농정반세기 증 언

한국농정50년사 별책

한국농촌경제연구원 편찬

농 림 부

담당자	직 위	담 당 분 야
이 정 환	수석연구위원	편찬 책임자, 편찬 업무 총괄
박 석 두	부연구위원	「한국농정50년사 Ⅰ · Ⅱ」 편찬 및 행정 · 진행 책임
김 태 곤	부연구위원	「농정반세기 증언」 편찬 책임
김 홍 상	부연구위원	「한국농정50년사 자료집」 전4집 편찬 책임
김 진 헌	연 구 원	「한국농정50년사 자료집」 Ⅰ · Ⅱ · Ⅲ집 편찬 실무
김 상 현	연 구 원	「한국농정50년사 자료집」 Ⅳ집 편찬 실무

발 간 사

1948년 8월 15일에 대한민국 정부가 수립된 지 반세기가 지났습니다. 지난 50년은 역경과 성취, 고난과 영광이 함께 한 역사였습니다. 해방과 분단, 6·25라는 동족상잔의 비극과 4·19, 5·16, 민주화 항쟁 등 수많은 고난과 시련을 겪었으며, 최근에는 IMF 외환위기로 커다란 어려움을 겪었습니다. 그러나 현재 우리는 온 국민이 힘을 합해 위기를 벗어나고 있습니다. 시련과 난관을 극복해 온 저력을 다시 한번 발휘한 것입니다. 지난 반세기는 역경과 고난을 성취와 영광으로 바꿔 온 불굴의 역사이며, 경제발전과 민주화를 향한 부단한 진보의 과정입니다.

농정사 또한 다를 바 없습니다. 정부수립 이후 1950년대까지는 농지개혁을 실시하여 전근대적인 질곡의 상징이었던 지주제를 타파하고 자작농 체제를 확립하였고, 미국의 잉여농산물로 인해 농산물가격이 생산비에도 미달하는 어려움을 겪었으나, 이러한 어려움 속에서도 6·25로 무너진 기반시설을 복구하고 농업생산을 증대시켰습니다.

우리 경제가 본격적인 고도성장을 시작한 1960년대부터 1970년대까지는 비료와 농약을 자급하고, 통일벼 등 신품종 개발로 「녹색혁명」을 이룩함으로써 주곡자급을 달성하였으며, 경제성장의 원동력이 되는 인력을 원활히 공급하는 한편, 새마을운동과 함께 생활 환경 개선과 농촌개발의 기초를 닦았습니다.

1980년대와 1990년대 들어 UR협상의 타결과 WTO의 출범 등 국제화·개방화의 파고에 부딪혀 농업은 커다란 위기를 맞았지만, 이에 대응하여 42조원의 투융자계획(1992 1998)을 수립·시행하는 등 농업구조개선을 적극적으로 추진하였습니다. 이러한 결과 농업부문 또한 비약적으로 발전하였으나, 아직까지 비농업부문에 비해 상대적으로 뒤떨어져 있는 것이 사실입니다.

이러한 문제점을 근본적으로 해결하고 새 천년 농업의 패러다임을 만들기 위해 1998년 「국민의 정부」 출범 이후 「농업·농촌기본법」을 제정하여 21세기 농정의 틀을 정립하였습니다. 이를 뒷받침할 45조원 규모의 「농업·농촌 투융자계획」을 수립하였고, 협동조합 및 농업기반공사 등 농업 관련 조직의 개혁과 유통개혁 등에 노력해 오고 있으며, 본문에서도 이를 별도의 장으로 편성하여 상세히 수록하였습니다.

「한국농정50년사」의 편찬은 지난 50년에 걸친 산업화와 발전의 역사과정에서 우리 농업이 당면했던 과제는 무엇이었고, 어떻게 대처하여 무엇을 성취하고 어떤 시행착오를 겪었는지를 정리하는 작업입니다.

이는 「온고이지신(溫故而知新)」이라는 옛말처럼 과거를 되새김으로써 현재의 위치를 인식하고 미래를 내다보는 통찰력을 키워, 국가발전을 위해 농업은 어떤 역할을 하고 농정은 무엇을 해야 하는가를 성찰하는 것이며, 지나온 길을 되살펴 희망찬 앞길을 열어 가자는 것입니다.

다가오는 21세기에는 농업 · 농촌이 더욱 급격한 변화를 겪을 것입니다. 금년 말부터 시작되는 WTO 차기협상에서 농산물 수출국들은 농산물시장을 더욱 개방하고 농업보호조치를 더욱 축소하려 할 것입니다. 국민경제에서 농업의 비중이 갈수록 줄어들고, 농업인 또한 줄어들고 있습니다만, 식량안보 및 자연환경과 지역사회를 지키고 전통문화를 보전하는 농업 · 농촌의 다원적이고 공익적인 기능은 더욱 중요해질 것입니다.

이제 새로운 천년이 시작됩니다. 지식기반사회에서 사회개발 및 환경생태계 보존과 조화를 이루는 경제발전이 새로운 화두로 등장하고 있습니다. 「한국농정50년사」가 과거의 정리와 평가에 머물지 않고 미래 농정의 방향을 제시하는 데 일조할 수 있기를 기대하며, 우리 농정의 발전과정을 이해하는 계기가 되기 바랍니다. 아울러 이 책이 농정관련 공직자가 농업정책을 수립하는 데, 그리고 학계의 연구자료로 활용되기 바랍니다.

본서 편찬의 전 과정에서 심혈을 기울여 주신 한국농촌경제연구원의 강정일 원장 이하 연구진들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

1999년 12월

농림부장관 김 성 훈

머 리 말

지난 1989년에 우리 연구원은 「한국농정40년사」를 발간한 바 있습니다. 1986년부터 3년여에 걸쳐 자료를 수집하고, 수십 명의 필진이 집필한 원고에 대해 감수위원과 농림부 각 국과의 담당자들이 감수하는 등 지난 40년간 시행되었던 각 분야의 농업정책을 정확히 서술하도록 애쓰긴 하였지만 미흡한 점이 많았습니다.

그로부터 10년이 지나 다시 「한국농정50년사」를 발간하게 되었습니다. 1948년에 대한민국 정부가 수립된 지 50년이 되어 이를 기념하기 위한 사업으로 본서를 편찬하게 된 것입니다. 그러나 본서는 단순히 40년사에 10년을 더한다는 산술적 의미만 있는 것은 아닙니다. 1986년에 우루과이 라운드가 시작된 데 이어 1989년에 우리는 GATT의 BOP 조항을 졸업하면서 국내 농산물시장을 해외에 개방하는 국제화·개방화의 길로 들어섰습니다. 당연히 우리 농업은 국내 농산물 시장에서 값싼 해외 농산물과 경쟁하지 않으면 안 되었으며, 농가경제는 악화되고 부채가 누적되어 갔습니다. 1986년에 농정의 주요 현안으로 등장한 농가부채 문제는 이후 계속해서 제일의 농정과제였습니다. 그런 가운데 1993년 말에 우루과이 라운드 협상이 타결되고 WTO가 출범하여 우리 농정은 이제 세계 농정의 조류에 발맞추지 않으면 안 되게 되었습니다. 이렇게 볼 때 1988년 이후 10년은 이전 40년보다 더 많은 변화를 우리 농업과 농정에 가져왔다고 할 수 있습니다. 이번에 발간하는 「한국농정50년사」는 이와 같이 격변을 겪어 오늘에 이른 한국 농업을 바라보면서, 오늘의 시각에서 지난 50년간의 농업정책을 재정리·서술한 것입니다.

또한 이번 편찬에서 주목할 것은 「농정반세기 증언」을 별책으로 발간하였다는 점입니다. 대부분의 정책사는 공식적인 자료와 통계 등에 바탕을 두고 서술되므로, 정책의 입안·결정·집행의 과정에서 일어났던 생생한 사실들이 서술되지 못하고 대부분 그대로 묻혀 버리는 경우가 많습니다. 「농정반세기 증언」은 농정 담당자의 체험담과 농정의 이면에서 일어났던 일을 되도록 있는 그대로 기록하여 후세의 농정 담당자들에게 유익한 교훈을 주고, 또 각 시책의 진정한 의미를 새길 수 있도록 하기 위한 것입니다. 다만, 공식 기록에 의한 서술이 아니므로 부정확하거나 왜곡된 부분도 있을 수 있다고 생각합니다. 관계자들의 감수를 거쳐 그러

한 잘못이 없도록 최대한 노력하였습니다만, 잘못이 남아 있다면 너그러이 이해하여 주시기 바랍니다.

이번 편찬사업에서는 정사라고 할 수 있는 「한국농정50년사」를 두 권으로 발간하고, 「농정반세기 증언」을 별책으로 발간하였습니다. 또한 농정일지, 농림법령, 농림예산, 농업통계와 농정조직 등을 각각 자료집으로 발간하였습니다. 아울러 독자들이 간편하게 널리 이용할 수 있도록 CD롬으로도 제작 보급합니다.

이제 20세기가 저물고 있습니다. 새로운 세기에는 농업의 미래가 어떻게 될 것인지 불투명합니다. 금년 말부터 뉴라운드가 시작되어 농산물의 무역자유화에 대한 요구는 더욱 거세어질 것입니다. 우리 농업의 국제경쟁력이나 생산성은 아직도 뒤떨어져 있는데, 젊고 유능한 농업인의 수는 줄어들고 있습니다. 산업으로서의 농업의 비중 또한 점점 줄어들고 있습니다. 반면, 바이오테크놀로지 기술은 상상을 초월하여 발전하고 있으며, 자연환경 · 지역사회 · 전통문화를 지키고 가꾸는 농업의 다면적 역할과 식량안보에 대한 국민의 요구는 더욱 높아지고 있습니다. 농업과 농촌을 유지 발전시키는 데 농정의 역할이 더욱 중요해진 것입니다. 아무쪼록 본서의 발간이 과거 어려웠던 시기를 헤쳐 온 슬기를 이어받고 잘못을 바로잡는 계기가 되기 바라며, 본서가 농정 당국자와 학자는 물론 농업인들과 일반 국민들이 농업의 중요성과 가능성을 발견하는 데 보탬이 되길 기대합니다.

본서를 편찬할 수 있도록 발의하여 자금 지원과 자료 제공 및 감수에 이르기까지 지원해 주신 농림부, 편찬 계획의 수립에서 집필위원 · 감수위원의 선임과 발간에 이르는 모든 과정을 총괄하여 주신 편찬위원, 옥고를 집필해 주신 집필위원, 감수를 맡으신 감수위원들께 감사의 말씀을 드리며, 연구진들의 노고를 위로하는 바입니다.

1999년 12월

한국농촌경제연구원장 강 정 일

목 차

농지개혁법 제정

김 성 호*(한국농촌경제연구원 고문)

미군정의 농지정책

번스안

광복 당시 남한의 소작지는 전 농지의 65%였던 144만 7000정보여서, 조선공산당 박헌영이 「현정세와 우리들의 임무」(45. 9. 19.)에서 외친 토지의 "무상몰수·무상분배"는 농민들을 선동하기에 충분한 것이었다. 더더욱 소련군은 북한에 진주한 다음해 즉 46년 3월 5일을 기해 토지개혁을 단행했으며, 심지어 일본의 맥아더사령부까지도 농지개혁을 선언한 터였다.

그러나 남한에 진주한 미군은 노선이 전연 달랐다. 미국 삼성조정위원회가 주한미군에 시달한 「최초의 기본훈령」(SWNCC, 176/8, 45. 10. 3.)은 '카이로선언에 따른 귀하의 민정업무는 기존의 실정법과 절차법을 계속 유지하고 한국임시정부(=상해임정)나 유사한 정치단체도…… 그 존립과 조직 및 활동은 허용해도 이를 공식적으로 인정하거나 정치목적에 이용해서는 안된다'고 한 정치적 중립이었다.

뿐만 아니라 군정장관 아놀드 소장은 '미국은 비록 적산이라도 사유재산이면 존중하는 국제법을 따를 뿐'(경성일보, 1945. 11. 7.)이라고 공언하게 되니 일본정부는 즉각 맥아더사령부에 대해 「조선재류 방인의 생명 및 재산보호」(45. 11. 20.)를 요청하기까지 했다.

* 「한국농지개혁사연구」등 농지개혁연구 전문

그 직후 미국대표 배상위원장이던 포레(Edween W. Pouley)가 트루먼에게 건의하고서야 비로소 군정법령 제33호(45. 12. 6.)로 '해외에 있는 일본인 재산 전부를 몰수'하게 됨에 따라 용산역에서 기차를 타고 귀국하던 일본인들의 짐보따리까지 압류하는 해프닝이 벌어지기까지 했다. 그리고 미국무성이 파견한 미군정의 경제고문 번스(Arther C. Bunce)가 북조선 토지개혁 다음날인 46년 3월 6일자로 일본인 소유였던 32만 정보(일반토지 포함)의 토지를 매각하는 이른바 '번스안'이 공표되었다.

결국 미국측의 토지정책은 미군정에게 귀속된 토지만을 매각하는 소극적인 방책이었고, 이 때의 매각지가는 수확량의 5배로서 일제 때 농지가격을 전제한 것이었다. 번스는 오하이오 주립대학의 학위 소지자로서 일제 때 YMCA 요원으로 조선에 와서 활동하여 한국어가 유창했으며, 정부수립 후 제1대 주한미국경제협조처장(ECA/Korea)을 역임한 보기드문 친한통의 인물이었다. 당시 미국의 「시카고 선」지의 주일특파원으로서 미군정을 취재한 게인(Mark Gain)은 번스를 "조선인에 대해 진정한 애정을 보인 최초의 인물로서 그는 소련의 위협 때문이 아니라 사회개혁" 차원에서 매각안을 수립한 인물로 높이 평가했다.

그러나 군정당국은 번스와 생각이 전연 달랐다. 남한진주 직후인 45년 10월 5일자로 소작료를 수확량의 1/3로 제한하는 이른바 3·1제와 함께 일반공고 제1호「미곡의 자유시장에 관한 건」에 의거 일제 때 미곡통제를 전면 철폐했었다. 자유경제의 표방이었다. 그러나 그 해의 흉작(7%감수)과 해외동포의 귀환 및 식량소비의 팽창 등으로 곡가가 폭등하고, 좌익계가 선동으로 "쌀을 달라"는 노동자들의 가두시위가 폭발하고 보유양곡마저 바닥을 드러내자, 이에 다급해진 미군정은 45년 11월 19일자 일반고시 제6호「미곡통제에 관한 건」으로 곡물통제를 다시 부활했으며, 45년도 추곡수매량 128만 4000석 중 80.5%는 신한공사가 관리하던 귀속농지에서 수집된 것이었다.

그리하여 군정당국으로서는 식량부족을 해결하기 위한 최대의 구세주였던 귀속농지를 매각하자는 번스안을 자연 '번스의 바보짓'(Bunce's Folly)으로 볼 수밖에 없었다.

더더욱 정계의 쌍벽이던 좌우익 모두 번스안에 반대였다. 양측 모두 자기들의 주도하에 귀속농지를 매각하려고 했기 때문이었다. 이러한 낌새를 알아차린 미군정은 '여론조사'의 형식을 통해 "조선인들은 현재 토지를 원하지 않는다"고 결론을 내리고 번스안을 슬그머니 철회해 버리자, 좌익계의 조선인민보

는 “일반여론을 존중하는 러치 장관의 민주주의적 시책에 감사한다”(46. 6. 27.)고 찬양했다. 이 때의 사태야말로 비록 미국무성과 주한미군과의 불협화를 노정한 것이었지만 그러나 미군정 3년간을 통해 군정당국과 좌·우익의 의견이 일치된 유일한 케이스였다.

결국 군정당국과 좌·우익에게 있어서 농지는 생산수단이 아니라 자신들의 권력을 유지·창출하기 위한 정치수단이었던 것이며, 번스안을 둘러싼 3자간의 대립이 군정치하에서 벌어진 제1차 파워 게임이었다.

「토지개혁법안」

서울에서 개최된 제1차 미소공동위원회(46. 3. 20. 5. 8.)에서 소련측이 당시 불길처럼 치솟던 반탁파의 제거를 요구하자, 이에 당황한 미국측은 당초의 중립지령을 취소하고 「대한정책교서」(War/90716, 46. 6. 7.)로 새로운 지령을 하달했다. 즉 좌우양측을 배제한 중립세력을 구축하라는 지령이었으며, 이들의 실세를 강화하기 위해 토지분배권을 부여해도 좋다는 것이었다. 김일성이 토지개혁을 통해 카리스마적인 영웅으로 부상한 정치적 메커니즘을 미국측도 채택한 것이었다.

이에 따라 미군 사령관 하지 중장의 정치보좌관 버치(Leonardo Bersch)의 중재로 극우·극좌를 배제한 여운형과 김규식으로 이른바 중도파가 탄생됐으며, 이들은 체감매상·무상분배를 골자로 하는 「좌우합작 7원칙」을 제시했다.

그러나 좌우 양측 모두 반대였다. 독립촉성회는 “체감매상에는 동의하나 무상분배로 인한 국가재정의 파탄”(동아일보, 47. 2. 22.)을 경고했으며, 반탁투위는 “무상분배는 매국적 행위”(조선일보, 47. 2. 23.)라고 비난했다. 남로당도 “만약 매상할 자금이 없으면 매상사업은 자연 중지할 것이 아닌가…… 이 안은 가장 농민을 기만하기에 천재적 역할”(동아일보, 47. 2. 25.)이라 비난했다.

이러한 와중에 47년 7월 19일에 중도파의 대표주자였던 여운형이 피살된 데다가, 중도파를 육성하려고 구성한 남조선과도입법의원의 민선 45명 중 33명이 미군정이 배제한 극우파였고 무소속은 고작 12명뿐이어서 미군정의 중도파 육성방안은 현실적으로 무산되고 말았다.

이 때 과도입법의원 산하에 설치된 「조미토지개혁연락위원회」는 정치적으로 설자리를 잃게 된 체감매상·무상분배의 원칙을 무시하고 유상원칙에 입각한 「토지개혁법안」을 마련했다. 위원회의 조선측 멤버는 입법의원의 산업

위원장이던 박건웅(민족해방동맹)·동 위원 이순택(민중동맹)·강순(근로대중당)·홍성하(한민당) 및 기초담당비서 정현준이었으며, 미군측 멤버는 주한경제고문단장이던 번스를 비롯 키니(Robert A. Kinney)·앤더슨(Anderson, 4-H운동의 도입자)과 신한공사 사장 미첼(C. Clyde Mitchell) 및 주한미군 법률고문 에커릭(Ekerik)이었다.

이들이 기초한 법안이 남한 최초의 개혁법안으로서, 키니를 본국에 파견하여 승인을 얻기까지 했다. 그 골자는 평년소출의 20%를 15년부로 하는 3배지가로서, 여기에 도입된 미국의 토지가산법(土地家産法, Home-stead Act, 1862)은 훗날 한국정부의 농지개혁법에도 영향을 미치었다.

그러나 농지개혁을 반대하던 우익측 입법위원들은 입법 사보타주(불출석)를 벌였고, 48년 2월 29일자 제205차 본회의에서 한민당의 선봉이던 서상일 등 42명이 '남조선단독총선'을 결의한데 대해 의장 김규식과 부의장 최동오 등 합작파 28명이 의원직을 사퇴함에 따라 입법의원 자체가 유명무실하게 되고 말았다. 이 결과 어렵사리 마련된 「토지개혁법안」은 비록 상정은 됐어도 단 한 번도 심의되지 못한 채 폐기되고 말았다. 이것이 「토지개혁법안」을 둘러싸고 벌어진 한민당과 중도파간의 제2차 파워 게임이었다.

귀속농지매각

미군정의 점령정책은 연전연패였다. 「최초의 기본훈령」(45. 10. 3.)으로 시달한 중립화방안은 소련측의 우익측 제거를 요구함에 따라 와해되었다. 제2차로 시달한 「대한정책교서」(46. 6. 7.)로 중도파를 육성하려던 노력도 우익측의 득세로 실효를 거두지 못했다.

이 결과 미국대통령 트루먼까지도 미소공위의 완전결렬을 자인(47. 8. 15.)하게 되자, 미국은 한국문제를 유엔에 이관하고 철수하는 방향으로 급선회하여 유엔 감시하의 48년도의 5·10총선이 결정되었다. 이로써 군정당국은 철수 이전에 신한공사가 관할해 오던 귀속농지를 처분하게 되어, 2년 전에 마련한 번스안을 「귀속농지매각령」(48. 3. 22.)으로 수정하여 공포하고, 신한공사를 중앙토지행정처로 개편하여 48년 4월 8일을 기해 토지분양을 개시했다.

이렇게 되자 귀속농지의 매각이 농지개혁으로 비화되리라는 두려움으로 전라도 지주층이 '맹렬한 반대운동을 전개'(서울신문)하고, 한편 좌익측은 '괴뢰군정의 물질적 토대를 강고히 하기 위한 기만적 모략술책'(노력인민)이라고

맹렬히 비난했다. 특히 정판사 위폐사건으로 검거대상이 된 좌익측은 지하로 잠복하고서는 5·10총선 반대투쟁의 10대 목표 중 하나에 '경작자의 귀속농지 매입 보이콧'을 포함시키고, 지하 프락치였던 3인 소조로 하여금 '투쟁의 양상은 지극히 잔인해야 한다…… 1인당 경찰관을 10명씩 희생시키면 승리는 우리들의 것'(G-2 보고서)이라고 선동하였다.

그러나 농민들의 농지매입은 '열광적'이었다. "4월 한 달 안에 10만 농가라는 목표를 크게 상회하여 16만 호에 농지가 매각될 전망이며 ……이 계획을 좌절시키려는 공산주의자들의 노력은 소유권을 바라는 농민들의 열망에 직면하여 분명히 실패했으며, 또한 우익 지도자의 초기저항도 점차 사라졌다."(G-2 보고서) 신한공사 총재 미첼은 "미군정의 실패의 역사에서 단 하나의 예외는 토지매각사업"이라고 역설할 정도였다. 정부가 수립된 48년 8월 15일까지 32만 4000정보(비농지포함)의 귀속농지 중 19만 정보(61.4%)를 처분하고 그 나머지는 한국정부에 이관함으로써 구일본인 소유의 귀속농지에 종지부를 찍었다.

만일 당시의 미군정이 귀속농지를 한국정부에 이관하고 철수했다면 반공정부의 수립에 더 유리했을 것임에도 왜 철군 날짜에 뒤쫓기면서 부랴부랴 귀속농지를 직접 처분했을까. 이러한 행동은 김일성으로 하여금 토지개혁을 주도하게 하여 인민정권을 창출한 소련군의 행동모형과 정면으로 상치한다. 중대한 의혹이 아닐 수 없다.

이 점과 관련하여 당시 이승만은 미국으로 날아가서 공산당을 용인하던 미군사령관 하지를 '적색분자'로 노골적으로 매도한 반면, 하지는 이승만에 대해 "나로서는 귀하를 집권시킬 의도가 전혀 없다"고 극언할 정도로 대립적이었다. 좌우익 합작 때 버치가 한 말이지만 "신한공사의 토기가 좌익이나 우익의 영향력에 따라 매각되어서는 안 된다"는 것이 군정당국의 기본관념이었다. 심지어 정치와 직접적으로 관계가 없었던 신한공사 총재 미첼(Charles Clyde Mitchell)이 군정장관에게 보낸 보고서에서도 "신한공사의 토지를 좌우익의 압력 때문에 매각해서는 안 됩니다.……이러한 부류들이 토지를 취득하거나 분배권한을 장악하는 것은 그 자체가 그들의 정치체제를 영속시키는 결과가 될 것입니다"라고 경고할 정도였다.

이러한 당시의 사정으로 볼 때 미군정의 토지처분은 5·10총선을 성공적으로 끝내기 위한 의도도 전연 없지 않았겠지만 그렇다고 "미국의 극동전략에 직결된 대한전략의 산물"(황한식)은 결코 아니었다. 맥아더가 합참에 보고한

한국정세에서 “한국인은 필자가 보아 온 민족 중 가장 정치적인 민족입니다. 모든 움직임, 모든 언사, 모든 행동이 정치적으로 해석되고 평가됩니다. …… 38도선 장벽이 물리적으로나 정치적으로 무너지기 전에 ……진정한 의미의 정당통합을 기대할 희망은 거의 전무합니다”(CA. 56096/45. 12.)라 말한 정도였다. 심지어 당시의 미군들이 “한국에 민주주의가 성립된다는 것은 쓰레기통에 장미꽃이 피는 것과 같다”고 비아냥거린 것을 보더라도 미군측이 한국문제로 얼마나 넌더리를 냈는지를 실감하게 한다.

미군정이 귀속농지를 새로 탄생할 대한민국에 이관하지 않고 철군 전에 부랴부랴 처분한 이면에는 미군정의 골칫덩어리였던 이승만의 독재를 막기 위한 복선이 깔렸었던 것이다. 그리고 이 박사의 완강한 반대에도 불구하고 한반도에서 철수하고서는 곧 태평양 방위 라인에서 한반도를 제외(Acheson Line : 50. 1. 12.)하여 결과적으로 김일성의 남침을 초청한 격이 되고 말았다.

결국 이승만을 선택한 것은 한국인 자신이었고 미국이나 미군정은 아니었다. 한미간의 유착은 6·25발발 이후였고, 그 이전은 결코 아니었다는 것이 토지문제의 시각으로 본 당시의 실정이다.

농지개혁법의 제정

입법동기

한국정부가 단행한 농지개혁을 ‘미국무성의 권고’(이기홍) 때문이라는 견해가 있지만 그러나 당시 농지국장으로서 농지개혁을 직접 수행한 강진국씨는 “그런 소리나 감촉은 듣지도 느끼지도 못하였다”(강진국, 1965)고 증언했다. 더더욱 5·10총선으로 구성된 제헌국회의 주도세력은 미군정의 앞잡이·지주정당·친일정당·모리배·자본가 정당 등으로 매도되던 한민당이어서 이들이 과연 농지개혁을 단행할 것인지는 의문(｢조선경제｣, 48년 8월호)이었다.

그럼에도 한민당 스스로 농지개혁법을 제정한 극적 반전은 헌법 제86조에 ‘농지는 농민에게 분배하여……’란 규정 때문이었다. 이 조항이 바로 농지개혁법을 낳게 한 가장 직접적인 동기였으며, 이 조항이 삽입된 데에는 상당한 이면이 있었다.

즉 우리 헌법의 기초자였고 고려대학교 헌법학자였던 유진오는 스스로 기

초한 헌법초안을 자신이 재직하던 고대 교주 김성수에게 초안을 먼저 설명해야 했다. 김성수는 한민당 당수이자 동아일보 사주였으며, 김성수 자신을 비롯한 그 일가의 소유농지는 무려 3247정보에 달하는 조선인 최대의 호남지주여서 농지개혁을 망설였지만, 유진오가 하룻밤을 지새우면서 "농지개혁이야말로 공산당을 막는 최량의 길"이라는 간곡한 설득을 받아들인 것이었다. 그러나 여기에는 이면이 있었다.

당시의 헌법초안은 내각책임제로서, 이승만을 대통령으로 추켜올려 놓고 김성수가 총리를 차지한다는 것이 천하 공지의 사실로 알려져 있었다. 그리하여 김성수는 권력을 장악하는 대가로 농지의 포기가 불가피했던 것으로 생각했던 모양이다. 바로 이 계제에서 돌발사태가 발발했다.

헌법초안을 국회에 상정하기 전날 헌법기초위원회를 찾아온 이 박사가 노발대발이었다. "내각책임제하의 헌법에서는 어떤 직위에도 취임하지 않고 다만 민간에 남아서 국민운동이나 하겠다고 선언하고 뒤도 돌아보지 않고 퇴장해 버렸다." 이에 당황한 한민당측은 하룻밤 사이에 내각제를 대통령제로 뜯어 고치는 해프닝이 벌어졌지만 그러나 농지개혁조항은 빼버리지 않음에 따라 정부수립 후 농지개혁법의 모태가 된 것이다.

만일 처음부터 대통령중심제로서 이 박사의 집권이 확실했더라도 김성수가 과연 농지개혁조항을 수용했을지 의문이지만, 여하튼 이 때의 극적 반전이야말로 김성수 최대의 불행이었다. 왜냐하면 권력도 놓치고 땅도 놓쳐버린 계기가 되었기 때문이다.

제정과정 대통령에 선출된 이 박사는 초대내각을 조각함에 있어서 11부 장관 중 자기를 후원한 한민당에는 오로지 법무 이인과 재무 김도연을 배정했을 뿐 농림에 조봉암, 상공에 임영신을 발탁하여 세상을 경악시켰다.

조봉암은 모스크바 동방노동자대학 수료 후 46년까지 좌익활동을 하다가 인천에서 제헌의원으로 당선된 의문의 전향자였기 때문에 '빨갱이'를 사갈시하던 이 대통령이 그를 농림에 기용한 것은 어느 누구도 예상하지 못한 이변이었다. 그럼에도 조봉암을 발탁한 것은 토지개혁에 밝은 그로 하여금 한민당의 물적 기반인 농지를 철저하게 개혁하라는 암묵적 지령이었다.

또한 임영신은 젊은 날의 이승만과 염문을 뿌렸던(한국일보, 83. 10. 4.) 여걸로서 교육부장관을 바랐었지만, 이 대통령 왈 "미군이 물러가면 많은 재산이 우리의 것이 된다. 그것을 남자들에게 맡기면 어떻게 될 것인가"고 반문했음에서 알 수 있듯 임영신의 발탁은 한민당측의 귀속시설 취득을 막기 위한

방어책이었다.

따라서 조봉암과 임영신의 발탁이야말로 이 대통령이 ‘가장 두드러진 책략가’(김도현)였음을 보여준 대표적인 인사조치였거니와, 이러한 이 대통령에 한민당 억압책에 대해 한민당측의 반격 역시 만만치 않았다.

오늘날의 감사원장인 감찰위원회 위원장은 김성수의 보성전문 역사교수 정인보였다. 그는 조봉암이 양곡자금을 관사수리비로 유용했다는 혐의를 뒤집어씌워 대통령과 국회 및 내각에도 통보하지 않은 채 동아일보에 흘려 여론화시켰다. 또한 임영신도 안동지역 보궐선거 때 귀속업체로부터 선거자금을 수유했다고 하는 혐의를 걸어 같은 수법을 썼다.

심지어 한민당원이던 법무 이인과 검찰총장 권승렬은 조봉암의 긴급체포동의안을 국회에 제출했지만 그러나 국회특별위원회의 조사결과로 혐의를 찾지 못하고 유야무야되고 말았다. 그러나 혐의가 일단 여론화된 이상 물러설 수밖에 없게 되었다. 유진오의 선임자였던 보성전문 헌법학교수 최태영은 당시 정치 1번지였던 김성수의 사랑방에서 조봉암·임영신의 제거를 주장하던 정인보의 열띤 모습을 목격했다고 한다.

조봉암이 사의(49. 2. 4.)를 표한 다음날, 마치 기다리기나 했던 것처럼 기획처장 이순택은 농림부의 농지개혁법안을 폐기하고 스스로 만든 기획처안을 정부안으로서 국회에 송부했다. 이 점은 매우 주목될 점이다.

왜냐하면 농림부안은 이상하게도 농지개혁을 규정한 헌법 제86조를 무시하고 재산수용을 규정한 제15조를 근거로 했기 때문이었다. 이것이 조봉암의 지령 때문이었는지 어떤지 확인되지 않지만, 당시 농림차관이던 울산출신 강정택은 동경제대 농업경제학과 출신으로서 광복 직후 좌익계의 민주주의민족전선에서 토지문제 연구총책이었으며, 6·25 때 자진월북한 인물이었다. 그리고 농지국장 강진국은 동지사대학 중퇴자로서 조선언론협회 상임이사를 역임한 호인형의 김규식계 인물이었지만, 그 아래 농지국 3과장이던 윤택중·안창수·배기철은 모두 자진월북한 좌익계 인물이었으며, 농림부안은 바로 이들의 작품이었던 것 같다.

이로 미루어 기획처가 농림부안을 폐안한 것에는 상당한 이유가 있었던 것으로 보이지만, 이 결과 지주에 대한 농림부의 보상지가 즉 연간수확량의 15할의 10년간 상환안이 20할－10년간으로 그리고 소유상한도 2정보에서 3정보로 인상되었다. 지주측 권익이 반영된 것이었다.

그 후 49년 3월 10일자로 기획처안이 국회로 송부되고서 이 대통령은 농지

개혁이 실시될 때까지 지주의 토지처분을 금하는 「농지개혁임시특별조치법」을 제정토록 국회의장에게 요청했지만 마이동풍이었다.

당시 국회는 한민당의 김성수가 '민족진영의 대동단결'을 표방하면서 신익희계 대한국민당과 지청천계 대동청년단을 흡수하여 민주국민당으로 재발족함에 따라 11개 부처 중 7개 부처의 장관을 장악하고 국회에서도 당초 29석에서 79석으로 확장되어 정부와 국회를 몽땅 장악한 제1 여당이었다.

이러한 배경하에서 민국당은 긴급동의의 형식으로 기획처안과 특별조치법안을 팽개치고 국회산업위원회가 별도로 마련한 제3의 농지개혁법안(국회안)을 상정하였다. 명백한 입법 쿠데타였다. 이로써 보상지가 기획처의 20할안에서 다시 30할로 재인상되었다. 이 날치기 상정에 대해 서울신문은 '……국민을 기만해서는 안된다'(49. 3. 10.)고 질타한 반면 김성수가 사주였던 동아일보는 '……그 내용 여하에 불구하고 참으로 다행'(19. 3. 13.)이라고 축하했다.

농지개혁법안이 국회에 상정된 49년 3월 10일부터 4월 27일까지 무려 15차에 걸친 축조심의 때 최대의 쟁점은 3개였다.

첫 번째로 농지소유 자격을 규정한 제3조는 자경원칙(직접경작)과 자영원칙(고용경작)을 모두 규정하여 농지개혁의 이념이던 「경자유전의 원칙」에서 일단 후퇴했다.

두 번째로 제5조 1항에서 모든 소작지는 국가가 매수한다고 원안을 수정하고서도, 제6조 1항에서 법정면적 이내의 소작지는 소유할 수 있다고 한 원안을 수정하지 않음에 따라 3정보 내 소작지의 소유가 공인되고, 이것이 빌미가 되어 3정보가 소유상한으로 관념되었다.

세 번째가 농지개혁법 제정과정에서 '태풍의 눈'이던 보상지가였다. 민국당(구한민당)의 30할안을 비롯 20할안・15할안・12.5할안・12할안・10할안이 차례로 제기되었다. 당시 국회에는 아직 교섭단체가 없었고, 훗날 「국회 프락치 사건」(1949. 5. 20.)으로 체포되어 처형된 국회부의장 김약수를 필두로 한 이른바 소장파가 민국당에 대항한 최대의 투쟁세력이었다. 이들의 강력한 주장으로 보상지가만은 비밀투표로 표결하게 됨에 따라 재석의원 152명 중 15할안(3할×5년간)이 80 대 3으로 가결되었다. 비밀투표가 소장파의 승리를 유도한 것이었다.

이상의 3개안이 심의된 후 개별적인 축조심의가 생략되고 원안의 가부만을 표결로 결정함에 따라 법안심의는 일사천리로 진행되어, 49년 6월 21일자로 정부에 송부하였다. 그러나 졸속심의로 인한 조문상의 모순이 허다했을 뿐만

아니라 상환지가는 15할이면서도 보상지가는 12.5할이 되어 2.5할의 차액은 정부가 부담해야 하는 난제가 야기되고 말았다. 당시의 여건으로 보아 정부가 이러한 자금을 마련할 계제가 되지 못했었다. 아마 소장파가 농지개혁을 하지 못하게 하기 위한 공작 때문이 아니었나 추측된다.

당시 정부는 법안을 수용할 수 없다고 반송하려고 했지만 국회가 휴회여서 '소멸'시키고 말았다. 이 이후 국회에서 농지개혁법이 재심의되는 과정에서 산업위원회가 새로 마련한 24할안을 재상정했지만 소장파의 대대적인 반격으로 15할안이 확정되었다. 「국회속기록」에 전하는 당시의 논쟁을 보면 한 편의 파란만장한 정치 드라마를 방불하게 한다. 미군정 때부터 최종법률까지 보상지가와 보상조건을 일괄 정리하면 다음과 같다.

<표 1> 여러 법안의 보상지가와 상환조건 대비

안 별 / 조 건	귀속농지 (미군정) 48. 3. 22.	농림부안 (농림부) 48.11.12.	정 부 안 (기획처) 49. 2. 4.	국 회 안 (산업위) 48. 3. 10.	당초법률 (국 회) 49. 6. 21.	개 정 안 (산업위) 49. 7. 1.	개정법률 (국 회) 48. 3. 22.
소유상한	2정보	2정보	3정보	3정보	3정보	3정보	3정보
보상기간	15년균분	10년균분	10년균분	10년균분	5년균분	8년균분	5년균분
보상지가	30할	15할	20할	30할	15할	24할	15할
농민부담	30할	12할	20할	30할	12.5할	24할	15할
정부지원	·	3할	·	·	2.5할	·	·

이 표 하나만으로도 농지개혁을 둘러싼 이견과 대립이 얼마나 격렬했나를 엿볼 수 있으며, 최종적으로 결착된 상환지가 15할은 일제 때 지가의 1/3 수준이어서 비록 유상분배라 해도 거의 혁명적이라 할 정도로 엄청나게 저렴한 지가로서, 농지개혁법이 아니고서는 도저히 있을 수 없는 이변 중의 이변이었다.

사업착수 농지개혁법 제정에 뒤따른 부속법령의 제정 과정은 아래와 같다.

- 1949. 6. 21. : 농지개혁법 제정
- 1950. 2. 10. : 농지위원회 규정
- 〃 3. 10. : 농지개혁법 개정법률
- 〃 3. 25. : 농지개혁법 시행령
- 〃 4. 28. : 농지개혁법 시행규칙

- 〃 6. 23. : 농지분배 점수제규정
- 〃 6. 25. : 한국동란

농지개혁법과 그 개정법령 · 시행령 · 시행규칙 및 농지분배점수제규정이 마지막으로 제정된 것은 6월 23일이고, 2일 후인 6월 25일을 기해 불의의 남침이 발발하였다. 이에 의할 때 6 · 25 이전에 개혁이 착수될 수는 없는 일이다. 그 대신 북조선측 농림부장 박문규가 500명의 토지개혁요원과 함께 서울로 남하하여 7월 6일자로 공포한 「남반부토지개혁령」에 의거 남반부의 토지개혁사업을 지휘하였으며, 9월 30일자 노동신문은 59만 6202정보의 남조선 소작지를 126만 7809호에 분배했다고 발표하였다.

북한측은 6 · 25남침 1년 전에 이미 내각결정 제46호 「공화국 남반부의 토지개혁실시를 위한 법령기초위원회조직에 관한 결정서」(49. 5. 9.)를 채택하여 남반부의 토지개혁을 준비한 터였다. 그리하여 북한측 「포획문서」를 분석한 일본의 사쿠라이(櫻井浩)씨는 「Why did the Korean War 'Break Out' on June, 25?」(1983)에서 김일성은 남한의 농지개혁사업을 와해시키기 위해 농지개혁관련법이 마무리된 25일을 남침의 D데이로 삼았을 것으로 추정하였다.

남반부에서 농지개혁이 단행되면 '무상몰수 · 무상분배'에 의한 인민혁명의 기회를 놓쳐버렸기 때문에 그 이전에 남침을 감행했을 것이라는 사쿠라이씨의 지적은 매우 그럴 듯하다.

북한측 이승엽(李承燁)이 50년 1월호의 「노동자」에서, 49년 가을부터 남파한 "남반부 유격대가 농민들을 무상몰수 · 무상분배의 토지개혁으로 …… 결기시키는 것은 우리 조국이 당면한 가장 중요한 역사적 과업"이라고 역설한 터였다. 이로 미루어 농지개혁법 개정 때 「국회 프락치사건」(1949. 5. 20.)으로 체포된 김약수 등 소장파 의원들이 29개조에 불과한 농지개혁법의 개정에 무려 136개의 질의서를 무더기로 제출한 것은 국민계몽회가 지적했듯 '농지개혁법의 지연' 즉 북한남침 때까지 남한의 농지개혁을 의도적으로 지연시킨 혐의가 없지 않다.

그런데 북한이 9월 30일자 노동신문에서 59만 6202정보의 소작지를 126만 7809호에 분배했다면 남한에도 인민정권이 창출되었을 것이지만 실은 그렇지 않았다. 왜 그랬을까. 남한의 농민들은 반공주의자였기 때문이었을까. 바로 여기에 역사의 미스터리가 숨겨져 왔었다.

1 · 4후퇴 때 부산으로 간 피란국회에서 박만원 등 23명의 국회의원이 '농지

개혁 여하?'란 서면질의에 대해 당시 농림부는 "1950년 4월 15일에 완료했다"(국회사무처)고 답변했다. 이에 대하여 일본학자들은 "농지분배 점수제규정이 시행된 것은 1950년 6월 23일이므로 농지개혁이 4월에 실시됐다는 것은 잘못된 듯하다. ……북조선을 38도선 이북으로 격퇴한 1950년 10월 이후로 보아야 옳다"(谷浦孝雄, 1966・櫻井浩, 1988)고 보았다. 입법과정으로 볼 때 틀린 말은 아니었다.

그러나 일본학자들이 미처 고려하지 않은 점이 있다. 즉 농지개혁법이 국회를 통과하기 하루 전인 49년 5월 20일자로 농림부는 농지 제303호 「농가실태조사요령」으로 전국의 소작지 실태를 조사한 결과 광복 때 144만 7000정보였던 소작지가 그간 지주들의 임의방매로 절반에도 미달하는 60만 정보에 불과하였다.

그리하여 농림부는 농지가 더 이상 방매되기 전에 개혁을 단행하려고 서둘렀지만 그러나 국회의 농지개혁법 재심의는 마냥 지연되었다. 당시 농지개혁을 못마땅하게 여겼던 민국당은 아마 1950년의 봄철 파종기만 지나면 농지개혁은 자동적으로 1년이 연장될 수밖에 없었던 점을 노렸던 것 같다.

이러한 낌새를 눈치챈 이 대통령은 농림부 직원들에게 "…춘경기가 닥쳐오니 추진상 다소의 곤란이 있더라도 만난을 배제하고 …(농지개혁을)… 단행하라"고 엄명을 내렸다.

이에 따라 농림부는 법령이 공식적으로 공포도 되기 이전인 50년 정월에 농지 제63호 「매수농지 평가요령 제정에 관한 건」(50. 1. 21.)으로 매수농지에 대한 지가조사에 착수하고, 「농지소표 작성에 관한 건」(50. 2. 3.)에 의거 매수농지의 필지별 지번・지목・지적・소유자・소작인 등을 소표로 작성하여 이를 소작인별로 합계하면 농가별 분배농지 일람표가 작성된다. 그리고 「농가별 분배농지 일람표 정리에 관한 건」(50. 2. 23.)에 의거 분배농지를 읍면별로 10일간 공람시켜 이의가 없으면 소유권이 확정되는 절차를 3월 15 24일 완료토록 시달하였던 것이다.

따라서 농지개혁이 "1950년 4월 15일에 완료했다"는 농림부측 주장은 결코 빈말이 아니었으며, 이 점은 한국농촌경제연구원이 3년간에 걸쳐서 시행한 「농지개혁사연구」(1979) 때 망실된 당시의 관련문서와 종사자들의 증언을 통해 겨우 확인되었다. 따라서 농지개혁과 관련된 시행령・시행규칙・점수제규정 등은 사업이 종료된 이후에야 형식상 공포되었을 뿐이다.

특히 한국동란 발발 2일 전에 공포된 「농지분배 점수제 규정」은 북조선토지개혁령을 모방한 것으로서, 농지분배가 이미 완료된 시점에서 왜 이런 규

정을 공포했는지 의문이 아닐 수 없다. 자진월북했던 농지국의 3과장은 아마 인민군 남침 후 분배농지를 호별 점수제로 재조정할 의향이었던 것 같다.

결국 농지개혁은 6·25 전에 단행됐던 것이며, 이 점은 북측의 「남반부토지개혁령」 제2조 제5항에서 "이승만 괴뢰정부 및 그 기관과 지주로부터 연부로 매입한 자작의 토지는 몰수하지 않는다"고 하여 남한측 농지개혁의 성과를 그대로 인정한 점으로도 재확인된다. 이상의 검토에 따라 농지개혁의 입법과정과 사업착수를 일괄 대비하면 다음과 같다.

<표 2> 농지개혁의 입법과정과 사업착수

연 월 일	농지개혁 관련법령의 제정	사업착수 및 진행
1949 6. 20.	-	매수소작지 실태조사착수
〃 6. 21.	농지개혁법 국회통과	-
1950 1. 21.	-	농지 제63호 「매수농지평가요령」
〃 2. 3.	-	「대지조사」(농지소표) 착수
〃 2. 24.		「경작자 농지일람표」 작성지시
〃 3. 10.	농지개혁법 개정법령 공포	-
〃 3. 15.	-	「분배확정일람표」 공람(3월 24일까지)
〃 3. 25.	농지개혁법 시행령 공포	-
〃 4. 15.	-	농지개혁 완료(정부발표)
〃 4. 28.	농지개혁법 시행규칙 공포	-
〃 5. 27.	-	분배농지상환대장 작성시달
〃 6. 9.	-	농지대가 하곡상환 개시
〃 6. 23.	농지분배점수제 공포	-
〃 6. 25.	-	한국동란

남한의 농지개혁은 비록 시행법령 없이 이 대통령의 특별지시로 단행된 원인무효의 조치였지만 만일 이렇게라도 하지 않았다면 북한측에게 인민혁명의 기회를 줄 뻔한 아찔한 찰나였다. 농지개혁을 단행시킨 이 대통령의 특별지시는 남한의 농지개혁을 지연 내지 와해시키려던 김성수·김일성의 의표를 찌른 기막힌 병살타였고 농지개혁을 가능하게 한 통쾌한 쾌거였다.

농지개혁법의 평가

자작농창설 : 일제 때 조선총독부는 격화되는 소작쟁의에 대응하기 위해 1934년 4월을 기해 제령 제5호「조선농지령」을 제정하여 소작권을 공인했으며, 전쟁이 격화되던 39년 12월에는「소작료통제령」을 공포했지만 소작료의 상한을 설정한 것은 아니었다. 이에 따라 미군정은 일제의 조선농지령을 계속 유효법령으로 삼으면서도「최고소작료 결정의 건」(45. 10. 5.)으로 소작료를 수확량의 1/3 이하로 제한한 것이었다.

이러한 법제적 토대 위에서 일본인들이 소유하던 귀속농지가 처분됐기 때문에 제도상 소작제가 철폐된 것은 아니었다. 따라서 조선시대 임란 이후 만연되어 온 소작제가 철폐된 것은 '농가 아닌 자의 농지'를 전면 매수한 농지개혁법 제5조 때문이었다.

그리고 농지개혁법 제28조는 귀속농지를 처분한 미군정의「남조선과도정부령 제173호」를 폐지하되 1호당 3정보 미만의 토지는 미군정의 처분결과를 그대로 추인하여 귀속농지도 분배농지와 동일한 보상조건을 적용받게 되었다. 그러면 농지개혁법 제1조에 규정했듯 '농지를 농민에게 적정히 분배'하려던 '경자유전의 원칙'이 과연 달성됐는가. 광복에서 개혁까지의 소작지 추이를 일괄 정리하면 다음과 같다.

<표 3> 농지개혁의 성과(1945 1950)

단위 : 1000정보, %

농지 / 연도	농경지 계	농경지 자작지	소작지 소계	소작지 귀속	소작지 일반	자작화 면적 소계	자작화 면적 귀속농지	자작화 면적 일반농지	자작화 면적 지주처분	자작지율
1945	2,226	779	1,447	273	1,174	-	-	-	-	35.0%
1947	2,193	868	1,325	273	1,052	122	-	-	122	39.6
1949	2,071	1,600	671	74	597	654	199	-	455	67.6
1950	2,015	1,862	153 (7.6)	-	153	518	74	317	127	92.4
계	-	-	잔존 소작	-	-	1,294 (100.0)	273 (21.9)	317 (24.5)	704 (54.4)	

광복 당시의 소작면적 144만 7000정보 중 귀속농지가 21.9%, 정부의 분배면적이 24.5% 계 46.4%로서, 이를 제외한 나머지 54.4%는 지주들이 임의로 처분했으며, 전연 처분되지 않았던 잔존소작지는 전농지의 7.6%였다.

개혁면적이 소작지의 절반도 되지 않는 46.4%여서 “농지개혁에 대한 대다수의 견해는 부정적”(유인호)이었다. 그러나 지주가 임의로 처분했어도 그 땅이 ‘자작화’된 점에는 분배된 농지와 하등 다를 것이 없으며, 설사 지주가 임의로 처분했어도 현실적으로는 대량의 토지가 일거에 투매됨에 따라 대부분의 처분지가는 정부의 상환지가와 거의 비슷했거나 그 이하였음이 권병탁·장상환 등에 의해 실증적으로 확인되었다. “이 박사 덕분에 쌀밥을 먹게 되었다”는 것이 농민층의 여론이었다.

결국 정부의 농지분배가 농지개혁의 직접적 효과였다면, 지주의 방매는 농지개혁에 강요된 간접적 효과였다. 50년 말 현재 자작지율이 92.4%라는 사실은 일본의 개혁실적 90%를 능가하는 대성공이었다. 잔존소작지 15만 8000정보 중 절반은 묘지 1기당 200평씩 소유가 허락된 위토와 학교·사찰·도시계획 등의 용도였고, 이를 제외한 나머지가 지주들의 은폐소작지였지만 이것도 미구에 소멸되어 소작제는 두 번 다시 재연되지 않았다. 남한의 농지개혁은 비단 지주의 임의처분과 유상원칙에 불구하고 저지가의 재분배였기 때문에 결과적으로 이 나라 농업의 고질이던 고율지대의 기생지주제에 종지부를 찍고 꿈으로만 여겼던 「경자유전의 대원칙」을 실현한 것이었다.

농지개혁 이후 소작지가 다시 재생되었지만 이것은 개혁의 실폐 때문이 아니라 실은 자작농제도 그 자체의 한계성 때문이었으며, 이 점은 추후에 재론코자 한다.

남북한 비교 남한의 농지개혁은 유상매수·유상분배였지만 북조선의 토지개혁은 무상몰수·무상분배였다. 그리하여 북한의 토지개혁이 진정한 의미의 농민해방이었다는 것이 남한측 학자들의 일반적인 시각이었지만 실은 북한의 토지개혁을 정확히 관찰하지 않음에서 비롯된 착각이었다.

북조선 토지개혁법령 제3조에 “한 농가가 5정보 이상 소유한 조선인 지주의 소유농지는 몰수한다”는 규정을 흔히 남한의 농지소유 상한과 같은 것으로 보아 왔지만 실은 지주계급으로 낙인찍기 위한 정치적 신분규정이었다.

실제의 분배기준은 「토지개혁법령에 관한 세칙」 제15조에 규정된 가족별 점수제로서, 남녀별·연령별 점수를 합쳐 「가족점수」를 산출한 다음 이의 부락별 합계가 「부락점수」이다. 그리고 자작지와 소작지에 관계없이 부락의 전 농지를 「부락점수」로 나누면 1점당 면적이 산출되며, 1점당 면적을 「가족점수」로 곱하여 1호당 배분면적을 결정했다.

따라서 분배면적은 부락별로 모두 달랐다. 실례로 6·25 때 수복된 철원지

역의 경우 동송면 오덕1리의 1점당 배분면적은 1300평, 오덕2리는 800평, 외가덕리는 1000평 그리고 철원읍 홍원리는 1500평이었다. 이러한 배분원칙에 따라 46년 3월 5일부터 25일간에 전국 1만 1500개 이동별로 선출된 8만명의 농촌위원이 96만 3457정보를 67만 2755호에 획일적으로 분배했던 것이며, 이것이 소련군사령부 정치부 지도원 그로차프가 북한진주 직후에 「인민정부 수립요강」(45. 9. 14.)으로 공포한 '무상몰수 · 무상분배' 바로 그것이었다.

그리고 토지개혁법령 제5조에 "…몰수한 토지 전부는 농민에게 무상으로 영원히 양여한다"고 규정했다. 필자가 알기로는 최근까지도 이 '무상분배'에 대해 의문을 제기한 남한의 학자는 아마 없었던 것으로 알고 있지만, 실은 '무상'이 아니었다. 토지개혁법령 제10조에 "농민에게 분여된 토지는 매매치 못하며 소작주지 못하며 저당하지 못한다"고 규정했다. 그러면 처분하지 못하고 임대 및 저당도 못하고 오로지 '농사만을 지으라'라고 했을 때의 권리란 도대체 무엇이란 말인가. 그것은 한마디로 말해서 소작권 외에 다른 것이 아니다. 그리고 토지개혁 직후에 공포된 「북조선 현물세령」(46. 6. 27.) 제1조에서 "북조선 농민은 토지에 대한 일체의 조세를 면제하되…… 단 각종 곡물의 수확량의 25%(1/4)를 농업현물세로 납부한다"고 한 수확량의 1/4은 곧 소작료였다.

결국 '무상몰수 · 무상분배'는 남한에서와 같은 자작농 창설이 아니라 전 농지를 국유화한 다음 이것을 농민에게 소작을 준 국가소작제의 창설이었다.

한편 농지개혁이든 토지개혁이든 자작농체제가 일단 확립되어도 이것이 영속되는 것은 아니다. 왜냐하면 자작면적은 일단 고정되지만, 가족농을 구성하는 가족노동력은 가족의 사망과 출산 · 출가 · 전업 · 입대 등으로 계속 변동하여 자작면적과 가족노동력은 자연 괴리될 수밖에 없기 때문이다. 이것이 바로 가족농체제가 영속될 수 없는 구조적 제한성이고 유한성이다.

그러면 이 유한성에 대처할 방안은 무엇인가. 여기에는 원칙적으로 두 개의 길이 있게 된다. 그 하나는 농지의 유동성 즉 농지매매와 임대차를 허용하여 가족노동력의 변동에 따라 경영규모를 변하게 하는 것이고, 또 하나는 농업을 촌락별로 집단화 · 협동화하여 농민을 협동체의 노동자로 전환하는 방식이다. 전자가 남한의 길이었고 후자가 북한의 길이었다.

그리하여 남한에서 자작농체제를 전제한 농지개혁법하에서도 농지의 매매와 임대차가 공공연히 허용되었던 반면 북한측은 한국동란이 종식된 54년부터 58년까지 5개년계획으로 추진된 이른바 '농업집단화운동'으로 모든 농가를

지역단위 협동체로 묶어서 농민들도 식량배급을 타야 하는 노동자로 전환한 것이었다. 개혁이후 남북한의 체제변화를 요약하면 다음과 같다.

농지 · 토지개혁 이후 남북한 농업체제의 변화

농지 · 토지개혁(자작농체제) → 농지매매 · 임대차 허용 : 남한농업
농지 · 토지개혁(자작농체제) → 농업 집단화 · 노동자화 : 북한농업

오늘날 북한농업이 지방행정 단위로 관료화되어 개인적인 창의성이 말살되고 굶주림으로 상징된 모습을 낳게 한 것은 바로 '무상몰수 · 무상분배'의 위대한 덕분이었다. 그럼에도 남한의 일부 학자들은 농업의 "협업적 경영과 협업적 농지소유, 이것이 우리나라 농업과 농지제도의 당위적 모습"(유인호)이라고 하여 외쳐대면서 80 · 90년대 젊은 학생들을 선동했던 것이다.

한편 남한에 있어서 농가호수가 절대적으로 감소하기 시작한 68년 이후 소작지가 급속히 증가한 것을 학계에서는 종래의 소작지가 다시 부활한 것으로 보아 왔지만 실은 소작료 취득을 목적으로 한 기존의 소작지가 아니다. 농촌인구의 감소로 인해 농지공급은 증가하지만 농지가격이 비싸, 농업기계화에 따른 경영규모의 확대에 농지매입보다 임차가 유리하기 때문에 임차지는 계속 증가될 수밖에 없었던 것이다. 종래의 자작농체제에서 서구형 임차제로 전환하는 농업구조의 전면적인 개편과정이 오늘날 남한의 농업실정이다.

결국 남한의 농지개혁과 북한의 토지개혁은 전연 다른 것이었다. 유상매수 · 유상분배에 입각한 남한의 농지개혁이 농민에게 소유권을 확립한 자작농 창설이었던 반면 무상몰수 · 무상분배를 표방한 북한의 토지개혁은 국유화한 농지를 소작시킨 국가소작제의 창설이었다.

여담이지만 철원지역 농촌위원들의 회고를 들어 보면, 당초 '김일성'을 소련군의 '앞잡이'로 여겼다가, 막상 그의 이름으로 몽매에도 잊지 못할 농토를 무상으로 얻고 보니 감격에 북받친 나머지 "김일성 만세"가 절로 터져 나오더라는 것이다. '공자 · 맹자라도 해결할 수 없었던 토지문제를 김일성 장군이 해결'(독립신문, 1946)하니, 김일성은 일약 '민족의 태양'으로 신격화 · 카리스마화되지 않을 수 없었던 것이다.

결국 무상몰수 · 무상분배는 소비에트 1인독재를 창출하기 위한 공산화의 정치적 순서였다. 그리하여 일부 정치학자들은 46년 6월 3일에 '남한 단독정부'를

주장한 이승만의 김제발언이 남북분단을 최초로 획책했다고 비난하지만 실은 이 이전의 3월 5일자로 단행된 북조선 토지개혁이 남북북단을 고착한 최초의 조치였다.

농지의 자본화 농지개혁법 제10조는 '농지를 매수당한 지주에게는 그 희망과 능력 기타에 의하여 정부는 국가경제 발전에 유조한 사업에 우선 참획케 알선한다'고 규정함으로써 토지의 자본화를 기했지만, 김성수의 계씨였던 김연수를 비롯한 한두 명만이 성공했을 뿐 "토지자본의 산업화는 실패"(조동필)였다는 것이 학계의 정설로 되어 왔다. 그러나 대부분의 지주들이 몰락한 것은 사실이지만 그렇다고 토지자본이 산업화되지 않았던 것은 아니었으며, 이 점을 이해하려면 농지가격의 보상 시스템부터 알아야 한다.

즉 농지를 분배받은 농가가 연간수확량의 1.5배(15할)를 5년간에 걸쳐서 국가에 균분상환하고, 국가는 이것을 받아 지주에게 보상하는 5년간의 상환·보상 시스템이었다. 그리하여 정부는 지주에게 연간 보상석수를 기재한 '지가증권'을 발급했으며, 여기에 기재된 5년간의 연도별 보상석수에 곡가를 곱하면 그 해의 보상액이 산정되며, 이 기준곡가는 50년도의 정부수매가격이었다. 그러던 것이 50년 6월 25일에 발발한 한국동란으로 50년에 1석당 14.8원이던 것이, 52년에는 180.6원(12.2배), 54년에는 277.5원(18.8배) 그리고 57년에는 무려 953.1원(64.4배)에 달하였다.

이 결과 정부는 매년 농민으로부터 수납하는 양곡을 그해 그해의 법정곡가를 받고 양곡특별회계에 매각하면서도, 지주에게는 50년도의 법정곡가로 보상함에 따라 상환액과 보상액 사이에서 의외의 막대한 잉여를 취득하게 되었다. 즉 농가의 상환총액 58억 원 중 귀속농지가 33.1%, 분배농지가 66.9%로서, 이것을 조곡으로 환산하면 207만 톤으로서 97년도 법정곡가(118만 8000원/M/T)로 환산하면 무려 2459억 원에 달하며, 한국동란 때 매년 정부가 수집하는 양곡의 대략 50%를 점하는 막대한 양이었다.

귀속농지는 일본인 소유였기 때문에 상환액 19억 원 전체가 순수입이었으며, 분배농지 39억 원 중 지주에 보상한 20억 원을 제외한 18억 원이 순수입으로서, 이것이 김일성의 남침덕분에 얻게 된 의외의 횡재였다. 그리고 수입잉여 38억 중 행정비용에 15억 원(26.3%)을 지출하고도 자금이 남아 농촌개발(주로 수리사업)에 17억 원(29.2%), 일반회계에 5000만 원(9.0%)을 전입했으며, 이를 총정리하면 다음과 같다.

결국 남한의 농지개혁사업은 남한의 농지개혁을 와해시키려고 남침을 감행

한 김일성으로부터 큰 덕을 본 것이었다. 역사의 아이러니가 아닐 수 없다. "역사적 사건에는 아무도 의도하지 않은 방향으로 역사를 비틀어 놓는 성질"(H. Butterfield)이 있음을 실감하게 한다.

<표 4> 농지개혁사업특별회계의 결산총괄

단위 : 1000원, %

계정 / 세입·세출	귀속농지계정	분배농지계정	계	비고
〈비율〉 지가상환(수입)	〈33.1〉 1,934,449	〈66.9〉 3,904,795	〈100.0〉 5,839,244(100.0)	농가의 상환액
지가보상(지출)	-	2,072,392	2,072,392(35.5)	지주에 보상액
사업잉여(투자)	1,934,449	1,832,403	3,766,852(64.5)	
행 정 비 용	641,911	896,283	1,538,194(26,3)	개혁사업 비용
농 촌 투 자	975,930	724,990	1,700,920(29.2)	주로 수리개발
예 산 전 입	316,608	211,130	527,738(9.0)	정부세입

뿐만 아니라 김일성에게 덕 본 것은 비단 농지개혁만은 아니었다. 농지개혁법 제8조는 지주가 만일 「지가증권을 기업자금에 사용할 때에는 정부는 융자를 보증」하는 지주의 전업대책을 규정하였다. 이에 대해 일부 학자는 「지주옹호론」(인정식, 1949)으로 비난하였으며, 또한 보상자금을 자본화한 경우는 전주방직을 인수한 이부영과 경성방직·삼양사를 경영하던 김성수의 계씨 김연수가 고작이었다. 그리하여 "농지개혁이 봉건의 줄을 끊고 경자유전의 원칙은 세웠으나 토지자본의 산업화는 실패하였다"(조동필, 1982)고 단언하는 것이 학계의 정설이었지만 실은 이 주장도 오발탄이었다.

1·4후퇴 때 부산으로 피란간 지주들이 생계비를 조달할 목적으로 만기 전의 지가증권을 처분하려 하자, 피란정부는 이 대통령의 강력한 피란민 보호정책에 따라 귀속재산처리법 시행령 제29조의 2를 신설(51. 8. 24.)하여, 타인명의의 지가증권을 귀속재산의 불하대금으로 사용할 수 있도록 그 길을 텄다.

이것이 계기가 되어 부산 광복동거리에는 일단의 상인들이 옆구리에 손가방을 끼고서는 "증권사요! 증권사요!"를 외치면서 길거리를 누비었다. 이들이

바로 움직이는 증권회사로서 이 중에는 훗날 삼성재벌의 창설자 이병철도 끼어 있었다.

그 때까지 공인된 증권회사는 대한증권 하나뿐이던 것이 이즈음부터 고려·영남·국제·동양 등을 포함한 14개의 회사들이 난립하고 이외에 개인적인 회사들은 수를 셀 수 없을 정도였다. 피란지주들의 증권이 대량으로 방출되어 그 가격은 액면가격의 25% 내지 그 이하로 폭락하였으며, 이를 사 모아서 귀속시설의 불하대금으로 사용하면 액면가액 100%가 인정되어 액면가격의 약 4분의 3을 벌 수 있었던 원시축적의 대상이었다. 결국 지가증권은 지주들에게는 '휴지쪽'에 불과한 것이었지만 사업가들에게는 '황금의 계란'이 된 것이었다.

한국농촌경제연구원의 「농지개혁사 자료집」(1984) 제3집에 수록된 '농지대가 보상금 지불현황표'에서 귀속재산특별회계로 불입된 지가증권의 금액은 무려 10억원(9억 636만 6000원)으로서, 이것은 지주의 보상총액 20억 원의 대략 절반에 해당한다.

결국 실제적인 보상총액의 절반이 비록 보상지주의 손을 떠났지만 그러나 산업자본으로 동원된 것이었다. 귀속재산의 처분내역은 확실하지 않지만 재무부의 「재정금융의 회고」(1958)를 보면 기업체가 22억 5000만 원(50.6%), 부동산이 21억 8000만 원(49.0%), 그 외가 2000만 원(0.4%)으로서, 사업가의 손에 넘어간 지가증권의 거의 대부분은 기업체의 불하로 충당되었을 것으로 추정된다.

귀속재산의 불하에 충당된 지가증권이 비록 10억 원이었다고 해도 이것은 어디까지나 액면가액이고 자본가들은 이것을 1/4인 2억 5000만 원 이하로 취득한 것이어서 나머지 3/4 즉 7억 5000만 원 이상은 불로취득된 것이다. 결국 지가증권에 의해 자본주의의 꽃으로 일컬어지는 주식시장의 기초가 마련된 것이었다. 이런 점에서 부산 광복동거리야말로 지주와 자본가가 교체된 역사의 현장이고 또 한국자본주의 고향이라고 말할 만하다.

아울러 농지개혁에 의해 호남지주를 기반으로 한 김성수 계열의 한민당이 몰락한 반면 대구-부산을 무대로 하여 한국자본주의와 대국군이 창설됨에 의해 급기야 30년간에 걸친 영남계 군부독재가 예비되었다. 결국 농지개혁은 6·25와의 유착으로 식민지경제를 한국자본주의로 전환시켰을 뿐만 아니라 영·호남간 정치세력의 전환을 초래한 한국현대사의 한 분계선이 된 것이었다.

참 고 문 헌

김성호 외, 「**농지개혁사연구**」, **한국농촌경제연구원**, 1989.

김성호, "**농지개혁연구 -이데올로기와 권력투쟁을 중심으로-**", **국사편찬위원회**, 「**국사관논총**」, **제**25**집**, 1991.

김성호, "**韓國農業の展開論理**", **今村奈良臣編**, 「**東アジア農業の展開論理**」, **農文協**, 1994.

농지개혁사업의 실시

전 경 식*(전 농림부 지정과)

농지개혁법안의 국회심의가 한참 진행중인 1948년 12월 7일, 이승만 대통령은 중앙 방송국의 라디오 방송을 통해 국회에 법안의 조속한 통과를 강력히 요청하고, 유상매수 · 유상분배에 의한 농지개혁의 빠른 실시를 국민에게 약속했다.

농림부는 1949년 1월 4일부터 1월 28일까지 각 도청소재지에서 공청회를 열고 농지개혁 실시에 관한 현지 여론을 수렴하는 한편 정부의 시행 방침을 설명하여 국민의 협조를 당부했다. 그리고 1949년 4월 27일, 국회에서 의결된 농지개혁법안이 정부에 이송됨에 따라 농림부는 미리 준비한 「농지개혁지침」을 각 시 · 도에 시달했으며, 같은 해 5월 5일부터 3일간 농지관계관 회의(중앙 및 각 시 · 도)를 열고, 농지개혁 전담기구의 정비(각 도에 농지과, 시군읍에 농지계를 신설), 실행예산 편성(사업비 6800만 원(旧貨 圓)), 농촌 실태조사 실시, 각급 농지위원회 구성, 시행령 · 시행규칙 등 부속법령의 조속한 공포 등 당면 사항을 협의하는 등 농지개혁사업을 실시하기 위한 준비작업을 신속하게 추진하였다.

농지의 매수와 분배

분배대상 농지

농림부는 농지개혁법의 공포일(1949년 6월 21일)을 기준으로 농가 실태조

* 신한공사 근무이후 농지개혁사업 및 농지행정담당

사를 실시했다. 이 조사는 일선 관계기관을 동원하여 법정지목에 구애됨이 없이, 실제 경작에 이용하고 있는 모든 농지를 필지별로 경작농가로 하여금 신고하게 하고, 이를 각종 공부(公簿)와 대조 확인하는 방법으로 진행되었다. 조사 항목은 실 경작면적, 경작가능면적, 생산량, 가족수, 노동력 등이고, 이 조사는 농지소표(農地小票) 작성의 기초 자료가 되기도 했다.

한편, 지주에 대해서도 거주지에서 소유농지를 신고하게 하고 매수농지를 별도로 파악했다. 그러나 농촌에서는 이번의 실태조사의 신고 결과가 바로 분배농지로 확정되는 것으로 오해하는 바람에 신고 여부를 에워싸고 이해당사자(주로 지주, 경작자)간 첨예하게 대립하는 등 조사가 순조롭지만은 않았다. 어쨌든 1949년 12월 21일 농림부가 발표한 농가 실태조사 결과는 총 농지면적이 207만 정보로서 이 중 29%인 60만 정보가 분배대상면적으로 조사됐으며, 이는 1947년 말 소작면적 132만 정보1)보다 약 반 이상이 감소된 면적이었다.

분배대상지의 감소

매수 및 분배대상인 소작농지의 주된 감소 요인은 농지개혁을 예상한 지주의 토지방매(放賣)에서 비롯된 것이었다. 특히 농지방매는 과도정부입법의원(過渡政府立法議院)에서 토지개혁법이 심의되기 시작한 1947년 가을부터 본격화되고 더욱이 정부 수립 이후 국회에서 농지개혁법안이 상정되고서는 공공연한 농촌의 일반 정세로 상례화되었던 것이다. 이에 따라 소작쟁의도 매년 늘어나고 농지개혁법 공포 직전의 신문에는 당시의 쟁의양상이 이렇게 쓰여 있다.

> 토지개혁을 앞두고 소작쟁의가 다달이 부쩍 늘어나고 있다. 서울시 관할에서 취급한 금년 1월부터 5월 말까지 심의한 소작쟁의 건수는 무려 124건에 달하고 있다. 그런데 이를 월별로 보면 1월의 경우 2건에 불과하던 것이 점점 증가하여 2월엔 10건, 3월 17건, 4월 142건, 5월에는 52건으로 다달이 증가하는 경향을 보이고 있다. 이같이 쟁의가 증가하는 가장 중요한 이유로는 토지개혁을 앞두고 소지주측의 귀농자들이 늘어남과 동시에 탐욕한 지주들의 소작지 강매에 있다고 한다. 동 쟁의 내용을 보아도 소작권 계속과 소작지 인도를 소작인과 지주측에서 각각 제기하고 있는데 대부분 민사화해(民事和解)로써 해결을 보았다고 한다. 농경기를 맞이하여 날로 늘어가는 소작

1) 농림부 농지국 1951년「농지개혁통계요령」p.11 소작별경지면적표에 의함.

쟁의(爭議)를 없애기 위해서 토지개혁의 시급한 실시가 요망되는 바이다.(國都新聞 1949 . 6 . 19.)

위 신문 기사에서도 알 수 있듯이 소작지의 급격한 감소는 지주의 농지방매가 주요인이었으며 특히 경상 남·북도에서는 소작지가 절반 가량으로 줄어들었다. 더욱이 당시 국회에서 논의되고 있던 농지대가(보상 및 상환지가)가 24할안[2]이 농촌에 유포되자 이것이 지주들에게 역이용되어 토지강매를 촉진시켰던 것이다.

그렇다면 과연 매매시가는 어느 수준이었던지 일반적으로 지주에 의한 방매지가는 분배농지의 농지대가보다 훨씬 비싸다고 인식되어 왔다. 그러나 실제는 그렇지 않았다. 그 실례로 경북 칠곡군 기천면의 경우 생산량의 3분의 1을 처분하고 논 2000평을 구입한 사례가 있으며 이러한 지가 수준의 거래는 도내 어디서나 같은 현상이라는 것이다.[3] 또한 충남 서산군 근흥면을 대상으로 한 농지매매 실태조사 결과는 매매 사례 51건 중 시가의 절반 이하의 가격으로 매수한 경우가 33%(17건), 50 80%로 매수한 경우는 42%(22건)이었다.

그리고 소작지의 매매가격은 자작의 매매가격보다 30% 정도 할인되었을 뿐만 아니라 대금지불 방식도 2 3년간의 분할지불이 통용됐다. 특기할 것은 농지매매가 성립되더라도 매수자(농민)가 대금지불을 약속대로 이행하지 않을 경우 매도자(지주)로서 대금 수령을 포기하지 않을 수 없었다. 이러한 매매 실태에 비추어 볼 때 이는 지주의 농지 강매라기보다 오히려 걸매(乞賣)라는 것이 적절한 표현인 것 같다. 1946년 및 1947년에 12만 2000정보, 48년 29만 9000정보, 49년 상반기 중에 15만 8000정보, 그리고 그 이후 10개월간에 3만 1000정보 등 4년여 동안에 약 61만 정보의 막대한 농지가 공급되었다. 그러나 소작농민의 농지 구매력에는 한계가 있으며 이러한 농지의 과잉 공급은 지가의 폭락을 가져왔음은 당연했다.

지주 처분에 의한 지가는 분배지가(연 생산량의 150%)에 미치지 못했으므로 소작농민으로서는 결코 불이익은 아니었다. 결과론이기는 하나 소작지의 자작지화 현상 및 매입가격의 하락이라는 양면을 감안할 때 농지개혁 실시 이전의 지주에 의한 소작지 임의처분을 무조건 부정적으로만 인식할 필요는 없으며, 결과적으로 농지개혁은 정부에 의한 농지분배와 지주에 의한 농지방

2) 농지개혁사편찬위원회「농지개혁사」상권 1968 . p.p.426 427.
3) 농촌경제연구원「농지개혁사연구」1989. p.1001.

매의 두 가지 유형에 의해서 진행된 셈이다.

어쨌든 132만 정보의 소작지 중 반 이상이 농지개혁의 여론만으로 지동적인 개혁이 이루어졌다고 볼 수 있으며 이는 소작제도의 붕괴가 농촌 내부에서 스스로에 의해서도 일어났음을 의미한다.

서두른 농지분배

농림부는 농가 실태조사에서 밝혀진 매수, 분배대상 농지 60만 1000정보를 상대로 농지분배에 착수했다. 1950년 2월 3일 분배의 첫 단계인 농지소표(農地小票)의 작성을 각 시·도에 지시했고, 이어 2월 8일에는 토지등급별 임대가격표와 평균 수확량표를 보내 분배농지 대가(代價)를 평가하게 했으며, 한편 농지소표에 의해 작성한 농가별 분배농지 일람표를 1950년 3월 15일부터 3월 24일까지 10일간 시·읍·면사무소에서 일반에게 공람하게 했다. 이 공람 기간동안 지주 또는 경작자 등 이해관계자로부터 이의가 없으면 분배가 확정되는 것이다. 위 분배 일정이 계획대로 진행되었다면 농지개혁법의 시행령이 공포(1950년 3월 25일)되기 이전에 농지를 분배한 결과가 되며, 이와 같이 시행령이나 시행규칙 등이 공포도 되기 전에 이루어진 농지분배가 과연 합법절차에 의한 것인지의 여부를 에워싸고 후일에 국내·외 전문가들 사이에 논란이 있기는 했으나 다행히도 이해관계자로부터의 법적 시비는 별로 일어나지 않았다.

농림부는 왜 관계시행법령이 공포되기도 전에 농지분배를 서둘러 실시했을까? 이 문제를 이해하기 위해서는 당시의 상황을 알아둘 필요가 있다.

정부는 1949년 6월 21일 우여곡절 끝에 농지개혁법을 공포했다. 그러나 이 법 중에는 지가 보상, 상환률을 비롯하여 규정간의 논리적 모순과 잘못된 규정이 있었으므로 정부는 즉각 개정 법률안을 국회에 제출했다. 1949년 7월 1일 제4회 임시국회에 상정된 개정법안의 국회 통과를 정부로서는 낙관했고, 또한 이 때는 이미 후속절차법(시행령·시행규칙 등)도 관계부처간 협의를 끝내고 공포절차만 남겨 놓고 있는 상태였다. 때문에 1950년에 들어서면서 각 시·도는 즉각 농지분배에 착수할 수 있도록 모든 행정상의 준비를 완료하고 상부의 지시만 기다리고 있었으며 더욱이 농림부로서는 농지개혁사업이 순조롭게 추진되려면 농지분배는 늦어도 보리수확과 모내기작업이 시작되는 6월 이전에 끝마쳐야만 했던 것이다. 결과론이기는 하나 이때 농지의 분배가

강행되지 않았더라면 그 뒤에 곧바로 들이닥친 6·25전쟁으로 전시하의 농촌은 북한의 선동에 의해서 심각한 사상적 동요에 휘말리게 되었을 것이다. 뿐만 아니라 3년여간의 전쟁에 의하여 농지개혁이 전면적으로 보류되거나 유산되는 등 새로운 국면에 봉착하였을지도 알 수 없는 일이었다.

분배농지의 포기와 폐기

분배를 받은 농지는 농지대가의 상환을 완료할 때까지는 매매, 증여 등 그 소유권의 처분을 할 수 없다. 그러나 수배농가의 절가(絶家), 전업(轉業), 이사 등으로 이농하여 사실상 수배권을 포기한 농지, 이른바 포기농지는 그 포기 이유가 거의 고율의 현곡상환을 감당할 수 없어서 어쩔 수 없이 포기한다는 것이고, 그 밖에 토질불량, 농업 용수부족, 교통불편 등 경작 여건의 불량을 포기 이유로 하고 있다.

포기농지는 6·25전쟁의 전화(戰禍)와 1951년과 1952년의 잇따른 흉작으로 극심한 식량난에 시달리고 있던 시기에 수배포기가 성행한 사실은 과중한 현곡 상황의 강행에 대한 농민들의 반발로서 현금상환을 이룩하기 위한 최후 수단이기도 했다. 이러한 포기농지의 처리 방법은 각 도마다 다소 차이가 있었다. 경상남도는 포기신청을 접수하여 포기 사유가 타당할 때는 재분배 기간(1년)이 경과한 후에 금납상환을 허용했으며, 경상북도의 경우도 경남과 거의 비슷하다. 다만, 시·읍·면 농지위원회의 의견을 들어 금납을 허용하는 점이 달랐다.

분배농지의 포기 사태는 정상이 회복되면서 차차 줄어들었다. 1958년 5월 말의 포기면적은 4만 736정보로서 분배면적의 약 6.8%에 해당한 큰 면적이나 위에서 밝힌 바와 같이 금납상환을 허용함으로써 실제로는 대부분의 포기농지가 포기한 농가에게 되돌아갔기 때문에 타인에게 재분배한 사례는 얼마 되지 않았다. 이런 결과는 수배포기가 금납상환을 위한 수순이라는 인식이 일반화된 것도 사실이었다.

분배농지가 천재지변에 인한 유실, 매몰, 황폐화 등으로 수배농가 자력으로서 복구될 가망이 없는 농지를 폐기농지라 했다. 폐기농지는 주로 1956년 9월에 엄습한 태풍 사라호의 피해로 인해 많이 발생했다. 경작 불능(不能)의 폐기농지는 그 수배농가에게 기납(旣納) 상환액을 반환하고 상환 대장에서 삭제 정리했다. 1960년 12월 말 당시의 폐기농지면적은 2387정보로서 이 토

지는 농림부 소관의 국유지로 처리되었다.

다년성 식물 재배 농지의 경매

다년성 식물 재배 농지의 분배 및 평가 방법은 일반 농지(논·밭)와는 달리 특례 규정의 적용을 받았다. 즉 과수원, 모포장, 뽕밭, 인삼포 등 숙근성 작물의 재배지는 시가에 의해서 처분하며, 그 방법은 경매입찰방식에 따랐다. 일방적으로 다년성 재배지는 포지, 입목, 건물 및 부속시설과 비품 등으로 구성되는 영농체이므로 이들을 각각 분리해서 처분할 수 없을 뿐만 아니라 그 평가도 구성 각체의 사정기준(査定基準)에 따라 달랐다. 첫째, 입목의 식재거리가 각각 다르고 나무의 수도 포지면적에 비례되지 않는데다가 수령(樹齡) 또한 일정하지 않고, 둘째, 포지와 입목의 소유자가 다를 수 있고, 셋째, 부속시설 및 비품의 규격 등이 일정하지 않으며, 넷째, 건물의 규모, 구조, 용도와 그 내용연수도 각양각색이기 때문이다.[4)]

다년성 식물 재배 농지의 수분배자, 즉 낙찰받는 우선 순위자는, ①당해 농지의 관리인, 단 귀속 농지의 경우는 그 임차인 ②자영하고자 하는 그 농지의 소유자 ③농지를 매수당하는 지주 ④기타 자영하고자 하는 자, 등의 순서이었다.

그런데 위 ②순위의 '그 농지의 소유자', 즉 경매 대상 농지의 소유자(지주)에게 2위의 우선 순위를 주는 데는 문제가 있었다. 왜냐하면 낙찰가격이 곧 지주에 대한 보상액이므로 자기가 낙찰받으려면 다른 입찰자보다 훨씬 높은 가격에 입찰하여 다시 차지할 수 있고, 설사 낙찰받지 못한다 하더라도 사정위원회의 평가액보다 훨씬 높은 보상액을 받을 수 있기 때문이다. 물론 부적당한 입찰가격에 대해서는 매각거부 등의 법적 장치가 있기는 하나 이것 역시 사정가격보다 낮은 경우에만 해당하며 사정가격(예정가격) 이상의 입찰액에 대해서는 아무리 부적당하고 높은 가격이라 하더라도 이에 제동을 걸 아무런 법적 장치가 없었다. 따라서 이와 같이 원지주를 참여하게 한 입찰 제도는 경자유전의 농지개혁 기본 정신에 어긋난 제도라 비난받아 마땅할 것이며, 아래 신문 기사는 그 대표적인 사례이다.

4) 농림부「한국의 농지개혁」1966. p.10, 11.

백모 씨는 고급 주택지로 손꼽히는 서울 종로구 명륜동 1가에 1673평의 앵두밭을 갖고 있었다. 1953년, 김모 씨에게 20만 환을 받아 이 토지의 관리권을 넘겼다. 다년성 식물재배 농지의 분배 문제가 대두되자 지주는 이 계약을 전세(前貰) 계약이라고 주장하는데 반해 관리인은 10년간의 소작 계약이므로 분배 대상이 된다고 주장하면서 농지 분배를 신청했다. 1957년, 관할 성북구청은 앵두밭은 다년성 식물 재배지이므로 당연히 분배대상이 된다고 해석하여 지주, 관리인 모두 참가하게 한 가운데 공개 경쟁 입찰에 부쳤다. 그 결과 지주는 정부 사정 가격 170만 환(圜)을 훨씬 넘은 4500만 환에 입찰하여 350만 환에 입찰한 관리인은 매수를 포기할 수밖에 없었으므로 결국 지주에게 낙찰되었다. 그러나 이 경매 결과에 대하여 원 지주는 입찰 자격이 없다는 관리인의 이의신청이 받아들여졌다. 이에 따라 서울시농지위원회는 이 토지를 일반농지로 인정하고 관리인에게 분배했다. 이에 대하여 원 지주는 1962년 12월과 1970년 4월에 다년성 식물재배 농지를 일반농지로 인정하여 분배한 것은 무효이므로 이에 따른 소유권 등기를 말소하라는 소송을 제기하여 결국 대법원에서 승소했다.(경향신문 1973. 10. 1.)

1958년 8월 농림부가 발표한 다년성 식물 재배 농지의 총분배(경매) 면적은 3387정보이며, 이 중 귀속농지가 3263정보이고 매수농지는 총면적의 3.6%인 124정보에 불과했다. 이러한 결과는 위에서 밝힌 바와 같이 원소유자가 경매, 입찰에 참가할 수 있는 불합리하고 실효성이 없는 경매 제도하에서는 당연한 귀결이었던 것이다.

매수 및 분배대상 제외 농지

제외농지의 유형

농지개혁법의 관계규정[5]에 의해서 매수 및 분배대상에서 제외되는 농지는 법정요건을 갖추고 있으면 자동적으로 제외되는 것과 정부의 인허, 확인 등 행정 처분을 받아야 제외되는 것 등 두 가지의 유형으로 구분된다.

전자의 경우는, 3정보 미만의 자경 또는 자영하는 농지와 비농가 소유의 소규모(500평 이내)의 가정원예지(家庭園藝地), 미완성(법 공포일 현재) 개간지,

5) 농지개혁법 제6조, 동법시행령 제6조, 제7조, 제9조, 제11조 동법시행규칙 제8조, 제9조, 제10조, 제11조, 제12조.

간척지와 새로(법 공포일 이후) 개간·간척한 농지 등이며, 후자의 경우는, 정부·공공단체 및 교육기관 등의 소유로서 농림부장관이 그 사용목적의 변경(變更)을 인허한 농지와 학술, 연구 등 특수한 목적에 사용하기 위하여 농림부 장관이 인허한 농지, 공인된 학교(유치원 포함), 종교단체 및 후생기관(고아원·양로원 등)의 소유로서 농림부장관이 자경농지임을 확인한 농지와 분묘를 수호하기 위한 위토(位土)로서 묘당 600평의 범위 내에서 시장, 군수가 기존위토(旣存位土)임을 확인한 농지 등이었다.

그런데 전자의 경우, 분배제외 농지의 법적 개념이 뚜렷함에도 이를 결정하기까지에는 대상농지의 해당 여부를 에워싸고 이해당사자간에 엇갈린 주장과 반목이 끊이지 않았으며, 특히 자영[6]농지의 경우 농지위원회의 조정을 필요로 하는 이의 사건이 가장 많이 분출되었다.

그리고 정부의 인허 및 확인을 요하는 후자의 경우는 그 법정 신청기한이 1950년 4월 28일부터 20일 이내였다. 이처럼 신청기간을 짧게 규정한 이유는 농지분배의 조속한 진행을 위해 매수분배대상 제외처분을 서둘러 매듭지어야 했기 때문이었다. 하지만 이런 문제들은 6·25전쟁의 발발로 중단되고 말았다. 정부가 부산에 천도한 후인 1951년 6월경부터 인허 사무가 재개되었으나 신청 건수가 비교적 많은 서울, 경기 및 강원도 관내는 수복이 지연되고, 또한 신청기관의 복귀가 더욱 늦어져 그 사이에 신청 대상지를 가분배(假分配)라는 형식으로 경작자에게 조건부 분배가 이루어져 이의 사후 처리에는 번거로움과 민원을 유발, 많은 뒤탈을 겪어야 했다.

사용목적변경 농지

공용(公用), 공공용(公共用) 시설용지는 공설운동장, 학교부지, 학교실습지, 국방용지, 도시계획지, 도로, 수로, 저수지 및 발전소 용지와 그 예정지로서 법 공포일부터 3년 이내에 실시할 수 있는 것에 한해 농림부장관이 인허 여부를 심사 결정했다. 그런데 대상시설 중 농지인 학교실습지는 사용목적의 변경이 아니므로 대상이 될 수 없으나 국회의 법 심의과정에서 모의원의 착각에 의해서 사입된 것이라 한다. 그리고 도시계획지는 그 신청대상의 범위

6) 한국농촌경제연구원「농지개혁사연구」1989. p.632, 633.
농림부「농지개혁지침」1950. p.67.

를 놓고 농림부와 신청기관 사이에 많은 견해 차이를 보였다. 도시계획지는 도시계획법 제2조에 의한 시설, 즉 도로, 주차장, 상 · 하수도, 공원, 시장, 운동장 등 시설에 편입되는 부지에 국한된다는 농림부의 견해에 반해서 신청기관이나 그 감독부처는 도시계획 구역 내의 전 농지가 대상이 된다고 주장하여 쉽사리 결말을 내지 못했다. 1950년 6월 13일 농림부가 각 시 · 도에 '실제에 있어서 농지개혁 실시로 인하여 도시계획에 지장을 줄 아무런 이유가 없다. 다만, 문제되는 것은 지주와 소작인간의 이해관계로 인한 소유권의 귀착문제로서 그 취급 여하에 따라 정치적 · 사회적으로 큰 혼란을 야기할 우려가 있을 것이다'라고 지시한 내용에 그것이 잘 나타나 있다.

도시계획지의 농지 사용목적변경 인허신청과 관련된 사례로 서울특별시의 경우를 살펴보자.

서울특별시는 옛 경성부(京城府) 관내의 전 농지 819정보를 도시계획지로 보고 인허신청을 했다. 이에 대하여 농림부는 신청대상지는 실제 도시계획 시설용지로 편입될 부분에 한정할 것을 지시하고 신청서류를 되돌려 보냈다. 그러나 서울시는 이에 굴하지 않고 옛 경성부 전역의 농지 전부를 계속 고집했으며, 농림부는 서울이 수도인 점을 감안, 현실적으로 시가지화가 된 지역은 일괄 인허하겠다는 조정안을 제시했다. 그러나 서울시가 이것마저 수락하지 않아 농림부는 마침내 불인허처분하고 말았다.

한편 서울시는 인허신청을 하기 전에 이미 대상지역의 현실농지를 경작농민에게 가(假)분배를 하고 가상환을 수납하고 있었다. 이러한 모순된 서울시의 조치 때문에 도시계획지의 인허 여부를 에워싸고 지주와 농민 사이에 갈등이 깊어 가기만 했다. 관계농민들은 서울시농지대책위원회(대표 진영하)를 결성하여 조직적으로 불인허처분을 요구하는 투쟁에 나섰으며 지주측도 이에 대항하여 서울시지주대책위원회(대표 허은)를 조직하여 가분배를 최소하고 도시계획지의 사용목적변경을 인허할 것을 요구하는 운동을 벌이면서 한편으로는 경작농민을 상대로 토지인도청구소송을 제기했다. 이처럼 인허 여부를 둘러싼 관계기관의 대립이 사회적인 문제로 전개되기에 이르렀다. 숱한 진통끝에 결국 이 사건은 농림부의 불인허처분과 동시에 가분배를 정분배로 전환함으로써 일단 매듭지어졌다.

그러나 이 사건의 처리 결과는 바로 부작용이 불거지기 시작했다. 특히 구획정리사업 완료지구(환지예정지)의 48정보까지 분배됨으로써 이 토지의 수배자는 환지 등기의 대상이 될 수 없으므로 소유권 이전 등기의 길이 막히게

되었으며, 또한 이러한 토지의 분배의 효력에 대한 법적 시비가 증폭되는 등 복잡한 후유증을 남겼다.

위 사례에서 보는 바와 같이 공공기관간의 마찰에 곁들여 발생하는 이해당사자간의 분쟁은 공용, 공공용지의 사용목적변경 인허처리 과정에서 공통적으로 일어나는 현상이었다.

학교, 종교단체 등의 자경농지

공인된 학교(각급 공·사립 학교 및 유치원), 종교단체(불교·기독교 등 문교부장관이 인정하는 종교단체), 후생기관(고아원·양로원 등) 등이 직접 경작하고 있는 농지는 농림부장관으로부터 그 사실을 확인받으면 매수 및 분배대상에서 제외됐다.

이러한 기관이나 단체의 소유로서 거기에 속해 있는 사람들이 경작하고 있는 이른바 '자경 이내의 농지' 는 일반농가의 자경지와 뚜렷이 구별지었다. 왜냐하면 기관이나 단체는 농가가 아니므로 원칙적으로 농지를 소유할 자격이 없을 뿐만 아니라 농업 경영을 목적으로 경작하고 있는 것도 아니기 때문이다. 그러나 이러한 소유농지를 농지개혁에 의해서 일시에 상실하게 되면 그 기관이나 단체의 경영 및 운영에 큰 지장을 초래할 뿐만 아니라 그 존립에까지 영향을 미치게 되므로 이와 같은 자경농지는 분배대상에서 제외하여 계속 유지하도록 배려한 제도였다.

1968년 말 현재의 자경농지 확인실적은 총확인 건수 917건에 520정보(사찰자경농지 제외)였다.

사찰자경농지

자경농지의 확인 과정에서 특이하게 처리된 사찰자경농지는 본래 사찰의 소유였다가 농지개혁으로 소작농민에게 분배된 것을 그 분배를 취소하고 변칙적으로 자경농지의 확인절차를 적용하여 사찰에 반환하게 한 사례다. 이 처리경위는 대략 이런 것이었다.

원래 우리 나라 사찰의 기본적인 유지재원은 대체로 신도들이 시주(기부)한 불공답(佛供畓)에서 나오는 소작료에 의존하고 있었다. 이 논·밭을 농지개혁으로 일시에 잃게 되자 사찰 유지는커녕 승려들의 생계마저도 어렵게 되었다. 상황이 이렇게 되자 승려 신분으로 문교부장관을 지낸 김법린(金法麟)

을 비롯한 불교계의 지도자들은 기회가 있을 때마다 대통령과 정부요로에 사찰농지의 반환을 진정했다. 그 결과 사찰보호에 관한 이승만 대통령의 지시(당시에는 「유시」라 했다)가 국무회의에서 의결되었다. 유시내용은, 「사찰보호 특히 부동산 처분으로 인한 재원고갈(財源枯渴) 문제 등 사찰유지에 관한 대책을 강구하라」(1952. 4. 1. 제25차 국무회의), 「사찰에 대하여는 자경할 수 있는 정도의 일정한 농토를 반환하는 등의 방법으로 사찰보호를 기하라」(1952. 12. 15. 제109차 국무회의) 등이었다.

이와 같은 대통령의 지시가 자주 하달되었으나 이 지시를 이행하자니 법률에 어긋나기 때문에 주무부인 농림부로서도 이에 대한 해법을 찾지 못한 채 고심하고 있었다. 이러던 중 1953년 5월 4일 이승만 대통령은 문안을 직접 구술한 다음과 같은 담화를 발표하여 사찰 농지의 반환 방법을 제시하고 그 실행을 강력히 촉구했다.

> 사찰을 보호, 유지하자 !
>
> 나라마다 사찰과 교회 등 건물은 그 나라 문화재를 유전(遺傳)하는 국보(國寶)이므로 종교상 관계는 막론하고 누구나 다 공유물을 보호라는 직책이 있는 것인데 우리 나라에서는 농지개혁법이 실시된 이후 사찰에 소속한 전, 답을 다 국가에서 매수해서 농민에게 나누어주었으므로 그 절의 중들은 먹을 것이 없어 다 흩어져 버리고 몇백 년 된 문명의 유전물(遺傳物)을 다 포기하게 되었다.…(중략)… 이 모든 사찰을 구호하려면 먼저 각 사찰의 소속으로 그 절 접경에 있어서 중들이 자농(自農)으로 일꾼을 한둘 얻어서 그 안에서 농사지어 살 수 있는 땅을 정부에서 도로 내주어 중들이 농사해서 살 수 있게 만들어 주어야 결딴난 건물을 보호라도 하는 사람들이 있겠고…(중략)… 그러니 토지들을 이전에 사서 이미 농사짓는 사람들에게 이것을 알려주고 그 사람들에게 받은 돈은 되돌려 주고 이 땅을 사찰에 물려주되 그 토지는 앞으로 국유물(國有物)로 해서 어디 팔거나 양도하지 못하도록 해야 할 것이다. 만일 그 절에 가서 살며 경작할 중이 없다면 정부에서 속인(俗人)이라도 얻어서 사찰을 보호하도록 해 주어야 될 것이다.…(후략)…

농림부는 법의 테두리를 크게 벗어나지 않는 범위에서 「사찰자경농지사정요령」[7]을 제정, 1953년 7월 6일에 농림, 내무, 문교의 3부장관 연명으로 각

7) 사찰자경농지사정 요령
자경농지로 인정할 수 있는 농지.
①농지개혁법공포전(1949. 6. 21.이전)의 사찰소유농지.
②이해관계자(경작자)의 포기승낙한 농지.
③사찰소재지로부터 2km 이내에 있는 농지.

도에 이 요령의 시행을 강력히 지시했다. 그러나 지가상환까지 하고 있는 분배농지를 포기하게 하는 것을 쉬운 일이 아니었다. 따라서 이를 위해서는 다소 강제적 수단을 동원할 수밖에 없었다. 그 일례로서 1953년 7월 27일 불교중앙총무원장 이종욱(李鐘郁)이 각 사찰 주지에게 보낸 공문에 잘 나타나 있다.

> …포기 승낙서는 현 경작자별로 별지에 날인을 받되 만일 그들이 불응 시에는 소활 지소장에게 그 전말을 상세히 진술하여 경찰에서 적절한 방법으로 경작자로부터 날인을 받아 달라고 신고할 것.
>
> 경작자가 불응할 시 조치할 것은 기히 내무부를 통하여 또는 당원에서 직접 전국각지 경찰서장에게 무위(無違) 시달된 것이니 양지할 것.

이러한 강압적 방법에 의한 경작(수분배) 포기는 후일 소송에서 공권력 등에 의해 강제된 포기는 그 효력이 없다는 판결[8)]까지 나와 적지 않은 후유증을 남기게 되었다.

위 경위에서 보듯이 이승만 대통령은 신앙은 기독교임에도 불교에도 깊은 관심을 갖고 있었으며 특히 문화재보존에 대해서는 강한 집념을 보였고 사찰의 자경농지 반환만 해도 담당비서관으로 하여금 매일 그 진행 상황의 보고를 받아 이를 챙기는 정도였다.

어쨌든 강력한 권력에 의해 다소 강제적으로 진행된 사찰농지의 반환조치는 1954년 말에 매듭을 지었으며, 그 실적은 225개 사찰의 신청면적 874정보 중 772정보가 사찰자경농지로 확인되어 사찰에 반환되었다.

위토(位土)

분묘를 수호하기 위해 마련된 기존 위토로서 이전부터 소작료를 징수하지 않았던 농지는 묘(墓) 1위(位)당 2단보(600평)까지는 매수 및 분배대상에서 제외되었다. 즉 위토가 분배대상에서 제외되려면, 첫째 분묘를 수호한다는 목적, 둘째 소작료를 내지 않은 대신 제수물(祭需物)의 제공과 분묘 관리를 위한 노동력은 제공한다는 특수계약적 관계, 셋째 기존위토라는 사실, 넷째 1묘당 600평 이내라는 보유한도 등 네 가지 요건을 갖추어야 한다.

---

8) 66다2366 대법원판결(1967. 1. 31.)
67다2879 대법원판결(1968. 2. 27.)

그런데 이러한 위토제도는 어느 나라 농지개혁에도 찾아볼 수 없는 것으로 우리 고유의 습속을 제도화한 것이라 할 수 있겠으나, 이 위토는 당초 정부안에는 없던 것이 국회 심의과정에서 일부 유림출신 의원의 주장에 의해 삽입된 것으로 이 규정의 사입 여부를 둘러싸고 찬・반 토론이 치열하게 전개되기도 했다. 또한 위토의 확인 과정에서도 많은 문제가 발생했다. 개인의 가족묘의 위토 외에도 종중(宗中), 사당, 서원 등 여러 가지 형태의 기존위토의 문제에서부터 위토의 사후 관리에 관한 사항, 예컨대 수호인(경작자)의 변경, 묘주의 위토자경, 위토의 이전, 위토의 폐지 등 하나같이 복잡한 문제를 낳았다. 따라서 위토에 관한 분쟁이 숱하게 일어나 농지위원회의 조정으로도 해결하지 못해 소송으로 연장되는 경우가 많았다.

이처럼 위토를 매수 및 분배대상에서 제외한 조치가 그 처리과정에서 많은 문제점을 드러내게 되었으며, 심지어 위토가 소작지를 은폐하는 수단으로 이용되고 있다는 강한 비판을 받기도 했다. 어쨌거나 1968년에 조사된 위토 확인 상황은 모두 33만 2605건에 그 면적은 6만 6241정보로서, 이는 당시 총경지면적 207만 정보의 약 3%에 해당하는 광대한 면적이었다.

현곡상환과 현금상환

현곡상환의 강행

분배농지의 농지대가상환은 5년간 균분해서 매년 정부가 지정하는 현곡 또는 현금으로 납부하게 되어 있다(법13조). 그러나 특별한 경우 이외는 현곡상환을 원칙으로 했다. 정부가 현곡상환을 원칙으로 하게 된 정책적 이유는 첫째, 관수양곡의 절대량이 부족한데다가 때마침 일어난 6・25전쟁을 수행하기 위해서는 막대한 군량이 확보되어야 한다. 둘째, 양곡을 시가로 매입하게 되면, 물가 변동에 따라 복잡한 절차와 과정을 거쳐야 한다. 셋째는, 인플레이션을 막는데 도움이 된다 등이었다.[9] 그 밖에도 정부의 입장에서는 현곡수납이 어느 면으로 보나 유리했으며 다만 현곡상환은 그 해의 작황에 따라 수납에 영향을 받기 때문에 체납의 원인이 되기도 했으나 현곡상환은 안전적 국가식량확보의 밑거름이 되어 양곡 정책의 원활한 운영에 기여했던 것이다.

9) 농림부「농림행정개관」p.136.

그러나 반면에 대다수의 수배농가로서는 현곡상환이 현금상환보다 훨씬 큰 부담이었으며 어쨌든 현곡상환의 일방적 강요는 영세한 농민의 희생을 지렛대로 삼았던 것이 사실이고 농지개혁이 목적하는 농가경제의 자립이나 농민생활의 향상과는 걸맞지 않은 정책방향이라는 강한 비판을 받기도 했다.

현곡상환의 수납

현곡상환은 특수한 농지[10]를 제외하고는 곡물의 수확기에 따라 연 2회에 걸쳐 수납했다. 밭작물과 답리작에 대해서는 보리류 등 잡곡의 수확기인 6, 7월에 수납하여, 이를 하곡수납이라 했으며, 논작물은 10월 중·하순부터 12월에 걸쳐 벼 위주로 수납하여 이를 추곡수납이라 했다. 이처럼 추·하곡으로 나눠서 수납한 것은 농가로 하여금 자가식량이 확보에 도움을 주고 상환부담을 덜어주기 위한 것이었으며, 수납기관으로서도 분산수납으로 상환효율을 높이기 위해서였다.

한편, 소채 또는 특용작물 등의 밭작물을 재배한 농가는 상환을 위해 지정된 곡물을 사다가 납입할 수밖에 없어 보리류가 생산되지 않는 지역의 농가는 필요한 곡물을 그 생산지에서 공동구입하여 납입하기도 했다. 이런 경우에는 생산지(구입지)에 수납장소를 옮겨 수납[11]함으로써 농민들이 운반해야 하는 번거로움을 덜어 주었다. 하지만 이것 때문에 수납기관(분배한 시·읍·면)과 현곡보관 시·읍·면 사이에 그 상환실적을 가지고 마찰이 일어나는 촌극이 벌어지기도 했다.

상환곡수납과 토지수특세 징수

현곡을 수납함에 있어 무엇보다 장애가 된 것은 정부관리양곡의 확보를 위한 여러 가지 종류의 현곡수납정책이었다. 특히 1951년 9월에 제정된 임시토지수특세법[12]은 상환곡수납에 결정적인 영향을 미쳤다. 이 법은 토지수특에 대한 조세를 현물로 내도록 정하고 있다. 따라서 그 징수에 상환곡수납과 경

10) 한국농촌경제연구원「농지개혁사연구」1989 . p.672 674.
11) 한국농촌경제연구원「농지개혁사관계자료집」제2집 p.260.
자료번호 3-8-45(56. 7. 16.).
12) 농수산부「한국양정사」1978. p.247.

합을 면할 수 없다. 더구나 세금은 체납하면 사정 볼 것 없이 납세 의무자의 현물을 압류하는 등의 강제수단을 동원할 수 있으나 상환곡미납의 경우는 기껏해야 악질 다량미납자에 대하여 분배조건 불이행을 이유로 그 분배농지의 반환청구소송[13]을 제기하는 사법절차밖에는 다른 제재수단이 없었다. 때문에 수배농가의 입장에서는 당연히 현곡압류를 피하기 위해 수특세부터 내고 상환곡은 그 이후의 문제로 여기게 되었다. 게다가 추·하곡 수납기에는 토지수특세 외에도 농민이 양곡으로 갚아야 하는 「양(糧) 비(肥) 교환제도」[14]를 비롯해서 대여양곡과 교환양곡의 회수 등 현곡을 필요로 하는 제도가 너무 많아 농가로서는 이를 감당할 수 없는 실정이었다. 이것이 결국 상환곡수납을 어렵게 하고 아울러 농지개혁사업의 종결을 지연케 한 근본적인 원인이었다.

현금상환의 특례

위에서 밝혔듯이 정부의 정책적 필요에 의해 현곡상환이 강행되는 가운데에서도 예외적으로 현금 및 지가증권상환이 허용되는 경우가 있었다.

물론 수배농가로서는 현금상환이 현곡상환보다 모든 면에서 유리함은 두말할 나위가 없으며 이는 바로 특혜였다. 대금납에 적용되는 정부관리양곡 매입가격(법정곡가)은 시가(市價)보다 훨씬 낮았기 때문이다. 법정 상환기간 5년의 평균 법정곡가는 시가의 52.8%에 불과했다. 따라서 현금납의 경우는 현곡상환량의 절반만으로도 상환을 마칠 수 있다. 뿐만 아니라 현곡납의 경우와 같이 포장, 운반, 검사 등의 번거로운 과정을 거칠 필요가 없고 시간과 노력도 절약된다. 이러한 사실 때문에 농민들은 한결같이 현금상환을 요구했다.

1953년부터 일부 도지사 또는 농림부장관의 승인을 받았을 경우는 현금 및 지가증권 상환을 선별적으로 허용하도록 그 방향을 다소 수정했다. 당시 국회에서는 농림위원회 소속위원 전원이 제안한 농지대가상환을 현금납으로 단일화하는 내용의 농지개혁법 개정안이 상정되어 심의 중이었기 때문에 이 개정안의 국회 통과를 막기 위해서는 정부가 현금납 허용의 범위를 다소 확대할 필요가 있었고, 현금납 확대에 따른 상환질서를 확립하기 위해서는 엄격한 승인제로 하지 않을 수 없었다.

13) 한국농촌경제연구원「농지개혁사연구」1989. p.875.
14) 한국농촌경제연구원「한국농정40년사」권 1989. p.36.

농지대가의 금납승인대상 분배농지는, 공용·공공용지로 편입된 농지, 농지를 매수당한 지주가 다른 농지를 분배받았을 경우의 농지, 사찰자경농지로 확인된 농지, 포기농지를 재분배한 농지, 광물 채집 등으로 생산성이 두드러지게 떨어진 농지, 귀속농지로서 사용목적변경을 인허한 농지, 법 공포 전에 지주로부터 매수했음에도 분배된 농지, 6·25전쟁 후 민통선(民統線) 이북으로 편입되어 출입경작을 하고 있는 농지, 고율의 임대등급이 시정되지 않는 농지, 상습 침수지로서 생산성이 불량한 농지 등[15]의 농지에 국한됐다.

현금상환의 승인절차는 위에 열거한 농지에 따라 다소 차이가 있었지만 대체로 다음의 두 가지의 절차에 의해 처리됐다. 그 하나는 일시상환의 승인신청을 할 때 현금 또는 지가증권으로 신청하는 방법과 또 하나는 금납승인신청이다.

금납신청이 각급 행정관서의 심사를 거치는 동안 상당량이 부적격 판정을 받아 금납대상에서 제외되고 농림부의 최종 사정에서도 다시 상당수가 탈락했다. 그 예로 1959년 2월 농림부가 처리한 금납신청사정조서[16]에 의하면 각 시·도가 상신한 적격량의 21%가 승인에서 제외하고 있는 사실을 보더라도 금납승인에 매우 인색했음을 보여주고 있다.

현금상환을 위한 법개정

1952년에 극심한 한해를 겪게 되자 국회농림위원회는 동년 9월 6일 현곡상환을 폐지하고 현금상환으로 단일화하기 위한 농지개혁법 개정안을 발의했다. 위원장 박정근(朴定根) 의원의 제안 설명 요지는 아래와 같다.

상환액의 현곡수납은 토지수특세의 현곡납입과 겹쳐 수배농가로서는 감당할 수 없는 큰 부담이다. 이를 대금수납으로 하면 농가의 부담을 크게 줄일 수 있다. 왜냐하면 법정곡가는 시가의 절반도 안 되기 때문이다. 금납제는 양곡수급계획에 지장을 초래한다고 염려하지만 그 점에 관해서는 농림위원회로서도 대책이 있어 이 개정안을 제안한 것이다.

이 개정법률안은 동년 9월 19일에 국회를 통과하고 정부에 이송되었다. 그러나 정부는 상환액을 금납으로 한정하게 되면 양곡수급에 차질이 있다는 등

15) 한국농촌경제연구원「농지개혁사관계자료집」제2집 1984 . p.225 273.
16) 한국농촌경제연구원「농지개혁사연구」1989 . p.701.

몇 가지 이유를 들어 거부권을 행사, 이 개정안을 국회에 되돌려 보냈다.

1952년 11월 17일 국회는 환송된 이 개정안을 본회의에 상정, 토의 없이 가부를 다시 표결에 부친 결과 재석 의원의 3분의 2에 미달되어 이 개정법안은 폐기됐다.

1953년 7월 10일 국회 본회의에서 국회농림위원회는 지난 해 폐기된 농지개혁법 개정안과 같은 내용의 개정안을 상정했다. 박정근 위원장은 다시 제안하게 된 경위와 이유를 이렇게 설명하고 있다.

이 법안은 작년 재의에서 단 한 표의 차로 부결되어 폐기되었던 금납상환을 위한 개정법안이다. 농림부장관(愼重穆)이 농림위에서 '수배농가들은 수확량의 70% 이상을 세금과 상환곡에 충당함으로써 농민의 부담이 과중하다'고 시인했으며, 또한 정부의 반대 이유인 식량수급에 관해서도 부족량의 수입 등의 대책이 있음을 암시한 바 있고 농림위원회에서도 식량수급에 대안을 제시할 수 있다.

위의 제안 설명이 있은 후 법안 심의에 들어가 제안자측인 농림위 소속 위원과 그 외의 의원간의 토론은 금납제에 대한 찬·반 토론이 아니라 심의 절차상의 문제였다. 즉 이 법안이 정부에 의해 거부된 전례에 비추어 먼저 정부측(농림부, 기획처, 재무부)의 의견을 들은 후에 심의하자는 주장과 그럴 필요없이 국회가 주체적으로 심의, 결정하자는 제안자측의 주장이 맞섰으나 후자의 동의가 가결되어 정부에 이송되었다. 그러나 정부는 이 법안 역시 전번의 경우와 같은 이유로 거부권을 행사, 동년 7월 23일에 국회로 되돌려 보냈다.

국회는 동년 11월 24일, 본회의에 정부로부터 환송된 개정법안을 상정했다. 환송된 법안의 재의(再議)는 무기명으로 투표가 이루어져 이번에는 재석 의원 3분의 2 이상의 찬성으로 가결되어 마침내 법률로서 확정되었다.

정부는 법률로 확정된 농지개혁법 개정법률을 5년여 동안 공포하지 않고 있다가 4·19혁명 이후 민주당정부 당시인 1960년 10월 13일에 법률 제561호로 공포하였다. 그러나 이 때는 총상환량(상환불능량 포함)의 97%가 수납되어 미상환량은 3%에 불과하고 이 미납량도 전면 금납이 허용되고 있었다. 그리고 양곡 수급에 있어서도 상환곡의 물량은 수급에 별 영향이 없으며 따라서 개정법률의 공포는 실질적으로 아무런 의미가 없고 형식적인 것에 불과했다.

지가증권(地價證券)

지가증권의 효력

지가증권은 농지를 국가에 매수당한 지주에게 교부하는 일종의 유가증권이라고 농지개혁법이 규정하고 있다.17) 증권 액면은 현곡수량(石, 斗, 升)으로 표시되며 이는 화폐가치의 변동과 무관하게 실질적 보상가치를 유지하기 위해 단일수량 환산 석수(石數)로 표시한 것이다.

지가증권이 유가증권으로서의 효력이 있다는 것은 귀속재산처리법에 의거 지가 증권으로 귀속재산의 매수대금을 지불할 수 있고 귀속농지의 상환액도 이것으로 납입할 수 있으며 또한 지가증권을 담보로 기업자금을 융자받을 수 있을 뿐만 아니라 증권의 명의 변경이나 분할도 자유롭게 할 수 있다. 그러나 지가증권이 유가증권이라는 점에 대해 이론이 없는 것은 아니다. 일반 보상이 끝난 후인 1966년 12월에 대법원은 지가증권은 유가증권으로 볼 수 없다는 아래와 같은 요지의 판결을 내렸다.

유가증권은 적어도 그 증권에 의하지 않고는 권리행사를 할 수 없는 것이어야 한다. 지가증권은 피보상자의 주소, 성명을 기재하도록 되어 있고 권리 양도시에도 배서(背書) 등의 규정이 없다. 그리고 토지소재지를 관할하는 시·도에 보상대장을 비치하여 피보상자의 청구에 의해서만 위 대장의 피보상자의 명의를 개서(改書)할 수 있다. 또한 지가증권을 멸실, 오손했을 경우의 권리행사에 관한 규정이 없으므로 대장에 등재된 자가 아니면 지가증권 소지자라도 보상금을 청구할 수 없다. 이에 반하여 대장에 이름만 올라 있으면 지가증권을 제시하지 않고서도 보상금의 청구가 가능하다. 이러한 점을 감안할 때 지가증권은 농지보상청구권을 증명하는 증거물에 불과하고 이를 유가증권이라 할 수 없다.(4293 민상478 대법원판결)

이러한 문제를 낳게 된 배경은 당초의 정부법안에는 지주보상을 「정부 보증부 유통증권」을 발급토록 되어 있었다. 그러나 이 경우 요매수 농지를 60만정보로 볼 때 그 보상액은 약 800억 원(旧貨 圓)이 되며 따라서 유통증권에

17) 농지개혁법시행령 제24조 법제8조의 규정에 의한 지가증권은 유가증권의 일종(一種)으로서 귀속재산처리법 제19조 제4항의 규정에 의하여 귀속재산을 매수할 경우 이외에 제21조의 귀속농지를 매수할 때에도 이로써 지불할 수 있다. (이하생략)

의한 보상은 그만큼 실질적 통화팽창을 낳게 된다. 게다가 생활에 급급한 중·소 지주는 임의로 이 증권을 담보하여 생활비에 충당할 것이 뻔한데 그렇게 되면 그들이 짧은 기간 내에 몰락하는 것은 필연적일 것이다. 이러한 이유에서 「유통식 증권」을 「지가증권」으로 변경했던 것이다. 지가증권은 정부의 승인하에 이를 담보로 기업자금을 융자받게 해서 인플레이션을 막아 물가안정을 기함과 아울러 중·소 지주들을 산업생산 방향으로 유도, 전업하게 하여 민족 자본으로 활용하려던 것이다.

지가증권과 귀속재산 매수대금

1949년 10월 27일에 국무총리 이범석(李範奭)은 관계장관 및 관재청장에게 지주전업(轉業)에 관하여, '농림부장관이 추천하는 지주는 각 부처소관의 귀속사업체에 우선 참획(參劃)하도록 배치(配置)하라'는 특별 지시를 내리고 아울러 각 유관기관 사이의 유기적 협조를 각별히 당부했다. 이를 계기로 농림부는 지주전업대책을 본격적으로 추진하려는 참에 발발한 6·25전쟁으로 중단됐다. 농림부는 임시수도 부산에서 지가증권 발급을 재개했다. 재개 초 년도에 약 1200매의 증권이 발급되고 그 보상량은 약 30만 석이며 이 중 당장 지불해야 할 연부(年賦) 보상량 6만 석에 대한 보상액 10억 원(旧貨 圓)이 확보되지 않아 지불이 보류되자 지주들의 정부에 대한 불만과 불신이 높아지기만 했다. 1951년 3월 22일에 농림부장관 공진항(孔鎭恒)은 '전시(戰時) 정부재정형편상 보상금을 짧은 시일 안에 지불하기 곤란한 실정이므로 ECA 원조물자를 비롯한 관유물 처분대금을 현금 대신 지가증권으로 수납할 수 있도록 할 방침이다'라고 밝혀 농림부가 보상금 지불 대신 지가증권을 널리 활용하는데 고심하고 있었음을 알 수 있다.

1951년 6월 15일, 관계부처가 합의한 지주전업알선 및 지가증권 활용대책이 발표되었다. 그 주요내용은, 3순위로 되어 있던 지주의 귀속재산 우선(優先) 매수권을 최우선 순위로 한다, 귀속재산 불하대금은 타인 명의의 지가증권으로도 납입할 수 있다, 지주가 참여한 기업체의 운영자금은 지가증권을 담보로 융자받을 수 있다 등이며, 이 조치에 의해 지가증권으로 납부하는 경우, 증권에 표시된 양곡의 가격환산은 귀속재산을 매수한 당해연도의 그 양곡의 법정곡가에 의해서 산출된 금액을 적용했다. 그리고 그 증권의 명의를 관재청 세입징수관 명의로 바꾸어야 하며 또한 필요에 따라 큰 액면의 증권을 여

러 매의 소액증권으로 분할하거나 반대로 소액증권을 병합해서 한 장의 증권으로 바꿀 수 있도록 했다.

아무튼 지가증권에 의한 귀속재산 매수대금 납입허용은 현금으로 납입하는 것보다 훨씬 유리했다. 당시 지가증권의 시세는 액면가의 50% 전후에서 거래되었으므로 증권납은 그 귀속재산을 반액으로 매수한 결과가 되는 것이다. 어쨌든 이로 인하여 지가증권의 수요가 대폭 늘어나 전시하 부산에서는 때아닌 증권매매시장이 형성되기도 했다.

지가증권의 거래에 관한 증권전문가 이현상(李賢相)의 회고이다.

> …1951년 1・4 후퇴 이후 부산에 피란온 대다수 지주들은 그나마 지니고 있던 지가증권을 팔아 생계를 유지하는 형편이 되었다. 생활이 딱하고 급한 사람일수록 싸게 팔았다. 소위 할인율로 따지면 지금과는 비교가 안될 정도였다.…(중략)…지가증권의 거래 현황을 보면 가장 피크였던 1954년도에는 전체 증권거래량의 88%를 지가증권이 차지했다. 55년까지의 총 거래실적을 봐도 지가증권이 77%, 국채 20%, 주식 3%로 나타나 우리 나라의 증권거래는 지가증권으로부터 시작되었다고 해도 가히 무리가 아닐 것이다.(조선일보 1981. 3 . 27.)

아무튼 보상금 지불의 지연은 지가증권의 방매에 연결되고 증권사나 증권브로커의 손에 넘어간 지가증권은 그 대부분이 귀속재산 매수대금으로 이용되었던 것이다.

지가증권의 착오발급과 위조사고

지가증권은 1950년 5월 31일 이내에 교부하여야 한다(시행령 15조). 만약 증권발급이 지연되면 지주들의 전업(轉業)은 물론 생계유지마저 어렵게 되기 때문에 이처럼 법으로 교부 시한까지 명시했었다. 그러나 이 시한은 지켜질 수 없었다. 왜냐하면 지가증권 발급절차를 규정한 시행규칙이 동년 4월 28일에야 공포되었고, 체감률규정(遞減率規程) 등 부수법규가 미처 제정되지 않았기 때문이었다. 그러다가 6・25전쟁 발발로 사무가 중단되고 말았다.

1951년 1월, 임시수도 부산에서 피란지주를 상대로 지가증권 발급을 재개했다. 발급절차를 대폭 간소화하고 서둘러 추진한 결과 증권의 착오발급과 오

류가 보상금지불을 위한 대조 · 확인 과정에서 드러나게 되었다.

1952년 11월 농림부는 착오발급된 지가증권을 회수하고 재발급하는 등의 시정방법을 각 시 · 도에 지시했다. 그리고 착오발급으로 인하여 국고에 손실을 끼친 관계공무원에 대해서도 심계원(審計院)의 유권해석[18]에 따라 구상하도록 조치했다. 그런데 문제는 착오 또는 불법으로 증권을 발행했다면 그 처분은 하자있는 처분이므로 이를 최소하면 그 증권의 양도여부에 불구하고 무효이다. 그러나 이 때 양수자는 증권상의 권리를 청구할 수는 없어도 국가배상법에 의한 손해 배상 청구는 할 수 있다. 결국 정부는 선의의 증권 소지자에게 손해 배상을 할 책임이 있다는 것이었다.

어쨌거나 보상금의 과불 또는 오불의 직접적 원인은 대부분 지가증권의 착오발급에 있었다. 전술한 바와 같이 너무 짧은 기간 내에 지가증권 발급을 마쳐야 하는 법정 시한의 촉박함과 그 밖에 전시 중에 내려진 각종의 긴급, 임시조치 등의 일관성 결여와 게다가 종사자의 사무처리의 미숙 등이 과오발급의 주된 원인이었다.

과오불보상금의 회수는 정부의 노력에도 불구하고 피보상자에 대한 독촉만으로는 회수실적을 올릴 수 없었다. 일반 보상이 거의 끝난 1960년부터는 고액 미납자와 고의 미납자를 상대로 과오불보상금 반환청구소송을 제기했다. 1966년 말까지 모두 1281건의 소송을 제기하여, 취하를 포함 승소가 908건에 달했으나 과오불금의 회수에는 강제 집행이 뒤따라야 하기 때문에 회수율은 그리 호전되지 않았다. 미회수 보상금 4922만 원(圓 · 35만 1000석) 중 1966년 말 현재 1110만 원(圓 · 22.5%)이 회수되고 3812만 원(圓 · 25만 5000석)이 미수액으로 남았다.

한편 1951년부터 보상금 지불이 시작되고, 귀속재산의 매각이 본격화되자 지가증권에 대한 일반의 인식이 높아졌으며 특히 귀속재산 불하대금을 납입하기 위한 증권의 수요가 급증했다. 증권 수요증대에 따른 부작용으로 지가증권의 위조 등 불법 행위가 발생할 것으로 보고, 이의 방지 대책으로 증권의 분할은 관재청 세입징수관 명의의 경우만 허용, 증권의 발급은 농지 소재 시 · 읍 · 면장의 농지확인일람표에 의해서만 발급, 증권 분실은 신고와 동시에 신문에 분실광고를 내고 광고일 후 40일이 경과하여야만 재발급 가능, 지주의 타도(他道) 전입신청은 전 주거 시 · 도에 증권내용 및 전출여부를 재확

18) 한국농촌경제연구원「농지개혁사연구」1989. p.738.

인한 후에 접수 처리, 농림 · 내무 · 문교 · 관재 · 장 · 청장 연명으로 지가증권의 사고 방지에 관해 각급 관련기관에 엄중경고 지시 등의 조치를 취하게 됐다.

이러한 정부의 경고와 방비책에도 불구하고 지가증권에 관한 사고가 빈발했으며, 그 중에서도 전남 · 경남 양도를 상대로 액면 5만 6000여 석의 지가증권을 위조, 이를 시중에 유통시킨 대형 위조사기사건이 적발됐다. 사건내용은 다음과 같다.

1953년 1월 부산시 소재 대신무역(주)을 모체로 하는 사기단이 전남도 지정과의 담당지원을 매수하여 액면 5만 6612석의 증권을 위조했다. 위조범들은 이 위조증권의 가공(架空) 지주를 경상남도에 전입(轉入)한 것처럼 꾸며서 경상남도로부터 대체(代替)증권을 받아냈다. 여기서 위조증권이 합법화된 증권으로 둔갑된 것이다. 이를 다시 1300여 매의 소액 증권으로 분할하여 시중에 유통시켰다. 그러나 위조증권임이 발각되었을 때는 이미 4만 7012석 분의 증권을 팔아넘긴 후였으며, 사직 당국이 압수한 증권은 9600석 분에 불과했다. 경상남도는 이 사건의 국고피해액을 보전하기 위해 법원으로부터 압수증권을 환부받아 이를 매각하여 이 자금으로 피해액 1억 1155만환(圜)에 해당하는 국채를 구입, 이를 국고에 예치함으로써 이 사건의 행정적 처리는 매듭을 지었다.

지가증권발급의 종료

지가증권 소지자에 대한 보상금지불업무는 한국식산은행(약칭 '식은')에 위탁, 대행하게 했다. 1951년 3월 28일 농림부 · 시 · 도와 식은(殖銀) 본 지점간의 사무분담, 사무처리의 한계, 보상금지불의 수속 및 절차 등을 규정한 「지가증권관계 취급내규」에 의거 시행했다.

1952년 11월 15일, 식산은행의 구조개편에 의해 지점이 대폭 정리됨에 따라 보상금의 지불대행은 금융조합에 넘어갔다. 1961년 5월 금융조합이 농업은행으로 개편되고 동년 8월에 농업은행이 농업협동조합과 통합함으로써 농협이 최종 지불업무를 승계했다.

보상금의 지불은 농협에 대한 정부의 보상자금 공급이 원활하지 못하여 보상금지불이 자주 중단됐다. 이는 상환액 수납실적이 부진한데다가 전시 인플레 방지를 위해 소요자금의 일시방출을 적극 억제했기 때문이었다.

1961년 12월 31일, 농지개혁사업 특별회계가 폐지되면서 보상금 지불업무도 농협으로부터 정부에 환원되었으나 이 때는 이미 발급된 지가증권의 일반보상금은 거의 지불 완료된 상태였으며 지가증권의 발급업무도 1957년을 고비로 일부 행방불명지주나 소송계류 중인 것을 제외하고는 지가증권의 발급은 사실상 종료됐다.

우여곡절 끝에 발급 시한을 7년이나 경과하여 일단 마무리된 셈이다. 1957년 말 현재 지가증권 총 발급건수 26만 4271건에 보상수량은 118억 3240만 석이며 체감량(遞減量) 11억 3165만 석을 공제한 107억 74만 석이 지주에게 지급된 총 보상수량이다.

임시토지수득세 부과

이 호 철*(경북대학교 교수)

1951년에 실시된 임시토지수득세법은 이제 막 일제의 질곡에서 벗어난 우리 농업·농민에게 엄청난 부담을 안겨 주었다. 왜냐하면 갑작스런 전쟁으로 전비를 조달할 길이 막연하던 한국정부가 결국 그 부담을 농민에게 전가시킬 수밖에는 다른 방법이 없었기 때문이다. 물론 정부는 농지개혁으로 분배받은 농지에 대한 지가상환곡으로 그 문제를 해결하려 하였다. 그러나 이것만으로는 날로 증가하는 군량미와 공무원에 대한 배급미조차 제대로 충당할 수 없었다. 그리하여 정부는 전시 재정의 조달과 인플레이션 억제라는 기본목표 달성을 위해 전쟁의 와중에서 이렇게 강력한 조세수단을 마련할 수밖에 없었다. 이처럼 국가경제의 불안정 조정과 토지수익에 대한 세금납부를 물납으로 통합을 목적으로 내건 이 법은 처음부터 전시 인플레이션의 농민전가를 노골적으로 드러내고 있었다.

이와 같은 강제수단 도입을 통해 정부는 양곡수집을 위한 통화량 증발도 없이 당시 전쟁 수행을 위해 시급히 요청되고 있었던 군량미와 공무원 월급용 양곡을 너무나 손쉽게 확보할 수 있었다. 그와 동시에 이 세법은 전쟁을 빌미로 농민부담을 가중시켜 이후 한국농업을 파멸로 이끈 가장 결정적인 고리가 되었다. 이러한 문제점은 1956년의 대통령 후보였던 신익희가 서거 직전 한강 백사장의 삼십만 군중 앞에서 발표한 정견연설문에서 가장 예리하게 지적되었다. 이처럼 이는 그 당시 임시토지수득세가 지닌 문제점을 가장 잘 적시한 중요한 문건이라 하겠다. 이른바 “우리 농촌에 제일 먼저 우리들이 생

* 농업사 전공

각하는 것은 토지수득세라는 것, 이것도 6·25사변 이후로 군대 양식이라든지 모든 가지로 해서 단 1 2년 동안에 임시로 현물로서 토지수득세를 받겠다는 것이 정부방침이라는 토론 설명으로서 국회 통과를 받은 것이지만 오늘날까지 꼬박 꼬박 토지수득세를 현물로 받고 있는 형편"임을 들어 이 법의 부당성을 다음과 같이 지적하였다.

"여러분! 이것을 돈으로, 금전으로 받아야 된다는 것은 국회에서 몇 번을 통과했는데도 불구하고 정부에서 오늘날까지 그대로 현물을 받고 있다는 말입니다. 이러한 토지수득세를 폐지해야 되고 이렇게 계속해서 나간다 하면 우리 농민들의 고통은 이루 말할 수 없을 것입니다. 잡부금, 농촌의 잡부금, 많은 데는 130여 가지, 적은 데라야 50여 가지, 이 잡부금, 이건 과연 우리 농민들의 기름과 우리 농민들의 땀을 그대로 긁어서 더 못살게 하는 것이니, 본인은 하루바삐 안 받도록 마련해야 되겠다는 주장입니다."[1)]

아울러 그는 이 세법이 현물납부일 뿐 아니라, 그 내세운 공약과는 달리 엄청난 잡부금과 함께 징수되었음을 적확하게 지적하였다. 이승만 독재를 통렬히 비판, 유세 도중 호남선 열차 중에서 급서하였던 그의 이러한 우국충정은 과연 어떻게 평가되어야 할 것인가? 이 글은 한국 농정의 남긴 궤적을 따라 이 시기 임시토지수득세의 면모를 사실 그대로 추적함으로써 21세기 우리 농업 발전을 위한 교훈으로 되새겨 보려는 작은 시도라고 하겠다.

해방 직후의 미곡정책

해방정국의 미곡정책

일제 통치에서 갓 해방된 한국은 곧바로 미군정기란 사회적 격동기를 맞았다. 미군정의 처음 정책은 자유경제주의를 실시하기 위하여 일제하의 식량의 전면통제를 폐지하고 식량시장의 전면자유화를 선언하는 것이었다. 비록 당시를 풍미한 자유주의 풍조 때문이겠지만, 이 정책은 우리가 한때나마 쌀의 수출국이었기 때문에 그 생산력만으로도 국내수요를 충분히 충당할 수 있다는 낙관론에 근거하고 있었다고 하겠다.

1) 신익희, 한강백사장 연설(1956), p. 275, 「한국현대명논설집」, 신동아 1972년 1월호 별책부록.

그러나 인구증가와 재고소비의 급증으로 쌀을 포함한 모든 식량가격이 폭등함으로써, 저소득층의 생활고는 심각한 상황에 직면하였다. 기본식량조차 안정적으로 확보되지 않은 사회적 불안정 때문에 이제 미군정은 쌀과 맥류를 전면통제하는 새로운 정책으로 급선회하였다. 이미 맥류는 원조되었기 때문에 식량의 전면통제는 결국 쌀에만 집중되었다. 그리하여 결국 쌀을 생산자에게서 강제로 매상하여 소비자에게 평등 분배하는 공출·배급제도가 해방이 되었음에도 불구하고 강행되지 않을 수 없었다.

이미 해방 이전부터 우리의 미곡 정책은 “전면통제→전면적 자유시장→전면 통제→전면적 자유시장”의 과정을 반복해 왔다. 해방으로 인한 일시적인 전면자유화 시기의 이전에는 역시 오랜 전면통제의 시기가 있었는데, 이는 일제는 우리의 미곡경제를 그들 전쟁 수행의 한 수단으로 취급하였기 때문이었다. 이른바 1941년부터 쌀의 공출배급제가 부분적으로 실시되었는데다 1943년의 「조선식량관리령」으로 미곡시장은 완전히 조선총독부에 의해 장악되었다. 이 시기 쌀의 공출비중이 60.8 68.3퍼센트에 이르렀고, 심지어는 공출량이 할당량을 상회하는 경우도 있었다는 점은 그러한 사실을 단적으로 보여주는 것이었다.

식량 소비인구는 해방과 함께 밀려든 해외 귀환동포와 북으로부터의 월남민 등 때문에 대략 200만 명이 증가하였다. 또한 통제경제로 억압받았던 잠재수요가 현재화하였고, 그리고 정치적·사회적 불안정 때문에 재고 수요도 역시 증가하였다. 그러나 공급면에서 볼 때 1945년 8 9월은 쌀의 단경기이었기 때문에 농가가 보유하고 있었던 쌀은 불과 얼마 되지 않았다. 그러한 수급사정 때문에 쌀값은 급상승할 수밖에 없었다. 쌀이 가계비에서 차지하는 비중이 절대적이었던 당시에 있어, 물가안정을 위한 수단으로서 정부의 쌀 시장 개입은 불가피하였다.

그처럼 불안정한 사회적 상황을 맞아 미군정은 국민의 식량을 확보하여 이를 안정적으로 공급하기 위하여 1946년 1월에 「미곡수확령」을 공포하여 쌀을 농가로부터 매입하여 소비자에게 직접 배급할 것을 결정하였다. 특히 정부의 매입가격이 시장가격보다 낮고 농가는 자가식량을 제외한 전량을 정부에 매도해야 한다는 규정을 강제하면서도 그들은 공출이라는 표현보다는 수집이라는 용어를 선택하였다. 그러나, 새로 만들어진 중앙식량정책처가 행한 첫해의 미곡 공출정책은 결국 실패로 귀결되었다. 목표량의 겨우 12.6퍼센트에 불과한 실적을 낳은 것은 새로운 전면통제 정책에 대한 생산자의 반발이

지나치게 강했을 뿐 아니라, 정부의 공출가격이 시장가격보다 크게 낮았기 때문이었다. 참담한 실패를 경험한 당국은 1946년도의 공출 지시량을 전년보다 약간 줄인 429만 6000석으로 결정하고 공출방법도 개선함으로써, 목표량의 82퍼센트를 수집하는데 성공하였다.

1947년도부터는 소작농이 현물로 소작료를 직접 지불하도록 법률로 정하였는데, 특히 마을마다 미곡수집조정위원회라고 하는 자치조직을 설립하여 이들이 미곡 공출을 대행하도록 조처하였다. 그 결과 공출량이 목표의 82.8퍼센트에 달하여 이제 정부의 미곡수집은 거의 본궤도에 오르게 되었다. 그러나 1948년 8월 15일의 한국정부 출범으로 군정의 미곡공출령은 폐지되고 말았다.

그 대신에 새로이 양곡수매법이 새로이 도입되었는데, 이 법은 양곡의 자유시장을 인정하지 않고 소비자에 대해서는 전면적인 배급제를 실시한다는 점에서 공출제와 유사하였다. 그렇지만, 강제 수매가 아니라 정부에 매도할 것인지 여부를 농가의 자유의사에 맡긴다는 점에서 미곡 공출제와 크게 달랐다. 그러나 공출배급제의 결점을 보완하려는 이 새로운 제도는 결국 실패로 귀결되었다. 왜냐하면, 정부의 매입가격에 따라 농가에게서 사들인 양이 목표량의 겨우 51.3퍼센트에 지나지 않았기 때문이다.

비록 그렇다고 해도, 농가에게서 비싸게 쌀을 구입하여 소비자에게 값싸게 되파는 정책은 비록 바람직하지만 당시의 재정능력으로는 수행하기가 어려웠다. 결국 이와 같은 양곡수매의 실패 때문에 새 정부는 식량배급을 공무원과 기간산업 종사자에게만 한정하여 실시할 수밖에 없었다.

결국 자유시장을 용인하지 않을 수 없게 된 정부는 「식량임시긴급조치법」을 통하여 자유시장의 미곡 거래도 역시 인정하였다. 그리하여 공출제도와 자유시장이 병존하는 모순 속에서 소비자들은 배급으로 메울 수 없는 수요를 자유시장에서 구할 수밖에 없었다. 자유시장에서 쌀을 구입할 수 있었던 계층은 고소득층이었지만, 이 곳에 쌀을 출하한 농가들은 자가소비할 쌀을 아껴 시장에 출하하고 그 대신에 보리쌀 등을 구입한 소농이었다. 그 때문에 자유시장은 농가계층간의 소득격차를 해소하는 결과를 초래하고 있었다.

이처럼 한국전쟁기까지는 쌀의 전면통제가 계속되고 있었지만, 공출제의 실패 때문에 자유시장이 묵인되어 농가들이 이를 통해 소득격차를 줄여 가는 예상 밖의 효과도 나타나고 있었다. 즉 소농들이 쌀의 궁핍판매를 늘였기 때문이다. 그러나, 한국전쟁 직전까지 쌀은 가계비에서 절대적인 비중을 차지하였기 때문에 쌀 시장의 개입은 불가피하였다. 이러한 쌀 시장 개입의 방법에

변화는 있었지만, 그 주된 목적은 사회 혼란기의 인플레를 농민·농업 분야로 전가하기 위한 것이었다.

한국전쟁과 농업·농민부담의 가중

그러한 와중에서 1950년 6월 25일에 발발한 한국전쟁은 농업파탄의 초기조건을 이룬 엄청난 대사건이었다. 특히 전쟁이 발발했던 첫해에는 여러 산업시설이 파괴됨으로써 국민총생산이 1949년의 802억 원에서 681억 4000만 원으로 급격히 줄었다. 또한 산업구조의 측면에서는 공업부문이 8.4퍼센트로 더욱 축소되어 농수산부분이 1949년의 49퍼센트에서 1950년의 52퍼센트로 더욱 확대되었다. 이와 같은 사정은 1951년에도 계속되었으며, 제2차 산업의 비중은 겨우 7.5퍼센트에 불과하였다. 정전이 이뤄진 1953년에 이르러서야 비로소 국민총생산액은 1949년 수준(800억 원 대)을 회복하였으며, 산업구조도 다소 개선되어 제1차 산업이 42.5퍼센트, 제2차 산업이 12.5퍼센트, 제3차 산업이 45퍼센트를 차지하게 되었다.[2)]

전쟁으로 2차 산업의 위축이 뚜렷하였기 때문에 경제가 재건될 때까지 농업부문이 부담해야 하였던 경제적 부담은 엄청났었다. 그 밖에 또 다른 중요한 변화는 3차 산업의 비중이 상대적으로 확대되었다는 사실이었다. 1949년에 40퍼센트이었던 제3차 산업이 1952년에는 49퍼센트로 확대되었는데, 이는 전쟁기에 도입된 방대한 양의 원조물자가 빚은 결과 때문이었다. 이처럼 온갖 문제를 야기한 한국전쟁이 이 시기 농업에 미친 영향은 다음과 같았다.[3)]

첫째, 격심한 전쟁 피해와 국토의 황폐화로 인하여 농업생산력 기반이 크게 파괴되었다. 둘째, 농촌 청장년의 대량 입영 및 도시로의 전출로 농촌노동력 부족현상과 탈농현상이 만연하게 되었다. 셋째, 전시 인플레 대책과 군량미 조달을 위한 온갖 명목의 현물미곡의 강제 징수, 각종 농가잡부금의 과다 징수, 협상가격차에 의한 농가수지 악화 등으로 제도적인 농민수탈 및 농업황폐화가 촉진되었다. 특히 현물양곡의 강제 징수방법으로서는 임시토지수득세, 농지개혁 상환곡의 현물납 제도 등 때문에 농촌의 황폐가 가중되었다. 넷째, 위의 이유 및 기타 경영조건의 악화에 의해 농가의 악성부채가 만연하였으

2) 김문식, 「농공병진과 농업개발」, 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1973.
3) 서울대학교 사회과학대학 사회학과, 「한국사회의 농업문제와 농민-자본주의 전개와 농민층 분해를 중심으로」, pp.28 43, 학생심포지엄자료, 1987.

며, 이는 입도선매와 토지의 궁박판매로 이어져서 결국 농지를 분배받은 농가가 다시 소작농으로 전락하는 상황을 초래하기도 하였다.

그와 더불어 농지개혁법의 입법과정에서 산업자본가로의 전화를 약속받았던 지주층도 처분농지에 대한 보상 부실과 전시 인플레이션 때문에 막대한 피해를 입음으로써 자작농민과 함께 몰락하였다. 전쟁의 와중에서 강행된 농지개혁은 분배 농지에 대한 농민들의 지가상환 방법을 현물상환법으로 요구하였는데, 이는 전시 인플레를 부추기지 않으면서도 필요한 양곡을 조달하려는 정부 당국의 효과적인 전비조달책이었다.

특히 현금으로 행한 지가보상실적(27.8%)에 비해 현물로 행한 지가상환실적(56.8%)이 매우 높았는데, 이는 정부가 현물상환 납부방식을 지나치게 강제하였음을 보여주는 한 단서라 하겠다. 결국 막대한 전비부담을 농업과 농민층에게 전가하였음을 뜻한다는 점에서 이는 장차 농업 정체화의 단서를 연 것이었다.

한편, 지주층은 처분 농지에 대한 부실한 보상과 인플레이션 때문에 몰락하였다. 법정기간인 1954년까지 지가증권의 예정지불액 가운데 겨우 27.8퍼센트만 지불되었는데, 그나마 인플레이션이 심각했던 전시에는 그 비율이 높았으나 그 후에는 거의 보상이 이뤄지지 않았다. 이처럼 지주의 산업자본가화조차 실패함으로써 이제 한국자본주의는 지주계급의 방해가 없는 자본의 농업 침탈을 허용할 수밖에 없었다. 이러한 농지개혁의 변질과 임시토지수득세 실시는 당시 농민부담의 가중이란 농촌사정을 극명하게 드러내 주었다.

한국전쟁기의 농촌 생활상

한국전쟁기의 농촌생활 실태를 당시 기사를 통하여 살펴보면 다음과 같다. 동아일보는 이 시기를 맞아 '6 · 25동란으로 인한 피해실태와 시급한 구호를 기다리고 있는 경제실태를 조사'하기 위해 현지 특파원을 파견하고 있었는데, 그의 눈을 통해 본 이 시기 호남지방의 농촌문제는 다음과 같았다.

우울한 곡창의 표정 - 전남에서 본사 김성열 특파원 제1신

농민도 산업인도 절망적인 침묵 지킬 뿐 ; 결실의 가을과 함께 신선한 바람은 불어오건만 이 곳 곡창 전남의 표정은 말할 수 없이 우울하다. 300만 도민의 대부분을 점하는 농민도 50여 만에 달하는 피란 이재민, 파괴공장을 눈앞에 두고 자금난을 수수방관할 수밖에 없는 산업들은 모두가 이마 위에 깊

은 주름살을 지우고 있다. 그들이 불평불만과 당국에 대한 호소도 이제 무거운 침묵으로 화하여 될 대로 되라는 절망적인 경지에 가까워지고 있다. 평년작 220만 석을 자랑하는 추곡은 강우량 부족과 비료부족, 병충해 등으로 앞으로 기후 등 모든 조건이 순조롭다 하여도 4할 감수는 면치 못할 것으로 도 당국에서는 150만 석의 생산고 확보도 난사로 보고 있다. 특히 비료사정은 7월 말까지 30만 가마가 입하는 되었으나 거의 전부가 실비(失肥)하여 추곡은 무비상태라고 한다.(「동아일보」, 1951. 9. 7. 금요일)

비참한 농촌의 상황 -전북에서 본사 김성열 특파원 제2신

사변 후의 농촌의 상황은 글자 그대로 비참의 극에 달하고 있다. 주야로 느끼는 공비의 위험은 고사하고라도 그 날의 조석의 끼니를 넘기는 것이 문제이다. 농민은 수천 년 계속되는 대농 지주의 착취의 손을 벗어나 민생의 길을 걷고자 ○런○ 농촌의 현상은 상상과는 너무나도 거리가 멀며 참혹하다. 소용없는 영농자금(매호당 겨우 5000원 이하); 이곳 광주군 조촌면에 있는 농가구 100호라는 농촌 - 성덕리는 전북에서도 유수 부촌이라고 한다. 100호 중 80호가 순농가라는 성덕리는 부촌이라건만 형식이라도 매일 삼식을 할 수 있는 집은 5호에 불과하고 나머지 대부분은 2식 - 그나마도 호맥과 밀기울, 호박 등으로 그야말로 입에 풀칠을 하고 있다고 하는데 신곡이 나올 동안의 앞으로 2개월 동안이 굶어죽느냐 사느냐 하는 위기라고 한다. 그럼에도 불구하고 이 동리 매호당 평균 채무는 월 이할 이상, 현금 채무가 십만 원 이상이며 별도로 양곡으로 대맥 두 가마 정도는 누구나 가지고 있는 것이라 한다.(「동아일보」, 1951. 9. 8. 토요일)

이 보도들을 분석해 보면 당시 호남농민들은 절망적인 침묵 속에서 말로 표현할 수 없는 심각한 농업문제를 앓고 있었음이 분명하다. 300만의 전남도민에 이재민 50만여 명이 얹혀 있는 상황에서 추곡의 4할 감수는 불가피한 상황이었기 때문이었다. 그러한 비참한 농촌상황은 전북의 경우에도 마찬가지였다. 특파원은 광주군 조촌면 성덕리란 100호 남짓한 농촌에서 “매일 3끼를 먹을 수 있는 집은 5호에 불과”하였고 나머지 대부분의 경우는 그나마도 호맥과 밀기울, 호박 등의 초근 목피로 그야말로 입에 풀칠을 하는 어려운 사정을 보도하였다. 그럼에도 이 마을 농가들은 집집마다 월 2할이 넘는 이자와 십만 원이 넘는 부채를 부담하고 있었다고 한다.

<표 1> 성덕리 부락에서 실지 조사된 주요 부과금(1951. 9. 8.)

출연금(부과금)명	부담 내용
1. 지서 운영비=일명 시국정책비	성덕리(100호)의 경우 1년간에만 무려 33만 원이라는 거액에 달함
2. 지서 보경미	작년 일년간 쌀 여덟 가마
3. 한청미(韓靑米)	금년 춘기만 대맥 대7두
4. 소방대미	춘기분 대맥 대7두
5. 제2국민병 수송비	1차 3만 8000원, 2차 3만 원, 계 6만 8000원
6. 청방미(靑防米)	작년분 백미 2가마
7. 이사무(里事務) 운영비	새로 난 과목으로 아직 할당뿐
8. 교육비	학교 후원회비는 매호당 200원
9. 교원비	학생 1인당 백미, 보리를 각각 소1두
10. 순직경관합동위령제비	호당 500원, 부락 총액 4만 원
11. 지서순경보직비	그 해마다 상당액 염출

자료 : 「동아일보」, 1951. 9. 8.

이처럼 곤경에 빠져 있는 농민들에게 매호당 2만 3만 원의 영농자금을 대여하는 것은 당연히 커다란 도움이 되어야만 마땅할 것이다. 그러나 특파원이 실제로 조사한 영농자금 지급실태는 중앙의 농정당국이 생각하고 있는 농산물 증산을 위한 생산지도와는 아무런 상관이 없는 것으로 파악되었다.[4] 물론 마을에서 뽑힌 농가가 금융조합에서 2만 원씩의 영농자금을 대부받았지만, 이들은 다시 마을에 돌아와서 이를 일률적으로 5000원씩으로 나누고 있었던 것이다. 특파원은 그들이 각종 국채와 잡부금 때문에 고통을 받고 있었음을 다음과 같이 설명하고 있었다.

20여종의 출연금- 과대한 부과금에 신음

그러나 이들 순농가를 괴롭히는 것은 비단 국채와 세금뿐만 아니라 이제 각 농가에 공통되는 농민이 가장 괴로워하는 주요한 부과금권별을 이 곳 성덕리 부락에서 실제 조사한 바 다음과 같다. 이러한 과대한 명목부과금의 염출에 신음하는 농가들은 이 밖에도 세세한 것까지 합치면 무려 30여 종의 출연금이 있을 뿐 아니라, 여기에 각종 세금과 국가(國價) 그리고 매월 5차 이

4) 비참한 농촌의 상황 - 전북에서 본사 김성열 특파 제2신(「동아일보」, 1951. 9. 8. 토요일).

상 되는 무상노력 동원에 응하지 않으면 안 되는 것이고, 선기자가 이 곳 농민들에게 이러한 잡다한 세금과 부과금을 전도(全度)케 하는 토지수득세 법안과 기부금 금지 법안을 설명하고 이에 대한 의견을 물으니, 농민들은 이구동성으로 '그러한 법이 제정되어 그대로 시행이 되면 더 말할 것도 없이 쌍수로 환영하겠지만은 어찌 그것을 믿겠느냐'고 '결국 현물세는 현물세대로 내고 각종 부과금은 종납(從納)대로 징수할 것'이라고 말하며 환영의 기색을 보이지 않았다.(「동아일보」, 1951. 9. 8. 토요일)

이처럼, 당시 농가들은 20 30여 종의 출연금 및 부과금, 각종 세금과 국가(國價), 그리고 매월 5차례를 넘는 무상노력 동원에 시달리고 있었다. 그런데, 특파원이 이들에게 이러한 잡세와 부과금을 하나로 단일화한 토지수득세법안에 대하여 설명하고 의견을 물자, 그들은 '어찌 그것을 믿겠느냐'면서 '결국 현물세는 현물세대로 내고 각종 부과금은 종전대로 징수할 것'이라고 말하였는데, 불행히도 그 예측은 바로 적중하였다.[5] 실제로 이 마을에서 조사된 잡부금은 위의 <표 1>과 같았는데, 정부는 이러한 잡부금을 금하는 대신 임시토지수득세를 부과하게 하려는 법안을 상정하였다.

임시토지수득세의 창설

당시 한국인이라면 누구나 '강제적인 공출을 통한 수출'이었지만 그래도 일제시대에는 상당한 양의 쌀을 일본으로 수출한 바 있으므로, 해방과 함께 쌀의 자급도 가능할 것이란 낙관적인 희망을 간직하고 있었다. 해방 직후 월남민과 해외동포들의 귀환으로 인해 쌀 수요가 증가되었고, 억압받던 잠재수요도 역시 크게 증가함으로써 쌀의 부족은 심각한 문제로 제기되었다. 이런 와중에서 시작된 한국정부의 쌀 시장 개입은 정치적 · 사회적 불안 때문에 발생한 인플레이션을 농업 · 농민들에게 전가하는데 바로 그 목적이 있었다. 전쟁의 발발로 급박하게 전비를 충당해야 하였던 정부는 이미 황폐화된 산업부문 대신 전비부담을 농업부문으로 전가할 수밖에 없었기 때문이다.

막대한 전비 조달을 고민하던 한국정부는 농지개혁으로 분배받은 농지에 대한 지가상환곡으로 그 문제를 해결하려 하였지만, 이것만으로는 날로 증가

5) 「동아일보」, 1951. 9. 8. 토요일. 위의 기사.

하는 군량미와 공무원에 대한 배급미를 제대로 충당할 수 없었다. 그 때문에 한국정부는 1951년 9월 전쟁의 와중임에도 불구하고 임시토지수득세법이란 강력한 조세수단을 마련할 수밖에 없었다. 이처럼 국가경제의 불안정을 조정하고 토지수익에 대한 세금납부를 물납으로 통합함으로써 통화팽창 방지와 양곡정책의 기여를 목적으로 내건 이 법은 처음부터 전시 인플레이션의 농민 전가를 노골적으로 드러내고 있었다. 왜냐하면, 1950년 11월에 제정된 기존의 지세법은 토지의 수입과 임대금액을 기준으로 삼는 금납제로 규정된 점으로 미루어볼 때, 이는 처음부터 토지의 산출량을 기준으로 현물을 징세하는 물납제를 도입하려는 의도를 노골적으로 드러내고 있다 하겠다.

이와 같은 강제적 방법을 도입함으로써 정부는 통화량을 엄청나게 증발시켜야 할 필요없이, 전쟁수행을 위해 시급히 요청되고 있었던 군량미와 공무원 월급용 양곡을 손쉽게 확보할 수 있었다. 이처럼 임시토지수득세법은 전쟁을 빌미로 한국농업을 파멸로 이끈 가장 결정적인 수순이었음이 분명하다. 전쟁으로 인한 인플레이션을 피하기 위해서 현물납세가 반드시 필요하였고, 이를 위해 정부는 토지에서 발생하는 모든 소득에 대하여 현물세를 부과하였다. 이러한 정치경제적인 상황에 의하여, 1951년 9월 9일 관련 법안이 국회를 통과하게 됨으로써 이제 임시토지수득세가 처음으로 창설되게 되었던 것이다.

임시토지수득세의 창설

한국전쟁과 임시조세의 출현

갑작스런 한국전쟁의 발발 때문에 막대한 전비의 조달 방법이 막연하던 한국정부는 마침내 이를 농민들에게 전가시키는 것밖에는 다른 길이 없었다. 그리하여, 먼저 정부는 농지개혁으로 분배받은 농지에 대한 지가상환곡으로 그 문제를 해결하려 하였다. 그러나 이것만으로는 날로 증가하는 군량미와 공무원 등에 대한 배급미를 제대로 충당할 수 없었다. 더구나 전시 재정의 조달과 인플레이션 억제라는 기본목표 달성을 위해서라도 이는 불충분한 것이었다. 이처럼 전쟁에 직면한 한국정부가 취한 재정정책에 대하여 김영선은 이미 당시에 「경제부흥의 이론 서설」이란 글을 통하여 다음과 같이 논하였다.

A4. 6·25 사변의 파괴와 혼란을 인계받은 현재 재정당국은 홍수 같은 인플레이션의 방지에 착수하였다. 첫째로 대정부 대상금의 박멸을 위하여 균형예산을 편성하고 그 구현에 노력하였다. 임시조세증징법, 조세범처벌법 등을 중심으로 조세수입의 강화를 기하는 한편, 각 특별 회계의 독립채산제를 견지하고 직접 전비 외의 세출을 긴축하는 동시에 예상집행에 있어서는 월별 수지균형을 강행하였다. …… 둘째로 양곡자금 방출에 인한 인플레이션을 극복하기 위하여 토지수득세법을 제정하는 동시에 양곡매상제도를 폐지하고 잡부금의 근절을 위한 기부금지법이 제정되었다. 그 결과 양곡매상제는 폐지되었지만 법에 의하지 않는 매상은 늘어만 갔으니 토지수득세는 국민에게 과중한 부담이 되고 말았다. 셋째는 방만한 운영을 긴축하였다. …넷째로 유엔대여금의 상환을 위하여 노력하였다.(「사상계」 8호, 1권, 1953. 12.)

그가 지적한 위의 4가지 방안 가운데서, 임시토지수득세법은 국가경제의 불안정을 조정하고 토지수익에 대한 세금납부를 물납으로 통합함으로써 통화팽창을 방지하고 양곡정책에 기여하기 위하여 전시 인플레이션의 농민전가를 노골적으로 드러냈다는 점에서 특징적이었다. 더구나 1950년 11월에 제정된 기존의 지세법은 토지의 수입과 임대금액을 기준으로 삼는 금납제로 규정되었다. 그런 점으로 미루어볼 때, 이 세법은 처음부터 토지의 산출량을 기준으로 현물을 징세하는 물납제를 도입하려는 의도를 노골적으로 드러내고 있다고 하겠다.

이와 같은 현물 징세 방법을 도입함으로써 정부는 양곡수집을 위해 통화량을 엄청나게 증발시켜야 할 필요도 없이, 전쟁의 수행을 위해 시급히 요청되고 있었던 군량미와 공무원 월급용 양곡을 너무나 손쉽게 확보할 수 있었다. 이처럼 임시토지수득세법은 전쟁을 빌미로 한국농업을 파멸로 이끈 가장 결정적인 수순이었다. 그렇다고 해서 이 세법이 모든 수익을 모두 현물로 납부하게 만든 것은 아니었다. 이른바 이는 곡물에 대해서만 현물납으로 규정하였고, 그 외의 특수작물이나 염전, 광전지, 잡종지 등에서 나오는 수익에 대해서는 금납을 허용하였다. 그렇더라도 전체의 토지수득세액은 금납제에 의해 수납한 것보다는 현물납에 의한 것이 압도적인 비중을 차지하였음은 두말할 나위도 없다.

한편, 한국에 진주한 미군정은 1945년 11월 미군정령으로 종전의 여러 법률들을 그대로 존속시킨다고 공포하였다. 이에 따라 식민지하의 세제도 일단

그대로 지속되었다. 그러나, 1948년 8월에 수립된 대한민국 정부는 새로이 조세정책위원회를 설치하였는데, 그 결과 1950년 3월에 이르면 지세령 등 일부의 예외만을 제외한 나머지의 경우에는 새로운 조세법이 제정되었다.6) 그러나 뒤이은 한국전쟁 때문에 한국정부는 「조세임시증징법(1951)」을 성급히 제정하였을 뿐 아니라, 소득세, 법인세, 영업세, 물품세 등의 모든 조세의 세율도 서둘러 인상하였다.

심지어 '전쟁피해가 적은 농촌에서 세원을 확보'한다는 목적으로 지세법까지 개정하여 종래의 '임대가격'에서 '토지수익'으로 그 과표를 전환하였다. 그러나 1950년 11월에 제정된 기존의 지세법은 토지의 수입과 임대금액을 기준으로 삼는 금납제를 제시한 바 있었다. 그러나 전세가 더욱 악화되었던 1951년 1월에 이르면, 「조세특례법」을 제정하여 증세 체제를 더욱 강화하였고, 같은 해 9월에는 '임시토지수득세법'까지 제정하여 우리 나라 특유의 전시 임시세종을 설정하였다.

이처럼 전쟁으로 인한 경제 불안정을 조정하고 토지수익에 대한 세금납부를 물납으로 통합함으로써 통화팽창 방지와 양곡정책의 기여를 목적으로 내건 이 법은 처음부터 전시 인플레이션의 농민전가를 노골화하였다. 금납제인 지세법과는 달리, 이 세법은 처음부터 토지의 산출량을 기준으로 현물을 징세하는 물납제 도입의 의도를 가지고 있었던 것이었다.

조세임시증징법

이렇게 도입된 「조세임시증징법」은 특별소득세 과세표준에 관한 규정에도 불구하고 소득세와 법인세를 증징하도록 다음과 같이 규정하였다.7) 이른바 개인에 있어서는 사업소득 또는 기타소득의 연소득 금액이 500만 원을 초과할 때이며, 그리고 법인에 있어서는 매사업연도의 소득을 연액(年額)으로 결산한 금액이 1000만 원(동족사회에 있어서는 500만 원)을 초과할 때이었다. 이처럼 이 법은 특례법에서 규정한 세율에 의한 금액과 그 초과금액에 대하여 기본세율에 각 100분의 5를 가산한 세율을 곱(乘)하여 산출한 금액을 비교하여 그 차증액에 상당한 세액을 증징하도록 규정하고 있었다. 특히 이 법은 1951년 3월 31일에 개정되어 그 부세율을 더욱 인상하였다.

6) 김기성, 「농민의 조세부담에 관한 연구」, pp. 25 36, 한국농촌경제연구원, 1981. 10.
7) 재무부, 「한국세제사(하권)」, pp. 248 249, 1979. 12.

임시토지수득세의 창설

앞서 고찰한 바처럼 조세임시증징법에 뒤이어 임시토지수득세가 창설되었다. 전쟁으로 국가재정의 극한적인 궁박에 직면하였던 한국정부에게 있어 재정확보나 미곡시장의 전면통제는 사실상 불가능한 실정이었다. 그 때문에 재정자금을 조달하지 않고 쌀을 확보하는 방법을 창안한 것이 바로 임시토지수득세법의 창설에 바탕을 둔 현물납부제였다.[8] 왜냐하면 이 방법만이 재정자금의 확보 없이도 손쉽게 정부관리미를 확보할 수 있었기 때문이다. 만약 정부가 재정자금을 확보하여 미곡을 매입한다면 통화량 팽창으로 인플레이션의 촉진이 불가피하였다. 그에 따라 현금으로 받을 세금을 현물 징수로 전환하는 것은 바로 인플레이션 촉발을 방지하는 것이란 점에서 이 새로운 세제는 안정적인 정부관리미 확보를 가능하게 해 주었다. 또한 전쟁으로 생산시설이 파괴되어 모든 산업이 마비되었기 때문에 농업 이외 부문의 담세력은 매우 약할 수밖에 없었다. 전쟁으로 무너진 경제를 복구하기 위한 국가재정을 안정적으로 확보하기 위해 이제 정부는 농업에 의존하지 않을 수 없었다.

이처럼 군량미와 정부관리미의 확보, 양곡자금의 대량방출로 인한 인플레이션의 억제, 그리고 국가재정의 안정적인 확보를 위하여 임시토지수득세가 불가피하게 강요되었다. 그러나 전쟁 피해가 비교적 적은 농업부문 세원의 포착을 위해 창설된 이 세제는 우리 농업과 농민들에게 과중한 부담을 지웠다. 1951년 9월에 처음 제정·공포되었던 이 법의 실시로 인하여 종전의 지세법은 그 시행이 정지되었으며, 그 밖에도 소득세, 호별세, 교육세, 취득세 및 기타 공과부담금 등이 모두 폐지됨으로써 토지수입에 따른 과세로 단일화되었다. 임시토지수득세의 창설은 대략 다음과 같은 세제로서의 세 가지 특징을 보여주었다.[9]

첫째, 이 세법에서는 과세대상으로 교회지를 추가한 것 외에는 지세법의 규정을 그대로 살려 두었다는 점에서 특징적이었다. 그리하여 이 법은 모든 과세대상을 크게 나누어 제1종 토지수득세[10]와 제2종 토지수득세[11]로 구분하

8) 김병화·김병택, 「경제발전과 미곡정책- 전개과정과 발전방향」, pp.46 149, 한국농촌경제연구원, 연구총서14, 1984.

9) 재무부, 「한국세제사(하권)」, pp. 248 249, 1979. 12.

10) 전(田)과 답(畓)을 대상으로 하였음.

11) 대지, 염전, 지연(池沿), 잡종지, 교회지, 사찰지, 공원지, 철도지, 수도(水道) 등의 용지를 대상으로 삼았음.

고, 제1종을 다시 갑류[12]와 을류[13]로 세분하였다.

둘째, 제1종 갑류를 물납제로 하고, 제1종 토지수득세의 세율을 전부 누진화하였다는 점이었다. 특히 제1종 갑류에 대하여는 각기별 수확량을 4단계로 구분하여 15퍼센트에서 28퍼센트까지 누진세율을 적용하였으며, 또한 농지개혁법에 의하여 분배받은 토지에 대하여는 10퍼센트에서 23퍼센트까지의 경감세율을 적용하도록 하였기 때문이다.

<표 2> 제1종 토지 갑류(전, 답)에 대한 세율

수 량	토지수득세의 세율	농지개혁으로 분배받은 토지에 대한 세율
10석 이하	15%	10%
10석 초과	20%	15%
20석 초과	24%	19%
50석 초과	28%	23%

<표 3> 제1종 토지 을류(특용작물) 농지의 세율

금 액	토지수득세의 세율	농지개혁으로 분배받은 토지에 대한 세율
40만 원 이하	25%	15%
40만 원 초과	30%	20%
100만 원 초과	35%	25%
200만 원 초과	40%	30%
300만 원 초과	45%	35%
500만 원 초과	50%	40%
1000만 원 초과	65%	50%
5000만 원 초과	70%	60%

12) 기타의 보통토지를 말함.
13) 과수, 인삼, 기타 등 정부의 허가를 얻어 특별한 작물을 생산하는 토지를 말함.

한편, 제1종 을류에 대해서도 8단계로 구분하여 25퍼센트에서 70퍼센트까지 누진세율을 적용하였으며, 갑류에서와 같이 농지개혁법에 의하여 분배된 토지에 대하여는 15퍼센트에서 60퍼센트까지의 경감세율을 적용하도록 하였다. 이와 같이 제1종 토지에 대하여 누진세율을 적용한 것은 종전의 4퍼센트 비례세율에 비하여 크게 달랐다. 왜냐하면 이는 지세, 소득세, 호별세, 취득세 등 기존의 모든 세 부담이 폐지되는 대신 토지수득세로 단일화되었기 때문에 그 본래의 목적대로 고소득에는 중과하고 저소득에 경과하는 방식이 가능해졌기 때문이었다. 그에 비해 비농지인 제2종 토지에 대해서는 종전의 지세법과 같이 과세표준을 기준으로 한 2퍼센트의 비례세율을 적용하였다. 이 세율은 지세법에 의한 8퍼센트와 임시증징법에 의한 4퍼센트(세액의 50% 상당)를 합한 것과 같은 것이었다.

이처럼 현물의 토지수득세는 토지수확량에 따른 누진세율로 납세되었다. 이 법 제6조에 따르면, 이 제도가 영세한 소농마저도 15 20퍼센트라는 지극히 고율의 토지수득세를 납부하게 하였다. 거기에다 당시의 농민들 대부분은 농지개혁으로 농지를 분배받은 대가로 평년작의 30퍼센트에 해당하는 지가상환곡을 납부하는 처지였다. 그 때문에 농민들은 지가상환곡에다 토지수득세를 더한 45 50퍼센트에 달하는 가혹한 조세부담을 지고 있었던 셈이다. 이와 같은 사실은 일제하의 고율 소작료와 맞먹을 정도의 고율 조세에 당시 농민들이 고통을 받고 있었음을 보여주는 것이었다. 그러한 사정을 알게 된 한국정부도 각 등급별로 각각 5퍼센트씩의 토지수득세율을 낮춰 조정하였다. 그럼에도 불구하고 이 세제는 연간 토지생산물의 45퍼센트씩을 해마다 현물로 바치는 과중한 부담을 농민대중에게 강제하였던 것이다.

셋째, 납부시기를 살펴보면 1 7월간을 하곡납기(제1기), 8 12월간을 추곡납기(제2기)로 나누어 각각 징수하였다. 또한 제1종은 7월 1일부터 9월 말일까지의 제1기와 11월 1일부터 12월 말일까지의 제2기 가운데서 제1기에 납부하도록 하였지만, 답에 대한 제1종 갑류 토지수득세는 원칙적으로 제2기에 납부하도록 제한하였다. 그 반면에 제2종 토지수득세는 5월 1일부터 말일까지 납부하도록 하였다. 이와 같이 물납제를 내세운 살인적인 고율징세와 강압적인 징수방법을 특징으로 하는 임시토지수득세는 정부의 전체 예산 가운데서 엄청난 비중을 차지하였다. 이리하여 이 세제는 전시재정을 이끌어 가는 데 있어 핵심적인 역할을 담당하였다. 비록 정부의 양곡 조달방법은 이것만이 아니었지만, 농지개혁의 지가상환곡과 수리조합비보다 월등하게 높은

비중을 이 임시토지수득세가 차지하였던 것이다.[14]

임시토지수득세의 입법과정

당시 신문기사를 통하여 임시토지수득세법의 입법과정을 자세히 살펴봄으로써 그 입법의도를 분석해 보고자 한다. 1951년 9월에서 11월에 걸친 「동아일보」의 보도내용을 정리해 보면 이는 대략 다음과 같았다.

A5. 8일 국회에서는 토지수득세법을 상정하고 심의를 개시하였다. 동법은 농촌에서 부담하는 각종 법을 단일화하여 현물로써 납부케 함으로써 인플레를 방지하는 동시에 종래에 양곡매상을 폐지하고 농민의 원성을 사고 있는 각종 기부금을 일절 폐지하려는 목적에서 제안된 것인데, 동안 토의에 있어 장면 국무총리는 종래 농촌에 있어서의 각종 기부금을 이를 계기로 일체 금지할 것을 확언하였다.(「동아일보」, 1951. 9. 9.)

A6. 토의 중에 있던 임시토지수득세법은 9일 국회에서 완전 통과되었다. 동법의 주요 골자를 표기하면 전답의 농산물에 있어서는 대맥, 소맥, 나맥, 대두, 조(粟, 이하 전생산물) 벼(籾, 답생산물)을 현물납부하고 기타 토지에서는 금납제로 하되 그 세율은 갑류 을류로 구분하고 갑류(과세표준이 수확토지)에 있어서는 각 급을 구분하여 누진세율을, 10석 이하의 수량에서는 15퍼센트, 10석을 초과하는 수량에서는 20퍼센트, 20석을 초과하는 수량에서는 24퍼센트, 50석을 초과하는 수량은 28퍼센트, 그리고 을종(과세표준이 소득금액인 토지)에 있어서는 40만 원 이하에서는 25퍼센트, 40만 원을 초과하는 금액에서는 30퍼센트, 100만 원을 초과하는 금액은 35퍼센트, 200만 원을 초과하는 금액은 40퍼센트, 300만 원을 초과하는 금액은 50퍼센트, 1000만 원을 초과하는 금액은 60퍼센트, 5000만 원을 초과하는 금액에는 70퍼센트를 부과하게 되어 있다.(「동아일보」, 1951. 9. 11.)

A7. 임시토지수득세법 시행에 따라 추곡 현물세 징수를 위하여 재무부 사세국에서는 기간 수매량 조사를 진행 중이던 바, 대체로 완료를 보았으므로

14) 이호철, 「농민운동」, pp. 252 266, 「한국사18 - 분단구조의 정착 2」, 한길사, 1995.

근일 중 84년도 제2기분 갑류 제1종 토지수득세의 납세고지서를 발부하게 되었다고 한다. 사세당국의 조사에 의하면 추곡의 수득세 조정예정액은 정곡으로 142만 4781석이라고 하는 바, 일반 농지수확 예정량 576만 9000석에 대한 수득세(17.9%) 13만 2660석과 분배농지 수확예정량 290만 1900석에 대한 수득세(13.3%) 39만 2121석을 합한 것이라고 하는데 추전곡(秋田穀)은 방금 수확예정량을 조사 중이나 대체로 평년작이므로 기준 수확량에 의하여 조정한 것이라고 한다.(「동아일보」, 1951. 11. 9.)

먼저 A5의 기사를 분석해 보면 국회는 같은 해 9월 8일에 이 법을 상정·심의하였음을 알 수가 있다. 특히 당시 국무총리였던 장면은 "농촌에서 부담하는 각종 법을 단일화하여 현물로써 납부케 함으로써 인플레를 방지"하는 것을 주내용으로 이 법의 입법을 강력히 제안하였다. 그 외에도 그는 이 법을 통하여 종래의 양곡 매상제를 폐지하고 농민들의 원성을 사고 있는 각종 기부금까지 일절 금지하려는 것이라고 그 목적을 밝히고 있었다(「동아일보」, 1951. 9. 9.).[15] 그러나 실제에 있어 이러한 농촌지역의 잡부금 문제는 그 뒤에도 전혀 개선되지 못하였음이 여러 자료에서 나타나고 있다.

다음 A6의 사료는 임시토지수득세법은 1951년 9월 9일에 국회를 통과하였음을 보여주고 있다. 특히 이 법은 대맥, 소맥, 나맥, 대두, 조(粟), 벼(籾)를 현물납부하는 것을 골자로 하였으며, 그 세율은 갑류와 을류로 나누어 징수하였음을 알 수가 있다. 한편, 갑류 농산물에 대해서는 그 수량에 따라서 누진세율을 적용하였으며, 을류 농산물에 대해서는 그 금액에 의하여 누진율이 매우 높게 책정되어 있었다. 이처럼 같은 농산물이라 하여도 일반 전·답의 생산물인지 또는 특용작물인지에 따라 누진율이 엄청나게 차이나고 있었는데, 이는 특히 상업적 농업을 영위하는 농민들에게는 심각한 문제로 부각되었을 것으로 추정된다.

마지막의 사료 A7은 1951년 11월 9일경에는 재무부 사세국에서 임시토지수득세를 시행하고 있는 상황을 보여 주고 있다. 특히 이곳에서는 수매량 조사를 마치고 1951년도(단기 4284년도) 제2기분 갑류 제1종 토지수득세의 납세고지서를 발부하였음을 알리고 있다. 이들의 조사에 의하면 이 해 추곡의 수득세 징수 예정액은 정곡으로 142만 4781석이었다고 한다. 이는 일반 농지

15) 농민부담경감-토지수득법상권 「동아일보」, 1951. 9. 9일자.

수확예정량 576만 9000석의 17.9%인 13만 2660석과 분배농지 수확예정량 290만 1900석의 13.3%인 39만 2121석을 합한 수량이었다고 한다.

이처럼 국무총리까지 나서서 각종 세를 단일화하여 현물로써 납부케 하여 인플레를 방지하자고 제안함으로써, 이 법은 농민들의 원성을 사고 있었던 각종 기부금을 금지하겠다는 의도를 분명히 하였다. 아울러 임시토지수득세법은 양곡의 현물납부를 골자로 하였으며, 그 세율은 매우 높은 누진세율을 적용하였는데, 이는 특히 상업적 농민들에게 심각한 타결을 주었을 것이다. 그리하여 1951년도의 추곡 징수예정액은 정곡 142만 4781석으로 집계되고 있었다. 특히 총리까지 나서서 확언한 농촌 잡부금 문제는 실제 있어서 그 뒤에도 전혀 개선되지 못하였음이 여러 자료에서 나타나고 있다는 점에서 문제가 제기된다고 하겠다.

임시토지수득세의 정책효과

임시토지수득세가 가져온 정책적 효과는 과연 무엇이며, 이는 과연 어떻게 평가할 수 있을까? 한국정부가 필요한 양곡과 재정수입 확보를 위하여 실시한 이 현물납부제는 화폐경제로부터 현물경제로의 후퇴를 의미한다는 점에서 농민경제의 퇴보시킨 조처였다고 하겠다. 왜냐하면 금납제였다면 소규모의 생산농가라도 환금작물이나 노임수익 등으로 세금을 납부할 수 있었기 때문이었다. 그처럼 부담의 경중을 불문하고 이를 일률적으로 현물로만 납부하도록 요구함으로써 농가경제의 위축을 결과하였다고 말할 수 있겠다. 이처럼 임시토지수득세가 가져다 준 정책적인 효과로서는 ①정부관리미의 안정적 확보 ②국가재정수입의 안정적 확보 ③농민의 과중한 부담으로 인한 농업생산의 위축 등을 들 수 있겠다.

첫째, 이 제도를 통하여 한국정부는 정부관리미를 안정적으로 확보할 수 있었다. 물론 전쟁을 전후하여 군인 양성과 온갖 필요 때문에 정부는 많은 양의 양곡을 필요로 하였다. 그러나 이 새로운 제도는 정부로 하여금 재정지출을 통하지 않고 안정적으로 양곡을 확보할 수 있는 길을 열어 주었다. 필요한 양곡을 농가나 시장에서 매입하려 하였다면 자칫 가격변동을 자극하여 하마터면 군수미를 확보하지 못할 경우도 생겨나게 마련이었다. 바로 그러한 이유 때문에 1950년대의 정부관리미 확보수단은 토지수득세, 분배농지의 상환미, 미비교환제, 정부수매제의 4가지 형태로 이뤄졌었다.

분배농지에 대한 상환미는 농지개혁으로 농지를 분배받은 소농들이 농지대금을 정부에게 현물로 지불하는 것이었다. 이렇게 현물로 받은 상환미는 정부관리미로 처리되는 대신, 정부는 지주에게 그 대금을 현금으로 지불하였다. 미비교환제는 쌀과 비료를 농가와 정부가 서로 교환하는 제도로서, 이러한 교환은 의무적인 것은 아니었다. 이렇게 1951년부터 1960년까지 임시토지수득세로서 확보한 쌀이 그 동안 한국정부가 확보한 쌀의 절반 이상을 점하였다는 점은 문제의 성격을 더욱 명확히 해 주었다.

한편, 1954년의 세율 인하 이전에 있어 임시토지수득세는 전체 쌀 생산액의 9퍼센트 이상을 차지하였다. 1953년에는 농지세와 분배농지의 상환미라는 명목으로 정부가 확보한 쌀은 총생산액의 16퍼센트를 점하였다. 당시 생산농가의 쌀 상품화율이 40퍼센트 정도였다는 점으로 보아, 이 시기(1952년과 1953년)에 있어 농가가 판매한 쌀 가운데 50퍼센트를 넘은 분량이 정부에 강제징수되었던 것으로 추정된다. 이처럼 어려움에 처한 한국정부는 현물납부제를 선택함으로써 온갖 문제에도 불구하고 정부관리미를 안정적으로 확보할 수 있었다.

둘째, 전시임에도 불구하고 한국 정부는 국가 재정수입의 안정적 확보에 성공하였다. 전쟁으로 농업 이외의 모든 산업이 마비상태였기 때문에, 전후 부흥기에 이르러 생산시설이 복구될 때까지 비농업 부문의 담세력은 크게 취약하였다. 그 때문에 1950년대에 있어 가장 중요한 재정수입원은 바로 농업이었다. 그에 따라 한국정부의 재정수입 확보책의 일환으로 현물로 수세된 정부관리미는 군수미와 죄수들의 급식미를 제외한 나머지를 공무원과 정부관리기업 종사자들에게 급료의 일부로 지불되었다. 이 시기 정부의 조세수입에서 차지하는 농지세의 비중은 21.5퍼센트에서 30.4퍼센트를 차지할 정도로 높았다.

이와 같이 심각한 전쟁의 위기 속에서 정부의 재정을 지탱한 것은 자급자족적 또는 반자급자족적인 소농들이었다고 말할 수 있겠다. 이들은 전후 경제부흥기에서도 크게 공헌하였다. 이른바 정부는 세출부문에서 가장 큰 비중을 차지하였던 인건비의 일부까지를 이렇게 거두어들인 양곡으로 지불하고 있었던 것이다.

셋째, 그렇지만 이 제도는 과중한 농가 부담 때문에 한국농업 위기의 단서를 이루었다. 왜냐하면 이 시기의 임시토지수득세가 남긴 부담은 실로 막대한 것이었다. 1954년도를 기준으로 농가의 미곡소득에 대한 농지세의 비율과

도시근로자 가구의 소득세율을 비교한 연구를 살펴보면 이는 더욱 분명히 드러난다.[16)]

이 시기에는 쌀을 5석 이하 생산한 농가도 수득세를 8퍼센트나 납부했기 때문에 이로부터 미곡소득에 대한 농지세액의 비율은 22.6퍼센트나 되었지만, 만약 도시근로자 가구가 이 정도의 소득을 가졌다면 그 소득세는 면제되었다. 또한 쌀을 5석 생산하는 농가의 가족 수를 5인이라 하고 1인당 쌀 소비량을 110 킬로그램으로 잡으면, 이들은 겨우 자가식량만을 생산하는 것에 불과하였다. 이와 같은 자가식량 생산농가조차도 생산량의 8퍼센트를 세금으로 납부해야 하므로, 그들은 자가소비할 쌀을 세금으로 납부한 것이었다. 이로 미루어 볼 때, 실로 이는 과중한 부담이었던 것이었다. 심지어 도시근로자가구는 그들의 소득이 쌀 생산량이 30석 미만인 농가의 미곡소득과 같은 수준일 때에도 소득세를 면제받았다.

쌀을 30석 생산하는 농가라고 한다면 당시의 토지생산성을 감안할 때 대략 1.8ha를 소유해야만 하였다. 그러나 당시에는 경지면적이 1정보 이하를 가진 농가가 전체의 80퍼센트이었다는 점에서 그만큼의 규모를 가진 농가는 소수에 지나지 않았다. 그러므로 대부분의 농가는 도시 가구의 소득세 부담과 비교해 볼 때, 소득세 면제에 해당하는 수준이었음을 알 수가 있다. 특히 당시의 농가호수는 전체 세대수의 80퍼센트에 달하였기 때문에 정부의 주요 조세수입원은 농업부문에 집중되어 있었다.

결국 이와 같은 현물납세제는 물론 전쟁으로 말미암은 불가피한 것이긴 하지만 한국농업을 파멸로 이끈 제일차적 계기가 되었다. 반시대적인 물납제의 강행, 특히 영세소농에게 가혹한 고세율을 강제하였던 이 세법은 시가기준으로 계산할 때 전체 조세수입의 70 90퍼센트를 차지할 정도로 심각하였다. 그렇지만, 이 임시토지수득세는 전쟁기간 동안 전체 세입예산의 절대적 비중을 차지함으로써 인플레이션하의 전시재정을 이끌었다는 점에서 이미 한국농업의 전락은 예고된 것이었다. 이미 지적한 바처럼 여기에다 농지개혁 상환곡의 현물납, 기타 수리조합 수세, 온갖 명목의 농가 잡부금 등이 강제적으로 징수되었다는 점에서 이제 이 조세는 빈농에 대한 수탈적인 의미를 한층 강화하였다.[17)] 그와 같은 농가부담의 과중이 빚은 농업경제 위기가 '농촌 유

16) 김병화 · 김병택, 앞의 책, pp. 46 149.

17) 서울대학교 사회과학대학 사회학과, 「한국사회의 농업문제와 농민-자본주의 전개와 농민층 분해를 중심으로」, pp. 28 43, 학생심포지엄자료, 1987.

효수요의 격감'을 빚고 있었음을 같은 시기의 인물인 안무는 다음과 같이 직시하였다.[18)]

A8. 일례를 들면 농개(농지개혁)는 원래 영세하였던 농업경영의 규모를 더욱 적게 하고 무수한 창설된 약체 소농은 생산성을 높이는 것보다도 오히려 소소유자적인 농촌 본래의 보수 의식을 강화하는 한편, 토지수득세의 현물세 징수 및 분배농지의 상환미곡 공출의 과중(농촌 잡부금은 잠시 도외시하더라도) 등으로 인하여 이들의 영세소농의 토지 부담은 전체로서 과중하게 되었다. 종래의 소작시대의 고률의 현물소작료에 비하여 금일의 부담이 더욱 크다는 것은 농업 재생산력의 고가를 촉구하지 않을 수 없다. 이것은 작금의 농촌 유효수요의 격감의 주인의 하나가 되고 있다.(「사상계」 15호, 2권 7호, 1954. 10.)

또한 그는 농지개혁이 원래 영세한 경영규모를 더욱 소규모화함으로써 새로 만들어진 소농들의 소유자적인 보수성 강화를 가져왔다고 지적하면서, 토지수득세의 현물세 징수와 분배농지의 상환미곡 공출의 과중 등으로 인한 영세소농의 부담 과중을 지적하였다. 그는 특히 '종래의 소작시대의 고율의 현물소작료에 비하여 금일의 부담이 더욱 크다'는 것을 지적함으로써 농업 재생산력의 제고의 어려움을 예고하였던 것이다.

임시토지수득세의 전개과정

임시토지수득세의 성격

임시토지수득세는 한국전쟁에서 전비부담의 농민 전가를 더욱 노골적으로 보여주는 대표적인 조세형태였다. 특히 이 세법은 1950년 11월에 제정된 지세법이 토지의 수입금액 또는 임대금액을 기준으로 징세하는 금납제였던 것을 토지의 산출량을 기준으로 일정량의 현물로 징세하는 물납제로 바꾼 것으로 전시 인플레를 농민에게 전가하려는 의도를 확연히 드러내 보였다.[19)]

18) 안무, 「농업경제의 위기-도시와 농촌의 가치 평준화」, pp. 14 34, 「사상계」 15호(2권 7호), 1954. 10.

이러한 현물징세는 양곡수집을 위한 막대한 수집자금 방출에 의해 통화량이 증발되는 것을 막고 군량미와 공무원 월급용 양곡을 적기에 적량을 손쉽게 확보할 수 있는 방법이었다. 그런 점에서 이는 전쟁으로 말미암은 한국농업 희생을 앞장서서 요구한 최초의 제도적 단서였던 셈이다. 반시대적인 물납제로의 역행, 특히 영세소농에게는 가혹하였던 엄청나게 높은 세율, 강제적인 징수방법 등의 내용을 지니는 이 임시세가 총조세 수입에서 차지하였던 비중은 실로 엄청난 것이었다. 우선 정부의 수매가격을 기준으로 할 때 이 세금이 총조세수입에서 갖는 비중은 1951년의 22.5퍼센트에서 1952년 30퍼센트 1953년 26퍼센트 수준이었다. 이처럼 30퍼센트에도 미달하는 이 비율들도 실제로 총조세 수입에서 차지하는 비중은 무려 70 90퍼센트가 될 정도로 높았다. 왜냐하면 정부의 수매가격이 당시 시가의 대략 3분의 1선으로 평가되고 있었으므로, 임시토지수득세의 실제 비중은 전체 조세수입의 70 90퍼센트나 되었기 때문이다.

<표 4> 토지수득세의 비중

단위 : 백만 환

구 분	국세총액(A)	토지수득세(B)	B/A
1951	3,924.3	844.4	21.5
1952	9,660.0	2,939.8	30.4
1953	20,566.1	4,689.8	22.8
1954	51,430.6	7,575.9	14.7
1955	109,380.6	13,101.1	12.0
1957	115,897.9	27,671.8	23.9
1958	143,486.9	20,206.0	14.1
1959	215,975.7	19,271.6	8.9
1960	249,713.2	15,345.9	6.1
1961	186,171.3	12,113.3	6.5

자료 : 김문식, 「농공병진과 농업발전」, 대한상공회의소 한국경제연구센터, p.31, 1973.

이처럼 농민들에게 가혹한 수탈을 감행하여 조달된 임세토지수득세는 전쟁기 동안 총조세수입과 총세입 예산에서 절대적 비중을 차지하였다. 또한 이

19) 서울대학교 사회과학대학 사회학과, 「앞의 논문」.

후 10여 년 동안의 수세과정을 살펴보면, 국세의 전반적인 증가와 함께 임시토지수득세의 부담은 점증하는 경향을 보였다. 총조세 수입에서 차지하는 비율의 추이를 보아도 1952년처럼 전체의 30퍼센트를 넘은 해도 존재하였다. 또한 금액으로 환산해 보아도 역시, 납세액이 무려 277억 환에 이른 때(1957)도 없지는 않았다. 그러나 토지수득세의 부담은 1958년경부터 감소하기 시작하여 점차 총조세 수입에서 차지하는 비율이 10퍼센트 이하로 떨어져 농민부담은 점차 완화되었다.

이 임시토지수득세는 전쟁기간 동안 총조세 수입, 총세입 예산의 절대적 비중을 차지하여 인플레하의 전시재정을 이끌어 가는 중추로 작용했다. 바로 여기에다 농지개혁 상환곡의 현물납, 기타 수리조합 수세, 농가 잡부금 명목의 각종 현곡징수 등의 온갖 방법으로 정부는 당시에 필요한 양곡을 조달하였다. 특히 그 징수방법조차 강제적이었기 때문에 농지개혁 분배 농가나 빈농에게는 그 수탈의 의미가 한층 심하였다. 이렇게 농지세의 현물납 강제를 바탕으로 한 전비 부담의 농민전가가 가혹하게 진행되는 속에서 농업경영의 심각한 악화가 나타나고 있었다.

이른바 청장년의 입영으로 농업노동력의 적기조달이 어려워지고 이들 중 많은 수가 제대 후 도시에 체류하여 농촌일손의 부족이 초래되었다. 또한 일제시대 해방 후에는 남북분단으로 북한에서 생산된 비료는 투입되지 못하고 그나마 수입에 의존했던 비료도 전쟁으로 수입조건이 어려워져 농업생산에 정체를 초래하였다. 그 외에도 전쟁 때문에 농민의 이익을 올바로 대변할 기구가 갖춰질 수 없었으므로 마침내 농민대중은 정부의 일방적인 반농민적 정책을 따를 수밖에 없었다. 이 외에도 반공 이데올로기의 고착화로 계급투쟁이 억압되고 점차적 독점자본 형성을 위한 농민수탈이 가중되었음은 두말할 나위 없다.

이처럼 법률 제220호로 공포된 이 법은 토지수익에 대한 모든 조세를 이것으로 통합시킴으로써 전쟁이 가져온 국민경제의 불안정 해소를 내걸었다. 그럼에도 정부는 임시토지수득세를 통하여 당시의 누진적인 물가상승에 대응하여 군량미 확보와 식량수급 조절의 효율화에만 관심을 가졌던 것으로 드러났다. 더구나 모든 잡부금의 통합이란 구호도 실제로는 지켜지지 않아서, 마침내 이 법은 여러 차례 개정될 수밖에 없는 운명에 처하였던 것이다.[20]

20) 김준보, 「농업정책」, pp.354 358, 백영사, 1962.

임시토지수득세의 문제점

이렇게 전쟁을 맞아 황급히 입법화된 임시토지수득세의 문제점은 무엇일까? 이를 파악하기에 앞서 당시 농촌 실정을 보도한 신문기사들을 분석해 보자. 무엇보다 전쟁비용의 대농민 전가가 노골적으로 드러나고 있었던 이 시기에 있어 임시토지수득세법은 국정감사를 통해 더욱 많은 문제점을 노출시키고 있었다. 이른바 1951년 12월 27일자로 보도된 토지수득세 실시에 따른 국정감사 결과는 국회에 다음과 같이 보고되었다.

A9. 토지수득세법 국정감사결과 : 전회기 중 실시된 토지수득세법 실시에 관한 국정감사 결과는 24일에 걸쳐 국회에서 보고되었다. … 그 내용은 대동소이한 것으로 1할의 토지상환율에 1할 이상의 토지수득세율을 가부하여 농민의 부담이 과중한데다가 농지조사위원회에서 조사한 실수확고를 무시하고 임대차 가격을 기준하여 할당한 것이 적지 않아 농민의 원성을 올리고 있다는 것. 한강 이북은 면세지역임에도 불구하고 실제는 현재 수납하고 있다는 것. 기타 상환의 균일 기초공제와 세율의 불균형 사정기관과 징수기관의 행정적 불통일등 현행 수득세법의 미비점을 지적하였다. 이에 대하여 백두진 재무부장관은 본법을 제정한 것은 이를 ①공출폐지 ②농민의 부담 균등 ③사전 할당제는 농민의 생산력 조장 ④인플레이션의 방지 ⑤기부금지 등 5대 조건을 목표한 것인데 일조일석의 완수를 기할 수 없으나 정부는 최대의 노력으로 국회에서 지적한 모든 불미점을 시정하면서 목적 달성에 매진하여야 명년도에 있어서는 경제안정을 기할 수 있을 것이라고 말하였다.(「동아일보」, 1951. 12 .27. 목요일.)

이를 보면, 임시토지수득세법은 실시과정상의 문제점 때문에 많은 농민들에게는 더욱 심각한 부담을 주었음을 알 수가 있다. 기존에 부과된 농지개혁 토지상환금에다 1할 이상의 토지수득세율을 덧붙임으로써 농민의 부담이 과중해진 것은 차치하고서라도, 농지조사위원회에서 조사한 실수확고를 무시하고 임대차가격을 기준으로 삼아 일률적으로 할당하였음도 아울러 드러났다. 그리고 면세지역인 한강 이북 지역의 경우에도 이 세는 실제로 수납되고 있었으며, 기초공제와 세율의 불균형 및 사정기관과 징수기관의 행정적 불통일 등의 문제점도 노출되고 있었다. 특히 당시 백두진 재무부 장관은 이에 대한

그러한 지적을 수용하면서 정부가 최대한 노력하여 국회가 지적한 모든 문제점을 시정하면서 목적을 달성함으로써 경제안정을 도모하겠다고 응답하였다.21)

그러나 국회는 이 토지수득세의 상환기간을 늘리고 3등미까지도 징수하도록 다음과 같은 대정부 건의안 채택하였다. 국정감사 결과는 처리위원 12명의 제안으로 '상환미와 수득세의 부과로 농민부담이 과중'함에 따라 분배농지 및 귀속농지의 상환기간을 연기하거나, 작황 불량으로 수납양곡을 3등미까지 징수하는 조치를 취할 것 등의 4개항을 결의하였다. 나아가 국회는 토지수득세 및 농지개혁법을 실정에 맞도록 적절 개정할 것까지 요구하였는데, 이는 이 법이 지나치게 많은 문제점을 노출하고 있었던 결과 때문이었다.

A10. 토지수득세 실시에 관한 국정감사 결과는 처리위원 12명의 제안으로 다음과 같은 4개 조항을 정부에 건의할 것을 국회에서 결의하였다.

1. 상환미와 수득세의 부과로 농민부담이 과중한데다 금년도는 한재와 비료부족으로 작황이 불량함에 비추어 분배농지 및 귀속농지의 상환기간을 신장하도록 조치를 취할 것.
2. 작황불량의 실정에 비추어 수납양곡의 성격을 3등미까지도 징수하도록 임시조치를 취할 것.
3. 토지수득세 및 농지개혁법을 실정에 맞도록 적절 개정할 것.
4. 경지면적에 의하여 비료를 특히 상환미납자에게 시급 배급할 것.

(「동아일보」, 1951. 12. 28. 금요일)

한편, 그러한 추곡수납과 농지행정, 그리고 식량상황 등의 실정을 파악하기 위하여 1952년 1월 2일에서 8일까지 전남, 전북, 충남, 경북 등지를 시찰하고 돌아온 농림부장관의 상황 인식은 다음과 같았다.

A11. 귀임한 농림부장관은 지난 10일 기자단과의 회견석상에서 지방실정에 대하여 다음과 같이 말하였다. 추곡수납 및 농촌실황=추곡수납에 있어서 행정적 수완이 어떠한 성과를 거두고 있는가를 주목해 보았는데, 특히 농정사무에 있어 완벽을 기하였다고는 볼 수 없었으며, 처음 시행으로 인함인지 사

21) 「실수확고를 무시 - 이구동성의 보고내용」, 「동아일보」, 1951. 12. 27. 목요일.

무가 미숙하여 혼란을 볼 수 있었다. 그리고 면세면적이 중앙에서 생각하는 것보다 많았으며 추곡 총생산고가 1200만 석 이하라고는 생각되지 않았다. 농촌 실정은 중농 이상은 양호하였으나 세농은 곤궁한 모양이었는데 앞으로 방출할 영농자금은 세농에 치중할 작정이며 세농에 대한 수득세율의 경감의 필요도 느꼈다.(「동아일보」, 1952. 1. 11.)

이처럼 이 시기의 임영신 농림부 장관은 '사무가 미숙하여 혼란'했으므로 농정사무가 완벽하였다고는 볼 수 없었다고 밝히고 있다. 이어서 그는 중농 이상은 양호하였지만 세농은 곤궁하였다는 점에서 그는 장차 방출할 영농자금도 이들에게 집중되어야 할 것이며, 아울러 수득세 경감의 필요성을 느꼈다고 기자단에게 답변하였다. 이처럼 당시 주무장관도 임시토지수득세의 문제점에 공감한 것으로 보여진다. 또한 당시의 저명한 농업경제학자였던 이훈구 박사는 이 문제에 대하여 「오늘의 농촌과 그 대책」이란 논문에서 다음과 같이 지적하였다.

A12. 우리 국민에게는 부담력이 과중한 것이다. 첫째로 일례를 들면 그 소위 토지수득세라는 것이다. 이 취득세는 그 법의 제정당시에 국회에서 논의되고 정부측에서 공약한 바와 같이 이 수득세 이외에는 타조의 아무것도 부과하지도 않기로 하였던 것이다. 그러나 지금에는 수득세는 토지세의 형태로 되고 그 외의 각종 각양의 공과금을 부담시킬 뿐만 아니라 각종 각양의 잡부금이 부과되어서 그 종류가 지방에 따라서 다르지만 많은 곳에는 5여종의 다수에 달하고 설상가상으로 금융조합의 현물저축이라는 것까지 강제적으로 물리기 때문에 농가에서는 추수를 하면 그 수확총액의 대부분의 현물로 빼앗기게 되는 것이 많은 것이다. 또 한 가지 농가경제를 파탄으로 유도하는 큰 원인이 있다. 이런 사태를 말하기도 오히려 안된 지역이 있다. 그러나 사실은 덮어 둘 수가 없는 것이다. 즉 곧게 말하면 징소집관계도 농민들이 전적으로 부담하는 것이다.(「새벽」 제6호 2권 4호, 1955. 7.)

그 역시 제정 당시 국회와 정부가 공약한 것처럼 이 조세 외에는 아무런 조세도 부가하지도 않기로 하였던 토지수득세에다 온갖 공과금과 잡부금을 부과하고 있는 현실을 적시하고 있었다. 이는 비록 지방에 따라 다르지만, 심지어 '농가에서는 추수를 하면 그 수확총액의 대부분을 현물로 빼앗기게 되

는 것'이 이 시기의 실정이었던 셈이었다.

이상을 정리해 볼 때 임시토지수득세법은 실시과정에서 대략 다음과 같은 문제점을 노출하고 있었다. 무엇보다 이는 기존의 농지상환금에다 토지수득세가 덧붙여짐으로써 농민들의 부담이 과중해지고 있었다. 더구나 그 세율은 실수확고를 무시하고 임대차 가격을 기준으로 일률적으로 할당하였을 뿐 아니라, 면세지역의 경우까지 실제로 수납되어 온갖 문제점을 노출하고 있었다. 더구나 이 조세에는 이것 외에는 다른 조세를 부가하지도 않기로 하였던 제정 당시의 공약과는 달리 온갖 공과금과 잡부금이 부과되어 문제를 더욱 가중시켰다. 그리하여 마침내 이는 농가 수확총액의 대부분을 현물로 빼앗기는 결과를 빚었던 것이었다. 그에 대응하여 국회는 그 상환기간을 늘리고 3등미까지도 징수할 것을 촉구하는 대정부 건의안을 채택하였다. 이후 국회는 토지수득세와 농지개혁법을 실정에 맞게 개정할 것까지 요구하고 있다. 그러한 사정은 당시 농림부장관조차 수득세 경감의 필요성을 느꼈다고 실토하였을 뿐 아니라, 백두진 재무부 장관까지도 정부는 국회가 지적한 모든 문제점을 시정하겠다고 응답한 데서도 드러나고 있다.

임시토지수득세의 변천

이와 같이 임시토지수득세는 전쟁으로 인한 누진적인 인플레이션의 억제와 군량의 확보 등 당시 정부가 요구하였던 양곡수급의 목표를 달성하는 데에는 커다란 기여를 하였다. 그렇지만 이 세금은 생산자 농민에게 엄청난 부담으로 작용할 만큼 세율이 지나치게 높았을 뿐 아니라, 물납제가 빚는 여러 문제점 때문에 인플레이션의 짐을 농업·농민들에게 전가하려 하였다는 한계를 원래부터 가지고 있었다.

이른바, 화폐경제하에서 일반적으로 조세는 금납제가 원칙이었지만, 오히려 이 세금만은 거꾸로 물납제를 채택하였다는 점에서 조세발달사의 측면에서조차 시대에 역행하는 제도라 지적할 수 있을 것이다. 왜냐하면 물납제는 그에 따른 많은 노력비와 운반비, 그리고 온갖 소모성 경비 등이 소요되기 때문에 납세에 있어서도 상당한 불편이 따르기 때문이다. 뿐만 아니라 이 제도는 운반과 검수 등에 있어 온갖 비능률적인 요인이 항상 상존하고 있었다.

바로 그러한 이유 때문에 임시토지수득세는 여러 차례에 걸쳐 면세점의 인상과 세율의 조정을 위해 개정된 바 있었다. 그러다가 1961년부터는 말썽 많

던 물납제의 문제도 오랜 논의 끝에 법률 개정이 완료됨으로써 금납제로 바뀌었다. 물론 이는 경제의 안정화에 따른 당연한 귀결이라고 하겠지만, 금납제가 되어도 과세표준의 요소 가운데 가장 중요한 것은 대개 생산비를 중심으로 산출될 수밖에 없었다. 그 때문에 생산비의 책정이 공정하지 못하거나 또는 생산비와 시장가격 사이에 커다란 괴리가 생길 경우에는 또다시 공정성을 상실하고, 농민들에게 과도한 부담을 지우는 결과가 우려되기 마련이었다. 그 때문에 금납제로의 전환이 그 정책적인 실효를 거둘 수 있으려면 과세표준 책정의 타당성과 아울러 농산물가격의 적정한 보장이 필수적인 과제로 제기되었던 것이었다.

이와 같이 원래 국세 가운데서 가장 높은 비중으로 출발하였던 임시토지수득세는 조세체계를 전반적으로 검토하여 일부의 국세를 지방세로 이양하는 조치에 따라 지방세로 바뀌었다.[22] 마침내 이러한 조세개혁 조치에 따라 1962년 1월 1일부터 법률 제827호에 의해 농지세는 국세에서 지방세로 이양되었으며, 아울러 금납제로 바뀌었던 것이다.

22) 김준보, 「농업정책」, pp.354 358, 백영사, 1962.

미국 잉여농산물 도입

이 호 철*(경북대학교 교수)

전후의 한국경제가 직면한 가장 어려운 문제는 식량위기였다. 심지어 이 문제는 이미 당시에 야당의 유력한 대통령 후보였던 조병옥에 의해 「이 대통령에게 드리는 공개장」이란 형태로 거론됨으로써 가장 비중 있는 선거 이슈로 요란하게 등장하였다. “각하! 각하께서는 이백만이나 넘는 절량농가에서 이 맥령기에 세 때의 끼니를 못 끓여 초근목피로 대식하고 있는 가련한 농민들의 못 살겠다는 아우성 소리가 천지를 진동할 듯이 우리에게는 들리는데, 못 듣고 계십니까?” 이렇게 서두를 꺼낸 그는 그 밖에도 “70만이나 되는 결식아동”, 또 “130만 명이나 달하는 실업자의 홍수”를 지적하면서 이를 “민족운명의 비애의 교향곡”이라고 지적하고 있었다.

이처럼 심각하였던 이 시기 식량위기를 해결하기 위해 당시 정부는 크게 나누어 공출제와 토지임시수득세의 강제, 외곡수입 그리고 증산의 모두 4갈래의 대책을 추진하였다. 그러나 이 가운데서 가장 근본 대책이 되어야 할 증산의 방법은 당시의 열악한 농업환경 때문에 아무런 성과를 거두지 못하였기 때문에, 한국정부는 결국 강제매입과 과중한 현물세의 징수, 그리고 외국농산물의 대량도입이라는 농민수탈적인 농업정책에 기댈 수밖에 없었다. 이러한 와중에서 1950년대 우리 농업·농민에게 결코 지울 수 없는 깊은 상처를 가져다 준 것은 바로 미국 잉여농산물의 도입과 그로 인한 농업생산 기반의 파괴였다. 특히 이 사업은 1945년부터 1961년에 이르는 무려 17년간에 걸치었으며, 그 총액이 약 31억 달러에 달하는 엄청난 것이었다.

전쟁으로 파괴된 산업 기반을 되살리는 데 우리의 힘만으로는 크게 부족하였

* 농업사 전공

다. 왜냐하면 해방으로 급격히 불어난 귀환 동포와 억눌렸던 농산물 수요 폭등에도 불구하고 전쟁으로 파괴된 생산이 좀처럼 회복되지 못하였기 때문이었다. 실제로 1957년까지도 보릿고개에 끼니를 때우지 못하는 절량농가가 무려 200만에 달할 정도로 식량문제는 심각하였다. 이처럼 어려운 경제상황 속에서 미국 잉여농산물이 당시 우리의 식량문제 해결에 커다란 기여를 했음은 부인할 수 없다.

그러나 미국 잉여농산물 도입은 이후 우리 농업에 씻을 수 없는 깊은 상처를 가져다 주었다. 잉여농산물의 지속적 도입 때문에 한국에서 자급되던 면화·밀과 같은 공업원료 농산물이 이후 영원한 수입에만 의존할 수밖에 없는 상황에 처하였기 때문이다. 더구나 그러한 사정 때문에 우리 농업의 병폐인 쌀 단작화는 더욱 심화되었을 뿐 아니라, 고쳐야 할 농업의 대외 의존성도 오히려 강화되었다. 심지어 잉여농산물의 지속적인 도입은 국민들의 식성 변화까지 초래함으로써 이후 농산물의 자급률을 저하시키는 악역까지 담당하였다. 또한 잉여농산물의 대량 도입은 저곡가정책을 지속시킴으로써 여타 물가는 모두 상승하였는데도 농산물 가격은 오히려 하락하는 기현상을 초래하였다. 그 때문에 농촌을 떠나 대도시로 몰려온 많은 농민들이 취약한 산업구조 때문에 도시·공업부문에 흡수되지 못한 채 비공식부문으로 잔류함으로써 사회구조의 기형성을 심화시켰다. 또한 농촌을 이탈하지 못한 다수의 농민들은 농촌에 그대로 잔류하여 잠재실업군을 형성하였다.

이처럼 미국 잉여농산물의 도입은 실로 우리 농업·농촌의 기반을 급격히 바꾸어 놓은 결정적인 사건이었다. 이 글은 역사적인 관점에서 미국 잉여농산물이 한국의 농업과 농촌사회에 미친 영향을 되짚어 봄으로써, 수입개방시대를 살아가는 우리들에게 역사적 교훈을 얻으려는 시도이다.

1950년의 식량사정

식량위기와 그 대응정책

식민지 시대를 거치면서 한국은 일본을 위한 식량공급지로서의 역할을 충실히 담당해 왔다. 특히 1937년 이후의 태평양전쟁기를 맞아 우리는 공출이란 명목의 식량 강제수탈, 배급제도에 의한 극도의 소비억제 등을 경험하였다. 그와 같은 악조건 속에서도 그나마 농업 생산력만은 비교적 그대로 유지

함으로써 최소한의 자체 수요를 충족시킬 수 있었다.

그러나 해방과 더불어 시작된 해외동포의 귀환 등이 빚은 수요증가와 비료생산의 부진이 낳은 식량공급의 악화는 이제 심각한 문제를 야기하였다. 특히 한국전쟁이 빚은 참담한 결과 때문에 그러한 식량문제는 더욱 악화되었는데, 단적인 예로서 1949년의 미곡 공급량은 약 2400만 석에 달하였지만, 전쟁이 일어난 다음 해인 1951년의 그것은 2000만 석으로 저하되었던 것이었다. 그와 같은 생산부족과 극심한 인플레이션 때문에 쌀값은 계속 올라 연평균가격이 1949년의 1섬당 가격인 191원이 1950년에는 906원, 1951년에는 2570원, 1952년에는 9300원으로 급등할 지경이었다.[1)]

그러나 한국전쟁을 치르고 난 1954년 이후는 비교적 안정을 되찾은 시기였지만, 이 시기에도 한국경제는 여전히 심각한 식량난을 겪고 있었다. 그러한 사정은 1957년 당시 야당의 대통령 후보였던 조병옥이 이승만 대통령에게 보낸 공개장에서 분명히 지적되었다.

A1. 각하! 각하께서는 이백만이나 넘는 절량농가에서 이 맥령기에 세 때의 끼니를 못 끓여 초근목피로 대식하고 있는 가련한 농민들의 못 살겠다는 아우성 소리가 천지를 진동할 듯이 우리에게는 들리는데, 못 듣고 계십니까? 또한 칠십만이나 되는 결식아동들이 하도 배가 고파 등나무, 칡넝쿨 뿌리를 벗겨먹다가 중독에 걸리어 "어머니, 나 살려줘! 배고파 못 살겠어!"라 하는 신음 섞인 피어린 애원의 모습이 눈앞에 아른거리지 않습니까? 또 백삼십만명이나 달하는 실업자의 홍수가 가두를 방황하면서 오늘이나 좋은 소식이 있을까, 내일이나 취직의 통지가 있을까 하고 헤매는 창백한 소시민들의 세상을 원망하는 땅이 꺼질 듯한 한숨소리가 들리지 않습니까? 이 나라 정권을 담당하고 있는 각하께서는 모름지기 문명의 이기의 전파를 타고 들려오는 장엄한 베토벤의 운명교향곡이나 차이코프스키의 비창 등을 듣기 전에 배고프고 헐벗고 시달린 이 민족의 가냘프고 한숨 섞인 못 살겠다는 아우성 소리의 민족운명의 비애의 교향곡을 들으려고 하여야 합니다.

(조병옥, 「이 대통령에게 드리는 공개장」, 1957)[2)]

A2. 그러나 각하께서는 불쌍한 백성의 아우성 소리는 들리지 않는 것 같습

1) 강만길, 「한국현대사」, pp. 232 237, 창작과 비평사, 1985.
2) 조병옥, 이 대통령에게 드리는 공개장(1957), pp. 289 290, 「한국현대명논설집」, 신동아, 1972년 1월호, 별책부록.

니다. 왜냐하면 요전번만 하더라도 굶고 있는 절량백성이 이백만이 넘는다고 하는데 거기에 대한 방안을 강구하는 방안은 한 번도 발표하지 않으면서 자유당이 강권선거를 하기 위한, 공영제, 기탁권제, 다수추천인제, 선거사범엄벌제 등을 찬양하는 담화가 자유당 간부들에게 전언되었다 하니, 각하는 자유당정권의 유지만이 눈앞에 아른거리고 이 나라 백성들의 쓰러져 가는 불쌍한 모습은 아른거리지 않습니까?(조병옥, 「이 대통령에게 드리는 공개장」, 1957)

A3. 상환기한은 2년 연장 농개법 개정안 법제실에 회부

농림부 당국자가 전하는 바에 의하면, 농림부는 정부자체가 농지개혁에 의한 상환양곡 1900만 석 중 약 6할에 해당하는 수납을 받지 못한 관계 지주들에게 보상하여 줄 보상금을 아직 16억이나 지불하지 못하고 있는 관계로, 금 5월 말에 끝나는 농지개혁 보상은 앞으로 농지개혁 제13조 1항 3호와 동법 시행령 36조에 의거하여 2년간의 상환신장하기 위한 법적 조치로서 농지개혁법 중 개정법률을 법제정에 회부한 바 있음. 6·25 전쟁으로 인하여 상환이 제대로 되지 않은 데다가 84년, 85년 계속 흉작이 들어 상환이 안 된 관계도 있고, 또한 농지법특별회계법에는 보상은 보상곡(報償穀) 출입 재원만으로서 충분키로 되었기 때문에, 딴 재원을 사용할 수 없었던 데 기인한 것이라고 한다.(「동아일보」, 1955. 5. 8.)

앞서 인용하였듯이 사료 A1에서는 당시 한국경제는 보릿고개로 끼니를 때우지 못한 200만의 농가와 70만이나 되는 결식아동, 그리고 130만 명에 달한 실업자의 문제를 안고 있었음이 분명하다. 이러한 상황에도 불구하고 사료 A2는 이승만 정부가 그와 같은 '절량 백성'의 문제는 도외시한 채 자유당의 강권선거를 하기 위한, 공영제, 기탁권제, 다수추천인제, 선거사범엄벌제 등을 추진하고 있음을 비판하고 있다. 조병옥은 여기에서 당시 집권당인 자유당은 오직 선거에서의 승리만을 걱정할 뿐 그러한 식량위기를 해결하기 위한 아무런 대책은 세우지 못하고 있음을 비판하였다. 그러나 당시 한국 정부는 식량위기의 해결책으로서 양곡매입정책, 임시토지수득세법에 의한 농지세의 현물수납, 그리고 미국 잉여농산물의 도입 등을 이미 추구하고 있었다.

먼저 당시 정부가 추구한 양곡 매입정책을 살펴보자. 이는 1950년 2월의 「양곡관리법」 실시를 기준으로 1949년까지의 전면통제 정책시기와 1950년 이후의 부분통제 정책시기로 나눌 수 있다. 먼저 식민지하의 식량공출 정책에서 기원

된 전면통제 정책시기를 살펴보면 이는 미군정 초기에 일시 중단되었다가 1946년 1월의 「미곡수집령」, 그리고 정부수립 후에는 1948년 10월의 「양곡매입법」에 의해 계속 유지되었다. 후자의 법은 생산자와 지주가 자가용 식량과 종곡을 제외한 나머지 양곡을 전부 정부에 매도해야 하도록 규정되었는데, 특히 이는 강제 매입에 의한 식량의 전면통제를 그 주요내용으로 삼았다. 그러나 양곡매입은 정부매입가격이 시가에 비해 지나치게 낮았기 때문에 생산자 농민들의 저항을 받아 결국 실패로 귀결되었다.

이후 취해진 부분통제 정책시기를 살펴보면, 이 때 정부는 1949년 7월의 「식량임시긴급조치법」을 제정하여 양곡의 자유시장 유출을 허용하였고, 1950년 2월에는 「양곡매입법」을 전면수정한 「양곡관리법」을 제정하여 일면 자유, 일면 관리라는 부분통제 정책을 추구하였다. 그러나, 이 양곡관리법조차도 미곡의 매입가격이 시장가격은 물론 평균생산비에도 크게 미치지 못하는 강제적인 미곡수탈 정책이었다. 역시 갑작스런 6 · 25 전쟁을 맞아 양곡확보를 위하여 이 법을 대체 · 보완하였던 정책이 바로 1951년 9월의 「임시토지수득세법」에 의한 농지세의 현물수납제도였다. 바로 이 현물세가 1950년대 전반에 걸쳐 지속됨으로써, 양곡의 수급조절과 전쟁수행을 위한 군량미확보, 그리고 양곡매입에 따른 재정인플레의 부담경감 등에는 크게 기여하였다. 그렇지만, 이 역시 현물납부에 의한 과중하고도 불공평한 세제였기 때문에 양곡매입정책과 마찬가지로 농민의 희생만을 강요한 정책이었다고 평가될 수 있겠다.

역시 이 시기의 한국정부는 분배농지에 대한 상환곡조차도 위의 농지세와 함께 정부미의 확보를 위한 주요한 재원의 하나로서 활용하고 있었다. 위의 사료 A2는 정부가 한국전쟁과 흉작으로 인한 재원부족을 농지개혁 상환곡으로 충당하고 있었음을 보여준다. 당시 동아일보는 한국정부가 농지개혁법에 규정된 상환시한까지 여전히 60퍼센트에 해당하는 보상금을 지주들에게 지불하지 못하고 있었음을 보도하였다. 그 때문에 농림부는 1955년 5월 말로 정해진 농지개혁 보상시한을 2년간 더 연장하기 위한 법적 조치를 취하였다. 특히 여기에서는 한국전쟁과 그 시기의 흉작에 따른 상환 미비, 그리고 보상곡만으로 상환토록 규정된 농지법특별회계법의 규정 등이 이유로 제시되었지만, 실제로는 농지개혁 상환곡으로 온갖 부족한 국가재정을 충당하였기 때문으로 보여진다.

결국 이와 같이 어려운 식량위기를 타개하기 위한 한국정부의 노력은 마침내 미국 잉여농산물의 도입으로 이어졌다. 또한 그러한 사정은 스스로의

요구 때문에 한반도에 자본주의 경제체제를 굳건히 유지할 필요가 있었던 미국의 전략과 일치할 수밖에 없었다. 이른바 미국은 전후 아시아에 있어 공산주의의 확대를 저지하기 위한 대소 봉쇄정책의 일환으로 실시한 원조정책을 이미 미군정기 이후 확대·적용함으로써 이제 이 땅에도 미국 잉여농산물이 들어오게 되었던 것이었다. 잉여농산물을 앞세운 원조물자가 우리 땅에 들어오면서 이제 농업과 농촌은 그 밑바닥에서부터 변화하기 시작하였지만, 적어도 식량위기는 점차 완화되고 식량수급도 원활해진 것만은 명백한 사실이었다. 그렇지만 이와 같이 다양한 형태의 식량·농업정책은 그 모두가 수탈적 성격의 농업정책으로서 농가경제에 커다란 타격을 준 것은 말할 필요도 없다.

미국 잉여농산물 도입의 기원

그럼 미국 잉여농산물은 과연 어떠한 과정을 거쳐 처음으로 이 땅에 도입되었을까? 이 땅에 진주한 미군정은 일제의 모든 사회질서를 그대로 유지시킨다고 선포하였다. 그들은 좌익세력의 3 : 7제 주장을 3 : 1제로 변화시켜 농민들의 지지를 이끌기도 하였지만, 기본적으로는 농민들의 반봉건 투쟁에 직면한 지주들의 토지소유권을 인정하는 온갖 조치를 통해 자본주의적 질서를 지속시켰다.

한편, 그들은 식민지적 통제경제 체제를 미국식 자유경제체제로 전환하기 위한 방안으로 별다른 사전준비 없이 소위 '미곡 자유시장'을 선포하였다. 건국준비위원회 산하의 건국식량협의회가 제기한 '식량의 인민관리' 방안과 정면으로 배치되는 이 정책은 결과적으로 미곡의 투기와 매점매석, 그리고 낭비를 초래하는 혼란을 빚었다. 종래 국가적 통제하에 놓였던 양곡이 지주 상인중심의 양곡시장에 맡겨짐으로써, 지주·상인의 투기와 매점매석에 의하여 곡가의 폭등, 사회전반의 인플레이션, 1946년 초의 기근, 그리고 경제의 전반적 파탄을 결과하였다. 그 때문에 미군정은 식량 수급구조와 가격의 안정을 도모하기 위해 「미곡통제령」(1946. 1. 25.)을 선포하고 공출제로 회귀하였다.

이러한 식량위기의 심각성에 당황한 미군정은 이에 더하여 미국으로부터 잉여양곡을 도입하기 시작하였다.[3] 왜냐하면 그들은 온갖 경제적 악조건을

극복하면서 한반도의 공산화를 막아냄으로써 이 곳에 자본주의 체제를 유지하기 위해서는 전후 공산주의 확대를 저지하기 위한 미국의 원조정책을 남한에 적용하는 것이 바람직하다고 판단했기 때문이었다. 당시 미군정이 남한으로 도입한 미국원조는 전후 미국이 독일, 일본, 오스트리아 등을 중요 원조대상국으로 삼아 입안한 점령지역 행정구호 원조의 일환이었다고 한다.[4] 그리하여 1946년 5월에 이르면 미국 잉여농산물이 피점령지역 구호원조(GARIOA 원조)라는 명목으로 소맥 8000톤을 실은 미국선박을 앞세워 물밀듯이 들어오기 시작하였다.

당시에 도입된 잉여농산물은 대맥, 소맥, 소맥분, 미곡, 옥수수, 대두분 등으로써 대부분 도시민에게 배급되었다. 특히 당시의 대표적인 농업경제학자였던 인정식은 이에 대해 '실제로 서울을 비롯하여 남한 각 도시에 거주하는 비농가인구들이 배식소에서 받아온 식량은 대부분이 외미(外米), 밀가루, 설탕, 콩가루, 밀 등의 수입식량'[5]이었다고 지적하였다. 그에 비해 '조선에서 산출된 미곡과 맥류는 매일 평균 1합도 되지 않았다'고 할 정도로 배급양곡 가운데 잉여농산물이 차지하는 비중은 매우 컸었던 것으로 보여진다.[6]

이와 같은 잉여농산물의 대규모적인 도입에 대해 당시의 「경제연감」은 '일제하에서 매년 500만 석 내지 1000만 석을 수출하던 조선이 이렇게도 급속히 식량부족 지대로 전환되었다는 것은 하나의 수수께끼가 아닐 수 없다'[7] 라고 평하였다. 아마도 조선은행 조사부로서도 비록 기아수출이긴 했지만 식량 수출국이었던 우리가 해방과 더불어 급속히 식량 수입국의 처지로 전락하게 된 데에 대하여 놀라고 있었다. 그렇지만 다른 일단의 학자들은 제2차 세계대전을 거치면서 급속히 붕괴된 농업생산력에서 그 원인의 일단을 찾아내고 있다.

3) 장종익, 「1950년대 미 잉여농산물원조가 한국농업에 미친 영향에 관한 연구」, pp.20 63, 연세대학교 대학원 석사학위논문, 1988. 6.
4) 강만길, 「한국현대사」, pp. 232 237, 창작과 비평사, 1985.
5) 인정식, '양곡매입법의 비판', 「개벽」 통권 80호, 1948. 12, (「농정사관계자료집」 2집에 재수록)
6) 인정식, 「앞의 글」.
7) 조선은행조사부, 「경제연감」, 1949, pp. 2 63.

잉여농산물의 도입 배경

잉여농산물 도입의 필요성과 배경

앞서 살핀 것처럼 해방직후 식량난에 허덕이던 한국경제는 식량위기 대책의 일환으로서 미국 잉여농산물의 도입이 불가피하였다. 식량부족과 함께 오르기 시작한 물가는 식민지하의 전시통제 해제, 그리고 일제와 미군정의 통화남발로 살인적인 비율로 등귀하였다. 그러한 와중에서 다수의 국민들은 일상 생활물자의 부족에 허덕이는 삶을 면치 못하였다. 앞서 살핀 것처럼 이러한 사회경제적 위기를 수습하기 위해 미군정은 긴급 구호원조를 도입하였고, 이는 1948년의 한국정부수립 이후에도 경제 및 군사원조를 두 축으로 삼아 더욱 확대되었다. 특히 한국전쟁 이후부터 미국은 대량의 원조물자를 극동방위전략의 일환으로 살포할 수밖에 없었다.

이처럼 처음에는 미군정의 구호원조로 시작되었던 잉여농산물의 도입은 1950년대에 이르러서는 미국 스스로의 잉여농산물 수출정책과 결합되어 대량의 외국 농산물을 도입하는 것으로 발전하였다. 단적인 예로서 미국의 「상호안전보장법(MSA)」과 「미공법(Public Law) 480호」에 의한 양곡 도입량은 1956 1964년 동안 연평균 40만 50만 톤에 달하였는데, 이는 같은 시기 국내생산량의 약 15퍼센트에 달하는 방대한 양이었다. 미국 잉여농산물의 도입은 국방비의 조달과 식량위기 타개에 결정적인 역할을 담당하였으나, 결국 농산물 가격의 하락 때문에 우리 농업·농민에 치명적인 타격을 주었다. 또한 미국의 잉여농산물은 우리 농업으로부터 공업원료의 공급원으로서의 역할을 박탈해 버림으로써, 1950년대에는 잉여농산물에만 기생하였던 삼백산업과 같은 기형적인 공업화를 결과하였다.

(1) 잉여농산물 도입의 필요성

앞서 살핀 바처럼 미국 잉여농산물 도입은 왜, 그리고 무엇 때문에 요구되었을까? 한마디로 말해 이는 일제의 패망과 함께 한국이 남북으로 분단되었으며, 그나마 남한은 미국의 통치를 받게 되었기 때문이었다. 그나마 해방직후의 우리 경제는 식민지적 재생산구조의 파탄과 남북의 분단에 의해 극심한 혼란에 빠졌다. 대부분의 공업생산이 마비되고 물가는 살인적으로 등귀하였으며, 대중들은 생활물자의 부족으로 허덕였다. 심지어 이백만호의 농가가 보

릿고개에 직면할 정도로 식량문제는 심각하였고, 이러한 상황은 해방직후는 물론이고 1950년대의 전 기간에 걸쳐서 지속되었다.

식량 위기 해결을 위해 이 시기의 정부는 크게 보아 '증산' 등의 적극적인 정책보다 강제매입, 과중한 현물세의 징수 등의 농업·농민 수탈적 정책으로 일관하였는데, 그것으로는 당시의 악화된 식량사정을 안정화시킬 수 없었다. 결국 한국정부는 미국 잉여농산물의 대량도입에 의존할 수밖에 없었는데. 특히 1945년부터 1960년에 이르는 이 시기는 우리 경제에 있어 원조경제의 시기였던 것이다.

결국 한마디로 말해 1950년대 농업정책은 농업생산력을 높여 증산을 도모하는 등의 방법으로 식량위기 극복에 앞장서기보다는 미국 잉여농산물의 대량도입에 의존할 수밖에 없었다. 이 시기는 미국의 원조가 한국경제의 재생산에 없어서는 안 될 결정적인 지위를 차지하였는데, 이와 같은 미국 원조물자를 토대로 한국은 소비재공업을 중심으로 한 공업화의 토대를 마련해 가고 있었다.

(2) 잉여농산물 도입의 국내적 배경

한편, 이러한 미국 잉여농산물이 한국으로 도입된 배경은 무엇일까? 아마 이는 국내적 요인과 미국 자체의 요인으로 나눠질 수 있을 것이다. 먼저 국내적 요인에 대해 살펴보자. 무엇보다 이는 해방과 전쟁기 그리고 1950년대 전반에 걸친 식량위기가 그 원인이 될 것이지만, 그보다는 잉여농산물 도입이란 손쉽고 안이한 정책에만 의존하는 당시 정부의 태도에도 그 근인(近因)을 찾을 수 있겠다.

특히 당시 정부에 있어 미국 잉여농산물 도입문제는 정부 양곡의 수급문제와 직접적인 연관성을 가지고 있었다. 이른바 정부는 원조를 통해 잉여농산물을 많이 도입할수록 정부가 보유하는 양곡총량이 증가되기 때문에 곡가조절과 양곡수급을 더욱 여유를 가지고 효과적으로 조작할 수 있다는 생각에 빠져 있었기 때문이다. 그처럼 현실추수에 급급하여 외곡에만 의존하는 안이한 정책에 대해 이만갑은 「사상계」에서 다음과 같이 논하였다.

A4. 정부가 두 번째로 많은 관심을 가지고 있는 문제는 미국으로부터 잉여농산물을 도입하는 문제이다. 이 문제가 그와 같이 정부의 양곡수급문제와 직접적인 연관성을 다시 말하면, 경제원조에 의해서 잉여농산물을 많이 도입

할수록 정부가 보유하는 양곡총량이 증가되어 곡가조절, 양곡수급을 더 여유있게 효과적으로 조작할 수 있는 것이다. 그러므로 농림부에서는 보다 많은 잉여농산물을 받으려고 굉장한 노력을 하는 것 같다. 정부가 미국의 잉여농산물을 전연 받지 못하리라고 염려하는 기색은 조금도 보이지 않으며 의례히 받을 것으로 알고 있는 것 같다. 그러므로 양곡수확량이 부족하면 곧 잉여농산물에 의존하려 하며 또 강력히 미국정부에 요청만 하면 최소한도 필요한 양은 언제나 받을 수 있으리라고 기대하고 있는 것으로 보인다. 따라서 이 문제에 대한 정부의 중요한 활동은 잉여농산물의 확보여부가 아니라 필요한 시기에 필요한 종류의 양곡을 필요한 양만큼 도입하는 방안을 세우고 미국 관계당국과 접촉하는 시책에 대해서는 일반의 비판도 다소 있고 정부측에서는 빨리 그런 호도인 방책을 지양하여 자주적인 양곡수급정책을 수립해야 하겠다는 반성이 간간이 대두하고 있지만 역시 현실적인 필요에 쫓기어 외곡의존의 안이한 정책에서 좀처럼 벗어나지 못하는 것같이 보인다.

(이만갑, 「농촌정책과 여론의 반영」, 「사상계」, 67호, 7권, 2호, 1959.2.)

위 사료 A4에 따르면 당시 농림부는 잉여농산물 도입에 엄청난 노력을 행하였고, 심지어 양곡 수확량 부족에도 아랑곳하지 않고 오직 잉여농산물에만 의존하였다. 그에 따라 당시 정부의 중요한 활동은 잉여농산물의 확보가 아니라 '필요한 시기'에 '필요한 종류'의 양곡을 '필요한 양'만큼 도입하려는 것이었다. 이와 같은 농림부의 시책방안은 '현실적인 필요'에 쫓겨 미국 당국과 접촉하여 외곡에만 의존하는 안이한 정책의 표본이었던 것이었다.

물론 이미 이에 대한 비판도 제기되고 있었으며, 정부 내부에서도 그러한 호도책을 지양하고 자주적인 양곡수급정책을 수립해야 하겠다는 반성이 간혹 제기되고 있었다. 이처럼 사료 A4는 미국 잉여농산물 도입의 직접적인 배경으로 한국정부가 식량위기 해결의 가장 손쉬운 수단으로서 이에 의존하였음을 보여주었다.

(3) 잉여농산물 도입의 국외적 배경

그러나 잉여농산물 도입은 한국정부에 의해 일방적인 요구에만 그 배경을 찾을 수 있는 것은 아니었다. 오히려 이는 한국의 식량위기 해소를 위한 것이기보다 만성적인 생산과잉 문제를 안고 있는 미국 농업의 공급과잉 문제 해결을 위해 그들에 의해 추진되었다는데 바로 문제의 본질이 담겨져 있다고

해도 과언은 아니었다.

이미 19세기부터 몇 차례에 걸친 농업공황을 경험한 미국은 1948년부터 다시 만성적인 공급과잉이 빚은 장기적 농업불황에 직면해 왔다. 바로 이러한 농업공황 문제를 해결하기 위하여 미국정부는 생산제한 및 가격지지 정책을 실시해 왔지만 소기의 효과를 거두지 못한 채 과잉생산이 더욱 증대되는 결과만을 빚었다. 그에 따라 미국 정부는 이 문제를 '원조를 통한 수출촉진'을 통해 해결하려고 작정하였는데, 바로 그러한 자기모순을 타개하기 위해 1954년에 개정된 법이 곧 「농산물교역촉진법」이었다.

이 법에 따라 이제 미국 잉여 농산물은 달러가 아닌 외국통화와의 교환만으로도 수출·판매할 수 있도록 인정되었다. 또한 이와 같은 미국 잉여 농산물 판매에 의해 얻어진 금액을 미국 농산물의 해외시장 개척이나 전략물자 구매, 그리고 미국정부의 대외 채무의 상환을 위해서도 사용될 수 있었다. 그에 따라 한국에서는 바로 이 돈이 국방비로 전용될 수 있었던 것이었다.

실제에 있어 미국 잉여농산물 원조는 우리 정부의 요구보다 미국 측의 입장에 따라 추진되어 왔음은 명백한 사실이다. 특히 잉여농산물 도입이 항상 부족량을 과대 평가해온 정부의 추정량을 초과하여 이뤄져 왔으며, 실제로 도입의 주도권을 쥐고 있었던 미국이 항상 이를 허용했었다는 점에서도 이는 증명될 수 있다고 하겠다.8)

미국 농업과 잉여농산물 원조정책

앞서 우리는 미국 잉여농산물이 도입된 배경으로서 식량문제를 배경으로 한 1950년대 농업위기에서 원인을 찾았다면, 그러한 현실을 추수하기에만 급급하였던 한국정부의 안이한 정책을 근인(近因)이라고 정리하였다. 여기에서는 그러한 국내적인 이유와는 달리 미국이라는 농업강국이 세계자본주의 체제 유지를 위한 그들의 원조정책을 한국에다 적용한, 이른바 미국 잉여농산물 도입의 국외적 배경을 추적하고자 한다.

한반도에 자본주의 경제체제를 지탱하기 위한 반공의 보루를 구축하려던 미국은 잉여농산물 원조는 바로 전후 그들의 점령지였던 독일·일본·오스트리아 등지에 대한 행정 구호원조의 일환으로 이 땅에다 잉여농산물 원조를

8) 박찬일, '미국의 경제원조의 성격과 그 경제적 귀결', pp. 79 85, 「한국경제의 전개 과정」, 도서출판 돌베개, 1981.

퍼부었기 때문이었다. 그러한 미국이 제공한 잉여농산물은 전후에 재연된 자국의 농업공황을 대외적으로 해소하기 위한 정책의 일환이기도 하였다. 이제 미국은 잉여농산물을 원조의 형태로 제공한 대가로 이들 나라에 자국의 군사·경제적 영향력을 점차 확대해 나갔던 것이다.

(1) 전전 미국의 농업공황 대책

제2차 세계대전 이전까지 미국정부의 농업공황 해소정책은 오히려 농업생산량을 증대시켰을 뿐 아니라, 소수의 농업자본가에로의 농지집중을 초래하였다. 그에 따라 농산물재고량은 소맥·쌀·옥수수가 1931 1935년 평균에 비하여 1936 1940년의 그것이 2배로 증가하였고, 담배와 면화는 그 해 생산량의 3분의 2가 재고로 남을 지경이었다. 그런데도 미국정부는 농산물가격을 인상함으로써 1932년에 6억 6000만 달러였던 수출이 1938년에는 오히려 8200만 달러로 후퇴하였다. 그나마도 정부의 수출보조금에 의해 뒷받침되었는데, 그 수출선도 유럽보다 주로 필리핀·중국 등 동아시아로 집중되었던 것이었다.

이처럼 과잉생산이 심화되고 미국내의 농산물 재고량이 급증하는 전전의 심각한 농업문제는 제2차 세계대전으로 일단 해결되었다. 과잉생산의 해소는 재고량의 감소로 나타났는데, 특히 1936 1940년 평균 재고량과 1941 1945년의 그것을 비교해 볼 때 옥수수는 4억 7000만 부셸에서 3억 2000만 부셸로 감소하였는데, 오히려 소맥의 수출량은 6300만 부셸에서 9800만 부셸로 증가하였다. 전쟁을 맞아 미국은 유럽에게 소위 Land-lease법에 의한 농산물 차관을 대여하였다. 그 때문에 농산물 수출액은 1936 1940년간 연평균 7억 1000만 달러 수준에서 1940 1945년간에는 연평균 16억 5000만 달러로 급증하였던 것이다.

그렇지만 미국 농산물의 과잉문제는 전쟁을 맞아 약간 완화되었을 뿐 완전히 해소된 것은 아니었다. 그러나 미국정부는 유럽전쟁에 적극적으로 개입하여 유럽의 곡물수요에 부응하기 위한 증산계획을 수립하고, 오히려 농업생산에 대한 연간보조금으로 150억 달러(1941 1945년)를 지출하였다. 그 때문에 미국농업의 생산량은 1935 1939년의 농업생산지수를 100으로 할 때 1945년의 그것이 123이 될 정도로 증가함으로써, 미국은 이제 농산물의 생산량과 수출량에서 세계 제1위의 지위로 일약 부상하였다.

(2) 전후 미공법 480호와 잉여농산물 원조의 성격

전쟁이 끝나자 미국은 이른바 UNKRA를 통한 원조와 37억 5000만 달러에 달하는 대영차관, 마셜계획과 세계은행 융자, 그리고 MSA에 의한 식량의 해외공급계획의 수립 등 일련의 원조계획을 바탕으로 농산물 수출을 지속하였다. 또한 1946년과 1947년의 기상악화 때문에 유럽농업의 복구가 늦어지자 미국농업은 여전히 호황이 지속되었다.

그러나 1949년 말경부터 유럽의 수요가 줄어들면서 미국의 농산물가격도 하락하였고 농산물 재고량도 이제 증가추세를 보였다. 그러한 불황국면을 맞아 미국은 그들 잉여농산물의 처분을 위해 네 가지로 구성된 처분방식을 마련하였다. 그 제1관은 잉여농산물을 현지국의 통화로 매각하는 방식이었다. 실제 미공법 480호에 의한 잉여농산물 원조 가운데서는 이 방식이 가장 중요한 위치를 차지하였는데, 미국은 잉여농산물의 판매대전을 매입국 통화로 지불받고 이것을 미대사관 명의로 매입국의 중앙은행에 예치하되 그 일부는 미국의 현지 행정비로서 사용하고 그 잔액은 매입국의 경제발전 등을 위해 사용하도록 규정하였다.

특히 획득한 매입국의 통화는 미공법 480호의 제104조에 의해서 다음과 같은 용도로 사용되도록 이를 보다 자세히 규정되었다. 이른바, ①미국농산물의 해외시장 개척 ②전략물자의 구매 ③공동 방위 ④경제개발을 위한 증여 ⑤잉여농산물의 이용 · 소비 · 판로를 추진하는 미국과 해외의 기업체에 대한 융자(Cooley 수정조항) 등이었다.

다음의 제2관은 기아구제, 긴급사태를 위한 긴급원조로 빈궁한 국민에게 상품금융회사가 보유한 잉여농산물을 증여할 것(동법 201건)과 우호국의 경제 및 지역사회개발을 위하여 잉여농산물을 증여할 것(동법 202건)에 대해 규정하였다. 또한 제3관의 잉여농산물 처분방식은 상품금융공사보유 잉여농산물의 미국 국내와 해외로의 증여와 전략물자와의 교환 등 두 가지를 규정하였다. 마지막의 제4관은 1959년에 신설된 조항으로 후진국 경제개발을 위해 잉여농산물을 달러로 장기에 걸쳐 외상으로 판매할 것에 대한 것을 주로 규정하였다.

이제 1954년부터 1962년까지 체결된 미공법 480호에 의한 잉여농산물의 협정액을 살펴보면, 이는 해상운임을 포함한 CCC가격으로 환산할 때 모두 187억 7000만 달러에 달하였다. 특히 이 가운데서 제1관이 전체의 68.7퍼센트를 차지하였고, 제2관이 7.7퍼센트, 제3관이 23.6퍼센트, 그리고 제4관이 0.6퍼센

트에 달하였다. 1962년 12월 말을 기준으로 할 때, 가장 큰 비중을 차지한 제1관에 의한 협정액은 CCC가격으로 128억 6500만 달러였다. 이를 수출시장가격으로 환산하여 해상운임을 포함한 것이 90억 600만 달러였기 때문에, 이 CCC가격은 세계 시장가격보다 15퍼센트나 비싼 것이었다고 말할 수 있겠다.[9)]

이와 같은 네 가지 처분방식으로 구성된 미공법 480호를 운용하는데 가장 준수되었던 원칙은 과연 무엇일까? 미국은 그러한 방식의 특수수출이 그들의 정상적인 농산물 수출과 경합하거나 세계 시장가격을 부당하게 낮추는 결과를 빚는다면, 이는 결코 허용될 수 없다고 선언하고 있었다. 바로 여기에서 우리는 제2차 세계대전 이후 미국이 자기의 잉여농산물 수출 촉진을 위해 미공법 480호를 통해 시도하였던 잉여농산물 원조의 진면목을 읽어낼 수 있는 것이다.

(3) 미공법 480호와 한국의 잉여농산물 원조

그럼 미공법 480호 원조는 한국에서 어떻게 이뤄졌을까? 당시 원조물자의 배분·판매·판매자금 관리 등의 모든 사항은 1952년 5월에 체결된 「대한민국 정부와 유엔 사령부간의 경제조정에 관한 협정(마이어 협정)」에 의해 설치된 한미합동경제위원회[10)]가 결정하였다. 그에 따라 원조물자의 판매대금은 모두 한국은행에 예치되었다가 한미경제위를 거쳐 국방비와 정부재정으로 쓰여졌다.

그러한 미국의 한국에 대한 잉여농산물 원조는 과연 어떠한 성격을 갖는 것일까? 먼저, 미공법 480호의 대한 원조물자는 판매와 할당에 있어, 미국의 경우와는 달리 실제 시세보다 훨씬 값싸게 매매되고 있었다. 그에 따라 한국농업이 입은 피해는 실로 엄청난 것이었다. 결국 미국이 그들의 농업문제 해결을 위해 잉여농산물 원조를 한국전쟁으로 피폐해진 한국에 적용하게 된 것이 바로 그 도입의 국외적 배경이었던 것이다.

그리하여 과잉생산으로 자국내의 농산물 재고량이 급증하는 상황에서 그들은 자본주의 체제유지를 명분으로 그들 잉여농산물을 한반도에 도입함으로써 군사·경제적 영향력 확대에 성공하였다. 실제로 전전에는 끊임없는 농업공황 해소정책으로 농산물 수출드라이브 정책에 집중하였던 그들은 전후에 또

9) 장종익, 「1950년대 미잉여농산물원조가 한국농업에 미친 영향에 관한 연구」, pp.20 63, 연세대학교 대학원 석사학위논문, 1988.6.
10) 이후 「한미경제위」로 줄임.

다시 농업불황이 발생하자 이제 그 공급과잉의 처분을 위해 미공법 480호에 매달리기 시작하였다. 이러한 사실은 잉여농산물 원조의 진면목이 결국 자기의 농업문제를 세계로 수출하려는 미국의 태도에서 비롯되었음을 여실히 보여주는 것이라 하겠다.

잉여농산물의 도입

앞서 언급된 바처럼 해방후의 미국 원조는 미군정기, 단독정부 수립기, 한국전쟁기를 중심으로 전개된 구호원조기(1945 1954)와 그후 FOA-ICA 및 PL480호로 본격화된 경제원조기(1955 1960)로 나눌 수 있겠다.

구호원조기(1945 1954)의 경우

먼저 구호원조기의 원조금액은 총 12억 2500만 달러로서 같은 기간 동안의 상업수입과 원조수입의 합계인 20억 4000만 달러의 59퍼센트를 차지하였다. 또한 경제원조기의 원조총액은 17억 3500만 달러로서 같은 기간의 전체수입액 20억 9500만 달러로 83퍼센트를 차지하였다. 그 밖에 1961년부터 미국의 대한원조가 사실상 종결되는 1975년까지의 원조총액을 보면, 이 역시 14억 8500만 달러에 달하였다. 이를 특히 휴전 이후 원조가 집중되었던 6개년간의 경제원조기에는 연평균 2억 8300만 달러가 도입됨으로써, 10년간에 걸친 구호원조기보다 2배가 넘는 원조 도입의 성과를 거두었다.

이와 같은 전반적인 미국원조의 흐름 속에서 잉여농산물은 도입과정은 어떠하였을까? 우선 구호원조기 동안 도입된 잉여농산물의 총액은 4억 7300만 달러였다. 이 금액은 전체 기간 동안 도입된 잉여농산물 총액의 39퍼센트를 차지하였는데, 이를 연평균하여 본다면 약 5천 300만 달러 어치에 달하였다. 또한 양곡과 원면, 원모, 엽연초, 원당 그리고 기타(인견사, 우지, 소모사) 등으로 나누어, 그 잉여농산물의 비중을 각각 살펴본다면 그 중 양곡이 3억 6600만 달러로서 도입총액의 78퍼센트나 되었다.

먼저 이 중에서 양곡의 도입에 대해 원조의 종류별로 분석해보면 다음과 같았다. 해방 직후 미군정에 의해 도입된 GARIOA 원조 가운데는 농산물 원조가 1억 7100만 달러에 달하였는데, 미군정은 그 가운데 94퍼센트를 해방직

후의 사회안정과 민심수습을 위해 민간에 무상 배분하였다. 한국전쟁 때에 CRIK 원조로 집중 도입된 1억 6000만 달러어치도 역시 그 대부분이 민간에게 무상 배분되었다. 그리고 전쟁기간 중에 도입된 ECA-SEC 원조에 따라 도입된 1900만 달러어치는 시중가격의 70퍼센트 가치로 팔렸으며, UNKRA · FAO · CIA에 의해 도입된 각각 1100만 달러와 500만 달러어치의 양곡도 시중가격보다 훨씬 싼값에 판매되었다.

다음으로 많이 도입된 원면 · 원모 · 원당 등은 총 8500만 달러를 차지하였는데, 이는 전체의 약 18퍼센트를 점하였다. 특히 원면은 모두 8400만 달러어치가 도입되었는데, 그 시기는 주로 미군정기와 정부수립기, 그리고 한국전쟁기였다. 한국 면방직 공업의 원료용으로 도입되었던 이 잉여농산물은 모두가 유상으로 판매되었다.[11] 그리고 기타의 잉여농산물은 총 2200만 달러어치가 도입되었는데, 이는 모두 전체의 18퍼센트에 달하였다.

이러한 구호원조기에 원조된 잉여농산물 도입내용을 살펴보면 이는 주로 양곡을 중심으로 농산물 원조가 이뤄졌음을 알 수가 있다. 왜냐하면 바로 이 시기가 새로운 민족국가 건설의 과제를 둘러싼 역사적 격동기였다는 점에서 미국은 그렇게 도입된 잉여 양곡을 미군정과 단독정부수립, 그리고 한국전쟁에 맞춰 민심수습과 사회안전을 위해 무상으로 제공하였다. 더구나 그들은 전쟁을 맞아 후방의 식량위기 해소를 위해 역시 잉여농산물을 원조 · 활용하였던 것이다. 이 시기에 있어 이러한 미국의 무상분배 중심의 식량원조는 1955년 이후에 이뤄진 경제원조기의 원조와 그 성격이 구별된다고 생각된다.

경제 원조기(1955 1960)의 경우

구호원조기에서 경제원조기(1955 1960)로 이행함으로써, 이제 잉여농산물 원조는 연평균 9800만 달러에 달하여 앞 시기에 비해 약 2배나 증가하였다. 이른바, 이 기간에 도입된 잉여농산물은 모두 5억 8700만 달러로서 같은 기간에 제공된 전체 원조액의 33.7퍼센트에 이르렀기 때문이다.

또한 이 기간에는 잉여농산물 원조의 구성도 크게 변하였다. 특히 전쟁이 끝나 이제 그 수요가 크게 줄게 된 양곡의 경우는 그 비중이 전체의 44.7퍼센트로 감소하였다. 그렇지만, 원료농산물(원면 · 원모 · 원당 · 엽연초 등)은

11) 대한방직협회, 「방협20년사」, 1968, pp. 183 184.

그 비중이 35.2퍼센트로 증가하였을 뿐 아니라, 연평균 도입액도 3400만 달러로 늘어나 구호원조기에 비해 3.6배나 증가하였다. 이와 같이 도입된 잉여농산물의 구성변화는 바로 이 기간 동안 잉여농산물 도입이 급증하였으며, 아울러 그 원조의 성격이 MSA 402조와 미공법 480호로 전환되었기 때문이었다.

1955년 5월 31일에 이르러 한국은 처음으로 미국의「농업교역발전 및 원조법」[12] 제1관에 따라 미국과 잉여농산물 협정을 체결하였다. 전문과 모두 6조로 구성된 이 협정은 미국 잉여농산물의 도입을 위해 체결되었는데, 그 주요 골자는 다음과 같았다.

첫째, 이 협정은 미국 정부로 하여금 그들의 잉여농산물을 한국정부가 승인한 구입인에게 현지통화로 매도하는데 필요한 재화를 조달하며, 또한 협정된 금액에 따라 각 품목에 대한 구입승인서를 발행하도록 규정하였다. 물자의 구입은 미국 민간업자로부터 한국수입업자가 행하되 그 가격과 품질은 매수자와 매도자가 서로 상의하여 정하도록 하였다. 또한 한국의 민간수입업자는 미국 잉여농산물을 CCC가격보다 조금 낮은 일반적인 수출시장가격으로 구매할 뿐 최저가격으로 구매하지는 않도록 규정되었다. 그들은 반드시 미국 내의 잉여농산물, 그것도 미국의 재고량에 따라 도입품목과 물량을 결정하여 세계시장 가격으로 구매하게 규정하였던 것이다.

둘째, 미국정부가 지불하는 잉여농산물의 달러대금과 해상운임 및 조작비의 달러대금에 해당하는 한국통화는 한국은행에 미국정부계정으로 예치하도록 규정되었다. 달러에 대한 한국통화의 교환율은 당시 미군의 달러공매환율의 가중평균치를 사용하도록 하였다. 이 조항은 미국상선에 의한 해상운임까지에 해당되는 한국통화를 미대사관 계정으로 한국은행에 예치하도록 규정하였는데, 미국 측은 잉여농산물 판매대전의 활용을 극대화하기 위해 한국정부에게 환율인상을 종용하였다. 특히 미공법 480호 원조의 판매대전에 적용되었던 환율은 다른 원조에 적용한 바 있는 공정환율이나 대충자금 환율과 달리 미군의 달러 공매환율이나 미군의 한화 조달시에 적용한 환율이었다. 이는 여타 원조의 적용환율보다 훨씬 높았기 때문에 미국은 결국 1953년 12월 15일 이후 1달러당 180환하던 환율을 1955년 8월 15일부터 500환으로 인상하도록 만들었던 것이다.

12) 1952년에 제정된 미국의「Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954」과「Public Law 480」에 의함.

셋째, 잉여농산물의 판매로 미국이 얻은 한국통화는 각 연도의 협정에 따라 일부는 잉여농산물을 위한 시장개척비 등으로 미국측의 비용과 주한 미국기관의 비용을 충당하기 위해 미국정부가 사용하도록 규정되었다. 그리고 나머지 금액은 공동방위를 위해 한국군이 사용해야 할 군용장비·물자·시설·용역의 구매를 위하여 한국정부가 사용하게 하였다. 특히 한국정부가 사용하는 판매대전의 경우에는 그 사용방법과 우선 순위를 미국정부가 결정하도록 하였다. 바로 이 조항은 미국 잉여농산물의 시장확대와 미국정부·미대사관의 국내행정비용, 그리고 상호방위협정에 따라 한국군의 유지비 등에 잉여농산물 판매대전을 사용하도록 규정한 것이었다. 이에 따라 지출된 잉여농산물 판매대전 가운데서 공동방위비로서 전체 판매대전의 82퍼센트인 1억 3500만 달러가 지출되었는데, 이는 당시 한국 국방비의 약 3분의 1에 달하는 거액이었던 것이다.

넷째, 한국정부는 이 협정에 따라 구입한 잉여농산물을 미국정부가 특별히 승인한 경우를 제외하고는 다른 나라로 전매·전송 또는 국내용도 이외의 목적으로 전용하는 것을 방지하여야만 하였다. 이 처리규정은 한국정부가 구매주체가 되어 미공법 480호에 의한 잉여농산물을 미국 민간업체나 상품금융공사로부터 구매하여 '관수용' 또는 '구호용'으로 배분하도록 한 것이지만, 이는 오로지 양곡에만 한정된 것이었다. 왜냐하면, 나머지의 물품의 경우, 특히 원면과 원모 등은 모두 실수요자였던 한국 자본가가 구매와 소비를 모두 담당하였기 때문이었다. 그렇지만, 이렇게 도입된 잉여농산물들은 모두 국내 소비에만 사용되었고 해외로 재수출할 수는 없도록 규정되었다. 심지어 이를 가공하여 세계로 수출하려 할 때는 그 원료농산물은 원조의 형태가 아니라 그 수출기업이 미국에서 직접 외화로 구매해야만 하였다. 이처럼 미국은 이러한 규정을 통하여 한국을 미국 잉여농산물의 영원한 소비시장으로 삼으려고 노력하였다.13)

한편, 미공법 480호의 '제1관'으로 도입된 잉여농산물은 경제 원조기(1955 1960)의 전 기간 동안, 모두 1억 5800만 달러 어치에 달하였다. 특히 이에 의한 잉여농산물 원조는 다른 원조들의 감소에도 불구하고 1963년까지 지속적으로 증가하였다. 그러나 1963년 이후부터는 무상원조 형식(제1관)보다는 장기차관 형식(제4관)으로 그 도입방식이 변화해 갔다. 바로 그러한 방식으로 미국의 잉여농산물이 한국에 그 시장을 확대해 나가는데 성공하였던 것이다.

13) 장종익, 「앞의 논문」.

그러나 그러한 제1관과는 달리, 1957년에 ‘제2관’으로 8만 3000 달러어치의 잉여농산물이 무상으로 도입되었고, 1960년에는 태풍 사라호(1959) 피해를 복구한다는 명목으로 1200만 달러어치의 소맥·원면·대맥이 제공되었다. 그러나, 이미 ‘제3관’에 의한 모두 7300만 달러어치의 무상원조도 미국 민간단체나 교회에 의해 전쟁고아·극빈자·병약자 구제를 위해 1954년부터 도입되었다. 결국 제1관, 2관, 3관에 의해서 도입된 미공법 480호 잉여농산물의 총액은 무려 2억 4300만 달러에 달하였던 셈이다.

그리고, 미공법 480호의 경우보다 규모가 큰 MSA 402조에 의한 잉여농산물 원조의 도입은 과연 어떠하였을까? 이미 1955년부터 한국은 MSA에 의해 원조를 받은 ICA 원조액 가운데 대략 20퍼센트를 잉여농산물 구매에 사용할 것을 협약받았다. 그러나 실제로는 1955 1960년 동안 제공된 ICA원조 14억 4900만 달러 가운데 약 23퍼센트(3억 3500만 달러)를 잉여농산물 도입에 사용하였다. 이와 같은 MSA-ICA원조는 1957년의 9400만 달러를 정점으로 이후 계속 감소하다가 1961년에 이르러 종결되었다.

특히 이 원조의 내용 가운데는 양곡은 21퍼센트(7000만 달러)에 불과하였는데 비해, 원면·원모·원당 등의 원료농산물은 전체의 50퍼센트(1억 6800만 달러)의 비중을 차지하였다. 특히 그 중에서는 원면이 가장 많은 1억 4700만 달러를 차지하였다. 또한 인견사·소모사 등은 모두 9600만 달러(29%)를 점하였다. 이로 보아 MSA-ICA원조는 양곡중심의 농산물 원조였던 미공법 480호 원조의 경우와는 달리 원료농산물 중심으로 것이었음을 알 수가 있다. 아울러 이들 두 가지 형태의 잉여농산물 원조는 서로 밀접한 관련하에서 계획되고 도입되었음을 파악할 수 있겠다. 또한 MSA 402조로 도입된 잉여농산물의 판매대전은 그 본래의 취지에 따라 대부분 국방비로 전입되었다. 이후 1961년의 MSA 개정과 1962년의 중지로 인하여, 한국에 대한 잉여농산물 원조는 미공법 480호로 통합되었다.

이상에서 경제원조기의 잉여농산물 도입을 구호원조기와 비교한다면 대략 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다. 먼저, 이 시기는 구호원조기보다 잉여농산물 도입이 연평균 2배나 증가하였는데, 이는 1953년 이후 급속히 증가된 미국의 잉여농산물 재고 해소를 위한 정책이 빚은 결과라고 해석할 수 있을 것이다. 다음으로, 주로 구호양곡을 중심으로 전개되었던 구호원조기와는 달리, 이 시기는 미국의 잉여농산물이 적극적으로 수출되었다는 점에서 특징적이었다. 가공된 밀가루와 보리쌀 등의 잉여농산물이 주로 무상 배급되었던

전기와는 달리, 이 시기는 가공되지 않은 대맥·소맥·원면 중심으로 도입된 원료 농산물이 시가대로 유상판매되었다는 점에서 특징적이었다. 그 결과, 그러한 원료 농산물을 구입하여 가공·판매하는 제분·제당·면방직·비누 공업이 발전하였는데, 이의 발전을 위해서는 더욱 많은 잉여농산물의 도입이 요구되었다. 그러한 기초 위에서 1960년대 후반부터 잉여농산물 도입은 원조보다는 차관과 수입에 의한 것이 일반화되었다. 바로 여기에서 이 시기 잉여농산물 원조가 갖는 적극적인 의미를 파악할 수 있는 것이다.

미국 잉여농산물 도입기의 소묘

미국 잉여농산물 도입기의 모습을 당시 언론과 학자들이 남긴 자료를 통해 소묘해 보면 다음과 같다. 특히 자료를 분석해 보면 이들은 어렴풋하게나마 오늘날의 학자들이 공유하고 있는 문제의식을 이미 모두 다 파악하고 있었을 것으로 보여진다.

A5. 미국 잉여농산물 구매계획 진전—今秋의 미가 대폭 저락할 우려

작년 4월경에 미가가 저락된다 하여 麥粉 輸入推薦을 일절 하지 않기로 방침을 결정한 바 있는 농림부 당국이 최근 미국 잉여농산물 일천사백만 불 구매 계획을 通展함을 계기로 또다시 이만오천 톤의 소맥분을 민간업자로 하여금 수입토록 하는 조치를 취하고 있을 뿐 아니라 이미 광명상업(이만 톤), 농산기업(1만 톤), 서울통상(500톤), 천우사(1만 톤), 동아상사(1만 1톤) 등에서는 농림부 당국에 수출추천서를 제출하고 있는데 前記 민간업자들에 의하여 미국으로부터 수입되는 소맥분이 앞으로 3 4개월 후인 9월경에 한국에 도착하게 된다면 하곡수확은 물론이요 추곡도 수수할 수 있는 시기라는 점에서 전기 소맥 수입은 또다시 금년도의 우리 나라 미가를 대폭 저락시킬 우려가 있다 하여 물의를 일으키고 있다. ……그리고 농림부 당국자들의 말에 의하면 작년도의 소맥분 수입 중지 조치는 당국의 형편에 의한 것이므로 별문제가 되지 않는다고 하나 현재 우리 나라 양곡 수요 계획을 보면 11만 톤의 미곡을 대일 수출을 하고서도 대량의 미곡이 남아서 미가가 저락할 것이라는 사업을 고려한다면 농림부 당국에서 취하고 있는 소맥분 2만 5000톤 수입 계획은 금년산 미곡가격에 絶對한 영향을 초래할 것은 확실시된다고 한다.

(「동아일보」, 1955. 5. 8. 일요일)

A6. 미국 잉여농산물 인수협정 遲延 경제

한미 양측에서는 1500만 불에 달하는 미국 잉여농산물 인수문제에 관한 교섭을 일단 끝마치고 지난 27일에 관한 한미협정을 체결하기로 되어 있던 바, 昨 28일 復興部 當局者가 언명한 바에 의하면 동 협정 체결은 상당한 期間 遲延視되리라고 한다. 그런데 同 當局者에 의하면 동 협정 체결에 앞서 이 대통령은 잉여농산물을 인수하는데 있어도 고정환율을 적용하여야 할 것이라는 점을 특히 강조함으로써 고정환율이 책정될 때까지는 동 협정 체결 역시 지연될 것이 불가피하게 되었다고 한다.(「동아일보」, 1955. 5. 29. 일요일)

A7. 1959년도 양정의 전망 …… 외곡 도입량 5000석

미곡잉여농산물 도입량은 아직 확정되지는 않았지만, 그러나 대체로 미공법 403호 및 480호를 합쳐서 약 500만 석(약 5000만 불)에 달할 것으로 예상되는 바, 위에서 논검한 바와 같이 식량수급 추산상 공급부족량이 88만 2000석에 불과할 뿐 아니라, 대풍으로 곡가 폭락이 예견되는 이 때에 이렇게 막대한 외곡을 도입한다는 것은 그릇된 일임에 틀림없지만 그러나 잉여농산물 판매대는 유일한 국방재원으로 되어 있음에 비추어 아무리 농민들의 희생이 크다 하더라도 잉여농산물 도입을 중지, 감축할 수 있을 것 같지 않다.

(주석균, '신년도 식량정책에 대한 비판', 「사상계」 64호, 6권 11호, 1958. 11.)

A8. 잉여농산물 도입에 관한 기사는 어떤 시간적인 특성이 보이지 않으며 연중 계속해서 취급되고 있다. 그것은 잉여농산물 도입계획이 일정한 시기에 확정되는 것이 아니고, 연도의 경제원조 윤곽이 미국이 대외정책에 의해서 결정되면, 그 테두리 안에서 도입품목과 양 그리고 도입시기가 그때 그때의 정세와 조건에 따라 토의되어 실천에 옮겨지기 때문일 것이다. 작년에 있어서는 1월과 12월을 제외하고는 4월에서 7월까지의 시기에 잉여농산물 도입의 기사가 가장 빈번히 게재되고 있다.

(이만갑, '농촌정책과 여론의 반영', 「사상계」 67호, 7권 2호, 1959. 2.)[14]

먼저 사료 A5는 정부가 허락한 미국 잉여농산물 구매 때문에 쌀값의 대폭 하락을 우려하고 있다. 이를 보면 미국 잉여농산물 무상원조가 개시되기 직

14) 이만갑, '농촌정책과 여론의 반영', pp.90 104, 「사상계」, 67호 7권 2호, 1959. 2.

전인 1955년 5월에 농림부는 상당한 양의 잉여농산물을 수입하는 조치를 취하고 있었다. 「동아일보」는 미국산 밀가루가 9월경에 한국에 도착하게 된다면 당시 우리 나라 쌀값을 대폭 저락시킬 것이란 점을 경고하고 있다. 이 신문에 따르면 원래 미국정부가 허용한 한국의 매입 한도는 비록 5000만 달러이지만, 당시 농림부는 그 중에서 소맥 3만 5000 톤, 대맥 10만 톤, 그리고 대두 3만 5000 톤 등 모두 17만 톤의 1400만 달러어치만 구매하려고 계획하고 있었음이 분명해 보인다.

이처럼 1955년경에는 이미 미국 잉여농산물 도입의 부작용이 우려로 표출되고 있었다. 실제 잉여농산물의 도입이 없었더라면 1950년대의 식량위기는 심각한 상황에 직면했을 것이지만, 식량수급이 안정된 이후에도 이는 지속적인 도입으로 우리 농업의 피폐화를 초래하였다. 이처럼 오늘날의 식량문제의 씨앗은 1950년대에 이미 뿌려진 것이었다.

다음의 사료 A6에서 「동아일보」는 한미양측이 1500만 달러어치 미국 잉여농산물의 인수협정이 지연되고 있음을 보도하였다. 당시의 잉여농산물 도입에는 1955년 한미간에 1대 500의 고정환율을 적용하였는데, 특히 정부는 재정안정을 위해 이 환율을 1960년 2월까지 고수하였다. 이는 특히 쌀값을 낮은 가격으로 유지하는 대신, 1956년부터 들어오기 시작한 미국의 잉여농산물 도입과정에서 불하업자들에게는 1달러당 500환을 넘는 환차익을 안겨주었다. 왜냐하면 실제 시중에서 거래되는 환율은 공정환율의 2배에 달하였기 때문이었다.[15] 결국 이와 같은 미국 잉여농산물 도입은 식량난의 해소에도 불구하고 농업발전을 정체시켜 만성적인 식량 수입국으로 가는 길을 열어놓았다. 이제 결국 국내 식량자급률을 격감시키고 외국 농산물을 대량 수입할 수 있는 근거를 제공한 것이었다.

다음 사료 A7은 당시의 저명한 농업경제학자였던 주석균이 1959년도 양정의 전망을 밝힌 대목이다.[16] 그는 88만 2000석이 모자란 이 해에 미공법 403호와 480호를 합쳐 모두 500만석의 잉여농산물이 도입될 것으로 예상하였다. "대풍으로 곡가 폭락이 예견되는 이 때에 이렇게 막대한 외곡을 도입한다는 것은 그릇된 일임"을 알면서도 그는 "아무리 농민들의 희생이 크다 하더라도 잉여농산물 도입을 중지, 감축할 수 있을 것 같지 않다"고 당시의 잘못된 정

15) 임영태, 「대한민국 50년사 I - 건국에서 제3공화국까지」, pp. 200 204, 1998, 도서출판 들녘.
16) 주석균, '신년도 식량정책에 대한 비판—양정에 대한 사상전환의 필요성을 중심으로', pp.90 102, 「사상계」 64호 6권 11호, 1958. 11.

책을 걱정하였다. 이를 보면 잉여농산물 판매대금을 '유일한 국방재원'으로 삼았던 당시 재정관행의 문제가 농민들의 희생을 더욱 크게 요구한 것으로 보인다.

마지막의 사료 A8은 이만갑이 당시의 신문기사를 집계·분석한 '농촌정책과 여론의 반영'이란 글의 일부이다. 이에 따르면, 1950년대 말에는 잉여농산물 도입에 관한 기사는 일년 내내 취급될 정도로 중요시되고 있었다. 더구나 그 도입계획은 정해진 시기에 확정되는 것이 아니라, 미국의 일방적인 대외정책에 의해서 그 품목과 양 및 시기가 결정되었다. 그처럼 잉여농산물 도입은 미국에 의해 일방적으로 좌우되었지만, 한국정부는 '빨리 그런 호도적인 방책을 지양하여 자주적인 양곡수급정책을 수립해야 하겠다는 반성'에도 불구하고 현실적인 필요에 좇겨 '외곡 의존의 안이한 정책에서 좀처럼 벗어나지 못하였다'고 그는 분석하였던 것이다.

잉여농산물 도입이 농업에 미친 영향

농업부문의 정체

1950년대는 많은 농산물이 해외로부터 무상 원조되었고, 그것이 사라진 이후에도 비교우위를 이유로 차관형태의 미국 잉여농산물이 대량 도입된 시대였다. 결국 이러한 외국 농산물의 자유로운 수입이 이후 우리 농업정체에 커다란 영향을 미쳤음은 부정할 수 없다. 특히 식료품과 원면 등을 주종으로 하는 소비재 중심의 경제원조는 무엇보다 자립적 경제구조의 형성에 가장 치명적이었다. 실제로 원조를 통한 미국 잉여농산물 도입은 한국전쟁이 끝난 이후까지 지속되었으며, 이는 잉여농산물의 처분을 위한 미국 스스로의 필요성 때문에 확대되었다.

긴급 구호원조란 이름 아래 농산물 원조는 이미 미군정기 때부터 시작되었다. 해방에서 1961년에 이르는 17년 동안 미국원조의 약 13.2퍼센트에 달하는 4억 1800만 달러가 각종 농산물 도입에 사용되었다. 이러한 막대한 원조량은 우리의 농업생산에 궤멸적인 타격을 주었다. 불과 3년간의 미군정기에도 이미 78만 6000 톤에 이르는 잉여농산물이 도입되었다. 그러나, 농지개혁기였던 1948 1950년에는 비교적 작황이 좋아서 맥류와 미곡이 풍작을 거두었기 때

문에 외곡의 도입이 크게 줄었다. 그러나 전쟁의 발발과 더불어 그들의 농산물 원조는 또다시 급증하기 시작하였다. 전쟁이 빚은 곡가 파동을 안정시키기 위해서는 외곡의 도입이 절실한 과제였기 때문에 1951년부터는 미곡생산의 부진으로 인한 생산량 감소를 외국으로부터의 양곡도입으로 대치하는 악순환이 시작되었다.[17]

그러한 사정은 1956년에 이르러 더욱 악화되었다. 미공법 480호에 의한 미국 잉여농산물의 도입이 더욱 노골화되자, 이제 도입된 외곡이 전체 양곡 수급량의 약 15퍼센트를 점하는 형편이 되었다. 결국 긴급구호나 전쟁복구란 구실하에 우리 스스로의 수급상황과는 전혀 무관하게 막대한 물량의 잉여농산물이 밀려들어온 때문이었다. 심지어 이는 늘 우리의 부족분을 초과하였는데, 이를테면 41만 9000석(1957), 207만 7000석(1958), 87만 2000석(1959)이 그것이었다. 이와 같이 엄청난 초과 도입량은 우리의 농업생산과는 전혀 무관한 식량수급 사정을 만들었을 뿐 아니라, 심지어는 계절적으로 전혀 예기치 못한 가격 메커니즘까지 빚었다.

이와 같은 미국 잉여농산물의 도입은 항상 과잉공급에 따른 과잉재고의 처리에 부심하던 미국 농업자본의 잉여를 실현하기 위한 최종적 수단이었다. 또한 그것은 잉여농산물 도입으로 국내의 물가와 생계비를 낮추고 따라서 임금을 낮춤으로써 이윤율을 증대시키고자 하는 우리 나라 산업자본의 요구를 반영하는 것이었다.[18] 그 때문에 1950년대의 원조경제는 공업부문에서 삼백산업을 중심으로 한 자본축적을 실현하였지만, 그와 전혀 달랐던 농업부문에서는 심각한 정체를 초래하였다.

1955년 5월 29일자의 「동아일보」는 당시 1500만 달러어치의 미국 잉여농산물을 인수하기 위한 한미협정이 공정환율의 책정될 때까지 지연되었음을 보도하였다. 이는 곧 당시 정부가 알 수 있듯이 대달러 환율[19]을 유지하기 위해 농업부문에 저곡가를 강요하였음을 보여주는 대목이라 하겠다. 환율의 유지를 위해 정부는 물가지수에 영향이 컸던 쌀값을 낮은 가격으로 유지하였는데, 당시 시중에서 실제로 거래되는 환율은 공정환율의 2배나 되었기 때문에 실로 농업·농민의 희생은 심각하였던 것이다.

17) 이호철, '농민운동', pp. 252 266, 「한국사18－분단구조의 정착 2」, 한길사, 1995.
18) 정일용, '제9장 한국무역의 성장과 과제', pp. 414 415, 「한국경제의 이해」, 비봉출판사, 1987.
19) 1955년의 한미간협정에서 '1대 500의 공정환율'이 결정되었는데, 이는 1960년 2월까지 고수되었다.

이처럼 해방 이후의 농업정책은 어느 시기에 비해 수탈적이었다고 해도 지나친 말은 아닐 것이다. 특히 그 대표적인 수탈방식인 저농산물가격 정책은 미국 잉여농산물의 도입에 의해 비로소 가능하였던 것이다. 잉여농산물의 도입은 당시의 농산물 수급구조를 부족국면에서 만성적 과잉공급 국면으로 전환시킴으로써, 저농산물가격과 저노임을 실현하고 자본의 요구를 충족시켜 주었다. 심지어 잉여농산물의 무차별한 도입은 농산물 가격의 조절자적 기능을 마비시켜 식량의 수요와 공급의 사이를 가로막는 결과를 낳았다. 이른바 끊임없는 물가의 폭등 속에서 곡가만이 거꾸로 하락하는 기현상이야말로 당시 농업과 농촌이 겪었던 비극을 무엇보다 잘 설명해주는 것이라 하겠다.

결국 잉여농산물 도입은 우리 농업을 정체시켜 만성적인 식량 및 원자재 수입국으로 전락시켰다고 단정할 수 있다. 당시 농업생산력의 발전을 제약한 가장 기본요소인 저농산물가격이 바로 막대한 미국의 잉여농산물의 도입에 기인하였기 때문이다. 농가소득의 74.3퍼센트가 농업소득이었으며, 그 78.5퍼센트가 곡물 판매수입이었던 당시의 농가경제 상황에서 잉여농산물 도입이 빚은 저농산물가격 정책 때문에 다수의 농가들은 신음하고 있었다. 왜냐하면 1958년 10월에서 1959년 9월까지 농가 호당 연평균 미곡 판매수입은 2만 2744환에 불과했지만, 그들의 미곡 생산비는 2만 5118환에 달하여 무려 2374환의 적자가 발생하고 있었기 때문이었다. 더구나 1959년의 도시가구 월 평균 수입은 9만 5073환이었는데 비해 농가의 그것은 4만 5311환에 지나지 않아 농가경제의 빈궁은 심각하였다. 심지어 농가 호당 명목부채도 1956년에는 3997원이던 것이 1962년에는 1만 1294원으로 증가하였던 것이다. 이처럼 잉여농산물 도입으로 우리 농업은 그 생산비조차 보전할 수 없어 마침내 생산이 정체될 수밖에 없는 상태에 처하였다. 그에 따라 농업은 공업부문에 원료를 제공하고, 그 소득으로 공산물에 대한 시장수요를 형성하며 그 잉여를 자본형성의 재원으로 사용하는 이른바 국민경제적 기능을 상실하게 되었던 것이다.[20]

결국, 잉여농산물 도입은 저농산물가격을 지속하게 함으로써 농가소득을 감소시키고, 농민들의 생산의욕을 감퇴시켜 마침내 한국을 농업정체와 만성적인 식량수입국으로 전락시킨 결과를 빚었다고 지적할 수 있을 것이다.

20) 정일용, 「앞의 책」.

원료농업의 폐절

식량원조와 함께 도입된 농산물 원자재는 이미 상당 수준으로 발전하였던 한국의 원료농업을 폐절시킨 직접적인 계기가 되었다. 비록 1949년에 4000만 달러 상당의 원면이 도입되었지만, 적어도 1953년까지 외국원조는 주로 식량에만 집중되고 있었다.

그러나 휴전 이후부터 ICA원조의 내용이 전환되었고, 미공법 480호에 의한 미국 잉여 농산물 도입이 본격화되면서 원자재 도입은 식료품의 그것을 크게 초과하였다. 특히 1956년 이후부터 본격 도입된 잉여농산물의 경우에는 전체의 83퍼센트가 원자재로 구성될 정도로 원자재의 비중이 높았다. 이와 같은 상황에서 국산원료의 사용을 원천적으로 배제한 원조공업화는 안으로 우리 원료농업을 파탄시켰을 뿐 아니라, 밖으로도 우리 공업을 종속적인 모습으로 변질시켰다. 단적으로 말해 1950년대의 원조공업화는 아직 유약하던 한국경제로 하여금 종속적 발전의 길을 걷게 한 역사적 계기가 되었다. 무엇보다 이후의 한국자본주의가 공업부문과 농업부문을 철저히 분리한 가운데, 외국원료·자본의 도입을 기초로 성장해 나가게 되는 단초가 바로 여기에서 마련되었기 때문이다.[21)]

이와 같은 미국 잉여농산물 도입은 농업생산의 파행성을 심화시킴으로써 한국경제에 또 하나의 심각한 문제점은 가져다 주었다. 한국전쟁 이후 소위 기간산업으로 발전했던 삼백산업은 그 원료를 모두 값싼 잉여 농산물로 충당했기 때문에 조선 후기 이래 지속적으로 발달해 왔던 우리의 원료농업을 크게 희생시켰다. 왜냐하면 원조로 들어온 식량, 면화, 설탕원료 등은 대부분 국내생산이 가능한 것이었기 때문이었다. 더구나 정부의 원조물자 독점배당 때문에 기존의 중소기업의 도산이 일어나면서 이들에게 그러한 원료농산물을 공급하던 농가들이 심각한 타격을 입을 수밖에 없었다.

이와 같은 상황은 원료농산물의 농산물가격이 급격히 절대적인 하락을 보였거나, 또 곡물 이외 농산물의 협상가격차가 점차 괴리를 보였다는 점, 그리고 식량 자급률이 점차 저하되었다는 점에서 증명될 수 있겠다. 대표적인 사례로서 면화의 식부면적은 1968년에 이르러 해방전 면적의 10퍼센트 미만으로 축소되고 있었던 것이다. 이 밖에도 잉여농산물 도입은 식량소비의 패턴

21) 이호철, 「앞의 책」, pp. 252 266.

을 바꾸어 국내생산이 불가능하거나 공급이 한정되어 있는 식품원료에 대한 수요를 고정화시켰을 뿐 아니라, 식량 대체라는 명분 아래 미국 농산물수입이 심화되는 한 측면을 보여주었다.

그러한 상황에서 1956 1961년 사이에 본격적으로 도입된 미공법 480호의 잉여농산물은 총 2억 300만 달러어치에 달하였다. 도입된 농산물의 40퍼센트는 밀이었고, 원면 · 보리 · 쌀이 약 50퍼센트를 차지하였다. 그러나 아직 그러한 잉여농산물 도입 때문에 농촌에서 밀려난 농민들을 받아줄 도시 · 공업부문은 준비되지 않은 상태였다. 그 때문에 원료농업의 파괴에도 불구하고 결국 수많은 잠재실업자들이 농촌에는 포화상태로 잔류할 수밖에 없었던 것이다.

(1) 면화의 경우

잉여농산물의 도입이 우리 원료농업을 파멸의 길로 이끈 가장 전형적인 사례는 바로 면화농업에서 찾아볼 수 있다. 한국의 면화산업은 조선전기 이래 크게 발달해 왔으며, 식민지하에서조차 일제의 소위 '남면북양' 정책으로 그 재배를 장려되었기 때문에 그들의 약탈에도 불구하고 국내 수요의 대부분을 충당할 수 있었다. 특히 일제는 우리의 고유한 품종인 재래면보다 공업화에 적합한 미국산 육지면을 강요하였는데, 그 결과 1940년까지 면화의 작부면적은 27만 9000ha에 달하였다.

그러나 해방과 함께 한국의 면화산업은 곧바로 전락의 늪에 빠졌다. 이제 식부면적과 생산량이 해방 전의 절반에도 미치지 못하였을 뿐 아니라, 특히 생산량 중에서 정부수집량이 차지하는 비율도 10퍼센트 이하로 머물렀기 때문이었다. 이는 일단 일제의 지나친 면화재배 강제정책에 대한 무조건적인 거부욕구의 반영으로 파악될 수 있겠다. 그러나 그것보다는 미군정기부터 엄청나게 도입된 면사 · 면포 등의 원조물자와 1947년부터 도입이 시작된 원면원조가 더욱 큰 영향을 미쳤을 것이 분명하다고 하겠다. 왜냐하면 자가소비와 정부가 수집한 것을 제외한다면, 이 시기 방적공업에서 사용한 원료 면화의 4분의 3이 잉여농산물로 충당되었을 것이기 때문이다.

그리하여 이미 우리의 방적공업은 1955년에는 필요한 원면의 97.2퍼센트, 1957년부터는 99.9퍼센트를 도입원면에만 의존하는 구조로 급변하였다. 1950년대 후반으로 갈수록, 방직업의 생산설비가 증가하면 할수록, 국내 면화의 재배면적은 급격히 줄어들었다. 그리하여 1942년에 27만 9000ha에 달하였던 면화의 재배면적은 1962년에 이르러 1만 6443ha로 형편없이 축소되었다. 그

나마 도입면화는 처음에 약간 들여온 인도 및 이집트산을 제외한다면, 1950년대 전 기간 동안 모두 미국 원면만 도입되었다. 그리하여 조선전기부터 상업적 농업의 형태로 발달해온 우리 면화농업은 이제 종언을 고하게 되었다. 그리하여 풍부하고 질 좋은 한국산 면화는 씨도 구하기 어려울 정도로 사라졌으며, 이제 한국은 면화의 100퍼센트 수입국이 되어야 했다.[22)]

(2) 우리 밀의 경우

한편, 미군정과 함께 들여온 국내 생산량의 몇 배를 넘은 도입밀 때문에 한국의 밀농사는 심각한 타격을 입었다. 그럼에도 이를 원료로 삼는 제분업은 이른바 삼백산업이란 이름으로 1950년대 한국의 원조공업화를 주도하는 산업으로 부상하였다.

이 시기에 있어 외국 소맥은 모두 3가지의 형태로 도입되었는데, 식량으로 사용할 수 있는 밀가루와 압맥, 그리고 제분공업의 원료로 사용되었던 원맥이 그것이었다. 이러한 대규모의 소맥도입은 우리 밀 생산에 엄청난 타격을 주었다. 왜냐하면, 도입소맥은 미군정기부터 전체 공급량의 70퍼센트를 차지할 정도로 비중이 컸으며, 심지어 원료용 원맥의 경우만 하더라도 전체 국내 생산량의 2배가 넘는 분량이 도입되고 있었기 때문이었다.[23)]

이와 같은 미국산 밀의 대규모적인 도입은 결국 식생활의 변화를 주도하였으며, 그러한 추세에 따라 제분업도 1950년대부터 빠른 속도로 발달하였다. 그럼에도 불구하고 종래 보리와 함께 중요한 위치를 차지했던 우리 밀 생산은 값싼 미국 밀에 밀려 점차 감소될 수밖에 없었다. 적어도 1955년까지만 해도 전체 밀 수요량의 약 70퍼센트가 국산 밀로 충당되었지만, 이미 1958년에는 25 퍼센트를 충당하는데 그치고 말았던 것이다. 그러한 상황 때문에 쌀 중심의 식생활이 다소 영향을 받았지만, 그럼에도 불구하고 한국 농업은 오히려 쌀의 단작화를 심화하는 방향으로 나아갈 수밖에 없었다. 다행히도 우리 밀은 1980년대 후반의 '우리 밀 살리기 운동'에 힘입어 겨우 0.02 퍼센트의 자급률을 되살리는 우여곡절을 겪었다.

(3) 설탕업의 경우

제당업의 원료는 본래 국내에서 생산되지 않았다. 그렇지만, 제당업은 제분

22) 임영태, 「대한민국 50년사 I - 건국에서 제3공화국까지」, pp. 200 204, 1998, 도서출판 들녘.
23) 이호철, 「앞의 책」, pp. 252 266.

업·면직업과 더불어 삼백산업으로서 1950년대 한국의 원조경제를 지배하였다. 이들은 그 원료의 국내생산을 희생시키면서, 미국 잉여농산물로 도입된 원료농산물의 가공산업으로 발달을 거듭하였다. 특히 이들 공업의 경영자들은 해방 후 한국 자본주의의 담당자로서, 또한 그 추진세력으로 부상하였으며, 마침내 독점적인 재벌로 성장하였다.

국민경제의 파행성 심화

이렇게 도입된 잉여농산물은 비록 국방비와 부족식량의 조달에는 결정적이었으나, 저농산물 가격을 야기함으로써 농가경제에 치명적인 영향을 주었다. 또한 한국농업은 잉여농산물의 도입으로 국내의 공업과 농업간의 분업구조가 파괴되는 심각한 타격을 입었다.

잉여농산물 도입은 미국농업의 농업공황을 막을 뿐 아니라, 판매대금의 대부분을 국방예산에 충당함으로써 한국의 공산화를 막고 정치적으로 한국을 미국의 영향 아래 두려는 미국의 한반도 정책을 뒷받침하였다. 더구나 잉여농산물은 국내의 부족식량을 단순히 보충하는 데만 그치지 않고, 당시 이승만 정권의 재정문제와 직결되어 과잉 도입이 불가피한 실정이었다. 심지어 전쟁이 끝나서 국민경제가 상대적으로 안정되고 식량자급도가 97퍼센트에 접근한 시기에도 잉여농산물만은 여전히 과잉으로 도입됨으로써, 국내 농산물 가격을 하락시켰던 것이다.

바로 여기에서 저농산물가격 정책이란 새로운 수탈방식이 정식화되었다. 왜냐하면 잉여농산물의 도입이 종래의 부족국면에 놓여있던 농산물 수급구조를 만성적 과잉공급 구조로 전환시켰기 때문이었다. 또한 잉여농산물 도입은 한편에서는 '농산물수입-저농산물가격-저노임-자본축적'이라는 형태로, 다른 한편에서는 '잉여 농산물의 도입과 처분 = 정부의 재정수입과 자본의 축적기반'이라는 형태로 자본의 요구를 충족시켜 주었다.[24)]

이제 농업과 공업간의 불균형 심화는 국민경제의 파행성을 심화시킴으로써 장차 다가올 경제발전에 심각한 장애요인으로 부상하였다. 더구나 잉여농산물 도입으로 일단 위기는 넘긴 셈이었던 식량문제는 그 후에도 그리 단순하

24) 박진도, '8·15 이후 한국농업정책의 전개과정', pp.224 230, 「한국농업·농민문제 연구」, 한국농어촌사회연구소편, 1998.

게 처리되지는 않았다. 왜냐하면 잉여농산물의 지속적인 도입은 저농산물가격 정책을 굳힘으로써 결국 식량 자급률을 저하시키고 장기적인 국가의 식량 수급에 엄청난 차질을 초래하였기 때문이다.

농사교도법의 제정과 농사원 발족

신 동 완*(전 충남대학교 교수)

구한말의 농사지도

봉건군주 치하에서 농민은 과학 이전의 관행농법으로 단순재생산을 이어왔고 생산물의 많은 부분을 군주와 관료에 대한 조세공납으로 빼앗기면서 생존경영을 유지하였다. 19세기 말 서구의 과학문명이 극동지역에도 파급되었고 정부가 쇄국정책을 버리고 산업진흥에 눈을 뜨기 시작했던 시기에 일본은 가장 앞서갔다.

그 영향을 받아 구한국정부는 처음으로 서울 종로에 전등을 가설하고 한강다리를 놓으며 경인철도를 개통하던 해인 1900년 11월 고종이 서울에 잠상시험장(蠶桑試驗場)을 설립, 2년제인 양잠기술 전습생을 한해 50명씩 졸업시킨 것이 우리 나라에서 농업기술보급을 위한 최초의 농민교육사업이었다. 당시 생사면방(生絲棉紡)은 일본으로 수출할 수 있는 우리 나라의 주상품이었다.

1904년 9월 관립농공상학교를 서울에 설립하고, 1905년 뚝섬에 부속농장을 설치하여 실습과 시험포장으로 이용토록 하였다가 1906년 수원농림학교로 분할해서, 농업 · 임업 · 수의학과를 설정하여 9월에 33명의 입학생으로 개교식을 가졌는데 이것이 현재의 서울대학교 농업생명과학대학의 전신이다.

일본 통감부는 1906년 4월 권업모범장을 설립하여 농사에 관한 시험재배와 일반농사, 축산, 양잠, 원예, 면화재배에 관한 새 기술 지도와 우량품종의 개발, 지역별 품종육성 및 적응 시험사업을 단계적으로 발전시켜 나가게 하였다. 근대적 의미의 농사시험연구와 농업기술개량지도 그리고 고등농업교육기

* 농사원 근무

구는 권업모범장과 수원농림학교이고 권업모범장장이 농림학교장을 겸임하였다. 1908년 구한국 정부 농업국의 기술자는 14명, 권업모범장의 기술자는 19명, 지방의 기사가 39명이었으나 대다수가 일본인이었다.

일제하의 농사지도

일제하의 농사지도는 생산목표를 할당하고 권위주의적 일본인 중심관료집단에 의한 강제 생산독려를 20% 미만의 지주계급을 중간 계층으로 하여 생산농민을 노예와 같이 혹사하고 수탈하는 하향식 지시행정으로 전행되었다.

1919년 3월 1일 항일독립운동이 거세게 일어났던 시기에 일본의 쌀농사 흉작으로 950만 섬을 일본에 실어가면서 강제에 의한 쌀증산 독려는 더욱 심해졌다. 1926년 협동조합 형태인 산업조합과 함께 시군단위 농회를 조직하여 3단보 이상 경작자 전체를 회원으로 하고, 쌀·목화·축산·잠업 등에 관한 생산지도사를 담당토록 하였다.

1929년 권업모범장을 농사시험장으로 확대 개편하고 원종생산, 담당직원과 중견농민에 대한 기술훈련, 기술간행물 간행 등 그 기능도 확대했다. 1941년 조선농회의 생산기술직원수는 9822명에 이르렀다.

취업인구의 8할 이상이 농업인구로서 당시 산업은 농업이 위주였다. 사회주의 국가들이 선용해 온 전체주의 계획 경제체제였고 증산을 위하여 못자리 육묘나 정조식 이앙, 답리작 맥류재배, 목화재배면적 확대 등을 위해서 농회의 직원이 제복과 각반 차림으로 농민을 구타하고 집도 뒤지며, 비료배급의 가감까지 행패를 부리기도 하였다.

농민들은 곡종별 공출량 목표달성, 공출곡물의 정제·건조·포장·수송까지 떠맡아야 했고, 저장 용기였던 가마니·새끼 등 가공품생산, 도로나 수로 및 하천보수 등 무보수 부역 동원, 그리고 비행장 등 군수기지건설 노력동원, 더 무서운 것은 2차대전 전선이나 군수시설 건설 현장의 노무자로 동원되는 징용까지 당해야 했다.

이러한 공포분위기 속에서 지배계급인 일본인과 일부 지주계급을 제외한 대다수의 동포들은 철저하게 가난해야 했다. 쌀 한 가마 꾸어다가 추수기에 한 가마 반을 갚아야 하는 장리쌀을 비롯한 고리대금과 조석거리가 없는 극심한 기아는 초근목피, 4·5월의 보릿고개, 단경기, 입도선매와 같은 수많은

비극적인 낱말을 낳게 하였다. 가난하기 때문에 병약하고 무식하고 무기력해지면서 수탈마저 가중되어 더욱 빈곤해지는 빈곤의 악순환으로 40대가 되면 주민들은 벌써 심신이 노쇠하였다. 평균 수명도 40대에 머물렀다.

미군정에 의한 미국식 농사교도사업의 시도

1945년 9월 2차대전 말기 오키나와 상륙전의 영웅 미육군 제24군은 하지 중장을 사령관으로 남한에 진주하였고 일본군을 무장 해제시키면서 군정을 실시하였다. 북한에 진주한 소련군이 한 발 물러서서 소련군 소령 출신 김일성을 내세워 인민위원회를 조직하고 행정을 접수하여 인민군을 곧 창설하는 반면 미국 제24군은 전쟁 외에 행정이나 사회, 경제에 관한 기초 소양마저 없는데다가 한국의 특성과 현실을 모르는 상태에서 사전준비 없이 행정을 직접 다루기 시작했다.

1947년 12월 과도적 행정업무를 담당한 미군정청은 미국에서 1914년부터 추진하여 크게 성공을 거둔 농사교도사업(Agricultural Extension Service)을 한국에 도입하기로 결정하였다. 미군정하 안재홍(安在鴻)이 이끌던 과도정부령 제160호로 「농업기술 교육령」을 공포하고 국립농사개량원을 설립하였다. 미국은 주 단위에서 주립대학교 농과대학장이 주농업시험연구사업과 주와 시군의 농사교도사업, 그리고 학생교육을 함께 책임지고, 교도사업에 소요되는 예산은 시군정부와 주정부, 그리고 연방정부가 공동으로 분담하며, 사업계획을 공동으로 조정하도록 되어 있는데 농사개량원은 미국의 제도를 본받아 농과대학, 농사시험장, 교도국으로 구성하고, 도에는 도농사시험장과 교도국을 두었고, 군에는 농사교도소를 설치하였다.

농사개량원의 교도사업은 주산업인 농업을 살리기 위하여 강제가 아닌 민주적 교육방법을 바탕으로 농민 스스로 증산능력을 키우도록 도와주는 미국식 농사교도사업을 시도한 것으로서 당시 획기적인 변혁을 가져오는 것이었다. 과거 농회와 같은 관제적 강제성을 배제하고, 행정기관에서 완전히 분리시키며 교도공무원이 농민의 편에서 농민에 대하여 서비스를 제공하는 특성을 가지고 있었다. 그러나, 예로부터 상명하복 관치행정에 익숙한 국민의식 때문에 이 새로운 제도는 장기간 주의를 끌지 못하였고, 전통적으로 문교부 소관이던 서울대학교 농과대학을 농림부소관인 농사개량원으로 흡수한 체제

에 대하여 교육계에서 강한 거부반응을 일으켰다. 또한 시군이나 도의 재정 부담 없이 국비만으로 인건비·사업비 전액을 부담한다는 것이 당시의 국가 재정사정으로 사실상 어려웠으며, 다양한 사업계획을 위하여 지방관서의 지원이나 협력을 얻기도 불가능하였다.

1948년 2월 중앙과 도 그리고 150개 시군별 책임자를 임명하고, 사업이념과 추진방법에 관한 단기 강습회를 추진하며, 농사개량과 농촌청소년사업을 추진하려는 준비단계인 1948년 8월 15일 대한민국정부가 수립되면서 새로운 기구로 개편하게 되었다.

정부수립 후 농사교도사업의 수난

새 정부 수립 후 미군정에 의하여 농사개량원에 흡수한 서울대학교 농과대학에 대한 교육계의 반론이 재기되면서 1년 2개월 만에 농사개량원을 폐지하고, 수원 농과대학을 문교부 산하로 되돌려 보냈고, 시험부와 교도부만으로 구성된 농사기술원을 1949년 1월 6일에 발족시켰다. 도에는 시험장과 교도국이 있는 도 농업기술원과 시군의 농사교도소는 그대로 존속시키면서 농림부에는 교도과를 따로 설치하여 도, 시군, 읍면 행정계통기관이 농사지도사업도 겸하는 2원적 농민지도기구를 갖게 되었다. 1949년 12월에 이르러 일제시대 농사지도와 농산물 유통업무를 담당했던 농회를 해산시켰고 농지개혁을 단행하여 봉건제의 바탕인 지주와 소작 계급을 제도적으로 없애고 경자유전의 원칙에 의한 농촌민주화의 터전을 마련하게 되었다.

그러나 1950년 6·25전쟁으로 전란에 휩쓸리자 건국 초기의 모든 계획사업이 중단되고, 그로부터 3년간 행정은 혼란에 빠져버렸다. 온 국토가 초토화된 가운데 농업기술원은 이름만 있고 기능이 중지되었다. 피란길 임시수도 부산에서 국회는 1951년도 농사기술원 예산을 전액 삭감하였다.

전쟁의 와중에서 UN기구로 설립한 한국부흥위원단(UNKRA)의 요청으로 동원된 국제연합 식량농업기구(FAO)가 「Rehavilitation and Development of Agriculture, Forestry and Fisheries in South Korea」라는 보고서를 통해서 주산업인 농업생산량을 높이기 위하여 중단상태의 농사교도사업을 재건할 것을 한국정부에 건의하고, 1953년 당시엔 큰 돈인 25만 달러를 농사교도사업관계 11명의 전문가 수련과 긴급한 사업자재 도입비로 지원하였다.

피란정부의 농림부는 전시 식량난 해결을 위하여 내무부·국방부의 협력을 얻어 1952년 10월 「농업지도요원제도」를 마련하였다. 중앙에는 농림부에 농사보급회를 설치하고, 전국 이동마다 2명씩 거주지역 내 독농가 3만 7288명을 선발하여 농사보급회 읍면지부를 구성토록 하였다. 미국이 중심이 되는 UN의 원조자금을 투자하여 중단된 농사교도사업이 정상화 될 때까지 과도적 임무를 수행하는 임시 조치였다. 농업지도요원은 무보수 명예직으로서 마을 단위 농사지도 업무를 수행하는 대신, 전선으로 끌려가기를 꺼려했던 전시노무 동원을 면제받는 특혜를 주었다.

마을 지도요원 가운데에서 일부는 읍면지도원으로 지정하여 마을지도요원과 구분하였다. 이들은 중앙과 도단위 농업지도요원 양성소에서 단기 훈련을 받게 하였다. 이들 지도원은 행정기구의 뒷받침을 받아 거주마을에서 자기농사를 개량 선도하면서 마을의 농사 개량, 협동조합 육성, 청소년 지도 등을 담당하였다. 교육수준이 낮은 때이어서 유명무실한 지역이 많았고, 지도요원의 지도능력과 활동역량에 따라 농사개량뿐만이 아니라 문맹퇴치, 마을주민의 협동적인 자조활동이 중심이 되어 침체한 농촌재건의 새 바람을 일으키는 곳도 늘어났다. 그러나 농사보급회가 정치성을 가진 사회단체인 대한농민회로 귀속되면서 그 기능이 위축되었다.

휴전 뒤인 1955년 말, 농림·내무·문교·사회·보건 등 5부 장관의 「농업교도사업 실시에 관한 통첩」에 의하여 전국의 농업지도요원으로 읍면농업교도소를 구성하고, 시군과 도와 중앙에는 농업교도위원회를 설치하였다. 읍면교도소의 소장은 해당 면장, 이동지도요원 가운데에서 읍면 교도원을 선출하고, 국민학교 교장과 읍면 보건진료소장을 참여(參與)로 위촉하며, 군과 도 위원회의 위원은 해당 행정기관의 장과 교육기관의 장으로 구성하고, 중앙위원회의 회장은 농림부차관, 위원은 5개 부처의 관계국장, 농업기술원장, 서울대학교 농과대학장으로 구성하였다.

이러한 노력에도 불구하고 농업지도요원제는 법적 기초와 정상적인 재정의 보장이 없었기 때문에 행정력만으로 농사지도와 협동활동을 조성해 보려는 임시조치에 불과하였다. 정부가 부산에 있을 때인 1953년 새로 선임된 농업지도요원에 대한 훈련이 무엇보다 시급하여 농림부는 부산 동래에 임시양성소를 설치하고, 읍면지도요원 1500명에 대하여 단기강습을 실시하는 한편, 마을지도요원 3만 6000명에 대한 강습을 지역별로 나누어 추진하였다. 1953년 7월 휴전이 성립되자 서울 청량리에 임시양성소를 추가로 설치하고, 10일간씩 6회에

걸쳐 1500명에 대한 강습을 개최하는 등 농사기술개량과 농민지도 방법에 관한 기초훈련에 주력하였다.

부산에서 정부가 서울로 환도한 후 1955년 3월 농림부 농정국에 농사교도과를 신설하고, 1956년 3월에 중앙농업기술원 교도부를 부활시키며 8개도 산업국에 농업교도과(제주도는 교도계), 시군 산업과에는 농업교도계, 읍면에 교도소를 두게 하였다.

이로써 농사교도체계가 중앙에는 두 갈래가 되고, 읍면 단위는 통합되는 형태를 갖추게 된 것이다. 농림부 교도과에 7명, 농업기술원 교도부에 21명, 각 도 교도과에 5 6명, 시군 교도계에 2명씩 배치함으로써 1956년 4월 현재 중앙에 28명, 도・시군에 378명의 정규직 공무원이 배치되었다.

이러한 정부기관과는 달리 일제하 전국 군별로 조직되었던 금융조합의 연합체이면서 1957년 농협발족의 모체가 된 대한금융조합연합회는 이동단위 식산계(殖産契) 중 1686개소를 선정하여, 농사기술지도, 강연, 강습회개최, 기술책자발간, 소년회, 부인회 육성사업을 추진케 하였고, 수리조합연합회는 자체자원으로 지도원을 두어 쌀농사 개량지도사업의 일환으로 경진회, 병충해 방제, 경종법 개선사업을 추진토록 하였다. 두 단체는 당시만 하여도 재원의 규모가 컸으나 전국 농민을 대상으로 하는 농사기술지도를 위한 규모는 되지 못하였다.

농사교도법 제정과 농사원 발족

메이시 보고서(Macy Report)

1953년 7월 27일 한국 국토가 다시 분단된 채 현재의 휴전선을 사이에 두고 휴전협정이 맺어졌을 때 온 국토는 황폐화되었다. 3년간의 전화(戰禍)로 젊은 사람을 주로 하는 인명의 피해도 컸거니와 공산정권을 탈출한 월남동포가 몇백만에 이르렀고 산업시설이 거의 남아나지 않았다. 그 가운데에서 명맥을 유지하는 산업이 농업이었으므로 농촌으로 인구가 몰렸다. 기근을 면하려 방대한 양의 외국원조 식량이 도입되었다. 1953년 한 해의 도입양곡이 710만 석에 달했다.

북한의 수풍발전소의 송전중단으로 전기가 없어서 인천과 부산에 4만 kw

짜리 미국군용 발전함을 한 척씩 정박시켜 놓고 전기를 공급했고, 디젤기관차로 대체하면서 폐차되었던 미국의 중고 증기기관차를 실어다가 국내 주요 철도노선을 달리게 하던 때, 한국정부의 재정은 1949년 공포한 농지개혁법에 의하여 농민이 인수한 토지 지가보상으로 정부에 내는 상환미 판매대전과 1955년 5월 31일 미국공법 480호(PL 480)로 알려진 해외원조법에 의하여 미국 잉여농산물 도입으로 조성된 대충자금으로 지탱되던 때였다. 1956년 초 당시 이승만 대통령은 미국의 아이젠하워 대통령에게 한국농업발전에 관한 미국전문가의 자문을 요청했고, 미국 정부는 해외협력처(ICA)를 통해서 미네소타 주립대학 농과대학장 해럴드 메이시(Harold Macy) 박사를 단장으로 미네소타주의 교도국장 루퍼드(Skuli Rutford)씨, 가정과장 시몬(Dorothy Simmon) 여사 일행을 한국에 파견하여 우리 나라 전국의 농촌실태를 소상히 조사하고, 관계·학계의 여론도 조사하여 우리 나라 「농업발전에 관한 제안서」(Macy Report)를 5월 28일자로 제출하였다. 당시 미국의 전문가들은, ①민주적 교육방법에 의한 미국식 농민지도 기구를 행정기관과 따로 분리하여 설립할 것 ②농업협동조합을 조직 육성할 것 ③비료생산공장의 건립 등을 주내용으로 하고 1957년부터 시행할 것을 집중적으로 권유하였다.

세 사람의 자문단이 농사시험연구, 농사개량과 생활개선사업에 관한 구체적인 추진방법을 동 보고서에서 제시하였다. 이것을 토대로 한국 정부와 미국 원조당국간에 「농사교도사업발전에 관한 협정」을 체결하였다. 40년간의 강제적 지도와 10년간의 혼란을 겪은 우리 농민에게 체계적이고도 과학적인 교도사업을 추진하기 위한 획기적 계기를 마련해 준 동기가 된 것이다. 주요내용은, ①법률에 의한 교도사업기구를 설립하고 ②수원에 농사교도사업 본부 건물을 건축하며 ③지방순회 연시반을 편성하고 ④토양 검정 등 농촌봉사사업을 추진한다는 것이었다.

이 사업을 위하여 13명의 한국전문가를 미국에 파견하여 연수하고, 13명의 미국인 전문가를 한국에 초청하여 자문관으로 주재토록하는 비용을 포함하여 청사 건축비까지 123만 7000달러를 미국 정부가 부담하였다. 그 때만 하여도 이 금액은 한국 정부에게는 큰 돈이었다.

농사교도법 제정

1957년에 농사교도법을 제정하여 농사원이 발족하고, 금융조합연합회 자산

을 인수하여 농업협동조합중앙회와 농업은행이 설립되었다. 또 1960년 충주에 요소비료공장과 그 뒤 나주에 요소비료공장을 건립하여 질소질 비료자급 생산의 기초를 만들게 되었다. 이들 기구나 공장건립 예산이 대충자금으로 충당되었음은 물론이거니와 미국의 국제협력청(International Cooperation Administration, ICA 뒤에 USAID)의 분야별 전문가로 구성된 고문단이 한국에 체류하며 도왔다.

메이시 보고서와 관련하여 뒤이어 내한한 오하이오 주립대학 람소와(Ramsowa) 농과대학장의 실무적 자문을 받으며 농림부와 미국 국무성 국제협력청(ICA) 소속인 한미경제조정관실(Office of Economic Coordination, OEC)이 공동으로 농사시험연구와 농사교도사업기구 개편에 관한 협의를 거듭한 끝에 만든 초안을 바탕으로 농림부와 OEC는 국회 농림분과위원회와 3자 합동으로 다시 구성한 농사교도사업추진소위원회에서 법문화한 농사교도법안을 1957년 1월 29일 국회에서 통과시키고, 2월 12일 법률 제435호로 공포하였다. 농사교도법은 전문 11조로서 5월 28일 대통령령 제1275호로 농사원 직제를 공표하고, 6월 15일 수원의 현 농촌진흥청 자리에서 농사원을 개원, 초대원장에 정남규 박사를 7월 9일자로 임명하였다. 당초 3자회의가 농사원의 발족시한을 1957년 초로 내정하였으나 법 제정과 기구 구성을 서둘러 추진한 것이다. 농사원 발족은 해방 후의 정치적 혼란과 6·25전란을 통한 경제적·사회적 혼미 속에서 농업발전 백년대계를 위한 새로운 체제를 정착시킨 역사적 의미를 갖는다. 그러나 농사교도법에 반영된 민주적 교육방법에 의한 새로운 농민지도체계는 그 때만 해도 전통적 기존 관념에서 벗어난 아주 색다른 체제로서 여러 가지 제약과 질시 속에서 난관을 겪기도 하였다. 사업성과를 반신반의하는 기성세대의 눈초리가 따가웠다.

농사교도법의 ①사업목적은 농업의 개량발달을 위해 필요한 시험연구를 지속한 결과로 얻어진 농사 및 생활개선에 관한 새 지식 및 기술과 정보를 농민에게 보급전달함으로써 농산물을 증산하고 생활을 향상시키는 것 ②사업의 범주는 농사·임업·축산·원예·잠업·부업까지 확대하고 시험연구와 농민기술지도, 그리고 토양개량과 보전, 협동조직체의 운영지도, 농촌청소년 지도, 부녀자를 대상으로 하는 농촌가정생활의 향상, 종사공무원의 양성으로 규정하고 ③기구는 농림부 소속으로 농사원을 두고 하부기구로 분산되었던 농림분야시험장 연구소를 흡수, 각도에 도 농사원, 시군에 농사교도소를 두며, 그 밑에 지소를 두는 것 ④연구·교도 공무원의 전문화와 자질 향상을 위하여

자격을 대통령령으로 따로 규정했으며 교도공무원이 교도사업의 특수성에 비추어 일반행정, 특히 독려사무를 겸하지 못하도록 규정하였다.

농사교도사업은 군사혁명정부에 의하여 1962년 4월부터 농촌진흥청으로 개편하면서 이름을 농촌지도사업으로 개칭하고 기구와 인력을 확대 강화하여 강력한 지도활동에 의하여 1970년대 식량자급 달성에 의한 녹색혁명의 시대를 가져오게 하였다. 농사시험과 농민지도사업을 포함한 한국의 농촌진흥기구의 조직의 특성과 사업성과는 그 뒤 세계적인 성공사례로서 FAO나 세계은행에서 내용을 분석하고 국제적으로 널리 소개하기에 이르렀다.

대농민지원 정책의 획기적인 전환을 의미하는 우리 나라 농사교도사업의 창건은 초대 농사원장 정남규 박사의 지도력에 힘입은 바 컸었다. 정 박사는 서울대학교 농업생명과학대학의 전신인 수원고등농림학교를 수석으로 졸업하고, 일본 교토제국대학 농학부를 마치었으며 해방 직후 서울대 농대 교수로 임명되었다가 미국 위스콘신 주립대학 대학원에서 농업경제학 석박사 학위를 취득한 후 귀국, 농림부 농정국장에 임명됨으로써 농사교도법 제정과 농사원 창설업무를 주관한 분이었다. 1957년 7월 8일 차관급인 초대 농사원장에 임명된 후, 1962년 3월까지 4년 9개월간 농사원장과 군사혁명정부에 의하여 개편한 농촌진흥청 초대청장으로 재임하면서 우리 나라 농촌진흥사업의 터를 닦아 놓았다. 그 때만 해도 정 박사의 학력을 능가할 사람이 없었고 2차대전 후 국제적 위상이 크게 부상하는 미국의 새로운 감각을 체득한 분이면서 영어에 능통한 수재형 재사로서 한국에 파견된 경제분야 미국전문가를 회유하며 새로운 사업의 틀을 짜놓은 독보적인 존재였다. 또 능란한 화술이나 사교력, 활동력이 대단했던 분으로서 농림부 차관으로 영전했다가 아깝게 암으로 일찍 작고한 학자이자 행정가로서 두각을 나타냈던 분이었다.

농사원의 사업전개

조직의 정비

농사원은 농사교도법에 의하여 행정기관과 분리해서 중앙 농사원, 도 농사원, 시군 농사교도소로 이어지는 전국 단일계선 조직체계를 확립하였고, 연구직 공무원과 교도직 공무원은 전원 국비직으로 하여 그 직무와 책임의 특수

성에 비추어 연구교도수당을 별도로 지급하는 우대조항을 두었다. 또 대통령령으로 정하는 자격규정에 따라 적격자를 전형하고 임용 후에도 계속 훈련을 받도록 하였으며, 교도공무원이 교도사업 이외에 타업무를 맡지 못하며 관련 타기관은 교도사업수행에 협조하고 편의를 공여하도록 법문화하였다. 농사원은 시험국과 지도국을 두며 분야별 시험장을 관장하고 시군 농사교도소에서 수집된 영농기술에 관한 정보와 문제점을 도 농사원을 경유하여 중앙 농사원에 전달하면 관계 시험장·연구소와 교도국 전문교도사의 손으로 문제해결을 위한 대응기술을 시군 교도소를 통해서 농민에게 전하는 2원적 정보체계를 운영하였다. 농업부문 분야별 시험장·연구소와 지도기구를 전국적으로 한 기관이 종합 관장하는 체계를 갖는 나라는 세계적으로 많지가 않았다.

중앙과 도 농사원의 교도국은 시군에서 수집된 정보와 자료를 수집하고 새로 개발 입수된 기술정보를 종합 분석하여 농민이 소화할 수 있도록 자료화해서 공급하는 분야별 전문교도사(subject matter specialist)로 편성되고, 시군 농사교도소는 농민을 직접 접촉하는 일반교도사(extension worker)와 구분하였다. 일반교도사는 중앙·도에서 설계한 기본지도계획에 현지문제 해결방안을 가미하여 작성한 월간계획과 일일활동계획을 수립하고, 농사개량·생활개선·청소년지도 부문으로 나누어 마을과 농가와 영농포장을 순회 방문하며 농민을 접촉 지도토록 하였다.

현지활동에서 생긴 문제는 도와 중앙과 상담하여 다시 대응방안을 강구해서 활동계획을 보완 추진하는 실태파악, 계획보완, 수행, 평가보완하는 '계획·추진·평가'(plan-do-see)의 원칙을 밟아 갔다.

사업의 내용은 성인 농민을 대상으로 하는 농사개량지도, 농촌부녀자를 대상으로 하는 생활개선사업, 13 내지 20세까지의 남녀, 4-H구락부원을 주 대상으로 하는 청소년 지도사업으로 나누어 전문화된 교도공무원이 분야별 기능과 관내지역을 분담해서 책임지도하는 분야와 지역 분담의 2원적 지도기능을 책임지게 하였다. 한 가정을 구성하는 아버지그룹과 어머니그룹, 그리고 아이들그룹으로 나누어 함께 지도하는 3원지도체계를 이루었다.

이러한 농사교도원의 농촌순회지도는 3개 분야별 전문기술 보급기능과 함께 정부의 농업정책의 실재를 이들 교도원이 농민에게 매개전달하는 기능까지 담당하는 것이기도 하다. 교도원은 농촌에 주재하는 정부의 국가직 공무원이면서 농민의 편에서는 농민의 기술적·사회경제적 생활의 반려자로 받아들여졌다. 시간이 흐르면서 농민봉사활동을 기능으로 하는 교도공무원들은

지방농민과 더욱 친숙해졌다. 크고 작은 선거 때마다 선거관계자의 지목을 받는 곳이 농사교도소이기도 하였다. 각급 유관기관 단체와 지방의 농업계 고등학교, 대학과도 지도기관은 제도적으로 또 사업상 유대관계가 깊어지고 협력체제가 굳어졌다.

농민과 지도기관과 협력단체의 협동으로 추진되는 미국식 농사교도사업체제를 2차대전 후 아시아에서 가장 먼저 받아들인 것이 1946년 일본이고 다음이 필리핀, 대만, 한국 순으로 정착하면서 나라별 실정에 따라 형태와 운영방법에 차이가 생기자 상호연구보완을 위한 국제회의나 인사교류, 연구사업의 추진으로 사업이 각각 크게 발전을 이루었다. 1962년 우리 나라는 군사혁명정부에 의하여 농사교도사업을 농촌지도사업, 농촌진흥사업으로 이름을 바꾸고 기구를 일층 크게 확대하고 지도공무원을 크게 증원하게 되었다.

전문인력의 양성

농촌지도의 목표는 단편적인 기술과 지식을 공급하는 차원을 넘어서 정체한 농민이 눈을 뜨고 일어서서 농민 스스로 배우고 실천하여 증산하는 농민, 수지를 맞추는 농민, 자력갱생의 의지를 갖고 스스로 잘 살아가는 약진하는 농민을 기워나가는 데 두어야 한다. 지도활동이 가지는 궁극적인 목적은 농민의 인간계발(人間啓發)인 것이다.

따라서 미국이나 이웃 일본도 특수법을 제정하여 농촌지도사업을 육성하고 담당하는 인력을 확보해 왔으며 계속적인 훈련교육을 반복하고 있다. 화려한 도시생활을 등지고 논길, 밭길을 따라 주야간 활동하는 우수지도인력의 확보를 위하여 직급이나 보수를 우대하여 왔다. 자격규정을 정하고 지도공무원을 엄격히 선발하여 철저한 훈련으로 전문화해 왔다. 지도사업의 성과를 지도공무원의 능력이 좌우하기 때문이다. 1957년 10월에 실시한 농사교도공무원 자격규정에 의한 제1차 전형시험으로 당시 신규 남녀교도공무원을 농과계대학 졸업생 중심으로 모집하고, 그 중 60명을 선별하여 1958년 6월부터 6개월 동안 농사원 본원에서 제1기 장기훈련을 실시하여 군에서 사관학생과 같이 기간요원을 양성했다. 신규로 공무원을 모집하여 국비로 6개월간 훈련시켜서 임지에 배치한 예는 당시에는 특수기술직 외에 타분야에서 거의 없었던 일이다. 이러한 전형시험과 장기훈련은 인력의 수요에 따라 계속되었다. 교도사업에서 공무원에 대한 훈련사업은 임용 전 훈련과 재직 연수교육으로 구분하여, 사업

별 · 시기별 필요에 따라 중앙이나 도 단위 연수교육이 연중 반복 실시되었다.

당시만 해도 전혀 생소했던 연찬회를 비롯하여 평가회 · 연시회 · 전시회 · 세미나 · 심포지엄 등이 도처에서 연간 계속해서 개최됐다. 연찬회라는 이름을 정부기관이 공식으로 가장 먼저 쓰기 시작한 것도 교도사업이었다. 농민들과 함께하면서 교도원 자체의 능력을 높여 가는 회합도 많았고 4-H 경진회와 같이 전국 규모의 농민의 사기를 높이는 대회도 개최하였다.

초기에는 이러한 교육회합에 미국인 고문관들이 많이 참여하였다. 이 고문관들은 미국에서 교도공무원으로 오래 근무한 유경력자들이 농사개량 · 생활개선 · 청소년지도 분야로 나누어 한국에서 일정기간 근무하면서 교도사업정책에 크게 기여하였다.

분야별 전문가의 양성확보와 능력을 키우기 위하여 미국원조자금으로 분야별 전문가들이 장단기 연수생으로 미국에 파견되었고, 일본 · 필리핀 · 태국 등지에서 개최하는 국제회의에 농사원 전문가들이 파견되었으며, 영어가 어려운 관리직들로 시찰단을 편성하여 해외견문을 높여 주는 기회도 만들었다. 1970년대 들어 우리 나라 경제도 성장하고 국위도 높아지면서 미국의 차관으로 연구공무원에 대한 석박사 장학생을 파견하거나 연수시키고, 일본 · 독일 등과 공동사업으로 인력을 교환 훈련하는 사업계획이 이루어지게 되었다.

중점사업과 추진방법

1962년도 농촌진흥청으로 개편될 때까지 약 4년반 동안 농사교도사업은 쌀농사 · 밭농사 · 특작을 포함하는 식량작물 · 원예 · 축산 · 잠업 · 임업으로 세분되는 농사개량사업과 생활개선사업, 청소년지도사업의 3원사업 외에 협동조합의 조성분야까지 담당하였다. 전국의 농민을 대상으로 하는 교도공무원의 지도방법은, ①개인방문 현장지도, 전시포설치, 전화 · 서신을 통하는 개인접촉지도 ②학습단체육성지원, 강연회, 강습회, 연시회, 발표회 등 사람을 모아 회합하는 집단 접촉지도 ③방송, 영화, 포스터, 인쇄물, 행사개최 등 불특정 다수를 대상으로 홍보하는 대중접촉지도방법 등 세 가지로 구분하였으며, 사업계획을 기준으로 하는 지도방법은 다음과 같이 구분할 수 있었다.

(1) 전시사업

백문이 불여일견의 원리에 따라 1900년대 미국 농사교도사업의 창시자인

냅(Seaman A. Knapp) 박사가 강조하던 전시사업의 이론은 농가포장에 새 기술을 투입한 성과를 눈으로 보고 농민이 따르게 하는 결과전시, 즉 전시포(demonstration plot) 설치사업과 볍씨소독방법이나 작업복 만드는 방법을 보여서 배우게 하는 방법전시, 즉 연시(演示)회합을 계속 개최하는 것들이다. 새 품종 비교전시포, 콩밭에 석회시용효과 전시포, 약제살포나 시비법개선 전시포 등 전국의 교통왕래가 많은 농촌의 요지에서 논밭에 세운 전시포 표시판을 수없이 많이 보아 왔다. 피로한 농민을 모아 놓고 강연하는 것 보다 결과나 방법을 확인시키고 자신감을 갖게 했을 때 보급효과가 가장 빠르다는 것을 시현하는 것이다.

(2) 순회지도

전문분야별 과제를 갖고 책임분담지역을 찾아 가는 교도공무원의 일차적인 활동방법은 마을과 농민을 자주 만나는 것이다. 지도인력이 적어서 담당구역이 넓고 병충해 발생 등 지도과제가 많을 때 낮에는 들로 찾아가고 밤에는 집으로 찾아가고 보람과 사명감을 갖고 인내와 노력으로 봉사하는 것이다.

(3) 학습단체 육성

마을단위 성인농민으로 묶어지는 농사개량회(구락부), 농가 주부대상인 생활개선회(구락부), 남녀 청소년대상 4-H구락부를 육성하여 집단지도의 실효를 높이는 것이다. 조직은 쉬우나 활성화를 위하여는 계속 부단한 방문지도와 흥미있는 지도과제의 성과가 따라야 한다. 회원이 수행하는 과제활동을 위하여는 교도원의 지도력과 자재자금과 회원의 관심이 맞아야 한다.

(4) 자원지도자의 확보육성

인간사회에는 둘만 모여도 앞에 서는 사람이 있게 마련이다. 영농기술도 앞서고 덕성을 겸비하여 지역사회에서 대우를 받는 사람을 택하고 설득해서 적극적으로 무보수로 이웃을 위하여 헌신 노력봉사할 수 있도록 촉구하며 지원해서 성인농민 · 가정주부 · 청소년층을 망라한 마을을 대표하는 지도자로 키워 나가는 것이다. 지역농민활동의 선도에서는 거점농민(key people), 자원지도자(voluntary leader)라고 부르며 지역 내 여론을 좌우하는 농민(opinion leader)이라고 불려 왔다. 이 자원지도자를 선두로 마을 주민들이 따라가게 하는 것만큼 후진사회에서 더 좋은 지도방법은 없다. 집단지도방법의 성과다.

교도사업은 자원지도자를 집중적으로 지도하고 도우며 집단훈련의 기회를 마련하였다.

(5) 시청각 교육

지역농민의 교육수준이 낮을수록 영화, 포스터, 슬라이드상영, 만화, 행사 등이 지도효과를 높인다. 교육수준이 높으면 개인접촉을 통하여 구체적이고 정밀한 기술을 전달시킬 수 있고 수준이 낮을 때는 대중접촉 지도방법을 중용한다.

(6) 계속 반복교육

지도대상이 많거나 적거나 형태를 가리지 않고 새 지식과 기술을 일러주고, 보여주고, 스스로 체험을 발표하고 평가하는 다양한 분야별 교육회합을 되풀이한다. 대상농민의 시각과 청각을 비롯한 5관을 이용하여 보이고 떠들어서 관심을 모으고, 스스로 깨달으며 자신감을 갖게 하여 돌아가서 곧 실천토록 하는 단계적 교도활동의 기교가 동원되었다.

(7) 일제 전역지도

시급한 병충해 방제나 냉해 등 재해가 닥쳐올 때 여유있게 사람을 찾아 가고 모으고 할 겨를이 없을 때 지도과제와 시한을 정한 뒤 상하의 전 교도원이 총출동하여 농민의 가부와 관계없이 자원지도자를 앞세우고 가능한 수단방법을 다 이용해서 독려해야 하는 경우가 농업의 특성상 연간 몇 차례씩 있다. campaign system이라고 해서 어느 나라나 대상전역을 누비며 독려하는 일제지도는 그 횟수가 적고 짧을수록 좋다.

수많은 농민을 대상으로 새벽 이슬을 밟고 나가 별빛을 따라 돌아오는 교도공무원의 사명만큼이나 그들의 노고와 인내와 노력은 크다. 일제하 모진 가난 속의 농민의 생활과 농촌계몽운동의 청신한 충격을 듣고 읽고 자라난 세대들이 농사원 창설 후 다니던 직장을 버리고 교도공무원으로 변신한 사람이 많았다. 농과대학을 갓 나온 많은 젊은이들이 교도공무원 전형에 응시했다. 미친 사람같이 자원지도자로 농민운동에 몰두한 수많은 인사들이 감격적인 일화들을 남겼다. 1970년대의 녹색혁명과 새마을운동을 이룩한 기수들이었다. 1962년 4월에 개편한 농촌진흥청은 이러한 교도사업의 터전과 사업규모를 일층 확대해 갔다.

지역사회 개발사업

농사교도법 제정으로 농사원을 창립한 것과 거의 같은 시기에, 한편에서는 한미경제조정관실(OEC) 중심으로 지역사회개발사업계획을 추진하기 시작하였다. 농사원의 농사교도사업과 농림부의 지역사회개발사업을 1962년 통합하여 농촌진흥청의 농촌지도사업으로 새 출발한 것이다. 1950년대 말 우리 나라 농업발전에 크게 기여했고 접근방법이 특이했던 농사교도사업이 기술적 접근을 강조하는데 반하여 지역사회 개발사업은 사회적 접근을 강조한 것이 특색이다.

지역개발사업의 유래

전통적으로 농촌은 마을주민들이 대문과 마음을 열어 놓고 서로 도우며 함께 살아가는 정주사회였다. 1948년 영국의 식민지에서 독립한 나라들로 결성한 영연방제국 행정관회의에서 낙후한 회원국들의 사회발전을 위한 새 사업의 개념으로 지역사회개발사업(Community Development Program, CD Program)이란 이름을 쓰면서 자조협동사업 조성운동을 나라별로 각각 시작하게 하였다. 1955년 UN경제사회이사회는 국제적인 사회개조운동으로 CD사업을 '지역사회의 최대한의 창의와 마을주민의 적극적인 참여로 전체 지역사회의 경제적·사회적 발전을 도모하기 위한 사업계획'이라고 정의하고, 추진방법으로 ①정부의 지원하에 일정한 지역사회, 특히 마을주민들이 주체가 되어 ②생산증대와 생활수준의 향상을 위해서 ③주민들이 자발적으로 모여 공통의 욕구와 문제점을 파악하며 ④공동으로 계획하고 공동으로 추진하는 ⑤종합적인 사회개조운동이라고 규정하였다.

CD사업의 약사와 특징

1955년 한미경제조정관실(Office of Economic Coordination, OEC)의 지역사회국장으로 부임한 아담스(L. W. Adams) 여사가 UN과 미국 ICA에서 채택한 지역사회개발사업을 우리 나라에서도 추진할 것을 제의하였다.

1956년 UNESCO의 지원을 받아 신생활교육원(Korean Fundamental Education Center)을 수원에 설립하고, 마을에서 CD사업을 담당할 지도요원 양성을 시

작하였다. 1957년 6월 OEC에 CD사업을 위한 한미합동 실무반을 구성하고, 동년 11월에는 OEC에 지역사회개발 분과위원회를 설치하였다. 또 1958년 1월 지역사회개발사업요강을 국무회의에서 의결하고, 9월 대통령령 제1384호로 부흥부 내에 지역사회개발중앙위원회를 설치하였으며, 1961년 5월 동 위원회를 건설부 지역사회국으로 개편한 후, 7월 농림부 지역사회국으로 업무를 이관하였다가, 1962년 4월 군사혁명정부에 의해서 농사원교도국과 통합, 농촌진흥청 지도국을 설립하여 CD사업을 함께 추진토록 하고 농사교도사업과 지역사회개발사업을 통합한 사업을 농촌지도사업, 농사시험연구사업과 농촌지도사업을 합친 것을 농촌진흥사업으로 부르게 한 농촌진흥청을 발족시켰다.

그리고 우수한 지도인력을 양성하면서 시도별 시범마을을 설정하여 주재지도사(駐在指導士)가 마을에 수년간씩 정주하며 사업추진을 선도하는 제도가 오래 지속하였다. 농사교도사업이 농사, 생활개선, 4-H클럽운동으로 구분하여 추진하는데 비하여, CD사업은 지도요원이 구심이 되어 마을이나 소지역 내 농민을 조직화해서 마을주민이 공동으로 원하는 공용시설이나 공동사업장을 공동으로 발의, 설계해서 정부의 부분적인 지원을 받아 협동적인 노력으로 완성해 가는 이 사업은 1960년대 초부터 본격적으로 시작해서 1970년대 새마을 운동으로 이어지는 지역농촌개발운동의 원동력이 되었다.

농사교도사업의 특성과 과제

우리 나라는 한국동란 후 다른 나라에 비하여 늦게 농사지도사업 전담기구인 농사원을 설립했었다. 첫째, 국가기관으로 광범위한 농업분야 시험장·연구소를 총괄하는 시험 연구사업과 전국 농민을 대상으로 하는 농사교도사업을 함께 관장하게 하였으며, 둘째 일반 행정기관과 불리해서 중앙과 도와 시군을 연결하는 단일 계선조직을 갖추고 훈련된 전담 인력으로 사업을 전담시켜 국제적인 모범사례로 평가되었다. 그러나 혁명 직후 지방행정기관과 농민지도 기능이 완전히 분리되어 있고, 국비만으로 재정의 부담이 너무 크다는 이유로 1961년 10월 2일 농사교도법을 농사연구교도법으로 개정하고, 도 농사원은 도지사 소속으로, 시군 농사교도소는 시군 산업과로 편입시킨 때가 있었다. 일선의 대민 활동이 축소되자 농민을 중심으로 하는 반대여론이 확

대되면서 1962년 농촌지도기능을 대폭 확대하고, 행정기관에서 다시 분리해서 1960 80년대 녹색혁명과 백색혁명을 주도하는 농촌진흥청으로 확대 개편하고, 1950년 944명에 불과하던 지도 인력을 1962년도에 3173명, 1965년도에 6534명, 통일벼 재배 확대를 추진하기 시작한 1972년도에 7925명으로 지도인력을 증원하였다.

혁명정부 아래서 녹색혁명으로 식량자급 달성의 업적을 이룩한 이후 적극 지원하던 여타 행정부서는 근래 농업의 비중이 상대적으로 감소하면서 '누가 누구를 지도하느냐?'는 등 부정적인 시각으로 농촌지도사업을 비하하고 기구개편이 있을 때마다 시험장 · 연구소를 축소하고 인원을 감소하더니 1997년부터는 국가직이던 6699명의 지도직 공무원을 지방공무원으로 격하하며 5460명으로 감소하고 산불방제, 세금증수, 해수욕장의 재난방지에까지 지도공무원을 동원하는 사례가 생기게 되었다. 농가인구비율이 2% 수준인 미국, 5% 수준인 일본이 행정기관과 분리된 농민지도기관을 그대로 유지하고 있으며, 만 명이 넘는 지도인력을 유지하고 있으나, 9% 미만인 우리 나라는 감축과 퇴출의 우선 대상기관으로 몰아가고 있다. 10년 내 도래할 무서운 식량위기를 걱정하는 국제적 동향을 무시하고, 투자효율을 따지는 경제정책가들은 국방과 교육과 더불어 농업에도 투자를 우선하여 식량자급률을 높여 가는 일본 · 영국 · 독일 등 선진제국의 추세를 경시하고 있다. 우리 나라의 양곡자급률은 26%까지 하락하였다.

농업부문시험장 · 연구소는 일본이 257개소로서 연구원 1만 8957명을 배치하고 있고, 북한마저 102개소에 1만여 명이 종사하고 있다. 우리 나라는 32개의 소규모 지역특화시험장까지 합쳐서 53개소 시험기관에 연구인력은 2680명에 불과함에도 불구하고 1999년도에 추진하는 기구개편에서도 기구를 다시 축소하는 작업이 추진되고 있는 실정이다.

농업정책의 바탕은 생산정책이 우선해야 한다. 증산과 안전생산 기조 위에서 소득정책 · 유통수출정책 · 사회복지정책이 논의될 수 있다. 농업증산은 우량농지의 보전개량과 우수한 생산농민의 자질 · 의지가 좌우한다. 농업정책과 생산농민의 사이에 서서 증산과 복지사회 조성의 첨병이 농촌지도직 공무원들이기 때문에 나라마다 특별법으로 이들을 보호 육성하고 있는 것이다.

USOM의 역할

구 천 서*(전 단국대학교 교수)

큰 테두리에서 역사의 흐름을 볼 때 제2차 세계대전 후 지구상에는 두 개의 큰 세력이 있었다. 그 중 하나는 미국을 중심으로 한 자유민주주의 신봉국 그룹이고, 다른 하나는 소비에트 연방을 중심으로 한 공산진영이다. 이 두 진영은 숙명적으로 세계 곳곳에서 대립하게 되는데 그 중 가장 치열했던 곳이 한반도이며, 후에 그 싸움은 인도차이나 반도로 옮겨갔다. 한국 국민은 이 세계적인 역사 흐름의 와중에서 뜻하지 않은 비극을 맞이하게 된다. 그리고 그 비극 속에서 용케도 견뎌 나가고 있다.

미국은 초기에는 순진하게 소련의 세력 확장을 위한 여러 계략에 말려 들어 결국 6·25전쟁이 발발하게 되고, 그 속에서 한민족은 역사상 가장 비참한 동족상잔의 비극을 맛보았으며, 아직도 그 잔영은 남아서 우리 민족의 아픔을 더해주고 있다.

미국은 다른 제국주의 국가들과는 달리 필리핀만을 지배한 경험을 가지고 있었다. 그들은 필리핀을 지배한 경험과 일본이라는 또 하나의 제국주의 국가를 통하여 획득한 지식을 기초로 한국에 대한 지배를 시작하였다. 그러나 미국의 한국에 대한 지배는 어느 정도 기한을 두고 이를 자립시켜 자기들은 손을 빼려는 것이었다. 그래서 그들은 신탁통치를 계획하였고, 이 구상은 소비에트의 배신과(이 생각에 대해서는 다른 생각을 갖는 그룹들이 있다) 한국 안에서의 반대로 무산되었다. 그 후 그들은 줄기차게 한국을 신생 자유민주주의 국가의 모범생으로 키우려 하였고 소련은 이를 방해하려 하였다.

과연 미국은 우리를 어떻게 인식했었을까? 그 결과 나온 정책적 배려는 무

* 당시 USOM 경제분석관

엇이었으며 그 배려 속에서 사용한 실천 기구는 어떤 것이 있었을까. 그리고 그들이 우리에게 준 것이 무엇이었으며 그 중에도 특히 농업부문에 대한 것은 무엇이며 앗아간 것은 무엇이었나.

여기서 그들이 한국을 원조하기 위하여 조직한 USOM(United States Operation Mission to Korea)이라는 기관을 주제로 다루고 있다. 그리고 이의 이해를 제대로 하기 위해서 분석은 USOM 발족 이전과 이후의 일들을 조금씩이나마 모두 다루고 있다.

이 글에서 접근하는 기본틀은 그들의 한국에 대한 기본인식, 그들의 구체적인 정책, 그리고 나타난 결과를 사건 중심으로 다루어 보았다. 또한 야사의 성격도 일부 감안하였다. 한 사람의 눈으로 본 것은 한 부분일 수밖에 없다. 그러나 이를 통하여 우리는 행간의 사정을 이해할 수 있을 것을 기대하여 본다. 주어진 시간과 비용, 그리고 당시 일하던 사람들 중 대부분이 한국에 남아 있지 아니하다는 점 등의 제한으로 충분한 글이 되지 못하였다. 다만 이 글은 이런 접근의 시작이며 따라서 앞으로 더욱 알찬 접근이 뒤따라야 할 것이다.

한국은 1945년 8월 15일에 36년간에 걸친 일본의 지배에서 해방될 때까지 근대적이라고 할 수 있는 것은 거의 아무것도 없었다. 한국은 농업국이었지만 식량마저 부족한 형편이었다. 외형적으로는 우리가 일본에 많은 쌀을 수출하였으나 한국의 내부사정은 굶주림과 만주로부터 도입되는 수수, 콩, 대두박 등 쌀 대용 식량에 의해서 주식이 이루어졌다. 한국은 해방 후 이 굶주림에서 해방되려고 노력하였으나 그 후 6·25전쟁이 발발하여 3년간이나 계속되었으므로 경제적으로 심한 피해를 입었다. 중립국 감시단은 그 피해 상황을 보고 한국이 이번 세기 중에 다시 경제활동을 재개할 것으로는 생각되지 않는다고 말할 정도로 그 피해는 막대한 것이었다.

해방 후에 한국 경제를 지탱시켜 준 것은 미국의 원조였다. 1945년에서 1961년까지 미국의 원조 총액은 약 31억 4000만 달러로 1960년의 한국의 GNP가 약 24억 달러였으므로 그 원조가 얼마나 방대한 것이었는지 알 수 있을 것이다.(사세휘(謝世輝), 1988, p132.)

이 글은 이제껏 상세하게 규명되지 않았던 우리 나라 성장 초기에 있어서의 미국의 역할을 체계적으로 알아본다. 세부적으로는 주로 박정권의 탄생을 전후한 시기에 있어서의 USOM의 역할과 그렇게 되기까지의 한미 관계 그리고 경제 계획의 추진으로 고도 성장을 하기에 이른 1960년대에서 1970년대 초까지에 초점을 맞추려 한다.

USOM의 발족과 그 배경

1961년 서울대 농대 위층 한 구석방에서 전자계산기를 돌리며 자료분석을 하던 한 학생은 뜻밖의 방문자를 만난다. USOM에서 근무한다는 Dr. Bierman이 바로 그 사람이었다. 그리고 그 인연으로 그는 유솜이라는 기관에 들어가 USOM의 경제분석관이 되었다. 그리고 그 곳에서의 그의 생활은 놀라움의 연속이었다.

연말이 되자 과장이 전 직원을 불러 주의 겸 당부를 하였다. 이번 크리스마스 때 상관들에게 어떠한 형태로든 선물(카드 제외)을 해서는 안 된다는 것과 연말에 자기 집에 모여서 함께 송년파티를 한다는 내용이었다. 동료 직원들에게 알아 보니 빈말이 아니었다. 오히려 상관이 일일이 부하들에게 조그마하나마 선물을 돌리는 것이었다.

그 얼마 후 사무실에 낯선 사람이 자주 드나들어 알아 보니 본국에서 감사가 나왔다는 것이다. Bierman 박사가 이 곳에 오기 전에 아프리카(Kenya)에서 일을 하였는데 그 성과에 대해서(업무) 심사를 받고 있다는 것이었다. 이처럼 USOM의 업무방식은 최대한 자율을 보장하고 후에 그 결과를 가지고 평가하는 것이다.

USOM의 또 하나의 특징은 부정을 감시하는 일을 아웃소싱(outsourcing)하고 있다는 것이다. 한 예로 본국 감사 얼마 후 한 미국인 직원이 직위 해제되었는데, 그 이유는 바쁜 일로 깜빡하여 비밀서류를 책상 위에 잠깐 놓고 나간 것이 순찰원에게 발각되어 이것이 문제가 되었던 것이다. 부정 감시 용역을 맡은 회사에서는 거의 결사적으로 부정을 찾아내었다. 그들이 만약 부정이 있었는데도 이를 발견하지 못했다면 그 후에는 그 일(용역)을 다시는 맡을 수가 없게 되기 때문이다.

심지어는 기사들이 공용차를 운행할 때마다 운행일지를 쓰도록 되어 있는데 만약 운전기사가 운행거리를 속이거나 하게 되면 즉각 발각되게 되고 기사는 면직되게 된다.

한편 외국인인 그들이 오히려 그 당시 우리 나라의 정치를 하는 사람들보다 더 우리 나라의 문제를 해결하여 보려고 노력하고 있었다는 것이다.(이에 대하여는 이의를 제기하는 사람이 있을 것이다) 예를 들어 소류지(小溜池 : 보통 수리조합이라고 한다)를 만들어 관개사업을 하려는 경우 각 지역 출신의 국회의원들이 모두 자기 지역사업에 예산을 달라는 바람에 2년에 한 개씩

만들 수 있는 소류지 개발자금을 열 군데 혹은 스무 군데로 나누어 사용하다 보니 10년이 가도 하나도 완성이 안 될 뿐 아니라 일하는 중간에 홍수가 와서 이미 하여 놓은 일들이 모두 유실되어 다시 시작하는 등 웃지 못할 일들이 일어나고 있었다.

때로는 양곡 원조를 더 얻기 위해서 생산통계를 집계할 때 실제생산량보다 더 적게 생산된 듯이 만들어 원조 양곡을 지나치게 많이 들여와 곡가가 급락하는 등의 일들이 있었다. USOM이 하는 일들 중에는 이와 같은 일들이 발생하지 않도록 예방하고 그래도 안 될 경우 대충자금(미 잉여농산물 판매대전, 후술)을 가지고(만약 이 자금을 그렇게 사용하게 되면) 자금의 사용에 제한을 가하는 등의 방법으로 이와 같은 일을 막았다.

과연 유솜(USOM)이란 무엇이며, 이들이 우리 나라에서 한 일, 그들의 한국에 대한 이해는 어떠하였는가. 이를 이해하기 위해서 짧게나마 우리 나라와 미국의 불행한 첫 만남 그리고 그 후 해방과 6・25 그리고 혁명기에 이르기까지의 일들을 정리해 보려 한다.[1)]

한국과 미국의 불행한 첫 만남

1866년 8월, 미국 기선 셔먼호가 대동강을 거슬러 올라왔다. 그들의 목적은 해적 행위였다. 이것이 한미간의 비극의 시작이었다. 그 당시에 해적 행위는 유럽인들 사이에서는 별로 이루어지지 않고 있었으나 제국주의 제국은 아시아, 아프리카에서는 거리낌없이 이를 행하고 있었다. "런던에서의 신사가 인도에서는 폭군" 이라는 유명한 일화가 생긴 것도 이 때이다.

해적선 셔먼호는 조선왕국의 부도 평양 근처까지 침입하여 왔고 평양감사는 퇴거 명령을 전하기 위하여 사자를 보내었다. 그러나 그들은 사자를 구속하고 연안을 포격하였다. 그 바람에 민중들까지도 격앙하여 셔먼호를 역습하였다. 주무기는 불화살이었으며 사정거리는 300미터도 안 되었다. 이런 병기로 대포와 서로 싸우게 되니 백성들의 희생이 매우 컸다. 그럼에도 불구하고 평양 민중들은 싸움을 포기하지 않았다. 그러나 상대는 현대무기로 무장한

1) 이 곳을 거쳐간 사람 중 농업부문에서 일한 사람은 문팔룡(건국대 교수), 홍달천(농림부 농업경제과장, 전 농협중앙회 이사), 구천서(단국대 교수), 김동성(한국 가리협회, 비료회사 사장), 파견근무자로는 이치섭(전 한국 네슬레주 부사장), 조용균(전 농산물 유통공사 경북지사장) 등 여러 명이 있다.

상선, 며칠을 싸워도 결말이 나지 않았다. 그러던 중 셔먼호가 모래밭에 좌초하고 말았다. 조선측에서는 지금이 절호의 기회다 하고 거북선을 끌고 와서 공격하였으나 별 효과가 없었다. 이것저것 시도한 끝에 조그만 배에 유황과 화약을 실어 좌초한 셔먼호에 충돌시켰다. 이것이 효력을 발휘하여 셔먼호는 타오르고 셔먼호의 선원들은 유황의 연기로 질식할 정도가 되었다. 따라서 셔먼호의 선원들은 백기를 들어 항복하려 하였으나 한 명 남기지 않고 칼로 잘라 버렸다.(小室, 1989, p97)

그러나 해적 행위는 이에서 그치지 않았다. 미국인 젠킨스와 독일인 오페르트는 차이나호, 구레타호라고 하는 두 척의 기선을 이끌고 충청남도에 상륙하여 덕산에 있는 섭정 대원군 이하응의 아버지 남연군의 묘 도굴을 시작하였다. 민중들은 이것을 보고 더욱 분노하였다. 민중들은 궐기하여 미국인을 축출하는 데에 앞장섰다. 그러나 미국인들은 영종도로 옮겨가 해적 행위를 계속하였으나 이번에도 조선 민중에게 격퇴당하였다. 집요하게 반복되는 해적 행위의 뒤에는 미국 정부가 있었다.(小室, 1989, p98)

1871년 미국 태평양함대 사령관 로제어스는 군함 6척을 이끌고 강화도를 포격하고 육전대(陸戰隊)를 상륙시켰다. 조선측은 야습으로 이를 격퇴시켰다. 이 전쟁을 신미양요라고 부른다.(한국이나 중국에 있어서는 사람의 묘를 파헤치는 것이 최악의 죄이다. 또 선조의 묘가 파헤쳐지는 것을 최대의 굴욕으로 치고 있었다.)(小室, 1989, pp99 100)

이상은 미국과 한국과의 첫 만남이며, 이것은 미국 역사상 한국과 격돌한 몇 번 안 되는 경험이었다. 그런 악연은 미국의 한국에 대한 인식들을 잘못되게 하였다. 한미간의 오해는 언어소통의 불량, 상호 문화의 이해 부족 등의 여러 요인들이 결합하여 일어난 것이다. 따라서 그 후에 한미간의 긴밀한 접촉이 없었고 그 당시의 그들 침입자들의 일방적인 보고와 일본을 통한 한국에 대한 잘못된 이해 등으로 인하여 미국인들의 한국에 대한 이해는 잘못되어 있었다.

미군의 한국 진주와 새로운 불행의 탄생

미국은 조선에서는 일본의 헌법은 시행되지 않고 조선 독자의 헌법도 없다는 것을 알았다. 조선은 35년간 조선 총독부의 전제정치에 의해서 통합되어 왔다. 그 이전의 519년은 이 왕조에 의한 전제정치이다. 미국은 조선 인민에

게는 자치능력이 없다고 생각하였다. 루스벨트 대통령은 조선에 대해 '한참동안 연합국에 의한 신탁통치가 좋겠지'라고 생각했다.

여기에서 한국의 비극이 시작된다. 맥아더 장군은 콘파이프(Corn pipe)를 입에 문 채 혼자서 일본의 아쓰기(厚木) 비행장에 내렸다. 이에 비하여 미군의 조선 진주는 마치 적전 상륙과 같았다. 호치 장군의 오키나와 24군단은 마치 적전 상륙하는 태세로 상륙 작전을 개시하였다. 해상에는 킹케이드 대장의 제57기동대가 대기하고 있었다. 각 배의 마스트에는 전투기를 높이 올리고 항공모함의 갑판에는 공격기, 전투기가 발진준비를 마치고 대기하고 있었으며 전함의 주포에는 포탄을 장전한 채 해안을 향하여 대기하고 있었다.

왜 이렇게 엄청난 행동을 했는가 하면 조선 인민은 어떤 엉뚱한 짓을 할지 모른다고 오해하고 있었기 때문이었다. 조선 인민은 헌법을 갖고 있지 않으니 자치능력이 있을 리가 없고 그래서 통일행동을 할 수 없을 거라고 지레 짐작하고 있었던 것이다.

이에 비하여 입헌군주국인 일본의 국민은 입헌 군주인 천황이 낸 합법적 명령에 따르지 않을 리가 없다고 생각한 것이다. 입헌국가의 합법적 명령에 의한 항복이니 엄중한 경계가 필요하지 않을 것이고 따라서 맥아더 장군은 무장도 하지 않고 비행기에서 내렸던 것이다.

이에 비하여 일본이 한국에 대하여 헌법을 시행하지 않았던 것 때문에 생긴 코스트는(한국에게는) 그렇게 엄청나게 비싸게 치러졌다. 그 바람에 조선은 두 쪽으로 갈라지게 되었다. 미국이 만약 조선 인민에게 자치능력이 있다고 생각했었다면 그 대표에게 일본군의 무장해제를 명했을 것이다. 혹은 일본군을 질서를 유지한 채 일본으로 철수하라고 명령했을 것이다. 그리 되었으면 (한반도가) 남북으로 분단되지도 않았고 또 한국동란도 없었을 것이다. (이 부분에 대해서는 이론이 있을 수 있다)

또는 8월 15일 즉각 독립선언을 발표하고 이것을 미국을 필두로 한 연합국으로 하여금 승인시키는 것도 가능하였을 것이다. 그러나 미국은 조선 인민에게는 자치능력이 없다고 생각하고 있었으므로 그러한 것은 전혀 불가능한 일이라고 생각하였다. 오히려 그와는 달리 미국은 김구 주석의 대한민국정부도 여운형의 건국 준비위원회도 정부로서 인정하지 않았다.(미국으로의 망명 중이었던 이승만 박사도 같았다.) 그보다 더 나쁜 것은(조선 인민에게 자치능력이 없다고 생각한) 미국은 조선의 해방을 단념하고 말았다는 것이다.

조선인민에게 자치능력이 있기만 하면 조선은 대일본제국과는 별개의 존재

일 수 있다. 그러나 자치능력이 없으면 조선은 대일본제국의 일부분이라고 생각할 수 있다. 그래서 이를 해방하여 독립시킨다는 것은 생각할 수 없다. 적어도 얼마동안은 무리이다. 해방하는 것이 불가능 내지는 무리라면 '정복' 하는 방법밖에 없다. 8월 15일은 한국에 있어서는 해방 기념일로서 축하되고 있다. 한국인들은 해방이라고 생각하겠지만 미국은 그렇다고는 생각하지 않았다.(정복이라고 생각하고 있었다.) 미군이 조선에 평화진주가 아니라 적전 상륙하여 온 근본적 이유는 여기에 있다. 미군 병사들은 전쟁하는 기분으로 이 곳에 왔다. 그런데 뜻밖에도 해방군으로서 환영을 받은 것이다.

그와 같은 오해에서 온 상처는 점점 커 갔다. 즉 미군은 한국에 즉시 군정을 폈고, 일본쪽은 초기에는 군정을 폈었으나 결국 군정에서 벗어나 일본정부가 통치하게 되었다. 미국은 일본인에게는 자치능력이 있고 일본인은 자력으로 민주주의를 키워 나갈 수 있을 것으로 판단하였기 때문이었다. 일본에게는 얼마나 큰 행운이었던가, 반면에 한국에게는 얼마나 큰 비극이었던가. (小室, 1989. pp48 51)

미국의 대한(大韓) 점령 정책

즉 미국이 최초로 취한 대한 정책은 남한지역을 군사적으로 점령하여 카이로 선언(1943. 12. 10.)에 따른 미·영·중·소 4개국 감시에 의한 신탁통치가 성립될 때까지 남한의 정치 상황을 가능한 한 진공상태로 두는 것이었다. 그리하여

대통령(루스벨트)은 조선에 관해 소 미 중의 각 대표자 일인씩으로 하는 신탁통치를 생각하고 있다고 말했다. 이에 관해 대통령은 미국의 유일한 경험은 필리핀이고, 필리핀인들에게 자치를 준비시키는 데에 약 50년이 소요되었다고 말하면서 조선의 경우는 20년 내지 30년이 좋을 것으로 생각한다고 말하였다.

(神谷不二, 1976, 제1권, p.163에서 전재)
한국농촌경제연구원「농지개혁사연구」, p.301

또한 미국무, 육군, 해군 삼성조정위원회(三省調整委員會)=전후 정책입안위원회(SWNCC)가 맥아더사령부. 주한 미군에 시달한 최초의 기본훈령의 요지는 이러했다. 즉 카이로 선언의 제규정에 따른 귀하의 민정업무는 현존하는 실정법과 절차법을 계속 유지하고 한국임시정부(상해임시정부를 말함)나 유사한 정치단체도, … 그 존립 조직 및 활동은 허용하더라도 이를 공식적으로 인정하거나 정치목적에 이용해서는 안 된다.

(김국태, 1984. p.p.84 103)

"자칭 한국 임시정부 혹은 이와 유사한 정치조직에 대하여 그 존립과 조직 및 활동은 허락하더라도 이를 공식적으로 인정하든가 혹은 정치적으로 이용해서는 안 된다"고 하였다.(앞 네모안의 자료참조)

고문단의 파견과 토지 개혁

미군의 인천상륙 직후인 9월 15일, 정치고문 베닝호프는 국무장관에게 행정 업무에 관한 경험 있고 또한 동양에 대해 잘 알고 있는 정력적인 사람이 본관의 참모로 기용될 수 있도록 모든 노력을 기울여 줄 것을 요청했다. 그 결과 주한 미군 경제 고문단(Official of Economic Adviser to the Commanding General/Korea) 또는 국무성 경제 사절단(Department's Economic Mission)으로 불리는 전문가들의 그룹이 파견되었다.

단장은 아서 번스(Arther C. Bunce), 농촌지도담당 앤더슨(C. Anderson), 원호담당 스트롱(Strong), 무역 및 노동문제 담당 로버트 키니(Robert A. Kinney), 축산 사료담당 로스(Ross),[2] 워덴(Miss, Marrion L. Worden) 등이었다.

이들의 업적으로는 「주한 미군의 재정운영에 관한 고찰」(1946. 12. 27.), 「남한의 식량사정보고」(1946. 12. 27.) 및 「한국의 토지개혁」 등의 보고서가 있으나 무엇보다도 중요한 업적은 이들이 귀속농지 매각을 주도했던 군정 내의

2) 이 사람이 사료담당이었는지 아닌지는 좀더 조사해 봐야 한다. 필자는 1957년에 Dr. Ross란 사람을 만났고, 서울대학교 농과대학 4-H연구회에도 초대되어 강연을 한 바 있었다. 그는 필자에게 우리 나라 자생식물인 사료용으로 좋은 싸리풀(Korean Respedesa)에 대하여 열심히 설명하여 지금도 이를 잊지 않고 있다. 로스 박사는 이어 자기가 미국에 있을 때 들은 사료작물과 관련된 이야기를 필자에게 들려주었다.

미국에서는 우리 나라 산야에 자생하는 칡은 '구즈(Kuzu)'라고 하는데 이것은 일본말에서 유래 한 것이다. 원래 현재 미국에서 자라고 있는 칡은 우리 나라에서 이 곳에 와 있던 선교사가 칡의 씨를 우편으로 연구용으로 미국에 보낸 것인데 그 곳에 있는 전문가가 이를 받아 자기 책상서랍속에 넣고는 다른 일에 쫓겨 자기가 그런 것을 그 곳에 놓아둔 것을 깜박 잊어버리고 말았다. 어느 날 우연히 서랍을 뒤지다가 그림까지 그려진 봉투 속에서 그 종자를 발견하였다. 그러나 받은 지가 오래되어 당시의 편지를 잃어버리고 말았다. 하는 수 없이 그는 그것을 가지고 마침 그 곳에 와 있던 일본 학자에게 가서 물어 보니 그는 서슴없이 "그 이름은 구즈(くず)입니다" 하였다. 그 이후 미국에서는 이 칡을 구즈(Kuzu)라고 부르게 되었다.

농촌지도 담당이라는 Anderson씨도 우리에게는 카너 앤더슨으로 알려진 대령 출신의 4-H 운동가이리라고 생각한다. 그의 노력으로 전국에 농촌 청소년 운동인 4-H운동이 활발하게 되었으며, 서울대학교 농과대학을 효시로 고려대학교 농과대학에도 4-H연구회가 발족하였고, 그 후 전국적인 학생 농촌 운동으로 확산되었다.

개혁 그룹이었다는 점이다.(한국농촌경제연구원, 농지개혁사연구)

이들이 서울에 도착한 것은 1946년 초였으며 단장 번스는 오하이오 주립대학의 박사학위 소지자였고 이전에 6년 동안 북한지역에서 농촌 YMCA 운동을 했었다. 그래서 한국어를 유창하게 구사했다. 그리고 한국정부 수립 후에는 주한 미국경제 협조처(Economic Cooperation Agency/Korea, 앞으로는 ECA라 함)의 처장을 역임했다.[3] 시카고 선지의 서울특파원 게인(Gain)은 번스에 대해 "그는 내가 만난 사람 중에서 한국인에 대하여 진정한 애정을 보여준 최초의 사람이었다. 또한 소련의 위협 때문이 아니라 사회적 개혁을 선도했던 최초의 인물"(Gain, 1981, p23)이라고 극찬하였다.

이 번스는 보고문에서 "이 계획안(귀속농지 처분계획안)은 전 일본인 소유 농지를 15년간 현물상환으로 소작인에게 양도하도록 한 것이다. 일년에 납부할 양은 주곡수확량의 30%였는데 나중에는 해마다 25%를 납부하는 것으로 감해졌다. 이로써 소작인들은 그들의 농지에서 생산되는 한 해 소출의 3.75배에 해당하는 양을 지불하면 그들의 농지를 구입할 수 있게 한 것이다.(농정개혁 자료집, IV. p. 85) 그의 이 제안은 그 후 여러 가지 어려움을 겪은 후에 수정된 형태로 한국정부에 이관되게 되는데 이에 관하여는 농촌경제연구원「농지개혁사연구」(1989, pp.300 410)에 자세하게 기술되어 있다.

해방과 식량문제

1945년 8월의 해방과 더불어 진주한 미군은 그들이 직접 정치를 하여 갔다. 이 미 군정은 자유주의 원칙 아래 일반고시 제1호를 발령하여 식량 통제를 철폐하고, 모든 양곡에 대하여 자유 시장거래로 환원시켰다. 당시 미군정 당국에 의한 이러한 결정은 과거의 미곡 수출 실적으로 보아 한국 내에는 상당한 양의 양곡 재고가 남아돌 것으로 믿었기 때문에 내려진 것이다.

그러나 사정은 미 군정 당국의 예측과는 달랐다. 미국이 심혈을 쏟은 것은 남한, 대만 그리고 일본을 공산주의로 전환하지 않도록 보호하는 일이었다. 이를 위해 그들이 관심을 가지고 지원한 것은 국가 경제의 기반인 농지의 개혁과 농촌 지도사업으로 농촌을 경제적으로 안정되게 하는 일이었다. 이를 위하여 그들은 한국, 일본, 대만의 농지개혁을 지원하고 동시에 이를 위한 인

3) 이 ECA가 바로 유솜의 전신이다.

력훈련을 지원하였다. 한국에서 농지개혁이 진행되는 동안 6・25가 발발하였고 한반도는 초토화되었다.

그러나 이에 대한 반대 급부로 미국의 한국에 대한 관심을 불러일으키게 하였다.

농지개혁 사업의 전말과 그 성과

남한에 진주한 미군은 즉시 최고 소작료 통제령(1945. 10. 5.)을 공포하고 3・1제를 실시하였다. 이것은 조선 농지령의 불비한 점을 보완한 소작 입법이었다. 그러나 '농토는 농민에게'라는 구호를 가지고 토지개혁을 제1 과제로 한 좌익계의 정치선동이 전국적으로 반응을 일으켜 정권을 획득할 것을 원하는 우익계 정치인들도 별수없이 농지개혁을 받아들이지 않을 수 없게 되었다. 이와 같은 환경하에서 미군정은 신한공사가 관리하고 있던 약 30만 정보의 일본인 소유지 즉 귀속 농지를 농민들에게 팔았다(1948년). 이것이 제1차 농지개혁(혹은 귀속 농지 매각사업)이다.[4]

그 후 이승만 정권의 부패에 따른 4・19 혁명, 그에 따른 장면 정권, 국가경제의 피폐, 이런 와중에 5・16 혁명이 일어났다.

5・16 혁명과 미국의 대한 정책

미국은 박정희의 쿠데타를 저지하지 못하자 이 기정사실을 인정한 바탕에서 계속하여 자신들의 국익을 한국에서 구현할 수 있는 전략을 모색하게 되었다. 이승만, 장면 정부와는 전혀 다른 혈기 왕성한 장교집단을 상대해야 하는 그들로서는 새로운 정책논리를 개발하지 않을 수 없었다.

1961년 6월 5일 미국의 '한국문제에 관한 대통령직속 긴급조치반'은 백악관내 국가안보위원회에 한국문제에 관한 종합 보고서를 올렸다.[5]

4) 이에 대한 상세한 내용은 김성호, 「한국의 농지개혁과 농지제도에 관한 연구」 1989, pp.105 112 및 농촌경제 연구원 , 농지개혁사연구, pp.214 409 참조)

5) 본문 38쪽, 부속 문서가 100쪽에 이르는 이 자료는 1981년 9월 18일에 비밀 분류에서 해제되었다. 이 보고서의 핵심인 '서문 및 건의문' 부분을 쓴 것은 그 때 주한 대사로 내정되어 있던 사무엘 버거였다. 이 긴급조치반의 책임자는 전 주한 미국대사 월터 P. 매카나기였다.

이 보고서는 이승만 정권과 장면 정권을 붕괴시킨 힘의 본질을 이렇게 정의했다. “좌절하여 불만이 쌓여 가던 민족주의 의식 , 젊은 세대의 불만, 국가적 목표의 상실, 국민들의 좌절감…”, 또 “5 · 16 쿠데타는 소수의 군인들이 잘 짜여진 계획을 세운 데다가 장면 정부의 국가적인 문제를 해결할 능력에 대한 신뢰감을 국민들로부터 얻지 못했기 때문에 성공할 수 있었다”고 분석했다.

이 보고서는 이승만과 장면 정부를 무너뜨린 이 젊은 에너지를 건설적인 방향으로 활용해야 한다고 건의한다. “이 힘을 통합하여 경제개발과 사회개혁으로 돌리도록 미국정부가 지원과 지도를 아끼지 않아야 한다. 만약 그렇게 하지 못하면 한국인들은 계속해서 혁명적인 코스를 밟게 될 것이다. 그런 불안한 정세가 지속되면 북한 공산당과 합작하는 결과를 초래할 수도 있다.”

이 보고서는 미국이 군사정권을 지원하여 한국에 민주주의를 실험하는 승부를 계속할 수밖에 없는 이유를 세 가지로 설명했다. 즉 북한 공산주의와의 대결에서 민주주의의 우월성을 증명하는 일, 미국의 국가적 위신, 그리고 남한의 전략적 가치, 즉 서태평양과 일본의 방어에 사활적 중요성을 갖고 있다는 점 등이다.

이 보고서는 미국에 고분고분하던 장면 세력과는 달리 박정희 세력이 민주주의의 적(敵)인 열정으로 무장하고 있어 다루기 어렵다는 우려가 깊이 깔려 있다. 그러면서도 이 장교단이 정부기관에 효율성을 불어넣고 부정 부패를 청소할 것이란 기대도 하고 있다. 이 보고서는 예언적인 전망도 했다. “진취적인 지도력, 동기부여, 사회적 통합, 그리고 확실한 국가 목표와 이를 성취하기 위한 열정이 조직된다면 한국인들은 현재의 좌절감과 자학의식을 청산하고 경제를 향상시켜 안정된 민주사회를 이룰 수 있을 것이다. 그러기 위해서는 구시대 낡은 전통 의식을 대체할 만한 새로운 문화적 가치체계를 만들어 가야 한다.”

이 보고서가 대한 정책의 새로운 기본틀로 제시한 것은 장기 경제 개발계획의 수립과 실천이었다. 야심만만하고 주체성이 강한 정치장교단을 다루는 데는 과거처럼 군사원조 중심의 틀로써는 어렵고 경제협력이란 새로운 틀을 도입해야 한다는 것이다. ‘미국의 영향력을 행사하는 방식에 대하여’란 항목에서 이 보고서는 이런 요지로 지적했다. “미국의 힘과 권위, 그리고 미국의 경제적 · 군사적 지원이란 수단을 동원하여 한국인들로 하여금 국가적 문제와 정면으로 대결하도록 유도해야 한다. 우리는 한국인에 대하여 보호자적인 자

세를 버리고 동등하게 상대해야 한다. 우리는 경제 개발계획의 수립 실천에 한국인을 대신하여 적극적인 역할을 해서는 안 되며 어디까지나 한국인들이 독립주권 국가의 시민으로서 스스로 책임을 지고 경제개발을 실천할 수 있도록 유도하는데 그쳐야 한다."[6)]

이처럼 이 보고서는 이어서 앞으로 한국정부에 영향을 미치는데 있어서 경제적 수단을 주로 동원해야 한다는 점을 강조했다. "경제개발 계획은 미국에 대한(對韓) 영향력이 행사되는 중심점의 역할을 해야 한다. 미국대표들은 계획과 예산의 수립과정에 상담을 해줌으로써 이 계획의 실적과 원조를 조건부 관계로 연결시킨다. 원조 액수를 줄이거나 지급을 일시 보류하는 방향으로써 경제 개발계획에 영향력을 행사하는 것이 효과적일 것이다."

또한 이 건의서는 한국의 교육 제도를 개혁해야 한다고 주장했다. "학교 교육이 너무 유교적인 전통에 빠져 있어 문학, 철학, 예술 등 인문분야를 중시하고 자연과학, 공학, 행정, 사회과학을 소홀히 하고 있다. 기술 직업 교육을 강화하여 현대 사회에 적응할 수 있는 젊은 세대를 길러 내야 한다"는 것이었다.

이 보고서 내용은 박정희 의장의 근대화 계획서와 매우 유사하다. 즉 한국인의 좌절감과 목표 상실감을 자신감과 희망으로 바꾸어 놓기 위해서는 장기 경제 개발계획을 추진해야 하고 그래야 공산화를 막을 수 있다는(이 보고서의) 기본인식은 박정희의 그것과 정확하게 일치한다.[7)]

이 보고서가 제시한 효율적인 행정의 필요성, 부패 추방, 새로운 가치관의 정립, 실용주의적인 방향으로의 교육개혁은 박정희가 추진하려던 방향과 같았다. 쿠데타가 일어난 지 불과 20일 만에 워싱턴과 서울에서는 우연히도 똑같은 '한국의 비전'을 다듬고 있었다. 쿠데타에 의한 불편한 시작과 또한 박정희의 오기 서린 자주노선에도 불구하고 그 뒤의 한미관계가 기본적으로 같은 궤도를 달릴 수 있었던 것은 국가 목표와 그 발전전략에 대한 공감대가 양국의 수뇌부에서 자연스럽게 형성되었기 때문이었음을, 이 보고서는 확인

6) 미국이 대동강에서 처음 조선(한국)과 대결한 후 그들이 정식으로 한국을 하나의 어엿한 주권 국가로 대해야 된다는 자각이 일기 시작한 것이다.

7) 박정희 의장의 주장과 미국무성의 의견이 일치하는 이유는 따로 있다. 미국의 한국군 증강 계획의 최우선 사업으로 군 간부들을 미국에 보내어 단기적이나마 우수한 미국의 선진제도를 배울 수 있는 계기를 마련하여 주었었다. 그 결과는 이와 같이 혁명 후 그들의 생각이 비슷하게 하는 데 크게 공헌하였다. 혁명정부가 내세운 주장의 핵심은 부패 청산이었으나 그들은 이를 달성하기 위한 첫 단계로서 강력한, 공무원들의 교육을 실시하고 이를 통하여 무능한 공무원을 새로운 공부를 한 대학교 졸업생들로 메워 나갔다. 대학졸업생의 광범위한 채용은 경찰 부문에까지 미치게 되어 학사 경관이 그 때 처음 모집되었다.

시켜 주고 있다.

이 보고서를 읽어 보면 미국 정부는 박정희-김종필 세력의 도전을 계기로 한국을 대하는 태도를 우월적인 후견인의 시각에서 대등한 동반자의 시각으로 바꾸어야 한다는 자각에 도달하였다는 느낌을 강하게 받는다. 한국군의 청년 장교단이 미군에 도전하여 쿠데타를 성공시킨 것이 미국으로 하여금 한국을 보는 눈을 바꾸어 놓은 것이다. 이는 미국이 태평양전쟁으로 인하여 일본과 아시아를 보는 눈이 달라진 것과 맥락을 같이하는 것이다. 힘의 대결을 중시하는 미국인들은 당돌한 도전자에 대해서는 일정한 평가를 해주는 것이다.(조갑제, 1998. 11. 10.)

1961년 7월 7일 최고회의 국방위원장 유양수 소장은 정일권 주미대사와 함께 딘 러스크 미 국무장관을 예방하였다. 이 자리에는 주한 미국대사를 지낸 매카나기 극동담당 차관보가 동석했다. 주한 미 대사관에서 무관으로 근무한 바 있는 유양수는 영어에 능통했지만 한국말로 하고 영어로 통역하도록 했다. 그러나 러스크 장관이 영어로 말하는 것은 통역하지 않도록 했다. 유양수 장군은 “미국측이 보여준 동정적인 이해심”에 감사한다면서 “우리는 앞으로도 미국의 동정과 기대를 저버리지 않도록 노력할 것이다”고 말했다. 또 그는 “혁명정부의 가장 중요한 목표는 안보를 강화하고 부정부패를 몰아내며 혁명공약이 완수되는 대로 양심적이고 깨끗한 민간정부에 정권을 이양하는 것”이라고 요약했다.

유양수 장군은 또 “서울 사태 때문에 미국측이 곤란한 처지에 놓여 있는 것을 잘 알고 있으며 우리에 대하여 미국측이 무엇을 요구하고 있다는 것도 잘 알고 있다”면서 “무엇보다도 가장 중요한 것은 한미간에 장막을 버리지 않는 것이다”고 지적했다.

이에 대해서 러스크 장관은 그 동안 혁명정부에 대하여 품었던 불만들을 열거했다. 그는 이런 요지로 말했다. “우리측 대표들은 한국정부 실력자들과 충분한 접촉을 하지 못하고 있습니다. 우리는 협력과 동반자의 정신을 살려서 한국의 발전을 위해 도움을 주고 싶습니다. 버거 신임 대사를 우리 대통령과 국무부가 전적으로 신뢰하고 있으므로 한국의 지도자들은 그와 함께 장래 계획에 대해서 의논하기를 바랍니다. 한국정부가 법과 정의의 원칙에 벗어나서 행동한다면 한국이 잘 되기를 바라는 나라들을 실망시킬 것입니다.”

유양수 장군은 “내 위치가 그렇게 강력하지는 않지만 돌아가면 장래에 무엇을 해야 할지에 대해서 동지들에게 잘 설명하겠다”고 했다.

이 회담이 끝난 직후 러스크 장관은 주미 영국대사와 프랑스 대사를 불러 한국사태에 대한 협조를 요청했다. “우리는 한국에서 권력이 행사되고 있는 현상에 대해서 당혹해 하고 있다. 그러나 박정희가 북한과 접촉하고 있다는 소문은 신빙성이 없다. 우리는 주한 미국, 영국, 프랑스 대사가 서로 긴밀하게 협조해 주기를 바란다. 한국 군부가 미군 사령관 몰래 전국을 점령해 버릴 위험성도 상존한다.”

7월 18일에 CIA가 중심이 되어 미국의 여러 정보기관들이 작성한 「한국의 현 정권에 대한 특별 정보 판단서」는 한국 군사정권의 성격과 의도를 평가하는데 중점을 두었다. 그들은 “지금 한국을 통치하고 있는 군인들은 완강하고 민족주의 적이면서 야심찬 집단이다”고 했다. 또한 “이들은 조직의 중요성과 정치 통제 기술을 잘 알고 있는 행동가들이다. 그들은 정부와 군부의 기득권층이 무능하고 부패한 데 대해서, 그리고 문민정부 아래서 발전이 더딘 데 대해서 오랫동안 절망해온 사람들이다. 그들은 권위주의적인 국가관을 갖고 있으며 한국의 경제적, 사회적, 정치적 질병을 치료하는 데는 공중의 기율과 확고하고도 중앙집권적인 정부 통제가 필요하다고 확신하고 있다.

한국의 새로운 지배층은 한국인들의 삶에 새로운 질서와 규율을 주입시키고 대대적인 경제 개발사업을 시작하려고 하고 있다. 이들은 미국과의 긴밀한 협조를 희망하고는 있지만 국내 문제는 독자적으로 또 누구의 간섭도 받지 않고 이끌어 나가려 한다. 머지 않은 장래에 정권을 민간인에게 이양할 것 같지는 않다. 그들은 당면한 문제의 복잡성과 그것을 해결하는데 있어서 수단이 제한되어 있다는 사실을 이제야 깨닫기 시작했다.”

“…혁명 세력은 초기에 국민들로부터 상당한 지지를 받았으나 최근에는 도시에서 불만이 점증하고 있다. 혁명정부의 정책이 농촌과 농민들 중심으로 되어 있기 때문에 농심은 여전히 군사정부에 대해서 호의적이다.”(조갑제, 1998)

이상과 같은 미국정부의 대한관 및 혁명정부에 대한 인식은 그들이 5·16 이전부터 추진하던 일련의 사업들을 더욱 강화하고 조직화하는 데 기여하였다.

1961년 11월 12일 한국은행은 통계를 잡을 수 있는 세계 40개국의 국민소득을 비교분석한 자료를 발표했다. 1959년을 기준한 일인당 국민소득에서 세계1위는 미국으로 2250달러, 영국은 1023달러(8위), 일본 299달러(25위), 한국은 끝에서 다섯 번째인 일인당 78달러였다. 타이, 콜롬비아, 필리핀, 그리스, 터키, 브라질, 남아연방은 1인당 100 200달러로서 한국보다도 훨씬 앞서 있

었다. 인구밀도는 한국이 세계 제4위인데 인구증가율은 2.9%로서 세계 제6위라고 했다.

박정희 의장이 워싱턴에 도착한 날 백악관 경제담당 보좌관 로스토(Walter W. Rostow) 박사는 다음날 있을 한미정상회담에 대비한 요약보고서를 메모형식으로 작성, 케네디(John F. Kennedy) 대통령에게 제출하였다.

"박 의장으로부터 우리가 얻을 수 있는 가장 중요한 결과 중의 하나는 한국인과 세계인들에게 미국이 장기적으로 한국의 장래를 낙관하고 있음을 확실히 하는 것이다. 이것은 분단된 조국의 장래에 대해서 절망하는 버릇이 있는 한국인들에게 매우 중요하다.

한국인들은 어떻게 하면 경제적 자립을 달성할지 혼란에 빠져 있다. 특히 학생들은 그들이 이승만 정권을 전복시키는데 성공한 직후 조국이 그렇게도 빨리 권위주의 정부로 돌아가야 했다는데 대해서 크게 실망하고 있다. 이것은 다른 나라 국민에게도 매우 중요하다. 그들은 현재의 한국정권이 이승만식으로 복귀하고 있다고 보는 경향이기 때문이다. 이들은 미국이 처음에는 쿠데타에 반대하다가 이제 와서는 쿠데타의 지도자를 정중하게 맞아들이는데 혼란을 겪고 있다. 이상의 문제점들을 감안하여 우리는 공사석에서 다음 두 가지 점을 강조해야 할 것이다.

첫째, 한국정부는 아무도 손대지 않았던 부정부패 등 고질적인 문제들을 헌신적으로 고쳐 나가고 있다. 그러나 현재의 정부는 문민정부로 복귀하기 위한 과도단계에 있는 정부이다.

둘째, 한국은 경제개발에 유리한 건전한 기초를 갖고 있으며, 우리는 경제개발의 조속한 진전을 위해 모든 수단을 다해 지원할 것이다.

지난 6월 한국문제 대책반은 각하에게 군사안보에 너무 치중하고 있는 비생산적인 대한원조정책을 수정하여 정치적 경제적 사회적 발전을 위한 방향으로 전환해야 한다고 건의한 바 있다. 한국정부가 자조적인 조치를 취한다면 미국은 경제개발 5개년 계획을 적극적으로 지원할 용의가 있음을 명백히 하고 특히 5개년 전원(電源) 개발계획에 외부 지원을 제공할 것임을 약속한다.

한국문제 대책반이 여러 가지 건의를 올린 이후 한국에 대한 무상지원은 당초의 1억 2000만 달러에서 9000만 달러로 감축되었고(그 전해에는 1억 8600만 달러), PL480 식량원조도 약간 감소했다.

대책반이 지적한 모든 문제점들에 대해서 현재의 정부가 정력적으로 달려들고 있음에도 불구하고 대한원조의 총액은 줄었다. 한국측에 대해서 다음과

같이 이야기해 줄 필요가 있을 것이다.

즉 작년 원조 가운데 2000만 달러는 일회성인 특별지원이었고 올해 회계연도 예산에 4000만 달러가 남아 있는데 이것을 개발차관으로 전용할 수도 있을 것이라고. 한국정부는 우리가 재촉한 개혁들을 열심히 하고 있는데도 원조가 삭감당한 것에 대해서 실망감을 느끼고 있다. 우리는 현재 무상원조에서 개발차관으로 중점을 전환하는 단계에 있다. 한국처럼 외환 보유고의 90%와 정부 예산의 큰 부분을 우리 원조에 의존하고 있는 나라에서 이런 전환을 너무 서두르고 있는 것이 아닌가 하는 의문이 생긴다."

유솜의 한국옹호

주한미국대사와 유솜(USOM/K) 국장은 대한 원조액수에 이견을 제시하지 않는 대신에 다음과 같은 건의를 했다.[8]

첫째, "바이 아메리칸 정책"(Buy American Policy, 미국원조자금으로는 미국물자를 구입해야 한다는 정책)을 비료구입에 대해서만은 예외로 해줄 것.

둘째, 미국의 대한군사원조자금으로 구입해 온 물자를 점차적으로 한국군의 예산으로 구입해야 한다는 정책을 보류해 줄 것.

셋째, 한국군이 필요한 물자를 군사원조자금으로 한국 내에서 해외구매 형태로 구입하도록 해줄 것.

넷째, 당초의 지원 예산규모인 1억 2000만 달러 수준을 복원하든지 위에서 건의한 것에 대해서 조치를 취해 줄 것.

다섯째, 군사지원에서 경제지원으로 서서히 중점을 이동하는 문제에 대해서 한국측과 토의를 시작해 줄 것.

여섯째, 한국군에 대한 군사원조 액수를 약간 삭감하고 경제원조로 전환하는 시험적 조치를 취해 볼 것.

마지막으로 유엔의 기치 아래서 미군 2개 사단이 비무장지대에 배치되어

8) 미국의 원조는 서울 용산에 자리하고 있던 OEC(Office of Economic Cooperation)가 주관하여 한국 정부와 미국간의 교량 역할과 미국정부의 정책 판단을 대행하고 있었다. 그러나 1959년 6월 23일 이 OEC를 USOM/K(United States Operation Mission to Korea)로 개명하였으며, 이 때를 전후하여 용산에서 떠나 남대문 옆에 있는 현 보험회사 빌딩으로 이사하였다. 그 후 유솜은 광화문에 있는 중앙청 바로 앞에 새로 지은 건물로 이사하였다.

있는 한국보다도 적의 침략에 대한 억제력을 완벽하게 확보하고 있는 곳은 이 세계 어디에도 없다. 진짜 위협은 한국 국내 문제이며 이는 경제개발을 통해서 해결해야 한다. 공동 성명서에는 한국의 경제개발에 대한 최대한의 지원 의사를 명백하게 하는 것이 바람직하다.(조갑제, 조선일보, 1999. 1. 4. p.25)

이상과 같이 USOM/Korea의 직원들 대부분은 한국을 미국 국무성을 포함하는 언론에 이해시키고 한국을 대신하여 미국정가에 대한 로비역을 단단히 해내고 있었다.

당시 미국무성에 대한 로비를 할 수 있는 능력은 한국은 없었다. 그러나 한국에 있는 유솜이란 기관을 통하여 한국 정부의 입장이 쉽게 미국측에 전달될 수 있었으며 그들 유솜 직원들의 활약상은 역사(正史를 말함) 속에는 기재되지 않았지만 격동기의 소용돌이 속에서 한국이 자립할 수 있게 하는데 많은 힘이 되었다.

미국의 원조와 농업 발전

미국의 의도는 (1)한국의 식량문제 해결 (2)민주주의의 정착 (3)이를 통한 공산화 방지가 그들의 주목적이었고, 이것은 전기한 바와 같이 혁명 정부의 그것과 일치한다. 이를 위하여 그들이 취한 첫 번째 시책은 농지 개혁의 실시 및 이의 지원이었으며, (1)식량문제 해결을 위하여 PL 480호에 의한 식량의 무상원조 (2)농촌 지도사업의 개혁과 확충 (3)토양개량(석회시용) (4)비료문제 해결 (5)농업협동조합의 안정을 통한 영농자금의 지원과 유통 개혁 (6)농어촌 공업화를 통한 농촌 발전 등이었다.

이와 같은 일을 추진하기 위해서 각 도에 고문관(자문관)을 두었고 USOM (United States Operation Mission to Korea)을 두어 PL 480 곡물 무상원조 자금 중 일부를 한화로 출연하여 그들이 활동하는데 있어서 현지인 한국에서 필요한 자금으로 활용하고 있었다.

그리고 유솜 안에 RDD(농촌 개발부)를 두고 그 안에 농업 경제과와 농촌 지도과를 두었는데, 정책을 담당하는 농업 개발과장에는 후진국개발 문제에 대한 오랜 현지 경험을 갖고 있던 Dr. Bairman이 자리하고 있었다. 그 밑에 비료 담당에는 위스콘신대 출신의 Dr. Sartou, 토양개량의 경제 분석에는

Mr. Habes, 금융전문가로는 Mr. Maybe가 진을 치고 있었으며, 후에 젊고 발랄한 Dr. Shephy가 합류하였다.9)

그리고 수원에 있는 농촌진흥청에는 몇 명의 고문관들이 있었는데 이들은 진흥청장인 정남규 박사, 농업 경제과장인 오흥근 박사와 긴밀하게 정책 협의를 하면서 비교적 순조로이 일을 추진하고 있었다. 그러나 열악한 환경과 특히 훈련받은 유능한 인재의 부족으로 고민하고 있었다.

정식 발령을 받고 회전의자에 앉아 있던 사람들은 충분한 농업 연구와 지도에 관한 훈련을 받지 못한 사람들이었다. 그 당시 정남규 박사와 오흥근 박사 말고 영어를 어느 정도 번역할 수 있던 사람은 권택진 연구관(전 고려대 교수)이었다.

그리고 농촌 지도 사업은 주로 강건주, 김갑영 등 몇 명이 USOM 직원으로서 활약하고 있었으며, 이들의 활동을 간접적으로 지원하는 사람으로 기독교 세계협의회에 김승배(본명 킹스메리) 목사가 대전에 자리하면서 간접지원하고 있었다. 킹스메리씨는 한국말을 조금씩 하면서 일을 하고 있었다.

정치인들의 반대로 사실상 농업은행과 농업협동조합의 합병은 난항을 면치 못하고 있었다. 그러나 메이비 씨는 농은과 농협은 반드시 합쳐져야 한다고 믿고 있었다. 그래서 이득룡(경제과장)을 통하여 한국 정부에 계속 압력을 넣고 있었다.10)

그러던 중 혁명이 나고 혁명 주체 세력들은 농업은행과 농업협동조합 합병 문제를 어떻게 푸는 것이 합리적인지에 대하여 잘 판단이 서지 않았다.

최고회의 의원 중 이 문제를 담당하였던 사람들은 생각다 못해 당시 농업경제학회 회장이고 서울대학교 농과대학 농업 경제과 과장이던 김준보 교수를 찾아가 자문하게 된다. 그리고 결국은 김준보 교수가 그려 준 방식대로 농협은 통합 농협으로 탈바꿈하게 되었다.

9) 경제분석 보좌진에는 종합 홍달천(전 농협 중앙회 이사), 경제분석 구천서(단국대 교수), 비료 김동성(가리협회 이사, 사장) 등이 있었으나 농업 금융부문만은 보좌진이 없었다. 홍달천 씨가 떠난 후 그 자리에는 문팔룡(전 건국대 교수)이 들어왔다. 한국 정부측에서 주로 이들과 협조하였던 사람으로는 이득룡 농업경제과장, 후에 농정국장(전 농수산부 차관, 남해화학 사장)과 김재룡 자재과장이 창구 역할을 하였다. 1962년부터는 서울대 농대 출신의 이치섭 씨가 비료문제 협조를 위해 농협에서 파견나와 있었다.

10) 당시의 미국의 방침은 미국은 해방 초기의 리더로서의 역할에서 떠나 어디까지나 자문가로서 일을 하되 한국측이 정치적인 이유로 자문하는 대로 움직여 주지 않고 또 사안이 매우 중요한 경우에는 원조액을 조절함으로써 이에 대응하는 그런 시스템하에서 움직이고 있었다.

한국의 식량 부족과 미국 잉여 농산물 도입

1955년에 체결된 미 공법 제480호(PL480)에 의거한 잉여 농산물 도입 협정은 우리 나라 양정 사상 일대 전기를 가져왔다. 동 협정에 의한 미국잉여 농산물의 대량 도입은 정부관리양곡의 대량 확보는 물론 저곡가정책의 추구를 더욱 용이하게 하였다. 1956 64년 중 동 협정에 의한 양곡도입량은 쌀 소맥 대맥 등을 합쳐 연간 평균 50만 60만 톤에 달했으며, 국내 총 생산량의 약 10%를 차지하였으니 전체 식량 공급에 있어서 이것이 얼마나 중요한 역할을 했는가를 알 수가 있다.

여기서 미국 잉여 농산물 도입의 효과를 충분히 분석할 수는 없으나 그것이 국민 식량의 안정된 공급과 전반적인 경제 안정에 기여했음은 물론 한화(韓貨)에 의한 구입을 가능케 해 국제수지 압박을 완화했다는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 반면 정부 대 정부의 무상원조 양곡의 대량도입을 배경으로 한 저곡가 정책이 농민들의 생산 의욕을 저하시키고 나아가 농업부문에 대한 투자에 역기능을 하였다는 사실도 시인하지 않을 수 없다고 문팔룡 교수는 주장하고 있다.(문팔룡, 1980년, P.108) 그러나 이 양곡의 도입이 없었다면 어떻게 되었을까?

두 가지 문제를 가상할 수가 있다. 그 중 하나는 1965년까지 우리 나라는 절대 식량의 부족으로 우리 국민들은 굶주림에서 더욱 허덕여야 하였을 것이다. 즉 그때까지는 매년 봄이 되면 보릿고개라 하여 많은 가난한 사람들이 조반 석죽도 제대로 먹을 수 없어 봄만 되면 신문에서 이 문제가 거론되지 않은 적이 거의 없었다. 따라서 이것은 우리 나라의 절대 식량 부족문제를 완화하는데 적지 아니 기여하였을 것으로 보여진다.

그러나 PL 480으로 도입곡 확보가 용이해지자 행정 당국은 가급적 많은 양곡을 무상 원조받으려고 부족량을 과다 평가하는 경향이 있었으며, 또 국내 증산을 위한 정책적 노력이 저하되었다는 사실도 지적하지 않을 수 없다. 1956/57년 저곡가에 실망한 일부 농민들이 하곡(보리)의 수확을 기피하여 그대로 밭에 방치한 예도 있었다는 것이 이를 입증한다.(문팔룡, 1980, p.109)

다른 하나는 우리 나라의 여러 가지 개발사업이나 연구 사업, 그리고 농업조직의 활성화에 기여하였다는 점이다. 즉 이 잉여농산물 도입은 단지 식량 문제의 해결이란 차원이 아닌 다목적용이었다.

<표 1> **연도별 외곡도입 실적** 1957 1978

단위 : 백만 달러

미곡연도	KFX 수입	PL480 수입	기 타	계
1957	13	33	0	46
1958	5	50	0	55
1959	25	4	0	29
1960	25	19	0	44
1961	35	23	0	58
1962	35	34	0	69
1963	61	63	0	124
1964	61	28	0	89
1965	54	29	0	83
1966	81	11	0	92
1967	78	8	0	86
1968	81	55	0	136
1969	58	153	54	265
1970	41	106	55	202
1971	69	70	129	268
1972	58	184	23	265
1973	265	83	70	418
1974	602	10	0	612
1975	611	108	3	722
1976	337	119	24	480
1977	375	57	85	517
1978	195	64	207	466

주 : 기준, 미곡연도.
자료 : 한국은행, 경제통계연보, 1957 1978.
문팔룡, 전계서, p.109에서 전재.

잉여농산물을 판매하여 얻어낸 자금은 당시 우리 나라의 재정 특히 농업부흥을 위한 제반 사업에 쓰여졌는데 이 자금은 한미 합동 경제위원회의 협의하에 쓰여졌다. 이 자금은 특별회계에 포함되거나 자금으로 적립되어 농촌지도 시업, 농지 개량 사업, 경지 정리, 개간 간척, 비료공급 및 농용석회 공급, 고리채 정리, 농수산부문 인력의 훈련, 농업금융 등에 고루 쓰여졌는데 이 때

유솜이 지원하는 자금이 없었으면 이러한 일들을 수행하기 위한 자금의 확보가 거의 불가능하였다.

농촌금융의 개선

해방 직후부터 농촌의 민주화 협동화를 지향한 협동조합운동이 활발히 논의되고 추진되어 왔으나 1948년에 기초된 협동조합법이나 1949년에 국회에 회부되었던 일반협동조합법은 신중론에 밀려 폐기되고 말았다. 한편 일제하의 금융조합으로부터 개편된 대한 금융조합 연합회가 구 조선농회(朝鮮農會) 업무를 이관 처리하는 외에 생활물자 공급 등 정부위촉 사업을 처리하는데 머물러 1955년까지 이 부문은 공백상태에 있었다.

1955년 8월에는 주한 미 경제 조정관실을 중심으로 농업협동조합설립을 위한 작업에 착수하여 존슨(Dr. E. C. Johnson) 박사가 초안한 「한국농업개선을 위한 제안」과 쿠퍼씨의 제안이 나온 것을 계기로 농협관계법의 입법활동이 활발해지게 되었다.

1956년 3월 국무회의에서는 시급한 영농자금 방출을 위한 잠정조치로서 금융조합과 대한 금융조합연합회를 통합하여 일반 은행법에 의한 주식회사 농업은행을 1956년 5월 1일에 발족시키기에 이르렀다.

한편 농업협동조합법은 56년 말 국회에서 다시 논의되기 시작하여 1957년 2월 1일 통과되었다. 이어 2월 2일에는 특수 은행인 한국 농업은행법이 성립되었다. 그 결과 정부수립 이후 오랜 숙제로 되어 왔던 농협관련 문제가 신용업무를 전담하는 특수 은행으로서의 농업 은행과 그 밖의 경제사업을 담당하는 농업협동 조합이라는 이원체계로 운영되도록 확정되었다.

이와 같이 법제가 확립됨에 따라 농협의 조직은 비교적 순조롭게 진행되었으나 농업협동조합의 운영은 사업자금 조달이 어렵고 경영능력의 부족 등으로 부실화하는 곳이 많아지게 되었다. 다른 한편으로는 상호 협력이 잘 이루어져야 할 이 두 조직간의 협력이 잘 이루어지지 못하고 농업은행이 마치 농협의 상부기관인 것처럼 군림함으로써 많은 문제점을 노출하고 있었다.

이 점을 걱정한 유솜(United States Operation Mission/Korea)에서는 미국에서 장기간 금융업무 경험이 있는 Mr. Maybe를 초청하여 이 문제의 해결 방안을 모색하게 하였다. 이와 같은 한국과 미국과의 협력 속에서 자금력과 경영능력이 있는 농업은행과 많은 회원을 가지고 경제사업 등을 벌이고 있는

농업협동조합이 통합되어야 한다는 당위성이 제기되었으나 농업은행의 반대로 통합문제가 순조로운 진행을 하지 못하였다. 남대문 옆에 있는 보험회사(현) 빌딩 전체를 세내어 쓰고 있던 유솜 사무실의 농업부에 위치한 Mr. Maybe의 방에서는 일주일에 한두 번씩 한미간의 이에 관한 회의가 열렸고, 한국 농림부측에서는 이득룡(경제과장, 후에 차관) 과장이 주로 이 회의에 참가하여 한국측 입장과 통합의 어려움을 토로하였으나 USOM의 입장은 강경하였다. 유솜측에서는 메이비씨와 함께 이따금 구천서 당시 경제분석관(전 농업연구관, 단국대 교수)이나 홍달천 농업경제 과장 보좌관(전 농림부 농업경제 과장, 전 농협이사)이 참여하였었다. 그 결과 오랫동안 숙제로 되어 왔던 농협과 농업 금융제도를 새로이 출발시키는 중요한 발전이 이루어졌다. 이들의 합의안은 물론 당시의 혁명정부에서도 받아들여 1961년 7월 29일자로 구 농협법과 농업은행법을 폐지하고 새로운 농업협동 조합법을 제정 공포하기에 이르렀다.[11)]

한국의 식량부족과 비료공급 정책

1946년 6월 21일 당시 미군의 참모총장으로 있었던 아이젠하워 장군은 미국의 하원 연설에서 “비료와 종자만 공급하면 조선의 식량문제는 해결할 수 있을 것”이라고 언명하였다. 이후 미군정 당국의 관심은 전기한 바 농지개혁 문제와 비료문제 해결에 집중되었다. 당시 비료공장은 북한에 집중되어 있어서 남한에서는 생산되지 않았다.

동년 11월 10일 미국에서 초산 암모니아 850톤이 입하되었다. 상징적인 양이었지만 미국이 직접 비료를 공급하였다는데 그 중요성이 있다. 1947년 2월 20일에는 미국에서 식량·비료사절단이 내한하였다. 그리고 다음해(1947년)

11) 당시에 영어를 유창하게 구사하는 농수산부 직원은 농촌진흥청의 오흥근 박사, 동 청장인 정남규 박사 그리고 행정고시(외교)와 기술고시에 다 합격한 이득룡 과장 말고는 별로 없었으며 농업 분야에서 그래도 영어를 몇 마디라도 할 수 있는 사람은 가장 보수가 좋았고 백이 없어도 취직할 수 있는 유솜에 모여 있었다. 그러나 예외적으로 영어 번역을 주로 하고 있었던 사람은 농고 출신이면서도 중고교에서 영어 선생을 지낸 권택진 연구관(후에 과장, 고대 교수 역임)뿐이라 해도 과언이 아니었다. 후에 김동희 과장(농수산부 기획 관리관 역임, 단국대 교수)이 합류하기까지는 적어도 그러했다. 농협 통합 문제로 이득룡 과장은 일주일이 멀다하고 유솜에 드나들었고 구천서(경제분석관)도 그 회의에 참여하긴 하였으나 이득룡 과장만은 직접 대화가 가능하여 이들의 참여는 하나의 형식에 그쳤다.

10월 31일에는 과린산 비료 15만 7000여 톤이 입하되었다.

1948년 7월 21일에는 이승만 대통령이 취임하였다.

그리고 미국으로부터의 비료수입은 계속되어 1947년 8월부터 다음해 7월까지 비료 57만 8000톤이 수입되었다. 그 후에도 비료지원은 계속되어 1949년 4월 12일 ECA(Economic Cooperation Agency, 미국 경제 협조처) 원조 물자로 비료 2만 톤이 인천항에 입하하였다.

동년 8월 13일에는 신년도에 미국 비료를 80만 톤 도입키로 농림부 외자총국과 ECA간에 합의에 도달하였다. 이를 위하여 미국(ECA)은 한국에 비료자금 112만 달러를 배정하였다.

이와 같은 비료의 도입에는 한계가 있다고 판단한 ECA당국은 한국에 비료공장을 설립할 것을 결정하고 1950년 6월 4일 한국비료공장, 시멘트공장건설과 탄광개발을 위하여 2200여만 달러(2217만 4000달러)를 투입하겠다고 발표하였으나 그 후 일어난 6·25전쟁으로 동 계획은 무기 연기되게 되었다.

6·25 전쟁은 UN의 개입을 불러오고 그래서 원조는 미국뿐 아니라 UN에서도 이를 실시하게 되었으나 그 당시 유엔을 움직이는 미국의 입김은 매우 강력하였다. 1951년 7월 24일 UN재건위원장(Mr. King)이 내한하는 것을 계기로 조직적인 UN의 대한원조가 시작되었다.

1952년 5월 24일 한미 경제조정협정이 조인되었다. 이 협정의 조인으로 미국은 한국의 경제 정책에 직접 개입할 수 있는 길이 터졌다. 그래서 미국의 원조는 미국이 일방적으로 결정하는 것이 아니라 이 협정 정신에 따라 한국과 합의하고 동시에 이의 사용도 이 협정의 규정에 따라서 한미간의 합의에 의하여 집행되었다.

그 당시 한국은 6·25전쟁으로 인하여 가뜩이나 부족한 유능한 인재를 많이 상실하였다. 이러한 상황하에서는 어찌 보면 미국의 정책 개입이 시행착오를 최소한으로 줄이는데 크게 기여하였을 것으로 짐작된다. 그러나 다른 한편으로 우리 실정을 충분히 알지 못하는 그들의 충고가 현실과는 동떨어진 경우도 있었을 것이다. 그러나 큰 테두리를 정하고 장기적 안목에서 기초를 하나하나 닦아 나갔다는 점에 있어서 이들 미국 전문가들의 역할은 매우 중요한 것이었다.

동시에 전쟁으로 피폐한 우리 나라의 재건을 위하여 그들은 필요하다고 생각될 때 필요한 자금과 물자를 지원하였다. 즉 1952년 10월 21일 UNKRA는 1953년도 한국재건 및 부흥계획으로 총액 7000만 달러를 책정하고 그 중 식

량 및 농업에 690만 달러를 배당하였다.

1953년에는 FAO가 한국 농업 원조액 합계 5억 3020만 6905달러로 결정하고 농림부에 이를 통보하였다. 동년 7월 27일 휴전협정이 조인되어 한국의 농업은 새로운 전기를 맞이하게 되었다. 그러나 필요한 비료는, 자체 생산이 아닌 원조되는 자금으로, 구입하여 사용하지 않을 수 없었다.

농업발전을 위한 기초 형성

체계적인 농업 발전 그리고 종국에 가서는 경제 발전을 이루기 위해서는 이를 위한 기초가 되는 농업 부문에 있어서의 연구가 선행되어야 한다는 것이 그들의 인식이었다. 그래서 유솜 안에서의 농업부의 규모는 매우 큰 것이었다. 그 결과 농업 연구는 미국이 직접 관여하다시피 한 분야였다.

그래서 대규모 자문단이 수원에 진을 치고 있었으며, 원예분야에는 Mr. Gatorni, Dr. Staker 등이 자리를 잡고 농촌 지도 사업에는 앤더슨 대령이 주축이 된 민간 기구가 유솜과 협력하여 일하였고, 한국인 보좌진으로는 강건주 김갑영씨 등이 그 역할을 담당하였다.

각 도에도 고문이 있어 도 당국과 미국의 원조 업무를 협의하였었는데, 그 당시 중점 업무가 농촌과 관련된 것이었다.

당시의 농업부(Rural Development Division) 책임자는 Dr. Staker (Agronomist), 작물 및 토양 개량사업(Crop & soil improvement Project)에는 Mr. E. B. Koffman 및 Mr. Dunk, 농업 경제과장 겸 농업 정책 및 경제 분석에는 Dr. Bierman 경제분석관 과장 보좌역에는 홍달천(후에 농림부 농업경제과장을 거처 농업협동조합 중앙회 이사 역임), 그 후임으로 문팔룡(건국대학교 교수 역임), 석회 시용의 타당성 분석 책임은 Mr. Habes, 경제 분석 담당관 겸 보좌역에는 구천서(단국대학교 교수), 농업 금융에는 Mr. Maybe, 비료정책은 Wisconsin대학교 출신의 Dr. Sartou(보좌역에는 김동성 한국가리협회 회장), 농업 연구 특히 원예담당은 Mr. Gatorny, 종교 계통으로는 Dr. Rutz(별명 싸리풀 박사)와 기독교 세계봉사회의 Kingsmery(한국명 김승배 목사) 등이 활약하고 있었다. 자원봉사기관으로 4H 협회의 Anderson 대령, 지역사회(Comunity development) 개발사업 등에는 기독교 세계봉사회가 삽교에 사업소를 두고 활약하였다.

마지막으로 그들은 다음과 같은 사업들을 정상궤도에 올리게 하는데 배후

에서 기여한 것으로 여겨지고 있다. 즉, 농업협동조합과 농업은행을 통합하여 거의 붕괴 상태에 있었던 농업협동조합 사업을 정상화, 농촌진흥청 창설, 토양 비료 개량 사업, 석회시용사업 포함 전국의 산성화된 토지에 석회석을 무상지원하여 보리·양파·마늘·시금치 등의 증산에 기여, 우량 종자 도입 사업, 옥수수 신품종 도입,12) 감자 신품종 도입, 개량 사료용 작물 신품종 도입 보급 및 한국 내 자원 조사, 전국의 농촌 청소년운동 활성화, 우수한 농업 연구, 행정 및 지도요원의 해외 훈련 지원 등이다. 즉 그들은 대규모 자문단을 현지에 배치하고 그들의 농촌 경험을 바탕으로 우리 나라 농촌 개발 및 발전 정책을 실질적으로 지원하였다.

당시에는 우리 나라에 원조한 PL480호에 의한 양곡 지원 사업에서 나오는 판매대금을 한국 정부가 예산으로(특별회계) 사용하였는데 그 중 일정 비율을 예치하여 유솜에서 추진하는 사업과 그를 수행하기 위하여 고용한 한국인 기술자들의 급여 및 활동비로 할애하였다.

그러나 미국 정부에서 USOM을 통하여 실시하는 이와 같은 사업들이 효율적으로 실시되기 위해서는 한국 정부측에서 가교 역할을 하여 주는 여러 명의 유능한 사람들이 있었다.

한편 한국의 정세가 안정되고 위급한 식량문제가 어느 정도 해결되었을 뿐 아니라 직원에 대한 급한 훈련이 어느 정도 가닥이 잡히게 되자 미국의 원조(무상원조)는 점차 상대적으로 줄어들고 차관으로 방향전환이 서서히 이루어졌으며 차관선도 미국이나 국제기구에서 일본 독일 등으로 다양화되어 갔다.

그 결과 한국에 있어서의 유솜의 역할이 점차 줄어들어 결국 기구가 축소되게 되고 마침내 대사관으로 합병하게 된다.

회 고

유솜이 한국 농업 발전에 얼마나 기여하였느냐 하는 것은 이를 분석하는 사람의 관점이나 선입견에 따라 다를 수가 있다. 또한 이와 같은 짧은 글로 밝혀질 문제는 아니다.

12) 옥수수 신풍종 도입 예로 강원도 춘성군 신동면 장평리에 Nebraska에서 다수성 신품종(3포)을 도입하여 격리 재배하였음(황옥 탄생).

그러나 우리는 이 글을 통하여 유솜을 둘러싼 사람들의 생각의 변화 과정과 이제 대부분 이 세상을 떠났거나 한국을 떠난 주역들의 활동의 일부를 정리할 수 있었다는데 본 글의 존재 의의가 있지 않을까 생각한다. 이 글을 통하여 단편적으로나마 결론을 내려본다면 제2차 세계대전을 전후한 시기에 (1)미국을 포함한 영국과 프랑스는 한국을 잘못 인식하고 있었고 또한 소련의 숨은 의도도 읽지 못하고 있었다. 이 인식의 잘못은 그들만의 책임은 아니고 그 일부는 우리에게도 있었다고 보아야 할 것이다. 그러나 그와 같은 잘못된 인식은 적어도 해방 후 오늘날에 이르는 장구한 세월 동안 우리 한민족과 미국 자체를 괴롭혀 왔다.

(2)또한 그들은 그들이 진심으로 원하였건 아니면 그들 자신의 이익을 확보하기 위하였건 간에 한국의 발전 특히 농업의 발전을 위하여 많은 노력을 경주하였고, 이를 위하여 농촌발전에 기본이 되는 ①요원들의 훈련, ②농업연구 및 지도사업의 정비 강화, ③통합 농협 창설 및 자금 공급, ④식량의 지원, ⑤농업 기반 사업의 정비 강화, ⑥비료의 공급과 토양개량, ⑦우수 종자의 공급 등의 발전에 기여하였다.

그러나 이들보다도 어떤 의미에서는 더욱 중요한 토지개혁을 실시하였다는 점이다. 이것은 우리 나라를 공산화로부터 막는데 결정적인 역할을 하였다. 그들의 업적 중 표면에 별로 나타나지 않고 있으나 그들이 정치적, 행정적 부패 고리에서 벗어나 있는 입장에서 많은 유능한 인재들을 선발, 장학금을 직접 혹은 간접으로 주어 해외 훈련을 시킴으로써 후에 그들은 유능한 행정가 혹은 대학 교수 및 연구소의 연구 인력으로 활약하게 한 것은 본문에는 언급되지 않았으나 매우 중요한 공헌으로 꼽을 수 있을 것이다.

그들은 세계 여러 나라에서 미국의 원조가 실패하였으나 초기에 가장 불안해 하던 한국에서만은 성공하였다고 자부하고 있다. 이것은 한국의 성공이 그들의 노력과 지원만으로 이루어진 것은 아니라는 점을 강력하게 시사하는 것이다. 즉 한국민의 노력이 뒷받침되어 이루어진 것이다. 그러나 우리 자신도 우리의 성공을 우리의 능력과 노력에 의해서만 이루어진 것이라고 자만해서도 안 될 것이다.

참 고 문 헌

경제기획원, 「개발년대의 경제정책」, 경제기획원, 1982.

문팔룡, **“농산물가격정책의 전개” 김문식 외**, **「한국농업의 근대화과정」**, **한국농촌경제연구원**, 1980.

조갑제, **「내 무덤에 침을 뱉어라」**, **조선일보**(**연재 중**).

김성호 외, **「농지개혁사연구」**, **한국농촌경제연구원**, 1989.

한국농촌경제연구원, **「한국농정 40년사 상」**, **한국농촌경제연구원**, 1989.

한국농촌경제연구원, **한국농정40년사 관계사료집**, **한국농촌경제연구원**, 1987.

大前正臣, **「地圖に ない 韓國」**, **德間書店** 1987.

小室直樹, **「韓國の 呪い」**, **光文社** 1989.

金聖昊, **「韓國の 農地改革と 農地制度に 關する 硏究」**, **京都大學 博士學位論文**, 1989.

종합농협의 설립

진 흥 복*(농협대학 명예교수)

시기상조론과 하청세월론의 대립

농협의 탄생이나 농협법의 제정이 지지부진 우여곡절과 긴 진통을 겪게 된 이유는 이승만 대통령의 협동조합 기피증 또는 협동조합 혐오증 때문만은 아니다. 1950년 이전에는 제헌국회의 의원들이 농지개혁과 협동조합설립에 비협조적이었고, 그 후부터 1953년까지는 6・25전쟁으로 정치・경제・사회가 불안정한 상황 속에서 논란만 거듭되었다. 휴전이 성립되고 피란정부가 서울로 수복한 이후에는 협동조합입법내용이나 설립하고자 하는 협동조합의 성격을 놓고 농림부 대 재무부 그리고 국회 농림위 대 재경위 사이에는 의견이 대립되었다. 금융조합 및 동 연합회의 재산 및 업무인수와 새로 탄생할 농촌단체 또는 기관의 감독권을 놓고 신경전을 벌이고 있었다. 더욱이 근본적으로는 이른바 시기상조론 즉 원칙론과 하청세월론 즉 현실론의 각축전도 간과할 수 없었다.

1947년 5월에 구성된 국회의 의원들 가운데 지주출신이 많았다. 미군정은 정부에 대해 농촌민주화를 위해 지주・소작 관계를 개선하기 위한 농지개혁의 단행을 종용하고 있었다. 제2차 세계대전 직후 아직도 지주・소작관계가 상존하고 있거나 집단농장체제를 유지해 왔던 나라들 가운데 상당수는 농지개혁을 단행하고 있었다. 농지개혁은 지주계급의 불만에도 불구하고 하나의 시대적 흐름으로 받아들일 수밖에 없었다. 농지개혁으로 쓰라린 경험과 상처를 입은 지주들이 농촌민주화를 위한 또 하나의 조치인 협동조합결성을 환영

* 당시 농업은행 기획조사부

할 리 없었다. 농지개혁으로 인한 앙금이 가슴 속에 아직도 그대로 남아 있었다. 때문에 협동조합관계법 입안에 이들은 소극적일 수밖에 없었다.

농협법의 입법과 농협의 설립을 지연시킨 또 하나의 원인은 농림부 대 재무부, 국회농림위 대 재경위 사이에 설립하고자 하는 협동조합의 성격을 놓고 서로 의견대립이 첨예하였기 때문이다. 한마디로 말하면 재무부는 농협의 출현으로 지금까지 산하에 두고 행정적으로 지도 감독해 왔던 금융조합이 그리고 그 재산과 업무가 농림부산하로 이관되는 것을 바람직하게 생각하지 않았다. 이것이 표면상으로는 새로 탄생하는 농협으로 하여금 구매·판매·이용 등 경제사업을 전담케 하고, 농업금융업무와 신용사업을 전담할 금융기관으로서는 별도로 농업은행을 설립하자는 주장으로 나타났다.

반면 농림부는 금융업무가 별도의 기관에 의해 담당될 때 경제사업의 원활한 추진에 차질이 발생할 것이므로 이를 농협의 신용사업으로 담당케 하든지 아니면 농업중앙금고를 설치 운영토록 할 것이지 은행체계로는 곤란하다는 입장을 주장하고 있었다. 그리고 국회재경위는 대체로 재무부의 입장에, 농림위는 대체로 농림부의 입장에 동조하고 있었다.

하지만 당시의 재무부와 농림부는 형식상 행정부 내의 동등 위치에 있는 부서들중 하나이기는 해도, 실질적으로는 예산과 금융정책의 주도권을 장악하고 있는 재무부는 농림부에 비해 한결 막강한 힘을 가지고 있어 두 기관 사이의 의견대립이나 입장 차이가 농림부의 승산으로 매듭지어질 것이라고는 상상도 못할 일이었다.

그런데 더욱 관심을 끄는 것은 이와 같은 두 부서의 입장차이가 노골적인 견해차이나 의견대립으로만 나타나는데 그치지 않고 농협설립을 놓고 이른바 시기상조론이나 하청세월론이라는 이름으로 이론적 무장을 하고 등장하였다는 데 있다. 즉 농림부는 해마다 겪게 되는 농촌 농번기의 긴급한 자금수요에 대비하고 기본적으로는 농지개혁으로 몰락한 지주계급에 대신하여 농촌경제의 안전판 역할을 새로 담당할 자작농 중심의 민주적 농업협동조합이 하루빨리 설립되기를 학수고대하며 여러 모로 몸부림을 쳐보지마는 재무부의 입장은 유유자적 그렇지가 않았다. 서둘면 서둘수록 농림부는 얻는 것이 있겠지만 재무부는 잃는 것뿐일 수 있기 때문이다.

따라서 재무부는 1950년 이래 국회의원들이 제출하려고 하는 농업협동조합법안에 대비 1951년 10월 2일자로 금융통화위원회에 4개조문의 자문서를 제출한 바 있는데 그 중 1개 조문은 전시하에 있어서 굳이 농협이 필요한 것인지

그리고 그 설립시기가 적당한 것인지를 물었다. 이에 대한 금통위의 답신은 물론 협동조합설립이 나라의 기본적 과제 중 하나이나 일찍이 이러한 협동조합의 조직과 발달에 역사적 경험을 가진 적이 없는 만큼 전시하에서 이를 급조하느니보다는 신중히 고려하여 대처해야 할 것이라고 시기상조론을 폈었다.

당시 농협설립을 둘러싼 가장 심각하고도 근본적인 쟁점은 협동조합조직이 자연발생적이어야 한다는 원칙론적 입장과 현실적으로 농민의 의식계발과 어느 정도의 경제력 구비를 기다려, 즉 여건의 성숙을 기다려 비로소 협동조합을 스스로 조직하도록 맡긴다는 것은 하청세월격이며 비현실적이라는 현실론적 입장 사이의 논란에 있었다.

자연발생적 조직을 기다리자는 원칙론은 자발적 조직이야말로 조합원주체의 협동조합에 있어 불가결한 요건이며 정부는 이를 조장하기 위해 보호육성과 세제면의 감면혜택을 제공하면 그만인데 설립부터 법제정이 선행하면 이는 협동조합을 관설관영하는 관제조합으로 만들어 정치도구화할 위험이 없지 않다는 주장이다. 그런가 하면 현실론은 여러 나라의 협동조합 역사를 살펴볼 때 조합설립 초기에는 선구자나 지도자의 영도에 힘입은 바 컸었고 순전히 농민자신의 역량이 구비되고 여건의 성숙을 기다려 협동조합이 자연발생적으로 조직되기를 기대한다는 것은 우리의 농촌실정에 비추어 하청세월이니 비강제적 · 비간섭적 선의의 정부관여는 결코 배척할 것이 아니라는 입장이었다.

시종 이와 같은 논란을 주고받는 가운데 농협설립은 자꾸 지연되어 1956년 농번기를 맞이하는 농촌의 자금수요를 적기에 메우기 위해 농협이 설립될 때까지 잠정적으로 일반은행법에 의한 주식회사 농업은행이라도 설립하여 그 임무를 맡기지 않을 수 없었다. 1956년 3월 9일 임시각의에서 방침이 결정되고 3월 12일에 개최된 임시각의에서는 농업은행설립 요강이 결정된 바 있었다. 그리하여 주식회사 농업은행은 1956년 5월 1일 법정수속을 마친 다음 금융조합과 동 연합회의 금융업무를 이양받아 정식으로 발족하게 되고 금조와 금련은 실질적으로 해산되었다.

이와 같은 일련의 조치에 대해서도 이견이 없지 않았다. 영농기의 농촌자금 공급이 당면문제라면 이는 기존의 금융조합이 능히 대처할 수 있는 업무에 불과한데도 불구하고 별도로 특수은행도 아닌 농업은행을 꼭 설립했어야만 했느냐는 의문이 제기되지 않는 바도 아니었다. 아무튼 결과론적으로 말하면 이 농업은행의 설립이 그 후 농촌에는 농협 이외의 금융업무를 전담할 특수은행으로서의 농업은행을 설립하는 데 하나의 발판을 마련해 주는 역할을 하

였다는 것은 무시할 수 없는 사실이다.

기형아로 태어난 농협

신용·경제분리 또는 겸영을 둘러싼 논란

협동조합 설립을 놓고 한편으로는 농협의 주체가 될 농민의 자각과 여건의 성숙을 기다려 자연발생적으로 조직될 때까지 기다려야 한다는 원칙론과 다른 한편으로는 농민의 자각과 여건이 성숙되어 농협이 자연발생적으로 조직되기를 기다린다는 것은 하청세월이므로 우선은 정부주도로 선입법을 통해 외형을 갖추고 점진적으로 내실을 기해 가는 것이 지름길이며 또 당장의 농촌실정에 비추어 이것이 불가피하다는 현실론이 1950년대 전반까지만 해도 서로 팽팽히 맞서는 것 같더니 1950년대 후반에 들어와서 대세는 현실론으로 기우는 것 같았다.

그런데 이맘 때부터 그 동안 비교적 잠재적으로 논의되어 오던 다른 새 쟁점이 수면 위로 부상하기 시작하였으니 이는 바로 농협이 설립될 경우 취급해야 할 사업내용이 구매·판매·이용가공 등 경제사업에 한정할 것인가 아니면 경제사업 이외에도 신용사업 등 4종 업무를 겸영할 것인가 하는 것이 그것이다. 그리고 농림부는 4종 겸영의 농협을 시종 구상해옴으로써 이른바 신용·경제 겸영의 입장을 견지해 왔으나 국회 재경위나 재무부의 구상은 신용·경제분리의 입장에 서 있었음은 새삼스럽게 지적하지 않아도 좋을 것이다.

1952년 말경 대한금융조합연합회가 민간전문가를 대상으로 설문조사한 바에 의하면 앞으로 태어날 농업협동조합의 업무는 신용·경제 겸영이 바람직하다는 견해가 지배적이었다. 그러나 그 논거에 있어서는 뉘앙스의 차이가 심했다.

예를 들면 홍성하는 신용업무와 경제업무는 겸영하는 것이 좋겠으나 기초조합이 이동단위농협일 경우 경영면에서 신용사업의 수용가능성 여부를 검토해 보지 않을 수 없다고 했고, 읍면단위로 조합이 조직된다 해도 농촌경제의 실정에 비추어 당분간은 운영상 겸영이 어렵지 않겠느냐고 의문을 제기하면서 드물게도 상부조직에 있어서는 겸영하는 것이 오히려 좋을 것이라고 했다.

홍병선은 단위조합에 있어서는 겸영으로 하되 상부조직에서는 분리해야 한

다고 하는가 하면, 최호진은 말단에 있어서는 겸영이 되겠지만 위로 올라갈 수록 분영이 될 수도 있겠다고 하면서 부락단위에서는 겸영으로 하되 군·도 단위에 있어서는 분영이 우리 나라 실정에 맞지 않겠느냐고 반문하였다.

반면, 전진환은 우리 나라 현실태에 비추어 볼 때 현존 금융조합이 장차 발전할 협동조합과 발전적으로 합류할 것이라고 전제하고 당분간은 금융조합이 협동조합의 신용부업무를 해 나가도록 하고 새로 생기는 협동조합은 판매·구매·이용 등 사업만을 수행해 나가다가 어느 시기에 금융조합과 협동조합이 완전한 합류를 보게 될 때 사업겸영도 무방할 것이라고 했다.

주석균 역시 신용업무는 원칙적으로 겸영해야 할 것이나 과도기에는 이것을 분리해도 좋지 않을까 하는 신중한 견해를 펴고 있다.

그러나 배성용은 겸영해야 할 것이라고 잘라 말하고 상부조직은 겸영을 하되 신용사업과 경제사업의 독립성이 유지되어야 한다는 점을 강조하는가 하면, 김준보는 앞으로 농가가 지고 있는 부채를 정리하고 농업에 소요되는 자본을 지속적으로 그리고 원활하게 공급하기 위해서는 농민조직인 협동조합에 있어 신용업무는 불가결한 내용이며 또 신용업무와 경제업무가 유기적으로 병합영위됨으로써 조합시설의 능률을 더욱 올릴 수 있을 것이라고 했다.

김용대에 의하면 신용과 경제를 겸영하는 것이 협동조합 발전상 필요하다고 전제하고 그러므로 금융조합은 불가피하게 협동조합 체제 내에 편입되지 않으면 안 된다고 했다. 이렇게 되면 불가불 금융조합의 명칭은 협동조합 신용부 혹은 금고로 개칭될 것이며, 그리하여 현재의 금융조합은 중앙협동조합연합회 내에 편입함으로써 그 기구는 그대로 존속할 것이라고 보았다. 이렇게 해서 농민을 상대로 하는 기관이 단일화함으로써만이 농촌재건이 가능할 것이라고 강조하고 있다.

여기에서 참고로 농협의 신용사업에 한국은행법 및 은행법의 적용여부에 대한 답변을 요약해 보면 주석균은 적용받아야 한다고 했고, 홍병선은 적용을 받되 대출은 조합원에 한정해야 한다고 했다. 그리고 전진한 역시 국가재정의 협조가 절대로 요청되므로 한국은행법과 은행법은 적용되어야 한다고 보았다. 또 홍성하도 자금조달상으로 보아서 원활하고 유익한 운영에 도움이 된다면 한은법과 은행법의 적용을 받되 협동조합 신용업무를 위한 특별한 제도를 따로 창설한다면 그 때는 별문제라고 했다.

그런가 하면 배성용은 양은행법의 적용은 불가하다고 했고, 김준보와 김용대는 본래 협동조합은 농민을 상대로 여신과 수신을 영위하며 이것 또한 영

리를 목적으로 하지 아니하므로 협동조합의 신용사업을 일반금융기관의 금융업과 동일시해서는 안 될 것이므로 은행법을 적용하기보다는 협동조합법이 제정되는 대로 신용업무에 관한 법규가 따로 제정되어야 할 것이라고 했다.

결국 민간전문가들의 견해는 다양하게 나타나고 있지마는 그 배경을 간단히 요약해 보면 당시 농가경제가 아주 취약한 상황에서 농촌에서 소요되는 자금을 정부의 재정자금 대하나 한국은행 및 일반은행으로부터의 차입에 의존할 수밖에 없을진대 자금공급 및 채권관리에 따르는 여러 가지 규제나 간섭이 농협의 자율성이나 민주적 운영원칙에 손상을 주어서는 안 된다는 데서 신용·경제분리의 첫째 이유가 있었다. 그리고 두 번째 이유로서는 비교적 전문성을 요구하는 금융업무를 신생농협이 당장 취급할 수 있을 것인가 하는 의구심도 작용하지 않은 바는 아니다. 그럼에도 불구하고 당장 또는 장차에는 농협이 신용사업과 경제사업을 겸영해야 한다는 원칙에는 누구도 반대하지 않았다. 그리고 농협신용사업에 대한 한국은행법 및 은행법 적용문제도 약간의 견해차가 없지는 않았으나 이것 또한 협동조합신용사업을 은행금융업으로부터 구별하지 못하거나 신용사업을 은행금융업으로 유도하자는데 그 의도가 있는 것이 아니라 어떻게 하면 농협의 신용사업에 더 많은 자원을 끌어들일 수 있을까 하는 일념이 논의의 밑바닥에 깔려 있음을 확인할 수 있었다.

전문가의 견해가 또는 사회의 여론이 이상과 같았음에도 불구하고 결과는 그대로 나타나지 못했다. 즉, 신용사업과 경제사업의 분리·겸영이 한창 논란되고 있는 마당에 난데없이 농촌금융업무를 담당할 보통은행으로서의 농업은행이 농협이 탄생하기 이전에 이미 설립되어 버리고 말았다.

여기에서 우리는 잠시 지난날의 역사적 사실 한두 가지를 상기할 필요가 있다.

즉 일제 총독부가 1900년대 초에 금융조합을 설립하여 전국적으로 그 조직망이 상당히 갖추어진 1920년대 중반에 산업조합령을 발포함으로써 산업조합을 설립할 수 있게 하였다. 그런데 당시의 금융조합은 금융업무 이외에도 구·판경제사업도 겸영할 수 있어 경제사업의 선취특권도 행사하고 있었다. 아니나 다를까, 1930년 경제공황 당시 한동안 금융업무에만 종사하던 금융조합이 경제업무를 탈환하자 업무면에서 산업조합과의 경합관계 때문에 결국은 산업조합이 사실상 1940년대 초에는 거의 소멸해 버리고 말았다. 바꾸어 말하면 비록 주식회사이기는 하나 이미 농업은행이 먼저 점령해 버린 농촌·농업금융 고지를 앞으로 탄생하는 농협이 자체의 신용사업으로 탈환한다는 것은 결

코 용이한 일이 아닐 것이라는 말이다.

또 하나 우리가 관심을 가지고 살펴보아야 할 것은 1955년의 존슨 제안과 쿠퍼 제안이다. 이 두 제안은 모두 이미 농업은행과 농협을 양립시켜 놓았다. 존슨 제안에서는 '도단위 이상의 금융조합연합회는 한국농업은행으로 개편하여야 한다'고 하고 농업은행을 신설하여 현 금융조합연합회의 자산부채를 이양 받아 농업조합에 대한 신용업무를 담당하도록 하였다. 또 쿠퍼 제안에서는 농협 이외에도 신용조합과 농업은행을 따로 설립하여 신용조합은 현 금융조합의 자산부채를 인수하여 농업조합 및 특수조합 즉 농협에 융자하며 농업은행의 주주가 된다. 농업은행은 현 금융조합연합회의 자산부채를 인수하여 전국의 신용조합에 융자하며 신용조합을 감독하고 동시에 농업은행은 심계원과 한국은행감독부장의 검사를 받도록 되어 있다. 요컨대 여기에서 언급되고 있는 농업은행은 결코 협동조합의 신용사업을 담당하는 기관이나 부서도 아니고 한 걸음 더 나아가 농협과 완전히 별개의 기관으로 구상되었다는 것이 앞으로 농업은행 설립과 함께 협동조합의 신용·경제분리를 진작부터 예고하고 있었던 것으로 받아들여지고 있다. 그러니까 앞서 지적한 주식회사 농업은행 설립도 특수은행 농업은행으로 가는데 마찰을 최소한으로 줄이기 위한 하나의 수순이라고도 간주될 수 있을 것이다. 그리고 이 주식회사 농업은행의 설립은 그만큼 농협의 신용·경제분리·겸영문제를 둘러싼 논란에 열기를 식혀 주는 효과를 거둔 셈이었다.

결국 농은법과 농협법 따로 제정

1956년 3월 5일 돌연 이 대통령이 국회의 동의가 없어도 농촌에 자금을 공급할 수 있는 농업은행을 조속한 시일 내에 발족하라는 지시를 내렸다. 일제의 유물인 금융조합과 동 연합회에 호감을 가지고 있지 않다는 것을 잘 알고 있는 정부로서는 최단시일 내에 금융조합 및 동 연합회의 금융업무를 그대로 계승하는 일이 있다 하더라도 명칭만은 농업은행으로 바꾸어야 하겠다고 동년 5월 1일 서둘러 발족시킨 것이 주식회사로서 한은법과 은행법의 적용을 받는 농업은행이다.

일이 갑자기 예상 밖으로 전개되자 당황한 국회는 농림위와 재경위가 제각기 반론을 제기하며 나섰다. 우선 국회농림위는 대정부 건의서를 채택, 이를 전달한 바 있는데 그 내용을 요약해 보면,

①농업금융기관의 설치는 중요한 국책이며 비영리의 공법인적 성격의 농업은행법에 의한 농업은행이어야 한다.

②잠정적으로 일반은행법에 의한 농업은행을 설립하겠다고 하나 이것이 정상적인 농업은행 발족을 지연시키게 될 것이다.

③일반은행에는 정부가 출자할 수 없고 명목상 농민이 주주가 된다고 하나 실질적으로는 권력층 몇 사람이 영리목적으로 경영하는 성격이 되어 농민착취의 기관을 창설한다는 지탄을 면치 못할 것이다.

④일반은행법에 의한 농은은 자본금 5억 환의 소규모 주식회사이므로 수백억 환의 영농자금 취급을 담당하기에는 위험하다.

⑤일반은행은 영리단체이며 이자가 높을 것이므로 농민부담이 과중해진다.

⑥일반은행이므로 금통위와 한은의 간섭을 받게 되고 따라서 금융민주화를 역행하게 된다, 등등이다.

한편, 국회재경위는 다음과 같은 이유로 일반은행농업은행 설립을 반대했다.

①농업금융의 공공성에 비추어 민간사유의 영리회사인 보통은행으로서는 농업신용을 담당할 수 없다.

②특수법으로 공공적인 농업은행을 설립할 때까지는 긴급한 농촌금융은 현존 금융조합과 금련을 이용함이 타당한데 새삼스럽게 시급운운할 이유가 없다.

③농업은행의 창설은 장차 발전할 농업협동조합과 유기적인 관련이 있어야 할 것인데도 불구하고 농업은행을 사유화시키고 농업협동조합법안의 추진을 중지하는 것은 농업행정을 포기하는 것과 같다, 등등.

사실 주식회사 농업은행을 설립해 놓고 보니 농업신용기관으로서 몇 가지 중요한 결함이랄까 미흡한 점이 없지 않았다.

첫째, 주식회사 농은은 융자자원조달면에서 큰 결함을 가지고 있었다. 자기자본금이 적은데다가 한은법 및 은행법의 제한으로 기간 1년 이상의 중장기자금의 차입과 대출에 큰 제약을 받고 있었다. 영리를 무시할 수 없는 주식회사 농은으로서는 정부의 재정자금을 원활하게 대하받을 수 없었다.

둘째, 농업금융전담기관으로서는 미흡하였다. 새로 발족하는 농업은행은 명실공히 농업금융전담기관으로서 종전까지 산업은행에서 취급해 오던 수리자금, 시중은행에서 취급해 오던 농산물 수집자금을 농은이 일괄 취급하여 농정의 효율적 수행에 이바지해야 할 텐데 보통은행 농업은행은 그러한 농업금융을 일원적으로 전담할 수 없을 뿐더러 중소기업자금과 서민금융도 취급하는 등 그 성격이 불투명했다.

셋째, 주식회사 조직으로 영리추구와 경영안정을 도모하는 입장에서는 과감한 융자금리인하와 무담보 신용대출 또는 담보조건의 완화 등을 기할 수 없어 소위 조합금융의 특성을 살릴 수 없는 은행금융의 테두리 속에 머물러 버리고 말았다.

여기에 더하여 농업금융은 일반상업금융이나 기업금융과는 본질적으로 다른 점이 있다. 이는 곧 동식물을 사육、재배하는 산업이기 때문에 자연조건의 영향, 예컨대 자연의 불가예측성에 크게 영향을 입어 농업금융 자체의 위험률이 높고 또 일정기간의 자금회전율은 느린데 반하여 자금의 수익률은 상대적으로 낮다는 특성을 지니고 있다. 뿐만 아니다. 1건당 예탁금액이나 융자금액이 대체로 아주 영세하여 예금 및 융자업무에 따르는 코스트가 비교적 높으며 업무처리의 능률이 낮을 수밖에 없다. 거기에다가 농가에는 적격한 담보물도 없고 또 농지담보는 법으로 규제하기도 하였으니 명칭이 농업은행이지 실체는 일반은행과 다름없는 금융기관에 농업금융을 맡긴다는 것이 처음부터 가당한 일이 될 수 없었다.

그리하여 1957년 1월 임시국회소집을 전후하여 재무부는 농업은행법초안을 작성, 이를 국회재경위안으로 국회에 상정키로 하는가 하면, 농림위에서는 농업협동조합법안을 작성, 2개법안을 동시에 상정하였으나 2법안은 서로 모순된 점이 많아 쉽게 의견일치를 보지 못했다. 그 후 많은 수정안이 들쭉날쭉하다가 결국 1957년 2월 1일에는 농협법이, 2월 2일에는 특수은행농은법이 각각 국회를 통과함으로써 신용사업과 경제사업은 2원화된 농은과 농협이 각각 나누어 담당하기로 한 것이다.

돌이켜 생각해 보면 처음부터 신용사업이 탈락된 농협을 설립코자 했었다면 그 과정은 훨씬 순탄하고 진통도 덜했을 것이다. 그런데 시간과 정력을 다 쏟아 붓고는 탈진상태에서 신용사업이 빠진 경제사업만을 담당하는 농협이 탄생하였으니 세간에서는 갖은 우여곡절과 긴 진통 끝에 겨우 탄생한 농협이 기형아라니, 파행일 수밖에 없다느니 하고 수군거리기도 했다.

이승만 대통령의 담화문

농은법과 농협법이 국회를 통과하였다고 해서 일이 끝난 것은 아니다. 마지막 관문인 대통령의 재가라는 절차가 남아 있었다. 다른 법률 같으면 이 절차가 관심거리가 되지 않을 텐데 농협법이니까 관심거리가 안 될 수 없었다.

그러면서도 농림부는 농협법이 곧 공포될 것이라는 전제하에 시행령과 시행세칙의 입안에 들어갔다. 작업장은 현 광화문우체국 뒤편에 자리하고 있었던 옛 서린여관이었다. 1957년 2월 14일 그 날 서울은 아침부터 날씨가 흐려 비 아니면 눈이 올 것 같았었는데 오후부터 솜같은 함박눈이 내리기 시작했다. 농업협동조합법안에 대한 대통령의 재가가 났다는 소문이 돌았다. 농협법과 농은법은 1957년 2월 14일자로 법률 제436호와 제437호로 각각 나란히 공포되었다. 세상은 이 두 법률을 흔히 자매법이라고 부르기도 하지만 나중에 알고 보면 두 법률은 의좋은 자매법의 관계가 아니라 콩쥐·팥쥐의 자매관계이었다.

두 법률이 공포되면서 이 대통령의 「농협·농은법 공포에 담화」가 의외에도 큰 파문을 일으켰다. 예상한 대로 재가가 그렇게 순탄하지만은 못했다.

"…농민을 위해서 여러 가지 방식으로 이것저것 만들어 놓는 것이 필경에는 경제책을 만들어 놓아야 농민생활의 안정을 도모할 것이므로 농업은행을 세우기로 한 것이며… 오직 전국 농민이 이 은행의 주인이 되어서… 남에게 의뢰하지 말고 자주독립으로 농민의 이익권위를 높여야 할 것이다.

그런데 우리 나라에서 은행 만드는 방식은 민간에서 어떤 사람들이 은행을 만들고 재정은 정부에 의존하게 되니 이런 방식은 다 없애야 하고… 농업은행의 자본은 정부계획으로 두 단체에서 많이 나올 것이니 전에 금융조합과 농회의 두 기관이 다 농민에 관계한 것이므로 정부에서는 이것을 다 농민들에게 그냥 내줄 것인데 금융조합과 농회의 재산을 합치면 팔십억 환이나 되니 이것을 팔아서 농업은행에 넣어서 자본을 만들 적에 농회와 금융조합에 관계되었던 농민들은 각각 자기 차례가는 금액만치 농업은행의 고본(출자…인용자)을 차지하게 될 것이고 또 이것 외에 농민들이 고본을 많이 사서 자본금을 만들게 하여 이 은행의 주인은 전부 농민으로 구성할 뿐만 아니라 정부에 의존하지 않고 농민들이 제 돈을 내서 제 힘으로 운영함으로써…"

"이번에 국회에서 통과시킨 농업은행법과 농업협동조합법에 대해서는 두 가지 조건을 붙였는데 첫째는 먼저 설명한 바와 같이 돈은 정부가 내고 은행은 우리가 한다는 생각을 버릴 것… 둘째는 협동조합이라는 것은… 농민들이 합동해서 저희 물건을 잘 팔아서 경비를 덜 들게 하며 남의 물건 살 때는 아무쪼록 싸게 경비를 들여서 사며 공동시설을 해서 따로따로 해서는 받기 어려운 복리를 받자는 것이다. 그런데 지금 국회를 통과한 농업협동조합법에 보면 지방마다 협동조합을 만들어서 그 구역 사람들이 농업은행에 출자하자

는 것과 또는 농업은행에서 돈을 얻을 때에 협동조합 이름으로 얻게 하자는 것이 있으니 이것은 농민들이 농업은행의 주인으로 알아야 하겠는데 중간에 협동조합을 거치게 함으로써 농민과 은행 사이에 한 층계를 만들어 놓는 것은 폐단이 생길 것이므로 이것을 고치라고 한 것이다.

그러나 국무위원들이 지금은 우선 이것을 공포해 주면 국회와 협의해서 책임지고 시정해 놓겠다 하므로 우선 공포하는 바이니 내가 주장하는 뜻을 잘 양해해서 조치하여 주기를 바라는 바이다."

담화문 내용을 통해 이미 독자들도 간파하고 있겠지만 괴상한 점을 지적해 보면, 첫째 정책금융기관으로서의 특수은행 농업은행을 설립하기 위해 농은법을 제정 공포하는 마당에서 새삼 정부재정에 의존하지 말고 농민출자만으로 농민이 운영하는 기관이 되게 하라는 것.

둘째, 농회와 금융조합의 재산을 그렇게 간단하게 처분할 수도 없거니와 또 처분하여 얻은 팔십억 환을 자본금으로 농은을 설립한다 해도 왕성한 농촌자금 수요를 메우기에는 더 많은 자본금 마련이 불가결하다는 것.

셋째, 당시의 농촌경제 및 농가경제 실정은 농민 스스로의 추가신규증자를 기대하기 어려웠다는 것.

넷째, 이 대통령이 설립하고자 하는 농업은행은 농민이 주인이 되는 농업신용협동조합으로 생각하고 있었다는 것. 그래서 농협이 독자적으로 신용사업을 할 수 있는 길마저 봉쇄되어 버렸다는 것.

다섯째, 그럼으로써 농민은 출자도(예금도), 대출도 농은과 직접 관계할 것이지 농협을 거쳐서는 안 된다고 강조하고 농협을 거치면 폐단이 생긴다고 할 정도로 농협을 불신하고 있었다는 것.

여섯째, 농협의 사업활동은 철저하게 구매 · 판매 · 이용사업에 한정시켜 놓았다는 것.

일곱째, 2법률을 재가 · 공포는 하되 조건부로 하였다는 것, 등 여러 가지 이해하기 어려운 점이 없지 않았다. 그리고 담화문은 200자 원고지로 약 8.5매 정도였는데 거의 농업은행에 관한 언급일 뿐 농협에 관한 언급은 위 인용문에 담겨 있는 것이 전부이다.

이렇게 해서 농은법은 1957년 2월 2일 국회를 통과하고 2월 14일 공포가 되었으나 자본금 300억 환의 정부출자와 금조 및 금련의 재산처리에 대한 대통령의 이의로 수정이 불가피하여 시행령과 부수되는 대통령령이 예정보다 지연될 수밖에 없어 법정기일인 5월 18일까지 특수법에 의한 농은의 설립은

보지 못했다. 그러다가 수정안이 1958년 2월 15일 국회에 상정되고 2월 17일에는 동 농은법 개정법안이 본회의에서 완전히 통과되었다.

중요 개정내용을 보면,

①농은에의 출자는 원칙적으로 농협이 출자하고 그래도 모자라는 자본금의 나머지는 정부가 인수하도록 한 것을 정부 대신 농민·농협 및 그 중앙회와 농업단체가 출자키로 개정.

②농은의 융자는 농협을 대상으로 하고 조합원은 조합을 통하거나 조합의 추천을 얻어야만 융자를 받을 수 있던 것을 농민·농협 및 그 중앙회와 농업단체를 대상으로 융자할 수 있게 하였다. 이로써 조합과 중앙회는 그 자체사업을 위해서만 차입할 수 있게 되었다.

③부칙에서 금련과 금조의 재산은 농협이 인수 청산하도록 규정해 놓은 것을 본법에서 직접 농업은행이 대통령령이 정하는 바에 따라 인수 청산하도록 하였다.

이리하여 개정농은법은 1958년 3월 7일 법률 제473호로 공포되었다. 그 동안 농협은 당시 재무부장관 김현철이 단독 발족을 견제하는 바람에 발족이 당초 법 통과 후 1년여를 기다려 비로소 가능하게 되었다.

요컨대 이 대통령의 담화문으로 농협은 더욱 위축되고 꼴사나운 기형아가 될 수밖에 없었다. 이 대통령으로서는 농협을 만들고자 하는 생각이나 농협을 육성하고자 하는 의지는 전혀 없었던 것이다. 아니, 철두철미 불신하고 있었다.

농은·농협통합 : 종합농협의 발족

불협화음과 구농협의 개점휴업

농업은행은 1958년 3월 27일 정관이 인가되고 그 날로 자본금의 인수와 제1회 불입이 완료됨으로써 비로소 설립을 보았다. 제1차 운영위원회의 추천으로 주식회사 농업은행장이었던 박숙희가 농은총재가 되고 4월 1일을 기해 농은은 역사적인 업무개시에 들어갔다. 농은은 주식회사 농은의 자산과 부채를 승계하였으며 중소기업은행에 넘어간 도시점포 이외의 점포를 인수하였는데 이를 정리하여 본점 1개, 지점 164개, 출장소 375개 계 540개의 점포망을 가지고 재출범하였다.

당시의 농은 본점건물은 지금 농협중앙회 농업박물관으로 남아 있다. 이 건물은 1928년경 조선금융조합협의회 때 세워진 이래 1933년 조선금융조합연합회가 인수하였고, 1956년에는 주식회사 농업은행이, 1958년에는 특수은행 농업은행이, 1961년 농은과 농협이 통합되면서부터는 농협중앙회가 차례로 인수하여 본부 건물로 사용해 오다가 1984년 농협중앙회가 서대문 로터리 옆 고층건물 즉 농협회관을 구입하여 중앙회사무실을 이 곳으로 이사하자 그 후부터 구 건물은 농업박물관으로 간판을 갈아 걸게 되었다.

그리고 특수은행 농업은행의 직원은 금융조합 때부터 근속해 왔던 금융업무에 관한 베테랑이 많았으며 전형으로 공채한 신규행원들도 매우 우수한 인재들이 많았다. 당시에 우리 나라에는 국책은행으로 한국은행 · 산업은행 · 농업은행이 있었는데 여타 시중은행의 장은 은행장 또는 두취라고 호칭할 때 국책은행의 장은 총재라고 불렀다. 그 당시에는 수없이 많은 직종 가운데 은행이 제일 보수가 좋았고 또 안정되어 있었다. 은행 중에서도 국책은행이 더 좋았고 안정되어 있었다. 여론조사기관의 조사를 보면 대학졸업 예정자들이 가장 선호하는 직장이 은행이었다. 혼기를 앞둔 젊은 여성들에게는 대학교수나 외교관보다도 인기 있는 직종이 은행원이었다.

한편 농협은 농협법 공포에도 불구하고 중앙회 발족까지는 역시 순탄하지 않았다. 이 사이에 농림부장관은 정운갑에서 정재설로 경질되었다. 그리고 농협법공포로 시군조합장들은 여러 차례 모임을 가지고 중앙회설립에 관한 의견을 교환한 결과 1958년 1월 전국농업협동조합장대회를 열고 이어서 3월에는 농업협동조합중앙회 발기인대회를 열어 정관안과 사업계획서를 작성하고 드디어 5월 7일 농업협동조합중앙회 창립총회를 개최하였다. 회장후보로는 3대 농림부장관을 지내고 당시 서울축산조합장으로 있던 공진항, 재미시절 이승만을 도우면서 독립운동에 가담한 바 있었던 당시 김포군 조합장 이범련이 입후보하여 경선 끝에 공진항이 당선되었다. 1주일간의 창립총회를 마치고 농협중앙회 설립인가신청을 주무부장관에게 제출하는 등 설립인가 절차를 끝냈는데도 주무부에서는 즉각 인가를 해주지 못할 입장이었다. 정재설 장관은 김현철 재무장관과 함께 진해에서 휴양 중인 이 대통령을 만나기 위해 몇 차례 왕래를 해야만 했다. 그리하여 창립총회를 개최한 지 5개월이 경과한 1958년 10월에야 겨우 업무를 개시할 수 있었다. 농협중앙회발족을 58년 5월로 해야할지 10월로 잡아야 할지 애매한 대목이다.

이와 같이 발족한 농협은 종래의 농업단체인 식산계 및 농회의 일반업무와

재산을 인수 청산하였으나 금융조합과 금련의 재산과 업무를 인수승계한 농은과 비교할 바 못 된다. 초창기 농협중앙회 사무실은 현 서울 중구 저동 소재 중부경찰서 근처 개인소유 4층 건물을 구입해서 차려 놓았다. 협동조합이라는 이름이 생소한 만큼이나 건물이나 시설이 초라할 수밖에 없었다. 발족 당시의 농협사업 수입이라야 농협창고 이용료, 비료배합사업, 가축시장 중개사업, 농약 및 비료알선 사업 등의 수수료가 모두이었기 때문에 직원월급도 제때 지급하지 못해 3 4개월씩 밀릴 때가 있었으니 우수한 인재가 모이기 어려웠을 것이다. 그러나 그런 가운데서도 협동조합에 뜻을 둔 사람들은 모여들었다.

출발점에서부터 2기관 사이에는 그 같은 대조적 양상을 띠고 있었는데 설상가상으로 그 후 업무제휴면에서도 협조가 잘 되지를 않아 요란스럽기만 하다가 끝내는 사회여론화되어 버렸다.

먼저 농협과 농은 사이의 협조가 잘 되지 못한 데 대해 살펴보면 농업은행법 제1조에 「농업은행은 농업신용제도를 확립함으로써 농업협동조합의 발전, 농촌경제의 부흥과 농민의 경제적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 한다」라고 규정하여 농협발전을 제1의 목적으로 명시하였고, 또 법 제4장에서 농은은 농협이 담당할 것으로 기대되는 농산물의 가공 · 운반 · 저장 또는 판매사업이나 농민이 필요로 하는 물자의 구매 · 가공 · 운반 또는 저장에 관한 대출 등을 행하여 농협의 사업을 적극적으로 지원하도록 규정하고 있었다.

그럼에도 불구하고 농은은 특수은행으로서의 사명을 충분히 발휘하였다기보다는 은행이라는 속성상 수지관계에 등한할 수 없었으며 보수적인 견실주의가 농협이 소요하는 자금을 적기적량 공급하는데 일종의 여과장치로 작용할 수밖에 없었다. 자금융자와 채권관리면에서 보여준 경직성은 바로 그러한 배경에서 기인하고 있었다. 그런가 하면 또 농협은 그 역사가 짧고 사업기반이 아직 안정궤도에 들어서지 못하고 있었고 농협사업의 주대상이 되는 농가경제 역시 아직 빈약하기 짝이 없었는데다가 농협의 자금운영 방식에 있어서의 미숙과 비효율 등은 효과적이고 안전적인 융자수용태세의 미비로 비쳤음은 부인하지 못할 사정이었다. 그 중 무엇보다도 농은과 농협 사이의 자금대차관계 형성에 있어 협조를 어렵게 한 것은 똑같은 한 가지 사업계획을 놓고 자금의 공급자와 수요자 사이에 타당성 판단의 기준이 상이하였다는 데 있었다.

한 예로 한 번은 사업자금은커녕 운영자금도 없는 형편에서 농협중앙회는 회장을 비롯하여 임원진이 농은본점을 방문하여 사업자금융자를 신청해 왔다. 자금융자 실무부서인 업무부 및 동부협동조합과에서는 이 자금이 사업자금으

로 이용되지 않고 미지급 봉급 등 운영자금으로 유용될 것을 경계하여 현직원수의 절반을 감원하는 등 조건부로 5억 환의 융자를 승인하고 농은업무부차장으로 하여금 겸직 자금관리인으로 농협중앙회에 파견하여 자금의 입출금을 하나하나 체크한 적이 있었다. 당시의 관리인 박복래는 이렇게 회상한다.

"농협은 당시 자체자금도 조성되어 있지 않은데다 기본적으로 수입원이 없었다. 농림부의 자금지원도 없었다. 돈을 빌릴 곳이란 농은 이외에는 따로 없었는데 담보물도 없는 신용대출이라 회수문제로 늘 농은운영위원회에서는 논란을 벌이곤 했다. 그러니 농협으로서는 늘 자금사정이 타이트할 수밖에 없었다. … 나는 돈을 빌려주는 자리에 있기 때문에 자신은 좋은 일을 하고 있다고 믿고 있었는데 농협사람들은 나를 미운 사람으로 몰아 엄청 욕을 먹었다." 하지만 결코 개인을 미워하거나 욕할 일이 아니었다.

당시 농협 내부사정으로 말하면 사업 및 경영 등 경제적 기반이 아직 터닦여져 있지 않았을 뿐만 아니라 조합원의 내 조합의식도 충분히 계발되어 있지 못하여 정신적 기반도 형성되지 못하고 있었다. 게다가 공진항과 이범련 사이의 회장경선에서 빚어진 후유증도 말끔히 가시지 않은데다 공진항 회장은 4·19학생의거로 허정 과도정부가 들어서자 임기 전 취임 약 2개년 만에 회장직을 물러나게 된다. 그 때 공 회장은 "세상이 바뀌면 물러나는 것이 도리이고 또 그래야 모두가 편하다"고 심경을 토로했다고 한다.

민주당이 집권하면서 내각제가 채택되고 장면이 국무총리를 맡게 되었다. 장 총리는 수원고농 동기동창이며 민주당 산업부장으로 있던 이용택을 농협중앙회장으로 앉혔고, 이 회장은 5·16 군사혁명 직후 자진 사임했다. 그리고 그 후임으로 이승만정권 때 농림부장관을 지냈던 신중묵이 회장직을 맡게 되는데 이와 같은 일련의 중앙회장 이취임을 놓고 항간에서는 '농협에 대한 정치적 외압' 운운하기도 하나 이는 좀 침소봉대된 표현이다.

그리하여 민주당은 한때 농은과 농협 사이의 불협화음을 진정시키기 위해 두 기관 사이의 인사교류를 구상하여 이를 실행에 옮겨 보려 하였으나 농은측에서는 희망자가 있을 리 없어 결국 수포로 되고 말았다.

거기에다가 '58년 10월에 겨우 업무를 개시한 농협이 농은과 불협화음 속에서 자체사업과 수입원을 개발하지 못해 전전긍긍하고 있는데 '60년의 4·19, '61년의 5·16을 겪어야 했으니 전국의 이름뿐인 단위농협은 물론이고, 시군구조합과 원예·축산·특수조합 대부분도 개점휴업 상태에 빠져 있었다는 것은 예상할 수 있는 일이다.

혁명정부의 통합지시와 통합추진

농은과 농협 사이의 불협화음과 나아가서 농협의 개점휴업 상태는 두 기관의 불행일 뿐만 아니라 이 나라 농촌과 농민의 불행이요, 나라의 불행이 아닐 수 없다. 농은과 농협의 통합문제는 민주당 집권 때 공식적으로 논의된 적이 있었다. 민주당 정책위원회는 1961년 1월 '농업은행을 개편하여 농업협동조합 중앙금고를 설치한다'는 기본방침을 결정하고 농림부가 이 작업에 착수하였으나 재무부와 농업은행은 강경하게 이에 맞서 반대하였다. 그리하여 결국 한 발짝도 전진을 보지 못한 채 논쟁만 거듭해 오다가 5·16혁명이 일어났다.

혁명정부는 혁명거사 보름 만인 1961년 5월 31일 '협동조합을 재편성하여 농촌경제를 향상시킨다'는 기본정책을 발표하고 농은과 농협의 개편에 박차를 가했다. 혁명정부는 우선 국가차원에서 당장 해결해야 할 당면문제들을 관계부처로 하여금 수합제출토록 했다. 농림부도 농촌고리채정리와 농은 및 농협의 개편 등이 포함된 당면문제를 실무진에서 협의하여 제출했다. 혁명 직후 고위직들은 자리를 지키지 못했거나 불안 때문에 일이 손에 잡히지 않았다고 했다. 농촌고리채정리 및 농은과 농협의 개편문제는 실무진에서 제출한 당면문제 중에서 채택되었다.

농은과 농협의 개편문제로 최고회의 기획위원회에서는 회의가 열리고 있었다. 참석자들 가운데는 백선진 재무부장관(현역 소장), 이인우 기획위농정국장(현역 대령), 경제학계 교수 및 전문가들이 포함되어 있었다. 현안의 문제가 논의되는 과정에서 양기관의 통합문제가 제기되고 백 소장은 통합안에 반대의견을 개진하는가 하면 이 대령은 이를 반박했다. 그러자 백 소장이 퇴장해버려 회의는 더 이상 진행될 수 없었고 그 후부터 어찌된 영문인지 기획위원회측에서도 이 문제 해결에 적극성을 보이지 않는 기미가 보였다.

농림부 관계실무자들은 초조해지기 시작했다. 장경순 농림부장관(현역 준장)에게 비상수단을 동원할 수밖에 없다고 촉구하고 본 건을 직접 최고회의로 바로 가져가서 건의하기로 합의했다. 6월 10일 권농일에 농림부농정국장 김인권이 최고회의를 방문하여 재경위원장 이주일을 만났다. 이주일은 이에 앞서 최고회의 기획위원회 농정국장을 불러 현안문제를 논의하려 했으나 내용을 잘 모르더라고 하면서 최고회의 재경위가 그 동안 이미 수집한 자료들을 펼쳐가며 약 2시간에 걸쳐 질문을 하고 김인권은 답변으로 해명해 갔다.

그리하여 1961년 6월 15일 국가재건 최고회의는 농협과 농은 두 기관의 통

합을 의결하고 6월 16일에는 의장명의로 농림부장관에게 다음과 같이 농협·농은통합처리를 지시하는 공한을 보냈다.

<농협·농은 통합에 관한 의장공한>
농협 및 농은 통합처리에 관한 건

농업협동조합과 농업은행의 통합문제에 대하여 그간 관계부처의 의견을 통합한 바, 농어촌 경제의 향상·발전을 위하여 통합이 가할 것이므로 별지 대강을 통첩하니 이에 의한 처리결과를 다음과 같이 제출하기 바람.

다 음
1. 통합 후 신기구 설립을 위한 특별법 및 시행령(안)
2. 통합으로 인한 자산·부채 및 요원처리결과

<농협 및 농은 통합처리 대강>

1. 방 침
  가. 현행 농업협동조합과 농업은행은 통합한다.
  나. 본 기구 통합시의 자산과 부채는 통합된 신기구가 인수한다.
  다. 본기구 통합시의 임원 및 직원은 농협·농은 통합처리위원회의 의견에 의하여 정리하며 해임 또는 신규발령토록 한다.
2. 요 령
  가. 농협·농은 통합처리위원회의 구성
    ①농림부장관을 위원장으로 하고 재무부차관을 부위원장으로 농협·농은 통합처리위원회를 구성한다.
    ②본위원회의 위원은 위원장과 부위원장이 필요하다고 인정하는 자를 임명 또는 위촉한다.
    ③본 위원회는 본 대강 방침에 입각하여 신기구 설립을 위한 특별법과 그 시행령을 입안하고 통합에 필요한 조치를 취한다.
  나. 신기구설립특별법 입법상의 고려할 사항
    ①목적은 농촌경제를 향상 발전케 하여 신용부문과 일반사업부문을 유기적으로 운영 되도록 강구한다.
    ②본 기구의 신용부문은 금융기관으로서의 역할을 담당케 하되 농어촌육성 발전 이외는 대상으로 할 수 없게 제한한다.
    ③본 기구의 기금은 출자금, 사업의 이익금, 적립금, 보조금 등으로 조성한다.
  다. 통합기관
    농협 및 농은 통합기관은 7월 말까지로 한다.

최고회의 의장으로부터 농협과 농은의 통합처리방침을 지시받은 농림당국은 농협과 농은을 통합하여 신기구를 만들기 위한 통합처리위원회를 구성하고 신기구설립을 위한 특별법의 입안과 통합에 필요한 여러 가지 조치를 취하게 되었다. 통합처리위원 선정과정은 당초 농림부로서는 농업분야 관계전무가로 구성할 참이었으나 재무부장관과의 합의과정에서 구성은 균형이 잡혔다. 통합처리위원의 명단은 다음과 같다.

위 원 장 : 장경순 (농 림 부 장 관)
부위원장 : 이한빈 (재 무 부 차 관)
위 원 : 신태환 (건설부장관 고문)
위 원 : 임지순 (농 협 중 앙 회 장)
위 원 : 박동규 (농업은행 총재)
위 원 : 최응상 (성균관대 교수)
위 원 : 김준보 (서울대농대 교수)
위 원 : 유창순 (한국은행 총재)
위 원 : 이정환 (재무부장관 고문)
위 원 : 박동묘 (서울대상대 교수)
위 원 : 박동섭 (재무부 이재국장)
위 원 : 김인권 (농림부 농정국장)

이리하여 통합처리위원회는 1961년 6월 19일 제1차로 소집되어 통합처리위원회의 규정을 결의하고 사무처리에 착수했다.

같은 해 7월 1일 제8차 회의를 가지기까지 농협 및 농은통합요강을 결의하고 계속하여 농업협동조합법시안과 동 시행령시안을 결의하는가 하면 기타 조치사항을 결정하여 7월 31일까지는 법안을 최고회의에 제출하기로 하였다.

통합처리위원회에서 결의한 통합요강의 내용을 간추려 보면,

○ 구농협법과 농은법을 폐지하여 새 농업협동조합법을 제정하고,
○ 농협과 농은의 2원적인 기구를 단일기구로 통합하고,
○ 운영관리면에서는 과거의 농협운영실정을 고려하여 잠정적인 조치로써 농촌개발을 위해 농협운영의 자율성을 지양하고,
○ 정부의 적극적인 참여와 상위기관의 능동적이고 적극적인 지도를 기하도록 하는 한편,

○ 신용부문과 사업부문의 회계를 뚜렷이 구분함으로써 금융의 자주성이 유지되도록 하였다.

그런데 이같은 통합요강이 작성될 때까지 아무리 군사혁명정부의 일처리가 일사천리라고 할지라도 논란이 일지 않을 수 없었다. 특히 위 3번째 대목은 농협이 협동조합이냐 농촌개발공사냐 하는 것이 쟁점이었고, 4번째 대목은 3번째 대목과 함께 농협운영의 자율성을 지양하고 관이 적극 간섭한다는 데서 반발이 없을 수 없었다. 회의에 참석하고 나온 김준보는 “이건 협동조합이 아니야. 위원들 일부는 협동조합이 무언지 잘 모르고 있어. 무책임한 발언을 마구 한단 말이야. 녹음기를 갖다 놓고 하나하나 녹음을 하라고 했지” 하였다. 그리고 당시의 회의장 분위기를 전해 들은 바에 의하면 농림부측에서 추천된 위원들은 협동조합원칙을 지켜야 한다고 주장하였으나 재무부측 추천위원 가운데 일부는 농협을 일종의 농촌개발기구로 간주하고 있었던 모양이었다. 그래서 “협동조합문제 더 잘 아는 사람 많이 있다”고 위원회위원 구성에 불만을 터트리는가 하면, 회의진행에 대해서는 “장관, 별 달고 있다고 세상일 마음대로 다 된다고 생각하나” 하였고, 회의결과에 대해서는 “역사의 심판을 받아야 한다”는 발언까지 있었다고 한다.

‘농협운영의 자율성지양’을 둘러싼 협동조합 이념에 관한 문제 이외에도 실무적으로는 농협이 농은을 흡수 통합해야 한다는 농림부 입장과 농협과 농은은 대등통합되어야 한다는 농은측 입장이 대립되기도 하였다. 당시 농협은 인적결합체로서 구성원이 있는 사단법인의 일종인데 농은은 자본결합체로서 구성원이 없는 주식회사 성격의 특수법인이었기 때문에 양자간의 평면통합은 사실상 곤란하였기 때문이다.

통합처리위원회는 처음 몇 차례는 농림부에서 열다가 그 다음부터는 농업은행운영위원회의실에서 열렸다. 7월 3일 신농협법안을 작성하여 최고회의에 제출, 신기구의 업무개시일을 8월 1일로 잡고 모든 일을 추진하였으나 본법과 시행령 이외에도 시행세칙, 각급조합의 정관에 등 심의는 물론, 통합 이후의 인사처리를 위한 정리요강의 심의 등 남은 일이 많은데다 이 작업이 많은 농민에게 미칠 영향이 지대하여 신중히 처리되지 않으면 안 되었다. 그리고 법의 심의와 제정의 절차로 보아 일단 법제국을 거쳐야 하고 국무회의의 의결, 최고회의 법사위원회, 재경위원회에 상정하여 신중한 심의검토가 필요하였으므로 추진상황이 당초계획보다 지연되었다.

그래서 1961년 7월 26일 최고회의 상임분과위원회를 거쳐 다음날 7월 27일

에야 최고회의 본회의에 상정되고 7월 29일에 신농업협동조합법이 법률 제 670호로 공포되었다.

종합농협의 발족

새로 발족하는 종합농협의 업무개시일은 당초 1961년 8월 1일로 잡았었다. 그런데 여러 가지 절차와 신중한 처리 등으로 예정일정은 좀 지연되었다. 정부는 8월 4일 종합농협의 중앙회장으로 현역군인 임지순을 임명했다. 일제 때 고등상업학교 출신으로 금융조합 이사를 역임한 경력을 가지고 있었으며 통합직전에는 구농협중앙회 이사장(회장)의 위치에 있었다. 8월 7일 제1차 운영위원회를 열어 중앙회 정관과 직제를 결의하고 임원진을 승인하였으며 동시에 간부직원의 인사발령도 끝냈다. 이제 종합농협발족의 준비태세가 완료된 셈이다.

8월 15일, 광복 16주년을 맞이하는 날을 기해 전에는 농은본점 강당이었고 지금은 종합농협중앙회 강당에서 역사적인 농협중앙회 창립기념식이 거행되었다. 그 날로 전국 140개 시군조합도 동시에 자체적으로 창립기념식을 가졌으며 구법에 의해 설립된 이동조합은 새 농협의 단위조합으로 새 출발하게 되었다.

통합 후 새로 발족하는 농협을 통합 이전의 농협과 구별하기 위해 통합 이전의 농협을 구농협, 통합 이후의 농협을 신농협이라고 부르는가 하면 구농협은 경제사업만 취급하였는데 신농협은 경제사업과 신용사업을 겸영하게 되었다고 해서 이를 종합농협 또는 다목적 농협이라 부르기도 한다. 그리고 통합 이후에는 구태여 구농협이라고 표현하지 않으면 농협 곧 신농협을 뜻한다.

농협은 농민조합원에게 봉사할 수 있는 체제정비의 일환으로 전국의 계통조직 개편에 착수했다. 서울에 중앙회를 두고 도지부 8개소, 군조합 140개소, 군조합지소 383개소, 특수조합 101개소 그리고 농협계통조직의 기반이요 기초인 이동조합 2만 1042개로 전국적인 조직망을 확보하게 되었다.

사업활동은 구매 · 판매 · 이용 등 경제사업과 지도사업 이외에도 각급 조합이 신용사업을 겸영할 수 있는 길이 트이게 되었다. 그런데 여기서 중요한 것은 지금부터는 신용사업과 경제사업이 상호 유기적으로 긴밀한 교섭을 가지면서 각 사업이 지니고 있는 장점은 조장하고 단점은 보완하게 되었다는 것과, 신용사업이 단순한 금융업무나 은행금융이 아니라 상호금융 또는 조합금융을

토대로 하여 전재되게끔 그 기본정신이 전환되었다는 데 있다. 우리 나라 금융 역사상 또는 우리 나라 협동조합 역사상 협동조합금융이 제도적으로 공인받게 되고 이를 담당할 공식 기구가 설립되었다는 것은 이것이 처음이다.

그러나 새 농협 발족 초기에는 특히 농협중앙회의 분위기가 자못 심각하고 불안하였다는 것은 숨길 수 없는 사실이었다. 현역군인이 회장으로 취임한 것도 그렇고, 구농협과 농은이 하나로 통합되었으니 구농협 출신 직원들은 통합을 환영하면서도 지난번과 같은 대량감원이 있지 않을까 염려하였다. 농은출신직원이 불안해 하는 것도 역시 마찬가지이었다. 너무도 갑자기 일어난 일이라 아닌 밤중에 홍두깨 격이었다. 며칠 사이에 은행간판을 협동조합간판으로 갈아붙인다니 믿어지지가 않았다.

구농협에서 농협으로 넘어온 직원들은 소위 인기투표를 통해 직급조정이 이루어졌다. 약 90%는 하향 조정되고 10%는 현직급을 유지할 수 있었다고 했다. 심지어는 과장이 서기로 강등하는 사례도 없지 않았다. 기구는 형식상 농협이 농은을 흡수한 셈이지만 인사와 업무는 사실상 농은이 농협을 흡수한 셈이 되었다. 그러나 구농협직원의 감원은 이번에는 없었다. 이 밖에 군인출신도, 정당에서 일하다 나온 사람과 함께 일정한 전형을 거치지 않고 상당수 신규농협 임직원으로 들어왔다.

이렇게 해서 한동안 농협은 전통도 없고 주인도 없는 기관이 되어 버렸다. 따지고 보면 주인은 농민조합원인데 이들은 안중에도 없고 갖가지 출신배경을 가진 객들만이 줄대기와 주도권 싸움을 벌이기도 했다.

통합 직후 중앙회 안에서 유행하던 낱말 가운데 하나는 소위 A. B. C. 이었다. 아아미가 진주하여 브리핑 받기를 좋아하므로 이방 저방에서는 밤을 새며 차트 만드는데 여념이 없었다는 뜻이다. 생소한 업무내용을 단시일 내에 파악하자니 그럴 수밖에 없었다.

초대 임지순 회장이 취임한 지 3개월 만에 물러나고 2대 회장으로 오덕준 장군이 예편되면서 1961년 11월 27일에 부임하여 1962년 7월 20일까지 재임하였다. 그리고 그 날짜로 교수출신 이정환 상임감사가 3대 회장으로 취임하였다.

종합농협의 정착

돌이켜보면 구농협의 경우도 그렇고, 종합농협의 경우도 그렇지만 '농협설

립'이 갖는 뉘앙스의 차이는 너무도 크다. 1957년 2월 1일에는 농협법이, 2월 2일에는 특수은행농은법이 각각 국회를 통과하였지만 2월 14일, 이승만 대통령의 「농협·농은법 공포에 담화」가 걸림돌이 되어 농협과 농은의 발족은 1년여를 기다려야만 했다. 더구나 농협은 1957년 2월 1일 법통과 후 농협중앙회 창립총회가 1958년 5월 7일에 있었는데 설립인가가 늦어져 중앙회 업무개시는 1958년 10월에 와서 있었다.

농협과 농은을 통합하여 새로 제정된 농업협동조합법은 1961년 7월 29일에 공포되었다. 그리고 당초의 업무개시 예정일은 그해 8월 1일로 잡았던 것이 좀 늦어져 8월 15일에야 종합농협이 발족하고 업무가 개시되었다. 법공포 후 약 보름 만이다. 구농협과는 대조적이다. 겉으로는 이 날로 새 농협이 설립되었다.

그런데 중앙회나 시군조합 등 연합조직은 구농협과 농은의 기존조직망과 시설 등을 이용할 수 있었기 때문에 종합농협발족과 함께 조직정비가 금방 실현될 수 있었다. 그러나 기초조직에 해당하는 단위조합의 조직은 어느 정도 농민의 자각과 조합참가위에서 이루어져야 했기 때문에 연합조직에 비해 그렇게 용이하지가 않았다. 1962년 말 현재 단위조합에 해당하는 이동조합수는 2만 1518개, 특수조합은 125개의 설립을 보았으며 전국 농가 중 222만 7000호를 조합원으로 가입시킬 수 있었다. 하지만 이들 조합원은 자의 반 타의 반으로 조합에 가입되었기 때문에 모두가 활성조합이거나 활성조합원이라고는 할 수 없었다. 간판뿐인 조합이 대다수이었고 수면조합원이 대부분이었다. 전국 방방곡곡에는 농업협동조합의 간판이 붙었으나 독립된 조합사무실을 갖지 못한 단위조합이 적지 않았고 임원진도 제대로 확보하지 못한 조합이 많았다. 더구나 사업활동이나 실적이 없었기 때문에 직원을 확보해야 할 이유가 없었으며 극히 일부 조합에서는 시범적으로 농사자금과 비료공급업무를 취급하고 있었다 하더라도 이 업무를 무급직원이 취급하기도 하였다.

바꾸어 말하면 조직이 제 기능을 수행하기 위해서는 일정수의 구성원이 조직의 목적을 이해하고 이 목적을 달성하기 위해 필요한 사업활동을 공동으로 벌이며 이사업활동과 업무를 효율적으로 능률적으로 수행하기 위해 조직구성원간에 권리·의무 등이 질서있게 행사되고 또 준수되어야 하는데 그러한 단계에까지는 이르지 못했다. 총회도, 감사도 심지어는 집행기관의 진용구성 및 업무수행마저도 궤도에 오르지 못하고 있었다.

각급조합의 사업활동도 구농협과 농은의 통합으로 이제는 ①생산 및 생활

지도사업 ②구매사업 ③판매사업 ④이용사업 ⑤공제사업 ⑥가공사업 등 이외에 ⑦신용사업까지 겸영하도록 법제면의 길이 열려 있는데도 불구하고 단위조합에서는 이러한 여러 가지 사업활동을 벌일 수 있는 경제적 기반이나 여건을 확보하지 못하고 있었다.

1개단위조합의 평균조합원수가 약 100명 정도에 불과하여 매우 영세한데다가 조합원 농가경제 역시 취약하였고 조합원의 조합의식 저조는 취약한 농가경제활동이나마 바로 조합사업이용으로 이어주지 못하고 있었다. 그러므로 조합사업경영이 부진할 수밖에 없었다. 요컨대 구농협과 농은의 통합으로 신용사업과 경제사업을 겸영할 수 있는 농협의 전국적 조직망을 형식상 정비해 놓았으나 내실을 기하지 않고서는 이것 또한 제 구실을 다할 수 없었다는 말이다.

각급농협 특히 단위조합이 제 기능을 어느 정도 발휘할 수 있게 된 것은 1970년대에 와서부터이다. 정부와 농협중앙회는 몇 차례에 걸쳐 이동조합의 합병계획을 수립·추진함으로써 이동조합수는 계속 줄어 1971년의 4512개가 1972년에는 1567개로 줄어들었다. 반면 1조합당 평균조합원수는 계속 늘어 그 해 약 1400명 정도가 되었다. 조합에 출자할 수 있는 투자가가 그만큼 증가하였고 조합의 각종사업 및 서비스를 이용할 수 있는 고객이 그만큼 증가하였다는 뜻이다.

조합원으로 하여금 조합에 더 적극적으로 참가할 수 있게 하고 조합의 각종 사업 및 서비스의 이용기회를 더 증대시키기 위해 농협중앙회는 1960년 말부터 1970년대 전반에 걸쳐 종전까지 군조합에서 취급해 왔던 농사자금 취급업무와 비료공급업무를 단위조합으로 이관토록 하였으며 단위조합으로 하여금 독자적으로 생활물자공급을 위한 연쇄점을 개설하고 상호금융을 개시하도록 지도와 지원을 아끼지 아니했다.

무엇보다도 단위조합이 협동조합으로서 제 기능을 발휘할 수 있도록 하는데 가장 크게 기여한 것은 정부의 이른바 중농정책이다. 혁명정부는 1960년대 초에 농촌고리채 정리사업에 착수하고 농촌경제향상을 위한 다각도의 농업개발사업과 미맥가격지지정책을 과감하게 추진하였다. 그리고 이것이 농가소득증대로 이어지고 조합원농민의 조합사업이용증가로 나타났다. 조합의 각종사업 및 서비스의 이용기회가 늘어난다는 것은 조합원의 조합출입 횟수가 늘어난다는 것을 의미하며 이를 통해 부지불식간에 조합의식이 형성되게 마련이다. 그리하여 1970년대 후반에 와서 비로소 단위농협도 협동조합다운 형

용과 내실을 겸비할 수 있게 되었다.

요컨대 구농협과 농은을 통합한 농협법은 1961년 7월 29일에 제정공포되고, 8월 15일을 기해 종합농협의 발족을 보았지만 농협의 기초이며 근간이라 할 수 있는 단위농협이 전국적으로 겨우 기능을 발휘할 수 있는 조직으로서 정비된 것은 1972년경부터이고, 개개조합이 어느 정도의 사업규모와 경영기반을 확보한 것은 1970년대 후반이라고 할 때 과연 종합농협의 실질적 설립시기를 언제로 잡아야 옳은 것인지 쉽게 판단이 서지 않는다.

더구나 구농협 설립을 놓고 선입법 후조직의 현실론과 선조직 후입법의 원칙론 사이에서 또는 협동조합 자연발생주의의 원칙론과 정부주도 계몽불가결의 현실론사이에서 주고받았던 논란을 이 자리에서 새삼 상기해 볼 때 현실론이 우선 협동조합을 설립해 놓고 명실공히 협동조합다운 협동조합이 될 때까지 기다리는 것이나 원칙론이 교육우선과 여건정비를 전재로 하여 협동조합의 자발적 조직을 기다리는 것 사이에는 오십보 백보라는 생각이 아니 들 수 없다.

시기상조론의 입장에 섰건, 하청세월론의 입장에 섰건 협동조합이 명실공히 제 모습을 갖추고 제 구실을 다 하려면 협동조합의 성립요건(즉 정신적 요건으로서의 협동정신과 조합의식, 경제적 요건으로서의 출자와 사업이용)이 외재적 요건과 함께 구비되어야 하며 그래야만 협동조합의 실질적 성립이 가능하다는 것을 시사해 주고 있다.

과연 종합농협의 진정한 또는 명실상부한 설립시기는 언제이고 설립요건은 무엇인가 하는 문제는 협동조합을 공부하는 사람으로서는 한번쯤 의문을 가져볼 만한 숙제임에 틀림없다.

농어촌고리채 정리

이 환 규*(전 농협대학 교수)

제1회 고리채정리의 재평가

'큰 성과 없었다'는 고리채정리

1960년대 초에 실시했던 농어촌 고리채정리에 관한 객관적 자료는 모두가 당초에 기대했던 만큼의 성과를 거두지 못하였다고 평가하고 있다. 그 당시 오랫동안 고리사채에 허덕이고 있던 농어촌 경제를 되살리기 위하여 실시한 고리채정리는 두 차례가 있었다.

첫 번째는 1960년 1월 20일, 23일에 농업은행 운영위원회에서 각각 통과되었던 「농업금융채권발행요강」과 「농어촌고리채정리자금융자요강」에 의하여 실시되었다. 두 번째는 1961년 5·16 직후 한 달도 채 안 되는 6월 10일에 공포된 「농어촌 고리채 정리법」에 의하여 실시되었다.

1960년 3월 15일 정·부통령 선거를 앞두고 실시했던 첫 번째 고리채 정리는 당초에 100억 환(10억 원)의 농업금융채권을 매 4분기마다 발행한다는 방침 아래 추진되었다. 그러나 농업금융채권발행에 의한 융자 실적은 1/4분기 중에 방출한 2억 5000만 원에 그치고 말았다. 그 때 50억 원 안팎으로 추정하고 있었던 고리채의 몸집에 비하면 5%에 지나지 않는 셈이었다.

이를 빗대어 그 때의 언론은 '그 2억 5000만 원은 고리채의 비중이 가장 많은 0.5정보 미만의 영세농을 100만 호로 보고, 1호당 250원에 불과한데, 이

* 농업은행 경북 달성지점 근무, 고리채정리 실무담당

융자금이 고리채를 정리할 수 있으리라고는 도저히 생각할 수 없다. 농민으로서는 없는 것보다 나을지 모르나 무슨 영문인지도 모르는 가랑비 정도의 희미한 역할밖에 못할 것이 분명하다'고 논평하고 있었다.[1] 그로부터 첫 번째 고리채 정리를 '가랑비'라고 부르게 되었으며, 한편에서는 자유당의 선거 자금이었다고 비아냥거리고 있었다.

그 가랑비에 이어 1961년 군사정부가 내걸었던 혁명 공약의 첫번 타자로서 벼락치기로 밀어붙였던 「농어촌고리채정리법」은 마치 '소나기'처럼 고리채의 뿌리를 도려낼 듯 강력하게 추진되었다. 그 뒤 40여년이 지난 오늘까지 고리채정리의 성과를 다루었던 역사자료로서 다음 5가지를 들 수 있다. 그 가운데 고리채의 신고·융자가 완료되었을 뿐, 본격적인 회수정리가 시작되는 초기의 중간 평가로서 주관적 색채를 지니고 있지만, 큰 성공으로 본다는 자료는 「한국군사혁명사」(한국군사혁명사 편찬위원회, 1963) 하나뿐이다. 그밖에 「한국농정 20년사」(농협중앙회, 1965), 「한국경제정책 30년사」(전국경제인연합회, 1975), 「한국자본주의 발달사」(김준보 지음, 일조각, 1977), 「한국농정40년사」(한국농촌경제연구원, 1987) 등은 별로 큰 성과를 거두지 못하였다고 치부하고 있다.

지금, 농어촌 고리채정리의 성과를 다시 검토하기 위해서는 '가랑비'로 끝날 수밖에 없었던 첫 번째 고리채 정리의 경위를 돌이켜본 다음, 두 번째 '소나기' 고리채 정리의 실체를 새롭게 씻어 볼 필요가 있다.

'파행농정'의 병폐와 농가부채의 누적

1948년 정부수립 이후, 농지개혁과 6·25 전쟁으로 시작되었던 1950년대는 정책 부재의 파행농정(跛行農政)으로 평가되고 있다. 특히 영세소농층을 불리하게 따돌렸던 토지수득세, 농지상환대의 양곡 수납, 정부 매상 등 저미가 정책의 추구가 농정의 기둥이었다. 게다가 원조물자의 도입에 따른 미국 잉여농산물의 널뛰기 도입이 겹치게 되었다. 1958년부터 선심을 썼던 미곡 담보융자까지도 영세소농의 경우 그림의 떡에 지나지 않는 형편이었다.

물론 그것들이 거시적으로 경제안정에 초점을 모을 수밖에 없었던 '재정안정계획'과 '인플레이션'의 방패로 이바지했다는 것을 부정할 수는 없다. 그러나 그 주름살은 농가경제를 파탄으로 몰아감으로써 마침내 농촌경제의 침체,

1) 동아일보, 1960년 3월 11일자.

입도선매의 성행, 절량농가의 확대, 농가부채의 누적으로 쌓이게 마련이었다.

여기에 1958년 8월 7일자 동아일보에 보도되었던 전형적인 농부 '김막동' 영감(당시 58세)의 사례를 간추려 보기로 한다.

…본적은 전라남도 담양군 대덕면 입석리였으나 워낙 메마르기 그지없는 천수답에만 목숨을 매달고 살아나가기에 싫증이 나서 토질이 비옥한 이웃 면인 창평면 삼천리를 찾아온 것은 지금으로부터 30년 전. 30년 전이라고 하면 왜정 치하이긴 하지만 그래도 비교적 평탄한 생활을 엮어 갈 수 있었던 시절. —중략—

… 그러니까 그가 그 고장으로 온 지 어언 10년이 지난 뒤에는 비록 보잘 것이 없을 망정 초가집과 자작(自作) 서 마지기(3두락=600평)의 농토를 마련할 수 있었다. 그들은 장가도 들어서 늙은 아버지와 아내 그리고 두 사내아이와 다섯 식구에 오붓한 살림이 시작되었던 때다. —중략—

… 어떻게 해서 소작도 서 마지기 부치게 되었다. 밭도 한두 마지기는 '갈림'(나누어 먹기)으로 빌려서 의복 걱정도 할 것이 없었다. 이제 남은 것은 자작논을 단 한두 마지기라도 더 가져볼 것인가 하는 이상을 달성하는 것이다. —중략—

… 민족해방, 정부수립과 더불어 토지개혁이 실시되었다. 토지개혁은 확실히 농민들에게 활로를 열어준 듯하였다. 막동 영감도 숙망이던 자기 논을 갖게 된 것이다. 전에는 한 마지기 한 가마씩 '곡수'(穀數)를 꼬박꼬박 내야만 했던 것을 '농지상환대'(農地償還代)라는 명목으로 한 가마 정도의 벼만 내면 그만이었다. 그런데 묘하게도 전과 같이 저축은 되지 않았지만 그래도 다소는 살기가 부드러워진 것만은 사실이었다. —중략—

… 그러던 중 6·25전쟁이 터졌다. 막동 영감네 살림이 근본적으로 뒤집힌 때는 바로 이 때부터였다. 산에 숨어 있다는 '괴뢰 패잔병'들을 토벌한다고 수많은 군인들이 하루가 멀다 하고 몰려들어서는 밥을 해 내라, 닭을 잡아 오라, 성화를 대기 일쑤였고, 그럴 때마다 적잖은 접대비용이 배당되곤 하였다. 몇 차례에 걸친 산손님(반란군)의 야습에 의한 식량의 약탈, 40여 종의 잡부금들 이런 것들이 한정된 경제를 결정적으로 파탄으로 끌어갔다. 시래기국을 먹고 누더기 옷을 입어도 지탱해 낼 도리가 없었다. 그때는 이미 큰아이가 초등학교 6학년을 졸업할 무렵이었고 작은아이는 3학년이 되었다.

… 엎친 데 겹쳐서 여섯 살짜리 계집아이 하나가 갑자기 한쪽 다리를 못 쓰게(소아마비) 되었다. 이로 인해 엄청나게 든 치료비, 막동 영감은 생각 끝에 간신히 자기 논이 된 서 마지기를 눈 딱 감고 팔았다. 이래서 손에 들어온 3만 원(30만 환)은 치료비로 다 들어가다시피 하였다. 두 아이의 학비는 치료비에 비하면 아무것도 아니었다. 그

래도 아이는 끝내 병신이 되고 말았다.

… 물가는 나날이 오르고 곡가는 떨어지고, 고무신 한 켤레에 30원(흑색 고무신) 내지 40원, 백색 고무신이면 보리 너 되(4승)는 팔아야 한다. 일년에 여섯 식구가 두 켤레씩만 신어도 약 4000원, 보리 너 말이 넘는다. 막동이네 보리수확은 두섬 반도 못된다. 초여름에 풋보리를 뜯어먹고 나면 7 8월이면 동이 난다. 이래서 보리때면 햇돈을 봄에는 보리 돈을 내다먹기 마련이다. 금년만 해도 보리수(보리 한 가마에 벼 한 가마를 갚는 것)로 내놓을 것이 석 섬(3石)이다. 수확은 잘 돼야 엿 섬(6石)이 될까 말까 하는 처지인데…

… 이렇게 말하는 막동 영감 집에는 보채귀(報債鬼)가 몰려 왔다. 두 해째 밀린 수리조합비(물세)가 두 섬 닷 말이다. 결국에 금년 벼농사는 '보리수' 벼와 물세(水稅)를 충당하면 그만이다. 가을에는 품팔이로 그럭저럭 먹고 산다 해도 겨울부터 보리때까지 살아나가려면 남은 논 서 마지기마저 팔아야 한다. 그러고 나면 어떻게 될지 막동 영감 자신도 모른다.

농업금융의 한계와 고리채의 텃밭

전통적으로 영세소농경제의 가난을 텃밭으로 하는 고리채의 특질은 단기·고금리·신용(노동담보)을 코뚜레로 농가경제를 좀먹는 존재임에 틀림이 없다. 당장 목숨을 부지함에 있어 빚을 얻어먹을 수밖에 없고, 빚을 갚기 위해 다시 빚을 질 수밖에 없는, '존명금융'(存命金融)의 속성은 스스로 고리채의 온상을 이룬다.

우선 먹어야 산다는 궁지에 몰려 있을 때 금리의 높낮이를 따질 겨를이 없을 뿐 아니라, '생산·소비 금융론'이 먹혀들 까닭이 없었다. 영세소농금융의 특성으로서, 자금규모의 영세성, 자금이용의 혼합성, 높은 위험부담, 자금 수요의 계절성, 신용금융, 저수익성 따위는 나타난 현상에 지나지 않는다.

그처럼 결과로 나타난 고리채의 현상을 놓고, 정부관료, 관련 금융기관 및 학계·연구기관의 주장은 한결같이 근대적 농업금융기관이 없기 때문이라는 것이었다. 마치 농협이나 농업은행이 설립되면 곧 농업자금의 공급이 늘고 농촌고리채는 스스로 퇴출된다는 논리가 거의 지배적이었다.

이 때, 원점으로 거슬러보면, 농지개혁과 농협조직을 동시에 추진시켰던 당초의 구상과는 달리 파행적 농지개혁을 실시함으로써 뒷전으로 밀려났던 농협문제가 도마 위에 올랐다. 그러나 농협법은 수많은 법안만 제기되었을 뿐, 갑자기 영농자금의 공급이 시급하다는 이유로, 1956년 5월 1일, 금융조합의

간판만 바꾸었던 일반은행법에 의한 (주)농업은행이 설립되었다.

그리고 1년 뒤에는 구(舊) 농협법이 제정되었다. 그 다음해인 1958년에 (주)농업은행은 특수은행법에 의한 특수농업은행으로 발전하게 되었다. 그럼에도 농민에게 직접 돌아가는, (주)농은에서 (특)농은으로 이어졌던 농업은행의 농사자금은 이른바 '막걸리 자금'에 지나지 않았으며, 고리채의 텃밭은 쉽게 줄어들지 않고 있었다.

도리어, 농업은행의 영농자금은 재정안정계획의 틀에 맞추어 연도말이면 자금회수를 강행하는 단기금융에 치중하게 되었다. 이같은 연도말 돈 끌어들이기는 농가의 궁박판매를 촉진함으로써 출하기의 쌀값 낮추기를 부채질할 뿐, 영농자금을 갚기 위해서 다시 고리채의 먹이사슬로 작동하였기 때문이다.

「농어촌고리채정리법안」의 원점

농가부채가 공식적으로 몸통을 드러낸 것은 1957년에 농림부에서 1956년 6월10일 현재 전 농가의 부채총액이 73억 5000만 원(735억 환)에 이른다는 조사결과가 나오면서부터였다. 한편 농업은행의 통계는 1956년 10월 말 현재 전국농가부채를 88억 6000만 원으로 추계하고 있었다. 그 가운데 금융기관 부채는 18.1%밖에 안되고 나머지 81.9%는 고리사채에 의존하고 있었다. 농림부가 추산한 농가부채 73억 5000만 원의 81.9%를 고리채로 본다면 약 60억원으로 추정되고 있었다.

여기에 1958년 5월로 예정된 제4대 민의원 총선을 앞두고 자유당은 농가부채정리를 「공약 3장」의 제1장으로 내세우게 되었다. 그리하여 1958년 1월 9일 「농어촌고리채정리방안」에 관하여 금융통화위원회의 자문을 얻어 정리방안을 검토하게 되었다. 이어서 1958년 10월 10일 「농어촌고리채정리법안」을 만들어 다시 금통위에 자문하여 답신을 받는 등, 꽤 구체적으로 추진되고 있었다.

이 때 전문 12조로 다듬어졌던 「농어촌고리채정리법안」의 골자를 보면 다음과 같다. ①월리 4%를 초과하는 농어민의 부채를 고리채로 규정한다. ②채무자는 1958년 12월 31일까지 채무정리 신청서를 농은에 제출하여야 하고, 농은에서는 그 채권·채무내용을 확인한다. ③고리채로 확인된 채권은 1959년 3월 31일까지 채권자 이름으로 1년 기한, 연리 12%의 정기예금증서를 발행함으로써 농은이 대위상환한다. ④농은은 대위상환에 있어 고리채에 관한

세금을 징수한다. ⑤채무자는 농은이 대위상환한 채무에 대하여 5년 연부채무로 대체하고, 제1회 상환기한은 1959년 12월 31일까지로 한다. ⑥부실신고 또는 공모한자는 부실신고에 해당하는 금액을 몰수하고 1년 이하의 징역에 처한다.

정부는 위와 같은 법안을 만들어 금융통화위원회(金融通貨委員會)에 자문하였던 바, 8개 항목의 답신을 받게 되었는데, 그 골자는 다음 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 동 법안에서 고리채의 한계를 월리 4% 이상으로 하는 것을 이식제한령(利息制限令)에 의하여 연리 20% 이상으로 수정할 것. 둘째, 채권자에게 발행하는 정기예금증서의 기한 1년을 2년 이상 할부상환으로 수정하는 것이 바람직하다는 것이었다.

당초, 정부는 그 법안을 금통위의 자문에 앞서 자유당과 관계부처 사이에 사전합의가 있었다고 하나 상환재원의 불확실, 정리방법의 강제성, 농은의 세금대리징수의 문제점 등, 여러 가지 모순을 갖고 있었다.

본래 이 법안은 자유당 당무회의에서 채택한 「농어촌고리채정리 및 방지요강」의 내용을 그대로 옮겨 놓은 것으로서, 재무부 자체가 실효 없는 공상론이라고 정면으로 반대하는 입장이었다. 즉 그 법안에 대한 재무부의 태도는 차라리 농촌에 수많은 토목공사를 일으켜 노임으로 살포하는 것이 오히려 고리사채정리에 효과적일 것이라고까지 비꼬았다고 한다. 그러나 그 뒤 자유당의 강요에 못 이겨 고개를 수그리고 있었다는 것이다.[2)]

그리하여 그 법안은 금통위의 답신만 받아둔 채 자유당의 선거공약도 실속 없는 말잔치로 이어졌을 뿐, 1959년까지 사장됨으로써 시안으로 끝나고 말았다. 그러나 그것이 1960년에 있었던 첫 번째 고리채정리의 원점이 되었으며, 다시 1961년 5・16 군사정부에 의한 「농어촌고리채정리법」의 밑그림이 되었다는 사실을 간과할 수는 없다.

요컨대 농어촌고리채정리 법안을 둘러싼 가장 큰 걸림돌은 「재정안정계획」의 틀 안에서 비인플레적인 방법을 전제로 하는 것이었다. 마치 침대의 크기에 몸통을 맞추어야 한다는 꼴이었다. 이같은 제약조건을 전제로 실천가능한 정리방안을 주무르고 있었던 재무부와 농림부의 틈질로 고리채의 몸집은 10억 원 안팎으로 줄어들게 되었다.

결국 농업은행이 10억 원의 농업금융채권 발행을 통하여 연차적으로 정리한다는 데까지 의견이 모아지게 되었다. 그러나 그것마저도 농업금융채권을 소화

2) 동아일보, 1958. 10. 16.

할 수 있는 재원의 뒤받침이 따르지 못하여 60년대로 떠밀릴 수밖에 없었다.

제1회 고리채 정리의 처음과 끝

드디어 1960년 3월 15일 정·부통령 선거를 앞두고, 오랫동안 논의만 거듭해오던 농어촌고리채정리는 갑자기 실시 단계에 접어들었다. 즉, 농업은행은 1960년 중에 10억 원의 농업금융채권을 발행하기 위한 채비를 서두르고 있었다.

먼저 1960년 1월 20일, 농업은행 운영위원회는 「농업금융채권 발행요강」을 통과시켰으며, 이어서 3일 뒤인 1월 23일 「농어촌고리채 정리자금 융자취급요강」이 통과되었다.

그리하여 1960년 1/4분기 중에 우선 2억 5000만 원의 농업금융채권을 발행하여 3월 15일까지 '고리채 정리자금'이라는 명목으로 돈주머니를 풀게 되었다. 이것이 바로 「제1회 고리채 정리」의 처음이자 끝이었다.

왜냐하면 1960년 1/4분기에 발행했던 2억 5000만 원의 농업금융채권 가운데 산업은행이 인수한 3000만 원이 소화되었을 뿐, 나머지 2억 2000만 원은 농업은행의 자기자금으로 대체 인수케 함으로써 겨우 3월 15일까지 방출할 수 있었던 까닭이다.

한편, 2/4분기 중에 방출할 예정이었던 고리채 정리자금은 그를 뒷받침할 만한 재원이 전혀 없어 더 이상 방출이 어렵게 됨으로써 농어촌 고리채 정리자금은 자취를 감추게 되었다.

결국 1960년 초에 실시하였던 「제1회 고리채정리」는 채권발행계획 10억 원의 25%, 고리채 추정액 60억 원의 4.2%, 1961년 제2회 고리채 판정액 29억 2700만 원의 8.5%에 지나지 않는 '가랑비'로 멈추고 말았다.

이어서 3·15 부정선거가 불심지가 되었던 4·19 의거, 제2공화국을 거쳐, 1961년 5·16 군사혁명을 맞이하면서, 다시 제2회 고리채 정리의 '소나기'를 퍼붓게 되었다. 여기에 제2회 고리채정리의 실체를 보기에 앞서 제1회 고리채 정리의 성과를 마무리하면 다음과 같다.

첫째, 1960년 제1회 고리채정리가 비록 보잘것없는 가랑비로 끝나고 말았지만, 그것이 제2회 고리채정리의 밑그림이 되었다.

둘째, 제1회 고리채정리의 '가랑비' 공들이기에서 불거졌던 재원확보와 고리채 정리자금 '대출금 회수'의 문제가 그대로 제2라운드에서 실현되어 많은 시행착오를 겪게 되었다.

셋째, 그 결과 큰 기대를 걸었던 제2라운드는 당초에 기대했던 성과를 올리지 못하고 정리기간을 연장하여 20년 동안 장기화됨으로써 고질 고리채로 둔갑하게 되었다.

1960년 농어촌고리채 정리자금 융자요강의 골자와 융자 실적을 보면 다음과 같다.

1) 자 원 : 제1회 농업금융채권자금, 10억 원을 자원으로 하여 1960년 중에 4반기별로 균등분할 책정한다.
2) 융자대상자 : 정착하여 영농하는 농어민으로서 고리채를 보유하고 있는 자.
3) 금 리 : 연 12%.
4) 1호당 대출 한도 : 1000원 이상 1만 원 이하.
5) 상환기간 : 3년 이내의 거치기간을 통산하여 10년 이내에서 결정한다.
6) 융자방식 : 연대보증인 3인 이상을 입보케하는 개인신용대출.

<표 1> 제1회 고리채 정리 자금 융자 실적

단위 : 백만 원

	건 수	융 자 액	(%)	1건당 금액(원)
3000원 미만	17,101	39.5	16.3	2,310
3000 5000원	23,293	94.9	39.1	4,074
0.5 1만 원	16,934	108.2	44.6	6,390
계	53,328	242.6	100.0	4,549

자료 : 농업은행, 「농업연감」, 1960.
주 : 건수는 동아일보(1960년 10월 22일) 참조.

제2회 고리채 정리의 실체

준비된 고리채 정리의 골자

1961년은 농촌경제의 암적 요소였던 고리채의 종양을 도려내는 큰 전기를 맞이하는 해로 기록되고 있다.

5·16 군사혁명 뒤 열흘 만인 5월 25일 국가재건최고회의는 「농어촌고리채정리령」을 발표하였다. 그 보름 뒤인 6월 10일에는 「농어촌고리채정리법」을 공포하였다. 잇따라 7월 21일에는 「농어촌고리채정리법 시행령」을 공포, 8월 5일부터 고리채의 신고·판정·융자의 실무에 착수하게 되었다.

1960년의 제1회 고리채정리가 무려 3년간의 논의를 거듭하였음에 반하여, 제2회 고리채정리는 채 3개월도 안 되는 사이에 그야말로 전격적으로 추진되었다.

농어촌 고리채 정리령

(최고회의 발표)(1961. 5. 25.)

농어촌 고리채를 정리하기 위하여 1961년 5월 25일 정오를 기하여 다음과 같이 시행한다.

1. 농어부를 채무자로 하는 연이율 2할을 초과하는 채권, 채무(현금 및 현물)를 농어촌 고리채로 규정하고 본령에 의하여 정리한다.
2. 농어촌 고리채 채권자의 채권행사는 이를 일단 정지하고 반제기한은 세칙에 명시한다.
3. 농어촌 고리채의 채권채무자는 관계기관에 이를 신고하여야 한다.
4. 전항의 신고를 하지 아니한 채권자의 채무변제청구권은 신고하지 아니한 채권액의 한도까지 이를 소멸한 것으로 간주한다.
5. 신고된 농어촌 고리채에 대하여는 이를 심사하고 전 1항에 의한 농어촌 고리채로 확정된 금액에 대하여는 정부보증융자금으로 채무자 부담원칙하에 이를 연차적으로 변제정리토록 한다.
6. 본령에 위반하는 자는 엄벌에 처한다.

이같은 전격조치는 ‘절망과 기아선상에 허덕이는 민생고를 시급히 해결하고 국가자주경제재건에 총력을 경주한다’는 혁명공약 4항의 첫 번째 과제로서 군사정부만의 강력한 추진력의 발휘였다고 볼 수도 있다.

그러나 그 배경에는 비록 가랑비였을 망정, 반면스승(反面教師)으로서 1960년, 제1회 고리채정리에 따른 「농업금융채권 발행요강」 및 「농어촌고리채정리자금융자 취급요강」이 깔려 있었다.

맨 처음에 나왔던 제2회 고리채정리법의 골자는, 첫째 농업은행의 「채권발행 및 정리자금 융자취급요강」을 넘어 정리법에 근거를 둠으로써 강력한 의지가 넘쳐 있었다. 따라서 시·읍·면·이·동에 고리채정리위원회를 설치하여 고리채 신고, 조정, 판정 업무를 행정기관이 전담하고, 부실신고, 확인 등 법을 어길 경우 처벌을 받는다는 강행규정이 다를 뿐, 농업금융채권 발행 및

정리자금 융자취급방식은 「제1회 고리채 정리 요강」과 크게 달랐다고 말할 수 없다.

다만, 신고 · 조정 · 판정 · 융자가 끝나는 12월 말까지 6개월 사이에 5차례의 법을 개정하는 등 수많은 시행착오를 거치면서 주로 채권자의 신고를 촉진하고자, 농업금융채권의 금리를 연리 12%에서 20%로 올리고, 상환기간을 7년에서 5년으로 단축하였다는 것을 들 수 있다.

결국, 제2회 고리채정리는 제1회 고리채정리 부진의 필연적 결과였으며, 준비된 고리채정리의 실시 단계였다고 말할 수 있다. 여기에 제2회 고리채정리의 실체를 보기에 앞서 「농어촌고리채정리법」의 골자와 실무를 담당하였던 농협중앙회의 「농어촌고리채정리자금융자요강」을 간추리면, ①고리채의 신고 및 판정 ②농업금융채권의 발행 및 상환 ③고리채 정리자금의 융자 및 회수 ④취급수수료 및 금리차액 보상으로 나눠 볼 수 있다.

(1) 고리채의 신고 및 판정

①1961년 5월 25일(정오) 이전에 농어민이 빌려쓴 연리 20% 이상의 모든 부채(현물 포함)를 고리채로 규정한다.
②채무자 1세대마다 1만 5000원을 초과하지 않는 한도 내에서 채권자와 채무자 쌍방이 채무자가 거주하고 있는 ‘정리위원회’에 신고하였을 때는 즉시 판정한다.
③단, 채권자 일방만이 신고하였을 때에는 신고 기간이 경과한 뒤에 판정하고, 채무자 일방만이 신고하였을 때에는 판정하지 않는다.
④정리 위원회는 고리채 판정 사항을 농업은행(농협)에 통보한다.

(2) 농업금융채권의 발행 및 상환

①농협중앙회는 정리위원회로부터 판정사항의 통지를 받으면, 채무자가 제출하는 차용증서를 접수한 날로부터 20일 이내에 채권자에게 농업금융채권을 발행한다.
②농협중앙회가 채권자에게 발행하는 농업금융채권의 이율은 연리 20%로 한다.
③농업금융채권의 원금상환은 1963년부터 4회로 나누어 매년 11월 24일까지 균등상환한다. 단, 최종 상환일은 1966년 5월 24일로 한다. 다만, 액면 1000원 이하는 1년 내에 상환한다.

④농업금융채권의 원금에 대한 이자는 1962년부터 5회로 나누어 매년 원금상환 때마다 지급한다. 다만, 1962년도에 있어서는 1961년 5월 25일부터 1962년 11월 25일까지의 이자를 지급한다.

(3) 고리채 정리 자금의 융자 및 상환 (회수)

①채무자는 고리채 정리위원회의 판정에 따라 농협중앙회가 채권자에게 대위변제(代位辨濟)한 농업금융채권 액면금액의 차용증서를 제출한다.
②융자금의 원리금상환은 1962년부터 5회로 나누어 매년 11월 24일까지 균등상환한다. 단, 융자금의 최종상환기일은 1966년 5월 24일까지로 한다.
③원금에 대한 이자는 연 12%로 한다. 융자방식은 이동(里洞)조합장을 입보(立保)케 한다.

(4) 취급 수수료 및 금리 차액 보상

①농업금융채권 이율, 연 20%와 융자금 이율, 연 12%와의 차액 8% 해당액과 농협취급 수수료를 정부가 매 연도의 예산에 계상하여 부담한다.
②농협의 취급수수료는 융자금액의 연 3%로 하고 필요에 따라 그 일부를 전수(前受)할 수 있다.
③매 연도의 농업금융채권 상환액과 채무자로부터 회수한 자금에 부족이 생길 때에는 그 부족액을 정부로부터 무이자로 대하(貸下)받을 수 있다.

요컨대 고리채 정리의 실무요령은, 첫째 정리 위원회의 직무인 고리채 신고·심사·판정, 둘째 농업협동조합이 담당하였던 농업금융채권 발행 및 상환, 셋째 고리채 정리자금의 융자 및 회수로 나누어 볼 수 있다. 그 가운데 첫째의 신고·판정 둘째의 채권 발행·상환은 사무적인 정리 절차였으며, 셋째의 농협이 대위변제한 융자금을 채무자로부터 기한 내에 회수하는 일이 고리채 정리의 실체였다.

거품 신고와 반쪽 융자

(1) 고리채신고기간 내 신고는 저조

1961년 7월 12일, 농어촌 고리채 정리법 시행령을 공포함으로써 8월 5일부터 8월 24일까지 고리채 신고가 시작되었다. 그러나 신고 마감일인 8월 24일

까지의 신고 실적은 40%인 19억 2000만 원에 불과했다.[3)]

여기에 정부는 신고를 촉진하기 위하여 농업금융채권 및 융자금의 상환기간을 당초 7년에서 5년으로 단축 (액면 1000원 이내의 채권은 1년 내 상환)하고, 변제청구권이 소멸된 채권의 변제 제공에 관한 처벌 규정을 신설하는 법을 개정하는 동시에, 신고 기간을 9월 24일까지 한달 동안 더 연장하였다.

그리하여 최종 신고 마감일인 9월 24일까지 117만 671건, 48억 600만 원의 신고 실적을 올림으로써 초기의 고리채 신고는 어느 정도 성공을 거둔 셈이었다. 당시 농림부에서는 고리채를 약 45억 원으로 예상하고 있었다고 한다.

(2) 융자액은 신고액의 51.9%

고리채로 신고된 48억 600만 원에 대한 판정액은 60.9%인 29억 2700만 원으로 밝혀졌다. 그 가운데 미융자액을 뺀 실제로 정리된 판정액에 대한 융자금은 85.2%인 24억 9340만 원이었다.[4)]

그러나 고리채 신고액에 대한 융자금은 51.9%로서 정리한도(1만 5000원) 초과, 중복 신고, 채무자 일방신고, 허위신고 등 부실신고가 거의 절반에 이르고 있었다. 결국 거품 신고에 반쪽 융자였다고 말할 수 있다.

(3) 고리대금업자는 41.5%(상호금융이 50.6%)

당시 차입처별 고리채의 성격은 고리대금업자로부터의 차입이 41.5%, 농촌사회 내부의 상호금융이라고 볼 수 있는 일반 개인이 33.1%, 계(稧)가 17.5%로서 이들 3가지가 고리채의 주된 중앙금고(中央金庫)였다는 것을 말해 주고 있다.[5)]

그 밖에 머슴살이돈 5.2%, 군경유족연금 1.3%, 종친상호간의 거래 1.1%, 공무원 0.1%, 기타 0.2%로서 비중은 매우 적지만 농어촌 고리사채의 다양성을 엿볼 수 있다.

앞에서 본 바와 같이 고리채 판정액 29억 2700만 원 가운데 14.8%인 4억 3400만 원은 융자되지 않은 미정리로 남아 있었다. 그 내용을 보면, 장기 출타(이사)가 35.6%, 판정오류 24.3%, 융자거부 21.0%, 행방불명 6.7%, 당사자간 해결 5.5%, 사망 3.6%, 복역・복무(刑・軍) 1.9%로서 이들이 98.6%를 차

3) 동아일보, 1961년 8월 16일, 25일자.
4) 농협중앙회 「농업연감」, 1962년. (P. I 166).
5) 농협중앙회 「농업연감」, 1962년. (P. III 182).

지한다.

이 가운데 판정오류 1억 원을 제외한 3억 2800만 원은 대위변제되지 못한 고리사채의 회수불능채권으로 고리채 금융의 손실 위험 부담률은 11.2% 정도로 추정되고 있었다.

(4) 기한 내 회수 가능액 38.7%

1961년 12월 31일 총 융자액 24억 9340만 원 가운데 최종 상환일인 1966년 5월 24일까지의 회수가능액은 38.7%인 9억 6460만 원으로 예상되었다. 그리고 기한 내 회수불능액, 즉 기한연장 회수가능액 9억 2240만 원(37%)을 뺀 전액 회수불능액은 24.3%인 6억 630만 원으로 추정되고 있었다.

한편, 그 전액회수 불능액을 융자금액별로 나누어 보면, 1000원 미만이 21.8%인 2410만 원(전액 회수불능액 6억 630만 원의 4%), 1000원에서 5000원 사이가 22.1%인 1억 7480만 원(회수불능액의 28.8%), 6000원에서 1만 원 사이가 25.2%인 1억 6980만 원(회수불능액의 28%), 1만 1000원에서 1억 5000만 원 사이가 25.5%인 1억 2180만 원(회수불능액의 20.1%), 1억 5000만 원 초과가 26.2%인 1억 1580만 원(회수불능액의 19.1%)으로서 가장 많은 비중을 차지하고 있었다.

고리채정리의 장기 고질화

(1) 채권 상환액과 융자금 회수의 엇갈림

고리채 정리의 실무는 첫째, 연이율 20%를 초과하는 고리채를 빠짐없이 밝혀 내는 고리채 신고·판정·융자에 관한 업무 둘째, 농협이 대위변제한 융자금을 회수하고 채권자에게 발행한 농업금융채권을 상환하는 업무의 2단계로 나누어 볼 수 있다.

첫째 단계의 신고·판정·융자 업무는 초기 채권·채무 쌍방의 인식 부족에 따른 신고의 망설임, 차용증서의 보증인 세우기 등의 걸림돌이 있었다. 여기에 신고 촉진을 위한 두 차례의 법 개정과 신고 기간을 연장함으로써 비교적 순조롭게 추진되었다. 그러나 진짜의 고리채 정리는 신고·판정·융자 이후 1962년부터 1966년 5월 24일까지 농협이 대위변제하였던 융자금을 계획대로 회수하는 데 있었다.

제2회 고리채 정리의 구체적인 목표는 1962년부터 1966년까지 원금 26억

6300만 원에 연이율 12%에 해당하는 이자 10억 8600만 원을 더한 37억 4900만 원의 원리금을 계획대로 거둬들이는 것이었다<표 2>. 즉, 5년 균등분할 상환하는 것이므로 연간 원금 5억 3300만 원, 이자 2억 1700만 원을 더한 7억 5000만 원을 회수 목표로 하고 있었다.

한편, 같은 기간 동안에 채무자로부터 회수된 자금으로 농협이 채권자에게 발행한 농업금융채권(1년 거치 4년 균등 상환)의 원금 26억 6300만 원, 연이율 20%에 해당하는 이자 16억 7000만 원을 더한 원리금 합계 43억 3300만 원을 상환하도록 되어 있었다. 다만, 액면 1000원 이하의 농업금융채권 원금 1억 1100만 원, 이자 2200만 원을 더한 1억 3300만 원은 1962년에 상환하게 되어 있었다.

<표 2> 제2회 고리채 정리의 목표(기대성과)

단위 : 백만 원

	농업금융채권(A)			융자금(대위변제)(B)			(A-B)
	원 금	이 자	계	원 금	이 자	계	
1961	-	-	(2,663)	-	-	(2,663)	
1962	111	22	133	533	217	750	- 617
1963	638	412	1,050	533	217	750	300
1964	638	412	1,050	533	217	750	300
1965	638	412	1,050	533	217	750	300
1966	638	412	1,050	531	217	749	301
계	2,663	1,670	4,333	2,663	1,086	3,749	584

자료 : 농협중앙회 「농업연감」, 1962. P, (Ⅰ 165 169) 참조
주 : 제2회 고리채융자액은, 1961년 12월 31일 현재, 24억 9300만 원으로 집계되어 있으나, 1962년 중에도 추가 융자분이 계상되어 있지 않았기 때문에 1700만 원의 차이가 있다.

1961년 12월 31일 현재 농협이 채권자에게 발행한 농업금융채권 원리금은 43억 3300만 원이었다. 따라서 당초 계획대로 1962년부터 1966년 5월 24일까지 농협이 대위변제한 융자금 원리금 37억 4900만 원을 계획 목표대로 회수하였다면, 고리채는 일단 정리되는 셈이었다. 그 결과 채무자로서는 8%의 이자 차액 5억 8400만 원(1세대당 853원)의 이자 감면 혜택이 돌아가게 되어 있었다.

그러나 고리채 정리의 타작 마당은 처음부터 크게 엇갈리기 시작했다.

즉, 제2회 고리채 법정기간(1961 1966) 중 융자금 회수 상환을 보면, 그 첫 번째 해인, 1962년도 융자금 회수 계획에 대한 실적은 4.9%인 2600만 원에

지나지 않았다.

그리고 최종 마감 연도인 1966년 말까지의 농업금융채권 상환액은 84.5%인 22억 5000만 원이었다. 그에 반하여 그 상환 자원이 되는 융자금의 회수 실적은 30.0%인 8억 원에 머물러 있었다<표 3>.

<표 3> 고리채 법정기간 중 정리(상환·회수) 상황

단위 : 백만 원

	농 업 금 융 채 권				융 자 금 회 수			
	원금(A)	상환(B)	잔 액	A/B(%)	원금(A)	회수(B)	잔 액	A/B(%)
1961	-	-	(2,663)		-	-	(2,663)	
1962	111	29	82	26.1	533	26	507	4.9
1963	638	550	88	86.2	533	162	371	30.4
1964	638	466	172	73.0	533	178	355	33.4
1965	638	772	- 134	121.0	533	256	277	48.0
1966	638	433	205	67.9	531	178	353	33.5
(계)	2,663	2,250	413	84.5	2,663	800	1,863	30.0

자료 : 농협중앙회 「농업연감」, 1962 1967.
주 : 농업금융채권상환과 융자금회수 실적은 '시·군 농협 및 중앙회 자원별 차 입금' 중 농업금융채권과 자원별 융자상황 중 부채정리자금 잔액을 기준으로 산정한 것임.

(2) 융자금 회수 부진과 상환 자원의 부족

농협법 제156조(농업금융채권 발행)에 의하면 농협중앙회는 불입출자금의 20배를 초과하여 발행할 수 없도록 규정되어 있다. 즉, 1961년 말 현재 농협중앙회의 총 출자액은 3043만 원이었으며, 불입출자금은 3011만 원이었다. 따라서 그 20배인 6억 2200만 원을 초과할 수 없었다. 그러나 고리채 정리법에 의하여 발행된 농업금융채권은 발행한도를 초과하여 제1회 및 제2회 농업금융채권을 발행하고 있었다.

제1회 농업금융채권은 1960년도에 농업은행이 발행했던 것으로서 공무원연금특별회계와 산업은행에서 인수한 자원으로 2억 5000만 원이 발행되었다. 그리고 제2회 농업금융채권은 1961년에 고리채 정리법에 의하여 고리채로 판정된 26억 5255만 원이 발행되었다.

한편, 제2회 농업금융채권 중 액면 1000원 이하는 1년 내에 상환하게 되어 있었으므로 1962년 중에 2억 1751만 원이 상환되었다. 따라서 1962년 말 현재 농업금융채권 발행액은 제1회 발행분이 2억 5000만 원, 제2회 발행분이

24억 3554만 원, 합계 26억 8554만 원이었다.

그에 반하여 1962년부터 제2회 고리채 정리의 실제 회수정리에 들어갔던 고리채 정리 융자금의 회수는 계획목표 6억 400만 원의 22%에 해당하는 1억 3400만 원에 지나지 않았다. 이처럼 회수실적이 부진한 까닭은 그 해에 한수해(旱水害)가 겹쳐 채무자 농민들의 농가 수입이 크게 줄어들었기 때문이었다.

1963년부터는 채권자에게 발행한 농업금융채권의 1년 거치 4년 균분 상환이 본격적으로 시작되는 첫 번째 상환연도였다. 1963년에 실제로 상환된 농업금융채권의 상환액은 5억 5600만 원이었다. 그런데 그 상환 자원이 되는 고리채 정리 융자금의 회수는 1억 6800만 원으로서 3억 8800만 원의 자금 부족이 나타나고 있었다.

즉, 1963년에 발행된 농업금융채권은 600만원이 발행되었으며, 5억 5600만 원을 상환함으로써 1963년 말 현재 농업금융채권은 제1회, 제2회분을 합쳐 21억 3600만 원이었다.

한편, 고리채 정리의 융자금은 600만 원이 대출되고 1억 6800만 원을 회수하였다. 1963년 말 현재 제1회, 제2회분을 합한 융자금의 합계는 25억 2700만 원으로서 1962년 대비 1억 6200만 원이 줄어들었다.

(3) 농업금융채권의 유통확대와 「자금회수센터」설치

1961년 6월 10일 「고리채정리법」이 공포된 뒤 3차에 걸쳐 법을 개정하면서 강력하게 추진해 왔다. 그런데 1964년에 와서 융자금 회수 부진으로 18억 700만 원의 상환 자원이 모자라게 되었다.

따라서 1964년 12월 31일에는 다시 네 번째 법을 개정(1676호)함으로써 농업 금융채권의 유통력을 부여하게 되었다.

본래 채권자에게 지급할 농업금융채권의 상환자원은 어디까지나 채무자로부터 농협이 대위변제한 고리채 정리융자금을 회수함으로써 원금 상환이 맞아떨어지도록 되어 있었다. 다만 8%의 이자 차액 5억 8400만 원을 이차보상으로 충당하고, 자금회수 부진으로 상환자원이 모자랄 경우 정부로부터 무이자대하(無利子貸下)로 메우게 되어 있었다.

그런데 앞에서 지적한 바와 같이 채무자로부터의 회수가 매우 부진할 뿐 아니라, 정부로부터의 대하 조치도 정부 재정 형편상 무척 어려운 실정이었다. 결국 1964년에 이르러 채권자에 대한 채권상환은 거의 중단하는 사태가 벌어지게 되었다.

1964년 11월 24일 현재, 채무자에게 주어야 할 농업금융채권 상환액은 32억 2400만 원에 달하고 있었다. 그에 반하여 그 채권 상환자원은 1964년 12월 31일 현재 융자금 회수액 7억 1800만 원, 정부의 이차보상액 5억 2100만 원, 정부의 무이자대하금이 1억 7800만 원으로 총 상환자원액은 14억 1700만 원에 불과했다. 결국 18억 700만 원의 상환 자원이 모자라게 되었다<표 4>.

<표 4> 1964년 농금채 상환자원 부족 내역

단위 : 백만 원

상 환 자 원	금 액	비 고
농업금융채권 요상환액 (A)	3,224	
융자금 회수액(64년 말) (B)	718	
정부/ 이차 보상액 (C)	521	
정부/ 무이자 대하금 (D)	178	
총 상환자원 부족액 (E)	△1,807	E=A-(B+C+D)

자료 : 농협중앙회 「농업연감」, 1965.

이같은 위기를 극복하기 위하여 농업금융채권에 일정한 유통력을 허용하는 제4차의 법개정을 공포하게 되었다. 그 골자는 채권자가 소유하고 있는 농업금융채권은, 첫째 정부 소유주식의 매각대금 납부, 둘째 국유 또는 귀속재산의 매각대금 납부, 셋째 농협에 대한 채무변제를 할 경우에 한하여 지불수단으로 쓰여진 농업금융채권 해당액은 정부가 농협중앙회에 무이자대하금으로 간주한다는 것이었다.

그리고 농협중앙회는 '자금회수센터'를 설치하여 특히 고리채 정리 융자금 회수에 힘을 기울였다. 그럼에도 불구하고 농업금융채권의 재빠른 상환에 비하여 자금회수는 거북걸음을 지속하고 있었다.

즉 1965년 말 현재 농협중앙회가 상환해야 할 농업금융채권 총액은, 원금이 26억 6300만 원, 이자가 16억 7000만 원, 합계 43억 3300만 원이었다. 그에 대하여 실제로 상환된 농업금융채권액은 74.4%에 해당하는 32억 2700만 원(원금 19억 4900만 원, 이자 11억 600만 원)에 이르고 있었다.

결국, 나머지 25.6%에 해당하는 11억 600만 원(원금 7억 1400만 원, 이자 3억 9200만 원)은 상환자원이 모자라 상환되지 못하고 있었다.

그 원인은 더 말할 것도 없이 채무자의 상환능력 부족과 채권보전책이 없

어 매우 부진할 뿐만 아니라, 정부의 재정형편상 재정자금의 차입이 제한을 받고 있었기 때문이었다.

따라서 농업금융채권 상환자원은 1965년말 현재, 총 채권상환액 32억 2700만 원 가운데, 고리채정리 융자금 회수가 10억 7000만 원, 정부로부터의 이차보상금이 5억 6100만 원, 정부 무이자대하금 1억 7800만 원, 나머지 농협자체자금 입체금이 4억 1800만 원에 이르고 있었다.

(4) 고리채 정리의 '패러독스'

1966년은 제2회 고리채 정리의 법정 마감연도였다. 당초의 계획대로 진행되었다면 1966년 5월 24일에 줄 것 주고, 받을 것 받아서 5년 동안에 걸친 고리채 정리가 완결되어야만 하는 마지막 해였다.

그러나 1966년 말 현재의 실적에 의하면 채권자에게 대신 갚아 준 돈은 84.5%(원금 22억 5000만 원), 채무자로부터 받아들여야 할 돈은 30.0%인 8억 원에 머물러 있었다.

이거야말로 앉아서 내주고 손발이 닳도록 돌아다녀도 세 사람의 채무자 가운데 한 사람밖에 받아내지 못하는 꼴이었다. 언뜻 보면 채무자쪽이 이득을 보고 있는 것처럼 보이지만, 아무리 따져 보아도 채권자의 빚만 부지런히 갚아 줌으로써 결론은 채권자를 위한 고리채 정리가 되어 버린 셈이었다.

이같은 제2회 고리채 정리의 '패러독스'를 체감할 수 있었던 사람은 무전유죄(無錢有罪)로 입 두고 말도 못한 채 농협 일꾼들의 등살에 애간장만 태웠던 채무자 영세소농들임에 틀림이 없었다.

당시 그러한 고리채 정리의 '아이러니'를 알았는지 몰랐는지 확인할 수는 없었다. 다만 농협중앙회 「농업연감」(1967, p. 234)은 '농업금융채권의 상환액 5억 8700만 원'이라고 얼버무리고 있었다. 그 해설을 그대로 옮겨 보기로 하자.

즉, "농어촌 고리채 정리사업에 있어서는 연도 중(1966년) 농업 금융채권의 요상환액 11억 600만 원(원리금)에 대하여 채권상환 실적은 원금이 3억 9100만 원, 이자가 1억 9600만 원, 합계 5억 8700만 원에 달하고 있는데, 동 상환액 중에서 현금 상환액이 500만 원이고, 농어촌 고리채정리법 제12조 2항에 의한 상환액이 5억 8200만 원이다. 위의 법 제12조 2항은, 정부 소유주식 매각대금, 국유재산 또는 귀속재산 매각대금, 농협채무변제 등의 지불수단으로 쓰이는 경우를 뜻한다.

한편 동 채권의 상환 자원을 보면 고리채 정리자금의 회수액이 2억 6900만

원(원금 1억 5700만 원, 이자 1억 1200만 원), 농업금융채권의 상환을 위해 정부로부터 무이자로 대하 받은 금액이 12억 원이며, 이 밖에 농협중앙회가 농업금융채권의 상환을 위하여 입체한 금액은 1966년 말 현재 5억 4800만 원에 달하고 있다"고 얼렁뚱땅 넘겨 버리고 있었다.

빚잔치로 치닫던 고리채 정리

(1) 고리채 정리 자금의 고질화

제2회 고리채 정리의 메인 이벤트였던 1962년부터 1966년까지가 전반전이었다면, 1967년부터 1971년까지의 5년 동안은 후반전이었다고 말할 수 있다.

후반전의 첫번째 해인 1967년도에도 전반전의 패턴과 마찬가지로 농업금융채권의 상환율은 95.2%의 선전을 거듭하고 있었다. 그에 반하여 고리채 정리 자금의 회수·정리 상황은 고전을 면치 못하였다.

즉 채권자에게 발행한 농업금융채권의 원리금 합계는 1967년 말 현재 43억 3300만 원에 이르고 있었다. 그에 대하여 농협중앙회가 상환한 농업금융채권의 상환실적은, 원금이 25억 4500만 원, 이자가 15억 8000만 원, 합계 41억 2500만 원으로 95.2%의 좋은 실적을 보이고 있었다.

그에 반하여 채무자로부터 회수할 고리채 정리자금의 회수·정리는 회수해야 할 대출금이 37억 5000만 원인데, 이 가운데 1967년 말까지 회수된 것이 15억 4600만 원(41.2%)으로, 절반에도 크게 못 미치는 상태에서 맴돌고 있었다.

이에 대하여 회수정리의 총대를 메고 있는 농협에서는 한사코 채무자의 상환능력 부족, 채권보전의 불비, 차주 및 보증인의 사망, 행방불명 등을 회수부진의 주된 원인으로 내세우고 있었다.

그러나 그같은 회수 부진의 원인은 고리채뿐 아니라, 다른 어떤 대출금의 경우도 빚어지는 현상으로서 처음부터 충분히 예상되었던 요인들이었다. 한마디로 고리채 정리 융자금의 특질인 고질적 악성 병폐가 그대로 도지고 있었던 것이다.

여기에 고리채 정리가 일반의 대출금과 다른 특징인 즉, 회수를 통한 상환자원은 들어오지 않는데도 농업금융채권은 어김없이 상환하지 않으면 안 되는 일방적인 게임이었다는 점을 잊어서는 안 된다. 게다가 법으로 규정된 정부로부터의 무이자대하 조치가 살아 있는데도 정부의 농업재정 형편 때문에

제때에 뒷받쳐 주지 못하는 상황이었다.

결국 1967년 말 현재 고리채 정리의 상환자원은 융자금 회수액이 15억 4600만 원, 정부로부터의 이차 보상금이 5억 4800만 원, 무이자대하금이 13억 7800만 원, 나머지가 농협자체자금에 의한 입체금이 6억 5300만 원에 이르게 되었다.

한편 정부의 대하금은 이자가 없다는 소프트 머니(soft money)일 뿐, 농협이 정부에 대하여 갚아 주어야 할 돈이라는 점에 특히 유의할 필요가 있다. 따라서 고리채 정리를 효과적으로 완결하기 위한 보완조치가 시급히 요구되고 있었다.

첫째, 차주 및 보증인의 사망, 행방불명 등 회수가 불가능한 융자금에 대하여는 정부의 채무 보상이 이루어져야 한다는 것.

둘째, 농업금융채권의 상환을 위한 농협자체자금으로 조달된 입체액은 정부대하금으로 자원을 대체되어야 할 뿐 아니라,

셋째, 농협의 입체액은 주로 1965년 금리현실화 조치에 따라 고금리 예금자원으로 조달되고 있으므로 농협의 자체자금 입체액에 대한 이자보상 조치가 요구되고 있었다.

(2) 역금리체제와 농협경영수지 악화

1965년 9월 30일 '금리현실화'조치로 그 동안 이자제한법에 의거 연이율 20%였던 법정이자 상한이 연이율 40% 범위 내로 확대되었다. 따라서 농협도 공공 금융기관과 마찬가지로 법정이자는 연리 20%에서 36.5%, 정기예금 금리는 월리 2.5%, 연리 30%, 일반여신 금리는 연리 26%, 연체대출 연리 36.5%로 껑충 뛰어오르게 되었다.

이른바 역금리(逆金利)체제로 접어들게 되었다. 이 때부터 고리채 정리자금은 상환부족을 농협 자체자금으로 입체하고 있었던 농협의 수지 악화에 고질적 요소로 둔갑하게 되었다.

1966년 5월 24일의 법정 마감일을 넘어 2년 6개월이 지난 1968년 12월 말 현재, 농협중앙회가 집계한 농업금융채권의 상환실적 조사에 의하면 당초 목표 43억 3300만 원(원리금 합계) 가운데 96%에 해당하는 41억 5800만 원에 이르고 있었다. 그에 대하여 채권 상환자원으로 조성된 융자금 회수액은 당초 목표 37억 4900만 원(원리금 합계)의 45.9%에 지나지 않는 17억 2200만 원에 머물러 있었다<표 5>.

그 주된 원인은 당초 1961년 고리채 신고 · 판정 · 융자 시점에서 예상되었던 전액 회수 불능액 6억 600만 원, 기한 내 회수 불능액 9억 2300만 원을 보탠 15억 2900만 원보다도 1억 9300만 원을 웃도는 영세 소농금융의 고질적인 불량채무의 정체를 실증해 주고 있었다.

그러기에 정부는 농업금융채권 이율(20%)과 융자금 이율(8%)의 이자 차액 5억 4800만 원(실제 정산액) 이외에 부족액이 생긴 때 정부 무이자대하금으로 13억 7800만 원이 충당되고 있었다. 그러나 그 무이자 대하금의 상환 기일이 1969년 5월 24일로 박두해 오고 있었다.

게다가 이미 상환된 농업금융채권의 재원 부족으로 농협자체자금으로 입체(立替) 상환된 금액이 5억 1000만 원에 이르고 있었다.

<표 5> 고리채 정리 상황 (1968년 12월 31일 현재)

단위 : 백만 원

		계 획(A)	실 적(B)	과부족(A-B)	비 고
채권 상황	원 금	2,663	2,556	97	
	이 자	1,670	1,592	78	
	계	4,333	(A)4,158	175	
자금 회수	원 금	2,663	1,008	1,655	
	이 자	1,086	714	372	
	계	3,749	(B)1,722	2,027	
이차 보상금(C)		584	548	36	농금채 조기상환 부족액 3600만 원 삭감
상환자원(B+C=D)		4,158	2,270	(E)- 1,888	
정부대하금(F)		-	-	1,378	
농협입체액(E+F=G)		-	-	- 510	
입체 이자		213	86	- 127	부족액 100만 원 삭감
취급수수료(3%)		271	270	1	

자료 : 이상호 「농어촌 고리채의 합리적 종결 방안」 농림부,
「농업경제」 2월호, 1972. 12. p.148.

(3) 변제의무에 관한 특별조치법 공포(1969)

결국 농촌경제의 암적 요소인 고리채를 정리함으로써 '농촌경제의 안정과 성장 발전을 촉진한다' 는 역사적 사명을 띠고 전격적으로 추진되었던 고리채의 장기 고질화는, 그대로 초창기 종합농협의 골칫거리로 전이(轉移)될 수 밖에 없는 셈이었다.

따라서 정부는 농협중앙회가 채권자에게 대위변제 함으로써 농협과 채무자 사이에 이루어진 채권 채무 관계를 조속히 종결하기 위하여 1969년 8월 4일 「고리채정리법 중 변제의무에 관한 특별조치법」을 새로이 공포하게 되었다.

이 특별조치법이야말로 5·16 군사혁명 정부가 아니면 거의 엄두도 낼 수 없었던 제2회 고리채 정리의 클라이맥스였으며, 쉬운 말로는 「빚잔치법」인 동시에 고리채의 고질병을 퇴치하기 위한 극약 처방이었다고 말할 수 있다.

이 특별법 제2조는 '변제불능채무'의 정의를 "농협중앙회에 변제 의무가 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사유에 해당하고 생계 유지가 극히 곤란한 사람으로서 이 법에 의하여 변제 불능으로 확인된 채무를 말한다"고 규정하고 있다.

이어서 1969년 10월 6일에 공포된 「특별조치법시행령」(대통령령 제4113호) 제1조에 규정된 '변제불능채무의 범위'는 다음과 같다.

①생활보호법제13조 제1항의 규정에 의한 보호 대상자.

②소득세법 제57조, 영업세법 제51조와 지방세법 제185조, 제212조의 규정에 의한 비과세 대상자.

③채무자 및 그 상속인이 사망하였거나 행방불명되고 채무를 변제할 재산이 없을 때로 되어 있다.

즉, 변제불능채무에 해당하는 채무자는 시·읍·면장에게 신청·조사·확인을 거쳐 변제 불능채무로 확인된 채무자의 변제의무를 1966년 5월 25일로 면제하고, 그 때문에 발생하는 농협중앙회의 손실(변제 불능채무로 확인된 날까지 변제되지 아니한 금액)은 정부가 보상한다는 것이었다.

한편 특별조치법 제10조의 규정에 의하면 변제 불능채무로 확정되지 아니한 변제 가능채무의 변제기한은 당초에는 1970년 12월 31일까지로 하였다. 그러나 1971년 1월 19일에 특별조치법 시행령을 개정함으로써 변제 가능채무의 변제기한을 1971년 12월 31일까지 1년간 더 연기하여 연장전을 벌이게 되었다.

그리고 위 변제기간 경과 후의 이자율은 연리 36.5%의 연체이자율을 적용한다는 것이었다(특별조치법 시행령 제4조).

(4) 채권자를 위한 고리채 정리로의 역전

「변제의무에 관한 특별조치법」에 따라 변제 불능채무에 관한 빚잔치는 결국 정부의 몫으로 떠넘겨지게 되었다. 아울러 나머지 변제 가능한 채무의 변

제기간이 끝나는 1971년 12월 31일을 기하여 1962년부터 시작되었던 고리채 정리도 법적으로는 일단 종결되었다고 말할 수 있다.

먼저, 1971년 12월 31일까지 꼭 10년간에 걸쳐 첫번째 고리채 정리령에서 비롯하여 고리채 정리법을 공포한 뒤 다섯 번의 법개정이 있었다. 다시 특별조치법을 공포하고 그 시행령을 개정할 때까지 모두 아홉 번의 법망 (法網)을 좁히면서 몰아붙였던 정리 실적은 겨우 반타작을 약간 웃도는 53.2%에 머물러 있었다.

법정 정리기간이 끝나는 1971년 12월 31일까지의 농업금융채권 상환액(41억 8500만 원)에 대한 고리채 실질 회수 정리액은 19억 9700만 원으로서 47.7%에 지나지 않았다<표 6>.

즉, 농업금융채권 발행액은 원리금을 합하여 42억 9700만 원이었다. 그 가운데 원리금을 합한 상환액은 41억 8500만 원으로서 97.4%에 이르고 있었다. 그런데 그 농업금융채권액의 87.3%에 해당하는 37억 4900만 원의 융자금 회수액은 53.2%인 19억 9700만 원에 지나지 않았다. 이 융자금 회수액 19억 9700만 원을 상환자원으로 하여 실제로 상환된 농업금융채권 상환액에 견주어 보면 그 반도 못 미치는 47.7%밖에 안 되는 셈이었다.

<표 6> 농업금융채권 및 융자금 회수 상황(1971. 12. 31. 현재)

단위 : 백만 원

	농업금융채권			융자금		
	발행액	상환액	잔액	융자액	회수액	잔액
원금	2,663	2,583	80	2,663	1,189	1,474
이자	1,634	1,602	32	1,086	808	278
계	4,297	4,185	112	3,749	1,997	1,752

자료 : 이상호「농어촌 고리채 정리의 합리적 종결 방안」.
(농림부,「농업경제」2월호, 1972. 12, p.150.)

1969년 10월 6일에 공포된 특별조치법 시행령에 의하여 변제불능 확인 신청 및 판정 결과를 보면 다음과 같다. 즉, 1971년 12월 31일 현재 융자금 잔액 17억 5200만 원 가운데 회수불능 채무는 9억 2700만 원, 회수가능 채무는 3억 6600만 원으로 판정되었다. 한편 회수 가능 채무는 8억 2500만 원으로 남아 있었다.

변제불능으로 확인된 9억 2700만 원은 이른바 진성(眞性) 고리채로서 당초

에 융자했던 원리금 합계 37억 4900만 원의 24.7%, 농업금융채권 발행액 42억 9700만 원의 21.6%로 밝혀졌다. 그 변제불능 진성 고리채의 내역은, 첫째 생활보호대상자(시행령 1조 1항)가 7047만 5000원, 둘째 비과세 대상자(시행령 1조 1항)가 4억 7923만 6000원, 셋째 채무자 사망 및 행방불명(시행령 제1조 3항)이 3억 7723만 원으로 포착되었다<표 7>.

이와 같은 실적은 언뜻 보면 채무자를 위한 고리채정리로 착각할 수 있다. 그러나 그 내용을 새겨보면 그야말로 채무자가 아닌 채권자를 위한 빚잔치였다고 보아 틀림이 없다. 왜냐하면 그 변제불능채무 9억 2700만 원은 융자금으로 대체할 때 이미 전액 회수불능(원금 6억 600만 원)으로 예상되었던 것이며, 처음부터 채권자의 위험부담으로 돌아갈 몫이었기 때문이다.

<표 7> 진성 고리채의 변제 불능 사유

단위 : 천원

	건 수	원 금	이 자	합 계	(비 고)
생활보호대상자	10,308	52,360	18,115	70,475	(시행령 1 1)
비과세 대상자	57,143	357,880	121,446	479,326	(시행령 1 2)
사망 · 행방불명	49,046	278,233	98,997	377,230	(시행령 1 3)
계	116,497	688,473	238,558	927,031	

자료 : 이상호「농어촌 고리채의 합리적 종결 방안」.
농림부,「농업경제」2월호, 1972. 12. p.149.

(5) 회수가능 채무는 1980년까지 연체

이렇게 하여 1971년 12월 31일로서 일단 제2회 고리채정리는 특별조치법에 따라 종결을 보았다. 그러나 빚잔치가 끝난 뒤 나머지는 모두 농협중앙회가 떠맡게 되었다.

첫째, 채무자의 변제의무가 면제(변제불능채무)됨으로써 농협중앙회는 9억 2700만 원의 손실을 떠안게 되었다.

둘째, 농협이 농업금융채권의 입체상환에 따른 이자손실은 2억 2200만 원으로서 총합계 11억 4868만 원이었다.

물론 농협의 손실액 11억 4900만 원은 특별조치법 제19조의 손실 보상에 관한 규정에 따라 정부가 이를 예산의 범위 내에서 보상하도록 되어 있었다.

그럼에도 정부는 11억 4900만 원의 보상액을 1973년도 예산에 계상하려고

하였으나, 정부의 재정형편상 1974년 예산으로 미루어 버렸다.

셋째, 더욱이 농협은 변제불능채무로 확정되지 않고 변제가능채무로 밀려난 나머지 채무액 3억 6600만 원을 회수하여야 할 책임을 떠맡게 되었다.

따라서 농협중앙회는 그 나머지 채무를 회수하기 위하여 1966년 5월 24일까지 회수해야 할 원금과 이자 합계액 중 미회수액을 1971년 12월 31일까지 상환하도록 채무자 및 보증인에게 강력히 통보하고 있었다.

그러나 그 나머지 회수가능채무 3억 6600만 원은 그 뒤 10년이 더 지난 1980년 말까지도 길게 꼬리를 끌고 있었으며 1981년에 접어들면서 자취를 감추게 되었다.

결국 제2회 고리채 정리는 1961년에 시작하여 20년 만인 1981년에 끝종을 울렸다.

부채상환능력과 '시골채권'의 한계

본래 농가부채는 저리든, 고리든 농가경제에서 불거진 현상으로서 개별농가의 부담능력과 직결된 빈곤퇴출의 문제였다.

여기에 '마지못해 빚을 진다' 는 부담능력을 넘어 농정의 주된 과제로 다룰 경우, 특히 고리사채의 정리는 논의의 문제가 아니라, 실행의 문제였고, 필경 돈을 댈 수 있는가 없는가에 매여 있었다.

먼저 정부의 강력한 의지와 정책목표를 효과적으로 달성하려면 그에 걸맞는 전략이 앞서야 한다. 이어서 그를 뒷받침하는 제도와 실질적 지도·보조금 및 장기 저리의 자금융통 등, 엄청난 자금을 확보하지 않으면 안 된다.

농가부채를 정리하기 위하여 정책적 차원에서 정부가 부채정리법을 마련하여 제도적으로 실시하였던 경험은 1933년 독일의 「부채정리조합법」과 일본의 「농촌부채정리조합법」을 들 수 있다.

1933년 6월 1일에 실시했던 독일의 「부채정리조합법」(Schuldenregelungsgesetz)은 ①부채농가의 상환능력을 산정(算定)하여 그 능력한도까지 기존의 부채원금과 이자부담을 낮춘다는 원칙 아래 ②각 부채농가의 경영가격(Betriebswert : 농가경제 잉여)을 평가하여 그 2/3까지를 '안전담보 한도'(Mündeleicherheit)로 결정하고 ③그 안전한도까지 부채를 끌어내려 연리 4.5%의 원리금 분할상환 장기저리채로 전환시켜 주었다. 즉 부채의 안전한도를 담보

물 가격으로 하지 않고 경영순익을 기준으로 하였다는 데 합리성이 있다.[6)]

일본에서는 1933년 8월 8일 「농촌부채정리조합법」을 제정, 1936년까지 3년간에 걸쳐 2만 4000개의 조합을 대상으로 총액 6억 엔(円)의 농촌부채를 정리하기 위하여 1조합 당 8000엔(円)씩 합계 2억 엔(円)의 사업자금을 5년간 저리로 융자함으로써 조직적 · 계획적으로 부채상환능력을 확보한다는 데 특징을 갖고 있었다.[7)]

우리의 경우, 1960년 초에 두 차례의 농어촌고리채정리가 있었다. 제1회 고리채정리는 1960년 3월에 농업은행의 「농어촌고리채정리자금 융자요강」에 의하여 실시되었으며, 제2회 고리채정리는 1961년 6월 10일, 5 · 16 군사정부의 「농어촌고리채정리법」에 의하여 실시되었다.

제1회와 제2회 고리채정리의 공통점은 비인플레적인 방법을 전제로 하는 농업금융채권을 발행하였다는 점을 들 수 있다. 부채상환능력에 앞서 고리채의 이자부담을 덜어줌으로써 농가소득이 오르고 부채상환능력이 생긴다는 논리였다.

그러나 같은 농업금융채권이면서도 그 성격이 크게 달랐다는 점을 되새겨 보지 않으면 안 된다. 한마디로 제1회 농업금융채권은 비록 가랑비에 지나지 않는 적은 돈이었지만, 도시채권(都市債券)으로서 도시로부터 농촌으로 끌어들인 것이었다. 그에 반하여 제2회 농업금융채권은 시골채권(農村債券)으로서 농촌 내부의 돈을 끌어 모으는 셈이었으며, 일부는 농촌 밖으로 빼내는 역할을 하고 있었다. 근본적으로 농가소득이 늘어남으로써 부채상환능력이 생기지 않는 한, '아랫돌 빼어 윗돌 괴기'와 다를 바 없었다.

기대성과와 실제성과의 엇갈림

성과의 3가지 기준

당초에 농어촌 고리채정리는, ①연리 20%를 초과하는 26억 6300만 원의 고리채를 12%의 저리융자로 낮추어 ②1962년부터 1966년까지 5년 동안에 나누어 갚도록 함으로써 ③고리채의 질곡에서 벗어나, 농가경제를 개선하는 데

6) G. Kokotkiewicz, Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft des Agrarkredits, Berlin 1934, S. 16.
7) 河田嗣朗, 石谷正夫「農家負債と其整理」1940년, p.216.

목적을 두고 있었다.

그러나 1962년부터 1966년까지 5년 동안의 실적은 30%에 지나지 않고, 정리기간이 장기화됨으로써 거꾸로 채무자의 실제부담이 늘어나 버렸다는 결과를 초래하였다. 게다가 법정정리기간을 연장하였던 1971년까지 농어촌 고리채시장은 줄기는커녕 오히려 확대되는 추세를 보이고 있었다. 따라서 같은 기간동안 부채농가의 태반을 차지하고 있었던 영세소농가의 경제도 크게 개선된 흔적을 찾아 볼 수 없었다.

그로부터 40여년이 지난 오늘까지, 농어촌 고리채정리에 관하여는 1960년대 초기의 성과에 관한 자료로서 「한국군사혁명사」와 「한국농정 20년사」가 나와 있다. 그 뒤 1970년대 중반 이후의 성과로서 「한국경제 30년사」와 「한국자본주의 발달사」를 들 수 있다. 그리고 1980년대 후반, 고리채정리가 끝난 뒤 종결평가로 볼 수 있는 「한국농정 40년사」 등 모두 5가지의 자료가 있다. 그들 5가지 자료 가운데 초기의 성과를 제외한 4가지 자료는 한결같이 큰 성과를 거두지 못하였다고 치부하고 있다.

본래 역사적 사실은 평가하는 때와 입장에 따라 달라지게 마련이다. 마찬가지로 고리채정리의 성과 또한 언제, 누가 어떻게 보느냐에 따라 달라질 수밖에 없다. 그러나 그들의 자료는 어디까지나 단면에 비친 부분적 평가의 범주를 벗어나지 못하고 있으며 성과를 재는 잣대가 서로 다르다는데 아쉬움이 있다.

여기에 고리채정리의 성과를 좀더 바르게 평가하기 위하여, 첫째 고리채정리의 주체였던 채무자에게 실제로 얼마의 이자부담이 경감되었는가, 둘째 고리채를 정리함으로써 농어촌의 발목을 잡고 있던 고리채 시장은 얼마나 줄어들었는가, 셋째 고리채정리의 총체적인 성과로서 부채농가 특히 영세소농경제는 얼마나 개선되었는가 등 3가지 기준에 따라 총체적으로 따져볼 필요가 있다.

저리(低利)도 길면 고리(高利)가 된다

고리채정리가 당초의 계획대로 이루어졌다면, 68만 5015명의 농어민은 5억 8400만 원(1호당 853원)의 이자경감혜택이 돌아가는 셈이었다. 즉 1962년부터 1966년까지 농협이 채권자에게 발행한 농업금융채권 원리금 합계는 43억 3300만 원(원금 26억 6300만 원, 이자 16억 7000만 원)이었다. 그에 대하여

채무자가 농협에 갚아야 할 융자금 합계 37억 4900만 원(원금 26억 6300만 원, 이자 10억 8600만 원)을 계획대로 정리하였다면 5억 8400만 원의 이자부담이 줄어들게 되어 있었다.

만약 1961년 5월 25일 정오를 기하여 고리채(연리 20% 초과) 26억 6300만 원을 고리채정리법에 의하여 저리(연리 12%)로 융자하지 않고 그대로 내버려 두었을 때 채무자가 부담해야 할 사채이자는 약 22억 1700만 원(연리 83,3%)으로 추산되고 있다<표 8>.

다만 고리사채의 경우 6개월 이내의 단기 대부를 관행으로 하고 있었으며, 월리(月利)를 원칙으로 하기 때문에 연리(年利)의 개념은 편의상 적용해 본 가설에 지나지 않는다. 따라서 실제로 적용되는 사채이율은 6개월 안팎의 반년리(半年利)로서 40% 내외로 보는 것이 더 현실적이다. 그뿐 아니라 고리채의 위험부담률(21.4% ; 농금채 43억 3300만 원에 대한 변제불능채무 9억 2700만 원의 비율)을 감안한다면 실세사채이율은 약 20% 정도로 파악할 수 있다. 만약 이같은 가설에 큰 잘못이 없다면 고리채를 정리하지 않고 그대로 두었을 때 채무자의 사채이자 부담액은 5억 3260만 원(26억 6300만 원×20%)으로 추정된다.

<표 8> 사채이율적용 이자부담액 추계

단위 : 백만 원

사채 연이율	사채구성비(%)	원금배분액	이자 추정액	비 고
20 36%	325(1.0)	27	8	평균이율(28%)
36 60%	7,097(21.5)	573	275	평균이율(48%)
60 120%	23,356(71.1)	1,893	1,704	평균이율(90%)
120 150%	2,097(6.4)	170	230	평균이율(135%)
계	32,857(100.0)	2,663	2,217	연평균(83.3%)

자료 : 농협중앙회 「농업연감」, 1961, P. (1 110)

주 : 이 자료는 경지규모별 사채이율구성(1960) 가운데 무이자와 미불금을 제외한 연이율 20% 이상의 사채구성비를 산출한 다음, 1961년 말 제2회 고리채정리 융자금 원금 26억 6300만 원을 배분하여 각각 평균 이율을 곱하여 추계한 것임. 즉, 사채원금 26억 6300만 원을 고리사채 그대로 방치하였을 경우 부채농가가 1년 동안 부담해야 할 사채이자는 22억 1700만 원으로 추계되었다.

그런데, 1961년에 실시했던 고리채정리는 당초의 계획기간 5년(1962 1966)보다 4배에 이르는 20년 동안이나 길게 초장기(超長期) 대부로 고질화되었다. 따라서 당초에 기대했던 5억 8000만 원의 이자경감은 1966년까지 채무자가 실제로 상환정리하였던 원금 8억 원에 해당하는 실제의 이자경감액은 1억7500

만 원에 지나지 않은 셈이었다.

이처럼 1966년까지의 법정정리기간을 훨씬 넘어선 20년에 이르는 동안 고리채정리융자금 26억 6300만 원에 대한 이자를 모조리 12%로 적용하더라도 약 32억 원으로 추정된다<표 9>.

<표 9> 고리채정리 융자금 이자부담액

단위 : 백만 원

	원 금	회 수	잔 액	평 잔	이 자(12%)
1962 1966	2,715	800	1,915	13,454	1,615
1967 1971		441	1,474	8,437	1,002
1972 1976		865	609	3,849	462
1977 1981		609	-	951	114
계	2,715	2,715	-	26,691	3,203

자료 : 농협중앙회, 「농업연감」, 1962 1982.
주 : (1) 1961년 12월 31일 현재 농협 및 중앙회 B/S에는 1961년 8월 15일 현재 농업은행에서 융자했던 2억 4300만 원이 포함되어 있음.
(2) 평잔은 전년 말 잔액과 금년 말 잔액을 기준으로 단순 추정하였으며 이자는 그 평잔에 연리 12%를 적용하였음.
(3) 1980년 말 잔액 3600만 원은 1981년 중에 B/S에서 소멸되었으나 실제로 회수된 것인지의 여부는 확인할 수 없었음.

결국 당초에 기대했던 5억 8000만 원의 이자경감혜택 가운데 실제 경감액은 1억 7500만 원에 지나지 않고, ①연이율 83.3%를 적용한 사채이자 22억 1700만 원보다 10억 원이 더 많았으며 ②실제관행 사채이율 40%(반년리)를 적용한 사채이자 10억 6520만 원의 3배 ③고리사채의 위험부담률 약 20%(21.4%)를 감안한 실세사채이율 20%의 이자부담액 5억 3260만 원보다 6배나 더 많은 이자를 부담하였다는 것이다.

그처럼 이식제한령을 초과하지 않는 농협 또는 금융기관의 저금리도 길게 장기화되면 채무자가 부담하는 실제 이자총액은 고금리보다 더 많아질 수도 있다. 그렇다고 장기금융이 불리하다는 것은 결코 아니다. 다만 농업금융이나 고리채정리처럼 장기대부의 경우 금리가 크게 낮아야 한다는 것을 잊어서는 안 된다.

그같은 저리의 고리화 현상은 고리채정리자금뿐 아니라, 영농자금을 비롯하여 비료대 미수금 등 각종자금의 경우 연체고질채권에서 실제로 일반화되었으며 지금도 농협의 창구에서 흔히 볼 수 있는 현상이다.

역설적이지만 고리채정리의 성과를 든다면, 오직 채권자만이 변제불능으로 판정된 9억 2700만 원(원금 6억 8800만 원, 이자 2억 3900만 원)을 한푼도 에누리없이 고스란히 챙길 수 있었다는 점이다.

즉 회수불능으로 판정된 9억 2700만 원은 어디까지나 고리사채의 위험부담(risk taking)으로 돌아갈 몫이었다. 그럼에도 채권자는 농협의 대위변제(농업금융채권)를 통하여, 영락없이 떼일 뻔했던 뭉칫돈 9억 2700만 원을 거뜬히 초장에 거머쥘 수 있었다는 사실이다. 그러니까 제2회 고리채정리는 채무자 농민을 위한 것이 아니라 채권자를 위한 빚잔치로 변질되었다고 말할 수밖에 없었다.

농가부채 중 고리채 의존도는 더 늘었다

고리채정리는 오랫동안 농어촌의 발목을 잡고 있던 고리사채를 퇴출시킴으로써 더는 턱없이 높은 고리의 빚을 얻어 쓰지 않도록 하자는 것이었다. 따라서 고리채정리의 성과를 나타내는 두 번째 기준은 고리채정리를 실시한 뒤에 농가부채 가운데 고리사채의 의존도가 얼마나 줄어들었는가에 주어져 있다.

즉, 1966년 5월 25일 「농어촌고리채정리령」을 공포하여 그 이전까지의 연리 20%(원리 1.67%)를 넘는 고리채 26억 6300만 원을 일단 저리융자로 정리하였다. 그러므로 1962년부터 적어도 1966년까지의 5년 만이라도 사채의존도는 줄어들어야만 했다.

실제로 1962년부터 1966년까지 농가부채 가운데 사채의 추이를 보면, 고리채정리를 실시한 다음해인 1962년의 경우 1961년 4.19%보다 3.4% 줄어든 38.6%로 낮아지고 있었다<표 10>.

말하자면 3.4%의 사채시장을 몰아낸 성과로 볼 수 있었다.

그러나, 1963년부터 1966년까지의 4년 동안 사채의존도는 계속 늘어나고 있었으며, 1962년부터 1966년까지의 5년간의 연평균 사채의존도는 59.9%에 이르고 있었다. 1961년 사채의존도 41.9%에 비하여 연평균 18%로 늘어났다.

그리고, 1967년부터 1971년까지의 사채의존도의 추이도 역시 1967년의 1969년에는 79.3%를 정점으로, 1970년에 다소 떨어진 69.1%로 낮아졌을 뿐 1971년에는 다시 74.0%를 차지하고 있었다.

<표 10> 농가부채 및 사채 추이(호당 평균)

단위 : 원

연 도	농가부채(A)	사 채(B)	(B/A)%	비 고
1960	6,693	3,885	58.1	
1961	7,860	3,295	41.9	
1962	11,294	4,356	38.6	
1963	14,281	6,298	44.1	
1964	7,575	6,187	81.7	
1965	10,570	8,286	78.4	
1966	9,986	7,011	70.4	
1967	11,432	8,371	78.1	
1968	13,996	10,688	76.4	
1969	12,518	9,932	79.3	
1970	15,913	11,000	69.1	
1971	10,282	7,611	74.0	

자료 : 농협중앙회, 「농업연감」, 1961 1972.
주 : 농가사채는 농가호수에 농가 호당 사채를 곱하여 추계하였음.

이와 같은 농촌사채시장의 확대는 물론 농촌의 자금수요 증가에 농협의 자금공급이 충분치 못하였다는데 그 원인을 들 수 있다. 그러나 더 큰 원인은 지속적으로 이어진 농업자본의 내적, 외적 제한에 있었다고 볼 수 있다.

농어촌 고리채정리가 실시되기 전, 1960년 농은(농협)의 농업자금대출금은 115억 원대에서 1971년에는 약 1000억 원(906억 1000만 원)대까지 절대액은 크게 늘고 있었다. 연평균 약 100억 원씩 늘어났던 셈이었다. 그러나 국내 금융기관 총대출금에 대한 농협 대출금의 비중은 계속 줄어들고 있었으며, 농협 대출금에 대한 농가사채의 비중은 1961년 46.5%에서 1965년의 111.5%를 고비로, 1969년부터 39.7%로 낮아지는 경향을 보이고 있었다<표 11>.

<표 11> 농협대출금 및 농가사채 추이

단위 : 백만 원

연 도	총대출금(A)	농협대출금(B)	농가사채(C)	(B/A)%	(C/B)%
1960	40,166	11,503	9,130	28.6	79.4
1961	52,532	16,488	7,667	31,4	46.5
1962	69,159	17,488	10,755	25.0	62.2
1963	76,991	18,501	15,216	24.0	82.2
1964	85,479	21,106	15,158	24.7	71.8
1965	72,688	18,625	20,773	25.8	111.5
1966	102,688	21,330	17,808	20.8	83.5
1967	176,998	26,151	21,656	14.8	82.8
1968	306,916	38,991	27,532	12.7	70.6
1969	529,476	63,770	25,287	12.0	39.7
1970	706,767	75,885	27,313	10.7	36.0
1971	900,474	90,610	18,891	10.1	20.8

자료 : 농협중앙회, 「농업연감」, 1961 1972.
주 : 농가사채는 농가호수에 농가 호당 사채를 곱하여 추계하였음.

결국, 농어촌 고리채정리 이후에도 농가의 사채의존도는 줄기는커녕 오히려 늘어갔다는 것이다.

농가잉여율보다 높은 이자부담률

궁극적으로 농어촌 고리채를 정리함으로써, 소극적으로는 농가경제의 경영비를 낮추어 줄 뿐 아니라, 적극적으로 농가의 농업투자를 늘리는 등 농업생산력을 높여 준다는 데 목적이 있었다.

그러나 경영규모 0.5 정보 미만의 영세소농의 주요경제지표를 보면 고리채정리의 법정정리기간이었던 1962년부터 1966년까지 오히려 전반적으로 악화되는 역조현상을 보여주고 있었다<표 12>.

<표 12> 영세농가 경제주요지표(실질계수)

단위 : 원

연 도	농업조수익	농업경영비	농업소득	농외소득	농가소득	가계비	농가부채
1961	32,837	6,661	26,176	10,502	36,678	34,095	5,694
1962	30,402	7,779	22,623	12,022	34,645	33,117	6,799
1963	33,813	7,516	26,297	12,172	38,469	36,531	7,465
1964	29,448	4,800	24,648	13,837	38,485	35,784	2,391
1965	24,227	5,148	19,079	13,322	32,401	32,558	4,162
1966	24,392	4,787	19,605	15,337	34,942	33,239	4,461
1967	27,389	6,003	21,394	6,062	39,916	36,588	4,104
1968	31,327	6,575	24,898	22,509	47,406	43,185	3,093
1969	34,794	6,563	28,507	26,527	55,034	49,846	3,435
1970	36,822	8,033	31,480	30,436	61,916	58,007	3,150
1971	42,561	8,113	43,643	33,770	77,413	62,840	2,914

자료 : 농협중앙회 「농업연감」, 1962 1972.

주 : (1) 영세농(0.5정보 미만)의 주요지표만 발췌하였음.

(2) 1960년 기준(=100)전국도매물가지수로 '디플레이트'한 실질 지표임.

즉, 1961년 농업소득은 2만 6176원에 대하여 1966년에는 74.9%에 해당하는 1만 9605원으로 뒷걸음치고 있었으며, 마찬가지로 농가소득도 1961년 3만 6678원에 대하여 1966년에는 95.3%에 해당하는 3만 4942원에 머물러 있었다. 더욱이 그 같은 추세는 제2차 경제개발계획의 정책목표로서 「농공병진정책」이 세차게 추진되었던 1971년에 접어들어 농외소득이 약간 늘어나면서 겨우 호전되고 있었다.

그것은 1961년에 실시한 제2회 농어촌 고리채정리의 효과라기보다는 기형적인 경제성장 유형이긴 하였으나, 안팎의 총자원을 끌어들여 공업화에 쏟아

부었던 고도의 ‘압축성장’의 영향이었다고 보아야 마땅하다.

한편 농가부채정리의 성과를 총체적으로 밝혀내는 지표로서 농가소득에 대한 농가경제 잉여율과 농가부채 이자부담률의 추세 변동을 보면 영세소농의 경우 농가경제의 개선은 매우 부정적이다. 즉, 농어촌 고리채정리령이 공포되었던 1961년의 농가소득에 대한 농가경제 잉여율은 4.5%였다. 그런데 고리채정리가 실제로 이루어졌던 1962년에는 2,8%로 낮아졌으며 계속하여 약간씩 오르내리다가 1968년부터 6.3%로 높아지고 1971년에 와서 두자릿수인 17.1%로 크게 올라가고 있었다.

그에 반하여 농가소득에 대한 농가부채 이자부담률은 1961년의 7.6%에서 1965년부터 두자릿수인 10.7%로 올라가면서 1971년에는 27.7%까지 치솟고 있다. 결국 농가경제의 총체적인 개선은 저조한 반면, 농가경제의 부담만 가중시키는 이자부담률은 갈수록 무거워졌다는 것을 보여주고 있다<표 13>.

<표 13> 농가경제 잉여율과 농가부채 이자부담률

단위 : 원

연 도	농가소득(a)	농가잉여(b)	잉여율(b/a)	부채이자(c)	이자부담률(d)	d/잉여율
1961	41,519	1,876	4.5	3,136	7.6	168.9
1962	42,890	1,217	2.8	3,703	8.6	307.1
1963	57,473	1,983	3.5	4,867	8.5	242.9
1964	77,390	2,880	3.7	6,165	8.0	216.2
1965	71,672	△3,209	△4.5	7,643	10.7	△237.9
1966	83,161	503	0.1	12,526	15.1	1,510.0
1967	96,880	4,242	4.4	17,937	18.5	420.5
1968	118,089	7,406	6.3	24,099	20.5	325.4
1969	139,786	8,726	6.2	31,611	22.6	364.5
1970	163,025	5,308	3.3	41,909	25.7	778.8
1971	210,487	36,044	17.1	58,380	27.7	162.0

자료 : 농협중앙회, 「농업연감」, 1962 1972.
주 : (1) 0.5정보 미만의 영세농의 농가소득과 농가경제 잉여만 발췌하였음.
(2) 부채이자는 1961년도 농가부채 연평균 이자율 45%를 적용하여 추산한 것임.

농어촌고리채정리의 마무리

‘가난 구제는 하늘도 어렵다’ 든가, ‘노름 뒤는 대어도 먹는 뒤는 안 댄다’는 속담처럼 ‘고리사채’(存命金融) 정리는 예나 지금이나 가난의 주체인 농민 스스로의 몫이 아닐 수 없다.

1960년 제1회 고리채정리가 돈줄에 막혀 끝내 가랑비만 적시고 빈공(空約)

이라는 쇠도장을 찍고 헛불만 지피고 말았다는 것은 더 말할 나위가 없다.

그에 대하여 1961년 5·16 군사혁명과 더불어 맨 먼저 벼락치기로 손을 보게 되었던 제2회 고리채정리는 이른바 준비된 고리채 정리로서 훨씬 씨알이 먹힌 '찬공'(饌公, 革命公約)처럼 다잡아 가고 있었다.

그러나 제2회 고리채정리가 가져다준 성과는 오직 채권자 스스로가 치러야 할 9억 2700만 원의 위험부담을 원천적으로 차단함으로써 채권자의 어부지리로 돌아갔다는 데서 찾아볼 수 있다.

그에 반하여 채무자에게 돌아간 농민의 몫은, 물론 농민 스스로의 탓으로 돌릴 수밖에 없지만, 장기 고질화됨으로써 도리어 농가의 실제 이자부담은 늘어났다. 그러니까 채무자에게 돌아갔어야 할 고리채정리의 성과는, ①저리 융자금의 혜택은 '보고도 못 먹는 그림의 떡'이 되어 버렸고 ②농촌 사채시장의 크기는 줄기는커녕 거꾸로 호황을 누리고 있었을 뿐 아니라 ③농가경제의 개선·발전에도 크게 이바지할 수 없었다.

요컨대, 농어촌 고리채정리의 성과는 역설적으로 비유하면, 제1회 고리채정리는 빈공(空約)에 속고, 제2회 고리채정리 역시 큰 기대와는 달리 찬공(饌公)에 울었다고 볼 수밖에 없다.

그처럼 보잘것없는 성과에 그치고 말았던 근본적인 요인은, 실제로 고리채를 정리하는 과정에 있어 그 주체가 되는 농민의 뼈를 깎는 실천의식과 협동조직을 통한 실천행동이 결여되었다는 데서 찾아야 할 것이다.

특히, 농가경제가 고리채에 의존할 수밖에 없었던 핵심적 원인을 덮어둔 채 나타난 결과만 없애면 된다는 '땜질요법'에 있었으며, 농가경제의 부담능력을 높여주는 전략적 근본대책을 빠뜨리고 있기 때문이었다.

농가경제의 부담능력을 높여 주는 근본대책은 종합농협의 유기적 기능 특히 영농지도와 판매활동의 제약 조건(농산물 가격정책 등)을 제거함으로써 경제사업활동을 촉진하는 데 있었다.

그러나 제2회 농어촌 고리채정리와 동시에 구 농협과 농은의 통합이 추진되었던 만큼 초창기 종합농협의 사업기능 역시 신용사업 위주의 운영을 쉽게 바꿀 수 없는 실정이었다.

종합농협의 본질은 한 지붕 밑에서 지도, 구매, 판매, 이용, 가공, 신용, 공제 등 각종 사업을 단순히 결합하는 것이 아니라, 서로 밀접한 연관성을 갖고 시너지 효과를 발휘하는 데 있다. 경제사업 자금을 신용사업이 지원한다든가, 경제사업 부문의 적자를 신용·공제 부문의 흑자로 메워 준다고 해서

종합농협이 될 수 없다는 점에서 종합농협의 유기적 기능 발휘는 아직도 큰 과제로 남아 있다.

총체적으로 제2회 고리채정리에서 두드러졌던 이른바 파행농정의 흙탕물은, 멀리는 잘못 채워진 농지개혁의 첫 단추부터 비롯되어, 50년에 이르는 지금까지도 그대로 흘러내리고 있다는 점을 강조하고 싶다.

농촌지도체계 일원화와 농촌진흥청 발족

김 동 희*(전 단국대학교 교수)

정치 · 경제 · 사회적 여건

1950년대 후반 한국농촌의 실상은 '빈곤의 악순환' 바로 그것이었다.

어떻게 전재(戰災)에서 일어서고 절대빈곤의 쇠사슬을 단절할 것이냐. 동시에 민주주의를 어떻게 발전시키느냐가 당면한 국가적 기본과제이었다. 그런데 현실은 국방과 경제운영 즉 국가재정과 농촌투자에 이르기까지 미국의 원조에 의지하지 않고서는 지탱할 수 없었다. 국내재원으로서는 유일하게 농어업밖에 없었으니 국가기관의 운영, 사회간접자본 투자, 공장복구 지원, 농어업 재생산기반 유지 등을 위하여 한국농어민이 짊어진 부담은 허리가 휠 정도로 과중하였다. 그 결과 나타난 현상이 해마다 되풀이되는 춘궁기(春窮期)와 절량농가(絶糧農家)의 긴급한 구제(救濟)문제, 곡가파동과 풍년기근(豊年饑饉), 농가고리채 누증 등이었던 것이다.

한편 농업의 생산성(1960년경)을 보면 많은 노동을 투입하였어도 쌀의 10a당 수량은 겨우 270kg 수준이었고 보리는 170kg밖에 되지 않았다. 이 때 쌀은 단순히 국민식량일 뿐만 아니라 외화를 벌어들이는 제일의 수출상품이었으니 해마다 가을이면 얼마나 많은 쌀을 정부가 거두어들이느냐가 최대의 관심사였다. 약 1700만 석 되던 쌀 수확량에서 고율의 토지수득세(현물세), 화학비료와의 교환곡, 춘궁기에 정부에서 대여받은 양곡상환, 장리곡(長利穀)상환, 각종 잡부금(현물이 많았음) 등을 공제하고 나면 이듬해 가을까지 농가식

* 농사원 교도국 계획과장 역임

량분으로 남는 쌀은 얼마 되지 않았다. 최소한 이듬해 보리수확기까지 자가식량으로 보유할 수 있는 쌀도 부족하였다. 이 당시 쌀은 농가에서 현금화할 수 있는 가장 중요한 상품이었으니 당장의 현금수요를 충족하기 위하여 우선 쌀을 시장에 내다 팔 수밖에 없었다.

국가나 농가나 할 것 없이 쌀에 관하여 모두 궁핍상품생산자(窮乏商品生産者)가 되어 있었다. 이 때 주곡은 쌀과 맥류였으며 맥류는 국내 또는 농가소비용으로, 쌀은 외화 또는 돈을 얻기 위한 교환수단으로서 무엇과도 바꿀 수 없는 귀중한 기능을 수행하였다고 할 수 있다.

그리하여 쌀을 비롯한 주곡증산은 행정부와 농가만이 아니라 정치권에서도 비상한 관심을 가졌던 정책과제이었다. 그러나 제1공화국과 제2공화국 때에는 식량증산과 피폐한 농촌부흥을 위하여 농지개혁 외에는 이렇다 할 만한 농정개혁이나 투자사업은 없었다고 해도 과언이 아닐 정도이었다. 다만 외국원조에 힘을 얻어 농지기반을 보수하고 농사교도사업(農事敎導事業) 등이 도입되었다.

6·25 전쟁으로 인하여 수많은 인재와 재산을 잃고 아직도 불안감과 사회적 갈등이 팽배하며 '손에서 입으로'의 빈곤한 삶에 지친 수많은 농민들이 바라는 것은 정치적 자유와 함께 그것보다 앞서서 '절대빈곤으로부터의 해방'이었다. 주곡증산의 깃발을 높이 들고 증산을 독려하는 전통적 농사지도에 이미 싫증을 느낀 농민들은 관(官)이 지도하는 내용이 설령 유익한 것일지라도 면종복배(面從腹背)하는 경우가 허다하였다.

이러한 판국에 민주적이고 교육적인 농민서비스 사업으로서의 농사교도사업과 지역사회개발사업은 경색되고 침체된 우리 농촌사회에 신선한 충격을 주었으며 새 바람을 일으키기에 충분하였다. 전통적인 독려식 농사지도는 영농시기에 맞추어 농림부-도산업국-시군산업과-읍면산업계의 계선행정조직을 통하여 하달되는 영농지시사항을 이·동장까지 배포하는 방식으로 수행되고 있었다.

제도적인 피드백(feed-back)도 없었고 영농지시 내용이 과연 지역조건에 비추어 적합한 것이냐에 대한 지속적인 검토도 별로 행해지지 않았다. 좋은 예가 논의 가을갈이(秋耕) 지시였다. 사질토(砂質土)에는 부적합함에도 불구하고 획일적으로 권장하는가 하면, 특히 고관들이 통과하는 대로변의 논에 대하여는 행정력까지 동원하여 강제하였다. 이와 같은 행태는 1970년대까지 일부 지역에서는 그대로 이어졌으니 놀라운 일이 아닐 수 없다. 다시 말하면

관료사회에서는 '봉사하는 행정', '효율성 있는 농사지도' 따위의 철학이나 개념은 찾아볼 수 없는 것이었다.

1957년 농사원(農事院) 설립을 계기로 하여 본격적으로 도입된 농사교도사업(Agricultural Extension Work)은 경영주만이 아니라 청소년(20세 미만), 농촌부녀자까지 그 대상을 넓혀 농사개량클럽, 4-H클럽, 생활개선클럽 등 민주적인 학습조직을 육성하고 각종 전시사업(demonstration work)을 통하여 농민들이 확신을 가지고 새 기술을 배우고 민주방식을 터득하도록 지원하였다.

1953년 휴전이 되자, 미국은 한국군 근대화와 서구식 민주주의의 정착을 위하여 한국군의 고급장교는 물론 다수의 일반장교까지 미국으로 불러 훈련하였다. 그 결과 1960년대 초 한국에서 가장 큰 근대화지향 집단은 군(軍)이었다고 할 수 있다. 이에 비하여 보수성이 강한 집단은 관료와 정치권 세력이었다. 1960년 4월에는 그때까지 쌓였던 절대빈곤의 대중적 한(恨)과 계속된 독재와 정치부패에 대한 불만이 3·15 부정선거를 계기로 폭발하여 마침내 4·19 혁명으로 귀착케 된 것이라 볼 수 있다. 그 후 1년은 그 동안 잠재상태였던 각계 각층의 불만과 기대가 일시에 표출되고 행동화하면서 정치적·사회적 혼란이 계속되는 가운데 민주정부를 표방한 장면(張勉) 정권의 느슨한 대처로 일관하다가 신뢰위기(信賴危機)를 극복하지 못한 시기이었다.

이러한 상황에서 근대화 훈련을 받고, 급진적인 민족주의 성향을 가진 장교 집단이 이 틈을 파고들어 쿠데타를 일으킨 것이 5·16 군사혁명이 아닌가 한다. 그리하여 이들이 내세운 혁명공약은 모든 종류의 구악(旧惡)을 일소하고 과감한 국정개혁을 통하여 국민을 절대빈곤으로부터 해방시키고 혼합적 경제체제로 근대산업혁명을 촉진시키겠다는 것이 핵심이었다.

권력구조를 보면 우선 모든 입법권과 기본정책결정권을 국가재건최고회의(國家再建最高會議)에 집중시켰으며 내각(수반 宋堯讚)은 집행기구에 불과하였다. 각부장관, 중앙단체 또는 국영기업체의 장과 각 도지사는 준장 또는 대령급으로 임명하였다. 이들 행정관서장들은 예외없이 모두가 새로운 정책과제를 탐색하고 불합리한 행정관행이나 조직구조를 바꾸는데 가히 혁명적인 방법들을 동원하였다.

혁명정부의 농림부장관에는 주체세력의 한 사람이었던 육군본부 교육처장 장경순(張坰淳) 준장이 부임하였고 그 보좌관에 김기봉(金起鳳) 대령이 취임하였다. 농업협동조합중앙회장에 임지순(任智淳) 준장, 수리조합연합회장에 허순

오(許順五) 대령이 임명되었다. 각 도지사들은 너 나 할 것 없이 농촌재건을 강조하였고 '보고가는 마을' 등 각가지 슬로건을 내세워 주로 행정력을 동원하는 방식으로 추진하였다. 지역 사회개발시범사업은 61년 7월 22일 건설부(전 부흥부)에서 농림부로 이관되었다.

이로써 농림부는 행정적 농림지도업무를 담당해 온 3국(농정국 · 축정국 · 산림국)과 외청인 농사원과 함께 지역사회국을 내국으로 가짐으로써 신구(新旧) 농촌지도사업을 모두 관장할 수 있게 된 것이다. 이 밖에 이동(里洞)까지 조직을 가졌던 농협중앙회도 7만 명까지 개척지도원을 늘려 시범농촌건설사업을 시작한다고 성명하였고[1] 수리조합연합회도 조직을 통합개편하고 농사개량지도를 강화한다고 밝혔다. 이렇게 다원화된 농촌지도는 농촌현장에서 때때로 혼선을 야기하였고 효율성 문제를 제기하기도 하였다.

농림부와 농사원간의 팽팽한 논쟁

혁명정부 초기의 혼선

군인들은 행정도 군사작전과 유사하게 생각하는 성향이 있었다. 그리하여 지방농정의 모든 관리권한도 사단장격인 도지사에게 집중되어야 한다고 보았다. 그 결과 혁명 후 5개월도 채 못되는 1961년 10월 2일 정부기구개편을 단행하여 도농사원은 도지사 소속으로 하고 시군농사교도소는 시장 군수소속으로 산업과에 편입시키고 말았다. 사전에 그 타당성 여부를 검토하거나 의견을 제시할 기회조차 주지 않은 채 전광석화(電光石火)처럼 단행하였던 것이다.

혁명 직후인 61년 6월 농촌지도체계 정비통합안을 최고회의 농림위원 유병현(柳炳賢) 장군에게 제출하고 있었던 농사원으로서는 전혀 예상 밖의 일이었다. 그리하여 11월 초순 농사원장 정남규(鄭南圭) 박사는 이 위기에 대처하기 위하여 농림부장관과 내무부장관을 설득하여 마침내 일선조직인 농사교도소라도 독립성을 회복시키고자 시군조례준칙을 각 도지사에게 시달하기로 합의를 이끌어 내는데 성공하였다. 그러나 이 사실을 알게 된 최고회의 내무위원회의 취소지시에 부닥쳐 이 노력은 결국 물거품이 되고 말았다.

1) 동아일보 1962년 1월 30일.

그러나 농사원은 결코 실망하지 않았다. 왜냐하면 10월 최고회의가 국정감사에서 여러 갈래의 농촌지도체계를 정비하여 일원화하는 방안을 제출토록 내각에 이미 지시해 놓고 있는 상태여서 기회가 다시 있기 때문이었다. 당시 농사원은 전국의 도농사원과 시군농사교도소를 직접 관장하는 독립체제를 갖추고 있었다.

원장은 57년 7월 8일 개원 이후 미국 위스콘신대학에서 경제학 박사를 취득하고 서울대학교 농과대학 교수와 농림부 농정국장을 역임한 정남규 박사가 재임하고 있었다. 교도국장은 채관식(蔡寬植), 교도국 계획과장은 김동희(金東熙)였으며 미국에 파견되어 농사교도연수(6개월)를 마친 사람들이었다. 11월 중순 농사원교도국은 현행 농사교도사업체계를 중심축으로 한 지도조직 일원화 시안을 작성해 놓고 있었다.

농림부에 잠정적으로 통합심의회 설치

11월 27일 농림부는 이 문제를 다루기 위하여 농촌지도 기구통합심의회를 설치하였다. 위원장에는 김종대(金鍾大) 농림부차관, 부위원장에 조효원(趙孝源) 지역사회국장, 위원으로서는 농림축산 3국의 주무과장인 오태성(吳泰星) 농산과장, 허성득(許星得) 임정과장, 고석창(高錫彰) 축정과장과 농사원 계획과장 김동희, 농협중앙회 지도과장 고상겸(高相謙), 수련(水聯) 농부과장 김민환을 위촉하였다. 회의는 매주 2회씩 농림부에서 열렸으며, 토의의 초점은 여러 갈래의 지도기능을 어떻게 통합하고 어떤 형태의 조직기구를 갖출 것인가 이었다. 처음 농림부가 제시한 것은 중앙에서 시군까지 완전히 내국화(內局化)하는 안이었다. 그러나 농사원은 이와 반대로 농사교도기구 중심으로 독립시켜야 한다고 주장하였다.

심의회는 이 두 가지 방안을 놓고 열띤 찬반토론을 계속하였다. 농사원의 입장은 이 문제가 단순히 기득권 수호나 행정조직형태의 변화가 아니라 민주교육으로서의 농민지도가 존속할 수 있느냐 없느냐의 중대한 갈림길의 선택으로 보았다. 그러기 때문에 어떠한 일이 있더라도 '본질적 요소'만큼은 양보할 수 없다는 결의였다. 정 원장은 김 과장에게 지시하였다. "한국의 전통적 문화토양에 뿌려진 근대화의 씨앗이 발아하여 이제 겨우 건강하게 자라기 시작했는데 어떻게 뭉개버릴 수 있단 말인가. 이러한 사태를 미리 막는 것이 우리의 사명이니 심의회 토의의 세세한 것은 김 과장이 알아서 하되 모든 지

혜를 짜서 기본입장을 관철토록 하시오." 참으로 엄한 지시가 아닐 수 없었다. 우선 심의회위원 구성이 농림부 고위직이 주도하고 수도 많았으며(8명 중 5명) 차관이 위원장이니 아무도 섣불리 농림부 구상과 다른 개인의견을 내놓으려 하지 않았기 때문이다.

이러한 분위기에서는 상대방의 논리적 약점을 파고들면서 우세한 대체논리를 적극적으로 내세우는 정공법(正攻法)으로 대응할 수밖에 없었다. 그리하여 농사원측은 미국 일본 등에서 수집한 농사교도사업자료를 총동원하는 한편 국내에서 그 동안 겪었던 성공사례와 독려식 농사지도의 실패사례에 관한 자료를 활용하여 내국안(농림부)과 독립안(농사원)을 비교평가할 수 있도록 회의자료를 준비하곤 하였다. 또 한 가지 전술은 12월 중순까지 6차례 회의를 열었는데 매회 반드시 분석적인 토의자료를 준비함으로써 그와 같은 자료를 준비하지 못한 본부 위원들을 대상으로 하여 토론이 먼저 농사원자료를 중심으로 자연스럽게 진행토록 유도하였다.

농림부안의 논거는 이러하였다. 첫째, 농사지도와 일반행정의 유대를 공고히 하고 조정하기도 쉽다. 둘째, 오랫동안 우리 농민들은 관 주도의 농사지도에 익숙해 있다. 식량증산지도 등 강력히 추진해야 할 일이 많으므로 보다 실용적인 접근방법이 될 수 있다. 이에 대하여 농사원안의 근거는, 첫째, 실효성에 있어서 교육적인 농민지도는 독려방식에 비하여 초기단계에서는 보급효과가 떨어질 수도 있겠으나 시간이 경과할수록 성과가 누적하고 지속되며 파급효과가 창출된다. 이와 같은 사실은 미국 등 선진국에서 이미 증명되고 있을 뿐만 아니라 우리 나라에서도 차츰 확인되고 있다. 셋째, 개량된 기술을 신속히 보급하려면 교육지도 기능이 시험연구기능과 유기적 관계를 유지하여야 하며 이를 위하여는 현재 농사원조직과 같이 동일행정 체계 내에 함께 있어야 한다. 넷째, 일반행정과 연락조정은 각급단위에 위원회를 만들고 지방비 지원문제는 별도의 법적 조치를 통하여 해결할 수 있다.

이와 같은 상반된 주장은 열띤 토의에도 불구하고 3차회의에 가서도 평행선만 달리고 있었다. 그래서 농사원측은 4차회의에 한걸음 양보하여 외청안을 제시하기에 이르렀다. 즉 시군, 도, 중앙단위에 일반행정기관장 소속하에 시험연구와 지도보급기능을 통합한 농촌진흥기구를 두되 외청으로 설치하여 전문성을 보장케 하자는 것이다. 이렇게 함으로써 일반행정과의 연계와 조정을 쉽게 하고 지방비지원 문제도 제도적으로 해결할 수 있는 동시에 농업기술보급과 지역개발 시범사업의 전문성을 유지하는 효과를 기대할 수 있다고 설명하

였다. 농림부측은 이 절충안에 대하여 관심을 보이면서 수정안을 제시하였다.

즉 중앙과 도의 지도기관은 내국화하고 시군단위만 외청으로 지도소를 설치하자는 절충이었다. 이렇게 되면 현재 중앙(수원)과 각도에는 시험장 · 연구소가 분리되고 지도기능은 행정기능의 일부로 편입됨으로써 시험연구와 지도보급의 연계가 약화될 것은 불을 보듯 뻔한 일이었다. 권위주의적 하양식 관료문화가 오랫동안 지배해 온 한국에서 교육적인 농민지도가 일반행정의 틀속에서 제대로 발전하기를 기대한다는 것은 마치 연목구어(緣木求魚)와 같다고 생각되었다.

왜냐하면 근대적인 교육적 농민지도가 정착하려면 시험연구와 밀착되어야 하며 이를 위하여는 각 분야별 과제별로 전문지도사(subjectmatter specialists)의 역할이 필수적이다. 이들은 시험연구와 일선지도원의 교량역할을 맡아 연구결과를 일선지도원들이 쉽게 활용할 수 있도록 지원하며 동시에 일선현장의 정보를 시험연구기관에 전달하는 기능도 수행해야 한다. 이러한 일을 맡을 수 있는 인재는 당시로서는 희소한 자원이었다. 그래서 각 도단위에서 이러한 전문지도사 집단을 확보하기는 어려운 일이므로 중앙단위에서 확보할 수밖에 없다는 것이 농사원의 입장이었던 것이다. 따라서 중앙과 도단위에도 외청으로 설치하는 것이 합리적이라는 주장을 굽히지 않았다.

5차회의까지 내국안과 외청안에 관하여 모든 위원이 할 말은 다 하였다. 그러나 합의를 이끌어내지는 못하였다. 장관의 독촉도 있고 하여 6차회의에서 이제까지의 토의내용을 총정리하고 결론을 내도록 다시 한번 노력해 보자. 만약 단일안으로 집약이 안 되면 부득이 표결에 부칠 수밖에 없으니 양해해 달라는 위원장의 선언을 수용할 수밖에 없었다. 결과는 뻔한 일이 아닌가. 농림부측 위원만으로도 내국안을 채택할 수 있으니 농사원의 외청안은 그늘로 사라질 운명을 기다릴 수밖에 없는 처지가 된 셈이다. 그러나 끝까지 최선을 다해야 하는 것이 의무로 여겼기 때문에 농사원 위원은 농협중앙회와 수리조합연합회의 위원들을 만나 공감을 확인하고 협력의 다짐을 받아냈다. 그리하여 마지막 6차회의는 예상대로 표결까지 갔으며 5대 3으로 내국안이 가결되었다.

이 회의에는 마침 장관보좌관 김기봉 대령도 참관하였던 바, 농사원측은 행정연구서의 통례에 따라 부결된 외청안도 그 설명과 함께 보고서에 포함시켜 주도록 요청하여 마침내 받아들여졌다. 이는 앞으로의 결전(決戰)에 필요한 소재가 될 수 있기 때문에 떼를 쓰다시피하여 얻어낸 것이다. 농사원 정 원장은 이 보고를 받고서 아무 말도 하지 않았다. 그러나 실망과 비장한 심정

을 감추지 못하였다. 12월 20일경 농림부 산하 기관장회의가 열렸고 농촌지도체계 개편에 관하여 결론을 내기로 하였다.

이 회의에는 본부 국장들도 참석하였으며 6차회의까지 열었던 심의회의 결과보고서를 토대로 열띤 토의가 진행되었다. 정 원장은 내국안의 많은 문제점을 하나하나 지적하면서 외청안의 타당성을 자세히 설명하는 등 고군분투하였다. 표결방식의 부당성도 지적하였다. 즉 내국안에 위원 8명 중 5명이 찬성했다고 하나 본부의 과장들은 근대적 농촌지도가 무엇인지도 잘 모르고 본부에서 일반행정만 담당해 온 서기관들이니 이 결의를 어떻게 공정하다 할 수 있겠는가라고 반박을 서슴지 않았다. 이 회의는 오후에 시작하여 밤 9시가 넘도록 저녁식사도 거르면서 속개되었다. 그러나 별로 가시적 성과는 없었고 다만 정 원장의 소신과 결의만 더욱 굳게 다졌다고나 할까.

농림부는 심의회종료 직후 이인우(李寅雨) 대령을 중심으로 작업반을 만들어 12월 말까지 농림부안을 완성하였다. 농사원 계획과장도 이 작업반에 참가토록 지시를 받았으나 거부하고 말았다. 다음해(1962년) 1월 초순 농림부는 내국안을 최고회의 농림위원회와 내각 사무처에 공식 제출하였다. 이로써 농림부는 61년 10월 최고회의의 농촌지도 체계일원화 방안 제출에 관한 지시사항을 완료한 것이다.

최고회의의 합리적 결단

최고회의 농림위의 신중한 검토

최고회의 농림위는 유병현 최고 위원을 중심으로 그를 보좌하는 소수의 보좌관만으로 구성된 조그마한 기관이었으나 막강한 권한을 보유하고 있었다. 그러한 위치에 있었기 때문에 중요한 정책결정에서는 과단성이 있으면서도 매우 신중한 태도를 보였다. 농촌지도체계 일원화 문제만 해도 만약 잘못하면 중농시책(重農施策)에 큰 차질을 가져올 수 있기 때문에 내각(농림부)의 공식 보고에만 의존하려 하지 않고 다양한 의견과 정보를 수집하려고 노력하였다.

그 중에는 미국원조기관도 있고 특히 농사원이 수집해 놓은 외국자료와 농사원 의견을 경청하였던 것이다. 정남규 원장은 백방으로 뛰면서 농림위가 합리적인 방안을 짜내도록 노력했으며 채관식 교도국장과 계획과장은 보좌관

접촉을 주로 담당하였다. 2월 초 교도국 계획과에서는 내국안과 외청안을 비교분석한 보고서를 미니차트로 만드는 작업이 보안 속에 진행되었으며, 작품은 곧 최고회의 농림위에 전달되었다. 유 최고위원은 아마도 이 차트를 가지고 박정희(朴正熙) 최고회의 의장에게 보고하여 외청안을 채택하기로 재가를 받은 것 같았다.

"농촌진흥청을 신설하여 농촌지도체계를 일원화하라" - 2월 9일 긴급지시

박 의장은 2월 9일 오전 경기도 지방시찰에 나섰다. 경기도청, 광주군의 구천(九川) 농촌청년학원, 광주(廣州) 농군학교, 경기제사공장(製絲工場)을 두루 시찰하고 돌아와 오후 늦게 유병현 최고위원, 장경순 농림부장관, 박동묘(朴東昴) 고문 등을 불러 농촌진흥문제에 관하여 장시간 협의를 거듭하였다. 이 자리에서 박 의장은 다음과 같은 긴급지시를 내렸다.[2)]

①지방농촌에 숨어 있는 독농가를 발굴하여 농촌발전에 이바지할 수 있게 할 것.
②행정기구개편을 해서라도 농촌지도체계를 조속히 일원화할 것이며, 이를 위하여 농림부 외청으로 농촌진흥청(가칭)을 신설하고 이에 준하여 지방기구도 정비통합할 것.
③일선 농촌지도요원과 행정직을 명확히 구분하고 그 혼용을 방지토록 할 것.
④지역별 책임제를 도입하여 각종 농산물의 증산시책을 강력히 추진할 것이며, 농업경영안정을 위하여 가격예시제(價格豫示制)를 실시토록 할 것.
⑤실효성있는 농가부업 장려시책을 수립하여 강력히 추진할 것.
⑥마을 단위의 각종 지도자 다원화를 방지하고 지도자의 일원화를 꾀할 것.
⑦절량농가에 대한 대여곡과 구호양곡을 최소한 100만 석 확보할 것이며 (61년 실적은 45만 석) 농민들이 초근목피(草根木皮)로 연명하는 일이 발생하면 그 책임을 물을 것임.
⑧농민을 위한 금융지원을 확대할 것. 등,

혁명정부는 절량농가구호 등 기근문제를 해결하기 위하여 식량증산을 최우선 정책과제로 채택하였다. 그러나 획일적으로 밀어붙이는 식의 권위주의적

2) 동아일보, 1962. 2. 10.

농민지도방식을 거부하고 교육적이고 전문적인 지도 보급방식을 채택하는 결단을 내린 것이다. 이는 이 땅의 농정에 새로운 기원(紀元)을 획정하는 것이며 농촌사회의 민주화에도 매우 긍정적인 영향을 미치는 일이었다.

농촌진흥청 발족과 그 후 제 문제

농촌진흥청의 탄생

1962년 2월 9일 최고회의 긴급지시는 농림부를 어리둥절하게 만들었다. 그러나 사실을 냉철히 살펴보면 총체적 근대화를 지향하는 혁명정부로서는 당연히 해야 할 일을 과감하게 행하였을 뿐이다. 만약 전통적인 농사지도방식 또는 하향식으로 일방통행하는 옛 지도체제로 회귀를 기대했었다면 이는 일부의 보수적인 옛 농림관료의 허망한 인식착오였을 것이다. 다행히 우리 농정은 앞을 향하여 전진할 수 있게 되었다.

내각은 이 지시에 의하여 매우 바쁜 시간을 보냈다. 법제처장을 위원장으로 한 농촌진흥청 추진위원회를 구성하여 법안을 작성하였고 최고회의 심의를 거쳐 3월 21일 농촌진흥법이 공포되었다. 4월 1일 농촌진흥청이 드디어 발족하고 정남규 박사가 초대청장으로 임명되었다. 농촌진흥법을 최고회의가 심의하는 과정에서 당초 '보급사업(普及事業)으로 되어 있던 원안에 대하여 이를 지도사업'으로 변경시킴으로써 지금까지 농촌 지도사업이라 부르게 되었으나 관료주의적 여운을 남게 한 것은 옥에 티라 할 수 있다.

농촌진흥청은 매우 포괄적인 기능을 할 수 있고 국가공무원인 모든 농업연구직과 지도직의 인사권을 가짐으로써 일선 지도소 활동 전반에 걸쳐 감독권을 행사할 수 있게 되었다. 농촌진흥법의 특징을 요약하면 다음과 같다.

①농사연구 교도법에 의한 농사교도사업과 지역사회개발 사업뿐만 아니라 행정기관에서 관장하던 잠업지도원, 임업지도원과 농협중앙회와 수련(水聯)에서 시행하던 농사지도사업을 모두 통합하였다.[3)]

②정부 또는 지방자치단체는 이 법에 의하지 아니하고는 농촌지도사업을

3) 일선지도원 총수는 2968명. 기능별 구성 : 농사지도원 559명, 생활지도원 165명, 부락 주재지도원 889명, 잠업지도원 750명, 축산지도원(농협) 280명, 양묘지도원(山聯) 325명. 그러나 농업협동조합의 영농지도원(시군)과 개척원(읍면)은 통합대상에서 제외되었다.

실시할 수 없으며, 다른 법률에 의하여 농촌지도 사업을 할 수 있는 공공 단체도 이 법에 의한 농촌진흥기관과 긴밀히 협조하도록 규정하고 있으며 기타 단체가 농촌지도사업을 하고자 할 때에는 사전에 농촌진흥청장의 승인을 얻도록 규정하였다.

③도와 시군의 외청으로 설치된 농촌진흥기관의 연구・지도 공무원의 인사권은 농촌진흥청장이 관장한다.

④본 법에 의한 연구・지도 공무원은 그 임무의 특수성에 비추어 다른 업무를 겸할 수 없다.

각 급별 농촌지도기능은 다음과 같이 통합 조정되었다.

중앙단위

농사원 교도국과 농림부 지역사회국은 전면 통합하여 농촌진흥청 지도국을 구성하였고 농림부 훈련원은 진흥청 수련소로 이관하였다. 동시에 농림부의 농정국, 축산국, 산림국의 지도기능은 정원조정없이 기능만 진흥청 지도국으로 이관하였다. 한편 농협중앙회, 토조(土組)연합회, 산조(山組)연합회(66년 법 개정)의 지도기능은 시행단계에서 협조・조정을 해나가기로 했다.

도단위

도 농사원 교도국과 도 지역사회과를 전면 통합하여 도 농촌진흥원 지도국을 구성하였으며, 농무과・축정과・산림과의 지도기능은 중앙과 같이 기능만 진흥원 지도국으로 이관하였다.

시군단위

산업과의 농사교도계와 지역사회계의 정원을 통합하여 외청으로 농촌지도소를 설치하였으며 농사계, 축정계, 산림계, 잠업계는 기능만 지도소로 이관하였다. 그러나 이와 같은 기능(업무)이관은 형식적인 것에 그치고 많은 지방자치단체에서는 한계가 모호하거나 구태의연한 관계를 유지하였다.

농사교도사업 때와는 달리 도농촌진흥원은 행정적으로 도지사에 소속되고 시군농촌지도소는 시장・군수에 소속케 하였다. 그러나 농촌진흥사업(연구와 지도)에 관련한 국가공무원 인사권과 사업집행권이 법에 의하여 농촌진흥청장에게 부여됨으로써 실제 독자적인 사업체계를 갖출 수 있게 하였다.

진정한 조직통합에의 진통

외형적인 지도체계 통합은 농촌진흥법에 의하여 큰 차질없이 진행되었다.

그러나 실질적인 내부융합은 상당한 시간과 관계자들의 성실한 화합·노력이 없이는 기대할 수 없는 일이었다. 우선 농림부 산하의 3개 기관단체인 농촌진흥청, 농협중앙회 및 토지 개량조합 연합회(수리조합 연합회 개칭)간의 협조를 긴밀히 하기 위하여 1963년 3월 12일 「이·동단위에 있어서 농민지도체계에 관한 협약」이 체결되었다.

이·동단위에는 당시 농사개량클럽, 생활개선클럽, 4-H클럽, 이동협동조합, 흥농계 등이 있었으나 각기 계선조직이 다름으로써 횡적인 연락 협조조정이 매우 불충분하였다. 이는 사업 또는 프로그램 활동이 마을 주민의 창의나 주체적 노력에서 발의되지 않고 대부분 위에서 내려오는 시스템이었기 때문이다. 특히 도와 시군 단위에서 농촌진흥기관과 행정기관의 협조가 어려움에 처한 곳이 많았다. 첫째 지방비예산 배정에 있어서 긴장관계가 그치지 않았다. 둘째, 농촌지도에 관한 이해와 신뢰가 부족하였다. 셋째, 각 기관의 권한과 책임에 대한 한계도 분명치 않고 인식차도 여전하였다.

기구개편 후 2년이 되어서도 이러한 혼선과 불협화음(不協和音)이 가시지 않았으므로 정부차원에서 대책이 필요함을 느끼게 된 것이다. 그리하여 64년 7월 총무처 행정개혁 조사위원회가 전국적으로 현지실태 조사를 실시하였다.[4] 그 보고서에 의거하여 1965년 3월 17일 「농촌지도 체계강화를 위한 대통령 훈령 제9호」를 공표하기에 이르렀다.

몇 가지 예를 든다면,

①도(산업국 농무과)와 시·군(산업과)의 행정직의 대다수는 우리 농민의 지식수준이 아직 낮고 유익한 일을 장려하여도 잘 따르지 않는 경우가 허다하므로 '선의의 독려방식'은 농민이익을 위해서도 필요하다. 특히 식량증산은 가장 중요한 국가정책이고 즉각 성과가 보장되어야 하는 만큼 (64년 경남도에서는 이계순 지사의 진두지휘 아래 총 행정력을 동원하여 보리 배증산(倍增産) 운동을 거도적으로 추진) 교육적인 지도방법에만 의존할 수 없지 않느냐.

②식량증산 시책에서 행정, 기술지도, 자재와 자금공급 등 여러 기관이 협력하고 있으나 실제 운영이 잘못되거나 목표달성이 안 되면 농무행정에 대한 문책이 가장 무거운 것이 현실인즉 이는 매우 불공평한 조치이다.

③읍면사무소(산업계)의 역할에 관하여 행정기관의 견해는 읍면이 민원의

4) 행정개혁 조사위원회, 농촌지도 체계의 개선을 위한 조사보고서(부속자료), 1965.

집중처이고 농민접촉도 가장 많으므로 말단의 지도기능을 여기에 집중하는 것이 효율적일 것이라 보고 있다. 이에 반하여 진흥기관, 독농가, 학계에서는 읍면 산업계의 지도는 전문성이 없어 신뢰도가 낮기 때문에 농민들이 외면하는 터이므로 지도계통에서 제외시키는 것이 옳다는 것이다.

그리하여 대통령훈령 제9호에서는 관계기관의 협조태세 강화를 위한 지방자치 단체장의 역할과 책임을 상세히 밝혀 강조하였으며 각종 농민자치 조직의 활동조정, 전문지도 인력의 적절한 배치, 자원농촌지도자의 활용, 독려식 지도업무의 중지, 지방비예산지원의 입법조치, 농촌진흥기관과 농과계학교간의 유대강화, 지방자치 단체장의 교육 등 농촌지도체계의 효율화를 위하여 필요한 조치를 광범위하게 구체적으로 규정하였다.

이러한 노력들이 있었기에 70년대의 쌀생산 4000만 석 돌파라는 녹색혁명(綠色革命)을 성공시켰다고 할 수 있다. 1981년 FAO는 비교 연구한 20개국의 농촌지도사업체계 가운데 한국이 가장 선진된 5개국에 포함된다고 발표한 바 있다. 그런데 농촌진흥청 발족 37주년이 되는 오늘날 한국 농촌지도사업은 일선에서부터 크게 동요하고 약화되고 있다는 우려할 사태가 벌어지고 있음은 매우 안타까운 일이 아닐 수 없다. 겸허한 자세로 역사에서 배우고 미래를 냉철히 전망하여 새 도약의 발판으로 삼아야 할 것으로 믿어 마지않는다.

동진강 간척사업

윤 오 섭*(한국농지개발연구소 이사장)

섬진강의 수계변경 계획과 동진강 간척사업

동진강 간척사업은 1940년 섬진강 신댐의 건설에 따른 수몰지 이재민 1952 세대를 이주 정착시키기 위하여 동진강 하구에 1963년에 착공한 우리 나라 최초의 대규모 간척사업이다.

섬진강 댐과 동진강 유역 하류부의 평야지대가 맺어진 인연은 훨씬 오래 전의 일이다. 섬진강 댐이 위치한 섬진강 유역은 방대한 면적(4896㎢)을 갖고 있으나 대부분이 산악지대로 농경지가 적어 풍부한 수자원은 매년 우기에 하류연안에 홍수피해를 입히고 있는 반면, 동진강은 유역면적은 적으나(1034㎢) 하류에는 우리 나라 굴지의 곡창지대인 김제평야 등 광활한 평야지대로, 유역의 40%에 가까운 경지면적을 갖고 있어 동진강 유역 자체만으로는 농업용수를 해결할 방법이 없어, 전기 섬진강 유역의 수자원 조건을 착안, 1925년 동진수리조합(현 동진농지개량조합)에서 섬진강 상류(유역 763㎢)에 운암저수지를 축조하여, 반대측 유역인 동진강 상류 쪽으로 도수터널을 뚫어 김제평야 1만 4560ha의 관개를 시작하여, 점차 그 면적을 확장 1945년 8월 15일 광복될 때까지 운암저수지에서 1만 7890ha에 농업용수가 공급되고 있었다.

한편, 발전 사업은 1931년 운암 도수터널 유출구에서의 유효낙차 75.2m를 이용하여 최대출력 2560kw의 운암발전소가 건설되었고, 1940년에는 전력개발을 목적으로 운암제 하류 2.0㎞지점에 당시 남선(南鮮)수력전기회사에서 저수

* 토지개량조합연합회 간척부 간척과장

량을 확대하는 신댐(섬진댐)을 건설하여, 최대출력 2만 8800kw를 발전할 수 있는 칠보발전소공사에 착수하였다.

또한 증가된 발전방류수를 이용한 관개사업도 1943년 당시 조선농지개발영단에 의해, 동진수리조합 구역 외의 수리불안전답과 천수답 7145ha의 수리시설공사를 신댐공사와 같이 착수하였으나, 착공 3년 후 1945년 해방을 맞게 되어 두 가지 공사가 동시에 중단되었다.

그러나 당시 칠보발전소 터널공사 1부가 완료되고, 수차(水車) 및 발전기 각 2대 계획 중 1대와 수압관 2개 중 1개의 설치공사가 8・15 해방 직전에 완료되어, 동진강유역 관개용수를 이용한 최대출력 1만 4400kw의 1호 발전기를 시동하였다.

그 후 중단된 신댐공사는 8・15광복 후 한국전력주식회사에서 인수하여 공사를 추진하였으나, 6・25로 인하여 완전히 포기한 상태가 되었고, 동진강 수리사업도 토공공정 20% 정도의 진행상태에서 8・15 후 방치되었다.

이상과 같이 섬진강과 동진강 양 유역의 상호보완적인 종합개발계획은, 일찍이 일제시부터 계획되어 일부공사를 시행도중 중단 상태에 있었던 것을, 5・16 후 제1차 경제개발 5개년계획사업의 일환으로 섬진강 신댐 공사와 칠보발전소 공사를 1962년도에 착공하게 됨으로써, 당초 계획된 2만 8800kw의 전력생산과, 섬진강 중하류 연안의 홍수조절을 기하는 동시에, 그 발전 방류수를 이용한 동진강 하류부의 관개 개선사업도 중단된 지 16년이 지난 1961년에 조사설계가 착수되면서, 저수량을 확대한 섬진강 신댐의 수몰지 이재민의 이주정착지로, 동진강 하구에 위치한 천혜적인 간척적지 4270ha을 개발하게 되었다.

동진강 간척사업에서 계화도 농업종합개발사업으로

1962년 1월 20일 공유수면 매립법이 제정공포(1923년 제정된 조선공유 수면매립법령 폐지)되고, 1962년 3월 27일 동시행령이 공포되어 농업을 목적으로 하는 사업은 농림부가, 다목적사업은 건설부가 관할하게 되었으며, 이에 따라 섬진강 다목적댐 수몰지 이재민의 이주정착 사업으로 건설부 주관 하에 동진강 수리간척사업의 일환으로 「동진강 간척사업」이 착공되어 1967년에 동진강 2호 방조제 끝막이 공사를 성공, 1968년에 외곽공사를 준공시킨 후, 건설부에서는 농림부에 내부개답 공사를 이관토록 수차에 걸친 공한 요청 및 회합을 거듭하였으나, 인계인수에 대한 법적인 해석상의 의견차이로 이루어지지 못하다가, 1972년 12월 30일 정부사업으로 실시한 농업을 목적으로 하는 간척사업

은 외곽시설이 완성되었을 때에는 즉시 농림부장관에게 사업을 이관토록 하는 공유수면 매립법이 개정되어, 1973년 6월 16일 동진강 간척지 내부 개답공사가 농림부에 이관, 「계화도 농업종합개발사업」으로 1974년도에 착공, 일본해외협력기금의 차관을 얻어 2500ha의 내부개답 공사가 1977년 12월에 준공되었다.

조사 설계의 이모저모

조사설계기간의 촉박과 우리 나라 간척기술

간척사업의 조사설계나 시공은 육지 공사와 달리 미지의 요소나 정확한 추정이 어려운 바다의 자연현상과 연약지반인 갯벌을 상대로 하는 것이므로 모든 사항의 정확한 추정을 위하여, 현지조사와 실시설계에 충분한 비용과 기간이 필요함은 물론이다.

그러나 동진강 간척지의 조사설계는 당시의 국가경제개발계획 및 섬진댐 수몰이재민의 이주시기에 의해 조기착공이 불가피함에 따라, 현지의 조사측량은 1961년 9월부터 12월까지 4개월, 실시설계는 1962년 1월부터 6월까지 6개월로, 4270ha의 간척지구 조사설계를 10개월에 완료하였다. 그러니 실무자들의 고생과 그 조사설계내용의 정확도에 대해 짐작이 갈 것이다.

참고로 이웃 일본에서 그 당시 간척지의 조사설계를 시행한 지구 중 규모별로 5개 지구의 조사설계기간을 살펴보았더니, 100ha의 마쓰나가(松永)지구는 현지조사를 1948년부터 2년간, 설계를 1950년 1년으로 계 3년, 330ha의 야마토(大和)지구는 현지조사를 1953년 2년, 설계를 1955년부터 3년간으로 계 5년, 491ha의 미이케(三池)지구는 현지조사를 1948년부터 4년간, 설계를 1952년 1년간으로 계 5년, 528ha의 시라누히(不知火)지구와, 1826ha의 가사오카(笠岡)지구는 조사 5년, 설계 3년, 계 8년이 소요되었다.

그러나 지구별 여건도 다르고 규모에 따라서도 단위 면적당 소요기간도 차이가 있겠으나, 5개 지구의 기간을 산술평균하면 5개 지구의 평균면적 600ha, 조사 3.6년, 설계 2.2년, 계 5.8년에 소요되는 셈인데, 4270ha의 조사설계에 0.83년(10개월)에 완료하였으니 참으로 한국적이라 하겠다.

동진강 간척지의 현지조사를 시행한 1961년경의 우리 나라 간척기술은 간척을 전공한 기술자는 물론 없고, 일제시에 시행한 방법대로 설계와 시공을

모방하던 시대로서 간척의 기초이론도 적용되지 못하였다고 할 수 있다. 다만 연약지반에 대한 압사석이론만을 적용하고 있었다.

사업규모는 1952년에 착공한 의신지구 167ha, 강화지구 260ha, 대천지구 778ha, 1953년에 착공한 광양지구 754ha 등 모두가 소규모이고, 지구도 만내에 위치하여 대안거리가 짧고, 외해의 해상조건이 유리한 조건이었다. 시공장비는 채취, 적재 및 부리는 장비로는 삽, 곡괭이, 가래, 삼태기, 등대, 지게 등이고, 토운차는 양쪽에서 지렛대로 부렸으며, 운반장비로는 지게, 손수레, 우마차 및 궤조 인력토운차이고, 채석을 위한 천공작업도 정과 망치 등 현장에서의 모든 시공장비가 인력에 의하는 낙후된 상태였다.

그러나 이 때부터 젊은 기술자에 의해 선진 간척이론을 도입하고, 기설 방조제의 결함과 개선점이 검토되어 우리 나라 여건에 부합한 간척기술의 개발이 시동된 때였다.

선진화된 방조제단면으로의 전환

이 때부터 신진기술자들이 간척공사의 공사감독 및 조사설계에 참여케 되면서 간척기술이론을 도입하고, 기설 방조제의 결함이 검토되어 우리 나라 여건에 부합한 간척기술의 개발이 시동되고 있던 시절로서, 1961년 8월 12일 대천 본지구 방조제(매립면적 778ha, 착공연도 1952, 준공연도 1958)가 태풍으로 결괴되고 있다는 연락을 받고, 필자(당시 토지개량조합연합회 기획부 설계과 간척계장)가 참고자료를 챙겨 현지에 도착했다.

현지에서는 태풍의 강세는 꺾였지만 바람도 불고 비도 오고 있었으며, 몇 군데 결괴된 단면의 유실확대 방지를 위한 긴급대책공사가 한창이었다. 그러나 필자는 긴급복구공사쪽보다는 영구복구공사의 설계자료 및 결괴원인을 규명하기 위하여, 결괴개소는 물론 결괴되지 않은 상태의 방조제단면도, 면밀히 준공 후부터의 거동을 추정하여 대천방조제의 결괴원인으로 두 가지 문제점을 제기하였다.

첫째, 방조제 기능의 주체는 해수를 차단하는 성토단면으로, 이 주체를 모든 외력으로부터 보호하기 위하여 바다쪽에는 큰 피복석으로 무장을 시키는 바, 공극이 큰 피복공층(피복석, 뒤채움돌 등)과 해수를 차단하는 입자가 작은 성토층이 직접 접촉되어 있어, 피복석공극을 통한 해수의 조석 및 파랑작용에 의해 내측의 토립자를 흡출하게 되며, 이 작용이 장기간 반복되면 성토 층에 공극이 조성되어 이윽고 힘의 균형이 깨질 때 피복공이 붕괴되는 것

임을 판명하였다.

따라서 앞으로의 방조제 설계에는 축제재료의 공학적 성질이 다른 두 구조를 직접 연속시킬 것이 아니라, 두 구조의 사이에 완층구조인 입자가 점차 작아지는 필터구조(피복공층→호박돌층→자갈층→모래층 등)를 설치함이 합리적인 것으로 제안하였다.

둘째, 피복공의 면이 소단 등으로 비탈이 수평으로 꺾일 때, 이 부분은 내습하는 파랑의 충격압이나 방조제를 따라 쳐올라갔다 낙하시의 부압 등 가장 강한 파압을 받는 부위임에도, 시공조건은 아래서부터 비탈면 피복석을 쌓아 올라가서 수평면 피복석을 시공하려면 뒷길이가 마주 닿게 되어, 꺾기는 모퉁이에서 피복석 반 개만큼을 띄워서 시공하고, 끝 부분은 작은 돌을 끼워 놓을 수밖에 없다. 실제의 시공된 상태도 일렬로 작은 돌이 끼여 있거나 탈락된 상태였다. 따라서 탈락된 공간이 파압의 충격으로 피복석의 와해 및 탈락으로 이어져 결괴됨이 판명되었다.

따라서 수리조건도 원활히 하고 피복석의 구조도 균형 있는 안전도를 부여하기 위하여, 피복공 전면의 변형은 각(角)으로 할 것이 아니라 곡면으로 연결함이 합리적인 것으로 제안하였다.

이상 두 가지 기술개발사항은 당시의 출장복명서에서 제안한 이후 동진강 간척지 방조제부터 필터구조가 설계되었고, 피복석의 곡면으로 연결하는 제안은 방조제가 외해로 노출되어 해상조건이 극히 어려운 남포지구, 부사지구 및 새만금 지구방조제에서 적용된 것이다.

동진강 간척지 방조제 단면에는 기존 방조제의 이론상 불합리한 점 등을 새로운 기술의 최초 도입 및 우리 나라 여건에 부합한 구조로 개발된 기술은, 피복석의 개당중량 산출기법 도입, 차수층의 투수로장 산출기법 도입, 합리적인 둑마루표고의 산출기법 도입, 석재층과 성토층 사이에 필터구조 적용, 외측비탈의 합리적인 형태적용 등이다.

방조제 설계기술은 기본적인 이론이 정리된 상태에서 동진강 간척지의 1 및 2호 방조제가 설계된 것으로 이로부터 우리 나라 방조제 단면이 선진화되기 시작하였으며, 현재의「한국형 방조제 단면」의 초석이 된 것이다.

1호 방조제와 겨울철 북서계절풍

계화도간척지의 방조제 단면의 구상에는 기왕의 우리 나라 방조제 단면의

보완계획 외에, 네덜란드의 방조제(Zuider Zee) 단면, 일본의 방조제 단면과 미국의 Passamaquoddy 조력발전공사의 수리모형시험 결과와 구상 중인 방조제 단면 중에서 우리 나라 여건에 부합한 구조를 찾아서 방조제 단면을 결정한 것이다. 설계이론으로는 합리적이나 우리 나라 여건에 맞지 아니하여 채택하지 못한 구조가 있었다.

즉, Passamaquoddy에 구상된 방조제에서는 강력한 조류 속으로 사석에 의해 1차 물막이 후, 차수구조인 필터층과 성토층을 외측에 설치하여 차수가능을 원천적으로 외측에서 차단토록 하고, 강력한 해상조건에 맞도록 완경사가 되어 합리적인 구조로는 판명되었다. 그러나, 우리 나라와 같이 조차가 크고 파랑이 계속 내습하는 상황에서 외측에 성토단면을 축제함이 극히 어려울 것으로 판단, 1차 사석제 내측에 성토단면을 설치케 하였다.

그 후 이러한 사유를 알고 시화지구의 탄도방조제는 성토공을 외측에 축제하는 형으로 설계 및 시공이 되었는 바 아직 장단점이 검토되지는 않고 있는 것으로 알고 있다.

방조제 조사설계 당시 부근의 기설 방조제는 동진강하구 대안(對岸)의 광활 방조제와 1호방조제 상류측의 동행 방조제로, 그 실태는 둑마루 표고는 같이 +4.5m, 외측비탈기울기는 광활 1：0.3, 동행 1：1.5, 견치석 쌓기로 시공되어 있었다. 그러나, 광활 방조제는 1952년 9월 5일의 태풍에 의해 방조제 일부가 결괴되어 농경지유실 239ha, 농가피해 250동의 엄청난 재해를 참고로 하여, 1 및 2호 방조제의 해상 조건의 큰 인자인 파고를 추정할 때 1호 방조제의 대안거리는 계화도측 구간에서는 옥구반도까지 10.5km로 하여 파고 1.52m, 종점측 구간은 광활방조제까지 5.0km로 파고가 1.2m로 추정하였고, 2호 방조제는 고군산 군도까지 17.0km로 하여 파고가 2.04m로 하였으나, 외해에서 2호 방조제로 친입하는 파랑을 고군산 군도가 완전차단해 줄 수 있는 조건이 못되어 2호 방조제의 파랑조건이 극히 불리한 것으로 해석하여, 1호 방조제는 기왕의 방조제보다 약간 보강된 둑마루표고를 계화도 구간은 +6.2m, 종점측 구간은 +5.2m로 하고, 외측 비탈기울기는 1：1.0으로 설계하였다.

2호 방조제는 둑마루 표고를 1호 방조제 계화도측 구간보다 1.0m 높게 한 +7.2m, 외측비탈기울기는 1：3.0으로 우리 나라 최초의 완경사형을 채택하였다. 그러나 1호 방조제 착공 후 겨울철의 북서 계절풍의 위력이 1호 방조제에 엄청나게 미치게 되어, 외측비탈 1：1.0으로 계산된 것이 크게 잘못 되었음이 실증되어, 1호 방조제 대안거리를 다시 산정하여 추정된 파고가 계화도

구간 1.94m, 종점측구간 1.39m로 수정하고, 외측 비탈기울기를 계화도 시점에서부터 5193m구간은 표고 +3.2m 이하를 1 : 1.0에서 1 : 3.0으로 보강사석을 추가한 것은 우리 나라 서해안에서 북서계절풍의 위험성을 모르고 설계한 것을 깨닫게 되어서이다.

이상한 모양이 된 1호 방조제 노선

1호 방조제의 노선은 현장조사기간인 1961년 9월부터 12월 사이에 형성된 갯벌에서 동진강 유로까지 300 400m의 여유를 두어 간척지구의 면적확보면과 갯벌의 포락에 대한 안전성을 고려하였고, 또한 동진강으로의 유출입조석의 영향으로 발생할 수 있는 갯벌의 침식을 방지하기 위하여 12개 수제공(총 5431m)을 요소에 계획하였으며, 1호 방조제를 노선을 횡단하는 영을 고려하여 5개소에 연장 총 507m의 잔교를 설계하여 만반의 대책을 강구하였다.

그러나 1호 방조제를 시공 중, 동진강의 유심이 갑작스럽게 4.0m 이상의 깊이로 포락되는 현상이 4월에서 7월까지 계속되어, 당초 1호 방조제 노선에 전반적인 지형변동이 발생, 1차(1963. 8. 26.), 2차(1963. 12. 24.), 3차(1964. 7. 14.)에 걸쳐 구간별로 내측 고지대로의 노선변경이 불가피하게 되었고, 이로 인해 방조제 연장은 158.4m가 단축되었고, 면적은 294ha가 감소되었으며, 1호 방조제 노선의 모양은 동진강의 유심과 싸운 흔적이 남은 이상한 모양이 된 방조제 노선으로 되었다.

이러한 원인을 분석코자 1963년 12월 「동진강 하구조사」를 실시한 바, 동진강 유심이 하구 부근에서 계절에 따라 변동됨이 확인되었다.

동진강 상류에서 사행(蛇行)이 거듭되던 유심이 하구 부근의 동진교에 이르러 가을에서 겨울철에까지는 1호 방조제 맞은편에 위치한 광활 방조제측의 8개 배수갑문은, 다음해의 묘대급수량을 배수로에 저류시키기 위하여, 각 배수갑문의 문비를 닫고 있어 광활방조제 측에서의 배출량이 없으므로, 동진교를 지나 그대로 북진하는 방향을 유지하여 광활방조제측으로 접근한 유심이 지속되다가, 봄부터 여름 사이에는 강우가 시작되고, 관개용수의 퇴수 등의 배수량과 특히 홍수기에는 대안측의 각 배수갑문에서의 홍수량의 배출량과 동진강의 유량이 합류하는 과정에서, 그 유향이 불가피하게 동진강 1호 방조제측으로 변경, 1호 방조제측에 심한 포락현상이 발생되었고, 또 동진강 하상의 퇴적된 갯벌의 토질이 점질이 전혀 없는 미세사질토이어서 그 현상을 더욱 심화시켰다.

무에서 유를 창조한 끝막이 공법의 탄생

끝막이 계획의 사후 평가

간척공사는 일반 육지에서의 토목공사와 여러 가지 면에서 차이점이 있으나 그 중에서도 간척공사에서만 있는 피할 수 없는 고난도의 공사가 방조제의 끝막이 공사인 것이다.

방조제 끝막이 공사는 각국이 지니고 있는 간척여건에 부합토록 기술수준에 맞게 개발하여 왔다. 당시의 각국의 끝막이 기술수준은, 네덜란드는 게이슨 공법과 케이블 공법이 개발되어 있었고, 이웃 일본에서는 콘크리트 블록 쌓기 공법, 각낙판 공법, 철프레임 공법 등 각국의 여건에 부합한 합리적인 공법이 개발되어 있었다. 우리 나라는 이렇다 할 우리 여건에 맞는 끝막이 공법이 없었고, 광양방조제의 토표 쌓기, 의신방조제의 잔교교각 채우기 등, 소규모 간척지에서의 경험이 고작이었다.

따라서 네덜란드의 게이슨 공법이나 케이블 공법을 적용하려면, 설계 및 시공기술이 낙후된 상태이고 공사비도 엄청나게 비싸게 되며, 또한 조차가 적은 데에 적합한 공법으로 우리 나라 여건에는 부적합하다. 일본에서 시행하고 있는 공법도 일본여건에 맞는, 조차가 작고 규모도 적은 간척지 방조제에서 적합한 공법이다. 아직 동진강 간척지와 같이 규모도 크고 대조시 조차가 6.73m, 유출입 조석량이 1억 2000만 ㎥의 조건에서의 끝막이 실적은 없었다.

그러한 상태에서 채택된 끝막이 공법은 빈지공법(角落板工法)으로 끝막이 구간은 2개 구간, 연장은 1개 구간당 500m로 총 1000m, 바닥다짐공사의 상고 표고를 ±0.0m로 하고, 끝막이시의 파이핑을 방지하기 위하여 바닥보호공 시공 전에 두께 6cm 길이 2.0m의 목시판(木矢板)을 전구간에 타설, 바닥 다짐공은 2.0m 격자의 방틀공을 시공한 다음, 필요 두께의 성토를 시공하고, 두께 0.4m의 섶(粗朶)을 전면에 깔고, 그 표면에는 두께 0.6m의 동망태를 시공토록 하였다. 측제 재료의 운반수단으로는 +3.2m 표고잔교를 가설하고, 기관차 궤조 2차선으로 계획하였다.

빈지공은 빈지를 끼워 내릴 홈을 미리 파서 타설한 교각에 목시판 상단(-1.8m)부터 대조평균 만조위(+2.65m)까지 4.45m 높이로 연장 1000m의 500개의 구간의 잔교위에서 길이 1.9m, 나비 20cm, 두께 6cm의 무거운 판재 22매를, 잔교교각에 홈에 끼워내려 일시에 물막이를 하고, 사석으로 빈지의 내

외 측을 보강한 다음 성토 시공으로 완전 차수하는 계획이었다.

설계내용은 일본에서 시행하는 각낙판 공법을 딴 것이나, 전기한 바와 같이 일본에서는 조차도 작고 규모도 적은 간척지 방조제에서 시행하는 공법이다. 동진강 간척지처럼 조차도 크고 유출입 조석량도 1억 2000만 ㎥에 달하는 곳에서는, 이 공법을 끝막이시에 500개 구간에서 각각 22매의 무거운 판재를 홈에 맞추어 끼워내리고, 내외측의 보강사석 시공도 어렵거니와 끝막이 준비작업인, 끝막이 구간 바닥다짐공인 목시판타설 1000m, 2.0m 격자의 방틀공시공, 필요두께의 성토시공, 40cm 두께의 섶시공, 60cm 의 돌망태의 피복공 시공 등이, 최소한도 간조시에 정교하게 시공되어 끝막이시까지의 유속에 의한 유실 및 세굴을 방지하고, 빈지를 끼운 다음은 높은 내외 수위차에 의한 파이핑작용을 방지하여야 되는 것이다. 그러나, 계화도 2호 방조제 지반조건으로는 끝막이 구간 1,000m에 달하는 이러한 작업을 대부분 수중작업으로 시행하여야 되므로 당시의 기술수준으로는 시행이 불가능한 것이라 평가된다.

당초 끝막이 계획은 전기한 바와 같이 어려운 점이 많았으나, 더욱이 1호방조제 선 착공하고, 세굴방지 및 조속한 전진 등에 전념하니, 2호 방조제 끝막이 구간의 바닥다짐공은 시공도 못한 채 지반이 변동되어, 당초 끝막이 계획은 착수도 하지 못하고 시공이 불가능하게 되었다. 그래서 당시의 현실에서 강구될 수 있는 공법은 「점고식 끝막이공법」이었다. 특히 끝막이 구간의 조류 수리계산에 경험이 있는 기술자들은 끝막이 기간 중 강력한 조류속을 경감할 수 있고, 빈지공법의 바닥다짐공사처럼 까다로운 공사도 없어 찬성하였고 그 외 별다른 안이 없었다. 축제재료의 운반은 잔교를 가설, 기관차운반 궤조 2차선을 부설하며, 끝막이 연장은 끝막이 기간 중 최대유속 3.5m/s가 초과되지 아니하는 2750m로 결정하고, 끝막이 완료시기는 1966년 10월 10일이 목표였다.

2호방조제는 빈지공법에 의한 바닥보호공은 시공되지도 않고, 점고식 끝막이의 상고공이 시공된 상태이다. 이러한 상태에서 점고식 끝막이 공법으로 계획대로 공사를 추진한 바, 1966년 7월경부터는 전 구간의 상고사석이 완료되고 끝막이 둑이 시공됨에 따라 만조시에는 끝막이 둑을 월류하여 내외수위가 거의 같게 되나, 간조시에는 내수위가 끝막이 둑의 장애로 서서히 끝막이 둑 표고까지 내려가는 반면, 외조위는 자연현상에 따라 제한 없이 간조위까지 내려가므로 큰 내외 수위차가 생겨, 특히 외측에 월류속에 의한 극심한 지반의 세굴이 발생되었다. 8월 20일경에 이르러서는 양개 영구간은 평균표

고 -0.5m, 기타 높은 지대의 구간은 평균표고 0.0 0.5m까지 점고하여, 상고사석의 두께가 두꺼운 영구간에 조류속의 부담을 많이 시키고, 상고사석의 두께가 얇은 높은 지대구간은 부담을 적게 시키는 계획이다.

양구간의 표고차를 0.7 1.0m 정도로 하여 8월 30일경에는 영구간은 ±0.0m 높은 지대구간은 +1.0m까지 시공하였던 바, 양 영구간으로 유출입 조류가 집중되어 강력한 유속의 발생으로, 영구간의 축제자료의 유실 및 결괴의 위험이 커서, 네덜란드 기술자문단의 의견도 있고 하여 9월 13일까지 서둘러서 영구간의 끝막이둑 표고를 +0.7m로 올려, 그 표고차를 1.0m에서 0.3m로 좁혀 놓고 9월 16일의 최후의 대사리에 대비하여 보강작업을 시행하였다. 그러나, 몇 가지 요인이 겹쳐 우리 나라 최초로 시도한 점고식 끝막이공사가 기술과 경험부족으로 1966년 9월 15일 07시에 끝막이 구간 162m가 유실되는 실패의 고배를 마시게 되었다.

결괴원인 및 끝막이계획 미비점

끝막이 둑의 점고로 둑의 표고가 높아짐에 따라, 끝막이 둑의 사석공극의 투수량만으로는 간조시에도 내수위가 끝막이둑 표고 이하로 내려가지 못하므로, 창조시에는 외조위가 끝막이둑 표고 이상이 되면 조수가 둑을 월류하기 시작하여 만조시에는 내수위도 만조위까지 상승한다.

그러나 그 후 낙조시에는 전술한 바와 같이 내수위는 끝막이 둑의 장애를 받아 유출량이 억제되고, 외조위는 자연현상에 따라 제한 없이 간조위까지 내려가 큰 내외 수위차가 생기는 현상이 장기간 계속된다.

따라서 끝막이 둑의 유출입조류의 월류속에 의한 바닥다짐공 비탈끝지반의 극심한 세굴(특히 외측)이 계속되어, 끝막이둑 원지반의 투수로장 부족 및 외측 비탈의 붕괴위험이 발생하게 된다.

또 끝막이둑 사석공극을 통한 투수유속에 의해, 끝막이둑 기초지반 토립자의 유실이 장기간 계속됨에 따라, 국부적인 우로형성 및 확대로 기초지반에서의 파이핑 현상발생 등이 결괴원인이고 끝막이 계획의 미비점은 대단위 간척지 방조제의 끝막이 수리특성, 특히 점고식 공법에 대한 기술 해석 미비 및 경험이 없는 상태에서의 수립된 끝막이 계획으로 실패가 불가피하였던 것이다. 그 미비점은 끝막이둑 및 내외측 바닥보호공의 구조불합리 및 연장부족, 끝막이둑 투수유속에 의한 지반토립차 유출방지 매트리스 미시공 등이다.

실패한 점고식끝막이 공사였지만 아쉬운 기술판단

당시의 우리 나라는 소규모 간척지구에 대한 확고한 끝막이공법도 갖고 있지 못한 기술수준으로, 대규모이고 그것도 점고식 공법에 경험도 없었으니 실패가 불가피하였던 것이라 생각된다. 그래도 지금 와서 공사시행 내용을 검토할 때 아쉽게 느끼게 되는 것은 양 영구간 연장 850m 구간은 상고사석과 끝막이 둑에 의한 사석의 두께가 두껍고, 지반까지의 수심도 깊으므로 당초 이론대로 1.0m 정도 차이를 유지시켰을 때의 결과는 어떠하였을까? 하는 점이다.

결괴원인이나 끝막이계획의 미비점이 모두 높은 지대 끝막이 구간에서의 문제점이기 때문이다. 당시의 현지에서의 영구간에 집중되는 강력한 유속에 대한 위험은, 한순간에 모든 것을 휩쓸고 갈 것 같은 공포의 현상이었다. 영구간으로 유속의 부담을 많이 부하하는 것이 위험부담을 균형 있게 부담시키는 방안이었다고 생각되나, 그렇다고 그리하였으면 꼭 성공하였을 것이라는 확신도 없는 것이다.

그렇다면 네덜란드 간척전문자문단의 의견과는 어떻게 되는 것인가? 그건에 대해서는 2750m의 끝막이 구간에 대한 현장 상태대로의 정확한 정보가 파악되지 못한 게 아니었는가 하는 생각도 해 본다.

끝막이 구간이 유실된 당일 이한(離韓)하는 기술자문단과 나

네델란드의 간척전문기술단인, Mr. F Gerritsen 소장과 Mr. H. M Dudshoorn 과장은 끝막이공사가 막바지였던 1966년 8월 25일부터 끝막이 구간이 결괴된 당일인 9월 15일까지의 짧은 기간에, 간척전문기술인들답게 끝막이공사 전반적인 상황에 대하여 정확한 분석과 공법까지도 제시하였다고 판단된다.

짧은 기간이었으나 기술토론, 현지조사 등으로 느끼는 심정은 네덜란드 여건과는 모든 면에서 다르며, 지금까지 체험하는 끝막이 공법인 게이슨 공법이나 케이블 공법은 100% 성공을 확신할 수 있는데 비해 현재 진행 중인 동진강 간척지의 점고식 끝막이 공사의 상태는 조차가 커서 강력한 유속과 큰 내외수위차가 발생하고, 끝막이 구간의 바닥보호공도 불합리하며 길이도 부족하고, 외측지반의 극심한 세굴로 사석제가 외측비탈이 붕괴 직전인 상태 등, 생전 처음 보는 현상이며 모든 것이 위험한 상태로 판단되었을 것인데, 자문내용 서두에 ‘동진강 간척 끝막이 공법 및 끝막이 구간은

수리학적 및 기술적 면에서 현재의 동진강 간척상태에서 합리적인 것이다' 라고 결론짓기까지에는 기술문제뿐 아니라 다각도에서 결론지은 것이라 생각된다.

그들은 9월 15일에 1시 비행기로 출국하게 되어 있었다. 필자는 당시 토련 간척부 간척과장직에 있어, 9월 14일 저녁에는 기술자문단의 간단한 환송회, 9월 15일에는 호텔에서 공항까지의 교통 편의제공과 공항에서의 환송 임무를 맡고 있었다.

9월 15일 아침 일찍이 출근하니 동진강 출장소에서 아침 7시에 끝막이구간 162m가 유실되었다는 무전이 접수되어 있었다.

기가 막힐 지경이었다. 현황 파악과 상급자에게 사건 보고하는 수순을 밟은 뒤, 기다리고 있을 자문단을 호텔로 가서 일행을 데리고 김포공항에 도착, 출국수속을 마치고 계획대로 일행을 출국시켰다.

그러나 호텔에서 만나 공항에서 출국할 때까지 2시간 이상의 대화시간을 가졌으나, 네덜란드의 간척기술과 끝막이 공법, 우리 나라의 간척여건 및 간척자원, 그간의 간척 실적 등 양국의 간척문제에 대한 논의가 계속되었을 뿐, 짧은 자문기간에 전문기술인이, 자신이 경험한 여건과는 전혀 다른 현장의 기술검토 결과가 기술문제만이 아닌 여러 가지 점을 고려하여 긍정적으로 결론을 맺은 두 간척전문가에게 '당신들이 기술검토 후 긍정적인 결론을 내린 동진강 간척지의 끝막이공사가 오늘 아침에 결괴되었다' 라는 말을 이들에게 도저히 할 수 없었음은 지금도 잘한 것인지는 가리기 힘들다.

그들이 귀국 후 언젠가 동진강 간척지의 끝막이공사가 자신들이 서울을 떠나던 날 아침에 결괴되었다는 사실을 알게 되었을 때, 어떠한 심정이었을까. 또한 그로부터 6개월 후 끝막이공사가 성공했다는 것과 그렇게 어지러웠던 끝막이공사 현장이 어떠한 공법으로 성공을 하였을까 등을 어떻게 생각했을까는 아직까지 궁금한 점이다. 그러나 그렇게 할 수밖에 없었던 것은 어디까지나 그들의 기술 판단을 존중하는 뜻에서 기인된 것임을 밝혀두는 바이다.

한국형 끝막이공법의 태동

끝막이구간의 결괴 후 실패 없는 새로운 끝막이 계획을 고안하기 위하여 기술적 경제적 타당성이 있는 다음과 같은 두 가지 방안이 검토되었다.

제1안은, 끝막이공사가 시행 중이던 2호 방조제에서 끝막이 구간 및 공법을 검토하는 것으로, 제1－1안(양 영구간과 결괴구간에서 점고식공법 시행)과 제1－2안(유실구간을 끝막이 구간으로 하고 점고 및 점축 병행공법 시행)이 있고, 제2안은 끝막이 구간의 유출입 조석량을 감축시키기 위하여 내부에 중간제를 축조, 지구를 분할하여 각각 끝막이시행하는 안이다.

3개 안에 대해 수리조건, 시공 및 관리조건, 경제성 등 세부적인 비교검토가 이루어졌다. 이 중에서 제1－2안이 유실구간의 바닥보호공 및 호안공의 시공으로 유실구간의 확대를 방지하고, 유실구간을 끝막이 구간으로 하여 유출입조석량을 주도시켜, 기타 구간을 안전한 상태에서 사석제를 축조하고 난 다음, 끝막이 구간에 집중되어 있는 강력한 중류속은 그간 개발한 돌망태사석으로 대격전을 하는 공법으로, 이론에 부합하고 공기도 짧고 시공도 용이한 가장 합리적인 공법이라는 결론을 내렸다. 이는 조석의 간만의 차가 커서 강력한 조류속의 발생이 불가피한 우리 나라 끝막이 여건에 부합한 「한국형 끝막이공법」을 탄생시키는 초석이 된 것이다.

이러한 누구도 경험한 바 없는 엄청난 일들이 계속적으로 닥쳐와 상하 합심하여 기술을 해석하고 토론하고 대책을 강구하는데 전력한 분들은 당시 토지개량조합연합회 박기승 부회장, 이상봉 이사, 임영춘 간척부장, 김영규 현장소장들이며, 특히 결괴 후 무에서 유를 창조하는 끝막이공사시에는 박기승 부회장과 이상봉 이사가 현장에서 직접 지휘까지 하였다. 당시 필자는 토지개량조합연합회 간척부 간척과장이었다.

동진강 간척사업의 공과

동진강 간척사업은 우리 나라의 간척기술을 낙후된 상태에서 일약 선진형으로 접목시킨 사업이다.

1963년 2월에 착공, 1968년 10월에 준공(간척지외관 시설)하였으니 만 5년 8개월간의 공사였다. 착공 당시의 우리 나라 간척기술은 소규모 간척지에서의 새로운 간척이론의 도입을 서두르는 단계에서, 국가경제개발의 일환으로 간척지의 개발이 요구되는 사회적 여건으로, 일약 매립면적 4270ha, 방조제 연장 1만 2969m(이상 당초계획), 대조차 6.46m, 유출입 조석량 1억 2000만 ㎥인 대규모 간척공사의 간척사상 시행한 바도 없는 여건인 동진강 간척공사의

조사, 설계 및 시공이란 기술수준의 몇 단계를 건너뛴 모험의 난공사를 겁도 없이 덤벼든 것이다. 또한 조사설계 기간도 선진외국 같으면 10여 년이 소요될 것을, 단 10개월에 완료하였다.

그러한 사유로 1호 방조제를 착공하고 보니, 동진강 하구에 유심이 계절에 따라 주기적으로 반대방향으로 이동되어, 여름철에는 동진강 1호 방조제측에 심한 포락과 방조제노선의 세굴 및 유실이 발생하고 또한 방조제가 전진함에 따라 이로 인한 조석의 우회거리가 길어질수록 시공 천단부의 세굴이 심하여 이런 어려운 상황에 대처하다 보니 1호 방조제의 노선의 모양이 균형을 잃은 이해 못할 굴곡이 생겼으며, 예기치 못한 북서계절풍의 위력으로 1호 방조제의 대부분의 단면 변경이 불가피하였다. 그러나 2호 방조제의 당초 설계 단면은 그대로 시공되고 이 단면을 남양, 아산, 삽교천에서 발전시킨 것이 우리나라 여건에 부합한 「한국형 방조제 단면」으로 정착되었다.

끝막이공사는 대조차 6.46m, 유출입 조석량 1억 2000만 ㎥의 조건에서는 선진외국에서도 그 예가 없었던 것으로, 우리 나라에서는 소규모 간척지에서의 끝막이 공사도 합리적이고 효율적인 공법을 갖고 있지 못한 처지에서, 그러한 여건에 부합한 끝막이공법을 구상할 수 있는 기술수준이 못되고, 기왕의 소규모 지구에서 시행하던 각낙판공법(연장 1000m)으로 당초 설계를 하였으나, 성공하리라고 믿는 기술자도 없었다.

착공 후 1호 방조제 공사에 허덕이다 보니 2호 방조제에 지형변동이 생겨, 각낙판공법에서 가장 중요하고 섬세한 시공이 요구되는 상고공 공사를 시도해 보지도 못하고 연장 2750m에서 장교·기관차운반에 의한 점고식 공법으로 변경한 바, 끝막이둑이 점고되어 감에 따라 간조시에는 큰 내외수위차가 생기고, 유출입 조석량이 끝막이둑을 월류하면서 내외측의 극심한 세굴로 끝막이둑의 붕괴를 위협하게 되어, 이들의 보강과 점고를 거듭하여 끝막이완료 목표일 1개월 전의, 최후의 대사리를 무사히 넘지기 못하고 162m가 결괴유실되는 실패의 고배를 마시게 되었다.

그러나 이러한 과정까지의 경험을 쌓은 의욕이 넘쳐 있던 우리 기술인들은 정확한 결괴원인은 무엇이며, 조차가 큰 대규모 간천기에서의 점고식 끝막이 공법의 수리특성과 시행 중인 끝막이둑의 각 구간별 결함 등 합리적인 기술 추정이 가능하여, 그 후 국내외 자문단에서 각기 가능성이 있는 몇 개 안의 차후 끝막이 계획을 비교검토하는 과정에서, 「안」으로도 구상하지 않은 가능성이 전혀 없다고 판단한 「안」인 수리학적으로 유리한 수로단면인 유실구간

으로 조석량의 유출입을 주도시키면서, 여타 끝막이 구간을 안전한 상태로 축제시킨 다음, 끝막이 공사는 유실구간에서 돌망태라는 유속에 저항력이 강한 특수한 축제재료로, 일대 격전을 벌이는 안을 슬기롭게 확정하고, 의외로 용이하게 성공하였으니 이는 당초의 1000m 각낙판공법이나, 변경한 2750m의 잔교에 의한 점고식공법보다도, 이론도 맞고 시공도 아주 용이한 공법으로 판명되어, 이 이론을 후속공사에서 발전시킨 것이 우리 나라가 독자적으로 개발한 우리 나라 여건에 적합한 「한국형 끝막이공법」이다.

그러나 아쉬웠던 점은 해상 및 기상자료가 해당지역의 기록은 전무한 상태였고, 더욱이 조사설계 기간이 너무 짧아서 모든 검토가 소홀히 된 점, 외곽시설의 공정계획에 전시(展示)효과가 고려된 점, 연간예산에 맞춘 실시설계로 전체 공정계획과는 맞지 아니하며, 예기치 못한 일이 발생하면 대응책이 없던 점, 연초마다 당해연도의 실시설계가 이루어지므로 지반세굴이나 유실 등에 대하여는 시공회사 책임이 없었던 점 등으로 요약할 수 있다.

농어촌개발공사 설립

구 천 서*(전 단국대학교 교수)

1960년대 중반기를 지나자 우리 나라는 급박한 식량 사정에서 점차 해방되어 봄만 되면 자주 등장하는 절량농가에 관한 신문기사도 자취를 감추어 가게 되었다. 우리 나라 경제는 산업 성장기에 접어들게 되고 이에 걸맞은 농업 정책이 요구되었다.

이러한 시대적 요구 속에서 특수한 형태인 「농어촌개발공사」가 탄생되었다. 이 기구는 초기의 의욕적 개발시기와 정비기, 그리고 개편기를 거처서 현재의 「농수산물유통공사」로의 변신까지 많은 변화를 거치면서 여러 형태의 시행착오와 변신을 거듭하여 새로운 기구로 발전하였다.

우리 나라 역사상 처음으로 생긴 특수한 형태인 농어촌개발공사가 탄생하는 데에는 그 이면에 세 개의 큰 흐름이 있었다. 첫째는 공사를 세울 수 있게 한 시대적 요구이며, 둘째는 이러한 요구에 부응하여 공사 창설을 구상하고 이를 지시한 사람과 사람들이 있으며, 셋째는 이를 수임하여 공사를 창설, 운영한 집단이 존재하였다. 그리고 이를 운영하여 초유의 기구로 육성한 집단들의 생각 및 행동 양식이 그것이다. 그들이 이 일을 위해 기꺼이 참여하고, 또 이를 더욱 구체적인 사업으로 이끌게 하였던 과정과 그 비결은 무엇이었던가. 농어촌개발공사의 설립과정과 운영실태, 그리고 그 뒷이야기를 기술한다.

* 당시 농어촌개발공사 기획부차장

공사 창설 전후의 사회적 환경과 창설 경위

창설시의 사회적 환경

5·16 군사혁명이 일어나기까지 우리 나라의 재정은 크게 두 가지 세입 원천을 가지고 있었다. 첫째는 일반 세입으로서 공업발전이 미약하였던 우리 나라의 세입규모는 너무나 빈약하여 공무원들의 월급과 막대한 군사력을 유지하는 것만 가지고도 벅찬 노릇이었다. 그래서 무엇인가 활동을 하려면 이른바 미국 원조 식량을 팔아 마련한 자금(대충자금)을 기초로 한 특별 회계 예산 없이는 정부 활동은 어려웠다.

미국은 해방 후 꾸준히 원조를 해 왔으며 6·25전쟁 후에는 UN 기금을 통한 지원을 아끼지 않았다. 그러나 1960년대 들어 이들 원조는 무상 원조에서 유상 원조로 그리고 차관으로 점차 바뀌어 나갔다.

경제개발 5개년계획의 최종연도인 1966년에 있어서 전체 산업 중 농림어업 부문이 차지하는 비중은 34.8%로서 광공업의 20.5%보다 높아 그 때까지도 우리 나라는 농업이 주산업이었다. 더구나 당시까지도 쌀과 보리의 생산 비율이 전체 생산액의 79.6%를 점하고 있어 주곡 편중의 농업 형태를 유지하고 있었다. 거기에다 농가인구의 50.8%가 농촌 유휴노동이었으며 따라서 이들 유휴노동력의 활용문제가 국가적인 문제가 되고 있었다.

우리 나라가 미맥 위주 특히 미곡이 중심이 된 농업 구조인데다가 강수량이 여름 3개월에 치우쳐 있고 수도작의 경우 미곡생산량이 이 시기의 강수량에 크게 좌우되어 기상변동에 따라 농업 생산량이 크게 좌우되었다.

그런데도 이러한 자연 조건을 극복할 수 있는 농업용수 개발, 경지정리, 배수개선, 농업기계화를 가능하게 하는 대단위 농업개발이 안 되어 있었기 때문에 매년 풍흉의 기복이 심하였다.

특히 제2차 경제개발 5개년계획이 시작되던 1967년에는 경제 성장목표를 10.5%로 책정하였으나 실질 경제 성장률은 6.6%에 머물렀다. 이런 저조한 성장의 원인은, 공업부문이 20.2%라는 고도성장을 하였음에도 불구하고, 농림어업부문에서 남부지방의 한해(旱害)와 순조롭지 못한 농업생산으로 인하여 5.9%의 마이너스성장을 하였기 때문이었다.

고도 경제 성장의 결과는 서서히 소비형태에도 변화를 일으키기 시작하여 점차 소비수준도 고급화되어 갔으며 그 결과 이를 뒷받침하는 농수산물 처리

가공분야의 개발이 시급히 요구되기에 이르렀다. 특히 농수산물의 생산은 계절적으로 기복이 심한데 이에 대한 수요는 대체로 연중 고른 분포를 나타내게 되어 한꺼번에 생산된 농수산물을 저장 처리 가공하여 연중 공급하지 않으면 안 되었다.

더구나 이와 같은 농수산물의 계절적 편기는 농수산물 가격의 진폭을 심하게 하여 홍수 출하기에는 가격이 폭락하고 단경기에는 가격이 폭등하는 현상이 일반화되어 농산물을 생산하는 생산 농민들은 손해를 보는 경우에도 상인들은 재미를 보는 경우가 많았다.

그 때까지 농산물의 가공은 주로 곡물가공이었으며 이들 곡물가공품의 대부분은 수입된 원료를 가공하는 것이었다. 이와 같은 수입농산물 가공업체들은 원료가 연중 공급됨으로써 비교적 가동률이 높았으나 국산 농산물을 가공하는 업체들의 가동률은 매우 낮았다. 그래서 농수산부문의 성장이나 국가경제의 장기 발전면에서는 농수산물의 가공 저장부문이 발전되어야 하지만 기업가들은 이 부문의 투자를 기피하였다. 따라서 정부가 솔선하여 이 부문의 투자를 하여야 할 필요성이 있었다.

즉 1966년도의 식품공업 구성비를 보면 주류(39.6%)+제분 및 도정(18.7%)+제당(8.8%)+빵, 과자, 사탕(5.6%) 등 해외에 원료를 의지하는 업종이 약 73%로 대부분을 차지하고 국산원료가 주가 되는 통조림(5.4%)이나 유제품, 낙농품(1.1%)은 도합 6.5%에 불과한 실정이었다.

또한 1967년 당시 농산물의 저장, 처리 가공업체 수는 732개로서 대체적으로 경영규모가 영세하였으며 완초가공, 아마제사, 갈포벽지, 제사(製絲) 등 특수 업종을 제외하고는 가동률이 40% 이하의 수준을 유지하고 있었다.1)

가동률이 이와 같이 저조한 이유는 1967년 당시 국민소득이 142달러로 아직 낮은 수준에 머물러 있어 소비자의 가공식품에 대한 수요가 낮았고 또한 품질이 좋지 못하여 유효수요가 부족한데 그 원인이 있었다.

한편 농수산물의 생산이 계절적이어서 원료의 공급이 간헐적으로 이루어져 가동률이 낮아지고 이에 대한 투자를 기피할 뿐 아니라 이들 농산물의 처리 가공업에 대한 지원이 경시되었다. 그리고 수입농산물을 가공하는 일부 업체를 제외하고는 거의 모든 업체가 가내공업 위주의 영세적인 것이어서 생산시설이 빈약하였고 결과적으로 우수한 기술을 도입할 능력이 없어 제품의 품질

1) 「농수산물유통공사 30년사」, p.154.

을 개선시키거나 신제품을 개발할 능력을 갖추지 못하고 있었다.

즉 상공부의 입장에서는 농수산물 처리 가공업이 투자효율이 낮은 사업이므로 지원 효율이 높은 일반 제조업에 중점 지원하였기 때문에 농수산물 가공업의 지원이 여의치 못하였고 농림부는 식량 자급률을 높이기 위하여 쌀, 보리 증산 시책에 역점을 두고 있었으므로 가공부문에의 적극적인 지원이 미흡하였다.

창설 경위

박정희는 나라의 경제를 살리려면 아무래도 기업인들을 활용하지 않으면 안 된다는 사실을 깨닫고 혁명정부가 부정축재혐의로 구속했던 기업인들을 풀어 주었다. 이 때 풀려난 13명의 기업인들은 한국경제인협회(전경련의 전신)를 창구로 하여 경제인들의 대정부 창구로 활동하면서 정부의 경제정책에 큰 영향을 끼치기 시작하였다.

그 때까지 미 원조당국은 한국의 식량문제 해결에 많은 비중을 두어 왔었다. 그리고 농업이 주산업인 한국에 수리사업 및 농경지 정리 등 농업 기반을 구축하고 이런 기반 위에 충분한 비료를 공급, 투여함으로써 한국의 식량문제를 해결하도록 하였다. 자연히 정책의 중심은 농업에 주어졌고 자금의 원활한 공급과 농업 협동조합, 수산업협동조합 등과 같은 농업단체를 설립 운영하는데 필요한 자금을 공급하였다. 그 결과로 혁명 초기 박정희 의장은 중농정책을 밀고 나갔었다. 그렇다고 박 의장이 공업 발전을 무시한 것은 아니었다. 1966년에 완료된 제1차 경제개발 5개년계획 기간 중의 연평균 경제성장률은 7.9%로 매우 높은 것이었으나 농수산업 부문만을 볼 때에는 3.9%로서 타 산업에 비하여 저조한 편이었다. 그런데 그 때만 하더라도 우리 나라의 산업 구조 중 농업부문이 차지하는 비중이 34.8%로서 광공업의 20.5%보다 훨씬 높았다. 즉 그 때까지 우리의 주산업은 농업이었던 것인데 이의 저조한 성장은 전체 산업 발전의 저해 요인으로 작용하고 있었다.

더구나 인구구조면으로 볼 때 전체 인구의 63%에 가까운 수가 농어촌 인구이어서 이에 대한 배려가 크게 요구되었다. 농업에는 자연의 영향이 매우 커서 우리 나라와 같이 연중 강우량이 여름에 집중되고 수도작 위주의 농업 형태를 유지하고 있는 경우 수리사업을 위한 투자가 매우 긴요하였다.

즉 자연의 영향을 감소시켜 농업 생산의 안정을 기할 수 있도록 하기 위한

농업용수 개발, 배수개선, 경지정리 등 대단위 종합개발 등 전천후 영농기반의 조성이 요구되었다. 그러나 이러한 기반이 취약하여 제2차 경제개발 5개년 계획이 시작되던 1967년에는 경제성장 목표를 10.5%로 책정하였으나 실질 경제 성장률은 6.6%에 머물러 그 주원인이 남부지방의 한해와 다른 농업부문의 저성장으로 오히려 마이너스 성장(-5.9%)을 하였기 때문이었다.

농업부문의 이와 같은 저성장에도 불구하고 공업부문은 20.2%라는 고도성장을 이룩하였고 따라서 이에 따른 소비욕구가 증대되어 이에 부응한 대책이 요구되었다.

우리 나라와 같은 대륙동부 해안 기후대의 기후적 특징은 사계절이 뚜렷하고 여름에는 비가 많이 오지만 그 외 시기에는 비가 적은 것이다. 특히 겨울에는 매우 추워 농업 생산은 자연 상태에서는 심한 계절성을 띠게 된다. 즉 공급에 기복이 심하다는 것이다. 그러나 소비는 연중 비교적 평준화되어 있어 이 공급과 소비의 시차적 괴리에 따른 가격진폭이 매우 커서 이의 완화가 시급하게 요구되었다.

다른 한편으로 농업에 관심이 많았던 박정희 대통령에게 중공정책을 권유한 사람은 이병희 삼성물산 사장(당시 한국경제인협회장)이었다. 그는 1963년초 한국일보에 기고한 글에서 중농정책이 아닌 중공정책을 추진해야 할 이유를 예언적으로 설명했다.

“나는 1인당 국민소득을 앞으로 178달러 수준으로 끌어올려야 한다고 생각한다. 이는 필리핀, 터키와 비슷한 수준이고 정부의 계획보다 많다. 앞으로 10년간 21억 23억 달러의 외자도입이 성공하면 3년만 지나도 이미 건설한 공장에서는 수익이 나오게 된다.……(거기에서 나오는 과실로서) 연간 15억 20억 달러에 해당하는 공장건설자금을 새로 확보하는 셈이 된다.……이들 공장이 평균 500명씩 고용한다면 고용증가는 50만, 부양가족을 생각하면 250만 명, 하청 중소기업과 유통단계에서의 고용을 계산하면 약 500만 명의 고용증대를 기대할 수 있다.”

그의 이 주장은 물론 박정희와, 협회장의 자격으로, 만났을 때도 되풀이되었고, 이의 영향으로 박정희는 공업발전 문제에 관심이 높아져 농공병진의 주장이 서서히 그에게 먹혀들게 되었다.

1965년을 전후하여 우리 나라의 식량 사정은 크게 호전되었으며 매년 봄 되풀이 되던 ‘보릿고개’ 때의 절량농가의 문제도 점차 신문에서 자취를 감추어 가고 있었다. 그러한 결과에 영향을 받아서 정부는 식량 증산 정책에서

농가 소득 증대 정책으로 방향 전환을 하지 않을 수 없게 되었다. 생산증대를 중요시하는 정책에서 소득증대를 중요시하는 정책, 이것은 농민의 소득증대를 농업과 공업에서 동시에 찾는 결과를 가져왔다.

박 대통령은 1967년 5월의 전남 광주의 유세에서 「농공병진 정책」의 추진을 주장하였다. 즉 농민의 소득 증대 없이는 정치, 경제, 사회의 모든 분야에서 안정을 기할 수 없다는 정책 구상이었다. 그의 마음속에는 농촌의 공업화라는 구상이 번득이고 있었다. 그러나 어떻게 이를 실천하느냐 하는 문제가 그의 걱정거리였다.

농어촌개발공사 조직 구상

1961년 차균희 박사는 정부의 차관직을 그만두고 두 달 동안 외국의 산업시설을 시찰하게 되었는데 남달리 농촌 및 지역개발사업에 관심이 컸던 그는 남부 이탈리아 토지 개혁 사업 지구를 시찰하게 되었다. 이탈리아의 토지 개혁사업은 우리 나라나 일본, 대만 등과는 그 근본 시각이 달랐다. 지주들의 의사와는 관계없이 법에 의하여 일방적으로 실시하는 동북아의 토지 개혁방식이 아니라, 큰 사유지를 가지고 있으면서도 이를 효과적으로 활용 못하고 있는 지주들의 토지를 지주와의 협상을 통해 인수하여 이를 개발하여 농민들에게 분배하여 주는 것이었다.

당시 이탈리아에는 우리 나라의 군이나 면과 같은 큰 규모의 토지를 가지고도 이들을 효율적으로 운영하지 못한 대지주들의 땅이 많았다. 이 개발사업은 관개배수, 지균작업(地均作業)을 포함하는 경지의 종합 정리, 가공 저장시설, 유통시설 등과 함께 농가와 문화시설까지 종합적으로 개발하는 것이 포함되어 있었다. 정부가 일정한 대규모 토지를 지주로부터 넘겨받아 이를 종합적으로 개발하여, 완전히 개발된 토지와 농촌을 농민들에게 유상으로 분배하는 것이었다. 개발과정에서 농민들이 직접사업개발 운영 등에 참여하는 것은 물론이다. 그러나 개발시에는 농민들의 지식이나 기술, 경영능력만으로는 부족하게 된다. 즉 이들 지역을 개발하려면 일반 개인의 재력과 기술만 가지고는 불가능하였다. 이탈리아 정부는 가장 개발이 덜되고 사업 효과가 큰 지역(사업)부터 지주의 동의를 얻어 인력과 자금이 허용하는 범위 안에서 단계적으로 사업을 시행하여 나갔으며 그 결과는 비교적 만족스러운 것이었다.

좀더 구체적으로 말하면 농민들이 현대적인 경영능력을 필요로 하는 기업

체를 운영한 경험이나 가공기술이 없으므로 정부가 전문가들을 파견하여 그들로 하여금 농민대표들과 같이 이를 개발하고 운영하게 된다. 이 때 파견자들은 최대한 자율권이 보장되며 일정기간 운영하여, 제 궤도에 오르게 되면 농민들에게 운영을 인계하고 전문가들은 신설 업체로부터 철수하는 것이었다. 이탈리아처럼 부패(腐敗)가 심한 나라(그 당시)에서 이것이 성공하는 것을 보고 차 박사는 크게 감동한다.

비슷한 시기에 이스라엘에서도 농촌 개발 사업이 진행되고 있었다. 그런데 이곳에서는 유태인협회가 정부와 협조하에 개발사업을 수행하고 있었다. 즉 유태인협회는 자금과 기술 및 경영 노하우를 공급하여 점령지의 토지를 개발하는 것이다. 그러나 그들도 역시 유태인협회가 파견하는 전문가 집단의 지원을 받아 개발사업을 하고 농민들이 사업 목표의 70%를 달성하고 경영기술도 익혔다는 판단이 서게 되면 농민들에게 이 사업을 완전히 이양하고 협회의 기술자들은 그 사업에서 손을 떼게 된다. 그러나 아직 상환이 끝나지 않았으므로 미상환(未償還) 자금은 정부가 인수하는 형식으로 이양되게 된다. 동시에 이자율도 연리(年利) 7%로 인상되게 된다.[2)]

박 대통령은 지방유세에서 상경한 후 학자들의 의견을 들어 농공병진 체계 구상도를 완성하였다. 이 구상도의 기초를 제공한 사람은 박진환 교수였다.

이상에서 설명한 농공병진 체계가 나오기까지는 정치적 환경이 있었다. 5·16후 박정권은 경제 발전 면에서 현저한 성과를 거두고 있었다. 그러나 농촌만은 도시지역만큼의 가시적인 성과를 올리지 못하고 있었다.

“여러분 내가 대통령에 당선되면 각 군에 적어도 한 개의 농산물 가공공장을 지어 여러분들의 자녀들에게 일자리도 제공하고 여러분들이 생산한 농산물들을 제 값을 받을 수 있도록 하겠습니다. 또한 출하기의 값의 폭락을 막을 수 있도록 하겠습니다.”

당시 박정히 대통령은 선거전에서 고전하고 있었다. 민주주의를 표방하고 집요하게 민중과 지식인들에게 파고들고 있는 야당후보는 실제 수행이 불가능한 공약들을 마구 쏟아내고 있었다. 이 공세가 워낙 거세었기 때문에 그도 무엇인가 이에 대응하는 공약을 하지 않으면 안 되었다. 특히 야당 후보는 실행이 곤란한 정책목표를 내세워 농민들의 관심을 끌고 있었다. 그래서 어떻게든 농촌의 표를 얻기 위해서 내세운 것이 바로 농촌 공업화 문제였다.

2) 초기사업단계의 자금의 이율은 연 3%였다. 이 부분은 1960년대 후반에 필자가 직접 조사한 것이다.

이렇게 선거 공약을 하고 농민들의 지지를 얻어 또다시 대통령에 당선되긴 하였으나 이 공약은 재집권 후 그에게는 큰 부담으로 작용하고 있었다.

설립작업

박 대통령은 차균희 박사를 청와대로 불러 자기 의중을 전하고 다른 한편으로 당시 농림장관이던 박동묘에게도 지시를 내렸다. 1967년 5월 7일의 일이었다. 다음날부터 공사의 설립 구상의 구체적인 작업이 추진되기 시작하였다. 그리하여 일은 숨가쁘게 진행되었다. 즉 동 5월 8일 기본 방향 설립을 위한 관계관 회의, 5월 13 17일 설립 요강(안) 작성, 지역별 농수산물 가공 처리 시설 설치계획 수립, 작물별 주산지 조성 장기 계획 수립, 5월 30일 공사 설립 추진 위원회 규정(안)을 국무회의에 부의·통과, 5월 31일 공사설립 추진 간담회 개최, 6월 7일 농산물 가공공장 관계자 회의 개최 등과 같은 일련의 숨가쁜 과정을 거처 드디어 동 6월 17일에는 대통령령으로 공사설립 추진 위원회 규정이 공포되기에 이르렀다. 즉 지시가 있은 후 한 달 열흘 만에 설립 추진 위원회 규정이 공포된 것이다.

그 사흘 후인 20일 동 공사의 설립추진위원회 제1회 회의가 개최되었는데 거기에서 공사 설립을 위한 추진 계획과 공사 설립 요강이 검토되었다. 설립추진위원회 위원장에는 농수산부 장관이 그리고 위원에는 경제기획원, 재무부, 농림부, 상공부, 과학기술처의 차관들이 당연직으로 참가하고, 여당쪽에서는 민주공화당 정책 연구실 전문위원인 조한익씨가, 농민 단체에서는 농협중앙회장(신명순), 수협 중앙회장(노명우)이, 연구 계통으로 한국 생산성 본부 이사장인 이은복씨, 학계에선 서울대 교수(박진환), 고려대 교수(구재서) 및 중앙대 교수(유진순) 그리고 전기한 바 차균희(경제과학심의회의 의원)가 위촉되었다.

이후 1967년 10월 6일까지 통합 5회에 걸친 설립추진위원회가 개최되고 이를 통하여 「공사 설치법 최종안」이 완성되었다. 이 안은 10월 20일에 국회를 통과하였고 다음날 경제 장관 심의 회의에서 공사법 시행령이 통과되었다.

공사의 설립

공사법 시행령이 통과됨에 따라서 설립을 위한 기초작업이 끝이 나게 되자

이제 구체적인 설립 작업에 들어갔다. 10월 25일 농림부 장관은 공사 설립 위원을 위촉하였는데 동 위원에는 설립 작업을 뒷받침할 사람들로서 농림부 차관(장례준), 기획원차관(김태동), 재무차관(민영훈), 법제처 차장(유민상)이 임명되고 앞으로 실제로 공사업무에 참여할 사람들로서 차균희(경제과학 심의회의 위원), 조한익(민주공화당 정책위원 겸 정책연구실 전문위원), 그리고 문방흠(전 농협중앙회 회장)씨가 임명되었다.

10월 30일에는 공사의 정관(안)이 설립위원회 회의를 거쳐 농림부 장관의 승인을 얻게 되었고 뒤따라 농협중앙회에 자본금을 납입하였다. 뒤이어 공사 설립 등기가 이루어지고 초대 사장에 차균희 박사가 임명되고 1967년 12월 1일에 농어촌 개발공사를 창립, 서울특별시 종로구 왕자빌딩에서 현판식을 가졌다.

설립 목적 및 임무

농어촌 개발공사는 전기한 바 시대적 흐름 속에서 '농산물, 임산물, 축산물 및 수산물의 저장, 처리 및 가공업을 개발 육성하여 농어민의 소득을 증대시킬 것'을 목적(공사 정관 제1조)으로 설립되었다.

이상의 목적을 효과적으로 수행하기 위하여 각종 농수산물의 저장, 처리 가공사업의 개발에 있어서의 선도적 기능을 담당하고, 원료의 생산과 가공 및 유통을 체계화하며 이로써 농수산물의 생산 및 소비증대를 꾀하며, 종래의 자급자족적 생산체계로부터 상품생산체제로 전환시키는데 있어서의 선도적 역할을 담당하는 것이 그 임무였다.

동시에 공익성이 높고 사업의 파급효과가 큰 사업이나 자금소요 규모가 크고 기업성이 낮아 민간기업으로는 착수가 어려운 사업을 함께 건설 운영하는 동시에, 민간이 운영하고 있는 기존 또는 신규기업의 애로점을 타개하고 육성하기 위해 자금조달, 기술개선, 경영의 합리화, 시장개척 및 신제품의 개발을 지원하여야 할 책임이 있었다.

이러한 주어진 임무를 충실하게 수행하려면 구체적으로 어떻게 하느냐가 문제가 되었다. 그래서 우선적인 개발사업 선정 기준으로, 농어민의 소득 향상에 기여함은 물론, 수출 또는 수입대체효과가 있고, 여타산업에 파급효과가 큰 것을 고려해야 하였다. 다른 한편으로 식품소비의 다양화와 고급화 그리고 외국에서의 이에 대한 수급변화 등을 감안하여 유리한 성장 품목을 선택

적으로 양산하여 적극적으로 그 판로를 개척할 수 있는 선도적인 사업에 중점을 두었다.

동시에 선진국에서는 노동력의 부족과 고임금으로 인해서 사양화되어 가고 있는 사업들을 조사하여 이를 토대로 노동집약적 산업으로 육성할 수 있는 사업을 선정하여 이를 육성함으로써 국내의 부족한 자금을 절약하는 동시에 국내에서 생산되는 원료를 사용함으로써 농가의 소득증대도 기할 수 있는 사업 선정에 주력하였다.

새로운 운영방식의 도입

그러나 이상의 임무를 제대로 수행하기 위해서는 경쟁력이 있어야 하기 때문에 당시로는 아주 생소한 원료 생산에서부터 가공, 저장, 판매에 이르는 전 과정을 통합적으로 개발하는 현대적 경영방식을 도입 운영하게 되었다. 이의 원활한 수행을 위하여 국내외 수요를 감안하여 거기에 맞는 생산규모, 입지, 원료권의 조성, 판로의 확보 등을 추진하였다.

또한 특정사업이 결정되게 되면 이에 필요한 원료를 적정한 값으로 안전하게 확보하기 위해서는 합당한 원료 단지의 조성, 품종의 선정, 지역 내 농가와의 재배 계약의 체결, 자재 공급, 기술 지원, 자금지원(선대) 등의 집중적인 지원을 하는 동시에 예시 가격제를 채택하여 농업 생산의 안정과 농가소득에 기여하도록 하였다.

판로의 적극적인 개척과 유통의 체인화

종래의 경영방식과는 달리 판로를 적극적으로 개척하는 신방식을 도입하고 그 일환으로 국민 소득수준 향상에 따른 농수산물의 신선도 유지와 주년 공급체계가 가능하도록 저온 유통체계를 유지하기 위하여 냉동 냉장 시설을 위한 차관 도입을 추진하였다.

그러나 이러한 새로운 유통체계를 확립하기 위해서는 여기에 맞는 품종개량, 재배방식의 개선 등이 동시에 이루어져야 하고 또한 새로운 품종 도입과 함께 이에 맞는 가공방식도 개발하여 보급할 필요가 있게 되었다. 그리하여 가공실험을 위한 연구 개발사업을 추진하는 한편 현대적인 기업 경영방식의 도입을 위한 투자 회사 직원들의 훈련을 실시하고 나아가 각종 정보자료 즉

연도별 · 지역별 기후조건, 농산물의 수급 변화, 가격동향, 소비자의 기호, 상인조직과 이들 상인들의 동태, 정부의 정책 변화 동향 등의 자료와 정보를 수집 분석하여 신속 정확하게 가공 업자들과 사업들을 착수하려는 사람들에게 제공하는 등의 일을 하는 것이 농어촌 개발공사의 주요임무였다.

농어촌개발공사의 기능

기 능

농어촌 개발공사는 설립 목적과 부여된 임무를 순조롭게 완수할 수 있도록 농산물의 저장 처리 가공시설에 대한 투자, 건설 및 운영, 내자 및 외자의 조달과 대여 및 알선, 기술 및 경영지도와 외국기술의 도입 및 그 알선, 동 생산 제품에 대한 시장개척, 수출 및 이의 알선과 원자재 수입 및 수입된 물품의 공급, 동 생산 제품에 대한 품질 관리 등과 같은 기능들을 가지고 있었다.

취급 품목

이상의 기능을 수행함에 있어서 농수산물 처리 가공 시설에서 취급할 수 있는 품목을 구체적으로 무엇 무엇으로 할 것인가가 논란이 되었다. 그래서 논의 끝에 다음과 같은 품목(공사법 시행령 제15조 제1항)들을 처리 및 가공하는 시설들이 포함되었다. 즉 통조림 · 병조림을 포함하는 농수산물 식품, 전분 및 이의 원료 · 식용유지 · 잠사 · 갈경(칡줄기), 목공류 · 완초류 · 마류, 죽(粥), 건조 · 냉동 · 냉장 · 연제품화한 농수산물, 어분, 진주핵 및 패각, 육(肉) · 골(骨), 토끼털 · 돼지털과 모피 및 동 처리 및 가공시설, 사료, 보릿짚 · 볏짚 · 옥수수대 · 겨 등의 농수산물의 부산물 등이다.

그러나 농수산물 처리가공시설이란 용어는 단순해 보이지만 뚜렷한 규정이 필요하여 공사법 시행령(제15조 1항)에 농수산물 처리가공 시설에 포함되는 것에 대한 규정을 명백히 함으로써 그 한계를 정하여 놓았다.

이 밖에도 상기한 공사법 시행령 제15조 1항에 규정한 종류의 저장 처리뿐 아니라 위 품목의 생산을 위한 원료 생산에 필요한 종균, 비닐하우스 등 설비, 동 시설에서 생산되는 제품포장에 필요한 용기 공장 설비, 운반 수단과

저장 판매 등 부대설비 등이 포함되었다.

공사의 활동에 대한 자율성 보장

자율성 보장

당시 경제과학심의회의 위원으로 있던 차균희 박사를 청와대로 부른 박정희 대통령은 자기의 농어촌 개발공사에 대한 구상을 전하였고, 이 때 차 총재는 이 사업이 성공하기가 어렵고 그래서 최대한 자율성이 보장되어야 한다고 답했다.

그 이유는 당시 우리 나라 국영기업이나 정부기업은 정부나 국회, 감사기관 등 외부간섭으로 인해 운영이 잘 되지 않는 편이었다. 그래서 대통령에게 "2년 동안만 전권을 주십시오. 그리고 2년 후 사업내용을 평가하고 잘못되었으면 체제를 바꾸든가 질책해 주십시오"라고 진언하였다.[3)]

이와 같은 그의 진언에 따라 당시의 사회 경제적 여건 속에서 농어촌 개발공사가 불가능에 가까운 사업에 성공할 수 있도록 다음과 같은 특단의 조치가 이루어졌다. 즉, 독자적 창의와 활동을 할 수 있게 하는 조치, 유능한 인재를 모을 수 있게 하는 조치, 여러 가지 규정의 제약으로부터 해방되는 조치, 결과에 대한 책임을 묻는 조치 등이 그것이다.

이상의 제문제들이 해결되지 않고서는 농어촌 개발공사가 수임된 업무들을 효과적으로 수행할 수 없을 것을 염려하여 박 대통령은 다음과 같은 지시를 국무총리실, 경제기획원장관, 재무부장관 및 농림부장관에게 내리게 되었다.[4)]

3) 농수산물유통공사,「농수산물유통공사 30년사」, p.162.

4) 1967년 1월 1일 박 대통령은 전국 농민에게 보내는 메시지에서 "근대화 작업의 열쇠가 비록 공업 입국에 있다 할지라도 농업의 진흥 없이는 공업의 발전은 기대할 수 없으며 따라서 농업 근대화야말로 조국 근대화의 지름길인 것이다. 이를 위해 농공병진 정책을 펴 나가겠다." 라고 하였다 (손종호, 1980, pp. 230 231). 그리고 동년 12월 28일 장관회의에서 농공병진이란 "지방에서 나는 농산물을 가공 처리함으로써 공업 제품화하여 이것을 국내 시장에 팔거나 해외시장에 수출해서 공업도 발전시키고 그와 관련된 원료를 생산하는 농어민의 소득도 올려서 농업과 공업이 함께 발전할 수 있게 하자는 것이다." 라고 하였다. 농공병진에 대한 박 대통령의 구상은 농어촌 개발공사의 설립과 농어민 소득 증대 특별 사업으로 구체화되는 과정에서 박 대통령은 직접 도표를 그릴 정도로 깊이 관여하였다고 한다 (한국농촌경제연구원,「한국농정 40년사」, 1989, p.36).

대통령 비서실

대비정 100-164 1967. 12. 7.
수신 : 수신처 참조
제목 : 농어촌 개발공사

1. 농어촌 개발공사는 그 성격으로 보아 공사의 독자적인 창의와 활동에 발전을 기대해야 할 것입니다.

2. 유능한 인재를 모으고, 사장의 창의적 운영을 기하게 하기 위하여는 최대한 제한과 제재를 면제해 주어야 할 것입니다.

3. 따라서 본 공사에 대해서는 정부투자기관에 관한 예산 회계법을 적용받지 않게 하고, 또 공사의 회계규정 등 제규정 작성에 있어서는 보다 융통성 있게 하도록 해주어야 하겠습니다.

4. 이러한 조치를 해준 결과, 공사의 운영실태와 실천의 검토는 앞으로 국영기업체 운영방식에 대한 좋은 참고가 될 것으로 믿습니다. 끝.

대통령 지시에 의해서
비서실장

수신처 : 국무총리, 경제기획원장관, 재무부장관, 농림부장관

특수한 운영방식

이상의 대통령 지시로 공사는 여러 가지 제도적 어려움에서 자유로울 수 있게 되었다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 우수한 인재의 확보와 확보된 인재의 최대한의 활용이었다. 필요한 인재는 농림부(농촌 진흥청 포함), 농협 등의 산하기관에서 최고의 대우와 급여를 조건으로 우수한 인재를 스카우트

하고(이 때 이들 인재를 내어 놓아야만 하는 기관에서 적지 않은 저항이 있었다) 부족한 인원은 공개 모집하였다(이 때 고위층으로부터의 청탁들이 철저하게 배제되었다). 그러나 그렇게 모집한 인원의 수는 100여 명에 불과하였다. 그래서 소수 정예 운영방식이 도입되었다.

따라서 직원 개개인에게 고유업무가 주어지는 팀제가 도입되었다. 부서는 있으나 직원뿐 아니라 부서장에게도 고유의 업무가 주어졌다. 그런 면에서 당시의 여건하에서는 전혀 새로운 운영체제였다.

이상과 같은 팀제의 운영으로 당면한 사안들을 해결하는데 있어 매우 신속하고 확실한 결과를 낳게 하였고 따라서 직원들의 자부심을 크게 높일 수 있게 하였다.

예를 들어 보면 당시 세계은행이나 아시아 개발은행을 통한 차관사업은 보통 2년 정도 걸려야 본격적인 사업수행이 가능하였으나 공사의 경우는 직접 그곳과 협의함으로써 6개월 이내에 사업을 수행할 수 있었다.

이상에서 설명한 특수한 운영방식과 소수정예주의를 표방하는 운영방식은 그의 신입사원들을 위한 창립 초기의 차균희 사장의 환영 연설에서도 알 수 있다.

즉 "여러분들이 우리 공사의 직원이 된 것을 환영합니다. 여러분들은 많은 경쟁자를 물리치고 입사에 성공하셨습니다. 그러나 여러분의 앞날은 순탄하지 않을 것입니다. 우리는 지금 불가능에 가까운 일에 도전하고 있는 것입니다. 저는 평소에 이런 생각을 가지고 있었습니다. 대체로 한 기관에는 세 가지 종류의 사람이 모여 일하고 있는데 첫째는 그 기관에 없어서는 안될 핵심적인 사람으로 그 사람이 빠지면 일에 차질이 오는 그런 사람, 둘째는 있으나 없으나 그 기관에 도움이 안 되는 사람, 셋째는 그 사람 때문에 오히려 일에 차질이 오는 사람 즉 그 사람이 없는 것이 회사 운영에 오히려 도움이 되는 사람, 이렇게 세가지 종류의 사람이 있다는 생각입니다. 그래서 나는 그 중 첫번째 종류의 사람만을 뽑아 두 배의 보수를 줄 생각입니다. 대신 그 부류에 속하지 않는 사람은 우리 공사에는 놓아 두지 않을 것입니다. 여러분들은 첫 번째 종류의 사람으로 분류되어 뽑힌 사람들입니다. 그래서 차질 없이 일을 잘 해낼 것이라고 확신하고 있습니다."

누군가가 박수를 치기 시작하자 우레 같은 박수가 뒤따랐다.

차균희 총재의 이 생각은 실제화되었고 직원들은 좋은 보수를 받고 참으로 열심히 일하였다. 그러나 국회 회기 때마다 보수 문제는 논란거리가 되었고 자주 다른 국영기업과 비교되었다. 그러나 총 사업비 중 인건비 비중이 상대

적으로 낮다는 것이 확인되어 별탈 없이 넘어갔다.

공사의 사업 운영과 발전 과정

농어촌 개발공사는 설립 후 30여 년을 경과하는 동안 크게 4단계의 발전과정을 거쳐 왔다.

즉 첫째 단계는 1967년부터 1971년까지의 사업개발 및 투자회사 설립기이고 다음은 1972년부터 1977년의 투자회사 민영화 및 저장 가공업 지원 확대기며 세 번째 단계는 1978년부터 1986년간의 가격안정과 유통개선 참여기 그리고 1987년 이후의 유통공사로의 전환 및 사업기능 확충기가 그것이다.

본고의 주제는 공사 설립기에 관한 것이기 때문에 내용의 중심이 자연히 첫단계에 주어져 있긴 하나 공사사업 전체에 대한 이해가 필요하므로 이 장에서는 4단계의 발전과정을 약술하려 한다.

사업 개발 및 투자회사 설립기(1967 1971)

(1) 사업 내용

공사설립 당시 우리 나라의 농수산물, 저장 처리, 가공업은 수익성의 상대적 저위에 따른 기업의 투자기피, 정부의 행정지원과 자금지원의 소홀, 가공업체의 기술낙후, 판로의 미개척 등으로 전반적으로 낙후된 실정에 놓여 있었다.

이상과 같은 실정을 감안하여 공사는 주어진 예산과 사업개발 기능을 최대한 효율적으로 운영하기 위해서 농어민의 소득 및 고용의 제고와 국제수지 개선효과가 크고 또한 관련사업에도 파급효과가 큰 사업에 중점을 두고 근대적 기업을 창조하는데 집중적인 노력을 기울였다.

특히 당시 농촌에 잉여 노동력이 많아 효과적으로 활용함으로써 농가 소득을 증대시키고자 노동집약적인 사업에 중점을 두었다.

이상과 같은 개발전략하에 공사가 벌인 사업은 양잠, 양송이, 입담배, 인초, 고등채소 등 공업원료작물의 생산단지를 조성하는 사업과, 양송이가공수출사업, 잠사사업, 잎담배 가공수출사업, 인초돗자리 제조사업 등이 있었고, 아울러 축산부문에 대하여는 양돈, 비육우, 토끼사육 등의 축산 단지를

조성하였고, 이 밖에도 토끼털 견방사업뿐 아니라 새우, 백합, 해태 등을 양식하는 수산단지를 조성하여 이를 기초로 개발한 양식가공업 등의 사업이었다.

공사가 중점을 둔 또 하나의 사업은 국내소비를 위주로 하는 식품가공업의 개발육성이었는데 이렇게 함으로써 영농의 다각화를 촉진하고 농어가의 생산물에 대하여 안정된 가격과 유리한 판로를 개척하는 동시에 국민의 소비생활개선에도 기여한다는 것이 주안점이었다.

이러한 부류의 사업으로 개발된 것은 농가생산물을 위주로 한 각종 과실 및 채소류의 가공사업, 낙농 및 유가공사업, 축산물 가공사업과 한국식 장류 가공사업 등이었다.

농수산물의 유통근대화도 공사의 주요 목표 중의 하나였다. 즉 농수산물의 주생산지와 소비지를 저온 유통체계 및 기타의 방법으로 연결함으로써 유통과정을 합리화하고 이로써 원료를 합리적으로 이용하고 가격을 안정시키는 등 유통과정을 혁신시키고자 하였다.

즉 공사는 현대적 냉동 냉장기술을 활용하여 변질되기 쉬운 농수산물을 저장 판매하는 시설을 주요 생산지와 소비지에 건설하였다. 이에 따라 냉동식품의 대량생산이 가능하게 되고 생산과 소비면에서 커다란 변화를 가져오게 되었다.

당시의 사업 경영방식은 매우 낙후된 것이었다. 그래서 공사는 장기적인 국내외 경제환경 변화를 주시하면서 우수한 기술과 경영방식을 도입, 우리나라 현실에 적합한 방향으로 농수산물 저장, 가공 및 유통업의 발전에 노력하였다.

공사는 초년도인 1968년에 농·수·축산의 각 분야에서 선구적 기능을 다할 수 있는 18개의 시범사업에 착수하였으며, 1969년에는 낙농 및 유가공, 사료의 저장 및 유통개선, 알긴산소다의 제조와 농수산물 가공품의 포장 용기인 유리병 제조 등의 4개 사업을 새로이 시작하였고, 1970년에는 한국물산(재일본)을 설립하였다.

(2) 사업 효과

사업의 기여도는 결과에 따라 직접적인 기여와 간접적인 기여가 있다. 또한 그 사업의 결과를 계량적으로 나타낼 수 있는 것과 추상적으로만 알아볼 수 있는 그런 것이 있다.

설립 당시 공사는 낙후된 우리 나라의 저장 처리 가공업을 육성하여 기업성 있는 사업을 찾아 과감히 자금과 기술을 지원함으로써 오늘날의 식품가공업 기반을 다지는 데 기여한 바 컸으며 또한 선구적 역할을 다하였다.

특히 당시까지만 하더라도 뿔뿔이 흩어져 있는 식품가공관계의 전문가들이 한곳에 모여 서로 힘을 합쳐가며 일함으로써 가공 기술 발전에 상승효과를 가져오게 할 수 있었다.

또한 정부 자체 자금을 합리적으로 이 분야에 투자하고 병행하여 민간자금도 동원하였다. 동시에 수익성이 낮고 위험요소가 많아 도입이 곤란하던 외자를 적극적으로 유치함으로써 외국기술과 원조에만 의존하여 국내시장을 지배한 대부분의 식품관계 대기업들을 견제할 수 있게 되었으며 국산원료의 사용도를 높임으로써 농어가 소득증대에도 기여하였다.

공사는 투자 결정(사업선정)에 있어 그 때까지 풍부한 농촌의 잠재 유휴노동력의 이용증대 면에 중점을 두었다. 그 결과 관련 농민들은 자급자족위주의 경종 농업으로부터 상업농으로의 전환의 계기를 마련할 수 있게 되었다.

그 결과 계절적으로 노동력의 번한이 심하였던 곡물위주의 농업에서 점차 탈피할 수 있게 되어 합리적인 노동력의 배분이 이루어지게 되어 농업노동의 고용증대에 기여하는 동시에 소득 증대에도 기여할 수 있게 되었다.

당시 농수산 가공업 부문에는 외국인 자본의 투자나 차관의 공여가 제외되어 왔었다. 그러나 공사는 조직력, 사업회계의 합리적 작성, 외국 투자가들에 대한 합리적 접근 등을 통하여 차관사업으로 냉동 냉장분야, 알긴산소다 제조, 유리병제조, 잠사사업, 해태수출, 낙농 및 유가공 및 PL-480에 의한 옥수수 사업 등에 각각 ADB, OECF, IFC, Chartered Bank, IBRD, AID에서 차관을 도입하였다.

공사는 당시의 국내의 기술수준 향상을 위하여 국가 수준 및 민간 수준에서 이루어질 수 없던 식품가공기술의 개발과 사업 타당성 조사분석 그리고 경영지도 등의 종합적인 역할을 수행하였다. 이를 위해 기술자 풀(pool)을 만들고 외국의 관계기관 및 민간 기업과의 기술 협조를 하였다.

이들 기술지원들은 외국의 회사나 국가 기관들과의 유기적인 협조하에 이루어졌는데 이들을 열거하여 보면 다음과 같다. 즉 냉동 냉장 사업은 니혼 레이조(일본 냉장주) 및 ADB와, 포도가공은 일본 산토리 주식회사, 낙농 및 유가공은 뉴질랜드 농무성, 엽연초 재건조수출은 Transcontinental Leaf Tobacco Co, 인초가공은 일본 도쿠라(주), 새우양식은 후지나카 보리

새우 연구소, 해태 품질개량은 나카지마 무역회사와, 토끼털 견방은 시나노 견방, 식품가공시험, 농수산물 수출 시장 조사 및 수출가공용 원예작물 시험재배는 USAID와 기술 협조를 함으로써 기술수준을 한 단계 높였다.

그 당시까지도 자급자족적 농산물 생산이 주였던 관계로 생산자들의 농수산물 원료 및 제품의 품질관리 상태가 열악하여 국내 및 국외 시장 개척에 많은 애로가 있었다.

이와 같은 문제들을 해소하기 위하여 원료 생산자, 민간업자 및 투자회사를 대상으로 수차례에 걸쳐 세미나를 개최하였으며 기타 여러 방법을 동원하여 품질관리 기술 보급에 주력하였다. 이와 아울러 공사에서는 농어촌 개발공사 품질 보장 제도(AFDC Standard system)를 도입하여 시행하였으며 이를 효과적으로 수행하기 위하여 각 투자 회사 제품과 품질 보장을 원하는 민간회사의 제품에 대하여 품질관리 기법을 익히도록 지도하고 품질 기준에 합격한 제품에 대하여 검인을 찍어 품질을 보장하였다.

1969년도의 예를 들면 공사는 투자회사분을 포함하여 777만 달러의 수출실적을 올림으로써 당시 우리 나라 총 수출액 7억 달러의 1.1%, 농수산물 수출액(9700만 달러)의 8.1%에 해당하는 수출실적을 올렸다. 농수산물은 품목 개개의 외화가득률이 거의 100%에 가깝기 때문에 이러한 수출액은 매우 중요한 의미를 가진다. 그 결과 1969년도 수출의 날에는 단체상 부문에서 대통령으로부터 수출 유공자 표창을 받았다.

수출액 못지않게 수출 품목 다양화에도 기여하였다. 즉 공사에서 품목을 개발하여 수출한 것은 1968년에는 겨우 4개 품목이었으나 1969년에는 15개 품목으로 증가하였고 1970년도에는 22개 품목, 1971년에는 27개 품목으로 증대하였다.

투자회사 민영화 및 저장 · 가공업 지원 확대기(1972 1977)

공사는 창립 후 2년 동안에 22개의 회사(단독 혹은 합작회사)를 설립하였다.[5] 이렇게 설립한 사업들은 단기적인 수익 위주의 사업 착수라기보다는 공

5) 착수한 사업은 냉동 냉장사업, 감귤저장 판매사업, 잠사사업, 포도가공사업, 인초가공사업, 포도당제조사업, 사과가공사업, 양송이가공수출사업, 한국식 장류 제조사업, 엽연초 재건조 수출사업, 토끼털 견방사업, 해조가공사업, 유리병제조사업, 양돈가공사업, 육우 비육-가공사업, 낙농-유가공사업 및 사료유통개선사업 등 19개 부문이었다.

익성을 고려한 장기적인 전망 아래 착수되어 일시적인 공급과잉현상 등 예기치 못한 일이 발생하기도 하였다. 특히 각종 농수산물의 저장 처리 가공시설은 과잉시설 혹은 과잉투자를 초래하는 경우도 있게 되었다.

또한 비록 유능한 인재들에 의하여 합리적으로 타당성 분석들이 이루어졌으나 기초 자료가 거의 전무한 상태에서 수요추정을 하기 때문에 수급추정에 오차가 초래될 여지가 매우 많았다.

공사는 창립 초기부터 합작선의 선정을 위하여 합리적인 방법을 취하려고 노력하였으나 농수산 가공부문에서의 유능한 인재의 수가 제한되어 있기 때문에 투자회사 운영에까지 유능한 인재를 확보하기가 곤란하였다.

그래서 공사는 투자회사의 효율적인 운영을 위하여 경영관리와 관련한 새로운 지식과 기법을 끊임없이 도입 적용코자 노력하였으며 동시에 신규사업을 개발할 때에는 그 사업의 타당성조사부터 건설, 제품제조상의 기술 및 경영에 이르는 많은 분야에 걸쳐 국내외 관계기관 및 관련 회사로부터 기술 도입과 기술 협조를 얻는데 힘써 왔다. 그러나 새로운 사업인데다가 달리 참고할 자료도 없는 등 사업 수행에 많은 어려움을 겪지 않을 수가 없었다.

한편 원료 생산자인 농민과의 관계에 있어서도 과잉생산이 되면 수매를 강요하고 값이 오르면 계약을 했음에도 이를 이행하지 않고 시장에 내다 팔아 원료확보에 차질이 오는 경우가 발생하는 등 수익성 유지에 어려움을 겪는 경우가 발생하기도 하였다.

그 결과 이런 문제회사들을 정비하기 위해 자립할 수 있는 회사들을 합작투자자들에게 분양하는 등의 조치가 취해지기에 이르렀다.

(1) 투자회사의 민영화

공사 설립 초기의 기본 방향은, 이익추구보다는 정책개발사업의 선도적인 역할을 한다는 것이었고, 또한 지원 설립한 각종 사업이 정상 가동을 하게 되면 농어민을 포함한 국내의 민간투자가들에게 주식을 양도하여 민영화하고 여기서 회수되는 자금은 농어민의 소득증대에 기여할 수 있는 신규사업에 재투자할 뿐 아니라 정부의 적극적인 지원을 얻어 농수산 가공 처리사업의 개발 육성을 위하여 보다 많은 내자 및 외자를 동원하여 투융자한다는 것이었다.

한편 의욕적으로 사업들을 전개한 결과 상기한 바와 같이 일부회사에 있어 부작용을 낳는 사례가 발생하고 자회사의 운영관리에 치중한 나머지 투

자회사가 지주회사의 형태로 변모하기에 이르렀다. 또한 주식회사의 형태는 투자자본의 회수를 어렵게 하여 오히려 자금의 압박을 가져오는 악순환을 초래하였다.

그리하여 공사설립 목적에 부응하는 사업을 보다 능동적으로 수행하기 위하여 1972년에 「공사 운영개선방안」을 수립하고, 대통령의 재가를 얻어 투자회사의 전면적인 정비에 들어갔다.

이 때의 기본 방향은 정상가동에 이른 회사는 민영화하되 개발전략상 혹은 외국인 합작회사이거나 차관 계약 이행상 필요한 회사는 잠정기간 동안 투자회사로 존속시키되 공사의 100%투자회사 가운데 공사직영으로 육성이 가능한 사업은 정상 운영단계까지 직영사업으로 운영하고 공사 투자회사로서 수지개선 전망이 없는 회사는 공매처분한다는 것이었다.

이상과 같은 방침하에서 1972년부터 1977년까지 사이에 18개 회사를 민영화하고 경북농산가공(주)과 한국양식가공(주) 등 2개 투자회사를 구미, 부여, 여수, 부안, 함양 등 5개 직영사업소로 전환하는 한편 전략 농수산물 품목개발에 대한 신규사업의 개발과 직영사업소의 운영에 역점을 두었다. 그 결과 농어민의 소득 증대와 수출증대에 상당한 효과를 거두었다.

즉각적으로 민영화하지 않은 투자 회사는 한국냉장, 한국물산, 호남잠사산업, 한국낙농가공(현 매일유업)주식회사, 코텍, 동신, 한국견직공업, 한서식품의 8개 회사였다. 이들 회사는 외국인과의 합작투자회사, 차관계약상 민영화가 불가능한 회사, 혹은 전액출자회사 등의 범주에 속하는 회사들이었다.

그 후 동신과 한국견직공업주식회사가 1978년에, 호남잠사산업과 한서식품주식회사가 1981년에, 그리고 코텍이 1985년에 각각 민영화되었다.[6]

(3) 저장 가공업 육성지원

공사는 우리 나라 농산물의 저장 처리 및 가공업을 개발 육성함으로써 농어민의 소득을 증대시킨다는 설립목적을 달성하기 위하여 농수산물의 저장, 처리 및 가공시설에 대한 투자건설과 운영 나아가 농수산물의 저장 처리 및 가공시설에 대한 내자 및 외자 조달과 대여 혹은 알선하는 것이 사업의 주내용이었다.

그러나 공사의 수권 자본금만 가지고는 부여된 임무를 수행할 수 없을

6) 1997년 현재 한국냉장주식회사, 한국낙농주식회사(현 매일유업), 한국물산주식회사가 자회사로 남아 있다.

뿐 아니라 소기의 성과를 거둘 수도 없었다. 또한 우리 나라 시장여건, 농수산가공사업의 수익성이 낮다는 점 등으로 인한 기업가들의 투자 외면 때문에 국내 상공업자본의 유치가 곤란하여 공사 창립 초기부터 투자자금 부족분을 충당하기 위해서 외자도입을 위해 노력하였다.

이상과 같은 노력이 결실을 보아 ADB로부터는 냉동냉장사업에, IBRD로부터는 농산물 복합가공사업과, 낙농 및 유가공사업 및 서울 농수산물 유통센터에 대하여, IFC(국제 금융공사)로부터는 잠사사업 부문에, Chartered Bank로부터는 해태수매 자금을, AID(미국 국제개발처)로부터는 미국산 옥수수 도입자금을, 또한 배합사료공장 시설설치비용을 위해서는 Cooley 자금을, 농수산물 포장상자 제조를 비롯한 3개사업을 위해서는 대일 청구권 자금을 도입할 수 있었다. 이 밖에도 Manufactures Hanover Trust Co., Chase Manhatten Bank와 Bank of America 등의 외국 민간은행 및 USAID(미국 주한 국제개발처)의 대충자금, DLF(개발차관기금) 자금 등 외국과의 광범위한 차관교섭을 수행하여 소기의 성과를 거둘 수 있었다.

즉 이 기간(1972 77년) 동안에 공사는 각종 전략농산물의 재배 및 가공사업을 위하여 1974년 6월에 IBRD(세계은행)와 1300만 달러에 대한 차관협정을 체결하였다. 이로써 공사는 전국적인 규모로 아스파라거스, 표고, 양송이 등 전략농산물의 재배단지 조성과 동 원료의 가공건조 및 냉동 냉장시설에 필요한 자금을 마련하여 재배단지와 가공 및 수출을 체계적으로 유도시켜 농가소득 증대와 고용증대 및 수출증대를 가져올 수 있도록 44개 업체에 자금을 지원하였으며, 뒤이어 1980년에는 제2차 IBRD차관 4700만 달러를 도입하여 134개 저장 가공업체를 지원하여 오늘날의 민간 중소기업 육성에 커다란 밑거름이 되었다.

한편 그 당시까지 우리 나라의 식품공업은 몇 개의 대기업을 제외하고는 절대 다수의 중소 식품업체가 인력과 자금면이 취약한 상태에서 기술개발 능력을 보유하지 못한 채 필요한 기술은 전수된 경험이나 일제시대 이후로 오래된 일본식 가공기술을 흉내내는 정도의 기술을 답습하는 정도에 머물러 있었다. 공사는 이들 중소기업체들을 위하여 그들이 필요로 하는 기술을 제공해 주는 기술전도적 역할을 담당해야 할 필요성을 절감하였다.

그래서 농어촌 개발공사법에 근거하여 공사의 설립목적에 명시된 농림축산물의 저장 및 가공처리업을 개발 육성하는데 필요한 개발기술의 지원과 교육훈련 및 가공제품에 대한 품질관리 등의 사업을 실시할 수 있도록

1971년 6월에 국제 연합 식량농업개발기구(UNDP/FAO)와 대한민국 정부간에 식품연구소 설립추진에 합의함으로써 1971년 12월 1일 농어촌 개발공사의 부설로 식품연구소를 설립하게 되었다.

이 연구소가 추진한 주요사업으로는 농수산물 처리 및 가공에 관한 시험연구, 식품 제조공정 및 품질개선, 가공기계개발 및 제품개발공정에 관한 연구 조사사업 등을 실시하였고 국내외의 선진 기술정보를 수집, 전파하였으며 기술지원 사업으로 제품가공공정의 개선과 설비 등 업계에 대한 용역지원과 현장 가공 기술상 애로의 해결, 교육훈련사업을 실시함으로써 농수산물의 가공분야에 대한 기술 연구 및 정보센터로서의 체계적인 지원을 통해 식품 연구기관으로서의 선도적인 역할을 수행하였다.

동 식품연구소는 1988년 4월 30일 한국식품개발연구원으로 분리 독립되었다.

농수산물 가격안정과 유통개선 참여기(1978 1986)

(1) 농수산물 가격안정 사업

1960년대에 우리 나라는 만성적인 식량 부족에서 벗어나게 되었고 농수산물의 소비 형태는 점차 주곡위주에서 좀더 맛과 다양성을 추구하는 시대로 접어들었다.

농가들도 통일벼의 전국적인 보급으로 자급자족이 안 되던 식량이 남아돌게 되자 자급자족 위주의 농업에서 좀더 다양성과 수익성을 추구하는 쪽으로 변모하여 갔다. 새마을사업의 성공적인 수행으로 농로가 정비되고 마을들도 단결하여 새로운 농업기술의 침투가 좀더 용이하여졌다. 그러나 시장정보 체계의 미정비, 통계의 신뢰성이 적다는 점 등으로 농산물의 생산량이 해마다 변하고 동시에 지극히 계절성을 띠고 있어 농산물의 가격은 폭등에서 폭락으로의 불안정한 변동을 반복하고 있었다. 이로 인해 농가의 실질소득이 떨어지고 소비자로서의 구매력이 낮아지며 저축보다는 환물심리가 강해져 투기행위가 성행하게 되었다.

따라서 농산물의 가격안정 없이는 농업의 안정적인 발전을 기할 수 없고 나아가 자원의 효율적인 활용과 이의 배분이 어렵고 결과적으로 경제 발전의 저해요인으로 작용하게 되었다. 그래서 농산물가격의 안정이 절실히 요구되기에 이르렀다.

이에 따라 정부는 농수산물의 가격을 연중 적정 수준으로 안정시켜 농가소득을 보장하고 나아가 소비자를 보호하는 동시에 안정적 경제 발전도 이룩하고자 1976년부터 주요 농산품에 대한 비축사업을 실시하기에 이르렀다.

이 사업은 정부가 정한 일정한 수매가격에 의해 생산단지 중심으로 계절적으로 과잉되는 농산물을 수매 비축하고 생산물의 공급물량이 부족할 때에는 비축한 농산물을 방출하는 동시에 부족분에 대하여는 외국으로부터 적정물량을 수입하여 비축하였다가 단경기에 방출하는 이른바 가격안정화 정책사업이었다.

(2) 농수산물가격안정사업단의 발족

1970년대의 우리 나라 경제는 연평균 10%를 상회하는 고도성장을 하여 국민소득이 빠른 속도로 증가함에 따라 식품소비구조가 곡물위주에서 어육류를 비롯한 청과류와 양념류의 소비가 급격하게 증대하였다. 특히 소득증대의 효과가 현저하게 나타난 1978년에는 소고기 소비가 급격하게 증가하는 한편 가뭄으로 인하여 밭작물의 생육이 부진하여 특히 고추 마늘 양파 등 양념류의 가격이 급등하게 되었다. 특히 고추는 1978년 9월 ㎏당 1600원에서 10월에는 3500원선으로 급등하였다.

이에 따라 농수산부는 동년 8월 23일 농수산물 가격안정사업단을 공사에 부설하여 농수산물의 가격안정사업을 전담하도록 하였다. 그 결과 공사는 당시 경제장관회의에서 가격안정을 위하여 긴급도입하기로 결정한 고추, 마늘, 양파 등의 수입농산물을 조달청으로부터 인수하여 판매하게 되었다. 당시 공사는 비축사업의 원활한 추진을 하는데 필요한 충분한 사전 준비 없는 상태에서 막대한 수입량을 일시에 취급하게 되었는데 1978년 9월 1일부터 수입고추를 시중가격의 30%선인 ㎏당 1160원으로 농협 신촌 공판장을 통하여 긴급 방출하는 등 실질적인 가격안정사업에 착수하였다.

서울시내 5개 농협공판장을 통한 이들 양념류의 집중적인 판매로 매장의 협소문제가 제기되게 되어 공사는 매장을 늘리는 한편 순회판매를 실시하였으나 고추가격의 상승은 멈추지 않고 ㎏당 5000원선까지 상승하게 되자 가수요까지 겹쳐 수입고추를 구입하려는 소비자들의 소동은 계속되었다. 더구나 수입되는 고추의 도착이 늦어지자 소비자들의 아우성은 증대하게 되었고 이와 같은 파동은 더욱 심각해져 갔다.

고추가격은 동년 11월 ㎏당 8880원까지 상승하였는데 이를 해소하기 위

하여 서울을 포함하는 대도시지역에 가구별 소포장 배급제를 실시한 결과 1979년 10월에는 ㎏당 4000원선으로 하락하게 되어 고추가격(파동)은 안정을 찾기 시작하였다.

1978 1979년 2년에 걸쳐 실시한 공사의 5개품목(고추, 마늘, 양파, 참깨, 땅콩)에 대한 가격안정 사업은 이들 품목을 충분한 준비 없이 11만 톤이나 수입하여 방출하게 되어 필연적인 어려움을 겪긴 하였으나 폭등하는 농산물가격을 안정시키는 데에는 크게 기여하였다.

(3) 농산물 가격안정기관으로의 정착

이상과 같이 충분한 준비 없이 시작한 농산물가격안정사업이긴 하였으나 1980년대 초기부터는 이 사업이 정상 궤도에 오르게 되었다. 즉 1970년대부터 농협을 통하여 시행하여 온 농산물의 수매업무를 1979년에 이관받아 이 사업의 기틀을 다질 수 있게 되었으며 1982년에는 공사법을 개정하여 농산물 가격안정 사업단을 공사에 흡수함으로써 안정적인 사업기반의 기틀을 마련하였다.

이 사업의 연도별 진척상황을 보면, 1978년부터 1980년까지는 고추, 마늘, 양파의 3품목의 수매만 이루어졌으나 1981년에는 이에 추가하여 참깨와 사과가, 1982년에는 피땅콩이, 1983년에는 김, 간미역, 마른오징어가, 1984년에는 마른멸치가 추가되게 되어 1985년까지 10품목의 농수산물이 수매 비축대상이 되었다.

1987년에는 배추가 추가되었고 1988년에는 감자와 마른미역이 추가되는 한편 농협으로부터 대두사업이 이관되었으며, 1994년에는 수협이 수행하던 냉동 명태가 추가됨으로써 총 17개 품목이 공사의 수매 비축 대상이 되었다.

초기에는 조달청이 구매 계약한 수입농산물을 공사가 인수하는 것이었으나 1981년 2월부터는 콩나물콩, 팥, 녹두의 수입이 공사에 위임되어 직수입하게 되었고, 1984년에는 봄 가뭄 등 기상 여건이 나빠 양념류의 부족이 예상되게 되자 고추 2만 3000톤, 마늘 9000톤, 양파 2만 톤을 수입하기로 하였는데 이의 수입기관이 공사로 결정됨에 따라 참깨 땅콩과 함께 이 때부터 공사 직수입체제로 전환되게 되었다. 공사가 직수입하는 체제로 전환되게 되자 공사는 그 동안의 수입시에 드러난 여러 가지 문제점들을 보완하기 위하여 관련제도를 고치고 전문인력을 육성 배치하는 등 제반 기능을

보완하였다.

1995년부터는 WTO체제 출범에 따라 공사의 수입관리 체제도 상당한 변화를 가져오지 않을 수 없게 되었다. 즉 종전의 GATT체제하에서는 농산물 무역에 관해서는 수입국들의 여러 가지 조치들이 관대하게 허용되어 왔기 때문에 농업보호를 위한 수입제한 정책들을 마음껏 구사할 수 있었다.

그러나 UR협상 결과 공사의 수입관리는(1995년부터) 우리 정부가 수입의무를 갖는 시장접근 물량을 수입하는 체제로 전환되어 기존의 수입품목 중 시장접근물량이 제시된 품목을 국영무역방식으로 수입하게 되었다.

또한 오늘날의 수입(輸入)사업은 농수산물의 수입뿐 아니라 각종 추천 업무, 사후관리 업무 등 정부의 무역정책분야까지 확대되어 기능면에서 공사가 농수산물 수출입 전문기관으로서의 역할을 착실히 수행하고 있다.

공사의 비축시설은 긴급 도입된 양념류를 보관할 수 있는 창고가 준비되지 못하여(1978년 8월), 기존 정부양곡 창고의 사용허가를 받아 동년 9월부터 노량진 창고 등 전국 14개 창고를 각시 · 도로부터 인수하여 방열 및 저온창고로 개 · 보수하였고 1994년에는 경기도 이천에 방열, 냉동 기능을 갖춘 9600평의 국내 최대의 현대식 비축창고를 확보하여 총 보관 능력 2만 5770평의 시설에 비축물자를 보관 관리하고 있다.

1970년대에 들어 전통적인 자급자족적 주곡위주의 농업으로부터 상업농으로의 전환과정에서 일기 시작하였던 농산물의 심한 가격불안정은 1978년 농안 사업단이 공사에 설치된 이후 점차 해소되고 국민의 식량을 안정적으로 공급하는 동시에 안정기금을 점진적 지속적으로 확충하는 등 가격안정사업 담당기관으로서의 역할과 기능을 충실히 수행함으로써 농수산업과 경제 발전에 기여하였다.

(4) 농수산물 유통개선

1970년대 말부터 농수산물 유통개선문제는 농정의 주요관심사가 되었다. 대부분의 인구가 농촌에서 살던 1960년대 이전과는 달리 산업화 공업화 과정을 거치면서 도시인구가 급증하게 되었고 이들의 수요에 부응하기 위해서 농산물의 유통량은 급격하게 증대하였다.

동시에 국민소득의 급속한 증대는 도시민의 소비구조를 변화시켜 이와 같은 변화에 부응하는 새로운 유통구조가 필요하게 되었다. 그러나 정부는 당시 시급하게 요구되었던 공업발전에 정부의 역량을 집중할 수밖에 없었

고 농수산부문에 대한 투자가 소홀하게 되었다. 그 결과 늘어나는 유통물량을 흡수할 수 있는 유통시설의 확충과 아울러 농수산물이 매끄럽게 흐를 수 있는 유통의 조정역할을 다하지 못하였다.

즉 유통물량의 증가에 상응한 유통시설의 확충 등 사전적인 계획수립과 투자가 미흡하여 산지 위판시설, 도매 시장 및 소매시장 등 유통기구의 절대 부족과 구조취약으로 법에 명시된 제도시장에서의 거래보다 유사도매시장에서의 거래가 더욱 성행하였고, 따라서 산지 위탁 판매장보다는 수집상을 통한 출하가 주류를 이루어 사재기 등 중간상들의 농간이 극심하였다.

또한 복잡한 유통단계로 과다한 유통비용이 발생하여 생산자와 소비자 모두가 피해를 볼 수밖에 없었다. 즉 일반경제 부문에서는 자율적 경쟁 기조가 정착되어 가고 있었는데도 농수산 부문에서는 공정거래제도가 일반적으로 정착하지 못하여 균형적인 경제 발전의 저해요인이 되었다. 그래서 농수산물 유통부문에 있어서도 민간상인들의 자율과 경쟁이 촉진될 수 있도록 조정하고 농수산물 생산 유통부문에 있어서도 자원배분이 효율적으로 이루어질 수 있도록 물류체계와 유통체질개선을 위한 적극적인 정책적 차원의 지원이 필요하게 되었다.

이를 위하여 정부는 1976년 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」을 제정함으로써 유통개선 사업을 위한 법적 기틀을 마련하고 이를 근거로 종전의 간접적인 시책과는 달리 1980년대에는 정부가 유통개선에 직접 투자하고 조정하는 방향으로 전환하였다.

그러나 유통개선 현장업무를 정부가 직접 담당하는 데에는 제약요인이 많아 공사로 하여금 정부가 추진하려는 유통개선 업무(역할)를 담당시키기로 하고 1980년 1월 유통산업 근대화 촉진법을 제정하여 공사에 유통개선 참여 의무를 부여하였다.

1982년 12월에는 공사법을 개정하여 기존에 수행하던 가격안정사업과 더불어 유통개선업무를 추가함으로써 공사 본연의 업무가 크게 확대되었다. 그 결과 공사는 유통정보조사, 직거래사업, 유통교육, 유통금융지원사업 등을 추진하여 유통시설의 확충과 건전한 유통구조의 조성 및 공정거래제도의 정착을 위하여 노력하였고, 내부적으로는 훗날 유통개선 전담기관으로 도약하기 위한 기반과 경험을 착실하게 배양하였다.

공사가 1980년대 초에 수행한 유통개선 업무와 그 성과를 요약 정리하면 다음과 같다. 1982년부터 유통의 핵심적 역할을 담당하고 있는 도매시장에

대하여 신규시설 및 시설개선자금과 출하촉진자금을 지원하여 시장기능을 강화하고, 1982년부터 1984년까지 농수산물 집배센터와 농수산물종합직판연쇄점을 설치하는 유통업체를 대상으로 시설자금을 융자하여 농수산물 취급 도·소매기구의 대형화와 근대화를 지원하였다. 이제껏 정책지원분야에서 도외시되어 왔던 유통정보, 유통교육, 도매시장 육성, 지도업무 등 유통조성사업을 전개하여 그 후 계속 지속하고 있다.

또한 유통 현황조사업무를 지속적으로 수행, 이 결과를 농림부 전산실을 통하여 생산자, 소비자 및 유통업무종사자들에게 제공하고 있다. 유통환경 변화에 대응한 전문인력의 양성을 위하여 1985년 8월 유통교육원을 개원하여 유통관련 공직자, 도매시장 종사자, 농과계 학생 등 유통관련 종사자들을 대상으로 유통교육을 실시하고 있다. 1984년 3월 서울노량진 직판장 개장을 시작으로 수도권과 지방주요도시에 농수산물시범직매장을 설치하여 민간 소매 유통기구의 시범 -선도적 역할을 수행하고 산지 작목반을 육성하여 산지 직거래를 확대함으로써 유통비용절감을 위하여 노력하였다.

유통공사로의 전환 및 사업기능확충기(1987)

(1) 농수산물유통공사로의 전환

1960년대 이래로 우리 나라가 성취한 경제적 발전은 괄목할 만한 것이었다. 그러나 이와 같은 발전의 와중에서도 경제 발전에 맞는 구조적 변동이 이루어지지 못하였다. 이와 같은 구조적 변화의 필요성은 1980년대 들어 특히 농수산물의 유통부문에 현저하게 나타나기 시작하였다.

1980년대 우리 나라의 농수산업은 유통기반이 미약하고 유통금융이 전근대적인 상업자본에 의지하고 있었던 결과 생산활동에 있어 이와 관련된 자원의 배분의 왜곡현상이 심화되고 있었으며 독과점적인 상인조직이 확대되고 투기적 상행위가 일반화되어 농수산물의 수급이 불안정하게 되어 가고 있었다.

이러한 생산, 유통, 소비의 구조적인 결함과 이에 수반되는 국제경쟁력의 약화, 식량 안보적 차원 등의 우리 나라 농업의 특수성 때문에 이 부문의 정비 및 합리화를 통한 건전한 상호경쟁 환경 조성이 절실하게 필요하였다.

그러나 자본주의 사회의 성격과 농수산업 및 동 유통업이 기능적으로 매우 소규모로 세분되어 있다는 점 등 여러 가지 조건들이 정부가 직접 이에

간여하기는 어려웠다.

그래서 농산물의 과잉 혹은 과소 생산시 이에 대처할 수 있는 가격안정사업, 이와 관련된 유통관련 사업 및 수출 · 입사업 등을 담당할 전담기구의 설치가 불가피하게 되었다. 그 당시 이 업무는 방대한 조직을 가지고 있는 농업협동조합이 수행하는 것이 합리적이 아니냐 하는 논란이 있었으나 정부측에서 유통사업을 지나치게 농협에만 의지하는 것은 협동조합의 실제 소유자인 농민들의 부담에 의해서 공익사업을 수행하는 결과가 되어 불합리하다는 점에서 새로운 전담기구의 설치가 필요하다는 지적이 있었다.

그 결과 지속적으로 정부가 하고자 하는 유통기능을 전담, 대행할 기구의 필요성이 대두되었다. 논의의 결과 가능하면 기존기구를 활용하는 것이 기술과 경험이 축적된 전문인력을 활용할 수 있다는 점에서 농어촌개발공사로 개편하여 활용하는 것이 합리적이라는 결론에 도달하였다.

이에 공사는 농어촌 개발공사의 농산물 유통공사로의 전환의 타당성을 검토하도록 하기 위하여 1986년 3월 5일 한국농촌경제 연구원에 용역을 의뢰하였으며 이를 통하여 농어촌 종합대책과 관련한 생산자단체와 공사간의 기능 재정립문제를 검토하기 시작하였다.

다른 한편으로는 「정부투자기관 관리법」과 관련하여 이미 국회에 제출하여 계류중인 공사법개정(안)을 농어촌종합대책의 대안 입법으로 1986년 6월 제130회 임시국회에 상정할 예정이었으나, 정부투자기관의 설립법개정은 같은 해 10월 131회 정기국회에서 일괄 처리한다는 방침이 정해져 1986년 11월 13일 농수산위원회에 상정하여 동년 12월 9일 농수산위원회에서 의결이 되었고 12월 17일에는 본회의에서 통과되어 1986년 12월 13일 법률 제3887호로 공포되었다.

「농수산물 유통공사법」의 주요내용은 농어촌 개발공사를 농수산물 유통공사로 명칭을 변경하고 공사자본금 100억 원을 800억 원으로 증액하며, 농수산물 저장 처리 및 가공 유통시설을 농수산물 유통산업으로 포괄 규정하는 것으로 되는 것 등이었다.

명칭 변경 후 공사가 부여받은 임무는 농, 임, 축 · 수산물의 가격 안정 및 유통개선사업을 통하여 농수산물 수급의 안정을 기함으로써 농어민의 소득 증진과 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지하는 것이었다.

그래서 공사는 직접개입에 의한 유통사업의 수행보다는 민간 유통업계에 대한 지원 기능과 공정한 상거래 질서 확립 그리고 유통종사자의 자질향상

을 선도해 갈 수 있는 사업개발에 중점을 두게 되었다.

(2) 사업 수행 내역

명칭 전환 후 공사는 민간 참여가 어려운 공익성이 강한 유통개선사업에 주력하기 위하여 우선 유통시설의 확충, 도매시장의 정상화지원 등에 초점을 맞추었다. 이를 위하여 이미 수행 중인 유통 정보조사, 유통교육, 유통업체에 대한 경영 및 자금지원 등 사업의 내실화에 중점을 두었다.

이를 위하여 민간수매의 지원을 확대하기로 하고 1982년부터 지원한 유통시설의 확충 및 근대화를 위해서, 원예 저온 저장창고 시설 5400평 규모 24개 동 45억 800만 원, 농수산물 집배센터 시설 7개소 89억 1100만 원, 농수산물 종합식품 연쇄점 25억 3400만 원을 지원하여 산지거래 체제의 확립과 유통구조 개선에 기여하였다.

또한 공영도매시장을 건설하는 지방자치단체에 농수산물 도매시장 건설자금 및 시설 개선자금을 지원하고 또 도매시장 출하 촉진자금 및 농수산물 집배센터와 종합 식품연쇄점의 운영자금을 지원함으로써 유통산업의 활성화를 유도하고 있다.

1990년대에 들어서서는 수출업체의 안정적인 수출물량 확보를 통한 수출기반의 조성과 지속적인 수출증대를 위하여 수매자금을 지원하고 있으며 정부의 도매시장 육성 정책을 뒷받침하기 위해서 도매시장 평가조사, 도매시장 육성 자금지원, 경매사 자격관리 등의 도매시장의 활성화사업을 추진하고 있다.

1984년 3월 노량진 직판장의 설치운영으로 시작한 직판사업부문을 보면 수도권과 부산 대구 광주를 비롯한 5개 도시에 연차적으로 이를 설치하여 1994년에는 본부직판장을 포함하여 15개의 직판장을 운영하게 되었고 1994년 9월에는 중계동 물류센타를 개장하기에 이르렀다.

그러나 농산물시장 개방화에 따른 농업부문의 변화와 1993년에 발표된 정부의 공기업 민영화 및 기능 조정방안에 따른 직판사업 민영화 방침에 따라 1993년 대림직판장을 시작으로 직판장 민영화를 추진하여 1996년 12월까지 수도권의 본부, 천호, 의정부, 부천직판장 등 4개소와 지방대도시의 대구, 광주, 전주직판장 등 총 7개소만을 운영 중에 있으며, 중계동 물류센터만은 앞으로 일정기간 더 운영 시범을 보이다가 민영화한다는 계획에 있다.

한편 동 공사의 치적 중의 특이한 것으로는 화훼공판장의 설치운영이다.

화훼공판장은 오랜 노력 끝에 1991년 6월 2만 7000평의 부지에 화훼경매장, 생화 및 관상수 판매장, 분화온실 등 9400여평의 최신식 판매시설을 갖춘 우리 나라 최초의 화훼류 법정 도매시장인 화훼류 공판장을 개장하였다.

이 공판장에는 우리 나라 최초의 전자식 경매시스템을 도입하였고 각종 꽃 박람회, 전시회 등을 개최하여 건전한 꽃 소비의 저변 확대와 화훼수출을 주도하였다. 또한 1995년 9월 확정된 공사기능 개편방안에 따라 1996년부터 산지가공사업과 유통시설투자사업의 타당성 분석 및 운영지도, 농산물 물류시설, 장비, 자재의 표준화지원 사업 등을 수행하고 있다.

(3) 강화된 수출 지원 기능

공사는 1991년 8월 수출농업 육성을 위한 공사의 수출지원기능 확충을 주요 골자로 하는 2000년대의 공사 장기 경영전략(안)을 수립하고 11월 서울대, 농촌경제 연구원 등과 공동으로 수출농업의 타당성 검토와 UR타결 이후의 수출지원 방안 강구를 위한 공동 연구를 실시하였고 1992년 1월 무역사업단을 설치하여 개발수출, 정보 자금지원, 시장개척 및 홍보, 해외 조직망 관리 등 수출지원 업무를 총괄하도록 하는 등 총력 수출 지원 체제를 구축하기 시작하였다.

1988년부터 수출 유망품목을 개발하여 1992년에는 6개 품목을 시작으로 1997년에는 총 54개 품목을 전략 품목으로 육성하였다. 또한 해외 현지에서의 시장개척 및 홍보활동을 위하여 1992년에는 일본 오사카에 전시 판매장을 설치하여 일본시장공략에 나서는 한편, 1992년과 1993년에는 네덜란드 KTDC, 뉴욕 및 시카고 KTDC를 설립하여 유럽과 미주지역에 대한 수출입, 상설 전시상담, 판매알선 등 현지에서의 개발수출 및 지원 업무를 수행하고 있으며, 1995년에는 중국 베이징 사무소와 싱가포르 KTDC를 추가로 설치하여 세계 권역별 주요국가에 수출 교두보를 구축하고 사업기능을 확충하여 현지실전에 부합한 시장개척을 강화하고 있다.

농수산물 무역 정보 지원을 위해서는 수출 기초 품목 100가지에 대한 국내외 생산 및 수출입 동향, 통관 검역제도 가격동향, 기호도 등을 1995년부터 1997년까지 심층 조사하여 각종자료집을 발간하였다. 또 이를 공중 통신망을 통해 전파함으로써 각종 무역정보에 대한 One-stop 서비스 지원 체제를 구축하였다.

수출기능 강화를 위해서는 1996년 LA에 식품연구소를 설립하여 우리 식

품의 서양마켓공략의 일환으로 상품개발에 주력하고 있으며 농수산물 전시 홍보 수출상담 거래알선 등 수출지원 종합서비스 체제를 구축하고 종합수출전진기지로서의 역할을 수행해 나갈 농수산물 무역진흥센터의 건립계획을 확정하고 1997년 설계를 완료하여 2000년 준공을 목표로 하고 있다.

농어촌 개발공사 창설과 회고

농어촌 개발공사의 창설은 당시의 정치, 사회, 경제적 측면에서 불가피하였으나 당시의 일반상식과는 다른 면이 있었다. 그 내용을 정리하면, 공사 창설자에게 많은 자율성이 주어졌다는 점, 공사의 직원수가 다른 일반 국영기업체보다 그 규모에 비하여 훨씬 적었다는 점, 운영에 있어 특수한 조직체계를 가지고 있었다는 점, 즉 태스크 포스 시스템(Task force system)을 유지하여 특정 업무에 있어서는 직급이 아닌 책임자 중심의 운영을 하였다는 점, 비교적 좋은 보수를 줌으로써 책임과 의무를 강조하여 부패척결과 맡은 업무에 전념할 수 있도록 하였다는 점 등이 그것이다.

이와 같은 제도는 선진국의 여러 기업에서 오늘날 자주 채용되는 방식이었다. 그 결과 매우 단기간에 많은 업무를 수행할 수 있었다. 그러나 한편 당시의 상황으로 보아 이러한 제도의 채용은 무리가 아니었나 하는 관점도 있을 수가 있다. 그러한 결과로 정치적 저항에 부딪혀서 당시의 간부들이 다치고 또 일부 업체들이 경영에 어려움을 겪는 결과를 초래하였었다.

이 점에 대하여도 그 부실이 다른 유사 업종들의 부실 비율에 비해 적은 비율이 아니었나 하는 점이 앞으로 규명되어 정책 결정에 참고가 될 수 있을 것으로 기대된다. 이 점에 대하여는 앞으로 매우 좋은 연구 대상이 될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

경제기획원, 「개발연대의 경제정책」, 경제기획원 1982년.

김문식 외, 「한국농업의 근대화 과정」, 한국농촌경제연구원, 1980.

김정염, 「한국 경제정책 30년사 - 김정염 회고록」, 중앙일보사/중앙경제신문 1990.

농수산물유통공사, 「농수산물 유통공사 40년사」, 농수산물유통공사

농어촌개발공사, 「농어촌 개발공사 10년사」, 농어촌 개발공사 1997.

한국농촌경제연구원, 「**농지개혁사 연구**」, **한국농촌경제 연구원**, 1989.
한국농촌경제연구원, 「**한국 농정 40년사**」, **상 한국농촌경제 연구원**, 1989.
한국농촌경제연구원, 「**한국 농정 40년사**」, **하 한국농촌경제 연구원**, 1989.
한국농촌경제연구원, 「**농정사관계 자료집**」, **한국농촌경제 연구원**, 1987.
한국산업은행조사부, 「**한국의 산업**」, **한국산업은행**, 1962.
한국생산성본부, 「**농수산물처리가공공업 실태조사**」, **과학기술처**, 1967.
김성호, 「**韓國の 農地改革と 農地制度に 關する 硏究**」, **京都大學 博士學位論文**, 1989.

1970년대의 새마을운동

박 진 환*(전 농협대학 학장)

새마을운동은 1970년 겨울철 농한기를 이용하여 마을 주민들이 협동하여 마을 주변의 생활환경을 개선하는 일에서부터 시작되었다. 정부는 이 사업을 지원하기 위해 전국의 마을 단위마다 약 300포대의 시멘트를 지방행정 조직을 통하여 배분해 주었다. 이 첫해의 사업에 마을 주민들이 예상했던 것보다도 적극적인 참여를 하게 된 마을들의 수는 전국의 3만 3000개 마을 중 약 절반에 달하였다. 그리하여 1971년 가을에는 전국의 시장·군수들의 새마을사업 평가회의가 박정희 대통령 주재로 서울에서 개최되었다.

여기에서 다음 사실들이 밝혀졌다. 새마을 사업이 잘 된 마을들은 주민들이 부지런하기로 소문난 마을들이었고, 주민들의 자조정신이 강한 마을들이었으며, 주민들이 협동단결을 잘 하는 마을들이었다. 그리고 새마을 사업이 잘 된 마을에는 뛰어난 지도자가 있는 마을들이라는 것이 밝혀졌다. 새마을사업 첫해의 평가에서 나타난 것을 근거로 하여 박정희 대통령은 근면·자조·협동을 새마을 정신으로 하기로 결정하였으며 동시에 새마을 지도자 교육을 실시할 것을 결심하였다.

새마을사업 제2차 연도에는 제1차 연도에 주민들이 적극적으로 참여한 마을들에만 다시 시멘트와 철근을 지원하였다. 이와 함께 정부는 “하늘은 스스로 돕는 자를 돕는다”는 원리에 따라 새마을 사업을 지원할 것임을 밝혔다.

이렇게 하여 시작된 새마을운동은 1975년경에는 전국의 모든 마을단위에서 여러 가지 새마을사업들이 전개되었다. 예컨대 1970년의 전국의 농가 지붕들의 80%는 초가지붕이었으나 1975년에 와서는 초가지붕들의 모습이 사라졌다. 전국

* 당시 대통령 경제담당특별보좌관

의 약 5만 개에 달하는 자연 마을들까지 자동차가 드나들 수 있게 마을 주변의 도로가 개선되고 교량들이 건설되었다. 전국의 농촌 마을들의 안길이 넓어짐으로써 동력 경운기와 자동차가 개별 농가의 문 앞까지 들어갈 수 있게 되었다. 1970년에는 농촌에 전기가 들어간 마을은 20%에 미달했던 것이 1978년에는 98%로 높아졌다.

새마을운동으로 우리 농촌의 전근대적인 생활환경이 몰라보게 달라졌으며, 농민들의 농심이 되살아났으며, 우리 농업에 녹색혁명이 일어났다. 1970년대의 우리나라 농업통계를 보면 농가소득이 빠른 속도로 높아짐으로써 도농간의 생활수준의 격차가 크게 줄어진 것으로 나타나고 있다.

무엇보다도 새마을운동을 통하여 우리 농민들은 '우리도 할 수 있다', '우리도 하면 된다'는 자신감을 가지게 되었다. 근대화 초기의 한국의 총 인구의 약 70%는 농촌인구로 되어 있었다. 그러므로 농민들이 자신감을 가지게 되자 그것은 곧 근대화 초기의 한국인의 자신감으로 나타나게 되었다. 농촌에서 일어난 새마을운동은 곧 도시로, 공장으로, 직장으로 확산됨으로써 우리가 잘 살기 위한 국민운동으로 확산되어 갔다.

새마을운동에 관한 소식들이 해외로 알려지자 특히 동남아 지역의 여러 나라들로부터 한국의 새마을운동에 관하여 알아보기 위해 많은 사람들이 찾아왔다. 그들은 한국에서는 어떻게 해서 정부가 주도한 농촌의 자조사업에 농민들이 그렇게도 적극적으로 참여할 수 있었는지에 가장 많은 관심을 나타내었다. 그들은 박정희 대통령의 농촌 근대화를 위한 각별한 의지가 그 중요한 결정요인이었다는 평가를 하고 있다.

빈곤의 악순환으로부터 벗어나는 경제적 도약을 이룩하는 데 성공한 한국은 1980년대에도 고도성장을 지속하였으며, 1988년에는 세계 올림픽 대회를 서울에서 개최할 수 있을 정도로 우리의 국력이 신장되었다. 이와 함께 남북으로 분단된 한반도에 있어서 남한의 체제가 북한의 그것보다 국민들을 월등하게 잘 살게 할 수 있다는 것이 명백해지게 되었다.

그런데 우리가 잘 살게 되니까 우리들이 가난에서 벗어나기 위해 간직했던 생활신조들을 너무 빨리 저버리게 되자 그것이 1990년대에 들어와서는 국민경제의 지속적인 성장을 저해하는 요인으로 나타나기 시작하였다. 드디어 한국은 1997년 말에 와서는 국가적인 부도사태에 직면하게 되었으며 IMF의 긴급 구조자금을 받게 되었다. IMF 사태는 1950년의 6·25전쟁 이후 남한이 당면한 가장 큰 국난으로 간주되고 있다.

여기서 IMF시대의 국난극복을 위해 우리는 인내하고 절제하는 생활신조를 되찾아야 한다는 국민들의 소리가 높아지고 있다. 1998년은 건국 50주년이 되는 해였다. 이를 기념하는 뜻에서 조선일보와 동아일보에서 실시한 "지난 50년 동안에 나라발전을 위해 가장 훌륭했던 사업은 어떤 것인가?"에 대한 국민 여론조사에서 국민들은 새마을운동을 제1순위로 선정한 것으로 보도되고 있다. 이것은 곧 낙후된 농촌의 생활환경을 개선하기 위해 시작된 새마을운동이 우리 농촌의 근대화를 앞당겼을 뿐만 아니라 잘 사는 나라를 건설하기 위한 국민들의 정신자원을 개발하는 큰 계기가 되었다는 것을 말해 준다고 볼 수 있다.

1970년대의 새마을운동은 새마을사업과 새마을교육의 두 부분으로 구성되었다. 본고는 새마을운동이 일어나게 된 역사적 배경부터 알아본 다음, 새마을운동이 지니고 있는 몇 가지 특징, 새마을사업들에 대한 정부의 지원과 그 성과들이 고찰된다. 그리고 끝으로 새마을운동이 우리에게 남긴 것이 무엇인지에 관하여 서술하게 된다.

대학에서 농업경제학을 연구해 온 필자는 1970 1979년에 박정희 대통령의 경제담당 특별보좌관으로 일한 적이 있었다. 필자는 새마을운동에 대한 박 대통령의 뜻이 제대로 실현될 수 있게 하기 위해 특히 새마을교육에 힘을 기울였다. 본고는 필자의 개인적이 경험을 근거로 하여 서술되는 부분이 많으며 객관성 있는 서술이 되게 최선의 노력을 다할 생각이다.

새마을운동의 배경

한국경제의 근대화와 식량증산

농촌의 부모세대들의 희생으로 고등교육을 받고서 군대 복무까지 마친 젊은 인력들은 비농업부문에서 일자리를 구하기 위해 대도시로 모여들고 있었다. 그들은 더 많은 정치적 자유보다도 더 많은 빵을 요구하고 있었다. 그들을 고용할 일자리가 늘어나지 않자 그들은 "선 남북통일, 후 경제발전"의 구호를 외치면서 사회를 불안하게 하였다.

정치사회의 혼란이 지속되는 속에서 1961년 5월 16일에는 군사혁명이 일어났다. 군사혁명을 주도했던 박정희 대통령은 "조국 근대화의 지름길은 빈곤으로부터의 해방에 있다"고 단정하고서 한국이 빈곤의 악순환으로부터 벗어나

는 경제적 근대화를 이룩하는 데 국민들의 역량을 집결시켰다.

박정희 대통령의 근대화는 위로부터 아래로 내려가는 근대화였으며 정부 공직자들의 근대화부터 시작되었다. 정부 공직자들의 근대화는 개발행정, 과학행정, 브리핑 행정이라는 말로 널리 알려지게 되었다. 그분은 해마다 연초가 되면 중앙 관서들부터 시작하여 도청, 시청, 군청으로 내려가면서 기관장들로 하여금 그 해의 소관업무에 관한 브리핑을 하게 함으로써 효율적이고 과학적인 행정을 점검하였다.

수출주도의 공업화

혁명 주체세력들의 대다수는 농촌출신이었기 때문에 농민들이 어려움에서 벗어나 잘 살 수 있도록 해 주려는 의지가 강하였다. 박 대통령은 농민들이 가난을 숙명인 양 받아들이고 있는 것은 농촌지역의 고리사채 때문이라고 판단하고 농민들을 우선 고리사채로부터 벗어나게 해 줌으로써 농민들의 자립정신을 일깨우려고 하였다. 그러나 그 당시의 제한된 정부재원으로는 농촌의 고리채를 정리하기 위해 투입하기에는 정부자금의 기회비용이 너무 높아 고리채 정리사업은 곧 중단되고 말았다.

해묵은 우리 농촌의 근대화를 이룩하는 힘이 농촌 내부로부터 솟아나기에는 우리 농업의 생산성이 너무 낮았기 때문에 박 대통령은 우리 경제를 공업화시켜 그것으로부터 농촌 근대화의 힘을 얻어야겠다는 쪽으로 방향을 바꾸었다. 그러나 남한에는 부존자원이 적기 때문에 공업화에 필요한 원자재들을 해외시장으로부터 수입해야만 하였다. 원자재를 수입하게 되면 제품을 수출함으로써 수입에 소요된 외화를 갚아야만 하였다. 여기에서 한국의 공업화는 처음부터 수출용 제품들을 만들어야만 하였다.

한국이 수출하는 공업국으로 될 수 있는 유일한 자원은 교육수준이 높고 잘 훈련된 노동력이 많다는 것이었다. 이 인간자원을 밑천으로 하고서 모자라는 자본을 외국으로부터 들여와 노동집약적인 수출품을 만들기 시작한 것이 1960년대의 경제개발 계획이었다.

경제개발을 위한 외자는 1962년에 최초로 700만 달러가 도입되었으며, 그 후 해마다 늘어나 1970년에는 4억 6000만 달러가 도입되었다. 이 기간에 도입된 외자의 66%는 민간기업들이 빌린 상업차관이었고, 나머지 28%는 정부가 사회간접 자본과 공공사업을 위해 빌린 공공차관이었다. 민간기업들이 빌

린 외자 중 외국기업이 직접 투자하거나 합작투자를 한 것은 6%에 지나지 않았으며, 94%는 한국인 민간기업들의 책임하에 빌린 것이었다.

그러나 그 당시의 한국인 민간기업들의 해외신용도가 낮았기 때문에 민간기업들이 빌린 상업차관까지도 정부가 보증을 서 주어야만 했다. 그러므로 정부는 민간기업들이 차질없이 빌린 돈을 갚을 수 있게 하기 위해 국제경쟁력이 있는 상품들이 선택되게 하고, 경쟁국들보다도 낮은 생산비로 제품을 생산할 수 있게 감독과 지원을 하게 되었다. 한편 공공차관의 투자에 있어서는 공업화의 기반을 조성하는 데 우선순위를 두었으며 수출을 권장하는 제도적인 뒷받침을 하게 되었다. 이것이 곧 정부주도의 공업화였으며 그것이 성공하였기 때문에 한국경제는 짧은 기간에 근대화를 이룩할 수 있었다.

그리하여 한국경제의 수출액은 1962년에는 6000만 달러에 지나지 않았던 것이 해마다 늘어나 1970년에는 10억 달러에 달함으로써 한국경제는 비로소 빈곤의 악순환으로부터 벗어나는 돌파구가 마련되었다. 수출이 늘어남으로써 1인당 국민소득이 1962년의 87달러로부터 1970년에는 242달러로 3배로 증가되었다.

1960년대 말기만 하더라도 한국의 수출 주종품은 합판, 가발, 의류, 방직물, 그리고 생사 등 노동집약적인 제품들이었다. 노동집약적인 공산품의 수출이 늘어나자 농촌의 부모세대들의 무거운 부담으로 학교교육을 받은 자녀들에게 일자리가 늘어나기 시작하였다.

쌀 증산과 녹색혁명

1945 1960년 사이의 한국의 1인당 GNP는 50 80달러 수준이었으며 국민들의 식생활에 있어서는 쌀, 보리쌀 그리고 채소를 많이 소비하였다. 따라서 우리 농업은 미맥위주의 경종농업이었다. 소 · 돼지 · 닭 등은 경종농가들의 부업축산의 테두리에서 벗어나질 못하였으며 원예 전업농가들도 찾기가 힘들었다.

수출이 늘어나자 정부의 재원이 늘어나기 시작하였다. 이에 따라 정부가 농업증산을 위해 지원할 수 있는 자금이 늘어나게 되었다. 농업투자의 가장 많은 부분은 전국의 논 면적의 약 1/3을 차지했던 천수답을 수리 안전답으로 만들기 위해 배당되었다. 농업교육과 농업연구 기관들이 확충되었으며, 새로운 농업기술들의 농가보급이 신속해졌다.

무엇보다도 제조공업의 발달로 비료 · 농약 · 농기계 등 농용 자재들의 국내

생산이 늘어났다. 예컨대 동력경운기가 보급되기 시작한 것은 1960년대 후반기부터였다. 국산 동력경운기의 공급가격은 수입가격보다는 현저하게 낮았지만 당시의 농가소득으로는 그것을 구입할 농가가 많지 않았다. 여기에서 정부는 공급가격의 일부를 보조하게 되었다.

이와 같이 한국경제의 공업화로 농업증산 요소들의 공급이 늘어났으며 농업부분의 성장률이 높아졌다. 그것은 쌀 생산의 증가에서 단적으로 나타나고 있었다. 한국농업의 쌀 생산은 1953 1955년에는 연평균 214만 톤에 지나지 않았던 것이 1961 1965년에 와서 350만 톤으로 늘어났고, 다시 1971 1975년에 와서는 410만 톤으로 늘어났다. 따라서 약 20년 사이에 벼 재배면적은 큰 변화가 없었는데도 쌀 생산은 거의 두 배로 늘어났다.

쌀 생산의 이와 같은 증가에도 불구하고 그것은 급속도로 늘어나고 있던 쌀의 국내수요를 충족할 수 없었다. 쌀이 부족하기 시작한 주된 원인은 국민들의 소득증대로 보리쌀의 소비가 급격히 감소되었기 때문이었다. 예컨대 1970년의 농촌인구의 1인당 보리쌀 소비는 70kg이었다. 그리고 1975년의 인구 1인당 보리쌀 소비량은 40kg으로 낮아졌으며, 1980년에는 14kg으로 감소되었다. 이에 따라 1인당 쌀의 소비량이 1965년의 115kg 수준에서 1970년에는 136kg으로 늘어남으로써 쌀 생산이 수요증가를 따라가지 못하였다. 이에 따라 정부미의 모자라는 부분은 수입쌀로 충당해야만 하였다. 정부는 1960년대 후반기에는 연평균 33만 톤의 쌀을 주로 미국으로부터 수입하였으며, 1970년대 전반기에는 연평균 52만 톤의 쌀을 수입하게 되었다. 이렇게 되자 쌀을 자급한다는 것이 가장 긴급한 국가적인 과제로 나타나게 된 것이다. 농림부의 직제는 주곡인 쌀을 자급하는 데 최우선 순위를 둘 수밖에 없었다.

농촌의 전근대적인 생활환경

1960년대에 실시된 두 차례의 5개년 경제개발 계획의 성취로 한국경제는 공업화의 기반이 조성되었으며 농업용 자재들의 공급이 늘어남으로써 식량생산의 증가율이 인구 증가율을 앞지르게 되었다. 이에 따라 농촌에는 춘궁농가들이 사라졌으며, 농민들은 생산한 것을 시장에 내다 팔아 돈을 벌 수 있게 되었다. 그렇게 되자 농민들은 농촌의 전근대적인 생활환경에 관심을 가질 수 있게 되었다. 사실상으로 1945 1970년 사이에는 농촌의 전근대적인 생활환경에는 변한 것이 거의 없었다. 1970년대 초의 우리 농촌의 약 80%는

초가지붕이었고, 전기가 들어간 마을은 20%에도 미달하였다. 지방도로로부터 마을까지 자동차가 들어갈 수 없는 마을들이 절반 정도나 되었으며, 특히 마을 안 길들은 동력경운기가 지나갈 수 없는 마을들이 대부분이었다.

농촌의 젊은 세대들은 초가지붕을 해마다 갈아 입히는 일에 많은 불편함을 느끼기 시작하였다. 그들은 지게를 지거나 머리 위에 물건을 얹어 나르는 것을 기피하고 있었다. 무엇보다도 도시 사람들은 전등불 밑에서 생활하는데 농촌에서는 등잔불 밑에서 생활하는 것에 대해 도농간의 격차를 절감하였다. 우리 농촌의 이와 같은 전근대적인 생활환경을 개선하는 일들은 정부 내의 어느 부처에서 담당하면 될 것인지를 생각해야 할 때가 온 것이다.

농림부의 직제는 농산물의 생산과 유통을 담당하는 기구로 되어 왔기 때문에 농촌의 생활환경을 개선하는 일을 담당하는 부서가 없었다. 필자는 1960년대 말기에 정부의 제3차 5개년 경제개발계획의 수립에 관한 자문교수로 일한 적이 있었다. 1972년부터 시작되는 3차 계획안들이 각 경제부서에서 제출되었다. 그러나 각 부서에서 제출된 개발사업들 중에는 농촌의 생활환경을 근대화시키는 사업에 관한 것을 제출한 부서가 없었다.

농림부의 직제에는 농촌의 도로를 개발하거나 농촌에 전기와 전화를 공급하는 일을 담당하는 부서가 없기 때문에 이들에 대한 아무런 언급이 없었다. 상공부는 수출증대에 총력을 기울이던 때였기 때문에 산하기관인 한국전력회사로 하여금 더 많은 농민들이 전등불 밑에 생활할 수 있게 하는 것에 대해 언급이 없었다. 고속도로 건설에 바쁜 건설부는 농촌의 마을주변의 도로개발에 관해서는 아무런 언급이 없었다. 내무부는 경제부서가 아니기 때문에 자체적으로 농촌개발계획을 수립하여 경제계획원에 예산을 신청하지는 않았다. 다만 1968년에 내무부 지방국 지역개발과에서는 박 대통령이 전국의 시장 · 군수회의 석상에서 농촌의 생활환경 개선에 관하여 깊은 관심을 나타내었으므로 지방예산으로 시범적이나마 마을 가꾸기 사업을 구상하고 있던 것을 필자는 목격한 기억이 있다.

정부의 경제부서들에서 제출된 제3차 5개년 경제개발계획 중에는 농촌의 생활환경을 근대화하는 사업이 들어 있지 아니하였지만 1970년대에도 우리 농민들을 초가지붕 밑에서 호롱불 생활을 하게끔 그대로 방임해 둘 수는 없을 것이라고 필자는 생각하고 있었다. 그리고 또한 1970년대에는 우리 나라 소농들은 자급영농에서 상업농으로 전환해야 할 것이며 이를 위하여는 마을 단위의 농로들이 개발됨으로써 마을 안까지 각종 자동차가 드나들 수 있게

되어야 할 것이라고 생각하고 있었다.

1972년부터 시작되는 3차 경제개발계획에는 빠져 있었던 농촌의 생활환경 개선사업이 1970년 겨울철 농한기에 전국의 마을 단위로 시멘트를 나누어 줌으로써 새마을사업이 시작된 것은 박정희 대통령의 농촌 근대화를 앞당기려는 의지에서 시작된 비계획사업이었다고 말할 수 있다.

새마을운동의 준비과정

가난한 농가에서 태어난 박 대통령은 우리 농촌이 빈곤의 악순환으로부터 벗어나기 위해서는 정부의 지원도 중요하지만 무엇보다도 농민들의 자립정신이 중요하다는 것을 누구보다도 잘 알고 있었다. 그는 1960년대 초의 5·16 군사혁명 직후부터 농민들의 자립정신을 일깨우는 농촌의 자력갱생운동을 시도하였으나 그 때만 해도 시기상조라는 것을 경험하게 되었다. 그리하여 1960년대의 경제적 근대화를 추진하는 과정에서 이제는 농민들의 자조운동을 일으킬 적기가 되었다는 판단에 이르게 되자 1970년대에 들어오면서 새마을운동을 전개하게 되었다고 본다. 따라서 이 장에서는 새마을운동의 준비과정을 그의 즉석연설들을 통하여 알아본다.

재건국민운동

1960년대 초의 우리 나라 인구의 약 70%는 농촌인구였기 때문에 그는 농민들의 자립정신을 높이기 위한 국민운동을 전개하였다. 혁명정부는 농민들의 자립정신을 불러일으키기 위해 재건국민운동이라는 이름으로 근면, 자립, 자조 등의 구호를 내세우고서 농민들의 자력갱생 운동을 시작하였다. 이 국민운동을 이끌고 나가기 위해 재건국민운동본부와 지방조직이 만들어짐으로써 이 조직기구에 많은 인원들이 고용되었다.

1960년대 초의 재건국민운동의 목표는 1962년 8월에 농협이 주최한 전국 이동조합장들의 업적 경진대회에서 있었던 박정희 대통령의 연설(친필원고) 속에서 잘 나타나고 있다. 그의 연설내용의 일부를 인용하면 다음과 같다.

"우리 농촌이 침체와 가난에서 벗어나지 못하고 있는 원인은 과거 위정자들의 정책의 빈곤과 무능의 소치라는 것은 물론이려니와 우리 모든 농민들의 자조적 노력과 자각심이 부족한 것도 숨길 수 없는 사실입니다. …… 본인은

최근 호남 일대의 농촌을 다녀왔습니다. 전남의 모범농촌 조성운동과 전북의 '보고 가는 마을운동'은 확실히 우리 나라 농촌에 혁명을 일으키고 있는 상록수 운동이라고 생각합니다. 이러한 운동의 목표는 '잘 살아 보자'는 것입니다. 이 운동이 앞으로 계속 활발히 추진된다면 우리의 농촌에는 수년 이내에 기적적인 현상이 일어날 것을 본인은 확신하는 바입니다. …… 이러한 부락에는 반드시 건실하고도 의욕적인 농촌지도자가 있었습니다. 여러분들과 같은 애향심이 강하고 부락민들을 단합시키고 부락민들의 의욕을 북돋워줄 수 있는 지도자가 꼭 필요한 것입니다. …… 본인이 항상 강조하는 바와 같이 하늘은 스스로 돕는 자를 돕는다고 했습니다. 그런 자조정신이 없는 농민들을 정부가 다 같이 도와 줄 수는 없습니다. ……"[1)]

여기서 우리는 박정희 대통령의 새마을운동 구상은 1960년대 초에 이미 다 만들어져 있었다고 말할 수 있다. 그러나 1960년대 초만 해도 재건국민운동에 대한 농민들의 반응은 높지가 못하였다. 여기에는 다음과 같은 몇 가지 요인들이 있었다고 본다. 그 하나는 60년대 초만 하여도 농촌과 도시 할 것 없이 모두가 가난하고 침체되어 있었기 때문에 농민들이 우리도 한번 잘 살아보자고 나서지를 않았던 것으로 본다. 60년대의 수출주도의 공업화로 도농간의 격차가 눈에 띄게 나타나자 그것이 농민들을 하여금 "우리는 이대로 뒤질 수는 없다. 우리도 한번 잘 살아 보자"는 농촌분위기를 조성함으로써 새마을 운동이 일어날 수 있는 배경이 되었다고 본다.

다른 또 하나는 1960년대 초의 한국경제의 실정으로는 정부가 농민들의 자조사업을 돕기 위해 개별농가나 마을단위로 최소한의 물자(예 시멘트)마저 공급해 줄 수 있는 입장은 아니었다. 따라서 한정된 정부재정은 재건국민운동을 주도하는 조직기구의 관리에 쓰여질 수밖에 없었다. 따라서 물자의 지원없이 계몽적인 캠페인을 주로 하게 되었다.

박 대통령은 재건국민운동을 통하여 새마을운동을 전개하는데는 시기(timing)가 중요하다는 것, 그리고 물자의 지원없이 계몽적인 캠페인만으로는 농민들의 자립정신을 불러일으키는 것이 어렵다는 것을 경험하게 되었다. 여기서 그는 1970년대 초까지 새마을운동을 유보하게 되었다고 본다.

---

1) 조갑제 : 「내 무덤에 침을 뱉어라!」 근대화 혁명가 박정희의 생애, 제11부 국가개조, 조선일보, 1998. 12. 11.

농어민 소득증대 특별사업

1960년대에 실시된 두 차례의 경제개발계획의 완수로 수출이 급속도로 늘어났으며, 비농업부문은 농업부문보다 더 빨리 성장하기 시작하였으며, 도시는 농촌보다 더 빨리 변하기 시작하였다. 여기에서 도농간의 격차라는 것이 1960년대 말기에 와서 정치적 쟁점으로 부각되기 시작하였다.

1945년 이전의 한국사회에는 도농간의 격차보다도 농촌사회의 지주 대 소작농 사이의 격차문제가 주된 사회문제로 되었다. 그러나 해방 후의 농지개혁으로 농촌사회는 동질화된 대신 도농간의 격차문제가 대두되기 시작한 것이다. 그리하여 1967년에 실시된 대통령선거에서 일부 정치권에서는 도농간의 소득격차를 줄이기 위해 쌀의 이중곡가제를 실시하고, 수입된 비료를 농민들에게 반값으로 공급하겠다는 것을 선거공약으로 내세웠다. 농민들의 85%가 아직도 호롱불 밑에서 생활했던 때였으므로 정치인들은 표를 얻기 위해 실현 불가능한 사안들까지도 이른바 공약(空約)들을 남발하던 때였다.

1967년도의 우리 경제는 1인당 국민소득이 142달러에 지나지 않는 가난한 경제였다. 그러므로 그 같은 선거공약은 실현 불가능하고 시기상조의 공약인데도 그것이 농촌의 유권자들에게는 먹혀 들어갔던 시대였다. 여기에서 박정희 대통령은 정부가 쌀의 이중곡가제를 실시하기에는 우리의 경제력이 아직도 빈약했기 때문에 농민들이 쌀 이외의 경제작물이나 축산을 개발함으로써 농가소득을 높일 수 있게 하는 정책을 1968년부터 시작하였으며 이 사업을 농가 소득증대 특별사업이라고 불렀다.

이 특별사업은 전국 각지에 비닐하우스, 양잠, 양송이, 과일나무, 담배, 비육우, 양계, 양돈, 연안양식 등의 주산지를 조성하는 것이었다. 전국적으로 약 100여개 지역들이 선정되었으며 각 지역마다 일련번호가 매겨짐으로써 박 대통령은 주산지 조성사업지를 직접 방문하면서 사업진행을 점검하였다. 이 특별사업으로 말단공무원들도 자기 고장의 농가 소득증대와 지역개발에 관한 관심과 경험들이 축적되었다. 그것은 1970년대에 들어와 마을단위로 전개된 새마을사업을 일선의 읍·면 단위의 공무원들이 효율적으로 지원할 수 있게 된 사전 훈련이 되기도 하였다.

박 대통령은 일선에 있는 지방행정이 소득증대 특별사업을 효과적으로 추진할 수 있게 하기 위해 중앙정부의 관련부서(농림, 내무, 상공, 재무, 경제기

획원)의 장차관들로 구성되는 특별위원회를 설치하게 하였고 국무총리가 이의 위원장을 맡게 하였다. 그는 농촌개발에는 관련부처들이 서로 협조를 잘 해야만 실효를 거둘 수 있다는 것을 잘 알고 있었기 때문이었다. 이것은 나중에 가서 전국의 마을단위에서 전개된 새마을사업을 지원함에 있어서 범정부적으로 협조하게 하는 사전 훈련이 되었다.

품목별 주산지 조성사업에는 전체농가의 약 10%가 참여하였으며 참가농가들 중에는 자급영농에서 상업영농으로 전환함으로써 높은 소득을 올리는 농가들이 생겨났으며 이들 성공사례들은 후일에 가서 새마을교육의 가장 소중한 교재로 활용되었으며 새마을운동이 국민운동으로 확산되게 하는 데 커다란 역할을 하게 되었다.

새마을운동을 점화시킨 즉석연설들

박 대통령은 특별사업의 현장을 일일이 점검하면서 이제는 새마을운동을 일으켜야 할 때가 되었다는 것과 이 운동은 성공할 수 있다는 확신을 얻게 되었다. 그것은 새마을운동이 일어나기 1년 전에 있었던 그의 즉석연설들 속에서 뚜렷하게 나타나고 있다.

예컨대 1970년 3월 12일에 개최된 제5차 전국 시장 · 군수회의에서의 박 대통령의 즉석 연설의 일부를 인용하면 다음과 같다. "……지난 2월 9일부터 약 1주일 동안 각 지방을 방문했습니다. 지방방문에서 얻은 소감을 종합해 보면 일선 행정에서 일하고 있는 우리 공무원들은 자기가 맡은 일에 대단히 열성적이고 중앙의 시정방침이 말단의 행정기관까지 비교적 잘 침투되고 있었습니다. …… 앞으로 정부는 농촌근대화를 위해 많은 자원을 투입하려고 하고 있습니다.

이 자리에서 여러분들에게 또 한번 강조하고자 하는 것은 첫째로 근대화된 농촌을 기어코 만들어 보겠다는 전 공무원들의 정열이 없고서는 우리의 농촌문제는 해결이 안 됩니다. …… 둘째로 우리 농민들의 자조정신이 더 강해져야만 되겠다는 것입니다. ……"[2)]

새마을운동에 관한 박 대통령의 연설 속에서 일관되게 강조되고 있는 것은 공무원들이 농촌근대화를 이룩하고야 말겠다는 사명감을 가져야 한다는 것이

2) 새마을운동에 관한 박정희 대통령의 연설집; 새마을운동, 1979.

었고, 다른 한편으로는 농민들의 자조정신이 선행되어야 한다는 것이었다.

그리고 1970년 11월 11일에는 제2회 농어민소득증대 특별사업의 경진대회가 서울의 시민회관(지금의 세종문화회관)에서 개최되었다. 여기에는 지방행정기관의 책임자와 농어민 대표자들이 참석하였다. 박 대통령은 2층의 특별석에서 경진대회의 진행을 지켜보고 있었다.

이 날의 행사 중에는 조치원 근처의 지극히 가난한 농가에서 태어나 자수성가를 하게 된 하사용(河四容) 씨의 성공사례 발표가 있었다. 그의 자수성가의 줄거리는 다음과 같다.

그는 머슴살이를 하였다. 결혼을 하였으나 가정을 이룰 형편이 되질 못하였다. 결혼 후 3년 동안 서로 다른 곳에서 살면서 남편은 머슴살이를, 부인은 식모살이를 하여 돈을 모으기로 작정하였다. 3년이 지나자 이들 부부는 하천부지의 밭 한 뙈기를 살 수 있었다. 그 땅에 채소의 비닐하우스 재배를 시작하였다. 그들은 채소재배에 심혈을 기울인 결과 이제는 채소들과 이야기를 나눌 수 있을 정도가 되었다고 말하자 대회장 청중들의 감격은 최고조에 달하였다. 그는 드디어 대농층이 되었고 움막집에서 벗어나 슬래브 양옥집에서 살게 되었고 자녀들이 훌륭히 잘 자라고 있다는 미담으로 끝을 맺었다.

하사용 씨의 발표 다음에는 박 대통령의 유시가 있었다. 그는 다음과 같은 즉석 연설을 하였다. “우리는 농촌개발에 헌신한 훌륭한 인물로서 걸핏하면 외국의 사례만을 인용하기 쉽다. 이제 우리 농촌에도 훌륭한 인물들이 많이 나타나고 있다. 하사용 씨는 우리 농민들의 위대한 교사일 뿐 아니라 우리 국민 모두의 훌륭한 교사이다. ……”

박 대통령의 농촌근대화의 꿈을 실현하기 위한 새마을운동의 결단은 1970년 4월 22일에 개최된 한해대책 지방장관회의에서 천명되었다. 이 날의 즉석 연설 중 일부를 인용하면 다음과 같다.

“마을주민들의 자발적인 의욕이 우러나지 않는 마을은 5000년이 가도 일어나지 못할 것입니다. 마을주민들이 해 보겠다는 의욕을 갖고 나서면 정부에서 조금만 도와 줘도 2 3년이면 일어날 수 있습니다. 일선의 행정 책임자들이 그러한 분위기를 만들어 주어야 합니다. 즉 그 마을의 지도급에 속하는 사람들을 모아서 지도하고 권장해서 그 사람들이 눈을 뜨고 자기들 스스로가 모여 앉아서 계획을 짜내고 연구를 해야 합니다. 그리하여 마을사람들이 해야 할 일과 정부로부터 도움을 받을 일을 구분해서 일해 나가도록 분위기를 만들어 주는 것은 역시 우리 공무원들이 해야 할 일이라고 생각합니다.

자기 마을까지 자동차가 들어갈 길이 없어 십리 밖에서 지게로 짐을 날라야 하는 이런 고장이 발전하겠느냐는 것입니다. 금년에는 주민들의 힘으로 길을 닦고 다리를 놓아야겠습니다. 주민들의 힘으로 할 수 없는 것은 군이나 도에다 지원을 요청하고 나머지는 주민들의 힘으로 해 보자는 것입니다. 이 운동을 새마을 가꾸기 운동이라고 해도 좋고 알뜰한 마을 만들기 운동이라고 해도 좋을 것입니다. ……"3)

새마을운동의 몇 가지 특징

앞에서 지적한 것처럼 1970년대의 새마을운동은 정부의 경제개발 5개년 계획 속에 들어 있었던 것은 아니었다. 그것은 박정희 대통령의 농촌 근대화를 이룩하려는 집념에서 시작된 것이었다. 따라서 1970년대의 새마을운동에는 박 대통령의 개인적인 역할이 대단히 컸다고 할 수 있다. 이 장에서는 새마을운동의 몇 가지 특징을 설명해 본다.

통합적 농촌개발

1970년대의 새마을운동의 가장 큰 특징은 우리 농촌의 근대화를 제약해 왔던 여러 가지 요인들을 동시에 제거하는데 성공한 하나의 사례라는데 있다. 일반적으로 후진국들의 농촌에는 수많은 전근대적인 요인들이 서로 연관되고 있기 때문에 어느 한 요인만을 근대화시키려고 하더라도 다른 제약요인들 때문에 그 성과가 나타나지 않는 경우가 많다. 여기에서 여러 가지 제약요인들을 동시에 제거하는 방안이 바람직하다는 주장들이 있다.

예컨대 후진국 농업의 쌀 수량을 높이는데는 관개용수, 종자, 비료, 농약 등 증산요인들을 동시에 개선해야만 성과가 나타날 수 있다고 하여 패키지 프로그램(Package Program)이 권장되고 있다. 특히 전통적 사회의 농촌 근대화를 이룩하는데는 근대화를 제약하는 요인들을 동시에 제거하는 통합적 농촌개발(Integrated Rural Development)이 바람직하다는 것이 논의는 되어 왔지만 그것이 실천에 옮겨져 성공한 사례는 찾기 힘들다.

그 이유는 후진국일수록 정부 재정의 제한으로 농촌의 전근대적인 요인들

3) 새마을운동에 관한 박정희 대통령의 연설집 ; 새마을운동, 1979.

을 한꺼번에 제거하려고 하면 정부 내의 여러 부처간의 협조를 얻기가 어렵고, 또한 통합적 농촌개발을 추진할 만큼 농촌지역의 말단행정이 발달되어 있지도 않으며, 농가수준에서는 자조사업을 일으킬 만큼 농민들의 의욕이 높지가 않다.

그런데 한국에서는 새마을운동으로 전근대적인 제약요인들을 동시에 제거됨으로써 농촌 근대화가 앞당겨졌다는 소식들이 다른 개발도상국들에 전해지자 특히 동남아 지역의 나라들이 한국과 같은 통합적 농촌개발을 자기 나라에서도 시도하려는 노력들이 있었다. 그것은 개발도상국들 중에서도 동남아시아 지역 나라들의 농촌실정이 한국의 그것과 유사한 점이 많기 때문이라고 본다. 그러나 아시아 지역 내에서도 나라마다 여건들이 서로 다르기 때문에 농민들의 자조사업들이 뚜렷한 성과를 나타낸 나라는 찾기가 힘들다.

필자는 1970년대 후반기와 1980년대 전반기에 동남아시아 지역 나라들의 정부 초청을 받아 한국의 새마을운동을 그 나라의 공직자들에게 설명하기 위해 출국한 적이 많이 있었다. 그 중에서도 특히 말레이시아에서는 1982년 7월 15일에서 8월 15일까지 체류하면서 이 나라의 공무원 연수원 시설을 활용하여 각급 공직자들에게 한국의 새마을운동에 관하여 체계적으로 교육을 시킨 바 있다.[4)]

그와 같은 개인적인 활동을 통하여 필자는 동남아 지역의 나라들도 농촌의 근대화를 앞당기기 위해 한국과 같은 정부주도의 새마을사업을 필요로 하고 있으며, 국민들이 근면, 자조, 협동의 새마을정신을 생활화하는 것을 필요로 하고는 있지만 나라마다 여건들이 달라 한국에서와 같은 성과가 나타나질 않을 것 같아서 실행을 주저하게 된다는 것을 알 수 있었다.

동남아시아 지역 나라들의 여건들이 한국과 다른 것으로서 다음과 같은 점들을 들 수 있다고 본다. ①그들은 한국 국민들은 '우리도 잘 살아야겠다'는 절박감(urgency)이 대단히 강한 것으로 보고 있다. 그들 나라의 마을주민들은 '잘 살아 보자'는 절박감이 강하지 못하기 때문에 자조사업에 마을주민들이 적극적으로 참여하지 않을 것으로 우려하고 있었다. ②어떤 나라에는 농촌사회 내부의 지주층과 소작농 사이의 이질성과 신분적인 차등 때문에 한국에서와 같이 주민 모두가 참여하는 자조사업을 실시하기가 어려운 점이 있다고

4) 박진환 : 경제발전과 농촌경제. 「말레이시아 정부의 공무원들에 대한 새마을교육을 마치고서」, 박영사, 1987.

한다. 한국의 농촌에는 마을주민들 사이에 높은 동질성이 있었기 때문에 새마을사업이 성공할 수 있었다고 그들은 보고 있다. ③한국농촌에서는 말단행정의 면 직원들과 농민들 사이에 밀접한 관계가 형성되어 있어 정부주도의 농민 자조사업들이 계획한 대로 실시될 수 있었지만 다른 후진국들의 농촌에는 말단 행정기관이 아직도 발달되어 있지 않으며, 지방공무원들과 지역농민들과의 사이에는 지리적인 거리와 인간관계가 멀어 정부주도의 자조사업들은 마을단위에서 제대로 실행되지 못하고서 중도에서 소멸될 가능성이 있다고 보고 있었다. ④어떤 나라에서는 농민들의 자조사업을 위한 정부의 지원물자들이 정치목적에 따라 배분됨으로써 주민들을 단결시키기보다는 분열시키는 계기가 될 수 있다는 견해도 있었다. ⑤후진국의 한정된 재원으로 농촌의 근대화를 앞당기는 일들에 투입하는 것에 중앙정부의 부서들이 서로 협조하게 하는 것이 아주 어려운 일이라고 보고 있다. ⑥한국에서는 대통령 스스로가 농촌근대화를 위한 의지가 강하였기 때문에 통합적 농촌개발이 가능하였다고 보고 있다.

그러나 나라마다 연건들이 다름에도 불구하고 한국의 새마을운동의 전개과정과 그 성과는 동남아시아 지역의 농촌개발을 위한 연찬회에서는 가장 효과적인 성공사례로 활용되고 있다. 그 한 예로서 일본의 생산성 본부의 연례행사로 되어 있는 '동남아시아 지역 농촌개발을 위한 국제 연찬회'는 한국에서 개최되고 있으며 여기에는 한국의 새마을운동과 읍면 단위의 종합농협의 역할을 주된 교재로 이용하고 있다. 근자에 와서는 중국과 베트남의 공직자들은 자국 농촌의 근대화를 앞당기기 위해 한국의 새마을운동에 대한 관심이 높은 것으로 알고 있다.

국무위원들에 대한 농민 성공사례 발표

후진국 농촌의 근대화를 앞당기는 통합적 농촌개발을 추진함에 있어서는 정부 내의 여러 부처간의 협조가 잘 되는 것이 중요하다는 것을 앞에서 언급하였거니와 그렇다면 한국에서는 어떻게 하여 부처간의 협조가 잘 이루어질 수 있었는지를 여기에 적어 본다.

1970년도의 한국의 수출고는 10억 달러였으며 인구 1인당 국민소득은 242달러였다. 그러므로 이 당시의 한국경제는 도약단계에 들어가기는 하였지만 정부재정이 어려워 농촌의 근대화를 앞당기기 위해 많은 예산을 투입하기에

는 그 기회비용이 높았던 때였다. 그 당시의 정부예산의 가장 많은 부분은 자주국방을 위해 투입되어야만 하였다. 그 다음으로는 수출주도의 공업화를 위한 기반조성 사업과 인적자원의 자질을 높이는 교육부문의 재정수요가 긴요한 때였다.

따라서 한정된 농림부의 예산은 주로 식량증산을 위해 투입되었으며 농촌의 근대화를 제약하는 요인들의 제거를 위해 배당되는 재원은 아주 제한적일 수밖에 없었다. 상공부는 공업용 전력도 모자라는데 농촌에 전기를 공급할 여력은 많지 않다고 생각하고 있었으며, 체신부는 도시거주자들도 전화를 가설하기가 힘든 때에 농가들까지 전화를 가설하게 한다는 것은 힘든 때였다. 건설부는 고속도로 건설과 국도의 포장률을 높이는 일에 매달려야 하였기 때문에 농촌의 마을단위의 도로를 넓히고 전근대적인 징검다리들을 콘크리트 교량으로 건설하는 일까지 생각할 처지가 아니었다.

해묵은 우리 농촌의 전근대적인 요인들을 한꺼번에 제거하는 일은 정부 내의 어느 한 부처에서만 담당할 수 없는 과업이었다. 따라서 정부 내의 각 부처가 농촌의 근대화를 앞당기기 위해 적은 예산이나마 농촌을 위해 배당하는데 서로 협조하는 분위기 조성이 필요하였다. 박 대통령은 새마을운동을 위해 새로운 법을 만들거나 정부의 조직기구를 바꾸지 아니하였다. 이미 있던 정부의 기구와 인원을 그대로 두고서 범정부적으로 새마을운동을 지원하게 하는 데 그는 놀라운 지도력을 나타내었다.

농촌 근대화를 앞당기는데 범정부적으로 참여하게 하기 위한 박 대통령의 노력으로 필자는 다음 두 가지 사례를 들 수 있다. 그 하나는 대통령이 주재하는 월간 경제동향 보고회의에서 1971 1979년 기간에 농민들의 성공사례를 발표하게 함으로써 국무위원들과 국회의 상임분과 위원장들에게 한 달에 한 번씩 새마을운동에 관한 교육을 시킨 사실이며, 다른 하나는 1974 1979년 기간에 정부의 각 부처의 국장급 이상 장·차관에 이르기까지 거의 모든 고위 공직자들이 순차로 수원에 있는 새마을 지도자 연수원에 입교하여 남녀 새마을 지도자들과 침식을 같이하면서 1주일 동안의 새마을교육을 받게 하였다는 사실이다.

대통령이 주재하는 월간 경제동향 보고회의는 약 50명에 이르는 국무위원급 인사들에게 경제기획원이 준비한 그달 그달의 경제동향을 보고함으로써 현안문제들을 점검하는 장소였다. 박 대통령은 평소부터 농민들의 성공사례야말로 정부의 고위 공직자들에게 새마을운동의 뜻을 가르치는 가장 좋은 교

재가 될 수 있다고 생각해 왔던 것 같았다.

박 대통령은 경제동향 보고회의가 끝난 뒤에 전국에서 선발된 두 건의 농민 성공사례를 발표할 것을 지시하게 되었다. 이에 따라 1971년 6월부터 농민들의 성공사례발표가 추가되었다. 발표가 끝난 후에는 대통령은 농민 부부와 그 지역의 면장과 군수들과 함께 점심식사를 함으로써 농촌의 실상을 듣고 격려하였다. 이 성공사례 발표는 그로부터 1979년 10월에 그가 세상을 떠날 때까지 계속되었다. 9년간에 걸쳐 여러 가지 형태의 성공사례들이 발표되었다.

한 달에 한 번씩 농민들의 성공사례를 듣게 된 국가 지도급 인사들은 농촌이 가난으로부터 벗어나는 일이 얼마나 어려운 일이라는 것을 새삼 깨닫게 되었으며, 각부 장관들과 국회의 상임분과 위원장들은 정부가 농민들을 위해 무엇을 어떻게 도와야겠다는 것을 배우는 장소가 되었다고 본다.

한편 정부의 국장급 이상의 고위 공직자들을 새마을지도자 연수원에서 남녀 새마을지도자들과 침식을 같이하면서 농민들의 성공사례를 듣고서는 새마을사업에 관한 분임 토의를 하게 되었다. 이러한 교육과정을 통하여 정부의 고위 공직자들은 새마을운동의 성공을 위해 부처간 서로 협조할 것을 다짐하는 계기가 되었다고 본다.

범정부적인 참여

박 대통령의 농촌근대화를 앞당기려는 굳은 의지와 농민들의 잘 살아 보겠다는 몸부림에 감동된 각 부 장관들은 제각기 농촌의 근대화를 앞당기는 일에 더 많은 관심을 가지게 되었으며, 농촌을 위해 더 많은 예산을 배분하는 분위기가 조성되었다. 예컨대 상공부는 그의 산하기관인 한국전력공사로 하여금 농촌의 전화율(電化率)을 높이는 데 주력하게 하였고, 체신부는 도시 주민들에게도 크게 부족했던 전화를 농촌의 마을 단위당 1대씩 가설하게 함으로써 이것을 마을전화라고 불렀으며, 보건사회부는 농촌의 읍·면 단위에 보건진료소를 설치하여 의사와 간호사 한 명씩을 배치하였으며, 문교부는 벽지 농촌에서 근무하는 교사들의 사기를 높이는 방안을 강구하게 되었으며, 문화공보부는 새마을운동에 관한 홍보에 관심을 기울이게 되었으며, 교통부는 특급열차들의 이름을 '새마을호'로 부르게 함으로써 새마을운동의 국가적인 중요성을 알리는데 기여하게 되었으며, 국방부는 정신전력을 강화하는 교과과

정을 추가하게 되었다, 등등이다.

농촌에 전기를 공급하기 위하여는 상공부 공직자들이 도시지역과 산업용에도 모자라는 전력의 일부를 수익성이 상대적으로 낮은 농촌지역으로 할애해 주어야만 산하기업체인 한국전력공사가 농촌에 전기를 공급할 수 있었다. 상공부의 협조로 농촌에 전기가 들어간 마을의 비율은 1970년의 20%에서 1977년에는 98%로 늘어남으로써 농촌의 등잔불이 사라졌다.[5] 이와 같은 농촌 전화율(電化率)은 세계에서도 전무후무한 사례라고 할 것이다.

농촌전화(農村電化)의 농가 호당 부담액은 5만 8000원(1975년도의 경우)이었으며, 부담금의 약 80%는 상환기간이 30년인 장기저리의 융자금이었고, 개별농가들은 6500원의 현금만 지불하면 전기를 가설할 수 있었다. 70년대 이후의 개발인플레 때문에 농민들은 사실상 큰 부담없이 전기를 공급받게 된 셈이다.

농촌근대화를 앞당기는 체신부의 참여는 마을단위에 전화기 1대씩을 가설하게 됨으로써 농촌주민들의 긴급한 전화수요를 충족시켰다. 이에 따라 1976년에는 농가 100호당 3대의 전화가 보급될 수 있었다. 1980년대 이후로 전화보급률이 높아져 1989년에는 95%의 농가가 전화를 가설한 것으로 나타나고 있다.

농촌근대화를 앞당기기 위한 보건사회부의 참여는 읍면 단위로 간이진료소를 설치함으로써 농민들과 가까운 곳에 의사와 간호원 1명씩을 배치하여 지역농민들에게 1차적인 진료와 질병에 관한 상담과 가족계획에 관한 정보를 공급할 수 있게 함으로써 질병에 대한 농민들의 소원을 1차적이나마 풀어줄 수 있었다.

농촌근대화를 앞당기기 위해 내무부는 마을단위의 각종 새마을사업을 주관하였다. 시멘트와 철근이 전국의 마을단위에 배급되게 하였으며 이것들이 마을주변의 생활환경을 개선하는 약 15개의 사업들에 쓰여질 수 있게 행정지도를 담당하였다. 1970년 당시의 농촌의 면사무소의 직원수는 평균 20여명 정도였다. 그리고 1개면은 약 20여개의 이동 단위로 구성되고 있었다. 따라서 면사무소에 근무하는 직원들은 제각기 한 개의 마을을 담당하여 새마을사업의 진전을 지도하게 되었다.

한편 농림부는 다수확 신품종이었던 통일벼의 보급과 함께 고미가정책으로

5) 김성진 편저 : 박정희 시대.「박진환 : 새마을운동- 한국 근대화의 원동력」, 조선일보, 1994.

농민들의 증산의욕을 높였다. 거기에다 1960년대 말에 시작된 품목별 주산단지 조성사업의 성과들이 1970년대에 들어와 나타나기 시작함으로써 농민들은 벼농사 이외의 소득작목에서 현금소득을 높일 수 있었다. 이에 따라 1970년대의 농가소득은 도시 근로자들의 소득보다 높아졌으며 그와 같은 농가소득의 증가는 새마을사업과 관련하여 추가적으로 늘어난 농가지출을 감당할 수 있게 되었다.

이상과 같이 70년대의 새마을운동에는 정부 내의 거의 모든 부처들이 십시일반으로 참여하였기 때문에 외국인들이나 후세의 국민들이 70년대의 새마을운동의 전모에 관한 기록을 얻기가 힘들게 되어 있다. 가령 외국인이 새마을운동을 알아보기 위해 내무부를 찾아가면 마을길을 넓히고 초가지붕을 개량한 자료들은 얻지만 쌀 증산과 농가소득이 높아진 녹색혁명에 관한 자료는 얻기가 힘들다. 한편 농림부를 찾아가면 식량증산과 농가소득에 관한 자료는 얻을 수 있지만 마을 단위의 생활환경 개선에 관한 자료는 얻기가 힘들게 되어 있다. 그리고 내무부와 농림부만 들르면 농촌에 전기가 들어가고, 마을 단위로 전화가 가설되고, 면 단위에 간이진료소가 마련된 자료들을 얻기는 힘들게 되어 있다.

이번에 정부 수립 50주년을 맞이하여 농정 50년사를 편찬하면서 필자에게 시책별 농정사로서 새마을운동에 관하여 집필을 부탁하기에 과거의 한국농정사에는 새마을운동은 포함되지 아니하였던 것인데 하고 생각하게 되었다. 70년대의 새마을운동이 우리 농촌의 근대화를 앞당기는데 결정적인 역할을 한 것은 틀림없지만 그것을 농림부가 주관하지 않았기 때문에 농정사에서 빠질 수밖에 없었다고 본다. 그러나 새마을운동은 법령이나 전담 기구에 의해 이룩된 것이 아니기 때문에 엄격히 말하면 어느 부에서도 새마을운동을 전담하였다고 말하기는 어렵게 되어 있는 것이 사실이다.

녹색혁명과 소득증대

1960년대 전반기의 남한의 쌀 생산은 350만 톤 수준이던 것이 1970년대에 들어와서는 410만 톤으로 늘어났지만 그것으로는 급속하게 늘어나고 있는 쌀 수요를 충족하지 못해 1970년대 전반기에는 연평균 52만 톤의 쌀이 수입되었다. 여기에서 한국경제의 공업화에 못지않게 중요했던 것은 쌀을 자급하는 것이었다.

쌀이 부족하기 시작한 주된 원인은 국민들의 소득증대로 보리쌀의 소비가 급격히 감소되었기 때문이었다. 예컨대 1970년의 농촌인구의 1인당 보리쌀 소비는 70kg이었다. 그리고 1975년의 인구 1인당 보리쌀 소비량은 40kg으로 감소되었고, 1980년에는 14kg으로 감소되었다. 이에 따라 1인당 쌀의 소비량이 1965년의 115kg에서 1980년에는 132kg까지 늘어남으로써 쌀의 증산에도 불구하고 정부미의 부족으로 수입쌀이 늘어나게 되었다.

1960년대 후반기에 들어와 필리핀에 있는 국제미작연구소에서 개발된 인디카 쌀의 다수확 신품종(IR계통)이 동남아 지역에 보급됨으로써 이른바 아시아 지역의 녹색혁명이 일어나기 시작하였다. 한국의 농업과학자들은 IR계통 벼와 자포니카 계통벼의 교잡에 의해 통일벼를 개발함으로써 1970년대 초기에 이를 전국적으로 보급한 것이 쌀의 자급을 이룩하는데 크게 기여하였다.

<표 1>는 1970년대의 통일벼의 보급률과 농가소득의 증가를 나타낸다. 새마을운동이 점화되기 시작한 1972년의 통일벼의 보급률은 16%이던 것이 1977년에는 55%까지 늘어났다. 이에 따라 남한농업의 ha당 쌀 수량은 3.34톤에서 4.94톤으로 거의 50%가 증가되었다. 여기에서 1970년대를 한국농업의 녹색혁명의 시대로 간주하고 있다. 1980년대에 들어와서는 쌀의 수량이 높은 수준에 이르고 있는데다가 인구 1인당 쌀의 소비량이 감소되기 시작함으로써 비로소 쌀의 자급이 가능한 단계에 이르게 되었다. 예컨대 1985년의 1인당 쌀 소비량은 128kg이던 것이 1995년에는 106kg으로 10년 동안에 약 20%가 감소되었다.

<표 1> 쌀의 수량증가와 농가소득, 1970 1977, 전국평균

연 도	쌀 수량	통일벼 보급률	농가소득1)
	(ton/ha)	(%)	($)
1970	3.30	-	824
1971	3.37	-	1,025
1972	3.34	15.9	1,075
1973	3.58	10.4	1,209
1974	3.71	15.2	1,393
1975	3.86	22.9	1,804
1976	4.33	43.9	2,389
1977	4.94	54.6	2,961

1) 공정환율로 환산.

Source : In Hwan Kim; The Green Revolution in Korea, Office of Rural Development, 1978.

남한이 경제적 근대화를 이룩하는 과정에서 보리쌀의 소비가 감소될 때 쌀의 부족문제가 심각해졌다는 경험적인 사실은 앞으로 북한에서도 나타날 것이 예상된다. 북한에서는 보리쌀이 생산되지 않기 때문에 옥수수를 대신하고 있다. 북한 주민들도 소득이 높아지면 옥수수 소비가 감소됨으로써 인구 1인당 쌀의 소비가 늘어날 것이며 이에 따라 쌀의 부족문제가 심각해질 것이다. 쌀 수입에 소요되는 외화의 부담은 북한의 경제개발에 지장을 주는 요인으로 될지도 모른다.

<표 1>에서 우리가 주목할 것은 전국의 마을 단위에서 새마을운동의 열기가 높았던 1970년대의 농가소득을 보면 미국달러로 환산하여 1971년에는 1075달러이던 것이 1977년에는 2961달러로 2.8배로 높아진 사실이다. 정부는 농민들의 사기를 더 높이기 위해 정부미의 수매가격을 해마다 물가상승률보다 높임으로써 이른바 고미가 정책을 쓰게 된 것이 농가소득을 높이는 요인의 하나가 되었다. 뿐만 아니라 농민들이 미맥 이외에도 축산물, 원예농산물 그리고 각종 해산물들로부터 현금수입을 얻는 기회가 늘어난 것이 농가소득을 높이는 또 하나의 요인으로 되었다.

1970년대에는 축산물과 원예농산물들에 대한 수요가 공급보다 더 빠르게 증가하고 있었다. 정부가 1968년도부터 시작한 농어민 소득증대 특별사업의 성과가 1970년대에 나타나기 시작함으로써 한국농업은 자급영농에서 상업영농으로 빠른 속도로 전환하게 되었다.

새마을지도자 교육

1971년의 늦은 가을 어느 날 필자는 박 대통령의 집무실에 불려갔다. 그 자리에는 김보현 농림부 장관이 이미 와 있었다. 용건은 새마을지도자 교육에 관한 것이었다. 농림부는 앞으로 1년 동안에 3만 3000명의 새마을지도자를 교육시킬 계획을 세우고서 이에 소요되는 예산을 정부의 예비비에서 쓸 수 있게 대통령의 재가를 얻기 위해 대통령 집무실에 서류가 제출된 것이었다. 예비비의 사용을 재가하면서 박 대통령은 새마을지도자 교육에 관하여 다음과 같이 말하였다.

"단시일에 3만 3000명을 교육시킨다는 것은 하나의 궐기대회가 되고 말 것이다. 과거 자유당 시절부터 많은 수의 농민교육을 해 왔지만 별로 효과가 없었지 않았나. 한평생을 농촌 근대화를 위해 몸바치겠다는 사람이 1개 군에 1년

에 한 사람이라도 나타났더라면 우리 농촌은 지금처럼 되어 있지는 않았을 것이다. 그러므로 한번에 15명도 좋고 20명도 좋으니까 깊은 산중에 들어가 한 2주일 동안 농촌을 위해 헌신할 정신교육을 시키는 계획을 다시 만들어 보라. 그리고 정신교육의 분위기는 마치도 참선하는 것과 같아야 할 것이다. ……"

이 지시에 따라 농림부 실무자들은 정신교육을 목적으로 하는 교과과정을 다시 만들게 되었다. 정신교육을 담당할 강사진에는 우리 나라의 여러 종교계의 지도자들이 거의 망라되었다. 그리하여 개정된 교과과정은 다시 박 대통령의 재가를 받게 되었다. 박 대통령은 종교계 지도자들 대신에 농민들의 성공사례를 듣고서 새마을사업에 관한 분임 토의를 하는 교과과정이 되도록 손수 수정하였다. 성공사례를 발표한 농민들 중에는 농어민 소득증대 특별사업의 성공사례를 발표한 조치원의 하사용 씨와 월간 경제동향 보고회의에서 성공사례를 발표한 농민들의 이름이 포함되어 있었다.

1970년대에 새마을운동의 용광로 역할을 하게 된 수원의 새마을지도자 연수원의 교과과정은 바로 농민들의 성공사례 발표와 저녁식사 후의 분임 토의가 그 핵심이 되었으며 그것은 바로 박 대통령이 손수 작성한 교과과정이었다. 그 당시만 해도 사례연구(case study)와 분임 토의(group discussion)는 선진국들에서 성인교육을 위해 도입되던 새로운 기법으로 되고 있었다. 그러한 기법을 한국에서는 대통령 스스로가 농민지도자 교육에 도입하게 되었으며 그것이 1970년대의 국민정신교육에 지대한 기여를 하게 되었다.

농업경제학을 공부하는 필자는 정신교육을 어떻게 하는 것인지, 그리고 참선이라는 뜻도 잘 알지 못하였다. 그리하여 농민들의 정신교육을 하고 있는 가나안 농군학교의 김용기 교장을 찾아가 보았다. 여기서 얻은 것은 박 대통령이 구상하고 있는 새마을지도자 교육에는 교육시설이나 예산의 뒷받침보다도 농민들에게 정신교육을 시킬 만한 사람을 찾아내는 것이 가장 중요하다는 것이었다. 다행하게도 농협대학에 재직하던 김준 교수가 새마을지도자 교육의 적임자로 선발되었으며 그는 십수 년 동안 새마을지도자연수원의 원장으로서 거의 젊음을 불태웠으며 새마을운동의 용광로 역할을 하였다.

새마을지도자 교육의 첫 시도는 1972년 1월에 고양군에 있는 농협대학의 시설을 활용함으로써 실시되었다. 제1기생 140명은 2주간의 교육을 받은 다음 수료소감을 남기고서 제각기 새마을운동이 불붙고 있던 고향으로 돌아갔다. 정부는 1970년 겨울철에 전국의 마을 단위로 시멘트를 지원하면서 마을마다 남녀 새마을지도자를 각각 한 명씩 선출할 것과, 마을개발위원회를 만

들어 주민들의 총의에 따라 시멘트가 공동사업에만 이용되게 지시하였다.

이 때 박대통령은 우리 나라 농촌의 오랜 전통으로 내려왔던 마을 이장이나 동장과는 별도로 새마을지도자를 주민들이 선출할 것을 지시하였다. 그는 이장이나 동장들은 주민들로부터 약간의 보수를 받아 왔기 때문에 이장들이 앞장서서 새마을운동을 일으키면 주민들의 참여가 적을 것이라고 생각하였다. 그는 새마을지도자는 아무런 보수를 받지 않고 헌신적으로 일을 해야만 주민들의 참여를 유발할 수 있다고 생각하고 있었다. 이것은 곧 새마을운동은 그 시초부터 새마을지도자들의 희생 위에서 출발하였음을 말해 준다.

새마을지도자는 아무런 보수도 없이 마을을 위해 헌신해야 했기 때문에 이를 희망하는 사람이 많지가 않았다. 많은 마을들에서는 주민들의 추대에 못이겨 새마을지도자로 된 사람들이 많았다. 새마을지도자가 될 만한 사람들 중에는 자기집 농사일이 너무 많아 지도자를 사양하는 사람들이 많았다. 새마을지도자들 중에는 자기집 농사와 가족에 대한 희생이 너무 커 지도자를 그만두게 된 사람들도 생겨났다.

새마을지도자 연수원의 제2기생들은 1972년 2월 초순에 입교하였다. 2기생들이 교육을 받고 있는 어느 날 박 대통령은 사전 예고도 없이 농협대학의 새마을지도자들의 교육현장을 방문하였다. 그는 김준 원장실에서 제1기 수료생들이 써 놓은 수료소감들을 빠짐없이 다 읽고서 새마을운동은 성공할 수 있다는 자신감을 얻게 되었다. 그리하여 그는 "새벽종이 울렸네 새아침이 밝았네…"란 새마을 노래를 이 때부터 작사·작곡하기 시작하였다. 박 대통령은 농협대학은 주변에 한양골프장이 있기 때문에 그것이 새마을지도자들의 정신교육에 방해가 될까봐 염려한 나머지 새마을지도자들의 교육장소를 수원의 농촌진흥청 구내에 건설 중이던 농민회관으로 1973년 봄에 옮기기로 하였다.6)

박 대통령은 1970년의 농한기에 새마을사업을 시작한 이후부터 1979년 10월 26일에 세상을 떠날 때까지 새마을지도자들의 교육을 위한 연수원을 짓지 아니하였으며 농협대학과 농민회관의 시설을 임대하여 사용하게 하였다. 뿐만 아니라 새마을지도자연수원의 원장 이하 교관요원들은 모두가 농협의 직원들 중에서 차출되었으며, 그들의 봉급도 농협에서 지출되었다. 또한 그는 세상을 떠날 때까지 새마을운동을 위한 법령 같은 것을 만들지 않았으며, 새마을운동을 전담하는 기구나 조직을 만들지 않았다. 수많은 새마을지도자들

6) 「새마을지도자연수원 10년사」, 1973 1981, 새마을지도자연수원.

은 전국 단위는 물론 읍면 단위에서조차도 조직되지 아니하였다. 그는 새마을운동을 위해서는 시설, 법률, 기구, 조직과 같은 것은 그다지 중요하지 않다고 생각한 것으로 보인다. 그는 오로지 농민들의 자조정신을 일깨우는 것만이 중요하다고 생각했던 것으로 보인다.

새마을운동의 시설, 법률, 기구, 조직이 없었는데도 전국의 새마을 지도자들 중에는 새마을에 미쳐버린 사람들이 많았다. 1970년대에는 새마을에 미친 사람을 "미쳐도 옳게 미친 사람이다"라는 말이 유행되기까지 하였다. 그러하였기에 새마을의 뿌리는 지금까지도 살아 있다고 본다.7)

새마을 노래

새마을운동이 전국의 마을단위에서 점화되기 시작하자 박 대통령은 농민들이 새마을사업의 현장에서 부를 수 있는 「새마을 노래」를 작사 · 작곡하게 되었다. 이 노래는 처음에는 3절까지만 만들어 졌다. 박 대통령은 새마을노래를 3절까지 작사한 다음 그것을 지금은 고인이 된 노산 이은상 시인에게 보내 평을 받게 되었다. 이은상 시인은 새마을노래의 제3절에 있어서 '소득'이라는 말과 '부자마을'이라는 낱말이 귀에 거슬린다는 논평을 해 왔다. 시인들에게는 경제 단어가 이상하게 느껴졌던 것으로 보인다. 그래서 박 대통령은 어느 날 필자와 장동환 특보를 집무실로 불러 우리들의 의견을 묻는 것이었다. 필자는 새마을운동은 잘 살기 운동이기 때문에 그대로가 좋을 것 같다고 대답한 적이 있다.

새마을운동의 열기가 전국의 방방곡곡에서 불타오르고 있던 1973년 11월에 제1차 전국 새마을지도자 대회가 광주에서 개최되었다. 이 자리에 참석한 박 대통령은 즉석연설을 통하여 다음과 같이 말하였다. "후세에 너의 조상이 누구냐고 묻는다면 나의 조상은 1970년대에 새마을운동에 앞장서서 알뜰하게 일한 바로 저 마을의 농민이었다고 떳떳이 말할 수 있는 유산을 후손에게 남겨주자"고 함으로써 전국의 새마을지도자들과 박 대통령은 새마을의 동지가 되었다.

- 새마을노래 -

1. 새벽종이 울렸네　　　　2. 초가집도 없애고

7) 박진환 : 경제발전과 농촌경제. 「새마을사업의 점화과정」, 박영사, 1987, p. 291.

새아침이 밝았네
너도나도 일어나
새마을을 가꾸세

마을길도 넓히고
푸른 동산 만들어
알뜰살뜰 다듬세

3. 서로 서로 도와서
땀흘려서 일하고
소득증대 힘써서
부자마을 만드세

4. 우리 모두 굳세게
싸우면서 일하고
일하면서 싸워서
새 조국을 만드세

후렴 : 살기 좋은 내 마을
우리 힘으로 만드세

1973년 말의 인도차이나 반도의 전황은 월남이 곧 공산화될 조짐이 나타나고 있었으며 1975년에는 월남의 수도인 사이공시가 함락되고 말았다. 북한의 김일성은 다음은 한반도가 공산화될 차례라고 호언하고 있을 때였다. 사실상으로 1960년대 후반기만 하더라도 북한의 경제력은 남한의 그것에 뒤지지 않을 정도였다. 예컨대 1965년도의 남한경제의 국민총생산(GNP)은 30억 달러였음에 비하여 북한의 그것은 19억 달러로 추정되고 있다. 이것을 인구 수로 나누면 남한의 1인당 GNP는 105달러로 나타나고, 북한의 그것은 162달러로 나타난다. 그리고 1965년도의 남한의 수출고는 6억 달러였음에 비하여 북한은 4억 달러 였다.[8] 따라서 1970년대 초기만 하여도 남한의 경제력이 북한보다 월등하게 우세하다고 볼 수 없는 시기였다.

이러한 시점에서 개최된 제1차 전국 새마을지도자 대회장의 열기는 뜨거웠다. 박 대통령은 대회를 마치고서 서울로 돌아오는 길에 내장산에 들러 새마을 노래 제4절을 추가로 작사하였다. "싸우면서 일하고 일하면서 싸워서 새 조국을 만드세"로 한 것은 그 당시의 한국의 국가적 상황이 반영된 것이라고 할 수 있다.

새마을사업의 비용과 성과

1970년대에 전개된 새마을운동을 위해 투입된 비용과 이 운동의 성과를 계

8) 국토통일원 자료.

량적으로 나타내기에는 어려움이 많다. 앞에서 지적한 바와 같이 새마을운동에는 정부 내의 여러 부처들이 참여하였지만 그것은 각 부처별 기존 예산 중에서 농촌 근대화를 위해 배분율을 늘린 것이 많았다. 예컨대 비농업부문에 공급되어야 할 전력과 전화를 농촌에 더 많이 공급한 경우이다. 그러므로 농촌에 전기와 전화를 공급한 정부자금을 새마을운동의 비용으로 간주하기에는 합당하지가 않다고 할 것이다.

1970년대에는 정부 내의 기존기구와 인원들이 새마을운동을 위해 활용되었으며 새마을운동을 위해 새로운 기구나 인원들이 늘어나지는 않았다. 1970년대에 전국적으로 실시된 새마을교육도 기존의 공무원 교육원들의 시설과 그곳에 근무하던 교수요원들이 새마을교육으로 교과과정을 전환하였기 때문에 새마을교육을 위한 별도의 비용지출도 많지가 않았다.

따라서 새마을사업의 직접적인 비용은 전국의 마을단위로 정부가 지원해 준 시멘트와 철골이었다고 할 수 있다. 그리고 이에 대한 비용은 파악하기가 용의하며 분명하다. 시멘트와 철골 이외에는 우수마을에 대해 정부가 포상금을 지급한 것이 있다. 이 장에서는 1970년대에 정부가 지원한 시멘트와 철근들의 양과 금액을 알아본 다음 새마을사업으로 어떠한 일들이 이루어졌는지를 고찰하게 된다.

정부의 물자지원

<표 2>는 1971 1978년 사이의 9개년 동안에 새마을사업을 위해 정부가 전국의 마을 단위에 지원해 준 시멘트와 철골의 양을 나타낸다. 9개년 동안에 마을당 무상으로 지원된 시멘트는 2100포대였으며 이것은 84톤에 해당되는 물량이었다(40kg×2100포대=84톤). 그리고 철골은 모두 2.6톤이 지원되었다.

9개년 동안에 지원된 것은 연 평균으로 산출하면 마을당 연간 240포대의 시멘트와 300kg의 철골이 지원되었다. 지원된 시멘트와 철골을 1974년도의 시가로 환산하면 9년 동안에 마을당 평균 2000달러(250만 원) 상당을 지원한 것으로 나타난다. 따라서 전국적으로는 9년 동안에 6600만 달러(2000달러×3만 3000개 마을) 상당의 물자지원이 된다. 이것은 연간 약 730만 달러가 되며 그 당시의 환율로는 약 100억 원 상당의 정부 지원금이 된다.

9년간에 마을당 2000달러 상당의 시멘트와 철골이 지원되었으므로 연간 지

원금은 약 200달러(25만 원)가 된다.[9] 마을당 세대수를 평균 60호로 간주하면 9개년 동안에 호당 33달러(2000달러/60호) 상당이 지원된 셈이 된다. 이것은 해마다 호당 약 3.7달러 상당이 지원된 셈이 된다. 1$=1000원의 환율로 하면 호당 지원액은 9개년 동안에 3만 7000원이 되고, 연간 지원금은 4100원이 된다.

연간 4100원 상당의 시멘트와 철골을 개별 세대에게 지원하였더라면 그것은 한국농촌의 근대화를 위해 뚜렷한 성과가 나타나질 않았을 것이다. 그러나 시멘트와 철골을 마을개발을 위한 공동 투입재로서 지원하였기 때문에 그것이 마을주민들의 협동심을 유발시키는 요소로 될 수 있었고 새마을운동의 위력이 나타나게 된 것이다.

<표 2> 새마을 사업을 위해 마을당 지원된 시멘트와 철골(1971 1978)

연　　도	시 멘 트	철　　골
	(포대)	(kg)
1971	338	0
1972	264	503
1973	280	561
1974	257	296
1975	280	365
1976	227	309
1977	227	291
1978	227	284
계	2,100[1)]	2,609[2)]
금　　액	735,000원	234,000원[3)]

1) 1974년도의 포대당 정부 공급가격은 350원이었고, 2,100포대 = 84톤.
2) 1974년의 철골 톤당 공급가격은 9만 원이었음.
3) 마을당 약 100만 원 상당이 지원되었으며, 당시의 환율로는 약 2000달러 상당액이 지원되었음.
자료 : 내무부 : 새마을운동, 1978.

새마을사업과 주민들의 부담

정부가 마을당 연간 약 200달러 상당의 시멘트과 철골을 지원해 준 것은 새마을사업을 점화시키는데 있어서 중요한 요인으로 작용하였다. 그러나 새마을사업을 전개하는데 있어서 가장 중요한 투입요소는 마을주민들이 10년 동안

9) 박진환 : 「한국의 경제발전과 농업」, 한국농업 50년의 회고와 전망, 광복 50주년 기념학술대회, 한국농업경제학회, 1995. 7.

아무런 보수도 받지 않고 노동력을 제공한 것이었다. <표 3>는 1971 1978년 사이에 전국의 마을 단위에서 새마을사업에 투입된 주민들의 노동일 수에 관한 자료이다. 이 자료는 지방행정의 일선조직을 통하여 집계되었으며, 여기에는 도로를 넓히고 바로잡는 일, 마을주변의 징검다리들을 새로 건설하는 일, 마을주변의 실개천들의 둑을 다시 쌓고 관개용 보를 만드는 일, 주민들을 위한 공동시설들의 건설 등에 투입된 노동력 등만 포함되었으며, 지붕개량과 주민 각자가 생활환경을 개선하는데 투입된 노동은 포함되지 않고 있다.

마을당 투입된 노동일수를 보면 해마다 평균 약 800일이 투입된 것으로 나타나고 있다. 이것을 마을 세대수로 나누면 호당 노동일수는 평균 13일로 나타난다. 전통적으로 우리 농촌에는 지방도로와 마을길의 노면을 고르게 하고 도로 양쪽의 배수가 잘 되게 하는 일들을 주민들의 자조사업으로 하는 것이 관행으로 되어 왔었다. 이를 위해 이른 봄과 이른 겨울 두 차례에 걸쳐 세대당 한 사람씩 노동력을 제공해 왔으며 가족원 중에 인력이 없을 경우에는 사람을 사서라도 각자의 책임을 완수해 왔었다. 이와 같은 전래적인 관행이 있었기 때문에 주민들은 새마을사업들을 위해 노동력을 무상으로 제공하는 것에 대해 큰 저항을 느끼지는 않았다.

그러나 마을에 따라서는 마을주민들의 노동력으로는 감당하기 어려운 일들을 해 낸 사례들이 많았으며 그러한 마을에서는 주민들의 희생이 컸었다. 그것은 특히 산간 오지에 있는 마을들로 마을까지 자동차가 드나들 수 있게 진입로를 개발하는데 주민들은 놀라운 일들을 해 내었다.

<표 3> 새마을사업에 투입된 마을 주민들의 노동일수(1971 1978)

연 도	전국 마을	마을당 평균	호당 노동일 수
	(백만일)	(일)	(일)
1971	7.2	218	4
1972	32.0	970	16
1973	36.1	1,090	18
1974	22.6	685	11
1975	28.5	864	14
1976	24.4	739	12
1977	30.3	918	15
1978	28.9	876	15
연평균	26.3	795	13

자료 : 내무부, 새마을운동, 1977, p.142.

70년대 초만 하여도 농촌에는 노동력의 부족현상이 심하지가 않았다. 따라서 농한기의 농촌노동의 기회비용이 낮았던 때였다. 그러나 70년대 후반기에 와서는 농한기에도 농민들이 바빠지기 시작하였으며 농촌 노임이 높아지고 있었다. 편의상 1970년대의 농촌노임을 하루 평균 5000원으로 간주할 경우, 새마을사업을 위해 제공된 호당 13일의 노동력은 돈으로 환산하면 6만 5000원이 된다.

앞에서 필자는 1970년대에 정부는 새마을사업을 위해 농가 호당 약 4100원 상당의 시멘트와 철골을 해마다 지원한 것으로 추산하였다. 그러므로 마을주민들의 노동력 투입은 정부지원한 물자의 18배가 되었다고 할 수 있다. 이것은 곧 정부의 물자지원으로 농촌의 유휴노동이 농촌의 근대화를 앞당기는데 크게 활용되었다는 것을 실증하는 자료가 된다.

한국의 농민들이 1970년대에 새마을사업을 위해 10년을 여일하게 노동력을 무상으로 제공하게 된 데는 여러 가지 요인들이 관련되었다고 할 수 있다. 그 중의 중요한 요인의 하나는 마을길을 넓히고 마을회관을 건립하는데 소요되는 부지를 토지 소유자들이 마을을 위해 무상으로 제공하게 되었다는 사실을 들어야 할 것이다. 토지 소유자들이 소중한 땅을 무상으로 제공하자 마을주민들은 노동을 무상으로 제공하는 분위기가 농촌사회에 조성되었다.

필자는 1968년도에 우리 나라 농촌의 지방도로들로부터 개별 마을에 이르기까지의 도로사정에 관하여 전국적으로 설문조사를 한 바 있었다. 이 조사에 의하면 1968년도 현재로 마을까지 자동차가 드나들 수 있는 마을은 전수 마을의 약 60%였고, 나머지 40%에는 자동차가 드나들 수 없는 마을이었다. 특히 산간지대의 적은 마을들의 대부분은 자동차가 드나들 수 없었다. 그리고 마을까지 자동차가 드나들 수 있는 경우에도 마을 안길이 비좁아 개별농가까지 자동차가 들어갈 수 있는 마을의 수는 아주 적었다. 따라서 동력경운기의 보급을 위해서는 마을 안길을 바로잡고 넓히는 일이 시급한 과제로 되고 있었다.[10)]

정부가 제시해 준 15개 새마을사업들 중에서 우선순위가 가장 높았던 것은 마을주변의 도로개발이었다. 1971 1978년 사이에 새마을사업으로 꼬불꼬불한 마을길을 넓히고 바로잡은 도로의 총 길이는 마을당 평균 2600m에 달한 것으로 집계되었다. 이 중 약 절반은 마을 안길을 넓힌 것이었고, 절반은 마을 진입로와 농로를 넓힌 것이었다.[11)]

---

10) 한국농업경제학회/ 광복50주년 기념학술대회/ 한국농업 50년의 회고와 전망/박진환 : 「한국의 경제발전과 농업, 부표 15」, 1995.

11) 내무부 : 새마을운동, 1978. p. 111.

마을길을 넓힐 때 도로부지로 들어간 토지에 대해 정부는 보상금을 지불하지 않았다. 새마을운동 초기의 새마을 지도자들은 토지 소유주들이 새마을사업을 위해 들어가야 하는 부지를 희사해 줄 것을 권유하는데 많은 시간과 노력을 쏟게 되었다. 땅의 소유주들이 마을을 위해 부지를 희사한 것이 마을주민들로 하여금 노동을 희사하게 된 동기가 되기도 하였다.

이 때 2600m의 마을길을 넓히는데 희사된 토지면적을 추산하면 마을당 평균 1664평(0.5ha)이 희사된 것으로 나타났다. 따라서 전국적으로는 1만 6500ha의 땅이 마을을 위해 희사된 셈이 된다(0.5ha×3만 3000마을 = 1만 6500ha).[12)]도로 양쪽의 땅의 평당가격을 가령 5000원으로 간주하는 경우 1만 6500ha의 가액은 약 2500억 원이 된다.

농촌의 땅값은 1970년대 초에는 평당 1000원 안팎이던 것이 70년대 후반기부터는 급속도로 올라 1980년대에 와서는 평당 1만 원을 넘고 있었다. 따라서 정부가 만약에 마을길들의 부지로 편입된 땅을 보상해 주어야 했다면 정부는 전국의 마을단위의 수많은 필지들을 측량을 해야 하고, 해당 필지의 등기서류를 고치는 등 행정비용이 토지에 대한 보상금 못지않게 많았을 것임을 짐작할 수 있다.

이렇게 하여 새마을사업들이 전개되는데는 전국의 마을단위에서 새마을 지도자들의 희생적인 봉사가 있었고, 토지 소유자들이 새마을사업의 부지를 희사하였고, 주민들은 노동력을 무상으로 제공하였기 때문에 그것이 가능하였던 것이다. 1970년대의 우리 농촌에서 그와 같은 봉사, 희사 그리고 희생하는 물결이 어떻게 해서 일어나게 되었을까? 그것은 가난의 악순환으로부터 벗어나 근대화를 이룩해 보려는 농민들의 몸부림이었다고 보아야 할 것이다.

모든 마을에서 전개된 새마을사업

새마을운동으로 불과 몇 해 사이에 우리 농촌에서 초가집이 없어졌으며, 농민들은 등잔불 대신 전등불을 켤 수 있게 되었으며, 전국의 마을단위에서 수많은 남녀 지도자들이 양성되었으며, 마을 안까지 자동차가 드나들 수 있게 되었으며, 쟁기 대신에 동력경운기로 논밭을 갈게 되었으며, 소하천들의 둑이 보수됨으로써 홍수피해가 줄어졌으며, 부엌 아궁이의 개량으로 헐벗은 산들

12) 한국농업경제학회/광복50주년 기념학술대회/한국농업 50년의 회고와 전망/박진환 : 「한국의 경제발전과 농업, 부표 15」, 1995.

은 푸른 숲으로 덮이게 되었으며, 농가소득이 도시근로자들의 소득보다 높아지는 결과를 가져왔다.

무엇보다도 가난을 숙명처럼 여겨왔던 농민들은 '우리도 하면 된다. 우리도 잘 살 수 있다'는 자신감을 가지게 되었다. 국민 대다수를 차지했던 농민들이 '우리도 하면 된다'는 자신감을 가지게 되자 그것은 곧 우리 한국인들의 자신감으로 나타나게 되었다.

"농민들의 자립정신이 있어야만 우리 농촌은 가난의 악순환으로부터 벗어날 수 있다"라고 집요하게 주장해 왔던 박정희 대통령의 조국근대화의 집념은 새마을운동을 통하여 실현되었다고 할 수 있다. 여기서 우리는 새마을사업이 1970년대가 아니고 1980년대에 와서 실시되었더라면 어떻게 되었을까를 생각해 본다. 첫째로 농촌의 인력난으로 정부의 재정적 부담으로 농촌의 전근대적인 생활환경을 개선할 수밖에 없었을 것이다. 둘째로 농촌의 땅값 상승으로 마을을 위해 땅을 희사할 사람이 적어졌을 것이며 정부는 농촌마을의 도로부지 매입을 위해 재정부담이 너무 많아 농촌의 생활환경을 개선하는데 오랜 세월이 소요되었을 것이다.

그러나 1970년대 초에 이미 농촌의 젊은 세대들은 초가지붕과 등잔불 밑의 생활에서 도피하려 하고 있었으며, 지게를 지거나 머리 위에 물건을 얹어 운반하는 것을 기피하고 있었으며, 쟁기질을 하면서 농사를 짓는 시대로부터 벗어나려고 하고 있었기 때문에 전근대적인 생활환경을 그대로 두고서 식량증산 시책을 지속하기는 어렵게 되어 있었다.

동력경운기의 보급을 예로 들면, 1970년에는 2 3개 마을에 1대 정도가 보급되기 시작한 것이 1975년에는 마을당 3대 정도가 보급되었으며, 1986년에 와서는 마을당 21대가 보급됨으로써 동력경운기에 대한 농민들의 수요가 충족되었다. 새마을사업을 하지 않았더라면 농촌마을의 전근대적인 도로사정 때문에 농업의 기계화가 제약되었을 것이다.[13] 결과적으로 한국농업의 생산성이 높아지지 못하였을 것이다.

따라서 한국의 경제발전단계로 보아 70년대의 새마을사업은 아주 적절한 시점에서 전개되었다고 할 수 있으며 이에 따라 정부의 재정부담을 최소화하면서 농촌근대화를 앞당기는 데 크게 기여하였다고 할 수 있다.

건국 50주년의 해가 되는 1998년에 조선일보사가 실시한 국민여론 조사에

13) Park, Jin Hwan : The Saemaul Movement, Korea's Approach to Rural Modernization in 1970's, Korea Rural Economic Institute, 1998.

서 나타난 바에 의하면 지난 50년 동안에 실시된 국가적인 사업들 중 가장 중요했던 것의 제1순위로 1970년대의 새마을운동을 들고 있는 것을 보더라도 이 운동이 우리 나라의 근대화에 기여한 것이 그만큼 큰 것으로 국민들은 생각하고 있다는 것을 말해 준다.

새마을사업과 풀뿌리 민주주의

정부가 제시해 준 15개 종목의 새마을사업들 중 가장 어려웠던 것은 마을 안길을 넓히는 일이었다. 동력경운기가 농가의 마당까지 드나들 수 있으려면 마을 안길 양쪽의 담들과 건물의 일부까지도 헐어야 하는 경우가 많았다. 새마을사업들은 대개가 겨울철에 얼었던 땅이 해동되는 이른 봄에 이루어졌기 때문에 주민들은 겨울 농한기에 이른 봄에 하게 될 새마을사업에 관한 회합과 준비를 하게 되었다.

그러나 겨울철에 마을 주민들이 모여 회합할 장소를 얻기가 힘들었다. 이에 따라 지원받은 시멘트와 철골을 기본으로 마을회관을 건립하는 마을들이 늘어났으며, 얼마 안 가서 전국의 거의 모든 마을에 마을회관이 서게 되었다. 마을 주민들은 새마을사업에 직접 투입한 시간보다도 마을회관에서 새마을사업을 추진하기 위한 회합을 거듭하는 데 훨씬 더 많은 시간을 소비하지 않으면 안 되었다.

한 가구에서 한 사람씩 남녀노소 구분없이 참가하게 되었다. 전통사회에서는 마을에 관한 일들은 남자 어른들 몇 사람에 의해 결정되는 것이 관례로 되어 왔었다. 그러나 새마을사업 중에는 주민들의 다수가결에 의해 결정되어야 할 일들이 많았다. 그리고 새마을사업에 대한 열의는 남성들보다도 여성들이 더 높았다. 그것은 여성들이 농촌의 전근대적인 생활환경을 근대화하는 데 더 많은 관심을 가졌기 때문이었다. 특히 마을 총회에 여성들이 적극적으로 참여함으로써 "암탉이 울면 집안이 망한다"는 전통사회의 남존여비 사고방식이 바뀌었다.

참으로 새마을사업 때문에 한국의 농촌주민들은 우리 나라 역사상 일찍이 경험하지 못했던 민주적 의사결정을 마을회관에서 수없이 실천하게 되었다. 한국의 농민들은 민주주의를 책에서 배우기보다는 자기들이 살고 있는 마을을 보다 살기 좋은 고장으로 만들기 위한 자조사업을 실천하는 과정에서 배우게 되었다.

마을회관에는 그 마을의 여러 가지 기본통계들이 구비되었으며 마을주민들

의 소득에 관한 통계까지 마련되었다. 마을회관에 공동 취사장이 설치된 곳이 늘어남으로써 농번기의 농촌주부들의 노력절감을 위해 활용되었다. 부녀회에서는 마을회관의 일부에 공동구판장을 설치하여 시장까지 출타하는 데 따르는 시간과 비용을 절감하는 곳도 늘어났다. 주부들은 농촌에 성행하던 도박과 음주의 폐단을 물리치는 데 앞장섰으며 끼니 때마다 절미통에 쌀 한 숟가락씩을 저축함으로써 부녀회의 기금을 마련하고 마을금고를 통한 저축운동을 시작하였다.

새마을사업을 전개하는 과정에서 한국 농촌에는 수많은 민주적 지도자들이 양성되었다. 전국 농촌의 이 · 동 단위의 총수는 약 3만 3000개이다. 개개 마을마다 남녀 지도자가 활동하였으므로 전국적으로는 약 6만 6000명의 남녀 새마을지도자들이 활동을 하게 되었다.

새마을지도자들 중에는 읍 · 면 단위의 종합농협의 임원과 조합장으로 피선된 사람들이 많아졌으며, 지방자치제의 실시로 새마을지도자들 중에는 자치단체의 의회 의원으로 당선된 사람들도 많다. 농촌을 떠나 도시에서 생활하는 지도자들 중에는 모범적인 시민생활을 하는 이가 많을 것으로 짐작이 된다.

농민들의 민주역량이 높아짐에 따라 일선 공무원들의 농민을 대하는 태도도 달라졌으며 관민합의의 분위기가 조성되었다. 또한 농민들의 민주역량의 성장은 국회의원 선거 때 입후보자들이 표를 얻기 위해 실현할 수 없는 것까지 선거공약으로 내세우는 정치풍토를 개선하는 데 도움이 되었다. 정치가들이 농민들로부터 지지를 얻으려면 정치가들 스스로가 새마을정신을 생활화해야만 한다는 반성이 일어나기도 하였다.

읍면단위의 종합농협 발달

전국의 마을단위에서 전개된 새마을사업으로 우리 나라의 읍면 행정단위로로 조직되어 있는 종합농협의 사업량이 크게 늘어났으며 농민들의 농협에 대한 참여의식이 높아졌다. 한국의 농협은 농민들의 필요에 의해 자발적으로 조직되었다기보다는 정부의 식량증산과 양곡정책을 지원하기 위해 1950년대 후반기에 하향식으로 조직되었다. 이에 따라 중앙조직의 비대함에 비하여 말단조직인 읍면단위의 종합농협의 역할이 적었고 농민들의 참여가 낮았었다.

70년대에 전개된 새마을사업으로 우리 나라 농가들의 자급영농이 상업영농으로 전환되는 속도가 빨라졌다. 이에 따라 농촌에 유통되는 물자와 통화의 양

이 급속도로 늘어났다. 유통되는 현금이 늘어남에 따라 농민들도 비로소 읍면 소재지에 있는 종합농협의 창구를 통하여 각종 예금통장을 가지게 되었으며, 농협 예수금이 늘어나자 농민들은 고리사채로부터 벗어날 수 있게 되었다.

새마을사업을 통하여 농민들은 혼자서 해결하기 어려운 문제도 주민들이 서로 협동을 하게 되면 해결되는 일들이 많다는 것을 경험하게 되었다. 이 같은 경험은 농협에 대한 농민들의 참여의식을 높이는 계기가 되었다. 농민들은 읍면단위의 종합농협에서 운영하는 연쇄점에서 가계용 소비품들을 도시 소비자들과 같은 가격으로 구입할 수 있게 되었다. 특히 농촌주부들은 새마을사업에 참여한 경험에 의해 이제는 자기지역의 종합농협의 발전에 적극 참여하게 되었다.

농민들은 읍면 사무소에 들르는 일보다도 읍면 단위의 종합농협에 들러야 하는 일들이 훨씬 많아지게 되자 종합농협은 농촌의 지역센터의 구실을 하게 되었다. 종합농협의 사업량이 늘어나자 여기에 근무하는 직원들의 수도 1972년의 평균 6명에서 1980년에는 18명으로 3배로 늘어났다.

새마을운동의 확산

1970년대만 하여도 대도시의 주민들 중 많은 사람들은 농촌에서 태어나 농가에서 자란 사람들이었다. 그들의 부모님과 친척들은 아직도 농촌에서 많이 살고 있었다. 그러므로 그들도 농촌의 전근대적인 생활환경과 농촌생활의 어려움을 잘 알고 있었다. 그러하던 농촌에서 새마을운동이 일어나 고향의 초가지붕들이 기와지붕으로 바뀌고, 등잔불이 전기불로 바뀌고, 마을길들이 넓어졌다는 소식들이 도시 거주들에게 전달되었다. 그리하여 고향의 새마을운동을 돕기 위해 물자와 돈을 보내거나 노동을 제공하는 사람들이 많았다.

그들은 고향사람들이 새마을사업을 통하여 생각하는 것이나 생활자세까지 달라진 것을 보고서 이제는 도시 거주자들이 새마을운동을 해야 할 때라고 생각하기까지 하였다. 1970년대 초부터 대통령과 국무위원들이 참석하는 월간 경제동향 보고회의에서 발표된 농민들의 성공사례들은 텔레비전을 통하여 전국에 방송되었으며 그것이 도시 거주자들에게 농촌과 농민들이 달라지고 있다는 것을 알리는 기회가 되기도 하였다. 도시주민들은 농촌의 초가지붕들이 슬레이트나 기와로 바뀌지면서 원색의 페인트로 칠해진 것을 멀리서 쳐다

보고서 지붕개량이 잘 된 마을은 새마을사업이 잘 된 마을인 양 생각하기도 하였다. 이렇게 하여 농촌에서 일어난 새마을운동에 대한 도시주민들의 관심이 높아지게 되었다.

도시거주들에 대한 새마을교육

농촌에서 일어난 새마을운동이 도시로 직장으로 확산되게 하는데 있어서 새마을교육의 역할이 컸었다. 새마을지도자 교육이 처음 시작되었을 때는 농촌의 새마을지도자를 양성하는 목적뿐이었다. 1개 군에서 한 명씩 남자지도자를 선발하여 2주일 동안의 교육을 받게 하였으나 그 기간이 너무 길다고 해서 1주일로 단축하였다. 그런데 남자 지도자들은 여자 지도자들도 같은 교육을 받아야만 새마을사업이 잘 될 수 있다고 요구하고 나서자 농촌의 남녀 새마을지도자들을 두 개의 반으로 나누어 교육을 하게 되었다.

남녀 새마을지도자들은 일선 농촌의 면장, 농협조합장, 파출소 주임들도 새마을교육을 받아야만 새마을사업을 추진하는 데 의사소통이 잘 될 수 있다고 분임토의에서 주장하게 되었다. 농민들의 그와 같은 주장을 받아들여 전국의 읍 · 면장, 파출소 소장, 농협조합장, 군청의 새마을 담당공무원, 부군수, 군수들도 거의 다 새마을교육을 받게 되었다.

한편 1973년경부터는 도시 주민들도 새마을사업을 해야 한다는 기운이 감돌게 되었다. 그러나 도시의 생활환경은 농촌의 그것과는 다르기 때문에 도시생활에 알맞은 새마을사업을 찾아야만 하였다. 도시 새마을운동의 실천과제로서 다음과 같은 것들이 선정되었다. 반상회에 빠지지 말고 참가하기, 이웃끼리 인사하기, 자기 집 앞은 자기가 깨끗이 하기, 쓰레기를 아무데나 버리지 말기, 빈터에 꽃과 나무를 심기, 노인들을 섬기기, 교통질서를 지키기, 자연을 보호하기, 등등이었다.

이와 같은 도시 새마을사업들을 이끌고 나가기 위해 동 단위로 남녀 새마을지도자가 선정되었으며 이들도 새마을지도자 연수원에 입교하여 1주일 동안의 새마을교육을 받게 되었다. 농민들과 함께 새마을교육을 받게 된 지방공직자들은 중앙정부에서 근무하는 국장급 공무원들도 농민들과 함께 새마을교육을 받아야만 정부가 농촌실정에 맞는 정책을 수립하고 효율적인 지원을 할 수 있다고 분임토의 과정에서 주장하게 되었다. 이에 따라 1974년 봄부터 중앙정부의 국장급 공무원들도 새마을 지도자연수원에서 농민들과 함께 교육

을 받게 되었다. 이것은 새마을운동에 있어서 하나의 획기적인 일이 아닐 수 없었다. 왜냐하면 정부의 고위직 공무원들이 농민들과 함께 교육을 받는다는 것은 예상조차 할 수 없었던 일이었다.

고위직 공무원들이 새마을교육을 받게 될 때 그들을 위해 별도의 교과과정을 만들 것인지, 아니면 농민들을 위한 교과과정을 그대로 받게 할 것인지에 관해 논의가 있었다. 그러나 고위 공무원들이 농촌의 실정을 이해해야만 농촌실정에 알맞은 지원을 할 수 있기 때문에 농민들에 대한 교과과정을 그대로 이수하는 것으로 결정되었다. 그런데 새마을교육을 받은 국장급 공무원들은 새마을운동이 성공할 수 있으려면 그들이 모시고 있는 장·차관들도 이 교육을 받아야만 하고, 또한 수출산업의 기업주들도 같은 교육을 받아야 한다고 수료소감에서 주장하게 되었다.

국장급들의 수료소감을 직접 읽어 본 박 대통령은 1974년 여름철의 복중에 국무위원들도 연수원에 입교하여 농민들과 함께 새마을교육을 받을 것을 권유하게 되었다. 그리고는 그는 국무위원들이 입교하기 며칠 전에 수원의 새마을지도자 연수원에 들러 침실, 주방 그리고 식사메뉴 등을 점검한 후 변경하지 말고 그대로 실시할 것을 당부하였다. 국무위원들의 교육에 뒤이어 대학교수, 언론인, 기업인, 예술인, 종교인 등도 입교하게 됨으로써 새마을교육은 한국인의 국민정신 교육으로 확산되어 갔다.

<표 4>은 1972 1980년간에 수원의 새마을지도자연수원을 수료한 사람들의 직업별 분포를 나타낸다. 이를 보면 수료생의 절대다수는 남녀 새마을지도자들이 차지하였으며, 고위직 공무원들과 기업인들이 입교하기 시작한 것은 1974년부터였고, 대학교수들이 입교한 것은 1975년부터였다는 것을 알 수 있다.

<표 4> 새마을 지도자연수원 수료자들의 직업별 분포(1972 1980)

단위 : 명

직업분류	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
남자지도자	1,490	1,212	1,882	2,215	2,497	2,396	2,391	1,913	1,969
부녀지도자	-	1,203	1,000	978	1,079	1,202	1,062	1,505	789
농수산단체	-	1,903	1,538	453	201	302	318	353	430
고급공무원과 사회지도자	-	-	1,302	878	1,257	1,445	1,282	1,692	1,908
기 업 인	-	-	36	380	457	73	301	-	-
대학교수	-	-	-	254	-	-	405	-	-
기 타	-	-	32	213	-	-	43	316	687
합 계	1,490	4,355	6,135	5,448	5,451	5,991	5,892	5,779	5,812

자료 : 새마을지도자연수원.

고위공무원들과 사회지도층들도 새마을지도자들의 교과과정을 그대로 이수하게 되었다. 교과과정의 가장 중요한 부분은 1971년 가을에 박 대통령이 지시한 농민들의 성공사례를 듣고 난 다음 각 반별로 분임토의를 하는 것이었다. 그 밖에는 아침에 일어나서부터 밤에 취침할 때까지 질서 있는 연수원 생활을 하는 것이었다. 농민들과 함께 일주일 동안의 새마을교육을 받은 고위공직자들과 사회지도층 인사들의 대부분은 새마을운동은 단순한 농촌근대화의 운동에서 끝날 것이 아니라 우리 국민들의 정신개혁 운동으로 확산되어야 한다는데 일치된 의견을 나타내었다. 여기서 필자는 왜 농민들과 함께 새마을교육을 받고서는 이 운동이 우리 국민들의 정신개혁 운동으로 되어야 한다고 생각하게 되었을까를 생각하게 되었다.

농심을 되살린 새마을운동

고위공직자들과 사회지도층 인사들이 농민들과 함께 새마을교육을 받으면서 감명을 받게 된 것은 성공사례를 발표하는 농민들의 지식이나 영농기술 때문은 아니었다. 그들은 성공사례를 발표하는 농민들을 통하여 농민들의 참된 마음, 다시 말하면 농심(農心)에 감동된 것이다. 근면하고 저축하는 생활신조, 새로운 영농기술을 남보다 먼저 받아들이려고 하는 영농자세, 그리고 향토개발과 나라를 사랑하는 일에 앞장서는 국가관 등에 감명을 받게 된 것이다. 그리하여 우리 국민 모두가 그와 같은 농심을 되살린다면 가난에서 벗어날 수 있고 나라가 튼튼하게 발전할 수 있겠다는 공감대가 형성된 것이다.

아득한 옛날부터 마을을 이루고서 벼농사를 본업으로 해 왔던 우리 농민들의 촌락생활의 바탕에는 오늘을 살아가는 우리들이 본받아야 할 생활신조가 있었다. 좁은 농토를 집약적으로 이용하는 벼농사에는 자립, 근면, 성실, 검소, 협동 등의 농민정신이 없고서는 영농을 지속할 수가 없었다. 그리고 우리 조상들은 내 가정을 지키고, 내 고장을 아끼고, 나라와 겨레가 어려울 때는 자제할 줄 아는 문화적 유산을 지니고 있었다.

그렇지만 전통사회의 정체된 경제가 오랜 세월 지속되면서 농민들이 가난의 악순환에서 벗어나지 못하고 있던 차에 20세기 초엽에 와서 나라마저 잃게 되니 농민들의 농심은 잠재해 버렸으며 가난을 숙명처럼 여기는 생활을 하게 되었다. 그러다가 8 · 15 해방으로 나라를 찾게 되고, 경제적 근대화로 국민들이 빈곤의 악순환으로부터 벗어나는 기색이 나타나게 되자 우리 농민

들의 마음 속에 잠재되어 있었던 농심이 되살아나기 시작한 것이다. 때마침 새마을운동이 시작되자 전국의 5만여 개의 마을단위에서 근면, 자조, 협동의 기치아래 '우리도 한번 잘 살아 보자'는 새마을운동의 열기가 요원의 불길처럼 일어났다고 할 것이다. 유구한 역사를 살아오면서 수많은 국난들을 겪어야 했던 우리 겨레는 조상으로부터 애국심과 애향심을 유산으로 물려받은 민족이다. 1970년대 전반기에 외부로부터 밀어닥친 국난들을 극복하기 위해 농민들의 애국심과 애향심은 새마을운동을 통하여 발휘되었다. 농민들의 농심이 되살아나고 애국심과 애향심을 행동으로 나타내는 농민들의 모습에서 고위공직자들과 사회지도층 인사들은 감동을 받게 되었으며, 이 운동이 농민들의 잘살기 운동으로부터 국민정신 개혁운동으로 확산되어야 한다고 생각하게 된 것으로 필자는 보고 있다.

필자는 1970년대의 새마을운동은 우리 농민들이 농심을 되살린 운동이었다고 본다. 농심이 되살아남으로써 한국인들의 생활신조가 우수해졌으며 우수한 생활신조는 우리 국민들의 과학기술 수준이 선진국들의 그것에 뒤지고 있던 것을 보완할 수 있었다. 이에 따라 한국제품의 해외수출이 폭발적으로 늘어남으로써 한국은 빈곤의 악순환으로부터 벗어나 잘 사는 나라로 도약할 수 있었다.

국가발전과 새마을운동

새마을운동의 목적은 근면, 자조, 협동의 새마을정신을 국민 모두가 생활화하자는 데 있었다. 그것은 국가발전을 위하여 중요한 정신자원으로 되기 때문이었다. 새마을정신의 생활화가 국가발전의 중요한 정신자원이 된다는 것에 대한 필자의 견해를 다음에 적어 본다.

한국은 부존자원이 제한된 나라이다. 그러므로 한국의 경제개발은 그 원동력을 우리 나라 국민들의 자질에서 찾지 않으면 안 된다. 그런데 경제발전에 기여하는 한국국민들의 자질에는 다음 두 가지가 중요한 결정요인으로 된다고 필자는 믿고 있다. 그 하나는 한국인들의 과학기술 수준이고, 다른 하나는 한국인들의 생활신조(또는 국민들의 정신자세)라고 본다. 이것을 다음과 같은 두 가지 함수식으로 나타낼 수 있다. 함수식 A는 부존자원은 상수이고 인적자원만이 변수라는 것을 나타낸다. 그러므로 한국의 경제발전은 한국의 인적자원의 자질에 따라 결정된다.

A) $Y = f(X1/X2)$ Y = 한국의 경제발전
$X1$ = 인적자원 (변수)
$X2$ = 부존자원 (상수)

B) $X1 = f(T.E)$ $X1$ = 인적자원의 자질
T = 한국인의 과학기술 수준
E = 한국인의 생활신조

함수식 B는 한국 국민들의 자질은 과학기술 수준과 생활신조의 두 가지 변수에 따라 결정된다는 것을 나타낸다. 그런데 인간자질을 높이는데 있어서 과학기술과 생활신조는 서로 독립된 변수가 아니라 서로 밀접하게 관련되는 요인이라고 할 수 있다. 그것은 우리들의 일상생활을 통하여 잘 알 수 있다. 어떠한 개인이나 집단에 있어서 과학기술 요인이 우수하더라도 생활신조 요인이 좋지 않으면 그 개인이나 집단의 자질향상이 그만큼 떨어진다.

그것은 마치도 농업생산에 있어서 수확을 높이려고 할 때 품종개량과 토양의 비옥도와의 상호 관계와도 같다고 할 수 있다. 이 때 품종개량은 과학기술이고 지력은 생활신조라고 할 수 있다. 지력도 높아지고 개량품종도 도입되면 수확고가 높아진다.

1945 1970년까지만 하여도 한국인의 과학기술 수준은 우리와 경쟁관계에 있는 다른 나라들의 그것에 비하면 크게 낮은 수준에 있었다. 그러므로 과학기술 수준이 우리보다 높은 나라들과 수출경쟁을 하기 위해서는 우리 국민들의 생활신조가 우수하여야만 하였다. 농촌에서 일어난 새마을운동으로 우리 국민들의 생활신조가 우수해짐으로써 국민들의 과학기술 수준이 뒤지고 있는 것을 보완할 수 있게 된 것이다.

그런데 과학기술은 우리보다 앞선 나라들로부터 배워오거나 돈을 지불하고 수입할 수 있지만 근면하고 저축하고 나라를 사랑하는 생활신조만은 돈을 주고 다른 나라로부터 수입할 수 없는 자원이다. 한국인들의 생활신조는 우리 겨레가 살아 온 역사와 밀접하게 관련된다고 할 것이다. 그러므로 조상으로부터 우수한 생활신조를 유산으로 물려받은 국민들은 국제 경쟁시대에 있어서 하나의 독점적인 정신자원을 보유하고 있다고 할 수 있다.

그렇다면 우리 한국인들은 조상으로부터 어떠한 정신자원을 유산으로 물려받았다고 할 것인가? 를 생각하게 된다. 한국인들은 조상으로부터 다음 두 가지의 정신자원을 유산으로 물려받았다고 필자는 생각한 적이 있다. 그 하

나는 수많은 외침을 받아야 했던 우리 겨레는 나라가 어려울 때는 나 개인보다는 나라를 먼저 생각하는 애국심을 물려받았다고 믿고 있으며, 다른 하나는 몇천 년 동안을 아시아의 몬순기후권에서 벼농사를 지어 온 우리 겨레는 사람은 농심을 지키면서 살아야 한다는 것을 마음속에 간직하고 있다고 본다.

1945년의 8 · 15 해방 이후 지난 50여년 사이에 한국에는 수많은 각급 학교들이 늘어났으며 이들 학교에서는 주로 우리보다 앞서 있는 나라들의 과학기술을 도입하여 가르치는 역할을 해 왔다고 할 수 있다. 과학기술교육에 비하면 국민들의 생활신조를 개발하는 심전개발(心田開發)의 노력은 상대적으로 적었다고 할 수 있다. 아마도 심전개발은 아무라도 담당할 수 없는 성질을 지니고 있기 때문일 것이다. 따라서 새마을운동은 우리 국민들의 심전개발의 장이었다고 할 것이다.

공장새마을운동

1974 1978년 사이에 1250명에 달하는 기업인들도 농민들과 함께 새마을교육을 받게 되었다. 여기에는 우리 나라 대기업들의 창업주들 대부분이 포함되었다. 이들 기업인들은 새마을성공사례, 분임토의 그리고 잘 짜여진 연수과정, 세심한 주의가 기울여진 기숙사 생활 등으로부터 많은 것을 느끼고 배우게 되었다고 수료소감에 기록되어 있다. 특히 기업인들은 자기공장의 노사간의 원만한 협조를 위해 많은 것을 깨닫게 되었다고 한다.

기업인들은 교육기간 중 분임토의를 통하여 앞으로의 노사간의 원만한 협조를 위해 다음과 같은 것들을 실천할 것을 다짐하게 되었다.

— 기업체 내에 건전가요 부르기를 보급시킨다.
— 기업체 내의 놀고 있는 땅에 운동시설을 증설하여 종업원들의 체력증진과 인화 단결에 힘쓴다.
— 품질 관리반(QC)과 노사협조를 위한 교육에서도 분임토의 기법을 활용한다.
— 종업원들을 위한 기숙사와 식당시설을 증설하고 기숙사 내의 생활을 보다 건전하고 즐겁게 만든다.
— 기업체들도 연수원을 건립한다.

- 새마을 성공사례를 종업원들의 교육에 활용함으로써 노사일체감을 이룬다.
- 기업체 연수원의 교과과정에 새마을교육을 도입하고 우수한 교관을 확보한다.
- 가정이 가난해서 학교교육을 받지 못한 종업원들에게 공부할 수 있는 기회를 많이 마련해 준다.
- 기업체 내에서도 국기게양, 애국가 제창, 아침체조 등을 매일 실시한다.

새마을교육을 받으면서 기업인들이 약속했던 이와 같은 사항들은 그 후 거의 모두 실천에 옮겨진 것으로 평가되었다. 1980년에 들어와 기업체 연수원들의 수가 크게 늘어났으며 이들 연수원에서는 주로 새로운 기술개발과 애사심을 계발하는 것을 목표로 하는 사원교육이 실시되었다. 그런데 새로운 기술은 선진공업국의 것을 도입해서 교육시킬 수 있었지만 애사심은 다른 나라로부터 수입하기 힘든 과제라는 것이 나타났다.

기업체 연수원의 교관들의 경험에 의하면 애사심을 계발하고 노사간의 조화로운 인간관계를 위한 교육이 되게 하려면 새마을교육과 같은 교과과정으로 되어야 한다는 것이었다. 이에 따라 새마을운동은 기업체에까지 확산되었으며 이것을 공장 새마을운동이라고 불렀다.

한국이 처해 있는 시대적 상황을 감안했을 때 노사문제는 대결이 아닌 협조로써 해결되어야만 했다. 따라서 공장새마을운동에는 '공장을 내 집처럼, 종업원을 내 가족처럼'이라는 기치를 내걸었다. 공장 새마을운동으로 노사간의 갈등이 크게 해소되었으며 노사협조의 분위기는 한국경제의 고도성장을 뒷받침한 요인이 되었다.

자연보호운동

1970년대 초에 전국의 마을단위에서 시작된 새마을사업들 중에는 간이상수도를 설치하는 것이 중요한 사업의 하나로 되어 있었다. 이 사업은 계곡을 흐르는 맑은 물을 콘크리트 탱크에 저장하고서 비닐 파이프로 마을주민들의 부엌까지 수송하여 농가마다 깨끗한 상수도 물을 마실 수 있게 하자는 것이었다. 그러나 이 사업은 맑은 계곡물의 오염으로 오래 지속되지 못하였으며 나중에 가서는 지하수를 퍼 올려 상수도 물을 공급하는 것으로 바뀌었다.

그리고 1970년대 초에는 전국의 벌거숭이 산들을 푸르게 하기 위해 「입산 금지령」을 공포하였다. 산은 사람이 들어가지 않으면 저절로 푸르러지게 마련이었기 때문이었다. 「입산 금지령」은 농가들로 하여금 장작이나 솔잎을 태우던 부엌 아궁이를 19공탄 아궁이로 개량하게 하는 계기가 되었으며 얼마 안 가서 한국의 벌거숭이 산들은 푸르러지게 되었다.

마을길을 넓히면서 길 양쪽에는 가로수와 꽃을 심었다. 1970년대에 한국을 찾는 외국사람들은 한국은 어디를 가나 깨끗하게 다듬어진 국토로 되고 있다고 칭찬을 하게 되었다. 이러한 사례들은 새마을운동은 바로 한국의 자연보호운동과 연결되었다는 것을 의미한다.

박 대통령은 1970년대 중반기부터 매주 토요일 오후마다 직원들과 함께 북한산의 유원지와 계곡을 깨끗이 하기 위해 스스로 앞장서면서 새마을운동을 자연보호운동과 연결시키는데 노력하였다. 그 때 내세웠던 자연보호운동의 구호는 '사람은 자연 보호, 자연은 사람 보호'였다.

새마을운동이 우리에게 남긴 것

1979년 10월 26일에 박정희 대통령은 불의의 시해사건으로 서거하였다. 박 대통령은 나라와 겨레를 위해 많은 것을 이룩하고서 세상을 떠났다. 6・25전쟁(1950 1953)을 겪은 당시의 우리 국민들은 두 가지의 한을 지니고 있었다. 그 하나는 우리도 한번 잘 살아 봤으면 하는 한이었고, 다른 하나는 북한 공산주의자들에 의한 6・25전쟁은 없어야 한다는 한(恨)이었다.

박정희 대통령은 우리도 한번 잘 살아 보았으면 하는 우리 겨레의 恨을 풀어놓고서 돌아갔다. 또한 그는 북한 공산주의자들이 무력으로 적화통일을 하려는 생각을 할 수 없을 정도로 남한의 국력을 신장시켜 놓고서 돌아갔다. 그는 새마을노래 제4절처럼 싸우면서 일하고 일하면서 싸워서 새 조국을 만들어 놓고서 돌아갔다.

박 대통령의 돌연한 서거를 슬퍼한 국민들은 "새마을운동만은 변하지 말아야 한다"고 입을 모아 말하는 것이었다. 여기에는 새마을운동을 통하여 되살아난 우리 국민들의 생활신조와 애국심만은 우리가 꼭 간직해야 한다는 국민들의 소원이 담겨 있었기 때문이었다. 그러나 그 이후의 정치지도자들은 새마을정신의 생활화가 한국의 자본주의 정신이 되고, 한국인의 국제경쟁력을

높이는 정신자원이 된다는 것을 깊이 인식하지 못하였던 것으로 보인다.

정치지도자들이 새마을정신의 생활화를 솔선수범하지 않게 되자 국민들 중에는 새마을운동은 잘 살기 운동인데 이제는 잘 살게 되었으니 새마을운동은 필요없다는 주장을 하는 사람들까지 생겨났다. 1990년대에 들어와서는 그 동안의 경제개발은 고르게 분배되지 못하였다는 이유에서 국민들의 관심은 제 몫을 찾는 데만 쏠리게 되었다. 이렇게 되자 잘못된 것은 모두 남의 탓으로 돌리려는 풍조가 만연되었다. 이에 따라 인내와 자제하는 삶을 기본으로 하는 새마을정신은 제 몫만을 찾겠다는 사회풍조에 밀려 잠재해 버렸다. 새마을운동은 민주화운동과 노동운동에 위배되는 것인 양 잘못 받아들여지기도 하였다. 이러한 사회적 분위기 속에서는 지역사회와 나라를 위해 봉사하려는 생각들은 위축될 수밖에 없었다.

국민들의 생활신조가 바뀌기 시작하자 이른바 '한국병'이 발생하기 시작하였다. 예컨대 땀흘려 일하기보다는 놀고 즐기려는 풍조가 만연됨으로써 소비가 소득을 초과하는 경제행위들이 가계, 기업 그리고 정부 할 것 없이 만성화되어 갔다. 한국의 소비자들은 비싼 외제품일수록 잘 산다는 것이 세계적으로 알려지면서, 한국시장은 세계 사치품들의 집합소처럼 되어 버렸다. 생산현장에서는 노임의 상승률이 생산성의 향상보다도 더 빨라짐으로써 한국경제의 국제경쟁력은 급속도로 약화되었다. 한국의 기업인들 중에는 자기 돈보다는 남의 돈을 마구 끌어들여 무모하게 사업을 벌이는 사람들이 많아지면서 한국에 대한 국제사회의 신용도가 급격히 떨어지기 시작하였다.

한국의 국제경쟁력의 약화는 수입이 수출보다 해마다 많아짐으로써 외채가 급속도로 늘어나는 결과를 가져왔다. 1900년대 초의 외채 총액은 400억 달러 수준이던 것이 1997년 말에 와서는 1500억 달러를 초과하게 되었으며 단기성 외채가 크게 늘어났다. 정부의 외환보유고가 바닥이 나자 더 이상의 외채를 빌려 줄 나라가 없어지게 되었다. 급기야는 국가적인 부도사태에 이르게 되자 한국은 IMF(국제통화기금)의 긴급 구제금융을 받는 나라로 되어 버렸다.

IMF는 한국에 구제금융을 공급하는 조건으로 한국의 소비자, 근로자, 기업, 정부는 외채를 갚기 위해 인내하고 자제하는 경제활동을 해 줄 것을 요구하고 있으며 우리는 그것들을 받아들이기로 합의하고 있다. IMF사태로 시중 이자율이 두 배로 높아짐으로써 새로운 투자가 어렵게 되었다. 환율이 1달러=800원에서 1달러=1600원으로 됨으로써 한국돈의 가치가 1/2로 떨어졌다. 원유, 양곡, 원자재 등의 수입가격이 두 배로 상승함으로써 제품들의 원가가 상

승하였다. 문을 닫는 기업체들이 속출하고 있으며 실업인구가 늘어나고 있다. 달러화로 표시된 한국 국민들의 1인당 소득이 1만 달러에서 6000달러 수준으로 낮아졌다. 소비자들의 실질소득의 감소로 소득 탄력계수가 높은 상품이나 용역들에 대한 수요가 급격하게 감소되고 있다.

외채를 상환하기 위하여는 수입을 줄이고 수출을 늘려야 하며 무역흑자로 외채를 상환하기에는 오랜 시간이 소요될 전망이다. 한국에 투자하는 외국자본이 늘어나면 외채상환의 부담이 그만큼 감소될 것이다. 따라서 IMF 사태를 계기로 한국에 투자되는 외국자본이 늘어날 것이 예견된다.

국난극복과 새마을정신

우리 국민들은 30년 전, 가난의 악순환으로부터 벗어나기 위하여, 근면하고 저축하는 농심을 우리의 생활신조로 삼아 왔었다. 새마을운동으로 우리는 가난의 악순환이라는 국난은 극복하였지만 우리에게 남아 있는 또 하나의 국난은 분단된 조국을 통일하는 일이다. 지난 50년 동안에 남북한 사이의 발전격차가 너무 커졌기 때문에 남한 국민들이 부담해야 할 통일의 비용이 너무 많은 데에 문제가 있다. 남한인구는 북한의 2배가 되고, 생활수준은 10 20배로 높다. 이것은 남북통일은 남한의 자유민주주의의 시장경제 체제로 통일되어야 한다는 물적 기반이 된다.

그러나 남한의 4500만 인구가 번 돈으로 북한의 2300만 인구를 지원하다 보면 남한도 다시 가난해지는 것이 우려되고 있다. 남한 국민들이 부지런히 일하여 수출이 수입보다 많아짐으로써 국제수지의 흑자가 많을 때는 그 흑자를 북한의 경제개발에 투입하면 남한국민들의 생활수준에 큰 영향을 주지 않고서도 북한경제를 발전시킬 수 있을 것이다.

독일의 경우 서독인구는 동독인구에 비해 훨씬 많았고 소득에 있어서는 3대 1 정도로 서독이 높았으며, 거기에다 서독경제는 무역흑자가 많은 경제였기 때문에 서독은 비교적 적은 부담으로 통일을 이룩할 수 있었다. 그런데 우리의 경우는 국제수지가 적자에서 벗어나 본 적이 적은 경제가 지속되어 왔으며 최근에 와서는 빚을 갚을 능력을 의심받는 나라로 인식되기에 이르렀던 것이다. 이러한 상황에서 남한이 북한의 경제개발을 도울 수 있는 여력은 그만큼 제한된다고 할 수 있다. 따라서 남한국민들이 열심히 일하여 외국의 빚을 다 갚고 국제수지의 흑자가 많은 나라로 만드는 것이 통일의 지름길이

된다고 할 수 있다.

그런데 남한이 지속적으로 국제수지 흑자의 나라로 되기 위해서는 한국인들의 국제 경쟁력이 우수하여 다른 나라들보다 생산성이 높아야 한다. 이를 위해서는 한국인들의 과학기술 수준은 쉴 새 없이 높아져야 하고, 동시에 국민들의 생활신조(생활자세, 국민정신)가 다른 경쟁국들의 그것보다 우수해야만 한다. 여기서 우리는 새마을 정신의 생활화는 우리가 남북통일을 앞당기는 길이 된다는 것을 이해하게 된다.

아울러 새마을정신은 곧 자본주의 정신이기 때문에 우리는 이 정신을 생활화함으로써 북한주민들에게 남한이 잘 사는 것은 우연한 일이 아니라 국민각자의 창의와 노력, 그리고 근검절약하는 생활신조로 이룩된 것이라는 것을 북한 주민들에게 일깨워 주어야 한다. 남한 사회가 돈만 많고 도덕적으로 타락된 사회로 되면 통일은 그만큼 늦어진다고 필자는 보고 있다.

선진자본주의 국가와 국민들의 생활신조

서구사회가 선진 자본주의 경제로 일찍부터 발전하게 된 데에는 여러 가지 요인들과 관련된다고 할 것이다. 그 중에서도 과학기술의 발달이 앞섰다는 것과 국민들이 근면하고 저축하는 생활신조를 가지고 있었다는 것이 주요한 요인으로 되고 있다. 그리고 서구사회의 국민들이 근면과 저축을 생활신조로 간직하게 된 데에는 청교도들의 교리와 깊은 관련이 있다고 보고 있다.[14] 청교도들은 "이 세상에서 인내하고 희생하는 삶을 살아야만 영생할 수 있다"는 것을 생활신조로 하였다고 한다. 이 때 인내는 곧 근면을 의미함이며, 희생은 저축을 의미하는 것으로 해석되고 있다.

사람은 일하기보다는 놀기를 좋아하기 때문에 부지런하려면 인내심이 강해야 한다. 그리고 희생하는 삶이 곧 저축이 되는 것은 저축을 하기 위해서는 현재를 즐기고 싶은 것을 희생해야만 저축이 가능하기 때문이다. 그러므로 국민 모두가 청교도가 되어서 근면과 저축을 생활신조로 하여 살아가는 사회에서는 굳이 새마을운동과 같은 것을 필요로 하지 않게 된다. 근면과 저축의 기독교적 생활신조는 서구사회의 자본주의 경제를 꽃피우게 하는데 중요한 정신자원으로 되었다고 할 것이다.

14) Max Weber : The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism, 1930.

그런데 서구 선진 자본주의 경제가 고도로 발전하게 되자 근면과 저축의 생활신조가 퇴보하는 사회풍조가 조성되고 그것이 서구경제의 지속적인 성장의 저해요인으로 나타나게 되었다. 그 한 예로서 우리는 2차 세계대전 이후의 영국경제의 침체를 들 수 있다. 2차 대전 후 유럽의 선진국들에 번져 간 사회주의의 물결을 타고 사회복지 정책이 지나치게 강조되자 영국경제의 국제경쟁력이 떨어졌으며 공장들이 차례로 문을 닫게 되었다. 1970년대 중반기에 와서 영국경제는 IMF로부터 약 50억 달러의 구제금융을 받게 되었다.

영국경제가 어려운 시기에 등장한 철의 여인 대처 수상은 영국의 국력이 전세계로 뻗어 나갔던 때에 살았던 Victoria 여왕의 통치이념인 근면(Diligence), 자조(Self-reliance), 의무(Duty)를 통치이념으로 내세우고서 영국병을 치유하게 됨으로써 불이 꺼져 가던 영국의 공장들에서 다시 연기가 나게 한 것을 상기하게 된다.[15)]

여기서 우리는 근면, 자조, 협동의 새마을정신은 가난을 극복하는 생활신조일 뿐만 아니라 자본주의의 기본정신이라는 것을 다시 한번 인식하게 된다. 영국에 비하면 한국은 아직도 갈 길이 태산 같은데 벌써부터 한국병이 들었으니 이 병은 고질병이 되기 전에 우리가 고쳐야 할 역사적 과제임을 알 수 있다.

생활신조와 애국심

마지막으로 필자는 국민들이 인내하고 자제하는 생활신조를 생활화하는 것은 국민들의 애국심과 밀접하게 관련된다는 것을 지적하려고 한다. 이에 관하여 필자는 1970년대에 월남전을 계기로 미국 국민들이 겪어야 했던 사례를 들어 보려고 한다. 1975년에 월남의 수도 사이공 시가 공산군에 함락되자 미국은 월남전에서 패배하는 결과를 가져왔다. 월남전의 패배로 미국 국민들의 자존심이 크게 상하였다.

그 당시의 미국 국민들의 마음 속의 갈등을 나타내는 다음과 같은 대화의 내용을 어느 신문에서 읽은 기억이 나기에 여기에 적어 본다. 전쟁터로 나가야 하는 미국의 젊은이들은 그들의 정치지도자들에게 다음과 같이 물었다. “아시아의 황색인종을 위해 우리가 왜 전쟁터에 나가 죽어야 하는가?”라고.

15) Time : 「Thatcher Triumphant」, June 20, 1983.

정치지도자는 "우리가 싸우지 않으면 아시아는 공산화되기 때문이다"라고. 이에 대해 젊은이들은 "아시아가 공산화되는 것이 우리와 무슨 상관이냐?"라고. 이에 대해 "그렇게 되면 우리 미국은 1등 국가가 아닌 2등 국가로 되기 때문이다"라고. 이에 대해 젊은이들은 "2등 국가로 되면 어떠냐?"라고 말한다.

이것은 미국이 대국 노릇을 하려니까 국민들이 참고 견디어야 할 일들이 많아지는데 인내와 기강을 싫어하는 젊은이들은 차라리 아시아로부터 떨어져 나와 미국만 편안하게 살면 되지 않느냐는 심정을 나타내는 것이라고 할 수 있다.

여기서 미국의 시사주간지 <타임>(Time)은 1980년대에 들어서면서 미국의 영광을 다시 찾기 위해 미국 국민들이 무엇을 어떻게 해야 할 것인지에 관하여 연구조사를 하게 되었다. <타임>지가 얻은 답은 다음과 같았다. "월남전에서 상처를 입은 미국이 영광을 되찾는 데 있어서 미국 국민들에게 결여된 것은 국민들의 기강(discipline)과 인내(patience)" 라는 결론을 얻게 되었다.[16)]

그리하여 국민들의 기강과 인내를 되살리기 위하여는 국민들의 애국심이 높아져야 한다고 주장한다. "미국의 국론을 이끌어 왔던 지식층들은 애국심은 농민들과 일선의 장병들이나 부르짖는 것인 양 소원하게 해 왔었다"고 하면서 지도층부터 애국심을 되살려야 한다고 주장하였다.

미국의 사례를 통하여 우리가 공감하는 것은 국민들의 애국심은 우리가 인내하고 자제하는 생활신조를 지니게 하는데 중요한 전제조건이 된다는 점이다. 한국에 있어서도 1990년대에 들어와 국민들의 기강이 무너지고 인내심이 약해지고 있는 것은 우리 국민들 중에 애국심을 상실한 사람들이 많아진 것이 중요한 요인이라고 본다. 한국을 새롭게 하기 위해서는 지도층부터 애국심을 되찾음으로써 국민들의 기강과 인내심을 되살려야 한다고 필자는 보고 있다.

30년 전에 우리는 가난의 악순환으로부터 벗어나기 위해 근면하고 저축하는 농심을 우리의 생활신조로 삼았었다. 오늘날의 국가적인 부도사태는 우리가 그와 같은 농심의 생활신조를 너무 빨리 포기한 데서 나타난 것이라고 할 수 있다. 우리 겨레에게 아직도 남아 있는 소원은 통일이다. 통일의 지름길은 남한경제의 힘이 넘쳐나게 하는 일이다. 통일을 이룩하기 위해 우리는 애국심과 근면하고 저축하는 생활신조를 되살려야 한다고 본다.

---

16) Time :「Renewal of America」, Feb. 23, 1981.

참 고 문 헌

1) **박정희**, **「새마을운동」(새마을운동에 관한 연설집)**, 1979.
2) Park, Chung Hee, Saemaul, Korea's New Community Movement, 1979.
3) **박진환**, "**새마을사업의 점화과정**", **「경제발전과 농촌경제」**, **박영사**, 1987.
4) **박진환**, "**새마을운동과 국가발전**", **「경제발전과 농촌경제」**, **박영사**, 1987.
5) **박진환**, "**국가발전과 생활윤리**", **「경제발전과 농촌경제」**, **박영사**, 1987.
6) **박진환**, "**새마을교육의 회고와 방향**", **「새마을 교육연구론문집」**, **새마을 지도자연수원**, 1982.
7) Park, Jin-Hwan, "Process of Saemaul Undong Project Implementation in Korea" Toward A New Commnuity Life, Institute of Saemaul Undong Studies, Seoul National University, 1981.
8) **새마을지도자연수원**, **「새마을지도자연수원 10년사」**, 1982.
9) Park, Jin-Hwan, The Saemaul Movement, Korea,s Approack to Rural Modernization in 1970s, Korea Rural Economic Institute, **연구총서** S22, 1998.
10) **김성진 편저**, **「박정희시대/박진환/새마을운동-한국 근대화의 원동력」**, **조선일보**, 1994.

농촌근대화촉진법 제정

안 재 숙*(한국농지개발연구소 상임고문)

1960대의 농촌사회와 근대화 시책

1960년대 중반까지의 농촌사회는 열악한 환경 속에서 힘겨운 농사일에 매달려도 배를 채우지 못했다. 땔감은 산에서 구해야 했고 초가지붕 밑의 방안을 밝히는 것은 석유등잔이었다. 천수에 의존한 쌀농사는 가뭄이 들 때마다 심한 감수를 가져와 연간 쌀생산은 350만 톤 내외에 머물러 평균 70만 톤 이상의 외곡 도입에 의해 부족한 식량을 충당해야 했다.

이런 역경 속에서 제2차 경제개발 5개년계획의 추진과 함께 농업부문에도 새로운 개발요인이 수용되면서 근대화의 기운이 조성되어 갔다. 1967년 4월에 수립된 농업종합계획은 제2차 5개년계획을 보완하면서 국민경제의 진전에 부응하는 장기적인 농수산업의 구조변동을 예측하여 농수산업의 종합적인 장기개발목표를 설정하고 각종 정책을 강구한다는 취지하에 그 기본방향을 식량자급체제의 정비와 농업근대화에 둔 것이었다.

여기서 내세운 중점시책은 ①식량증산으로 1971년의 식량수요 1020만 톤을 자급 ②경제작물, 축산, 잠업 등의 주산지를 조성하여 성장농업을 적극 개발 ③농업생산기반의 조성강화로 농업의 안정과 지속적 성장기반 마련 ④임업개발의 기반을 확립하고 연료림조성으로 임산연료의 자급 및 산림녹화를 기한다는 것 등이었다. 이들 시책은 당시의 우리 농업과 농촌의 낙후단면을 보여주는 것이기도 했으며 낙후요소를 제거하려는 개발의지가 담긴 것이었다.

* 당시 농림부 농지조성과장

이들 시책을 중심으로 그 실행과정에서 때로는 농어민소득증대특별사업의 추진, 1967 1968년의 큰 가뭄을 계기로 지하수개발사업의 강행, 이 밖에 영농법의 개선과 지도 강화, 영농의욕 고취, 도농간 소득격차 해소를 위한 고미가정책 등이 채택 · 실시되었다. 특히 1965년부터 정부계획에 의해 처음으로 시도된 경지정리사업은 농업기반의 근대상을 상징하는 것이었다.

농업용수가 보장되고 바둑판과 같이 잘 정리된 농토에서 농기계에 의한 농작업이 행해지고 헬리콥터에 의한 농약의 공중살포가 가능한 농업이 당시에 그린 근대화 농업상이었고 농촌근대화의 첫 요건을 농업기반의 근대화로 삼았던 것이었다.

농촌근대화상의 정립과 법제화의 과정

차관협정에 쫓긴 근대화 입법

1965년 하반기부터 전천후 농업용수원 개발계획에 의한 사업비 조달방안으로 차관 도입이 추진되었는데 이의 첫 케이스로 금강 · 평택지구(3만 4500ha)에 대한 차관이 성사되어 1969년 5월 23일 IBRD(세계은행)와 차관협정이 체결되었고 차관발효일이 동년 12월 31일로 되어 있었다.

당시의 차관협정은 정부가 보증인이 되고 토지개량사업법에 의해 설립된 토지개량조합연합회(토련)를 차주로 하고 IBRD와 토련과의 합의 · 서명으로 이루어졌다. 여기서 차관협정서의 전문(前文)을 보면 “보증인(대한민국)의 토지개량사업법에 의해 설립된 토지개량조합연합회를 차주로 하고, 차주는 한국의 농토확장을 목적으로 본 협정 표3에 구체적으로 기술된 관개사업을 위한 자금지원을 은행에 요청하였고 은행은 차주에게 본 협정서 및 보증인과 은행간에 체결된 보증협정서에 명시한 조건에 의거 본사업을 위한 차관을 제공코자 이에 본 협정 당사자는 다음 사항에 합의한다”라고 기재되어 있다.

그러나 당시 토지개량사업법상 토련이 수행할 수 있는 개발사업종목에는 매립 및 간척사업과 국가가 시행하는 토지개량사업의 대행만이 규정되어 있었다. 전자는 토련이 공유수면매립면허를 받아 시행 중이던 미면 간척사업이 유일한 것이었고, 후자는 국가가 시행주체가 되는 사업을 대행할 수 있을 뿐 토련이 직접 사업시행주체가 될 수 없었다.

이와 같은 법상의 규정내용과 IBRD와의 차관협정에는 모순이 내포되어 있었다. 즉 차주는 국가가 아닌 토련으로 되어 있었고 토련은 토지개량사업법상 사업시행주체가 될 수 없게 규정되어 있었던 것이다. 그럼에도 불구하고 막상 차관협정에는 토련을 차주로 한 것은 법개정을 전제로 한 것이었다. 또 IBRD측도 이런 사정을 알고 있으면서도 협정을 수락한 데에는 그 동안 차관의 타당성을 검증하기 위해 몇 차례에 걸쳐 내왕했던 IBRD측의 조사단이 농림부나 경제기획원 등 정부관계기관과의 협의 과정에서 토련을 사업시행주체로 하는 법개정에 대한 확고한 의지를 받아들였기 때문이다. 그래서 막상 차관협정은 체결하되 발효일을 12월 31일로 늦추었던 것이다.

국제협약에 대한 경험이 거의 없었던 때라 차관협정체결 이전에 갖추어야 했던 법률개정작업이 두 개 기관(토련과 지하수개발공사)의 통합으로까지 확대되고 농촌근대화를 지향한 광범위한 사업내용을 수용한 전면개정으로 확산됨에 따라 입법이 늦어져 1970년 1월 12일에야 공포되었다. 새로운 통합기구인 농업진흥공사의 설립은 이보다 약 한 달 후인 동년 2월 7일에 성사되어 차관협정의 발효일이 동년 5월 25일로 연기되었던 것이다.

입법과정의 이모저모

농촌근대화촉진법의 제정은 차관 도입이라는 대외적인 필연성으로 인한 것이기는 했지만 그 입법과정에서 농업과 농촌의 근대적인 기반을 구축하려는 원대한 꿈이 담겨 있었다. 이하는 이 법률의 입법과정과 추진경위의 대강을 기술한 것이다.

1969년 6월에 들어서면서 농림부에서는 토련과 지하수개발공사를 통합하여 정부투자기관격의 「농지개발공단」 설립할 것이 구상되고 있었다. 지하수개발공사법에 의한 지하수개발공사(정부투자기관 · 1969년 2월 15일 발족)가 발족한 지 4개월 만에 이와 같은 구상을 할 수밖에 없었다는 점에서 당시의 차관사업의 비중을 엿볼 수 있는 대목이었다.

이 발상이 급진전되어 동년 8월 21일에는 토련과 지하수개발공사를 통합하여 농지개발공사를 설립코자 한 「농지개량사업법」을 성안하여 법제처에 이송하기에 이르렀다. 이것은 앞서 제정했던 지하수개발공사법에 준한 정부투자기관으로 하여금 농지개량사업을 직접 시행할 수 있는 기관으로 삼고자 한 것이다. 당시 지하수개발공사는 박정희 대통령의 지하수개발에 대한 강한 집

념을 배경으로 설립된 것이기는 하였으나 차관사업의 중요성이 더 큰 비중을 가졌기 때문에 통합에 대한 정부 부처간의 이견이나 지하수개발공사측의 저항은 거의 없었던 것이다.

일단 시안을 법제처에 이송한 후에도 계속해서 법안내용에 대한 검토작업이 계속되는 가운데 10월에는 신설되는 공사의 사업범위에 농업기계화와 농가주택개량사업까지를 포함시켜 법안 명칭을 「농촌근대화추진법」으로 하는 수정이 가해졌다. 한편 이 무렵 농림부에서는 총 투자규모 4858억 원 규모의 농촌근대화 10개년계획을 수립했는데 여기에는 농업용수개발 1116억 원, 경지정리 473억 원, 초지조성 252억 원, 농업기계화 285억 원, 농가주택개량 2530억 원, 신설되는 농업진흥공사의 운영자금 200억 원 등이었다. 이것은 곧 신설될 농업진흥공사에 의해 이들 사업을 강력하에 추진하겠다는 뜻이 담겨 있는 계획이었다.

이와 같은 내용을 담은 농촌근대화계획과 함께 11월 25일에는 국무회의에서 농촌근대화촉진법안이 의결되었다. 이로써 토지개량사업법과 지하수개발공사법은 새로운 법안으로 대체되어 국회의 심의에 넘겨진 것이다.

이 법안의 국회 심의에는 오랜 시간이 걸리지 않았고 별다른 논쟁도 거의 없었다. 당시의 정치권의 상황은 대통령의 3선을 허용하는 헌법개정안이 제정·공포(10월 21일)될 정도로 공화당의 일방적인 정치판도하에 있기는 하였으나 농촌근대화를 표방하고 나선 이 법안 심의에는 여야의 합의가 쉽게 도출되어 국회에 법안이 이송된 지 한 달도 못된 12월 18일 국회를 통과했다. 차관협정 발효시한을 보름도 남겨 놓지 못한 시점에서 법안이 통과되었다는 것은 지극히 다행한 일이었다. 차관협정 이행시한에 쫓긴 나머지 법안이 국회에 이송되는 시점에서 재빨리 이를 영문으로 번역하여 IBRD측에 보내는 등의 해프닝이 벌어지기도 했다.

농촌근대화상을 담은 시범사업

새로운 법안을 입안하는 과정 한편에서는 근대화된 농촌상을 상징한 농촌종합개발은 어떤 것이어야 한다는 것을 보여 주기 위한 시범사업 준비작업이 진행되고 있었다. 즉 ①가뭄상습지 해소를 위한 농업용수개발 및 기계화영농을 위한 경지정리사업 등 농업생산 기반의 조성 ②유휴산지의 개발로 토지자원 이용의 극대화 ③영농의 다각화와 기계화로 농가소득의 증대 ④농촌주택의 개량·보수로 주거생활의 향상 ⑤농도설치, 농촌전화(農村電化), 생활용수

의 공급 등으로 농촌환경의 개선 ⑥산지개발에 의한 목야지(초지)조성으로 축산 장려 ⑦공판장, 곡물창고 등을 설치하여 농산물출하 및 유통의 개선 등을 내용으로 하는 시범농촌 건설계획이었다.

이 계획은 처음에 경기, 충남북, 전남북, 경남북 등 7개 도에서 각각 1개 지구씩의 개발후보지가 선정되었는데 이 중 경기·충남지역과 충북지역에서 각각 1개 지구를 조사하여 2개 지구로 압축되었다. 이 두 지구를 안성·천원지구와 미호천지구라 했는데 위에서 열거한 7가지 계획을 현지에 담은 사업계획이 1969년 12월 초에 완성되었다.

이렇게 해서 완성된 사업계획을 추진하기 위해 12월 10일 토련 내에 농촌근대화사업 실시단(농근단)이 설치되었다. 토련의 기술진을 주축으로 86명으로 구성된 농근단은 현지에 천막을 치고 야영하면서 임무수행에 임했던 것으로 야전군대를 방불케 했다.

농근단의 발족과 함께 12월 17일에는 경부고속도로 천안 인터체인지지점 7.5㎞에 위치한 충남 천원군 성거면 정촌리에서 박정희 대통령을 위시하여 국회의원, 경제과학심의의원, 농업계통의 대학교수 약 50명과 언론기관 USAID(미국 국제 개발처 : United States Agency for International Development), 국내 농업관계자 등 200여명이 참석한 자리에서 안성·천원지구 시범 농촌 근대화계획이 발표되었다.

이 발표는 대통령에게 드리는 보고형식으로 이루어졌는데 당시의 보고내용을 간추려 보면 다음과 같다.

첫째, 농업용수의 개발은 43만 5000ha의 가뭄상습지 중 1969년 말까지 개발한 것을 제외하고 앞으로 남은 20만 ha를 조속히 개발함으로써 전천후 농업의 기틀을 마련하며,

둘째, 경지정리사업은 총 대상면적 60만 ha 중 기정비된 13만 5000ha를 제외한 약 45만 ha를 1970년부터 1976년까지 완료할 계획이며 이로써 2모작을 가능케함은 물론 생산성을 약 15 20% 향상시킬 뿐만 아니라 농업기계화의 기틀을 마련하며,

셋째, 산지개발을 통하여 초지, 농경지 등으로 최대한 이용함으로써 영농규모의 확대에 기여토록 하며,

넷째, 농업기계화를 통하여 농번기의 인력부족을 해결함으로써 적기영농을 가능케 하여 생산성을 높이는 한편 농외소득을 획기적으로 향상시킬 수 있도록 함에 첫단계 계획으로 경지정리를 실시한 대단위 지구에 대하여 약 1억

달러에 해당하는 대형 트랙터 7000대를 연차적으로 미국에서 장기저리의 개발차관으로 도입할 계획이며,

다섯째, 농촌환경을 개선하기 위하여 농가주택의 개량 및 새로운 농촌마을을 조성한다는 것 등이었다.

이 보고는 당시로서는 농촌근대화는 어떻게 하며 또 어떤 것이냐는 것을 현지에서 보여준 행사였다. 여기서 특기할 것은 당시 이 농촌근대화계획은 농림부의 독자적인 구상에 의한 것이었다는 점과 이 보고를 들은 박 대통령은 과연 이 계획이 단기간 내에 실현될 수 있을 것인가라는 회의적인 표정을 지으면서도 농촌근대화에 대한 농림부의 구상에는 깊은 감명을 받았음이 분명했다. 이것이 계기가 되어 1970년대 초부터 박 대통령의 주창으로 전국적으로 확산된 새마을 운동이 시작된 것이라 할 수 있다. 보고장소로 사용되었던 정촌리 언덕에는 그 후 20동의 신형 농가주택이 건립되었으며 기존 마을의 집지붕은 슬레이트로 일제히 개량되었다. 지금도 서울에서 천안간의 경부고속도로변 오른쪽에 당시의 주택모습을 볼 수 있는데 이 곳이 30년 전의 농촌근대화상의 산실(産室)이었다는 것을 아는 이는 그리 흔하지 않을 것이다.

다음에 제시한 표는 이 때의 두 지구의 농촌근대화 시범사업의 주요계획 내용을 보인 것이다. 여기서 주목해야 할 것은 계획의 실행에 있어 농림부 소관은 각 분야별로 소관국에서 담당했고 농림부 소관을 벗어난 것은 내무부, 보사부, 상공부, 건설부 등 소관 부처별로 사업을 추진해 갔다는 점이다.

농촌근대화 시범사업 주요계획

안성·천원지구 및 미호천지구 종합개발사업

지 구	행정구역	대상면적	농가호수	농가인구	경작규모	
					경지면적	호당 규모
계	3도, 4개군, 13개읍면, 108개리	ha 27,765	호 13,065	인 84,188	ha 17,446	ha 1.34
안성·천원지구	경기 : 평택군, 안성군 충남 : 천원군 (2도, 3개군, 9개읍면, 82개리)	21,985	9,804	62,918	12,639	1.29
미호천지구	충북 : 청원군 (1도, 1군, 4개면, 26개리)	5,780	3,261	21,270	3,807	1.17

<표 1> 지 구 개 황

<표 2> 계 획 개 요

사 업 별	단위	계	안성 · 천원	미호천	소관부처
○생산기반					농림부
- 농업용수	ha	3,228	1,958	1,270	
- 경지정리	ha	7,683	5,863	1,820	
○축 산					농림부
- 초지조성	ha	1,129	909	220	
- 축우입식	두	3,660	3,600	60	
○조림 · 사방					산림청
- 조림(용재림,연료림,유실수림)	ha	345	230	115	
- 사방(산지,야계)	km	8.5	3.5	5.0	
○산지개발 (과수원)	ha	145	115	30	농림부
○영농개선(소득증대)					농림부
- 비닐하우스	동	612	612	-	
- 고 추	ha	100		100	
○농업기계	대	106	89	17	농림부
○환경개선					
- 주택건설	호	329	200	129	농촌진흥청
- 지붕개량	호	1,650	1,270	380	내무부
- 생활용수	개소	142	78	64	보사부
- 농촌전화	호	3,740	2,540	1,200	상공부
- 도로,하천개수	km	162	119.1	42.9	건설부
- 공원묘지	기	4,400	4,400	-	보사부
○농산물처리					농림부
- 공판장	개소	3	2	1	
- 양곡보관창고	개소	1	1	-	
○공공시설(공동작업시설)	개소	4	3	1	농림부

달라진 농촌근대화촉진법의 내용

농촌근대화 촉진법이 종전의 농업생산기반만을 대상으로 했던 토지개량 사업법에 비해 크게 달라진 것은 세 가지였다. 첫째는 농지개량조합과 농업진흥공사가 법률상 별개의 단체로 존립하게 되었으며, 당시 266개 농지개량조합의 이익보호 또는 의사 대변의 창구가 사실상 없어지게 되었다는 점이고, 둘째는 농업진흥공사가 정부투자기관으로 격상됨에 따라 임원(총재, 부총재, 이사, 감사)이 모두 정부에 의해 임명되게 되었다는 점이다(토련의 경우는 회장, 부회장만이 평의회에서 선출되어 농림부장관의 제청으로 내각 수반이 임명). 셋째는 농업진흥공사는 농지개량사업 시행주체의 지위부여와 함께 외자

도입, 기술의 해외수출(기술용역의 해외진출) 등의 역할뿐만 아니라 농가주택, 농기계의 제작·보급 등 사업범위가 크게 확대되었다는 점이다.

이하는 농촌근대화촉진법의 달라진 내용을 토지개량사업법과 비교하여 집약한 것이다(농촌근대화촉진법의 내용은 제정 당시 기준).

<표 3> 농촌근대화촉진법의 달라진 주요내용

구 분	토지개량사업법	농촌근대화촉진법
1. 목적과 사업범위	○목적 : 농지의 개량·개발·보전을 통한 식량, 기타 농산물 생산의 유지 증진에 기여 ○사업범위 ① 관개배수, 농도, 구획정리, 개간·간척, 재해복구 등 토지개량사업 ② 환지, 교환·분합 등 권리조정	○목적 : 농지의 개량·개발·보전 및 집단화와 농업기계화, 농가주택 개량을 통해 농촌 근대화를 촉진 ○사업범위 ① 좌동 ② 좌동 ③ 농업기계화사업 ④ 농가주택개량사업
2. 사업시행절차	○국가 또는 지방자치단체와 수인공동사업 등 두 가지로 구분하여 사업시행절차를 규정	○국가, 지방자치단체, 농지개량조합, 농업진흥공사, 토지소유자사업으로 다섯 가지로 구분하여 사업시행절차를 규정. 단, 농업진흥공사사업의 경우 공사가 완료되었을 때의 시설인계에 관한 사항을 규정
3. 단체에 관한 사항	○토지개량조합 : 설립·운영에 관한 사항을 비롯하여 국유지의 양여 또는 편입, 일시이용지, 환지처분에 관한 사항 ○토지개량조합연합회 : 조직, 사업, 운영에 관한 사항 - 사업 : ①조합의 업무 지도감독 ②토지개량사업의 조사·측량설계 및 공사감독과 환지사무, 지적측량 등의 대행 ③조합업무에 필요한 자금의 전대(轉貸), 회원(토조)을 위한 공제사업 ④조합업무에 필요한 자재 등의 생산·가공 및 구입알선 ⑤농림부장관이 지정하는 조합에 대한 경비의 감사 ⑥토지개량사업 중 매립·간척과 부대사업 ⑦토지개량 사업과 농사개량의 조사·연구 보급 및 선전에 관한 사업 ⑧국가가 시행하는 토지개량사업의 대행	○농지개향조합 : 설립 및 운영에 관한 사항만을 각기 세분하여 규정 - 환지 및 교환·분합에 관한 사항을 일반화하여 규정 ○농업진흥공사 : 설립, 조직, 사업, 운영에 관한 사항 - 사업 : ①농지개량전반(관개배수를 위시한 개간·간척구획정리 등)에 대한 사업과 농조사업에 대한 기술지원(조사·측량설계 및 공사감독) ②농지개량사업용 중기와 농림부장관이 정하는 농기계의 제작, 공급, 구입 및 그 알선 또는 운영관리와 사용기술의 교육 ③농가주택의 건설·개량 및 그 자재알선과 기술지도 ④시범농촌 조성에 관한 사항 ⑤농지개량사업에 관한 기술용역의 수출 ⑥외자도입 : 정부의 인가를 얻어 국제기관, 외국 또는 외국인으로부터 자금의 차입이나 물자 또는 기술의 도입

농촌근대화촉진법 운용의 허와 실

농촌근대화촉진법은 1960년대 초 이래 10년간의 사회·경제 여건의 급속한 변화와 그 동안에 정립되어 온 농업기반 추진방향과 농촌생활 환경 정비까지를 수용한 법률이었다는 면에서 명칭에 걸맞은 사업법이었다 할 수 있다. 차관사업을 추진할 수 있는 기구(농촌진흥공사)의 법적 지위를 확고히 했고 이로 인하여 1970년대의 집중적인 차관도입을 가능하게 한 근거를 마련했다는 점에서 그 실(實)이 컸다 할 수 있다.

그러나 농업진흥공사의 사업범위 설정에 있어 농가주택사업과 농업기계화사업은 처음의 의욕과는 달리 2 3년이 못 가 거의 유명무실화된 점으로 미루어 보아 의욕만을 앞세운 규정으로 치부될 수밖에 없는 일면을 지닌 것이었다. 또 266개 조합에 달했던 농지개량조합의 대변창구를 없앴다는 것도 앞날을 예측 못한 허(虛)의 일면이었다. 이것은 1971년에 자율적으로 사단법인 농지개량협회가 생겼고, 1973년에는 사단법인 농지개량조합연합회로 그리고 1978년에는 농촌근대화촉진법을 개정하면서까지 농지농량조합연합회가 공법인으로 부활되어 존속되어 왔다는 사실에서 그렇다.

한편 농지개량조합은 조합원에 의한 자율적인 단체라는 측면에서 자율성을 억제하는 규정이 농촌근대화촉진법에서도 토지개량사업법에 이어 존치되고 있었다는 점이 후일에 분쟁 근거가 되었다. 즉 농지개량조합에 관한 규정내용 중 총회 및 대의원회의 구성(의결기관)과 조합임원(조합장과 감사)의 선출에 관해 부칙에서 이를 유보시킨 것이다.

전자는 부칙 9조에서 총회 또는 대의원회의 구성을 유보시키고 여기서 의결토록 되어 있는 사항을 농림부장관의 승인으로 갈음한 것이며, 후자는 부칙 10조에서 총회 또는 대의원회에서 선출토록 되어 있는 임원을 농림부장관이 임명토록 한 것이었다. 이들 잠정조치는 결과적으로 조합원과 조합을 유리시켰으며 조합원의 조합운영에 대한 참여권을 박탈한 것으로 비쳐져 1987 1989년의 '수세거부항거'로까지 이어져 1989년 4월 농촌근대화촉진법을 개정하여 삭제되고 만 것이다. 이와 같은 조치가 통할 수 있었다는 것은 사회적인 측면에서 1961년 토지개량사업법 제정 이래 30여 년간의 농지개량조합운영의 한 억압 단면이었다 할 수 있다.

어쨌든 농촌근대화촉진법은 제정 이래 1995년 폐지될 때까지 우리 나라의 농업기반 및 농촌개발의 기본적인 절차법으로서 사업질서를 유지·보전해 온 것만은 사실이며 그 속에 담겼던 각 가지 규정내용이 지난 25년간의 농업·농촌기반 정비의 역사이기도 하다.

농업진흥공사 설립

변 양 석*(농어촌진흥공사 이사)

농업진흥공사의 전사(前史)

농업진흥공사의 전신인 최초 기관은 1938년 5월 3일 설립된 「조선토지개량협회」가 효시라고 할 수 있다. 1908년 구한말 반포된 수리조합 설치요령 및 모범규약에 따라 수리조합이 탄생하였으나 극히 간단한 규정이었으며, 1917년 7월 조선수리조합령이 제정되면서 구체적인 규정으로 발전되기 시작하였다. 1920년부터 1939년 사이에 토지개량사업이 활발히 추진되는 시기였으나 수리조합의 제정운영은 일제의 수탈정책에 따라 부실조합이 대부분이었다. 이러한 조합을 정리하고 소규모 사업을 추진하기 위해 공려조합설립이 추진되었으며, 설립된 조합의 복리증진을 위해 토지개량협회가 설립된 것이다.

1940년 7월 토지개량사업의 측량설계와 공사감독을 전담하고 회원조합에 대한 농사개량 · 지도를 담당하도록 조선토지개량협회가 조선수리조합 연합회로 개편되었다. 또한 토지개량사업의 강행추진을 위해 1942년 12월 조선농지개발단령에 따라 1943년 1월 조선농지개발영단이 설립되었으며, 국가대행기관의 역할을 수행하였다.

1950년 6월 1일 대통령유시(大統領諭示)로 대한농지개발영단을 대한수리조합연합회에 이관하여 일원적으로 운영할 것을 시달함에 따라 영단 해산에 대

* 농어촌진흥공사 기반조성본부장 역임

한 법적조치와 함께 수리조합연합회와 농지개발영단의 통합조치가 이루어져 농지기반사업을 시행하는 단일기관이 출범하게 되었으며, 이후 1961년 말의 토지개량사업법제정시까지 「대한수리조합연합회」라는 이름으로 농지개량에 관한 기술의 총 본산이 되었다.

1961년 12월 31일 토지개량사업법(법률 제948호)이 제정공포 되었으며 이는 광복 이후 현안이었던 농지개량사업의 법적 기반이 마련된 것이다. 토지개량사업법에 따라 대한수리조합연합회가 토지개량조합연합회로 개편 설립되었다.

1968년 8월 지하수개발단이 발족되어 토지개량조합연합회로부터 지하수개발사업을 이관받아 한해지역에 대한 지하수개발을 시행하였으나 임시기구였다. 1969년 1월 17일 지하수개발공사법이 제정 공포되어 지하수 개발공사가 설립되었다. 이에 따라 지표수개발사업은 토지개량조합연합회가, 지하수개발사업은 지하수개발공사가 분담하게 되어 농업용수개발사업은 이원화된 사업체계를 갖게 되었다.

농업진흥공사의 설립 배경

1960년대는 농지개량사업의 일대변혁기였다. 새로운 제도가 정착되고 사업의 다양화와 종합화가 추진되었으며, 외국자본의 도입이 추진되고 식량증산을 위한 수단으로서 농지개량사업이 중점적으로 시도되었던 시대였다.

1961년 12월에 토지개량사업법이 제정되어 광복 이래의 현안이었던 농지개량사업에 대한 법적기반이 마련되었고 1962년에는 공유수면매립법, 1963년에는 방조제관리법 등이 제정되어 법적·제도적인 체제가 구축되었다. 이러한 체제구축으로 제3공화국이 출범하면서 농지개량사업이 확대 추진되는 계기가 된 것이다.

1962년 2월에는 UN특별기금 한국간척사업기구가 설치되어 1966년 말까지 5년간에 걸쳐 전국의 간척가능지 조사, 목포·영산강조사, 강화간척시범사업 등이 추진되었으며, 조사결과는 후에 영산강유역 농업종합개발사업 등의 종합개발계획수립에 활용되었다. 또한 1962년 2월에 한국개간사업기구(UNKUP)가 설치되어 토양조사와 3강 유역 개발사업 등을 1966년까지 추진하다가 1967년 토지개량연합회에 이관되었다.

1964년에는 식량증산 범국민운동이 전개되었으며 농지확대방안으로 계단식 개간사업이 추진되었다. 이어 1965년에는 식량증산 7개년 계획이 수립되어 경지정리사업이 시작되었고, 특히 1965년에는 수계별 단순농업용수개발사업에서 수자원을 종합이용방향으로 전환하는 전천후 농업용수개발계획이 수립되어 향후 7년간 논 면적의 85%까지 수리 안전답률을 높이는 의욕적인 계획이 수립된 것이다.

1965년부터 전천후 농업용수개발계획의 일환으로 1966년까지 지하수 부존성 확인 조사시험사업을 시행하였으며 1967년 12월 보고서가 제출되었는바 지하수개발공사 설립의 계기가 되었다. 더욱이 1965년 가뭄에 이어 1967년과 1968년의 연속된 극심한 가뭄은 용수대체수단으로서 지하수개발이 필요하게 됨에 따라 1968년 8월 지하수개발단이 발족되었으며 1969년 1월 13일 지하수개발공사법이 제정, 공포되고 2월 15일 지하수개발공사가 설립되었다.

1965년 박정희 대통령의 방미결과 수리사업지원에 대한 협의가 이루어졌으며, 수리사업에 대한 재원확보를 위하여 1965년 10월 대단위사업 5개지구(평택, 금강, 영산강, 청주, 남한강)에 대한 차관예비신청서가 제출됨에 따라 대단위 농업종합개발사업이 태동되었다. 1966년부터 기본조사를 착수한 후 1968년 4월까지 IBRD에서 예비평가를 추진한 결과 금강, 평택지구 3만 7500ha 사업이 최초의 차관사업으로 선정되었으며 1968년 4월 차관신청을 하였다. 그러나 당시의 토지개량사업법상 토지개량조합연합회가 사업시행주로서 차관사업의 차주가 될 수 없었으므로 1968년 5월에 “토지개량조합연합회는 필요할 때 정부의 승인을 얻어 국제기관 또는 외국인으로부터 자금의 차입이나 물자 또는 기술도입을 할 수 있다”라는 법적 근거(토지개량사업법 제90조의 2)를 마련한 후 1969년 5월 23일 정부 지불보증하에 토지개량조합연합회를 차주로 하는 차관협정이 체결되어 대단위농업개발사업이 착수될 수 있었다.

한편 1969년도에는 새로운 농촌상을 구현하기 위하여 농업용수개발, 기계화 영농기반조성, 유휴산지의 개발, 영농다각화에 의한 농가소득증대, 농촌주거환경 및 생활환경개선 등의 시범농촌개발 구상이 추진되고 있었으며 이를 위해 69년 12월 농촌근대화사업 실시단이 설치되었다.

이와 같이 60년대는 경제사회적 수요가 확대됨에 따라 농지개량사업에서 농촌개발분야까지 사업이 다양화되고, 또한 단순농업용수개발사업에서 사업의 종합화·대규모화가 추진되었으며 외국자본의 도입이 시도되는 등 기존의

사업시행체제로서는 이를 수용하기가 어려웠고 나아가 새로운 농촌개발구상을 효율적으로 실현해 나가야 할 새로운 시행체제가 요구되었다고 할 수 있다. 또한 한해대책차원에서 발족된 지하수개발공사가 토지개량조합연합회와 2원화됨으로써 기구정비의 필요성도 급격히 부상됨에 따라 1969년도에 농촌근대화촉진법 제정이 추진되었다. 농촌근대화촉진법이 1970년 1월 12일 공포됨으로써 토지개량조합연합회와 지하수개발공사를 통합한 농업진흥공사가 설립되게 되었다.

농업진흥공사의 설립

1969년 하반기 농촌근대화촉진법 제정이 진행되던 사이인 11월 22일부터 1970년 1월 30일까지 토련 · 지공 · 농림부 합동으로 합병재산조사를 실시하였으며, 법령공포 후 1월 29일에는 당시 농림부차관이었던 진봉현 차관을 설립위원장으로 하고, 김용환 농림부 농정차관보, 양용식 법제처장, 우용해 경제기획원 기획차관보, 장덕진 재무부 재정차관보, 이일영을 위원으로 하는 설립위원회가 구성되었다. 설립위원회는 토련과 지공 등의 실무진으로 사무국을 구성하여 운영하면서 토련과 지공의 합병절차, 정관의 입안, 토련 및 지공의 해산등기, 농업진흥공사의 설립등기, 초대총재에 대한 사무인계 등의 업무를 수행하여 공사설립의 산파역할을 담당하였다.

1월 31일 농촌근대화촉진법의 시행령이 공포되었으며 동 일자로 재무부에 출자신청과 정관승인신청을 하여 2월 3일에 정관인가를 득하였다. 2월 2일에는 이계순 초대총재가 임명되었고, 2월 5일에는 부총재 정채석, 이사 이상우, 임영춘, 임원덕, 김의민, 감사 구윤석으로 임원진이 구성되었다. 2월 6일 재무부에서 출자증명서가 발급되고 2월 7일 설립등기가 완료됨에 따라 토련과 지공의 해산등기를 마침으로써 농업진흥공사의 설립이 완료되었다. 2월 9일 초대총재가 취임하고 창립식을 거행함으로써 농업진흥공사의 역사적인 발족을 보게 되었다. 공사는 합병자산 11억 원과 공사출자금 91억 원으로 출범하였다.

설립 당시 토련의 사무실은 경복궁 앞의 세종로 60번지였으나 직원일부가 종로2가 화신백화점 뒤편의 사법서사회관을 임대하여 사용하는 등 건물이 협소하고 또한 철거대상 건물이었으므로 중구 저동2가 24의 1번지에 신축된 쌍용빌딩을 임대하여 본사사옥으로 정하였다. 본사는 74년 9월 1일 경기도 시

흥군 의왕면 포일리(현재 의왕시 포일동)로 이전하였다.

70년대 초 정부에서는 수도권인구의 지방분산을 위하여 공공기관의 지방이전을 추진하고 있었으며 수자원공사는 대전으로 이전하였고 도로공사는 판교로 이전하는 등 농진공사도 지방이전이 불가피하였으나 현재의 본사위치에 농업토목시험소와 안양농기계운영관리사무소를 위하여 3만 2905평의 넓은 부지를 확보하고 있었기 때문에 이 곳으로 본사를 이전할 수 있었다.

당시 농업토목연구소는 노량진에 위치하고 있었으나 협소한데다 대일청구권자금으로 최신 시험기자재가 도입되고 있었고, 수리시설의 대형화에 따른 옥외수리시험과 각종 시험포의 필요성이 제기됨에 따라 여운철 연구소장이 넓은 연구소부지 매입을 강력히 주장하여 67년 8월 매입한 것이 결과적으로 본사가 이 곳에 위치하게 되었다.

본사 이전 당시 사당동에서 본사까지, 안양에서 본사까지는 2차선도 부족한 비포장도로로서 벽촌의 시골지역이었기 때문에 농림부 등 유관기관과의 업무수행에 어려움이 많았고 직원들의 주택문제도 여의치 못하여 많은 불만이 있었으나 현재는 의왕면이 의왕시로 승격되는 등 서울근교의 중심지역으로 발전하게 되었다. 매입 당시의 평당가격이 360 470원 수준이었으나 현재는 400만 원 이상으로 호가되고 있다.

공사 발족시 기구는 총재, 감사, 부총재 2인, 이사 4인의 임원과 본사조직으로 1실 18부 1소, 지방조직으로 9개 지사와 3개 출장소였으나 곧 이어 9월에 본사조직이 1실 5부 2소 5역으로 축소되었다. 정원은 임원 8명, 사무직 155명, 기술직 1013명, 기능직 512명, 노무직 114명 등 1802명으로 출범하였으나 당해 연말의 실행정원은 1400명 수준으로 운영되었다. 따라서 창립초기 많은 인원 감축이 있었고 유사부서에 소속인원을 합쳐 놓아 아직 융화되지 못한 조직 내부에 많은 어려움이 뒤따랐으며 기관통합이 쉽지 않은 점을 보여 주었다고 할 수 있다.

이러한 초창기 혼란과 권위주의적인 경영스타일로 초대총재는 1년의 임기로 마감하였으며, 2명의 임원진이 퇴임하는 우여곡절을 겪기도 하였다.

농업진흥공사의 기능과 역할

농촌근대화촉진법은 제1장에서 제8장까지 총칙, 농지개량조합, 농업진흥공

사, 사업시행, 권리의 조정, 잡칙, 감독, 벌칙의 189조문과 부칙 12조문으로 구성된 방대한 규모의 사업 법령이다.

제4장의 사업시행 조문은 농지개량사업, 농업기계화사업, 농가주택개량사업의 시행절차를 규정하고 있으며, 이는 토지개량사업법의 농지개량사업 이외에 농업기계화사업과 농가주택개량사업이 확대, 포함되었다. 농지개량사업 시행자에 대해서는 제7조에서 국가 · 지방자치단체, 농업진흥공사, 농지개량조합, 토지소유자로 규정하였으며 토지개량사업법의 시행자보다 농업진흥공사와 농지개량조합이 추가되었고 추가된 2기관이 법제정 이후 농지개량사업의 시행주체로서 큰 역할을 하게 되었다.

농업진흥공사의 사업범위는 제83조에서 농지개량사업, 토지조성사업, 농지개량사업과 토지조성사업의 조사 · 측량 및 설계, 농기계사업, 농가주택개량사업, 시범농촌조성사업, 농업용도로사업, 농지개량조합의 기술지원, 정부 또는 사업시행자의 위탁사업, 농지개량사업의 기술용역과 수출 등 광범위한 사업기능이 부여되고 법86조에 의거 정부투자기관으로 지위가 강화되었다.

공사는 정부투자기관으로서 사업시행자 기능을 갖춤에 따라 대단위농업 종합개발사업과 정부가 위탁하는 사업을 직접 시행하고 차관사업을 추진할 수 있게 되었으며 지방자치단체와 농지개량조합의 기술지원 및 신규사업개발과 기술발전 등 농지개량사업의 중추적 역할을 수행하게 되었다.

농촌근대화촉진법은 국가경제 발전과 사회적 수요에 따라 변천을 거듭하였으며 부분적으로 공사의 기능도 변화를 겪어 왔다. 1975년 4월 11일 개간의 단지화개발을 위하여 농지확대개발촉진법이 제정되었으며 농촌근대화촉진법에 제77조의 2조항을 신설하여 공사에 농지확대 개발기술단을 설치하고 사업을 전담토록 하였다.

1977년 12월 31일에는 법개정을 통하여 농지개량조합연합회 설립에 대한 조항(제68조의 2 9)을 신설하고 경지정리사업의 조사 · 설계 및 공사감독과 정부 또는 회원이 위탁하는 사업시행기능을 부여함에 따라 농지개량사업 시행기능이 정부와 지방자치단체를 제외하고는 농진공, 농조, 농련으로 3원화됨으로써 공사의 기능 중 일부가 경합되게 되었다.

1989년에는 우리 나라 농업이 구조개선을 통하여 UR와 WTO 등 국제화 개방화에 효율적으로 대처하고 농어민의 소득증대와 더불어 생활환경을 개선하여 농어촌을 살기좋은 생활공간으로 조성하도록 농어촌발전 종합대책이 수립되었으며, 이를 제도화하기 위하여 1990년 4월 7일 농어촌발전특별조치법

이 제정됨과 동시에 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법이 제정됨으로써 1990년 7월 2일 농업진흥공사는 농어촌진흥공사에 흡수, 통합되었다.

농어촌진흥공사의 농지개량사업은 농촌근대화촉진법에 따라 사업시행기능을 수행하여 왔으나 1994년 4월 4일 농어촌정비법이 제정되고 1995년 12월 29일 농지개량조합법이 제정됨으로써 우리 나라 근대사의 농업발전에 중추적 기능을 다한 농촌근대화촉진법은 그 막을 내리게 되었다.

농업진흥공사 21년의 역사

1970년 2월 7일 발족된 농업진흥공사가 1990년 7월 2일 농어촌진흥공사로 확대개편될 때까지 20년 5개월 동안 초대 이계순 총재(1970. 2. 2. 1971. 1. 16.), 제2대 진봉현 총재(1971. 1. 17. 1973. 2. 7.), 제3·4대 권용식 사장(1973. 8. 1976. 12. 29.), 제5대 이규홍 사장(1976. 12. 30. 1979. 12. 29.), 제6대 조광희 사장(1979. 12. 30. 1981. 1. 26.), 제7대 최영식 사장(1981. 3. 2. 1984. 3. 1.), 제8·9대 한건희 사장(1984. 3. 2. 1990. 3. 1.), 제10대 김영진 사장(1990. 3. 2. 1993. 3. 31.)이 재임하였다.

기구는 설립 당시 본사조직으로 20개 부서, 지방조직으로 9지사 및 3개 출장소였으나 당해 연도에 본사조직을 8개 부서로 감축하였다. 1982년도에는 본사에 14개 부서, 지방조직으로 9지사 8사업소였으며, 1990년 7월 농어촌진흥공사로 확대개편 직전에는 본사조직으로 18부서, 지방조직으로 9지사 8사업단을 두었다.

정원은 설립 당시 실행정원 1400명으로 출발하였으나 1979년에는 대단위사업 등 사업확대에 따라 2420명의 정원으로 증원되었고 1980년대 중반에는 1830명까지 감소되기도 하였으나 농어촌진흥공사 설립직전에는 2200명으로 운영되었다. 1973년 2월 총재명칭이 사장으로 개칭되었으며 임기도 4년에서 3년으로 단축되었다. 1980년 국보위 때에는 236명의 직원이 감원되어 가장 고통스러운 경험을 갖게 되었다. 후에 명예가 회복되었으나 퇴임직원 대부분은 직장을 잃게 되는 아쉬움을 끝내 보상받지 못하였다. 이러한 파동으로 1979년 12월 30일 취임한 조광희 사장은 잔여임기 2년을 남겨 두고 퇴임하게 되었다.

1983년에는 감사원의 정기감사시 전도금 부실집행 및 감독 소홀에 따른 책

임으로 감사를 포함한 5명의 임원진과 6명의 부서장이 퇴임하였으며, 31명의 직원이 징계를 받아 공사의 위상이 크게 실추되기도 하였다. 1984년 3월에는 정부투자기관관리기본법이 제정됨으로써 이사장제도와 본부장제도가 도입되었다. 초대 이사장으로 장덕진 이사장(1984. 5. 3. ’90. 3. 1.)이 취임하였으며, 제2대 백문 이사장(’90. 3. 2. ’93. 4. 14.)이 재임하였다. 공사는 정부투자기관관리기본법에 따라 매년 경영평가를 받게 되었으며, 85년도와 87년도에는 24개 정부투자기관 중 4위로 평가받는 등 경영개선 우수기관으로 평가를 받아왔다. 1984년에는 공사의 경영능력 배양과 기술전문화를 위한 인력개발 10개년 계획을 수립하고 석·박사연수에 착수하여 1990년까지 박사 22, 석사 42명을 배출하게 되었다. 1988년 12월 16일에는 노동조합이 결성되어 창립기념식을 가짐으로써 노사협의 시대를 열게 되었다.

공사의 경영규모는 1970년 매출액 58억 원에서 1980년 848억 원, 1990년 1824억 원으로 공사의 사세확장과 더불어 증가되었다.

한편 공사에서는 공익기능을 수행하기 위하여 농기계 운영관리, 미면간척지 시범농장운영, 해외기술용역사업 등을 자체추진하였다. 공사는 1967년 주월한국농업사절단원 파견으로 해외사업에 처음 참여하였으며, 대단위농업종합개발사업의 차관추진과정에서 기술용역능력을 배양하고 1970년 IBRD에 국제기술용역단으로 등록하는 등 세계 각 지역의 개발은행과 기금관련 10개 기관에 등록함으로써 국제기술용역기관으로 인정을 받아 인도네시아 등 9개국 48지구의 용역을 수주하여 3670만 달러의 외화를 획득하였다. 국위선양은 물론 대단위농업종합개발사업의 차관도입에 기여하였으며 국제적 농업개발 전문기관으로 성장하는 계기가 되었다.

장비운영은 대일청구권 자금으로 도입된 중장비 등을 관리하기 위하여 안양농기계관리소를 운영하였다. 설립 당시 불도저 100대로 1970년에서 1976년까지 5350ha의 경지정리사업을 공사에서 직영사업으로 추진하였고. 준설선 6대는 저수지 및 하천준설사업에 투입되었다. 1975년에는 불도저 110대를 추가도입 운영하였으며 장비노후화와 더불어 1982년 장비를 매각하고 안양관리소를 폐쇄하였으며 대전관리소에서 지하수장비를 관리하고 있다.

미면기계화 시범농장은 1972년 5월 전북 옥구군 미면의 미면간척지(1965 1970년 조성)에 설치하였다. 영농에서 수확, 건조, 가공에 이르는 시범농장으로서 ‘컨트리 엘리베이터’의 최신시설의 설치와 기계화영농 등 미래의 새로운 영농상을 보급시키기 위한 것이었다. 그러나 이러한 공익적 기능도 기계의

노후화와 수지악화로 1981년 민영화 방침에 따라 농지는 분양하고 시설은 농조에 이관하였다.

농업진흥공사가 남긴 것

농업진흥공사는 대단위농업종합개발사업을 직접시행하고 종합기술의 총 본산으로서 농지개량조합, 지방자치단체에 대한 기술지원을 통하여 농지개량사업의 효율적인 추진에 기여하였으며, 사업현장과 연계되는 연구개발, 신공법 도입과 기술발전에 기여하는 등 근대사의 농업개발에 중추적인 역할과 기능을 수행하였다.

1970년 IBRD차관을 도입하여 금강·평택지구사업을 착공함으로써 대단위 농업종합개발사업이 착수되었다. 1990년까지 우리 나라 논면적 115만 ha의 20%에 해당하는 23만 ha를 전천후 농지로 개발하기 위하여 19개 지구를 착공하였고 이 중 14개 지구 10만 9000ha가 준공되었다. 대단위농업종합개발사업에 도입된 차관액은 3억 1200만 달러와 185억 7900만 엔에 달하고 있다. 대단위농업종합개발사업에 의한 방조제 공사는 아산(현재 평택), 남양, 삽교, 영산강하구둑, 대호, 금강하구둑, 영암, 금호방조제 등 8개소 31.5㎞의 방조제가 완공되었고, 33㎞의 새만금방조제가 축조 중에 있다. 9개소의 방조제 축조로 9만 1300ha의 국토가 확장되고 이 중 5만 6300ha의 새로운 농경지가 조성되어 국제경쟁력을 갖춘 농업생산단지 역할을 할 수 있게 되었다. 방조제 축조에 의한 담수호 조성으로 10억 9700만 톤의 저수량이 확보되어 현재 우리 나라 총 농업용수이용량 101억 톤의 25%에 해당하는 25억 9000만 톤의 용수를 공급할 수 있게 되었다.

이러한 수자원확보는 우리 나라 농업용수 댐 7300개소의 저수량과 같으므로 농업용수개발에 소요되는 9조 5000억 원의 엄청난 사업비 대체효과가 있을 뿐만 아니라 공업용수 공급도 가능하게 되어 산업발전에도 기여하고 있다. 방조제에 도로가 개설됨에 따라 서해안의 교통망을 단축하고 연간 3500만 대(1일 평균 9만 6000대)의 차량이 통행함으로써 1654억 원의 교통편익효과를 보고 있으며 또한 1일 평균 1만 명의 관광객이 이용함으로써 1542억 원의 관광휴양 편익효과도 보고 있다. 아울러 간척토지를 공업용지로 공급(대불공단 710ha)함으로써 산업발전에도 기여하고 있다.

이렇듯 대단위농업종합개발사업은 농업발전뿐만이 아니고 아산권, 태안권, 군장권, 목포권 등 우리 나라 서해안 발전의 기반을 제공함으로써 지역사회와 산업발전의 국가사회간접시설 역할을 하고 있다. 또한 대단위개발사업에 의한 농업용수 댐은 영산강Ⅰ지구의 담양·장성·광주·나주댐, 경주지구의 덕동댐, 금강Ⅰ지구의 탑정댐, 미호천Ⅰ지구의 백곡·미호·맹동댐 등이 축조되어 3억 4200만 톤의 농업용수를 확보함으로써 4만 9000ha의 농경지가 전천후 농경지로 탈바꿈되었다.

이 중 나주댐, 장성댐은 우리나라 최대규모의 농업용수 댐이며, 대규모 농업용수 댐 축조를 통하여 내진설계 및 댐안전도 분석 등 설계기법 발전과 나팔형(Morning Glory) 물넘이, 슬러리 트렌치(Slurry Trench) 지수공법, 취수탑 콘밸브(Cone-valve), 커튼 그라우팅(Curtain Grouting) 등 댐 축조기술이 크게 발전되기도 하였다. 이와 같이 대단위농업종합개발사업은 사업규모나 효과로 보아 우리 나라 산업화 과정에서도 지속적으로 사업을 추진한 정부의 중농정책의 상징이자 농촌근대화사업의 대표적인 사업으로서 농업개발사에서 획기적으로 기여한 사업이다.

농업용수개발사업은 1965년 전천후 농업용수개발사업이 착수되면서 수계별 수자원의 종합이용방향에 따라 70년대 이후 사업규모가 커지면서 공사의 기술지원으로 활발하게 추진되었으며, 1970년 58%였던 수리답률이 1990년 73.4%로 제고되었다. 1986년에는 대규모 농업용수개발사업 계획을 수립하여 경북 성주군의 성주댐(저수량 3824만 ㎥, 개발면적 4464ha), 전북 남원시의 동화댐(저수량 3235만 ㎥, 개발면적 4051ha), 경남 하동군의 하사댐(저수량 3115만 ㎥, 개발면적 4012ha) 등 3개 지구가 1987년 착공되어 댐은 완공되고 평야부 개발이 계속되고 있다.

경지정리사업은 1965년 정부사업으로 착수되었으나 재원문제와 농민의 인식부족으로 확대되지 못하였으나 대단위농업종합개발사업에 대규모로 경지정리사업을 포함하여 시행하고 또한 공사에서 보유장비를 활용하여 직영사업으로 1970년에서 1976년 사이에 5350ha를 직영사업으로 시행하여 시범사업 역할을 함으로써 경지정리사업의 재추진과 활성화에 기여하였으며, 농업기계화의 기반조성사업으로 지속적으로 확대 추진되었다.

간척사업의 효율적인 추진을 위하여 1975 1976년에 걸쳐 간척자원조사를 실시하였으며 조사결과 간척대상면적은 40만 2000ha로 추정되었으며 1980년대에 재조사를 추진하여 개발우선순위를 정하는 등 간척종합개발계획수립을

추진하였다.

간척개발사업은 대단위농업종합개발사업과 서남해안간척사업으로 구분시행되고 있다. 서남해안 간척사업은 시·군, 농조가 시행주가 되고 공사의 기술지원으로 사업이 추진되고 있으며 1990년까지 강산, 약산, 보전, 만덕, 완도 등 5개 지구(국토확장 2134ha, 농지조성 1053ha)가 완공되고, 화옹·남포·석문·이원·해남·고흥·사내 등 6지구(국토확장 1만 6390ha, 농지조성 9853ha)가 착공되어 사업이 시행되고 있다. 공사는 토련 시대부터 축적된 간척기술을 통하여 간척지 종합개발사업을 직접시행 또는 기술지원을 전담함으로써 간척기술의 총 본산으로서 역할을 수행하여 왔다. 배수개선사업은 1975년 정부예산과목에 독립된 단위사업예산으로 편성되어 창설되었다. 1975년 전국적인 조사결과 배수개선 대상면적은 10만 7000ha였으며, 1979년 수해상습지 등을 재조사한 결과 20만 7000ha로 확정되었다. 배수개선사업은 재해방지대책의 일환으로 3만 6000ha가 시행되는 등 지속적으로 확대 추진되고 있다.

1975년 4월 11일 농지확대개발촉진법이 제정되어 개간사업의 단지화개발이 추진되었다. 공사에서는 부사장급의 농지확대기술단을 설치하고 국가직접개발체제로 농지확대개발사업을 추진하였으며, 1986년까지 3만 2196ha의 개간사업이 시행되어 농경지 잠식에 대한 대체농지 조성에 기여하였다.

1979년까지의 농업용수 수리답률은 통계상 86%로 되어 있었으나 이는 수리시설의 강우별 내한능력이 감안되지 않은 비현실적인 통계였으며 너무나 큰 수리답률은 예산확보에도 제약요인이 되기도 하였다. 1980년 11월부터 다음해 8월까지 공사가 주축이 되어 수리시설의 내한능력에 대하여 정밀 일제조사를 시행한 결과 68%로 집계되었다. 이에 따라 수리답률을 68%로 하향조정하고 농업용수 10개년 개발계획을 수립하여 1982년부터 체계적인 농업용수개발을 추진하도록 하였다.

농업용수 10개년 개발계획 중 농업용수개발 조건불리지역 9만 7000ha에 대해서는 지하수개발계획이 포함되었으며, 한발시 조건불리지역의 농업용수개발에 즉각적으로 대처할 수 있도록 14만 4000ha에 대한 지하수 부존량 확인을 위하여 1982년부터 수맥조사사업이 착수되었다.

1984년 4월 경제기획원에서는 농업위주투자방식에서 농어촌투자방향으로 전환하는 농어촌지역종합개발사업의 기본방향이 논의되어 1985년 9월 군 지역을 대상으로 충남 공주군, 경북 청송군, 전남 강진군 등 3개 시범사업을 착수하였으며 공사에서 주도적으로 개발계획을 수립하였다. 시범사업의 결과는

1990년의 농어촌발전촉진법의 정주생활권개발사업으로 연계 발전되었다.

1983년 12월 31일 농어촌소득원개발법이 추진 제정됨에 따라 농어촌의 유통개선과 생활환경개선 및 농외소득기반확충을 위하여 1984년 4월 농어촌소득원 도로 건설사업 지침을 제정하고 1985년부터 6년간 710개 노선 1464㎞를 건설하였다. 또한 동법에 따라 지역균형발전과 농어촌소득원 확대를 위하여 농공단지조성사업을 추진하게 하였으며 1984년 7개소의 시범농공단지사업 시행에 이어 1990년까지 217개 농공단지가 조성되어 고용증대 등 농어촌활성화에 기여하였다.

1986년 11월 10일 농지개량시설관리규정이 제정되어 수리시설의 효율적인 관리와 시설진단을 추진하게 되었다. 공사에서는 1987년 수리시설관리단을 설치하여 수리시설진단업무를 수행함으로써 수리시설의 재해방지와 보강개발계획 수립으로 수리시설의 안전관리를 도모하였다.

1989년 2월 전국의 면소재지만은 전원도시수준에 이르도록 지원단을 설치하게한 대통령의 특별지시에 따라 농어촌중심마을에 대한 개발을 추진하게 되었다. 공사에서는 중심마을 개발모형정립과 사업시행지침을 마련하고 3개 시범사업을 추진하였으며 부분적이나마 농촌근대화촉진법의 농가주택개량사업을 추진한 사례가 되었다.

공사는 1990년까지 농촌근대화촉진법에 의거 설립된 기관으로서 농촌근대화사업 시행을 주도하였으며, 정부의 새로운 시책수립과 추진에 적극적으로 대처하여 농어촌발전에 일익을 담당하였고 또한 기술의 총 본산으로서 각종 계획 설계기준을 제정, 정비하는 등 농지개량사업의 기술발전에도 크게 기여하였다.

그러나 농촌근대화촉진법상의 농기계사업과 주택개량사업은 농촌근대화의 의욕적인 사업으로 포함되었으나 여건성숙이 미흡하여 활성화되지 못하였다. 농기계사업은 농업기계화 기반조성이 선행되어야 활성화될 수 있었고, 또한 농기구는 공장제작의 특성상 공사에서 주도적으로 추진하기가 어려운 사업이었다. 주택개량사업 또한 농가의 소득수준과 연계되고 재정여건상 활성화가 어려워 주택의 부분개량방식으로 행정기관을 통하여 시행되었다.

농업진흥공사의 후사(後史)

1989년 4월 WTO 등 국제화, 개방화에 대처하기 위해 농업의 경쟁력을 갖

추어 나가고 농어촌 소득을 증대시킴과 아울러 농어촌생활환경을 개선하기 위하여 농어촌발전대책이 발표되었으며, 이를 실천할 수 있도록 법제정이 필요하게 됨에 따라 농어촌발전특별조치법의 제정이 추진되었다. 농촌근대화촉진법은 농지기반조성사업 위주의 사업법인 반면, 농어촌발전특별법 제정내용에는 농업의 생산성향상을 위한 농림어업의 구조개선사업과 농어촌소득 증대를 위한 농외소득원의 개발촉진 및 농어촌생활환경개선을 위한 정주생활권개발사업내용이 포함됨으로써, 이를 수행할 수 있는 새로운 사업기구 설립이 필요하게 되었다. 이에 따라 농어촌발전특별조치법 제정추진과 동시에 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법이 병행 추진되었다.

1990년 4월 7일 농어촌발전특별법(법률 제4228호)과 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법(법률 제4229호)이 제정·공포됨에 따라 1990년 7월 2일 농업진흥공사가 해산되고 농어촌진흥공사가 설립되었다. 농촌근대화촉진법에 설립근거를 둔 농업진흥공사와는 달리 농어촌진흥공사는 수자원공사, 도로공사, 토지공사 등 다른 정부투자기관과 같이 독립된 설립법을 갖추게 되어 공사의 위상이 강화되었다.

농어촌진흥공사의 초임사장은 농업진흥공사의 제10대 김영진 사장(1990. 3. 2. 1993. 3. 31.)이 유임되었으며, 사장의 재임순위는 농업진흥공사로부터 기산하여 사용하여 왔다. 제11대 조홍래사장(1993. 4. 1. 1997. 7. 11.), 제12대 문동신 사장(1997. 7. 12. 1999. 10. 현재)이 재임하였다. 이사장은 제2대 백문 이사장(1990. 3. 2. 1993. 4. 14.)이 유임하였으며, 제3대 윤근환 이사장(1993. 4. 15. 1997. 11. 28.)까지 재임하였다. 1983년 3월 정부투자기관관리법이 제정된 이래 운영되던 이사장제도는 1997년 11월 29일 법개정으로 폐지되고 사장이 이사회의 의장을 겸임하게 되었다.

1988년 12월 대통령선거 이후 인수위원회에서 선정한 차기정부 100대 과제에 농수산관련 조직의 축소·조정 과제가 포함되었으며 이에 따라 농업생산기반정비사업의 관련기관인 농어촌진흥공사, 농지개량조합, 농지개량조합연합회의 3개 기관이 나누어 사업을 시행함으로써 중복기능에 대한 비효율성 문제가 제기되게 되었다. 1998년 7월 3일 기획예산위원회에서 생산기반정비 관련조직의 통합방안 추진이 결정되었고 7월 8일 농정개혁위원회에서 통합방침이 확정됨에 따라 7월 20일 통합추진위원회가 구성되었다. 3개 기관의 통합기관 명칭이 농업기반공사로 결정되고 농업기반공사 및 농지관리기금법안이 성안되어 관계부처 협의 후 9월 8일 입법예고 되었다. 법안은 11월 19일 국

무회의 심의 의결 후 1999년 1월 5일 국회 본회의 의결을 거쳐 1999년 2월 5일 제정 · 공포되었다.

농업기반공사 및 농지관리기금법 부칙 제1조에 따라 농어촌정비사업을 시행하고 농업기반시설을 종합관리하며 농업인의 영농규모 적정화사업을 촉진함으로써 농업생산성을 증진시키기 위한 농업기반공사가 2000년 1월 1일 발족하게 되었다.

통일벼 품종 개발

허 문 회*(서울대학교 명예교수)

반왜성 단간유전자를 가진 다수성 벼와 밀 품종

배고픈 사람에게는 처음 몇 숟갈의 밥은 매우 귀중한 것이지만 배가 차 갈수록 그 가치는 덜 귀중하고 일정 정도 이상의 식물을 취하면 도리어 고통이 될 수도 있다. 1960년대 초 동남아시아의 여러 나라에서는 농업과학의 기술 특히 밀과 벼의 반왜성(半矮性) 단간(短稈) 유전자의 도입으로 모처럼 식량의 부족을 충족시키기 시작하여 1960년대 후반에는 동남아시아의 여러 나라에서 녹색혁명 즉 농업혁명을 급속히 전파시켰다. 이 물결은 우리 나라에서도 '통일벼'의 육성 보급으로 급속히 식량의 부족을 보충하고 새마을운동을 뒷받침해서 산업발전 전반에 안정기조를 제공할 수 있게 되었다.

멕시코에 있는 국제옥수수밀연구소(CIMMYT)에서 육성된 반왜성 단간 밀 품종 Penjamo62, Sonora64, Mexpak65는 1960년대 후반에 멕시코와 인도를 비롯한 동남아 여러 나라에서 소위 녹색혁명을 전개한[1] 반왜성 유전자(Semi-dwarf gene)를 가진 단간 품종들인데[2] 그 단간품종들의 반왜성 유전자는 1947년 USDA가 일본에서 들여간 단간품종 '농림10호'에 유래한다. 1935년 일본에서 육성된 '농림10호'의 반왜성 유전자는 달마(達磨)에 유래하는데 그 달마의 유래는 밝혀지지 않고 있다. 농림10호의 반왜성 유전자는 USDA에서 미국의 밀 품종 Vogenl wheat에 삽입되었고, 이것은 다시 많은 USDA 품종들

* 당시 서울대학교 농과대학 교수

1) Brown, L. R., 1968. The agricultural revolution in Asia. Foreign affairs. July 1968. Vol.46, No.4;688 698.

2) Brown, L. R., 1969. Seeds of change. 逸見謙三 譯; 綠の革命.日本農政調査委員會.

과 교배되어 멕시코의 CIMMYT로 들어가 거기서 위에 열거한 녹색지도 품종으로 다듬어져서[3], 동남아시아에서 그 능력이 발휘되었다.

단간 밀 품종과 거의 같은 시기에 나와 동남아 녹색혁명에 참여한 벼 단간 품종은 IR8과 TN1인데, IR8은 인도네시아 품종 Peta와 대만의 품종 DGWG의 교배로 1965년 국제미작연구소(IRRI)에서 육성된 반왜성 단간 품종이고, TN1은[4] 대만에서 대만품종 Chai Yuon Chong(菜園種)에 DGWG(低脚烏尖)을 교배하여 1956년 육성된 반왜성 단간 품종이다.[5] DGWG는 중국대륙에서 자연돌연변이 중에서 발견한 것을 대만으로 도입한 것이다. DGWG에서 온 반왜성 유전자를 sd1(semi－dwarf 1)으로 표시하는데(d47로도 표시함)[6], 이 유전자를 가진 품종은 반왜성의 단간으로 도복에 견딜 뿐만 아니라, 다른 단간 품종에서 보는 짧은 이삭이 아니고 비교적 안전한 중간 정도의 긴 이삭이 따라오고, 분얼이 적절히 많이 되어 다른 단간 유전자 품종보다 비교적 수량이 높은 것이 특징이다. 이 DGWG에 유래하는 반왜성 단간 유전자는 우리의 '통일벼'에 들어가 한국의 녹색혁명을 지도하게 되었다.

그 때까지 알려진 단간 유전자는 많았지만 육종학자들의 눈에 비친 반왜성 유전자는 밀에서나 벼에서나 극히 한정된 것이었다.[7] 잡종분리 세대에서 그들 유전자를 놓치지 않고 추적 보존하는데는 육종가의 안목이 필요했다. 그리고 그렇게 어렵게 육성된 품종이 대면적의 농가 포장에서 다수성을 발현할 수 있기까지에는 밀에서도 벼에서도 다 같이 육종가의 노력에 상응하는 유능한 연구관리자나 행정가의 추진력이 또한 절대적으로 필요했다.

'통일벼' 품종 육성과정

통일벼 이전의 벼 품종

우리 나라에서는 이미 15세기에 많은 벼 품종이 재배된 것으로 「농사직설」

---

3) 藤巻宏.鵜飼保雄, 1985. 世界を變えた作物. 培風館, 東京.
4) Aquino, B. C. and P. R. Jennings, 1966. Inheritance and significance of dwarfism in indica rice varieties. Crop Sci. 6;551 554.
5) Chang, T. T., 1961. Recent advances in rice breeding in Taiwan. In Crop and seed improvement in Taiwan ; 33 58.
6) 허문회. 박순직, 1973. 수도품종간 교잡에 있어서의 간장의 유전분리. 「한육지」 (2);112 118.
7) 松尾孝嶺 監修, 1989. 植物遺傳資源集成. 日本 講談社.

(農事直說, 1429)에 기록되어 있다. 「금양잡록」(衿陽雜錄, 1492)에는 27가지 품종명이 기록되어 있는데 그 특성의 설명으로 보아 그 중에는 지금 우리가 말하는 자포니카와 인디카, 그리고 메와 찰이 재배되고 있었다. 여러 사람들의 노력으로 벼 품종은 계속 발전되어 조선조 말에는 생태지역별로, 재배 계절별로 품종이 분화되어, 동명 이종, 동종 이명의 품종까지 각 지역에서 재배되어 「임원경제지(林園經濟誌)」(1842)에는 170품종이 기록되어 있다.

1906년 창설된 권업모범장(勸業模範場)에서는 처음 국내 재래 주요 품종과 일본에서 도입한 것들을 비교 재배하여 다수성인 것들을 지역에 따라 장려하다가 1916년부터는 교배육종이 시작되었고 1930년에는 전북 이리에 남선지장(南鮮支場)을 설립하여 1936년부터는 새로 교배육종 한 새 품종 풍옥(豊玉), 팔굉(八紘), 선서(鮮瑞) 등이 육성 보급되었다. 해방 후에는 신품종 육성에 더욱 노력이 경주되어 1971년 '통일벼' 품종이 나오기까지 21개 품종이 육성 보급되었는데 물론 모두 자포니카 품종들이다.[8)]

자포니카 품종들의 공통적인 결점은 대가 가늘어 잘 쓰러지고, 비료반응 특히 질소비료 반응이 예민하여 생육초기에 빨리 흡수하고 후기에 비료부족현상을 자주 나타낸다. 초기에 비료를 많이 흡수하면 도열병에 걸리기 쉽고 후기에 비료부족현상을 초래하여 깨씨무늬병이 심하게 나타나 등숙을 방해하여 소위 추락현상(秋落現象)을 나타내서 수량을 올리지 못하고 3 4톤/ha의 수량을 올리는데 매우 까다로운 토양, 비료, 재배법을 구사해야 했다.

1900년대 초부터 도입된 일본품종 조신력(早神力), 곡량도(穀良都) 다마금(多摩錦) 등이나 이들을 모본으로 하여 교배 육성된 새 품종들은 우리 나라 재래품종인 조동지(趙同知), 다다조(多多租), 정근도(精根稻) 등에 비하여 집중관리 조건하에서는 수량이 많지만 소위 복합저항성의 부족과 구수한 밥맛을 잃게 되었다. 오랜 동안 이들 새 품종에 익숙하여 지금의 쌀 소비자들은 재래종들의 장점들을 잊어버리거나 알지도 못하게 되었다.

자포니카와 인디카의 교잡종

자포니카 품종과 대조하여 인디카 품종의 장단점을 살펴보면, 인디카 품종들은 일반적으로 짚이 억세고 가지를 적게 치며 우리 나라 포장에 재배되면

8) 농촌진흥청, 1993.「농촌진흥 30년사」.

비료반응이 둔하여 잘 쓰러지지 않고 도열병과 깨씨무늬병도 적다. 그러나 저온장해를 받기 쉽고 특히 미질이 우리 입맛에 맞지 않게 헤식은 밥이 된다. 이러한 인디카 품종들의 장점을 우리 자포니카 품종에 끼워 넣어 자포니카 품종을 개량하려는 노력은 우리 나라에서나 일본에서도 많이 이뤄졌으나 크게 성공적이지 못하였다.

1960년 필리핀 농과대학 내에 창설된 국제미작연구소(IRRI)는 포장 구획을 마치고 1962년부터 동남아시아의 우수품종들을 모아 교배육종을 시작하였다. 필리핀과 같이 태풍이 많은 지역에서는 당초부터 육종목표가 내도복 다수성이었다. 도복에 대항하기 위하여 단간으로 대가 굵어야 하겠고, 다수성을 실현하기 위하여 비료반응이 현저하여 동화작용을 증가시켜서 이삭과 톨 수를 확보하면서 등숙률을 높이는 초형을 구상하고 잡종들 중에서 그런 초형이 분리하는 것을 탐색하였다.

1964년 7월 말 내가 국제미작연구소에 도착했을 때 육종포장에는 가장 진전된 세대가 F4세대로 교배번호는 IR94까지 나가 있었다. IR8조합은 약 200 계통이 심어 있었는데 출수 직후 닥쳐온 태풍으로 IR8 조합은 다른 교배조합에 비하여 도복에 견디는 단간계통임이 증명되어 새로운 교배조합에 적극 이용되기 시작했고 이 IR8은 IRRI최초의 품종으로 1966년 발표되었다. 1965년 말부터 IRRI포장에서는 IR8과 TN1이 대량 증식되기 시작하고, 1966년부터는 이들 종자가 필리핀, 인도, 파키스탄 등지에 나가게 되어 마르코스 필리핀 대통령은 IRRI에 와서 업적을 치하하며 필리핀 전국에 보급할 것을 선포하였다. 당시 나는 그런 것을 목격하면서 이들이 동남아시아를 석권하리라고 예상하였다.

1965년 IRRI 육종주임 Beachell씨를 따라 필자는 필리핀의 Bicol시험장과 Maligaya 시험장, 대만의 대중(台中)시험장과 대북(台北)시험장을 견학하면서 DGWG이나 TN1 등 육종모본과 육종체제운영에 관해 Beachell씨와 토론하면서 많은 것을 배웠다. 다음에는 한국과 일본의 육종포장을 견학하기 위하여 등숙기인 9월 초를 잡아 출발하였는데 이번에도 먼저 여행에서와 같이 Chandller 소장이 동반하였다. 1965년 9월 1일 김포 상공을 날면서 이상하게 적갈색인 들판을 보고, 이분들은 착륙하여 공항을 나오자마자 하늘에서 본 들판으로 가자는 것이었다. 김포읍으로 가는 도중 들판에 널려 있는 추락(秋落)현상을 보고 매우 큰 충격을 받은 모양이었다. 우리에게는 그 때 아주 보편적인 현상이었으며 그 전전년에 나는 이미 이 지역에서 경기도 진흥원의

(당시 경기도 진흥원장 박금동씨의 호의로) 지원을 받아 추락현상 규명에 관한 약간의 시험을 하였었으므로 품종 · 토양 · 비료 · 도열병 · 깨씨무늬병 관계를 알고 있는 대로 설명하였다. 다음 다음날 농촌진흥청에서의 견학과 토론에서는 도복, 내병성, 추락이 주요한 내용이었지만 농촌진흥청에서는(당시 최응상 청장) 담당관들 외에는 큰 관심을 보이지 않았다.

우리는 9월 4일 동경으로 가서 고노스(鴻巣)에 있었던 농업기술연구소에서 하루를 지내고, 6일 북해도로 가서 삿포로(札幌)와 가미카와(上川)시험장을 견학, 8일 밤 가미카와에서 삿포로로 돌아오는 기차 안에서 필리핀, 대만, 한국, 그리고 일본에서 견학한 내용을 종합 검토하였다. 한국의 벼 문제 해결을 위해서 시도해 볼 만한 것은 단간 인디카를 가지고 내랭성 자포니카에 단간, 내도복, 도열병 저항성을 첨가하는 일이라고 잠정 결론을 내보았다. 가미카와 시험장의 시마사키(島崎佳郎) 장장은 방문기념이라면서 직접 육성한 내병, 내랭성 최신품종 Yukara의 종자를 한줌 줘서 갖고 돌아왔다.

한국의 생태조건에서 도열병에 저항성이고, sd1유전자를 가진 내도복성이면서 다수성인 자포니카 쌀의 품종이 한국에서 요구되는 것이라고 신품종의 설계를 그려 보았다. sd1유전자를 가진 TN1이나 IR8은 열대품종이므로 이들과 교배되는 자포니카 품종은 내랭성이 강한 것이라야 하는데 북위 43°30"에 있는 가미카와 시험장에서 갖고 온 Yukara는 적합한 모본이라고 생각되었다.

1965년 9월 가미카와시험장에서 가져와 파종한 Yukara는 11월 말에 출수되었고, 단간화 모본은 연중 출수하고 있었으므로 Yukara가 출수되자 곧 TN1의 화분으로 교배하여 1966년 초에 잡종종자가 채종되었다. 채종종자는 곳 휴면 타파하여 파종되었는데 파종할 때 부여한 교배번호는 IR568이었다. 망실내에서 재배된 IR568의 F1 식물은 야생도와 같은 한심한 초형이었다. 가지는 2개 정도밖에 안 되고 그 가지는 옆으로 뻗어 재배도로서의 초형을 갖추지 못하고 있었다. 출수하여 개화하니 벼 껍질은 흑색이며 까락은 길고 꽃가루가 거의 없는 심한 불임이었다. 자포니카/ 인디카 잡종이 불임이 되는 것은 알고 있었지만 이것들은 종자를 거의 얻지 못할 정도로 심한 불임을 보였다.

잡종불임성의 극복

자포니카/ 인디카 잡종이 불임이 되는 것을 처음 보고한 사람은 1930년대에

수원에 있는 권업모범장 장장을 지냈던 가토(加藤茂苞) 박사인데[9], 그는 이 불임성을 한 가지 기준으로 벼를 자포니카와 인디카로 구분하였다. 일본이나 한국에서는 자포니카 품종만 재배하므로 인디카 품종을 재배하면 도열병에 걸리지 않고 그 잡종들 중에서는 도열병에 전혀 걸리지 않는 계통이 나올 수 있다. 이것에 주목하여 일본과 한국에서는 벼의 도열병 극복을 위하여 도열병 저항성을 보이는 인디카를 모본으로 많은 교잡계통을 육성했었다. 그러나 이들 계통들은 잡종후대에 가서도 계속 불임성을 나타내므로 성공적이지 못하였다.

일본의 기타무라(北村英一) 박사는[10] 자포니카 농림8호에 인디카 Tetep, 관음선(觀音秈), Mawi-B11을 교배하여 이들 3가지 품종의 세포질이 서로 달라서, 각기 세포질을 T, K, M 세포질이라고 분류하고 그 세포질에 따라 자포니카와 교배되어 임성을 달리하는 인디카에 3가지 다른 품종군이 있다고 보고하고 있다. 그는 T세포질군에 속하는 인디카 품종 Tadukan을 농림8호와 교배하여 농림8호에 13회 여교잡(backcross)해서 농림8호와 유사한 도열병에 저항성인 계통을 육성하였지만 도열병 저항성 모본으로 쓰였을 뿐 실용품종으로 농가포장에 들어가지는 못하였다.

잡종불임의 원인기작에 관해서는 염색체설과 유전자설이 이제까지 제기되었다.[11] Rao와 같은 인도의 학자들은 자포니카와 인디카가 지리적으로 따로 떨어져 오랜 세월 동안 진화해 오는 과정에 있어서 염색체의 여러 부분에서 변이가 생겼는데 그것이 자포니카와 인디카에 있어서 서로 다른 곳이 많아 잡종의 생식세포형성 과정에 서로 다른 부분이 많으면 정상적인 염색체분리가 되지 못하여 불임이 생긴다고 설명하고 있다. 그러나 잡종후대에 여러 세대 자식(自殖)을 계속하면 동형의 접합이 증가하여 불임이 없어져야 할 터인데 사실은 그렇지 못하다. 이에 대하여 일본의 학자들(岡彦一[12], 池橋宏[13])은 불임에 관여하는 2쌍 이상의 유전자가 있어서 그들 유전자의 조합여하에 따

9) Kato, S., 1930. On the affinity of cultivated varieties of rice plants, Oryza sativa L. J. Dept. Agric. Kyushu Univ., 2;241 276.

10) 北村英一, 1961. 稻の日本型と印度型との交雜において雜種不稔性の遺傳學的硏究. 育種學最近の 進步, 第2集;53 62.

11) IRRI, 1964. Rice genetics and cytogenetics. Proceedings of the symposium on rice genetics and cytogenetics. Held at Los Banos, Feb. 4-8, 1963. Sponsored by The International Rice Research Institute.

12) 岡彦一, 1963. 栽培稻における雜種不稔性の機構. 育種學最近の進步 第4集;34 43.

13) Ikehashi, H., H. Araki, and S. Yanagihara, 1991. Screening and analysis of wide compatibility loci in wide cross of rice. Rice genetics II;33 43.

라서 불임의 다소가 정해진다고 설명하고 있다. 지금 육종가들이 경험하는 많은 잡종들의 구구한 정도의 불임성을 설명하려면 여러 개의 유전자를 상정해야 하는데 실제에 있어서는 교배조합 여하에 따라서는 이런 유전자 결합양식을 따르지 않고도 불임 극복이 가능한 경우가 많아서 불임성의 원인기작에 관해서 설명이 되지 못해도 자포니카/인디카 잡종은 널리 응용되고 있다.

많은 교배조합의 잡종을 육성하다 보니까 A/B 잡종이 심한 불임성을 보이는데도 이것과 제3의 품종 C를 교배하면 임성이 회복되는 경우가 있음을 발견하였다. 이러한 교배를 임성 회복을 위한 매개교잡(媒介交雜; Bridge-cross, 또는 3원교잡)이라고 부르고 적절한 매개친을 찾으면 불임의 유전기작을 몰라도 실용상 큰 지장이 없을 것으로 생각되었다.[14] 다만 이 경우 매개친을 찾자면 매개교잡 잡종2세대의 임성의 분리양상을 보아야만 한다.

Yukara/TN1 의 F1은 심한 잡종불임성을 나타냈지만 극소량의 화분을 가지고 단간화 모본 IR8에 교배하여 1966년 3월 상순 20여개의 3계잡종 종자를 얻어 파종하였다. 이것은 IRRI의 교배번호 667번째 즉 IR667이다. 이 IR667의 F1 중에서 임성이 거의 회복된 단간개체가 분리되어 7월 중순 그들의 F2 종자를 채종하였다. 꽃가루를 얻기 어려운 Yukara×TN1에다 IR8의 꽃가루를 교배하는 편이 그 반대방향으로 교배하는 것보다 쉬울 것이지만, 이렇게 얻어지는 잡종은 잡종이 된 것인지 아니면 자식이 된 것인지를 구별할 수가 없기 때문에 이런 교배조합을 택하는 것이다.

24개월의 IRRI 연구생활을 접고 1966년 7월 말 귀국하는 길에 일본에 들러 유전학연구소의 오카(岡彦一) 박사를 찾아 잡종불임성 극복을 위한 bridge-cross를 검토하고, 북륙시험장의 기타무라(北村英一) 박사를 찾아 도열병 저항성육종을 위한 TKM 세포질의 이용가능성을 검토하였다. 이들의 오랜 경험에서 나온 실제의 기술은 후일 '통일계' 품종육성에 많은 도움이 되었다.

왕복 선발(shuttle breeding)

작물시험장 수도육종과가 IR667-98-1-2를 통일벼 품종으로 확정하기까지에는 과장 배성호 박사, 계장 정근식 박사, 담당직원 박순제, 조재연, 홍성호, 최상진 박사들의 집중적인 노력이 필요했다. IRRI에서 1년간 도열병저항성

14) 허문회. 박순직, 1973. 수도품종간 교잡에 있어서의 간장의 유전분리. 「한육지」 5(2);112 118.

육종 훈련을 마치고 1966년 2월 귀국한 정근식 박사는 귀국할 때 도입한 인디카 계통들을 육종과 포장에 재배하여 이용 가능성을 검토하였다. 1966년 3월에 부임한 이태현(李台現) 청장은 희농1호(Egypt에서 도입한 Nahda품종에 대해 임시로 부른 이름)에 힘을 기울여 1968년 5월에 퇴임하기까지는 인디카 품종에 대해서는 말도 하기 어려운 분위기였다. 1966년 9월 말(추석 전날)에 IRRI 부소장 매클링(MaClung)씨와 같이 내한한 비첼(Beachell)씨를 안내하여 호남작물시험장과 수원작물시험장을 차례로 시찰하고 작물시험장에서 이정행 장장, 과장 이하 담당자들이 합석하여 한국을 대상으로 교배육성종인 IRRI계통의 이용성을 검토하였다.

나는 비첼씨와의 인연으로 비첼씨가 한국에서 수행하는 모든 시험에 나를 개입하게 하였으므로 통일벼 품종이 완성되기까지 IRRI와 비첼씨의 한국에 대한 관심을 끌도록 노력하였다. 비첼씨는 먼저 내가 IRRI에서 만들어 놓은 교배조합들에 대해 관심을 보여 1967년 약 490계통, 1968년 1300계통이 시험되었는데 이것들 중에는 IR667조합뿐만 아니라 내도열병, 내도복성 모본들이 우리 나라에 적응될 것으로 생각되는 모본들과 교배된 IR667 외에 IR666, IR781, IR872 기타 39 조합의 자포니카/인디카 잡종들이 포함되었었다.

IR667 F2는 1966 1967년 겨울 동안 IRRI 포장에서 전개되어 약 200개체가 선발되어 1967년 F3 계통으로 IRRI에서 재배되었고 그 중 22계통이 다른 계통들과 같이 수원작물시험장 포장에서 재배되어 우수하게 보였으므로 이들 계통들과 IRRI포장에서 선발된 약 200개체가 1967 1968년 겨울에 IRRI에서 F4계통으로 재배되었다. 그 중 우수하게 보이는 약 240개체가 선발되어 1968년 수원에서 F5계통으로 재배되었다. 여기서 선발된 약 200개체가 IRRI로 가서 1968 1969 동계간에 F6계통으로 다듬어져 1969년 여름 수원 작물시험장 포장에서 F7계통으로 재배되었다.

한편으로는 전년도에 수원에서 선발한 IR667조합 10계통과 기타조합 10계통 그리고 대조품종 10품종 도합 30계통을 2반복으로 생산력검정 예비시험을 하여 IR667조합의 6계통(수원213호, 수원214호, 수원215호, 수원216호, 수원217호, 수원218호 등)이 특히 우수함이 인정되었다. 계통포장에서 이들 우수계통의 개체들이 다시 선발되어 1969 1970년 겨울 IRRI에서 F8계통으로 재배 증식되어 1970년 여름 수원에서 생산력 검정시험에 공시되고 그 중 IR667-98-1-2가 1971년 초 정식 '통일벼' 품종으로 인정받게 되었다.

<표 1> IR667 계통 선발과정

연 도	IRRI	수 원
1965. 11. 교잡	Yukara/TN1	
1966. 3. 3계교잡	IR8//Yukara/TN1	
1966 67. 겨울	F2	
1967 여름	F3	F3
1967 68. 겨울	F4	
1968 여름		F5
1968 69. 겨울	F6	
1969 여름		F7
1969 70. 겨울	F8	
1970 여름		F9

이와 같이 1966, 1967, 1968, 1969 여름 경작기에는 우리 나라 생태조건에서 선발하고 겨울 동안에는 열대지방에서 세대진전과 선발을 하는 이런 육종체계를 왕복선발(shuttle breeding)이라고 칭하는데 이런 육종방법을 처음 사용하여 대만에서 일본학자 이소(磯永吉)씨[15]는 Taichung65를 육성하였다. 이 품종은 IRRI에서도 재배가 잘 되고 우리 나라에서도 재배가 정상적으로 될 수 있을 만큼 광지역 적응성품종이다. 통일벼 품종도 이와 같이 수원에서 IRRI를 왔다 갔다 하면서 적응하는 것들을 선발하였으므로 IRRI에서도 한국에서도 재배가 가능한 광지역 적응성 품종이다. 이 육종법은 매우 효율이 높은 방법이므로 지금도 한국에서는 겨울 동안에 약 3000계통의 벼를 IRRI로 보내서 선발해 오고 있다.

'통일벼'의 보급과정

통일벼의 특성

통일벼는 IR8의 세포질을 가지고 있어서 왕복선발로 육성되었지만 저온에 견디는 특성이 재래품종보다 약하다. 키는 60cm 정도로 짧고 대가 굵어서 도복에 견디며, 이삭은 23cm 정도로 일반 품종보다 약간 길어서 입수(粒數)는

15) Iso, N., 1928. Studies on breeding of rice in formosa. Agr. Dev. Cent. Inst. Formosa.

100톨 이상으로 수중형이다. 잎은 비교적 넓고 꼿꼿이 서 있으며 늘어지지 않고 이삭위로 나온다. 비료반응이 강하여 질소거름을 약간 많이 시용해도 잘 쓰러지지 않지만 저온에서는 생육이 지연되고 적고현상이 심하다. 특히 육성 당시에는 도열병과 줄무늬잎마름병에 강하여 다수확재배에 적응하는 편이었다. 그러나 탈립이 심하여 농민을 괴롭히기도 하였다.

인디아의 경우에서 배운 것

1969년 4월 IRRI에서 개최된 국제미작회의에 참석한 기회에 나는 IRRI객사에서 보록(N. E. Borlaug) 박사와 옆방에서 지나면서 아침식사를 같이 하게 되어 인사를 나누고 우리의 왕복선발 육종에 관해 이야기하다가 의외로 그가 겪은 인도에서의 경험을 듣게 되었다.

1960년 IRRI와 같이 록펠러-포드 재단의 힘으로 창설된 CIMMYT의 육종부장이던 보록 박사는 1961년부터 훈련생을 받아 1년간 교육을 받고 1962년 귀국하는 인도, 파키스탄의 젊은 과학자들에게 새로 육성된 단간 밀 품종의 종자를 줘서 각자 시험장에서 시험재배하도록 하였다. 1963년 보록 박사는 그들이 시험한 지역을 순시하면서 그들이 배운 적절한 재배법으로 종전의 수량을 2배로 올릴 수 있음을 확인하고, 연구기관장들을 현장으로 데리고 가서 그 성적을 확인시키고 농림장관과, 대통령을 만나 밀 증산가능성을 역설하며 멕시코로부터 다수성 품종의 종자를 수입할 것을 종용하였다고 한다. 1965년도에는 인도에서 250ton, 파키스탄에서 350ton, 1966년도에는 인도에서 1만 8000ton, 파키스탄에서 50ton, 네팔에서 38ton, 1967년도에는 아프가니스탄에서 170ton, 네팔에서 450ton, 파키스탄에서 4만 2000ton, 터키에서 60ton, 1968년도에는 터키에서 2만 2000ton의 밀 종자를 도입하였다고 일러주면서 육종학자, 연구관리자, 행정가의 역할을 나에게 설득력 있게 들려주었다.

육종가는 자기가 육성한 품종을 자기 스스로 농가포장에 들여갈 생각을 하지 말라는 것이었다. 연구의 업적은 연구관리자의 몫이고 증산의 업적은 행정가의 몫이기 때문이라는 것이다. 그리고 1965년 인도 대륙으로 종자가 들어가는 도중에 인도-파키스탄 전쟁이 일어나 종자를 실은 배가 입항하지 못하여 파키스탄의 녹색혁명이 1년 늦어진 과정의 미묘한 것도 들려주었다. 육종가에게는 품종육성 그것 자체가 업적인 것이다.

1967, 1968년 IRRI에서 온 계통들은 작물시험장 동남쪽 자동차가 잘 들어

가지 않는 포장에서 시험되었는데 당시 진흥청 내의 분위기로 육종과장의 고충은 적지 않았다. 1968년 9월 비첼 씨가 와서 IRRI계통들을 시찰할 때 비첼 씨는 당시 USOM의 농업고문관으로 농촌진흥청에 와 있던 루이스(Lewis)박사를 포장으로 안내하여 우리의 한국-IRRI 공동연구의 실태를 보여주고 농촌진흥청 고위직들의 관심을 끌어 보기를 논의하였다. 비첼 씨는 IRRI로 가서 1968년 5월 새로 부임한 김인환(金寅煥) 농촌진흥청장과 루이스씨를 IRRI로 초청하였다. 두 사람은 1968년 12월 IRRI를 방문하였다.[16] 내가 IRRI에서 1964 1966 기간에 수행한 일들의 경과와 우리의 한국-IRRI공동연구의 일부를 실제로 현장에서 보고 돌아온 김 청장은 귀국하던 날 밤 나의 실험실로 직접 찾아와 IRRI와의 기술협력 체결을 자랑하면서 적극적으로 나의 동참을 요청하였다.

관리자와 지도자의 역할

1969년 IRRI계통의 생산력검정예비시험은 거리낌없이 생검포장에서 IR667조합 10계통을 포함한 30개의 공시계통을 가지고 2반복으로 수행되었다. 생육은 순조로워 8월 중순에 출수하여 개화기에 이르니 보기 좋게 되었다. 육종과장과 상의하여 이 작황을 고위간부들에게 보여 이후 그들의 관심을 끌게 되었다. 9월 중순 비첼 씨가 오기 전날(9월 6일) 청장은 IRRI계통의 다수성을 서울신문에 공개하여 비첼 씨가 오자마자 보도진은 그에게 IR667계통들의 가능성을 예보하라고 졸랐다. 미리 말할 수 없어 답변은 청장에게로 미루고 명년 농가포장에서 농민이 결정하게 하자고 둘러댔다. 11월 초 육종과장은 12kg의 종자를 가지고 IRRI로 가서 종자증식을 하여 1970년 3월 말 600kg을 가지고 와서 3개 작물시험장과 각도 진흥원에서 지방적응시험 등 56개소에서 각종시험을 실시하게 되었다.[17] 청장은 전국의 시험성적을 정리해서 1971년 1월 당시 외환부족으로 고심하던 경제기획원장관(金鶴烈씨)을 초청하여 수량과 식미 평가를 받았다.[18] 청장은 2월 초 그 결과를 청와대로 가지고 가서 대통령의 평가를 받았다. 당시의 우리 식량사정은 밥맛을 따질 형편이 아니었으므로 약 30%를 증수할 수 있는 새 품종은 응당 채택되고 새 품종의 이름은 국

16) 김인환, 1978. 한국의 녹색혁명. 농촌진흥청.
17) 농촌진흥청, 1993.「농촌진흥 30년사」.
18) 김인환, 1978. 한국의 녹색혁명. 농촌진흥청

민이 염원하는 '통일'로 제정되었다. 1971년에는 처음으로 농가포장에서 농가의 기술로 전국 550개소의 5ha씩의 집단포장에서 재배되어 전국 2750ha에서 평균 5.009ton/ha의 수량을 올려 1972년부터는 보급체계를 따라 급속히 증식하게 되었다.

1972년 전국에 18만 7471ha에 재배된 통일벼는 성숙기의 장기 강우와 저온으로 일부지역에서 보리 뒷그루로 재배된 것에서는 냉해로 수확이 전무한 경우도 있었다. 인디카의 미질 불량을 이유로 통일벼의 증식을 꺼리던 고급관료들은 호기심을 조장시키기 좋아하는 보도진들을 부추겨 통일벼 실패를 대대적으로 보도하였다. 실제로는 많은 농가가 증수하였고 일부 이모작으로 늦게 심은 농가는 실패를 했는데 이 실패한 농가가 문제였던 것이다.[19] 농촌진흥청장은 기상이변과 냉해의 실태를 정리하여 대통령에게 보고하였다. 지도자에게 결심을 촉구할 수 있는 적절한 자료를 제공하는 것은 관리자의 책임이며 능력이지만, 제시된 자료에 의하여 시의적절한 시책을 결단하는 것은 지도자의 역할이다. 박 대통령은 그 자리에서 1년 더 밀어 보고 그 때 가서 재평가하자고 결론지었다고 한다. 1973년에는 주저하는 농민들이 많아 재배면적이 12만 1179ha로 줄었는데[20], 이 해의 기상조건은 순조로워 대풍을 이루고 그후부터는 면적과 수량이 늘어 1974년에는 3000만 섬을 돌파하고, 1977년에는 4000만 섬을 돌파하게 되었다.[21]

연구결과의 확대보급

1970년대 우리 나라 농업기술 지도보급 체계는 좀 지나치다고 할 수 있을 만치 완벽하였다. 작물시험장에서 육성된 새 품종은 그 재배법이 동시에 검토되고 본청 시험국에서는 그것의 지방적응성을 각도 농촌진흥원 시험국을 통하여 검토하여 지도국으로 넘겨지면 농민의 현장기술로 다듬어져 기술보급국으로 넘어가 각도의 지도국을 통해서 농가에 들어가게 되어 있었다.

IR667-90-1-2 계통들의 성능이 알려진 1969년 겨울부터 재배법 시험이 시작되었고, 3개 작물시험장과 48개 지방연락시험지에서의 적응성 시험은 1970

19) 한국농촌경제연구원, 1989.「한국농정 40년사」.
20) 한국농촌경제연구원, 1989.「한국농정 40년사」.
21) 김인환, 1978. 한국의 녹색혁명. 농촌진흥청
한국농촌경제연구원, 1989.「한국농정 40년사」.

년부터 시작되었으며, 농가 실증시험은 1971년부터 각도의 지도체계를 통하여 550개소의 5ha씩의 단지에서 실시되었다. 농촌진흥청 지도국은 1970 71 동계간에 농촌지도사 교육을 위한 교관 교육부터 시작하여 전국 농촌지도사를 체계적으로 확대 교육하여 1971년 농가실증시험에 들어갔는데 이에 참여한 8451농가의 교육도 완벽한 지도체계의 산물이었다. 거기서 생산된 종자는 체계적으로 수매되어 다음해 1972년 2만 2945단지 의 18만 7471ha에서 재배가 되었다. 종전의 품종과 형태, 생태 생리가 다른 새 품종의 재배를 위한 농민교육에는 많은 자재와 노력이 투입되었다.

1972년 8 9월의 이상저온은 여러 지역에서 냉해를 일으켰는데 지도체계를 통하여 냉해지역의 냉해 정도와 면적이 조사되어 1973년도의 대책이 강구되었다. 냉해를 심하게 당한 2863ha에 대해서는 1억 5500만 원의 보상금을 지급하고, 생산물 수매에 있어서는 이례등급을 설정하여 특별보상을 하는 등 농정당국에서도 적지 않은 고난을 당했다. 1973년도에는 재배면적이 많이 줄어 12만 1179ha에 머물렀다. 농림장관(金甫鉉씨)은 식량증산촉진대회를 개최하여 농림공무원들의 사기를 진작시켜 주고 대통령은 농사관계 기관장들에게 친서를 보내서 증산의 의지를 표시하였다.[22] 이 해에는 일기도 순조로워 전국평균 481kg/10a 의 수량을 올려 '통일벼'는 다수성 품종으로 자리를 굳히게 되었다.

1974년에는 통일벼 전국평균 474kg/10a, 재래품종의 평균 353kg/10a에 비하여 120kg이 증수되어 이 해 통일벼 재배면적 18만 900ha에서 증수된 쌀은 150만 섬으로, 3000만 섬 돌파에 크게 이바지하였다. 통일벼 재배면적은 계속 늘어나 1975년에는 22%의 면적에서 평균 503kg/10a, 1976년에는 44%의 면적에서 평균 479kg/10a, 1977년에는 54.6%의 면적에서 평균 484kg/10a의 수량을 올려서 전국 4170만 섬의 쌀을 생산했다. 1978년에는 76.2%로 면적이 늘었다가 1979년에는 60.8%로 줄어 이후 계속 감소하였다.

새 기술의 계속적인 뒷받침

통일벼는 1970년 지방적응시험에 들어가면서 여러 가지 재래품종과 다른 장단점을 표출하였다. 농가포장에 들어가는데 가장 큰 문제는 내랭성이 약하고 밥맛이 열등하다는 것이었다. 못자리에서부터 성숙기까지 나타나는 냉해

22) 김인환, 한국의 녹색혁명. 농촌진흥청.

현상을 재배법으로 극복하기 위한 시험이 여러 가지로 구상되어 조기파종 보온육묘법이 개발되고, 벼의 생리 생태적 특성이 과거의 재래품종과 비교 검토되어 재배법에 반영되도록 지도사 교육에 입력되었다. 밥맛개량을 위하여는 쌀 전분의 아밀로스 함량, 호화온도, 젤 점도 등이 검토되어 우리 입맛에 맞는 이들 형질을 갖춘 모본을 탐색하여 통일벼의 유전적 개량에 노력이 집중되었다.

비닐피복 보온못자리 파종기술은 발전을 거듭하여 전국의 못자리가 터널식 비닐로 덮이게 되어 소위 백색혁명이라 불리게 되었다. 비료, 물관리, 병충방제법 등 새로운 재배기술을 개발하여 농촌지도사들의 보급활동을 뒷받침하니 현장에서 농민과 직접 접촉하는 농촌지도사들은 새 기술을 전달하며 자랑을 느끼게 되었다. 특히 통일벼 품종에서 조숙계통을 선발하여 조생통일, 영남조생 등 새 품종을 육성하고, 통일벼를 모본으로 타 품종을 교잡하여 한두 가지씩 단점을 개량한 통일찰벼, 유신, 황금벼, 샛별벼, 노풍, 내경, 호남조생, 밀양30호 등을 육성하여 농촌지도사들의 보급활동이 기술적으로 뒷받침되었다.[23)]

‘통일벼’가 우리나라 농업에 미친 영향

쌀 자급의 의미

농림부 통계에 의하면 1969년도 외국쌀 도입량은 75만 5000t, 국내산 409만t과 합쳐 484만 5000t이 소요되어 도입량이 15.6%에 달했고, 1970년도에는 수요량 448만t 의 12%를 도입했으며, 1971년도에는 수요량 490만 5000t의 18.5%를 수입했었다. 이런 쌀부족 상태에서 1974년도에 444만 5000t, 1977년도에 600만 5600t을 생산하여 우리의 쌀 수요량을 넘게 생산할 수 있게 되어 쌀 자급에 대한 자신을 갖게 되었다.[24)] 우리 나라 식량수급에 있어서 쌀의 자급은 특별한 의미를 갖는다는 것을 우리는 다 잘 알고 있다. 보릿고개를 걱정하며 보리쌀 혼반을 법으로 규정하였던 이 나라에서 식량자급도 30%에도 불구하고 양곡시장에 요동이 없는 것은 4000만 섬 쌀 수확달성의 경험이

23) 농촌진흥청, 1993.「농촌진흥 30년사」. 농촌진흥청.
24) 한국농촌경제연구원, 1989.「한국농정 40년사」;440 447. 한국농촌경제연구원.
농촌진흥청, 1993.「농촌진흥 30년사」. 농촌진흥청.

뒷받침하는 것이라고 생각한다.

농가의 소득증대—녹색혁명—

쌀 생산 3000만 섬을 돌파한 1975년 1 3월간에 조사한 연구결과에 의하면 조사한 4개 지구에서 호당 평균소득 증가액이 13만 1613원 내지 79만 515원에 달하여 통일벼 재배로 증가된 소득이 45.4% 내지 312.9%가 된다고 보고하고 있다.[25)]

이로 인하여 호당 경지면적이 늘고, 건물과 대농기계 대수가 늘었으며, 수리시설도 늘리고 가계에 목돈지출이 늘었다. 농기구나 가전제품의 수요 증가 등 목돈 지출의 증가는 공업생산 분야의 판매증대를 의미하는 것이다. 통일벼 증산에 의한 농가의 구매력 증대는 이와 같이 공업분야에 긍정적 영향을 끼쳤다. 인도를 비롯하여 그 인접국가 그리고 아시아의 여러 나라에서 밀과 벼의 단간품종들이 농가의 소득증대를 통해서 공업발전에 공헌한 과정을 소위 녹색혁명이라고 불렀다.

통일벼의 증산가능성은 새마을운동을 성공으로 이끌었고, 농촌의 기계화 수리화를 조장하였으며, 농정의 신뢰를 농촌에 심어 공장생산물을 급속히 대량으로 농촌에 유인하여 1980년대 우리 나라의 공업화 현대화에 일조를 하게 되었다.

농업기술의 발전

우리 나라의 농업기술의 개발 보급을 담당하는 농촌진흥청이 1970년부터 1977년 쌀 자급을 달성하기까지 통일벼의 개발보급에 기울인 노력과 그 성과는 우리 나라 농업기술 발전사상 획기적인 것으로 생각한다. 벼의 육종기술, 재배기술, 지도보급기술이 모두 획기적인 발전을 하였다. 1970년 수원 작물시험장에 인공기상실험실이 설립되어 재배생리시험을 최신기법으로 수행할 수 있게 됨으로써 재배기술은 과학적으로 크게 발전하게 되었다. 그리고 같은 해에 설립된 세대단축온실은 수원에 10동, 호남에 5동, 영남에 5동 등이 한국의 수도육종기술을 세계의 최고수준으로 높이는데 결정적 역할을 하게 되었다.

통일벼 품종육성 과정에 우리 나라에서 발전시킨 벼 내랭성 검정시험체계는 국내품종 육성에뿐만 아니라 국제적으로 큰 공헌을 하였다. 진부, 상주,

25) 신동완, 홍철선, 정재묵, 심영근, 1976. 통일벼 보급이 농가의 영농기술과 사회경제적여건 개선에 미친 효과에 관한 조사연구. 농사시험연구보고 제18집(작물편);219 230.

운봉, 영덕, 춘천에 신설된 냉해검정 시험지는 통일벼의 냉해가 직접 동기가 되어 설립되었는데 특히 춘천의 냉수검정시험지는 IRRI를 통하여 국제적으로 이용되고 있다. 벼의 연구에서 나타난 농업연구의 가시적 결과는 그 후 다른 작물의 연구에도 파급되어 맥류 두류 특작 서류 등 전작물뿐만 아니라 채소, 과수, 화훼 등 원예작물과 축산기술에까지 연구에 필요한 시설 장비가 도입되어 연구가 현대화되는 계기가 되었다고 생각된다.

농민의 영농기술은 기술지도의 혁신에 따라 획기적으로 개선되었다. 기술지도의 처음 단계에서는 귀치 않은 것으로 생각하던 농민도 현장의 쌀 소출을 목격하고는 적극적으로 자기의 기술혁신을 도모하여 처음에는 라디오로 새 정보를 구하다가 급속도로 텔레비전에서 새 정보를 구하게 되었다. 텔레비전의 보급은 전자레인지, 세탁기, 냉장고의 급속한 보급을 자극할 수밖에 없었다.

산학협동(産學協同)

1972년 산학협동법이 시행되기 이전까지는 농과대학의 농업기술이 농가포장에 실현되는 경우가 드물었다. 통일벼 육성과정에서 나타난 산학협동은 대학교수들의 능력을 농업발전에 동원할 수 있는 가능성을 증명하였다. 산학협동법의 제정시행은 다소의 잡음도 있었지만 농업지식이 실험실로부터 농가포장으로 나갈 수 있는 기회를 늘려줬고 농촌진흥청 연구원들의 업적을 교실의 학생들에게까지 전달할 수 있는 기회도 만들어줬다.

농업 분야에 있어서의 산학협동의 성공은 공업생산 분야에서도 시범이 되어 지금은 모든 분야에서 산업현장이 학교의 교실역할을 하고 산업현장의 인력은 교실이나 연구실에서 이론적으로 보완되는 것이 당연한 것으로 되어 있다. 1972년 당시 농업 산학협동법이 처음 시행되던 때에는 농촌진흥청과 대학 사이의 산학협동에 적지 않은 격리가 있었는데 통일벼 품종은 그 연결 역할을 잘 수행하였다.

통일벼 품종의 시대적 역할

통일벼 품종은 1971년 한국의 기적의 볍씨로 탄생한 후 한국의 육종기술을 크게 발달시켜 그의 여러 가지 단점을 보완하여 내랭성이나 미질이 개량되고

수량도 훨씬 증진된 통일계의 여러 새 품종들로 개량되어 한국을 전국평균 5t/ha이 넘는 쌀 생산기술 선두국가로 이끌어 왔다. 그러나 자급달성이 된 후의 쌀 증산은 1980년대 이후 통일형 쌀의 재고증가로 국가재정에 부담을 주게 되어 드디어 1990년 통일형 품종은 장려품종에서 제외되고 1992년부터는 정책 수매에서도 제외됨으로써 통일형 품종들은 말 그대로 퇴역을 하게 되었다. 지난 20년 동안 주곡자급 달성이라는 큰 임무를 완성하고 퇴출된 셈이다. 그 동안 겪은 애환을 생각하여 아쉽기 그지없다. 그러나 1992년 5월 당시 1987 88년산 통일벼 저장미를 80kg 가마당 1만 5000원씩에 100만 섬씩이나 방출할 수밖에 없는 농정의 현실을 생각하면 자업자득이라기에는 너무도 심한 역설이다(세계일보, 1992. 5. 5. 7면).

통일벼가 나와서 발전하던 시기는 싼 곡가와 주곡의 자급을 양 바퀴로 삼은 저임금 공업화 전략의 개발진전 시기였으므로 통일벼가 달성한 증산기술의 정착은 정부정책에 충분히 부응한 셈이다. 한국의 녹색혁명을 유도했다는 이 기적의 벼는 한국농촌에 기적을 일으키려 하다가 분주하게 달려온 공업화 현대화 세계화의 물결에 밀려 퇴출당하고 말았다. 그러나 통일벼가 일구어 놓은 기술들은 퇴출되지 않았고 통일벼형 품종들의 다수성은 살아 있다. 아무 때고 이들 품종의 능력발휘를 필요로 할 때에는 재등장할 수 있는 기술은 육종가들에 의해 보존되고 있다.

밀과 벼의 반왜성 단간유전자는 아시아뿐만 아니라 아프리카와 미대륙에서까지 현저한 증산을 유도하였다. 이들 품종의 보급 당초부터 L. R. Brown은[26] 이것이 농업혁명을 초래하여 인구와 식량의 경합을 완화하는데 큰 역할을 할 것이며, 여러 세계의 지도자들로 하여금 인구, 식량이라는 골치 아픈 문제를 진지하게 생각할 시간을 벌게 할 수 있을 것이라고 지적하였다. 그런 한편 C. R. Wharton Jr.는[27] 이것이 이룩할 녹색혁명이 풍요의 젖꼭지 역할을 하게 될 것인지 아니면 Pandora신의 재앙의 상자가 될 것인지는 국가 지도자들의 의지에 달려 있다고 지적하였다. 그의 지적은 짓궂게도 아시아 여러 나라에 있어서 적중되어 지금에는 그 단간유전자의 역할을 진지하게 재평가하고 있다.

26) Brown, L. R. 1968. The agricultural revolution in Asia. Foreign affairs, July 1968, Vol.46, No.4;688 698.

27) Wharton, Clifto R. 1969. The green revolution; Cornucopia or Pandora's box. Foreign affairs, April 1969, Vol.46, No.4;688 698.

다수확 신품종 보급

전 세 창*(고양시농업기술센터 소장)

쌀자급 달성을 위한 중대한 결정

밥 색깔 좋다. 차진 정도 보통이다. 밥맛 좋다.

1971년 2월 5일 청와대에서는 경제동향 보고와 함께 다수성 신품종 IR667(통일벼) 쌀밥 시식회를 개최하였으며, 이 자리에서 박정희 대통령은 밥 색깔은 좋다, 차진 정도는 보통이다, 밥맛은 좋다라고 평가했다.

이 시식회에는 각부 장관을 비롯한 정부요인 및 경제계 인사 등 40여 명이 참석하였으며, 김인환 농촌진흥청장은 신품종 IR667의 다수성, 광지역 적응성 등 우수한 점 및 1971년 이후 시험계획과 1972년 이후 농가 확대보급 계획을 보고하였다.

참석자들의 통일쌀 밥맛 평가결과 「밥 색깔은 좋다 31%, 보통이다 69%이고 나쁘다는 응답은 없었다. 차진 정도는 좋다 18%, 보통이다 64%, 나쁘다 18%이었으며, 밥맛은 좋다 28%, 보통이다 67%, 나쁘다 5%」로 응답하여 대부분의 참석자들은 통일쌀 밥맛을 보통 이상으로 평가하였으며 특히 대통령은 밥맛이 좋은 것으로 평가했다.

당시 우리 나라 식량사정은 이미 기록을 통해서 알고 있는 바와 같이 1971년도 쌀자급률은 82.5%, 쌀도입량은 629만 8000석으로 만성적인 쌀부족 현상에 처해 있었다. 이에 따라 1967년부터 실시한 혼・분식 권장시책을 1968년

* 당시 가평군농촌지도소 작물계, 통일벼 보급

2월 24일에는 음식판매업소에 대하여 25%의 혼식을 의무화하였고 또한 1969년 1월 23일부터는 매주 수, 토요일 11시부터 17시까지는 쌀을 원료로 한 음식판매를 금지하였으며, 1971년 11월 1일부터는 매주 수, 토요일 11시부터 17시까지는 쌀밥 판매를 금지할 정도로 식량문제가 심각하였다.

이와 같은 식량문제를 해결하기 위하여는 획기적인 다수성 품종의 개발보급이 핵심과제로 대두되어 IR667(통일벼)을 개발하였지만 일반품종에 비하여 수량이 획기적으로 증수되는 반면에 밥맛이 좋지 않고 끈기가 없으며 쌀모양이 길어서 안남미를 연상케 하는 선입감 때문에 소비자 기호가 낮았다. 특히 벼알이 길고 모기르는 방법 등 재배기술이 아직 미흡하므로 농가보급에 신중을 기해야 한다는 여론이 지배적이었다.

이와 같은 상황하에서 박정희 대통령이 통일쌀 밥맛을 좋다고 평가하였으며 더구나 무기명 조사표에 직접 서명을 해서 제출한 통일쌀 밥맛 평가 조사표는 통일벼 확대보급에 결정적인 계기가 되었다.

1971년에 확보된 통일벼 종자는 1970년 각도 농촌진흥원 시험포장에서 채종한 벼종자와 필리핀 국제미작연구소(IRRI)에서 동계증식을 하여 비행기로 공수해 온 종자를 합쳐 총 82.5톤이었다.

농촌진흥청에서는 이렇게 확보한 통일벼 종자를 최대한 확대재배하기 위하여 10a당 파종량을 기준 파종량인 5kg보다 적게 잡아 10a당 3kg을 파종하도록 하였다. 특히 통일벼 개별재배를 지양하고 전면적 집단재배단지를 추진하기로 방침을 정하고 단지 1개소당 5ha를 기준하여 총 550개 단지에 2750ha, 8451농가가 우리 나라에서 처음으로 통일벼를 재배하게 되었다.

통일벼 재배를 성공적으로 추진하기 위하여 농촌진흥청에서는 전체 단지 농민과 농촌지도공무원을 도별로 중앙에서 직접 3일간씩 교육을 실시하였다. 농민들은 약간 길고 생전 처음 보는 벼이지만 농촌지도소를 믿고 한번 재배해 보자고 결정하였으며 농촌지도사들은 통일벼도 벼니까 해서 안 될 것이 없겠다는 각오로 통일벼 집단재배단지를 추진하게 되었다.

첫 선보인 통일벼 세 번의 고비를 넘기고

1971년 첫선을 보인 통일계통 벼는 수원213호, 수원213-1호, 수원214호, 수원215호 등 4계통이었다. 벼종자담그기, 싹틔우기부터 어린아기 기르듯이 세심한 관리를 한 결과 가을 수확기에 550개 단지에서 평균 10a당 500.9kg이라

는 기적적인 수량을 거두기까지는 많은 시련을 겪어야만 했었다.

첫번째 시련은 못자리부터 시작이 되었다. 충남 홍성군 장곡면 단지는 볍씨를 파종한 지 보름이 지나도록 싹이 나오지 않거나, 일부 못자리는 1평에 1 2개 정도밖에 싹이 안 나오는 등 문제가 생긴 것이다. 이뿐만 아니라 인근 홍성군 광천읍과 예산군 신양면·광시면 단지에도 발아가 극히 불량하였다.

농촌진흥청에서는 이효근 식량작물담당관을 현지에 파견하여 조사한 결과 물못자리에 파종하여 수온이 낮기 때문인 것으로 판단되었다. 1972년 작물시험장 인공기상실에서 시험한 결과 통일품종은 재래품종보다 발아온도가 3℃ 정도 높기 때문인 것으로 구명되었으나 당시에는 이 사실을 몰랐기 때문에 대책이 미흡할 수밖에 없었다.

그러나 충청남도 농촌진흥원에서는 조민신 원장 진두지휘하에 홍성·예산군 농촌지도소 직원들이 최선을 다한 결과 충남도 내 단지에서 16트럭분의 모 수송작전을 추진하여 모내기를 무난히 마칠 수 있었다.

두 번째 놀란 것은 본논후기 적고현상이었다. 모기르기를 성공한 농민들은 재래종보다 굵은 줄기, 넓은 잎, 진한 녹색의 건실한 모를 보고 기쁨과 희망에 부풀어 있었으며, 모내기가 순조롭게 추진되어 경기, 강원, 충남북 지역의 208개 단지는 6월 20일까지 전남북, 경남북 342개 단지는 6월 30일까지 모내기를 마쳤다.

특히 박정희 대통령이 6월 1일 충북 청원군 강외면 IR667(통일)시범단지에서 개최된 권농일 행사에 참석하여 모내기를 하였으며, 이에 따라 6월 10일이었던 권농일을 10일 이상 앞당기는 계기가 되었다.

모내기를 끝낸 논에서 튼튼하게 자라는 통일벼 시범단지를 보는 농민과 관계공무원들은 흐뭇하였으며 인근농민들 역시 신품종이구나 하고 부러움의 눈길을 보내고 있는 시기인 7월 25일부터 8월 10일 사이에 각도 농촌진흥원 및 시군 농촌지도소에서는 시범단지별로 행정, 지도, 농협, 농조, 농과계학교 등 관계관 및 농민이 모여 처음 재배하는 신품종 벼의 중간평가회를 개최하였다.

그러나 중간평가회를 마친 후 2 3주일이 지난 8월 중순경 통일벼는 우리를 또 한번 놀라게 했다. 아무 이상없이 잘 자라던 통일벼 잎에 마치 빨간 페인트를 뿌려 놓은 것같이 붉고 큰 반점이 나타나기 시작하면서 서서히 잎끝과 가장자리가 말라가는 적고현상이 발생했다. 단지농민들은 혹시 벼가 모두 말라죽는 것이 아닌가 하고 근심걱정이 태산 같았으며 통일벼를 재배하지 않은 일부 인근 농민들은 "그러면 그렇지" 하고 비웃기까지 하였다.

적고현상은 우리 나라에서는 처음으로 나타나는 현상이기 때문에 농민뿐만 아니라 농촌지도사도 놀라지 않을 수 없었으며 농민에게 적고현상을 이해시키는 농촌지도사들은 큰 애를 먹어야만 했었다.

세 번째 우리들을 놀라게 한 것은 벼 탈립성이었다. 못자리 발아불량, 적고현상 등 어렵사리 시련을 이겨낸 통일벼는 재래품종보다 10일 이상 이삭이 빨리 나오고 1이삭의 벼알도 200개 정도 달려 농민들을 만족하게 해 주었다.

그러나 수확기에 재래품종 벼는 누렇게 익어 황금물결을 치고 있을 때 통일벼는 벼이삭보다 지엽이 길게 나와 있고 특히 상위 잎이 지저분해서 보기가 나쁠 뿐 아니라 벼를 베고, 묶어 세울 때 벼알이 너무 많이 떨어져서 다시 한번 놀라움을 금할 수 없었다.

경기도 가평군농촌지도소 작물계에 근무하고 있었던 필자는 가평군 설악면 신천단지에서 벼를 수확할 때 벼알이 너무 많이 떨어지므로 손실을 줄이려고 논 가운데 비닐을 펴고 벼를 베어 놓도록 하였는데 그래도 논바닥에 볍씨를 뿌린 것 같이 많이 떨어졌다고 농민들의 불평이 많았다. 지금 생각해 보니 당시 벼알이 떨어진 정도가 최근 생력재배 기술로 정립된 직파재배 파종 기준량인 10a당 볍씨 5 6kg 뿌린 것과 비슷한 것으로 벼생산량의 1%에도 못 미치는 것을 가지고 그렇게 놀라고 아까워했나 하는 생각이 든다.

한 해에 3년 농사 지은 통일벼는 효자벼

등숙기에 혹명나방 피해와 8월 7일 태풍 '폴리' 등 시련을 극복한 통일벼를 수확할 때 농민은 물론 농촌지도사들 모두가 또 한번 놀라지 않을 수 없었다. 전국 550개 단지 2750ha에서 10a당 평균 500.9kg의 수확을 거둔 농민의 기쁨은 그 어디에 비할 수가 없었고 특히 일년 내내 가슴 조이며 새벽부터 밤까지 공휴일도 없이 농민과 함께 지내온 농촌지도사들은 두 다리를 쭉 펴고 잠을 잘 수가 있었다.

농민들은 "뚝배기보다 장맛이다", "벼알을 누가 갖다 부어 놓은 것 아니냐" 했고 탈립이 심한 벼베기 현장에서는 "꿩 잡는 것이 매야, 다 떨어지고도 이렇게 많이 날 수가 있나" 하는 등 예상했던 것보다 수량이 더 나오니까 가마니를 얼마나 더 장만해야 되는지 고민을 하는 비극 아닌 비극이 연출되기도 하였다.

전국 550개 단지 중 수량이 가장 많이 난 단지는 충북 옥천군 청산면 인정

단지로 10a당 713.8kg이 생산되었으며 이는 충북 평균수량 342kg의 2.1배나 되는 것이다. 단지회장 홍승희씨는 비결을 이렇게 말했다. “처음 보는 벼이기 때문에 무조건 농촌지도소 담당이 가르치는 대로 했으며 특별한 비결이나 묘책은 없었다.”

전남 신안군 비금면 내월리 외촌부락의 권영홍씨(52세)는 신품종 IR667을 887평 재배하여 총 53가마(벼 54kg 기준)를 생산함으로써 평년작 23가마보다 230%나 증수했다. 권씨는 전체 생산량 중 40가마를 정부에 수매하고 나머지 13가마는 수매가격(쌀 80kg당 8750원)보다도 비싼 벼 1가마당(54kg) 1만 2000원씩 받고 인근농가에게 종자로 교환해 주고 나니까 3년 농사를 지은 결과가 되었다.

권씨는 1969년 11월 모친상을 입었으나 가정형편이 어려워서 잘 모시지 못한 것을 후회하고 있던 차에 3년 농사를 거둔 기쁨에 어머니를 그리워하며 돼지 200근짜리 2마리를 잡아 제사를 성대히 모셨고 이 자리에 모인 동리 이웃어른과 친지들은 “효자는 자네가 아니라 통일벼가 효자일세”하고 칭찬하였으며 그 후 신안군에서는 ‘통일벼는 효자벼’란 말이 유행하게 되었다.

남북통일을 염원하면서 통일벼라 이름짓고

1971년도 통일벼의 성공적인 농가보급은 한마디로 시련을 극복하고 얻은 기적이라고 표현하는 것이 알맞다. 품종특성과 지역별 재배방법의 정립이 미흡한 상황에서 농가에 대면적을 보급하였지만 성공적으로 추진할 수 있었던 것은 일선 농촌지도공무원들의 투철한 사명감과 헌신적인 현장 기술지도 및 농촌지도사를 믿고 따라준 농민의 정성어린 농작업이 함께 이룩한 땀의 결실이었다.

앞에서 언급한 바와 같이 550개 단지 평균 10a당 수량이 500.9kg이란 획기적 수량을 거두었으며, 단지가 아닌 일반농가 132.2ha 853명의 수량도 10a당 488kg이 생산되는 기적적인 벼로 평가하였다.

한편 신품종 IR667은 쌀자급달성의 가능성이 충분히 있을 뿐만 아니라 우리 민족의 숙원인 남북통일을 기대하는 마음에서 통일벼로 명명하였다. 이로써 통일벼를 전국에 확대 보급할 수 있다는 신념을 갖게 되었으며, 정부에서는 톤당 9920원의 경작수당을 지급하고 총 1만 2000톤의 통일벼 종자를 수매하였다.

드디어 통일벼시대의 문이 열리다

들마다 통일벼 마을마다 집단재배

1972년은 통일벼시대의 문을 열고 쌀자급달성을 위해 초석을 다진 우리 나라 벼농사의 일대 전환점이 되는 중요한 해였다.

1971년도에 확보한 통일벼 종자는 전국 벼재배면적의 25%에 달하는 30만 ha를 재배할 수 있었으나 학계·행정기관 등 일부계층에서는 통일벼의 탈립성, 밥맛, 재배법 등 취약점을 감안할 때 단일품종을 한 해에 20% 이상 확대재배하는 것은 위험성이 크다는 이론이 제기되었다.

농촌진흥청 김인환 청장은 지난해 성공요인과 문제점에 대한 대책이 수립되어 있고 농촌지도공무원의 정력과 산 경험을 토대로 30만 ha의 확대재배는 가능하다고 주장하였으나 각계의 의견을 받아들여 1만 2000톤 중 4000톤을 남겨두고 8000톤을 농가에 공급하여 20만 ha에 확대보급하기로 방침을 굳혔다.

통일벼 확대재배의 성공적인 추진을 위해서는 우선 농민교육과 집단재배 추진이 핵심과제였다. 지난해 통일벼 재배 때 도출된 문제점과 대책을 중심으로 한 통일벼재배법(부제 : 녹색혁명 성공의 길) 교재 75만 부를 제작하여 통일벼 재배 전 농가에 배부하고 12월부터 3월까지 농한기를 이용하여 농가교육을 실시하였다.

단지조성 관계로 집단재배추진에 다소 어려움이 있었지만 농민들도 처음 재배하는 품종이기 때문에 약간의 부담감이 있어 개별재배보다는 집단재배를 하고 서로 상의하면서 하는 것이 좋겠다는 견지에서 집단재배를 반대하지는 않았다.

1972년 통일벼는 단지수 2만 2945개. 18만 7471ha. 62만 5174농가가 재배하였으며 전체 단지회장, 재배, 방제, 수리반장 등은 각도 농촌진흥원에서 3일간씩 도단위 교육을 실시하였고, 시군 농촌지도소에서는 통일벼 재배 전 농가에 대한 기술교육을 실시했다.

관용지프차 번호 1-667, 통일벼 '바이블'과 왕겨숯

일선 시군농촌지도소 직원들은 토양도와 지적도에 의해서 통일벼 재배적지 조사를 실시한 후 적지 내 농민들의 단지조직을 3월 말까지 완료하였다.

특히 통일벼를 성공하려면 담당지도사의 정밀한 현장기술지도가 우선되어

야 하나 일선지도사의 총수는 2877명으로 읍면당 2명에 불과하므로 농촌진흥청에서는 3월 1일자로 1870명의 식량증산 임시지도원을 채용하여 1주일간의 사전훈련을 실시한 다음 일선에 배치하였다.

5월 18일 전라남도 광주시에서 개최한 전국새마을소득증대 촉진대회시 전국 시군 농촌지도소장이 참석하였으며, 다음달 전남농촌진흥원 회의실에서 별도로 도농촌진흥원장, 시군 농촌지도소장 회의를 개최하였다. 이 자리에서 김문헌 기술진흥관 등 관계관, 각도 농촌진흥원장, 시군 농촌지도소장들은 녹색혁명의 기수로서 명예와 긍지를 갖고 기필코 통일벼재배를 성공시키겠다고 굳게 다짐했다.

특히 경기도농촌진흥원 박희영 기술보급과장, 전남농촌진흥원 심요섭 기술보급과장은 관용 지프차의 차량번호를 1-667로 바꾸고 현장출장을 함으로써 일선지도사는 물론 농민에게 통일벼를 반드시 성공시켜야 한다는 무언의 암시를 주는 효과를 기대하기도 했다.

1972년도 통일벼 재배기술의 핵심은 육묘방법 개선으로 물못자리를 지양하고 보온절충못자리 설치 등 모기르기를 성공적으로 추진하는 것이었다.

지난해 충남 홍성, 보령 등에서는 물못자리를 설치하여 육묘실패의 고배를 마셨으며, 경기도 용인군 포곡면에는 물빠짐이 심한 모래논에 보온절충못자리를 설치하여 고온 및 상면건조로 인한 육묘불량, 충북 진천군의 평상식 보온절충못자리가 강우로 침수되고 비닐이 상면에 밀착되어 발아불량으로 실패한 사례를 볼 때 문자 그대로 「못자리 반농사」는 통일벼 성공의 지름길이었다.

당시 필자는 경기도 가평군 농촌지도소 작물계 수도담당이었으며 가평군에도 설악면 신천리, 가평읍 하색리 등에 통일벼 집단재배단지를 추진하고 있었다. 통일벼단지를 조성하고 생전 처음 보온절충못자리를 설치했으나 담당지역인 가평읍 하색리 단지 못자리를 실패하여 인근 단지에서 어렵게 모를 구해서 계획면적의 모내기를 완료한 기억이 새롭다.

사건의 발단은 통일벼재배법 교재이었다. 당시에는 통일벼재배 교재인 바이블대로 실천하지 않아서 실패를 할 경우 일선 농촌지도사는 문책을 면치 못하였으며 통일벼재배 책자는 바로 지상명령이었다. 통일벼재배 바이블에 의하면 씨뿌리기를 한 다음에는 고랑에만 물을 대고 물이 모판 위로 올라가지 않도록 특히 주의해야 하며 반드시 왕겨숯을 3.3㎡당 36ℓ 덮도록 되어 있었다.

그러나 모래논은 보통논과 달리 고랑의 물이 파종상면 중앙까지 스며들지 못하여 고온으로 상면이 마르고 더구나 왕겨숯을 덮을 경우 비닐터널 내의

온도가 더 높아져 종자의 싹이 고온에 의해 고사되어 발아가 안 된 것이다. 즉시 물을 상면 위까지 대주어 일부 발아가 되었지만 싹이 한쪽으로 몰리는 등 발아상태가 극히 불량하여 애를 태웠다.

지금 생각하면 참 어처구니없는 실수였다. 요즘에도 동료들과 그 때 일을 이야기하며 박장대소하지만 이 사건은 못자리뿐만 아니고 제반 공무를 집행할 때 지역여건을 감안하지 않고 특히 농업에서 지역별 토성, 기상 등 환경여건을 고려하지 않고 일방적이고 경직된 지침, 지시는 현장에서 큰 문제를 일으킬 수 있다는 것을 실감하고 30여 년 공직생활에 교훈으로 삼고 있다.

특히 왕겨숯을 만들기란 쉽지 않아서 당시에는 함석으로 된 연탄 난로용 연통하단에 못으로 구멍을 뚫은 다음 왕겨더미에 묻고 왕겨가 타는 대로 계속 새 왕겨를 뿌려주면서 숯깜둥이가 되어 밤을 새웠지만 요즈음에는 시설원예와 분재용 왕겨숯을 만드는 기계가 등장한 것을 보고 격세지감을 느끼면서 또 한번 그 시절을 추억으로 간직하고 싶은 심정이다.

폭우, 저온과 설상가상의 우박피해

1972년은 보온못자리가 지난해 4%에서 7%로 배정도 증가되는 등 모기르기가 잘 되었고 강원, 경기지방의 한발로 일부 모내기가 늦어진 단지가 있었지만 전국적으로 큰 문제없이 좋은 작황이 유지되었으나 8 9월의 폭우 및 저온으로 등숙불량을 초래하였으며, 특히 9월 전국 도처에 쏟아진 우박은 통일벼뿐만 아니라 재래품종에도 치명적인 타격을 주었다.

특히 8월 18 19일 내린 비는 수원지방의 경우 461.8㎜로 수원의 명물 서호제방이 붕괴될 정도였고, 경기도 내 한강 인접 시군은 4 5일부터 일부지역에서는 6 7일 침수된 논도 많았으며, 또한 8월 25일부터는 전국적으로 초가을 장마가 시작되어 9월 7일까지 200㎜이상 비가 내렸다.

이와 함께 평균기온이 20℃ 이하로 떨어져 29일에는 전주, 대구가 17℃ 이하로 기온이 급강하하였으며 계속해서 9월 상순도 평년보다 2 3℃가 낮았고 하순에는 최저기온이 10℃ 이하로 내려가서 출수가 안 되는 등 전국적으로 5226ha가 저온피해를 받은 것으로 집계되었다.

이에 따라 9월 18일 긴급대책회의가 개최되고 이 자리에 참석한 각도 농촌진흥원 기술보급과장 및 현지 출장관계관의 보고와 함께 물온도 높여대기, 야간에 물깊이대기, 용수로 비닐피복, 논두렁에 헌 타이어 또는 왕겨태우기

등 최선을 다해 저온대책에 도전할 것을 지시했다.

그러나 설상가상으로 9월 중순경부터 전국 도처에서 국지적으로 우박이 쏟아졌으며, 통일벼는 일반 재래종보다 특히 우박에 의한 탈립피해가 심하였다. 9월 17일 충남 홍성군 홍동면에는 직경 3cm의 탁구공 정도의 우박이 20분이나 쏟아져 콩, 고추, 배추 등 농작물 피해는 물론 통일벼단지는 90%가 탈립되어 농민들은 통일벼가 재래품종보다 더 탈립이 되었으니 보상해 달라고 주장하는 등 전국적으로 8507ha에 우박피해가 발생되었다.

언론의 회초리와 기술자의 신념

언론은 6 7월의 경기, 강원지역의 한발, 8 9월의 수해 및 저온, 9월의 우박 등 기상재해에 의한 피해를 모두 통일벼의 결함에 귀착시켜 보도를 하기 시작했다.

9월 21일자 조선일보는 「통일벼 크게 감수될 듯」이라는 제목하에 전국적으로 20%, 경기도는 90%까지 감수될 전망이라면서 당국에서는 폭우 등 기상이변, 농민은 한국풍토에 맞지 않는 품종이라는 등 전국 취재망을 통한 피해상황이 보도되었다.

10월 11일자 조선일보의 경우 「통일벼 첫해 시련」이란 제목하에 미숙품종에 겹친 천재, 1년 앞당긴 성급한 권장, 지역별 적응시험 했어야의 부제목으로 보도하고 동아일보는 9월 29일, 10월 3일, 10월 6일, 10월 7일 계속 보도하는 등 각종 신문은 1개월 정도 거의 매일 통일벼의 문제점을 보도하였다.

이러한 신문, 방송보도는 농촌지도소에서 통일벼를 권장하였으니 보상을 해주어야 한다고 피해농민을 자극시키는 등 행정기관의 판단을 어지럽게 하였으며 특히 농촌진흥청 연구·지도공무원들의 사기를 여지없이 추락시키고 있었다. 또한 이와 같은 보도는 통일쌀에 의해 쌀자급을 달성할 수 있겠다는 기대를 무산시키는 결과를 초래하였다.

이에 대해서 농촌진흥청 김문헌 지도국장은 10월 16일자 서울신문 「서울의 광장」에 '녹색혁명 일부비판에 통일벼를 옹호한다'라는 제목으로 통일벼를 재인식할 수 있는 내용을 게재하였고, 10월 31일자 조선일보에는 「통일벼 다수확성 판명」이라고 게재하였으며, 11월 16일자 동아일보에 김보현 농림부장관의 「통일쌀 보급으로 새마을 소득증대의 기반구축」이라는 논설을 게재함으로써 통일벼에 대한 견해를 분명히 했다.

통일품종 확대보급을 계속할 것인가, 중단할 것인가.

지난 여름 폭우, 저온, 우박 등 재해를 극복하고 일어선 통일벼는 수확마당에서 “역시 통일벼가 최고야, 버리면 안 되는 품종이야” 하고 여기저기서 통일벼의 수량 등 우수한 점에 대한 재평가를 하기 시작했다.

1972년 통계에서 조사한 결과 10a당 수량은 재래품종 321kg, 통일품종 386kg으로 재래품종보다 통일벼가 평균 65kg 즉 20%가 증수되어 총 18만 8000ha에서 12만 2000톤 151억 원의 증수효과를 거둔 것으로 분석되었다.

이와 같은 증수효과는 과거 20년간 재래품종에 의한 연평균 증수량이 불과 3.8%밖에 되지 않았던 사실과 비교할 때 10a당 65kg의 수량증가는 기적이 아니면 달성할 수 없는 것이었다.

10월 11일 전남 매일신문은 “다수확품종 실증, 단당 최고 557kg, 목표량 20% 초과”라고 통일벼의 성공을 크게 보도했고, 10월 13일 대전일보는 “통일벼 이삭 속에 여무는 녹색혁명, 충남도 통일벼 37% 증수, 천재 딛고 다수확 입증, 지난해 재배에 실패했던 당진지방 10a당 700kg 이상 수확가능”이라고 크게 보도했으며, 11월 3일 현대경제일보는 “증산의 길잡이 통일벼, 단당 437kg 다수확”, 11월 6일 동아일보는 “녹색혁명 이루어지고 있다” 등 통일벼를 칭찬하는 신문보도가 줄을 이었다.

특히 충북 옥천군 청산면 인정단지에서는 10a당 평균 701.7kg을 생산하여 71년에 이은 2년 연속 전국최고 다수확을 기록하였으며, 총 2만 2945단지 중 시군 농촌지도소에서 직접 추진한 1000개소의 시범단지 수량은 474.5kg으로 재래종 321kg의 148%에 달하고 520kg 이상 700kg 이하 생산된 단지는 2979개소로 전체단지수의 13%를 차지했으나 기상재해 등으로 재래종 수량 321kg보다 낮은 단지는 1399개소로 전체단지수의 6% 정도 있었다.

한편 각계에서는 통일벼 확대보급에 이견에 제시되었다. 학계에서는 통일품종의 내병성, 탈립성, 미질문제 때문에 무리하게 확대권장하지 말고 희망농가에 소규모로 재배하는 것이 좋겠다는 의견이 제시되었으며, 또한 연구관들도 통일품종을 육성하였지만 생리적 특성, 병해충 저항성 그리고 재배기술 등 각종 시험이 완료되지 않은 상태에서 재해를 당하고 보니 확대재배보다는 안전한 길을 택하는 소극적인 입장을 취하고 있었다.

1972년 11월 국립농산물검사소 회의실에서 농림부 농산국장 주재하에 각도청 농산과장, 각도 농촌진흥원 기술보급과장, 농촌진흥청 김문헌 지도국장 등

관계관이 참석한 가운데 통일벼 확대보급에 대한 회의가 있었다. 이 자리에서 1973년도 통일벼 확대보급 여부에 대한 이견이 많이 제시되었지만 확대보급만이 쌀 자급달성을 이룰 수 있다는 일념으로 통일벼 확대보급을 추진키로 하였다.

쌀 3000만석 생산 고지탈환 작전명령

자네 체면 봐서 조금 심어 보겠네

1973년도 통일품종 확대재배 추진은 학계 등 일부 확대재배에 대한 부정적인 견해가 있었지만 농촌진흥청에서는 1973년 1월 24 25일 2일간 각도 농촌진흥원 원장과 기술보급과장 그리고 전국 농촌지도소 소장과 작물계장 회의를 소집하고 통일벼 확대재배 방침을 시달하였다.

농촌진흥청에서는 통일벼 재배목표를 20만 ha로 설정하고 지난해 통일벼 재배시 문제가 되었던 항목에 대한 개선방안을 중심으로 「1973 통일벼 재배기준」, 「1973 수도재배기술 교재」, 「벼 증수재배기술」(농민배부용) 등 재배기술 책자와 「1973년도 식량증산 기간기술실천과제」, 「73 미곡증산기술지도 지침」 그리고 「통일벼 재배 지도수첩」을 만들어 전 지도공무원에게 배부하는 등 그야말로 빈틈없는 지도체제를 갖추었다.

각도 진흥원에서는 도단위교육을 실시하였으며 시군 농촌지도소 일선농촌지도사는 지적도에 의하여 현지를 답사하면서 통일품종 재배적지 여부를 확인하고 관내 통일벼 재배 적지농가를 개별적으로 방문하면서 확대 재배를 적극 권장하였다.

그러나 한두 번 통일품종 재배를 권장하여 승낙하는 농가보다 수차례 방문하여 설득하는 경우가 더 많았다. 지역담당 농촌지도사가 이 · 동장회의, 농민야간교육 등을 이용하여 밤낮없이 통일벼 재배를 역설하였을 때 “자네 체면 봐서 좀 심어보겠네” 하는 대답은 통일벼 면적확대를 위한 농촌지도사들의 열정을 한번에 꺾어버리는 등 그들의 노고는 글로 표현하기가 어려운 정도이었다.

집단재배단지 대장과 재배농가 포장의 지적도 등 지도자료 한 보따리를 오토바이나 자전거에 싣고 나선 지도사들은 눈이 오나 비가 오나 공휴일도 반납하면서 통일벼 재배지도에 전념하였으며 전남 무안군에서는 통일벼 면적을

확보하기 위하여「농가방문 열번 하기」슬로건을 내걸고 추진하는 등 최선을 다하였다.

겨울영농교육 때에 통일벼를 재배하겠다던 농가도 막상 파종시기가 되어서는 변심하는 농가가 적지 않았다. 지도사들은 가가호호 방문하여 농가별로 침종한 벼종자를 확인했는데, 통일벼 대신 재래품종을 침종한 농가, 통일과 재래품종을 함께 침종한 농가를 발견하고 허탈해 하지 않을 수 없었다.

담당지도사 앞에선 통일벼를 침종하고 지나간 다음에는 다시 건져내고 재래품종을 침종한 농가가 있는가 하면 통일벼는 심지 않고 재래품종만 심을 계획으로 못자리에 두 품종 모두 파종한 다음 통일벼 묘판관리를 소홀히 하는 농가도 있었다.

농촌지도소 지역담당 지도사들은 통일품종 묘판에는 비닐로 만든 황색 소형기를 수립하고 통일벼 재배농가 대장을 갖고 못자리 실제 파종면적을 일일이 답사 확인하면서 재배면적 확대에 온갖 노력을 다하였지만 1973년도 통일벼 재배면적은 지난해 18만 7500ha의 65% 수준인 12만 1200ha(전체 벼재배면적의 10%)로 감소되었다.

1973년의 통일품종 10a당 수량은 상상을 초월한 481kg을 기록하였다. 재래품종의 수량이 350kg임을 감안할 때 쌀 1가마 반이 더 되는 131kg이 났으며, 총 12만 1179ha의 통일벼를 재배함으로써 순소득 226억 원이 증가된 것으로 평가되었다.

이는 통일벼 재배농가 호당 5만 5890원의 소득이 증가된 실로 기적적인 성과를 올렸으며 이러한 다수확 실적을 직접 눈으로 본 인근 농민들은 마침내 통일을 재배하지 않았던 일을 후회하고 역시 기술관청인 농촌지도소의 지도에 따라야 하겠다고 이구동성으로 농촌지도사들을 치하하게 되었다.

그러나 통일벼재배의 성공적 추진 위에는 농민의 농사가 바로 내 농사라고 생각하고 열과 성을 다한 농촌지도사들의 눈물겨운 일들이 부지기수였다.

통일품종재배를 권장하기 위하여 발이 닳도록 농가를 찾아다니는 것은 당연한 일이었고, 지난해 피해를 받은 일부 지역에서는 마을단위 농민교육에서 통일품종 장점과 확대재배를 설명하는 농촌지도사에게 의자를 단상으로 던지는 일도 있었다. “통일벼 재배하고 지도소에서 시키는 대로 해서 수량이 안 나거나 실패하면 보상해 주겠느냐” 고 반문하는 농업인을 대할 때 농촌지도소 직원들은 내 논을 팔아서라도 보상하겠다고 자신 있게 권장했다.

통일벼의 우수성을 반드시 입증시키겠다고 결심한 농촌지도사가 통일벼 재

배를 반대하는 농가의 논을 임차하여 직접 농사를 짓고 다수확을 성공시킨 일, 농촌지도소에서 예비묘판을 설치하고 모를 공급하여 재배한 일, 묘판 말기의 고온장해를 방지하기 위하여 지도사가 일일이 묘판을 돌보며 비닐갓을 열어주고 다니는 등 "농민의 농사가 바로 내 농사다"라고 생각하고 재배농가보다도 더 열성적으로 직접 농작업을 하는 것이 당연한 일같이 되어 버렸다.

공휴일, 일요일은 물론 밤낮을 가리지 않은 통일벼 재배지도를 하다가 순직하거나 부상으로 불구가 된 농촌지도직 공무원들이 적지 않았다. 1971년 5월 26일 경남 김해군농촌지도소 하만권 지도사가 IR667 시범단지 현장출장 중 오토바이 사고로 사망하였고, 그 해 10월 16일 충남 연기군농촌지도소 최형순 지도사가 IR667 탈곡조제 지도를 마치고 돌아오던 중 오토바이와 트럭이 충돌하여 사망하였으며, 12월 11일에는 이종선 · 김찬수 두 직원이 IR667 종자수매 지도 중 오토바이 사고로 생명을 잃었다. 1973년 4월 23일에는 예산군농촌지도소 박응갑씨가, 9월 24일에는 양평군농촌지도소 이근용씨가 교통사고로 사망하였고 1976년 6월 1일 경북 영덕군농촌지도소 김진년 지도사보, 8월 14일에는 충남 예산군농촌지도소 안혁준 지도사보가 사고로 생명을 잃었으며, 1977년 5월 3일 충북 청원군농촌지도소 김광국 지도원보, 8월 24일 충남 청양군농촌지도소 김경호 지도관, 9월 27일 경남 사천군농촌지도소 최진하 지도사, 12월 9일 울주군농촌지도소 손용암 지도사 등 통일벼 보급을 위해 헌신적인 노력을 하다 순직한 동료들의 고귀한 희생에 경의를 표하며, 삼가 명복을 빈다.

쌀 3000만 석 돌파작전의 성공적 추진

1974년은 지난해 통일품종이 풍년농사를 거둠으로써 자신감을 갖고 통일벼 재배적지에 최대한 확대재배하기로 방침을 세우고 1973년 12월 6일부터 15일 사이에 수원 서호 호반에 위치한 농민회관에서 농촌진흥청 청장 및 국장, 과장, 계장들까지 도농촌진흥원의 원장, 국 · 과장 그리고 전국의 시군 농촌지도소장과 지소장을 3개반으로 나누어 3일간씩 지도기관 관리자 특별 합숙훈련을 실시하였으며, 이 자리에서 1974년도 '쌀 3000만 석 생산 돌파'를 다짐하는 결의문을 채택하였다.

여기 전국 7742명의 농촌지도직 공무원은 굳게 뭉쳤습니다. 국가가 부여한 막중한 책무를 통감하고 박 대통령 각하께서 특별상여금을 베풀어 주신 높은

뜻을 받들어 기술의 혁신적 개발과 과학영농의 촉진이 식량증산과 소득증대의 기본이 됨을 확신하고 다음과 같이 실천할 것을 결의합니다.

○우리는 농민의 지도자로서의 긍지와 농업기술자로서의 전문기술을 연마하고 성실 친절로서 농민에게 봉사한다.

○우리는 식량자급이 국력신장의 바탕임을 명심하고 주곡자급을 위한 녹색혁명을 성공시킨다.

○우리는 우리 농촌이 근면, 자조, 협동의 기반 위에 잘 사는 마을을 이룩하기 위하여 새마을운동을 소득증대운동으로 승화시킨다.

또한 박정희 대통령은 1974년 1월 23일 농촌진흥청에 「주곡의 자급달성」 휘호를 내리고 주곡 자급달성을 위해 분발할 것을 촉구하였다.

통일벼의 확대보급을 위하여 겨울영농기술교육에서부터 벼수확, 맥류파종에 이르기까지 식량작물의 모든 농작업에 대하여 사전계획을 수립하고 시한영농을 추진하기 위한 쌀 3000만 석 돌파 7단계작전 상황실을 지도, 농협 등 유관기관별로 설치하여 운영토록 하였다.

농촌진흥청에서는 이효근 식량작물과장이 상황실장, 박창규 지도관이 실무반장이 되었고, 각도 농촌진흥원과 시군 농촌지도소에서도 상황실을 설치 운영하였으며, 1974년 이래 지금까지 계속 실시되고 있다. 1974년도 쌀 3000만 석 돌파 7단계작전을 소개하면 다음과 같다.

○제1단계 : 영농준비 작전 (3. 1. 4. 20.)
○제2단계 : 못자리 작전 (4. 10. 5. 20.)
○제3단계 : 모내기 작전 (5. 20. 6. 30.)
○제4단계 : 병충해 박멸 작전 (6. 1. 9. 20.)
○제5단계 : 풀베기 작전 (7. 20. 9. 30.)
○제6단계 : 벼베기 작전 (10. 1. 10. 20.)
○제7단계 : 보리파종 작전 (10. 10. 11. 10.)

전쟁을 방불케 하는 작전상황실 설치, 보온절충못자리 확대, 싹틔운 종자파종, 복토 등 못자리관리에 철저를 기한 결과 모 생육이 양호하였으나 4월 24 25일 경기, 강원, 충북지방에서 통일품종 모가 죽어 간다고 긴급 보고되었다. 피해증상은 모잎이 적갈색으로 고사되거나 줄기 아래 부분은 푸르게 살아 있고 모판 가장자리가 더 심하다는 내용이었으며 일부에서는 입고병이라고 주장하기도 하였으나 줄기 아래 부분이 살아 있었으므로 납득이 잘 안 되는 실정이었다.

농촌진흥청에서 관계전문가를 현지에 파견하여 조사한 결과 4월 22 23일 중부지방의 초상 최저기온이 -5℃까지 내려가는 저온에 의한 냉해로 판명되었고 이로 인한 못자리 냉해 피해면적은 1만 528평이었으며 이 중 92%가 통일벼 못자리였다.

농가에서는 모부족에 대비해서 2만 1000평에 달하는 예비못자리를 만들었으나 기온이 정상을 되찾게 되자 살아 있던 밑부분에서 다시 새잎이 나와 결과적으로는 예비묘 판모를 이용할 필요가 없게 되었다.

이에 따라 우리 나라 기상조건으로 보아 모의 이유기(모잎 2 3매 때)인 4월 하순까지 보온관리를 잘 해야 하고 5월 상순까지는 비닐을 완전 제거치 말고 날씨를 보아 가면서 보온관리를 계속해야 한다는 또 하나의 교훈을 얻게 되었던 것이다.

1974년 18만 900ha의 통일벼가 맞이한 가을은 풍요로 가득 찼다. 못자리기간 4월 하순의 냉해와 5 7월의 저온, 일조부족 등 악조건에도 10a당 통일벼 수량은 473kg으로 재래품종 353kg보다 134%가 많은 120kg, 즉 1가마 반이 더 났으며 전국 쌀생산 목표 3000만 석을 초과한 3087만 석을 생산하여 우리 나라 역사상 최초로 3000만 석을 돌파하는 기록을 남겼다.

특히 또 하나의 이변은 추곡수매가 잘 된 것이다. 농민들은 추곡수매가격이 시판가격보다 낮다는 이유로 기피하기 때문에 시군청 등 일선행정기관은 11월부터 다음해 1 2월까지 추곡수매 목표달성을 위하여 타업무를 전폐하고 농민들을 독려하지만 계획량 전량을 수매하지 못하는 경우가 많았다. 물론 추곡수매가격을 지난해보다 38.5% 파격적으로 인상하였지만 획기적으로 쌀이 증산됨에 따라 500만 석 목표보다 많은 510만 석을 수매하였고 공무원들이 추곡수매 독려를 하지 않아도 농민들이 자진 출하함으로써 시군·읍면 일선행정기관 관계관들도 통일벼를 칭찬하기 시작했다.

역사상 최초의 쌀 자급달성

1974년에 풍년이 들었지만 쌀생산량이 총수요량 3200만 섬에 미치지 못하였으므로 쌀증산은 더욱 강화되어야 할 과제로 남게 되었다. 이에 따라 농림부에서는 통일품종 확대보급에 대한 일부 부정적인 견해를 일축하고 농촌진흥청의 주장대로 통일품종 확대재배를 강력히 추진하기로 하였다.

전북 완주군농촌지도소에서는 "통일벼로 통일하고 유신벼로 유신하자!" 라

는 구호를 내걸고 추진하는 등 일선행정기관이나 지도기관 관계공무원들은 통일품종 재배목표면적 확보를 위해 최선을 다하였다.

1975년부터 통일계통 품종에 가장 문제가 되고 있는 밥맛을 개량하면서 수량이 많이 나는 신품종이 속속 개발되었으며 가장 대표적인 품종이 유신이다.

밥맛이 개량된 다수성 신품종 이리317호(유신)를 한 해라도 빨리 농가에 보급시키기 위하여 1974년 11월 원종을 필리핀에 보내어 동계증식 재배하였고 전국에 시범단지를 선정 추진했다.

단지 농민들에게 신품종의 특성과 재배요령 교육까지 마치고 종자 도착을 기다리고 있을 때 필리핀에서 재배되고 있는 이리317호 포장에 흑조세균병이 발생되었다.

새로운 병이 발생됨에 따라 농수산부에서는 긴급대책회의를 개최하였으며 병리학자들과 일부 연구관들은 반입을 전적으로 반대하였고 행정기관에서는 궁여지책으로 경남의 거제도 1개소에 집단 격리재배하자는 의견이 대두되었으나 김문헌 기술보급국장은 당초 군당 2 3개소 분산설치계획을 변경하여 군당 1개소에 10 15ha 규모의 대단지를 조성하여 재배하고 지도기관에서 책임지도하는 것을 전제로 하여 국내에 반입하기로 결정되었다.

1975년 4월 12일, 4월 19일 두 차례에 나누어 105톤의 종자가 김포공항에 도착하였으며 도착 즉시 종자소독, 시군배부, 휴면타파를 위한 질산처리, 침종, 최아, 공동묘판설치, 파종에 이르는 전작업 과정을 농촌지도소장과 작물계장 직접 책임하에 전국 246개소 2636ha의 시범단지를 추진하였다.

그러나 정성들여 가꾸고 있던 유신묘판에 예측하지 못한 새로운 병이 전북 고창군 신림면 송용리에 설치한 유신 신품종시범단지 공동묘판 1100평 중 400평의 묘판에 약 40% 정도가 발생되었다.

이에 따라 1975년 6월 9일 이 품종을 육성한 호남작물시험장 조정익 연구관과 농촌진흥청 식량작물과 이상석 지도사를 파견, 진상을 조사케 한 결과 우리 나라에서는 처음 발생한 노균병으로 판명되었고, 침수된 묘판에 주로 발생되었으며 이러한 증상은 다른 지역에서도 일부 발생되었지만 이앙에 필요한 모는 부족하지 않았다.

1975년 벼농사의 또 하나 문제점은 조생통일벼의 불시출수이었다. 지난해 처음 시험재배를 한 다음 6766ha에 확대재배한 조생통일품종은 5월 기온이 높았고 특히 일부 깊게 심어진 포기에서 불시출수가 된 것으로 판명되었다.

그러나 주경만 불시출수하고 그외 줄기는 정상생육을 하였기 때문에 처음

에 정부에서 보상하라고 주장하던 농가들도 수확기에는 오히려 담당 농촌지도사에게 미안하다고 사과하면서 다수확의 기쁨을 감추지 못하였다.

1975년의 여름은 유난히도 무더운 날씨였으며 특히 7 8월에 장마가 없고 고온건조가 계속되어 벼멸구 발생에 좋은 조건이었다. 농촌지도사의 벼멸구 방제촉구에 별반응이 없던 농가에서는 피해지역이 더욱 확대되면서 추석날에도 농약을 뿌리는 등 방제에 최선을 다했다.

성숙기의 농약살포는 분제가 가장 적합하기 때문에 농민들은 벼멸구에 효과적인 밧사분제를 사기 위해 농협과 농약상에 밧사파동이 일어나는 큰 혼잡을 야기시킨 일도 있었으며 국회에서까지 이 문제가 논의되었다.

1975년 통일벼 재배면적은 27만 4100ha로 전체 벼재배면적의 23%까지 확대 재배되었고 유신 못자리의 노균병 발생, 조생종벼 불시출수, 벼멸구 피해 등 많은 어려움이 있었으나 통일계품종의 10a당 수량은 503kg으로 재래품종 351kg보다 152kg이 많은 기록을 경신하였다. 총 쌀생산량은 3242만 석으로 우리 역사상 최초로 쌀자급을 달성한 해로 농민은 물론 우리 국민 모두의 가슴을 뿌듯하게 해 준 뜻깊은 한 해였다.

또 한번의 기록경신으로 쌀 자급 지속화

1976년은 지속적인 쌀자급을 위하여 통일계 신품종을 1975년 약 배에 해당하는 60만 ha에 확대보급하기로 방침을 정했다. 특히 지난해 성공적으로 추진한 유신시범단지에서 생산된 종자전량을 공급하여 유신 30만 ha와 통일, 조생통일을 30만 ha 재배하기로 하고 1975년 12월 18일부터 2일간 전국 도농촌진흥원 및 시군 농촌지도소장 연찬회를 개최하여 주곡자급달성을 위한 결의를 다졌다.

1976년 통일계품종의 재배상의 문제점은 또 한번의 못자리 냉해피해였다. 5월 전북 남원군 운봉면의 해발 400m 이상의 고지대에서 조생통일 묘판에 냉해가 발생되었으며, 현장조사를 한 결과 3월 30일부터 4월 5일 사이에 보온절충묘판에 파종한 못자리가 4월 22일 강풍이 불어 비닐이 파손되자 농민들이 비닐을 완전히 제거해 버린 못자리에서 냉해피해를 받은 것으로 분석되었다.

두 번째 시련은 통일품종의 문제점인 밥맛이 월등히 개량된 밀양21호, 23호 품종을 필리핀에서 동계증식하여 KAL기 편으로 공수해 온 종자로 처음 설치한 밀양21호 201개 단지(1033ha), 밀양23호 169개 단지(851ha)에서 이상증

상이 발생된 것이다.

7월 5일 전남 화순군 화순읍에 설치한 밀양23호 시범단지에서 이상한 증상이 발생되었다는 보고에 따라 현지조사를 한 결과에 의하면 우리 나라에서는 처음 발생한 급성위조형 백엽고병인 것이 판명되었다. 화순군의 피해단지는 나준수 소장 등 전직원의 철저한 사후관리로 정상논의 90%가 생산되는 풍작을 가져왔으며 다음해에도 밀양23호를 재배하겠다는 농가가 증가하였다. 이와 같이 문제점을 해결하면서 소신을 갖고 단지지도에 최선을 다한 일선 농촌지도사들의 노고가 쌀자급을 지속할 수 있는 원동력이 되었다고 할 때 누구도 부인할 수 없을 것이다.

그런데 또 한 가지 큰 문제가 벌어졌다. 9월 4일경부터 경기도를 위시하여 전국 각지에서 유신벼의 줄기부가 부패되면서 급속히 위조 도복되는 증상이 나타나기 시작하였다. 전국 유신벼 재배면적 30만 8977ha 중에서 7843ha(2.5%)가 발생하였고 이 중 2162ha가 피해를 받았으며 이러한 증상을 처음 보는 농민들은 품종의 결함이라고 피해보상을 요구했다.

위조현상 원인을 조사한 결과 무효분얼기의 질소과다로 적고현상이 났던 논과 가로수 그늘밑, 저습답, 오수유입답, 조기낙수답 등에서 발생하였으며 앞으로 유신을 확대보급할 때 특히 주의해야 하는 과제로 대두되었다.

1976년 통일품종 재배면적은 53만 3200ha로 벼재배면적의 45%에 달하였다. 전국 10a당 쌀생산량은 433kg으로 역사상 처음 400kg대로 진입하는 기록을 세웠으며 통일품종은 479kg으로 일반품종 396kg보다 쌀 1가마 정도인 83kg이 더 났고 특히 쌀생산목표 3400만 석을 6.5%나 초과하는 3621만 석이 생산되는 대풍 농사를 거두었다.

농민은 다수확상 타고, 농촌지도사는 특별 보너스 타고

1973년 3월 20일 제18회 중앙4-H구락부경진대회 시상식에 참석한 김보현 농림부장관은 20a의 논에서 10a당 쌀 600kg 이상 생산한 농가에게는 10만 원씩 상금을 주기로 하는 다수확 시상제를 발표하였다. 당시 10만 원이란 돈은 농촌지도사보(7급)인 필자의 4개월 봉급 정도로 요즈음 400만 원 정도의 가치가 있는 거금이었음을 감안할 때 쌀자급을 위한 정부의 강력한 의지를 짐작할 수 있다.

다수확재배 농가는 영농기 전에 신고하도록 되어 있었으며 총 2만 124명이 신고하였다. 행정실무진들은 농촌진흥청에서 통일벼가 다수확이 된다고 하지만

정확한 심사를 하면 10a당 600kg 이상 쌀 수량을 내는 농가는 그리 많지 않을 것이라는 생각으로 100점 정도의 시상금 예산을 확보하고 있는 실정이었다.

그러나 예상과는 달리 성숙기에 행정기관과 통계사무소 직원이 합동으로 심사를 한 결과 신고농가의 19%에 달하는 3768명이 10a당 600kg이상의 다수확을 올리게 되어 농수산부는 시상금이 부족하여 추가 확보하는 데 고심하였다. 최고 수량은 충남 서천군 조권구씨로 10a당 780.8kg을 생산하여 은탑산업훈장을 수상하였고 700kg 이상 다수확농가도 760명이나 되었으며 다수확농가 중에서 재래품종 재배농가는 불과 19명이었음을 감안할 때 통일계품종의 다수성을 누구도 의심할 수 없게 되었으며 농민들은 수량 많이 나서 2년 농사 짓고 상금 타서 1년 농사지으니까 1년에 3년농사 지었다고 기뻐하였다.

1974년에는 9억 1000여만 원의 시상금을 예산에 계상하였다. 이 해 봄에 18만 6787명이 다수확재배를 신고하였고, 심사결과 시상농가는 2만 9418명(1모작 600kg 이상 농가 1만 7993명, 2모작 550kg 이상 농가 1만 1425명)에 달하여 농수산부에서는 시상금이 부족하여 당황하게 되었으나 결국 박 대통령의 특별배려로 입상자 전원에게 10만 원씩 총액 29억 4000여만 원을 시상하였다.

1975년에는 23만 8605농가가 다수확재배 신고를 하여 5만 3603농가가 10만 원씩 시상을 받았고, 1976년에는 5만 3808농가가 10만 원씩 시상을 받았다.

한편 다수확상을 탄 농민들은 "농민의 농사가 바로 내 농사다" 라는 신념으로 공휴일도 쉬지 않고 뛰어다닌 농촌지도사에게 감사의 마음을 표현하기 시작했다.

통일벼 단지마다 잔치가 열렸고 농민들이 대지를 마련하거나 건축비를 부담하면서 자기 지역에 농촌지도소 읍면지소청사를 신축하도록 요청해 온 지역이 있는가 하면(1975년까지 전국 87개 지소 건립에 농민들이 지원) 빈약한 재정 때문에 부실한 지소에 책상, 의자, 시계, 캐비닛 등 집기를 기증한 농가와 자기마을 담당지도사에게 자전거를 사주고 양복을 맞춰 주는 독농가도 있었다.

여기에 또 한 가지 이변이 생겼으니 1973년 11월 박정희 대통령은 일선 농촌지도공무원들의 헌신적인 노고를 치하하면서 특별상여금을 지급하도록 지시하였다. 이에 따라 시군 및 지소에 근무한 일선 농촌지도공무원들은 우리 나라에서 처음으로 봉급의 200%에 해당하는 상여금을 받게 되었다. 특히 1976년 12월 31일(대통령령 8387호) 도원장을 2급갑으로 서울, 부산시와 군농촌지도소장을 3급갑으로 각각 1직급을 승격하였고 동시에 군농촌지도소 기술담당관(3급을) 제도를 신설하여 음지에서 고생한 보람을 느낌과 동시에 사기가 크게 높아질 수 있었다.

통일벼 노래와 함께 녹색혁명은 성취되고

쌀생산 세계기록으로 다시 맛보게 된 쌀막걸리

1977년도 쌀생산량은 목표 3650만 석보다 520만 석이 더 난 4170만 석이 생산되어 쌀생산량 3000만 석을 넘어선 지 불과 3년 만에 4000만 석을 돌파하게된 획기적인 사건이 발생되었다. 이로써 1966년 8월 28일자로 막걸리 원료에 쌀을 사용하는 것을 금지했던 조치를 1977년 12월 1일부터 100% 쌀막걸리 제조를 허용함으로써 10년 만에 다시 쌀막걸리를 맛볼 수 있게 되었다.

10a당 수량은 494kg으로 역사상 최고수량을 기록하였을 뿐만 아니라 이는 지금까지 세계최고 수량을 기록한 일본의 1975년도 10a당 수량 447kg보다 47kg이 더 많아 우리 나라가 세계 최고 쌀생산 기록 국가가 된 것이다. 특히 통일계품종의 10a당 평균수량은 553kg으로 일반계 품종 423kg보다 130kg이 더 나서 전체 통일계품종 재배면적으로 환산해 볼 때 2817억 원의 농가소득이 증대된 것으로 평가되었다.

1977년도 통일계품종 재배면적은 전체 벼재배면적의 55%에 달하는 66만 100ha로 전년도와 같이 각도 농촌진흥원장, 시군 농촌지도소장 연찬회와 겨울철 새마을영농교육 등 사전 준비를 철저히 하였다. 통일계 품종 재배면적 확대를 위하여 각도·시군별로 다양한 특수시책을 펴는 한편 일부지역에서는 못자리 설치시기에 행정·지도공무원 합동으로 독려반을 편성하여 농가별로 확인하면서 일반벼품종을 침종한 농가는 통일벼로 바꾸게 하고 못자리를 조사하는 등 강력한 통일계품종 면적확대 시책을 추진하였다.

충청북도 진천군에서는「신품종 벼를 재배하자」라는 노래가사를 지어 전석환 작곡인「속리산 찾아가자」의 노래곡조에 맞추어 보급하였고 전남, 경기도 등 시군에서도 통일벼 노래 녹음테이프를 시내, 시외버스 등에서 들려주기도 하였으며 충청남도에서는 통일벼 마을, 읍면, 군 조성 등 도·시군별로 면적확보에 총력을 경주하였다.

1977년 벼농사는 결코 순탄하지는 않았다. 6 7월의 계속된 한발로 일부지역의 모내기가 늦어지고 이앙답의 고갈 등 문제를 야기시켰을 뿐만 아니라 고온다조로 멸구류 등 해충과 문고병이 심하게 발생되었지만 농민들과 관계 공무원들은 주야를 가리지 않는 한해극복 양수작전과 병충해방제로 그 피해를 최소한으로 줄일 수 있었다.

특히 통일계 품종에서 전연 나타나지 않았던 잎도열병 병반이 1976년 최초로 전북 진안군에서 발견 보고된 이후 1977년에는 경기, 강원, 제주를 제외한 전국의 87개지역 5000평에 확대 발생되었으며 목도열병도 54개지역 3만 9800평에 산발적으로 발생함으로써 통일계품종 도열병에 대한 문제가 심각하게 제기되었다.

그러나 1977년은 통일계품종 재배가 정착되고 10a당 쌀생산량 세계최고기록을 수립한 뜻깊은 해임에는 틀림없다. 여기에 1971년 IR667 시범재배부터 오늘이 있기까지를 회고한 어느 농촌지도사의 수기를 소개하고자 한다.(본 수기는「한국의 녹색혁명」(1978. 5. 농촌진흥청)에서 요약한 것임.)

1971년 기적의 볍씨 IR667이 각 시군마다 채종 겸 시범재배단지용으로 공급되었다. 일반 물못자리 형태로 재배한 기적의 벼는 그런대로 수량은 증수되었으나 농민들로부터 호감음 사지는 못한 상황 속에서 72년도에 확대재배가 시작되었다.

계획면적 확보를 위한 종자팔기 작전이 전개되었다. 담당부락에 지도원이 배치되고 약장수와 같이 떠들어댔다. 이 기적의 볍씨는 심기만 하면 단당 500kg은 생산된다고 입에 침이 마르도록 떠들어댔다. 이렇게 해서 군내 560ha의 면적에 통일벼가 심겨졌다. 그 해 따라 기상이 좋지 못하여 묘판 때부터 발아와 생육이 제대로 되지 못하였고 이앙도 일반벼와 같은 시기인 6월 하순까지 하였다. 그러나 출수기가 되어도 출수를 하지 않고 말썽을 부리고 있으니 걱정이 태산 같았다.(중략)

농민들은 아우성이고 뚜렷한 대책도 없고 소장님 이하 지도공무원들은 안절부절 못하였다. 생육상황 조사차 매일 현지에 가면 논둑에서 풀을 베던 농민들이 시퍼런 낫을 든 채 달려와 불평과 분노가 대단했다. 분위기가 살벌해서 현지작황 조사는 한 체 만 체 그 자리를 피하기에 바빴다. 이런 상황에서 지도공무원들이 조사한 작황은 전 면적 과반수가 수확 개무상태이다. 큰일이다.

나는 "이제 집으로 소 먹이러 가게 되는가 보다"고 태산 같은 걱정 속에 밤낮없이 근무하기 40여 일 이제는 판정이 났다. 지도원은 통일벼 재배농가를 피해 삼십육계 구보다. 볏단을 짊어진 데모대가 부락에서 출발했다는 연락이 빗발 같다.(중략) 사무실로 돌아온 나는 73년도에 통일벼를 어떤 방법으로 설득해서 재배를 하도록 농가에 권장할 것인가 궁리하여 보았으나 폐농의 쓴맛을 본 농민들이요 원수같이 생각하고 있는 통일벼를 농민에게 설득하기는 불

가능하다고 생각되었다.

그래서 계약재배를 하기로 결심하고 거창군에서도 저위생산지로 이름난 지역으로 전시효과가 좋은 마리면 애말 들의 경작자를 소집하였다. 회의가 시작되었다. 여러분 통일벼를 원수같이 생각하고 있는데 다시 통일벼를 대책없이 재배하라고 하면 난리가 나겠으니 나하고 계약재배를 한다면 애말 들의 평년단수 쌀 150kg보다 두 배가 넘는 쌀 400kg 이상을 책임지고 계약수량보다 미달분은 내 개인재산으로 변상하겠으니 계약재배를 할 용의가 없느냐고 하였다. 그렇게만 하여 준다면 땅짚고 헤엄치기니 하겠다고 이구동성이다.

이렇게 해서 내 재산을 담보로 계약재배가 체결되고 단지가 조직되었다. 이러한 내용을 알게 된 동료 및 친지들은 처음에 말렸다.

김 계장, 도에서 거창군은 통일벼 재배계획이 없고 안 해도 공무원은 할 수 있는데 만약 실패하면 당신의 재산 전부가 날아가는 판인데 왜 그런 일을 하느냐고 걱정도 하였다.(중략)

희망 속에 탈곡한 결과 단지 평균단수가 쌀 575kg으로 계약보다 175kg이 더 많았고 단지 평년단수 150kg보다 425kg이 더 많이 생산되어 과연 기적의 볍씨라고 환호성이 나왔다.(중략)

74년도의 통일벼 확대재배가 실시되었다. 계약재배를 하여 준다는 계약서가 각 단지마다 유인 배부되고 소신있는 권장으로 350ha의 면적에 통일벼가 심겨졌고 전면적이 성공하여 단당 쌀 600kg 이상 생산되어 농가수입이 쏟아져 나와 다수확 시상농가만도 142농가, 그 외도 증산왕과 도 최고 우수단지가 본군에서 탄생되었다. 농민들도 기뻤다. 지도공무원들도 기뻤다.

농사를 지어 보지 못한 사람은 모를 일이다. 단지마다 기쁨의 잔치가 열리게 되고 담당지도사에게 양복을 선사하는가 하면 신발을 맞추어 주기도 하였다. 본인도 담당단지에서 양복 한 벌을 선사받았다. 흐뭇한 인정이 오고갔다. 잃었던 지도사업의 위신도, 1972년도 농가피해도 다 되돌려 찾았다고 하여도 과언은 아닌 것 같다.

1975년도에는 1050ha, 1976년도에는 3500ha, 1977년도에는 4300ha로 확대되면서 농민의 소득은 날로 향상되었으며, 저위생산지로 이름난 애말단지의 논값이 크게 올라서 이제는 상답에 가까운 가격으로 평당 4000원 이상 받을 수 있게 되었고, 남상면 월평부락은 일반벼 재배당시 추곡수매를 700가마밖에 하지 못하였는데 이제는 5000가마를 하고도 식량이 남아 돌아가는 실정으로 농촌의 기반이 굳어지게 되었다. 이러한 농촌을 만들 수 있도록 하여준 통일

벼의 위력에 다시 한번 놀라면서 이제는 지도소의 말이라면 콩을 팥이라고 하여도 믿어 주는 위치가 되어 농촌지도사업에 보람을 느끼면서 펜을 놓는다.

1977년 11월 7일

경남 거창군농촌지도소 농촌지도사 김영선

1974년 쌀 3000만 석 생산고지를 돌파한 이래 1977년까지 연속 풍년농사를 거두게 되었고, 특히 1977년 4000만 석 고지를 탈환함으로써 우리 나라는 이제 명실공히 녹색혁명을 이룩하게 된 것이다. 이에 따라 1977년 12월 20일 박대통령은 '녹색혁명성취'의 휘호를 내리고 1971년 이래 신품종개발과 보급에 공헌한 연구 · 지도공무원들에게 서훈과 특별포상금을 주었다.

최각규 농수산부장관은 쌀 생산 4000만 석 돌파를 기념하기 위하여 각 시 · 도지사에게 기념탑을 수여하는 한편 평균단수 500kg을 초과달성한 충청남북도 및 전라남도의 3개 도에는 500kg 돌파탑을 별도로 수여하였으며, 농수산부 산하 2급 이상 관계공무원에게는 소형기념탑을 수여하고 그 공로를 치하하였다.

한편 벼농사 녹색혁명 성취의 의의와 감격을 영원히 기념하기 위하여 대통령으로부터 특별포상금을 받은 연구 · 지도공무원들 14명의 성금 1500만 원으로 녹색혁명성취 기념탑을 농촌진흥청 본관 서편에 건립, 1978년 5월 10일 장덕진 농수산부장관과 김인환 농촌진흥청장에 의해 제막되었다.

병해충과 기상재해 발생으로 꺼져 가는 통일벼 횃불

1978년은 지난 4년간 연속풍년과 정부의 통일계품종 확대재배 시책추진 결과 면적이 확대되어 통일계 품종 재배면적은 92만 9000ha로 전체 벼 재배면적의 75.5%에 달하는 사상최대 면적을 기록하였다. 주품종은 밀양23호 27만 4800ha, 노풍 17만 3500ha, 밀양21호 17만 6500ha, 유신 10만 2200ha이며, 특히 문제가 되었던 노풍인 경우 1977년보다 161배(1076→17만 3547ha), 내경은 333배(14→4666ha)가 확대되었다.

1978년의 통일계품종 도열병사건은 못자리부터 시작되었다. 4월 10일부터 6월 상순까지 혹심한 한발로 못자리기간이 길어져 이미 5월 하순에 진양, 사천, 해남, 나주, 청원 등지에서 모도열병이 발생되기 시작하여 6월 상순에는 경기, 강원 등 전국적으로 이앙지연 못자리에 모도열병이 발생되었다.

모도열병은 6월 하순부터 7월 중순까지 계속된 장마로 인해 잎도열병으로 연결되었으며, 7월 25일 잎도열병 발생면적은 741ha로 집계 조사되었고, 이 중 노풍, 밀양23호가 84%(노풍 432ha, 밀양23호 194ha)이었으며 정도의 차이가 있지만 당시 보급하던 통일계품종 13개 품종 거의 모두가 잎도열병이 발생되었다.

그러나 문제는 잎도열병이 이삭도열병으로 계속하여 연결되어 1976년 최초로 통일계품종 유신에서 이삭도열병이 발견된 이래 1978년에는 통일계품종 재배면적 92만 9000ha의 16.6%에 해당되는 15만 4300ha에서 이삭도열병이 발생되었으며 특히 노풍은 66% 내경은 53%가 이삭도열병이 발생되었다.

이와 같은 원인은 8월 상순부터 중순까지의 잦은 강우와 특히 8월 15일부터 20일 사이에 전국을 강타한 태풍 ‘칼멘’호에 의한 연속 강우와 강풍 등 기상요인의 작용도 있지만 통일계품종 재배면적이 급격히 확대됨에 따라 종래의 도열병균 레이스(Race) 분포가 변한 것이 큰 원인으로 작용했던 것이다.

농촌진흥청 연구결과 도열병 레이스분포가 1971년에는 T-레이스(Race), C-레이스, N레이스가 100% 분포되었고, 신변이균은 없었다. 그러나 1976년부터 신변이균이 나타나기 시작하여 1978년에는 기존 T, C, N-Race가 20.4%, 신변이균이 79.6%로 변화된 것으로 나타났으나 이에 대한 사전대책 미흡과 특정품종을 무리하게 확대재배하여 피해가 가중되었다는 지적을 피할 수 없을 것이며 병해충 및 기상재해 피해분산 차원에서 품종안배의 중요성을 다시 한번 생각해 보는 계기가 되었다.

이와 함께 다수확을 위한 질소비료 과비와 특히 농민들이 통일계품종은 도열병에 강하다는 인식에 굳어져 있고 일부 농촌지도사들도 공감하고 있어 적기방제에 소홀한 것도 이삭도열병 피해를 증가시킨 것으로 분석되고 있다.

농수산부와 농촌진흥청에서는 도열병 방제에 대한 특별대책을 강구하고 도·시군 책임제를 통한 방제를 독려하였으며, 8월 30일에는 각도 농림국장, 농촌진흥원장, 농협도지부장 연석회의를 개최하고 8월 31일 각도에서는 시장, 군수, 농촌지도소장, 군농협장 연석회의를 개최하여 관계공무원이 부락에서 상주하면서 방제를 추진토록 하였다.

당시 필자는 경기도 시흥군 과천 지소장이었으며, 관내에서 이삭도열병과 벼멸구 방제약을 구할 수 없어 인근 성남시 판교농협에 가서 오토바이에 농약을 가득 싣고 오던 중 주암리(현 경마장 입구 부락) 고갯길에서 큰 사고를 당한 일, 시범단지 내 논에 매일 아침 출근하여 이삭도열병에 걸린 이삭을

뽑아내던 일, 전쟁터 포탄 맞은 자국같이 뚫어진 벼멸구 피해를 보고 한숨짓던 일 등은 필자뿐만 아니라 전국 농촌지도직 공무원이 겪었던 기억이 생생한 노풍 파동일 것이다.

1978년도 총 이삭도열병 발생면적은 15만 6000ha로 전체 벼 재배면적의 13%에 달하며 이 중 98.9%가 통일계품종(15만 4300ha)이고 나머지 1.1%가 일반계품종(1.7ha)으로 통일계품종의 이삭도열병 피해가 극심하였다.

또한 벼멸구 피해도 예년보다 심하여 10a당 쌀수량은 474kg으로 1977년보다 20kg이나 감소되었고 특히 통일계품종과 일반계품종 10a당 수량차가 1977년에는 130kg이었던 것이 50kg으로 적어짐에 따라 농민들 사이에 통일계품종 불신이 싹트게 되었다.

1979년은 지난해 노풍 등 통일계품종에 이삭도열병 피해가 심하여 재배면적은 74만 4100ha로 지난해보다 20% 감소되었으나 벼 전체면적에서 차지하는 비율은 61% 정도로 통일계품종에 대한 농민의 애정은 아직도 식지 않았지만 문제의 노풍 재배면적은 지난해보다 99%가 감소(17만 3547→2379ha)되었다.

그러나 6월 25일부터 26일 전남북, 충남북, 경기일원의 집중호우로 인한 침수피해, 8월 16일부터 17일 태풍 '어빙'호에 의한 침수 및 특히 백수피해, 8월 25일부터 26일 태풍 '쥬디'호에 의한 침수 등 4차례의 기상재해는 11만 4200ha의 침관수 및 4만 8500ha의 백수피해 등 총 16만 9600ha의 벼농사 피해가 있었다.

이와 같은 여건하에서 10a당 평균 벼수량은 지난해보다 21kg 감소되었고(474→453kg) 특히 통일계품종과 일반계품종간의 차이가 26kg에 불과하여 통일계품종에 대한 농민의 애정은 점점 식어가게 되었다.

1980년 통일계품종 재배면적은 60만 4200ha이며 최근 2년간의 재해피해로 면적이 감소되었을 뿐만 아니라 특히 1978년의 이삭도열병 피해, 1979년의 백수, 침관수피해에 연이은 3년 연속흉년으로 1977년도에 달성한 쌀자급기반이 무너지고 1500여만 섬의 쌀을 외국에서 다시 도입하게 되었다.

1980년은 벼농사기간 중 전반적으로 기온이 낮고 일조시간이 부족하여 생육부진, 출수지연, 등숙장해가 복합으로 나타난 혼합형 냉해를 초래하였고 설상가상으로 이삭도열병이 증가되어 피해를 가중시켰으며 그 피해는 일반계품종보다 생육온도가 높은 통일계품종에 치명적인 냉해피해를 주었다.

예를 들면 출수지연일수가 평년에 비하여 통일계품종은 4 17일 정도이나 일반계품종은 1 11일이었고 특히 불임율은 일반계품종은 5.5 15.7%이나 통

일계품종은 12.5 30.9%로 출수시기에 따라 2 3배가 더 불임이 된 것으로 조사되었다.

10a당 평균수량은 289kg으로 지난해보다 164kg(2가마)이 적은 64% 수준이었으며 통일계품종은 287kg으로 일반계품종 292kg보다 5kg이 감수되어 통일계품종을 보급한 이래 10여년 만에 진기록이 수립된 해였다.

특히 등숙이 안 되고 고개를 안 숙인 통일계품종 벼를 보고 양반벼니, 대감벼니 하며 비아냥거리고 수량감소가 심한 동해안, 산간지, 곡간지에서는 벼를 베지 않은 논을 곳곳에서 볼 수 있었으며, 언론의 비판과 농민들의 원성은 농촌지도직 공무원은 물론 농산관계 모든 공무원들의 가슴을 미어지게 하면서 통일계품종의 횃불은 서서히 꺼져가기 시작했다.

농수산부와 농촌진흥청에서는 냉해피해를 최소화하기 위하여 전 행정 · 지도력을 총 투입하여 비닐호스를 이용한 물온도 높여대기, 다찌가렌 · 인산칼리 엽면시비, 출수지연논에 헌 타이어 또는 왕겨태우기, 이삭거름에 칼리비료주기 등 냉해대책을 추진하였으나 역부족이었다.

그러나 이와 같은 냉해는 품종안배의 중요성을 재강조하게 되었고 냉해대책을 위한 재배기술 정립과 내랭성이 약한 통일계품종 위주에서 내랭성이 강한 일반계 다수확품종으로의 변신을 촉구시켰으며 특히 농촌진흥청에서는 냉해대책지원비로 1981년부터 벼품종비교시범포를 읍면당 3개소씩 4658개소를 설치하여 농민 스스로 지역에 알맞은 품종을 선택할 수 있는 계기를 마련하게 되었다.

농민의 손을 떠나는 통일벼여 안녕히…

1980년을 기점으로 내랭성 다수확 일반계 품종의 중요성이 강조되고 80년대에서 접어들어 국민생활이 윤택해지면서 소비자는 양질의 쌀을 요구하게 됨에 따라 이와 같은 소비자의 요구에 부응하기 위해 품종육종은 물론 재배기술도 과거 생산량 중심에서 품질향상에 중점을 두게 되었다.

1970년대 육성보급한 30개 품종은 대부분 통일계품종이고 일반계품종은 5품종(17%)에 불과하였으나 1980년대에는 총 61개 품종이 육성 보급된 중에서 46품종(75%)이 일반계품종으로 변화되고 있다.

통일계품종은 1987년부터 신규장려품종 지정이 중단되고 1991년에는 통일계품종을 장려품종에서 제외시키고 보급종 공급을 중단하였으며, 1992년부터는 통일벼 수매를 하지 않게 됨에 따라 우리 국민식량인 쌀자급을 이룩하여

보릿고개라는 눈물겨운 시절을 잊어버리게 한 통일계품종은 제 몫을 다하고 농민의 손을 떠나게 되었다.

이제 우리는 일품벼, 동안벼 등 양질 다수성 일반계품종 시대에서 벼농사를 짓고 있지만 통일계품종이 중국 등지에서는 아직도 다수성 품종으로 재배되고 있어 자랑스러움을 금치 못하며 통일계품종이 비록 우리 농민손을 떠났지만 농촌진흥청 종자은행이나 어느 육종가의 교배모본 역할을 하면서 지난날의 영광을 간직한 채 영원히 역사 속에 남아 있을 것이다. 통일계품종이여 안녕히….

다수성 통일계품종이 우리에게 준 선물

통일계품종의 보급은 우리에게 정치 · 사회 · 경제 등 여러 측면에서 많은 성과를 남겼지만 그 주요내용을 국민주식인 쌀 자급달성, 농가소득증대, 농촌생활의 향상, 농업기술의 혁신, 국위선양 등 5가지 항목으로 나누어 검토하고자 한다.

첫째, 우리 국민의 주식인 쌀 자급달성을 실현하였다. 통일벼 최초보급 당시인 1969년부터 1970년 초반의 우리 나라 쌀자급률은 80 90% 수준으로 만성적인 쌀 부족현상이 계속되었으나 1972년 본격적으로 보급한 지 4년 만에 역사상 최초로 쌀 자급을 달성할 수 있었던 것이다.

둘째, 농가소득의 획기적인 증대가 가능하였다. 통일계품종은 일반품종보다 평균 20% 이상 증수되고 1977년에는 31%가 증수된 것으로 조사되었으며, 농수산부 농가 경제조사 결과보고(1977)에 의하면 통일벼에 의한 평균 소득증가액을 1975 1976년을 기준하여 12만 5000 15만 원으로 보고 있는 등 통일계 확대재배가 농가소득증대에 기여한 공은 크다고 할 수 있겠다.

셋째, 농촌생활 향상에 기여하였다. 통일벼 재배로 농가소득이 증대됨에 따라 가전제품 구입 등 풍요로운 가계운영과 문화생활 향상 등이 가능해졌으며 1979년 한국농촌경제연구원에서 1만 1600명의 농민을 조사한 결과 농촌생활향상의 요인으로서 46.3%가 벼신품종개발 보급이라고 응답했다는 보고가 있다.

넷째, 농업기술의 혁신을 가져왔다. 농업인의 새로운 기술수용은 보수적이어서 1958년 최초로 10.4ha의 보온절충못자리를 시범보급한 이래 10여 년이 지난 70년 초에도 5% 이하로 농가보급이 부진하였으나 통일계품종 보급으로 확대되어 육묘기술의 획기적 발전 및 시비, 병충해방제, 제초제시용 등 과학영농기술이 최단시간 내에 정착되었으며, 육종기술의 발전 등 농업기술혁신

에 기여한 바가 크다 하겠다.

다섯째, 국제적으로 국위를 선양할 수 있는 계기가 되었다. 쌀이 자급됨에 따라 막대한 외화를 들여 쌀수입을 하지 않아도 될 뿐 아니라 1977년 1월 12일 박정희 대통령은 북한에 쌀지원 가능성을 밝힌 바 있고, 12월에는 7만 톤의 쌀을 인도네시아에 대여해 주는 등 국위선양에 기여한 바도 간과할 수 없을 것이다.

<참고자료>

<표 1> 통일계품종 재배면적과 증수효과

	면적(천 ha)	비율(%)	10a당 수량(kg)			
			통일계	일반계	증수량	%
1971	2.7	-	501	337	164	149
1972	187.5	16	386	321	65	120
1973	121.2	10	481	350	131	137
1974	180.9	15	473	353	120	134
1975	274.1	23	503	351	152	143
1976	533.2	45	479	396	83	121
1977	660.1	55	553	423	130	131
1978	929.0	76	486	435	51	112
1979	744.1	61	463	437	26	106
1980	604.2	50	287	292	△5	98
1981	321.3	27	437	408	29	107
1982	386.4	33	489	413	76	118
1983	418.6	34	483	420	63	115
1984	366.9	30	502	446	56	113
1985	342.8	28	504	437	67	115
1986	272.0	22	472	449	23	105
1987	246.7	20	457	431	26	106
1988	224.8	18	536	469	67	114
1989	182.4	15	511	463	48	110
1990	138.5	11	520	442	78	118
1991	48.6	4	494	444	50	111
1992	0.8	-	531	461	70	115

참 고 문 헌

농촌진흥청, 「농촌지도사업보고서」, 1970 1995.

농수산부, 「1978 1980 농작물재해백서」, 1985.

농촌진흥청, 「농업기술보급사업지도자료」, 1986 1987.

농촌진흥청, 「농촌진흥 30년사」, 1993.

농촌진흥청, 「농촌진흥사업통계자료」, 1992 1995.

농촌진흥청, 「한국의 녹색혁명」, 1978.

인성출판사, 「한국농정의 발전사」, 1980.

한국농촌경제연구원, 「한국농정 40년사」, 1989.

농촌진흥청, 「한국농촌지도사업발전과정」, 1979.

절대농지 지정

김　태　곤*(한국농촌경제연구원 부연구위원)

우리 나라의 농지보전제도는 다른 나라에 비하여 독특한 점이 있다. 절대농지제도를 비롯하여 농지조성비제도, 전용부담금제도 등은 다른 나라에서는 찾아보기 어려운 우리 나라 고유의 제도인 것이다.

특히, 절대농지제도는 전국의 농지를 절대농지와 상대농지로 구분, 절대농지에 대해서는 원칙적으로 타용도로의 전용을 금지하여 장기적으로 보전한다는 이념이 포함되어 있다. 또 이 제도는 농지를 전용하는 자에게, 전용면적에 상당하는 농지를 신규로 조성하는데 소요되는 비용을 부담하게 하는 농지조성비제도와 연계하여 고도경제성장기의 거센 전용파고 속에서 우량농지를 보전해 온 성과는 높이 평가할 수 있다.

그러나 이 제도는 필지별로 전용을 규제하는 소위 필지별 보전방식이어서, 권역별 관리방식인 국토이용계획이 강화되면서 이에 대응하는 과정에서 한계를 가지는 문제를 안고 있었다. 그래서 절대농지제도는 1990년 권역별 보전방식인 「농업진흥지역제도」로 대체되었다.

아무튼 우리 나라에서 전용 압력이 가장 높았던 1970년대부터 80년대에 걸친 20여 년간 농지보전을 위한 방파제 역할을 해온 절대농지제도에 대하여, 그 출생의 배경이 되었던 당시의 상황, 출생과정과 그 산파역을 맡았던 주요 인물의 역할, 지정과정에 있었던 문제점, 그리고 이 제도의 공과(功過) 등에 대하여, 농지전용을 둘러싼 현실문제와 그에 대한 정부개입이라는 농지제도사적 관점에서 재정리하여 보기로 한다.

* 농지정책 등 전문

고도성정과 농지잠식의 증가

경제의 고도성장과 함께 도시화·공업화가 진전됨에 따라 농지에 대한 전용요구는 강해지기 마련이다. 즉 공업화가 진행됨에 따라 주택용지, 공업용지 및 상업용지 등의 수요는 늘어나게 되고, 이러한 수요의 대부분은 농지 또는 임지에서 충당되기 때문에 농지전용은 불가피해진다. 그러나 식량자급도를 유지하기 위해서는 농지의 절대면적의 확보가 우선 과제이었던 시기에 농지보전이 강력히 요구됨에 따라 농지를 둘러싸고 전용과 보전은 대립관계가 형성된다.

우리 나라에서 전용요구와 보전요구간의 대립관계가 격화하기 시작한 것은 경제개발 5개년 계획이 추진되면서부터이다. 1962년부터 제1차 경제개발계획이 착수되면서 도시계획법에 의한 도시계획과 국토건설종합계획법에 의한 각종 계획이 수립되었다. 또 공업화를 위한 공업단지예정지역의 지정, 공업단지개발공단의 설치 등이 수출공업단지개발조성법의 의해 추진되는 한편, 주거용지의 개발을 위해서 토지구획정리사업이 시행되었다. 이 시기의 농지정책은 공유수면매립법, 개간촉진법 등에 의한 개간 및 간척사업을 통한 농지의 외연적 확장을 도모한 것이 특징이다. 그러나 농지보전을 위한 조치는 단행되지 않았다.

1967년부터 71년까지 추진된 제2차 경제개발기간 중에는 본격적으로 공업개발 중심의 토지정책으로 전국적으로 공장용지, 도로용지 및 주거용지 등이 확장되면서 농지전용에 대한 대응책이 마련되기 시작하였다. 기계공업·전자공업의 진흥, 석유화학공업의 육성, 지방공업의 개발 등 직접적인 공업용지의 확장과 이와 함께 도로·철도용지, 주거용지 등에 대한 토지수요가 크게 늘어났다. 특히 고속도로 건설사업이 착수되면서 공공용지 등으로의 농지잠식이 확대되기 시작하였다. 그래서 1968년을 정점으로 농지전용면적이 개간·간척 등을 통한 조성면적을 상회, 전체 농지면적은 감소하기 시작하였다. 그래서 농림부는 「농경지보호를 위한 시책요강」을 제정, 우리 나라 농정사상 최초로 농지보전을 위하여 정책적으로 개입하였다.

1972년부터 1976년간의 제3차 경제개발기간 중에는 각 부처별로 다수의 토지관련법률이 입법함에 따라 국토의 무계획적·무질서한 이용을 가져왔다. 이에 국토의 균형 있는 발전, 합리적 이용을 위하여 1972년 국토이용관리법을 제정, 전 국토를 몇 개의 용도지역으로 구분, 지정하여 토지이용의 정비를

시도하였다.

이 시기의 농지정책은 1972년 12월 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」(이하 농지보전법이라 한다)을 제정, 농지보전을 강력하게 도모하였다. 행정지도적 성격을 띤 「농경지보호를 위한 시책요강」은 도시화와 공업화의 무질서한 확산에 대하여 효과적으로 대처하는데 한계가 있었다. 이에 법적 규제력을 가진 농지보전법을 제정하여 절대농지를 지정하는 등 우량농지를 보전하고, 또 대체농지를 조성, 농지의 확장을 도모하는 등 농지보전을 위한 제도적 장치가 완성된 시기이었다.

농지보전제도의 성립 과정

우리 나라의 농지보전정책은 농지의 양적 확보를 위하여 강력히 대응해 온 것이 특징이다. 효과적인 농지보전을 유지하는데는 농지의 양적 확보와 아울러 적절한 이용이 수반되어야 하나 농지전용의 제한이라는 수단을 통하여 농지의 비농업적 공급만을 억제하여 왔다. 1960년대 중반 이후 도시적·공업적 토지수요가 급증하여 농지의 전용이 점차 늘어나게 됨에 따라 이에 대한 대처가 불가피해졌던 것이다.

「농경지보호를 위한 시책요강」의 제정

농림부에서 농지보전시책이 최초로 등장한 것은 1969년 「농지전용 및 유휴농지 처리요령」이라는 지침이다. 여기에는 영농 이외의 농지를 취득하는 경우에 농지매매증명발급을 철저히 억제하여 농지보전을 도모하였다.

다음으로 식량증산의 장애요인인 농경지의 전용과 유휴화 방지를 위하여 1971년 12월 「농경지보호를 위한 시책요강」을 국무회의에서 제정, 의결하였다. 동 요강에는 공용 및 공공용지로 사용되는 농지의 전용에 대해서는 관계부처와 협조하여 최대한 억제하고 아울러 유휴농지의 발생을 방지할 것을 규정하고 있다.

식량의 자급도가 매년 저하되고 있던 당시에 식량 증산은 긴급한 국가적 과제로 등장하게 되었다. 한편 도시화·공업화가 진전됨에 따라 적지 않은 농지가 합리적인 기준도 없이 타용도로 잠식되는 문제에 대응하여 농지보전

조항이 포함된 농지법의 제정을 시도하였다. 그러나 농지법 제정이 여의치 않자, 우선 관계부처의 협조하에 정부, 지방자치단체, 공공단체 및 국영기업체 등의 건설사업과 정부의 자금지원 또는 사전통제를 받아 시행하는 인허가·특허사업 등에 대해서는 농경지의 사용을 최대한 피하도록 하는「농경지보호를 위한 시책요강」(1971. 12. 30. 제94차 국무회의)을 제정하였다.

이 요강은 1972년 2월 1일부터 시행되었으며, 농지보전에 대한 부처간 협의를 거친 최초의 규제제도로서 의의가 있으며, 그 주요골자는 다음과 같다.

①이 요강은 도시계획구역, 공업단지 및 군용시설사업지역 이외지역의 농경지전용에 관하여 적용한다.

②행정기관, 지방자치단체 및 공공단체 등은 각종 건설사업의 입안·집행에 있어서 최대한 농경지의 사용을 피하도록 조치한다.

③정부, 지방자치단체 및 금융기관 등의 자금지원 또는 사전협조를 받아 시행하는 사업에 대하여는 농경지의 사용여부를 확인하여 최대한 농경지사용을 피하도록 조치한다.

④각 행정부처 및 지방자치단체는 소관별로 농경지 내에 공장·주택 등의 건축을 하지 않도록 행정 지도한다.

⑤구청장·시장·군수는 분기별로 농경지의 전용상황을 조사하여 시·도지사를 경유, 농림부장관에게 보고하고 농림부장관은 위반사실을 발견한 경우에 해당기관에 조치를 요구한다. 이 요구를 받은 기관은 지체없이 필요한 조치를 취하고 그 결과를 농림부장관에게 회보한다.

이 요강은 각종 건설사업의 시행에 있어서 농지를 보호하고, 토지구획정리사업의 시행인가에 있어서 농림부장관과 협의하며, 농지의 전용을 수반하는 투융자 또는 사업시행인가 등을 제한함으로써 농지전용을 최대한 억제하고, 또 이를 위한 행정지도 등을 강화한 데 그 특징이 있다. 그러나 이 요강은 법적 구속력을 갖지 못하는 요강 자체의 한계로 인하여 효과적으로 시행되지 못하였다. 때문에 농지보전을 위한 입법의 필요성이 제기되었다.

「농경지의 보전 및 이용에 관한 특별조치법」의 제정시도

상기 요강은 법적 구속력이 없기 때문에 농지의 전용과 유휴화 방지에 효과적으로 대응하는데 한계가 있었다. 이러한 현상을 개선하기 위하여, 1972년 5월「농경지의 보전 및 이용에 관한 특별조치법안」을 마련, 6월에 열리는 임

시국회에서 제정을 시도하였다.

당시 김보현 농림부장관은 이 요강을 대체하여 법적으로 강력한 구속력을 가지는 법률제정을 시도하였다. 1972년 5월 23일 김보현 장관은, 농지를 전용할 경우 농림부의 승인을 받도록 하며, 지주에게 경작의 의무를 부과하되, 이 의무를 이행하지 않을 때에는 제3자로 하여금 대리경작토록 한다는 내용의 특별법 제정을 밝혔다.

농림부는 '지난 1970년부터 72년 3월 말까지 2년 3개월 동안 전국의 농지는 공장부지 내지 택지 등 타목적용으로 9800ha, 즉 약 3000만 평이 전용됐고, 3600ha(약 1000만 평)가 지금도 유휴상태에 있어 적어도 32만 섬의 식량이 감산됐다"는 계산을 하고 있다.

6월 임시국회에 제출된 이 법안은, ①국방·국도·철도·항만·공항 및 농지개량시설 용지 등은 사업시행 주체가 자율적으로 농지전용을 규제하고 ②이 밖의 농지전용은 허가제로 하며 ③유휴농지에 대해서는 지주에게 경작의무를 부과하되 ④이를 이행하지 않을 때는 대리경작시키거나 세금(공한지세)을 부과하겠다는 것이 골자이다.

농지규제에 대한 법적 근거는 헌법 제114조에 두고 있었다. 동조(농지 등 이용의 제한과 의무)는 '농지와 산지의 효율적 이용을 위하여 법률이 정하는 바에 따라 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다'고 규정하고 있다.

이 법의 제정시도에 대하여 몇 가지 문제점이 제기되었다. 첫째는 소유주가 분명치 않은 휴경지의 경우는 제외하고, 지주에 대해서 경작의 의무를 강제화하고, 부실경작지를 대리경작케 하는 등의 규제는 재산권을 제한한다는 점에서 헌법 제114조에 의한 근거에도 불구하고 논란의 여지가 있다.

둘째, 유휴농지의 경작을 강제화하는 것에 대해서는 2년 이상 농림부가 정하는 기준수확량에 미치지 못하는 농지까지 대리경작케 하며, 20%만을 소유주에게 분배하도록 하고 있는 것은 실제 집행면에서 분규가 발생할 소지가 있다.

셋째, 이와 관련되어 강제집행에 따른 농지의 임대경작을 법적으로 허용하는 문제에 대하여, 비록 사실상의 부재지주 및 소작제도가 성행되고 있는 현실을 양성화하는 것이기는 하나, 아직까지 뚜렷한 사회통념인 경자유전의 원칙이 크게 후퇴함을 의미한다, 등의 문제가 제기되었다.

이에 대하여 남욱 농지국장은 이 법을 새로운 농지법이 제정될 때까지 일종의 과도적인 입법이라고 하고, 특별법 제정의 필요성으로서 다음과 같은

점을 강조하였다. 첫째 도시구역의 확장, 공업화의 촉진에 따른 농지가 전용되고 있고 어느 정도 전용되어야 함은 불가피하나, 1968년부터 농지의 절대면적이 줄기 시작하고, 더욱이 농지도 대지도 아닌 상태로 많은 농지가 방치되고 있다. 또 들 한가운데 공장이 세워져 오물·폐수·매연으로 인한 농작물 피해도 적지 않다.

그 동안 각급 행정기관을 통하여 지도와 계몽으로 「농경지 더 활용하기」와 「노는 땅 없애기 운동」을 전개하였지만 충분한 실효를 거두지 못하였기 때문에 특별법을 제정하여 농지보전을 도모할 필요가 있다.

둘째는 경작을 의무화하고 유휴지를 없애는 조치가 긴급하다. 대도시 주변에는 많은 옥토가 경작도 하지 않고 방치되고 있다. 노는 땅이 없도록 경작을 의무화하는 동시에 농지소유자가 경작할 의사가 없거나 불가능한 경우, 시장·군수는 인근 농가나 농업단체로 하여금 경작하게 하는 대리경작제도는 도입되어야 한다.

이 대리경작제도에 대하여도 일부에서는 새로운 소작제가 아니냐고 걱정하는 사람도 있으나 일제 때의 소작제와는 근본적으로 다른 것이며, 현행 농지개혁법에서도 제한적이지만 대리경작제도를 인정하고 있다.

이상과 같은 반론에도 불구하고, "이미 국무회의에서 의결된 「농경지 보호를 위한 시책요강」에 의하여 관계 부처 및 지방자치단체가 농지를 전용하는 경우 농림부와 협의를 거치도록 하고 있는 현시점에서 특별법을 제정하는 것보다는 「농지법」으로 완성하는 것이 바람직하다"는 여론에 밀려 농림부는 특별법 제정을 포기하였다.

「농지보전법」의 제정과 농지보전제도의 확립

특별법 제정에 실패한 농림부는 농지보전제도를 농지법으로 입법화하느냐 개별법으로 하느냐를 놓고 여론의 동향을 주시하고 있었다. 그런데 이해 10월 17일 소위 「10월유신」이란 정치적인 변동이 발생, 국회가 해산되고 「비상국무회의」가 설치되었다. 농림부는 당시 상황에서 농지법을 제정하는 것은 어려움이 뒤따른다고 판단, 5월에 마련한 「농경지의 보전 및 이용에 관한 특별조치법안」을 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」로 수정, 비상국무회의에 제출하였다. 비상국무회의는 이 법안을 12월 5일 의결, 18일 공포를 함으로써 우리 나라 농정사에서 획기적인 농지보전제도가 확립되었다.

이 때 확립된 제도의 주요내용은, 첫째 도시계획구역 등의 밖에 있는 농지를 전용하고자 하는 자는 그 농지의 소재지를 관할하는 시 · 도지사 등의 허가를 받도록 한다. 둘째, 국가기관 또는 지방자치단체가 공용 · 공공용시설을 신설 또는 확장하기 위하여 도시계획구역 등의 밖에 있는 농지를 전용하고자 할 때에는 농림부장관의 동의나 승인을 얻도록 한다. 셋째, 전용허가를 받은 농지가 국가 또는 지방자치단체의 투자에 의하여 시행된 농지개량사업의 몽리지인 경우에는 그 허가를 받은 자는 당해 투자비용을 정부에 납부하도록 한다, 등으로 요약할 수 있다.

농지보전법은 1975년 전문개정, 1981년 일부개정을 거쳤다. 먼저 1975년 개정시에는, 그 적용대상과 배제지역이 광범하여 소기의 목적을 달성할 수 없어 보다 강력히 농지의 전용을 억제함과 아울러 농지를 보다 더 효율적으로 보전하고 이용할 수 있도록 하기 위하여 다음과 같은 내용이 개정되었다.

①절대농지의 지정 · 고시를 법정화한다.

②도시계획 및 공업단지 등의 결정 또는 지정시 농지가 편입되는 경우에 주무부장관이 농수산부장관과 협의하도록 한다.

③일정면적 이상의 절대농지를 전용 허가할 때에는 국무회의의 심의를 거치도록 한다.

④절대농지를 전용할 때에는 원칙적으로 전용면적 상당의 농지를 조성하거나 조성에 필요한 비용(대체농지조성비)을 도지사에게 납부하도록 한다.

⑤대리경작에 있어서 토지사용료를 당해연도 수확량의 1할로 하고, 그 기간은 2년으로 하며, 작물생육기간 중에 대리경작을 금지할 때는 작물수확불능으로 인한 손실을 보상하도록 한다.

⑥농수산부장관의 협의 · 승인 또는 허가 없이는 논 및 경사 15% 이하의 논에는 다년성 식물 · 목축 및 관상수를 재배하거나 식재할 수 없으며, 이를 위반한 경우에는 원상회복을 명할 수 있고 대집행도 할 수 있도록 한다.

다음으로 1981년 일부개정에서는, 농지의 절대면적확보가 시급한 상황하에서 부당불급한 농지전용을 최대한 억제하고 불가피하게 전용되는 경우에는 대체농지의 조성을 효율적으로 추진하기 위하여 전용자가 납입하는 농지조성비용을 재원으로 농지기금을 신설하여 농업진흥공사로 하여금 운용, 관리하게 하고 대체농지조성사업을 담당하게 함으로써 농지의 절대면적 확보와 식량의 자급도를 제고하기 위한 개정이 있었다.

농지보전제도의 골격

이상과 같은 개정을 거쳐 확립된 농지보전제도는 농지전용을 적절히 규제하여 농지를 보전하는 동시에, 농지의 효율적인 이용을 도모함으로써 농업생산력을 증진하는 것이 목적이었다. 농지보전제도에서 농지란 법적 지목 여하에 불구하고 실제의 토지형상이 농경지 또는 다년성 식물재배지로 이용되는 토지와 그 개량시설의 부지로 규정하고 있다. 즉 농지전용규제대상은 농경지 및 다년성 식물재배지에 농지개량시설용지까지 포함되어 있는 것이다. 따라서 농지의 전용이란 농지, 다년성 식물재배지 그리고 농지개량시설용지 등의 형질을 변경하거나 이용에 장해가 되는 시설 또는 구조물의 설치 등으로 농지를 농작물 경작 또는 다년성 식물재배 이외의 목적에 사용하는 것을 의미하는 것이다.

농지보전제도는 농지의 보전에 관한 부분, 이용에 관한 부분, 그리고 관리에 관한 부분 등 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 먼저, 보전관련규정은 절대농지의 지정, 농지전용의 제한, 대체농지의 조성 및 농지의 지목변경 금지 등이 있으며, 이용관련규정은 성실경작의무, 대리경작 및 다년성 식물 등의 재배금지 등이 있다. 또 농지의 관리에 관련한 규정은 농지카드 및 농지원부의 작성, 비치 등이 있다. 이와 같은 농지에 대한 보전, 이용, 관리 등을 통하여 농지를 장기적으로 보전하면서 효율적으로 이용하는 체제를 갖춘 셈이다.

절대농지제도의 도입

우리 나라 농지보전제도의 핵심은 절대농지제도라고 할 수 있다. 절대농지의 지정이 필요하게 된 것은 농지전용을 규제하되, 규제를 차등화하여 일정량의 농지를 장기적으로 보전하기 위해서이다. 1972년의 농지보전법에서는 도시계획구역밖의 농지 중에서 공공투자의 대상농지를 주로 규제대상으로 한정하였다. 이 경우, 대상농지의 한정, 일정면적의 확보 등에 있어서 제도운용에 한계가 나타났다. 그래서 대상지역을 보다 명확히 하기 위한 수단이 필요하였다.

농수산부는 농지보전법이 시행되고 있음에도 불구하고 농지의 잠식현상이 여전히 계속되고 있는 현실을 중시하여 우선적으로 행정조치를 통하여 이를

보완하기로 하였다.

1973년 9월 3일, 정소영 장관은 농지보전시책을 강화하는 조치로서 소위 '농지 그린벨트'를 설정, 농지전용을 방지하고 식량증산을 도모한다는 내용의 담화를 발표하였다. 구체적으로는, 첫째 농지를 절대농지와 상대농지로 구분하되, 생산기반조건의 정비여부를 기준으로 수리화되었거나 경지정비가 된 농지를 절대농지로, 관개가 어렵거나 산간지대에 위치하고 있는 농지를 상대농지로 한다.

둘째, 절대농지는 타용도로의 전용을 금지하고, 상대농지는 전용이 필요한 시설면적의 2분의 1 이내에서 목적 외 전용을 허용한다. 다만 절대농지의 면적은 전체 논 면적 127만 ha 중 100만 ha로 설정하고, 나머지 27만 ha를 상대농지로 지정할 방침이다.

셋째, 도시계획구역의 확장을 비롯하여 도시개발예정지의 지정, 공업단지의 신규설정, 국방·국도·철도·국토보존시설 등 공공부문의 농지사용에 있어서도 농수산부장관의 협의를 거쳐야 한다.

넷째, 전용코자 하는 농지의 관할기관은, 1만 평 이상일 경우에는 농수산부장관이, 6000평 이상 1만평 미만은 도지사가, 6000평 미만은 시장 또는 군수가 사전협의를 거쳐 결정한다.

그리고 당시 농지보전법에서 규제대상이 아닌 공공부문이 전용하는 농지도 그것이 절대농지인 경우에는 사전에 농수산부장관의 협의를 거치게 한다는 것이 주요골자이다. 이와 같은 새로운 농지보전제도의 개선은 말할 나위 없이 고질화한 식량부족을 타개하려는 정부의 의지의 일단이라고 볼 수 있다.

<표 1> 절대농지제도의 도입과정

연 도	시 책	주 요 내 용
1971. 12.	「농경지 보호를 위한 시책요강」 제정	
1972. 12.	「농지보전법」 제정	
1973. 9.	「농지전용제한지역설정시행요령」 제정	○ 절대농지제도 도입
1973. 12.	절대농지 지정·고시	○ 114만 ha 지정 (논 87만 ha, 밭 27만 ha)
1975. 12.	「농지보전법」 개정	○ 절대농지제도 법제화
1990. 4.	「농어촌발전특별조치법」 제정	○ 농업진흥지역제도 도입
1992. 12.	농업진흥지역 지정완료(101만 ha)	○ 절대농지제도 폐지

1973년 최초로 절대농지 114만 ha 지정

농림부는 상기 정소영 장관의 담화를 구체화하였다. 이것이 「농지전용제한지역설정시행요령」(1973. 9. 6.)이며, 절대농지를 지정하는 근거가 되었다.

농림부는 농지전용에 대하여 적극적으로 대응하기 위하여 일본 등의 주요 국가의 농지보전제도를 연구 검토한 것을 결과로 농지보전대책을 마련하기 시작하였다. 그래서 신속히 마련한 것이 이 요령이다. 이것은 농지보전법보다 더욱 강력한 규제내용을 가지고 있으며, 단지 국무회의 의결을 거쳤다는 것에 불과하여 법적 구속력이 없는 것이 한계이었다.

이 시행요령에서는 절대농지의 지정목적을 "농업과 농업 이외 목적의 농지 이용관계를 조정하고, 농지를 절대농지와 상대농지로 구분하여 타목적 전용을 합리적으로 규제함으로써 농지보전에 만전을 기한다"라고 하고 있다.

농지를 절대농지와 상대농지로 분류하되, 절대농지는 ①토지개량사업, 간척사업 등 공공투자에 의한 수리화 농지 ②집단화 농지로서 경지정리, 휴반정리 등이 이루어져 기계화 영농이 가능한 농지 ③대단위 농업개발사업의 실시 예정농지 등으로서 생산력이 높은 소위 우량농지를 대상으로 하고 있다. 그리고 상대농지는 절대농지를 제외한 나머지 농지가 전부 해당되나, 구체적으로는 ①수리가 불안전한 농지 ②주거지역, 공업지역, 농촌취락 내의 고립된 농지 ③산지내 또는 산록에 산재한 농지로서 기준 생산량에 미달한 농지 등을 말한다.

적용범위는 도시계획구역과 공업단지 이외의 전 농지를 대상으로 하되, 도시계획구역의 개발제한지역 및 녹지지역 내의 농지는 포함하고 있다. 그리고 1차적으로는 논을 우선적으로 지정하는 것으로 하고 있다. 절대농지의 지정은 절대농지의 조사, 절대농지조서의 작성, 도면작성, 공시 등의 과정을 거치며, 공시완료기한은 1973년 12월 31일이다. 실제로 1973년 말에 고시된 절대농지면적은 논 87만 ha, 밭 27만 ha, 합계 114만 ha이며, 당시 전체농지 224만 ha의 51%에 달하는 규모이다.

한편 이러한 절대농지의 지정이 농림부의 시행요령에 근거하고 있었던 이유로 지정 초기에는 각 시도 또는 건설부 등 관계부처에서 도시계획구역의 개발제한구역 및 녹지지역 내의 농지에 대한 절대농지의 지정 여부를 질의하는 사례가 다수 있었지만, 농림부는 이미 관계부처와 협의를 거친 사안이므로 성실경작의무를 주지시키는 동시에 절대농지로 지정하도록 회신하고 있었

다. 이것은 다른 의미로는 시도 또는 관계부처가 절대농지지정에 대하여 정확하게 주지되지 않았거나, 구속력이 약했다는 것을 의미한다.

절대임지·상대임지에서 절대농지·상대농지로 작명

한편 절대농지의 ‘절대’라는 명칭은 산림청에서 그 동안 사용해 오던 ‘절대임지’에서 유래하였다고 전해진다. 당시 남욱 농지국장은 명칭을 둘러싸고 고민을 하고 있었는데 전경식 주사는 일본에서와 같은 제1종 농지, 제2종 농지로 할 것을 제안하기도 하였지만 산림청에서 절대임지, 상대임지로 구분하고 있는 것에 착안, 절대농지, 상대농지로 하기로 결정하였다고 한다. 산림청은 1967년 전국의 임야를 대상으로 절대임지와 상대임지로 구분, 임지의 장기적인 보전을 강구하고 있었다. 즉 임야를 입목도와 경사도를 기준으로 한 전국산림이용구분조사를 근거로 하여 650만 ha의 임지 중 100만 ha를 상대임지로, 나머지 550만 ha를 절대임지로 지정하였다. 입목도와 경사도가 일정기준미만의 임야는 상대임지로 지정하여 농지 등으로의 개발이나 전용을 유도하는 대신, 절대임지에 대해서는 장기적인 보전을 계획하고 있었다. 이러한 절대임지, 상대임지에서 절대농지, 상대농지라는 작명이 이루어졌다. 역설적인 이야기지만 농림부가 법적으로 절대농지, 상대농지라는 용어를 사용하게 되자 산림청은 그 이후 제정된 산림법에서 불가피하게 이것을 보전임지, 준보전임지라는 용어로 전환하였다고 한다.

당시 정소영 장관은 절대농지제도를 도입하여, 농지보전에 적극적으로 대응한 것에 대하여 그 후에도 대단한 긍지를 가지고 있었다고 한다. 절대농지제도를 비롯한 농지보전제도입안에 크게 기여한 인물은 남욱 농지국장, 박제필 지정과장, 전경식 주사 등이며, 일본을 비롯한 대만, 영국 등 외국의 농지보전제도에 대한 검토도 상당한 수준으로 이루어졌다고 한다.

절대농지제도의 법제화

절대농지제도의 도입목적

절대농지지정을 둘러싸고 일선에서 다소의 혼선이 일어나자 농림부는 법적

근거를 확보하기 위하여 다시 농지보전법의 개정을 검토하여 1975년 12월 농지보전법의 전문개정을 하면서 절대농지지정에 대한 근거를 마련하였다. 이로서 명실상부한 절대농지제도가 확립된 셈이다.

농지보전법이 개정된 다음해 제정된「농지의 보전 및 이용에 관한 해설 및 사무처리요령」(1976. 11.)에 근거하여 절대농지제도의 구체적인 내용에 대하여 정리를 해 둔다. 이 제도는 1973년에 결정된 시책요령을 발전시킨 것으로서 절대농지의 개념과 범위를 명확히 하고, 지정절차 등을 구체적으로 규정하여 제도적인 체계를 완벽하게 갖추었으며, 나중에 농업진흥지역제도 수립에 활용되기도 하였다.

먼저 절대농지란 "농업의 생산기반으로서 계속 보전할 필요가 있는 농지를 말하며, 이는 농업의 생산조건이 구비되어 있는 우량농지이거나 앞으로 우량농지화가 가능한 농지이어야 한다. 따라서 절대농지는 원칙적으로 농경 이외의 타목적 사용을 허용해서는 아니 되며, 더욱 그 유지 관리에 만전을 기해야 한다" 고 규정하고 있다. 또 절대농지를 지정하였을 때에는 "이를 즉시 고시하여 국가나 지방자치단체가 시행하는 공용, 공공용 시설계획은 물론, 국민의 각종 시설의 입지선정에도 이를 사전에 참작하여 사업계획에 차질이 없도록 하기 위한 것이다" 라고 지정목적을 밝히고 있다.

지정대상농지 및 지정제외농지

절대농지의 지정대상농지는 공공투자에 의하여 조성된 농지, 농업기반이 정비된 농지, 집단화된 농지 등을 대상으로 하고 있다. 여기서 공공투자에 의하여 조성된 농지란 국비 또는 지방비의 지출, 국가 또는 지방자치단체로부터의 보조금 또는 간접보조금(PL480에 의한 양곡투입 등)의 교부, 농협·수협 등으로부터 농지개량사업을 목적으로 한 융자 등의 교부, 외국으로부터의 차관 등이 행해진 농지를 말한다.

또, 농업기반이 정비된 농지는 농업용수개발사업, 경지정리사업, 휴반정리사업, 관정 또는 양수기 시설 등이 이루어진 농지를 말한다. 그리고 집단화된 농지란 집단적으로 소재하고 있는 농지로서 그 집단농지가 유사한 농업생산조건에 놓여 있는 것으로서 집단의 범위에 대해서는 각 지역의 특수성을 감안하여 결정하도록 하고 있다.

한편, 절대농지의 지정대상에서 제외되는 농지는 불법개간지와 하천부지,

도시계획법의 규정에 의한 주거지역·상업지역·공업지역, 국토이용관리법에 의한 공업지역·관광휴양지구, 그 외 타법률 등에 의한 공업단지예정지, 공업개발장려지구, 산업기지개발지구, 수출자유지역 등 이미 다른 법률에 의하여 비농업적 이용으로 예정되어 있는 농지로 한정하고 있다.

절대농지의 지정과정

마지막으로 절대농지를 지정하는 과정을 보면, 먼저 읍면장이 절대농지 지정대상농지에 대하여 조사를 하고, 다음에 이를 근거로 절대농지예정조서를 작성하며, 그리고 절대농지를 지정하고 고시하는 과정을 거친다.

첫째, 지정대상농지를 결정하기 위해서는 먼저 조사가 선행되어야 한다. 읍면장이 조사주체가 되어 농촌지도소, 농지개량조합, 농업진흥공사, 농협 등 각 기관 및 단체의 협조를 얻어 농조몽리구역, 휴반정리구역, 대단위농업개발사업의 실시구역, 농지개량계 몽리구역, 지하수개발사업구역 등을 문서 또는 도면 등을 참고하여 조사한 지역과 집단화된 농지 등을 현지답사를 통하여 필지별로 확인하는 과정을 거친다.

둘째, 읍면장은 상기 조사결과에 따라서 절대농지예정조서를 작성한다. 작성방법은 전답별 별책으로, 이동별로 지번순으로 작성하고, 또 비고란에는 '농조'(농지개량조합구역), '농계'(농지개량계구역), '공공'(공공투자에 의하여 조성된 농지), '기반'(농업기반이 정비된 농지) 및 '집단'(집단화된 농지) 등으로 구분하여 표시하고 있다. 그리고 이 조사는 3부를 작성하여, 읍면과 시군에 부본 1부씩 비치하고, 시도에 정본 1부를 제출하도록 하고 있다.

마지막으로, 절대농지의 지정과 고시는 농림부장관이 하게 되어 있다. 그러나 신속하게 지정하는 동시에, 업무의 간소화를 위하여 지정권한을 시도지사에 위임하고 있다. 즉, 읍면장으로부터 시장군수를 거쳐 절대농지예정조서를 접수한 지사는 당해 농지가 지정대상농지인지 아닌지를 확인하여 절대농지로 지정한다. 그리고 지정결과를 시장군수를 거쳐, 읍면장에게 서면으로 통보해야 하고, 그 결과를 「절대농지지정(해제·변경) 상황보고(답·전별)」라는 서식으로 농림부장관에게 보고해야 한다.

여기서 '절대농지지정일'은 지사가 지정결과를 읍면장에게 통보한 날이 된다. 지사가 통보한 절대농지지정내용이 읍면장이 작성한 예정조서내용과 변경이 없을 때에는 예정조서는 절대농지조서가 된다. 절대농지의 고시는 읍면

사무소의 게시판에 일정한 기간, 농림부장관 명의로, ①절대농지소재 이동명 ②절대농지조서의 권수 ③열람장소 및 열람시간 ④지정일 등을 게시하고, 절대농지조서를 읍면사무소의 일정한 장소에서 이해관계인에게 무기한 열람하도록 하고 있다.

그런데 앞에서 언급한 「농지전용제한구역 설정시행요령」(1973. 9.)에 의하여 이미 고시된 절대농지는 농지보전법에 근거, 고시한 것으로 간주하고 있다. 때문에 이 제도에 의하여 다시 고시할 필요는 없으나, 단지 절대농지조서를 읍면 및 시군에 1부씩 비치하고, 또 시도에 1부를 송부하는 것으로 하고 있다.

이러한 과정을 거쳐 지정되는 절대농지는 1977년 12월에 지정완료되어 논 87만 ha, 밭 27만 ha, 합계 114만 ha로서, 223만 ha의 농지 중 51%에 상당하는 면적이 지정되었다. 그 이후 1978년과 1985년 불합리하게 지정되었거나 누락된 농지에 대한 일제 재정비를 거쳤다. 그리고 농업진흥지역으로 전환되기 직전인 1991년에는 134만 ha로 확대되어 전체 농지의 64.2%에 달하였다.

<표 2> 절대농지 고시현황

단위 : 천 ha, %

연 도	농지면적	절대농지	절대농지율	비 고
1973	2,240	1,138	50.1	○ 최초 고시면적
1976	2,238	860	38.4	○ 밭은 미지정
1977	2,231	1,137	51.0	
1978	2,222	1,126	50.7	○ 절대농지 재정비
1980	2,196	1,128	51.4	
1985	2,144	1,362	63.5	○ 절대농지 재정비
1990	2,109	1,347	63.9	
1991	2,091	1,342	64.2	

자료 : 농림부 농지과.

절대농지제도의 성과와 문제점

이상에서와 같은 과정을 거쳐서 절대농지로 지정되면 전용규제가 강화된다. 구체적으로는 두가지 수단에 의하여 농지보전을 도모하게 되는데, 하나는 농지전용에 대한 규제 강화이며, 다른 하나는 절대농지를 전용하는 경우의 대체농지조성비 부과이다.

먼저, 절대농지에 대해서는 원칙적으로 전용을 금지하고 있다. 절대농지는 생산기반으로서 계속적으로 보전해야 할 농지이다. 이에 대한 전용은 그 목적사업의 성격과 당해 지역의 여건을 감안하여 다른 선택의 여지가 없는 불가피성이 인정되는 경우를 제외하고는 이를 허용하지 않는다고 하고 있다. 이 경우에도 전용하고자 하는 사업이 인접농지에 농업공해를 유발하거나 농업환경보전에 영향을 미칠 우려가 있을 때에는 전용을 허용하지 않는다고 규정할 정도로 절대농지의 전용에 대하여 엄격하게 제한하고 있다.

그리고 대체농지조성비에 대해서는, 1981년 농지보전법 개정시까지 불가피하게 절대농지를 전용하는 경우 대체농지조성비를 부과, 전용하는 면적에 상응하는 농지조성에 소요되는 비용을 징수하였다. 즉 절대농지의 전용과 농지조성비 부과를 연계함으로써 일정면적의 우량농지를 확보하는 제도적인 장치를 만들었던 것이다. 절대농지제도가 도입된 1973년 이후의 농지전용 추이를 보면, 절대농지는 추가지정 등에 의하여 약간이지만 증가하는 경향을 보이고 있는 반면, 상대농지는 감소하고 있다. 이로 보아 농지전용은 주로 상대농지에서 이루어졌다고 할 수 있다.

한편 절대농지제도의 문제점은 두가지로 정리할 수 있다. 하나는 지정기준, 지정방법 등과 운용과정에서 나타나는 문제이고, 다른 하나는 이 제도 자체가 가지는 한계이다. 먼저, 전자와 관련하여 중요한 문제는 지정기준에 관련한 문제이다. 지정기준이 지역의 특성을 적절히 반영하지 못하고 전국 일률적으로 적용한 것이 문제라고 지적되고 있다.(한국농촌경제연구원,「한국농정 40년사」p.103)

또 실제 지정과정에서 발생하는 문제이다. 제도적으로는 지정대상농지와 지정제외농지를 엄격하게 구분하고 있으나, 불합리하게 지정되었거나 지정고시에서 누락된 것이 다수 발생하고 있었다. 이 점에 대해서는 그 동안 몇 차례의 재정비를 실시, 보완하여 왔다. 그러나 이 점은 앞의 지정기준 설정시에 지역특성을 반영하지 못한 점과도 관련하는 문제점이다.

농업진흥지역제도로의 전환

이와 같은 절대농지는 그 후 농지를 보전하는데 한계를 가지게 되었다. 이 점은 국토이용관리제도와의 관계에서 특히 점차 한계가 커지게 되었다. 즉

토지관리방식에 있어서 필지주의와 권역주의의 대립과정에서 필지주의가 가지는 한계에 근본적인 요인이 있었다. 국토이용관리법에서의 국토관리는 이미 권역주의를 도입, 토지를 용도별로 관리하는 제도가 점차 강화, 확대되어 감에 따라 필지별 보전방식인 절대농지제도는 문제점을 노출하게 되었다.

이에 대하여 필지별 보전방식의 한계를 지적하고 대안으로 권역별 보전방식을 제시한 최초의 연구결과가 김성호 등의 「농지제도 및 농지보전에 관한 조사연구」(한국농촌경제연구원, 1984)이다. 필자도 당시 이 연구에 참여하여 사례지역조사에서 나타난 문제점을 정리한 바 있다. 김성호 등은 이 연구에서 사례지역의 조사에서 필지별 보전제도의 한계를 통하여 권역별 보전방식을 제안하였다. 즉 “농촌권역은 농업생산을 위한 농지와 취락지, 농도, 용배수시설, 하천 및 배후 산지 등의 유기적인 결합체이며, 농지보전은 이러한 농촌권역보전과 필지보전의 양대 지주로 구성되는 것이며, 이러한 두 가지 방식이 병행되어야 한다”는 것을 제안하였다.

이어서 김성호 등의 「농지의 보전 및 이용합리화 방안연구」(한국농촌경제연구원, 1988)에서는 권역보전방식의 도입방안을 제시하였으며, 김정호 · 김태곤의 「농지보전과 농촌지역 토지이용체계 정립에 관한 연구」(한국농촌경제연구원, 1989)에서는 권역보전방식으로서 「농업진흥지역제도」의 도입방안을 구체적으로 제시하기에 이르렀다.

어쨌든 국토이용관리제도의 변화와 함께 필지별 보전방식인 절대농지제도는 새로운 방식으로 전환이 불가피했다고 할 수 있다.

농림부는 이러한 일련의 연구 결과를 적극적으로 수용, 1989년 「농어촌발전종합대책」에서 「농업진흥지역제도」를 도입하였다. 농업진흥지역제도는 1990년 「농어촌발전특별조치법」에서 법제화되었으며, 이에 근거하여 1992년 207만 ha의 농지 중에서 절대농지보다 다소 감소한 101만 ha가 농업진흥지역으로 지정되었다.

절대농지제도는 1973년에 도입된 이래 20년간 한국경제의 고도성장과정에서 농지에 대한 비농업 분야의 과열된 전용수요에 대응하여 우량농지에 한정하여 장기적인 보전을 도모하여 왔다. 이 제도의 공과에 대해서는 이를 대체한 농업진흥지역제도와 비교분석을 통하여 정확한 평가를 할 수 있다고 생각한다. 아무튼 이 제도는 농업진흥지역제도에 의하여 막을 내렸다. 그러나 우량농지를 장기적으로 보전하여 국민에게 식량을 안정적으로 공급하고자 한 절대농지제도의 이념은 항구적으로 지속될 것이다.

참 고 문 헌

농수산부, 「농지전용제한지역설정시행요령」, 1973.
농수산부, 「농지행정실무요람」, 1975.
농수산부, 「농지보전법 해설 및 사무처리요령」, 1976.
김성호 외, 「농지제도 및 농지보전에 관한 조사연구」, 한국농촌경제연구원, 1984.
김성호 외, 「농지의 보전 및 이용합리화방안 연구」연구보고166, 한국농촌경제연구원, 1988.
김정호, 김태곤, 박성훈, 「농지보전과 농촌지역 토지이용체계 정립에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 1989.
한국농촌경제연구원, 「한국농정40년사」(상), 1989.

농지조성비 부과

이 수 범*(축산물유통사업단 상무이사)

시대적 상황과 제도 도입의 경과

우리 나라의 농지관련 법제사는 대부분이 엄청난 산고로 점철되었다고 하여도 지나치지 않을 것이다. 1948년 정부가 수립된 이후 농지관련 최초의 법률이었던 「농지개혁법」(1949년 6월 21일 제정, 1996년 1월 1일 폐지)을 비롯하여 농지조성비 부과제도와 농지의 보전 및 이용을 법제화한 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」(1972년 12월 18일 제정, 1996년 1월 1일 폐지, 이하 「농지보전법」이라 한다), 농지임대차제도를 법제화한 「농지임대차 관리법」(1986년 12월 31일 제정, 1996년 1월 1일 폐지), 여섯 차례의 입법시도가 모두 실패로 돌아가고 육전칠기 끝에 법제정의 결실을 보게 된 「농지법」(1994년 12월 22일 제정, 1996년 1월 1일 시행)에 이르기까지 대부분의 농지관련 법령이 수많은 곡절과 산고를 겪으면서 태어난 것이다.

특히 농지에 관한 기본법인 「농지법」의 입법에는 법률적으로는 농지개혁사업이 종결되지 않고 있던 1958년 6월의 첫 번째의 입법시도로부터 1979년 여섯 번째의 입법시도가 실패로 끝나고 1994년 12월 22일에 제정·공포되기까지 36년의 세월이 흘러갔다.

이와 같이 농지법의 탄생에 36년의 세월을 허송하고 있는 동안에 공업화와 도시화는 급속하게 진행되고 사회간접자본시설과 공공시설 등의 확충으로 농지의 타용도 전용은 날로 증가하고 농지 감소는 계속되고 있었다. 그러나 식

* 농림부 농지국 지정과 농지조성비업무 담당

량증산이 지상과제이었던 당시 농지보전을 위하여 정부는 강력한 제도적 장치를 강구하여왔다. 구체적으로는 농지의 장기적인 보전과 일정면적을 확보하기 위하여 농지전용을 규제하고, 불가피하게 전용되는 농지에 대해서는 그 면적만큼 새롭게 농지를 조성하는데 소요되는 비용을 조성하는 조치를 강구하였다. 여기서는 농지를 전용하는 자에게 부과하여 농지를 신규로 조성하는 「농지조성비부과제도」에 대하여, 도입과정, 제도의 개요 그리고 이 제도가 남긴 교훈 등에 대하여 정리한다.

농지조성비부과제도의 변천과 배경

1960년대 중반에 접어들면서 식량자급문제의 주무부처인 농림부는 우량농지의 효과적인 보전과 효율적인 이용을 도모할 수 있는 제도적인 장치가 긴요하다는 인식을 하고 농지 보전을 위한 여러 가지 조치를 강구하기 시작하였다.

이 시기에 농림부가 취한 농지감소 대책방안으로는 1965년 10월 29일 「농경지이용증진법안」을 입안하고, 이 법안에 1개 단지의 면적이 3정보 이상일 때에는 농경 이외의 목적에 전용하는 것을 제한할 수 있는 규정을 두었다. 그러나 이 법안은 그 때에 제정을 시도하던 「농지법안」에 흡수하기로 하고, 폐안되었다.

또한 1969년 초에는 「농지전용 및 유휴농지처리요령」, 1971년 12월에는 「농경지보호를 위한 시책요강」을 제정하여 농지의 타목적 전용을 최대한 억제하는 행정조치를 취한 바 있으나, 이러한 훈령 수준의 조치로는 농지전용을 효과적으로 억제할 수 없었다.

결국 농림부는 이와 같은 행정조치를 법제화하지 아니하고는 효과적인 농지보전이 어려울 것으로 판단하고 다음과 같은 주요골자의 「농지보전법안」을 마련하여 1972년 8월 8일 국회에 제출하였다.

첫째, 도시계획구역 및 공업단지 이외의 농지에 대한 전용허가제 도입.

둘째, 국방, 군사, 국토보존시설을 제외한 공용·공공용시설의 용지도 농지를 전용하는 경우에는 사전에 농림부장관의 동의·승인제 도입.

셋째, 공공투자로 시행한 농지개량사업의 몽리농지를 전용하는 경우에는 기준사업비의 3할 범위 내에서 그 투자비용을 전용자에게 부담시키는 투자비용부담금제 도입.

그러나 이 법안은 이른바 「10월유신」(1972년 10월 17일)으로 인하여 국회가 해산되고, 동년 10월 25일에 비대의기관인 「비상국무회의」로 이관되었다. 이어 동년 12월 5일에 비상국무회의에서 원안대로 의결되어, 12월 18일에 공포되었다.

이 법률이 1973년부터 시행된 후에도 농지면적은 계속 감소하고, 1975년부터는 농지감소가 더욱 증가하기 시작하였다. 농림부는 이와 같은 농지감소 추세를 둔화시키고자 다시 이 법률의 전문개정을 추진하여 1975년 12월 31일에 공포되었다. 이 때의 개정법률에 절대농지 전용에 대한 「농지조성비부과제도」가 처음으로 도입된 것이다. 즉 1972년 12월 「농지보전법」 제정시의 「몽리지구의 농지를 전용하는 경우에 부담시키던 투자비용」을 「절대농지를 전용하는 경우에 대체농지조성에 소요되는 비용 부과」로 변경된 것이다.

이 무렵 박정희 대통령은 우량농지의 보전에 대하여 특별한 관심과 강력한 의지를 수시로 표명하는 경우가 있었다. 예를 들면, 1972년 여름쯤에 「정준태 피부비뇨기과의원 원장이 우량농지에 신축한 호화주택을 철거하도록 직접 지시」한 사례와 「전남지역의 우량농지에 무단으로 조성한 공업단지에 대하여 농지조성비를 사후에 부과 · 징수하도록 지시」한 사례는 각급 행정기관은 말할 것도 없고, 사회 전반에 걸쳐 농지보전에 대한 인식과 주의를 환기시키는 데 많은 영향을 주고 있었다.

이와 같은 분위기의 영향으로 인하여 입법추진 과정에 상공부, 건설부 등 관련부처에서는 적잖은 반대의견이 있었으나, 이들 법률안이 제정되거나 개정되는 대세를 가로막을 수는 없었다.

이렇게 하여 도입된 「농지조성비부과제도」는 1973년 3월 1일부터 1981년 3월 7일까지 8년여간 시행되었다. 이 8년여간의 부과제도를 서술의 편의상 「제1기 농지조성비 부과제도」라고 부르기도 한다.

그러나 1970년대 말경에는 공업화, 도시화와 공공시설 확충의 가속으로 농경지의 잠식은 연간 1만 5000여 ha에 달하고, 농업생산의 기반인 농경지는 공단에서 배출되는 매연, 폐수 등으로 날로 훼손되어 가고 있었다. 뿐만 아니라 매일매일 악화되고 있는 농업환경에 대하여는 사회 각계 각층에서 우려의 목소리가 점차 높아가고 있었다.

여기에 설상가상으로 1980년에는 기상이변 현상이 발생하였다. 이로 인한 전국적인 냉해는 농작물에 막대한 피해를 가져오고, 미곡생산을 크게 감소시켜 식량자급률은 떨어지고 경제성장률은 마이너스 4.8%, 농림어업성장률은

마이너스 22.0%로 악화되었을 뿐만 아니라 식량수급불안까지 가중시켰다.

또한 국제곡물가격은 급격하게 상승하고 식량무기화의 추세는 더 한층 고조되면서 식량안보 문제가 남북대치 상황에 놓여 있는 우리에게는 초미의 국가적인 과제로 부각되는 상황을 만들어 가고 있었다. 이에 정부는 다급하게 외국으로부터 쌀 도입을 추진하게 되었다. 그러나 이것은 그 후 몇 년에 걸친 우순풍조로 연속된 풍년농사가 이루어져 오히려 정부의 양곡관리에 재고부담이 되는 결과를 가져왔다.

이와 같은 상황도래는 지금까지의 농지보전정책에 변화를 촉구하면서 기존의 농지보전제도를 수정・보강하지 않을 수 없는 분위기를 조성하고 있었다. 필자는 이 때에 농수산부 농지관리국 지정과에서 농지관리업무를 담당하는 주무사무관으로서 하루 하루를 노심초사하면서 실무차원에서 두 가지 문제에 대하여 고민을 계속하게 되었다.

그 중 하나는 차제에 다시 한번 더 일곱 번째의 「농지법」제정을 시도할 것인가이고, 다른 하나는 기존의 농지보전제도를 수정하고 보강하려면 지금의 「농지보전법」을 어떠한 모습과 내용으로 개정할 것인가이었다.

그러나 지난날 여섯 차례의 농지법제정 시도가 실패로 끝난 경험 때문에 농지법 제정의 방법을 선택하는 것은 또다시 세월만 허송하게 된다는 것이 내부의 절대적 의견이었으며, 현실적으로 날로 심각해지고 있는 농경지 잠식과 농업환경의 악화를 방치하고 있다는 비판을 모면하기 어려울 것이라는 걱정이 필자를 압도하고 있었다. 이와 같은 고민을 거듭하면서 실무적 차원에서 몇 가지 대안을 구상하고 정리해 나가기로 하였다. 그것은 현행의 농지보전제도를 수정・보강하는 것을 전제로 하고,

첫째, 농지의 전용허가제를 강화한다.

둘째, 농지조성비의 부과범위를 확대한다.

셋째, 농지조성비의 부과・징수・사용방법을 분산관리에서 집중관리로 전환한다.

넷째, 농업진흥공사에 「농지기금」을 설치하여 운용・관리토록 한다.

다섯째, 농지전용자가 직접 시행하는 농지조성제도는 이를 폐지한다.

여섯째, 대체농지 조성사업은 농업진흥공사가 전담한다.

는 것을 주요골자로 하는 구상이었다.

이 때에 마침 위로부터 필자의 구상과 내용이 유사한 추진방향과 작업지침이 내려왔다. 필자는 내심으로 얼씨구나 하고 지금까지의 구상을 구체적으로 정리하여 당시 농림부의 제33대와 제34대의 장관으로 재임하던 정종택 장관

에게 보고하고 「농지보전법」에 이를 반영하여 법개정을 추진하는 것으로 기본방침을 받았다.

그러나 이 때의 국내의 정치적 상황은 1979년 10월 26일에 돌발한 박정희 대통령의 시해사건이 있은 직후인지라 예측 불허의 정치적 격랑이 계속되고 있는 가운데 모든 입법추진은 비대의기관인 「국가보위입법회의」를 통해 처리되고 있었다.

법개정의 기본방침을 받은 후 일사천리로 행정부 내부의 협의와 법개정을 위한 준비절차를 끝내고 「국가보위입법회의」에 개정법률안을 제출한 것은 1981년 2월 17일 이었으며, 동일자로 소관 위원회에 회부되었다.

이 개정법률안은 1981년 2월 19일에 국가보위입법회의의 제1경제위원회에 상정되어 성배영 전문위원(현 한국식품개발연구원장)의 검토 보고와 이정식(李正植), 박명근(朴命根) 두 위원의 질의에 대한 강인희(姜仁熙) 농수산부차관의 답변이 끝나고 동일자에 원안대로 심의·의결이 되었다. 연이어 법사위원회의 심의와 본회의 의결을 거쳐 동년 3월 7일에 공포가 되었다.

이 때로부터 「제2기 농지조성비 부과제도」가 출범하게 되었고, 1996년 1월 1일에 법적 근거가 「농지법」으로 바뀌어 현재까지 시행되고 있다. 즉 제2기 농지조성비 부과제도는 1981년 3월 7일부터 1996년 1월 1일 이전까지는 「농지보전법」을 법적근거로 하였으며, 1996년 1월 1일 이후부터는 농지조성비 관련규정은 「농지법」에 흡수 규정되었고, 「농지기금」 관련규정은 1990년 4월 7일부터 「농어촌진흥공사 및 농지관리기금법」에 흡수 규정됨으로써 「농지조성비 부과제도」와 「농지기금」은 각각 법적 근거를 달리하는 상태가 되었다.

제1기와 제2기의 농지조성비 부과제도는 양자 공히 농지전용 억제와 전용면적에 상당하는 대체농지조성에 필요한 재원을 확보한다는 목적의 공통성이 있으며, 비상국무회의와 국가보위입법회의라는 비대의기관을 통해 입법되었다는 「태생적 동질성」이 있는 반면에 제도 자체는 존속되면서 시행도중에 법적 근거가 전술한 바와 같이 변경됨으로써 「법적 근거의 이질성」을 가지게 되었다.

아무튼 「농지조성비 부과제도」는 농업 이외의 각종 시설용지의 수요자로 하여금 입지여건이나 사업의 성격상 불가피한 경우가 아니면 구릉지, 야산, 잡종지 등 비농지를 최대한 활용하도록 유도하는 한편, 농지의 전용억제와 대체농지조성을 위한 재원 확보 등 3가지 목적을 가지고 구상된 것으로서 국내외적으로 찾아보기 쉽지 않은 입법례라 할 수 있다.

농지조성비부과제도의 내용

제1기 농지조성비 부과제도(1973. 3. 1981. 3.)

(1) 절대농지에만 농지조성비 부과

1981년 3월 7일 개정 이전의 「농지보전법」 제4조 제4항은 「농수산부장관은 제1항 또는 제5조 제1항의 규정에 의하여 절대농지의 전용을 허가·협의·동의 또는 승인을 할 때에는 당해 농지를 전용하는 자에 대하여 전용농지에 상당하는 농지를 조성하게 하거나 그 조성에 소요되는 비용을 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 농지를 관할하는 시장 또는 도지사에게 납부하여야 한다. 다만, 농수산부장관은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 이를 감면할 수 있다」라고 규정하였다.

이 조항에서 보는 바와 같이 이 시기의 농지조성비 부과는 절대농지를 전용하는 경우에만 한정하였다. 다만, 절대농지를 전용하는 경우에도 주무부장관이 추천하는 중요산업시설, 국가 또는 지방자치단체가 공용·공공용의 목적에 전용하는 경우, 기타 주무부장관이 추천하여 농수산부 장관이 타당하다고 인정하는 경우에는 농지조성비를 감면할 수 있도록 규정하였다. 그러나 감면에 관한 구체적인 기준이나 원칙에 대하여는 별도의 명문규정을 두지 않았다. 따라서 감면문제에 대하여는 공정성, 일관성, 투명성 등과 관련한 잡음의 소지를 안고 있는 불완전한 제도이었으나 이 시기의 우리 나라 산업 및 공공시설의 형태, 다양성 등의 현실여건으로는 별로 문제가 되지는 아니하였다.

그러나 점차 산업의 다양화와 공용·공공용 시설의 대폭적인 확충이 본격적으로 이루어지는 1980년대 후반부터는 감면대상과 감면비율 등에 관한 명확한 기준이 정립되어야 할 상황이 되었다.

이와 같은 상황변화에 부응하기 위해 마련된 것이 후술하는 제2기 농지조성비 부과제도에 반영된 「농지조성비 감면시설 및 감면비율」인 것이다.

(2) 부과·수납의 방법·절차

절대농지의 전용을 허가·협의·동의 및 승인한 경우에는 징수할 부과금액을 결정하고 이를 당해 전용농지를 관할하는 도지사에게 통지한다. 그 통지를 받은 도지사는 지체없이 절대농지 전용허가를 받은 농지전용자에게 30일

간의 납입기간을 정하여 납입을 고지하여야 한다. 이 경우에 농지전용자가 부득이한 사유로 인하여 납입기간의 연기를 신청할 때에는 1차에 한하여 30일의 범위 안에서 납입기간을 연장할 수 있도록 하였다.

그러나 납입기간까지 납입되지 아니한 경우에 독촉절차 및 체납처분에 대하여는 명문규정을 두지 않음으로써 법집행의 실효성에 관한 허점을 두고 있었다. 이 부분은 역시 제2기 농지조성비 부과제도에서 보완되고 있다.

(3) 조성비의 관리 및 용도

1981년 3월 7일 개정 이전의 「농지보전법」 제4조 제5항은 「도지사는 제4항의 규정에 의하여 징수한 금액을 농업기반조성사업에 한하여 사용하여야 한다」라고 규정하고 있다.

이 법률 제4조 제4항과 제5항의 규정을 종합해 보면, 수납한 농지조성비는 전용된 농지를 관할하는 도지사가 관리하고, 그 도지사는 당해 도의 농업기반조성사업 이외에는 사용할 수 없도록 용도를 제한하였다. 이 점은 1981년 3월 7일 이후의 제2기 농지조성비 부과제도에서 지향하고 있는 비농지 활용유도, 농지전용억제 효과기대, 대체농지조성의 재원확보라는 3가지 목적을 동시에 실현하는데는 다소 미흡하다는 평가를 받기도 하였다.

제2기 농지조성비 부과제도(1981. 3. 이후)

(1) 상대농지에도 농지조성비 부과

1973년 3월 1일부터 1981년 3월 7일까지는 절대농지를 전용하는 경우에만 부과하던 농지조성비를 1981년 3월 8일부터는 「농지보전법」이 개정, 제2기 농지조성비 부과제도가 시행되고, 절대농지뿐만 아니라 상대농지를 전용하는 경우에도 부과하는 것으로 확대하였다.

1981년 2월 19일에 입법회의 제1경제위원회에 상정된 「농지보전법 개정법률안」의 제안설명(당시 정종택 농수산부장관은 충북 청주·청원지구에서 국회의원선거에 입후보 중이므로 강인희 차관이 대독) 중, 이 부분에 대한 것을 보면 「(전략) 따라서 농지의 불요불급한 타목적 전용을 최대한 억제하고, 입지여건 또는 사업의 성격상 농지의 전용이 불가피한 경우에는 그 전용면적에 상당하는 대체농지의 조성을 효율적으로 추진하여 농업의 생산기반인 농지의 절대면적을 유지시킴으로써 지속적인 식량자급을 통한 국민식생활의 안정을

도모하기 위하여 이 법률의 개정안을 제안하게 된 것입니다. 먼저 개정안의 주요골자를 말씀드리면, 첫째 현재 절대농지 전용의 경우에 한하여 농지전용자가 납입하고 있는 대체농지 조성비용을 상대농지 전용의 경우에도 원칙적으로 이를 적용하도록 그 납입범위를 넓혔습니다. (중략)」라고 하여, 개정법률안의 제안취지와 부과범위를 원칙적으로 상대농지 전용에까지 확대한다는 사실을 천명하고 있다.

여기에서「상대농지 전용의 경우에도 원칙적으로 이를 적용하도록(중략)」의「원칙적」은 앞으로 이 개정법률에 따라 개정될 시행령이 정하는 바에 의하여 상대농지 전용의 경우에는 일정한 요건에 해당하는 때에는 농지조성비를 감면한다는 실무차원의 합의가 당시 상공부 공업입지국과 협의과정에서 있었기 때문이었다.

이 부분에 대하여「농지법」 제정에 따라 폐지된「농지보전법 시행령」 제8조 제4항은「법 제4조 제4항 단서 후단의 규정에 의한 조성비의 감면은 중앙행정기간의 장이 감면 추천하는 공장용지로 사용하기 위한 읍·면 지역의 상대농지로서 그 전용면적이 3500㎡ 이하인 경우에 한한다」라고 규정하였다. 즉, 첫째 주무중앙행정기관의 장의 감면추천이 있을 것, 둘째 그 용도가 공장용지로 전용하는 것일 것, 셋째 읍·면 지역의 상대농지일 것, 넷째 그 전용면적이 3500㎡ 이하일 것 등, 4가지 요건에 해당하는 경우에만 감면하되, 전용면적이 3500㎡를 초과할 경우에는 초과하는 면적에 대하여는 농지조성비를 부과한다는 취지였다.

이 조항과 관련하여 당시 상공부의 입장은 모법의 개정안에 위의 4가지 요건이 반영되기를 요망하였다. 그러나 각 부처가 요망하는 이와 유사한 사례를 모두 수용할 경우에는 시간적으로나, 입법 기술적으로 법개정 작업의 추진이 불가능할 실정이었다. 그리하여 고심 끝에 필자와 상공부의 담당 실무진 사이에 협의한 결과, 농수산부 농지관리국장과 상공부 공업 입지국장이 앞으로 시행령을 개정할 때에 전술한 4가지 감면요건을 명문화하여 감면하도록 하기로 약속하고, 연명으로 각서를 작성하여 서명·날인 후 각각 보관하였다. 그러나 모법의 개정안이 입법회의에서 의결 통과되어 공포된 후 후속조치로 시행령의 개정작업이 추진될 무렵에는 대대적인 정부조직의 개편이 있었다. 이에 따라 농수산부 농지관리국은 농지개발국과 통합되어 농지국으로 개편되고, 상공부의 공업입지국은 국 자체가 폐지되어 없어져 버렸다. 이러한 와중에 상공부는 그 각서를 분실하여 농수산부가 보관하고 있는 각서를

확인하고 시행령 개정안에 동의하는 촌극이 있었다.

(2) 조성비의 집중관리와 농지기금 설치

1973년 3월 1일부터 1981년 3월 7일까지 각시도별로 도지사가 징수하여 분산관리·사용하던 농지조성비를 농지조성사업의 전문기술기관인 농업진흥공사로 하여금 집중관리, 운용하게 하여 전용농지에 대한 대체농지의 조성을 효율적으로 추진하고자 「농지기금」(현행의 농지관리기금, 농림부장관이 관리·운용하는 정부기금이며, 관리업무의 일부를 농어촌진흥공사에 위탁할 수 있음)을 신설하였다. 농지기금을 설치하면서 관리주체를 농업진흥공사로 규정한 것은 민간기금화함으로써 가급적 재정당국의 불필요한 간섭을 배제하고, 대체농지조성사업을 농정시책방향에 부합할 수 있게 추진하기 위함이었다.

그러나 이것은 1990년 4월 7일에 농업진흥공사를 농어촌진흥공사로 개편하면서 영농규모의 적정화, 농지의 집단화와 농지조성사업에 필요한 자금을 조달하고 공급하기 위한 「농지관리기금」을 설치하고, 농지조성비를 이 기금에 납입하도록 규정하였으며, 운용과 관리는 농림부장관이 관장하도록 함으로써 정부기금으로 성격이 변경되었다.

한편, 농지전용자로 하여금 직접 대체농지를 조성하게 하던 제도는 이를 폐지하고 대체농지 조성업무는 농업진흥공사가 전담하도록 하여 일원화하였다. 이를 폐지한 까닭은 농지전용자는 대부분 농지조성에 관한 기술과 전문지식의 결여로 산사태와 토사유출 등 부작용을 초래하는 경우가 많아 계속 시행하기 어려운 실정이었기 때문이다.

(3) 농지별·단위당 금액의 결정·고시

농지조성비의 부과범위를 절대농지에서 상대농지까지 확대하여 부과하기로 한 1981년 3월 7일 이전까지는 전국적으로 통일된 부과금액의 산정기준이 없었다. 농지전용권자(농수산부장관, 도지사, 시장·군수)가 전용허가를 할 때마다 매 건별로 농지조성비를 산출하여 부과하였다.

그러나 이것은 객관성과 공정성이 의문시될 뿐만 아니라 전국적으로 통일된 산정기준이 없이는 투명한 농지조성비 부과가 어렵다는 것이 당시의 일반적인 평가이며 여론이었다. 이에 따라 입법회의에 제출한 개정법률안에 이를 반영하기로 하고, 제4조 제5항을 「제4조의 규정에 의한 농지의 조성에 소요되는 비용의 당해연도 농지별·단위당 금액은 농수산부장관이 결정·고시한

다」라고 규정하였다. 이 규정은 새로이 제정된 농지법 제40조 제4항도 「농지조성비의 단위당 금액은 농림부장관이 농지별로 결정 · 고시한다」라고 규정하여 승계하고 있다.

1981년 3월 이후 농수산부장관은 8차례의 농지조성비의 단위당 금액을 결정 · 고시하였으며, 1997년 1월 1일 현재 시행되고 있는 농지조성비의 농지별 · 평당 금액을 보면, 경지정리가 시행된 논은 1만 9270원, 용수개발이 시행된 논은 3만 1680원, 경지정리와 용수개발이 모두 시행된 논은 3만 9070원, 경지정리가 시행된 밭은 1만 5540원, 기타 경지는 1만 1800원으로 고시되어 있다.

위와 같이 결정 · 고시된 단위당 금액에 전용된 면적을 곱하여 부과된 농지조성비는 1981년 3월부터 1989년까지는 「농지기금」에 납입되었으며, 1990년부터는 「농지관리기금」에 납입되어 1998년 말까지 18년 동안에 1조 7205억원이 납입되었다.

(4) 조성비의 부과 · 수납 및 감면

농지전용권자(농수산부장관, 도지사, 시장 · 군수)는 농지전용의 허가 · 협의 · 동의 및 승인을 할 때에는 농지조성비를 「미리 납입하게 하거나 그 납입을 당해 허가 · 협의 · 동의 및 승인의 조건」으로 하도록 규정하였다. 이 내용은 농지법에도 동일하게 승계되었다. 부과기준일에 대하여는 전용허가를 받은 경우에는 그 허가를 받은 날, 전용신고를 한 경우에는 그 신고를 수리한 날 등 시행규칙에서 상세하게 규정하여 일선 공무원의 농지조성비 부과업무 수행에 혼란이 없도록 법적으로 조치하였다.

부과 결정된 농지조성비의 원활한 징수를 위하여 농지기금을 운용 · 관리하는 농업진흥공사(기금관리의 주체)가 직접 수납하며, 농지법에서는 농지관리기금의 운용 · 관리를 위탁받은 농어촌진흥공사로 하여금 대행하게 하고, 이 경우에 수납에 관한 업무는 농림부장관이 이를 행한 것으로 간주하도록 명문규정을 두었다.(농지법시행령 제53조, 농지법시행규칙 제38조 참조)

따라서 농지전용권자(농수산부장관, 시 · 도지사, 시장 · 군수)가 농지조성비를 미리 납입하게 하거나, 그 납입을 조건으로 전용을 허가(협의 · 동의 · 승인 · 신고수리)를 한 때에는 반드시 그 사실을 기금관리자에게 통지하도록 명문규정을 두었다.

농지전용권자로부터 전용사실의 통지를 받은 기금관리자는 지체 없이 농지

조성비를 납입하여야 할 자에게 납입통지서 발행일로부터 30일 이내의 기간을 정하여 납입을 고지(농지법에서는 통지)하도록 규정하였다.

만일 농지조성비의 납입고지(통지)를 받은 자가 부득이한 사유로 납입기간 만료 전에 그 기간의 연장을 신청한 때에는 1차에 한하여 30일(농지법에서는 60일)의 범위 안에서 그 연장을 승인할 수 있도록 하였다. 다만, 국가 또는 지방자치단체가 농지를 전용하는 경우에는 당해 시설이 준공된 후 1년(농지법에서는 준공일)까지 납입기간을 연장할 수 있도록 규정하여 공공사업추진에 대한 특례를 인정하였다.

또한 농지조성비 납입 후에 농지전용 면적의 감소 등 사정변경에 따른 환급, 납입기간을 이행하지 아니한 미납자에 대한 「국세체납처분의 예」에 의한 강제징수에 관하여는 모법과 시행령, 시행규칙에 구체적으로 규정하였다. 납입의무자가 납입통지를 받기 전에 미리 납입하고자 하는 경우에는 자진납부제를 인정하고, 정부투자기관, 지방공사와 지방공단 등 사업시행자가 농지조성비를 일시에 납부하기 어려운 부득이한 사유가 인정되는 때에는 조성비의 부과기준일로부터 3년의 범위 안에서 분할하여 납부할 수 있도록 하여 역시 공공사업에 대한 특례를 두었다.

농지조성비 부과제도를 법제화하면서 국가경제의 균형된 발전과 식량자급의 기반인 한정된 농지를 적절하게 보전·유지하고자 하는 농지보전제도가 다른 사업분야와 어떻게 하면 큰 충돌 없이 합리적으로 조화를 이루면서 함께 갈 수 있도록 할 것인가는 쉽지 않은 과제가 되어 있었다.

이와 같은 인식을 기저로 하여 자리를 잡은 것이 농지조성비의 감면구상이라 할 것이다. 그리하여 1차적으로 공용이나 공공용시설, 중요산업시설 등과 같이 국가발전과 국익에 영향이 많은 분야에 대하여는 감면의 특례를 인정하는 것으로 착안하게 되었다. 즉 이러한 시설의 용지로 전용되는 농지에 대하여는 일정한 기준을 정하여 농지조성비를 감면하는 방안이 모색된 것이다.

제1기와 제2기의 농지조성비 부과제도가 공통적으로 채택하고 있는 조성비를 감면할 수 있는 경우를 보면,

첫째, 국가 또는 지방자치단체가 공용·공공용의 목적으로 농지를 전용하는 경우.

둘째, 대통령령이 정하는 중요산업시설을 설치하기 위하여 농지를 전용하는 경우.

셋째, 농업인 주택, 농업용 시설, 농수산물 유통·가공시설, 마을회관 등 농

업인의 공동생활편익시설, 농수산관련연구시설, 양어장·양식장 등 어업용 시설의 설치를 위하여 농지를 전용하는 경우를 감면대상으로 규정하고 있다.

그러나 제1기 농지조성비 부과제도에서는 감면대상과 감면비율에 관한 구체적인 기준을 마련하지 못하고 있었다. 1994년 12월 22일에 농지법이 제정되고, 이에 따라 제정된 동법시행령 제57조는 그 기준으로 35개 시설군(群)을 대분류하여 규정하고, 「농업진흥지역안」과 「농업진흥지역밖」을 차등을 두어 50% 내지 100%를 감면할 수 있도록 규정하였다.

추진 전후의 몇가지 뒷이야기

차관회의 심의연기 사건

농지조성비 부과범위 확대와 농지전용 허가제의 강화, 농지기금 신설 등을 주요골자로 하는 「농지보전법」의 개정작업은 1980년 초반부터 착수하여 관련부처와 각시·도의 의견을 폭넓게 수렴하여 개정안을 확정하고, 1980년 7월 하순에 차관회의에 상정이 되었다.

그러나 이 차관회의에서 전혀 예상하지 않은 사건이 발생한 것이다. 동개정법률안이 안건 순서에 따라 심의차례가 되어 제안설명이 끝나자 이규효(李圭孝) 건설부차관(1968년 농림부 농정국장, 1987년 건설부장관 역임)으로부터 갑자기 이 안건의 심의를 연기하자는 주장이 나왔다. 그 이유는 도시계획구역의 녹지지역에는 농지가 없으므로 도시계획구역의 농지현황이 밝혀지지 않으면 건설부로서는 이 개정법률안에 동의할 수 없다는 것이었다. 이에 대하여 당시 강인희 농수산부차관은 이미 부처간 실무협의를 거쳤을 뿐만 아니라 도시계획구역의 토지현황은 건설부가 충분히 파악하고 있을 사안이며, 이 문제가 본 개정법률안의 심의를 연기해야 할 사유가 될 수 없다는 의견을 개진하였다. 이렇게 갑론을박이 계속되는 가운데 차관회의의 의장인 최창락 경제기획원 차관은 법개정추진이 다소 지연되더라도 이 기회에 농수산부와 건설부가 합동으로 도시계획구역의 농지현황을 최단 시일 내에 조사하고 그 조사가 끝나는 즉시 심의처리하자는 중재안을 제의하고 참석 차관 전원이 이에 동의하여 이 날의 심의는 보류되었다.

이 날 차관회의에 배석했던 필자는 내심으로는 농림부에서 국장까지 역임

한 분으로 농정을 어느 정도 이해할 수 있을 터인데 저렇게 억지스러운 주장을 하는지가 이해할 수 없었고, 야속하다는 생각이 들기도 하였다.

그러나 실무자로서는 차관회의의 결정에 따르지 않을 수 없었다. 그 다음날부터 건설부 도시계획과에 합동조사를 위한 협의를 제의하였으나 전혀 무반응이었다. 이것은 계획적으로 반대를 위한 반대를 하는 것임이 분명하다고 생각되었다. 솟구치는 울화를 진정하고 부득이 농수산부 주관으로 농업진흥공사 본사와 지사직원 및 각 시도의 농지과 공무원을 총동원하여 조사할 생각으로 「도시계획구역 농지현황조사계획」을 입안하여 보고하고 조사에 착수하였다. 때는 1980년 여름 삼복염천인지라 무척 더운 날씨였다. 조사에 동원된 인력은 연인원 1200여명이었으며, 이 분들이 혼신의 노력을 기울여 준 덕택으로 조사에 착수한 지 두 달여에 결과를 알 수 있게 되었다.

조사결과는 전체농지 219만 5000ha의 13%에 해당하는 28만 5000ha가 도시계획구역 안에 있는 것으로 집계되었다. 이런 일로 인하여 개정법률안은 해를 넘기게 되었고, 그 다음해 연초에 차관회의와 국무회의 의결을 거쳐 국가보위입법회의에 제출하게 되니 당초 계획보다 추진이 5개월이나 지연되었을 뿐 아니라 많은 인력과 비용을 낭비하게 되었다.

이렇게 심의를 지연시킨 이규효(李圭孝) 건설부 차관은 다음 차관회의 심의 때에는 아무런 이견을 주장하지 아니하였다.

그 때 그 분의 처신에 대해서는 참으로 이해할 수 없었다. 그 이후에 그 분은 건설부장관으로 재임하면서 1987년 4월에는 최근에 수질오염으로 크게 말썽이 되고 있는 「시화호 담수화」 공사를 환경영향평가도 없이 착공부터 사전에 시작한 결과로 공사비와 부대비용을 합쳐 2조여 원의 국민세금을 낭비한 것으로 언론들이 보도하고 있다. 세상사에 반대를 위한 반대를 하거나 사려 없이 불합리한 주장을 하는 일은 참으로 금기되어야 하고, 특히 책임 있는 위치에 있는 공인은 언행이 신중하지 못하면 나라와 사회에 엄청난 불행이나 낭패를 초래할 수 있다는 교훈을 우리에게 남겨준 사례가 된 것이다.

농지기금에 납입된 농지조성비 납입고지서 제1호

농지조성비 부과범위 확대와 농지기금신설이 법제화된 직후에 경남 울산의 미포에서는 현대건설주식회사가 조선소 건설공사를 추진하면서 농지전용이 불가피한 상황이 발생하였다. 건설부로부터 농지전용 협의 요청을 접수한 농

수산부는 당시 농지국 지정과에서 30년 이상 농지업무를 담당하고 있던 전경식(全敬植)씨를 현지 출장케 하여 현장을 조사한 후 조선소 부지로 편입이 불가피한 농지면적을 확정하고 3억 2000만 원의 농지조성비를 부과하게 되었다.

그러나 현대건설(주)측은 새로이 도입된 농지조성비 부과범위 확대에 대하여 충분히 인지하지 못하고 있던 상태였다. 납입고지서를 송달받은 현대건설(주)은 당황한 나머지 초기에는 행정소송 운운 등 납입거부 반응을 보였다. 그러나 자체 고문변호사의 자문을 받아 새로이 도입된 농지조성비 부과제도의 내용을 이해하고, 납입기간의 연장과 3회 분할납입을 신청하여 왔다. 농수산부는 이 신청을 받아들여 30일간 납입기간을 연장하고, 3회에 나누어 납입토록 조치하니 이것이 농지기금에 납입된 농지조성비 납입고지서 제1호가 된 것이다.

송달된 감사원 감사질문서의 철회

농지보전을 위한 법적 장치가 강화되고 제5공화국 초기의 개혁추진과 사회정화분위기의 확산으로 농지보전에 대한 감사원의 감사도 상당히 많은 관심을 집중하는 경향이었다.

따라서 수년 동안은 농정분야 감사에는 농지전용업무와 농지조성비 부과에 대한 감사가 매년 약방의 감초격으로 빠짐없이 포함되었다. 1983년도 감사원의 경상북도에 대한 정기감사에서「농지기금 설치 이전에 경상북도 지사가 징수한 농지조성비 중 일부 집행잔액을 발견하고, 이것을 신설된 농지기금에 편입하지 아니한 사유와 처리대책」을 묻는 질문서가 농수산부에 송달되었다. 그러나 이것은 개정된 모법의 부칙에 규정된「이 법 시행 당시 농지전용자의 농지조성과 농지조성비용의 납입 및 납입금의 사용에 관하여는 종전의 규정에 의한다」라고 규정한 경과조치 조항을 간과한 결과였으며, 송달된 감사원 질문서는 감사를 실시한 감사원의 담당 감사관과 협의한 결과 철회하는 것으로 하였다.

이와 같은 사례는 새로운 제도를 도입하거나, 신규 입법을 할 때에는 법적 안정성을 고려하고, 기존의 권리에 불합리하거나 부당한 침해가 일어나지 않도록 필요한 경과규정을 두는 것도 중요한 일이지만, 그 제도나 법령을 집행하고 결과를 확인·점검하는 과정에도 경과조치의 존치 여부를 확인하는 주의를 소홀히 하지 않아야 함을 가르쳐 주는 사례였다.

회고와 교훈

우리 농정사에 있어서 농지조성비 부과제도는 농지에 관한 기본법인 「농지법」이 제정되지 못하고 있는 상태에서 농지의 절대면적 유지를 위한 타용도로의 전용억제 수단으로 출발하였다. 그러므로 이 제도는 태생적으로 임시방편적 한계성을 지니고 태어난 것이다.

농지조성비 부과제도가 도입되어 1973년부터 1981년까지 제1기 8년과, 1981년부터 1997년 말까지 제2기 16년, 모두 24년여간 시행되어 왔으나, 그 동안에 전용된 농경지 면적은 22만여 ha이며, 징수한 농지조성비는 1998년 말 현재 1조 7205억 원에 이르고 있다. 이 농지조성비가 농지보전과 농정발전에 미친 영향에 대하여는 앞으로 별도의 심층 분석과 평가가 필요할 것이다. 그러나 아직도 주택, 철도, 도로, 항만 등 국가산업의 발전에는 끝없는 용지수요가 예상되고 있으며, 농경지는 항상 이 수요에 제1순위의 유혹대상이 되지 않을 수 없을 것이다.

「땅에 병이 생기면 만병의 근원이 된다」는 내림말은 합리적인 국토관리와 올바른 토지정책의 중요성을 깨우쳐 주는 하나의 경구이지만, 농정에 있어 농지보전정책은 국가 경제의 발전에 역작용을 최소화하면서 합리적으로 조화를 이루어 나갈 수 있도록 끊임없이 연구하고 검토되어야 할 과제임에는 틀림이 없다고 할 것이다.

아무튼 농지법 이전의 농지조성비 부과제도는 임시 방편적 한계성은 있었지만 이것이 모태가 되어 「농지법」과 「농어촌진흥공사 및 농지관리기금법」으로 이어지는 연결 고리가 되었다고 할 수 있다. 한편 UR농업협상 타결 이후에 추진된 농어촌구조개선사업의 재원을 마련하고자 법제화된 「농지전용부담금제도」와 「산지전용부담금제도」는 부과금의 부과기준을 공시지가로 규정한 것을 제외하고는 농지조성비 부과제도를 그대로 원용한 양반의 두부장사 격이 된 입법례라고 할 수 있을 것이다.

산림청의 내무부 이관과 환원

김 연 표*(전 산림청 차장)

정부는 산림행정을 보다 효율적으로 수행하기 위하여 산림청을 농림부 장관 소속에서 내무부장관 소속으로 이관하는 정부조직법 개정법률안(법률 제2557호)을 1973년 2월 23일 제13회 비상국무회의를 거쳐 통과시켰다. 이에 따라서 산림청은 1973년 3월 3일 내무부 산하로 이관하게 되었다.

내무부 장관은 범국민적 녹화운동을 내용으로 한 치산녹화 10년 계획을 수립하고 절대녹화의 기치 아래 거족적인 녹화사업을 전개하였다. 치산녹화사업은 1·2차 사업기간을 통하여 성공적으로 성취할 수 있었다.

산림청의 내무부 이관은 국제통념상 특이한 조치였고, 국회가 해산된 정치상황에서 비상국무회의에 의하여 이관된 특수한 조치였다. 그러나 이와 같은 특이한 정부의 조치에 의하여 우리 나라의 산림녹화 사업이 달성되었고, 이러한 정부의 조치는 당시의 통치권자인 박정희 대통령의 치산녹화에 대한 강한 통치이념과 밀접한 관련을 맺고 있으며 산림청의 내무부 이관은 대통령의 통치이념을 실천하기 위한 정책구현의 수단이었다.

이와 같이 이룩한 산림녹화는 정부수립 이후 40년, 산림청이 내무부로 이관된 지 14년 만에 성취되었고, 이는 국토환경의 복원이라는 역사적 의미 이외에도 후손을 위하여 쾌적한 환경의 기반을 제공하였다는 점에서 임정사적 의미는 매우 크다 할 것이다. 우리 나라의 산림녹화의 성공은 국내에서만이 아니라 국제적으로도 세계식량농업기구(FAO)의 평가처럼 2차 세계대전 이후 처음이고 유일한 조림성공국으로 부상되어 우리 나라의 위상이 향상되고 개도국

* 산림청 영림·조림국장 등 역임

에 널리 전파되고 있다.

그러나 다른 한편, 임업의 장기비전 없이 단기 녹화사업에 치중하였고, 특히 사유림이 전체산림의 70%가 넘는 산림 소유구조하에서 산림 소유자의 동참 없이 일방적 초강경 시책에서 파생된 산림 소유자의 방관적 태도와 국민 일반의 그릇된 잠재의식이 굳게 형성되었다는 지적을 간과할 수는 없다.

이와 같이 산림청은 1단계 목표인 국토녹화를 완수하고, 1987년 1월 1일 산림의 자원화를 촉진하고, 산지의 소득원을 개발하기 위하여 농림수산부로 다시 환원되었다.

시대적 배경과 동기

근대화와 산림황폐

우리 나라는 1960년대의 1・2차 경제개발계획의 성공적 추진으로 공업입국의 기반이 구축되고 1972년 제3차 경제개발계획이 시작되었다. 3차 경제개발계획은 60년대의 고도성장을 유지하면서 지역적 균형발전에 역점을 두고 추진하고 있었다. 산림녹화 사업도 1・2차 경제개발 기간에 황폐지의 복구와 녹화조림에 주력하였고, 특히 1967년 산림청이 발족한 이후 연료림의 조성을 포함한 녹화사업에 역점을 두고 추진하였으나 가시적인 성과는 없었다. 연료채취를 위한 주민의 행렬은 여전히 계속되고 산림황폐의 정도는 더욱 심화되어 다른 분야의 경제개발과는 심한 대조를 이루고 있었다.

한편 정치적으로는 1972년 10월 17일 대통령의 특별선언에 따라 국회가 해산되고 정당활동이 중단됨에 따라 정국은 경색되고 긴장과 불안이 고조되고 있었다. 국회가 해산됨에 따라 국회의 입법기능의 일부를 대행하는 비상국무회의법이 1972년 10월 23일 공포되어 필요한 입법조치는 비상국무회의에 의하여 처리되는 국가비상시대가 시작되었다. 이어서 1972년 12월 27일 유신헌법이 공포되고, 유신헌법에 의하여 대통령에 재취임한 박정희 대통령은 조국의 근대화와 경제발전을 촉진하기 위한 새로운 구상을 1973년 1월 12일 연두기자회견을 통하여 발표하게 되었다.

이 자리에서 박 대통령은 국정개혁을 포함한 유신과업의 추진계획을 발표하는 가운데 '전 국토를 녹화하기 위해서 앞으로 10개년계획을 수립하여 80

년대 초까지는 우리 나라를 완전히 푸른 강산으로 만들겠다'는 결의를 발표하였다. 이에 대하여 당시 산림청으로서는 전혀 예상하지 못했던 사항이며 구체적인 내용과 경위를 알아보고 있던 중 1973년 1월 15일 산림청장의 경질 발표가 있었다.

당시 경기지사 손수익씨(교통부장관 역임)를 동년 1월 16일자로 제3대 산림청장으로 임명하였다. 1월 16일은 마침 농림부에 대한 대통령의 연두순시가 있었으므로 손수익 신임청장은 취임에 앞서 농림부 연두순시에 참석한 후 당일 오후에 취임식을 가졌으나 대통령은 농림부 순시에서 연두교서에서 밝힌 새로운 10년 계획에 대한 일체의 언급이 없었다. 그 때의 생각으로는 산림청장을 새로 임명했기 때문에 별도의 지시가 있을 것으로 예상하였으나 1월 22일 내무부 연두순시에서 대통령은 산림정책에 대하여 신랄한 지시가 있었다.

지시에서 "고식적이고 구태의연한 산림정책을 근본적으로 재검토해야 한다. 그 동안 산림청에 배당한 예산은 적었지만 그 범위 내에서 효과적으로 사용하고 지도해 나갔다면 산은 푸르러지고 나무도 많이 자랐을 것이다. 또한 산림관계 연구기관에 근무하는 직원들의 자세도 고쳐야 한다. 임업시험장에 근무하는 공무원들이 우리 나라의 기후와 토질에 알맞은 수종을 연구 개발하여 개발한 묘목을 대량생산하고 인근부락에 공급해야 함에도 불구하고 자기 혼자서 마치 정원수라도 가꾸는 것처럼 백날 들여다보고 앉아 있거나 논문이나 한편 쓰고는 자기 일을 다한 것처럼 생각하는 자세는 고쳐야 한다"라고 지적하였다. 이와 같은 대통령의 지시는 산림정책에 대한 장기간에 걸친 누적된 불만의 표시였으며 유신과업의 일환으로 일대개혁을 뜻하는 것으로 해석할 수 있다.

또한 농림부 소속의 산림정책을 내무부 연두순시에서 지적한 것은 산림청을 내무부로 이관하겠다는 대통령의 구상을 시사한 것으로 짐작할 수 있고, 내무출신의 젊은 엘리트인 경기지사를 내무부 순시에 앞서 산림청장으로 임명한 것은 내무부 이관을 전제로 미리 대비하라는 뜻으로 해석할 수 있다.

그리고 박 대통령은 73년 2월 13일 충청남북도 도정보고를 받기 위하여 행차 중 고속도로상에서 산림청장을 도정보고에 참석하라는 긴급지시를 내려 이 지시를 받고 참석한 손수익 산림청장은 상경 길에 대통령의 리무진에 동승케 한 후 앞으로의 녹화사업 추진에 관한 대통령의 집념을 설명하면서 산림청장에게 산림청을 내무부로 이관하는 문제를 국무총리에게 보고하고 시행

토록 하라는 지시가 있었던 것으로 알려져 있다.

이 때의 지시가 산림청을 내무부로 이관한다는 첫 발표의 자리이었다. 이 자리에는 김현옥 내무부장관도 동승하고 있었으며 이 때에 산림청장은 대통령에게 치산녹화사업을 원활히 추진하기 위해서는 각도에 산림국과 각 군에 산림과를 설치하여 지방산림행정력을 강화할 것을 건의하고 대통령은 동석했던 김현옥 내무부 장관에게 긍정적으로 검토할 것을 지시하였다 한다(1973년 9월 1일자로 제주도를 제외한 각도에 산림국, 각 군에 산림과 신설됨). 산림청장은 대통령의 지시사항을 국무총리에게 보고하고 관계부처에서 산림청의 내무부 이관에 관한 정부조직법 개정안을 작성하여 전기한 바와 같이 1973년 2월 23일 비상국무회의에 상정하여 통과시키게 된 것이다.

이 때의 대통령의 심정은 “집권한 지 10년이 지나면서 경제 사회가 크게 발전하여 공장도 서고 고속도로도 개통되어 나라의 모습이 많이 달라졌는데, 별로 변한 것이 없고 도리어 황폐화되고 있는 것이 산림이므로 산림을 복구하여 아름다운 산천을 후세에 물려주도록 하는 일이 대통령이 해야 할 남은 일”로 생각하고 있었다고 한다. 이와 같은 사실만으로도 박 대통령의 산림에 대한 집념이 어느 정도였는가를 충분히 짐작케 할 수 있다.

박 대통령은 5·16 직후에 산림의 도·남벌을 3대 사회악의 하나로 규정하고 산림사범의 단속과 제도의 확립 그리고 농촌연료 대책 등 산림녹화에 강한 집념을 보임으로써 산림행정을 정상적인 궤도에 오를 수 있도록 하였고 녹화사업도 비로소 일관성 있게 추진할 수 있게 되었었다. 박 대통령의 산림에 대한 집념은 5·16 직후에 이미 형성되어 있었으며, 이 집념은 1·2차 경제개발기간을 거치고 산림청이 발족한 이후 더욱 확고해졌으며 이는 산림황폐가 조국근대화에 걸림돌이 되어 있었기 때문이었다.

산림녹화사업은 1·2차 경제개발계획 기간에 일관성 있게 실시하였으며 특히 1967년 산림청이 발족한 이후 집중적으로 실시하였음에도 산림 황폐지는 여전히 잔존하고 오히려 황폐의 정도가 심화되어 가고 있는 것이 그 때의 실상이었다.

이러한 상황에서 산림정책의 개혁을 유신의 차원에서 촉구하게 된 것으로 보여진다. 우리 나라의 산림황폐는 조선조 중엽 이후 국운의 쇠퇴와 더불어 확산되었으며, 일제의 수탈적 식민정책기간과 8·15해방 이후 6·25전쟁을 거치는 동안 무질서한 임산연료의 채취와 산림의 남벌은 극심하였고 이 때의 산림파괴는 생존을 위한 남벌이었으므로 대안 없는 단속은 실효를 거둘 수

없었다. 이에 따라서 우리 나라 역사상 산림황폐가 가장 심했던 때가 1950년대 후반이었고 그 때의 산림황폐 면적은 해방 직후 18만 ha에서 4배가 증가한 70만 ha에 달하였고 전체 산림의 3분의 2가 헐벗은 상태였다.

이러한 상황에서 산림복구 사업을 본격적으로 추진한 것은 1962년 경제개발 계획과 때를 같이하였으나 농촌연료의 해결과 추진체제의 특별한 개선 없이는 녹화사업의 성공적 추진은 기대하기 어려운 실정이었다. 1960년대 중반에 무연탄의 생산은 1000만 톤을 초과하였으나 원거리의 농촌에까지 보급되기에는 10년 이상이 소요된 사실로 보아서도 산림녹화 정책은 주변의 환경여건 등을 충분히 고려했어야만 했다. 그러나 대통령의 개혁적 차원의 지시는 산림청의 실천력에 보다 큰 원인이 있다고 본 것이다.

새마을 운동과 산림녹화

우리 사회는 일제의 타율적 통제에서 비롯된 피동적 타성과 8·15해방 이후 갑자기 몰아닥친 자유사상의 만연으로 이기주의, 개인주의의 풍조를 확대시켰고, 6·25전쟁을 거치는 동안 경제적 빈곤으로 우리 민족의 고유한 협동의식을 잠적케 하였다. 그러나 1960년대 초부터 추진한 경제개발 계획으로 번영을 추구하는 국민적 의지의 집결이 일기 시작하였다. 이러한 경제발전의 저력과 국민적 의지의 집결이 새마을 운동을 태동시킬 수 있는 계기가 되었다.

새마을 운동은 1970년 4월 '가난을 숙명으로만 돌릴 것이 아니라 우리 스스로가 우리 손으로 자조 자립의 정신으로 가꾸어 나간다면 우리도 잘 살 수 있고 우리 마을도 아담한 모습으로 바꿀 수 있다'는 대통령의 방향제시로 시작되었다.

새마을 운동의 첫 단계는 1971년 전국의 모든 마을에 시멘트를 지원하여 이·동 개발위원회가 마을의 숙원사업을 주민 스스로가 결정하고, 스스로의 노력에 의하여 추진토록 한 것이 첫출발이었다. 새마을 가꾸기 사업에 성과를 거둔 마을부터 단계적으로 선정하여 마을의 기초적인 환경개선 사업을 결정하고 이를 통하여 새마을 정신을 익혀 나가도록 지도하면서 소득사업과도 연계시켜 나가도록 하였다. 이와 같이 기초단계를 거친 후 본격적인 새마을 운동은 1972년부터 시작되었다.

한편 1972년부터 추진한 3차 경제개발 5개년계획의 지향목표는 균형적인 지역개발에 밀접한 관련을 맺고 있고, 산림녹화 운동과 지역개발 사업은 불

가분의 관계에 놓여 있다고 할 것이다. 산림녹화 사업은 본시 국민의 애림사상 없이 정부의 의지만으로는 달성하기 어려운 사업이므로 새마을 운동과 연계하여 추진할 정책적 당위성이 있었다.

또한 새마을 운동의 중점 방향이 마을의 환경개선과 소득의 증대에 있었으므로 이와 연계한 녹화사업은 새마을 사업도 동시에 활성화시킬 수 있는 계기가 될 수 있었다. 예를 들어 마을 양묘에 필요한 자재대금을 보조하고 그곳에서 생산된 묘목을 정부에서 다시 매상하는 소위 복차소득(複次所得)사업으로 권장함으로써 새마을 정신을 배양하고 마을의 기금도 조성하는 정책적 효과를 기대할 수 있었다. 새마을 사업은 대통령의 강력한 집념 아래 내무부는 물론 지방행정조직을 총동원하여 이에 집중하고 있었으므로 산림녹화 사업을 새마을 운동과 연계하여 추진함으로써 일선 지방행정 책임자의 관심과 열성을 기대할 수 있는 계기도 될 수 있었다.

이러한 뜻에서 1973년 3월 27일 치산녹화 10년 계획을 국무회의에서 보고하는 과정에서 당시 김현옥 내무부 장관은 치산녹화 사업을 새마을 운동과 똑같이 내무공무원을 총동원하여 성취할 것을 천명하였으며, 이에 앞서 3월 16일 치산녹화 10년 계획에 대한 교육석상에서 김현옥 내무부 장관은 각 도지사 시장, 군수 및 경찰서장에게 훈시를 통하여 첫째도 산!, 둘째도 산!, 첫째도 새마을!, 둘째도 새마을!, 치산녹화와 새마을 운동은 똑같이 중요하니 백사충정의 마음으로 혼연해 줄 것을 강조하였다. 또한 새마을 사업을 범정부적이고 범국민적 운동으로 원활히 추진하기 위해서 내무부에 각 부처의 차관급으로 구성하는 새마을 협의회와 새마을 국무회의까지 운영하고 있었으므로 치산 녹화사업도 같은 수준에서 협의할 수 있는 계기가 될 수 있었다.

1967년 산림청이 발족한 후 산림녹화 사업을 경제 개발계획에 포함시켜 추진하여 왔으나 큰 성과가 없었던 이유의 하나가 1개 '청'의 단위사업으로는 관계부처와의 협의 등 고립무원(孤立無援)하여 애로가 컸던 것이 사실이었다. 정부조직법상 '청'이라는 위치에서 정책사업을 추진함에 있어서 그 청을 관장하는 국무위원의 관심과 지원이 절대적으로 필요한 것이나 당시의 농림부장관은 당면한 식량증산, 농지확대, 농촌문제 등으로 '청'의 사업까지 큰 관심을 기울일 여유가 없었을 것이나 농지 확대법, 초지조성법 등의 집행과정에서 산림녹화 사업과 상충되는 경우가 종종 있게 되어 오히려 청에서 고통을 겪어야 할 때가 있었다.

이와 같이 산림녹화사업의 추진적 취약성을 보강하는 측면에서 대통령은 내

무부 장관으로 하여금 새마을 사업과 연계하여 추진토록 하고, 특히 도지사, 시장군수를 독려하여 산림녹화에 대한 사명의식을 갖게 함으로써 지방의 행정력과 재정력을 집중시킬 수 있고, 또한 경찰력을 동원하여 입산통제를 강화함으로써 효과적인 녹화의 성과를 거둘 수 있다고 판단한 것이며 이러한 대통령의 구상에 당시의 김현옥 내무장관도 녹화사업을 맡겨준다면 최선을 다하여 성취시키겠다는 의지를 표명한 것으로 알려져 있다. 그리고 치산 녹화사업을 내무부장관 주관 하에 새마을 사업과 연계 추진함으로써 산림청의 단위사업이 정부의 국책사업으로 격상되어 사업의 성과를 한층 거양할 수 있었을 것이다.

그리고 경기지사였던 손수익씨를 산림청장으로 임명한 것은 내무부 지방국장시절 새마을 사업의 창안에 주도적 역할을 하였을 뿐만 아니라 새마을 가꾸기 사업의 일환으로 서울 - 춘천간 국도변 가꾸기 사업을 시범적으로 실시하라는 대통령의 지시에 따라 지방국장 책임하에 성공적으로 수행함으로써 대통령으로부터 전국의 도로변을 이와 같이 공원화하라는 격려와 함께 각 시도・시군의 교육장으로 활용하는데 주도적 역할을 수행한 바를 고려한 것으로 볼 수 있다. 당시 손수익 경기지사는 산림청장으로 임명되었다는 소식을 듣고 솔직히 처음에는 섭섭했으나 주어진 직책에 성심성의껏 일했을 뿐이라고 당시를 회고하고 있다. 손 청장은 치산녹화 사업이 시작되면서부터 1차 10년계획이 완료될 때까지 4년 8개월 동안 40대의 원기 왕성한 정력을 치산녹화사업에 집중함으로써 법과대학 임학과 출신이라는 일화를 남기고 있다.

산림청의 발족과 산림정책

산림청은 1967년 1월 농림부 산림국에서 농림부 외청으로 발족하였다. 산림청의 신설은 산림의 기능이 다양해지고 복잡해짐에 따라 이를 효율적으로 대응하기 위한 발전적 조치이었을 것이나 산림청 설립을 제안한 당시의 국회농림위원회의 설립취지는 당면한 산림보호의 강화 산림자원의 증식을 위한 조림 사방사업의 확대, 그리고 국유림 경영의 합리화에 중점을 두고 있었다. 이것은 당시의 긴박한 산림녹화의 해결이라는 정치적 목적과 청의 법적 지위에서는 당연한 귀결이라 볼 수 있다. 이러한 설립취지에 맞추어 1실 3국으로 출발하였다.

산림청은 청의 발족을 기념하고 긴급과제였던 농촌 연료의 해결을 촉진하는 뜻에서 1967년을 연료림의 마무리 해로 정하고 총력을 집중하기로 하였

다. 연료림의 기본계획은 1959년에 수립되었으며 농가당 0.5ha를 기준하여 총 120만 ha의 소요면적 중 기존 산림에서 43만 ha를 충당하고 부족면적 74만 ha를 1964년까지 조성 완료하는 목표하에 매년 추진하였으나 거듭 실패하였다. 이에 산림청은 실패누적면적 36만 ha를 포함하여 총 46만 6000ha에 17억 달러라는 대단히 의욕적인 조림계획을 수립하고 추진하였다. 이 조림계획은 예년의 4배에 해당하는 물량이며 조림역사상 가장 많은 조림 양이었다.

이 막대한 조림계획을 추진함에 있어 대통령은 부족한 예산을 예비비에서 특별 배정하면서 막대한 조림을 성공시키기 위해서도 국민에 대한 교육과 철저한 지도가 필요하다 하여 전국의 시장 군수에게 간곡한 서신을 하달하고 결과를 지켜보겠다고 언급하였다. 연료림은 일반조림과는 달리 부락주변에 주민의 자율적 노력에 의하여 산림조합의 지도하에 조성하는 것을 원칙으로 하고 있었다. 전국 2만 1000여개의 부락은 1개군당 평균 140개의 부락에서 일제히 착수하게 되나 조림지도원은 군당 10명을 초과하지 못하였다. 더구나 1967년도는 17억 본의 묘목을 수급하기 위해서 식재에 부적합한 1년생 묘목을 대량 공급하였다. 일선 지도력에 대한 특별 대책이 미흡하였고 식수체제의 정비가 미비된 상태에서 강행됨으로써 일선 관계직원들의 불만이 높았고 이것이 원인이 되어 1972년에 실시한 2차 경제개발계획의 심사분석과 평가단의 보고에 평균점수 이하의 평을 받았다.

대통령이 지켜보겠다고 한 산림청 발족의 첫 사업부터 차질을 빚고 있었다. 또한 1968년 대통령은 산림청장에게 호주와 뉴질랜드의 조림이 잘되었다고 하니 보고 와서 획기적인 정책을 추진하라는 지시를 하였다. 이에 따라 수립 추진한 것이 대단지 조림계획이다. 소위 대단지 조림계획은 절대임지의 비율이 높은 비교적 오지의 180만 ha를 14개 단지로 구획하여 수종개신을 병행하면서 집단 개발하여 우리 나라 목재의 공급원으로 발전시켜 나가겠다는 장기 임업진흥계획이었다. 이 계획은 1970년부터 내무부로 이관될 때까지 3년간 실시하여 상당한 성과를 거두었다고 생각되나 대통령의 뜻과는 거리가 있는 시책이었다.

대통령의 뜻은 국토 보존차원의 녹화인 반면 대단지 조림은 마을 근교의 야산과 국도변의 헐벗은 산을 제외시켰고 대통령은 단기간 내에 녹화를 완료하겠다는 집념인데 반하여 35년간의 장기계획이라는 점에서 산림정책에 대한 회의와 불신이 야기되었을는지도 모른다.

대통령이 산림행정을 고식적이고 구태의연하다는 불신을 갖게 된 원인을

생각해 보면서 느끼는 또 다른 문제는 1971년 9월 17일 대통령은 경북 영일 지구를 시찰하면서 대집단의 황폐지를 보고 이 지구는 국제 항공로의 관문일 뿐 아니라 한·수해의 근원지이니 근본 대책을 세워 조속히 복구하라는 지시를 하였다. 이 지구는 특수 모암지대로 난공사이기는 하나 기술상의 문제라기보다 사업비의 확보가 더 큰 문제였다. 산림청은 관계부처와 수차 협의하였으나 고립무원의 산림청을 도와주는 곳은 없었다. 산림청은 연구기관에 공법을 연구한다는 명목으로 지시가 있을 때로부터 3년 후에 실시하겠다는 내부계획을 갖고 있었다. 그러나 대통령은 몇 차례 공중에서 유심히 관찰해 보았으나 아무런 진전이 없자 재지시를 하는 소동이 있었다. 결국 내무부로 이관된 후에 완벽한 공사가 이루어졌지만 이러한 일련의 사건이 대통령으로 하여금 산림행정에 대한 불신과 새로운 구상이 있음직하다.

산림청 발족 이후 내무부로 이관되기까지 6년간 큰 성과를 거둔 사업이 많이 있는데도 취약부분만을 골라 쓴 것은 산림행정을 불신하게 된 원인을 규명하는 과정에서 도출된 사항으로 앞으로 행정수행에 참고가 되었으면 하는 생각에서 기술하였다.

치산녹화사업의 특성과 성격

치산 녹화계획은 1·2차로 구분하여 실시하였으며 1차 계획은 1973년부터 1982년까지의 10년 계획이었으나 목표량을 4년 앞당겨 완료함으로써 1978년까지를 말하며 2차 계획은 1979년부터 시작하여 산림청이 농림수산부로 환원된 1986년 말까지를 의미한다.

1·2차 사업 모두 기본원칙은 동일하지만 추진의 과정은 시대의 변화에 따라 상당한 차이점이 있다. 1차 사업은 국토보전적 차원의 국토녹화였으나 2차 사업의 목표는 산지의 자원화를 위한 경제림 조성에 중점을 두었다. 또한 추진과정에서 정치, 경제, 사회의 여건변화로 추진체제가 약화되었을 뿐만 아니라 특히 박정희 대통령의 서거 이후 국책사업으로의 녹화시책이 다시 '청' 단위의 사업으로 격하되었으나 토착화된 추진체제와 새마을 정신의 여력으로 목표를 달성하고 농림수산부로 돌아갈 수 있었다.

1·2차 치산녹화 기간을 통하여 거둔 성과, 다시 말해서 산림청이 내무부로 이관되고 다시 농림수산부로 환원될 때까지 14년간의 주요 업적을 정리한 것

이나 대부분이 1차 10년 계획기간에 이루어졌으며 치산녹화 10년 계획의 기조를 요약하면 국토의 완전녹화를 기본목표로 하고 이를 효율적으로 수행하기 위한 수단으로 첫째, 온 국민이 참여하는 국민식수 체제의 구축, 둘째, 새마을 사업과 연계한 속성수 위주의 조림과 대단위 황폐지의 복구, 셋째, 식수에서 육림에 이르기까지 연중 심고 가꾸는 관리체제의 생활화, 넷째, 입산통제에 의한 산불경방, 낙엽채취 금지, 병충해 방제, 야생동물의 보호 등 산림보호의 강화, 다섯째 화전의 정리와 재모경의 방지로 집약할 수 있다.

국토녹화의 달성

치산 녹화사업은 그 시대에 살고 있는 국민으로서 피할 수 없는 사명감을 갖고 국토녹화를 달성한다는 뜻에서 '절대녹화', '절대보호'라는 기치 아래 이루어진 정부주도형 녹화사업이었다. 국민식수를 효율적으로 추진하기 위해서 마을, 기관, 군부대, 학교 등 단위 조직별로 구역을 정하여 식재에서 육림에 이르기까지 연계된 책임조림을 실시케 하는 한편 연중 나무를 심고 가꾸는 작업을 생활화하여 애림사상을 고취하고 이를 정착시키기 위하여 1977년부터는 대통령의 지시에 의하여 매년 11월 첫째 토요일을 '육림의 날'로 정하여 제도적으로 실천하도록 하였다. '육림의 날'은 1980년대에 들어 폐지되었으나 이를 계기로 자연보호에 대한 국민운동이 시작되었다. 한편 치산 녹화사업은 국토의 조기녹화를 위하여 속성수(速成樹) 위주의 조림을 하고 조림수종도 10개 수종으로 표준화하여 모든 국민이 참여하는데 불편이 없도록 하였다.

치산녹화 사업은 관주도의 국책사업이었으므로 이를 추진하는 행정체제의 확립과 공직자의 사명의식이 매우 중요하였다. 이를 위해 제주도를 제외한 각 도에 산림국을, 각 군에 산림과를 신설하여 지방 산림행정조직을 강화하고 매년 3월 21일부터 4월 20일까지 국민식수 기간을 설정하고 산림청, 도산림국, 군사림과 등 계층별로 국민식수 추진본부를 설치하여 총동원 체제로 조림사업에 집중하면서 파생되는 제반문제를 신속하게 대응토록 하였다. 그리고 국민식수 체제를 5단계로 나누어 1단계는 조림예정지의 선정, 2단계는 교육과 홍보, 3단계는 묘목과 자재의 준비, 4단계는 식재, 5단계는 육림과 검목으로 구분하고 각 단계별로 행동지침을 매뉴얼하여 조직적이고 체계적인 식수추진을 제도화하였다.

한편 황폐지의 복구사업은 1차 치산녹화 기간 중 재정형편상 4만 2000ha를

실시하였으나 극심한 집단황폐지와 명승고적지 등 황폐의 핵심지역을 우선 실시하였고, 구역별 완결 원칙에 의하여 개소별 설계서와 도면을 정확히 작성하고 적지적공의 공법으로 재황폐의 시행착오를 미연에 방지하였다. 특히 역사적으로 난공사였던 영일 지구의 대집단 황폐지 4600ha의 사방사업은 1973년부터 1977년까지 5개년간의 국가적 대역사였으며, 이 지역의 공사기간 중에 박정희 대통령의 현장독려를 비롯하여 손수익 산림청장은 시작에서 끝까지 수시로 현지확인과 독려를 감행하였다.

치산녹화 사업의 성공은 통치권자의 강한 의지 그리고 사업을 주도한 행정책임자의 추진력과 사명감이 결정적인 역할을 하였다. 치산 녹화사업이 추진되면서 박 대통령의 산림에 대한 집념은 더욱 강해지고 새마을 국무회의 또는 지방순시 때마다 치산녹화 사업의 추진상황과 지시사항이 항상 있기 마련이었다.

한 예를 들면 1976년 2월 경상북도 순시를 위하여 대통령이 이동할 때 수원에서 대구인터체인지에 이르는 차 중에서 고속도로변의 산림에 대한 지시사항이 48건에 달한 적이 있었다. 그 지시사항을 받고 현지확인을 하면서 분석한 결과에 의하면 시간적으로는 매 3분마다 한 건의 지시가 있었고 거리상으로는 매 4km마다 한 건씩의 지적사항이 있었던 것으로 기록되어 있다.

생각하건대 경북도청에 이르는 사이에 산림문제 이외에는 다른 사항에 대하여 언급할 겨를이 없을 만큼 산림에 대한 집념의 깊음을 알 수 있었고, 그 집념이 어느 정도였나를 엿볼 수 있는 사례다. 한편 치산녹화의 성공은 현장의 확인과 독려에 있었다. 전기한 국민식수의 5단계 실천계획의 추진실정을 파악하고 계획과 실천의 적정여부를 확인하기 위하여 당시 손수익 산림청장은 매년 연초부터 현지확인에 열중하였다. 1978년 한 해 동안의 국민식수 기간 중 필자가 수행하였던 현지확인 기록을 보면 마을 양묘장 109개소, 식재조림지 87개소, 사방사업지 23개소 등 총 219개소의 전국 각지의 현장을 순회하면서 독려하였다. 산림청에 헬리콥터가 있었기 때문에 가능하였으나 저인망으로 고기떼를 몰고 가듯 손수익 청장은 전국의 산림공무원을 일정 방향으로 몰고 다녔다. 또한 광화문 네거리의 대형아치에 걸린 「산. 산. 산. 나무. 나무. 나무」의 캐치프레이즈는 국민의 마음과 몸을 산으로 유인하는데 한몫을 하였다.

산림보호와 입산통제

치산녹화 사업을 성공적으로 수행할 수 있었던 것은 국민식수 체제의 이행

과 아울러 강력한 산림보호 체제의 운영에 있었다. 산림보호는 국민식수와 함께 쌍두마차의 견인적 역할을 담당하고 각종 인위적 피해의 예방과 단속, 병충해 방제 그리고 산불의 예방과 진화에 크게 기여했다. 특히 산불의 발생에 대하여는 지역 행정책임관의 책임한계를 규정함으로써 예방과 단속에 심혈을 경주토록 하였다.

그러나 치산녹화 기간 중 관심이 집중된 분야는 입산통제 시책이다. 입산통제는 입산으로 인한 인위적 피해를 방지하는 산림보호적 성격 이외에 생태학적 방법에 의한 산림녹화의 효과를 기대한 데에 있다. 입산통제에 의한 산림녹화의 구상은 박정희 대통령이 먼저 생각하고 있었다. 1972년 4월 5일 경기도 용인군 구성면에서 거행된 식목일 현장에서 박정희 대통령은 유시를 통하여 입산통제의 필요성을 다음과 같이 강조하였다. “나무는 사람을 싫어한다. 사람의 발자국 소리만 들어도 나무는 불안하고 자라지 않는다. 사람만 들어가지 않으면 나무는 저절로 자란다. 이러한 사실은 휴전선 일대를 가 보면 알 수 있고 휴전선 내의 산림이 돈 안 들이는 조림방법을 실증하고 있다. 돈이 안드는 조림을 연구해야 할 것이다.” 이날의 유시가 효시가 되어 제1차 치산녹화 10년계획서의 내용에는 일반인의 입산통제를 강하게 규제하고 있었다.

1973년 3월 16일 김현옥 내무장관은 전국 녹화책임관 회의에서 훈시를 통하여 “돈이 안 드는 방법으로 가장 좋은 식수를 하고 조림을 하는 길은 곧 입산통제라는 것을 명심해야 합니다. 산에 못 들어가게 하면 산에 있는 나무는 자기의 후손을 위해서 알을 낳고 새끼를 치게 됩니다…… 이것이 돈이 안 드는 방법에 의해서 가까운 시간 내에 조국의 산림을 푸르게 만드는 하나의 지름길이라는 것을 여러분은 인식해야 합니다”라고 강조하여 박 대통령의 뜻을 치산녹화 계획에 반영하였음을 알 수 있다.

그러나 입산통제 시책에 대하여 1973년 3월 29일 치산녹화 계획에 대한 국무회의 보고에서 일부 국무위원으로부터 반대가 있었다. 반대 이유는 일반인의 생활에 불편이 크다는 이유로 입산통제를 완화하는 조건으로 우선 통과시키고, 동년 6월 21일 국공유림과 법정제한림에 대하여는 전면통제를 하고 사유림의 경우에는 산주가 희망하는 경우에 한하여 통제한다는 내용으로 완화하여 국무회의에 재보고한 후 완결시켰다.

이와 같이 입산통제를 해서라도 산림을 녹화하겠다는 박 대통령의 집념과 김현옥 장관의 충성심을 엿볼 수 있거니와 김현옥 장관은 국무회의 보고에서 내무 공무원을 총동원하여 새마을 사업과 함께 치산녹화를 완수할 것을 천명

한 후 치산녹화 사업의 추진 초기에 1개월간 출근시간에 앞서 산림청에 들러 보고를 청취하고 내무부로 출근하는 열성을 보이면서 '나는 산림장관이고, 차관(당시 정상천씨)은 치안장관'이란 농담까지 하고 산림청 공무원을 격려하면서 치산녹화 사업을 주도하였다.

연료림 조성의 완결

우리 나라 산림은 무주공산(無主空山)의 고정관념으로 무질서한 벌채이용과 우리 나라 고유의 온돌은 임산연료를 다량 소비하는 구조로 되어 있어 산림자원의 파괴가 심히 지속되었다. 역사적 난세(亂世)를 거치면서 국가의 통제력이 상실된 채 1950년대 말에 이르러 우리 나라 역사상 가장 심한 산림황폐기를 맞이하였다. 이러한 상황이 생존을 위한 불가피한 수단이기는 하였으나 이에 따른 천재(天災) 또한 컸다.

1957년부터 1961년까지 5년간의 홍수피해의 통계를 보면 인명피해 1300명, 농지의 유실·매몰이 19만 9000ha, 이재민 22만 명에 달하여 산림황폐와 재난의 상관관계를 우리들은 체험을 통하여 자연의 천리(天理)를 터득하였었다. 이러한 악순환을 극복하기 위해서 1959년부터 시작된 연료림의 조성은 실패와 재도전을 거듭하면서 1973년부터 시작된 1차 치산녹화계획 기간에 다시 20만 ha의 조성계획을 수립하고 국민의 집결된 의지와 새마을 정신으로 조성에 성공하게 되었다.

그러나 농촌의 임산연료 해결은 연료림조성에 있었다기보다는 이와 때를 같이하여 보급된 대체연료의 공급에 있었다. 1960년대 중반 무연탄의 증산, 울산정유공장의 준공, 전력시설의 확충, 그리고 수출정책의 성공에 따라 원목, 원유, 가스의 수입으로 대체연료는 도시에서 농촌으로 서서히 확산되어 감에 따라서 가능하였다.

1차 치산녹화 계획기간 중에 연료림을 조성하기 위하여 1976년에 세계은행(IBRD)으로부터 420만 달러의 차관까지 도입하여 장기사업에 투자한 것은 세계에서 유례가 없는 정부의 열성이었다. 연료림조성은 연료에 적합한 수종을 택하여 조림을 실시하였던 것이기 때문에 지금에 와서 쓸모 없는 나무를 심었느니 산에 나무는 있으되 쓸 나무는 없다는 세평에 대하여 이해는 하지만, 당시의 사정과 실정을 이해할 필요가 있을 것이다. 또한 우리 나라 산림은 3분의 2가 황폐되거나 헐벗은 황무지에서 녹화사업이 시작되었다. 산림의

발전과정은 유아에서 성인으로 성장하는 인간의 생육과정과 똑같다. 황폐지에는 그에 알맞은 수종이 있기 마련이다. 녹화단계를 지나서 자원화단계에서 고려하고 실천할 문제이다.

화전(火田)의 정리

화전은 생계를 위해서 또는 은신처로서 오랜 역사의 과정에서 확산되어 왔다. 일제시대에도 수차례 화전의 정리를 시도한 기록이 있으나 성과를 거두지 못하였다. 일제의 화전정리 계획은 통치를 위한 정치목적이었기 때문에 완강한 저항으로 성사되지 못하였다. 화전의 분포는 강원도를 중심으로 충북의 동부 산악지대와 경북의 북부 산악지대에 집중되어 있었으나 여타 도에도 화전은 성행되어 전국적인 현상이었다.

1970년대 초 우리 나라는 식량증산을 위하여 농지확대 조성법, 토지법 등의 제정으로 농지, 토지, 상전 등의 조성에 행정력을 집중하고 있을 때였으므로 기존 경작지를 폐경하여 산림으로 복원한다는 것이 용이한 문제가 아니었다. 그렇기 때문에 1973년 3월 치산녹화 10년계획을 수립할 때 화전문제는 제외시켰었다. 한편 화전경작과 모경(冒耕)이 산림정책에 미치는 영향이 컸기 때문에 1966년 화전정리법을 제정하였으나 착수할 수는 없었다.

그러나 1973년 치산녹화사업이 전국에 걸쳐 활발히 진행되고 60년대의 경제발전에 따라 경제사정의 호전 특히 3차 경제개발이 지향하는 지역개발과 사회복지 정책이 추진되고 있는 시점에서 1973년 6월 1일 박정희 대통령은 영동고속도로 예정지를 시찰하는 과정에서 강원도 횡성관내와 평창관내의 상공에서 화전의 실정을 보고 "화전에 대한 정리계획을 수립하여 단계적으로 정리토록 하되 경사가 심한 곳은 우선 순위를 앞당겨 하산시키도록 하고 화전정리 방침을 중앙에서 수립하여 각도에 시달할 것은 물론 화전지의 정리와 화전민의 생활 안정대책에 만전을 기하라"는 지시와 함께 강원도에 1억 원의 특별지원금을 교부하여 시범적으로 실시할 것을 지시함으로써 화전정리 사업이 시작되었다.

그 지시에 따라 전국의 화전실태를 조사한 결과 화전면적 7만 5000ha와 화전가구 20만 가구로 집계되었다. 화전지의 정리원칙은 경사도 20도를 기준 하여 20도 이상은 산림으로 복원하고 20도 미만은 농경지로 정착시키도록 하였다. 한편 화전민에 대하여는 이주, 이전, 현지정착으로 구분하여 1974년부터 일제히 착수하였다. 화전민의 이주와 이전은 본인의 의사를 존중하여 도시로

이전을 희망하는 화전민에게는 이사 비용은 물론 전세금과 생활보조금을 지원하고 직업알선까지 돌보도록 하였고, 이주민에 대하여는 집단부락을 조성하여 한우입식 등 생활에 도움이 되도록 국비와 지방비를 최대 지원하였다.

화전정리 사업을 추진함에 있어 계층별로 해야 할 일을 세분한 매뉴얼을 작성하여 책임한계를 명정하고 최대한 친절과 봉사정신을 갖고 추진하도록 하였다. 이전하는 화전민에게는 관계 공무원을 이사트럭에 동승케 하여 목적지까지 안내하도록 하고, 화전민이 전입된 시·군에서는 일자리를 알선하고 주기적으로 방문하여 도시생활에 불편함이 없도록 하였다. 반면에 화전지의 재모경과 재입주를 방지하기 위하여 공중감시를 실시하며 사후관리를 하면서 산림으로 복원된 화전지는 즉시 조림을 실시하였다.

이러한 세부사항을 실천하기 위하여 도단위의 화전정리 대회를 매년 개최하면서 관련 공무원의 사명의식과 차질 없는 사업달성을 독려하였다. 이와 같이 면밀한 계획에 따라 1979년까지 화전을 정리하였다.

우리 나라는 산림이 전국토의 65%를 점하고 험준한 산림으로 구성된 산악국가이다. 따라서 산림이 국리민복에 미치는 영향은 더욱 크고 막중하다. 우리 나라는 조선조 중엽 이후 인구의 증가와 특유한 생활양식으로 산림이 급속도로 황폐되었으며, 지속된 난세로 산림은 더욱 파괴되었다. 이러한 최악의 상황에서 우리는 산림에 대한 집념이 깊은 지도자의 뜻에 따라 그리고 집결된 국민의 협동정신에 의하여 국토의 녹화를 성취시켰다. 국토를 녹화함에 있어 임업공무원의 사명의식이 크게 작용하여 20세기의 위업을 이룩하였다.

치산 녹화기간의 추진상황을 보면 시작에서 끝까지 통치권자의 지시와 지적에 의하여 진행되어 왔다. 이제는 통치권자의 이념을 우리 임업공무원이 승계하여 중단 없이 지속되어야 한다. 국민식수 추진체제는 1970년대에만 적용되는 제도가 아니라 앞으로도 간직하고 추진할 교훈이다. 1973년 산림청이 왜 내무부로 옮겨가야 했고 내무부 산하에서 어떻게 녹화를 달성할 수 있었던가를 항상 잊지 말아야 할 것이다. 산림은 귀중한 인간의 생존과 후손을 위해 존재하기 때문이다.

내무부 주도 국토녹화 성취의 임정사적 음미(吟味)

우리 국토의 녹화성취는 길게는 건국 이래 40년, 짧게는 산림청이 내무부로

이관된 지 14년간(1973 1986)에 매듭지어진 민족적 대역사(大役事)이고 세계 임정사상 일대 사건이었다고 할 수 있다. 산림청이 내무부에 속해 있던 14년은 긴 역사 앞엔 짧지만 이 땅에 산천의 변화는 컸다. 그리고 그 변화는 위대하였다.

‘붉은 산’으로 표상되던 이 땅의 불명예도 영원히 역사 속으로 사라지게 되었다. 그리고 나서 1987년 1월 1일 산림청은 또다시 농림수산부로 환원하게 되었다. 환원된 이유인즉 통치권자의 강한 의지에 따라 강경 녹화시책과 경찰력의 참여로 최단시일 내에 국토녹화가 이룩되었으니 이제 산림청을 농림부로 환원하여 녹화의 바탕 위에서 조장행정을 통하여 경제임업을 달성함으로써 제2의 국토 녹화사업을 승계토록 하라는 취지로 당연한 시책의 전환이었다고 해석된다.

국토녹화의 임정사적 의미는 단기적으로는 국토의 자연환경을 복원하는 것이지만 장기적으로 보아 그 궁극적 목적은 이를 바탕으로 하여 임업발전으로 이어져서 본연의 모습인 국가 경영에 항구적으로 기여하는 것이라 할 수 있다. 그러므로 국토녹화를 밀어붙이던 뜨거운 열기 속에서도「녹화 이후의 단계」를 구상하면서 추진하였어야 했다는 사관적(史觀的) 비판이 있을 수 있다. 먼저 국토는 녹화되었으나 쓸모 있는 나무는 없다는 지적이 있다. 현실적으로 그런 면이 있는 것은 사실이다. 그러나 생태학적으로 녹화단계는 메마른 황폐임지에 고급 경제수종을 심어 봐야 살아남지 못할 터이므로 아카시나무, 오리나무 등 비료목(肥料木)을 심어 산림토양을 비옥하게 한 다음에 제2단계로 잣나무, 편백 등 경제수종으로 바꿔 나가는 것이 그 당시의 산림실상에 비추어 올바른 시책의 길이었을 것이다.

다음에 아무리 국토녹화가 시급하고 산림황폐가 조국 근대화에 걸림돌이 되었다 할지라도 임업의 장기적 비전을 갖고 녹화사업을 추진했어야 했다는 지적이 있다. 이러한 지적은 우리 나라 산림의 70%가 사유림이라는 점을 고려할 때 치산녹화 10년계획을 추진함에 있어서 목표 연도를 4년 앞당기는 기간 단축에 우선하여 산림소유자의 관심을 일깨우고 참여의식을 높이는 시책이 병행했어야 했다는 지적이다. 그렇게 되었더라면 결과는 금상첨화(錦上添花)가 되었을 거라는 아쉬움이 남는다. 이러한 지적은 산림청이 농림수산부로 환원된 지 10여년이 지나고 21세기를 바라보는 현시점까지도 임업정책의 큰 틀이 내무부 녹화시절에서 크게 탈피하지 못한 채 경제임업에 진입하지 못하고 있는 현실에서 비롯되고 있다.

물론 그 현실적인 이유인즉 경제발전과 더불어 임업노임은 급상승한 반면 목재가격은 상대적으로 저렴함으로써 임업투자 여건이 악화되고 임업의 수익성이 낮아진 것이 주요인이기는 하나, 이러한 현실은 임업에 특히 심할 뿐 우리 나라 경제 사회 전반에 시장경제 원리가 뿌리를 쉽게 내리지 못하는 현실과 유관하다.

5·16 이후 군사정부 주도의 고도성장 시대가 계속되는 동안 국민은 법에 앞서 통치권자의 의지에 보다 민감하였고, 법치(法治) 아닌 인치(人治)에 보다 익숙한 정치체제하에서 특히 박정희 대통령의 산림에 대한 강한 집념이 오늘의 산림소유자나 국민일반의 의식구조에 강한 역기능으로 작용했다는 분석이다. 즉 국토녹화가 달성된 이후 10여년이 지난 오늘날까지도 산림사업은 국가의 몫이고 공익사업이라는 관념, 심는 것은 사회선(社會善)이고 베는 것은 사회악(社會惡)이라는 생각, 내 산에 내가 나무를 심어도 내가 마음대로 수확할 수 없다는 사고, 이러한 산림소유자나 국민일반의 현실적 잠재의식이 지속되는 한 이에 대한 논란은 당분간 계속될 전망이다.

그러나 가버린 역사는 되돌릴 수 없다. 당면한 임정문제를 현실적 당위로 승화시켜 다가오는 21세기의 경제임업, 환경임업의 새로운 패러다임으로 정책기조를 확립하여 내무부 산림청의 국토녹화도 빛내고 농림부 산림청의 경제임업도 정립할 수 있는 역사의식을 가다듬고 산림청과 공직자 그리고 산림소유자와 모든 임업인이 나아가야 할 길이다.

한국농촌경제연구원 발족

김 동 희*(전 단국대학교 교수)

직업으로서의 농업경제연구를 향한 행진(行進)

지체된 농업경제연구와 그 결과

1960년대 후반 국민경제가 도약단계에 들어서고 70년대 고도성장기에 접어들면서 농업도 상업화가 진전되었다. 동시에 전통적 농촌사회가 해체과정에 들어서고 농업생산구조가 다양화함에 따라 농정도 종래의 식량증산 일변도에서 벗어나지 않으면 안 되게 되었다. 그리하여 상업농들은 농업경영과 유통 등에 관한 의사결정을 합리적으로 하는 문제에 직면하고 정부당국은 정교한 정책수단을 개발하여 정책결정을 합리화할 필요가 그 어느 때보다도 절실하게 되었다.

이와 같이 농업경제와 농촌사회, 투자평가에 관한 과학적 지식과 정보에 대한 수요는 급속히 증가하였다. 만약 지식, 정보시장이 잘 형성되어 있었다면 이러한 수요는 곧 충족시킬 수 있었을 것이다. 그러나 농업경제정보의 특성과 당시 공급조건의 불비 때문에 지체현상이 심각해졌으며, 그 결과 영농, 유통, 정책의 반복된 시행착오를 낳았고 높은 비용을 초래할 수밖에 없었다.

즉 60년대 후반부터 한국농업에서도 주먹구구식 의사결정은 통할 수 없게끔 된 것이다. 우선 실태에 관한 사실정보가 매우 빈곤하였다. 그리하여 70년대 중반까지는 농업통계의 확대와 정교화, 농업경영 농산물유통 및 농촌사회에 관한 조사연구의 강화가 무엇보다 우선적으로 요구되었다. 이리하여 1961

* 당시 농수산부 기획관리실장

년 10월에야 농사원에 농업경영과가 설립케 되었다. 그러나 연구인력과 예산 부족으로 겨우 유의표본농가를 대상으로 기장 또는 청취조사를 하고 주요 작물생산의 수익성 조사를 하는데도 힘겨운 실정이었다.

이러한 상황에 대하여 미국원조기관 USOM이 어떤 의미에서 더 동정적이었으며 연구자금(신탁기금)도 제공해 주었다. 이로써 임시직 연구원들을 고용하여 축산사료자원과 한우에 관한 전국적 조사도 실시하는 등 연구실적을 축적할 수 있었다. 하나의 연구기관이 발전하려면 객관적인 수요조건이 성숙했다는 것은 하나의 필요조건에 불과하다. 충분조건으로서 조직 내에 개혁을 지향하는 열성자가 존재하고 상층부가 이를 지지하는 분위기가 무르익어야 한다. 농촌진흥청(농사원의 계승기관) 내에서 농업경영연구소 발족이 늦어졌고 농림부 농업경제연구소가 재단법인 농촌경제연구원으로의 개편이 몇 해 지연된 것은 조직상층부의 지지가 불충분하였기 때문이었다. 1966년 3월 농촌진흥청 최응상(崔應祥) 청장이 경질되어 이태현(李台現) 교수가 청장으로 부임하면서 그 동안 추진하던 농업경영과의 확대승격문제는 보류되고 말았다.

그러나 그해 가을 박동묘(朴東昴) 농림부장관이 이 청장에게 농업개발 5개년계획안을 작성토록 지시함에 따라 이 과업을 농업경영과에 배정하게 되었다. 이 때 청장은 지시된 과업을 잘 성취하면 연구소 승격에 동의한다고 약속하였다. 경제학자인 박장관이 만족할 수 있는 안을 성탄절 전까지 연구해 낸다는 것은 당시 연구진의 능력으로서는 거의 불가능한 일이었다. 그러나 모처럼의 기회이니 전력투구(全力投球)를 하자는 맹세와 함께 청내 타기관과 서울대 농대 교수들의 협조와 격려를 받으면서 10주 만에 완료하여 장관에게 브리핑할 수 있었다. 이에 대한 박장관의 평가는 고무적이었고 이청장도 매우 만족해하였다.

농촌진흥청에 농업경영연구소 설립

이상과 같은 각고 노력의 결실로서 1967년 9월 숙원이었던 연구소 승격이 마침내 실현되었다. 그러나 연구인력과 예산은 여전히 크게 부족하였고, 소장은 많은 시간을 이 문제에 소비하였으며, 점증하는 연구자료요구에 적절히 대응할 수 없었다. 특히 어려운 문제는 잘 훈련된 연구인력을 확보하는 일이었다. 그리하여 미국 AID계획이나 외국재단 지원에 의하여 중견이 될 만한 요원을 미국 등에 파견하여 훈련시켰다. 그러나 귀국하면 대학 등 대우조건

이 좋은 곳들의 유인에 끌려 한두 사람씩 전직해 버리는 일이 정부의 제한규정에도 불구하고 다반사(茶飯事)로 일어났다.

이와 같은 현상은 물론 정부의 보수 및 인사제도의 경직성 때문이지만 산학협동(産學協同)이나 정부연구기관의 개선이 실질적으로 별로 진척되지 못하고 있기 때문이었다. 70년대 여러 대학에 농업경제학과가 설치되어서 교수요원도 많이 증가함으로써 국내외에서 농업경제분야 학위취득자들에게 좋은 일자리를 제공하게 되었다. 그러나 이들은 강의부담이 무거웠고 연구예산도 크게 부족하여 연구실적을 쌓는데 매우 큰 어려움에 봉착하곤 하였다. 이리하여 희소자원인 농업경제분야의 잘 훈련된 전문인력 분포는 농과대학에 다수가 집결하는 한편, 정부연구기관에는 소수가 남게 되었고 그나마 상당수는 교수예비군으로서 자기위치를 설정하고 있었다. 이러한 상황에서 과연 직업으로서 농업경제연구가 정착될 수 있을 것인가? 이와 같은 의문은 농림부 농업경제연구소의 존속 10년 동안 내내 풀리지 않았다. 그 결과 농업경제연구를 통하여 농정을 발전시키고 학문으로서 지평(地平)을 넓혀 보겠다는 의욕에 불탄 젊은 연구자들에게는 때때로 허탈감과 좌절감을 안겨주는 일이었으며 드디어는 자포자기나 현실안주의 길로 빠져버리는 것이었다.

그런데 1971년 봄 화신(花信)과 함께 한가닥 희망의 기회가 찾아온 것이다. 즉 미국 AID원조에 의한 한국농업부문연구(Korea Agricultural Sector Study, KASS) 사업이 다가오게 된 것이다.

KASS 및 KASM사업의 착수

1971년 1월 농업경제연구소의 상황을 보면, 전년 농림부 직속기관으로 개편되어 2개과가 증설되었고 제2대 소장 윤근환(尹勤煥) 박사가 청와대비서실로 전출되고 초대소장이었던 김동희(金東熙) 박사가 미국유학에서 복귀한 때였다. 연구소의 정원은 늘었으나 여전히 인재난에 봉착하여 본부의 폭주하는 단기 연구과제 요구에 적절히 대응하기도 어려웠다. 이 무렵 농정의 중점은 여전히 식량증산과 양곡관리정책이었으며 외국차관에 의한 농업종합개발사업이 중점 추진되었다. 그리하여 프로젝트별 차관 대신 섹터 차관(Sector Loan) 방식으로 전환코자 이를 뒷받침하기 위하여 농업에 대한 부문연구(Sector Study)가 필요하게 된 것이다.

1971년 4월경 김보현(金甫炫) 농림부장관의 제의에 의하여 USOM원조로 미시간주립대학과 공동으로 KASS사업을 수행하게 된 바 이는 다행한 일이었다. USOM과 실무협의에서 연구소는 한 가지 중요한 조건을 내걸었다. '단순한 연구용역은 끝나면 그만이므로 본 연구에서는 그 성과의 토착화(土着化)를 위하여 연구요원에 대한 해외파견훈련을 대폭 강화해달라'고 요청하였다. 이 요구는 수락되고 연구는 그 해 9월부터 본격적으로 착수되어, 1972년 8월 한국농업부문분석 및 개발전략(Korean Agricultural Sector Analysis and Recommended Development Strategies, 1971 1985)이라는 보고서를 제출하게 되었다. 곧 이어서 우선적 투자분야에 관한 분석연구가 이루어졌고 그 보고서에 입각하여 논의 배수시설 등 농지기반정비사업과 농업시험연구사업(작물개량)에 AID장기차관이 공여되었다.

1972년 4월부터는 농정연구 및 기획을 위한 시뮬레이션 모형개발사업(Korean Agriculrural Simulation Model, KASM)이 착수되어 1974년까지 계속되었다. 이어서 농업통계, 농업관측, 양곡정책 등 당면한 개별정책에 관한 분석작업인 KAPP(Korea Agricultural Policy Planning) 사업이 계속되었고 1977년 USAID사업의 전반적 마무리와 함께 종결하게 되었다. 이들 공동연구사업에는 농업경제연구소의 연구진은 물론 국내 여러 기관단체, 대학의 지원과 미시간 주립대의 글렌 존슨(Glenn L. Johnson) 교수를 비롯하여 26명의 연구인력이 대거 참여하였다

KASS사업은 당시까지 아무도 시도해 보지 않은 장기적 농업개발전략연구를 처음으로 시스템 접근방법(System Approach)을 응용하여 실시했다는 데 의의가 있을 뿐만 아니라 제3차 경제개발 5개년계획(1972 76)의 장기적 효과를 예측하였다는 데에 가치가 있었다. 15년이라는 시평(時平)을 설정하고, 세 가지 시나리오, 즉 ①3차 5개년계획에서 설정한 농업정책을 그대로 계속 ②농산물의 생산자 가격과 소비자 가격을 높이고 기술개발, 보급사업을 강화하며 농지기반확충에 집중투자하고 유통애로를 타개하며 가족계획을 확산 ③농산물의 수입개방을 지향하는 개방정책을 채택하였을 때 15년 후의 경제지표들이 각각 어떻게 달라지는가를 비교하여 타당성 있는 정책대안을 건의하였다.

1973년 여름에는 농업관계 공무원과 기관단체 및 대학의 전문가들을 대상으로 2회에 걸쳐 시스템 접근방법과 KASS에 관한 연찬회를 열어 이 기법을 널리 활용하도록 촉구하기도 했다. 연구소는 미시간 주립대학과의 공동연구 외에도 계속되는 본부각국으로부터 요구되는 단기과제는 물론이고 중장기적

문제에 관한 조사연구도 소홀히 할 수 없었다.

한편 내일을 위한 가장 중요한 투자로서 인재양성도 모처럼 확보한 외원(外援)을 활용하여 빈틈없이 추진해야 했다. 이러한 갈등을 어떻게 해결할 것인가. 빈약한 자원의 연구소에게는 어려운 일이 아닐 수 없었다. 그러나 연구소로서는 직원의 해외훈련 강화에 진력하였다. 한때는 연구인력의 3분의 1까지 파견함으로써 연수원(研修院)이 아니냐는 빈축을 산 일도 있었다. 때마침 이 문제를 푸는데 한가지 열쇠가 주어졌으니 그것은 1974년부터 계약공무원제가 허용된 것이다. 연구소는 당장 이를 채택하였다. 첫해인 1974년에는 미국 등지에서 박사학위를 받고 국내대학에서 근무하던 쟁쟁한 젊은 교수 가운데 우선 5명을 계약공무원으로 채용하여 중요한 연구과제를 맡겼다. 이 때만해도 국가적으로 연구자금이 매우 빈곤하여 유능한 교수일지라도 연구용역을 맡는다는 것은 하늘에서 별을 따는 것과 같은 일이었으니 계약공무원제도는 획기적인 조치였던 것이다.

이정한(李正漢 · 경상대) 교수는 생산경제연구, 김성훈(金成勳 · 중앙대) 교수는 전국 농촌정기시장 조사연구, 오호성(吳浩成 · 명지대) 교수는 농업용수자원에 관한 경제적 연구, 김호탁(金浩卓 · 서울대) 교수는 농업자본 형성 및 농업 · 비농업간 소득이전 연구, 성배영(成培永 · 서강대) 교수는 식량경제의 종합적 분석연구를 각각 수행하였다. 이와 같은 연학협동(研學協同)은 어려움에 처한 연구소의 능력을 향상시켰던 것이 분명하였으나 내부갈등의 부작용도 피할 수 없었다.

즉 계약공무원은 교수 겸직임에도 불구하고 그 보수가 전임연구직보다 높았고 보조원, 조사경비를 별도로 지원하는 등 대우가 좋았으므로 일반연구직의 사기에 영향을 주었고 불만이 적지 않았었다. 이러한 도전적 현상도 만약 슬기롭게 극복한다면 발전의 한걸음을 약속받는 것이니, "두고 봅시다. 이들 다섯 분의 교수가 어떻게 일을 하고 그 성과로 무엇이 나오는지를 보고 그때 가서 평가합시다"라고 설득할 수 밖에 없었다. 다행히 그 성과는 만족할 만하여 갈등은 해소되고 동시에 선의의 경쟁 무드가 조성됨으로써 분위기 쇄신에 기여하였다.

이러한 과정이 주는 교훈은 의욕적으로 일을 벌여서, 한 조직체를 성장시키기 위해서는 먼저 우여곡절(迂餘曲折)을 각오해야 하며 이를 돌파할 용기를 갖지 않으면 안 되겠다는 사실이다. KASS와 KASM사업을 통하여 이에 직접 종사하거나 훈련을 받은 사람은 시스템 접근 방법과 시뮬레이션 방법이

매우 유용한 정책개발수단임을 이해하게 되었으나 당시 학계나 다른 연구기관에서는 안타깝게도 적극적인 반응을 나타내지 않았다. 여기서 KASS연구진은 앞으로 이 방법을 계속 발전시키고 응용의 폭을 넓혀야겠다는 필요를 절감하게 되었다.

단기적 연구와 중장기적 연구의 균형을 위한 노력

조직체계상 완전히 독립된 기초과학 또는 학술연구기관이 아닌 정부연구기관들이 공통적으로 당면하는 문제의 하나는 중장기적 연구와 수시로 요청되는 단기적 과제를 어떻게 잘 균형있게 수행하느냐일 것이다. 특히 복잡하고 다양한 농업문제를 다루는 농정의 연구기관은 그렇다. 70년대는 공업화 도시화가 본격적으로 진행되면서 농촌 또한 큰 변혁기에 접어드는 단계이었다. 즉 농촌의 과잉 노동력이 사라지고 노임이 상승하여 영농의 기계화가 요청되었으며 농산물의 유통과 기술의 개량보급 그리고 농산물 가격안정 등 농가경영안정대책이 우선적인 농정과제로 대두하게 되었다. 그리하여 농업경제연구소는 농업기계화에 관한 단기적 연구와 함께 정책방향에 관한 종합적인 연구를 병행하였으며 농산물 도매시장과 품목별 유통비용 등 시장유통에 관한 실태조사를 확대하였다.

다수확 품종인 '통일벼'와 쌀값정책에 관한 연구, 낙농 한우 등 축산과 양잠 양송이 등 소득작목의 경제성과 식품소비구조 변화 및 식품산업의 애로에 관한 조사연구도 착수하였다. 그리고 농촌 새마을 사업과 농업구조개선 그리고 농업요소시장의 경제분석과 농업금융, 세제(稅制)에 관한 연구, 농지개발정책을 위한 전산모델개발, 농업관측, 선형계획법(Linear Programming)에 의한 농축산물의 적정한 생산입지배치, 농작물재해보험제도 등 광범위한 조사연구를 시행하였다.

이 중 농축산배치와 작물보험 연구에 관하여는 대만에 있는 FFTC(Food and Fertilizer Technology Center)의 이동배(李東培) 연구관의 협력지원에 의하여 이들 분야에 경험이 많은 일본에서 전문가들을 초청 자문을 받기도 하였다. 작물보험제도는 경제기획원을 설득하여 제4차 5개년계획(1977 1981)에 채택케 하였다.[2] 농축산물의 생산입지에 관한 연구도 대형 프로젝트로서 상

2) 제4차 5개년계획에 의하면 1978년에 입법조치와 예산을 확보하여 1979 1981년부터 전국 수

업농시대의 생산경제시책에 기초가 될 수 있는 것이었으나 제2단계의 도단위에서 입지배치연구가 이어지지 못함으로써 실용화되지 못하였음은 매우 애석한 일이었다.

연구소는 농림부 각국의 수시적 협조요청에 응하기 위하여 계획된 연구사업에만 매달릴 수는 없었다. 그리고 조사연구에서 얻어진 정보를 보고서가 나오기 전 하루라도 빨리 필요한 부서에 전달해 달라는 요청에 의하여 '연구속보'를 수시로 내놓았다. 또 연구자들은 농촌조사기회가 많아 농가동태와 여론에 관한 생생한 지식, 정보를 가지고 있었으므로 농정기획의 실무자들에게 좋은 협조자가 될 수 있었다. 그러나 연구자는 일반적으로 차분한 분위기에서 계획된 연구사업에 거의 모든 자원과 시간을 집중할 수 있기를 바란다. 그러기 때문에 도중에 수시로 부과되는 일은 부담스러워하는 것이 상례였으나 당시의 농경연구소 사정은 이를 허용할 수 없었다.

연구소 승격개편을 위한 가시적 시도

KASS사업 등 이곳에서 실시된 새로운 연구방법을 발전시키고 미국에 보내 박사, 석사 및 1년의 훈련과정을 마치고 귀국할 20명이 넘는 연구직들을 정착시키기 위하여는 연구소의 체제와 규모를 바꾸지 않으면 안 되었다. 1975년 4월 신록(新綠)이 한창일 때 USAID 처장 애들러(Michael H. B. Adler)의 관사에서 남덕우(南悳祐) 부총리 겸 경제기획원장관과 정소영(鄭韶永) 농수산부장관에게 KASS사업결과와 후속사업현황을 자세히 설명하는 기회를 가지게 되었다. 이 자리에서 연구소장과 KASS팀은 당면문제를 지적하면서 새로운 제도화(Institutionalization)의 필요성을 역설하였다. 그 결과 두 장관으로부터 원칙적으로 동의한다는 긍적적인 반응을 얻어내는데 성공하였다.

그러나 구체적인 추진안을 논의하는 단계에서 뜻하지 않게 정 장관이 KDI(한국개발연구원)와의 통합안을 제시하였다. 그 이유로서는 장기적으로 볼 때 재단법인이 되면 설령 특별법이 제정되더라도 예산확보가 가장 큰 문제가 될 것이기 때문에 경제기획원 산하의 기관이 되는 것이 바람직하지 않

도작농가를 대상으로 실시키로 되어 있다. 실제에 있어서는 준비작업이 지연되어 1989년까지 24개 지역에 대한 정밀조사와 도상연습까지 완료하였다. 그러나 행정부의 소극적인 자세로 말미암아 그 실시가 보류된 채 오늘에 이르고 있다.

겠느냐는 것이었다. 물론 현실적으로 일리가 있는 구상이긴 하였으나 농정의 수요를 신속히 충족시키고 농경연구의 독자성을 유지하기 위하여는 불확실성이 큰 대안이 아닐 수 없었다. 농수산부의 장덕진(張德鎭) 차관을 비롯하여 국장급이상 전원은 독립안을 찬성하고 있었고, 연구소측도 통합안은 내키지 않아 KDI와 같은 독립된 재단법인으로의 승격추진은 결국 모처럼의 호기를 놓치고 말았다. 참으로 애석한 일이 아닐 수 없었다.

1975년 12월 정 장관이 퇴임하고 최각규(崔珏圭) 농수산부장관이 취임하게 되었다. 최장관은 1976년 4월 초도순시에서 여러 가지 사항을 지적하고 지시하여 연구소에 각별한 관심을 나타내었다. 즉 ①농업경제연구는 농정을 장기적인 안목에서 종합적으로 다루되 정책의 현실과제에 초점을 둘 것 ②정책기관이 필요로 하는 연구에 중점을 두고 연구를 위한 연구는 지양(止揚)할 것 ③연구자는 문제의 발견에 보다 열중할 것이며 얻어진 정보는 관련기관에 신속히 전달할 것 ④연구결과는 양식에 구애받지 말고 주요부분을 요약하여 수시로 보고하고 특히 필요성이 인정되는 것만 후에 간행할 것 등을 지시하였다. 최장관은 재임 중(1977년 12월 상공부장관으로 전임), 농수산행정의 질을 높이기 위하여 농업경제연구기능과 경험을 행정에 어떻게 연계시키고 효과적으로 활용할 것인가에 관심이 깊었으며 이에 대한 구상을 시사한 일도 몇 번 있었다.

그 예로서 1976년 봄 본부 행정직과 농경연구직의 인사교류방안을 검토하라는 지시를 내린 바 있었고, 또 같은 무렵 농수산통계업무와 농업경제연구소를 통합하는 방안을 연구하라고 지시하기도 하였다. 이들 구상은 중도에서 구체화되지는 못하였으나 본부 간부들에게 농업경제연구의 중요성과 그 제도적 통합의 필요성을 일깨워주는 계기를 마련하였다고 할 수 있다.

재단법인으로 개편 결단

1977년 12월 20일, 1975년 제1차 조직개편(재단법인화)시도 당시 농수산부 차관이었던 장덕진씨가 농수산부 장관으로 부임하였다. 취임 후 제일성으로 농정발전을 위하여 두뇌집단(Think Tank)을 만드는 데 우선적으로 노력할 것이며, 그 모체로서는 농경연구소를 확대개편하겠다고 언명하였다. 이는 2년 반 동안 물밑으로 잠겨버린 연구소의 개편문제가 다시 생기를 되찾게 한 것이다.

이전에 농경연구소장이었던 김동희 박사는 1976년 10월부터 농수산부 기획관리실장으로 승진하여 재직중이었다. 이 때 본부 간부 대다수는 우선 농경연구소를 1급 소장(현재 2급갑류)의 기관으로 승격시키는 정도로 생각하고 있었다. 이를 발견한 김실장은 실망감을 금치 못했다.

왜냐하면 그 동안의 경험으로 미루어 보았을 때 중견연구직들의 직급을 한 급씩 상향시키는 정도의 개편으로는 박사학위자나 유능한 연구자들을 확보할 수도 없고, 인사와 조직의 경직성을 그대로 지속케 한다면 우수한 두뇌집단으로서의 연구기관을 육성할 수 없다고 믿었기 때문이었다. 간부회의에서도 연구소 개편의 대강이 설명되었고, 12월 29일 예정된 신임장관의 첫 기자회견에서 이 복안도 포함시키기로 계획되어 있었다.

그러나 김 실장의 마음은 점점 초조해졌으며 능동적으로 동조해 주는 사람도 발견할 수 없었다. 그래서 부득이 12월 28일 마지막으로 장관에게 직접 호소하기로 결심하고, 그 동안의 검토자료와 외국참고자료를 가지고 KDI와 같은 재단법인이 아니면 안된다는 이유를 장관에게 상세히 설명하였다. 장장관은 차관시절 농경연구소의 승격 개편안이 무산된 것을 무척 아쉽게 생각하고 있었으므로 기왕 할 바에야 결단성 있게 단안을 내려야겠다고 마음을 굳힌 것 같았다. 바로 1급 이상의 정책회의를 긴급히 소집하여 합의를 얻어내었고, 다음날 기자회견 때 이 방침을 천명하기에 이르렀다.

1967년 9월 농경연구소가 간판을 단 후 어려운 여건하에서 10년의 공을 쌓았고 KASS사업 등을 통하여 많은 연구인력을 훈련하였으며 사회적 요구도 컸지만 이는 모두 필요조건이었고 충분조건으로서는 역시 최고정책결정자의 결단과 지지가 있어야 비로소 제도적인 기구개편이 가능함을 실증한 사례가 되었다.

한국농촌경제연구원 탄생을 위한 신속한 행동

1978년 2월 24일 설립안에 대한 대통령 재가를 받았으며 3월 3일 농수산부 차관을 위원장, 경제기획원 기획차관보, 재무부, 농수산부, 총무처의 기획관리실장, 농협중앙회 부회장, 제분공업협회장과 김문식(金文植) 서울대 교수를 위원으로 하는 설립위원회를 구성하였다. 법이 제정될 때까지 민법상 재단법인으로서 3월 16일 설립등기를 마치고, 4월 1일 재단법인 한국농촌경제연구

원이 정식으로 발족하게 되었다. 설립자는 대통령이 되고, 예산은 4월 1일자로 폐지된 국립농업경제연구소의 잔여예산과 예비비에서 정부보조 3억 2045만 8000원과 농협중앙회, 축산진흥회 및 소맥가격안정기금에서 각각 1억 원씩, 합계 6억 2045만 8000원을 1978년도 예산으로 책정하였다.

한국농촌경제연구원의 골격

의사결정기구 및 정원

농촌경제연구원(농경연)은 탄력적인 운영을 위하여 특별법에 의한 재단법인으로 발족하였던 바 최고의사결정기구로서 13명의 이사로 구성된 이사회를 두었고, 비상임감사 1명을 선임하였다. 이사로서는 농수산부, 경제기획원, 내무부 차관, 농촌진흥청, 수산청, 산림청의 청장, 농협중앙회 회장, 수협중앙회 회장, 축산진흥회 회장, 농경연 원장 등 10명의 당연직과 3명의 선임직을 두었다. 1978년에는 우선 86명 정원으로 시작했으며, 1980년까지 연차적으로 증원하여 145명이 충원되도록 계획하였다. 그 내역은 수석연구원급 이상 20명, 중급연구원 30명, 초급연구원급 45명, 행정관리직 50명으로 결정하였다.

기본운영방침

①탄력적 조직관리와 실적주의 인사제도의 확립. 연구부서는 원장재량에 따라 연구과제 수행상 필요에 따라 기동성 있게 편성조정할 수 있도록 하고 연구요원의 선발은 공개경쟁 원칙에 의하고 임용은 계약제로 한다.
②산학협동체제 확립. 대학 및 연구기관과의 공동연구를 확대한다.
③농수산관계기관과의 밀접한 관계를 유지하고 농정시책에 관한 건의 및 자문.
④농어민과의 대화통로로서의 기능유지. 각 읍면에 주촌통신원을 위촉하여 매월 여론을 수집하고 연구원이 정기적으로 현지출장 조사활동을 한다.
⑤국제협력 강화. 외국의 대학, 연구기관 및 국제기구와의 공동연구와 정보교환을 확대하고 필요에 따라 외국전문가를 초청하고 연구원을 해외파견한다.

사업범위

사업영역을 보면, 경제연구, 사회연구, 농어촌여론조사, 교육훈련 및 자문활동의 다섯 가지로 분류된다. 그 범위는 농업, 농촌뿐만 아니라 수산업, 어촌과 임업, 산촌까지 다루는 매우 광범위한 내용으로 설정하였다. 그러나 실제에 있어서 연구중점은 식량경제와 정책, 주요 농산어촌 투자사업에 대한 타당성 분석, 농촌고용, 농외소득문제, 농어촌지역개발, 농수산물의 시장유통, 무역문제의 연구에 두도록 하였다.

진정한 제도화의 조건

1978년 12월 5일 농경연육성법이 제정됨으로써 농경연은 적어도 법제상으로 재정적으로 확고한 지위를 확보케 되었다. 첫해인 1978년도에 48명의 연구직을 선발배치하여(그 중 9명은 수석연구원 이상) 개원 즉시 활발한 연구활동을 전개하였고, 학술계간지와 영문저널(연 2회)도 간행하였다. 그 해 11월에는 전환기의 농정과제와 정책대안에 관한 국제세미나(Rural Transformation under the Rapid Industrialization in an Open Economy : Policy Issues and Alternatives)를 개최하여 해외홍보에도 주력하였다. 이 세미나에는 저명한 경제학자 콜린 콜라크(Colin Clark) 교수, 독일 프라아버그 대학의 데오돌 담스(D. Dams) 교수를 비롯하여 일본, 대만에서 저명한 학자들을 초빙하였다.

이로써 10년 이상 줄기차게 추진해 온 '직업으로서 농업경제연구의 장(場)'이 마침내 문을 열고 일하기 시작한 것이다. 그러나 농경연구의 참된 제도화 차원에서 본다면 재단법인 농촌경제연구원의 개원은 출발조건의 마련에 불과하다 하겠다. 기본문제는 이 새 기관에 들어오는 행정관리 책임자들이 얼마만큼 연구기업가 정신(Research Entrepreneurship)을 발휘하고 연구직들이 생애의 직장으로서 얼마만큼 창의와 열정을 쏟아부어 농정을 비롯한 수요자들이 필요로 하는 훌륭한 연구성과와 서비스를 계속 공급하느냐에 달려 있다 할 것이다.

1978년 고추 수입

백 현 기*(농어촌진흥공사 상임이사)

대내외 경제여건

1978년의 세계경제는 인플레이션의 지속, 선진국의 경기 침체로 인한 실업 확대, 달러화의 하락으로 인한 기축통화의 동요, 선진국의 분극화 현상으로 인한 정책운용의 부조 및 국제적인 불균형 확대 등으로 보호무역주의 경향이 심화되고 국제무역환경이 경직화되는 현상을 보였다.

즉, 석유 불황으로 인한 경기회복세의 둔화로 세계 경제성장률이 4.3%로 낮은 수준을 보였으며, 개도국 경제 또한 수출은 증대되었지만 국제수지 악화와 물가상승으로 5.1% 성장에 그쳤다.

한편 한국경제는 70년대 초반의 세계적 에너지 위기와 식량파동을 극복하고 1977년부터 제4차 경제개발 5개년 계획을 추진하면서 1978년까지 2년간 높은 경제성장률을 유지하였다.<표 1>

1978년 한국경제의 특징을 살펴보면 농림어업의 작황부진에도 불구하고 수출확대에 따른 제조업의 꾸준한 신장과 사회간접자본의 성장으로 연속적으로 경제성장을 이룰 수 있었다.

또한 산업구조의 변화에 있어 농림어업비중이 축소되고 광공업 및 사회간접자본 및 기타 서비스업이 증가되는 등 산업구조의 고도화현상이 나타나기 시작하였다.

이로 인해 경제 각 부분의 마찰현상이 노정되는 등 본격적인 전환기를 맞

* 농수산부 시장과장 역임

이하게 되었다. 즉, 1976년 이후 외환수지 호전에 따른 해외부분을 통한 유동성 팽창, 수출주도로 인한 일부 물자의 품귀현상이 초과수요압력을 가중시켜 인플레문제가 성장 저해요인으로 나타났다.

<표 1> 주요 경제지표

구　분	1975	1976	1977	1978	1979	1980	비 고
1 인 당 G N P($)	590	797	1,008	1,392	1,640	1,589	
G N P 성장률(%)	6.8	13.4	10.7	11.0	7.0	- 4.8	
농림어업성장률(%)	4.2	10.2	3.0	- 9.9	7.4	- 22.0	

자료 : 주요경제사회지표, 한국은행(1988.)

국제원자재 파동 이후 1976년 및 1977년 중 비교적 안정세를 회복하던 국내물가는 연중 높은 상승률을 보여, 도매물가 12.2%, 소비자물가 16.4%로 상승하였다. 상승원인을 구체적으로 살펴보면 일부 농수산물의 작황부진과 유통구조의 낙후성 등으로 인한 수급불균형, 경기호황으로 인한 초과수요압력의 증대, 공공요금의 인상, 수입원자재가격의 상승, 생산성을 상회하는 임금상승을 들 수 있다.

국내 농업동향

1978년은 한발이 모심기 이전부터 시작하여 농정사에서 대한발이라고 하는 1968년 한발보다 더 극심했다. 또한 가뭄이 일부지역 천수답이나 수리안전답에 국한한 것이 아니라 전국적인 현상이었다는 것이 특징이다. 겨울 동안의 강우량 부족과 연초부터 계속된 가뭄으로 5월 10일을 전후한 초기단계의 강우량은 평년 강우량(254mm)보다 91.5mm가 적은 162mm였으며, 저수율은 평년보다 30% 수준이 미달하는 64% 수준이었다.

이러한 한발이 계속되어 6월 10일경 극심단계에는 강우량이 평년의 354.7mm보다 113.2mm가 적은 240mm를 보였고, 저수율은 21% 수준으로 평년의 80%보다 59%나 적었다.<표 2>

농수산부는 1월 23일에 한발 극복 지침을 시・도에 시달하고 각 시・도에서는 3월 1일부터 4월 30일까지 관정 및 양수기에 대한 자체 점검을 실시하고

중앙단위에서는 내무부와 농수산부 합동으로 시도 정비실태를 재점검하였다.

5월 1일 전국 지방장관회의를 소집하고 5월 10일에는 가뭄대책 비상령을 내렸다. 이와 같이 범 부처차원에서 농민, 공무원, 군인, 학생이 총동원되어 한해 극복대책을 추진함으로써 어떠한 자연적 재난도 극복할 수 있다는 자신감을 국민 모두에게 심어주기도 하였다.

이러한 가뭄의 후유증으로 봄, 여름의 채소 부족과 가을고추의 작황 부진을 가져와 가격파동을 초래했으며, 가뭄에 이은 계속된 장마로 인해 노풍피해가 발생하여 다수확품종보급에 제동이 걸리고 병충해 방제에 대한 뼈저린 교훈을 남겼을 뿐 아니라 흉작 결과가 당시 장덕진 장관의 사임까지 몰고 왔으며 장 장관은 이임식에서 농수산부장관직으로 다시는 올 수 없게 되었다고 말하여 전 농수산부 직원의 마음을 아프게 하였다.

<표 2> 1978년의 전국 강우량

월 별	1	2	3	4	5	6	7	8
1978(A)	30.1 mm	73.6	131.7	161.3	175.6	537.7 (240.5)	717.1	957.8
1968(B)	16.0	30.7	92.9	136.6	200.5	258.2 (238.3)	466.4	728.8
평년(C)	33.3	72.6	135.2	220.3	317.7	475.6 (353.7)	730.0	921.1
A - C	△3.2	1.0	△3.5	△59.0	△142.1	(△113.2)	△12.9	36.7
A - B	14.1	42.9	38.8	24.7	△24.9	(2.2)	250.7	229.0

주 : (　)안은 6월 중순의 한발극심단계 강우량임.
자료 : 농업동향에 관한 연차보고서('78).

또한 극심했던 한발뿐만 아니라 고도성장에 따른 국민소득증대는 식품 소비구조의 고급화, 다양화를 요구하게 되어 고단백질 식품의 수요 급증과 고급채소의 연중 수요현상이 나타나는 특징을 보였다.

여름에는 열무김치나 먹던 시대에서 복더위 속에서도 포기김치를 먹겠다는 수요가 급등하기 시작했다. 이러한 현상 때문에 수급불균형으로 인한 농산물 가격불안정이 초래되고 농산물 유통구조 개선에 대한 불만이 나타나기 시작했

던 것이다.

여름배추(고랭지배추)의 재배과정과 대량생산의 한계성을 무시한 채 여름배추 가격과 김장배추 가격이 같아야 한다고 생각하고 결과적으로 가격불안정을 유통구조가 전근대적으로 되어 있어 상인들이 폭리를 취한다고 소비자들이 믿게 되어 정부가 농산물 유통구조 혁신을 하여야 한다는 압력을 가하기 시작했다.

그 당시 농산물유통에 관련된 일화를 소개하면 온통 도하 각 신문에서 농산물유통이 개선되지 않아 산지에서는 배추가 헐값인데 소비지에 와서는 몇 배가 넘는 상인의 폭리로 소비자만 골탕을 먹는다고 하는 기사를 대서특필하곤 했다.

이를 확인하기 위하여 감사원 감사관이 직접 대관령 고랭지 배추 산지에서 서울 가락동시장까지 배추를 실은 트럭을 타고 답압조사를 하기도 하였다.

또한 1977년 5월 경제기획원, 관계부처장관, 농업문제전문가 및 아시아 각국의 농정문제 인사들이 참석한 농업정책개발 세미나에서 농업에 대한 비교우위론이 처음으로 제기되었다.

따라서 경제기획원 담당자들은 비교우위론을 앞세워 저미가정책의 유지, 국제수지의 흑자로 발생된 외환을 사용하여 농산물을 수입함으로써 외환으로 인한 통화팽창을 막고 물가안정도 기해야 한다고 주장하였다. 이러한 개방농정론이 제기되면서 농업전반에 걸친 농업보호와 농업개방에 대한 정책논쟁으로 확대되었다.

농림수산부분은 1977년부터 국민소득이 1000달러대로 들어서면서 국민소비구조도 종전의 양적 증가에서 질적인 다양화로 변화하기 시작하여 전통적인 쌀, 보리의 곡물 소비는 줄어들고 축산물과 과채류의 소비가 크게 늘어났다. 이러한 식품소비구조 변화와 함께 영농형태도 미곡위주에서 경제작물, 축산물을 중심으로 한 상업농이 급격히 늘어나 일부 과채류를 중심으로 가격불안정 현상이 나타나기 시작하였으며, 고추 · 마늘 등 양념류는 물론 쇠고기 · 돼지고기의 수입도 이루어지기 시작했다.

고추 수입배경

1978년 이전의 농수산물 수입은 소맥, 대두 등의 양곡과 사료용 옥수수 등

의 필수식량이 농산물 수입의 대부분이었으나 1978년에는 앞에서도 언급한 바와 같이 국내외 경제여건의 변동에 따라 고추, 마늘 등 양념류를 전례없이 다량 수입하게 되었으니 그 요인들을 면밀히 분석해 볼 필요가 있다고 본다.

첫째, 안정기반 위의 지속성장 정책의 영향을 들 수 있다. 1970년대의 우리 나라 경제는 연평균 10%를 상회하는 높은 성장을 하였을 뿐만 아니라 수출도 계속 신장하여 1977년 100억 달러 수출목표를 달성하였고, 세계무역에서 차지하는 비율도 10%를 상회하게 되었다.

이러한 상황이 수출국으로부터 수입개방에 대한 압력을 고조시켰으며, 국내에서도 상품수출의 호조와 중동지역 등에서 들어오는 막대한 외환증가로 인해 통화증발, 소비수요의 확대, 부동산경기 과열로 우리 나라 경제의 안정기조가 흔들리게 되었다. 따라서 정부는 안정적 경제성장을 위하여 수입자유화 확대에 의한 통화안정과 물가상승 억제가 주요 정책으로 대두되었다.

둘째, 재배면적의 감소와 전례 없는 한발로 인한 농산물의 생산격감을 들 수 있다. 1978년 전례 없이 수입량이 늘어난 고추, 마늘, 양파, 참깨, 땅콩은 대체적으로 가뭄으로 인한 흉작이 주요인이라 할 수 있지만 1978년 이전에 여러 가지 요인이 내포되어 있었다고 보아야 할 것이다.

고추는 1971년 가뭄으로 1400여 톤의 수입이 있은 이후로는 고추의 절대가격이 높아졌고 농민들의 재배의욕도 높아져 계속 생산증가를 하였으나 점차 타작물의 가격인상폭에 비하여 저조한 경향이 있어 1977년부터 면적이 감소되어 1978년에는 1977년의 9만 9000ha에서 3만 ha가 줄어든 6만 9000ha가 되었다.

이와 같이 재배면적이 대폭 줄기도 하였으나 설상가상으로 한발로 인해 파종 또는 육묘이식을 한 것이 발아가 안 되거나 고사되어 면적이 줄기도 했다. 뿐만 아니라 한발로 작황이 극히 부진한데다가 고추가 익을 무렵에는 장마가 닥쳐 역병까지 만연되어 대흉작을 이루었다. 따라서 1977년에 14만 1000톤의 고추 생산량이 1978년에는 4만 2000톤으로 무려 10만 톤 가량 생산량이 격감되어 대량 수입이 불가피하게 되었다.

<표 3> **연도별 고추생산량**

구 분	1975	1976	1977	1978	1979	1980
면 적(ha)	99,113	108,438	99,360	69,050	109,203	132,703
생산량(톤)	127,856	157,235	141,091	42,196	112,399	125,056

자료 : 「농림수산통계연보」.

셋째, 식료품은 우리의 일상생활 중 하루 세 끼를 대하게 되는 필수품이어서 가격 상승에 대해 매우 민감하게 나타나며 다른 물가에 미치는 심리적 영향이 큰 것이 특색이다.

농산물 가격이 오르면 매일 시장을 보는 주부의 장바구니 내용과 가게에 직접 영향을 주기 때문에 신문, TV 등 매스컴에서 대서특필하는 경향이 있어 실제는 그렇지 않지만 마치 농산물 가격상승이 다른 물가상승을 주도하는 것으로 소비자에게 인식시키는 상황이 될 수 있다.

따라서 1978년에 고추수입이 대량으로 이루어진 것도 대흉작으로 인해 실제로 고추 가격이 대폭 상승한 점도 있지만 농수산물 가격상승이 물가상승을 주도함으로써 안정적인 경제정책 추진 마련에 장애가 된다고 정책당국이 인식했다는 점도 빼놓을 수 없다.

과연 농수산물 가격상승이 전체 물가상승을 '주도'하느냐 하는 문제를 놓고 농림부와 경제기획원 물가관리 부서간에 견해차이를 보였고 쟁점이 되기도 하였다.

전무후무한 고추의 대량수입

1978년 이전까지는 대부분 양념류, 농산물은 자급자족 형식의 수급관리로 일관해 왔다. 즉 많이 나면 조금 더 먹고 적게 나면 덜 먹는 방식으로 '생산량이 바로 소비량'으로 추정해 왔다. 또한 생산량도 기상조건이나 병충해 발생 여부에 따라 작황이 수시로 변화되므로 정확한 수급 추정과 적정량 수입물량의 결정이 매우 어려웠다. 그 좋은 예로 1978년 당시 고추수입량 결정과정을 보면 6월 27일 경제장관회의에서 농수산물 수입량을 결정할 당시 고추가 4000톤 수입 계획이었으나 고추가격이 계속 상승하게 되자 2만 5000톤으로 했다가 또 1만 톤을 추가했으며, 결국에는 고추 한 근에 3000원 선을 넘게 되자 9월 17일에 4만 5000톤으로 대폭 확대되었다.

한 가지 덧붙인다면 그 당시 수입물량산정을 놓고 많이 들여오려는 기획원과 될 수 있으면 국내 농민보호차원에서 적게 수입하려는 농림수산부와 대립이 첨예화된 상황에서 차분히 또 면밀히 실무선에서 추정하여 산정한 수입량이 아니라 관계장관 물가회의에서 전격적으로 이루어졌기 때문이다.

6월 27일 경제장관회의에서 농수산물 수입계획을 확정한 후 농안기금 200억 원을 활용하여 고추, 참깨, 땅콩 등 농산물 수입을 확대하기로 하고 고추

4000톤, 마늘 9500톤, 양파 5000톤, 참깨 4000톤, 땅콩 1000톤의 수입계획을 수립, 조달청에서는 7월 초 오퍼, 입찰을 통하여 6개 민간단체로 하여금 9월까지는 그 일부를 긴급히 수입키로 하였다. 추천받은 민간단체에서는 농산물의 해상운송 과정에서 오는 부패, 변질 등 문제점, 국내시장에서의 선호도 등을 고려하여 가능한 한 인접국가에서 수입키로 하고 가까운 동남아에서 물량확보에 최대 노력을 기울였으나 이를 확보할 수 없어 포기하였다.

따라서 조달청에서는 차장을 단장으로 한 긴급 구매단을 구성, 해외에 파견해 유럽 등 원거리에 있는 국가까지 탐문해 보았으나 그렇게 쉽지가 않았다.

구매사절단 파견과 관련된 일화 하나를 소개하면, 그 당시 조달청 차장이 고추 구매를 위해 인도에 들러 인도 전 지역을 순회했으나 정작 당시 이범석(아웅산사태시 작고) 인도 대사한테는 상의 없이 조달청 차장 단독으로 고추 구매를 했던 것이다. 이에 대해 이 대사는 현지 대사와의 협의도 없이 조달청이 고추상인과 상담을 벌이고 있어 가격이나 품질에 문제가 예상된다고 청와대에 보고하기도 하였다. 그처럼 고추 구매물량 확보에 경제기획원이 앞장서서 조달청에 독려했던 것을 보아도 아주 긴박한 상황이었음을 짐작케 한다.

동남아에서는 물량확보가 어려워 중국, 인도, 파키스탄, 멕시코로부터 수입하였다. 중국 고추는 비교적 국내산과 품질이 비슷하여 소비자에게 최고 인기였으며, 멕시코 고추는 피망고추로 수율이 많이 나오기 때문에 상인들로부터 인기가 있었다. 인도 고추는 다년생으로 산에서 수확할 뿐만 아니라 인도 국내 수집상들의 상도의 결여로 돌도 섞이고 심지어 죽은 쥐도 혼합되어 수입되었으며, 파키스탄 고추는 꽈리고추로 혀가 아릴 정도로 맵고 수율이 낮아 선호도가 매우 낮았다. 고춧가루에는 모래도 섞여 있을 뿐 아니라 물감을 들여 물에 타면 빨간색이 나오기도 하였다.

이 수입 고춧가루를 군과 탄광촌에 공급하여 고춧가루가 반납되고 수입관련자는 검찰 조사까지 받았으며, 불량 고춧가루에 대한 사회적 비난이 있기도 했다.

불량 고춧가루 문제는 고추 수입이 완료된 후에도 몇 년간 구상문제로 조달청과 농림부에서 줄다리기를 했던 사항이다.

고추수입량은 고추가 4만 4360톤, 고춧가루가 2821톤을 각각 수입하였으며, 수입량 중 27% 정도가 손상품이 발생하였다. 고추 손상품이 이렇게 과다하게 발생하게 된 것은 고추는 원래 수분이 있으면 발열을 하게 되는 특성이 있는데 인도 선적항에서 고추를 선적할 때 비가 간헐적으로 내렸지만 선적 중단을 하지 않고 이를 무시한 채 선적을 계속함으로써 비 맞은 고추를 장기간

해송하게 된 것도 원인이라고 할 수 있다.<표 4>

또한 현지 보관상태도 허술한데다 운송시에 배의 여석부족으로 여유공간도 없이 가득 싣고 들어오다 보니 열이 분산될 수 없었던 것이다. 시커멓게 변질된 고추는 식용이 곤란하므로 난지도 등에 매립하였다. 다행히 당시 농안사업단에서는 농산물의 수입거래는 선적지에서 선적하면 그것으로 거래가 끝나는 관행을 깨고 도착해서 물품을 확인한 후 20% 잔금을 지급하는 조건으로 수입하였기 때문에 손해를 줄일 수 있었다.

<표 4> **산지별 고추수입량** (1978 1979)

단위 : 톤

멕시코	중 국	인 도	파키스탄	기 타	계
6,119	3,605	29,200	7,850	6,407	47,181

수입고추의 보관 · 판매과정

선적지로부터 보관창고에 입고하기까지에는 7 8단계의 작업과정을 거칠 뿐만 아니라 장기간 해상운송 때문에 농산물이 지니고 있는 특수성에 따라 부패 · 변질 등 손상이 심했었다.

이처럼 손상률이 높은 수입품은 비축시설이 미비한 상태하에서 입고가 되었고 수급판단의 어려움과 불확실성 때문에 과잉 도입된 물량의 체화로 인해 보관의 장기화를 가져왔음은 물론 품위손상 및 보관 감량과 폐기량 발생이 불가피하였으며 보관 중 부패 · 변질 위험성에 대비하기 위해 가공 보관까지 하게 되었다.

1978년 8월 도입된 양념류를 보관할 수 있는 창고가 준비되지 못하여 비축기관인 농어촌개발공사가 기존 정부양곡 창고를 사용키로 하고 9월부터 노량진 창고 등 전국 14개 창고를 시 · 도로부터 인수하여 방열 및 저온창고로 개보수하였다.

또한 판매과정에서 오랜 식생활 관습에서 오는 기호 때문에 비록 수입 농산물 값이 국내산에 비해 극히 저렴한 가격이라 해도 불가피 부족물량 외에는 구입하지 않으려는 경향이 있었으며, 이와 같은 판매부진이 손상률의 증가를 초래하였다.

그 당시 고추가격 상황을 살펴보면 1978년 9월 kg당 1600원에서 10월에는 3500원 선으로 급등하기에 이르러 9월 1일부터 수입고추를 시중가격의 30% 선인 kg당 1160원으로 농협 신촌공판장을 통하여 긴급 방출하게 되었다.

농협 신촌, 영등포 등 서울시내 5개 농협공판장에 소비자들이 운집하였으나 협소한 농협공판장 시설로는 소비자의 욕구를 충족시키기에 어려움이 있었다. 따라서 농어촌개발공사는 수입고추의 판매장을 늘리고 순회판매를 병행 실시하였다. 그러나 고추가격은 kg당 5000원 선으로 계속 상승하면서 가수요까지 불붙어 수입고추를 구입하려는 소비자의 혼란은 계속되고 더욱이 수입고추의 도착이 지연되어 방출 물량이 부족하게 되자 고추직판장은 값싼 수입고추를 구입하기 위해 줄을 이었다.

이와 같이 심각했던 고추파동은 1978년 11월 kg당 8880원까지 상승하였는데 서울을 비롯한 대도시에 가구별 소포장 배급제를 실시하여 다소 안정세를 찾을 수 있었다.

그 당시 고추배급제를 입안하기 위해 농림수산부 경제국 시장과에 농산물검사소의 박해수 과장이 파견을 나와 역사상에 다시 없을 고추배급제 계획수립에 관여하게 되었다. 꼼꼼하고 치밀한 박 과장의 도움으로 전국적인 고추배급제를 무난히 완료할 수 있었다. 당시 자장면 한 그릇 값이 200원이었는데 고추가격이 최고로 올랐을 때 근당 1만 원까지 했으니 상상을 할 수 없는 가격이었던 것이다.

10월 25일 조선일보에는 금값이라는 제목하에 금은방 가게에 고추와 보석을 나란히 진열해 놓는 만평을 게재하였으며, 신랑 신부가 고추가락지를 예물로 교환하는 만평도 있었다.

수입고추의 판매과정에서 당시 농수산물가격안정사업단의 판매업무담당 사무관이 곤욕을 치른 사건이 있었다. 당시 농수산물가격안정사업단의 판매부 직원이 업자와의 관계에서 불미스런 일이 발생하였는데 참고인 자격으로 그 당시 특수수사대에 출두하여 참고인 진술을 하는 과정에서 젊은 사무관을 수사관이 얼마나 윽박질렀는지 자존심이 상해 공무원직을 그만두겠다고 했던 일도 있었다.

당시 시장과에는 가격계, 비축계, 시장계 3계가 있었는데 가격계는 가격관리, 물가관리를 맡았고, 비축계는 수입·보관을 맡았으며, 시장계도 원래 사무분장상 도매시장 관리를 맡아야 하나 워낙 인력이 부족하여 판매업무를 임시적으로 맡아 일을 했다.

비축담당자는 매일 아침 해운회사에 확인, 고추 선적모선의 항해 상황을 점

검하는 것이 일과였으며, 종이로 배 모양을 만들어 세계지도에 표시를 하는 등 모선별 항해 상황을 점검 보고하였다.

농수산물가격안정사업단의 발족

1978년 고추수입을 말할 때 빼놓지 못할 것은 농수산물가격안정사업단의 발족을 들 수 있다. 1970년대의 우리 나라 경제는 연평균 10%가 넘는 고도성장이 이루어져 이에 따른 국민소득의 증가로 식품구조도 곡물 위주에서 육류, 청과류 및 양념류의 소비가 급격히 증가하는 추세로 급전환되었다.

1978년에는 가뭄으로 인한 밭작물의 생육부진으로 고추, 마늘, 양파 등 양념류의 가격파동이 일어났다. 따라서 정부는 농산물가격안정사업을 위한 비축사업을 안건으로 하여 당시 남덕우 부총리 주재로 대책회의를 개최하였다. 당시 농산물의 가격안정사업은 농협에서 수행하고 있었는데 농민보호단체인 농협에서 수입업무를 담당하기는 기능면에서 상충되는 등 어려움이 있기 때문에 별도의 취급기관이 필요했다.

따라서 정부는 농수산물가격안정기금법을 개정하고 1978년 8월 23일 농어촌개발공사 내에 별도의 농수산물가격안정사업단을 발족하였다.

농수산물가격안정사업단 운영체계를 보면 1984년까지는 농수산부가 수입물량을 책정해 주면 조달청에 발주하여 수입한 것을 동 사업단이 통관 판매까지의 업무만을 맡아서 처리하였다. 이러한 수입 판매체계로 수입규격에 대해 관여를 할 수 없을 뿐 아니라 조달청이 구매해 준 것을 인수만 해서 판매하다 보니 양 기관에 분쟁소지가 많고 책임소재가 불분명하기도 하였다.

그러나 동 수입업무는 1984년부터 수입기관이 가격안정사업단으로 일원화되어 직수입체계로 전환됨에 따라 그 동안 수입시 드러난 문제점을 관련제도의 개선을 통해 시정하고 전문인력을 육성 배치함으로써 기능을 보완 발전시켰다.

1978년 고추수입이 남겨준 교훈

한발에 의한 생산량의 격감으로(무려 10만 톤 이상) 고추수급에 차질을 빚었지만 수입품 공급으로 물량적인 면에서 공급 부족을 메워 계속 상승세에

있던 고추가격에 제동 역할을 일부 했다고 볼 수 있었다. 또한 시중가격보다 저렴하게 수입고추를 방출함으로써 저소득층의 소비가구에 가계비 부담을 덜어주는데 기여했다고 할 수 있다.

그러나 종전의 '생산이 수요다'라는 수급방식에서 벗어나 양념류의 수급을 정확히 판단한다는 것은 여간 어려운 일이 아니다. 따라서 고추는 수급판단의 부정확과 적기도착이 되지 않아 결과적으로 과다수입이 이루어져 1978년 1만 9000톤, 1979년 1만 9900톤, 1980년 5400톤이 각각 수입되어 재고처리에도 많은 어려움이 있었다.

또한 도입적기를 일실하여 이미 가격은 천정부지로 상승하고 성수요기가 지난후에 수입품이 도착함으로써 기대했던 가격안정효과도 적었으며, 다음 연도에 수입되어 익년도 가격안정에 부적정인 효과를 가져와 농민들의 생산의욕상실과 원성을 듣게 되었다.

결과적으로 1978년의 양념류 수입을 반성해 보면 첫째 수입에 대한 사전준비 소홀을 들 수 있다. 어떤 나라에서 어떤 품질의 농산물이 얼마만큼 생산되고 있는지 정보가 부재했다는 점이다. 세계 도처에서 끌어 모아 수입하다 보니 품질 및 물량확보가 어려웠으며, 가격수준도 정상보다는 높은 가격으로 수입이 이루어졌다고 볼 수 있다.

둘째는 농산물 특히 양념류 수입에 관한 기술과 관리능력이 부족했다는 점이다. 품목의 특성에 맞는 저장기술이 전무한 상태였고, 무역업무에 대한 지식과 경험이 부족하여 많은 시행착오가 일어나기도 하였다.

셋째는 그 당시 민간업체를 통해 수입이 이루어졌다면 낭비요소를 다소 줄일 수 있지 않았나 하는 점이다. 물가가 급상승하여 정치적 요인도 작용하여 정부가 전면에 나서 철저한 사전준비도 없이 양념류를 수입함에 따라 비효율성 등이 발생하여 막대한 물량은 수입되고 적기일실로 인해 가격안정효과는 거두지 못한 결과를 가져와 1978년 고추 수입은 그 후 농산물 수입업무 수행에 값진 교훈을 남겼다.

1980년 대흉작과 쌀 수입

박 동 규*(한국농촌경제연구원 연구위원)

이상 저온현상 때문에 1980년도 쌀 생산량은 목표량 4,200만 석의 58.7%인 2,466만 석으로 줄어들었다. 이는 전년도 생산량보다 무려 31%나 낮은 수준이었다. 미곡 증산을 위해 정부가 장려한 신품종의 단수는 목표의 56.1% 수준인 287kg으로 일반품종보다 그 피해가 더 심각하였다.

1981 양곡연도 공급 가능한 쌀은 전년도에 이월된 740만 석을 포함한 3,206만 석으로 소비량 3,726만 석을 크게 밑돌 것으로 예상되면서 쌀 가격은 1980년 8월부터 12월 사이에 27.5%나 상승하였다.

군사정권의 등장으로 사회적 불안감이 팽배하였던 이 시기에 흉작으로 쌀 가격마저 상승하여 민심이 흉흉하게 되자 쌀 수급대책 수립이 시급한 과제가 되었다. 그러나 쌀 생산량이 결정되지 않은 상태에서 수입량을 결정하기에는 적지 않은 어려움이 있었다. 1980년 8 9월에는 약 3,000만 석이 생산될 것으로 가정하고 수입량을 약 940만 석에서 1,070만 석 범위로 잠정 결정하였다. 생산량 전망이 계속 악화되면서 10월 21일에는 2,700만 석이 생산되고 1981년 말 재고를 전년과 동일한 800만 석으로 유지할 경우 수입량은 1,160만 석으로 충분하다는 농수산부의 수급계획안이 마련되었다.

그러나 물가안정을 최우선으로 하는 새로운 경제정책 운용 계획에 따라 최종적인 수입량은 적정량을 초과하는 1,700만 석으로 결정되었다. 쌀 수입은 계약과 계약의 취소, 수출국의 선적지연, 곡물상의 압력으로 인한 신규계약 체결 등의 다양한 이유로 인해 1983년까지 약 300만 톤이 수입되었다. 우리

* 양곡유통 등 식량정책 전문

나라가 인도네시아에 대여한 쌀도 조기에 상환받기로 하였다. 수입물량 중 50%는 미국산, 23%는 일본산, 4%는 호주산으로 절대량이 미국산이었다.

도쿄라운드의 여파인 미·일간 협약 결과 우리 나라가 일본쌀을 수입하기 위해서는 미국의 양해가 필요하였으며 물량도 제약을 받았다. 미국의 양해를 구하기 위해 미국쌀을 구매하겠다는 약속을 하였으며 미국의 쌀 수출상들은 우리 나라의 입장을 역으로 이용하여 폭리를 취하고자 하였다. 곡물상들의 과당경쟁 결과 코넬사가 캘리포니아주의 지방법원에 소송을 제기하였고 미국 국회의원들이 우리 나라 정부에 진정서를 제출한 사건도 발생하였다. 또한 물량확보에 지나치게 집착한 나머지 일부 규격 미달품이 도입되어 조달청이 구상권을 행사하기도 하였다.

수입방식에 있어서 농수산부는 구매기관인 조달청으로 하여금 공개경쟁입찰 또는 수의계약 중 상황에 따라서 유리한 방법을 선택하도록 요청하였다. 이는 쌀이 그 품목의 특성상 공개입찰에 의해 대량물량을 경쟁적으로 확보하게 되면 국제가격을 자극할 우려가 있기 때문이었다. 따라서 초기에는 은밀하게 구매할 필요성이 있었고 우리 나라의 흉작이 알려진 이후에도 공급자의 담합 가능성을 고려하여 구매기관이 유리하게 대응하도록 하였다. 그러나 물량확보가 매우 중요시되었기 때문에 우리 나라 소비자들이 선호하지 않는 인디카타입 쌀이 수입되어 쌀가격 안정에 한계를 보이기도 하였다. 또한 쌀 수입에 보수적인 입장을 취한 농수산부는 수입 총량만 제시하고 구입방식, 수입국 선정, 수입쌀 형태 등은 조달청이 결정하도록 요청받기도 하였다. 그러나 조달청은 해당 부처가 요구하는 대로 물자를 조달하는 것이 관행이었다.

쌀 도입에 영향을 미친 요인들

80년 기상이변과 사회·정치적 여건

1980년도 전반기에 세계적인 기상이변으로 인한 농작물의 대흉작이 예상되었다. 미국의 100년 만의 혹한, 호주의 가뭄, 소련의 저온현상, 북구대륙의 냉해와 홍수, 동북아시아 지역의 이상 저온 등이 농업생산에 악영향을 미칠 것으로 전망되었다. 전문가들은 기상이변의 원인을 대기오염으로 인한 일광 차단설, 태양 흑점 주기의 변동, 태양계 혹성의 직력현상으로 인한 지구축 변동

설, 지구의 소빙하기 등으로 설명하였다.

유엔 식량농업기구는 세계 곡물수급 불안정 경보를 발표하였다. 생산부진으로 인하여 1980/81 세계곡물 기말재고량이 연간 소비량의 11% 수준으로 하락할 것으로 전망하였다. 1974년 곡물재고율이 11%대로 떨어지면서 톤당 국제 쌀 가격이 728달러로 3배까지 폭등한 사례를 지적하면서 1980년에도 곡물 가격의 폭등 가능성을 우려하였다.

우리 나라도 세계적 기상이변 현상에서 예외가 아니었다. 1980년 7월까지는 정상적인 기상조건에서 평년작이 예상되었으나 7월 하순 이후 평년보다 4 10℃나 낮은 저온 현상과 일조량이 평년의 50% 수준밖에 되지 않는 일조량 부족현상이 나타났다. 따라서 벼의 생육, 출수 및 등숙이 매우 부진하였다. 9월 하순까지도 정상적인 여름 날씨를 회복하지 못한 채 가을 날씨로 넘어갔다.

작황부진이 우려되는 가운데 9월에 발표된 각 기관별 1980년도 쌀 생산량 전망치는 전년보다 7 24% 낮은 2,740만 3,300만 석 수준이었다. 시·도 및 진흥원은 각각 3,300만 석, 학계는 3,200만 석, 농수산부는 2,740만 석이 생산될 것으로 전망하였지만 기상여건이 회복되지 않으면서 생산량 전망치도 점차 하향 조정되었고 1980년도 쌀 생산량은 목표량 4,200만 석의 58.7%인 2,466만 석인 것으로 집계되었는데 이는 전년도 생산량보다 약 31%나 줄어든 수준이었다.

<표 1> 80년산 쌀 생산 목표 및 실적

			면적(천ha)	단수(kg)	생산량(천석)
논 벼	신 품 종	목표	930	512	33,078
		실적	604	287	12,034
		%	64.9	56.1	36.4
	일반품종	목표	294	437	8,922
		실적	616	292	12,477
		%	209.5	66.8	139.8
	소 계	목표	1,224	494	42,000
		실적	1,220	289	24,511
		%	99.7	58.5	58.4
밭 벼		실적	13	157	144
합 계		목표	1,224	494	42,000
		실적	1,223	288	24,655
		%	99.9	58.3	58.7

자료 : 농수산부, 양정국.

더군다나 우리 나라의 1980년도는 군사정권의 대두, 광주 민주화운동의 후유증 등으로 사회적 불안감이 높았던 때이다. 기상이변 때문에 쌀 생산 전망이 악화되면서 농촌지역에서도 민심이 동요하기 시작하였고, 1980년 9월부터는 심리적 불안감으로 쌀 가수요 현상까지 발생하였다. 정부는 쌀 가격 안정을 위해 정부양곡 방출량을 확대하였으나[1] 쌀 가격은 8월에 80kg당 4만 6,571원에서 12월에는 5만 9,357원으로 4개월 사이에 27.5%나 상승하였고, 1981년 초에는 80kg당 10만 원을 상회할 것이라는 루머까지 유포되었다.

작황 부진으로 인하여 사회불안이 가중되었기 때문에 단순한 쌀값 안정이 아닌 민심 수습과 사회안정 차원에서 쌀 수급 대책이 시급히 요청되었다. 국내언론과 여론도 한결같이 식량위기에 대해 비상한 관심을 표명하였고 적극적인 대책을 촉구하였다.

개방농정

당시의 경제정책 추진방향은 쌀 수입량을 결정하는 데에 큰 영향을 미쳤다. 그 당시 경제정책을 수립하였던 청와대 경제수석을 비롯한 경제부처 관계자들은 관 주도형 경제발전의 한계를 지적하고 시장경제 활성화를 경제정책의 기본방향으로 설정하였다.

관 주도형 고도성장에서 안정적인 경제성장으로 정책기조가 바뀌면서 물가와 임금안정이 중요한 정책과제가 되었다. 자연히 쌀 등 기초 생필품의 충분한 재고유지가 정부의 주요 관심사가 되었다. 이 즈음에 쌀, 석탄, 석유 등 기초 생필품을 조달청에서 관리하여 적정 재고 수준을 유지하도록 하자는 의견이 대두될 정도로 재고관리를 통한 물가안정이 현안이었다. 따라서 1980년의 미곡 생산 부진은 수입량을 확대하여 재고량을 늘릴 수 있는 적절한 기회로 이용되었을 것으로 짐작할 수 있다.

농업정책 방향도 당연히 시장경제 지향의 논리가 압도하게 되었고 비교 우위론에 기초하여 필요한 쌀은 수입해서 수요를 충당하면 된다는 풍조가 팽배하게 되었다. 이 당시 중동건설 붐으로 인해 달러의 국내유입이 늘어나면서 식량안보는 자급능력의 제고보다는 구매능력을 향상시켜 달성할 수 있다는

1) 수확기에는 정부양곡 방출량이 줄어들지만 1980년 10월에는 135만 석, 11월에는 105만 석, 12월에는 115만 석으로 늘어났다. 1979년 10월, 11월과 12월 방출량은 각각 89만 석, 73만 석, 82만 석 수준이었다.

주장이 제기되고 큰 호응을 얻게 되었다. 그러나 여전히 농업 관계자들은 식량자급을 강조하는 매우 보수적인 입장을 견지하였다.

미 · 일 무역마찰의 영향

미국은 국제식량농업기구(FAO)를 동원하여 세계 잉여농산물 덤핑 수출규제에 관한 규약을 만들어 놓았다. 세계 곡물생산의 안정적 공급능력의 확대를 위해 덤핑 행위를 억제함으로써 곡물 수급 및 가격 수준의 안정을 도모한다는 명분이었다. 그러나 일본은 여전히 생산비보조와 수출차액보조의 쌀 수출을 할 수밖에 없는 입장이었다. 일본은 1979년과 1980년에 각각 93만 톤과 71만 톤의 쌀을 수출하였는데, 수출조건은 미국의 PL480 장기차입조건에 필적하는 10년 거치 20년 분할 상환에 2 3%의 저금리가 적용되었으며 고미라는 성격 때문에 가격은 더욱 낮았다. 미국의 쌀 생산자와 가공업자들은 정부와 의회에 대해 일본의 쌀수출에 제동을 걸기 위한 정치적 압력을 넣었고 그 결과로 나타난 것이 수출쿼터 협약이다.

이 협약은 미국으로서는 자국산 쌀 수출시장이 일본쌀의 덤핑 수출로 침해받지 않도록 보장하기 위한 것이며 일본은 미 · 일간 무역분쟁에서 자동차, 컬러T.V. 등 전자제품의 대미수출을 늘리기 위한 것이다. 협약 결과에 의하면 1980 1983년 4년간 일본쌀 수출량은 총 160만 톤으로 제한되며 그 중 한국에는 연간 4만 톤 수준의 수출이 가능하도록 하였다. 그러나 특정 수입국에 흉작 등의 긴급한 상황이 발생하는 경우에 한하여 미 · 일 양국의 사전 양해를 얻어 수출량을 조정할 수 있는 유보조항이 있었다. 따라서 우리 나라가 일본쌀을 대량으로 수입하기 위해서는 미국의 양해가 불가피하였다.

<표 2> 일본의 쌀 수출 가능량(1980 1983)

(단위 : 천 톤)

	1980	1981	1982	1983	계
1차 시장 (한국, 인도네시아)	220	140	140	140	640
2차 시장 (기타)	150	210	200	200	760
증 여	50	50	50	50	200
계	420	400	390	390	1,600

일본의 쌀 수출가격도 미국의 영향을 많이 받았다. 미·일 협약에 의해 일본쌀 수출가격은 미국쌀 수출가격에 해송료만큼을 더하여 높게 책정하여야 한다. 또한 우리 나라가 수입하는 미국쌀은 통상적으로 5등급이나 일본쌀은 미국쌀 3등급에 해당되기 때문에 등급에 따른 가격만큼 일본쌀 수출가격이 더 높아야 한다고 규제하였다. 따라서 일본은 수출가격을 결정할 때 미국을 비롯한 이해당사국의 태도를 의식하지 않을 수 없었고 그만큼 가격협상 범위가 제약되어 있었다. 결과적으로 일본쌀 수입가격은 미국쌀보다 톤당 약 22달러 정도가 높게 결정되었으나 장기저리의 현물차관 조건이었기 때문에 현금구매와 비교할 수 없는 장점도 있었다.

국제 쌀시장의 특성

세계 쌀시장의 큰 특징은 생산량 중 국제교역량이 차지하는 비중이 매우 낮고 수출과점이라는 것이다. 총 생산량에서 교역량이 차지하는 비중은 밀·옥수수·보리의 경우 10 20%인데 반하여 쌀의 경우에는 3 4% 수준에 불과한 실정이다. 이는 세계 쌀생산의 90% 이상을 차지하는 중국, 인도, 인도네시아, 태국, 일본 그리고 한국 등 아시아지역에서 생산량의 90% 이상이 소비되기 때문이다. 따라서 일부 지역이나 국가에서 작황에 약간의 변동이 있어도 국제시장의 쌀가격은 크게 변동하게 된다.

특히 자포니카계통의 단립종은 전통적으로 우리 나라 국민이 선호하는 품종으로 생산은 일본, 한국, 중국의 북부지방, 호주, 미국의 캘리포니나주 등에서 매우 제한적으로 이루어지고 있다. 세계 쌀시장에서 단립종의 교역량은 쌀교역량의 10% 내외로 세계 쌀교역과 소비에서 대종을 이루는 것이 아니다. 따라서 한 국가의 작황변화는 가격을 큰 폭으로 변동시키게 된다. 1979년도 톤당 200 달러 수준의 쌀가격이 우리 나라의 수입수요가 증가하면서 한해 사이에 500달러 이상으로 급등하였다. 이는 국제 쌀시장이 협소시장(Thin Market)으로 막강한 로비력을 갖는 소수의 곡물상에 의해 영향을 받는 자포니카 쌀 가격이 폭등하였음에도 불구하고 적정량을 구하지 못하였기 때문에 일부 물량은 우리나라 소비자 기호와 거리가 있는 장립종으로 수입될 수 밖에 없었다. 과점시장이기 때문에 가격이 정상적으로 형성되지 못하고 있음을 보여주는 예이다.

1982년 초 조달청의 대미 쌀 수입과 관련, 뇌물 수수 및 고가 매입이라는 외미 스캔들을 비화시킨 코넬사는 우리가 필요로 하는 캘리포니아산 거래량의

75% 이상을 독점하여 쌀 생산자와 도정업체 단체를 장악하고 미 의회에 막강한 로비력을 발휘하여 수출량을 조절함과 동시에 폭리를 취하고자 한 것은 국제시장의 불안정성을 보여주는 단적인 사례이다.

쌀 도입과정의 어려움

수입량 결정과 수입추진

1980년산 쌀 생산량이 최종적으로 2,466만 석(355만 톤)으로 집계되면서 수입량은 1,000만 석 수준에서 다시 1,500만 석으로 확대 조정되었다. 이 무렵 일본 기상청은 1981년에도 이상저온 현상이 반복되어 쌀 작황이 부진할 가능성이 있다고 발표하였다. 따라서 풍흉의 기복이 크고 안보상 특수한 여건에 처한 우리 나라 실정을 감안하여 3개월분 소요량인 1,000만 석 정도의 충분한 재고를 유지하는 것이 바람직하다는 판단하에 수입량은 1,700만 석으로 재조정되었다. 또한 과거 2년 동안 평균 54만 톤의 쌀이 수입되었던 실적도 수입량이 상향 조정되도록 하는데 영향을 미쳤다.

최종적인 수급계획안은 1981년 3월 4일에 제시되었으나 5월 8일에 국무회의 의결을 거쳐 5월 19일에야 대통령의 재가를 얻었다. 수급계획안이 최종적으로 결정되기까지에는 많은 시간이 소요되었는데, 1980년도 하반기에 시작된 일본쌀 수입을 계약시점까지 발표하지 않기로 합의하였고, 국무회의에 상정하게 되면 대외공표가 불가피하기 때문에 도입계약이 완료한 때까지 국무회의 상정을 연기하였기 때문이다.

<표 3> 1980년 전후 쌀 공급량 추이

	1978	1979	1980	1981	1982
생산량(천 톤)	5,797	5,565	3,550	5,063	5,175
재배면적(천ha)	1,230	1,233	1,223	1,224	1,188
단수(kg/ 10a)	471	451	288	414	436
수입량(천 톤)	-	502	580	2,245	269

1980년 8월 29일에 대통령의 재가를 얻어 쌀 수입 계획은 추진되었다. 총 도입규모는 작황이 결정된 후 정하되 60만 톤 정도를 우선 확보하기로 하였

다. 수입과정에서 국제가격을 자극하지 않도록 하기 위해 미국산 현미 40만 50만 톤과 호주산 10만 톤을 은밀히 도입하기로 하였다. 또한 수입수요가 65만 톤 이상일 경우 조건이 유리한 일본쌀 도입을 최대화하고 양곡 도입선을 다변화하기로 하였다. 9월에 농수산부는 조달청에 쌀 도입을 의뢰하고 조달청은 구매계약을 체결하는 등 본격적인 쌀 수입이 시작되었다. 농수산부는 조달청에 쌀 구매를 의뢰하면서 미곡 도입량 규모를 노출하여 수입 과정에서 약점이 드러나는 것을 방지하기 위해 조달청에 보내는 구매 의뢰 문건을 대외비 문서로 발송하였다. 또한 조달청은 구매 의도의 대외 노출이나 공급자들의 담합 방지를 위해 수출상을 개별적으로 불러 상담한 후 4개 곡물상과 74만 4,000톤의 구매계약을 체결하였다.

10월에는 쌀 수입을 원활히 하기 위해 농수산부에 식량대책 상황실을 운영하였다. 상황실에는 쌀을 선적한 배들이 어느 위치에 오고 있는지를 한눈으로 파악할 수 있도록 상황판이 설치되었다. 생산량 전망이 악화되면서 10월 21일 대통령은 쌀 도입 계획량을 1,500만 석 이상으로 확대하되 사람을 파견하여 도입시기를 최대한 단축시키고 미국산 쌀을 사주는 한이 있더라도 일본쌀 도입을 촉진하도록 지시하였다. 특히 일본쌀 100만 톤 도입을 일본 정부에 공식적으로 요청하고 실무교섭을 추진하도록 지시하였다. 정부는 일본산 도입을 위해 대미 교섭을 강화하기로 하였다. 농수산부 차관은 미국과 일본, 차관보는 비축미의 특별 수출교섭을 위해 대만, 1977년에 우리 나라가 대여한 쌀의 조기상환을 교섭하기 위해 인도네시아, 제3국으로 수출할 물량을 우리 나라에 수출하도록 교섭하기 위해 호주로 출장을 갔다. 특히 호주 출장에서는 기존에 계약한 10만 톤 외에 추가로 2만 톤을 구매하기로 합의하였다.

일본쌀 도입과 미국의 개입

일본쌀은 우리 나라의 일반미와 동일하여 우리 소비자들의 식성에 가장 적합하다. 또한 일본쌀을 연리 2 3%에 상환기간 15년의 유리한 차관조건으로 구입할 수 있었기 때문에 현금으로 구매하는 것보다 월등히 유리하며, 거리가 가까워 수송비와 시간이 절약되는 장점도 있었다. 한편 일본은 1980년 말에 600만 톤의 과잉재고를 보유하고 있었기 때문에 우리의 긴급한 수요에 대응한 대량 구매가 가능하다고 판단하고 일본쌀 구매를 추진하였다. 일본은 또한 쌀 재고량을 300만 톤 수준으로 낮추기로 하고 쌀 재배면적을 줄이려는

정책을 추진하고 있었다. 일본의 수급여건과 쌀이 절대적으로 부족한 우리의 당시 상황에서 일본쌀을 가능한 한 많이 도입하는 것이 양국의 이익 증진에 합치되는 것이었다.

우리 나라의 일본쌀 수입을 위한 교섭단이 일본 식량청 장관을 면담하였는데 일본은 미국의 양해가 선결되어야 한다는 점을 설명하였다. 1980년 10월 24일부터 30일까지 농림수산부 차관은 미국의 농무성 차관, 국무성 부차관보, 무역대표부 대사 등과 수차례에 걸친 면담 결과, 미국은 일본의 한국에 대한 쌀이 미국쌀 수출시장을 대체해서는 안된다는 이유로, 한국은 미국으로부터 1980년산 칼로스 수출 가능량 전량과 남부미 20만톤 1981년산 칼로스 50만톤을 수입한다는 의사를 확인후에 일본이 100만톤을 한국에 수출하는 것을 양해한다는의사를 표명하였다.

이후 우리 나라 정부 관계자는 일본 농림수산성 사무차관 및 식량청 장관을 면담하여 미국은 일본이 한국에 쌀을 수출하는 것을 양해하였다는 사실을 통보하고 쌀 구매를 위한 실무교섭을 추진하기로 하였다. 미 농무성 해외농업처장 허치스(Huches)가 1980년 12월 3일 우리 나라를 방문하여 일본이 한국에 수출하기로 한 쌀 100만 톤 중 1차분 30만 톤을 1981년 3월 말까지 선적한다는 조건에서 수출하는 것을 일본 정부에 양해한 사실을 통보하였다. 미국측의 요구를2) 수용한 후에야 우리 나라는 일본과 1981년 3월 말까지 선적 가능한 일본쌀 15만 톤 도입에 관한 합의 각서를 교환하게 되었다. 당초 계획의 절반 수준인 1차분 15만 톤에 대한 수입계약이 체결되었는데 일본의 쌀 하역능력은 소규모 창고가 전국적으로 산재해 있고 항구의 곡물선적시설이 미비하여 3월 말까지의 수출 가능량은 15만 톤에 불과하였기 때문이다. 수입계약 내용은 1977년산 현미 11만 톤, 1978년산 현미 4만 톤으로 가격은 톤당 447달러 68센트이며 5년 거치 10년 균등상환 조건이었다.

일본쌀 2차분 수입량 70만 톤에 대한 미·일 농업회의가 개최되었다. 일본이 한국에 70만 톤의 쌀을 수출할 경우 한국은 미국으로부터 추가적으로 수입할 필요성이 없어질 것을 미국은 우려하였다. 따라서 일본쌀 2차분 70만 톤 수출에 관해 일본은 선적 기한을 1981년 10월 31일까지로 주장한 반면 미국은 8월 31일까지 고집하였기 때문에 쉽게 합의를 보지 못하였다.

2) 일본이 한국에 쌀을 수출하도록 미국이 양해한 사실에 대한 미국 업계 및 의회의 반발을 무마하기 위해 우리 나라가 미국에 약속한 미국쌀 구매의향을 서면으로 통보해 주도록 요구하였다.

한편 일본이 한국에 쌀을 수출하는 것에 대해 미국 수출업계가 불만을 표시하기 시작하였다. 미국 업계는 우리 나라가 미국 정부에 약속한 1980년산 칼로스 및 남부미 구입에 관해 우리 정부의 계약 지연 및 무성의를 비난하였으며, 미국 의회에서는 일본의 쌀 100만 톤 수출에 대한 양해 철회를 촉구하기 위한 하원 청문회 개최 움직임이 일어났다. 우리 나라 정부는 일본쌀 수입문제를 신속히 처리하기 위해 주일·주미 대사에 일본쌀 50만 톤의 도입을 신속히 교섭하도록 지시하였다. 그러나 미국과 일본 대사관으로부터의 보고는 간단하지 않았다. 주미 한국대사관에서는 1981년 2월 10일 개최 예정이었던 청문회가 2월 26일로 연기되었는데 이는 우리 나라 대통령이 미국을 방문하여 추가적으로 구매하기로 약속한 미국쌀 구매상황을 관망 후 개최하기로 하였고, 청문회 저지를 위해서는 2월 26일 이전에 계약이 필요하다고 보고하였다. 한편 일본은 2차분 수출과 관련하여 2월 26일로 예정된 미국의 청문회 결과를 확인 후 구체적인 사항을 결정하겠다는 입장을 견지하였다. 일본은 또한 우리 나라 대통령이 미국을 방문할 때 합의한 쌀을 추가로 구입하겠다는 사항을 한·미간에 조기에 타결하는 것이 한·일 협력에 도움이 된다는 의사를 표시하였다.

일본쌀 50만톤 도입지시가 내려지기까지 일본쌀을 얼마나 수입할 것인가에 대해서 농수산부측과 청와대 경제수석비서관 사이에 큰 시각차이와 갈등이 있었다. 농수산부측은 지금까지 추진해온 외미도입계획총량 1,500만석을 전제로하여 이미 조달청에 의하여 수입계약이 확정된 물량이 1,327만석에 달하였으므로 약간의 선적여유량을 감안하여 30만톤(약210만석)수준의 일본쌀 추가 수입안을 제시하였다. 경제수석비서관은 1981년도 작황도 불투명한고 조건이 유리한 일본쌀의 충분한 비축량을 확보할 필요가 있다고 주장하면서 추가 수입량을 70만톤(약490만석)으로 할 것을 관철 시키려 하였다. 이러한 양기관의 주장을 조정하기 위하여 당시 국무총리는 2월 21일 경제수석비서관과 농수산부 식량차관보를 불러서 의견을 듣고 협의한 후 향후 일본쌀의 추가 수입량을 50만톤(약350만석)으로 결정하였다. 결과적으로 1980 81년의 외미도입계획총량은 1,700만석으로 느어나게 되었다.

그러나 1년후인 1982년 3월 4월에 열린 국회에서 1980 81년간 외미도입이 과다하였다는 것이 정치문제화하자 청와대측은 당시 식량차관보에게 책임을 물어 사표 제출을 종용하였다가 결국에는 인사상 불이익 조치를 취한 사건이 발생하였다.

2월 26일에 미 하원 청문회가 개최되었는데 미국 의회 의원들은 일본의 쌀

수출은 미국쌀 수출을 위협하는 요인으로 작용하고 있으며, 일본이 쌀을 수출할 수 있도록 한 미·일 협정의 예외조항은 수입국이 미국쌀을 구매 후 부족한 물량의 공급수단으로만 사용되어야 한다고 주장하였다. 의회의 이러한 주장에 대해 미국 정부는 미국에서 신곡이 출하되는 8월 31일 이후로 일본이 선적기한을 연장하는 것을 배제하며, 일본쌀 비상 수출은 미국쌀 구매를 전제로 한 부족량 공급 수단으로만 허용하며, 선적기간 때문에 일본쌀의 한국 수출은 사실상 100만 톤을 상당히 하회할 것이라고 설명하였다.

결과적으로 우리 나라는 2차분 일본산 쌀 현미 45만 5,000톤과 정곡 10만 톤을 5년 거치 10년 균분 상환 조건으로 도입하게 되었다. 우리 나라는 일본으로부터 100만 톤의 쌀을 수입할 계획을 수립하였으나 미국의 개입으로 인해 당초 목표량보다 낮은 약 67만 7,000톤을 수입하는데 그쳤다.

미국쌀 도입과 압력단체의 개입

1980년 10월 농수산부 차관이 1980년 10월 22일부터 11월 4일까지 미국을 방문하여 일본이 쌀 100만 톤을 한국에 수출할 수 있도록 미국이 양해해 줄 것을 요청했다.[3] 그러나 미국 행정부는 일본이 자국산 쌀을 한국에 수출하는 것은 미국쌀 수출시장을 대체한다는 미국의 쌀 재배농민이나 업계 및 의회 일부의원들의 반대 때문에 이를 양해하는 데에 매우 주저하였다. 당시는 미국 대통령 선거를 앞두고 있었기 때문에 이들 압력단체들의 영향력도 당연히 클 수밖에 없었다.

일본이 한국에 쌀을 수출할 수 있도록 미국의 양해를 얻는 대가로 우리 나라는 1980년도에 생산된 미국산 칼로스의 수출 가능한 전량과 동년산 남부미 20만 톤을 적정한 가격으로 구매하고, 1981년산 칼로스 50만 톤도 구매하겠다는 의사를 표시하였다. 우리 나라는 당초에 남부미 10만 톤을 구매할 계획이었으나 미국은 20만 톤을 구매하도록 강력히 요구하였다. 당시에는 우리 국민의 입맛에 맞는 일본쌀의 물량확보가 매우 중요하였기 때문에 우리 나라는 미국의 요구를 수용할 수밖에 없었다. 1980년산 칼로스 수출 가능량을 구매하겠다는 의사를 표시한 것은 이 쌀이 우리 입맛에 가장 적합한 품종으로

3) 일본이 쌀을 외국에 수출하기 위해서는 쌀 수출국의 양해가 필요하며 특히 미·일간 협약에 의해 일본의 쌀 수출은 크게 제약을 받았다.

최대한 확보할 필요성이 있었기 때문이며 1980년산 생산량은 90만 톤 정도이고 구매 가능한 물량은 약 20만 톤 수준일 것으로 예상하였다. 또한 1981년산 칼로스 50만 톤 구매의사를 표시한 것은 1979 1980년 중 쌀 수입량은 각각 50만 1,000톤과 58만 톤으로 우리 나라 작황이 평년작을 유지한다 해도 통상적으로 부족량은 약 50만 톤이라는 추세에 근거하였다.

우리 나라가 제의한 미국쌀 구매 약속은 미국의 요청에 의해 1981년 1월 8일 주미대사 명의의 서한 형식으로 미국 정부에 전달되었다. 그러나 곡물회사 코넬(Connell)은 미국 정부에 대한 우리 정부의 약속을 역으로 이용하여 톤당 530달러를 제시하여 폭리를 기도하였으나 조달청은 그러한 제의를 거절하였다. 조달청은 남부미를 공급하겠다는 의사를 표명한 18개 곡물회사로부터 동시에 견적서를 요청하였으나 견적가격이 모두 높은 수준이었다. 조달청은 가격조건 때문에 구매의사가 없음을 선언하고, 추후에 적정가격을 제시하는 업체가 있으면 누구와도 개별적으로 계약을 체결할 용의가 있다고 통고하였다. 곡물회사 필스베리와 월드 트레이드 챔버사는 각각 최고가격인 톤당 538.90달러와 최저가격인 477.90달러를 제시한 반면 코넬사와 피르미(PIRMI)사는 각각 515달러와 488.75달러를 제시하였다. 당시 태국산 1등품 가격이 톤당 484달러였던 것에 비하면 미국 회사들은 전반적으로 높은 가격을 제시한 편이다. 한편 코넬사 부사장이 조달청을 방문하여 톤당 515 497달러를 제시하였으나 합의점에는 이르지 못하였다.

조달청은 곡물회사 허저(Herzer)사와 협의하여 톤당 449달러 90센트로 20만 톤을 구매하기로 계약하였으나 코넬사의 개입 때문에 계약이 이행되지 못했다. 코넬사는 일본이 한국에 쌀을 수출할 수 있도록 미국이 양해한 것을 철회하도록 청문회 개최를 시도하였다. 한편 미 하원의원 존 브룩스(John Breaux)는 우리 나라 부총리를 방문하여 미국 남부미 적정가격은 톤당 480달러라고 주장하면서 허저사는 계약 이행을 못할 것이기 때문에 다른 업체로부터 남부미를 구매하도록 은근히 압력을 넣었다. 그리고 이에 불응할 경우에는 하원 청문회를 개최하겠다는 의사를 표시하였다. 1981년 1월 22일 쌀 주산지 의원들과 수출업계대표가 협의하여 쌀관계 청문회 개최에 합의하였다. 결국 허저사는 계약보증금 49만 5,000달러 적립 마감일을 지키지 않아서 계약이 취소되었다.

이후 조달청은 피르미사와 쌀 구매를 협의하여 톤당 449달러 90센트에 남부미 20만 톤을 수입하기로 하였다. 그리고 조달청은 피르미사 요청에 의해서 더 이상의 남부미는 구입하지 않으며 칼로스를 구입할 경우에도 톤당 449

달러 90센트 이상 지불하지 않기로 구두로 약속하였다. 우리 나라가 피르미사와 맺은 쌀 구매조건에 대해 코넬사의 반발과 압력이 커졌다. 코넬사는 의회 지지세력을 동원하여 한국이 남부미 10만 톤과 칼로스 30만 톤을 추가적으로 구매하도록 요구하였다.

조달청은 코넬사와 남부미 10만 톤을 피르미사와 계약한 가격으로 구매하기로 계약을 체결하였다. 그리고 칼로스 30만 톤을 톤당 459달러로 구입하기로 계약함으로써 피르미사와의 구두약속을 위반하였다.

곧이어 조달청은 피르미사로부터 진정서를 접수하였다. 피르미사는 조달청이 약속을 위반하여 남부미 10만 톤의 물량 확보가 곤란하기 때문에 선적기한을 기존의 1981년 7월 31일에서 12월 31일까지 연장해 줄 것을 요청하였다. 또한 코넬사와의 칼로스 수입가격을 약속보다 톤당 9달러 10센트를 더 지불함으로써 피르미사의 물량 확보에 추가 비용이 소요되었기 때문에 계약가격도 코넬사와 같은 수준으로 올려달라고 주장하였다. 조달청은 선적기한의 연기, 미선적량 10만 톤을 1981년산 신곡으로 대체하는 것, 신곡가격이 하락할 경우 하락한 가격을 적용하는 것 등에 대해 농수산부 의견을 구하였다. 농수산부는 남부미 10만 톤 선적일이 피르미사 요청대로 연기되더라도 수급에 문제가 없고, 남부미 미질이 떨어져 양질미와 혼합하여 방출하는 것이 불가피하기 때문에 1981년산 칼로스로 대체할 것을 요청하였다. 남부미 선적기한 연장 요청에 대해 농수산부가 동의한 데에는 몇 가지 이유가 있었다.

남부미 10만 톤이 1981년산 칼로스로 대체되어 공급되면 미국에 구매하기로 약속한 50만 톤에 포함시킬 수 있으며, 조달청 제의와 같이 칼로스 대체량을 신곡의 하락된 가격으로 구매할 경우 가격에 부담도 없었기 때문이다. 따라서 10만 톤을 취소하고 새로 50만 톤을 구매하는 것과 남부미 10만 톤을 칼로스로 대체하고 40만 톤을 신규로 구매하는 것은 결과적으로 동일하다는 판단을 하였다. 조달청은 피르미사와 협상하여 선적하지 못한 10만 톤 중 4만 톤은 연말까지 선적을 연기하고 나머지 물량은 1981년산 칼로스로 대체하며 구입 가격은 톤당 280달러로 결정하였다.

또한 1981년도 초에 당시 대통령의 미국 방문을 수행하였던 부총리가 코넬측에 40만 톤의 쌀 구매를 약속하고 현지에서 조달청에 구매를 지시하였다. 주무부처인 농수산부는 조달청으로부터 사후에 구매계약 사실을 통보받았다. 이러한 구매행위는 쌀 도입량을 필요 이상으로 증량하고 사후에 수급계획을 수립하였다는 의혹을 받게 되었으며[4], 정부는 일본쌀 구입을 위한 불가피한 조치였다고 해명하였다.

1981년 10월 미국 농무장관 블록(Block)이 한국을 방문하여 한국이 수급상 필요하면 미국쌀을 추가적으로 공급할 의향이 있으며 기존에 수입하기로 약속한 50만 톤을 연내에 구매하도록 요청하였다. 우리 나라 농수산부장관은 추가도입은 불필요하며 약속한 50만 톤 구매도 추곡수매 종료, 국내 쌀 가격 회복, 자금상의 여유, 농민과 국회의 여론이 진정되어야 추진 가능하다고 대응하였다. 연내에 구매하여도 선적은 상당기간 연기가 불가피하다는 사정을 설명하였다.

미국쌀 수입과정에서 공급사인 코멧(Comet)은 코넬과 생산자조합의 알력으로 물량확보가 곤란해지자 국무성 부차관보는 선적기한 연기를 요청하였다. 일부 물량을 1983년 6월로 선적을 연장하였으나 우리 나라는 지체상금을 부과하지도 않았다.

미국 국회의원들의 진정과 한국의 감사원 감사

1981년 12월 10일 미국 국회의원 112명이 우리 나라 대통령에게 미국산 쌀 수입과 관련하여 진정서를 제출한 사건이 발생하였다. 진정의 요지는 우리 나라 조달청이 1981년산 미국쌀을 구매하면서 시가보다 1,200만 달러 정도 많이 지출한 것으로 추정되기 때문에 추후 한국의 쌀 구매는 상호 신뢰할 수 있는 분위기 속에서 경쟁입찰이 되기를 희망한다는 것이었다.

감사원은 조달청을 상대로 미국쌀을 구입하는 과정에서 실제로 1,200만 달러를 고가로 구매했는지, 공무원의 부정행위가 있었는지에 대한 감사를 실시하였다. 구체적으로는 조달청이 피르미사와 코넬사로부터 구매한 쌀 가격인 톤당 449.90달러와 459달러가 적정하였는지, 계약방법에 문제가 없었는지, 계약 이행과정의 적정여부 등에 대한 집중적인 감사를 실시하였다.

조달청은 피르미사로부터 1980년 9월에 60만 톤의 쌀을 톤당 424달러 및 425달러에 구매한 적이 있음에도 불구하고 신곡 출하가 시작되어 곡가하락이 예상되는 1980년 12월 이후에 톤당 449.90달러에 구매계약을 체결한 사실이 있었다. 그러나 감사원은 1980년 11월 13일 페루 정부가 남부미를 구매할 당시 미국 곡물상들이 제시한 가격이 톤당 447.50 539달러였으며 그 당시 국제 곡물가격이 상승 추세에 있었던 점을 감안하여 조달청이 계약한 가격이 높은 수준이 아니라고 판단하였다.

4) 정부의 수급계획안은 1981년 5월 19일에 확정되었다.

또한 조달청은 피르미사로부터 톤당 449.90달러에 구매계약을 하면서 추후 칼로스를 그 이상의 가격으로 구매하지 않는다는 구두약속을 한 20일 후에 코넬사와 톤당 459달러로 구매계약을 하였기 때문에 고가구매 의혹을 받았다. 이 부분에 있어서도 감사원은 쌀 부족상태가 심각하여 160만 톤 구매계약이 절실했던 상황에서 우리 나라는 가격보다는 물량을 조속히 확보해야 할 필요성을 인정하였다.

또한 농수산부 차관과 미 농무부 차관과의 합의에 의해 미국이 수출 가능한 1980년에 생산된 칼로스는 전량 구매하기로 합의되었기 때문에 코넬사가 제시한 가격으로 구매하지 않을 수 없었다는 점도 인정하였다. 구매조건이 유리한 일본쌀을 확보하기 위하여 코넬사로부터 40만 톤을 구매한 것은 불가피하였다는 것도 인정하였다. 구입가격에 관해서도 코넬사는 1980년 12월 12일 이후 톤당 530달러, 515달러, 470달러 수준을 제시하였으나 조달청과는 최종적으로 459달러로 합의하였다. 곡물가격이 상승세에 있었던 점을 고려하면 459달러로 구입한 것은 불가피한 것으로 감사원은 판단하였다.

계약방법의 적정성 문제에 있어서 원칙적으로 경쟁입찰 방식을 채택하는 것이 바람직하나 양곡은 종류, 산지, 시기에 따라서 가격이 다르고 특정 곡물회사에서 판매를 독점하는 경우가 있기 때문에 다수인의 경쟁을 유도하여 최저 가격을 제시한 곡물회사와 협의하여 계약을 체결하는 것도 좋은 계약체결 방식이라고 감사원은 판단하였다. 그러나 국제시세를 정확히 조사할 수 있기 때문에 적정한 예정가격을 결정할 수 있고, 산지에 제한을 두지 않을 경우에는 예정가격 이내의 입찰자와 계약한다는 사항을 공고하여 일반경쟁에 준하는 방법도 바람직한 것으로 대안을 제시하였다.

계약이행의 문제에 있어서 조달청은 일부물량에 대해 계약기간을 연장한 것은 새로운 계약의 체결로 볼 수 없고 단순히 기존계약의 이행기한을 연장한 것으로 판단하였다. 따라서 계약이행 기간 중에 가격변동이 있을 때 가격을 조정할 수 있다는 특별한 약속이 안된 이상 당사자 일방의 의사만으로 가격을 조정할 수 없다는 것을 감사원은 이해하였다. 또한 지체상금 징수에 관해서도 계약이행기간의 연장사유가 조달청에 있었기 때문에 지체상금을 징수하지 않은 것은 부당하지 않다고 판단하였다. 이상의 조사결과를 기초로 감사원은 우리 나라가 미국 쌀을 구매하면서 1,200만 달러 정도 고가로 구매하였다는 주장은 근거가 없는 것으로 판단하였다.

또한 공무원의 부정행위 유무에 대해서도 미국쌀을 구매하면서 고가로 구

매하였거나 특정 업자에게 특혜를 부여한 것이 아니므로 부정이 개입할 소지가 없었으며 감사 결과 관계공무원이 직무를 태만히 하거나 금품수수 등 부정은 전혀 없었다고 결론지었다.

코넬사의 소송, 국회조사와 건의

1982년 3월 4일 코넬사가 수출을 대행하고 있는 캘리포니아주 미곡 경작자협회와 미곡농민조합은 피르미사와 애그로프롬(Agroprom)사를 대상으로 샌프란시스코 지역의 북캘리포니아주 지방법원에 소송을 제기하였다. 코넬사가 주장하는 바는 피르미사가 한국에 수출하기로 한 20만 톤 계약분 중 1982년도로 이월된 7만 톤과 애그로프롬사로부터 1982년에 도입하기로 한 6만 톤을 1981년 1월의 당초 계약 가격인 톤당 449.90달러로 도입하였기 때문에 그 동안 가격 하락에서 빚어진 차액 약 600만 달러를 한국의 특정한 관리에게 뇌물로 지불하거나 나누어 사용함으로써 피르미사와 애그로프롬사 이외의 회사를 구매과정에서 제외시켰고 독과점 금지법을 위반했다는 것이다.

쌀 도입과 관련한 수뢰설은 미국쌀 및 설탕 수출 전문회사인 코넬사와 제휴한 캘리포니아주 미곡 경작자협회(RGA)의 조셉 엘리어트 변호사가 미 의회에 제소함으로써 시작되었다. 엘리어트는 과거에 박동선과 결탁하여 한국에 쌀을 수출하여 톡톡히 재미를 보았던 인물이다.[5] 엘리어트가 이번에는 입장을 바꾸어 쌀 수뢰설을 들고 나왔는데 과거에 자기 및 코넬사와 박동선과의 관계에 비추어 볼 때 이번에도 600만 달러 내외의 흑막 거래가 경쟁사와 한국의 조달청 사이에 있었으리라는 주장을 하였다.

1980년 우리 나라가 대흉작이 들어 240만 톤의 쌀을 수입해야 할 상황에서 미국의 쌀 수출재고는 거의 바닥을 드러내고 있었고 재고의 상당량을 가지고 있었던 코넬 및 미곡 경작자협회(RGA)는 큰 돈을 벌 수 있었다. 그러나 조달청이 쌀 수입을 주관하면서 탈 코넬의 방침을 실시할 듯하였다. 이에 자극받은 코넬은 미 하원의원 100여 명을 동원하여 퍼미(PERMI)사와 스위스 에그로프롬사를 밀어내고 수출재고와 RGA를 장악하고 있는 자사와의 계약을 도모하였으나 상당량의 남부미를 추가로 판매하는 데에 그쳤다.

5) 1968년 박동선은 엘리어트에 의해 쌀 수출대리인으로 지정되었으며 그 결과 1969년 캘리포니아주 미곡경작자협회는 40만톤 쌀 수출에 대한 커미션으로 톤당 50 59센트씩 박동선에게 지불하였다.

코넬사의 어려움은 1981년도 추곡작황과 관련되어 일어났다. 한국에 있는 코넬사의 정보에 따르면 한국의 쌀농사는 가뭄과 병충해 그리고 늦은 수해로 인해 큰 흉작이 들 것으로 예상되었는데 한국 관민의 노력으로 평년작을 기록하였다. 그러나 미국 농무성 발행 농업관측보고서는 한국의 쌀농업이 또다시 흉작이 될 것으로 예고한 바 있다. 그 결과 미국의 쌀 재배면적은 확대되고 쌀 수확은 대풍작을 이루었다. 코넬사는 한국의 흉작을 예상하고 상당량의 캘리포니아산 자포니카쌀을 선매하였다. 한국이 평년작에 외미 과다도입까지 해놓은 실정에서 코넬사는 물론 RGA마저 당황하지 않을 수 없었다. 이것이 엘리어트가 쌀 수입과 관련한 부정설을 터트리게 한 근본 원인이었다.[6]

내용을 확인한 결과 조달청은 피르미사로부터는 당초 계약단가인 톤당 449.90달러보다 낮은 280달러에 구입하였으며 애그로프롬사로부터도 당초 계약 단가인 톤당 459.00 522.00달러보다 낮은 345달러로 인하하여 도입한 것으로 드러났다. 1985년 10월에 코넬측의 소송 취하로 본안은 종결되었다.

그러나 코넬사의 소송으로 국내에서 국회 경과위에 「쌀 도입 진상규명 9인 소위원회」가 설치되었는데 소위원회는 신상식(민정당) 위원장과 배성동, 최상업, 이효익, 김유상(이상 민정당), 이형배, 홍사덕(이상 민한당), 김종하(국민당) 의원과 무소속의 조순형 의원으로 구성되었다. 소위원회는 농수산부와 조달청을 대상으로 1982년 3월부터 4월까지 쌀 도입에 관한 조사를 실시하였다.

소위원회는 조사활동을 통하여 쌀 수입 과정과 양정전반에 걸친 각종 문제점들을 지적하고 대정부 건의안을 마련하였다. 쌀 수입과정에서 나타난 문제점으로 첫째로 세계 쌀 시장의 경색과 외국 곡물상의 횡포를 지적하였다. 이러한 원인은 근본적으로 우리 입맛에 맞는 쌀의 국제 공급량은 제한되어 있기 때문이다. 둘째, 쌀 수입과정에서 규격에 미달한 쌀의 도입 방지 등 사전대비책이 미흡하였는데 이는 응찰 회사의 신용도 등 해외시장에 대한 정보가 부족하였고 물량확보 위주로 조급하게 쌀 수입을 추진하였기 때문이었다. 셋째, 소위원회는 또한 정부가 비축 목표량을 일시에 늘렸기 때문에 재고관리에 큰 부담이 되고 있으며, 비축미 장기 보관에 대비한 안전 보관시설 미비로 비축미의 품질저하를 우려하였다. 또한 비축규모 확대는 국내 미가 하락의 요인으로 작용하였다고 지적하였는데 물가 안정시책에 치우쳐 오랜만의 흉작에도 불구하고 쌀가격이 지지되지 못하였다. 이러한 문제점들을 기초로

6) 수뢰설의 구체적인 내용에 대해서는 김성훈의 「쌀의 정치경제론」, pp 49 52참조.

매우 포괄적인 농업정책에 대한 다음과 같은 대정부 건의안을 제시하였다.

첫째, 주곡은 안보적 차원에서 기필코 자급토록 할 것이며 이를 위해서 농업투자와 가격지지 시책을 강화할 필요가 있다. 둘째, 농산물의 무분별한 도입은 일체 지양하되 미국 일변도의 양곡도입 체제를 과감히 탈피하여 수입선을 다변화해야 한다. 1983년 이후에는 농민대표 등이 참여하는 농축산물 수입조정위원회에서 수입량을 결정하게 되었다. 셋째, 비축미의 장기 안전보관을 위해 창고시설을 보완해야 한다고 건의하였다. 이에 따라서 정부는 1982 1986년 동안 7,013동의 양곡보관창고 개보수사업을 시행하였다. 넷째, 양곡비축은 안보용과 가격조절용으로 구분하여 보관하되 가격조절용은 상·하한선을 정하여 탄력적으로 운용하고 보리와 밀도 비축 대상에 포함시켜 비축명목으로 쌀 도입을 확대하지 않도록 해야 한다고 건의하였다. 다섯째, 단기적인 영농 지원책보다는 농산물 가격지지, 증산, 유통개선 등 실질적 농가소득 제고방안을 강구하며 농지세, 수리조합비 등 농가부담의 획기적 경감방안을 마련하며 정직한 통계작성의 제도적 기반을 확보하도록 건의하였다. 농업통계 개선 건의안에 대해 정부는 농업기본통계, 농가경제조사, 양곡소비량조사 등의 표본을 연차적으로 재설계하여 정확도를 제고하였다.

규격 미달품 도입과 계약갱신

조달청은 애그로프롬사와 이탈리아산과 미얀마산 백미 16만 톤을 수입하기로 계약을 체결하였다. 수입가격은 이탈리아산이 톤당 522달러인 반면 미얀마산은 이보다 낮은 459달러로 결정되었다.

<표 4> 조달청의 구매계약 체결(1981. 1. 14 31.)

계약일자	회사명	형태 및 원산지	물량(천톤)	단가($/톤)	선적기한
1981. 1. 14	애그로프롬	백미, 이탈리아	40	522	1981. 5
1981. 1. 20	애그로프롬	백미, 이탈리아	20	522	1981. 7
1981. 1. 23	애그로프롬	백미, 미얀마	100	459	1981. 7

농수산부가 미얀마 주재 한국 대사관에서 보내온 견품을 검사한 결과 조달청이 계약을 체결할 당시의 견품과 품종, 연산이 동일함에도 불구하고 쌀의 외형 및 식미가 훨씬 떨어졌다. 농수산부는 조달청에 계약당시의 견품과 동일한

질의 쌀이 수입될 수 있도록 요청하였다. 수입 당사자인 조달청은 미얀마에서 쌀이 처음 수입되기 때문에 농산물검사소 직원을 현지에 파견하여 계약된 품질의 쌀이 선적될 수 있게 적절한 조치를 취해 주도록 농수산부에 요청하였다.

그러나 농산물검사소는 관계자료 및 정보를 검토한 결과 농산물검사원을 현지에 파견하여도 큰 효과를 기대하기 어렵다고 판단하였다. 농산물검사소가 이러한 부정적인 의견을 제시한 데에는 나름대로의 충분한 이유가 있었다. 미얀마의 각 도정공장 시설이 매우 빈약하고 미질에 대한 검사체제도 갖추어지지 않아서 제품간의 품종과 중량이 균일하지 못하였다. 또한 국제검정이 각 선상에서 점검형식으로 이루어져 각 포장간에 질량차이가 있고, 미얀마가 브라질에 수출한 물량 중에 쇄미가 과다하여 수출이 중단된 사례가 있었기 때문이다. 이어서 농수산부, 조달청, 농산물검사소 등이 참석한 관계기관 회의가 열렸으나 여전히 농산물검사소는 미얀마산 쌀을 수입하는 과정에 관여하더라도 실질적인 효과를 거두기 어렵다고 주장하였다.

미얀마산 쌀 2차분이 도착하였는데 검정결과 규격 미달품으로 판정되었다. 또한 애그로프롬사와 계약한 이탈리아산 쌀 3만 톤도 검사한 결과 쇄미와 뉘 등이 규격을 초과한 것으로 드러났다. 농림수산부는 애그로프롬사와 현지 검정기관의 협조 보장을 약속받고 농산물 검사원 2인을 미얀마에 파견하였다. 그러나 현지에 파견된 검사원은 애그로프롬사가 비협조적이기 때문에 소기의 성과를 거두기 어렵다는 이유로 우리 정부에 귀국을 요청하였다.

한편 애그로프롬사는 이탈리아산 쌀 미선적분에 대한 선적기한의 연기를 조달청에 요청하였다. 농수산부는 애그로프롬사의 불성실과 규격 미달품 공급을 방지하는 보장이 없다는 이유로 조달청에 계약취소를 요청하였고 급기야 조달청은 미얀마산 쌀 미선적분 계약 취소를 애그로프롬사에 통보하였다. 그리고 농수산부는 애그로프롬사의 규격 미달품 도입에 대한 구상 청구를 조달청에 요청하였다. 미얀마산에 대해서는 쇄미 15% 초과분에 대한 정선비용과 정선감량 및 정선을 위한 부대비용, 이탈리아산에 대해서는 미국 남부미 5등급에 비교한 도정 감모량과 부대비용, 그리고 아르헨티나산에 대해서는 쇄미 초과에 따른 손실 및 부대경비 등 총 572만 달러를 청구하였다.

애그로프롬사는 일방적인 계약취소의 부당성을 지적하고 미국인 변호사 3인, 한국인 변호사 3인을 선정하여 국제상사 중재재판에 회부할 것임을 조달청에 통보하였다. 조달청은 곡물회사가 소송을 제기할 경우 복잡한 문제가 야기될 수 있고 도착된 규격 미달품에 대한 구상청구를 위해 계약취소를 철

회하는 것이 불가피하다고 판단하였다. 한편 조달청은 애그로프롬사로 하여금 미얀마산 쌀 미선적분을 호주산 칼로스로 대체하여 1982년 12월 이내에 공급하도록 하는 대안을 농수산부에 제시하였다.

농수산부는 구상청구 문제를 원만히 해결하기 위해 조달청 안에 동의하지만 몇가지 조건하에서 계약을 변경하도록 요청하였다. 미선적분을 1982년 호주산 칼로스 현미로 품목을 바꾸되 가격은 하향 조정하여 1982년 9월 이전에 선적하고, 우리 나라의 검사원이 선적 전에 검사하여 합격한 것만 선적하도록 하였다. 조달청은 애그로프롬사와 협상하여 미얀마와 이탈리아산 계약 취소 물량인 6만 톤을 미국산 또는 호주산 칼로스로 대체하고 1982년 9월 이전에 선적하되 가격은 톤당 433톤으로 계약 내용을 변경하였다. 그러나 농수산부는 톤당 433달러가 국제가격에 비해 높은 수준이며 1982년에 구매하기로 한 50만 톤 가격에 영향을 미치고 피르미사로부터 칼로스 7만 톤을 시가로 구입하기로 한 것과 비교하면 균형이 맞지 않는다고 우려를 표명하였다. 조달청은 애그로프롬사와 여러 차례 협상을 한 결과 미국산 칼로스를 톤당 345달러로 구매하기로 결정하였다.

문제가 발생한 미얀마산 쌀을 수입하게 된 데에는 미얀마 정부의 적극적인 공세와 미질을 무시한 채 물량 확보에만 급급한 수입대책의 결과이다. 미얀마 수출입공사가 우리 나라에 단립종 현미 50만 톤을 톤당 350달러에 수출할 수 있다는 의사를 주미얀마 한국 대사관에 전달하였다. 정부는 주미얀마 대사에게 은밀히 견품을 보내도록 요청하였다. 그러나 견품을 검사한 결과 미얀마산 쌀이 우리 입맛에 맞지 않아 구매가 불가능하지만 입맛에 맞는 적합한 쌀이 있는 경우에는 구매할 수 있다는 의사를 표시하였다. 한편 FAO에 상주하는 미얀마 대사도 주이탈리아 한국 대사에게 우리 나라의 미얀마산 쌀 수입 가능성을 타진하였다. 이에 정부는 우리 식미에 적합한 쌀이 있으면 구매할 용의가 있음을 주지시키고 견품을 송부하도록 요청하였다. 견품을 시식한 결과 냄새가 약간 나지만 식미, 외관, 찰기 등은 보통 수준이라는 결과가 나왔다. 이에 기초하여 조달청은 미얀마산 백미 10만 톤 구입을 수의계약하였다.

1980년 쌀 수입과 농업정책 변화

1980년도에 정부는 비교우위론에 입각한 개방농정을 선택하였고 안정적인

경제성장을 위해 물가안정을 매우 중시하였다. 이러한 분위기에서 흉작으로 인해 쌀수입이 불가피하게 되었는데 주무 부처인 농수산부 의견이 충분히 반영되지 못하여 수입량은 적정수준을 초과하였다. 또한 국제곡물상의 압력도 수입량이 과다하게 늘어나게 하는데 한 요인이 되었다. 쌀 과다수입은 재정부담의 가중 등 여러 가지 부작용을 초래하였다. 재고부담은 추곡 수매가격과 수매물량 결정 등에 부정적인 영향을 미쳤다. 1983년에는 쌀과 보리에 대한 수매가격이 동결되었고 밀 수매는 폐지되었다. 그리고 찹쌀수매도 잠정적으로 중단되었다. 한편 물가안정을 위해 무분별하게 도입된 쌀 중 일부 물량은 품질이 매우 떨어져서 실제로 물가안정에 기여하지도 못하였다. 소비자 선호도가 낮은 품질이 떨어진 재고미는 결국 가공용 등으로 사용됨으로써 국고의 낭비만 초래하였다.

수입과정도 순탄하지만은 않았다. 미·일 협약의 결과 우리 나라는 일본쌀을 수입하기 위해 미국의 양해를 구해야 했다. 그리고 미국으로부터는 우리가 필요로 하는 이상의 물량을 높은 가격으로 구입할 수밖에 없었다. 사후적으로 국정 최고책임자는「주곡자급」이 아닌「주곡자립」을 위해 기말재고량을 9개월분 소비량으로 확대할 것을 지시한 적이 있었는데 이는 수입과정이 그만큼 어려웠다는 것을 반증하는 것이다. 기상이변으로 쌀 생산이 부진할 경우에 우리가 필요로 하는 적정한 품질의 물량을 적정한 가격으로 적정시기에 구입하기 어렵다는 현실을 감안할 때 국민에게 주곡을 안정적으로 공급할 수 있는 제도적인 비축제도가 마련되어야 한다는 것을 80년 쌀 수입은 교훈으로 남겼다.

한편 1980년 쌀 수입과 관련한 여러 가지 사건 중에서 코넬사의 소송과 관련하여 이루어진 국회차원의 조사결과 만들어진 대정부 건의안은 농정방향을 전환시키는 데에 크게 기여하였다. 먼저 식량안보 논의가 되살아나게 되었다는 것은 큰 변화이다. 안보적 차원에서 주곡 자급을 위해 농업투자 확대와 가격지지 정책의 강화를 건의하게 되었고 그 결과 1984년 이후 주곡 수입은 하지 않게 되었으며 물가상승률을 상회하는 수준의 수매가 인상이 결정되었다. 또한 양곡비축을 안보용과 가격조절용으로 구분 보관하도록 하여 수입량이 확대되지 않도록 제도적 장치를 마련하게 되었으며 비축미 안전 보관을 위해 농업개발자금 등에서 66억 원을 융자지원하여 보관창고를 개보수하였다. 또한 농업소득의 한계를 극복하기 위해 농외소득 개념이 대두되는 등 농업부문에 대한 관심이 커지게 되었다.

참 고 문 헌

김성훈,「쌀의 정치경제론」, 시인사, 1984.

농민신문사,「쌀 어떻게 지킬 것인가」, 1992.

농림부 양정국,「외미도입관련자료」, 1988.

축협중앙회 발족

송 찬 원*(전 축협중앙회 회장)

축산협동조합 수난의 발자취

한국농정 50년사 편찬사업의 일환으로 해방 이후 50년 동안의 농정추진과정에서 중요한 50대 시책이 선정되었고, 그 속에 「축협중앙회의 발족」이 포함되었다는 것은 그만큼 농업단체 속에서 축산 분야의 중요성이 인정된 것이라 할 수 있으며, 성격이나 규모 그리고 시대적으로 꼭 필요했던 조직이 뒤늦게나마 수난을 겪으면서 농협중앙회로부터 축산사업을 분리 독립되는 「축협중앙회 발족」이 선택된 의미를 찾을 수 있다고 본다.

선진국의 농민관계 협동조합의 설립을 보면 농민 개개인으로 사회, 경제적 활동을 하기에는 너무나 약한 위치에 있기 때문에 뜻을 함께 하는 농민끼리 협동조합을 설립하여 공동으로 사회, 경제적 사업을 영위하게 된다. 그러나 우리 나라의 농업관계 협동조합의 발자취를 더듬어 보면 관의 필요에 의해서 설립되어 왔고, 특히 일제치하에서 위농정책의 일환으로 설립되었다고 하지만 실제 내막은 일본의 수탈목적으로 활용하기 위해서 설립운영 되었다고 볼 수 있다.

구한말 융희 원년인 1907년에 칙령 제33호를 근거로 금융조합을 설립하여 조합원이 생산한 농산물 즉, 주로 곡물의 보관과 위탁판매사업과 당시 보급되던 개량 농기구의 구판과 대여사업 등을 하는 조직으로 발족되었다.

이 땅에 축산조합의 설립은 1911년 조선총독부 통치 아래서 관에 의해 경

* 당시 국립동물검역소 소장

남 밀양 언양 등지에 처음 설치한 후 이의 활용가치가 인정되면서 조선총독부는 각도에 축산조합설립을 장려하게 되었고 1912년에는 전국에 걸쳐 10개 축산조합이 설립되었다. 1915년 조선중요물산동업조합령이 공포되고 이듬해인 1916년에는 전국적으로 축산조합이 설립되고 한우의 생산농가와 매매인과 중매인을 강제로 조합원화함으로써 통제와 감시체제의 조직으로 변하였다. 그 때의 축산조합들은 동업조합령을 근거로 축산동업조합의 법인체로 개편 설립되었다.

이 때의 조직의 운영을 보면 군수가 조합장, 군의 서무주임을 부조합장으로 기용한 점을 보더라도 일제하의 협동조합은 수탈정책 수행의 하수조직으로 이용하기 위해 설립되었음을 알 수 있다. 이들 축산동업조합을 지도하기 위하여 각도에 축산동업조합연합회가 설립되고 이 연합회는 도내 일원을 사업구역으로 하는 금융조합연합회를 회원화하고 축우자금의 방출 축우 종모우의 배치와 소 사육 장려사업을 수행하였다

그 후 조선농회가 설립되어 낙후된 농업기술의 향상과 농가의 소득증대를 위한 일들을 하게 됨으로써 당시 행정의 보조적 역할을 하였고 결국에는 축산동업조합들은 조선농회에 흡수되었다

축산동업조합연합회는 1933년 제2차 산업단체 정리시기에 206개 조합과 12개 연합회가 농회에 흡수, 합병되었다. 조선농회가 설립된 후 농업기술의 향상으로 생산성이 높아지는 등 그 성과가 컸던 것은 사실이지만 식량의 강제공출, 한우의 일본으로의 수탈, 고공품의 강제생산 공출 등의 역할 또한 대단하였다. 제2차 세계대전이 종료되면서 또 다시 축산동업조합들이 지역마다 새로 설립되었다

1961년 농업협동조합법이 공포되면서 농업협동조합 중앙회 속에 특수조합(축산조합)으로 다시 흡수되는 등 시대의 변천에 따라 축산관련조합들은 시련에 시련을 겪게 되었다

그 후 1981년 축산업협동중앙회가 새로 설립되면서 농협중앙회 회원으로 있던 축산관련조합 100개를 회원으로 축산의 생산자단체로서 다시 새로운 면모를 갖추게 되었다.

축산을 보기에 따라서는 광의의 농업에 포함되는 것은 사실이지만 일반 경종농업과 축산업의 생산 및 경영과정을 살펴보면 분명히 다르다는 점을 알 수 있다. 먹이 작물이나 곡류를 생산하여 가축의 사료로 급여하고 거기서 육류, 난류, 우유류 등을 생산하고 인간의 식량으로서 공급하려면 도축, 가공

처리치 않고는 소비자에게 공급할 수 없는 것이 축산물이기 때문에 경종농업에서 생산된 농산물처럼 밭에서 바로 소비자에게 공급할 수 있는 것과는 그 생산, 처리, 공급과정이 크게 다르다는 것을 쉽게 이해할 수 있다. 따라서 축산업은 생산에서 소비단계까지가 일반 농산물보다 다단계로 이루어지며 소비까지의 처리, 가공, 유통비용이 많이 들게 되어 있다.

그럼에도 불구하고 일반농업과 축산업을 항상 수직선상에 놓고 모든 정책을 경종농업 중심으로 펴 나가려고 하는 데서 축산업은 경종농업에 비해 발전이 저해되곤 하였었다. 그러나 과거의 축산업이 경종농업에 종속되었던 시대에서 이제는 축산물이 차지하는 비중이 커가고 농업에서의 축산여건이 크게 변하게 되었다는 데서 축산업도 하나의 독립된 산업으로 다루지 않으면 안 되게 되었다.

축산업은 경제성장과 비례하여 여건 크게 변화

한국동란으로 폐허가 되었던 국토를 재건하기 위해 정부는 경제개발 5개년계획을 몇 차례 지속적으로 추진하면서 국가경제는 크게 향상되고 국민소득은 놀랍게 늘어나기 시작하였고 이러한 여건의 변화는 국민 식생활을 크게 변화시켜 가게 되었다

우선 국민소득향상에 따른 축산물의 소비증가를 보면 국민 1인당 GNP가 100달러인 1962년에 쇠고기, 돼지고기, 닭고기의 육류를 1인당 연간 3kg를 소비하던 것이 GNP가 500달러인 1974년에는 1인당 육류소비가 6kg인 배로 늘어났다.

이와 같이 1인당 수요증가도 국내생산으로 충족하려면 축산의 규모가 가축사육이 우선 두 배로 늘어나야 하는데 인구증가가 1962년에 2500만에서 500달러대인 1974년에는 천만 명이 늘어난 3500만 인구가 육류를 배로 소비하게 되었으니 공급의 부족현상은 육류가격파동으로 이어졌고 정부에서는 당시에 중요하게 다루었던 물가안정대책에서 항상 축산물 가격안정에 대한 논란이 크게 일곤 하였다.

이러한 국민소득향상에 따른 육류와 기타축산물의 수요증가는 축산물의 자급도를 크게 하락시켰고 육류의 수입은 불가피 증가하지 않을 수 없게 되었으나 국내 생산 농민은 해외로부터의 육류수입을 크게 반대하기에 이르렀다.

농업부문의 경영구조의 변화를 보면 국민총생산액 중 농업생산액은 크게 그 비중이 떨어져 65년도에 33%가 78년도에는 18.5%로 떨어져 버렸고 농업 생산액 중 축산물 생산액의 비중은 반대로 65년도에 11.4%에서 78년도에 20.8%로 크게 신장하게 되어 농업 속에서 축산업은 점점 그 규모가 하나의 독립된 산업으로 커 가게 되었다.

이러한 축산물 소비의 증가는 국내가축사육 증가를 가져왔고 반면 가축 중 가장 중요한 역할을 하던 한우는 농기구의 보급증대로 논밭갈이의 경운역할은 사라져 가는 반면 쇠고기의 공급원으로의 역할로 변화하기 시작하였다.

이와 같이 축산물의 수요증가에 따른 국내가축 사육두수의 변화는 그 균형을 제대로 이루지 못하여 때로는 부족하고 때로는 과잉생산 등으로 수급 불균형에 따른 사회적 문제를 일으키게 되었고, 생산농민은 농민 나름대로 가격의 등락에 따라 양축경영난을 수시로 겪게 되니 그 불만은 커져 갔다.

특히 축산농민은 농민 나름대로 축산업을 육성하는 정부의 시책이 너무 미온적이라고 불만이 커져 가고 있었고 사회적으로는 축산물 수급 및 가격안정 정책 부재라는 비판의 소리가 높아만 가게 되었다.

경제가 발전하면 국민생활이 윤택해지고 특히 6·25 한국전쟁으로 고통을 겪은 국민들은 가계형편이 좋아지면서 제일 먼저변화를 가져온 분야가 식생활의 변화이고 그 중에서 축산물인 육류의 소비는 놀라울 정도로 늘어나게 되었다.

당시의 쇠고기의 소득탄성치를 보더라도 다른 어떤 품목보다 높았던 것도 육류소비 증가가 크게 신장되는 시기였음을 알 수 있다

과거에는 전혀 생각하지도 못했던 육류의 수입은 1976년부터 시작되었고 그것은 쇠고기부터 우선 1000톤을 수입 충당하면 다음해에는 수입을 하지 않아도 될 줄 생각하였는데 막상 쇠고기의 수입충당으로 쇠고기 가격과 수급에 도움이 되고 보니 다음해인 1977년에는 4000톤, 수입개시 3년차인 1978년에는 무려 4만 1000톤이라는 많은 쇠고기를 수입하게 되었고 마침내는 돼지고기마저 수입에 의존하게 되었다.

70년대 중반 이전에는 축산물인 육류와 계란 그리고 우유와 그 제품은 식품수급 계획 속에 포함되지도 않았었다

그 이유는 육류를 비롯한 축산물은 우리 국민의 식생활에 있어 꼭 필요한 생활필수품으로 취급을 하지 않았고, 있는 사람은 비싸도 사 먹고, 여유가 없으면 안 먹어도 그만이던 시절이었기 때문에 국가의 식품수급계획에 포함을 시키

지 않아도 별 문제가 없었으나 이제 국민소득이 높아지고 생활이 나아지면서 육류나 우유 등의 축산식품이 부족해지면 가격이 폭등하고 수급의 문제가 생기면서 국가는 축산식품의 중요성이 커짐에 따라 국민식품수급계획상 생활필수품으로 취급하게 되었다.

이러한 축산의 여건변화는 새로운 축산물 수급과 가격안정등의 전담기구의 필요성이 절실하게 대두되기 시작하였다

축산규모가 커짐에 따라 축산진흥회 의 설립 불가피

축협중앙회의 발족을 이해하려면 그 전신인 축산진흥회의 설립을 먼저 설명하고 넘어가야 한다.

앞에서 설명한 바와 같이 우리 나라의 축산의 여건이 크게 변하기 시작한 1970년대에 접어들면서 매년 되풀이되는 쇠고기 부족으로 인한 수급불안과 가격파동을 심하게 겪으면서도 외국으로부터의 육류의 수입은 생각지도 못했고 쇠고기의 수입은 국민 정서상으로나 사회·정치적으로 비판의 대상이 되던 때였다.

그러나 70년대 중반부터 축산식품인 육류가 생필품화되면서 국민이 필요로 하는 육류의 수입이 1976년부터 불가피하게 되었다.

우리 나라 축산의 변화를 가장 쉽게 설명할 수 있는 것은 국민소득이 100달러이던 1962년에 인구 2500만 명에 국민이 1인당 육류를 연간 3kg 소비에 불과하던 것이 국민소득이 500달러로 늘어난 1974년에는 12년 만에 6kg으로 소비가 배로 증가한 것만 해도 공급상 문제가 있는데 인구가 62년에 비해 1000만 명이 늘어난 3500만 명이 배가 늘어난 6kg의 육류를 소비하게 되었으니 축산진흥기반을 제대로 키우지 못한 상황 아래서는 육류수급에 문제가 안 생길 수 없는 상황에 빠지게 되었다는 보고를 받고 축산의 어려움을 새롭게 이해하게 되었다.

이것을 육류공급 총량으로 보면 62년에 육류소비 총량은 7만 596톤이었는데 1974년에는 2.8배나 늘어난 20만 128톤으로 늘어났던 것이다(1997년에 145만 9000톤으로 크게 수요증가).

그러나 당시에 축산진흥을 위해 정부의 예산투입은 농수산부 각 사업국에서 제일 낮은 수준이었다. 당시의 농지국 예산은 2000억이 넘지만 축산국 예

산은 고작19억에 불과하였다.

이러한 축산물 수요의 급증에 비해 그를 뒷받침해 줄 예산의 태부족과 수급조절을 담당할 기구나 기능은 보잘 것 없었다. 그와 같은 육류의 공급을 12년 만에 2.8배나 증산 공급한 것은 오히려 큰 성과를 거두고 있으면서도 그 내용을 제대로 홍보와 설득을 못했기 때문에 예산확보를 못했다는 지적을 받았다.

이와 같이 국민소득 증대에 따른 축산물의 수요증가가 국민소득이 1000달러, 5000달러, 1만 달러로 늘어날 터인데 그 때의 축산물 수급은 어떻게 대처해야 할 것인가에 대한 대책으로 일본축산 30년 동안의 성공한 시책조사를 위해 해외출장을 보냈다.

일본은 패전후 30년 동안 축산기반 정립과 축산물의 수급조절, 그리고 가축개량사업과 사료수급제도가 우리 나라보다 훨씬 앞선 시책들을 펴 나가고 있음을 알 수 있었다.

귀국 후 보고서에는 우선 축산을 진흥하는 데에는 생산기반 수급·유통기반의 확립을 위해서는 막대한 자금이 장기간 지속적으로 투자되어야 하므로 이에 필요한 자금조달을 위해 축산진흥기금을 만들어야 했고 늘어나는 축산물의 수급안정 그리고 사료수급조절과 가축개량사업 등을 포함한 일들을 정부를 대신해서 해 줄 수 있는 기능을 가진 기구가 필요했다.

일본에서는 수급조절은 축산진흥사업단이 하고 배합사료 가격안정기구가 사료수급, 가축개량사업단이 가축개량사업 등을 각기 분담하고 훌륭하게 업무를 수행하고 있었음을 볼 때 우리도 그런 기구가 꼭 필요하다고 생각되었으나 우리 나라의 여건 아래서는 그러한 일을 분담해서 시킬 기구의 신설은 절대로 허용받지 못할 것이므로 이들 세 분야 즉 첫째 축산물 수급, 둘째 사료의 수급, 셋째 가축의 개량사업을 총괄적으로 맡아서 할 축산진흥회를 설립해야 한다고 보고하였다.

이 때 보고에는 축산진흥회 설치와 축산진흥기금의 법제화 이외로 축산사업으로는 한우개량단지의 조성과 젖소의 개량을 위한 유우군 능력검정사업을 조속히 실시해야 세계적으로 가축의 생산성의 경쟁력을 갖출 수 있다고 보고하였다.

장관은 일주일 후에 축산금고법과 축산진흥회법을 만들도록 지시되었다. 그러나 축산금고법을 별도로 만들 때에는 일본의 농업금고법이 연상되어 전체 농업금융에 해당되는 법이 아니고는 통과되기 어렵다고 생각되어 당시의 축

산법 속에 축산진흥기금장(章)과 축산진흥회장(章)을 새로 신설하는 범위에서의 법개정안을 초안하여 경제장관회의에 상정키로 하였다.

우선 그 내용을 다음과 같이 보고서를 정리하여 만들었다.

첫째, 축산을 진흥하려면 기본적으로 자금이 제일 필요하기 때문에 축산진흥기금을 마련하여야 되겠다. 그 기금조성의 재원은 소와 돼지를 도축시 그 판매대금의 2% 범위 내, 그리고 우유집유시 우유대의 2% 범위의 금액을 판매 부가금으로 징수하고 한편 수입축산물에 대해서는 판매이익금, 마사회 경마사업 수입금 중에 장관이 정하는 금액 그리고 정부로부터의 보조금 등을 축산기금의 재원으로 하기로 우선 정했다.

둘째, 축산물 수급조절기관으로서 축산진흥회를 설립해야 하겠다. 일본의 축산진흥사업단과 배합사료가격 안정기구 그리고 가축개량 사업단이 하는 일들을 통합하여 수행하는 단일기구로 발족하는 것으로 구상하였다.

셋째, 대농가 축산사업으로서는 한우개량단지의 육성과 젖소개량을 위한 젖소능력검정사업을 포함한 축산진흥 대책안을 경제장관회의에 상정 보고키로 하였다.

일반 안건은 경제장관회의에서 다루고 농수산부 축산안건은 별도로 회의 후에 남덕우 경제기획원 장관실에서 몇몇 경제관련장관들만을 모시고 보고와 토론이 있었다.

브리핑 중 축산진흥기금의 성격이 민간기금으로 운용되기 때문에 통화관리상 문제가 있다는 의견이 있었다.

축산진흥회의 설립에 대해서는 정부도 어려운 축산물 수급조절기능을 민간기구가 어떻게 하겠느냐는 의견이 있었다. 브리핑이 끝나고 남덕우 부총리의 종합강평에서는 축산의 중요성이 점점 커가고 있음에도 정부의 재정 사정으로 축산분야에 대해서는 예산 뒷받침을 제대로 못해 주고 있으니 자체적으로 기금조성이라도 해서 축산진흥에 활용하도록 하자는 말과 축산진흥회의 설립을 추진하자는 결론을 내 주었다.

다음날 장관은 대통령의 결재를 받아 시행이 확정되었다.

따라서 1977년 가을 정기국회에서 축산법 속에 제7장에 축산진흥기금을, 제8장에는 축산진흥회 설치장을 신설하여 그 해 국회에 통과되었고, 1978년 4월 1일에는 축산진흥회가 설립 발족되었다.

만일 축산법개정으로 축산진흥기금이 그 당시 만들어지지 않았다면 그 후 지금까지에 매년 수천억 원씩 축산진흥사업비의 충당을 무엇으로 할 수 있었

겠으며 지금까지의 이 정도의 축산발전은 기대할 수도 없었을 것이다.

그 후에 축산진흥회는 축산물을 안정적으로 공급해야 할 업무가 중요한 사업이긴 하였으나 쇠고기의 수입량이 축산진흥회 설립 1년전인 1977년에는 4000톤 수입하였던 것이 축산진흥회가 발족한 1978년에는 무려 10배가 되는 4만 1000톤의 쇠고기를 수입하게 되었고 돼지고기마저 부족하여 수입하게 되니 사회적으로 축산진흥회는 비난을 받기 시작하였다. 그 해에는 조달청장이 직접 해외에 나가 돼지고기 등 부족한 농축산물을 계약해 놓고 뒤에서 축산진흥회가 수입 업무를 맡아서 했다. 당시 덴마크는 가축질병으로 수입금지국이었음에도 불구하고 돼지고기 5000톤을 조달청장이 구매계약을 체결해 놓고 축산진흥회가 수입 추진하려고 했으나 덴마크로부터는 돼지고기의 국내반입 불가라는 농수산부의 방침에 따라 돼지고기수입이 국가간의 문제로까지 비화되어 이의 해결을 위해 오랫동안 고통을 당하기도 하였다. 그 당시의 국내경제는 한창 성장 일로에 있고 국민생활에 필요한 식량과 육류 등 생활필수품은 무슨 일이 있더라도 안정적으로 충분히 수입충당을 하지 않으면 안 되는 시대로 변화하기 시작하였다.

꼬리곰탕 값이 오른다고 쇠꼬리수입, 양지 값이 오른다고 양지의 긴급수입은 당시 미국에서는 식품으로 사용할 수 없도록 되어 있던 것이 한국에서 식품으로 수입해 가겠다고 요청하고 보니 미국정부는 급히 양지(소의 내장)의 표피를 완전히 제거 처리하여 에디불(식용)로 수출이 가능토록 위생규정을 바꾸기까지 하여 수출에 대처하였다.

그러나 양지의 겉 표피를 다 없앤 결과 국내에 들여와 설렁탕, 곰탕업계에 공급하였더니 한국의 본래 양지처럼 양지 끓인 냄새가 안 난다고 반품이 되어 그 해 수입한 양지의 소비는 크게 애를 먹었다. 그러나 꼬리는 하도 상품이 깨끗하게 포장이 잘 되어 있어 시제품으로 많은 분들께 선물용으로 공급되었고 판매에도 인기가 있었다.

이와 같이 축산진흥회는 발족 초기부터 농민들이 그렇게 반대 성토하던 쇠고기 수입을 축산진흥회가 전담하다 보니 축산진흥회의 설립목적은 어떻든간에 국민과 농민으로부터 지탄과 성토의 대상이 되고 만 것이다.

당시의 축산진흥회는 하부조직이 없었고 오히려 발족하자마자 쇠고기와 돼지고기 부족에서 오는 국내수급과 가격안정측면에서 정부의 심부름기관으로서는 필요하다고 보겠지만 당초 설립 당시에 기대했던 그런 이미지는 산산조각이 나 버렸으니 축산진흥회의 독자적 사업을 제대로 뿌리도 내려보기 전에

두 차례에 걸친 강도 높은 감사원의 감사로 축산진흥회 폐쇄론까지 대두되기 시작하였다.

그러나 우리 나라 축산의 앞으로 전개될 전망을 보면 첫째, 축산물의 수요는 장기간 소득이 늘어나면 늘어날수록 증가할 것이며, 둘째 수요 증가되는 축산물의 국내 생산기반은 극히 취약하여 계속 그 기반을 육성 발전시켜 국민의 생필품인 축산물은 어떤 일이 있더라도 국내자급도를 최대한 높여 가면서 부족 분에 한해서는 수입에 의해 충당토록 하되 그 업무를 맡아서 해 줄 기구는 반드시 필요한 시기임에도 한쪽에서는 2년 전에 설립된 축산진흥회에 대한 폐쇄의 소리만이 높아지고 있었다.

정부에서는 축산물의 수급이나 가격안정에 대해서는 강력한 의지를 보이고 있어 공급부족이나 가격이 들먹이면 수입육의 방출량 증대에는 강하게 반응을 보이면서 축산물을 생산할 기반조성에 대하여는 축산은 돈 있는 사람들이 하는 업이기 때문에 별도의 정부재정에서 투자는 거의 없었고 더구나 비교우위론이 대두되면서 물가안정 측면에서 부족축산물은 수입에 의존하게 되었고 웬만한 축산사업의 추진은 주로 축산진흥기금에 의해 축산시책이 추진되고 있었다.

이 당시의 축산은 어느 시기보다도 점점 어려워지고 축산물의 취급규모는 커지고 있는 상황 아래서 축산진흥회는 또한 폐지론이 대두되는 등의 어려움 속에서 축협중앙회가 탄생되었기 때문에 축협중앙회 설립을 설명하려면 바로 그 전신인 축산진흥회를 먼저 소상히 설명해야만이 전모를 알 수가 있기 때문에 축산진흥회와 축산진흥기금에 대해 먼저 기술하게 된 것이다.

축협중앙회 농협에서 분리 발족

국가보위 비상대책 위원회 농촌문제 개혁안 검토

박정희 대통령이 서거 후 혼란상태가 이어지고 있었던 1980년 5월에 ‘국가보위비상대책위원회’가 발족되었고 여러 분과위원회 중 농수산분과위원회가 농어촌문제를 다루고 있었다.

당시 국보위는 일선의 여론을 수집하고 국민생활에 불편사항들은 개선해 나아가기 위해 3개반으로 조직된 민정반을 구성하여 전국을 순회토록 하였다. 농수산 분과에서도 민정조사반에 한 사람이 동원되게 되어 필자가 차출

되었다. 일주일 동안의 전국순회 결과에 대한 보고서의 주요내용은 농촌과 어촌에 대한 문제가 비중이 컸다.

특히 이 보고서 중에서 농촌, 어촌의 문제점과 불만의 소리가 많았으며 농협과 수협에 대한 농·어민의 불만의 소리가 높았다.

예를 들면 신품종 벼가 지역별로 내병성의 차이가 크기 때문에 지역시험조사를 충분히 하고 보급해 달라는 요구를 비롯하여, 특용작물 시험재배를 철저히 한 후 기술을 보급해 주어야 최초 재배에 따른 위험부담이 축소될 수 있고, 그리고 저수지의 장마철 물관리 불철저로 집중호우로 수해심화 등 사업에 관한 문제와 특히 농민단체에 대한 농어민의 불만사항이 많았다

또한 자금융자시 강제출자, 생활안정공제에 강제로 가입케 하거나, 영농자금 이자징수 불합리 등 농민생산자 조직으로서의 부당함을 지적하였고 그 하나의 예로서 50만원을 융자받는데 3%의 출자 그리고 보험강제가입 등 때문에 37만원밖에 수령하지 못하였다는 불만이었고 어민들은 객주들이 도매시장과 결탁하여 어민들을 착취하고 있다는 예로서 신안군의 해태생산 어민들은 객주들의 횡포로 매년 큰 손실을 보고 있다는 불만이었다.

농수산분과 위원회에서는 새 시대 새 농정을 펴 나가기 위해 농어민을 위한 농정의 일대 개혁안을 마련하여 보고하기에 이르렀다. 이 일대 개혁안 작업이 종합되기 전에 당면 농정과 관련시책 추진 중 나타난 문제점들을 선별 보고하는 작업이 있었다.

이 시기에 축산물의 수급물량의 계속적인 증가와 이에 뒤따르지 못하는 수급 및 가격안정에 대해 안타깝게 여겨지던 때라 축산사업을 종합적으로 담당할 생산자 단체인「축산협동조합 중앙회」발족이 절실하게 필요하다고 판단되어 농업협동조합 중앙회에 특수조합으로 가입되어 있던 축산협동조합을 분리해 내고 당시의 가뜩이나 사회적으로 문제가 되고 있던 축산진흥회를 해체하여 축협중앙회의 모체로 삼는 방안을 검토하기에 이르렀다.

축산업협동조합중앙회를 농협으로부터 분리 독립시켜야 하겠다는 안이 농수산 분과위원회에 상정 보고한 바 아직은 축협중앙회의 발족은 시기상조라는 반대 의견이 있어 축협중앙회 발족안은 유보되고 말았다.

축협 발족은 유보되고 당시 문제의「섬바디」안건만 해결

이 안건 상정시에 두 가지 안건을 올렸는데 그 하나는 축협중앙회 발족이

었고 또 하나는 사료작물로 전국적으로 재배 권장하던 「섬바디」 문제를 제기하였었다.

섬바디란 우리 나라에 야생되는 미나리과 식물로 농촌진흥청 축산시험장 사료작물과 직원이 우연히 울릉도에 출장을 갔을 때 추운 겨울날임에도 바위틈바구니에 파랗게 자란 풀을 소들이 잘 뜯어 먹는 것을 보고 그 식물을 캐서 축산시험장으로 가져다 번식시켜 분석을 하였더니 영양가가 높고 소들이 좋아한다는 장점이 있으므로 이 풀을 사료로 권장해서 축산진흥에 도움이 되도록 하여야 한다는 내용을 박정희 대통령이 주관하는 회의에 보고되었고, 그 후에 이 섬바디는 정책사업으로 초지조성과 사료로 재배권장사업이 강력하게 추진되었다. 그러나 섬바디로 초지를 조성한 농민은 섬바디가 다 말라죽어 큰 손해를 보게 되었고, 이것이 문제가 되었다.

원래 섬바디는 다습 다비한 미나리과 작물이므로 초지용으로는 맞지 않고 사료작물용으로 권장하도록 지도방향을 그 후 바꾸었고 각 도의 농촌진흥원에는 이를 권장하기 위해 1정보 정도씩의 섬바디 시험포를 재배하고 있었으나, 섬바디는 이미 농민들에게 재배권장지도는 더 이상 불가능한 상태였다.

그럼에도 매년 대통령의 연두 순시시에 섬바디에 대해 관심이 컸기 때문에 농촌진흥청에서는 섬바디 재배 권장에 대한 보고가 반드시 포함되었고 여러 차례 섬바디 이용권장 책자가 발간 보급되었다.

그러나 일선 도진흥원이나 지도소에서는 이 섬바디의 권장이 문제가 있음을 다 잘 알고 있음에도 불구하고 대통령께 이미 보고되고 권장토록 하라는 지시가 있었기 때문에 이의 재배중지를 결심할 사람은 아무도 없었던 시기였다.

바로 이런 것을 국보위에서 해결해 봐야 하겠다고 농수산위원회 박종문 위원장은 판단하여 농촌진흥청과 축산시험장으로 하여금 섬바디 재배에 대한 문제점을 함께 검토하자고 협조를 구하였다.

당시 맡고 있던 실무 연구관도 이의 문제점을 너무도 잘 알고 있으면서도 아무도 이를 해결하러 나서는 사람이나 기관은 없었던 터에 국보위에서 해결해 주겠다고 나서자 함께 검토를 하게 되었다. 묘하게도 당초 무역확대 회의에서 대통령에게 보고시 섬바디의 장점이 세월이 오래 흘러간 그 시점의 검토과정에서 당초의 보고시 장점은 거의 단점으로 변해 있었다.

축협발족문제는 농수산분과위에서 보류되었고 섬바디 문제는 재배권장을 빨리 중지시켜 주는 일이 절대적으로 일선지도 공무원들의 고통을 덜어 주는 일이라고 모두들 생각이 일치되어 최종보고 안을 박종문 농수산 분과위원장

이 전두환 상임위원장에게 보고를 올리기도 하였다.

보고 날짜가 잡혀서 박종문 분과위원장이 전두환 상임위원장에게 보고를 드려 대통령한테 잘못 보고해 놓고 이를 중지도 못하고 고생들을 하고 있던 섬바디 재배권장 사업을 중단할 수 있게 되었다.

농림부와 농촌진흥청에 바로 지시하여 진흥원 섬바디 시험포는 전부 없앨 수 있었고 섬바디의 사료작물 재배시책은 종말을 고하게 된 것이다.

축협발족문제 재검토로 분리발족 추진

국보위 농수산 분과위원회에서는 당시의 농촌의 어려운 현실을 개선하기 위하여 「농촌 개혁안」을 마련하게 되었고 그 개혁방안 속에 「축산진흥 체제 정비」 방안이 검토되면서 농협의 축산조직과 축산진흥회의 2원적 조직의 문제점을 다루게 되었다.

당시 검토된 체제 정비 방안을 요약해 보면 다음과 같다.

○ 축산진흥회는
 —조직체 성격이 불투명하고,
 —축산진흥회의 하부조직이 미비하여 계선적인 사업추진이 어려우며,
 —양축농가의 지원체제가 미흡한 상태임.

○ 농협의 축산조합의 체계를 보면
 —축산지원체계의 전문화가 미흡하고,
 —일반농가의 방대한 자금수요로 축산부문 투융자가 과소하여 지원확대를 기대하기 어렵고,
 —대다수 양축농가와 유리된 조합운영으로 양축가의 불만이 누적되어 있으므로

○ 농협의 축산관련 업무 및 기구를 축협중앙회로 계열화하기 위해 축산진흥회를 축협중앙회로 개편하여 늘어나는 축산물 수요증가에 대비한 축산물의 생산기반 확대 사업의 추진과 수급조절 및 가격안정사업을 전문화 협동조합으로 하여금 관장토록 하여야 한다는 데 조직 정비의 방침을 굳히게 되었다.

옛날 축산은 겨우 농가가 소 한 마리를 기르면서 논갈이나 밭갈이로 일반농사를 돕고 구비를 비료로 활용하는 시대에는 우리 나라 가축사육은 경종농업에 종속된 부업에 불가피했었다. 그러나 이제는 국민소득이 늘어나면서 축

산물의 공급이 중요해졌을 뿐만 아니라 농기계의 보급확대로 소에 의한 논·밭갈이의 역할은 이제 소에게서는 떨어져 나가고 오히려 소의 사육은 쇠고기의 공급역할이 더욱 중요해진 상황 아래서는 일반 경종농업 때문에 조직되어 있는 농협협동조합 체제 속에 있기보다는 축산업도 하나의 독립된 산업으로 분리되어야 한다는 의견이 일기 시작하였다.

그래서 얼마 전 농수산위원회에 상정되었던 축산업협동조합을 현재의 농협으로부터 분리해야 하겠다는 안건의 당위성을 새삼 느끼고 이 안건을 다시 상정해 보자는 의견이 있어 농수산 분과위원회에 다시 상정되었다.

축산업의 성장은 그 당시 크게 성장하였을 뿐 아니라 농협보다 2 3년 뒤에 설립된 수협과 비교하더라도 축산물의 생산액은 놀라울 정도로 성장하고 있었을 때라 앞으로 축산업의 국내 생산기반의 조기 구축사업의 전개는 물론 수급조절 즉 축산물 유통의 업무량은 다른 어떤 농수산물보다도 큰 성장을 하고 있는 상황이었다. 그렇기 때문에 주곡위주의 정책사업수행에 온 힘을 기울이고 있는 농협 속에서는 특수업종에 속하는 축산업의 발전을 기대하기가 어렵다는데 대해서 동감들을 하였다.

국보위 농수산분과 위원장은 당위원회 절대다수가 찬성하였기 때문에 이 안건에 대해서는 적극적으로 추진하되 축산업협동조합의 분리문제는 일단 국보위 농수산분과 위원회에서 통과되었으나 그 외의 농촌문제가 함께 마무리되어야 하기 때문에「농어민을 위한 농정의 대개혁안」속에 포함하여 처리키로 하였다.

그 때에 검토된 농정의 대개혁안의 내용을 보면, 첫째 농어촌의 동향이 70년대 중반에는 고미가정책과 이중곡가제와 새마을운동 확산과 농가소득 증대사업의 확대로 농어민의 사기가 왕성하였던 시기였으나 70년대 종반부터 식량위주의 소득증대사업은 한계점에 도달하였으며 고미가 정책은 점점 둔화되기 시작하였고 농축산물의 수입이 점차 증가함에 따라 농정에 대한 농민의 불신과 정부에 대한 불만이 누증되어 가게 되었다.

둘째, 농수산업의 여건의 변화를 보면 70년대 후반부터 고도산업국가 형태로 진입되면서 농수산업의 산업적 비중은 점차 저하되어 1970년부터 1979년까지 일반 경제의 연평균 성장률은 10% 이상을 나타나는 반면에 농림어업은 3.5%에 불과하였다

또 한편으로는 농가인구 비중은 총인구에 비해 1970년도의 50%가 1979년도에는 31%로 급속히 떨어졌다.

이렇게 농촌 여건이 나빠지고 있는 마당에 대외 개방체제로의 전환은 불가피하게 되어 가고 있어 나빠지고 있는 농어촌의 여건 개선을 위해서는 농정의 일대개혁이 필요하다는 여론이 팽배하였다.

부제목으로는「새 시대 새 농정」이라는 제하에 당면 농정시책 개선방안으로서,

(1) 주곡가격 적정선 보장과 우량품종의 보급이 시급하게 되었고 이 시책 방향에 따라 추곡수매 수량의 증대와 물가 수준을 감안한 수매가격 인상안이었다.

(2) 농축수산물의 수입억제책으로서 수입관세의 인상과 수입 농수산물의 축소방법으로 농축수산물 수입억제 위원회를 설치하고 그 위원회에 농민대표 참여를 확대토록 하는 방안이 마련되었다.

(3) 농수산물의 유통혁신으로서 당면문제로서 지적되고 있는, ①농협의 산지시장에서의 역할미흡과 ②도매시장시설의 부족과 운영부실 ③농수산물의 유통마진 과다 등이 강하게 지적되어 도매시장의 정비를 위해 공공투자의 확대와 농수협의 농수산물 유통사업 확대로 농산물의 가격안정사업이 체계적으로 이루어지도록 해야 할 시책방향이 마련되었다.

이 개혁안 중에서 가장 비중 높게 다루어진 것은「농협과 수협의 체질개선」과「농어촌 후계자의 육성강화」책이 이 개혁안의 주를 이루게 되었다.

바로 이「농어민을 위한 농정의 일대 개혁(안)」이 농촌문제를 종합적으로 개혁해 나가겠다는 안으로 마련되게 되었다. 이 개혁안 속에서 다루어진「농협과 수협의 체질개선(안)」 속에 축산진흥 체제정비(안)가 포함되었다.

이 계획 마련시기에 지적된 문제점으로서는 농협의 축산업무수행이 미흡할 뿐 아니라 축산진흥회의 역할 역시 제 구실을 못하고 있고 농민회원이 없는 조직이었기 때문에 더욱 사회적 비판의 대상이 되고 있었다. 특히 농협 속의 축산조합은 축산에 대한 지원체계가 미흡할 뿐 아니라 전문화사업을 제대로 하지 못하고 있어 축산농가는 방대한 경영자금이 필요함에도 일반 경종농업부문 우선 정책수행으로 축산부문의 자금투자는 너무나 과소하였으며 그렇다고 정부의 투자증대를 기대할 수도 없는 상황이었다.

한편 대부분의 조합들은 양축농가와 유리된 조합 운영으로 양축농가들은 갈수록 불만이 누적되어 가고 있었다. 이렇게 지적된 농·수협의 현상과 농촌문제를 해결해 나가기 위해서는 농협과 수협의 체질을 보다 농어촌과 접근될 수 있도록 개혁하면서 이 기회에 축산조직을 농협으로부터 분리 독립시켜

축산의 전문적인 업무를 수행하도록 하자는 안이 대두되었다. 당시의 축산진흥회를 폐쇄하고 이를 축협중앙회로 편제를 바꾸어 농업협동조합 중앙회에 회원으로 가입되어 있는 축산조합과 업종별 협동조합 100개소를 회원으로 하기로 했다. 중앙회의 업무는 축산진흥회의 서울, 인천, 부산사업소는 축산물공판장으로 개편하고 농협의 시범양돈장은 가축개량사업소로 통합하며 각 도의 축산진흥회 도출장소는 축협중앙회 도사업소로 전환하여 축산물의 수급조절과 가격안정사업의 수행과 가축개량사업의 강화추진, 그리고 사료생산사업과 사료검사업무 등을 종합적으로 취급하게 함으로써 명실상부한 축산업협동조합으로 발족시키기로 계획이 수립되었다.

이 농정개혁안이 마련된 후 농수축산 관련기관장들과 함께 공청 겸 설명회를 갖도록 하라는 농수산분과 위원장의 지시로 농림부장관을 비롯한 산하기관 단체장들을 모시고 회의를 개최하게 되었다.

축협을 농협으로부터 분리하는 문제라서 모두가 긴장 속에서 의견들이 진술되었다. 이 회의에서도 찬성과 반대의견이 대두되었으나 시대의 변화와 축산의 전문성과 축산업의 성격 및 규모 그리고 성장추세로 볼 때 축산이 농협으로부터 분리하는 것은 축산업을 발전시킬 수 있는 불가피한 귀결이라는 결론을 내렸다.

이 농정개혁안은 국가보위 비상대책상임위원회에 상정통과 시켜야 하는데 전두환 상임위원장이 대통령으로 당선된 다음날인 1980년 8월 28일에 이 안건이 위원회에 상정 통과되었다.

그 후 전두환 상임위원장이 1980년 9월 1일 대통령으로 취임하였고 그로부터 얼마 지난 후에 청와대에서 축협의 분리독립안과 농어민 후계자 육성방안에 대해서 별도로 청와대에서 개최하는 국무회의에 보고하라는 지시가 있었다.

축협 분리 설립안을 국무회의에 보고하고 난 후에 전두환 대통령은 시대적으로 필요한 축협의 발족은 조기에 법을 고쳐서 내년 즉 1981년 1월부터 업무가 개시될 수 있도록 국무위원들은 적극 협조하라는 지시까지 있었다는 것이었다.

이제 축협의 발족은 국가보위비상대책위원회를 통과하였고 대통령으로 취임한 후 또 한 차례의 국무회의 상정으로 축협분리발족은 확정된 셈이 되었다.

이제 농림수산부로 입법작업이 넘어가 입법회의에서 법개정안이 통과되었고, 1981년 1월 1일로 축산업협동조합중앙회는 축산전문 업종 협동조합으로서 업무를 개시할 수 있게 되었다.

참으로 축산업협동조합은 1911년 축산동업조합으로 발족한 이래 여러 차례의 수난을 되풀이 겪어 오면서 1981년에 와서야 축산인 들의 소망이던 중앙회가 100개의 축산지역조합과 축산업종조합을 회원으로 축산업무가 새로운 협동체제가 확립되게 된 것이다.

축협중앙회 발족 이후의 성과

축산업협동조합이 농협으로부터 분리되던 1981년 이후 지금까지의 축산동향의 변화를 보면 엄청난 성과와 축협의 전문적인 독립기구의 발족의 의의를 새삼 느낄 수 있을 것으로 본다.

먼저 인구의 변화를 보면 1980년도에 3800만 명이던 것이 97년 기준으로 볼 때 4600만 명으로 무려 800만 명이나 증가하였다. 그간의 GNP성장을 보면 1597달러에서 9511달러로 약 5.9배로 성장하였으며 이러한 경제성장 속에서 육류소비 증가를 보면 80년도의 쇠고기, 돼지고기, 닭고기를 합한 육류의 총 소비량은 43만 2000톤이었으나, 97년도에는 133만 9000톤으로 90만 8000톤이나 소비량이 증가, 국민 1인당 연간 29.3㎏이라는 놀라운 소비신장을 기록하였다.

이렇게 놀라울 정도의 육류공급의 뒷받침을 한 국내 가축사육동향은 1980년 대비 1997년을 비교해 보면 한우가 142만 7000두에서 273만 5000두로 130만 8000두가 증식되었고 쇠고기의 국내생산은 80년도에 9만 3000톤에서 97년에는 23만 6000톤으로 254%나 증산하였다. 젖소의 경우 20만 6000두에서 33만 8000두가 늘어난 54만 4000두를 사육 250만 톤의 우유를 생산하여 국민 1인당 10kg에서 53kg으로 우유의 놀라운 소비신장을 뒷받침하게 된 것이다.

돼지의 경우 80년도 178만 4000두가 97년도에는 709만 5000두로 약 4배로 늘어났을 뿐만 아니라 양돈농가당 사육규모를 보면 80년도에 농가당 3.5두에 불과했던 것이 97년에는 263두씩을 사육하는 전기업형태로 변모해 가고 있다.

양계의 경우 80년도 4000만 수를 69만 2000호가 사육하여 호당 58수 사육에 지나지 않았으나 97년에는 8800만 수를 16만 2000호의 양계농가가 사육하여 농가당 545수를 사육하는 전업형태로 성장하였다.

이러한 축산물의 증산공급은 우리 국민에게 단백질 식품의 공급증가로 건강유지를 위해 어느 식품보다도 크게 기여하고 있음을 알 수 있으며, 바로

이러한 점에서 축산업의 중요성은 재강조되어야 하겠다.

생산자 조합의 성장을 보면 80년도에 농협 속의 축산조합 100개소였으며, 조합원은 2만 8000명에 불과하였으나 97년에는 조합이 193개 조합으로 늘어났고 조합원수도 28만 5000명으로 확대되었다. 그간의 축산물 생산액과 농가조수입을 보면 81년의 축산물생산액은 1조 9750억 원이었으나, 97년도에는 6조 9031억 원으로 늘어났고 농가당 축산조수입은 81년도의 53만 원이 97년도에는 309만 3000원으로 5.8배나 성장하였다.

가축이 늘어남에 따른 배합사료의 공급증가는 80년도에 349만 톤이었으나 97년도에는 1585만 톤으로 4.5배나 늘어났고 거의 수입에 의존하는 사료곡물의 수급업무의 규모 또한 엄청나게 신장하였음을 짐작할 수 있다.

축협의 총 사업규모를 보면 81년도에 4503억 원이 97년도에는 24조 7393억 원으로 54.9배라는 놀라운 사업의 신장을 볼 수 있다. 이와 같은 성장을 볼 때 시대적 변화에서도 영향을 받았겠지만 축협이 중앙회를 발족시키고 193개 일선 회원조합을 회원으로 그 동안 지도와 육성을 한 결과 위에서 살펴본 바와 같은 엄청난 축산산업의 발전을 가져온 것은 부인할 수 없을 것이다.

물론 일반적으로 요즘 협동조합에 대한 비판을 보면 농민수는 엄청나게 감소하였는데 협동조합직원들은 몇 배가 늘어났으니 농민을 벗겨 먹는 농민단체라는 단순 비판들을 할 때에는 참으로 안타깝기 그지없다.

축산업은 앞으로도 계속 국민경제가 성장하는 한 국내생산 기반의 변화와 취급하는 축산식품의 물량증가에 따른 수급업무는 농업분야의 다른 어떤 분야보다도 산업으로서의 규모가 커갈 것이며, 축산업과 축산물의 유통·소비와 관련된 산업은 더욱더 발전할 것으로 보아 축산업을 다룰 정부의 정책비중도 키워 나가야 하겠고 축산산업의 생산자 단체로서의 축산업협동조합의 육성은 앞으로 더욱 전문화되어 가야 할 것이다.

농어민후계자 육성사업

박 종 문*(전 농수산부장관)

농어민후계자 육성사업의 추진경위

1960년대 이후 수차에 걸친 본격적인 공업화 위주의 경제개발계획 추진과정에서 지속적인 고도경제성장을 위하여 공업화에 투자 우선순위를 둠에 따라 산업구조도 점차 변화하여 왔다. 국민총생산에 대한 농림수산업의 비중은 1965년 42.9%에서 1980년에는 14.7%로 크게 저하되었으며, 산업구조면에서도 농림수산업의 비중이 1965년 37.6%에서 1980년에는 16.3%로 낮아지게 되었다. 이와 같은 산업구조의 개편에 따라 농촌에는 이농이 계속 증가하였다.

우리 나라는 1960년대 초 1인당 국민소득이 100달러도 안 되는, 세계에서 가장 가난한 나라였다. 우리 국민들은 이 땅에서 가난을 몰아내고 잘 살아보기 위해, 하면 된다는 신념 하나로 잘 살기 위해 경제발전계획을 세워 이를 계속 추진하였다. 그리하여 공업화가 계속 추진됨에 따라서 농어촌의 인구는 급격히 감소하여 농어촌을 지키고, 농어업을 영위할 농어촌인구가 절대적으로 부족해졌다. 따라서, 산업화와 공업화가 빠른 속도로 진전됨으로써 1965년에서 1980년까지 젊은 청장년농민을 중심으로 무려 500만 명의 농민이 농촌을 떠나 도시로 이주하게 되어 농촌에는 대부분 노인과 부녀자가 농사짓고 젊은 농민은 그 수가 점차 줄어들기 시작했으며, 필연적으로 농업노동력의 부녀화와 노령화를 초래하여 농업노동력의 질적 저하를 가져왔다.

1965년에서 1980년까지의 농가인구변화와 농촌인구의 노령화상황을 살펴보

* 당시 국보위 입법의원

면 1965년의 농가인구는 1581만 2000명이었는데, 농민들이 해마다 33만 명씩 도시로 이농하여 1980년 농촌인구는 1083만 명으로 줄어들었고, 농촌을 선도할 20세에서 39세 사이의 젊은 청장년층 농민수는 1980년에 총 농민의 34%인 370만 명에 불과하였다. 이와 같이 우리 농촌에는 젊은 청장년층 농민의 이농으로 농업노동력이 줄어 농번기에 일손이 크게 모자라기 시작했다. 그리고 공업화가 빠른 속도로 진전되고, 농촌노동력이 크게 감소될 뿐만 아니라 특히 보리농사 등 일반농사가 수지가 맞지 않고 해서 농경지의 이용률이 1965년 147%에서 1980년에는 125%로 떨어졌는데 1960년에서 1970년대 상반기까지만 해도 전라남도, 전라북도, 경상남도, 경상북도 등 남부 곡창지대에는 겨울철에 답리작으로 보리를 심어 겨울철 논은 온 들판이 보리가 자라는 파란 녹색물결로 뒤덮여 있었으나 1970년대 후반기부터는 농촌일손이 크게 모자라고 보리농사도 수지맞지 않아서 보리를 논에 심지 않아, 벼를 추수한 후 겨울철 논을 대부분 놀리고 있는 실정이었다.

경제성장에 따른 농업노동력의 감소는 불가피한 현상이라 하더라도 노동생산성의 향상과 함께 점진적으로 이농이 이루어지지 않고 이농이 급속히 촉진되어 농촌에서는 농번기 일손이 크게 부족하였다. 그리고 일손부족으로 인한 농촌임금상승과 생산비 증가로 농업소득의 감소를 초래하였고, 도시는 도시대로 주택 및 교통문제와 범죄증가 등 도시문제를 야기시켜 국가발전의 저해요인으로 대두되었다. 따라서 이 당시 농촌과 어촌에는 농어촌을 지키고 농어업을 이끌어 나갈 젊은 농어민후계자의 육성이 무엇보다도 요긴한 실정이었다.

그리하여 1980년 9월 10일 전두환 대통령은 이와 같은 전환기 농정의 어려움을 이해하고, 농어촌에 남아 영농과 영어에 종사하면서 영농혁신의 핵심적 역할을 담당할 후계세대의 육성으로 도농간 균형발전을 도모하기 위하여 부정축재환수금 395억 원을 농어민후계자 육성목적에 사용토록 뒷받침해 주었다. 이 당시 국가에 기부된 재원은 권력형 부정축재자 기부재산을 매각한 대금이 395억 원인데 이 재산은 국보위 경제과학분과위원장(김재익, 1980. 8.)에 의해서 이미 병원을 건립하는 데 사용하기로 실무진에서 결정을 한 상태였다. 1980년 8월 국보위 농수산분과위원장인 필자는 당시 국보위 전두환 상임위원장과 각 분과위원장 및 계엄사령부 부정축재자기부재산처리위원회 위원장(나동원, 계엄사령부 참모장)에게 국가에 기부된 재산을 병원을 짓는 데 사용하지 말고 농어민후계자 육성자금으로 사용할 것을 강력히 주장하였다. 그 때 필자는 서울대학교 이질현 교수(국보위 농수산분과위원)와 농수산부 관계

관들과 수차 협의와 검토를 거듭한 후 다음과 같이 설명하고 주장했다.

"1962년 이후 우리 나라는 가난을 탈피하고 잘 살아 보기 위해 경제개발 5개년계획을 수립해서 공업화, 산업화를 촉진하여 우수한 상품을 만들어 이것을 미국, 일본, 유럽 등 세계 각국에 내다 팔아서 나라 경제를 크게 발전시켜 왔다. 그 동안 농림어업분야는 연간 3% 내외로 낮은 성장에 그쳤으나 공업 등 비농업분야는 10% 이상의 고도성장을 해서 도농간에 소득격차가 크게 벌어졌고, 농촌에는 도시에 비해 교육, 문화, 교통, 의료와 주거생활환경이 크게 뒤떨어져서 농촌에 있는 젊은 청장년층 농민들이 농촌을 등지고 도시로 이농을 하는 수가 해마다 급격히 증대되고 있어서 농촌을 선도할 청장년층 농민수는 1980년에 총 농민의 34%인 370만명에 불과한 실정이다. 앞으로도 이와 같은 젊은 청장년층 농민의 이농현상이 계속되면 농촌에서 농사일을 할 젊은 영농후계자가 정착되지 못할 것으로 예상된다. 그런데 농촌에는 젊은 영농후계자들이 농촌에 정착하고자 하여도 이들을 뒷받침할 재원이 크게 부족한 실정이다.

병원을 지어 놓으면 계속 병원에 소요되는 시설확충, 기자재공급 등에 추가재원이 소요되고 이미 지어 놓은 병원도 잘 이용이 되지 않는 등 실효성이 적을 것이므로 당면한 과제인 농촌의 농어민후계자를 위한 농어민후계자 육성기금으로, 부정축재환수금을 사용하면 실제로 농촌에서 뿌리를 내리고 살, 젊은 후계자들에게 이들 기부재산을 장기저리로 지원해서 이들을 성공시켜 앞으로의 농촌지도자로 육성하면 농촌에 병원을 짓는 것보다 그 성과가 더욱 클 것이다"라고 설명하고 다음과 같은 「농어민후계자 육성강화방안」 내용을 브리핑하였다.

농어민후계자 육성 강화방안

농어촌사회여건의 변화

경제의 지속적 성장에 따라 농촌인구는 1976년 1278만 5000명에서 1979년 1088만 3000명으로 계속 감소하고 있고, 그 중에서도 특히 생산층청장년 농민의 이농이 증가되어 농촌노동력부족이 심화되고 있으며, 영농자 중 부녀자 구성이 1968년 41%에서 1978년 45%로 증가한 반면, 노령자는 1968년 21%에서 1978년 28%로 늘어나 노동력의 질적 저하를 가져왔다. 영농의욕저하로 농촌 청소년들의 영농정착기피현상이 대두되고 있는데 특히 농고졸업자 중 농

촌정착률이 1970년 18%에서 1979년에는 15%로 감소되었고 수고졸업자 중 정착률도 1970년 8%에서 1979년 4%로 줄었다.

농어민후계자 육성의 필요성

국가기본산업인 농어업의 지속적 발전과 유지가 되어야 하고 농어촌청소년에 대한 건전한 정신함양을 위한 교육강화가 되어야 하며 농어촌개발을 주도할 중견인 확보가 시급하고 이들에게 직업으로서 농어업을 영위할 수 있도록 지원이 확대되어야 한다.

새 청소년상 구현방향

현재의 청소년 조직과 활동을 내실화, 정예화하여 사명감과 의욕이 있는 후계자를 국가적 차원에서 육성해야 하며, 근면 · 자조 · 협동하는 우수 청소년을 집중지원하고 실천력을 조장하기 위한 정신 및 기술 정예훈련을 강화하며, 자율적인 활동조장과 사기를 진작하고 정부 · 사회 · 가정의 삼위일체적인 협력지도를 강화하는 등 새 청소년상을 구현해 나간다.

농어민후계자 육성기금 조성

농촌청소년의 영농영어정착을 위한 제도적 지원대책을 강구하고 자립영농과 영어정착을 촉진하며 무분별한 이촌향도 성향을 시정하고 농어촌의 소득증대와 안정에 기여토록 하기 위해 농어민후계자 육성기금 조성이 필요하다. 기금의 규모는 부정축재환수금을 재원으로 500억 원을 조성하고 기금의 운용은 보증사채 또는 국공채를 매입하여 그 수익금으로 사업비를 지원한다.

기금의 관리는 관계기관, 학계, 농어민 대표로 기금운용위원회를 농민중심으로 구성하고 농협중앙회에 기금계정을 설치 특별관리하고 사업계획, 결산내용을 대통령에게 보고한다.

지원방법

대상자는 농수산계졸업자(학교장 추천) 및 새마을청소년회원(지도소장, 시장

군수 추천) 중에서 선정하고, 농촌진흥청, 도 진흥원에 선정심사위원회를 설치하여 지원대상자 선정 및 운영규정을 제정한다. 또 농촌지도소, 농협, 수협, 학교장 지도하에 사업계획을 수립하고 시장·군수가 사업타당성을 심사한다.

지원 원칙

지원규모는 개인 500만 원, 단체 1000만 원으로 하고 지원조건은 융자금리는 연리 5%로, 융자기간은 2년 거치 3년 균분상환으로 한다. 융자기관 및 자금관리는 농협 및 수협, 기술지도는 농촌진흥청이 맡도록 한다.

1981년에서 1986년까지 새마을청소년회원과 농과계 졸업자 및 수산계 졸업자 가운데서 선정한 농어민후계자 1만 8300명에게 999억 원을 지원한다. 지원사업은 농기계 공동이용, 축산, 시설원예, 특용작물, 채소, 농지구입, 양식, 어선구입, 기타 등으로 하되 지역여건 및 사업자의 계획에 따라 변경 조정할 수 있다.

이상과 같은 설명과 브리핑에 따라 국보위 상임위원장, 각 분과위원장 및 부정축재자기부재산처리위원회 위원장 등이 농어민후계자 육성에 대해 찬성하게 되었고, 전두환 국보위 상임위원장에게 결재를 받았다. 이에 따라 이 기부재산이 농어민후계자 육성을 위한 기금으로 사용되게 된 것이다.

그 당시 계엄사령부에 부정축재자기부재산 처리위원회와 기부재산처리 실무위원회가 설치되었는데 이 위원회에서는 국방부, 법무부, 재무부, 문교부, 문공부, 농수산부, 경제기획원, 대법원 등에서 파견된 다음 위원들이 중심이 되어 토지, 골동품, 귀금속, 고서화, 과수원, 임야, 목장, 농장, 주식, 현금 등 개인이 정부에 기부한 재산을 정확히 조사해서 잘 처분하여 395억 원의 농어민후계자 육성기금을 마련하는 데 많은 노력을 한 바 있다.

이 당시 농어민후계자 육성을 위한 기금조성에 노력한 위원들의 명단은 다음과 같다. 먼저 부정축재자 기부재산처리위원회 위원(1980. 8.)은 위원장 나동원(소장), 부위원장 최예섭(준장), 강우영(대검 검사), 김병두(준장), 박종문(차관보), 신복현(준장), 재무부 조익래(차관보), 이동우(이사관), 하동선(이사관) 등이었고, 실무위원회 위원(1980. 8.)은 위원장 금재태(중령), 김이전(수사과), 김정국(서기관), 김진흥(중령), 문헌상(서기관), 박준광(소령), 배영호(서기관), 서정우(판사), 신순우(서기관), 안승군(검사), 천기흥(검사), 양기석(서기관), 원윤묵(서기관), 이종덕(서기관), 이보령(서기관), 이진호(사무관) 등이었

다. 이 부정축재자 기부재산은 그 재산의 종류가 다양하여 이를 현금화하기 위해서는 각 분야의 전문가가 필요했으므로 농협중앙회 내에 농어민후계자기금사무국을 설치하여 전국의 농협직원 6만여 명 중에서 주식, 부동산, 보석감정, 골동품감정 등에 전문지식이 있는 직원들을 선발하여 수천 점의 기부재산을 잘 감정하여 판매함으로써 현금화하게 되었다.[1)]

이상과 같은 위원들의 노력으로 부정축재자 기부재산을 잘 처리해서 농어민후계자기금 395억 3600만원을 다음과 같이 조성하였다.

<표 1> 기금조성 내역(부정축재자 기부재산, 1980. 8.)

구 분	수 량	금 액(백만 원)
부 동 산	4,790천 평(645건)	14,656
주 식	4,569천 주(43개사)	12,207
동 산	368점	352
현금, 예금	40건	12,321
계		39,536

전두환 대통령은 1980년 9월 10일 청와대에서 농정 전반의 당면과제를 보고받는 자리에서 다음과 같이 지시하고 농어민후계자 육성자금을 지원했다. “갈수록 심화되고 있는 농어촌의 인력난을 타개하기 위하여 농어촌후계자 양성이 절실하다. 따라서 정부는 농어업발전의 주역이 될 청소년들을 양성하는 방안을 강구해야 할 것이며, 권력형 부정축재환수금 830억 원 가운데 학교시설 등 공익적 재산을 제외하고 환수가능한 395억 원 전액을 이 사업에 장기저리로 투입토록 하라”고 지시했다. 그 당시 농수산부에서 농민에게 지급하는 일반 융자금 금리가 15% 수준이었고 가장 금리가 낮은 수리자금 금리는 5.5%였기 때문에 농어민후계자들이 싼 이자와 장기상환으로 자금을 받아서 소득을 올릴 수 있도록 3년 거치 4년 분할상환 조건으로, 자금의 금리는 5%로 후계자에게 장기저리로 지원하게 되었다.

1) 서산농장의 밤나무에서 채취한 밤까지도 판매하여 농어민 후계자 기금을 조성하는데 뒷받침하였다.

그리고 기부된 재산 395억 원과 정부의 출연금, 정부투자기관, 단체 또는 개인의 출연금, 다른 기금으로부터의 출연금 등을 기금의 재원으로 하고 이 재원으로 농어촌에 정착하여 농업 또는 어업을 영위할 의사와 능력이 있는 농어촌 청소년을 육성하기 위하여 기부자산을 주요 재원으로 하는 농어민후계자 육성기금을 설치하고 동 기금의 운영관리에 관하여 필요한 사항을 규정하고자, 1980년 11월 5일 전문 16조 부칙으로 된 농어민후계자 육성기금법을 국보위, 입법회의에서 제정(법률 제3262호)하였다. 1980년 11월 국보위 입법의원이었던 필자(국보위 입법회의 경제 제1위원회 간사의원)는 서울대 이질현 교수(부정축재환수금이 농어민후계자 육성을 위해 지원되도록 하는데 많이 노력하였음) 및 농수산부 관계관과 협의하여 농어민후계자육성기금법(안)을 만들어 국보위 입법회의에 법률제정을 위한 제안을 하였는데 그 당시 후계자육성기금법안에 대한 제안설명 내용과 전문위원의 검토내용은 다음과 같다.

농어민후계자 육성기금법안에 대한 제안설명서2)

제안 이유

매년 증가되고 있는 농어촌청소년들의 이농을 방지하고 농어촌의 새마을운동과 사회정화운동의 발전을 주도할 건전한 기간요원으로 육성하기 위하여 특정인이 임의로 그 소유권을 국가에 기부한 재산을 주요 재원으로 농어업을 영위할 의욕과 능력을 지닌 농어촌청소년들에게 정착자금을 지원하기 위한 기금의 조성과 운용관리의 효율화를 기할 수 있도록 농어민후계자육성기금법을 제정함으로써 새 시대 새 민주복지국가 건설을 위한 농어촌의 주역을 육성하는 기틀을 마련하려는 것이다.

주요 내용

법제정의 목적

점증하고 있는 농어촌청소년들의 이농에 따른 농어촌노동력의 감소와 노령

2) 제안자 박종문 의원 외, 1980. 10. 29.

화, 부녀화에 의한 질적 저하에 대처하여 금후 농어촌에 정착하여 농업 또는 어업을 영위할 의욕과 능력이 있는 농어촌청소년들의 정착을 지원 육성하기 위한 기금의 조성과 운용관리에 관하여 필요한 사항을 규정한다. (안 제1, 3조)

기금의 조성

기금은 특정인이 임의로 그 소유권을 국가에 기부한 재산과 정부, 정부투자기관, 단체 또는 개인의 출연금 및 기금운용 수익금으로 조성한다. (안 제4조)

기금의 운용관리

기금은 농수산부장관이 운용관리토록 하되 그 운용관리에 관한 사무를 농업협동조합중앙회장에게 위탁할 수 있도록 하고 기금은 기업회계의 원칙에 의하여 계리토록 한다.(안 제5조)

기금의 사용과 사후관리

기금의 수익금범위 내에서 영농, 영어정착지원사업과 기타 농어민후계자육성을 위한 사업에 사용토록 하고 기금의 효율적인 사용을 위하여 목적 외 사용규제 등, 사후관리의 철저를 기할 수 있도록 한다.(안 제7, 8조)

기금운용심의회의 설치

기금의 운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 농수산부장관 소속하에 「농어민후계자 육성기금운용심의회」를 설치하여 기금의 효율적인 운용관리를 도모하고자 한다.(안 제4조)

결산, 감독 등 절차규정, 경과조치

농수산부장관은 매 회계연도마다 기금의 결산보고서를 작성하여 기금운용심의회의 심의를 거쳐 재무부장관에게 제출하도록 하는 동시에 기금을 관리하는 기관에 대해 감독과 명령을 발할 수 있도록 함.(안 제13, 14조)

그리고 1980년 6월 17일부터 이 법 시행일까지 국가에 기부 또는 증여된 재산 중 재무부장관이 지정한 재산은 이 법 시행일로부터 기금에 귀속된 것으로 규정하고자 한다.(부칙 제2조)

이질현 전문위원의 농어민후계자육성기금법안 검토보고서[3)]

전문 16조, 부칙 2개 조항으로 구성되어 있는 농어민후계자육성기금법안을 검토한 결과 첫째로 우리 농어촌에서는 노동력의 부족과 질적 저하가 심각한 농어촌사회의 문제점으로 대두되고 있으며, 최근에 와서는 농어업의 발전과 농어촌개발을 주도해 나아갈 농어촌청소년들이 영농 영어종사기피와 도시지향성마저 나타나고 있는 현실을 감안할 때, 농어민후계자 육성을 위한 기금법을 제정하는 것은 시의적절한 것으로 사료됩니다.

둘째로 이 법안은 제1조 목적에서 규정한 바와 같이 점증하고 있는 농어촌청소년들의 이(어)농에 따른 농어촌 노동력의 감소와 부녀화, 노령화에 의한 질적 저하에 대처하여 금후 농어촌에 정착하여 농업 또는 어업을 영위할 의사와 능력이 있는 농어촌청소년들의 정착을 지원 육성하기 위한 기금의 조성과 운용관리에 관하여 필요한 사항을 규정한 것으로 새 시대 새 민주복지국가건설을 위한 농어촌의 주역을 육성하는 기틀을 마련하는 계기가 될 것으로 사료됩니다.

셋째로 기금은 특정인이 임의로 국가에 기부한 재산과 정부, 정부투자기관, 단체 또는 개인의 출연금 및 기금운용수익금으로 조성토록 규정하고 있으나 앞으로 농어민후계자 육성사업의 확대를 위해서는 정부의 적극적인 출연이 확대되어야 할 것으로 사료됩니다.

넷째, 기금의 운용관리에 관한 주요사항을 심의하기 위하여 농수산부장관 소속하에 「농어민후계자 육성기금운용심의회」를 설치하여 기금의 효율적인 운용관리를 도모코자 하고 있으나 그 구성은 농어민후계자 육성에 학식과 관심이 있는 인사가 참여해야 할 것으로 사료됩니다.

다섯째, 기금의 운용관리에 있어서 융자금의 지원을 받는 자는 지원된 자금을 다른 용도로 사용하거나 사업장을 이탈하는 경우가 없도록 지원대상자 및 사업선정에 있어 철저한 관리가 수반되어야 할 것으로 사료됩니다.

이상에서 검토보고드린 바와 같이 이 법안이 제정되면 농어민의 새로운 희망과 활력을 조성할 뿐만 아니라 과학영농, 영어의 기간적 후계자를 확보하는 계기가 조성될 수 있고 전 청소년들에게 건전한 생산 소득활동을 촉진시키는 파급효과가 지대할 것으로 사료됩니다.

3) 입법회의 경제제1위원회 이질현 전문위원이 검토.

이상과 같은 후계자육성기금법안에 대한 입법의원의 제안설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 국보위입법의원들이 법률(안)을 심의 의결하여 국보위 입법회의에서 농어민후계자육성기금법이 제정(법률 제3262호)되었다.

농어민후계자 육성사업은 1980년 11월에 농어민후계자육성기금법을 제정하면서 시작되었다. 농수산부는 농어민후계자 육성기금법이 제정됨에 따라 동법 제1조에 근거하여 재무부에서 운영·관리하고 있던 기부재산 395억 원 전액을 인수받아 농어민후계자 육성기금에 전입한 데 이어 동법 제4조에 근거하여 정부에서 100억 원, 축산진흥기금에서 700억 원을 출연받고, 그 동안의 기금운용수익금 등을 포함해서 1983년 말까지 총기금이 1477억 원이 되었다.

또한 1983년 정기국회에서는 복지농어촌건설을 위한 농어촌의 인적기반확대가 시급하고 당시 66만 명의 새마을청소년회원을 조속히 농어민후계자로 육성하기 위해서는 사업의 확대가 요청되고 있는 실정을 감안, 기금에서 얻어지는 수익금으로만 융자할 수 있도록 되어 있던 농어민후계자육성기금법을 개정하여 기금의 원금에서도 융자할 수 있도록 하여, 1984년부터는 육성사업을 확대 실시할 수 있도록 하였고, 이에 소요되는 기금은 타재원에서 연차적으로 추가 조성시켜 나가도록 하였다. 그리하여 1984년 말에는 1839억 원의 기금이 조성되었으며, 1987년 말까지는 2417억 원의 기금이 확대 조성되었다.

농어민후계자 육성사업의 추진체계

목 적

농어민후계자의 육성목적은 농어촌에 정착하여 농업 또는 어업을 영위할 의사와 능력이 있는 농어촌청소년을 선발, 중점 지원함으로써 장차 이 나라 농어촌발전을 주도해 나갈 핵심적인 영농지도자로 양성하여 농업의 안정적 발전과 활력화를 도모하고 농어촌건설에 필요한 인적 기반을 확보함에 있었다.

육성방침

농어민후계자 육성목적이 복지농어촌 건설을 위한 인적 기반을 확보함에 있으므로 이를 위하여,

첫째, 영농정착에 뜻을 두고 있는 농어촌청소년 가운데 영농정착 의욕이나 앞으로 계속 성장할 수 있는 자질을 감안, 적격자를 엄선하여 투철한 정신교육과 과학적인 기술교육을 실시함으로써 농어민후계자를 정예화시켜 나가기로 하였고,

둘째, 참다운 복지농어촌사회에서는 농어민의 권익이 보장되고 사회적인 지위도 향상되어야 한다. 그러나 이러한 것은 외부에서 주어지는 것이라기보다는 농어민이 공동의 권익을 위하여 자율적으로 단합하여야 달성되어질 수 있다. 따라서 농어민후계자는 농어민의 공동목표를 추구하기 위하여 단합된 힘을 발휘할 수 있도록 하는 협동의 주체가 될 수 있도록 육성하기로 하였다.

농어민후계자 육성은 잘 사는 농어촌을 건설하기 위한 농어촌소득증대사업과 연계하여 실시함이 필요하다. 따라서 농어민후계자가 선진과학영농을 실천하고 소득을 증대시켜 우리 농어촌발전을 이끌어 갈 지도세력으로 육성될 수 있도록 하기 위하여,

첫째, 작목별 전문교육과 정신교육을 강화하여 농업에 대한 자신감과 개발의지를 확립하고,

둘째, 조기에 농촌정착기반을 구축할 수 있도록 안정적인 소득향상을 도모하며,

셋째, 영농설계에 의한 과학영농체계의 확립과 새 기술, 새 품종 및 유통정보의 신속한 제공으로, 선진과학영농을 실천토록 하며,

넷째, 정기적인 보수교육과 현지연찬, 성공사례의 홍보 등을 통해 사업의욕을 고취하고, 농어민후계자의 자율적인 조직활동으로 지도력을 배양해 나가기로 하였다. 농어민후계자가 명실상부한 선진과학영농 실천의 기수이며, 복지농어촌 건설의 역군으로 성장하도록 하기 위하여 세심한 사후관리가 필요하므로, 농어민후계자 육성사업을 담당하는 전담지도사가 정기적으로 후계자의 사업장이나 농장을 방문하여 사업추진 현황을 파악하고 영농상 문제점을 도출하여, 관계기관과 연계 지원대책을 강구하도록 하였다. 또한 작목별 연찬회를 개최하여 새 기술교육을 실시하고 그간 체험한 영농사례의 교환과 상호협력을 해 나가야 할 사항을 토의할 수 있는 여건을 조성하고 농어민후계자를 핵으로 재배권을 단지화하거나 농수산물출하조직을 구성토록 하고, 그 외에도 각종기술교재의 배부, 새 품종, 새 기술의 우선공급은 물론 매년 후계자대회를 개최하여 농어민후계자로서의 긍지와 자부심을 고취해 나가도록 하였다.

추진체계

농어민후계자 육성사업을 원활히 추진하기 위하여 농어민후계자육성기금법 제9조에 의거 농수산부장관 소속하에 농어민후계자육성기금 운영심의회를 설치하고 기금운용·관리 및 시책개발에 관한 중요한 사항을 심의토록 하였으며, 읍면 및 시군, 시도 등 지역단위에도 동법 시행령 제17조의 규정에 의거 농어민후계자 육성사업 추진협의회를 설치토록 되어 있고, 이 협의회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 농수산부장관의 시행지침에 따라 당해 자치단체의 조례로 정하도록 하였다. 지역추진협의회는 지원계획수립 및 사후관리를 담당하는 시도추진협의회와 후계자를 확정하는 시군추진협의회 및 후계자를 추천하는 읍면추진협의회로 구성되었다. 그 외에도 농어민후계자를 효율적으로 지원하기 위하여 자금지원을 담당하고 있는 농협 및 수협과 전문기술분야에 대한 교육과 지도를 담당하고 있는 농촌진흥청과 수산청이 있으며 각 기관별로 유기적인 협조를 할 수 있도록 사업추진체계를 확립하였다.

농어민후계자의 자격요건과 선발요건

농어민후계자가 될 수 있는 필수자격요건은 다음과 같다.

첫째, 병역을 필하였거나 면제받은 35세 이하의 농어촌청소년 중 영농정착 신념과 의욕이 강한 자로서 영농기반이 적은 자이어야 한다.

둘째, 농어민후계자가 되기 위하여 우선 추천권자의 추천을 받아야 한다. 농수산부장관은 대상자를 효과적으로 선발하기 위하여 추천기관의 기능을 감안, 각 추천기관별 추천대상범위를 한정하고 있으며 각 추천기관은 자기에게 주어진 일반자격요건 구비자 내에서 적격자를 선발 추천하도록 하였다.

농어민후계자는 신청→평가→추천→선정 등의 순으로 지원대상자를 확정하게 된다. 신청자격은 원칙적으로 사업시행연도 현재 병역필 또는 면제자와 예비후보자로 등록한 자 또는 생산자단체에 가입하여 활동하고 있는 자 중에서 품목별 생산자단체의 장이 추천하여야 한다. 병역미필자는 산업기능요원으로 편입된 자로서 편입된 날로부터 복무기간이 2년 이상 경과된 자에 한한다.

신청절차는 희망자가 주소지 관할 읍면(시지역은 농촌지도소)에 신청하며, 읍면장은 읍면지도협의회를 구성하여 신청자의 영농기반 등을 현지 확인 후 개인별로 평가하여 그 결과를 농촌지도소장에게 통보하여야 한다. 농촌지도

소장은 분야별전문심사위원회를 구성하여 우선순위 및 지원금액을 결정하여 시장·군수에게 추천하며, 시장·군수가 시군농어촌발전심의회의의 심의를 거쳐 선정하게 된다. 선정기준은 평가항목을 정하여 평가한 후 고득점자 순으로 선정하며 영농정착의욕, 학력 및 영농교육·훈련, 영농경력, 영농기반, 영농사업계획 등을 평점하며 여성 농업인에게는 가산점이 주어진다.

이렇게 선정된 후계자에 대하여 본인의 영농계획에 따라 차등지원하며 자금은 전액 국고융자로서 장기저리로 지원된다. 융자취급기관은 경종농업분야가 농협, 축산분야가 축협이며, 융자방법은 1인의 연대보증에 의한 신용대출과 농림수산업자 신용보증기금대출 등이 있고 후취담보대출로 분할융자도 가능하다.

농어민후계자 육성사업 추진

농어민후계자육성기금법을 근거로 부정축재환수금 395억 원을 모태로 하여 이를 기금에 적립하고 그 후 축산진흥기금 등을 농어민후계자 기금으로 출연하고 정부지원금을 매년 계속 지원하여 이 기금이 당초 395억 원이던 것이 1984년 말에는 1839억 원의 기금이 조성되었으며, 1987년 말까지는 2417억 원 규모로 확대되었다. 농어민후계자 육성사업은 사업 첫해인 1981년에 1945명의 후계자에게 86억 원을 융자지원한 것을 비롯하여 1984년 말까지 1만 944명의 후계자에게 705억 원의 자금을 융자지원하였고, 1985년에는 1만 명에게 700억 원을 지원하였다. 그리고 1986년과 1987년에는 2만 명에게 1400억 원을 지원했으며 1987년 말까지는 4만 944명을 육성하여 농어촌마을마다 1명의 후계자를 확보하였다.

이 기금은 1990년 농어촌발전특별조치법으로 흡수통합되어 농어촌에 정착하여 농수산업을 경영하고 있거나 경영할 의사가 있는 청소년을 농어민후계자로 선정하여 지원하도록 제도화되었으며, 재원도 농어촌발전특별회계로 편입되었다. 또한 농어촌발전특별조치법 제정과 함께 1991년 수립된 농어촌구조개선대책에서 향후 10년간 해마다 1만 명 수준을 선발한다는 육성계획을 확정하고 대상자 자격과 사업량을 조정하였다.

이 농어민후계자 육성사업은 1981년부터 1997년까지 총 9만 7169명을 육성하면서 이들 후계자들에게 총 1조 3616억 원을 지원하였다. 이 기간에 육성한 농어민후계자가 사업을 추진한 분야별 지원내역을 보면 수도작 18%, 원예

13%, 과수와 특작에 각 4%, 복합영농에 19%, 한우에 29%, 낙농에 7%, 기타 6%를 각각 지원하였다. 농어민후계자사업은 그 동안 꾸준히 일관되게 추진되어 이들이 일선 마을에서 어려운 여건 속에서도 농업과 농촌을 발전시키기 위해 과학영농실천에 앞장서고 있고 주변의 농어민들은 이들의 영농활동을 신뢰하고 농어민후계자들이 성공적으로 추진하는 농사기술을 실천하고 있다.

따라서 농어민후계자들은 여러 가지로 어려운 현재의 농촌과 농업의 여건을 감안 이 난관을 극복하고 우리 농업과 농촌을 더욱 발전시키겠다는 굳은 의지를 가지고 프로정신을 갖춘 농어민후계자가 되어야 하겠고 단순한 생산자가 아닌 유통, 가공에도 참여하는 기업가적 사고로 농장을 경영하여 생산기반의 현대화를 이룩하며 기계화영농과 고품질기술을 이행하고, 생산된 농산물의 처분을 위한 시장정보와 새로이 개발된 신기술에 대한 정보를 지속적으로 수집하고 농장의 경영설계, 진단과 평가를 통한 과학영농과 발전된 경영기법의 실천으로 많은 노력을 하여 내 고장 으뜸상품을 생산하는데 힘써야 한다.

그리고 농어민후계자는 국민과 농어민들의 기대에 부응하기 위하여 장기적이고 지속적인 안목으로 꾸준히 배우며 일하는 선구자가 되고 농업과 농촌을 위한 헌신과 희생을 감내할 수 있는 봉사자가 되며 농어민에게 우리도 열심히 노력하면 잘 살 수 있다는 실증을 해 줄 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

농어민후계자 육성사업의 성과

1981년부터 1983년까지의 사업[4)]

농어민후계자 육성사업은 타사업과 달리 인적 자원을 육성하기 위한 사업이며 농어민후계자의 대부분이 실제 사회생활과 영농경험은 비교적 부족한 반면 강한 의욕과 혈기에 충만한 청소년들인 관계로 사업을 성공적으로 수행하기 위해서 농장경영을 안정적으로 발전시키기 위한 판단력과 기술지원이 뒤따르지 않으면 안 된다. 따라서 정부는 농어민후계자 영농개황이나 경영실태, 활동상황 등을 분석하여 문제점을 발굴하고 개선방법을 강구하기 위하여

4) 자료 : 농어민후계자 육성사업, 1984, 농수산부.

그 실태를 조사하였다. 1984년 2월부터 약 2개월간에 걸쳐 농촌진흥청과 수산청이 1981년부터 1983년까지 선발한 후계자를 대상으로 조사를 실시한 바 있으며, 그 결과를 기초로 과거 3년간의 실태를 분석하였다.

1981년부터 1983년까지 3개년간 농민후계자 5449명, 어민후계자 495명, 총 5944명을 선정하여 355억 원의 육성자금을 지원하였다. 농어민후계자 선발 당시를 기준으로 한 연령분포를 보면, 1982년부터 후계자 선정 대상연령이 30세에서 35세로, 상향조정됨에 따라, 25세 이상의 비중이 점차 크게 증가하고 있었다. 농어민후계자의 학력을 보면, 고졸 이상이 57.4%를 점유하고 있어, 과학영농을 실천할 수 있는 인적 기반이 어느 정도 확보되고 있으나, 전문대졸업 이상은 8.9%에 불과하여, 선진과학영농을 선도하기 위한 고급 인력은 다소 부족한 실정이다. 그러나 농촌 진흥청에서는 전체 농어민 후계자의 자질을 향상시키기 위해 매년 교육을 계속 실시하고 있다.

여성후계자는 전체 후계자의 1%에도 미치지 못하고 있어, 이는 현재 농촌에서 여성의 역할이 증대되고 있을 뿐만 아니라, 농촌지역에 신부 부족현상이 발생하고 있는 점을 감안한다면, 여성후계자의 확대육성이 요망되고 있다. 농어민후계자가 본인의 능력과 장래의 전망 등에 의하여 사업을 선택한 후, 선택한 사업을 몇 년간 추진하는 과정에서, 개인적 · 사회적 여건 변화로 사업 종목을 변경하는 후계자가 나타나고 있다. 사업을 변경하게 된 동기를 보면, 거의 대부분이 전망이 더 좋은 사업을 찾기 위해서거나, 현재 추진하고 있는 사업의 성공 전망이 불투명하다고 판단한 때문이다.

그러나 영농 정착 기반은 장기간의 기술 축적과 영농 경험의 결실로, 이루어지는 것이므로, 사업 계획 신청 당시부터 충분한 검토를 거쳐 사업을 선택하여야 할 것이며, 당해 연도의 가격이나 작황이 나쁘다고 하여 바로 타사업으로 변경하는 사례는 지양되어야 할 것으로 믿어졌다. 그래서 축산 등 일부 분야에 투자가 집중되는 위험을 분산시키기 위해 축산 분야 투자를 30%이하로 제한하는 등 실정에 적절한 대책을 강구 추진토록 하였다.

영농 기반은 농업 생산과 직접적인 관계를 맺고 있는 필수적인 요건이므로, 농어민후계자 육성 사업을 실시함에 있어서 영농기반 조성에 중점을 두고 지원한 결과 상당한 영농 규모의 확대를 가져왔다.

농업분야에 종사하는 농어민후계자의 경우를 보면, 농경지, 비닐하우스, 가축 등이 증가하였고 재산평가액도 증가하였다.

어업분야에 종사하는 어민후계자의 경우를 보면, 어민후계자로 선발시 선정

된 어선어업, 패류양식, 해조류양식, 종묘배양 등 사업의 규모가 확장되었고, 그 사업도 활발한 진출을 하고 있는 것으로 나타났다.

농어민후계자 육성사업성과를 나타내는 가장 중요한 사항은, 농어민후계자들의 소득수준 향상이다. 소득이 향상되어야 농어업기반조성과 확대재생산을 위한 투자 및 융자금에 대한 원리금 상환이 가능하다. 농업분야에 종사하는 농어민후계자의 1983년도 농가소득은 평균 656만 원으로, 그 소득구성 내용을 보면, 농업소득이 617만 원, 농외소득이 38만 8000원으로, 농외소득은 불과 6% 미만임을 알 수 있다. 이는 농어민후계자 연령층이 청소년계층이므로 연금사례금, 피증소득 등 농외수입이 극히 제한되고, 또 대부분의 시간을 자기가 설계한 영농분야에 투자하였기 때문이다.

농어민후계자 소득을 전국 농가평균소득과 비교하면, 1983년 전국 농가평균소득이 512만 8000원인데 비해, 후계자의 소득은 656만 원으로 28%가 더 많으며, 소득구성별로 보면 후계자는 농업소득이 617만 2000원으로 일반 농가의 농업소득 333만 1000원에 비해 85.3%나 많은 반면, 농외소득은 일반농가의 178만 7000원에 비해 21.6%에 해당하는 38만 8000원에 불과하였다. 농업소득의 구성은 식량작물 28.8%, 원예작물 18.7%, 과수 4.9%, 특용작물 8.3%, 축산 35.4% 등으로 식량작물이 주종을 이루고 있는 일반농가에 비하여 경제작목에 상당한 비중을 두어 영농구조 개선에 노력하고 있음을 보여주고 있다.

사업별 농어민후계자의 소득을 보면, 한우사업 농어민후계자의 소득은 546만 원으로 소득이 낮은 것으로 나타나고 있는데 이는 1983년 말, 한우가격 하락에 기인한 것으로 볼 수 있으며, 낙농사업 후계자의 소득이 1130만 4000원으로 일반농가 대비 220%로 높게 나타나고 있는데, 이는 우유의 꾸준한 수요 증가와 가격안정에 기인한 것이다. 양돈사업 후계자의 소득은 794만 3000원으로 이 중 순수 양돈소득이 601만 3000원에 달하고 있다. 이는 1983년 초부터 시작된 돼지 값 파동으로 많은 어려움도 있었으나 사육두수의 조정, 자급사료의 확보, 경영의 합리화 등으로 1983년의 위기를 극복하고 서서히 경기회복의 기미를 보이고 있기 때문이다.

채소 원예사업 후계자의 소득은 620만 7000원이고, 그 중 원예작물 소득이 284만 2000원으로 농업소득 579만 8000원의 49%에 달하고 있어, 식량 작물소득 176만 6000원보다는 약 61% 이상의 소득을 올리고 있다. 이는 미맥 위주의 영농에서 경제작물을 복합하면 소득을 더 올릴 수 있다는 가능성을 보여주는 것이다. 농어민 후계자 소득의 계층별 분포를 보면, 1000만 원 이상 소

득을 올리고 있는 농민 후계자가 전체 후계자의 12.7%에 달하고 있으며, 주로 낙농, 양계, 원예, 한우사업에 종사하는 후계자가 주종을 이루고 있다.

어업분야에 종사하는 어민 후계자의 소득은 사업지원 전에는 394만 7000원이었으나, 1983년도에는 784만 2000원으로 소득이 증대되었으며, 일반어가 평균소득 410만 9000원보다 90.9% 이상의 높은 소득을 올리고 있다. 어업분야에 종사하는 농어민 후계자의 소득이 일반어가 소득보다 높을 뿐만 아니라, 농업분야에 종사하는 농어민 후계자보다도 높은 것은 어민 후계자 선발시 수산업의 특수성이 감안되어 어업권의 일부사용승락을 받은 자 중에 선발토록 되어 있어 다른 어민에 비하여 높은 소득을 올릴 수 있는 기반이 이미 확보되어 있었고, 여기에 효과적인 자료와 기술지원이 수반되었기 때문이다.

어업분야 농어민 후계자의 1983년도 소득을 계층적으로 분석하여 보면, 1000만 원 이상 소득을 올리고 있는 어민후계자가 18.4%를 차지하고 있다. 농어민 후계자가 1981년부터 1983년까지 3년간 농수산물의 가격하락, 영농경험 부족 등으로 예기치 못한 어려움이 많았으나 합리적인 경영개선과 과학영농 실천을 위한 집념과 노력으로 이를 극복하고 착실한 진전을 계속하고 있다.

농어민 후계자로 선발된 사람이 사업을 성공적으로 추진하여, 도시근로자보다 높은 소득을 올릴 수 있을 것인가 하는 것은 농업의 경우, 여러 가지 예측할 수 없는 변수가 특히 많이 작용되고 있으므로, 이를 과학적으로 정확히 예측할 수 없어 농어민 후계자가 1년 내지 3년간 영농활동을 통하여 자신이 계획한 목표를 어느 정도나 달성하였는지를 분석하고 후계자들이 그간 실제 사업을 추진하여 본 경험에 비추어 지금 자신이 하고 있는 사업에 대한 전망을 조사하여 보았다.

농어민 후계자로 선발되면 농촌지도사 등 전문가의 자문을 받아 작성되어진 7년간의 장기영농계획목표를 수립, 사업을 추진하고 연말에 이를 평가 분석하는 등 장기목표 달성을 위한 기반을 다져 나가고 있다.

1983년 말을 기준으로, 당초 계획한 7개년 사업목표대비 사업진도를 조사하여 본 결과 목표의 90% 이상을 달성한 사람이 16.2%, 거의 성공단계에 도달한 사람이 18.5%, 사업이 약간 확정된 상태에 있는 사람이 62.9%로서, 대부분 사업계획대로 추진되거나 목표를 초과 달성하고 있으나 2.4%에 해당하는 인원은 성공적인 대답이 나오지 않고 있어, 앞으로 사업이 미흡한 후계자에 대한 집중적인 지도가 요망되고 있다.

1983년 말 현재, 농어민후계자들이 수행하고 있는 사업에 대하여 어떻게 전

망하고 있는가를 조사하여 본 결과 크게 성공할 것을 확신하는 사람이 42.1%, 보통정도 성공할 것으로 확신하는 사람이 43.2%로, 대부분의 농어민후계자가 사업에 자신을 갖고 있는 것으로 나타나고 있으며, 사업연도가 짧을수록 크게 성공할 것으로 확신하는 사람이 상대적으로 많으며, 사업연도가 오랠수록 신중한 반응을 보이고 있다.

그러나 성공할 자신이 없다고 대답한 후계자도 1.6%에 달하고 있어, 초기단계에서 영농실패나 가격파동으로 사업규모가 축소된 후계자는 자신감을 상실하고 있는 것으로 판단되며, 이들에 대한 사기진작과 효과적인 지원책이 강구되어야 할 것이다.

후계자들이 성공적인 사업추진 요인으로 생각하는 요소는 영농정착에 대한 확고한 신념과 노력이 55.8%로 제일 많고, 농업기술이나 경영에 자신이 있기 때문이 23.4%, 시장성과 사업선택이 10%, 적기자금지원이 6.3%, 유통정보와 판매방법이 4.5% 순이다. 이들이 자신을 갖지 못하는 분야로는 생산물의 가격하락이 가장 많고, 다음이 자금부족과 경영기술능력 부족 순으로 나타나고 있다.

안정적인 소득기반을 갖고 영농정착에 성공한 후계자들은 대부분 2년 내지 3년 정도의 쓰라린 실패를 딛고 일어선 사람이므로 처음부터 사업규모를 무리하게 확장하기보다는 적정영농규모를 유지하면서 특정작목에 대한 기술과 경영에 관한 경험이 축적됨에 따라 점차 사업을 확장함이 필요하며 작황이나 가격에 대한 불확실 요인을 보완할 수 있도록 영농기술과 유통에 대한 계속적인 지원을 통하여 이 분야에도 상당한 자신을 가질 수 있도록 하여야 할 것이다.

농업에 대한 긍지와 자부심을 갖지 않고는 농업에 자기 인생을 걸고 젊음과 정열을 바칠 수 없다. 우리 경제가 고도산업사회화, 도시화되어 가는 과정에서 발생한 도농간 산업간 소득격차 등으로 과거 우리 농어촌지역에는 농어업 천시사상과 열등의식이 남아 있었다. 그러나 농어촌에 정착하기를 희망하는 청소년들이 후계자로 선발되어 농어촌에서 열심히 일한 후, 2년 내지 3년이 경과한 시점에 와서 후계자들에게 영농정착을 결심한 것이 현명한 판단이었는지 여부를 조사한 결과, 대부분인 83.4%가 잘한 것 같다고 긍정적인 대답이 나왔다.

이는 대다수의 농어민 후계자들이 영농정착을 결심하기 전에 새마을청소년회 활동을 통하여 영농활동과 이미 상당한 관계를 맺어 왔을 뿐만 아니라 과

반수 이상이 도시에 나가 농어업 이외의 타직종에 취업하였으나 쓰라린 고생을 한 경험을 갖고 귀농한 청소년들이기 때문에 농업도 자기능력에 따라 열심히 노력하면 성공할 수 있다는 신념을 갖게 되었으며, 남의 구속없이 자기의사에 의하여 영농하고 지역사회활동을 통하여 농어촌개발을 주도한다는 보람도 얻을 수 있기 때문일 것으로 판단된다.

농어민후계자들은 농어촌지역사회 내에서 행정기관이나 지도기관과 직·간접적으로 연결되어 농어촌발전과 영농기술향상에 공헌하고 있다.

지금까지 농어민 후계자가 지역사회지도자로서 활동하고 있는 상황을 보면 대부분이 마을 청소년회 책임지도자 또는 과제지도자로 청소년회육성사업에 종사하거나 영농지도자로 부상하고 있고 이동개발위원, 이장, 반장, 혹은 새마을 지도자로 힘쓰고 있으며, 최근에는 도, 군, 의회의원 등으로 진출한 일부 후계자도 있다. 그러나 도시에 비하여 보수적인 면이 강하게 작용하는 농어촌지역에서 아직 충분한 연륜을 쌓지 못한 농어민 후계자가 벌써부터 지역사회지도자로서 활약하도록 기대한다는 것은 무리한 점도 있으나 마을청소년회원 출신 농어민 후계자가 후배청소년지도 등, 열성적으로 지역사회 활동에 참여하고 있어 앞으로 이들이 농어촌 발전에 기여하는 바가 클 것으로 생각된다.

농어민 후계자들이 영농정착을 위한 자신들의 사업을 추진하기에도 바쁠 뿐만 아니라 영농경험이나 지식도 충분히 축적되지 못한 경우도 있으므로 본격적으로 부락민의 영농을 지도하기에는 다소 이른 느낌이 있다. 그러나 후계자의 선도적인 영농활동은 일반농민의 본보기가 되고 있을 뿐만 아니라, 영농기술이나 경영개선면에서 인근부락민을 선도하고 있는 사례가 점점 증가하고 있다. 이는 지도기관의 철저한 사후지도에도 원인이 있겠지만 근본적인 원인은 대부분의 농어민 후계자들이 농어업에 대한 뚜렷한 직업의식을 가지고 연구하는 자세로 영농활동을 전개하고 있기 때문이다. 어느 정도 기반이 조성된 후계자들은 농어촌 정착을 희망하는 후배 청소년들을 위하여 자기농장을 개방하여 교육장으로 활용하거나 각종 모임에 참석하여 후배청소년지도에 임하는 것으로 나타나고 있다.

이와 같은 현상은 농어민 후계자 대부분이 청소년회원 출신으로서 선후배간의 인간 관계를 기초로 하여 계속적으로 농어촌 청소년활동을 지원하고 있는 결과라 하겠다.

앞으로 농어민 후계자를 계속 선발할 경우, 이들의 영농기술훈련을 위하여

영농정착에 성공한 선배 후계자들이 자기 농장을 중심으로 후배들에게 산지식과 경험사례를 전수하여 영농정착 의지를 심어주기 위한 적극적인 지도활동이 필요할 것이므로 농어민후계자조직을 어떻게 육성 활용할 것인가에 대한 검토가 필요할 것이다.

농어민 후계자를 정예화하여 이들이 지역사회 지도자로 선진영농기술보급의 거점으로 활동시키기 위하여 무엇보다도 중요한 것은 농어민이 농어민후계자의 기술을 믿고 따르겠는가 하는 것이 중요하다. 농어민들이 농어민후계자의 기술수준을 어느 정도 신뢰하는가 하는 신뢰정도를 조사한 결과, 완전히 신뢰한다는 사람이 22.9%, 보통 신뢰하는 사람이 76.6%로 대부분의 농민이 긍정적인 반응을 보이고 있다.

지역주민이 농어민후계자와 영농상담을 하기 위하여, 농어민 후계자 농장을 방문한 횟수를 조사한 바에 의하면, 월 1회 이상이 98% 이상을 차지하고 있으며 마을 주민이 농어민 후계자에게 배운 영농기술의 실천정도를 알아본 결과 100% 실천농민이 13.1%, 적용가능한 것만 골라 실천하는 농민이 58.3%로, 71.4%의 주민이 후계자에게 배운 기술을 실천하고 있다. 이러한 조사결과를 종합해 볼 때 지역주민이 농어민 후계자의 사업결과를 관심 있게 보고 있으므로 농어민 후계자 사업이 성공을 거두어 농어민 후계자 기술을 완전히 신뢰할 수 있는 단계에 도달하면 기술전파의 속도가 매우 빨라질 수 있으며 전파범위도 대단히 넓어지리라 예측된다. 따라서 자질 있는 후계자의 선발과 지원 그리고 후계자 스스로의 노력과 연구가 대단히 중요한 의미를 지니고 있음을 알 수 있다.

1984년부터 1997년까지의 사업[5)]

농어민 후계자 육성기금조성 총액은 1986년 말 현재, 2139억 원(기부재산 395억 원, 축산진흥기금출연 700억 원, 정부출연 300억 원, 기금수익금 등)이며, 농어민 후계자 육성인원은 1981년에서 1986년까지 3만 944명이고, 이들 농어민 후계자에게 총 2103억 원을 지원하였다. 그리고 사업별 지원 자금의 구성비율을 보면 일반농업 28.7%, 복합영농 25.8%, 축산 32.5%, 과수 및 특작 3.5%, 어업 9.5%이었다.

5) 자료 : 농어민후계자 육성사업 과제와 방향, 농협, 1986.

농어민 후계자의 학력을 보면, 총 육성인원 3만 944명 가운데 고졸 이상이 52%를 점유하고 있어 과학영농을 실천할 수 있는 인적 기반을 점차적으로 다져 나가고 있으며, 연령면에서 보더라도 30세 이하가 80%를 차지하고 있어 농어촌의 인력이 젊고 고급인력으로 전환해 가고 있음을 알 수 있다.

1981년부터 1986년까지의 전체 농어민 후계자 가운데 마을 청소년회원 출신인 후계자가 68%인 2만 1016명으로 가장 많으며, 기술 훈련이수 및 자격증을 소지하고 있는 사람이 26%인 8035명으로 후계자의 기술수준이 향상되어 가고 있으며, 농어민 후계자는 지역에서 새마을 지도자 결원시 연계 충원되는 관계로 6%인 1893명이 새마을 지도자 출신이나 현재 지도자를 포함하면 새마을 지도자 역할은 더욱 크게 이루어지고 있다 하겠다.

1986년까지 313명의 여성후계자가 선발되었으나, 결혼 등 여성후계자의 사후관리가 어려워 이들 문제를 보완하여 어려움을 덜어주기 위해 결혼시에는 사업을 시댁으로 이전하거나 또는 형제자매 중 자격 있는 자에게 승계조치시킬 수 있게 하였고, 남편의 사망시에는 부인 또는 형제·자매에게 승계할 수 있도록 제도를 마련하였다. 또한 여성후계자 선발확대를 위해 남성후계자보다 20만 원씩 증액지원해 주고 있다.

농어민 후계자가 사업자금을 융자받아 사업을 추진하면서 영농자금이 부족한 자에게는 매년 희망자 전원에게 60만 원 한도에서 지원해주고 있으며, 1982년부터 1986년까지 1만 6125명에게 95억 7000만 원을 지원하여 후계자의 사업추진에 어려움이 없도록 지원해 주고 있다.

농어민 후계자들이 과학영농을 실천함으로써 농어촌발전을 주도해 나갈 지도자로 육성시키기 위하여 매년 후계자의 사업실태를 조사분석하여 문제점을 발굴 개선 및 보완해 나가고 있다.

농어민 후계자들은 대부분이 실제적인 사회생활과 영농경험이 적을 뿐만 아니라, 단일전업농으로서 사업을 추진하고 영농기반이 약한데서 시작되는 사업이므로, 이들로 하여금 소득면에 기대를 두는 것보다는 기술확산 등 지도자적 역할을 배양시키기 위하여 이들의 사업을 안정적으로 추진할 수 있도록 지원해야 하므로 매년 추진한 사업에 대하여 현지조사, 연찬회, 실태조사 연구과제 등을 통해 영농과 영어 현황을 파악하고 문제점에 대해서는 보완 내지 개선책을 강구 지원함으로써, 어려움을 해결해 나가도록 하였다. 이를 위하여 농촌진흥청에서 1985년 12월에 1000명을 대상으로 하여 조사한 결과를 보면, 그 실태가 다음과 같다.

지난 1981년에서 1985년까지 5년 동안에 기반조성이 확대되었는데, 일반농사는 지원전 3120평에서 4253평으로 그 규모가 커졌고, 시설원예는 지원 전 148평에서 636평으로 규모가 증가되었으며, 낙농과 한우도 그 사육규모가 커졌다.

경지소유현황을 보면, 논면적은 지원전 1695평에서 2133평으로 늘었고, 밭면적도 1048평에서 1205평으로 증가하였으며, 과수원 · 인삼포 · 상전 · 초지면적도 지원 전 면적보다 1985년 말 현재 면적이 증가하였다. 후계자가 지원전보다 현재 경지소유 규모가 늘어나고 있음은 착실히 사업을 수행해 온 결과이며 이는 영농정착에 바람직한 현상이라 하겠다.

농어민 후계자들은 영농과 영어 기반이 약한 데서 사업을 착수하였고, 영농경험이 미약한데다가 노동력이 부족하고 단일전업농을 주도하고 있으나, 연차적으로 사업경영에 경험을 쌓아가면서 현재의 사업을 계속 확대해 나가겠다는 후계자가 27.7%에 이르고 있으며, 76.2%가 자기사업을 성공시킬 수 있다는 반응을 보이고 있음은 매우 고무적인 현상이라 하겠다. 또한 현사업에다 타작목을 도입하여 병행추진하겠다는 후계자가 54.2%에 달하는 등, 이들 후계자들은 복합영농형태로 전환하여 영농기반을 확대해 나가려는 것이다.

농어민 후계자가 마을 내에서 지도자로서의 활동을 보면 이장, 새마을 지도자, 새마을 영농기술자 등으로 활동하는 후계자가 74.8%이며, 청소년지도자 역할이 64.6%나 되는 등 많은 활동을 하고 있는 것으로 나타나 농어민 후계자들은 지역사회에서 지도자로 크게 활약하고 있고, 또한 부락민들은 농어민 후계자의 기술을 59%의 농어민이 신뢰하고 있어, 이들의 경험과 기술이 확산되어가고 있다 하겠다. 1981년에서 1997년까지 정부가 육성한 농어민후계자는 9만 7169명에 이르며 이들에게 지원한 총 지원액은 1조 3616억 원에 달한다.

농어민 후계자들은 그 동안 축적한 경험과 기술을 여러 가지 방법을 통해 후배를 위해 지도하고 있을 뿐만 아니라, 농어촌 지도인력 해소에도 크게 기여하고 있다. 이들 농어민 후계자들은 자기 농장을 훈련장으로 개방해서 지도하고 방문하는 후배들을 지도하며 각종 모임에 나가 경험담을 발표하고 정기적 순회방문지도를 하는 등, 지도자로서 많은 활약을 하고 있다.

농어민 후계자에게 대하여 지금까지 사업별 융자지원액과 상환기간 등을 일률적으로 함으로써 사업의 특수성을 살릴 수 없어 사업정착 및 상환 등에 어려움을 겪고 있으므로, 이를 분야별로 차등 있게 조정지원할 필요성이 인정되고 있다. 특히 경종, 과수, 어선어업 및 축양어업 등 특수한 분야에는 영

농기반확보를 위한 지원액이 너무 적은 것으로 나타나 이들 후계자들의 영농 영어기반확대를 위한 지원액을 증액하여야 할 실태이다. 따라서 경종, 과수, 어선어업, 축양어업 등 구분에 따라 각 품목별로 지원소요액을 산정해서 차등증액 지원함으로써 사업정착에 애로가 없도록 상향조정지원하고 상환기간도 10년 이상으로 정하여 상환에 어려움이 없도록 실정에 맞게 개선해 나가야 할 것이다.

신기술 등의 보급을 위해 3년 주기로 신기술 및 경영에 관한 보수교육과 추가자금지원 등 보완조치로 사업에 어려움이 없도록 해야 할 것이다. 해외연수도 인원을 늘려서 해외선진기술을 습득하도록 하고, 시상범위도 확대하여 후계자의 사기를 앙양시켜야 할 것이다.

농어민후계자 육성사업의 평가

농어민 후계자 육성사업은 농어촌에서 농어업을 발전시키고자 하는 젊은 청장년들에게 큰 기대를 주어 왔고, 농어촌에 새로운 활기를 불어넣어 준 것이다. 우리는 우리 농어촌을 이끌어 가고 잘 사는 복지농어촌 건설의 기수를 육성해 나가는 데 있어서 보다 개선된 방향을 찾아내기 위하여 그 동안 추진과정에서 나타난 다음과 같은 문제점을 알 수 있었으므로 이를 앞으로 개선해 나가야 할 것이다.

첫째, 1981년부터 1997년까지 정책자금을 지원받은 농어민 후계자 중에서 당초의 목적대로 사업을 수행하지 않고, 이탈한 후계자가 적지 않다. 1997년 말까지 사업이 취소된 후계자는 총 1만 2966명으로 이는 전체 육성후계자 9만 7169명의 13%이며 그 사유를 보면 이주, 전업, 무단이탈, 사망 등이다. 앞으로 이와 같은 이탈자를 감소시키기 위하여 후계자 선정과정에서 농어촌에 정착할 자세가 되어 있는 성실한 자로서 생활환경이 어려운 청소년을 영농후계자로 선정해 지원혜택을 주어야 할 것이다.

둘째, 소액의 일회성 지원이 영농정착자금으로는 부족하다는 점이다. 후계자가 경영규모를 확장할 때, 소요되는 자금과 운영자금의 이원적 지원확대가 뒤따라야만 생산력을 향상시키고 경영을 발전적으로 할 수 있는데도 불구하고 후계자들은 지원자금의 대부분을 고정자본에 투입하고 유동자본은 확대할 여유가 없으므로 호당 지원금액을 상향조정하는 방향으로 추진할 필요가 있

다. 또한 자금지원에 그치는 것이 아니라, 경영개선을 위한 첨단기술 경영기법 등의 교육훈련을 강화해 나가야 할 것이다.

셋째, 농어민후계자가 생산한 농수산물이 제값을 받을 수 있도록 수요에 맞는 적정생산, 가격안정 그리고 유통개선에 더욱 힘써야 할 것이다.

넷째, 여성후계자의 절대 부족현상은 남성후계자의 결혼문제로까지 나타나게 되어 커다란 농어촌 문제로 되어 있는 실정이다. 여성후계자의 확대육성 및 우선지원을 위해 여성후계자 선정 및 지원방법의 개선이 요망된다.

다섯째, 앞으로는 신규후계자의 육성도 주요하지만, 이미 육성된 후계자가 농어촌에 정착해서 성공적으로 영농에 종사하면서 이들의 선진기술과 농장경영기법을 인근농민에게 파급 확산시킬 수 있도록 교육과 지원에 더욱 힘써 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

농수산부, 「농어민 후계자 육성사업」, 1984. 11.

농수산부, 「발전농정의 방향과 성과」, 1984. 12.

농협 중앙회, 「농어민 후계자 육성사업 -과제와 방향-」, 1986. 10.

농협 중앙회, 「농어민 후계자 육성사업의 성과와 과제」, 1984. 7.

농촌진흥청, 「농촌지도사업보고서」, 1986.

농촌진흥청, 「농촌지도사업보고서」, 1987.

한국 농촌경제 연구원, 「농어민 후계자 사업자금의 적정지원액 조사」, 1985.

농수산부, 「농수산 주요통계」, 1982.

복합영농 추진

박 종 문*(전 농수산부장관)

복합영농 시범사업의 추진 경위

1970년대 하반기에서 1980년대 초기에 농가소득의 급격한 감소로 인한 농가의 어려움을 극복하기 위해 정부는 복합영농에 의한 농업부분의 소득증대 시책을 계획하였다. 전두환 전 대통령(1983. 1. 21.)은 국정연설에서, “복지농어촌 건설의 지름길은 주민의 소득을 다변화시키는 데 있다. 이를 위해, 정부는 우리 농가가 쌀과 보리에만 의존하던 지금까지의 경향에서 벗어나, 채소, 과수, 축산 등의 복합영농체제를 갖추도록 유도하겠다”라고 밝혔다. 농민의 복지증진을 위한 농가소득의 지속적 증대는 국민식량의 안정적 공급과 더불어 농정의 기본목표로 되어 있었다.

농가소득은 지난 10년 동안에 명목소득으로 약 10배 증가하여, 1982년에는 호당 평균 446만 5000원에 달하였는데, 이 중 농업소득이 68%, 농외소득이 32%로서 농업소득이 주종을 이루고 있었다. 이러한 농가소득의 구성을 감안할 때 농가소득의 지속적 증대를 위해서는 무엇보다도 우선 농업소득의 증대에 역점을 두면서 장기적으로는 농가의 농외취업기회 확대로 농외소득의 증대를 도모해 나가야 할 실정이었다. 그 동안 농업소득의 증대는 1967년 이래 5개년씩 3차에 걸쳐 추진한 농어민 소득증대 특별사업, 1970년대의 벼 다수확 신품종 확대보급과 고미가정책에 크게 힘입었다.

그러나 1982년도 농가평균농업 조수입 중, 미맥수입이 53%나 차지하고 있

* 당시 농수산부장관

는 바와 같이, 우리 나라의 농업소득구조는 아직도 미맥중심 소득구조를 크게 벗어나지 못하고 있는 실정이었다. 그런데 우리의 농업여건과 경제적 현실에 비추어 볼 때 미맥의 소득결정요인인 생산량과 가격을 지속적으로 올리기에는 많은 제약요인을 안고 있어, 미맥중심의 농사에 의한 농업소득증대는 한계가 있었다. 더구나 농가 호당 경지규모는 1ha 정도의 영세한 규모임에도 불구하고 경지이용률은 매년 감소추세를 보이고 있었다. 아울러 농업노동력과 농기계 등도 농업생산에 충분히 활용되지 않고 계절적으로 일부 유휴하고 있었다. 한편 채소, 과수, 특작물, 축산물 등 성장농산물은 그 수요가 증가될 전망이고, 참깨, 땅콩 등 일부 농산물은 국내 생산에 의한 공급이 부족하여 수급과 가격안정을 위해 수입비축이 불가피하였던 점 등을 고려할 때, 이와 같은 성장농산물의 국내자급기반은 확충되어야 할 실정이었다.

이와 같이 1980년대 초기에는 우리 농가의 쌀농사와 보리농사의 수입이 농업조수입의 반 이상을 차지하는 미맥 위주의 단순영농형태로는 농가소득증대에 한계가 있는 실상이었으며, 농경지 · 노동력 등 농업자원의 절대적 감소와 더불어 그 이용률이 점점 낮아지고 있으며, 그 당시의 반자급적 영농형태로서는 한정된 자원을 합리적이고 효율적으로 활용하는 동기를 유발시키는 데에 제약이 따랐다. 따라서 농업소득을 지속적이고 안정적으로 증대함과 동시에 농업자원을 합리적이고 효과적으로 활용할 수 있는 방향에서 농가의 경영구조를 개선하고 계획적이고 효율적인 생산체제를 정착시키는 것이 가장 시급한 정책과제였다.

다시 말해서 미맥 등 주곡농사에 채소, 과수, 특작물, 축산 등 수익성이 높은 성장농산물을 결합하는 복합영농으로 복합소득을 증대하고 계획생산과 출하조정체제를 갖춘 안전농업경영을 발전 정착시키는 복합영농 시범사업의 추진이 불가피 하였다. 따라서 농수산부와 농촌진흥청, 농협 등 관계기관이 농수산부 차관 주관 하에 1982년 6월 16일부터 1982년 12월 17일까지 협의와 검토를 거쳐 복합영농 시범사업계획을 수립해서 1983년부터 복합영농 시범사업을 추진하게 되었다.

복합영농 시범사업의 개발 방향

복합영농은 경영단위가 수개(3 5)의 작목을 결합생산하며, 각각의 작목은

농가의 주요소득원이 되는 경영형태를 의미한다. 1983년부터 추진하고 있는 복합영농시범사업의 개발은 개별농가의 복합영농과 지역단위의 복합영농을 동시에 추구하고 있었다. 개별복합영농은 소득증대를 목적으로 소수의 소득작목을 상호 유기적인 관계가 유지될 수 있도록 결합하여 계획적으로 생산하는 전문적인 복합영농을 개발 정착시키는데 역점을 두고 있었으므로, 이는 여러 종류의 다작목을 상호유기성이 결여된 채로 잡다하게 결합생산하는 반자급적인 경영형태와 구분되었다.

또한 지역복합영농은 다작목중심의 다각적 소량생산체제를 지양하여, 지역입지여건에 가장 적합한 수개 작목의 대량생산체제를 유도하여 농업생산을 지역적으로 집중특화하고 지역간 농가간에 생산작목과 생산목표를 분담시킴으로써 생산조정체제를 구축하는데 주안점을 두고 있다. 아울러 복합영농에 대한 지원은 생산 · 경영 · 유통을 연계 종합지원하여 계획생산을 유도하고, 공동출하를 조직화함으로써, 복합소득의 안정적 증대를 꾀해 나갈 계획이었다.

한편 개발정착 시켜나갈 복합영농유형은 그 기본유형을 '벼(보리)+지역특화작목+보완작목'으로 하고, 특화작목은 적지적작원칙에 의거 지역여건에 가장 적합하고, 소득을 안정적으로 올릴 수 있는 품목을 선정토록 하며, 보완작목은 자원이용면이나 소득증대면에서 특화작목과 보충보완 관계가 있는 품목을 선정토록 하였다. 복합영농 도입작목은 참깨, 땅콩, 맥주보리, 유채, 옥수수, 조 등 국내생산부족품목과 채소류, 감자, 누에고치 등 지속적 수요증가품목 및 사료작물, 과수, 축산 등 산간초지 유휴지 및 답리작 활용품목 중에서 지역특성에 맞는 최적품목을 선정토록 하였는데, 1983년도에는 국내 생산부족품목을 우선적으로 선정토록 하였다.

또한, 복합영농유형은 전국의 농업권역을 중부답작지역, 영호남답리작지역, 동남부산간지역으로 대분류하고, 각 지역을 평야지와 중간지 및 산간지로 구분하여 모두 9개 지대로 구분하여 지대별로 최적표준유형을 개발 보급시켜 나가도록 하였다.

복합영농을 성공적으로 정착시켜 나가기 위하여 복합영농의 생산과 유통가격기반을 확충해 나가는 한편, 시범사업을 동시에 추진하기로 하였다. 생산기반조성을 위해 지역특화단지의 정비조성과 경제작물의 생산기반확충 및 재배기술개선과 축산기반조성사업을 추진하였으며, 산지 및 소비지 유통개선사업과 계약재배, 수매비축 등 가격안정화 사업을 통해 유통과 가격의 안정기반을 확충해 나가도록 하였다.

정부는 이 시책을 통해 1983년부터 1986년까지 4개년 동안에 걸쳐 총 2177

억 원의 자금을 투입, 900개의 복합영농 읍면시범단지와 3600개의 복합영농 시범마을을 육성할 계획이었다. 이 사업의 추진에는 시범단지의 선정과 시범사업의 종합적인 추진은 군이, 시범마을의 선정과 시범단지조성사업은 단위농협이, 참여농가의 선정과 시범마을 육성사업은 마을영농회가 각각 주관하게 되어 있으며, 농촌지도소는 필요한 기술지도를 담당하였다. 예나 지금이나 우리의 영농은 모두 복합영농임에는 틀림이 없다. 문제는 아직도 그것이 쌀농사 중심의 반자급적, 반상업적인 복합영농의 단계를 벗어나지 못하고 있다는 데 있다. 지난 20년(1962 1982년) 동안 우리 농업도 국민경제와 더불어 눈부신 발전을 거듭해 왔다. 특히 채소, 과수, 특용작물, 축산 등 이른바 성장농산물의 생산이 크게 늘었고, 미곡의 수입은 상대적으로 줄어들게 되었다.

그러나 대부분의 우리 농가는 농업수입의 대부분을 쌀농사에서 얻고 있었다. 이러한 유형의 복합영농은 고물가시대의 고미가정책 밑에서는 그런대로 쉽게 적응할 수 있었다. 그러나 낮은 물가, 낮은 쌀값이 결정되는 국민경제적 여건 속에서는 그러한 영농이 유지발전되기 어려운 실정이었다. 따라서 정부는 쌀농사 중심의 반자급적 복합영농에서 채소, 과수, 특용작물, 축산 등 상업적 복합영농으로 우리의 영농을 바꾸려는데 정책방향을 두었다. 그리고 역점을 두고 있는 개발방향은 전문적 복합영농의 개발이었다. 이는 곧 개별농가의 영농이 수개(3 5) 작목을 전문적으로 생산하는 체제로 바뀌어야 한다는 것을 의미한다. 우리의 영농이 쌀농사 중심의 복합영농인 동시에 그것이 또 잡다한 작목을 재배하는 다각적 복합영농이라는데 또 하나의 문제가 있었던 것이다. 대부분의 우리 농가들은 매년 9 10개에 이르는 잡다한 작목을 재배하고 있었다. 이러한 다작목 생산체제 위에서 1ha 정도의 한정된 토지와 두세 사람 정도의 한정된 노동력을 갖고서는 생산성을 높인다거나 규모를 확대하는데 있어 한계가 있었다. 그러한 영농유형의 농업으로서는 남보다 앞서갈 수 있는 전문기술을 습득하기도 어렵고 남보다 유리하게 판매할 수 있는 판로를 개척하기도 어렵기 때문이다.

따라서 복합영농을 성공적으로 개발하기 위한 방향은 지역 농업을 전문적 복합영농체제로 발전시키는 데 있다. 이는 곧 앞으로 지역농업도 수개(3 5) 작목을 전문적으로 생산하는 전문적 복합영농체제로 바뀌어야 한다는 것을 의미한다. 이러한 유형의 지역농업복합개발이 진전되면 될수록 농가와 농가간, 그리고 또 지역과 지역간에 생산목표를 분담 생산하는 체제가 갖추어질 수 있다. 지역, 농가간의 분담생산체제가 갖추어지게 되면 그만큼 생산과 출

하의 조정도 더 쉬워지게 되고, 그에 따라 농산물의 수급과 가격도 안정되어 농가소득이 안정적으로 증대될 수 있는 것으로 기대하였다.

복합영농 시범사업의 특징

종래의 농가소득증대시책은 거의 대부분 개별농가를 대상으로 하거나 아니면 읍면단위 이상의 시군 단위에서 영농단지를 중심으로 추진되어 왔다. 그 결과 시책에 참여하는 농가들은 거의 대부분 넓은 지역에 분산되어 있고 그에 따라 조직화되지 못하는 경우가 많았다. 이로 말미암아, 이들 농가간의 협동생산이나 공동판매는 어려웠고 더 나아가 과잉 또는 과소생산방지에 필요한 생산조정이나 계획생산, 계획출하는 거의 이루어지지 못했다. 뿐만 아니라 농협이 분산된 농가들을 대상으로 농산물의 판매처리를 담당하기도 어려웠다.

이러한 문제점을 보완하기 위해 복합영농 시범사업은 대상농가들을 공동출하단위가 될 수 있도록 마을단위로 집단 선정토록 하였으며, 대상마을 또는 단위농협의 유통대응이 용이하도록 읍면단위로 4 5개 이상의 마을을 집중 선정하도록 하였다. 종래의 시책은 또 증산에 필요한 자재와 자금과 유통 및 기술의 지원에 있어서 그 중에서도 특히 자금의 지원에 큰 역점을 두어 왔다. 이러한 지원방식은 잦은 과잉생산과 그에 따른 가격하락을 유도하는 요인의 하나가 되어 왔다. 따라서 복합영농 시범사업은 자재, 자금, 기술의 지원과 아울러, 특히 유통지원에 보다 큰 역점을 두었다. 산지와 소비지가 직결되도록 공동출하체제를 조직화하고, 유통정보를 정확 신속하게 제공, 과잉생산을 사전에 예방하고, 생산된 농산물을 제값을 받을 수 있도록 농협·축협의 유통처리기능을 대폭 강화했다. 이와 아울러 정부도 적정가격의 보장을 위해 수매비축사업의 점진적 확대와 생산출하조정사업의 확충 등에 노력했다.

복합영농 시범사업 실시

사업실시 방향

복합영농의 개발은 농업소득을 안정적으로 증대시킴과 아울러, 국내식량의

자급능력을 배양하고 농산물의 수급과 가격을 안정시키는데 그 목표를 두고 있다. 이러한 정책목표를 보다 효율적으로 달성하기 위한 사업실시 방향으로서는 다음과 같은 사항에 역점을 두기로 방침을 세웠다.

첫째, 지역여건에 적합한 복합영농의 유형을 개발 정착시키는데 역점을 두기로 하였다. 정부가 시도하는 복합영농의 역점 개발방향은 개별영농과 더불어 지역농업을 벼(보리)+특화작목+보완작목형의 복합영농으로 발전시키는데 있다. 이를 위해 특화작목으로서는 지역특성에 맞는 경제작물 중심의 안정적 소득증대작목을, 그리고 또 보완작목으로서는 자원이용과 소득면에서 특화작목과 보완관계에 있는 작목을 선정하였다. 이러한 유형의 복합영농이 개발·정착되기 위해서는 농업지대별로 그에 알맞은 복합영농의 유형과 경영지표가 설정되어야 하므로, 지대별로 복합영농의 유형을 제시하는 한편, 농촌진흥청이 기술 지도토록 하였다.

둘째, 읍면을 복합영농개발의 전략거점으로 하여 복합영농 시범사업을 추진하고 그 효과를 파급시켜 나가는데 역점을 두었다. 복합영농 시범사업에서는 협동생산, 공동판매를 유도할 계획이었다. 특히 이 사업에서는 유통지원기능을 강화하여 대상품목의 수급과 가격의 안정을 도모하려고 하였기 때문에 공동판매를 위한 적정물량의 확보가 필요하였다. 그러나 마을단위는 협동생산의 단위는 되겠으나 판매단위로는 미흡하기 때문에 읍면을 유통 및 종합지원의 단위로 하고, 이를 거점으로 사업을 추진하기로 하였다. 따라서 이 사업에서 생산단위를 마을로 하되, 1개 마을에 대상농가를 15호 이상으로 선정 지원하여 그 마을을 복합영농의 시범마을로 육성하고, 1개면에 3 5개의 시범마을을 육성하여 시범단지로 조성하기로 하였다. 복합영농시범단지 조성사업은 단위농협이 주관하기로 하였는데, 단위농협은 이미 새마을 소득종합개발사업이라는 지역농업종합개발사업을 추진해 본 경험을 갖고 있기 때문에 이 경험을 바탕으로 자금, 자재 및 유통의 종합지원이 가능하고, 자금, 자재 및 유통을 지원하는 기관이 대상자 선정부터 사후관리까지 담당하여 소기의 사업성과를 거양할 수 있도록 하였다.

셋째, 생산은 물론 경영과 유통까지 연결하여 종합지원하고, 이를 위해 행정지도 농협 등 농업관련유관기관이 모두 참여하여 기능을 분담함으로써 사업성과를 높이기로 하였다. 대상농가의 사업계획수립을 지도함은 물론, 기술지도와 자금, 자재의 지원, 나아가 생산된 농산물의 판매에 이르기까지 생산, 경영, 유통을 연계하여 종합적으로 지원키로 하였다.

특히 이 사업의 추진과 더불어 농산물의 유통지원 기능을 크게 강화하여, 생산 판매의 일괄지원체제를 구축했다. 그리고 이와 같은 종합지원을 위하여 행정기관, 지도기관, 그리고 농협 등 유관기관이 이 사업에 참여하여 기능을 분담하고, 군읍면 및 마을에 협의기구를 설치·운영함으로써 협의체제를 강화하여 사업을 추진하기로 하였다. 읍면단위의 시범단지운영은 단위 농협이 주관하고, 군단위는 군수가 도단위는 도지사가 이 사업을 주관하기로 하였다. 그리고 영농기술지도를 위해 농촌진흥청과 그 산하 도진흥원 및 군지도소가 이 사업에 참여하고, 축산기술지도를 위해 축협이, 농산물가격안정사업을 위해 농어촌유통공사가 관여하게 되었다.

복합영농 시범사업계획

복합영농 시범단지와 시범마을은 1986년까지 각각 900개 단지와 3600개 마을을 조성할 계획이었으며, 1983년에는 특화작목의 주산지 정도, 부존자원의 활용가능성, 작부체계의 개선가능성 및 단위농협의 사업추진능력을 감안하여 225개 단지를 선정하였고, 우수한 마을 지도자를 보유하고, 공동출하활동이 활발하며, 발전잠재력이 있는 900개 마을을 시범마을로 선정하였는데 모두 1만 6143호의 농가가 참여하였다. 시범단지에 대한 지원은 실질적인 복합영농이 정착될 수 있도록 생산, 경영, 유통을 연결하여 지속적으로 지원해 나갈 방침이었다.

자금지원은 종래의 품목별 지원방식을 지양하고, 시범마을 단위로 생산과 판매가 연계되도록 종합 지원하였는데 사업기간(1983년에서 1986년까지) 동안에 생산과 유통지원자금은 모두 2790억 원을 지원할 계획이었으며, 1983년에는 263억 원을 지원할 계획이었다. 또 시범마을에서 생산된 농산물의 판로와 가격안정을 도모하기 위하여 참깨, 땅콩, 유채, 맥주보리 등 수매비축품목은 최우선적으로 수매할 방침이었다. 수매비축 이외의 품목은 출하예정가격의 60 70%까지 출하선도금을 우선 지원하고, 유통정보를 시범마을까지 신속히 제공함으로써 공동출하를 촉진해 나가도록 하였다. 시범사업의 추진은 행정기관, 지도기관 및 농협의 지원기능을 삼위일체화하여, 시범마을 단위로 농가의 자발적 참여에 의한 자율적 소득증대사업실천에 역점을 두었다. 효과적 사업추진을 위해 군 단위에는 군수를 단장으로 하는 「복합영농기획단」을 두어 지역실정에 적합한 시범사업을 종합 추진토록 하고, 읍면 단위에는 「복합

영농지원협의회」를 설치하여 시범마을을 육성하여 영농지도 등 시범사업추진에 필요한 사항을 협의·지원하도록 하고, 특히 기술 및 경영지도를 집중적으로 실시하기 위하여 시범단지별로 담당지도사를 배치하였다.

복합영농 작목선정 기준과 1983년 대상품목

복합영농 시범사업의 대상작목은 지역의 토양조건이나 기술에 적합하고 수익성이 좋아 농민들이 선호하는 작목이어야 하며, 동시에 전국적으로 수급과 가격의 안정을 도모할 수 있어야 한다. 이러한 차원에서 이 사업에서는 복합영농개발에 도입할 작목선정의 기준을 크게 세 가지로 설정하였다. 첫째는 수요에 비해 국내 생산이 부족한 품목을 선정하기로 하였다. 이러한 품목으로는 맥주보리, 참깨, 유채, 옥수수, 콩 등이다. 둘째는 앞으로 계속해서 수요가 증가할 품목을 선정하기로 하였다. 이러한 품목으로는 소득수준의 향상에 따라 그 수요가 지속적으로 증가될 과수, 채소, 축산 등이다. 셋째는 수요가 증가하거나, 국내생산이 부족한 품목 가운데서 특히 유휴지를 활용하여 증산하거나 답리작으로 재배할 수 있는 작목을 선정하기로 하였다. 사료작물, 과수 등이 이 부류에 속한다.

그러나 이와 같은 선정기준에 해당하는 작목을 모두 이 사업의 대상작목으로 선정하고 이들 작목 모두에 대하여 가격과 판매를 보장한다는 것은 현실적으로 어려운 실정이다. 따라서 이 시범사업의 경우에는 현재의 농산물유통지원기능으로 수급과 가격안정이 가능한 품목을 대상작목으로 하여 이 사업을 추진하고, 유통지원기능을 강화하면서 연차적으로 대상품목수를 늘려 나갈 계획이었다.

이와 같은 상황에서 이 사업의 1983년도 대상품목은 품목별로 우선 순위를 정해 놓고, 그 가운데서 지역실정에 적합한 품목을 선정하도록 하였다. 1983년도 대상품목의 우선 순위는 이 사업의 대상품목에 대해서는 수급과 가격안정을 시킨다는 기본전제하에 정부에서 수매하거나 비축하는 농산물을 중심으로 정하였다.

우선 순위의 내용을 보면 참깨, 땅콩, 유채, 맥주보리, 호프, 옥수수 등을 1순위로, 양잠을 2순위로, 마늘, 고추를 3순위로 선정하였다. 4순위로는 지역특화품목을 선정할 수 있는 길을 열어 놓고 있는데, 지역특화주산단지로 이미 정착되어 있는 동시에 안정적인 소득증대 품목으로는 도지사가 정하는 품목

으로 한정하였다. 그리고 국내 생산공급부족품목인 동시에 농민들이 선호하는 소는 입식 가능한 송아지가 제한되어 있기 때문에 우선 순위 1 3순위까지의 품목을 도입하는 마을과 농가에 지원하기로 하였다.

시범단지와 시범마을의 조성

지역특성에 알맞은 복합영농을 개발 정착시켜 나가기 위하여, 복합영농을 선도할 복합영농 시범단지를 조성하여 육성함으로써 시범사업성과를 얻고자 하였다. 시범단지는 우선 군 단위를 자연입지 등 영농의 조건에 따라 2 3개의 복합영농권역으로 설정한 다음 권역당 3 4개의 시범단지를 조성하고, 각 권역을 대표할 수 있는 읍면 단위에 유통규모가 될 수 있도록 3 5개의 시범마을을 묶어 조성하고, 단위농협이 주체가 되어 사업추진을 주관하고 있었다. 시장지향적인 복합영농을 선도할 시범마을은 자연부락단위로 육성하는 바, 농민의 자발적인 참여를 원칙으로 하여 마을 지도자를 중심으로 협동생산과 공동출하 체제를 갖추어 나가도록 하였다.

종합지원대책

복합영농 시범사업에서는 생산, 경영, 유통을 연계하여 종합 지원함으로써 사업성과를 높이기로 하였다. 따라서 자금, 자재 등 생산지원, 경영지도 그리고 유통지원들을 종합 지원키로 하였는데, 특히 자금지원에 있어서는 자금지원창구를 단위농협으로 일원화하였다. 시설자금은 물론 생산 및 운영자금까지 사업에 필요한 일체의 자금을 지원하는 동시에 그 사업의 사업계획부터 사후관리까지 지도감독하기로 하였다. 이 사업에서는 실제로 복합영농개발이 이루어지는 읍면 단위의 시범단지운영은 단위농협이 주관하여 대상농가 및 시범마을 선정, 사업계획의 수립은 물론, 자금 · 자재 · 유통지원 그리고 사후관리 및 평가까지 담당하였다.

이 사업의 추진체계와 기관별 지원기능을 보면, 중앙, 도, 군 단위까지는 행정기관에서 주관하고, 읍면 단위의 시범단지는 단위농협에서 주관하였다. 이 사업의 효율적인 추진을 위해 군에는 복합영농기획단을 두고, 읍면 단위에는 복합영농지원협의회를 설치운영하며, 시범마을에는 복합영농지도반을 두었다.

지원자금의 융자는 단위농협이 담당하고, 단위농협은 참여농가에 대한 융자

금액을 확정한 사업계획에 의거 산정하며, 농수산부는 분기별 자금지원계획에 의거, 사업추진에 차질이 없도록 적기에 자금을 배정하고, 단위농협장은 자금의 한도가 배정되면 참여농가에 알려서 농가로부터 융자신청을 받아 지원자금별로 융자조건에 따라 대출을 시행하였다. 융자대상이 시범마을의 공동사업인 경우에는 참여농가의 결정에 의거 새마을 영농회장이 융자를 신청하였다.

시범단지 내의 참여농가와 시범마을에 대한 사후관리는 단위농협장이 담당하고 군수는 군내의 복합영농 시범사업을 주관하여 사업계획추진에 차질이 없도록 지도감독하도록 하였다. 사후관리의 대상은 이 사업에 의하여 지원된 작목 시설물 및 사업에 부수하여 지원된 기타의 품목이고, 관리기간은 지원시기부터 융자금의 상환이 완료될 때까지로 하였다. 사후관리 주체인 단위농협장은 사업추진상황을 수시로 점검하되, 분기별로 1회 이상은 정기적으로 현지지도 감독해야 하며, 농가별 생산작목수를 3 5개로 줄이는 기본방향은 농가단위 또는 마을 개별단위에서 품목의 유통규모를 크게 하는 효과를 가지며, 이는 농산물 유통의 능률을 높이게 되었다.

그리고 이 사업에 참여하는 농가를 중심으로 농업생산을 조직화해서 생산 및 출하조절기능을 강화해 나가기로 하였다. 생산활동은 마을 단위의 새마을 영농회, 또는 작목반 중심으로 하고 유통활동은 읍면 단위의 단위농협중심으로 하되 단위농협은 유통정보, 농산물검사, 거래처결정, 차량알선, 유통자금 조달 등으로 작목반을 지원하고, 작목반이 공동수확, 선별, 포장 등의 공동작업을 수행할 때, 농협의 농산물유통기능을 강화하도록 하였다. 복합영농시범사업에 있어서 단위농협은 최일선에서 농가를 대상으로 사업을 주관하여 추진하는 막대한 역할을 담당하고 있다. 따라서, 복합영농시범사업의 성과는 단위농협이 맡은 바 역할을 어느 정도 수행하는가에 크게 좌우되기 때문에 본 사업추진에 있어서 단위농협의 위치는 매우 중요하다.

복합영농 시범사업에 있어서 단위농협은 시범마을과 농가를 선정하며, 시범단지 사업계획을 수립하고, 추진과정에서 자금·자재 지원은 물론 농산물 유통을 지원해야 하며, 사업성과를 평가하여 미흡한 점을 보완하게 되어 있다. 그리고 단위농협은 복합영농시범사업의 읍면 단위 협의기구인 복합영농지원협의회를 설치·운영하게 되어 있다. 농협중앙회는 복합영농시범단지를 주관하는 단위농협에 대한 각종지원을 담당하고 있다. 단위농협이 시범단지의 사업을 계획하고 추진하여 평가하는 과정에서 농협중앙회는 군, 도 그리고 중

앙단위에서 군 지부, 도지회 그리고 본부가 유관기관과의 협의 조정은 물론 계통조직을 통해서 각종 지도와 지원기능을 수행하기로 하였다.

농협중앙회는 사업계획의 수립과 추진을 지도하기 위해서 자금의 조달과 배정 그리고 유통지원대책을 강구하고, 사업평가 및 사후관리를 지도해야 한다. 농협의 각종 사업기능을 유기적으로 연계하여 종합지원해야 하므로 농협의 모든 부서가 이에 관련되며, 따라서 농협중앙회 임직원 모두가 이 사업에 관심을 가지고 총력을 집중해야 한다. 그리고 시범단지를 주관하는 단위농협을 직접 지도하는 군 지부의 역할이 특히 중요하다. 군 지부장은 단위농협의 사업계획이 지역실정에 적합하게 수립 추진되도록 지도와 지원을 강화해야 한다. 군 지부 복합영농기획단의 구성원으로서 단위농협의 의사를 최대한 반영시키고, 유관기관과의 협의, 조정역할을 원활히 수행하기로 하였다.

농촌진흥청과 농촌지도소에서는 전국복합영농 시범사업농민을 대상으로, 지역별로 재배기술 습득을 위한 영농교육을 실시하고, 시범농가별 영농설계지도와 특화작목 및 보완작목별 재배기술지도를 실시하였고, 가축현지순회진단 및 사양관리지도를 하며, 복합영농시범농가 등 기장능력이 있는 농가를 대상으로 경영기록장 기장지도와 경영개선진단을 실시하여 경영개선농가를 육성하는데 노력하였으며, 기장결과를 분석하여 농촌지도자료로 활용토록 하였다. 그리고 지역별로 새 영농유형과 유망작목을 계속 개발·보급하고, 군 단위 순회기술지도반을 편성, 기술지도를 강화하며, 복합영농 우수사례를 발굴·확산하고, 농산물판매활동지도를 하기로 하였다.

복합영농 시범사업의 추진 성과

1983년 복합영농 시범사업[1)]

1983년에 처음으로 시작한 복합영농시범사업은 농민들의 자율적인 참여로 초년도로서는 비교적 좋은 성과를 거두었다고 할 수 있다. 참여농민의 소득은 호당 평균 557만 9000원으로 1982년의 농가소득 446만 5000원보다 25%, 1983년 전국평균 농가소득 512만 8000원에 비하여, 약 9%가 높은 수준이다.

1) 자료 : 농수산부 농업정책국, 1984.

소득구조면에서도 경제작물, 축산물 등의 소득비율이 크게 높아졌다. 또한 여러 개 작목을 유기적인 관계 없이 생산했던 과거의 영농형태와는 달리 3 5개 소득작목을 지역실정에 맞게 결합한 영농유형을 개발·보급함으로써 작부체계를 개선하여 농업자원을 연중생산화하는 데도 기여했다고 할 수 있었다. 이에 따라 토지 및 노동생산성도 높아졌으며, 참여농가의 경지이용도도 1983년의 전국평균 124%보다 14%가 높은 138%로 높아졌다. 또한 경제작물의 우량신품종 보급률은 1982년의 50%에서 1983년에는 91%로 높아졌고, 비닐멀칭재배도 44%에서 91%로 크게 늘어나 생산성제고에 공헌하였다.

복합영농 시범사업 추진에 관한 현지조사 결과

농협조사부가 복합영농 시범사업에 대해 1982년 7월 16일부터 7월 31일까지 참여농가(영농회장), 읍면, 단협, 면지도소, 군청 등 복합영농 시범사업 추진관계관 1493명을 대상으로 조사한 결과는 다음과 같다.

(1) 사업계획의 수립과정

특화작목과 단지의 선정에 있어서 단지선정은 지역을 먼저 선정한 후에 특화작목을 선정한 비율이 41%이고, 지역과 특화작목을 동시에 고려해서 선정했다는 비율이 38.6%로서 79.6%가 지역의 여건에 보다 큰 비중을 두고 단지선정을 했다고 응답했다.

특화작목의 결정에 있어서는 군복합영농기획단에서 예시한 작목 중에서 결정했다고 응답한 비율이 43.6%이고, 군에서 면복합영농협의회에 위임했다는 비율이 32.6%로서, 76.2%가 복합영농기획단과 면복합영농협의회 등에서 협의해서 특화작목이 결정되었음을 알 수 있다.

특화작목 선정시에는 확대재배가 예상되는 작목을 선정한 비율이 37.9%이고, 소득증대를 위해 중요시되는 작목을 선정했다는 비율이 32.2%로서, 70.1%가 확대재배가 예상되고, 소득증대가 될 작목을 특화작목으로 선정했다고 응답했다.

보완작목의 입식에 있어서는 농가 호당 소 1두를 배정받은 농가비율이 53.2%이고, 소 2두를 배정받은 농가는 38.4%로서, 농가호당 1두 내지 2두 배정받은 농가가 91.6%를 점한다(농가호당 평균 1.6두 배정).

시범마을의 선정에 있어서는 단협장, 면장, 농촌지도소장이 각각 추천하여,

복합영농지원협의회에서 선정했다는 비율이 62.1%이고, 희망마을의 신청을 받아 복합영농지원협의회에서 선정한 비율이 22.3%로서, 시범마을선정은 84.4%가 복합영농지원협의회에서 시범마을을 결정했다고 응답했다. 시범마을 선정에 있어서 대부분의 마을이 희망한 비율이 45.1%이고, 절반정도의 마을이 희망한 비율이 32.3%로서 77.4%가 시범마을로 선정되기를 희망했다.

참여농가의 선정에 있어서는 마을전체회의를 개최하여 농가를 선정한 비율이 77.4%이고, 마을지도자들과 협의해서 선정했다는 비율이 10.9%로서 88.3%가 마을회의와 지도자와 협의해서 결정했다고 응답했다.

(2) 사업추진과정

복합영농 시범사업 추진에 있어 면단위 지원기관간의 협조가 아주 잘 되고 있다는 비율이 47.8%이고, 대체로 잘 된다는 비율이 47.4%로서 95.2%가 협조가 잘 된다고 응답했다. 영농회장(참여농민)이 일선 지도기관의 사업추진 열성도에 대해 적극적이라고 응답한 비율이 60.9%이고, 보통이다라고 응답한 비율이 24.7%로서, 약 61%의 농민이 일선기관의 사업추진 열성도가 높다고 응답했다. 복합영농에 대한 지원상황에 대한 농가의 만족도에 대해서는 영농자재지원에 76.3%가 만족한다고 응답했고, 전담지도사의 활동에 만족한다는 비율이 73.7%이며, 단위농협의 영농지도에 만족한다는 비율이 70.2%로서 농민들은 복합영농지원에 대하여 대체로 만족하고 있음을 알 수 있었다.

173개 단협에서 상호금융자금 29억 원(단협당 1700만 원)을 지원했는데, 상호금융의 지원사유에 대하여, 복합영농 시범사업의 자금지원 규모가 적어서 지원했다고 답한 비율이 90.6%이고, 자금배정시기가 늦어서 지원되었다고 답한 비율이 9.4%로서 시범사업에 배정되는 자금의 규모가 적고, 배정시기가 다소 늦는 경우가 있음을 알 수 있다.

복합영농 시범사업 계획수립시 참여 농가의 호응도가 높다고 답한 영농회장의 비율이 73.6%이고, 특히 호응도가 높은 작목의 단지는 고추단지 84%, 땅콩단지 79.7%, 참깨단지 72.7%로서, 사업계획 수립시 참여농가의 호응도가 높았다. 그리고 사업초기와 조사시점의 호응도 조사에 있어서는 사업초기 호응도는 73.6%였으나, 조사시점의 호응도는 47.2%였고, 자금지원에 대해서는 사업초기 호응도가 86.2%였으나, 조사시점의 호응도는 59.4%로 낮아졌다.

이와 같이 사업초기보다 일정기간이 경과한 시점의 호응도가 낮아진 요인은 자금지원규모가 예상했던 규모보다 적었다고 답한 비율이 84%이고, 축산

자금의 지원액이 적다고 답한 비율이 60%로서, 자금지원규모가 적음을 알 수 있다. 특화작목의 재배면적에 있어서 향후 4 5년 후 참여마을의 특화작목 재배면적이 1차년도에 비하여, 크게 증가할 것이라고 답한 비율이 19.7%이고, 다소 증가될 것이다라고 답한 비율이 54.9%로서, 74.6%가 특화작목 재배면적이 앞으로 증가할 것이라고 전망했다.

작부체계실태와 입식작목에 대해서는 참여농가의 평균재배작목수는 10개 작목이고, 자가소비용 농산물의 대부분을 직접 생산한다고 답했다. 선정된 특화작목이 재배면적에 있어 3순위 이내의 위치를 차지한다고 답한 농가 비율이 75%였다. 보완작목으로 선정된 경제작물의 재배면적에 있어 3순위 이내의 위치를 차지한다는 농가비율이 41.6%였다.

복합영농 시범사업이 농가소득증대에 기여할 것이다라고 답한 비율이 87.7%이다. 복합영농 시범사업으로 단위면적당 생산량이 증대될 것이라고 대답한 농가비율이 89.2%이다. 땅콩, 참깨, 맥주맥, 고추의 단위 면적당 수량이 증대될 것이라고 답한 농가의 비율이 88 95%였다. 그리고 복합영농시범사업으로 작부체계가 개선될 것이라고 응답한 농가비율이 85%였다.

복합영농시범사업의 성공적인 추진을 위하여 앞으로 개선해 줄 것을 바라는 요망사항으로서는 자금의 지원규모를 늘리고 유통지원을 확대해 줄 것을 요망하고 있었는데, 마늘의 자금지원규모가 부족하다고 대답한 농가비율이 63.8%였다. 멀칭재배는 노지재배에 비하여 약 2배의 영농자금이 소요되므로, 재배방식별로 차등지원해 줄 것을 요망하였다. 축산지원자금의 충족도에 있어서, 다소 부족하다고 답한 농가비율이 28.1%이고, 아주 부족하다는 비율이 49.6%였다(축산에 대한 지원자금이 부족하다는 농가비율 77.7%).

1984년 복합영농 시범사업 추진2)

농촌진흥청에서 복합영농 시범사업에 대하여 전국 525개 단지, 2500개 마을, 3만 6441호, 복합영농 시범농가를 대상으로 겨울영농교육을 슬라이드와 교재를 이용하여 실시하였고, 525개 시범단지에 담당지도사를 배치하였으며, 시범농가별 영농설계 및 특화작목 보완작목별 기술지도를 하였는데, 기술지도를 함에 있어서 지도의 효율을 높이기 위해 「군단위 순회기술지도반」을 편

2) 농촌진흥청, 1984. 10.

성・운영하였다. 그리고 복합영농 시범농가 중 기장 능력이 있는 농가 600호를 선정, 복합영농기장을 기록하도록 지도하여 경영개선시범농가로 육성하였다.

농촌진흥청에서 1984년 10월 6일부터 10월 20일까지 439농가를 대상으로 1984년 복합영농 시범사업의 농가소득을 조사한 결과 1983년 시범농가의 1984년 농가소득은 호당 680만 6000원이었고, 1984년 시범농가의 1984년 농가소득은 호당 590만 3000원이었는데, 이는 인근 농가의 호당농가소득 431만 5000원보다 소득이 높았다.

1985년 복합영농 시범사업 추진[3)]

1985년도는 시범사업 3차년도로서, 그 동안의 사업추진성과를 주변에 파급 확산하고 추진과정에서 나타난 문제점에 대한 보완대책을 적극 추진하며 농가의 생산 및 유통기반에 대한 지원을 강화하는 등 복합영농을 내실 있게 추진하여 농가의 자립경영기반을 정착시키는데 역점을 두었다. 새로이 401개소의 시범단지와 1582개 시범마을을 조성하고 기존단지를 포함하여 총 926개 단지와 3682개 마을에 대한 사업을 추진하였다. 사업을 내실 있게 추진하기 위해서 수입농산물과 지역적응성 및 시장성이 있는 품목을 생산하고, 기조성 단지에 대해서도 사후관리를 강화하였다. 또한 복합영농지구에서 생산되는 농산물의 생산 및 유통대책을 적극 추진하기 위하여 단지별로 전담지도사를 배치하고 사업추진과정에서 일부 농가가 소값하락과 일부 작목의 가격불안으로 농가경영의 어려움을 겪고 있었기 때문에 유통예고제를 실시하였다. 농가가 여건변화에 능동적으로 대처할 수 있는 능력을 배양하고자 계획생산과 출하조정체제를 갖추는데 노력하였다.

단지 내에 협동출하반을 조직 육성하여 산지유통을 개선하는 한편 성출하기에 집중 출하되는 물량을 흡수하기 위하여 수매 비축을 확대하고 계약재배, 직거래 등으로 유통수단을 다양화하였으며 생산 및 유통자금으로 617억원을 지원함으로써 가격안정에 주력하였다. 소값하락으로 어려움을 겪는 농가에 대해서는 소입식자금의 원리금을 2년간 연장하고 이자납입기간을 1년간 유예하는 등 지원대책을 추진하였다. 이와 함께 농가의 자립경영기반조성에 대한 지원을 강화하기 위하여 공동육묘장 등 마을 공동시설에 대한 보조 지

3) 자료 : 농수산부 농업정책국, 1985. 11.

원을 실시하여 협동영농을 통한 경영개선에 노력하고 사료절단기, 간이개량곳간 등, 생산 및 유통기반시설과 메탄가스시설 등 부대시설을 지원함으로써 복합영농을 조기에 정착시키는데 힘썼다.

이러한 복합영농 시범사업을 통해 새로운 영농기술의 도입과 시장지향적 상업적 영농의 기반을 조성하였으며, 미맥 위주의 단순영농에서 벗어나 소득작목을 개발하여 소득의 안정화를 가능케 하였고 유통면에서는 공동판매, 판매장개장, 시장정보의 수집분산으로 생산된 물량을 농협이 책임지고 판매할 수 있는 능력을 배양토록 하였다. 소입식으로 부업축산을 하게 됨으로써 양질의 퇴비가 다량 생산되어 금비에 의해 산성화된 토양에 유기질이 많은 퇴비를 사용하여 지력도 증진시킬 수 있었다. 겨울철에는 답리작으로 녹비와 사료작물을 재배하여 토지이용률을 향상시켰으며 연간노동일수도 증대되었다.

복합영농 시범사업의 종합실적4)

복합영농 시범사업은 영농유형에 따라 복합영농 권역을 설정한 후, 권역당 3 4개의 시범단지를 조성하여 지역특성에 맞는 복합영농작부체계를 정착시키기 위해 사업참여농가에 대해서는 자금지원은 물론 영농기술지도와 유통지원을 병행하였다. 이를 위해 행정기관, 농촌진흥청, 농협, 축협 등이 유기적으로 연결되도록 복합영농의 추진체계가 갖추어졌다. 그러나 현실적으로 읍면단위에서는 복합영농추진에 있어서, 단위조합이 중심역할을 담당하였다. 그 이유는 가장 기본적인 정책수단이 참여 농가에 대한 자금지원이었을 뿐만 아니라, 사업추진에 따른 출하지도와 마을단위 영농기술지도까지도 단위조합이 담당하도록 되어 있었기 때문이다. 이에 따라 시범단지로 선정된 단위조합에서는 이 사업의 효율적 추진을 위해 복합영농 전담직원을 신규로 채용하여 배치하였다.

복합영농사업은 1983년에 착수한 이래, 1986년까지는 시범사업으로 실시하고, 1987년부터는 본 사업으로 추진하다가 정부의 농가소득증대사업의 일원화계획에 따라 1988년에 사업을 종료하였다. 이 사업은 1983년에 225개 단위조합에서 1만 6000호 농가가 참여하여 착수한 후, 사업이 종료된 1988년까지 1968개의 단지가 조성되어 8226개의 마을과 12만 8000호의 농가가 이 사업에

4) 자료 : 농수산부, 농협조사부, 1983 1986.

참여하였다. 복합영농시범사업은 1983년부터 1986년까지 4년간에 걸쳐 1466개 시범단지와 5740개 마을을 조성하고, 우리 나라 전체농가의 5.1%인 9만 8000호가 본 사업에 참여하였다. 작목입식실적은 참깨, 땅콩, 옥수수 등 국내 생산부족농산물을 중심으로 9만 3000ha의 경제작물을 복합영농의 특화작목 및 보완작목으로 재배하고, 농가당 재배면적은 4년간 0.46ha의 수준으로 일정하나, 입식작목의 종류는 1983년의 20종에서 1986년에는 65종으로 크게 다양화되었다.

작목별 입식면적은 참깨가 전체의 20.8%로 가장 많고, 다음이 콩, 맥주맥, 고추, 옥수수 순이었다. 참여농가의 부업축산을 농가당 평균입식두수 1.8두 지원하기 위해, 1983년부터 1985년까지 한우, 젖소, 도입육우 등을 입식했다. 1986년부터는 소값하락에 대응키 위해 소입식은 지양하고 돼지, 염소 등 중소가축을 입식하였다. 1983년부터 1984년까지 소값하락의 주원인을 일부측에서 복합영농에 의한 소입식이라고 하나 실제로 그 내용을 살펴보면, 복합영농사업에 입식된 소의 두수는 한우 10만 6890두, 도입육우 8146두, 젖소 2626두 등 1983년에서 1985년까지 모두 11만 7662두였다. 그리고 같은 기간에 일반사업, 새마을 소득사업, 영세농지원사업 등 복합영농지구가 아닌 곳을 포함하여 총지원된 소의 전체 입식두수가 54만 3848두였으므로 복합영농 소입식두수는 전체 소입식 지원두수의 일부인 21.6%에 불과하였던 것이다.

1980년대 초 소는 한우 마리수가 적은 국내 공급부족품목인 동시에, 소값이 크게 올라서 농민들이 선호하는 품목이었고, 부업축산으로 농가당 한두 마리씩 기르는 것은 인근 산풀, 논두렁, 밭두렁의 풀 등 산야초와 농가부산물 및 답리작으로 유휴지에 호맥 등을 심어 국내 자원만으로 소사육이 가능하지만 입식가능한 국내 송아지가 부족하였다. 따라서 1순위작목인 참깨, 땅콩, 유채, 맥주보리, 호프, 옥수수, 2순위작목인 양잠, 3순위작목인 마늘, 고추 등 국내생산량이 부족해서 외국에서 도입하는 1, 2, 3순위에 해당하는 작목을 복합영농 시범사업작목으로 입식하는 마을과 농가에 부업축산(농가당 1 2두)으로 입식하도록 하였다.

1979년 179만 두 수준의 소가 1980년대 초인 1981년에 150만 두로 두수가 줄어들자 소값이 계속 상승하여 1983년에는 송아지값이 100만 원으로 폭등하는 추세였다. 농촌에는 소를 기르고자 하는 수요가 폭등하는 분위기였다. 1980년대 초 정부는 쌀값, 보리쌀값을 동결하고 공무원 봉급과 국가예산을 동결하는 등 만난을 무릅쓰고 '물가안정'에 국가적인 정책목표를 집중해 나갈

때이고, 모든 경제정책은 경제기획원 부총리 중심으로 강력한 통제력을 지니고 추진되었다. 실제 이 당시 경제기획원에서는 쌀값과 보리쌀값 동결에 앞장서 관철시켰다.

<표 1> 1982 1983 쌀 및 보리쌀 수매가의 증가율

항 목	1982	1983	증가율
쌀 수매가	55,970원/80kg	55,970원/80kg	0%
보리쌀 수매가	33,780원/76.5kg	34,460/76.5kg	2%

이와 같이 쌀값을 동결하고 보리쌀값을 올려주지 아니함에 따라 농민들은 농촌소득이 저조하여 너도나도 소를 길러 소득을 증대시키고자 하였다. 그러나 국내 소는 값이 비싸고 두수가 부족해서 외국에서 소를 도입하였다. 일부에서 외국에서 도입한 소를 복합영농지구에 많이 입식해서 이로 인하여 소값이 떨어졌다고 하나, 1983년에서 1985년에 복합영농 시범사업지구에 입식한 소의 두수는 전술한 바와 같이 모두 11만 7662두 이며, 이 가운데 외국에서 도입한 육우의 입식두수는 복합영농지구에 입식한 전체 소입식 두수의 7.3%인 8146두 수준이었고, 나머지 10만 9516두는 국내소로 입식되었다.

이 당시(1980년대 초), 소의 사육은 농가소득을 향상시킬 수 있다는 점에서, 그리고 농가에서 적극적으로 육우도입에 대한 열기가 커져 가고 있었다는 점에서 육우도입정책이 추진되었던 것이다. 이와 같은 농촌 여건의 변화에 따라 쇠고기 자급기반 마련 및 농가소득의 증대를 위해 육우도입은 매년 늘어나고 있었다.

한편, 복합영농 시범사업지구의 생산시설과 유통시설지원에 있어서는 이 사업 초년도인 1983년에는 잠실, 잠구만 지원하였으나, 1984년부터는 축사, 절단기, 사료분쇄기 등 축산관련시설과 비닐 하우스, 공동육묘장 등 생산시설에도 지원이 확대되었고, 건조기, 개량곳간, 건조장 등 유통시설도 지원하였다. 복합영농 사업추진을 위해 1983년부터 1986년까지 4년간 생산자금 1708억 원, 유통자금 91억 원, 국고보조 8억 원, 합계 1807억 원을 지원했는데 참여농가 호당 평균 183만 8000원을 지원했다. 1986년 9월에 농수산부가 복합영농시범사업의 단지별로 잘 되고 있는 곳과 일부 잘못되고 있는 곳을 우편조사한 결과는 다음과 같다.

첫째, 복합영농시범사업이 단지별로 잘 되고 있는 곳의 주요요인은 다음과 같다. 품목선정에 있어서 시장성을 감안, 젖소, 땅콩, 참깨 등 판로안정품목을 선정하였고, 꽈리고추, 단옥수수 등 남이 하지 않는 특수작목을 자율적으로 선정했고, 경지이용률을 높이기 위해서 2모작 경작으로 논의 활용도를 높이며, 답리작으로 사료 및 녹비작물을 재배하였다.

유통개선에 있어서는 단위농협이 공동출하를 주도하고, 자재, 종자 등의 공동구매를 적극적으로 실시하며, 공동출하실시로 유통비를 절감하고, 단위농협의 매취사업실시 및 소비자와의 직거래를 실시하며, 지역단위의 특산상표를 부착하여 규격화된 공동포장재를 사용하는 등 유통개선에 힘썼다. 신기술, 유통, 경영 등에 대한 충분한 사전교육을 실시하고, 농가들이 선진지 견학을 통하여 신기술 습득에 적극적이었다. 농가의 자율적 참여유도로 단지조성을 하고 있었고, 행정, 지도, 단위농협 세 기관 중 한 기관이라도 열성적으로 노력하고 있고, 농가 중 우수지도자가 있어 지역을 선도하는 노력 등을 통해서 사업이 성공적으로 추진되고 있었다.

둘째, 복합영농 시범사업이 단지별로 일부 잘못되고 있는 곳의 주요 요인은 다음과 같다. 품목선정에 있어서 지역특성이나 작목간 결합관계를 고려함이 없이 타지역에서 소득을 올린 작목을 입식하거나 한 가지 작목에 치중하여 위험을 분산시키지 못하고 있었다. 경지이용에 있어서는 이모작을 하지 않고 놀리는 논이 많았다. 유통에 있어서는 단위농협이 신용사업에 치중하고, 유통에 무관심하였고 사전교육 등이 형식적으로 흐름으로써 사업의욕이 저조하였고, 단지조성에 있어서는 참여농가수나 필요면적을 규정대로 확보하는데 집착해서, 원하지 않는 농가도 억지로 참여시키고 있고, 행정, 지도단위농협 등 기관간 협조체제가 이루어지지 않고, 지도가 형식적인 요인 등으로 일부사업이 성공하지 못하고 있는 실정이었다.

일부에서 영농의 상업화 정도가 확대됨에 따라 중앙정부의 생산에 대한 개입 폭은 줄어들어야 한다고 하나 1983년 복합영농 시범사업을 실시할 당시의 상황은 다음과 같았다. 1980년대 초기만 하더라도 대부분의 우리 농가들은 매년 9 10개에 이르는 잡다한 작목을 재배하는 다작목 생산체제하에서 1ha 정도의 한정된 토지와 두세 명 정도의 한정된 노동력으로는 생산성을 높인다거나 생산규모를 확대하는데 한계가 있었다. 그리고 이러한 영농유형의 농업으로서는 남보다 앞서 갈 수 있는 농업의 전문기술을 습득하기도 어렵고, 작은 면적에서 소량씩 생산하기 때문에 판매를 위한 출하와 유통단위가 되지

못해 남보다 유리하게 판매할 수 있는 판로를 개척하기도 어려운 영농의 상업화 정도가 초보적 수준이었다.

그런데 복합영농 시범사업은 그 경영단위가 수개(3 5)의 작목을 결합생산하며 각각의 작목은 농가의 주요 소득원이 되는 경영형태였다. 복합영농의 개발은 개별농가의 복합영농과 지역단위의 복합영농을 동시에 추구하고 있었다. 개별 복합영농은 소득증대를 목적으로 소수의 소득작목을 상호 유기적인 관계가 유지될 수 있도록 결합하여 계획적으로 생산하는 전문적인 복합영농을 개발 정착시키는데 역점을 두고 있었으므로 이는 다작목을 상호유기성이 결여된 채로 잡다하게 결합생산하는 반자급적 경영형태와 구분되었다.

또한 지역 복합영농은 다작목중심의 소량생산체제를 지양하여 지역입지 여건에 적합한 수개(3 5) 작목의 대량생산체제를 유도하여 농업생산을 지역적으로 특화하고 지역간 농가간에 생산작목과 생산을 분담시킴으로써, 생산조정체제를 구축하는데 주안점을 두었다. 아울러 복합영농시범사업에 대한 지원은 생산, 경영, 유통을 연계 종합지원하여 계획생산을 유도하고 공동출하를 조직화함으로써 복합소득의 안정적 증대를 기하고자 하였다. 정부는 1980년대 초기에 '물가안정'을 국가적으로 강력히 추진하면서 쌀과 보리의 수매가를 동결하고 국가예산과 공무원봉급을 동결하는 분위기였다. 따라서 미맥중심의 단순영농체제하에서, 수매가가 오르지 않아 농민의 생활은 대단히 어려웠다. 그러므로 농민의 소득을 높이기 위해 실시한 복합영농 시범사업은 농민을 중심으로 농수산부, 농촌진흥청, 농협, 시도와 시군, 읍면, 농촌지도소, 단위농협 및 축협 등 중앙과 일선 기관과 조직이 협력해서 상호유기적으로 농민을 지원하여 복합영농 시범사업을 추진함이 불가피하였던 것이다.

복합영농 시범사업의 평가

1983년에서 1986년까지 복합영농 시범사업을 실시한 결과, 참여농가의 경지이용율이 향상되고, 작부체계가 개선되었으며, 비닐멀칭재배 등 재배기술이 향상되고, 신품종보급률이 제고되며, 단위면적당 생산성을 높였다.

그리고 토지와 노동력 등 농업생산요소의 효율적 활용을 기하였고, 공동출하 및 품질향상 등이 확충되어 대부분의 참여농가가 농가소득을 높이고 있으나 소값하락에 따른 축산부분 소득신장의 저조로 일부 참여농가들이 어려움

을 겪었다. 따라서 정부에서는 이들이 다시 일어설 수 있도록 농어촌 종합대책을 세워 지원을 한 바 있다. 앞으로는 특히 과잉 생산이 되어 가격하락의 어려움을 당하지 않도록 수요에 맞는 적정생산과 생산된 작목이 제값을 받을 수 있도록 유통개선 등 제반대책을 추진하는데 힘써야 할 것이다.

소농구조하의 우리 나라 농업의 경우, 복합영농은 시장개방화와 저곡가정책에 대응한 농가소득의 안정적 증대라는 측면에서뿐만 아니라 한정된 농업자원의 고도이용을 통한 식량자급률의 제고, 더 나아가서는 국민식품소비구조의 변화에 대응한 성장농산물의 적정생산과 소득증대라는 측면에서 필요한 정책이었다. 그런데 벼농사 및 여러 가지 잡다한 다작목을 재배하는 반자급적 형태를 취하고 있는 우리의 농업을 몇 가지 작목 중심의 전문적 복합영농으로 발전시키는데는 일부의 어려움도 있었다.

먼저 농가의 입장에서 보면 복합영농이 전문화되는 만큼 농업생산의 위험부담이 있게 된다. 따라서 제1차적으로 당면하는 문제가 작목의 적정한 선택문제이다. 옥수수 등의 예에서 볼 수 있는 바와 같이 국내수요가 많아 외국에서 많은 양의 옥수수를 도입하고 있기 때문에 국내증산여지는 큰데 그 작목의 수익성은 그와 반대로 상대적으로 낮다. 또한 축산의 예에서 보는 바와 같이 그 수익성이 높으면 수요에 한계가 있어서 가축의 생산두수가 수요보다 많아지면 가격하락을 가져온다. 정부의 입장에서는 자원이용면과 수급면에서의 국내자급기반확충 및 수급의 안정이 보다 중요하나 개별 농가의 입장에서는 수익성, 즉 소득증대가 보다 중요하지 않을 수 없다.

이로 말미암아 이른바 농민의 영농자유와 정부의 시책간에 상충되는 점이 있을 수 있다. 따라서 전문적 복합영농의 육성이라는 측면에서는 작목선택이 매우 중요하다. 선택된 작목이 잘 정착 발전되기 위해서는 높은 수준의 기술개발과 유리한 판로의 개척과 정부의 지원이 필요하다. 동일한 가격조건 아래에서도 생산비용을 줄이거나 품질을 향상시키고 생산량을 크게 늘려 더 많은 소득을 올릴 수 있는 기술과 경영기법을 습득 실천해야 하고 생산된 농산물을 유리하게 판매하여 제값을 받을 수 있도록 판로를 개척확보하고 과잉생산과 가격하락을 막기 위해 수급의 안정과 유통개선에 힘써 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

농수산부, 「발전농정의 방향과 성과」, 1984. 12.
한국농촌경제연구원, 「전문적 복합영농으로 농어촌소득증대」, 1982.

농협중앙회 조사부, **「복합영농시범사업에 관한 조사연구」**, 1983.
농협중앙회 조사부, **「복합영농사업연찬회 자료」**, 1986.
농협중앙회 조사부, **「복합영농시범사업성과 조사 결과」**, 1984.
농수산부, **농협중앙회**, **「복합영농의 개발방향－추진시책과 성공사례－」**, 1983. 2.
농촌진흥청, **「농촌지도사업 보고서」**, 1986.
농촌진흥청, **「농촌지도사업 보고서」**, 1987.
농촌진흥청, **「농촌지도사업 보고서」**, 1988.
농협중앙회, **「복합영농시범사업평가회 결과보고」**, 1984.
농협중앙회, **「복합영농시범사업평가회 결과보고」**, 1985.
한국농촌경제연구원, **「지역농업과 복합영농」**, 1984.

농공단지 조성시책

한 상 욱*(농어촌환경기술연구소 소장)

우리 나라 경제는 1962년부터 시작한 수차에 걸친 경제개발 5개년계획의 성공적인 수행으로 고도성장을 이룩하였으며, 이는 수출 주도형 공업화 정책과 전략산업 위주의 거점개발방식을 채택 시행함에 따라 이룩되었으며, 대도시 편향적인 경제사회개발은 인구뿐만 아니라 경제, 사회, 문화, 교육, 의료, 행정 등의 전 분야에 걸쳐 대도시로의 집중을 가속시켜 왔다.

이와 같은 경제발전 과정에서 한국경제는 도시와 농촌간, 지역간 소득의 격차가 심화되었으며, 농촌인구의 대도시 집중에 따른 도시의 과밀현상과 농촌의 과소현상은 농촌노동력의 부족과 노령화 내지는 부녀화 현상으로 나타나게 되었다.

농촌 인구의 도시 집중은 도시 확대개발에 따른 막대한 투자자금을 필요하게 하였으며 이는 교육, 주택, 상수도 및 도시교통부문에서 많은 문제점을 가져왔다. 또한 농업소득의 한계성과 외국으로부터의 농산물 수입개방 압력은 농업구조의 개선과 아울러 농가소득의 농외소득 의존도를 제고시킬 필요성을 인식하게 되었다.

이와 같은 도시문제와 농촌문제를 동시에 해결하고 국토공간의 효율적인 이용을 위하여는 대도시에 집중되어 있는 공장을 지방에 분산시키고 도시를 향하여 떠나는 농촌인구를 그 지역의 공장에 취업시킴으로써 도시의 인구집중문제와 농촌의 농외 소득을 증대시키는 문제를 동시에 해결할 수 있는 유일한 방안으로 모색하게 되었다.

---

* 농어촌진흥공사 사업본부장 역임

도입 배경

농어촌 소득측면에서 살펴보면 1983년 말 현재 농가소득은 512만 8000원이며, 그 중 농업소득은 333만 1000원으로 65%이고, 농업소득의 47.8%가 미맥에 의한 수입이므로 미맥 소득에 편중된 농업소득 중심의 소득 구조라고 하겠으며 농외 소득은 179만 7000원으로서 35% 수준에 머무르고 있었다. 이를 우리와 비슷한 영농규모를 가진 일본이나 대만과 비교해 보면 일본은 81%(82), 대만은 65%(82)로서 우리 나라의 농외소득은 낮은 수준에 머물러 있기 때문에 농외 소득을 이들 나라의 수준까지 끌어올려야 한다는 주장이었다.

80년대에 들어서서 소득이 증가함에 따라 주곡인 곡물의 소비는 감소하고 축산물, 야채류, 수산물의 소비가 증가 추세를 보이는 식품소비 구조의 변화로 말미암아 쌀 소비는 3700만 석 수준에서 안정되고 있으나 보리는 매년 감소하여 주곡의 자급은 가능할 것으로 보았으며, 1983년에는 처음으로 주곡 자급이 달성되었고, 앞으로도 농업개발사업과 생산기반 확충 등으로 인한 생산성 증가 추세로 보아 자급수준은 계속 지속될 것으로 판단하였다.

그 동안 농가소득은 주로 미맥소득에 의존하고 있었는데 주곡의 자급이 달성됨에 따라 증산에 의한 소득 증대는 기대할 수 없게 되었고 그렇다고 가격 인상에 의한 소득보전은 어려운 여건에 있었다.

농가 1호당 평균 경지면적은 1.09ha에 불과하고 1ha 미만의 농가가 전체 농가의 67%를 차지하고 있어 영농 규모면에서도 영세성을 면치 못하고 있는데 이는 농업소득 신장의 한계가 있음을 의미한다.

특히 농촌인구의 급격한 감소문제는 농촌뿐만이 아니고 경제 · 사회적인 측면에서도 큰 문제가 되었던 사항으로서 1960 1970년대의 고도성장 과정에서 경제적 효율성을 추구한 성장거점 중심의 공업개발은 지방, 농촌경제의 정체와 함께 농촌인구의 대량유출과 서울 및 수도권의 인구집중을 불가피하게 하였다.

1970 1980년간 농촌인구는 연평균 2.26%씩 감소하여 약 322만 명의 절대인구가 감소하였으며 특히 면단위 농촌지역에서는 연평균 3.07%씩 감소하여 약 420만 명의 절대인구 감소가 있었다. 농촌 인구율도 1960년의 64.2%에서 1980년의 33.6%로 급격히 감소하였다.

이와 같은 농촌인구의 감소는 농촌인구의 사회적 이동, 즉 매년 농촌지역의 인구가 도시지역으로 60만 명(1966 1980년) 정도 유출된 데 기인한다.

1970 1980년간 우리 나라 전체 인구 증가분 669만 명의 44.7%가 서울지역에 집중되었으며, 경기도를 포함한 수도권지역에서 69.7%를 흡수한 것으로 추산되고 있다.

이와 같은 농촌인구의 도시유입은 대부분 일자리를 찾거나 자녀들의 교육목적 상 농촌을 떠나게 되었으며, 1980년에 조사된 한 연구결과는 서울시로 유입하는 인구의 사유를 살펴보면 취업목적이 55.6%, 교육목적이 23.5%로 나타났다.

한편 1982 1983년간에 걸쳐서 경기 안성과 전남 강진, 경남 고성의 3개 농촌지역에서 실시된 사례조사들의 결과를 보면 조사대상 농촌주민의 20 30%가 잠재적으로 농촌을 떠날 의사를 가지고 있는 것으로 나타났다. 이러한 사례 조사결과는 농촌을 지배하는 사회·경제적 여건의 어떤 획기적인 변화가 있기 이전에는 앞으로도 농촌인구의 이촌은 계속될 것이라는 전망을 가능케 하였다. 농촌경제연구원에서는 농촌개발실을 중심으로 농공지구 개발에 대한 방향설정과 정책과제를 개발하여 뒷받침하여 주고 있었다.

이와 같은 농정의 어려운 여건하에서 정부에서는 농촌지역에 새로운 소득원을 개발하여 취업 기회를 확대하고 농외소득을 증대시킴으로써 농촌 인구를 현지에 정착시키고 사업간 및 지역간 균형개발을 목적으로 농공단지 개발을 중심으로 하는 농촌공업개발을 적극적으로 추진하기로 하였다.

추진 과정

정부가 계획적으로 농촌공업을 개발하기 시작한 것은 1968년부터 실시한 농가부업단지 조성사업이었다. 이는 농촌지역의 부존자원을 이용해 가공제품을 생산하여 농가소득을 올리려는 사업이었다. 또 1973년부터는 농촌지역에서 생산되는 원료와 농촌의 유휴 노동력을 활용하여 농외소득을 증대시키고자 하는 새마을 공장의 건설을 추진하였다. 농가 부업단지 육성사업은 1967년 농촌진흥청에서 지역사회 개발사업의 일환으로 시범 조성한 18개의 부업단지를 1968년부터 농수산부에서 전국적으로 확대 발전시킨 것이다. 이는 원칙적으로 10호 이상의 농어가가 제품생산에 참여하여 생산에서 판매까지 공동경영 방식을 취하는 것으로 부락단위로 추진되어 왔다.

또 새마을 공장의 건설은 농촌지역에서 생산되는 원료와 농촌의 유휴 노동

력을 활용하여 농외소득을 증대시키고 지역사회를 발전시켜 농촌의 공업화를 유도하기 위한 1970년대의 중요한 농촌공업육성책으로 1973년 「농가공산품 개발규정」이 제정되면서 추진되어 왔다.

새마을 공장은 농촌에서 직접 원료 조달이 가능한 업종, 노동 집약적이고, 생산 공정이 단순한 업종, 대기업과 계열화가 가능한 업종을 주요 육성 대상으로 하고 있다.

새마을 공장 건설의 대상지역은 인구 20만 이상의 도시 및 기존의 공업단지와 개발제한구역, 산업기지 개발구역을 제외한 나머지 지역이며 1개 읍·면당 1개 공장의 건설을 원칙으로 하고 있다.

새마을 공장으로 지정된 업체에 대해서는 시설자금과 운영자금 일정액을 융자해 주었고, 세제상의 지원과 중소기업진흥공단의 기술 및 경영지도 등의 혜택이 부여되었다.

그러나 부업단지나 새마을 공장의 건설은 개별적이고 분산적으로 이루어졌을 뿐만 아니라 기반시설과의 연계 부족 등으로 인하여 많은 문제점을 노출하였다. 따라서 정부에서는 농어촌 지역에 중소규모 공업단지를 조성하고 공장을 집단적으로 유치하여, 이들에게 저렴한 공업용지 제공과 함께 조세 및 금융지원, 각종 인허가 절차의 간소화와 같은 종합적인 지원을 추진하게 된다. 즉 농공단지의 개발은 과거 부분적인 지원에 의해 개별, 분산적인 농촌공업개발을 추구해 온 새마을 공장건설사업의 한계를 극복하기 위한 반성에서 추진된 것으로도 볼 수 있다.

이제까지 펼쳐 온 이러한 사업들이 결과적으로 성공하지 못한 사업으로 평가되는 등 시책에 대한 종합 정비의 필요성과 함께 농정 여건변화에 의한 농외소득원 개발의 중요성이 더욱 고조되어 1981년 9월에 경제기획원에 「농외소득 개발기획단」을 만들어 농외소득을 증대시킬 수 있는 대안을 마련하여 1982년 9월 22일 월간 경제동향 보고시, 농외소득 증대를 위한 중점 시책을 대통령에게 보고하고, 이 시책을 본격적으로 추진하게 되었다.

그 후 농가소득 증대시책을 지속적으로 추진하기 위한 제도적 장치로 정부에서는 농촌지역에 공업 및 서비스산업을 유치하여 농어촌 소득원 개발을 촉진함으로써 농촌 소득을 증대하고 소득구조를 고도화하여 농어촌 경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한 농어촌 소득원 개발 촉진법을 1983년 6월 임시 국회에 제출하여 같은 해 9월 정기 국회에서 통과하고 12월에 법률 제3689호로 공포하였다. 한편 이 법에 의거 관련 부처의 소관별 시책을 취합

하여 농어촌 소득원 개발에 지침이 되는 농어촌 소득원 개발 기본 방침을 수립 1984년 9월 13일 공고하였다.

이 방침의 주요 내용은 농공단지의 지정 육성으로 농어촌 지역의 공업을 본격화하고 농어촌 유휴 인력의 활용을 위하여 부업단지를 육성하고 새로운 소득원으로써 농어촌 휴양지를 개발하고자 하는 것이 기본 전략이었고, 이를 시행할 수 있는 세부시책이 포함되어 있으며, 특히 농공단지에 대한 정책방향과 세부시책이 강조되었다.

이에 따라 농수산부에서는 농공단지 조성사업 추진계획을 수립하여 1984년 10월 발표하고 농업진흥공사에서는 조사설계 요령을 만들어 경제기획원의 주관하에 7개 지구의 시범단지 조성사업을 착수하게 된다.

이와 아울러 1990년 산업입지 및 개발에 관한 법률, 공업 배치 및 공장설립에 관한 법률, 농어촌발전 특별조치법으로 개발 및 지원법이 만들어짐으로써 농공단지에 대한 체계적 지원이 가능해졌다. 그 후 1991년 개별 법에 의한 절차 간소화를 위하여 산업 입지법 등 각 관련 법률의 조항을 취합하여 처음으로 1991년 4월 16일 관련 4개 부처의 고시를 통하여 「농공단지 개발시책 통합지침」을 제정하여 농공단지 개발시 적용하여 오고 있으며 이 지침은 6차에 걸쳐 변경을 하였으며 농공단지의 지정, 조성, 관리, 입주 기업체의 지원 및 농어촌 지역의 환경보전 시책을 하나로 통합함으로써 개발 절차를 단순화하고 효율적인 개발을 지원하고자 하는데 목적을 두었다.

시범단지의 조성

최초의 농공단지 지정은 1984년에 이루어졌으며 이는 농공단지의 본격적 개발을 위한 시범사업의 성격을 지니고 있었고 이의 결과를 바탕으로 하여 농공단지를 확산 개발하고자 하는 것이었다. 농공단지 조성사업은 여러 부처가 관련되는 복잡하고 민감한 사업이었으므로 처음 시작은 경제기획원 산업1과에서 추진하였다.

농공단지를 추진하게 된 초창기의 농공단지에 대한 개념과 성격은 농어촌 지역 중 인구 10만 이하의 시와 전 군 지역을 대상으로 1 2만 평 규모의 공업지역을 조성하여 5 10개의 공장을 집단적으로 유치하여 개발하는 것으로 농어촌 지역에 조성하는 소규모 공업단지로서 농촌지역 공업개발의 거점으로

활용한다는 의의를 갖고 있었으나 시행과정에서 지정제도나 개발이 지방자치단체의 장에게 위임되었고 면적의 규모도 2만 10만 평으로 확대되는 등 제도적인 측면이나 규모, 지원내용 등에서 많은 변화와 개선사항이 있었음을 밝혀 두고자 한다.

경제기획원 산업1과에서는 이 사업의 조기정착과 효율적인 추진을 위하여 1984년 4월 농공단지 대상지 수요조사와 중소기업체에 대한 농공단지 입주의사 조사를 거쳐 5월에 지정 계획서 제출을 도 및 시군에 의뢰하였다.

이에 따라서 제주도를 제외한 각 도에서는 2개씩 16개 농공단지 지정 후보지를 선정하여 추천하였으며, 농어촌 소득원개발 실무위원회에서는 제출된 농공단지 지정계획서를 검토하는 한편 최초에 시작하는 시범사업이기 때문에 경제기획원을 포함한 중앙 부처 9개 기관의 실무자급으로 구성된 현지 조사반이 3차에 걸쳐 현황청취, 현지답사, 입주희망업체 및 주민과의 면담을 통하여 검토하였다. 검토의 기준은 농외소득증대와 지역 균형개발이 이 시책의 중점임을 감안하여 해당 지역의 소득 수준과 개발 가능성을 고려하였으나 대부분 지역이 지역발전이나 농외소득 측면에서 필요성은 큰 차이가 나지 않았으므로 기업체의 입주 가능성이 가장 중요한 요인으로 작용하였으며, 지구 조성에 소요되는 각종 비용과 용지매수 난이도를 고려하였고 도의 추천 순위와 각 부처의 의견, 그리고 농경지 잠식정도와 주민의 열의 등을 감안하여 지구별 보고서를 작성하여 후보지구를 추천하였다.

중앙 농어촌 소득원 개발위원회에서는 경기도는 수도권 정비계획상 개발유도권역으로 공장입주 가능성이 크므로 지정을 보류하고 횡성, 음성, 공주, 익산, 함평, 영천, 합천 등 1개 도에 1지구씩 7개 지구를 지정 대상지구로 선정하여 농공단지로 지정하게 되었다.

가장 먼저 지정된 단지는 1984년 7월 11일 지정된 횡성군 묵계 농공단지로 지정면적은 4만 8753평이며 분양면적은 3만 535평이다. 또 가장 먼저 개발이 완료된 단지는 1986년 5월 26일 준공된 공주시 장기농공단지로 분양면적 2만 2250평이다. 이들을 포함하여 시범단지로 지정된 7개 단지의 총 면적은 18만 4000여 평이며, 조성면적은 17만 8000여 평, 분양면적은 13만 7000여 평에 달한다.

한편 시범사업으로 시작된 만큼 최초로 지정된 7개 단지의 개발에는 국가의 전폭적인 지원이 있었다. 7개 단지의 개발에 소요된 총 비용은 95억 5200만 원이었다. 이 외에 지방비로 4억 8600만 원이 보조되어 총 개발비용 중

정부의 예산 보조금은 전체의 45%에 달하고 있다. 정부 보조 외의 소요 비용에 대해서는 전액 국가와 지방자치단체에서 융자하였으며, 입주기업들이 분양 전에 부담한 비용은 없다. 최근 우리 나라의 산업단지 개발이 선 분양방식을 보편적으로 사용하고 있음에 비교해 볼 때 이러한 지원은 파격적인 면마저 보이고 있다.

이러한 결과 농공단지의 분양가 역시 매우 낮은 수준에서 결정되었다. 7개 시범단지 전체적으로 보면 단지의 조성을 위하여 소요된 비용은 평당 5만 원인 것으로 나타났으나 평균 분양가는 3만 9000원으로 조성비의 80%에도 미치지 못하고 있다.

농공단지 개발의 확산

시범사업 이후 농공단지의 본격적 개발은 1986년부터 시작된다. 1986년 정부에서 총 24개소, 79만 8220평의 농공단지를 지정하였으며, 1987년에는 이의 두 배에 가까운 46개소, 229만 733평의 농공단지를 지정하였다.

초기 농공단지의 개발은 현재와는 매우 다른 모습을 지니고 있었다. 특히 현재의 농공단지 개발에 대한 지원이 지역별로 차등화되어 있음에 비해 당초 농공단지의 개발사업을 시작할 때에는 일단 대상 농어촌 지역에 해당하면 모든 지역이 동등한 지원혜택을 받을 수 있었다. 그 결과 상대적으로 공업개발 여건이 좋은 충청도 등 대도시 인근 지역과 그렇지 못한 지역간에 농공단지 개발의 격차가 크게 나타나게 된다. 실제로 시범사업이 이루어진 1984년도 지정분을 제외하고 1987년까지 지정된 농공단지를 보면 1986년 24개소, 1987년 46개소로 총 70개소였으나, 이 중 강원도가 4개소, 전라북도가 6개소, 전라남도가 6개소에 불과한 반면 충청북도와 충청남도는 각각 17개소와 18개소에 달하여 극심한 지역 편차가 나타나고 있다. 이에 따라 정부에서는 1987년 추가지원 대상지역을 설정하여 지역간 차등 지원제도를 도입함으로써 이러한 문제에 대처하고자 하였다. 추가지원 대상지역은 강원도와 충북, 전남, 전북, 경남, 경북, 제주 등에 지정되었으며, 총 지정 지역수는 19개시 90개 군에 달한다.

한편 1989년 12월 추가지원 농어촌 지역보다 공업개발 여건이 불리한 지역을 우선 지원 농어촌 지역으로 재분류하였다. 농공단지 지정대상 농어촌지

역은 사업의 기본 목표가 공업개발 여건이 불리한 낙후 농어촌 지역에 추가적인 지원을 통해 공업도입을 촉진하는데 있는 만큼 이미 공업이 상당히 진척되어 있거나 인구 규모가 큰 도시적 성격을 갖는 지역과 교통여건이 유리하기 때문에 자율적인 공업개발이 가능한 지역은 제외하기로 하였다. 농공단지 지정대상에서 제외되는 지역은 첫째, 서울, 대도시 및 경기도이며 둘째는, 인구 10만 이상의 지방 중소도시와 공업개발 과밀지역(공업단지 100만 평 이상 보유 지역)이다.

이들 지역을 제외한 모든 농공단지 지정대상지역은 농촌지역간 균형 있는 농외 소득원을 개발하고 낙후 농촌지역으로의 농공단지 개발을 확산시키기 위하여 공업 집적도, 재정 자립도, 공장면적 등을 종합적으로 고려한 기준을 만들어 다시 일반 농어촌 지역, 우선 지원 농어촌지역, 추가지원 농어촌지역 등 3개의 유형으로 구분하였다.

이들 유형 구분의 주요 인자는 당해 시군의 공업 집적도를 기준으로 하며, 수치 0.08이상은 일반 농어촌, 0.01 0.08은 추가지원 농어촌, 0.01미만은 우선지원 농어촌으로 구분하고, 이외에 관련 보조 지표를 참조한다.

이러한 기준에 따라 1989년 12월에 서울, 대도시 및 경기도와 기타 인구 10만 이상의 지방 중소도시 및 공업개발 과밀지역 등 47개 시와 17개 군을 제외한 19개 시 및 119개 군을 농공단지 지정대상 지역으로 고시하였으며, 그 후 도농 통합시 출현 등의 이유로 수정을 거쳐 현재에는 총 44시 79군을 그 대상으로 정하고 있다.

한편 이러한 지역에 해당한다고 하여 농공단지를 무제한으로 건설할 수 있는 것은 아니다. 국가 산업단지나 지방산업단지에 비해 농공단지는 지정 당시에 엄격한 면적 규제가 적용된다. 농공단지의 개발시에는 농공단지가 입주하는 시군의 총량 면적규제와 개별 단지 면적규제가 동시에 적용된다.

먼저 농공단지의 시 · 군별 개발 연면적 한도는 30만 평 범위 내에서만 허용된다. 단, 도농 통합형 도시 중 2개의 농공단지 지정대상 지역이 통합된 시는 45만 4000평까지 허용하고 있다. 이러한 조치는 농공단지에 대해서는 국가 재정지원이 필수적으로 수반된다는 점과 관계된다. 따라서 국비 보조금이나 입주기업에 대한 재정융자의 지원 없이 실수요자의 부담으로 조성하는 농공단지에 대해서는 10만 평의 범위내에서 추가 지정할 수 있도록 하고 있다.

또 시 · 군내의 농공단지 면적이 30만 평 미만일지라도 지역 내 농공단지의 미분양 면적이 분양대상 면적의 10%를 초과하는 경우는 원칙적으로 새로운

농공단지의 지정을 승인할 수 없도록 규정하고 있다.

한편 농공단지 개발시책 통합지침에서는 지정면적을 원칙적으로는 최소 2만 평에서 최고 10만 평의 범위 내로 규정함으로써 단지별 농공단지의 지정면적 역시 엄격히 제한하고 있다. 산업입지개발지침에서 특별한 사유가 없는 한 국가나 지방공업단지의 면적을 4만 5000평 이상으로 하도록 규정하고 있는 것과 비해 볼 때 농공단지의 최소면적을 2만 평으로 규정한 것은 농공단지의 개발 목적과 개발 위치 등을 고려한 소규모의 개발이 불가피한 경우가 많음을 인정한 것이라고 볼 수 있다.

이러한 기준으로 1980년대 중반 이후는 가히 농공단지의 집중 개발기라고 할 만큼 많은 농공단지가 지정·개발되었다. 1984년 시범사업이 시작되어 1986년부터 개발이 본격화되었으므로 이제 불과 13년여의 짧은 개발역사를 지니고 있음에도 불구하고 1998년 현재 농공단지로 지정된 곳이 295개소에 달하고 그 중 개발이 완료된 곳이 271개소에 달한다는 사실은 그간 농공단지의 개발이 얼마나 활발히 이루어졌는가를 보여주는 좋은 사례가 될 수 있을 것이다.

그러나 1990년대 이후 농공단지의 개발은 80년대 후반에 비해 급격히 감소하고 있다. 실제로 농공단지의 개발이 가장 활발히 이루어진 시기는 1986년에서 1991년 중으로 동 기간 중 지정된 농공단지가 전체의 79.9%인 235개소에 달하고 있으며, 1992년에서 1998년 6월까지의 총 지정건수는 1989년이나, 1990년 1개 연도의 지정규모를 약간 상회하는 53개소에 불과하다. 이는 그간 농공단지의 개발이 대폭적으로 이루어져 현재로서는 개발대상 시·군의 대부분이 농공단지를 개발하였다는 점과 농공단지가 안고 있는 여러 가지 문제점과도 관련된 것으로 보인다.

개발현황과 평가

1984년 시범사업이 시작된 이래 1998년 6월까지 지정된 농공단지는 295개소이며 그 면적은 1340만 7000평에 달하고 있다.

이 중 271개소는 조성이 완료되었고 13개소가 조성 중에 있으며 11개소는 조성준비 중에 있다. 한편 농어촌의 유형별로 농공단지의 지정분포를 살펴보면 일반 농어촌에 지정된 농공단지는 86개소이며 추가 지원 농어촌 119개소,

우선지원 농어촌이 90개소로 나타나 추가지원 농어촌이 40%를 차지하고는 있으나 비교적 형평성있게 분포되고 있음을 보여주고 있다.

총 지정면적 중 분양대상면적은 1048만 평이며 987만 4000평이 분양되어 94%의 분양률을 나타내고 있다. 이는 국가공단의 분양률 79%, 지방공단 59%와 비교할 때 농공단지는 대단히 높은 분양률임을 알 수 있다.

한편 지정면적을 기준으로 하여 규모를 살펴보면 단지당 평균면적은 4만 5000평이며, 규모가 제일 작은 강원도 고성군 죽왕면의 1만 2000평에서 예외이긴 하지만 충남 서산시 성연면의 23만 5000평의 대규모 단지도 있으나 5만 평 미만의 단지가 73%나 되어 지방 산업단지의 지정규모가 대부분 10만 평 이상이라는 점에서 비교해 볼 때 이는 농공단지의 개발이 상대적으로 매우 소규모로 이루어지고 있음을 잘 보여주는 것이라 하겠다. 농공단지의 지정, 조성에 소요되는 기간은 평균 32.3개월이며, 지정준비기간이 7.6개월, 조성준비기간 9.5개월, 조성완료기간 15.2개월이 각각 소요되어 비교적 짧은 기간에 조성이 완료되는 장점도 있다.

한편 농공단지의 개발을 위하여 투입된 부지조성비는 1조 2248억 원이며, 이 중 국비와 지방비의 보조로 충당된 금액은 3245억 원이며 융자가 6690억 원, 농공단지 입주기업이 우선 투자한 자부담이 2313억 원이다.

국가 산업단지와 지방 산업단지 개발시 선 분양, 후 개발 방식이 보편적으로 사용되고 실제 단지조성비의 대부분이 이를 통해 충당된다는 사실과 비교해 볼 때 이와 같은 농공단지의 비용충당 방식은 결국 타산업단지에 비해 상대적으로 많은 지원이 있었음을 보여주고 있다. 1984년 이래 현재까지 지정된 농공단지의 평당 조성비는 9만 1000원이며 분양가는 8만 7000원으로 나타났다. 이는 많은 보조금의 혜택으로 저렴한 공업용지를 공급하고 있다는 사실을 보여주는 것이다.

이와 같이 개발되고 있는 농공단지에 대한 지원제도를 살펴보면 크게 부지조성지원과 입주업체에 대한 시설 및 운영자금지원, 세제혜택 및 추진행정 절차상의 간소화를 위한 제도를 들 수 있다.

농공단지 개발의 목적도 '농촌지역에 농공단지를 조성 공장유치를 촉진하여 농외 취업기회를 확대함으로써 농외소득 증대와 농촌지역 경제의 활성화를 도모코자 함'으로써 농외 소득 증대에 치중을 두어 당초의 목적보다는 단순화시켰다.

시행체계에 있어서도 지정 및 개발주체는 시, 군수이며 사업주관은 농공단

지 시책의 총괄, 관리는 산업자원부가 하고 농어촌 지역별 구분, 농공단지의 조성지원은 농림부, 농공단지의 지정 및 입지기준은 건설교통부, 농공단지의 환경기준, 폐수종말처리시설 설치지원 및 그 관리는 환경부, 농공단지 입주기업 지원은 중소기업청이 각각 주관하도록 되어 있어서 관련부처가 많고 지원체계가 복잡하기 때문에 사업의 원활한 추진을 위하여 농공단지 개발시책 통합지침을 만들어 운영하고 있다.

중요한 금융지원제도를 살펴보면 단지조성비의 지원에 있어서는 국가산업단지나 지방산업단지에 비해 농공단지의 개발에는 상대적으로 높은 수준의 지원이 이루어지며 자금의 지원은 국비 및 지방비의 보조와 국비 융자로 구성된다. 자금의 규모는 농어촌의 유형 구분에 따라 평당 정액으로 차등 지원하는 제도를 채택함으로써 농공단지는 지역에 따른 차등지원제도를 명시적으로 보유한 대표적인 입지개발제도로 자리잡을 수 있었다.

현재 농공단지 개발에 대한 금융지원내역을 살펴보면 일반 농어촌지역의 경우 국비 보조금 평당 1만 5000원과 지방비 보조금 5000원, 국비 융자 1만 원 등 총 지원금은 평당 3만 원이다. 또 이 지역에 대기업이 농단지를 조성할 경우 정부에 의한 지원은 전혀 이루어지지 않는다. 이에 비해 최대의 지원을 받을 수 있는 우선지원 농어촌의 경우 평당 국비보조 4만 5000원 등 평당 7만 원의 금융지원을 받고 있으며 대기업이 개발하는 경우에도 평당 3만 원의 지원혜택이 부여된다. 특히 농공단지의 특수한 유형인 광산촌이나 농어촌의 부존자원을 활용하는 농공단지의 조성에 지원기준은 평당 8만 5000원으로 더 많은 지원이 된다.

폐수종말처리시설에 대한 지원 역시 농공단지의 유형에 따라 차등화되어 있다. 농공단지 입주기업에 대한 자금지원은 중소기업진흥공단에서 담당하고 있다.

중소기업진흥공단은 중소기업 창업 및 진흥기금의 지방중소기업 육성자금 내에 농공단지 입주기업 지원자금을 설치하고 이를 관리 운영하고 있다. 지원대상이 되는 자금의 종류는 시설자금과 운전자금이며 1개 기업당 한도액과 융자조건의 시설자금은 7억 원, 운전자금은 3억 원 이내로 10억 원 이내이며, 대출금리는 연 7%로 되어 있다.

농공단지는 국가단지나 지방단지보다 입지여건이 불리한 편이기 때문에 조세지원시 국세에 대해서도 감면혜택을 부여하는 등 세제상 지원이 비교적 풍부하다. 이러한 세제상 우대조치는 모든 농공단지에 적용되는 것이 아니고 농

공단지의 지정일 현재 인구 20만 이상인 시지역이나 수도권지역의 농공단지는 제외하고 있다.

이 외에도 공동이용 건축물의 설치에 따른 보조지원과 농공단지 입주업체의 인력난 해소를 위하여 병역지정업체 및 외국인 연수생 추천대상에 농공단지 입주기업체를 우대하여 지원할 수 있으며, 농어민에게 직업훈련을 실시하여 취업에 필요한 지식과 기능습득기회를 부여할 수 있도록 하였다.

1998년 6월 현재 농공단지의 입주업체 현황을 살펴보면 입주계약을 체결한 업체는 총 3733개에 달한다. 이를 기업규모별로 살펴보면 대기업이 41개로 1.1%에 불과하며 중소기업이 3692개로 98.9%인 대부분을 차지하고 있다. 입주형태는 37%인 1395개 업체가 수도권 등 대도시로부터의 이전업체이며, 창업업체가 1732개로 가장 많은 47%를 차지하고 있고 분공장이 606개로 16%의 수준이다. 상대적으로 공업입지가 양호한 일반 농어촌 지역은 이전이 많고 입지여건이 불리한 우선지원 농어촌 지역은 창업의 비중이 63%나 된다.

업종별로는 숙련된 기능과 기술인력을 필요로 하는 전기전자, 기계금속, 화공 등이 전체의 49%를 차지하고 있고 식품, 석재가공업 등 단순업종이 15% 수준으로 저조하게 나타나고 있다.

한편 입주계약을 체결한 업체 중 입주가 완료된 업체는 88%인 3280개이며, 입주가 완료되지 않은 업체 453개 중 178개는 공장을 건축 중이고 입주 완료된 업체 중 75%인 2463개 업체가 가동 중에 있으며, 25%인 817개 업체가 휴·폐업을 하고 있다.

이와 같은 휴·폐업률이 1996년의 15%, 1997년의 16%에 비하여 급증하고 있는 것은 IMF 체제 이후 국내 금융 불안과 외화가치 하락 등 국제경기전망 악화에 따른 경기침체와 입주업체의 자금난 때문이며 입주업체의 자금사정 악화의 주요 원인은 원자재 가격의 상승, 어음할인 곤란, 판매부진, 시중금리 상승, 거래처 부도 등의 순으로 나타났다.

농공단지 입주업체에 의해 고용된 총 고용 인원은 8만 8000명이며, 총 필요인원 9만 7000명의 91%에 해당한다. 이 중 농공단지 소재지 시군과 인접 시군에 거주하는 현지인이 5만 9000명이며 외지인은 2만 9000명으로 현지인이 67%를 차지하고 있으며 현지인 중 2만 2000명이 농가구원이고 비농가원은 3만 7000명으로 비농가원이 42%나 되어 농가원보다 월등히 많은 인원이 고용되었다. 농가원 고용률은 일반 농어촌(22%)에서 우선지원 농어촌(35%)으로 갈수록 높아져 공업입지 여건이 불리한 우선 지원 농어촌의 입주율 및 가동

업체 비율은 저조하지만 농가원의 고용효과는 타지역에 비해 우수하였다.

이와 같이 농공단지를 개발함에 따른 효과를 살펴보면 우리 나라의 경제가 활성화되었던 1997년 6월 말 현재 10만 1000명의 고용효과를 창출하여 농촌인구의 취업기회를 확대하였으며, 1996년도의 임금지급액은 1조 63억 원에 이르며 이 중 약 26%인 2600억 원이 농가원의 농외소득으로 귀착될 것으로 추정되고 있어 농외소득을 증대시키는 효과를 거두고 있다.

또한 연간 농공단지 총 매출액은 11조 5000억 원이나 되며 1998년까지 읍면지역에 1340만 7000평의 공업용지를 공급하여 지역공업화의 거점을 제공하는 등 지역경제 활성화에도 기여하고 있다.

고용과 생산활동에 의한 직접적인 효과 외에도 도시인이나 농촌에 거주하는 사람이 농공단지에 취업함으로써 도시인을 농촌으로 유도하고 농촌인구의 대도시 집중을 일부 억제하며 수도권 등 대도시 공업과밀지역에 있는 공장의 이전을 촉진시키고 있다. 아울러 주변지역의 개발과 서비스업의 발달 등 간접적인 효과도 크다고 본다.

문제점과 대응

이와 같은 농공단지 개발은 새로운 소득원 개발차원의 농어촌공업화 시책으로 추진된 농외 소득증대와 농촌지역의 경제활성화를 위한 정부의 중요한 시책사업으로 추진하여 오고 있으나 성과에 있어서는 추진 당시의 기대에는 미흡하다는 지적이 일고 있으며, 개발 및 운영면에 있어서도 많은 문제점이 제기되고 있다.

특히 휴·폐업률이 15%에 불과하던 1996년에 비하여 1998년에는 25%로 급격히 증가하였다. 이는 1997년 환란에 따른 IMF 금융지원 체제 이후 우리 나라의 총체적인 경제난과 경영여건의 악화로 원자재 가격의 상승과 어음할인 곤란, 판매부진 등으로 입주업체의 자금난이 가중되어 휴·폐업률이 증가한 것으로 보고 있다.

그러나 이와 같은 농공단지에 대한 문제점은 일시적인 현상이 아닌 다음과 같은 문제점이 상존하고 있다는데 심각성을 제기하고 있다.

입주업체들이 대부분 중소기업이며 경영능력이 부족한 창업기업이 47%나 되는 많은 비율을 차지하고 있어 담보능력이 부족하여 은행대출이 힘들고 경

영 경험이 부족한 상태에서 무리한 시설투자와 경영 미숙으로 재무구조가 악화되어 휴 · 폐업을 하게 되는 악순환이 반복되고 있다.

다음으로 인력난 문제를 들고 있는데 농촌인구의 급격한 감소 및 노령화, 부녀화로 인력확보가 곤란하고 열악한 근무조건과 농공단지에 대한 부정적 인식으로 취업을 기피하는 현상이 나타나고 있으며 농촌인구의 취업기회 확대를 통한 농외소득 창출이라는 본래의 목적에 부합되는 직업교육체계의 미흡도 원인의 하나로 지적하고 있다.

농공단지는 분양가면에서 볼 때에는 국가공단이나 지방공단의 3분의 1 수준도 못되는 매우 저렴한 가격이어서 가격면에서는 매우 유리하나 도로, 공업용수 등 기반 시설이 부족하고 생활환경여건 등이 미흡하여 관련산업과의 연계성 부족으로 경쟁력이 취약하다.

또한 단지 규모가 소규모로 영세하고 유통, 창고, 도매 등 관련 3차 산업기반이 취약하고 단지 내 업체간 연관성 부족으로 판로확보에 어려움이 있는 등 산업입지로서의 경쟁력도 취약한 면이 있다.

경미한 사항이기는 하나 농공단지의 운영 및 개발상의 문제점을 지적한다면 오폐수처리시설의 운영비 분담문제와 전기시설안전관리 위탁의무, 공단협의회 및 관리 동 운영 등으로 인한 비용부담이 가중되고 있는 점도 들 수가 있으며 대체 입주를 위한 경매시 비수요자가 경락될 경우 장기간 휴 · 폐업이 지속되는 경우도 있다.

근래에는 농공단지 명칭에 대한 거부감 또는 부정적 시각으로 간접적인 피해를 입고 있다는 견해도 있으며 농공단지에 대한 지원기관의 지원이 원활치 못한 점도 지적하고 있다.

이와 같은 문제점은 몇 가지 내용에 있어서는 80년대 초 농공단지 개발을 추진하던 당초에 문제점으로 지적하였던 새마을 공장이 실패한 원인에서 나타난 문제점과 똑같은 내용들이기에 더욱 안타까운 일이다.

농공단지의 문제점에 대한 신문보도 내용을 간추려 보면 1994년 9월 12일자 중앙일보와 10월 9일자 서울신문에서는 자금부족과 판로 확충 등에 어려움이 많은데다 인력까지 크게 부족해 입주업체들이 어려움을 겪고 있다며 정부의 지원책이 시급히 필요하다고 강조하였고, 1998년 7월 20일자 문화일보는 자금난과 판매부진, 경영 미숙을 문제점으로 지적하였으며, 동아일보는 1997년 2월 24일자 신문에서 자금난, 인력난, 판로난으로 공장을 돌리고 있는 상당수 회사들이 어려움을 겪고 있으며 일부 자치단체의 무리한 실적위주의

농공단지 조성과 소홀한 업체선정, 유치가 복합적으로 얽혀 농공단지를 어렵게 만들고 있는 주된 요인이 된 셈이라며 여기에 정부의 지원에 의지하려는 기업주의 무리한 공장건립도 부실의 또 다른 원인이 됐다는 것이다. 반면에 부지가 팔리지 않아 자치단체들이 자금난을 겪고 있는 것도 지적하였다.

그리고 공장용지만 조성할 것이 아니라 유통, 교육, 문화, 정보, 주거 등 정주시설을 함께 입주시켜야만 그런 대로 유인효과를 기대할 수 있다는 것이다.

이와 같은 어려움을 극복하고 활성화를 위하여는 정부차원의 과감한 지원대책이 필요하며 정부가 새로운 정책대안을 마련해 줄 것을 요구했다.

정부에서는 2004년까지 총 400개소의 농공단지를 개발할 계획으로 있으며, 1999년 이후 계획량은 2차 농어촌 발전 투융자 계획에 따라 조정하되 기존 농공단지가 활성화될 때까지 신규 농공단지의 조성을 축소 조정하여 신중히 추진할 계획이다.

그간 도출된 문제점들에 대하여 제도적인 개선방향은 농공단지 입주기업에 대한 재정, 금융지원의 확대방안을 강구하고 입주업체 선정시 사업성 검토 기능을 강화하여 부실화를 방지하고 투기 목적의 비수요자 입주를 배제토록 하여야 한다. 또한 부존자원활용 농공단지의 범위를 농업관련산업으로까지 확대하고 입주기업의 부담완화를 위한 부존자원활용 농공단지의 부지조성비 지원규모를 확대하여 활성화를 기하고 유통, 창고, 도매업과 비제조업 분야의 입주도 촉진하는 등 3차 산업기반을 지속적으로 확충하여 농촌지역 산업의 거점으로 육성하여야 할 것이다.

기존 농공단지 입주기업의 자금난 및 인력난 해소를 위해 관계부처와 협조하여 입주유인책 및 활성화 대책을 지속적으로 추진할 것이며 농공단지에 대한 부정적 시각해소를 위해 농공단지 명칭을 농촌산업단지로 개칭하여 입주기업에 대한 불합리한 피해를 방지토록 하는 등의 개선방향을 마련하여 이제는 더 이상의 반복되는 문제점이 발생하지 않도록 관련 부처와 적극 협조하여 본래의 목적을 달성할 수 있도록 추진하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

한국농촌경제연구원, 「농어촌소득원개발 추진방향」, 1984. 6.

농업진흥공사, 「농어촌소득원개발사업 관계자료」, 1984. 10.

한국농촌경제연구원, 「농공지구 개발의 방향과 정책과제」, 1984. 12.

경제기획원, 중소기업진흥공단, 「농공지구시책사업관련 행정편람」, 1985. 10.
농업진흥공사, 「농공지구 조사설계 요령」, 1986. 4.
한국농촌경제연구원, 「농공지구 개발의 효율적인 추진방안」, 1986. 8.
충청남도, 「농공지구 개발효과의 조사연구 분석」, 1989. 12.
이희천, 「농촌경제 향상을 위한 농공지구 개발사업에 관한 연구」, 1990. 6.
경제기획원, 「농공지구 개발시책」, 1990. 6.
한국농촌경제연구원, 「농공지구 개발사업의 파급효과 분석」, 1991. 4.
환경처, 「농공단지 업무편람」, 1991. 6. 농림수산부, 상공부, 건설부,
농림수산부, 「농어촌 구조개선 대책」, 1991. 7.
한국농촌경제연구원, 「농외소득원개발정책의 평가와 장단기 발전전략」, 1991. 12.
전국경제인연합회, 「농업여건변화와 농촌지역의 산업구조개편 방안」, 1994. 3.
국토개발연구원, 「중소기업 육성을 위한 입지지원 방안연구」, 1997.
중소기업진흥공단, 「농공단지 현황」, 1997. 11. 통상산업부,
건설교통부, 「농공단지 개발시책 통합지침」, 1991. 4. 1997. 12. 통상산업부, 농림부, 환경부,
해당 신문사, 「일간신문기사 자료」, 1994. 1997. 1998.
국토개발연구원, 「한국의 공업단지」, 1998.
농림부, 「농공단지지정 및 개발현황」, 1998. 6.

가락동농수산물도매시장 개설

성 배 영*(한국식품개발연구원 원장)

서울의 유일한 농수산물종합유통센터

가락동 농수산물 도매시장은 1977년 8월 3일 농수산부가 농수산물종합유통센터 건립방침을 결정 발표한 후 1985년 6월 19일 도매시장으로 개장될 때까지 약 8년의 세월이 소요되었다. 그 동안 숱한 노력과 좌절, 어려움과 타협, 수많은 국내외 관련인의 참여와 협조가 있었다.

가락동 농수산물 도매시장은 우리 정부가 추진하여 건립한 최초의 공영 도매시장이며 세계은행(IBRD) 차관을 도입하여 건립한 최초의 시장이라는 점에서 역사에 남았다. 그 밖에도 아시아에서 가장 규모가 크며 중앙정부와 지방정부간에 사업협조의 중요성이 가장 잘 노출된 시장이기도 하다.

농수산물 종합유통센터 계획의 시작

경제 발전과 더불어 영농의 형태가 자급자족에서 상업농으로 발전하고 대량생산체계가 되었으며, 소비자 측면에서는 소득의 증가로 소비증대와 고품질 식품소비확대를 통한 식생활수준의 향상과 식품위생에 대한 관심이 증대되었다. 보다 신선하고 위생적인 식품을 선호하게 됨으로써 신선식품의 신속하고 위생적인 대량거래가 가능한 유통체계의 형성이 요청되었다. 1970년대 후반 우리의 농수산물유통은 유사도매시장 중심으로 형성되어 있었으며 시설과 유통 구조면에서 유사 도매시장은 이러한 시대적 요구를 충족할 수 없었다. 유

* 당시 한국농촌경제연구원 유통경제실장, 도매시장 기본계획 · 설계 등 담당

사도매시장은 대부분 영세한 민간인에 의해 설립 운영되고 있었으며, 비위생적인 소규모 시설과 높은 임대료 수입확보에 치중하고 있어 유통개선을 위한 노력은 찾기 힘들었다. 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률(농안법)에 의한 도매시장 개설자인 시도 지사는 일부 유사 시장의 설립운영자에게 형식적으로 도매시장 개설인가를 해 주거나 기부체납의 형태를 취하고 있었다. 도매시장 설립인가를 받은 시장에서는 도매법인이 기록상장제도를 도입하도록 되어 있었으나 사실상 위탁상이 모든 도매업무를 수행하고 있었으며 유사 도매시장에 있어서 위탁상 중심으로 운영되고 있었다.

서울에서 농수산물 유사시장은 도시 중심지에 형성되고 있었으나 차츰 다른 시장(상품)에 의해 밀려나서 변두리 시장으로 옮겨지고 있는 추세였다. 그러나 남아 있는 도심지 유사시장의 위탁상은 고액의 점포 임대료와 생산자와 소비자에 비해 월등한 시장 유통정보력을 빌미삼아 도매 단계에 있어서 유통비용을 과다하게 발생시켰다. 또한 대규모 위탁상이나 이들의 조합이 매점매석에 의한 가격조작의 위험성이 높았으며 농수산물의 수급불안에 따른 가격 불안정은 이를 위탁상의 가격 조작에 의해 더욱 폭등과 폭락을 거듭하게 되었다.

부패하기 쉬운 신선 농수산물의 유통에 있어서 최초의 가격형성이 이루어지는 시장은 도매시장이며 따라서 생산자와 소비자 가격은 도매가격에 의해 좌우된다는 사실을 인식하게 되었다. 도매시장을 경유하고 물량이 점점 증가할 뿐만 아니라 도매시장의 가격형성과 거래 관행이 전체 농수산물 유통에 크게 영향을 미치는 점을 고려하여 도매단계의 경쟁가격 형성과 공정거래는 농수산물 자체 유통과정의 공정거래를 도모할 수 있다는 인식을 정부와 민간이 공히 인정하게 되었다.

따라서 농수산부는 1977년 8월 3일 청과, 수산, 축산, 양곡 부류를 종합한 대단위 농수산물 유통센터를 서울에 단 하나만 전액 공공투자에 의해 건립하기로 결정하게 된다. 그 당시 농수산물도매시장은 부류별, 지역별로 개설하게끔 농안법에 규정되어 있어 전 부류를 망라한 도매시장은 농수산물유통센터라고 이름지을 수밖에 없었다.

서울 종합도매시장 사업계획

서울 가락동농수산물도매시장 건립은 전액 공공투자에 의해 건립하되 그 중에 5000만 달러는 세계은행(IBRD)으로부터 차관에 의해 충당하기로 계획

되었으며, 이를 1977년 12월 27일에 있었던 제54차 경제장관 협의회에서 건립계획이 확정되었다.

이를 위해 농수산부에서는 당시 한국개발연구원(KDI)에 서울종합도매시장 건립을 위한 사업계획서 작성을 의뢰했으며 동시에 세계은행에서는 세계식량기구(FAO)와 합동으로 FAO/IBRD 사업계획준비단[1]을 설립하여 서울도매시장 건립을 위한 타당성분석 보고서를 마련하게 하여 이를 서울에서 확인하게 하였다.

한국개발원이 주관하여 1978년 3월에 시작한 최초의 서울종합도매시장 사업계획서 작성에는 당시 김영봉 박사가 종합 조정을 하고, 서울대 오상락 교수, 서울대 반성환 교수, 중앙대 김성훈 교수, 필자(당시 서강대 교수), 삼일건축 서천식 사장 등이 참여하였으며, 4개월여의 짧은 연구기간에 IBRD 팀과의 조정 등을 거쳐 보고서는 1978년 7월에 제출했다. 그 보고서 내용 중 중요사항을 간추린다.

첫째, 서울에는 적어도 3개 이상의 종합소매시장이 필요하며, 그 중에 하나로서 서울 서남권(최초에는 양재동 일원에 14만 평 규모의 시장에서 지금의 가락동 16만 평 규모로 변경됨)에 제1단계 도매시장을 건립하되 기타 서울지역과 타지역은 단계별로 검토한다. 1개의 대규모 시장이어야 한다는 농수산부 의견과 적어도 3개 이상의 종합도매시장이 필요하다는 한국개발연구원의 연구팀과의 의견이 처음에는 팽팽하게 맞서다가 당시 시장과장이 자리를 바꾸고 일단락되었다.

둘째, 청과물 1500톤/일, 수산물 600톤/일, 육류 297톤/일, 양곡 1780톤/일을 거래할 수 있는 종합도매시장 시설과 건물을 건립한다.

셋째, 정부나 민간부문에 전국적인 식료품유통에 관한 정책투자 및 인력계획을 제공하기 위하여 전국 유통개선 마스터플랜(NMMP) 연구를 수행한다. 이 연구는 한국농촌경제연구원이 주관하고 세계은행이 추천하는 각분야 전문가로 구성한다. 세계은행 차관자금을 사용할 때는 부속 연구계획이 수반되는 것이 그 당시로서는 상례로 되고 있었다.

넷째, 총 사업비는 1978년 기준 760억 원 규모였으며, 여기는 1달러=485원으로 계산된 외자 5000만 달러도 포함되었다.

다섯째, 건립공사는 서울시가 시공하되 사업 추진반을 조직하여 공사를 대

1) W. Allen(단장), N. Ueda(설계가), R. Butterworth(토목기사), D. Taylor(유통경제학자), E. Ruckes(FAO수산물유통경제학자) 등으로 구성됨.

행한다.

여섯째, 신시장의 관리기구는 시청 직영, 공사, 민영회사, 시장위원회 등의 대안을 두고 더 검토하기로 한다.

일곱째, 도매회사, 중매인 서울시 관리주체에 대한 재무분석과 경제 수익률 분석을 통해 시장의 재무적 경제적 타당성을 입증한다.

이상의 사업계획에 대해 세계은행 사업준비단은 차관을 제공하기에 충분하지 못하다고 판단하게 되는데 여기에는 부류별 유통량 통계의 부정확성, 서울시 유통권 형성을 위한 기본조사부족, 신시장으로 이동할 시장에 대한 공개부족 및 후적지 계획대비, 도매시장 위치, 규모 등을 결정하는 경제적 모형미비 등이 포함되었다.

세계은행의 서울시 제1단계 종합도매시장 건립을 위한 평가 조사단은 1978년 6월 10일부터 1개월여 동안 한국에 파견되어 업무를 수행한 후에도 1982년 4월 5일 세계은행 차관협정이 체결될 때까지 수시로 대규모 평가단, 소규모 평가단, 전문가 파견 등을 통해 활동했다. 가락동 농수산물종합도매시장 건설은 한국정부에서는 처음이고 세계은행에서 차관을 제공하는 것도 처음이다. 세계은행의 투자타당성 조사(차관제공 타당성 조사)가 이 사업의 전부인 양 세밀하고 철저한 통계조사와 자료분석이 요구되었다.

가락동농수산물도매시장 기본계획 및 관리운영 방안

보완조사 요구

한국개발연구원에 작성한 서울종합도매시장사업계획을 세계은행에서 차관제공을 위한 타당성 분석 보고서로 채택하기에는 많은 어려움이 있고 세계은행 준비단이 이사회에 승인을 얻기에는 미흡한 점이 많아 추가자료의 조사 및 계획서의 완성을 위한 연구가 요청되었다.

①시장 내의 교통량조사

②서울시 농수산물 반입량조사

③시장인접지역의 지도 및 신 시장 배치도

④폐쇄 예정 도매시장의 도소매상 센서스 조사

⑤식품소재의 발전과정 및 전망

등이 그것이다.

세계은행 도매시장 사업 준비단이 추가로 요청한 자료를 조사하기 위하여 농수산부는 한국농촌경제연구원에 이 연구를 의뢰했다. 1979년 12월에「서울시 지역 농수산물 도매시장활동과 유통개선에 관한 연구」보고서가 한국농촌경제연구원의 필자를 책임으로 한 연구팀에 의해 완성되었다. 서울시 지역 농수산물 도매 활동조사는 서울시내 전체 도매시장과 소매 시장에서 활동하고 있는 도소매상을 대상으로 전수조사를 했는데 상품류별 상인수 규모 거래선 산지와 연결 유통비용 등이 지역별로 조사되었다.

그 조사 과정에서 상인들과의 대화에 특히 어려움이 있었다. 취급량, 거래액, 거래처 등에 관한 조사는 조세와 관련되어 조사에 어려움이 많았으며 여자조사원이 아침에 일찍 조사를 가면 접근 자체를 기피하는 현상이 있어 자칫 거래 현장을 포착하지 못해 조사를 망치는 경우도 많았다. 농수산물거래는 단시간내 이루어지고 흔적 없이 끝나는 경우가 많아 거래시간을 포착하는 것이 중요하다.

남대문 축산물 유사도매시장은 상인들이 조사를 기피하고 무서운 분위기 조성으로 접근이 어려웠다. 그 당시 농수산물거래가 통행금지시간에 대부분 이루어지기 때문에 수많은 조사원의 관리에 문제가 많았다. 특히 청량리 지역 시장을 비롯하여 유사도매시장은 여자 조사원뿐만 아니라, 일반조사원들이 접근하기 힘든 주변 여건 때문에 야간조사에 애를 먹기도 했다.

도매시장 위치와 규모 결정

1980년 말에는「서울시 농수산물 종합도매시장건설을 위한 보완 조사연구」보고서가 한국농촌경제연구원의 필자를 비롯한 연구진에 의해 서울시 반입량조사, 기존 도소매시장 반입량조사, 교통량조사, 혼잡도 조사, 신시장 주변 교통량조사 등을 종합하여 농수산부와 세계은행에 제출되었다.

서울시내 농수산물 유통에 소요되는 비용을 최소화하여 서울시민과 생산자 농민에 그 성과를 돌아갈 수 있게 하기 위하여 몇 개의 도매시장이 어디에, 얼마만큼의 크기로 건설되어야 할 것인가라는 명제를 해결하여야 한다. 유통비용은 서울 외곽에서 도매시장에 이르는 반입비용, 도매시장에서 거래되는 총비용, 그리고 도매시장에서 소비지까지의 분배비용 등으로 구성되는데 이 비용을 최소화하기 위한 도매시장의 수와 위치가 결정되면 이것이 바로 도매시장망을 형성하게 된다. 이 모형을 풀기 위해 서울 외곽 반입로별 반입량자료, 반입로

에서 각 도매시장까지의 거리 소요시간, 혼잡도, 수송형태 등에 관한 자료, 도매시장의 규모별 운영 비용자료, 도매시장에서 소비지까지의 거래 소요시간, 혼잡도, 수송형태에 관한 자료, 소비지 수요 규모의 결정 자료 등이 요구된다.

결과적으로 이 모형이 결정한 대안은 서울시를 4개 도매시장권으로 구분하고 서남권인 가락동에 제1단계 도매시장 건설을 결정하게 된다.

서울시 반입량 조사

자료 수집 과정에 있어서 시간과 비용이 많이 들고 많은 기관들과의 협조가 요청되며 재미있는 에피소드를 담은 몇 가지 사례를 소개한다. 서울 외곽 반입량 조사를 위해 파악한 진입로가 21개소이며, 고속도로 진입로 조사를 2개조가 맡을 경우 1조 2인으로 하여 22개조 44명이 한 교대조로 편성되며 1일 3교대를 하는 경우 하루에 132명이 소요되었다. 월 2주씩 6개월을 조사했는데 총인원 132×7×2×6=1만 1088명 소요되며 교대 및 감독에 필요한 인원을 포함하면 연 1만 2000여 명 소요되는 인력이었다. 이렇게 많은 인원을 어떻게 채용하는가 하는 문제가 발생했다. 당시 세계은행 준비단장이 군인을 동원하는 대안을 제시해서 그것의 어려움을 설명하고 설득하는데 많은 시간과 노력이 필요했다. 결국은 당시 각 농과대학의 협조를 얻어 임시로 아르바이트 학생을 채용했다. 132명이 서울시 외곽에 배치되어 3교대를 하는 경우 이를 통솔하는 것도 문제지만 당시 통행금지가 있다는 사실을 감안한다면 초소를 맡고 있던 국방부 산하 군부대와 경찰의 도움이 없었더라면 불가능한 일이라고 생각된다. 그 때 헌신적으로 협조해 준 군부대와 경찰관계자에게 다시 한번 깊이 감사드린다. 그 때는 서울 진입로에 초소가 다 있었고 초소에서 진입하는 차량을 멈추게 하여 조사할 수 있었는데 지금은 교통량의 폭주로 진행 차량을 정지시킬 수가 없어 조사가 불가능한 상태이다. 각 생산지에서 서울 외곽 진입로까지 수송될 때까지 수송경로와 수단이 가장 효율적으로 이루어졌다고 가정하면 전국적으로 생산지에서 진입로까지 유통은 최소비용유통으로 규정지을 수 있다.

용산 지역 도매시장 조사

용산 지역 농수산물 도매시장에서 상활동에 참여하고 있는 중간상인을 전부 신시장에 이전한다는 가정하에 용산 시장의 부류별 거래량, 참여 상인 수,

점포면적, 임대료, 위탁수수료 등은 신시장에서 상활동 전개를 위한 기초자료가 될 것이다. 교통량 혼잡정도, 쓰레기 등 오염물질 발생여부, 이전 후 용산시장의 후적지 이용용도 등은 신시장의 이동으로 인한 사회적 편익이 될 수 있다. 특히 이전예상 상인의 정확한 파악은 신시장에서의 수용가능성을 판단하고 중요한 자료가 된다.

용산 시장에 있어서 거래량 조사는 용산 시장을 폐쇄했을 때 신시장의 수용정도를 결정할 수 있게 된다. 화물차가 용산 시장 입구에 들어와서 나갈 때까지의 지체시간, 반입차량과 반출차량의 형태변경, 반입시간대별 반입량과 반출시간대별 반출량 등은 시간대별 기존시장의 혼잡정도를 결정하는데 기초자료가 되었다. 용산 지역 시장의 거래량은 추정치의 약 3배에 달하는 연 120만 톤으로 조사되었다. 1979년 12월 현재 용산 시장에서 상활동에 종사하는 상인들을 신시장에 수용한다는 가정하에 전수조사를 실시했으며, 이 전수조사 과정에서 상인들의 협조수준이 천차만별이었는데 그 당시 시장 상활동 종사자들의 주인의식의 부족을 읽을 수 있었다.

신시장 1일 취급 규모 결정

신시장 정상운영 목포연도인 1986년의 추정수요량을 기준으로 시장유통 비용을 최소화할 수 있는 도매시장 취급물량을 선형모형에 의해 산출한 결과 청과물 3030톤/일(과실 640톤, 채소 2390톤) 수산물 540톤, 곡물 960톤으로 추정되었다. 한국개발연구원이 최초 추정한 청과물 1500톤에 비해 2배의 물량이고, 수산물은 600톤에 비해 60톤 감소되었으며, 곡류는 1780톤에 960톤으로 820톤 감소되었다. 청과물은 반입량의 통계의 차이에서 기인되었으며 수산물과 곡류는 도매시장 경유율의 차이에서 그 원인이 있었다고 보여진다.

신 시장 시설 및 비용

청과물과 수산물은 시장반입량 중 60% 경매 후 시장 외로 반출되고 40%는 시장 내 중매인 점포로 이송되어 경매에 참여하지 못한 소매상이나 수요자에게 추후로 반출되도록 계획이 되었다. 청과물 시장동, 수산물 시장동, 냉동창고동, 트럭판매장, 관련상품동, 청과물 소매점포, 관리금융동, 서비스동, 주유소, 수위실, 변전실, 하수처리장, 정수장, 쓰레기분리장 등 6만 1263평이고

추후에 건설예정인 양곡시장동 3918평을 합하면 6만 5181평에 이른다. 이러한 시설면적은 거래물량에 따른 원단위 건축면적을 감안하여 산출하였으나 설계과정에 있어서 건축기술상 다소의 증감이 불가피하였다. 총 사업비는 1980년 가격으로 838억 2900만 원이 되며, 50억 원 상당의 양곡시장은 추후에 건설하기로 하고 나머지 사업비 786억 원 중 43.3%는 중앙정부가, 38.1%는 차관 자금(도매시장관리공사가 상환할 것임)으로, 14.8%는 서울시가, 나머지 3.8%는 축협이 조달하기로 했다.

조직과 운영

1982년 4월에는 서울시 산업국 산하에 전담기구인 도매시장 건설사업소가 설치되어 시장 부지 매입, 기본설계, 정지작업, 실시설계 계약, 관리, 공사 감축, 입찰 자격 심사 등 모든 건설 책임을 지며 관급자재 및 수입 자재를 조달한다.

도매시장의 관리는 관리공사를 설치 관리하기로 하였는데, 전문인력의 확보가 쉽고, 감독이 용이하여 차관자금의 상환이 적합하며, 서울시 직영보다는 여건 변화에 쉽게 적응할 수 있으며, 민간기업보다 공익사업에 적당하다는 이유에서였다. 관리공사는 시장시설의 관리 유지뿐만 아니라 시장 참여자간의 분쟁조정의 역할을 할 것이다. 최초에는 총 107명으로 구성되도록 조직별 인원의 배정까지 마쳤으나 3년 후 새롭게 가락동 도매시장의 관리 운영 방안의 연구를 농촌경제연구원이 아닌 제3기관에 맡겨 327명으로 대폭 증대하게 되었다. 1984년 4월 10일 가락동 등 서울특별시가 개설하는 농수산물 도매시장을 관리할 서울특별시 도매시장 관리공사가 국무총리로부터 설립허가를 받게 된다.

도매시장에서 상거래 활동을 주로 할 도매법인은 청과부문에 4개 법인 수산부문에 3개 법인이 입주하게끔 계획하였고 중매인은 채소 288명, 과실 168명, 선어 100명, 건어 180명 정도가 적정하다고 추정되었다.

도매시장 상장 수수료는 청과가 6.6%, 수산물은 5.0%이며 중매인 수수료는 청과물 4.0%, 수산물 3.0%로 추정하고 중매인, 도매법인, 관리공사의 재무분석결과 적정으로 되었으며, 도매시장 전체의 경제적 투자 수익률은 50.32%로 추정되어 아주 경제성이 높은 것으로 판단되었다.

세계은행 차관승인

세계은행에서 요구한 보완조사를 실시하고 사업계획서를 수정하여 1981년 1월에 농수산부와 한국농촌경제연구원은 서울시 농수산물 도매시장과 전국농수산물 유통 종합 개선 사업계획서를 세계은행에 제출했다.

1978년 6월 제1차 세계은행 평가조사단이 내한한 이래 수차에 걸쳐 세계은행 조사단이 현지에 파견되어 활용을 해 왔다. 1979년 9월에는 세계은행 조사단의 일원으로 전도일 박사가 한국농촌경제연구원 연구단(단장 필자)에 합류하여 같이 조사 연구에 참석하였다. 전 박사는 1년 후 유엔개발계획(UNDP) 보조로 1년간 더 전국유통종합계획사업(NMMPS)에 참여하였고 그 후 연구원에 임시직으로 있다가 다시 정규직으로 채용되어 새마을운동본부로 전직할 때까지 한국농촌경제연구원에 근무한다.

세계은행 평가 조사단은 유엔식량농업기구(FAO)와 협력하여 한때는 30여명 이상의 조사단을 편성하여 1개월 이상 한국에 머물며 활동했으며 단장만 해도 4명이 교체되었고 단장마다 1 3회 방문하여 무려 7회나 방문하였다. 세계은행 등 국제 금융기관이 개도국차관을 제공할 때 담당자들이 당사국을 충분히 방문하여 철저한 사업계획서를 작성해야 한다는 것은 알고 있으나 서울시 도매시장의 경우에는 그 정도가 좀 지나치지 않았나 생각된다.

전도일 박사가 세계은행 자문관으로 한국농촌경제연구원에 파견하여 업무를 같이하고 있을 때 동시에 세계은행에서는 카터 당시 미국대통령의 아들이 이 사업을 위해 일을 하고 있었다. 그 일은 도매시장에서 소비지까지 수송비용을 계산하는 작업인데 분배망의 단순한 유통거리에다 교통혼잡에 의한 부하를 계산하여 분배망의 유통비용을 산출하는 작업이었다. 그러나 카터 대통령의 아들이 1980년 9월경 한국을 방문하게 되었는데 그 목적은 전도일 박사를 방문하여 연구업무를 협의하는 것이었다.

김포공항에 도착할 때까지 공안당국에서 그 사실을 모르다가 공항에서 그 사실이 알려져 한동안 야단법석이었던 기억도 있다. 1978년 6월 세계은행 사업준비단이 최초로 내한한 이래 우여곡절 끝에 1982년 4월 5일에 세계은행(IBRD)과 3년 거치 11년 균분상환, 연리 11.6% 조건의 5000만 달러 차관 협정을 체결하게 된다. 이 5000만 달러 차관 자금 중에는 전국권 유통개선기본계획수립연구(NMMPS) 자금 200만 달러도 포함되어 있었으며, 이 연구에는 세계은행이 많은 부문 간섭할 수 있게 되어 있었다.

가락동농수산물도매시장의 건설

서울시가 건설하는가 농수산부가 건립하는가를 놓고 한동안 실랑이를 하던 중 도매시장건설은 1980년 4월에 농수산물종합도매시장 건설계획을 서울시가 수립함으로써 본격적으로 시작되었다. 강남구 가락동 일대 16만 3000평 규모의 부지에 1980년 12월 26일 부지성토와 하수도 공사를 위한 제1차 공사가 시공되었으며, 1981년 5월 18일 부지 성토와 하수도 공동사업을 위한 제2차 공사가 시작되었다. 1981년 1월 도매시장 건설 계획서가 완성된 이후 (주)한양엔지니어링이 기본 설계와 실시설계를 수행했으며 1982년 4월 13일 가락동 도매시장 건설공사가 발주되어 (주)한양과 정우개발에서 건설공사를 시공했다. 1984년 4월 12일 건설공사가 마무리되어 준공했다. 설계와 건설과정에 있어서 서울시는 외부에 비밀로 했고 그 후에도 이에 대한 자료를 입수할 수 없었다. 그 후에 건설공사에 대한 불만과 하자 등에 대한 여론이 많았는데 서울시가 추가시공으로 많은 건물이 보완되거나 추가 건축되었다.

가락동농수산물도매시장의 개장[2)]

개장의 진통

1982년 10월 30일 농수산물관리공사 설립추진위원회가 구성되어 1984년 4월 10일 서울특별시 농수산물도매시장 관리공사 설립인가를 국무총리로부터 얻었다. 1984년 4월 12일 시장 건설공사가 준공됨으로써 시장의 개장을 위한 준비가 시작되었다.

가락동 농수산물 도매시장은 신규로 상인을 선정하여 개정된 것이 아니고, 용산시장을 비롯한 기존 상인을 이전 흡수함으로써 형성된 시장이다. 당시 유사도매시장에서 상활동을 하는 상인들은 각종 세제에서 불리한 인상을 주는 제도시장에 대해 알레르기성 거부 반응을 보이고 있어, 개장의 진통을 가중시켰다. 따라서 관리공사와 유관기관 합동으로 신도매시장에 대한 이해와 협조를 구하는 홍보를 대대적으로 벌이는 한편, 이들과의 충분한 대화를 통

2) 가락동관리공사, 「가락동농수산물도매시장 3년」에서 인용 게재.

해 도출된 타당한 건의사항은 적극 수렴하여 관계기관에 건의하고, 부당한 사항에 대해서는 꾸준한 설득을 폈다.

그리하여 1년 중 반입물량이 가장 적은 2월을 이전 개장의 적기로 잡고 1985년 2월 말을 개장일로 정한 후 이에 따른 '개장후보계획'을 수립, D-Day를 위한 사전준비를 철저히 했다.

그러나, 입주대상 상인은 점포협소, 세제상의 불리, 위탁금지 등으로 인한 불리점을 들어 입주를 거부하고 나섰다. 물론, 시설규모에 비해 입주상인 수가 너무 많아 점포가 협소한 시설상의 문제가 내재되어 있었지만, 입주자들의 이러한 움직임은 한마디로 '제도권 진입을 거부하는 유사시장 상인들의 생리'를 단적으로 표현해 주는 예라고 볼 수 있다.

위탁금지를 반대하는 주된 이유로는 입주상인의 대부분이 위탁거래를 위주로 하는 위탁상들로 구성되어 있었고, 위탁거래는 산지 생산 · 출하자들과 물적 · 인적 유대관계 없이는 유지될 수 없는 것이므로, 각종 선대자금의 회수 및 출하약정상 위탁거래가 허용되지 않는 제도시장에 입주할 경우, 그로 인한 손해를 감당할 수 없다는 것이었다. 이에 대해, 서울특별시에서는 당분간 위탁거래를 허용할 것과 관계기관과 협의하여 중매인들의 부가가치세, 소득세 등에서 유사도매시장에 비해 크게 불리하지 않도록 잠정조치하고 점포협소 등 시설상의 문제는 추후 보완토록 한다는 약속을 하면서 설득을 계속했다.

특히, 용산시장 등지에서 물량 분산에 중요한 역할을 하고 있던 앞자리상에 대해서는 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에도 없는 '보조중매인'이란 명칭을 붙여 입주시키고, 가락시장의 배송 주차장에 임시로 가설 점포를 마련해 줄 것도 약속하였다.

그러나, 이러한 설득 작업은 순조롭지 않아 당초 예정했던, 2월 말 개장은 수포로 돌아갔다. 그리하여 4월 10일을 개장일로 다시 정하고 서울시는 3월 13일 입주상인들에게 개장 시기에 맞춰 입주할 것을 통보하는 한편 입주상인 대표자들과 대화를 통한 설득을 계속했다.

그러나 상인들이 청과류의 출하가 늘어나는 5월이나 6월에 이전토록 해달라는 요청을 계속해 왔다. 하지만, 그럴 경우에 용산시장 부지에 대한 개발문제 등이 지장을 받는 결과가 되므로 서울특별시에서는 조기 개장을 서둘렀던 것이다. 다시 개장일을 5월 10일로 연기하였으나 순조롭지 못했다.

이렇게 개장이 연기되는 동안에 서울 각지에 있던 상인들이 하나 둘 신시장에 이전하고 자리를 차지함으로써 소매상 유치에 혼란이 초래되었다.

서울특별시에서는 1985년 4월 23일 공고 제242호로 '가락동 농수산물 종합도매시장 상인 입주 및 개장계획'을 23일 석간과 24일 조간의 8개 중앙 일간지(경제지 포함)에 일제히 공고하였다. 동 공고에 따르면 이전준비 기간을 1985년 4월 30일부터 5월 10일까지로 정하고 입주기간은 5월 11일부터 5월 31일까지 하며 영업개시는 입주하는대로 하도록 했으며, 이전 대상시장(이전후적지)의 영업 종료일은 5월 31일로 했다. 그러나 정작 개장일인 6월 1일까지도 몇몇 상인들의 불완전한 입주 모습만을 볼 수 있을 뿐 시장은 가동되지 못했다.

이와 같은 우여곡절 끝에 입주상인들과 서울특별시간에 '1985년 6월 19일 일제히 개장한다'는 극적 합의를 봄으로써 개장의 기대로 관계자들을 긴장시켰다. 관리공사에서는 대중홍보매체를 통한 보도 및 광고를 실시하고 유인물을 제작 배포하는 등 개장분위기를 조성하는데 주력하는 한편, 상인들의 이전 촉진을 위해 시내 26군데에 교통 통제소를 설치 농수산물을 실은 화물차량이 이전 대상시장으로 가는 것을 통제했다.

특히, 용산 시장에서는 18일 상오 9시부터 가두 방송을 통해 용산 시장 폐쇄조치와 함께 이전을 서둘러 줄 것을 독려했다. 18일 하오부터 입주를 시작한 중매인들은 이날 하오 11시 1000명에 육박하였고, 19일 상오 5시에는 전체 1679명 가운데 1261명이 입주를 마쳐 75%의 입주율을 나타냈다.

가락시장 전면 개장에 따라 18일 하오 늦게부터 가락시장 앞 송파대로는 화물차와 상인들의 이삿짐 차량으로 크게 붐볐다. 특히, 18일 자정까지 입주신고를 마친 중매인 및 보조중매인은 이전 대상 4746명 중 4742명으로 99.9%에 이르렀다. 한편 농수산물 도매시장 관리공사에서는 18일부터 관리공사 4층에 종합상황실을 설치하고 김동준 사장의 직접 지휘 아래 전 직원이 철야해가면서 상인들의 입주현황을 파악하기에 분주했다. 철야를 한 전 직원들은 이 날의 감동을 잊지 못할 것이다.

속속 입주하는 상인들과 함께 끝없이 밀려오는 반입차량들의 행렬을 바라보면서 그간의 개장 문제로 실랑이를 벌이던 일, 용산시장에 새벽에 나가 입주를 감독하던 일들을 회상하였고, 오랜 잠에서 깨어나 기지개를 켜는 가락시장의 역사적인 개장의 현장에서 감개무량치 않을 수 없었다. 19일 상오 5시 30분쯤 황인성 농수산부장관이 개장의 현장에 들렀고, 6시에 염보현 서울특별시장이 도착, 사후 대책회의를 주재했다. 이 자리에서 염 시장은 "입주상인들의 불편이 없도록 만전을 기하라"고 지시했다.

18일 하오 10시쯤부터 농수산물을 가득 실은 화물 트럭이 줄을 잇기 시작, 19일 상오 5시 현재 모두 821대, 3830톤의 농수산물이 반입되었다. 첫 경매는 상오 4시 20분에 시작됐다. 서울 청과 소속 경매사 3명이 중매인들을 불러모아 참외 경매에 들어갔다.

한편 용산시장 상인들의 반응은 대체로 가락시장으로의 이전을 달가워하지 않는 표정들이었다. 한국청과의 한 중매인은 17년 애환 서린 가게를 정리하면서 서운한 표정을 감추지 못했다. 가락시장 전면 개장을 하루 앞둔 18일 용산 청과시장은 대부분의 상인들이 이사를 마쳐 점포들이 텅 빈 채 한산한 모습들이었다.

입주대상 상인 선정

개장 준비 및 시장 이전에 있어서 가장 먼저 선결되어야 할 것이 입주대상 상인의 선정이다. 이에 따라, 1985년 1월 11일에는 서울특별시 공고 제13호로 중매인 허가 계획이 공고되었고, 각 지정도매회사별 접수 및 심의를 거쳐 1985년 3월 21일 청과 1220명, 수산 459명, 총 1679명의 입주대상 중매인이 확정되기에 이르렀다.

그러나 이 시점에서 관리공사와 관계당국은 또 하나의 큰 문제점에 봉착하게 되었다. 당초 1984년 7월 서울특별시와 각 법인체가 합동으로 이전 대상 시장의 상인을 조사한 결과에 따르면 약 7000명의 상인이 영업 중인 것으로 조사되었는데 이들 중 중매인으로 확정된 1679명의 상인을 제외시키고 약 5300여 명의 상인을 소매상인과 관련상품 상인으로 입주시켜야만 될 실정이었으나, 1699평의 소매시장동과 2510평의 관련상품시장동 시설 규모로서는 엄청난 무리였으며, 또 가락동 도매시장이 법정 제도시장으로서 개장 후 대한민국 농수산물 유통근대화의 근간이 된다는 점을 생각할 때 이렇게 과다한 상인 입주는 당시장 설립 목적에도 크게 상반되는 것이었다.

그러나 결국 사회 정책적인 측면을 간과할 수 없다는 결론하에 1985년 4월 1일 서울특별시에서 입주신청을 공고하여, 각 도매회사의 접수 및 심의를 거쳐 1985년 5월 22일 청과 717명, 수산 101명, 총 818명의 소매상인과 청과 164명, 수산 71명, 총 235명의 관련상품 상인을 선정 완료했으며, 특히 중간 도매상격인 앞자리, 차떼기 등의 상인을 보조중매인이라는 명칭을 부여하여 3067명을 선정하여 중매인, 보조중매인, 소매상인 관련상품상인, 공히 총

5799명의 최종 입주 대상 상인이 확정되었던 것이다.

상인이전 및 개장

1985년 1월 서울특별시에서 가락동 도매시장에 입주할 중매업 허가신청을 공고함에 따라 관리공사에서는 상인 이전에 따른 개장 준비 작업에 더욱 박차를 가하기 시작하였는데, 우선적으로 개장시기를 검토하기 시작하였다.

관리공사에서 학계, 상인, 관련기관 등과의 수차에 걸친 협의를 거친 후 도출된 결론은 출하물량이 가장 적고, 소비자, 출하자, 상인들 공히 경제적 손실이 가장 적으며, 상인 이전에 불편을 초래하지 않을 만한 기후 조건 등을 감안하여 1985년 2월 말일경이 가장 적합한 이전 및 개장시기라는 것이었다.

서울시에서는 1984년 9월 13일 '지정도매인 지정계획'에 의거 자본금은 청과부류, 선어부류 15억 원 이상, 건어부류 35억 원 이상, 중매인은 청과부류 160명 이상, 선어부류 170명 이상, 건어부류 200명 이상을 확보하여야 하며, 그 외에 거래물량, 거래금액, 보증금, 운전자금, 장비구입 자금 등을 확보하여야 하는 지정 기준을 대폭 강화하여 이들을 가락시장 시설 규모에 맞는 청과 4개, 수산 3개, 총 7개 법인 정도로 통폐합을 추진한다는 방침 아래 1984년 10월 6일 한 신청을 접수하였다. 그러나 일부 법인들의 주도권 다툼 등 법인 간의 이해관계로 인하여 지정도매인의 지정은 1985년 1월 10일에서야 가능했다. 청과는 서울청과, 한국청과, 용산동화청과 및 용산청과 국제고등청과 강동청과 합병회사, 농협공판장 등을, 수산은 강동수산, 중부건해산물, 수협공판장 등을 지정도매인으로 확정되었던 것이다.

이렇게 하여, 동 개장시기에 맞추어 종전부터 계속 검토하여 오던 개장 후 시장운영 방안에 대하여는 매매거래 방법 개선, 규격포장, 출하개선, 반입물량 확보 방안 등의 시장운용 개선 방안 검토, 각급 상인별 매장배치, 트럭단위 판매장 배치 등의 시설물운영 방안 검토, 시장운영 협의회 구성, 중매인조합 구성 등의 상인협의체 구성방안검토 및 하역장비 확보방안 검토 등 보다 세부적인 사항을 연구 분석하여 학계, 관계기관으로 구성된 자문회의에 상정하여 협의를 하는 한편, 수시로 이전 대상 시장의 상인동향을 파악하여 이에 따른 대책 방안을 강구하는 등 신중한 개장대비 업무를 추진하였던 것이다.

입주대상 상인 선정은 계속 지연되었고, 이에 따라 관리공사에서 검토된

'1985년 2월 개장'은 무산되고 말았으며, 이러한 가락동 도매시장 이전 작업의 비능률적인 면을 개선코자 1985년 2월 11일 농수산부(농림수산부) 차관을 위원장으로 하고, 농수산부, 서울시 관계국장, 관리공사 이사, 상인대표를 위원으로 하는 가락시장 이전 추진위원회가 설치되는 한편, 가락시장 이전은 1985년 4월로 연기되고 말았으며, 이렇게 연기된 이전 시기는 상인선정이 1985년 5월 20일에야 완료됨에 따라 또다시, 그 이후로 미루어지고야 말았다.

1985년 4월 1일 발표된 가락동 도매시장 상인 입주계획에 의하면, 1985년 4월 30일 5월 20일까지를 가락시장 입주기간으로 하고, 1985년 5월 20일 이후는 후적지에서의 영업을 금지토록 하였으나 대다수의 상인들이 가락시장은 교통이 불편하며, 기 지급된 선대금 회수가 곤란하고, 외상 매출액 등의 채권 채무 관계가 정리되려면 상당한 시일이 필요하다는 이유로 입주를 기피하여 막상 입주완료 예정일인 1985년 5월 20일에 가락시장에서 영업을 시작한 상인은 불과 몇십 명뿐이었다.

이에 따라 관리공사와 관계기관에서는 입주 완료일을 1985년 5월 31일로 연기하고 안내 전단 7000매를 제작 배포하는 한편, 공사 전직원을 2교대로 편성하여 매일 오전 5 9시 용산시장으로 동원, 상인 개별 설득을 추진하고, 1985년 5월 31일 상오 10시에는 지정도매회사 중 서울청과(주)와 농협(공)은 가락동 도매시장 내에서 초매식을 거행했으나 상인들의 반응은 냉담하기만 하였다. 이리하여 입주 완료일은 1985년 6월 5일로 또다시 연기되었으며, 관리공사와 관계 당국에서는 보다 더 적극적인 조치로서 '이전대책본부'를 용산시장 매장에 설치 운영하고,

○ 1985년 6월 4일 20시를 기하여 전화통화 정지
○ 농수산물 운반 화물차량 통행 제한
○ 보도 등 공로상 상품 적치행위 금지
○ 미입주자에 대한 특별 세무조사

등을 보고하여, 가락시장 이전을 종용하였으며, 관리공사에서는 자체적으로 임원·부장급을 반장으로 한 법인별 입주독려반을 운영하여 지속적인 용산시장 현지 출장 설득을 추진하는 한편, 3000여 매의 가락시장 교통안내 전단을 제작하여 경부 고속도로 양재동 톨게이트로 반입하는 차량운전 기사에게 배포하였다.

그러나 이번에는 대부분의 상인들이 이전의 불가피성은 인정하고 있으나 먼저 입주함에 따른 불이익을 우려하여 선 입주를 기피하고 있는 실정이었

다. 결국 구 · 지역대표회의, 청와대 경제비서실 대책회의 등 일련의 가락시장 이전대책회의를 통하여 강제 수단에 의한 일제 이전이 불가피하다는 결론에 봉착하였으며, 이에 따라 1985년 6월 18일 낮부터 용산 · 중부시장의 화물차량 전면금지 등의 강제 조치를 단행하고 공사, 서울시, 구청, 국세청, 경찰서 합동으로 전화통화 정지, 차량통행 제한, 세무조사 등의 조치를 감행함으로써 1985년 6월 19일 새벽 5000여 명의 상인이 일제히 이전하는데 성공하였던 것이다.

가락동농수산물도매시장의 보완

1985년 6월 19일 가락동 농수산물 도매시장이 개장된 후 많은 변화와 개선이 있었다.

건축 당시에 4개 청과 도매법인이 계획했으나 입주 당시 5개 법인이 되었으며, 그 뒤 한 개 법인이 더 허가되어 현재는 6개 청과법인이 운영 중이다.

수산물도매시장은 선어 2개 회사(수협공판장 포함) 건어물 1개 도매법인이 운영하고 있어서 축산물은 축협공판장이 도매시장을 운영하고 있다. 계획단계 일일 3030톤이던 청과물 취급량이 개장 당시 4040톤으로 변경되었으며(그 이유는 불분명함) 그 뒤 서울 시내 다른 도매시장이 건립되지 않아 가락동시장의 취급량은 7000 8000톤에 이르고 있다.

시설은 도매시장 경매장 바닥이 물매가 약해 이를 높이는 작업을 했고 트럭단위 무 · 배추 판매장을 채소류 중매인 점포로 개조했으며, 채소류 소매장을 중매인 점포로 개조하게 되었다. 양곡류 도매시장부지에 직판장을 건축하여 소매점포에 있던 소매점을 이전했다. 마늘과 고추 경매를 위한 경매장을 신설하고 트럭단위 판매장은 자연히 주차장을 점유하게 되었다. 주차시설이 부족하여 수산동 앞에 주차시설을 신설했고, 주차와 진입 차량을 통제하기 위해 진입로에서 주차료를 징수하게 되었다.

부류별 도매시장을 개설할 수 있게 했던 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률을 개정하여 가락동 도매시장과 같이 종합도매시장의 개설을 가능하게 하여 가락동 농수산물 도매시장을 사후 추인하는 결과가 되었다.

경매 품목을 계속 늘려가고 있으나 경매실적과 반입실적에 따른 도매법인 점유면적을 조절하는 경쟁상태를 도입하지 못하고 참여 중간 상인들의 요구

에 따라다니는 관리공사가 되었다.

도매시장관리공사는 시장의 모든 것을 간섭하는 기관으로 전락함으로써 인원이 늘어나고 불필요한 업무를 확장함으로써 능률이 오르지 못했다. 도매시장의 운영은 참여자의 자율에 맡기고 참여자의 성과에 따라 이익 불이익을 받게 하는 제도적 정비가 부족했다. 시장 사용료 수입을 올리기 위해 시장내 반입량의 조사라는 불필요한 업무를 하게 됐고, 상인과 관리공사 직원간의 알력 내지 공조관계가 형성될 수밖에 없었다. 관리공사는 지금까지의 많은 자료와 경험을 통해 새로운 경영체계를 형성한다니 반갑다.

가락동농수산물도매시장 개장에 따른 교훈

첫째, 농수산물 종합유통센터 건립방침 결정에서부터 개장할 때까지 일괄적인 업무처리를 위한 조직이 없어서 농수산부 관련 국과장이 바뀔 때마다, 서울시 산업경제국 관련과의 장이 바뀔 때마다 보고, 설명, 인식에 많은 시간이 걸리고 나름대로의 의지가 들어감으로써 처음과 끝이 목적한 대로 일치하지 않는 경우도 생긴다. 설계와 건축단계는 계획단계와 단절됨으로써 계획단계의 비싸지 않은 건물과 시설이 건축가와 건설업자간의 이해관계로 값비싼 건축물로 둔갑하여 사용 단계에 있어서 문제가 발생한다. 도매시장 건설에 있어서는 계획단계부터 설계, 건축, 개장, 운영에 이르기까지 일관성 있고 지속적인 시행이 요청되며 불필요한 결정 단계의 시간낭비에 따른 비용을 줄일 수 있을 것이다.

둘째, 도매시장 운영에 있어 주어진 법령에 충실하고 원리와 원칙이 세워져야 할 것이다. 집단행동에 의해 원칙이 바뀌고 몇몇 사람에 의해 정해진 장기 계획이 이유 없이 수정되어서는 안 된다. 서울시내 4대권 도매시장의 건립계획이 세워지고 단계적으로 건립 운영될 예정이었으나 가락동시장에 있어서 운영의 난맥상은 이 계획의 시행에 막대한 차질을 초래하고 나아가서 서울시의 농수산물 유통개선에 지장이 되고 있다. 계획의 보완이 필요할 수는 있어도 시행의 지연은 그만큼 손실을 초래하는 결과가 된다.

셋째, 시장건립의 타당성 분석과 그 후 단계에 있어서 책임성 있는 관계관의 적극적인 업무수행은 사업수행을 한 단계 앞당기는 계기를 제공하였다. 서울시 도매시장 개설에 따라 수많은 정부 당국자가 수많은 회의를 해왔는데

그 중에서 몇몇 소신 있는 관계관이 없었다면 도매시장의 개설이 어려웠을 것이다. 시장개설이 가능한 것은 그들의 공이고 시장개설이 연기된 것은 소신 없는 관계관의 몫이라고 본다. 세계은행이 차관제공을 위한 사업준비단을 편성하여 철저하고 빈틈없는 준비를 한 것도 사업의 지연에는 한 몫을 했으나 처음으로 건설하는 공공투자에 의한 농수산물 도매시장개설이 가능하게끔 한국 정부에 필요성과 타당성을 설명한 공이 크다.

이것을 계기로 정부가 공공투자에 의한 도매시장 건설을 정부예산에서 지원하게 되고 오늘에 이르는 전국 도매시장망을 형성할 수 있었다.

넷째, 서울시 도매시장의 운영에 있어서 잘잘못을 따지는 경우가 왕왕 있었다. 그러나 이 시장이 없었다면 서울에 농수산물 공급뿐만 아니라 전국농수산물의 가격형성과 거래에 막대한 영향을 미쳤을 것임은 분명하다. 이 시장이 적기 적소에 건립되어 운영됨으로써 서울시민 보호, 농수산물가격안정 및 농어민소득에 크게 기여했음을 부인할 수 없다. 그러나 처음부터 개장 당시의 상인들의 집단행동과 개장의 지연 등으로 잘못만 크게 부각되었다. 이 때는 아무도 이 일에 적극 참여했다는 사람은 하나도 없었다. 심지어 개장식에 그 흔한 감사패 한 장 주지 않았으며 대규모 사업을 하고도 표창받은 사람이 한 사람도 없었다. 그러나 도매시장의 좋은 면이 가끔 부각될 때는 너도 나도 내 공이었다고 이야기하는 사람을 한참 후에야 만날 수 있었다.

다섯째, 농수산물 유통개선뿐만 아니라 상업농 시대에 진입하는 큰 계기를 마련한 서울시 농수산물도매시장 개설은 우리 나라 농수산물 유통체계를 효율적이고 선진국형으로 한 단계 끌어올리는 데 큰 공을 하게 된 것은 자명한 사실이다.

농지임대차관리법 제정

김 정 호*(한국농촌경제연구원 연구위원)

소작과 임대차는 다른 것인가?

1949년에 공포된 농지개혁법은 한마디로 소작제(小作制)를 폐지하고 자작농 체제를 확립하기 위한 제도적 장치였다. 이러한 입법 취지에 따라 정부는 소작지주의 농지를 매수하여 경작농민에게 분배하였으며, 아울러 동법 제17조에서 '일체의 농지는 소작, 임대차, 위탁경영 등 행위를 금지한다'고 명시하고, 이를 위반한 경우에 대해서는 동법 제25조에서 '그 농지를 무상몰수 또는 그 농지의 경작권을 상실케 하고 백만 원 이하의 벌금을 병과할 수 있다'고 규정함으로써 농지의 소유자가 직접 경작하지 않는 일체의 행위에 대하여 강력히 제재하도록 하였다.

그런데 농지개혁법 제17조에서 보듯이 소작과 임대차가 병렬적 내지는 대립적으로 사용되고 있는 것이 눈에 띈다. 여기서 소작과 임대차는 다른 것인가? 실은 농지개혁법을 살펴보면 소작이나 임대차를 막론하고 이들 용어의 정의는 규정되지 않았다. 또한 당시 농림부와 국회에서 법안을 심의하는 과정에서도 이에 대한 특별한 언급이 없었던 것으로 알려진다. 농지개혁을 실시하는 마당에 소작이나 임대차를 명확히 정의할 필요가 없었으며, 어떠한 형태이든 간에 경자유전(耕者有田) 원칙을 해치는 행위를 철저히 막겠다는 의지가 함축되어 있는 것으로 짐작된다.

* 농지임대차제도등 전문

농지개혁 이전까지 우리 나라에는 여러 가지 형태의 '소작'이 있었으나,[1] 경작권에 기초된 일체의 농지 임대차는 일단 소작제로 포괄되었다. 즉 일제시대에 제정된 「조선농지령」(1934) 제1조는 '이 영은 경작을 목적으로 하는 토지의 임대차에 적용한다'라고 하여 임대차와 소작을 같은 뜻으로 취급하고 나아가 위탁경영까지 소작으로 간주하였으며, 미군정 때의 「최고소작료 결정의 건」(1945)에서도 소작이라는 용어만을 사용하였다. 우리 나라와 거의 같은 시기에 농지개혁을 실시한 일본에서도 '소작'만을 규정하였으며, 그 후 1952년에 제정된 농지법에서도 자작(自作)에 대응하는 개념으로 소작이란 용어를 사용하고 있다.

이렇게 농지개혁법에서 소작과 임대차가 병렬적으로 사용되면서 헌법에서도 용어의 혼란을 초래하였다. 1948년에 제정된 우리 나라의 헌법은 제86조에서 '농지는 농민에 분배한다'고 규정하여 농지개혁법을 탄생시켰다. 이러한 농지개혁의 정신을 반영하여 1962년에 개정된 헌법에서는 '농지의 소작제도는 금지된다'고 하여 임대차나 위탁경영에 대해서는 별도로 규정하지 않았다가, 1980년 개정에서는 다시 '소작은 금지하되 임대차와 위탁경영은 허용한다'고 하여 소작과 임대차가 법률 용어로 다르게 취급되었다. 그러다가 1987년 개정에서는 소작이라는 용어는 사라지고 임대차 및 위탁경영을 인정하는 것으로 현재에 이르고 있다.

헌법에서조차 소작이나 임대차에 관하여 혼란스럽게 난맥상을 보인 것은 「농지임대차관리법」이 제정되기 전까지의 농지입법 논쟁과 무관하지 않다. 정부는 농지개혁 사업이 마무리 단계로 들어선 1958년부터 농지법을 제정하기 위하여 1982년까지 모두 일곱 번의 입법시도를 하였는데,[2] 이 과정에서도 소작과 임대차가 어떻게 다른 것인가 하는데 대해서는 명확하지 않다. 일부에서 소작제가 '봉건적' 또는 '반봉건적' 개념인데 대하여 임대차는 '근대적' 개념이라는 주장도 제기되었으나, 자작농 체제에 반하는 개념이나 용어를 굳이 부각시켜야 할 이유는 없었을 것이다. 더욱이 국민 정서적으로도 기생지주제(寄生地主制)라는 과거의 악습에 대한 선입관이 뿌리 깊게 자리잡고 있었기 때문에, 소작이냐 임대차이냐를 따질 것도 없이 용납되어서는 안된다는 것이

1) 소작제의 역사적 변천에 관하여는 김성호 외, 「농지개혁사 연구」, 한국농촌경제연구원, 1989, 제1장을 참고할 수 있다.
2) 농지입법 시도의 과정에 대해서는 한국농촌경제연구원, 「농지법 제정백서」, 1995를 참고할 수 있다.

농지입법의 대세였던 것으로 보여진다.

그러나 당시 농촌 현장에는 이른바 농지개혁을 회피한 음성소작지를 비롯하여 농가간의 임대차가 존재하는 실정이었다. 특히 1960년대 후반부터 이농현상이 두드러지고 임차농지가 빠른 속도로 증가하면서 이에 대한 실태조사가 다방면에서 이루어졌으며,[3] 또한 현존하는 임대차를 어떻게 볼 것인가를 둘러싸고 학자들간에도 다양한 논쟁이 제기되었다. 예를 들어 '임대차 관행이 일제하의 소작 방식과 별로 다를 것이 없으므로 허용 불가'라는 견해[4]와 '농가 상호간의 임대차는 불가피한 형상이므로 허용하는 것이 바람직'하다는 견해[5]가 팽팽히 맞서기도 하였다.

이러한 논쟁 속에서 1980년 개정헌법에 임대차를 허용하도록 규정되었는데, 이에 대하여 언론에서는 '소작제 부활'을 대서 특필할 정도였다. 당시 농수산부는 1980년 3월에 헌법 개정의 취지를 알리면서 '농지개혁의 실시로 과거의 악습적인 소작제도는 일단 단절되었을 뿐만 아니라 (중략) 과거와 같은 예속적인 소작제가 부활할 가능성은 없으므로 (중략) 농가가 전업 또는 일신상의 사정으로 영농능력을 상실하였을 때에는 소유농지를 임대할 수 있게 하고 또한 재력이 부족하여 충분한 농지를 구입할 수 없는 농가에 대하여는 타인의 농지를 임차하여 경작할 수 있게 하는 것이 당사자의 사정으로나 농지의 유휴화를 방지하기 위하여서도 불가피한 것(이하 생략)'임을 밝혔다. 이것이 아마도 소작과 임대차에 대한 정부의 견해를 소상히 설명한 최초의 문건으로 생각된다.

이와 같이 소작과 임대차는 비록 용어상으로는 구분되어 있지만, 본질적으로는 양자가 모두 농지를 빌려주고 그 대가로서 사용료를 지불하는 행위이기 때문에 학문적으로도 양자를 구분하기 어려운 실정이다. 다만, 앞의 정부 문서에서도 보듯이 '소작'이라는 용어에는 지주의 과도한 소작료 징수 및 신분적 종속관계라는 의미가 내포되어 있기 때문에 이와는 다른 성격의 '임대차'를 구별하려는 의도가 역력하다. 또한 임대차가 비록 지대(地代) 이론에 입각

3) 임차농지 증가의 원인에 대하여는 농지개혁 불철저설, 농지법 부재설, 고지가설, 수익설 등으로 나누어진다. 이에 대해서는 김정호, '농지임대차제 논쟁; 그 실태와 문제점', 「농촌경제」 10 : 4, 한국농촌경제연구원, 1987을 참조할 수 있다.

4) 대표적으로 한국가톨릭농민회, 「농지임대차관계 실태조사 연구보고서」, 상권(1974), 하권(1975)을 들 수 있으며, 이 연구를 담당한 김병태, 이우재 등의 논문에서도 유사한 견해를 볼 수 있다.

5) 대표적으로 한국농촌경제연구원, 「농지임대차에 관한 조사연구」, 1982를 들 수 있으며, 농가간의 임대차 허용에 대해서는 김동희, 김성호, 오호성 등의 주장이 있다.

한 농지의 차용 관계로서 계약 방식도 근대적인 계약원칙에 입각하고 있다고 하더라도, 당시 정부는 사회적인 충격을 우려하여 부재지주의 소작지까지 전면적으로 허용하기보다는 농가간의 임대차에 국한하려 하였던 것을 알 수 있다.

이러한 과정에서 1987년 제정된 「농지임대차관리법」은 농지입법의 여덟 번째 시도로서 이른바 '칠전팔기'에 해당하며, 기나긴 소작과 임대차 논쟁의 종지부를 찍은 셈이다. 이하, 먼저 입법 추진경과부터 정리하기로 한다.[6)]

제6차 경제개발5개년계획과 농지제도 개선의 태동

일곱 차례의 농지입법 시도가 무산된 후 정부가 다시 농지법 제정에 관심을 가진 것은 제6차 경제개발 5개년계획의 일환으로 농지제도를 검토하면서부터이다. 1985년 5월 경제기획원을 중심으로 농수산부, 내무부 등 관계부처간에 농지소유 상한, 임대차 허용, 비농민 소유농지의 처리 등이 논의되어 5월 9일에 「농지제도 개편 및 농지보전 대책」이 발표되었다. 그 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 현행 농지소유 3정보 상한은 사실상 사문화된 상태이며, 농업기계화 촉진을 저해하므로 1987년까지 상한선의 철폐를 검토한다. 둘째, 현재 관행임차료가 평균 40%를 상회하여 영세농민의 자활 의지를 위축하고 있으므로 그 규제 방안을 마련한다. 셋째, 1983년 말 현재 비농민 소유농지가 35만 정보에 달할 정도로 농지소유 질서가 문란하기 때문에 필요한 조치를 취한다. 즉, 비농민의 농지 임대 수입에 대하여 일정률의 소득세 부과를 검토하고 또한 재산세를 개편하여 비농민 소유농지에 누진세율을 검토하겠다는 것 등이다.

그 후 제6차 5개년계획에 대한 농업부문 시안에 대해서는 농경연이 작업을 담당하여 7월 5일에 농경연 대회의실에서 학계, 정부 관계부처, 농업단체 대표 등 20여 명이 참석한 가운데 정책협의회를 개최하였다. 이 협의회에서 농지제도 개선에 대한 다방면의 논의가 진행되었으며, 많은 토론자가 농지임대차의 불가피함을 지적하였다. 즉, 농지 소유상한을 10ha로 상향 조정하며, 비농민의 농지소유에 대한 대책을 강구하고 농지임대차를 현실화할 수 있는 제도적 장치를 마련하며, 농지의 세분화 방지를 위하여 일자상속제를 검토하고

6) 농지임대차관리법 추진경과에 대한 자세한 내용은 한국농촌경제연구원, 「농지임대차관리법 백서」, 1987을 참고할 수 있다.

농지를 구입하는 농가에게 금융지원을 할 수 있는 방안을 마련한다는 것 등이었다.

이 정책협의회의 논의를 토대로 경제기획원은 7월 8일 제6차 경제계획(1987 91년)의 「농수산 정책방향」을 발표하였다. 그 내용은 첫째, 농지소유의 상한선을 상향 조정하여 농지규모의 확대 및 영농기계화를 통한 상업적 농업을 육성하고 농가소득 향상과 농촌경제 활성화를 도모하며, 둘째, 농지임대차 및 농지매매를 알선하는 농지금고 또는 농지거래 복덕방 제도의 도입을 검토하는 것 등이었다.

또한 농수산부는 농지제도 개선대책을 본격적으로 검토하기 시작하였으며, 10월 11일 농수산부 차관 주재로 각국장이 참석한 「농어촌경제 활성화를 위한 과제 협의회」에서 김태수 농지국장이 '농지소유 상한제와 규모 확대'라는 주제를 발표하고 농촌경제연구원 김성호 연구위원이 보충설명을 하였다. 이 협의회에서 현행 농지제도의 문제점이 다양하게 지적되었으며, 그 대책으로 농지개혁법에 대체할 실정법 제정, 농지유동화 촉진을 위한 농지구입자금 융자제도 창설, 농지임대차의 허용과 임차료 규제, 농지의 교환 분합과 집단화 등이 제시되었다.

그 해 12월 19일 농수산부는 농지제도 개선방향에 관한 정책자문회의를 개최하였다. 이 회의에는 김동희(단국대), 정복조(고려대), 김철수(서울대), 주봉규(서울대), 김성호(농경연), 황적인(서울대), 정영일(서울대), 최종찬(경제기획원 산업1과장) 등이 참석하여, 부재지주 발생을 막기 위해서는 농지소유 자격을 제한하고 농지법 제정은 신중하게 추진할 필요가 있다는 결론을 내렸다. 결과적으로 농지입법 추진에 대해서 공통된 인식을 갖지 못한 것이며, 농경연은 그 후 별도로 청와대 및 민주정의당 국책연구소에 농지제도 정립의 시의성에 대한 연구결과를 보고하였다.

1986년도에 들어와서 정부는 제6차 경제계획 중 농수산부문 시안을 발표하고 새 농지법을 1991년까지 제정하기로 하였다. 여기서 발표된 새 농지법의 주요 내용은 농지소유 상한선을 완화 내지는 폐지하고, 농지금고를 설치하여 부재지주의 농지를 매입하며, 현행 농지매매증명 발급요건을 강화하여 부재지주의 농지소유를 규제하고, 농지임대차제를 제도화한다는 것 등이었다.

한편, 1월 27일 황인성 농수산부장관은 정부 제2종합청사에서 열린 농수산부의 신년 업무계획 보고에서 '현행법상 금지되어 있는 농지임차제도를 양성화하는 한편 이를 개선하기 위한 새 농지법을 마련하여 제도화를 추진'한다

는 내용의 농지제도 개선대책을 보고하고 연내의 입법의지를 표명하였다. 또한 여당인 민정당은 1월 28일 나웅배 정책조정실장을 통하여 농지제도개선 방향을 발표하였는데, 이를 요약하면 현재의 임차료가 대부분 전체 소출의 30 50%를 차지하고 있어 농민부담이 무겁기 때문에 이의 상한선이 필요하다는 내용이었다.[7]

그 후 2월 17일에 열린 전라북도 도정 보고회에서는 대통령이 직접 농지제도 개선을 거론함으로써 입법을 촉진시키는 계기가 되었다. 전두환 대통령은 이 날 전북도의 업무보고를 받은 자리에서 부재지주 소유농지에 대한 문제점을 지적하고 “소작농을 보호하는 방향으로 개선방안을 마련토록 하라”고 관계부처에 지시하였으며, 이에 따라 농수산부는 농지 임대차를 제도적으로 관리하기 위한 대책 마련에 본격적으로 착수하기 시작하였다.

농어촌종합대책과 농지임대차제의 구체화

1980년대 중반의 농촌경제는 대증요법을 쓰지 않으면 안 될 정도의 심각한 상황이었다. 당시 소득원 개발을 위하여 추진된 복합영농사업이 1984 85년에 소파동을 야기하면서 농민의 불만은 극도에 달하였으며, 따라서 소작농을 보호하라는 대통령의 지시도 결코 과장된 것이 아니었다. 대통령의 특별지시에 따라 정부는 「농어촌대책협의회」(위원장 김만제 부총리)를 구성하여 대책을 수립하게 되었으며, 1986년 3월 5일 오전에 열린 대통령 주재의 당정 연석회의에서 「농어촌종합대책」을 확정하였다. 이 대책에 포함된 농지제도 개선의 골자는 다음과 같다.

첫째, 농지임대료율의 상한선에 대하여 농업조수입의 일정 비율 즉, 논의 경우 현행 37%에서 20%로, 밭의 경우 현행 19%에서 10% 수준으로 설정할 것을 검토하고, 임대차 분쟁의 해결을 위한 군단위 조정위원회를 설치하며, 결과적으로 임차농의 임차료 지불부담을 연 2000억 원 경감시킨다.

둘째, 영농 능력과 의욕은 있으나 농지구입 능력이 없는 농민에게 자금을 지원하여 부재지주의 농지 등을 구입하도록 한다. 농지구입 금융은 농촌을

7) 한국농촌경제연구원의 조사에 의하면(1986.10.), 관행 임차요율은 논의 경우 수확량 기준으로 단작시 44.7%, 2모작시 41.0%이고, 밭에서는 조수입 기준으로 보통작물이 32.8%, 특수작물 재배시 31.5%로 나타났다.

이끌어갈 영농후계자 등에 우선적으로 대상으로 하고, 농어촌개발특별기금을 재원으로 하여 소요자금의 80%를 융자하되 당분간 1인당 한도제를 실시한다.

셋째, 기존의 부재지주 농지에 대하여 재산세를 중과하고, 비농민의 농지구입시 양도소득세와 취득세를 차등 부과하여 부재지주의 농지 소유에 대한 제재를 가하는 한편, 경자유전의 원칙을 점진적으로 실현하도록 한다는 내용이었다.

농어촌종합대책의 발표에 따라 농수산부는 3월 14일, 가칭 농지임대차규제법 제정을 위한 작업반을 구성하여 농지국장실에서 이관범 국장을 반장으로 지정과장(김오성), 법무담당관(구자순), 농지담당사무관(이관용) 및 농촌경제연구원 김성호 연구위원 등이 참석한 가운데 실무작업반 회의를 개최하였다. 이 회의에서는 투기성 농지취득을 금하고, 농지임대차 관계에 있어서 기본적인 사항 이외에는 시행령 또는 시도 조례로 결정하도록 하며, 농지위원회 및 농지금고 설치의 근거를 마련하는 농지임대차관리법안을 작성하기로 하였다.

한편, 농어촌종합대책에서 발표된 농지제도 개선방안의 주요 내용은 농촌경제연구원의 연구가 정책적으로 수용된 것이기도 하며, 이 발표와 동시에 농경연은 다시 농지제도 연구의 실무를 담당하게 되었다. 이에 김영진 원장과 김성호 연구위원은 3월 26일 청와대 이석채 비서관을 방문하여 농지임대차제도와 기존 법률과의 관계, 정부 입법과 의원 입법의 비교, 임대차 실태조사 및 농지관리위원회 시험사업 등의 방안을 설명하였다. 그리고 다음날인 3월 27일, 농경연은 청와대 보고 결과를 농수산부에 설명하고, 아울러 농지 임대차의 실태 및 제도개선 사항에 대한 조사를 실시하기로 협의하였다.

4월에 들어 농촌경제연구원은 「농지임대차제 정립을 위한 조사연구」(담당 : 김성호, 김정호, 김정부)에 착수하고, 입법사항에 대한 검토도 아울러 진행하였다. 이어 4월 9일에는 농지국장실에서 농지임대차 법제화추진 제2차 실무위원회가 농지국장, 지정과장, 법무담당관, 전작과장 및 농경연 김성호 등이 참석한 가운데 개최되었다. 이 회의에서는 일본 및 대만의 농지임대차 관계조항을 농지임대차법안과 비교 검토하고, 농지관리위원회의 설치에 대하여는 별도 검토할 필요가 있다는 결론을 내렸다. 또한 농지임대차에 관한 의견조사를 실시하기로 하여, 농경연이 주관하여 4월 15일부터 30일까지 농경연 현지통신원 및 농수산부 농가경제 조사농가 총 3319호를 대상으로 한 농지임대차 실태 및 관행조사를 실시하게 되었다. 이 때 농지임대차법에 대한 지지도에 대하여도 조사하였는데, 결과는 찬성 71.8%, 반대 22.5%, 무응답

5.7%로 입법에 대한 압도적인 지지를 보였다.

한편, 4월 3일부터 시작된 제129회 국회 농수산위원회의 농수산분야 정책질의에서 농지제도 개선대책이 집중적으로 제기되었다. 신민당의 김성식 의원은 토지투기에 대한 대책을, 조홍래 의원은 농지구입자금지원에 대한 대책을 질의하였으며, 이에 황인성 장관은 농어촌종합대책에 의한 제반조치가 결과적으로 '단계적으로 농지제도를 발전시키려는' 정책의지임을 피력하였다. 또한 김봉호 의원은 농지금융 및 농지법 등에 관한 농지국장의 구상에 대해 질의하였는 바, 이관범 농지국장은 농지제도 실태조사의 필요성과 입법 시도의 경과 및 입법의 필요성 등에 관하여 설명하고, '경자유전의 정신에 입각하여 부재지주의 농지가 농민에게 환원될 수 있도록 유도하기 위하여 농지금고의 설치를 비롯해서 투기성 농지매입을 억제하는 문제에 대해서도 다각적으로 신중하게 검토할 것임'을 보고하였다.

농수산부는 4월 29일 농지국장실에서 담당 공무원과 학계의 김동희, 주종환 교수 등이 참석한 가운데 농지임대차 법제화를 위한 자문회의를 개최하였으며, 이 자리에서 입법의 예상되는 문제점이 폭넓게 논의되었다. 한편, 농경연은 농지임대차제 국제비교, 농지관리제도 등을 검토하였으며, 그 동안의 연구 결과를 가지고 5월 1일 김성호 연구위원이 청와대 사공일 경제수석비서관에게 보고하게 되었다. 이렇듯 농지제도 개선에 관해서는 농촌경제연구원이 농수산부와 청와대를 오가며 이견을 좁히도록 하는 중재자의 역할을 수행하였다.

한편, 농어촌종합대책을 추진함에 있어 농수산부 내에서도 이를 체계적으로 수행할 수 있는 직제의 개편이 요구되어, 국무회의는 5월 22일 농수산부 직제개정안을 의결하였다. 이에 따라 농지국이 농어촌개발국(국장 이관범)으로 바뀌고 농어촌개발국내에 농지과(과장 권정현)가 신설되었다. 또한 농지과에는 관리계(담당사무관 정학수)와 보전계(담당사무관 허윤진)를 두고 전담인력을 보강하였다. 이로써 중앙부서에 농지행정을 담당하는 전담과가 탄생하게 되었다.

농수산부의 직제 개편과 함께 농지제도 개선을 위한 대책이 본격적으로 논의되기 시작하였으며, 임대차법안에 대한 검토도 본격화되었다. 농경연은 농수산부와 협의를 계속하면서 6월 3일에는 정책협의 자료로 「농지소유 및 임대차 현황」(나중에 공청회의 기초자료가 됨)을 작성하여 민정당 정책위원회 농수산소위원회에서 김영진 원장과 김성호 위원이 보고하였다.

이렇게 입법의 분위기가 무르익어 가면서 6월 4일 황인성 장관은 다음과

같은 내용의 지시를 내렸다. 첫째, 법제화는 독립법으로 제정하는 방향으로 추진할 것, 둘째, 농지관리위원회는 군 단위에 설치하되 하부 기관으로 면 단위 지역협의회를 설치하고, 위원회는 임차료 결정 협의나 분쟁조정 등만 담당하게 하며, 농촌지도소장이 간사기관 등으로 관여하여 행정기능을 담당하는 방안을 강구할 것, 셋째, 임차료율은 시·군 조례로 상한선만 규제하고, 농지개량비나 영농비 등의 포함 범위와 임차료 감액청구에 적용되는 재해 범위 등에 관한 개념을 분명하게 정하며, 임대차 계약기간을 3년 또는 5년으로 하는 방안을 검토할 것, 넷째, 농지금고는 연간 5000억 6000억 원씩 조성한다는 방향에서 국공유지 불하대금을 금고의 재원으로 활용하는 방안을 검토하며, 농지매매에 농협이 관여하는 방안도 검토할 것, 다섯째, 금후 추진과 관련하여 법안에 대한 부내의 의견을 수렴하고 관계기관과 협의하며, 농경연이 주최하여 공청회를 개최하는 방향으로 추진할 것 등의 내용이었다.

이와 같은 장관 지시를 바탕으로 농지과와 농경연(토지경제실)은 구체적인 실천방안을 협의하여, 6월까지 입법요강을 확정하고 7월 중에 공청회를 통하여 여론을 수렴한 후 가을 정기국회에 법안을 제안하는 등의 추진일정을 정하였다.

대대적인 언론 홍보와 입법 분위기 조성

공청회 일정이 잡히면서 홍보 대책도 심도 있게 논의되었다. 7월 3일 정부 여당은 전경련회관에서 김식 국회농수산위원장, 황인성 농수산부장관, 이병석 기획관리실장, 이관범 농어촌개발국장 등이 참석한 가운데 입법 내용을 검토하면서 다음과 같은 홍보대책을 세웠다. 즉, 8월 12일에 언론기관의 경제부장 및 논설위원 간담회, 8월 14일에 당정협회, 8월 16일에 농수산부출입기자 설명회, 8월 18일에 농경연 세미나, 8월 19일에 서울 공청회, 8월 21일에 전주 공청회, 8월 26일에 대구 공청회 등을 개최하여 8월 30일까지 입법안을 완성한다는 일정이었다.

먼저, 황인성 장관은 7월 14일 아침 KBS TV와의 대담에서 조만간 농지제도에 관한 공청회를 열어 각계의 의견을 수렴한 농지임대차법을 만들어 9월 정기국회에 낼 방침이라고 발표하였다. 아울러 새로 제정될 법에서는 "임차료의 상한선을 정하여 농사 짓는 농민에게 적절한 이윤이 보장되고 영세농가가

손쉽게 땅을 살 수 있도록 하는데 주안점"을 두겠으며, "임차료율의 결정은 일부신문에서 보도되고 있는 것같이 획일적인 율을 정하는 것이 아니라 지역 실정과 농지조건에 따라 적절한 임차료를 받을 수 있도록 제도를 마련"하겠다는 방침을 설명하였다.

7월 22일에는 청와대 경제비서관실에서 이석채 비서관, 경제기획원 예산심의관, 농수산부 농어촌개발국장 및 농지과장, 농촌경제연구원 원장 및 김성호 연구위원이 참석한 가운데 농지임대차관리법 제정 추진방안을 협의하였으며, 7월 25일 경제장관회의실에서 법제정의 필요성에 대한 공동인식 및 행정부의 의지표명, 법제정에 관한 전략으로 의원입법과 행정입법 검토, 공청회 및 당정협의에 관한 사항과 여론 유도 등을 내용으로 하는 협의회를 개최하기로 합의하였다.

이어 7월 25일 경제장관 회의실에서 김만제 부총리, 농수산부장관, 경제수석비서관, 농촌경제연구원 원장이 참석하고 농수산부 제1차관보와 농어촌개발국장, 경제기획원 예산심의관(한이헌)과 정책조정국장(김영태), 이석채 비서관, 김성호 연구위원이 배석한 가운데 농지임대차관리법 제정 추진협의회가 열렸다. 회의에서 농경연 원장이 공청회 자료인 '농지소유 현황과 개선방안'을 보고하였고, 농어촌개발국장(이관범)은 '농지임대차관리법제정 추진대책'을 보고했으며, 다음과 같은 사항이 협의되었다. 즉, 법은 의원입법으로 추진하고 7월 28일 농수산부장관이 민정당 정책조정실장과 협의하도록 하며, 8월 12일의 장관 초청간담회에는 일간신문 논설위원, 경제부장, 사회부장이 참석하도록 한다는 것이었다.

8월 11일, 농촌경제연구원 원장 및 김성호 연구위원이 서울공청회에서 발표할 자료 '농지소유 현황과 개선방안'을 농수산부장관에게 보고했으며, 다음날인 8월 12일에는 황인성 장관이 농수산부 출입기자들에게 농지임대차법 제정 및 추진에 관한 기자회견을 가졌다. 이어 8월 12일 오후, 언론인 초청간담회가 대한상공회의소 구내식당에서 개최되었으며, 이 자리에는 청와대 경제수석(사공일) 및 비서관(이석채), 농수산부 장관, 제1차관보, 농어촌개발국장 및 농지과장, 농촌경제연구원 원장과 부원장 및 김성호 위원, 13개 언론사의 논설위원 및 경제부장으로 경향신문(최낙동, 구건서), 동아일보(이현락), 중앙일보(김경철), 서울신문(박창규, 서건일), 한국일보(김정태), 조선일보(김성두, 최청림), 매일경제(한동희), 한국경제(박용정), 코리아타임스(김두근, 한건주), 코리아헤럴드(민병일), 연합통신(박영민), KBS(이계익, 오건환), MBC(윤호찬)

등이 참석하였다.

언론인 간담회에서 나타난 의견을 요약하면 다음과 같다. 대부분의 참석자가 입법에는 찬성한다고 하였으나, 문제점으로 대기업이 간척지를 조성하여 기업 영농할 경우와 많은 농지를 구입하여 대단위 영농시는 법과 재산세로 규제해야 할 것, 대규모 농가가 줄고 있는 실정이므로 대농이 실제 영농에 종사하고 있으면 규제할 필요가 없다는 의견도 제시되었다. 또한 임차료를 농지관리위원회에 맡기는데 대한 신뢰성 문제와 실제 농민이 임대하는 경우 임차료가 너무 싸다는 것도 문제로 지적되었으나, 임차료 상한을 탄력적으로 운용하고 농지관리위원회를 잘 활용하면 되지 않겠느냐는 의견도 제시되었다.

8월 14일, 농지제도개선을 위한 당정협의회가 조찬을 겸하여 프라자호텔에서 개최되어 당에서는 장성만 정책위의장, 나웅배 정책조정실장, 유경현 농어촌특위위원장, 김식 농수산위원장, 이동배 전문위원과, 청와대에서 사공일 경제수석 및 이석채 비서관, 경제기획원에서 부총리 및 정책조정국장, 농수산부에서 장관 및 농어촌개발국장, 농촌경제연구원에서 원장 및 김성호 위원 등이 참석하였다. 이 자리에서 임대차에 관한 몇 가지 문제점이 제시되었으나, 종합적으로는 법 제정의 방향에는 이의가 없으며, 공청회는 농촌경제연구원이 주관하여 서울과 지방에서 개최하고, 공청회 전에 당의 농수산위원회에 보고하여 의견을 수렴하도록 하였다.

8월 19일, 예정된 일정에 따라 민정당 농수산위원회가 당사에서 개최되었다. 여기에는 당에서 김식 농수산위원장, 염길정, 박준병, 전종천, 조종호, 이재우, 조상래, 홍종욱, 조기상 의원과 이종배 전문위원 등이, 농수산부에서 장관, 기획관리실장, 농어촌개발국장, 그리고 농경연에서 원장과 김성호 위원이 참석하였다. 이 회의에서 농수산부장관은 의원들의 질의에 대하여 답변하면서 법 제정의 의미를 중점적으로 설명하였다.

서울지역 공청회에 앞서 추진된 중앙지에 대한 언론협의(8월 12일) 이후에도 모두 4차에 걸친 설명회가 진행되었다. 먼저 8월 21일 농경연 김성호 위원이 농수산부에서 출입기자단에게, 그리고 8월 22일에는 농촌경제연구원 주최로 지방언론사 서울지사장을 프레스센터로 초청하여 설명회를 가졌다. 이 자리에는 경남신문, 충청일보, 제주신문, 대구매일신문, 경인일보, 부산일보, 광주일보, 대전일보, 전북일보, 강원일보 등의 서울지사장이 참석하여 의견을 제시하였다. 또한 8월 22일에는 농수산부 농어촌개발국장이 농수산관계 전문지 기자를 초청 설명회를 가졌으며, 이어 8월 22일부터 25일까지는 지방언론

기관에 농수산부 유통국장 및 농검소장, 농촌경제연구원 원장 및 부원장이 현지 출장하여 공청회 자료를 설명하였다.

여론 수렴을 위한 공청회 및 좌담회 개최

8월 26일, 농지제도 개선을 위한 서울공청회가 농촌경제연구원 주최로 연구원 대회의실에서 개최되었다. 이날 공청회는 김성호 위원이 주제발표를 한 뒤 김영진 원장을 좌장으로 하여 학계·언론계·유관단체·농민 등 각계 대표 17명이 진지한 토론을 벌이는 순서로 진행되었다. 김영진 원장은 이날 개회사를 통하여 "우리 나라는 1950년 농지개혁을 실시한 뒤 농지제도의 기본법이라고 할 수 있는 농지법을 제정하지 못한 채 30여년이 흘러갔으며 그러는 동안에 전 농지의 30%에 해당하는 60만 정보가 임차지화되었고 그 가운데 60%가 넘는 41만 정보가 비농민 소유농지로 되고 말았다"고 전제하고, "이 같은 농지제도 개선방안을 가지고 오늘 공청회를 가지면서 각계의 여론을 광범하게 수렴하여 미비점을 보완 발전시켜 하나의 완벽한 정책대한으로 정부에 건의할 계획으로 있다"고 취지를 밝혔다.

공청회의 토론자로는 학계에서 김동희(단국대), 박기혁(연세대), 김병태(건국대), 박진환(농협대), 문팔용(건국대), 주봉규(서울대) 등이, 언론계에서 강황석(동아일보), 김성두(조선일보), 김영하(중앙일보), 이은명(MBC), 최택만(서울신문) 등이, 단체에서 김남호(새마을영농기술자중앙회), 문장달(농업기술자협회), 서기원(농협중앙회) 등이, 농민대표로 엄익동(경기도 화성군 태안면), 윤주방(충남 서산군 안면읍), 나기용(전북 김제군 월촌면) 등이 참석하여 열띤 논쟁을 벌였다.

한편 서울공청회에서 제시된 농지제도 개선방안에 대하여 대부분의 언론사가 특집을 편성하여 대대적으로 보도하였으며, 제시된 방안에 대해서 '점진적 경자유전 실현과 임차농 보호'라는 점에 긍정적이고 적극적인 반응을 나타냈다. 보도 내용의 제목만을 소개하면, '자작농 육성 36년만의 농정정비로 부재지주 근절, 임대농 보호 바람직'(동아), '농촌현실 추인하는 조용한 변혁, 임차료 규제로 농민을 보호'(중앙), '경자유전 회복 점진개혁, 임차료 낮춰 소농에 숨통을, 농민 아니면 농지 못 가지게 유도'(조선), '경자유전으로의 농지제도 개선, 임차료 규제로 농민부담 덜어준다'(서울), '농사는 농민에게'(경향), '비농

민 농지소유 억제'(매일경제), '부재지주 봉쇄, 경자유전 유도'(경인), '농지는 농민이 갖도록 유도'(강원), '경자유전원칙 점진적 실시 발판'(충청), '경자유전원칙 양수겸장의 효과, 자작농 발판 점진적 마련'(대전), '경자유전원칙 점진적 실시 발판, 농경지 관계 구조적 악순환 시정'(전북), '농민 아닌 사람 농지구입 규제'(광주), '경자유전원칙 점진적 실시'(대구매일), '농지는 농민에게, 자경농민 유리한 제도적 뒷받침을'(경남), '경자유전 원칙에 점진적 개선, 임차료 2천억 절감효과'(부산) 등으로 대대적인 특집기사를 실었다. 이와 아울러 사설에서도 대부분 제도개선에 대한 긍정적인 반응을 나타냈다. 지금까지 농지법 입법시도의 과정에서는 볼 수 없었던 만큼의 대폭적인 지지라고 하지 않을 수 없다.

서울 공청회 이후 농지임대차법의 법제화에 대한 논의가 급진전되었다. 먼저 서울 공청회 결과 및 여론동향에 대한 당정협의가 9월 2일 부총리, 농수산부장관, 경제수석, 장성만 의장, 김식 위원장, 강경식 조정실장, 유경현 특위위원장 등이 참석한 가운데 개최되었고, 그 결과 정부에 대한 신뢰성 확보와 여론동향을 감안하여 조속한 입법을 추진하는 방침을 정하게 되었다.

또한 지방여론을 수렴하기 위하여 9월 23일과 26일 두 차례에 걸쳐 전북 김제와 경북 상주에서 공청회를 개최하고, 9월 24일부터 30일 사이에 전남 구례 등 6개 지역에서 좌담회를 개최하였다. 지방공청회는 서울에서 열린 공청회에서와 마찬가지로 김성호 연구위원이 주제 발표한 뒤 토의를 벌이는 순서로 진행되었다. 토의에는 지방 대학교수, 임차농, 임대농, 자경농, 면장·농협조합장 등 14 15명이 참가하였다. 또한 좌담회는 구례(9월 24일)를 비롯 창녕(9월 25일), 예산(9월 29일), 음성(9월 29일), 광주(9월 30일), 홍천(9월 30일) 등 6개 지역에서 실시되었으며, 농촌경제연구원에서 김성호 위원을 비롯하여 김정호, 전경식, 김태곤, 박석두 등이 2개 반으로 나누어 참석하였고, 농수산부 이관범 농어촌개발국장 및 권정현 농지과장과 해당도의 농정국장이 자리를 함께하기도 했다. 또한 지역마다 자영농 3명, 임차농과 임대농 5명씩 등 농민 13명과 농지개량조합장, 단위농협 조합장 등 15명이 참석하였다.

지방공청회에서도 경자유전 원칙을 근간으로 하는 농지제도 개선은 이 기회에 하지 않으면 개선할 기회가 없을 것이며, 만시지탄이 있으나 더 늦기 전에 꼭 이룩해야 한다는 의견이 제시되는 등 전반적으로 찬성을 보였다. 다만, 이 제도의 성공적 운영을 위해서는 적정규모의 농지구입 자금이 뒷받침되어야 하고, 임차료 규제는 단계적으로 지역실정에 알맞도록 운영하는 등의

보완 대책이 제시되었다.

서울과 지방에서의 공청회가 끝나고 10월에 들어 본격적인 입법추진 활동이 추진되었다. 농수산부는 당초의 입법내용과 공청회 등 여론수렴을 통하여 나타난 보완사항을 구체적으로 검토하였으며, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 임차료율 기준의 탄력성 부여에 대해서 임차료 상한 규제가 곤란한 특수작목은 표준임차료 제도를 운용하는 방안과 대통령령으로 정하는 임차료 기준(예 : 30%)에 따라 조례로 탄력성 있게 임차료 상한을 결정하는 방안이 제시되었다. 둘째, 계약기간 기준의 탄력성부여에 대해서는 벼 등 1년생 작물을 기준으로 하여 3년 이상으로 하되 인삼, 연작기피작물 등 특수작목에 대해서는 대통령령으로 기간을 조정할 수 있도록 보완하도록 하였다. 셋째, 농지 범위에 초지 및 산림지를 추가로 포함시키는데 대해서는 초지법 개정시에 임대차 조항을 별도로 규정하도록 하며, 산림지는 거의 대부분 비농민이기 때문에 입법 추진에 부작용을 초래할 우려가 있음이 지적되었다. 넷째로 기업 또는 학교법인 등의 소유농지에 대하여는 농경연에서 연구를 계속하여 문제점을 검토하도록 하며, 마지막으로 농지금고 설치에 대해서는 관계부처의 의견을 조정하면서 계속 검토한다는 등의 결론을 내렸다.

한편 농촌경제연구원은 이러한 농지제도 개선내용에 대해서 2차 여론조사를 10월 2일부터 18일까지 농경연 현지통신원과 농수산부 농가경제조사농가 총 3258호를 대상으로 실시하였다. 이 조사에서 농지임대차관리법 제정에 대한 의견은 전체적으로 찬성 71.5%, 반대 21.5%의 비율이었다. 특히 찬성 이유로는 임차료 부담감소가 57.5%로 가장 많았고, 반대 이유로는 임대료 수입감소, 지가 하락, 임차지 감소가 각각 10% 정도로 나타났다.

「농지임대차관리법」, 제정 공포

1986년 10월초부터 농수산부는 장관, 차관, 차관보, 농어촌개발국장 등이 국회 농수산위원회 소속의원과의 개별 협의를 통하여 공청회 결과 및 여론분석 내용을 설명하였으며, 실무 부서인 농지과는 법 시안의 내부 확정 및 입법추진계획을 작성하고 법제처와 법안을 심의하기 시작하였다.

즉, 10월 2일부터 10월 15일까지 내부 확정한 농지임대차관리법(안)에 대하여 법무부(10. 2. 10. 3.), 재무부(10. 3. 10. 13.), 내무부(10. 2. 10. 14.), 서

울특별시(10. 8. 10. 15.) 등에 대하여 부처별 의견조회를 실시하였다. 그 후 농수산부는 관계부처 의견을 수렴하여 10월 16일 법제처에 법안의 수정심사 요구를 하였으며, 10월 17일 농지임대차관리법안에 대한 관계부처 의견조정 및 법제처 합동심사가 완료되었다. 이 과정에서 총무처 및 내무부의 의견으로 농지관리위원회에 대한 행정위원회로서의 성격이 문제점으로 지적되어 행정기능 및 사무직원 규정이 삭제된 것이 주목된다.

10월 23일 입법을 앞둔 당정협의가 전경련회관에서 개최되어 입법 추진계획이 구체적으로 논의되었다. 이 자리에서 특히 임차농지가 크게 늘어나고 있는 현실을 볼 때 경자유전 원칙을 구현할 대책이 필요한 시점이며, 농지임대차관리법 제정은 득실의 문제가 있으나 정부가 획기적이고 과감한 단안을 내렸는 바 여당에서는 적극 지원할 필요가 있음에 의견을 일치하고, 정부에서 법안을 국회에 제출하면 적극적으로 심의하여 법안이 통과되도록 노력할 것을 의결하였다. 그 후 법제처 심의가 완료됨과 동시에(10월 27일) 농지임대차관리법안이 10월 28일 차관회의, 10월 29일 국무회의 의결을 거쳐 11월 7일에는 대통령의 재가를 받아 제131회 정기국회에 제출되기에 이르렀다.

농지임대차관리법안은 11월 8일 국회 농수산위원회에 접수되어 제6차 회의(11월 13일)에서 의사일정 제2항으로 제안설명 및 검토보고가 진행되었다. 법률안에 대한 제안설명은 류종탁 농수산부차관이 하였으며, 제안설명 후 전문위원(정창기)이 검토보고를 하였다. 그러나 이 회의에는 농지임대차관리법안 외에 농어촌개발공사법개정법률안, 농어촌지역개발기금법안, 농축수산물가격안정기금법안 등 4개 법률안이 일괄 상정되어 농수산부차관의 제안설명과 전문위원의 검토보고만을 하였으며, 법안을 진지하게 심사하기 위해서 심사소위원회를 구성하기로 하고 산회하였다.

그 후 11월 14일 농수산위 제7차 회의에서 법률안 심사소위원회가 구성되었으며, 법률심사소위원은 위원장 김현욱 의원 외에 이재우, 전종천, 조상래, 홍종욱, 김봉조, 김성식, 성종한, 서종렬 의원 등이었다. 또한 동 법률안 심사소위원회는 11월 17일과 19일 위원장이 주관하여 회의를 개최하도록 하였으며, 동 위원회에서 법안의 축조심의가 이루어졌다.

이렇게 심의 과정을 거친 농지임대차관리법안은 12월 9일의 제13차 농수산위원회 회의에 다시 상정되었다. 이날 오후 2시 53분에 개회된 동회의에서 김식 위원장은 의사일정 제1항 농어촌개발공사법개정법률안, 제2항 농지임대차관리법안, 제3항 농어촌지역개발기금법안, 제4항 농축수산물가격안정기금법

안 등 4개 법안을 일괄 상정하고 법률심사소위원회의 심사결과를 보고하도록 하였다. 이에 따라 김현욱 위원은 법률심사소위원회의 심사결과에 의거하여 법안 중 벌칙과 과태료를 인하하여야 한다고 보고하였다. 이어 의결이 있었으며 법률심사 소위원회가 수정한 부분을 제외하고는 정부원안대로 이의 없이 의결되었다. 이 날 제131회 국회농수산위원회 제13차 회의에 출석한 위원은 김식, 김현욱, 박준병, 배명국, 안병규, 염길정, 이대순, 이용호, 이재우, 이철우, 전종천, 정휘동, 조기상, 조상래, 조종호, 홍종욱, 류갑종, 서종렬 의원 등이었다.

12월 11일, 농지임대차관리법안이 법제사법위원회 제12차 회의에 회부되어 황인성 농수산부장관의 제안설명과 전문위원(최병국)의 검토보고가 있었다. 법사위원회에서도 법안심사소위원회의 심사를 거친 다음, 12월 15일 21시 15분에 류상호 위원장의 개회로 민정당에서 이치호, 이용훈, 이영욱, 이성열, 안갑준, 김중휘, 유상호, 임두빈, 현경대 의원 등 9명과 국민당에서 신철균 의원 등 모두 10명이 출석한 가운데 속개되어 법률심사소위원회(위원장 주빈두 의원)의 심사보고를 듣고 원안대로 이의 없이 통과되었다.

이렇게 11월 7일에 정부로부터 국회에 제출된 농지임대차관리법안은 농수산위 및 법사위의 심의를 거쳐 한달 열흘이 지난 12월 17일 국회 본회의에 회부되었다. 12월 17일 16시 17분에 속개된 제131회 국회 제20차 본회의는 최영철 부의장의 사회로 진행되어 의사일정 제20항으로 농지임차관리법안이 상정되었다. 여기서 먼저 농수산위원회 김현욱 의원이 심사보고를 하였다.

이어 법안에 대한 한국국민당 최용안 의원이 이의를 제기하였다. 최 의원의 주장은 임대차법이 헌법 정신에 위배되게 소작을 임대차로 법제화하려는 것이며 농지법을 만들어야 하지 임대차법만으로 불충분하다는 점, 농촌의 지가하락으로 재산가치가 하락되므로 빈곤이 가중되며, 의제농민이 발생하여 음성 임대차가 발생할 우려가 있다는 점과 농지구입자금이 불충분하다는 점 등이며, 따라서 본법의 가결을 반대한다는 것이었다. 이에 대하여 민주정의당 이철우 의원은 현행 헌법을 뒷받침하는 법안으로 시의적절하며, 점진적으로 경자유전을 실현할 수 있는 조치도 포함하고 있는 바 이 법안을 전적으로 찬성한다는 취지의 보충설명이 있었다.

두 위원이 토론이 있은 후 최영철 부의장은 표결을 하도록 회의를 진행하였으며, 기립표결에 의한 찬성의 집계가 이루어졌다. 표결 결과는 재석 161인 가운데 찬성 138인, 반대 22인, 기권 1인이었으며, 이에 최 부의장은 “농지임

대차관리법안은 농수산위원회에서 수정한 부분은 수정한대로 기타 부분은 원안대로 가결되었음을 선포”하였다.

그 후 농지임대차관리법은 12월 24일에 정부로 이송되었고, 12월 26일의 국무회의 의결을 거쳐 1986년 12월 31일 법률 제3888호로 공포되었다. 농지임대차관리법은 본문 26개 조항과 부칙 2개 조항으로 구성되었으며, 구체적으로 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(임대차계약의 방법), 제4조(임대차계약의 신고), 제5조(임대차의 기간), 제6조(임차료), 제7조(공과금 등의 부담), 제8조(임차료의 감면청구), 제9조(조정), 제10조(계약해지의 제한), 제11조(임대인의 지위승계), 제12조(계약의 갱신), 제13조(임차권의 양도 및 임차농지 전대의 제한), 제14조(위탁경영 등), 제15조(농지관리위원회의 설치), 제16조(위원회의 구성), 제17조(위원회의 기능), 제18조(경비보조), 제19조(농지매매의 확인), 제20조(강행규정), 제21조(다른 법률과의 관계), 제22조(적용의 특례), 제23조(벌칙), 제24조(벌칙), 제25조(과태료, 제26조(벌칙적용의 의제), 부칙 제1조(시행일), 제2조(임대차신고 등에 관한 경과조치) 등이다.

3년 만에 햇빛을 본 시행령

농지임대차관리법의 실시를 위한 시행령은 1987년 2월 26일의 당정협의회에서 제정 방향이 논의되었으며, 그 후 3월 7일에 주요골자에 대한 입법예고를 하고 8월경에는 시행령안을 확정하기에 이르렀다. 그러나 법 제정을 반대하였던 국민당과 민주당에서 각각 4월과 5월에 법 시행을 연기하기 위한 「농지임대차관리법 중 개정법률」을 국회에 제출함으로써 정부는 시행령안을 확정한 가운데 10월 1일로 예정된 법 시행을 유보할 수밖에 없었다. 그러다가 1987년 10월에 헌법이 개정되고 1990년 4월에는 농어촌발전특별조치법이 제정되면서 농지임대차관리법시행령은 1990년 8월 27일에, 동법 시행규칙은 12월 4일에 공포하게 되었다. 여기서는 농지임대차관리법 시행령을 제정한 과정을 간단히 정리하기로 한다.

농지임대차관리법이 제정된 후 이에 대한 홍보에도 불구하고 시일이 경과됨에 따라 구체적인 시행령에 관련된 의문이 증가하여 정부·여당은 그 대책을 마련하기 시작하였다. 2월 26일에 개최된 당정협의는 법 홍보 및 시행령 제정과 관련한 대책회의로 민정당에서 장성만 정책위의장, 김식 농수산위원

장, 유경현 농어촌특위위원장, 조상래 의원, 김현욱 의원, 이철우 의원, 김중위 의원, 안영화 의원, 김태수 전문위원 등이 참석하고, 농수산부에서 장관, 기획관리실장, 제1차관보, 농어촌개발국장, 기획예산담당관, 농지과장 등이 참석하였다.

이 회의에서 임차료 상한에 대해서는 당에서 임차료 상한을 초기단계에는 시·군 조례로 정하지 말고 임차료를 당사자가 합의하여 정하도록 하는 것이 좋으며, 지나치게 높은 것이라는 제한에 대해 농민의 반응이 민감하여 농지등급을 구분할 때 소유자와 임차인간에 대립할 우려가 있는 등의 의견이 제시되었으나, 정부측에서는 일단 상한선을 정하는 것으로 하여 의견을 들어 구체적인 사항은 시행령 제정시 검토하는 방안을 제시하였다. 또한 임대차기간의 특례에 대해서는 당사자가 합의한 경우에는 3년 이하의 기간으로도 조정할 수 있도록 하자는 의견이 지배적이었으며, 임차료 감면에 대해서는 공권력이 많이 개입하면 불만이 발생되게 되므로 당사자 합의에 맡기는 것이 좋다는 의견이 제시되었다.

위의 당정협의 결과를 기초로 농림수산부는 3월 7일부터 3월 27일까지 시행령 제정방향을 관보에 게재하여 입법예고를 실시하고, 10여개 주요지방에 농지임대차관리법 시행에 따른 안내문을 게재하였다. 그리고 7월 20일부터 8월 20일까지 1개월에 걸쳐 시행령안에 대한 관계부처 의견조정을 실시하여, 9월 4일 경제장관회의에서 확정된 안을 의결하였다. 이어 9월 11일 국회 농수산위원과의 당정간담회가 개최되어 정부에서는 농림수산부장관(김주호), 기획관리실장(이동배), 제1차관보(이동우), 제2차관보(이병석), 농어촌개발국장(이관범) 등이, 민정당에서는 국회농수산위원장(안병규) 및 농수산위원 의원인 이용호, 이태수, 류상호, 박권흠, 이철우, 김종천, 조종호, 조기상, 홍종욱, 이성호 의원과 김태수 전문위원 등이 참석하여 당초의 법 시행 시기(1987. 10. 1.)대로 시행령을 제정하기로 합의하였다.

그러나 9월 12일 대통령비서실(민정)로부터 농지임대차관리법 시행은 여론형성층의 지지가 미약하고 정책대립 가능성이 있다는 문제점이 제기되었다. 따라서 시행령 제정 이전에 농촌의 여론을 최종적으로 확인하기 위하여 9월 14일부터 15일까지 민정비서실, 농림수산부, 농협중앙회, 농촌경제연구원이 합동으로 경기, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남 등 6개도 12개 면에 현지 의견조사를 실시하였다. 이 조사에서 일부 임대인 및 공무원 등이 연기를 주장하기도 하였으나, 많은 농민이 법 시행을 원하고 있음을 확인하였다. 농림수산부

는 이러한 여론을 9월 23일 민정당 사무총장, 정책조정실장 등에게 설명하였으나, 법 시행에 대하여 아직도 논란의 소지가 있으므로 시행을 유보하고 시행시기를 다시 협의하라는 의견이 제기되었다. 이렇게 되어 결국 법 시행시기인 10월 1일까지 시행령을 제정하지 못하였다.

참고로 이 기간 중에 헌법이 개정되었기에 농지제도와 관련된 부분을 정리하면 다음과 같다.

5공화국의 헌법 개정은 1987년 6월 29일에 있었던 노태우 민정당 대표위원의 이른바 「6・29 선언」에서 비롯된다. 이후 민정당과 민주당과는 8인 정치회담, 민정당과 신민당 및 국민당과는 4인 정치회담을 개최하였다. 8인 정치회담은 7월 31일부터 민정당과 민주당의 개헌안 중 110개 쟁점 사항을 가지고 8월 31일까지 회담하였다. 또한 민정당과 신민당의 4인 정치회담은 8월 4일부터 100여개 항목을 가지고 9월 8일까지 회담하였다. 민정당과 국민당과의 4인 정치회담은 8월 4일부터 약 90여개 항목에 관하여 9월 4일까지 회담하였다.

이 과정에서 농지제도에 관해서는 소작제도와 임대차 및 위탁경영에 대해 논란이 많았으나, 각 정당의 개정헌법 시안은 소작제 금지와 농지의 효율적 이용을 위한 임대차의 허용이라는 기본 골격에는 이의가 제기되지 않았다. 다만 민주당 법안에서는 '불가피한 사정으로 발생되는 소작농지는 법률이 정하는 바에 의하여 적절한 조치를 한다'라고 하여 '불가피한 사정'에 대한 한계의 모호성이 지적되어 '농업생산성의 제고와 농지의 합리적 이용을 위하거나…'를 전제하도록 하였다.

이렇게 최종적으로 확정된 헌법 제121조는 '①국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다. ②농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다'라고 규정하고 있다.

농지임대차 제도의 의의와 평가

농지입법은 농지개혁 이후 정부에 주어진 중요한 과제였으며, 특히 헌법의 하위법 체계를 갖추는 숙제를 풀어야만 하였다. 따라서 1986년에 정부가 농

지임대차관리법을 국회에 제출하면서 강조한 점은 입법의 불가피성과 효과성이었다. 즉, 그간 7차에 걸쳐 농지입법을 시도하였으나 농지 소유권과 관련된 사회적 충격을 염려하여 모두 무산되었으며, 결과적으로 소작을 방치함으로써 전체 농지의 3분의 1이 임차지화되어 농어민 입장에서도 법 제정은 실보다 득이 많은 것으로 판단된다는 것이었다. 특히 법 시행에 따르는 역기능을 배제하고 실효성을 보장하기 위하여 농지관리위원회를 통하여 임차료 상한을 정하는 등 철저한 관리를 할 수 있다는 점도 강조되었다. 아울러 임대차와는 다소 거리가 있지만, 이 법에 농지매매 증명제도를 규정하여 부재지주가 농지 투기를 하지 못하도록 하고, 농지임대차의 보완시책으로 농지구입자금 지원 및 세제 개편을 연계하여 점진적으로 경자유전을 실현한다는 것이 농지제도 개선에 대한 정부의 종합적인 구상이었다.

<표 1> 농지임대차 관련 주요통계

구분 / 연도	임차지		임차농가		임차료	
	호당경지면적 (ha)	임차지 비율 (%)	총 농가수 (천호)	임차농가 비율(%)	10a당 논 임차료(천원)	임차료율 (%)
1960	0.86	13.5	2,349	26.4	-	-
65	0.90	16.4	2,507	30.5	-	-
70	0.93	17.6	2,443	33.5	-	-
75	0.94	13.7	2,285	34.4	-	-
80	1.02	21.3	2,155	44.1	(83)101	33.0
85	1.11	30.5	1,926	63.1	116	31.0
90	1.19	37.4	1,767	69.4	193	33.3
95	1.32	42.2	1,501	71.3	171	23.3
97	1.34	43.5	1,440	72.4	200	21.5

주 : 임차료율은 1모작 논 기준으로 임차료의 조수입에 대한 비율임. 1980년은 '83년 수치임.
자료 : 「농림기본통계」, 「농가경제통계」, 「쌀생산비통계」에서 작성.

경제입법이 경제현상을 반영하여야 한다는 점에서도 농지임대차에 대한 제도적 장치가 불가피한 실정이었다. 즉, 농가가 전업 또는 일신상의 사정으로 영농능력을 상실한 경우에 남에게 농지를 임대함으로써 재산을 관리할 수 있고, 한편으로는 재력이 부족하여 충분한 농지를 구입할 수 없는 농가에게 타인의 농지를 임차하여 경작하도록 하는 것이 농가의 경영규모 확대나 농지의 유휴화를 방지하기 위하여서도 불가피한 것이었다. 이러한 연유로 농지개혁이 완료된 1957년 경에 경지면적의 8% 정도이었던 임대차 면적은 1970년대

말에는 20%에 육박하였고, 1980년대 중반에는 30% 대를 넘어 농지임대차관리법이 제정될 당시인 1986년에는 전체 농지의 31.5%에 달하는 67만 4000ha로 추정되었다. 참고로 1997년 현재의 임차농지 비율은 44%이며, 임차농가는 임차지를 조금이라도 경작하고 있는 자차농(自借農)을 포함하여 전체 농가의 72%를 차지하고 있다.

그러나 농지 임대차가 빠르게 증가함에도 불구하고 이에 대한 법적인 권리관계는 불명확한 상태이었다. 1986년에 한국농촌경제연구원에서 실시한 농지임대차 실태조사에 의하면, 임차농들은 경작권에 대하여 불안하게 생각하고 있으며, 따라서 농지임대차 관계를 정하는 문서계약, 임차료 상한설정, 계약기간 보장, 임차료 감면청구, 비농민의 출입경작 금지 등에 대해서는 적절한 제도적 장치가 필요하다는 반응을 보였다. 이러한 실태를 바탕으로 농경연은 경작권을 보호하기 위한 임차권의 법률적 근원 명시와 서면계약의 의무화, 임차농의 안정적인 영농을 보장하기 위한 임대차 계약의 해지제한 및 갱신거절 금지 규정의 강화 등을 근간으로 하는 농지임대차법제를 정부에 건의한 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때 1987년에 제정된 농지임대차관리법은 임차농의 권리 보호를 주된 목적으로 하였다는 점에서 법 체계상으로는 손색이 없다. 즉, 동법 제1조의 목적에서 농지의 합리적 이용과 농업생산성을 높이기 위하여 농지의 임대차에 관한 사항을 규정함으로써 임대차계약 당사자의 권익을 보호하기 위함을 명시하고 있으며, 다시 말하여 임차농의 경작권에 대하여 통상적인 채권 행위를 넘어 물권적 주체성을 부여한 것으로 평가된다. 동법에서 규정한 임대차계약시 서면계약 원칙, 임대차계약의 신고의무, 3년 이상의 임대차기간 설정, 임차료상한 설정, 위탁경영 금지 등은 임차권을 보호하기 위한 기본적인 요소라고 할 수 있는 것이다.

그런데 앞에서 언급하였듯이 농지임대차관리법은 농지개혁 이후 최초의 농지입법이라는 시의성에도 불구하고 시행이 유보되는 등 입법을 위한 노력에 비하여 결실이 크지 못하였다. 예를 들어 입법 당시에는 농지임차료 인하가 큰 의미를 가졌으나, 막상 법이 시행될 때에는 당초 예상하였던 것과는 달리 임차료가 하락 추세로 반전되어 상한 설정의 의미가 약화되었다. 또한 임차농을 보호하려는 임대차 신고 의무에 대해서는 당사자인 임차농가조차 임차지 회수를 우려하여 부정적인 반응을 나타내어 시행되지 못하였다. 한마디로 법 제정의 취지가 소멸될 정도로 농촌 현장에서 작동하지 않는 유명무실한

법이 된 것이다.

결국 농지임대차관리법은 제대로 시행되지도 못한 채 1994년 12월에 제정된 농지법(1996. 1. 1. 시행)에 주요내용이 흡수되고, 법 자체가 폐지되었다. 새로 제정된 농지법에서 농지임대차 관계는 제22조(농지의 임대차 또는 사용대차), 제23조(임대차 또는 사용대차계약의 방법), 제24조(임대차의 기간), 제25조(임차료의 상한), 제26조(묵시의 경신), 제27조(계약해지의 제한), 제28조(임대인의 지위승계), 제29조(국공유지의 임대차에 대한 특례) 등으로 구성되어 있다. 여기서 보듯이 농지임대차의 신고 조항은 아예 삭제되었으며, 임차료 상한에 대해서도 시·군조례로 위임하여 규제적인 성격을 크게 완화시켰다. 그러나 계약해지 제한 및 임대인의 지위승계 조항을 존속시킴으로써 임차농 보호라는 농지임대차관리법의 취지는 농지법에서도 계승되고 있다고 볼 수 있다.

돌이켜 보면, 농지 문제처럼 원칙론과 현실론이 팽팽하게 맞서는 것도 없다. 지키지도 못할 법을 왜 만드느냐 하는 주장과 그래도 원칙은 있어야 한다는 논쟁 속에 반세기를 보냈기 때문이다. 어떻든 1994년에 농지법이 제정됨으로써 농지입법 논쟁은 대단원의 막을 내린 셈이다. 이렇게 법제의 커다란 줄기가 마련되었으니, 이제는 원칙을 고집하기보다는 이미 성립된 정책기조를 바탕으로 실질적인 농업 발전을 도모할 수 있는 시책을 적극적으로 전개할 필요가 있다. 농지정책이 농정의 근간이라는 인식을 확고히 하면서, 우량농지를 확보하고 이를 경영능력이 우수한 농업경영체가 경작하게 하기 위한 정책적인 노력을 소홀히 하지 말아야 할 것이다.

1980년대 농가부채대책

박 상 우*(전 한국농촌경제연구원 원장)

1980년대 후반의 농업금융사는 농가부채 문제와의 길고 지루한 씨름의 역사라 할 수 있다. '80년대 전반기는 복합영농정책과 소입식 정책의 실패, 물가안정 논리에 밀린 농산물가격 지지정책의 후퇴, 연이은 자연재해와 가격파동 등으로 인해 농업 성장이 상대적으로 지체되고, 부풀어오르는 부채와 함께 농가경제는 최악의 상황으로 치달았다. 후반기는 전반기의 정책실패 수습기였으며, 그 처방전의 하나가 연이은 농어가 부담경감조치였다.

정부는 '86년 「농어촌종합대책」을 포함 '89년까지 7차례에 걸쳐 크고 작은 농어가 부담 완화조치를 취했다. 이 중에서도 고리사채를 저리자금으로 대체한 '87년 3월의 「농어가부채경감대책」, 중장기자금의 상환기간 연장과 금리인하조치를 취한 '87년 12월의 「농어촌경제활성화종합대책」, 영세농에 대한 이자면제와 중장기자금의 상환연기를 주내용으로 하는 '89년의 「농어가부채경감특별조치」가 부채부담 경감을 목적으로 취해진 대책이었다.

농가부채 문제는 '80년대 초부터 농업인 단체와 국회를 중심으로 제기되었으나 정부가 적극적인 대책마련을 검토한 것은 '85년부터였다. 이토록 문제제기와 대책의 추진간에 시간 간격이 있었던 것은 문제자체에 대한 인식의 차이가 컸던 것도 원인이지만 효과적으로 지원대상을 구분하고 집행할 수 있는 기술적인 능력의 부족, 대책의 효과와 정당성, 부작용 등 여러 가지 문제가 뒤따르기 때문이기도 하였다. 정책의 실패나 외적 상황의 급변으로 불가피하게 부채를 지게 되어 그 부담을 덜어 주지 않는 한 회생이 어려운 개별농가

---

* 당시 농수산부 농정국장

에 대해 지원이 필요하다는 데는 이의가 없었다. 그러나 전 농가를 대상으로 한 거시적인 측면에서 보면 어려움이 한두 가지가 아니다.

우선 지원이 필요한 농가와 그렇지 않은 농가를 정확히 구분하기가 어렵다. 무작정 농가부채가 문제라고 부채 있는 농가를 모두 지원하겠다면 지원대상이 늘어 총 지원소요액은 늘어나지만 농가당 지원금액은 푼돈이 되어 정작 필요한 농가에게 효과적인 도움을 줄 수 없으며, 지원의 정당성도 훼손된다. 더구나 부채가 가계운영을 잘못한 결과라는 측면에서 보면, 이를 정부가 해결할 경우 기본적인 금융질서를 해치게 된다.

농가부채대책의 추진동기는 농가경제의 악화와 이를 방치할 경우 전체 농업부문이 큰 타격을 입어 커다란 사회적 비용을 유발할 수밖에 없다는 경제적 논리가 우선하는 것이기는 하지만 정치적 상황을 떼어 놓고는 설명하기 곤란하다. 모든 부채대책은 문제가 제기된 후 곧바로 실시된 적은 없다. 선거를 앞두거나, 선거기간 중 내세웠던 공약의 이행형태로 추진되었다. 경제적 논리보다 농업인의 표를 의식한 정치적 논리가 부채대책의 더욱 큰 추진력이었던 것이다. 따라서 가능한 한 대책의 혜택을 받는 그룹을 키우는 방향으로 대책이 세워졌다. 부채의 원인과 경영주의 책임문제 등을 가려 지원하는 것을 원칙으로 내세우면서도 한번도 제대로 시행된 적은 없다. 이러한 작업은 부질없는 마찰을 낳아 표를 깎는 짓이었기 때문이다.

1980년대의 농어가 부채대책은 농업금융사적인 측면에서뿐만 아니라 현재의 농업문제를 설명하는 주요한 계기가 된다. '80년대 후반부터 농업정책의 방향은 국내 식량의 자급이라는 증산농정에서 열린 시장에서 살아남을 수 있는 경쟁력 제고로 전환되었다. 꿈만 같은 그래서 무모하게만 보이던 우리 농업의 국제경쟁력 제고전략이 채택되었다. 농업구조개선과 농업기술의 선진화를 위한 투자가 대대적으로 확대되었다. 그 투자재원 중 상당부분은 정책금융이 담당하였으며 자연히 농가부채는 급속한 증가추세를 보여 왔다. 또다시 부채대책이라는 극약처방이 요구될 것이라는 예상을 어렵지 않게 가질 수 있게 하였다. '정부 돈은 먼저 차지하는 것이 임자', "다방 농사꾼"이라는 유행어가 퍼지면서 농업부문에 대한 국민의 부정적인 시각도 커갔다. 그러나 IMF 상황이 도래하면서 부채대책은 현실로 실현되었다.

현실적으로 농가부채 문제의 심각성을 부정할 수는 없다. 그러나 그러한 문제가 예상되면서도 효과적인 예방대책을 마련하지 못하고 주기적으로 자금지원 확대→부채누적→대책수립 및 추진이라는 악순환의 고리는 끊어야 한다.

그러한 관점에서 '80년대 부채대책에 대한 정확한 이해는 필요하다. 여기서는 '87년의 「농어가부채경감대책」과 「농어촌경제활성화종합대책」, '89년의 「농어가부채경감특별조치」 등 3개 대책을 중심으로 대책의 추진배경, 수립과정, 대책내용, 추진 결과 등을 중심으로 기술하고자 한다.

<표 1> 1980년대의 농어가경제 부담경감대책

1. 농어촌종합대책*('86. 3. 5.) : 주요 정책자금 금리 인하
2. 농어가부채경감대책*('87. 3. 16.) : 사채대체자금 지원, 상환기간연장, 금리 인하
3. 농어촌경제활성화종합대책*('87. 12. 9.) : 금리인하 및 상환기간 연장
4. 선진화합경제대책('88. 10. 14.) : 농어촌 의료보험 보험료 국고보조 확대
5. 농어민조세부담경감('88. 12. 31.) : 부가세 영세율 적용 등 면세조치 확대
6. 농어촌발전종합대책*('89. 4. 28.) : 농조조합비 보조확대, 금리인하
7. 농어가부채경감특별조치*('89. 12. 30.) : 금리인하 및 상환기간 연장

* : 농어가의 금융부담 경감조치.

농가부채대책의 배경

농가경제 여건의 악화

고속성장을 구가하던 한국경제가 '70년대를 마감하면서 휘청거리기 시작하였다. 중화학공업 투자실패, 만성적인 높은 인플레이션, 박정희 대통령의 시해사건으로 극도로 불안해진 정국, 연이은 자연재해, 2차 오일쇼크와 같은 악재가 줄줄이 터진 때문이다.

농업부문은 더욱 심각한 도전에 직면하였다. 산업화에 따른 농업구조 변화, 농업정책의 실패, 연이은 자연재해, 농산물가격을 희생양으로 삼은 물가안정 정책으로 농가수지는 크게 악화되고 부채는 누적되었다.

1977년의 쌀자급과 중동의 건설 호경기로 벌어들인 오일달러가 국내 물가 상승을 크게 부추기는 가운데 농산물시장의 개방 논쟁이 불을 지폈다. 정부

는 차츰 쌀과 보리 등의 곡가지지 수준을 낮추어 갔다. 도시로 향하는 이농 행렬은 농업노동의 노령화와 부녀화를 촉진하고 농촌노임은 한계생산성 수준으로 올랐다. 농업은 기계화와 상업화가 크게 진전되면서 축산, 시설원예, 과수 등을 중심으로 전문화, 시설농업화 되어 갔다. 농가의 자본투자가 급증하면서 자연 부채는 누적되어 갔다.

엎친 데 덮친 격으로 나타난 것이 자연재해였다. 식량증산이 최대 목표였던 정부는 아직 실험이 끝나지도 않은 다수확 신품종 벼인 노풍을 ’79년에 보급하였으나 완전히 실패하였다. 이 충격이 가시기도 전에 ’80년 여름에는 유례없는 냉해가 전국을 엄습하여 미곡생산은 전년대비 36%나 감소하면서 총 농업생산도 마이너스 24.1%를 기록하였다. 자연 정부는 식량파동을 우려하여 캘리포니아산 쌀을 수입하였으나 그 수입량이 문제였다. 너무 많은 양을 수입하여 이의 처분을 위해서 미가 수준을 낮게 유지하지 않을 수 없게 된 것이다.

농업생산은 ’70년대엔 연평균 4.2%씩 증가하였으나 ’70년대 말에서 ’80년대 초엔 2.6% 수준으로 떨어졌다. 개방농정론이 대두하고 농산물 수입은 급증하여 식량자급률은 ’70년대 70% 수준에서 ’83 ’84년에 50%대로 하락하였다. 농가의 판매가격보다는 농자재와 인건비 등 구입가격이 빠르게 상승하여 농가교역조건이 크게 악화되었다. 교역조건의 악화에는 주기적인 농산물의 가격폭락이 크게 영향을 미쳤는데, ’78 ’79년의 고추파동, ’79년의 돼지와 양파파동, ’80년의 마늘, ’83년의 마늘과 고추파동, ’83 ’85년의 소파동 등이 대표적인 예이다.

농업정책의 대표적인 실패사례로는 복합영농정책과 쌀값정책이라 할 수 있다. ’80년대 초 상업농화의 급진전과 주기적 가격파동이 나타나자 정부는 농업생산을 전문화하는 것보다는 여러 작목을 같이 생산함으로써 농업소득을 안정적으로 확보할 수 있는 복합영농을 권장하였다. 여기서 문제가 된 것이 소의 비육사업이었다. ’70년대 말부터 소득증가로 인한 육류소비가 급증하면서 도축이 늘어나고 사육두수가 줄었다. 자연 소가격이 크게 상승하고 농가의 소입식 수요가 늘었다. ’81 ’82년간에 비육우 1두당 조수입이 70만 원을 상회하는 초호황을 누리자 송아지수요가 급증하면서 자금지원도 이 부문에 집중되었다. 폭발적인 수요증가에 따라 정부는 긴급 송아지 수입작전을 벌여 농가수요를 충족시키고자 하였다. 그러나 지나친 송아지 공급이 문제였다. 공급과잉으로 ’83년 초여름 두당 80만 원대를 상회하였던 송아지가격은 급락세

로 반전되어 '85년 말까지 지속적으로 하락 10만 원대 이하까지 떨어졌다. 그러던 소가격이 '86년 1년 동안 보합세, '87년 초부터 반등세로 전환하는 초장기간의 가격폭락 사태였다. 소 1두당 적어도 50만 60만 원 이상의 순손실을 본 것으로 추산되었다. 당시 비육우 사육호수가 100만 호를 상회하였고 농가소득이 300만 원 수준이었으니 그 타격이 얼마나 심대하였던가를 짐작할 수 있다.

제5공화국 정부의 최대 치적 중의 하나인 물가안정도 농업부문에는 큰 타격을 주었다. 농가의 주수입원인 보리와 쌀에 대한 정부수매가 인상률을 급격히 낮추었다. '83년에는 처음으로 추곡수매가를 동결하였다. 이 때 평균적인 상승률을 적용하여 미곡을 수매했을 경우보다 전국 총계로 약 1조 원, 농가 호당으로는 약 60만 원 정도의 농가수입 감소효과가 있었을 것으로 추산되었다. 또한 금융자율화와 시장경제 지향이라는 명분으로 추진된 '82년의 정책자금 금리현실화로 농업자금 금리에 대한 우대조건이 없어지면서 농가의 실질 부담금리가 마이너스에서 플러스로 반전되어 농가의 금융부담은 크게 늘어났다.

1980년대 초 농가수입 여건이 크게 악화되어 갔으나 소비수준은 꾸준한 상승세를 유지했다. 도농간의 성장격차로 인해 농촌의 상대적 박탈감이 심화되었다. 특히 열악한 농촌의 교육환경 때문에 무리를 해서라도 자녀를 도시에서 공부시키고자 하는 교육열로 교육비부담이 크게 늘어났다. 마땅한 의료시설이 없어서 도시병원을 찾을 수밖에 없기 때문에 의료비 역시 도시민보다도 많이 들 수밖에 없었다. '75년엔 농가의 교육·의료비 지출은 도시근로자가구의 64% 수준에 불과하였으나, '85년에는 122%로 높아졌다. 농가소득 중 소비지출의 비중인 평균소비성향은 '75년 66%였으나, '86년에는 84%로 높아졌다. 그만큼 저축여력이 약화된 것이다. 이 수치는 평균 값이기 때문에 개별농가로 보면 적자상태인 농가도 적지 않이 나타날 수 있음을 의미한다. 이와 같은 농가수지의 악화를 반영하는 또 다른 측면이 농가부채의 급증이다.

농가부채의 급증

농가경제의 여건은 악화일로에 있었으나 축산, 과수, 채소작목을 중심으로 한 상업농화와 수도작의 기계화 등으로 농가의 자금수요는 급격하게 팽창하였다. 자기자본이 부족한 농가로서는 이러한 자금수요를 외부자금으로 충족

할 수밖에 없었고, 이 과정에서 주기적으로 반복되는 가격파동으로 투자손실을 입게 되어 농가부채는 빠른 속도로 증가하였다.

1980 1986년간에 농가소득은 2.2배, 소비는 2.3배가 증가하여 소비증가가 약간 앞섰다. 반면에 농가부채는 6.5배가 증가하였다. 부채의 용도별로 보면 생산적 투자를 위한 것이 6.6배, 소비지출을 위한 것이 4.8배, 부채상환을 위한 것이 14.2배나 증가하였다. 즉 부채문제는 부채가 부채를 낳는 악순환의 고리로 접어들고 있었다.

부채의 급증에 따라 상환능력은 급격히 약화되었다. '80년에 소득 대비 부채총액은 12.6%에 불과하였으나, 86년에는 36.6%로 높아졌으며 농가가 보유한 예저금 등과 같은 유통자산 대비 부채비율은 54.2%에서 99.5%로 상승하였다. 또한 총자산 대비 부채비율은 2.5%에서 7.3%로 증가하였다.

이상의 지표는 부채문제의 심각성을 보여주는데는 한계가 있다. 왜냐하면 지표로만 본다면 부채문제가 악화되고는 있으나 아직은 상환할 수 없을 지경으로 나쁜 상태라고 볼 수 없었기 때문이다. 즉 부채를 일시에 상환한다 해도 농가가 보유한 예저금만으로도 전체 부채를 갚을 수 있는 수준인데다, 중장기부채가 상당한 비중을 차지하기 때문에 당년에 상환해야 할 부채는 그렇게 많지 않을 수 있다. 정부는 초기에 줄곧 이러한 입장을 견지하였다.

그러나 이는 평균 값의 의미를 잘못 이해한데서 비롯된 것이다. 이들 지표는 전국 농가의 평균치로서 얼마나 많은 농지가부채 때문에 심각한 상황에 처해 있으며, 그렇지 않은 농가는 어느 정도인지를 말해 주지는 않기 때문이다. 예를 들어 두 농가 중 한 농가는 파산지경에 처해 있고, 한 농가는 많은 자산과 높은 소득수준을 누리고 있을 경우 두 농가의 평균으로 보면 부채는 전혀 문제가 될 수 없는 것처럼 보이지만 실제는 50%의 농가는 파산할 것이다. 즉 부채문제의 심각성을 판단하기 위해서는 평균개념보다는 개별농가의 상황을 분석하고 문제가 되는 농가의 비율이 얼마나 되는가를 보는 것이 중요하다.

농림수산부 농가경제통계의 표본농가에 대한 한국농촌경제연구원의 사례연구에 의하면, '84년 기준으로 상환시기가 된 부채를 농가가 보유한 현금이나 예저금 등으로 상환할 수 없는 농가가 56.4%에 불과하였고, 재고농산물이나 가축 등을 팔아도 최소한 31%의 농가는 부채를 갚을 수 없는 것으로 분석되었다. 다시 말해서 농가부채 문제는 단기적인 상환능력 부족으로 점차 토지 등과 같은 농가자산 처분도 피할 수 없게 되었음을 나타냈다.

부채문제의 제기

농가경제가 어려워지고 부채가 누증되면서 농촌의 여론은 점점 악화되어 갔다. 농업인단체, 언론, 야당은 정부에 대해 부채대책을 시급히 마련하라고 촉구하였다. 국회에서는 농가부채의 탕감을 주장하는 제안이 잇따랐다. 탕감 재원으로 석유잉여금을 활용할 수 있다는 방안('83. 4. 25.)에서부터 고리사채의 정리와 제도금융 부채의 상환유예 방안('83. 10. 29.), 부실기업정리와 같은 특별조치의 필요성('84. 10. 11.)에 이르기까지 다양한 제안이 쏟아져 나왔다. 그러나 이러한 움직임에도 불구하고 정부는 “부채가 늘고는 있지만 생산적 투자증대에 주요인이 있기 때문에 크게 걱정할 필요가 없다”는 입장이었다.

정부의 주장은 부채규모가 문제가 아니라 상환능력이 중요한데 당시 농가 재산에 대한 부채비율이 약 5% 수준에 불과해 문제될 것이 없다는 것이었다. 농가의 재산 중 5%만 떼어내면 모든 부채를 일시에 갚을 수 있는데 무슨 문제가 되느냐는 해석인 것이다. 이는 앞에서 말한 대로 평균 값에 대한 이해 부족에서 나온 잘못된 판단이다.

정부의 부채대책에 대한 반대입장이 확고한데 반해 국회의 논의도 부채문제의 정확한 이해에 바탕을 둔 것이라기보다는 정치적 인기를 겨냥한 측면이 강했다. 따라서 '82 '84년간은 문제제기 단계에 그쳤다.

당시에는 오히려 부채 문제를 거론하는 것 자체가 금기시되었다. 농가부채가 사회적으로 여론화되면서 한국농촌경제연구원은 '83년에 경제기획원 용역으로 농가부채에 대한 조사연구를 수행하였다. 그러나 이 보고서는 햇볕을 보지 못했다. 몇 가지 이유가 있지만 그 중에서도 농가부채의 규모가 정부통계와 상당한 차이가 있다는 점이 문제가 되었다. 농협중앙회 조사부가 매년 실시하는 「농가신용실태조사」도 같은 이유로 농협내부 자료로만 이용될 뿐 외부에 공개되지 않았다. 사실 부채규모는 조사시점에 따라 다르다. 정부통계인 농림수산부 농가경제조사의 부채 파악 시점은 단기성자금의 상환이 끝난 연말로서 부채규모가 가장 작은 반면, 앞에서 말한 연구조사의 시점은 부채규모가 큰 봄과 여름철이었다. 그럼에도 불구하고 일반대중은 이러한 점에 대해 정확히 이해하기 힘들기 때문에 정부가 의도적으로 부채규모를 낮추어 발표한다는 부정적인 시각을 갖게 된다는 것이 정부측의 우려였다.

한편 매년 큰 폭으로 늘어나는 부채로 농촌여론은 악화일로를 걸었다. '84년부터 국회에서의 논의가 더욱 활발해지고 정보기관에서도 농가부채 문제에

대해 다각도로 여론을 수집하였다. 농림수산부는 '84년 11월에 장관지시로 농가자산대비 부채비율 파악에 들어갔다. 한국농촌경제연구원은 '85년도 과제로 농가부채 연구를 시작하였다. 그러나 여전히 '농가부채'란 용어가 민감하게 받아들여져 연구제목에 농가부채란 단어를 사용하지 않고 「농가 자산 및 차입구조 변화에 관한 연구」로 하였다. 농림수산부장관은 '85년 3월에 농협을 초도순시하는 자리에서 상환능력별 농가부채에 대한 조사를 지시하였고, 농림수산부에 대해서는 농가의 금융부담 경감을 위한 방안마련을 지시하였다. 이 때 검토된 안으로는 영농자금 확대공급, 금리인하, 사채의 제도금융으로의 대체 등이었다.

1985년에는 참다 못한 농민들이 거리로 나와 시위를 벌였다. 전국적으로 열대여섯 군에서 농민시위대가 전투경찰과 투석전을 벌이기는가 하면 누적되는 빚을 갚을 길 없다고 자살하는 영농후계자도 속출하였다. 이제는 농가부채 문제를 덮어두기에는 문제가 심각한 양상으로 전개되어 갔고, 이러한 상황에서 선거를 앞둔 여당은 농촌 표를 얻기가 힘들것으로 판단되었다.

정책전환 : 1986년의 농어촌종합대책

정부는 '86년 3월 5일에 농수산발전과 함께 농어촌지역의 균형개발과 산업화를 병행하여 2000년대에 도농간의 균형성장 달성을 목표로 하는 「농어촌종합대책」을 발표하였다. '80년대 전반기의 복합영농정책의 실패로 인해 침체된 농어촌경제의 활로를 농촌공업화를 통한 농외소득 증대와 생활환경 개선에서 찾으려는 정책으로 선회한 것이다.

종합대책에는 '83 '84 소입식자금의 금리인하와 상환연기, 영농·영어·양축자금 금리 인하 등 농어가의 금융부담 완화대책이 포함되었다. 그러나 대책의 기조는 여전히 소득증대를 통한 부채문제의 해결에 있었다. 종합대책의 조치사항만으로는 농가의 당면한 금융부담의 압박을 덜어주기에 크게 미흡하였다. 따라서 농민의 반응은 냉담할 수밖에 없었고, 추가적인 금융부담 완화를 위한 대책을 검토하지 않을 수 없게 하였다.

<표 2> 1986년 농어촌종합대책 중 농어가부담경감조치 내용

주요 내용	지원규모	연간 경감 효과
1. ’83 ’84 소입식자금 금리인하 및 상환연기 - 금리 : 10.0 14.5%→8.0%	대상금액 : 3338억원 (22만 8,000호)	39억원
2. 농촌주택개량자금 금리인하 - 금리 : 10.0%→8.0%	대상금액 : 3200억원(’86) → 5,050억원(’88)	101
3. 영농, 영어, 양축자금 금리인하 - 금리 : 10.0%→8.0%		230
4. 농기계 면세유류 공급시한 연장 및 어업용 전기료의 농사용 전기료율 적용		1,020
5. 수리시설 개·보수비 보조 지원 - 융자 70%, 자담 30%→보조 70%, 융자 30%		60
6. 농지개량조합 장기채 감면 - 10a당 벼 15kg 초과분 → 15kg		645

자료 : 농림수산부 농업구조정책국, 「1986 1992 부채경감대책 추진결과 효과 분석」, 1994, p.13.

농어가부채경감 대책

대책수립과정

한국농촌경제연구원은 ’86년 5월 황인성 농림수산부장관에게 농가의 약 30% 정도가 정상적인 소득으로 제때에 부채상환을 할 수 없다고 보고하였다. 곧이어 장관의 지시로 농업금융과에 농가부채 전망과 대책안 수립을 위한 작업반이 설치되었다. 김한곤 농정국장과 김동균 농업금융과장 주도로 작업반이 운영되었으며, 작업결과는 곧바로 장관에게 보고하는 체제를 갖추었다. 작업반은 농업금융과 직원과 한국농촌경제연구원의 연구진이 주축이 되었으며, 수시로 농·수·축협과 검토회의를 가졌다. 작업반은 ’86년 5월부터 12월까지 계속되었다.

작업반이 주로 검토한 정책대안은 영농자금을 기금화하여 적기에 안정적인 자금공급이 이루어지도록 하고, 상호금융의 금리를 인하하며, 사채대체자금을 공급하여 농가의 금융부담을 완화하는 방안이었다. 이 외에도 농용자재에 대

한 부가세 면제, 농지구입을 위한 농어촌개발특별기금 지원, 영세농어가 학자금 보조지원 등이되었다. 농림부는 작업반의 작업결과를 경제기획원, 민정당 등과 협의하면서 정책과 가능성을 타진하였다.

부채문제에 대한 부처간 협의과정에서 대책의 필요성 여부와 추진방식에 대해서 많은 논란이 있었다. 특히 경제기획원측에서는 부채대책의 부정적인 효과를 들어 대책에 반대하였는데 그 근거는 대체로 다음과 같았다.

첫째, 정부가 나서서 부채문제를 해결하는 것은 농촌금융질서를 깨뜨리고 이를 다시 정상적인 상태로 회복하기는 단기간에 어렵다. 부채는 차입주인 농어민 자신들의 판단하에 경영을 위해 차입한 것인데, 경영이 실패했다고 정부가 나서서 이를 해결해 준다면 앞으로 정부는 언제나 농어가 경영결과에 책임을 져야 한다는 논리가 된다.

둘째, 부채부담이 가벼워진다 해도 소득이 늘어나는 것이 아니기 때문에 소득증대를 위한 지원이 더 중요하다. 부채대책으로 농어가의 일시적인 부담경감은 가능하겠지만 소득기반이 건실하지 않는 한 또다시 부채누증을 불러올 것이다. 따라서 이 재원을 소득증대사업에 투자하는 것이 바람직하다.

셋째, 부채를 가진 농가는 대부분이 저리의 정책자금을 지원받은 농가도 혜택을 가장 많이 받은 그룹이다. 이미 혜택을 많이 받은 농가를 다시 지원하는 것은 도덕적으로나 사회적 형평성의 차원에서 보아 타당하지 않다.

넷째, 농가에 못지않게 도시 서민도 문제가 많은데 농가만을 지원한다는 것은 사회적 형평성을 해친다. 도시의 서민 중에는 집이 없거나 저소득에 시달리면서도 많은 부채를 가진 가구가 적지 않다. 따라서 농가부채를 지원한다면 도시서민 가구에 대해서도 지원해야 한다.

다섯째, 정부가 부실기업에 막대한 재원을 들여 지원하면서도 농가부채문제를 외면하는 것은 형평에 맞지 않는다고 하지만 지원대상이나 성격이 다르다. 부실기업에 대한 지원은 부실을 초래한 기업주에 대한 지원이 아니라 이를 인수할 기업에 대한 지원이기 때문에, 차입주인 농어가를 지원하는 농어가부채대책과는 근본적인 차이가 있다. 그리고 농어가는 경영규모가 대폭적으로 축소되는 상태에 있는 것이 아니며 아직도 자산규모로 보아 충분한 상환여력이 있다.

그러나 이러한 반대론에 대해서 부채대책의 필요성을 주장하는 측에서는 농어가의 부채문제는 이미 특단의 조치 없이는 부채누적의 가속을 가져와 결국은 대량 파산의 길로 갈 수밖에 없다고 주장하였다. 그 예로 농가의 부채 차입

요인 중에서 구채상환을 위한 차입이 지속적으로 증가하고 있는데다, 이미 1/3 정도의 농가는 상환기일이 도래한 부채를 갚을 수 있는 수입을 얻지 못하고 있다고 주장하였다. 만일 문제를 더 이상 방치할 경우 악화된 사태수습을 위해 정부가 개입할 때는 그 비용이 엄청나게 커질 것이며, 조세감면법에 의한 부실기업정리가 차입주에 대한 지원이 아니라 해도 차입주가 일으킨 사회문제를 정부가 책임진다는 점에서는 농어가부채대책이나 차이가 없다는 점을 들어 반박하였다. 더구나 현단계의 부채문제는 정부의 소입식정책의 실패, 물가안정논리로 농산물 가격 지지정책을 무리하게 후퇴한 점 등 정책실패에 기인한 부분이 큼에도 불구하고 정부가 차입주인 농가에만 책임을 전가하는 것은 말이 되지 않는다는 반론이 제기되었다. 결국 부채대책은 거센 반대에도 불구하고 연말이 가까워지면서 추진하는 쪽으로 합의를 보았다.

당시 부채대책 마련의 책임자였던 김한곤 농정국장은 어려웠던 합의과정을 다음과 같이 술회했다. “정확히 날짜는 기억이 없지만 김만제 부총리, 황인성 농림수산부 장관, 한은 총재, 사공일 경제수석 등이 참석한 경제장관간담회자리였다. 나와 경제기획원 한이헌 국장, 청와대 이석채 비서관이 배석한 가운데 부채대책을 논의했다. 주요 쟁점은 농어가의 사채를 제도금융자금으로 바꾸어 주는 것이었다. 황인성 장관은 고리사채의 대체로 농어가의 금융부담을 완화시켜야 한다고 역설하면서 정부예산 지원이 반드시 필요하다는 주장을 폈다. 그러나 경제기획원이나 청와대, 한은 등 나머지 부처에서는 정부예산 지원은 할 수 없으며 정 필요하면 농협자금으로 지원하고 부득이한 경우 정부예산 지원을 검토할 수 있다는 입장이었다.

팽팽한 논쟁은 계속되었으며, 고군분투하던 황 장관은 마침내 화를 참지 못하고 ‘나만 몰아붙이면 회의가 필요없으니 나가겠다’고 자리를 박차고 일어섰다. 이에 놀란 사공일 경제수석의 만류로 겨우 자리가 수습되었다. 나는 황 장관에게 농협자금의 사용여부가 핵심사항이니 윤근환 중앙회장을 불러 의견을 듣는 것이 좋을 것 같다고 말했다. 황 장관이 이를 받아들여 제의하자 모두들 수락하였다. 나는 윤근환 중앙회장에게 곧바로 전화를 걸었더니 사무실에서 대기 중이었다. 윤 회장에게 회의분위기를 전하면서 정부예산지원과 한은의 특별융자가 절대적으로 필요하다는 요지의 답변을 해달라고 말씀드렸다.” 윤 회장이 도착하고 회의가 다시 진행되었는데, 윤 회장은 의외로 강경한 입장을 보였다고 한다. 윤 회장은 “만일 농협자금만으로 부채대책을 추진하고자 한다면 이것이 무슨 정부대책인가 농협대책이지”라고 반발하였다. 그

리고 나서 농협으로서는 정부예산과 한은의 특융 없이는 대책추진이 불가능하다는 견해를 밝혔다는 것이다. 그 날 저녁 결국 농림수산부와 농협의 주장이 받아들여졌다. 그리고 부채대책에 합의하는데 가장 큰 걸림돌이 도시서민과의 형평성 문제였는데, 이를 의식 부채대책의 명칭을 「농어가부채경감대책」으로 표현하였다.

한편 가을부터 언론에서 농가부채대책이 곧 시행될 것이라는 보도가 흘러나왔고 농업인의 기대도 높아졌다. 12월 5일 농림수산부와 경제기획원 등에서 농가부채경감방안 작업계획이 수립되어 본격적인 대안검토가 시작되었다. '86년 12월 29일 당정협의회, '87년 1월 22일 장관급 협의를 거쳐 정부안의 대강이 만들어졌다(서종혁 외, '88, p.100). 이후 거의 매일 회의가 '87년 3월 중순까지 지속되었다. 드디어 3월 16일 청와대 고위연석회의를 통해 대책안이 최종 확정되었고, 3월 17일 1조원의 사채를 상호금융자금과 저리정책자금으로 대체해 주는 초유의 정책이 발표되었다. 사채대체자금의 공급은 '61년의 농어촌고리채정리사업 이후 두 번째 대책이었다.

대책의 주요 내용

「농어가부채경감대책」은 부채 증가 억제와 부담경감을 겨냥한 순수 농업금융정책으로서 '61년 농어촌고리채정리사업 이후 처음 취해진 조치이다. 이 대책은 농가의 차입동기에 불문하고 사채를 정책금융자금으로 대체하는 긴급조치의 성격을 가지며 '86년 종합대책을 보완하는 정책으로서 의미도 갖는다. 또한 영세농층에게 보다 지원혜택이 많이 가도록 했다는 점에서 형평성을 중시한 사회안정적 조치로서의 성격도 갖는다(서종혁 외, '88. p.90).

이 대책은 농어가가 보유한 고리사채를 제도금융부채로 바꾸어 주기 위한 사채대체자금의 공급, 중장기자금의 상환유예와 금리인하 등 6가지 조치로 구성되었다. 첫째, 농어가가 지고 있는 고리의 사채부담을 덜어주기 위해 1조원의 공금융자금을 공급하여 이를 대체해 준다. 당시 농어촌 사채의 연평균 금리는 24.2% 수준이었는데 반해 농업관련 정책자금의 금리는 8 12%, 농수축협 등의 상호금융 금리는 14.5% 수준이었다. 따라서 사채를 정책자금이나 상호금융으로 바꾸어 줄 경우 그 이자율 차이만 해도 9.7 16.2% 포인트나 되었다.

사채대체자금은 저리자금과 특별상호금융으로 나누어 각각 5000억원씩 공급하는 것으로 계획되었다. 저리자금은 2년 거치 3년 상환의 중기성 자금으

로 이자율은 연 8%이고 호당 지원한도는 100만 원이었다. 저리자금을 받을 수 있는 농가는 경영규모가 1.0ha 이하이거나 이에 준하는 경우이며, 어가는 어선이 없거나 있더라도 동력선이 아닌 경우만 해당되었다. 만일 경영규모가 1.0ha를(또는 이에 준하는 농어가) 넘는 경우에는 14.5%짜리 특별상호금융을 공급하여 사채를 대체토록 지원하되 그 한도는 200만 원으로 하였다. 또 저리자금 100만 원을 지원받은 1.0ha 이하의 농가도 사채대체를 위해 자금이 더 필요한 경우 그 초과분 100만 원까지는 특별상호금융을 대출받을 수 있게 하여 총 지원금은 200만 원까지 가능하도록 하였다.

둘째, 영세농어가의 중장기자금을 저리자금으로 대체하였다. 영세농어가의 금융부담을 덜어 주기 위해 중장기정책자금 부채를 기존의 5 11%에서 3%로 내리고 상환기간을 3년 거치 7년 상환인 새로운 장기자금으로 대체토록 하였다. 대상자금의 규모는 4,047억 원이었다. 이 자금을 지원받는 영세농어가란 경지규모 0.5ha 이하이거나 이에 준하는 농어가를 말한다.

셋째, 중장기 농수산자금의 금리를 인하하였다. 농수산 중장기자금 부채 1조 1,197억 원에 대해서 금리를 기존의 연 9.0 12.0%를 연 8.0%로 인하하였다. ’86년의 종합대책에서 단기자금의 금리가 이미 8.0%로 인하되었기 때문에 이 대책으로 인하여 거의 모든 농수산정책자금의 금리가 8.0%로 되었다.

넷째, 고율의 제도금융 연체금리를 인하였다. 사정이 어려워 부채상환을 제때에 하지 못한 농가는 높은 연체이자 때문에 그 고통이 더해진다. 당시의 연체금리는 정책자금은 17%, 상호금융은 20%여서 사채의 금리수준에 근접해 있었다. 이 연체금의 금리도 각각 2% 포인트씩 내리기로 하였다.

다섯째, ’83 ’84년간에 지원된 소입식자금은 정책실패이기 때문에 축산발전기금에서 그 이자를 대신 지급하기로 하였다. 소입식 자금의 이자에 대해서는 ’86년의 종합대책에서 상환유예를 취한 바 있으나 부채경감대책에서는 이 이자를 축산발전진흥기금이 대납케 함으로써 농가는 이자를 면제받는 셈이 되었다. 지원규모는 모두 2,052억 원, 건수로는 17만 5,000건에 이르렀다.

여섯째, 농지구입자금을 지원하여 경영규모 확대를 촉진코자 하였다. 농업구조개선을 촉진하기 위해서는 경영규모의 확대가 불가피하다고 본 것이다. 단기적으로는 영세소농의 소득보호를 위한 지원이 필요하지만 장기적으로는 중대농 중심의 규모확대를 통해 농업경쟁력을 키워나가야 한다고 보았기 때문이다. 이를 위해 농지임대차관리법이 시행되면서 2년 거치 18년 상환의 농지구입자금 2,000억 원을 연 5%로 지원하기로 하였다.

대책의 효과

정부가 직접 시장에 개입하여 농어가의 부채문제를 해결하는 것이 타당한가에 대해 부정적으로 보는 시각도 많았다. 비판자들은 정부의 지원으로 일시적인 부담경감 효과를 가져오겠지만 부작용이 장기간에 걸쳐 나타날 것이라고 우려했다.

「농어가부채경감대책」은 당시로 보아서는 획기적인 것으로 평가되었지만 다수의 농가에 대한 분산지원의 결과 호당 지원액은 크지 못하였다. 따라서 농가의 반응은 정부가 기대한 만큼 크지 못하였고 결과적으로 연말의 「농어촌경제활성화대책」, '89년의 「농어가부채경감특별대책」으로 이어졌다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 농가에게 정부에 대한 의타심을 조장하는 계기가 되었다. 개인의 잘못에 의한 부채문제도 농가이기 때문에 정부가 그 짐을 떠 맡을 수 있다는 것을 확인시켜주었기 때문이다.

그러나 부채대책의 좋지 않은 효과를 부정할 수는 없지만, 이러한 대책이 없었을 경우를 가정해 보면, '80년대 후반의 어려운 상황을 순탄하게 넘길 수 없었을 것이다. 우선 농가의 사채의존도는 '87년의 사채대책 이후로 전년도보다 7.8% 포인트가 감소하였고, 농촌의 사채이자율 5.2% 포인트가 낮아졌다. 또한 중장기자금 등의 상환연기로 당장의 금융부담이 크게 덜어져 농가의 자금압박을 풀었다.

한편 정부는 계속된 풍작에도 불구하고 추곡수매가를 '81년이래 최대치인 14% 인상하여 농가소득을 안정화시키는데 더 노력을 기울였다. '84년의 농가소득은 전년 대비 3% 증가에 그쳤지만, '87년에는 9%로 증가 속도가 빨라졌다. 그러나 아직은 개별 농가수준에서 보면 부채대책이 기대에 못 미치는 것은 사실이었다. 그리고 '87년 말의 대통령 선거전은 부채문제를 뜨거운 감자로서 여전히 가치를 가지게 하였다. 민정당의 노태우 후보는 유세 도중 갑자기 농어촌활성화종합대책을 정부에 건의하고 정부는 이를 지원하였다. 즉 부채대책은 또 다른 국면으로 넘어간 것이다.

농어촌경제활성화 종합대책

대책의 수립과정

「농어가부채경감대책」은 획기적인 대책이었음에도 농가들의 반응은 기대하

는 것만큼 높지 않았다. 12월에 대통령선거를 앞둔 여당으로서는 농가부채 문제가 여전히 발목을 잡는 부분이었다. 민정당의 인기가 바닥인 상태에서 김대중, 김영삼 후보와 대결해야 할 노태우 후보측은 농어업인의 표를 의식하지 않을 수 없었다. 특히 김대중 후보측에서는 농가부채의 탕감론을 들고 나오면서 정부의 미지근한 대책을 질타하였다.

「농어촌경제활성화종합대책」은 이 같은 정치적 상황하에서 비밀작업을 통해 은밀히 준비되었다. 대통령 선거유세가 한창이던 12월 4일에 농림수산부가 마련한 「농어촌경제활성화대책안」을 놓고 당정협의회를 가진 후, 12월 7일에 노태우 후보는 유세 중에 이 같은 방안을 정부에 건의 관철하겠다는 의지를 밝혔다. 그 다음날인 12월 8일에는 경제기획원, 재무부, 농림수산부, 농협 등이 참여한 관계기관 실무협의회의 검토를 거쳐 9일에는 경제장관 간담회에서 대책을 확정하고 농림수산부장관이 발표하였다. 그리고 11일에 실천계획 및 집행지침이 시달되었다. 즉 대통령후보의 건의의사 천명과 집행계획 시달까지 불과 4일밖에 걸리지 않은 신속성을 보인 것이다.

당선되면 부채문제를 반드시 해결하겠다던 노태우 후보는 12월 16일 선거에서 이겼다. 그리고 대통령 취임 이후 농정은 농산물시장의 개방압력이 거세게 몰아치면서 농어촌에 대한 투자확대의 약속과 부채경감부담 방안 마련은 대선공약 이행이라는 측면에서 다시 검토될 수밖에 없게 되었다.

대책의 주요 내용

농어촌경제활성화종합대책은 3월에 발표한 농어가부채경감대책의 시혜범위를 더욱 넓힘으로써 농가의 부담을 크게 낮추자는 것이었다. 대책의 주요 내용은 영농어자금의 공급확대, 사채대체 상호금융자금의 금리 인하, 중장기정책자금의 상환기간 연장 등 6가지의 지원책을 담고 있다<표 3>.

활성화대책의 특징은 봄에 발표한 부채경감대책에서 상대적으로 지원을 적게 받은 농어가에 대한 지원을 확대하였다. 그리고 이미 지원받은 농어가에 대해서도 그 수혜 정도도 높였다. 우선 농가의 가계자금으로 효용성이 큰 영농어자금의 지원규모를 대폭 확대하였다. 이 자금은 대부분의 농어가가 이용하기 때문에 수혜그룹을 넓히는데 효과가 있었다. 부채경감대책의 지원대상에서 제외되었던 농어가의 중장기자금도 상환기간 연장을 시켜주었다. 사채대체자금으로 공급되었던 상호금융의 이자율도 4.5% 포인트 낮추어주었다. 기타

농기계공동사업이나 경지정리 등에 대한 국고보조율을 인상하여 주었다.

<표 3> 농어촌경제활성화대책의 주요 내용

대 책	주 요 내 용
1. 영농어자금 공급확대	· 1987년 1조 3500억 원 → 1990년 3조 원
2. 사채대체 상호금융 저리자금으로 대체	· 지원금액 5000억 원의 이자율을 14.5%에서 10%로
3. 중장기자금 상환기간 연장	· 부채경감대책에서 제외된 0.5ha 이상 농어가에 대출된 2조 1000억 원을 5년 거치 7년 상환으로 연장
4. 농업기반시설 보조 확대	· 수리시설물 : 70 80% 보조→ 전액보조 · 농조의 장기채를 전액보조로 · 농조조합비를 기존의 절반수준으로 · 경지정리 국고보조율 : 60%→70%로, 농가의 자부담률을 20%→10%로
5. 농기계지원 강화	· 공동이용에 대한 보조 : 40%→ 50%로
6. 산림개발지원확대	· 보전임지와 조림지역의 상속세 면제 · 장기저리 산림개발기금 500억 원 지원

농어가부채경감 특별조치

끝나지 않은 부채문제의 불씨

농가부채 문제는 '87년의 두 번의 대대적인 경감대책에도 불구하고 여전히 불씨로 남아 있었다. 평민당은 농가부채의 원인을 정책실패에 있다고 보고 부채탕감론을 주장하였다. 민주당과 공화당은 부채탕감은 바람직하지 않지만 보다 획기적인 지원책이 마련되어야 한다는 데는 공감하였다. 노태우 대통령도 선거공약으로 부채문제의 완전해소를 내세웠기 때문에 보완대책의 마련에 대해서 부정적인 입장을 취할 수 없었다. '87년의 부채대책은 부채원금을 삭감한 것이 아니라 중장기자금으로 대체 또는 상환유예 조치가 중심을 이루었기 때문에 농어가의 신규차입에 따라 부채규모는 여전히 높은 속도로 증가되었다. 여기다가 미국을 중심으로 한 농산물 수출국들의 농산물시장 개방 압

력이 거세지면서 농업인의 불만은 날로 높아가고 있었다. 시장개방압력을 뿌리칠 수도 없었고 또 그럴만한 이유도 특별히 없어 보였다. 무역흑자가 날로 커지고 있는 상황에서 농산물 시장개방을 하지 않을 경우 미국의 통상법 301조 발동을 통한 무역보복이 더 두려웠기 때문이다.

「농어가 부채경감 특별조치」는 '87년의 대통령선거에서부터 씨앗이 뿌려지고, '88년 벽두부터 밀어닥친 농수산물 수입개방 압력, 여소야대 정국하의 5공 청산이라는 정치적 부담 등을 배양액으로 하여 맺은 열매라 할 수 있다. 이 조치는 지금까지의 농가부채대책 중에서 가장 지원규모가 컸고 농가의 반응도 좋았다.

농수산물 시장개방 압력의 봇물

신년 연휴기간인 '88년 1월 2일 정인용 부총리는 갑자기 미국 방문길에 올랐다. 출발 당시 알려지지 않은 방미 목적이 쇠고기 수입 중단에 대한 미국측의 통상법 301조 발동 및 GATT의 제소 등 강압적인 통상압력을 무마하기 위한 것이라는 사실이 나중에 알려졌다. 그리고 정 부총리가 방미 중 미국측에 관광호텔용 고급 소고기 수입을 허용하겠다고 시사하였다는 소식이 전해지면서 국내 농업부문은 비등하기 시작하였다.

소값 파동의 악몽에서 헤어나고 있지 못하던 농민들은 이 소식을 듣고 경악하였으며 곧바로 시위에 들어갔다. 1월 7일 축협조합장 150여 명이, 1월 8일 한국낙농육우협회 소속 5,000여 명이 정부과천청사 앞에서 시위를 하였고, 13일에는 양축농민 3,000여 명이 국회 의사당 앞에서 전경들과 격렬한 몸싸움을 벌였다. 이어 27일에는 농림수산위원회가 쇠고기 수입반대 대정부 건의문을 여야 공동으로 채택하였다. 그러나 이미 문을 열기로 한 대세는 되돌릴 수 없는 것이었다. 이제는 성난 농업인을 달래야 했고 그 길은 시장개방에 대한 반대급부로 농업부문에 대한 지원확대 약속이었다. 이것이 구조개선을 위한 장기투자계획의 발표와 부채대책의 실시였다.

제6공화국이 출범한 다음날인 '88년 2월 25일, 새로 취임한 농림수산부 윤근환 장관은 "불가피하게 소고기를 수입할 경우 농민에게 피해가 없도록 하겠다"고 발표하여 수입가능성을 공식적으로 시사하였고, 7월 26일에는 '83년의 소파동으로 중단되었던 쇠고기 수입을 3년 3개월 만에 재개하겠다고 발표하게 된다. 미국의 개방압력은 계속되어, 소고기 수입 전면자유화, 오렌지, 복숭아, 포

도, 배 등 60여 가지 품목에 대해서 자유화를 요구하였다. 5월 4일에는 서울에서 열린 한미무역실무회의에서 아보카드, 냉동감자, 육(肉)에끼스, 기타 채소주스 등 4개 품목은 전면 수입개방을, 포도주의 수입쿼터제는 '90년에 완전 철폐하고 양담배값 인하와 수입자유화 조치를 약속하게 된다. 이제 전 농산물 시장을 지키는 것이 문제가 아니라 어떤 품목을 끝까지 지켜야 하는가의 문제만 남게 된 것이다. '89년 4월 17일에는 '89 '91년간에 148개 품목의 농산물 수입개방을 예시하였고 이에 대한 반대 운동도 격렬하게 전개되었다.

농산물시장 개방압력이 흰 이를 드러내는 파랑처럼 거세지는 가운데 또 다른 한편에서는 우루과이라운드 협상이 시작되고 있었다. 이제 농업도 무역자유화에서 예외일 수가 없게 되었다. '80년대 들어 중병을 앓던 농업부문이 회복의 기미를 보이려는 차에 도저히 극복하기 힘들어 보이는 먹구름이 뒤덮기 시작한 것이다. 농업·농촌부문에 대한 대규모의 재정투융자 약속은 이러한 분위기에서 연속적으로 튀어나오면서 점차 덩치가 커졌다.

민정당은 '88년 7월「경제민주화」실천방안에서 '92년까지 농어촌개발에 7조 7000억 원을 투입하고 농어민 사채 1조 원을 정책금융으로 대체하겠다고 밝혔다. 이 금액은 10월의 선진화합대책에서 다시 10조 원으로 커졌고, '89년 노대통령 취임 1주년 기념식에서는 16조 원이 되었다. 이 자리에서 대통령은 농촌문제 해결을 위한 특별조치법을 만들도록 지시했다. 이 과정에서 농어가 부채 문제 해소를 위한 지원조치에 관한 내용들이 들어가기 시작했는데, 이는 '88년 정기국회에서 부채문제에 대한 논의가 제기된 탓이다.

노 대통령은 자신의 집권기간에 추진할 경제정책방향 선정을 위해 '88년 7월 경제구조조정자문회의를 설치하였다. 자문회의의 검토과제에는 농가부채 문제도 주요 과제의 하나로 포함되어 있었다. 그러나 10월 28일 대통령에게 보고한 자료에는 농가부채 문제에 대한 구체적인 언급은 없었다. 건의문은 농업구조의 혁신과 획기적 투자확대의 필요성을 강조하고, 규모의 경제를 실현하기 위한 전업농의 육성, 탈농, 겸업농의 지원 등을 핵심으로 한 구조조정 정책방향을 제시하였을 뿐이다. 정치권이 민감하게 생각하는 부채문제는 그래서 국회에서 불을 지피기 시작하였다.

새로운 부채대책의 필요성에 대한 정부의 입장

농림수산부는 더이상 대규모의 부채대책을 추진하여 재원을 소모하는 것보

다는 농업부문 기반투자를 확대하는 것이 바람직하다는 입장이었다. '88년 6월 농림수산부가 개최한 토론회에서 윤근환 장관은 "부채의 근본대책은 소득증대로 부채증가를 억제하고 더 나아가 상환능력을 갖추도록 하는 것이 중요하다"고 강조하고, "정부는 부채의 획일적인 탕감은 고려하고 있지 않다"고 하였다.

주제발표자인 박상우 농정국장은 "농어가 부채는 규모면에서 계속 증가되고 있으나, 채무구조가 개선되고 있고 증가추세도 둔화되는 추세"라면서 "영농형태가 자본집약적으로 발전됨에 따라 어느 정도의 부채증가는 불가피하며 이 경우 부채규모보다는 상환능력이 문제"라고 하였다. 그러면서도 "일부농가는 상환능력 부족으로 상당한 어려움에 직면하고 있는 것도 사실"이라고 현실을 인정하면서 "교육비, 생계비 등 소비지출이 과다한 농가와 영농규모가 극히 영세한 농가의 부채문제는 본질적인 해결이 어려우므로 이 같은 농가는 농업구조개선 및 영세민 생활보호측면에서 별도의 대책이 요망된다. 현실적으로 부채를 지게 된 동기 및 개별농가의 상환능력에는 현저한 차이가 있는 만큼 획일적인 부채탕감보다는 소득증대 및 경영비절감 측면에서 지원이 바람직하다는 것이 농림수산부의 입장"이라고 주장하였다.

주무부처인 농림수산부도 이제는 일시적인 부담경감대책보다는 농업부문의 기반투자를 서둘러야 할 때라는 것이다. 그러나 이러한 견해는 정치권에서 받아들여지지 않았다. 당시 이상무 농업금융과장은 국회에서 부채대책보다는 구조정책에 재원배분의 우선순위를 두어야 한다는 사견을 밝혔다가 모 의원으로부터 "당신보고 의견을 물은 것이 아니고 자료를 달라는 것이었으니 입다물라"는 신랄한 질책을 받았다 한다. 즉 부채대책의 주도권은 정부에서 정치권으로 넘어간 것이다.

여소야대 정국하 부채대책 논쟁의 주도권

노태우 정부는 대통령선거에서는 이겼지만 국회의원 선거에서 패해 여소야대 정국이 되었다. 그리고 부채문제는 평민, 민주, 공화 3당이 같이 중요성을 두는 현안이었다. 정부측이 새로운 부채대책을 만드는데 소극적인데 반해 국회 쪽은 야당을 중심으로 해서 매우 적극적으로 나왔다. '88년 11월 29일 농림수산위원회에서 강보성, 정일영 의원 등 통일민주당과 공화당 의원 전원이 95인은 「농어가부채조정에 관한 임시조치법안」을, 홍영기 의원 등 평민당 의

원 71인은 「농어촌부채정리특별조치법안」을 제안하였다. 민주당과 공화당의 법안의 골자는 농어가 부채를 10년간 상환유예한 후 10년에 걸쳐 균분 분할 상환하며 그 이자는 연 3%로 하고, 이 과정에서 발생한 금융기관의 손실은 정부가 부담한다는 것이었다. 특히 영세농어가와 소입식자금 및 부실채권에 대한 제3자의 채무보증은 면제하자고 제안하였다.

반면 평민당안은 농어가의 부채 중 제도금융부채는 정부가 인수 상환하고, 1ha 미만의 자경농민에 준하는 농어가의 사채는 농수축협에서 인수 상환케 하자는 것이었다. 나아가 정부는 농수축협의 인수상환분에 대해서 농어촌부채정리금융증권을 교부하여 상환하자는 것이었다. 즉 평민당안은 부채를 완전탕감하자는 것이고, 민주당과 공화당안은 상환은 하되 거의 탕감에 가까운 조치를 취하자는 것이다.

그러나 야당의 제안대로 부채대책을 마련한다는 것은 그 논리적 타당성 여부를 떠나 재정력이 뒷받침될 수 없다는 벽에 부딪혔다. 결국 '88년 국회에서 야당이 얻어낸 것은 '89년의 예산에서 2000억 원의 부채대책자금을 마련에 그쳤으며, 그 용도도 '89년에 결정하자는 것으로 미루어졌다. 야당은 부채경감방안이 마련되지 않는 한 예산심의를 거부하겠다는 강경 입장이었지만 결국 타협하고 말았다. 부채대책에 대해 수세적이었던 여당인 민정당은 대책자금으로 마련한 2000억 원을 상환유예와 금리인하를 위해 사용하자고 주장한 반면, 평민당은 2000억 원은 농어촌의 소득원 개발을 위해 사용하고 이와는 별도로 부채를 전면 탕감하자고 주장하였다. 평민당은 부채대책의 재원은 세계잉여금, 석유사업기금, 정부보유주식 매각 등을 통해 조달할 수 있다고 주장하였다.

부채대책에 대한 강도 높은 주장에도 불구하고 '88년의 정치권은 사실상 5공 청산이라는 정치적 현안에 발이 묶인 상태였다. 이른바 여름 내내 「5공 비리 청문회 정국」이 계속되었고 국민의 관심은 온통 여기에 쏠려 있었다. 따라서 실질적인 부채대책의 마련은 별다른 진전을 보지 못한 채 목소리만 높이고 있었다. 개방압력이 거세지는 시점에서 여론을 의식한 농업부문에 대한 정치권의 관심 표현 수준을 크게 넘지 못한 것이다. 그렇지만 일단 차기연도의 예산확보와 대안마련 약속은 새로운 부채대책의 단초를 만들어 주었다.

'89년의 합의 과정

1989년에 들어서 부채대책은 보다 구체성을 띠기 시작하였다. 3월 30일 민

정당 이승윤 정책위원장은 농어가금융부채 4조 원에 대해서 2년 거치 5년 분할 상환하며 금리도 8%에서 5%로 낮추겠다고 발표하였다. 그 다음날 조순 부총리, 이계성 재무, 김식 농림수산장관 등이 참석한 농어촌지원대책특별위원회(위원장 이승윤)는 농어가부채경감대책, 영농어자금 금리인하, 농수산물 수입보상 대책 등을 협의하였다. 그리고 민정당이 발표한 부채대책 내용은 4월 28일의 「농어촌발전종합대책」에 포함되었다.

「농어촌발전종합대책」에 들어간 부담경감조치는 첫째, 영세농어가에 대해서 호당 200만 원(상호금융 100만 원, 중장기자금 100만 원) 한도 내에서 향후 7년 상환(2년 거치 5년 분할상환) 조건으로 지원하되, 0.5ha 미만의 영세농에 대해서는 이자 전액 면제, 0.5 1.0ha의 소농에 대해서는 금리를 8 14%에서 5%로 인하한다. 둘째 1983 1984 소입식자금은 향후 10년 상환(5년 거치 5년 상환)으로 대체하고 이자는 면제한다. 셋째 영농 · 영어 · 양축, 농기계자금의 금리를 8 11.5%에서 5%로 인하한다. 넷째 농어민 자녀의 학자금지원 확대, 농업재해보험제도, 연금제 등을 실시한다. 그런데 이 경감방안은 여 · 야간에 합의가 이루어진 것이 아니라 민정당만의 안이 반영된 것이다.

농가부채 대책 방향과 지원규모에 관한 여 · 야간의 견해 차이는 여름이 되자 상당히 근접하였다. 여당은 경감대상 부채규모를 호당 500만 원으로 하되 100만 원은 상호금융을, 400만 원은 중장기자금으로 하는 안을 내놓았다. 그리고 상환기간은 2년 거치 8년 상환으로 하고 이자는 「농어촌발전종합대책」에서 발표한 대로 하자는 것이었다. 이에 대해 야당은 지원대상 부채규모는 500만 원으로 하되 상호금융은 200만 원으로 중장기자금 등은 200만 원으로 하자고 주장하였다. 또 이자부분은 1ha 미만에 대해서는 전액 면제하고 그 이상에 대해서는 연 5%의 이자를 부담토록 하자는 것이었다. 그러나 양측의 거리는 더이상 좁혀지지 않았다.

가을 정기국회에서도 이 문제는 계속 논의가 되었지만 여 · 야간의 입장 차이는 쉽게 좁혀지지 않는 가운데 농협은 11월 말경에 새로운 문제를 제기하였다. 즉 '87년 이후 농가의 부담경감대책으로 많은 농협자금이 장기간 묶여 있어 자금운용이 매우 어렵기 때문에 새로운 부채대책을 추진하려면 이러한 문제부터 풀어 주어야 한다는 것이었다. 그런데 국회에서 논의되는 방식으로 상호금융부채를 장기간 묶을 경우 농협의 어려움은 더욱 가중될 수밖에 없다는 주장이었다. 그래서 농협은 상호금융예탁금의 지급준비율을 10%에서 7%로 인하하고 상환준비금의 보유 방법도 통안증권의 보유 또는 금융기관 예치

만을 규정하는 기존의 규정을 바꾸어 국공채를 보유분도 준비금으로 인정해 달라는 것이었다.

농가부채대책을 놓고 긴 줄다리기를 하던 국회는 드디어 '89년 12월 14일 여·야 4당의 정책의장이 모여 합의를 보았다. 합의내용은 경지규모 2.0ha 미만 농가에 대해서 상호금융은 200만 원까지, 중장기자금은 400만 원까지로 호당 최고 600만 원까지 지원하되, 중장기자금의 상환은 5년 거치 5년 상환, 상호금융은 3년 거치 7년 상환으로 합의를 보았다. 그리고 이틀 뒤인 12월 16일에는 4당 영수회담이 열리고 여기서 공식적으로 5공 청산을 선언하게 된다. 즉 농가부채대책이 당초 예상보다도 더 농가에 유리하게 결정되었는데 그 주요한 이유는 5공청산이라는 정치적 합의를 도출하는 전제조건의 하나였기 때문이다. 이로써 '88년 예산안 통과시 부채대책을 위해 배정했던 2000억 원의 용도에 대한 해결방안을 마련함으로써 정치적 부담을 완전히 덜게 되었다. 부채대책과 정치적 성격은 보다 중요한 「농어촌발전특별조치법」은 통과가 보류되었지만 「농어가부채경감에 관한 특별조치법」이 통과되어 12월 30일 자로 공표되었다는 점을 통해서도 짐작할 수 있다.

대책의 내용

오랜 토의와 절충과정을 거친 「농어가부채경감특별조치」는 '80년대 이후의 농가부채대책 가운데서도 유일하게 국회가 주도하고 특별법에 의해 만들어진 대책이다. 그 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 가구당 지원한도는 600만 원으로 중장기자금은 400만 원까지, 상호금융은 200만 원까지로 한다. 둘째 적용금리는 0.7ha 미만에 준하는 농어가에 대해서는 중장기자금, 상호금융 모두 무이자로 하되, 0.7 2.0ha 미만 계층에 속하는 농어가에 대해서는 중장기자금은 3%, 상호금융은 5%로 한다. 셋째, 상환기간은 중장기자금은 5년 거치 5년 균분상환, 상호금융은 3년 거치 7년 균분상환으로 한다. 이 대책을 위해 지원된 금액의 총액은 상호금융부채 지원에 9313억 원, 중장기자금부채 지원에 1조 6464억 원 등 모두 2조 5777억 원이었다(농림수산부 농업구조정책국, 1994, p.18).

대책의 추진을 위해서 마을단위와 읍·면·동에 심사위원회를 설치하고, 지원대상 농어가의 해당 여부, 금융기관별 대출잔액 인정, 심사판정결과의 통보 등과 같은 기능과 임무를 부여하였다. 금융기관으로부터 지원대상으로 통지

받은 농어가는 지원신청시 담보물을 제공하거나 1인 이상의 연대보증인을 세워야 했다. 만일 담보물이나 연대보증인의 입보가 어려운 경우는 농림수산업자신용보증기금(농신보)에서 신용보증을 받도록 하였다. 이에 따라 농신보의 수요충족을 위해 정부는 기금출연을 확대하였다.

한편 이 대책으로 인하여 농・수・축협의 자금이 장기간 동결됨으로 인하여 발생하는 자금운용의 애로를 타개하기 위해 정부는 별도의 보완대책을 마련하였다. 우선 '90년도 영농자금 중 상호금융에서 조달하기로 한 3700억 원을 재정에서 대체토록 하고, 협동조합의 한은 차입을 확대하였다. 또 상호금융예탁금에 대한 상환준비율을 10%에서 4.5%로 인하하고, 농・수・축협의 지급준비율에 대한 특례를 인정하는 등 지원조치를 취하였다.

1980년대 부채대책의 교훈

경제성장을 앞당기기 위해 도시 산업화 중심의 투자와 수출주도형 성장전략은 세계에서 가장 빠른 성장모델을 만들어냈다. 그러나 이러한 찬란한 성과의 뒷면에는 농촌・농업부문의 상대적 저성장이라는 그늘을 만들어냈다. 그늘 속에서 자라난 농업・농촌문제는 '80년대 전반기에 급속히 부풀어올라 터지기 시작했다. 소득증가 속도가 둔화되었지만 소비는 지속적으로 상승하고 부채증가는 가속도가 붙었다.

1980년대 중후반은 부채대책이라는 응급처방의 되풀이된 시기였다. 그 응급처방이 농가경제를 안정시키는 데 크게 기여한 것만은 사실이다. 그러나 이를 위한 사회적 비용도 결코 만만하지 않았다. 그 비용이 얼마나 되었는지 명확히 잴 수는 없지만 적지 않은 농어업인이 가지게 된 정부에 대한 의타심, 금융질서의 손상 등은 장기적으로 치러야 할 값비싼 대가이다. 더욱 문제는 이러한 지원에도 불구하고 정작 도움을 받아야 할 그룹과 그렇지 않은 그룹간의 구분 자체가 모호해지면서 정책의 타당성에 대해 국민적 지지가 엷어졌다는 점이다.

농업이 발전하고 농가가 안정적인 소득수준으로 도시민에 못지않은 생활을 영위할 수 있어야 함은 당연하다. 그러나 이미 보조금이나 저리 정책자금을 지원받은 사람은 이미 정책수혜 그룹이다. 그런데도 경영결과 부실화되면 원인을 불문하고 또다시 정책적으로 지원하여 회생시켜야 한다는 것은 이중지

원이 된다. 더구나 착실한 경영이나 근검절약으로 제 때에 부채를 상환하였거나 아예 정책지원을 받지 못한 농업인은 또다시 차별대우를 받아야 한다는 것은 정당성이 없다.

부채대책은 성실히 노력했음에도 불구하고 불가피한 사정으로 일시적인 곤란을 받고 있지만 채권자가 조금만 도와주면 회생하여 채무를 상환할 수 있는 경우에 한하여 지원이 이루어져야 한다. 그러기 위해서는 개별 농가의 부채문제에 대해 보다 정밀한 자료관리와 제도적 장치의 마련을 서둘러야 할 것이다.

소값 안정대책

송 찬 원*(전 축협중앙회 회장)

농가소득과 소 사육

1970년대에서 1980년대까지의 우리 나라 경제는 급속한 성장기에 접어들어 이에 따른 국민의 생활수준도 높아지고 농촌도 새마을 사업의 활발한 추진으로 잘 살아 보겠다는 농민의 희망은 예전과 전혀 다르게 나타나기 시작하였다.

1971년도의 국민총생산은 3조 4191억 원이었던 것이 1980년에는 10년 동안에 무려 10.8배나 증가한 36조 8570억으로 성장한 시기였으며, 그 중에서 농림어업 분야를 보면 1971년도의 9298억 원이었던 것이 1980년도의 농림어업 총생산액은 6배로 늘어난 5조 6120억으로 전체 국민총생산의 10.8배 성장에 비해 농림어업의 총생산은 훨씬 뒤떨어지고 있어 농촌에서의 소득증대를 위해서 무슨 작목을 선택할 것인가에 높은 관심들이 농촌에 크게 번져 나가기 시작하였다.

이 때에 그 동안 정부가 주도했던 '농어민 소득증대 특별사업'에 농민들은 일반 경종농업과 축산 등 특수업종에 다양하게 참여하였고 특히 축산업종 중에서도 앙고라 토끼 사육이니 메추리 사육, 은여우 사육, 친칠라 사육, 한우 육성우, 비육우 등 여러 가지 품목들이 일시적 인기상승으로 전국적으로 유행하듯이 붐을 일으켰다가 실패로 전락하곤 하였다.

이러한 와중에서 그래도 꾸준히 농가에 소득을 안겨 주었던 품목은 한우였다. 매년 농민들의 요구는 소 입식 물량을 대폭 늘려 달라는 것이었다. 정부의 정책은 한우의 농경용으로나 고기 공급용으로 자급기반을 마련하는 것이

* 당시 농수산부 축산국장

목표였고, 소를 증식시키는데 절대로 필요한 것은 암소 입식이었기 때문에 암송아지를 연간 약 5만 두씩 융자금을 지원하여 입식시켰고 다른 한편으로는 쇠고기 공급용으로 한우 수소를 입식시켜 살을 찌워서 팔게 함으로써 쇠고기의 공급을 원활히 함과 아울러 농가에는 소득을 높여 주고자 1년에 약 5만 두의 비육우를 입식하였다. 이 입식사업은 그 당시의 정책사업으로는 중요한 축산사업이었다.

이 때의 암송아지 농가입식을 한우육성우(育成牛)사업이라고 했고, 한우 수송아지 입식사업을 한우비육사업(肥育事業)이라고 하였다. 물론 정부로서는 비육사업은 농민 스스로가 하도록 하고 소의 기본두수를 증식시키는 데에는 한우육성우 사업을 보다 중요시하고 있었으나 오히려 농민들은 정반대의 생각들을 하고 있었다.

그것은 한우암소를 입식하면 팔아먹지도 못하고 송아지를 키워서 성우로 만든 다음 교배를 시켜 임신 10개월 후에 송아지가 겨우 한 마리 생산되고 그 송아지도 3 4개월 젖을 먹인 다음에 시장에 내다 팔아야 겨우 사육농가에는 송아지 판매대금이 소득으로 회수되기 때문에 암소사육은 자금 회임 기간이 긴 반면 수송아지를 비육할 경우 바로 살을 찌워 큰 소로 팔 수가 있어 큰 목돈을 마련할 수가 있기 때문에 육성우사업보다 비육우사업을 선호하였다.

이와 같이 소사육의 인기는 높아졌지만 한우의 암소나 수소의 송아지의 정책적 입식은 물량으로는 한계가 있고 근본적인 소의 증식은 기대할 수 없는 사업이라고 비판의 소리가 일면서 국민경제 향상으로 늘어나는 쇠고기 소비증가에 대비한 소 증식대책으로는 외국에서 새로운 소자원을 도입하는 길밖에 없다는 강한 이론이 정계, 국회 등 여러 곳을 거쳐 축산정책을 다루고 있는 농수산부로 공격의 화살이 날아오게 되었다.

쇠고기 공급기반을 위해 육우도입

1978년도에는 정부로서도 근본적인 쇠고기 공급원을 자급기반까지 끌어올리려면 새로운 번식자원인 육우를 외국에서 도입하여 농가에 널리 사육을 권장하는 길밖에 없겠다고 결론이 나서 1만 두의 육우를 도입하여 각 도에 1000여 두씩의 육우를 배정 입식시켰다.

그 해 말 농수산부에서 각 도지사 회의가 개최되었는데 어느 도 할 것 없이 지사들의 요구사항이 육우도입농가 입식사업은 대성공이고 인기가 대단하

다는 이유로 1979년도에는 3배인 3만 두의 육우를 도입하여 적어도 1개 도에 3000두씩은 배정을 해 주어야 되겠다고 강력하게 장관에게 건의하였다.

다음해인 1979년도에는 할 수 없이 1만 5000두 내지 2만 두의 육우를 도입키로 하고 연초부터 국제입찰과 낙찰된 후에 소 검수관을 해당국에 파견하고 비행기와 배로 수송해 오는 일이 분주하게 진행되었다.

1979년 중반에 접어들면서 국내 돼지값 폭락으로 새끼 돼지들을 그대로 방치해 죽게 하는 양돈농가가 신문에 보도될 정도였으며, 아울러 송아지값마저 동반 하락현상이 벌어지자 각 지역마다 도입우의 입식을 꺼리기 시작하였다.

당시에 일선 각 축협에서 농수산부 축산과로 여러 차례 전화가 걸려 왔다. "지금 농민들이 입식했던 도입육우를 자동차에 싣고 중앙청으로 반납하러 떠나겠다고 하니 떠나 보낼까요, 말까요"라는 전화가 빗발치기 시작하였고, 지난해에 각 도지사들이 농수산부 장관에게 그렇게도 육우도입 사업은 대성공 사업이라고 칭찬을 했고 3배의 물량을 늘려 배정해 달라고 했던 것이 1년도 안 되어 도입 육우의 인기는 땅에 추락하였고 소 도입은 중단되고 말았다. 그로부터 1년이 지나는 동안 다시 국내 소값이 상승하기 시작하였고 육우의 도입을 해야만이 쇠고기의 국내 자급기반을 확보할 수 있다는 이론이 또다시 일기 시작하였다.

육우 도입 민영화

농수산부에서는 정책사업으로 정부가 직접 개입하여 육우를 도입하는 사업은 중단하고 누구든지 소를 사육할 초지나 사료포를 확보하고 있는 사람에게는 육우의 도입을 정부에서는 추천해 주겠다고 정책을 변경 발표하였다.

이 방침 발표 후 참으로 기이한 현상들이 벌어지기 시작하였다. 육우를 도입하려면 적어도 비행기 1대분이나 선박 한 척 분이 되어야 도입이 가능하기 때문에 서울에 여러 개의 축산회사가 새로 설립되어 도입육우를 희망하는 농민으로부터 신청을 받아 그들의 명단을 첨부하여 농림부에 육우도입 추천을 받아 가서 소를 수입하는 방안이 나타났다.

그런데 1년이 지나면서 전국 곳곳에서 소 도입신청을 하였는데도 도입 소를 아직 못 받았고 돈만 떼였다고 아우성인 진정서가 날아들기 시작하였다. 경찰에서도 조사하고 검찰에서도 수사에 착수하게 되었다.

그 이유는, 예를 들면 모 축산회사가 육우를 희망농가로부터 신청을 받아

우선 도입하기 전에 50%의 소값을 받는 조건으로 신청들을 받았다. 그런데 1차로 도입한 육우를 당시에 국내 소값이 엄청나게 상승하고 있어 계약 두수의 일부만을 농가에 주고 대부분의 나머지 소는 다른 사람에게 팔아 버렸다. 즉 1000마리의 육우도입을 추천받았으면 육우입식의 희망농가로부터의 계약두수는 배인 2000두를 50%씩의 계약금을 사전에 받아 1000두 수입분의 자금을 마련하고 1차 도입분의 소부터 계약농가의 약속은 극히 일부만 지키고 나머지는 시중에 팔아 버리고 있어 소를 못 받았다는 원성이 일기 시작하였다.

농수산부는 각 도를 통해 명단에 의한 소입식이 되고 있는가를 조사하였더니 전혀 입식이 약속대로 되고 있지 않다는 보고에 따라 그 회사의 당초 추천을 정부가 취하하는 공문을 L/C개설은행에 통보함으로써 그 회사의 육우도입은 더 이상 추진할 수 없게 되었다. 그 회사는 정부추천 외에도 더 많은 농가들로부터 소 도입 입식계약을 맺고 있기 때문에 농수산부로서도 이들 계약자들의 명단이 파악되지 않았다. 결국 육우를 도입해 주겠다는 축산회사에 50%의 돈을 불입했던 많은 농민들은 아우성을 치게 되었던 것이다.

정책사업으로의 육우도입 재개

이러한 과정에서 도입육우를 계약만 하고 못 받아 아우성치는 농가(상당수는 소 장수들)들의 문제를 종식시켜야 하기 때문에 민간 육우도입은 일체 중단시키고 정부가 예산을 확보하여 각 도지사가 선정한 농가에게 융자로 지원하고 육우는 농가에 직접 입식시켜 주는 사업으로 정책방향을 다시 바꾸게 되었다.

그래서 1981년 10월부터 육우의 도입사업은 정부의 정책사업으로 농가의 소득증대사업과 초지조성농가 등에 입식시켜 주기로 하여 1981년에는 1만 1179두의 육우도입이 재개되었다. 이 때에 도입한 소는 농촌에서 인기가 높아지고 희망농가가 늘어나자 또다시 2년 전의 육우가격하락으로 도입육우를 정부가 책임지고 가지고 가라고 아우성치던 시기를 벌써 다 잊어버리고 각 도의 육우입식사업 물량확대 요구가 다시 일기 시작하였다.

육우란 어떤 소인가

소의 사육은 그 산물의 용도에 따라 비육해서 쇠고기를 공급하는 목적으로

길러지는 소를 육우(肉牛)라고 하고 우유를 짜서 공급하는 소는 유우(乳牛)라고 한다

그러면 한우는 어디에 속하는 소인가가 궁금해질 것이다. 한우는 원래 논과 밭을 갈아주면서 구비를 생산하여 비료로 지력유지에 기여해 왔기 때문에 농우(農牛) 또는 일소 즉 역우(役牛)라고 분류하기도 했지만 요즘에는 논밭갈이는 경운기나 트랙터의 보급으로 거의 일소의 역할은 쇠퇴해 버렸고 쇠고기의 공급을 목적으로 사육되는 비중이 커졌기 때문에 용도별로 구분한다면 육우에 해당되게 되었다.

우리 나라에 도입된 육우품종은 브라만, 애버딘-앵거스, 헤어포드, 샤로레, 산타거투루디스 등 육우의 품종이 많이 도입되었고, 홀스타인, 저지 등의 소는 유우에 속하는 품종이다. 우리가 일반적으로 일컫는 한우는 우리 나라 고유의 소 품종의 이름이다.

샤로레란 어떤 소인가

우리 나라 고유 품종인 한우는 위에서 설명했듯이 일소의 역할을 주로 해 왔고 농촌의 현상으로는 충분한 사료를 먹이지 않고 사육되어 일반적으로 한우를 작고 왜소하고 더디 크는 소이기 때문에 외국에서 쇠고기 공급위주의 육용 품종의 사육을 희망하는 사람들이 늘기 시작하였다.

여러 가지 육우 품종이 도입되었으나 샤로레 종이 인기 있어 일본 북해도의 '소다 샤로레' 목장을 방문한 축산인들이 많았다. 이 목장 방문 경험자들이 늘면서 서울 샤로레 협회가 조직되기까지 하였다. 그 후 축산시험장에서도 샤로레에 대해 관심을 갖게 되고 도입한 샤로레 수소(종모우)에 의해 한우와의 교잡생산시험을 실시하였다.

샤로레란 품종은 프랑스가 원산지로서 유백색으로 체형이 크고 발육이 오래도록 지속되는 대형종이다. 세계적으로 쇠고기의 질을 평가할 때에는 아주 낮은 수준에 속하는 소이기도 하다. 그러나 우리 국민은 '샤로레'란 소가 크고 좋다고 소문이 나면서 모두가 그 소 품종을 원하고 있지만 샤로레란 품종의 순종을 도입하려면 프랑스에서 수입해야 하는데 프랑스는 소의 구제역 발생국가로 지정되어 소의 수입이 금지되어 있기 때문에 농민들의 희망품종을 도입해다 주기 위해서는 부득이 샤로레 종주국이 아닌 다른 나라에서의 샤로

레 수입이 불가피하였다(순종의 수입은 불가능).

이 샤로레 소를 축산시험장에서 한우와 교잡해 보았더니 한우보다 잘 크고 빨리 자라므로 농가의 소득을 위해서도 좋고, 이를 몇 대 교배육종을 하면 한국에서의 소의 신품종을 작출해 낼 수 있다는 연구보고가 있었다. 그러나 축산시험장의 시험성적은 설사 좋게 나왔다고 하더라도 우리 나라 한우 사육농가의 현황으로 볼 때 샤로레 교잡사업을 전국적으로 무방비하게 실시하는 것을 방치하면 무계획적인 번식으로 잡종이 퍼져 나갈 때 잡종강세의 효과는 대를 거듭할수록 보장받을 수가 없게 된다. 그뿐 아니라 우리 나라 고유의 품종인 한우가 멸종될 우려마저 있어 무작정의 샤로레 사업에 대해 농수산부에서는 반대하였다. 그러나 당시의 사회적인 여건으로서는 샤로레 사업 주창이 워낙 강해서 도입하는 소 중에서 샤로레의 비중이 컸던 것이다.

강화도를 신품종 작출지구로 지정

이 때에 대안으로 나온 것이 강화도에서만 한우교잡사업을 농촌진흥청 주관으로 실시하여 신품종 한우샤로레를 만들도록 하는 결정을 보고 강화도 샤로레 교잡사업이 시작되었다.

농민의 반응을 수시로 조사해 보면 우선 분만시의 난산이 많은 편이지만 송아지값이 한우보다 더 받을 수 있었기 때문에 좋다는 반응이 계속되었다. 그러나 실제 내용상으로는 샤로레와 한우교잡에 의한 신품종 작출사업을 위한 계획적인 교배육종사업은 농민들이 생산한 송아지를 3, 4개월 만에 가축시장에 내다 팔아 버리기 때문에 계획대로 신품종 작출은 되지 않았다. 그 후 샤로레 교잡에 의한 새 품종 작출사업은 자취를 감추고 말았다.

수입개방시대의 육우 산업의 변화

제주도의 한우는 교잡사업으로 멸종되다시피 되었고 제주 교잡우의 가격이 육지에서의 한우 값에 비해 크게 밑돌자 제주도 당국은 제주한우 복원사업을 도정사업으로 확정하고 제주 제동목장이 제일 먼저 육지로부터 한우를 구입, 입식하게 되었고 도비를 지원하여 희망농가에 매년 한우를 육지로부터 구입

하여 제주한우 복원사업이 활발하게 진행되고 있다.

WTO 체제하의 수입자유화 시대를 맞이하면서 국내 쇠고기 공급상황은 어떻게 변했는가를 보면 과거의 교잡사업은 시대의 변화에 따라 크게 바뀌어가지 않을 수 없음을 알 수 있을 것이다. 강화도에서는 신품종 한우 샤로레를 작출해낸다고 오랜 세월을 허송했었고 제주도 시험장에서는 제주도에 도입번식되었던 브라만, 산타 등의 육우교잡종을 가지고 제주 슈퍼한우라고 신문에 보도된 적도 있었다.

이제는 수입자유화시대를 대비하여 우리 국민의 입맛과 음식문화에서 한우고기의 장점을 살려 경쟁력 있는 한우산업으로 급격히 바뀌어 가고 있다. 이러한 변화의 과정이 빨라진 것은 쇠고기의 등급제와 차등가격제 실시에 따른 결과라고도 볼 수 있다.

쇠고기 자급기반과 소 도입

우리 나라의 경제성장은 수출 드라이브정책의 효과적인 수행으로 점점 나아지는 속에서 농촌은 1.2정보의 호당 평균 농경지로서는 도시소득을 따라가기 어려웠던 시기라서 소의 사육은 농가소득을 크게 향상시킬 수 있다는 데서 전국적으로 육우도입에 대한 열기는 커져만 가고 있었다.

이러한 농촌여건의 변화에 어쩔 수 없이 쇠고기의 자급기반을 마련하여야 되겠다는 점과 소를 사육하는 농가들은 소득을 크게 향상시킬 수 있다는 점에서 육우의 도입은 매년 늘어나가고 있었다.

이 당시의 국내 쇠고기수요와 쇠고기 공급의 기본인 한육우의 사육동향을 먼저 살펴보아야 할 것이다.

<표 1> 쇠고기의 수요증가

단위 : 천 톤

	1970	1975	1978	1980	1985	1990	1995	1997
쇠고기총소비	37	70	115	100	120	177	301	362
쇠고기 수입	0	0	41	7	5	82	146	134
국 내 생 산	37	70	74	93	115	95	155	228
자 급 률 (%)	100	100	64	93	96	301	51	63

<표 2> 소 사육 동향(한육우 사육)

	1970	1975	1980	1985	1990	1997
사육두수(천 두)	1,286	1,556	1,427	2,553	2,594	2,735
사육가구(천 호)	1,102	1,227	1,007	1,048	519	465
호당 두수(두)	1.2	1.2	1.4	2.4	5.0	5.9

앞의 두 표에서 볼 때 쇠고기의 수요는 엄청나게 늘어나는 반면 쇠고기의 생산 기반인 한육우의 사육 두수는 그에 따르지 못하고 있어 불가피하게 외국으로부터 쇠고기의 수입이 늘어나지 않을 수 없게 된 것이다. 이와 같이 쇠고기의 수입이 증가하면 할수록 육우의 도입두수를 늘려야 한다는 소리는 자연 높아질 수밖에 없었다.

연도별로 육우의 도입실적을 보면 1981년 10월에 육우도입이 재개되면서 그 해에 1만 1000두가 도입되었고 이듬해인 1982년 3만 400두, 그리고 1983년에는 7만 4000두로 늘어났고 1984년도에는 다시 소값 하락과 도입육우의 사고 등으로 5월까지 1만 3000두 도입으로 중단상태에 들어갔다.

소값 안정을 위한 시책

소값의 안정을 위한 시책은 두 가지 측면에서 검토될 수가 있다.

첫째로는 국내 소의 가격이 너무 올라서 쇠고기의 수급과 가격상승으로 인한 물가 안정을 위한 시책이 필요할 것이고, 둘째로는 국내 소의 가격이 너무 떨어져서 사육농민의 가격하락에 따른 어려움을 해소해 주기 위한 시책이 필요하게 되는 것이기 때문에 이 양면을 모두 소값 안정대책으로 보아야 한다.

첫 번째의 국내 소값의 지나친 상승시에는 쇠고기 공급이 감소되어 쇠고기 값이 올라가 국민 생활에 어려움을 주기 때문에 물가 안정을 위해서는 단기적인 대책으로는 수입쇠고기의 방출량을 늘려나가야 하고 이에 따른 쇠고기의 수입량을 증가시키는 정책이 필요할 것이며, 장기적으로는 쇠고기의 수입증가에 따른 국내 소 사육 농가의 소득 감소를 감안하여 외국으로부터 번식에 사용할 육우 암소의 도입이나 또 다른 한편으로는 농민이 비육할 밑소로서 육우 수소를 수입하여 농가에게 비육출하케 하는 방법이 있을 것이다.

이와 같은 시책은 1970년대 후반기부터 쇠고기의 수입과 함께 육우를 도입하여 농가에 입식하여 소득 시책으로 활용하였었다.

두 번째로는 국내 소값이 지나치게 하락하는 현상이 빚어질 때에는 반대로 우선 쇠고기의 수급을 위해 수입 방출하던 쇠고기의 양을 줄여나가고 이런 현상이 장기화될 경우에는 쇠고기의 수입량 자체를 줄이고 그래도 국내 소값의 하락이 계속될 경우에는 수입 비축된 쇠고기의 방출을 중단하고 나아가 국내 사육하는 소의 수매 비축사업을 하는 시책이 필요해지는 것이다.

지난 1997 1998년도에 실시한 국내 사육하는 소를 도별로 수매 도축하여 비축한 사업이 바로 소값의 지나친 하락으로 소사육농민의 가격하락에 따른 손실을 줄이고 소값을 회복시켜 사육농민의 안정된 소사육을 유지시켜 주기 위한 시책을 폈던 것이다.

국내 쇠고기 공급 기반은 충분한 것인가

1970년대 중반까지는 쇠고기의 국민 소비는 극히 미미한 상태였기 때문에 당시의 한우의 사육은 농경용으로 그 비중이 컸으며 소의 번식(새끼 내기)과 극히 적은 양의 쇠고기 공급을 자체적으로 가능했었으나 국민경제가 활성화되고 살림이 윤택해지기 시작하면서 쇠고기의 수요가 급격히 증가되어 급기야 1976년부터 부족한 쇠고기의 수입이 시작되었고 요즘에 와서는 국민의 식품수급상 없어서는 안 될 생활필수품으로 중요한 위치를 차지하게 되었으며 1997년도의 예를 들어 보면 연간 쇠고기의 총수요가 36만 1953톤으로서 국민 1인당으로는 연간 약 8kg까지 소비가 늘어났고 쇠고기의 수급상황을 보면 국내산이 22만 7728톤(62.9%)이었고 부족분에 대해서는 13만 4225톤을 수입육으로 충당하게 된 것이다.

이런 쇠고기의 수요를 충당하려면 국내의 소의 사육은 대략 어느 정도가 필요한지를 검사해 보면 이제는 도저히 쇠고기의 국내 자급이 불가능한 상태라는 것을 알 수가 있다.

1997년도의 쇠고기 수요 36만 1953톤을 국내에서 공급한다고 가정하고 이를 소의 두수로 환산하면 1톤당 6두가 필요하다고 볼 때 도살되어야 할 소의 두수는 217만 2000두에 해당이 된다.

이 217만 2000두의 소를 국내의 한우가 생산을 하려면 2세 이상의 소가 70%가 송아지를 분만한다고 볼 때 2세 이상의 소는 310만 2000두가 필요하

며 총 한우의 사육두수 중 47%가 2세 이상의 암소로 볼 때 총 한육우의 필요한 두수는 660만 두의 소를 길러야만 '97년도에 필요했던 36만 1953톤 즉 소로 환산한 두수 217만 2000두의 소를 도축 가능한 기초 두수가 되는 것이다.

또한 1997년에 수입해서 공급한 쇠고기량이 13만 4225톤이었고 이를 두수로 환산하면 80만 5000두에 해당하고 이를 앞에서 산출한 방법으로 산출해 보면 80만 5000두의 소를 생산하려면 2세 이상 암소가 70% 송아지를 생산한다고 볼 때 수입쇠고기분만 115만 두가 있어야 하고 이 두수를 2세 이상 암소로 볼 때의 총 소요두수는 244만 8000두가 있어야 한다는 계산이 나오는 것이다.

이렇게 볼 때 쇠고기의 국내 자급은 사료의 공급 측면에서도 어렵거니와 사육할 모든 여건으로 보아 어렵다는 것은 이제는 대부분의 사육농민들도 많이 이해하고 있기 때문에 오히려 쇠고기의 수급상황을 소상하게 국민에게 알려줄 뿐만 아니라 이제부터의 국내 사육하는 한우에 대해서는 한우가 가지고 있는 특성을 최대한 살려 쇠고기의 등급제에 의한 사육기술의 농가 보급강화와 육류의 등급별 부위별 용도에 따른 차등가격제를 잘 활용하도록 하는 시책에 중점을 두어야 할 것이다.

육류의 등급제는 법적으로는 제도가 마련되지 않았었기 때문에 보장을 받을 수는 없었지만 1992년 1월 17일 축협중앙회 지하에 한우육 시범 판매장을 개설하여 등급별, 그리고 부위별(용도)로 가격을 차등화하여 판매를 시작한 것이 소비 국민의 인식과 국산 한우고기의 등급별 홍보 효과가 어우러져 대성공리에 한우고기와 수입고기간의 품질면에서의 차이를 소비대중이 알게 됨으로써 높은 호응을 받아 전국적으로 육류의 등급별 차등가격제도가 널리 보급되기 시작하였으며 더욱 쇠고기의 등급제 실시가 기여한 커다란 효과는 오랜 세월 동안 육류가격이 행정지도 가격으로 묶여 있었기 때문에 있었던 강제 급수에 의한 중량 늘려 팔려는 부정육의 거래가 자연 소멸되기 시작하였다.

그 이유는 이 등급제가 실시되면서 강제 급수한 쇠고기의 등급은 자연 판정에서 등급이 낮아지기 때문에 물을 먹여 중량을 늘려 보았자 별 경제적 효과를 볼 수가 없기 때문에 자연 세계적 수입 자유화에 의한 경쟁면에서도 육류의 등급제는 국제적으로는 늦게 시작하였지만 시의 적절한 제도로 정착되어져 가고 있다.

이와 같은 쇠고기 공급과 관련된 가격 안정대책의 일환으로 80년대 초반의 육우의 대량 도입은 그 당시의 농촌의 소득작물로서 소만큼 높은 작목도 찾

아 보기 어려웠기 때문에 당시의 농촌 새마을에서의 육우 도입 희망은 자연 높아졌었고 초지 조성농가에 조성 후의 도입소의 입식과 더불어 소득마을 소 입식, 새마을사업 소입식 등 다양한 사업명으로 도입소의 입식사업이 불가피하게 전개되다 보니 자연 육우의 도입 두수는 늘어나게 되었다.

그러나 쇠고기의 수급도 원활히 하여야 하지만 국내산 쇠고기 공급 가능 물량 등을 잘 조화 있게 조절하기란 무척 어려운 일이라는 것이 오랜 경험으로 나타나고 있다. 즉, 쇠고기값의 상승은 물량부족으로부터 시작되지만 공급물량 부족에서 오는 가격상승은 공급 물량을 늘려 방출한다고 바로 가격이 낮아지는 것이 아니고 반대로 수입쇠고기의 방출 물량을 줄여나간다고 쇠고기 시장가격이 바로 올라가는 것이 아니다. 부족시에는 상당한 물량이 초과 방출되어도 가격의 움직이는 반응이 더디게 나타나 육류의 수급조절 업무야말로 어려운 일이기 때문에 앞으로도 육류의 수급조절에 대한 많은 연구 조사과제를 여러 전문기관이나 계통을 통해 장기간 연구 개발되어야 할 것이다. 1980년대의 육우 도입이나 쇠고기 수입물량 책정은 좋은 경험으로 받아들여 그 당시의 육우 도입에서 일어났던 일들과 쇠고기 수급에서 있었던 일들을 연구해 볼 때 우리 나라 육류수급에 커다란 도움이 될 것으로 본다.

즉, 우리 나라의 육류수급에 필요한 기초 자료들이 과연 정립되어 있는지를 살펴보면 알 것이다.

국민 소득이 높아짐에 따른 육류의 소득탄성치를 시대의 변천별로 연구하고 있는지도 의문이며 육류의 가격이 높아지거나 낮아질 때의 가격 탄성치는 어느 연구기관에서 연구하고 있는지도 잘들 모르고 있다.

그뿐 아니라 육류 유통시장에 물량이동에 따른 가격 변화도 연구되어져야 할 것으로 본다.

문제가 생겼을 때에만 그러한 자료를 찾아 이용하고 또한 그러한 시장의 문제가 없어지면 그러한 자료의 조사나 활용이 중단되어서는 안 될 것으로 본다.

어떻든 우리 나라에서도 이제는 많은 물량의 육류가 소비되어지고 이의 수급조절과 가격안정은 국가적으로도 중요한 일이기 때문에 이 분야를 과학적으로 접근하기 위해서는 육류, 넓게는 축산물의 수급과 관련된 전문적인 연구를 어느 기관에서건 이제는 전담하여 연구되어져야 할 것으로 본다.

도입 육우의 폐사

1983 육우 도입시 국가별 사고 내역

육우의 도입국은 입찰 결과에 의해 결정되고 그 해 도입한 나라들은 미국, 캐나다, 호주 그리고 뉴질랜드의 4개국이었다.

도입국별 사고 내역을 보면 다음과 같다.

<표 3> 국가별 소 도입두수

	미 국	캐 나 다	호 주	뉴질랜드	합 계
도입 두수(두)	28,301	6,480	32,906	6,477	74,154
사고 두수(두)	3,358	83	907	214	4,562
사 고 율 (%)	11.8	1.3	2.7	3.3	6.2

전체평균 6.2% 사고율에 비해 미국으로부터의 육우수입의 사고율은 11.8%로 가장 높게 나타났다. 이러한 사고율이 높은 것을 개선하기 위해 미국에 대해 현지 국내 수송방법의 개선으로 지나친 장거리 수송은 지양할 것(중간에 휴식), 선적두수를 450두에서 380두로 제한할 것, 충분한 사료급여와 선적전 휴식을 충분히 취하도록 소 도입 수송조건을 강화, 요청하였었다.

육우 품종별 사고내역

1983년도의 도입우 중 품종별 사고내역을 분석해 보면, 가장 많은 두수를 도입하게 된 샤로레는 사고율이 10%가 되었고, 두수는 적지만 앵거스 품종도 11%를 넘어섰다. 도입육우의 품종으로는 농가 희망에 따라 도입하라는 방침에 따라 농가의 품종희망을 받았더니 실제로 농민은 본 적도 없으면서 대부분의 농가가 샤로레를 원했다. 그러나 샤로레의 도입두수를 50%를 넘지 못하도록 도입을 억제한 것은 샤로레 품종의 원산지인 프랑스에서는 수입이 불가능하기 때문에 기타 국가에 분포된 소의 수입수량을 농민이 원한다고 그 품종을 무리하게 도입하는 무리를 피하기 위해 샤로레 수량을 줄였던 것이다.

국가별로 도입두수가 많았던 나라는 호주와 미국이었다. 사고율에서 미국이 월등히 높았기 때문에 미국으로부터의 육우도입에 대해 조건강화 등의 조치

를 취하였다. 이에 대한 미국측의 반발도 크게 일어났다.

<표 4> 품종별 사고두수

	샤 로 레	헤어포드	심 멘 탈	브 라 만	앵 거 스
도 입 (두)	35,864	28,116	3,031	1,287	146
사 고 (두)	3,587	661	110	74	17
사고율 (%)	10.0	2.4	3.6	5.7	11.6

임시 검역 계류장 설치와 소 도주

도입해 오는 소가 많았고 수송 비행기가 어느 날 갑자기 3대가 몰려서 도착하였고 검역소 계류 중인 육우의 검역기간 연장 등으로 불가피하게 김포비행장에서 가까운 곳에 공터를 빌려서 쇠파이프로 울타리를 만들어 800여 두의 도입우를 이 곳 임시 계류장에서 검역관리를 하게 되었다.

어느 날 새벽에 ‘쾅’ 하는 폭음이 있었고, 이 소리에 놀란 소들이 일시에 쇠파이프 울타리를 부수고 뛰쳐 나간 사건이 발생하였다. 경찰기동대를 동원하여 김포로 가는 대로에 온통 흩어진 소들을 다시 계류장으로 몰아넣는 소동을 피웠는데, 어떤 소는 민가의 담장을 부수고 부엌으로 들어가 찬장을 엎어트렸고, 어떤 집은 모를 내놓은 논을 소떼가 통과하여 온통 망가트리는 등 많은 민원을 발생시켰다.

약 10여 일 동안 10여 두의 소가 부족하였는데, 현재의 양화폭포 뒷산 나무그늘 밑에 이 소들이 편안히들 쉬고 있다는 신고를 받고 소를 모두 찾아온 적이 있다

김포 어느 농가에는 검은 소 한 마리가 집안으로 들어와 외양간을 만들어 길렀는데 동네 아이들이 소문을 내서 소 구경하러 온다고 동네사람들이 찾아오기 시작하자 주인은 할 수 없이 축협에 신고하고 그 동안 사육한 사육비를 청구한 사례도 있었다.

소파동으로 국회농수산위원회 개최

1984년 5월 한국에 수출할 소를 주로 공급하던 시카고의 지역신문에서 미국 소공급회사들이 제대로 소를 공급하지 못하여 호주로 도입선이 바뀌고 있

음을 지적하면서 대 한국의 육우수출에 관한 미국의 목장사정, 그 해의 고온속의 소 수송상 문제, 소 규격의 미달 그리고 한국 소 검수관들의 자질문제 등 소 수출과 관련한 상세한 기사가 신문에 보도되었고, 통신들은 '약한 소 한국에 수출(Poor cattle exported to Korea)'이란 통신제목의 기사를 내보낸 것을 한국의 신문에서는 '병든 소 한국에서 수입'이라고 게재하면서 소 도입 파동은 결국 정치적으로 비화되어 국회 농수산분과위원회가 84년 5월 26일에 개최되기까지 하였다

당연히 국회에서는 언론보도를 근거로 어떻게 병든 소를 수입했으며, 그런 소를 도입해서 농가에 입식하였으니 입식 후에도 소가 많이 폐사되었을 것이라고 판단하여 정치문제화되었었다.

<표 5> 1983년도 육우도입 실적

	총 도입두수	미국도입두수	비 율(%)
총 도입두수	74,164	28,996(39%)	100
샤 로 레	35,864	28,178	97.2
헤 어 포 드	28,116	-	1.0
심멘탈/기타	10,184	-	1.8

농민의 대다수가 원하던 품종이 샤로레였고 샤로레는 대부분 미국에서 도입되었으며 또한 사고율이 가장 높았던 나라도 미국이었기 때문에 샤로레란 품종이 다른 품종에 비해 약했던 것 같다.

이와 같은 사고에 대한 원인규명과 개선대책을 미국측에 요구하게 되었고 미국 농무부에서는 수의사 2명을 1983년 8월 23일 한국에 파견하여 검역소에 계류 중인 미국 수입소에 대한 채혈검사를 해 가기까지 하였다.

당시의 원인분석 결과로는 1983년 여름철 이상기온의 혹서가 계속되었고, 소 사육농가로부터 시카고까지의 거리가 평균 880㎞의 장거리 수송에다 이에 따른 스트레스, 공복, 허탈에다가 미국으로부터 한국까지의 20 24시간의 장거리 항공수송시의 기내환기 불량으로 체력약화 등의 원인을 들어 개선책을 마련하여 미국에 요청하였다. 워낙 많은 두수의 도입인지라 혹서기인 여름철도 피할 수 없는 연중 도입도 문제로 지적되기도 하였다.

육우도입 개선 대책

이와 같이 문제를 해결하기 위하여 육우도입에 따른 개선대책이 강구되었다. 이를 요약하면, 첫째, 도입방법 개선으로서 선적 전 72시간 이상 충분한 휴식을 취하도록 한다. 둘째, 선적 전 1일 조사료 5kg 농후사료 2, 3kg을 반드시 급여한다. 셋째, 비행기 선적두수를 B747기 400두에서 380두로 DC10기는 200두에서 180두로 감축 선적한다. 넷째, 선적 전 코 기관지염 예방접종을 의무화한다. 다섯째, 국내 도착 후 허약한 소의 분리 수용, 별도 관리한다. 여섯째, 소 인수 농가까지 수송 지원한다. 일곱째, 농가입식 후 40일 이내 폐사축만을 보상해 주던 것을 90일까지 연기한다. 여덟째, 앞으로 연간 육우도입물량은 2만 5000두로 줄이고 국내산 한우로 농가 대체 입식시킨다. 아홉째, 혹서기·혹한기에는 소 도입을 지양하고 국내 소값 하락으로 아우성치는 농민을 감안, 당분간 소값 안정시까지 육우도입을 보류키로 한다, 등이다. 그리고 농가 입식 후 90일 이내에 폐사 및 도태된 소는 전 두수 보상키로 하였다.

1983년도 사고가축의 보험회사로부터의 구상은 4562두 중 구상가능 두수는 3635두로서 보험구상액은 16억 6800만 원이었다.

이러한 도입육우의 문제는 국회까지 비화되었으며 국제적으로는 미국의 소 수출업자를 미국정부가 고발하는 사태까지 벌어졌다. 그 이유는 소 공급자가 입찰규격에 맞지 않는 소의 일부를 공급하였고 전두수 검역을 샘플 검역으로 하여 법을 위반하였으며, 한국검수원에게 강제검수를 강요한 것에 대해 미국 검찰은 소 공급상사를 고발한 일이 있었다. 미국측에서는 정부측 검사와 피고측 변호사가 한국까지 와서 증인신문을 해 갔다.

이 소 도입으로 문제가 커진 것은 국제적인 문제보다는 국내적으로 ’84년 하반기부터 소값이 급격히 하락함에 따라 입식농가들이 아우성을 치기 시작하였고 이러한 문제를 종합적으로 볼 때 도의적으로 책임을 묻지 않을 수 없었던 것이다. 쇠퇴해 가는 새마을 사업으로 지도자들은 그만두는 사람이 늘어나고 있었고, 농촌에서는 소라도 길러서 소득을 올려야겠다는 것이 그 당시의 농촌의 분위기였기 때문에 일선의 새마을 지도자들의 의견을 들어보면 거의 대부분이 도입우라도 몇 마리씩 배정받으면 소득기반이 생길 것이라는 이유로 육우입식 요청이 강한 희망사항이었다. 그리고 소를 도입하려면 정부의 추천을 받아야 하는데 민간인들의 자율수입제도도 없어져 버렸고 정부계획물량 이외에는 도저히 도입할 수가 없었던 시기였다.

그래서 우수 새마을 중심으로 육우를 입식하게 하되 거두어진 기금으로는 새마을 단위로 기계화 자금 같은 것으로 사용하면 좋지 않을까 하는 구상이었다. 하지만 결국에는 각 관련부처 협의회의에서 새마을운동본부가 경제수익사업을 할 수 없다는 판단으로 새마을 사업본부의 도입육우 사업으로는 안된다는 판단하에 농수산부가 당시 하고 있던 육우도입 사업에 물량을 추가하여 새마을 지도자들에게 2만 두의 육우를 입식하는 것으로 매듭이 지어졌던 것이다.

농수축협 조합장 직선제

정 기 수*(전 농협중앙회 부회장)

조합장 선임제도의 변천

1957년 2월 14일 농업협동조합법이 공포(법률 제436호)됨으로써 설립하게 된 농업협동조합(시군구 농업협동조합, 원예협동조합, 축산업협동조합, 특수농업협동조합 포함)만 하더라도 임원선임에 있어서는 협동조합의 민주적 관리의 원칙이 철저히 반영되어 있었다. 즉 이·동농업협동조합의 조합장과 이사 감사는 총회에서 농민인 조합원 중에서 선임토록 하고 이·동농업협동조합의 연합체인 시·군·구농업협동조합의 조합장과 감사는 총회에서 조합원인 이·동농협의 조합원 중에서, 그리고 이사는 조합원인 이·동농협의 이사 중에서 선임토록 했다.

그리고 원예협동조합, 축산업협동조합, 특수농협협동조합의 조합장과 이사, 감사는 이·동농업협동조합의 경우와 같이 선출토록 했다. 또한 시·군·구농협 원예조합, 축산조합, 특수조합의 연합회인 농업협동조합중앙회의 회장 부회장 감사는 총회에서 선임하고 이사는 중앙위원회에서 선임토록 했다.

이와 같이 협동조합의 원칙에 입각하여 민주적으로 출발했던 협동조합의 조직과 임원선임제도가 새로운 정권의 출현과 더불어 변화를 거듭해 왔으며, 이러한 변화는 우리 나라의 정치 사회적 발전과 계도를 같이해 왔다는 사실은 매우 흥미 있는 일이 아닐 수 없다.

1961년에 일어난 5·16군사혁명 이후 공화당 정권 시기, 1980년 국가보위상

* 농협중앙회 기획실장 역임

임위원회로 시작된 제5공화국 시기 그리고 1987년 직선제 대통령선거로 시작된 제6공화국 시기로 구분하여 농협의 조직개편과 임원선임제도의 변천과정을 살펴보기로 한다.

공화당 정권 시기(1961 1980)

1961년 5·16군사혁명으로 구성된 국가재건최고회의에서 농업은행과 구농협을 통합하여 종합농협을 설립하는 새 농협법이 제정 공포(1961년 7월 29일)되었다. 이 법에 따라 동년 8월 15일부터 종합농협이 업무를 개시하게 된 것이다. 농업은행과 구농협의 통합은 농민들의 숙원이라 해도 과언이 아니었다. 농업협동조합이 설립되기는 하였으나 농업은행으로부터 자금의 뒷받침이 원활히 이루어지지 않아 기반이 취약한 협동조합으로서는 사업추진이 매우 힘들었기 때문이었다. 따라서 농민과 농협 그리고 농림부 쪽에서는 농업은행과 농협의 통합을 추진해 왔으나 재무부측에서 반대함으로써 이루어지지 못하다가 5·16혁명으로 이 숙원이 해결된 것이다.

처음에는 조합장을 비롯한 임원선임제도는 자율적인 선거제도에 의하도록 했다. 즉 이·동조합장은 이사회에서 이사 중에서 호선토록 하고 원협 축협 특협 등의 조합장은 종전대로 총회에서 조합원 중에서 선출토록 하였으며 시·군조합장은 총회에서 이·동조합의 조합원(농민) 중에서 선출토록 했다. 그러나 농협중앙회 회장만은 대통령이 임명토록 함으로써 선거제에서 임면제로 바뀌었다. 그리고 자유로이 선임토록 했던 단위조합의 조합장선임도 오래 가지 못했다. 종합농협이 발족한 지 6개월 만인 1962년 2월 12일 「농업협동조합 임원 임명에 관한 임시조치법」이 제정 공포됨으로써 이·동조합 시·군조합 원예조합 축산조합 특수조합의 조합장도 임명제로 바뀌었다. 즉 각급조합장은 중앙회장이 주무부장관의 승인을 얻어 임명하되 이·동조합에 대하여는 중앙회장의 임면권을 도지부장에게 위임했다. 따라서 농협법상 조합장 선거관련 조문은 임시조치법에 의하여 사문화되고 임명제로 바뀐 것이다.

1973년 1월에 농업협동조합 임원임명에 관한 임시조치법을 개정하여 임명권만 있던 것을 해임권까지 부여하게 되었다. 이와 같이 임명권자의 권한은 강화하는 한편 조합장의 자격요건은 완화했다. 즉 정당 기타 정치단체에 가입한자 또는 이로부터 탈퇴한 후 2년이 경과되지 아니한 자는 농협법 제6조 2항에 의거 조합임원이 될 수 없었으나 동 조항에 불구하고 정당 등 정치단

체로부터 탈퇴한 자는 2년이 경과하지 아니하더라도 임명할 수 있게 함으로써 협동조합의 정치적 중립의 원칙을 완화시켰다. 그 후 추천제도의 존폐, 추천 인원의 가감 등 변화를 거치면서 조합장 자격요건을 기준출자 2년 이상 보유 등으로 강화시켰으며, 새마을 지도자, 상훈포상자, 공무원경력자, 교직경력자, 예비역장교 등도 조합장에 임명될 수 있도록 했으며, 공직경력 3년 이상자에 대해서는 기준출자 2년 이상 보유하지 않더라도 임명할 수 있게 하는 특례를 인정토록 했다.

1978년 1월에는 단위조합장 임명제를 부분적으로 완화하여 민주적 요소를 가미했다. 즉 자립조합의 경우에는 자체운영위원회를 구성하여 조합장 후보를 단수 추천하면 임명권자가 임명토록 했다. 그러나 이 제도도 오래가지 않았다. 1979년 6월에 이 제도를 폐지하고 종전으로 환원하는 한편 조합장 자격요건을 강화하여 조합원 신분은 2년에서 3년으로, 기준출자 보유기간은 1년에서 2년으로 늘렸다.

제5공화국시기(1981 1988)

1980년에 설치된 국가보위상임위원회에서 동년 12월 31일자로 농협법을 개정 공포했다. 이에 따라 1981년 1월부터 시·군농협의 법인격이 폐지되어 시·군농협조합장 전원이 일시에 해임되는 우여곡절이 있었으며, 이로 인하여 계통농협조직은 단위조합—군조합—중앙회의 3단계 조직에서 단위조합—중앙회의 2단계 조직으로 축소되고 축산업협동조합을 비롯한 우유조합 등 축산계특수조합은 계통농협에서 분리되어 축산업협동조합중앙회를 별도로 설립하게 되어 우리 나라 농업협동조합 조직은 이원화를 맞이하게 되었다.

뿐만 아니라 동시에 임원임면에 관한 임시조치법을 개정하여 조합장 임명에 있어서 행정기관의 승인제를 폐지하고 대신 조합에 9인 추천위원회를 구성하여 여기서 복수 후보자를 추천하면 임명권자가 2인 중 1인을 임명토록 했다.

그리고 농협의 정치적 중립의 원칙을 배제하여 협동조합의 임직원이 정당가입을 자유로이 할 수 있게 하였으며 정당 당직 보유자도 조합장으로 임명될 수 있게 하였다. 협동조합의 정치적 중립을 보장하는 농협법 제6조 2항의 삭제는 정당법과 관련하여 정치적 차원에서 이루어졌으나 법개정 과정에서 적지 않은 논란과 갈등이 있었다.

그 밖에 1981년 4월부터 조합장의 자격 및 경력에 있어서 새마을 지도자

이외에 새마을 청소년, 새마을영농회, 새마을 영농기술자 등 새마을 관련 경력자에 대한 문호가 확대되었으며, 또한 과거에는 새마을 관련 경력자를 포함하여 공무원, 농협중앙회 임직원, 교사, 예비역장교, 독농가 등의 경력자의 경우 경력기간이 정해져 있지 않았으나 2년 이상 당해 경력을 가진 자로 정함으로써 자격요건을 강화했다. 또한 결격사유로서 조합에 대한 연체채무자 국가공공기관에서 부적당하다고 인정되어 퇴직한 자, 조합장으로서 조직개편 이외의 사유로 중도퇴임한 자를 결격 사유로 추가했다. 그 후 1983월 3월부터는 축첩자가 결격사유로 추가되고 금품수수 호별방문 공중집회 등 선거운동 제한에 위반된 경우에는 임명 후 임기 중이라도 해임할 수 있도록 하였다.

그 후 1984년 3월부터 추천위원회의 조합장 추천제도는 총대회의 추천제도로 바뀌었다. 9인 추천위원회의 추천에 의한 임명제도는 3년간 운영되었는데 운영과정에서 제도의 취지와는 달리 여러 가지 부작용과 폐단이 노출되어 총대회(공식명칭은 조합장후보 추천회의) 추천제로 바뀌었다. 이로써 많은 조합원들의 뜻이 조합장후보 추천에 반영되도록 하는 한편 자격요건을 강화하여 기준출자 좌수를 현행 100좌에서 300좌로 높여 이를 2년간 보유해야만 조합장 후보로 추천할 수 있게 했다. 또한 새마을 경력자, 공무원, 농협직원, 교사, 장교, 독농가 등의 자격경력 제한제도를 철폐하여 대상자의 문호를 확대하였으며, 결격사유에서 연체채무자의 범위를 등록 공고일 전 1년 이내에 100만원 이상 3개월 이상 연체자로 구체화하고 직원의 경우에는 조합장 임기 만료 전 90일까지 사직토록 했으며, 조합장의 경우 조직개편 이외의 사유로 중도퇴임한 자는 6년간 임명할 수 없도록 규제를 강화했다.

제6공화국 시기(1989년 이후)

1987년 6·29선언 이후 정치·사회적으로 민주화가 급진전되었다. 대통령선거가 직선제로 바뀌고 그 여파로 1988년 12월에 농협법이 개정되었고 1962년 2월 이후 20여 년간 시행해 온 임원임면에 관한 임시조치법이 폐지되었다.

이로써 각급 각종 농업협동조합의 조합장과 중앙회장의 선임에 있어서 직선제가 도입되는 등 농·축협임원의 선임제도가 임명제 내지는 임명승인제에서 자율 선임제도로 바뀌었다. 중앙회의 조직기구도 운영위원회가 폐지되고 이사회가 회원조합장이 참여할 수 있도록 확대 개편되는 등 큰 변화가 있었

다. 이 밖에 정부의 규제완화 등으로 농협의 자율성이 크게 향상되고 농협운영면에 있어서도 많은 부분에서 민주화가 이루어졌다.

직선제 도입과 관련된 농협법 개정 경위

법개정의 경과

1987년 6·29선언 이후 사회전반에 걸쳐 민주화 자율화 분위기가 확산되면서 농협민주화 차원에서 농협법개정 논의가 크게 제기되었다. 농협이 발족한 이후 농촌발전을 위해 적지 않은 공헌을 한 것은 사실이나 그 동안 정부주도의 하향식 운영으로 인하여 농민의 자주조직으로서 농민의 의사에 의한 충분한 기능을 수행하여 오지 못했다는 농민들의 불만과 사회적 비판이 높아졌고 비판의 초점은 무엇보다도 조합장과 중앙회장의 임명제에 모아졌다.

사실 농업협동조합법은 1957년에 제정된 이후 수차에 걸친 개정이 있었으나 내용면에서 미흡하였고 그나마 최근의 법개정인 1980년 말 개정 이후에는 경제·사회적 여건은 크게 변화하였는데도 법개정의 기회가 주어지지 않아 농협 스스로도 크게 애로를 느껴 왔던 것이 사실이다.

농협은 모처럼의 법개정의 기회를 맞아 사회적 관심의 초점이 되고 있는 임원선임제도의 민주화는 물론이고 그 외에도 농협이 농민 조합원의 의사에 의하여 운영될 수 있도록 자율성을 확대하고 농민 조합원의 기대에 부응하여 충분한 기능을 발휘할 수 있도록 각종 사업기능을 확충토록 하는 등 전반적인 제도개선이 이루어질 수 있도록 총력을 기울였다.

1987년 8월부터 1년간에 걸쳐 자체적으로 농협법 개정시안을 마련하여 농민 조합원과 계통임직원을 대상으로 한 설문조사, 학계, 언론계 등 외부인사를 포함한 토론회, 공청회의 개최 등으로 법 개정안에 대한 의견을 널리 수렴하였으며 여론 수렴을 거쳐 마련한 농협법 개정안을 정부에 제출했다.

또한 조합장 대표로 구성된 농협법개정 분과위원회를 별도로 구성하여 정부와 국회를 대상으로 농협의 의견이 반영될 수 있도록 적극적인 입법추진 활동을 전개했다.

1988년 7월 6일 정부 여당의 협의에 의거 농·수·축협법 및 농·수·축협 임원임면에 관한 임시조치법 폐지법안이 정부안이 아닌 의원입법으로 발의하

기로 결정되었다.

1988년 8월 16일 야3당(평민당, 민주당, 공화당)의 농협법개정안이 단일안으로, 8월 18일에는 여당의 개정안이 각각 국회에 접수되었고 동 법안에 대한 심의는 농수산상임위원회가 아닌 민주발전을 위한 법률개폐특별위원회로 배정되었다.

동년 10월 4일 동 법률개폐특위에서 여당측 개정안과 야당측 개정안의 2개 법안이 상정되었고, 법률개폐특위에서는 동 특위위원 중 5인 소위원회를 구성하여 심의토록 위임하였다.

5인 소위원회에서는 2개의 법안을 참고로 하여, 수차에 걸친 심층토의를 거쳐 소위원회 자체의 독자적인 안을 만들어서 12월 10일 법률개폐특위에서 소위원회안을 둘러싸고 격렬한 논란 끝에 수정 통과되었고, 동년 12월 17일 본회의에서도 역시 법률개폐특위의 안에 대하여 첨예한 의견 대립으로 진통 끝에 수정 통과되어 동년 12월 31일 개정 법률이 공포되고 동 법률은 3개월이 경과된 날 즉 1989년 4월 1일부터 시행하게 되었다.

이 농협법 개정은 농협역사의 대전환이라는 점에서 커다란 의미가 있을 뿐 아니라 개정 과정에 있어서도 여러 가지 이례적인 면이 없지 않았다.

지금까지의 농협법 개정은 통상 정부 입법으로 발의되었으나 이 개정은 이례적으로 의원입법으로 발의되었고, 국회의 심의도 농수산상임위원회에서 이루어지는 것이 원칙이었으나 정칙적인 상황에 의하여 시한부로 설치된 민주발전을 위한 법률개폐특별위원회에서 심의가 이루어졌다.

국회심위과정에서의 분위기 역시 여소야대의 정치적 상황하에서 자연적으로 야당이 주도하게 되었다.

그리고 농협법개정의 문제는 사회의 이목이 집중된 지대한 관심사로 되어 입안 단계에서부터 심의 확정되기까지 각계 각층의 첨예한 의견 대립과 갈등 그리고 사회적 물의까지 야기되는 가운데 다루어졌으며 유례없이 국회 본회의에서까지 수정 통과되는 진통의 연속이었다.

법개정에서의 주요쟁점

임명제를 선거제로 전환함에 있어서 선거의 방법을 조합원의 직접선거제로 할 것인가 혹은 간접선거제로 할 것인가의 문제는 농협법개정 착수 초기부터 법안의 심의 의결단계에 이르기까지 대 내외적으로 첨예한 의견 대립과 논란

이 있었다.

직접선거제도로 하자는 주장은 직접선거제가 간접선거제에 비하여 보다 민주적이고 조합원의 의사가 보다 충실히 반영될 수 있다는 점을, 그리고 간접선거제로 하자는 주장은 농협이 경제단체로서 능률을 도외시할 수 없다는 점을 고려할 때 간접선거제가 직법선거제보다 합리적이고 경제적이라는 점을 각각 주요 논거로 하고 있었다.

그러나 당시의 사회적 분위기는 합리성 차원보다 대통령 직선제 실시 이후 사회 전반에 걸쳐 만연된 간선제에 대한 불신 내지는 직선제 선호풍조에 힘입어 직선제 주장이 강력한 지지를 받았다. 농협 내부에서도 1988년 5월부터 6월까지 공청회 등 의견 수렴 과정에서 직선제와 간선제에 대한 의견이 크게 대립되어 진통을 거듭하였으나 결국 사회적인 직선제 선호분위기보다는 직선제의 문제점 등을 고려하여 현실적 합리성 차원에서 총대회 간선제를 공식의견으로 채택하였다.

1988년 6월 15일 농림수산부 주관으로 농협 대강당에서 농·수·축협법개정 공청회가 개최되었는데 농협에서는 공식의견으로 간선제의 채택을, 수협과 축협에서는 직선제의 채택을 제시하였다. 농·수·축협 임직원과 농어민은 물론 정부 학계 언론계, 각종 비제도권 단체를 망라한 각계 대표의 참석하에 직선제와 간선제의 채택을 둘러싸고 토론이 진행되었으나 결국 첨예한 의견 대립과 격앙된 분위기로 인하여 원만한 접근이 이루어질 수 없었다.

국회심의 과정에서는 직접선거제도가 농촌현실에 비추어 여러 가지 문제점을 내포하고 있다는 것을 부인하기 어려우나 당시 사회분위기를 고려할 때 직선제 실시가 불가피하다는 분위기로 기울었다.

농협에서는 5인 소위원회 심의과정에서 당시의 사회분위기와 관련하여 직선제의 법제화가 불가피하다 하더라도 조합별로 총회의 의결에 따라 농민조합원이 원하는 대로 직선제와 간선제를 선택할 수 있도록 하는 것이 보다 민주적이라는 점을 주장했다.

결국 많은 논란 끝에 5인 소위원회에서 조합장 선거방법에 대한 선택이 이루어졌는데 결론은 간선제를 제시한 농협의 경우는 직선제로(특수조합은 직선제와 간선제 중 선택 가능), 직선제를 제시한 수협과 축협은 직선제와 간선제를 총회에서 결정할 수 있도록 낙착되었다.

수협과 축협 그리고 농협의 특수조합은 구역이 군단위 이상이고 단위농협은 읍면단위라는 점에 착안하여 절충한 안으로 보여지나 현실적으로 수협이

나 축협의 조합당 조합원 수와 단위농협의 조합당 조합원 수가 비슷하고 교통의 발달과 투표구의 증설 등으로 구역의 크기가 큰 문제가 아니라는 점에 비추어 볼 때 이 역시 설득력 있는 구분이 되기는 어렵다고 보여지며, 중앙회장 선거의 경우는 농·수·축협 공히 직선제로 결정되었으나 이 또한 농협중앙회의 회원은 약 1500개 조합이고, 수협과 축협은 100여 개 조합이라는 점을 고려할 때 현실적으로 비교하기 어려운 면이 없지 않은 것이다.

잔여임기에 관한 경과조치

국회에 제출된 여·야당의 농협법 개정안에 의하면 개정된 선거제도에 의한 선거는 임기가 도래되는 대로 3년 이내에 단계적으로 실시함으로써 조합과 중앙회의 재임 중인 임원은 종전법에 의한 잔여임기를 보장하도록 되어 있었다.

5인 소위원회에서는 중앙회장에 한하여 법 시행 후 1개월 이내(1989년 4월 중)에 새로이 선출하도록 하고 조합장을 비롯한 조합과 중앙회의 기타 임원에 대하여는 잔여임기를 보장토록 하는 내용으로 공식안을 마련하였던 것이다.

그러나 1988년 12월 12일에 개최된 법률개폐특위에서 5인 소위원회가 심사보고를 하는 자리에서, 소위원회의 공식안은 중앙회장을 제외한 전 임원의 잔여임기를 완전 보장하는 것으로 결정되었으나 참고사항으로 소수의견은 이에 반대했다는 내용의 진술이 있자, 잔여임기 보장 문제가 다시 제기되고 집중토론이 전개되었으며 정회가 선포되기에 이르렀다.

정회 중 특위의 4당 간사가 회의를 한 결과 1989년 중에 중앙회장을 비롯한 전임원을 새로이 선출하자는 합의가 전격적으로 이루어지고 수정동의안으로 발의되었다.

농림수산부장관과 중앙회장은 조합장을 비롯한 임원이 이미 선거를 통하여 선임되었으므로 잔여임기를 박탈하는 것은 불합리하다는 점, 전국에 걸친 선거가 일제히 실시될 경우 혼란이 우려된다는 점 등의 문제점을 들어 강력한 반대의견을 개진하였으나 받아들여지지 않고 수정동의안이 그대로 가결되었다.

결국 특위에서 통과된 개정안의 내용은 조합장 등 조합의 전임원을 1989년 8월 31일 이전에 새로 선출하고 중앙회장 등 중앙회의 전임원은 조합장 선출 완료 후(1989년 9월 31일)에 새로 선출토록 하는 것이었다.

이와 같은 법률개폐특위의 결정은 전국 조합장들의 강력한 반발을 불러일

으키게 되었고, 정치 사회적 이슈로까지 비화되기에 이르렀다.

1988년 12월 15일에는 여당측의 농림수산위원회 및 농촌출신 국회의원들을 중심으로 특위결정을 번복시키기 위한 수정안을 제출하려는 움직임이 있었고 1988년 12월 16일에는 공화당측에서도 조합임원 선출시한을 1989년 8월 말에서 동년 12월 말 또는 1990년 3월 말로 연장하는 내용의 수정안을 제출하려는 움직임이 있었다.

1988년 12월 17일에 개최된 국회 본회의에서는 각 당별 긴급 의원총회, 수정안제출 등 극심한 진통을 거듭하였으며 결국 여당의원들을 비롯하여 다수 의원들이 퇴장한 가운데 조합임원의 선출시한을 1990년 3월 말까지로 하고 중앙회임원의 선출시한을 1990년 4월 말까지로 한다는 공화당측의 수정안이 통과되어 농·수·축협법개정안이 최종 확정되기에 이르렀다.

농·수·축협법 개정에 따른 임기단축 문제는 법개정 과정에서는 물론 법시행 이후에도 많은 논란과 후유증을 야기시켰으며, 1990년 2월 20일 국회에 공식 청원이 제기되고 1990년 2월 24일 헌법재판소에 헌법소원심판청구가 제기되기도 했다.

조합장 입후보자 자격기준

1988년 12월 31일 공포된 개정농협법에서 선거 및 공고일 현재 당해 조합의 조합원 신분을 3년 이상 계속 보유하고 있지 아니하거나, 정관이 정하는 좌수 이상의 납입출자를 2년 이상 계속 보유하고 있지 아니한 자는 조합장이 될 수 없다고 규정하였고, 정관이 정하는 좌수 이상의 납입출자좌수에 대하여 정관부속서 임원선거규약에서 '납입출자 좌수를 200좌'로 정하였다.

이 개정농협법의 시행일은 1989년 4월 1일이었으나 부칙 제1조와 제2조 제1항의 규정에 의하여 법시행 이전이라도 임원선거를 위한 준비와, 조합장이 궐위 중이거나 법시행일 이전에 임기가 만료되는 경우에는 법시행일 이전에 선거를 실시하도록 규정하였으므로 조합별로 정관 임원선거규약의 개정 또는 조합장 선거가 실시되고 있었다.

위와 같이 조합에서는 정관 및 임원선거규약의 개정 또는 이미 조합장선거가 시작되고 있는 때인 1989년 3월 4일 야3당의 의원입법으로 조합원 신분 보유기간 및 출자관련 조합장 입후보 자격에 관하여 다시 농협법의 개정안이 발의되었다.

즉 조합원의 신분을 3년 이상 보유하여야 하고 출자 200좌 이상의 납입출자를 2년 이상 계속 보유하여야 한다는 자격요건을 대폭 완하하여, 조합원 신분보유기간은 2년 이상으로 하되 출자보유제한을 완전철폐하여 조합원이면 출자보유좌수나 보유기간에 구애받지 않고 입후보할 수 있도록 하자는 내용이었다.

이에 대하여 농협측에서는 조합장은 평소 조합에 적극 참여해 온 조합원 중에서 선출되는 것이 바람직하며 조합원들 역시 조합원 신분보유기간이나 출자제한을 강화해야 한다는 것이 지배적인 여론이라는 점을 들어 적극 반대하였으며 이 문제는 또다시 첨예한 의견대립의 양상으로 발전되었다.

진통을 거듭한 끝에 1989년 3월 7일 농림수산위원회에서 수정안이 채택되고 1989년 3월 9일 국회본회의에서 통과되어 1989년 3월 29일 공포되었다. 결국 조합원 신분 보유기간은 3년 이상에서 2년 이상으로, 출자보유 제한은 '200좌 이상의 납입출자를 2년 이상 계속 보유한 자'에서 '당해조합의 선거일 공고일 기준 당해 조합의 조합원 평균 출자좌수 이상을 2년 이상 계속 보유한 자'로 완화되었다. 이와 같이 선거가 진행되고 있는 과정에서 예기치 않게 또다시 법이 개정되므로 인하여 현실적으로 적지 않은 논란과 어려움을 치르게 되었다.

현행 직선제도의 내용

농업협동조합

단위농업협동조합은 조합의 임원으로 조합장 1인, 이사 6인 이상 10인 이내와 감사 2인을 두도록 되어 있다. 그 중 조합장은 조합원 중에서 조합원이 직접 선출하고 조합장 이외의 임원 즉 이사와 감사는 총회에서 선출토록 되어 있다. 총회는 조합원으로 구성되기 때문에 이사와 감사도 조합원이 직접 선출한다고 볼 수 있다. 그러나 실제로는 차이가 있다. 조합원 수가 200인을 초과하는 조합의 경우에는 총회에 갈음할 대의원회를 둘 수 있도록 되어 있기 때문에 거의 모든 단위농업협동조합은 대의원회가 총회를 갈음하고 있다. 따라서 이사와 감사는 대의원회에서 선출된다고 볼 수 있다.

특수농업협동조합도 단위농업협동조합과 마찬가지로 조합장 1인, 이사 6인 내지 8인, 감사 2인을 두되, 조합장은 조합원 중에서 조합원이 직접 선출하되 정관이 정하는 바에 의하여 총회에서 선출할 수 있도록 규정하고 있다. 특수

조합의 총회도 단위조합과 마찬가지로 조합원이 200인을 초과하는 경우에는 대의원회가 총회를 갈음할 수 있도록 규정하고 있기 때문에 대의원회에서 선출할 수도 있는 것이다. 다시 말하면 특수조합장은 직접선출 또는 간접선출이 가능하도록 되어 있다. 이사와 감사는 총회에서 선출토록 규정되어 있으므로 간접선출이 일반적으로 되어 있다.

그리고 단위조합과 특수조합의 연합체인 농협중앙회는 임원으로서 회장 1인과 부회장 2인, 이사 19인 이상, 감사 2인을 두도록 되어 있으며 이사 중 8인과 감사 중 1인을 상임으로 하도록 규정하고 있다.

회장과 상임감사는 총회에서 조합장이 직접선출토록 되어 있고 부회장과 이사는 총회의 동의를 얻어 회장이 임명토록 되어 있으며 비상임이사와 비상임감사는 총회에서 회원조합장 중에서 선출토록 되어 있다. 농협중앙회의 경우도 회원조합장이 500인을 초과하는 경우 총회를 갈음할 대의원회를 둘 수 있도록 규정하고 있으므로 실제로는 부회장과 이사의 임명동의를 비롯하여 비상임이사와 비상임감사의 선출은 대의원회에서 이루어지는 간선제 방식을 채택하고 있는 것이다.

축산업협동조합

지역별 축산업협동조합은 각군 단위로 조직되어 있는 축산업협동조합을 말하고 업종별축산업협동조합이라 함은 서울우유협동조합, 양계협동조합, 양돈협동조합 등과 같이 업종별로 조직되어 있는 축산계 협동조합을 말한다. 지역별 축협이나 업종별 축협 공히 조합의 임원으로 조합장 1인, 이사 3인 이상 10인 이하, 감사 2인을 두도록 되어 있다.

조합장은 조합원 중에서 조합원이 직접 선출하되 정관이 정하는 바에 따라 대의원회에서 간접선출도 할 수 있도록 규정하고 있다.

조합장 이외의 임원 즉 이사와 감사는 총회 즉 대의원회에서 간선하도록 되어 있다. 지역축협과 업종별축협의 연합체인 축협중앙회에는 임원으로서 회장 1인과 부회장 2인, 이사 16인 이하, 그리고 감사 2인을 두도록 하고 있다. 회장과 감사는 총회에서 선출하고 부회장과 상임이사는 총회의 동의를 얻어 회장이 임명하며 비상임이사와 비상임감사는 총회에서 회원조합장 중에서 선출한다. 축협중앙회의 경우에는 회원조합장수가 200인 미만이므로 총회를 갈음할 대의원회를 두지 않고 있다. 따라서 간선제는 없다.

수산업협동조합

수산업협동조합도 축산업협동조합과 마찬가지로 시·군을 업무구역으로 하는 지구별 협동조합과 특종어업을 경영하거나 수산제조업을 하는, 또는 전국을 업무구역으로 하는 업종별 협동조합이 있다. 이들 조합은 모두 조합장 1인과 이사 3인 이상 10인 이하, 감사 2인 이하를 두도록 되어 있다.

조합장은 조합원이 조합원 중에서 직접 선출하되 조합원이 200인을 초과하는 경우에는 총회에 갈음할 대의원회를 둘 수 있으며, 이 대의원회에서 간접선거를 할 수도 있다. 즉 직선제와 간선제를 조합원들이 선택할 수 있도록 하고 있다. 그러나 조합장 이외의 임원 즉 이사와 감사는 대의원회에서 선출함으로써 간선제를 택하고 있다.

지구별수협과 업종별수협 그리고 수산물제조수협을 회원으로 하는 수협중앙회는 임원으로 회장 1인, 이사 12인 이하 그리고 감사 2인을 두도록 되어 있으며 이사 중 5인 이하와 감사 중 1인을 상임으로 하도록 되어 있다.

회장은 총회에서 직접선출하고 부회장과 상임이사는 총회의 동의를 얻어 회장이 임명하며 비상임이사 중 2인은 수산업에 조회가 깊은 자 중에서, 나머지는 회원조합장 중에서 선출토록 되어 있다. 감사는 총회에서 선출하되 비상임감사는 회원조합의 조합장 중에서 선출토록 하고 있다. 수협중앙회도 축협중앙회와 마찬가지로 회원조합의 수가 얼마 되지 않으므로 농협중앙회와 같은 대의원회는 두지 않고 있으며 따라서 간접선거제도는 없다고 할 수 있다.

위에서 농·수·축협임원의 선임제도를 살펴보았지만 축협과 수협의 경우에는 조합원과 회원의 수가 비교적 적기 때문에 임원선임과 관련된 문제가 농협만큼 심각하게 부각되지 않았다고 할 수 있다.

선거진행 경과

농협조합장 선거

회원조합의 임원 및 대의원 선거와 관련된 선거업무의 효율적인 수행을 위하여 각 계통단계별로 선거관리기구를 설치하였는데 본부에 선거관리본부를, 시도지회에 선거관리사무국을 설치하는 한편 시군지부 및 회원조합에는 자율

적으로 선거관리반을 편성 운용토록 했다.

이러한 선거관리기구는 조합장선거가 공정하고 원만하게 실시될 수 있도록 사전 선거준비와 교육, 지도업무만을 담당하고 실질적인 선거관리업무 집행은 조합 내에 농민조합원 대표 7인으로 선거관리위원회를 구성하여 선거일 공고에서 당선확정에 이르기까지 모든 절차를 담당토록 했다. 선거관리본부는 1989년 1월 6일부터 1990년 5월 31일까지 설치 운영하였으며 조합임원선거에 관한 제규정 및 서식 등의 제정, 개폐, 선거세부절차, 공명선거에 대한 교육 및 홍보, 선거관련 법규의 유권해석 및 민원처리 등 지도업무를 담당하고 상황실을 설치 운영하는 등 회원조합의 선거관리 업무를 종합적으로 지도 지원하였다.

선거관리사무국은 1989년 1월부터 관내조합 임원선거가 종료될 때까지 각 시도지회별로 설치 운영(시지회 및 제주도지회는 기획부에서 겸무)하였으며 선거관리 본부의 지휘를 받아 관내 회원조합의 선거업무를 지도 지원토록 하였다.

시군지부의 선거관리반은 각 시군지부별로 관내 회원조합 임원선거 준비일로부터 선거종료일까지 자율적으로 설치 운영토록 하였으며 시도지회 선거관리사무국의 지휘를 받아 관내 회원조합의 선거업무를 지도 지원토록 했다. 회원조합의 선거관리반은 각 회원조합별로 선거준비일로부터 선거종료일까지 자율적으로 설치 운영토록 하였고 도지회 선거관리 사무국과 시군지부의 지도하에 자체선거관리계획을 수립하여 시행토록 하였다.

조합장 선거는 농협과 농민으로서 중요한 문제였을 뿐 아니라 정치·사회적으로도 지자제선거의 시금석이라는 차원에서 커다란 관심의 대상이 되었던 만큼 농협은 조합장선거가 아무쪼록 화합된 분위기 속에서 공명정대하게 치러져야 한다는 목표 아래 조합원에 대한 공명선거 제도 및 홍보에 총력을 기울였다.

특히 과열, 타락선거를 예방하고 공명선거 분위기를 조성하기 위하여서는 무엇보다도 농민조합원의 공명선거에 대한 의식이 고양되고 조합원 스스로 솔선수범하고자 하는 의지가 중요한 만큼 대 농민계도용 슬라이드(조합장선거 어떻게 하나?)와 비디오(번영의 길목)를 제작 배포하여 부락마다 상영토록 했다.

각종 언론·TV 등 홍보매체를 통하여 국민계도의 차원에서 공명선거 캠페인을 전개하였고 지역 내 각종 유관기관에 공명선거 여론조성 협조를 요청하

는 등 대외적으로 공명선거 분위기 조성을 위하여 노력하였다.

또한 공명선거를 당부하는 중앙회장 명의의 서한을 전 농민조합장에게 배부하고 조합선거관리위원회에게도 공명선거 당부 서한을 배부하는 등 공명선거 계도활동을 전개하였다.

특히 조합별로는 선거관리위원회가 중심이 되어 관내 지도급 인사들의 참석하에 후보자들에게 공명선거를 서약토록 하고 불법선거운동에 대하여 적절한 규제조치를 취하는 등 공명선거 분위기 조성에 솔선수범하는 등 커다란 역할을 수행하였다.

조합장선거는 1989년 3월 7일부터 1990년 3월 31일까지 약 1년에 결쳐 단위조합 1427개 특수조합 42개와 축협 167개 등 전국 1636개 농협에서 조합장선거가 실시되었다.

단위조합에 있어서는 법에 의하여 예외없이 조합원 전원이 직접 선출하였고 특수조합에 있어서는 정관이 정하는 바에 따라 직선제와 간선제를 선택할 수 있도록 되어 있는 바 42개 조합 중 19개 조합이 직접선거를, 23개 조합이 간접선거를 실시하였으며, 축협은 167개 조합이 모두 직접선거를 실시하였다.

1988년 말 조합장 직선제가 법제화되고 1989년 3월 조합장선거가 시작되면서 사회일각에서는 농민조합원과 농협이 과연 조합장선거를 잘 치러낼 수 있을까 하는 의구심과 함께 지금까지 우리 나라 선거풍토로 미루어 볼 때 선거분위기가 과열되고 부정·타락을 빚지 않을까 하는 우려를 표명했던 것이 사실이다.

아직 조합장선거가 본격적으로 실시되기도 전인 1989년 1, 2월부터 신문 등 매스컴에서는 일부지역의 사전선거운동을 과장 보도하는 등 선거과열 예상보도를 연일 게재하여 이와 같은 우려를 더욱 심화시키기도 하였다.

그러나 막상 조합장선거에 돌입하여 1989년 3, 4월에 이루어진 선거는 당초 우려와는 달리 선거분위기의 과열이나 선거과정에서의 특별한 물의 없이 조용한 가운데 질서 있게 진행되자 언론은 예상 밖이라는 반응을 나타내기도 했으며 이후 1989년 말까지 조합장선거는 전국적으로 매일 2 3개 조합에서 이루어졌으나 매스컴조차 관심이 없을 정도로 조용히 진행되었다.

전국 평균투표율은 90%를 상회할 만큼 조합장선거에 대한 농민조합원들의 관심이 대단한 가운데서도 조용하고 질서 있게 그리고 공정하게 선거를 치렀을 뿐만 아니라 낙선자는 선거결과에 깨끗이 승복하고 당선자에게 꽃다발을 걸어주는 등 거의 모든 후보자들이 앞장서서 공명선거 분위기를 조성하였다.

또한 선거가 과열되어 지역간 주민간에 분열대립되는 것은 조합이나 지역 발전을 위해 바람직하지 않다는 인식이 널리 확산되어 유능한 인사를 단일후보로 추대하여 무투표당선시키거나 지역여론에 의거 다수 후보자의 난립을 견제하는 등 바람직한 분위기가 형성되는 무엇보다도 지역 원로 조합원으로 구성된 선거관리위원회의 공명선거를 위한 노력이 돋보였다.

그러나 1989년 말까지 조용히 진행된 조합장선거는 1990년 2, 3월경 조합장 선거가 전국적으로 집중됨에 따라 일부 조합에서 선거가 과열되고 불미스러운 일이 나타나기도 했다.

선거과정에서 금전살포, 불법유인물 배포 등 선거부조리가 노출되거나 선거결과에 대한 불복으로 선거분규가 적지 않았으며, 금품수수 19건, 불법유인물 배포 3건, 투표의 효력에 관한 이의 5건, 선거인 자격 2건, 기타 2건 등 총 31건의 선거분규가 발생했다.

또한 후보자가 유권자들에게 금품을 제공한 혐의로 6명이 구속되고 27명이 경찰의 조사를 받는 등 불상사가 발생되어 구속되는 사실이 매스컴에 보도되어 사회적 파문을 일으키기도 했다.

그러나 이와 같은 불미스러운 현상은 전체적으로 볼 때 극히 일부 조합에 한정된 것이었으며, 선거 뒤에 숨겨진 미담도 적지 않게 발견되었다. 후보자들이 과열경쟁을 방지하기 위하여 공명선거 결의를 한 후 선거운동기간 중 합동으로 여행을 떠난 조합이 적지 않았고, 조합의 어려운 경영여건을 고려하여 후보자들간의 합의하에 자금을 공동으로 제출하여 선거관리비용에 충당토록 하고 투표편의 제공을 위해 차량을 대여하여 오지마을 조합원을 수송하는 사례도 적지 않았다.

또한 경선을 하던 조합장이 교통사고를 당하여 병원에 입원했을 때 상대후보자가 위문을 다녀간 후 입후보를 사퇴하여 조합원들의 찬사를 받은 미담 사례도 있었다.

중앙회장 선거

약 1년간에 걸쳐 실시되었던 회원조합장 선거가 1990년 3월 31일로 종료되면서 중앙회 임원선거 실시기가 도래되었다. 회원조합장 선출이 완료된 날로부터 1개월 이내에 선출토록 한 법부칙의 규정에 따라 1990년 3월 27일 개최된 이사회에서 회장과 상임감사 선거일을 1990년 4월 18일로 결정하였다.

이와 함께 회장·상임감사선거의 관리를 위하여 1990년 3월 30일 이사회 결의에 의하여 회원조합장 중에서 선거관리위원 11인을 위촉하여 선거관리위원회를 구성하였다.

선거관리위원 11인을 각도지회관 내 단위조합장 중에서 각 1인씩 9인, 시지회관 내 회원조합장 중에서 1인 특수조합장 중에서 1인으로 구성하였으며 선거관리위원 선정기준은 각 단위별로 최다선 조합장으로 하였다.

1990년 4월 1일 선거관리위원회가 발족되었고 동일자에 위원들의 호선으로 위원장과 부위원장이 선출되었다. 또한 선거관리위원회의 사무처리를 위하여 위원회에 간사 및 종사원을 두었으며 간사로는 선거관리본부장을 종사원으로는 선거관리본부직원을 각각 위촉하여 선거관리사무에 종사토록 했다.

1990년 4월 2일 회장, 상임감사 선거에 따른 선거공고를 중앙회의 주사무소와 시도지회, 시군지부 게시판에 게시하였고 서울신문, 농수축산신문, 농민신문 등 3개 일간신문에 이를 게재하였으며 전회원조합장에게 이를 통지하였다.

또한 선거공고 통지와는 별도로 회장, 상임감사 선거를 위하여 1990년 4월 2일 현재 회원조합장을 대상으로 선거공고일로부터 3일간 선거인 명부를 작성하여 1990년 4월 5일 선거관리위원회가 1470명의 선거인을 확정하였다.

선거관리위원회에서는 사전에 전회원조합장에게 회장 상임감사 추천방법을 안내하고 각 후보자에게 후보등록신청 안내문을 조제배부하여 후보자등록에 차질이 없도록 하였다.

또한 선거관리위원회는 선거홍보를 위하여 후보자의 사진, 학력, 경력 등 인적사항과 농협운영에 대한 소견을 담은 선거공보를 공동 제조하여 회원조합장에게 미리 배포토록 하였고 선거기간 중에는 선거공보 이외의 벽보 현수막부착, 연설회 호별방문 등 일체의 선거운동을 금지하였다.

이에 따라 선거관리위원회는 후보자로부터 1990년 4월 8일까지 선거공보원고를 제출받아 선거공보를 작성, 인쇄하여 1990년 4월 12일 전 회원조합장에게 발송하였다. 또한 선거를 위한 투·개표소 설치 및 투표함제작, 투표용지 인쇄, 투표용구준비 등 사전준비에 만전을 기하였다.

1990년 4월 2일부터 1990년 4월 8일까지의 7일간의 후보등록 기간 중 중앙회장 후보자는 3명이 등록하였다. 회장선거에는 농림수산부장관을 역임한 윤근환 씨와 전 중앙회이사를 지낸 반성우 씨 그리고 현 중앙회장인 한호선 씨 등 3명이 입후보하였다.

1990년 4월 18일 개최된 총회에는 총선거인 1470명의 조합장 중 1465명이

참석하여 99.7%의 높은 투표율을 보였다. 투표실시결과 한호선 후보가 총투표수 1465표의 59.2%에 해당하는 867표를 얻어 초대민선 회장으로 당선되었으며, 윤근환 후보가 359표(24.5%)를, 반성우 후보가 229표(15.6%)를 얻었다.

한편 축협중앙회장 선거에 있어서는 현 회장인 명의식 씨와 한국유가공협회장인 강성원 씨의 두 분이 입후보하였다. 투표실시결과는 167명 회원조합장이 모두 투표에 참가하였으며, 그 중 명의식 후보가 128표(76.7%)를 얻어 초대민선 축협중앙회장에 당선되었으며, 강성원 후보는 39표(23.3%)를 얻었다.

종합평가

농수축협의 임원선거는 1년여 만에 실시된 대역사이었다. 선거가 진행되는 동안 여러 가지 측면에서 밝은 면과 어두운 면이 교차되었다. 매스컴에서도 농협의 선거제도, 선거양상, 선거 후의 변화 등에 관하여 긍정적인 평가와 부정적인 평가 등 다양한 평가가 제시되었다.

이제 농수축협 조합장의 직선제도에 대하여 밝은 면과 어두운 면, 긍정적인 면과 부정적인 면을 종합 평가하여 보면 다음과 같다.

긍정적인 요소

농협의 육성발전은 그 구성원인 조합원의 적극적인 참여가 무엇보다도 기본이 되는 요건인 바 농민조합원이 자신의 손으로 직접 조합장을 선출하게 됨을 계기로 조합의 사업이나 경영에 대한 관심과 참여의식이 매우 높아졌다고 할 수 있다.

조합장 선거에 있어서 조합원들의 참여열기는 매우 높았고 투표율은 예상보다 높아 전국평균 90%를 상회하였다. 투표현장의 조합원들은 내 조합의 대표를 내 손으로 직접 뽑는다는 현실감과 함께 내 조합이라는 인식을 더욱 실감하는 분위기였다.

선거가 끝난 후에도 조합원들의 여론은 이제 조합장도 우리가 직접 뽑았으니 조합도 조합원들의 의사에 따라 보다 민주적으로 운영될 것이라는 기대와 함께 조합원들 모두가 종전보다 조합사업을 더욱 많이 이용하고 조합경영에도 더욱 관심을 가지고 참여하고 협조하여야 한다는 분위기가 고조되었다.

대외농정활동 추진기반이 강화되었다. 농협의 기능 중 조합원 권익대변 기능 내지 농정활동기능이 미흡하다는 점은 항상 대외적으로 비판의 대상이 되어 왔으며 농정활동 기능이 미흡한 주요원인은 농협임원이 하향식으로 임명되기 때문이라고 할 수 있었다.

그러나 직선제의 도입으로 각 지역별로 농민조합원들이 조합장을 직접선출하고 이렇게 선출된 전국의 조합장들이 중앙회장을 직접 선출하게 됨에 따라 이와 같은 비판은 어느 정도 해소되기에 이르렀다. 즉 농민조합원들의 의사가 농협조직으로 통하여 하나로 집결될 수 있게 되고 또한 농협은 농민조합원들의 지지를 바탕으로 능동적인 농정활동을 전개할 수 있는 기반이 마련되었다고 할 수 있다.

농민조합원의 공통이익 증진은 농협사업의 기본 목표라 할 수 있으며 이러한 목표를 위해 노력하여야 하는 것이 당연한 것이다. 그럼에도 불구하고 조합의 여러 가지 사정으로 인하여 조합사업이 조합원의 이익을 추구함에 있어 소홀하다는 비판 또한 적지 않았던 것이다.

그러나 직선제 실시를 계기로 조합원의 신뢰를 얻기 위하여는 조합이 농민조합원들의 욕구를 적극적으로 수렴하지 않을 수 없게 된 것이다.

농협의 임직원이 농민을 위하여 봉사하기보다는 임직원 자신들을 위하여 일한다는 따가운 사회적 비판의 소리도 없지 않았다. 그러나 조합장의 직선제 선출 이후 조합의 분위기가 많이 달라지게 된 것이다. 농민조합원에 대한 친절봉사나 조합원을 위한 사업추진 등 모든 면에 있어서 임직원의 자세가 크게 전환되었다고 할 수 있다.

직선제 이후 범농협적으로 전개된 새 농협운동은 농협민주화에 따른 농협 임직원들의 인식과 발상 그리고 자세의 대전환을 위한 자발적인 운동이라고 할 수 있다.

사회전반에 걸쳐 민주화 자율화가 진전됨에 따라 각계각층의 구성원들의 권리의식도 높아진 것은 당연한 추세라 하겠으나 직선제 실시를 계기로 농협에 대한 농민조합원의 주인의식과 권리의식이 매우 높아졌다고 할 수 있다.

조합의 대표는 조합원들이 선택하는 것이고 조합원들에 의하여 선택된 조합장은 당연히 조합원들의 의사에 따라 조합을 운영하여야 한다는 인식이 확산되었다. 또한 농민조합원들의 권리주장에 있어서도 보다 많은 사업이용기회부여, 이익배당의 증대 등, 경제적 이해에 관련된 조합원들의 요구가 높아짐은 물론 소득증대사업의 실시, 지역개발, 조합원들의 경영참여 확대, 운영

개선 등 조합경영에 관한 요구와 주장이 높아졌다.

또한 조합경영에 관한 조합원의 관심과 요구가 높아짐에 따라 조합운영에 대한 조합원들의 비판, 감시, 견제의 욕구도 매우 높아졌다고 할 수 있다.

민주주의 역사가 일천한 우리 나라에서 더욱이 6·29선언 이후 사회전반에 걸친 민주화의 급격한 진전 속에서 이루어진 농협선거는 사회적으로 볼 때 국민에 대한 민주자치훈련이라는 차원에서 적지 않은 기여를 하였다고 할 수 있다.

특히 농협은 그 조직이 전국 시읍면단위로 구성되어 있기 때문에 약 1년간 전국에 걸쳐 각 지역 단위별로 실시된 조합장 선거는 민주자치 훈련의 좋은 기회가 되었다고 볼 수 있으며, 그 이후에 실시된 지방자치선거에도 좋은 영향을 미쳤다고 볼 수 있을 것이다. 협동조합은 민주주의의 실천도장이라는 말을 되새기게 하는 대목이라 할 수 있다.

농협은 농민의 자주적인 단체임에도 불구하고 그 동안 조합장과 중앙회장을 정부에서 임명하는 등 하향식으로 운영되어 왔던 관계로 농협을 정부기관에 준하는 단체로 보거나 심지어는 정부의 시녀라고까지 보는 비판적인 시각도 없지 않았던 것이 사실이다.

그러나 조합장 중앙회장의 직선을 계기로 이와 같은 시각이 바뀌게 되었고 농협은 농민의 자주적인 조직으로 인정받게 되었다.

부정적인 요소

조합장 선거가 실시되는 경우 선거의 준비단계에서부터 당선자 결정에 이르기까지 진행단계별로 많은 인력을 필요로 한다. 조합은 경영여건상 많은 업무량에도 불구하고 직원수를 최소인원으로 운영하지 않으면 안 되는 실정이기 때문에 조합장 선거를 실시할 경우 대부분의 직원을 선거업무에 투입하지 않으면 안 되고 결과적으로 상당기간 동안 정상적인 업무수행이 어렵게 되는 부담이 따른다.

또한 선거진행에 수반되는 제비용 즉 인쇄비, 선거관리위원 수당, 투개표소 설치, 투표용지 배포 등에 상당한 비용이 소요된다. 경제력에 여유가 있는 대규모조합의 경우에는 커다란 부담을 느끼지 않는 경우도 있으나 대부분의 영세조합의 경우에는 경영상 수지에 적지 않은 부담이 되었다.

이 밖에 일상업무 추진에 있어서도 채권의 강제회수 등과 같이 조합원과

조합의 이해가 대립되는 경우라든지 대다수 조합원에게는 이익이 되는 업무일지라도 일부조합원이 반대하는 업무의 경우에는 현실적으로 원활한 업무추진이 어려워지게 되었다.

사업경영에 있어서 경영의 지속성 유지는 공신력 확보차원에서는 물론 안정적 성장 발전을 위해 중요하다. 특히 농협의 경우에는 농업문제와 지역발전문제를 다루는 조직의 특성상 경영의 지속성 유지가 매우 중요하다고 할 수 있다. 그러나 직선제 실시를 계기로 조합경영의 지속성 유지에 적지 않은 애로가 발생하고 있다. 입후보자들은 당선되기 위하여 조합원들의 호응을 받을 수 있는 각종 선거 공약을 하기 위해, 조합의 여건이나 실현가능성, 그리고 기존의 경영방향과는 관계없이 무분별한 공약을 남발하는 사례가 적지 않았다.

이러한 공약을 내걸고 당선된 조합장은 공약을 이행하기 위하여 경영의 무리한 전환을 시도함으로써 경영의 지속성 내지는 안정성을 크게 해치는 경우가 적지 않은 것이다.

또한 조합장들이 장기적인 안목에서 내실있는 경영을 하기보다는 조합원들의 그때그때의 요구에 영향을 받고 조합원들의 표를 의식하는 인기 영합적인 경영에 빠질 위험이 없지 않은 것이다.

조합장선거가 실시되면 정도의 차이는 있겠지만 후보자간이나 후보자의 지지 세력간에 경쟁이 생기게 마련이다. 특히 씨족, 부락, 학연 등을 둘러싼 분열이나 대립은 우리 사회에 만연되고 있는 커다란 병폐의 하나가 되고 있는 바 조합장 선거의 경우도 예외가 될 수 없다. 선거가 과열되고 경쟁이 치열한 경우에는 선거가 끝난 후에도 후보자간이나 후보 지지자간의 분열 대립에 따른 후유증이 상당기간 해소되지 않음으로써 조합원간의 협조를 바탕으로 한 원만한 조합운영이 어려운 경우가 적지 않다. 일부조합에 있어서는 낙선자나 그의 지지자들이 조합이용을 기피하거나 조합운영에 비협조적인 사례도 없지 않았다.

이와 같은 선거 후유증은 직선제가 지닌 가장 큰 문제점의 하나라고 보여지며 협동조합의 발전은 물론 지역사회의 발전을 위해서도 빨리 해결하지 않으면 안 될 범국민적 과제라고 하지 않을 수 없는 것이다.

농민조합원이 조합장을 자기 손으로 직접 선출하게 됨으로써 대부분이 조합원들이 긍지와 자부심을 갖고 공명선거 분위기 조성을 위해 노력하였음은 앞에서 언급한 바와 같다. 그러나 우리 사회는 민주주의 역사가 일천한 관계로

선거문화 내지는 선거풍토가 아직은 바람직한 수준에 있다고 보기는 어렵다.

선거풍토와 관련하여 특히 문제점으로 지적하고 싶은 점은 일부조합원 중에는 후보자에게 금품, 협조 등을 은근히 기대하는 풍조가 아직도 남아 있는가 하면 선거철만 되면 선거과열을 조장하고 선거풍토를 흐리게 하는 인사들이 아직도 적지 않다는 점이다. 특정 인사들에게 입후보를 종용하거나 입후보자들에게 금품살포를 종용하는 등으로 경쟁을 부채질하고 입후보자들은 불안감 내지는 경쟁심 때문에 이에 동요되어 결과적으로 선거분위기가 급격히 과열되는 사례가 적지 않았다.

심지어는 선거 후에도 상호감정이 대립되어 금품수수 등을 이유로 서로 상대방을 고발하여 형사소송으로까지 비화되는 경우도 있었다. 물론 수단과 방법을 가리지 않고 당선되고 보자는 일부 후보자들의 자세에도 문제가 있지만 공명선거풍토를 저해하는 가장 큰 요인은 이와 같은 선거과열 조장행위로서 이에 대한 대처 방안이 강구되어야 할 것이다.

조합장은 조합을 경영할 수 있는 자질과 능력, 지역발전을 위해 헌신할 수 있는 사명감, 농민조합원의 신망과 지도력을 두루 갖춘 인사 중에서 선임되는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 이러한 인사를 투표에 의하여 조합장으로 뽑는다는 것은 매우 어려운 일일 뿐 아니라 투표 이전에 조합장선거에서 이러한 요건을 갖춘 적임자가 입후보한다는 전제가 성립될 수 없는 것도 또한 현실이다.

선거에 있어서는 반드시 후보자간의 경쟁과 당선자와 낙선자가 있기 마련이므로 아직도 전통사회의 미덕인 겸양과 체면을 중요시하는 농촌사회 분위기에서 경쟁과 대립의 과정을 거쳐야 하고 경우에 따라서는 낙선의 치욕도 감수해야 하는 선거에 출마하기란 결코 쉬운 일이 아닌 것이다.

특히 직선제 실시 이후 전개되는 선거과열 양상과 관련하여 신망 있는 인사들 중에는 단일후보로 출마하는 경우라면 조합장직을 수락하겠지만 뭇 후보들이 치열하게 경합하는 가운데 모험을 무릅쓰고 입후보하여 당선을 다투고 싶지는 않다는 인사가 적지 않아 조합발전이나 지역발전 차원에서 아쉽다는 여론이 있다.

주 : 이 글은 농협중앙회와 축협중앙회의 자료에 의하여 작성되었음을 밝혀두며, 자료를 협조해 준 중앙회 관계자 여러분께 감사드립니다.

수매가 국회동의제 부활과 양곡유통위원회 설치

안 덕 수*(축산물유통사업단 사장)

수매가 국회동의제 부활

국회동의제가 부활되기까지의 과정

1988년 8월 5일자 관보에 양곡관리법 개정 법률안이 게재되면서 72년 이후 중단되었던 추곡수매가격과 물량에 대한 최종결정을 국회동의로 이루어지도록 했다.

1972년 이전에는 식량이 부족했던 시기였던 만큼 정부가 가격지지를 위해 수확기에 물량을 흡수한다는 측면보다는 정부양곡의 확보를 위해 반강제적으로 매입함에 따라 재산권보호차원에서 국회의 동의를 얻어 결정하였으나, 추곡수매 목적이 물량확보에서 수확기 가격지지로 바뀌고 매입의 강제성도 많아짐에 따라 1972년 12월에 양곡관리법을 개정하여 국회동의 없이 행정부 내에 합의를 거쳐 대통령의 재가를 받아 수매가를 결정하게 되었다. 이와 같이 바뀐 큰 이유는 국회동의를 받는 데까지의 불필요한 시간이 소요되고 매입시기만 늦어진다는 이유에서였다.

그러나 제6공화국이 출범되면서 여소야대의 13대 국회에서 수매가의 국회동의제가 부활된 것이다. 추곡수매의 국회동의제 부활문제는 13대 국회에서만 논의된 것은 아니었다.

제11대 국회인 1981년 10월 31일 국민당의 김기수 의원 외 24인이 정부가 양곡의 매입가격, 매입량 및 판매가격을 정할 때는 국회동의를 받도록 하는 입법안을 제출한 바 있고, 1982년 5월 7일에는 민한당의 유용근 의원 외 81인이 정

* 당시 농림수산부 양정과장

부양곡 수매계획과 양곡매매가격 결정시 국회동의를 받도록 하는 입법안을 제출한 바 있으나, 정치입법으로 계류되었다가 제122회 임시국회의 농수산위원회에서 부결 처리된 바 있다.

또한, 1984년 8월 29일 국민당의 이동진 의원 외 27인이 양곡의 매입가격과 매입량 및 판매가격의 국회동의와 정부매입양곡의 가격과 수량은 당해 양곡의 파종 전에 예시해야 한다는 입법안을 제출하였고, 1984년 9월 17일 민한당의 유용근 의원 외 80명이 정부양곡 수급계획과 양곡매매가격, 매입량 결정시 국회동의를 받아야 한다는 입법안을 제출한 바 있으나, 11대 국회의 임기만료로 자동 폐기된 바 있다.

그 이후, 12대 국회에서는 1985년 6월 7일 국민당의 김광수 의원 외 19인이 양곡의 매입가격, 매입량 및 판매가격의 국회동의와 정부수매가격, 수매량 결정을 당해양곡의 파종 전에 예시하고 예시가격인상 및 수량증대 요구시 정부는 국회요구대로 이를 변경해야 한다는 입법안을 제출하였고, 1986년 4월 7일 신민당의 조종익, 조종래 의원 외 88인이 양곡수급계획과 양곡매매가격을 결정함에 있어 정부는 국회동의를 받도록 하는 입법안을 제출한 바 있으나, 논의되지 못하고 12대 국회 임기만료로 자동 폐기된 바 있는 등 수매가 결정의 국회동의제 부활문제는 그 동안 국회 안에서 여러 차례 쟁점이 되었던 사안이다.

그러나, 정부는 가격정책은 정부재정 능력은 종합적인 경제운용의 테두리 안에서 탄력적으로 다루어져야 하고 수매 개시 전 가격과 수매량 결정이 지연될 경우 농민불편과 수매지연을 초래하는 등의 문제가 있으므로 정부가 결정해야 한다는 의견을 견지하여 왔다. 아울러, 정부양곡 수급계획도 경제상황과 사회여건변화에 대응하여 탄력적으로 운영해야 하고 양곡관리기금 운영계획보고시 수급계획을 동시에 보고토록 한다는 것이었다. 1988년에 실시된 제13대 총선에서 「국회동의제」 문제가 본격적으로 대두되었다. 당시 각 당이 발표한 추곡수매와 관련한 공약내용은 다음과 같다.

<표 1> 13대 총선 시기 각 당의 공약내용

	공 약 내 용
민정당	○ 추곡·하곡수매가 결정은 농협 등 농민단체가 참여하는 '곡가심의회'를 설치하여 심의후 결정
평민당	○ 추·하곡 수매가, 수매량 결정시 국회동의 ○ 이중곡가제 실시
민주당	○ 수매가 및 양곡수급조절을 국회심의사항으로 하고 곡물에 대한 수매예시제 실시 ○ 농산물의 계약재배를 확대하여 수매가격을 계약시 책정 ○ 농산물가격결정에 농민대표가 직접 참여
공화당	○ 쌀 등 농산물의 생산비 및 적정이윤 보장과 수입 극력 억제

1988년 6월 13일 당시 양정국에서는 윤근환 장관에게 각 당이 발표한 공약사항 등과 함께 양곡관리법 개정에 대한 검토의견을 보고하였는데, 당시 윤근환 장관은 간부회의를 소집하여 이 문제에 대한 협의를 한 결과 양곡관리법을 개정하는 것보다는 당시 양곡관리법에 설치토록 규정되어 있으나 사문화되어 있던 양곡유통위원회를 설치하여 ’88년산 추곡수매부터는 생산자 · 소비자 · 학계 등 관련 전문가가 참여한 양곡유통위원회에서 수매가와 수매량에 대하여 충분히 토의 · 검토케 한 후 그 결과를 고려하여 작성한 정부의 추곡수매계획을 국회 농수산위원회에 보고하는 방향으로 추진하는 것이 타당하다는 결론이 도출되었다. 또한 여소야대의 국회이므로 불가피하게 양곡관리법을 개정할 필요가 있을 때에는 각계각층이 참여하는 공청회를 거쳐 개정작업을 추진해야 한다는 내용도 협의했다.

1988년 6월 17일 연합통신과 1988년 6월 18일자 동아일보에서는 ‘양곡수매 국회동의 얻도록’평민당이 개정안을 마련한다는 기사와 함께 ‘평민당은 양곡관리법 개정안을 임시국회에 제출, 통과시켜 올 가을 추곡수매부터 적용할 계획이다’라는 기사가 보도되었다. 1988년 6월 17일 당시 평화민주당 김봉호 정책위원회의장이 발표한 양곡관리법 개정시안은 다음과 같다.

첫째, 정부는 양곡의 생산 · 소비 · 수매 및 가격 등의 제반여건을 감안하여 양곡의 수급계획을 수립하여 국회의 심의를 거쳐 시행토록 한다(양곡수급계획의 수립).

둘째, 정부는 양곡의 매입가격과 판매가격을 결정할 때에는 국회의 동의를 얻어야 한다(양곡매매가격의 결정).

셋째, 농림부장관은 수입양곡의 국내판매가격 안정과 국내의 양곡생산기반의 확립을 하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의한 수입양곡의 매매업자 및 가공업자로 하여금 가격안정기금을 적립 운용할 수 있다(생산 및 가격안정기금의 적립).

이와는 별도로 민정당 내에서도 양곡관리법 개정에 대한 검토의 논의가 있었으며, 1988년 6월 20일 민정당의 김병권 전문위원의 검토자료내용에 정부양곡매매가격 및 수매량 국회동의 문제에 대한 개선방안으로 생산자 · 소비자 · 학계 등이 참여하는 양곡유통위원회를 정부 내에 설치하고 추곡수매가격 및 수매량은 양곡유통위원회의 사전심의를 거쳐 결정함으로써 농민 등의 의견을 제도적으로 최대한 수렴토록 한다는 내용이었다.

수매가 국회동의제 입법추진 과정

그 동안 여러 번의 논의가 되었던 수매가 국회동의제 부활은 1988년 7월 19일 평민당의 김봉호 의원, 민주당의 황병태 의원, 공화당의 윤재기 의원 외 163인이 발의하여 양곡관리법 중 개정법률안(의안번호 65호)이 국회에 제출되었으며, 제출된 안의 제안이유와 주요골자는 다음과 같다.

제안이유

지난 20여 년간 농민은 정부의 저곡가 정책으로 희생을 감수하여 왔고 그 결과는 막대한 농가부채로 귀결되었다.

다른 한편, 식량은 국제사회에서 무기화되는 경향이 있어 이제 주곡의 자급이 없이는 어느 의미에서 나라의 자주성을 유지하기 어려운 것이 오늘의 현실이라고 할 것이다.

이러한 견지에서 더 이상 농민의 희생이 없게 하고 농촌을 회생시키기 위하여 양곡정책의 핵심이 되는 양곡의 수급계획과 정부의 양곡매입가격 결정에 있어서 국민을 대표하는 국회의 동의를 받도록 할 필요가 절실하며 이는 농민의 소망이라 할 것이다.

정부의 양곡매입가격 결정에 국회가 관여하는 것은 새삼스러운 조치가 아니며, 이는 1972년 12월 양곡관리법 개정 이전으로 되돌아가는 것에 불과함을 첨언하는 바이다.

주요골자

가. 매년도 정부관리양곡의 수급계획은 국회의 동의를 얻도록 함(안 제3조).
나. 정부의 양곡매입가격과 매입량의 결정은 국회의 동의를 얻도록 함(안 제8조).
다. 정부가 양곡을 수입하고자 할 때에는 국회의 동의를 얻도록 함(안 제11조).
라. 수입양곡의 매매업자, 가공업자의 출연에 의하여 양곡가격의 안정 및 양곡생산농민의 이익침해를 막기 위한 양곡가격안정기금 등을 운용할 수 있도록 함(안 제13조의 2).

1988년 7월 21일 양곡관리법 중 개정법률안은 국회 농림수산위원회에 상정이 되었으며 당일 농림수산위원회 전문위원의 검토보고서에서는 " '정부의 양곡매입가격선 매입량의 결정은 국회의 동의를 얻어야 한다'는 데에 대하여는 양곡의 수매가격과 수매량은 미맥 등의 농업소득을 주로 하는 생산자인 농민에게 중요한 의미를 가지는 것은 사실이므로 그에 대한 결정에 있어서는 농산물의 적정가격을 유지함을 목적으로 하는 농산물가격유지법과의 관련, 국민경제의 기초적인 제요인(금리, 환율, 공공요금 및 경제운용계획과 집행 등) 등을 종합적으로 고려해야 할 것으로 생각되나 무엇보다도 생산자인 농민대표성과 소비자인 국민대표성 등이 표출될 수 있어야 할 것으로 사료된다"라고 보고하였다.

전문위원 검토의견도 보고서내용에서 보듯이 국회동의제의 부활보다는 정부가 계획하고 있는 양곡유통위원회를 설치 · 운영하는 것이 타당하다고 보는 쪽에 가까운 것이었다.

양곡관리법 중 개정법률안은 심사소위원회(소위원회 위원장 권해옥 의원, 위원으로는 오한구 의원, 김영진 의원, 강보성 의원, 윤재기 의원)에 회부되어 농림수산위원회에 상정되었던 당일인 1988년 7월 21일 오후 6시 10분에 소위원회가 개최되었다.

소위원회에서는 '수급계획의 수립' 및 「양곡매입가격의 결정」의 개정안에 결정주체의 표시가 안 되었다는 농림수산부 이병기 차관의 의견에 따라 동의를 받는 주체를 '정부'로 할 것인가 '농림부장관'으로 표시할 것인가 하는 문제가 대두되었다.

농림수산부 이병기 차관과 김한곤 양정국장은 국회동의를 받는 것은 정부가 받는 것이지 농림수산부장관이 받는 것이 아니며 농림수산부장관이 국회에 안건을 제출하여 마음대로 동의를 받는 것은 논리상 안 맞는다는 주장을 하였다.

이에 대해 강보성 의원은 농림수산부장관으로 해야 한다고 주장을 굽히지 않아 결국 농림수산부장관으로 해서 법제사법위원회에서 다루기로 하고 마무리되었다. 그 외 양곡의 수출입(양곡관리법 제11조)에 양곡의 수입은 국회의 동의를 얻어야 한다는 조항은 삭제키로 하였고, 가격안정기금 등을 적립(양곡관리법 제13조의 2) 운용할 수 있다는 규정을 마련하였다.

소위원회가 끝난 다음날 국회농림수산위원회에서는 양곡관리법 개정 법률안에 대한 수정안을 의결하고 법제사법위원회로 회부하였다.

당초 제출되었던 법안과 농림수산위원회에서 수정, 통과된 법안은 다음과 같다.

<표 2> 개정안과 수정안의 비교

개 정 안	수 정 안
제3조(양곡수급계획의 수립) 매년도 정부관리양곡의 수급계획은 국회의 동의를 얻어야 한다.	제3조(양곡수급계획의 수립) 농림수산부장관은 매년도 정부관리양곡의 수급계획을 수립하여 국회의 동의를 얻어야 한다.
제8조(양곡매입가격의 결정) 정부의 양곡매입가격과 매입량의 결정은 국회의 동의를 얻어야 한다.	제8조(양곡매입가격 등의 결정) 농림수산부장관은 정부의 양곡매입가격과 매입량을 결정할 때 국회의 동의를 얻어야 한다.
제11조(양곡수출입) 다만, 양곡 수입은 국회의 동의를 얻어야 한다.	제11조(양곡의 수출입) < 삭 제 >
제13조의2(가격안정기금의 적립) 농림수산부장관은 양곡수입으로 인하여 국내양곡가격의 안정과 양곡생산농민의 이익이 침해되지 아니하도록 대통령령의 정하는 바에 의하여 수입양곡의 매매업자 및 가공업자로 하여금 그 이윤의 일부를 출연하여 가격안정기금 등을 운용할 수 있다.	제13조의2(가격안정기금의 적립)………가격안정기금 등을 적립 · 운영하게 할 수 있다.

양곡관리법 개정안이 국회에서 논의되고 있는 상황에서 당시 재무부에서도 법개정에 반대의견을 제시하였는데, 1988년 7월 21일 재무부가 제시한 법 개정 반대요지는 다음과 같다.

'양곡수급계획의 수립, 매매가격결정 및 수출입 등은 국회의 입법작용에 의해 만들어진 법률의 목적을 구현하기 위한 행정부의 구체적이고 개별적인 법 집행행위(고유의 행정작용)이므로 이러한 구체적, 개별적 행위에 대해서까지 국회의 동의권을 법률에서 규정하는 것은 상위법인 헌법의 정신에 어긋나는 것으로 사료됨. 또한 양곡매입 가격결정 등의 국회동의는 농민의 권익보호를 위하여 바람직한 제도가 될 수 있으나 이는 결과적으로 정부재정부담을 증가시켜 유지에 어려움을 가져다 줄 것이며 '87년 말 현재 양곡관리기금 적자 : 1조 6150억원, 식량해외 의존도가 55%에 달하는 현 상황에서 이의 신축적 운영을 위해서는 정부에 어느 정도 자율성이 부여되어야 할 것임. 따라서, 양곡관리기금 적자 등이 해소되어 재정이 건실화되는 시점까지는 동 법개정을 유보함이 타당할 것임'

그러나 제출된 양곡관리법 개정안은 1988년 7월 23일(토요일) 법제사법위원회에서는 농림수산위원회에서 가결된 제3조(양곡수급계획의 수립)와 제8조(양곡매입가격 등의 결정) 내용 중 '농림수산부장관'을 '정부'로 수정 · 의결하였고 당일 농림수산위원회 명의로 본회의에 상정되었다.

143회 임시국회의 제2차 본회의에 상정된 양곡관리법 개정안은 여소야대 주도하에서 의결되었으며, 1988년 7월 26일 국회의장으로부터 정부로 이송되어 1988년 8월 4일 15 : 00 국무회의의 심의를 거쳐 1988년 8월 5일 관보에 게재 공포되었다.

< 1988년 8월 5일 공포된 양곡관리법 중 개정법률 중 제3조 및 제8조 >

제3조(양곡수급계획의 수립) 정부는 매년도 정부관리양곡의 수급계획을 수립하여 국회의 동의를 얻어야 한다.

제8조(양곡매입가격 등의 결정) 정부는 양곡의 매입가격과 매입량을 결정할 때 국회동의를 얻어야 한다.

수매가 국회동의제 부활의 의미

수매가결정의 국회동의제 부활은 여소야대의 정치구도인 제13대 국회에서 부활되었다. 이는 오래 전부터 논의되었던 농민들의 소망을 국회를 통해 의견을 수렴하고 해결해 보겠다는 의지의 표현으로 볼 수 있으며, 당시의 상황으로는 경제발전과 물가안정이라는 경제논리에 따라 정부수매가격이 한자릿수로

묶여 있어 농민들이 소외되고 있다고도 생각되었기 때문에 추곡수매가격의 국회동의제는 농업인들의 기대를 모으기에 충분했다.

그러나 추곡수매목적이 성 출하기에 추곡가격이 크게 하락하는 것을 예방하여 농가 수취가격을 높여 주는데 있고 물량 확보를 위한 강제 수매성격은 완전히 사라진 상황에서 국회동의를 받는다는 것은 많은 문제점을 갖고 있다. 우선 추곡수매정책은 정부의 경제정책 중의 하나인데 다른 경제정책은 정부에서 결정하면서 추곡수매정책만 입법기관의 사전동의를 받는 것이 우리 나라의 경제정책 운용방식에 맞느냐 하는 문제가 있고, 수매정책이 주는 경제적 영향 때문에 농가측면뿐만 아니라 재정부담능력, 쌀값의 계절진폭, 민간유통의 활성화 등 여러 가지 요소를 동시에 고려해야 하는데 국회동의시에 이런 합리적 판단이 가능하겠는가 하는 것이다.

이러한 여러 가지 요소를 고려할 때 과도한 수매가격 인상이 가져오는 부정적 효과를 안다고 해도 농민으로부터 지지를 받아야 재선이 가능한 국회의원들로서는 합리적인 발언을 하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 합리성이 결여된 줄 알아도 높은 자릿수의 수매가격 인상을 주장할 수밖에 없고 따라서 수매가격 결정이 난항을 겪게 되며 높은 수준의 수매가 결정이 어려울 경우에는 결정시기가 늦어지는 등의 부작용이 발생했다.

운영초기에는 추곡수매가격이 크게 인상되어 어려운 농업인들의 소득증대에 기여한 면이 있는 것이 사실이나 운영하는 과정에서 정치적인 논리에 의하여 수매가 문제가 쟁점화되고 국회운영에 지장을 초래하는 사례가 반복되었다.

UR협상에 따라 '95년부터 시작된 WTO출범으로 정부수매가 문제가 감축보조금에 해당되어 사실상 수매정책의 한계가 드러난 점을 감안할 때 국회동의제도를 존속시킬 필요가 있는가에 대해서는 모든 지혜를 모아 슬기롭게 대처해 나가야 하겠다.

양곡유통위원회 설치

양곡유통위원회 설치이전의 논의과정

양곡유통위원회는 수매가의 국회동의제가 폐지된 1972년 12월 18일 양곡관리법 제7차 개정시 설치근거를 마련하고 양곡관리법시행령에서 조직과 운영에 관한 사항을 정하기로 하였으나 시행령에서 제반사항을 정하지 않아 사실상 사

문화된 조항이었다.

그러나 ’87년 대통령선거 당시 민정당의 노태우 대통령후보는 활력 있는 농어촌 건설을 위해 ‘하곡 · 추곡 · 수매가 결정시 쌀값심의를 거쳐 결정’하되 ’88년부터 시행토록 하고 생산자 · 소비자 · 학계 · 행정 등 전문가로 구성한다고 공약을 하였다.

이에 따라 대통령선거 직후인 1987년 12월 23일 농림수산부 양정국에서는 곡가심의위원회 설치 운영방안을 3가지 방향으로 검토를 하고 ’88년 중 운영을 위해서는 조기추진이 필요하므로 제3안을 채택하는 것이 좋겠다는 검토의견을 마련했다.

< 검토대안 >

제1안 : 양곡관리법을 개정하여 근거마련.

제2안 : 농산물가격심의위원회 규정을 개정하여 근거마련.

제3안 : 곡가심의위원회 규정을 대통령령으로 제정.

그 이후 일본의 곡가심의위원회의 운영방안 등에 대한 폭넓은 자료를 수집 보완하여 1988년 4월 16일 윤근환 장관에게 곡가심위원회 설치 및 운영방안에 대해 최종보고를 했다.

당시 보고된 안은 다음과 같으며 결재과정에서 윤근환 장관은 제1안과 2안을 동시에 상정, 관계기관 협의를 통하여 택일하도록 지시를 내렸다.

또한, 위원회를 설치할 수 있는 근거로는 대통령령으로 곡가심의위원회 규정을 제정토록 하였다.

<표 3> 검토대안 비교

	기 관 성 격	설 치 기 관	위 원 구 성
1안	심의기관	국무총리실	정부 + 민간
2안	전문기관	농림수산부	정부 + 민간

이에 따라 관계전문가 등의 의견을 청취하기 위하여 1988년 4월 25일 곡가심의위원회 설치를 위한 간담회를 농림수산부 이병기 차관주재로 농림수산부 회의실에서 개최하였으며 간담회에는 주용재 단국대학교 교수 등 양정자문위원, 농협 및 농촌경제연구원 관계자 그리고 경제기획원, 농림수산부 이동우 제1차관보, 김한곤 양정국장이 참석하였다.

당시 개최된 간담회 결과에 대한 내용은 다음과 같다.

하 · 추곡 수매가격 결정과정에 농어민 등 각계의견을 제도적으로 수용하고 정부시책에 대한 이해와 협조를 높이기 위해 곡가심의위원회를 설치해야 한다

는데 의견의 일치를 보였고, 위원회의 기능 및 성격을 의결기관으로 할 경우에는 다른 경제정책결정과 균형이 맞지 않고 위원회의 기능에도 적합지 않다는 의견에 따라 대부분의 참석자들이 자문기관형식으로 해야 한다고 주장했다.

또한 위원회의 설치기관은 농림수산부에 설치하고 위원구성에 대하여는 생산자 · 소비자 및 전문가 등 순수민간인으로 구성하되 관계부처 공무원은 참여가 좋다는 의견이 제시되었으며, 농림수산부 이병기 차관은 회의결과를 참고로 하여 정부안을 조속히 마련하겠다고 밝혔다.

1988년 5월 3일 간담회 결과를 토대로 곡가심의위원회 구성을 위해 「곡가심의위원회 설치운영방안」과 「곡가심의위원회 규정(안)」을 마련하여 청와대, 총리실은 물론 경제기획원, 재무부, 총무처, 법제처에 의견조회를 요청했다.

의견조회결과 다른 기관에서는 이견이 없었으나 총무처에서는 설치근거를 정부조직법 제4조에 의한 별도의 대통령령 제정을 반대하였으며 이로 인해 곡가조절심의회가 양곡유통위원회로 바뀌어 설치되는 계기가 되었는 바, 당시 곡가조절심의위원회 설치와 관련한 부처의 의견은 다음과 같다.

<표 4> 관련부처의 의견

<table>
<tr><th>기 관 명</th><th>의 견</th></tr>
<tr><td>청와대 및 총리실</td><td>○ 이견 없음</td></tr>
<tr><td>경제기획원</td><td>○ 위원회 구성중 소비자대표(5명) 선정을 신축성 있게 하도록 표현변경</td></tr>
<tr><td></td><td><table><tr><th>당 부(안)</th><th>협 의(안)</th></tr><tr><td>- 소비자보호단체협의회장
- 전국주부교실중앙회장
- 한국소비자보호원장 추천 3명</td><td>소비자단체장 등
소비자대표 5명</td></tr></table></td></tr>
<tr><td>재 무 부</td><td>○ 이견 없음</td></tr>
<tr><td>총 무 처</td><td>○ 설치근거를 정부조직법 제4조로 함은 반대
- 기본적으로는 위원회 정비방침과 상충
- 곡가만을 심의하는 위원회를 설치시 다른 농산물도 품목별로 가격심의위원회를 설치하자고 할 경우 대응키 곤란
- 농산물가격유지법이나 농업기본법 등 주무부처 운영법률로도 설치 가능한 위원회를 총무처 운영법률(정부조직법)로 설치하는 것은 곤란
- 양곡관리법 개정을 곧 논의하게 될 것으로 아는데, 그 때 반영하면 될 것을 불과 몇 개월 빨리 설치하자고 별도의 법령을 제정키 곤란

○ 설치근거는 아래 대안 중에서 채택요망
- 양곡관리법에 의한 양곡유통위원회 규정을 제정
- 농업기본법에 의한 농업정책심의회의 분과위로 설치
- 농산물가격유지법에 의한 농산물가격심의위원회에서 곡가심의 기능수행
- 농림수산부 훈령으로 위원회 규정을 제정</td></tr>
</table>

양곡유통위원회 설치되기까지

1988년 6월 2일 양곡관리법의 규정에 의한 양곡유통위원회를 설치하여 곡가심의 등의 기능을 수행토록 하는 것으로 잠정 결정하고, 1988년 6월 3일 양곡유통위원회 설치를 위해 양곡관리법시행령 중 개정령안에 대해 관련부처에 의견조회를 요청하였다.

이어 1988년 6월 4일 양곡유통위원회 설치를 위해 양곡관리법시행령을 개정하기 위해 개정령(안)을 경제장 · 차관회의 상정안건으로 상정하여 1998년 6월 8일 경제차관회의에 이어 1998년 6월 10일 경제장관회의 의결을 거쳐 확정했다.

제안이유 및 주요골자는 다음과 같다.

제안이유

하 · 추곡 수매가격 등 양곡가격 및 유통에 관한 정부정책결정시 양곡생산자 · 소비자, 관련전문가 등 각계 대표로 구성되는 양곡유통위원회의 사전심의를 거치도록 함으로써 양곡정책에 대한 국민의 참여와 이해를 높이고 양정을 효율적으로 수행하기 위하여, 농림부장관의 자문기관으로 양곡유통위원회를 설치 운영코자 하는 것임.

주요골자

가. 양곡유통위원회는 양곡수매가격 및 수매물량에 관한 사항, 양곡유통정책에 관한 사항과 기타 양곡유통과 관련된 사항을 심의하도록 함(안 제13조의 10).

나. 양곡유통위원회는 위원장 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성하되, 위원은 양곡생산자, 양곡소비자 또는 양곡유통 및 가계에 관한 학식이나 경험이 풍부한 자 중에서 농림수산부장관이 위촉하고, 위원장은 위원 중에서 호선하도록 함(안 제13조의 11).

다. 양곡유통위원회 위원의 임기는 1년으로 함(안 제13조의 12).

라. 양곡유통위원회의 회의는 재적위원 과반수 출석으로 개최하여 합의에 의하여 운영하는 것은 원칙으로 하며, 회의진행상 필요에 의하여 표결한 경우에는 의결내용에 소수의견을 첨부할 수 있도록 함(안 제13조의 5).

경제장 · 차관회의 의결을 거친 개정안은 1988년 6월 10일 법제처의 심사를 거쳐 국무회의 상정안건으로 송부되었다.

다만, 법제처의 심사를 거치는 과정에서 회의는 출석위원 과반수 찬성으로 의결하도록 하고 소수의견을 첨부하는 내용을 삭제하였다. 이어 국무회의 심의 ·

의결을 거쳐 양곡유통위원회 설치를 위한 구체적인 시행령이 1988년 6월 28일 개정 공포되었으며 이로 인해 양곡유통위원회가 구성되었다.

양곡유통위원회 운영과 의미

양곡관리법 시행령개정으로 20명의 양곡유통위원회 위원이 위촉되어 양곡유통위원회를 시작하기에 이르렀으며, 초대위원장은 1차회의시 위원들의 호선에 의해 서울대학교 심영근 교수가 선출되었다. 최초로 위촉된 위원명단은 다음과 같다.

<표 5> 초대 양곡유통위원회 위원명단

생산자대표	한호선 농협중앙회장, 이용섭 농협직산단협장, 윤승혁 전남 남평단협장, 정대근 농협중앙회 운영위원, 두창래(농민)
소비자대표	김동환 소비자보호단체협의회장, 함만준 식생활개선 범국민운동본부회장, 이경여 한국소비자연맹사무처장, 김영선 한국부인회소비자분과위원장, 손경숙(가정주부)
학 계	심영근 서울대농과대학 교수, 김성훈 중앙대산업대학 교수, 곽상경 고려대정경대학 교수, 정영일 서울대사회대학 교수
언 론 계	이형 민간경제협의회 부회장, 민병대 동아일보논설위원
연 구 기 관	황인정 한국개발연구원 부원장, 허신행 한국농촌경제연구원 연구위원
유 통 업 계	유달영 농축산물 유통연구원장, 이경 대한곡물협회부회장

초대 양곡유통위원으로 위촉된 각계 대표들은 종래에는 정부에만 맡겨져 있던 추·하곡수매가격과 물량결정 문제를 심의하게 된 데 대하여 자긍심을 갖게 되었고, 양곡유통위원회의 활동상황은 수시로 뉴스에도 보도되는 등 양곡유통위원회의 활동에 대하여 농민은 물론 소비자들의 관심이 높았다.

양곡유통위원들은 추·하곡 생산농민들의 실태파악을 위하여 농촌현장과 도시 영세민촌을 방문하고 농민이나 소비자들과의 면담을 통해 쌀 생산의 애로와 소비생활에 미치는 영향 등을 조사했다. 이러한 조사내용을 수치화하여 수매가격 결정에 반영하려는 노력을 하였으나, 쉬운 일이 아니었다.

추곡수매가격을 결정하는 것은 결국 금년도 수매가격을 전년도 수매가격보다 몇 %를 인상시키는 것이 타당한 것인가 하는 문제인데 그 동안 고려되어 왔던 기준지표 등은 물가상승률(소비자물가, 도매물가), 생산비 상승률 등인데 이러한 변동률만으로 수매가격을 결정할 경우 양곡유통위에서 합리적 근거를 갖고 수매가격을 결정했다는 논리가 불분명함에 따라 양곡유통위원회의 수매

가격 결정근거로는 설득력이 낮다는 비판이 제기되었다. 결국 종래 정부에서 타협안 작성을 위해 고려했던 요소 외에 새롭고 설득력이 있는 결정기준을 마련해야 한다는데 양곡유통위원회 위원들의 의견이 일치되었던 것이다.

농가소득을 고려하기 위해서는 생산비가 기준이 되어야 하지만 정부에서 매년 조사하고 있는 평균생산비는 수매가격의 50% 수준도 안 되는 낮은 수치여서 수매가격 산정에 전혀 도움이 되지 못하였다. 뿐만 아니라 농가에서 느끼는 실제 투입생산비와도 감각적으로 맞지 않다는 것이 당시 대부분 농민대표들의 의견이었고, 당시 야당에서도 정부가 조사한 생산비에 대해 비판을 하고 있었다.

여기서 학계 대표위원들을 중심으로 해서 의견을 모은 것이 한계생산비 개념이다. 쌀의 평균생산비는 국가전체로서는 의미가 있지만 개별농가 단위로 볼 때는 별의미가 없다. 개별농가는 농가에서 직접 투입한 비용이 회수될 수 있느냐가 농가소득 창출에서 중요한 의미를 가지기 때문이다.

통계관실의 생산비 조사결과를 생산비가 가장 적게 드는 농가서부터 많이 드는 농가의 순서로 배열해 나가면 생산비의 분포를 작성할 수 있다. 이 분포에서 만일 평균생산비를 기준으로 한다면 농가숫자에 있어서는 소수의 농가만이 생산비를 보전받을 수 있게 된다. 또한 생산비가 가장 많이 드는 농가를 기준으로 할 경우에는 대부분의 모든 농가가 초과이윤이 발생한다는 모순이 생긴다.

양곡유통위원들은 고심 끝에 전년도 수매가격보다는 높으면서 대부분의 쌀 생산농가 생산비가 회수될 수 있는 분포점을 구한 결과 95%의 쌀 생산농가가 생산비를 회수할 수 있는 생산비 즉, 95% 한계생산비로 설정하고 이를 기준으로 수매가격을 결정키로 하였다.

이에 대하여 경제기획원에서는 즉각적으로 그 부당성을 지적하고 반대의견을 제시하였다 한계생산비까지 보전하는 방식으로 수매가격을 결정하는 것은 경제원칙에 맞지 않는다는 것이었다.

경제기획원에서는 양곡유통위원회가 첫 출발을 하면서 이렇게 한계생산비까지 보전하는 수매가 산정방식을 적용할 경우 쌀 수매가격은 계속적인 인상이 제도화된다는 생각에서 한계생산비 개념의 채택을 막으려고 하였다. 또한, 추정해서 작성하는 생산비에는 작성자의 자의성이 크게 작용한다는 문제도 지적하였다.

그러나, 양곡유통위원회 입장에서는 동 위원회에 대한 사회적 기대가 큰데다가 학계대표까지 참여한 위원회가 종래 정부가 결정할 때 적용하던 방식을 그대로 답습한다는 것은 용납할 수가 없었고, 처음으로 농민대표를 포함한 민간인 대표가 참여해서 결정하는 수매가격이 대부분의 쌀 생산농가 생산비를 보전

하는 방식이 되어야 한다는 입장을 갖고 있었기 때문에 ‘한계생산비방식’ 채택에 대한 논쟁이 컸지만 양곡유통위원회의 추곡가격 결정방식으로 한계생산비방식이 채택되고야 말았다.

한계생산비에 의한 추곡수매가격 결정으로 추곡수매가격은 인상할 수 있는 논리적 근거를 얻게 되었고, ’88년산 추곡수매가격 16% 인상에 이어 ’89년 14%(통일계 12%) 인상 등 대폭적인 수매가 인상의 행진을 해나갈 수 있게 되었다.

한계생산비가 과연 수매가격 결정의 기준이 될 수 있는지에 대해서는 비판적인 시각이 있다고 볼 수 있다. 또한 한계생산비 방식도 초기 1 2년은 수매가 인상의 논거가 될 수 있었으나 한계생산비가 보장되는 수매가 수준이 실현되고 나면 한계생산비도 평균생산비와 마찬가지로 생산요소가격 변동이나 풍흉에 따라 인상률이 정해지기 때문에 더 이상 수매가격 인상을 위한 근거를 제시하지 못했다. 그러나 정책으로서의 추곡수매가격을 결정함에 있어서 일관된 논리성을 부여한다는 것이 얼마나 어려운 것인가, 이러한 업무를 담당한 양곡유통위원회가 얼마나 고심했는가를 실증적으로 보여준 한 사례라 하겠다.

<표 6> 1988년 양곡유통위원회 운영실적

일 자	운 영 실 적
7. 5.	제1차 양곡유통위원회 회의개최, 정부보고청취 및 위원회 운영방향협의.
7. 19 20.	하곡수매 현장 시찰(경남 거창 하성단협, 전남 나주 노안단협 관내).
8. 28.	제2차 양곡유통위원회 개최, 88년산 추곡 및 89년산 하곡 수매예시가격과 수매량 심의를 위한 9인 소위원회 설치.
9. 3 15.	추·하곡 수매가 및 수매량 관련 생산자단체와 소비자단체 등의 의견 접수.
9. 19.	9인 소위원회 개최, 수매가결정 고려사항 협의.
9. 20 21.	현지시찰(전북 김제 단협 관내, 충남 논산 연무단협 관내, 서울시 관악구 봉천5동 영세민촌).
9. 22.	추·하곡 사들이는 값 관련 공청회 개최, 각계의견 수렴.
9. 29.	(14 : 00) 9인 소위원회 개최, 소위안 작성. (15 : 30) 양곡유통위원회개최, 소위안 토대로 건의안 작성.
11. 25 26.	추곡수매 현장시찰(충남 연기 종촌, 전북 남원 입안).

양곡유통위원회 설치는 당초 국회동의제에 부활에 대응하기 위한 곡가심의를 위한 기구로 탄생하게 되었으나, 사회적·경제적으로 파급효과가 큰 추곡수매가 결정에 각계각층의 의견을 수렴하는 기능을 수행하게 됐다는데 큰 의의가 있다고 할 수 있다.

다만, 양곡유통위원회를 운영하는 과정에서 양곡유통전반에 대한 대정부 건의보다는 추하곡 수매가에 대한 비중이 높고 또한 최종적으로 수매가에 대하여 정부안 결정과 국회동의 과정에서 건의내용과 괴리 등으로 양곡유통위원회의 대표성과 위상문제가 대두된 사례도 있다.

앞으로 양곡유통위원회의 보다 많은 발전을 위해서는 양곡유통의 전반에 대한 폭넓은 논의를 통해 실질적인 자문기관으로 거듭나야 할 것으로 본다.

농어촌발전종합대책 추진

김 정 호* (청와대 농림해양비서관)
이 수 화**(농림부 농업정보통계관)

1960년대 이후 30년 이상 계속된 공업화·수출주도형 경제발전 전략 속에서 우리 나라의 농업은 양질의 노동력 제공, 식량의 안정적 공급 등 경제성장을 뒷받침하기 위해 커다란 역할을 수행하여 왔으나, 정작 농촌과 농민은 경제성장 과정에서 소외되어 가는 현실이었다.

특히 경제구조가 경쟁과 효율을 중요시하는 시장경제 위주로 급격히 재편됨에 따라, 상대적으로 비교우위가 떨어지는 농업문제는 경제정책의 우선 순위에서 밀려나게 되었고, 더욱이 1980년 이후 개방화의 물결 속에서 농업의 존폐와 생존가능성에 대한 위기 의식이 대두되었다.

그 동안 산업경쟁력강화 일변도의 정책 속에서 농민들이 보기에 농업문제는 정부재정에 부담이 없는 범위 내에서 중장기적인 발전방향과 비전 없이 방치되는 느낌을 가지게 되었고, 더욱이 1980년 제5공화국 출범 이후 물가안정을 경제정책의 최우선 과제로 하여 수매값 동결지속, 농촌공업화 정책 등이 추진됨에 따라 농업은 식량공급 등 전체경제를 지원하는 기능만을 수행할 뿐, 국가경제 발전을 위해서는 별다른 기여를 하지 못하는 산업으로 인식되었다.

이러한 시대적인 흐름 속에서 우리 농업이 이 상태로 방치해서는 안 되겠다는 인식을 갖게 해준 몇 가지 사건들이 일어났다.

우선 국내적으로 1984년, 87년에 커다란 사회문제가 되었던 '소값 파동'이다. 농어민후계자 정책을 시행한 이후, 계속 쌀값이 동결되는 등 물가안정 위

* 당시 농수산부 농업구조정책과장
** 당시 농수산부 기획예산담당관실

주의 정책이 계속되자 농촌의 젊은 농민들은 선택할 작목이 없어 고수익이라고 인식되던 축산으로 몰리게 되었고, 그 결과 소값 폭락사태가 발생하여 농가부채문제 등 농촌에 커다란 경제적 부담을 가져오게 되어 정부정책에 대한 신뢰성 문제가 제기되었다.

둘째 80년대 말 BOP졸업, 수입자유화 예시계획 실시 등 개방압력이 거세지고 UR 협상이 본격적으로 추진됨에 따라, 농촌에는 우려되던 수입개방이 현실화되는데 대한 불안감과 함께 “개방이 되면 농민은 모두 다 죽는다”라는 패배의식이 팽배하게 되었다.

이러한 과정에서 국가경제의 발전을 위해 농업과 농민을 희생시킨다는 불만이 농촌지역에서 싹트게 되었고, 이는 농민의 집단반발로 이어져 정권의 정치적인 부담으로 작용하게 되었다. 소값 파동, 수세폐지, 수입개방 반대 등을 이유로 한 농민대회가 점차 대규모화·과격화되어 정치적 성향을 보이게 되었고, 이러한 대회의 기저에는 “농업과 농민이 그 동안 국가발전을 위하여 모든 노력을 다 하였으나 농민은 성장의 과실을 분배하는 과정에서 소외되었다”는 불만이 만연되어 있었다.

한편 이와는 대조적으로 일반경제 부문은 사상 유례없는 호황을 누리고 있었다. 80년대 중반 이후 「3저」로 인한 재정흑자·무역수지 흑자로 선진국 조기 진입이 바로 눈앞에 있는 듯한 분위기였고, 88년 개최된 서울올림픽은 이러한 분위기에 기폭제 역할을 수행하였다.

이러한 국가적인 분위기에서 볼 때 농업과 농촌문제는 이 이상 방치될 경우 국가 전체적인 입장에서 경제발전에 걸림돌이 될 것으로 인식되었고, 또한 경제의 호황으로 농업과 농촌에 대해 중장기적인 투자를 할 수 있는 재정 여력이 어느 정도 생긴 것도 사실이었다.

이러한 상황에서 당시 조순 부총리는 이병기 농림부 차관에게 “백지상태에서 농촌문제 해결을 위한 대안이 마련되어야 한다” 라는 언급을 하였고, 농업과 농촌의 중장기 발전을 위한 정책이 수립되는 직접적인 계기가 되었다.

농어촌발전종합대책의 수립 과정

농촌의 발전을 위한 근본적인 대책은 무엇보다도 두 가지 점에 중점을 두고 추진되었다.

첫째, 시장경제를 무시한 별도의 농업문제 해결은 앞으로 의미가 없다는 인식이다. 즉, 농업도 자본주의 시장경제 체제 내에서 경쟁력을 가진 산업으로 '독립선언'을 하기 위해서는 종전의 시혜적 · 동정적인 차원에서 정책을 수립하는 것에서 벗어나, 농민 스스로가 자생력과 책임감을 가지고 경영 능력을 높이면서 장기적인 농업의 발전에 대한 비전과 자신감을 가지고 새로운 전략을 수립하여 추진해야 한다는 점에 인식의 출발점을 두게 되었다.

단, 농업의 경우 경쟁력을 가질 수 있는 기초적 기반이 결여되어 있으므로 사회간접자본(SOC) 차원에서 경지정리 등 농업기반시설, 기술개발, 농업금융 등 기본적인 인프라는 정부가 지원해 주고 그 이후에 경제적인 효율성을 바탕으로 한 농업발전이 있어야 한다는 점에 인식을 같이하였다.

또한, 미국 · EU 등의 농업정책 흐름이 '구조개선'으로 바뀌는 대외적인 여건변화도 이러한 인식전환에 영향을 미쳤다. 수입개방이 예상되고, 가격지지 등 종래의 정책수단이 감축될 것으로 예상됨에 따라, 우리 나라의 정책도 종래의 증산 위주, 농외소득 증대 위주의 농정에서 농업의 근본적인 구조를 바꿈으로써 농업이 산업으로서의 경쟁력을 가질 수 있도록 하는 방향으로 전환되어야 한다는 공감대가 형성되었다.

둘째, 이번이 농업의 체질개선을 위한 마지막 기회이고 이 기회를 놓치면 농업은 영원히 구제불능이라는 절박한 위기감이 대책 수립의 바탕이 되었다.

농민의 사회적 불만과 대외적인 수입개방 압력의 가시화, 그리고 국가경제 여건의 호전 등의 대내외적인 여건이 맞물려, 위기를 기회로 바꾸어 나가면서 이번 기회를 농업발전을 위한 전환점으로 만들자는 인식이 폭넓게 형성되어 가고 있었다.

이러한 인식을 바탕으로 대책 수립을 위한 몇 가지 사전작업이 이루어졌다. 우선, 선진국의 농업제도를 분야별로 집중 조사 · 연구함으로써 대책 수립의 기초자료로 활용하기 위하여 「선진조국 창조를 위한 선진국 농업제도 조사」를 1988년 5월부터 7월까지 실시하였다.

'현대판 신사유람단'이라고 불렸던 이 해외출장은 2개조로 나뉘어 일찍이 유례가 없었던 60일 이상 장기간을 유럽 · 호주 · 대만 · 일본 등의 농업현장을 둘러보고 제도(system)를 조사하는 데 집중되었다. 조사는 영농여건, 생산기반 등 하드웨어(Hardware)보다는 주로 선진국의 농지제도, 농촌인력 육성제도, 농산물의 수급조절장치, 지역개발, 농업금융 등 선진국의 농업발전을 뒷받침하는 소프트웨어(Software) 성격의 제도에 대한 심층조사와 분석을 중심

으로 이루어졌고, 88년 10월 출장결과보고서를 토대로 정책검토가 이루어짐으로써 대책수립을 위한 실증적이고 현실적인 기반이 마련되었다.

한편, 이와는 별도로 한국농촌경제연구원을 중심으로 '21세기 대비 농정기획반'이 설치 · 운영되었다. 이 작업반은 앞으로 다가올 21세기의 여건과 전망을 상정하고, 그러한 여건하에서 농업의 계속적인 발전을 위해 어떻게 대응해 나가야 할 것인지에 대해 87년 2월부터 89년 5월까지 운영되었다. 이 작업은 「21세기를 향한 농림수산경제의 갈등과 새로운 도전」이라는 시리즈로 계속 자료집을 발간(총 10권)하는 한편, 총 5회의 정책토론회와 연구가 계속 이루어짐으로써 대책 수립을 위한 이론적인 기반을 마련하는데 도움을 주었다.

'신사유람단'을 통한 실증조사와 '농정기획반'을 통한 이론적 연구를 바탕으로 88년 12월 농림수산부에 특별작업단이 설치되었다. 이병기 차관의 지시에 따라 설치된 이 작업단은 막 국장으로 승진한 조일호 국장을 단장으로 젊은 과장과 사무관들을 중심으로 운영되었다.

작업에 참여한 반원은 박창정(현 농림부 차관보, 농지담당), 안종운(현 농림부 기획관리실장, 농촌인력담당), 김정호(현 청와대 농림해양비서관, 가격 · 유통담당), 이수화(현 농업정보통계관, 총괄정리), 김상옥(은퇴, 예산담당), 나승렬(현 투자심사담당관, 법안정리) 등다.

이러한 구성원들이 88년 12월 농림수산부 지하실에 작업반을 설치하고 작업을 시작하였다. 이병기 차관을 제외하고는 농림수산부 내의 누구도 별다른 관심을 보이지 않는 상황에서 이들은 미친 듯이 일에 몰두하였다.

1월 1일도 작업반에 출근하여 일을 진행하는 등 끊임없는 노력을 한 결과 1월초에 「농어촌발전종합대책」의 기초가 될 밑그림을 만들 수 있었고, 농림수산부 대회의실에서 이병기 차관 주재하에 과장급 이상 전 간부가 참석한 가운데 발표회를 가질 수 있었다.

후술하는 바와 같이 대책의 내용은 기존의 농업정책 틀을 전반적으로 재구성하는 획기적인 것이었고, 이러한 관계로 간부들의 심한 반발이 예상되었음에도 불구하고 놀랍게도 간부들에게서는 전체적인 틀(frame)과 정책수단에 대해서는 아무런 언급도 없었다고 한다. 오히려 이병기 차관이 하사금까지 받아 더욱 사기가 오른 작업단원은 그날 저녁 어울려 술을 마시면서 앞으로 더욱 열심히 해 보자는 말들을 나누었고, 그 이후 농림부 내에서는 이들을 '악동'(앙팡 테리블)이라고 불렀고 1월 초에 있었던 정책 발표회를 '악동들의 반란'이라고 했다고 한다.

정책발표회 이후 사기가 오른 작업단원들은 과천 호텔에 방을 잡고 대책의 세부적인 내용에 대한 보완작업을 시작하였다. 이번 보완작업에서 중점을 두고 추진된 분야는 가격제도, 정주권개발, 투자규모의 추정 등이었고 앞으로 있을 관계부처 협의, 당정협의, 대통령보고 등의 일정도 준비해야 했다. 이러한 작업 결과 89년 3월에는 대통령 보고까지 마칠 수 있었고, 대책의 최종안이 확정되었다.

이러한 과정을 거쳐 확정된 최종안을 가지고 입법화하는 작업에 들어간 것은 89년 6월이었다. 안양에 소재한 종자공급소 회의실에 작업단을 마련한 단원은 정책을 법제화하는 과정에 들어갔고, 특히 전업농 · 농업법인 등 인력육성제도, 농지제도, 진흥지역, 농지관리기금 등 구체적인 입법화를 위한 작업에 중점을 두고 진행되었다.

그 결과 90년 4월에 「농어촌발전특별조치법」과 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」이 확정 · 공포되었고 88년 12월부터 숨돌릴 틈 없이 계속되었던 「농어촌발전종합대책」의 수립작업은 대단원의 막을 내리게 되었다.

농어촌발전종합대책의 기본 전략

기본전략

1989년 수립된 농어촌발전종합대책은 수립 이후부터 지금까지 한국 농업정책의 축을 형성하고 있다. 과거의 대책에서 한단계 발전한 대책이라는 평가를 받고 있으며 이후 91년 수립된 「농어촌구조개선대책」(42조 대책), 94년 수립된 「농어촌발전대책 및 농정개혁추진방안」(42조 대책 조기집행 및 15조 농특세 신설) 등의 이론적 근간이 되어 왔고, 그런 이유로 비판도 많이 받았던 것이 사실이다. 그렇다면 90년대 농정의 틀을 제공한 이 대책의 기본적 접근방법은 무엇이었을까?

대책을 수립하면서 작업단원이 가졌던 고민은 크게 두 가지였다.

첫째, 개방경제(open economy)하에서 과연 우리 농업이 경쟁력을 가지고 발전할 수 있을 것인가?

둘째, 농업이 산업으로서의 경쟁력을 가진다고 하더라도 개별 농가의 소득문제가 해결될 수 있을 것인가?

이러한 고민을 해결하기 위해 농어촌문제해결에 있어 종래의 대증요법적이고 단편적인 접근에서 탈피하여 구조적이고 본질적인 접근을 시도하였으며 특히, 규모의 영세성 등 우리 농업이 안고 있는 구조적 문제를 제도적으로 해결할 수 있는 방안을 모색하는데 중점을 둔 것이 특징이다.

또한 '효율성' 위주의 경제정책과 '균형' 차원의 사회정책적 접근을 조화함으로써, 농어촌경제의 구조조정과 연계하여 종래의 평균적 접근에서 벗어나 영세농 · 겸업농 전업농 등 개별농가의 특성을 고려하여 이를 체계적으로 지원하는 방안을 모색하였고, 이와 아울러 농어민의 노후생활보장을 위한 농어민연금제를 사회보장적 차원에서 도입할 수 있는 이론적 기반을 마련하였다.

여기에 수입개방문제와 관련하여 수입자유화 예시계획에 대응한 보완대책 수립 등 적극적인 대응장치의 정립과 여건변화에 따른 장기적 농어촌 발전방안을 모색하였고, 종래 '농업'만을 고려한 정책체계에서 '농어민', '농림어업', '농어촌' 등을 종합적으로 고려한 정책체계로 전환함으로써 농업이라는 산업만을 고려하는데서 벗어나 농어민 복지, 농림어업의 능률화, 정주공간으로서의 농어촌지역발전 등을 포함한 종합적인 대책을 수립하는 방향으로 노력이 집중되었다.

'땅문제' 해결	→	농어촌공사, 농지관리기금 농지에 대한 이용 · 보전체계 재편
'소득문제' 해결	→	가격안정조치 체계화, 취업기회 확충 개방에 따른 보완대책 마련
지역발전 · 사회보장	→	정주권개발 본격화, 자녀교육 · 농어민 연금제 도입
'당면부담' 해결	→	기존부채 부담경감, 금리인하 등

기본방향

농어촌발전종합대책의 기본방향은 다음과 같다. 즉, ①농업경쟁력을 강화하기 위해 영농의 규모화를 뒷받침할 수 있는 농어촌공사설립, 농지관리기금 설치 등 제도적 장치를 마련한다. ②경제의 국제화, 고도산업화에 대응하여 농어촌경제의 체질강화를 위한 다각적인 구조조정 방안을 모색한다.(전업농

육성, 구조조정기금 신설, 기술개발촉진 등) ③가격불안과 재해 등 소득불안 요인에 근본적으로 대응하고 농어촌공업화 등을 통해 소득구조를 개선함으로써 농어촌경제의 안정화를 도모하기 위해, 자조금제도입 등 가격정책의 개선, 농공단지 지원체계 개선, 영세농 취업장려금 지원 등의 방안을 모색한다. ④농림수산 자원의 효율적 이용관리를 위해 농업진흥권역의 지정, 어업자원공사 설립, 산지이용규제 완화 제도를 정비한다. ⑤농어촌의 생활기반과 환경개선을 위한 면단위 정주권 개발 등의 투자와 효율적인 추진체계를 마련한다. ⑥지방화 추세에 부응하여 지방행정기관의 역할을 강화하는 한편 주민의 농정 참여 기능을 활성화한다. ⑦중장기 농어촌 발전계획과 병행하여 당면한 농어촌경제력 회복을 위해 기존부채에 대한 특별경감, 영농어자금 금리인하 등 부담경감 조치를 동시에 추진한다.

농어촌발전종합대책의 주요 내용

농림수산업의 구조개선 촉진

현재의 영세한 영농규모로는 정부에서 농업지원을 늘리더라도 도농간 소득균형이 가능한 농가는 일부에 불과하고, 장기적으로는 산업간 생산성 격차 등으로 인해 농업의 자력성장력은 더욱 저하될 전망이므로, 농업을 자력으로 추진할 농가를 중점 육성하기 위해 규모확대와 생산성 향상을 집중 지원해 나가는 것을 골자로 하고 있다.

중장기적으로 2001년까지 영농규모 2.7ha 수준으로 비농업 취업자와 대응한 생산성을 갖는 전업농가를 육성해 나가되, 농가 성격별로 지원방식을 구분하여 규모확대를 희망하는 전업농가는 농지관리기금, 구조조정기금, 기술유통지원 등을 강화하고, 농외취업을 희망하는 겸업농은 직업훈련, 농공지구취업, 공동영농지원 등 농업외 소득을 확대할 수 있는 방안을 제도화하면서, 타산업으로의 전환을 희망하는 영세농은 직업훈련비, 취업장려금지급 등의 방식으로 지원한다.

특히 축산, 과수, 원예부문도 생산성이 높고 경영비용도 낮은 전업농을 중점적으로 육성해 나가되, 일반농가의 겸업소득 확대를 위해 농어촌공업 개발촉진으로 농외고용 기회도 창출해 나간다.

< 전업농 중심으로 규모확대 >

○전업농가수 : (1987) 146 → (2000) 57만 호
(전업농 비율) (78) (47%)
(전업농경지) (1.27) (2.70ha)
○2001년에는 47%의 전업농이 농업생산액의 70 80% 수준 담당

(1) 영농규모 확대를 전담 지원할 기구의 설립 - 농어촌공사

영농규모 확대를 농업경쟁력 강화의 기본요소로 함에 따라 공공기관으로서 이를 전담할 기관의 설립이 필요하게 되었다. 이를 위해 「농어촌공사」의 설립을 추진하고 하여 이를 뒷받침하기로 하였다.

공사는 다음의 기능을 주로 수행한다. 첫째, 부재지주, 전업 · 이농 · 은퇴농민의 농지매입 · 위탁관리와 전업농민에 대한 농지구입자금의 지원, 둘째 농지임대차 알선 및 농지 장기임대제도의 운영, 셋째 농지, 임야 등을 매입하여 취락지역, 농어촌공업지, 농용지 등으로 개발 및 매도(자체사업), 넷째 필지합병, 교환분합 등 농업구조개선을 위한 사업, 다섯째 「농지관리기금」의 위탁관리 사업 등이다.

아울러 이러한 기능을 효율적으로 수행하기 위해 공사가 수행하는 사업에 대해 취득세 · 등록세 등 세제상 혜택을 부여한다.

(2) 영농규모화를 위한 자금지원 - 「농지관리기금」 신설

영농규모확대, 전업농 농지구입지원, 농지집단화 등을 통한 농업구조개선 등 농어촌공사의 목적사업을 지원하기 위해 1993년까지 총 2조 원 규모의 「농지관리기금」을 설치 운용하여 이를 농어촌공사가 위탁관리하기로 하였다.

(3) 농지 장기임대제도의 적극활용 - 소유확대시책과 병행

산업화과정에서 이농 · 상속 등 불가피한 사유로 인해 부재지주가 소유하는 농지면적이 증가함에 따라, 자연적으로 발생된 선의의 임대차관계를 합법화하여 농지이용증진 및 규모화에 활용해 나가면서, 앞으로 비농민이 농지를 구입할 수 없도록 농지매매증명 발급제도를 강화하여 농지의 투기와 부재지주 확산을 방지하는 한편, 부재지주 농지 및 전업 · 이농 농가의 농지는 농어

촌공사에서 매입하여 전업농가에 장기지원을 통해 매도함으로써 경자유전 정신을 구현하는 것을 골자로 하고 있다.

농지유동성 촉진과 임대차관계의 법적 보호를 위해 농지임대차관리법을 1990년부터 시행함으로써 이를 뒷받침하는 한편, 「장기임대차」 촉진을 위해 1ha 미만의 농가가 농어촌공사에 위탁할 경우, 공사는 장기임대를 위탁한 농가에 임대료를 일시 선지불하는 「임대료 선지급제」의 실시, 0.5ha 미만의 영세농이 다른 직장으로 취업을 희망하는 경우 소유농지를 팔거나 장기임대를 원할 때 농어촌공사가 매입 또는 장기임대를 맡고 이 경우 장기임대료를 일시 선지급하는 「영세농 전업시 장기임대제」실시 및 장기 임대농지를 임차인이 편리하게 이용하거나 개보수할 수 있는 방안 마련 등 제도적인 장치의 시행을 추진하였다.

(4) 「영농조합」과 「위탁영농회사」의 육성

농어촌의 노령화, 부녀화 추세와 농촌공업개발에 따른 겸업농, 전업농 증대에 대비하여 공동영농조직화 전문적인 영농대행조직을 설립 · 육성하기 위한 방안을 모색하였다.

첫째, 영농의 규모화, 기계화 등을 촉진하고 시장대응력을 제고해 나가기 위해 자경농민이 농업생산을 목적으로 출자하여 설립한 조합에 대해 법인격을 부여한 「영농조합」을 육성하고 세제 · 금융상의 지원을 실시한다.

둘째, 농업노동력이 없거나, 농외취업 등으로 인해 사실상 농작업이 곤란한 농가에 대해 영농편의를 도모하기 위해 「위탁영농회사」를 설립한다.

위탁영농회사는 농민의 위탁에 따라 일정한 수수료를 받고 경운정비 · 파종, 방제, 수확 등의 농작업을 대행하거나, 농지경영을 포괄적으로 위탁받아 영농을 대행하는 역할을 수행하며 효율적인 육성을 위해 세제 · 금융상의 지원을 실시한다.

(5) 농업진흥권역의 설정 · 운용

1980년대 말까지 농산물의 증산이 바로 농가소득과 직결되고, 아울러 주곡자급 달성이 긴요했기 때문에 농지면적을 최대한 보전하는데 역점을 두었고, 이러한 필지별 보전제도는 농지면적의 잠식억제와 증산에 크게 기여해 왔다. 그러나 이러한 획일적인 규제는 땅을 활용하여 다양한 소득원을 개발하는데 애로를 초래하였으므로 농지보전과 농어민의 소득개발시책이 조화되도록 농

지를 지역여건에 맞게 「권역별」로 재정립하는 것을 추진하였다.

「농업진흥권역」이란 농어촌 지역여건상 농업을 진흥시켜 나가는 것이 농민소득에 도움이 되고 또한 상당한 규모로 집단화가 가능한 지역을 「농지보전지역」으로 개정하고, 그외 지역을 「조정지역」으로 지정하여 특성에 맞게 관리 · 개발하는 제도를 말한다.

「농업진흥권역」의 설정은 보전과 전용에 대한 기준을 현실에 맞게 조정하여 현재 필지위주의 경직된 농지보전체제는 개선하되, 집단화된 보전농지는 집중적으로 개발, 관리해 나가고 한계농지는 지역여건에 맞게 효율적으로 활용하는 것을 내용으로 하였다. 이를 위해 「토지이용계획」을 세워 농지를 등급화해서 관리해 나가기로 하였다.

(6) 특정연구 개발사업지원과 농업인력개발 - 기술문제 해결

농산물의 대외 경쟁력은 중 · 장기적으로 볼 때는 농림수산분야의 기술혁신과 이러한 기술의 활용 주체가 될 전문인력의 개발확보가 핵심적인 과제이므로, 앞으로는 쌀 위주의 정부주관 기술개발체계에서 전 분야에 걸친 국가차원의 민 · 관합동 공동노력이 필요하게 되었다.

우선 「특정연구개발사업」을 추진하여 첨단기술 운용과제 또는 농어촌현장에서 바로 해결해야 할 문제를 선별하여 집중적으로 지원(국고 100%)하는 등 획기적인 지원방안을 모색하였다.

또한 전업농을 농업과 농촌의 발전을 주도할 전문경영인으로 양성하기 위해 규모확대, 기계화 등을 종합지원하고, 전문적인 기술, 경영교육 및 해외연수 추진을 통해 개방화에 대응력을 제고해 나가며 지도관련 단체 등의 조직을 개편하여 교육훈련, 기술보급 기능을 강화하기로 하였다.

(7) 농어촌자금활용의 편의 제공

금융자율화 시책에 맞춰 농어민에 대한 금융서비스의 질의 개선하고 자금이 필요한 적기에 간편하게 자금을 융자받을 수 있도록 하는 신용거래의 도입이 요청됨에 따라 농어촌에 대한 시중은행 금융기회를 확대하는 한편, 농어촌 자재구입시 「신용카드제」를 도입하여 영농규모별로 농가당 신용거래 구좌개설 및 거래한도를 설정하고 신용한도 범위 내에서 비료, 농약, 배합사료 등 영농자재의 신용판매를 추진하였다.

(8) 「농수산업 구조조정기금」의 신설

후계자, 농기계, 작목입식 등 품목중심, 개별사업 위주의 지원만으로는 농수산업의 구조와 경영개선 효과가 미흡하고, 더욱이 국제화 · 상업영농 시대에는 농가에 대한 지원이 종합적이고 유기적인 연계성을 가지도록 지원되어야만 투자효율성이 높고 소득증대를 기대할 수 있다는 판단하에 이를 지원할 「농수산업구조조정기금」을 설치하기로 하였다

기금의 설치목적은 개별 농어가의 영농규모, 경영능력 등을 고려하여 각종 자금을 집중 지원함으로써 농수산업의 구조개선과 성장을 촉진하고, 전업농가의 소득작목 생산지원 및 영세농의 전업을 지원하며, 수입개방에 따른 보완대책과 적극적인 수출촉진을 위한 것이다.

이를 위해 농어가 지원체계를 개선하여 각종 자금을 통합하는 한편, 기금은 농림수산부 장관이 관리하되 농 · 수 · 축협에 위탁관리하기로 하였다.

농산물 가격안정과 수요개발

농어가 경제의 지속적 성장을 위해서는 농산물 가격안정을 통한 생산농어가의 안정된 소득의 확보가 무엇보다도 중요하므로, 가격불안 요인을 최대한으로 줄이기 위한 가격안정장치의 도입과 함께 내수중심의 한정된 농수산물 수요를 타개하기 위한 국내생산 농수산물의 가공 및 수출 등 수요개발 정책을 적극 추진하기로 하였다.

가격정책의 기본방향은 품목 유형별 특성에 따른 다양한 가격안정장치를 도입하되, 농어가 소득비중, 가격등락 정도 등을 감안하여 개입기준 및 기준가격 산정 등을 정형화하고, 생산자 단체의 수급조절 기능을 활성화(자율조절체계 제도화)하면서, 농수산물 수급관리에 있어 수요개발시책을 강화하는데 있었다.

<표 1> 가격 및 수급관리정책에 있어 분야별 대비

	종 전	개 편
중점수단	수매, 비축 등 사후적 관리	생산조정과 연계한 사전적 관리
수요관리	생산정책에 중점	생산+수요개발정책 특히, 가공 및 수출수요개발
생산농가 역할	제도화 미흡 (출하조정사업 등에 일부참여)	자율적 생산조정기능을 유도(자조금제, 주산지 생산조정 약정 등)

(1) 주요작물에 대한 안정적 가격지지

쌀, 보리, 콩 등에 대해서는 농가소득비중, 재정능력, 가격 등을 종합적으로 감안하여 적정가격을 지지해 나가되 특히 지지가격 기준 등을 정형화해 나간다.

(2) 양념류에 대한 가격안정대 제도의 내실화

고추 · 마늘 · 양파 등 양념류는 상 · 하한 가격의 기준과 결정시기를 여건에 따라 탄력적으로 운영함과 동시에 생산조정과의 연계성을 높이기 위한 보완장치를 강구해 나가기로 하였다.

생산조정과의 연계를 강화하기 위해 생산조정 약정체결 및 지역별 재배면적 조정체계를 구축하고, 파종 · 재배단계별로 각 생산조성협의회를 통해 생산조정을 실시하기로 하였다.

또한 출하가격이 하한가격(경영비수준)을 하회하는 경우 약정물량 범위 내에서 하한가격을 보장하고, 생산과잉시 출하 및 수확시기 조정에 참여한 농가에 대하여는 50% 내에서 물량을 확대하되, 제도의 내실화를 위해 계약불이행 농가에 대해서는 지원을 배제하기로 하였다.

이와 함께 농림수산부내에 「생산관측협의회」를 구성 · 운영하고 전문생산농가 및 시장상인 등의 참여를 강화함으로써 사전관측을 체계화하기로 하였다.

(3) 생산자단체를 중심으로 자조금제 도입

자조금 제도란 생산농가가 자율적으로 참여하는 조직을 통해 약관을 설정한 후 일정기금을 조성하여 출하가격이 기준가격을 하회하는 경우 손실을 보전하고 기준가격을 상회하는 경우, 초과액의 일정률을 자조금으로 적립함으로써 생산자단체 스스로가 시장여건에 따라 자율적으로 생산을 조절하고 가격관리에 참여하는 제도로서 1989년 대책에서는 최초로 「자조금제」의 도입이 추진되었다.

즉 돼지, 닭, 우유 등 우선 도입이 가능한 작목에 대해 농어민 단체를 중심으로 운영하되 정부는 조성을 위한 기준을 제시한 후 그 기준에 부합하는 단체에 대해서는 조성자금의 일정비율(예 : 50%)을 지원하는 것으로 하였다.

단, 이 제도의 효율적 실시를 위해서는 기준가격의 결정, 관련법규의 정비, 도매시장의 여건 조성 등 제반 조치가 뒷받침되어야 하므로 앞으로 이에 대한 면밀한 준비과정을 거쳐 실시 가능한 품목부터 단계적으로 도입하기로 하였다.

(4) 농수산물 가공산업육성 및 수출지원

농림수산업의 지속적 성장을 위해서는 생산정책 못지않게 다각적인 수요개발정책이 긴요하고, 특히 농산물이 '모자라는' 시대에서 '남는' 시대로 전환됨에 따라 농수산물의 주요개발 문제가 크게 대두되었다.

농수산물의 수요개발을 위해서는 소비구조의 변화에 따라 향후 성장잠재력이 있고 부가가치가 큰 식품가공분야에 대한 체계적인 지원·육성이 시급하고, 특히, 해외수출수요를 적극 개발함으로써 국내수요의 한계성을 극복하여 새로운 수요를 창출하기 위한 방안이 강구되었다.

이를 위해, 우선 전통식품 가공업에 대한 시설기준을 완화하여 설립이 쉽도록 하는 한편, 생산자단체가 농림수산물 가공업에 참여할 경우 토지이용 규제의 제한적 적용을 배제하였고, 농수산물 가공산업에 대한 금융·세제상 지원을 강화하기로 하였다.

또한 농산물 수출지원체제를 확립하기 위해 수출추천제도 등 농산물 수출절차의 개선, 농수산물 수출 검역제도의 간소화, 수출농수산물에 대한 자금지원 강화, 해외시장·식품규모 등 해외시장정보 조사의 체계화 등 수입개방에 대응한 수출체제 강구에 노력해 나가기로 하였다.

농외소득원 개발

농어민의 어려움은 결국 농어가 소득의 안정적 확보문제로 귀착된다고 할 수 있다. 도농간 소득격차가 확대되는 근본적 원인은 도시의 경우 공업화에 따른 관련 서비스산업 발전으로 취업기회가 늘어나 소득원이 다양해지는데 비해, 농어촌에는 농번기를 제외하면 노동력에 여유가 생기고, 또한 상대적으로 성장률이 낮은 농수산업에만 의존하고 영농의 규모화도 이루지 못한데 근본원인이 있는 것이 사실이었다.

앞으로 농어촌발전과 도농간의 격차를 해소하기 위해서는 농어촌지역 산업구조를 다양화하는 과감한 구조개편과 연계하여, 농사에 전념하는 농가에 대해서는 영농규모확대를 통한 농업생산성 향상에 주력케하고, 겸업을 하거나 농사를 그만두는 농가를 위해서는 일자리를 만들어 주는 다양한 소득원 개발 시책을 적극 추진하기로 하였다.

특히, 농공단지사업에 대해서는 중앙에서 주도적으로 추진하던 체계를 지방자치단체가 중심이 되어 추진할 수 있도록 전환하고, 「농어촌공사」가 관광단

지 등 농외소득원 개발사업을 실효성 있게 추진할 수 있는 체계를 강화해 나가기로 하였다.

(1) 지방자치단체의 농촌공업개발 기능강화

지자체가 농촌개발문제 해결에 주도적으로 나서기 위해 시·도에 「농촌공업과」 신설, 농공단지 지정권한의 지방위임 확대, 농어촌공업유치사업소 설치 확대 등을 추진하였다.

(2) 낙후지역에 대한 지원강화

도로, 교통, 통신 및 산업기술정보 입수 등 공장입지여건이 불리한 낙후된 농어촌지역에는 농공지구 등 농촌공업화 여건이 불리한 점을 감안하여 「우선지원대상 농어촌」을 선정, 농공지구 입주기업에 대한 금융지원 한도의 상향조정, 수도권 이외 지역에 대한 농공지구 개발제한의 완화, 대도시 인접지역에 대한 제한적 농공지구 개발허용 등을 추진하였다.

농어촌정주권 개발

당시의 인식은 농어촌의 어려움은 소득뿐만 아니라 도로, 통신, 상하수도, 공공시설 등 생활여건 불비로 생활이 불편하여 젊은층이 농어촌지역을 떠나려고 하는 것이며, 이 문제의 해결을 위해서는 농어촌 지역을 종합적으로 개발하여 생활에 있어서의 농어민의 불편을 해소할 수 있도록 소권역(면단위) 개발사업이 요청된다고 보았다.

이렇게 함으로써 농어촌에 다양한 소득원이 개발되고, 도시 못지않은 환경과 생활편익시설이 갖추어진 농어촌형 '전원도시'로 개발될 수 있으며, 이렇게 될 경우 농어촌은 도시보다 오히려 쾌적한 '정주공간'으로 변모하게 될 것이라는 인식하에 '정주권'개발 시책을 추진하게 되었다.

시책의 기본방향은 농어촌 면소재지 중심으로 도로, 상수도, 주거환경, 문화복지시설 확충을 집중지원하고, 농어촌 정주체계를 확립하고 도시계획 차원의 개발방식을 도입하고, 10개년 중장기 계획을 수립하여 단계적으로 추진하는 것으로 하였다.

2000년까지 전국의 면소재지를 중심으로 10개년 정주권 개발계획을 수립 추진하되, 1990년부터 시범사업 대상지역을 우선 선정하여 추진하기로 하였

다. 또한 이를 위해 농어촌정주권 개발위원회를 구성하고, 기술지원단을 운영하는 등 추진체계를 정비하되 계획 수립시에는 주민의사를 최대한 반영하는 것을 골자로 하고 있다.

당면 농어가 부담경감과 경제안정

농어가 부채문제의 근원적 해결방안은 소득을 크게 늘려 상환능력을 높여 나가는 것이 바람직하나, 농어촌발전대책의 효과가 나타나는데는 상당한 시일이 소요되므로, 당면한 농어민의 어려움을 덜어주는 부채경감대책과 농어가경제 안정화대책을 병행하여 마련하였다.

1ha 미만 영세농어가에 대해 기존부채의 이자감면과 상환기간 연기, 자녀 학자금 지원 확대조치로 농어촌경제를 안정화시키고, 경영비의 대종인 영농어 자금과 농기계자금의 금리를 5%로 획기적으로 낮추어 농림수산업도 수지 맞는 산업으로 육성되도록 지원하는 것으로 하고 있다.

이와 아울러 농업재해와 노후에 대비, 농어민이 안정된 가운데 희망을 갖고 영농·영어에 계속 종사할 수 있도록 농업재해보상 보험제도와 농어민 연금제도의 실시를 준비하게 되었다.

농수산물 수입자유화 예시와 보완대책

우리 나라의 경제력이 향상됨에 따라 국제적으로 책임부담 요구가 증대되었다. 특히 1988년 서울올림픽의 성공적인 개최로 인하여 국제사회에서는 우리나라에 대하여 선진국에 준하는 의무를 부담할 것을 요구하게 되었고, 이러한 결과 GATT/BOP 졸업 및 총 243개 품목(실품목 142개)에 대한 수입자유화 예시계획이 발표됨에 따라 이에 대한 보완대책이 「농어촌발전종합대책」 차원에서 수립되었다.

보완대책은 농어민의 피해를 최소화하는 것을 기본적인 원칙으로 하여 직접 피해가 발생할 경우 이를 보상하고, 농어민이 작목을 대체할 경우 각종 지원을 실시하는 한편 수출유망 품목은 적극적인 해외시장 개척을 통해 해외수요를 개발해 나가면서, 중장기적으로는 생산성 향상을 위한 구조조정 촉진을 지원하는 것을 내용으로 하고 있다.

이러한 기본원칙하에서 품목별로 수입개방에 따른 피해 정도를 감안하여

차액보상, 생산조절에 대한 보상, 작목전환에 대한 융자 등을 실시하며 이를 위해 1993년까지 총 5061억 원을 확보 · 추진키로 하였다.

< 농정전환의 기본구상 >

- 소득원
  - 농가소득
    - 농업소득
      - 가격정책
        - 가격예시 · 정부수매
        - 무역개방대응조치
      - 생산정책
        - 품목개발 · 향상 · 유통개선
        - 생산구조 · 비용절감
    - 농외소득
      - 가공산업- (농어가의 참여확대)
      - 농외취업- (취업기회확대)
  - 농어촌공업화 : 농공단지의 확대

↓

- 기반정비
  - 농어촌 정주생활권 개발
  - 농업진흥지역의 개정 · 운영(농업의 ‘영토선언’) — 상호 조화
  - 농지관리의 체계화 · 농민자율화(읍면별 농지관리위원회) — 상호 조화

↓

- 농가대책
  - 농정대상(농어가)의 계층화
    - 전업농어가
      - 농지구입자금
      - 농민후계자육성
    - 겸업농어가
      - 직업알선
      - 생계지원
  - 농어가의 사회보장제도(국민연금제 → 농어민연금제)
- 추진주체
  - 농정주체
    - 중앙 : 농림수산부
    - 지방 : 지역농업계획의 법적근거도(지방자치)
  - 신농정추진의 정부기능 대행업체(특수법인) : 농어촌공사
  - 재원확보

평가와 소회

앞에서 서술한 바와 같이 1989년 수립된 「농어촌발전종합대책」은 여러 가지 면에서 건국 이후 우리 농정사에 새로운 획을 긋는 작업이었다.

농어촌발전종합대책에 대한 평가는 찬·반 양론으로 여러 가지가 있을 수 있겠으나, 이 대책을 기본으로 하여 91년의 「농어촌구조개선대책」, 94년의 「농어촌발전종합대책 및 농정개혁 추진방안」 등이 후속대책으로 수립되었고, 이 대책들은 근본적인 정책 변화없이 89년 대책을 보완·발전시키는 방향으로 수립·시행되었다.

또한 국민의 정부 출범 이후 「농업·농촌기본법」 제정, 「농업·농촌발전계획」 수립 등 일련의 새로운 중장기 틀을 만들어 나가는데 있어서도 사고의 틀과 준거를 제공하면서 일정수준의 영향력을 끼쳤음이 사실이다.

이 시점에서 1989년 대책을 엄밀하게 평가한다는 것은 무리가 있으나, 대책의 특징과 종전에 시행되었던 정책과의 차이점, 그리고 비판 등을 종합하면 다음과 같다.

첫째, 「농어촌발전종합대책」은 농업·농민·농촌의 중장기 발전방향과 목표를 설정하면서 그 목표를 달성하기 위한 종합적 수단을 모색했다는 점에서 이전의 대책과는 차별화된 측면을 가진다.

1986년 이후 수립된 정책의 예를 보더라도 「농어촌종합대책(1986)」, 「농어가부채경감대책(1987)」, 「농어촌경제활성화대책(1987)」, 「선진화합경제대책(1988)」은 부담경감 등 당면한 현안문제 해결에 치중하고 있는데 반해 「농어촌발전종합대책」은 장기적인 농어촌발전방안의 수립·실천과 함께 농어촌경제의 구조적인 해결방안을 모색하기 위한 대책이었다는 점에서 기존의 대책들과 차별화된다고 할 수 있다.

둘째, 「농어촌발전종합대책」은 농업이라는 산업의 구조를 어떻게 개선함으로써 농업의 '경쟁력'을 향상시킬 수 있는 방안을 강구했다는 점에서 이전의 대책에 비해 한 단계 발전한 정책이라는 평가를 받고 있다.

농업의 종합적인 발전을 위해 여러 가지 정책대안을 모색했다는 점에서 농어촌발전종합대책은 이후 정부의 지나친 개입을 허용하는 「설계주의 농정」의 출발점이라는 비판을 받는 계기가 되고, 또한 경제적인 관점에서 경쟁력 향상에 치중함으로써 식량자급, 환경보전 등 농업이 가지는 비교역적 기능(Non-Trade Concerns)에 대한 고려가 부족했다는 비판을 받고 있다.

그러나 농업을 보는 관점이 '개발'에서 '발전'으로 한단계 진일보했다는 점, 인력육성 · 규모화 · 농업금융 · 기술개발 등 경제적 관점에서 여러 가지 제도적 장치를 강구하고 이를 법적으로 제도화한 점 등은 향후 대책이 이러한 제도들을 보완 · 발전시키는 방향으로 나아간 점을 감안할 때, 상당한 평가를 받을 수 있는 부분이라고 할 수 있을 것이다.

다만, 이러한 제도 중 가격 및 수급조절부문의 실천계획 미흡, 농공지구 등 일부 정책방안에 대해서는 현실과 지나치게 괴리되어 있다는 비판이 될 수 있다고 본다. 아울러 「양곡관리특별회계」의 부실화가 현실화되어가고 있는 상황에서 수매제도를 비롯한 양정제도 개편이 정책대안으로 고려되지 않았다는 점도 비판대상이라고 할 수 있을 것이다.

결국, 「농어촌발전종합대책」의 공 · 과에 대한 종합적인 평가를 내리기는 아직 이르나, 이 대책은 여러 가지 측면에서 볼 때 과거와는 차별화된 종합적인 접근방법을 채택했다는 점, 농업 구조개선과 농가의 소득증대라는 '발전과 균형'을 동시에 강구했다는 점, 경쟁력 향상이라는 경제적인 접근을 통해 농업의 발전방안을 모색했다는 점에서 농정사에 새로운 시각을 제공한 작업이었다고 평가할 수 있을 것이다.

GATT BOP 졸업

최 대 휴*(농림부 총무과)

1980년대 한국의 무역정책 결정 요인

한국농업의 발전과정에서 1980년대와 1990년대는 대외적으로는 개방기였고 내부적으로는 개방화에 대응해 나가기 위한 생존전략으로 새로운 농업·농정의 목표를 정립하고 이를 위한 구조조정의 틀을 구축해 나가는, 즉 전통적인 영세 소농의 한국농업에 개방과 경쟁의 외압을 접목시키는 전환기였다고 볼 수 있겠다. 1989년의 GATT 국제수지(BOP : Balance of Payment)조항 졸업 결정은 이러한 개방기에 있어서, 1980년 초부터 본격적으로 추진된 시장개방 정책의 완결이요 1993년 12월 타결된 우루과이라운드 농업협상을 통한 시장개방계획의 밑바탕이 된 한국농정 전환기의 중심축을 이루는 중요한 사건이었다.

국제사회의 일원으로서, 특히 세계무역질서의 틀을 제공하고 있는 관세와 무역에 관한 일반협정(GATT : General Agreement on Tariffs and Trade)의 회원국으로서 GATT가 규정하고 있는 시장개방의 확대는 회원국이 지켜야 할 의무이면서 여타 회원국의 개방으로 인한 이익을 같이 누릴 수 있는 권리이기도 하다. 개도국의 지위로 1967년 GATT에 가입한 우리 나라는 GATT가 인정하고 있는 국내산업 보호와 육성을 위해 제한적으로 인정하고 있는 일부 개방조치의 예외규정, 즉 수량제한의 일반적 금지에 대한 예외를 인정한 GATT 제11조 2항, 저개발 개도국이 경제개발 과정에서 국제수지의 부족에 대처하도록 수입 제한을 인정하고 있는 18조 B항(이를 일반적으로 개도국

* 당시 농림부 국제협력과, 통상업무 담당

BOP 조항이라 약칭한다), GATT 가입 당시의 국내법 적용을 우선적으로 적용할 수 있도록 한 가입의정서에 의한 예외(Grandfather Clause) 규정 중에서 그 동안 전반적인 수입제한에 대한 GATT상의 법적 근거로 개도국에게 인정된 18조 B항을 원용하였다. 따라서 이 제18조 B항의 원용중단(이를 BOP 규정 적용국가의 BOP 졸업이라 한다)은 비록 이 조항의 원용을 허용하는 이유가 국제수지의 보호에 있었지만 미개방 품목의 전면적인 개방약속을 의미한다. 대부분의 미개방 품목이 농수산물인 우리 나라로서는 BOP 졸업은 영세한 농수산업에 큰 부담이 아닐 수 없었다.

1989년의 대외여건은 GATT의 다자간 협의에서도 회원국들로부터 경제성장에 따른 GATT 회원국으로서의 부담분담을 위해서라도 BOP 졸업결정을 수용하고 개방을 확대하라는 요구가 제기되었고, 미국 등 교역상대국간의 양자차원에서도 BOP 졸업은 통상문제로 제기되었다.

경제성장의 수준과 외환사정, 농산물의 개방계획 등 다각적인 요인이 BOP 졸업의 판단요소로 검토되었고, 여러 부처가 공동으로 협의대책을 모색했던 국가적인 현안이었다. GATT BOP 졸업은 이와 같이 다양한 대내외 환경이 작용한 산물이라는 점에서 1989년 BOP 졸업결정이 내려질 수밖에 없었던 당시의 국내외 경제상황을 먼저 개괄해 보고자 한다.

대내적 여건 : 민주화와 자율 및 개방경제의 추구

1980년대 후반기의 한국 정치상황은 국민적인 민주화의 욕구가 거대하게 분출되었던 시기였다. 1980년대 초부터 정치적으로 불안정한 상황하에서 대외관계의 기반을 새로이 구축해야 하는 정부로서는, 특히 서울올림픽 개최를 앞두고 자율과 개방을 통한 민간 주도형 경제체제의 확립 및 지속적인 경제성장을 경제정책의 기본 목표로 삼았으며, 이러한 경제정책을 뒷받침하고 주요 교역상대국, 특히 미국과의 통상마찰을 해소하기 위하여 시장개방 확대를 통한 우방국과의 유대관계 개선에도 중점을 두었다.

그 대표적인 사례가 대외통상문제를 종합 조정하기 위하여 설립된 해외협력위원회 및 해외협력위원회 기획단의 기능과 역할이었으며, 1983년과 1988년으로 이어진 관세율 인하 예시계획, 1984년과 1989년의 수입자유화 예시계획이 그것이다. 그 결과 우리 나라의 평균 기본관세율은 1982년 23.7%(농수산물은 31.4%)에서 1988년 18.1%(농수산물 25.2%)로 인하되었으며 1993년

7.9%(농수산물의 경우 16.6%)로 인하 예시되었다. 수입자유화율은 1978년 64.9%에서 1983년 80.4%(농수산물 62%), 1988년 94.7%(농수산물 71.9%)로 높아졌고, 1991년에는 97.2%(농수산물 84.6%)로 확대 예시되었다. 다행스럽게도 1986년부터 우리 나라는 유가 · 금리 · 환율의 소위 3저 현상에 힘입어 비록 노사분규 등 불안요인이 있었으나 경상수지가 1986년부터 46억 달러의 흑자를 기록한 이래 1988년에는 142억 달러로 증가하였다.

미국의 경제여건 변화와 통상전략

GATT BOP 졸업협상을 앞둔 1988년과 1989년의 대외통상여건은 특히 미국과의 관계에서 심각한 몇 가지 현안사항이 제기되어 있었다. 1980년대 미국의 경제는 전반기의 달러화 강세로 무역수지 적자가 크게 확대되어 1987년에 1712억 달러에 이르렀고, 공급중시 경제정책을 추진한 결과 재정적자 누계가 2조 3000억 달러에 달하였다.

이에 따라 미국 내에서는 일본과 신흥공업국의 급속한 미국시장 진출로 미국은 산업공동화 등의 위기가 초래될 것이라는 우려가 팽배해지면서 미국의 통상 및 산업정책이 재검토되기 시작하였다. 미국은 통상 · 산업 · 금융 중 어느 한 부분만의 개선으로는 경제여건이 나아지지 않는다고 판단하고, 국제수지개선 및 경쟁력 제고를 위해 이러한 문제를 포괄적으로 다루는 새로운 입법이 필요하다고 보았다.

또한 무역수지 적자의 상당부분이 교역상대국의 불공정한 무역관행에 의한 것으로 인식하여 무역장벽 제거를 강력히 요구할 수 있도록 관련 규정을 강화 또는 신설해야 한다는 주장이 제기되었다. 이러한 강력한 보호주의적 입법은 민주당이 주도하였고 그 동안 이러한 입법에 반대해 온 레이건 행정부로서도 1989년 11월 대통령 선거를 앞두고 더 이상 반대입장을 유지할 상황이 아니었다.

이러한 배경 아래 1986년부터 3개년간의 진통 끝에 1988년 8월 23일 확정 발효된 미 종합무역법(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)은 명칭에도 나타난 바와 같이 통상 및 산업에 대한 포괄적인 내용을 담고 있으며, 미국의 산업보호 성격을 대폭 강화시켰다. 세부적으로는 불공정 무역관행의 조사와 신속한 보복조치 의무화, 통신시장과 지적소유권 보호강화, 긴급수입제한조치를 통한 산업피해구제 조치 등을 통하여 교역상대국에 대해 시장

개방을 확대해 나가고 미국의 산업보호를 강화하는 것을 골자로 하고 있다.

특히 불공정 무역관행에 대하여는 매년 국별 무역장벽보고서(NTE) 작성, 불공정무역관행(PFP : Priority Foreign Practice) 선정 및 우선협상대상국(PFC) 선정 등 일련의 조사절차를 거쳐 불공정 무역관행국에 대한 시장개방 등의 시정조치 또는 무차별적인 수입규제 등의 보복조치를 취하도록 규정하고 있다.

1988년 당시 한·미간에는 쇠고기·닭고기·포도주의 개방을 포함한 미국 관심 농산물 134개 품목의 개방과 90개 품목의 관세인하, 영화·지적재산권·보험시장 개방 등 여러 분야에 걸친 시장개방 문제가 양국간 통상현안으로 제기되어 있었고, 1989년에는 한국시장을 개방시키기 위하여 총력을 기울이는 모습이었다.

정부는 우리 나라가 미국의 우선협상대상국으로 지정되는 것을 막기 위해 미국 관심품목을 고려한 관세인하와 수입자유화 예시계획을 수립해야 하였으며, 외국인 투자제한 완화, 특별법 수입규제 완화 등의 시장개방 조치 이외에 4월의 한승수 상공부장관과 5월의 조순 부총리의 방미, 국회 무역소위와 농림수산위의 방미, 구매사절단의 파견 등 필요하다고 생각되는 모든 조치를 강구하였다. 그 결과 5월 25일 미국이 발표한 우선협상대상국으로부터 제외되었다. 1990년 동아연감은 “미국으로부터의 통상압력이 ‘89년만큼 심했던 적은 일찍이 없었다”라고 기술하고 있으며, 우선협상대상국 지정을 면한데 대하여 정부가 “대미 통상협상의 큰 성공”이라고 평했으나 “이에 대한 대가는 너무나 컸다”고 기록하고 있다.

강화되는 다자간 협력체계

부분적인 지역협정에도 불구하고 1948년 1월 1일 발효된 관세와 무역에 관한 일반협정(GATT)이 세계경제를 보다 더 개방되고 예측 가능한 교역체제로 발전시키는 데 크게 기여하였다. 엄격한 GATT의 규범에도 불구하고 농업무역에 대해 GATT는 2차대전 후 식량자급의 필요성에 의해서 보조금 지급이 용인되고, 예외규정과 회원국의 묵인 아래 다수의 수입규제가 유지되어 왔었다.

그 동안의 농업기반 정비와 기술개발을 통하여 선진 수출국들의 생산능력이 늘어나고, EC까지도 수출여력이 생겨남에 따라 국제 수출시장에서 경쟁이 심해지고, 수출국은 수출국대로 재정압박을 느끼기 시작하였다. 이러한 여건

변화에 따라 GATT의 농산물 무역체제도 보다 더 개방체제로 개편해야 한다는 의견이 구체적으로 제기되기 시작한 시점이 1980년대 초이다. GATT는 비록 실행력의 부족에도 불구하고 다자간 합의라는 강력한 수단을 통하여 무역자유화를 실현해 왔으며, 부분적으로는 양자간의 관심사항을 다자협상과 GATT의 분쟁해결 제도를 통하여 해결하기도 하였다.

1989년 BOP 협의 시점의 우리 나라 다자 통상관계는 또 다른 두 가지 현안이 제기되어 있었다. 그 하나가 1984년 우리 나라 쇠고기 수입금지조치에 대한 1988년 3월과 4월의 미국 · 호주 · 뉴질랜드의 GATT 제소이다. 아울러 1983년부터 태동하여 1986년 9월 푼타 델 에스테 선언으로 개시된 우루과이 라운드가 상품과 서비스의 시장개방 확대와 규율의 강화를 목적으로 한창 진행 중인 상황이었다. 그러한 분위기는 새로운 수입규제 또는 기존의 수입규제를 계속 유지하는 데 강한 거부감을 형성하였고, 특히 우리 나라 같은 BOP 원용국가의 원용요건 심사를 엄격히 하는 분위기를 확산시켰다.

GATT BOP 규정과 BOP위원회 협의 절차

GATT 18조 B항 즉 BOP 조항의 원용은 개도국에 대하여 경제개발에 필요한 외환보유고를 유지할 수 있도록 수입규제를 인정한 조항이다. BOP위원회에서 개도국이 이 조항의 원용을 주장하는 경우에 그 타당성에 관한 위원회의 협의 관점은 외환사정이 가장 중요한 요소가 되나 졸업 결정 여부는 이외에도 전반적인 경제여건과 전망을 고려하고, 또한 위원회 회원국의 주관적인 상황판단도 협의 분위기에 중요한 영향을 미친다. 비록 1989년 당시의 전반적인 대외통상 여건은 이해관계국의 개방압력이 크게 작용하였던 것도 사실이지만, 대부분의 GATT 협의는 어디까지나 객관적인 사실에 의한 법적 해석이 중요시된다는 점에서 당시의 우리 나라가 유지해 온 수입제한의 근거와 BOP 조항의 원용 조건을 먼저 살펴보기로 한다.

한국의 GATT 가입과 수입규제 근거

GATT는 전문, 본문 및 부속서로 나누어지며, 본문은 제1부에서 제4부까지 총 38개 조항으로 구성되어 있다. 제1부는 최혜국대우와 관세양허에 관해 규

정하고 있으며(제1조 및 제2조), 제2부는 무역자유화에 대한 제반 권리와 의무를(제3조 내지 제23조), 제3부는 GATT 운영절차를(제24조 내지 제35조), 1965년에 추가된 제4부는 개도국 우대를 다루고 있다. 부속서는 본문규정에 대한 주석과 보충규정이다. 이 중에서 제1부와 제3부는 모든 회원국이 전면적으로 구속을 받으나 제2부와 제4부는 가입 당시 당해 회원국의 국내법에 합치되는 범위 내에서 수용하고 점진적으로 합치시켜 나가도록 하고 있다.

우리 나라는 1967년 3월 15일 가입의정서에 서명하여 4월 14일로 발효됨에 따라 GATT의 정회원국이 되었다. 가입 당시부터 개도국의 지위를 보유한 우리 나라는 GATT 제18조 B항의 규정을 원용하여 농산물 등의 수입을 규제하여 왔으며, 이 규정에 의하여 GATT 국제수지위원회(BOP 위원회)와 1969년, 1871년, 1976년, 1984년 1987년에는 정식 협의를, 1973년, 1975년, 1978년, 1981년, 1983년, 1986년에는 약식협의를 가진 바 있다.

GATT BOP 조항의 원용조건

GATT의 국제수지 보호조항은 선진국이 원용 가능한 제12조(국제수지 옹호를 위한 제한)와 개도국에게 적용되는 제18조(경제개발에 대한 정부의 원조) B항이 있다. 우리 나라가 수입제한의 근거규정으로 원용한 제18조는 본문에서 '1. 회원국들은 본 협정의 목적달성이 회원국 중 특히 경제가 저생활 수준을 유지하는 데 불과하고 개발의 초기단계에 처한 회원국의 점진적인 경제발전에 따라 보다 용이해질 것이라는 점을 인정한다. 2. 더욱이 회원국은 전기 개발도상국들이 자국민의 일반적 생활수준을 향상시키기 위한 경제개발계획 및 정책의 수행을 위하여 수입에 영향을 미칠 보호조치 또는 기타 조치를 취할 필요가 있을 것이라는 점과 그러한 조치가 본 협정의 목적달성을 촉진하는 한 정당한 것이라는 점을 인정한다. 따라서 회원국들은 전기 개발도상국들이 (a)특정산업의 설립에 필요한 관세상의 보호를 할 수 있도록 자국의 관세구조를 충분히 탄력성 있게 운영하고, (b)자국 경제개발계획의 추진에 따라 초래될 지속적인 높은 수입수요를 충분히 감안하여 국제수지 방어를 위해 수량제한을 과할 수 있도록 하는 등 추가편의를 갖는 데에 동의한다'라고 규정하고 있다. 국제수지를 다루고 있는 제18조 B항의 요건과 개도국의 의무사항을 살펴보면 다음과 같다.

①제18조 B항을 원용할 수 있는 국가는 경제상태가 오직 저생활 수준에 있

고 개발의 초기상태에 있는 회원국(a contracting party the economy of which can only support low standards of living and in the early stage of development)이다.

여기서 어떠한 국가가 이에 해당하는지에 관하여 GATT 등 국제기구의 기준과 분류는 없으며, 회원국의 자기 선언에 따르고 있다. 아울러 GATT에서는 이 BOP 규정에 따른 개도국과 일반 개도국과는 별개의 사안으로 검토되고 있다. 즉 BOP 조항을 졸업하였다고 해서 선진국으로 분류되는 것은 아니다.

②개도국이 제18조 B항을 원용하는 경우에도 수입을 제한할 수 있는 요건은 자국의 대외 재정상태를 개선하고 경제개발 실시에 충분한 수준의 통화준비를 확보하기 위하여 자국 통화준비의 현저한 감소의 위협에 대한 예방 또는 이러한 감소의 저지와, 통화가 충분하지 못한 회원국의 경우 합리적인 비율에 의한 통화확보 수준의 목적달성에 필요한 한도 내에서 수입허가 품목의 수량 또는 가격을 제한함으로써 전반적인 수입수준을 통제가능하다고 규정하고 있다.

③이러한 규정에 따라 수입을 제한하고 있는 국가는 필요한 범위 내에서만 BOP 규제를 사용해야 하고, 사정이 개선됨에 따라 점차 완화해야 하며, 그러한 제한조치를 계속 유지해 나갈 정당한 근거가 없어지면 규제를 폐지해야 한다.

④GATT는 1958년 11월 22일 제13차 총회에서 국제수지위원회를 상설위원회로 설치하여 BOP 원용국의 수입제한의 타당성과 졸업여부를 검토하고 있다. 1989년의 BOP 위원회의 구성과 협의 대상국은 다음과 같다.

○ 위원회 의장 : Mr. J. F. Bottin(프랑스).

○ 위원국 : 아르헨티나, 호주, 브라질, 캐나다, 칠레, 이집트, EC, 멕시코, 핀란드, 가나, 헝가리, 인도, 일본, 한국, 말레이시아, 노르웨이, 필리핀, 루마니아, 스웨덴, 스위스, 유고, 미국, 자이르, 짐바브웨(24개국).

○ 1998년 BOP 협의대상 국가 : 아르헨티나, 방글라데시, 브라질, 콜롬비아, 이집트, 가나, 인도, 이스라엘, 한국, 나이지리아, 파키스탄, 페루, 터키, 유고(17개국).

이 GATT BOP 위원회에서는 국제수지의 현황과 전망, 국제수지 균형 유지를 위한 대안적 조치여부, 수입규제의 체계와 방법, 수입규제의 효과 등을 검토하며, 이 과정에서 협의의 대상이 되는 판단기준 등에 대하여는 IMF가 내리는 결정이나 사실자료들을 위원회가 반드시 수락해야 하고, IMF의 권한 하에 있는 외환문제를 다룰 때는 IMF와 반드시 협의. 협력하도록 하고 있다. BOP 협의는 사전 당사국의 의견 및 사무국의 검토문서 배포에 이어 협의일

에 당사국 수석대표 연설, IMF 대표 연설, 위원회 토론, 의장보고서 초안작성에 대한 토론 및 합의, GATT 이사회 보고절차로 진행된다.

⑤BOP 위원회 검토결과 협의국가가 시행하고 있는 규제조치가 BOP 조항에 합치되지 않을 경우에는 불일치의 성격을 지적하고, 수입규제조치를 적절히 수정하도록 권고하여야 한다. 만약 불일치의 성격이 '심각한 정도'이며, 그로 인하여 다른 회원국의 무역에 피해를 끼치거나 끼칠 우려가 있다고 판단될 경우 불일치를 제거할 수 있는 조치를 권고하고, 적절한 조치를 취하지 않을 경우에는 손해를 입은 회원국에 대해 GATT가 인정하는 보복조치를 취하는 것을 허용하고 있다.

GATT BOP 협의 추진 결과

협의 일정과 준비체계

1989년 한국의 GATT BOP 협의 일정은 1987년 협의시 1989년 상반기에 갖기로 함에 따라 1989년 2월 GATT 이사회에서 6월 26일부터 30일까지 개최키로 결정되었다. 이에 따라 정부는 외환관리의 주무부서인 재무부(외환정책과)가 주관이 되어 경제기획원, 외무부, 농림수산부, 상공부 등이 참여한 실무대책반을 구성하였으며, 관계부처 장관회의를 수시 개최하여 준비상황을 점검하고 정부 입장을 조율하였다.

정부의 BOP 협의대책은 기본적으로 농산물 시장개방의 파급효과를 최소화하기 위하여 가급적 BOP 졸업이 연기되는 것이 바람직하나 부득이 졸업요구를 수용할 수밖에 없을 경우 충분한 유예기간과 GATT 분쟁으로부터 보호장치를 마련하는 데 중점을 두고, 이를 위한 사전 대책으로 이미 살펴본 바와 같이 수입자유화 예시계획과 관세인하 예시계획을 수립 발표한 바 있으며, 대미 무역수지 흑자관리 방안 등이 검토되었다. 이러한 여건조성을 토대로 국제수지관리와 전망, 그 동안의 시장개방의 노력과 이로 인한 부정적 파급효과를 중심으로 BOP 협의를 준비하였다.

또한 외교적으로는 재외공관을 통한 우리 입장의 설득작업과 농림수산부 고위관리의 주요국 방문외교도 추진되었다. 협의 대책에 참여한 각 부처별 업무분담 체계는 <표 1>과 같다.

1989년의 BOP 협의여건

GATT BOP 졸업여부의 판단은 몇 가지의 대내외 여건에 크게 좌우되는 상황이었다. 그러나 이러한 상황의 전개는 우리의 입장에서 한편으로는 객관적인 상황에 기초하면서도 최대한 농수산물 개방의 부담을 줄인다는 전략으로 접근할 수밖에 없었다. 당시 내부적으로 정리한 협의 여건을 내부적인 측면과 외부적인 측면으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

대내적 여건

우선 BOP 협의의 가장 중요한 판단자료인 외환사정을 살펴보면 우리 나라는 1987년에 이어 1988년에는 142억 달러의 많은 경상수지 흑자를 보았고, 1989년에 들어서도 연초 이래 수출이 둔화되어 국제수지가 종전보다는 나빠지고 있었으나 4월까지 17억 달러의 경상수지흑자를 나타내 흑자기조 자체는 계속되고 있었다. 또한 연말까지는 경상수지 흑자가 80억 달러에 이를 것으로 전망되었다.

<표 1> 부처별 BOP협의 업무분담체계

부 처	주 요 업 무	실 무 부 서
경제기획원	- 경제동향 일반에 관한 대응논리 및 답변준비 - 부총리주관 대책회의(필요시)	대외경제조정실 제1협력관 - 정책1과
외무부	- 대외교섭 업무 총괄 ○ BOP위원회 공식협의 총괄 ○ 비공식 막후협의 총괄 ○ GATT규정관련 쟁점별 대응논리 및 답변준비	○ 통상국장 - 통상기구과
재무부	- 대내실무준비 총괄 ○ 협의대책 마련 * 관계장관회의 * 실무자회의 ○ 각부처 예상질의 답변자료 취합 ○ 외환 및 관세관계 답변준비 ○ 기타 협의 실무준비	○ 기획관리실장 - 외환정책과
농림수산부	- 농산물대책 수립 ○ GATT상 다른 제한근거 모색 ○ '92년 이후 유예기간 확보 필요성에 대한 대응논리 및 답변준비	○ 농정국장 - 국제협력과
상공부	- 수입자유화 정책에 대한 대응논리 및 답변준비 ○ 잔여공산품 수입제한의 논리 ○ 특별법상 수입제한의 논거 및 향후 정책방향	○ 국제협력관 - 무역정책과
한국은행	- BOP관련 대응논리 및 답변준비	

한편, 우리 나라가 GATT BOP 규정을 원용하여 수입을 제한해 왔던 품목은 특별법에 근거한 특별법 통합고시 품목 이외에 수출입기별공고로 규제가 고시된 품목이었다. 1987년 BOP 협의 이후 이들 품목에 대한 수입 자유화 추진 현황은 1988년에 333개 품목(HS 10단위)을 자유화하였고, 1988년 하반기부터 대내적으로는 시장개방을 통한 우리 경제의 경쟁력을 높이고, 대외적으로는 대미 통상마찰 해소와 BOP 협의에 대비하기 위하여 실무작업에 착수하여 1989년 4월에 273개 품목에 대한 1989부터 1991년간의 자유화 예시계획을 수립·발표하였다. 아울러 미국이 요구한 1992년 이후의 추가 자유화 계획에 대하여는 1990년부터 검토작업에 착수하여 1991년 3월에 제시한다는 방침을 정하였다.

<표 2> 수입제한품목 및 수입자유화 추이

	87말		89. 6.		91말 제 한
	제 한	88자유화	제 한	89 91자유화	
총 품목수	10,241	-	10,241	-	10,241
제한·자유화 (수입자유화율)	880 (93.6%)	333	547 (94.7%)	273	274 (97.3%)
공 산 품			46	36	10
농 산 물			501	237	264

대외적 여건

정부는 다각적인 외교적 접촉을 통하여 가급적이면 우리의 입장이 보다 더 반영된 협의 결과를 도출하기 위해 노력하였으나 전반적인 대외여건은 상당히 부담스러운 분위기였다. 우리 나라의 BOP 졸업 문제는 1987년 BOP 위원회 협의에서부터 구체적으로 제기되었다. 1987년 11월 24일 당시 재무부 홍재형 기획관리실장을 수석대표로 재무부, 경제기획원, 외무부, 상공부, 한국은행 관계자가 우리 나라의 대표로 참석하여 개최된 BOP 위원회 협의에서의 결론은,

○ 위원회의 지배적 견해로는 우리 나라의 국제수지 동향에 비추어 18조 B항을 원용한 수입규제는 더 이상 타당성이 없으며,

○ 많은 잔존수입규제는 농산물 등과 관련됨을 유의하고,

○ 위원회는 한국의 국제수지를 이유로 한 수입규제의 조기철폐 일정수립이 필요함을 강조하고, 차기 정식협의를 1989년 상반기 중에 갖기로 합의하며,
○ 조속히 자유화계획을 수립하고, 잔존수입제한에 대하여는 GATT상의 다른 정당한 근거를 찾아 BOP 협의가 종결되기를 기대한다는 의견이 개진되었다고 제시하고 있었다.

또한 1989년 BOP 협의 일정을 결정하는 1989년 2월 8일 GATT 이사회에서 미국, EC, 캐나다 등 선진국들은 한국은 더 이상 BOP 조항을 원용할 수 없으며 1987년 11월 BOP 회의 권고에 따라 BOP를 이유로 한 수입제한조치를 철폐해야 한다고 주장하였다. 1989년 4월의 우리 나라 쇠고기 수입제한에 관한 GATT 쇠고기 패널에서 우리는 쇠고기 수입제한의 근거로 BOP 조항을 주장하였으나 패널 보고서는 한국의 국제수지 호전을 이유로 쇠고기에 대한 수입제한 철폐계획을 조속히 수립할 필요가 있음을 지적하고, 3개월 이내 미국 등 당사국과 협의, 수입제한 철폐일정을 작성하고 그 결과를 이사회에 보고하도록 하였다. 이러한 결정은 BOP 회의에 앞서 우리 나라에 대한 예비판정의 성격으로 이해될 수 있었다.

관계 전문가들의 자문결과도 대부분 부정적이었다. F. Roesller GATT 법률 국장은 1989년 3월 방한시 우리 나라의 BOP 조항 원용지속 가능성에 대해 회의적인 입장을 표명하면서 계속해서 원용을 주장할 때는 외교적으로 곤란해질 것이라는 우려를 표명하였다. BOP 협의에 대비하여 우리 나라가 고용한 국제 변호사인 M. Bronkers도 우리 나라의 BOP 조항 원용에 대한 법률적 문제를 검토한 후 일정기간 내 수입제한 철폐를 조건부로 하는 경우 그때까지 BOP 조항 원용지속 가능성은 50% 이상이라는 의견을 제시하였다. 특히 국제수지의 판단에 결정적 영향을 미치게 될 IMF 보고서(안)는 한국의 BOP 및 외환보유고 수준을 고려할 때 더 이상 BOP를 이유로 한 수입제한의 정당성은 없다는 예비평가를 내리고 있었다.

정부는 1989년 5월 18일 GATT BOP 협의 주요 회원국 현지 공관을 통하여 BOP 원용을 중단할 경우 우리 나라가 당면하게 될 문제점과 우리의 자유화 노력들을 설명하고 BOP위원회에서 우리 입장을 지지해 줄 것을 협의하고 관계국의 입장을 파악 보고하라는 지침을 내렸다. 공관으로부터 보고된 접촉결과 각국의 반응은 대부분 BOP 조항 원용지속의 타당성은 없으며, BOP 졸업과 농산물 수입규제철폐에 관한 확고한 일정제시가 필요하다는 의견이었고, 일본 등 일부 선진국은 우리 나라와 농산물 교역상 큰 이해관계가 없거

나 외교적 우호관계 때문에 소극적으로 대응할 수는 있다는 반응을 보였을 뿐이다. 이 과정에서 흥미로운 외교력과 힘의 원리가 작용하기도 하였다. 아시아 국가 중의 한 국가는 우리 입장에 대한 협조요청을 받는 자리에서 우리의 입장은 이해하나 미국의 요청에 의하여 공개적으로 우리 입장을 지지할 수 없다는 점을 양해해 달라는 뜻을 나타내었다. 미국의 영향력이 얼마나 광범위하게 작용하고 있는가를 단적으로 보여주는 사례였다.

주 제네바 대표부의 건의와 협의대책 조율

그 동안의 다각적인 정보수집과 협의결과를 통하여 파악된 BOP 협의 분위기는 원용중단의 선택이 불가피한 방향으로 나타나고 있었다. 반면에 BOP 졸업을 통하여 지속될 농수산물의 시장개방은 개방예시 자체만으로도 국내 농업의 활력을 떨어뜨리며, 농민들의 거센 반발을 야기하고 있었다. 이는 국내 정치적 불안정과 맞물려 매우 민감한 문제로 다루어질 수밖에 없었다. 이에 주 제네바 대표부는 6월 14일과 16일 두 차례에 걸쳐 현지 분위기와 우리나라가 수용 가능한 대안을 모색하여 최종입장을 정리해 줄 것을 정부에 건의하였다.

주 제네바 대표부가 보고한 현지 분위기는 IMF, 선진국, 브라질·인도 등 개도국까지도 제18조 B항의 계속 원용은 곤란하다는 입장이며, 잔여 수입제한조치의 철폐의 유예문제(phase-out process)는 IMF, 선·개도국 모두 단시일 내에 수입제한 철폐는 어렵다는 것은 인정하나 반드시 철폐시한 설정이 필요하고, 특히 미국은 이는 BOP 조항 원용과는 별도 절차에 의해 협의되어야 하는 사안이며, 18조 B항 원용 중단 후 잔여수입제한조치의 법적 보호문제는 법적 보호는 불가능하나 주요국과의 사전 협의를 기초로 BOP 위원회에서 잔여 수입제한 철폐기간에 양해가 이루어진다면, 그 기간 중에는 문제삼지 않는다는 것이 과거의 관례라는 것이었다.

이러한 점을 고려해서 주 제네바대표부는 금번 협의의 기본방향을 가급적 장기간의 자유화 유예기간 확보 및 동 기간 중 선진국 개방압력 및 GATT 제소로부터의 보호를 확보하는 데 두고 18조 B항의 원용중단은 실질목표달성을 위한 수단으로 활용하자는 구체적인 협의 전략을 제시하였다. 즉, 18조 B항의 원용은 1991년 초 중단의사 표명, 원용 중단시점으로부터 6년 이내에 수입제한조치를 철폐하거나 여타 GATT상의 근거를 모색, BOP 사정이 악화될 경우

다시 원용권리 유보, 한국의 자유화노력을 평가하고 상기 한국의 약속을 take note, 이상의 타결안을 기초로 주요 선진국과는 양자간 무역조치와 GATT 제소를 자제한다는 양해를 구한다는 입장을 검토대안으로 제시하였다.

이러한 현지 공관의 건의에 따라 우리 나라는 수입자유화 유예기간을 유리하게 확보하는 것을 목표로 BOP 조항 원용중단시점, 수입자유화 시한제시, 잔존수입제한품목의 범위 등 주요사항들에 대하여는 package로 협의한다는 기본 방침 아래 BOP 원용중단, 수입자유화 예시 일정에 관한 회원국의 예상 반응을 3가지로 예측한 대안도 검토되었다. 그러나 농림수산부로서는 6년의 유예기간은 수용 불가능한 대안으로 받아들일 수 없는 것이었다.

정부의 협의 대책과 6월 회의 대표단 파견

정부는 1989년 4월 29일, 5월 9일 및 5월 30일 등 3차례에 걸쳐 부총리, 외무·재무·농림수산·상공부 장관이 참석한 관계장관 회의에서 6월 BOP 협의에 임하는 정부 입장을 논의하였다. 4월 29일 협의에서는 우리 나라의 입장 설명에도 불구하고 대부분의 국가가 BOP 원용 중단을 요구할 경우 이를 수락하되 1989 1991 3개년 예시계획 및 1992년 이후 자유화 계획은 1991년 3월까지 제시한다는 자유화 추진방안을 승인받을 수 있도록 최대한 노력한다는 입장을 마련하였다.

5월 30일 최종 회의에서는 대외적으로 우리 나라의 BOP 조항 원용중단이 확실시되나 대내적으로도 추가 자유화 제시는 불가능한 여건을 감안, 기존 입장을 재확인하였다. 즉, 금번 협의에서는 BOP 원용지속 여부에 대한 명시적 입장표시는 유보하고 지금까지 우리가 추진한 수입자유화 조치와 1991년까지의 수입 자유화계획을 충분히 설명하고, 잔여수입제한 품목에 대하여는 1991년 3월경에 추가 자유화계획을 제시한다는 전제하에 우리의 자유화 추진계획이 받아들여질 수 있도록 최대한 노력하며, 따라서 대다수 국가가 우리의 BOP 원용중단을 요구하는 경우, BOP 원용 지속을 주장하기보다는 우리의 수입자유화계획을 인정받도록 하는데 중점을 두도록 하며, BOP 원용 문제는 BOP 위원회의 대세에 따르도록 한다는 것이었다. 아울러 주 제네바 대표부 대사를 수석대표로 한 대표단 구성방침과 잔여 수입제한 품목이 농수산물이라는 점을 감안 BOP 협의 이전에 농림수산부 장관 등 농림수산부 고위간부를 주요국에 교섭단으로 파견한다는 방침을 결정하였다.

이에 따라 김식 농림수산부장관과 김광희 유통국장 일행이 호주와 일본을 방문하여 호주 호크 수상 및 1차 산업성장관과, 일본의 외무·농림수산대신 등을 만나 BOP 위원회 협의시 우리 입장의 이해와 협조를 요청하였고 조규일 농림수산부 제2차관보는 EC와 스웨덴을 방문하여 교섭활동을 펼치기도 하였다. 이러한 교섭활동은 BOP 졸업으로 인한 우리 농업의 어려움을 이해시키고 충분한 개방유예기간을 확보하는데 매우 유익하였다고 평가되었다. 협의에 대비하여 6월 16일 이상옥 주 제네바 대표부 대사를 수석대표로, 이용성 재무부 기획관리실장과 선준영 외무부 통상국장을 교체수석대표로, 박상우 농림수산부 농정국장, 이강두 경제기획원 제1협력관, 장석환 상공부 국제협력관 및 관계부처 실무관계자 등 총 20명으로 대표단이 구성되었다.

6월 BOP위원회 협의 결과

1989년 6월 27일부터 6월 30일까지 개최된 GATT BOP 위원회 회의에 대비하여 대표단은 BOP 조항 원용중단 시점, 수입자유화 유예기간, 자유화 범위, 유예기간 중의 보호문제 등 주요사항을 한데 묶어서(package) 수석대표가 융통성 있게 교섭하여 우리의 이익이 최대한 확보될 수 있도록 최선을 다하고, 현재로서는 수입제한조치의 철폐시한을 몇년이라고 특정하여 제시하기 어려운 실정이나 이 문제는 정부가 계속 검토 중임을 염두에 두고 정부 사후승인조건으로 수입제한 조치에 대한 X년의 철폐시한도 포함하여 협의를 하되, 동 시한제시가 금번 협의의 원만한 타결을 위한 최종선이라고 판단되는 경우에는 청훈하여 처리하라는 정부 입장에 의하여 협의에 임하였다. 6월 27일 개막회의에서 우리의 수석대표는 기조연설을 통해 협의에 임하는 우리의 여건을 다음과 같이 설명하였다.

○ 금번 우리 나라의 BOP 협의는 BOP 조항과 관련 타 개도국에 선례가 되므로 우리의 경제뿐만 아니라 GATT 체제로 볼 때도 매우 중요.
○ 우리 나라의 지속적인 경제성장에도 불구하고 최근의 노사분규, 임금상승, 원화 절상, 물가상승으로 인해 어려움을 겪고 있으며, 또한 높은 무역의존도, 급속한 공업화로 인하여 우리 경제에는 내재적인 구조적인 취약성이 있는 바 특히 농업분야에서 현저함.
○ 최근에는 GNP 성장률 둔화, 경상수지 흑자폭 축소 등 변화가 일어나고 있으며, 무역수지도 급속도로 악화되고 있음. 총 외채규모는 줄고 있으

나 이는 경상 수지 흑자폭과 상관관계가 있음. 외환보유고도 증가하고 있으나 이는 국제 원유가에 큰 영향을 받고 있음.

○ 한국의 수입자유화 계획은 꾸준히 진행되어 왔으며, 앞으로도 계속될 것인 바, 1988년도 333개 품목의 자유화, 관세인하 5개년 계획, 수입감시제도 철폐, 특별법에 근거한 수입규제품목의 축소 등 자유화 조치를 취했으며 서비스업, 외국인 투자부문의 자유화도 추진됨.

○ 금년 4월의 농산물 시장개방 3개년 예시계획 발표시에는 농민들의 시위로 어려움을 겪은 바 있으며, 잔여품목의 자유화 계획은 1991년 3월경 발표 예정이나, 대부분이 농산물이므로 계획입안과정에 어려움이 따름.

우리 수석대표는 최근의 경제상황과 국제수지의 불안정성을 감안할 때 당분간 BOP 조항의 계속적인 원용이 바람직하나, BOP 위원회가 BOP 조항 원용 수입제한 품목이 충분한 유예기간을 두고 자유화될 수 있도록 합의하고, 동 자유화기간 동안 어떠한 일방적 조치와 다자간 법적 도전의 대상이 되지 않음을 양해할 경우 원용중단 문제를 논의할 용의가 있다고 우리의 협의 입장을 밝혔다.

오후에 속개된 공식 회의에서 미국은 BOP 조항은 외환 보유고의 심각한 감소를 방지하기 위한 일시적 조치이며, 1979년 결정상 특정분야를 보호하는 수단으로 사용될 수 없으므로 BOP조항을 계속 원용하는 것은 BOP조항 및 1979년 결정에 위배되며, 한국은 BOP조항을 원용하여 농업분야를 보호하고 있으며 최근 한국의 경제여권과 정책 추진상황을 판단할 때 수입 제한의 철폐는 한국의 경제정책 수행에 도움이 될 것이므로 1987년 BOP협의결과에 따라 BOP조항 원용을 즉시 중단하여야 하며 위원회가 다른 결론에 이를 경우 이는 조롱거리가 될 것이라고 압박을 가하기 시작하였다. 이 회의에서 대부분의 국가들은 그 동안의 한국의 자유화 노력을 평가하고 한국의 국제수지 여건상 BOP 조항의 계속적인 원용은 더 이상 타당성이 없으며, 다만 잔존 수입제한 품목이 대부분 농산물이라는 점에서 적절한 유예기간의 설정은 필요할 것이라는 입장을 보였다.

6월 29일 미국측 대표의 요청에 의해 우리측 교체수석대표 2인과 미국측 수석대표와의 비공식 협의가 있었다. 미국측의 입장은 IMF 견해를 포함한 제반 여건에 비추어 한국이 더 이상 BOP 조항을 원용할 수 없다는 기본입장에는 변함이 없다고 하였다. 또한 잔여 농산물 중 다수 품목의 관세가 양허되지 않았기 때문에 한국이 농산물 시장을 보호할 여타 GATT상의 근거를 마

련할 수도 있다고 생각하며 금후 자유화 계획의 내용을 모르는 상태에서 BOP조항 원용근거가 없는 잔여수입제한 품목에 대해 법적 면제를 인정하라는 제안은 수락하기 어렵다는 것이었다. 그러나 다수 회원국이 자유화 유예기간을 부여하자는 의견을 제시하고 있음을 감안 본국정부와 협의하여 다음과 같은 잠정적인 일괄 타결안을 제의한다고 입장을 밝혔다.

①한국은 추가 자유화 계획 발표시기를 1991년 3월에서 1990년 3월로 앞당겨 1994년 7월까지의 5개년 자유화 계획을 수립 발표.

②한국은 추가 수입자유화계획 수립과 관련, 수출국의 관심을 반영함. 반영방법은 매년 일정비율 품목의 자유화(매년 총 자유화 대상 품목의 20%를 자유화), 수입금지품목 철폐, 관심국과의 양자협의 및 관심국이 제시하는 관심품목 리스트에 대한 고려약속.

③상기 5개년계획에 포함되지 않는 품목은 양해안에 포함될 법적 면제 대상에서 제외됨.

미국은 이와 같은 미측 타결안의 검토를 요청하면서 한국측이 상기 타결안을 수락하는 경우 한국의 농업정책은 내년도 미국의 슈퍼 301조 조사대상이 되지 않을 것이라고 하고 한국측의 충분한 검토를 위하여 협의를 일시 연기하는 것을 고려할 수 있다고 하였다. 이에 우리측은 다수의 상호 연관된 복잡한 제안들이 나온 바 일단 본부에 보고하여 검토하겠다는 반응을 보였다. 이에 정부에서는 BOP 원용중단 시점은 1991년 3월을 주장하되 수락되지 않을 때는 BOP 위원회의 대세에 의하되 현재시점에서 정부는 구체적인 수입제한조치의 철폐시한을 제시하기 어려운 입장이므로 이를 제시하지 말고 기존의 방침대로 수입자유화는 우리의 계획에 따라 추진할 것임을 BOP 위원회에 통보하고 위원회 분위기상 연기문제가 거론되고 동 사항이 유익하고 적절하다고 판단하는 경우 이를 수용하라는 훈령을 제네바로 내려보냈다. 6월 30일 재개된 회의에서는 의장은 다음과 같은 내용의 의장 협의 결론 초안을 만들어 제시하고 이를 기초로 합의에 도달하기 희망한다고 말하고 회의에 들어갔다.

○ 한국이 1989년 말까지 BOP 조항 원용을 중단하겠다고 한 점을 환영.
○ 한국의 3개년 수입자유화계획 및 1991년 3월의 추가 수입자유화 계획을 환영.
○ 한국정부가 우려를 표명한 농업의 특수한 사정에 대하여 유의함.
○ 한국의 3개년 자유화계획에 포함되지 않은 잔여 수입제한품목에 대하여 3개년 계획이 종료되는 날로부터 5년 이내에 점진적으로 수입을 자유화

하거나 다른 GATT 규정에 일치시키며 이사회가 이를 받아들이도록 권고함.

○ 이사회는 한국이 수입자유화에 대한 세부계획을 제출하고 회원국들과 협의하도록 요구해야 함.

○ 한국은 모든 수입자유화를 최혜국대우 원칙에 기초하여 추진할 필요가 있음.

이러한 의장 제안에 대하여 대부분의 회원국들은 협의에 유익한 기초로 본다는 반응이었다. 그러나 우리 나라로서는 1989년말 BOP 졸업과 5개년 유예기간은 도저히 받아들일 수 없는 것이었다. 우리 대표단은 의장제안이 우리의 입장에 대한 균형과 공정성이 결여되어 있음을 강력히 제기하자 의장은 이러한 우리 대표단의 반응에 대하여 본인의 제안에 한국이 혹독한 판정(severe judgement)을 내린 데 대하여 유감이라고 말하고, 결국에는 회원국과 협의 연장을 논의한 끝에 미국이 제시하고 우리가 수용한 10월 23일 주간에 협의를 재개하기로 하고 6월 회의를 종결하였다.

잔여 쟁점과 10월 회의 결과

6월 회의에 나타난 바와 같이 일단 BOP 조항 원용중단은 전 회원국의 전반적인 분위기였다. 반면에 우리 나라의 강경한 입장에 따라 원용중단의 전제조건들이 협의의 쟁점으로 드러나게 되었다. 즉 ①원용중단의 시점을 언제로 할 것인가, ②농산물 등 잔여 수입제한 품목의 점진적 개방을 위한 유예기간은 얼마나 부여할 것인가, ③유예기간 동안 비록 현재의 GATT상의 근거는 없지만 BOP위원회의 합의를 존중하여 GATT 회원국들의 제소 등으로부터 보호해 줄 것인가, ④그리고 자유화의 과정에서 회원국의 관심사항 등을 반영한 자유화 방법은 어떻게 설정해 놓을 것인가 하는 것들이었다.

국제수지를 기준으로 한 GATT의 의무이행에 관한 것이 주된 협의 내용이었지만 이와 같이 그 부담의 대부분은 농수산물 개방의 폭과 시기에 직결된 문제였다. 농림수산부로서는 조기 수입자유화 계획은 물론 5년간이라는 자유화 유예기간은 도저히 받아들일 수 없는 것이었다. 이에 따라 10월 협의의 최대 쟁점은 시장개방에 관한 유예기간에 집중되면서 이해관계국의 방문 설득과 재외공관을 활용한 외교노력도 병행되었다. 우리의 협상대표단은 조기자유화 불가, 최대한 10년의 유예기간 확보 노력이라는 정부 입장을 가지고 6월 회의 때와 마찬가지로 주 제네바 대표부 이상옥 대사를 수석대표로 한

관계부처 국장과 실무자로 구성된 15명의 10월 대표단을 구성 파견하였다. 10월 23일 개최된 개막회의에서 우리의 수석대표는 10월 협의에 임하는 우리의 입장을 아래와 같이 제시하였다.

○ 한국경제가 직면한 어려움에도 불구하고 만일 한국이 BOP 조항을 원용한 현 수입제한을 점진적으로 철폐하는 데 있어서 필요한 유예기간을 포함하여 융통성이 부여된다면, 제18조 B항의 원용중단을 논의하는데 반대하지 않음.

○ 한국경제의 구조적 요인 때문에 국제수지의 흑자기반은 정착되지 않았으며, 더욱이 18조 B항 원용중단 후 자유화되는 품목이 대부분 농산물이라는 사실에 문제의 심각성이 있으며, 농산물이 갑자기 자유화될 경우 이는 한국농업의 영세성 및 도농간의 소득격차 등으로 인하여 정치 사회적 문제가 될 것임.

○ 농산물 교역은 과거 GATT 다자간 협상 및 UR협상 중 가장 어려운 문제이며, 선진국들도 농산물 수입제한을 계속하면서 한국과 같은 개도국에 완전한 자유화를 요구하는 것은 부당함.

○ 상기 사항을 고려, BOP 졸업의 전제조건으로 현존 수입제한을 점진적으로 자유화해 나가는데 필요한 BOP 원용중단으로부터 10년간의 자유화 유예기간을 원하며 동 기간 동안 한국이 현존 수입제한을 점진적으로 철폐해 나갈 수 있도록 허용할 것과 회원국들의 GATT 제소 권리유보 양해를 희망.

○ 한국은 10년간의 유예기간 동안 현 3개년 자유화계획에 이어 계속적으로 3개년 자유화계획을 실시해 나갈 예정이며, 회원국들의 관심사항을 GATT 사무국을 통해 접수하여 동 계획의 수립 및 시행에 고려할 것이며, GATT 이사회에 진전상황을 보고할 것임.

○ 이상을 염두에 두고 한국대표단은 성의를 다하여 회원국 모두가 수락할 해결책을 찾기 위한 협의에 응할 준비가 되어 있음.

이러한 내용의 우리 입장이 표명되자 대부분의 회원국들은 18조 B항의 원용은 중단되어야 하나 적절한 유예기간은 필요하다는데 공감대가 형성되었다. 24일과 25일, 26일 3일간 우리의 제안을 기초로 유예기간, 자유화 방법, 자유화 이행 상황 보고, 법적 도전문제 등의 실질문제에 대한 활발한 토의가 있었다. 미국은 25일 비공식 회의에 앞서 즉각적인 BOP 원용중단, 1990년 초에 차기 수입자유화계획 발표, 자유화 유예기간은 1994년 7월 1일까지만 인

정, 각국 관심사항은 양자 채널을 통해 반영한다는 기존입장을 되풀이하고 있었다. 비공식 회의에서 각국은 6월 협의시 의장안이 토의의 좋은 기초가 될 것이라는 태도를 보임에 따라 의장안과 우리의 제안을 토대로 쟁점을 정리해 나갔다.

역시 가장 어려운 문제는 자유화의 방법에 관한 것이었다. 첫째, 유예기간에 관해서 우리는 10년을 주장한데 대하여 브라질이 동조한 반면, 유고, 이집트는 의장안에 제시한 8년을, 미국은 계속 5년을 주장하였다. 10월 26일 속개된 비공식회의에서 각국이 기존입장을 반복하고 있어 의장, 우리 나라, 미국, EC 4자간 별도협의에서 1997년 7월 1일까지의 8년의 유예기간에 합의함으로써 10년의 유예기간을 주장해서 최대한으로 장기간의 유예기간을 확보한다는 우리의 전략은 대체로 성공적인 것이었다.

둘째로 자유화의 추진 방법에 있어서 EC가 연도별 자유화 품목의 배분을 균분(evenly spread)할 것을 주장하면서 3개년 계획에 포함되지 않는 품목에 대하여도 쿼터 형태로 매년 수입량을 확대한다는 내용을 포함시킬 것을 주장하였으나, 우리의 반대와 설득으로 자유화 방법은 '비교적 균등한 방법'(generally even manner)으로, 쿼터 증량에 대해서는 언급하지 않는 것으로 합의되었다. 막바지에 호주와 뉴질랜드가 보고서에 특정 농산물의 개방 어려움이 언급될 수 없다는 반대의견이 있었고 쇠고기 패널결과가 이 BOP 협의결과에 영향을 받지 않음을 보고서 결론부분에 반영할 것을 주장하였으나 반영되지 않았다. 이로써 제기되었던 대부분의 쟁점이 합의에 이르게 되었으며, 이 합의 내용은 27일 개최된 최종 회의에서 확정되었다.

확정된 우리 나라의 1989년 GATT BOP 협의 주요 내용은 다음과 같다.

①한국은 1990년 1월 1일부터 GATT 제18조 B항 원용을 중단.

②한국의 현존하는 수입제한 품목이 대부분 농산품이며 그 수입자유화에 따른 정치·사회적 어려움을 감안, 8년간의 유예기간을 부여하되 1997년 7월 1일까지 동 잔여 수입제한 품목을 단계적으로 자유화하거나 그 수입제한 방법을 GATT 규정에 합치시키도록 함.

③동 유예기간 중 GATT 회원국들은 한국의 잔여 수입제한 품목에 대하여 제소 등 GATT상 권리행사를 자제하기로 함 .

④한국은 현재의 자유화 계획이 종료된 후 1992년부터 두 번에 걸쳐 3개년 자유화 예시계획을 추진토록 하고 새로운 계획의 시행 전년도 3월까지 차기 자유화 예시계획을 GATT에 통보.

⑤한국은 매년 자유화 계획의 추진상황을 GATT 이사회에 통보하고 GATT 회원국은 관심사항을 GATT 사무국을 통하여 한국에 제출할 수 있도록 함.

3월부터 8개월간 긴장과 우려 속에 대비해 왔던 GATT BOP 협의가 이렇게 종결되었다. 우리 나라의 BOP 협의는 개도국 최초의 BOP 졸업으로 향후 여타 개도국들의 BOP 원용중단의 선례가 된다는 점에서 중대한 의미를 가졌기 때문에 GATT 회원국들의 지대한 관심 속에서 진행되었으며, 개도회원국들의 적극적인 장기 유예기간 부여 방안에 대한 지지가 큰 힘이 되었다. EC 등 선진국들도 우리의 농산물 개방문제를 미국의 양자교섭에 의하기보다는 다자간 교섭을 통하는 것이 자국 관심사항을 반영하는데 이익이 된다고 인식하여 BOP 졸업과 장기 유예기간을 연계한 우리의 타협안에 협조하였다. 다자간 상호 협력이라는 이상적인 목적을 내세운 GATT 체제이지만 자국 국익이 중시되는 치열한 경제전쟁의 한 면을 분명하게 보여 주었다.

BOP 협의결과의 평가와 한국농업에 주는 의미

1989년의 BOP 졸업결정은 1989년의 국제수지의 흑자기조 아래서 GATT의 법적 측면만을 고려할 경우 1990년 1월 1일의 BOP 원용중단 결정에도 불구하고 8년의 유예기간을 확보하고 유예기간 동안 비록 GATT 규정상의 근거는 없지만 회원국의 합의로 GATT 규정위반을 이유로 한 제소 등의 권리행사는 자제한다는 보호수단을 확보하게 된 것은 다각적인 외교적 노력의 성과였다. 당시 농림수산부로서는 대외의존도가 높은 우리의 경제구조 아래서 미국 등의 쌍무적인 시장개방 압력에 따른 정부 각 부처의 파상적인 압력을 외롭게 버티고 있었으나 한계가 있을 수밖에 없었다.

농업의 보호와 정부의 개방정책 사이에 합리적인 균형점이 어느 수준인지 판단하기 어려운 점도 있었지만 항상 개방화의 국가 경제기조에 밀릴 수밖에 없는 상황이었다. 계속되는 시장개방과 농업의 위축은 1988년 11월 '농축산물 수입개방 저지 및 제값받기 전국농민대회' 등 크고 작은 농민시위를 야기하게 되었다. 이로 인하여 그 동안 개방만이 살길이라 주장하고 밀어붙이기로 농림부의 개방불가 입장의 변화를 요구하던 여타 경제부처의 태도에 많은 변화가 있었다는 점은 정부의 정책결정 방법에 시사하는 바 크다 하겠다. 이러

한 농민들의 반발은 수출 주도형 공업화 위주의 정부정책에 농업·농민을 달래는 시책을 도입하게 된 계기가 되었다. 농업의 구조개선을 촉진하기 위한 1989년 4월의 농어촌발전종합대책에 이어 콩·옥수수·유채 및 포도에 대한 차액보상, 포도와 복숭아에 대한 생산조정보상 등 수입개방에 대한 피해보상과 작목 구조조정의 대책들이 새로운 정책으로 도입되었다. 어떻든 1989년 BOP 졸업은 GATT의 규범적 측면만 볼 때는 경제개발의 초기단계로 분류된 저개발 개도국 지위라는 부끄러운 옷을 벗는 계기가 되었다는 점은 부인할 수 없다.

그러나 농업인력의 재편 등 구조조정의 수준을 감안하지 않은 채 비록 경제성장과 GATT 규범, 미국 등 교역상대국의 경제여건과 통상전략 등이 복합적으로 얽힌 시대상황의 산물이지만 이 시점에서의 BOP 졸업과 개방약속은 1991년과 1994년으로 이어지는 개방예시의 폭과 기간을 미리 결정하게 되었고 UR 협상에서 개방계획을 폭넓게 선택할 수 있는 여지를 그만큼 축소시키는 결과가 되었다.

더욱이 1989년 하반기부터 국제수지가 급격히 나빠지기 시작하여 1990년 이래 무역수지 적자가 계속되었다는 점에서 1986년 이후 단 3년의 거품경제로 인한 1989년의 BOP 졸업은 아쉬움이 크다. 한편으로는 이 BOP 졸업은 한국농업이 냉엄한 국제경쟁의 현실을 바로 볼 수 있는 기회가 되었고, 우루과이라운드로 이어지는 국제화에 빨리 적응하도록 농업 구조개선을 촉진하라는 매서운 교훈이었다.

참 고 문 헌

농림수산부, 「농림수산물 수입자유화에 따른 국내산업보호제도」, 1989.

농림수산부, 「농수산물 수입개방과 국제통상여건」, 1989.

농림수산부, 「농어촌발전종합대책, 대책의 배경과 실천방안」, 1989.

농림수산부, 「1989 GATT/BOP 협의자료」, 1989.

농림수산부, 「1989 GATT/BOP 협의결과보고」, 1989.

농림수산부, 「1989년도 농업동향에 관한 연차보고서」, 1989.

농림수산부, 「1990년도 농업동향에 관한 연차보고서」, 1990.

농협중앙회, 「농산물 시장개방과 대응방안」, 1989.

농협중앙회, 「한.미 농산물 통상마찰현황과 대응방안」, 1989.

동아일보사, 「**동아연감**, 1989**년판**」, 1989.
동아일보사, 「**동아연감**, 1990**년판**」, 1990.
상공부 무역정책연구회, 「**대외무역법**」, **법문사**, 1988.
연합통신, 「**연합연감**, 1990**년판**」, 1990.
외무부, 「**외교백서**」, 1990.
외무부, 「1989 GATT/BOP **협의결과보고**」, 1989.
JOHN H. JACKSON **저**, **한국무역협회**(**역**), 「GATT **해설**」, **한국무역협회**, 1988.
재무부, 「1988 **관세율 개편백서**」, 1989.
재무부, 「1989 GATT/BOP **협의자료** Ⅰ,Ⅱ,Ⅲ」, 1989.

농업진흥지역 지정

안 종 운*(농림부 기획관리실장)

농지보전방식 전환의 필요성

농업과 농촌과 농업인에 대한 국가정책도 국내는 물론 세계의 환경변화에 영향을 받아서 만들어진다. 농지정책도 또한 이런 것에서 예외일 수 없다.

1960년대 이후 지난 30여년 이상에 걸친 공업화 성장과정에서 우리의 농지정책은 그 동안 농촌인구의 격감, 농업의 국민경제적 비중의 축소 등 농업부분의 상대적 위축과 더불어 경지면적의 감소, 영세한 소농체계 및 농지의 타용도 사용 증가 등으로 요약되는 환경변화에 따라 대응해 나왔다.

절대·상대 농지 제도는 1972년 이래 주곡자급 달성에는 크게 기여하였으나, 산간계곡의 농지나 공장인접농지까지 절대농지로 관리되고 있는 등 그간의 사회·경제적 변화에 부합되지 못하는 불합리한 점이 있었고, 필지별로 생산성을 평가하여 구분하였기 때문에 우량농지인 절대농지 필지와 생산성이 비교적 낮은 상대농지 필지가 서로 혼재되어 있어 필지의 타용도 전용시 우량 농지인 절대농지가 많이 전용되고 있었다

또한 강력한 이용규제로 앞으로 다양하게 농지를 활용해야 할 농어업인에게는 불편을 초래하게 되며 더욱이 절대농지로 지정만 되어 있고 정부의 투자나 각종 농업지원을 별도로 해줄 수 없는 제도였다.

절대농지제도에 있어서는 농어촌지역 주민의 소득향상 및 생활개선을 위한 농가주택, 축사 등 농업용시설 확충을 위한 농지이용에 450평까지 제한을 두

* 당시 농림수산부 농업구조정책국 농지관리과장

었고, 경사도 15% 이하 농지에 관상수, 다년성 식물 재배를 할 수 없어 농민의 농지불법전용 사례가 증가되고 있었다.

또한 필지별 지정으로 집단화되지 않은 농지와 농지형상이나 위치가 절대농지 지정요건에 부합되지 않은 농지가 절대농지로 지정되어 많은 민원이 발생하였으며, 우량농지가 집단화된 지역주변에 공장 또는 주택지가 조성됨으로써 폐수오염 등 농업환경이 악화되고 공업용지, 공공단지 등 도시적 추가소요(2001년까지 23만 5000ha)로 농지전용 규제완화 요구 증가에 대한 계획적 대응이 미흡하였고 농지전용 절차의 경직성으로 인하여 농어촌지역에의 농공지구 조성 등 다양한 산업활동에 지장을 초래하였다.

특히 앞으로의 우리 농정 방향에 맞추어 경쟁력을 갖춘 규모화된 영농을 할 수 있는 터를 잡아서 이러한 농지에 농정 관련 지원을 집중해야 개방화시대에 우리농업이 살아남을 수 있음을 감안할 때 농지정책의 변화가 요구되었다.

우리 나라 농지보전 제도는 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」(이하 농지보전법)과 국토이용관리법 체계로 나누어진다. 농지보전법에 의한 농지보전은 절대농지를 지정하여 농지를 양적으로 확보하고, 필지별로 전용을 규제하는 필지 보전방식이다. 따라서 농지인 토지가 필지별로 규제대상이 되는 셈이다. 그리고 국토이용관리법에서는 경지지역 안에서 행위제한 규정을 마련하여 농지의 타목적 이용을 제한하는 것이 골자이다.

농지보전법은 그 목적에서 농지전용을 적절히 규제하여 우량농지의 보전을 도모하고, 농지의 이용도를 높임으로써 농업생산력의 증진을 도모하도록 하고 있으며, 그 구체적인 방법으로 절대농지 지정, 농지전용제한, 대체농지조성, 농지의 지목변경금지, 성실경작의무와 대리경작 지시 등을 규정하고 있다. 또한 이러한 농지이용의 제한과 규제는 필지단위로 이루어진다. 다시 말하면 필지단위로 용도를 지정하고 당해 용도에 대해서 그 이용을 규제하는 필지별 보전방식을 채용하고 있다.

이러한 농지보전제도의 한계는 바로 필지보전이라는 관리특성과 보전위주의 정책목표에서 파생된다. 특히 필지보전의 문제는 농지의 감소 및 스프롤화(sprawl ; 불규칙, 무계획적으로 시가지의 팽창에 의한 농지의 잠식 현상)에 대응할 수 없다는 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 농지면적 감소는 농지전용 허가제도의 유효성과 관련된다.

농지보전법에 의한 허가전용은 실제의 농지전용이 극히 일부에 불과하고

불법전용 또는 농지보전법 적용 배제지역의 지정과 이 지역의 확장에 따른 합법적 농지잠식을 제도적으로 허용하고 있다는 점이다. 이것은 농지보전법이 필지별 보전으로서 도시적 이용의 권역에 대응할 수 없는 제도적 한계 때문이다.

둘째는 농지보전법은 현상이 농지인 토지만을 규제대상으로 하여 스스로 농지 스프롤화를 초래한다는 점이다. 즉 우량농지로 확보한 절대농지라고 하더라도 그 농지에 인접한 비농지가 전용되어 도시적 이용으로 전환되는 경우에는 농지가격 상승에 의한 농지의 자산적 보유성향과 함께 주변농지의 생산환경에 악영향을 미치게 되고 결과적으로 농지로서 기능을 상실하게 된다.

이와 같은 악영향을 배제하기 위해서는 농지를 '농지'로서 보전하고 이용하게 하는 강력한 이용규제가 필요한 것이다. 그러나, 경직된 토지이용규제는 상대적인 부작용을 초래할 우려가 있다. 현실적으로 농업에 이용한 우량농지는 도시적 이용에도 우등지일 수밖에 없으므로 농지의 무단, 불법 전용 규제에는 한계가 있다. 아울러 농지 이용을 식량작물 위주로 규제해 온 농지보전법이 소득 추구적 지목변경 또는 일시전용을 어느 정도까지 규제하느냐 하는 것도 문제이다. 필요한 농지면적의 확보와 농업환경을 보호해야 하고, 한편으로는 농어촌 주민의 다양한 토지이용 욕구와 산업용지, 택지수요의 충족을 위한 상충되는 2개의 과제를 실현할 수 있는 정책목표의 전환이 요구되는 것이다.

농업진흥지역지정을 위한 사전 추진 사항

경제성장에 따른 도시화·산업화의 진전은 농지의 비농업적 수요를 가중시키고 있고 이에 따라 농촌지역의 토지이용구조는 크게 변화하고 있으며, 특히 대도시 또는 공업도시의 주변부에서 시가화 팽창에 의한 농지의 스프롤화와 농업생산 환경의 악화는 물론 기존의 토지이용질서를 혼란시키고 있었다.

농촌지역이 과거 주된 토지이용 형태인 농업적 이용으로부터 도시적 이용으로 급속히 전환하고 있는 것이다. 특히 1972년에 제정된 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」은 절대농지의 지정을 통하여 우량농지를 보전하고 확보된 농지를 효율적으로 이용하게 하는 한편 농지의 다목적 전용을 제한하여 농지의 감소를 최소화시킨 것이 사실인 반면 필지보전이라는 농지보전방식의 제

도적 한계를 내포함과 동시에 보전위주의 정책목표에 대응한 개발정책의 현재적(顯在的) 필요성이라는 점에서 그 개선이 요구되었다. 이러한 현실적 필요에 따라 한국농촌경제연구원에 「농지의 보전 및 이용합리화방안 연구」를 위촉하여 1988년 그 결과를 토대로 농지보전방식의 전환을 검토하게 되었다.

우량농지의 확보에 대해서 최근의 국토이용 구조변화의 동향 및 농지면적 변동요인을 감안하여 2000년대의 농지면적을 전망하고 장래의 식량생산을 위한 농지소요면적을 추정하였다.(논 119만 2000ha, 밭 84만 1000ha)

농지의 보전은 확보된 농지를 질적·양적으로 바람직한 상태를 유지하며 이용하는 것으로 정의할 수 있으며, 구체적으로 질적으로 우량한 농지를, 양적으로 실현 및 지력유지·회복을 꾀하여 장래적으로 재생산하여 가는 것이라 할 수 있다.

농지보전의 방법으로 농업전용지구를 설정(Zoning)하거나 이용형태에 따른 차등과세, 개발허가제도, 최적이용 유도정책, 계획적 개발, 지역주민의 자주적 규제 등의 방식이 이용된다. 특히 많은 선진외국에서 농업전용 지역을 설정 채용하고 있으며, 이에 의해 농촌지역의 토지이용 구분을 행하고 계획적인 개발을 유도하고 있다.

농지보전방식 전환의 필요성을 지적하고, 그 구체적인 방법으로 필지보전을 보완하는 권역보전방식의 도입가능성을 검토하였으나, 농촌권역의 설정은 단지 농지보전의 측면뿐만 아니라 농촌지역의 토지이용계획을 수립하고 정비해 나가기 위한 제1단계의 과제인 것이다.

필요한 농지면적 확보와 농업환경을 보호하고, 농어촌주민의 다양한 토지이용 욕구와 산업용지, 택지수요의 충족을 위한 국토의 합리적 이용관점에서 상충되는 2개의 목표를 조정할 과제를 안고 농지의 보전과 이용을 조화시킬 수 있는 농업진흥지역(당초는 농어촌진흥권역) 설정을 검토하게 되었다,

현행 필지별 농지보전방식을 지역중심의 보전방식으로 전환하기 위하여 국토이용관리법 제6조의 규정에 의한 경지지역, 취락지역 및 도시계획법의 규정에 의한 도시계획구역 내의 녹지지역과 농수산업 환경보호를 위하여 필요한 경우 개발촉진지역과 산림보전지역 중 산림법 규정에 의한 준보전 임지를 지정대상 지역으로 하여 농업진흥지역을 농업구역, 농업환경보호구역, 취락구역, 조정구역의 네 가지 용도로 구분할 계획이었다.

여기서 농업구역은 농수산업을 목적으로 이용함이 효율적인 지역으로 대상농지 면적은 110만 130만 ha로서 농경, 농용시설, 양어장 등 농수산업 직접

목적 이외는 전용 제한을 원칙으로 하고, 농업구역외는 대상농지가 77만 97만 ha로 추정하였다. 농업구역의 농수산업 환경보호를 위해 필요한 농업환경보호구역은 농업구역 보호차원의 규제를 하며, 취락구역은 농어촌주민의 생활근거지로 집단화(예, 10호 이상)된 마을로서 주민의 생활환경개선을 위하여 규제를 완화하며, 조정구역은 도시계획구역의 농지지역 등 타목적 개발이 가능한 지역으로 공업용지, 택지 등 수요에 충당토록 규제를 완화할 것을 검토하였다.

또한 진흥지역 외의 농지와 진흥지역의 농업구역 외의 농지가 전체농지의 33 42%에 달할 것으로 예상되어 계획적인 농지관리가 필요하며, 농업구역외의 농지가격 상승에 대처하고 타산업부문과의 토지수요 경합에 탄력적으로 대응하기 위해서는 농지등급화에 의한 농지전용 우선순위 설정과 농용농지에 대한 대체농지조성비 차등부과가 필요하여 토지생산성과 입지여건 등 사회·경제적 요인을 조합하여 기준을 설정하는 농지등급화 방안도 검토한 바 있다.

인구에 비하여 국토면적이 부족한 대부분의 국가들은 산업화 과정에서 토지수요가 늘어남에 따라 지역을 설정, 농촌지역의 토지를 계획적으로 관리함으로써 국토자원의 효율적 관리 체제를 확립하였는 바, 외국의 농지제도를 살펴보면 아래와 같다.

우리 나라와 비슷한 일본은 1960년대의 도시화 추세에 따라 농지의 무질서한 전용이 가속화되면서 농지법에 의한 전용규제(1959년 농지전용허가기준제정)를 실시하고 있다. 또한 농촌지역의 토지이용에 관해서는 1968년에 개정된 도시계획법과 1969년의 농진법(농업진흥지역의 정비에 관한 법률)에 의하여 관리되고 있다.

도시계획법은 시가화구역(주거지역, 공업지역 등으로 세분) 및 개발허가를 수반하는 시가화조정구역을 명확히 구분하였다. 이는 도시의 스프롤화를 규제함을 목적으로 10년 기한부로 두 가지 형태의 지역을 구분한 것이다. 그리고 금전적인 유도조치, 예를 들면 고정자산세로 규제수단을 보완하였다. 이 세금은 농지에 대해서는 과세평가기준을 낮추어 계산되지만 시가화구역에 편입되는 경우에는 100%의 평가기준으로 과세된다.

농진법은 농업보호를 위하여 농업진흥지역을 설정하고 농지의 타목적 전용을 규제하였으며, 이것도 기간이 10년으로 되어 있다.

또한 대만은 토지법에서 토지분류를 규정하고 용도 이외의 사용을 금지하고 있으며, 농지에 대해서는 특히 토지등급별로 전용규제를 가하고 있다. 즉

1 8등급의 농지에 대해서는 토지소유자가 농가주택을 건축하는 경우를 제외하고는 전용이 금지되며, 9 26등급은 전용목적과 관련되는 행정기관 및 지정(地政)기관의 허가에 의하여 전용이 가능하나 비도시토지사용규칙에 의한 용도 내에 한정하고 있다.

위와 같이 대만은 필지보전방식을 엄격히 채용하고 있으며, 동시에 구역계획법(1973년)에 의한 비도시 토지이용관리규칙(1976년)으로 전국적인 용도구분을 실시하여 각 용도별로 이용규제를 행하고 있다.

그리고 기타 외국의 경우로 미국은 농촌지역에서 토지이용구분을 행하는 목적은 농업보호(캘리포니아주), 자연자원보호, 임지나 휴식공간의 구획(5대호 서부), 또는 도시주변부의 문제해결이 목적으로 되어 왔다. 이론적으로 표준주권역구분권한부여법(Standard State Zoning Enabling Act)에서 관계지역 전체를 대상으로 하여 권역을 설정하고 재생불능인 자원의 관리 및 이용을 도모하는 전체계획과 일치하도록 규정하고 있다.

또한 영국에서는 도시 및 농촌계획법(Town and Country Planning Act, 1947)은 지역의 토지이용계획을 수립하는 주요 역할을 담당하고 있으며, 1949년의 국립공원 및 농촌법(National Parks and Access to the Countryside Act)은 따로 보전지역을 지정하고 있다. 또한 1955년에 그린벨트제도를 도입하여 도시확장의 방지 및 농촌의 기능보전에 일익을 담당하고 있다.

이들 국가 외에도 농업지역 혹은 농촌지역을 지정하고 관리하는 나라로는 캐나다, 프랑스, 독일, 네덜란드, 스위스, 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 뉴질랜드 등이 있다.

농어촌발전특별조치법의 제정

1962년부터 경제사회개발 5개년계획이 시작된 이후 농림어업은 타산업에 비하여 낮은 성장률을 지속해 왔던 것이 사실이다. 특히 제4차(1977 1981)와 제6차(1987 1991) 계획기간 중에는 전체산업이 높은 성장을 하였음에도 불구하고 농림어업은 마이너스 성장을 한 것으로 나타났다.

이에 정부에서는 1989년 농어촌발전종합대책을 수립하게 되었고, 이러한 여러 조치들이 구체적으로 나타난 것이 농어촌발전특별조치법이다. 이 법의 제정목적은 농어촌이 1990년을 전후하여 농수산물 수입개방 압력 등 국제경제

여건의 변화로 어려움이 가중되는 상황에 직면하여 농수산업경영의 적정규모화 등의 방법으로 농수산업의 구조를 개선하여 생산성을 향상시키고 농어촌공업의 육성 등의 방법으로 농어촌 소득원을 확충하여 영세농 등 취업을 희망하는 농어민의 취업기회를 확대시키는데 있었다.

이 법에서 농지와 관련되는 주요내용은 경영규모의 적정화, 농업진흥지역의 지정, 농지전용과 이용규제의 완화 등이다.

1989년 4월 28일 농어촌발전 종합대책수립 보고시 노태우 대통령은 “잘사는 농어촌을 만들기 위해서 구조개선, 농어촌공업화, 정주권개발 등에 관한 특별조치법을 당이 주도해서 추진토록” 당부하였다.

1989년 10월 4일 민주정의당 정책조정실에서 이승윤 정책위의장, 김중위 정책조정실장, 김종기 농림수산위원장, 오한구 의원, 권해옥 의원, 부총리, 농림수산부, 내무부, 건설부, 상공부 등 관계부처 장관이 참석하여 농지관리제도의 개선과 지난 4월 확정한 농어촌발전종합대책을 차질없이 추진하기 위해 마련한 「농어촌발전특별조치법(안)」과 「농어촌진흥공사설립 및 농지관리기금설치법(안)」에 대한 협의를 가졌으며, 주요협의내용은 아래와 같다.

현재의 절대·상대농지는 지난 1970년대 초에 지정된 후 상당한 기간이 경과하여 그간의 사회·경제적 변화를 수용치 못하는 불합리한 점이 많고 농어민의 영농활동에 필수적인 축사·창고 등의 시설 설치조차 제약돼 왔을 뿐만 아니라 약초 등 다년성 작목의 재배나 관상수의 식재 등 농어민의 작목선택이 제한을 받고 있기 때문에 소득작목 재배, 양어장 설치등 농어민의 소득향상과 생활편익 시설의 확충에 필요한 경우 농어민의 희망에 따라 농지를 이용할 수 있도록 농지관리제도를 개선키로 하였다.

이에 따라 1960년대 말부터 일본·대만 등 다른 외국에서 시행해 오고 있는 바와 같이 우량한 농지나 앞으로 계속 보전해야 할 집단화된 농지를 농업진흥지역으로 지정하여, 이 지역에는 농어민들이 편리하게 농사짓고 생산성도 높여 나갈 수 있도록 농업생산기반 시설과, 농지집단화사업, 전업농 육성 등 농업투자를 집중지원하고 아울러 농업진흥지역 외의 농지에 대해서는 농지의 전용절차를 현재보다 간소화하여 농공지구 등 농어민 소득향상이나 농어촌의 생활환경개선 등 지역발전사업에 효과적으로 이용할 수 있도록 하기로 하였다.

또한 1989. 10. 1990. 3.까지 농업진흥지역지정 등이 포함된 농어촌발전특별조치법(안)에 대한 정부, 민정당 및 평민당이 주관한 간담회, 공청회 등을 개최한 바 있고 1989년 10월 26일 농어촌발전특별법(안)을 오한구 의원 외

128명이 제안하여 1990년 4월 7일 제48회 임시국회에서 여야 만장일치로 제정되었다.

농업진흥지역 지정기준 설정을 위한 예비조사

농업진흥지역은 농어촌발전특별조치법에 의하여 1992년까지 전국적으로 지정을 완료하고, 지정이 완료되면 절대·상대농지제도는 폐지하게 된다. 그러나 농업진흥지역의 지정과 운용은 바늘과 실의 관계로서 지정결과는 운용방향을 결정짓게 되기 때문에 지정기준은 농업진흥지역 제도의 핵심과제였다.

따라서 농림수산부에서는 1990년 제주도를 제외한 8개도에서 2개군씩 16개군을 표본구역으로 선정하여 농어촌진흥공사로 하여금 지정기준을 설정하기 위한 예비조사를 실시하도록 하였다.

이에 따라 농어촌진흥공사에서는 각종의 관련자료를 조사·분석하여 지정기준(안)을 구상함과 동시에 인문계, 자연계별로 전문조사반을 구성하여 1990년 7월 10월까지 16개군에 대한 예비조사를 통하여 지정기준(안)의 실효성을 검토하였다.

또한 지정기준 설정에 각계의 의견을 수렴하기 위하여 16개군의 예비조사결과를 토대로 대상군에서 군단위 또는 도단위로 설명회를 가졌으며, 이 설명회를 통하여 농민과 관련기관 및 행정기관으로부터 지정기준에 대한 많은 의견을 제시받았다.

농어촌발전발전특별조치법 시행령에서 농업진흥구역 지정요건은 농업용으로 이용하고 있는 토지가 상당한 규모로 집단화된 지역과 농지조성 또는 농업기반정비 사업이 시행되었거나 시행 중인 지역으로서 농업용 토지가 상당한 규모로 집단화된 지역으로 우량농지라는 점이 전제되고 있다.

우량농지의 개념을 요약하면 토지생산력이 높은 토지로 집단화된 농지를 우량농지로 규정할 수 있다. 그러나 우량농지에 대한 이러한 규정을 평가할 수 있는 지표와 기준이 설정될 때 우량농지는 현실적으로 가시화될 수 있을 것이므로 다음과 같은 지표와 기준을 검토하여 지정기준(안)을 마련하였다.

토지생산성의 척도로는 농지집단화의 규모의 문제를 제외하고는 우량농지개념을 충족시킬 판단기준으로 농촌진흥청의 토지이용적성등급을 사용하였다.

Ⅰ급지 : 해당지목으로서 생산력이 높고 집약적 경영이 용이하여 토양관리

에 제한을 받지 않는 토양.

Ⅱ급지 : 해당지목으로서 생산력이 보통이며 집약적 경영이 가능하며 토양 관리에 다소의 제한을 받는 토양.

Ⅲ급지 : 해당지목으로서 생산력이 낮고 특수토양 관리 및 재배기술을 필요로 하는 토양.

Ⅳ급지 : 해당지목으로서 생산력이 매우 낮고 경제적 이용이 어려운 경우가 많은 토양.

Ⅴ급지 : 해당지목으로서 부적합한 토양으로 정의되고 있다.

농지집단화의 척도로는 영농유형별 기계화모형에 따르는 농지규모는 농업진흥지역의 농지집단화를 규정짓는 척도에 유용한 근거가 될 수 있어 이에 관해서는 입지별 적정 영농기계화 모형 설정에 관한 연구(정홍우 외, 농업경제연구, 제24집, p. 153 171쪽) 내용을 대안적으로 검토하였으며 수도 단작지대의 영농기계화 유형별 효과분석은 아래와 같다.

<표 1> 단작지대의 영농기계화 유형별 효과분석

동 력		동력경운기 중심				소형트랙터중심	대형트랙터중심
규 모		1.5ha	2.5ha	4.5ha	10ha	20ha	40ha
관행 대비 절감 (%)	노동	23.7	50.7	57.6	59.3	74.6	77.1
	비용	16.6	36.6	43.7	49.6	54.9	58.5

주 : 수도 + 전작지대, 채소주산단지의 효과분석은 생략.

토지의 경사도 문제는 경지정리, 밭 경지정리, 개간 등의 농지기반정비와 관련하여 검토한 바 경사 15% 이하에서는 농지의 정비, 개발이 가능하다.

그러나 영농기계화 측면에서 본다면 대형기계투입은 경사 5% 이하, 중형 이하의 기계 투입은 5% 이상이 검토되어야 할 것이다. 따라서 농업진흥지역의 지정을 위한 경사도 한도는 15%를 상정하고 진흥구역은 7 10%를 상정할 수 있다.

또한, 경지지역에 대한 지대구분은 경지율 또는 지형분포비율에 따르고 여기에 영농유형을 조사하여 지정기준을 보완한다면 생산지대구분기준은 충족될 수 있을 것이며, 또한 녹지지역은 시급, 읍급, 면급의 도시계획 지역으로 구분하여 적용함을 검토하였다.

<표 2> 농지집단화 기준검토안

지 대 구 분	경지율 (%)	1 안			2 안			3 안		
		규 모 (ha)	관행대비절감 (%)		규 모 (ha)	관행대비절감 (%)		규 모 (ha)	관행대비절감 (%)	
			노 동	비 율		노 동	비 율		노 동	비 율
평야지	30 〈	10	60	50	7	58	45	5	55	40
중간지	30　15	7	55	48	5	50	45	3	45	40
산간지	15 〉	3	50	35	8	50	30	3	50	35

<표 3> 진흥구역의 지정기준 검토안

안 별	지 대 별	답		전	
		경 사 도	토지적성등급	경 사 도	토지적성등급
1 안	평 야 지 중 간 지 산 간 지	5% 이하 〃 7% 이하	2급지 이상 〃 3급지 이상	7% 이하 〃 〃	2급지 이상 〃 〃
2 안	평 야 지 중 간 지 산 간 지	5% 이하 7% 이하 〃	2급지 이상 3급지 이상 〃	7% 이하 〃 15% 이하	2급지 이상 〃 3급지 이상
3 안	평 야 지 중 간 지 산 간 지	7% 이하 〃 〃	3급지 이상 〃 〃	7% 이하 15% 이하 〃	3급지 이상 〃 〃

공청회 및 설명회 개최

농업진흥지역 제도를 도입함에 있어 진흥지역 구상초기부터 법률안에 대한 공청회, 예비조사 결과를 토대로 한 기준 설정안에 대한 공청회, 학계 연구기관 등에 대한 설명회 및 전국 부시장, 부군수 일선 시·도, 시·군 공무원 교육 등을 아래와 같이 실시하여 각계의 의견을 수렴하였다.

○ 1990. 5. 11.　11. 16. : 농어촌발전특별조치법 시행령안 공청회(4개지역)

○ 1990. 10. 10.　11.　: 농업진흥지역 예비군조사결과 공청회(군, 도, 중앙 17회)

○ 1990. 11. 16. : 농업진흥지역 예비조사결과 공청회(주요일간신문, TV보도)
○ 1991. 6. 7. : 농업진흥지역설명회 (학계, 연구기관)
○ 1991. 7. 24. 27. : 농업진흥지역 내 농지소유상한완화 공청회 (학계, 언론계, 농어민대표 등)

농업진흥지역 지정기준(안)에 대한 지방설명회 개최는 농어촌진흥공사에서 1990년 6월부터 전국 16개시·군에 대한 진흥지역지정 예비조사를 실시하여 지정기준(안)을 마련하여 이에 대한 일선 해당 공무원에 대한 내용설명과 의견을 수렴하고 지정에 대한 사전교육으로 업무추진을 대비하였으며, 학계·언론계 등에 정보를 미리 제공하여 여론을 수렴하였다. 또한 1990년 10월 23일부터 10월 31일까지 읍·면직원, 농어민, 관련 기관직원 등 540명이 참석한 군단위 설명회와 시·군과장 및 직원, 농어민, 관련기관, 시·도, 농림수산부 등 946명이 참석한 도단위 설명회를 개최한 결과 주요의견 및 검토내용은 아래와 같다.

진천에서는 평야지 10ha를 20ha로, 예천에서는 산간지 3ha를 5ha로 집단화 규모를 확대하여야 한다는 의견이었고, 횡성, 옥천, 진안, 김제에서는 산간지의 소규모 농지도 진흥지역에 포함하여 경지정리를 요망했다. 평택, 화순에서는 집단화된 농지 중 경지정리가 미 시행된 지역은 보호구역지정을, 옥천, 횡성, 예천, 당진, 김제, 함평에서는 군청소재지, 공단주변 등 도시팽창가능지역을 경지정리된 농지도 지정대상에서 제외하자는 의견을 제시했다. 또한 진천, 당진에서는 국도변의 일정거리 농지는 농산물유통시설설치 등을 고려하여 제외하거나 보호구역으로 지정되기를 의견으로 제시하였으며, 양양에서는 자연환경보전 지역 안의 집단화된 농지도 지정대상에서 포함되기를 희망하였다. 이러한 의견들 중 산간지 소규모농지도 진흥구역의 환경보호를 위하여 필요한 지역은 보호구역으로 지정토록 하였다. 군청소재지 등 도시팽창가능지역은 계획이 확정된 지역은 지정대상에서 제외하였으며 자연환경보전지역은 당초 법정지정대상이 아니었으나 재정비시 규정을 바꾸어 진흥지역 지정대상이 되었다.

기타 의견으로는 강원도 횡성에서 진흥지역 밖의 농지는 농업개발투자가 되지 않는 것을, 전남 화순과 경남고성에서는 진흥지역 밖에서 비농민이 농지 등에 공장을 설치할 경우 농업환경오염 우려가 있음을 우려하였다. 경기

평택, 강원 양양, 경남 고성 등에서는 진흥지역 지정업무는 어렵고 읍·면 인력으로는 추진에 애로가 있으니 농어촌진흥공사에서 조사 지정업무 모두를 시행하도록 요망하였으나 전국적인 통일된 기준으로 객관성을 확보하기 위해서 구상(안)에 대한 현지조사는 농어촌진흥공사에서 실시하였고 지정업무는 농어촌진흥공사에서 제공한 구상(안)을 기초로 하여 행정기관에서 담당하였다.

그리고 지방단위 설명회시 일반적인 반응은 첫째, 진흥지역에 대한 농어민 및 일선담당공무원이 전반적으로 이해할 수 있는 기회를 제공하였고, 둘째, 대체적으로 진흥지역제도 설명시 진지하게 경청하는 분위기였으며 특히 경기 평택 농민들은 진흥지역 지정에 많은 관심을 갖고 있었으며, 셋째, 최근 농지제도개선이 농지가격하락요인이 아니며 부동산 투기억제대책으로 전반적인 부동산 투기붐이 진정된데 연유됨을 배경설명한 바 긍정적인 반응이었다.

또한 농업진흥지역 지정기준 설정을 위한 토론회 개최는 군단위 및 도단위 설명회와 중앙단위에서 학계·언론계 및 관계기관의 의견을 수렴하여 농업진흥지역의 합리적 지정기준을 마련하고자 1990년 11월 16일 농어촌진흥공사에서 학계, 언론계 도 및 시·군관계관, 농어민대표 등 180명이 참석한 가운데 토론회를 개최하였다. 이 자리에서 김정호 한국농촌경제연구원 부연구위원은 「농업진흥지역의 지정운용을 위한 정책과제」라는 주제발표에서 현재의 농지관리체계는 이용계획도 없이 보전적 측면만 강조해 왔고 이 때문에 농촌에서는 생산공간(농지)과 생활공간(취락지)이 연계되지 못하는 비정상적 구조로 변했으며, 우량농지로 둘러싸인 잡종지에 공장이 들어서는 등 필지별 보전방식이 한계를 보여 보다 합리적인 국토이용을 위해 농지를 권역별로 보전하는 방식인 진흥지역 설정이 요구된다고 하였다.

또한 허기술 농어촌진흥공사 진흥지역부장은 「농업진흥지역의 지정기준 설정방향」이라는 주제발표에서 농업진흥지역은 농지의 집단화, 경사도, 생산성을 고려해 지정하도록 기준안을 마련했다면서 농업진흥지역제도는 농업과 농어촌지역발전을 동시에 추구하는 체제이다라고 발표하였다.

이 토론회에서는 김병택(경상대), 이용만(전주대), 최수명(전남대), 강봉순(서울대), 박재흠(경기 평택군 과장), 박시경(경북 문경 농어민후계자), 조범호(농어촌진흥공사 농어촌개발 처장), 정안섭(전북 고창 농어민후계자), 조용택(건설부 토목기사), 최용동(경북도 농업경영 계장), 이정환(농경연 환경실장), 엄기태(농청진흥청 연구관), 이태일(국토개발연구원 토지연구실장), 정광수(산림청 영림국 계장) 등이 참석하여 농업진흥지역에 들어가는 토지는 값이 떨

어지고 제외된 농지는 지가가 오를 가능성이 크며 파급효과가 큰 시책인 만큼 신중한 검토가 요구되며 농업진흥지역은 보전과 함께 개발계획수립 대상지역으로 역점을 두어야 하고, 지역 공통의견을 어떻게 반영시킬 것인가의 청사진이 필요하며 영농을 원하는 사람은 진흥지역으로 이동할 수 있는 충분한 농지확보가 이루어져야 한다는 의견과 토지의 수요와 공급을 감안해야 하며 토지의 위치적 특성이 중요한 만큼 이를 고려해야 하고, 지가가 농촌안정을 좌우하는 만큼 이제부터라도 개발이용자보다 소유이익을 우선하는 방안강구가 절실하다는 의견들이 나왔다.

안종운(농림수산부 농지관리과장)은 1970년대는 개인의 농업목적과 국가의 식량자급 목적이 맞아떨어졌으나 1980년대부터 지가변동에 의해 괴리가 나타나기 시작해 농지제도개선 필요성이 절실하게 제기되었고 이미 이농현상과 고령화로 유휴농지가 생겨났다며 국토관리와 농지체계의 미비점은 정주권 생활개발로 보완하려 하며 또 새 농지체계는 보전방식의 전환보다는 정부의 농업투자를 효율화시키는 방법이다. 진흥지역에서 제외된 농지의 타용도 전환은 농지보전법 적용을 받으며 농지는 농지대로 활용하되, 다만 전환절차가 다소 간소화된다는 뜻이라고 설명하였다.

1991년 6월 7일 농어촌지흥공사에서 학계, 연구기관, 농림수산부, 농어촌진흥공사 관계자 21명이 참석하여 농업진흥지역 지역에 대한 추진경위, 지정기준, 16개군 예비조사 결과 분석자료, 지정요령, 농업진흥지역 지정에 따른 문제점과 향후대책 및 농업진흥지역 밖의 농지활용 대책에 대한 설명회를 개최한 결과 참석자들 주요 발언 내용을 요약하면 아래와 같다

이상무(농림수산부 농업구조정책국장)—농업문제 전반에 관해 국민적 합의가 필요하다. 농업진흥지역 지정은 불가피하며 다만 지정시기에 대해서는 정치일정 등을 감안하여 신중히 대처하되 진흥지역 지정에 대한 정부의 확고한 의지를 보여주어야 하며 진흥지역 지정으로 상대적 손해를 보는 농민에 대한 보상대책 등이 강구되어야 할 것이다.

이태일(국토개발연구원 박사)—농업발전을 위해 농업진흥지역지정은 꼭 필요하며 국토이용 전반에 대해서도 보탬이 된다. 도시근교는 도시발전 추세를 감안하여 진흥지역에서 제외하도록 하는 전향적 자세도 중요하다.

장상환(경상대 교수)—농업진흥 목적이라는 것을 확고히 해야 한다. 먼저 정부의 선행정책과 의지가 보여야 한다. 개발이익 환수로 투기를 억제하는 것은 효과가 없다. 공단개발 및 개발 주변은 국가에서 매수하여 투기를 억제

하고 토지를 효율적으로 활용할 수 있도록 하는 제도가 필요하다. 비농민 농지소유를 정리하지 않고 농지소유상환을 완화할시 부작용 발생이 예상된다.

주봉규(서울대 교수)－절대농지 제도의 모순을 보완하여 영농활동 공간확보와 논·밭이 함께 지정되는 진흥지역 제도는 바람직하다. 농지투기를 방지하기 위해서도 농지조성비를 대폭 현실화하여 개발이익을 환수하고 이를 진흥지역 투자재원으로 활용함이 바람직하다.

장원석(단국대 교수)－농업진흥지역 지정은 농지보전을 위해 현재 농지보다도 그 면적을 확대한 후 타부처 요구시 점차 풀어 주는 전략이 필요하다. 토지공개념이 미흡하다. 경자유전 원칙이 지켜져야 한다.

김성호(농경연 연구위원)－토지정책의 전체적인 맥락에서 진흥지역 위치가 설정되어야 한다. 농민의 불공평성 해소는 개발이익 환수제도 등 내실 있는 실시가 필요하고 국민의 합의도출을 위해서는 농업에 대한 장기전망을 제시할 필요가 있다. 진흥지역 지정의 필요성은 공감하나 다만 시기가 좋지 않으니 연기하는 것이 어떤가라는 의견이 대두되는데, 개인적으로는 무리를 해서라도 지정이 필요하고 늦추면 추후지정이 곤란하다고 종합정리를 하였다.

또한 도시계획법 제17조 제1항 제4호의 규정에 의한 녹지지역이 농업진흥지역에 포함될 경우 농업진흥지역의 지정을 승인하기 전에 건설부장관과 협의하도록 관련법에 명시되어 1차로 농업진흥구역은 시·읍급에서는 10ha 이상 생산녹지, 면급 이하에서는 7ha 이상 모든 녹지를, 농업보호구역은 모든 녹지를 대상으로 농림수산부(안)으로 제시하였으나 건설부(안)은 농업진흥구역은 개발제한구역만을, 농업보호구역은 자연녹지 및 개발제한구역을 제외하고 20년 이내에 시가화가 예상되지 않은 생산·보전녹지를 대상으로 하자고 하였다. 그러나 2차 및 3차에 걸친 협의결과 1999년 4월 16일 농업진흥구역은 시·읍·면급의 7ha 이상의 개발제한구역과 읍·면급의 생산녹지 10ha 이상 및 모든 녹지를 대상으로 하고, 농업보호구역은 도시기본계획상 시가화로 지정되지 아니한 녹지지역과 읍·면급 이하에서 개발제한구역을 제외한 구역을 제외한 모든 녹지를 지정기준에 포함되도록 건설부와 협의를 마쳤다.

농업진흥지역 지정안 작성

농업진흥지역 지정기준을 위한 예비조사, 공청회 및 설명회를 통한 여론수

렴, 관계기관의 협의를 거쳐 다음과 같이 지정기준을 정하고 현지조사와 진흥지역 구상안을 마련하였다.

농업진흥지역의 지정대상지역은 국토이용관리법 제6조의 규정에 의한 경지지역과 도시계획법 제17조 제1항 제4호의 규정에 의한 녹지지역 다만, 서울특별시와 직할시 지역의 녹지지역은 제외하였으며, 농업진흥구역은 상당한 규모로 농지가 집단화된 지역으로서 농업목적으로 이용하는 것이 필요한 지역이고, 농업보호구역은 농업진흥구역의 농업환경을 보호하기 위하여 필요한 지역을 지정토록 하였다.

농업진흥구역의 기준에서 농업지대구분은 평야지, 중간지, 산간지로 구분하였다. 평야지는 읍・면단위를 영농권 단위(일반적으로 초등학교 학구)로 세분하여 정밀토양도상에서 경지율과 농지분포비율을 측정하여 영농권 내 전체 농경지의 평탄지 분포비율이 25% 이상인 지역을, 중간지는 영농권 내 전체 농경지의 평탄지 분포비율이 25% 이하이고 곡간선상지 분포비율이 45% 이상인 지역을, 산간지는 영농권 내 전체 농경지의 평탄지 분포비율이 25% 이하이고 곡간선상지 분포비율이 45% 이하인 지역을 기준으로 하였다.

농지집단화의 기준은 영농유형별 기계화모형을 설정하여 노동력과 비용을 관행보다 30% 이상 절감할 수 있는 규모를 최소농지집단화로 측정하여 경지지역에서는 수도작 위주의 대형 농기계화가 가능한 규모 10ha 이상 지역을 평야지로 수도작+전작형태로 수도작과 전작기계화가 가능한 규모 7ha 이상 지역을 중간지로, 소규모 수도작 또는 전작기계화가 가능한 규모 3ha 이상인 지역을 산간지로 집단화의 기준을 정하였다.

또한 녹지지역에서는 시・읍・면급 개발제한 구역 7ha 이상을, 읍・면급 이하에서는 생산녹지 10ha 이상을 집단화의 기준으로 정하였다.

토지 생산성의 기준은 농촌진흥청에서 분류한 우리 나라 토양의 지목별 토지적성 등급(1 5급지)에 따라 3급지까지 대상으로 농업 지대별 지목별로 기준은 아래와 같으며, 농지집단화 지역으로 농지개량사업을 시행함으로써 토양개량이 가능한 지역은 토지적성 등급상 기준 이하라도 진흥지역에 포함하였다.

또한 농업보호구역은 농업진흥구역 용수원의 직접 유역 안에 있는 농지와 기타 농업진흥구역의 농업환경을 보호하기 위하여 필요한 지역의 농지를 기준으로 하였다. 구획선 획정방법은 농업진흥지역 구획선의 획정방법은 지형도상에서 구획선을 구상하여 현장을 답사하면서 경사도, 집단화 정도, 경지정리 현황 등을 종합하여 아래와 같은 기준으로 획정하였다.

<표 4> 농업 지대별 지목별로 기준

지 대 별	답		전		과 수	
	경 사 도	토지적성등급	경 사 도	토지적성등급	경 사 도	토지적성등급
평 야 지	5% 이하	2급지 이상	7% 이하	2급지 이상	15% 이하	3급지 이상
중 간 지	〃	3급지 이상	〃	〃	〃	〃
산 간 지	7% 이하	〃	〃	〃	〃	〃

도로, 하천, 수로 또는 고저차가 뚜렷한 논둑 등의 지형을 활용하고, 곡간지형의 경우 농경지가 분포하는 곡간폭은 100m를 기준으로 하였으며, 토지적성등급 상 기준 이하의 토지가 동일 농지집단 구역면적의 20% 이내로 혼재할 경우 동일 농지집단에 포함하여 구획하며, 경사 및 농지집단화 규모에서 기준에 적합하고 농지개량사업이 시행되었거나 시행이 가능하여 토양개량이 가능한 지역은 토지적성등급에 불구하고 토지이용현황에 근거하여 구획선을 설정하였고, 하천 부지인 경우 제방이 설치된 경우에는 제방선을, 하천정비 계획이 없는 경우는 상·하류의 하천폭 등을 감안하여 제방축조 가능선을 구획선으로 획정토록 하였다.

농업진흥지역의 지정절차는 시·도지사가 농림수산부 장관의 승인을 얻어 농업진흥지역을 지정(시·도 농어촌발전심의회의 심의를 거쳐 승인요청)하고, 시·도지사가 농업진흥지역을 지정할 때에는 지체없이 이를 고시하고 관계기관에 통보하여야 하며, 시장·군수 또는 구청장은 시·도지사로부터 농업진흥지역의 지정을 통보받은 때에는 지체없이 일반에게 열람토록 하였다.

과거 절대농지 지정시에는 전문적인 조사없이 행정기관이 전담 시행하여 산간오지의 급경사된 농지가 지정되고, 일부 우량농지가 지정에서 제외되는 불합리한 점이 있었고, 경사도, 집단화된 면적, 토양도 등 기술적인 기준의 적용에 따른 전문성과 일선행정기관의 인력부족 등 문제가 있기 때문에 시·도 등 일선행정기관의 의견을 들어 농어촌진흥공사에서 기술적인 조사를 하고 이를 기초로 시·군 책임하에 지정안을 작성토록 한 것이다.

농어촌진흥공사에서는 농업진흥지역지정 대상지인 경지지역, 녹지지역이 있는 201개 시·군(64시 137군)의 지역에 대한 기초조사를 시행하여 객관적인 지정구상안을 제시함으로써 농업진흥지역 지정업무의 원활한 추진과 합리적 운용을 도모하고자 28개반 245명이 1, 2차에 거쳐 현지조사를 실시하였다.

농어촌진흥공사에서 2차에 걸쳐 읍·면직원과 합동으로 조사한 결과를 정리하여 농업진흥지역구상(안) 및 구상도(안) 1/2만 5000지형도와 1/5000 지형도로 작성, 1991년 11월 13일 농림수산부, 시·도, 시·군에 제출 하였다.

지정대상인 201개시·군 가운데 진흥지역이 구상된 시·군은 190개시·군으로 나머지 11개 시·군에는 지정 기준에 맞는 지역이 없었으며 농업진흥지역 지정 구상면적은 109만 7000ha로 조사지역 내 대상농지 188만 7000ha의 58%이고, 전체농지면적 210만 9000ha의 52%이었으며, 진흥지역에 대한 조사지역 내 절대농지비는 84.4%이며 전체 절대농지비는 81.4%이었다.

<표 5> 농지면적에 대한 진흥지역비

단위 : 천 ha

구 분		전체농지		절대농지		농업진흥지역 (구상면적)		
		전 국	대상지역	전 국	대상지역	계	진흥구역	보호구역
면 적		2109	1887	1347	1300	1097	909	188
비율 (%)	전국 대비	100	-	64	62	52	43	9
	대상지역 대비	-	100	-	69	58	48	10

주 : 전체농지 및 절대농지는 1990년 말 자료.

농업진흥지역 지정을 객관적인 기준하에 전국적으로 통일성 있고, 공정하게 지정하여 민원이 발생치 않도록 하기 위하여 농어촌진흥공사 직원에 대한 교육실시, 시·군, 시·도 직원에 대한 관련자료 협조, 지도점검 등에 대한 교육, 예비도면작성 등 사전준비 철저, 추진사항 현지점검 등에 대하여 많은 시간을 할애하였으며 이에 대한 사항별 추진사항은 아래와 같다.

현지조사 전에 먼저 국토이용계획도 이기, 도시계획도, 절대농지도면, 정밀토양도 검토, 생산기반정비현황 및 계획검토 등 각종 자료 및 도면에 근거하여 예비도면을 91년 4월까지 작성하였으며, 예비도면 작성 중에는 조사반에 대하여 2차에 걸쳐 진흥지역지정 추진배경, 진흥지역관련 대화자료 등 지정기준 및 지정요령을 숙지토록 하였다. 또한 현지조사시 기준에 맞지 않게 구획선을 확정할 경우 진흥지역 안팎의 땅값 차이로 민원발생은 물론 소송에 휘말릴 것 등을 교육하였다. 그리고 실례로 경기도 이천시에서는 경기도지사를 상대로 자기땅이 농업진흥지역으로 지정된 것에 대하여 행정소송을 제기하여 패소, 서울고등법원에 재심을 요청하였고 농진공 조사반이 법정에서 신

문을 받은 사례도 있었지만 결국은 피고가 승소를 하였으며 농업진흥지역지정 구획선 획정에는 전국적으로 객관성이 확보되었다고 생각된다.

농어촌진흥공사 조사반과 시 · 군 직원들의 합동 현지조사 중에 농림수산부에서는 농업진흥지역 추진사항을 현지점검하여 시 · 군, 시 · 도의 추진상 문제점과 지역주민여론 등을 들었고, 객관적인 조사가 이루어졌는지 현지점검을 실시하였다. 특히 농어촌진흥공사 감사실에서는 감사차원에서 예비도면과 1차조사 후 조정내역 및 현지조사 과정 등을 2회에 걸쳐 실시하였으며, 조사자의 주관성보다 객관성 및 공정한 조사를 위하여 2차 조사시(1991. 7 8)는 시 · 군별로 조사요원을 교체하여 조사를 실시하였다.

농어촌진흥공사에서 현지조사 실시 구상안을 해당 시 · 군에 제출토록 되어 있지만, 결국 진흥지역지정은 법상 행정기관 책임하에 시장 · 군수, 시 · 도지사가 관할지역의 토지관리를 어떻게 하겠는가를 염두에 두고 추진해야 하기 때문에 현지조사시 시 · 군, 읍면 직원과 합동으로 조사토록 하였으며, 부시장, 부군수 등 관계관 회의 시 · 도 농어촌개발과장회의, 시 · 도, 시 · 군 농업진흥지역 담당계장 및 담당자 교육 등 4회에 걸쳐 회의 및 교육을 실시하였다. 또한 현지조사시에는 국토이용계획의 변경, 도시계획구역의 변경, 공업단지 지정 · 고시 등 확실한 증빙자료의 제공으로 정확한 진흥지역 지정이 되도록 노력하였고 1차조사 완료시는 시 · 군별 협의회를 개최 2차조사 때 반영토록 하였다.

농어촌진흥공사에서 현지조사를 실시하여 구상안을 제공함에 대하여 일선 시 · 군에서는 법적으로 행정기관 책임인데 왜 농진공에서 조사를 해야 하는가라는 의견과 시 · 군 공무원은 전문기술이 부족하므로 농진공이 담당해야 한다는 의견으로 대별되었다.

그러나 농진공이 구상안을 제공함에 있어 시 · 군, 시 · 도 담당자들은 자신들이 조사했을 경우 과연 객관성 유지를 이만큼 할 수 있었을까 반문하면서 농진공에서 조사하기를 총론적으로는 잘하였다고 평가하면서도 자기와 관련된 토지에 대하여는 제외하여 주기를 많이 희망하였다.

특히, 충남 공주에서는 주민이 자기땅을 농업진흥지역에서 제외하여 줄 것을 요청하면서 농진공 조사반에게 향응을 제공하려고 하였지만 거절당하였다는 사실을 이 지역 민자당 윤재기 의원이 국회에서 이야기하면서 농진공직원들의 투철한 사명감에 대하여 높이 평가한 일도 있었다.

농업진흥지역 지정에 대한 여론

농업진흥지역 지정에 대한 지역주민의 반대여론은 주로 중산층 이상 농가가 선도하고 있으며, 총선 과정에서 증폭되었다.

첫째 불만여론을 보면 있는 논 다 팔아 봤자 서울의 아파트 전셋돈도 안되는 형편인데 무슨 제한을 가하는가?

진흥지역이 지정되면 땅값이 하락하여 농가재산가치가 감소된다.

진흥지역은 한번 지정되면 빼기도 어렵고 농지전용도 되지 않을 것이므로 제2의 그린벨트와 같다.

진흥지역에만 집중투자한다는 것도 믿을 수 없고, 농업의 장래에 대하여도 기대 할 것이 없다.

또한 일선공무원을 중심으로 현재의 절대농지 제도로도 충분한데 진흥지역 제도를 도입하여 평지풍파를 일으킬 필요가 있는가 등으로 요약된다.

둘째 지역별 여론 유형을 보면 평야지역은 진흥지역 편입을 예상하나 상대적으로 불리한 지가를 보전할 수 있는 집중적인 농업지원 등 각종 지원시책을 희망하고, 산간·오지지역은 타용도의 전용도 어려운 실정이므로 진흥지역에 편입되어 영농기반정비를 해 줄 것을 요망하였다. 또한 수도권 및 도시근교지역은 도시지역, 공단지역 편입으로 지가상승을 기대하고 있어 진흥지역에서 제외되기를 바라고 있었다.

또한, 각 언론기관에서는 농지보전을 위하여 농업진흥지역제도의 도입 필요성 등 기본취지에는 긍정적이면서, 진흥지역의 구체적 지정에 있어서는 땅값하락, 타용도 전용의 어려움 등 농가의 불이익은 큰 반면 진흥지역에 대한 혜택이 불확실함에 따른 농가반발을 보도하거나, 도시근교지역의 반대 움직임, 지방자치단체의원 및 총선과 관련 농민반발에 따른 정부의 진흥지역 정책후퇴 우려 등을 다루고 있었다.

한 가지 보도기사를 보면, 1991년 3월 13일 조선일보는 ‘절대농지 폐지는 신중히’라는 사설에서 절대농지제도는 그린벨트와 함께 국토의 무절제한 개발과 투기에서 보호할 제도로 절대농지 폐지에 대한 깊은 관심을 표명하면서 진흥지역을 계획대로 지정하면 현재 절대농지 중 36%가 규제에서 풀릴 전망이며 시·도지사에게 국토이용계획변경 권한을 현행 3만 평에서 4만 5000평으로 확대하면, 농지전용이 증가될 우려가 있다고 지적하였다. 또한 1990년도에 농지면적이 1만 8000ha 감소되어 이러한 추세라면 21세기 우리 국토의 모

습이 어두울 것임을 지적하고 인구에 비해서 국토가 적은 일본 · 홍콩 · 싱가포르 · 네덜란드 · 스위스 등에서는 농지확보가 철저하기 때문에 농촌과 농민이 있고 국토전체가 도시화되지 않았음을 예시로 들었다. 절대농지 폐지는 그린벨트와 밀접한 관계가 있어 농지소유자의 재산권과 연관되어 있으므로 농정관계 부처에서 진흥지역 지정을 서둘러 확정하지 말고 범국가적 · 국민적 차원의 진지한 토론과 신중한 협의를 거쳐 점진적으로 정책변화를 시도해야 할 것임을 대안으로 제시하였다.

이러한 우려에 대하여는 다음과 같이 적극적인 홍보로 대응하였다.

농업진흥지역이 지정된다 하더라도 진흥지역 밖의 농지전용은 일정한 기준 아래 시 · 도지사가 지역개발 계획과 관련하여 전용을 허가할 수 있도록 전용절차를 간소화하였으나 전용허가시에는 현지농민이 참여하는 농지관리위원회의 확인도 받도록 하였기 때문에 구체적인 목적이 없이 무분별한 전용은 발생하지 않도록 하였고, 또한 농업 이외 부분에서의 토지에 대한 수요는 국토개발연구원 추정 1987 2001년간 주택 · 공장 등 타부분 요소가 23만 ha 정도로 급격한 농지감소는 없을 것으로 전망되며, 일본 · 대만 · 프랑스 · 독일 · 네덜란드 · 스웨덴 등도 농촌토지를 권역적 관리를 하고 있음을 알렸다.

또한 농업진흥지역 지정제도의 도입은 한국농촌경제연구원에서 1984년부터 1989년까지 수년에 걸쳐 연구된 결과를 농어촌발전 종합대책에 포함하여 지방 및 중앙단위 공청회 등을 거쳐 입법된 사항이며, 지정기준도 1990년도 16개군의 예비조사 결과를 토대로 수차례에 걸친 지방 및 중앙단위 공청회를 거쳐 마련하였고, 규제위주의 절대 · 상대 농지제도를 조기에 개선하는 것이 농어민의 농지이용에 도움이 된다는 점과 객관적이고 공평한 농업진흥지역이 지정되도록 기술적 검토를 위하여 농어촌진흥공사에 진흥지역기획단을 설치하여 전문인력을 확보하고 행정력을 동원하여 추진에 차질이 없도록 할 것임을 널리 홍보하였다.

지역주민 여론, 각급 언론 보도 등 농업진흥지역 지정에 대한 여론 등을 감안하여 1992년 5월 22일 청와대와 1992년 5월 28일과 1992년 7월 22일 민자당 정책위에서 두 차례에 걸쳐 농업진흥지역 지정 및 농지제도개선 방안에 대한 협의회를 가졌는 바 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

농업진흥지역 설정의 기본적 취지에는 이견이 없었다. 그러나 당초에 농가지원제도로 출발한 것이 규제제도인 것처럼 오해되고 있는 것이 사실이므로 무리한 강행보다는 탄력적인 자세로 임하고 홍보활동을 강화하는 한편 인센

티브를 적극 개발해야 할 것임을 제시하였다. 구체적인 추진일정에 대하여는 지정이 가능한 시·군부터 지정해 나가되 청와대에서는 홍보활동을 강화하여 농가를 설득하면서 연내 추진토록 하고 당에서는 당초 마감기간 1년 연장안을 제시하였으나 무리한 강행이 없다면 연내추진에도 반대하지 않기로 하였다.

그리고 추진대안으로 연내지정을 추진하고, 주민설명회, 지방의회를 거쳐 합의가 이루어진 시·군부터 지정하되 무리한 강행은 지양하고 단, 연내 지정이 어려운 시·군은 현행 농지보전제도를 유지하며, 진흥지역 우대시책을 발전시키고 홍보활동을 대폭 강화하기로 하였다.

첫째, 규제를 완화해야 할 필요성 측면에서는 높은 소작료, 신분적 예속관계, 현실지가와 수익지가와의 괴리, 영농후계자의 부족 등을 고려할 때 UR 등 농산물 수입개방대비, 대형화, 기업화에 의한 농업경쟁력 강화가 필요하며, 기계화가 곤란한 지역을 중심으로 농촌일손부족 등에 따른 농지수요감소 및 유휴농지가 증가될 것으로 예측하였다(유휴농지면적 : 1989년 2만 6000ha → 1990년 4만 ha → 1991년 6만 8000ha).

둘째, 규제유지의 필요성 측면에 대하여는 농지 소유규제 폐지가 농지투기로 연결되는 경우 급속한 가족농 체제의 와해 및 농민의 무자산화가 우려되고, 과도한 농지가격 상승에 따른 토지용역비 증가는 농산물 생산비 상승을 초래하고(쌀생산비 중 토지용역비의 비중 : 한국 53.3%, 일본 17.1%, 미국 14.1%) 시장개방이 안된 상태하에서 생산수단 소유의 자유화는 사회적 형평의 문제가 야기되며 소유규제완화가 부재지주의 확대로 연결되는 경우 확대재생산을 위한 재투자의 부진으로 국토의 황폐화 초래가 염려된다고 하였다.

앞으로 규제완화 방향은 농지소유는 헌법상으로 경자유전(耕者有田)원칙과 관련되고, 농업의 구조문제와도 직결되므로 신중한 접근이 필요하고, 현 단계에서 농지소유제한의 완전한 철폐는 장기적으로 농가의 존립기반을 와해시키고, 국토보전을 포기하는 문제로 발전될 가능성이 크다는 의견으로 집약되었다. 그러나, 농지를 자산가치로 여기는 경향도 엄존하고 있으므로 농지소유 규제완화를 위한 점진적 대책은 필요하다고 보았다.

농업진흥지역 조정기준 및 우대지원 내용

농업진흥지역 지정과정에서 지역주민, 일선 행정기관에서 업무추진 중 야기

되었던 사항에 대하여 농업진흥지역 조정기준 및 농업진흥지역 우대방안을 아래와 같이 지침으로 통보하였다.

농업진흥지역 조정기준으로 제외대상기준 개발계획이나 도시재정비 계획이 현재 구체적으로 추진 중에 있는 지역(기본계획 등 장기계획은 해당없음), 주택, 공장 등으로 둘러싸여 있어 생산기반조성을 위한 광역투자가 불가능한 지역, 폐수유입이 극심하여 농지로서의 보전가치가 없다고 판단되는 지역, 개발제한구역 내의 농지 중 진흥지역 편입을 희망하지 않은 지역, 한해·수해 상습지 등 시·도지사가 판단하여 농업기반 투자가 바람직하지 않다고 판단되는 지역, 지목이 대지·공장용지인 경우는 제외하되 잡종지는 희망하지 않는 경우 제외토록 하였으며 지정기준에 미달하더라도, 지역농업발전을 위해 필요하고, 농업기반투자 효과가 있다고 판단되는 지역, 벼농사뿐 아니라 과수, 화훼, 축산 등 시설영농단지로 육성할 가치가 있는 곳은 추가편입토록 하였고, 농업진흥지역 우대지원 내용으로는 경지정리는 진흥지역 중심으로 실시하고, 현행농민 자부담 10%를 전액 국고에서 부담하고, 농도정비는 진흥지역에 한하여 실시하여 생산기반 시설을 우선지원토록 하였으며, 진흥지역 내 농지는 소유상한을 현행 3ha에서 20ha까지 확대하고, 진흥지역 내 농지에 한하여 농지매매자금을 지원토록 농지유동화 지원과 벼재배 전업농가 선정은 진흥지역 농가에서만 선정, 기계화 전업농 사업도 진흥지역 경작농가에서만 선정하고, 농가의 기계화 구입보조를 10%에서 20%로 확대지원 하는 등 전업농(專業農)을 육성하였고, 산지유통시설, 산지농산물 가공산업육성, 과수저온저장고, 미곡종합처리장 등 시설을 진흥지역 비율이 높은 지역부터 우선 설치하고, 기타 농어민후계자 우선선정, 농어촌생활환경개선사업 등을 진흥지역 면적비율이 높은 지역에 우선지원은 물론 추곡수매량도 농업진흥지역에 우선토록 하였다.

농업진흥지역 지정·고시의 어려움

농업진흥지역은 당초 1991년도부터 1992년 말까지 2개년에 걸쳐 지정하기로 계획하였으나 규제위주의 절대·상대농지제도를 개선하는 것이 농어민의 농지이용에 도움이 되고, 1991년에 지정되는 지역과 1992년에 지정되는 지역간에 제도운용 차이가 생기는 문제점 등을 감안할 때 당초 1991년도에 110

시 · 군을, 1992년도에 94시 · 군을 지정할 계획을 1991년도에 전국조사를 완료하여 1992년 3월 지정 고시토록 계획을 변경하였다.

그러나, 1991년 11월 농어촌진흥공사에서 지정구상안을 시 · 군에 제시하여 이를 기초로 하여 기간 내에 시 · 도별로 고시하도록 지시하였으나 연말 대선을 의식한 일부 지역주민과 5월 새로 구성된 지방 및 광역의회의원들의 반발로 시 · 군 및 시 · 도 농어촌발전 심의회 심의를 통과하지 못한 시 · 군이 많아 1992년 3월 고시가 어려웠다. 이럴 때 강현욱 농림수산부장관이 1992. 3. 31.자로 새로 부임하였는데 김선오 농지관리과장은 장관부임 다음날 농업진흥지역 지정은 해도 욕먹고 안해도 욕먹는다면서 시 · 군단위로 문제가 없는 시 · 군부터 단계적으로 지정하되, 단계별 추진의 단점을 보완하기 위하여 법정시한인 1992년 말까지 지정되지 않은 지역은 절대농지를 진흥지역으로 고시할 계획을 보고하여 추진하게 되었다.

농업진흥지역 지정 시한은 농어촌발전특별조치법 및 시행령 부칙에 1992년 12월 31일로 정해져 있어, 그 이전에 지정되는 경우는 고시일로부터 적용을 받지만 그 때까지 농업진흥지역이 지정되지 않는 경우는 절대농지에 대하여는 그 지정 · 고시를 폐지한 것으로 보기 때문에 농지보전을 위한 제도적 장치가 없어지는 결과를 가져오게 되었다.

이렇게 한시적 시한을 두고 있는 농업진흥지역 지정 · 고시가 지역주민의 의견을 수렴하지 못한 일부 시 · 군이 있었고, 특히 대통령 선거를 앞두고 있는 시점에서 지정 · 고시하기란 상당한 부담감을 갖고 있는 미묘한 시기였다.

그러나, 주민합의가 이루어지지 않아 종전의 절대농지를 그대로 농업진흥지역으로 잠정 지정한 49개 시 · 군은 시장 · 군수가 재정비안을 작성하여 주민의견을 수렴하고 시 · 군 농어촌발전심의회의 심의 후, 시 · 도지사를 거쳐 농림수산부장관에게 진흥지역 변경 승인 요청토록 하였다.

승인 요청시 주택 · 공장인접지역, 폐수유입지역, 한 · 수해상습지역으로 500ha이상의 면적을 제외한 시 · 군으로서 제외비율이 실구상 면적의 5%를 초과하는 18개 시 · 군에 대하여는 보완 필요지역으로 하여 잠정지정지역 재정비에 준하여 보완토록 조치를 취하였다.

시 · 도지사는 농림수산부장관의 승인을 받아 1992년 12월 24일 해당도보에 고시하여 지난 1972년에 식량자급을 위한 정책의 일환으로서 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」에 의한 절대농지와 상대농지는 자동으로 폐지하게 되고, 권역별 보전방식인 농업진흥지역을 지정 · 운용하게 되었다.

1992년에 고시하면서 재정비토록 되어 있는 잠정지정지역 및 보완필요지역, 기타지역에 대하여는 재정비 지침을 1992년 12월 26일 시·도에 통보하였다. 잠정지정지역에 대하여는 시·군에서 재정비안을 작성 읍·면별로 이·반장, 영농회장과 희망농민을 참석시켜 2회 이상 주민설명회를 개최하여 주민의견을 토대로 시·군 재정비안을 확정, 농발심의회심의, 지정안 공시, 지방의회에 보고하고 시·도에서는 시·도농어촌발전심의회의 심의를 거치도록 하였다.

보완필요지역에 대하여는 시·도농어촌개발과장을 반장으로 한 11명의 제외지역에 대한 타당성 조사반을 운영하여 현지답사 및 주민여론청취, 1992년 지정시 제외시킨 면적에 대한 제외 사유별 관계증빙자료를 확인하여 조사 의견서를 작성, 조사의견서에 따라 재정비안을 작성하여 잠정 지정지역 절차에 따라 제출토록 하였다.

또한 그린벨트 내의 농지는 진흥지역으로 지정하여 이중으로 불이익을 주는 것이 아니냐는 여론도 있었지만 그린벨트처럼 개발을 제한하기 위하여 지정하는 것이 아니라 그린벨트 내의 농지는 영농 이외 타용도로 사용이 제한되어 있으므로 농업진흥지역으로 지정되어 있는 동안 추곡수매, 농지매매사업, 영농자금 등을 지원 받을 수 있도록 건설부와 협의하여 지정대상에 포함하였으나, 재정비 지침시에는 개발제한 구역 내는 주민이 희망하지 않으면 제외토록 하였다.

그리고 1992년 지정시 제외시켰으나 제외시킨 것이 불합리한 지역은 진흥지역으로 편입토록 하고, 지정대상이 아닌 지역이 착오로 진흥지역으로 지정된 곳은 진흥지역에서 제외하며, 진흥지역 편입을 희망하는 지역으로서 진흥지역에 준하는 요건을 갖추고 있고, 시장·군수가 과수, 채소, 화훼 등의 투자효과가 있다고 판단되는 지역은 진흥지역으로 편입토록 하여 1993년 12월 14일 농림수산부장관의 승인을 받아 1993년 12월 24일 재정비 고시하였다.

전국 201개 시·군(64시 137군)을 대상으로 조사하여 이 중 농업진흥지역이 지정 고시된 시·군은 160개 시·군(25시 135군)이었고, 농업진흥지역 지정면적은 1992년 처음 지정시 100만 8000ha이었던 것이 1993년 재정비 지정시 103만 2000ha로 당초보다 2만 4000ha 증가하였다.

이는 절대농지 134만 7000의 76.6%이며, 구상면적 109만 7000ha의 94.1%로 지정·고시되었다.

<표 6> 농업진흥지역 지정 · 고시 현황

단위 : 천ha

전체농지 (A)	절대농지 (B)	구상면적 (C)	지 정 면 적		대 비(%)		
			'92. 12. 24. (D)	'93. 12. 24. (E)	E/A	E/B	E/C
2070	1347	1097	1008	1032	49.9	76.6	94.1

주 : 전체농지는 1992년 말 자료.

왜 절대농지보다 적게 지정되었는가

앞에서 절대농지제도의 불합리한 점에 대하여 이야기하였듯이 강력한 이용규제로 다양하게 농지를 활용할 농어업인에게 불편을 초래하고, 절대농지로 지정만 해 놓고 정부의 투자나 각종 농업지원사업이 원활히 추진되지 않았으며 사회 · 경제적 변화에 부합되지 못하는 불합리한 점이 있었다. 일각에서는 토지는 필요한 사람이 소유해야 한다면서(用者有土) 절대농지제도 자체를 폐지해야 한다는 여론이 비등하였다.

당시의 농지보전에 대한 사회의 일반적인 사고방식을 살펴보면 주택 200만호 건설을 위해 일산, 분당, 평촌 등 우량농지에 신도시건설을 추진하면서도 청와대에서 농림수산부와 실질적인 검토도 못하게 하였으며, 88 이후 3저 현상으로 인한 제조업의 호황에 힘입어 농지에 공장을 지어 공산품을 수출, 식량을 수입하는 것이 이익이라는 비교우위론을 펴면서 농지보전제도 자체 폐지론이 팽배하였으나 김식 장관은 노태우 대통령에게 농업진흥지역이 지정되면 타용도 전용이 쉽다는 특별보고로 농지보전제도가 유지되었다.

이러한 시대적 상황과 농업진흥지역 도입을 위한 공청회, 각종여론 등을 감안할 때 절대농지보다 더 많은 농지를 농업진흥지역으로 지정하는 것은 농업진흥지역제도 도입 자체를 어렵게 할 상황이었다.

사후평가와 발전방안

농업진흥지역제도는 농지를 권역별로 보전하여 비농업 부문의 무분별한 농지잠식에 대응하고 농지를 효율적으로 이용 · 보전할 수 있다는 점에서 농지

전용 결과를 보면 아래표에서와 같이 농업진흥지역 지정 이전인 1992년까지는 절대농지가 40 54%를 차지하였지만 지정후는 진흥지역 안의 농지가 15 18%로 상대적으로 적게 전용되었다는 것은 종전의 절대 · 상대농지제도에 비해 진일보한 제도로 평가된다.

<표 7> 연도별 농지전용 실적

단위 : ha, %

구 분	진흥지역 지정 전			진흥지역 지정 후			
	'90	'91	'92	'93	'95	'96	'97
진흥지역 안 (절대농지)	5727 (54)	5444 (45)	4962 (40)	2063 (15)	2831 (17)	2734 (16)	2802 (18)
진흥지역 밖 (상대농지)	4866 (46)	6417 (55)	9293 (60)	1만 1144 (85)	1만 3448 (83)	1만 3877 (84)	1만 2593 (82)
계	1만 593 (100)	1만 1861 (100)	1만 2255 (100)	1만 3207 (100)	1만 6279 (100)	1만 6611 (100)	1만 5395 (100)

자료 : 농림부 농업정책국, 「우량농지 보전대책」, 1999. 1.

특히 그 당시 고시를 하지 못하였다면 지금까지도 불가능하였을 것이다. 앞에서 말했듯이 대선을 앞둔 시점에서 정치적 어려움을 극복하고 토지규제 제도를 고시하였다는 것은 전세계적으로 없을 것이라고 당시의 기자들은 우리 관료의 우수성에 대하여 박수를 보냈다.

그러나 장기적인 식량자급률의 유지목표, 농업진흥지역에 대한 보상제도의 부족, 우대지원대책의 미흡, 농업진흥지역 밖 농지에 대한 구체적인 이용계획 등 농업정책의 거시적인 목표가 제시되지 않은 채 전체 경지면적의 절반에도 못 미치는 100만 ha 정도를 그 대상으로 한 것과 1994 국토이용계획 개편으로 준농림지역이 대폭 개방되어 농지의 스프롤(Sprawl)화 계기를 주었다는 것은 아쉬운 점이라 할 수 있다.

따라서 현재 진흥지역에서 제외된 농지라 하더라도 필요할 경우에는 지역 여건을 고려하여 진흥지역으로 편입하여 진흥지역 면적을 수시로 확대 조정하는 제도적 장치가 필요하며, 진흥지역 해제에 따른 대체지정제도 역시 지속적으로 운영되어야 한다. 또한 농업진흥지역에서 제외되는 농지에 대해서는 비농업적으로 필요한 최소한의 면적을 제외하고는 전부 농업적으로 이용하는 방안을 장기적인 식량확보 차원에서 구체적으로 마련하여야 할 것이다.

우리보다 앞서 1969년에 「농업진흥지역정비에 관한 법률」을 제정하여 시정촌 단위의 농업진흥지역을 지정했던 일본의 경우, 진흥지역을 우리 나라와 같이 우량농지를 중심으로 지정한 것이 아니라 대부분의 농지를 포괄하는 농업지역으로 지정하였다는 것을 타산지석으로 삼아야 할 것이다.

그리고 진흥지역 편입 여부에 따른 지가차이의 발생으로 진흥지역 확대지정이 어려우므로 이에 대한 대책이 필요한데, 이를 위해서는 진흥지역 밖의 농지를 전용할 때 발생하는 전용이익을 개발부담금 등으로 환수하여 진흥지역 내의 농지에 재투자하는 등의 제도적 장치가 필요하다고 본다.

농어촌구조개선사업

허 기 술*(농어촌진흥공사 이사)

시장으로 나온 한국농업의 선택

농산물 시장개방과 한국농업의 고뇌

1980년대에 들어오면서 서방 지도자들은 보호무역의 지배가 가져올 세계경제의 위축과 교역분쟁을 최소화하기 위하여 상품·서비스의 광범위한 분야에 자유교역 규범을 확산시키자는 합의에 도달하게 되고 이 배경하에 1986년 UR협상은 출범하게 되었다. 또한 1980년대 초에 세계농산물시장은 공급 과잉이라는 문제가 대두되었으며 미국과 EC간에는 농산물 무역에 관하여 마찰이 발생했다. 한국농업은 이러한 세계경제질서의 변화에 따라 서서히 농산물 시장개방의 압력을 받는다.

이와 같은 농산물의 공급과잉과 무역마찰에 대한 해결방안을 모색하기 위하여 OECD는 1982 1987년 기간 중 농산물 무역에 관한 검토작업을 실시하였으며, 이 검토 결과 각 회원국은 농업보조를 축소하면 생산량이 감소하고 소비량이 증대하면서 공급과잉의 문제에 적절하게 대처할 수 있다는 결론에 도달하였다.

이 분석결과를 토대로 1987년 5월 OECD의 각료 이사회는 각국이 농업보조 수준을 삭감하고 시장경제 원리의 도입을 중심으로 한 농정개혁의 원칙에 합의하였다. 이러한 OECD의 농정개혁안은 농업분야에 자유교역과 시장경쟁

* 농어촌진흥공사 구조개선본부장 역임

원리를 폭넓게 도입하기 위한 지침으로 농산물 시장개방과 함께 전반적인 농업정책 체계와 수단을 바꾸고 세계적으로 기준을 만들자는 방안이었다.

이러한 OECD의 농업개혁 권고안은 GATT, UR의 농산물 협상에 직접적인 영향을 미친 것으로 알려지고 있다. 숱한 우여곡절을 거친 끝에 1993년 GATT, UR협상은 타결되었으며, 큰 방향에서 세계농업에 자유무역과 시장경쟁의 원리를 도입하자는 농정개혁의 뼈대는 WTO농업협정에 자리잡았다. 식량안보, 환경 등 농업의 비교역적 기능은 완전히 거부되지 않고 인정되었으나 그 정책수단으로 수입제한을 유지하는 방식은 채택되지 못하였다. 그 대신 제한된 조건에서 이들 기능수행을 위한 국내보조정책 수단을 허용하는 것으로 타결되었다.

이 때문에 한국과 일본은 쌀의 관세화 유예를 선택했다. 협상결과의 발효에 따라 세계각국은 기존의 정책을 조정하고 시장을 열게 되었다. 선진국은 물론 많은 나라들이 자기나라의 미래를 치열한 시장경쟁에서 싸워 이기는 살아있는 경쟁력에서 구하기로 한 것이 이 광범위한 개방결정을 선택하게 된 배경이다. 비능률을 끌어안고 버둥대는 것보다는 열린 시장에서 적자생존의 원칙에 따라 살아남는 길을 택했다고 보아야 한다.

그러나 그 동안의 한국농업은 닫힌 시장 즉, 국내소비자들을 고객으로 하여 국제거래가격보다 상대적으로 높은 가격을 유지하면서 성장·발전하여 왔다. 정부에서는 각종 농업자재대금과 금리를 보조하고, 수입을 제한하여 국내시장가격을 올리고 판로도 지켜주었으며 각종 농업경영 및 기술지원은 정부연구기관 및 기술지도기관들의 지원을 받아 왔고 농약, 사료, 농기계, 농업자금 등 농업관련 산업들과 판매, 유통, 가공 등 후방 농업관련산업들의 생산 및 판매활동을 지원받아 왔다. 즉, 오랫동안 시장의 논리보다는 국가·사회안정의 당위성의 우선 지배하에 성장해 온 우리 농업은 엄청난 변화에 직면하게 된 것이다.

수입제한이라는 시장보호와 농업자재 등에 대한 보조 및 생산물에 대한 가격지지 등 전통적인 농업정책수단은 더 이상 안심하고 의지하기 어려운 정책이 되어버렸다. 농산물을 사주던 국내소비자나 식품산업, 외식산업, 유통업 등 농업관련 산업들도 우리농산물이 아닌 값싼 외국 농산물을 자유롭게 선택할 수 있게 되었다. 이러한 변화는 한국의 농업경영자들로 하여금 시장에서 경쟁해야만 하는 새로운 상황에 처하게 만들었으며 앞으로는 정부의 정책적 보호가 아니고 농업경영체 스스로의 기술과 경영의지를 중심으로 농업경영의 기본축이 재편되

어야 했다. 따라서 농업정책수단도 이러한 방향으로 바뀌어야 했다.

농산물시장이 열리는 것은 농업에 있어서도 시장원리가 도입되고 국가간의 농업경쟁보다는 개별농장, 즉 농업경영체간의 경쟁체제로 바뀌는 것을 뜻한다. 한국의 농업이 살아남기 위해서는 모든 농업정책을 시장경쟁을 조성하는 방향으로 조정·재편하는 농정개혁이 필요했다. 즉 오랫동안 국가·사회안정의 당위성에 우선하여 추진되어 온 우리의 전통적인 농업정책은 시장경쟁원리를 중시하는 새로운 농업정책으로 전환하는 것은 불가피한 선택이었다. 농어촌구조개선사업은 이러한 농정개혁을 순리대로 추진하기 위해 선택된 농정수단이며, 농업중심의 전통적 농정으로부터 농어민·농어업·농어촌을 종합적으로 고려하는 종합농정으로 전환할 수 있는 계기가 되었다.

42조 농어촌구조개선사업의 계획적 집행

(1) 상향식 계획에 의해 투융자 분야와 규모 확정

정부는 1991년 7월 UR 협상에 따른 농산물시장개방에 대한 적극적인 대응방안으로 농어업의 경쟁력 강화와 농어촌의 구조혁신을 이루기 위한 농어촌구조개선 대책을 발표하고 농어촌구조개선사업을 추진하기로 하였다. 농어촌구조개선사업의 계획기간을 1992 2001년까지 10년으로 하고 총 투자규모는 41조 7021억 원으로써 국고 35조 3997억 원과 지방비 3조 7916억 원, 자부담 2조 5128억 원으로 구성하였는데 이 때부터 이 사업은 42조 농어촌구조개선사업으로 불리게 된다.

또한 농어촌구조개선사업을 효율적으로 추진하기 위하여 농어촌특별조치법에 근거하여 농어촌발전특별회계를 설치하고 투융자재원은 농특회계, 재특회계, 일반회계 등 정부예산과 국특회계, 농지관리기금, 임업발전기금 등 정부기금 및 축산발전기금 등으로 마련토록 하였다.

그러나 농산물시장개방하에서 우리 농업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 농어민과 지방자치단체의 현장 창의력이 발휘되고 시장 지향적인 자율적 경영풍토가 조성되어야 한다. 이를 위해서는 각종 농업관련 투자사업은 농어업인과 농어업단체 등 이해 당사자들의 참여하에 계획이 수립되고 집행되어야 한다. 즉, 그간의 중앙집권적 하향식 획일농정은 상향식 종합농정체제로 전환되어야 한다. 농어촌구조개선사업은 이러한 배경하에 상향식 종합농정체제로 추진하도록 하였으며 모든 농정이 상향식 종합농정체제로 전환하는 계기가 되었다.

따라서 42조 농어촌구조개선사업의 투융자효과를 극대화하기 위해서는 지역과 농어업인의 의견을 바탕으로 하는 지역단위의 실행계획이 필요하게되었다. 이 지역단위의 실행계획은 농어촌발전특별조치법(제48 50조)의 규정에 의한 시·군 단위 농어촌발전계획을 수립하여 활용하도록 하였다. 이렇게 함으로써 42조 농어촌구조개선사업에 대한 중앙단위의 기본구상과 지역단위의 실행계획은 상호 환류관계를 형성함으로써 중앙계획과 지역계획이 상호 보완관계를 유지할 수 있었다. 즉, 42조 농어촌구조개선사업은 지자체에서 수립한 시·군단위 농어촌발전계획을 근거로 지역과 농어업인의 새로운 투자수요를 파악하여 투자방향을 조정할 수 있었으며, 농어촌발전계획을 바탕으로 각 연도의 예산을 편성함으로써 각종 투융자사업은 지역별 특성에 따라 현장감 있게 집행될 수 있었다.

시·군단위 농어촌발전계획은 1992년부터 전국의 206개[1] 자치단체별로 계획수립을 착수하여 1994년 11월에 완료하였다. 1993년의 시·군단위 농어촌발전계획의 최초 집계결과 단위사업의 종류는 207개 사업에 달했으며, 총 투자규모는 1992 2001 기간 동안 65조 8500억 원으로 집계되었는데 이는 농어촌구조개선사업의 투융자규모 42조 원보다 1.58배 상회하는 금액이었다.[2] 이는 지역단위 농어업인의 수요는 중앙단위에서 생각하는 것보다 매우 다양하게 나타나고 있음을 보여주는 반증 자료였다.

이와 같이 시·군단위 농어촌발전계획에 의해 지역 농어업인이 원하는 사업과 투자수요가 구체적으로 나타나고, 1994년 3월 목적세인 농어촌특별세법이[3] 제정되어 신규 재원인 농특세 15조 원이 추가로 확보됨으로써 농·어업 경쟁력 강화, 농어촌생활환경개선, 농·어업인 복지증진에 투자하기로 되어 농어촌구조개선사업의 생활환경분야 투자규모가 당초 4조 4989억 원에서 1조 5396억 원으로 조정되게 됨으로써 1994년 11월 42조원 농어촌구조개선사업의 투자분야와 투자규모는 일부 수정되었다. 즉 투자분야는 당초 10개 분야에서

1) 전국 시·군이 계획수립 대상지역이었으며, 1992년 당시에는 68시 136군 1출장소가 있었다.
2) 전국 206개 시·군에서 수립한 투자계획(1992 2001)을 집계한 금액으로 농림부에서는 이를 토대로 42조 원 투융자계획을 각 사업분야별로 검토·조정하였다(농어촌발전계획 지원 보고서, 1993, 농어촌진흥공사).
3) 1994년 3월 24일 법률 4743호로 공포된 법률로서 농어업의 경쟁력강화와 농어촌산업기반시설의 확충 및 농어촌지역개발사업을 위하여 필요한 재원을 확보할 목적으로 제정된 법으로 유효기간이 1994년 7월 1일부터 2004년 6월 30일까지인 한시법이다.

12분야로 세분하였으며, 투자규모는 46조 5998억 원으로 확대하였다.4)

또한 농산물시장개방에 대응할 농어촌구조개선 사업에 대한 국민적인 의견수렴을 위하여 1994년 1월에는 순수 민간으로 구성된 농어촌발전위원회가 대통령 자문기관으로 발족했다. 농어촌발전위원회는 수차례의 현지시찰, 의견수렴, 밤을 지새우는 토론 끝에 농·어업 경쟁력 강화, 농어촌산업진흥, 농어민복지후생 등 광범위한 분야에 걸친 166개의 정책과제를 건의하였다. 정부에서는 18개 관련부처가 협의를 거듭하여 일부를 제외하고는 건의의 대부분을 시책으로 수용하였다. 1994년 6월에는 농어촌발전위원회의 건의를 바탕으로 농어촌발전대책 및 농정개혁방안을 마련했다. 이 농정개혁방안에 의하여 1991년 마련된 농어촌구조개선사업의 42조 원 투자계획은 투자기간이 당초의 10년(1992 2001)에서 7년(1992 1998)으로 3년 앞당겨 조정되는 신 농정계획으로 확정했다.

<표 1> 농어촌구조개선대책에 따른 42조 원 투융자계획(1992 2001)

단위 : 백만 원

사 업 명	총		국고 투융자		지 방 비		자 부 담	
		%		%		%		%
1. 정예 농수산 인력 육성	2,601,000	6.2	2,601,000	7.3	-		-	
2. 농업생산기반 완비	9,440,800	22.6	7,925,500	22.4	1,165,300	30.7	350,000	13.9
3. 영농규모 확대	5,000,000	12.0	5,000,000	14.1	-		-	
4. 기계화 및 신설현대화	9,726,200	23.3	8,288,300	23.4	479,800	12.6	958,100	38.1
5. 농수산기술 투자확대	1,400,000	3.4	1,400,000	4.0	-		-	
6. 수산업 구조개선 등	1,656,100	4.0	1,153,700	3.3	122,000	3.2	380,400	15.1
7. 유통구조 개선	4,542,500	10.9	3,196,300	9.0	939,500	24.8	406,700	16.1
8. 가공, 수출촉진	1,139,300	2.7	806,600	2.3	54,000	1.4	278,700	11.1
9. 농어촌소득원 개발	1,697,300	4.1	1,143,400	3.2	415,000	10.9	138,900	5.5
10. 농어촌생활환경개선과 복지기반 확충	4,498,900	10.8	3,882,900	11.0	616,000	16.2	-	-
합 계	41,702,100	100	35,397,700	100	3,791,600	100	2,512,800	100

4) 시·군 농어촌발전계획을 반영한 농어촌구조개선사업의 42조 투융자계획(농림부, 1994. 11.)은 46조 5998억 원 규모로 확대되었는데, 재원별로는 국고는 35조 3977억 원(75.9%)으로 당초 계획과 변동이 없으나 지방비는 4조 9885억 원(10.7%)으로, 자부담은 6조 2136억 원(13.4%)으로 증가하였다.

<표 2> 42조 농어촌구조개선사업 투융자계획 수정안(1992 1998)

단위 : 백만 원

사 업 명	총		국고 투융자		지 방 비		자 부 담	
		%		%		%		%
1. 정예 인력 육성	2,703,627	5.8	2,357,716	6.7	242,750	4.9	103,161	1.7
2. 농업기반 조성	10,004,548	21.5	8,606,292	24.3	1,277,630	25.6	120,626	1.9
3. 영농 규모화	2,540,806	5.5	2,540,806	7.2	-		-	
4. 농업 기계화	5,958,898	12.8	3,071,829	8.7	719,882	14.4	2,167,187	34.9
5. 시설 현대화	3,007,623	6.5	1,769,890	5.0	629,082	12.6	608,651	9.8
6. 축산업 구조개선	7,151,190	15.3	5,505,394	15.6	135,453	2.7	1,510,343	24.3
7. 기술 개발	1,392,801	3.0	1,222,637	3.5	163,129	3.3	7,035	0.1
8. 유통 개선	3,499,458	7.5	2,247,725	6.3	605,891	12.1	645,842	10.4
9. 어업구조 개선	2,717,443	5.8	2,422,518	6.8	171,383	3.4	123,542	2.0
10. 임업구조 개선	3,072,613	6.6	2,150,045	6.1	543,860	10.9	378,708	6.1
11. 농외소득원 개발	3,011,173	6.5	2,468,222	7.0	88,546	1.8	454,405	7.3
12. 생활환경 개선	1,539,653	3.3	1,034,664	2.9	410,939	8.2	94,050	1.5
합 계	46,599,833	100	35,397,738	100	4,988,545	100	6,213,550	100

주 : 농특세 15조 원 투자계획과 시 · 군단위 농어촌발전계획을 반영하여 수정한 42조 원 투융자 계획.

(2) 계획사업의 집행실적

○ 총 괄

1992년부터 1998년까지 7년 동안 추진해 온 농어촌구조개선사업의 사업비 집행실적은 46조 2000억 원으로서 당초 42조 원 계획대비 111%, 1994수정안 대비 99%를 달성하였다. 따라서 집행실적은 지역특성을 감안한 시 · 군단위 농어촌발전계획에 의해 수정된 계획안과 거의 일치하고 있다.

국고 투융자는 33조 4000억 원으로 당초계획대비 94%에 불과한데 그 원인은 1998년도 예산이 IMF 구제금융으로 긴축예산을 편성함으로써 당초 계획보다 1조 1000억 원이 삭감된데 있다. 지방비는 5조 7693억 원을 지원하여 42조 계획대비 152%, 1994 수정안 대비 115%를 달성하였다. 지방비 초과달성

사유는 국고보조가 늘어난 사업의 사업비 규모확대에 따른 지방비 부담비율의 증가, 기계화경작로 등 지방비 수반 국고보조사업의 신규투자, 경지정리사업 등 일부사업의 낮은 단가로 인한 사업비 부족에 따른 지방비 추가 투입, 재해대책비 지원을 위한 지방비 추가부담 등에 원인이 있다고 판단된다.

또한 자부담은 7조 716억 원을 투입하여 42조 계획대비 281%, 1994수정안대비 114%를 달성하였다. 자부담 초과집행 사유는 농업인 자율사업에 대한 자부담 비율 상향조정과 자부담 수반사업의 신규투자 및 사업규모 확대, 농기계지원사업 등 농협부담분의 자부담 편입, 사업집행 과정에서의 자부담에 의한 사업규모 확대 등에 원인이 있는 것으로 판단된다.

○ 분야별 투융자 실적

분야별 투융자규모는 생산기반정비(28.1%)가 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 그 밖에 축산분야(12.0%), 농업기계화(8.0%), 소득원개발(7.6%), 영농규모화(7.1%) 순으로 집행되었는데 상대적으로 낮은 비중을 차지하는 분야는 시설현대화(5.0%), 기술개발(3.4%), 생활환경개선(2.4%) 분야 등이다.

1994수정안보다 집행액이 많은 분야는 생산기반정비(109.4%), 소득원개발(102.8%), 정예인력육성(100.5%) 등이며, 계획보다 실제 투자액이 적은 분야는 축산구조개선(72.6%), 생활환경개선(76.0%), 유통개선(88.9%), 농업기계화(87.5%) 분야 등이다.

○ 투융자 실적 분석

1992년부터 1998년까지 농어촌구조개선사업을 집중적으로 추진한 결과 생산기반과 유통시설, 축산・원예시설확충, 농업기계화, 영농규모화, 전문화, 첨단기술개발 등 농업성장기반은 상당수준으로 구축되었으나 단기간에 집중 투자하는 과정에서 일부 부실, 비리, 비효율문제도 함께 발생했다.

또한 농어촌구조개선사업은 구조개선 성격의 중장기 투융자 사업이 대부분이나 일반적으로 구조개선적 성격의 사업이라고 보기 어려운 사업, 예로 농업경영자금, 축산경영자금 등 단기성자금과 채무 상환예산, 투자기관 출자금 및 연구기관 출연금 등까지 포함되어 외형규모가 크고 거품이 많다는 비판을 받기도 한다. 뿐만 아니라 국고로 지원된 33조 4000억 원 중에는 융자금이 50%인 16조 7000억 원으로 이러한 예산은 금융부문에서 지원되도록 했어야 한다는 비판이 있기도 하다.

1992 1998년간 농어촌구조개선사업과 농특세 사업으로 국고 39조 5000억

원이5) 농어촌에 투자되었으나 농업인 등은 지원효과가 크지 않다고 인식하고 있다. 그 원인은 농업인이 피부로 느낄 수 있는 소득지원사업비는 40% 수준인 16조 원에 불과하여 나머지는 농업인과 직접 관련이 없는 SOC 등 장기간에 효과가 나타나는 생산기반정비를 위한 보조사업과 정부사업으로 집행되었기 때문이다.

<표 3> 농어촌구조개선사업의 투융자 실적

단위 : 억 원

구 분	투 융 자 계 획		투 융 자 실 적 ('92 '98)		
	'91. 7. 당초 (A)	'94. 11. 수정안 (B)	실 적 (C)	대 비 C/A	대 비 C/B
계	417,021	465,998	462,385	110.9	99.2
○ 국 고	353,977	353,977	333,976	94.3	94.3
- 보 조	164,915	164,195	166,852	101.2	101.2
- 융 자	189,062	189,062	167,124	88.4	88.4
○ 지 방 비	37,916	49,885	57,693	152.2	115.6
○ 자 부 담	25,128	62,136	70,716	281.4	113.8

<표 4> 농어촌구조개선사업의 시·도별 투융자 실적

단위 : 억 원

시 도	합 계	중 앙	광역시	경 기	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주
합 계	462,385	107,960	12,473	34,802	23,846	22,263	44,815	54,161	57,201	51,928	41,762	11,174
	(100%)	(23.3)	(2.7)	(7.5)	(5.2)	(4.8)	(9.7)	(11.7)	(12.4)	(11.2)	(9.0)	(2.5)
국 고 투융자	333,976	88,572	6,753	22,764	15,798	14,199	31,485	40,685	41,360	35,050	28,862	7,448
	(100%)	(26.8)	(2.0)	(6.8)	(4.7)	(4.3)	(9.4)	(12.2)	(12.4)	(10.5)	(8.6)	(2.2)
지방비	57,693		4,479	6,573	4,532	3,350	6,519	6,822	8,611	8,299	6,818	1,690
	(100%)		(7.8)	(11.4)	(7.9)	(5.8)	(11.3)	(11.8)	(14.9)	(14.4)	(11.8)	(2.9)
자부담	70,716	18,388	1,241	5,465	3,516	4,714	6,811	6,654	7,230	8,579	6,082	2,036
	(100%)	(2604)	(1.8)	(7.7)	(5.0)	(6.7)	(9.6)	(9.4)	(10.2)	(12.1)	(8.6)	(2.9)

5) 1992 1998 기간의 농어촌투융자사업 국고지원 현황 : 42조 농어촌구조개선사업으로 33조 3976억 원과 농특세사업으로 6조 890억 원이 지원되었다. 농림부 투자심사담당관실 농림사업투융자현황, 1999. 8.

무엇을 이루었나?

상향식 농정추진체계의 확립

과거의 중앙집권적 하향식 획일 농정은 지역별 특성을 살리지 못한 채 농어민·농어민단체 등 이해 당사자들의 참여가 배제되어 농정 불신의 원인으로 지적되었다. 그러나 농어촌구조개선사업의 추진을 계기로 농정추진제도가 상향식 종합농정체제로 개편됨으로써 지방자치단체의 현장 창의력이 발휘되고 시장 지향적인 자율적 경영풍토가 조성되었는데 주요 제도 개선사항은 다음과 같다.

첫째는 농업인을 비롯한 모든 경제주체들의 자율적인 경쟁이 조장될 수 있도록 각종 제도를 시장 지향적으로 개편하였다.

둘째는 농정계획에 있어 농어촌현장의 의견을 수렴했다. 과거에 중앙정부가 일방적으로 수립한 정책과는 달리 지방자치단체와 농어촌발전위원회가 농어촌현장과 각계각층의 의견을 수렴하였다. 사업시행에 있어서도 농림사업시행지침서(통합실시요령)를 제정하여 농업인이 상향식으로 선택할 수 있도록 정책사업을 예시하고, 시·군의 농어촌발전계획에 맞추어 사업을 추진할 수 있는 제도를 마련하였다.

셋째는 농어촌문제를 범정부적으로 대처하는 종합농정을 시행했다. 농어촌구조개선사업은 농림수산업의 경쟁력강화와 농어촌 생활환경개선과 농어민의 복지증진을 동시에 추구하기 위하여 주관 부서인 농림부와 해양수산부뿐만 아니라 내무부, 교육부, 보건복지부 등 유관 부처들이 함께 참여하여 종합적으로 대처하도록 하였다.

이러한 개선사항은 다음과 같이 크게 집행방식개선과 제도개선사항으로 구분하여 검토할 수 있다.

(1) 집행방식 개선 : 밑으로부터의 공개적 계획과 평가제도 도입

농·어업에 대한 투융자는 새로운 경쟁 여건에 맞춰 사업의 경제적인 효율성과 농업 및 농촌의 외부성, 공익성을 냉정히 평가하여 투융자가 이루어져야 함에도 불구하고 정치적인 결정으로 개별사업 위주나 지역안배식의 나누어 먹기식 투자방식을 벗어나지 못하고 있었다. 중앙정부의 획일적인 지시형 투자방식으로 농업에 대한 투자는 정부에서 모든 것을 주관하고, 또 해야만

한다는 의존성이 농업인들에게 심어졌으며 스스로 시장경쟁에서 살아나고 적응할 수 있는 기업가적 마인드는 매우 부족했다.

농어촌구조개선사업 이전의 이러한 투융자방식은 다음과 같은 문제점을 안고 있었다.[6)]

첫째로 정책수립 과정에서 산업정책적 시각이 미흡하였다. 즉, 농림수산업을 효율적인 산업으로 육성하기보다는 경제정책에서 소외시키고 소득보상적 시책에 치중함으로써 농어가의 자생력을 약화시켰고, 농어업에 대한 정부 의존적인 의식을 가지게 하였다.

둘째로 중앙집권적 하향식 획일 농정으로 농정불신을 초래하였다. 즉 각종 농정계획에 농어민, 농어민단체 등 이해 당사자들의 참여가 배제되어 관료주의의 경직성을 초래하였고, 농어민의 오해와 농정불신이 증폭되었다. 또한 획일적 농정으로 지역별 특성을 살리지 못하였다.

셋째로는 선별적 집중지원을 통한 구조개선보다는 타협적 배분방식으로 분산 지원함으로써 중복 투자로 인한 투자의 비효율성을 초래하였다. 특히 많은 투융자사업 가운데 보조 지원 부문에 대하여는 고질적인 공짜 돈 챙기기와 부적격자 끼어들기 등으로 재원의 누수현상을 발생시켰으며 투자후의 경영, 사업관리 부실 등으로 투자의 효과를 올리지 못하거나 과대 평가 된 사례들도 있었다. 주요 원인으로는 사업을 충분히 이해하지 못하거나 적정한 사업수행 대상자를 선정하지 못한데 있다고 볼 수 있으며 또한 사업 착수 후의 경영, 기획, 기술지원 등 사후관리 체제가 정착되지 못하였기 때문이라고 볼 수 있다. 따라서 앞으로는 농업에 대한 투자와 병행하여 투자실적 및 사업관리에 대한 계속적인 사후관리 기능을 강화할 필요성이 발생하였다.

넷째는 장기적으로 농업을 하나의 산업으로 발전시키겠다는 방향에서 정책을 추진하지 않고 당면문제를 해결하기 위한 임기응변적인 정책에 치중하였다. 특히 농업경쟁력을 높이기 위한 구조정책보다는 단기적인 가격정책을 추구함으로써 정책의 효율성과 일관성이 결여되었다.

다섯째는 농림수산업의 생산 측면에 중점을 두었기 때문에 생산 주체인 농어민의 복지문제와 농어촌생활환경 개선에 대한 시책이 미진하였다. 또한 농림수산 연관 산업이 농정의 대상에서 제외되고 농림수산 자원의 관리, 농어촌개발 등도 소홀히 다루어졌다.

6) 강정일의「농정개혁의 평가와 향후과제」에서 재구성, 농촌경제 제20권 제4호, 한국농촌경제연구원.

농어촌구조개선사업은 이러한 문제점을 보완하여 시행했다. 즉, 투자의 효율성을 높이기 위해 그 동안 정부 주도의 하향식 투자방식에서 농업인, 농업단체 중심의 상향식 투자방식으로 전환하였으며, 투자계획의 수립과 집행, 평가 등을 모두 공개적으로 운영하는 자율화·공개화·상향식 체제로 바꾸었다. 즉 중앙정부는 중요한 핵심사업만을 지원하고, 일반적인 사업은 지방자치단체, 농업인 또는 농업단체가 자기 책임하에 자율적으로 사업을 선정, 추진하는 방식으로 구분하였다. 중앙정부의 투융자사업도 그 성격에 따라 정부나 지방자치단체가 맡아야 하는 공공적 성격의 사업과 농업경영자 등 개별 경영주체들이 자기계산과 책임으로 하는 사업을 정부가 자원하는 자율사업으로 구분하였다.

자율사업은 농업경영자 등 개별 경영주체들이 스스로 시장성·기술문제·자금문제 등을 알아보고 시간을 가지고 검토하여 자기책임 아래 계획을 세워서 추진할 수 있게 하기 위하여 개별 농업경영자들에게 정부가 지원할 수 있는 사업의 종류와 지원 조건, 절차 등이 명시된 농림수산사업통합실시요령[7]을 제작하여 모든 농업인과 지방자치단체에 사전 공개하였다. 이 공개된 자료를 기초로 농업경영자들은 자기의 영농발전 계획을 어떻게 가져갈 것인지를 깊이 생각하고, 정부의 어떤 지원들이 있는지를 사전에 충분히 검토하여 투융자재원의 활용 여부를 스스로 결정할 수 있게 하였다.

또한 상향식 농정의 효율적 실천을 위해 농어촌발전특별조치법(제48 50조)의 규정에 의한 시·군단위 농어촌발전계획을 수립하여 농어촌구조개선사업의 계획과 집행의 토대로 하였다. 농어촌구조개선사업의 투융자계획을 시·군단위 농어촌발전계획과 연계하여 상향식계획으로 수립하고 지금까지의 전국적·획일적·개별사업위주의 투자방식을 지역특성에 맞는 종합지원체제로 전환함으로써 사업시행에 있어서는 중앙 및 지방농정시책의 일관성 유지와 일선 집행기관인 시·군의 자발적 참여를 이끌어 낼 수 있었다.[8]

시·군 단위 농어촌발전계획은 효율적인 계획수립을 위해 중앙정부에서는

7) 농림수산사업통합실시요령은 1994년 농어촌구조개선사업이 신농정계획으로 확정된 이후 이 계획을 효과적으로 추진하기 위해 당시 조일호 기획실장이 주도하여 작성하였으며, 1997년부터 농림사업시행지침서로 개편됨.

8) 「시·군단위 농어촌발전계획」은 1991년 7월 발표된 농어촌구조개선대책 42조 원 투융자계획의 실행수단으로 수립되었다. 1992년 당시 안종운 농정과장 등이 주관하여 추진하였으며, 1994년 확정된 「신 농정계획」과 농어촌구조개선사업의 매년 예산안은 시·군단위 농어촌발전계획을 근거로 하였다.

시 · 군 농어촌발전계획기본방침이 수립 · 시달되었고 시 · 군에서는 부시장, 또는 부군수를 단장으로 하여 지역 내 농업관련기관이 모두 참여하는 시 · 군 자체 계획수립반이 구성 · 운영됨으로써 각 부문별 사업계획이 상호 유기적 연계체계를 유지할 수 있었다. 특히 시 · 군에는 중장기 계획수립에 대한 경험이 부족하기 때문에 이에 대한 기술적 지원을 위해 농어촌진흥공사에 시 · 군단위 농어촌발전계획수립 지원단을 설치하고, 시 · 도별, 시 · 군별로 전담 지원반을 구성 · 운영하여 계획수립 초기단계부터 완료 및 분석단계까지 각종 사업의 계획 · 집행 · 평가에 관련된 업무를 지원하였다.9)

계획수립 초기단계에는 지역전체에 대한 중장기적인 계획수립 경험이 없는 시 · 군으로서는 부담스러운 업무이기도 하였으나 자기지역에 대한 지역농업 발전계획을 스스로 수립한다는 자부심에서 점진적으로 자발적 참여도가 높아졌으며, 이로 인해 자율농정을 구현할 수 있는 능력을 배양할 수 있는 계기가 되었다. 시 · 군의 각 실 · 과 및 농업관련기관에서는 그 동안 자기 소관사업에 대하여만 독립적인 사업계획을 수립 · 시행하였으나 다른 사업과 연계한 종합적인 계획을 수립하게 됨으로써 지역특성에 가장 적합한 사업계획, 즉 다른 지역과 차별화된 사업계획을 수립할 수 있게 되었다. 또한 시 · 도에서는 시 · 군에서 수립한 계획을 토대로 시 · 군 지역간의 상호 연계성이 확보될 수 있도록 조정하였으며, 중앙정부에서는 지자체에서 수립한 계획을 근거로 농정에 대한 투자수요를 파악하고 향후 투자방향을 조정할 수 있었다.

또한 사업착수 또는 집행중심의 농정을 사업의 기획, 평가, 환류를 통한 사후관리를 강조하는 농정으로 전환하기 위해 농림부에 투자심사과가 신설되고 농림사업 평가 체계가 제도화(농림부 훈령 제825호)되어 농림수산 평가실시 요령을 제정 · 운영하며 일부 자율 추진사업에 대한 평가관리를 시행하고 있다. 이로 인해 투자만 하고 끝나는 방식이 아니라 계속적인 사후관리로 투자의 효과를 높일 수 있도록 추진하고 있으며, 대부분의 투융자 사업의 시행주체를 시 · 군으로 정하여 자율적인 농정심의기구인 농어촌발전심의회에서 모든 투융자사업을 심의하도록 제도화하였다.

이러한 지방농정 중심의 상향식 투자계획 수립 과정에서 일부 중앙부서에서는 담당 소관사업 규모의 축소를 우려하여 지자체에 해당사업계획의 확대

9) 시 · 군 단위 농어촌발전계획기본방침(농림구조 27101-105, 1992. 2. 25.)에 따라 농림부에 중앙기획단, 시 · 도에는 계획지도반, 시 · 군에는 계획수립반, 농어촌진흥공사에는 계획수립 지원단을 설치 · 운영토록 하여 효율적인 계획수립을 추진하였다.

반영을 요구하거나 시·군단위 농어촌발전계획 내용이 미흡하다는 등 계획의 평가절하로 상향식 자율농정 추진에 어려운 점도 있었다. 그러나 이러한 문제점에도 불구하고 농어촌구조개선사업에 의해 그 동안 중앙정부 주도의 하향식 농정이 지역농업인, 즉 수요자 중심의 상향식 농정으로 전환된 것은 50년 우리 농정사에 있어서 커다란 변혁이라고 할 수 있다.

(2) 제도개선 : 투융자대상사업을 수요자인 농어업인 중심으로 선정

농어촌구조개선사업의 추진방식은 시장 지향적이면서 자율적인 경영풍토 조성과 지방자치단체의 현장 창의력을 이끌어 내는 데에 중점을 두고 있다. 즉 농림수산사업통합실시요령을 제정하여 농어업인이 자기가 원하는 사업을 상향식으로 선택할 수 있도록 정책사업을 예시하고, 시·군단위 농어촌발전계획에 맞추어 사업을 추진하도록 제도화했다. 전 농림부차관 조일호는 이러한 투융자사업의 선정과정을 다음과 같이 회고하고 있다.[10]

지방자치단체가 중·단기계획으로 시·군단위 농어촌발전계획을 세우고, 예산의 편성·집행·평가를 이 계획과 실질적으로 연결하는 '기획-예산-평가-보완'의 순환체제를 운용함으로써, 사업의 지역별 연결성을 유지하고 지방자치단체의 지역농업발전방안이 농업경쟁력 강화 목표와의 합일성을 지키면서 지방자치단체의 창의성이 발휘되도록 했다.

이러한 계획수립, 예산편성 등은 과거와 다르게 지방자치단체에서 전문가들의 협조를 받아 작성하여 주민 공청회를 거쳐 확정하는 공개주의와 군(시)에서 도(시)를 거쳐 중앙계획으로 반영하는 상향식 과정을 거쳤다. 이렇게 해서 대부분의 경우 중앙에서 사업과 예산이 계획되고, 정부 예산이 확정된 뒤에 지방자치단체에 예산과 사업지침이 시달되고, 이 때부터 사업자 선정이 시작되었던 과거의 하향식 투융자 집행방식은 완전히 개편되었다. 지방자치단체도 국·과별로 정부예산 사업을 배정 받아 집행해 오던 기존의 방식을 청산하고 자기들의 계획에 기초해서 지방자치단체 차원에서 농업관련 예산안을 총괄하여 편성하고, 정부예산안을 편성하기 이전에 자신들이 추진하고자 하는 차년도 사업과 예산을 정부에 미리 요구하는 체제로 전환했다.

농업구조개선을 위하여 지원하는 대상사업은 개방된 시장에서 경쟁력을 올

10) 조일호의 「경쟁시대로 가는 농정선택의 어려움」에서 발췌 재구성한 내용 : IMF위기와 한국농업의 도전(농민신문사, 1998).

리기 위한 방안 중심으로 선정되었고, 대부분 전문가 등의 토의와 공청회의 점검 등을 거친 품목별 경쟁력 제고 대책을 토대로 마련하였다. 증산을 유발하는 방향보다는 기존 생산방식을 능률화하고, 새로운 유통기반을 조성하는 방향을 선택했다. 경영방식은 전문적인 농업경영자, 중소농가들의 협업방식으로 농업회사법인 · 영농조합법인 · 생산단지 · 계열화 등 다양한 방식을 선택할 수 있게 하였다. 또한 중 · 소농들에게 기술특성상 우위가 있는 유기농업 등 환경농업도 시장성 있는 발전을 할 수 있도록 지원 체계를 마련하였다. 이러한 사안들은 각계 전문가의 의견수렴과 지방자치단체 · 협동조합 등 농업단체와의 협의를 거치도록 했다.

또한 자율사업의 선택과 사업대상자 선정 과정도 모두가 알 수 있도록 투명성 있는 공개절차로 바꾸었다. 농업경영자 등이 사업을 하고자 할 경우는 예산이 편성되기 훨씬 전 농림수산사업통합실시요령에 근거하여 지방자치단체(시 · 군)에 사업희망신청을 하고, 이 신청은 일차적으로 농촌지도소와 협동조합의 심사를 받게 했다. 이 심사 의견과 군(시)의 종합검토 의견은 군(시) 내 농업전문가들과 관계기관 대표로 구성되는 시 · 군 농어촌발전위원회[11]에서 기술 · 경영 · 신용 등을 공개적으로 심사하게 했다. 심사 결과 선정되거나 탈락된 경우 그 이유가 무엇인가도 알리게 하였다.

시 · 군 농어촌 발전계획의 범위에서 사업이 선정되고, 사업추진 예정자로 심사 · 선정한 내역과 그 결과를 군(시) 의회에 보고하며, 이를 기초로 해서 차년도 예산안을 군(시)별로 편성하여 요청하고, 이 절차는 도(시)에서도 한 차례 더 심사 · 조정하도록 했다. 중앙에서는 이렇게 상향식으로 신청된 도(시)별 예산을 조정하여 농어촌구조개선 예산을 편성했다. 국회에서 예산이 확정되어 시달되면 지방자치단체가 시달된 예산의 범위에서 심사가 끝난 사업예정자 가운데 지원을 실행하되, 사업자를 공개하고 주기적인 공개평가를 하게 했다. 어떻게 보면 매우 복잡한 과정인 것 같으나, 사업을 하는 농업경영자나 지방자치단체 · 정부 등 모든 관계자들이 시장경쟁시대에 걸맞게 서로의 역할을 분담하고 사전준비와 계획을 갖고 일하며, 공개된 투명성 속에서 사업이 추진되게 함으로써 무엇이 잘되고 잘못되는지를 서로가 열어 놓고 감시 · 점검하고 격려할 수 있는 자율농정의 기틀을 마련하였다.

11) 농어촌발전특별조치법 제52조의 규정에 의하여 구성되는 위원회로 시장 · 군수를 위원장으로 하고 20인 이내의 위원으로 구성되며, 지자체 관련 각종계획 등 주요사항을 심의.

시장개방에 대한 우리 농업의 자신감 회복

농어촌구조개선사업의 가장 큰 성과는 우리 농업이 UR당시의 불안감에서 벗어나 우리 농업도 노력하면 개방화의 도전을 극복하고 선진농업으로 발전할 수 있다는 희망과 자신감을 회복한 점이다. 다음으로는 자율화·공개화된 상향식 체제로 추진함으로써 지방농정의 활성화와 농어민의 자율역량을 확대했다는 사실이다.

분야별로 주요성과를 보면 90년대까지 정체상태에 있던 농업성장률이 연 0.24%(1985 1990)에서 연 1.12%(1990 1995)로 최근 빠른 성장세로 회복하고 있으며, 1990 1995년간 농림업 취업자 1인당 생산성 증가는 연평균 6.2%로 다른 산업에 비해 빠른 증가율을 보이고 있다.

농가소득은 96년에 2330만 원으로 90년 1103만 원에 비해 2배 이상 증가하였으며, 특히 농외소득이 차지하는 비중이 25.8%(1990)에서 32.1%(1996)로 증가하고 있다는 것은 매우 고무적인 현상이다. 특히 농가소득이 5000만 원 이상인 농가는 1990년에 0%였으나 1996년에는 5.1%로 증가하였고, 2000만 원 미만인 농가는 91.5%에서 47.5%로 감소하였다. 아울러 농가 평균 저축액이 부채액을 상회하고 있어 농가경제여건도 건실화되어 가고 있다.

또한 경영규모는 쌀 3ha 이상 경작농가수가 90년대보다 1.9배 증가하였으며, 돼지는 500두 이상 사육농가수가 90년대보다 2.6배나 증가하여 경영규모화와 전문화된 농업경영체가 크게 증가하였다. 논 경지정리율은 90년대 60%에서 96년에 79%로 향상되고 벼농사 기계화율은 90년대 78%에서 96년대 97%로 증가되어 농업생산기반 정비와 영농기계화가 크게 진전되었으며, 농업인의 자율적인 경영개선의 효과로 쌀 생산비가 19.6%(1985 1990)에서 △18.4%(1990 1995)로, 비육돈 경영비가 △6.9%(1985 1990)에서 △27.5%(1990 1995)로 생산비가 크게 절감되거나 생산비 증가율이 둔화되고 있다. 각종 생산된 농산물의 포장 규격화와 브랜드화가 촉진되어 품질인증 농산물이 1992년 21개 품목 4000톤에서 1996년 76개 품목 12만 톤으로 증가하였으며 RPC를 통한 쌀의 브랜드 유통비율은 1993년 3.1%에서 1997년 25.8%로 증가되어 유통구조도 선진국형으로 점차 변모하고 있다. 또한 농산물 수급도 과거에 비해 연도별, 계절별로 크게 안정되고 가공 농산물의 판매·수출도 증가하고 있다.

농업구조조정과 경쟁력 제고[12)]

농업구조가 시장 지향적인 영농체제로 전환되면서 쌀의 비중이 줄고 채소, 과실류 및 축산물 생산이 증가하는 구조조정이 눈에 띄게 나타나고 있다. 논벼 농가의 비중은 1990년의 69.7%에서 1995년에 54.8%로 감소하였고, 채소, 축산, 과수, 화훼농가의 비중은 21.2%에서 37.1%로 증가하는 등 상업적 영농체제가 구축되고 있다. 농업경영도 규모화·전문화된 경영체제로 빠르게 전환되어 3ha 이상 농가가 1992년의 1.5배인 7만 호로 늘어났다.

규모화·기계화 등으로 쌀 및 축산물의 생산비가 크게 절감되고 있으며, 상대적으로 기계화가 늦은 과일 등의 경우에도 품질이 향상되고 생산비 증가율이 둔화되는 추세를 보이고 있다. 1995년 생산비는 1990년에 비해, 쌀 21.4%, 한우 비육우 7.4%, 비육돈 26.1%, 마늘 54.4%가 감소하였다.

농산물의 유통구조도 변화하였다. 시장·유통제도가 개선되고 소비지와 산지유통시설이 확충됨으로써 농산물의 거래질서가 확립되고 가격 결정도 과거보다 투명해졌다. 품질이 인증된 농산물의 생산·유통체계가 구축됨으로써 우리 농산물에 대한 소비자의 만족도가 높아지고 있으며, 저장·가공을 통하여 농산물의 부가가치도 높아졌다. 주요 산업별 발전성과는 다음과 같다.

(1) 쌀산업

쌀산업 정책은 농어촌구조개선대책(1991. 7.) 이후 양정개혁(1993. 8.), 쌀산업경쟁력 제고대책(1994. 6.), 쌀산업발전종합대책(1996. 6.)으로 이어지며 쌀산업의 경쟁력 강화와 쌀자급기반 확충을 위하여 투자하여 왔으며 쌀산업 관련분야의 투융자실적은 1992년에서 1997년까지 18조 원(자부담 포함)을 투자하였으며 이는 전체 농업투융자 실적의 42.4%에 해당한다. 주요 내용은 우량농지 중심의 생산기반정비와 쌀전업농 및 농지규모화 지원, 농기계 반값 공급 및 중대형 기계화 추진, 미곡종합처리장 건설 및 벼 매입자금 지원 등이다.

이러한 쌀산업정책 추진에 따른 성과로는 우선 미곡시장·유통의 효율성이 증대되었다. 수확기와 이듬해 단경기 사이의 쌀가격 계절 진폭은 1993년 3.2%에서 1996년 14.1%로 확대되어 민관유통업계의 보관동기가 유발되었으

12) 한국농촌경제연구원의 「1998년 농업전망과 정책과제」에서 발췌하여 재구성한 내용임.

며, 산지가격과 소매가격의 차이인 총 유통 마진율은 1993년의 14.2%에서 1996년에는 9.5%로 줄어들었다. 또한 유기농법쌀, 흑미, 향미 등 품질 좋은 특수 쌀은 일반미보다 2배 이상 높은 가격으로 판매할 수 있는 시장이 형성되어 품질인증 및 고유브랜드화 등으로 가격 차등화에 의한 양질미 생산이 촉진되었다.

1991년 시범사업으로 시작된 미곡종합처리장은 1997년 말 현재 전국 쌀 주산지에 253개가 가동 중이며 이는 산지의 생산 및 판매의 계열화를 주도하는 중심적 기구로 정착하고 있다. 미곡종합처리장을 설치 · 운영함으로써 농민들과의 계약생산 확대로 안정적인 판로가 보장되고 수확 후 벼 관리비용이 관행의 포대관리 방식보다 30% 정도 절감되는 효과를 가져왔다. 또한 소비자들은 1990년대 초까지만 해도 상품정보가 없는 비포장상태의 쌀을 구입하였으나 유통패턴의 변화로 원하는 산지의 원하는 품질의 쌀을 선택하여 구입할 수 있게 되었다.

쌀의 생산성은 품종개발, 기반정비, 기계화 등으로 1990 1996년 연평균 증가율이 노동생산성 12.1%, 토지생산성 1.6%로 괄목할 성장을 보이고 있으며 단수가 500kg/10a 이상인 양질 다수성 장려품종의 보급률이 93년까지 10% 내외였으나 96년에는 40%, 97년에는 57% 수준으로 확대되었다. 이에 따라 450kg 수준에 정체되어 있던 단수가 96년에는 507kg, 97년에는 518kg로 확대됨에 따라 정책목표인 2004년 단수 480kg 달성이 가능할 것으로 전망되고 있다.

쌀 전문경영체는 농업인후계자가 5만 3000명에서 8만 9000명으로, 전업농은 1000호에서 3만 1000호로 증가하였으며 규모화 · 전문화된 대규모 농업경영체인 영농조합법인과 농업회사법인이 육성되었다. 그러나 영농조합법인의 운영실적은 96년 말 현재 35.4%에 불과하며, 농업회사법인의 운영실적은 87.1%에 달하고 있다.

쌀농사의 전업화 · 규모화를 위해 영농규모화사업을 추진하고 있는데 이 사업에 1조 6200억 원을 지원하였으며 이로 인해 경작면적 3ha 이상의 대농이 90년 1만 8000호에서 96년 3만 4000호로 증가하였으며, 쌀전업농 육성 대상농가의 평균경작면적은 지원 전 2.3ha에서 지원 후 3.8ha로 증가하였는데 이는 전체 벼 생산농가 평균 경영규모인 0.9ha의 4배 이상에 해당하고 있다.

또한 영농규모화사업의 추진효과로는 첫째 생산비절감, 둘째 농가소득증대, 셋째 영농규모확대, 넷째 농업인의 농촌정착의욕 고취, 다섯째 농업경영주의

청·장년화, 여섯째 농업경영농지의 집단화 등을 들 수 있다.13)

벼농사의 기계화율은 89%에서 97%로 증가하였으며 주 영농기계 보유대수는 267만 9000대에서 320만 1000대(농가 호당 2.2대)로 증가하였다. 또한 벼 직파 재배 면적은 93년 7600ha에서 97년 11만 1000ha로 증가·확대되고 있다. 또한 규모화 촉진과 소득보전을 위한 직접지불제를 실시하여 65세 이상 고령농가의 경지를 전업농에게 경작을 유도하였으며 98년부터는 60세 이상 농가로 확대 실시될 계획이다.

쌀산업 정책의 주요 미흡한 점으로는 농지이용규제의 완화와 통작거리 제한 폐지, 부분 위탁경영 허용 등으로 94년과 96년 사이에 농업진흥지역 전용면적이 연평균 2507ha에 달하고 있어 실효성 있는 우량농지의 보전대책이 미흡하였고, 정부수매 축소를 보완할 수 있는 직접지불제 등 소득보전대책이 미흡하였으며, 농기계 과잉공급으로 이용률이 저하되고 수위탁료가 낮게 책정됨으로써 영세농가의 자영체제가 유지되어 규모확대 정책과 상충될 우려가 있다. 이 점에 대한 체계적이고 종합적인 조사·연구를 토대로 21세기 쌀산업 발전방향과 효율적인 영농규모화사업 추진시스템이 검토될 필요가 있다.

(2) 축산업

축산업은 1990년에 「축산발전 10개년계획」으로 기본적인 방향을 가시화하였고 1994년에 「축산업경쟁력제고대책」이 수립되어 추진되고 있다.

축산업은 경영규모화가 빠르게 진전되어 한육우의 경우 사육호수가 62만호에서 46만 5000호로 감소하였으나 사육두수는 162만 2000두에서 273만 5000두로 증가하여 호당 사육두수는 2.6두에서 5.9두로 증가하였다. 또한 낙농가수는 3만 3000호에서 1만 7000호로 감소하였으나 사육두수는 50만 4000두에서 54만 4000두로 증가하여 호당 사육두수가 15.1두에서 31.3두로 배 이상 증가하였다. 특히 양돈 농가수는 호당 사육두수가 33.9두에서 262.8두로 거의 8배가 증가하였으며 500두 이상 사육농가가 1.1%에서 15.7%로 대폭 증가하였다.

전업축산 농가의 비중이 높아져 젖소의 경우 50두 이상을 사육하는 전업농의 수가 92년에 대비하여 97년 현재 약 3배 정도 증가하였으며, 계열화된 기업농 또는 영농조합법인 위주로 공동브랜드에 의한 유통이 확대되고 위생적 상품생산 및 유통으로 소비자 만족도와 품질경쟁력이 제고되었다. 특히 최근

13) 김정부 등의 「영농규모화사업의 성과와 발전방향에 관한 연구」에서 발췌 재구성, 한국농촌경제연구원, 1998. 7」.

한계 사육농가의 타업종 전업으로 규모화의 진척속도가 빨라지고 있으나 사육 두당 토지면적과 축사면적이 줄어드는 사육환경 악화로 인해 계속적인 규모화 추진은 어려울 것으로 전망하고 있다.

1990년부터 1996년 기간의 축산물 생산비는 지속적으로 증가하여 왔다. 송아지 생산비는 58.7%, 비육우 생산비는 37.8%, 돼지 생산비는 7.4%, 육계 생산비는 13.4%로 증가하였다. 생산비 증가요인은 노임과 사료비 비중이 지속적으로 증가하였고 송아지생산의 번식기간이 길고 노력비가 많이 소요되었기 때문이며, 이에 비하여 돼지나 육계 생산비가 낮은 이유는 생산화단지 및 계열화 사업의 정착으로 생산의 규모화와 경영의 합리화가 지속적으로 추진되어 온 결과라고 평가되고 있다.

또한 농림사업평가결과에[14] 따르면 축산분야의 향후 투자방향으로 축종별 경쟁력 제고 사업과 단지조성사업에 대한 지원자금 총액은 축소하되 규모확대를 희망하는 중소규모 농가에 대한 선별적인 지원은 확대하고, 사업성격이 유사한 사업은 통폐합하여 사업시행 및 자금의 운용의 신축성을 제고하며, 신선하고 품질이 좋은 고기가 소비자에게 바로 공급될 수 있도록 유통체계 및 유통시설을 개선해야 하며 가축분뇨처리를 1차적인 처리차원에서 한정시키지 말고 토양환원문제까지 동시에 고려하는 포괄적인 대책을 마련하여 시행해야 한다고 지적하고 있다

(3) 원예산업

원예산업은 UR협상 타결 이후 1994년부터 농어촌발전대책의 일환으로 원예산업경쟁력제고대책이 추진되어 왔다. 원예산업이 농림업 생산액 중 차지하는 비중은 1990년 26.5%에서 1996년 32.7%로 다른 산업에 비해 매우 중요한 산업으로 부상하고 있으며 재배면적은 노지 채소가 1990년 대비 104% 증가하였고 시설채소는 1990년 4만 2000ha에서 1996년 7만 7000ha로 증가하였다.

시설원예산업을 중심으로 생산시설이 현대화되고 현대화된 시설을 바탕으로 첨단기술이 도입되었으며 1991년부터 시범단지조성사업(성장작목시범단지, 시설채소시범단지, 화훼시범단지)과 1994년부터 지원된 생산유통지원사업으로 선진국형 시설현대화가 시작되었다. 1990년까지 온실의 70% 이상이 단동형의

14) 1997. 12. 농림사업평가위원회와 한국농촌경제연구원이 공동으로 시행한 농어촌구조개선사업 추진실적에 대한 평가결과.

임시시설이었으나 1996년에는 연동형의 고정시설이 53%에 이르고 있다. 자동화 온실의 확대로 컴퓨터 및 센서에 의한 환경제어장치와 수경재배, 양액재배 등 첨단 재배기술을 도입하는 농가가 급증하고 있으며 전반적인 기술수준은 매우 높아졌다. 양념채소, 고랭지채소, 과수의 경우에도 생산유통지원사업을 통해 비가림재배시설, 관수시설, 방제시설 등 고품질 · 생력기계화시설이 확충되어 품질향상과 생산비 절감 효과가 나타나고 있다.

또한 원예농가의 영농규모가 확대되고 있으며 농업경영자의 학력수준도 높아지고 연령층도 다른 산업 종사자에 비해 매우 젊어지고 있다. 화훼농가의 평균 수학 연수는 10년으로 전체 평균인 6.5년보다 3.5년이나 고학력이며, 시설원예 경영주 평균연령 44.6세로 전국 평균에 비해 무려 12세나 낮고 고졸이상이 66%로 학력수준도 높게 나타났다.

원예산업의 유통분야는 주산지에 유통시설이 지원되고 농산물 포장센터와 간이집하장 등의 유통시설이 설치됨에 따라 산지유통개선이 이루어졌으며 수출전략품목으로 선정되어 수출단지조성, 해외시장개척 등 수출지원사업의 추진으로 수출량이 확대되고 있으며 수출국 소비에 적합한 새로운 품종도 개발되고 있다.

그 중에서도 황금배, 방울토마토, 파프리카 등 품목은 수출액이 크게 신장하였다. 또한 생산시설의 현대화에 따라 시설생산관련산업의 획기적인 발전을 가져왔다. 유리온실, 경질판온실, 양액재배시설 등 생산이 크게 증가하였으며 관련업체수도 400여 개로 증가하였고, 이에 따라 기자재의 국산화율도 96%(유리온실 85%)로 1990년대의 50% 수준에 비해 크게 발전하였다. 심지어 최근에는 국산시설재가 네덜란드, 일본 등으로 수출까지 하고 있어 유망산업으로 자리잡아 가고 있다.

육묘산업의 발전은 정부지원사업 중 대표적으로 성공한 경우로 볼 수 있다. 1991년에는 거의 모든 농가가 자가육묘를 하였으나 육묘장을 설치하는 등 육묘산업의 전문화로 성장산업으로 자리잡게 되었으며, 육묘자의 79.6%가 농가에 의해 소유 · 운영되고 있으므로 산업의 부가가치는 상당부분 농가에 귀속되고 있다. 그러나 아직도 개선이 필요한 사항으로는 토지이용형인 노지채소의 경우 기반시설, 영농기계화, 유통체계 등의 개선이 미흡하며, 밭기반정비사업의 대상지역이 대부분 소규모로 산재되어 있고 필지가 다양하여 지역특성에 맞는 개발이 어려운 실정이며 원예산업에 대한 각종 관련사업 추진시 상호 연계성이 미흡하여 생산 · 유통시설에 집중되는 등 종합적 투자가 요구

되고 있다.

농어촌생활환경개선과 복지증진

농어촌구조개선사업이 농어촌생활환경개선과 농어민의 복지증진에 중점을 두고 시행한 것은 과거의 농정과 차별화되는 부문이다. 42조 원의 구조개선 자금과 15조 원의 농특세 재원으로 농어촌도로, 주택, 상하수도시설 개선, 현대식 문화마을 조성이 이루어졌으며 농어촌의료여건 개선, 의료·연금 등 농어민의 복지시책이 추진되었다.

이러한 결과 농어촌도로 포장률은 1992년 20%에서 1997년 27%로 증가하였으며 우회도로개설, 오지순환버스 지원 등으로 많은 농어촌지역을 시내버스 순환생활권으로 통합했다. 특히 농어촌도로는 연간 400 500km로 확장·포장하던 규모를 연간 1100 1200km 수준으로 늘려 왔다. 농어촌 주택도 연간 1만 동 수준을 2만 5000동 수준으로 늘려 낙후되어 있는 농어촌의 기초생활 여건을 개량하였다.

771개 면의 중심지역을 대상으로 정주생활권개발계획을 수립하여 면당 30억 50억 원의 사업비를 지원하여 마을내 도로포장, 주택개량, 상하수도시설 개량 등 생활환경을 개선하였으며 주거환경개선, 암반지하수개발, 마을하수처리시설 등으로 열악한 농촌생활환경을 개선하였다.

특히 농촌의 중심마을을 대상으로 문화마을조성사업을 시행함으로써 농촌마을의 중심기능 확보와 도시근로자의 전입으로 농촌지역의 혼주화를 유도하였으며, 현대화된 농촌마을의 조성으로 농촌생활환경개선의 새로운 가능성을 보여줬다. 문화마을조성사업은 정주생활권개발계획이 수립된 면 지역을 대상으로 시행하며 771개 대상 지구 중 98년까지 105개의 문화마을이 완료되었거나 추진 중에 있다.

문화마을이 조성된 농촌지역의 주요 변화추이는 우선 인구의 감소율이 시행 전에 △2.99%에서 시행 후에 △1.03%로 둔화되고 있어 지역의 활성화를 기대할 수 있고, 지역 내 토지가격이 상승하여 지역주민의 재산가치에 대한 증식효과를 거두고 있다. 또한 마을조성과 연계하여 연결 노선버스가 신설되거나 증가되고 금융기관 등 생활편익시설이 연계되어 입주됨으로써 문화마을을 포함한 인근 지역주민 전체가 상당한 혜택을 보게 되었다. 다만 문화마을 조성사업이 신규택지조성 방식으로만 시행되어 기존마을 주민에게 상대적 위

화감을 조성할 우려가 있으며 농지를 잠식하는 등 일부 개선해야 할 부분이 있다.

복지측면에서는 중학교 의무교육실시와 초등학교 전면 급식실시(1997) 시행, 농어촌출신 고교생의 대학 특례 입학으로 1996 1997년간 2만 4000여 명이 대학에 진학, 농어촌대학생 학자금지원, 기숙사 건립지원 등으로 농어촌 지역 교육여건이 크게 개선되었다. 이는 농어촌 고등학교의 학습분위기를 개선시켰을 뿐 아니라 장기적으로 농어촌정착의욕을 고취시켜 이농을 억제하는 효과가 있을 것으로 전망하고 있다.

농업인의 노후생활 안정을 위한 연금제도 실시(1995. 7.)로 전체 농업인의 95%가 가입하였으며 농촌지역의 의료서비스 개선과 의료비 부담경감을 추진하였다. 이에 따라 1997년부터 보건소 및 보건지소에 한방진료실을 설치·운영하고 있으며, 1998년부터는 공중보건한의사를 배치함으로써 농어촌주민들의 수요에 부응할 전망이다. 이외에 40세 이상의 성인을 대상으로 2년마다 건강검진을 실시함으로써 성인병을 예방하고 있으며 의료보험 급여기간도 매년 30일씩 확대하는 등 농어촌 주민들이 실질적인 혜택을 받을 수 있도록 하였다.

사업시행상의 어려움

투융자 재원의 집행기준 미흡

농업관련 투융자는 그 동안 중앙정부가 모든 사업을 계획하고 이를 하향식으로 추진하였으나 농어촌구조개선사업의 시행 이후에 상향식 예산(자율농정)제도를 도입하였다. 상향식 예산제도에 따라 시·군이 작성한 시·군 농어촌발전계획을 토대로 농어민이 신청한 사업에 따라 농림예산을 편성하고 이를 집행하게 되었다. 또한 「농림수산사업 통합실시요령(1994. 12.)」을 발표하여 모든 농림사업을 통합한 뒤 농림사업의 내용을 농어민에게 미리 알리고 경영상담, 사업의 선택과 계획, 점검과 평가를 체계화하여 농어민의 창의와 자조역량을 높이고, 지방농정을 활성화시키는 중요한 계기를 마련하였다.

한편 모든 농림투융자사업의 신청요령, 지원내용을 공개하여 누구나 농림사업에 참여할 수 있는 기회를 제공하였으며, 사업자도 객관적인 기준에 따라

시·군 농어촌발전위원회에서 선정하도록 하였기 때문에 농림사업의 공개성과 투명성이 보장되었다.

그러나 농림투융자사업의 규모가 증가하자 지방자치단체의 지방비 부담이 크게 증가하였다. 지방자치단체의 지방비 부담이 증가하는 이유는 많은 농림사업이 국고보조금 사업으로 운영되며 국고보조금 사업은 지방자치단체가 사업비의 일정비율을 부담하기로 하는 대응보조(Matching Grant) 방식으로 운영되기 때문이다. 대형 생산기반정비사업 등은 지역에 따라 큰 차이가 있음에도 불구하고 획일적인 단가를 적용하여 지역에 따라서는 실제 지방비 부담이 매우 큰 경우가 발생한다. 그 결과 지역 여건이 해당사업추진에 불리한 지역에 있어서는 지방비 부담 때문에 사업이 지연되거나 사업추진이 어려운 사태가 발생하기도 한다.

농림부 총 사업비와 국고보조금은 1990년에 비해 1996년은 각각 6.3배와 4.4배가 증가하였으나 지방비부담은 6.5배나 증가하여 상대적으로 시·군의 지방비 부담이 갈수록 커지고 있다. 따라서 공공사업의 지원은 주로 보조방식으로, 자율사업은 융자방식으로 지원하는 것이 바람직하다. 그러나 일부 공공사업의 경우에 융자 비중이 높은(또는 융자로만 지원되는) 공공사업이 있는가 하면 일부 자율사업의 경우에는 보조 비율이 높은(보조율이 60% 이상인) 사업들이 있어 사업의 성격과 지원방식이 일치하지 않는 사업들이 있다.

이처럼 사업성격과 지원조건이 일치하지 않은 경우는 사업간 형평성이 결여된다. 그 동안 시장 개방에 따른 피해와 정책의 타당성을 강조한 나머지 투자 수익이 개인이나 소수에 귀속되는 사업까지 과다한 보조금을 주어 사업을 추진하였다. 그 결과 효율성이 낮은 농가마저 해당 분야에 남아 있게 되어 경쟁력을 저하시키는 원인이 되었다. 이들은 보조에 따르는 초과이윤을 얻기 위해 로비를 하고 불필요한 사회적 비용까지 발생시킨다. 또한 보조 중심으로 사업을 시행하다 보니 농가의 의타심이 심화되는 부작용까지 발생하게 되었다. 게다가 품목별, 단위사업별로 세분화되어 분산 지원되고 있다. 동일한 품목하에 사업의 목적이나 성격이 비슷한데도 불구하고 사업 부서별로 상이한 사업명으로 운영되고 있어 사업운영의 효율성 저하, 사업조정의 결여, 농가이용의 불편 등이 초래되고 있다.

따라서 앞으로는 정부가 꼭 해야 할 분야에는 투자를 확대하고, 민간의 자율적 역할을 강화해야 할 분야는 융자를 확대시키면서 시장원리를 정착시켜야 할 것이다. 또한 투자재원의 확보와 사업집행도 중요하지만 주어진 재원

을 얼마나 효율적으로 사용하며 집행 후의 사후관리도 매우 중요한 것이므로 이에 대한 계속적인 제도개선이 필요할 것이다. 기능과 목적이 유사한 사업이나 사업규모가 작은 사업은 계속적으로 통폐합하여 유사관련사업을 줄여나가는 것이 필요하며 단위 사업별, 기능별로 세분화되어 있는 사업을 사업단계별로 통합 지원하는 방식(종합금융제)으로 전환하여 관련사업들이 상호 연계되어 체계적으로 투자될 수 있는 체제정비가 필요할 것이다. 사업경영평가와 투자실적의 평가결과를 토대로 적절한 인센티브제를 도입·시행함으로써 사후관리를 강화하는 등 운영부분을 보완하여 상향식 농정이 조기에 정착될 수 있도록 하여야 할 것이다.

자율농정에 대한 이해부족

중앙정부 중심의 하향식 운영방식이 농어촌구조개선사업에서는 농업인, 생산자단체, 지자체 등에 의한 자율농정방식으로 전환됨으로써 현장중심의 사업이 활성화되고 구조개선사업의 효율성을 도모할 수 있게 하였다. 자율농정방식이 도입되면서 농업인의 참여의식도 높아지고 있다. 그러나 행정의 권위주의적 사고방식과 농업인의 경영능력 부족, 지방농정 추진·집행체계 미확립 등은 지속적으로 보완·개선해 나아가야 할 과제이다. 중앙부서에서는 부서 이기주의가 잔존하여 정책사업간 연계성이 부족하며, 지방자치단체에서는 지역 안배식으로 사업을 배정하는 악순환이 아직도 잔존하고 있다.

정책사업의 신청·심사·선정과정 또는 사업대상자 선정과정에서 시 ·군 단위 농어촌발전계획이 잘 반영되지 않아 중복 투자될 소지가 있다. 또한 지자체의 전문인력 부족으로 사업심사가 충분하지 못하다. 사업홍보 및 안내를 위한 상담실이 행정관서나 농업유관기관에 설치되어 있지만 지방자치단체에는 전담직원이 부족하여 정책 홍보가 충분하지 못한 실정이며, 또한 중앙정부 보조사업을 받기 위한 지자체간의 과당경쟁, 생산자단체와 공동조직을 우대하는 데 따른 농업법인의 과다 설립 등도 개선되어야 할 문제점이다.

이와 같은 추진체계의 미정비와 자율농정에 대한 이해 부족으로 현장에서는 적지 않은 부작용과 시행착오가 발생하고 있다. 하향식 농정체계에 익숙해진 관행을 단기간에 타파하는 것이 용이하지는 않겠지만, 불합리한 제도는 현장 중심으로 과감히 개선해 나가지 않으면 우리 농업의 밝은 미래는 기대하기 어렵다.

첫째로, 시 · 군단위 농어촌발전계획을 내실화하고 정책 활용을 강화해야 한다. 이를 위하여 중장기적 관점에서 지역 여론을 수렴하여 농촌발전계획을 수립하고, 지자체가 정책사업을 선정할 때 농촌발전계획과의 연계성 · 적합성을 검증 · 심의할 수 있도록 하는 절차를 제도화해야 한다. 또한 지역 이기주의를 해소하기 위하여 농발심의회 위원 중 전문가의 참여와 비중을 높이고 분과위원회를 활성화할 필요가 있다.

둘째로, 자율농정을 정착시키기 위해 정책사업의 투명성을 높이고, 효과적으로 홍보 및 사업안내를 할 수 있도록 농촌지도소, 농 · 축 · 임협, 농어촌진흥공사 등 유관기관에 전담 상담실을 설치 운영하고, 사업실시 요령에 대한 실질적인 교육을 강화해야 한다.

셋째로, 사업신청서 양식을 간소화하고 연중 사업신청을 유도하며, 시 · 군의 심사기간을 연장하고 사업규모가 큰 사업은 별도 심사기구를 구성하여 부적격자가 선정되는 것을 방지하며, 사후관리를 강화하기 위하여 대규모 사업에 대해서는 전문가로 구성된 합동 평가반을 구성하여 활용하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

마사회 체육부 이관

신 구 범*(축협중앙회 회장)

경마의 역사와 한국마사회 설립

중세 이후 유럽에서 전장에서 돌아온 말들이 쉬면서 살찌는 것을 막기 위한 유비무환(有備無患) 책의 일환으로 시작된 것이라는 유래를 가지고 있는 경마가 우리 나라에서 선을 보이기 시작한 것은 구한 말 개화기부터라고 한다.

처음에는 학생들의 나귀경주나 기병들의 경마 형태였으나 1922년 서울에서 사단법인 조선승마구락부(朝鮮乘馬具樂部)가 생겨났고, 1928년 서울 신설동 경마장이 개장되는 등 전국 20여 개소에 대·소규모의 경마장이 개장되기에 이르렀다. 그 후 1933년 조선경마령이 시행되면서 경마는 법에 의한 규제를 받게 되고 또한 경마법인에 한하여 경마를 시행하도록 규정되어 있어 이 조선경마령에 의하여 법인설립 인가를 받은 9개 경마구락부에서 경마가 시행되었다. 1942년 조선마사회령의 공포·시행으로 현 한국마사회(韓國馬事會)의 전신인 조선마사회가 설립되고 경마시행은 이 조선마사회로 단일화되었다.

1945년 해방이 되면서 현재 명칭인 한국마사회로 이름을 바꿔 달고 경마가 시행되다가 6·25 전쟁으로 경마시행이 중단되었다. 1954년 뚝섬에 경마장이 개장되고 5·16 혁명 이후인 1962년 한국마사회법이 제정 공포되고, 1972년 한국마사회의 단일 경마체제가 확립되면서 한국 경마는 발전을 위한 제도적 터전을 마련하였다. 그러나 경영주체의 문제 등으로 경마는 계속 적자를 면치 못하였다. 한국마사회가 발전의 전기를 맞게 된 것은 1983년 올림픽 승마

* 당시 농림수산부 축산국장

경기장으로 지정되면서부터였다.

한국마사회는 올림픽에 대비하여 경기도 과천시 주암동 일대 35만 평의 부지에 1988년까지 총 723억 5000만여 원을 투자하여 3만 5000명 수용규모의 관람대와 4000대의 주차능력, 1800m의 주로와 1600m의 안주로, 1653두를 수용할 수 있는 시동의 마방 등 현대식 시설을 갖추고 1986년, 1988년의 아시안 게임과 서울올림픽 양 대회 승마경기를 성공적으로 치러냈으며 1989년 36년간의 뚝섬 경마장 시대를 마감하고 이 과천경마장으로 이전하였다.

1990년 4월에는 제주도 조랑말 보호를 목적으로 하는 제주경마장이 완공되고 1995년에는 제주도에 65만 평 규모의 경주마 육성목장을 마련하여 오늘에 이르고 있다.

경마장은 체육시설인가?

우리 나라 정부조직법상 체육부(體育部)라고 하는 중앙부처가 생기기 이전에는 마사회의 소관부서를 놓고 문제가 된 일이 없었다. 그러나 전두환 대통령 집권 당시 체육부가 생기고나서는 마사회의 체육부 이관 문제가 계속 제기되었는데 소관과 관련한 법적, 제도적 타당성 때문이라기보다는 소위 '황금알을 낳는 거위'라고 일컬어지는 마사회에 군침을 흘리기 때문에 생긴 일이다.

어쨌든 마사회 소관과 관련한 쟁점은 대체로 3가지였다. 첫째, 경마는 체육, 더 정확하게는 레저 스포츠(leisure sports)이며 따라서 경마장은 체육시설인가 하는 점이다. 체육부와 정부조직관장 부처에서는 경마장은 체육시설이고 경마는 레저 스포츠라고 한다. 체육진흥법 제2조는 체육을 운동경기, 유희, 야외운동 등 신체적 활동을 통하여 건전한 신체와 정신을 배양하는 것이라고 정의하고 있고 국어사전을 보면 체육이라 함은 건강한 몸을 만들 목적으로 하는 교육이라고 되어 있다.

레저스포츠는 여가를 즐기기 위하여 하는 육체적 단련의 요소를 지닌 운동을 총칭하는 것인데, 마사회의 체육부 이관과 관련하여 한창 논란이 일 때 정부의 조직 담당 고위관리는 경마는 기수가 하는 운동이니 레저스포츠다 라고 강변한 적이 있는데 바로 경마와 승마를 구별하지 못한데서 오는 실수였다.

승마는 체육이다. 그러나 같은 말을 가지고 하더라도 사람의 체력단련의 수단과는 달리 경마는 마필의 능력 검정의 수단이면서 사행성 오락의 성격을

가지고 있는 것이다. 경마가 체육이요 레저스포츠라면 '고스톱'도 체육이요 레저스포츠라고 해야 할 것 아닌가.

둘째, 마사회 관장기관과 관련하여 경마는 체육시설이기 때문에 체육부에서 관장해야 하는가 하는 점이다. 우선 나라별로 경마업무를 관장하는 기관을 보면 일본, 프랑스, 소련에서는 농림부가 관장하고 있고, 영국, 뉴질랜드, 홍콩에서는 내무부가 그리고 미국, 호주, 태국에서는 지방(주)정부가 관장하고 있다. 그리고 체육부를 정부부처로 두고 있는 나라 가운데 경마를 시행하는 벨기에, 덴마크, 뉴질랜드, 페루, 스페인에서도 체육부가 경마를 관장하는 경우는 없다.

더욱이 한국마사회법 제1조는 '이 법은 ………마사의 진흥 및 축산의 발전에 이바지함을 목적으로 한다'라고 규정하여 마사업무가 축산진흥의 한 분야임을 명시하고 있다.

이웃 일본의 경우를 보더라도 경마와 이와 같은 개념의 경륜, 경정, 소형자동차 경주의 감독관청은 각 업종 경기주체의 고유업무 관장부서로 규정하고 있다. 즉 경마는 농림성, 경륜과 소형자동차경기는 통상산업성 그리고 경정은 운수성에서 관장하고 있다. 법뿐이 아니라 제도까지도 일본 것을 모방 잘하던 사람들이 경마에 관해서만은 왜 예외인지 이해가 안 가는 대목이다.

셋째, 뭐니뭐니해도 돈 때문에 체육부에서 이관을 주장한 것 아니겠느냐 하는 점이다. 그 당시 체육부가 마사회 수익금에 손을 안 댄 것은 아니었다. 국민체육진흥법 제19조의 부가모금 규정에 따라 경마장 입장료의 10%를 체육진흥기금으로 부과하고 있으나 이 정도로는 간에 차지 않아 아예 싸구려 입장료가 아니라 경마마권(競馬馬券)에 체육진흥기금을 10% 부가모금하자는 것이 체육부의 입장이었다.

그렇지 않아도 우리 나라의 경마 환급률이 일본(75%), 영국(82%), 홍콩(83%) 보다 낮아 불만이었는데 10% 부가모금을 할 경우 환급률은 72%에서 65%로 급락할 판이었다. 결국 이를 반대할 수밖에 없었고 그러자 체육부는 아예 마사회를 가져가 버리기로 작심했던 것이다.

여섯 차례의 마사회 이관 대통령 지시

1984년 3월 10일 전두환 대통령에 대한 체육부 업무보고시 이영호 체육부장관은 "농림수산부가 관장하고 있는 마사회 감독 업무를 체육부로 이관하는

방안을 검토하라"는 소위 대통령 지시사항을 얻어냈다.

농림수산부가 발칵 뒤집힌 것은 불문가지. 그러나 다행스럽게도 농림수산부 농산차관보로 있다가 10·26사태 이후 국보위(國保委)에 파견되었다가 금의환향한 박종문 씨가 장관으로 버티고 있는 바람에 체육부의 1차 시도는 실패로 끝나고 말았다.

결국 동년 7월 이영호 체육부 장관과 박종문 농림수산부 장관은 앞으로 마사회 관장기관 문제를 더 거론하지 않기로 합의하였고, 총무처에서 작성한「각종 체육시설에 대한 관리지도 체제의 개선(안)」의 체육시설 범위에서도 경마장은 제외시켜 마사회 이관 문제는 일단락되었다.

그러나 1986년 11월 5일 대통령에 대한 체육부 업무보고시 또 다음과 같은 대통령 지시가 떨어졌다.

○ 각 부처가 관장하고 있는 각종 체육시설에 관한 주업무 기능을 체육부로 이관시킬 것.

○ 주관부처가 다른 수영장, 체육도장, 골프장, 스키장 등 모든 체육시설은 체육부가 관장하도록 검토할 것.

이러한 대통령 지시가 있은 한 달 후인 동년 12월 5일 청와대에서 교육문화수석비서관 주재로 관계부처 협의를 시작했다. 그러나 협의결과 경마는 체육이 아니므로 관장기관 조정이 불필요하다는 결론이 났다. 다만 경마가 체육진흥에 기여할 수 있도록 경마시행 시 체육진흥기금 부가모금(附加募金) 방안을 별도로 협의하기로 하였다.

대통령이 바뀌고 나서도 같은 지시사항은 반복되었다. 1988년 3월 10일 있었던 노태우 대통령에 대한 체육부 업무보고에서 대통령은 "골프장, 수영장, 스키장 등 부처별로 인·허가 업무가 분산되어 있는 체육관련시설을 체육부에서 일원화하여 관장할 수 있도록 정부차원에서 조속히 그 대책을 강구하라"고 지시하였다. 경마장이라는 직접적인 표현은 없었으나 역시 마사회의 체육부 이관이 대통령 지시내용의 핵이라는 것은 의문의 여지가 없는 일이었다.

그러나 이번에는 변변한 관계부처 협의 한 번도 없이 1988년 5월 30일 체육부의 관장업무 조정 협의 요청에 대한 '당부고유업무관련 조정불가'라는 농수산부의 문서회시로 종결되고 말았다.

1990년에도 마사회 체육부 이관 관련 대통령 지시가 있었다. 지난 1984년 이후 꼭 2년에 한번꼴로 마사회 체육부 이관에 관한 대통령 지시가 있어 온 셈인데 이번만은 강도가 달랐다.

1990년 4월 25일, 동년 5월 18일, 동년 6월 14일 등 두 달 동안 세 차례의 대통령 지시가 있었던 것이다. 아무리 중요한 국사라 할지라도 한 사안에 대하여 대통령이 세 차례나 공식 지시를 한다는 것은 아무래도 예삿일이 아니었다. 4월 25일 대통령은 "한국마사회는 실제 레저스포츠인 경마 위주로 운영되고 있으면서 농림수산부 관장하에 있는 것은 불합리하므로 조속히 체육부로 이관하여 국민의 건전한 스포츠 활동과 여가증진 차원에서 경륜, 경정과 함께 육성하도록 할 것"이라고 지시한 데 반하여 5월 18일 농림수산부 당면 농어촌대책을 보고하는 자리에서 대통령은 강보성 농림수산부 장관에게 "한국마사회 관장기관은 현행과 같이 농림수산부에서 지도감독하되 체육진흥기금 조성을 위하여는 별도 농림수산부와 체육부가 협의 처리하라"고 교통정리식 지시를 한 것이다.

6월 14일 체육부가 무슨 내용의 업무보고를 대통령에게 다시 했는지는 알 수 없으나 느닷없이 청와대와 총무처 그리고 체육부에서는 대통령이 "한국마사회 관장 주관부서를 정하는 문제는 한국마사회의 관리운영과 관계법규, 기금사용 등에 관하여 종합적으로 연구 검토하여 별도 보고하라"고 지시했다고 알려왔다.

일이 터진 것이다. 한국마사회 체육부 이관과 관련하여 대통령은 첫째 경마는 레저스포츠라고 결판을 냈고, 둘째 두 달 사이에 세 차례의 지시를 통하여 대통령의 뜻이 변함이 없을 것임을 농림수산부에 경고했으며, 셋째 지시내용이 "검토 · 조치하라"에서 "별도 보고하라"로 강도가 높아졌다. 넷째 청와대, 총무처, 체육부와 농림수산부 혼자 이길 수 없는 싸움을 걸어온 것이다.

당시 축산국장으로서 한 · 미 쇠고기협상, 소값안정대책 등으로 정신이 없던 나는 6월 14일 대통령 지시사항 내용을 확인하고는 장관실로 갔다. 강보성장관은 동향인 제주 출신이라 "제발 대과 없이 장관하시다가 떠났으면"하고 각별히 신경쓰일 때였다.

나는 장관에게 지시사항 내용과 우리의 대책을 보고하고는 이제 청와대, 총무처, 그리고 체육부가 한패거리가 되어 결판을 확실하게 낼 모양이니 장관이 직접 움직여 주어야겠다고 요청하였다. "지난달, 대통령이 한국마사회를 그냥 농림수산부에서 관장하라고 분명히 내게 말했는데" "우선 장관님께서 정동성 체육부 장관을 만나 분명한 이야기하시지요" "내가 왜 그×을 만나. 안 돼." 이렇게 해서 장관은 빠져버린 채 한국마사회 이관 저지를 위한 체육부와의 한판 싸움이 시작되었다.

정부조직법 개정으로 변칙 이관

대통령 지시사항에도 불구하고 농림수산부는 지시사항을 직접 검토하고 있는 국무총리실 그리고 총무처와 실무적인 협의 설득을 하면서 한편으로는 6월 정기 국회에서 한국마사회법을 개정하여 마사회 수익금의 50%를 UR 대책차원에서 축산진흥 및 농촌개발부문에 쓸 수 있도록 하였다. 특히 동법 제1조 목적의 '……국민의 여가선용을 도모하고 마사의 진흥 및 ……' 구절에서 '여가선용을 도모하고'를 삭제하여 레저스포츠로 오해할 수 있는 소지를 원천 봉쇄해 버렸다.

그러나 8월에 들어서면서 정부(청와대, 총무처, 체육부)가 한국마사회법 개정을 통한 체육부 이관 보도를 국립공원관리 등 부처간에 첨예하게 대립되고 있는 소관 싸움을 정리하는 내용 속에 포함시켜 정부조직법을 개정하는 방식으로 일시에 해결해 버린다는 확인 안 된 말들이 떠돌기 시작하였다.

8월 10일 정부 제1종합청사 19층 소회의실에서 경제기획원 장관, 총무처 장관 등 5개 부처장관과 국무총리실 행정조정실장이 참석한 기능조정 국무위원 소위원회 회의가 열렸다.

일체 보안에 부쳐진 이 회의에서 국립공원 관장은 건설부도 산림청도 아닌 내무부로 그리고 한국마사회 관장은 체육부쪽으로 가닥이 잡혔다. 사안과는 무관한 6인의 모임이었다. 다만 이 자리에서 안치순 행조실장은 한국마사회는 계속 농림수산부에서 관장해야 한다고 강하게 논리를 폈던 것으로 알려졌다.

농림수산부, 특히 축산국에서는 앞으로 이 기능조정국무위원 소위원회의 결정사항을 가지고 부처협의를 할 것에 대비하여 체육부 주장에 대한 공박, 농림수산부 관장 논리, UR협상 및 농업구조조정 등 농업여건의 어려움 등 우리의 입장을 충분히 그리고 강력하게 주장할 수 있도록 준비하였다.

한편, 이 문제는 청와대 이상배 행정수석, 이연택 총무처장관이 체육부 편에 서서 강하게 밀어붙이고 있었기 때문에 행정부 내에서의 저지 한계, 부처협의 없이 청와대에 사전보고 하는 경우에 대비하여 상도동과 가까운 국회의원인 허재홍 의원, 농정에 깊이 있는 관심과 노력을 경주하고 있는 야당의 이희천 의원 등 정치권의 협력과 축협중앙회, 농어민후계자연합회 등 농민단체와 언론기관의 협조를 얻는 노력을 가시화하기 시작하였다.

그 사이에 강보성 장관이 농어민후계자대회 사건으로 물러나고 조경식 장관이 들어왔다. 축산국에서는 내용을 잘 모르는 신임 장관도 언제든지 나설

수 있도록 만반의 준비(?)를 시켰다.

총무처에서는 10월 22일 부처간 기능조정방침을 국무총리지시(國務總理指示) 제9호로 발표했는데 마사회의 체육부 이관이 포함되어 있었다. 한국마사회의 관장기관 조정에 관한 국무총리 지시내용을 보면,

○ 한국마사회의 관장기관을 농림수산부에서 체육부로 이관한다. 한국마사회의 주된 기능이 마사진흥, 축산진흥보다는 체육행정의 대상인 경마운영에 있으므로, 경마를 경정(競艇), 경륜(競輪)과 함께 국민 레저스포츠로 종합 육성할 것.

○ 축산진흥과 농어민 복지사업을 위한 경마수익금의 배분문제는 양부처가 협의 처리하도록 조정할 것.

○ 이를 위하여 한국마사회법의 개정 또는 경마법을 제정 조치할 것.

그러나 총무처는 한국마사회법을 개정하거나 또는 경마법을 제정하여 한국마사회의 관장기관을 농림수산부에서 체육부로 이관하도록 하라는 국무총리의 지시에도 불구하고 이를 타 부처간 기능조정업무에 포함하여, 정부조직법(政府組織法) 부칙 개정 방식으로 이를 밀어붙였다.

총무처는 이러한 사항을 내용으로 한 정부조직법 중 개정법률(안)을 11월 20일 차관회의, 11월 23일 국무회의 의결을 거쳐 11월 27일 국회에 송부하였다. 안건과 관련하여 11월 23일 국무회의시 조경식 농림수산부 장관이 발언한 요지는 다음과 같다.

"최근 농어촌의 전반적인 분위기가 UR 농산물 협상과 수입개방, 추곡수매 등과 관련하여 정부에 대한 불만이 고조되어 있는 시점에서 한국마사회 체육부 이관을 추진함에 따라 친여권(親與圈) 내지 농촌지역사회 안정세력인 농어민 후계자 및 농·축협 단위조합장까지지도 실력행사 움직임을 보이고 있는 실정입니다. 따라서 한국마사회의 체육부 이관이 불가피하더라도 농촌과 농정이 이렇게 어려운 시점을 택해 추진해야 하는지는 재고되어야 할 일이라고 생각되므로 한국마사회의 체육부 이관은 일단 유보하는 것이 바람직할 것입니다."

한국마사회 체육부 이관 방침결정이 발표되자 국회 농림수산위원회(國會農林水産委員會) 소속 국회의원들도 발끈했다. 11월 15일 여당 단독으로 개원된 상임위원회에서는 허재홍, 정일영 의원 등은 한국마사회 체육부 이관 반대의사를 농림수산위원회 전체의견으로 의결하자고 주장하였으나 정부의 추진상황을 일단 지켜본 다음에 검토하라는 위원장의 중재로 유보되었다.

11월 28일 농림수산부에 대한 국정감사(國政監査)에서는 여·야 의원 전원이 한국마사회의 체육부 이관 경위와 대책을 질의하였으며, 12월 3일에 있을 국정종합감사시에 국회농림수산위원회 전체명의로 의결안을 채택하자는 제안이 있었다.

결국 국회 농림수산위원회에서는 12월 3일 위원간담회를 통하여 축협청원 형식으로 국회 농림수산위원회 의견을 전달하기로 의견을 모았다.

전국에 있는 167개의 축협조합장으로 구성된 축협조합장 협의회에서는 '농민을 무시하고 축산농가를 경시하는 정부처사'에 분노를 표시하고 11월 29일 축협 임시총회를 소집하여 결의문을 채택하고 국회에 청원하기로 결정하였으며, 12월 5일 정일영 의원 외 국회 농림수산위원회 소속 국회의원 전원을 소개의원(紹介議員)으로 한 청원(請願)을 국회에 제출하였다.

4만 5000명의 전국 회원으로 구성된 전국농어민후계자협의회(全國農漁民後繼者協議會)에서도 마사회의 체육부 이관은 'UR 농산물 협상, 추곡수매 등과 관련 농촌이 어려운 이 때 농촌을 보호하려는 정부의 의지가 없음을 단적으로 드러낸 처사'라고 반발하면서 이경해 회장이 UR협상장소인 Geneva에서 자해행위를 한 직후인 11월 6일 정부의 향후 조치를 예의 주시하겠다는 성명서를 발표한 후, 11월 22일에는 한국마사회 체육부 이관 철회요구 및 적극저지 투쟁방침을 천명하는 성명서를 발표하였다. 11월 10일 한국낙농육우협회 등 16개 축산관련단체 및 학회에서 한국마사회의 체육부 이관 결정을 철회하라는 탄원서를 청와대를 포함한 정부, 국회, 정당에 제출하였다.

UR 저지공대위(沮止共對委)에서도 12월 3일부터 7일까지 농협중앙회 임원실에서 단식농성 중에 한국마사회 이관 철회를 요구하였는데 참여한 사람은 낙농육우협회 김남용 회장, 전국농민단체협의회 강춘성 회장, 전국농민총연맹 권종대 의장, 한국포도회 김성순 회장 등이었다.

특이한 것은 한성협동회(漢城協同會)였다. 한성협동회는 전국에 있는 100개의 음성 나환자 정착촌으로 구성되어 있으며 대부분 양계나 양돈으로 생계를 유지하고 있는데 바로 이 한성협동회 회원 약 300명이 11월 22일 서울 용산 소재 농업기술자협회 회관에서 한국마사회 체육부 이관 반대 결의대회를 개최한 것이었다.

이렇듯 한국마사회의 체육부 이관 정부 조치에 대하여는 국회농수산위원회, 축협과 농어민후계자를 비롯한 농민단체의 거센 항의의 의사표시가 있었지만 이를 강행한 이상배 청와대 행정수석, 정동성 체육부장관 그리고 이연택 총

무처장관에게는 '쇠귀에 경 읽기'였다.

사실 한국마사회 관장 주무국장인 나로서는 11월 초부터 이에 관한 축산국장으로서의 결심을 해야 할 때가 오고 있음을 감지하였다. 11월 8일, 농민단체와 축산단체의 마사회 이관 반대동향에 관련한 언론보도내용 등을 검토하고 의견을 나누는 자리에서 이병석 농림수산부 차관은 농민단체와 축산단체의 움직임을 저지하라는 입장이었다.

11월 15일 오전 10시부터 속개된 제2차 정부 추경예산과 1989년 정부예산 결산 및 예비비 사용 승인을 심의하기 위한 국회 농림수산위원회에서 의원들은 한국마사회의 체육부 이관문제를 성토하고 나섰으나 조경식 장관의 답변은 한결같았다. "제가 장관으로 부임하기 전에 결정된 것이며, 한국마사회의 체육부 이관방침 결정과정에서 공식적인 장관 협의는 없었습니다."

숨어서 해치워 버린 정부의 결정과정에는 관여하지 못하였지만 입법과정에서 한국마사회의 체육부 이관을 저지하기 위한 방안을 담당국장으로서는 생각해보지 않을 수가 없었다.

이 경우에 문제는 대통령 지시를 구실로 한 이 일에 항명한다는 오해와 장·차관을 비롯한 농림수산부 가족들에게 누가 되지 않겠나 하는 점이었다. 그러나 나는 한국마사회의 체육부 이관을 저지해야 할 더 명확한 이유와 명분쪽에 설 수밖에 없었다. 첫째, UR 농산물협상, 추곡수매 문제 등으로 어려움에 직면해 있는 농민들에게 다른 재원(財源)이라도 전용하여 지원하지는 못할 망정, 오히려 빼어가려는 정부의 처사는 잘못된 것이었다. '마사회 수익금의 50%를 축산과 농어촌개발에 쓸 수 있도록' 한국마사회법 개정안이 지난 8월 발효되었는데, 한쪽에서는 숨어서 이를 빼어갈 궁리를 하고 있었던 것 아닌가?

둘째, 나는 대통령의 지시를 신뢰하지 않았다. 정부 일각에서 속여서라도 해치워 버리겠다고 마음 먹은 한국마사회 이관 문제가 국가대사(國家大事)가 아닐진대, 같은 사안에 대하여 대통령이 두 달 사이에 세 번씩이나 내용이 다른 지시를 할 수 있다고 생각하기가 어려웠다. 더욱이 청와대 행정수석실에서 이를 담당한 비서관(1급)은 수서사건에 연루되었던 모 비서관이었다. '만들어진 지시사항'일 개연성이 컸다.

셋째, 행정민주화이념(行政民主化理念)을 내걸었던 6공 정부에서 협의와 합의의 절차도 없이, 한국마사회법이라는 특별하고도 개별적인 법률이 있음에도 불구하고 정부조직법 개정이라는 편법이자 행정 자의적인 조치로 절차적

민주주의를 무시한 밀실결정이기 때문이었다.

더욱이 이와 관련 국무총리는 분명하게 한국마사회법을 개정하거나 경마법을 제정하여 한국마사회의 체육부 이관을 추진하라고 지시하였음에도 불구하고 국무총리의 지시까지도 깔아뭉개 버리고 말았다.

앞으로 우리 농촌과 농민에게는 UR 협상결과라는 거대한 파도 같은 어려움이 몰려올 것이다.

한국마사회 체육부 이관을 정부가 결정한 이 시점에서 일부 인사 때문에 잘못된 결정을 내린 정부의 농촌과 농민에 대한 시각을 바로 잡고, 새로운 시각에서 정부가 애정과 의지를 가지고 농촌과 농민문제에 접근하도록 경각심을 주지 않으면 앞으로 우리 농촌과 농민은 더욱 어려워질 것이라는 생각에서 축산국장이라는 자리를 버리고 행동하는 수밖에 없었다.

더욱이 농촌출신 국회의원, 많은 농민과 축산단체의 항변과 저항을 보면서 정부의 한국마사회 체육부 이관 결정을 저지하지 못했던 담당국장으로서 몸을 사린다는 것은 생각할 수 없는 일이었다.

나는 정부조직법 개정이라는 입법과정에서 한국마사회 체육부 이관을 저지하기 위하여 이희천, 허재홍, 정일영 의원 그리고 농민과 축산단체와 행동을 같이하기로 결심하고 마지막으로 정동성 체육부장관과 직접 담판을 시도하였다. 그는 남자였다. 일개 국장의 면담요청에 그는 쾌히 응했다. 12월 3일 국회 여당 원내총무실에서 40분 동안 그와 만나 한국마사회 체육부 이관의 부당성을 지적하고 결자해지(結者解之) 차원에서 체육부장관이 이를 스스로 유보하도록 건의했다. 체육부가 경마를 관장하게 되면 세계에서 사례가 없는 무식한 국가가 될 것이라는 말도 곁들였다.

그러나 그는 막무가내였다. 그러면서 소련도 곧 경마를 농림성에서 체육성으로 옮길 것이라는 말을 했다.

"신 국장, 일개 국장이 이래도 되는 거야, 국무회의에서 의결할 때 당신 장관도 내 눈치만 봤어, 알아들어?"

"이제 이 문제는 대통령이나 정부의 권위 문제입니다. 이제라도 체육부장관이 농민들의 오해가 풀릴 때까지 이관을 유보하겠노라고 대통령에게 건의하면 모두가 사는 길이 될 것입니다."

"당신, 소신 하나 좋구먼. 나 정동성이를 잘못 보면 안 돼."

"우선 국회의원이면 정치력을 발휘해야 하지 않습니까? 지역구 여주만 하더라도 축산촌 아닙니까?"

"나 다음 선거에서 떨어져도 좋소."

그는 그 다음 총선에서 한국마사회 체육부 이관 결정에 관한 「월간조선」 기사를 유권자에게 돌린 이규택(현 한나라당 국회의원)에게 패배하고 말았다.

12월 5일 허재홍 의원의 협력으로 민자당 김영삼 대표를 그의 상도동 자택으로 찾아가 만났다. 그에게 미리 준비해 간 자료를 가지고 한국마사회의 현황을 설명하고 체육부 이관 결정 정부조치의 부당성과 졸속의사 결정절차에 대하여 지적했다. 그리고 이제 정치권 외에는 농촌과 농민의 마음을 달래줄 수 있도록 우리가 기대할 곳이 없음을 말씀하고 입법과정에서 마사회 체육부 이관 유보라는 정치적 결단을 취해 주도록 건의했다.

이야기를 다 듣고 난 김영삼 대표는 나에게 이렇게 물었다.

"이런 일을 장관은 왜 명확하게 반대를 하지 않았지?"

국회에 송부된 정부조직법개정안이 행정위원회(行政委員會)에 회부되었다. 나는 행정위원장인 정상구 의원과 행정위원회 소속 이종찬 의원을 찾아가 한국마사회는 체육부로 이관하더라도 국무총리가 정부부처 기능조정 방침에서 분명히 문서로 지시한 것처럼 한국마사회법을 개정하여 이관하지 않고 정부조직법 부칙에 넣어 개정하는 방식으로 추진하는 것의 부당성을 설명하고, 오히려 농림수산위원회에서 다루어야 할 문제임을 강조하고 협력을 부탁했다. 정상구 위원장도 농촌이 UR과 추곡수매 때문에 가뜩이나 시끄러운 때에 정부가 이러한 결정을 한 데 대하여 의문을 제기했다. 이러는 사이에 축협을 중심으로 한 농민·축산단체와 농어민 후계자들의 반발은 더욱 거세지면서 행동을 위한 조직화 조짐까지 보였다.

축산국 직원들도 계장들을 중심으로 한국마사회 체육부 이관 저지를 위한 결의를 다지고 나름대로 행동하기 시작하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 대통령이 소련 방문을 앞두고 국무총리와 정상구 행정위원장에게 정부조직법 개정안 국회처리를 당부했고, 청와대의 감을 확실히 잡은 정상구 행정위원장이 당초 입장, 즉 한국마사회의 체육부 이관 시점이 좋지 않다는 생각에서 후퇴해 버리는 바람에 입법과정에서도 초반부터 저지가 어렵게 되었다.

12월 11일 민자당 당직자회의에서도 결국 한국마사회를 정부방침대로 체육부로 이관하기로 최종 결정했다. 정부 내의 힘 있는 몇 사람, 이상배 청와대 행정수석비서관, 이연택 총무처장관, 그리고 정동성 체육부장관과 눈에 보이지 않는 실력자의 손에 의하여 UR 협상 타결에 대비하여 경마수익금의 50%를 축산진흥과 농어촌개발에 쓰도록 법을 개정한 지 불과 몇 달도 안 되어

이를 밀실결정, 탈법절차라는 수단으로 뒤집어 버리는 정부, 힘의 논리 앞에서 무력하게 무너지는 농촌과 농민을 위한 농림수산부를 바라보면서 문제의 담당국장으로서 책임과 부끄러움을 떨쳐 버릴 수가 없었다.

국회행정위원회에서 눈물겨운 항변과 호소를 계속하고 있는 이경해 농어민후계자협의회장과 장동일 전북 부안축협 조합장을 비롯한 많은 동료들의 얼굴이 떠올랐다. 담당국장으로서 정부의 부당한 한국마사회 체육부 이관을 저지하지 못한 책임을 지는 것은 당연한 일이라고 생각했다. 누가 그 자리에 있었더라도 마찬가지였을 것이라고 생각했다.

12월 12일 나는 총무과장을 통하여 사직서를 제출하고, 만류하는 장관에게는 내가 사직함으로써 우리 축산국 직원과 농림수산부를 곤경에 몰아넣을 수는 없기 때문에 장관이 판단하는 적절한 시기에 사표를 수리해 주도록 요청하였다.

사직서를 제출한 이틀 후인 12월 14일, 김영삼 민자당 대표는 대표를 포함한 3인의 대표위원, 4인의 당직자 그리고 국회농림수산위원회 소속 국회의원 전원이 참석한 연석회의에서 '한국마사회의 체육부 이관을 보류'하기로 결정하고 마포가든에서 기자회견을 통하여 발표하였다.

그러나 이 결정은 오래가지 않았다. 비록 이 나라의 집권당 지도부가 결정·발표한 사항이었으나 대통령의 해외출장 중 '대통령에 대한 항명'이라는 이유로 반발하는 소위 대통령의 이름을 파는 자들 때문에 다시 번복되고 말았다.

하루 동안의 기쁨이었다.

12월 15일 국회에서는 제9차 행정위원회가 개최되었고, 정부조직법 중 개정법률안 제안설명에서 이연택 총무처장관은 "제6공화국 정부의 행정민주화와 …… 그 동안 국내외 행정환경의 변화로 정부조직체계의 개편이 불가피한 사항과 행정수행과정에서 노출되었던 여러 가지 불합리한 사항들을 개선·보완하기 위한 것"이라고 개정이유를 설명했다.

그러나 김경덕 행정위원회 전문위원은 정부조직법개정법률안 검토보고에서 "……동조 제5항에서 한국마사회법을 개정하여 한국마사회의 관장기관을 농림수산부에서 체육(청소년)부로 조정하기로 한 점……등은 그 기능이관의 실질적 타당성 여부에 관한 논의에 앞서 정부조직법이 정부조직과 직무의 대강을 정한 기본법이라는 이유로 개별법률의 소관을 정부조직법 개정법률안의 부칙으로 조정하려는 것은 부칙의 타법개정한계 및 상임위원회의 소관사항과

관련하여 논란의 여지가 있을 것으로 사료됩니다"라고 보고하였다.

위원회에서는 한국마사회 소관부처 이관반대에 관한 청원(전북 부안군 부안읍 봉덕리 574-128 부안축협 조합장 외 13인으로부터 제출, 소개의원 정일영 의원 외 8인)도 심의하였다.

위원회에서 야당의 박실 의원은 "……이번 정부조직법은 마찬가지로 이런 얘기입니다. 더구나 여기에 관해서 개정해야 될 관련 법안들이 한 100개 이상이 되는 것으로 알고 있는데 이것을 부칙에 하나 집어넣어 가지고 이렇게 적당히 쉽게 때려 넘기려고 하는 그런 사유에 대해서 본 의원은 도대체 납득이 안 가고 너무 무사 안일하다…… 행정위원회가 상원(上院)도 아닌데 엄연히 마사회를 국회법에 따라서 관장하고 있는 농림수산위원회의 의견도 듣지 않고 절차도 거치지 않으며 포괄적으로 정부조직법을 개정하면서 다룬다는 것은 본 위원회의 월권이고…… 청소년 관장 기능을 여러분이 체육부로 소관할 때 청소년육성법에 근거해서 그랬다고 그래요. 그러면 왜 마사회법을 고치지 않고 마사회 관장기능을 체육부로 가져가는 것입니까?……"라고 한국마사회 체육부 이관의 법절차상의 문제점을 조목조목 질문하였다.

결국 두 차례의 정회 끝에 행정위원회는 마사회를 정부 원안대로 체육부로 이관하되 시행일은 당초의 1991년 1월 1일부터가 아니라 1992년 1월 1일부터로 하여 1년간 시행유보기간을 두고 그 사이에 체육부와 농림수산부가 충분히 논의하여 한국마사회법과 축산법을 개정하도록 시간적 여유를 주도록 하는 선에서 표결처리되고 말았다.

이러한 와중에서 한국마사회 이건영 회장으로부터 "마사회는 정부방침에 따를 수밖에 없으나 만일 당신네들이 체육부로 이관결정을 한다면 그것은 대통령을 잘못 보좌하는 것이 될 것이오"라는 말까지 들었다는 이연택 총무처장관은 정회 중에 국회행정위원회 사무실 복도에서 마사회 이관방침 결정에 항의하는 농어민 후계자 대표와 축협 조합장 대표들에게 "농림수산부 ×새끼들……" "농림수산부가 지금까지 마사회를 맡아 부실화(不實化)시켰기 때문에……"하고 망언을 서슴지 않았다고 한다.

이 안건은 국회법사위원회 심의를 거쳐 국회 본회의에서 이희천 의원이 수정동의안을 제출하였음에도 불구하고 다른 안 처리에 섞여 통과되었다. 안타까운 일이었다.

12월 15일자 세계일보 「막전막후(幕前幕後)」란에 'YS, 곤혹스런 표정'이라는 제하에 다음과 같은 기사가 실렸다.

— 민자당이 14일 정부조직법 개정안 중 마사회 소관부처를 농림수산부에서 체육부로 이관하기로 했던 대목을 보류키로 결정하자 정동성 체육부장관은 김영삼대표를 찾아가 강력항의.

김 대표는 이 날 아침에 가진 농수산위원과의 간담회에서 농수산위원들이 마사회의 체육부 이관에 모두 반대입장을 표시하자 관계법 개정안을 심의 중인 정상구 행정위원장에게 전화를 걸어 마사회 이관을 유보하도록 지시.

이 같은 사실이 알려지자 정 체육부장관은 김 대표를 찾아가 "여당을 오래하지 않아 잘 모르시는 모양"이라고 전제, "당정협의를 거쳐 국무회의에서 통과되고 또 대통령 재가까지 받은 사항을 당대표가 반대해서는 안 된다"며 보류지시를 철회토록 요구. 이에 김 대표는 "농민이 반대한다니……"라며 곤혹스런 표정.

이제 우리는 마사회 체육부 이관 1년간 시행유보에 기대를 걸 수밖에 없었다.

12월 20일 강영훈 국무총리는 국무회의에서 한국마사회를 농림수산부에서 체육부로 이관하는 정부방침에 이의를 제기해 온 농림수산부 신구범 축산국장을 문책토록 하라(경향신문)고 지시하면서 신구범 축산국장이 승복할 수 없다며 반발한 것은 국무회의에서 관계부처 장관간에 이미 합의된 사항을 소속 직원이 반발, 입법에 지장을 주는 행동으로 용납할 수 없는 것으로 철저히 조사하라(중앙일보)고 강조하였다.

이 지시와 관련하여 국민일보 경제부 김성기 기자는 「소신공무원 문책」이라는 칼럼을 12월 20일 썼다.

— 말썽 많은 마사회 이관 문제가 이를 반대하는 소신을 밝혀 온 농림수산부 담당국장의 문책으로까지 비화될 조짐이다.

대통령의 재가사항에 반발한 것으로 비추어져 이렇게 된 모양이지만 떳떳이 소신을 밝히고 나서는 공무원을 문책하게 된다면 국민이 이를 어떻게 바라볼지가 걱정스럽다. 한 마디로 민주정부 민주행정의 구호에 걸맞지 않을 뿐만 아니라 마사회 수익금의 절반이 축산농가를 위해 쓰여졌다고 볼 때 농민의 대정부 불신을 심화시켜 놓을 것이 뻔하다.

지금 우루과이라운드 협상으로 우리 농촌이 존망의 기로에 서 있다고 농민들이 들끓고 있다. 농정에 대한 불신이 절정에 달해 있다. 이런 때 농민의 이익을 대변한 소신을 선동으로 보고 정부기강을 무너뜨렸다는 시각에서 문책하고 나서는 것이 과연 떳떳한지 잘 생각해 볼 일이다. 정부가 이를 모를 리 없고 그러면

서도 문책으로 나오지 않을 수 없는 속사정을 이해 못 할 일도 물론 아니다. 변혁기의 권력누수·기강해이도 사실은 걱정된다. 하지만 이번 사안은 그렇게만 볼 일이 아니다.

결론을 말한다면 마사회 이관을 반대한 국장은 은근히 상을 내려 마땅하다는 생각이다. 이번 일도 정부내에 농민편을 드는 고급관리도 있다고 농민들의 눈에 비추어졌을지도 모를 일이며 만약 그렇다면 실추된 농정의 신뢰회복에 일조를 한 셈이 되기 때문이다. 농민들 사이엔 정부의 말을 거꾸로 들어야 손해 안 본다는 말까지 나돌고 있는 실정이 아닌가.

마사회 이관 계획은 축산진흥기금을 지원받아 온 양축농민들을 자극해 농정불신을 가중시킬 우려가 크다는 점에서 정부·여당 내에서도 이견이 많았던 사안인데 담당국장 문책까지 요구하며 이를 강행한 것은 마사회 이익금을 노린 정치권의 술수가 개입돼 있기 때문이라는 의혹까지 일고 있는 형편이다.

농림수산부는 마사회 이관 계획에 대해 담당국장으로서 충분히 의견을 제시할 이유가 있으므로 문책사유에 해당되지 않는다는 입장이지만 농민들의 입장에서는 농민을 위해 소신을 내세웠던 고급관리가 문책요구를 받는 상황에서 농정이 과연 어디로 가는 것일까 하는 의구심이 들 수밖에 없다.

나는 12월 12일 제출했던 사직서는 수리되지 않는 채 1년간 해외연수를 타협안으로 받아들여 해를 넘긴 1991년 2월 9일 축산국장직에서 해임되었다. 1991년 3월 31일, 1년이라고 하는 마사회 체육부 이관 유보기간 중에 축산농가와 농민·축산단체 그리고 농림수산부 직원들의 간절한 소망이 받아들여져 마사회가 계속 농림수산부의 관장하에 있게 되기를 간절히 바라면서 Washington D.C.에 있는 George Town대학에서 1년 동안 객원연구원 연수를 위하여 미국행 비행기에 아내와 함께 몸을 실었다.

그러나 나의 간절한 소망은 빗나간 채 한국마사회는 정부조직법 중 개정법률 부칙 내용에 따라 1992년 1월 1일 체육부로 이관되었고, 1997년 12월 18일 대통령선거에서 당선된 김대중 대통령이 선거공약으로 "당선되면 마사회를 다시 농림수산부로 환원하겠다"라고 대통령 선거공약을 했음에도 불구하고 한국마사회 관장기관이 체육부에서 농림수산부로 아직 환원되지 못하고 있다.

1993년 농안법 개정

이 영 래*(전 농촌진흥청 차장)

농안법의 제정과 변천

농안법(농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률)은 농수산물의 원활한 유통과 적정한 가격을 유지하여 생산자와 소비자의 이익을 보호하고 국민생활의 안정을 기하기 위해 1976년 12월 31일 법률 제2962호로 제정·공포된 법률이다.

농안법의 모태는 조선시대 객주(客主)와 여각(旅閣)의 거래형태에서 출발하여 1889년 구한말에 현대식 도매시장의 효시가 된 부산 남포동에 경매식 어시장이 개설된 이래 1914년 일제에 의해 4호시장으로 구분한 「시장규칙」[1)]이 제정·공포되었고, 1951년 대한민국정부에 의해 제정·공포된 「중앙도매시장법」[2)]이 효시가 되었다.

그 후 1973년에 중앙도매시장법이 폐지되고 농수산물 도매시장업무를 상공부에서 농수산부로 이관하는 내용의 「농수산물도매시장법」이 제정·공포되었고, 1976년에 농수산물도매시장법이 폐지되고 농안법이 탄생한 이래 현재까지 열두 번에 걸쳐 개정되었다.

이 중 농안법 파동을 불러온 개정법률은 1993년에 일곱 번째로 개정된 법률 제4554호다. 문제가 되었던 법조항은 제2조와 제28조, 제66조의 「중매인의 도매행위 금지」라는 조문이었다. 이로 인해 1994년 5월에 농수산물 도매시장에서 거래가

* 농림수산부 농산물유통국장 역임

1) 시장규칙 : 1914년 일제 때 만든 법으로 시장을 4호시장으로 구분하고 있다. 1호시장은 우리의 전통적 정기시장, 2호시장은 도시민을 위한 일용상품시장, 3호시장은 청과물과 수산물의 경매식시장 및 땔나무시장, 4호시장은 곡물과 유가증권거래시장이다

2) 중앙도매시장법 : 1951년 대한민국 정부가 만든 법으로 도매시장을 상공부장관의 소관으로 하고, 1도시1시장 원칙을 명문화하였으며, 도매시장상인의 독점상권을 보호하고 있다.

중단되어 사회적으로 큰 혼란을 겪었던 소위 「농안법 파동」이 발생하였다.

그러나 농안법 파동이 오히려 전화위복의 계기가 되었다고 볼 수 있다. 지난 30여 년간 수출주도의 공업화 과정에서 상대적으로 낙후된 농업부문의 어려움과 농수산물 유통구조를 획기적으로 개선해야 된다는 국민적 공감대가 형성되어 농수산물 유통개혁에 힘이 실리는 계기가 된 것이다.

이로 인해 1994년 제1차 농수산물유통개혁대책이 탄생하게 되었고 문제의 농안법이 재개정되었다. 이러한 일련의 과정에서 우리에게는 큰 교훈을 안겨 준 역사적 사건이었다.

농안법 개정과 농안법 파동

1993농안법 개정

(1) 개정 농안법의 의의

1993년 6월 11일 법률 제4554호로 개정 공포된 농안법은 의원입법으로 개정된 법률이었다. 이 법률안은 1991년 11월 11일 제13대 국회 때 당시 민자당 소속 국회의원 신재기 의원 외 31인의 발의로 국회에 제출되었다가 그해 12월에 제13대 국회의 임기가 종료됨에 따라 자동으로 폐기된 후, 1992년 7월 13일에 신재기 의원 외 20인의 발의로 제14대 국회에 다시 제출되어 1993년 5월 18일 국회 본회의에서 통과, 공포된 법률이다.

이 법률안을 제출한 신재기 의원은 오랜 기간 수협중앙회에서 부회장으로 근무한 경험을 바탕으로 농수산물 유통개선을 위해 많은 노력을 하였으며, 유통전반에 걸쳐 개혁을 추진하려고 개정법률안을 제출하였고, 이 개정법률안에는 전면개정에 가까운 내용으로 되어 있었다.

개정법률안이 제출되어 본격적으로 논의된 1993년 당시의 사회적 상황은 14대 김영삼 대통령의 집권초기로서 부정부패라는 한국병을 척결하고 신한국을 건설한다는 국가적 목표 아래 변화와 개혁의 물결이 거세게 몰아치고 있었으며, 이러한 개혁은 국민들로부터 90% 이상의 높은 지지를 얻고 있었다.

이러한 상황에서 농수산물 유통분야도 개혁의 대상에 포함되었다. 매년 되풀이되고 있던 농산물 수급의 불안정성과 산지의 가격에 비해 구조적으

로 높은 소비자 가격, 그리고 상대적으로 낮은 농가수취가격 등의 만성적인 유통문제가 농어민과 소비자의 권익을 보호하는데 걸림돌로 대두되었다.

이와 같은 상황과 취지에 따라 농수산물 유통의 관행과 법규로 인해 발생할 수 있는 제도적인 문제와 탈세, 폭리 등 왜곡된 거래관행을 바로잡아야 한다는 법률개정의 취지에 이의를 제기하는 사람은 없었다. 그러나 순수한 의원입법으로 추진되는 과정에서 문제가 예견되었던 법조항을 놓고 행정부와의 견해차이가 많았음에도 불구하고 관계부처의 충분한 의견수렴과 공청회 등을 거치지 않고 국회에 제출됨으로써 결국 법집행이 좌절되고 도매시장의 거래가 중단되는 파국을 맞게 된 원인이 되었다.

(2) 개정법률안의 쟁점

농안법 개정에 있어서 논란이 되었던 최대의 쟁점은 '중매인에게 중개만을 인정하느냐, 현행대로 중개와 도매를 허용할 것이냐'하는 문제였다. 이러한 쟁점은 처음부터 논의되었던 것이 아니라 「농안법 개정에 관한 법률소위원회」의 축조심의 마지막날에 제기되어 그 후 논란이 계속되었고, 결국은 농안법 파동의 직접적인 요인이 되었다.

1992년 7월 13일 국회에 제출한 당초 농안법 법률안에는 이러한 내용이 포함되어 있지 않아 논의된 바 없으며, 그 때에 제출된 법률안은 다음과 같은 내용이었다.

첫째, 지정도매법인(현행법의 도매시장법인)이 농어민으로부터 수탁판매와 직접 매취하여 도매시장 내에서 판매할 수 있도록 하였으며, 소매상이 협동조합 설립과 연합회를 구성할 수 있고 이들이 경매에 참여할 수 있도록 하였다. 둘째, 모든 수입 농수산물은 반드시 도매시장을 경유하여 판매하도록 하였다. 셋째, 도매시장 내에서는 경매방식을 거수 수지식과 전자식으로 한정하였고, 도매시장을 중앙도매시장과 지방도매시장으로 분리하였다. 넷째, 산지에 있는 경매식 집하장이 공판장 시설기준에 맞으면 농안법상 공판장으로 전환할 수 있도록 하였다. 다섯째, 중매인이 하나의 지정도매법인에 제출하면 어느 법인의 경매에도 참여할 수 있도록 중매인 소속제를 개편하는 등의 대폭적인 개정내용을 담고 있었다. 이 때까지만 해도 정부와 다소의 의견차이는 있었으나 큰 문제는 없었다.

그러나 1993년 5월 12일에 신 의원이 추가시킨 「중매인의 도매행위 금지」 조항이 태풍의 눈으로 대두되기 시작하였다.

문제의 핵심조항을 보면, 현행 법조항에는 '중매인은 중매업과 도매업을 병행할 수 있다'고 되어 있었으나, 추가로 삽입된 법률안에서는 '중매인은 중개업으로 한정한다'라고 도매업 병행부분이 삭제되고 중매인들이 도·소매행위를 할 경우 처벌한다는 조항이 추가되어 기존의 거래형태를 완전히 바꾸어 놓고자 하는 큰 변혁이었다.

이 법이 실효성을 가지고 시행되기 위해서는 중매인들의 판매기능과 역할을 대신할 수 있는 거래방식이 발달·정착되어야 하고, 농수산물의 규격화와 포장화가 이루어져 주문판매가 정착되어 있어야 하는데 현실적으로 법을 시행하는데 필요한 최소한의 여건도 갖춰지지 않은 상태에서 중매인의 도매행위를 금지한다는 것은 많은 문제를 안고 있었다.

당시의 도매시장 거래형태는 도매시장에 상장된 농수산물을 중매인들이 경매를 통해 소매상에 넘기거나, 자기자본으로 농수산물을 구입해서 이를 소매상에 다시 파는 도매와 직접 소매행위를 해왔고, 그 비율은 20 대 80으로 사실상 도·소매행위가 농수산물 거래의 주종을 이루어 왔다.

또한 농산물의 규격화와 포장화가 극히 초보적인 단계로서 사전주문에 의한 판매가 없었고 구입하는 사람이 직접 눈으로 확인하고 현장에서 흥정을 통해 사가는 도매형태로 거래되고 있어 소매상이 주문한 물품과 중매인이 중개한 물품이 서로 같지 않을 때 분쟁이 끝없이 발생할 소지가 많아 거래 자체가 성립될 수 없는 실정이었다.

뿐만 아니라 공산품과는 달리 농산물의 특성상 저장이 곤란하고 저장시설이 없어 입하물량과 주문량을 일치시키기가 어려워 중매인의 주문에 의한 중개만으로는 농산물의 정상적인 분산이 불가능했고 중개하고 남은 잔품의 처리가 심각한 문제로 제기되었다.

이러한 현실에서 「중매인의 도매행위 금지」 조항이 삽입되면 시행상에 상당한 문제가 있을 것으로 예견되었으며, 이와 같이 중매인 업무를 중개로만 한정하는 것은 선진외국에서도 없는 사례였고, 선진국의 추세도 중매인들로 하여금 도매상으로서의 역할을 제대로 하게 하는 쪽으로 가고 있는데 우리는 유통상의 부조리를 막는다는 차원에서 이러한 추세에 역행을 하자는 것이냐 하는 지적도 있었다. 또한 5년이 지난 1998년 정부안으로 제출된 농안법 개정법률안에 도매상제도의 도입이 포함되어 있다는 점에서 보면 중개를 인정하고 도매를 금지하는 당시의 법안에 대해 좀더 미래지향적이고 거시적인 관점에서의 충분한 논의가 필요했고, 더욱이 오랜 상거래의 관행을 고치

려면 산지에서 유통까지 전과정에 걸쳐 많은 투자와 시간을 필요로 하는데 짧은 시간에 개선한다는 것은 매우 어려운 일이었으며 개정법률안에 포함되어 있는 벌칙조항까지 강력해서 정부로서는 큰 고민을 안게 된 것이다.

(3) 수정법률안의 입법과정과 개정법률 공포

농안법의 입법과정에서 문제의 핵심은 「중매인의 도매행위 금지」라는 조항으로 이에 대한 충분한 논의가 미흡했다는 점과 입법과정이 불투명했다는 점이었다. 이러한 입법과정을 농림부 기자단에게 설명한 것이 '축조심의를 다 끝내 놓고 문제의 조항을 신재기 의원이 단독으로 삽입하여 문제가 발생했다'고 보도되었고 이것이 김태수 농림수산부차관이 사임하는 직접적인 계기가 되기도 했었다.

입법과정을 보면 신재기 의원이 1991년 11월과 이듬해 7월에 국회에 제출한 개정법률안에도 문제의 조항이 없었고, 1993년 4월 9일에 개정법률안에 대한 당·정협의가 있었는데 역시 문제의 조항은 없었다. 그 때 정부대표로 참석한 허신행 농림수산부장관은 지정도매법인이 농어민으로부터 농수산물을 수탁받아 판매하는 것 이외에 농어민으로부터 직접 사서 자기 책임하에 판매하게 되면 수탁판매상품이 소홀히 취급될 가능성이 크므로 지정도매법인에 의한 직접 매취사업을 반대했다.

또한 산지 경매식 집하장의 공판장화는 소비지에 있는 도매시장 또는 공판장의 경매와 중복될 가능성이 있고, 수입 농수산물의 도매시장 경유를 의무화할 경우 통상마찰을 유발할 가능성이 많기 때문에 개정에 어려움이 있음을 설명하였다. 그러나 민자당의 서상목 당시 제1정책실장 외 2인과 정시채 당시 국회농림수산위원장 외 7인의 민자당 의원들에 의해 정부의 의견이 받아들여지지 않았고, 그 때까지도 문제의 조항에 대한 논의는 없었다.

문제의 조항이 삽입된 시점은 1993년 5월 12일이었다. 국회농림수산위원회 법률안심사소위원회에서 각 조문별 축조심의를 할 때도 문제의 조문은 없었고 논의되지도 않았는데 이 날 축조심의가 끝나고 소위원들이 해산하고 난 후 농안법 개정에 관한 법률소위원회 위원장인 신재기 의원이 법률안 조문을 정리하는 과정에서 「중매인의 도매행위 금지」 조항이 누락된 것을 발견하고 비서관을 불러 질책을 하였으며, 신 의원이 직접 자필로 써서 넣은 후 다음날인 5월 13일에 소위에서 문제조항에 대한 설명을 하고 하루만에 심의를 거쳐 만장일치로 통과시켰다.

법 개정안을 제출한 신재기 의원에 따르면 “동 조문을 개정안에다 삽입할 것을 처음부터 안 비서관에게 지시하였고 당연히 포함되어 있는 것으로 생각하고 1993년 5월 12일에 축조심의를 하였는데, 최종 점검과정에서 문제의 조항이 누락된 것을 알고 추가시켜 수정안을 만들고, 다음 날인 1993년 5월 13일에 누락시킨 책임을 물어 안 비서관을 해임하고 법률안소위에서 적법한 절차에 따라 수정안이 의결되었다”라고 공식적으로 밝힌 바 있었다.

당시 정부측에서는 김태수 농림수산부 차관과 신순우 농산물유통국장이 참석해 당시의 농산물 유통여건을 고려하여 동 조항의 시행상 어려움을 누누이 설명하였으나 신 의원은 개혁차원에서 반드시 넣어야 한다고 강력하게 주장하였다.

정부측에서도 당시 개혁이라는 사회적 분위기와 유통구조개선을 위한 입법취지에 대하여 부인할 수 없었고 문제의 중매인 도매행위 금지가 가져올 파급효과에 대한 충분한 검토가 없었기 때문에 더 이상의 반대가 어려웠다. 차선책으로 법시행을 위한 계도 및 준비기간으로 3 5년을 요구하다가 여의치 않아 최소한 2년 이상을 제시하였으나, 신 의원은 3개월을 주장하였고, 결국 1년간의 유예기간을 둔 채로 문제의 법조항을 포함하여 제정에 가까운 수정안이 농안법개정 법률소위원회에서 만장일치로 의결되었다.

같은 해 5월 17일 국회 농림수산위원회와 다음날인 5월 18일 국회 본회의에서 통과되는 등 문제의 조항이 불과 7일 만에 일사불란하게 처리되어 정부로 넘겨졌다. 정부로 이송된 개정 농안법에 대해 농림수산부에서는 최종적으로 대통령의 거부권 행사를 검토하였으나 당시의 개혁분위기와 국회와 정부의 입장 등 여러 사정에 의해 포기하고 문제점을 안은 채로 1993년 6월 11일 법률 제4554호로 공포되었다.

따라서 법시행을 맡은 농림수산부는 개혁의 법취지에 맞게 현실과 조화시켜 무리없이 법을 시행해야 하는 어려운 상황에 놓이게 되었고 이를 외롭게 헤쳐나가야만 했다.

개정농안법의 시행을 위한 정부의 노력

(1) 시행령 및 시행규칙 개정

법이라고 완전무결할 수는 없는 것이며 시대상황에 따라 변화하는 것이

다. 그러나 현실여건을 무시하고 시행이 불가능한 법을 개정한다는 것은 많은 문제를 낳을 수밖에 없었다는 것이 추후 지적되기도 하였지만, 앞에서 언급한 바와 같이 농림수산부의 입장은 개정·공포된 농안법의 입법 취지는 이상적이고 바람직하다는 것이 충분히 인정되었지만 중매인의 판매행위를 완전히 금지하면 법을 그대로 시행하기에는 당시의 여건이 성숙되지 않았기 때문에 법이 시행될 경우 큰 부작용이 있을 것이라는 소신에는 변함이 없었다.

따라서 1994년 5월 1일 법시행일까지 1년 동안에 이러한 개혁논리의 이상과 조건미비의 현실을 조화시킬 수 있는 해법으로는 오직 공포된 법률의 문제점을 시행령과 시행규칙을 통해서 최소화시키는 수밖에 별다른 대안이 없다고 농림수산부는 판단하고 있었다.

문제의 농안법 조항에 대해 예상한 대로 각계 각층에서 즉시 민감한 반응이 나타나기 시작했다. 직접적인 이해당사자였던 「중매인조합연합회」는 법이 공포되기도 전인 1993년 5월 21일 500여 명이 참석한 도매시장 중매인조합연합회 간담회에서 법의 재개정을 제기하고 나섰고, 「도매시장 지정도매법인협회」도 중매인의 거래를 중개로 한정하는 것은 현실적으로 어려우므로 중개를 하고 남은 매잔품만이라도 예외규정을 두는 것이 좋겠다는 의견제시가 있었다.

농림수산부는 개정 농안법 시행에 차질이 없도록 하기 위해서 각계의 의견을 수렴하여 문제를 최소화하고 중매인의 집단행동에 대해서는 사전에 충분한 조치를 강구한다는 내용의 농안법 개정에 대한 추진대책을 수립하여 1993년 6월 1일 청와대 경제비서실에 보고하였다.

1993년 6월 10일에는 김주수 시장과장을 반장으로 각계 각층의 전문가 12명으로 된 「농안법 개정에 대한 제도개선 특별작업반」을 구성하였고, 각계의 중지를 모아 중매업의 관리와 운영의 합리화를 위해 중매인을 규모화하고 법인화하는 방안과 중매인의 지정도매법인 소속제를 폐지하는 등 도매시장 전반에 관한 내용의 「도매시장 제도개선 기본방향」을 수립하여 1993년 7월 26일 허신행 장관에게 보고하였다.

작업반은 이를 관련기관과 도매시장에 통보하여 의견을 받았고 도매시장 제도개선에 대한 협의회와 토론회를 거쳐 각계의 의견을 수렴하였다.

의견수렴 결과 문제의 「중매인 도매행위 금지」 규정을 시행하기 위해서

는 “중매인의 영업범위를 중개업에 한정하는 것은 현실적으로 어려움이 많으므로 법 시행을 위해서는 적어도 매잔품에 대한 예외 규정을 두어 중매인의 잔품처리를 위한 도매행위에 대해서는 중개행위로 인정하도록 시행령에 반영하자”는 쪽으로 결론이 모아졌다.

이를 토대로 개정 농안법의 시행령과 시행규칙을 마련하여 1993년 11월 12일 공청회를 개최하였고, 관련기관·단체와 이해관계자의 의견을 종합적으로 수렴하여 농안법 시행령안을 확정하였다.

그 내용은 중매인이 잔품처리를 위해 도매로 판매하는 행위는 중개로 인정하고, 중매인과 중매법인의 허가기준을 두어 중매인의 참여폭과 이익을 확보할 수 있도록 기회를 넓히고, 매매참가인 자격기준도 넓혀 도매시장에서 물류의 소통이 원활하게 이루어질 수 있도록 하는 등 개정 농안법을 큰 물의없이 시행할 수 있는 시행령과 시행규칙안을 마련하였다.

이듬해인 1994년 2월 24일 농안법 시행령 개정안이 확정되어 경제장관회의에 상정하고 법제처에 법안심사를 요청하였다. 그래서 1994년 3월 9일의 안번호 제32호로 경제차관회의와 3월 11일에 경제장관 회의를 통과하였다.

그러나 유일한 대안으로 도매시장 물류의 원활한 소통을 위해 시행령에 반영하려고 했던 “중매인이 중개와 관련해 불가피한 사유로 발생한 잔품처리를 위해 매매하는 경우는 중개로 본다”라는 조항이 법무부와 법제처의 유권해석상 상위법인 농안법의 입법취지에 위배된다는 이유로 경제장관회의를 통과한 법안인데도 불구하고 시행령에서 삭제된 채 1994년 4월 20일 개정 농안법 시행령이 차관회의를 거쳐 4월 25일 국무회의를 최종적으로 통과하게 되었다.

또한 안타깝게도 법제처에서 시행령을 심의하는데 장기간이 걸렸고, 때마침 국무총리가 임명되지 않은 관계로 총리의 서명(副署)이 곤란하였다. 이러한 사연으로 인해 법 시행일보다 3일 늦은 5월 4일에서야 대통령령 제14243호로 개정 농안법에 따른 「농안법 시행령」이 공포되었고, 시행규칙은 그보다 약간 늦은 5월 14일에 공포되었다.

이렇게 시행령과 시행규칙의 공포가 지연됨으로써 농림수산부가 중매인에게 잔품판매 처리기능을 부여하는 데만 매달렸다가 결과적으로 다른 보완조치가 불가능해졌다는 비판의 대상이 되기도 하였다.

당시 법제처에는 많은 법령 개정 심의안건이 들어와 쌓여 있는데도 불구하고 농안법 시행령을 중요하게 여겨 우선하여 심사를 하였으나 법률의 개

정 내용이 전면개정에 가까웠기 때문에 많은 시간이 걸린 관계로 시행령과 시행규칙의 공포가 늦은 요인이 되었다.

결국 개정 당초부터 문제가 되었던 「중매인의 도매행위 금지조항」은 시행령에서도 해결하지 못했고 법을 규정대로 집행하면서 문제를 정면으로 돌파해 나갈 수밖에 없었다.

(2) 문제조항 시행유보를 위한 당 · 정협의

법 시행일이 임박한 가운데 1994년 4월 14일 중앙일보에 「농안법 5월 시행에 따라 농산물거래 큰 혼란 올 듯」이라는 제목 아래 "중매인의 손발이 묶여 소비자 가격이 폭등하고 농민의 피해가 발생하는 큰 혼란이 예상된다"는 내용의 기사가 최초로 보도되었고, 유일한 희망이었던 「잔품처리의 중개행위 인정」 조항이 시행령에서 삭제되자 당사자인 도매시장 중매인들은 자신들의 생업과 직결되는 사안으로서 "법 개정을 위해 극한 집단행동을 불사하겠다"는 의사를 나타냈고, 정부는 정부대로 법 시행을 위한 사전 준비와 대책추진을 위해 밤낮없이 대책회의를 열어서 대책안 마련과 문제를 수습하기 위해 바쁘게 움직였다.

한편, 정부는 문제를 제도적으로 해결하는 방법밖에 별 대안이 없다는 소신을 버리지 않았다. 이를 관철시키기 위해 당시 신순우 농산물유통국장이 여당인 민자당의 이세기 정책위의장에게 법 시행의 어려운 상황을 보고하고 당의 적극적인 협조를 요청하였다.

그 결과 1994년 4월 24일 국회 농림수산위 위원장실에서 농안법 시행에 관한 당 · 정협의회가 열렸다. 당 · 정협의회에 정부측에서는 최인기 농림수산부장관, 김정룡 제2차관보, 신순우 농산물유통국장, 조부관 사무관이 참석하였고, 민자당측에서는 정시채 농림수산위 위원장, 이상득 정책조정실장, 신재기 의원, 전순은 전문위원이 참석하였다.

이 때 개정 농안법 중 핵심쟁점이었던 「중매인의 도매행위 금지조항」에 대해서는 시행을 유보하는데 합의를 보았으며, 유보기간과 방안은 다시 민자당 농림수산위원회 국회의원 전원이 참석한 가운데 최종적인 결정을 하기로 하였다. 농림수산부의 입장에서는 희망이 보이는 하루였다.

다음날인 4월 25일 같은 장소에서 다시 「당 · 정간담회」가 열렸다. 당시 민자당측에서는 정시채 위원장 등 11명의 국회의원이 참석했고, 정부측에서는 김태수 차관과 김정룡 제2차관보, 신순우 농수산물유통국장이 참석했으

며 장관은 국무회의 관계로 참석하지 못했다.

그러나 당·정간담회의 결과는 전날의 분위기와는 달리 법시행의 유보는 개혁의 의지가 후퇴하는 것으로 결론짓고 "공포된 법의 시행을 어떻게 당·정협의회에서 유보시킬 수 있느냐, 예정대로 1994년 5월 1일부터 시행되어야 한다"는 것이었다.

일부 쟁점이 된 내용은 시행과정에서 문제점이 발견되면 개선대책을 강구하고, 5월 한 달 동안의 계도기간을 거쳐 6월부터 경고, 허가취소, 형사고발 등의 조치를 취하기로 결론을 내렸다. 이렇게 해서 문제를 제도적으로 해결하려고 했던 정부의 노력도 수포로 돌아가고 법시행을 강행하는 방향에서 결론이 나고 말았다.

(3) 개정 농안법의 집행준비

법시행 6일을 남겨 놓은 채 정부의 모든 노력들이 실패로 돌아가고 결국 개정 농안법 시행이 개혁의 성공이냐 실패냐를 판가름하는 잣대로 시험대에 올랐다. 따라서 정부는 그 다음날부터 법시행을 위한 협의사항과 그 동안에 마련한 대책들을 실천하기 위해 본격적인 비상체제로 들어갔다.

4월 26일 오전에는 김정룡 제2차관보 주재로, 오후에는 신순우 농산물유통국장 주재로 연속해서 서울시와 농·수협, 가락동 도매시장관리공사, 지정도매법인과 중매인대표가 참석한 가운데 「농안법 시행방안 협의회」가 열리고, 중매인들에 대한 계도활동과 중매인들의 집단행동 억제대책, 그리고 법시행에 따른 부작용의 최소화대책 등 일련의 사안들이 논의되었다.

4월 27일에는 장관실과 제2차관보실에서 「농안법 시행대책 위원회」를 열고, 중매인에 대한 교육·홍보는 물론 중매인의 집단행동에 대비한 도매시장 이외의 유통경로 다원화 등의 물류소통대책을 포함한 농안법 시행에 관한 모든 사항을 철저하게 준비하도록 지시되었다.

이날 5월 한 달 동안 계도기간을 설정하여 중매인이 법을 이행하도록 계도한 후에 법 위반자는 단계별로 행정조치 또는 형사처벌까지도 한다는 정부의 강행의지를 표명하였으며, 농림수산부에 제2차관보를 위원장으로 하는 「개정 농안법시행 대책위원회」라는 시행대책기구를 구성하였고, 하부 집행조직으로 농산물유통국장을 반장으로 하는 「실무대책반」을 구성하여 법시행으로 예상되는 상황에 대비한 총체적 대비체제로 들어갔다.

4월 29일 정부는 농산물유통국장 주재로 농안법 시행을 맡고 있는 「각

시·도 담당과장 시달회의」와 「지정도매법인 간담회」를 열고 "정부는 법을 엄격하게 집행할 계획이니 부작용을 최소화하도록 노력해 줄 것"을 당부하였다.

이 때 지정도매법인들은 유사도매시장을 강력하게 단속해 주고 지정도매법인이 잔품을 처리할 때 발생하는 결손을 보전 또는 지원해 줄 것과 분산기능을 보완하기 위해 중판을 매참인으로 활용하고 종업원을 중매인으로 활용할 수 있도록 해 달라는 건의도 있었다.

농안법 시행 첫날인 1994년 5월 1일은 일요일이었으며 별일 없이 지났으나, 5월 2일 우려했던 대로 전국에서 최초로 청주농수산물도매시장에서 중매인들의 반발이 집단행동으로 나타나 상장된 농수산물이 거래가 되지 않아 잔품이 발생하였고 가격이 폭락하는 사태가 벌어지기 시작했다.

(4) 문제와 반성

「농안법 파동」을 일컬어 '중매인들의 준법투쟁'이라고 한다. 법을 지키는데 어떻게 대혼란이 올 수 있는가 하는 관점에서 보면 농안법 파동은 누가 잘하고 못하고를 떠나서 예견된 것이었고 이것을 제도적으로 해결하지 못해서 결과적으로 입법부와 행정부는 물론 생산자와 소비자 모두가 중매인의 집단 이기주의에 손을 들고 만 격이 되었다. 농안법의 입법과정과 시행전까지의 과정을 돌이켜 볼 때 다음 몇 가지 면에서 아쉬움이 있었고, 이러한 경험을 역사적 교훈으로 삼기 위한 반성이 필요하다고 본다.

첫째, 입법취지는 좋았지만 가장 민감하고 핵심사항이었던 「중매인의 도매행위 금지조항」이 국회농림수산위원회 법률안심사소위원회의 마지막날에 전격적으로 수정안이 제기되어 충분한 논의없이 하루 만에 처리되었다는 점이다. 당시 개혁을 앞세워 무리하게 처리하지 않고 충분한 논의가 있었다면 입법취지를 살리면서도 무리없이 법을 시행할 수 있는 대안모색이 가능하지 않았나 하는 아쉬움도 있었다.

둘째, 정부에서도 개정 법률안을 축조심의할 때에 현실적으로 중매인의 도매행위 금지는 불가능하다는 것을 예견했음에도 불구하고 신재기 의원을 비롯한 법률안 심사소위원들을 설득하려고 최선을 다했으나 역부족이었고, 합의점을 찾지 못한 채 문제조항을 그대로 수용한 것과 관행을 고치고 준비하는데 필요한 유예기간을 충분히 받지 못한 것에 대해서 법을 집행해야 하는 농림수산부로서도 책임을 면할 길이 없다고 본다.

셋째, 정부에서 확고한 의지가 있었다면 국회로부터 법이 정부로 이송되어 대통령이 공포할 때 법의 집행이 불가능하다는 것을 대통령에게 건의하여 헌법이 보장하고 있는 권한인 거부권을 행사하도록 하고 새로운 대안을 제시했어야 했다. 그러나 거부권 행사에 대한 검토가 있었음에도 불구하고 문제의 조항 이외의 다른 개혁적인 개정내용들이 당·정간에 충분히 협의하여 개정되었고 도매시장의 개혁을 조속히 추진해야 하는 필요성 등에 의해 검토만 했을 뿐 그 기회를 활용하지 못한 것이 아쉬움이고 유감이었다.

넷째, 농안법 시행령의 법제처 심의과정에서 삭제된 '중매인이 중개와 관련해 불가피한 사유로 발생한 잔품처리를 위해 매매하는 경우는 중개로 본다'라는 규정에 지나치게 의존하고 있었다는 점이다. 법적근거가 미비하여 법제처 통과가 어려운 상황에서 다른 대안을 관철시키거나 그렇지 않으면 법제처와 조기에 충분히 협의하여 법제처의 불가판단을 받아 농안법을 재개정하는 노력이라도 기울여야 했었다.

다섯째, 법시행의 유보와 중매인의 잔품처리 기능을 부여하는 데만 주력하다가 예상되었던 중매인들이 경매에 불참했을 경우에 대비하여 대체할 수 있는 농수산물 수급방안을 강구하였으나 실제 효과가 미미했다는 점과 중매인이 준법투쟁을 할 것이라는 예측을 하고 이에 대처하지 못했다는 점이다.

여섯째, 중요한 시기에 장관의 잦은 교체와 시장과장의 장기간 공석이 농안법 파동에 적절히 대응하지 못한 요인이 되었다.

당시 상황을 되돌아보면, 1993년 12월에 허신행 장관이 최선을 다해서 UR협상을 타결했으나 시대의 조류에 따라 UR협상 타결에 대한 책임을 지고 물러나고, 1993년 12월 22일에 김양배 장관이 새로 부임했다. 그러나 UR협정서의 국별 이행계획서 문제로 김 장관은 취임 100일을 겨우 넘기고 1994년 4월 5일 국무총리의 사과가 있은 후 곧 사임하게 되었다. 그리고 4월 6일자로 최인기 장관이 부임한 지 28일 만에 소위 「농안법 파동」이라는 사건이 일어났다.

그 때 농림수산부는 농안법에 관련된 문제뿐만 아니라 UR협상이 타결되고 WTO체제가 출범하는 등 농정의 중대한 변혁기였으며, 이러한 시기에 농정의 최고 책임자인 장관이 빈번히 바뀌었고 농안법 시행의 중요성을 인식하지 못함으로써 실무를 담당해야 할 과장을 임명하지 않고 장기간 공석으로 방치해서 적절히 대응하지 못했다는 지적이 있었다.

농안법 파동

(1) 중매인의 준법투쟁과「농안법 파동」

역사적 사건이었던「농안법 파동」의 시작 조짐은 1994년 4월 28일부터 가시화되기 시작했다. 이 날 개정 농안법의 직접적인 이해당사자였던 한국농수산물중매인조합연합회 이주영 회장 외 9명의 중매인 대표가 농림수산부 기자실을 방문하여 개정 농안법 강행시 "도매시장의 현 거래실태를 감안할 때 전량 중개만으로는 거래가 곤란하며, 도매행위를 법적으로 제재할 때에는 중매인이 법을 지킬 수밖에 없다. 이로 인해 발생되는 사회적 혼란의 책임은 국회와 정부에 있다"는 중매인들의 입장을 밝히고,「정부와 여당이 법을 재개정하겠다는 방침을 밝히지 않으면 시장에 일대 혼란이 일어나더라도 "법대로" 영업을 하겠다」라는 성명서를 냈다.

이에 따라 다음날 농안법 파동을 예고하는 기사가 모든 일간신문과 TV·라디오에 집중 보도됨으로써 일반인의 관심을 끌게 되었고 농안법 파동의 조짐이 일기 시작했다.

농안법 시행 첫날인 1994년 5월 1일은 조용하게 지났다. 다음날인 5월 2일 새벽 서울 가락동 농수산물도매시장에서는 일부 중매인들의 경매거부 주장에도 불구하고 별다른 동요없이 순조롭게 거래가 형성되었으나, 전국에서 최초로 청주 농수산물도매시장에서 소위 농안법 파동이 시작되었다. 중매인이 경매에는 참여했으나 적극적으로 물건을 매수하지 않아서 상장된 채소와 과일 등이 30%만 낙찰되고 70%가 잔품으로 남는 사태가 벌어졌다.

그 결과 거래가격은 전날보다 60 80% 수준까지 폭락하였으며 출하농민들은 도매시장 관리사무소와 행정당국에 집단민원을 제출하고 시위를 벌였다. 이에 따라 농림수산부는 각 시도와 농·수협에 도매시장 운영이 정상화되도록 협조공문을 발송하고, 만약의 경우에 대비하여 도매시장 반입물량 처리대책을 수립했으며, 비상시에 대비하여 경찰청에도 협조를 요청하였다.

또한 가락동 농수산물 도매시장 관리공사에서 농안법 시행 대책위원장인 김정룡 제2차관보 주재로 대책회의를 열고, 중매인들의 집단행동으로 도매시장에서 거래가 중단될 때 소비자에게 필요한 물량을 분산할 수 있는 대책으로 서울시는 각 구청별로 농산물 임시직판장을 개설·운영하고 직거래를 확대하는 방안과 매참인을 통해 물량을 분산하는 등 다각적인 대책안을 시달했다.

이 날 서울시도 가락동 농수산물 도매시장 관리공사 회의실에서 자체 대

책회의를 갖고 중매인의 집단시위를 자제하도록 촉구하였다. 이러한 가운데 중매인들은 다음날의 집단시위를 위한 사전회의를 하고 있었다.

5월 3일 새벽 청과물 등 농산물 출하량은 전날보다 1000여 톤이 감소한 6350여 톤이 반입되었고 경매는 정상적으로 이루어졌으나, 이 날 오전에 계획된 중매인 결의대회가 열리게 되면 그 여파로 물건사기가 쉽지 않을 것이라는 생각에서 미리 물건을 사서 비축하려는 구입자들이 이른 아침부터 크게 몰려 극심한 교통혼잡이 발생하였고 매점매석 징조까지 나타났다.

이 날 정부는 농림수산부 회의실에서 김태수 차관 주재로 서울시 담당관과 구청장 등이 모여 수도권 출하물량 분산을 위한 긴급 대책회의를 열고 서울시를 중심으로 하는 구체적인 실천대책을 협의하는 등 수습대책 마련에 부심하였다.

5월 3일 오전 11시부터 계획대로 서울 가락동 농수산물도매시장에서는 전국에서 모인 중매인 1500여 명이 집단시위를 벌였다. “UR가 죽인 농민 농안법이 죽인다”, “유통혼란 초래하는 농안법 재개정하라” 는 현수막이 수없이 나붙고 시위에 참석한 중매인들은 쓰고 있던 모자를 거두어 불사르는 등 도매시장이 온통 어수선하고 혼란스러웠다.

이러한 가운데 중매인들은 내일은 영업을 하지 않을 테니까 무·배추 등 채소를 출하하지 말도록 산지 농민에게 미리 연락하여 5월 4일에는 출하량이 크게 줄어들 것으로 예상되었다.

이 날 제2차관보를 비롯해서 농림수산부 직원들은 가락시장에서 밤을 꼬박 새우면서 중매인들을 설득시키는데 모든 노력을 기울였다. 또한 농산물유통국 과장들로 반을 편성하여 가락동 농수산물시장과 서울시, 그리고 농협 수도권유통사업본부에 관계관을 파견시켜 밤을 새우며 수시로 시장동향을 파악하고 시시때때로 변하는 상황에 민첩하게 대처했다.

그러나 우려했던 바와 같이 5월 3일 밤 가락동 농수산물도매시장의 반입량이 평소의 20% 수준인 1400여 톤으로 크게 감소되었으며, 5월 4일 새벽에 경매를 알리는 스피커소리와 중매인을 부르는 종소리가 요란하게 울렸지만 중매인들은 누가 경매에 참여하나 하고 서로 감시하면서 경매장을 빙빙 돌며 여기저기 모여서 수군대기만 할 뿐 어느 중매인도 감히 경매에 참여할 수가 없었다.

새벽 3시경 농협소속 중매인들은 농민을 위해서 경매에 참여하고 싶은데 다른 법인소속 중매인들 때문에 참여할 수 없으니 중매인 대표자 회의를

정부대표가 소집하여 간곡히 요청하면 자기들이 적극 지원하겠다고 하였다. 그러나 이 날 새벽 중매인 대표들이 소집되지 않아 회의를 할 수 없었고 경매가 이루어지지 못한 채 날이 밝았다. 가락동 농수산물도매시장 개장 이래 처음으로 경매 없는 날이 되었다.

출하된 농수산물은 물건을 사러 몰려 온 소매상들에게 반값으로 처리할 수밖에 없었고 처리량은 일부에 지나지 않았다. 이에 따라 산지 농수산물 가격이 폭락하여 대부분의 농수산물이 폐기처분될 위기에 놓이게 되었으며, 결과적으로 산지에서는 수확한 농산물의 서울 반입이 어려워지자 가격이 폭락하고 소비지에서는 물량공급이 제때에 이루어지지 않아 채소류 등 청과물 가격이 폭등하는 사태가 벌어졌다.

이 때 중매인들의 주장은 소위 「준법투쟁」이었다. 소매상으로부터 주문받은 물량이 없어서 구입할 물량이 없다는 것이다. 도매거래가 금지되어 있는 상황에서는 실제로 그랬다. 사전주문에 의해 판매를 할 수 있는 여건이 안되어 있는 상태에서는 비록 법이 바뀌었다고 해서 하루아침에 중개만으로 거래한다는 것은 현실적으로 불가능했다. 실제 개정된 농안법을 지킨다면 구입을 할 수 없는 것이 현실이었다. 이것은 예측했던 결과였으며 그 동안 정부에서 이 문제를 해결하려고 온갖 노력을 기울인 이유도 여기에 있었다.

이러한 상황은 언론에서 5월 4일부터 7일까지 대대적으로 다루었으며, 농정 사상 유례없이 언론에 집중적으로 보도가 되었다는 새로운 기록을 남기기도 했다. 당시 언론에 보도되었던 기사의 제목을 보면 당시의 상황과 사회적 여론을 단적으로 잘 보여주고 있다.

당시의 상황에 대한 보도 동향을 보면, 「농안법 반대, 중매인들 도매중단으로 농수산물유통마비 대혼란」, 「산지가격과 도매가격 절반으로 폭락, 소비자 가격은 50 100% 폭등」, 「출하농민 농산물 처분 못해 발만 동동, 농수산물 경매장서 썩기도」, 「산지반입량 20%로 격감」, 「농수산물 최악파동, 먹거리 대공황」, 「유통마비 사재기 극성」과 같은 제목 아래 톱뉴스로 취급되어 방송과 신문이 온통 농안법 관련기사로 메워졌다.

또한 언론에 나타난 농안법 파동에 대한 사회적 여론을 살펴보면 「현실을 무시한 농안법이 대혼란 불렀다」, 「중매인의 집단이기주의가 문제, 중매인들 왜 이러나」, 「중매인의 준법투쟁에 속수무책, 법대로 하겠다-법대로 하면 안 된다 공방」, 「예고된 혼란 외면한 복지부동, 농림수산부는 뭘 했길래, 정부정책 줏대가 없다」, 「농안법시행 6개월 유보, 파국 면해」, 「개혁후

퇴 선례된다, 반발」, 「농안법 유보는 위헌, 행정에 밟힌 법률」, 「농안법 유보 개혁후퇴 아니다」, 「농안법 재개정, 농산물유통개혁 종합대책 수립」, 「농안법 로비의혹, 관련자 처벌」, 「힘없는 실무자들 문책 반발」 등 일련의 흐름과 여론이 언론사마다 앞다퉈 보도되었으며, 언론을 통해 당시의 실태와 유통구조의 문제점이 국민들에게 널리 알려지게 되었다.

(2) 농안법 파동에 대한 정부의 대응

정부는 이러한 파동이 올 것이라는 것을 예견했었고 이 문제를 해결하기 위해 법률안 심의과정에서부터 많은 노력을 기울여 왔으나 중매인들은 5월 한달 동안 계도기간이 있었는데도 불구하고 즉각 실력행사에 들어가 사태가 걷잡을 수 없이 전개되었고 별다른 대책이 없자 정부에서는 이러한 상황이 계속된다면 국가적으로 대혼란이 올 것이라는 판단 아래 현지상황에 대한 긴급대책을 추진하는 한편, 사태를 초기에 진화할 수 있는 방안을 모색하기에 이르렀다.

5월 4일 최인기 농림수산부장관은 이른 아침부터 장관실에서 농·수협과 관련기관·단체를 모아 놓고 우선 국민들의 식생활 등 생계에 지장이 없도록 임시직판장과 임시도매시장 개설, 대량수요처에 대한 집중 공급, 산지와 연계한 물량수송, 도매시장 적체물량 해소 등 긴급대책을 논의·지시하였고, 도매시장과 관련되는 전 행정기관, 도매시장 관리기관과 농·수협 등에는 비상대책 상황실을 설치·운영하여 사태발생에 긴급 대처하도록 조치하였다.

한편 김태수 차관은 「농안법시행대책위원회」를 소집하여 사태발생에 대한 대처방안을 협의하였다. 이 날 내무부에서도 내무부 차관 주재로 시·도지사 회의를 열고 중매인들의 집단시위에 대한 대책을 협의하였다.

이러한 정부의 적극적이고 거국적인 대책추진에도 불구하고 중매인들의 준법투쟁은 수그러질 기미가 보이지 않았고 농어민들은 농수산물을 팔 수가 없어 산지의 농수산물가격이 폭락하였다고 아우성이고, 소비지시장에서는 품귀현상으로 가격이 폭등하고 있다는 뉴스가 매 시간 보도되자 소비자들도 먹거리에 대한 불안이 고조되는 등 온 나라가 농안법 파동으로 떠들썩했고 혼란이 더욱 가중되고 있었다.

이러한 사태에 직면한 최인기 농림수산부장관은 5월 4일 가락동 농수산물도매시장을 시찰하고 깊은 생각에 빠졌다. 국민들의 식생활 문제와 생산

농어민들의 생계를 어떻게 해결해야 할 것인가, 만약 내일과 모레 그리고 이러한 사태가 계속된다면 국가안보는 어떻게 될 것인가에 대해 깊이 생각한 끝에 최 장관은 비장한 각오로 결단을 내리고 초동진화 방안을 모색하는 쪽으로 수순을 밟기 시작했다.

이 날 아침 개정된 농안법을 입법한 민자당은 하순봉 대변인의 논평을 통해서 "농안법은 중매인들의 지나친 중간마진으로 농수산물의 가격이 폭등하여 생산자와 소비자에게 부담을 주는 잘못된 현실을 고치자는 개혁입법"이라고 초강경 대책을 정부에 촉구하고 나섰고, 이세기 민자당 정책위의장은 1년간의 유예기간을 두었는데 이와 같은 사태가 일어나게 했느냐는 질타가 있는 등 당의 입장은 이번의 사태는 "개혁입법의 시행에 따른 일시적인 아픔"이라는 강경한 입장이었다.

그러나 최 장관의 행보는 빠르고 민첩했다. 개정 농안법 시행에 있어서의 쟁점사안과 현실여건을 소상히 밝히는 내용, 그리고 앞으로의 대책이 담긴 보고문을 들고 서울시장을 대동하고 국무총리와 이세기 민자당 정책위의장을 방문하여 협의한 후 이를 국회의장에게 보고하였다. 다시 최양부 청와대 농수산수석비서관과 긴밀히 협의를 마치고 최종적으로 대통령에게 전화로 보고한 다음 곧바로 1994년 5월 4일 17시 30분에 농림수산부 대회의실에서 기자회견을 갖고 대국민 담화문을 발표하였다.

그 때 최 장관이 발표한 대국민 담화문의 내용은 먼저 농안법 파동으로 생산 농어민과 도시 소비자 모두에게 피해를 준 것에 대한 사과를 했고, 개정 농안법을 시행함에 있어 다른 조항은 그대로 시행을 하되 「중매인의 도매행위 금지」 조항에 대해서는 서울시와 중매인대표의 건의를 토대로 교육·홍보와 계도 준비기간을 당초 1개월로 설정했던 것을 6개월로 연장하고, 이 기간 동안에 도매시장제도와 운영개선 등을 포함한 농수산물유통 전반에 걸친 문제점을 신중히 검토하여 새로운 유통개혁대책을 마련한다는 내용이었다.

이러한 발표가 있자 농어민과 소비자와 도매인 모두가 환영하는 분위기였으나 개혁입법을 추진했던 국회에서는 많은 불만이 표출되었고, 장관의 조치를 놓고 정부에서는 애초부터 법을 시행하려는 의지가 없었던 것이 아니냐 하는 문제와 법시행 유보에 대한 적법성이 대두되어 당·정간에 불편한 관계가 더욱 심화되기도 했다.

결국 이 날 최 장관이 중매인대표들을 과천청사로 불러 담화문의 취지와 불공정거래행위에 대한 단속강화 등 정부의 계획을 설명하고 즉각 정상적

인 영업활동에 들어갈 것을 요청함으로써 농안법 파동은 극적으로 진화되었고, 최 장관의 결단은 당시의 상황으로 볼 때 현실론에 입각해서 해결책을 찾은 용기있는 결단이라는 평가를 받았다.

장관의 결단으로 일단 발등의 불은 껐으나 6개월이라는 짧은 기간에 대책을 차질 없이 수립하고 시행하기 위해서는 무엇보다 중요한 것은 정부에서 발표한 담화문의 배경과 유보조치의 타당성, 그리고 앞으로의 계획에 대해서 민자당을 조기에 이해시키고 국민적 공감대를 형성하는 문제였다.

이를 위해 장관이 직접 TV와 라디오에 출연하는 한편 신문에 인터뷰를 하는 등 언론매체를 최대한 활용하여 적극적으로 홍보활동을 벌였고, 경제장 · 차관회의에서 협조를 요청하였으며, 고위 당 · 정협의를 거쳐 최양부 청와대 농수산수석비서관과 협의한 후 5월 중 「농수산물 유통개혁기획단」을 구성하여 도매시장을 포함한 농수산물 유통전반에 걸친 종합적인 대책을 수립하기로 합의를 이끌어 냈다.

이어서 국무회의에서 배경을 설명했고, 시 · 도와 수산청, 농수축협에 6개월간의 교육 · 홍보 · 계도기간을 설정하여 법이 원만히 시행될 수 있도록 요청했으며, 5월 11일에 기자간담회를 열고 농수산물유통개혁단의 구성과 설립을 발표하는 등 매우 빠른 움직임을 보였다.

(3) 농안법 파동의 사회적 여론규명과 조치

농안법 파동은 장관의 담화문 발표로 일단 진정국면에 들어섰지만 사회적 충격이 컸던 만큼 입법과정의 불투명성, 유보조치의 위법성과 사태발생에 대한 책임문제, 그리고 로비설을 둘러싸고 여론이 들끓었다.

이러한 여론과 의혹은 언론을 통해 5월 한 달 동안 무성하게 나돌았고, 그 근원은 개정법률안이 의원입법으로 국회에 제출되어 통과되기까지 입법과정이 불투명했다는 점에서 비롯되어 급기야는 로비설로 번지게 되었으며, 이를 놓고 국회 농림수산위원회와 언론을 통해 당 · 정간의 공방과 검찰의 수사가 진행되기도 했다.

당시 언론 보도에 의하면 중매인들은 농림수산부를 상대로 로비를 벌였고 지정도매법인들은 국회를 상대로 집요한 로비전을 펼쳤다는 이야기가 국회주변과 가락동 농수산물도매시장에서 파다하게 나돌았다고 한다.

즉 「중매인의 도매행위 금지조항」을 놓고 중매인들은 법이 개정되고 시행이 될 경우 소위 밥그릇을 빼앗긴다는 점에서 현실론을 내세워 정부측에

로비를 해서 막으려고 했으며, 반면에 중매인과 이익을 다투는 관계인 지정 도매법인은 별다른 손해가 없고 그 공간을 확보할 수 있다는 점에서 개정 농안법이 유리하기 때문에 국회에 로비를 벌였다는 논리였으며, 이에 따라 중매인들의 반발이 거세졌고 급기야 로비설로까지 번지게 됐다는 것이다.

이를 규명하기 위해 국회에 「농안법 관계에 대한 실태파악을 위한 농수산물유통구조개선대책 소위원회」가 구성되었으며, 검찰에서도 수사가 진행되었고 여러 사람이 소환되어 조사를 받았으나 중앙청과대표 등 4명이 업무상 횡령협의로 구속수감되었을 뿐 특별한 혐의점을 찾지 못하고 문자 그대로 설로 그치고 말았다.

당시 1994년 5월 13일부터 14일까지 2일간에 걸쳐 농안법 파동의 여파와 정부의 대책과 관련된 문제가 집중적으로 다루어졌던 국회 농림수산위 회의에서도 「중매인의 도매행위 금지」 조항에 대한 입법과정과 농안법 유보의 적법성, 그리고 의혹설이 주요 쟁점사안으로 다루어졌다.

회의는 문제의 중매인 도매행위 금지조항이 삽입되는 과정에 대한 적법성 여부를 따지는 것으로 시작됐다. 문제의 조문이 합법적인 절차를 거쳐서 들어갔느냐, 아니면 신재기 의원이 단독으로 삽입한 것이냐 하는 것이었다.

신 의원은 의사진행 발언권을 얻어서 "이 조항은 지난 13대와 14대 국회에 제출한 개정안 원안에는 없었다. 그러나 합법적인 절차를 밟아 삽입했다"며 농림수산부 차관과 관계관, 그리고 농림수산위 전문위원에게 적법 절차 여부를 물어 적법성을 확인하였다.

그러나 민주당 의원들이 이의를 제기하고 나섰다. "농림수산부 고위 관리가 법안소위원회 심의가 끝난 뒤 신 의원이 단독으로 삽입하였다"고 말을 하며 국회의원의 권위를 실추시키고 사회적으로 물의를 빚고 있다고 말하고 신 의원에게 그 진위를 물었다.

여 · 야 · 정부간에 이러한 공방이 3시간여 동안 계속되었고, 신 의원이 "그런 악의에 찬 언행을 한 자가 과연 누구인지 검찰에 의뢰하여 밝혀야 되겠다"고 주장했으나 결국 조사위를 구성하는 것으로 매듭되었다.

잠시 정회를 한 다음 이어서 문제조항의 유보조치에 대한 문제가 제기됐다. 국회에서 여 · 야의 만장일치로 개정한 농안법을 그 집행을 맡고 있는 행정부가 일방적으로 법시행을 유보할 수 있느냐 하는 적법성에 대한 문제로 이어졌다.

정부로서는 법시행을 유보한 것이 아니고 개정 농안법을 모두 그대로 집

행하되, 다만 「중매인의 도매행위에 대한 처벌」에 대해서는 6개월 동안 교육·홍보·계도기간을 거친 후 조치하자는 것이지 결코 법집행을 유보한 것이 아니었다는 것을 설명하고 이해를 구했으며 이에 대한 질책과 공방이 한동안 계속되었다.

또한 개정 농안법은 지정도매법인에게 유리하게 개정되었는데 이것은 국회 여·야 농수산위원들이 지정도매법인협회로부터 로비를 받아서 그렇게 되었다는 설이 시중에 떠돌고 있다는 것이었다. 이를 확인하기 위해서 도매시장 관계자들을 증인으로 출석시켜 질의를 벌이는 등 어떻게 하면 이 로비설에서 벗어나느냐가 당시 국회의원들의 최대 관심사였다. 많은 언론이 이 사실을 집중 보도했고 검찰에서도 수사에 나섰기 때문이었다.

한편 정부는 농안법 파동의 책임을 물어 문책인사를 단행했다. 당시 농안법 파동에 대한 책임론이 정부와 국회, 언론에서 강력하게 제기되고 있었으며 농림수산부 내부에서도 어느 선까지 불똥이 튈까 걱정하는 등 어수선한 분위기였다.

당시 농림수산부에는 농안법 파동에 대한 후속조치뿐만 아니라 UR협상과 WTO체제 출범에 따른 대책 등 어려운 과제들이 산더미처럼 쌓여 있었다. 장관은 이와 같은 상황에서 외부의 화살이 등을 겨누고 있는 상태가 지속되는 한 일을 할 수 있는 분위기가 아니라고 판단하고 순발력을 발휘했다.

먼저 5월 6일 장관은 전 직원을 모아 놓고 "소신과 주인의식을 가지고 일을 하라"고 당부하고, "책임을 다하지 못하면 엄중문책할 것"을 강조하였으며, 그 다음날인 5월 7일자로 농산물유통국장과 기획예산담당관(당시 시장과장), 시장과의 도매시장담당 사무관의 직위를 해제하였고, 5월 17일에는 담당차관보가 산림청으로 자리를 옮겼다.

또한 김태수 차관은 5월 13일 국회 농림수산위에서 답변할 때 개정법률안을 작업하는 과정에서 농림수산부 담당사무관이 신재기 의원의 비서관을 설득하여 문제의 조항을 뺀 것처럼 대외적으로 알려져 농림수산부로 로비의혹의 화살이 날아오자 이를 해명하기 위해 1994년 5월 16일 농림수산부 기자실에 들러 문제의 조항에 대한 당시의 입법과정을 소상하게 설명하였다.

이것이 보도되는 과정에서 일부 언론에 잘못 비춰져 신재기 의원이 「중매인의 도매행위 금지」 조항을 적법한 절차를 거치지 않고 단독으로 삽입한 것으로 오해를 불러 로비의혹을 신 의원과 국회로 떠넘기는 격이 되어 민자당과 아주 불편한 관계가 되었다. 다음날인 5월 17일 최 장관이 민자당

측에 대하여 사과성명을 발표했고 이것이 계기가 되어 5월 19일 김태수 차관은 사표를 제출하였고 사표는 그 날 즉시 수리되었으며, 김 차관은 "산적한 일을 남겨 주고 여러분 곁을 떠나게 되어 죄송스럽다"는 눈물어린 이임사를 남기고 공직을 떠났다.

결국 농안법 개정에 따른 정부와 여당 사이의 견해차이 등으로 차관 이하 담당차관보, 농산물유통국장, 시장과장, 시장담당 사무관 등 전체 계열조직의 공무원이 모두 인사조치되는 불상사가 벌어졌다. 당시 문책인사의 대상이었던 공무원이나 주변의 생각은 "공무원의 잘못보다는 실현성 없는 법률의 개정으로 인해서 억울하게 당했다"는 분위기였다.

이러한 인사조치에 이어 농림수산부는 내무부관료 출신으로 탁월한 지도력과 정확하고 빠른 판단력, 그리고 강력한 추진력을 가진 최인기 장관 아래 농안법 파동에 따른 후속조치를 추진할 새로운 진영이 짜여지게 되었다.

차관은 농안법 파동을 달래기 위해 내부인사를 기용할 것이라는 예상을 뒤엎고 경제학 박사로서 학문적, 논리적 사고에다가 국가경영의 해박한 지식과 일단 결정하면 어떤 난관이 있더라도 뚫고 나가는 불굴의 추진력을 가진 이석채 차관이 선두에 포진하게 되었다.

그리고 농림수산부 내에서 누구보다도 시장 등 유통전반에 대한 전문적인 지식을 갖추고 있는 것으로 평가받고 있는 김동태 산림청 차장이 제2차관보로 임명되었고, 쇠고기 등 축산문제의 해결과 농약관리제도의 개선 등 농림수산부에서 어렵고 중요한 문제가 있을 때마다 선발되어 해결해 온 이영래 국장이 농산물유통국장으로 임명되었다. 시장과장에는 이준영 과장의 후임에 강동제 과장이 임명되었으나 7월 8일자로 시장과 업무에 충분한 경험을 가진 김선오 과장이 다시 임명되어 전열을 가다듬게 되었다.

이렇게 해서 농림수산부는 농수산물 유통개혁대책 수립을 위한 새로운 진영이 구성되게 되었으며, 이들에 의해 개혁대책이 수립되었고 문제의 농안법이 재개정되게 되었다.

농안법 파동의 후속대책

(1) 농수산물 유통개혁기획단 출범

「농안법 파동」은 엄격히 따지면 농수산물 도매시장의 문제만은 아니었다. 산지의 농어민에서부터 도시 소비자에 이르기까지 모든 유통과정에서의 문

제가 복합적으로 작용하여 발생된 것이다. 따라서 농수산물 유통 전반에 걸친 개혁이 필요했고 이는 농안법 파동이 가져다 준 국민적 요구였다.

이러한 국민적 요구에 부응하고 광범위하게 얽혀 있는 매듭을 풀기 위해서는 몇 안 되는 농림수산부 유통국 직원들의 힘만으로는 해결하기 힘든 문제였으며 이를 전담하는 「농수산물유통개혁기획단」이 구성되었고, 기획단에서 나오는 대책들을 심의하기 위해 「농수산물유통발전위원회」가 별도로 구성되었다.

「농수산물유통개혁기획단」은 1994년 5월 16일 농림수산부 차관(당시 김태수 차관)을 단장으로 한 관련기관의 유통전문가 30명으로 구성되었고, 나흘 후인 5월 20일에 장관이 참석한 가운데 서울시 서초구 양재동에 있는 농협중앙회의 농산물집배센터에 임시사무실을 마련하여 현판식을 갖고 임명장 수여와 함께 공식적으로 출범했다.

기획단 단장은 이석채 농림수산부 차관(발족 3일 후 부임 합류), 부단장에는 김동태 제2차관보, 기획단업무 총괄은 이영래 농산물유통국장이 임명되었고, 기획단 업무를 3개반으로 구분하고 이를 관장할 분야별 반장으로는 기획조정반장에 농업공무원교육원 이헌목 교수부장, 도매시장반장에 김선오 시장과장, 유통체계개발 반장에 노경상 유통과장이 임명되었다.

기획단원으로는 농림수산부 농산물유통국은 물론 양정국과 축산국, 수산청 · 산림청 · 농촌경제연구원 · 농수축협 · 농수산물유통공사 · 가락동도매시장관리공사 등 관련기관에서 당시 수행하고 있던 업무와 관계없이 유통에 관해 잘 알고 있는 사람들을 차출하여 총 30명의 유통전문가로 기획단을 구성하여 업무를 분담하도록 하였다.

한편, 지역 유통여건에 맞는 유통개혁을 수립하고 중앙과 연계하여 전국적인 유통개혁대책을 수립하기 위해 농림수산부뿐만 아니라 각 시 · 도와 농 · 수 · 축협에도 「유통개혁 기획단」이 설치되어 함께 추진되었다.

또한 「기획단」이 개혁대책을 수립하면 이를 심도 있게 검토하여 장관에게 건의하게 될 「농수산물유통발전위원회」가 5월 25일 구성되었다. 이 위원회의 구성원은 보다 폭넓은 의견과 다양한 욕구를 수용한다는 취지에서 농 · 수 · 축협 등 생산자대표와 실제영농에 종사하고 있는 우수농가, 소비자대표로 소비자단체협의회장, 유통업무 종사자 대표로 중매인 · 소매상 · 지정도매법인 대표, 농수산물 유통전문 교수와 일반경제학 전문교수, 언론계, 농수산물유통공사 · 가락동 도매시장관리공사 등 유통관련 기관, 민간유통업

자, 관계부처 유통관련 공무원 등 34명이 위원으로 위촉되었다.

「위원회」는 위원들의 전문성을 살리고 운영의 효율화를 기하기 위하여 전체회의와 분과별(산지유통개선분과, 유통체계개발분과, 도매시장 운영개선분과) 위원회로 나누어 운영하였다.

당시 위원회를 구성함에 있어 농안법 파동으로 농수산물 유통에 관한 비판과 국민적 관심이 컸던 관계로 많은 사람들이 「농수산물유통발전위원회」에 관심을 갖고 참여하기를 희망하여 적절한 인물을 선별하는데 다소 애로가 있었으나, 각계 각층의 인사로 구성하고 다양한 의견을 최대한 수렴하도록 노력하였다.

(2) 농수산물 유통개혁기획단의 활동

농안법 파동으로 농수산물 유통에 대한 국민적 관심과 비판이 컸던 만큼 「기획단」에 거는 기대와 임무 또한 막중했다. 특히 6개월이라는 짧은 기간에 농안법 개정을 포함한 대책을 수립하기에는 실로 빡빡한 일정이었다. 이를 차질없이 완수하기 위해서 주도면밀하게 일정을 수립하고 일사불란하게 움직였다.

일정은 6월 중에 국내는 물론이고 선진외국의 유통실태 조사와 문제점을 발굴하고, 7월까지는 농수산물 유통개혁대책(안)을 수립하며, 8월 중에는 수립한 대책(안)을 제도적으로 뒷받침할 수 있는 농안법 재개정안을 마련하여 공청회를 통해 대책수립 과정에 참여하지 못한 이해관계자들의 의견을 수렴하고, 9 10월 중에 최종 종합보고서를 작성하여 예산이 필요한 부문은 1995년부터 예산에 반영하는 것이었다.

또한 당장 시책으로 추진할 수 있는 것은 최대한 빨리 확정 · 시행하도록 하고, 농안법 중 개정이 필요한 사항은 1994년 정기국회에 제출 · 개정하여 「홍보 · 교육 · 계도 시한」인 11월 1일부터는 개정 농안법에 의해 농수산물의 유통이 정상화되도록 운영일정을 수립했다.

「기획단」의 첫 임무는 농안법 파동의 직접적인 동기가 되었던 「중매인의 도매행위 금지」에 대한 사실검증 작업에 들어갔다. 과연 개정 농안법을 그대로 집행할 수 없는 것인가? 집행을 위해서는 어떠한 수단이 있을까? 만약 집행할 수 없는 것이라면 어떠한 대책이 필요한가?를 비롯해서 그간의 농수산물유통의 문제점을 총체적으로 진단하고 그 결과에 따라 모든 문제를 풀어 간다는 방침을 세웠다.

국내외 유통현실을 정확히 분석하기 위해 기획단 요원들로 하여금 국내 출장은 물론 대만과 일본에 보내 산지와 소비지의 유통실태를 세밀하게 조사하였고, 일본·미국·중국·로마·브뤼셀에 주재하는 농무관들이 조사한 현지 유통관련자료 등 국내외 자료들을 수집하고 다각적으로 분석하여 대책수립에 활용하였다.

또한 농어민과 농수산물도매시장 유통관련자 그리고 전문가의 의견을 공청회와 간담회, 현지 출장대담 등을 통해 폭넓게 수렴하였고 이를 토대로 개선대책을 세우는데 최선을 다했다.

이 때 쟁점이 되었던 도매시장 이해당사자들의 주장은 지정도매법인측에서는 중매인의 도매행위 금지는 도저히 받아들일 수 없고 도매시장의 관리와 운영의 일원화 문제는 용납될 수 없는 것이며, 전품목 상장경매는 품목별로 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다는 것이었다.

중매인들은 중매인의 도매행위를 허용해 줄 것과 지정도매법인 제도를 폐지하여 관리·운영을 일원화하고 경매사를 공영제로 할 것을 주장했다.

직판상인들은 관리·운영의 일원화를 주장했고, 도매와 소매의 지역분리·도매시장입주 직판상인의 소매상협동조합설립을 허용해 주고 조합이 경매에 참여하게 해 줄 것을 희망했다. 그러나 이러한 각기 다른 주장들은 많은 토론과 회의를 거쳐 다듬어졌다.

또한 유통개혁대책 수립에서 「기획단」 이외에도 많은 사람과 기관이 참여하였다. 시·도 유통담당 공무원들로 구성된 지역별 「유통개혁기획단」에서도 지역실정에 맞는 개혁대책을 수립하여 농림수산부 「기획단」에 제출하였으며, 그 밖에도 많은 기관(26개 기관)에서 공청회와 토론회, 세미나 등을 통해 주요 쟁점이 되고 있는 유통문제에 대한 의견을 모아 주고, 국내외 현지조사자료를 제공해 주어서 개혁대책 수립에 귀중한 참고가 되었다.

많은 자료 중에서도 우리와 비슷한 도매시장 제도를 가지고 있고 도매시장이 선진화된 일본 동경의 오다 시장과 농수산물 물동량의 80%가 산지의 품목별조직에 의해 출하되고 있는 막강한 시장교섭력을 가지고 있는 일본의 산지조직과 출하체계가 심도 있게 검토되었으며 유통개혁 대책을 세우는데 모델이 되기도 했다.

이와 같은 자료를 면밀하게 분석한 결과 도매시장 문제와 함께 생산자조직의 육성 문제와 유통과정의 투명성을 어떻게 확보하느냐가 핵심과제였다.

이러한 과제를 해결하기 위해 유통개혁 기본방향을 산지유통의 개혁과

공영도매시장의 개혁, 그리고 소비지 유통경로의 다원화 등 크게 세가지로 설정하고 분야별로 모든 문제를 원점에서부터 시작하여 농수산물유통의 전반에 걸친 종합대책을 수립하는데 30명의 기획단원들은 혼연일체가 되어서 총매진하였다.

그 결과 계획된 일정대로 산지유통과 도매시장 개혁을 포함한 「농수산물 유통개혁대책 시안」이 만들어져서 7월 5일 차관실에서 이에 대한 종합보고가 있었고, 간담회와 협의회 그리고 농수산물 유통발전위원회의 심의를 통해 8월 20일에 정부안을 확정시키고 공청회를 가졌다.

공청회를 거쳐 확정된 계획은 구체적으로 실천하도록 23개 개혁과제를 77개 세부사업으로 분류하고 코드번호를 부여하여 집중 관리토록 하였으며, 대책을 장·단기대책으로 구분하여 지속적으로 개혁이 이루어지도록 수립되었다.

단기대책에는 1994년 중 법을 개정하여 개선할 수 있는 중매인의 도매행위 허용을 비롯해서 공공출자법인에 의한 시장의 관리·운영 일원화, 산지수집상의 등록제, 영농조합법인의 지역제한 폐지에 관한 대책과 법을 개정하지 않고 1994년과 1995년의 예산과 정책개선으로 추진할 수 있는 직거래사업과 유통정보체계 확립, 유통자회사설립, 상장수수료 인하, 경매의 투명성 확보, 전품목 상장거래 등이 담겨졌다.

중장기 대책에는 품목별 생산자단체와 소비자협동조합 육성과 유통시설 확충 등 많은 시간과 재원을 지속적으로 투자를 해야 하는 부분과 포전매매의 공식적인 제도화, 포장규격화, 품질인증, 원산지 표시와 같이 생산자와 소비자의 인식과 상관행의 변화를 요구하는 대책이 세워졌다.

이에 따른 투자계획도 중기(1995 1998년)와 장기(1999 2004년)로 구분하여 10년간 약 9조 7000억 원이라는 막대한 예산이 투자되는 세부 추진계획이 수립되었다.

이와 같이 구체적인 실행계획과 예산이 뒷받침되는 확실한 유통개혁대책은 과거에는 없었던 일로 농수산물 유통개선에 초석이 되었다. 이러한 계획이 수립되기까지는 8개월 동안 광복절 연휴를 제외하고는 단 하루도 쉬지 않고 전국 방방곡곡을 누비며 농수산물의 유통실태를 조사 분석하여 해결방안을 찾고, 수많은 의견을 수렴하여 각기 첨예하게 대립된 주장을 조율하기 위해 밤을 지새우며 혼신의 노력을 다한 「농수산물 유통개혁기획단」의 열정이 있었기에 가능했다.

(3) 농안법의 재개정

농수산물 유통개혁대책을 수립하는데 있어 가장 중요했고 어려웠던 것은 농안법 파동을 가져온 중매인의 도매행위 금지문제를 어떻게 풀어 가느냐 하는 것이었다. 이를 다각적으로 검토한 결과 중매인의 도매행위를 금지할 수 있는 최소한의 기본여건이 성숙되지 않은 현실에서는 중매인의 도매행위를 허용하는 쪽으로 농안법을 재개정하여 '제2의 농안법 파동'을 어떻게든 막아야 한다는 것으로 결론이 났고, 이에 대한 확고한 의지는 장관을 비롯하여 기획단 전체의 확신이었다.

그러나 문제는 여당인 민자당을 설득하는 것이었다. 앞에서 언급한 바와 같이 중매인의 도매행위를 금지한 농안법을 주도한 것이 신재기 의원을 비롯한 민자당이었고, 당으로서는 이 문제를 정부에 양보하는 것은 개혁의지를 후퇴시키는 것이며, 지켜지지 않을 불가능한 법을 만들어 농안법 파동을 야기시켰다는 책임을 감수해야 하는 부담도 있었다.

또한 농림수산부의 관료적 입장에서 볼 때 당시 중매인의 도매행위를 허용하자고 하는 것은 문민정부가 추진하는 개혁에 반대하는 것으로 인식될 수 있어 감히 누구도 반대할 수 없는 분위기였다.

따라서 농안법을 재개정하기 위해서는 현행법을 최대한 살리면서 입법을 추진했던 신 의원이 명예롭게 수용할 수 있는 방안을 모색하는 문제와 국회와 정부 고위층을 설득하고 국민적 공감대를 형성하는 것이 무엇보다 중요했다.

이를 위한 전략으로 최인기 장관은 손자병법에 나오는 요새를 함락시키는데 있어서 정곡을 찌르는 방법은 당시의 상황으로 보아 부작용이 우려되었고, 유통현황과 문제점을 각계 각층에 알려 국민적 공감대를 형성하여 이를 바탕으로 농안법의 재개정을 이루는 즉 외곽을 포위하여 서서히 적을 함락시키자는 전법을 택했다.

먼저 김동태 제2차관보와 이영래 농산물유통국장이 1차로 전 민주당 김동영 의원의 비서관 출신으로서 능력과 역량이 뛰어났고 실질적으로 영향력을 행사하는 당시의 실세였던 전순은 민자당 농림담당전문위원을 만나 열띤 토론을 벌였으나 서로간의 의견차이를 좁힐 수 없었다. 그 후에도 계속해서 서울시 산업경제국장, 농협중앙회 부회장, 가락동 도매시관리공사 업무이사와 함께 민자당 전순은 전문위원을 만나는 등 "중매인의 도매행위를 금지시키면 안 되는 점"을 이해시키려고 많은 노력을 하였다. 그 결과

현실적으로 매우 어렵다는 것을 이해시키게 되었고, 오히려 개혁입법이라고 주장을 굽히지 않았던 신재기 의원에게 현실적인 내용을 전달하고 설명할 정도로 진전되는 계기가 되었다.

그러한 가운데 서울시가 주관한 공청회에서 서울시 산업경제국장이 중매인의 도매행위 허용을 주장한 사실이 TV를 통하여 방영되자 민자당은 아연실색하여 산업경제국장에게 맹공을 퍼부었고 이로 인해 국장이 어려운 처지에 놓인 적도 있었다.

또한 최인기 장관이 직접 설명자료를 만들어 민자당 정책위의장과 민자당 대표를 만나 설명한다는 것이 기자들에게 알려지게 되자 김종필 민자당 대표는 현행 농안법이 세계에서 그 유래를 찾아볼 수 없는 좋은 법이라고 논평함으로써 당의 입장은 더욱 굳어졌고, 설득 작업도 더욱 어려운 국면에 처하게 되었다.

이러한 상황에서도 최 장관은 일본 동경의 오다 도매시장의 유통체계를 그림으로 된 병풍식 팸플릿을 알기 쉽게 만들어 국회 농림수산위원들을 한 명씩 접촉하여 중매인의 도매행위 허용의 불가피성을 설득하기 시작하였다. 또한 차관은 차관대로 각계의 인연까지 총동원하여 청와대와 민자당의 관계자들을 설득하는데 심혈을 기울였다.

설명자료도 담당차관보와 국장을 중심으로 기획단에서 확고한 논리를 세우고 여러 가지 방법으로 표현하는 자료를 만들어 제공함으로써 도매시장 현실을 잘 모르는 사람도 쉽게 이해할 수 있도록 하였으며 수많은 사람들을 만나 대화하고 설득하는 등 백방으로 노력했다.

그 결과 민자당 내부에서도 이상득 정책조정실장을 중심으로 개정 농안법대로 시행하면 물류의 흐름에 문제가 발생할 수 있다는 점을 인식하게 되어 1994년 6월 8일 의원회관 823호실에서 당·정협의회(유통구조개선소위원회)가 열렸다.

이 때 민자당에서는 법을 개정하지 않고 현행법의 테두리 안에서 할 수 있는 대안으로서 중매인을 중개중매인과 반출도매상으로 구분하여 경매에는 중개만 하는 중개중매인만 참여하고 반출도매상은 중개중매인으로부터 물건을 구입하여 판매하도록 하여 도매시장 내에서 도매행위를 허용하자는 방안을 제시했다.

그러나 이러한 내용은 이미 여러 차례 검토되었던 사안으로서 반출도매상을 두려면 역시 법을 개정해야 하고, 현실적으로 중매인을 구분했을 때

중개중매인이 되려고 하는 중매인이 거의 없을 것이며, 새로운 상인집단을 만들게 되어 유통단계만 하나 더 늘어나는 결과가 되고, 또한 이들이 편법을 동원하여 중개중매인의 도매행위와 반출도매상의 경매에 참여하는 것을 막을 수 있는 확실한 방안도 없어 결과적으로 현재와 같은 거래가 이루어지는 상황에서 제도만 바뀌게 되는 격이 되어 혼란만 초래하게 된다는 점이 지적되었다. 따라서 정부로서는 도저히 받아들일 수 없는 대안이었다.

이 회의에는 민자당에서 허재홍, 신재기, 민태구 의원이 참석했고, 정부에서는 이석채 차관과 김동태 차관보, 이영래 유통국장, 노경상 유통과장, 강동제 시장과장이 참석하여 하루 온종일 열띤 난상토론이 벌어졌고, 그 때 정부측에서 "안 되는 것은 안 되는 것이다. 안 되는 것을 된다고 할 수는 없는 것 아니냐"하는 강경한 입장을 피력했으며, 회의 도중에 청와대 최양부 농수산수석으로부터 전화가 걸려와서 농안법 중 중매인의 도매행위 금지 조항을 원점으로 환원하려는 것이 대통령의 뜻이라고 전해지기도 했다.

그리고 장관은 6월 9일 총리와 부총리에게 현행 개정 농안법의 문제점과 개선 대책을 열심히 설명하고 고위 당·정협의회에서도 농안법 재개정의 필요성을 강력히 주장했으며, 민자당 당직자를 설득하기 위해 개별적으로 만나 현실을 설명하고 논리적으로 이해시키는 노력을 적극적으로 전개하면서, 우회적으로는 각종 언론기관을 통해 농안법 시행의 문제점이 사실대로 보도되도록 유도하는 등 많은 사람들이 정부입장을 이해하고 동참하도록 다각적인 노력을 기울였다.

또한 차관은 이상득 민자당 정책조정실장을 설득하는데 심혈을 기울여 정부의 입장을 이해하도록 하였다. 이러한 설득작업은 농림수산부의 유통관계자뿐만 아니라 모든 간부들이 총매진했고, 당시 김종필 민자당 대표위원의 후원회장을 맡고 있던 김영진 유가공협회장도 민자당 대표위원을 설득하는데 일조를 하기도 했다.

1994년 7월 23일 장관은 이영덕 국무총리와 박관용 대통령 비서실장에게 농안법 재개정을 포함한 유통개혁대책의 골격을 보고하여 중매인 문제에 대한 이해를 얻어냈다. 이 때 박관용 실장이 말하기를 최 장관의 말은 신빙성이 있고, 최 장관과 이석채 차관의 말이라면 믿을 수 있어서 농안법을 재개정하는데 찬성하였다고 할 정도로 개인적인 역량과 믿음을 인정받기도 했다.

남은 일은 김영삼 대통령에게 보고하고 농안법의 재개정을 포함한 유통

개혁대책을 추진하는 것이었다. 1994년 8월 1일 장관은 「농안법 시행상의 문제점과 유통개혁대책」을 보고하여 대통령의 결심을 받는데 성공하였다. 김영삼 대통령은 1994년 10월 말 이전에 「농안법 재개정」을 매듭짓고 11월부터 새로운 농안법을 집행하도록 지시하였다.

대통령의 결심에 따라 비서실장이 이 사실을 민자당에 통보하였고, 당은 정부와 협조하여 11월부터 농수산물 유통개혁대책이 추진되도록 하였다. 농림수산부로서는 장관을 비롯해 그토록 심혈을 기울여 온 문제가 의도대로 해결된 것이었다.

이에 따라 농안법 개정작업이 빠른 속도로 진행되었다. 수차례에 걸친 당·정협의와 각계 대표들과의 간담회를 통해 의견을 수렴하고 다듬어서 드디어 9월 1일에 「농안법 개정안」을 입법예고하였다. 같은 날 임시 경제차관회의와 다음날 경제장관회의에 보고되었고, 9월 12일에 임시로 열린 차관회의에서 통과되고 오후에 국무회의를 통과하여 곧바로 대통령의 재가를 받아 9월 14일 국회에 농안법 개정에 관한 정부안이 제출되었다.

이 때 당시 새정치국민회의의 김영진 의원 외 97인의 발의로 된 농안법 개정안이 9월 17일 국회에 제출되어 정부의 개정안과 의원입법으로 올라온 개정안이 동시에 심의하게 되었다.

이 두 가지 개정법안이 국회농림수산위원회에 상정되어 9월 23일부터 9월 26일까지 법률심사소위원회에서 법안에 대한 심사와 대안토론이 있었다. 심의과정에서 대부분 합의를 이루었으나 의원입법으로 제출된 내용 중 도매상제도의 도입 여부가 쟁점이 되었다.

도매상 제도는 도매시장 내에서 도매상들이 생산자에게서 직접 농수산물을 사서 소매상에게 파는 제도로 도매상이 수집과 분산을 동시에 수행하여 기존의 경매제도상 6단계로 되어 있는 유통단계를 3단계로 축소하여 유통비용을 줄이고 생산자의 출하선 선택범위를 확대하여 생산자와 소비자를 동시에 보호하자는 것으로서 언젠가는 운영해 볼 만한 제도의 한 가지다.

그러나 당시 여건으로는 도매시장의 수가 적었고 중앙도매시장에 의해 공정한 거래와 대표가격이 결정되는 경매제도가 이제 겨우 정착단계에 있었으며, 산지의 생산자단체를 중심으로 한 협동출하조직과 농수산물의 표준화가 미흡한 실정이었다. 특히 산지에서 도매상과의 직접 거래를 하려면 생산자단체가 막강한 힘과 교섭력을 가지고 있어야 하는데 생산자단체조직이 그러한 힘이 없었다.

이러한 상황에서 중앙도매시장인 가락동시장 등에서 도매상제도를 전면 실시할 경우 정착단계에 있는 경매제도가 붕괴될 우려가 있으며 도매인들이 산지에서 농수산물을 수집하고 분산하는 과정에서 거래의 공정성과 투명성을 확보하기가 어려워 도매상에 의해 자행될 수 있는 소위 '가격의 칼질'과 '대금정산 지연' 등의 폐해가 성행될 가능성이 커 생산자가 피해를 볼 수 있다는 등의 현실여건을 들어 도매상제도의 전면적인 도입은 현실적으로 불가능하고 시기상조라는 점을 설명하여 이해를 구했다.

그러나 국민회의측에서 그렇다면 구리도매시장만이라도 공공출자법인을 만들어 운영하자는 것이었다. 이 또한 개설자인 시장군수의 권한으로서 농림수산부가 관여할 사항이 아니므로 약속할 수 없다는 점을 설명하였으나 상호간에 합의를 보지 못하고 결국은 표결에 부치는 과정을 거치면서 농안법을 재개정하여 1994년 11월 1일 법률 제4785호로 개정법률안이 공포되었다.

새로 개정·공포된 농안법은 농수산물 유통개혁대책을 제도적으로 뒷받침할 수 있도록 개정된 것으로서 개정내용이 매우 광범위하였다.

첫째, 중매인의 명칭을 중도매인으로 변경하고, 그 기능은 도매거래를 원칙으로 하되 대통령이 정하는 경우에는 중개업을 할 수 있도록 하여 농안법 파동을 야기시켰던 문제를 해결하였다.

둘째, 산지유통의 공정거래를 실현하기 위해 포전매매(밭떼기)를 제도화하였고, 산지수집상의 등록제를 도입하여 산지의 수집과정에서 발생할 수 있는 계약상의 불이익으로부터 생산자를 보호하고자 했고, 도매시장에 출하하는 생산자를 보호하기 위해 「최저가격제」를 도입하여 생산자가 원하면 그 가격 미만으로는 판매할 수 없도록 하였다.

셋째, 도매시장의 관리·운영 주체를 필요할 경우 공공출자법인으로 일원화할 수 있도록 하여 도매시장의 운영효율화 폭을 넓혔고, 도매시장의 공공적 기능을 보장하기 위해 도매시장법인이 판매업무를 충실히 수행하지 않을 경우 개설자가 그 업무를 다른 도매시장법인에게 대행하게 할 수 있도록 하고, 중도매인은 정당한 사유없이 경매에 불참하는 집단적인 행동을 못하도록 하였다.

넷째, 지정도매법인은 농수산물을 출하자로부터 위탁받아 판매를 대행해 주고 있는 수수료 사업자라는 점을 고려하여 이 명칭을 도매시장법인으로 바꿔 도매업자라는 오해를 없앴고, 지정 유효기간을 설정하여 지정기간 동

안 영업활동을 보장해 주는 동시에 개설자가 정기적으로 운영성과를 평가하여 재지정 여부를 결정토록 함으로써 도매시장 운영을 활성화하도록 하였다.

다섯째, 도매시장의 집하판매의 효율성을 제고하고 예외적 상황에 능동적으로 대응하기 위해 엄격한 조건하에서 도매시장법인이 중도매인이나 매매참가인 이외의 제3자 판매를 인정하고 중도매인에게 예외적으로 직접 집하할 수 있는 제도를 도입하였으며, 그 대신 특수한 경우에는 중도매인이 직접 수탁 또는 매입할 수 있도록 하는 상장예외품목 제도도 도입하였다.

여섯째, 시가 개설한 도매시장에 설치된 공판장의 중도매인 허가나 매매참가인 등록은 도매시장법인과 같은 기준을 적용하고 중도매인이 여러 도매시장법인의 경매에 참여하도록 하여 같은 시장 내에서 다른 운영체제를 갖고 있는 모순을 없앴다.

일곱째, 산지 농어민과 소비자를 직접 연결함으로써 유통단계 축소에 따른 유통비용을 절감하기 위해 농수산물 물류센터와 생산자단체의 유통자회사의 설립 근거를 마련하고, 지방자치단체가 이를 지원할 수 있게 하는 등의 내용이 담겨졌다.

이러한 농안법에 대하여 일부 비판이 있었으나, 전반적으로 국회와 정부의 합의는 물론 각계의 의견을 발전적인 시각에서 최대한 수용하였다는 점에서 그 노력을 인정받기도 했다.

그러나 농안법을 재개정하는 과정에서 도매상제도의 도입과 도매시장의 농산물 하역대책 등이 심도 있게 검토되었으나 당시의 여건상 수용하지 못하고 한시적으로 미루어야 했던 안타까움도 있었다.

특히 도매시장의 하역문제는 하역노조대표들과 도매시장관리공사·법인간에 의견이 첨예하게 대립되었다. 하역노조에서는 하역노조를 관리공사나 지정도매법인이 흡수하고 상용 근로자로 하여 후생복지를 보장해 달라는 것이었으며, 공사나 법인은 수지타산에 관련이 있기 때문에 이를 완강히 반대하였고 이들과의 계속적인 접촉을 통해서 문제해결을 시도하였지만 결국은 하역개선을 위해서 노력한다는 선언적인 규정만을 하게 되는 아쉬움을 남기기도 했다.

이러한 우여곡절 끝에 농안법이 재개정됨으로써 역사적인 농안법 사건은 막이 내려졌고 새로운 농안법 시대가 열리게 되었으며, 1994년 12월에 농수산물 유통개혁대책 세부실천계획 수립이 완료됨으로써 농수산물 유통개혁

의 구체적인 실천방안과 비전이 제시되는 새로운 도약의 계기가 되었다.

회고와 전망

농안법 파동은 국민의 생명과 직결되는 농수산물 도매시장에서 거래가 중단되어 사회적으로 큰 물의를 빚었던, 우리 농정사에 큰 오점을 남긴 사건인 반면에 농수산물 유통산업 발전에 원동력이 되었다.

또한 이 사건은 현실여건에 맞지 않는 법개정이 국민들에게 미치는 영향이 얼마나 지대한가를 단적으로 보여준 사건으로 비단 농안법에 국한되는 것이 아니라 모든 입법과정에서 고려되어야 할 교훈적 가치가 있는 역사적인 사건으로 기록될 것이다.

되돌아보면 입법 당시 이상과 현실의 괴리를 좁히기 위해 노력하는 과정에서 나타난 대화와 타협이라는 민주주의 기본이 개혁의 기세에 밀렸던 아쉬움이 있었다. 또한 지켜지지 않을 법이라는 예측이 있었는데도 불구하고 이를 제도적으로 해결하지 못해 결국은 농안법 파동이 일어나 고통을 겪었으며, 법 집행을 유보하는 조치로 농안법 파동이 진화되었다.

이러한 과정에서 당과 정부 사이에 감정의 골이 깊어졌고, 공무원들이 문책을 당하는 비운의 아픔을 겪는 등 비생산적인 곳에 힘을 소진해야 했던 아쉬움이 있었다. 그렇지만 농안법 파동을 기화로 농수산물 유통의 문제와 이를 개선해야 한다는 국민적 공감대가 형성되어 약 10조 원이라는 예산을 수반한 제1차 농수산물유통개혁대책이 수립되었다는 점에서 위기를 전화위복의 기회로 승화시킨 계기가 되기도 하였다.

또한 농수산물 유통개혁기획단의 활약으로 장관이 담화문 발표에서 약속한 11월 1일의 시한에 맞춰서 농안법을 재개정하고 시행되었다는 점은 당시 예측불허의 상황으로 볼 때 극히 염려되었던 「제2의 농안법 파동」을 사전에 예방한 쾌거는 높이 평가되어야 할 것으로 본다.

그러한 노력이 밑거름이 되어 1996년의 2차, 1998년의 3차 농수산물유통개혁대책으로 계속 이어져 보완되고 추진되면서 그 동안 생산자조직의 육성을 비롯한 포장센터 등 산지유통시설 기반확충을 비롯해서 대규모 도매시장 건설의 투자확대와 공영도매시장 거래제도 개선, 그리고 우수농산물 차별화와 생산자단체의 소비시장 참여 확대와 직거래 확대 등 많은 변화와 개혁의 성

과를 거두게 되었다.

특히 1998년 말에 국회에 제출된 농안법 개정법률안에는 1994년 농수산물유통개혁대책에서 해결하지 못했던 하역비 문제도 규격출하품에 대한 표준하역비는 도매시장법인 또는 시장도매인이 부담토록 했고, 도매상제도도 지방도매시장에서는 개설자의 재량으로 도입될 수 있도록 하고 중앙도매시장에서도 2001년부터 3년의 범위 내에서 대통령령이 정하는 날부터 도입할 수 있도록 하는 내용이 제시될 정도로 농수산물 유통개혁이 장족의 발전을 이룩하고 있다.

그러나 많은 투자와 발전이 있었음에도 불구하고 아직도 가시적인 성과가 미흡해 생산자와 소비자 모두가 불만을 제기하고 있고 전반적인 농수산물 유통체계가 아직도 고비용·저효율 구조를 벗어나지 못하고 있어 우리 나라 농업의 경쟁력을 높이는 데 걸림돌로 작용하고 있다.

특히, 무역자유화에 따라 국내농산물과 외국농산물과의 품질과 가격경쟁이 치열해지는 반면 정부의 가격지지 정책은 제한될 수밖에 없고, 막대한 자본과 선진경영기법을 갖춘 외국 유통업체의 국내진출이 예상되는 상황에서 유통비용 절감을 위한 구조개선은 더욱 절실한 과제다.

이를 위해서는 산지의 생산자조직이 산지유통시설을 거점으로 계약재배된 농산물을 규격화, 브랜드화하여 대량으로 공동출하를 함으로써 생산자의 시장교섭력을 높여야 하고, 유통단계 축소와 물류비절감 기반을 확충하는데 힘써 소비자가 편리하고 보다 싼값에 농산물을 구입할 수 있어야 할 것이다.

또한 공영도매시장과 물류센터를 포함한 직거래를 확대하고 유사도매시장을 제도권으로 흡수하여야 하며, 경쟁에 의한 공정거래를 정착시켜 출하자와 소비자의 선택폭을 넓히는 시책을 강구하는 한편 농산물이 산지에서 소비지까지 팔레트에 의해 운반되어 경매되고 진열·판매되는 일관체계와 냉장유통체계를 구축하는 노력과 이를 위한 전폭적인 투자가 따라야 유통효율이 극대화될 것이다.

이는 어느 한 사람의 힘으로 달성되는 것이 아니라 산지의 생산자와 유통인, 소비자에 이르기까지 모든 사람들의 의식과 행동이 바뀌고, 각자의 소임을 다하는 힘이 모아질 때 생산자는 제 값을 받을 수 있고, 소비자는 보다 저렴한 가격으로 품질 좋은 농산물을 구입할 수 있으며, 유통인도 적정이윤을 확보할 수 있을 것이다.

이렇게 우리가 추구하는 목표가 달성될 때 우리 나라 농업의 경쟁력이 높아지고 국민생활의 안정을 도모할 수 있을 것이다.

신농정 5개년계획 수립

허 신 행*(농수산물도매시장관리공사 사장)

농정의 기본 방향 전환

해방 이후 반세기가 지나는 동안 '농정'하면, 우리들의 머릿속에 지체없이 떠오르는 이미지는 '식량 증산'과 '소득 증대'로 귀착된다. 연대별 농정의 주요 시책만 들여다보아도, 이런 이미지는 크게 벗어나지 않는다.

널리 알려진 바와 같이, 1950년대에는 농지 개혁으로 자작농을 창설하여 가족 경영체를 탄생시킴으로써 정치 사회적인 안정과 함께 식량의 부족 문제를 해결코자 안간힘을 쏟았다.

1960년대에는 주곡의 자급 기반을 구축하는 동시에, 농업 생산력을 증대시키기 위하여 제3차 농업 증산 계획(1962)과 식량 증산 7개년 계획(1965)을 세우는 등 정책의 중심을 증산에 두었다. '쌀 증산'과 '보리 증산'을 외쳐대며 농지를 확대 개발하고, 생산 기반 투자를 늘리는가 하면, 고미가정책까지 동원하게 된다.

1970년대에는 식량의 증산 노력을 더욱 가속화시킨다. 농지 개량 사업을 본격화하고, 농업 기계화 5개년 계획(1971)을 수립하며, 농지 보전 시책을 강화한다. 이어 절대 농지를 지정함과 동시에, 통일계의 벼 다수확 품종을 개발 보급한다. 농지 개간을 장려하고 농업 기계 보급을 촉진하는 등 피나는 노력으로 소위 '녹색 혁명'이라 불리는 주곡 자급을 달성하게 된다. 이것이 1977년의 기념비적인 성취였다.

* 당시 농림수산부장관

1980년대에는 농산물 수입 개방의 외풍이 서서히 불어닥치게 되자 농가 소득원을 늘리고자 안간힘을 쏟게 된다. 복합 영농의 바람을 일으키고, 농외 소득원을 개발코자 농어촌 소득원 개발 촉진법(1983)을 만들었으며, 농지 임대차 관리법(1986)을 개정하는 등 다양한 노력을 경주한다. 거센 수입 개방 압력에 위기 의식을 느낀 농민들의 압력으로 추곡 수매가 결정 국회 동의제(1988)를 도입하는가 하면, 농어가 부담 경감 대책까지 세우게 된다. 개방화의 물결에 대비하여 최소한의 농지라도 안전하게 확보코자 농업 진흥 지역 제도(1989)를 도입하게 된다.

1990년대에 진입하면서 농업에 대한 위기 의식은 더욱 고조되기 시작한다. 1986년에 시작된 우루과이라운드 협상의 타결이 눈앞에 닥치게 되자, 정부는 1991년 드디어 농어촌 구조개선 대책으로 10년(1992 2001)에 걸쳐 투입하게 될 42조 원의 막대한 투융자 계획을 수립하게 된다.

이처럼 농업 증산과 농가 소득 증대 그리고 개방화에 대응할 농어촌 구조 개선이라는 농정의 시대적 변천을 타고, 1993년 2월 새로운 문민정부가 출범하게 된다.

'신농정'이란 용어는 1992년 12월 8일자로 발표된 당시 김영삼 대통령 후보의 연설문에 올랐다. 신농정은 42조 원의 투융자 계획으로 짜여진 농어촌 구조개선 사업의 조기 실현으로부터 출발한다고 밝히고 있다. 그리하여 농업 경쟁력을 강화시키고, 농수산물의 유통 구조를 개혁하며, 첨단 농업 기술을 개발하고, 수출 농업을 지향하며, 「농어촌 정비법」을 제정하여 농어촌의 생활 환경을 개선할 뿐만 아니라, 농업 재해 보상제를 보강하고, 대통령 직속으로 「농어촌 발전 특별 위원회」를 설치 운영하며, 농어업 담당 보좌관을 임명하는 등 많은 시책을 펴겠노라고 다짐한다. 이런 시책들을 잘만 추진하면, 문민정부가 끝나는 1998년에는 농어촌이 '떠나가는 농어촌에서 돌아오는 농어촌'으로 탈바꿈하게 될 것이란 전망까지 제시한다.

필자는 당시 한국농촌경제연구원의 원장으로 재직하고 있으면서 여당에서 요구하는 선거 공약 아이디어를 집중적으로 개발하여 제공한 바 있다. 농업 분야의 선거 공약 내용이 모두 그 안에서 뽑혀 나온 것들이지만 여기서 주목해 둘 것은, 선거 참모들이나 정치인들이 학계마저 거부하는 '첨단 농업 기술 개발'과 '수출 농업의 지향' 그리고 '떠나가는 농어촌에서 돌아오는 농어촌으로의 탈바꿈'이란 초현실적인 아이디어이다.

그런데 뜻밖에도 새 정부가 들어서면서 필자가 농림수산부 장관으로 취임

하게 되었다. 필자는 마침 오랜 동안의 연구 생활을 통해 얻은 지식을 거의 총정리하다시피 하여 「신농업, 한국 농업의 21세기 전략」이란 책을 집필하고 인쇄 날짜를 미루어 오고 있었다. 선거 기간에나 새 정부가 출범하기 직전에 책을 발간하여 내놓으면, 사람들의 시선을 끌기 위한 노력으로 비칠까봐 인쇄 날짜만을 뒤로 미루고 있었는데, 뜻밖에도 장관으로 발탁되었던 것이다. 입각 발표 직후, 인쇄를 하여 1993년 3월 10일자로 이 책을 출간하였는데, 사실은 이 책에 담긴 내용 그대로가 신농정에 반영되었다는 사실은 중요한 의미를 갖는다.

이 책 안에 담긴 '기술 농업', '고품 농업', '지속 농업', '수출 농업'의 4대 방향 그대로가 신농정의 중심축으로 자리잡게 되었다. 그런데 이들 신농정 방향은 정권이 바뀜으로써 한번 불러 보는 말만의 '신(新)'이 아니라 그 내용 자체가 해방 이후 처음이자 가히 혁명적이라 할 만한 것들로 바뀌었다는 점이다. 그러니까 전통적인 농경 시대의 '식량증산' '소득증대' 라는 고정관념으로부터 산업 사회와 정보·지식 사회를 포괄하는 새로운 시대의 농업관으로 탈바꿈해 본 것이다. 첨단 기술과 정보·지식으로 무장하는 기술 농업, 고소득과 소비자 시대에 걸맞은 고품 농업, 지구촌의 새로운 화두인 환경 보전과 보조를 맞출 수 있는 지속 농업, 그리고 개방화 시대에 대응할 수 있는 공격형의 수출 농업은 농업의 방향과 틀을 근본부터 바꾸는 것이다.

따라서 여기서 말하는 신농정이란 정권이 바뀔 때마다 습관적으로 붙인 그런 신농정이 아니라, 농정의 기본 방향을 실질적으로 바꾼 역사적인 기록으로 남을 만한 것이다. 그러기에 신농정에 대한 일부 학계와 이해 못한 농민들의 저항이 일었다는 사실도 눈여겨볼 만한 사항이다.

신농정이란 무엇인가?

신농정이란 농정 자체를 새롭게 편다는 차원을 벗어나 농업의 방향을 근본적으로 새롭게 바꾸는 신농업의 성취를 도모하는 것이었다. 재래식 농업을 신농업으로 탈바꿈시키고자 한 신농정의 구상은 기본적으로 세계 변화의 물결에 적응코자 하는 노력의 일환이었다. 경제의 중심축이 토지 자원 및 인적 자원을 비롯한 자원의 시대에서 자본 내지 기술의 시대로 바뀌고, 식량이 부족하던 시대에서 남는 시대로 전환되며, 저급 농산물로부터 고급 농산물의

소비 시대로 들어서고, 세계 경제력의 중심이 동북아로 이동하는 동시에, 무한 경쟁 시대로 진입하는 등 농업을 둘러싼 주변 여건의 변화가 급속하게 전개되고 있다. 이런 변화에 적응하기 위해서는 농업이 근본적으로 바뀌지 않으면 안 되고, 그런 변화를 가져오기 위해서는 새로운 농정의 추진이 불가피해진다.

이런 변화에 적응하기 위해 네덜란드는 일찍이 농산물 생산 공장과 같은 첨단 기술 농업을 이루었다. 이스라엘 역시 사막에서 첨단 기술 농업의 꽃을 피우고 있으며, 덴마크는 일등주의 농업으로 승부를 걸고 있는가 하면, 일본은 고급화 전략으로 살아남기 위해 안간힘을 쏟고 있다. 그런데도 우리 농업은 구태의연하게 전통적인 농경 사회의 고정 관념으로부터 벗어나고 있지 못하니, 새로운 사고의 전환이 필요했던 것이다.

다른 한편으로는 1986년 9월부터 밀어닥친 우루과이라운드 농업 협상이 쌀을 비롯한 모든 농산물의 시장 개방을 강요하고 있어서, 어떤 형태로든지 우리 농업이 변하지 않으면 살아남기 힘든 상황으로 몰리고 있었다.

그리하여 필자는 「신농업 : 한국 농업의 21세기 전략」에서 밝힌 대로, 우리나라 농업이 나아가야 할 방향을 취임 즉시 네 가지로 설정하고, 농업 공직자들에게 선언하였다. ①기술 농업 ②고품 농업 ③지속 농업 ④수출 농업의 4대 방향을 신농 운동의 축으로 삼고, 농민의 4대 자구 운동과 정부의 5대 혁신운동을 제창하였다.

농민의 4대 자구 운동은 ①자주 자립의 홀로서기 운동 ②1호 1품의 일등주의 운동 ③산 · 학 · 관 · 연의 하나 되기 운동 ④유통 혁신의 협동조합 운동이다. 농민들의 자세도 시대의 변천에 따라 변하고 적응하지 않으면 농업을 지키고 농촌을 발전시키기란 어려운 것이기 때문에 최소한의 자구 노력이 필요하다고 본 것이다.

정부가 취해야 될 5대 혁신운동은 아주 기본적인 것이다. ①국제 경쟁을 위한 구조 혁신 ②전문 농업을 위한 인력 혁신 ③과학 영농을 위한 교육 혁신 ④첨단 농업을 위한 기술 혁신, 그리고 ⑤가격 안정을 위한 시장 혁신이 바로 5대 혁신운동이다. 농업의 구조를 전면적으로 개편함과 동시에, 사람과 교육 및 기술 그리고 시장을 개혁하면, 신농정의 출범은 어렵지 않을 것으로 보았다.

이런 신농정의 핵심을 필자는 4 · 4 · 5 운동이라고 부르기도 하였다. 4대 농업 방향과 농민의 4대 자구 운동, 그리고 정부의 5대 혁신운동을 압축시켜 「4 ·

4·5 운동」이라 하고, 전국의 농촌지도소에서부터 점차 파급시켜 나갔다. 동시에 실천 가능한 것부터 정책적으로 하나하나 추진해 나가기로 하였다.

정책적으로 발동을 걸기 시작한 것은, 문민정부 출범 직후인 1993년 3월 22일, 대통령에게 처음으로 보고한 「신경제 100일 계획」의 11개 부처 요약본 가운데 하나이다. 소제목은 「농어촌 구조개선 사업의 체계 개편」이다. 기본 방향은 농어촌 구조개선 사업(1992 2001년 간 42조 원 투자)의 추진 체계를 농어민 자율 방식으로 과감히 전환하여, 경쟁력과 수익성 위주로 농업 구조가 개편되도록 유도하는 것이었다. 여기서 주목할 것은 「농어민 자율 방식」과 「경쟁력 및 수익성 위주의 농업 구조 개편」이다. 농정의 역사에 있어서 농어민 자율 방식이란 말은 나온 적이 없다. '정부 주도 방식으로부터 농어민 주도 방식'으로 전환을 의미하는 것이다. 이것은 필자가 설정한 농어민의 4대 자구운동을 일으키기 위한 기초 작업이었다. 그리고 경쟁력과 수익성 위주의 농업 구조 개편이란 것은, 역시 필자가 노리고자 하였던 정부의 5대 혁신운동을 가능케 하기 위한 전주곡이었다.

이 보고서 안에 들어 있는 네 개의 기본 지침을 보면 매우 의욕적이다. 첫째, 투자 재원은 정부가 지원하되 사업 내용은 농어민 스스로 선택할 수 있도록 하는 새로운 농어촌 구조개선 사업 체계를 마련하고, 둘째 농업 진흥 지역을 중심으로 생산 기반 투자를 지원해 나가며, 셋째 기술 농업을 조기에 실현하기 위해 농업 기술 개발 투자를 획기적으로 확대하는 동시에 산·학·관·연의 협동 연구 개발 및 효율적인 기술 보급 체제를 구축하고, 넷째 생산자 단체와 농수산 지원 조직을 신경제 추진 방향에 맞도록 정비·보강해 나간다는 것이었다.

이어 1993년 3월 31일 농림수산부가 대통령에게 공식으로 보고한 첫번째 주요 업무의 핵심 내용을 보면 신농정의 수립이 얼마나 빠르게 움직였는가를 엿보게 된다.

여기에는 신농 방향으로서 ①기술 농업 ②고품 농업 ③지속 농업 ④수출 농업이 분명하게 제시되어 있다. 또한 농어민의 4대 자구운동은 문자 그대로 포함되어 있을 뿐만 아니라, 정부의 5대 혁신운동도 여기저기 다양한 형태로 녹아 스며들어 있음을 알 수 있다.

이 중요한 보고에서 간과할 수 없는 것은 「10대 전략 시범사업 실시」와 5개년 간의 단계별 추진 구상이다.

먼저 10대 전략 시범사업의 제목만 나열해 보면 ①고도 기술의 벼농사 육

성 ②첨단 기술 농업 생산단지 육성 ③전략 품목 수출단지 조성 ④「학사 개척농」 육성 ⑤품목별 생산자 유통 사업단 육성 ⑥「지역 농업 개발센터」 육성 ⑦「한국형」 축산 시범단지 조성 ⑧산림 휴양자원 개발 시범사업 추진 ⑨바다목장 종합개발 시범사업 실시 ⑩농어촌 재개발 시범사업 추진으로 짜여져 있다. 이들 열 가지 시범사업은 하나하나가 야심에 찬 계획을 담고 있었다. 뒤에서 밝히겠지만 이 가운데 학사 개척농과 품목별 생산자 유통 사업단의 육성은 농어민후계자협회와 농협의 이해 관계로 이들과 마찰을 빚게 된다.

그리고 이 보고서 안에는 문민정부 5년 임기 동안에 추진하게 될 신농정의 연차별 비전이 담겨져 있다. 첫해인 1993년에는 신농운동의 점화를 시작으로 하여 10대 전략 시범 사업을 착수하고, 신농운동을 확산시킴과 동시에, 신농정 추진을 위한 지원 조직을 정비·보강하는 것으로 짜여져 있다.

2차 연도인 1994년에는 10대 전략 시범사업을 완료하여, 이들을 농어민 교육장화함과 동시에 새로 개편된 체제에 따라 신농정을 본격적으로 추진하는 것으로 되어 있다.

3·4차 연도인 1995 1996년에는 신농운동을 정착시켜 농어민들에게 자신감을 회복시킴과 동시에, 신농정의 성과를 가시화시키는 것으로 되어 있다.

문민정부 5차 연도인 1997년에는 경쟁력 있는 농림어업의 목표를 달성하여, 「떠나는 농어촌에서 돌아오는 농어촌」의 기반을 명실상부하게 구축한다는 총체적인 구상과 비전으로 짜여져 있다.

신농정 5개년계획의 수립

구슬이 서 말이라도 꿰어야 보배란 말이 있듯이, 신농정의 구상이 아무리 좋다 하더라도 정책으로 입안되고 투융자 계획까지 세워져야 실천에 옮겨질 수 있는 것 아니겠는가.

신농정 5개년계획은 그래서 「신경제 5개년계획」의 일환으로 포함시키기로 하였다. 경제기획원에서 4월 들어 신경제 5개년계획 수립을 위한 작성 지침안이 추진되었다. 발빠른 움직임이었다. 1993년 4월 16일자로 만들어진 작성 지침에 보면, 신농정 추진을 위하여 농어촌 구조개선 투자의 우선 순위를 조정하고, 추진 체계를 농어민 자율 방식으로 전환하며, 영농의 규모화·기계화 및 시설 농업의 자동화·현대화 방안을 마련하고, 정예·전문 영농 인력의

체계적 육성 방안을 마련하며, 고품질 농어업 실현을 위한 기술 혁신 방안을 강구하고, 생산자 주도의 시장·유통 혁신 방안을 마련하는 등 신농정의 기본 골격을 세울 수 있는 지침들이 주어져 있다. 또한 농·수·축협의 경제사업을 강화하는 동시에 금융 부문을 통합하여 별도로 분리시키는 지침까지도 마련하였다.

신경제 5개년계획 작성 지침에 따라서 신농정 5개년계획 시안이 5월에 만들어졌다. 이 시안을 다듬고 다듬어 신농정 5개년계획이 7월 2일자로 확정되었는데, 주요 골자는 다음과 같다.

신농정의 상위 개념인 목표는 ①경쟁력과 자생력을 갖춘 기술 농림수산업의 육성 ②시장 개방에 대응하는 전문 농업 경영인의 양성 ③풍요로운 산업·생활 공간으로 농어촌을 정비하는 것이었다.

신농정의 기본 전략은, 첫째 증산과 가격 위주에서 생산성 향상을 위한 구조개선 정책으로 전환하여 농림수산업의 경쟁력을 획기적으로 향상시키고, 둘째 역할의 명확한 분담으로 생산 기반 정비 등 농림수산업의 하부 구조는 정부에서 담당하되, 생산·시장 활동은 시장 기능에 따라 생산자가 주도함으로써 자율성을 제고하는 것으로 되어 있다. 특히 품목별 생산자 조직의 생산·출하 조절과 시장·유통의 주도라는 내용이 기본 전략의 하위 개념에 포함되어 있었다는 점을 주시할 필요가 있다.

선행적인 추진 과제로서는, 첫째 농어민 자율 방식의 추진 체계를 개편하고, 둘째 농림수산 지원 조직을 정비 내지 보강하며, 셋째 투자 우선 순위를 조정하여 선별적으로 집중 투자하는 내용을 담고 있다.

신농정 5개년 계획의 중점 추진 시책을 대체적인 줄거리만 요약하면 다음과 같다.

첫째는 신농정 추진을 위한 제도의 개선이다. 여기에는 양곡 관리 제도와 농지 제도 그리고 인력 개발과 기술 혁신에 대한 제도가 포함되어 있다.

먼저 양곡 관리 제도 개선의 기본 방향은 양곡 관리 기금의 결손 누증과 기금 조달의 한계를 해소하고, 실질적으로 농가 소득을 지지하면서 정부 부담을 완화할 수 있도록 민간 유통 기능을 활성화시키고, 추곡 수매 제도를 개선하는 등 향후 5년 간 전반적인 개편을 추진하는 것으로 잡혔다.

이와 같은 방향으로 나가기 위해서는 건전한 양곡 관리 기금의 운용이 중요해지는데, 재정 보전과 이미 발행된 단기 증권의 저리 장기채 전환 등의 기본 대책을 마련하여 기금 결손과 양곡 증권 발행 규모를 1993년 수준으로

동결해야 했다. 또한 수매가 인상을 가급적 자제하고 정부미의 방출가를 단계적으로 조정하여 현행 수매가와 방출가의 격차를 축소시켜 나가기로 하였다.

동시에 민간 유통 기능을 활성화시키기 위하여 수확기와 단경기 사이의 계절 진폭을 적정하게 유지하는 수준에서 정부미의 방출 시기와 방출량을 시장가격에 따라 탄력적으로 조절하고, 정부미 방출도 시가공매(時價公賣) 확대 등 시장 경쟁 원리를 단계적으로 도입하기로 하였다. 추곡 수매 제도의 개편과 병행하여 쌀 생산 농가에 대한 소득 보전 방안도 검토하기로 하였다.

다음으로 농지 제도 개선의 기본 방향은 경자유전(耕者有田)의 원칙은 지켜나가되, 소유 및 이용 규제를 완화하고, 농지 보전과 농업 외 용도를 위한 토지 공급 확대의 조화를 추구해 나가는 것이다.

농지 제도를 새로이 개선하기 위해서 농지의 이용 체계를 재정립하되, 농업진흥 지역은 농림 지역으로 편입하고, 농업 진흥 지역 밖은 준농림 지역으로 편입하며, 시·군별로 지역 특성에 맞게 농지 이용 계획을 수립하고, 농지 소유 상한을 늘리며, 농지 전용 규제는 완화시키는 등 다소 획기적인 내용들을 포함시켰다.

그리고 인력 개발과 기술 혁신을 위한 기본 방향은, 첫째 농업 인력의 안정적 확보와 기술 교육 강화를 위한 제도의 개선, 둘째 증산 위주의 연구 개발로부터 경쟁력 강화를 위한 연구로 전환시키는 것이다.

이를 위해서는 우선 정규 교육 체계를 근본적으로 바꿀 필요가 있다고 생각했다. 우선 농과계 고등학교 가운데서 지역별로 30개교를 선정하여 영농후계 인력 양성을 위한 중심 학교로 육성하고, 장기적으로는 농과계 학교 교육 과정이 네덜란드나 덴마크처럼 실질적인 영농 전문가 육성을 위한 과정이 될 수 있도록 보완 개편한다. 그리고 국립 농과대는 지역 여건에 맞도록 기능별 특성 대학으로 육성해 나가기로 하였다.

한편 전문 농업 교육 제도를 정리해 나가기로 하였다. 영농 후계자 또는 우수 전업농을 재교육하는 과정으로 농과대학에 「농업 전문 경영자 과정」을 설치 운영토록 하였는데, 그 후 이 프로그램은 대성공일 뿐만 아니라 대학에서 그 이름도 마음대로 바꾸어 대학원 농업 최고 경영자 과정으로 변하기도 하였다.

다른 한편 기술 혁신을 위한 연구 개발 체제도 대폭 정비 보강하기로 하였다. 예를 들면, 농업 기술 정책 조정을 위하여 대학 및 연구기관, 농어민, 농수산 관련 단체 등으로 구성되는 「농업기술정책심의회」를 설치 운영토록 하였다.

현장 중심의 산·학·관·연 협동 연구를 강화하기 위해서 전국에 있는

시·군 농촌지도소를 「지역농업개발센터」로 개편하여 그 기능과 시설을 보강하되, 농어민의 현장 애로 기술의 타개와 기술 지도 교육장으로 활용되게 하였는데 그 반응은 매우 좋았다. 이 대목에 대해서는 농과대학의 개편과 연계시켜 뒤에서 좀더 자세히 설명하겠다.

신농정 5개년계획의 두번째 중점 추진 시책은 경쟁력 제고를 위한 구조 개선의 촉진이다.

먼저 쌀 산업의 경쟁력을 제고시키기 위한 기본 방향은 1996년까지는 쌀 생산 기계화를 완료하고, 1998년까지는 쌀 생산비를 30퍼센트 이상 절감하며, 농업 진흥 지역 안의 경지 정리는 5개년계획 기간 내에 100퍼센트 완료하고, 미곡 종합 처리장 중심의 민간 유통이 쌀 생산량의 30퍼센트 이상을 담당할 수 있도록 만든다는 것이다. 추진 시책의 구체적인 내용에 대해서는 업무 보고서를 참고해 주기 바란다.

축산업 경쟁력의 제고를 위한 기본 방향은 축종별 전업 농가의 사육 비율을 50퍼센트 수준으로 향상시키고, 축종별 개량 목표를 향상시키는 것이다. 주요 내용은 규모화 생산을 위한 전업화·단지화·계열화를 추진하고, 쇠고기 자급률을 50퍼센트 이상 확보할 수 있도록 한우 종합 대책을 추진하며, 축산물의 품질도 고급화 내지 차별화하고, 환경 보전형 축산업을 발전시키도록 되어 있었다.

수산업의 경쟁력 제고를 위한 기본 방향은 깨끗한 바다와 자원의 보전, 풍요로운 수산 자원의 조성, 그리고 질서 있고 경쟁력 있는 어업의 육성으로 잘사는 어촌을 건설하는 것이다. 이를 위해서 바다를 정화시키고, '기르는 어업'을 적극 육성하며, 어업 질서를 확립하고, 어업 구조를 조정하며, 수산물의 유통 시설을 확충하고, 어촌 앞 바다를 목장화하는 등 구체적인 내용들을 수립하였다.

임업의 경쟁력 제고를 위한 기본 방향은 산지 이용 체계를 개편하고, 임업 구조를 개선하며, 환경 임업의 추진으로 국민의 휴양 수요 충족과 산촌 정주 기반을 조성하는 것이다. 이를 위한 세부 시책은 다음과 같다. 전국의 산림 650만 ha를 보전과 준보전 임지에서 생산 임지·공익 임지·산업 임지의 3대 이용 권역으로 개편한다. 소규모 개인 경영에서 대규모 협업 경영(약 3000ha)으로 전환한다. 산림 작업의 기계화와 생력화를 위해 임도(林道) 시설을 확충한다. 임업 기능 인력을 양성하여 「산림개발사업단」 및 「민유림작업단」을 조직 운영한다. 경제림을 조성하고 공익 기능을 확충한다. 목재 산업을 육성하

고 유통 구조를 개선한다. 산촌 정주 기반을 조성하고, 임외(林外) 소득원을 개발하는 것 등으로 수립하였다.

신농정 5개년계획의 세 번째 중점 추진 시책은 생산자 주도의 시장·유통 혁신이다. 이의 기본 방향으로서, 첫째 생산자는 품목별 전문 조직을 만들어서 자율적인 생산과 출하 조절을 통해 시장·유통을 완전히 주도할 수 있게 하며, 둘째 정부는 도매시장의 건설 및 농산물의 표준 출하 규격 등 시장·유통의 하부 구조 구축과 유통 조성 기능을 강화시켜 나가는 것이다.

농수산물의 시장·유통 혁신을 위해서는 다른 무엇보다도 「품목별 생산자 조직」의 육성이 가장 중요하다고 판단하였다. 상업농 시대에는 농산물의 수익성이 보장돼야 농업의 지속과 확대 성장이 가능한데, 그 기본은 생산성과 가격에 있으며, 생산 수준이 어느 단계에 오르면, 결국 가격의 안정과 그 수준이 중요해질 수밖에 없기 때문이다.

그런데 농업 생산자는 중간 상인과 비교하여 숫자면에서 월등하게 많고 시장 교섭력에서 뒤질 뿐만 아니라 정보력에서도 취약하기 때문에 이런 문제를 극복하고 전문성까지 제고시키기 위해서는 결국 주요 품목별 생산자 조직, 즉 품목별 생산자 협동조합의 육성이 급선무라고 생각한다. 선진 제국의 농업 발전사를 살펴보아도 품목별 생산자 조직이 결정적인 역할을 담당하고 있음을 알 수 있다. 우리 나라에서도 해남의 참다래 유통사업단을 보면, 그 해답은 자명해진다. 농업 생산자의 살길이 품목별 단결에 있다고 말해도 과언이 아닐 정도다. 주요 품목별로 농민들이 단결만 하면, 시장·유통의 개혁뿐만이 아니라 생산성의 제고까지도 도모하기 쉽다. 신농정에서 처음부터 강조하기 시작한 「농어민 자율 방식의 추진」이란 바로 이 품목별 전문 조직을 염두에 넣어둔 전략이었다.

품목별 생산자 조직의 주요 대상 품목은 사과, 배, 감귤, 돼지, 닭, 소, 젖소 등으로서 주산 단지가 형성되어 있어서 전문 조직의 결속이 비교적 용이한 품목, 지역 특화 품목으로서 전국적으로 시장 지배력이 큰 품목, 또한 연중 수급 및 가격이 불안정하여 생산자의 적극적인 생산 및 출하 조절이 필요한 품목으로 삼는다.

생산자 전문 조직의 육성 요건은, 첫째 생산 및 출하의 규모가 시장 지배력을 갖는 수준까지 결속시키고, 둘째 생산량의 일정 비율 이상을 공동 판매·공동 계산으로 의무화시키며, 셋째 유통 및 가공 사업 등 경제 사업을 운영할 수 있도록 법인격을 보유시키거나 조합의 협의체 형태로 발족시켜 나가는 것이다.

생산자 조직은 어디까지나 품목별로 자율적인 생산 및 출하 조절을 하도록 하고, 시장 교섭력을 강화하며, 저장 · 가공 · 판매 · 수출 등 유통 사업을 적극 시행해 나간다. 한편 정부는 생산 · 출하 조절 자금의 지원 외에도 품목별 자조금 제도의 시행을 적극 협조한다. 또한 정부는 시장 · 유통의 하부 구조를 구축하고, 유통의 조정 기능을 강화시킴과 동시에 생산자가 참여하는 가공 산업을 육성하며, 전통 식품 및 전통 외식 산업을 육성함과 동시에, 이의 수출 전략 상품화도 꾀해 나간다.

신농정 5개년계획의 네 번째 중점 추진 시책은 농어촌의 종합 정비와 복지 기반의 확충이다. 그 기본 방향은 농어촌을 생산 기반과 연계한 정주 생활 공간으로 정비하고, 국민의 생활 · 휴식 공간으로 개발하여 도 · 농간 교류를 촉진함과 동시에, 도시민의 농어촌 환류에 기여코자 하는 것이다.

농어촌 지역의 종합 정비 계획은 단순한 프로그램이 아니었다. 네덜란드나 이스라엘, 스위스, 독일 등이 이루었던 것과 같은 거대한 정비 계획으로 나가고자 했다. 농어촌의 모습을 근본적으로 바꾸는데, 마치 도시의 재개발 프로그램처럼 기존의 모든 시설과 농지 등을 영(零)의 상태로 돌리고 100년이나 1000년 앞을 내다본 효율적이고 아름다운 농어촌을 설계하여 연차적으로 정비하는 것이었다.

그러기 위해서는 주택 등 생활 환경과 생산 기반이 마을 단위로 집중 정비될 수 있도록 네덜란드처럼 농어촌 정비 구역을 지정하고, 주민들과의 사전 협의를 거쳐서 매년 사업 대상 지구를 결정토록 하였다. 그리고 마을 구조를 유형별로 구분하되, ①거점 성장 마을 ②통합 대상 마을 ③분산 유형 마을로 나누고, 농림수산업의 생산 기반과 연계하여 도시의 재개발처럼 종합적으로 정비 또는 재개발하도록 하였다.

한편 정부는 농어촌의 입지 여건과 한계 농지의 활용 등을 연계한 다양한 농외 소득원을 개발함과 동시에, 농어민 연금제의 실시와 농어촌 교육 여건의 개선, 의료 보험료 부과 체계의 개선 등을 집중적으로 추진해 나가기로 하였다.

신농정 5개년 계획의 다섯번째 중점 추진 시책은 농림수산업의 국제화 내지 개방화에 대한 대응책이다. 그 기본 방향은 '공격이 최선의 방어'라는 전략적 차원에서 먼저 품목별 수출 전문 단지(수출 조합)를 전략적으로 육성하여 농림수산물의 수출 경쟁력을 제고시키며, 동시에 무역 제도를 개선하고, 방역 체계와 기능을 강화하는 것이다.

이를 위해서는 품목별 생산자 전문 조직과 연계하여 수출 조합을 중점적으로 육성해 나가며, 적극적인 시장 개척과 해외 정보를 수집하여 수출 기반을 확보하고, 농림수산업에 대한 수출 지원 제도를 강화시켜 나간다. 한편 농림수산물의 수입 측면에서도 원산지 표시 제도를 보완하고, 관세 제도를 효율적으로 관리하며, 검역 대상 범위의 확대와 검역 인력 및 장비까지 보강해 나가도록 구체적인 계획을 수립하였다.

지금까지 나열한 것은 어디까지나 중점적으로 추진해 나갈 대표적이거나 새로운 것들이고, 모든 분야에 걸쳐 이미 시행해 오던 것과 합쳐서 종합적으로 신농정 5개년 계획을 추진키로 하였다.

신농정 5개년 계획에 투자 집중

어떤 계획도 실천력을 가지려면, 그 계획을 뒷받침할 수 있는 투자가 따라야 한다. 신농정 5개년 계획도 예외일 수 없다. 그래서 농림수산부는 1993년 9월 27일 청와대에서 대통령을 모시고, 농어촌발전대책회의를 열고, 업무 보고와 함께 중대한 결정을 내린다.

신농정 5개년 계획을 착실하게 추진시키기 위해서는 투자의 확대가 필요하므로 1992년부터 2001년까지 10년에 걸쳐 농어촌 구조개선 사업에 투입키로 되어 있던 총 42조 원의 투자 규모를 3년 앞당겨 5개년 계획이 끝나는 1998년까지 집중 투자키로 결단을 내렸다. 이것은 정부의 어려운 재정 여건을 감안할 때, 중대한 결심이 아닐 수 없다.

신농정 5개년 계획을 내실화하기 위해서 기존의 투자 계획을 바꾸어 투자 우선 순위를 조정하였다. 경지 정리 등 생산 기반 정비와 농업 기계화 및 시설 현대화, 후계 인력 양성과 기술 개발 등 생산성을 높일 수 있는 사업에 선별적으로 집중 투자키로 하는 반면, 소득 보상적 예산을 감축하고, 완공에 장기간이 소요되는 간척 사업 등 투자 기간을 연장키로 하였다.

좀더 구체적으로 간추리면, 농업 진흥 지역 내 경지 정리 사업으로서 1998년까지 논 72만 2000ha를 완료하고, 농업 기계화 일관 작업을 위한 농기계 이용 조직을 연간 1만 개소씩 늘리며, 미곡 종합 처리장을 300개소·도매시장을 25개소 건설하고, 농어민 후계자를 매년 1만 명씩 선정하여 전업농 내지 선도 개척농을 육성하며, 현장 기술 개발을 위해 시·군의 농촌지도소를

「지역농업개발센터」로 보강 개편하는 것 등이다. 이들 분야에 대한 투자 규모의 증가를 1993년과 1994년만 비교해 보아도 놀라운 수치다. 생산 기반 조성에 7362억 원으로부터 8661억 원, 농업 기계화에 3293억 원에서 4159억 원으로, 생산 및 유통 시설에 4142억 원에서 5221억 원으로, 그리고 어업 구조 개선에 2456억 원으로부터 2927억 원으로 각각 증액 투자키로 하였다.

한편 42조 원의 투자 계획을 용이하게 관리하고 동시에 계획의 투명성을 높임으로써 농어민들이 그 내용을 쉽게 알 수 있도록 하기 위하여 자금 지원 체계를 당시의 일반회계와 농어촌구조개선특별회계 그리고 농어촌발전기금의 세 가지를 하나로 묶어 농어촌구조개선특별회계로 통합시켰다. 또한 중앙정부의 보조 지원 방식을 개편하여 중앙정부에만 의존하기보다는 지방자치단체나 농어민이 자체 부담 능력에 따라 사업을 선정, 시행토록 함으로써 꼭 필요한 지역에서 사업이 추진되도록 조치하였다.

농어민의 자율 추진 방식에 따라 1994년의 구조개선 사업비 4조 648억 원 가운데 45퍼센트를 농어민의 사업으로 배정하였다. 농어민 자율 방식으로 추진할 사업에 대해서는 사업 내용과 지원 조건 등이 명시된 사업별 설명서를 일괄 제시하여 농어민이 가장 필요로 한 사업을 스스로 선택할 수 있도록 하였다.

농어민의 자율 추진 방식을 좀더 피부에 가 닿게 하기 위하여 시·군에 「농어촌발전심의회」를 두고, 지역 단위 사업의 선정은 물론 대상자 선정과 사업의 사후 평가 등을 자율적으로 담당케 하였다. 그리고 가능한 한 품목별 생산자 전문 조직의 육성에 자금 투입을 늘려 나가도록 배려하였다.

이렇게 하여 세운 신농정 5개년 계획의 투자 내역을 간략하게 요약 정리해 본다. 중앙정부의 5개년 간 투자 계획은 1993년 3조 3369억 원, 1994년 4조 648억 원, 1995년 4조 9380억 원, 1996년 5조 9112억 원, 1997년 6조 8329억 원, 그리고 1998년에는 7조 2596억 원으로 배분되었다. 지방정부와 사업자의 부담은 여기서 제외되어 있다.

신농정 5개년계획 기간에 투입한 사업 유형별 중앙정부의 투자 총액을 간추리면, 생산 기반 정비 사업에 8조 8888억 원, 농업 기계화 사업에 3조 1275억 원, 정예 인력 육성 사업에 2조 403억 원, 영농 규모 적정화 사업에 1조 4912억 원, 농수산 기술 개발 보급 사업에 1조 2313억 원, 농수산물 생산 및 유통 지원 사업에 4조 626억 원, 축산업 구조 개선 사업에 3조 779억 원, 임업 구조 개선 사업에 1조 7377억 원, 수산업 구조 개선 사업에 2조 498억 원, 농

수산물 수출입 지원 사업에 2085억 원, 농어촌 소득원 개발 사업에 2조 7034억 원, 농어촌 생활 환경 개선 사업에 1조 4411억 원, 기타 지원 사업에 2832억 원으로 책정되어 있었다. 이들 사업별 그리고 연도별 세부적인 투자 계획안은 1993년 11월에 작성된 농림수산부의 「신농정 투자 계획(안)」에 수록되어 있다.

잊혀지지 않는 숨은 이야기들

신농정 5개년계획이 얼마나 충실하게 수립되었으며, 그 추진은 어떻게 되었고, 또 그에 대한 성과는 얼마나 되었는가 하는데 대한 평가는 수립 책임자의 몫이 아닌 것 같다. 이런 평가는 시간이 좀더 지난 다음에 수행해야 될 후배들의 몫이라고 생각된다. 더욱이 농정의 책임자인 장관이 빈번하게 교체된 상황에서 시책의 일관성을 유지하기란 어려운 일이고, 따라서 평가 역시 쉬운 과제일 수 없다.

다만 이 단계에서 필자가 남기고 싶은 것은 신농정 5개년계획을 수립하고 집행하는 과정에서 일어났던 예기치 못했던 몇 가지 해프닝과 아쉬웠던 구상에 관한 이야기들이다. 그럼으로써 앞으로 농정을 수립하는 사람들에게 하나의 교훈과 간접 경험이 되어 줄 수 있기를 바란다.

신농정 반대 서명

신농정 5개년계획의 수립이 한창 무르익어 갈 때쯤 해서 일어난 해프닝이다. 우리 나라 농과대학 교수가 모두 1350여 명쯤 되는데 이들 가운데 300여 명이 신농정 반대 서명을 한 사건이 발생하였다. 이 소식에 접한 필자는 얼른 이해하기 힘든 대목을 발견하였다.

첫째, 신농정의 아이디어가 새롭고 참신할 뿐만 아니라 학계의 새로운 지식을 많이 필요로 하는 것들이어서 알고 보면 교수들이 좋아하게 될 내용인데, 왜 그들의 일부가 반대를 하였을까 하는 의문이었다. 둘째, 교수는 지식 사회의 중심이요 신중하게 처신할 뿐만 아니라 불만이나 새로운 제안을 가지고 있을 경우, 정책 당국자들과 수시로 대화 내지 자문을 할 수 있는데, 왜 운동권 출신들이나 벌임직한 극단의 행위인 '반대 서명'이란 돌출 행위를 하였을까?

셋째, 신농정 반대 성명서를 읽는 장소가 왜 농협중앙회일까? 프레스 센터나 대학 또는 다른 제3의 장소가 아니고 하필이면 오해를 받기 쉬운 농협중앙회를 선택하였을까? 농협중앙회는 왜 또 이들의 발표 장소를 허용하였을까? 이전 같으면 상상도 할 수 없는 일인데도 말이다.

넷째, 신농정 반대 성명을 다른 일간 신문이나 전문지는 단 한 군데도 기사화하지 않았는데, 왜 농협중앙회가 발행하는 「농민신문」에서만 크게 다루었을까?

이쯤에 이르다 보니 의문은 자명하게 풀렸고, 농림수산부 직원들의 조사에 의해 그 내용이 속속 드러나 밝혀지기 시작하였다.

신농정 5개년계획의 농협 개혁안에 대한 농협 수뇌부의 저항이었고, 그 저항이 고려대학교 인맥을 통한 농학계의 교수들로부터 협조를 얻어 별 의미 없이 이루어진 일종의 해프닝이었던 셈이다. 일부 서명 교수들은 내용도 잘 모르고 동료 교수나 친구가 전화로 부탁하여 가볍게 '그러라'고 말했는데, 그렇게 되었느냐고 오히려 미안하다는 식의 해명이 농림수산부로 잇따르기도 하였다. 결국 신용 사업의 분리와 품목별 또는 업종별 생산자 전문 조직의 육성이라는 농협 개혁안을 못마땅하게 생각한 농협 수뇌부의 저항이 일부 교수들의 신농정 반대라는 형태로 나타난 것이다. 이것은 농협 개혁의 어려움을 상징적으로 드러낸 일종의 해프닝이자 일과성에 지나지 않았지만, 그 후 기득권 세력의 치밀한 반대 움직임은 잠복하기 시작하였다.

학사 개척농에 대한 저항

필자는 우리 농어촌을 근본적으로 탈바꿈시키기 위해서는 우수한 인재들이 투입되어 농어촌의 지도자로서 양성돼야 하겠다고 믿었다. 5000년의 자급 자족적 전근대적인 농어업 생산 형태를 현대적인 첨단 기술 농어업으로 바꾸기 위해서도 그렇고, 또 험난한 국내외의 시장을 개척하기 위해서도 젊은 인재의 양성과 지도자의 육성이 급선무라고 생각하였다. 물론 농어민 후계자를 매년 수천 명씩 양성은 하고 있지만, 그보다 더 우수한 지도자의 육성이 시급하다고 판단하여 대학에서 시험을 거쳐 뽑고 싶었던 것이다.

특히 시급하게 요청되는 품목별 내지 업종별 생산자 전문 조직의 육성을 위해서도 우수한 지도자가 필요하다고 생각되어, 대학 졸업생 가운데서 공개 경쟁을 통해 소위 '학사 개척농'을 선발하고, 이들을 대상으로 국내 교육 6개월과 해외 연수 6개월 이상을 시켜서 영농 자금 1억 원을 주어 농어촌으로

투입시키고자 하였다. 그런데 문제가 생겼다.

전국 농어민후계자연합회가 「학사 개척농」의 육성을 반대하고 나설 뿐만 아니라 특히 '학사'라는 용어만큼은 절대 사용하지 못하게 반기를 들고 나섰다. 이 문제도 크게 예상하지 못했던 것이다. 밖으로 드러난 이유는 농어민 후계자들보다 더 우대한다는 것이고, 숨은 이유는 소외감이었다. 그러나 따지고 보면 대학 4년제 출신 학사들이 농어촌으로 뛰어들게 되면 중졸 이상의 농어민 후계자들의 위상도 제고될 뿐만 아니라 농어촌의 현대화가 빨라질 수도 있을 텐데, 그런 대의를 보지 못한 점은 씁쓸한 아쉬움으로 남기고, 그들의 건의를 받아들여 「학사 개척농」 대신 「선도 개척농」으로 바꾸고 말았다.

그래도 「선도 개척농」으로 대학에서 공개 모집한 결과 11 대 1이라는 높은 경쟁으로 선발할 수 있었다. 만일 '학사'라는 말을 붙이고 우루과이라운드 반대 분위기만 없었더라면, 100 대 1의 경쟁률까지 높일 수 있었다는 것이 당시 농림수산부 관계관과 대학 당국자들의 분위기였었다.

그런데 더 아쉬운 점은 필자가 재직할 때, 한 차례 「선도 개척농」을 뽑은 것 말고는 그 후 더 선발하지도 않았을 뿐만 아니라 시책의 일관성도 끊어졌고, 이미 선발된 선도 개척농마저 제대로 지원되지 않아 유명 무실해지고 말았다는 사실이다. 그들은 결국 고아(?)가 되고 만 셈이다.

컴퓨터 유리온실 도입의 고난

1991년 2월 걸프 전쟁이 터졌을 때, 필자는 KBS와 함께 만든 6부작 특집 프로그램, 「세계 농업이 가는 길」을 방영하고, 우리 나라에 네덜란드나 이스라엘이 개발하여 활용하고 있는 컴퓨터 유리온실의 첨단 농업이 하루속히 도입되기를 간절히 바라고 있었다. 그런 터라 1993년 2월 농림수산부 장관이 되자마자 시간을 낭비하지 않고, 즉각 이런 유형의 첨단 기술 농업을 제창하였다. 그리고 농촌진흥청에 '첨단 기술 농업으로 제2의 녹색 혁명 성취'라는 특명을 내리고, 전국의 농촌지도소를 「지역농업개발센터」로 바꾸는 작업부터 착수하기 시작하였다. 발 빠르게 움직여 나갔다.

그런데 뜻밖에도 이런 첨단 기술을 오랜 동안 연구해 온 원예시험장의 일부 직원들이 이면에서 반대하고, 별로 협조하지 않는 분위기가 형성되기 시작하였다. 반대 이유는 밖으로 잘 드러나지 않았지만, 컴퓨터 유리온실이 우리 실정에 잘 맞지 않다는 것과 비용이 과다하게 소요된다는 점 등을 지적하

고 있었다. 그러나 필자는 이에 굴하지 않고 농촌진흥청의 기술 연구에 대한 농림수산부 감사를 지시함과 동시에 농업진흥공사와 농수산물유통공사에는 컴퓨터 유리온실을 지어 농촌진흥청 원예시험장과 선의의 경쟁을 벌이도록 압박을 가해 들어갔다.

왜냐하면 필자는 이런 형태의 저항이나 반대에 대해서는 오래 전부터 예상하고 있었을 뿐만 아니라, 첨단 기술 도입의 시행착오도 감수해야 된다고 굳은 각오를 굳히고 있었기 때문이었다. 사실 네덜란드와 같은 나라는 첨단 기술 농업을 개발하기 위해 수십 년 간의 노력과 막대한 개발 투자 비용을 지불한 바 있다. 우리는 그런 노력과 비용을 들이지 않고 선진국들이 힘들여 개발해 놓은 첨단 기술을 바로 도입하는 것은 행운이요, 또 어쩌면 어느 정도의 대가를 지불해야 된다고 믿고 있었기 때문에 국회에서도 충분히 설명한 바 있다. 그래서 마음 속으로는 컴퓨터 유리온실의 도입 과정에서 실패한 농가가 절반 이상 발생한다 하더라도 주저하지 말고 밀고 나가야 하고, 또 이 길이 우리 농민들의 살길이라고 믿었다.

그렇지만 지나친 시행착오는 농민들의 희생을 강요하는 것이므로 이런 비용을 줄이기 위해 필자는 '컴퓨터 유리온실 타스크 포스 팀'을 만들기로 하였다. 대학 전문 교수와 원예시험장 전문직 공무원 그리고 네덜란드의 전문 기술자 등을 포함시킨 전문 기술자 타스크 포스 팀을 구성하여, 문제가 발생하는 지역이나 개별 농가를 방문하여 마치 의사가 이동 진료와 치료를 하듯이 일어나는 모든 문제를 해결코자 하였다. 이 팀을 구성하다가 필자가 물러났는데 후속 조치가 없어졌고, 전국의 각지에서 컴퓨터 유리온실의 문제가 발생하기 시작하였다. 아쉬운 점이다.

산·학·관·연 하나되기 운동을 위한 농과대학의 통폐합 시도와 지역농업개발센터의 패키지 프로그램

농수산 분야의 생산을 빠른 시간 안에 국제 수준으로 끌어올리기 위해서는 다른 무엇보다도 먼저 산·학·관·연이 하나가 되어 모든 기술 및 연구의 역량을 농어촌에 집중시키지 않으면 안 된다고 생각하였다. 따라서 농어민과 학계는 물론 각종 연구 기관과 관청이 한 곳으로 모여 공동으로 연구하고 개발하여 어떻게 하든지 생산 기술 수준을 끌어올리지 않으면 무한 경쟁 속에서 살아남을 수 없다고 판단하였다.

따라서 산·학·관·연이 하나 되기 위해서는 우선 전국에 있는 30개 이상의 농과대학을 통폐합하여 각 도에 한 개씩 농과대학을 두고, 서울대학교 농과대학은 대학원 과정으로 하면 전국에 10개의 농과대학으로 통합된다. 전국의 농과대학 교수 1350여 명을 10개 대학으로 나누면, 한 대학에 평균 135명씩 돌아간다. 그러면 한 교수가 한 과목씩만 맡을 수 있고 학교 강의 절반, 연구 절반으로 하면 전공 과목의 실력도 높이면서 연구 시간의 대부분을 산·학 협동으로 전환시킬 수 있다. 동시에 농과대학의 학사 관리는 네덜란드처럼 교육부에서 농림수산부로 이관하고, 농림수산부는 교수 1인당 산·학 협동 연구 자금으로 매년 1억 원씩 총 1000억 원 이상을 내놓는다. 이들 교수 연구진과 연구 자금은 지역농업개발센터(농촌지도소)나 선진 독농가로 집결시켜 산·학·관·연을 하나로 묶어서 대학이나 연구 기관의 기술이 바로 농어가로 직결되게 만든다.

이런 패키지 프로그램을 성취시키기 위해서 교육부 장관과 개별적인 협의를 끝내고, 은밀하게 농과대학 통폐합 연구팀을 구성하다가 필자와 교육부 장관이 함께 물러났고, 그 후 이 구상은 햇빛을 보지 못했다.

연구 자금으로는 농촌진흥청의 연구 자금에서 약 80억 원 정도 할애를 받아 종자돈으로 삼고, 그 후 예산으로 증액시킴에 따라 600억 원 가까이 늘어났으며, 한국농촌경제연구원 부설 농림기술관리센터가 관장하게 되었다. 지역농업개발센터는 그런 대로 추진되었지만, 결국 필자가 산·학·관·연 하나 되기 운동 차원의 패키지화된 그랜드 마스터 플랜은 성취되지 못한 셈이다. 정말로 아쉬운 대목이 아닐 수 없다. 이 마스터 플랜만 성취되었어도 첨단기술 농업은 단시간 안에 이루어질 수 있었는데 말이다. 운이 따르지 않았다.

품목별 전문 조직과 영농 법인화

상업농 시대의 성패는 농수산물의 가격을 얼마나 높고 안정되게 받을 수 있느냐와 직결된다. 농어민이 자기 생산물에 대해서 제 값을 받지 못하면 어떤 기술 농업도 살아남기 어려운 법. 따라서 제 값을 받는 것만큼 중요한 것이 없다고 본다.

그런데 농어민들이 제 값을 받기 위해서는 품목별로 단결하여 생산과 출하를 조절하고, 농수산물의 표준화·규격화·포장화는 물론 공동 저장과 수송 그리고 공동 판매 활동 등을 통해야만 한다. 그렇지 않고 영세한 생산자들이

제각각 개별적으로 생산물을 판매하려 들면, 상인들과의 시장 교섭력 면에서 우위에 서지도 못하고 제 값을 받기도 대단히 어렵다. 그렇기 때문에 선진국에서 품목별 생산자 협동조합이 성행하고, 단결하여 공동으로 판매하게 된 것이다. 우리 나라에서는 유일하게도 해남 참다래 생산 농민들이 훌륭한 지도자를 중심으로 하여 이런 선진국형의 업종별 전문 협동조합을 이루어 냈다. 필자는 이것을 보고 우리 나라에서도 품목별 또는 업종별 생산자 협동조합이 가능하다고 판단하여 신농정 5개년 계획에 넣고 과감히 제창하게 되었다.

그런데 기득권을 가진 농수축협동조합들이 이 시책을 반대하여 여러 가지 형태로 방해하기 시작하였다. 예를 들면, 농협은 앞에서도 언급했듯이 대학 동창 출신의 일부 농과대학 교수들을 움직여 신농정 반대 서명 운동을 벌인 적이 있다. 또 해남 참다래 유통사업단을 파괴시키려 드는가 하면, 국회 로비를 통해 품목별 생산자 협동조합의 입법화를 가로막는 등 견디기 어려울 정도로 파상적인 공세가 심해져서 갈등을 피하기 위해 결국 농업 법인화로 피해 나갔다. 해남 참다래 유통사업단이 협동조합의 간판을 못 달았듯이 정부가 시도했던 품목별 생산자 전문 협동조합도 결국 법인이라는 편법을 통해 나갈 수밖에 없었고, 그 후 많은 왜곡이 생기게 되었으니 우리 나라의 현실을 후학들이 어떻게 평가할지 궁금해진다.

농민대학 설립 반대 정치인들

필자는 평소 살기 좋은 농어촌의 건설을 위해 많은 소망을 가지고 있었다. 그 중 하나가 덴마크처럼 농어촌에 농민대학을 설립하는 것이었다. 선비형의 학문을 전담하는 곳이 아니라 농사를 과학적으로 짓고 싶어하는 사람들에게 실질적인 기술과 지식을 가르쳐 주는 일종의 교육 연수 기관과 같은 대학이다. 물론 메마른 농어촌에 비싼 대학교의 빌딩을 별도로 짓자는 게 아니다. 기존의 농과대학 시설을 이용하되, 이들을 위한 교육 연수 프로그램을 독창적으로 만들어 대학에 위탁하는 것이다. 일정한 기간의 교육을 마치는 농어민들에게는 소정의 학사 자격을 수여함으로써 농어민들로 하여금 필요한 지식 및 기술의 습득은 물론 자긍심을 갖도록 하자는 것이다.

농민대학 설립에 대한 필자의 제안은 좋은 반응을 불러일으켰다. 관료 집단 내부는 말할 것도 없고, 농어민 대표들이나 학계 그리고 교육부까지도 대 찬성이었다. 이 법안은 당정협의를 거쳐 국무회의를 통과하는데도 아무런 장애

가 없었다. 대통령의 재가를 받고 국회로 이관되었는데 뜻밖에도 일부 정치인들의 반대라는 큰 벽에 부딪히고 말았다.

국회 농림수산위 상임위원회의 소위 심의 과정에서 일부 국회의원들은 "중·고등학교도 제대로 못 나온 농어민들에게 대학에서 갑자기 교육 좀 받았다고 하여 대학 졸업장을 준다면 대학의 권위가 무너지기 쉽고 농어민들이 실력도 제대로 갖추지 못하면서 우쭐댄 나머지 농사도 제대로 짓지 못할 우려가 높다"는 이유에서였다. 어찌 보면 일부 국회의원들의 말이 그럴듯해 보이는 것 같지만, 사실은 사기가 땅에 떨어질 대로 떨어진 농어민들에게 자긍심을 북돋우고 농사에 필요한 실력을 배양시킴으로써 농어촌의 회생과 현대화라는 역사적 사명을 망각한 단견이라고밖에 볼 수 없었던 것이다. 이들의 반대 의견이 워낙 거센지라 한 발짝 물러설 수밖에 없었다. 그 결과 농민대학 자체의 설립 대신 「농업 경영자 과정」이라는 어정쩡한 교육 프로그램으로 귀착되었다.

그런데 재미있는 것은 지방 대학에 위탁한 이 농업 경영자 프로그램이 시행 과정에서 「농업 최고 경영 대학원(?)」으로 탈바꿈되고 만 것이다. 아이러니가 아닐 수 없다. 일부 국회의원들이 어수룩한 농어민들에게 '대학의 학사 출신'이라는 이름 하나 주고 싶어하지 않았는데, 오히려 '특수대학원의 수료'라는 칭호를 주게 되었으니, 세상사란 알다가도 모를 일이다. 오히려 전화위복(轉禍爲福)이 된 셈이다. 농어민들의 자긍심은 대단히 높아졌고, 그들의 안목도 그만큼 넓어지게 되었다. 물론 이 프로그램은 농어민들에게 대단한 인기를 모으고 있다. 결국 이 프로그램은 돈 얼마 들이지 않고 크게 성공한 것 가운데 하나로 자리잡게 되었다.

이상촌 건설의 좌절

필자는 어렸을 때부터 마음 속으로 하나의 꿈을 가지고 있었는데, 그것은 농어촌을 살기 좋은 곳으로 만드는 것이었다. 이 꿈을 실현하기 위해 연구도 많이 하고 해외 견학도 두루 쌓았다. 그런데 농정의 책임을 맡고 그 기회는 드디어 왔다고 확신하였다.

5000년 묵은 농어촌을 하루 아침에 뒤바꾸어 현대화시킬 수는 없다고 생각했다. 그렇다면 우리 농어민들에게 두 눈으로 훤히 들여다볼 수 있는 '이상촌'을 건설하여 모델 하우스처럼 제시하고 싶었다. 그 이상촌은 네덜란드와 이스

라엘, 그리고 스위스와 독일 등의 농어촌 종합 정비 계획과 비슷한 것이다. 농토와 촌락, 주택과 농장이 함께 미래 지향적으로 조화를 이루게 하되, 주어진 환경 속에서 최대의 효율성 내지 합리성과 최고의 문화적 예술적 가치를 창조할 수 있도록 하는 문자 그대로의 이상촌 건설이다.

이상촌의 건설을 위해 우선 전국의 다양한 지역과 농업의 특성을 살릴 수 있는 15개 정도의 마을을 선정하고, 이들을 전면적으로 재설계하여 마치 도시 재개발처럼 완전히 종합적으로 정비키로 하였다. 농어촌진흥공사에 기본 설계를 맡기고, 전국에서 15개 정도의 마을을 선정하여, 이상촌의 모델 빌리지를 구축하는 과정에서 필자가 물러나게 되었다. 시범 사업이나마 끝을 맺지 못하고 자리를 떠났는데, 그 후 이 사업은 본래의 의도와는 다르게 추진되었으며, 결과적으로 농어촌 문화 주택의 분양 사업처럼 변질되고 말았다.

사실은 농장과 주택을 이스라엘처럼 한데 묶어 종합적으로 개발함으로써 기계화 영농은 물론 전원 주택으로서도 손색이 없도록 하여 농어촌을 살기 좋은 곳으로 만들고자 했던 필자의 소박한 꿈은 물거품처럼 사라지고 말았다.

우루과이라운드 농업협상 타결

허 신 행*(농수산물도매시장관리공사 사장)

뜨거운 감자

우루과이라운드 농업 협상은 대단히 뜨거운 감자였었다. 먹기는 먹어야 하겠는데 너무나 뜨거워서 아무도 집어들지 못하는 갓 구워 놓은 감자 그대로와 같은 것이었다.

1986년 9월 남미의 우루과이에서 시작된 우루과이라운드는 가트(GATT : 관세 및 무역에 관한 일반 협정)가 주기적으로 추진해 온 여덟 번째의 다자간(多者間) 협상으로서 여느 때와 크게 다를 바는 없었다. 그런데도 이 우루과이라운드 농업 협상이 우리 나라에 뜨거운 감자처럼 여겨지게 된 동기는 농산물의 예외 없는 관세화, 즉 시장 개방이라는 조건 때문이었다. 여기에는 우리 국민의 생존 문제처럼 여겨진 쌀이 포함되어 있어서 더욱 뜨겁게 느껴졌을지도 모른다.

사실 가트의 지난 일곱 차례의 다자간 협상에서는 농산물의 수입 자유화, 즉 시장 개방은 논외로 접어 두고 있었다. 각국의 식량 안보와 독특한 생산 여건, 그리고 낙후된 1차 산업의 개발과 경제적으로 약한 농민들의 반발 때문에 농산물 시장의 완전 개방이라는 논쟁을 피해 왔던 것이다. 그런데 이번 우루과이라운드 협상에서는 오히려 농산물의 수입 개방이 의외의 중심 과제로 떠오르기 시작했던 것이다.

물론 농산물을 둘러싼 여러 가지 국내외의 여건이 달라진 필연적인 결과라

* 당시 농림수산부장관으로서 UR협상대표단 단장

고도 볼 수 있다. 이 세상에는 본래 우연이란 없고, 좋고 나쁨도 없는 것이지만 변화의 본질과 전체를 꿰뚫어 볼 수 없으면, 언제나 피해 의식이 앞서기 마련이고, 치우친 견해가 발동하기 쉬운 법이다.

우루과이라운드 협상에서 농산물의 예외 없는 관세화, 즉 모든 시장의 완전 개방이 논의될 수밖에 없었던 근본적인 배경은 대체로 두 가지로 압축된다. 하나는 주요 교역국 농산물의 과잉 생산이고, 다른 하나는 지구촌의 통합이다.

미국과 유럽은 물론 13개의 국가로 구성된 케언즈 그룹 등은 1980년대에 들어 농산물의 과잉 생산으로 몸살을 앓고 있었다. 농민에게 있어서 가장 무서운 것은 생산 부족이 아니라 생산 과잉이다. 수요에 비하여 생산 공급이 부족한 경우에는 오히려 값이 폭등함으로써 예기치 못한 초과 이윤을 획득하기도 하지만, 공급 과잉시에는 값의 폭락으로 치명적인 피해를 입을 수 있다. 그러기에 주요 선진국 내지 자원 풍요국의 경우 농산물의 생산 공급 과잉은 대단히 두려운 문제로 등장하게 되었다.

그런데 농산물의 과잉 생산은 2차대전 이후, 세계 각국들이 식량 안보의 중요성에 매달려 농업에 대해서 집중적으로 투자한 결과로 나타난 공통된 문제였다. 특히 눈부신 생산 기술의 발전에 의해서 단위당 생산 수량이 획기적으로 높아진 데서 빚어진 농산물의 과잉 생산이기 때문에, 이는 일시적인 현상이 아니라 구조적이라는 데 의견이 모아지고 있었다.

농산물의 세계적인 과잉 생산 문제를 해결하는 길은 크게 보아 둘 중의 하나, 즉 농산물의 생산을 줄이거나 소비를 늘리는 것 가운데 하나이다. 그런데 농산물의 생산을 줄이면 빈곤국의 식량 부족 문제를 해결하지도 못하면서 주요 수출국들의 경기 침체를 가져오게 되는데 반하여, 농산물의 생산과 소비 그리고 교역을 늘리면 모두에게 유익하다는 결론이 도출되므로 농산물의 자유 무역이 선호받게 되었던 것이다.

이와 동시에 전자 혁명을 기초로 하여 통신 혁명과 교통 혁명 그리고 컴퓨터 혁명이 줄기차게 일어남으로써 세계가 하나의 시장으로 통합되고 1일 생활권으로 변함에 따라, 농업 분야에도 더 이상 고립과 보호 무역을 고집할 수만은 없는 여건으로 달리고 있었던 것이다.

이런 여건의 변화로 농업 분야에도 자유 무역의 바람이 변화의 대세로 불어닥치긴 하지만, 시장 개방을 위한 대비가 제대로 마련되어 있지 않은 후진성의 농업 분야에서는 순수히 받아들이기가 어려울 수밖에 없었다. 특히 농가 소득에서 절대적인 비중을 차지할 뿐만 아니라 대체재를 별로 갖지 못한

쌀의 경우에는 농촌 경제의 몰락과 직결될 수 있는 위기 의식을 갖지 않을 수가 없게끔 되었다. 그리하여 우루과이라운드 농업 협상을 보는 농민들의 시각이 곱지 않을 뿐만 아니라 점차 반정부적이고 적대적인 감정으로 변하여 급기야는 극단적인 집단 시위와 폭력으로 이어지기 시작하였다.

이렇게 되니 농산물의 협상에 대해서 지식인들이나 언론계가 앞장 서서 논의하려 들지 않았다. 용기 있는 극히 일부 인사들마저 조심스럽게 접근해 보지만 인격적인 모독과 온갖 수모를 면치 못하게 되자 농산물, 특히 쌀 시장 개방에 대한 협상은 뜨거운 감자로 변하게 되고 보호의 논리만 앞을 다투어 난무하게 되었다. 쌀 시장을 보호해야 한다는 사람은 애국자로 비치고, 반대로 개방할 수밖에 없지 않느냐고 말한 사람은 역적으로 몰리는 극단적인 흑백 논리가 판을 치게 되었다.

돌이켜 보면, 쌀 시장이 단기간 안에 전면적으로 개방되는 경우, 농촌 경제가 하루 아침에 무너질 것으로 겁을 집어먹는 농민들을 탓할 수만은 없다. 1차 산업 개발을 선행시켰던 선진국 경제와는 달리, 우리 나라는 농업의 근대화를 뒤로 미룬 채, 제조업 분야를 먼저 개발하였기 때문에 개방화의 선행 조건을 갖추지 못한 셈이다.

바꾸어 말하면, 농업은 아직도 후진성을 면하지 못하고 있어서 잘 발전된 선진국 농업과 일시에 경쟁하기란 무리가 아닐 수 없다. 그런 측면에서 농민들의 본능적인 저항은 당연시될 수 있다. 문제는 우루과이라운드 농업 협상에 임하는 정부와 지식계의 자세였다. 아무도 앞장 서서 문제를 적극적으로 해결하려 들지 않았으며, 오히려 농민들의 피해 의식을 부추기거나 도피 내지 외면하는 소극적인 자세로 일관하였다. 이런 분위기는 제5 공화국 말과 제6 공화국을 관통해 왔다고 말해도 과언이 아니다. 물론 문민정부 초기에도 예외는 아니었다. 그러면서 시간만 흐르고 뜨거운 감자는 식을 줄을 몰랐다.

서로 미룬 협상 주역

공직자는 모름지기 국가와 민족이 곤경에 처할 때, 자기를 희생하여 나라를 구하고 민족을 위하는 일에 앞장 서야 함은 당연하다. 그럼에도 언제부터인지는 몰라도 우리 나라에 이런 공직자의 자세는 찾아보기 어렵게 되었다. 오히려 일을 적극적으로 취하기보다는 복지부동의 자세로 자리 지키기에 급급

한 사례가 일반화되었다고 말하면 과장된 표현일까.

필자는 스스로 그런 소극적인 자세를 평소에도 거부해 왔을 뿐만 아니라 또 최소한 문민정부의 초기 고위 관리직에는 그런 사람들이 없을 것으로 믿어 온 터였다. 그런데 우루과이라운드 협상이 눈앞에 다가서자 상황은 반전되기 시작하였다. 이번 협상에는 뜨거운 감자와 같은 쌀이 포함되어 있어서 기피 분위기는 더욱 고조되기 시작하였다.

우루과이라운드 협상은 농산물뿐만 아니라 공산품, 섬유, 서비스, 지적 재산권 등 거의 모든 분야를 대상으로 삼고 있었다. 특히 우리 나라에서 문제가 된 쌀은 수많은 품목 가운데 하나요, 외국의 입장에서는 관심의 주된 대상도 아니었다. 그러기에 우루과이라운드 마무리 협상에는 당연히 통상 전반을 다루는 상공자원부나 외무부 또는 경제기획원이 주역을 담당해야 마땅하다. 실제 미국이나 유럽 그리고 일본의 경우 통상 담당 부처가 협상의 주역으로 나서서 맹렬하게 활약하고 있었다.

그럼에도 불구하고 우리 나라에서는 사정이 달랐다. 어느 부처도 앞에 나서려고 하지 않았다. 우루과이라운드 협상 대책 회의에서는 아예 말이 없거나 '모르쇠' 내지 소극적인 자세로 임하기 일쑤였다. 다급해진 것은 농림수산부, 농민들의 저항이 심한 쌀의 개방 유예를 최대한으로 늘리지 않으면 마치 무너지는 댐 앞의 초라한 마을처럼 그 생산 기반은 일시에 파괴되고 말 것이기 때문이다.

필자는 농정의 책임자로서 우루과이라운드 협상에 대한 소극적인 자세를 도저히 좌시할 수 없었다. 그리하여 미국과 일본 등에 대한 협상 관련 정보를 수집해 들이는 한편, 필요하다고 판단될 때에는 우루과이라운드 전체의 협상 마무리 작업도 떠맡을 각오로 임하였다.

최종 협상 시한이 1993년 12월 중순으로 잡혀 가고 있었다. 미국 의회가 신속 처리 법안을 그 시기로 잡아 두고 행정부를 다그치고 있었기 때문이다. 초강대국인 미국의 적극적인 노력이 없이는 우루과이라운드 협상이 지지부진해질 것으로 대부분 믿고 있었다. 각국의 협상 시계 톱니바퀴들은 미국의 시계 바늘에 맞춰 돌아가고 있는 느낌이었다. 우리 나라도 그 틈새를 이용하여 쌀과 다른 주요 농산물의 개방 조건을 강화시키지 않으면 우리 농업은 풍전등화(風前燈火)처럼 여겨지고 있던 터였다.

필자는 협상 전략에 대한 지혜를 모으기 위해 우루과이라운드 협상 전문가는 물론 외무부 고위 관료와 통상 담당 관료, 학계의 내로라하는 지식인들과

만나 의견을 청취해 보았다. 다른 한편 농업 분야의 이해 관련 대표들은 물론이고 농산물 수입 개방 반대 운동을 펴는 사람들까지도 모두 만나 의견을 들었다.

농민 단체 대표들은 한결같이 협상을 하지 말고 백지(白紙)로 제출하라는 것인데 반하여, 외무부를 포함한 관료계의 전문가들은 협상을 하지 않고 백지를 내놓으면 우루과이라운드 협상 타결과 함께 쌀을 포함한 모든 농산물의 전면 개방을 감수하지 않을 수 없어서 최악의 경우가 도래할 것이라고 역설하였다. 쌀 수입 개방 반대 운동을 펴는 사람들 가운데는 농산물 통상 문제를 전문으로 다룬 대학 교수까지 끼어 있었지만, 이들 역시 백지론을 들고 나오는 데에는 아연 실색하지 않을 수 없었다. 그것은 결코 대안이 될 수 없었다. WTO의 출범과 동시에 쌀 시장의 전면 개방을 의미하는 백지 위임론은 매우 무책임한 생각일 뿐만 아니라 대안으로서 일고의 가치도 없었기 때문이다.

가장 현실적인 대안은 일본이 미국과의 은밀한 협상에서 6년 유예와 최소시장 접근 3 5퍼센트를 잠정 얻어 놓고 있었으니까, 이보다 얼마나 더 유리한 조건으로 쟁취할 수 있는가에 모아졌다. 외무부 관료들은 일본보다 2년만 더 획득하면 그것은 '기적'이라 하였다. 학계나 언론계 그리고 농업 분야의 건전한 사고를 가진 사람들은 일본보다 3 4년을 더 얻으면 대성공일 것으로 내다보고 있었다.

이런 견해는 국제 감각을 덜 가진 사람들의 것일 뿐만 아니라 모두가 우리 입장에서 욕심을 부리는 내용이기 때문에 좀더 객관적인 위치에 서기 위해서는 국제적인 시각이 필요했다. 따라서 필자는 농림수산부 안에서 우루과이라운드 협상 실무 책임을 맡고 있던 당시 김광희 차관보를 11월 2 3일 밀사처럼 은밀하게 제네바로 파견하였다.

김 차관보가 만나 본 드니 의장은 "관세화 기본 원칙은 존중하면서 이행상의 융통성을 모색하는 것이 보다 실리적일 것이다. 대상 품목은 가급적 축소하는 것이 다자간의 공감대 형성에 용이하다. 이해 관계국과 직접 대화를 통해 합의를 도출하는 것이 가장 효과적일 것이다"라고 정성스럽게 자문해 주었다고 한다. 드니 의장은 우리 나라와 별 이해 관계를 갖지 않은 네덜란드 사람이다.

김 차관보는 이어서 매우 비공식적이면서도 개인적으로 친분이 있었던 미국 농무성의 협상 실무 주역이던 오마라 차관보를 만났다. 오마라 차관보는 당시 여러 나라와의 협상을 위해 제네바에 머물고 있었다. 앞으로 협상을 하

게 될 주요 상대였지만 그의 개별적인 반응이 궁금하였다. 그러나 그는 비교적 솔직한 셈이었다. 그는 말하기를 "쌀을 포함한 모든 농산물의 관세화 원칙 적용에는 공감대 형성이 거의 다 이루어지고 있다. 15개 비교역 관심 품목의 관세화 예외는 불가능하겠지만 구체적인 대안을 제시할 경우 한국에 유리한 방향으로 협의할 용의가 있다"는 것이었다.

다음에는 오마라 차관보와 일본의 쌀에 관해서 오랜 기간 실무 협상을 도맡아 왔던 일본측 협상 주역인 시와쿠 심의관(차관보급)의 반응과 견해가 궁금해졌다. 필자는 여론의 비판 가능성을 무릅쓰고 김광희 차관보를 11월 25일 일본으로 은밀히 보냈다. 예상과는 달리 시와쿠 심의관은 매우 솔직하였고, 많은 조언을 아끼지 않았다.

쌀 협상에 관한 한 그의 이야기가 가장 유익하였다. 그의 이야기를 압축하면 대략 다음과 같다. "일본은 협상력을 쌀에 집중시켰다. 쌀은 이해 관계의 차이로 다른 품목과 교환될 수 없고 관세화 예외도 어렵다. 최소 시장 접근(부분 개방)은 어떤 형태로든지 받아야 협상이 이루어질 것이다. 협상을 잘만 하면 한국은 일본보다 더 유리한 조건을 받아낼 수 있을 것이다. 한국의 협상 적기는 미 · 유럽 공동체간의 주요 쟁점 사항이 해소되고 4자 회담(미국, 유럽 공동체, 일본, 캐나다)이 시작되기 바로 직전인 11월 29일에서 12월 6일 사이가 될 것으로 보인다. 미 · 일 협상 내용이 다자화되기 전에 협상해야 던켈 초안의 수정이 가능해질 것이다. 일본은 미국과 협상한 다음 13개국의 케언즈 그룹 및 유럽 공동체와 협의를 하면서 고생하였는데, 한국은 일단 미국과 협상하여 미국으로 하여금 케언즈 그룹과 유럽 공동체를 설득하도록 유도해 보라. 미국의 협상 실무 주역은 오마라 차관보이지만 에스피 농무장관이 매우 합리적인 사람이므로 장관끼리 직접 협상하면 좋은 결과를 얻을지도 모른다."

협상의 공과를 놓고 비교할 때에는 쌀에 관한 한 일본과 한국은 선의의 경쟁자일 뿐만 아니라 자국의 농민 내지 국민을 설득시킬 때에도 상대적인 유 · 불리성이 빤히 내다보이는데도 그런 사사로운 이해 관계를 초월하여 허심탄회하게 우리의 입장에서 솔직하게 자문해 준 시와쿠 심의관의 인격에 감탄하였다. 실제 협상 과정에서 느낀 것이지만, 그의 이야기는 적중하였고, 협상 판도를 꿰뚫어 보는데 있어서 결정적인 기여를 했다고 말해도 과언이 아니다.

1993년 11월 중 · 하순, 당시 황인성 국무총리를 중심으로 한 관계 장관들이 우루과이라운드 마지막 협상에 대한 전략 짜기에 여념이 없었다. 회의는 주

로 총리 공관에서 비공개로 연일 이어졌다. 회의 참석자는 황인성 국무총리를 비롯하여 경제부총리, 외무부 장관, 재무부 장관, 상공자원부 장관, 경제수석 그리고 필자가 농림수산부 장관으로서 포함되었다. 외무부 선준영 차관보와 경제기획원의 강봉균 대외경제조정실장이 자주 배석하였다.

그런데 협상 타결 시한은 눈앞에 다가오는데 어느 누구도 마무리 협상의 주역으로서 선뜻 나서려고 하지 않았다. 우루과이라운드 마무리 협상은 농산물 협상이 전부가 아니요 쌀만의 협상은 더더욱 아니었다. 그럼에도 쌀 협상이 복병처럼 숨어 있을 뿐만 아니라 우루과이라운드 협상 자체가 거의 모든 분야에 걸쳐 우리 나라의 입장에서는 국내 시장을 내 줘야 하는 것이기 때문에 정말로 인기 없는 협상이요 잘못하다가는 자리 보전하기도 어려운 처지였다. 그러므로 아무도 협상 주역으로 나서려 하지 않는 것은 어쩌면 당연한 인간의 본능일지 모른다.

누구도 나서고 싶지 않은 협상, 잘 해야 본전도 못 찾는 고역의 협상, 모든 불만과 농민 저항의 화살을 한 몸에 껴안아야 하는 협상이라 하지만 그대로 보고만 있을 수 없는 협상이 이번의 우루과이라운드 농산물 협상이었다. '설마' 하다가는 농촌 경제의 대들보인 주곡 시장이 송두리째 무너지게 되니 말이다. 필자는 내 한 몸 던지기로 작심하고 총리 주재의 관계 장관 대책 회의에서 "이번 협상에 보내달라"고 호소하였다. 그런데 총리의 대답은 의외였다. "우루과이라운드 협상 타결 이후가 더 중요하다. 농림수산부 장관은 전문가로서 협상 이후의 대책 마련과 농민들의 설득 작업에 앞장 서야 한다. 그러기 위해서 협상에 나가서는 안 된다. 일본이나 다른 나라의 경우도 마찬가지다. 다른 장관이 나가야 한다." 그러나 나가고 싶어하는 사람은 아무도 없었다.

필자는 재차 삼차 거듭해서 이번 협상 대표로 보내 줄 것을 총리에게 요구하였다. 필자는 총리를 이렇게 설득하였다. 이번 우루과이라운드 협상에서 가장 중요한 것은 역시 쌀을 비롯한 15개의 비교역 관심 농산물이고, 이들에 대해서 필자만큼 잘 아는 장관이 없을 뿐만 아니라 필자는 영어를 잘 하고, 또 국제 회의나 협상 경험도 가지고 있으며, 끝까지 붙들고 싸울 용기와 뱃심도 갖추었노라고 전의를 불태우면서 역설하였다. 결국 총리는 대통령에게 말씀드리고, 협상 대표 출국 이틀 전에 필자를 협상 대표 단장으로 임명하면서 관련 부처의 쟁쟁한 차관보 다섯 사람(강봉균 경제기획원 대외경제조정실장, 선준영 외무부 제2차관보, 임창렬 재무부 제2차관보, 김광희 농림수산부 제1차관보, 박운서 상공자원부 제1차관보)을 단원으로 구성하되, 인사권을 포

함한 전권을 필자에게 부여해 주는 배려까지 아끼지 않았다.

최종 마무리 협상을 위해 제네바로 떠난 날이 12월 1일, 그날 오전 협상팀에 넘길 훈령을 공식화하는 대외협력위원회가 과천에서 이경식 경제부총리 주재로 열렸다. 회의 분위기는 여느 때와 달리 매우 무거웠다. 끝나고 나오는 순간 기자들이 와르르 플래시를 터뜨리며 덤비듯이 달려들었다. 필자와 함께 서서 나오던 장관들이 순간적으로 몸을 날려 피해 버렸다. 거의 무의식적으로 일어난 돌발 행위였기에 그들의 잠재 의식을 있는 그대로 드러낸 한편의 웃지 못할 드라마 장면과도 같았다. 필자 혼자 사지(死地)로 떠나는 외로운 처지의 그대로 서 있는 느낌이었다.

따지고 보면 대외 경제 협력을 총괄하고 있는 경제기획원의 부총리나 외무부 또는 통상 문제의 주축을 담당해 온 상공자원부 장관이 협상의 주역을 맡아야 함에도 불구하고 모두가 소극적인 자세를 취함으로써 쌀 문제로 코너에 몰려 있는 필자가 협상의 주역으로 나설 수밖에 없었던 점은 아쉬움으로 남는다. 또 떠날 때 기자들 앞에서마저 희생양으로 비추어지고 모두가 멀리 피하는 떳떳지 못한 자세와 분위기는 시정돼야 마땅하다고 본다. 물론 이것은 어느 개인의 잘못이라기보다 그 동안 관료 사회에서 누적되어 온 병폐의 한 단면이라고 생각된다. 그것은 또 지식 계층이나 언론의 사려 깊지 못한 몰아붙이기식 질타와 비판에 연유된 것이 아닌가 여겨진다. 앞으로 국가와 민족의 장래를 위해서는 공직자들이 어려운 때, 떳떳하게 나서서 자신을 희생시킬 수 있는 분위기 조성이 필요하다고 본다.

소리 없는 협상 전쟁

협상은 일종의 전쟁이다. 학술적으로 정의하기를, '협상이란 다수의 의사 결정 주체들이 해소하기 위해서 의도적으로 노력하는 상호 작용 과정', 또는 '자기가 원하는 것을 타인으로부터 얻어내기 위하여 그의 호감을 사는 방법에 초점을 둔 지식과 노력의 집합체'라고 하였다. 그렇지만 주어진 여건 하에서 농산물 시장을 단 한 톨이라도 더 빼앗느냐 빼앗기지 않느냐를 놓고 탁자 위에 마주 앉아 입씨름과 두뇌 싸움을 벌이는 모습은 영락없이 총성 없는 전쟁 그 자체였다.

협상 전략의 제1안은 쌀 시장만은 개방하지 않겠다는 정부의 기본 입장을

고수하자는 것이고, 제2안은 관세화 유예 기간과 최소 시장 접근치를 단계별로 제시해 내려가는 것이었다. 관세화 유예 기간은 15년부터 시작하여 10년과 8년으로 잡고, 최소 시장 접근치는 초기 동결로부터 축차적으로 제안해 올리되 2 4퍼센트 이상을 벗어나지 않도록 하였다.

협상의 절차와 과정 그리고 단계마다 이루어졌던 자세한 내용은 필자가 협상 직후에 정리하여 기록으로 남겨 둔 책 「우루과이라운드와 한국의 미래」(범우사 · 1994년)에 수록되어 있으므로 관심 있는 분들은 이 책을 참고해 주기 바란다. 다만 협상에서 느낀 점 몇 가지를 간추려 교훈으로 삼고자 한다.

설득 논리의 중요성

협상에서는 상대가 있으므로 무엇보다 중요한 것은 설득 논리라는 사실이었다. 쌀 시장을 전면 개방할 수 없는 이유를 조목조목 열거하였다. 첫 번째 이유는 정치적인 측면에서 볼 때 세계에서 유일하게도 한국은 아직까지 분단 상태로 남아 있어서 식량 안보가 다른 무엇보다도 중요하다는 것, 두 번째 이유는 사회적으로 볼 때 가장 절실한 것은 쌀 시장 개방을 허용할 경우 정부가 농업 · 농촌을 포기한 것으로 오해를 받음으로써 농정의 수행이 사실상 마비되고 말 것이라는 점이다.

세 번째 이유는 경제적인 측면에서도 쌀은 막중한 비중을 차지하고 있는데 아시아 몬순 지역에서는 여름에 편중된 집중 강우로 인하여 수도작이 아니고서는 마땅한 대체 작목을 찾기 힘들다는 점이다.

네 번째 이유는 농업 내부적으로도 구조 개선이 마무리되지 않아 벼농사가 경쟁력을 갖기까지는 많은 시간과 노력 그리고 투자가 필요하므로 한국 농민들의 제안은 공평한 시간적 여유, 즉 예외를 인정해 주어야 한다는 점이다.

다섯 번째 이유는 문화적인 측면에서도 벼농사를 중심으로 한 3000년 간의 농경 문화는 한국 민족의 중심을 이루고 있어서 단순한 경제적 차원을 넘어서는 중대 사안이라는 점 등을 집중적으로 설명하였다.

미국측의 협상 상대는 필자의 이런 논리적 근거를 하나도 반박하거나 부정하지 않았다. 다만 이번 우루과이라운드 협상의 대원칙 가운데 하나인 '예외 없는 관세화'에 대해서는 미국이라 하여 어떻게 도와 줄 방법이 없으므로 다른 회원국들이 받아들일 수 있는 현실적 대안을 놓고 이야기하자는 양보적인 자세를 취한 것을 보고, 역시 논리란 중요하구나 생각되었다.

국력 아닌 개별 품목의 경쟁력

이번 우루과이라운드 협상에서는 협상력이 국력에 있지 않고 개별 상품의 국제 경쟁력에 있었다는 사실이다. 대부분의 국민들이 생각하기에는 한국이 미국에 비하여 국력면에서 뒤지기 때문에 협상력이 떨어지는 것으로 믿고 있었다. 그러나 협상 테이블에서 강렬하게 느낀 필자의 생각은 협상력은 국력이 아니라 개별 상품의 경쟁력이었다는 점이다.

예를 들어, 네덜란드나 뉴질랜드 또는 오스트레일리아는 미국과의 농산물 협상에서 언제나 공세적인 자세를 취한다. 이들 국가의 농산물 국제 경쟁력이 미국보다 높기 때문이다. 그러니까 농산물 협상에서 미국은 이들 케언즈 그룹과는 언제나 수세적인 자세를 취할 뿐만 아니라 심지어 기피 현상까지 나타내곤 하였다. 농산물 협상에서 공세적인 자세를 취하는 것은 우리 나라보다 작은 대만이나 이스라엘도 마찬가지였다. 대만은 농산물 시장의 개방뿐만이 아니라 자본과 노동 시장까지도 완전 개방할 것을 미국에 요구함으로써 협상력이란 결코 국력이 아니라 개별 품목 내지 개별 분야의 국제 경쟁력이라는 사실을 극명하게 보여 주었다.

그렇다면 농업 분야라고 하여 미국이 모든 품목에 걸쳐서 국제 경쟁력을 갖는 것은 아니다. 미국이 비교 우위를 갖는 품목은 대략 밀, 콩, 옥수수 등 곡물에 해당된다. 거대한 경지 면적과 대형 농기계를 주무기로 한 곡류 생산에서 높은 경쟁력을 갖는 것이지 그 외의 노동이나 기술 집약적인 농산물, 예를 들면 과일이나 채소 및 특용작물 등에서는 오히려 열세에 놓여 있다. 초식 가축에 있어서도 미국은 오스트레일리아나 뉴질랜드에 떨어지고 있다. 그러므로 우리 나라도 피해 의식에 사로잡히지 말고 사력(死力)을 다해 경쟁력을 제고시킨다면, 미국과의 협상에서 결코 수세에 몰릴 이유가 없다는 것을 이번 우루과이라운드 협상에서 절감하였다.

평소 우리가 국제 변화에 둔감하였을 뿐만 아니라 농업 생산의 경쟁력 제고에 게을렀다는 사실을 직시하여 노력하면 어떤 국가와의 협상에서도 당당하게 임할 수 있을 뿐만 아니라 해외 시장의 개척에도 앞설 수 있을 것으로 믿는다. 실제 제조업 분야에서는 우리 나라가 미국과의 협상에서 공세적인 품목을 많이 가지고 있었다는 사실을 눈여겨볼 필요가 있다.

농산물 협상에서뿐만 아니라 국가간의 스포츠 경쟁이나 다른 모든 분야에 있어서 실력이 가장 중요하듯이 이번 우루과이라운드 협상에서도 역시 뼈저리

게 느낀 것은 우리들 자신의 실력밖에 믿을 것이 없다는 엄연한 사실이었다. 그럼에도 많은 농민들이 막강한 미국의 개방 압력을 탓하고 피해 의식에 젖어 있는 것은 돌아오는 무한 경쟁 시대에 대비하는 자세가 아니라고 여겨진다.

무한 경쟁 시대는 정글 지대와 같은 것이다. 정글 지대는 적자생존(適者生存)이요 약육강식(弱肉强食)의 사회다. 구태여 가치 판단을 한다면 그것은 비정한 사회다. 그렇지만 이 세상에는 본래 좋고 나쁨이 없다고 하였다. 그러면 정글 지대는 비정한 사회이지만 삶이 역동적이고 정신적 타락이 없는 경쟁적인 사회라고 볼 수 있다. 천적(天敵)은 적(敵)이 아니라 동반자요 스승과도 같은 것이다. 이런 사회에서는 실력밖에 다른 중요한 것이 없다. 이번 우루과이라운드 농업 협상도 결코 예외가 아니었다.

이처럼 막연하게나마 추상적으로 생각했던 협상력이란 총체적인 국력이 아니라 개별 상품의 국제 경쟁력이란 사실이 분명해졌는데, 이것은 마치 전쟁을 펴는데 있어서 개별 병사 내지 단위 부대의 전투력이 중요하다는 이치와 같은 것이다. 전쟁에서 승리하기 위해서는 작전이라든가 다른 많은 요인도 중요하겠지만 개별 병사의 전투 의지와 훈련 등 실력이 기본이라는 사실은 평범한 상식이다. 마찬가지로 농산물 협상에서도 이런 평범한 상식이 통해야 앞으로 계속 이어질 협상에서 열세를 벗어나 떳떳한 공세의 자세를 취할 수 있을 것이다.

치밀한 전략 전술

농산물 협상에서도 치밀한 전략 전술이 필요하다. 필자는 육군에서 보병 소대장과 대대 작전 장교 생활을 경험해 본 적이 있다. 그런 경험 때문이었는지는 몰라도 협상 상대의 요구를 최소로 억제하면서 우리들의 희망 사항을 최대한 관철시켜 나가기 위해서는 어떤 방책이 필요하다고 느꼈고, 그것은 군대의 전략 전술과 다를 바 없다고 믿었다. 그러기 위해서는 먼저 지피지기(知彼知己)해야겠다고 생각하여 국내외의 자료를 방대하게 수집하였으며, 관심 있는 분들의 의견을 청취하고, 김광희 차관보를 제네바와 일본 등지로 밀사처럼 보내 필요한 사항들을 탐지해냈다.

필자가 제네바에 도착한 후에도 미국의 협상 상대를 만나기 전에 유럽 공동체 대표라든가 다른 국가의 협상 주역들을 만나 탐문해 보기를 게을리하지 않았다. 그 결과 미국의 에스피 농무장관과 만나 협상하는 시점과 장소를 절

묘하게 잡을 수 있었던 것이다. 우리 나라와 비슷한 처지에 놓였던 스위스, 오스트리아, 캐나다, 멕시코 등은 미국의 협상 파트너를 제대로 만나 보지도 못하고 닭 쫓던 개처럼 한・미간의 협상만을 멍하게 쳐다보고 있었을 뿐이라는 점은 잘 알려지지 않은 대목이다. 실제 이들 국가의 대표들이 "미국 대표가 만날 기회마저 주지 않는다"고 사석에서 불평을 털어놓기도 하였다.

한・미간의 첫 협상에서도 두 나라간의 현안 타결이 이루어질 때까지 계속해서 만난다는 약속부터 받아냈다. 협상 종료 기간을 10여일쯤 남겨 놓은 시점에서 거의 모든 분야의 협상 주도국인 미국 대표를 그나마 연속적으로 만난다는 것은 사실상 대단히 어려운 일이다. 그럼에도 에스피 농무장관과 네 차례나 만나 연거푸 협상하였을 뿐만 아니라 캔터 미국 무역대표부 대표와도 만났고 실무급에서도 여러 차례 만나 협상을 벌였다는 것은 천만다행이 아닐 수 없다. 미국 대표와 만나고 싶어도 못 만나는 다른 국가의 입장과 처지를 생각할 때, 미안한 생각마저 들 정도였지만 전쟁처럼 긴박하게 돌아가는 협상이라 남의 처지를 돌볼 여유가 없었다.

또 하나의 전략은 유리한 것은 미리 협상하고 불리한 것은 뒤로 미루는 것이었다. 우리측의 쌀 시장 개방 유예는 서둘러 요구하고 미국측에서 그 조건으로 내미는 요구 사항은 뒤로 미룬다는 전략이었다. 예를 들면, 우리가 받아들이기 어려운 이면합의서(裏面合意書) 요구와 같은 것은 뒤로 미루기를 주저하지 않았다. 어떤 협상에서나 서로가 공개를 원하지 않는 내용은 이면 합의서라는 방식으로 협상을 전개하는 경우가 많은데, 우루과이라운드 농업 협상에서도 예외는 아니었다.

유리한 조건을 먼저 얻어내고 불리한 조건은 뒤로 미룬다는 것이 쉬운 과제는 물론 아니다. 여기에는 고도의 협상 기술과 순발력 그리고 상대방에 대한 설득력을 갖추지 않으면 안 될 것이다. 특히 상대와의 소위 기(氣) 싸움도 매우 중요하다. 물론 운도 따라야 한다. 자세한 이야기를 다 쓸 수는 없지만 우리에겐 운도 따랐고 우여곡절 끝에 받아들이기 어려운 이면합의서를 해주지 않은 채, 우리가 원하는 것을 거의 다 획득해 낼 수 있었다.

막강한 협상력과 풍부한 협상 경험을 지니고 있을 뿐만 아니라 세계의 통상 문제를 좌지우지하는 미국과의 협상에서 유리한 고지를 점령할 수 있었던 것은 우선 세 가지 이유에서였다고 생각한다. 첫째는 중간 통역 없이 영어로 직접 자유스럽게 협상하였다는 점과, 둘째는 인간적인 신의와 유대 관계, 그리고 셋째는 벼랑끝 협상이었다고 본다.

필자는 미국에서 6년 간 공부한 경험으로 협상 상대와 직접 대화하는데 있어서 어려움 없이 감정적인 표현까지도 자유자재로 할 수 있었다. 그럼으로써 맞대응하기가 쉬웠고, 순간적인 설득 논리와 호소력을 발휘함으로써 상대방으로부터 많은 것을 얻어낼 수 있었다. 또한 인간적인 신의와 유대 관계를 쌓기 위한 노력으로 사전에 주미 한국 대사관을 통해 협상 상대들의 개인적 정보와 자료를 수집하여 활용하였다. 예를 들면, 에스피 농무장관이 정치인이자 합리적인 사람이고 또 한국 교포 이준 씨라는 유명한 태권도 사범의 제자로서 검정띠까지 획득했다는 사실을 알아내서 한국에 대한 호감을 사도록 유도한 점이었다.

벼랑끝 협상은 북한 사람들이 자주 쓰는 전략이기도 하지만 상대방이 미리 감지할 경우에는 매우 위험할 수도 있다. 우리는 끝까지 최선을 다한다는 자세로 협상을 벌이다 보니 결과적으로 상대방도 모르게 벼랑끝 협상이 된 셈이지만 처음부터 의도적으로 끌고 간 것은 아니었다. 이 대목에 대해서는 최후 담판에서 자세히 설명하겠다.

협상 전략상 잘못된 점도 교훈 삼아 빼놓을 수 없을 것 같다. 하나는 쌀 시장을 최대한 지키기 위하여 필요하다면 다른 분야의 협상에서 어느 정도의 양보를 감수할 수도 있다는 당초의 전략이었고, 또 다른 하나는 미국 무역대표부 캔터와의 양다리 협상 시도였었다.

우루과이라운드 협상 대표단을 구성할 때 필자가 수석 대표를 맡고 관련 5개 부처의 담당 차관보들을 부대표로 만든 이유 가운데 하나는 쌀 시장을 지키는데 필요한 만일의 양보 카드를 협상 현장에서 제시하기 위함이었다. 그런데 이런 전략은 잘못이었다. 쌀과 다른 품목, 또는 어느 하나의 상품과 다른 상품의 대체나 교환은 협상에서 통하지 않았다. 상품의 품목별 업계나 대표들이 제각각 다르기 때문에 품목간의 양보나 대체는 서로간에 논의될 수 없기 때문이다. 쌀 협상은 벼 생산자들만의 관심 사항이요, 쇠고기 협상은 양축가들만의 이해 영역이고, 자동차 협상은 자동차 생산 기업들만의 고유한 영역이었다. 쌀이 국민 경제에 아무리 중요하다고 할지라도 자동차 생산자들이 쌀 시장 보호 때문에 자동차 시장 개방을 양보할 수는 없는 노릇이다.

그럼에도 본국의 훈령에 따라 캔터 대표와의 삼각 협상에서 쌀 시장의 전면 보호를 위해 필요하다면 다른 상품의 시장 개방을 일부 양보할 수도 있다는 우리측의 제안에 대해 미국측의 대답은 '아니오'일 뿐만 아니라 오히려 역

습을 가해 와서 방어하느라 혼쭐이 날 정도였다. 마치 우리 나라가 농산물 이외의 다른 공산품이나 서비스 등에서 시장 개방을 더 허용할 여유나 용의가 있는 것처럼 비추어졌기 때문이다.

캔터 대표와의 협상이 무효로 끝났는데도 그 후 미국측 차관보급 실무 대표들이 거의 전 분야에 걸쳐 파상적인 공세를 펴 오는데 마치 대포알 퍼붓듯 하였다. 이 때 필자에게 ROTC 보병 장교로 근무할 때의 작전 개념이 하나 문득 떠올랐다. “적이 총공세를 펼치면 각개 분산하여 음폐·엄폐하라.” 필자는 우리 대표 단원들을 모아 놓고 단호하게 지시를 내렸다. “각 부처의 차관보들 책임 아래 개별 협상을 하되 쌀 시장 때문에 단 하나의 시장도 양보해서는 ‘절대’로 안 된다. 고위층의 의도와도 관계없다. 지키면 된다. 오히려 역공을 펴는 것도 하나의 전략이요 최선의 방어일 수 있다.” 이렇게 하여 거의 전 분야에 걸친 약 3일 간의 개방 공세를 잘 막아낼 수 있었다. 잘못 짜여진 협상 전략 때문에 우리 대표단의 고생이 많았을 뿐만 아니라 기자들의 의구심으로부터 벗어나는데도 힘들었다.

캔터 미국 무역대표와의 양다리 걸치기식 협상 역시 본국의 훈령에 따른 것이긴 하였지만 좋은 전략은 아니었다. 우선 미국 무역대표부는 협상 상대국으로부터 얻어내는 기관이지 양보하거나 주는 기관이 아니었다. 또한 우리측 협상 상대인 미국 농무장관이나 실무팀들이 좋지 않은 감정을 갖게 만듦으로써 자칫 잘못했다간 크게 잃을 뻔한 위험한 시도였다. 앞으로의 협상에서 꼭 참고했으면 하는 대목이다.

마지막으로 언급해 두고자 하는 것은 미국 협상팀의 총력전이었다. 우리 역시 총력전을 펴다시피 하였지만 품목별 이해 당사자들인 생산자 대표들과 협상 내용을 미국처럼 협의하거나 연구하지 못했다. 미국측 대표단은 아예 생산자 대표들과 한 호텔에 묵으면서 수시로 협의하고 새로운 대안과 전략을 모색하기 때문에 오해의 소지가 없고 힘을 한 곳으로 모을 수 있었다고 본다.

우리의 경우 농민들의 전국적인 시위와 항의 데모, 생산자 대표들의 제네바 항의 파견 및 현지 시위, 그리고 그들의 삭발 등 거친 행동은 있었지만 협상 대표단과의 실질적인 협의나 공동 노력은 엿볼 수 없었다. 정부가 요청해도 생산자 대표들은 동료들의 오해를 두렵게 여긴 나머지 공조의 노력에 동참하지 않았지만, 앞으로는 미국처럼 실질적인 동반자의 역할을 떠맡을 수 있게 되기를 바란다.

최후 담판과 제2의 개국

우리측은 미국 대표단과의 최후 담판 약속은 받아두었지만 구체적인 시간과 장소에 대한 언약을 해 두지는 않았다. 그것은 미국측의 불확실한 스케줄 때문이었다. 미국은 유럽 공동체를 비롯한 거의 전 회원국들과 협상을 해야 할 뿐만 아니라 미국 의회는 물론 생산자 대표들과도 협의를 거치는 등 복잡한 과정과 절차를 밟아야 하기 때문이다. 그런데 시간은 예정된 최후 타결 시점인 1993년 12월 15일을 이틀 앞둔 13일로 다가섰다. 당초 가트 사무국의 스케줄대로라면 늦어도 12월 12일 자정까지는 모든 협상이 종결돼야 우루과이라운드 협정서를 인쇄하여 이틀 간의 각국 정부 검토 시간을 거쳐 15일 오후에 타결 방망이를 치도록 되어 있었다.

그런데도 한·미간의 쌀 협상이 13일 오전 10시까지 타결되지 않고 유일하게도 미결의 페이지로 남아 있었으니 가트 사무국 직원들의 초조감과 흥분은 짐작하기 어렵지 않다. 뱃심 좋은 서덜랜드 사무총장이 에스피 미국 농무장관에게 대로하여 전화로 "미국은 우루과이라운드 협상 타결을 원하느냐 원치 않느냐?"고 소리치면서 점잖지 못한 말까지도 주저하지 않았다고 한다.

우리측은 에스피 장관이 제네바에 도착한 직후부터 최종 협상을 하자고 성실하게 제의해 놓고 있었다. 미국측의 사정은 달랐다. 우선 쌀에 관한 한 우리 나라에 유리한 조건으로 기우는 미국을 견제한 나라가 많아지기 시작한 것이다. 또 미국은 쇠고기 등 다른 농산물의 우리측 제안에 불만을 가지고 있었다. 이 두 가지 이유로 미국측 대표는 선뜻 최종 협상에 응하려 들지 않았다.

마지막 담판 협상 시한이 가트 사무국의 최종 시간을 벗어나고 있었지만, 우리는 서두르지 않기로 작심하였다. 이 때 문득 떠오른 것은 우리 나라의 민속씨름이었다. 상대선수가 넘어지기 전까지는 샅바를 놓지 않고 끝까지 버티는 지혜가 직감적으로 와 닿았다. 그렇다, 우루과이라운드 협상의 최대 주역국인 미국의 허리춤을 꽉 붙들고 마지막까지 버티면 승리할 수 있다는 확신이 섰다.

이런 생각으로 응접실을 왔다 갔다 하는데 미국측 호텔에서 전화가 왔다. 지금(오전 9시 45분경) 협상을 하자는 것이다. 옳지, 최후의 순간이 왔구나! 긴장되면서 먼저 움직인 미국측의 사정을 알아둘 필요가 있었다. 에스피 장관은 서덜랜드 사무총장의 호된 질타를 받고 서둘러 협상 재개를 지시하였다

고 한다. 그리고 오마라 차관보는 가트 사무국으로 허겁지겁 달려가더라는 내용 등 누군가 옆에서 신속하게 정보를 귀띔해 주었다.

밤새도록 실무 협상을 벌인 김광희 차관보가 창백해진 얼굴로 다가서며 잔여 품목의 실무 협상을 대부분 마무리짓고 쇠고기 협상만을 미결 상태로 남겨 두었다고 전해 주었다. 쇠고기의 수입 개방 시기를 1997년에서 2000년까지 3년 간 연장하고, 관세율은 20퍼센트에서 43.6퍼센트로 높이는 데는 합의하였지만 수입 쿼터량에는 의견의 일치를 못 봤다는 것이다. 미국 측은 쇠고기 수입 쿼터량을 2000년에 25만 5000톤으로 해야 한다고 주장하고 있고, 우리측은 18만 톤 수준에서 버티고 있었기 때문이다.

여러 가지 생각을 정리하여 다지면서 오전 10시 정각, 회담 장소에 이르렀다. 에스피 장관은 아직 조찬장에서 오지 않았다. 잠시 후 에스피 장관이 상기된 얼굴로 회담장에 들어섰지만 얼굴이 굳어지기 시작하였다. 낌새가 좋지 않아 보였다. 쇠고기 수입 쿼터량부터 협상하였다.

쇠고기의 과다 소비 추정과 한우 농가의 어려움 등 다양하게 설득해 보았지만, 그는 수입 개방 3년 연기와 관세율의 대폭 인상을 들추면서 쿼터량 한 가지도 양보하지 않는다며 우리측 협상 자세를 꼬집고 나왔다. 분위기가 여의치 않아 20만톤으로 제안해 보았는데, 그는 수입 개방 연기와 관세율 양보를 취소하겠다고 협박했다. 협상이 결렬되면 우리는 관세율 20퍼센트에서 97년 7월 1일부로 개방하거나 아니면 다시 가트에 제소되어 한판 또 싸움을 벌여야 하는 번거로움이 눈앞에 스쳤다. 밀고 당기다가 서로의 요구를 절반씩 양보하여 수입 쿼터량을 22만 5000톤에서 합의를 보았다.

이제 남은 문제는 쌀이었다. 쌀 문제 협상에 들어가면서 갑자기 에스피 장관의 표정이 이전과는 사뭇 다르게 굳어지면서 어제 급히 제네바로 온 일본의 하타 외상으로부터 항의를 받았다는 이야기를 먼저 끄집어내는 것이 아닌가. 유럽 공동체와 다른 나라들도 한국의 쌀에 대한 특별 대우를 너무 많이 하여 다른 품목과 균형을 잃어서는 안 된다는 경고를 한 듯 보였다. 에스피 장관은 이전과는 달리 냉정한 얼굴로 난색을 표하면서 1 4퍼센트가 아닌 2 5퍼센트밖에 양보할 수 없다는 단호한 입장을 취했다.

눈앞이 캄캄하고 난감해졌다. 등에서는 땀이 솟으면서 하늘이 핑 도는 것 같았다. 어떻게 이 위기 국면을 극복해 낼 수 있을까. 잠시 생각을 가다듬는 순간, 오마라 차관보가 이 수치를 들고 가트 사무국으로 이미 떠났다고 말하는 에스피 장관의 말투에서 협상에 더 이상 선택의 여지가 없음을 직감하게

되었다.

필자는 흥분하였다. "귀하가 만일 당초 잠정 약속치인 1 4퍼센트보다 더 양보하지는 못할지언정 그 수치까지 올리려고 벼른다면, 나는 지금 우루과이라운드 협상을 전면 보이콧하고, 우리 협상팀을 전원 철수시키는 동시에 세계 언론인들을 상대로 기자 회견을 한 다음에 장관직을 즉각 사임하겠다"고 흥분된 어조와 협박조로 조금도 주저하지 않고 쏘아붙였다.

에스피 장관도 자못 심각해졌다. 한 치도 물러서지 않는 우리측 입장과 일본의 정치적 상황의 고려를 저울질하는 듯이 보였다. 그러더니 '일본 정부가 정치적인 곤경에 빠지면 어떻게 하느냐'고 되물으면서 뒷숫자 하나라도 양보해 달라고 오히려 필자에게 간청하였다. 그래서 필자는 이 때다 싶어 "한국의 쌀 숫자 한 가지로 일본처럼 큰 나라가 무슨 정치적 어려움에 빠지겠느냐"고 다시 역공을 퍼부었다. 그러자 "귀하의 말에 일리가 있다"고 하면서 가트 사무국에 나가 대기하고 있는 오마라 차관보와 전화로 상의하는 그의 말과 얼굴 표정에서 물러설 수 없는 그들의 입장을 다시 한번 읽을 수 있었다.

그래도 필자는 물러설 수 없었다. 농민들의 격렬한 시위와 문민정부의 어려움, 대통령의 직통 전화, 남북 분단 상태 등 온갖 현실적 상황을 다 나열해가며 선택의 여지가 없음을 연거푸 강조하였다. 한 치의 양보도 없이 서로의 입장 표명이 재차 거듭되는 가운데 시간은 한참 흘렀고 에스피 장관은 오마라 차관보와 세 번이나 전화 통화를 하면서 한국을 특별 대우하지 않을 수 없음을 일방적으로 통보하듯이 밀어붙였다.

결과적으로 타결된 것은 10년 간 관세화 유예, 9년째 되는 해에 재협의, 최소 시장 접근치는 1 5년 사이에 1 2퍼센트, 그리고 6 10년 사이에는 2 4퍼센트를 허용하기로 한 내용이었다.

잠시 후에 안 사실이지만, 그 동안 우리 나라 쌀의 특별 대우와 관련된 협정서 초안이 구체적인 숫자 없이 수석 회의를 통과하였는데, 마지막 순간에 이처럼 낮은 수치가 합의되어 나타날지는 어느 누구도 예측하지 못했다는 것이다.

만일 일본이나 유럽 공동체에서 1 4퍼센트라는 구체적인 수치를 미리 알았거나, 12일 자정 이전에 최종적으로 타결되어 그 수치가 협정서에 찍혀서 나왔더라면, 모두가 반대했을 것이라는 사실을 후에 알게 되었다. 다자간 협상의 허를 찌른 셈이 되었다.

쌀 시장의 부분 개방을 포함한 1312개의 농산물, 공산품, 서비스 등 모든

분야의 협상 결과가 인쇄되고, 드디어 15일 저녁에 117개국 전원 합의제로 우루과이라운드 협정서가 채택됨으로써 세계 시장이 명실상부하게 하나로 통합되고, 우리 나라는 제2개국을 맞이한 셈이 되었다.

1876년 우리 나라는 첫번째 문호 개방의 기회를 반갑지 않게 맞이하였으나, 그것을 번영의 길로 이끌지 못하고 수구파와 개화파들의 싸움 끝에 쇄국 정책으로 일관하여 국제 사회에서 낙오자가 되고 만 쓰라린 경험을 간직하고 있다. 20세기 말, 우루과이라운드 협상 타결로 두번째 문호 개방의 기회를 맞이하였건만 예나 지금이나 수구적인 저항의 물결은 만만치가 않다. 그러나 21세기의 지구촌 시대를 내다보는 지금 누구도 개방화의 거센 물결을 막을 수는 없다. 도도하게 흐르는 이 물결을 막는다는 것은 손바닥으로 밝은 태양이나 하늘을 가리는 것이나 마찬가지이기 때문이다.

최고를 얻고도 물러나다

필자를 단장으로 하여 구성된 우리 나라의 우루과이라운드 협상 대표단은 농산물 협상에 관한 한, 특히 쌀 시장의 개방에 있어서 10년 유예에 9년째 재협상 그리고 최소 시장 접근 1 4퍼센트라는 세계 최고의 놀라운 성과를 얻었는데도 귀국 후 국내에서 보답은커녕 소위 정치적 도의적(?) 책임을 지고 자리를 물러나야 하는 불운을 당했다.

물론 대통령이 후보 유세 때 "직을 걸고 쌀 시장 개방을 막겠다"고 한 약속의 위반으로 하여 누군가 정치적 도의적 책임을 져야 한다면 신의의 사회에선 있을 수 있는 일이다. 그러나 그것은 국내 정치 게임이라고 하는 하나의 측면이고, 국제적인 시각에서는 '이해할 수 없는 국가'라는 인상을 각인시키고 다른 한편 공직자의 사회에선 '앞으로 누구도 국제적인 협상이나 어려움에 자기 자신을 희생하며 나서려고 하지 않는 복지부동의 자세'를 심어 줬다는 점에서는 잃는 것이 더 많았다고 본다.

사실 쌀 시장 개방을 반대하였던 농민들의 대다수는 협상 결과에 대해서 만족하거나 최소한 불만은 없었다고 본다. 그 증거로서 쌀 협상이 타결되기 이전까지는 거리로 뛰쳐나와 데모나 집단 시위를 벌인 농민들이 많았으나 타결 결과가 발표되고 난 후부터는 그런 시위나 집단 행위가 단 한 건도 없었을 뿐만 아니라 이 글을 쓰는 지금까지도 쌀 협상을 잘못했다고 하는 비판을

개별적으로 하거나 항의 전화 한 통화도 없었다. 오히려 집단 시위를 주도했던 농민 대표들이 필자에게 직접 말하기를 “우리 생산 농민들의 쌀 시장 개방 반대 시위는 미국과의 협상에서 우리측 대표들에게 협상력을 강화시키기 위한 행위”였노라고 털어놓기까지 하였다. 사실 필자는 연일 보도되는 국내의 쌀 시장 개방 반대 시위에 관한 기사와 사진들을 모아둔 스크랩북을 에스피 미국 농무장관에게 보여 주었을 뿐만 아니라 미국측의 의회나 생산자 대표들에게도 보여 주도록 권유한 바 있다.

일본의 쌀 협상 주역이었던 시와쿠 심의관(차관급)은 우리보다 낮은 6년 유예에 최소 시장 접근 3 5퍼센트를 획득하고도 영웅 대접을 받았고, 심지어 그 보상으로 정년까지 연장해 주는 예우를 누리기도 하였다. 중요한 것은 고생이나 결과에 대한 대가가 아니라 공직 사회의 의식과 가치관인데, 일본이나 다른 선진국에서는 국가와 민족에 위기가 닥칠 때 공직자들이 앞을 다투어 자기 자신을 희생해 가며 나서려는 의식이 넘치는데 반해서, 우리 나라에서는 희생양으로 생각하고 기피하려 들면 그 피해는 결국 국가와 민족에게 돌아갈 수밖에 없다고 하는 문제가 생긴다.

우리 나라가 1997년 12월 IMF환란을 맞게 된 것도 따지고 보면 우루과이라운드 협상과 결코 무관하지 않다고 필자는 생각한다. 우루과이라운드 협상에 의한 국내 시장 개방의 몸살은 농민을 포함한 일반인들이 생각했던 것처럼 미국에 의한 일방적인 개방 압력의 소산이거나 후발 국가들만의 피해는 아니었다. 우루과이라운드 협상은 교통과 통신 혁명에 의한 지구촌의 통합을 알리는 거대한 변화의 물결 가운데 하나였었다. 이런 세계적인 지각 변동을 알아차리고 전면적이고도 거국적인 구조 조정을 전개하였더라면 IMF환란은 예방될 수 있었을 것이다.

필자는 그렇지 않아도 우루과이라운드 협상을 마무리짓고 귀국하여 정부 고위층에 “지금 세계는 지각 변동을 시작하고 있습니다. 앞으로 일어날 변화의 구체적인 내용이 어떤 것인지 또 어떻게 대응해야 되는 것인지는 아무도 모릅니다. 정부, 학계, 산업계의 엘리트 그룹을 엄선하여 타스크 포스 팀을 만들고 이들로 하여금 우리보다 앞서 가는 미국, 뉴질랜드, 영국 등지로 보내 조사시키고 연구케 하여 대대적인 구조 조정과 함께 국가의 모든 분야가 새롭게 태어날 수 있게 특단의 조치를 취해야 할 것입니다”라고 강력하게 건의한 바 있다.

그러나 그런 대책 마련은 없었고, 협상 주역은 물러났으며, 협상 뒤처리를

하던 후임 장관마저 협정 시행문과 관련하여 말 한마디의 실수로 단명하게 물러나게 되니 공직자들은 모두가 우루과이라운드 협상 타결에 따른 대책 마련이나 다른 국제 관계마저 멀리 피하게 되니, 곧 이어 IMF환란과 같은 대란은 불가피하지 않았나 여겨진다.

개인이나 가정은 물론 국가에도 언제나 어렵고 힘든 일들이 파도처럼 일어나게 되어 있다. 그 때마다 공직자들은 그런 일을 피하러 들지 말고, 언론계나 정치권 그리고 일반 국민들도 위험을 무릅쓰고 현장에 뛰어든 공직자들을 나무 위에 올려놓고 흔들듯 하지 말고, 아낌없는 격려와 비판을 가해 주는 동시에 잘 한 공직자에게는 박수를 쳐 주는 아량과 여유가 있어야 국가의 앞날이 밝아지리라 믿는다.

농어촌특별세 신설 및 운영

조 봉 환*(농림부 과장)

1993년 12월 15일 7년여 끌어오던 우루과이라운드 협상이 타결되고 WTO 체제가 출범되었다. 우리 농업도 본격적인 개방화 시대를 맞게 되었다. 협상 타결 다음날인 12월 16일 허신행 농림수산부 장관을 단장으로 하는 우리 나라 대표단은 협상마무리에 대한 안도감과 함께 국내 여론동향을 걱정하면서 다소 상기된 표정으로 김포공항을 빠져 나왔다.

그러나, 언론과 야당은 쌀시장 일부 개방이라는 협상 결과를 맹렬히 몰아세우고 있었다. 우리 농업은 이제 모든 것이 끝난 것처럼 비춰졌다. 15대 대선 공약으로 모든 당의 후보들이 이야기했고, 김영삼 대통령이 대통령직을 걸고 지키겠다고 약속했던 쌀시장 개방불가는 이행되지 못했다. 야당은 UR협정문 비준반대를 외치면서 장외투쟁도 불사하겠다고 나왔고 농민들의 시위는 연일 계속되면서 그칠 줄을 몰랐다.

이런 가운데 국정 분위기 쇄신을 위해 내각 개편이 단행되어 12월 17일 황인성 국무총리는 이회창 국무총리로 바뀌었다. 12월 22일자로 허신행 장관은 후임 김양배 장관으로 경질되었다. 허 장관은 협상노력이 거론되지 못함을 서운해 했지만 불가피한 것으로 받아들여졌다. 이제 농민들이 느끼는 허탈감과 막연한 불안감을 해소해 줄 수 있는 정부의 대책 마련이 시급한 상황이었다. 이런 시대적 상황 속에서 탄생된 농어촌특별세에 대해 도입과정과 이후 운영에 대해 살펴보고자 한다.

* 농림수산부 기획예산담당관실, 농특세사업운용 관련 업무담당

농어촌특별세의 도입

UR 이후의 농어촌지원대책 논의

1993년 상반기가 지나면서 UR협상은 타결 가능성이 예상되었다. 11월 이후 UR협상은 타결의 기미를 보이며 급박하게 돌아가고 있었고, 우리 나라도 쌀 시장의 일부 개방을 전제로 협상전략을 검토할 수밖에 없었다. 한편 협상진행과 함께 UR타결에 대응한 국내대책도 검토가 시급한 시점이었다.

이에 따라 UR협상 후속조치가 검토되었으며, 12월 9일 UR협상과 관련한 김영삼 대통령의 담화가 발표되었다. 우리 나라도 UR의 새로운 국제경제 질서에 동참할 수밖에 없고 이에 따라 최소한의 쌀시장 개방이 불가피하며, 종합적인 농어촌구조개선 대책을 추진하겠다는 내용이었다.

< 담화 요지>

우리에게 시급한 것은 농촌을 획기적으로 변화시키고, 개조하는 일이다. 농어촌 구조개선을 앞당기며, 농산물개방과 관련한 이익을 농민에게 돌리고, 우루과이 라운드로 생기는 이익을 농촌에 환원하는 것은 물론, 농가보상, (중략) 구조개혁 등 종합적인 대책을 강력히 추진해 나가겠다.

12월 9일의 대통령 담화를 계기로 농림수산부는 UR 이후 농어촌대책 마련에 몰두하였다. 허신행 장관과 함께 UR협상의 핵심이었던 김광희 차관보는 UR협상 결과를 설명하느라고 일정이 모자랐으며, 신구범 기획관리실장, 안종운 기획예산담당관은 연일 밤을 새면서 UR 이후 대책 작업을 하였다.

12월 9일부터 14일까지 검토를 거쳐 UR 이후 농어촌대책에 대한 농림수산부안을 작성하였다. 우리 농업의 경쟁력 확보와 농촌 활력화를 위한 대책을 담았다. 대책 내용 중 무엇보다 중요한 것은 후속대책 추진에 필요한 재원규모는 얼마이고 어떻게 확보하느냐 하는 것이었다. 이를 위해 별도의 목적세 신설 방안을 구상하였다. 사전에 청와대는 농민의 마음을 달래줄 수 있는 가시적인 대책과 이의 추진에 필요한 목적세 신설이 있어야 한다는 골격을 검토하고 있었으며, 이러한 생각이 반영된 결과라 하겠다.

14일에는 황인성 국무총리 주재로 관계부처 회의가 있었다. 여기서 농어촌

대책 추진을 위해 목적세(농촌부흥세)를 신설하고, 국채발행 등으로 재원을 마련한다는 원칙을 마련하였다. 이 때는 정부뿐만 아니라 정치권도 여야 구분없이 특단의 대책을 강구하여야 한다는데 공감대가 형성되어 있었다.

이 날 회의에서 마련되었던 「농정대책」은 농특세 도입과 농특세사업의 골격이 되었다. 이 「농정대책」은 이후 많은 보완을 거쳐 최종확정되어 1994년 6월 14일 「농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안」으로 발표되었으나, 농특세의 주요 아이디어는 사실상 여기서 결정되었다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

< 농정대책 (총리실 : 1993. 12. 14.)>

1. 직접대책
   ○ 쌀 : 수입쌀은 정부가 관리하고 전량 가공용으로만 사용.
   ○ 쇠고기 등 축산물 : 한우의 50% 시장점유 유지를 위해 각종지원.
   ○ 마늘 · 참깨 등 양념류 : 관세로 최대한 조정, 정부대행기관이 수급관리.
   ○ 감귤 : 생산자단체에서 수입관리, 품질개량 촉진.

2. 종합농촌대책
   ① 경쟁력 강화를 위한 기반확대 : 경지의 대단위화, 농기계 반값공급의 확대, 인력전문화 및 기술개발 추진.
   ② 농지 규제의 완화 : 농지거래의 원활화, 종합적인 농지이용계획 수립.
   ③ 농촌공업화 촉진 : 농공단지 활성화, 농촌지역공장 설립 규제 완화.
   ④ 농촌의 생활여건개선 : 농촌도로 정비확충(5만 ㎞), 농고의 전문대 개편.
   ⑤ 농촌 사회복지시책 확대 : 농어민연금제 조기실시, 농촌 전통문화 계승.

3. 재원조달
   ○ 이상의 주요사업 추진에 향후 4년간 약 6조 원의 국고 소요.
   ○ 소요재원은 목적세(농촌부흥세) 신설, 국채발행 등으로 강구.

4. 농정대책추진체계
   ○ 대통령자문기관인 농업정책심의회를 보강하여 범정부적 종합대책 마련.
   ○ 3개분과위 설치 : 농업경쟁력강화위원회, 농촌생활여건개선위원회, 농촌후생복지위원회.
   ○ 농민, 농민단체 등 각계각층 의견을 광범위하게 수렴.

5. 추진일정
   ○ 향후 6개월 이내 정부안을 확정 국민에 공표.
   ○ 1994년을 1차년도로 하여 1단계 5개년사업을 추진하고, 1999년부터 2단계 5개년사업을 지속하여 향후 10년 내 모든 사업을 완성.

농정대책에는 목적세 도입과 함께 해당사업의 주요내용을 담고 있다. 농산물 시장개방에 대처하여 우리 농업과 농산물이 국제경쟁력을 갖춰 나갈 수 있도록 필요한 사업을 지원하겠다는 내용이다.

「농정대책」의 사업내용

농정대책은 농업경쟁력확보에 초점이 맞추어졌으며, 농업경쟁력 확보 이외에 농촌의 분위기를 일신하기 위한 농촌생활환경개선, 농어민복지향상 내용도 포함되었다.

농업경쟁력 분야에서는 먼저 쌀산업의 규모화를 목표로 하여 재경지정리(국고 2조 2000억 원), 중·대형농기계 반값공급(6000억 원), 농지은행 설치사업(5000억 원)을 검토하였다. 재경지정리사업은 일본에서 1985년부터 시작하여 확대해 나가고 있던 사업으로 농특세 사업의 대표적인 사업으로 확정되었다. 중·대형 농기계 반값공급은 기존사업이 있었기 때문에 42조 구조개선사업의 농기계사업에 반영하여 추진하는 것으로 결정되었다. 농지은행 설치사업은 농지매매·임대차등을 보다 활성화하여 농지규모화를 촉진하고자 했던 것으로 1990년에 설치된 농어촌진흥공사가 군지부를 두고 그 기능을 수행하고 있었기 때문에 논의가 더 이상 진전되지 못했다.

농촌생활환경개선 분야에서는 농촌도로(5만 ㎞, 2조 원) 확충사업을 구상하였다. 당초 농림수산부가 가지고 있었던 농어촌소득원도로 업무가 1991년 내무부로 이관된 이후 농촌지역의 도로개설 및 포장에 대한 요구는 끊임없었으며, 농민들이 농특세지원 효과를 피부로 느낄 수 있는 대표적인 사업이라는 측면에서 논란없이 선정되었다.

농어민복지향상 분야에서는 교육여건개선(3000억 원), 기타 농촌사회복지사업(4000억 원)이 논의되었다.

12월 9일 대통령의 담화가 발표된 지 1주일만에 나온 농정대책은 지금까지 논의되었던 사업 중 농특세 지원 명분이 있고 대농민지원 효과가 큰 사업을 3개 분야로 검토·정리하였다. 물론 이후 경제기획원, 재무부, 내무부 등 관계부처와의 협의과정에서 세부내용과 주관 부처가 크게 달라지기는 했지만 대상사업의 성격은 이 때 정리되었다.

농어촌특별세 신설 방안 논의

농림수산부는 농정대책사업을 구체화해 나가는 데 크리스마스와 연말 분위기를 느낄 틈이 없었다. 1993년 12월 15일 황인성 국무총리는 「우루과이라운드 협상결과와 대응방안」을 국회에 보고하였다. 24일에는 황총리 후임으로 부임한 이회창 국무총리 주재 농정대책 수립을 위한 관계장관회의가 개최되었으며, 25일에는 정재석 경제부총리 주재 목적세 신설방안 논의 관계부처 회의가 있었다.

이러한 논의 가운데 농특세와 관련하여 농림수산부는 농정대책과 농특세사업 추진에서 주도권을 갖고 사업 전체를 관장하는 것으로 생각하고 있었다. 반면, 경제기획원·재무부 등 예산쪽에서는 당연히 사업의 성격에 따라 업무 주관 부처에서 사업을 추진하는 것으로 생각하였다. 농림수산부의 일방적인 생각이었을까. 결국 예산쪽 의견대로 결론이 났다. 국회에서도 이 문제가 쟁점이 되어 농림수산위원회에서 농림수산부 관장 필요성이 거론되었다. 그리고 이후 사업의 효율적 추진과 사업추진 실태 점검 및 평가 방안 논의 때마다 농림부에 농특세사업 총괄기능을 부여하는 문제가 계속 거론되었다.

12월 25일 경제부총리 주재로 열린 목적세 신설방안 논의를 위한 관계부처 협의에는 한이헌 경제기획원차관, 최양부 청와대농수산수석, 이석채 예산실장, 김용진 재무부 세제실장, 신구범 농림수산부 기획관리실장이 참석했다. 농특세 신설에 관한 많은 사항들이 구체화되었다.

먼저 명칭은 당초의 농어촌부흥세에서 농어촌발전의지를 구현한다는 취지로 농어촌발전세로 변경하였으며, 어촌도 포함한다는 것을 명확히 하였다. 기간은 10년으로 하고 필요한 경우 연장이 가능토록 하였다. 규모는 연간 1조 5000억 원 수준으로 하고, 세원·세제개혁 등과의 관계는 경제기획원과 재무부에서 별도 검토키로 하였다. 중앙재정확보에 따른 지방비부담 문제도 거론되었으나 일단 문제제기에 그쳤으며, 이후에 농특세 재원에서 특별교부금으로 지원키로 하였다. 시행시기는 1994년부터 시행하되 UR협상안에 대한 국회의 비준동의 후 추경예산을 편성하여 사업을 시행하는 것으로 하였다. 그리고 목적세 법률안은 정부입법으로 하되 1994년에 최초로 개최되는 임시국회에서 처리키로 하고 1994년 1월 중 정부안을 마련한다는 일정을 결정하였다.

이 날의 논의는 이미 대통령이 발표한 담화를 조기에 구체화하여야 하는 논의자리였기 때문에 별다른 격론 없이 진행되었다.

12월 29일에는 국무총리 주재로 UR농정대책 수립을 위한 관계장관회의가 개최되었다. 이 때부터 관계부처는 소관별 대책을 검토 보고하였다. 관계장관회의에서 농림수산부는 농업경쟁력강화방안을 보고하였고, 내무부는 농촌생활환경개선방안, 보건사회부는 농어민복지향상대책에 대해 보고하였다. 각 분야별로 추진하여야 할 사업들과 정책들이 구체화되었다.

농어촌특별세법 제정

농어촌목적세 신설을 위한 법률과 제도 정비를 위한 실무작업도 착착 진행되었다. 1994년 1월 4일 재무부에 농어촌목적세관련 실무작업반이 구성되었다. 김용진 세제실장이 총괄반장이 되고 세제조사과, 조세정책과가 실무담당과가 되었으며, 재무부·경제기획원·내무부·농림수산부 담당실무자가 참여하였다.

농어촌특별세는 세목이 복잡하고 세율도 각양각색이다. 농특세사업이 1994년 시작되면서 지금까지 매년 세수결함이 발생하여 사업을 담당하고 있는 담당과에서는 다른 사업보다 자금을 조금 더 많이 확보해서 지방에 내려 주는 일이 큰일이다. 결국 당초 추계한 세수규모가 정확지 못했다는 이야기인데, 당시 재무부에서 제한된 시간 속에서 방대한 자료를 가지고 세수를 계산해 내는 일이 여간 복잡한 게 아니었다.

1월 6일에는 대통령의 연두기자회견이 있었다. 이에 대비해 5일에는 국무총리실에서 경제기획원·재무·내무·농림수산·건설·상공자원·교육·보사·문화체육부의 차관보와 기획관리실장이 참여하는 관계관회의가 있었다. 여기서 농특세사업에 대한 그 때까지의 실무작업 내용을 논의하여 다듬었다.

연두기자회견에서는 농특세와 관련하여 ①농어촌경쟁력강화를 위한 특별세를 신설, 매년 1조 5000억원 규모로 10년간 투자 ②빠른 시일 안에 대통령자문기구로 「농어촌발전위원회」를 발족 ③「농어촌발전대책회의」를 대통령이 직접 주재하여 농어촌정책 추진을 확인하겠다는 내용이 발표되었다.

UR협상이 타결된 이후 농민의 시위가 빈발하고 농민단체의 성명서가 이어지는 상황에서 대통령의 연두기자회견은 농촌문제에 비중을 둘 수밖에 없었다. 1월 7일자 동아일보는 '지난해 말 쌀개방으로 호된 곤욕을 치른 김 대통령은 이날 연설 중 상당부분을 할애, 농촌대책을 언급했다'고 적고 있다. 이날 회견에서 농특세도입 이외에 42조 원 농어촌구조개선 사업을 3년 앞당겨

조기 집행한다는 내용도 언급되었다. 정책의 변증법적 전개를 보면서 정책 담당자의 역할과 한계에 대해 다시 한번 생각하게 하는 대목이다.

1월 8일에는 연두기자회견을 구체화하기 위한 관계장관회의가 국무총리 주재로 열렸다. 여기서 명칭이 농어촌특별세로 확정되었다. 농림수산부는 농정대책방향을 보고하였고, 각 부처는 농어촌관련 소관분야별 대책을 보고하였다.

농정대책의 사업은 각 부처가 분야별로 검토협의하여 예산 일정에 맞추어 예산을 반영하고 추진해 나가는 일정으로 진행되었으며, 일정상 가장 시급한 것은 농어촌특별세 법률을 제정하는 것이었다.

1월 10일에는 한국조세연구원에서 농특세신설관련 정책협의회가 개최되었다. 특별세 신설에 대체적으로 공감하면서 농특세의 부과방안에 대해 의견이 모아졌다. 1월 10일부터 20일까지 재무부의 작업을 거쳐 농특세법(안)이 제시되었다. 제시된 법률안 중 수입농산물판매 수익금을 농특세 재원으로 포함시키는 문제에 대해 농림부와 재무부간 의견차이가 있었다. 동 재원은 42조 원 투자계획에 반영되어 이미 농가에 지원되고 있고, 판매차익에 대한 세금이 실질적인 관세로 인식되어 UR 협정에 위배될 소지가 있다는 견해에 따라 농특세 재원에서 제외키로 하였다. 나머지 사안에 대해서는 큰 이견없이 조정되었다.

이어 1월 21일, 24일, 25일 연이은 당정협의에서 농특세법(안)과 농특세투자계획(안)이 논의되었다. 민주자유당에서는 이세기 정책위의장, 심정구 국회 재무위원장, 이상득 제1정책조정실장, 신재기 농림수산위 의원 등이 참석하였고 정부에서는 홍재형 재무부장관, 김양배 농림수산부장관 등이 참석하였다. 정부가 제출한 농특세투자계획(안)에 대하여 당정간과 참여의원들간에 이견이 있었으나, 구체적인 투자계획은 농어민과 농어민단체의 의견을 수렴하고 농어촌발전위원회의 건의를 받아 1994년 상반기 중 확정하기로 하였다.

농어촌특별세법은 2월에 차관회의, 국무회의를 거쳐 정부안으로 확정되어 2월 15일 국회로 이송되었다. 농어촌특별세법은 세법으로서 소관위원회가 재무위이었기 때문에 재무위, 세법심의소위, 법사위에서 논의되었으며, 커다란 쟁점없이 검토되었다. 3월 4일 본회의에서 의결되고 3월 24일 공포되었으며, 7월 1일부터 시행에 들어갔다.

농발대책과 농특세 세부사업 논의

농특세 사업의 세부내용은 민간의 「농어촌발전위원회」가 만들어지고 정부의

「농업정책심의회」에 3개 분과위원회가 설치되면서 본격적으로 논의되었다.

1월 6일의 대통령 연두기자회견에서 「농어촌발전위원회」설치 구상이 발표되었다. 20일 국무회의에서 「농어촌발전위원회 규정」이 의결되었고 2월 1일 김범일 위원장 등 30명의 위원이 위촉됨으로써 「농어촌발전위원회」가 활동에 들어갔다.

국무총리가 위원장인 「농업정책심의회」에 설치된 3개 분과위원회에서 농발대책의 실무 작업을 추진하였으며, 분야별로 각 분과위원회 책임하에 농특세 대상사업과 지원 규모를 결정하였다. 3개 분과위에는 업무별로 농림부 이외에 내무부 · 재무부 · 교육부 · 건설부 · 보건사회부 · 환경처 등 관련부처가 참여하게 되었다.

3개 분과위원회에서 논의된 사안은 종합하여 농업정책심의회에서 논의되었다. 이를 바탕으로 농어촌발전위원회는 각계의 의견, 건의사항 등을 종합하여 최종안을 마련하고 대통령이 주재하는 「농정개혁추진회의」에서 건의하여 확정하는 방식으로 운영되었다. 농어촌발전위원회는 3개 분과위원회와 긴밀히 협조하면서 세부대책을 논의해 나갔다.

농림수산부는 농특세사업에 관한 한 농림수산부 주관으로 15조 원 사업을 추진하겠다는 생각을 갖고 있었으나 이는 농림수산부의 희망사항일 뿐이었다. 여러 관련부처에서 사업을 담당하게 되었다. 농특세사업에는 생활환경개선을 위한 주택, 도로 지원이 포함되었다. 또한 열악한 교육, 의료환경 개선 내용도 포함되었다. 사업은 소관 부처를 통해 추진되게 결론지어졌다.

「농업정책심의회」는 2월 2일 3개 분과위원회를 설치하고 본격적으로 세부정책과 사업을 논의하기 시작하였다. 농어업경쟁력강화 분야는 농림수산부가 주관하였고 사업도 농림수산부 소관사업을 주내용으로 하였다. 생활여건개선분과위와 후생복지분과위에는 내무부, 보건사회부, 교육부 등 부처가 참여하였으며, 자료취합 역할은 농림수산부 농어촌개발국(정주권개발과)과 농업구조정책국(농어촌복지담당관실)에서 담당하였다.

분과위원회는 2월 중순 이후 본격논의에 들어갔으며, 1주 또는 2주에 한 번 정도 회의를 열었다. 3월과 4월에 세부사업 내용과 예산 문제를 논의하면서 생활여건위와 후생복지위에는 소관부처에서 적극적으로 참여하였다. 농발대책은 최종적으로는 예산쪽과 협의를 거쳐 다듬어졌지만, 시안을 만들어 가는 과정에서는 농림수산부가 조정취합하는 역할을 충실히 하였다. 나름대로의 발언권을 행사하였다.

경쟁력강화분과위의 논의는 농림수산부와 3청(수산청 포함) 위주의 정책과 사업이었기에 별 쟁점이 없었으며, 후생복지분과위 업무도 소관부처가 뚜렷하였기 때문에 재정여건, 대학 특례입학 비율 등 몇몇 사안을 제외하고는 논의가 그렇게 복잡하지 않았다. 쟁점사항은 생활환경개선분과위에 많았다. 특히 소관부처 문제에 대해서는 미묘한 신경전이 있었다.

생활환경개선위에 참여한 내무부, 건설부, 환경처 등은 부처 핵심사업의 신규반영 또는 증액반영에 신경을 곤두세웠다. 생활환경개선을 위해 필요한 것은 먼저 도로문제, 주택문제 그리고 물문제를 해결하는 것이 핵심이라고 의견을 모으고 작업에 들어갔다.

내무부의 경우 지방에서 제일 인기가 있었던 농어촌도로 예산 증액을 강력히 요청하였다. 농림수산부의 농어촌개발국의 입장에서도 지난 1991년 농어촌소득원 도로사업이 내무부의 농어촌도로 사업으로 이관통합되어 매우 아쉬워하고 있던 터라 농촌도로 분야에 새로운 사업을 만들어 낸다는 것은 아주 긴요한 사항이었다. 기계화 영농을 위해 도로의 포장 또는 확대가 필요하였다. 농촌도로에 대한 지원 확대는 이론없이 채택되었으나 소관부처가 문제였다. 농림수산부가 아이디어를 낸 농업기계화를 위한 도로는 나중에 1996년 예산에서 기계화경작로사업으로 농특세사업이 아닌 42조 원 사업예산으로 반영되었으나 당시 내무부의 농어촌도로사업 확대지원으로 결론이 나자 대단히 안타까워했다.

건설부도 물류개선을 위해 지방의 도로확충 문제가 대단히 시급한 과제였기 때문에 많은 예산 지원을 요구하였다. 농촌지역과의 연계를 감안하여 지방도시의 우회도로 개설 지원을 요청하였다. 담당 서기관은 우회도로 지원의 필요성을 정리하여 3월과 4월 분과위 논의를 전후하여 여러 차례 정주권개발과에 와서 설명하였다. 우회도로가 긴요하고 농촌에도 크게 도움이 될 것으로 인정은 되었으나, 농특세사업으로는 적합하지 않다는 결론에 따라 반영되지 않았다.

주택개량 지원문제는 좀더 복잡하였다. 농촌의 생활여건 중 농촌주택지원분야는 1990년 이전 시점에서는 내무부의 주거환경개선사업이 지원대책의 거의 전부라고 할 수 있다. 건설부는 도시지역 주택난해소를 위해 신규주택공급에 주력하고 농촌주택개량에 대해서는 국민주택기금에서 내무부 주거환경개선사업에 일부 융자금을 지원하는 것이 전부였다.

1990년에 농어촌발전종합대책이 나오고 농어촌발전특별조치법이 제정되면

서 농림수산부에서 정주권개발사업을 추진하였다. 농림수산부로서도 농업이외에 농민이 영농을 하면서 거주하는 생활공간인 농촌에 대해 처음으로 정책다운 수단을 갖게 되었다. 정주권개발사업 중 일반정주권사업은 내무부의 주거환경개선사업, 소도읍가꾸기사업 등과 유사하였다. 집단마을사업(1995년부터 문화마을사업으로 명칭변경)은 농촌지역에 100호 내지 300호 규모의 신규마을을 조성하는 사업으로 농촌정비의 새로운 유형을 제시한다는 측면에서 주목을 받았다. 집단마을사업은 나중에 투자 효율성과 개발방식에 대해 논란이 되었으나, 당시는 체계적이고 계획적인 개발방식으로 새롭게 평가된 것이 사실이다.

내무부 주거환경개선사업 추진방식에 논란이 있었다. 지자체별로 주택개량자금(호당 1600만 원 기준)을 나누어주기식으로 추진되고 있다고 지적되자 내무부는 긴장하였다. 심지어는 이 기회에 내무부의 사업과 농림수산부 정주권개발사업의 통합문제도 검토되어야 한다고 거론되었다. 박성득 내무부 지역개발과장은 농어촌도로 확대 지원을 강하게 주장하였고 주택개량 부분에 대해서는 확대보다는 현상유지쪽에 무게를 두었다. 주택업무 담당 사무관은 서너 차례 정주권개발과를 직접 찾아와 주택개선과제에 대해 토론하였으며, 예산 지원 확대 필요성을 역설하였다. 사업추진에 있어서도 보다 집중지원하여 효율성을 높일 수 있는 대책을 강구하겠다는 이야기와 함께. 나중에 농촌주택 50만 호 개량계획이 논의되면서 주택분야 지원은 반영되었다.

생활환경분야는 여러 부처가 관련되어 있었기 때문에 관련부처과장들이 현장에도 나가는 기회를 가졌다. 4월 8일 농림수산부, 내무부, 교통부, 환경처 등 관련부처 담당과장이 참가한 가운데 충남지역 현장출장이 있었다. 당시 농림수산부에서 추진한 공주 계룡 집단마을, 정안 농공단지 등을 돌아보았다. 다음에도 이런 기회를 통해 보다 바람직한 방안을 이야기해 보자는 의견이 모아졌으나 현장출장은 한 차례로 끝났다.

다음은 물문제였다. 농어촌지역 4만 7000여 자연부락은 대개 우물 등 자연수에 의존하고 있었고 차츰 오염이 진행되어 식수로 적합하지 않은 경우가 늘어나고 있었다. 최소한 먹는 물만큼은 확보해 주어야 한다고 의견을 모으고 예산지원을 결정하였다. 용수 개발은 환경처 소관이기도 했기 때문에 농림수산부와 환경처에서 지원하도록 하였다. 지표수를 이용한 용수공급은 환경처가 담당하고 암반지하수 개발을 통한 용수 공급은 지하수 개발에 노하우가 있는 농림수산부가 담당하도록 하였다.

농특세 사업이 확정되면서 농특세사업이 지금까지와는 다른 차별화된 사업이 많지 않고 새로운 시각에서의 접근이 부족하다는 지적이 있었다. 여러 부처에서 지금까지 예산사정상 반영하지 못했던 말하자면 부처 숙원사업을 일제히 반영시킨 결과라는 지적이었다. 일리 있는 지적이기도 했다.

농발대책과 농특세사업의 확정

「농어촌발전심의회」의 3개분과위는 소관분야의 세부대책과 농특세사업을 논의하여 5월 말까지 6 7회에 걸쳐 회의를 가졌다. 5월 말에는 대체적인 모습이 갖춰졌다. 예산 주기에 따라 5월 말까지 각 부처는 다음연도 예산안을 경제기획원에 제출하여야 하였다. 농특세 소관 부처는 그 때까지의 논의를 바탕으로 예산을 요구하였다.

1994년 6월 14일 김영삼 대통령이 주재하는 제1차 농정개혁추진회의가 개최되었다. 여기에서 「농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안」이 확정·발표되었다. 농어촌특별세사업도 대상사업과 총 투자소요가 확정되었다(내용별첨). 농특세사업은 1995년에 본격 추진되었으나, 1994년에는 추경예산을 통해 연내에 집행이 가능하고 지원의 상징성이 있는 대구획경지재정리, 물류센터지원, 농어촌도로 등 12개 사업이 시작되었다.

1994년 추경예산은 7월 임시국회에서 확정되었다. 1995년 예산안은 9월 말까지 예산실 심의와 차관회의·국무회의 의결을 거쳐 정부안으로 확정되어 정기국회에 제출되었다. 예산협의 과정에서 제일 민감하였던 각 부처의 관심사항은 개별 사업의 소관 문제였고, 전체에서 차지하는 부처별 예산비율 또한 쟁점이었다. 농림수산부(수산청 부문 포함)는 전체의 59.8%, 내무부는 농어촌도로정비, 농어촌 하수도정비사업 등에 12.7%의 예산을 차지하였다(사실상의 내무부 사업인 주택개량사업 예산 8000억 원은 건설부 예산으로 반영).

이와 같은 결과로 마무리되자 농림수산부 일각에서는 불만이 쏟아졌다. 재주는 누가 넘고 마지막에 돈은 엉뚱한 부처가 챙긴다는 불만을 이야기했다. 특히 생활환경개선분야를 맡고 있던 농어촌개발국의 불만이 컸다. 분과위 논의과정에서 농특세사업 추진은 내무부식의 지자체별 예산배분 방식에 개선이 있어야 한다는 지적이 있었기 때문에 더욱 아쉬워하였다. 그러나 농촌지역에 필요한 도로와 주택 분야에는 이미 내무부 사업이 있었으며, 이를 무시하고 농림수산부에서 유사한 사업을 새로이 추진하겠다고 주장하기는 아무래도 설

득력이 부족했다. 농촌지역을 대상으로 하는 사업에 농특세를 지원하면 된다는 명분에 소관부처를 시비하기는 어려웠다.

농특세 사업은 이렇게 하여 12개 부처(농진청, 산림청 포함)를 대상으로 하는 사업을 내용으로 1994년 하반기부터 추진되게 되었다.

농림수산부의 농특세업무 라인

UR협상이 마무리 단계에 들어간 1993년 하반기 이후 농림수산부는 후속대책 마련을 위해 총력체제로 움직였으며, 특히 기획예산담당관실과 농업구조정책과가 중심이 되었다. 대통령담화가 나오면서 농특세에 대한 사항은 기획예산담당관실이 주관이 되었고, 농어촌발전대책은 농업구조정책국이 맡게 되었다. 기획예산은 기획관리실장, 농정국은 제1차관보 라인으로 연결되었다.

허신행 장관이 김양배 장관으로 바뀐 이후 김광희 제1차관보는 농촌진흥청장으로 승진하고 박상우 산림청차장이 옮겨왔으며, 제주도지사로 영전한 신구범 기획관리실장 후임에는 청와대의 조일호 비서관이 1월 7일자로 임명되었다.

농업구조정책국장은 1994년 1월 6일까지 서한혁 국장이 맡았으며, 이후 이상무 국장이 맡아 6월에 확정 발표된 「농어촌발전대책 및 농정개혁추진방안」을 성안하고 마무리하였다. 농업구조정책과장은 김영욱 과장이 담당하였다.

기획예산담당관은 1월 24일까지 안종운 과장이 담당하였고, 이후 김주수 과장이 5월까지 담당하였으며, 김정호 과장으로 이어졌다.

이상이 UR 이후 대책과 농특세 도입의 주역이었다. 해당과의 사무관과 담당실무자는 실무안 마련을 위해 여러 날 밤을 새우다시피하면서 작업하였다. 이들은 다음날 새벽까지 일하고 아침에 잠깐 세수하고 다시 사무실로 출근하는 일정을 반복하였다. 당시는 이들의 노력을 드러내놓고 이야기할 분위기가 아니었지만 이들 실무진의 노력을 밑거름으로 실의에 빠진 우리 농민들에게 그나마 우리 농업의 좌표와 희망을 제시할 수 있었다.

농특세관련 회계의 정비와 운영

농어촌특별세가 만들어지면서 농특세를 관리할 회계를 별도 설치할 필요가 생겼다. 1994년 3월 농어촌특별세법이 만들어져 7월 1일부터 시행에 들어감에 따라 농어촌특별세관리특별회계법안 제정이 추진되었다.

1990대 초 농림분야 재정은 농어촌구조개선특별회계(이하 '농특회계'로 약칭)와 농어촌발전기금 체제로 운영되었다. 1992년 42조 원 농어촌구조개선사업이 추진되면서 농어촌발전기금은 폐지되고 회계로 흡수되었다. 이 때 회계는 투자계정과 융자계정으로 나뉘면서 당초의 회계사업은 투자계정으로, 농발기금사업은 융자계정으로 조정되었다. 1994년 농특세사업이 생겨나면서 농특회계는 농어촌구조개선사업계정과 농특세전입금사업계정으로 나누어졌다. 농어촌구조개선사업계정은 이전의 투자계정과 융자계정이 합쳐져서 만들어졌다.

1994년 6월 농어촌특별세관리특별회계(이하 '농특세회계'로 약칭)에 대한 정부안을 만들면서 농특회계의 양계정간에는 전출입이 가능하도록 규정되었다. 농특세는 매년 1조 5000억 원씩 10년간 15조 원을 지원토록 하여 장기적으로는 운영에 큰 지장이 없겠으나 연도별로는 과부족이 발생할 수 있다는 것이 정부의 판단이었다. 계정간 전출입을 통해 보다 신축적으로 운영하겠다는 뜻이었으나 국회 심의 과정에서 쟁점이 되었다.

농림수산위원회 의원들은 계정간의 전출입에 반대하였다. 당시는 경제의 성장 추세에 별문제가 없었고 매년 세수도 예년의 증가 수준인 15% 이상 늘어날 것으로 판단되었다. 이 경우 농특세는 연차별로 1조 5000억 원을 넘을 것이며, 예산 당국이 계정간 전출입을 통해 농특세 세입 잉여금을 구조개선사업에 전용해 쓸 것을 우려하였다. 그래서 농림수산위원회에서는 계정간 전출입을 막자는 의견이 대세였으며, 이에 따라 양 계정은 완전히 별개로 운영되도록 칸막이가 쳐졌다.

이후 실제는 의원들이 우려했던 것과 정반대의 현상이 발생하여 농특세사업 운영에 어려움을 겪고 있지만 당시는 상당히 강하게 계정 분리를 주장하였다. 여타 사안은 큰 쟁점없이 처리되어 1994년 7월 임시국회에서 2004년까지 한시적으로 운영되는 농어촌특별세관리특별회계법은 입법되었다. 이 때 당초안대로 전출입이 가능했다면 지금처럼 국채관리기금으로부터 차입하지 않고 결국 농특회계(구조개선사업계정) 또는 일반회계로부터 전입받아 부족한 농특세 세입을 충당할 수 있었는지도 모르는 일이다. 물론 예산 문제가 이론대로만 전개될 수 있는 것은 아니지만 말이다.

농어촌특별세관리특별회계법은 농어촌구조개선특별회계법의 법체계를 적용하여 이월규정, 타회계 전출규정 등의 내용을 반영하였다. 세입 · 세출에 관한 한 실제 권한은 예산당국이 가지고 있으나 회계체계상 농특세회계는 농림수산부장관이 운용 · 관리하도록 하였다. 농특세를 회계로 단순히 세입시키는

회계처리 역할과 책임이 농림수산부장관(농특세회계 세입징수관은 투자심사담당관)에게 있으며, 실제 예산과 자금배정은 예산과 재정당국이 직접 담당하고 있는 체제로 운영되고 있다.

농림사업과 관련된 회계체계가 대단히 복잡하여 실무를 담당하지 않으면 예산지원 메커니즘을 이해하기가 여간 어려운 게 아니다. 그것은 바로 농특세회계의 설치와 이에 따른 회계간 전출입 때문이다.

예산청의 경우 농림예산담당에 상당한 비중을 둔다. 우선 예산 규모가 크다. 실제 순수사업비 규모로만 볼 때 건설교통분야 다음이 농림분야 예산이다. 또 사업이 다양하다. 새만금사업처럼 대형 국책사업에서부터 자녀학자금지원, 소액사업 등 자질구레한 사업까지 다양하다. 그리고 회계체계가 대단히 복잡하다. 일반회계, 농어촌구조개선특별회계, 농특세관리특별회계, 양곡관리특별회계, 국유재산관리특별회계 그리고 각 회계간의 전출입 등. 또 하나 농림예산은 단순히 예산 논리뿐만 아니라 정치적 논리에 의해 크게 영향을 받고 있는 것이 사실이다. 따라서 농림부문 예산담당을 거침으로써 국가 예산의 메커니즘을 보다 정확히 이해할 수 있고 이런 까닭에 농림예산담당은 이후 예산청의 보다 핵심 자리로 옮겨가는 경우가 많았다.

농특세사업은 농림부를 비롯 12개 부처에서 소관별로 추진하고 있다. 여타 부처는 회계로부터 직접 예산을 집행하지만 농림부와 행정자치부의 경우는 소관 회계에 전입을 받아서 집행하고 있다. 농림부 사업의 경우 농특세회계로부터 농특회계(농특세전입금사업계정)로 전입을 받아서 집행하고 있다. 이는 농촌진흥청, 산림청 및 해양수산부(구 수산청) 사업에도 적용된다. 회계체계가 복잡하다고 해서 예산집행이 늦어진다거나 사업추진에 불편이 있는 것은 아니다. 다만 회계간의 전출입이 있기 때문에 예산규모를 산출해 낼 때 이중계산이 발생할 수 있고 복잡한 설명을 덧붙여야 하는 경우가 많아 실무적으로 어려움을 겪는다.

예산은 당해연도 말까지 집행되지 못하고 다음해로 넘겨 집행해야 할 경우 예산이월이 필요한데 다음해 1월 말까지 해당 회계서류를 재정경제부와 감사원에 제출하면 마무리된다. 그 사업은 다음해 사업예산으로 편입되어 추진된다. 1994년 농특세사업은 세수부진으로 일부사업을 이월하였다. 그런데 1995년 1월 말 이월 업무를 처리하면서 전입받는 농특회계의 해당사업에 대해서는 이월 조치하였으나, 전출해 주는 농특세회계의 전출금 자체에 대한 이월을 누락하였다. 농림수산부는 이월조치 기간이 며칠 경과한 다음 이 사실을

알고 부랴부랴 서류를 보완하기 위해 관계부처와 협의하였다. 재정경제부는 회계운용이 처음이기 때문에 있을 수 있는 일이라고 유연한 입장을 취한 반면 감사원은 처음 담당자 징계 운운하며 강경입장을 취하여 실무자들을 곤혹스럽게 했다. 최종적으로 서류보완으로 결론이 남으로써 일단락이 되었지만 업무를 잘 몰라 실수하였던 책임이 농림부에 있었기에 당시 세입을 맡고 있던 투자심사, 세출 업무를 담당한 경리, 이월을 총괄한 예산 파트의 실무자들은 마음고생이 심했다. 당시 기획관리실장으로 업무를 맡았던 조일호 실장은 이후 차관 재직기간 중 농특세사업 이월에 대해 두 번 세 번 확인하면서 결재하였다. 복잡한 회계체계로 인해 발생한 해프닝이었다.

농특세사업 추진

농특세사업의 지원 규모

농특세 사업은 1994년 3480억 원, 1995년 1조 5432억 원, 1996년 1조 5900억원을 지원하였고, 1997년은 국채관리기금의 차입을 통해 1조 5000억 원을 지원하였다. 1998년은 IMF의 영향으로 추경삭감을 통해 1조 2931억 원, 1999년은 1조 1816억 원을 지원하였다.

1997년 예산부터 국채관리기금에서 차입함에 따라 이에 대한 이자가 1998, 1999년 예산에 각각 269억 원, 495억 원이 계상되었는데 연차별로 그 규모는 크게 증가할 것이다.

1997년까지는 차입을 통해서라도 당초 약속대로 연 1조 5000억 원 규모의 사업을 지원해야 한다는 생각이 우세하였지만 1998년부터는 그 기조가 바뀌었다. 예산도 IMF 경제여건에 따라야 했으며, 농업에 대한 과투자 문제가 이야기되기 시작하였다. 또 국채관리기금의 차입은 회계 건전성에 문제를 야기하여 계속 농림 분야 예산에 부담으로 남는 문제도 있다. 2004년 이후 농특세회계의 채권·채무는 농특회계가 승계하도록 되어 있다.

농특세 폐지문제는 계속 검토되고 있지만 존치를 전제로 볼 때 농특세 사업은 우리 경제가 회복되는 2000년 이후에는 매년 1조 5000억 원 이상의 지원이 가능하리라 기대해 본다.

농특세 재원은 분야별로 농어업경쟁력강화 분야에 60.5%, 농촌생활여건개

선에 27.4%, 농어민복지증진에 12.1% 배정하였다. 연차별로 집행하면서 약간의 비중 차이가 발생하기는 하지만 대체로 이와 같은 비중은 유지되고 있다.

분야별 예산 비중은 사업별 예산지원 규모에 따라서도 바뀌지만 회계체계도 비중변동의 한 요인이 되고 있다. 1994년 농특세사업관련 회계를 정비하면서 내무부는 농어촌도로사업과 농어촌하수도정비사업이 양여금사업임을 내세워 동사업예산을 농특세회계에서 지방양여금관리특별회계로 전출하여 집행하도록 법과 회계체제 정비를 추진하였다. 사업별 투자 규모를 계산하여 각각의 비율대로 농특세회계에서 양여금회계로 전출해 줄 것을 주장하였다.

당시 법 체계상 각 사업의 지원규모는 예산에서 정하는 금액으로 규정되어 있었기 때문에 내 몫을 명확히 법규정화하겠다는 내무부 요구는 무리한 것이었다. 농특세회계의 관리자였던 농림수산부와 예산당국은 즉시 반대의견을 나타냈다. 이런 논리대로라면 모든 사업규모를 법규정화해야 했다. 그러나 최종적으로는 회계체계상 전출이 불가피하다면 내무부 사업을 묶어서 농특세액의 100분의 19를 양여금회계로 전출하는 것으로 결론을 내고 1994년 정기국회에서 예산부수법안으로 처리하였다.

전출금 규모는 농특세액 중 일정 비율로 정한다고 규정함에 따라 사업간, 부문간 비율의 차이가 생기는 요인이 되었다. 농특세 자체는 줄어들고 국채관리기금에서 차입해 오게 되자 그만큼 내무부사업의 몫이 줄어드는 결과가 되고 있다. 농특세 규모가 커지면 내무부 몫도 늘어나겠지만.

농특세사업의 운영

농특세는 해당사업부처에서 사업계획을 마련하여 예산을 요구하고 예산청에서 총괄적으로 검토하여 사업별 예산규모를 결정하는 시스템으로 운영되고 있다. 국회에서 농특세사업이 거론될 때마다 이야기되는 전체적인 총괄 조정기능은 실질적으로 없다고 할 수 있다.

사업별로 사업의 타당성을 따져 보는 절차는 오직 예산청의 예산심의 단계에서 검토되는 것이 전부이다. 예산심의 과정을 보면 예산청의 소관과에서 사업의 타당성과 예산 규모를 결정하여 농림해양예산과에 제출한다. 물론 소관부처의 입장이 되어 검토할 수밖에 없다. 농림해양예산과에서는 각 예산담당으로 받은 농특세예산사업에 대해 검토한다. 여기서는 전체 농특세 세입규모에 따라 해당사업의 규모를 검토하게 되는데 대체로 당초의 10개년 지원계

획, 전년도의 사업규모를 참조하여 결정하게 된다. 이러한 안은 여타 예산심의와 마찬가지로 이후 예산심의 절차에 따라 결정되게 된다.

일부 농특세사업의 경우 여건 변화에 따라 사업의 지속 타당성이 떨어져도 예산의 속성상 사업자체를 철폐하기란 어렵다. 또한 신규사업을 반영하는 것도 대단히 어렵다. 1994년 농특세사업을 시작할 때 해당사업과 총액까지 결정해 놓은 이후 지금까지 대상사업이 완전히 변경된 사례는 없다. 투자규모를 일부 조정하기는 했지만 그 또한 많지 않다.

이런 예산 결정과정을 볼 때 흔히 지적하듯이 농특세사업은 전체의 사업 효율화를 위해서 사업 추진 상황을 점검·평가하고 신규사업을 발굴하고 하는 작업이 이루어지기 힘든 메커니즘 속에 있다고 할 수 있다. 최근 농림부는 농림부가 시행하는 사업 추진실태에 대해 내외부 평가를 통해 문제점을 발굴하고 보완해 나가고 있다. 아직도 농림사업은 투자의 효율성이 높지 못하고 낭비요소가 많다고 지적되기도 하지만 어쨌든 주기적으로 점검·평가하고 개선대책을 끊임없이 강구해 나가고 있는 것이 사실이다. 그러나, 여타부처 농특세사업에 대해서는 이러한 별도 점검·평가가 이루어지는 체계가 없는 것으로 알고 있다. 이에 따라 일부에서는 농특세 사업의 효과성에 대해 많은 우려를 나타낸다.

각 부처에서 운영하고 있는 사업 중 문제점이 지적되어 언론에 보도되기도 한다. 예를 들어 보건복지부에서 지원되고 있는 농촌지역 민간병상 지원의 경우 도시지역지원 사례, 중복지원 등으로 가끔씩 언론에 보도되어 물의를 일으킨 적이 있다.

농특세 사업은 지원의 당위성에도 불구하고 투자의 효율성 측면에서 많은 지적을 받았으며, 실제 그 개연성을 내포하고 있다. 농특세사업에 대해서는 이제 중간 평가를 거쳐 다시 한번 전체적인 관점에서 재조정이 필요한 시점이라고 판단된다.

농특세 세수 결함과 대책 논의

농특세 세수결함 현황

농특세사업 추진과정에서 지금까지 내내 쟁점이 되고 있는 것은 농특세 도

입 초년도부터 발생하였던 농특세 세수 결함이다. 1994년에 576억 원(1994예산 3480억 원의 16.6%)의 세수 결함을 시작으로 1998년까지 총 7500억 원 규모의 세입이 부족하였다.

농특세의 세목은 다음과 같다.

<표 1> 농특세 세목

구 분	과 세 표 준	세율(%)	비 고
국 세	○ 소득세, 법인세 및 관세 감면액	20	
	○ 저축이자 감면액	10	○ 농어업인 또는 월정급여 60만 원 이하 경우 등 제외
	○ 증권거래 금액	0.15	
	○ 법인세 과세 5억 원 초과분	2	○ 1996년 말 종료
	○ 특별소비세액	10	○ 골프장 30%
지방세	○ 취득세 · 등록세 감면세액	20	
	○ 취득세액	10	
	○ 종합토지세액 500만 원 초과분	10 15	○ 500만 1,000만 원 : 10% ○ 1,000만 원 초과 : 50만 원+ 1,000만 원 초과액의 15%
	○ 경주 · 마권세액	20	

농특세가 원래 본세에 부가하여 부과되는 성격상 본세의 변화에 종속될 수밖에 없기 때문에 국민경제의 변화에 더욱 영향을 받았다. 농어촌특별세와 관련된 모든 작업과 추계자료에 대해서는 전적으로 재무부 실무팀에 의지할 수밖에 다른 방도가 없었다. 이후 세수 결함이 계속 발생함에 따라 대처방안을 논의하는 과정에서 세제쪽에서는 항상 우리 경제와 경기가 당초 예측했던 것과는 다르게 움직이기 때문이라는 설명이고, 이에 대한 보완책 마련에는 소극적이었다.

필자가 1995년 1년간 농특세 세입업무를 맡고, 이후 예산업무를 담당하면서 농특세 세입 문제는 항상 고민거리였다. 농특세의 세입규모는 법인세, 특별소비세, 증권거래분 등에 영향을 많이 받았으며, 이것 모두 경기에 민감한 세목이다. 특히 증권거래분의 농특세는 세입규모에 크게 영향을 미쳤다. 증권거래분 농특세는 당초의 증시전망과 실제 시장상황에 차이가 많아 여기서만 연 1000억 원 규모 이상의 세입 결손이 발생하였다.

1995, 1996년내내 증시는 5000억 원 규모로 거래되는 장세를 유지하였다. 그러나 일정시점에서는 1조 5000억 원 수준의 거래 실적을 기록하는 호황이 전개되기도 하였다. 1조 5000억 원 거래시 농특세가 하루에 22억 5000만 원이 걷히게 되니 평시의 7억 5000만 원보다 15억 원 더 걷히는 것이다. 증시의 활황장세는 농특세 담당자에게 또다른 즐거움을 안겨줬다. 그러나, 당시는 증시 호황이 지속적으로 이어지는 시점이 아니었기 때문에 며칠 안가서 다시 5000억 원 규모로 곤두박질쳤다.

요즘 증시가 지속적인 활황을 유지하면서 거래규모가 4조 원에 이르고 있는데 하루 60억 원의 농특세가 걷히게 되어 예상 세입을 훨씬 넘고 있는 것으로 보인다. 농특세사업의 원활한 추진을 위해서 다행한 일이다.

국채관리기금 차입 방안 강구

농특세가 결함을 나타내자 1996년 이후 농림부는 세제실과 대책을 협의하였다. 세목이나 세율을 조정하든지 아니면 일반회계에서 전입받을 수 있는 방안을 주장하였다. 이러한 주장을 뒷받침하기 위해서는 보다 정확한 세수 추계가 전제되어야 했다. 그러나 재경원 세제실은 추계 자료를 내놓는 일이 없었다. 농림부는 세입규모를 자체 추정해 보는 수밖에 없었다. 이와 같았기 때문에 협의라기보다는 대책을 요청하는 정도였다.

재경원 세제실 기본법규과와 조세정책과에서도 농특세 세수 결함은 부담이 되었다. 세목 신설 또는 세율 조정하는 방안까지 실무적으로 검토하였다는 이야기를 들었으나, 조세는 단순히 경제논리로만 결정될 수는 없는 것이다. 결국 실무적으로는 검토되었다는 추가적인 세수증대 방안은 정식 논의되지 못하고 국채관리기금에서 차입하는 임시적인 방안을 도입하는 것으로 결론이 났다.

1994, 1995년 연속으로 총 3000억 원 규모의 결함이 발생하자 개선방안이 본격 논의되었다. 농림부는 농특세회계에 영향을 가장 적게 미치도록 1안으로 세입 증대방안을 제시하였고 2안으로는 일반회계로부터 세수부족분을 전입받는 방안을 제시하였다.

협의과정에서 농림부는 농특세의 세원과 세목을 조정하는 방안이 바람직하다고 주장하였으나, 세제실에서는 농특세 추가 징수에 난색을 표시했다. 대안으로 재정융자특별회계로부터의 차입하는 방안과 국채관리기금으로부터 차입하는 방안을 제시하였다. 농림부로서는 이미 농특회계가 재특회계와 국채관

리기금에서 1년에 3조 원 규모를 차입함에 따라 농림부문 회계의 건전성이 크게 문제된다는 점을 잘 알고 있었기 때문에 적극 반대하였다.

최종적으로는 재경원의 안대로 결정되었다. 농특세의 세수가 1조 5000억 원에서 크게 모자라는 상황에서 회계의 건전성도 고려되어야 하지만 당장은 사업규모를 1조 5000억 원 수준으로 유지하는 것이 필요했다. 국회 논의과정에서도 회계의 건전성이 논의되기는 했지만 별다른 격론없이 1996년 12월 예산부수 법안으로 처리되었다.

1997년 예산에서는 농특세 세입규모가 1조 3000억 원 규모로 추정됨에 따라 국채관리기금에서 1770억 원을 차입하여 1조 5000억 원의 세출예산을 편성하였다. 농특세 세입을 보수적으로 추정하고 국채관리기금에서 차입토록 하였으나 연말 세입 결과는 또다시 2800억 원 규모의 세수 결함이 발생하였다. 1997년의 경우 법인세에 부과되는 농특세가 1996년으로 종료됨에 따라 여기서만도 3000억 원 규모의 세수 마이너스 요인이 있었다.

국채관리기금에서 매년 2000억 원 규모로 차입함에 따라 이에 대한 이자가 1998년 269억 원, 1999년 495억 원이 발생하고 있다. 매년 그 규모가 크게 늘어날 것이다. 2004년 농특세 징수와 농특세회계가 종료되면 그 채권과 채무를 농특 회계가 승계하도록 되어 있기 때문에 현재도 차입금 상환규모가 커서 세출예산의 1/5 수준에 이르고 있는 농특회계의 상황은 더욱 어렵게 되어 있다.

이러한 문제점을 정부의 예산편성시 매년 제시해 보지만 예산 당국도 별다른 해결책을 가지고 있지 못하다. 농림부 입장에서는 일반회계로부터 재원을 많이 받아 와야 하나 국가예산 전체입장에서는 각 분야의 일반회계 재원소요를 검토하여야 하고, 각 회계의 건전성도 동시에 살펴야 하기 때문에 조정의 여지가 별로 없다. 또 예산 편성시는 세출예산에 신경을 쓰다 보니 세입은 부차적인 것으로 인식되어 중장기적 관점에서 개선책을 실현시켜 나가기가 대단히 어렵다. 예산은 그야말로 단년도 위주로 운영되고 있다는 반증이기도 하다.

농특세 세수결함의 근본적인 대책은 결국 세입확대방안이며, 차선책으로 일반회계에서의 전입방안이 그것이다. 이러한 안을 재경부에 요청하고 있지만 재경부도 농특세회계와 사업 추진에 문제가 있다는 것은 알지만 2000년 이후 우리 경제가 회복되면 농특세 세입도 1조 5000억 원 이상으로 늘어날 것이며, 현재로서 세입증대 방안이나 일반회계전입방안을 별도 검토하고 있지 않다는 답변뿐이다.

농특세 폐지 논의

1996년 재정경제부의 세제발전심의위원회는 우리 나라의 복잡한 조세체계에 대한 개선책을 심도있게 검토하였다. 사실 우리 나라 조세체계는 대단히 복잡한 것으로 평가되고 있으며, 농어촌특별세는 특히 복잡함을 더해 주는 세원이 되고 있다. 농특세 중 소득감면분에 부과되는 경우 납세자는 세금이 감면된다고 생각하는데 나중에 보니 농특세가 붙는 이런 결과가 되는 것이다.

세제발전심의위원회는 조세분야별로 개선대책을 내놓았는데 그 중 목적세 간소화 분야에 농어촌특별세 폐지 문제가 포함되었다. 교육세, 교통세와 함께 목적세인 농특세는 조세체계간소화 측면에서 폐지되어야 한다는 것이 세제발전심의위원회에서 내놓은 개선안이었다. 우리 나라 조세체계가 복잡하기 때문에 외국인 투자에 저해요인이 되고 있다는 지적이다. 또, 농특세는 1996년 이후 세수가 지속적으로 감소하여 당초 목표재원 조달이 불가능하고 2000년 이후에는 목표 금액의 절반 수준에도 못미치는 6000억 원을 하회할 것으로 전망됨에 따라 농특세를 본세에 통합징수하고 일반회계에서 적정규모를 배정받는 것이 오히려 안정적인 재원확보 방안이라는 주장이다.

이러한 세제발전심의위원회안에 대해 농림부는 즉각 폐지반대 입장을 내놓았다. 사실 재경부안대로 농특세법이 그대로 유지된다면 매년 발생한 세수결함은 계속 그 규모가 늘어갈 것이고 농특세사업의 안정적 추진을 위해서 일반회계에서 확실한 재원을 배정받는 것이 유리할지도 모를 일이다. 그러나, 농특세는 그렇게 간단히 검토될 대상이 아니다. 다른 것과 마찬가지로 농림부업무 중 경제적 논리만으로는 접근할 수 없는 것이 농특세 문제인 것이다.

기본적으로 농특세 폐지안은 수용할 수 없다는 것이 농림부 의견이었다. 먼저 외국인 투자저해 문제는 외국인 · 내국인 동일한 과세이고 이미 기공지된 사항이니 만큼 농특세 폐지의 대외 설득력이 약하다는 것이다. 세수결함문제는 당초의 목표재원이 불가능하였다면 세목신설, 세율조정 등 보완조치가 뒤따랐어야 했다. 이러한 조치를 취하지 않은 재경부의 안정적인 재원확보 논리는 앞뒤가 맞지 않았다.

사실 세수 결함으로 대구획경지정리 등 사업과정에서 사업대금을 정상적으로 지급하지 못함에 따라 현장에서는 아우성이다. 담당과에서는 이를 해결하기 위해 재경부 국고과와 농림부 경리파트를 하루가 멀다하게 찾아가야 했고, 이러한 노력도 임시방편에 지나지 않았다.

반면 농민단체, 지자체 등에서는 연일 반대의견, 성명서 등을 냈다. 1998년 국정감사와 국회에서는 2단계 투융자대책 마련과 함께 농특세 폐지 문제는 대부분 의원들이 빼지 않고 질의하는 단골 메뉴가 되었다. 지방에서도 농특세 폐지 문제는 지방의회를 중심으로 민감한 사안이 되어 전북도의회의 경우 9월 11일 전체 도의원 명의로 농특세 폐지방침 철회 건의문을 채택하였다. 농특세 폐지 문제가 본격 논의된 5월 이후 10월까지 각 농민단체는 농특세 폐지반대 성명을 경쟁적으로 내었다.

농림부는 기회 있을 때마다 당정협의 등을 통해 농특세는 2004년까지 존치되어야 하며, 불가피할 경우 별도 계정 설치가 필요함을 명백히 하였다. 5월 18일 농촌살리기 10대 지원대책 마련을 위한 고위당정협의에 이를 분명히 하였다. 당정 협의에 참석한 국민회의와 자민련 의원들은 국민의 정부가 출범한 지 얼마 되지 않아 정치적 부담을 안게 될 정부의 농특세 폐지 논의에 대해 못마땅해했다. 한나라당에서는 농민을 사랑한다는 국민의 정부가 겨우 한다는 것이 농업예산이나 깎고 농특세나 폐지하려 한다고 포화를 퍼붓는 시점이었다.

9월 3일 재경부와 당의 재경위원들이 중심이 된 조세개편 관련 당정협의시 농림부장관은 참여 대상에서 제외되었으나, 박창정 기획관리실장이 참석하여 농림부 입장을 설명하였다. 5·18당정협의시 합의된 대로 '농특세는 가급적 존치하되 세제개편으로 본세에 통합되는 경우에는 별도 계정을 설치'하여 15조 원 투자계획을 그대로 유지함이 필요하다고 재삼 강조하였다.

정부내 조세간소화 방안 협의에서 재경부는 조세체계의 정비를 위해 목적세 폐지는 반드시 필요하고 그에 따른 대체재원의 지원을 약속한다고 간곡히 설명하였다. 이에 불구하고 관련부처인 농림부, 교육부, 건설교통부는 일제히 수용 불가라는 명백한 방침을 천명하였다. 조세간소화라는 기본취지를 이해하지 못하는 것은 아니지만, 이는 결국 해당분야 예산축소가 명백한 만큼 부처로서는 절대 받아들일 수 없다는 것이다.

재경부는 해당부처의 동의를 얻어내기 위해 회의도 하고 압력을 가해 오기도 하였다. 재경부는 1998년 정기국회에서 입법을 마무리하겠다는 일정으로 해당부처와 실무협의를 7월과 9월 사이에 집중 추진하였다. 7월 13일 관계부처 과장급 회의에 이어 9월에는 김진표 세제총괄심의관실에서 목적세별로 실무 협의하였다. 농림부는 농특세폐지 반대와 불가피할 경우 별도 계정 또는 회계 설치를 통해 재원 확보해 줄 것을 거듭 강조하였고, 재경부는 조세간소

화 추진에 협조해 줄 것을 부탁하면서 별도 계정 설치 문제에 대해서는 비교적 긍정적인 입장을 보였다. 그러나 이후의 실무회의에서는 예산청이 별도계정 부분을 강하게 반대하는 바람에 대체재원 확보를 위한 별도 계정 또는 회계설치 방안은 배제되었다.

이와 같이 각부처의 입장이 첨예하게 대립하고 국회일정에 여유가 없어지게 되자 재경부는 총리실 국무조정실에 업무조정을 요청하였다. 10월 24일 정해주 국무조정실장 주재로 정덕구 재경부차관, 김동태 농림부차관, 조선제 교육부차관, 이항렬 건교부차관보 등이 참여하여 조정회의가 열렸다. 해당부처 차관은 강한 톤으로 목적세 폐지는 해당 분야 예산의 축소를 의미하는 것으로 받아들일 수 없다는 입장을 분명히 했다. 한마디로 대체재원을 확보해 주겠다는 예산부처의 이야기를 믿지 못하겠다는 것이었다. 교육부 차관은 목적세폐지 정부안이 확정될 경우 국회에까지 가서라도 반대하겠다는 입장을 이야기하였다. 난감해진 정해주 국무조정실장은 전체 조세체계 간소화 방향에는 공감대가 있는 만큼 세부방안에 대해서는 정덕구 재경부차관 주관으로 협의해 줄 것을 결정하고는 회의를 마쳤다. 이날 회의를 지켜본 필자는 앞으로의 진행이 어느 쪽이든 수월하지 않겠다는 생각이 더 들었다.

1999년 들어 재경부에서는 1998년 중 추진하려다 못한 조세체계 간소화 방안을 다시 추진하기 위해 실무 작업을 시작하였다. 1999년 4월 7일 조세체계 간소화를 위한 관계부처 과장급회의를 소집하여 목적세 폐지의 당위성을 재설명하고 관계부처의 협조를 당부하였다. 성격상 이 회의에서는 별다른 결론을 내기보다는 원론적인 수준의 논의가 있었다. 농특세를 포함한 목적세를 폐지하여 조세체계를 정비하고 재정운영의 효율화를 기하겠다는 이 문제는 정부 전체로 보아서 대단히 어려운 일임에 틀림없다.

회고와 전망

이상에서 농어촌특별세의 탄생에서부터 지금까지의 전개과정을 살펴보았다. 도입 당시 급박하게 돌아가는 상황 속에서 농특세는 별다른 준비없이 우리에게 다가왔다는 표현이 정확할 것이다. 무엇이 필요하고 얼마가 어디에 투입되어야 한다는 장기적이고 구체적인 밑그림을 그릴 여유도 없이 성(城)을 올릴 수밖에 없는 그러한 상황이었다고 생각한다. 시대 상황이 그러했다는 이

야기다. 짧은 시간 속의 준비를 거쳐 나름대로 체계를 세워 우리 농업·농촌의 미래를 제시했다고 본다. 객관적인 평가는 시대가 얼마만큼 더 지나면 내려질 것이다.

농특세는 지금까지 외형적으로 보아 성장은 고사하고 해를 거듭할수록 그 규모가 축소되어 왔으며, 이를 외부 차입이라는 임시 방편으로 처리해 가고 있는 형편이다. 그러나 이제 우리 경제가 외환위기를 벗어나 정상궤도로 진입해 가고 있는 것과 함께 농특세도 그 규모 면에서는 당초 기대했던 제 모습을 찾아 가고 있다.

그러나 그 이면을 살펴보면 많은 보완과제가 있는 것도 사실이다. 비록 그것이 실무적인 차원의 검토를 거쳐 해결될 수 있는 성질의 것이 아니라 할지라도. 어쨌든 이러한 보완 과제 또는 발전 방향에 대해 두 가지만 언급하고자 한다.

첫째, 사업의 재평가와 재설정이다. 이제 농특세사업 추진기간도 4 5년밖에 남지 않았다. 흔히 이야기하는 중간평가를 거쳐 소규모 사업, 성격이 다소 안맞는 사업들은 부처의 예산으로 돌려주고 목적과 성격이 뚜렷한 사업으로의 전환이 필요하다. 한창 논의되고 있는 논농업 직접지불제, 친환경농업사업 등 신규사업을 농특세 사업으로 지원하는 방안도 검토가능하리라 본다.

둘째, 농특세사업 총괄조정체계 구축이다. 앞서 살펴본 대로 농특세사업에 대한전체적인 점검·평가·조정 작업은 예산편성 과정에서 일부 이루어지고 있는 것 밖에 없다. 민간전문가도 참여하고 각 부처도 참여하여 사업 추진방향, 집행의 잘잘못, 개선방안을 논의하는 최소한의 토론의 장이라도 있어야 한다고 본다. 비록 부처간 입장이 대립하여 타협점 모색이 쉽지 않더라도 개선에 대한 성찰과 서로간의 경고는 있어야 하지 않겠는가.

다른 부문도 그렇지만 예산의 경우 문제발생, 관심과 지원, 지원에 따른 부작용의 발생과 해소노력 등 변증론적 흐름의 전개가 이어진다. 쌀시장 개방과 농특세 지원, 1994, 95년의 연속 가뭄에 따른 용수예산의 대폭 확대, 재해발생과 복구지원, 한일어업 협상과 어민대책, 최근 일련의 농정개혁 추진 등을 보면서 역사 법칙의 반복이라는 현상을 생각해 본다. 농특세도 이런 흐름으로 볼 때 합(合)의 단계에 와 있다.

앞으로 농특세의 미래를 예측하기 쉽지 않다. 2004년까지 존치될 것인지, 경제회복에 따라 세수결함 문제는 해결될 것인지, 농특세사업의 효율적 추진을 위한 종합기능은 가능한 것인지 등등. 이 모든 것이 현재로서는 불확실하

다. 농특세 투자는 농업의 경쟁력확보와 농촌 활력화를 위해 좋은 기회임에 틀림없다. 농특세 투자는 이미 절반 투자되었고, 절반 남아 있다. 농특세가 당초 도입된 목적을 달성할 수 있도록 지금까지의 사업추진 실태를 냉정히 검토하여 필요한 보완대책을 강구하여야 할 시점이다.

<참고> 농특세 투자계획 추진현황(1994 2004)

단위 : 억원

구 분	총 소요	'94 '99	비 고
Ⅰ. 농어업경쟁력강화	90,775 (60.5%)	43,928 (59.5%)	
① 농림수산첨단기술 및 현장애로기술개발	5,040	2,634	농림수산부
② 농수산전문대학 및 자영농수산고교 지원	2,500	1,429	농림수산부
③ 대구획 재경지정리	43,000	16,781	농림수산부
④ 중소농가 고품질 농업생산지원	2,000	936	농림수산부
⑤ 물류센터건설 등 유통개선	14,550	6,784	농림수산부
⑥ 농수산신용보증기금 출연	7,000	3,750	재 무 부
⑦ 어항건설	7,800	6,018	농림수산부(수산청)
⑧ 양식어장 및 어촌종합개발	5,735	2,651	농림수산부(수산청)
⑨ 임도건설	3,150	2,945	농림수산부(산림청)
Ⅱ. 농어촌 생활여건개선	41,040 (27.4%)	20,108 (27.3%)	
① 농어촌 도로확충	12,000	5,648	내 무 부
② 농어촌 주택개량	8,000	3,888	건 설 부
③ 농어촌 용수개발	12,000	6,280	농림수산부, 환경처
④ 농어촌 하수도 및 오염 소하천정비	7,000	3,317	내 무 부
⑤ 농어촌 폐기물처리 지원	2,040	975	환 경 처
Ⅲ. 농어민 복지증진	18,185 (12.1%)	9,759 (13.2%)	
① 농어민 연금제 실시	8,000	2,986	보건사회부
② 농어촌 의료서비스 개선	4,785	3,639	보건사회부
③ 대학생 학자금 융자	2,100	1,653	교 육 부
④ 도시유학생 기숙사 건립	360	260	문화체육부
⑤ 농어촌 공공도서관 건립	940	413	문화체육부
⑥ 오지 및 낙도 교통지원	800	411	교 통 부
⑦ 농어민 직업훈련	1,200	397	노 동 부
합 계 (21개 사업)	150,000	73,795	

주 : 1) 국채관리기금 채무상환 764억 원 별도(1998년 269억 원, 1999년 495억 원).
2) 부처명은 1994 농특세사업 도입 당시 명칭임.

농지법 제정

정 학 수*(농림부 공보관)

대선공약이 된 「농지기본법」 제정

1992년 10월, 당시 집권당인 민주자유당은 제14대 대통령선거공약을 발표하면서 농어촌에 각별한 관심을 표시했다. 특별히 농어촌분야 공약을 '선진화되는 농어업으로 살기 좋은 농어촌을 만들겠습니다'라는 제목을 붙여 「10대공약」이란 형식으로 발표한 것이 그것이다. 민주자유당에서 발표한 농어촌분야 10대공약은 1991년 7월 9일에 확정되어 1992년부터 시행 중에 있던 「농어촌구조개선대책」1)의 방향과 기조를 유지하면서 당면 농어촌문제에 초점을 맞춘 것이었다. 이 때 제시된 10대 정책의 제목은 다음과 같다.

①대통령 직속으로 「농어촌발전위원회」를 설치, 도농간의 균형발전과 화합을 이룩하고, 구조개선사업을 차질없이 추진하겠습니다. ②농어촌정비법을 제정하여 농어촌을 전원도시로 개발하겠습니다. ③농지거래에 대한 규제를 대폭 완화하겠습니다. ④첨단기술 개발로 수출농업을 육성하겠습니다. ⑤젊고 우수한 농어업 전문경영인을 육성하겠습니다. ⑥해양을 보존하고 양식어업을 본격적으로 육성하겠습니다. ⑦주요 농축산물의 생산을 안정시키고 가격을

---

* 당시 농림수산부 농업구조정책국 농지관리과장

1) 「농어촌구조개선대책」은 1989년에 발표된 「농어촌발전종합대책」과 함께 한국농정에서 농업과 농어촌의 구조적인 문제를 본격적으로 다루기 시작한 것으로 평가된다. 이 대책은 1990년 10월, 당시 노태우 대통령의 "UR농산물협상이 국내농업에 미치는 영향을 분석하여 능동적으로 대처해 나가라"는 지시에 따라 수립한 것으로 '농수산업의 경쟁력강화'와 '농어촌의 활력증대'를 주요내용으로 하고 있다. 이 대책에 따라 농어촌구조개선에 필요한 사업비 42조 원의 조달 및 집행이 결정되었다.

보장하겠습니다. ⑧농수축산물의 유통구조를 혁신하겠습니다. ⑨쌀시장개방, 결코 허용하지 않겠습니다. ⑩농어민연금제를 실시하고, 농업재해보상을 강화하겠습니다.

이와 같은 농어촌분야 10대 정책 중에서 농지법제정과 관련된 항목은 '③농지거래에 대한 규제를 대폭 완화하겠습니다.' 이다. 이 제목의 농지관련 대선공약은 다시 구체적으로 농지거래규제를 완화하기 위한 다섯 가지 방안을 제시하고 있다. 민주자유당은 대통령선거에서 농지거래에 대한 규제를 대폭완화하기 위하여 '농지소유상한과 농지소유자격을 확대하고, 농지매매증명 발급요건을 완화하며, 한계농지(限界農地)[2] 등은 이전과 사용을 자율화하겠다'는 내용을 선거공약으로 내놓은 것이다.[3] 또한 이와 함께 농지거래에 따른 불편을 해소하고 농지를 보다 효율적으로 이용하기 위해 필요한 사항을 종합 검토해서 '농지기본법을 제정하여 농지거래의 지침서로 활용'하겠다는 것이 그 공약이었다.

선거공약은 선거에서 표를 얻기 위한 방편이기 때문에 조금씩은 과장되거나 억지로 끌어 맞추는 경우가 있기도 하지만, 농지기본법이라는 법률의 명칭이나 당시에 논의되고 있던 농지에 관한 기본법적인 성격의 법률제정 필요성에 비추어 볼 때 본질이 다른 감은 있으나 어쨌든 당시 민주자유당은 농지거래규제를 완화하기 위해 그 수단으로 「농지기본법」을 제정하겠다고 약속한 셈이 된다.

1949년에 제정된 농지개혁법에 따라 1950년부터 시행된 농지개혁사업이 거의 마무리되던 1958년부터 정부에서는 농지개혁법을 대체할 법률로서 농지법의 제정을 추진하였다. 농지개혁사업을 시행하자마자 닥친 6・25전쟁으로 사회・경제전반에 걸쳐 겪게 된 큰 변화는 농지에 있어서도 농지개혁으로 마련된 자작농체제라는 농지제도의 기본틀을 해체하는 결과를 가져왔다. 소유권이 무질서하게 이전되고, 불법화된 소작이 성행하게 된 것이다. 그러자 농림부에서는 농지개혁사업으로 마련된 농지제도의 틀을 법률로서 영속화시켜야 할 필

2) 한계농지라는 용어는 1990년대 들어 경제성이 없는 농지의 휴경이 늘어나기 시작하면서 사용되기 시작했다. 처음에는 규모, 경사도, 위치 등으로 경제성이 낮은 농지를 의미했으나, 후일에는 산업화된 지역에 잔존해 있는 자투리 농지까지를 포함하는 개념으로 사용되게 된다.

3) 민주자유당이 발간한 대선공약집 「선진화되는 농어업으로 살기 좋은 농어촌을 만들겠습니다;민주자유당 농어촌발전 10대 정책(1992. 10.)」에는 '정책3. 농지거래에 대한 규제를 대폭 완화하겠습니다'라는 항목 아래 실행프로그램을 각각 '①농지소유상한을 확대하겠습니다. ②농지소유자격을 확대하겠습니다. ③농지매매증명 발급요건을 완화하겠습니다. ④한계농지 등은 이전과 사용을 자율화하겠습니다. ⑤농지기본법을 제정하겠습니다'와 같은 제목을 붙여 제시하고 있다.

요성이 논의되기 시작했고, 이에 따라 농지법제정을 추진하게 된 것이다.

이렇게 시작된 농지법 제정시도는 그 후에도 여섯 차례에[4] 걸쳐 되풀이되었으나 1986년에야 농지의 임대차를 규율하는 농지임대차관리법을 제정하였을 뿐 딱히 특별한 진전이 없는 상황이었다. 농지임대차관리법은 농지개혁시행 이후 계속되어 온 소작논쟁에는 종지부를 찍었으나, 공포된 후에도 바로 시행되지 못한 채 하위법령의 제정을 보류하는 편법으로 시행이 보류되어 오다 1990년 8월에 이르러서야 시행령이 제정되어 부분적으로나마 시행되는 우여곡절을 겪었다.

1990년대 들어서는 농지법제정이라는 직접적인 표현을 쓰지 않고 농지제도개선이라는 간접적인 표현으로 농지법제정 논의가 진행되어 왔다. 1991년 7월 5일 농어촌진흥공사 회의실에서는 농림수산부 주최로 「농지제도개선에 관한 학계간담회」가 개최되었다. 이 날 간담회는 주제발표로 김성호 연구위원(한국농촌경제연구원)이 「농지소유 및 상한제도」를, 안종운 농림수산부 농지관리과장이 「농지의 종합적 활용대책」을 발표하고 토론을 진행하였다. 대학교수 11명, 한국농촌경제연구원 관계자 4명, 관련단체 간부 3명 등이 참석한[5] 이 날 간담회에서는 종합적인 제도정비의 차원에서 농지법제정의 필요성이 강조되었다. 참석자들은 농지개혁법의 후속조치로서 농지법이 제정되지 않은 것에 대해서 아쉬움을 표시하고, 농지기본법 제정과 같은 근본적인 해결책이 필요하다고 지적하면서, 농지법을 제정하거나 그게 안 되면 당시 시행 중인 농지관련법률만이라도 통합해서 단일법률로 만들어야 한다는 의견을 강하게 제기하였다. 이 간담회는 당시 농림수산부에서 추진하고 있던 농지소유상한 완화와 농지의 종합적 활용대책을 마련하기 위한 학계의 의견수렴을 목적으로 하여 개최된 것이었다. 그럼에도 불구하고 참석자들이 구체적인 방법론에 앞서 단일법률로서 농지법의 제정이라는 원론적인 측면을 강조했다는 것은 그 당시 농지법제정이 농지에 관한 종합적인 제도정비차원에서 논의되고 있었다는 것을 대변한다고 할 수 있다.

4) 농지법의 제정을 추진한 시기를 보면 다음과 같다.
제1차 : 1958. 6. 1959. 4, 제2차 : 1961. 8. 1962. 3, 제3차 : 1967. 2. 1968. 12.
제4차 : 1669. 10. 1971. 6, 제5차 : 1974. 8. 1977. 12, 제6차 : 1978. 2. 1979. 12.

5) 이날 간담회에는 학계에서 주종환(동국대), 권택진(고대), 주봉규(서울대), 주용제(단국대), 장동섭(전남대), 오호성(성균관대), 정영일(서울대), 장상환(경상대), 박정근(전북대), 김완배(중앙대), 김명택(경상대) 교수가 참석했고, 관련단체에서는 한국농촌견제연구원(김성호 · 김정호 · 김운근 · 김정부), 농협(이내수), 축협(서기상), 농진공(남구희) 등의 관계자가 참석했다.

그렇다면 왜 민주자유당은 농지제도의 일부분인 「농지거래에 대한 규제완화」를 위해 농지기본법을 제정하겠다고 대선공약을 내놓게 된 것일까? 그 배경을 파악하는 것은 농지법제정 논의가 표면화되는 시기에 정부와 학계 등에서는 농지제도에 대해 어떤 평가와 대책을 마련했는가를 살펴 그 행간을 읽는 것에서 시작할 수 있다.

1991년 1월 23일 조경식 농림수산부장관은 노태우 대통령에게 농어촌대책을 보고했다. 신년도 초가 되면 연례적으로 갖게 되는 대통령에 대한 행정각부 장관의 업무보고로서 보고한 것이지만, 이 때의 보고는 전년도인 1990년 7월에 확정한 농어촌구조개선대책의 실천계획을 농림수산부와 경제기획원이 공동으로 보고하는 형식을 취한 점이 특이하다고 할 수 있다. 이 때 농림수산부는 '농어촌구조개선을 촉진'하는 방안을 보고를 하였는데 농지제도와 관련하여 중요한 정책전환을 시사하는 내용이 포함되어 있었다. 보고 내용의 상당부분을 차지하고 있는 농지제도 관련사항은 당시 농림수산부에서 검토하고 있던 농지제도의 정비방향구상을 포괄하는 것이었다.

①우량농지를 농업진흥지역으로 지정하여 지켜나가되, 농업진흥지역 밖의 농지는 이용규제를 대폭 완화하는 등 농지제도를 과감히 개선하겠다. ②농업진흥지역은 경지정리 등 농업생산기반을 종합정비 하겠다. ③농업진흥지역 밖의 농지는 농업 외 목적에 쉽게 활용할 수 있도록 하되, 투기억제방안을 병행 강구하겠다. ④농업진흥지역 내 자경농민에 대하여는 3ha의 농지소유상한을 완화하는 방안을 검토하겠다. ⑤한계농지의 적극적인 전용대책을 추진하고, 간척농지를 여건에 따라 공장용지, 택지 등으로 활용방안을 강구하겠다. ⑥영농규모화 촉진을 위해 농지구입자금의 지원규모를 확대하겠다.

이러한 점은 그 내용이 뒤에 어떤 것은 법령정비(①, ③, ④)를 통해서 또 어떤 것은 시책화(②, ⑤, ⑥)를 통해서 구체적으로 추진되었다는 것에서도 살펴볼 수가 있다.

그런데 또한 이 보고서에는 당시 농지제도에 대해 농림수산부의 인식이 어떠했는가를 알아볼 수 있는 중요한 단서가 포함되어 있었다. 바로 '주곡이 부족하던 시대에 규제위주로 된 절대·상대농지제도를 폐지'한다는 것과 '도로, 주택, 공장 등의 개발을 쉽게 하기 위하여 전용과 이용규제를 완화'하겠다는 내용이 그것이다. 이것은 당시의 농지제도의 기본 틀이었던 절대·상대농지제도에 대한 농림수산부의 인식과 평가가 함축적으로 표현된 것으로 짐작된다. 다시 말해서 절대·상대농지제도가 주곡이 부족하던 시기에 농지의 절대

면적을 유지하기 위해 농지를 비농업 용도로 전용하는 것을 엄격히 규제하는 데 중점을 둔 보전위주의 제도라는 것과, 실제운용에 있어서는 도로, 주택, 공장 등 늘어나는 산업적 토지수요에 대응하여 농지가 적절하게 공급되도록 하는 기능이 부족했으며, 오히려 절대농지의 전용을 촉진하는 결과를 초래하여 제도와 현실간의 커다란 괴리를 유발시키고 있었다는 것을 털어 놓은 셈이 되는 것이다.6)

그렇다면 여기서 농지면적, 쌀수급 등 당시의 여건이 어떠했는가를 살펴볼 필요가 있다.

<표 1> 농지관련 여건의 변화

	농 지 면 적		농지전용	휴 경 지	쌀재고량	쌀자급률
	천 ha	%	천 ha	천 ha	천 t	%
1989	2,127	△0.5	7.1	26.2	1,572	108.1
1990	2,109	△0.8	10.6	40.4	2,025	108.3
1991	2,091	△0.8	11.9	67.5	2,141	102.3
1992	2,070	△1.0	12.3	68.9	1,999	97.5
1993	2,055	△0.7	13.2	66.5	1,820	96.8

1989년 말 농지면적은 212만 7000ha이었으나 매년 2만 ha 정도가 감소하는 추세에 있었고, 농산물시장 개방의 확대영향으로 경작포기 등 휴경지가 급증하고 있었다. 노태우 정부가 중점적으로 추진했던 주택 200만 호 건설사업에 따라 택지개발을 위해 농지가 대규모로 전용되고 있었다. 한편, 80년대 들어 100만 톤 수준을 유지해 오던 쌀 재고량은 증산과 소비감소로 1989년에 157만 2000톤으로 증가한 후 1990년 이후에는 200만 톤 수준을 유지하게 되면서 쌀 자급률도 100%를 넘게 되었다. 이처럼 농업계 내부에서는 늘어나는 수매비용, 쌀재고 그리고 경작포기지 등 휴경지의 증가가 절대·상대농지제도로 상징되는 당시 농지제도의 유지에 상당한 부담으로 작용하게 된 것이다.

6) 절대·상대농지 제도 운영시기인 1990년과 농업진흥지역 제도 운영시기인 1994년의 농지전용상황을 살펴보면 절대·상대농지 제도의 비현실성을 발견할 수 있다. 1990년 한 해 동안에 10,593ha의 농지가 전용되었는데, 그중 보전을 위해 지정한 절대농지가 5,727ha로 전체 전용농지의 54.1%를 차지하고 있다. 반면에 1994년에는 11,984ha의 농지가 전용되었는데, 보전을 위한 지역인 농업진흥지역안의 농지는 1,955ha로 16.6%에 불과했다.

이러한 부담은 당시의 언론의 논조를 통해 살펴볼 수 있다.[7)] 한 예로 서울경제신문은 '남아도는 농지, 농업은 끝장 났는가'라는 제목의 사설(1990년 7월 21일자)에서 이런 문제를 직접적으로 비판하고 있다. '농사가 아니면 농지를 쓰지 못하게 하는 절대·상대농지제도에도 불구하고 놀리는 농지와 남아도는 농지가 늘어나고 있는 것은 농지정책의 모순과 농정의 빈곤을 의미한다'면서, '자원의 효율적 활용을 위해 다른 용도로 쓸 수 있게 하라'고 조언하고 있다. '농지보전을 절대적인 명제라고 믿는다면 놀고 있는 농지가 없도록 해야 한다'는 것이다.

거기에 농업계 외부에서도 또 다른 압력이 작용하고 있었다. 1986년말 제13대 대통령선거를 계기로 급격한 토지가격의 상승과 토지투기의 만연형상이 촉발되었다. 그리고 1988년 서울 올림픽특수로 인한 경제활황과 3저현상에서 비롯된 경제적 자신감은 상대적으로 생산성이 낮은 농업부문을 경시하는 풍조를 초래했다. 거기에 더하여 공단·택지 등 산업용 토지의 공급문제가 농지제도에 피할 수 없는 부담으로 작용하게 되었다. 이처럼 당시의 절대·상대농지제도는 농업계 안팎에서 동시에 무거운 압력을 받고 있었던 것이다. 이런 점에서 본다면 농림수산부장관이 앞에서 인용한 농지제도 정비방향구상을 농어촌대책에 포함하여 대통령에게 보고하게 된 것은 너무나도 당연한 대응인지도 모른다.

이어서 조경식 농림수산부장관은 앞에서 인용한 1월 23일 보고의 후속조치로 구체적인 추진계획을 수립하여 1991년 4월 3일에 노태우 대통령에게 보고하였다. 이 때 조경식 농림수산부장관은 농지제도 특별작업반을 구성하여 1991년 상반기 중에 구체적인 방안을 마련하겠다는 작업일정을 함께 보고하게 된다. 이에 따라 농림수산부는 1991년 6월 4일에 「농지소유상한 등 농지제도개선 세부추진방안」을 확정하였다. 세부추진방안은 민주자유당(1991. 5. 7. ; 정책조정실장, 5. 28. ; 정책조정위원회) 및 대통령비서실(1991. 5. 22. ; 대통령비서실 경제수석비서관)과 협의 및 조정을 거쳐 확정되었다. 이렇게 확정된 세부추진방안은 1991년 7월 5일에 개최한 학계간담회와 농지제도에 관한 공청회에서 발표되어 학계와 관계자의 의견을 수렴하게 된다.

1991년 7월 24일 대구, 25일의 전주와 27일에 서울에서 세 차례 열린 공청회는 농림수산부와 한국농촌경제연구원이 공동주관하는 형식으로 개최되었다. 이 공청회에는 33명이 초청토론자로 19명이 방청인 의견진술로 토론에

7) 이 시기에 나온 일간지의 사설로는 '농지임대차의 합법화(내외경제, 1990.8.11.)', '농어촌대책 장기적 안목으로(중앙일보, 1990.9.11.)', '재고되어야 할 농지소유 상한제(중앙경제, 1990.10.23.)', '농지제도 개편은 신중하게(내외경제, 1990.11.18.)' 등이 있었다.

참여했는데, 주요 관심사였던 농지소유상한문제에 대해서는 점진 완화의견이 폐지의견보다 많았다. 전체토론자 49명 중 40%인 20명이 비농민의 농지매입, 영세농 탈농에 대한 대책수립과 함께 농지소유상한을 폐지하여야 한다는 의견을 제시한 반면, 49%인 24명이 완화하자는 의견을 제시한 것이다.

농림수산부는 공청회에서 제시된 의견과 여론을 반영하고 당시 집권당인 민주자유당과의 정책협의를 거쳐 1991년 정기국회에서 관련 법률을 개정하기로 하였으나 제14대 총선을 앞둔 정치적 상황으로 별다른 진전 없이 해를 넘기게 된다. 1992년 3월 24일 제14대 총선이 끝난 뒤에야 농림수산부는 농지기본법제정추진을 구체화하게 되는데, 1992년 9월 7일에 농지관리과장(김선오)이 강현욱 농림수산부장관에게 보고한 '농지기본법제정 추진계획'이 바로 그것이다. 이 보고서에서 제기하고 있는 농지기본법의 제정 필요성을 살펴보자.

먼저, 농업과 농지에 관련된 여건의 변화에 대응하여 종합적인 농지정책을 수행해야 한다는 것이다. 농산물 수입개방의 진전, 농촌인력의 부족현상 심화, 휴경·유휴농지의 증가, 비 농업적 토지수요의 증가 등 급격한 여건변화가 진행되고 있던 당시의 정책환경에 체계적이고 일관되게 대처할 수 있는 종합적인 농지정책수단이 결여되어 있다는 것이 당시의 농림수산부의 상황인식이었던 것으로 짐작할 수 있게 해주는 대목이다. 복잡하게 흩어져 있는 농지관련 법률을 통폐합, 정비하여 기본법으로 제정함으로써 종합적인 농지정책을 추진해야 한다는 것이었다.

두 번째는 농업정책의 전환에 부응하는 농지정책의 방향을 정립해야 한다는 것이다. 당시 농정의 기조는 농업구조의 개선이었다. 이러한 농정기조에 부응하는 농지정책을 추진하기 위해서는 1950년대 농지개혁과 1970년대 절대·상대농지제도 도입당시의 농업여건에 바탕을 둔 정책이념, 정책목표 그리고 수단의 수정이 불가피하다는 것이다. 변화된 농업여건과 농업정책 기조에 맞게 새로운 이념과 목표를 바탕으로 농지정책을 추진해야 한다는 것이었다.

세 번째는 복잡한 농지관련법률을 단순화하고 규제를 완화하여 국민편의를 도모한다는 것이었다. 농지에 관한 법률이 여러 개의 법률로[8] 운용됨에 따라

8) 농지에 관련된 법률로는 농지개혁법(1949), 농지개혁사업정리에관한특별조치법(1968), 농지의보전및이용에관한법률(1972), 농지임대차관리법(1986), 농어촌발전특별조치법(1990), 농촌근대화촉진법(1970), 농지확대개발촉진법(1975) 등이 있었다. 농지법제정에 따라 농지개혁법, 농지개혁사업정리에관한특별조치법, 농지의보전및이용에관한법률, 농지임대차관리법은 폐지되고, 농어촌발전특별조치법, 농촌근대화촉진법 및 농지확대개발촉진법의 농지관련 규정은 농지법으로 흡수되었다.

야기되고 있는 국민의 혼란과 불편을 법률체계를 단순화하여 해소해야 한다는 것으로 일본의 농지법과 대만의 토지법체계를 예로써 들고 있다.

이 보고서에서는 농지기본법 제정추진위원회를 구성·운영한다는 점을 분명히 하였으나, 실제로는 실무작업반을 구성하는 선에서 그치고 구체적인 위원회 구성은 추후검토사항으로 남겨 놓고 있다. 실무작업반은 농림수산부 농업구조정책국장(이상무)을 반장으로 하고, 농지관리과장(김선오)과 농촌경제연구원 토지경제실장(김정부)을 공동간사로 하여 농림수산부 관련업무 담당 사무관, 농촌경제연구원, 농협, 축협, 농어촌진흥공사, 그리고 농지개량조합연합회의 관계자를 반원으로 구성되었다.

실무작업반의 1차 회의가 1992년 9월 19일 농림수산부 대회의실에서 개최되었다. 이날 회의는 작업방향과 작업일정에 대해서 논의했다. 농지기본법시안을 1992년 말까지 마련하되 시안작성과정을 비공개로 하고 1993년 중에 지역별 순회 공청회를 개최하기로 작업방향을 정했다. 이 날 회의에서는 또한 작업반원별로 과제를 분담하여 검토하기로 하고 농지관리과장(김선오)을 팀장으로 법안작성팀을 구성하였다.

이 실무작업반에서 검토한 내용을 토대로 농림수산부는 민주자유당과 당정회의를 개최하게 된다. 농림수산부의 요청으로 1992년 10월 17일 개최된 당정협의회에는 농림수산부에서 김한곤 차관과 이상무 농업구조정책국장, 김선오 농지관리과장이 참석했고, 민주자유당은 황인성 정책위 의장과 서상목 정책조정실장이 참석했다. 농림수산부에서 성안한 농지제도개선방안에 대한 민주자유당의 의견을 청취하는 형태로 진행된 이 날 회의에서 황인성 정책위 의장은 제14대 대통령선거공약으로 농지관련 정책을 당측에 제시해[9] 줄 것과 농지소유규제를 대폭 완화해줄 것을 요청했다. 이에 대해 농림수산부에서는 대선공약사항으로 농지기본법 제정과 농지소유규제의 합리적인 완화방안을 제시하였다.

이런 농림수산부의 방안은 민주자유당의 입장에서 보면 미흡한 수준이었다. 그 동안 민주자유당이 파악하고 있는 농지제도에 관한 농민과 기업의 불만을 해소시킬 수 있는 대책이 되지 못하였던 것이었다. “농지를 살 사람도 빌려갈 사람도 없어 유휴농지가 늘고 있는 상황에서는 경자유전(耕者有田) 원칙

9) 당시에는 정부부처에서 국장급 공무원을 일정기간 휴직하는 방식으로 여당의 전문위원으로 근무하게 함으로써 당정간 정책조정을 담당하게 했었다. 이 당시 민주자유당의 농림수산전문위원은 농림수산부에서 농어촌개발국장을 지낸 이관범 전문위원이었다.

이 농민의 이익에 도움이 되지 않는다", "농지매매증명제도[10)]는 농지의 가격을 떨어뜨려 농민의 재산권을 제약한다"는 농민의 불만과, "공장으로 농지를 전용하려 해도 허가도 되지 않고 절차도 까다롭다"는 기업의 불평을 들어 온 민주자유당으로서는 농림수산부가 제시한 대안이 부족하기 짝이 없는 것일 수밖에 없었다. 그래서 민주자유당에서는 농지제도에 관한 획기적인 개선방안을 대선공약으로 제시해 줄 것을 농림수산부에 강력히 요구하기에 이른 것이다. 이 때 당측에서 획기적인 개선방안으로 검토를 요청한 사항은 다음과 같다.

①연구개발, 농업자재생산, 농지의 효율적 이용, 유휴화 방지를 위해 비농민의 농지소유를 제한적으로 허용 ②영농조합법인, 위탁영농회사의 농지소유 허용 ③영농하는 기업의 농지 소유 허용, 통작거리제한 및 농지구입시 농지소재지 6개월 사전 거주요건 폐지 ④신규영농자의 농지소유 허용 ⑤낙후 농어촌지역을 지정하고 이 지역 내 농지의 비농민 소유 허용

이러한 민주자유당의 요구를 감안하여 농림수산부는 1992년 10월 20일 농지소유제도개선방안을 확정하여 민주자유당에 제시하였다. 농지관리과장(김선오)이 강현욱 농림수산부장관에게 보고하여 확정한 이 개선방안은 농지소유규제를 완화할 필요성과 완화했을 때의 예상되는 부작용을 함께 언급하고 두 가지의 대안을 제시하고 있다. 제1안은 보수적인 대안으로 ①농업기술개발을 위한 시험, 실습, 연구목적의 농지소유 허용 ②종묘, 농기계 등 농업자재생산을 위한 농지소유 허용 ③한계, 유휴농지는 농민단체에 한하여 소유허용 ④위탁영농회사의 농지소유 허용 ⑤통작거리제한 완화를 제시하고 있다. 반면 제2안은 제1안의 완화수준을 좀더 확대한 것으로 농지매입 전 농지소재지 6개월 사전거주요건 완화하고, 농업을 목적으로 하는 기업의 농지소유를 허용하는 방안을 추가적으로 제시하고 있다.

이 때 농림수산부에서 마련한 개선방안은 이러한 대안이 제시되기까지 농림수산부가 농업계 내부와 외부로부터 받은 유형 무형의 압력을 감안한다면 비교적 신중하고 보수적인 결정을 내린 것으로 평가된다. 즉, 경자유전의 원

10) 농지매매증명제도는 농지개혁법 제19조에 근거를 둔 강행규정으로 농지를 매수하는 자의 농지소유자격을 농지소재지 시·구·읍·면장이 심사하여 적합한 경우에만 발급하는 농지소유자격의 사전심사제도이다. 농지의 소유권이전등기시에 첨부해야 하는 필요서면으로서 비농민의 농지취득을 제한하는 실질적인 기능을 하였다. 뒷날 농지법 제8조에 의한 농지취득자격증명으로 대체되었다.

칙을 지키는 범위에서 농지소유 규제를 점진적으로 완화하고, 그 규제완화가 농가소득증대와 농촌활력화에 기여하도록 하여야 한다는 입장에서 내린 농촌안정과 농업생산성 향상을 조화시킨 결정이라고 할 수 있다.

민주자유당에 전달된 이 개선방안은 민주자유당의 제14대 대통령선거 농어촌분야공약으로 발표되었다. 그리고 1992년 12월 18일 실시된 대통령선거에서 민주자유당의 김영삼 후보가 제14대 대통령으로 당선되어 1993년 2월 25일 취임하였다.

신경제계획과 국토이용체계 개편

1993년 2월 25일 제14대 대통령선거당선자 김영삼이 대통령으로 취임함으로써 출범한 이른바 ‘문민정부’가 들어서게 되었다. ‘문민정부’는 발족과 동시에 당시의 경제상황을 난국으로 진단하고 경제를 살리기 위한 신경제계획을 추진하게 된다. 1993년 3월 19일 김영삼 대통령은 경제문제에 관한 특별담화를 발표하였다. 이 특별담화에서 「신경제추진」이 발표되었다. 난국에 처한 경제를 살리기 위해서 「신경제」를 추진하겠다는 것이었다. 신경제란 지시와 통제 대신 참여와 창의가 발전의 바탕이 되는 경제라고 정의하고, 신경제 건설을 위해서는 재정과 금융, 그리고 행정의 개혁이 이루어져야 한다는 것이었다. 그리고 경제정책의 수립과 집행에는 자율성, 일관성, 투명성의 원칙이 필요하다고 강조했다. 또한 이 담화에는 신경제 100일계획과 신경제 5개년계획을 세워 실천에 옮기겠다는 내용도 있었다. 그 후 6월 말까지 「신경제 100일계획」이 추진되었고, 7월에는 「신경제 5개년계획」이 발표되게 된다.

1993년 3월 22일 발표된 신경제 100일계획에서 정부는 우리 경제의 가장 시급한 과제가 경기회복이라고 보고, 중점과제 7개항을 제시하였다. 이 7개항의 중점과제 중 농정과 관련된 내용은 농어민이 주체가 되는 농어촌구조개선사업을 대대적으로 시행하며, 여기에 들어가는 자금규모만큼 농어민이 그 혜택을 피부로 느낄 수 있도록 하겠다는 것이었다. 또한 농지와 관련이 있는 부분이 포함되어 있었는데 국민들의 경제활동에 걸림돌이 되는 행정규제를 빠른 시일 안에 풀겠다는 것이었다. 이것은 농지제도의 운영과정에 연결된 규제와 직접 관련되는 내용이다.

그 뒤 1993년 7월 1일 신경제 5개년계획 발표와 관련된 대통령 특별담화에

는 농어민에게 당부하는 내용이 포함되어 있었다. 그 내용은 우리 농업의 경쟁력을 높이는데 창의력과 자조정신을 발휘해 달라는 것이었다. 이 날 발표된 신경제 5개년계획에는 종래 보전위주로 되어 있는 국토이용관리법상의 용도지역제도를 개발과 보전이 조화를 이루도록 하며, 토지수요에 신축적으로 대응할 수 있도록 10개의 용도지역을 5개로 단순화시켜 개발 가능한 토지의 범위를 전국토의 16% 수준에서 30 40% 수준으로 확대한다는 내용이 포함되어 있었다. 또 농지의 효율적 이용을 위하여 복잡한 농지관련법률을 정비하고, 농지의 효율적 이용체계를 강구하며, 농지의 소유자격 확대 및 거래규제 완화를 추진하겠다는 것도 포함되어 있었다.

특히 여기서 말하는 농지관련법률의 정비란 농지법제정과 직접적 관련이 있는 것이다. 이에 관해서 신경제 5개년계획에는 여러 법률에 분산 규정되어 국민에게 불편과 혼란을 주었고, 일관성 있는 농지정책 추진의 애로요인으로 작용하였던 각종 농지관련 규제들을 농지기본법(가칭)을 중심으로 통합하여 농지이용체계를 단순, 명료하게 할 계획이라고 명시하고 있다. 또한 신경제 5개년계획의 농어촌사회 개발정책에도 농지제도개선에 관한 내용이 포함되어 있었다. 즉, 농촌활력 증진과 산업발전을 위하여 경자유전의 원칙은 지켜나가되 농지소유 및 이용규제를 완화하고 농업목적의 우량농지 보전과 농업 외 타용도 사용과의 조화를 기하도록 할 계획이라는 것이었다.

이를 위해 첫째, 농업진흥지역은 농림지역으로 편입, 행위제한을 강화하여 전용을 억제하고 쌀농사 중심의 농업기반시설투자 및 지원을 확대하며, 농업진흥지역밖은 준농림지역으로 편입하여 토지이용행위제한방식을[11] 그 때까지의 허용행위 열거방식(positive list system)에서 제한행위 열거방식(negative list system)[12]으로 전환하여 농업 이외 목적의 전용(轉用)수요 충당과 시설원예·과수·축산 등 성장작목 농업의 터전으로 이용·보전한다는 것이었다.

둘째, 경자유전원칙의 근간은 계속 유지하되 농업발전과 농촌활력증진을 위

11) 국토이용관리법은 전 국토를 10개의 용도지역으로 정하고 각 용도지역마다 토지이용행위를 제한하는 방법으로 용도 지정의 취지에 맞게 토지가 이용되도록 운영하고 있었다. 농지는 이 용도지역 중 경지지역에 대부분이 편입되어 있었다.

12) 허용행위 열거방식(positive list system)과 제한행위열거방식(negative list system)은 규제하는 방법상의 차이라고만 할 수 없는 중요한 차이가 있다. 일반적으로 허용행위 열거방식이 제한행위열거방식에 비하여 실질적인 규제효과가 강한 것으로 알려져 있기 때문에 허용행위 열거방식에서 제한행위열거방식으로 전환한다는 것은 큰 폭의 규제완화를 의미한다고 할 수 있다.

해 비농민의 농지소유허용 범위를 확대해 나갈 것이며, 한계농지는 개발용도에 따라 비농가도 소유할 수 있는 방안을 강구한다는 것이었다.

셋째, 농지전용의 원활화를 위해 우량농지는 최대한 보전해 나가되, 전용허가절차는 간소화, 객관화하여 투명성을 높이고 농지전용부담금 등 개발이익을 환수하여 농촌에 재투자토록 할 것이며, 아울러 영농규모확대 지원을 위해서 전업농 육성계획을 마련하고 농지장기 임대차 활성화 등 다양한 농지유동화 방안을 마련한다는 것이었다.

이러한 신경제 5개년계획의 방향에 따라 우리 나라의 토지정책은 중요한 변화를 겪게 되었으며 농지분야도 변화가 불가피하였다. 신경제 5개년계획을 입안하는 과정에서 그 일환으로 토지이용제도개선작업이 건설부와 경제기획원 주도로 추진되었다.

우리 나라에서 토지이용은 국토이용관리법에 의하여 구분된 용도지역에 따라 서로 다른 기준이 적용된다. 개발용도의 용도지역에서는 토지의 개발 등이 비교적 폭넓게 허용되는 반면 보전용도의 용도지역에서는 농지와 산지의 개발이 엄격히 규제되는 것이었다. 따라서 토지이용제도개선의 중심은 자연스럽게 용도지역 개편문제로 귀착될 수밖에 없었다. 그런데 이 용도지역 개편문제를 두고 농림수산부와 건설부는 상당한 의견차이를 보이게 되었다. 건설부와 경제기획원에서 추진했던 용도지역개편방향은 10개 용도지역(도시, 공업, 취락, 관광휴양, 개발촉진, 경지, 산림보전, 자연환경보전, 수산자원보전, 유보지역)을 4개 용도지역(도시, 개발, 준보전, 보전지역)으로 단순화하고, 준보전지역에서의 토지 이용행위에 대한 규제방식을 제한행위열거방식으로 바꿈으로써 대폭 완화하여 개발을 적극 허용하겠다는 것이었다.

당시 국토이용관리법에 의해 개발용도의 용도지역으로 구분된 지역이 전국토의 15.5% 수준이었으나, 이를 31.2%로 대폭 확대한다는 것이 건설부와 경제기획원의 검토방향이었다. 이러한 건설부의 방향에 대해 농림수산부에서 문제를 제기한 것은 농업진흥지역 밖의 농지를 모두 준보전지역으로 지정하여 개발용도 토지 풀(pool)로 편입한다는 부분이었다. 당시 농업진흥지역으로 지정된 농지는 약 100만 8000ha로 전체농지의 48.7%에 불과했다. 바꾸어 말하면 전체농지의 절반이 넘는 106만 2000ha가 농업진흥지역 밖의 농지였다. 건설부의 검토방향이 이 농업진흥지역 밖의 농지를 용도지역을 개편하여 개발용도지역으로 편입하겠다는 것이었으니 농림수산부로서는 동의할 수 없는 것이 당연했을 것이라는 짐작이 가능한 부분이다.

이 토지이용제도 개편은 농림수산부와 건설부간의 부처간 협의, 공청회 개최, 국무총리실 조정 등을 거쳐 결국 농림수산부의 의견이 반영된 내용으로 1993년 8월 5일 국토이용관리법을 개정함으로써 마무리되었다. 농림수산부와 건설부간의 협의과정을 살펴보자.

1993년 4월 13일 농림수산부 대회의실에서는 농림수산부 제1차관보(김광희) 주재로 농림수산부 농업구조정책국장, 건설부 국토계획국장, 학계, 국토개발연구원, 농촌경제연구원, 농협, 농진공, 농민단체 대표 등 12명이 참석한 협의회가 열렸다. 이 협의회는 국토이용체계 개편안에 대한 농림수산부 입장을 정립하기 위한 것이었다. 4월 21일에는 농림수산부 소회의실에서 농림수산부, 농촌경제연구원, 농협 등 전문가 10명이 참석한 협의회가 김광희 제1차관보 주재로 열렸다. 이 날의 협의회도 국토이용체계개편안에 대한 농림수산부의 대응논리를 정립하기 위한 것이었다.

<표 2> 건설부안과 농림수산부안의 비교

<table>
<tr><th></th><th>당시 용도지역 구분</th><th>건설부 개편안</th><th>농림수산부 대안</th></tr>
<tr><td rowspan="3">개발용도</td><td>①도시지역, ②공업지역</td><td>도시지역(13.4%)</td><td>도시지역</td></tr>
<tr><td>③취락지역, ④개발촉진지역,
⑤관광휴양지역</td><td>개발지역(3.2%)</td><td>개발지역</td></tr>
<tr><td>⑥경지지역(농업진흥지역 밖 농지)
⑦산림보전지역(개발가능 준보전임지)</td><td>준보전지역(14.6%)</td><td rowspan="2">농업지역
산림지역</td></tr>
<tr><td rowspan="3">보전용도</td><td>⑥경지지역(농업진흥지역)
⑦산림보전지역(보전임지)</td><td rowspan="2">보전지역(68.8%)</td></tr>
<tr><td>⑧자연환경보전지역
⑨수산자원보전지역</td><td>자연환경보전지역</td></tr>
<tr><td>⑩유보지역</td><td>폐지</td><td>폐지</td></tr>
</table>

이와 같이 두 차례의 협의회를 거쳐 정립된 농림수산부의 대안은 용도지역을 단순화하여 가용토지의 공급을 확대한다는 기본방향에는 찬성하나, 용도지역구분에 대해서는 도시·개발·농업·산림·자연환경보전지역 등 5개 용도지역으로 구분하고 제한행위열거방식의 도입을 보완하는 것이었다.

이처럼 국토이용체계개편안에 대한 입장을 정립한 농림수산부는 이를 반영하기 위해 다양한 대외 활동을 강화했다. 건설부 및 경제기획원과 수시로 협의를 추진하고 4월 27일에는 국토개발연구원에서 개최한 공청회에 농업구조정책국장(서한혁)이 토론자로 참석하여 농림수산부의 대안을 제시하기도 했다. 시민단체 및 농민단체와 접촉하여 국토이용체계개편에 대해 주의를 환기시키고 필요한 정보를 교환했다. 이런 노력의 결과로 4월 19일 경제정의실천시민연합(경실련)에서는 건설부의 개편안에 정면으로 반대하는 성명서[13]를 발표하기에 이른다.

그러나 국토이용체계개편을 둔 농림수산부와 건설부의 의견차이는 쉽게 조정되지 않았다. 이처럼 의견차이가 조정되지 않자 국무총리실에서 조정에 나서게 된다. 4월 29일 국무총리 행정조정실에서 개최한 조정회의에는 국무총리 행정조정실 심의관(박화수), 농림수산부 농업구조정책국장(서한혁), 농지관리과장(김선오), 건설부 국토계획국장(강윤모), 토지이용과장(박성표)이 참석했다. 이날 회의에서 행정조정실은 조정의견을 제시했다. 조정의견은 용도지역을 5개로 하여 도시지역, 준도시지역, 준보전농림지역, 보전농림지역, 자연환경보전지역으로 하고 준보전농림지역에서는 토지 이용행위 제한에 제한행위열거방식을 도입하는 것이어서 농림수산부의 의견이 상당부분 반영된 것이었으나, 지역명칭에 보전 또는 준보전이라는 용어를 포함하는 것이 준보전이라는 명칭이 포함된 지역에서는 농지의 타용도 전용이 쉽다는 인상을 주기 쉽고 보전대상 농지에서 제외하는 것으로 오해할 수 있다는 농림수산부의 지적에 따라 합의가 이루어지지 못했다.

5월 21일에 국무총리실 제2행정조정관, 농림수산부 제1차관보, 건설부 제1차관보가 참석하여 국무총리 제2행정조정관실에서 열린 조정회의에서 국무총리실은 용도지역을 도시 · 준도시 · 준농림 · 농림 · 자연환경보전지역으로 하고 가장 문제가 되었던 준농림지역은 보전과 개발이 조화롭게 적용되는 지역으로 그 성격을 설정하고 토지 이용행위 제한에 제한행위열거방식을 도입하는 조정안을 제시했다. 이러한 국무총리 행정조정실의 조정안은 농림수산부와

13) 농림수산부관계자에 의하면 그 당시 관계부처회의 등에서 농지에 관해 경자유전이나 식량안보, 보전을 주장하면 융통성 없고 부처이기주의에 사로잡혀 균형감각을 잃은 사람으로 취급될 정도로 농지의 소유 및 이용에 대한 자유화주장이 팽배해 있었다고 한다. 그런 시기에 발표된 경실련의 반대성명은 시민단체에서 비교우위에 입각한 농지정책의 급격한 전환에 제동을 건 것으로 큰 의미가 있다.

사전에 충분한 의견 조율을 거쳐 마련된 것이었으며, 그동안 수개월에 걸쳐 논란의 대상이 되었던 준농림지역의 보전지역화를 유지한다는 농림부의 입장이 반영된 것이었다. 이날 회의에서 제시된 국무총리 행정조정실의 조정안에 대해서는 부처별 입장을 추후에 밝히기로 했는데 별다른 이견이 없어 결국은 총리실의 조정안이 그대로 신경제 5개년계획에 반영되었다.

1993년 8월 5일 국토이용관리법이 개정[14]되어 이 법에 의하여 고시되는 용도지역이 개정 전의 10개에서 1994년 1월 1일부터 5개로 통폐합되었다. 종전에는 도시지역, 공업지역, 취락지역, 관광휴양지역, 개발촉진지역, 경지지역, 산림보전지역, 자연환경보전지역, 수산자원보전지역, 유보지역 등 10개로 나누어져 있었는데, 국토이용관리법이 개정됨으로써 도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역 등 5개로 단순화된 것이다.

용도지역이 개편됨으로써 전체 국토면적 993만 1000ha 중 농업진흥지역 농지와 보전임지를 합한 농림지역이 51%를 차지하는 506만 3000ha로 변동되었고, 농업진흥지역 밖의 농지와 준보전임지 및 개간촉진지구를 합한 준농림지역이 270만 2000ha로 변경되었다.

용도지역을 개편한 목적은 개발보다 보전에 중점을 둔 국토이용계획의 경직적인 용도지역 지정제도를 신축적으로 바꿔 토지이용을 보다 효율화하자는 데 있었다. 앞에서 본 신경제 5개년계획에도 이 내용이 포함되어 있었는데, 이렇게 용도지역이 변경됨으로써 개발가능한 토지의 범위가 전국토의 16% 수준에서 30 40%로 확대되는 결과를 가져왔다. 이것은 농림지역에서의 농지전용은 극히 제한되는 반면 준농림지역에서는 상대적으로 농지전용이 보다 용이하게 되었다는 것을 의미하는 것이다.

한편 농지의 경우는 용도지역이 개편되기 전에는 국토이용관리법상 경지지역으로 편입되어 있었으나, 용도지역의 개편으로 말미암아 대부분의 농지는 농림지역과 준농림지역으로 편입되게 되었다. 즉, 농업진흥지역의 농지는 농림지역으로 지정되고, 농업진흥지역 밖의 농지는 준농림지역으로 편입된 것이다. 준농림지역에서의 농지보전제도는 유지해나가되 토지이용 행위제한을 제한행위 열거방식으로 전환하여 토지의 이용·개발도 가능하도록 대폭 완화하는 방식이 채택되었다. 농업진흥지역이 처음으로 지정된 1992년 말 농업진흥지역에 포함된 농지면적은 전체농지 207만 ha 중 48.7%에 해당하는 100만

14) 개정된 국토이용관리법은 1994년 1월 1일 시행되었다.

8000ha이었다. 그 후 1993년 말에 이를 103만 2000ha로 확대 지정한 바 있다. 아래 표는 국토이용관리법에 의한 용도지역별 농지의 분포를 나타낸 것이다. 농업진흥지역 농지 중 91만 5000ha가 농림지역에 포함되어 있으며, 농업진흥지역 밖의 농지는 84만ha가 준농림지역에 포함되어 있음을 알 수 있다.

<표 3> 국토이용계획상의 용도지역별 농지분포(1994. 1.)

단위 : 천 ha

구 분	전 체 면 적	농 지 면 적		
		계	농업진흥지역	농업진흥지역 밖
합 계	9,931	2,055	973	1,082
농 림 지 역	5,063	915	915	-
준 농 림 지 역	2,702	840	-	840
자연환경보전지역	697	27	2	25
준 도 시 지 역	98	17	-	17
도 시 지 역	1,371	256	56	200

농지법제정 공청회와 농지법제정 유보

농림수산부는 1993년 5월 31일 농지기본법제정추진위원회를 구성하였다. 위원회를 구성한 목적은 농지기본법안을 효율적으로 심도 있게 심의하여 그 내용을 조정하기 위함이었다. 위원회는 모두 25명의 위원으로 구성되었으며, 위원장은 농림수산부차관이, 부위원장은 제1차관보가 맡는 것으로 되어 있었다. 위원은 정부부처 6명(농림수산부 농업구조정책국장 · 농어촌개발국장 · 축산국장, 경제기획원 정책조정국장, 건설부 토지국장, 법제처 제2국장), 농업관련기관 및 단체 3명, 언론계 2명(매일경제 배병휴 논설위원, 조선일보 김문순 논설위원), 학계 5명(서울대 주봉규 · 홍원탁 · 황적인 교수, 성균관대 오호성 교수, 중앙대 김성훈 교수), 기타 7명으로서 위원장과 부위원장을 포함하여 모두 25명이었다.

이 위원회는 공청회에서 발표할 농지기본법의 골격, 공청회 결과 법안에 반영할 내용의 심의 등 필요할 때마다 수시로 개최하는 것으로 되어 있었다. 농지법제정추진위원회는 1993년 6월 17일 처음으로 소집되었다. 이 날 농림수산부 대회의실에서 개최된 회의에는 23명이 참석하여 3시간 30분 동안 농지기본법시안에 대하여 논의하였다. 회의에 참석한 대부분의 위원은 농지에

관한 종합적인 법률제정이 필요하고 시기적으로 적절하다는 데 의견이 일치하고 있었다. 또한 법률의 제정원칙에 대해서는 선언적인 법이 아닌 실체적인 법으로 제정하여야 한다는 의견이었다. 그리고 법의 명칭은 법제정 방향이나 규율하고자 하는 내용으로 보아 「농지기본법」보다 「농지법」으로 해야 한다는 의견[15)]을 제시하였다.

이 밖에도 경자유전의 원칙을 지켜 나가되 농업과 농촌의 현실을 감안하여야 한다는 의견이 많이 나왔고, 기업농의 인정[16)] 등 농지소유자격의 확대에 대해서는 신중한 검토가 필요하며, 농업의 확고한 방향설정, 법제정의 필요성을 더욱 명확하게 부각시켜 신중하게 추진해야 한다는 의견도 있었다.

1993년 7월 13일 국회 귀빈식당에서 민주자유당 농어촌의정회[17)] 소속 국회의원과 농림수산부와 조찬을 겸한 간담회가 열렸다. 농어촌의정회는 민주자유당소속 국회의원 중 농어촌에 연고가 있거나 관심을 가지고 있는 의원들로 구성된 형식상 친목을 목적으로 하는 임의단체였다. 그러나 당시 민주자유당의 김종호 정책위 의장이 회장을 맡고, 회원수도 52명이나 되어 실질적으로는 정책결정에 미치는 영향력이 큰 단체였다.

농어촌의정회측에서 농림수산부차관(김태수)과 기획관리실장(신구범)을 초청하여 농정현안에 대한 상호 관심사를 논의한 이 날 간담회에서 농어촌의정회는 농림수산부에 4개항을 요구했다. 이 날 농어촌의정회에서 요구한 것은 ①농지거래자유화 ②93년산 추곡수매 물량 확대 ③농업기술교육의 개혁 ④농업의 산업화 촉진의 4개항이었으나, 대부분 의원들은 농지거래자유화 주장에 많은 시간을 할애했다. 어떤 의원은 “헌법 제121조의 경자유전원칙은 상징적인 조항이며, 경자유전원칙이 헌법의 평등조항에 위배된다(박경수)”고 주장했고, 다른 의원들은 “농지만 많이 확보하고 있다고 식량자급이 되는 것이 아니다. 농민을 위해서 농지거래를 자유화해야 한다(이긍규)”, “현재 농민이 조합

15) 이런 의견은 조우현 건설부토지국장, 김홍대 법제처 제2국장과 황적인 서울대교수, 김현식 국토개발연구원 연구위원 등이 직접적으로 제기했고, 다른 위원들은 구체적인 의견을 제시하지 않았다.

16) 기업적 경영을 하는 대규모 농업경영체를 의미하는 것으로 농지소유상한문제와 관련된 발언이었다.

17) 농어촌의정회는 1990년 말에 제13대 민주자유당 소속 국회의원 중 농어촌출신의원 20명이 김종호 의원을 회장으로 하여 결성된 것으로 알려졌다. 농어촌주민의 생활향상과 농어촌지역의 발전을 위하여 정책연구 및 개발, 의정활동, 민주자유당지도부에 농어촌문제 건의를 활동목적으로 하고 있었다. 1994년 11월에는 회원으로 가입한 국회의원이 59명에 달했다.

에서 빌린 돈의 75%가 연체되어 있다. 농지를 팔아 빚을 갚으려 해도 거래규제로 팔지도 못하고 있다(정영훈)", "농지의 용도를 제한하더라도 소유제한은 완전히 해제해야 한다. 도시민과 기업도 농지를 소유할 수 있게 해서 도시의 돈이 농촌에 들어오게 해야 한다(신재기)", "지금 공장 전체의 면적이 국토의 0.3%, 농지의 1.2%밖에 되지 않는다. 농지거래를 자유화해도 공장면적이 전 국토의 0.6%를 넘지 못할 것이다(임사빈)", "농지제도를 고쳐 농촌지역에 산업시설을 배치하여 농외소득을 올릴 수 있도록 해야 한다(이웅희)"라며 농지거래 자유화를 역설했다.

소개한 발언에서도 짐작할 수 있는 것처럼 농어촌의정회 소속의원들은 농지거래의 자유화에 대해 매우 적극적인 인식을 가지고 있었다. 또한 당시 농어촌의정회에 소속된 의원은 52명이나 되고 회원들이 각 상임위에 고르게 분포되어 있었다. 이러한 농어촌의정회 소속의원들의 성향과 농지에 대한 의식은 후일 농지법의 국회심의 과정에서 중요한 영향을 미치게 된다. 아무튼 이날 조찬회의는 농림수산부에서 농어촌의정회 의원들에게 서면으로 답변을 제출하기로 하고 끝났으나, 농림수산부로서는 결과적으로 예기치 않은 복병과 충격을 맞게 된 것이다.

충격을 받게 되면 어떠한 형태가 되었건 반응을 보이게 되는 것이 순서이다. 국토이용체계개편, 농어촌의정회의원들의 농지거래자유화 요구 등을 맞은 농림수산부의 반응은 정책심의회라는 브레인스토밍(brainstorming)으로 나타나게 된다. 1993년 7월 22일과 7월 24일 양일간 농림수산부는 차관실에서 차관(김태수) 주재로 부내 국장급 이상이 참여하는 정책심의회를 열어 법 제정을 위한 선결사항, 법의 명칭 및 성격, 법의 범위, 입법추진방법, 추진시기 등을 검토하였다. 정책심의회의 주요 심의결과를 요약하면 다음과 같다.

먼저 농지법에 포함시켜야 할 범위문제는, (제1안) 선언적 규정과 소유규정 및 현안문제만 포함하는 방안 (제2안) 소유·이용·보전 규정과 유동화규정을 포함하는 방안 (제3안) 소유·이용·보전 규정과 유동화, 임대차, 개발 등 농지를 포괄하는 단일법으로 제정하는 방안 등 3개의 대안 중 제2안으로 추진하기로 하였다. 그리고 농지소유주체는 가족농을 중심으로 하되 점진적으로 확대하며, 농지거래규제는 완화하되 대신 이용규제를 강화하기로 하였다. 또 법률의 명칭은 「농지기본법」이 아닌 「농지법」으로 하고, 「농지법」과 「농어촌정비법」의 구분을 명확히 하여 중복규정을 없애기로 하였다. 그리고 농지법 제정에 관한 사항은 민감한 만큼 불필요한 논란이 없도록 공청회를 열

고, 이 공청회를 농림수산부의 대안에 대해 공감대를 확산하는 계기로 활용하기로 추진전략을 정리했다.

농지문제가 민주자유당의 주요 관심사였던 사실은 농지문제와 관련해서 민주자유당과 농림수산부 사이에서 공식적으로 개최된 협의회가 1993년 5월 27일부터 8월 23일까지 3개월간에 6회[18]에 달했다는 점에서도 짐작할 수 있다. 5월 27일과 6월 4일, 그리고 6월 25일에는 농지기본법 제정방향에 대한 협의를 하였다. 그 후에도 7월 13일과 8월 4일, 그리고 8월 23일에 농지기본법의 구체적인 내용 등에 관한 협의가 있었다. 당정협의의 주요내용을 보면, 민주자유당은 농지에 대한 규제, 특히 거래규제를 대폭 완화하자는 주장을 하였고, 농림수산부는 이에 대하여 점진적으로 완화하겠으며 완화내용을 법안에 반영하여 1993년 정기국회에 농지기본법안으로 제출하겠다는 입장을 표시했다.

특히 8월 4일 민주자유당 당사에서 개최된 당정협의에는 당측에서 정책위의장(김종호), 경제특위 농수산소위원장(황윤기), 제2정책조정실장(서상목), 국회 농림수산위원장(정시채) 등이 참석하고, 농림수산부에서는 장관(허신행), 제1차관보(김광희), 기획관리실장(신구범), 농업구조정책국장(서한혁)이 참석하여 신농정 5개년계획 투자소요액, 양정제도 개선방안, 농지기본법 및 농어촌정비법 제정에 관해 협의했다. 이 날 회의가 끝난 뒤에는 이례적으로 민주자유당의 김종호 정책위의장이 민주자유당 기자실에서 기자회견을 가졌다. 이 기자회견에서 다음과 같은 요지의 발표가 있었다.

"민주자유당과 정부는 농촌회생을 위해 전심전력을 다하겠다는 데 의견의 일치를 보았다. 신농정의 성공적 추진을 위해서는 제도개선과 재정적 뒷받침이 필요하며 농어촌구조개선을 위한 42조 원 투자를 1998년까지 3년 앞당겨 실현하기 위해 농림수산부가 요청한 1994년도 예산요구액 4조 3000억 원을 확보토록 하겠다. 경자유전 기본원칙은 지켜 나가되 농지거래규제를 대폭 완화하는 농지기본법을 금년 정기국회 통과를 목표로 입법추진하겠다(구체적인 예로 농지매입시 농지소재지 6개월 사전거주요건 및 통작거리제한 폐지, 농지소유자격 확대 등을 열거했다). 연간 50만 명에 이르는 이농현상의 주된 원

18) 이 시기에 개최된 당정협의 일자 및 당측참석자(대표)와 농림수산부의 참석자(대표)는 다음과 같다. 5. 27.(서상목 정책조정실장 ; 김광희 제1차관보), 6. 4.(황윤기 농수산소위위원장 ; 신구범 기획관리실장), 6. 25.(서상목 ; 김광희), 7. 13.(황윤기 ; 김선오 농지관리과장), 8. 4.(김종호 정책위 의장 ; 허신행 농림수산부 장관), 8. 23.(정시채 국회 농림수산위원장 ; 허신행 농림수산부 장관).

인은 낙후된 농어촌의 생활환경 때문이며 농어촌정비에 관련된 법률이 20여 개나 되어 정비에 어려움이 있으므로 농어촌정비법을 금년 정기국회에서 제정토록 하겠다.”

이어 8월 23일 국회에서 또 당정협의가 있었다. 이 시기는 서울공청회(8월 19일)가 개최된 직후였고, 광주공청회(8월 26일)를 앞둔 시점이었다. 이 날 민주자유당의 국회 농림수산위원장(정시채)은 “과거 농지법의 초점이 소유상한 문제였으나, 지금은 농지거래자유화와 관련된 것이므로 소유상한문제가 해결되었으니 농지법제정은 충분한 의견수렴을 하면서 천천히 추진해도 되며, 기업농 문제는 표현에 신중해야 한다”는 의견을 제시하였다.

신재기 의원은 “부재지주의 농지처리에 있어서 이미 소유한 사람에게는 그대로 인정하고 앞으로 소유하려는 사람에게 인정하지 않는 것은 형평에 어긋나므로 1ha 미만은 누구든지 소유하도록 하는 것이 좋고, 기업농 도입에 있어서는 일반기업도 참여할 수 있도록 하는 것이 현실적이고 도시자본을 끌어들이는 길”이라고 하였다. 또 노인도 의원은 “농지법제정에 있어서 공청회에만 의존할 것이 아니라 농민의 소리도 들어야 하며, 많은 농가들이 농지거래자유화를 원하고 있고, 또 수출농업은 불가능한 얘기이며 국내농업을 보호하는데 역점을 두어야 한다”는 점을 강조하였다.

1993년 8월부터 9월에 걸쳐 농림수산부는 농지법 제정을 위한 공청회를 개최했다. 공청회를 개최하기 위해서는 농지법의 대강을 제시해야 했기 때문에 농림수산부는 그때까지 논의된 내용을 토대로 농지법시안을 작성하게 된다. 이 때 작성된 농지법시안은 1992년 말 농지기본법시안 구상이 끝난 이후 실무작업반, 농지기본법제정추진위원회, 정책심의회(농림수산부 간부회의), 당정협의 등을 거쳐 여러 번 수정·보완된 것이었다. 농지법시안의 내용(농지법 제정방향)을 요약하면 다음과 같다.

농지소유제도는 헌법상의 경자유전의 원칙을 견지하되 경자(耕者)의 범위를 확대하여 농업연구기관, 종묘 기타 농자재 생산자 및 생산자단체의 시험지·실습지·종묘생산용지의 취득을 허용한다는 내용이 있었다. 또 농민으로 구성되는 농산법인제도를 도입해서 기업적 영농체를 육성하며, 농지취득절차를 개선하여 농지소재지 6개월 거주요건을 폐지한다는 것이었다. 아울러 농지소유상한은 농업진흥지역에 있어서는 20ha, 농업진흥지역 밖은 3ha로 하고, 농업생산법인(혹은 농산법인)의 경우는 100ha로 한다는 내용이었다. 특히 자경하

지 않는 1만 ㎡(약 3,025평, 즉 1ha)를 초과하는 농지는 1년 이내에 처분하도록 하고, 처분하지 않을 때는 농어촌진흥공사가 협의 매수토록 하여 자경하지 않는 농지가 농가에 환원되도록 하였다.

한편 농지의 이용체계를 확립하기 위해 농업진흥지역에는 쌀 농사중심의 농업기반시설 투자 및 지원을 확대하고, 농업진흥지역 밖에는 토지이용행위 재한 방식을 제한행위열거방식으로 전환하여 농업 이외 목적의 전용수요를 충당한다는 것을 내용으로 하고 있었다. 또한 시·군단위로 지역특성에 맞는 농지이용계획을 수립하게 하고, 농지이용계획과 연계시켜 우량농지를 최대한 보전하되 농지전용이 계획적으로 이루어지도록 한다는 것이었다.

이와 함께 농지유동화를 촉진하기 위하여 소유권 이동과 임차에 의한 방법을 병행하여 지원하고, 교환분합 및 임대차에 의한 집단화시 장려금을 지급하도록 규정되어 있었다. 또 농지관리위원회는 읍·면단위 이외에 시·군·구단위의 상급기관도 설치하고, 농지세분화를 방지하기 위하여 일자상속제를 유도함과 아울러, 소유하한면적을 1000㎡로 제한하도록 규정하였다.

농지법시안은 본칙 7장과 부칙으로 되어 있었고, 농지법이 제정되면 농지개혁법, 농지개혁사업정리에 관한 특별조치법, 농지의보전및이용에관한법률이 폐지되고, 농지임대차관리법과 농어촌발전특별조치법의 일부 조항이 흡수되는 것으로 짜여져 있었다. 그러나 공청회에서 농지법시안의 구체적 내용은 발표되지 않았으며, 공청회에서 나온 토론자 및 참석자 등의 의견을 법안에 반영시켜 1993년 정기국회에 농지법안을 제출하는 것으로 계획되어 있었다.

이 때 농림수산부에서 농지법의 주요쟁점으로 보고 있었던 것은 농지거래자유화 문제, 농업생산법인 도입문제, 농지법의 규율범위 등이었다. 농지거래자유화 문제에 대해서는 전면적 거래자유화가 어려우므로 헌법에 규정된 경자유전원칙의 범위안에서 불필요한 거래규제는 완화되는 방향으로 농지법에 규정한다는 것이었다.

농업생산법인제도에 대해서는 가족경영의 취약점을 보완하여 다양한 경영체를 육성하고, 규모확대 등 구조개선을 촉진하기 위해 기존의 조직경영체인 영농조합법인과 함께 농업생산법인제도를 도입하되 법인의 요건을 상법상의 합명·합자·유한회사로 한정하고, 사업내용은 농업 및 그 부대사업으로 규정하며, 또 이 법인에는 농민만이 출자할 수 있고 농민만이 경영에 참여하도록 제한을 둔다는 것이었다.

끝으로 농지법의 규율범위는 농어촌구조개선을 촉진하는데 필요한 모든 사

항을 망라할 수는 없으므로 농지의 소유, 이용, 보전, 유동화 등의 규정만 포함시키고 농지개발과 농지관리기금, 농지임대차는 개별법[19]으로 그대로 두는 것으로 되어 있었다.

농지법 제정을 위한 공청회는 한국농촌경제연구원과 농림수산정보센터의 공동주관으로 서울, 광주, 창원 및 대전 등 전국 4개지역에서 8월 19일, 8월 26일, 9월 2일, 9월 9일에 대규모로 개최되었다. 이 때 각 지역공청회에서 제시된 의견을 요약하면, 농지법 제정의 필요성, 제정취지 및 기본방향에는 대체적으로 긍정적이었으나 주요내용에 대하여는 찬반의견이 엇갈렸다. 농지소유 및 거래제한 완화에 대하여는 농지거래 활성화나 신규 영농참여 촉진에 도움이 된다는 긍정적 견해와 지가상승, 가수요 유발, 투기재연 등의 부작용을 우려하는 부정적 견해가 나왔다. 한편 농민들은 농지거래가 침체되고 있으니 농지거래를 자유화해야 한다는 편이었다. 농산법인제도[20] 도입에 대해서는 규모화를 통한 생산성 향상측면에는 긍정적인 편이었으나 가족농체제 붕괴, 영세농문제, 도시자본 침투로 인한 투기 등의 부작용과 농산법인의 농지소유상한 100ha는 너무 크다는 문제를 제기하였다.

1ha를 초과하는 자경하지 않는 농지의 처분과 협의매수에 대해서는 기존 비농민 소유농지도 그 대상에 포함해야 한다는 의견과 협의매수 실현가능성의 어려움을 지적하였다. 농지전용규제 완화에 대해서는 농촌의 활성화, 농지의 보전과 개발의 조화측면에서 환영하는 반응과 함께 급격한 농지감소, 농업기반붕괴 등을 우려하는 시각도 있었다. 또 농지법에서 농지임대차관리법을 흡수하여 통합해야 한다는 의견도 많았다.

1993년 9월 22일 서울 용산에 있는 농업기술자회관에서 한국농어민후계자중앙연합회와 전국농민회총연맹 공동주최로 농지법제정에 관한 공청회가 개최되었다.[21] 이 날 공청회에는 전국농민회총연맹 사무처장(최종진), 한국농어민후계자중앙연합회 부회장(이정백), 그리고 경상대 장상환 교수가 주제발표

19) 농지관리기금은 농어촌진흥공사및농지관리기금법에 규정되어 있었으며, 농지의 임대차는 농지임대차관리법이 규율하고 있었다.

20) 고유명사가 아닌 농지를 소유할 수 있는 법인경영체의 의미로 사용되었다. 이 명칭은 농업생산법인 등으로 혼용되다 뒷날 농업회사법인으로 바뀌게 된다.

21) 농어민후계자 중앙연합회는 농림수산부의 설립인가를 받은 사단법인이었고, 전국농민회총연맹은 법인격이 없는 임의 단체로서 서로 이질적인 요소가 많았다. 따라서 이 두 농민단체가 공동으로 공청회를 개최한 것은 매우 이례적인 일이었으며, 이러한 형태의 공동행사는 이 때가 처음이었다.

를 하고, 주최측의 발표내용에 대하여 이길재(민주당 국회의원), 김성훈(중앙대 교수), 김선오(농지관리과장), 조범호(농어촌진흥공사), 김소현(농협), 문창호(농민), 전장웅(농민) 등 9명이 토론에 참여하였다.

공청회의 전반적 분위기를 보면, 농지법제정의 필요성과 제정취지에 대해서는 긍정적 분위기로 흘렀으나 주최측에서 발표한 법안의 구체적 내용에 대하여 비판적인 의견이 비교적 많았다. 특히 농지소유상한 5ha에 대해서는 비현실적이며, 임대차의 금지는 불합리하다고 지적한 경우가 많았고, 또 비농민의 소유농지를 강제 매수하여야 한다는 주장에 대해서는 소요비용, 선의의 취득자에 대한 처리문제 등이 중점적으로 제기되기도 하였다.

이와 같은 정부 및 단체의 공청회 개최를 계기로 정부의 농지법시안의 골자가 발표되자 이에 대한 언론의 평가와 논평이 이어졌다. 농지법시안의 주요내용이 발표된 뒤 이에 대한 중앙일간지의 사설을 보면, 농지법 제정에는 대체적으로 긍정적 평가를 하고 있었으나 구체적인 내용에 대한 찬반은 엇갈리고 있었다. 기업농육성과 소유상한 확대의 필요성을 인정하면서도 기업농육성에만 치우칠 경우 가족농체제가 해체되고 이농촉진 및 투기를 유발할 것으로 염려하였다. 또 소유 하한제는 긍정적으로 평가하고 있었으나 비농가 소유농지의 농가환원조치 중 기존 부재지주가 소유하고 있는 농지에 대해 기득권을 그대로 인정하는 것은 경자유전의 후퇴라고 부정적으로 평가하였으며, 6개월 거주요건 완화에 대해서는 사후확인의 어려움이 따를 것이라고 지적하였다.22)

농지법제정을 위한 공청회를 전후하여 언론기관뿐만 아니라 농지법시안에 대한 각계의 이견이 피력되었다. 특히 농민단체에서는 유인물로 된 성명을 발표했는데, 1993년 8월 19일 서울공청회장에서는 기독교농민회(회장 안순봉)에서 8월 18일에 발표한 성명서를 참가자들에게 배포하였다. 이 성명서는 '경자유전을 포기하고 기업농을 지향하는 반농민적 「농지기본법안」을 철회하라'

22) 각 언론사별 사설의 논조를 보면, 동아일보는 농업에서 규모경제의 필요성을 인정하면서도 기존 농민의 불이익을 최소화하는 것이 필요하다고 하였고, 한국일보는 경쟁력있는 기업농 육성은 피할 수 없는 선택이며 농지전용 확대는 신중히 하여야 한다고 주장하였다. 중앙일보는 농산기업화의 길을 연 것은 신농정의 올바른 방향설정이지만, 농업·농촌의 충격을 줄여야 한다고 하였으며, 경향신문은 농업구조 대변혁의 방향설정에는 긍정적이나 투기우려 등 부작용을 방지하여야 한다는 주장을 폈다. 한편 한겨레신문은 경쟁력강화보다 농민의 생계를 앞세워야 한다는 점을 강조했고, 한국경제신문에서는 농지개혁에 버금가는 혁명적 개혁이지만 경자유전원칙은 더 풀어야 한다는 논조를 폈다. 그리고 서울경제신문은 대형화만으로는 농촌문제 해결이 안 된다고 지적하였다.

는 것으로서 기존 부재지주의 기득권 철회, 부재지주의 농지소유허용 철회 등이 주요내용이었다. 또 8월 21일에는 경제정의실천시민연합에서 '정부의 「농지기본법안」은 대폭 수정해야 한다'는 성명을 발표했다. 한편 8월 20일에는 농촌지도자중앙회(회장 함영기)에서 '정부의 농지법 제정을 적극 수용하지만, 농민에게 불이익을 주는 어떠한 농지규제 원칙에도 찬성할 수 없으며 농지의 취득절차 및 소유상한제도를 개선하여 원하는 사람은 누구나 농촌으로 돌아와 자유로이 농업에 종사할 수 있도록 생활터전을 보장하라'는 내용의 성명서를 발표하였다.

그 밖에도 서울공청회와 광주공청회의 중간쯤인 1993년 8월 24일 한국농어민후계자중앙연합회(회장 김동렬)에서도 성명문을 발표하였다. 한국농어민후계자중앙연합회의 성명문은 100ha 규모의 농산법인 허용, 농지소유자격 확대, 농지구입시 6개월 사전거주조건 폐지, 비농민의 1ha 초과 소유농지 협의매매, 실수요자에 의한 농지전용 절차의 간편화 등에 대한 문제점과 함께 반대의견을 표시하는 내용이 있었다.

농지법에 대한 공청회와 토론회 등이 1993년 8월부터 활발하게 열리고, 그에 따라 농지법안의 내용에 대한 찬반여론이 표면화되고 있던 1993년 9월 16일 농림수산부장관(허신행)은 국무총리(황인성)에게 그간의 농지법제정에 대한 추진상황을 보고하게 된다. 이 자리에서 국무총리는 농지법 제정을 신중하게 추진하라고 지시하였다. 농림수산부장관시절 농지임대차관리법을 제정하면서 소작을 둘러싼 논쟁에 휘말린 경험을 가지고 있는 황인성 국무총리로서는 농지를 둘러싼 논쟁이 다시 재연되는 것이 바람직하지 않다고 판단했을 것으로 짐작되는 부분이다.

이어 허신행 농림수산부장관은 1993년 10월 20일자 중앙경제신문과의 대담에서 농지법안의 정기국회 상정을 보류한다는 발표를 했다. 국회 상정을 보류하는 이유는 법제정 취지가 자칫 오해되고 있기 때문이며, 국민적 공감대가 갖춰질 수 있도록 다시 공청회 등을 거쳐 1994년에 입법을 추진하겠다는 것이었다.

「농민」에서 「농업인」으로

1994년 1월 27일 농림수산부 농지관리과장(김선오)은 농림수산부장관(김양

배)에게 농지제도개편 세부실천방안을 보고했다. 이 보고서는 농업구조정책국장(이상무), 기획관리실장(조일호), 차관(김태수)으로 이어지는 결재계통을 거쳐 장관에게 보고되었는데, 장관에게 보고하는 과정에서 농지에 대한 규제완화 수준과 농지보전 정책기조의 유지문제와 관련해서 시각의 전환과 함께 대폭적인 방향선회가 필요하다는 질책을 받은 것으로 알려졌다. UR협상 타결에 따른 농산물시장개방의 책임을 지고 물러난 허신행 장관의 후임으로 농림수산부장관이 된 김양배 장관은 오랜 지방행정관료로서의 경험을 바탕으로 농지행정에 관하여 풍부한 소견을 가지고 있었다. 김양배 장관이 행정수석비서관이었던 1993년 10월 26일 농림수산부는 행정쇄신과제로 추진하고 있던 농지제도개선을 행정수석비서관과 협의한 적이 있었다. 김양배 행정수석비서관이 주재하고 행쇄위 위원(김안제), 비서관(김덕봉), 농업구조정책국장(서한혁), 그리고 농지관리과장이 참석한 이날 협의회에서 김양배 행정수석비서관은 농지에 관한 자신의 의견을 제시한 적이 있었다.

농지에 관한 김양배 신임 농림수산부장관의 개인적인 인식을 살펴볼 수 있는 그 날의 발언을 본다. "농지가 보전되어야 한다는 것은 '농업'만을 보는 입장이다. 농지보전 정책은 재검토하여야 한다. 우리 나라에서 절실한 것은 공업발전이며 생산성을 높이는 것인데, 농지보전제도가 장애가 되고 있다. 실제로 공장을 위한 농지전용면적은 얼마 되지도 않고 식량생산에 영향도 없다. 일정규모만 남겨두고 전용규제를 대폭 풀어야 한다. 땅값이 올라가면 결국 농민이 이익이 될 것이다. 비농가의 농지소유문제는 전향적으로 보아야 한다."

이처럼 농지에 관하여 농림수산부 관료들과 상당한 인식차이를 가진 농림수산장관의 취임이 농지제도의 정비방향에 어떠한 형태로든 영향을 미치게 된 것은 자연스러운 일이라 할 수 있을 것이다.

우선 김양배 농림수산부장관은 당시 차관회의에서 의결되어 국무회의 상정절차를 남겨 놓고 있던 「농지의보전및이용에관한법률시행령중개정령안」의 국무회의 상정을 보류시켰다. 이 시행령 개정안에는 국토이용체계개편으로 준농림지역으로 편입된 농지에서의 전용행위제한에 관한 사항이 포함되어 있었는데, 농림수산부의 입장에서는 국토이용관리체계의 개편에 따라 바뀌어진 제도하에서 농지보전을 위해 선택할 수 있는 최선의 대안을 반영한 것이었다. 그 내용은 국토이용체계개편과 관련하여 준농림지역에서의 토지이용행위 제한을 종전보다 완화하여 개발이 일부 가능토록 원칙을 세운 것이 국토이용관리법개정법률의 정신이나 이러한 원칙이 무질서한 농지전용을 유발해서는 안

된다는 취지에서 농림수산부와 건설부가 1993년 5월부터 연말까지 부처간 협의를 통해 마련한 것으로 농지전용의 남용을 막기 위한 것이었다. 이 시행령안은 전임 허신행 장관 재임시에 입안되어 건설부와 장기간 협의를 거쳐 법제처심사를 마치고 차관회의의 의결까지도 마친 상태였다. 이 시행령개정안은 1994년 1월 1일에 시행되는 국토이용관리법과 시행시기가 연계되어 있었기 때문에 정상적인 절차라면 1993년 말에 국무회의에서 의결되었어야 했다. 그러나 허신행 장관이 UR협상대표로 스위스 제네바에 가 있는 동안 김태수 차관은 장관 귀국시까지 이 시행령개정안의 국무회의 상정을 보류해 왔고, 제네바에서 귀국한 허신행장관이 이 개정안을 국무회의에 상정할 겨를도 없이 UR협상타결의 책임을 지고 경질되자 다시 신임 김양배장관에게 국무회의 상정을 보고하는 과정에서 국무회의 상정을 보류하고 농지전용규제를 더욱 완화하라는 장관지시가[23] 내려진 것이다. 이 때 농지전용규제의 완화수준과 관련해서 김양배 장관은 주무부서인 농지관리과에서 대폭완화를 반대하자 "농지관리과를 폐지해서라도 농지전용규제를 풀어야 한다"고 말한 것으로 알려졌다.

1994년 1월 27일에야 내부 확정된 「농지제도 개편 실천방안」은 이전의 어떠한 안보다도 농지에 대한 소유 및 이용규제를 완화한 내용을 담고 있었다. 당초부터 농지제도의 개편방안은 규제의 완화, 농촌경제의 활성화를 중심축으로 하고 있었으나 신임장관의 소신과 UR 타결직후의 사회분위기의 영향을 받아 완화의 폭이 더욱 커지게 된 것이다. 이 방안은 농업중심의 농지제도에서 농촌중심의 농지제도로 전환하며, 규제를 철폐하고 건전한 자본과 경영의 농업생산 참여를 유도하는 것을 농지제도 개편의 기본방향으로 하고 있었다. 그리고 농지법에 반영할 사항으로는 농업진흥지역 농지의 소유상한 폐지, 통작거리의 폐지[24], 위탁영농의 범위 확대, 농산법인제도의 도입과 농산법인의 농지소유 허용, 농지전용허가를 받은자의 농지소유허용, 농업경영을 하지 않

23) 이 때 보류된 시행령은 뒷날 수정상정되어 의결되었다. 수정내용은 농지에서의 행위제한에 관한 것이었는데, 당초안에서 농지전용을 제한하게 되어 있었던 전용면적이 2ha 이상인 공장, 단독주택·공동주택·근린생활시설, 자동차관련시설, 기타 농림수산부장관이 정하는 시설이 삭제되어 농지전용이 허용되었다. 이는 결국 준농림지역 농지가 무분별하게 개발되는 빌미가 되었다.

24) 이는 농지를 취득하는 사람이 정상적인 영농을 할 수 있는 거주지와 농지와의 거리를 의미하며, 비농민의 농지취득을 제한하는 기준으로 적용되었다. 농지개혁법제정 이후부터 관행적으로 4km를 적용해오다 1990년 농지임대차관리법시행령에 의해 8km로, 다시 20km로 완화되었다가 농지법에 의해 폐지되었다.

는 경우 처분의무 부과 등 사후관리, 농어촌산업지역의 지정과 이 지역에서의 농지전용자유화, 농지전용부담금과 농지조성비의 개선 등이 명시되어 있었다. 또한 농지규제를 완화하기 위해 농지매수시 농지소재지 6개월 사전거주요건 폐지, 한계농지의 비농가 취득허용, 준농림지역 농지에 대한 행위제한 완화, 농지전용허가권한의 위임 확대 등은 농지법이 제정되기 전에라도 다른 법령을 개정하여 시행하여야 한다고 제시하고 있다.

이 실천방안이 마련된 이후 농림수산부에서는 농지관리과장을 반장으로 하는 농지법안 작성 소작업반의 검토회의와 농림수산부 내의 검토회의를 개최하여 농지법안을 수정 보완하였다. 이 기간 중에 농지법안이 수정 보완된 것을 보면, 1994년 2월 19일부터 4월 14일 사이에 무려 12차례에 걸친 검토와 수정이 있었다. 이런 검토를 거친 농지법 초안은 1994년 4월 15일부터 4월 20일까지 네 차례에 걸쳐 농업구조정책국장(이상무)이 주재하고 농림수산부 관련과장 10여 명이 참석한 축조심의 및 독회를 통하여 수정 보완되었다.

이처럼 농림수산부내에서 의견조정 및 축조심의를 거친 농지법초안에 대해 농림수산부는 1994년 4월 21일부터 법학자와 변호사, 법제관 등의 자문을 구하였다. 농지기본법제정추진위원인 서울대학교 황적인 교수와 경북대학교의 김윤상 교수, 농림수산부 자문변호사인 김공식 변호사, 그리고 법제처의 농림수산부 담당 홍두표 법제관에게 농지법초안을 보내 의견을 구한 것이다. 또한 농림수산부는 5월 21일에 농협중앙회, 축협중앙회, 수협중앙회, 농어촌진흥공사, 한국농촌경제연구원 등 농수산 관련 단체 및 연구기관에 농지법초안을 보내 의견을 조회하였다.

1994년 1월 6일 김영삼 대통령은 연두기자회견을 통해 우리 농어업의 국제경쟁력 확보와 농어촌생활환경 혁신을 위한 현실적이고 근본적인 방안을 금년 상반기중에 마련하겠다고 하였다. 이에 따라 2월 1일 대통령 직속으로 「농어촌발전위원회」가 설치되었고, 국무총리를 위원장으로 관계 장관이 참여하는 「농업정책심의회」가 보강되었다. 농업정책심의회에는 15개 부처 국장급이 참여하는 3개 분과위원회를 설치하여 농어촌발전위원회의 건의사항을 중심으로 이를 정부시책에 반영하는 방안을 협의하기 위하여 30여회나 회합을 가졌다.

이 결과 1994년 6월 14일 정부는 「농어촌발전대책」을 마련하여 발표하였다. 농어촌발전대책은 농어촌의 실상을 바탕으로 현장의 숙원사업과 민원사항을 과감히 받아들여 해결하고, 농어민의 신뢰를 바탕으로 '자율과 창의'에 바탕을

둔 자조노력을 높여 생산적인 기풍을 진작시키는 데 중점을 두는 것으로 되어 있었다. 이 날 발표된 내용 중 농어업의 경쟁력강화를 위한 10대 핵심시책은 다음과 같았다.

①우리 농업의 중추역할을 담당할 가족전업농 15만 호 육성 ②중소농의 특색을 살린 영농발전과 농어촌지역에 다양한 2·3차산업 유치 ③농어업의 경영 현대화를 위한 농업회사법인 제도의 도입 ④농지제도를 과감히 개혁, 경영혁신을 뒷받침 ⑤생산·유통·가공의 계열화 및 농어업의 1·2·3차 복합산업화 ⑥기계화·자동화 영농체제 구축을 위한 생산기반 완비와 지원제도 개선 ⑦기술집약 농업, 환경농업 육성을 위한 기술개발과 지원체계 혁신 ⑧품질위주의 농어업 경영촉진 및 수출전략품목 육성 ⑨경쟁력있는 환경보전형 축산업 육성 ⑩'기르는 어업'과 경제성 있는 산림자원의 조성

이 때 포함된 농지관련 사항은 농림수산부가 농지법초안을 수정·보완해 오면서 농지법에 반영하기로 결정한 것들이었다. 이 10대 핵심과제 중 ②항, ③항, ④항이 농지소유 및 이용제도와 관련이 있는 내용이다. ②항의 경우는 주로 농지의 전용과 관계가 있는 것이다. 농어촌지역에 다양한 2·3차 산업을 유치하여 고용기회를 확대하기 위하여 개발여건이 좋은 소도읍 주변을 '농어촌산업지역'으로 지정하여 이 지역 내의 농지전용을 자유화한다는 것이 그 내용이다. ③항의 경우는 농지의 소유와 관련되는 내용이다. 농업회사법인 제도를 도입하는 목적은 농업에 기업적 경영기법을 도입함으로써 생산비를 절감하고, 품질을 향상시킬 수 있는 경영체를 육성한다는 데 있었다. 그리고 회사의 형태는 합명회사, 합자회사, 유한회사 및 주식회사를 인정하되 주식회사에 대해서는 농지소유를 허용하지 않는다는 내용이었다. 법인경영체에[25] 있어서는 농민의 주도적인 경영권을 보장하되, 비농민의 출자를 제한적으로 허용한다는 내용도 있었다. ④항의 내용은 농지제도 전반과 관련된 내용이다. 농지제도를 과감히 개혁하여 경영혁신을 뒷받침하는 내용을 포함한 농지법안을 1994년 정기국회에 제출하여 농지법을 제정한다는 것을 밝히고 있었다. 여기서 밝히고 있는 농지제도 개혁시책으로는 다음 사항이 포함되어 있었다.

①농업진흥지역의 농지소유상한을 폐지하고 거래규제를 대폭 완화한다. 이를 위해 현행 10 20ha의 소유상한을 폐지하여 규모확대를 촉진·유도하고,

25) 여기에서 법인경영체라 함은 농어촌발전특별조치법에 의한 영농조합법인과 농지법에서 농지소유를 허용하는 방안을 검토하고 있던 농업회사법인을 말한다.

진흥지역 밖의 농지도 영농목적상 필요한 경우 5ha까지 소유를 허용하며 농지매입시 통작거리(20km) 제한을 폐지한다.

②투기적 농지매입을 방지하기 위하여 사전심사와 사후관리를 철저히 한다. 이를 위해 농지관리위원회의 농지매매증명 발급심사를 강화하고, 자경하지 않는 농지소유자에 대해서는 종합토지세, 토지초과이득세, 양도소득세 등을 엄격히 적용하며, 일정면적 이상의 농지를 자경하지 않을 경우 매도의무를 부과한다. 기한 내에 매도를 않는 경우 농어촌진흥공사가 협의 매수하도록 한다.

③농지의 교환 · 분합 및 임대차를 촉진하여 규모확대를 유도한다. 즉, 경지정리시 분산된 농지의 집단환지를 유도하고, 임대차 선급금 지원대상을 현행 1ha미만 전업 희망농가에 한한 것을 면적에 관계없이 전업·은퇴 희망농가로 확대지원하기로 한다.

④농업진흥지역 밖의 농지에 대해 현재 전용허가를 받도록 되어 있는 논 · 밭간 형질변경(지목변경)을 자유화한다.

그러나 이처럼 농어촌발전대책에 포함된 내용은 이미 농지법안에 반영되기로 결정된 것이어서 특별한 의미가 있다기보다는 농지정책의 방향을 다시 한번 확인하는 과정으로서 의미를 가지고 있었다고 할 수 있다.

1994년 5월 25일 농림수산부는 민주자유당과 농지제도 개편방향과 농지법안에 대하여 당정협의를 가졌다. 민주자유당사에서 1시간 30분 동안 계속된 협의회에는 당측에서 이상득 정책조정실장과 전순은 전문위원이 참석하였고, 농림수산부에서는 이상무 농업구조정책국장과 정학수 농지관리과장이 참석하였다.

이 날 회의에서는 이상득 정책조정실장은 “정부의 농지제도개편 방향은 전반적으로 현재 농어촌의 문제점을 잘 파악하여 방향을 설정한 것으로 보여진다. 우리농업의 주체인 가족농과 영농조합법인 등을 적극 지원할 수 있는 방향으로 농지법이 제정되도록 정부가 적극 노력해 주기 바란다”고 말해 농림수산부의 농지법 제정방향에 동의하였다. 이 날의 당정협의 외에도 8월 25일과 9월 1일에도 당정간에 협의회가 개최되었으나, 민주자유당측에서는 농림수산부의 농지법 제정방향에 별다른 이견을 제기하지 않았다. 농림수산부에서 마련한 농지법안이 민주자유당과는 정책조정이 완료되어 이견이 없다는 것을 의미하는 것이다.

그러나 이것은 민주자유당의 공식적인 입장일 뿐이었고, 민주자유당의 농어촌의정회 소속의원들은 이와 다른 의견을 가진 의원들이 많이 있었기 때문에

결국은 뒷날 정부안과 다른 농지법안을 국회에 제출하였고, 농지법을 제정하는 과정에서 정부에게 부담으로 작용하게 되었던 것이다.

1994년 6월 2일에는 농지관리과장(정학수)이 국회 의원회관에서 야당인 민주당 정책위원회 전문위원(강신욱 농수산 전문위원, 김서룡 보건·사회복지 전문위원)과 같은 당 소속 의원보좌관 10명에게 농지제도 개편방향에 대해 설명하였다. 민주당측 참석자 대부분은 농지법 제정에 대해서는 공감을 표시하였고, 정부에서 야당의 전문위원과 의원보좌관에게 정부정책을 설명해 주었다는데 의미를 부여하는 분위기였다.

1994년 7월 12일 농림수산부는 농지법안을 확정하였다. 9월 중 국회제출을 목표로 관계부처 협의를 거치기 위해 그간 수정과 보완을 거듭해 오던 농지법안을 농림수산부장관(최인기)의 결재를 받아 확정한 것이다. 이 법안은 1993년 8월에 작성된 농지기본법시안을 상당부분 수정한 것이었다. 크게 달라진 부분은 농지임대차관리법을 흡수하였고, '농민'이란 용어를 '농업인'으로 바꾸었으며, 농가당 소유하한규모 면적을 삭제한 것이었다. 그리고 농지에 관상수를 식재하고자 하는 경우 신고하도록 한 관상수 식재 신고제도를 폐지하여 자유화했으며, 농지에 폐기물을 버리는 행위를 처벌하는 등 농지전용제한 및 보전을 강화한 점이 농지기본법시안과 달라진 부분이다.

여기에서 '농업인'이라는 용어에 주목할 필요가 있다. 당시 정부의 어느 문건에도 '농업인'이란 용어는 사용되지 않았다. 정부의 문건은 물론 국어사전에도 '농업인'이라는 용어는 사용되고 있지 않았다. '농업인'이라는 용어는 말 그대로 신조어인 것이다. 그러면 왜 생소한 신조어가 농지법에 등장하게 되었는지를 짚어 볼 필요가 있다.

당시에 농지관련법률에서 농지를 소유하고 경영하는 경영체의 명칭은 '농가' 또는 '농민'이었다. 1948년에 제정된 농지개혁법에서의 농지소유 주체는 '농가'였다. 1990년에 제정된 농어촌발전특별조치법에서는 같은 개념으로 '농민'을 사용하고 있었다.

소유권에 관련된 사항을 상당부분 포함하고 있는 농지법에서는 농지의 소유 및 이용주체로서 '농가'라는 개념을 원용하기에는 문제가 많았다. '농가'에게 인격을 부여할 수 있는 것인지, 행위능력을 인정할 수 있는 것인지, 이런 의문 때문에 농지기본법시안에서는 '농민'이란 용어가 사용된 것이다. 그러나 문제는 '농민'이라는 용어가 농지법에서 규정하고자 하는 발전적인 새로운 농업경영체의 의미를 전달하기에 적합하지 않다는 데 있었다. 또한 당시 공청

회등에 참석한 전업농민들도 '농민'이라는 용어가 농업을 직업으로 경영하고 있는 자신들의 명칭으로는 적절하지 않다는 의견을 제시하기도 했다. '농민'이라는 말이 직업으로서 농업을 경영하는 농업경영인으로서 의미를 제대로 전달하지 못하고 봉건시대의 신분적인 질서를 함축하는 의미가 짙고, 하나의 직업의 명칭이 아니라 사회집단의 계층구조를 연상시킨다는 점에서 '농민'이 아닌 다른 용어를 검토하게 한 것이다. 그 결과 농림수산부는 '농업인'이라는 용어를 농지법에 처음으로 사용하게 된 것이다. 그 후 농지법이 공포되자 농림수산부는 1995년 한해 동안 농림수산부소관 모든 법률에 사용된 '농민'이란 용어를 '농업인'으로 개정하는 작업을 추진했고, 이제는 '농업인'은 농업을 경영하거나 농업에 종사하는 사람을 의미하는 법률용어이자 일상적인 용어로 사용되기에 이르렀다.

아무튼 이 농지법안은 언론기관에 배포되었으며, 1994년 7월 15일 농림수산부는 전직 장·차관, 관련부처 공무원 등 200여 명에게 농지법안과 관련해설 자료를 송부했다.

이행강제금제도의 도입

1994년 7월 29일 농지법제정을 위한 공청회가 한국농촌경제연구원 주최로 열렸다. 이날의 공청회는 사실상 농림수산부에서의 농지법 제정작업이 막바지에 접어들었음을 의미하는 것이었다. 1993년에 전국을 권역별로 순회하면서 개최한 공청회의 후속편인 셈이었다. 정영일 한국농촌경제연구원장의 사회로 진행된 공청회에서 이상무 농업구조정책국장이 농지법안을 설명했고, 학계대표로 유병서(성균관대)·장원석(단국대)·홍원탁(서울대)·황적인(서울대) 교수 등 4명이, 언론계에서는 김영호 세계일보 논설위원과 정병수 MBC해설위원이, 농민대표로 박종렬(경기 여주), 안태홍(전북 김제), 정영해(창녕 남지농협장), 조성우(전국농민회총연맹 정책위의장), 황장수(한국농어민후계자 중앙연합회 사무총장) 등 5명이 토론자로 참석하였다. 연구기관에서는 김정부(한국농촌경제연구원), 설광언(한국개발연구원), 이태일(국토개발연구원) 등 3명이, 농업관련기관에서는 고현석(농협 조사부장), 조범호(농어촌진흥공사 구조개선본부장)이 참석했고, 경제단체에서는 변태환 전국경제인연합회 조사3부장이 토론자로 참석했다.

토론자들은 토론을 통해 농지법제정의 필요성, 제정취지 및 기본방향에 대하여 전체적으로 공감을 표시하고 긍정적으로 평가했다. 다만, 농지의 소유·거래·이용규제의 완화방향에 대해서는 투기발생의 우려를 표시하였다. 또한 경영하지 않는 농지에 대한 처분의무 부과제도의 실효성을 높이기 위해 처분의무를 이행하지 않을 경우 강제매수장치를 도입해야 한다고 주장했다.

농지법제정을 위한 공청회가 개최된 다음날인 1994년 7월 30일 농림수산부는 농지법제정안을 농림수산부공고 제1994-41호로 입법예고 하였다. 입법예고기간은 21일간으로 해서 8월19일까지 의견제출을 받는다는 내용이었다.

이에 앞서 농림수산부는 1994년 7월13일 중앙관련부처와 지방자치단체에 대해 농지법안에 대한 의견조회문서를 발송했다. 이에 대해 관련부처 및 기관에서는 의견을 제출하여 왔고, 농림수산부는 이 의견과 입법예고를 통해 접수된 의견을 검토하여 농지법안을 보완하게 된다. 이처럼 수정·보완된 농지법안은 1994년 9월 1일 경제장관회의 안건으로 제출됨과 동시에 법제처에 심의 요청되었다.

농지법안은 경제장관회의에 앞서 1994년 9월 7일 경제차관회의(이석채 농림수산부차관 참석)에 상정되었는데, 건설부와 상공자원부의 수정요구가 있어 농림수산부와 건설부, 상공자원부 양부처가 경제장관회의 때까지 합의하는 것을 조건부로 의결하였다. 농지법안이 경제차관회의에서 조건부로 의결된 후 농림수산부는 건설부 및 상공자원부는 협의를 진행하여 그 결과를 1994년 9월 13일 경제장관회의에 수정안으로 제출 의결하게 된다. 이 때 논란이 되었던 부분이 공업단지로 지정된 농지에 대해 농지취득자격증명 발급을 배제해달라는 상공자원부의 의견과 농어촌산업지역의 지구지정근거를 농지법이 아닌 국토이용관리법에 신설하고 국토이용관리법상 준도시지역의 용도지구로 하자는 건설부의 의견이었는데, 농림수산부에서 이를 일부 수용하여 농지법안의 수정안을 상정함에 따라 수정 의결하게 된 것이다.

경제장관회의에서 의결된 법률안은 법제처의 심사를 거쳐 차관회의와 국무회의에 상정하게 된다. 농림수산부는 농지법안이 경제장관회의에서 의결되기 전인 9월 1일 법제처에 법안을 송부해 사전 심의를 요청했다. 농지법안의 내용이 방대하고 다른 법률과 관련되는 사항도 많아 법안의 심사에 많은 시간이 필요하다는 판단에 따른 것이었다. 이에 따라 법제처의 농림수산부 담당 법제관(홍두표)이 농지법안을 검토하게 되었다. 이 과정에서 법제관은 법안의 체계상 미흡한 부분과 일부 자구에 대한 수정의견을 제시하였으며 농림수산

부는 그 내용을 반영하여 경제장관회의에 상정하였던 것이다.

이 때 법제처에서 제기하여 반영된 사항 중 중요한 것이 이행강제금(履行强制金)제도의 도입이었다. 농림수산부에서 당초 작성한 농지법안에는 농지소유자가 농지소유 자격을 상실하게 되면 그 사유가 발생한 날부터 1년 이내에 농지를 처분하도록 처분의무를 부과하고 시장·군수가 이를 통지하도록 하고 있었다. 이는 비농민이 농지를 소유하는 것을 방지하기 위한 것이었다. 그러나 시장·군수로부터 처분의무를 통지받은 농지소유자가 농지를 처분하지 않을 경우에 이를 강제할 수단이 없었다. 농지소유자가 처분 의무 기간 안에 처분하지 않을 경우 농어촌진흥공사로 하여금 공시지가로 협의매수 하게 하고 있으나, 협의매수는 말 그대로 협의가 이루어져야 매수하는 것일 뿐 농지소유자가 협의자체를 거부할 경우에는 이를 강제할 아무런 방법이 없었던 것이었다. 농림수산부의 법안 작성과정에서도 이에 대한 지적이 있었으나 별다른 대안을 마련하지 못하고 법제처에 심의를 요청하게 된 것이었다.

이에 대해 법제처는 처분대상 농지가액의 일정비율에 상당하는 과태료나 이행강제금을 부과하는 방안을 검토하도록 농림수산부에 요청하였다. 이에 따라 농림수산부에서는 이행강제금제도를 도입하기로 결정하게 된다. 과태료는 과거의 불법에 대한 제재라는 것과 한번 부과하면 다시 부과하기가 어렵기 때문에 자칫 의무 불이행자에게 면죄부만 주는 결과가 될 수 있다는 점을 고려한 결정이었다.

당시 이행강제금제도는 우리 나라에서는 일반화되지 않은 생소한 제도였다. 이행강제금은 독일의 입법례에서 도입한지가 얼마 안되는 제도로 건축법 제83조와 대덕연구단지관리법 제19조에 규정되어 있는 것이 우리 나라의 입법례의 전부였다. 그것도 실제로 적용된 사례가 전무한 상태였던 것이다. 그러나 의무 불이행자에게 금전적인 부담을 가하여 의무를 강제하는 수단이라는 점, 장래에 대하여 복종을 강제하는 것을 직접 목적으로 하는 복종수단이라는 점이 과태료에 비하여 효과적이라는 판단을 갖게 했던 것으로 보여진다. 또한 이행강제금은 동일한 사안에 대해 형사벌과 병과할 수 있으며, 필요한 경우에는 반복, 증액하여 부과하거나 다른 강제수단과 대체하여 적용할 수 있다는 장점도 고려된 것으로 보여진다.

따라서 농림수산부는 농지의 처분의무를 이행하지 않은 농지소유자에게 시장·군수가 기간을 정하여 처분명령을 내리고 처분명령을 이행하지 않을 경우 처분할 때까지 당해 농지의 공시지가의 20%에 상당하는 이행강제금을 매

년 부과하도록 하는 내용의 이행강제금제도를 농지법안에 도입하게 되었다. 이에 따라 농지에 대한 투기를 방지하고 농업경영에 이용하지 않는 농지의 소유를 제한하는 법률적 장치가 갖추어진 것이다.

농지법안이 경제장관회의에서 의결된 후인 9월 22일 법제처는 농지법안에 대해 공식적인 심사를 시작했다. 법제처는 농지법안이 1994년에 정부입법으로 추진하는 법률안 중에서 가장 중요한 법률이라는 판단을 하고 있었다. 그래서 법제처 제2국장(정수부) 지휘아래 농림수산부담당 법제관(홍두표)외에 2명의 법제관(방기호, 김기표)을 증원하여 농지법안을 밀도 있게 검토하게 했다. 10월 12일과 13일 양일간에 걸쳐 법제처에서 제2국장(정수부)과 법제관(홍두표, 방기호, 김기표)이 농림수산부에서 농지관리과장(정학수)과 담당사무관(배종하) 등이 참석한 축조심의가 있었다. 이 때 축조심의는 12일날 밤을 새워 진행되었다.

이런 과정을 거쳐 법제처는 10월 17일 농지법안 심의를 완료하였다. 법제처의 심사과정에서 농지법안은 다음과 같은 내용이 수정되었다.

①당초안은 농지의 정의를 전, 답, 과수원 등 '지목주의'에 의하고 있으나 종전에는 '현상주의'를 택하고 있었기 때문에 법의 안정성을 저해할 우려가 있어 농지의 정의 규정 중 '지적법에 의한 지목' 을 삭제함.

②당초안은 농지의 소유제한에 관한 규정에서 규정되지 아니한 상속·시효취득으로 인한 농지를 농지취득증명발급의 면제대상에서 규정하여 비농민이 농지를 상속하는 경우 소유자격이 제한되는 결과를 가져오게 되어 농업경영 목적 이외의 농지소유허용대상에 상속을 추가함.

③당초안은 농업을 경영하지 않는 농지상속인과 이농자에 대하여 처분의 무만을 예외적으로 면제하여 1만제곱미터 이내의 농지를 소유할 수 있도록 규정하고 있었다. 그러나 이 내용은 소유상한에도 포함되어야 할 사항이므로 그 내용을 추가함.

④당초안은 유휴농지의 범위가 불확실하여 농작물의 경작에 이용하지 아니하는 농지로서 대통령령이 정하는 농지로 그 범위를 한정함.

⑤당초안은 농지의 임대차에 관하여 규정하면서 사용대차에 관한 대상농지 등에 대한 제한규정이 누락되어 그 내용을 추가함.

⑥당초안은 임대차계약을 서면에 의하지 아니하는 경우 시·군 조례로 정하는 임차료상한액의 100분의 80을 초과하여 정할 수 없도록 한 규정은 계약당사자 상호간에 계약자유의 원칙 및 경제활동의 자유에 의하여 자

유로이 정할 수 있는 임차료상한을 현실적으로 제한하는 것으로서 불합리하여 삭제함.

⑦당초안은 농업보호구역이 농업진흥구역보다 그 행위제한이 다소 완화 적용되는 구역인데도, 농수산물처리시설 외에 농업진흥구역에서 허용되는 도로·철도, 군사시설 등 주요 시설의 설치행위가 허용대상에서 누락되어 그 내용을 추가함.

⑧당초안의 농지에 폐기물을 투기하는 경우 5년 이하의 징역 또는 2000만 원 이하의 벌금에 처하도록 한 규정은 폐기물관리법과 중복된 규정이며, 일반인이 농지에 쓰레기 등을 버리는 경우뿐만 아니라 현실적으로 농민이 버리는 빈병, 식사후의 음식쓰레기도 그 처벌대상이 되어 법 집행상 어려움이 예상되어 삭제함.

법제처의 심의가 끝난 농지법안은 10월 20일 차관회의에 상정하여 원안대로 의결되었다. 이어서 10월 24일에 열린 제45회 국무회의에서 의안 제649호로 상정하여 원안대로 의결됨으로써 정부의 농지법안은 확정되었다. 이 농지법안은 1994년 11월 1일 정부문서(문서번호 : 총무 11210-352)로 국회의장에게 제출되었다. 이것은 1968년에 이어 정부에서 두 번째로 정부가 국회에 제출한 농지법안이 되는 셈이었다. 이 문서에는 김영삼 대통령이 서명하고, 국무총리(이영덕)와 국무위원(농림수산부장관 최인기)이 부서 하였다. 이어 11월 7일 농림수산부는 국회의원 및 의원보좌관 200명, 전직 농림수산 공직자 100명, 기타 100명 등 모두 700여명에게 농지법안과 농지법해설자료집 등을 송부하여 법안의 국회통과를 위한 협조를 구하였다.

국회에 제출한 농지법안은 본칙 65조와 부칙 16조로 구성되어 있었으며, 1년간 준비기간을 거쳐 1996년 1월 1일부터 시행하는 것으로 되어 있었다. 또한 농지개혁법, 농지개혁사업정리에관한특별조치법, 농지의보전및이용에관한법률, 농지임대차관리법, 지력증진법이 폐지되고, 농어촌발전특별조치법과 농약관리법에서 농업진흥지역 관련 규정과 농지소유특례 규정을 흡수하는 것으로 되어 있었다.

농지개혁법 이후 45년만에 제정된 농지법

정부로부터 국회에 제출된 농지법안은 1994년 11월 2일자로 농림수산위원

회에 회부되었다. 정부에서 국회에 농지법안을 제출하기 전인 1993년 11월 18일 한국농어촌사회연구소 이사장 황민영 외 5인이 이길재 의원 소개로 농지에 관한 전반사항을 규정하는 농지법이 없기 때문에 농지제도가 문란해지고 있으므로 올바른 농지제도의 확립을 위해 통합된 단일법률로서 농지법을 제정해 주기를 청원한다는 내용의 「농지법 제정에 관한 청원」을 국회에 제출하였다.

또한 1994년 11월 25일에는 농어촌의정회에 소속된 의원 59인이 농지법안을 발의하였다. 본칙 65조, 부칙 15조로 구성된 농어촌의정회의 농지법안은 농업인과 농업법인에게는 농지소유상한을 철폐하고, 농지거래를 쉽게 하기 위해 현재의 농지매매증명발급 대신 농지취득신고제를 도입하며, 농지법이 제정되면 농지개혁법, 농지개혁사업정리에관한특별조치법, 농지의보전및이용에관한법률, 농지임대차관리법, 지력증진법을 폐지하는 것 등으로 되어 있었다. 농어촌의정회의 농지법안은 정부에서 제출한 법률안에서 농지소유자격, 농지소유상한, 위탁경영 등에 관한 규제를 더욱 완화하여 농지거래의 활성화에 중점을 둔 것이었다.

농어촌의정회는 여당인 민주자유당 의원들로 구성된 단체였다. 이처럼 여당 의원들이 정부안과 다른 내용의 농지법안을 국회에 제출한 것은 매우 이례적인 일이 아닐 수 없다. 농어촌의정회에서 농지법안을 국회에 발의한 것은 그 사이에 농어촌의정회 의원측(황윤기 의원 등)과 농림수산부측(이석채 차관 등)이 만나 법안에 대한 협의를 한 바 있으나 비농민 농지소유 등 핵심적인 부분에 대해 의견접근을 보지 못했기 때문이었다.

이 점을 이해하기 위해서는 1994년 11월 7일 열린 당정협의회[26] 내용을 주목할 필요가 있다. 이 때는 이미 정부의 농지법안이 국회에 제출되어 있었다. 이 날 여의도 맨하탄 호텔에서 있은 농지법 제정에 관한 당정협의회에는 민주자유당에서 제2정책조정실장 이상득 의원 등이 참석하였고, 농림수산부에서는 이석채 차관 등이 참석하였다.[27] 이 날 당정협의에서는 노령은퇴농가에 대해 전부위탁경영과 임대차를 허용하는 방안을 법안에 반영키로 하였다. 또

26) 이날 협의회는 농어촌의정회와 농림수산부의 의견조정을 위해 이상득 제2정책조정실장이 주선한 형식이었으나, 사실은 농림수산부에서 이상득 실장에게 조정을 요청한 것으로 알려졌다.

27) 이 날의 협의회에는 민주자유당측에서 이상득 제2정책조정실장, 황윤기 농어촌의정회 총무, 정영훈 농어촌의정회 회원, 전순은 전문위원이 참석했고, 농림수산부에서 이석채 차관, 이상무 농업구조정책국장, 정학수 농지관리과장이 참석했다.

농지취득자격증명발급은 객관적 기준에 의해 농지관리위원이 자동적으로 확인할 수 있도록 발급요령기준과 요건을 구체화하기로 하였고, 농어촌의정회 소속 의원들이 납득할 수 있도록 거래 및 전용규제 완화내용, 전부위탁과 임대차 허용, 농지취득자격발급요건 명료화 등의 내용을 담은 자료를 작성하여 제공하기로 하였다. 그러나 이 날의 당정협의에도 불구하고 정부와 농어촌의정회 의원들 사이에 농지법안 내용에 대한 의견 차이가 해소되지 않아 농어촌의정회 의원을 중심으로 정부와 다른 농지법안을 발의하게 된 것이다.

정부와 농어촌의정회에서 국회에 낸 농지법안의 주요 차이점은 농지소유자격의 경우, 농어촌의정회안은 농지소유자가 자기의 농업경영에 이용하지 않더라도 위탁경영할 경우에는 농지소유를 허용한 반면 정부안은 원칙적으로 농업인, 농업법인이 자기 농업경영에 이용하는 경우에만 인정하였다. 또 소유상한의 경우 농어촌의정회안에서는 농업인, 농업법인에게는 소유상한을 완전 철폐하였고, 비농업인의 경우에도 진흥지역에서는 제한이 없고 진흥지역 밖은 3ha로 제한하는 내용이었다. 한편 정부안에서는 농지소유상한을 농업진흥지역에서는 철폐하는 것으로 되어 있었고, 농업진흥지역 밖은 3ha로 제한되어 있었다. 농지취득의 경우도 농어촌의정회안은 시·구·읍·면장에게 신고하면 끝나는 것으로 되어 있었으나 정부안에는 농지관리위원회의 확인을 받아 시·구·읍·면장으로부터 농지취득자격증명을 발급받는 내용으로 만들어져 있었다. 그리고 위탁경영의 경우에도 농어촌의정회안은 완전 위탁경영까지를 허용하였고, 정부안은 특별한 경우에 한해 완전 위탁경영을 허용하는 내용으로 되어 있었다.

그러나 농림수산위원회(위원장 양창식)는 농지법제정청원과 농어촌의정회의 농지법안을 그대로 둔 채 정부에서 제출한 농지법안만을 1994년 11월 29일 농림수산위원회에 의사일정 제2항으로 상정하여 농림수산부장관의 제안설명과 전문위원(김호영)의 검토보고를 듣고 대체토론을 진행하게 된다. 그 동안 농어촌의정회 소속 의원들이 집요하게 주장해 왔던 바를 감안하면 농림수산위원회는 의외의 처리방식을 택한 것이 된다.

왜 이렇게 되었을까? 이와 같은 의외의 처리방식이 나오게 된 것은 농림수산부측의 물밑 정지작업이 크게 작용한 결과였다. 이러한 처리방식이 나오기까지 농림수산부는 농어촌의정회 의원을 개별적으로 설득하는 데 주력했다. 당시 농림수산위원회의 기류는 농지법안을 상정하지 않고 1995년으로 넘긴다는 것이었다. 따라서 농정개혁과제로 농지법을 1994년 중에 제정한다는 일정

을 세워 추진 중이었던 농림수산부로서는 농어촌의정회 소속 의원을 설득하는 것 말고는 다른 선택이 있을 수가 없었던 것이었다. 농업구조정책국장(이상무)과 농지관리과장(정학수)은 농어촌의정회 소속의원을 의원회관과 소속 상임위원회 회의장으로 찾아가 개별적인 면담을 갖고 정부제출 농지법안의 국회통과를 지원해 줄 것을 요청하였다. 이러한 설득과 협의를 통해 농림수산부는 농어촌의정회의 총무인 황윤기 의원과 타협을 하게 된다. 농림수산부가 농어촌의정회의 의견을 일부 수용하여 농지법안을 수정하는 것을 조건으로 농어촌의정회는 정부의 농지법안의 국회통과에 협조한다는 것이었다. 그 타협의 결과로 농림수산위원회는 1994년 11월 29일 농림수산위원회 의사일정 제2항으로 농지법안을 상정하게 된 것이다.

이 때 농림수산부와 농어촌의정회와 합의한 내용은 다음과 같다. 첫 번째는 한계농지 재개발사업지구[28] 안에서 비농업인이 소유할 수 있는 농지의 면적을 당초 660제곱미터에서 1500제곱미터로 상향 조정한 것이다. 두 번째는 고령으로 은퇴하는 농가를 보호하기 위하여 60세 이상인 농업인이 고령으로 은퇴하는 경우 그 소유농지 중에서 5년 이상 농사를 지은 농지는 비록 농사를 짓지 않더라도 임대하면서 계속 소유할 수 있도록 허용하는 내용이 추가되고, 이와 상충되는 관련조항을 수정한 것이다.

이와 같은 합의는 그 동안 농어촌의정회에서 일관되게 주장해 온 농지거래 자유화에서 농지거래규제를 완화하는 것으로 일보 후퇴하는 것이기도 했다. 그러나 이러한 합의는 농어촌의정회로서는 농지거래를 활성화하는 내용을 농지법에 반영하게 된 것이었고, 농림수산부는 농림수산부대로 해방 후 50년 만에 농정사에 큰 획을 긋는 농지법을 제정하게 되는 것이었기 때문에 어떻게 보면 서로에게 만족스러운 대타협이기도 했다.

1994년 11월 29일 농림수산위원회에서 농지법안에 대한 대체토론이 종결된 직후 농지법안에 대한 수정안이 민주자유당 소속 이강두 의원에 의해 제안되었다. 이 수정안은 농림수산부와 농어촌의정회의 합의에 의해서 작성된 것이었는데 앞에서 인용한 합의사항 말고도 두 가지의 내용이 추가되었다. 그 하나는 다른 법률에 의하여 무분별하게 농지소유가 인정되는 사례를 막기 위해 다른 법률에서 농지소유에 관한 특례를 정할 수 없도록 하는 내용을 추가한 것이었고, 다른 하나는 농림수산위원회에 계류중인 농어촌정비법안과 농지개

28) 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법에 의해서 농어촌진흥공사가 시행하는 한계농지 등의 개발사업으로 분양하는 농지로서 주말농장형태의 농지를 말한다.

량조합법안이 아직 심의되지 않았기 때문에 그 법안들과 관련된 내용을 담고 있는 농지법안 관련 조문의 자구를 수정한 것이었다. 이들 수정내용은 전문위원 검토보고에서 지적된 것이기도 했다.

이강두 의원의 제안설명이 끝난 뒤 농림수산위원회는 농지법안에 대하여 수정한 부분은 수정한 대로 기타 부분은 정부원안대로 의결하고[29] 산회하였다. 국회 속기록은 그 때의 시간을 1994년 11월 29일 오후 6시 16분으로 적고 있다.

이렇게 국회 농림수산위원회에서 수정 의결된 농지법안은 국회 법제사법위원회(위원장 박희태)에 회부되었다. 농지법안은 1994년 12월 1일 법제사법위원회에서 의결되었고[30], 1994년 12월 2일 본회의에서 의결되었다.

국회 본회의에서 농지법안이 의결된 후 이 법안은 1994년 12월 14일 정부로 이송되었다. 그리고 정부는 국무회의 심의를 거친 후 대통령 명의로 1994년 12월 22일 법률 제4817호로 농지법을 공포하였다.

이로써 1949년 6월 21일에 법률 제31호로 농지개혁법이 제정된 이후 45년 만에 농지에 관한 단일 통합법률로서 농지법이 제정된 것이다.

29) 이날 농림수산위원회에는 위원 23명중 14명이 출석했다. 출석위원은 梁昶植(위원장), 김두섭, 노인도, 민태구, 박경수, 신재기, 오장섭, 원광호, 이강두, 이상득, 이영문, 정창현, 허재홍, 정태영위원등이다.

30) 법제사법위원 14명중 8명이 출석했으며, 출석한 위원은 朴熺太(위원장), 강신옥, 강재섭, 김영일, 박헌기, 신상우, 이인제, 함석재위원 등이다.

농어촌발전위원회 설치와 운영

정 영 일*(서울대학교 교수)

위원회 의 발족

위원회 발족의 배경 및 경위

1993년 2월에 출범한 김영삼정부는 「신경제 5개년계획」의 일환으로 「신농정 5개년계획」을 수립하고, 1991년 7월에 확정된 42조 원 투자계획을 중심으로 한 「농어촌구조개선대책」을 지속적으로 추진해 나갔다.

그러나 1993년 12월 15일에 7년간을 끌어 왔던 UR농업협상이 타결됨으로써 농정환경은 일시에 급변했던 것이다. 우리 정부는 UR협상에서 낙후된 농업부문에 대한 전면적인 수입자유화가 심각한 정치·사회적 문제를 가져올 수 있으므로 구조개선을 위한 투자와 시간이 필요하다는 점을 강조해 왔다. 특히 농가소득의 상당한 부분을 쌀에 의존하고 있으며 쌀이 지니는 문화적·정치적 특수성 때문에 쌀의 관세화에 대해서는 예외가 인정되어야 한다는 입장을 고수하여 왔다.

그러나 UR협상의 전체적인 흐름이 2004년까지의 관세화 유예와 최소시장접근방식에 따른 쌀시장의 부분개방을 수용할 수밖에 없는 결과를 빚게 됨으로써 김영삼 대통령은 1993년 12월 9일 '고립을 택할 것인가, 세계로 나아갈 것인가'라는 담화문을 통해 대국민 사과와 함께 쌀시장개방을 선택할 수밖에 없었던 정부입장을 밝히게 되었다. 부존자원이 부족한 한국이 국제사회에서

* 당시 농어촌발전위원회 사무국장

의 고립보다는 자유무역을 추구하는 GATT체제 속의 경쟁과 협력을 선택할 수밖에 없었던 점에 비추어 볼 때 쌀시장개방은 당시로서는 피하기 어려운 상황이었던 것이다.

UR협상타결 직후의 우리 농어촌은 총체적인 위기라고 할 만큼 심각한 상태에 놓여 있었다. UR농업협정에 따라 농산물시장개방과 국내보조삭감을 추진해 가는 경우 영세하고 취약한 우리 농업기반이 송두리째 붕괴될지도 모른다는 불안감이 농촌사회를 지배하게 됨으로써 농어업과 농어촌의 회생은 김영삼 대통령으로서는 정면으로 대처하지 않으면 안 될 최우선 과제로 대두되었던 것이다.

UR협상이 타결되면서 그때까지 잘 알려지지 않았던 농업협상 결과가 언론보도를 통해 알려지면서 일반 국민들간에도 농어촌을 살려야 한다는 공감대가 형성되어감으로써 농업문제해결을 위한 적극적인 대책수립이 국민적 호응을 얻게 되었으며 이는 UR타결의 부수적 효과로서 그 후의 농정개혁을 촉진시킨 원동력으로 되었다고 할 수 있다.

1993년 12월 23일에는 청와대에 농수산수석비서관실이 설치되었으며 1994년 1월12일에 대통령비서실직제개편이 확정되어 농수산정책, 농어촌산업, 농어민복지비서관이 신설됨으로써 대통령이 농어촌문제를 직접 챙길 수 있는 조직체계를 갖추게 되었다.

김영삼 대통령은 1994년 1월 6일의 연두기자회견을 통해 그 동안의 산업화와 UR협상타결에 따른 농어촌의 어려움을 타개할 방안으로서 대통령직속 자문기구 「농어촌발전위원회」의 설치와 「농어촌특별세」의 신설을 발표하게 된다. 뒤이어 1월 8일에 개최된 국무총리 주재의 「UR농정대책수립을 위한 관계장관회의」에서 대통령의 발표를 구체화하기 위한 방안과 일정이 확정되었다.

농어촌발전대책 수립일정에 따르면, 우선 농어민단체대표와 학계 등 민간인 전문가로 구성된 농어촌발전위원회에서 사회각계의 의견을 광범위하게 수렴하여 대통령에게 건의하면, 건의내용을 토대로 국무총리를 위원장으로 하는 「농업정책심의회」에서 구체적인 시행안을 수립하고, 이를 경제기획원 주관하의 관계부처협의에 부쳐 6월 말까지 최종 확정한다는 것이었다.

1월 20일 국무회의에서는 「농어촌발전위원회 규정」이 의결되었으며 28일에는 대통령령 제14151호로 동규정이 공포되었다.

농어촌발전위원회 규정 제1조는 위원회의 설치목적으로 ‘UR협상 타결로 농수산물시장개방이 확대됨에 따라 이에 능동적으로 대응할 수 있도록 농어촌

에 대한 근본적이고 장기적인 발전대책의 수립 등에 관하여 대통령의 자문에 응하기 위하여 대통령 소속 아래 농어촌발전위원회를 둔다'고 밝히고 있다.

농어촌발전위원회는 교육개혁위원회 등 다른 대통령자문기구가 적어도 2년 이상의 활동기간을 지니고 발족한 것과는 달리 당시의 긴박한 농어촌의 상황에 비추어 하루빨리 대책이 마련되기를 기대하는 사회적 요청에 부응하기 위해 1994년 2월 1일부터 7월 31일까지의 6개월간 운영되는 한시기구로 출범했다는 특징을 지녔던 것이다.

위원회의 구성과 운영의 특징

위원회는 학식·경험이 풍부하고 덕망이 있는 자 중에서 대통령이 위촉하는 30인 이내의 위원(위원장 포함)으로 구성되도록 규정되어 있었다. 위원회는 업무의 효율적 수행을 위해 필요할 때는 소위원회를 둘 수 있으며 위원회의 업무에 관한 전문적인 조사·연구 등을 위해 10인 이내의 전문위원을 들 수 있고, 위원회 서무처리를 위해 사무국을 두며 사무국장은 대통령이 임명하도록 규정되어 있었다.

위의 규정에 따라 김영삼 대통령이 1994년 2월 1일 청와대에서 농촌운동의 정신적 지도자로 존경받는 김범일 위원장(제2가나안농군학교장)을 비롯한 30인의 민간전문가를 위원으로 위촉함으로써 농어촌발전위원회는 정식으로 발족하게 된 것이다. 사무국장에는 정영일 한국농촌경제연구원장이 임명되었다.

위촉장 수여에 뒤이어 위원회는 사무국이 설치된 한국농촌경제연구원에서 제1차 전체회의를 열어 「농어촌발전위원회 운영세칙」을 의결함으로써 발족 첫날부터 실질적인 활동에 들어가는 숨가쁜 일정이 시작된다.

위원회에서 의결된 운영세칙에 따라 의안의 심의와 전문적인 조사연구 및 이에 관련되는 여론수렴 등 업무를 담당할 농어업경쟁력강화·농어촌산업진흥·농어민후생복지 등 3개의 소위원회가 설치되고 각 소위원회는 다음의 소관업무를 분장토록 하였다. 농어업경쟁력강화소위원회는 농축산업·임업 및 어업의 경쟁력 강화를 위한 구조개선대책의 수립 및 관련제도의 개선에 관한 사항을, 농어촌산업진흥소위원회는 농어촌지역의 도로 통신 등 사회간접시설 확충과 농업 외의 다양한 산업진흥대책수립에 관한 사항을, 그리고 농어민후생복지소위원회는 농어민연금제실시와 농어촌 주택·의료·교육·문화·환경개선 등 후생복지대책 수립에 관한 사항을 각각 분장하기로 결정하였다. 소위원회의 회의는 주 1회 개최를 원칙으로 하도록 하였으며, 그 밖에 위원회 운영에 관한 사항을 심의하기 위하여 위원장, 소위원회 위원장 및 사무국장

으로 구성되는 운영협의회를 두도록 하였다.

위원의 구성을 보면, 농 · 수 · 축 · 임협중앙회장, 재야농민단체대표, 농촌운동지도자들을 포함한 농업계인사가 11명, 관련분야의 대학교수가 10명, 관련 국책연구기관장이 4명, 언론계인사가 2명, 상공회의소 전국 경제인연합회 등 경제계인사가 2명, 소비자단체대표가 1명 등으로 이루어졌다. 위원회 구성에서 가장 특징적인 점은 농업계인사와 농업분야 이외의 각계 전문가가 폭넓게 망라되고 있어 당시의 농어촌문제가 범국민적 관심 아래 범정부적인 공동노력을 통해서만 다루어질 수 있는 국민적 과제라는 인식이 반영되어 있는 점이다. 또 하나의 특징은 종래에는 제도권과 재야권으로 양분되어 같은 테이블에서 머리를 맞댄 일이 드물었던 농업계 내부의 지도자들이 폭넓게 망라된 점을 들 수 있다. 농 · 수 · 축 · 임협중앙회장들과 전국농민회의장, 농어민후계자연합회장이 모두 위원으로 참여하여 각 단체의 입장을 대변하면서 농어촌 발전을 위한 최대공약수를 찾아내기 위해 수많은 밤을 지새웠다는 사실은 종래와는 다른 위기의식의 공감과 대통령의 열린 자세에서 비로소 가능했던 것이라고 하겠다.

이와 같은 위원회 구성의 취지는 뒤이어 2월 7일의 제1차 운영협의회에서 완료된 전문위원의 인선에서도 마찬가지로 반영됨으로써 농업경제분야 전문가 5명 이외에 국토계획 농어민복지 농어촌교육분야의 전문가가 각 1명씩 포함된 데다가 재야농민단체의 이론가로서 전국농민회 정책위원장과 농어민후계자연합회 정책실장 등 2명의 비제도권 전문가가 위촉됨으로써 출연연구기관의 전문연구자와 재야농촌운동가가 공동작업에 참여하는 이색적인 진용이 탄생했던 것이다.

위원장을 제외한 29명의 위원 가운데 13명이 농어업경쟁력강화소위에 각 8명이 농어촌산업진흥소위와 농어민후생복지소위에 배정되어 활동하게 되었으며, 각 소위원회의 위원장은 당해 소위원회의 호선에 따라 선출되었다.

농어업경쟁력강화소위원회에는 김성훈 중앙대교수(소위원장), 김문순 조선일보논설위원, 김영철 건국대교수, 김완순 고려대교수, 송찬원 축협중앙회장, 윤정석 전국농민회의장, 이방호 수협중앙회장, 이우재 한국농어촌사회연구소장, 이윤종 임협중앙회장, 전동용 대한양돈협회장, 정영일 한국농촌경제연구원장(사무국장 겸임), 차상필 대한상공회의소부회장, 한호선(도중 원철희 회장으로 교체) 농협중앙회장 등이 참여하였다. 농어촌산업진흥소위원회는 최상철 서울시정개발연구원장(소위원장), 김세원 서울대교수, 민병문 동아일보논설위

원, 박태식 한국임정연구회장, 오호성 성균관대교수, 정장섭 전국농업기술자협회장, 조규하 전국경제인연합회부회장, 최정윤 부산수산대교수 등으로 구성되었으며, 농어민후생복지소위원회에는 김동일 이화여대교수(소위원장), 김천주 주부클럽연합회장, 박덕영 농어민후계자연합회장, 이성우 한국보건사회연구원장, 정성헌 우리밀살리기운동본부장, 최민호 서울대교수, 최은숙 서울대교수, 한종하 한국교육개발원장 등이 활동하였다.

10명의 전문위원은 총괄간사를 맡은 최정섭 한국농촌경제연구원 동향분석실장을 제외한 9명이 3개 소위원회에 3명씩 소속되어 회의진행과 의제작성, 보고서 초안작성 등을 담당하였다. 농어업경쟁력강화소위원회에는 김명환 농촌경제연구원 연구위원, 설광언 한국개발연구원 연구위원, 황장수 농어민후계자연합회 정책실장이, 농어촌산업진흥소위원회에는 서종혁 농촌경제연구원 농어촌개발연구부장, 박양호 국토개발연구원 국토계획연구실장, 김홍상 농촌경제연구원 책임연구원이, 농어민후생복지소위원회에는 정명채 농촌경제연구원 연구위원, 유현숙 한국교육개발원 교육행정연구부장, 조성우 전국농민회 정책위원장이 각각 참여하였다.

마지막으로 사무국의 구성은 가급적 신규인력의 채용을 억제함으로써 예비비를 재원으로 하는 위원회 활동의 예산절감을 위해 한국농촌경제연구원의 기존인력을 차출하여 활용한다는 방침 아래 행정실장으로 홍성종 1급관리원을 기용하고 3명의 연구원 인력을 추가로 투입함으로써 단순업무를 돕는 사무보조원 2명만을 임시직으로 채용하여 위원회 활동기간만 활용하도록 하였다.

위원회의 회의실 및 작업실도 예산절감을 위해 한국농촌경제연구원의 시설을 활용하고, 회의시간과 전문위원 및 사무국요원들의 작업이 야간늦게까지 계속되는 것이 일상적이었지만 예산 및 시간 절약을 위해 식사는 농협외식사업부에 주문한 간소한 도시락으로 해결하는 등 위원 및 위원회 참여자들에 대한 예우가 크게 미흡했던 점에 대해서는 지금까지도 송구스러운 마음을 금할 수가 없다.

위원회 운영과정에서 찾아볼 수 있었던 특징으로는 세 가지 정도를 들 수 있을 것 같다. 첫째로는 현황파악을 위해 관련분야 정책담당자와 전문가 또는 농촌현장종사자들의 의견청취에 많은 회의시간을 할애했다는 점이다. 위원회 전체회의와 3개 소위원회의 현황청취 및 전문가 자문회의는 도합 27회에 달했으며 초청된 발표자는 총계 97명, 토론자는 총계 44명에 달하였다.

둘째로 회의는 일반적인 회의진행절차에 규정된 과반수 출석 과반수 의결이

라는 방식에 따르지 않고 충분한 의견교환과 이견조정노력을 거쳐 만장일치에 도달하는 방식에 따랐다는 점이다. 가령, 협동조합개혁과 같이 첨예한 의견대립이 불가피한 의제에 관해 단순한 다수결 방식으로 의사를 진행한다면 소수파의 퇴장으로 인해 반쪽 위원회가 되고 말 것이 너무나 분명하기 때문에 위원회는 충분한 의견개진과 토론을 통해 단계적으로 합의될 수 있는 부분만을 정리하고 합의가 미진한 부분은 결론도출을 유보하는 등 신중한 운영에 최우선 순위를 설정했던 것이다. 그렇지 않은 경우 모처럼 다양한 시각과 처방을 지닌 구성원들로 이루어진 위원회활동이 결렬로 끝나거나 복수 대안 내지 소수의견을 덧붙이는 결과를 빚게 된다면 국민적 합의 도출의 실패라는 귀결로 끝날 것이라는 점을 위원들이 충분히 인식하고 있었기 때문이라고 하겠다.

셋째로 위원회는 진지하고 투명한 논의가 이루어질 수 있도록 위원회 활동에 관한 상세한 기록을 유지하도록 노력하였다. 위원회는 대통령에게 제출한 최종보고서「농정개혁의 과제와 방향」이외에 도합 11권, 4020페이지에 달하는 부속자료를 정리 발간하였다. 부속자료 1 6권은 전체회의와 3개 소위원회에 발표된 97편의 발표자료를 수록했으며, 7권은 9개도에 걸친 현지여론수렴간담회 결과를, 8권은 두 차례에 걸친 대통령보고자료를, 9 11권은 각각 대통령보고작성특별위원회 · 전체회의 · 소위원회의 회의록을 작성 수록한 것이다. 이와 같이 소상한 기록의 작성을 통해 UR타결 직후의 농어촌상황과 대책수립을 위한 위원회의 고뇌를 정확히 전달함으로써 후일의 참고자료로 활용할 수 있도록 하고자 하는 의도였던 것이다.

위원회 의 주요활동

개요

위원회의 활동기간은 다른 대통령자문기구에 비해 매우 짧았지만 활동은 매우 심도있고 폭넓게 이루어졌다.

위원회는 월 1회 정기회의를 개최하는 것을 원칙으로 규정한 운영세칙에 비해 거의 월 2회꼴로 도합 11차의 전체회의를 가졌으며, 도합 29차에 달하는 3개 소위원회를 개최하여 방대한 의제에 관해 진지한 논의를 전개하였다.

또한 위원회는 3개 소위원회가 분장한 분야의 안건들을 종합 심의하여 중

간보고와 최종보고 등 두 차례의 대통령보고를 작성하기 위한 특별위원회를 운영하였다. 4월의 중간보고 작성특위는 1차, 5월의 최종보고 작성 특위는 3차의 회의를 가졌다.

위원회는 농어촌 현지의 목소리를 있는 그대로 담아 대통령에게 건의하기 위해 3월 중 5차에 걸쳐 9개도의 도청소재지를 순회하면서 현지여론수렴간담회를 개최한 바 있으며, 농어민후생복지소위원회는 4월 중 2차에 걸친 현지조사를 통해 농어민복지 및 농어촌의료실태와 농업교육실태를 파악한 바 있다.

이밖에 위원회운영의 일정조정이나 업무처리절차 등 세부사항을 결정하기 위한 운영협의회가 12차에 걸쳐 열렸으며, 위원회활동의 성과를 담은 발간물로서 최종보고서 「농정개혁의 과제와 방향」과 4000페이지를 넘는 방대한 양의 부속자료 11권이 위원회 활동을 마감한 7월에 간행된 바 있다.

전체회의 및 3개 소위원회(서울대 호암생활관 철야 회의)

위원회의 전체회의는 2월 1일의 1차에서 7월 5일의 11차에 이르기까지 매월 2회 꼴로 열렸으며, 안건의 성격으로 보아 그 진행을 5단계로 구분해 볼 수 있을 것이다.

그 중 1단계는 2월 초순에 열린 1, 2차 전체회의로서 위원회 가동을 위한 준비작업이라고 하겠다. 2월 1일의 1차회의에서 위원회 운영세칙을 의결한데 이어 7일의 2차회의에서는 운영계획 토의와 3개 소위원회의 구성이 이루어졌다.

2단계는 2월 중순부터 3월 초순에 걸쳐 농정 및 농어촌의 당면현안에 관한 정책당국자 및 전문가의 의견청취가 이루어졌다. 2월 16일의 3차회의는 UR 협상 결과와 쟁점을 주제로 하여 천중인 농림부 농업협력통상관과 김완배 중앙대교수의 발표와 위원들의 질의토론이 있었으며, 23일의 4차회의는 농정현황과 대책을 주제로 이상무 농림부 농정국장, 신동선 농업인, 한두봉 농촌경제연구원 부연구위원의 발표와 토론이 전개되었다. 3월 2일의 5차회의는 농어업 및 농어촌의 현황과 대책을 주제로 한 농·수·축·임협 조사부장 등 실무자들로부터 현황청취와 토론이 있었다. 이후 각론에 해당하는 현황청취와 전문가자문은 3개 소위활동으로 이어지게 된다.

전체회의의 3단계 활동은 4월 초·중순에 걸친 중간보고 안건의 심의확정이었다. 4월 6일의 6차회의에서는 중간보고안의 심의와 중간보고서 작성특별위원회의 구성이 있었으며, 11일의 7차회의에서 4월 19일에 열렸던 대통령에

대한 위원회 중간보고의 내용을 확정하였다.

4단계 활동은 4월 하순에서 5월 중순에 걸쳐 5월 24일에 있었던 대통령에 대한 최종보고의 내용을 심의 확정하는 작업이었다. 4월 27일의 8차회의는 대통령보고작성특위구성 등 안건을 처리하였으며 5월 17일의 9차회의는 오후 2시 20분에서 11시 40분까지 9시간 20분의 최장기록을 세우면서 대통령보고안을 심의 확정한 바 있다.

마지막으로 5단계활동은 6월 2일의 10차회의와 7월 5일의 11차회의에서 위원회 최종보고서안의 심의와 그 시책화 계획을 다루는 내용으로 진행되었다.

이와 같은 경과를 통해서 볼 때 농어촌발전위원회의 활동이 가장 집중적으로 이루어진 것은 현황청취가 시작된 2월 중순부터 대통령에 대한 최종보고가 이루어진 5월 하순까지의 3개월 남짓한 기간이었으며 나머지 기간은 활동준비와 성과의 마무리를 위한 작업에 바쳐졌던 것이라고 할 수 있다.

실질적인 활동기간이 이와 같이 짧았던 것은 UR 이후 농어촌을 엄습했던 위기감 때문에 6월까지는 농어촌발전대책을 내놓아야 한다는 급박한 일정 때문이었던 것이다.

3개 소위원회의 활동은 거의 비슷한 일정과 계획 아래 병행추진되었다. 소위원회의 본격적인 활동기간은 3월에서 4월에 걸친 2개월간이었다. 3개 소위원회는 2월 23일에 소위원회별 운영일정을 협의하기 위한 1차회의를 가진데 이어 3월 초순부터 4월 하순에 걸쳐 농어업경쟁력강화소위가 9차, 농어촌산업진흥소위와 농어민후생복지소위가 각각 10차의 회의를 가졌다. 각 소위의 2차회의 이후의 안건은 소관사항에 관한 현황파악과 대책안의 토의에 집중되었으며, 경쟁력강화소위 및 산업진흥소위의 5차회의와 후생복지소위의 6차회의만은 대통령에 대한 중간보고안의 심의를 안건으로 하였다.

각 소위원회의 2차회의 이후의 안건을 일별해 보면, 경쟁력강화소위는 농업·축산업의 경쟁력제고, 수산업·임업의 경쟁력제고, 생산자단체의 발전방향, 농업재정투융자계획, 수입품검역제도·농업인력 및 경영체육성·유기농업육성, 농수산물 유통개선 및 가공산업발전방향, 농지제도 및 생산기반확충, 농업관련 정부기구 및 정부투자기관의 기능조정문제 등에 관해 29명의 발표자와 33명의 토론자를 초청해서 현황파악과 대책수립을 위한 심도있는 논의를 진행해 왔고, 소위원회의 회의시간은 평균 5시간에 이르렀으며, 5차회의는 최장 6시간 30분을 기록한 바 있다.

산업진흥소위는 2차회의 이후 소관사항인 농어촌 2·3차산업의 실태와 정

책과제, 농어촌 사회간접자본의 실태와 개선방안, 농어촌정주권개발의 실태와 개선방안, 지방재정 및 투융자제도의 당면과제와 정책방향, 농어촌 2·3차산업의 발전대책, 국토이용관리제도와 농촌토지이용제도의 개선방향, 농어촌교통통신망구축 및 낙후지역활성화방안, 농어촌환경오염대처방안 등에 관해 도합 39명의 발표자와 11명의 초청토론자의 의견을 청취하면서 정책건의를 위한 작업을 진행해 왔다.

후생복지소위의 경우는 국민연금확대계획 및 협동조합·농민단체의 발전방향, 농어촌교육 및 농업교육의 현황, 농촌청소년·농촌문화 및 농어업재해대책, 지역의료보험제도개선방안 및 농촌지도사업, 농어민연금확대 및 경영이양연금제도, 농어촌의료제도 및 의료보험개선방향, 농업교육체계 및 농어촌교육여건개선방안, 농어민단체발전방향·농촌지도 및 농업행정서비스개선방안 등에 관해 19명의 발표자를 초청해 소위위원과 진지한 토의를 전개하면서 대책수립작업을 전개하였다.

요컨대 3개 소위원회는 3, 4월에 매주 열린 도합 29차의 회의를 통해 87명의 발표자와 44명의 토론자를 초청한 심층토의를 거쳐 소관사항에 대한 현황파악과 대책안 마련작업을 진행함으로써 대통령에 대한 중간보고 및 최종보고의 기초작업을 집중적으로 진행해 갔던 것이다.

대통령보고

위원회는 활동기간 중 두 차례에 걸쳐 대통령에 대한 정책건의보고회를 가졌다.

4월 19일의 중간보고에서는 위원회운영실적 및 계획에 관한 김범일 위원장의 보고와 현지여론수렴간담회 및 농정개혁방향에 대한 사무국장의 보고에 이어 분야별 개혁과제에 대한 각 소위원장들의 보고가 있었다.

위원회는 종래 농정의 문제점을 ①농정목표정립의 미흡 ②소득보상적 정책치중으로 인한 개방화에 대한 소극적 대응 ③도농간 생활환경격차에 따른 농어민의 소외감과 박탈감 ④정치논리 압도로 인한 정책일관성의 결여와 효율성의 희생 ⑤하향적 획일적 정책운영으로 인한 지역특성에 맞는 정책개발의 소홀 등으로 진단하고, 농정기조를 ①튼튼한 체질을 가진 산업으로서의 농어업의 확립, 다양한 산업과 풍요한 생활공간으로서의 농어촌지역개발, 도시수준의 농어민복지향상 등 다양한 정책목표를 균형있게 달성하기 위한 농정추진의 체계화와 효율화 ②농어민의 자생력 배양을 위한 농정의 자율화·지방

화・전문화로 전환할 것을 건의하였다.

이를 위한 농정개혁의 과제로는 ①농어업과 농어촌을 지키는 일이 전 국민의 생명과 건강에 직결되는 기본문제임을 인식토록 하는 국민의식개혁의 추진 ②시장개방에 대응할 농어업관련제도 및 조직개혁의 추진 ③농정추진체계를 지역특성에 맞는 방식으로 개편하고 한정된 투자재원을 농어업기반조성과 파급효과가 큰 전략사업에 선별적으로 중점 배분할 것을 제안하였다.

분야별 개혁과제로서 농어업경쟁력강화에 관련해서는 협동조합 등 생산자단체의 개혁, 유통・가격정책의 혁신, 농어업인력육성과 경영규모화, 생산기반확충, 농지제도개편, 수출입제도 및 검사・검역체제개편, 농어업투융자계획 및 제도개선 등에 관한 위원회의 당시까지 합의에 도달한 견해를 요약 제출하였다.

예컨대 협동조합개혁의 기본방향으로는 임직원의 단체로부터 농어민의 단체로, 신용사업위주에서 경제사업위주로, 중앙회 중심에서 단위조합 중심으로 탈바꿈해야 한다는 것이 그 골격을 이루었다.

농어촌산업진흥 및 농어촌개발에 관련해서는 농어촌지역의 2・3차산업 진흥, 도농통합적 생활권 개발, 농어촌사회간접자본 투자의 확대와 효율화, 농어촌교통망개선 및 정보화추진, 낙후지역개발, 농어촌환경오염대책 등이 개혁과제로 보고되었으며, 농어민복지증진에 관련해서는 농어촌교육여건의 혁신, 농어민의료서비스의 획기적 개선과 통합의료보험의 추진, 국민연금제의 농어민 확대적용, 농어업재해대책과 농작업노동사고대책강구, 농어촌행정 및 복지서비스체계개선, 농어촌문화・복지시설의 확충 등이 개혁과제로 제시되었다.

위원회가 중간보고에서 건의한 과제들은 농정개혁과제 가운데 당시까지 위원간에 의견수렴이 이루어진 과제에 한정된 것이었으며 남은 과제에 관해서는 논의를 계속하여 최종보고에 포함시키기로 하였다.

1994년 상반기 중에 농어촌대책을 확정한다는 정부의 일정 때문에 위원회의 대통령에 대한 최종보고회는 5월 24일로 앞당겨지게 되었으며, 위원회는 「농정개혁의 기본방향과 분야별 대책」이라는 보고자료를 중심으로 대통령에 대한 정책건의를 내놓았다.

위원회는 농정개혁의 추진에 있어 투융자제도의 개편과 농정관련조직의 개편을 포함한 농정추진체계의 전환을 특히 강조함으로써 투융자제도 개편에 관련해서는 WTO체제에 부응하는 투융자제도의 확립, 중앙정부 중심에서 지방정부 중심의 투융자사업집행체계로의 전환, 일시적 소득보상보다 경쟁력강화 분야에 우선 투자, 정책자금 일괄승인제도와 신용보증제도의 확대, 투융자

사업의 효율적인 관리체계 확립 등을 건의하고 있다. 또한 농정관련조직의 개편에 관련해서는 농어촌문제 해결을 위한 관련부처간 업무조정과 협조체제 강화, 농림수산부 본부조직의 국제화·지방화에 부응한 정비, 외청조직의 여건변화에 부응한 개편, 증산위주 지방농림수산행정조직의 종합적인 산업개발위주 조직으로의 개편, 유사중복기능을 갖는 산하기관의 정비 등을 제안하였다.

한편 분야별 대책에 있어서도 경쟁력강화분야에서는 농지제도개선과 생산기반확충, 양정제도개선, 유통·가공 및 가격정책의 개선, 기술개발과 보급, 농림수산계 교육체계개편과 인력 및 경영체육성, 협동조합개혁, 축산업육성, 임업육성, 수산업육성 등에 관한 위원회의 최종 합의사항을 보고하였다.

산업진흥 및 생활권개발에 관련해서는 농어촌 산업진흥, 도농통합적 생활권개발과 사회간접자본의 확충, 조건불리지역의 종합개발, 농어촌 환경보전대책에 대한 구체안을 제시하였으며, 농어민복지증진분야에서는 농어촌교육여건의 개선, 농어촌의료서비스개선과 통합의료보험실시, 국민연금확대 및 농어업경영이양장려금제도 실시, 농어업산재 및 농작물재해대책에 관한 위원회의 최종건의를 제출한 바 있다.

현지 여론수렴 간담회

위원회는 농정에 대한 농어촌현장의 목소리를 직접 들어 대책수립에 반영하기 위해 3월 10일에서 25일 사이에 전국 9개 도에서 현지 여론수렴 간담회를 가졌다. 3월 10일 전북을 시발로 11일에 전남·경기·제주, 17일에 경북, 18일에 경남·강원·충남, 25일에 충북에서 각각 열린 간담회에는 농어민, 지방공직자, 생산자단체대표, 공중보건의 등 총 1200여 명이 참석하여 223명이 의견을 발표하였으며 304명이 서면으로 의견서를 제출하는 등 527명이 의견을 개진하는 열띤 참여가 이루어졌다.

간담회에서 나타난 농어민들의 여론 가운데서는 ①과거 농정이 현지 실정에 맞지 않게 획일적으로 추진됨으로써 농정불신을 가중시켜 왔고 ②각종 정책자금융자도 담보능력이 부족한 농어민에게는 실질적인 도움이 되지 않는 경우가 많았으며 ③농어민의 경제활동에 대한 정부의 각종 규제가 지나치게 많고 ④농어촌생활여건 개선 및 부담경감과 관련된 요청이나 농어촌교육여건 개선 및 교육비부담경감요청이 많은 것으로 나타났던 바, 이러한 농어민들의 여론은 위원회의 대통령에 대한 정책건의에 크게 반영되었다.

최종보고서 및 부속자료의 발간

위원회는 4월 19일의 대통령에 대한 중간보고와 5월 24일의 최종보고에 담긴 내용을 체계화하고 보완하여 7월 20일에 188페이지에 달하는 농어촌발전위원회 최종보고서 「농정개혁의 과제와 방향」과 총계 4020페이지에 달하는 방대한 분량의 부속자료집 11권을 김영삼 대통령에게 제출함으로써 6개월간의 숨가쁜 활동을 마감하게 되었다.

최종보고서의 구성은 8개장으로 이루어졌으며 1장의 서론에 이어, 2장 농정개혁의 목표와 전략, 3장 농림수산업의 체질강화, 4장 농림수산업 분야별 정책과제, 5장 농어촌지역의 산업진흥과 생활권개발, 6장 농어민복지증진, 7장 효율적인 농정추진체계의 모색, 8장 요약 및 결론으로 이루어졌다. 수록된 내용은 자구 하나 하나에 이르기까지 축조심의를 거침으로써 위원회 구성원의 최대공약수를 도출하는 절차와 방법에 따랐기 때문에 치밀한 논리성보다는 당시 상황 아래서 전문가들과 이해관계자들간에 도출된 합의의 산물이라는 성격을 지니는 것이었다고 하겠다.

위원회운영에 관련된 기록에 충실함으로써 후일의 참고자료로 삼기 위해 발간된 부속자료의 수록내용을 일별하면, 1권은 전체회의, 2 3권은 경쟁력강화소위, 4 5권은 산업진흥소위, 6권은 후생복지소위에서 각각 발표된 자료집이며, 7권은 현지여론수렴간담회 결과, 8권은 두 차례의 대통령보고자료로 꾸며져 있다. 9 11권은 회의록을 정리한 것인 바, 9권은 대통령보고작성특위, 10권은 전체회의, 11권은 3개 소위원회의 자료가 수록되어 있다. 특기할 점은 회의내용 가운데 민감한 부분에 관해서는 발언자는 익명으로 처리하기도 했지만 모든 회의내용은 빠짐없이 기록했다는 점이다. 도합 830페이지에 달하는 회의록 작성을 위해 권오복, 김성용씨를 비롯한 농촌경제연구원 동향분석실 연구원들의 노고가 컸던 점을 여기에 부기하고자 한다.

최종보고서의 정책 건의

농업·농촌에 대한 현실인식

위원회는 급속한 산업화과정에서 일어난 농어촌지역 인구의 급격한 유출, 노령화의 진전, 농어업 노동력의 부족 및 질적 저하, 농민들의 영농의욕저하

에 따른 휴경지 증가, 농지의 농업 이외 목적으로의 전용(轉用)증가, 교육·의료·문화 등 생활환경의 낙후 등에 따라 농어민의 소외감과 박탈감이 가중되고 있다는 현실진단에서 논의를 출발시키고 있다.

특히 UR협상타결 이후의 농산물시장개방으로 경쟁력이 낮은 많은 품목의 생산이 지속되기 어려울 것으로 예상됨으로써 농어민들의 장래에 대한 불안감은 심각한 수준에 이르게 된 것이다.

이와 같은 농어민들의 농정에 대한 불신은 종래 우리 나라의 농업정책이 국내외 여건변화에 적절히 대응하지 못하고 경제정책과의 일관성이 결여된 채 현상유지 차원에서 추진된 결과라고 진단했다. 정책수립과정에서 경제정책적 측면과 사회정책적 측면이 혼재됨으로써 정치논리가 경제논리를 압도하거나 정책일관성이 결여됨으로써 정책효율성이 낮을 수밖에 없었다고 지적하고 있다.

또한 과거의 농정은 계획과 집행이 획일적 중앙집권적이어서 지역 및 품목특성에 부응하는 다양한 정책개발이 어려웠으며, 관련부처간 할거주의로 기능중복과 자원낭비가 많았던 점에도 언급하고 있다.

위원회의 최종보고서는 국내외 경제여건의 변화로서 다음 측면을 강조하고 있다. 국제적으로는 WTO출범에 따른 개방화·국제화에 대응한 농정체계를 확립해 나가야 하며, 전세계적으로 환경문제에 대한 인식이 높아지고 환경규제기준이 강화될 전망임에 비추어 우리 농정에 있어서도 유기농업 등 환경보전 측면이 강화되어야 하고, 시장개방확대에 따라 고부가가치 농산물의 수출확대와 냉전종식에 따른 남북간 농수산물교역 및 협력확대에 적극 대응해야 한다는 것이다.

국내적으로는 농어업성장률의 저하에 따라 양적 성장으로부터 질적 고도화로 이행해야 하며 가공식품 수요증대 등 농산물소비패턴의 변화에 따라 대량유통체계와 농업생산의 지역특화 및 전문화가 급진전될 것이며, 농어촌과 농어업이 지니는 공익적 가치 내지 다면적 기능에 대한 국민적 인식이 높아질 것으로 전망하고 있다. 또한 1995년부터 본격적인 지방자치제가 실시됨으로써 농정수립과 추진방식도 점차 지방분권적, 상향식으로 전환되고 지역 및 품목 특성이 많이 고려될 것이라는 측면을 강조하고 있다.

위원회는 이와 같은 국내외 여건변화에 대응하기 위해 우리 농어업이 시급히 국제화·지방화시대에 걸맞게 개편되고 환경보전형으로 전환되며 소비자 선호에 충실히 부응하는 방향으로 변화하여야 하며 정책도 그에 상응하여 개

혁되어야 한다고 강조하고 있다.

농정개혁의 목표와 전략

위원회는 농정의 기본목표를 ①산업으로서 농어업의 체질을 강화하고 국민식량의 안정공급을 위해 식량자급력을 향상시키며 ②농어촌지역을 다양한 산업이 입지하고 풍요한 생활공간이 되도록 개발하는 동시에 ③농어민의 복지수준을 도시수준으로 향상시키는 등 세가지로 설정하고 있다.

이를 위해서 우선 국제화·지방화에 발맞추어 농림수산관련조직을 미래지향적으로 개혁하고 농정의 수립·추진에 농어민의 참여를 확대시켜야 하며, 둘째로 농어업의 체질을 강화하고 생산성을 향상시키기 위해서는 생산기반을 정비하고 정예인력을 육성해야 하고, 셋째로 도농통합적 생활권을 개발하여 농어촌지역을 풍요로운 삶의 터전으로 가꾸어 나가야 하며, 넷째로 농어촌의 교육·문화여건을 개선하고 사회보험제도의 확립 등을 통해 농어민의 복지를 증진시키는 등 네 가지 정책방향의 병행추진을 강조하고 있다.

정부조직, 공공기관, 생산자단체 등을 포함한 농림수산관련제도 및 조직은 대내외 여건의 변화에 따라 근본적으로 재검토되어야 하며, 정부조직과 관련해서는 ①행정의 일관성 및 능률제고를 위한 부처간 업무영역조정 ②민간으로의 기능이양 ③업무중요성의 저하에 따른 기구 축소 ④새로운 행정수요증가에 따른 기구확대 및 기능보강 ⑤지방정부로의 기능이양 등에 대한 체계적인 검토가 건의되고 있다. 공공기관에 관해서는 ①민간과의 기능적 보완관계 정립 ②기관간의 업무영역 중복 내지 불합리한 부분의 재조정 ③업무능률의 제고와 서비스의 극대화가 제안되고 있으며, 생산자단체에 관련해서는 ①정부에 대한 의존보다는 자구노력을 통한 자생력 배양 ②조직과 운영의 민주화 ③경영능률제고와 경제적 기능의 충실화를 위한 제도개선 ④기존생산자협동조합의 전문화와 다양한 품목별 조직의 설립지원 ⑤협동조합체계개편의 합리적 추진을 위한 방안마련이 제시되고 있다.

농정추진체계에 관해서는 농정수립과 집행을 지방분권적 방식으로 전환하고 지역 및 농가특성에 따른 차별화를 도입하며 행정편의주의로부터 탈피하여 농어민을 위한 서비스 위주로 개편해 가며 부처간 정책통합조정기능을 강화하여 사업단위별 부처할거주의를 불식시킬 것을 강조하고 있다.

재원배분방식에 관련해서는 합리적 객관적 기준에 따라 농어업기반조성과

장기에 걸친 파급효과가 큰 전략사업에 중점 배분하는 방식으로 전환하도록 촉구하고, 우선배분사업의 예로서 생산 및 유통기반조성, 인력교육 및 훈련, 농어촌지역 사회간접자본 확충, 농어업연구·개발 등 분야를 들고 있다.

재원배분기준으로는, 첫째 종래의 균등배분으로부터 선택적 집중적 지원으로의 전환, 보조사업의 융자전환, 소득보상보다는 생산기반에 대한 우선배분 원칙을 제시하고 있으며, 둘째 개별사업단위의 분산지원방식을 지역 내지 경영단위의 통합방식으로 전환하고, 셋째 중앙정부의 할당·배정 관행에서 탈피하여 사업주체의 신청·평가를 토대로 한 지원방식으로 개선해 나갈 것을 건의하고 있다.

농림수산업의 체질강화

위원회는 농림수산업의 체질강화를 위한 정책과제로서 생산기반정비와 규모화, 농어업인력 및 경영체 육성, 기술개발과 보급, 농지제도의 개선, 양정제도의 개편, 유통·가공·가격정책의 개선, 수출입·검역제도의 개편, 소비자보호 및 교육강화 등 여덟 가지에 관한 논점을 제시하고 있다.

먼저 생산기반정비와 규모화에 관한 시책의 기본방향으로는 ①농업진흥지역내 논의 경지정리 조기완료 및 대구획화 ②용배수시설의 현대화 ③간척사업의 투자순위조정과 기반조성사업의 운영개선을 통한 투자효과의 극대화 ④농지제도개편을 통한 경영규모확대저해요인제거 및 농지유동화의 촉진 등을 들고 있다.

농어업인력 및 경영체육성 시책에 관련해서는 ①농림수산계 교육에 있어 현장교육을 강화하는 교육과정 및 체계개편 ②학교교육과 후계자인력육성간의 연계강화 ③후계자 및 전업농 육성사업의 보강 ④농어민의 협동경영체 육성을 통한 농어업경쟁력강화의 추진 등이 제시되고 있다.

기술개발과 보급분야에 있어서는 ①정부 위주로부터 민간부문도 참여하는 체제로의 전환 ②농어민이 필요로 하는 현장중심 연구개발의 강화 ③환경보전형 기술의 개발·보급 촉진 ④고품질·생력화기술의 개발·보급 ⑤농어업과 전후방 연관산업과의 기술연계성의 강화가 건의되고 있다.

농지제도 개편의 기본방향으로는 ①구조개선촉진을 위한 소유 및 이용제도의 정립 ②국민식량의 안정공급과 국토보전을 수행하기 위한 농지확보 및 보전 ③농업관련 2·3차산업의 육성과 농어촌개발을 포괄하는 종합적인 농지제

도의 수립 ④분산되어 있는 관련법률의 정비를 통한 농지법의 제정이 제시되고 있다.

한편 양정제도 개편에 있어서는 ①주식용 쌀, 보리, 콩의 자급유지 ②개방화와 통일에 대비하는 적정재고 관리와 수입관리 ③가격 및 품질경쟁력을 높이기 위한 생산·유통체계의 구축 ④정부의 시장개입축소와 민간유통기능의 활성화 등의 방향이 지적되고 있다.

또한 유통·가공·가격정책의 개선방향으로는 ①산지 및 소비지유통시설에 대한 투자 대폭확대 ②유통주체·경로간의 경쟁촉진 및 불공정행위에 대한 규제강화 ③생산자조직의 유통·가공·저장·가격안정 기능을 적극 지원함으로써 유통부문 부가가치의 농어민환원 유도 등이 지적되고 있다.

수출입 및 검역제도 개편에 관해서는 ①관련제도를 국제규범에 일치시키고 ②WTO체제에서도 인정되는 수입관리제도를 충분히 활용하여 국내농어업 피해를 최소화시키며 구조조정 정책시행이 용이하도록 하는 한편 ③수동적인 수입관리 위주의 정책기조를 적극적인 수출지향정책으로 전환하고 자본·기술집약적인 농림수산물을 적극 개발할 것을 주장하고 있다.

마지막으로 소비자대책에 있어서는 ①소비자요구를 반영한 농림수산물 수급정책의 수립 ②소비자주권 행사를 위한 단체 및 소비자감시체제의 강화 ③소비자단체의 기능강화를 통한 건전한 생산·소비활동의 유도 ④소비자권리 및 의무에 관한 사회교육프로그램의 강화 ⑤농림수산업 환경문제와 관련된 소비자교육의 추진 등을 건의하고 있다.

농어촌지역 산업진흥과 생활권개발

위원회는 농어촌 산업진흥과 생활권개발을 위한 정책과제로서 도농 통합적 생활권개발, 농어촌지역의 산업진흥, 농어촌 사회간접자본투자 확충과 투자효율화, 조건불리지역 진흥, 농어촌의 환경보전 등 다섯가지를 집중적으로 건의하고 있다.

먼저 도농통합생활권 개발에 관련해서는 ①농어촌개발과 지역간의 균형개발촉진 ②도농통합적 생활권 개발체계의 확립을 통한 투자효율의 제고와 농어촌 생활여건의 개선 ③지역특성과 중심도시의 여건을 고려한 자치단체 중심의 생활권 개발체계 수립 ④소득기회 및 생산여건조성에 대한 우선투자 전략을 통한 농어가소득증대와 연계된 생활권개발사업의 추진 등을 기본방향으

로 제시하고 있다.

농어촌지역의 산업진흥을 위해서는 ①농어촌지역을 2·3차산업이 공존하는 산업공간으로 재편하는 지역산업의 복합화 전략을 추진하고 ②농어촌지역의 불리한 산업입지 여건을 극복하기 위해 시 또는 읍의 경제중심지에 산업입지를 계획적으로 개발하며 ③지역의 산업개발, 인력개발과 경영 및 기술개발을 병행추진함으로써 개발과실이 지역발전과 주민소득에 직결될 수 있도록 유도할 것을 주장하고 있다.

농어촌 사회간접자본 투자의 확충과 투자의 효율화를 위해서는 ①도농교류와 통합을 촉진할 사회간접자본의 대폭 확충 ②생산적 사회간접자본과 생활지원적 사회간접자본의 균형개발 ③효율적이며 체계적인 투자를 위한 제도적 기반의 조성 등이 필요하다고 지적되고 있다.

한편 조건불리지역 진흥을 위한 기본방향으로는 ①지역부존자원의 활용을 통해 지역발전잠재력을 적극 실현할 수 있도록 지역특성에 맞는 시책을 종합적으로 추진하여 ②중앙정부지원에 의존한 소극적 개발방식에서 탈피하여 지역의 자율적 참여와 창의를 통한 적극 개발로 전환하고 ③관련제도 개선을 통해 지역특성과 투자재원을 함께 고려한 사업을 우선 추진함으로써 투자효과를 극대화해야 한다고 건의하고 있다.

마지막으로 농어촌의 환경보전을 위해서는 ①농어촌지역 환경오염 방지시설에 대한 투자의 지속적 확대와 함께 ②환경오염 사전예방책의 강화 ③오염물질의 자원화와 재활용 촉진 등 정책방향이 제시되고 있다.

농어민복지 증진

위원회는 농어민복지 증진을 위한 정책과제로서 농어촌교육여건의 개선, 농어촌의료서비스 개선과 통합의료보험의 실시, 국민연금 확대와 농어업경영이양장려금제도 실시, 농어업산재 및 농작물재해대책, 농어촌문화·복지향상 등 다섯 가지에 관한 논의를 토대로 다음과 같은 정책건의를 내놓고 있다.

먼저 농어촌교육여건 개선을 위해서는 ①도농통합적 생활권 구축을 통한 교육여건 개선 ②교육행정 및 투자 효율성 제고와 주민후생복지증진의 상호조화 ③농어촌 실정에 맞는 학교체제의 구축 ④교육에 관한 지방교육자치단체의 권한확대 등을 제안하고 있다.

의료서비스 및 의료보험제도 개선에 관해서는 ①농어촌의료시설과 인력을

확보하기 위해 공공보건의료기관의 기능과 역할을 강화하며 ②의료보험제도를 직장과 지역을 통합관리하는 통합체계로 개편하여 적자요인의 공동 분담과 보험관리의 효율화를 추구할 것을 건의하고 있다. 또한 국민연금과 농어업경영이양장려금제도에 관련해서는 ①국민연금제의 농어민 확대적용 시기를 최대한 앞당기는 동시에 ②일정한 연령이 되면 농지 및 어장의 경영이양을 촉진할 수 있도록 농어업경영이양장려금제도를 병행 실시할 것을 주장하고 있다.

한편, 농어업산재 및 농작물재해대책에 관해서는 ①농작업사고에 대비해 농기계제조회사의 안전장치개발 부착을 의무화하고 맹독성이나 금지된 농약의 생산공급을 규제하며 이용자의 안전수칙을 강화하는 등 산재예방대책을 강화하며 ②발생한 농어업산재사고에 대해서는 일반노동자의 산재보상보험제도에 준하는 농어업산재보험제도 및 농작업상해공제제도를 도입하고 ③농작물재해에 대해서는 재해보상규정을 현실화하고 안정적인 보상재정을 확보해야 하며 장기적으로는 농작물공제제도의 단계적 도입을 검토하며 ④불량 농자재로 인한 피해에 대한 구제대책을 강구할 것을 제안하고 있다.

마지막으로 농어촌문화·복지 향상을 위해서는 ①문화·복지시설의 대폭확충 및 제도개선 ②자치단체와 농어촌주민이 중심이 되는 문화활동의 활성화 ③여성농어민의 복지향상 및 경제활동과 사회참여기회확대를 위한 시책의 중요성을 강조하고 있다.

농정추진체계의 효율화

농정추진체계의 효율화와 관련해서 위원회는 투융자제도의 개편, 정부기구 및 관련조직의 개편, 협동조합의 개편, 농어민단체의 활성화 등 네 가지 정책과제에 대해 정책건의를 제안하고 있다.

먼저 투융자제도 개편에 관련해서는 ①중앙정부 중심의 투융자사업집행체제를 지방정부 중심으로 전환하고 ②유사한 형태의 투융자사업을 유형별로 통폐합하며 농어가에 대한 지원도 개별사업 위주에서 종합지원방식으로 전환하며 ③일시적 소득보상보다는 생산 및 유통기반, 기술개발 및 인력육성 등 경쟁력 강화부문에 우선적으로 투자하고 ④정책자금일괄승인제와 신용보증제도의 확대 등 정책금융지원제도를 개편할 것을 주장하고 있다.

정부기구 및 관련조직의 개편에 관해서는 ①각 부처간의 농정관련 업무의

연계성 강화 ②지방분권적 농정체제와 농업·농촌문제에 관한 지방정부의 역할제고 ③지역별 품목별 특성을 고려할 수 있는 중앙부서 및 관련기관의 조직 및 인력의 신축적 운영 ④개방에 대비한 수출입정책, 농어민교육훈련, 연구개발기능 및 소비자대책의 강화 ⑤기능중복 또는 기능축소조직의 정비와 민간 및 지방정부에 이양가능한 기능의 축소 등을 건의하고 있다.

협동조합개편에 관련해서는 ①농어민에 의한, 농어민을 위한 민주적 협동조합으로 거듭나기 ②중앙회 중심체제의 단위조합 중심으로의 개편 ③경제사업 중심으로의 운영체제 개편 ④품목별 전문조합의 강화를 강조하고 있다.

마지막으로 농어민단체의 활성화를 위해서는 ①농어민단체의 자생력 배양과 자구노력을 통한 역할 기능 활성화의 중요성을 강조하고 ②농어민단체에 대한 정부의 실질적인 지원협력이 뒷받침되어야 하며 ③지역사회발전을 위한 농어민단체의 역할을 확대하고 경제사업지원을 확대할 것 등이 제안되고 있다.

농업·농촌에 대한 국민적 인식 전환과 농업인의 자구노력 촉구

위원회는 최종보고서의 결론부분에서 UR타결에 따라 팽배해 있는 농어민들의 불안감과 상대적인 박탈감을 완화시키고 농어업·농어민·농어촌을 되살리기 위해서는 농어민은 물론 소비자 기업가를 포함한 범국민적인 인식의 공유와 노력이 절실히 요청된다는 점을 강조하고 있다.

모든 국민들이 농림수산업의 중요성에 관하여 공통적으로 인식해야 할 측면으로서 ①식품의 안정공급기능강화 ②농림수산업을 생산·가공·유통을 포괄하는 식품산업이라는 광의의 개념으로 파악하는 인식전환 ③농림수산업이 지닌 홍수조절, 맑은 물과 산소의 공급, 국토보전, 휴양 등 환경보전적 기능의 강화 ④농어촌지역의 균형개발과 전통문화의 계승·발전기능 등을 들고 이러한 인식의 전제 위에서 비로소 '경쟁력을 갖춘 농림수산업', '풍요로운 삶의 터전으로서의 농어촌', '잘 사는 농어민'이라는 정책목표의 달성을 위해 정부와 국회를 포함한 범국민적인 지원이 뒤따라야 한다고 최종보고서는 지적하고 있다.

그러나 위원회는 최종보고서의 맨 마지막 부분에서 농어촌의 회생을 위해서는 무엇보다도 신념을 지닌 의욕적인 농어민의 분발이 절실하다는 점을 강조하고 농어업의 어려움을 정부 탓으로 돌리거나 지원만을 요구할 것이 아니라 생산비절감과 품질개선을 통하여 소비자기호에 부합하는 농림수산물을 생

산하는 등 자구노력을 통해 농어민 스스로의 자생력을 길러 나가는 일이 가장 긴요하다고 결론짓고 있다.

위원회 건의의 정책반영

농어촌발전대책의 심의를 위한 정부기구로는 국무총리를 위원장으로 하는 「농업정책심의회」가 있었다. 관계부처장관과 민간위원으로 구성된 심의회는 농어촌발전위원회의 건의와 관련부처의 의견을 토대로 대책을 마련하기 위해 농림수산부장관을 위원장으로 하는 농어업경쟁력강화 · 농어촌생활여건개선 · 농어민후생복지 등 3개 분과위원회를 구성하고 농림수산 · 내무 · 보건사회 등 3부 차관 책임 아래 각 분과별 대책을 수립하며 전체적인 조정은 총리실과 경제기획원이 참여하는 운영협의회가 담당하도록 하였다.

농업정책심의회는 2월 7일부터 19일까지 분과위원회 회의를 통해 검토과제를 선정하고 작업계획을 수립하였다. 3월에는 분과위원회별 작업을 추진했으며 4월 19일 농어촌발전위원회의 중간보고가 제출되면서 본격적인 심의가 시작되었다. 5월 10일의 관계부처 국장회의와 14일의 관계부처 차관회의를 거쳐 17일에 열린 관계장관회의에서는 농어촌발전위원회의 중간보고를 토대로 분류한 과제 58건 중 43건은 정부가 그대로 수용하고 10건에 대해서는 관련부처협의를 통해 이견을 해소했으며 농어촌학생 대학입학기회 확대, 농어촌 1가구 2주택 세제지원, 배합사료 및 축산기자재의 부가가치세 영세율 적용, 농어민연금제 실시, 경영이양장려금 지급 등 5개 과제에 대해서는 계속 검토하기로 하였다. 이들 미결과제는 그 후 관련부처간의 정책조정을 거쳐 농어촌발전위원회 건의과제에 대한 최종검토결과가 대통령에게 보고될 때에는 농어촌학생 대학입학기회 확대는 1996년도부터 시행을 검토하며 농어민연금제는 국민연금제도의 농어촌지역 확대와 농어민연금가입대상을 60세 이상까지 허용하기로 한다는 결론에 도달하였다.

농어촌발전위원회의 대통령에 대한 5월 24일 최종보고에 이어 정부는 관계부처 국장 · 차관회의 및 당정협의를 거쳐 6월 10일의 농업정책심의회에서 「농어촌발전대책 및 농정개혁추진방안」을 확정하고 이를 대통령이 주재한 6월 14일의 제1차 농정개혁추진회의에서 발표하였다.

UR 이후 농어촌대책의 출발점이라고 할 수 있는 「농어촌발전대책 및 농정개혁추진방안」은 농어업경쟁력강화를 위한 전업농육성 · 농업회사법인제도도

입 등 10대 핵심시책과 농지·양정·유통·협동조합 등 제도개혁 이외에 농어촌생활여건개선과 후생복지증진시책 등 폭넓은 정책수단을 담은 것이었으며, 투융자지원확대를 위해 42조 원 구조개선사업을 3년 앞당겨 조기집행하고 신규로 15조 원의 농특세 재원을 확보한다는 전례없이 의욕적인 내용을 포함하고 있었다.

정부가 확정발표한 「농어촌발전대책 및 농정개혁추진방안」에 포함된 총 164개 과제 가운데서 농어촌발전위원회의 건의에 따른 시책과제는 농어업경쟁력강화분야 69건, 농어촌산업진흥 및 환경개선분야 32건, 농어민복지증진분야 13건 등 도합 114건에 달했으며 건의내용과 취지가 반영된 과제는 15건으로 집계된 바 있어 총 164개 과제 가운데 80%에 가까운 129개 과제가 농어촌발전위원회의 정책제안을 토대로 한 것이라고 할 수 있다.

위원회 활동의 회고

농어촌발전위원회의 활동기간은 공식적으로는 1994년 2월 1일에서 7월 31일까지의 6개월간으로 되어 있었으나 2월 1일에서 15일까지의 구성·준비기간과 5월 24일의 대통령에 대한 최종보고 이후 최종보고서 작성 및 마무리기간을 제외한 본격적인 활동기간은 석달 열흘, 즉 100일 정도에 불과한 매우 짧은 기간이었다. 그로부터 약 5년이 경과한 현시점에서 당시를 회고해 볼 때 다음 몇 가지의 점이 특기될 수 있을 것으로 생각된다.

먼저 위원회에는 매우 다양하며 이질적인 구성원이 포함되어 있어 운영과정에서 적지 않은 진통이 있었음에도 불구하고 위원회에 대한 국민적 기대와 시대적 사명감 및 정열적인 헌신을 바탕으로 농어촌대책 수립을 위한 최대공약수의 의견을 수렴하는데 성공함으로써 단일보고서에 합의할 수 있었던 점은 매우 큰 의의를 지녔던 것이다. 위원회심의과정에서는 민감한 사안에 대한 복수안 또는 소수의견의 첨부를 요구하는 경우도 없지 않았으나 모든 위원들의 이해와 협력에 힘입어 UR협상타결 국면을 극복해야 한다는 국민적 여망에 부응하기 위한 취지에서 양보와 타협을 얻어낼 수 있었던 것이다. 이와 같은 성공적인 위원회 운영을 가능케했던 것은 김범일 위원장의 인격과 덕망이 큰 원동력이 되었던 것으로 생각된다.

둘째로 잊을 수 없는 것은 위원회 활동을 실질적으로 뒷받침해 주었던 매

우 유능하고 성실한 전문위원들의 노력과 사무국 요원들의 헌신적 노력이다. 위원회 활동의 전기간을 통해 위촉된 전문위원들은 소속기관의 업무에 우선해서 위원회 안건준비와 정리 및 보고서 작성을 위한 초안작업에 거의 매일 심야 또는 철야 작업을 계속함으로써 매주 2회 이상 열리는 전체회의 및 소위원회와 두 차례의 대통령보고, 현지여론수렴간담회 등의 뒷받침을 차질없이 해 주었다. 특히 이 과정에서 출연연구기관의 전문연구자들과 재야활동가들의 상호이해와 협력이 크게 증진될 수 있었던 것은 큰 수확이라고 하겠다.

사무국 요원들은 까다롭기 이를 데 없는 예비비 4억여 원의 재원으로 민간위원 및 전문위원 40명이 6개월간 활동해야 하는데 따른 정산 회계처리를 위해 매일 야근을 해야 하는 어려움을 감수함으로써 건강과 가정생활에까지 누를 끼치게 된 점에 대해 지금도 마음이 아프다.

셋째로, 위원회는 정부와의 관계에서 일정 조정 등에 관해 농수산수석비서관실과 협의를 갖는 외에는 안건의 선정을 비롯해 모든 활동에 관해 독립성을 지니고 운영되었다는 점을 들 수 있다. 농림수산부를 비롯한 관련부처는 위원회가 요구하는 사항에 관해 현황설명·자료제공 등 협력에는 응했지만 위원회 활동일체에 관해서는 오로지 위원회의 독자적인 의사결정에 따랐으며, 위원회의 운영은 투명성과 공개원칙에 따라 전체회의나 운영협의회에서 결정하는 방식을 취했다. 이러한 운영방식으로 간혹은 관련부처와 일시적으로 불편한 관계가 없지도 않았지만 결과적으로는 농어촌발전대책 수립에 있어 민간과 정부의 역할을 확연히 구분함으로써 국민에 대한 설득력을 높일 수 있었던 것으로 생각된다.

넷째로, 위원회는 회의를 비롯한 각종 활동에 관해 충실한 기록을 유지하고자 노력하였다. 전체회의 및 3개 소위원회의 발표자료집, 회의록, 현지여론수렴간담회, 대통령보고자료 등 UR타결 직후의 당시 농어촌상황의 이해에 유용한 관련자료를 모아 도합 4000페이지를 넘는 11권의 부속자료를 간행한 것은 1994년 당시의 한국농어촌문제에 관한 생생한 증언을 수록함으로써 후일의 참고로 삼기 위한 것이다.

다섯째로 특기할 사실은 위원회가 대통령에게 제시한 건의의 대부분이 정부에 의해 수용됨으로써 1994년 6월 14일에 발표된 「농어촌발전대책 및 농정개혁추진방안」은 민간자문기구의 제안을 토대로 정부관련부처가 시책을 구체화하는 방식으로 정책이 수립된 흔하지 않은 사례가 아닐까 생각된다.

마지막으로 5년이 채 못되는 기간 동안에 위원회활동에 참여했던 구성원들

가운데 많은 분들의 신상에 커다란 변화가 생겼다는 점도 특기할 필요가 있을 것 같다. 국민의 정부에 와서 농정의 총책임을 맡고 있는 김성훈 농림부 장관은 자신이 소위원장을 맡았던 농업경쟁력강화 사업뿐 아니라 농어촌진흥 및 농어민복지 등 위원회의 모든 활동성과를 마무리해야 하는 입장에 서게 되었으며, 당시 민간전문가로 참여했던 서종혁, 황장수 두 전문위원이 김성훈 장관을 보좌하는 자문관으로 참여하고 있는 것은 아마도 결자해지(結者解之)의 운명인지도 모른다. 또한 당시 재야연구자로 참여했던 이우재 위원 또한 지금은 농림해양수산위원회 소속 국회의원으로서 농정에서 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 한편 위원 가운데서 최민호 교수와 한종하 원장 등 두 분은 이미 유명을 달리했으며 사무국의 홍성종 행정실장도 고인이 되었는 바, 이 자리를 빌려 이분들의 명복을 다시 한번 빈다.

마지막으로 위원회 활동을 통해 아쉽게 느끼는 점에 관해 두 가지만 언급하고자 한다. 그 하나는 워낙 촉박한 일정으로 위원회가 운영되었기 때문에 참여자들의 헌신적 노력에도 불구하고 위원회가 내놓은 건의안이 충분히 구체성을 지니는데는 한계를 가질 수밖에 없었으며, 그로 인해 구체적인 실천계획(action program)으로 연결되는 과정에서 미흡한 성과를 낳고 말았다는 아쉬움이 남는 점이다.

또 하나는 위원회의 활동과정에서 우리 농어업과 농어촌발전을 위해 추구해야 할 정책방향과 과제들에 관하여 좀더 본질적인 논의들이 걸러지고 정리될 수 있었더라면 오늘날까지 겪고 있는 정책의 시행착오와 낭비들을 사전에 줄일 수 있었지 않았을까 하는 반성이 남는다. 그러나 이러한 작업은 논리의 추구보다는 국민적 의견수렴이라는 당시의 사회적 요구나 분위기 아래서 양립되기 어려웠던 일인지도 모른다.

북 한 쌀 지 원

김 주 수*(농림부 농산물유통국장)

남북한 쌀회담이 성사되기까지

‘씨-아펙스’호의 첫출항

1995년 6월 25일 강원도 동해항에서는 우리의 쌀 2000톤과 함께 온 국민의 통일 염원을 실은 ‘씨-아펙스’호가 청진항을 향하여 첫 출항하였으며, 이렇게 시작한 대북 쌀 지원은 그 해 10월 7일 ‘코렉스 부산호’가 북한의 청진항을 통해 2600톤의 쌀을 지원하고 돌아오면서 대단원의 막을 내렸다. 이러한 대북 쌀 지원은 100여일에 걸쳐 40kg짜리 쌀포대 375만 개 분량인 15만 톤을 28척의 배가 인천, 군산 등 우리의 10개 항에서 북한의 남포, 청진 등 6개항으로 운반하는 역사적 사건이었다.

남・북한간에는 84년 9월 홍수시 남한이 북한으로부터 재해구호차원에서 직물 50만㎡, 시멘트 10만 톤과 함께 쌀 7200톤을 지원받은 것을 비롯해 1990년 6월 남한의 「사랑의 쌀 나누기 운동본부」에서 식량난을 겪고 있는 북한동포를 돕기 위해 쌀 800톤을 무상으로 지원하였으며, 이듬해인 91년 7월에는 남한의 ‘천지무역’과 북한의 ‘금강산국제무역개발회사’간에 쌀 5000톤을 물물교환 형식으로 거래하는 등 몇 차례의 거래는 있었으나, 남북당국자간의 합의에 의해 거래가 이루어진 것은 처음이다.

쌀 지원이 성사되기까지

1995년 남한이 북한에 쌀을 지원하기 위한 부처간 공식협의의 시작은 1994년

* 당시 농림수산부 식량정책심의관실 식량정책과장

12월 29일 한국선명회 이윤구 회장과 북한 고려민국산업발전협의회 이성록 회장이 쌀 · 밀가루 · 옥수수 등 20만 30만 톤 규모의 곡물을 북한에 무상 지원키로 합의한데 대해 정부차원의 대책을 논의하기 위해 1995년 1월 25일 통일원 송영대 차관주재로 개최된 13개 부처 국장급 회의를 시작으로 첫 시동을 걸었으며 당시 대책회의의 결론은 선명회의 대북식량지원은 정부와 사전협의가 없었던 행위로 지원이 불가하다는 결론을 내렸다.

이후 우리 정부는 북한이 겪고 있는 식량난을 덜어주기 위해 김영삼 대통령이 1994년 8월 15일 광복절 경축사와 1995년 3월 7일 유럽방문시 베를린 선언, 1995년 5월 15일 서울에서 개최된 IPI총회 연설에서 대북곡물지원을 비롯하여 필요한 원료와 물자를 장기 저리로 제공할 용의가 있음을 제의하였다.

그러나, 대북쌀지원에 관한 최초의 남북한 공식적인 접촉은 1995년 5월 25일 방일 중이던 북한의 국제무역추진위원회 이성록 위원장이 “남한의 곡물도 아무런 조건이 없다면 수용을 검토하겠다”고 말한 이후부터라고 하겠다.

우리 정부는 북한의 제의에 대해 1995년 5월 26일 나웅배 부총리 겸 통일원 장관명의로 북한에 아무런 조건 없이 곡물을 제공할 용의가 있음을 밝히고 지원절차문제를 위한 쌍방 당국간 접촉을 제의하였다.

이에 따라 1995년 5월 29일 삼청동 남북회담사무국에서 통일원 송영대 차관 주재로 관계부처 고위실무자가 참여한 가운데 나웅배 부총리의 대북한 곡물지원제의에 대한 후속조치를 협의했다. 그 후 북한측의 제의로 우리측의 대한무역진흥공사와 북한의 대외경제위원회 산하 삼천리 총회사간에 1995년 6월 13일부터 6월 16일까지 북경에서 접촉이 있었다.

이러한 사전 접촉에 이어 1995년 6월 17일부터 6월 21일까지 남북 당국간 북경회담이 이루어졌다. 남북 당국간 북경회담에 우리측대표는 재정경제원의 이석채 차관, 북한측에서는 아시아태평양평화위원회 전금철 부위원장이었다. 남북대표들은 6월 17일 오후 3시 북경시 북경반점에서 첫 회담을 가진데 이어 18일부터 양측 쌀 지원 물량에 대해 본격 협상에 들어갔다.

북한측의 전금철 대표는 쌀지원물량을 100만 톤으로 하여 해상을 통해 운송하고 합의서는 미공개로 할 것을 요구했으나, 한국측은 15만 톤으로 하되 우선 1차로 5만 톤을 전달하며 나머지 물량은 추후 협의를 통해 제공하겠다는 단계별 제공 방식과 육상을 통한 전달방식을 제시하며 합의서를 공개할 것을 주장했다.

6월 19일 남북대표 회담에서 우리측의 1차 5만 톤 지원에 대해 북한측의 반

대로 성사를 이루지 못하다가 6월 20일 밤 북경의 샹그릴라호텔에서 합의주체, 제공방식, 선적시기, 하역방법, 포장 등 실무적 사안에 대해 완전 합의하고 6월 21일 전날과 같은 장소인 샹그릴라호텔에서 5일째 회담을 갖고 한국이 북한에 대해 1차로 쌀 15만 톤을 무상 지원하는 것에 합의하고, 한국대표 재정경제원 이석채 차관과 북한대표 아시아태평양평화위원회 전금철 부위원장이 합의문에 서명 교환하였으나, 합의문의 공동발표는 이루어지지 않았으며, 다음에서 보는 바와 같은 합의문 내용은 공개되었으나, 합의문서는 언론에 공개되지 않았다.

< 합 의 요 지 >

○ 북한에 1차로 쌀 15만 톤을 인도하며, 1차분은 전량 무상으로 제공한다.
○ 남한은 본 합의서를 서명한 날로부터 10일 이내에 첫 선박을 출항시킨다. 상기 1차분은 해상을 통해 남한 선박으로 청진·나진항 등에 인도한다.
○ 1차분으로 인도되는 쌀은 정미 40kg 단위 PP포대로 포장하며, 일체 표기를 하지 않는다.
○ 본 합의서에 명시된 합의사항을 실행에 옮기는 쌍방상사는 남한은 대한무역진흥공사로, 북한측에서는 조선삼천리총회사로 한다.
○ 남과 북은 쌀 인도·인수가 원만하게 이행되도록 필요한 모든 협조를 보장한다.
○ 남과 북은 1995년 7월 중순에 제2차 회담을 개최한다.
○ 이 합의서를 이행하는 과정에서 제기되는 문제는 대표단이 협의하여 해결한다.

1995년 6월 21일 남북대표자간의 합의가 이루어진 후 6월 23일부터 6월 25일까지 대북쌀지원 실행을 위한 실무자 회담이 북경에서 있었다, 우리측은 대한무역진흥공사 박경도 사장과 북한측은 조선삼천리총회사 김봉익 총사장이 북경의 귀빈루 반점에서 만나 10차례의 회의 끝에 실무합의를 했다. 실무회담에서 주로 논의된 사항은 쌀의 습도로 우리측은 15% 이내로 하자고 주장했으며, 북한측은 14% 이하로 할 것을 주장했다.

또한, 쌀의 인도시기와 관련해서 한국측은 8월 10일 이전에는 불가능하다고

주장했으나, 북한측은 보름 이상 빨리 달라고 요구하였다.

6월 25일 체결한 계약서내용을 보면 한국은 정미 40kg 포대로 포장하되, 일체의 표시를 하지 않기로 했으며, 제공되는 쌀은 습도 15% 이하, 파쇄율 5% 등 국내농산물 검사규격에 준하기로 했고, 이와 함께 양측은 5000톤 이상급의 남한 선박으로 쌀을 수송하되 필요할 때엔 제3국의 선박도 이용이 가능토록 했다. 또 남한은 하역항 도착 때까지 수송선박에 관련된 비용을 부담하고, 북한은 항만비용 및 하역비 부담과 남한선원의 무사귀항을 보장하며 편의도 제공키로 했다. 우선적으로 쌀을 보내기 위해 출항 5일 전에는 선박의 제원, 승선자 명단, 쌀의 품질 및 수량 등을 팩스를 통해 북경의 북한대사관을 거쳐 삼천리총회사로 보내기로 했다. 양측은 합의서에서 북한이 선박별 인수확인 시기를 하역완료 7일 이내 남한에 통보토록 하고 계약서를 이행하는 과정에서 제기되는 문제는 쌍방대표단 협의에 따르기로 했다.

남북쌀회담 성사까지 농림수산부의 역할

1995년 6월 북경에서 남북대표간 쌀 회담이 이루어지기까지 농림수산부는 주로 대북지원물량과 관련하여 쌀 수급 및 재고동향에 대해 청와대 등 관련부처와 협의했다.

1994년 12월 29일 앞에서 기술한 한국선명회 이윤구 회장과 북한의 고려민국산업발전협의회 이성록 회장간에 있었던 무상지원건과 관련하여 1995년 1월 25일 통일원의 송영대 차관 주재로 13개 관련부처 국장급 회의를 개최한 바 있으며, 1995년 5월 26일 나웅배 통일부총리가 대북곡물제공을 위한 남북당국자 접촉을 제의한 이후 5월 29일 통일원 송영대 차관주재로 대북곡물제의 후속조치 협의를 위해 청와대, 총리실, 재경원 등의 담당실장 또는 차관보 회의시 김동태 농업정책실장이 참석하여 1995 양곡연도 쌀수급상황과 앞으로 수급전망 및 정부보유재고쌀의 연산별, 곡종 등에 대해 설명했으나, 이 날 회의에서는 구체적인 결정이 이루어지지 않았다. 이후 6월 1일 농림수산부 최인기 장관은 김영삼 대통령에게 대북 쌀 지원과 관련하여 쌀 수급 및 재고동향과 전망 등에 대해 보고하였다.

그러나, 남북한 대표 회담이나 실무회담 대표에 농림수산부에서는 참여하지 않았다.

대북 쌀 지원이 본격 논의되기 시작한 5월에 추정된 1995 양곡연도의 쌀 수급 및 재고상황을 보면, 국내 쌀 생산량은 1989년산의 4200만 석을 고비로 계속

줄어들어서 1994년산의 경우 3500만 석 수준이었으며, 우리 국민의 1인당 쌀 소비량은 식생활 패턴의 변화로 감소되어 식용의 경우 수요·공급이 균형을 이루고 있었다.

그러나, 전체소비량은 당년생산으로 충당할 수 없어 모자라는 부분을 이월재고로 충당하는 상황이었다.

따라서, 1991년도 전체재고는 1487만 석, 정부재고 1421만 석에서 계속 감소해 오던 중, 1993년의 경우 냉해로 인한 생산감소로 쌀 재고량이 크게 줄어들어 대북 쌀 지원이 본격적으로 논의되었던 1995년 5월 말 기준으로 1995년 말 전체재고 추정치는 약 701만 석, 정부재고는 617만 석 수준으로 예상되었다. 이러한 재고수준은 세계식량농업기구에서 권장하고 있는 비축 목표량이 600만 석 수준임을 고려할 때 당시 북한에 지원할 수 있는 최대물량은 100만 석(14만 3000톤) 수준이었다.

특히, 곡종별로는 식용으로 공급 가능한 1993년산과 1994년산은 367만 석 정도에 불과했으며, 1990년산 및 1991년산 통일미가 136만 석이고 나머지는 일반미 중에서도 오래된 1989 1992년산이었다.

따라서, 1993년산과 1994년산은 국민식용으로 공급해야 하므로 이 곡종은 북한에 지원할 여력이 없었으며, 지원 가능한 1989년산이나 1990년산의 경우 가공원료로만 공급하였기 때문에 가공용 수요추세를 감안해 볼 때 100만 석 이상 북한에 지원할 경우 1996년 이후 국내 가공용 원료공급에 문제가 있을 것으로 전망되었다.

따라서, 쌀의 수급 및 재고상황이나 전망을 고려해 볼 때 지원최대물량은 100만 석(14만 4000톤) 수준으로 추정하고 관계부처와 협의하였으며, 북경에서 열린 남북한 1차 쌀 회담에서 우리측이 제의한 15만 톤이 여기에 근거한 것이었으며, 결과적으로 이 물량이 최종 합의된 것이다.

북한 땅에 우리 쌀이 도착

대북쌀지원 추진체계

1995년 6월 21일 오후 통일원의 나웅배 부총리가 남북한 1차 쌀 회담 결과를 공식발표한 후 부처별로 대북쌀지원을 위한 실행에 들어갔으며, 6월 22일에는

청와대에서 대통령주재로 대북쌀지원 관련부처 장관회의를 열고 통일원, 농림수산부 장관 등 각 장관들은 추진해야 될 내용을 대통령에게 보고했고 김영삼 대통령은 “정부 각부처는 우리의 순수한 동포애정신을 살려 약속한 기일 내에 쌀을 보낼 수 있도록 만전을 기하라”고 당부하고 우리의 약속을 지키고 남・북한간 신뢰를 구축하기 위해 쌀지원 문제를 어떤 문제보다 우선해 추진하라고 지시했다.

부처별 업무분담은 통일원의 주관하에 농림수산부가 주축이 되고 건설교통부는 선적항 지정과 선박의 용선 등을 담당하고 준비에 들어갔다. 통일원은 통일원 내에 통일원 차관을 단장으로 하는 상황실을 설치하였고, 농림수산부에도 건설교통부, 해운항만청, 국립농산물검사소, 대한통운 등 5개 기관으로 이범섭 식량정책심의관을 상황실장으로 ‘대북쌀지원 특별대책실’을 구성하여 1995년 6월부터 1995년 10월 7일 ‘코렉스 부산’호가 북한으로 출항할 때까지 운영하였다.

대북쌀지원 실행 업무가 공식적으로는 남북한 1차 쌀 회담 결과발표 이후 가동되었으나, 실제로 농림수산부에서는 남북한 1차 쌀 회담이 끝나기 전인 1995년 6월 19일 조달청에 대북반출량 포장재 27만 5000매를 6월 20일(12만 5000매), 21일(15만 매)까지 납품하는 조건으로 긴급 구매 요청하였고, 우선적으로 전국의 정부양곡 가공공장에 쌀 1만 톤을 도정하도록 지시를 하고 동해, 목포, 군산, 마산 등 4개항으로 수송을 지시하였으며, 최인기 농림수산부장관은 6월 21일 15：00시 경기도 연천군 연일도정공장을 방문하였다.

이후, 6월 21일 저녁 19：05분에 나웅배 통일부총리가 남북한 1차 쌀협상 협의결과를 발표하였고 농림수산부 박상우 차관은 20：30분에 가장 먼저 지원될 2000톤은 경기도와 강원도 충청북도지역 창고에서 출고・도정되어 정부양곡 수송계약을 맺고 있는 대한통운 차량으로 수송되었다고 발표했다.

지원곡종 선택

대북쌀지원 곡종의 선택은 매우 어려운 문제 중의 하나였다.

1993년산과 1994년산 일반미의 경우 국민식량으로 공급하기 위해 재고량이 충분하지 않았으며, 통일미나 1989년산 또는 1990년산 일반미는 가공용으로 공급하고 있었기 때문에 품위점검결과 식용에 문제는 없었지만 우리가 먹지 않는 쌀을 북한동포에게 지원해야 하느냐 하는 문제가 대두되었다. 또한, 일반미와

통일미를 혼합하거나 일반미 신곡과 구곡을 혼합하는 방법도 있었으나, 지원기간이 촉박하여 혼합하기 어려운 실정이었다.

따라서 이러한 제반요건과 연산별 재고수준 등을 고려하여 대북지원물량 15만 톤은 전량을 일반미로 하되, ’89년산 4만 3200톤, ’92년산 2만 8800톤, ’93년산 7만 8000톤으로 결정하였다. 또한 지원되는 쌀의 규격에 대하여 북한은 ①파쇄율 5% 이하 ②습도 14.5% 이하 ③이물질 0.1% 이하 ④산벌레, 유독성 박테리아가 없어야 한다는 조건을 제시하였다.

북한이 제시한 조건 중 습도를 제외한 다른 조건들은 현행 우리 나라의 쌀검사규격 이내이기 때문에 문제가 없었으나, 습도는 우리의 경우 15% 이하이기 때문에 북한측에 우리 나라의 규격대로 할 것을 요구하였으며, 북한측이 우리의 요구를 수용하기로 하였다.

쌀을 도정하여 북한에 도착하기까지

제1차 남・북 당국간 북경 대표자회담에서는 지원기간을 결정하지 않고 다만, 합의서 서명일로부터 10일 이내에 첫 선박을 출항시킨다고만 합의하였다. 그러나, 대표자회담에 이어 북경에서 대한무역진흥공사와 조선삼천리총회사간에 있었던 실무자회담에서 15만 톤의 쌀을 8월 10일 이내에 북한에 제공한다고 6월 25일 합의함에 따라 대북쌀 지원기간은 8월 10일까지로 결정되었다.

지원기간이 8월 10일까지로 결정됨에 따라 지원업무의 효율적 관리를 위해 지원기간을 3단계로 구분하여 1단계는 6월 말까지로 하여 1만 톤을 지원하고, 제2단계는 7월 말까지로 하여 4만 톤을 지원키로 하고, 제3단계는 8월 10일까지 전량 10만 톤을 지원키로 하였다.

그러나, 뜻하지 않게 동해항에서 첫 출항한 ‘씨-아펙스’호의 ‘인공기 게양사건’으로 수송일정에 차질이 생기기 시작하였으며, 7월 17일에 개최된 북경 제2차 회담의 결렬 ‘삼선비너스’호의 「청진항 사진촬영사건」과 태풍 ‘재니스’ 및 ‘페이’호의 상륙, 하절기의 태풍・강우 등 기상악화로 수송이 지연되어 동해항에서 10월 7일에 마지막 선박이 출항함으로써 지원기간은 당초 계획보다 약 2개월이 지연되었다.

북경에서 진행중이었던 남・북 당국자간 대표회담에서 대북쌀지원이 거의 확실시되고 1차분으로 1만 톤을 수송해야 하며, 또한 1995년 6월 26일에 첫 수송선을 출항시킨다는 방침에 따라 우선 포장재 확보가 긴급하다고 판단하여

1995년 6월 19일 10시에 농림수산부 이상길 식량관리과장 주재로 조달청, 대한통운, 한국PP공업협동조합 등 관계기관 회의를 개최하였다.

포장재 생산도 되어 있지 않고 도정공장에서도 도정할 벼가 준비되어 있지 않은 상태에서 1995년 6월 26일에 첫 수송선을 출항시킨다는 것은 사실상 불가능한 것으로 판단되었다. 무엇보다도 포장재 생산이 이루어져야 하는데 포장재 생산업체는 현재 생산라인에 정부양곡 포장재를 생산 중에 있기 때문에 이를 중단할 경우 비용이 발생하며, 조달청의 구매절차와 검수에 소요되는 기간을 고려하고 또한 농협에서 발주한 1995년산 추곡수매용 포장재 생산에도 차질이 있다는 이유 등으로 포장재를 적기에 공급한다는 것은 어렵다는 입장이었다.

그러나, 대북쌀 지원사업이 최우선적으로 추진되어야 한다는 점을 감안하여 1만 톤 포장에 필요한 27만 매(예비용 10% 포함)를 1995년 6월 21일 오전까지 제작하여 도정공장까지 인도토록 요청하였다.

1995년 6월 20일 포장재 생산업체에서 6월 21일까지 각 도정공장까지 인도하는 것은 불가능하다고 하여, 각 시 · 도로 하여금 포장재 생산업체에 직접 가서 포장재가 생산되는 대로 시 · 도에서 인수하여 직접 도정공장에 인도토록 하는 조치를 취하였다.

이와 같은 조치와 포장재 생산업체 및 시 · 도의 적극적인 협조로 1995년 6월 21일까지 포장재 공급이 차질 없이 이루어졌다. 대북쌀지원용 포장재 생산에 참여업체수는 한국 P.P섬유공업협동조합 회원사 30개업체 중 20개 업체이며, 생산한 포장재는 총 412만 5000매로서 한 업체당 평균 20만 6250매를 생산하였다.

1995년 6월 17일부터 북경에서 남북당국자간 대표회담이 진행되는 과정에서 6월 말까지 1만 톤을 지원한다는 방침에 따라 지원시기가 긴급함을 감안, 우선 지원곡종을 '93년산 일반미로 결정하여 6월 20일에 지역별 도정량을 긴급히 배정하였으며, 건설교통부에서도 6월 중 1만 톤을 선적할 수송계획을 수립 통보하여 왔다.

북한에 지원하는 쌀의 도정은 지역별로 가급적 많은 업체를 참여시킨다는 방침으로 정부양곡 재고가 있는 지역의 정부관리양곡 도정업체는 대북지원쌀 도정에 대부분 참여하였다. 총 368개의 정부관리양곡 도정업체 중 도정에 참여한 업체수는 209개 업체이며, 지역별로는 전남에서 가장 많은 55개 업체가 참여하였다.

지역별 물량은 정부관리양곡 재고가 가장 많은 전남에서 4만 2306톤 880㎏을

도정하였으며, 업체별 도정량은 평균 718톤을 도정하였고, 가장 많이 도정한 업체는 경북 예천군의 동광정미소로서 총 2500톤을 도정하였다.

대북지원쌀 도정 중 1995년 6월 28일(수) 8시 25분경, 전남 곡성군 오곡면 소재 곡성도정공장(공장주 : 조상래)에서 화재가 발생하였다. 화재의 원인은 전기합선에 의한 화재로 추정되었으며, 피해는 '93년산 일반벼 2640포대/40kg과 포장재 4만 1547매가 전소하였다.

화재발생 즉시 곡성 도정공장에서 도정키로 되어 있는 150톤을 즉시 인근 순천시에서 도정토록 하여 기한 내 수송에는 지장이 없었다. 도정이 완료된 쌀의 육로수송은 정부양곡의 국내수송을 담당하고 있는 대한통운이 담당하였다. 10개 시·도의 209개 도정공장에서 도정한 15만 124톤 200kg을 인천, 목포 등 10개 항구로 수송한 차량대수는 총 1만 3600대로서 차량당 평균 11톤을 수송하였다.

북한지원쌀의 육로수송의 원활을 기하기 위해 경찰청의 협조로 수송차량에 좌측운전석 백미러 부위에 청색깃발을 부착하고, 전면 유리부위에 '긴급수송' 표지판을 부착하여 수송하였다. 출항지는 북경실무회담시 우리 나라에서 선적할 항구는 인천·군산·목포·광양·진해·마산·부산·울산·포항·동해항 등 10개항으로 정하여 북한측에 통보하였으며, 북한측은 인도항으로 청진과 나진항으로 정하였다.

인천 등 10개항 중 제일 먼저 1995년 6월 25일 동해항에서 출항을 시작하였으며, 마지막 선박도 1995년 10월 7일 동해항에서 출항하였다. 10개 항구 중 가장 많이 선적한 항구는 광양항으로 4만 3100톤을 선적하였으며, 동해항은 가장 적은 4600톤을 선적하였다.

이렇게 선적된 쌀의 해상수송은 9개 선박회사에서 총 18척의 선박이 참여하였으며, 북한으로 수송한 횟수는 28회였다. 선박회사별 내용을 보면 (주)한진에서 2척, 대보해운에서 2척, 삼선해운에서 5척, 광양선박에서 1척, 남성해운 1척, 두양상선에서 4척, 조양해운에서 1척, 우양상선에서 1척, 대한통운에서 1척이 참여하였으며, 북한에 제일 많이 수송한 선박은 대보해운의 이스턴벤처호로서 5회에 걸쳐 2만 3500톤을 수송하였으며, 선박회사별로는 두양상선에서 가장 많은 4만 톤을 수송하였다. 또한, 총 18척의 선박 중 국적선이 아닌 선박은 2척으로서 삼선해운의 루비호와 두양상선의 에메랄드호는 파나마 국적의 선박이었다. 북한은 당초 인도항을 나진과 청진으로 2개항을 지정하였으나, 우리측의 요구에 따라 남포·해주·원산·홍남 등 4개항을 추가로 지정하여 총 인도항은 6

개항이 되었다. 또한, 제일 많이 인도한 항구는 남포항으로서 7만 500톤을 인도하였다.

동해항에서 첫 출항

동해항에서 6월 26일 12시에 첫 출항키로 함에 따라 첫 출항할 선박을 건설교통부에서 용선하여 6월 23일까지 동해항에 입항시키기로 하고, 농림수산부는 2000톤 전량 도정하여 6월 23일까지 쌀 수송 차량을 동해항까지 도착시키기로 하였다.

6월 20일에 각 지역별로 도정할 양을 지시하였으나, 포장재가 적기에 공급되지 않거나 육로수송에 차질이 생길 경우 6월 23일까지 도정 및 수송을 완료한다는 것은 상당히 어려운 상황이었다. 그런데 1995년 6월 21일 동해항에서 첫 출항 일자가 6월 24일 12시로 앞당겨졌다. 6월 20일 지역별로 도정할 양을 배정하였으나, 6월 21일 오전까지는 도정할 벼도 도정공장까지 수송되지 않은 곳이 대부분이고, 포장재도 인수받지 못한 공장도 있는 상황에서 6월 24일 출항계획은 불가능한 것으로 판단되었다.

그러나, 출항할 일정이 확정된 이상 이를 차질 없이 수행하여야 한다는 목표하에 6월 21일 오후에는 농림수산부 최인기 장관이 직접 도정공장을 방문하여 도정을 독려하였고, 포장재를 인수하여 도정공장에 배부토록 하고, 도정공장에서는 제품이 생산되는 대로 수송할 수 있도록 대한통운에 차량대기를 지시하였다.

1995년 6월 21일 16시 20분 드디어 첫 수송 차량이 경기도 파주군 소재 파주곡산 도정공장에서 동해항으로 출발하였다. 2000톤을 수송할 선박은 건설교통부에서 '씨-아펙스'호를 긴급 용선하여 동해항에 6월 21일 23시 40분에 입항시켰으며, 6월 22일 7시 40분에 첫 선적이 시작되었다. 쌀 도정과 육로수송이 차질 없이 이루어지고 하루에 1000톤씩 선적을 한다면 6월 24일 출항은 무난할 것으로 예상되었다.

그러나, 6월 22일 육로수송에 예상치 못한 문제점이 발생하였다. 대북지원 쌀의 긴급 수송의 필요성을 감안하여 이미 경찰청의 협조로 대북지원쌀 수송차량에 청색깃발을 부착토록 하여 수송이 원활히 이루어지도록 조치를 하였었다. 그러나, 6월 22일, 8시 30분경에 대한통운으로부터 수송차량들이 용인·평택·이천 등지의 고속도로 진입로 입구에서 과적으로 고속도로 진입을 통제하고 있

다는 보고가 있었다.

성수대교 참사 이후 과적차량에 대한 단속이 엄격히 지켜지고 있는 상황하에서 대북쌀 수송차량이라고 해서 과적이 예외로 인정될 수 없다는 것이었다. 동해항의 출항일정의 긴급성을 감안, 한국도로공사는 이후 수송하는 차량은 과적을 하지 않는다는 조건으로 고속도로 입구에서 대기 중인 차량의 진입을 허용하였다.

경기 · 강원 · 충북 · 경북 등지에서 도정된 쌀이 속속 동해항으로 수송되었다.

충북에서는 선적시간을 맞추기 위해 수송차량을 경찰차량이 선도 · 안내하여 동해항까지 도착하기도 하였다. 6월 22일에 선적된 수량은 1200톤이었으며, 6월 23일 16시경에 전량 선적이 완료되었다. 6월 21일부터 도정을 시작하여 3일만에 수송 및 선적을 완료할 수 있었던 것은 포장재 생산업체, 도정공장, 수송업체 및 관계기관이 합심한 결과였다.

동해항에서 첫 출항하는 '씨-아펙스'호의 출항식은 1995년 6월 24일 12시에 거행될 예정이었다. 출항식에는 국무총리, 농림수산부장관, 건설교통부장관, 강원도지사 등 여러 관계관이 참석키로 하였으며, 출항식에서 농림수산부 장관은 양곡인도증을 대한무역진흥공사 사장에게 전달키로 하였다.

그런데, 6월 23일 오후 늦게 6월 24일의 출항을 연기한다는 통보가 왔다. 연기이유는 북경에서의 실무회담이 최종적으로 마무리되지 않았기 때문이었다. 6월 24일 16시 마산 · 군산 · 목포항으로 수송중인 쌀에 대하여도 별도지시가 있을 때까지 수송중단을 지시하였다.

하절기 쌀 도정은 변질 등 품질관리에 문제점이 있기 때문에 하절기에는 도정을 하지 않는 것이 관례이다, 그런데 동해항으로 수송된 쌀은 하절기에 긴급히 도정하여 배에 선적하였기 때문에 선적된 상태로 장기간 있을 경우 품질에 이상이 발생할 가능성이 높았다. 6월 25일 12시경 통일원으로부터 오후 4시에 동해항의 씨-아펙스호가 출항한다는 통보가 왔다. 이에 따라 국무총리를 비롯한 관계관들이 성남비행장에서 군용기편으로 급거 동해로 출발하였다.

출항식 환영행사는 비가 내리는 중에 오후 4시에 거행되었다. 45년 전 6 · 25 전쟁 발발일에 대북지원쌀 수송선이 첫 출항하게 되었다.

'씨-아펙스'호의 출항행사는 TV를 통해 전국으로 생중계되었으며, 동해시의 학생들이 「우리의 소원은 통일」이라는 노래를 부르는 가운데 6월 25일 17시 30분 경에 '씨-아펙스'호는 전국민의 관심 속에 힘찬 고동소리를 내며 통일의 염원을 안고 동해항을 출항하였다.

대북쌀 지원비용 부담

대북쌀 지원은 북한에 무상으로 지원되었지만, 국내적으로는 필요한 모든 재원을 남북협력기금에서 전액 충당하였다.

농림수산부는 방출가를 기준으로 쌀을 매출하고 남북협력기금에서 양곡증권정리기금과 양곡관리특별회계에 대금을 불입하였다.

또한, 그 외 내륙운송비, 해상수송비, 선적비 등이 포함되었으며 쌀 15만 톤의 대북지원에 소요된 총경비는 1854억 원이었다.

<표 1> 대북쌀지원 소요경비

단위 : 천 원

항 목	세 부 내 역	금 액
양 곡 대 금	쌀 15만 톤, 변질미 대체분	175,640,369
이 고 비 용		384,391
내륙 운송비	운송비, 차량대기료, 변질미 처리비, 고속도로 통행료	2,913,132
해상 운송비	운송비, 채선료, 조출료, 공적임, 배선 취소, 회송비 운송, 회항비	4,301,227
선 적 비	선적작업비, 던내지 비용, 검수료, 통관수수료, 부두경비료	1,917,028
보 험 료		253,318
기 타	상황실 운영 등	24,884
총 계		185,434,349

쌀지원 과정에서 일어난 사건들

인공기 게양 및 선장의 사진촬영

6월 22일부터 쌀을 선적한 ‘씨-아펙스’호는 6월 25일 동해항을 출항하여 최단거리로 북한의 나진항을 향해 운항하였다. 그러나 38도선을 지난 직후 남성해운 본사로부터 “목적지가 나진항이 아닌 청진항으로 변경되었다”는 연락을 받고 청진항으로 진로를 변경하게 되었다.

‘씨-아펙스’호는 6월 26일 오후 4시경 청진항 방파제에서 약 4마일 해상에 위치한 도선묘지에 도달하였다. ‘씨-아펙스’호의 안창옥 통신장은 항해 중에 무선

교신을 통해 "청진항 주변에 어선이 많이 보인다"며 "배를 청진항 부두에 완전히 접안해 하역작업을 벌일 예정"이라고 전해 왔다.

그는 또 북한측과의 교신내용을 묻는 질문에 "26일 오전 4시 청진 무선국과 처음 통화했다"며 "그후 오전 8시, 오후 3시30분 등 세 번 통화했다"고 답변했다.

그는 "북한이 어느 나라 선박이냐고 물어와 한국 국적이라고 말했다"면서 "쌀이 어디에 실려 있느냐고 물어 1, 2번 홀드(쌀이 담긴 화물창)에 나누어 담겼다고 대답했다"고 말했다.

안창옥 통신장은 "청진항에 입항하면 통신이 폐쇄될 것 같다"고 덧붙였다. 당시 '씨-아펙스'호는 도선묘지에 도착한 후 수심이 깊어 닻을 내리지 못하고 1시간 정도 북한의 도선선이 도착할 때까지 대기하고 있었다. 오후 5시경 북한측의 도선사 1명, 입국관리관 2명, 위생검사관 1명, 총 4명이 '씨-아펙스'호에 승선하여 입항수속을 시작하였다.

이 때 북한측 도선사는 인공기를 레이더 마스트에 게양토록 요구하였고, '씨-아펙스'호의 김예민 선장은 국제관례에 따라 북한의 인공기를 게양하였다. 그러나 청진항 내항으로 진입하는 중 북한측 도선사에게 '씨-아펙스'호의 선미에 게양되어 있는 태극기를 하강하라는 무선연락이 왔고, 이어 도선사는 마스트에 달고 있는 인공기만 두고 선미에 달고 있는 태극기는 내리라는 요구를 하였다.

이에 '씨-아펙스'호의 김예민 선장은 "국제관례에 어긋나 받아들일 수 없다"고 거절하였고, 이 때문에 '씨-아펙스'호는 방파제 0.5마일 전방에서 닻을 내리라는 연락을 받고 그 자리에 있었다.

오후 7시 20분쯤 북한의 청진항장, 북한의 선박 대리점 'KOSA청진' 직원 1명, 동물검역관 2명, 식물검역관 2명 등 모두 6명이 추가 승선하였고, 청진항장은 북경 대표회담에서 항내 진입시 북한기만 게양하고 태극기는 하기토록 합의했다고 주장하면서 김예민 선장에게 태극기를 내릴 것을 요구했고, 김예민 선장은 이에 대해 공식문건 확인을 요구하였다. 이 때 청진항장은 태극기 게양을 고집할 경우, 16명의 선원 신상의 안전을 보장할 수 없다면서 위협하였다.

이런 과정에서 마침 시각이 일몰 때였기 때문에 태극기와 인공기가 모두 하강되었다. 이 때 김예민 선장은 'KOSA청진' 대리점 직원에게 한국의 본사인 남성해운과의 통신을 요구하였으나 거절당하였다. 결국 '씨-아펙스'호는 6월 27일 오전 8시 부두에 접안을 시작해 28일 오전 10시 45분 쌀하역작업을 마칠 때까지 북한측 인공기만을 마스트에 달게 되었다.

6월 27일 저녁, 북경실무회담의 참석자였던 조선삼천리총회사의 박현명 과장이 '씨-아펙스'호의 선원들을 초청한 자리에서 김예민 선장은 박현명 과장에게 국기게양 문제에 대해 확인해 줄 것을 요청하였다.

6월 28일 청진항 출항 직전에 '씨-아펙스'호를 방문한 조선삼천리총회사의 박현명 과장은 "북경합의 사항은 항내에서 남북한 양측의 깃발을 모두 게양하지 않도록 한 것이었다"고 말했다. 청진항을 출항한 '씨-아펙스'호는 도선묘지에 도착한 후 인공기를 하강하였다.

이 자리에서 김예민 선장은 북한측에 인공기를 증거용으로 달라고 하였으나, 북한측은 앞으로 이와 같은 일은 없을 것이라면서 인공기를 주지 않았다.

'씨-아펙스'호의 인공기 게양사건에 대해 한국정부는 북한에 강력히 항의하였다. 6월 29일 밤, 한국정부는 북한의 조선삼천리총회사가 이 문제에 대해 사과전문을 보내오기는 했으나 양측간 합의사항의 명백한 위반으로 판단하고, 북경회담의 서명자인 대외경제협력위원회 전금철 명의의 공식사과가 없을 경우 쌀 수송선의 추가 출항을 중단하기로 결정하였다.

나웅배 통일부총리는 기자회견에서 "북한은 29일 대한무역진흥공사측의 항의에 조선삼천리총회사 명의로 사과와 재발방지를 약속하는 전통문을 보내왔으나 정부는 북한의 행동이 고의적이고 중대한 약속위반으로 판단하고 있다"고 밝혔다.

당시 북한이 보낸 전통문에는 발신인이 명기되지 않아 전통문을 책임 있는 당국자의 것으로 받아들이는데 문제가 있었다. 나웅배 부총리는 또 "북한이 당국 명의의 공식사과를 하지 않으면 오는 15일 북경에서 열릴 예정인 2차 쌀 회담이 안 열리게 되는 것이냐"는 질문에 "그렇게 되지 않기를 기대한다"고 말해 북한의 사과가 없으면 2차 회담이 열리지 않을 수도 있음을 강력히 시사했다.

나웅배 부총리는 "이번 사태는 매우 불행하고 유감스러운 일이며 국민에게 심려를 끼쳐 송구스럽다"고 말했다. 한편 '씨-아펙스'호가 소속된 남성해운의 한 관계자는 한국정부가 이 배의 선원들에게 국기게양에 관한 북경합의 내용을 전혀 전달하지 않았다고 밝혔다.

한국의 강경한 태도에 대해 북한은 6월 30일 23시 50분 이례적으로 신속하게 전금철 명의로 재정경제원 이석채 차관을 수신자로 2차 사과문을 보내왔다. 북한 전금철의 사과전문의 내용은 다음과 같다.

"나는 남측의 선박이 우리측 항구에 입항하면서 서로 합의사항을 이행하는 과정에서 아래 일꾼들의 실무적 착오로 불미스러운 일이 일어난데 대해 유감

을 표시하면서 앞으로 호상 그런 일이 없도록 하자는데 대하여 언명하는 바입니다.”

북한이 당국명의의 사과를 표시해옴에 따라 정부는 잠정 중단한 쌀 지원의 재개를 논의하였다. 정부는 7월 3일 통일관계 장관회의를 열어 북한의 사과문을 수용하기로 하고 쌀 지원 사업을 재개하기로 결정하였다. 이에 따라 북한측의 인공기 강제게양사건으로 출항했다가 회항한 ‘돌진호’·‘이스턴 벤처호’·‘행진호’ 등 모두 8천톤의 쌀을 실은 3척의 선박은 4일 오후 6시 각각 동해항·부산항·목포항에서 재출항했다.

정부는 또 대한무역진흥공사와 조선삼천리총회사의 북경 실무접촉을 통해 양측 국기를 모두 게양하지 않는 기점을 수로안내선 대기장소인 청진항 방파제로부터 3.2마일(약 5.5km) 떨어진 도선묘지로 정하기로 했다.

한편, 삼선비너스호는 7월의 마지막날인 7월 31일 10시 15분에 포항을 출항하여 하루 만인 8월 1일 15시에 청진항에 입항하여 17시 정각부터 하역을 시작하였다.

이제까지 북한에 수송된 선박에 대한 하역실적을 감안하면 하역완료예정일은 2 3일이 경과한 8월 3 4일로 예정되었다.

삼선비너스호는 비와 인연이 있는지 북한에서도 하역기간 중 비 때문에 8월 3 4일에는 하역을 못했다는 통보가 있었다. 그러나, 삼선비너스호는 이미 8월 2일에 예상치 못한 문제가 발생되고 있었다.

삼선비너스호는 선장을 포함하여 총 21명이 승선하였는데 그 중 1등 항해사 이양천(36세)이 8월 2일 12시경에 선상에서 청진항을 배경으로 사진을 찍다가 북한측에 적발되어 필름을 빼앗기는 사건이 발생하였다.

이러한 사실은 8월 3일 북한의 조선삼천리총회사로부터 우리 정부에 통보해 알려졌으며, 우리 정부는 이 사건이 우리 선원의 신변안전에 관련된 중대한 사안이라고 판단하여 8월 4일과 6일에 대한무역진흥공사로 하여금 북한의 조선삼천리총회사에 전문을 보내 선장과의 직접적인 통화를 요구하는 한편 북한측의 조사결과와 이에 대한 입장을 조속히 통보하여 줄 것을 요청하였다.

삼선비너스호는 8월 5일 4시에 하역을 완료하고 8월 6일 중에 출항을 하여야 함에도 북한측에 의해 출항을 못하고 억류되고 있었다.

8월 7일 우리 정부는 북경회담의 우리측 수석대표인 재정경제원 이석채 차관 명의로 전금철 북한대표 단장에게 전문을 보내 쌀수송 과정에서 제기되는 문제는 쌍방 대표단 사이에 협의 해결키로 한 제1차 북경회담협의사항에 입각하여

이 사건의 조속하고도 원만한 해결을 촉구하였다.

이에 대해 북한측은 8월 8일 21시에 전금철 단장 명의로 우리측에 보낸 전문을 통해 이양천씨의 청진항 촬영행위는 계획적인 정탐행위이자 도발행위라는 점이 본인의 자백에 의해 밝혀졌으며, 우리측에 대해 사죄와 재발방지 약속, 그리고 합의된 쌀 수송을 성실히 이행하는 동시에 쌀 지원을 변함없이 추진시켜 나갈 것에 대한 보장을 요구하였으며, 아울러 이러한 상황하에서 제3차 회담을 예정대로 개최할 수 없다고 통보하여 왔다.

이러한 북한측의 통보에 대해 우리 정부는 북한측이 청진항 사진촬영사건이 계획적인 정탐행위라고 주장하고 있으나, 우리측이 정탐행위를 지시한 적이 없기 때문에 북한의 주장을 그대로 받아들이기 어려운 입장임을 밝히고, 쌀수송과정에서 제기되는 문제는 쌍방 대표단 사이에 협의 해결키로 한 제1차 북경회담의 합의사항에 입각하여 이양천씨 문제해결을 위한 남·북대표간 접촉을 제의하는 한편, 필요한 경우 외교적인 조치를 포함한 다각적인 노력을 기울여 나갈 것과 우리측은 당초 합의된 대로 북한에 쌀을 지원한다는 입장에는 변함이 없으나, 이번 사건이 원만히 해결될 때까지 나머지 쌀 지원의 연기가 불가피하다는 점을 8월 9일에 밝혔으며, 실제로 8월 7일에 출항예정이던 광양항의 두양브레이브호(1만 톤 선적)에 대해 출항중지 조치를 취하였다.

8월 9일 정부는 청진항 사진촬영사건 및 우리 선박과 선원의 귀환문제를 협의하기 위해 남북대표간의 접촉을 제의하면서, 우리측 대표 1명을 북경에 보낼 것임을 북한측에 통보하였으며, 이러한 우리의 제의에 북한측이 호응해 옴으로써 8월 10일 밤늦은 시각부터 남북 실무대표간에 비공개 접촉이 진행되었다.

이에 대해 북측은 8월 13일 전금철 명의의 전문을 통해 우리측 전문내용을 받아들이고, 아울러 삼선비너스호의 1등 항해사 이양천을 포함한 선원 전원과 선박을 8월 13일 오전에 돌려보내겠다는 통보를 해옴으로써 이 사건은 마무리되게 되어 삼선비너스호는 7일간의 억류 끝에 8월 13일 10시 청진항을 출항하여 8월 14일 15시에 출항하였던 포항항에 귀항하였다.

운송과정에서 수분피해미의 발생

정부양곡의 도정은 통상 하절기(6 8월)에는 변질될 우려가 많아 도정을 하지 않지만, 대북쌀지원을 위한 쌀 도정은 지원시기상 하절기 도정이 불가피하게 되어 수분피해미의 발생은 당초부터 예견되었다.

고온 다습한 하절기 온도와 도정한 쌀을 바로 선적함으로 인해 쌀 자체에서 발생하는 온도 등으로 선박 내에 결로현상이 생겨 선적된 쌀에 수분이 스며들었고, 또한 선적 중 소나기로 인해 빗물이 스며드는 등으로 총 124톤 200kg의 수분피해미가 발생되었다.

'씨-아펙스'호의 인공기 게양 사건으로 마산에서 출항한 돌진호가 동해항으로 회항한 시간은 1995년 6월 30일 19시 30분경이었다. 동해항에 회항하여 6월 30일 20시경 선장이 화물을 점검하는 과정에서 배 뒷부분에 적재한 쌀 중에 일부가 습기가 많음을 발견하였다.

'대북지원쌀대책 추진상황실'에서는 합동점검반을 편성하여 돌진호의 수분피해에 대해 정밀점검을 실시하였다. 점검결과 피해상황은 2번 홀드에 적재한 1219톤 중 배 뒷부분 우측하단부에 적재한 쌀에 습기가 많이 있으며, 바닥에 약간의 물이 고여 있고, 특히 1단에 적재(전체는 32단 적재)한 쌀은 수분이 많아 식용이 불가능한 것으로 판단하였으며, 곡온이 33 34℃, 수분이 14.7 22.4%이고, 발열이 진행 중이기 때문에 피해량이 늘어날 것이며, 점검당시 피해량은 1단에 적재한 2 4톤 규모이나, 2 3단까지 피해가 번질 경우 피해량은 약 10톤 정도로 늘어날 것으로 추정되었다.

수분피해미 발생원인은 날씨가 무더운 하절기에 벼를 도정하였기 때문에 쌀 자체에 상당한 곡온이 있는데 이를 식히지 아니하고 단시일 내에 선적함으로써 선박 안의 온도가 상승할 수밖에 없는데다, 더운 여름날씨에 선박의 해치를 닫고, 또한 배의 기관실에서 발생한 열로 인해 선박 내의 온도가 더욱 상승하여 배의 내부온도와 외부온도와의 차이가 커 배의 벽체부위에서 생긴 물방울들이 배의 뒷부분으로 모여서 밑바닥 부분에 선적한 쌀에 스며든 것으로 추정되었다.

'대북쌀지원대책 추진상황실'에서는 돌진호에 결로현상으로 생긴 수분피해는 과거 폭풍 등으로 양곡창고가 침수될 경우 양곡자체에서 발생하는 열로 인해 피해가 급속도로 확산된다는 점을 감안, 배의 해치를 열어 놓고 선풍기를 작동하여 선박 안의 온도가 올라가지 않도록 조치하는 한편 통일원과 수분피해미에 대한 처리를 어떻게 할 것인지 협의하였다. 수분피해미가 하단부에 있기 때문에 이를 배에서 내리려면 윗부분의 쌀도 옮겨야 하기 때문에 상당한 인력과 시간이 필요하였다.

통일원은 수분피해미를 하역하려면 윗부분의 쌀을 모두 하역하여야 하며, 이 경우 상당한 비용이 발생하므로 일부 수분피해미가 있음을 북한에 미리 통보하고, 북측의 양해를 구하기로 하였다.

북한과 협의결과 북한항구에서 하역시 수분피해미는 회송토록 하고 회송된 양은 차후에 보충한다고 합의함으로써 돌진호는 수분피해쌀을 선적한 채 7월 4일 18시에 재출항하였다. 1995년 7월 6일 20시 청진항에서 하역을 완료한 결과 수분피해미로 판정되어 회송된 양은 90포대(3.6톤)였으며, 목포에서 출항한 이스턴벤처호는 104포대(4.16톤)의 피해미가 발생하였고, 군산항에서 출항한 행진호는 수분 피해미는 발생하지 않았다.

농림수산부는 수분피해미 예방대책을 시행하였음에도 그 후 계속 수분피해미가 발생하였는데 이는 날씨가 무덥고 습기가 많은 하절기에 도정, 선적 및 수송을 하였기 때문에 어쩔 수 없는 결과였으며, 회송된 수분피해쌀은 전량을 국내 주정공장으로 수송하여 주정원료로 사용하였다.

양곡수급계획 동의안의 조정

양곡관리법 제3조 및 제5조에 의하여 추곡과 하곡의 정부매입량, 매입가격과 더불어 정부관리양곡의 수급계획에 대하여 국회의 동의를 얻도록 하고 있다.

따라서 1994년 정기국회에서 농림수산부가 국회에 동의를 받은 1995 양곡연도 수급계획은 전년이월 115만 6000톤, 생산 506만 톤, 수입 5만 톤 등 총 626만 7000톤이었으며, 수요는 식량 474만 톤, 가공 207만 8000톤, 종자 · 감모 등이 23만 8000톤 등 총 525만 7000톤이었으며, 연말 전체 재고량은 110만 톤으로 되어 있었다. 따라서, 쌀 15만 톤을 북한에 지원하게 되면 정부양곡관리 양곡수급계획 동의안에 대한 수정계획을 받아야 한다.

그러나, 1995년 대북쌀지원사업으로 남북한 협상과정의 특성과 당시 상황으로 미루어 보아 양곡수급계획을 국회에 동의받을 상황은 아니었다. 대북쌀지원이 종료된 상황에서 어쩔 수 없는 상황이었으며, 1996년도 추곡과 하곡의 정부매입량, 매입가격과 정부관리양곡수급계획 동의시 어려움을 겪었다.

농림수산부에서는 정부관리양곡의 수급계획은 정부의 매입량이 결정될 경우 차년도 공급량의 윤곽이 나타나게 되므로 정부에서는 주어진 정부양곡을 어떤 방향으로 운영하겠다는 대강의 양정방향이라고 볼 수 있으며, 1995 양곡연도의 경우와 같이 MMA 수입물량이 1996 양곡연도로 이월되는 등 공급과 수요에 대한 계획수립 과정에서 향후 상황을 완벽하게 예측할 수 없으므로 시장수급상황에 따라 정부관리양곡의 구체적인 운영과정에서 당초계획과 다소간의 불일치를 불가피한 상황이라 할 수 있고, 따라서 사소한 변동이 있을 때마다 매년

정부관리양곡수급계획을 국회에 동의를 받아 운영하기에는 어려움이 있다는 점을 설명하여 매듭을 지었다.

남북 2, 3차 쌀회담과 추가지원 문제

남북 2, 3차 쌀회담

남북 2차 쌀회담은 1995년 7월 15일 북경의 차이나월드호텔에서 열렸다.

이 회담에서 한국측은 우성호 송환문제를 비롯하여 정치적 문제도 논의하자고 주장했고 북한측은 쌀 문제를 주요의제로 하고 경제교류 문제를 부분적으로 논의하자고 주장했다.

한국측은 북한측이 요구하고 있는 추가 쌀 제공과 관련하여 5만 톤 내지 10만 톤 범위 내에서 장기저리의 유상제공방식으로 제공할 수 있다는 입장을 개진했으나, 북한은 쌀의 물량을 늘려줄 것을 요구했으며, 주요쟁점은 쌀 추가제공물량과 원산지표기, 우성호 송환시기, 3차회담 개최장소 등이었다.

남북한 쌀2차 회담에서 쌀 추가지원의 합의는 하지 못했지만, 3차회담을 8월 10일 북경에서 열기로 합의하고 북한이 우성호 선원의 조속한 송환을 약속하였다.

1995년 8월 10일 열릴 예정이었다가 연기되었던 제3차 쌀 회담은 9월 27일부터 북경의 귀빈주 반점에서 열렸다.

우리측 대표인 재정경제원 이석채 차관은 우성호 송환과 안승은 목사 납치사건의 진상규명을 요구하였고 북한측 대표인 대외경제협력위원회 전금철 고문은 쌀의 추가지원과 수해지원만을 요구하였다, 양측의 입장이 팽팽히 맞서 합의에 이르지 못하고 의제의 대립으로 3차 북경회담도 2차 회담에 이어 결렬되었다.

추가지원물량 문제

1995년 6월 21일 남북 1차 쌀회담 결과를 발표한 이후 8월 10일 남북 2차 쌀회담에 대비해서 청와대를 비롯하여 재정경제원 등과 추가 쌀지원물량에 대해 협의했다. 농림수산부는 1995 양곡연도 말 전체 재고량이 당초 701만 석(정부재고량 617)으로 예상되었으며, 1차로 15만 톤을 대북지원함에 따라 전체 재고

597만 석, 정부재고는 513만 석 수준으로 감소될 것으로 예상하였다.

당시 쌀재고가 예년에 비해 줄어들었지만, 1차 대북지원물량 15만 톤을 감안하더라도 1995 양곡 연도 말 재고가 적정수준인 600만 석을 유지할 수 있고, 10월부터는 신곡이 출하되기 때문에 1995 양곡연도 수급상에는 어려움이 없을 것으로 전망했다.

특히 1996 양곡연도의 경우 1995년도 식부면적이 계획대로 확보되고 기상여건이 순조로워 쌀생산이 정상적으로 이루어질 경우 전체 쌀 재고는 561만 석, 정부재고는 477만 석 수준이 될 것으로 전망되었다. 따라서 FAO에서는 재해등으로 수확이 감소될 경우에 대비하여 국내소비량의 17 18% 수준을 비축하도록 권장했으며, 정부에서는 그 동안 FAO 권장수준을 적정재고량으로 판단해왔으며, 일반적으로 FAO권장 수준인 600만 석을 적정재고물량으로 운영하였다.

특히 기상이변 등에 따른 수확감소시 쌀값의 안정적 관리를 위해서는 FAO 권장수준의 재고유지가 필요하였다.

1995 양곡연도 당시 정부미 월방출량은 100만 150만 석 수준이지만, 식부면적 감소, 기상이변시에는 작황이 예측되는 7 9월부터 쌀값안정을 위해 평소보다 많은 200만 300만 석이 필요했으므로 국내수급의 안정적 관리를 위해 전체재고 600만 석, 정부재고는 500만 석 수준의 재고유지가 필요했다.

재정경제원 등 관련부처에서는 재고수준을 600만 석으로 유지할 필요가 있느냐는 점을 제기했지만 농림수산부에서는 적정수급관리를 위해 이 수준을 유지해야 한다는 점을 설득하고 국내산 쌀로 추가 지원하기는 어렵다는 점을 설득했다.

농림수산부 김동태 농업정책실장은 우리측 대표인 재정경제원 이석채 차관에게 이러한 점을 설득하고 농림수산부 최인기 장관은 김영삼 대통령에게 이러한 상황을 보고하고, 비료 · 농약 · 농기계 및 기술협력 등 북한의 농업생산력 증대분야도 지원하여 중장기적인 교류기반을 확보할 것을 건의했다.

대북 쌀지원이 우리에게 남긴 교훈

온 국민의 관심 속에서 진행되었던 1995년의 한국의 대북 쌀지원은 여러 가지 성과와 아쉬움을 남겼다.

일부에서는 남북쌀 협상과정에서 국민의 여론수렴이 없이 서둘러 지원을 결정하였으며, 얻은 것보다는 잃은 것이 많아 결국 국민들로부터 많은 지지를 받지 못했다고 비판하였다.

그러나, 1995년도 대북 쌀지원은 남북한 당국자간에 회담으로 이어지는 역할을 했다. 특히 쌀 수송과 관련된 인부들을 포함하여 상당수의 북한주민들이 직간접적으로 한국의 쌀지원 사실을 알게 되었고, 농림수산부에서는 대북 쌀지원이 이루어지는 과정에서 통일원 나웅배 부총리의 남북 1차 쌀협상 결과 발표가 있기 전에도 비공식적으로 쌀가공지시 등을 추진하였으며, 쌀 공급은 차질 없이 추진되었으나, 용선 · 선적 및 수송계획이 수립되지 않았고, '씨-아펙스'의 인공기 게양사건, '삼선비너스'호 촬영사건 등으로 계획상 차질이 발생하여 도정 · 수송 등이 수시 중단되는 어려움이 있었다.

또한, 대북 지원쌀의 북한인도시 우리측에서 책임 있는 검수요원이 탑승하지 않음으로써 북한에 도착 · 하역한 후 북측에서 당초 우리 선적 물량과 차이가 있음을 주장하였으나, 우리측에서 확인할 수 있는 방안이 없었으며, 선적물량 중 수분함량 초과로 지원물량에 포함되지 않아 회송하여야 할 물량을 선장이 임의로 북측에 제공하는 등 지원체계에 혼선이 있었고, 선적 후 수송지연 · 태풍 등으로 침수된 쌀이 발생하여 정치권에서 정부가 대북 쌀지원을 서둘러 추진함으로써 변질 쌀이 발생하는 등 문제가 있다는 비판을 받았고, 수송지연으로 고온 다습한 장마기에 보관시설이 여의치 못한 도정공장에 장기 보관함으로써 품위유지에 어려움이 있었다. 그러나 농림수산부, 시 · 도 양정관계자와 관련부처가 적극 협조하여 단기간에 큰 문제없이 완료할 수 있었다.

특히 대북지원 물량결정에 있어서 농림수산부의 최인기 장관, 박상우 차관, 김동태 농업정책실장은 추가지원과 관련한 농림수산부의 기본입장을 끝까지 관철하여 1996년 이후 국내 쌀수급 관리의 어려움을 극복할 수 있었다. 만일 1차 대북지원물량 15만 톤을 초과하여 추가로 지원하였을 경우 1996 양곡연도에는 MMA물량 이외 추가적인 쌀수입이 불가피했을 것이다.

농림수산기술개발사업

김 한 수*(한국종자협회 회장)

세계무역질서가 WTO 체제로 개편됨에 따라 농수산물 시장도 본격적인 국제화, 개방화시대에 돌입하게 되었다. 이러한 무한경쟁시대에 살아 남고, 나아가 우리 농림수산업을 첨단생물산업으로 발전시키기 위해서는 농림수산업의 국제경쟁력 제고가 무엇보다도 중요한 과제이다. 국제경쟁력이란 구체적으로 가격경쟁력과 품질경쟁력을 말하며, 이러한 경쟁력은 생산성의 향상으로부터 오기 때문에 농림수산업의 국제경쟁력을 높이기 위해서는 전후방 기술의 발전이 선행되어야 하는 것은 주지의 사실이다.

우리 나라 농림수산기술은 그 동안 꾸준히 발전되어 왔으나 아직도 선진국에 비하여 현저히 낙후되어 있다. 이로 인해 토지 생산성은 네덜란드, 미국, 대만의 70% 수준에 불과하고, 노동생산성은 덴마크. 네덜란드, 미국 등 농업선진국의 10%에도 미치지 못하는 수준이고, 기술의 수준도 작물별, 종류별로 편중되어 있다.

기술개발을 통한 농림수산산업의 발전을 도모하기 위해서는 무엇보다도 먼저 연구개발사업이 선행되어야 한다. 그러나 종전까지의 농촌진흥청, 수산청, 산림청 중심의 분산된 기술개발 체제로는 앞에서 말한 기술개발에 적극적인 대응이 어려움에 따라 농림수산부 중심의 종합적인 농업기술개발정책과 기술개발방향 정립과 아울러 농업기술개발을 위한 종합적인 지원 및 관리체계 확립도 필요하게 되었다.

또한 종전의 연구기관이나 대학의 연구과제 중에는 기초 및 이론연구가 많아 농민이 필요로 하는 연구가 되지 못함에 따라 현장 중심의 실용화 연구의 필요성도 점증하게 되었다.

* 농림수산부 농산국장

이러한 문제점을 해소하고 기술개발을 본격적으로 추진하기 위해서 정부에서는 「농어촌발전에 관한 특별조치법」(농발법)에 농림수산기술개발에 관한 항목을 포함시켜 법률적인 기반하에 1994년부터 농특세를 활용하여 과감한 연구개발비 투자와 함께 제도 확립을 추진하게 되었다.

그러나 정부의 추진사업이 모두 그렇듯이 농림수산기술개발을 추진하기 위해서는 먼저 예산 확보가 무엇보다도 중요한데, 이러한 예산 확보에 결정적인 지원과 함께 전반적인 기술개발 청사진을 펼쳐준 사람은 당시의 최양부 청와대 농림해양수산수석비서관이다. 기술개발과 관련하여 당시 그는, "WTO 체제하에서 농림수산업이 살아남기 위해서는 세 가지 부문 즉 사람, 기술, 땅에 투자를 해야 한다. 사람은 인력 육성 개발을 의미하는 것으로 이는 영농후계자 또는 농업인 들에게 교육을 실시하는 것이다. 특히 이러한 교육을 위하여 전문적인 교육기관의 설립이 필요하다. 기술은 경쟁력 강화에 필수적인 것으로 본부가 주도적으로 종합적으로 추진하고 전국의 농과계 대학의 연구실은 밤늦게까지 연구개발 활동으로 불이 밝혀져 있어야만 한다. 땅은 농지로 물이 흐르기 위해 관배수 시설이 정비되고 생산성이 높도록 비옥화하고, 각종 농작업에 편리하게 농기계도 사용하고 또한 농기계 다닐 수 있도록 농로도 갖추어져야 한다. 그러면 한국의 농림수산업도 경쟁력을 갖추고 살아남을 수 있다고 확신한다." 는 소신을 밝힌 바 있다.

농림수산 기술개발사업 착수

농림수산분야 기존 연구현황

1994년 이전의 우리 나라 농림수산분야의 기술개발 체계는 주로 농촌진흥청의 농업시험연구사업(1994 연구비 911억 원)과 산림청의 임업시험연구사업(1994 연구비 95억 원), 수산청의 수산시험연구사업(1994 연구비 176억 원)으로 나누어 개발기간이 길고, 민간 참여가 어려우며, 공익적 성격이 강한 농림수산 기반기술개발에 대하여 연구를 추진하여 왔다

농촌진흥청의 경우는 1906년 권업모범장의 설립으로 시작되었고, 산림청의 경우는 1913년 경기도 광릉에 임업시험장이 설치되면서 시작되었다. 수산청의 경우는 1921년 부산에 수산진흥원이 설치되면서 비로소 연구가 시작되었

는데 이같이 우리 나라 기술개발은 정부의 공공기관에서부터 출발하게 되었다고 해도 과언이 아니다. 물론 전국에 산재해 있는 농과대학에서도 기술개발을 수행하기는 했지만 규모가 작고 학생들을 위한 실습용에 지나지 않았다. 대표적으로 농촌진흥청의 연구개발사업을 예를 들어 보면, 시험연구사업은 크게 경상연구사업과 공동연구사업으로 나누어 추진되었는데, 경상연구사업은 연구기관의 고유연구기능으로 연구조직을 중심으로 장기간에 걸쳐 지속적이고 체계적으로 추진하는 기본연구와 기본연구를 촉진하거나 효율적으로 추진하기 위하여 수행하는 기관 프로젝트 연구가 있고 민원인의 의뢰에 의하여 농자재의 효과 및 성능 등을 수행하는 의뢰시험연구와 자체연구기관에서 농자재의 등록사항 변경을 위한 확인이 필요한 경우 약해 또는 적용병해충의 범위 등을 직권으로 수행하는 직권시험이 있으며, 또한 공동연구사업으로는 대형공동연구와 신품종개발공동연구, 국제공동연구, 농업특정연구를 수행하고 있다.

그러나, 이러한 관 주도형 시험연구사업은 많은 연구성과를 거양하여 농업기술력을 향상시키는데 기여를 하였지만 또 다른 문제점도 내포하고 있었다.

첫째, 종합적인 농림수산기술개발 정책이 없었고 기술개발 방향도 정립되지 못하였다. 따라서 농업발전방향과 기술개발방향이 일치하지 않았으며 기술개발 분야별 재원배분도 비효율적이었다.

둘째, 연구개발에 대한 투자와 연구인력이 부족하였다. 우리 나라 농업 총생산액 대비 연구개발비의 비중은 1992년 현재 0.25%로 일본의 0.5%, 대만의 1.6%에 비해 매우 낮았으며, 인구 100만 명당 농업연구인력 또한 25명으로 대만 80명, 일본 70명, 미국 50명의 2분의 1 내지 3분의 1 수준에 불과하였다.

셋째, 국가연구기관 중심의 연구개발로 산업체를 비롯한 대학, 민간연구소의 참여가 미진하였다. 농촌진흥청 등 정부 연구기관의 연구 추진체계는 산·학·관·연의 협동연구 체제가 아니고 자체적으로 중앙과 지방 연구기관 간의 연락시험 차원의 연구였기 때문에 농어민과 농어민단체, 대학, 산업체 등에서 영농현장 중심의 연구가 안 되고 있다고 불만이 많았다. 불만의 이유 중의 하나는 90년대에 들어와서 대학이나 민간연구소, 산업체에는 선진국에 가서 신기술을 배워 온 농업관련 박사가 많았고, 또한 국가연구기관에서 연구사업을 하다가 대학으로 전출한 교수들이 많았는데 이들이 관주도형 연구개발 체제에 대하여 더욱 불평이 많았다.

넷째, 수도작 위주의 하향식 농촌지도방식에 따라 상업농 시대의 품목별 전문화 요구를 충족하지 못하였다. 농촌지도사업은 그 동안 수도작에 편중되어

있었으며 지도내용도 증산 일변도를 벗어나지 못하였다. 정부에서는 이러한 문제점을 해소하고 기술개발사업을 활성화하기 위하여 연구개발비의 확충, 중장기 기본계획의 수립, 기술관리 전문기관의 설치 등 농림수산기술개발 지원체계를 개선하게 되었다.

농특세 재원으로 농림수산기술개발연구에 4,650억원 투입

정부는 WTO체제 하에서 농림수산업의 국제경쟁력 제고를 위하여 농어촌특별세 15조원을 목적세로 거두어 농어촌개발에 투자하기로 한 내용이 1994년 12월에 국회에서 최종 확정되었다. 이에 따라 농림수산부는 농어촌 구조개선 사업등 각 분야별 투자계획을 수립하였는데, 농림수산 기술개발 연구비는 종래 각 연구기관의 정상적인 기존연구비 이외에 별도로 1994년부터 2004년까지 10년 동안에 4650억 원을 투입하기로 하였다.

좀더 구체적으로 말하면 기술개발분야를 「현장애로기술」과 「첨단기술」로 정하고 「현장애로기술개발」 분야는 농촌일선에서 일어나고 있는 당면과제를 중심으로 하여, ①생산·기반 ②유통·가공 ③기계·시설 ④생활·환경의 4개 분야에 연구기간이 3년 이내인 단기적 연구과제로 연구비는 1650억 원을 지원하고 「첨단기술개발」 분야는 비교적 중·장기적인 미래지향형 연구 내용으로 ①경쟁력강화 ②고부가가치화 ③환경보전형 생산 및 ④수출촉진의 4개 분야를 대상으로 하고 연구개발비는 3000억 원으로 정하였다.

농림수산기술개발사업 추진

당초 농림수산기술개발사업은 농림수산부 농업구조정책국 농업구조정책과 농업기술담당계에서 업무를 총괄하게 되었다. 첫해인 1994년에는 현장애로기술개발 중심으로 과제를 공모하기로 하고 수요조사, 심의위원회구성 및 심의착수, 농림수산부 훈령제정, 각 시·도와 협의, 예산배정 계약체결 및 예산집행 등 사업을 추진하였다.

1994년 12월에는 행정부 조직개편의 후속조치에 따라 농림수산기술개발업무가 농업구조정책국에서 농산국 농산기술과로 업무가 이관됨과 동시에 청사도 옮기게 되어 한동안 업무가 제대로 이루어지지 않을 뿐 아니라 한바탕 북새통을 떨 수밖에 없었다. 동 기술개발사업을 추진한지 1년도 안 되는 데다

당해 연도 예산이 9월에야 뒤늦게 배정되었고, 농림수산부나 각 시·도 모두 계약 체결 부서인 회계과의 계약 업무가 매끄럽게 추진되지 못하였으며 너무나 기일이 촉박하여 1994년 연내에 계약체결이 안 되어 대부분의 예산을 1995년 1월에 이월 조치해야 하는 어려움을 겪었다.

한편 1995년 3월에는 1994년도 기술개발사업의 평가와 반성속에 문제점을 도출하여 기술개발사업의 추진체계를 개편함과 동시에 1995년 10월에는 동 기술개발업무를 전담할 「농림수산기술관리센터」를 발족시켰으며, 첨단기술 개발계획도 수립하여 과제공모, 과제선정 등 기술개발사업을 확대 추진하였다.

1994 1996년 추진한 기술개발사업은 모두 자유공모방식으로 과제를 선정하다 보니까 국가가 의도하는 정책목표와 다소 괴리현상이 드러나게 되어 마침내 1996년에는 기획연구과제를 보완하여 기술개발을 하는 한편, 각도 새농민회의 건의에 따라 새농민 수상자, 선도농민들과 생산자 단체가 참여하는 농업인 기술개발과제를 추진하게 된다.

1997년 8월에는 정부가 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」을 공포함에 따라 농림수산부에서는 18개 기관 중 제일 먼저 「벤처형 중소기업 기술개발 지원계획」을 수립 실시하여 다른 부처의 분발을 촉구하는 촉진제 역할을 하였다.

1998년에는 21세기 선진농업을 실현하기 위해 농업기술개발 중장기기본계획을 수립하게 되는데 이 계획을 수립하게 된 배경은 1994 1997년 4년 동안 수행한 기술개발연구과제를 심사, 평가한 결과 그 동안 자유공모과제가 대부분이어서 우리 나라 농업의 발전방향과 일치하지 않는 문제점들이 드러나게 된 것으로 기술개발목표 및 방향설정, 추진체계 정비, 중점지원대상 과제 등 구체적이면서도 실현 가능한 내용으로 7대 기술개발 방향의 테두리에서 농업기술개발중장기 기본계획을 수립하였으며 이는 1998년부터 2004년까지 수행하기로 하였다.

현장애로기술개발사업 추진

1994년도 기술개발사업

농림수산부에서는 농림수산기술개발사업의 담당부서가 농업구조정책국 농업구조정책과로 결정되어 1994년의 사업을 추진하게 되었다. 그러나 농업구조정책과의 업무가 방대하여 기술개발사업은 사무관 1명과 주사 1명이 맡아

할 수밖에 없었다. 한편, 법적으로는 「농어촌발전에 관한 특별조치법」에 농림수산기술개발에 관한 사항을 포함시켜 제도적 장치가 갖추어지고 예산도 확보되어 우선 농촌 일선에서 일어나고 있는 당면과제 중심으로 현장애로기술개발사업을 추진하게 되었다.

농업구조정책과에서는 과학기술처와 통상산업부 등 기술개발 사업의 선발부처 자문을 받아가며 업무를 추진하였는데 1994년 3월에는 현장애로기술개발과제의 수요조사를 실시한 결과 233건의 과제를 발굴하게 되었으며 동년 5월에는 「농어촌발전에 관한 특별조치법」의 관계 규정에 의거 농림수산기술정책방향 심의와 투자재원 조정, 기술개발과제의 심사 등을 담당할 농림수산기술정책심의회를 구성하여 대학, 협회, 학회 등에서 추천된 사계의 권위자들 중에서 20명을 동 위원으로 위촉하였다. 그리고 이들은, ①생산 · 기반 ②유통 · 가공 ③기계 · 시설 ④생활 · 환경 등 4개 분과위원회로 5명씩 위촉하여 심의 활동에 전문성을 제고하도록 도모하였으며 앞에서 발굴된 233과제를 연말까지 4차례에 걸쳐 심의를 하여 과제선정의 임무를 수행하였다.

9월에는 현장애로기술개발사업 실시요령을 농림수산부 훈령 제794호로 제정하여 각 시·도에 시달함으로써 영농현장 및 일상생활에서 제기되는 기술적 애로사항을 본격적으로 연구 개발하게 되었다.

1994년 말 정부에서는 농특세 15조를 목적세로 거두어 농어촌에 투자하기로 방침을 정함에 따라 농림수산부에서는 중장기투자계획을 수립하여 1994 2004년까지 현장애로기술개발사업에 총 1650억 원을 투자키로 하고, 첫해인 1994년 9월에 갑자기 150억 원의 예산을 확보하게 되어 자금 집행에 큰 어려움이 있었다.

9월 15일에는 농특세 전입금 사업계정으로 90억 원의 예산을 배정받아 각 시 · 도 및 산하기관, 단체, 대학 등을 통하여 현장애로기술개발과제를 모집하여 접수한 결과, 총 658건이 접수되어 농림수산부 과제관련 담당과(과제관리담당관) 및 농촌진흥청 연구진의 검토 · 평가, 농림수산기술정책심의회 분과위원의 평가, 전체심의회의 심의를 거쳐 204개 과제를 선정하였다.

연구계약 체결은 농림수산부의 경우 총무과 용도계에서 담당했으나 시 · 도의 경우에는 회계과에서 맡아 계약담당자의 전문성 부족 및 책임 부담 의식으로 계약에 소극적이어서 연말 내 계약 추진에 상당한 애로를 겪었다.

특히 농림수산부 과제 204건 중에는 금후 농림수산기술개발정책의 중핵이 되는 방향 설정을 위해 농촌경제연구원과 「국제경쟁력 제고를 위한 농림수산

기술개발정책 방향」이라는 제목으로 1995년 7월 31일까지 기한인 연구용역이 포함되어 있었다. 한편, 농촌진흥청에서는 농림수산부로부터 60억 원을 배정받아 각 시·군 농촌지도소를 통하여 내고장새기술개발사업으로 80과제를 선정, 보조금으로 전액 집행하였다.

결국 농림수산부에서는 기존예산 40억 원과 농특세 재원 90억 원을 합하여 130억 원을 연구개발비(연구용역비) 비목으로 확보하였기 때문에 연말까지 지출원인 행위를 해야하는 등 시한에 쫓기게 되었다. 따라서 1994년 11월 4일에 각 시·도에 사업비 집행지침을 시달하고, 11월 10일에 예산을 내시하였으며, 11월 14일에는 시·도의 사업관련 실무자 20명을 소집하여 용역계약 체결 및 사업비 집행요령에 대한 교육을 실시하였다.

또한 12월 9일에는 제4차 농림수산기술정책심의회를 개최하여 과제 선정·심의를 마무리하고, 12월 22일에는 그간의 문제점을 개선한 실시요령을 훈령 제802호로 개정하여 시달하였다.

그런 와중에서 1994년 12월 26일 정부의 대대적인 조직개편에 따라 농산국 농산과가 농산기술과로 개편되었으며, 농림수산기술개발 업무는 농업구조정책과에서 농산기술과로 이관되었다. 이때에는 조직개편과 함께 청사도 1동에서 3동으로 이사를 했다. 업무를 인수한 농산기술과에서는 이삿짐을 풀 겨를도 없이 1994년 선정과제에 대한 연구용역계약을 농림수산부와 시·도별로 나누어 12월 30일까지 체결 완료하도록 촉구하는 등 예산의 불용을 막기 위하여 바쁘게 하루 하루를 보냈다.

당시 현장애로 기술개발사업이 얼마나 어려웠던지 농업구조정책과에서는 「압박에서 해방감」을 맛보게 되었다고 축제 분위기였고 새로 업무를 맡은 농산기술과는 「초상집 분위기」이었다. 더욱이 주위 직원들로부터는 동정 어린 위로 전화가 끊이지 않았고 막상 업무를 담당한 계장과 직원들은 어떻게 이 첩첩산중을 헤쳐나가야 할지 큰 고민에 쌓여 밤잠을 설치게 되었다.

그도 그럴 것이 농업구조정책과에서 7개월 동안 이 업무를 수행하면서 담당계장이 2명이나 교체된 바 있고, 담당 직원도 병이나 2명이나 교체되는 등 누구도 하고 싶지 않은 업무가 농림수산기술개발 업무였기 때문이었다.

1995년도 기술개발사업

농림수산기술개발사업 자체가 새로운 연구사업으로 생소한데다 정부의 조

직개편에 따라 1년도 채 안 되어서 담당 부서가 바뀌니까 새로 업무를 맡은 농산국 농산기술과 담당계에서는 연말연시도 없이 1995년 새해 업무 시작 첫 날부터 바쁠 수밖에 없었다.

각 시·도별 계약상황 파악, 사업비 중 선금지급상황 등을 확인하고 연말까지 사용하지 못한 1994년도 사업비를 집계하여 1995년 1월 11일에 총액 130억 원 중 미집행잔액 118억 원을 이월 조치하였다. 아울러 현장애로기술개발 업무 관계관 회의 및 실무자회의를 4회에 걸쳐 개최하는 등 1994년도에 체결한 204과제의 후속조치를 철저히 해 줄 것을 촉구하였다.

그러나 농특세 예산이 잘 걷히지 않아 4월 달까지도 자금이 떨어지지 않아 대학교수 등 연구기관에서는 여기저기에 직접 전화를 해서 "돈이 없어 연구를 못하고 있다"는 등 독촉이 빗발치는 바람에 꾸중 아닌 꾸중을 듣게 되었고, "연구자들에게는 자금이 안 나오면 내 아파트라도 팔아서 대 줄 터이니 우선 급한 재료비는 외상으로 구입하고, 인건비 등은 사비를 변통해서라도 조금만 참아 달라"고 하소연을 하였으나 이러한 자금 부족현상은 그 해 6월 상순까지 계속되어 한바탕 빚 아닌 빚 독촉(?)에 시달리기도 했다.

1995년도 신규과제는 1994년 10월 1995년 5월까지 4차에 걸쳐 대상과제를 모집한 결과, 총 260건이 접수되어 1단계로 농림수산부 주무과 과제관리담당관 및 농촌진흥청 시험연구국에 의뢰하여 과제의 중복·유사에 대한 검색을 실시하고, 과학기술정책관리연구소(STEPI) 등 전문기관에 의뢰하여 타 연구기관의 중복과제를 검색하였으며, 2단계로 과제관리 담당관 및 농촌진흥청의 관계연구관 평가, 3단계로 심의회 분과위원별 평가를 실시한 후, 3단계 점수를 평균하여 분야별 순위를 결정하였으며, 300점 이상(500점 만점)인 우수과제 84과제를 선정하였으나 그 중 8과제는 포기하고 76과제만 협약 체결되었다.

또한 산림청에서는 32과제(20억 원), 수산청에서는 57과제(40억 원)를 자체 선정하고 1995년 10월 「농림수산기술관리센터」가 발족되면서 이들 과제 및 연구비를 모두 이관하여 현장애로기술개발사업 추진체계를 일원화하였다.

그러나 농촌진흥청에서는 「내고장새기술개발사업」으로 120과제를 선정하여 이미 90억 원을 시·군 농촌지도소에 배정한 후 집행을 완료함에 따라 별도로 기술개발을 추진하였다.

1995년도 4/4분기에는 1994년도에 협약한 204과제에 대한 연차평가를 농림수산부에서 직접 추진하였는데 그 이유는 전문관리기구인 농림수산기술관리센터가 설치된 지 얼마 되지 않아 업무가 서투르고, 1995 첨단기술개발과제

를 처음으로 공모하여 평가를 실시하는 단계에 있으므로 업무량이 많았기 때문이었다.

현장애로 기술개발과제에 대한 평가

1994년도 말에 처음 선정된 현장애로 기술개발과제는 예산을 확보할 때부터 206목(연구용역비)으로 편성되었기 때문에 연구성과를 평가하고 기성보고서에 의해 연구비를 정산하며 잔액이 발생할 경우, 국고에 반납 조치해야 하는 일련의 절차를 연말까지 모두 끝내야 했다. 따라서 농림부에서는 1995년 9월부터 연차평가 및 최종평가 계획을 수립하여 해당 시·도 및 관계기관에 시달하고 일자별 추진상황을 사전점검 하는 등 한 치의 차질도 용납할 수 없는 상황이었다.

우선 중간평가 대상인 188과제(연구기간이 2 3년인 계속과제)에 대해서는 1차년도 기간 중 당초 계획된 연구개발목표에 대한 당해 연도 성과를 평가하였으며, 최종평가 대상인 16과제(연구기관이 1년인 완료과제)에 대하여는 사업이 완료된 후 연구결과 전반에 대한 평가를 하게 되었다. 연차평가는 연구가 끝나기 2개월 전에 과제별로 연구결과보고서를 제출받아 과제선정방법과 마찬가지로 3단계 평가를 실시한 후, 평가결과를 분석하여 계속수행, 보완, 중단 등으로 분류하고, 중단으로 평가된 과제에 대해서는 소명자료를 제출받아 농림수산기술정책심의회 분과위원회를 통하여 재평가를 실시하였다.

이러한 다단계 평가를 거쳐 정밀히 평가된 과제들은 1995년 12월 14일 소집한 농림수산기술정책심의회 전체회의에서 연차평가 대상 188개 과제 중 계속수행으로 176개 과제, 조기완료로 1개 과제, 중단으로 11개 과제(성실중단 7, 불성실중단 4)를 최종 심의하여 통과시켰으며 최종평가 대상 16개 과제 중에서는 우수로 12개 과제, 보통으로 4개 과제를 심의 통과시켰다.

따라서 계속수행 176개 과제에 대해서는 연구책임자가 중간보고서를 정리하여 계약 담당부서에 제출하고 기술개발성과 검사(조서)를 실시한 다음 연구비를 정산한 후 소정의 절차에 따라 대가를 지급하게 되었다. 중단된 11개 과제 중에서 성실수행 중단 7개 과제는 성과 검사 후 기성보고서를 제출받아 실태조사를 통하여 연구비를 정산한 후 소정의 절차에 따라 대가를 지급하고, 불성실 수행중단 4개 과제에 대해서는 계약을 해제 또는 해지하고, 예산회계법 관계규정에 따라 지원연구비의 10%를 위약금으로 국고에 반납 조치

하였다.

결국 1994년도에 선정된 현장애로기술개발과제 총 204개 과제 중에서 1995 1997년 말까지 중도에서 탈락한 과제는 통합으로 인해 중단된 과제 3개 과제, 조기완료 된 과제 1개 과제, 연차평가시 중단된 과제 13개 과제, 현지 확인 점검시 중단 조치된 과제 1개 과제를 포함하여 총 18개 과제(탈락률 8.8%)나 되었다. 이렇게 중도에서 탈락된 과제를 제외하면 나머지 186개 과제가 연구를 완료하였는데 그 중 우수로 평가된 과제가 80개, 보통으로 평가된 과제 104개, 불량으로 평가된 과제 3개가 나왔다.

농림수산기술개발사업의 개편

기술개발사업의 추진상 문제점

농림수산기술개발사업은 우리 나라 농림수산업의 앞날을 좌우하는 매우 중요한 사업이다. 이러한 업무를 새로 담당한 농림수산부 농산국 농산기술과는 기술관리업무 담당자를 2배로 늘여 농업사무관 2명, 농업주사 1명, 행정주사 1명의 2개 팀으로 구성하고, 새로운 각오와 함께 업무를 시작했는데 어려움도 많았다.

우선 내적으로는 농림수산부 전체가 당시 건설부가 사용하던 건물로 이사를 하다 보니 한동안 업무추진은 마비상태이고 이사 도중 기술관리업무 파일 서류상자가 다른 과 짐에 휩쓸려 들어가 이를 확인하여 찾는데 진땀을 흘렸는가 하면 서류를 찾아 바쁜 마음 속에 새로운 업무를 시작은 하였지만 업무 인수 인계 때에 딸려온 담당자 한 사람도 그 업무를 맡은 지 불과 3개월밖에 되지 않아 네 사람이 불철주야 노력해도 생각과는 달리 일의 진척은 마치 무딘 칼날 같았다.

그리고 대외적으로는 농림수산기술개발사업을 수행한 1994년 한해 동안에 드러난 문제점과 1995년도 착수할 첨단기술개발 사업 수행과정에서 예상되는 문제점들을 어떻게 개선하느냐인데 농림수산분야에 새롭게 많은 연구비가 집행되니 동 연구에 관련된 연구자들은 물론 전국 각처에서 많은 관심자들이 많은 불만과 의견들을 직접 또는 간접으로 보내어 기술업무담당 실무팀을 매우 고민스럽게 만들었다

농림수산기술개발사업의 추진상 문제점은 여러 차례의 토의 끝에 다음 여섯 가지로 정리되었다.

첫째, 1994년 선정된 현장애로기술개발과제에 대한 일부 비판적인 여론이 있었다. 우선 과제 선정의 객관성 및 공정성이 결여되었다는 지적이다. 그 이유는 과제 선정 평가 기준이 상, 중, 하로 구분되어 있어 평가점수의 편차가 적다는 것이다.

둘째, 시·도 연구계약담당자의 전문성 부족과 책임의식 결여로 연구계약이 원만히 이루어지지 않아 과제 총괄연구책임자들은 이들의 소극적 태도를 강도 높게 비판하고 있었다. 이러한 사항에 대해서는 나중에 감사원 정기감사에서도 예산이월과 불용액 발생에 대해 지적이 있었다. 당초 40억 원이 계상되었으나 집행과정 중 농특세로 1994 추경에 150억 원이 편성(1994년 9월 15일)됨에 따라 1994년도 총연구비가 190억 원이 되고 다소 예산집행 추진과정이 늦었다. 또한 시·도의 계약체결은 연도말까지 60억 원이 체결되고 미집행액이 130억 원 발생하였다. 따라서 선정된 과제에 대한 연구비 지급은 불가피하게 다음 해로 넘길 수밖에 없어서 미집행액 130억 원 중 118억 원은 이월조치를 하게 되었으며. 농림수산부와 13개 시·도에서 총괄연구책임자와 연구용역 계약 체결시 원가계산에 의하여 계약이 체결됨에 따라 다소의 잔액이 발생되었는데 이러한 계약 잔액 12억 원은 불용액으로 처리되었다.

셋째, 연구관리를 위한 데이터베이스(D/B)가 구축되지 않아서 연구과제를 검색할 기능이 미비했다. 농림수산부의 경우에는 D/B미비로 검색기능이 전무하므로 3청에 중복성 여부 검색 의뢰를 하였고, 3청 및 관계기관간 네트워크 미비로 교차검색[1]에 상당한 애로를 겪었다. 과학기술처와의 과제 중복여부 검색을 위해서는 「과학기술정책관리연구소」를, 문교부의 대학 연구비 지급 과제와의 중복여부 검색을 위해서는 「한국과학재단」을 찾아가 힘들게 부탁을 해야만 했다.

넷째, 첨단기술과제의 응모창구가 3청으로만 되어 있어서 대학 등 타 연구기관의 참여가 제한되고 우수한 과제가 누락될 소지가 있었다. 따라서 과제의 다양성, 공개성, 경쟁성, 전문성 등의 결여가 우려되고 농과계 대학 또는 일부 연구기관에서는 국가차원의 기술개발 과제가 아닌 3청 자체에서 필요로

1) 정부 각 부처에서 추진하고 있는 기술연구개발 사업의 연구개발 과제의 상호 교차 검색은 1995년도부터 개최된 과학장관회의에서 토의가 되어 1996년도부터 각 부처의 연구과제 D/B를 상호 검색할 수 있도록 제도 개선 조치가 됨.

하는 과제만 선정한다는 의견도 상당히 있었다.

다섯째, 사업 추진 운영 체계의 부적합성이었다. 첨단기술개발사업은 국가 차원의 중장기 기술개발과제인데 예산이 농촌진흥청 267억 원, 산림청 20억 원, 수산청 26억 원 등 총 313억 원이 3청에 분산되어 있어 3청이 제각기 운영하여 농림수산부의 기술정책 방향과 부합되게 운영되지 않고 있으며, 이와 반대로 현장애로기술개발은 3청의 현장중심이 아닌 농림수산부 중심의 운영 추진(1994년 예산 농림수산부 90억 원, 농촌진흥청 60억 원)으로 비판적인 여론이 있었다.

여섯째, 농림수산기술정책심의회의 정책심의 기능이 미흡하였다. 대학, 학계 등에서는 기술중심에서 정책심의를 위해 새로운 인력증원의 요구가 점증하고 있었으며, 3청의 경상연구, 특정연구, G-7 과제 연구 등 각종 연구기술 개발 과제와의 상호 연계 조정기능이 거의 없는 상태이었다.

일곱째, 1994년 시작한 현장애로 기술개발과제에 대하여 많은 연구자들은 스스로 비하하는 이야기를 하고 있었다. 연구를 수행하고 있는 연구자들은 “농림수산기술개발비는 눈 먼 돈으로 누구든지 먼저 갖는 사람이 임자이다.”, “연구계획서도 별로 잘 작성하지 않았는데 심사에 통과되어 연구비가 지급되더라.” 등 스스로 자기를 비하시키는 얘기를 하고 있는 연구자도 있었으며, 과제선정에서 탈락된 연구자들은 “제도가 완전히 잘못 되었다.”, “우수한 과제가 탈락하고 함량미달의 과제가 선정되었다.”는 등 각양각색의 이야기들이 돌아다녔다.

기술개발사업의 추진체계 개혁방안

농림수산기술개발사업의 첫해 사업 추진과정에서 드러난 문제점들을 일곱 가지로 정리하고 사업의 성과도 분석 검토하여 현재의 체계로는 사업수행이 도저히 어렵다고 판단되는 부분에 대한 개선방안을 마련하였다. 동 개선방안을 농림수산기술정책심의회에 상정(1995년 3월 13일)하여 심의를 마치고 최양부 청와대 농림해양수산수석비서관과의 협의를 거쳐 농림수산기술개발추진체계 개선안이 최종적으로 확정되는 마지막 단계(1995년 3월 23일)에서 당시의 농림수산부 최인기 장관은 “이것은 개선이 아니라 개혁이므로 개혁방안이라고 명칭을 붙이는 것이 좋다.”고 하여 그 후 동 개선안은 개혁방안으로 불리어지게 되었으며 그 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 기술개발 관리의 전담기구 설치 기본 계획

체계적이고 공정한 과제 선정, 관리, 평가를 위하여 과학기술처의 「과학기술정책관리연구소」(STEPI), 통상산업부의 「산업기술정책센터」(ITPC)와 같은 가칭 「농업기술정책관리센터」(Agricultural Technology Policy Center, ATPC)를 설치하기로 하였다. 설치 방법은 한국농촌경제연구원의 부설기관으로 하되 인원은 15 20인 수준으로 하고 전문인력은 필요할 때 채용 또는 파견하도록 하였다.

당초 전담기구 설치 검토 방안은 2가지 안으로 제1안은 한국농촌경제연구원의 부설기관으로 설치하는 것이고, 제2안은 한국식품개발연구원의 부설기관으로 설치하는 방안이었다.

두 가지 안에 대해서는 농림수산부 차관실에서 국장급 이상 간부들이 모여 2차례에 걸쳐 정책심의회를 개최한 결과 제1안인 한국농촌경제연구원 부설기관으로 확정되었다.

전담기구를 설치할 때 기존 출연기관에 부설하는 경우 조직 및 정원 변동에 대하여 총무처와 사전 협의가 필요치 않고, 기구 설치 근거는 농발법 시행규칙 개정만으로도 가능했기 때문이다. 타 부처의 경우에는 전담기구를 최초로 설치할 때 훈령 또는 고시로 근거 규정을 두었다. 재원은 1995년 현장애로기술개발 사업비 중에서 과제선정, 관리, 평가연구비로 5억 8억 원을 지급하고 1996년 이후는 예산 요구시 반영조치를 하되 예산의 비목은 현재의 연구개발비에서 출연금으로 비목 변경을 추진하기로 했다.

1995년 3월 23일에 확정된 동 개혁방안에 따라 전담기구 설립을 위한 세부작업을 하여 1995년 5월 21일 농림수산 기술연구개발관리에 관한 전담기구 설치 세부계획이 확정되었다.

전담기구의 명칭에 대하여 「농림수산기술정책센터」, 「농림수산기술정책평가센터」, 「농림수산기술센터」, 「농림수산기술정책관리연구소」 등 여러 가지 안이 제시되었으나 최종결재권자인 최인기 장관은 “4가지(안)의 명칭이 별로 마음에 들지 않는다.”며 「농림수산기술관리연구소」라는 새로운 명칭으로 결재하였다.

(2) 연구개발과제의 응모 및 심사평가 방법의 개선

과제 응모의 경우 종전에는 3청 또는 대학만이 응모할 수 있었으나 이를 개방하여 민간 연구소 및 산업체 등에서도 응모가 가능토록 문호를 개발하였

다. 특히 정부의 농과계 대학 특성화 정책과 같은 맥락에서 특성화대학으로 지정된 대학에서 특성화 분야와 관련된 연구과제를 응모할 경우 약간의 가산점을 주는 정책적인 조치도 취하였다.

평가방법도 종전의 주관식에서 점수제로 하여 공정성과 객관성을 제고하고 과제간의 심사평가 점수의 차이를 크게 할 수 있어서 동점을 받을 수 있는 소지를 줄였다. 그리고 종전의 비밀서면심사에서 벗어나 서면심사와 공개발표평가회를 병행하여 연구에 관여하는 총괄 및 협동연구책임자들의 연구 능력도 아울러 평가하도록 하였다. 연구에 참여하는 개인의 책임보다는 연구자가 소속된 기관의 책임을 강조하고 효율적인 연구협조가 이루어질 수 있도록 하기 위해서 연구계약 체결도 종전의 총괄연구책임자와의 계약에서 주관연구기관과의 계약으로 변경 조치하였다.

(3) 농림수산기술정책심의회 확대 개편

농림수산기술정책심의회는 위원수를 20인에서 35인으로 확대 개편키로 하고 관계 규정인 농발법 시행규칙 12조를 개정했다. 분과위는 종전의 4개에서 8개로 확대하여 분과위 중심으로 운영하고 심의 대상도 3청, 정부 출연기관 등의 경상연구 이외의 연구기술개발 과제 사업 전반으로 확대하였다. 심의회의 결정 사항은 특별한 사유가 없는 한 이를 존중하는 관행을 정립하기로 했다.

농림수산기술정책심의회는 20명으로 구성되어 있는데 4명은 당연직이고 16명은 위촉직이다. 당연직 4명은 농림수산부, 농촌진흥청, 산림청, 수산청의 기술개발관리업무 담당 국장이 맡도록 되어 있다. 본 심의회는 1994년 5월 27일 구성되었기 때문에 위촉직 16명 전원이 임기가 만료된다. 농발법에는 위원의 임기는 2년으로만 규정되어 있을 뿐 연임 등에 관한 규정은 없었다.

위원선정을 공정하고 객관성 있게 추진하기 위해 여러 가지로 고민하고 심사숙고한 끝에 다음과 같이 하였다. 전문분야를 고려하되 특정분야에 편향되지 않고 농림수산기술개발 방향과 대상 기술을 객관적으로 공정하게 제시, 평가할 수 있는 사계의 전문가를 선정하고 민간단체의 임기만료 위원은 민간단체 소속 인사로 교체 선정토록 하여 현재 비율을 어느 정도 유지할 수 있도록 하였다. 특히 전문분야가 중복되지 않도록 세부적으로는 전공과 현재 업무도 상당히 고려했다. 8개 분과위의 분과위원장 예상 후보자와 전체적으로는 심의회 예상위원장에 대한 복수안도 마련하였다. 6월 22일 장관의 결재

가 났다. 초기 20명 중 당연직 4명을 제외한 16명 중에서 1명만이 유임되고 15명은 교체가 되었다. 종합하여 보면 새로이 확대 구성된 35명 중 30명이 신규로 선정 위촉된 것이었다.

(4) 기술개발 사업 주관기관 조정

기술개발 사업의 주관 기관을 기관의 성격에 맞게 조정하였다. 첨단기술은 국가 차원의 기술정책방향과 부합되게 추진하기 위해서 종전의 3청 주관에서 농림수산부 주관으로, 현장애로 기술개발은 농림수산부 위주 3청에서 3청 위주 농림수산부로 변경하였다. 이에 따라 사업비 예산은 첨단기술개발은 농림수산부 예산에, 현장애로 기술개발은 각 기관별 예산에 계상토록 하고, 예산 집행은 전문기구에 출연하여 집행하도록 했다.

기관별 주요 역할을 보면 농림수산부(농산기술과)는 기본방향 수립, 전문기구 지도 감독 그리고 농림수산기술정책심의회는 정책방향, 투자배분, 연구과제에 대한 심의, 전담기구는 과제 선정, 관리, 평가 업무 담당, 3청 및 기타 연구기관은 과제 응모 및 연구개발을 수행하도록 하였다.

농림수산기술관리센터 발족

전담기구 설립의 산고(産苦)

(1) 정부조직 축소의 와중에 유일한 전담기구 탄생

농림수산부가 1995년 6월 1일 재정경제원에 농림수산기술개발 전담기구 신설에 따른 정원 및 예산 확보 부문의 검토를 정식으로 요청함으로써 길고도 힘든 부처간 협의가 시작되었다. 그러나 정부는 바로 6개월 전인 1994년 12월에 행정조직을 대폭 축소 개편한 직후이어서 이런 분위기 속에서 새로 전담기구를 설립한다는 제안과 검토를 거론한다는 것 자체도 어느 누가 감히 상상할 수도 없는 상황이었다.

당시 재정경제원 장병완 농림수산예산담당관은 “이런 이야기는 꺼내지도 말고, 정신 나간 얘기를 하지도 말라. 지금이 어느 때인 줄 아는가? 요즘 같이 모두 축소·감축하는 분위기 속에서 어떻게 조직 신설에 대한 결재를 올리느냐?”라고 말했다.

그러나 재정경제원 내에서도 가장 관심을 가지고 협의에 협조해 준 사람은 우리 업무의 검토를 담당한 유호영 서기관이었다. 그는 농림수산예산을 담당하기 전에 과학기술처 예산을 담당하였기 때문에 기술개발 관련 업무에 풍부한 지식을 갖추고 있었다. 그는 전담기구의 필요성을 우선 인정해 주면서 "기술개발을 위해 전담기구는 타 부처를 보아도 꼭 필요한 것이지만 다만 시대적 흐름이 조직 축소라 상당히 어렵다"고 했다. 세부적인 설명과 조정 협의를 위해 3개월 동안 농산기술과 담당사무관인 권은오, 허순범 두 사람은 거의 매일 하루도 빠지지 않고 재정경제원을 방문했다. 당시 박해상 농산기술과 과장도 매주 최소한 2번은 사무관들과 함께 재정경제원을 방문하여 설득 및 애걸을 했다.

재정경제원 농림수산예산담당관이 호의적인 관심을 갖게 된 것은 거의 8월에 접어들어서였다. 이제 문제는 상관에게 어떻게 결재를 올리느냐 하는 것이었다. 농림수산부 실무자들은 전방위(全方位) 총력 외교를 펴야 한다고 생각하고, 필자(농산정책심의관)와 김동태 농업정책실장에게 보고하여 이분들도 2 3번 면담과 설명을 했으나 재정경제원 윗사람은 요지부동이라는 것이었다.

결국 총대(?)는 농림수산예산담당관이 메고 결재를 올려 달라고 날마다 졸라 서류가 돌기 시작했고, 8월 22일에는 드디어 재정경제원 장관의 결재가 났다는 연락이 있었다. 공문 시행에는 좀 시일이 걸릴 것으로 판단되어 우선 재경원장관 결재 서류 사본만이라도 받아서 업무를 추진하기 위해 농산기술과 권은오 서기관(2명의 사무관 중 1명이 승진함)이 재정경제원에 급히 뛰어갔다.

재정경제원의 생각은 전담기구 설치에 동의하고, 정원은 20인으로 하되 인력충원은 농촌경제연구원에서 자체 흡수 6인, 파견 4, 신규채용 10인으로 하고, 예산 비목변경에 이견 없음과 사무실 임차료 및 인건비 등 예산 지원을 하겠다는 내용이었다. 또한 3청에 분산 편성된 예산을 1996년부터는 농림수산부에 편성하되 1995년 예산은 비목 변경 후 전액을 전담기구에 출연하도록 하였다.

이제 명실공히 전담기구가 중심이 되어 과제 공모, 선정, 심의 및 평가 등 기술개발사업의 집행이 가능하게 되었다. 그러나 부설기관 형태의 전담기구의 기능 및 성격상 「연구소」 명칭은 부적합하므로 「농림수산기술관리센터」 또는 「농림수산기술관리단」으로 변경할 필요가 있다고 의견을 제시하였다. 이에 따라 농림수산부에서는 재검토 과정을 거쳐 「농림수산기술관리센터」로 최종 결정하였다. 그리고 당초의 3실을 설치키로 한 것을 2실인 기획평가실, 관리운영실로 축소 조정하여 실질적인 업무 수행이 가능하도록 하였다.

외부 파견 인원은 3청은 연구관급 각 1명씩, 한국식품개발연구원에서는 차장급 1명으로 도합 4명으로 하고 총무처에 3청의 파견 인원 3명에 대한 파견 정원 승인을 요청하도록 했다.

농림수산부는 3개월 동안의 모진 산고 끝에 재정경제원의 승인을 받고 1995년 9월 5일 총무처에 공무원 파견에 관한 협조요청을 하였다. 그리하여 1995년 9월 11일 파견 및 결원보충 승인 요청이 있은 지 1개월도 채 지나지 않은 9월 29일 총무처에서 승인 통보가 내려졌다.

(2) 한국농촌경제연구원의 성실한 준비

1995년 8월 28일 「농림수산기술관리센터」의 설립계획이 확정되면서 한국농촌경제연구원(이하 농경연)에서는 센터 설립에 필요한 준비를 본격적으로 진행하였다. 센터 설립을 위한 준비단을 발족하여 과학기술정책관리연구소(STEPI) 등 유사 기능을 가진 기구의 업무 관리 방법을 익히고 농림수산업 분야의 기술개발에 맞도록 제 규정을 보완하였다. 9월 5일에는 첨단농림수산 개발을 위한 공청회를 농경연에서 개최하였다. 농경연에서는 전담기구 설립에 관계되는 관계 규정을 신설 또는 개정하기 위해 9월 22일 제20차 정기이사회를 개최하였다.

신설되는 센터에는 소장을 두어 관리 책임을 맡게 하고 기획평가실과 관리운영실의 2개 실을 두도록 하였다. 센터의 소장에는 성배영 수석연구위원을 임명하고(9월 27일), 권태진 부연구위원을 기획평가실장으로, 홍성종 1급관리원을 관리운영실장으로 발령하였다. 농경연의 지원 인력과 한국식품개발연구원 파견자는 10월 1일자로 발령이 났고, 3청에서 파견되는 공무원은 10월 2일 본부에서 일괄 파견 명령을 내려 조직체계를 갖추어 나갔다.

센터 사무실은 고객의 편의를 위하여 교통이 편리한 곳에 두고자 하였다. 사무실을 임차하는데 많은 어려움이 있었으나 양재동에 위치한 옥토빌딩(뱅뱅사옥) 3층에 전용면적 118평의 사무실을 마련키로 하였다. 9월 27일 4억 8900만 원에 사무실 임차계약을 체결하고 10월 9일에는 새로운 사무실을 개설하였다.

(3) 농림수산기술관리센터 발족

1995년 10월 12일은 한국 농정사에 매우 뜻깊은 날이 되었다. 우리 나라 농림수산업의 장래를 좌우하는 새로운 기구인 「농림수산기술관리센터」가 농경

연 부설기관으로 처음 태어나는 가슴 뭉클한 날인 것이다. 무한경쟁의 세계화 속에서 21세기 농어촌의 선진화를 위해서는 그 어느 때보다도 농림수산기술관리센터의 출발과 함께 그 효과적이고 생산적인 운영의 모습이 절실한 때이기도 하다.

「농림수산기술관리센터」의 개원식에는 최양부 청와대 농림해양수산수석비서관, 김동태 농업정책실장, 정영일 한국농촌경제연구원장, 서중일 한국식품개발연구원장 및 그 외 많은 귀빈들이 참석하였다.

이 자리에서 최양부 수석은 "동 전담기구 설립으로 농림수산기술개발은 이제 본 궤도를 갈 수 있게 되었다" 며 그 동안 관계관의 노고에 치하를 함과 동시에 "전담기구 설립으로 농촌진흥청에 등록된 「농업과학협회」를 「(가칭) 농림수산과학협회」로 확대하여 사단법인화[2)]하면 대학과의 연계도 한층 강화될 수 있을 것"이라고 의견을 제시했다.

오랫동안의 산고 끝에 태어난 「농림수산기술관리센터」이기 때문에 전담기구 중심의 과제접수, 심사, 계약체결, 평가, 사후관리 및 D/B 운영 등은 타부처와 비교해도 부끄럽지 않는 객관성 있고 공정한 업무추진이 가능하게 됨과 동시에, 전담기구 설립으로 농림수산기술개발 추진체계의 종합적 정립이라는 대미를 장식하게 되었다.

한편, 이러한 과정 속에서 기관간에 많은 갈등과 반발이 있었다. 특히 3청에 분산된 예산을 금후 농림수산부에 편성하고 출연금으로 비목을 전환하여 전액 전담기구에 출연한다는 것에 대하여 3청으로부터 많은 반발이 있었다. 3청의 항의를 들어보면 "우리들이 어떻게 재정경제원과 싸우고 땀흘려 겨우 확보한 예산을 농림수산부가 달랑 가져갈 수 있느냐? 농림수산부는 자기도 현장애로 기술개발비를 갖고 있으며 그것을 쓰면 되지 않으냐? 확보한 예산은 본부, 3청이 서로 각자 기술개발에 쓰도록 되어 있지 않으냐?" 등이었다. 이에 대해서 1994년 최초 농림수산기술개발비 예산확보시 관여했던 조일호 당시 기획관리실장은 "무슨 얘기냐? 당시 예산은 기술개발을 위해 편의상 농림수산부와 3청에 나누어서 편성한 것인데 그것이 전부 자기들 것인 양 주장해서는 안 된다."는 의견을 제시하였다.

특히 최양부 농림해양수산수석도 "예산은 일단 일괄적으로 4000억 5000억

2) 농림수산과학분야의 34개 학회의 입장을 대표할 수 있는 단체이자, 정부의 농림수산기술개발 정책 및 연구에도 적극 참여하고 조언도 줄 수 있는 단체로 성장할 수 있도록 사단법인 「한국농림수산과학협회」로 1995년 12월 17일 정식 설립 허가됨.

원 정도 확보했고 확보된 예산은 우선 편의상 3청에 편성했을 뿐 사용은 분명히 분부의 지시를 따르도록 했으며 3청 몫이 아니므로 3청은 자기 것이라고 주장할 수 없다.” 라고 강한 어조로 주장했다.

실무자급에서는 아무리 협의를 하여도 도저히 결판이 나지 않아 갈등은 증폭되고 해결책은 찾아지지 않았다. 모든 일의 해결과정이 그렇듯이 실무자급에서 안 되면 고위급에서 해결의 실마리를 찾는 수밖에 없었다. 당시 이러한 갈등으로 농림수산부와 3청간에 있어서 업무추진이 어려워지자 농림해양수산수석이 수 차례 청와대에서 회의를 직접 주재하고 3청을 설득하였다. 농림수산부는 농업정책실장과 농산정책심의관, 3청은 차장 및 담당 국장이 참석하였다.

이러한 회의를 통하여 3청은 “예산이전(移轉) 불가”란 완강한 입장에서 처음에는 조금 양보를 하여 “예산은 이전하되 현재 예산액 비율만큼 3청 모집 기술과제에 지원하여 우리 몫은 갖도록 해 달라.”로 돌아섰다. 전담기구 설치 이유, 재정경제원 회신내용, 타 부처 사례 등을 비교 검토하여 결국 예산은 농림수산부에 편성하되 전담기구에 출연하고 자원배분은 농림수산기술정책심의회를 통하여 결정하도록 합의를 보았다.

또한 농촌진흥청에서는 첨단기술을 개발하기 위하여 「21세기대비 첨단생물산업개발계획」이라는 자체적으로 수립한 계획으로 과제를 공모하는 중이었는데, 본부의 중장기계획이 수립되고 동 계획에 의거 전담기구 중심으로 새로운 추진체제로 과제를 공모, 심사, 계약, 평가 관리하도록 하고, 농촌진흥청의 「21세기대비 첨단생물산업개발계획」의 주요 내용은 농림수산부에서 수립하게 될 「첨단기술개발중장기계획」에 대부분 반영하도록 합의를 보고 또 실제로 반영시킴으로써 추진체계 개혁방안에 담긴 모든 사항을 하나 하나 계획대로 실행할 수 있게 되었다.

첨단기술개발사업 추진

첨단기술개발 중장기계획 수립

현장애로기술개발은 현장의 목소리가 반영되는 자유공모(Bottom-up) 형태의 기술개발이므로 개발할 기술의 종류나 목표설정이 불필요하다. 하지만 첨

단기술은 기본 목표나 개발할 기술을 사전에 예측하고 자원을 효율적으로 배분하기 위하여 과제지정(Top-down) 방식의 기술개발 형태를 취하므로 중장기계획수립이 필요한 것이다. 또한 농림수산기술정책심의회의 다수의 위원들도 "첨단기술개발은 개발할 기술을 사전에 예측하여 열거하고 이에 따라 과제를 공모하는 형태로 추진하는 것이 바람직하다"는 의견을 제시해 왔다.

첨단기술 개발 중장기계획 수립을 위해 농림수산부, 3청, 농경연, 한국식품개발연구원 실무관계자들로 task force 팀을 구성하고 1995년 1월부터 작업에 들어갔다. 이와는 별도로 농경연에서는 농림수산부가 1994년 11월에 긴급히 의뢰한 '국제경쟁력 강화를 위한 농림수산기술개발사업 정책방향'이라는 연구용역 과제로 연구를 진행 중에 있었다. 동 연구과제의 보고서 제출기한은 7월 31일까지 되어 있었으나 1995년도 첨단기술과제 공모와 관련하여서 시일이 촉박하므로 우선 주요 연구내용을 활용해야 했다.

수립된 계획안을 가지고 7월 21일 농림수산기술정책심의회의 심의를 거쳐 농촌경제연구원 주최로 9월 5일 공청회를 개최하게 되었다.

핵심기술개발 분야로는 ①농림수산업 작업의 기계화, 자동화 시스템 기술개발 ②첨단 저장, 유통 시스템 개발 ③첨단 식품가공기술개발 ④유용자원 탐색 및 복제 생산을 위한 생명공학기술 개발 ⑤기능성 소재 개발 및 고기능성 제품 생산기술개발 ⑥환경 및 자원보전형 농림수산기술개발 ⑦첨단기술 관련 소프트웨어 개발 등 7분야였다.

이러한 핵심기술분야를 대과제로 하고 중과제, 소과제 등을 예시하여 연구과제 공모에 참고토록 하고 사업에 참여코자 하는 사람들의 이해가 용이하도록 하였다.

공청회에서 제안된 의견을 토대로 하여 ①첨단농업 적합형 품종 육성 및 종자처리 기술개발을 새로 포함시키고 원안의 ①기계화, 자동화시스템 개발은 ②기계화 자동화 시스템 개발로 번호를 바꾸고, ②첨단 저장, 유통 시스템 개발 ③첨단 식품가공기술개발은 ③첨단가공, 저장, 유통 시스템 개발로 통합하여 단일화하되 전체 분야수는 원안대로 7개 분야로 그대로 확정하여 발표했다.

첨단기술개발 과제 선정

첨단농림수산기술개발 중장기 계획이 확정 발표되고 이에 따라 1차년도 과

제 공모가 시작되었다. 과제 공모 계획은 관심있는 사람은 누구든지 모두 참여할 수 있도록 널리 홍보하기 위해 관보에 게재하고 또한 서울신문, 농민신문, 한국농어민신문, 농수축산신문 등 4개 신문에 공고를 하였다.

공모기한은 1995년 10월 15일까지로 정하고 접수는 농림수산기술관리센터가 담당하도록 하였다. 연구비는 과제당 10억 원 이내로 하되 연구개발기간은 5년 이내로 하고 1995년 첨단기술개발 사업비는 313억 원이 확보되어 있음을 알렸다.

공모결과 655과제가 접수되었고 전담기구 전문위원 중심으로 사전 심사, 심의회에 상정하여 최종 확정된 과제는 230과제였다.

사업추진 과정의 낙수 몇 가지

(1) 일부 연구자들에 의해 멍든 공직자들

농림수산기술개발사업이 시작된 초기에는 동 연구의 내용이나 과제당 연구비 규모 등이 잘 알려지지 않았는지 모르겠지만 1995년도에는 연초부터 담당부서인 농림수산부 농산국 농산기술정책과에는 본연의 업무 이외에 청탁성 민원에 많은 시간을 할애하여야 했다.

전국에 있는 농림수산분야 연구기관, 각 대학교 농과계 대학 그리고 관련 기업체 등에 종사하는 과욕의 연구관심자들이 동 연구과제의 응모신청과 함께 그 선정에 모든 관심을 기울이기 시작한 것이다.

그것도 그럴 것이 그 당시 전국의 농림수산분야 연구비는 한 연구 과제당 1000만 원 정도면 아주 큰 액수로 분류되었는데 농림수산기술개발사업의 경우 현장애로 기술개발 사업의 한 과제 당 연구비는 최고 2억 원까지이고, 첨단기술개발사업의 과제당 연구비는 10억 원이며, 5년 동안 계속 사업으로 연구사업을 수행할 수 있는 아주 획기적인 기술개발사업이니 국내 농림수산업 분야에 종사하는 연구원과 교수들의 관심이 이 곳에 집중될 수밖에 없었다.

이러한 현상에서 유발되는 것이 바로 동 연구과제 선정을 둘러싼 건의 아닌 부탁들이었다. 부탁의 내용은 물론 과제가 선정되는 것을 목적으로 부탁의 유형은 다양했으며 또 여러 채널을 통하여 접수되었다.

농림수산부 내에서는 장관으로부터 각 과장들까지 외부의 여러 채널, 여러 계층의 부탁을 직접 또는 간접으로 전화, 팩시밀리 및 자료로 전달해 오는

데 날이 가고 달이 갈수록 그 부탁의 건수는 늘어만 갔다.

물론 부탁이 들어오면 “과제선정은 담당 공무원들이 하는 것이 아니고, 전문분야별 심사위원이 공정한 심사와 평가를 거쳐 선정하기 때문에 우리 나라 농림수산업의 경쟁력 제고를 위하여 필요한 과제는 틀림없이 선정이 되니까 걱정하지 마시라.”고 설명을 해도 순수하게 받아들이지 않아 많은 어려움이 있었다.

한편 이러한 부탁을 수용하여 설명 또는 보충설명을 반복하여 무리없이 처리하는 당시 담당공직자들을 열거해 보면 농산국 농산기술과 담당자 최덕순, 임종길, 허순범 계장, 권은오 서기관, 박해상 농산기술과장, 그리고 필자(농산국장) 등이다. 이들이 당한 좀더 고통스러운 스트레스를 보면, 당시 최인기 장관을 통해 들어온 기술과제가 과제선정 과정에서 탈락되는 경우도 적지 않았다. 이 경우 최인기 장관은 “탈락된 연구과제의 책임연구자에게 그 탈락사유를 친히 설명해 주라.”는 지시를 했다. 책임연구자를 추적해 보면 대부분의 경우 원로 교수들이어서 자세한 설명을 하는데 많은 시간이 소요되었다. 한참 바쁠 때는 이러한 잡다한 일로 주어진 일과시간을 다 보내고 정작 본인들이 해야 할 일은 밤 늦도록 해야 하는 경우도 적지 않았다.

일은 여기에서 그치는 것만도 아니다. 어느 과욕의 연구 관심자들은 자기과제가 탈락할 경우 마치 담당 공직자들이 과제 선정의 모든 결정권을 가지고 있는 양 오해를 하고 과제탈락의 일종의 분풀이의 한을 간직하고 있다가 훗날까지 악용하는 사례도 있어 농림수산개발사업을 통해 우리 나라 농수산업 발전을 위해 헌신적으로 노력하는 공직자들의 가슴을 멍들게 하는 경우가 있다고 한다.

(2) 서울지검에 호출된 현장애로 기술담당 사무관

1994년도 현장애로 기술사업으로 선정된 204개 과제 중에는 축산분야에서 1999년 초에 TV 화면을 뜨겁게 한 「소 브루셀라 백신 연구과제」가 포함되어 있다. 동 연구개요를 보면 1994년부터 97년까지 3년 동안 연구비 1억 900만 원을 지원받아, 전북대학교 수의과 대학 백병걸 교수가 책임연구원으로 연구를 하였고 이에 대한 연구 결과를 최종평가한 결과도 ‘우수’ 과제로 평가를 받았다.

동 연구결과를 가지고 백 교수는 그 후 한국미생물연구소에 기술이전계약을 체결하고 기술료 3270만 원을 2000년까지 전북대학교에 지급하기로 하였

으나 당초 협동연구자인 파천연구소와 기술계약을 체결하지 않고 한국미생물연구소와 계약을 체결함에 따라 민원이 발생하였다.

이 두 연구소는 각자 백신제조 허가를 받은 후 젖소나 한우의 유산을 막기 위해 농림부 방역사업의 일환으로 브루셀라 접종사업을 추진하였으나, 1998년 7월 6일 제주도를 시작으로 전국적으로 많은 소가 유산 또는 조산하는 피해를 입게 되었다.

이에 대한 원인규명을 위해 전북대학교 백병걸 교수를 증인으로 채택하여 국정조사를 중점적으로 받은 바 있다. 그 이후 검찰에 고발되어 검찰에서 엄밀히 조사한 결과, 동 연구를 수행한 백병걸 교수가 국내 적응시험도 없이 무단으로 수입한 백신을 농림부에서 제조허가를 내주었으며, 백신 제조업체와 결탁하여 안이하게 대처하므로 백신파동이 전국으로 확대되었다고 판단함에 따라 관계공무원 2명이 구속되고 3명이 징계를 받는 사태가 벌어졌다.

이러한 검찰 조사과정에서 "1994년 당시 엉터리 과제를 선정했다."는 혐의로 1998년도에 기술업무 담당사무관인 허순범 계장이 서울지검에 호출되었다. 약 7시간 동안 그 당시 농업구조정책과에서 실시한 과제선정 절차와 협약추진과정에 대하여 진술하는 등 큰 고역을 치르기도 하였다. 그러나 과제선정 및 계약절차에 대하여는 아무런 문제가 없는 것으로 판명되었다.

(3) 한국농촌경제연구원의 지체상금

농림수산부는 첨단기술개발 중장기 계획을 수립하는 데 활용할 것을 염두에 두고, 1994년도 현장애로 기술개발 과제를 선정할 당시 204과제 중에서 한 과제인 「국제경쟁력 제고를 위한 농림수산기술개발 정책방향」이라는 연구과제를 농경연과 용역계약을 체결하였다.

동 연구사업의 용역기간은 1995년 7월 31일이고, 계약금액은 4500만 원으로 농림수산부는 1994년 11월에 용역계약을 체결할 당시에도 동 연구결과를 바탕으로 하여 첨단기술개발 중장기 계획을 수립하겠다는 취지를 설명하여 양측이 서로 동 연구의 시급성을 감안 가능한 한 빠른 기간 내에 수행하도록 뜻을 같이하였다.

농림수산부는 1995년 1월 농촌진흥청, 산림청, 수산청, 농경연 및 한국식품연구원과 함께 「첨단 기술개발 중장기 계획」을 수립하는 연구팀(Task Force)을 구성하고 작업에 착수하였다.

농경연은 동 연구용역에 관한 중간 보고에서 현재 한국의 농업기술개발현

황, 외국과의 비교, 앞으로의 연구 방향 및 계획에 대하여 보고를 하였는데 그 뒤 용역기한인 1995년 7월 31일까지 연구보고서를 제출하지 않아 첨단기술개발 중장기 계획 수립과정에서 구체적으로 활용하려던 농림수산부의 용역사업 계약 취지에 전혀 적용하지 못하는 실정이 되어 실무 작업팀들에게 많은 어려움을 주게 되었다.

동 연구과제의 최종보고서는 결국 계약기간보다 3개월이나 지난 11월 13일에 제출되었다. 최종 결과 보고서의 제출기한이 이렇게 지나고 보니 어찌할 도리가 없어 관계 회계 규정에 따라 지체상금(483만 7000원)을 부과하게 되었는데 동 연구용역비가 4500만 원인 것을 감안하면 적은 돈이 아니었다.

지체상금이 부과되자 정영일 원장은 당시 박상우 농림수산부 차관에게 "농경연이 다른 기관도 아닌 농림수산부 출연기관이고, 연구용역도 외부가 아닌 농림수산부와 맺은 것인데 어떻게 지체상금을 물릴 수 있는가? 아마 농경연 역사상 수많은 연구용역사업을 하고 최종보고서 제출 기한이 지난 것도 더러는 있었지만 그 때마다 그런대로 무사히 넘어 갔는데 이렇게 지체상금을 물게 된 것은 처음이다. 본부에서 재고해 주기 바란다"는 내용의 항의를 했다는 것이다.

농림수산부 내에서는 바로 담당자가 차관에게 불리어 가고 차관에게 자초지종을 일정별로 설명을 해야 하는 어려움을 겪어야 하였다. 박상우 차관은 "실무자들끼리 서로 좀더 협조를 잘 했더라면 이러한 상황이 발생되지도 않았을 텐데…"라고 매우 아쉬워하였다.

결과적으로 보면 농림수산부 입장에서는 좀더 치밀하게 사전에 서둘러 챙겼어야 하지 않았나, 하는 미흡함과 함께 농경연의 용역계약연구원은 동 과제의 연구결과가 첨단기술개발 중장기계획 수립에 시급히 활용되어야 한다는 특성을 고려하여 용역계약체결 당시의 취지에 최대한 협조하여 최종 결과보고서가 나오기 전이라도 최대한 협조하여 동 계획수립을 위한 연구팀에게 사전에 도움을 주었어야 하지 않았나 하는 깊은 반성을 하면서 앞으로는 서로 잘 협조하여 이러한 일이 발생하지 않도록 해야 한다는 다짐을 해 본다.

기획연구과제 도입

1994 1996년 추진해 온 기술개발 사업은 자유공모방식(Bottom-up)으로 추

진되고 있어 농정 현안 문제를 해결하는데 미흡한 점이 발견되었는데 예를 들면 국가차원의 정책목표와 개발코자 하는 기술간에 괴리 문제라든지, 시급한 농정 현안 해결을 위한 기술부문에는 개발참여가 미흡했던 점 등이다.

과제지정방식(Top-down)에 의한 기획연구과제는 국가차원의 정책목표 달성을 위해 전략적으로 시급히 개발할 필요성이 있는 중점애로기술을 기획과제로 선정하여 품목별 일관기술연구를 추진함으로써 조기에 실용화·산업화를 도모코자 하는 데 그 목적이 있다.

또한 기획연구 대상과제로는, ①저공해·저독성 등 환경친화적 농자재 생산기술 ②노동력 및 경영비 절감을 위한 기계·시설 자동화기술 ③저비용·고품질 생산기술 ④종자류에 대한 신기술 등을 예시할 수 있으며, 기술개발 방법으로는 가급적 품종육성에서부터 생산·가공·유통·판매에 이르는 전 분야에 대하여 품목별 일관기술을 개발하는 체계이다.

본 기획연구과제는 본부의 각 사업 담당과로부터 30개 과제를 발굴하여 1996년 7월 23일 실무조정 협의회를 개최하였던 바 14개 과제가 제외되고 16개 과제가 선정되었으며, 9월 3일에는 정책심의회를 개최하여 2개 과제를 제외시키고 14개 과제를 선정하게 되었다.

그 해 10월 4일에는 이영래 차관보 주재하에 분야별 관계연구기관장 협의회를 개최하여 연구투자 방향 및 과제별 유사·중복문제 등을 협의하였고, 10월 7일부터 11월 22일까지는 기획연구과제 기획단을 구성하고 농림부 사업담당과의 계장 및 농촌진흥청 시험장, 연구소 품목담당과장 등 70여 명이 참석하여 과제별로 세부적인 검토를 실시한 후 과제제안요구서(RFP)를 작성하고, 농림수산기술관리센터 전문위원의 자문을 받아 연구개발 목표와 연구개발 내용을 수정·보완하였다.

농림부에서는 정책적으로 처음 시도하는 기획과제이기 때문에 개별과제 선정과정에서 정책회의를 수 차례 개최하는 등 많은 관심을 가지고 추진하였다.

마침내 1996년 12월 5일 추진계획을 확정 고시하고, 관보게재 및 일간신문, 전문지 등에 광고를 냈으며, 서울과 대전에서 사업설명회를 개최하였다.

1997년 1월 25일 연구개발계획서를 접수 및 분류한 결과, 11개 과제에 50여 연구팀이 과제를 제출하여 관리센터를 통하여 사전검토, 비밀서면평가와 공개발표평가를 실시하였다. 그 후 농림수산기술정책심의회 심의 및 본부 정책심의회를 거쳐 11개 과제에 대한 수행연구팀을 최종 확정하였다. 이 기획연

구과제는 연구내용이 방대하고 연구비 한도액이 20억 원이나 되어 연구비 사정(査定)에 많은 시간을 보냈다. 따라서 제1차 기획연구과제는 1997년 8 10월 사이에 ‘김치의 고품질 상품화 기술개발’ 과제 등 11개 과제에 대하여 1차년도 연구비 36억 5100만 원에 대하여 협약을 체결하였다.

제2차 기획연구과제는 1998년 6 7월 사이에 ‘권역별 환경농업모형개발’ 과제 등 10개 과제를 선정 1차년도 연구비 25억 원에 대하여 협약을 체결하였다. 또한 제3차 기획연구과제부터는 「농업기술개발 중장기 기본계획」에서 분야별로 선정한 중점개발대상 과제 169개 과제 중에서 연차별 우선 순위에 따라 체계적으로 연구를 수행하였다.

농업인개발과제 추진

농림기술개발사업은 그 동안 대학 및 기업체연구소, 국·공립연구기관 등이 중심이 되어 협동연구를 추진하다 보니 상대적으로 농업인 또는 생산자단체는 실질적으로 연구참여에서 소외되어 왔다.

그러나 농협의 새 농민상 수상자 및 선도 농어민들은 지역에서 특정작물을 10 20년간 전문적으로 경영해 오고 있어 자기 나름대로 최고의 기술을 가지고 있다고 자부하고 있으나, 특수농법 등에 대한 기술개발은 자체자금을 투입하여 개발하고 있는 실정이었다.

따라서 충청남도 새농민회 회원들을 주축으로 지역 특화작목에 대한 특수농법, 농기계제작 등을 연구하는데 소요되는 비용을 정부에서 지원해 줄 것을 건의하게 되었다.

이에 1996년 10월 1일 차관 주재 국장회의에서 지역 새농민회를 통한 기술개발 수요조사를 실시하기 위해 기술개발사업을 잘 아는 담당사무관을 지명하여 출장을 보내라는 지시가 떨어졌다.

따라서 이 업무에 정통한 기술기획계장이 강원도 홍천군, 충북도 영동군, 충남도 부여군, 경남 의령군 농협에 출장하여 새농민회 간부들을 소집, 간담회를 개최하고 새농민회에서 개발하고 있는 기술과 새농민 회원들이 요구하는 기술개발 내용에 대하여 토론하는 기회를 가졌다.

이 간담회에서 새농민 회원들의 현장애로기술개발 욕구는 대단히 높았으며, 영농현장의 생생하고 현실적인 기술을 많이 보유하고 있음을 감지할 수 있었다.

또한 새농민 회원들은 “시 · 군 농촌지도소와 내 고장 새 기술개발사업을 협동하여 연구를 추진하여 왔으나, 연구결과는 농촌지도소의 업적으로 치부되고, 실제 기술개발을 주도한 새농민 회원들은 소외되어 왔다.”고 불만을 토로하기도 하였다.

곧 이어 현지 간담회 결과 보고서에 기초하여 1996년 10월 중순부터 11월 하순까지 시·군 농촌지도소, 농업인 단체, 농민발명가협회 등에 공문을 발송하여 기술개발 수요조사를 확대 실시하게 되었다.

따라서 본 수요조사 및 농업인의 여론을 토대로 현행 기술개발사업에 농업인의 참여를 확대할 수 있는 방안을 모색하기 위하여 서규용 농산국장 주재하에 농촌진흥청, 산림청, 농협중앙회, 일선 농촌지도기관 및 농업인 등이 참석한 가운데 2회에 걸쳐 협의회를 개최하고, 현행 기술개발체계를 개선하여 현장애로 기술개발사업에 농업인이 직접 참여하여 연구를 수행할 수 있도록 농업인 개발과제를 신설하게 되었다.

1997년 2월 10일 농업인 개발과제 추진요령을 마련하여 농촌진흥청 등 관계기관에 시달하고, 1997년도부터 본격적으로 추진하였다.

본 농업인 개발과제는 현장애로 기술개발사업에 농업인(단체)을 직접 참여토록 하여 지역농업기술력을 한 단계 끌어올리는 데 목적이 있으며, 대상분야는 농가소득 증대와 지역농업 경쟁력 제고를 기할 수 있는 실용기술로서 농업용 기계 · 자재개발, 지역특화작물에 대한 특수농법 개발 등으로 한정하고, 연간 연구개발비 지원예산은 30억 원 내외, 과제당 연구비 지원 규모는 2000만 원 이내, 연구기간은 1 2년 이내로 조정하였다.

그러나 농업인 개인에게 연구비를 직접 지급할 경우 연구비 집행과 투명성에 문제가 있을 것으로 생각하고 기술개발 연구비는 농촌지도소로 배정하고 농업인은 연구비가 필요할 때마다 해당 농촌지도소에 신청하여 연구에 필요한 경비를 조달받을 수 있도록 하였으며, 사업추진 체계는 해당 시 · 군 농촌지도소를 주관연구기관으로 하고 농업인을 연구책임자로 하여 농촌지도소 및 새농민회 또는 작목반 등과 협동연구팀을 구성하여 추진하도록 하였다.

또한 과제선정은 농촌진흥기관에서 3단계 평가를 실시한 후 농촌진흥청장이 최종 선정하여 농림수산기술관리센터 소장과 협약을 체결하도록 하였으며, 연구성과의 활용·보급도 농촌진흥기관이 주관이 되어 지도사업으로 영농현장에 보급·적용하도록 하였다.

그간의 농업인개발과제 추진실적은 1997년도에 130과제 22억 8800만 원을

지원하였고, 1998년도에는 138과제 26억 9900만 원을 지원하였다.

아울러 1998년도에는 추진요령을 일부 개정하여 과제당 사업비를 2000만 원에서 3000만 원으로 증액하였고, 연구착수 시기도 영농 순기에 맞추어 3월부터 수행할 수 있도록 과제접수는 11월, 평가는 12월 다음연도 1월까지 완료하고, 협약체결은 2월 말까지 완료할 수 있도록 추진체계를 조정, 1998년도 말부터 실시하기로 하였다.

벤처형 중소기업 기술개발사업 도입추진

1997년 8월 28일 법률 제5381호로 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」이 공포됨에 따라 1997년 11월 28일 제1회 벤처기업 활성화 위원회가 재정경제부 대 회의실에서 개최되었는데, 이 위원회의 위원장은 재정경제부 장관이 되고 부위원장은 산업자원부 장관이 되며, 위원으로는 농림부장관을 포함한 14개 중앙행정기관의 장과 벤처기업에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가 6명 등 20명으로 구성되어 있으며 농림부에서는 이효계 장관이 참석하였다.

그 날 이 위원회에서는 제3 심의안건으로 제출된 벤처기업육성에 관한 특별조치법 제15조 및 동법 시행령 제10조에 규정된 기술개발 지원계획 수립 및 시행에 필요한 지침을 통과시켰다.

따라서 300억 원 이상을 기술개발사업에 투자하고 있는 과학기술부, 산업자원부 등 10개 정부부처와 한국전력공사, 한국도로공사 등 8개 정부 투자기관이 자금력이 취약한 중소기업의 기술개발 촉진과 이에 따른 투자소요 및 투자 리스크를 적극 분담 · 지원하기 위하여 범 정부차원의 협력체제를 구축·운용하기 위하여 1998년부터 도입 시행하기로 하였다. 이에 따라 농림부에서는 18개 기관 중 제일 먼저 「벤처형 중소기업 기술개발 지원계획」 제도 1998 시행계획을 수립하여 1998년 1월 30일 산업자원부에 통보하였다.

당초에 이 계획은 중소기업의 기술개발 활동을 적극 지원함으로써 중소기업을 효율적으로 육성 발전시키고 이를 통해 농림산업의 구조조정 촉진과 경쟁력 향상에 기여하고자 하는 취지였는데 우리 부에서는 결재과정에서 서규용 농산원예국장이 시대흐름에 맞게 벤처형을 앞에 붙여 벤처형 중소기업 기술개발사업으로 명명함에 따라 다른 부처에서도 모방하는 사례가 발생하였다.

또한 이 사업은 1998년도에 처음 도입하는 사업이기 때문에 일간신문 및

전문지 등에 대대적인 홍보를 하였으며, 특히 1998년 2월 6일에는 KBS 제1 라디오 FM 97.3 '생방송 오늘' 프로에 박해상 농산기술과장이 전화 인터뷰로 우리 부의 벤처형 중소기업기술개발 지원계획에 대하여 대담하였다.

이 프로는 오후 6시부터 7시 30분까지 정보전략연구소 윤은기 소장이 진행하는 방송으로 퇴근시간에 맞추어 많은 사람들이 자동차 안에서 들을 수가 있었다.

또한 IMF 한파로 기업이 무척 어려운 시기였기 때문에 이 방송을 듣고 전국 각지에서 중소기업 하는 사장, 관련기업의 연구원 등 많은 사람들로부터 전화가 걸려와 담당계장과 직원은 그로부터 1주일 동안은 전화받는 일 외에는 다른 일을 할 수 없을 정도였다. 그러나 전화내용의 대부분은 정책자금 또는 운영자금을 지원해 달라는 내용이 많아 최근 IMF 체제하에서 어려움을 겪고 있는 농림업 관련 중소기업의 애절하고 다급한 심정을 이해할 수 있었으며 이렇게 전화가 많이 오게 된 동기도 벤처형이라는 이름 때문에 듣는 사람들이 귀가 솔깃하지 않았나 생각된다.

이 업무는 1998년 3월 정부조직개편으로 중소기업청이 발족함에 따라 중소기업청으로 이관되었고, 업무를 맡은 중소기업청은 4월 28일 제1차 중소기업특별위원회를 개최하고 공공기관의 중소기업기술개발 지원제도에 대한 추진상황 및 국무회의에 보고하기 위한 사전 협의회를 개최하였다.

이 회의에서는 중소기업청 차장이 위원장이 되어 각 부처 및 정부투자기관의 추진실적을 점검하고, 추진상의 문제점을 토론하였는데 농림부의 「벤처형 중소기업 기술개발 제도 1998 시행계획」이 18개 기관에 수범사례로 소개되어 다른 부처의 분발을 촉구하는 촉진제 역할을 하였다. 18개 기관에 소개된 농림부의 1998 시행계획을 요약하면 다음과 같다.

본 계획은 농림관련 벤처형 중소기업의 효율적인 육성·발전을 기하고 이를 통해 농림산업의 구조조정 촉진과 경쟁력을 향상시키는데 목적이 있으며, 지원대상은 중소기업기본법에 의한 중소기업 및 중소기업을 창업하고자 하는 자로서, 지원분야는 ①하이테크기술 ②에너지 절감 등 비용절감형기술 ③수출산업화 및 수입대체 농림기술분야 기술개발 등이며, 1998년 지원계획예산은 15억 원으로 농림기술개발예산의 3.0% 이상을 지원하도록 하였다.

지원기간은 3년 이내이며, 한도액은 최고 3억 원이지만 과제의 성격상 증액지원이 불가피할 경우 최고 5억 원까지 지원하는 것으로 하였다. 분야별 공모대상기술을 수요조사를 거쳐 7개 부문으로 선정하고, 1998년 3월 16일 4월 20일 일간신문 및 전문지 등에 공고하였다.

또한 평가기준과 추진 절차 등은 농림기술관리센터에서 별도로 마련하고, 공개공모를 실시한 결과, 총 43과제가 접수되어 그 중 엄정한 평가를 거쳐 최종 11개 과제를 선정하고 1차년도 연구개발비로 7억 원을 지원하였다.

농업기술개발 중장기 기본계획 재정립

1994년부터 97년까지 수행한 연구과제는 자유공모과제(현장애로, 첨단기술)가 대부분이었기 때문에 정부가 추구하는 농업발전 방향과 일치하지 않는 문제를 안고 있었다. 농업을 경쟁력 있는 종합생물산업으로 전환시키기 위해서는 제한된 투자재원의 효율적 활용과 한정된 기간 내에 소기의 성과를 거두어야 한다. 이러한 기술개발사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 기술개발의 목표 및 방향설정, 추진체계 정비, 중점지원 대상과제 선정 등 구체적이면서도 실현가능한 중장기계획의 수립이 필요하였다.

이 계획의 초안은 1994년 4월부터 7월까지 농림부에서 작성하였으며, 그 이후 농림기술관리센터에서 각 분야 전문가 63명으로 구성된 실무작업반과 전문작업단이 참여하여 수립하였다. 실무작업반은 농림기술관리센터가 주축이 되어 주로 분야별 중점개발과제 선정작업을 담당하였다.

전문작업단은 관리센터의 전문위원을 중심으로 각 분야의 전문가로 구성하였는데 주로 중점개발과제의 과제제안요구서를 작성하였다. 이 작업을 위해 전문작업단원들은 영농현장을 방문하고 각계의 전문가를 만나 현장감을 잃지 않도록 노력하였다. 그 후 44명으로 구성된 자문위원들이 계획초안을 검토하였고 12월에는 중앙 및 지역별(분야별) 공청회를 열어 각계 각층의 의견을 수렴한 후 계획을 수정, 보완하였다.

농업발전의 기본목표는 21세기 선진농업을 실현하는 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 기술력의 뒷받침이 무엇보다 중요하다. 이 계획에서는 농업기술개발의 중기 목표는 저비용 고품질 농산물 생산을 위한 첨단농업기술 개발, 지역 특화작목의 현장애로기술 해결, 새로운 수요와 시장개척을 위한 실용화 기술을 개발하여 농업의 국제경쟁력을 향상하는 것이었다.

또한 장기 목표는 형질변화 동식물 개발로 농가소득 향상, 농작업의 초생력화, 농산물의 전천후 자동공정 생산, 신기능 신소재 발현으로 신소득원 창출, 자연과 더불어 사는 환경조화형 농업의 실현, 농업의 지속적인 발전과 지식

기반의 확충을 통하여 우리농업을 경쟁력 있는 종합생물산업으로 전환시키는 것에 있었다. 이로한 목표를 실현하기 위한 기술개발의 방향은, 신품종 및 첨단생산재배기술개발, 농업을 종합생물산업화할 수 있는 기술 개발, 환경 및 자원보전형 농업기술 개발, 고부가가치 창출을 위한 첨단가공, 저장 및 유통기술 개발, 산림자원의 이용 보전 및 새로운 용도 개발, 경쟁력 강화를 위한 경영 및 정보기술 개발, 통일대비 북한농업 공여기술 개발 등 7대 방향을 설정하였다.

이상의 기술개발 방향하에서 1998년부터 2004년까지 정부가 개발해야 할 분야별 중점개발 대상과제를 선정하였다. 선정된 과제수는 총 169개로서 소요예산은 1232억 원에 달한다. 분야별로 보면 원예분야가 27과제(186억 원)로 가장 많고, 그 다음이 자원·환경 21과제(186억 원), 축산 25과제(179억 원), 가공 18과제(146억 원), 생명공학 10과제(138억 원), 경종작물 14과제(129억 원), 농기계 18과제(92억 원), 임업 15과제(67억 원), 유통 10과제(58억 원), 경영·정보 11과제(50억 8000만 원)의 순서이다.

이러한 재원배분은 각 분야의 국내총생산 기여도, 기술개발 수요조사 및 투자의 효율성을 감안하여 결정하였다. 10개 분야 169개 과제는 중앙 및 지역별(8개도) 공청회를 통해 각계 각층의 의견을 수렴한 후 최종 선정되었으며, 이들 과제들은 연차별 우선 순위에 따라 과제지정방식에 의한 기획연구과제로 수행될 예정이다.

대한민국 농업과학기술상 시상

농림기술개발사업은 1994년 말부터 97년 말까지 총 1040과제에 1339억 원을 지원하고 있으나, 기술개발사업이 착수된 지 3 4년밖에 되지 않아 획기적인 성과는 좀더 경과를 지켜봐야 할 형편이다. 그런데 1997년 후반기부터 국정감사 때만 되면 여러 위원님들이 “성과관리에 대한 관련자료를 제출해라.”, “활용실적이 부진하다.”는 등 많은 지적을 하였다.

특히 1998년도에는 국정감사를 임박해서 일부 의원에게 제출된 국감자료가 언론기관으로 유출되어 “농림기술개발사업은 밑빠진 독에 물 붓기”라는 제목으로 조선일보 사회면에 보도되는 등 많은 곤욕을 치러야 했다.

농림부에서도 1997년도부터 성과활용·관리 등 과제관리업무가 중요하다는

점을 인식하고 기술관리계를 신설하여 직원 2명을 보강한 바 있다. 그리고 1998년 9월 18일에는 농림기술개발사업 실시요령(훈령 제961호)을 개정하여 1994년부터 95년까지 운영했던 과제관리담당관 제도를 부활하여 본부의 과제 관련 과장을 과제활용담당관으로 지정·운영하기로 하였다. 또한 농림기술관리센터에서도 기존의 관리운영실 조성과를 성과관리과로 개편하고 지원인력을 1명에서 5명으로 보강하여 본격적인 성과관리에 들어갔다.

이렇게 기술개발 성과활용 문제가 중요하게 대두됨에 따라 농업기술연구자 및 활용자에게 시상을 통하여 연구개발 동기를 유발하고 사기를 진작 시켜주기 위해서는 다른 부처에서 이미 실시하고 있는 기술상 제도를 본부에서도 도입할 필요가 있다는 여론이 형성되기 시작했다.

드디어 1998년 4월 1일 김성훈 농림부장관이 취임 후 처음 실시하는 전직원 월례조회 훈시에서 '농업과학기술의 선양과 활용'에 대하여 말하면서 앞으로 우수 기술개발자에 대해서는 「대한민국 농업기술상」 제도를 제정하여 시상할 계획이라고 선포하였다.

그 후 4월 16일 대통령 업무보고시에도 주요 정책과제로 보고되었고, 세부추진계획이 수립되면서 국무회의에 보고되어 각 부처에서도 적극 협조해 줄 것을 요청하였다. 특히 행정자치부에서는 대통령표창 등 17점을 시상해 주기로 하였고, 과학기술부에서는 과학기술부장관상 3점을 시상해 주기로 하였다.

제1회 대한민국 농업과학기술상은 1998년 7월 10일 농촌진흥청 연찬관에서 전국의 농업기술개발사업 관련자 600여 명이 모인 가운데 역사적인 시상식을 개최하게 되었다. 이 자리에는 당초 김종필 국무총리가 참석하기로 하였으나 마침 동남아 순방계획이 잡히는 바람에 농림부장관을 비롯한 과학기술부차관, 농촌진흥청장, 산림청장, 한국농촌경제연구원장, 한국식품개발연구원장, 한국농업경영인중앙연합회장, 전국농민회총연맹회장, 전국농업기술자연합회장 등 단상에 앉은 내빈만 해도 40여 명이나 될 정도로 큰 성황을 이루었다.

이 날 상을 받은 총 수상자는 총 26명이었는데 그 중 대통령상 3명, 국무총리상 4명, 과학기술부장관상 3명, 농림부장관상 10명은 현장에서 수여되었고, 농협중앙회장상 3명과 축협중앙회장상 3명은 각 중앙회장이 별도로 전수하였다.

이 날 행사에는 원예연구소 이돈균 과수과장의 「수출용 황금배 신품종 육성 및 조기 다수확용 배 Y자 수형 개발」 과제와, 산림청 임목육종연구원 노은운 임업연구관의 「형질전환을 이용한 생분해성 플라스틱 생산시험연구」 과

제, 서울대학교 유관희 교수의 「농가 보급형 무인 양액관리시스템 및 활용기술」 과제가 대통령 표창을 받았으며, 이들 수상자들은 시상식 직전에 성공사례 발표를 하였다. 아울러 우수개발과제 10건은 연구성과에 대한 패널 전시가 있었으며, 우수 성공사례집을 1500부 제작하여 시상식 참석자와 관계기관에 배포하였다.

그리고 1999년도부터는 농업과학기술 전반에 걸쳐 우수한 연구개발자 전부를 대상으로 공개 공모하고 있다. 앞으로는 「대한민국 농업과학기술상」 이름에 걸맞은 명실 상부한 시상이 되도록 개선해 나아가야 하겠다.

농어민연금제도 실시

정 명 채*(한국농촌경제연구원 수석연구위원)

공적 연금제도의 발전과 국민연금제도 수립

우리 나라 사회보험제도의 하나인 공적연금제도 중 최초에 시행된 것은 1960년부터 시행된 공무원연금제도이다. 이어서 1963년에는 군인연금제도가 실시되었고 1973년에는 사립학교 교직원 연금제도가 시행되었다. 그리고 전체국민을 대상으로 하는 국민연금제도는 1973년 말에 입법화되었으나 시행은 1988년에 와서야 가능했다.

우리 나라 최초의 공적연금제도인 공무원연금제도는 중앙 및 지방의 일반공무원, 교육공무원, 판, 검사, 경찰직 등을 대상으로 하여 1960년 1월 1일에 제도화되었다. 공무원 연금제도의 목적은 공무원연금법 제1조에 명시된 바와 같이 '공무원의 퇴직 또는 사망과 공무로 인한 부상, 질병, 폐질에 대비하여 복지향상에 기여함'에 있다. 특히 공무원들은 업무의 특수성 때문에 개인저축 등이 어려워 퇴직 등의 사고시 연금의존도가 높아 큰 의미를 가진다.

공무원연금제도는 기여 방법에서 연금수혜자인 공무원과 사용자인 국가 또는 지방자치 단체가 공동으로 부담하고 있으며 기금운용을 적립방식으로 하기 때문에 시행초기에 적립기금은 급격히 증가하지만 일정 기간이 지나서 연금수급자 숫자가 늘어나기 시작하면 기금이 줄어들게 되는 문제점을 지니고 있다. 현재 공무원연금의 재정상황은 계속되는 수급자 수의 증가로 기금 고갈의 위기를 맞고 있으며 이는 기금 누적 당시 급여규정을 완화하여 60세 이

* 농어민연금도입준비위원회 위원, 국민복지기획단 전문위원

전의 젊은 퇴직자에게도 법정 가입기간(20년)만 채우면 연금을 지급하는 등 방만한 운영을 해왔기 때문이기도 하다.

군인연금제도는 군인이 상당한 기간 동안 성실히 복무하고 퇴직하였거나 심신장애로 인하여 퇴직 또는 사망한 때에 본인이나 그 유족에게 적절한 급여를 지급함으로써 본인 및 그 유족의 생활안정과 복리향상에 기여하려는 것이다. 군인연금제도는 1960년 1월 1일 공무원연금법의 제정과 더불어 시작되었다. 제정 당시에는 군인이 공무원연금제도의 적용대상자로 포함되어 공무원에 대한 연금업무는 국무원 사무국이 관장하고 군인에 대한 연금업무는 국방부 장관이 관장토록 운영은 이원화되어 있었다. 그 후 1962년 8월에 공무원연금법이 개정되면서 군인은 공무원연금제도의 적용에서 제외하기로 되었으며 이에 대비하여 1963년 1월 28일에 군인연금법을 제정하여 군인을 위한 독자적인 연금제도를 만들게 되었다.

군인연금제도는 공무원연금이나 사학연금과는 다르게 은급(恩給)의 성격이 강하다. 즉 재직기간 계산시 전투기간은 3배를 인정하고 소급 기여금이 3.5%로 낮게 책정되어 있는 점 등 그 급여가 각 개인이 기여한 것에 대한 반대급부로의 권리를 훨씬 능가하는 정도의 급여를 받고 있다는 점에서 권리보다는 주는 자의 시혜라는 성격이 강하게 내포되어 있다. 연금수급권의 발생도 재직기간을 소급 인정하고 전투기간을 3배로 산정했기 때문에 시행 당시에 이미 5057명의 연금수급권자가 발생했으며 군인의 전역 연령이 낮아 보험료 기여기간이나 기여액에 비해 많은 연금을 지급하게 되므로 시행 초기부터 재정 적자를 보였다.

사립학교 교직원 연금제도는 사립학교에 근무하는 교직원에게 재직 중의 재해 발생시 부조를 하고 퇴직 후의 생활과 사망시에 유족의 생활을 보장하며 직무상의 질병, 부상, 폐질 등에 대한 급여제도를 확립하여 교직원의 경제적 생활안정과 복지향상에 기여하려는 것이다. 사립학교 교원의 연금제도에 대한 관심은 1960년 공무원연금법의 제정시부터 제고되기 시작했다. 그러나 사학의 영세성과 재정적 취약성 때문에 이를 쉽게 도입하지 못할 형편이었다. 이와 같은 사학교원에 노후소득보장의 취약성을 해결해 나가려는 시도에서 1967년 문교부가 사학연금법안을 국무회의에 상정했으나 국고부담 문제로 유보되었다.

그 후 1971년 10월 발족된 사학연금법 제정추진위원회의 노력에 힘입어 1973년 12월 20일 법률 제2650호로 사립학교 교원연금법이 공포되고 1975년

부터 제도가 시행되었다. 사학연금은 공무원연금을 준용하고 있기 때문에 법과 제도면에서 거의 유사하다. 처음에는 교원만을 대상으로 했으나 1978년부터는 사무직원까지 포함시켰으며 교원의 보험료에 일부는 정부가 지원하고 있고 사무직원의 보험료는 지원하지 않고 있다.

일반 국민을 대상으로 하는 국민연금제도는 1972년 10월 보건사회부의 국민연금제도 도입을 위한 장기계획(1973 1983)에서부터 구체화되기 시작했다. 1973년 1월 보건사회부는 국민복지연금제도(안)를 대통령에게 보고했고, 부총리(경제기획원장관)는 연금법 초안 작성 실무작업팀을 범정부적으로 구성하여 제도도입 작업에 들어갔다.

정부는 1973년 9월 국민복지연금제도의 요강을 발표했고 보완을 거쳐 10월 30일에 최종안이 만들어졌으며 이 법안은 12월 1일 국회에서 통과되었다. 그러나 이러한 과정을 거쳐 만들어진 국민복지연금제도의 시행은 1974년의 시행 예정일을 넘기고 세계적인 석유파동과 경제충격으로 시행이 보류된 채 몇 해를 넘기게 되었다. 당시 정부는 경제난 극복을 위해 대통령 긴급명령을 발동하는 등 여러 가지 경제 대책을 마련하였는데 그 중의 하나가 국민복지연금제도 실시의 보류조치였다.

1986년에 다시 연금제도 시행의 필요성과 당위성을 강조하면서 정부는 그 시행 준비를 서두르게 되었으며 경제기획원을 포함한 13개 부처의 의견을 모아 이를 토대로 일부 수정된 국민복지연금법 개정안이 10월 4일 관보 제10453호로 입법 예고되었다. 여기에서 국민복지연금법의 제명을 국민연금법으로 하고 연금 급여 규정과 특례조치 등 일부의 규정을 개정하였다.

이 법은 1986년 11월 22일 국회에 제출되어 본회에 상정되었으며 12월 17일 가결되었다. 이후 관계 당국은 국민연금제도의 관리운영 조직을 설립하기 위하여 1987년 6월 5일 국민연금관리공단설립위원회를 발족시켜 9월 18일 공단을 창설하였다. 공단은 즉시 자격관리 체계를 세우고 준비작업에 들어갔으며 1988년 1월 10인 이상의 근로자를 고용하고 있는 사업장을 당연 적용대상으로 하는 국민연금을 실시하게 되었다. 그 이후 1992년 1월 1일부터는 당연 적용의 범위를 5인 이상의 고용근로자를 가진 사업장까지 확대하게 되었다.

이와 같이 우리 나라의 공적연금제도가 직역(職域) 연금을 중심으로 발전하게 된 것은 제도가입대상이 동질적이어서 이들 가입대상의 이해관계가 복잡하게 얽히지 않아 제도의 창안이 용이했으며 전국민을 대상으로 하는 연금제도와는 달리 제도 도입에 부수되는 재원조달, 전달체계 등이 비교적 단순

하여 쉽게 제도가 도입될 수 있었기 때문이다. 특히 직역연금 중 공무원 및 군인을 대상으로 하는 연금제도 도입에는 이들 공직자들이 박봉하에서 성실하게 근무한 것에 대한 보상으로 퇴직, 장애 또는 사망과 같은 위험 발생시 일정한 형태의 소득보장을 해주어야 한다는 인식도 작용했다고 본다.

일반국민을 대상으로 하는 국민연금도 제도도입 과정에서는 재원조달이나 전달체계 등이 단순한 대규모 사업장의 직장인들을 중심으로 시작하게 되었다. 이후 점차 그 대상을 확대하여 1992년에는 5인 이상의 사업장까지 의무가입 대상으로 확대했으며 1995년에는 자영업자인 농어민을 의무가입 대상으로 확대하게 되었다. 이제 1999년 7월부터는 도시지역의 자영업자와 자유직업자까지 모두 확대 적용되어 소득파악의 정확성 문제가 논의되기는 했지만 제도시행은 되었으며 따라서 전국민의 연금 가입 시대가 된 것이다.

농어민연금제도의 도입 준비

국민연금제도는 급속한 산업화 이후 대가족 제도의 붕괴와 분산가족 및 핵가족의 증가로 노인에 대한 전통적인 부양의식이 약화되면서 제도의 수립필요성이 크게 부각되었던 것이다. 사회적 요구에 따라 국민복지연금법이 1973년에 제정되었으나 경제적, 사회적 여건 미흡으로 시행을 못하고 10여년 동안 검토만 계속되었다. 이 법은 1986년 12월 그 내용을 대폭 개정하였으며 1987년 8월에는 동 법의 시행령 제정과 함께 시행이 가능한 「국민연금법」을 탄생시켰다.

이 법에 의거하여 정부는 1988년 우선은 산업 및 임금근로자를 중심으로 국민연금을 실시하게 되었다. 당시에 농어민은 당연 가입대상에서 제외되어 임의 가입대상이 될 수밖에 없었다. 따라서 농어민들은 급속한 산업화와 분산, 핵가족의 증대 등으로 노후생활에 심한 불안을 느껴 자신들에 대한 국민연금 확대적용 요구가 커지게 되었다.

이와 같은 농촌사회의 여건변화에 따라 한국농촌경제연구원에서는 1987년 「농어민연금 및 사회보험제도의 연구」라는 정책과제 연구를 통하여 노령 농어민들의 노후보장 문제해결을 위한 사회보험제도의 하나인 농어민연금제도 도입의 필요성과 도입방안을 제시하게 되었다.

그 이후 '농어민 노령보장을 위한 공적연금제도의 연구'의 「사회보장학회지」

발표와 1988년 '농민연금제도의 연구' 등 이와 관련된 보고서가 나오기 시작했다. 1989년에 「농업 구조개선을 위한 농민연금제도의 필요성」, 1990년에는 「농어민을 위한 노인복지정책 개발의 기본 방향」(농어민연금제도 개발 방안)과 「농어민복지제도의 개선 방안」, 1991년에 「농업구조개선을 위한 농촌사회정책 방향 정립에 관한 연구」, 1992년 「농어민연금제도 수립 방안」과 「농어촌 복지제도 개발에 관한 연구」, 1993년에는 「농업경영이양 연금제도 수립방안」과 「농업구조 개선을 위한 국민연금 확대 방안」 등 1987년 이후 93년까지 매년 농어민연금제도 도입을 위한 여러 가지의 방법과 제도 수립방안이 끊임없이 발표되었다.

농촌경제연구원에서는 농어민에 대한 연금제도는 일반 국민연금제도와 다르게 농업적 특성을 감안하여 농민의 퇴직에 해당하는 농업 경영권 이양과 연계된 경영 이양 연금방식으로 제도화할 것을 주장하였다. 이것은 60세 이상 65세 미만의 노령농민이 농지를 이양하고 연금을 신청할 경우 그 사람이 65세가 될 때까지는 농업구조개선 정책자금규정에 따른 농업경영이양연금을 노령연금 수준으로 지급하고 그가 65세가 되어 정식으로 국민연금법에 의한 노령연금을 받게 되면 이때부터 경영이양 연금을 중단하고 노령연금에 10%를 농업구조개선에 협조해준 보상으로 부가해서 주는 경영이양 인센티브를 지급하는 방법이다.

이 과정에서 1990년에는 농업경영 이양을 연금수급권 발생의 전제조건으로 하는 경영이양 연금제 방식의 농민연금법규까지 만들었으며 농림부에서도 이를 구체화시키기 위한 적극적인 검토가 이루어졌다. 그 결과 1991년 2월 12일에는 농림부의 후원을 얻어 한국농촌경제연구원이 주최하는 농어민연금제도 개발에 관한 공청회가 이루어졌다. 여기에서 「농어민을 위한 노인복지 정책개발의 기본 방향」을 최성재 교수가 발표하고 「농어민연금제도 개발방안」을 정명채 박사가 발표하여 농어민 연금을 별도의 특성 있는 연금제도로 개발하기 위한 작업이 농림부와 농촌경제연구원에 의해 적극적으로 추진되기에 이르렀다.

농어민의 연금제도를 농업경영이양연금 방식으로 수립하게 되면 이 과정에서 노령농민이 적기에 본인의 영농을 포기하고 연금 지급을 요청할 경우 농업구조개선을 촉진할 수 있게 되므로 이를 장려하기 위한 조치로 농업경영이양 연금제도를 동시에 수립 시행할 것을 제안한 것이었다.

이와 같은 제도는 농업구조 개선을 촉진하기 위하여 유럽의 독일이나 프랑

스, 이탈리아 등이 도입하여 시행하고 있는 제도로서 농업경영권의 조기이양을 통한 농업구조개선 효과와 노령농민의 노후보장 효과를 동시에 추구할 수 있는 사회정책적인 제도로 이용되고 있다.

농림부와 한국농촌경제연구원의 이와 같은 연구와 제도 수립 작업이 계속되자 보건사회부가 농어민에 대한 국민연금제도 확대 실시를 우선적으로 생각하게 되었으며 마침 우루과이라운드 농업협상으로 농업부문의 타격이 컸으므로 농민들의 노후복지제도를 우선시하는 것에 대해 국민적 이해도 넓게 형성되어 있었다.

이러한 농업부문 요구와 활발한 움직임에 자극을 받은 보건사회부는 1993년 1월 「농어민연금도입 준비위원회」를 설치하고 제도 도입을 위한 전반적인 문제를 서둘러 검토하기 시작했다. 이와 동시에 한국농촌경제연구원과 한국보건사회연구원에서도 지금까지의 이론적 연구를 바탕으로 농어민연금제도 도입에 관한 구체적인 시행방안 연구에 착수하였다. 농어민에게 국민연금제도를 확대적용하기 위한 연구는 한국보건사회연구원에서도 이미 1992년부터 이루어져 왔으며 이 과정에서 한국농촌경제연구원의 농촌사회복지연구실과는 연구의 참여자(연구자문)로서 공동연구의 성격을 띠는 연구들이 계속 이루어져 왔었다.

한편 농림당국에서도 농어민에 대한 연금제도는 농지를 유동화 시켜 농업구조를 개선 촉진할 수 있는 경영이양조건의 연금방식으로 개발하고자 노력하였다. 따라서 농업구조 개선사업을 총괄하고 있는 농어촌진흥공사로 하여금 농업경영이양 연금제도의 실시방안 연구에 참여할 수 있도록 인력과 연구비를 허용하였으며 농림부 내에 농어민복지담당관실을 설치하고 이를 뒷받침해 주었다.

이와 같이 농업정책 연구기관과 농정당국이 농어민 경영 이양 연금제도의 독립적 시행 방안을 검토하게 되자 보건사회연구원에서도 보건사회부의 지원을 받아 관련분야의 외부교수를 협동연구자로 모셔 농업경영 이양 연금의 독립적 시행이 비효율적인 방법이라고 하는 「농어민연금제도」 연구보고서(1989)를 발표했고, 이로부터 농업구조 개선 효과를 추구하는 농업경영 이양방식의 경영 이양 연금제도 도입 여부는 현안이 되었다. 이에 대응한 농림부와 농촌경제연구원의 독립된 제도 수립의 필요성에 관한 연구도 구체성을 띠게 되었다. 1994년에 수행된 「농업구조개선을 위한 국민연금 확대방안」 보고서는 그 연구결과였으며 농어촌진흥공사의 용역연구비 지원으로 이루어진 것

이었다. 이 연구는 한국농촌경제연구원 정명채 박사의 책임 아래 보건사회연구원의 국민연금 농어민적용 실무위원회 총괄연구책임자였던 정경배 박사와 서울대 복지학과 김상균 교수 그리고 국민연금 창시공로자인 민재성 연구위원, 한국개발연구원의 문형표 박사 등이 공동 참여하여 완성한 공동연구였다.

그러나 농업구조개선을 촉진하고 동시에 노령농민의 노후를 보장할 수 있는 농업경영이양 연금 제도는 그 특성상 농림부와 보건사회부의 공동관리 방식이 되어야만 했다. 그래서 부처간 제도관리에 따른 문제점이 제기되었으며 농정당국은 경영이양연금제도에 재정만 지원하고 관할권은 보건사회부로 넘겨주게 될 위험성을 염려하게 되었고, 보건사회부는 이 경우 별도의 독립된 농어민연금제도로 관할권 내에서 벗어날 위험을 염려하게 되었으므로 경영이양연금방식의 농어민연금제도는 성립되기 어렵게 되었다.

결국 농업경영이양 장려금방식을 주장하는 농정당국과 통일된 국민연금의 하나로서 농어민경영이양연금규정을 주장하는 보건사회당국의 사이에서 농업구조개선을 효과적으로 촉진할 수 있고 '농지의 생산적 소유의 공개념'도 확립시키며 노후보장도 가능한 다목적의 이 제도는 도입되지 못하게 되었다. 그 이후 이 제도의 특성과 방법을 이용한 농업경영이양 직접지불제도가 농업정책의 하나로 만들어져 1998년부터 시행되고 있다. 이 제도는 노령농업 경영주가 본인의 소유 농지를 전업농에게 5년 이상 장기 임대하거나 매도할 경우 경지면적당 일정액을 직접 지불이라는 보상 성격의 일시금으로 지급하는 것이며 모든 농민에게 적용되지 못하고 벼를 재배하는 농가에게만 적용한다는 점에서 쌀농업의 구조개선 정책으로 귀착되었다.

보건사회부가 1992년 12월 24일에 발족시킨 농어민연금도입준비위원회는 농어민 단체대표 3인 관련기관 담당관 3인 및 관련전문가 6인 및 근로자와 사용자 대표로 구성했으며 현행 국민연금제도를 농어민에게 확대 적용하는 방법에서부터 별도의 농어민연금제도 수립방안에 이르기까지 그 체계와 내용들을 1년 이상 검토하였다. 여기에서 특히 농어민만 대상으로 할 것인가, 농어촌 지역 주민을 모두 대상으로 할 것인가 등에 대하여 신중히 검토되었으며, 편의상 농어촌지역을 대상으로 하되 농어민은 도시지역에 살더라도 그 가입대상으로 하도록 하였다.

이와 같은 결정은 당시에 겸업농가의 비율이 높고 농촌에는 여러 가지 직업을 가진 주민들이 혼재되어 있기 때문에 농어민만을 구분하기도 어려울 뿐만 아니라 향후 전국민 연금 가입시 혼란도 우려되므로 지역 중심으로 결정

토록 했으며, 다만 도시에 사는 농어민의 경우는 농어민 지원과 혜택의 공평성을 기하기 위해 가입대상으로 하도록 하였다. 한편 농어민의 보험료 부담 경감을 위해 보험료 중 일부를 정부가 지원할 수 있도록 했으며 보험료 갹출방식도 사업장 가입자들과 같이 5년 단위 연차별 인상방법을 준용키로 결정하였다. 이 과정에서 그 외에도 중요한 정책의 방향과 내용들은 제도화를 위한 별도의 실무조직을 만들어 상세하게 논의해 나가는 것으로 하였다. 실무소위원회는 각 관련 부처의 실무담당관 및 관련전문가로 구성하여 운영하였다. 특히 농어민의 부담이 되는 보험료는 신중하게 다루기 위해 1993년 8월부터 한국보건사회연구원과 연금관리공단이 합동으로 연구팀을 만들어 농촌경제연구원 관련 전문가의 자문을 받는 작업까지도 수행했다.

농어민연금제도 도입을 위한 준비위원회와 실무소위원회 활동이 계속되고 있는 중에 1994년 1월 28일 대통령령 제14151호로 「농어촌발전위원회규정」이 공포되었고 동 위원회가 2월 1일부터 활동에 들어가면서 농어민복지분과위원회를 중심으로 농어민 연금제도 조기실시의 필요성을 강조하게 되었다. 이러한 「농어촌발전위원회」의 건의를 받아들여 보건사회부의 농어민연금 도입준비위원회는 농어민연금 조기실시를 확정 발표하였고 1993년부터 준비작업을 수행하기로 하였다. 그 결과 1993년 3월부터 충남 홍성군 내 3개읍·면 지역에 대한 모의적용시험사업을 실시하였으며 같은 해 11월에는 1차 모의시험 결과를 참고하여 강원도 명주군과 전남 담양군 및 경북 예천군에 대한 2차 모의시험사업이 실시되었다. 농어민 연금도입 준비위원회는 이와 같은 작업을 거쳐 정비된 내용을 가지고 한국사회보장학회를 통해 공청회를 가졌으며 여기에 수렴된 의견도 감안토록 하였다.

한편 농어민의 연금 가입률을 높이고 안정적으로 제도가 정착될 수 있도록 하기 위해서는 당시에 농어민들이 겪고 있던 UR협상과 농산물 시장개방에 따른 소득 감소와 관련 농어민의 보험료 부담을 줄여줄 수 있는 대책이 강구되어야 한다는 것이었다. 그 결과 농정 당국은 농특세 재원 중 일부를 할애하여 1995년 7월부터 2004년 12월까지 약 10년 동안 농어민연금제도 실시 초기의 보험료 일부를 지원하는 것으로 결정하게 되었다.

농어민 연금보험료의 일부지원은 실시 당시 최저 소득 등급인 1등급 보험료의 ⅓을 정부가 지원하는 것으로 하였으며 따라서 당시의 1등급 보험료 6600원 중 2200원을 농어촌발전특별세 재정에서 지원토록 하였다. 이 결정은 당시 농민단체들에게서 큰 호응을 얻지 못했는데 그 이유는 최저 소득층이

내는 보험료의 ⅓을 모든 농민들에게 동일하게 적용할 경우 2200원은 큰 지원효과가 없고 다만 정치적으로 농민을 도와준다는 생색만 내게 된다는 것이었다. 이 규정은 보험료의 부과 기준이 개정될 경우 그리고 농민연금 보험료의 최하단위가 인상될 경우 그것의 ⅓은 높아질 수도 있는 것이었다. 그러나 정부는 그 이후 농어민의 보험료 인상시 최하위 소득계층의 보험료 규정은 그대로 두고 농가의 소득 수준이 향상되는 것으로 만들어 보험료를 높이는 방법으로 시행했기 때문에 농어민연금보험료의 지원효과는 더욱 약화된 셈이다.

농어민연금 시험사업 실시

농어민 연금도입 준비위원회에서 농어민연금의 조기실시를 결정함으로써 관계당국은 서둘러 그 시험사업계획을 세우게 되었다. 농어민연금의 모의 적용사업을 계획한 목적은 국민연금농어촌 확대실시계획안을 농어촌 표본지역에 적용하여 적용대상관리, 소득등급설정 및 갹출료 부과, 제도호응도 등을 종합적으로 검증한 후, 농어촌 확대방안에 반영하기 위한 것이었다

목적에 따라 농업, 어업, 상업 등 대표성을 갖춘 군지역을 표본으로 선정한 결과 충남 홍성군이 선정되었다. 홍성군 내에서도 농업지역으로 홍북면의 1197세대, 어업지역으로는 서부면의 1148세대 그리고 상업지역으로는 홍성읍의 1016세대 등 모두 3361세대에 5629명을 대상으로 모의적용사업이 계획되었다. 사업의 추진기간은 3월 14일부터 5월 4일까지로 하고 실질적인 현장적용사업은 4월 20일까지 마무리되었다.

사업의 결과는 총 대상자 5629명 중 96.4%인 5427명이 신고하여 성공적인 결과를 보였다. 소득신고 결과는 월평균 65만 4012원으로 당시 근로자들의 표준소득월액 평균치인 월 70만 1567원보다 다소 낮았으나 우려할 수준은 아니었으며 표준소득등급표에 의한 소득분포는 정규분포유형으로 나타났다.

모의적용 사업과정에서 나타난 여러 가지 행정상의 문제점과 적용대상자관리 등 갖가지 문제점들이 검토되었으며 이 경험을 토대로 곧 제2차 모의적용사업계획이 수립되었다. 이 때는 모의적용사업의 지역성, 대표성을 확보할 수 있도록 전국 지역으로 확대하되 농업지역, 어업지역 상공업지역을 대표하는 3개 군을 선발하여 2차 모의사업을 시행키로 하였다. 특히 1차 모의적용사업에

서 반영하지 못했던 ①지역의료보험조합과 농어촌연금 업무의 연계 방안 ②갹출료 부과체계의 정확성, 객관성을 제고하기 위한 사전 신고소득 기준표의 보완 ③사회복지 전문요원 및 지방 행정조직의 효율적 활용방안 등의 사항을 보완하여 실시토록 하였다.

이와 같은 2차 모의사업 추진계획에 따라 선정된 표본지역은 강원도 명주군, 전남 담양군, 경북 예천군으로 총 사업대상자는 5만 2110명이었다. 2차 모의 사업은 1994년 11월 21일부터 12월 17일까지 시행되었으며 신고실적은 대상자 중 90.7%인 4만 7431명으로 성공적이었다. 그러나 소득신고내용을 보면 월평균 51만 9234원으로 1차 모의사업 결과보다 크게 낮아 지역격차뿐만 아니라 소득을 불성실하게 신고한 것으로 인한 격차가 나타난 것으로 추정되었다.

농어민연금 실시를 위한 모의 사업이 진행 중인 상태에서 정부는 민간 생명보험회사들의 연금상품 판매를 때맞추어 허가함으로써 상세한 지식을 갖추지 못한 농어민들의 대부분은 민간연금보험이 시험사업에서 설명한 국민연금으로 착각하여 이를 모두 가입하는 지역적 사례가 있었다. 1차 시범사업지역인 충남 홍성군의 경우 1차 모의사업이 끝난 직후 민간보험회사의 연금 상품 판매원이 방문하여 국민연금으로 착각하고 있는 지역주민들에게 자세한 설명 없이 국민연금인 것처럼 민간연금 상품을 판매계약해 버린 것이다. 이로 인해 이 지역주민들은 본 사업 시행시 연금가입을 이중으로 할 수 없다는 항의를 해왔으며 따라서 연금공단은 이들을 가입시키는데 상당한 어려움을 겪기도 하였다.

이후에도 일부 민간연금회사에서는 언론 보도로 쟁점이 되어 있던 공적연금인 군인연금, 공무원연금, 교직원연금 등의 방만한 기금운영 문제를 과장시켜 국민연금도 믿을 수 없는 연금이므로 민간연금을 들어야 안전하다는 등의 유인물까지 돌려가며 국민연금의 공신력을 실추시키기에 이르렀다.

농어민 연금확대 적용에 대한 모의 사업 결과는 자체평가를 거쳐 농어민 연금자문위원회에서 검토되었으며 이를 토대로 효율적인 농어민 연금시행모형을 마련하였다. 또한 농어민연금의 2차에 걸친 모의사업실시와 그 평가를 토대로 농어민 확대적용 모형을 만드는 과정에서 여러 가지 문제점들을 검토하기 위한 자문위원회를 구성·운영하였다. 이 자문위원회는 보건사회부 및 국민연금관리공단 실무자로 구성된 농어민연금 실무추진반과 연계하여 운영하되 확대모형·갹출료 부과·국고보조 등 3개 분과를 구성하여 주요과제별

자문회의를 수시로 개최토록 하였다. 농어민연금자문위원회는 확대모형분과와 갹출료 분과 및 국고보조제도분과로 각계의 전문가 16명으로 구성 운영되었다.

농어민들의 노령화가 심화되어 현행 국민연금제도를 그대로 적용하게 될 경우 60세가 될 때까지 법정가입기간 20년을 채울 수 있는 젊은이, 즉 현재 나이 40세 미만의 농어업경영주는 겨우 30% 미만이었다. 이 점을 들어 농어민에게는 가입기간을 연장시켜 특별가입을 가능토록 하는 특례규정이 적용되도록 정하였다. 따라서 연금시행일 현재 60세 이상 65세 미만의 노령농어민들은 국민연금의 특례가입에 신청할 수 있고 이들은 연금가입기간 5년만 채워도 특례노령연금을 지급받을 수 있도록 규정하였다. 또한 농어민의 소득을 감안하고 소득에 따른 보험료 부담을 감안하여 농특세 재원에서 연금보험료의 일부를 지원하는 것으로 결정하였다. 이것은 연금제도 도입초기의 농어민 부담을 경감시켜 주는 효과와 연금제도의 조기정착을 돕는 효과를 기대한 조치였다.

국민연금의 농어민 확대 실시

국민연금을 농어민에게 확대적용하기 위한 작업이 순조롭게 진행된 결과, 1995년 1월 5일 「국민연금법 개정법률」을 공포하고 동 시행령을 마련하여 4월 1일에 시행령 개정안을 공포했다. 이로써 농어민 연금은 본격적인 실시준비에 들어갔다. 이 제도가 성공적으로 정착되도록 하기 위해서는 관련부처간의 협조체제가 구축되어야 한다는 자문위원회의 자문결과에 따라 보건복지부와 농림수산부는 관계담당관을 상호 교환근무시키면서 긴밀한 협조관계를 유지하게 되었다.

시행초기에는 지방행정기관의 협조가 필요하므로 내무부와 협의를 통해 지방정부와 협조지원체제를 구축했다. 이와 같은 준비작업이 진행되는 동안 국민연금관리 공단은 자체조직정비와 신규인력 400명 및 의료보험조합에서 국민연금으로 이동 배치된 전환인력 285명 등을 농촌현장에 배치하였다. 한편 보건복지부는 1995년 1월부터 6월까지를 농어민연금에 대한 대국민 홍보기간으로 정하여 여러 가지 형태의 홍보사업을 추진하였다. 대국민 홍보사업과 동시에 1995년 2월 28일부터 4월 9일까지는 준비단계로 하고 4월 10일부터 5

월 31일까지는 일제 신고기간으로 정해 이를 추진하였다.

홍보가 끝나는 7월 1일부터 연금사업이 정상적으로 진행될 수 있도록 연금 적용 대상자 가입과 일제 신고작업에는 보건복지부와 내무부 그리고 국민연금공단이 합동으로 일제신고를 받도록 하였다. 이 기간 동안 농협, 축협, 수협 등 협동조합들도 주민홍보에 참여했다. 당연 적용 신고대상은 18세 이상 23세 미만의 소득이 있는 자와 23세 이상 60세 미만의 농어민 및 자영자로서 총 245만 5000명이었고 특례 적용 대상은 1995년 7월 1일 현재 농어촌 지역에 거주하는 60세 이상 65세 미만인 자로, 본인이 희망하는 경우 70세까지 지역 가입자가 될 수 있도록 마련한 특례규정에 의해 1995년 말까지 가입을 신청하는 자였다.

그 결과 신고율은 96%에 이르러 자진신고방식으로는 성공적인 결과를 얻었다. 그러나 신고 결과는 신고자의 30%가 최하 소득 등급인 1등급에 몰려 하향신고 경향이 나타났으며 15등급 이내에 전체 가입대상의 70%가 몰리는 결과를 보였다.

<표 1> 일제 가입신고 현황(1995년 6월 말 전산입력 자료)

단위 : 천 명, %

	신 고 내 용				추가가입 자격취득 (시 · 농어민 등)	특례적용 자격취득 (60 64세)
	소 계 (신고율)	자격취득	보험료 납부예외	적용제외		
2,455 (100)	2,356 (96.0)	1,537 (65.2)	277 (11.8)	542 (23.0)	136	83

주 : 납부예외자는 학생, 군인, 요양인 등.

1995년 7월 1일 농어민연금제도가 일제히 시행되었다. 이 때 농어민연금가입대상자는 농어촌지역주민 중 직장인으로서 이미 국민연금에 가입되어 있는 자를 제외한 18세 이상 60세 미만의 소득이 있는 모든 주민과 도시 지역에 사는 농어민을 모두 대상으로 하였다. 또한 농어민만은 60세 이상 65세 미만의 고령자도 특례로 가입할 수 있도록 했다. 이와 같은 규정에 따라 농어민연금에 가입한 사람은 전체 대상자 220만 7000명의 94.5%가 가입하였다. 이들이 연금에 가입한 뒤 소득등급이 낮은 사람 중 소득자료가 발견되거나 그 이상의 소득이 있는 것으로 추정되는 가입자에 대해서는 상담을 통해 등급의 재조정을 유도하기도 했다.

농어민연금의 보험료 부과는 당초의 설계와 같이 2000년 6월까지는 소득의 3%를 적용하고 그 후 5년 단위로 3%씩 상향조정하는 것이었다. 보험료의 부과기준은 신고소득으로 하되 신고소득으로 확정된 소득은 그 소득 등급에 맞는 보험료를 부담하게 되는데 이 때의 표준소득등급은 45등급으로 구분되었다. 이 규정에 따라 1996년 3월 말까지 신고소득으로 확정된 농어민 연금가입자의 평균보험료부과액은 세대당 월평균 1만 7543원 수준이었으며 이 중에 최저소득층 보험료의 ⅓을 정부가 지원하므로 2200원을 감액한 1만 5343원이 실질부담액이었다.

<표 2> 평균보험료 부과액 (1996년 3월 말)

	평 균	농 어 민	비 농 어 민
평균소득월액 (원)	580,011	584,753	564,908
평균보험료 (원)	17,410	17,543 (15,343)	16,947
보험료율 (%)	3%	3%	3%

농어민연금제도의 평가와 국민연금제도 개선

1995년 7월 1일부터 전국 농어촌 지역에 확대 실시한 국민연금제도는 1995년 8월에 총 195만 4000명이 가입했었으나 그 이후 가입자가 조금씩 감소하고 있다.

가입자의 감소는 우선 농어촌 인구 감소와 연계된 결과이며 일부의 미가입자 발생도 원인이다. 실시 당시인 1995년의 미가입자 수는 47만 4000명으로 비교적 많았지만 이것은 실시초년도의 제도 도입에 대한 이해 부족 또는 행정력 부족에서 기인된 것이라고 볼 수 있다. 다음해인 1996년에는 전체가입자의 2.7%인 4만 6000명 수준으로 낮아졌다. 그러던 것이 1997년에는 21.7%에 해당하는 10만 2000여명이 미가입자로 늘어났다. 1998년과 1997년에는 외환 부족으로 인한 IMF 관리와 기업 대향 도산 등 경제파동으로 연금 가입을 기피하는 층이(특히 귀농자) 더욱 늘어났다.

공적 보험인 국민연금제도는 원칙적으로 의무가입제도이므로 모든 가입대상자를 강제로 가입시켜야 하지만 신고가입방식을 채택했으므로 미가입자의

발생이 불가피했다고 볼 수 있다. 미가입자의 발생원인은 국민연금제도가 적립방식의 기금운용체계이므로 가입 즉시 혜택이 이루어지지 않고 20년 이상의 가입기간을 채워야만 하므로 저소득층의 경우는 이를 기피하게 된다. 한편 정부정책에 대한 불신과 의료보험제도 도입과정에서의 문제도 영향을 주었다. 그리고 당시에 언론에 보도된 공적 연금제도의 기금 고갈문제 등이 국민연금의 장기저축성 비용지출을 기피하게 된 이유 중의 하나가 되었다.

그 외에도 장기저축의 경우 계속되는 물가 상승으로 실질가치가 하락될 것이라는 우려도 있었고, 정부의 공공기금관리법에 의한 연금기금의 정부차입 등에도 문제를 제기하고 있었다. 결국 이와 같은 영향은 가입자의 감소문제 뿐만 아니라 보험료의 납부에도 영향을 주어 동기간 동안 보험료 납부 실적이 갈수록 저조해지고 있는 상태였다.

이러한 문제는 농어민에게 적용되는 연금뿐만 아니라 국민연금과 공적연금에 동일하게 나타나는 현상이었으므로 보건복지부는 이 문제의 해결 방안 강구를 위하여 사회보장 심의위원회에 특별 심의기구인 「국민연금제도개선기획단」을 1997년 6월부터 설치 운영했다. 「국민연금제도개선기획단」은 각계대표와 전문가들로 구성되었다. 여기에서는 농어민연금제도를 포함하는 국민연금전체의 체계개편과 기금의 건전한 운영 및 보험료의 부담수준과 급여수준에 대한 전반적인 사항들을 검토하여 그 결과를 대통령에게 보고하도록 되어 있다.

국민연금제도개선기획단의 개선모형검토는 초기단계에 3가지의 모형에 대한 제도개선 방향을 각각 검토하고 그 장단점을 들어 의견을 좁혀 나가면서 하나의 통일된 모형을 만드는 것이었다. 여기에서 제시된 모형 중 농어민의 경우 제3안을 택하게 되면 장기적으로는 농어민들만 별도로 연금을 실시하는 효과가 오게 되므로 소득재분배효과가 가장 적고 민간 연금과 같은 방식이 되므로 매우 불리해진다. 제2안은 기초부분과 소득비례부분으로 연금재정을 나누어 운영함으로써 기초부분에 해당하는 저소득층은 소득비례연금을 기대할 수 없게 되고 결국 저소득층이나 농어민들은 생계비에도 못 미치는 기초연금에만 매달리게 되는 문제점을 가지고 있다. 따라서 농어민을 위해서는 현행제도를 개선하여 기금운영을 건전하게 이끌어 가는 것이 가장 유리하다고 볼 수 있다.

따라서 농림부와 한국농촌경제연구원 그리고 농민단체 대표들은 국민연금제도 개선 기획단 위원으로 참여하고 있던 농협부회장과 개선기획단 전문위원으로 참여하고 있던 농촌경제연구원의 농어촌개발부장을 통해 현행제도를

개선하는 1안을 적극 지지하기로 하였다.

제1안의 경우는 저소득층에게 소득재분배의 효과가 가장 높은 방식으로 설계되어 있어 소득이 낮은 농어민계층에게는 유리한 제도였다. 국민연금제도 개선기획단은 1997년 12월까지 20여 회의 토론회를 거쳐 당초에 제시된 3개안 중 3안을 제외하고 2안과 1안의 절충안을 가지고 12월 초부터 세부적인 계수조정에 들어갔으며 1999년부터 실시하게 될 도시지역 자영업자와 자유직업자에 대한 연금제도 적용 문제까지 다루게 되었다.

<표 3> 국민연금제도 개선모형의 비교

	제 1 안	제 2 안	제 3 안
기본구조	현행제도 유지 · 개선	기초부분+소득비례부분 이층화	적립방식의 소득비례연금 (개인별 연금계정)
보험료 부과대상	18세 이상 60세 미만 사업장 근로자 및 자영자 (1950만 명)	기초부분 : 18세 이상 60세 미만 모든 국민(3170만 명) 소득비례부분 : 사업장 근로자 및 자영자 (1950만 명)	18세 이상 60세 미만 사업장 근로자 및 자영자 (1950만 명) 지역별 분리적용 - 근로자 연금 - 자영자 연금
보험료 및 보험료 부과방식	시행 첫해 3%에서 5년마다 3% 포인트씩 상승	기초부분 : 0.4 4% 소득비례부분 : 8%	시행 첫해 3%에서 5년마다 3% 포인트씩 상승
	근로자 및 자영자 소득비례 : 정률	기초부분 : 정액+정률 소득비례부분 : 정률	근로자 : 소득비례정률 자영자 : 정액으로 부과하되 장기적으로 정률로 이행
소득대체율 및 수급연령	40 64% (15가지 대안 제시)	기초부분 : 10% 소득비례부분 : 30%	보험료 및 적립기금 수익률에 따라 변동 (잠정적으로 33% 내외)
	2003년부터 5년 간격으로 1세씩 상향조정(65세까지)	2006년부터 5년 간격으로 1세씩 상향조정(65세까지)	퇴직시 수급 (수급 개시연령 선택 허용)
	정부지원에 의한 공적부조로 무갹출 연금 지급	기초연금에서 무갹출연금 지급 (재원일부 정부지원) 1인 1연금(기초부분)	정부재원에 의한 공적부조로 무갹출 연금 지급

주 : 소득대체율은 40년 가입기준, 최종소득에 대한 비율임.

이 과정에서 기존의 농어촌 주민과 농어민들의 보험료부과방식 및 소득신

고 제도를 도시지역에 활용하는 문제가 집중 논의되고 있으며 이것을 통일적으로 적용할 수 있는 방안이 검토되었다. 보험료의 공평한 부과를 위한 소득파악은 현재의 신고소득 방식만으로는 문제가 있다는 지적이며 특히 도시 지역 자영업자의 경우는 신고소득을 기대할 수 없기 때문에 더욱 시급한 난제이다. 사회보험제도의 시행과정에서 국민의 소득파악을 정확하게 할 수 있는 제도나 방법의 개발이 필요하며 이것은 국민연금만이 아니고 모든 사회보험제도에 동일하게 적용되는 문제이다.

국민연금기획단의 활동결과는 1997년 12월 보고서로 제출되었으며 여기에서 기본구조를 기초연금과 소득비례연금으로 하는 제2안으로의 개선을 제안하고 있다. 그러나 정부는 현행연금제도를 근본적으로 개정하기 어려운 점을 감안하여 현행제도를 개선하자는 소수의 의견을 중시하고 법개정에서 이를 시행하였다. 따라서 농민이나 저소득층이 기초연금 소득층으로 분리되는 위험성은 배제된 셈이다. 그러나 1999년 4월부터 확대 시행에 들어간 도시 자영자에 대한 국민연금제도에서 소득파악 문제가 다시 제기되고 있고 전체 자영업자에 대한 소득파악률의 저위성에 따른 국민연금 계정분리 주장이 나오고 있어 이와 같은 문제가 완전히 해결된 것은 아니다. 자영업자의 낮은 소득파악률 문제로 재정분리를 주장하는 여론은 비단 국민연금에서만의 문제가 아니고 국민의료보험에서도 뜨겁게 논란이 되고 있는 상황이었다.

이러한 상황에서 국민의 소득파악 문제는 사회보험만의 문제가 아니라는 인식을 가지게 되었고 따라서 범국가적인 차원에서 국민소득파악을 해결하기 위한 「자영자소득파악위원회」가 국무총리와 박승 교수를 공동 위원장으로 새로이 결성되었다. 이 위원회에서는 앞으로 도시자영자뿐만 아니라 농촌의 자영자 그리고 농어민까지도 포함하여 자영자의 소득을 정확하게 파악하고 그 자료를 공유하는 방법과 제도 수립까지 연구 개발할 것으로 알려져 있다.

미곡종합처리장의 설치

이 내 수*(농협중앙회 부회장)

산물처리기술의 도입

산물처리기술의 개발 배경

1970년대 초의 오일쇼크와 기상이변으로 국제 곡물가격이 폭등하자 정부는 식량증산을 위해 다수확 품종인 통일계 벼 생산을 적극 권장하였다. 그 결과 1974년 쌀 생산량 3000만 섬을 돌파하고 1977년에는 4170만 섬의 생산실적을 거양하였다.

이처럼 생산측면에서는 녹색혁명을 통해 주곡의 국내자급이라는 위업을 달성했으나, 수확 후 관리단계는 여전히 전근대적인 방식에 의존하고 있었다. 즉 낫으로 수확해 논에 세워 말리고 탈곡한 후 여러 차례 볕에 널어 말리거나 화력 건조해 창고에 보관하는데, 일손이 많이 들고 건조·보관과정에서의 미질 저하와, 서해·충해로 인한 양곡 손실이 적지 않았다. 세계식량농업기구(FAO)는 1970년대 당시 세계 양곡 생산량의 25% 가량이 수확 후 관리과정에서 소실된다고 보았으며, 당시 우리의 경우도 수확 후 양곡손실 비율이 10% 이상인 것으로 나타났다.

더구나 1970년에 1442만 명이던 농가인구가 1980년에는 1083만 명으로 25% 줄어든데다, 50세 이상 인구의 비중도 동 기간 동안 15.6%에서 20.4%로 높아졌다. 더구나 이러한 노동력 부족 추세가 심화될 것으로 예상되는데다,

* 당시 농협중앙회 양곡부장

소득증가로 인해 양질미에 대한 선호가 높아질 것으로 예상되는 상황이었다.

따라서 수확 후 관리단계의 양곡손실을 대폭 줄여 제2의 증산을 이룩하는 동시에 노동력을 절감하고 건조·저장과정에서의 품질 저하를 방지하는 기술을 개발하는 것이 당면과제였다. 이에 당시 한국과학기술원(KAIST)의 권태완 박사팀은 1976년부터 1980년 기간 동안 수확한 벼를 산물로 건조·저장·도정하는 기술을 집중 연구하였다. 이를 위해 인도, 스리랑카, 파키스탄, 미얀마 등 동남아와 일본, 미국, 영국 등 선진국의 곡물 저장실태를 파악하였으며, 특히 영국의 열대산물연구소로부터 기술적인 도움을 많이 받았다.

이러한 기술을 우리 나라에 적용시켜 보기 위해 한국과학기술원은 1976년 노량진 수산시장 옆에 100톤급 사일로 4기와 100톤급 평창고 2기를 설치했으나, 당시 물벼를 구할 수 없어 간이 건조실험과 건벼의 입출고 및 저장실험만 실시하였다.(한국과학기술연구소,「양곡 보관창고 개선방안 연구」, 1977. 12.) 또한 동 연구소에서는 1970년대 후반 경기도 화성군 장안면 장안리에 저장능력 1600톤급 시설의 설치를 구상하였으며, 시설 명칭을 미곡종합처리장(Rice Processing Complex : RPC)으로 정하였다. 그러나 재원을 마련하기 어려운데다 농가에서 수용할 여건도 미흡한 것으로 판단되어, 1단계로 농가용 개량곳간을 먼저 보급해 산물처리에 대한 농가의 인식을 제고시킨 후, 여건이 조성되면 2단계로 미곡종합처리장을 설치하기로 계획을 수정하였다.

개량곳간의 개발·보급

물벼를 산물로 건조·저장하는 시설인 농가형 개량곳간은 1980년대 들어 보급되었다. 당시 보급된 개량곳간은 평균 1.5평 규모로 물벼 3톤을 저장하며, 송풍기를 이용해 물벼를 건조한 후 저장하는 방식이었다. 한국과학기술원은 충남 아산군 염치면 농가에 설치해 2년간 현장실험을 한 결과, 당시 우리 농촌현실에 적합하고 노동력 절감효과가 큰 것으로 나타났다. 이에 동 연구소는 농촌진흥청과 협력하여 1982년부터 시범농가를 대상으로 90동을 보급하였으며, 경기 화성군 비봉면에서는「새마을소득증대사업」의 일환으로 설치되기도 하였다.

1984년부터 정부가 개량곳간 신축시 30만 원, 개축시 10만 원을 융자한 결과 1984년 한 해 동안 신축 5994동을 포함해 8464동의 개량곳간이 설치되었다. 이후 동당 융자금액이 신축 50만 원, 개축 30만 원으로 상향 조정되었으

며, 1994년까지 총 8만 3140동(신축 6만 2690동, 개축 2만 450동)이 보급되었다. 개량곳간 설치를 위한 정부의 융자금은 1984 86년 기간은 「농업개발자금」 그리고 1987 89년 기간은 「농어촌 지역개발기금」 그리고 1990 94년 기간은 「농어촌발전기금」을 재원으로 하였으며, 융자조건은 연리 8%에 3년 거치 7년 상환이었다.

개량곳간의 보급으로 건조과정의 일손이 절감되고 저장과정에서의 양곡손실이 줄어들었으나, 규모 자체가 작은데다, 입출고 작업을 전적으로 인력에 의존해야 한다는 단점이 있었다. 더구나 '90년대 들어 읍면단위로 RPC가 설치되면서 농가의 선호도가 낮아진데다 중복투자 우려 등으로 1994년 이후 지원이 전면 중단되었다.

서산 현대농장의 건조 · 저장시설

곡물을 산물로 저장하는 시설로는 수입곡물 비축용 사일로가 있다. 1980년대 중반 이러한 사일로 보유업체는 7개사로 곡물 비축능력은 85만여 톤에 이른 것으로 나타났다. 이 중 인천에 소재한 대한사일로가 저장능력 30만 톤으로 국내 최대규모이며, 인천에는 이 외에도 한진사일로, 대한벌크터미널, 선광공사, 대한통운사일로 등 4개사가 있었고, 부산에 8만 톤 저장능력을 갖춘 우성산업과 울산에 8만 3000톤 능력의 울산사일로가 있었다.

그러나 산물저장뿐 아니라 산물건조가 가능한 시설의 효시로는 1970년대 농어촌진흥공사가 군산지역에 설치한 사일로를 들 수 있다. 그러나 동 시설은 저장용량이 2000 3000톤 급으로 당시의 영농규모에 비추어 규모가 너무 큰데다, 건조처리기술의 미흡 등으로 실제로 활용되지 못했다. 이 외에도 맥주원료로 쓰이는 쌀을 생산하기 위해 삼원양곡이 천안 직산에 설치한 시설이 있었는데, 연속식 건조기를 사용하고 평면 원형 철제빈에 2000톤을 저장하는 시설이었다.(한국 농업기계학회 곡물종합처리시설 연구회, 「곡물종합처리시설의 추진 방안」, 1992. 2. 6. 참고) 그러나 물벼를 반입해 건조부터 저장, 도정, 포장까지의 전 과정을 처리하는 개념의 미곡종합처리장이라기보다 규모화된 도정공장이라 할 수 있다.

현재의 미곡종합처리장과 같은 시설로 서산 현대농장에 설치된 건조 · 저장시설을 들 수 있다. 서산 현대농장은 A지구(사기리)와 B지구(창리)로 나누어져 있으며, 건조 · 저장시설 역시 B지구는 1986년 10월, 그리고 A지구는 1991

년 9월에 설치되었다. B지구에는 당시 저장능력 3500톤인 기본사일로 3기가 설치되었으며, 당시 2개 라인 중 1개 라인에만 도정시설이 설치되어, 시간당 도정능력은 3.5톤이었다. B지구 시설의 공사비는 50억 원으로 예상되었으나, 1987년 10월 사일로와 도정시설을 추가 설치한 결과 총 시설비가 100억 원 이상 소요되었다.

1998년 말 현재 B지구의 저장능력은 3500톤급 기본사일로 6기와 900톤급 스타사일로(사일로 사이를 막아 만든 사일로) 2기를 합쳐 2만 2800톤이며, A지구는 3500톤급 기본사일로 9기와 900톤급 스타사일로 4기 등 모두 3만 5100톤에 이른다. 그리고 연속식 건조기와 템퍼링 사일로를 이용해 건조하는데, B지구와 A지구에 임시저장능력 700톤인 템퍼링 사일로가 각각 6기 및 9기가 설치되어 있다. 건조기는 B지구에는 2개 라인에 4대가 부착되어 1회 건조능력은 230톤이며, A지구는 3개 라인에 6대의 건조기가 부착되어 1회 건조능력은 345톤에 이른다. 도정시설은 B지구의 경우 추가 공사시 2개 라인에 설치했으나, 현재는 1개 라인에 설치되어 시간당 도정능력은 3.5톤이며, A지구는 3개 라인 중 2개 라인에 각각 3.5톤급 도정기가 설치되어 있다.

당시 국내에 이러한 시설이 설치·가동되지 않아 미국 호먼사(Horman社)의 자문을 받고자 하였으나, 우리 실정에 맞는 도정시설을 건설하는 것이 바람직하다는 최고경영자의 방침에 의거해 현대엔지니어링이 자체 설계하고, 기계설비는 현대정공 그리고 건축공사는 현대건설이 맡았다.

초창기 건조설비는 현대엔지니어링과 자동차 페인트 건조로 설비업체인 조영열기(주)와 합작으로 미국 Berico사와 일본 사다케사의 곡물 건조설비를 응용해 제작하였다. 초창기의 건조기는 연속식 화력건조기였으며, 화신기계에서 보완해 현재까지 사용하고 있다. 초창기에는 건조·저장시설이 원활히 가동되지 못해 서울농대 고학균 교수나 한국식품개발연구원(이하 한식연) 등 전문가로부터 자문을 받기도 하였다.

유당농원 미곡종합처리장의 설치

현재 가동되고 있는 미곡종합처리장(RPC)의 모델은 1988년 전남 무안군 유당농원에 설치된 미곡종합처리장이라 할 수 있다. 유당농원은 서해안 창포 간척지에 위치한 개인농원으로 1982년부터 벼농사를 지었다. RPC 설치 직전의 벼 재배면적은 260ha, 쌀 생산량은 조곡 1000톤 가량으로, 천일 건조한 후

포대에 담아 창고로 운반·저장하는 재래방식에 의존하였다. 따라서 벼 1000톤을 건조해 창고에 반입하는데 연인원 3000명(조곡 톤당 3명)의 노동력이 투입되는데, 소요되는 인건비 3000만 원도 적지 않지만, 수확기에 많은 일손을 구해야 하는 어려움이 더욱 컸다. 이에 유당농원에서는 당시 정부가 지원하던 개량곳간 50동을 설치키로 하였으며, 필요한 자문을 구하러 1987년 8월 한식연을 찾은 것이 RPC 설치의 계기라 할 수 있다.

당시 한식연에서는 사일로, 개량곳간, 개량평창고, 청결미 생산기술 등 물벼의 수확 후 일관처리에 필요한 기술을 개발하였으나, 투자규모가 과다해 설치하려는 사람을 찾지 못하는 실정이었다. 더구나 유당농원은 미곡 주산지인 호남지역에 소재한데다 재배규모도 매우 커 이러한 효과를 확인할 수 있는 절호의 기회라 할 수 있었다. 이에 당시 김동철 선임연구원을 위시한 한식연 관계자들이 RPC를 설치하면 유당농원이 당면한 어려움이 해소되고 비용도 크게 절감될 수 있다고 적극 설득하였다. 설치를 유도하기 위해 설치 완료시까지 연구원에서 기술지도를 책임지고 이송장치, 호퍼스케일, 온도센서기 그리고 40채널 색채선별기까지 무상 설치해 주겠다는 제의를 하였다. 그 결과 유당농원이 매년 실험용 시료 1000톤씩을 10년간 공급하는 등 연구사업에 협력한다는 조건하에 RPC 설치를 동의하였다.

유당농원 RPC는 대지 1500평에 건평 148평(건조저장실 65평, 조작실 31평, 가공실 52평) 규모로 1988년 7월에 토목공사를 시작해 동년 10월 20일 가공시설 이외의 모든 시설이 완공되었다. 착공부터 완공까지 한식연 식량시스템연구실 직원이 2 3명씩 상주해 기술지원을 하였으며, 건축공사는 유당농원 계열사인 남하토건에서 담당하였다. 연간 처리능력은 건조 1000톤(60일 기준), 저장 600톤이며, 도정능력은 1일 16 20톤(8시간 기준)이었다. 중앙통로를 따라 좌우로 각각 6칸씩 설치된 시멘트블록 평창고에 저장하며, 건조방법은 화력건조 후 상온 통풍 건조하는 복합건조방식을 채택하였다.

설치비용을 사전 제시액인 3억 원 이내로 맞추기 위해 한성공업(주)을 설득해 건조기를 원가로 설치하고, 60마력 대형송풍기 2대 역시 원가로 구입·설치했다. 그리고 체인컨베이어를 구입하기 위해 청계천을 헤맸으며, 판금작업 등은 현장에서 직접 하였다. 컨베이어장치와 닥트 등을 이용해 입출고작업을 자동화했으며, 계량과 이송장치는 독일기술협력청(GTZ)에서 제공받은 연구장비를 활용하였다.

원래는 저장빈 사이를 순환시키며 건조해야 하나 11월에 물벼가 집중 반입

되는 현상 때문에 송풍기에 의존하는 건조방법이 불가피했다. 저장 중에 변질될까봐 밤에 자다가도 깨어나 샘플을 채취하고 온도를 측정하는 등 건조가 마무리될 때까지 한식연 관계자들은 제대로 잠을 자기 어려웠다고 한다. 첫해 물벼 800톤을 무사히 건조하고 600톤을 이듬해까지 장기 보관하는 성과를 거두었다. 물론 송풍기에 과다 의존하는 방법 때문에 일부 벼가 과건조되어 싸래기가 많이 발생하기도 하였다.

미곡종합처리장의 시범 설치

시범사업 실시배경

농림수산부 양정국은 1990년 11월 30일 「1991년 벼 건조·저장시설 지원사업」이란 문서를 통해, 1991년도에 RPC를 설치할 산지농협 2개소의 선정을 농협에 요청하였다. 1990년 당시 전국에 정부양곡도정공장 408개소, 임도정공장 1만 6370개소가 산재해 연간 도정능력이 생산능력의 6 7배인 과잉 상태였다는 점을 감안할 때, 이는 획기적인 조치라 할 수 있다.

이처럼 정부가 미곡종합처리장의 설치를 단행한 것은 우리 쌀농업을 지키기 위한 조치라고 할 수 있다. 1980년대 말의 GATT/BOP 조항 졸업으로 우리 정부는 243개 품목의 수입개방을 예시한데다, 농산물시장 개방을 목표로 한 UR협상이 본격화되어 우리 농업에 대한 위기감이 팽배하고 있었다. 더구나 1980년대 들어 보급한 개량곳간의 경우 규모가 적은데다 입출고 작업을 인력에 의존해 노동력을 절감하고 품질을 높이는데는 한계가 있었다. 그리고 민간 도정공장 역시 숫자는 많으나 규모가 영세한데다 시설이 낡아 우리 쌀의 경쟁력을 높이기는 어려운 실정이었다. 따라서 우리 쌀의 경쟁력을 높이기 위해서는 물벼를 산물로 반입해 건조에서 보관·가공의 과정을 대규모로 일관 처리하는 동시에, 건조·저장과정에서의 미질 저하를 방지할 수 있는 현대적인 시설의 도입이 절실히 필요한 실정이었다.

더구나 1988년 설치된 유당농원 미곡종합처리장의 운영 결과 수확 후 노동력과 비용이 절반 수준으로 절감 가능한 것으로 나타났다.(박경규·신명곤, 「미곡종합처리장의 시설과 경제성 분석」, 1989. 11.) 이러한 성과가 확인된데다, 우리 쌀을 지키기 위해서는 산물처리가 불가피하다는 신념을 가진 사람

들이 노력한 결과 미곡종합처리장이 설치될 수 있었다고 할 수 있다. 이러한 노력을 기울인 사람으로 1980년대에 개량곳간 보급의 선봉장 역할을 맡았던 원철희 당시 농협 충남도지회장을 들 수 있다. 원철희 씨는 충남 도지회장 재임 당시부터 관내 당진군 합덕농협의 RPC 설치를 위해 보조해 줄 것을 정부에 건의하였으며, 농협중앙회와 한식연 역시 1989년 당시 RPC 설치와 정부 지원의 필요성을 건의하였다. 물론 정부 일각에서는 당시의 상황 하에서 물벼를 산물처리하는 것은 시기상조이며, 융자가 아닌 보조방식으로 RPC 설립을 지원하기는 어렵다는 시각도 있었다.

그러나 1990년 10월 농협중앙회 원철희 이사가 청와대 농림수산담당 경제비서관으로 부임하면서, 예산부서와 국회 그리고 정책담당자들을 만나 설치의 불가피성을 역설하고 설득한 영향도 적지 않았다. 이 과정에서 김현욱 농림수산분과위원과 정창화 농림수산분과위원장 등 국회에서도 적극 지원해 주었다. 특히 정창화 위원장은 조경식 당시 농림수산부 장관에게 보조사업에 필요한 10억 원의 예산을 확보해 줄 것을 요청하였다. 그러나 예산의 추가 배정이 어려워 농림수산부 가공부문의 기존 예산 5억 원을 전용해 1991년 2개소를 시범 설치하게 되었다.

시설유형과 지원조건에 대한 논란

시범사업으로 채택되는 과정에서 어느 지역에 어떤 형태로 설치하며 정부는 어느 정도를 지원할 것인가에 대한 논란이 적지 않았다. 먼저 설치지역에 관한 논란으로 판로 확보나 가동률 등 경영측면을 감안할 때 소비지에 설치하는 것이 유리하며, 서울 양재동 양곡도매시장에 인접해 설치하자는 주장도 있었다. 그러나 농가소득 증대와 농촌 지역경제의 발전이라는 차원에서 미곡주산지에 설치하기로 결정되었다.

또한 도정시설까지 갖춘 완결형으로 설치할 것인지 건조·저장시설만 설치할 것인지도 논란거리였다. 도정시설의 과잉으로 임도정공장의 가동률이 매우 낮으므로, 일본의 컨트리엘리베이터(Country Elevator : C.E.)와 같이 건조·저장시설만 설치해야 한다는 주장도 있었다. 그러나 수확 후 관리비용을 절감하기 위해서는 물벼의 반입에서 도정, 소포장까지의 전 과정이 일관 처리되어야 하며, 아울러 건조·저장부문의 구조적인 적자를 보전하고 경영정상화를 도모하기 위해서도 반드시 도정시설도 함께 설치되어야 한다는 농협

과 한식연의 주장이 받아들여져, 현재와 같은 유형으로 설치되게 되었다.

다음으로 건조·저장·도정 각 부문의 처리능력을 어느 수준으로 할 것인가도 논란의 대상이었다. 농협이나 한식연은 읍면단위의 농협권역에 걸맞은 건조 1000톤, 저장 600톤, 가공 1일 20톤 규모로 전국에 1000개 가량 설치해야 한다고 주장한 반면, 한국농촌경제연구원(KREI)에서는 경제성을 기준으로 저장용량 1만 톤급 규모로 설치되어야 한다고 주장하였다. 그러나 1만 톤급은 군단위를 원료권역으로 하는 규모로 설치가능한 지역이 소수에 불과하며, 규모가 큰 만큼 물벼를 운반해야 하는 운송거리도 멀다는 문제점이 있다. 더구나 일본의 경우도 대다수가 저장규모 1000 2000톤급이며, 3000톤을 초과하는 C.E.는 전체의 10%에 불과하며, 최대규모가 4000톤급이라는 사실도 감안되었다. 더구나 건조·저장시설은 필요시 5000톤 수준까지 용이하게 확장할 수 있으므로, 시범사업의 규모는 건조 1000톤, 저장 600톤 수준으로 결정되었다.

설치비용 중 정부가 어느 정도 지원할 것인지에 대해서도 많은 논란이 있었다. 먼저 시설유형이나 규모에 의해 결정되는 사업비 단가의 경우, 정부는 건조·저장시설을 기준으로 해서 3억 원으로 책정한 반면 농협과 한식연은 도정시설까지 포함해 10억 원 가량은 되어야 한다고 주장했다. 아울러 농어촌발전기금법상 보조가 어려우므로 기준단가의 80%를 융자하되, 개량곳간과 같이 연리 8%에 3년 거치 7년 상환 조건으로 융자한다는 주장도 제기되었다. 그러나 논란 끝에 미곡종합처리장의 중요성을 감안해 사업비 단가를 10억 원으로 책정(첫해는 예산 미확보로 5억 원으로 책정)하고 정부가 50%를 보조하고 30%를 융자하며, 융자금은 연리 5%에 3년 거치 7년 상환하는 것으로 결정되었다.

시범조합의 선정 및 설치과정

1991년 1월 초 시범설치 희망조합을 조사한 결과 경기 이천군 모가농협, 강원 철원군 철원농협, 충북 청원군 오창농협, 충남 당진군 합덕농협, 전북 정읍군 정우농협, 전남 해남군 연합농협(옥천농협 외 12개 농협), 경북 의성군 안계농협 등 7개 조합이 신청하였다. 시범사업의 중요성을 감안해 농협은 미곡생산량, 경지정리율, 입지조건 그리고 도정공장 운영 경험이나 판매능력, 조합의 경영규모나 조합장 및 임직원의 열의 등을 다각도로 면밀히 검토하였다.

심사 결과 의성 안계농협과 당진 합덕농협 2개소를 선정해 1991년 1월 19일 농림수산부에 통보하였다. 이들 조합이 선정된 이유는 미질이 양호하고

소비자의 선호도가 높아 경쟁력 확보가 가능하며, 도정공장을 운영한 경험이 있어 시행착오를 최소화할 수 있다고 판단되었기 때문이다. 특히 당진 합덕농협의 경우 대규모 경지정리지구로 생산기반이 양호하고 삽교천 상류지역으로 수자원이 풍부하며, 수확작업의 92% 이상이 기계화되어 수확 후 관리단계의 기계화가 더욱 절실하다는 점이 감안되었다

1991년 5월 14일 국고보조금 교부가 확정된 직후인 동월 24일 안계농협은 부지를 확보하고 6월 26일 농지 전용허가를 받았다. 그리고 7월 8일 건축허가를 받고 8월 15일 건축공사를 착공하였다. 당초는 4월에 착공해 9월 말까지 건축공사를 완료하고 11월 말까지 기계설비와 준공검사를 마친 후 시험가동을 거쳐 12월 말 사업을 완료할 계획이었다. 그러나 보조금 교부 확정이 지연된데다 농지전용 및 건축허가 등 각종 행정허가를 받는데 장시간 소요되었으며, 착공 후의 잦은 강우로 공사가 지연되었다. 특히 관급자재(시멘트, 철근, 레미콘)의 공급이 지연되고 농번기로 인부 확보가 어려웠던 점이 공기지연 요인으로 작용하였다.

안계농협은 착공 4개월 후인 12월 26일 건축공사를 완료하고 1992년 1월 20일 기계설비 공사를 마무리하였으며, 시험가동 후 동년 3월 31일 천경옥 농협중앙회 부회장, 정창화 국회 농림수산위원장 등이 참석한 가운데 준공식을 하였다. 합덕농협은 1991년 4월 26일 부지를 구입하였으나 건축공사는 8월 9일 착공했으며, 착공 7개월 후인 1992년 3월 17일 충남 당진군 합덕읍 옥금리에서 조경식 농림수산부 장관, 한호선 농협중앙회장, 원철희 청와대 비서관, 김현욱 국회의원 등이 참석한 가운데 준공식을 하였다.

<표 1> 1991년 시범설치 미곡종합처리장의 설치 일정

구 분	부지구입	농지전용 허가취득	건축허가	공사착공	건축공사 완 료	기계설비 공사완료	준공일자
안계농협	'91. 5. 24.	'91. 6. 26.	'91, 7. 8.	'91. 8. 15.	'91. 12. 26.	'92. 1. 20.	'92. 3. 31.
합덕농협	'91. 4. 26.	'91. 6. 22.	'91. 7. 16.	'91. 8. 9.	'91. 12. 16.	'91. 12. 26.	'92. 3. 17.

시범사업 설치모델과 규모

시범설치 조합이 채택한 한식연 표준모델은 유당농원 RPC시설의 미비점을

보완·개발해 1989년 4월 12일 「곡물의 건조·저장을 산물형태로 동일장소에서 일괄처리하는 평창고」라는 명칭으로 실용신안등록(출원번호 1989년 제4498호)한 모델이다. 한식연은 동년 8월 신일상사와 한성공업사 2개 업체에 각각 남부권과 중부권에서의 독점사용권을 부여하는 실시권 설정계약을 체결하였으며, 기술이전업체와 공동으로 표준설계도를 작성·보급하였다. 실용신안등록한 모델은 대지 300평, 건평 160평(건조·저장실 60평, 기계조작실 50평, 가공실 50평)에 처리능력은 건조 1000톤, 저장 600톤, 가공 1일 20톤이다. 그러나 설치조합의 선택의 폭을 넓히기 위해 한식연은 1991년 4월 표준모델을 5개형으로 다양화하였다.

시범 설치한 안계농협과 합덕농협은 설치 이듬해 부족한 건조·저장시설을 다시 증축하는 등 2개년에 걸쳐 공사하였다. 안계농협의 증축공사는 1993년 3월 25일 완공되었는데, 증축공사 후의 시설규모는 대지 2831평(농지전용 1347평)에 건평 397평(건조저장실 130평, 검사조작실 50평, 가공실 50평, 창고 등 기타시설 167평)이다. 증축 공사시 건조·저장실 규모를 70평 확충해 초년도에는 건조 1000톤, 저장 600톤이었으나 이듬해에는 건조 1300톤, 저장 1300톤으로 확충되었다. 증축까지 포함한 시설투자액은 19억 6300만 원이며, 이 중 국고보조 5억 원, 정부융자 3억 원, 농협중앙회 융자 9억 8500만 원 등이었다.

합덕농협 역시 1993년 3월 31일 증축공사가 완료되었는데, 규모는 부지 1418평에 건평 662평으로 1차공사시 60평에 불과하던 건조·저장실을 194평으로 확장하였으며, 투자액은 건축비 7억 2700만 원, 기계설비 8억 5000만 원, 부지구입비 7300만 원으로 모두 16억 5000만 원이 소요되었다.

시행착오와 애로사항

시범사업은 건평 200평에 기계설비비 6억 원을 포함해 총 투자비 10억 원 이내에서 완료해야 하는데, 대다수 기계설비가 국내에서 생산되지 않아 사업비 범위 내에서 공사를 마치는 것이 어려운 과제였다. 통상 벼의 투입과 배출작업이 동시에 이루어지는 2-way 방식을 채택해야 하나, 1억 원 가량 비용이 더 들어 1-way 방식으로 설치한 결과 작업상 불편이 많았다. 아울러 건축비를 절감하기 위해 건물 높이를 최대한 낮게 설계했으며, 이 과정에서 배출컨베이어가 지하에 설치되어 방수문제로 많은 고생을 하였다.

또한 일본의 C.E.와 같이 물벼로만 반입될 것이라는 생각으로 투입구를 공장 내부에 설치하였으며, 집진시설도 통상 동력의 1/10 수준인 15마력으로 설치하였다. 물론 첫해에는 가동시기가 늦었기 때문이기도 하나, 예상 밖으로 건벼가 많이 반입되어 먼지가 많이 발생하는 등 작업환경이 매우 열악하였다. 또한 정전이나 고장시 다시 계량하기 위해 투입구 내에 저장빈과 외부로 재배출되는 2개의 게이트를 설치해 필요시 수동으로 개폐하도록 설계되었다. 그러나 수동식 게이트의 틈새에 벼가 끼여 꽉 닫히지 않는 바람에 계량된 벼의 일부가 외부로 배출·재계량되어, 3톤을 반입한 농가가 4.5톤을 반입한 것으로 기록되는 상황도 발생하였다.

또한 수분이나 중량 측정에 대한 농민의 신뢰감이 부족해 겪은 어려움도 적지 않았다. 일부 농가의 경우 컴퓨터 계측결과를 믿지 못해 수동식 측정기로 사전에 수분을 측정해 보았는데, 수동식 측정기 자체가 부정확해 컴퓨터의 측정 결과와 차이가 나는 경우가 많았으며, 이 경우 컴퓨터 측정결과를 의심하는 경우도 있었다. 따라서 농민에게 신뢰감을 주고 출하를 유도하기 위해 컴퓨터 측정결과가 농민에게 유리하도록, 즉 실제보다 수분함량이 낮게 나타나도록 조절하기도 했다. 또한 컴퓨터 중량계측을 불신하는 농가에 대해서는 투입 전에 수동식 저울을 이용해 별도로 계량해 주기도 하였다. 특히 합덕농협은 당시 벼가 아닌 쌀로 거래되던 지역이어서 어려움이 더욱 많았다. 물벼 상태에서 정산하려면 먼저 물벼를 건벼로 환산한 후 제현율을 적용해야 하는데, 건벼로의 환산지수뿐 아니라 제현율 등으로 농가와 마찰을 빚기도 하였다.

또 다른 어려움으로 농지전용 허가 등 행정적인 절차에 너무 많은 시간이 소요되어 공기가 지연되었다는 점을 들 수 있다. RPC가 본연의 효과를 거양하기 위해서는 절대농지인 미작지대의 논 가운데 설치되어야 하기 때문이다. 안계농협의 경우 증축공사를 위해 1992년 5월 27일 농지전용허가를 신청하였으나, 농지전용허가가 8월 21일 나는 등 농지전용에만 3개월이 소요되었다. 최소한 건축공사에 6개월, 기계설비에 2 3개월이 소요되므로 RPC 설치조합을 연초에 결정하는 등 지정시기를 앞당겨야 하는 것으로 지적되었다. 또한 개발제한구역의 경우 건축 연면적이 2000㎡로 제한되는데 관내 논 면적이 2000ha 이상인 농협의 경우 RPC 건조·저장능력이 3000톤급은 되어야 하며, 이를 위해서는 제한 연면적이 3500㎡(1058평)로 확대되어야 한다는 문제점도 지적되고 있다.

추진방식의 변화

선정절차와 선정시기

현재 미곡종합처리장은 양곡관리법 제22조(미곡유통업의 육성)에 근거해 설치되고 있다. 1991년 시범사업의 경우 농협중앙회장이 한식연 등 관계기관과 협의해 추천하면 농림수산부 장관이 확정하는 방식으로 설치대상자가 결정되었다. 그러나 1992년부터 농어촌구조개선사업의 일환으로 RPC 설치가 대폭 확대되자, 농림수산부는 「1992년 미곡종합처리장 사업지침」에서 사업자가 신청을 하면 시·군에서 사업자를 추천하고 시·도에서 사업자를 결정해 당해연도 1월 말까지 농림수산부에 보고토록 하였다. 이처럼 농림수산부장관이 사업을 통괄하고 시장·군수가 사업을 주관하는 방식으로 변경되었다.

그러나 1995년부터는 「농림수산사업 통합실시요령」에 의거해 농어민 자율사업 방식으로 추진되었다. 즉 일정한 자격을 갖춘 사업대상자가 시장·군수에게 신청하면, 「시·군 농어촌발전심의회」에서 심의한 후 시·도지사에게 2배수로 추천하며, 시·도지사가 심사한 후 「도 농어촌발전심의회」 또는 「시·도 미곡종합처리장 설치·운영협의회」의 심의를 거쳐 사업대상자를 선정하고 농림수산부 장관에게 보고하는 방식으로 선정하였다. 1997년도부터 「농림사업시행지침」으로 명칭이 변경되었으나 사업자 선정방식에는 변화가 없다.

1998년 현재 RPC를 설치하고자 하는 사업자는 생산기반이 조성되어 수확작업의 기계화가 가능하고 미곡생산량이 많은 넓은 들판지역을 관할하는 지역이어야 하며, 부지를 미리 확보했거나 최소한 사업 착수 전의 확보가 확실시되고 자금동원 능력이 있어야 한다는 필수조건을 충족해야 한다. 특히 일반사업자의 경우 관내에 도정공장을 보유하고 있어야 한다. 그리고 생산자단체(농협, 영농조합법인, 농업회사법인) 중 법인경영체의 경우 설립 1년 이후의 쌀 판매실적이 연간 2000톤 이상이며, 총 출자액이 3억 원 이상이고 한 사람의 출자액 비중이 25% 미만이면서 출자액의 50% 이상을 현물로 출자해야 한다는 조건을 충족해야 한다. 이러한 필수조건 이외에도 원료곡의 안정적인 확보 가능성과 쌀 유통에 대한 전문지식과 경험의 겸비 여부 등 시도지사가 판단하는 사항도 감안해 참여자를 결정한다.

한편 시범 설치사업이나 1992년 설치사업의 경우 사업대상자 선정이 늦어져 연내에 완공되지 못하는 경우가 발생하였다. 이에 1993년 설치사업의 경

우 1992년 11월 10일까지 시・도지사로부터 사업대상자를 추천받아 1993년 2월 6일 사업대상자를 확정했다. 그러나 농지전용 등에 시간이 과다 소요되어 연도 내에 사업을 완료하지 못하는 일이 발생하였다. 통상 RPC 설치는 건축공사 4개월, 기계공사 5개월, 그리고 시운전기간을 감안할 때 착공부터 정상가동까지 15개월 가량 소요된다. 따라서 수확기 이전에 사업이 완료될 수 있도록 1996년부터는 전년 8월 말까지 부지를 확보한 사업자를 대상으로 11월 15일까지 사업자를 가내시화하고 이듬해 1월 15일까지 사업대상자를 확정 통보하였다. 그 결과 6월 말까지 건축공사가 완료되고 8월 말까지 기계공사가 완료되어 수확기 이전에 사업이 완료될 수 있었다.

참여대상자

시범사업의 성공적인 추진으로 정부는 RPC 설치를 정책적으로 적극 지원하기로 하였다. 제7차 경제개발 5개년계획 기간(1992 1996) 중「농어촌 구조개선사업」의 일환으로 농협을 중심으로 저장 1000톤급 규모의 RPC를 600개소 설치키로 하고, 1992년 중 농협 RPC 30동의 설치를 지원키로 하였다. 이처럼 초창기에 농협에 대해서만 RPC 설치가 지원되었는데, 이는 민간업자가 도정 및 양곡유통을 주도하던 당시 상황으로서는 혁신적인 변화라고 할 수 있다. 이러한 사람으로는 당시 농림수산부 양정국 양곡관리과 곽용도 과장과 수매・보관계 이능완 사무관 등을 들 수 있는데, 수확 후 관리단계의 부가가치를 농가에게 환원하고 상인의 불공정거래를 견제하기 위해서는 일본과 같이 생산자단체인 농협을 중심으로 설치해야 한다는 확고한 신념을 가진 것으로 알려졌다. 더구나 미곡종합처리장이 도정 등 단순한 수확 후 처리시설에 그쳐서는 안되며, 우리 쌀의 경쟁력 제고를 위해서는 우수한 품종의 도입과 생산 및 수확의 조직화・계획화를 촉진하는 시설이 되어야 하며, 이는 생산조직과의 연계를 통해서만 가능하다는 판단을 한 것으로 알려지고 있다.

그러나 1993년 설치사업부터 참여대상자와 관련해 두 가지의 변화가 나타났는데, 하나는 민간업자의 참여를 허용한 것이고, 다른 하나는 농협의 경우 연합조합을 우선적으로 참여시키기로 한 것이다. 1992년까지 설치된 RPC는 32개이나 1993년에 설치하는 개소수가 50개에 이르는 등 RPC 설치가 대폭 늘어나자, 민간 도정업자는 미곡종합처리장 설치의 참여를 강력히 요구하였다. 이에 정부는 기존의 도정시설을 활용하고 선의의 경쟁을 촉진한다는 차

원에서 1993년 사업부터 민간 도정업자(정부양곡 도정업자, 임도정업자)의 참여를 허용하였다.(농림부 양정국 양곡관리과, 「1993년 RPC 사업지침」, 1992. 10. 10.) 다만 RPC 본연의 효과를 거양할 수 있도록 농가와 계약 재배하거나 산지조합이나 위탁영농회사 등 생산자조직과의 연계로 물벼 수집이 가능한 민간 도정업자로 한정했다.

또한 시범설치 당시에는 RPC 설치비가 15억 원 수준이었으나 이듬해에는 20억 원 이상으로 늘어나는 등 읍면단위 조합 단독으로 설치하기에는 자금부담이나 위험부담이 과중한 것으로 판단되었다. 더구나 RPC를 설치하려는 조합은 크게 늘어났으나 예산 범위 내에서 지원 가능한 개소수는 한정되어, 다수 조합의 요구를 충족시킨다는 점에서도 여러 조합이 연합으로 참여하는 것이 바람직한 것으로 인식되었다. 이에 조일호 당시 양정국장은 1992년 11월, 당시 양곡조사과 김영갑 과장에게 연합 RPC 설치의 타당성에 대한 검토를 지시하였다. 동년 12월 양곡조사과에서 작성·보고한 「1993년 미곡종합처리장 설치대상자 선정(안)」에 의하면, 1993년 설치조합은 합병 또는 연합출자조합이나 관내 도정공장을 인수한 조합으로 한정하는 것으로 되어 있다. 그 결과 1992년에는 4개소에 불과하던 연합조합이 1993년에는 11개소로 대폭 늘어났다.

그러나 1994년 실시된 농림수산부의 기술감사 결과, 연합RPC의 경우 조합별로 저장시설을 구분·사용해 시설활용도가 낮고, 건조·저장시설은 RPC 소재 농협 농가만 이용 가능해 도정시설 중심으로 운영될 가능성이 높은 것으로 나타났다. 아울러 의사결정 과정이 복잡하고 비효율적 등 단독조합 RPC에 비해 문제가 많은 것으로 나타나, 이듬해부터는 연합조합 중심이라는 원칙이 없어졌다.

설치 개소수와 정부의 지원

정부는 2004년까지 RPC를 400개소(농협 300개소, 민간 100개소) 설치할 계획이나, 그 동안 정부의 설치목표는 많은 변화를 보여 왔다. 즉 1993년에는 양정개혁에 의해 1996년까지 300개소를 설치하기로 하였으나, 1995년에는 개소수를 400개소로 늘리는 대신 완료시기도 2004년으로 늦추었다. 그러나 42조 원 「농어촌투융자대책」의 추진으로 1996년에는 완료시기를 2000년으로 앞당겼다가, 1997년 다시 목표시기를 2004년으로 재조정하였다.

농협은 1991년 안계농협과 합덕농협 2곳에 시범 설치한 후 1998년까지 전국에 190개소를 설치·가동하고 있으며, 논면적이 1000ha 이상인 미곡주산지를 중심으로 2004년까지 300개소로 확충할 계획이다. 한편 민간업자의 경우 1993년부터 미곡종합처리장 설치사업에 참여해 1998년 말 현재 111개소를 설치·가동하고 있으며, 이 중 곡물협회 회원 RPC가 87개소에 이른다.

설치사업자가 생산자단체인지 일반사업자인지에 따라 권장 설치모델이나 지원기준이 다르다. 즉 생산자단체의 경우 1991 1993년 기간 동안은 건조 1000톤, 저장 600톤인 기본시설Ⅰ형이 권장되었으나, 1994년부터는 건조 1800톤, 저장 1200톤인 기본시설Ⅱ형, 그리고 1999년부터는 건조 2000톤, 저장 2000톤인 기본시설 Ⅲ형이 권장되었다. 물론 기존 도정시설을 활용해 건조·저장시설만 설치하는 생산자단체의 경우 1998년부터 건조 2000톤, 저장 2000톤 시설을 설치할 수 있다. 일반사업자의 경우 1993 1998년 기간 동안 건조 1000톤, 저장 600톤인 기본시설Ⅰ형이 권장되었으나, 1999년부터는 저장시설이 1000톤으로 확대되었다. 한편 가공능력은 과잉이라는 인식으로 인해 처음부터 1일 20톤으로 고정되어 왔다.

1991년 시범사업과 1992년 사업의 경우 「농어촌발전기금」을 재원으로 보조 및 융자가 이루어졌으나, 1992년부터 현재까지는 「농어촌구조개선특별회계」에서 지원되고 있다. 정부의 권장모델에 따라 사업비 단가가 다른데, 생산자단체의 경우 1993년까지는 10억 원이었으나 1994년에는 건조·저장규모를 기존의 1000톤 및 600톤에서 각각 1800톤 및 1200톤으로 확대되면서 사업비 단가도 14억 원으로 높아졌다. 그리고 1996년에는 농협 RPC의 경우 가공시설을 보조대상으로 포함하면서 사업비 단가가 20억 원으로 현실화되었다. 물론 1999년에 건조·저장시설 기준이 모두 2000톤으로 확대되었으나, 도정시설이 다시 국고보조 대상에서 제외되어 사업비 단가는 20억 원으로 변화가 없다. 생산자단체에 대한 정부의 지원비율은 국고보조 50%, 정부융자 30%이나, 1999년부터는 보조 40%, 융자 40%로 각각 조정되었다.

한편 일반사업자의 경우 1995년까지는 사업비 단가가 4억 원이었으나 1996년에는 5억 원 그리고 1999년에는 8억 원으로 상향조정되었다. 그리고 정부의 지원비율도 1996년까지는 융자 50%였으나 1997년부터는 융자 80%로 대폭 높아졌다. 이처럼 최근 들어 일반사업자에 대한 지원규모가 크게 늘어난 것은 1995년부터 실시된 산물수매 때문이라 할 수 있다. 물론 산물수매 이전에도 민간RPC에 건조·저장시설이 설치되었으나 형식적인 경우가 많았다.

그러나 산물수매 실시로 건조·저장능력의 정도가 원료곡 확보 및 수지를 결정하게 되자 민간 RPC도 건조·저장시설을 대폭 확충하게 되었으며, 따라서 실제 투자비도 대폭 늘어났기 때문이다.

한편 융자기간은 3년 거치 7년 상환으로 생산자단체나 민간 모두 동일하다. 그러나 융자금리는 1997년까지 생산자단체 5%, 일반사업자 8%이었으나, 1998년에는 5%로 같아졌으며, IMF 사태로 인해 1999년에는 모두 6.5%로 상향조정되었다.

설치모델과 시공업체의 선정

농림수산부는 '1992 미곡종합처리장 사업지침'에서 1992년도 설치조합도 시범조합과 마찬가지로 한식연 모델을 선택하도록 지시하였다. 그러나 한식연은 자체 개발한 기술을 지역 분할해 2개 업체에 독점권을 부여한 상태여서, 연도 내에 목표 개소수인 30개를 모두 설치하는 것이 어려운 실정이었다.

더구나 관련학회나 농협은 다수업체의 참여 허용으로 경쟁을 유발해야 설치비가 절감되고 공기도 단축할 수 있다고 건의하였다. 농림수산부는 이러한 건의를 받아들여 1992년 2월 19일「RPC 모델 모집 및 심의계획」을 수립·시달하고, 동년 4월 표준모델의 결정권한을 농림수산부에서 실수요자인 농협으로 이관하였다. 이에 농협은 설치모델별로 제안서를 받아 전문기관에 심의를 의뢰하고, 심의 결과와 모델 개발업체의 설명회를 통해 조합이 자율적으로 선택하도록 조치하였다.

공모 결과 두산기계, 푸른엔지니어링, 대원산업, 신일상사, 한성공업, 동양물산, 한잠기계 등 6개 업체가 모델을 제출했으며, 농협중앙회는 1992년 4월 9일「한국농업기계학회」내의「곡물종합처리시설 연구회」에 모델 심의를 요청하였다. 고학균 교수, 금동혁 교수 등 8명의 심사위원으로 구성된 동 연구회는 동월 14일까지 심의를 끝내고 28일 모델설명회를 개최하였다. 모델별 설치농협수는 한식연(한성, 신일) 12개소, 두산 8개소, 대원산업, 동양물산, 푸른엔지니어링 각 3개소, 한잠 2개소 등이었다.

더구나 1993년에는 설치 개소수가 50개로 늘어나고 민간업체의 참여도 허용되자, 기계설비 설치 참여업체가 크게 늘어났다. 즉 1992년 12월 26일 개최된 곡물협회 주관 설치모델 설명회에는 11개 업체가 참여했으며, 1993년 4월 1일 개최된 농협 주관 설명회에는 전년의 6개 업체 외에 현대엔지니어링, 코

오롱엔지니어링, 금성전선, 금강수페리어, 영일기계, 명성엔지니어링, 범광, 신흥기업 등 8개 업체가 신규 참여했다. 그리고 1993년 설치된 농협 RPC의 설치모델별 개소수는 한성·신일 9개, 푸른엔지니어링 8개, 동양 4개, 한잠 3개, 금성, 대원 각 2개, 두산, 코오롱, 신흥 각 1개소로 모두 31개에 이른다. 1998년까지 설치된 190개 농협 RPC의 기계설비 시공업체별 개소수를 살펴보면 한성공업이 39개소로 가장 많고 다음이 한잠기계 24개소, 대원산업 21개소, 대동공업과 신흥강판 각각 17개소, 신일상사 14개소, 두산기계와 국제종합기계 각각 11개소 등의 순인 것으로 나타났다.

그러나 참여업체가 늘어나면서 처리능력이나 사후봉사 등에서 많은 문제점이 야기되었다. 이에 한식연에서는 1992년 4월 21일 RPC에 대한 기술지원업무를 종합적으로 수행하기 위해 한식연 연구원으로 구성된 「미곡종합처리장 기술자문위원회」를 조직하였다. 농협도 1992년 5월 한식연 외 4개 전문감리업체로 「RPC 감리단」을 조직하였는데, 설계도면을 검토하고 현장공사를 관리하고 기술지도하며 주요공정을 검사하고 설계변경 등을 검토하는 역할을 수행했다.

농협도 미곡종합처리장의 설치 개소수가 크게 늘어나자 1993년 5월 1일 농협중앙회 직원으로 구성된 「RPC 사업단」을 설립하였다. 동 사업단은 RPC의 설치 및 운영계획을 수립·지원하고, 기존시설의 기술을 진단·평가하고 시설을 관리하는 것이라 할 수 있다. 아울러 농협 표준모델을 개발·보급하고 RPC의 운영실태 분석을 바탕으로 운영효율화 방안을 모색하고 운영교육을 시키는 역할을 수행했다.

아울러 1993년 9월 18일 학계 및 연구기관 전문가 13명으로 「RPC자문단」을 구성하여 시설진단과 경영평가 및 보완, 농협 표준모델 개발에 대한 기술적인 자문과 시공업체에 대한 심의 등의 역할을 수행했다. 이와 별도로 RPC 설치조합을 대상으로 상호 정보를 교류하고 농정·홍보 등 공동활동을 추진하기 위해 1994년 5월 31일 「RPC 운영협의회」를 구성하였다.

RPC 설립 초기에는 사양이나 설비를 조합 자체적으로 결정해 공사비 과다나 공정의 비효율성 등이 문제점으로 지적되었으며, 운영조합에 대한 기술지도에도 어려움이 많았다. 더구나 RPC 설치공사 중 건축·전기·통신부문은 일반경쟁방식으로 결정했으나, 국내 기술축적이 미약한데다 설계방식에 따라 기능과 공정이 상이하며 모델 개발업체가 독점적 사용권을 행사하기 때문에 기계설비부문은 수의계약방식으로 결정하였다.

이에 농협은 우리 실정에 적합한 표준모델을 개발하기 위해 노력하였다. 농협은 순환식 건조기를 사용하고, 사각빈 또는 사일로에 저장하는 표준모델Ⅰ형을 1994년 5월에 개발하였다. 개발 첫해인 1994년에 2개소, 1995년 4개소, 1996년 3개소 등 모두 9개소에 설치하였다. 그리고 연속식 건조기를 사용하고 사일로에 저장하는 표준모델Ⅱ형을 1995년 12월 개발하였으며, 1996년 2개소에 설치했다.

농협 표준모델의 개발로 동 모델을 채택하는 조합은 기계설비의 경쟁입찰이 가능해졌으나, 모델이 다양하지 못해 선택하는 조합이 소수였다. 이에 농협은 1997년부터 기존의 업체별 설계모델을 없애고 설계와 시공을 완전 분리하였다. 즉 설계는 4개 전문설계감리업체에서 전담하고 설치업체는 공사만 하도록 함으로써, 기계설비도 경쟁입찰이 가능하게 되었다. 현재 RPC 전문설계감리업체는 푸른엔지니어링(주), 협동엔지니어링(주), 보람이엔지(주), 대주종합기술단(주) 등 4개가 있다.

뿐만 아니라 농협은 설치비용을 절감하기 위해 1997년부터 승강기, 체인컨베이어, 탱크류, 원료투입구, 사각빈, 집진시설 등 주요설비의 설계와 제작사양, 규격, 재질, 용량을 규격화·표준화하고 있다. 아울러 1998년부터는 부품가격 및 사후서비스료 인하를 위해 주요 부품가격과 A/S 기준단가를 제시하고 있다.

미곡종합처리장의 운영 활성화

건조·저장시설 증설

RPC 자체의 건조·저장시설 만으로는 농가의 산물벼 처리수요를 감당하기 어렵다. 이에 정부는 1995년부터 RPC 시설에 추가하거나 인근지역에 위성시설 형태로 설치해 RPC의 건조·저장능력을 2000톤까지 확충하는 사업을 추진하고 있다. 동 사업은 RPC를 설치·운영하거나 관내 논 면적이 적어 RPC를 설치하기 어려운 농협을 대상으로 1995년 22개소, 1996년 25개소, 1997년 65개소, 1998년 60개소 등 모두 172개소가 설치되었다. 이 중 154개소는 정부보조사업이고 나머지 18개소는 지방자치단체 보조로 설치되었다.

설치규모는 건조 800톤, 저장 600톤이나 1999년부터는 저장도 800톤으로 상

향조정되었다. 사업비 단가는 개소당 3억 5000만 원이나 생산자단체는 1998년부터 그리고 일반사업자는 1999년부터 4억 5000만 원으로 상향조정되었다. 그리고 정부 지원비율은 생산자단체는 보조 50%, 융자 30%이며, 일반사업자는 1995년에는 융자 50%였으나, 1997년부터는 80%로 높아졌다. 건조·저장시설 증설 역시 법적 근거와 재원이 RPC와 동일하며, 거치 및 상환기간이나 융자금리도 동일하다.

농협은 1996년부터 기존 양곡창고를 산물벼 저장시설로 개조하는 사업을 추진하였다. 양곡창고 내부에 철재 사각빈을 설치하고 순환식 건조기와 연계해 건조·저장하는 한식연의 개량평창고 모델로, 처리능력은 건조 700톤(화력건조와 통풍건조), 산물저장 500톤을 기본으로 하고 있다. 개소당 설치비용은 3억 5000만 원으로 첫해에는 농협중앙회의 공매수익을 재원으로 전액 지원하였다. 1996년 설치 개소수가 3개였으나 1997년에는 25개로 늘리는 대신, 중앙회의 보조비율을 종전의 100%에서 50%로 낮추었다.

1998년 기준 농협과 민간RPC 전체의 건조·저장능력은 각각 50만 7000톤과 34만 7000톤으로 당년도 생산량 대비 각각 7.2% 및 4.9% 수준이다. 한편 정부 보조사업이나 농협 자체자금으로 설치한 건조·저장시설 200개소의 처리능력은 건조 19만 1000톤, 저장 12만 7000톤인 것으로 나타나고 있다. 또한 농가가 보유한 구형 개량곳간 8만 3140동과 1998년부터 보급한 신형 개량곳간(농가용 상온통풍 순환식 벼 건조기) 108동의 건조능력과 저장능력은 각각 16만 9000톤과 16만 7000톤이다. 이 외에 농가 보유의 화력건조기 4만 4132대의 건조능력이 17만 톤에 이른다. 이러한 시설을 통한 건조·저장가능량은 각각 256만 7000톤 및 64만 1000톤으로 생산량의 각각 36.3% 및 9.1%에 이른다.

쌀 작목반 육성과 운영자금 지원

RPC를 운영하는 조합이 직면하는 가장 큰 애로사항으로는 반입된 벼의 품종이나 품질이 농가마다 달라 품질을 관리하기 어려우며, 수확시기의 집중으로 건조·저장시설을 효과적으로 활용하기 어렵다는 점을 들 수 있다.

따라서 양질미를 생산·공급하고 건조·저장시설을 효과적으로 활용하며, 대규모 일관처리라는 RPC 본연의 효과를 거양하기 위해서는 품종선택부터 이앙·수확·반입까지의 전과정이 계획적으로 조정되어야 하며, 이는 생산조직

화를 통해서만 가능하다. 이처럼 RPC 운영의 성패가 생산조직인 쌀 작목반을 여하히 내실화해 연계하느냐에 달려 있다는 판단하에, 농협은 1993년 이내수 양곡부장이 부임하면서 RPC 설치지역을 중심으로 쌀 작목반을 조직하였다. 초년도인 1993년에는 쌀 작목반 수가 951개소에 불과하였으나, 미곡주산지로 확대 설치한 결과 1997년에는 4015개로 늘어났다. 그러나 1998년에는 부실조직을 정비해 작목반 수가 3320개로 줄었다.

농협은 우수작목반에 대해 상온통풍식 곡물건조기를 우선 지원하고 1992 1995년 기간 동안 정부가 주로 민간 개인에게 350동을 지원했던 벼 공동육묘장 설치를 지원할 계획이다. 아울러 쌀 작목반을 중심으로 계약재배를 체결하고 산물수매나 건조·저장시설 이용시 우대하고 있다. 또한 계약재배를 통해 작목반 등 생산조직과 RPC를 연계시키는 「쌀 생산·유통 계열화사업」을 추진하고 있다.

한편 수확기의 산물벼 매입을 지원함으로써 산지 쌀값을 지지하고 미곡종합처리장 운영활성화를 도모하기 위해 정부와 농협은 RPC 운영자금을 융자지원하고 있다. 정부가 주도적으로 공급하는 통합운영자금의 경우 1992년부터 1994년까지는 농업경영자금을 재원으로 개소당 7억 원씩 융자하였다. 그러나 1995년부터는 정부의 농특회계자금과 농업경영자금 이외에 농협 금융중기자금을 재원으로 지원하였다.

1998년에는 총 2973억 원의 통합운영자금이 지원되었는데, 이 중 농협자금이 1029억 원으로 전체의 35%를 차지하였다. 그러나 1998년부터 농협은 RPC 운영자금을 차등 지원하였으며, 1999년에는 개소당 8억 원은 균등 지원하고 나머지는 전년도 원료벼 매입실적에 따라 개소당 1억 7억 원으로 차등 지원할 계획이다. 농협은 이와 별도로 RPC 운영조합을 대상으로 유통처리자금을 융자 지원하고 있다. 1992년에는 32개소에 대해 개소당 3억 원씩 융자하였으며, 1998년에는 190개소에 개소당 7억 400만 원씩 총 1337억 원을 지원하였다.

정부는 RPC의 경영효율성을 제고하고 생산농가와의 연계를 강화하기 위해, 1997년 2월에 1995년까지 설치된 RPC 187개소(농협 130개소, 민간 57개소)를 대상으로 경영평가를 실시했다. 이를 위해 농림부, 농검, 농협, 곡협, KREI, 한식연, 대학교수 등 10명 내외로 평가위원회를 구성하였다. 그리고 계약재배, 시설활용도, 농가벼 매입실적, 경영손익, 판매실적과 품질인증 실적 등 총 36개 항목을 평가하고 그 결과에 따라 RPC를 3단계로 구분해 산물수

매량과 운영자금을 차등지원하고 있다. 그리고 부실 RPC에 대한 경영개선지도를 실시할 계획이었으나 실제로는 이루어지지 못하고 있다.

수매 및 공매제도의 변화

1993년 8월 19일 허신행 농림수산부 장관은 민간유통 기능 활성화를 핵심으로 하는 양정개혁을 단행하였다. 그 결과 민간 RPC에도 벼 매입자금을 지원하고, 양곡가공업과 양곡매매업이 허가제에서 각각 등록제와 신고제로 완화되는 동시에 수매 및 방출제도가 변경되는 등 RPC 운영활성화를 촉진하는 조치가 이루어졌다.

수매제도의 경우 양정개혁에 의해 손실보전방식으로 이루어지던 기존의 농협수매가 차액보전방식으로 바뀌었으며, 더구나 1995년산 추곡부터 도입된 산물수매의 경우 RPC 운영활성화와 산물수집체계 구축에 결정적인 영향을 미쳤다. 즉 정부는 농협 차액수매 중 일정량을 산물로 수매하였는데, 산물 수매량은 1995년산의 경우 개소당 500톤 그리고 1996년에는 600톤으로 일률 배정되었다. 그러나 1997년산부터는 1000 1500톤 범위 내에서 차등 배정하였는데, 산물수매 계획총량의 80%는 균등 배정하고 나머지 20%는 농가벼 매입량, 위촉판매원의 자체검사 실시여부, 제현율 판정에 의한 차등가격 수매, 그리고 계약재배 여부에 따라 5%씩 물량을 추가하는 방식으로 배정하였다. 1998년산의 경우 배정기준은 전년과 동일하나 지방자치단체에서 결정하였으며, 전체적으로 농협 116만 5000석(23만 3000톤), 민간 52만 5000석(10만 5000톤) 등 모두 169만 석을 산물수매하였다. 농협은 차액수매 이외에도 자체적으로 산물벼를 매입하였는데 1998년산의 경우 212만 9000석에 이른다.

RPC 운영방식과 산지유통의 혁신적인 변화를 초래한 산물수매의 확대와 제현율에 의한 차등가격 수매제의 도입을 위해 노력한 사람으로는 「농어민신문」의 안기옥 부장을 들 수 있다. 또한 「농수축산신문」의 안병만 부국장도 RPC 설치와 운영방향에 대한 토론회, 세미나 개최 등을 통해 관심을 불러일으키고 대외적으로 널리 홍보한 소위 RPC 전문기자로 알려진 사람들이다.

정부 수매곡의 방출방식을 살펴보면 1980년대 중반까지는 정부지정 도정공장에서 도정한 후 전량 정곡으로 방출했으나, 1986년부터는 조곡을 정가로 방출하는 조곡매출방식이 도입되었다. 그러나 정부는 민간유통기능 활성화를 통해 수급을 조절하고 양질미 생산을 촉진하기 위해, 1992년부터 공매를 통

해 조곡을 판매하는 조곡공매제를 도입했다. 도입 초기인 1992 1993년에는 농협이 자체 수매한 신곡만을 대상으로 했으나 좋은 성과를 거두어 1994년부터는 정부수매곡 중 군관수용과 가공용을 제외한 곡가조절용 전량을 농협을 통해 공매하였다. 그 결과 공매량은 1992년의 100만 석에서 1995년에는 941만 4000석으로 크게 늘어났으며, 이후 정부 수매량의 감축과 더불어 줄어들었으나, 1998년의 경우에도 374만 석에 이르고 있다. 조곡 공매는 주로 단경기에 이루어지므로, 결국 RPC의 가동률을 높이고 경영을 개선시켜 RPC가 조기에 정착되는데 결정적인 영향을 끼쳤다.

회고와 평가

요즘 농촌에서는 낫이나 예취기 심지어 바인더로 수확하는 모습을 찾아보기 힘들다. 콤바인으로 수확해 트럭에 옮긴 후 바로 미곡종합처리장으로 운반해 투입하면 수행후 작업이 모두 끝난다. 벼 농사 중 가장 힘들고 비용도 많이 들던 수확작업과 건조·보관작업을 이제 농가가 직접 할 필요가 없어진 것이다. 그 결과 과거와 달리 5만 평, 10만 평을 임차해 벼농사를 짓는 전업농도 생겨나고 있다. 이처럼 지난 10여 년간 우리의 벼농사 풍경은 너무나 많이 달라졌다.

소비지에서도 마찬가지이다. 대형할인점이나 슈퍼마켓에 가면 다양한 포장단위와 품질의 쌀을 접할 수 있다. 상표도 군이름 등 지명뿐 아니라 춘향골쌀, 첫눈에 반한 쌀, 풍광수토쌀, 밀달쌀과 같이 다양하며, 소비자도 쉽게 기억할 수 있다. 더구나 쌀의 경우 유통마진율이 10% 가량으로 매우 낮으며, 1999년 9월부터 인터넷 사이버마켓에서도 쌀을 구입할 수 있는 등 선진적인 거래기법이 도입되고 있다. 불과 10년 전만 해도 쌀은 가마나 마대에 담겨 팔리므로, 어디서 생산한 어떤 품종의 쌀인지를 알기 어려웠다. 자연 유명산지의 쌀로 둔갑하거나 구곡 등을 혼합해 판매하는 부정유통이 적지 않았으며, 허가받은 양곡소매점 이외에는 쌀을 살 수 없었다. 농산물의 유통은 생산구조뿐 아니라 상거래관습이나 소비행태에 의해 좌우된다는 점을 감안할 때, 쌀 유통의 이러한 변화는 가히 혁명적이라 할 수 있으며, 이러한 변화의 원천은 바로 미곡종합처리장에서 찾을 수 있다.

더구나 가공·판매단계의 부가가치가 농가에 환원되고 미곡종합처리장을

중심으로 품종이 개량·통일되고 생산이 조직화되는 등 전후방 연계효과도 적지 않은 것으로 나타났다. 그 동안 과잉투자 등 미곡종합처리장 설치에 대한 비판도 적지 않았으나, 품질 향상과 비용 절감을 통해 우리 쌀 산업의 경쟁력을 한 단계 높이고 선진적인 유통구조의 정착을 앞당겼다는 평가를 받을 수 있을 것이다. 가장 성공적인 농어촌 구조개선대책의 하나로 평가받을 수 있을 것이다.

농업인의 날 제정

정 장 섭*(전국농업기술자협회 회장)

「농민의 날」 발상지를 찾아서

농민의 날을 처음 제안하고 11월 11일로 정한 사람은 누구인가를 취재하기 위해서 1999년 1월 25일, 원주시농업기술센터를 방문하였다. 석현룡 소장에게 미리 전화로 연락을 하고 농민의 날에 관련된 자료를 모아 줄 것을 요청하였다.

원주시에서 농민의 날 행사를 처음 일으킨 것이 35년 전인 1964년이라서 초창기의 자료는 거의가 보관되어 있지 않았다. 원주시농업기술센터 지도사업과 옥충남 농업인육성담당 지도사의 말에 의하면 “최근 몇 년도까지는 있지만 오래된 것은 보관되어 있지 않다”고 하였다.

옥충남 지도사의 안내로 이 날 원주시 소초면 흥양1리 소재 원홍기 회장의 자택을 방문하였다. 중풍으로 몸이 불편한데도 우리를 반갑게 맞이하여 주었다.

원홍기 회장의 증언

원홍기 회장은 “… 1964년 당시 나는 원성군 농사개량구락부연합회 회장으로 있었습니다. 도내 농사개량구락부연합회장들의 연석회의가 열렸어요. 박경원 지사가 회의를 주재하였는데 박동하 회장인가, 누구인가 확실한 기억을 못 하겠는데 불쑥 일어나서 ‘전 국민의 60% 이상이 농민인데 농민의 날을 만들자’ 고 발언을 하였어요. 지사가 권농일도 있고 추수감사절도 있고, 또 무

* “농업인의 날”제정추진위원회 위원장

슨 무슨 날도 많은데 농민의 날을 만들려고 하느냐는 대답이었습니다. 혼자 생각으로 도지사와는 얘기가 안 되겠다, 나는 우리 군에 돌아가서 군단위로 농민의 날을 하겠다고 마음속으로 작정하였습니다.

그전부터 군 연합회에서 농민들이 모여 행사를 열자는 얘기가 있었습니다. 제가 돌아와서 군 연합회 회의를 소집하고 내 뜻을 말하였더니 임원들이 모두 찬동을 하였습니다. 그래서 아무런 준비도 없이 마구잡이로 행사를 했어요. 군 연합회의 편리한 날을 잡아서 첫 행사를 했지요. 행사를 한 날이 가을은 가을인데 11월 11일은 아니고 그 무렵이었어요. 막상 행사를 하려니 걱정이 경제적인 문제였어요.

당시 우리 연합회 김종학 총무가 있었는데 서문택 군수를 찾아가서 농민들이 모여서 행사를 하는데 좀 도와 달라고 하였더니 서 군수가 그 날 점심을 내가 책임지겠다고 하였답니다. 김종학 총무와 임원들이 모두 고맙게 생각했습니다. 막상 행사당일이 되니까 군수가 다시 불러서 점심대접 약속에 난색을 표하면서 영화나 한편 보고서 끝내자는 겁니다. 군수님은 모일 농민들이 기껏해야 한 100명쯤 되겠지 하고 예상했는데 이날 1000명 이상의 회원들이 모여서 행사를 했습니다. 예상 밖으로 많은 회원들이 모여서 당시는 농민의 날 기념행사라기보다도 농사개량구락부의 총회식으로 했지만 행사를 해마다 계속 열자는 결의는 하였습니다.

그 때 날짜 문제는 가을이어야 하니까 추수가 끝나는 11월이 좋겠고 날짜와 시간도 11일 11시로 정했어요. 그 다음에 회원 중에 누군가가 11월 11일 11시를 한자로 쓰니까 흙「土」자가 겹친다고 했어요. 흙 토자와 우리 농민들은 불가분의 관계가 있으니 이 날을「농민의 날」로 정해서 지켜 왔지요. 초창기에는 누가 인정해 주는 것도 아니고 우리들끼리 우리 식으로 하자, 어디 가서 손벌리고 하지 말고 우리들 스스로 자주 자립하고 우리 힘으로 농민들이 살아 있다, 움직이고 있다는 것을 보여 주자면서 우리들의 희망을 자꾸 확산시키면서 전국적으로 퍼져 나갔으면 좋겠다고 생각하였습니다.”

원홍기 회장을 면담하고 나서 옥충남 지도사의 안내로 2km 정도 거리의 같은 면의 수암4리 소재 김종학 씨의 자택을 방문하였다. 김종학 씨는 1936년생으로 당년 64세로서 건강한 모습이었다. 군에서 제대하자마자 농사개량구락부를 시작으로 농촌운동을 해 오면서 재건국민운동, 새마을운동에도 참여하고 소초 단위농협의 조합장을 2기 연임한 분이다. 30분에 걸친 면담내용의 대부분이 농촌운동을 해 오면서 고생한 회고담이었다. 원 회장과의 면담에서 중복

되는 말은 줄이고 농민의 날과 관련되는 부분만 요약 정리하면 다음과 같다.

"1959년 당시 원성군에 아홉 개의 면 단위의 농사개량구락부가 있었습니다. 군 연합회를 결성하여 원홍기 씨가 회장이 되고 내가 총무를 맡아서 출발하였습니다. 원홍기 회장은 1950년 6·25 전쟁 때 북한 인민군으로 참전하였다가 반공포로로 석방되어 다시 국군에 입대, 1군사령부에서 제대하여 이 곳에 정착하신 분입니다. 정신력은 대단하시지만 이곳이 타관이고 경제적으로 어려운 형편이었습니다. 군 연합회에서 1964년에 첫 행사를 하는데 군수와 상의를 해서 면 단위로 농악대와 가장행렬 한 팀씩을 출연케 하여 송아지 한 마리씩을 상으로 걸고 심사해서 상을 주자… 돈도 없으면서 덮어 놓고 일을 벌였지요. …그런데 당시 이 곳 출신 국회의원으로 야당의 대변인이 우리 행사를 알고 리어카를 한 트럭 싣고 와서 나누어 주겠다고 해서 거절하였더니 야당의원의 항의를 수습하느라 원 회장과 내가 혼이 났습니다. 군 당국과 농촌지도소의 전폭적인 도움으로 행사를 할 수 있었습니다. …해마다 행사를 준비할 때에는 농촌지도소에서 살다시피 하였습니다. …가장 기억에 남는 행사는 행운권 추첨입니다."

원홍기 회장이 초창기 농민의 날을 주도

원홍기 회장은 15년 전에 중풍으로 쓰러질 때까지 약 20년 동안을 직간접으로 농민의 날의 행사를 주도하여 왔다. 녹취된 증언을 통해서 알 수 있는 바와 같이 순수한 동기에서 출발하였고, 역사의 격랑 속에서 단 한 해도 거르지 않고 행사 내용이나 규모에서 부침이 있었다 해도 35년 동안을 계속 농민의 날을 지켜 온 사실은 높이 평가받을 만한 업적이다. 원주시농업기술센터가 제공한 자료에 의하면 1964년 당시 원성군 농사개량구락부연합회 원홍기 회장 등 20여 명이 군 임원이 중심이 돼 '흙의 진리를 탐구하며 흙을 벗삼아 흙과 함께 살다 흙으로 돌아간다' 는 농사철학을 이념으로 한자로 흙(土)자가 세 개 겹치는 11(土)월 11(土)일 11(土)시에 농민의 날 행사를 치르기로 하고 지금은 없어진 구 원주군청 옆 원주문화관에서 첫 행사를 가진 것이 전국에서 처음 있었던 행사로서, 계속 이어오면서 수차례에 걸쳐 정부에 농업인의 날을 제정하여 줄 것을 건의한 바, 1996년에 정부에서 원주시농촌지도자연합회에서 기념행사를 치러오던 11월 11일을 농업인의 날로 제정하게 된 것이다.

원홍기 씨의 약력은 1927년 12월 3일 평안북도 구성군 사기면 향산동에서 출생하여 1940년 3월 교동초등학교를 졸업하고 1950년 6·25 전쟁 후 월남하

여 원주에 정착, 1959 1967년까지 원성군농사개량구락부연합회 회장, 1965 1969년 강원도농사개량구락부연합회 회장, 1965 1970년 새마을금고연합회 회장, 1969 1976년 원성군민방위정신교육 강사, 1979 1985년 축산업협동조합 조합장을 역임하였다.

1992년 11월 11일 제29회 농민의 날에는 원홍기 회장의 높은 뜻을 기리기 위해서 농촌지도자원주시연합회 회원 700여 명의 발의와 성금으로 현 원주시농업기술센터 정문 앞에 공적비를 세워서 후세 농업인들의 귀감이 될 수 있도록 하였다.

농민의 날을 11월11일로 최초 제안자는 누구인가

원주시농업기술센터를 통해서 취재를 한 첫 번째의 목적은, 11월 11일을 농민의 날로 정하자고 최초로 제안한 사람이 누구인가를 찾아내는 일이었다. 원홍기 씨의 증언에서 당시 박경원 강원도지사가 주재하는 농사개량구락부도연합회 회의에서 박동하인가, 누군가가 농민의 날을 도지사에게 건의한 것으로 증언하였다.

이 무렵의 시대적인 배경은 1960년, 자유당의 3·15부정선거로 촉발된 4·19학생의거로 제2공화국이 탄생한 지 1년도 채 안 된 이듬해인 1961년 5월 16일에는 군사혁명이 일어나서 헌정이 중단되었다. 군정이 실시되다가 1963년 10월 15일의 대통령선거에서 제5대 박정희 대통령이 당선되고, 11월 26일의 제6대 국회의원선거에 이어 그 해 12월 17일에 박정희 대통령이 취임함으로써 제3공화국이 출범하였다.

1961년 군사혁명정부는 획기적인 농촌진흥정책을 실시하였다. 몇 가지 대표적인 사례를 들면 농어촌의 고리채정리를 위시하여 농업협동조합과 농업은행의 통합, 농사원의 농촌진흥청으로의 개편 등이다. 아울러 농촌과 도시를 가릴 것 없이 재건국민운동이 요원의 불길처럼 번지고 있을 때이다.

농촌의 순수한 민간운동으로서 1960년 10월 22일 부산원예고등학교에서 제1회 전국농업기술자대회가 열리고, 이듬해 제2회 대회가 대구에서, 제3회 대회가 대전에서 열린데 이어 1963년 10월 제4회 대회가 서울에서 열렸을 때 대회에 참가한 전국의 농민들이 전국농업기술자협회를 창립, 발족하였다.

1948년 대한민국이 수립되어 초대 주프랑스공사와 제4대 농림부장관과 농업협동조합중앙회 회장을 역임한 탁암 공진항 선생을 중심으로 이호철, 김성도, 류문정, 김성도, 송석도 등 제씨가 주축이 되어 해방 후의 혼란기인 1946년을 전후하

여 서울과 경기도 일원의 농민들의 자생적인 농민단체로서 농지회(農志會)가 활동하고 있었다. 이 농지회는 6・25 전쟁을 겪고 난 후인 1960년대까지도 활발한 활동을 계속하고 있었다. 1963년 필자는 농지회의 간사직을 맡고 있었는데, 필자에게 1963년 7월에 농지회의 「농민헌장제정 발기취지문」이 보관되어 있다.

또 한 가지 사실은 강원도 철원군농업협동조합의 초대 조합장을 역임하고 양곡은행을 창시한 농촌운동가로서 전국농업기술자협회의 임원을 다년간 역임한 고 민동기 선생이 이 무렵인 1963년을 전후하여 기회 있을 때마다 11월 11일을 농민의 날로 제정하여야 한다고 주장하는 것을 필자는 생생하게 기억하고 있기 때문이다.

주제와 관련이 없는 초창기 전국농업기술자대회운동과 농지회의 활동을 인용한 이유는 최조의 농업인의 날의 제정을 제기한 것은 누구인가를 밝히기 위해서이다. 농지회는 1963년 10월에 전국농업기술자협회가 창립될 때 합류하였다.

참고로 농민헌장 제정 발기취지문의 끝부분을 여기에 인용하여 둔다.

"…이제 온 세계의 시대사조와 정치체제가 그 누구도 우리 농민들을 억압하거나 우롱하지 못할 것이다. 농촌재건의 첩경은 농민 스스로의 자발적인 자립정신의 발휘로 우리들 자신이 이루어야 할 것이다. 농민의 지도도 농민이 해야겠고, 농민의 계몽도 농민이 해야겠고, 농촌의 살길도 농민이 찾는 새로운 이념이 확립되어야 하겠다. 이러한 뜻에서 역사적인 농촌진흥의 숭고하고 중차대한 과업을 하루속히 완수할 경전이 되며, 자립정신의 지주가 되며, 농업발전의 도표가 될 「농민헌장」의 제정을 우리 농지회 회원 일동은 전농업계에 발기하며 그 취지를 이에 밝히는 동시에 전농업인의 호응을 바라는 바이다." (1963년 7월 일, 농지회)

이상에서 밝히는 바와 같이 1963년 전후의 농촌은 재건국민운동과 농촌진흥의 열기가 충만하여 있었고 분명한 사료에 의해서 고증을 할 수는 없지만 농업계와 농민단체들에 의해서 농민의 날 제정의 분위기가 자연스럽게 제기된 것으로 보여진다.

농민신문사의 농민의 날 제정에 대한 여론조사

농민신문사가 1988년 11월부터 12월에 걸쳐서 농민의 날 제정에 대한 여론조사를 실시, 그 결과를 1989년 1월 1일자 신년특집으로 보도하였다. 이 여론조사결과의 보도는 당시 농민의 날 제정을 최초로 공론화하였다는 점에서,

그리고 농민의 날 제정에 대한 사회분위기를 반영하여 여론을 확산시켜 농민의 날 제정의 기폭제가 되었다는 점에서 역사적인 의의를 부여하고 싶다. 농민신문사의 이상홍 부사장이 그 당시의 신문기사를 복사하여 보내 주었다.

김영진 농촌경제연구원 원장은 농민의 날 제정에 대하여 다음과 같이 언급하고 있다.

"최근 「농민의 날」 제정에 관한 여론이 계속 확산되어 가고 있다. 이와 같은 여론이 일게 된 배경은 무엇보다도 최근 민주화의 분위기가 고조된 데서 비롯된 것이 아닌가 믿어진다. 특히 농민 스스로가 자기집단의 권익을 보장받고자 하는 주체의식 발현의 일환으로 생각된다.

또 농민권 밖에서도 농민집단의 권익주장을 어느 정도 받아들일 수 있는 정치환경으로 바뀌어 가고 있으며 농업을 경시하던 세력보다 이를 지지하는 목소리가 더욱 높아 가고 있는 게 사실이다. 그와 같은 현상의 가시적 사례는 1981년 이래 가장 높았던 작년 추곡수매값 16% 인상이라든가, 630억 원으로 추산되는 농조조합비 국고부담, 961억 원의 농자재부가세면세, 2000억 원의 농가부채대책비책정, 전년대비 31%가 증가된 1989년도 농림수산부문 예산 등으로 집약할 수 있을 것 같다.

이러한 시기에 국민에게는 농업의 중요성을 재인식시키고 농민들에게는 긍지와 자부심을 높여 줄 수 있도록 「농민의 날」을 제정한다는 것은 매우 자연스러운 일이다. 더구나 우리 농업이 갖는 특성으로 인해 농업은 저소득·중노동인 한편 농촌에는 문화시설이 적어 많은 젊은이들이 농업에 종사하기를 꺼리고 있으므로 농민 특히 농민 후계자들에게 사기를 높여 주기 위해서도 「농민의 날」 제정은 바람직한 일이다.

뿐만 아니라 우리 나라에는 이미 41개나 되는 각종 국경일·기념일·행사일이 있으며, 그 중에 산업과 직접 관련되는 것은 「근로자의 날」, 「상공의 날」, 「식목일」, 「과학의 날」, 「권농의 날」, 「철도의 날」, 「육림의 날」, 「수출의 날」 등 8개라고 볼 수 있다. 이 날들의 대부분은 산업을 널리 권장하면서 일반 국민들에게는 산업의 중요성을 강조하는 뜻이 담겨져 있다. 그러나 그 중에서도 특히 주목되는 것은 「근로자의 날」이다.

근로자의 뜻에는 근로(勤勞)라는 의미에서 농민들도 포함될 수 있지만, 오늘날 널리 알려지고 있는 상식으로는 도시공업의 임금노동자만을 뜻하는 게 보통이다.

따라서 이 「근로자의 날」은 이들만을 위한 휴식과 위로, 그리고 축제적 행사 등이 마련되기 때문에 농민들을 위한 행사는 사실상 배제되어 있는 상태

에 있다. 혹자는 「권농의 날」, 「식목일」, 「육림의 날」 등이 있지 않으냐고 반문할 수도 있으나, 이러한 날들은 「근로자의 날」이나 앞으로 제정을 희망하는 「농민의 날」과는 그 취지가 전혀 다른 것이다.

잘 알려진 바와 같이, 「권농의 날」은 농사의 대표적인 쌀 농사에 있어서 자칫 적기영농을 그르치기 쉬운 모내기철에 권농을 통해 이를 일깨우고 증산을 유도코자 제정된 것이다.

우리 나라의 권농행사는 삼국시대부터 계속되어 왔다. 「농자는 천하지대본」이란 말은 기원전 171년에 한고조(漢高祖)의 아들 문제(文帝)가 처음 말한 명언이지만 우리 나라에서도 예로부터 농업을 나라의 근본으로 삼아 왔다.

역대 임금은 매년 초에 오늘날의 대통령 연두교서와 같은 세수권농교문(歲首勸農敎文)을 하교하는 한편, 적전(籍田)에 나아가 몸소 친경의식(親耕儀式)을 거행하였고, 왕비는 친잠의식(親蠶儀式)을 거행하였다.

이것이 연원이 되어 「권농의 날」이 제정되었으며, 70년 이후에 모내는 시기가 앞당겨짐에 따라 6월 15일에서 5월의 넷째 화요일로 바뀌게 된 것이다. 「근로자의 날」과 같이 「육림의 날」이나 「식목일」도 산림녹화나 목재증산을 위한 것이지 농민을 위한 날은 아니다.

따라서 농민을 위해서는 「농민의 날」을 새로 제정하여 균형을 맞추는 것이 마땅한 일이다. 그 시기는 일년 농사를 끝내고 추석이나 「민속의 날」 등의 국민적인 날들과도 근접되지 않는 11월 중순경이 좋을 것 같다. 또 「농민의 날」이 제정된다면 「근로자의 날」과 같이 단순한 휴식이나 축제에 그치지 않고 전통문화의 계승발전에도 적지 않게 기여할 것으로 보인다.

50년대만 해도 마을마다 풍물놀이에 익숙지 않은 젊은이가 없었다. 그러나 오늘의 농촌은 상쇠잡이 한 사람 변변히 구하기가 어렵다. 고장마다 보존되어야 할 특유의 풍물놀이 · 차전놀이 · 고싸움놀이 · 별신굿 등 귀중한 문화유산을 보존시키기 위해서도 「농민의 날」 제정은 바람직하다. 이 밖에 「농민의 날」은 농민 상호간의 연대의식을 높여 스스로의 권익을 옹호하기 위한 집단의사를 표시하는 데도 적지 않게 도움이 될 것이라 믿는다.”

농민의 날 제정에 대한 농민신문의 여론조사 결과

한편 농민신문사는 「농민의 날」 제정운동을 펴기 위해 1998년 11 12월 중 전국의 300여 명의 농민을 비롯하여 농민단체, 학계, 사회, 민속학자 · 사학자

등 모두 350여 명을 대상으로 「농민의 날」 제정의 찬성여부와 그 이유, 적절한 날짜 등에 대한 여론조사를 했다. 이번 조사는 우편조사와 면담조사로 나눠 실시했는데 전국의 농민단체와 학계에서 선정한 50명의 인사와 농민독자 100명 등 150명에 대하여는 우편조사를, 나머지 200명은 전주와 안성의 농협지도자교육원 교육생을 대상으로 면담조사를 했다.

조사대상자 350명 가운데 84%인 295명이 설문에 응답, 이 중 96.6%인 285명이 「농민의 날」 제정에 찬성했고, 2.7%인 8명은 반대, 0.7%인 2명 만이 모르겠다고 답했다.

농민신문사가 제시한 날 중 「농민의 날」은 언제가 좋겠느냐는 설문에 대해, 4월 첫째주 수요일 16.5%, 5월 첫째 토요일 6.3%, 10월 마지막 토요일 14.0%, 11월 11일 57.9%, 기타 5.3%로서, 11월 11일이 압도적으로 많았다.

「농민의 날」을 11월 11일로 정했으면 좋겠다는 이유는 대체로 이 무렵이 수확이 끝난 시기여서 일년 중 비교적 한가한 때인데다 전통적으로 홀수를 길일로 여겨 왔고, 또 1자가 네 개나 겹쳐서 만 가지 업의 첫째를 상징하며 11월 11일 즉 土로서 천지 만물의 생명의 근원인 「흙과 땅」이 되기 때문이라고 한다.

농림수산부, 농민의 날 제정방침을 대통령에 보고

1990년 5월 18일, 농수산부에서 「당면 농어촌발전대책」 중에 농어민의 날 제정 방침을 대통령에게 보고하였다고 한국농촌경제연구원의 농민의 날 제정 추진경위에서 밝히고 있다. 그러나 농정사관계자료집을 보면, 이 날 강보성 농림수산부장관은 기자회견을 통해서 농어촌의 어려움을 조속히 해결하기 위해서 그 동안 수렴한 농어촌현장의 여론을 토대로 영세농가에 대한 지원강화와 농축산물 수입개방에 따른 보완대책의 개선, 농작물재해에 대한 지원확대 등을 주요내용으로 하는 「당면 농어촌문제에 대한 대책」을 마련하였다고만 기록되어 있다.

한국농촌경제연구원의 공청회와 여론조사

농어민의 날 제정방안에 대한 공청회

1990년 6월 4일, 농어민의 날 제정방안에 대한 공청회가 한국농촌경제연구

원에서 열렸다. 농민의 날 제정에 대한 완벽한 자료는 이 토론회의 결과를 1990년 9월에 펴낸 보고서인「농어민의 날 제정에 관한 공청회 결과보고서 : 농어민의 날 제정방안」이 유일하다. 이 자료에 의하면, 오전과 오후에 걸쳐서 장장 5시간 동안의 공청회는 허신행 원장이 좌장을 맡아서 공청회를 진행하였고, 농경연의 정명채 농촌사회복지실장과 농협중앙회 박순진 농촌개발부장 등 두 분이 주제를 발표하였다.

정명채 실장은 농어민의 날 제정방안이란 제하의 주제발표를 통해서 농어민의 날의 의의와 제정방법으로 나누어 국경일과 공휴일, 각종 기념일, 절기의 분포와 잡절, 전해 내려오는 세시풍습과 심지어는 외국의 농민기념일의 사례까지도 들어서 설명하고 있다.

정명채 실장은 주제발표에서 농어민의 날 제정의 당위성을 다음과 같이 역설하였다. "…지금까지의 낮은 농산물가격 유지가 농어민의 불리한 경제적 여건을 만들어 왔으며, 국내 자본의 상공업 편중투자가 농어업의 전반적 쇠퇴를 초래하여 왔음을 인식하여야 한다. 이러한 악조건 속에서 1990년대를 맞는 우리 농어민들은 국제무역질서에의 편입과정에서 나타나고 있는 농수산물 수입개방의 타격을 또다시 입게 됨으로써 심각한 사기저하와 생산포기의 상태를 보이고 있는 실정이다. 지금 우리 농정은 이들의 사기를 진작시키고 경제적 여건을 개선하여 농어업부문의 활기를 되찾아 주어야만 한다. 농어민의 날을 제정하는 것은 국가발전에 기여한 농어민의 역할과 농어업의 중요성을 부각시키며, 모든 농어업의 국가 산업적 중요성을 재인식하게 하는 계기를 마련하려는 것이다. 농어민의 날은 우리 농어민들의 자축일이며, 풍년농사의 기원과 풍작을 감사드리는 축제이고, 또한 농어민의 중요성을 부각시키는 국민적인 행사일이 될 것이다.…"

그리고 농민신문사의 여론조사 결과를 인용하면서 음력 10월이 양력으로는 11월로서 11을 한자로 十一이 모여서 土(흙)를 의미한다는 풀이와 아울러 11월은 농업생산을 마친 후의 여유가 있는 시기라는 점과 또한 음력 10월을 상달이라고 해서 농업과 관련된 각종 전통풍습이 몰려 있는 것은 가을 추수 후의 감사제 성격이 강하기 때문이며 대부분이 양력으로는 11월에 속한다고 해설하고 있다.

농협중앙회의 박순진 농촌개발부장의 농민의 날 행사에 대한 의견이란 제목의 주제발표 요지는 다음과 같다. "…농협을 중심으로 1960년대부터 태동한 산발적인 농민축제가 1970년 중반부터 전국농협에서 새농민대회로 확산되어 사실상의 농민의 날로 지켜 오고 있다. 이러한 즈음에 이제 늦은 감이 있지

만 농어민의 날을 정부에서 제정함은 다행한 일이며, 이 날의 행사는 소외감을 느끼는 농어민에게 사기를 높여 주고, 우리 모두의 마음의 고향인 농어촌을 다시 한번 생각하며, 특히 수입농수산물이 농어민의 설 땅을 위협하는 국제화시대에 농어민을 위한 행사는 정신적인 위로와 격려를 드리고, 국민 모두가 농어민에 감사하는 마음을 갖게 하여야 한다. 그리고 농어민의 날 행사는 작게는 농어민의 자축행사이며, 크게는 국민화합차원에서 국민 모두가 박수를 보내는 축제로 승화시켜야 한다" 고 하였다.

토론내용을 여기에 모두 소개할 지면이 없다. 농어민의 날 제정이라는 총론에는 모두가 이구동성으로 찬성을 하였으나 어느 달 어느 날로 정할 것이냐의 시기문제는 이론이 분분하였다. 그래서 어민의 날은 별도로 제정하는 것이 바람직하다는 쪽으로 가닥이 잡혔고, 농민의 날을 가을 추수 후에 하자는 의견과 농사짓기 전인 봄으로 정하자는 의견이 대립되었다.

한국농촌경제연구원의 여론조사

한국농촌경제연구원에서는 1991년 8월에서 10월까지 전국 각도의 농민 1028명을 대상으로 여론조사를 실시하였는데, 그 결과는 농어민의 날 제정의 찬성률이 비적극적 동의자를 포함하여 92%이고 날짜는 11월 11일이 55%, 음력 보름날 17.3%로 나타났다.

농어민의 날 제정을 위한 준비위원회 구성과 활동

1991년 10월 21일 농림수산부장관으로부터 전국농업기술자협회 회장 앞으로 공문이 시달되었다. 「농어민의 날 제정에 따른 협조」라는 제목의 이 공문에는 "농어민의 날 제정은 관주도가 아닌 주인이 되는 농어민이 주도하는 것이 타당하다고 생각되므로, 농어민을 대표하는 귀 협회가 중심이 되어 정부안을 참고로 한 「농어민의 날 제정준비위원회」를 구성하여 농어민의 날에 관한 농어민의 여론을 수렴하는 등의 적극적인 협조를 당부한다" 는 내용이었다.

전국농업기술자협회는 1991년 12월 5일과 6일, 이틀 동안 일정을 잡아서 제32회 전국농업기술자대회의 행사준비가 추진되고 있었다. 11월 5일 전국농업기술자협회 류달영 회장 명의로 농어민의 날 제정을 위한 준비위원회 구성의

공문을 각 농민단체에 발송하였다.

이 공문에서 밝힌 농어민의 날 제정목적 및 추진방침을 보면 다음과 같다.

"우리 나라도 지난 30년 동안 급속한 산업화로 인하여 농어업인은 인구비율로나 경제적 비중으로 보아 상대적으로 축소되고 낙후되어 온 것이 사실이다. 더군다나 최근에 불어닥친 수입개방의 태풍은 농어업의 존립마저 위협하고 있는 실정에 이르렀다. 그럼에도 불구하고 농어업은 나라의 기본바탕이요 농어민은 민족의 뿌리라는 사실은 어느 누구도 부인할 수 없을 것이다. 아무리 농어민의 수가 줄어들더라도 농어민 없는 농어업은 있을 수 없고, 농업 없는 국가는 생각할 수도 없다. 그러므로 위축된 농어민들의 사기를 고양시키고 온 국민이 농어업을 소중히 여길 수 있는 농어민의 축제날이 절실히 요청된다. 이러한 시대적 요청에 부응하여 농어민의 날을 제정하여 범국민적 축제일로 시행코자 하는데 목적이 있다."

추진방침에서 국내 모든 농어민단체가 참여하고 사전에 3 5회의 준비위원회를 거쳐 충분한 의견을 수렴하여 공청회를 열어서 각계의 의견을 모아서 행사는 농어민의 날 제정 선포식이 되게 한다. 농어민의 날 제정을 자축하는 기념행사를 개최한다는 것이다.

1991년 11월 13일 오후 3시 농업기술진흥관에서 15개 농민단체가 참여한 제1차 모임에서 농어민의 날 제정준비위원회가 결성되고 규정을 통과시켜 임원을 선임하였다. 이날 참가한 농민단체와 선임된 임원명단 및 규정은 다음과 같다.

참가단체는 축협중앙회, 전국농민회총연맹, 농공회, 가톨릭농민회, 한국사료협회, 한국농촌경제연구원, 농협중앙회, 한국기독교농민회, 한국낙농육우협회, 한국단미사료협회, 한국양봉협회, 전국농민단체협의회, 전국농업기술자협회, 농촌지도자중앙회, 한국농민후계자연합회 등이다. 또 농어민의 날 제정 준비위원회의 선임된 임원은, 위원장 류달영(전국농업기술자협회 회장), 부위원장 한호선(농협중앙회 회장), 명의식(축협중앙회 회장), 이방호(수협중앙회 회장), 차종래(산림조합중앙회 회장), 강춘성(전국농민단체협의회 회장), 권종대(전국농민회총연맹 의장), 정상수(한국농민후계자연합회 회장), 이신복(전국어민후계자연합회 회장), 간사 김관희(전국농업기술자협회 사무총장) 등이다.

농어민의 날 선포식의 거행

1991년 11월 13일에 구성된 농어민의 날 제정준비위원회는 각 농어민단체에

공문을 보내고 11월 27일의 실무위원회를 거쳐 12월 4일 11시에 제2차 농어민의 날 제정준비위원회를 열고 농어민의 날 선포식 행사계획을 확정지었다.

이렇게 농어민의 날 선포식이 준비되고 있는데, 1991년 12월 7일 수협중앙회장으로부터 농어민의 날 제정에 따른 의견제출이란 제목으로 농어민의 날 제정준비위원장 앞으로 공문이 답지하였다. 공문의 내용은 "…현재 귀회에서 추진 중에 있는 농어민의 날 제정에 관하여 그간 수차에 걸쳐 관련 수산단체 및 어민대표들의 의견을 수렴한 결과, 4월 중 하루를 농어민의 날로 정하되 불가시는 어민의 날을 별도 제정 실시하자는 것이 대다수의 의견인 바 본회의 견해도 이와 같음을 의견제출합니다"라는 의견이 있어서 어민은 제외하고 농민의 날의 선포식을 거행하게 되었다.

1991년 12월 6일 세종문화회관 대회의실에서 역사적인 농민의 날 선포식 및 농정대토론회가 열렸다. 이 날 행사는 제1부 선포식과 제2부 농정대토론회로 나뉘어 진행되었다.

이 날 농민의 날 선포문은 다음과 같다.

흙은 모든 생명체의 모태이며 또한 영원한 생명체이다. 그러므로 흙을 가꾸고 돌보며 흙과 함께하는 농업은 모든 산업의 기본이며 영원한 산업이어야 한다.

인류를 먹여 살리는 농산물을 생산하고 깨끗한 물과 공기를 보존하여 살기 좋은 자연환경을 만들며 고유한 민족전통과 문화를 이어나가는 농업은 국가 산업의 뿌리요 그 농촌은 민족의 고향이며 그 농민은 보국의 지주다.

지금까지 우리 농민들은 산업경제를 뒷받침하기 위해 저렴한 농산물을 열심히 생산하여 공급했으며, 질 높고도 값싼 노동력을 제공하기 위하여 후세들의 교육에 전력을 기울여 왔고, 기름진 땅을 보존시키기 위하여 모진 비바람에도 몸으로 부딪쳐 지켜왔다. 그러나 지금 우리 사회는 지나친 이기주의의 만연으로 흙을 가꾸며 땀 흘리는 농업노동을 경시하고 농업의 중요성을 인식하지 못하는 그릇된 풍조가 번져 가고 있다.

농업의 문제가 계속 뒤로 밀리기 시작하면서 우리 농업의 기반은 악화되기 시작했다. 농산물은 언제든지 수입할 수 있는 것이라고 믿는 농업의 경시풍조와 경제성이 약한 농업이라는 근시안적 농업의 가치관으로 인하여 우리 농민은 나날이 소외되기 시작했으며, 농업의 쇠퇴 산업론이 점점 만연되어 가고 있다. 그래서 우리 농촌에는 농업을 지켜야 할 후계자를 구하기 어려운 상황으로 되어 가고 있다.

이제 우리 농민들을 더 이상 소외와 경시 속에 묻혀 버릴 수는 없다.

이제 우리 농민들은 농업이 나라의 바탕이라는 이념에서 농업과 농촌의 쇠퇴를 그대로 바라볼 수는 없다. 우리들의 스스로의 힘을 가꾸기 위하여 우리들의 날을 만들고 우리들의 존재의미와 역할과 그리고 우리 농업의 중요성을 스스로 되새기며 일어서야 할 기회가 필요해졌다.

그리하여 오늘 전국 방방곡곡에서 뜻을 같이하는 우리 농민 동지들이 모여 11월 11일을 농민의 날로 정하여 선포한다.

이 날 11월 11일은 호국의 길일이며, 민족자존의 투혼이 깃든 의일의 날이며, 나라와 민족의 번영을 구가할 축일이다.

우리는 이 날을 농민자축의 날이며, 국익적 역할과 기능을 새기는 다짐의 날로, 그리고 농업의 중요성과 의미를 다지는 국민계몽의 날로, 농촌의 전통과 고유풍습을 보존하며 즐기는 전국민 축제의 날로 영구히 기리고자 한다.

농민의 날 제정을 건의

농민의 날 제정준비위원회는 류달영 위원장 이름으로 농민의 날 선포식을 마친 1991년 12월 14일자로 농림수산부장관에게 농민의 날 준비위원 명단, 농민의 날 제정 제안서, 농민의 날 선포문, 농민의 날 추진경과 보고서를 첨부하여 농민의 날 제정을 건의하였다. 농민의 날 제정에 찬동한 단체는 모두 26개 단체이고, 이 명단에 농협중앙회와 축협중앙회가 빠졌다.

농민의 날 제정의 경과보고에는 다음과 같이 언급되어 있다. 원래 농민의 날을 11월 11일로 정하자는 주장은 전국농촌지도자중앙회의 전신인 농사개량구락부연합회에서 나온 발상이었다. 1960년대에 각종 기념일이 있으나 농민의 날이 없으므로 원주군농사개량구락부연합회에서는 농민들이 한 해 동안 가꾸어 온 결실의 보람을 전 농민이 한 자리에 모여 자축하고 한 해 농사를 반성도 하며 서로 일깨우고 격려하는 농민위안과 축제행사로서 농민의 날을 만들자는 목적에서 추진되었다. 농민은 흙에서 나서 흙을 벗삼아 함께 살다가 흙으로 돌아간다는 의미에서 11월 11일 11시를 한자로 합쳐서 쓰면 土월土일土시가 되는 큰 의미가 있다고 하여 이 날을 매년 기념일로 지켜 왔고, 그래서 지금은 28회째의 행사를 해 오고 있다. 이러한 연유에서 11월 11일 11시의 의미를 줄 수도 있지만, 11월은 남부지방도 추수를 마칠 수 있고 풍족한 마음으로 농사지은 것을 감사하며 자축할 수 있는 좋은 시기라고 우리 농민들 모두가 합의해 주었기 때문에 이 날을 농민의 날로 제정하여 줄 것을 건의하였다.

1991년 12월 27일 농림수산부에서는 현 권농일(5월 넷째주 화요일)을 흡수하여 11월 11일을 농민의 날로 제정해 줄 것을 총무처에 요청하였다. 그러나 총무처는 근로자의 날(3월 10일)을 노동절(5월 1일)로 변경하려는 노동계의 움직임 등 여러 가지 이유를 들어 농민의 날 제정을 보류하였다.

1992년도 제1회 농민의 날 행사 무산

한편, 1991년 12월 6일에 농민의 날을 선포하였기에 1992년 11월 11일 11시에는 제1회 농민의 날을 맞이하게 되었다. 1992년 9월 다시 농민단체들이 주관이 되어 농민의 날 제정을 재추진하고 농림수산부가 총무처와 협의하였으나 시기적으로 제14대 대통령선거가 있고 농정문제가 대통령선거전의 큰 쟁점이 되고 있었기 때문에 다시 보류되고 말았다. 농민단체들은 이런 시점에서 농민의 날 행사를 갖는다는 것은 농정의 현안문제를 부각시키고 농민들의 권익을 신장시키는데 절호의 기회라는데 모두가 공감하고 있었다. 그래서 제1회 농민의 날을 성대하게 치르기 위해서 미리부터 준비에 착수하였다.

특히 제1회 농민의 날에는 농민헌장도 아울러서 선포하기로 합의하고 농민헌장기초소위원회를 구성하였다. 초안을 수차례 회의를 가지고 검토하여 최종안은 전국농업기술자협회 류달영 회장의 감수를 받아 둔 상태였다. 그러나 정치권과 정부에서 농민의 날 행사를 열지 말 것을 극력 만류하는 것이었고, 총무처로부터도 기념일로 제정되지 않은 상태에서 강행하지 말라는 등 여러 가지 난관에 부닥치고 말았다. 농민단체들이 아무리 자주적으로 자율적으로 농민의 날 행사를 치른다고 해도 힘의 한계를 절감하지 않을 수 없었다. 그리하여 어쩔 수 없이 1992년 11월 11일의 제1회 농민의 날 행사는 무산되고 말았다. 그러나 한 가지 얻은 것이 있었다. 당시 민주자유당에서 농민의 날 제정을 대통령선거 공약에 포함시킨 사실이다.

문민정부의 출범과 「농민의 날」 제정

농민의 날 제정과 행사추진위원회의 구성

1992년 12월 18일 제14대 대통령선거에서 김영삼 후보가 당선되었다. 1993

년 2월 25일에 김영삼 후보 제14대 대통령에 취임함으로써 문민정부가 발족을 하였다. 문민정부의 초대 농림수산부장관으로 허신행 한국농촌경제연구원장이 취임하였다. 농민의 날 제정은 제14대 대통령선거의 공약사항이었기에 1993년 4월 15일에 농림수산부 소회의실에서 농민의 날 제정 및 행사계획추진을 위한 간담회를 열고 농림수산부 복지담당관을 추진간사로 하여금 임시대행키로 하였다.

1993년 5월 8일 농림수산부 회의실에서 농민의 날 행사 추진회의를 개최하고, 농협중앙회 한호선 회장을 위원장으로 추대하는 동시에, 농민의 날 행사추진위원회 구성 및 추진위원회의 규정을 제정하였다. 그리고 동년 6월 5일 농협중앙회에서 농민의 날 추진준비위원회 1차회의에서 한호선 위원장 명의로 농민의 날 제정 건의문을 작성하여 건의하기로 하고, 실무추진위원회가 구성이 되었다.

한호선 농협중앙회장의 추진위원장직 사임

이렇게 하여 농민의 날의 행사를 추진하다가 8월에 한호선 농협중앙회장이 돌연 농민의 날 추진위원회 위원장직을 사임하고 말았다. 모든 준비업무가 답보상태에서 두 달이 경과한 10월 12일 농민의 날 추진위원회 임시총회에서 필자를 위원장으로 선임하였다. 농협측에서는 11월 11일을 농민의 날로 정하는데 소극적인 태도를 보여 왔지만 그 이유는 분명히 밝혀진 바 없다. 농협을 제외한 다른 농민단체들은 대거 동참하게 되었다. 위원장이 바뀌는 과정에 시일이 경과하여 한 달도 채 남지 않았을 때이고, 농민의 날 제정에 우리나라 최대의 농민단체인 농협이 동참하지 않는다는 것은 무의미하다고 하여 백방으로 참여를 종용하였다. 그러나 11월 11일을 불과 이틀 앞둔 시점에서 공식성명이 발표되었다.

농협은 1993년 11월 9일 성명을 발표하였다. 이를 보면 농업인의 날 제정에 대한 농협의 입장을 이해할 수 있을 것이다.

“농협은 농민이 가장 원하는 시기에 민속 및 역사적으로 의미 있는 농민의 날을 택하기 위해 11월 8일 오후 3시 30분 농협회관에서 농민의 날 제정 협의위원회(위원장 안성일죽농협조합장 곽영)를 개최하고, 농민의 여론조사와 병행하여 민속학자, 역사학자, 농학자 등 사계의 권위자에게 연구토록 하여 가장 적합한 날짜로 농민의 날이 제정될 수 있도록 할 것을 의결했다. 이 자

리에서 위원들은 농민의 날 제정을 전폭적으로 지지한다고 밝히고 농민행사는 날짜 제정도 중요하지만 그 제정시기와 행사내용도 그에 못지않게 중요하다는데 의견을 같이했다.

현재 일부 농민단체들이 11월 11일을 농민의 날로 제정, 추진하고 있는데 대해 농협은 11월 11일은 시기적으로 적합지 않고 역사적으로나 이론적으로도 제정배경이 미흡하므로 농민뿐만 아니라 국민 전체의 전통적 정서에 부합하는 날짜로 정할 것을 제의한 바 있으나 이같은 농협의 의사가 반영되지 않고 있는 실정이다."

1993년 11월 11일, 제1회 농민의 날 기념행사 거행

농민의 날 제정에 대한 농협의 입장은 이상의 문건에 더 보탤 말이 없다. 이 날짜 농민의 날 제정 무산위기, 재야단체 11일 기념행사 강행이란 연합통신의 기사는 이 때의 상황을 잘 말해 주기에 여기에 소개하여 둔다.

"민자당이 선거공약으로 내세운 농민의 날 제정이 정부 부처, 농민단체 등의 갈등과 찬반논쟁으로 사실상 무산될 가능성이 커졌다. 재야농민단체들은 정부에 농민의 날 제정을 촉구하면서 오는 11일 농민의 날 기념행사 개최를 강행할 계획이다. 9일 농림수산부와 농민단체 등에 따르면 정부와 민자당은 지난 3월 당정회의를 갖고 오는 11일을 농민의 날로 제정, 우리 농산물을 애용하는 국민운동으로 확산시키는 계기로 삼을 계획이었다.

농림수산부는 이에 따라 지난 7월 5일 총무처에 농민의 날을 기념일로 제정해 줄 것을 요청하는 내용의 공문을 발송했으나 총무처는 새로운 기념일 제정에 난색을 표명했다. 총무처는 문민정부가 출범한 이후 기념일 제정을 요청한 것이 환경의 날, 노동절, 광주민주화운동 기념일 등 30여 개에 달하는 상황에서 농민의 날 제정을 수용하기 어렵다는 입장을 보였다.

또 대표적인 농민단체인 농협중앙회도 11월 11일을 농민의 날로 제정하는 것은 시기적으로 문제가 있으며, 매년 4월 마지막주 화요일인 권농일을 농민의 날로 제정해 줄 것을 요청했다. 이에 따라 한호선 농협중앙회장은 지난 5월 농민의 날 행사추진위원장에 취임했으나 지난 8월 사임했으며, 정장섭 전국농업기술자협회 회장이 뒤를 이었다.

전국농업기술자협회가 주도하게 된 농민의 날 행사추진위원회는 정부가 기념일로 제정하지는 않았지만, 오는 11일 전경련회관에서 농민, 농민지도자,

농민단체 및 농업기관 대표 700여 명을 초청한 가운데 농민의 날 행사를 개최한다는 방침이다.

그러나 이 날 행사에는 농협, 축협 등 대표적인 농민단체들이 불참할 예정이며 농림수산부 및 산하기관 인사들도 참석을 꺼려하고 있다.

농협관계자는 오는 11일이 농민의 날로 제정되지 않았을 뿐만 아니라 이 날은 추곡수매기간 중이며 올해는 냉해로 벼작황이 부진한 상황에서 행사를 갖는다면 오히려 농민들의 반발만을 일으킬 우려가 있다고 지적했다.

정부와 농민단체들은 그 동안 매년 11월 11일을 농민의 날로 제정하기 위해 여러번 시도했으나 뜻을 이루지 못했다. 11월 11일은 한자로 十一, 十一로 표기된다는 점에서 흙 土자가 두 개 모였다는 것을 의미한다.

지난 1990년 5월 정부는 농어촌발전대책으로 농민의 날 제정을 대통령에게 보고했으며 1991년 12월 6일에는 농민단체 주도로 농민의 날 제정 선포식을 갖기도 했다"고 보도하고 있다.

우여곡절 끝에 제1회 농민의 날 기념행사가 1993년 11월 11일 11시부터 전경련 회관 국제회의장에서 열렸다. 이 날 행사는 제1부 농민의 날 기념식, 제2부 신농정토론회, 제3부 다과회로 나뉘어 진행되었다.

1994년의 농민의 날 행사

1992년 당시의 여당인 민주자유당이 제14대 대통령선거의 공약으로 내어 걸었고 1993년 2월 25일에 문민정부가 출범한 후인 그 해 11월 11일 11시에 농민의 날을 농민단체의 주관으로 행사를 치렀으나 국가기념일 제정은 지지부진하였다. GATT의 UR협상이 막바지에 이르는 이 때, 전국적으로 농민들의 시위가 날로 격화하고 있었다. 농민단체들은 정치권의 여야에 대해서, 정부에 대해서 농민의 날을 국가기념일로 제정하여 줄 것을 강력히 건의하였다. 그리고 농민의 날의 제정은 그 자체의 목적이나 의의도 중요하지만 모든 농민단체들의 단결과 구심점이 된다는 점에서 동참하였다. 그러나 3년이 경과한 후인 1996년에 가서 농업인의 날로서 국가기념일로 지정될 수 있었음은 한국의 대표적인 농민단체인 농협중앙회와 축협중앙회가 위에서 밝힌 바와 같이 적극적으로 나서지 않았기 때문으로 풀이된다.

1994년 11월 11일 11시 흥사단 강당에서 1994 농민의 날 기념행사가 조촐하게 거행되었다. 농민의 날 행사추진위원회의 위원장은 한국낙농육우협회의

강성원 회장을 선임, 농민의 날 기념행사를 약 한 시간 가량 진행하였다.

1995년의 농민의 날 행사

1995년에 들어와서도 농민의 날의 국가기념일 제정은 진전이 없었다. 1995 농민의 날 행사 추진위원장으로 전국농민단체협의회 강춘성 회장을 선임, 1995년 11월 11일 11시에 농업기술진흥관에서 간소한 농민의 날 행사를 가졌다. 참여한 16개 농민단체는 전년도와 마찬가지이다. 이렇게 끈질기게 농민단체들이 자주적으로 행사를 이어 온 것은 농민의 날을 국가기념일로 제정하여 줄 것을 촉구하는데 그 목적이 있었다고 할 것이다.

민자당, 1995년 10월 25일 농민의 날 제정 결정

농민의 날 제정에 대한 농민단체들의 의견수렴을 위한 간담회가 1995년 10월 25일 15시부터 당시의 여당인 민주자유당 당사 3층 중회의실에서 열렸다.

이 날 김종호 정책위의장의 인사말에 이어, 전순은 농수산전문위원의 경과보고와 9개 단체의 토론, 이상득 제2정조위원장의 종합정리의 순으로 진행되었다. 이 때까지도 농민의 날의 11월 11일의 당위성에 대하여 농협측에서 민속적인 의미나 역사적인 의의에 대하여 반론을 제기하고자, 몇 차례 신문과 잡지에 발표한 필자의 글을 요약하여 제시하고, 강력하게 농어민의 날을 11월 11일로 정할 것을 주장하였다.

1996년 5월 30일, 농업인의 날 제정

이상과 같은 과정을 거쳐, 1996년 5월 30일 대통령령 제15005호로 각종 기념일 등에 관한 규정 중 개정령으로 11월 11일을 농업인의 날로 할 것을 결정한 것이다.

그리고 1996년 11월 11일에 김영삼 대통령의 임석하에 제1회 농업인의 날 행사를 올림픽공원 내 펜싱경기장에서 역사적인 행사를 거행하였다. 그리고 1997년 제2회 농업인의 날의 행사는 농촌진흥청 연찬관에서 김영삼 대통령 임석하에 열렸다. 1998년 제3회 농업인의 날 행사는 국민의 정부가 들어선 첫 행사로서 전년도와 같은 장소인 농촌진흥청 연찬관에서 김종필 국무총리

임석하에 「환경농업원년의 선포」와 아울러 거행되었다. 기념일로 제정된 3회에 걸친 농업인의 날의 구체적인 행사 내용에 대해서는 여기서 언급하지 않기로 한다.

결론으로 「농업인의 날」을 「농어민의 날」로 어민들도 동참시킬 것을 바라면서 행사내용이나 행사의 주체에 대해서 몇 가지 건의를 덧붙여서 이 원고를 끝맺고자 한다.

1년 365일이 모두가 사실은 농민의 날이라고 할 수 있다. 왜냐하면 생명을 유지하고 있는 이 지구 위의 모든 사람이 어느 하루도 먹거리를 섭취하지 않고는 살아갈 수 없기 때문이다. 먹거리를 생산하는 산업이 농업이고 생산의 주체가 농민들이다. 그러나 아무리 과학이 발달하였다고는 하지만 농민들의 힘만으로 농업의 생산은 이루어지지 않는다. 농업의 모든 생산물은 하늘과 사람과 땅이 어우러져서 만들어진다.

우리 농민들은 영원한 민족의 뿌리로서 온갖 어려움을 헤치며 확고한 농심으로 겨레의 생명산업인 농업을 성실하게 땀흘려 가꾸고 일구어 왔다. 그러나 1960년대 이후 나라의 바탕산업인 농업은 성장위주의 수출주도형 공업화 정책에 밀려나서 값싼 노동력과 농산물을 공급하고도 그 과실의 공평한 분배에서 소외되었으며, 상대적인 낙후산업의 위치로 전락하고 말았다.

오늘의 어려운 농촌현실을 농민들의 힘만으로 해결한다는 것은 불가능한 일이며, 또한 농림부의 정책의 힘으로도 해결의 실마리를 찾기가 어려운 처지이다. 모든 국민들에게 농심을 심어 도덕성을 회복하고 농업에 대한 올바른 가치관을 확립하는 데서 근본적인 대책을 찾아야 한다고 믿는다.

그러므로 우리가 제정하여 기리려는 농민의 날은 한 해 농사를 거두어들인 감사와 땀 흘려 수고한 농민들의 노고에 보람을 안겨 주는 날인 동시에 모든 국민들에게 농심을 심어 농업에 대한 올바른 가치관을 확립하여 나라의 독립과 자주를 위해서 농업을 지키고 보호하는 「국민의 날」이 되어야 한다.

농업인의 날 행사에 대한 몇 가지 건의

지난 1998년도까지 기념일로 제정된 이후 세 차례의 행사를 치렀다. 여러 농민단체들이 다양한 행사를 분담하여 거행하고 11월 11일의 농업인의 날에는 농업발전에 유공한 인사를 선발하여 훈포장도 수여하였다. 그러나 농민들의 농민들만을 위한 행사였다는 점에서 반성의 여지가 있다. 국민적인 축제

일로서 국민 모두에게 농업에 대한 올바른 가치관을 심어 주어야 한다는 또 하나의 큰 목적을 달성하기 위해서 행사내용의 개혁이 필요하다고 판단된다.

또 한 가지 지적하여 둘 일은 행사가 중앙에 집중되어 있다는 점이다. 기초와 광역자치단체가 그 지역의 농민단체들과 힘을 합쳐서 지역적인 특색을 살려서 내실 있는 행사를 치르고 이를 바탕으로 중앙행사가 이루어져야 한다. 그리고 농업인의 날을 총괄하고 조정하고 집행하는 상설기구를 재단법인이나 사단법인체로 구성하는 일이 시급하다. 일본의 경우가 좋은 본보기가 될 것이다.

끝으로 모든 매스컴들로 하여금 농업인의 날 행사에 적극 동참시켜 국민적인 축제의 날로 분위기를 고양시키는 일도 앞으로 해결하여야 할 중요한 과제가 아닐 수 없다.

농촌지도공무원 지방직화

최 정 곤*(농촌진흥청 기술지원국장)

농촌지도직공무원 지방직화 예견

지방 농촌지도기구인 도 농촌진흥원 및 시군 농촌지도소는 1962년 농촌진흥법이 제정되면서부터 지방자치단체장의 소속하에 두어 도지사 및 시장·군수의 지휘감독하에 운영하여 왔다. 단지 소속공무원의 신분만 국가직으로 유지하여 인사권을 농촌진흥청장이 갖고 있었으며, 농촌지도사업 예산의 대부분은 도비 및 시군비로 충당하여 왔다. 이러한 사실은 본래부터 지방 농촌지도기구는 농촌진흥청 산하의 소속기관이 아니라 지방자치단체에 소속된 기관으로서 지방의 실정에 기반하여 사업을 수행해 왔다는 것을 의미한다.

농촌지도직공무원의 지방직 전환은 1994년 3월 16일 개정된 지방자치법에서 그 근간을 찾아볼 수 있다. 그 이전까지는 지방자치단체에 국가공무원을 둘 경우에는 대통령령으로 정하던 것을 지방자치법 제103조 4항에 의거 법률에 의하여만 국가공무원을 둘 수 있도록 개정되었기 때문이다. 물론 이 조항은 그 해 말인 1994년 12월 31일까지 법률이 제정되기까지는 대통령령의 규정을 받도록 경과조치를 두었고, 1995년 1월 1일부터 적용하도록 개정하였다. 따라서 지방자치단체에 소속되어 있던 농촌지도공무원들은 그 동안 대통령령인 「지방자치단체의기구와정원에관한규정」에 명시되어 있었으므로 개정된 지

* 당시 농촌진흥청 기술보급국장

방자치법에 의거 농촌지도공무원의 신분이 국가직으로 계속 남아 있으려면 제정 예정인 법률에 포함되지 않으면 안 되게 되었다.

농촌지도직 공무원의 지방직화 경위

1994년 5월부터 국가공무원의 주무부처인 총무처에서는 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률」을 제정하기 위한 준비를 시작하였고, 재정경제원 등과 협력하여 지방자치단체에 소속되어 있는 국가공무원 전원을 지방직으로 전환할 계획을 가지고 있었다. 그러면서 한편으로는 국무총리실, 재정경제원, 내무부, 농림수산부, 농촌진흥청 등과의 부처 협의를 통하여 지방자치단체에는 지방공무원을 두어야 한다는 지방자치법 제103조 제1항을 근거로 지방직 전환을 적극적으로 추진하였다. 이러한 총무처와 재정경제원 등의 주장에 대하여 내무부와 농촌진흥청 등에서는 강력히 반대하고 국가직으로 계속 존치해야 할 필요성을 꾸준히 설득하였으나, 도단위 일부를 제외하고 시군 단위에는 국가직을 둘 수 없다는 방침에 따라 시군 농촌지도소 소속의 지도직공무원 전원이 지방직으로 전환하게 되었다.

<표 1> 농촌지도직공무원 지방직화 일지

일 자	주 요 내 용
1994. 3. 16.	지방자치법 개정(제103조) ① 지방자치단체에는 당해 지방자치단체의 경비로써 부담하는 지방공무원을 두되, 그 정원은 대통령령이 정한 기준에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정한다. ④ 지방자치단체에는 제1항의 규정에도 불구하고 법률이 정하는 바에 의하여 국가공무원을 둘 수 있다. ⑤ 제4항에 규정된 국가공무원은 국가공무원법 제32조 제1항 내지 제3항의 규정에도 불구하고 5급 이상의 국가공무원은 당해 지방자치단체의 장의 제청으로 소속 장관을 거쳐 대통령이 임명하고, 6급 이하의 국가공무원은 당해 지방자치단체의 장의 제청으로 소속장관이 임명한다.
1994. 5. 25.	총무처에서 관계기관 회의 ○ 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률」 제정 협의 ○ 농촌진흥청에서는 전원 국가직으로 존치할 수 있도록 법률안 제출

일 자	주 요 내 용
1994. 7. 20.	총무처에서 차관 주재하에 관계기관 회의 ○ 국무총리실 제3행정조정관, 경제기획원 예산기준과장, 내무부 차관보, 교육부 대학정책실장, 농림수산부 기획관리실장, 산림청 차장 ○ 총무처(안) : 지도직 전원 지방직화 ○ 내무부와 농촌진흥청은 국가직 존치희망, 다른 부처는 지방직 전환에 찬성
1994. 7. 28.	차관회의(경제기획원 차관, 내무부 차관, 교육부 차관, 국무총리 행정조정실장) ○ 지방자치단체에 국가공무원의 일부를 도단위에만 두도록 하고 시군은 전원 지방직으로 전환
1994. 8. 11.	차관회의(경제기획원, 외무부, 농림수산부, 교육부, 총무처 참석) ○ 119명 국가직 존치 (도원 과장급 이상 연구·지도직공무원, 연구직 67, 지도직 52)
1994. 9. 14.	전국 농촌지도기관장 청와대 방문 ○ 김영삼 대통령이 지방직 전환에 대하여 언급하고 불이익이 없도록 하겠다고 확약
1994. 10. 11.	국가직으로 존치할 수 있도록 농림수산위원회 국회의원에게 건의(청장, 지도국장) ○ 당정 협의에서 시군에는 국가직을 두지 않기로 결정
1994. 10. 13.	차관회의(법률안 협의) ○ 179명 국가직 존치 (도원 과장급 이상 및 도원 특화작목시험장 근무 연구사 60명 포함) ○ 당초에는 도단위 5급 이상에 대해서만 국가직으로 존치하기로 하였으나 농림수산부 차관의 주장으로 국가 농업연구사업의 연계성을 고려하여 연구사 51명을 추가로 국가직으로 존치하기로 의결
1994. 12. 22.	「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률」 공포
1994. 12. 31.	「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률시행령」 공포 ○ 국가직 존치 인원, 도별 직급별 정원 명시 ○ '97. 1. 지방직화 인원 명시 (농촌지도관 504, 농촌지도사 5,492, 생활지도사 700, 농업연구사 628)
1997. 1. 1.	농촌지도공무원 지방직화 시행

농촌지도직공무원의 지방직화 경위를 일정별로 보면 <표 1>과 같다. 1994년 5월 25일 총무처에서는 관련기관의 관계관 회의를 개최하고「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률」 제정에 관한 협의를 하였다. 이 회의에 농촌진흥청에서는 지도개발과장이 참석하여 농촌지도사업의 국가기능을 강조하고 농촌지도공무원 전원을 국가직으로 존치할 수 있도록 법률안을 제출하였다. 이로부터 두 달 후인 1994년 7월 20일 총무처 차관 주재하에 관계기관 회의를 개최하였다. 농촌진흥청 차장을 비롯하여 국무총리실 제3행정

조정관, 경제기획원 예산기준과장, 내무부 차관보, 교육부 대학정책실장, 농림수산부 기획관리실장, 산림청 차장이 참석하였다. 당시 총무처의 지방직화안은 농촌지도직공무원 전원을 지방직화 한다는 내용이었다. 이와 같은 방침에 대하여 다른 부처는 찬성의사를 보였으나 농촌진흥청과 내무부는 국가직 존치 의사를 표명하였다. 이러한 회의결과를 토대로 일주일 뒤인 1994년 7월 28일 경제기획원 차관, 내무부 차관, 교육부 차관, 국무총리 행정조정실장 등이 참석한 가운데 관계기관 차관회의를 개최하였다. 이 회의에서는 지방자치단체에 국가공무원의 일부를 도단위에만 두도록 하고 시군단위에 있는 국가공무원은 전원 지방직으로 전환한다는 방침을 정하였다. 1994년 8월 11일 총무처에서는 관계기관 차관회의를 개최하였는데 농림수산부를 비롯하여 경제기획원, 외무부, 교육부의 차관이 참석하였다. 이 자리에서는 도 농촌진흥원 과장급 이상인 연구·지도직 공무원 119명만 국가직으로 존치하기로 총무처의 안을 발표하였다.

이와 같은 농촌지도직공무원의 지방직 전환 논의에 따라 일선 농촌지도공무원들의 동요가 있고 지방직 전환에 반대하는 여론이 있을 때, 청와대 최양부 농림수산수석이 주선하여 1994년 9월 14일 전국 농촌지도기관장을 청와대로 초청하여 김영삼 대통령을 예방하는 기회를 마련하였다. 농촌진흥청장, 지도국장, 도 농촌진흥원장 9명, 시군 농촌지도소장 182명 등 193명이 참석한 가운데 김영삼 대통령은 그 동안의 노고를 치하하면서 농촌지도직공무원의 지방직화에 대해서 언급하고 이에 따른 불이익이 없도록 하겠다고 확약함으로써 정부의 지방직 전환 방침을 언급하였다.

이 자리에서 김영삼 대통령은 “여러분들은 전국의 농촌을 어떻게 살리느냐 하는 가장 중요하고 핵심적인 분들로, 여러분들이 바로 설 때 우리 나라는 바로 설 수가 있습니다. 또 여러분과 같은 분들이 있기 때문에 우리 나라 농촌이 이만큼 살아나고 있습니다. 이러한 자랑스런 여러분들이 자부심을 가지고 농촌 발전을 위하여 일할 수 있는 분위기를 만들어 나갈 것이며, 특히 1997년 일선 농촌지도공무원들이 지방직화 되더라도 일체의 불이익이 돌아가지 않도록 하겠습니다”라는 격려사가 있었다.

이러한 가운데서도 농촌지도직공무원의 지방직화가 농촌지도사업의 긍정적 측면보다는 부정적인 측면이 많을 것이라는 판단하에 1994년 10월 11일 농촌진흥청장과 지도국장은 당시 여당의원(농림수산위원회 소속)들을 만나 국가직으로 계속 존치될 수 있도록 국회차원에서 노력해 줄 것을 건의하였다. 그

러나 이 자리에서 의원들은 당정협의 과정에서 시군에는 국가직을 두지 않기로 결정하였다는 내용만 전달받았다.

농촌지도직 공무원의 지방직화 확정

이틀 뒤인 1994년 10월 13일 총무처에서는 법률안 검토를 위한 차관회의를 개최하였다. 이 회의에서는 이전 차관회의에서 협의된 국가직 존치 인원 119명에 연구사 60명이 추가된 179명을 국가직으로 존치하기로 결정하였다. 당초에는 도 단위 5급 이상에 대해서만 국가직으로 존치하기로 하였으나 농림수산부 차관의 주장으로 국가 농업연구사업의 연계성을 고려하여 지역특화작목시험장에 근무하는 연구사의 일부를 국가직으로 존치하기로 의결하였다.

차관회의를 거친 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률안」이 1994년 10월 18일 개최된 국무회의에 상정되어 도 농촌진흥원 소속의 179명만 국가직으로 존치하고 시군 농촌지도소 소속의 지도직공무원 전원은 지방직으로 전환하는 법률안이 의결되었다. 이 법률안은 1994년 12월 22일 국회 의결을 통하여 공포되었으며, 동법 시행령인 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률 시행령」이 1994년 12월 31일 제정되었다. 이 시행령에 도별 직급별 국가직 존치인원을 명시하였으며, 지방공무원 전환으로의 연차별 일정이 언급되어 있다. 즉 급작스런 지방직 전환에 따른 부작용을 최소화하기 위하여 2년간의 유예기간을 두고 1997년 1월 1일자로 농촌지도관 504명, 농촌지도사 5492명, 생활지도사 700명, 농업연구사 628명 등 총 7324명이 지방직으로 전환되기에 이르렀다.

농민단체 및 학계의 반응과 활동

지방화 시대의 흐름을 타고 추진되고 있는 농촌지도직공무원의 지방직화 움직임에 대해 이와 맥을 같이해 온 농촌지도자중앙회 등 농민학습단체 회원들을 1994년 7월 18일 청와대, 국회 등 관계 요로에 농촌지도직 지방화 반대와 정예화 시책 이행과 개방화 농촌의 획기적 대책을 추구하는 탄원서를 제출했다. 특히 농촌지도자중앙회 임원진은 1994년 7월 13일 개최한 정기이사

회에서 이 문제를 숙의, 시대적으로 역행하는 탁상적 발상이라고 단정하고 탄원을 건의하였다. 이 탄원서에서 농촌지도를 지방행정으로 흡수시킬 경우 녹색혁명 구심 조직이 와해되고 정부에 대한 농민의 신뢰가 흔들리어 국민식량안보에 차질을 빚게 될 것이라고 지적했다. 특히 우루과이라운드(UR) 이후 세계무역기구(WTO) 체제의 위기상황인 농촌현실을 감안할 때 국가와 농민의 직렬통로인 최일선 농촌지도직의 지방직화는 농촌지도자 조직의 맥을 단절하는 결과를 초래할 것이라고 밝혔다.

그리고 현 농촌지도체제는 도와 시군단위의 경우 사실상 지방정부에 소속되어 이미 지방화되었고 농촌진흥청은 전문성 분야를 관장하는 기관으로서 국가조직의 지방직 전환을 상업농시대의 전문성 도피라는 오류를 범하는 것이라고 지적하였다.

또한 농촌지도공무원을 지방직으로 전환시키려는 여러 가지 징후가 보이기 시작한 1994년 5월 28일 농촌지도에 관심있는 많은 학자들과 지도공무원, 유관기관 · 단체의 임직원을 중심으로 우리 나라 농촌지도사업에 대한 체계적인 연구와 방법 등이 모색되어야 하겠다는 의지로 수원에 있는 농촌진흥청 농촌개발연수관에서 한국농촌지도학회를 창립(초대회장 서울대학교 농업생명과학대학 최민호 교수)하였다. 이 때부터 농촌지도직공무원의 지방직화 반대여론 등을 적극적으로 표명하였으며, 관계 부처와 국회 등에 한국농촌지도학회의 의사를 전달하였는데, 당시 건의문의 요지는 다음과 같다.

> UR 이후 WTO 체제하에서 위기에 처한 농촌 정서를 고려할 때 국가와 농민을 직접 연결하는 최일선의 유일한 공무원 집단인 농촌지도직의 신분을 바꾸는 것은 지방자치단체의 실질적인 권리 신장에 도움이 되지 않고, 부담만 가중시키면서, 농업 발전을 위한 중요한 기능을 혼란에 빠뜨려 농촌지도 공무원의 전문성 향상을 기대하기 어려워 농민에게 도움이 되지 않을 뿐만 아니라, 지방 자치단체의 재정자립도와 자치단체장의 관심에 따라 농촌지도사업이 소멸될 수 있어, 농업, 농민, 농촌은 더욱 어렵게 될 것이 예상되므로 농촌지도공무원을 현행대로 국가직으로 존치하고, 지금은 기술농업시대에 대비하여 지방 농업연구개발의 역량 확충과 농촌지도소의 기능 강화에 총력을 기울여야 할 때임.
>
> 1994년 7월 일
>
> 한국농촌지도학회장 최민호 외 회원 일동

한국농촌지도학회의 활동은 1994년 5월 28일 창립총회를 포함하여 학술활동이 지방직 전환에 따른 문제점과 앞으로의 방향 등에 초점을 맞추어 진행되었다. 학회 활동 이외에도 뜻있는 교수 등을 중심으로 한 학회 회원들이 지도조직의 지방직 전환 등과 관련하여 많은 문제점 제기가 있었다. 또 중앙 일간지, 농업전문지 등을 통하여 '지방직 전환 반대 혹은 문제점' 등을 제기하였다.

한편 입법부인 국회와 관련된 한국농촌지도학회의 활동을 살펴보면 지방직으로 전환이 확정된 1994년 12월 22일 이후 매년 농촌진흥청의 국정감사에서 대부분의 모든 국회의원들이 지방직 반대 입장을 제기하였으나, 이에 대하여 농촌진흥청에서는 이미 법률 제정시 농촌진흥청의 의견을 충분히 표시하였으므로 확정된 정부의 방침에 대하여 따를 수밖에 별다른 도리가 없었다는 정황을 보도 등을 통하여 알 수 있었다. 또한 국회 농림해양수산위원회의 의원들도 농촌진흥청 국정감사시에만 지적하고, 총무처, 재정경제원, 내무부 등이 소속된 국회상임위원회에서는 아무런 이의를 제기하지 않았다. 이러한 국회의 움직임에 대하여 2대 회장(서울대학교 농업생명과학대학 김성수 교수)을 중심으로 한국농촌지도학회에서는 1996년 10월 15일 국회 사무처 및 행정위원회에 국가직 환원을 촉구하고 법률 개정을 요구하기 위하여 다음과 같은 건의문을 제출하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 2년간의 유예기간을 거쳐 1997년 1월 1일 농촌지도공무원은 지방직으로 전환되었다.

국회 사무처 및 행정위원회에 제출한 건의문

농촌지도직 공무원의 국가직 존치를 위한 건의

1960년대 초 농촌진흥청의 발족과 더불어 본격적으로 전개된 우리 나라의 농촌지도사업은 서구에 비해 짧은 역사를 지녔음에도 불구하고 커다란 성과를 가져왔습니다. 즉, 국가적 과업이었던 주곡의 자급을 '70년대에 녹색혁명을 통하여 달성하였고, 연중 신선한 과채의 공급을 '80년대 백색혁명으로 이루어 냄으로써 농업 선진국으로서의 기틀을 다지는데 중추적인 역할을 수행하였습니다. 이러한 성과에 관하여 FAO(1982)는 한국을 연구와 지도가 결합된 효과적인 조직 체계를 갖춘 세계적으로 성공한 5개국 중의 하나로 인정하였고, 아세아농과대학연합회(1986)도 농촌지도사업이 한국의 농업과 국가경제가 발전하는데 크게 기여했다고 평가한 바 있습니다.

이와 같은 농촌지도사업의 농업 및 국가 발전에의 기여에도 불구하고, 그 동안 국가직의 신분으로 있던 지방자치단체 소속 농촌지도공무원을 1997년 1월 1일자로 지방직으로 전환시킴으로써 사기 저하는 물론 심각한 우려를 낳고 있습니다. 이에 본 학회는 이와 같은 지방직화 조치가 우리 나라의 농촌 발전을 저해할 가능성이 높음을 다음과 같은 몇 가지의 투명한 사실에 근거하여 지적하고자 합니다.

첫째, 식량의 자급 기반이 흔들릴 수 있다는 점입니다. 다행스럽게 올해 벼농사의 풍작으로 우려하였던 식량 부족을 면할 수 있었던 것도 단지 천혜의 기상 여건에 기인하기보다는 일선의 농촌지도공무원들이 식량 부족에 대하여 위기의식을 느끼고 벼 재배 면적의 확보와 영농지도에 열과 성을 다한 결과라고 볼 수 있습니다. 앞으로도 우리는 통일 시대의 식량을 걱정하지 않을 수 없으며, 이러한 역할은 지방에 맡겨서 해결될 수 없는 중요한 국가의 고유 기능이라는 측면에서 국가직으로의 존치를 통한 안정적인 식량자급기반 구축이 절실히 요구되고 있습니다.

둘째, FAO에서 높이 평가한 중앙의 시험 연구와 일선 지도사업의 효율적인 연계가 크게 약화된다는 점을 지적하지 않을 수 없습니다. 농촌지도사업은 시험 연구 결과 얻어진 새로운 기술을 농민에게 보급하는 역할을 담당하는 농민교육사업으로서 중앙 연구 기능과의 연계가 필수적인 조건입니다. 이러한 연계성이 지방직 전환으로 약화될 때 많은 인적·물적 투자로 얻어진 연구 결과가 실천으로 연결되지 않음으로써 우리가 지향하고 있는 농업의 경쟁력 제고는 영원한 과제로 남게 될 것이 자명합니다.

셋째, 국가 예산의 비효율적인 활용과 지방의 재정 부담을 들 수 있습니다. 국가직과 지방직의 문제는 인건비를 국비로 부담하느냐 아니면 지방비로 부담하느냐의 차이에 지나지 않습니다. 결국 전체 국가적인 측면에서 지도사업 재원에는 변동이 없다고 볼 때 예산을 효율적으로 운용할 뿐만 아니라 빈약한 지방의 재정 부담 위해서라도 국가적 존치가 바람직할 것입니다.

넷째, 무엇보다도 WTO 체제하에서 농업의 경쟁력을 강화시킬 수 있는 기회를 우리 스스로가 저버리고 있다는 사실입니다. UR 협상 결과에 의하면 국내 보조금 감축을 원칙으로 하되 서비스 기능인 지도사업에 대하여는 보조금 지원을 예외적으로 인정하고 있는 상황에서 지도사업의

위축이 예견되는 지방직화 조치는 개방화 시대에 역행하는 처사로 볼 수밖에 없습니다. 따라서 지도직공무원의 국가직 존치는 물론 이들의 사기를 진작시키고 정부가 농촌지도사업을 보다 적극적으로 지원함으로써 농업경쟁력을 높여 나가는 것이 개방화 시대에 우리의 현명한 선택일 것입니다.

또한 간과할 수 없는 하나의 사실은 이러한 지방직 전환과 같은 중요한 정책 결정이 충분한 여론 수렴 과정을 통하여 이루어지지 않았고, 지방화에 편승되어 해당 부처의 행정 편의적인 발상과 힘의 논리만이 작용되고 있다는 것입니다. 이제라도 관련 학회와 농민단체 등이 참여하는 공개 토론의 장에서 합리적으로 결정되는 문민정부에 걸맞은 민주적인 과정을 거침으로써 정책의 시행착오를 줄여 나가야 할 것입니다. 이러한 지도직 공무원의 지방직 전환에 따른 문제점을 지난 10월 1일 농촌진흥청에 대한 국정감사에서 대다수 여야 의원들이 지적하고 심히 우려함으로써 최근에 공감을 불러일으키고 있다는 사실은 그나마 다행스러운 일입니다.

결론적으로 농촌지도공무원 국가직 존치의 당위성에 대한 이러한 공감이 실현되기 위해서는 지방직 전환을 예고한 관련 법령의 개정을 통해서만 가능할 것입니다. 따라서 1994년 12월 제정된 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률」을 이번 정기국회 회기 내에 반드시 개정함으로써 지도직 공무원을 현행과 같이 국가직으로 존치할 것을 붙임과 같이 건의하오니 적극 선처하여 주시기 바랍니다.

1996년 10월 15일

한국농촌지도학회 이사 일동

농촌지도직 공무원의 지방직 전환에 따른 대책 추진

지방직으로의 전환이 확정된 후, 농촌진흥청에서는 지방직 전환에 따른 문제점을 최소화하기 위하여 여러 가지 제도개선 과제를 검토하여 추진하였는데 농촌지도공무원의 지방직 전환과 관련하여 추진된 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

농촌진흥법 개정

1995년 12월 6일 공포된 농촌진흥법은 그 동안 국가와 지방간의 농촌진흥사업에 대한 역할분담을 명확히 하기 위하여 전면 개정되었는데, 이중 농촌지도사업과 관련된 내용을 살펴보면 다음과 같다. 즉, ①지방농촌진흥기구를 설치할 수 있는 근거 명시 ②지방자치단체의 장은 농촌진흥청장이 수립한 농촌지도 사업계획 및 교육훈련 기본계획에 따라 지역특성에 맞는 실시계획을 수립하여 시행 하도록 함 ③지방자치단체의 장은 농촌진흥사업의 수행에 따라 행정재정상의 조치를 강구하고, 자체적으로 실시한 시험연구사업의 결과에 대하여는 농촌진흥청장에게 농촌지도사업으로 반영하여 줄 것을 요청하거나 농림부장관에게 지원시책을 마련하여 줄 것을 건의할 수 있도록 하여 사업적인 측면에서 지방화에 따른 최소한의 조치를 마련하였다고 할 수 있다.

연구직 및 지도직공무원의 임용 등에 관한 규정 개정

지방공무원임용령에는 국가직공무원을 동일직급의 지방직공무원으로 전환시에는 특별채용시험을 면제하도록 되어 있으나, 지방직공무원을 국가직 공무원으로 임용시에는 특별채용시험을 치르도록 되어 있는 점을 개선하기 위하여 관련법령인 「연구직 및 지도직공무원의 임용 등에 관한 규정」을 1995년 12월 22일 개정, 지방직 지도사를 국가직 지도사로 전환시에도 특별채용시험을 면제할 수 있도록 하였다. 지도관의 경우에는 일반직공무원의 5급 이상이 특별채용 시험을 계속 실시하고 있는 점을 감안하여 현 제도를 그대로 유지하기로 하였으나 5급 이상의 경우에도 국가직과 지방직이 필기시험과목이 동일할 경우에는 필기시험을 면제하고 면접시험만 치르고 있기 때문에 지도관의 경우에도 필요한 경우 국가직과 지방직 상호간의 인사교류가 가능할 것이다.

농업산학협동심의회 규정 개정

농업교육과 시험연구사업 및 농촌지도사업을 유기적으로 연계시켜 농업과학기술의 개발과 국제 경쟁력의 향상을 목적으로 하는 농업산학협동심의회를 농촌지도소가 설치된 시·군에도 설치할 수 있도록 하고, 위원장은 당연직으로 농촌지도소장이 맡도록 개정하였다. 심의회의 기능은, ①지역농업의 육성

을 위한 농업개발 과제의 선정, 개발 및 보급에 관한 사항 ②농업산학협동 과제의 선정과 조정에 관한 사항 ③농업인후계자 등 농업인력 육성지도에 관한 사항 ④농촌지도소와 농업단체와의 협력에 관한 사항 ⑤기타 농업발전을 위하여 필요한 사항을 심의하도록 하고 있다. 또한 도심의회의 조정이 필요하다고 인정하는 사항이나 중요사항에 대하여는 도 농촌진흥원장에게 보고하거나 도 심의회에 심의조정을 요구할 수 있도록 규정하고 있다. 특히 시·군단위 농협 및 축협 등 유관기관의 참여를 제도화하여 협력체계를 구축할 수 있도록 하였다.

지방양여금법 및 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 개정

국가직공무원의 지방직 전환에 따른 인건비 보전과 수질개선사업의 투자재원 조달 및 지방재정 보전을 위하여 지방자치단체에 양여하는 지방양여금을 현행 주세의 80%를 100%로 상향 조정하였으며, 관련법률인「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」도 1996년 12월 5일 동시에 개정하였다. 이에 따라 시행령인「지방양여금법」시행령 제7조 제3항에서는 국가공무원에서 지방공무원으로 전환된 공무원 정원에 대하여 정의하고 있는데 그 내용은「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률 및 동법 시행령」에 의하여 1996년도 및 1997년도 중에 국가공무원에서 지방공무원으로 전환된 양곡관리특별회계공무원·농촌지도직공무원 및 농업연구직공무원의 정원을 말한다라고 규정되어 있어 지방직 전환에 따른 공무원의 인건비를 계속 국가에서 지원할 수 있도록 하였다.

도 농촌진흥원 지방지도사, 시군 지방생활지도사 대책

지방직 전환으로 인사권을 포함한 인력관리권이 지방자치단체의 장에게 귀속됨에 따라 도 농촌진흥원의 계장급 지방지도사는 과장급 이상이 국가지도관이기 때문에 승진할 수 있는 정원이 없어졌다. 이에 따라 도 단위 계장급 중 1차적으로 지도국의 주무계장 1명에 한하여「지방지도관」으로 직급을 상향 조치하였다. 연구직공무원도 지도직공무원과 같이 지방연구관으로 도 농촌진흥원당 1명씩 직급을 상향 조정하였다. 한편 시·군단위 지방생활지도사의 경우도 승진의 기회를 제공하기 위하여 농촌지도소의 소장 및 과장의 직

위에 지방생활지도관도 임용이 가능하도록 관련법령인 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정을 1997년 2월 7일 개정하였다.

지방지도공무원에 대한 농촌진흥청의 전문교육 실시

지방공무원은 「지방공무원교육훈련법」에 의하여 교육훈련을 받도록 되어 있어 국가공무원과는 별도의 교육훈련체계를 가지고 있다. 그러나 지방공무원교육훈련법에는 지방자치단체의 장은 소속공무원의 직무에 대한 전문성을 높이기 위하여 중앙행정기관이나 다른 지방자치단체의 교육훈련기관에 위탁할 수 있도록 하고, 내무부 장관은 지방공무원에 대한 교육훈련 계획을 수립하여 지방자치단체의 장에게 시달할 수 있도록 정하고 있기 때문에, 농촌진흥청에서는 지방직 전환 이후에도 지방 농촌지도공무원에 대한 전문교육은 계속해서 농촌진흥청에서 실시할 수 있도록 내무부의 지방공무원교육 훈련지침에 반영하여 종전과 같이 교육을 이수할 수 있도록 하였다.

기관업무추진비 등 조정

지방직 전환에 따른 사기진작 대책의 일환으로 지방지도공무원에 대한 업무 추진비 등의 상향조정을 위해 내무부의 1997년 지방예산편성지침에 반영하였는데 96년도와 비교한 결과는 다음과 같다.

<표 2> 1997 예산편성지침에 반영된 내용

금액단위 : 만원/년

구 분	비 교 대 상	1996년	1997년
도 농촌진흥원장	도청 기획관리실장 수준	660	1,000
시 · 군농촌지도소장	4급 기관장 수준	200	300
도 농촌진흥원 과장	도청 과장 수준	240	420
읍 · 면 농민상담소장	6급 보조기관 수준	0	60

지방직화 이후의 변화

농촌지도직공무원이 지방직으로 전환된 이후 주요변화를 살펴보면 <표 3>과 같다. 그 동안 지방자치단체 소속 농촌지도직공무원의 임용권을 농촌진흥청장이 갖고 있었으나 지방자치단체장에게 위임되어 중앙은 실질적인 인사권을 내놓게 되었다. 또한 도 및 시군 농촌지도기관의 조직개편 권한도 도지사, 시장·군수에게 이양되어 지방의 여건에 맞는 자율적인 조직으로 개편할 수 있게 되었다. 이와 함께 정원의 조정도 이전에는 대통령령의 개정을 통해서만 가능했으나 임용권, 조직개편권 등이 지방자치단체장에 귀속됨에 따라 지방자치단체의 조례개정을 통하여 가능하게 되었다.

<표 3> 지방직 전환 이후 주요변화

	[이 전]	[현 재]
지도인력	국 가 직 →	지방직(일부 국가직)
임 용 권	농촌진흥청장 →	지방자치단체장
조직개편	농촌진흥청장 →	지방자치단체장
정원조정	대통령령개정 →	지방자치단체조례개정

한편 농촌지도직공무원의 지방직 전환이 농촌지도사업에 미치는 영향을 긍정적인 측면과 부정적인 측면으로 구분하여 살펴보기로 한다.

우선적으로 지방직 전환이 세 가지 측면에서 농촌지도사업에 긍정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 첫째는 지역의 농업여건에 맞는 책임있는 지도사업의 전개가 가능하다는 점이다. 지방화 시대를 맞아 그 동안 일률적이었던 지도사업이 지역특성에 맞는 자율적인 지도사업으로 전환하게 되며 특히 중앙 및 도의 통제와 간섭이 대폭 줄어들고 지방의 자율성과 책임감이 증대되게 될 것이다. 둘째로 지역 농업인 및 지방자치단체와의 유대가 증진될 수 있을 것이다. 지역농업인의 요구를 충족시켜 주는 수혜자 중심의 지도사업을 추진함으로써 지역특화사업 등 지도사업 예산 확보에 유리하게 작용할 것이다. 셋째는 농촌지도직공무원의 생활이 안정되고 자발적으로 전문능력을 제고시킬 수 있다는 점이다. 즉, 타시군 전출 등 인사이동이 적어 안정적으로 근무가 가능하게 되고 지역 농업인들로부터 인정받는 전문가가 되기 위해 노

력하는 분위기가 조성될 수 있을 것이다.

한편 지방직 전환이 농촌지도사업에 부정적인 영향을 끼칠 것으로 우려되는 점을 네 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 식량자급, 환경보전농업 등 국가기능으로서 수행해야 할 농촌지도사업 추진에 제약이 따른다는 점이다. 왜냐하면 국가주도의 효율적인 사업추진을 위한 연결고리가 약화되고 중앙과 지방의 사업추진 방향이 일치되지 않는 경우가 발생하기 때문이다. 둘째로 중앙의 연구·지도사업과 일선의 지도사업과의 연계성이 약화될 수 있다. 시험연구결과의 신속한 농가보급이 곤란할 뿐만 아니라 지역에서 필요로 하는 기술을 중앙의 시험연구사업에 반영하는 정도가 미흡할 가능성 때문이다. 셋째는 지방자치단체간에 농촌지도사업 발전의 불균형을 초래할 수 있다는 점이다. 즉, 시장·군수의 지도사업 관심 정도에 따라 지도사업에 대한 지원 정도 및 위상이 달라지게 될 것이며, 지방자치단체간에 협력보다는 경쟁으로 인하여 상호 기술정보 교환이 줄어들게 될 것이다. 넷째로 지방자치단체장에게 임용권이 있어 지도인력의 효율적인 관리에 어려움이 있을 것이다. 특히, 농촌 지도인력이 대폭 감축되고 결원에 대한 보충이 지연될 수 있다. 또한 기술직으로서의 전문성을 고려한 지도인력의 상호교류에 제한이 따를 것이다.

지방직화 이후의 발전방향

요약해 보면 지방직화 이전에는 농촌지도사업의 조직과 인력은 지방자치단체 조직에 국가공무원이 근무하는 독특한 형태로 이루어져 국가와 지방간의 유기적인 협력을 통하여 많은 성과를 올릴 수 있었다. 이러한 형태의 지방조직 관리는 지방조직이라고 하더라도 국가공무원인 지도인력으로 인하여 지방지치단체장의 임의대로 하부조직 등을 개편할 수 없었다. 즉 농촌지도조직이 지방조직이면서도 특별행정기관의 지위를 가질 수 있었던 근본적인 요인이 국가공무원이란 점이었다.

그러나 농촌지도직공무원이 지방직으로 전환되면서 지방자치단체가 지도공무원의 기구와 정원을 조정할 수 있기 때문에 일선 지도공무원들은 신분에 불안을 느끼는 가장 큰 요인이 되었다. 물론 지방 농촌지도조직과 정원 등의 조정은 지방자치단체의 조례와 규칙의 개정에 의하여 이루어지므로 그 지역의 농업여건과 농업인들의 의사에 반하여 조직이 개편되는 일이 없다고 하겠

으나 인사권의 일체가 지방자치단체장에게 귀속됨으로써 시장 · 군수의 농촌지도사업에 대한 관심과 의지 여하에 따라 달라지게 되었다.

이러한 지방직화의 긍정적이거나 부정적인 시각을 떠나 일반적으로 농업은 지역성이 강한 산업이기 때문에 지역경제를 중시하는 지방화는 농촌발전에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 결국 지방화는 지역농업의 발전으로 이어질 것이고, 농촌지도사업이 이를 주도해 나가야 한다는 측면에서 지도사업의 중요성이 강조되고 있다.

지방화시대에 농촌지도사업이 보다 발전해 나가기 위해서는 다음과 같은 다섯 가지 측면에서의 노력이 요구된다.

첫째, 중앙과 지방간에 효율적인 역할분담을 해 나가야 할 것이다.

농촌진흥청은 중앙이 갖고 있는 기술적 · 전문적 지식과 재정을 기술적 · 전문적 지식과 재정이 부족한 지방자치단체에 제공하는 역할이 요구된다. 지방정부는 인적 · 물적 자원이 고르지 못하여 지역간에 사업수준의 불균형을 초래할 수 있으므로 지방자치 단체의 능력이 부족한 지역에 기술적 · 재정적 지원이 필요하다. 특히 지방자치단체가 충분한 농업연구 기반을 갖추고 있지 못한 현실에서 농촌진흥청 산하시험 · 연구기관은 물론 농과계 대학 및 민간연구소에서 개발된 기술을 수집 · 가공 · 분산하여 일선 지도기관에 보급하는 역할은 가장 우선시되어야 할 것이다. 또 다른 중요한 역할 중의 하나는 지방에 전적으로 맡겨서 수행하기 어려운 사업 예를 들면, 식량의 안정적 공급과 환경보전농업 등을 추진하는 것이며, 자치단체간에 지도사업 발전 격차를 좁히는데 주력하여 지역별로 수립되는 지방의 농촌지도사업을 지원 조정하는 역할이다.

중앙과 시군간에 교량적인 위치에 있는 도 농촌진흥원은 중앙에서 제공된 기술과 도내의 시험 · 연구기관, 농과대학 등에서 수집된 기술들을 지역실정에 맞도록 변용하여 시군 농촌지도소에 제공하는 역할이 중요하다. 도 단위 역할에서 특히 강조되어야 할 것은 지역 시험 · 연구기능과의 연계로서 시군 농촌지도소가 독자적인 중앙과 같이 과제 전문지도사 체제로의 전환이 시급히 요구된다.

농민과 가장 가까이에 있는 시군 농촌지도소는 지도사업의 중심체로서 지역농민들의 문제점을 해결해 주는 서비스 기관으로서의 역할에 충실해야 할 것이다. 분권화의 가장 큰 장점은 지역적 특성을 고려한 자율적인 사업추진이 가능하다는 것이다. 따라서 지역실태 조사를 통한 지도 요구(need) 분석을

기초로 하여 지도사업 계획을 수립하고 집행, 평가하는 바람직한 과정을 거쳐야 하는데 이러한 과정에는 반드시 지역농민의 참여가 수반되어야 할 것이다.

둘째, 안정적인 지도사업 재정의 확보이다.

지방자치단체로서는 재정적 부담을 느끼지 않을 수 없고, 지도사업에 대한 투자에 인색하게 될 것도 배제할 수 없다. 특히 재정자립도가 극히 낮은 자치단체에서의 지도사업 투자가 상당히 위축될 가능성이 있는데, 이와 같은 현실을 타개하기 위해서는 국가적 성격의 사업을 자치단체에서 수행함으로써 전체적으로 통일성을 이루는데 기여할 목적으로 한 국고보조금과, 국가가 지방자치단체의 경상적 운영에 필요한 최소한도의 재원을 지원하여 자치단체간의 재정불균형을 완화시키기 위한 지방교부세, 그리고 국가에서 부과 징수한 세금의 일부(주세, 담배소비세, 전화세)를 지방자치단체에 양여하여 농어촌지역개발사업 등 특정 사업수요의 충당을 목적으로 한 지방 양여금을 지속적으로 확대 지원하여 지방자치단체의 지도사업에 대한 투자를 적극 유도해 나가야 할 것이다.

셋째, 현장중심의 실용적인 농촌지도사업을 추진해 나가야 한다.

과거 지도사업의 가장 본질적인 문제는 지도사업 본연의 직무수행을 위한 현장 중심의 실용기술 지도보다는 행정적인 업무처리에 중점을 두어 농민으로부터 신뢰감이 상실되었다는 데 있다. 이와 같은 고질적인 문제는 지방화시대에 가장 우선적으로 해결해야 할 과제로서 지도사업을 정상궤도로 돌려놓아야 할 것이다.

지역별 특화품목의 개발을 통한 경쟁력 확보가 지역농업개발의 기본방향인 상황하에서 이와 같은 내적인 체질 개선을 통하여 현장중심으로 지도사업이 수행되어야 하며, 지역농업 차원에서 모든 지도업무가 이루어지도록 해당 전문지도사에게 자율권을 부여하여야 할 것이다.

일선 농촌지도소의 중요한 역할 중의 하나는 새로운 기술을 현지에서 실용화하기 위한 현지 기술개발 기능으로서 영농현장의 애로기술을 해결하는 일이다. 최근 기술이전의 흐름은 단순한 농업기술의 전달에 두기보다는 농민이 새로운 기술을 배우고 농장에 적용하는 능력을 배양하는 데 중점을 두고 있으며, 연구개발의 주된 거점도 연구실이나 시험장이기보다는 현지 농가의 포장이 되고 있다.

넷째로, 지역요구에 기초한 농민참여하의 사업계획 수립 및 평가가 강조되어야 한다.

지방자치 원리 중의 하나로서 일정 지역의 주민이 그들의 대표를 통하여 지도사업을 심의 결정한다는 지역농민에 의한 통제의 원리가 적용되어야 한다. 이는 지역농민의 요구가 지도사업의 의사결정 과정에 반영될 수 있다는 점에서 지도사업의 민주적인 성격 발휘가 용이할 뿐만 아니라 지역농민의 통제가 동시에 이루어질 수 있다.

지도사업의 평가도 중앙 주도하에서는 획일적이고 상부기관에서 관리가 쉬운 방법이 적용되어 사업단위별 평가보다는 기관단위별 평가가 되어 왔다. 그러나 지방화 시대의 지도사업 평가는 상부기관에 달려 있는 것이 아니라 바로 곁에 있는 지역농민들이 주체가 되어야 한다는 점을 간과해서는 안 될 것이며, 평가방법도 과제가 중심이 되어 현장에서 객관적으로 검증되어야 할 것이다. 또한 시군별로 조직되어 있는 「농업산학협동심의회」를 활성화시켜 적극 활용하되 소외되기 쉬운 소농, 농촌 여성 등 특수계층의 참여도 배제되어서는 안 될 것이다.

마지막으로 지역 전문가로서의 지도요원 양성에 주력해야 할 것이다.

지역 농민들의 기술요구를 충족시켜 주기 위해서는 무엇보다도 지도요원들이 농민들에 비해 기술적으로 우위를 확보하지 않으면 자신들의 존재 의미가 없어진다는 냉철한 상황 인식이 필요하다. 지역에서 요구되는 기술은 자기 지역에서 모두 해결하여 준다는 지역전문가로서의 역할 인지가 필요한데 이를 위해서는 지역 농민들의 기술수준을 측정하여 도달 목표를 설정하고 이를 달성하기 위하여 필요한 전문적 기술을 갖추어야 할 것이다. 또한 지금과 같이 차별화되어 있지 않은 획일적인 전문특기의 운영으로서는 지역특화작목의 집중 육성이 어렵기 때문에 특화 작목에 따라 보다 세분화하여 전업농가 지도가 가능하도록 하는 등 지역실정에 따라 탄력적으로 전문특기를 운영하여야 할 것이다. 한편 지방직화 이후에는 지방자치단체별로 인사관리가 이루어져 시군 자체적으로 우수지도인력 확보가 가능하게 될 것이므로 지역농업 전문가 양성에 긍정적으로 작용할 것으로 보인다.

결론적으로 지방화와 개방화는 지역농업의 발전으로 이어져야 할 것이고, 그 동안 농촌 발전에 많은 기여를 해 온 농촌지도기관이 이를 주도해 나가야 한다는 측면에서 지방자치단체 지도사업의 중요성이 강조되고 있다. 특히 1997년 1월 1일 지방자치단체 소속 농촌지도직공무원들이 국가직에서 지방직 공무원으로 전환되면서 지방자치단체가 농촌지도사업의 실질적인 역할과 책임을 감당하게 되었다.

농촌지도직공무원의 지방직 전환은 예측할 수 있는 여러 가지 부정적 측면에도 불구하고 지금까지 상부기관 중심의 일률적인 사업에서 벗어나 지역의 실정에 맞는 탄력적인 지도사업을 전개하여 지역의 농촌개발을 위한 중심기관으로 위상을 정립하는 계기로 삼아야 할 것이다. 국가직에서 지방직으로의 신분전환이 농촌지도사업을 위축하거나 경시하는 것으로 이해되어서는 안 될 것이다.

환경농업육성법 제정

이 덕 로*(농림부 농산과장)

환경문제가 국제적인 관심사항으로 대두되고 있었고, 국내적으로는 우리 농촌의 환경오염이 날로 심각해지고 있다는 우려의 목소리가 높아지는 등으로 환경농업의 육성이 중요한 과제로 부각되고 있었다.

쾌적하고 살기 좋은 공간을 가꾸어 나가는 것은 21세기 일류국가 건설의 기본적인 국가업무의 하나로서 이를 추진해 나가는 것이 세계적인 대세로, 이러한 측면에서 농업을 환경과 조화시키는 지속가능한 농업으로 추진해야 할 필요성이 높아지고 있었다.

더욱이 환경문제는 특정지역, 한 국가에 한정된 문제가 아니고 국제적인, 전 지구적인 문제이다. 지구의 온난화, 열대우림의 감소, 산성비, 사막화 등 산업혁명 이후 개발위주의 경제성장 및 지속적인 산업화로 자연생태계의 자정능력이 떨어져 지구 전체의 환경이 급속히 악화되고 있다. 이러한 지구환경문제는 특정분야에 한정해서 발생하는 것이 아니며, 그 피해 및 영향 또한 한 국가에 국한되지 않고 다른 국가, 나아가서는 지구 전체에 영향을 미친다는 특수성이 있다.

따라서 지구환경문제의 해결을 위해서는 모든 분야가 환경친화적인 방향으로 전환하지 않으면 안 되며, 개별국가의 대응노력과 함께 세계 각국이 공동 참여하는 국제적인 협조체계를 구축하는 것이 무엇보다 중요하다.

농업분야에서는 1992년 6월 리우선언 및 그 세부실천계획인 「의제 21」(Agenda 21)의 채택으로 모든 참여국이 농업정책을 친환경 측면에서 재조명

* 당시 농림부 환경농업과장

하고 토지자원의 합리적 이용, 토양의 보전복구, 수자원관리, 병해충종합관리 등 지속적 농업 및 농촌개발에 관한 사항을 실천토록 하고 있다.

아울러 OECD 농업·환경위원회 합동회의에서는 작물양분관리, 농약사용, 농업용수 사용, 농지이용 및 보전 등 농업부문에서 13개의 환경지표를 개발하여 장기적으로는 일정지표 이상으로 농업환경이 유지되도록 해나가는 등 현행 농업을 지속가능한 친환경농업으로 전환시키기 위한 논의가 활발히 진행되고 있다.

한편, 국내의 농업환경은 그 동안 농업정책이 다수확 등 생산성증대에 초점이 맞추어짐으로써 농약, 화학비료 등의 과다사용과 축산분뇨 등의 발생으로 인하여 농경지, 농업용수 등이 오염되고 유기물 함량이 낮아지는 등 지력이 떨어져 지속가능한 농업생산을 위협하고 있다.

이러한 상황하에서 국제적으로는 환경과 무역을 연계시키는 그린라운드 협상 등 환경문제와 관련한 국제동향에 능동적으로 대처하고, 국내적으로는 농산물의 안전성과 품질에 대한 소비자의 관심이 높아지고 있으며, 환경농업에 대한 정책수요도 증대하고 있어 환경농업에 대한 체계적인 정책수립과 추진이 시급한 과제로 대두되었다. 이에 따라 우리 농업을 지속 가능한 농업으로 유지·발전시켜 농업의 환경보전기능을 증대시키고, 농업으로 인한 환경오염을 줄이며, 국민들의 욕구에 부응하는 안전농산물을 생산·공급하고, 환경관련 국제동향에 능동적으로 대응할 수 있도록 제도적인 뒷받침이 필요하게 되었다.

환경농업육성법 제정 경과

법률제정기초위원회 활동상황

이와 같이 환경농업의 육성에 대한 필요성이 커지면서 1994년 12월 농림부의 조직 개편 시에 당시의 식물방역과를 개편하여 환경농업과를 설치하였다. 당시의 세계적인 추세나 행정수요에 부응하기 위하여 환경농업을 담당할 과 단위의 조직을 만들기는 했으나, 그 내용을 보면 식물방역과의 명칭을 환경농업과로 바꾸고 환경농업에 관한 업무만 추가한 형태가 되었다.

이렇게 됨으로써 기존의 식물방역과는 4개 계로서 인원은 여직원 1명을 포

함한 14명이 농약의 수급 및 관리, 국내농산물의 병해충방제, 수출입식물검역 업무를 담당하고 있었는데, 환경농업과로 되면서 기존의 업무는 2개계(농약 및 방역)가 맡도록 하고, 환경농업 관련업무는 2개계(기획 및 대책)가 맡도록 하였으나, 인원은 오히려 2명이 줄어들어 초창기 환경농업업무를 체계적으로 다룬다는 것은 상당히 무리였다.

그러나 환경농업과가 생긴 것 자체가 그 동안 일반관행 농법과는 달리 유기농업이나 자연농업과 같은 환경 친화적인 농업을 주장해 오던 환경농업인 및 관련단체들로서는 매우 고무적인 일로서 기대가 매우 컸으며, 이들 단체들은 농림부가 빠른 시일 내에 환경농업관련법을 제정해 줄 것을 요구하였다.

뿐만 아니라 환경농업관련 단체들이 청와대나 국회 등을 출입하면서 환경농업법을 빨리 제정해야 한다고 여론을 형성하고 다녔고, 당시 청와대 최양부 농림해양수산 수석도 법제정에 관심을 가지고 촉구함으로써 법제정의 필요성과 분위기는 성숙되었다.

이에 따라 1995년 1월 16일 환경농업과 김민재 과장, 한국농촌경제연구원 서종혁 연구위원, 자연농업협회 조한규 회장 등 9명이 참석하는 「환경보전형농업육성에 관한 법률」 제정 간담회를 개최하여 법률제정방향 등을 논의하고, 법률제정기초위원회를 구성키로 하는 등 본격적으로 법률 제정을 논의하기 시작하였다.

1995년 2월 2일 농림부, 농촌진흥청, 한국농촌경제연구원, 환경농업단체 등 12명으로 법률제정기초위원회(위원장 김한수 농산정책심의관)를 구성하고, 2월 28일 1차 회의를 열어 한국농촌경제연구원과 자연농업협회가 각각 마련한 법률초안을 검토하여, 농업환경을 개선하고, 농업생산을 환경보전형으로 전환하며, 환경농업 관련 연구사업을 추진하는 등의 법률제정 방향을 설정하고, 이를 위하여 해결하여야 할 과제로서 환경농업의 정의, 기존농업과의 관계, 다른 법률과의 관계정립 등을 논의하였다.

5월 9일 2차 회의를 열어 1차 초안에 대한 검토의견을 바탕으로 수정 작성한 시안을 검토하여 환경보전형 농업의 개념, 환경농업 전환 촉진을 위한 종합시책의 수립, 환경농업 기술개발 및 보급, 환경농업에 의한 농산물의 품질인증 및 유통지원, 환경농업정책심의회 설치 등 법률의 기본방향을 정립하였다.

2차 회의시에 논의된 사항을 검토하여 마련한 「환경보전형농업육성 및 지원에 관한 법률」 시안에 대하여 7월 6일 3차 회의에서 재논의를 하였으나 환경보전형 농업의 정의에 대하여 다양한 의견이 제기되는 등 합의점 도출에

어려움이 있었다.

당시 법률시안에서는 환경보전형 농업을 '유기물과 자연광석, 미생물 등 자연자재를 사용하거나 생태계의 자연조절기능을 활용하는 농업으로서 화학비료, 유기합성농약, 가축사료 첨가제 등 합성화학물질의 사용을 억제하여 환경오염을 최대한 방지할 수 있는 농업'으로 정의하였으나, 이런 정의는 유기농업 등 특정 농법만이 환경농업으로 이해될 수 있으므로 농업환경 전반에 걸친 환경 친화적인 활동을 포함시킨 개념이 도입되어야 한다는 의견들이 제기되었다.

의원입법추진

이와 같이 환경농업관련법률의 적용대상에 대하여는 의견이 분분한 가운데 농림부는 우루과이라운드 타결에 따라 농약관리법과 식물방역법을 국제기준에 맞게 전면 개정하지 않으면 안 되었기 때문에 이들 법률의 개정이 우선 발등에 떨어진 불이었다.

이에 환경농업 관련단체에서는 입법청원 및 국회의원을 통하여 의원 입법으로 추진하는 것이 낫겠다고 판단함으로써 1995년 11월 21일 이강두, 정창현, 이길재 의원의 49인이 「환경보전형농업육성 및 지원에 관한 법률안」을 발의하게 되었다. 이 법률안은 환경농업단체 등이 중심이 되어 골격을 만들고 국회에 의원입법안으로 제출된 것으로서 제14대 국회회기가 만료됨으로써 자동폐기되었다.

이렇게 추진되는 과정에서 농림부에서는 환경보전형농업의 개념을 정립하고, 환경보전형농업중장기계획 등 발전방향을 먼저 설정한 후 법률 제정을 추진한다는 기본방침을 정하고, 1996년에 들어서는 법률 제정에 앞서 환경농업의 중장기계획 수립에 박차를 가하게 되었다.

정부입법 재추진

1996년 7월 1일 「21세기를 향한 농림수산환경정책」이 수립됨에 따라 7월 9일 환경농업관련법 제정 실무작업반을 구성하여 의원입법 법률안과 환경농업육성 중장기계획 수립과정에서 제기된 의견 등을 종합하여 환경 농업관련 법률시안을 작성하여 검토하기 시작하였다.

이 때의 실무작업반은 농림부, 농촌진흥청, 국립농산물검사소, 한국농촌경제연구원, 농협중앙회 및 환경농업단체 관계자 9명으로 구성되었으며, 실무작업반장은 농림부 환경농업과 박해상 과장이, 간사는 환경농업과 배원길 서기관이 맡아서 환경농업법안 제정을 추진하였는데, 실제로 박해상 과장을 중심으로 한 이들 실무작업반에서 환경농업법안을 완성하였고, 이들은 환경농업법 제정이 의원입법으로 다시 추진되기 이전까지 법안제정을 위해 온갖 노력을 다 기울였다.

이 과정에서 14대 국회에서 이강두 의원 등이 의원입법으로 제출하였다가 회기종료로 자동 폐기되었던 「환경보전형농업육성 및 지원에 관한 특별법률안」이 이길재, 김종하, 박범진 의원 등 총 31명 의원의 발의로 다시 국회에 제출되었다. 이는 국회 환경연구포럼에서 9개의 환경과 관련된 다른 법률과 함께 의원입법으로 접수함으로써 의원입법으로 추진되는 상황이 되었다.

이에 농림부에서는 이길재 의원에게 동 법률안은 법적용대상을 유기농업만을 대상으로 하는 등 문제점이 많으므로 의원입법을 보류하고 정부에서 종합적으로 검토하여 입법을 추진키로 양해를 구하였다.

실무작업반은 8월 8일 1차 회의 이후 10월까지 세 차례 회의를 개최하여 환경농업 전체를 포괄하는 기본법 성격으로 제정하기로 하고 법률명도 「환경농업법」으로 잠정 결정하였다.

특히, 11월 11일 제1회 농업인의 날 기념식에서 김영삼 대통령은 '정부는 「환경농업에 관한 법률」을 제정하여 우리 농업이 환경을 가꾸고 지키는 생명산업으로 육성되도록 할 것'이라는 제정의지를 밝힘으로써 정부 입법작업이 더욱 가속화되게 되었다.

이에 11월 19일, 20일 양일간 법률안 축조심의작업회의를 개최하여 환경농업 각 주체의 역할과 책무, 종합시책과 실천계획의 수립 · 추진, 환경 농업발전추진위원회의 설치, 농업환경보전지역 지정 등을 주요 골자로 하는 환경농업법 시안의 골격을 마련하여 11월 29일 실무검토회의를 거친 후 3차례의 실무작업반회의에서 심의하였다.

이렇게 작성한 환경농업법안을 농림부 내의 의견을 수렴하기 위해 농림부의 법령정비협의회(1996년 9월 3일부터 운영)에 1996년 12월 19일에 1차 상정한 이후 1997년 1월 13일 및 1997년 5월 8일까지 3차에 걸쳐 상정하여 심의를 하였다.

법령정비 협의회의 심의과정에서 일부 협의위원들은 동법이 없다고 환경농

업이 시행되지 못하는 것도 아니며, 또한 잘못 제정될 경우에는 오히려 농민들의 발목을 잡는 새로운 규제법이 될 소지도 있다는 이유로 법제정에 대하여 원천적으로 부정적인 의견을 표시하기도 하였으나, 박해상 환경농업과장은 법제정의 근본취지를 설명하고 앞으로 환경농업에 대한 종합적인 육성지원을 위해서는 법을 제정하여야 한다고 주장 · 설득하였다.

농림부 내 실무진의 심의를 거친 법안은 1997년 4월 22일 농림부 차관을 위원장으로 하는 농림부 내의 중요정책을 심의결정하는 정책심의회를 거쳐 5월 15일 농림부안으로서 확정되었고, 5월 20일부터 6월 10일까지 입법예고하여 관계부처 및 단체 등의 의견을 수렴하고 5월 27일 공청회를 개최하였다. 이러한 의견수렴과정에서 6월 18일 환경부에서 환경농업법 제정 자체를 반대하는 의견을 제시함으로써 법 제정 자체가 불투명한 상태에 이르게 되었다.

환경부에서는 환경에 관한 업무는 환경부 고유업무로 별도의 법을 제정하지 않더라도 환경부의 기본법으로 각 부처의 환경관련 업무추진이 가능하고, 각 부처별로 환경관련 개별 입법을 추진할 경우 환경부 소관법과 중복된다고 하여 농림부에서 환경농업법을 제정하는 것을 반대하였다.

그러나 농림부에서는 환경농업을 체계적으로 추진하기 위한 제도마련이 시급하고, 대통령께서 환경농업에 관한 법률의 제정의지를 천명하였으며, 환경부 소관법과 내용상 상치되는 조항이 없으며, 농업부문의 환경업무를 농림부에서 일관되게 추진하는 것이 환경부의 총괄기능 수행에도 도움이 된다는 대응논리를 가지고 환경부와의 협의를 계속하였다.

그러나 실무적으로 협의하는데 진전은 되지 않고 184회 국회(임시회, 1997. 7. 1. 7. 30.)에 제출할 목표로 추진하고 있었기 때문에 시한에 쫓기고 있었다. '목마른 자가 우물 판다' 는 속담이 있듯이 법 제정의 책임을 지고 있는 농림부에서는 여러 가지 방안을 강구하기에 이르렀다. 그래서 1997년 6월 18일 당시 농림부 서규용 농산정책심의관이 정종택 환경부장관을 직접 찾아가 환경농업법을 공동발의하는데 대하여 의논을 한 결과 허락을 받아냈다.

그러나 이러한 내용을 알고 있는 환경부 실무진에서는 구체적인 안이 제시되지 않아 거의 매일같이 독촉을 받고 있던 이덕로 환경농업과장은 수차례에 걸쳐서 환경부의 창구역할을 담당했던 법무담당관을 찾아가 협의도 하고 독촉도 하였으나, 내부적으로 안이 만들어지지 않았다는 대답만 듣고 돌아오곤 했다.

이러한 과정에서도 농림부는 그 동안 의견수렴과정에서 제시된 의견을 검토하여 6월 26일 수정안을 작성하는 등 법안 제정을 착실히 진행하고 있었

다. 당시 의견을 수렴하여 수정된 주요내용을 보면 환경농산물의 정의에서 가공품을 제외하고, 환경농업연합회 설립에 대한 조항을 삭제하였으며, 농업의 환경보전기능 증대 등 선언적인 규정 5개 조항을 삭제하는 것 등이었는데 이로써 법체계가 당초 총 7장 31조에서 총 5장 26조로 수정되었다.

의원입법 재추진 및 제정

1997년 7월 2일 농림부의 당면 영농추진현황, 입법추진계획 등을 협의하기 위하여 정부측에서는 정시채 농림부장관, 조일호 차관을 비롯한 외청장·단체장이, 신한국당측에서는 이상배 농림해양수산분과위원장, 이우재, 이해구, 이강두, 김광원, 윤한도 의원 및 전순은 전문위원이 참석하는 당정회의가 열였다.

이 회의에서 정시채 농림부장관은 그 동안 환경농업법 제정을 위한 추진상황을 보고하면서 환경부가 법 제정을 반대하여 순조롭게 진전되지 못하고 있음을 보고하였다. 이에 이상배 위원장과 이강두 의원은 환경 농업관련법은 1995년 11월부터 의원입법으로 추진해 왔던 법이므로 당초 의도대로 의원입법으로 추진하는 것이 바람직하고, 1997년 정기국회가 대통령 선거 일정 등으로 법을 처리하는데 어려움이 예상되므로 184회 국회(임시회)에서 처리하기 위해서는 의원입법으로 할 수밖에 없으므로 환경농업법을 위원입법으로 추진할 것을 제안하였다.

이러한 협의를 바탕으로 신한국당 전순은 전문위원은 환경농업법을 의원입법으로 제정하기 위하여 정책위원 및 환경·노동 전문위원 등의 의견을 수렴하고 법안제출에 필요한 당 내의 당무회의 등 절차를 짧은 시일 내에 신속히 추진하여 184회 국회(임시회)의 법안제출 시한 내에 법안을 제출할 수 있도록 많은 노력을 하였다.

당시 환경농업법을 신한국당의 의원입법으로 추진하기 위해서는 주요당직자회의를 거쳐야 하였으므로, 7월 8일 주요당직자회의가 긴급히 소집되어 의원입법으로 추진키로 당론을 확정하였다.

한편, 환경부의 반대의견을 의식하여 환경·노동전문위원과도 협의를 하였는데, 환경·노동전문위원은 법률명을 「환경친화적농업육성법」으로 바꿀 경우 다른 조문에 대해서는 이의가 없다고 하였으나, 농림부 1급회의에서 논의한 결과 환경·노동전문위원이 제시한 법률명을 수용하기가 어렵다는 결론이 났다. 대

신 신한국당에서 법률명을 당초 「환경농업법」에서 「환경농업육성법」으로 수정하여 발의함으로써 오늘날의 환경농업육성법의 법률명이 결정된 셈이었다.

그런데 일정상으로 7월 8일까지는 농림해양수산위에 접수되어야 임시국회에서 상정통과가 가능했다. 그야말로 하루라도 빨리 법안을 접수하지 않으면 안 될 상황이어서 국회 신한국당 사무실에서 전순은 전문위원이 신한국당 의원들에게 일일이 전화를 하여 발의의원으로 참여해 줄 것을 요청하였으며, 의안과에 접수된 당일로 농림해양수산위원회로 이송해 주도록 요청하여 일단 접수를 하게 되었다.

이렇게 하여 7월 8일 신한국당 이강두, 이우재, 김광원 의원 등 41인의 발의로 「환경농업육성법제정법률안」을 국회에 제출하게 되었다.

이로써 1996년 7월 16일 이길재 의원이 대표 발의한 「환경보전형농업육성 및 지원에 관한 법률안」과 함께 환경농업관련 2개 법률안이 제184회 국회(임시회) 농림해양수산위원회에서 같이 검토되게 되었다. 결과적으로 환경농업육성법안은 여당이, 「환경보전형농업육성 및 지원에 관한 법률안」은 야당이 발의한 형태가 되었다.

그런데 이와 같이 법률안은 제출되었다고 하나, 하나의 법으로서 탄생하기에는 첩첩산이 가려 있었다. 제일 먼저 넘어야 할 고비는 정부입법으로 추진키로 이길재 의원 등으로부터 양해를 구하고 그 동안 입법을 추진해 온 농림부가 처한 입장이었다.

법안의 조기제정을 위해 일정에 쫓기면서 또한 당시 여당이었던 신한국당에서 의원입법으로 추진하면서 이길재 의원 등에게 사전 양해를 구하지 못했기 때문이다. 더욱이 신한국당에서 배포된 보도자료가 전남 광주에서 발간되는 「광남(光南)일보」에 '신한국당에서 환경농업육성법을 제정키로 했다'고 보도되면서 정치적으로 야당의원들을 자극시킨 결과가 되었다.

7월 9일 서규용 농산정책심의관과 이덕로 환경농업과장이 이길재, 김영진 의원에게 정부가 입법을 추진해 오던 환경농업육성법이 불가피하게 의원입법으로 추진되게 된 전후사정을 설명하려 했으나, 화가 난 보좌관들이 설명을 들으려 하지 않았을 뿐 아니라 서로 얼굴을 붉히는 지경이 되었다.

7월 15일 드디어 2개의 법이 농림해양수산위에 상정되었고, 이길재 의원은 「환경보전형농업육성 및 지원에 관한 법률」의 제안설명에 앞서 환경농업육성법이 신한국당의 단독의원입법으로 제출된 데 대하여 강하게 항의하는 의견을 제시하고 농림부의 사과를 요구하였다. 이 때의 분위기를 보다 생생하게

전달하기 위해서 당시의 발언속기록을 소개한다.

□ 1997년 7월 15일 15시 39분

○ 위원장 김태식 :

다음은 간사간의 합의에 따라서 2건의 환경농업법안을 함께 상정하겠습니다. 의사일정 제6항 환경보전형 농업육성 및 지원에 관한 법률안, 의사일정 제7항 환경농업육성법안을 일괄하여 상정합니다.

먼저 이길재 의원께서 제안설명해 주시기 바랍니다.

○ 이길재 의원 :

제안설명에 앞서서 한 가지 말씀을 드리겠습니다. 지난번 위원회에서 말씀드린 것의 반복이기 때문에 간략하게 말씀드리겠습니다.

오늘 두 건의 법안을 지금 상정해서 제안설명을 듣고 우리가 결론을 내릴 단계에 왔습니다만 이 과정에서 저는 환경보전형 농업육성 및 지원에 관한 법을 의원입안을 했던 사람의 한 사람으로서 농림부에 대해서 솔직히 너무 섭섭하다, 일을 어떻게 그렇게 처리할 수 있겠느냐 하는 점에 대해서 다시, 한번 오늘 위원회에서 말씀을 드리고 싶습니다.

작년 7월 16일 제15대 국회가 시작되자마자 저를 비롯한 30여명의 여·야 의원들이 이 법안을 제출했습니다. 바로 이어서 농림부에서 환경농업의 중요성을 인정하고 이것을 정부의지로 정부입법으로 추진하겠다 이것을 잠깐 보류해 주고 양해를 해달라 그래서 양해가 되었다. 그래서 작업이 쑥 이루어져 가지고 그 작업을 농림부가 다 마쳐서 우리 국회로 넘기기 직전에 지금까지 관례대로 여당과 당정협의를 하는 과정에서 제가 듣기로는 환경부에서 이의를 제기를 했습니다.

그래서 결국 신한국당 의원 40명 명의로 이것이 두 번째 안건으로 의원입법으로 제출이 되었습니다. 제가 동료의원들이 신한국당에 소속되어 있는데 전혀 신한국당에 대해서 다른 의견을 가지는 것이 아니라 정부가 중간 입장에서 잘 했어야 한다 하는 말씀을 드리고 싶어하는 것입니다.

그렇게 된다면 정부에서는 마땅히 신한국당에 충분히 이 과정을 설명을 해서 만일에 의원입법으로 하려면 여야 의원입법으로 다시 하도록 해야 하는 것이 정부의 입장이었다, 그런데 왜 그렇게 안 했느냐 하는 것이고요.

그 다음에 그럼에도 불구하고 신한국당이 자기당의 입장 때문에 누가 주동을 해 가지고 추진했다면 저한테 적어도 양해를 구하고 이렇게 진행이 되었다, 정부입법으로 하려고 그랬는데 이런 과정이 있어 가지고 할 수 없이 의

원입법으로 다시 올라오게 되었다, 이 점 양해해 달라고 그래야 했는데 거기에 대해서도 일언반구가 없었습니다. 그래서 거기에 대해서 저는 제3자를 통해서 나중에 듣게 되었습니다.

7월 9일 두 번째 안건이 40명의 의원 이름으로 우리 국회에 접수되었는데 어떻게 이럴 수가 있는가 적어도 작년에 내었던 법안에 대해서 양해를 구할 때는 양해를 구하고 그 다음에 두 번째 의원 입법이 올라왔을 때에는 전에 냈던 의원들한테 마땅히 양해를 구해야 될 것이 아니냐 그것이지요. 그런 절차를 생략하고 오늘 이렇게 다루게 되었습니다.

그런데다가 정부의 입장이 언론에만 안 났더라도 제가 어느 정도 이해를 하겠어요. 이것이 언론에까지 났습니다. 국회에 접수되자마자 신문에까지 바로 보도되었습니다.

그래서 신한국당에서는 약하약하해서 환경농업육성법을 제출하도록 되어 있다 하고 언론에까지 났습니다. 제가 신한국당에서 보도자료 낸 것은 탓하고 싶지 않습니다. 말하자면 마땅히 우리가 환경농업에 대해서 여 · 야 할 것 없이 전부 관심을 갖고 있고 정부도 관심을 갖고 있고 그렇기 때문에 그렇게 좋은 모습으로 농정에 있어서 여 · 야가 없는 그런 모습으로 보였더라면 얼마나 좋았겠는가 이렇게 못한 것은 결국은 정부의 불찰로 인해서 이렇게 되었다.

그래서 지금 결과는 저를 비롯한 30명이 내놓은 법안, 이것을 철회하는 것으로 하고 우리 의원회 대안으로 간사회의에서는 합의를 했습니다. 하여튼 결론은 잘 맺어졌는데 적어도 왜 이렇게 되었는가 하는 과정에 대해서는 정부가 제가 아까 두 가지 관점의 섭섭함에 대해서 해명을 하시고 잘못이 있으시다면 정중히 우리 위원회에서 사과의 말씀을 하는 것이 앞으로도 이런 일이 없도록 하는데 도움이 되지 않을까 해서 대단히 어려운 부탁입니다마는 분명히 짚고 넘어가야 되겠다 해서 말씀을 드리는 것입니다. 이상입니다.

○ 위원장 김태식 :

장관님으로부터 답변을 듣고 제안설명을 하시겠다는 이 말씀이지요? 장관께서 답변해 주시지요.

○ 농림부장관 정시채 :

이길재 위원님께서 말씀하신 사항에 대해서 잠깐 말씀을 드리겠습니다.

우선 그 경위는 사실 그대로입니다. 원래 의원입법으로 제안이 되었던 환경농업법에 관해서 우리 정부가 이것을 만들면 좋겠다 하는 생각을 가지고 양해를 구하고 정부입법으로 추진을 했습니다. 그 때 생각은 이 환경농업법이

처음 시도가 된 법이고 또 저희들이 알기에는 환경농업법이라고 해 가지고 하는 입법례가 외국에도 별로 없습니다.

그래서 어떻게 하면 앞으로 이 법의 실효성을 보장할 수 있겠느냐 또 만들어 놓고 결국 실효성이 보장이 안 된다고 하면 의미가 없지 않겠느냐 그래서 저희들 나름대로는 좀더 잘해보자 하는 뜻으로 정부입법으로 하면 좋겠다고 하는 말씀을 드려서 정부입법으로 추진을 했습니다.

추진하는 과정에서 각 부처간에 협의를 구하는데 환경부가 그 협의하는 과정에서 농림부 단독으로는 곤란하다 환경부 단독으로 하든지 불가하면 농림부와 환경부가 공동 발의를 하는 것이 좋겠다. 이런 제안이 들어왔기 때문에 사실 저희들은 공동 발의를 할 수밖에 없다 이렇게 생각을 했습니다.

그래서 7월 2일 각종 법안에 대한 당정협의를 하는 과정에서 현재 정부간에 합의가 여의치 않아서 공동 발의를 해야 될 입장이라고 하는 것을 보고를 드리는 과정에서 차라리 그럴 바에는 위원입법으로 하는 것이 낫지 않겠느냐 이러한 의견들이 있어서 저희들이 의원입법으로 다시 돌려드린 것입니다. 그 과정에서 지금 이길재 위원님이 말씀하신 대로 저희들이 사전에 말씀을 드리지 못한 이런 점에 대해서는 대단히 죄송하게 되었다고 하는 말씀을 드리면서 아무쪼록 이 법안에 대해서 저희들이 바라는 대로 입법을 해서 주시면 착실히 집행을 해나가겠습니다. 이상입니다.

어쨌든 이러한 곡절을 거치면서 7월 15일 두 법률안이 농림해양수산위원회에 상정되어 이길재 의원과 김광원 의원이 각각 제안설명을 하고 농림해양수산위원회 김호영 수석전문위원의 비교 · 검토 보고가 있었다.

그 결과 두 법률안은 상호 중복 또는 유사한 내용을 담고 있는 반면, 차이가 있는 부분도 있으므로 법률안심사소위원회에서 두 법률안을 절충하여 농림해양수산위원회안으로 대안을 작성키로 의결하였다. 그래서 농림해양수산위원회 전문위원실에서는 농림부의 협조를 받아 2개의 법률안을 절충한 새로운 대안을 마련하였다.

그러나 7월 22일 법률안심사소위원회에서 농림해양수산위원회안으로 작성한 대안을 심의하는 과정에서 광범위한 의견 수렴이 필요하다는 김영진 의원의 의견에 따라 공청회를 거쳐 안을 확정하기로 의결하였다.

이러한 법률안심사소위원회의 결정은 그 동안 제184회 임시국회에서 환경농업육성법 제정을 목표로 추진했던, 그리고 당연히 통과되리라고 믿고 있었던 많은 사람들을 매우 안타깝게 하였다. 특히 법 제정을 학수 고대하고 있

던 환경농업단체들과 이들 단체의 회원들의 안타까움은 상당히 컸던 것으로 알려졌다.

왜냐하면, 당시 법률안이 농림해양수산위원회 대안으로 만들어진 것이었고, 법을 제정하는데 여·야 의원 모두가 찬성하고 있었기 때문에 농림해양수산위원회에서는 자동적으로 통과되리라고 믿었기 때문이다. 그러나 법도 생명을 가진 것이라고 할 때 하나의 법이 생명체로서 태어나는 데는 역시 진통이 없을 수 없었다.

이 때의 법률안심사소위원회에서 결정이 김영진 의원의 반대로 법이 제정되지 못한 것처럼 전해짐으로써, 또 그런 발언을 농림부 관계자가 의도적으로 한 것처럼 김영진 의원이 오해를 함으로써 법제정과 관련하여 사소하지만 진통은 계속되고 있었다.

<표 1> 「환경보전형 농업육성 및 지원에 관한 법률안」과
「환경농업육성법률안」 주요내용 비교

	환경보전형농업육성 및 지원에 관한 법률안	환경농업육성 법률안
제 안 자	○ 이길재 의원 외 30인 (1996. 7. 16.)	○ 이강두, 이우재, 김광원 의원 외 38인(1997. 7. 8.)
구 성	○ 총 6장 33조	○ 총 5장 26조
주요골자 비교		
○ 유사내용	○ 국가 및 지방자치단체에서 육성계획 및 실천계획을 수립·추진 ○ 환경농업기술의 개발·보급 ○ 환경농산물의 분류 및 유통관리를 위한 신고 또는 등록 ○ 환경농업에 대한 지원	
○ 상이내용 - 법 적용대상	○ 주로 유기농업농가	○ 우리 나라 전체 농가
- 법 제정목적	○ 주로 유기농산물 생산농가에 대한 지원 및 육성	○ 우리 나라 농업전체를 환경친화적인 지속가능 농업으로 육성
- 비교되는 조항	○ 환경보전형농업협회 설립 - 사업내용 규정 ○ 환경농업구역의 지정 - 토지이용 제한 및 손실보상 ○ 환경농업포장 및 가공업의 등록 ○ 환경농산물 품질인증 ○ 환경농산물 우선구매 ○ 기금의 설치 ○ 조세감면	○ 각 주체별 책무규정 - 국가, 민간단체, 농업인 ○ 환경농업발전위원회 설치 ○ 농업환경의 보전 및 개선 - 농업의 공익적기능 증대 - 환경오염방지 - 농업자원의 보전 및 개량 ○ 국제협력 - 국제협력 강화 - 국내 환경농업기준 및 목표수립

1997년 8월 22일 8월 정례상임위에서 김영진 의원이 “농림부가 환경농업육성법 제정과 관련하여 김영진 의원의 반대로 지난 7월 임시국회에서 처리되지 못했다”고 외부에 퍼뜨리고 있다고 주장, 이의 진상을 규명하라고 요구하였다.

전혀 그런 사실이 없었던 농림부로서는 상당히 당황하지 않을 수 없었다. 그러나 그런 사실이 없었기 때문에 농림부가 잘못한 것은 아니고, 무언가 오해가 있다고 판단하여 자초지종을 조사한 결과 1997년 8월 9일 전라북도 무주군에서 개최한 ‘유기농업과제와 전망’이라는 학술심포지엄에서 한국농어촌사회연구소 관계자가 ‘유기농업의 현장과 과제’ 발표에서 ‘환경농업법(안) 작성 실무작업반에 참여한 사람으로서 조속히 법안이 국회를 통과하기를 희망한다고 강조하면서 지난번 7월 임시국회에서는 김영진 의원의 반대로 통과되지 못했다’고 발언한 것이 확인되었다.

사실내용을 서면답변으로 국회에 제출하는 동시에 당시 농림부 안덕수 차관보가 직접 김영진 의원을 찾아가 사실내용을 설명하였으나, 오해는 쉽게 풀리지 않았다. 이러한 오해가 법제정과 관련하여 장애가 되면 어쩌나 걱정이 되어 발언한 본인에게 사정얘기를 하였더니 본인이 직접 김영진 의원에게 얘기함으로써 오해가 풀어지는 계기가 되었다.

이후 9월 5일 환경부에서 환경보전 업무는 정부조직법상 환경부가 관장을 하여야 하고, 이중(二重) 입법으로 인한 행정력 낭비의 소지가 있으므로 국회에 계류중인 환경농업 관련 두 법률안에 대하여 환경부 관련조항을 삭제하고, 법안명도 「농축산물위생안전법」 또는 「유기농업법」으로 개명하여야 한다는 의견을 농림해양수산위원회에 제출하였다.

이에 따라 농림부에서는 「환경농업육성법」은 지속가능한 환경 친화적인 농업의 육성 및 지원을 법적으로 뒷받침하기 위한 것으로서 환경관련규제 등이 주 내용인 환경부 관련법률과 중복되는 것이 아니고 전체농가의 0.5%밖에 안되는 유기농업농가를 위한 법 제정은 의미가 없으므로 「환경 농업육성법안」의 기본골격을 유지하고 환경부의 의견을 일부 수렴하는 것이 바람직하다는 의견을 국회에 제출하였다.

이에 따라 9월 29일 국회 농림해양수산위원회 회의실에서 공청회를 개최하여 오세익(한국농촌경제연구원 연구위원), 박재일((사)한살림 회장), 정진영((사)유기농업협회 부회장), 류순호(서울대학교 농업생명과학대학 교수) 등 전문가 및 관련단체 대표의 의견을 듣고, 대체토론을 한 후 11월 5일 법률안심

사소위원회에서 2개 법률안을 통합하여 위원회 대안으로 제출한 법률안을 심의하였다.

법률안심사소위원회에서 몇 개의 쟁점에 대해서 진지한 논의가 있었다. 먼저 한호선 의원이 법률명에 왜 '환경농업'이라고 하는 용어를 사용하느냐 하는 것이었다. 환경농업이라고 하면 나머지 일반관행농업은 '비환경농업'으로 오인될 소지가 크며, 이것이 일반농업인에게 미치는 영향이 크다고 주장하였다. 이에 대해 농림부측에서는 '환경농업'이란 그 동안 학계, 연구기관, 환경농업단체 및 관계기관의 전문가의 논의를 통하여 친환경농업, 환경조화형농업, 환경보전형농업 또는 지속 가능한 농업 등 여러 용어들을 포함하는 개념으로 통일해 쓰기로 했다는 점과 일반관행농업과 대칭적인 개념이 아니고, 일반관행농업을 오염이 적고 농업환경을 보전하며, 소비자들이 원하는 안전한 농산물을 생산하는 농업으로 전환시켜 가는 것이라고 설명하였다.

또한 이길재 의원은 환경농업단체연합회를 법에 규정하여 육성할 것과 환경농산물표시대상으로 수입농산물도 명기해야 한다고 주장하였다. 이와 같이 심사가 진지하게 진행되는 바람에 오전에 개최한 환경농업육성 법률안에 대한 심사가 오후까지 이어지게 되었다.

당시 농림부에서는 만약에 법률안심사소위원회에서 그르치는 날에는 법제정 자체가 안 될 수도 있다는 강박관념에 쫓기고 있던 터라 당시 서규용 농산정책심의관과 이덕로 환경농업과장은 점심시간에 이길재 의원실을 찾아가 오전에 법률안심사소위원회에서 논의된 사항에 대해서 농림부측 입장을 설명하고 당초안대로 통과시켜 줄 것을 부탁하였다.

그 당시 농림부측 입장은 환경농업단체연합회는 꼭 법에 규정하지 않더라도 사단법인으로 설립하여 육성하면 충분히 목적을 달성할 수 있으며, 수입농산물에 환경농산물표시를 하도록 하는 문제는 국제규정이 정해지지 않았고, 만약에 표시를 하도록 허용할 경우 국내 환경농업이 취약한 상태에서 소비자들이 수입농산물만을 안전한 농산물로 인식할 우려가 있으므로 당분간은 국내에서 생산되는 농산물에 대하여 환경 농산물 표시를 하도록 규정하자는 것이었다.

이런 의견이 오후의 회의에서 받아들여짐으로써 환경농업육성법은 당초안대로 심사를 통과하였다. 농림부에서는 그 때 당시 약속대로 환경농업단체연합회를 1998년 7월 7일 사단법인으로 설립인가를 하였으며, 환경농업단체들을 대표하는 단체로서 역할을 해나가도록 지원 · 육성하고 있다.

또한 수입농산물에 대한 환경농산물 표시문제는 국제식품표시규격 위원회(Codex)에서 유기식품에 대한 규격을 1999년 4 5월에 확정할 계획으로 있으므로 이에 따라 환경농업육성법 관계규정도 손질해 나갈 계획이다.

이와 같이 심의를 마친 법률안은 11월 10일 제185회 국회(정기회) 제9차 농림해양수산위원회에서 위원회 안으로 의결하게 되었다. 농림해양수산위원회에서 의결된 법률안은 곧바로 법제사법위원회로 이송되었고, 1997년 11월 13일 법제사법위원회에 상정되었다.

농림해양수산위원회 안으로 제정되는 법률이긴 하였으나, 환경부가 반대의견을 법제사법위원회에도 제출해 놓은 상태여서 또 한번의 진통이 예상되고 있었다. 그래서 우선은 법제사법위원회에서 심사소위로 넘어가지 않고 그대로 통과되도록 하는 것이었다.

이를 위해서 우선 박재일 환경농업단체연합회장, 한국유기농업협회의 강원호, 김수혁 이사, 자연농업협회 황용철 이사, 오재길 정농회 고문, 장용진 생협 전무, 진위향 한살림 부회장 등 환경농업관련단체 임직원을 동원하여 해당지역구의 법제사법위원회 의원들에게 환경농업육성법의 제정 취지와 제정의 필요성 등을 설명토록 하고, 원안대로 통과시켜 줄 것을 부탁하도록 하였다.

그리고 농림부 관계관들도 변정일 위원장, 최연희, 목요상, 홍준표 의원 등 법제사법위원실을 찾아다니면서 직접 설명하기도 하였다. 이 때 농림부의 가장 현안이 되고 있던 법률이 축산물검사를 보건복지부에서 농림부로 환원하는 축산물위생처리법개정법률안(법률명도 「축산물가공 처리법」으로 개정하는 전면개정안)이었다. 어떻게 해서든지 이 법안을 통과시키기 위하여 법제사법위원들에게 수차에 걸쳐 설명을 하고, 축산관련단체 등 관련분야도 총 동원되고 있는 상황이었다.

이러다 보니 법제사법위원에게 환경농업육성법을 설명하러 농림부에서 왔다고 하면, 축산물위생처리법 개정법률안을 설명하러 온 줄 알고 내용은 다 알고 있으니 자료를 놓고 가라는 경우가 더러 있었다. 그래서 축산물위생처리법개정법률안이 아니고, 환경농업육성법안이라고 설명을 하곤 했었다.

그리고 1997년 11월 13일 법제사법위원회가 열리던 날 환경농업육성법안도 축산물위생처리법개정법률안과 함께 심사소위로 넘겨질 것이라는 정보가 있어 농림해양수산위원회 수석전문위원이 법제사법위원회 수석전문위원에게 환경농업육성법안은 농림해양수산위원회안이므로 원안대로 통과시켜 줄 것을

부탁하기도 하였다.

이렇게 법안통과를 위해서 백방으로 뛰어다니면서 노력을 하였으나, 법제사법위원회에 법안이 상정될 때는 팽팽한 긴장감이 감돌았다. 축산물 위생처리법개정법률안과 함께 상정되었는데 축산물위생처리법개정법률안은 보건복지부와 줄다리기를 하고 있었고, 환경농업육성법안은 환경부에서 계속 자기들의 의견을 관철하기 위해서 관계자들의 신경이 매우 날카로워져 있는 상태였기 때문이었다.

법률안이 상정되었을 때 모든 신경은 법제사법위원장의 일거수일투족에 집중되었다. 환경농업육성법안에 대하여는 심의과정에서 환경부에서 이견이 제출된 걸로 알고 있다는 어느 의원의 발언이 있은 후 위원장이 다른 의견이 없으면 통과시키려고 하는 순간에 천정배 의원이 의견이 있다고 하였는데, 내용은 환경농산물 표시(表示)의 한자가 '標識'로 잘못 표기되었다는 것이었다. 결국 위원장은 환경농업육성법안을 심사소위로 넘긴다고 의결하고 말았다.

그냥 원안대로 통과될 수도 있었는데 하는 아쉬움이 남는 순간이었다. 이로써 결국 법률안은 법제사법위원회 제2심사위원회에서 심의하게 되었고, 환경부와 또 한번 격돌이 예상되고 있었다.

제2심사소위원회는 11월 16일에 개최되었고, 농림부와 환경부의 차관을 정점으로 관계공무원들이 소위원회가 개최되고 있는 회의실 밖에서 촉각을 곤두세우고 있었으며, 회의실 복도에서는 환경부차관이 농림부 차관과 심각한 표정으로 협의를 하고 있었다.

최종적으로 환경부에서는 농림부장관이 환경농업육성계획을 수립할 경우 환경보전에 관한 사항은 환경보전위원회의 심의를 거치도록 하자는 의견을 제시하였다. 그런데 법률안이 농림해양수산위원회안이었기 때문에 환경부가 제시한 의견에 대해서 농림부가 반영여부를 최종결정할 수는 없었고, 법제사법위원회에 제안설명을 했던 이길재 의원과 농림해양수산위원회전문위원실과의 협의를 거쳐서 환경부의 의견을 반영해 주는 쪽으로 가닥을 잡아 환경육성법 제6조 제2항으로 반영하는 수정안을 제2심사소위원회에 제출하게 되었다.

제2심사소위원회에서는 농림부와 환경부 양부처 차관이 참석한 가운데 수정안에 양부처가 이의가 없음을 확인하고 수정 의결함으로써 실질적인 법 탄생의 산고가 마무리되었다.

이리하여 농림해양수산위원회안으로 제출된 환경농업육성법안은 11월 17일

법제사법위원회의 의결을 거쳐 11월 18일에 국회 본회의에서 의결되었고, 12월 13일 공포됨으로써 이 세상에 고고의 성을 지르게 되었으며, 우리 나라 환경농업의 제도적 기틀이 되고, 세계에서 환경농업에 대한 유일한 개별특별법으로서 탄생을 보게 되었다.

환경농업육성법 주요내용

환경농업육성법은 1998년 12월 14일부터 시행하게 되며, 주요골자는 다음과 같다.

(1)농업생산에 있어서 농약 · 비료 및 가축사료첨가제 등 화학자재의 기준사용량을 준수하고, 축산분뇨 등의 적절한 처리를 통하여 환경을 보전하며 안전한 농축임산물을 생산하는 농업을 ‘환경농업’으로 정의하고, 환경농업을 영위하는 과정에서 생산된 농산물을 환경 농산물로 정의하였다. (법 제2조)

(2)국가, 지방자치단체, 농업인 및 민간단체에 대해 환경농업을 추진하기 위한 각 주체별 책무와 역할을 규정하였다. (법 제3조 내지 제5조)

(3)농림부장관은 매 5년마다 환경농업 육성계획을 수립하고, 시 · 도지사 및 시장 · 군수는 실천계획을 수립 · 추진하도록 하였다. (법 제6조 및 제7조)

(4)환경농업에 관한 주요사항을 심의하기 위해 농림부차관을 위원장으로 하는 환경농업발전위원회를 설치하였다. (법 제8조)

(5)농업으로 인한 환경오염을 방지하며, 농업자원의 보전 및 농업환경 개선대책을 추진하도록 규정하였다. (법 제9조 및 제10조)

(6)농업자원 및 농업환경의 실태를 주기적으로 조사하였다. (법 제11조 및 제12조)

(7)환경농업의 기반구축을 위한 기술의 연구개발 · 보급, 교육훈련 및 홍보를 통해 환경농업의 발전을 도모케 하였다. (법 제13조 내지 제15조)

(8)환경농산물을 일반환경농산물 · 유기농산물 · 전환기유기농산물 · 무농약농산물 · 저농약농산물 5종으로 구분하고, 환경농산물(일반환경농산물 제외)을 생산하여 표시를 하고자 하는 자는 신고하게 하며, 그 시판품에 대해 조사할 수 있도록 하였다. (법 제16조 내지 제18조)

(9)환경농산물의 생산자, 생산자단체 및 유통업자에 대하여 필요한 지원을 할 수 있게 하였다. (법 제19조)

(10)환경농산물의 구매를 촉진하기 위하여 공공기관의 장과 농업관련단체의 장 등에게 환경농산물을 우선 구매하도록 요청할 수 있도록 하였다. (법 제20조)
(11)환경농업의 발전을 위한 국제적 노력에 적극 참여하고, 환경농업의 기준 및 목표를 수립하도록 하였다. (법 제21조 내지 제22조)

하위법령 제정 추진 및 주요내용

하위법령 제정 추진

환경농업육성법시행령 및 시행규칙 제정을 위해서 1998년 2월 4일에 농림부 환경농업과장을 반장으로 하고, 농촌진흥청, 산림청, 농협, 축협, 농촌경제연구원, 환경농업단체연합회의 관계자 12명으로 실무작업반을 구성하여 시안을 마련하였다.

1998년 3월 10일에 시안이 마련되었고, 이 시안을 환경농업에 관심이 많고 환경농업정책에 자문을 해온 대학교수 및 연구기관 전문가들에게 보내서 의견수렴을 하였으며, 1998년 3월 23일부터 27일까지 농림부 내 각 부서의 의견을 조회하고, 1998년 4월 23일 농림부 법령정비협의회에 심의를 거쳐 농림부안을 작성하였다.

그리고 1998년 4월 30일부터 5월 9일까지 관계부처 의견조회를 거쳐 1998년 7월 9일부터 7월 28일까지 입법예고하였다. 이 과정에서 환경부에서 환경농업발전위원회 위원 중 일정수를 환경부장관의 추천에 의해 농림부장관이 위촉하는 안이 제시되기도 하였으나, 위원회 성격 등을 감안, 농림부안대로 농림부장관이 위촉하는 것으로 의견조정을 하였다.

이러한 의견수렴과정을 거쳐서 최종안을 작성하기 전에 전문가들의 의견을 듣기 위해 관계기관 및 단체의 전문가와 대학교수 등과 협의회를 개최하여 농림부안을 최종협의하였으며, 이 때 제시된 의견을 반영하여 1998년 9월 28일 환경농업육성법시행령 및 시행규칙안을 법제처에 심의요청하였다.

그런데 법제처에서 각종 규제개혁법에 관련된 법률안의 심사로 인하여 하위법령인 시행령 및 시행규칙의 심의는 불가피하게 지연될 수밖에 없었다. 그러나 법 시행일이 12월 14일이기 때문에 하위법령도 이 일정에 맞추기 위

해서 심의를 재촉하여 1998년 12월 3일 차관회의에 상정하게 되었는데, 기획예산위원회로부터 환경농업발전위원회를 정부의 위원회 정비계획에 의거 정비하지 않으면 안 된다는 의견이 제시되어 의견조정을 위해 다시 1주일이 지연되었다.

이러한 과정을 거쳐서 1998년 12월 11일 국무회의에서 의결되었으나 대통령의 해외방문 등으로 재가가 늦어짐으로써 결국 하위법령은 1998년 12월 31일 공포하게 되었으며, 공포한 날로부터 시행하였다.

이렇게 하여 환경농업육성법령이 완성되었으며, 이로써 1998년 11월 11일 제3회 농업인의 날에 김성훈 농림부장관이 선포한 「친환경농업 원년의 해」에 걸맞은 제도적 기틀이 마련된 셈이다.

하위법령 주요내용

환경농업육성법 시행령의 주요내용은 ①농림부차관을 위원장으로 하는 환경농업발전위원회의 구성과 운영에 대하여 규정하였으며, 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 분과위원회를 둘 수 있도록 하고, 필요한 경우에는 관계기관 또는 단체 등에 대하여 자료 및 의견의 제출을 요청할 수 있도록 하였다.(시행령 제2조 내지 제9조) ②환경농업기여도를 평가할 경우 농업환경의 유지 · 개량실적, 환경농산물의 생산 · 유통실적, 환경농업기술의 개발 · 보급실적 등 고려해야할 사항을 정하였으며(시행령 제10조), 농업환경에 대한 실태조사, 기술개발 · 보급, 환경농산물의 표시사용신고, 농업인에 대한 교육 · 홍보 등 농림부장관의 권한을 농촌진흥청장, 산림청장, 환경농업민간단체의 장에게 위임하였다.(시행령 제11조)

환경농업법 시행규칙의 주요내용은 ①환경농업육성계획에 포함시켜야 할 사항으로 농경지 보전, 개량방안, 농업용수 수질관리방안 등을 정하였고(시행규칙 제2조) ②농업자원 및 농업환경의 실태조사방법과 조사기관 등을 정하였으며(시행규칙 제3조 내지 제6조) ③환경농산물의 품질기준과 표시사용신고, 표시방법, 생산과정조사 등에 대하여 규정하였다. (시행규칙 제7조 내지 제11조) 그리고 ④환경농산물의 생산 · 유통에 대한 지원을 함에 있어서 환경농업시범단지 및 지구육성에 관한 사업 등에 우선 지원할 수 있도록 하였으며(시행규칙 제12조) ⑤업무를 위탁할 수 있는 민간단체의 기준에 대하여 규정하고 있다.(시행규칙 제13조)

환경농업의 추진

환경농업의 시동

(1) 환경농업의 시작

우리나라는 1970년대 후반부터 설립되기 시작한 정농회, 유기농업 환경연구회 등 민간단체들이 중심이 되어 종교적 신념이나, 철학적 이념을 토대로 유기농업 등 환경친화적 농업을 발전시키기 시작하였다.

농림부에서는 1991년 3월 8일 관계기관, 농업인, 학계, 생산자단체 및 소비자단체 관계자 등 20명으로 구성된 「유기농업 발전기획단」을 설치함으로써 환경농업을 농업정책의 대상으로 공식화하였다. 유기농업발전기획단에서 제시된 정책과제는 유기농업의 실태조사(생산), 유기농업의 기술체계 확립, 유기농산물의 품질보증, 유기농산물의 유통개선 등이다.

그래서 1992년 8월 20일에 제2차 유기농업발전기획단협의회가 개최되고, 이 협의회에서 유기농업의 개념을 일단 정립하게 된다. 이 때 정의된 내용을 보면, '유기농업이란 화학비료, 유기합성농약(농약, 성장조절제, 제초제), 가축사료첨가제 등 일체의 합성화학물질을 사용하지 않고, 유기물과 자연광석, 미생물 등 자연적인 자재만을 사용하는 농법을 말한다'로 되어 있다. 이 때만 해도 주로 논의의 대상이 유기농업으로 범위가 좁았으며, 그 이후에 농업전체를 대상으로 하는 환경농업으로 범위를 넓혀 가게 된다.

이에 따라 그 이후에 관계기관, 학계, 연구기관, 농업인, 생산자단체 및 소비자단체 관계자들의 토론과 의견을 수렴하여 환경농업의 개념을 정립하였다. 정의한 내용을 보면 '환경농업이란 농업과 환경을 조화시켜 농업의 생산을 지속가능하게 하는 농업형태로서 농업생산의 경제성 확보, 환경보전 및 농산물의 안전성 등을 동시에 추구하는 농업을 말한다'로 되어 있다.

그리고 초기의 유기농업발전기획단의 노력으로 우리 나라에서는 처음으로 1991년과 1993년 두 차례에 걸쳐서 전국의 유기농업실태를 조사하게 되었으며, 1993년 12월부터 유기농산물에 대한 품질인증제도를 도입하게 되었다. 이렇게 비록 조그마한 부분이지만 환경농업을 위한 움직임과 노력이 활성화되기 시작하였으며, 정책적으로도 그 중요성이 높아지고 있었다. 이러한 흐름이 반영되어 1994년 12월에 농림부의 직제개편 과정에서 종전의 식

물방역과를 환경농업과로 개편하여 환경농업을 담당할 과단위의 행정조직을 발족시켰다.

(2) 환경농업육성계획의 수립

농림부에서는 농업의 환경보전기능을 극대화하고 환경저해요인을 최대한 감축하여 우리 농업을 지속가능한 농업으로 육성 발전시키기 위하여 1996년 7월 「21세기를 향한 농림수산환경정책」을 수립, 중·장기적인 환경농업 육성계획을 추진 중에 있다.

환경농업육성계획은 1996 2010년까지 15년간을 3단계로 나누어서 추진하며, 1996 2000년까지 제1단계에서는 환경농업의 추진체계 및 유통체계 정비 등 환경농업에 대한 기초를 확립하고, 2001 2005년까지 제2단계에서는 개발된 환경농업신기술의 체계적인 보급과 지역단위의 환경농업체계를 확립하는 등 환경농업을 본격적으로 보급해 나가며, 2010년까지의 마지막 3단계에서는 농업의 모든 분야에서 환경농업을 실천하여 정착시켜 나가도록 하고 있다.

이와 같은 계획하에서 농림부가 그 동안 환경농업을 육성하기 위해 추진해 오고 있는 주요시책은 크게 4가지로 구분할 수 있다. 첫째는 영농과정에서 발생하는 농약, 화학비료, 축산분뇨 등의 오염원을 최대한 줄이고, 둘째는 농토의 지력과 농업용수의 수질 등 농업자원을 유지·개량해 나가며, 셋째는 환경농업을 실천하는 농가를 지원·육성하고, 넷째는 환경농산물의 유통을 활성화하여 농가가 생산한 안전한 농산물이 원활하게 판매되도록 추진하는 것이다.

환경농업의 주요 추진실적

(1) 영농과정에서 발생하는 농약, 비료 등 환경오염원의 경감시책

우리 나라 농약사용량은 1991년 2만 7000톤(성분량)을 정점으로 그 이후 매년 감소하여 1997년에 2만 4000톤 정도로 3000톤 정도가 줄었다. 앞으로 2004년까지 농약사용량을 50% 줄일 수 있는 기술개발에 목표를 두고 농약사용량을 줄이는 시책을 꾸준히 추진해 나가고 있다.

그 기본적인 기술이 병해충종합관리(IPM)이다. 이를 위해서 벼농사의 경우 전국적으로 병해충 관찰포 1650개소, 예찰포 200개소를 통한 과학적 정

밀예찰 활동을 강화하고 적기에 경제적 방제가 실시되도록 하고 있으며, 천적을 이용한 병해충방제로 농약 사용량을 최대한 줄여 나가면서 농약의 안전사용기준 준수를 위한 대농민 지도도 강화해 나가고 있다.

화학비료의 경우는 연간 95만 톤(성분량) 정도가 사용되고 있는데 이는 농촌진흥청이 추천하고 있는 작물별 적정시비량보다 25만 톤 정도 많은 것으로 추정되며, 이로 인해 농경지 토양에 인산·가리의 과다 집적과 잉여 비료성분의 지표수 유입으로 하천과 호수의 부영양화의 한 원인이 되고 있다.

따라서 비료사용량을 2004년까지 40% 줄일 수 있는 기술을 개발하여 보급하는데 목표를 두고, 토양양분을 종합관리하는 작물양분종합관리(INM)기술을 실천해 나가고 있다. 전국 146개 농촌지도소에 토양종합검정실을 설치하여 토양정밀검정을 실시하여 토양에 부족한 비료량만 시비토록 하는 한편, 주문배합비료, 완효성비료 등 환경보전형 비료의 시용을 확대하여 비료사용량 및 유실량을 감축해 나갈 계획이다.

1999년부터는 전국 벼 농사지역에 IPM과 INM을 실천할 수 있는 친환경시범마을을 조성하고 있다. 이는 마을단위 또는 들녘단위로 30 50ha되는 지역을 각 도에 2개소씩 전국에 16개소의 시범지역을 정해서 IPM과 INM이 실제로 실천되도록 지도해 나감으로써 벼농사에 있어서 농약과 화학비료 사용량을 줄여 나가도록 하는 것이다. 2004년까지 전국에 300군데를 지원하게 되며, 농약과 화학비료를 줄여 오염원을 경감시키고 안전한 농산물을 생산하는 바탕이 될 것으로 본다.

축산분뇨는 연간 약 4600만 톤 정도가 발생되고 있는 것으로 추정되고 있는데 이를 2010년까지 유기질비료로 완전 자원화하는데 목표를 두고 시책을 추진하고 있다. 1997년까지 농림부에서는 7만 1000개소의 축산분뇨 처리시설을 설치하여 설치대상의 85%를 완료하였으며, 1998년에도 1375억 원을 투자하여 8650개소의 설치를 추진하였다. 앞으로도 계속 축산분뇨처리시설 설치를 지원하는 등으로 축산분뇨를 오염원이 아닌 자원으로 활용해 나갈 것이다.

(2) 농업자원인 토양·물의유지·개량시책 추진

농업의 기본적인 자원은 토양과 물이라고 할 수 있는데 우리 나라 토양은 모암 자체가 산성인데다 화학비료에 의존하여 농작물을 재배함으로써 생산력이 떨어지고, 지력은 일본에 비하여 절반수준인 것으로 나타나고 있

으며 농업용수 또한 점차 오염으로 인한 문제가 제기되고 있는 실정이다.

토양을 개량하기 위해서 1996년까지는 보조 50%, 자담 50%로 공급하던 석회·규산의 토양개량제 지원사업을 1997년부터는 공급체계를 획기적으로 개선하여 100% 보조사업으로 전환하고, 살포도 지역농협주관하에 공동으로 실시토록 하였다. 1998년에는 공급물량을 확대하여 6년 1주기에 해당하는 물량을 공급하고 있으며, 앞으로는 4년 1주기로 물량을 공급할 것을 추진하고 있다.

이와 아울러 사질토양에 객토사업을 실시하고 있다. 농가의 객토사업을 지원하기 위하여 1996년까지 1년 상환의 단기성 농업경영자금을 지원하였으나, 1997년부터는 국고사업으로 전환, 융자기간을 3년으로 연장하였다.

그리고 1995 1996년에 농촌진흥청 농업과학기술원에서 전국 70개 금속광산 인근 농경지를 조사한 결과 오염농경지로 나타난 200ha에 대하여는 이를 1999년까지 개량키로 하고 30cm 이상의 복토와 석회를 시용하는데 필요한 자금을 지원하고 있다.

또한 현재 민간차원에서 전개되고 있는 '흙살리기운동'과 '푸른들가꾸기운동'을 적극 지원하여 화학비료·농약의 과다사용을 방지하고 사료·녹비 작물재배를 통하여 조사료의 자급기반을 확충하면서 지력을 높여 환경농업의 기틀을 다져나가고 있다.

흙살리기운동을 지원하기 위해 1998년에 정부예산으로 공급한 9400대를 포함하여 1998년 말까지 우수 작목반 등에 간이토양검정기 1만 2400대를 공급하여 농업인 스스로 토양을 진단, 특성에 맞는 시비 등의 토양관리를 유도해 나가고 있다.

푸른들가꾸기운동은 겨울철 노는 땅에 호밀 등의 사료작물과 자운영 등의 녹비작물을 심고 여름철에는 산야초 등을 이용한 퇴비생산을 늘려감으로써 수입에 의존하고 있는 배합사료를 국내에서 생산된 조사료로 대체해 나가고 토양유기물 함량을 높여 지력을 증진시킴으로써 그 동안 수입농자재에 주로 의존해 온 우리 농업을 국내부존자원을 최대한 활용하는 방향으로 전환을 추진하고 있다. 이 운동의 일환으로 1998년에 호밀 등 동계 사료작물 6만 9000ha, 자운영 4000ha의 재배를 추진하였다.

농업용수의 수질관리를 위해서는 전국의 2만 8000개 주요 농업용수원을 대상으로 수질측정망을 1997년까지 175지점을 설치하였으며, 1998년 말까지 200지점으로, 향후 2001년까지는 550지점으로 확대하여 수질검사를 확대하고 있다.

아울러 농업용수 수질정보 종합관리시스템 개발 및 수질개선공법 연구 등을 실시하여 효율적이고 체계적인 수질관리를 도모하고, 수질이 나쁜 농업용수원에 대하여 수질개선대책을 수립, 1999년부터 농업용수 수질개선사업을 추진해 나가고 있다.

(3) 환경농업실천농가의 지원 · 육성사업 추진

환경농업실천농가를 육성하기 위하여 농업인이 환경농업을 실천하는데 필요한 생산 · 유통시설 등을 지원하고, 농업인들이 쉽게 환경농업기술을 수용하여 실천할 수 있도록 환경농업기술을 개발 · 보급해 나가고 있다.

환경농업실천농가에 대한 지원사업으로 1995년부터 추진해 오고 있는 '중소농 고품질 농산물 생산사업'과 1998년부터 지원하고 있는 '환경 농업지구조성사업'이 있다. '중소농고품질농산물생산사업'은 주로 중산간지의 중소농가를 대상으로 토착미생물생산시설, 유기 · 자연농업식 축사 등 농가에서 필요로 하는 시설 · 장비를 지원하여 안전성 면에서 고품질인 농산물을 생산하여 소득을 높이도록 하고 있다.

중소농고품질농산물생산사업은 1995 2004년까지 10년간 1000개소의 지원을 목표로 1개소당 2억 5000만 원씩 총 2500억 원을 투자할 계획으로, 1995 1998년까지 995억 원을 투자하여 398개소를 지원하고 있다. 환경 농업지구조성사업은 상수원보호구역을 중심으로 환경농업을 실천하는데 필요한 모든 수단과 방법을 종합적으로 지원하여 환경농업을 확산 · 발전시키기 위한 것으로서 1998 2004년까지 지구당 20억 원씩, 총 3780억 원을 투자하여 189개소의 환경농업지구를 지역실정에 맞도록 조성해 나갈 계획이며, 1998년에는 100억 원을 투자하여 5개지구를 지원하였으며, 1999년에도 5개지구를 지원하고 있다.

이와 아울러 상수원보호구역에 환경농업을 육성함으로써 도시민에게는 맑은 물과 신선한 농산물을 공급하고, 현지농민에게는 농가소득증대사업의 추진제약에 따른 불만을 해소하고 지속적인 농가소득을 도모하기 위하여 지방자치단체와 농협이 공동으로 상수원보호구역의 환경농업육성을 추진해 나가고 있다.

1995년부터 시작한 팔당지역은 서울특별시와 농협중앙회가 남양주, 광주, 양평, 가평, 여주, 용인 등 6개 시 · 군, 25개 읍 · 면의 상수원보호구역 및 특별대책지역 제1권역에 거주하는 농업인 중 환경농업을 희망하는 농가에

농가당 4000만 원까지 지원하여 환경농업을 육성하고 있다. 1995년부터 1997년 말까지 환경농업에 필요한 시설·장비구입 및 운전자금으로 1245농가에 336억 원을 지원하였다.

또한 경상북도와 농협 경북지역본부에서도 안동댐 주변의 상수원 보호구역내 1500농가를 대상으로 1997년부터 1999년까지 총사업비 300억 원을 지원하여 환경농업을 육성해 나갈 계획으로 추진하고 있으며, 1997년 말 현재 878농가에 122억 원을 지원한 바 있다.

그리고 환경농업에 대한 기술을 적극적으로 개발·보급하기 위하여 그 동안 민간부문에서 사용되어져 오고 있는 환경농업 관련 농법이나 사용자재에 대하여 과학적인 검증에 착수하였다. 1997년에 시·도, 농·축협, 민간단체, 농업인으로부터 민간부문에서 사용되고 있는 농법이나 자재를 36건(농법 13건, 자재 23건) 수집하였다.

이들 농법이나 자재 중 농촌진흥청에서 그 동안 연구되었거나, 유사한 것은 제외하고 과학적으로 검증가치가 있는 것을 선정하는 등 분류작업을 거친 결과, 36건 중 16건이 검증대상과제로 선정되었다.

이들 과제에 대한 주된 검증방법은 유기농업협회, 자연농업협회 등 민간단체가 추천하는 유기·자연농업실천농가 중 우수농가 각각 10농가를 지역별로 벼·과수·채소 등 품목별로 안배하여 이 농가를 대상으로 약 3년에 걸쳐 사용하는 자재의 종류, 사용량, 사용횟수, 작물별 생육상황 및 수량, 경영분석 등을 실시하기로 하였다.

검증대상 농법은 8건으로 왕우렁이농법, 키토산농법, 활성탄 및 목초액농법, 유기·자연농법, 참게농법 등이며, 검증대상 자재는 유산균, 그린이온칼슘, 청초액비(천혜녹즙 포함), 한방영양제 등 8건으로서 1998년 4월부터 검증에 착수하여 2000년도에 종료되며, 새롭게 검증이 필요한 것은 추가로 선정하여 검증을 추진할 계획이다.

검증결과에 따라 효과가 좋은 농법이나 자재는 적극 보급·발전시켜 나가고 효과가 없는 것은 더 이상 보급되지 못하도록 함으로써 환경농업의 기술 및 자재를 개발·발전시켜 나가고, 검증결과를 토대로 농가에 대한 보급체계도 확립해 나갈 것이다.

(4) 환경농산물 유통대책 추진

환경농산물은 품목이 다양하지 못하고 생산·출하시기가 편중되는 등으

로 수급이 불안정하며, 환경농산물의 안전성에 대하여 소비자들의 신뢰가 아직 부족하여 일부 환경농산물이 제 값을 받지 못하는 사례가 있는 등 유통·판매에 어려움을 겪고 있어 이러한 문제를 해결하기 위해 유통활성화 대책을 추진하고 있다.

먼저 서울특별시에서 농협중앙회와 협조하여 유기농산물 전문판매장을 1998년 말 현재 9개소(양천, 강남, 관악, 은평, 용산, 광진, 강북, 강서, 성동)를 이미 설치 개장하였다. 또한 농협에서도 유기농산물유통본부, 슈퍼, 하나로마트 등에 1998년 말 현재 21개소의 전문판매코너를 설치하여 환경 농산물의 판매장소를 확충하였으며, 1999년에는 20개소를 추가로 확충을 추진하고 있다. 그리고 한살림, 한마음공동체 등 환경농업단체에서 자체적으로 18개소의 전문판매장을 설치 운영하고 있다.

아울러, 환경농산물의 철저한 품질관리와 보증을 위하여 국립농산물검사소에서 1993년 12월부터 유기·무농약재배농산물에 대한 품질인증제를 실시하고, 1996년 3월부터 저농약농산물도 품질인증제를 실시해 오고 있다.

1998년 말 현재 품질인증 총 품목수는 90개 품목(곡류 14, 과실류 16, 채소류 48, 특작류 8, 서류 2, 축산물 2)으로 전체 품질인증 농가수는 5만 1832호이다. 이 중 환경농산물은 57개품목(곡류 4, 과실류 7, 채소류 43, 특작류 1, 서류 2)이며, 품질인증 농가수는 965농가(유기 270, 무농약 377, 저농약 318)이다.

또한 1998년 12월 14일 환경농업육성법 시행으로 환경농산물에 대한 표시제도를 실시하고 있다. 이는 환경농산물(유기농산물, 전환기유기농산물, 무농약농산물, 저농약농산물)을 생산하여 표시를 하고자 하는 자는 국립농산물검사소에 신고하면 포장이나 용기 등에 환경농산물임을 표시할 수 있다.

표시방법은 예를 들면, 유기농산물인 경우 '유기농산물' 또는 '유기농 쌀' 등으로 일반적인 농산물 명칭을 표시하면 된다. 이로써 생산자가 스스로 자기가 생산한 농산물의 품질을 보증하고, 소비자들의 신뢰를 높여 나가도록 하여 환경농산물의 유통활성화를 촉진하고 있다.

(5) 친환경 농업직접지불제도 도입

UR 타결 이후 세계 각국은 종래의 가격지지 및 수출보조정책 등과 같은 정책은 연차적으로 감축하는 대신 정부가 시장기능을 통하지 않고, 즉 시장을 왜곡하지 않고 재정에 의하여 농가에 직접 소득보조를 하는 정책을 적

극 추진하고 있다. 이러한 세계적인 추세에 부응하기 위하여 우리 나라에서도 본격적으로 직접지불제의 도입을 추진해 왔다. 특히 환경보전 등 농업의 공익적 기능 증대와 안전농산물 생산을 위한 친환경 농업직접지불제도는 WTO에서 허용하는 보조로서 대부분의 선진국에서는 이미 이 제도를 농업인들에 대한 새로운 지원제도로 채택하는 추세이다.

그래서 1998년에 한국농촌경제연구원에서 직불제 도입에 대한 연구를 실시하고, 그 결과에 따라 우선 친환경 농업직접지불제도를 1999년부터 도입키로 하고, 예산 57억 원을 확보하였다. 당초에는 환경규제지역과 환경규제지역 이외의 기존의 환경농업실천농가를 대상으로 실시하려고 하였으나, 예산이 확보되지 못하여 1999년에는 환경규제 지역 내 농가만을 대상으로 시범적으로 실시하게 되었다.

농림부에서는 우선 화학비료와 농약을 정부가 제시하는 수준으로 사용하고, 토양검정과 농산물에 대한 잔류농약검사결과에 합격하면 ha당 52만 4000원을 농가에 직접보조하는 방식으로 친환경 농업직접지불제를 실시하고 있다.

농업인들이 준수해야 할 기준은 화학비료의 경우는 농촌진흥청에서 정한 작물별 적정시비량을 사용하면 되고, 농약은 농약안전사용기준의 2분의 1 수준을 사용하되 최종적으로는 수확된 농산물의 잔류농약검사결과 허용기준치의 2분의 1 이하가 되면 된다. 시·군별로 행정, 지도, 농협, 농검의 관계자로 합동지도팀을 구성하여 농업인들을 지도하게 되며, 농업인들의 이행여부 판정은 재배 전후의 토양검정과 수확된 농산물에 대한 잔류농약검사에 의하게 된다.

1999년에 처음 실시하는 친환경 농업직접지불의 대상은 환경규제지역 내 농경지 면적의 약 13% 정도이나, 앞으로 예산을 확보하여 대상을 확대해 나갈 계획이다.

축산식품 가공관리업무의 일원화

배 상 호*(대한수의사회 사무처장)

우리 나라의 식품소비형태는 주로 주식인 쌀, 보리 등 곡류와 함께 채소를 부식으로 한 농산물 위주의 전통적인 동양 식생활문화를 영위해 왔으며, 육류와 우유 등 축산물을 위주로 하는 서양 식생활문화와 대조를 이루고 있다.

그러나 1960년대 들어서면서 지속적인 경제개발계획 추진 이후 세계역사상 유례없는 급속한 경제성장을 이룩하여 왔으며, 식생활 양식도 많은 변화를 가져와 곡물중심의 식품소비형태에서 축·수산물을 비롯한 채소·과실 등의 소비형태로 점차 전환되어 가고 있다.

또한 축산업과 축산물가공산업도 1970년대 이후 괄목할 성장을 거듭하여 왔으며, 식생활에서 축산식품이 차지하는 비중이 뚜렷이 증가함에 따라 소비자의 욕구는 양적인 소비에 만족하지 않고 안전성이 확보된 고품질의 식품을 선호하게 되었다.

축산식품의 특성은 고단백·고영양식품인 반면에, 미생물에 오염시 빠르게 증식되어 부패·변질이 용이하고, 가축에서 육류와 우유를 통하여 사람에게 감염되는 인수(人獸) 공통전염병이 있으며, 병원성 식중독병과 기생충병 등이 전파될 수 있으므로, 미국, 캐나다, 영국, 프랑스, 호주 등 대부분의 선진국에서는 1차 생산부서인 농업부에서 가축의 사육에서부터 도축(원유의 집유)·가공·유통에 이르기까지 수의전문조직에 의해 일관성 있게 체계적으로 위생관리가 되고 있는 것이 현실이다.

우리 나라는 1948년 정부수립과 동시 농림부에 축정국을 설치하여 축산물의

* 당시 농림부 가축위생과장

생산 · 가공업무를 관장하였으며, 보건사회부에서는 일반식품의 제조관리업무를 관장하여 왔으나, 1985년 7월부터 축산식품을 포함한 모든 식품에 대한 관리업무를 보건사회부로 일원화한다는 방침하에 보건사회부로 이관되었다.

이후 축산식품의 이원화관리에 따른 많은 문제점이 야기되어 여러 생산자 · 소비자단체의 건의에 따라 농어촌발전위원회와 행정쇄신위원회 등에서 농림부로의 일원화를 결의하게 되었고, 1997년 5월 정부 입법추진이 보건복지부의 반대로 유보되자, 생산자 · 소비자단체의 입법청원에 따라 국회 본회의 상정 · 의결을 거쳐 1997년 12월 13일 축산물가공처리법 전문개정안이 공포되었다.

본 논고에서는 축산식품 가공품관리업무일원화 추진배경과 당시의 추진 상황을 생생히 기술하여 본 업무의 중요성과 필요성을 강조함으로써 축산식품의 체계적인 위생관리를 통한 안전성 확보로 국민보건위생은 물론 국제경쟁력 강화로 축산산업발전을 기대하고자 한다.

농어촌발전위원회 의 건의

위원회 건의내용

농어촌발전위원회가 1994년 6월 14일 대통령에게 보고한 「농어촌 발전대책 및 농정개혁 추진방안」과 제1차 농정개혁추진회의에서 개방화시대에 우리 나라 농축산업의 생존권 사수를 위하여 "수입이 개방된 시장여건하에서 생산자 스스로 식품가공산업에 참여하여 부가가치를 높임으로써 농가 소득증대에도 기여하고, 축산식품의 위생관리강화와 안전성 확보 차원에서 그 관리업무를 1차 생산부서인 농림부로 일원화하여 줄 것"을 건의하였다.

이 결과 농산식품의 인허가 제도는 보건복지부와 협의, 개선하여 농업인과 생산자 단체는 시장, 군수에게 신고만으로 전통식품인 김치, 식혜, 다과 등의 가공판매를 허용하였으며, 주류제조시 주조사 고용의무를 면제하고, 시설기준 완화 등의 조치를 하였다. 그러나, 축산물 가공품 관리업무 일원화에 관하여는 보건복지부와 협조가 이루어지지 않아 국무총리실 주관으로 실태조사와 부처 협의를 거쳐 조정의견을 제시키로 하였다.

1994년 10월 12일과 19일 국무총리 제2행정조정실 주관(문병학 국장 외)으로 농림수산부(원광식 축산국장 외), 보건사회부(전계휴 식품국장 외), 경기도

화성군(한상기 축산과장), 한국식품개발연구원(임상동 박사) 등이 참석, 2차례 협의한 결과, 양 부처가 자기의 입장을 종전대로 주장하여 협의가 이루어지지 않았다. 그래서 10월 30일 국무총리 제2행정조정실에서 심의·조정안을 제시하였으며, 조정안의 주요골자는 다음과 같다.

□ 축산가공식품 관리업무 조정방안 검토(행정조정실, 1994. 10.)

축산물 수급 등과의 관련성, 위생관리상 규제행정의 방향과 기술적 측면 등을 종합적으로 고려할 때 다음과 같은 조정방안이 타당함.

○축산물 1차 가공제품(정육, 포장육, 시유)에 대하여는 농림수산부가, 2차 가공제품(햄, 소시지, 분유)에 대하여는 현행대로 보건사회부가 담당.

※축산물 중 1차 가공제품으로의 사용비중은 돼지고기의 경우 85%, 원유의 경우 71%(1992년 실적).

○상기 업무조정에 따라 식품위생법, 축산물위생 처리법 등 관계법령 개정.

즉, 축산물 가공품 중 1차 가공제품과 2차 가공제품을 구분하여, 양 부처에서 나누어 관장토록 하는 중재안으로서, 농림부에서는 1·2차 가공단계 구분시 위생관리의 일관성 결여와 산업적 차원에서도 동일 공장 내 행정관리의 이원화로 민원불편이 계속되므로, 축산식품에 대한 위생관리의 특수성에 따라 선진국과 같이 모든 축산식품은 1차 생산부서에서 일관성 있게 관리되어야 함이 타당하다는 의견을 제시하여 조정안을 거부하였다.

「농정개혁추진협의회」의 업무조정

농정개혁 업무추진과 관련하여 부처간 업무조정이 필요한 사항에 대하여는 농림부차관을 위원장(박상우 차관)으로 부처간 실무협의회를 구성하였다. 1994년 6월 29일 제1차 협의회를 시작으로 1995년 1월 27일 제5차 협의회까지 축산물 가공업무 일원화에 대하여 양 부처는 종전의 입장을 되풀이하여 협의가 이루어지지 않았다.

행정쇄신위원회 심의 결정과정과 배경

축산물 가공업무 일원화에 대한 시도·단체 등의 건의

지방자치단체로는, 1995년 1월 9일 서울시에서 1995년 주요업무 추진계획 보고시 축산물 유통관리 일원화를 행정쇄신 과제로 채택하여 건의하였다. 또한 2월에는 경기도에서 내무부에 정보사항 보고시 축산물 가공유통체계 일원화를 요망하였고, 3월 20일 충청남도에서는 내무부에 행정쇄신 과제로서 축산물 가공분야의 농림부 환원을 건의한 바 있다. 그 밖에 대구시, 경상북도 등도 행정쇄신을 건의하였다.

한편, 생산자 · 소비자 · 유통사업 단체로는, 동년 2월 28일 한국낙농육우협회에서 농축산물의 가공관리업무를 농림부로 환원 조치할 것을 건의하였고, 3월 31일에는 서울우유협동조합과 전국축협유가공조합장 일동이 원유 및 유제품 관리 · 감독업무의 농림부 일원화를 건의한 바 있으며, 5월 9일에는 축산기업조합중앙회에서 식육판매업소에 대한 관리일원화를, 7월 28일에는 경제정의실천시민연합회 등 37개 생산자 · 소비자단체가 수입식품 안전성 확보를 위한 연대모임을 결성하고, 식품유통기한 자율화 발표에 대하여 육류 등 농축산물 가공유통업무의 보건복지부 관장으로, 농민과 시민의 소리를 외면하는 사유 등에 대한 공개 질의와 함께 청와대 · 국무총리실 등에 공식 건의한 바 있다.

한편, 9월 29일 농림부는 행정쇄신위원회와 최동섭 위원에게 농축산물 가공업무 일원화의 당위성에 대한 설명회를 통하여 충분한 이해와 협조를 당부하였다.

「행정쇄신위원회」 심의 · 의결

행정쇄신위원회는 국무총리 행정조정실에 설치되어, 전문적인 학식과 경험이 풍부하고 사회적으로 덕망이 있는 자 중에서 대통령이 위촉한 행정쇄신위원(14명)과 실무위원(18명)으로 구성되어 있고, 정부의 각종 행정쇄신과제들을 심의, 확정하여 대통령에게 보고 후 관계 부처별로 시행토록 하는 자문기구이다.

행정쇄신위원회에서는 축산물 가공업무 일원화에 대한 시도, 단체의 계속되는 건의에 따라, 축산물 가공식품 관리업무는 농림부로 일원화하는 안을 행정쇄신 과제로 채택하기에 이르렀다.

1996년 2월 26일 33개 시도, 시군, 관련단체 및 연구위원에게 동 과제에 대한 의견을 문의한 바, 보건사회부와 산하기관 · 단체인 한국식품위생연구원과 한국식품공업협회를 제외하고는 농림부를 비롯하여 서울특별시 · 부산 · 대구 · 인천 · 광주 · 대전 · 경기 · 강원 · 충북 · 충남 · 경북 · 경남 · 전북 · 전남 · 포항 · 횡성 · 정읍시 등 모든 행정기관과 축협중앙회 · 한국낙농육우협회 · 전국

낙농업협동조합연합회 · 한국유가공협회 · 대한양계협회 · 한국양봉협회 · 대한양돈협회 · 축산기업조합중앙회 · 한국육채가공 협동조합 · 축산물위생처리협회 · 한국축산부산물업중앙회 등 관련단체 및 행정쇄신연구위원 등이 농림부로 일원화하는 행정쇄신안에 동의하였다.

따라서 행정쇄신위원회에서는 동년 4월 24일 실무위원회를 개최하여, 「축산물가공식품관리업무일원화」에 대한 행정쇄신 과제를 심의하였다.

실무위원은 강봉균 국무총리행정조정실장을 위원장으로 하여, 김금래 한국여성단체협의회 사무총장, 김덕봉 행정쇄신위원회 행정실장, 김일섭 삼일회계법인 대표, 박용환 총무처 기획관리실장, 석영철 내무부 차관보, 신대균 경실련 국민고충처리위원, 안문석 고려대 행정학과 교수, 안병우 재정경제원 기획관리실장, 오두현 한국소비자보호원 부원장, 이민희 변호사, 이주형 한양대 환경계획학과 교수, 이혜경 연세대 사회복지학과 교수, 정강환 (주)태일정밀 대표, 정수부 법제처 행정법제국장, 정용덕 서울대 행정대학원 교수, 정판영 세무사, 최병선 서울대 행정대학원 교수 등 18명이다.

참고인으로는 농림부 측에서 필자(가축위생과장), 축협중앙회 박수영 상무, 농촌경제연구원 유철호 박사, 낙농육우협회 김인식 부장이 참석하여 찬성입장 설명을 하였으며, 보건복지부 측에서는 식품정책과장, 식품연구원 송인상 부장이 참석하여 반대입장을 설명하였다.

그 밖에 지방자치단체에서는 대구시 배영찬 축정계장, 강원도 가축위생시험소 남상헌 시험과장 등이 참석하여 찬성발언을 하였다.

회의결과 의결사항은 다음과 같다.

□ 제119차 실무위원회 (1996. 4. 24.) 의견

○ 축산물가공식품의 인허가 및 관리감독권한을 농림부 소관사항으로 변경.
- 축산물가공업을 식품위생법의 식품제조가공업에서 분리하여 농림부 소관사항으로 함.

○ 축산물가공식품에 대한 위생 등 제조공정 관리도 농림부에서 수행.
- 다만, 축산식품에 대한 안전규격 기준은 농림부가 보건복지부와 협의하여 제정토록 하며, 소비자보호 및 위생검사를 철저히 하기 위하여 보건복지부 식품의약품청에서 안전성에 문제가 있을 경우 위생확인검사를 할 수 있는 방안 등을 강구.

그 후, 국무총리실 행정조정실은 1996년 5월 13 15일간, 농림부, 보건복지부와 합동으로 전북도청, 이천시청, 서울우유조합, (주)하림 계육가공장 등 축산물 가공식품 관리에 대한 현지 실태조사를 하였으며, 농림부로 일원화하는 행정쇄신안에 동의하는 것을 재확인하였다.

한편, 재정경제원에서는 1996년 5 12월, 1996년 국가정책개발사업 연구과제로 한국식품개발연구원(KEDI)으로 하여금 「축산물가공식품 관리업무의 효율화 방안」에 대한 연구용역사업을 실시하여, 선진 각국의 축산식품관리실태에 대한 비교분석 결과와 축산식품의 특수성에 따른 위생관리의 효율성 제고 및 국제경쟁력 향상을 위해서는 농림부에서 관리하는 것이 타당하다는 연구결과를 받았다.

그리고, 행정쇄신위원회는 1997년 2월 28일 본회의를 개최하여 「축산물가공식품관리업무 일원화」에 대한 행정쇄신과제를 심의하였다.

심의위원은 박동서 위원장(서울대 행정대학원 명예교수) 외에, 곽수일 서울대 경영대학장, 김원 서울시립대 교수, 김유성 서울대 공법학과 교수, 김재철 동원산업 회장, 노정현 한국행정연구원장, 박우희 서울대 경제학부 교수, 박정희 서울 YWCA 사회문제위원장, 배병휴 매일경제신문 논설주간, 윤동윤 한국정보문화센타 이사장, 인명진 바른언론시민연합 집행위원장, 정정길 서울대 행정대학원장, 전병태 부산대 공법학과 교수, 최동섭 한국산업개발연구원 고문 등 14명으로 구성되어 있다.

참고인으로는 농림부에서 이관용 축산국장, 필자(가축위생과장), 소비자를 위한 시민의 모임 강광파 이사, 낙농육우협회 김인식 전무, 축협중앙회 박수영 상무 등이 참석하여 행정쇄신과제에 대한 설명과 찬성 발언을 하였으며, 보건복지부에서는 식품정책과장, 박종세 독성연구소장 등이 참석하여 반대 입장을 설명하였다.

그 밖에 서울시 이병동 위생계장, 강원도 남상헌 수의계장, 경기도 이성식 수의계장 등이 찬성 발언을 하였으며, 심의 · 의결 내용은 다음과 같다.

□ 제120차 행정쇄신위원회 심의 · 의결 내용

○ 종래 이원화되었던 축산물가공식품 관리체계(생산 · 도축 - 농림부, 가공 · 유통 · 판매 - 복지부)를 변화하는 대내외 환경에 맞추어 축산물가공식품관리업무 전반에 대한 주관 책임부서를 농림부로 일원화함.
- 농림부는 축산물에 대한 종합적 · 일관적 지도 · 관리 차원에서 가공식품 생산에서 판매까지, 전 과정에서의 인 · 허가, 지도 · 감독 등 제반 행정적 업무 및 위생검사업무를 관할.
- 보건복지부는 제3자적 입장에서 최종 판매단계의 축산물가공식품에 대한 검사에 참여.
  · 검사(조사)결과 발표는 농림부와의 사전 협의를 거쳐 보건복지부가 공표.
  · 각종 위생관련 기준은 보건복지부와의 합의를 거쳐 농림부가 제정 · 개정.

이리하여 국무총리 행정조정실은 1997년 4월 7일 제120차 행정쇄신위원회에서 확정된「축산물 가공식품관리업무 일원화」방안이 차질 없이 후속 추진이 되도록 하기 위하여 축산물위생처리법과 식품위생법을 1997년 내에 개정토록 농림부와 보건복지부에 통보했으며, 특히 각 부처에서는 대통령에게 건의·확정된 행정쇄신 과제를 산하 및 일선기관과 관련단체·협회 등, 이해관계인들에게도 신속하게 전파하여 관계자들이 쇄신내용을 이해하고 정부의 행정쇄신 작업에 적극 동참할 수 있도록 적절한 조치를 취해 줄 것을 당부하였다.

이에 따라 농림부는 4월 9일 시도 및 축산관련 단체 등 49개 기관에 축산물가공업무 일원화 추진방침을 공문 시행하고, 10일에는 축산신문사 주관하에 축산관련 학계 및 단체장이 참여하는 추진협의회를 구성하여 앞으로의 추진대책 등을 협의하였다.

정부의 입법 추진 과정

축산물위생처리법 개정안 작성

축산식품 관리업무 일원화에 따른 축산물위생처리법 개정안 작성을 비롯하여 축산물위생관리 향상 및 축산물가공·유통산업 육성방안 등을 마련하기 위하여, 1997년 12월 1일부터 다음해 6월 30일까지 특별대책반을 구성, 운영하였으며, 자문위원회와 실무위원회도 설치하였다.

자문위원회는 이영래 차관보를 위원장으로 하여, 행정기관은 축산국장, 유통정책국장, 행정관리담당관, 법무담당관, 동물검역소장, 경기도 농정국장, 연구기관은 수의과학연구소장, 축산기술연구소장, 한국식품개발연구원 부원장, 학계에 강인구 한국수의공중보건학회장, 박종배 한국가축위생학회장, 김창한 한국축산식품학회장, 업계는 이홍구 한국유가공협회 전무, 김동곤 한국육가공협회 부회장, 최명저 한국축산기업조합중앙회장, 생산자단체는 원광식 축협 부회장, 김남용 한국낙농육우협회장, 소비자단체는 강광파 소비자를 위한 시민의 모임 이사 등 19명을 위원으로 위촉하였으며, 축산물위생관리 향상방안, 가공·유통산업 육성방안 등에 대한 방향 제시와 법, 시행령, 시행규칙 전문 개정안에 대한 방향제시를 비롯하여 실무작업안에 대한 검토 등의 활동을 하였다.

또한 실무위원회는 축산국장을 위원장으로 하여, 관련기관, 단체, 학계, 업계

의 실무책임자 등 16명으로 구성하였으며, 자문위원회 3회, 실무위원회 7회를 개최, 축산물 위생처리법, 시행령, 시행규칙 전문개정안을 심의·확정하였다.

개정안은 기존 축산물위생처리법에서 보건복지부 식품위생법으로부터 신규로 이관되는 축산물 가공·운송·보관·판매 등의 업종과 품목 등이 추가되었으며, 조문구성은 기존 24조 부칙 5조에서, 개정안 8장 47조, 부칙 9조로 2배 이상 확대, 개정하였다.

개정안의 주요 골자는, 먼저 법의 제명을 「축산물위생처리법」에서 「축산물가공처리법」으로 변경하였으며, 법의 적용을 받는 축산물의 범위를 확대하여 종전 식육과 원유로 한정되었던 축산물에 식육가공품, 유가공품, 알가공품을 포함하여, 축산물의 도축·처리·가공 등 모든 단계에 걸쳐 효율적으로 위생관리업무를 수행토록 하였다. 또한 축산물의 가공방법, 성분규격, 위생등급에 관한 규격을 정하여 고시하되, 항생물질·농약 등의 잔류허용기준과 첨가물의 사용기준은 농림부장관이 보건복지부장관과 협의를 거쳐 정하도록 하였다.

도축장 등 작업장에서 영업자와 종업원이 지켜야 할 위생관리기준과 축산물의 원료관리 및 처리·가공·유통 등 전 과정에서 오염방지를 위한 「위해요소중점관리기준」을 정하도록 하여 소비자들에게 위생적인 축산물이 제공될 수 있도록 하였으며, 도축장 등 작업장에서 축산물검사업무를 담당하는 검사인력의 부족에 대비하여 수의사자격이 있는 자 이외에 일정한 자격을 가진 자를 검사보조원으로 둘 수 있도록 하였다.

그 밖에 축산물의 성분함량·잔류물질·미생물검사 등 전문적인 검사를 실시하는 기관을 축산물위생검사 기관으로 지정·운영토록 하고, 축산물의 위생수준을 높이기 위해 도축업과 축산물가공업 등을 행하는 영업자와 그 종업원은 반드시 건강진단과 위생에 관한 교육을 받도록 규정하였으며, 각종 벌칙과 과태료를 현실에 맞도록 조정하였다.

개정법률안 입법예고 및 법제처 사전심사

개정법률안에 대하여, 1997년 4월 24일에서 5월 6일까지 부처간 협의를 진행하여 재경원, 법무부, 통상산업부, 총무처, 공정거래위원회 등과는 협의를 완료하였으나, 보건복지부는 근본적으로 반대하면서 오히려 현재 농림부에서 관장하고 있는 도축장·집유장에 대한 행정 및 위생관리업무를 보건복지부로 이관되어야 한다는 주장을 계속하였다. 그러나 4월 26일 개정안을 관보에 게

재하여 입법 예고함으로써 전국의 기관·단체·학계·업계 등에 널리 알려, 개정안의 입법취지와 주요골자, 내용 등에 대하여 각계의 의견을 수렴·조정하였다.

그리고 5월 9일 한국축산학회, 낙농학회, 가축위생학회, 한국수의공중보건학회, 수의학회 등 9개 한국축산관련학회 연명으로 축산식품가공업무 일원화의 당위성에 대하여 청와대, 국무총리실, 신한국당, 농림부, 보건복지부 등에 건의서를 제출하였고, 5월 15일에는 농민단체협의회에서 "축산식품관리업무를 농림부로 일원화하라"는 성명서를 발표하고, 5월 16일에는 축협조합장 대표 8명이 국무총리 행정조정실을 방문하여 개정법률안의 필요성을 설명하였다.

한편, 신한국당은 5월 6일 제3정책위원장 함종한 의원 주재로 당정 정책협의회를 당사 회의실에서 개최하여 축산식품의 효율적인 관리방안에 대하여 협의하였으며, 참석자로는 신한국당의 농림전문위원과 보건복지전문위원, 농림부의 이영래 차관보, 가축위생과장, 보건복지부의 식품국장, 식품정책과장, 식품의약품안전본부장이 참석하여 양부의 입장설명과 토의가 있었다.

또한 5월 8일에는 농림부의 이영래 차관보와 가축위생과장이 재경원 안병우 차관보와 청와대 최양부 농림해양수석에게 개정안의 주요 골자와 필요성에 대하여 설명하였다. 다음날인 5월 9일 당정협의회를 개최하여, 신한국당 정책위원회 의장 김중위 의원 주재로 농림부의 축산물위생처리법 개정에 대한 정책협의를 하였으며, 5월 10일에는 농림부 이영래 차관보와 가축위생과장이 국무총리 행정조정실을 방문하여, 개정안에 대한 당위성 설명과 협의를 하였고, 5월 12일에는 신한국당 제2정책조정위원장 나오연 의원과 제3정책조정 위원장 함종한 의원에게 개정안에 대한 설명과 협의를 가졌다.

이어서 5월 19일에는 청와대 농림해양수석에게 농림부 이관용 축산국장, 가축위생과장이 개정안에 대한 보고와 협의를 하였고, 신한국당에서는 고위당정협의회를 개최하였다.

그리고 5월 12일부터는 법제처 농림해양법제관실(한장리 법제관)에서 사전심사를 시작하여, 5월 21일 심사를 완료함으로써 경제차관회의 상정에 필요한 행정절차를 모두 마쳤다.

경제차관회의 상정과 심의

1997년 5월 24일부터 5월 27일까지 가축위생과에서는 각 부처 법무담당관

실을 방문하여 법개정안을 사전 배포하고 개정안에 대한 설명을 하였다.

한편 5월 24일 농림부 이영래 차관보가 재정경제원 강만수 차관에게 경제차관회의에 대비하여, 개정에 대한 사전 보고를 하였으며, 5월 27일에는 농림부 차관보와 축산국장이 경제차관회의 참석자 전원을 방문하여 개정안에 대한 사전설명을 하였다.

5월 28일 재정경제원 대회의실에서 재경원 강만수 차관주재로 경제차관회의가 개최되었으며, 5가지 심의안건 중 축산물위생처리법개정안은 가장 중요한 쟁점사안으로서 마지막 안건으로 상정되었다.

조일호 농림부 차관으로부터 법 개정안의 개정사유와 주요골자, 관계부처 협의내용 등에 대한 설명이 있었으며, 전계휴 보건복지부차관의 반대입장 설명과 통상산업부차관의 찬성발언, 해양수산부 차관의 반대발언이 있었다.

강만수 재경원차관은 전문가 집단의 의견수렴과 양부처 장차관에게 긴밀한 협의후 재상정하는 조건으로 의결을 유보하였다.

5월 31일에는 농림부 이영래 차관보가 소비자연맹, 주부클럽연합회, 소비자를 위한 시민의 모임 등 소비자보호단체장들을 초청하여 축산식품가공업무일원화의 필요성을 설명하였다.

6월 2일 농림부 차관이 손학규 보건복지부장관에게 법개정안의 필요성을 설명하고, 다음날에는 보건복지부차관이 정시채 농림부장관에게 반대입장을 설명하였고, 6월 5일에는 실무국장간에 협의를 하였으나, 지금까지의 부처 주장만 되풀이하였다.

6월 12일 축협중앙회 정기총회시 축산식품가공업무일원화에 대한 결의대회와, 생산자단체에서 국회 농림해양수산위원회와 3당을 방문하여 마사회 강당에서 축산식품관리업무관련 전문가 토론회를 개최하여 법개정의 필요성을 확인하였다.

6월 16일 신한국당 정책위원회 의장 김중위 의원 주재로 농림부와 보건복지부차관 및 실무 국장, 과장이 참석하여 축산식품 관리업무의 효율화 방안 협의를 위한 당정 정책협의회를 개최하였으나, 각 부처 입장 주장으로 결론을 도출하지 못하였다.

6월 19일 농림부 이영래 차관보와 가축위생과장이 국회 농림해양수산위원장 김태식 의원에게 축산식품관리일원화에 대한 보고와 협의가 있었으며, 국무총리실 제1행정조정관과 협의를 가졌다.

한편, 보건복지부에서는 6월 23일 이경호 식품정책국장 주관으로 축산관련

생산자 단체장을 초청하여 협의회를 가졌으나, 보건복지부안에 대한 거센 반발이 야기되었다.

6월 30일에는 「경제정의실천시민연합회」에서 행정쇄신위원회 결정사항과 농림부의 법개정안에 동의한다는 성명서를 발표하기에 이르렀다.

이어서 7월 3일 농림부 정시채 장관은, 서울 팔레스호텔에서 생산자・소비자 단체장을 초청하여 「농산물 수입개방과 농림부의 대책설명을 위한 간담회」를 개최하면서 축산식품관리업무가 농림부로 일원화될 수 있도록 협조를 당부하였으며, 원철희 농협중앙회장, 송찬원 축협중앙회장, 김남용 낙농육우협회장을 비롯하여 김천주 주부클럽연합회장, 송보경 소비자를 위한 시민의 모임 회장, 소비자연맹 사무총장과 황민영 농어민신문사장, 윤봉중 축산신문사장 등 각계 대표 20여명이 참석하였다.

경제장관회의 상정과 심의

7월 4일 국회에서 고건 국무총리 주재로 경제장관 간담회를 개최하여 임시국회에 대비한 현안문제와 이에 대한 정부입장과 대책을 협의하였으며, 축산식품관리업무일원화와 관련하여 경제차관회의에서 유보된 축산물위생처리법 개정안을 국무총리실 행정조정실장이 관련부처 차관회의를 소집하여 검토 후 국무회의에 상정・검토하도록 결정하였다.

7월 10일 오전 7시, 광화문 정부종합청사 국무위원식당에서 국무총리실 행정조정실장 주재로 법개정관련 6개 부처 차관 조찬간담회를 개최하였으며, 참석자는 농림부 차관, 보건복지부 차관과 총무처 차관, 재경원 차관보, 법제처 차장 등이다.

여기서 이기호 행정조정실장은 인사말을 통해 최근 법개정과 관련, 4월 7일 행정쇄신확정과제로 확정하여 관련부처에 통보하였으나, 부처간 협조가 이루어지지 않으므로 본 간담회를 차관회의로 갈음하고 부처간 협의를 종용하였다. 전계휴 보건복지부 차관은 회의성격에 이의를 제기하였고, 받아들여지지 않고 진행되자 자진 퇴장하여 불참하였으나, 행정조정실장은 회의를 진행하여 축산물위생처리법 개정안을 국무회의에 상정하는 방안을 논의하였으며 법체저 차장의 정책결정과정 절차상 경제장관회의, 차관회의 절차를 이행하여야 한다는 의견에 따라 경제장관회의에 동법 개정안을 상정 후 회의결과 의견을 첨부하여 국무회의에서 최종 협의토록 결정하였다.

국무총리 행정조정실장 주재 법개정관련 차관회의 결과에 따라 7월 14일 재정경제원 대회의실에서 강경식 재경원장관 주재로 경제장관회의가 개최되었으며, 축산물위생처리법 개정안을 마지막 안건으로 상정·심의하였다. 정시채 농림부장관이 법개정안의 개정사유, 주요골자 및 행정쇄신과제 확정 경위와 관계부처 협의내용 등을 설명하였으며, 위생관련기준 제정을 당초 농림부에서 보건복지부가 하도록 조정대안을 제시하였으나, 손학규 보건복지부 장관은 기존 농림부에서 관장하고 있는 가축의 도살업무와 원유의 집유업무도 보건복지부로 이관되어야 한다고 반대입장 설명이 있었다.

양부처 의견이 조정되지 않음에 따라 강경식 장관은 재정경제원 주재 양부처 1급회의에서 협의 후 재상정하는 조건으로 의결을 유보하였다.

농림부장관은 1997년 정기국회 상정을 위하여 기일이 촉박하므로 경제장관회의 결과 의견을 첨부하여 국무회의에서 최종심의할 것을 계속 주장하였으나, 받아들여지지 않아 7월 15일 예정된 국무회의에는 상정이 취소되었다.

한편 경제장관회의 결정에 따라 재정경제원 주관으로 부처간 1급 조정회의를 개최하였으며, 1차로 7월 19일 재경원 정덕구 기획관리실장 주재로 농림부의 이영래 차관보와 보건복지부의 김용문 기획관리실장이 참석하여 축산식품관리업무일원화를 효율적으로 관리하기 위한 부처간 실무협의를 하였다.

농림부에서는 축산식품의 위생관련 기준제정을, 보건복지부가 농림부와 합의를 거쳐 제정토록 하는 대안을 제시하였으나(행쇄위 의결안은 농림부가 제정), 보건복지부에서는 위생규격기준제정은 물론 농림부에서 관장하고 있는 도축장·집유장 관리업무도 보건복지부로 이관되어야 한다고 주장하여 부처간 의견합의를 이루지 못하였다.

1997년 7월 24일 제2차 부처협의회가 재경원 안병우 제2차관보 주재로 농림부의 이관용 축산국장과 보건복지부의 이경호 식품국장간에 협의회를 하였으나, 양부처가 종전 주장을 되풀이하였다.

입법청원 및 국회 입법 추진

축산물위생처리법 개정 입법청원

1997년 4월 7일 국무총리 행정조정실장으로부터 제120차 행정쇄신확정 과

제인 축산식품관리업무일원화를 위한 축산물위생처리법과 식품위생법을 1997년 내 개정토록 관계부처에 통보된 바 있으나, 축산물위생처리법 개정안이 5월 28일 경제차관회의 상정, 심의에서 유보되는 등, 정부입법 추진이 지연되어 연내 법개정이 불투명하게 되었다. 이에 따라 축협중앙회, 낙농육우협회, 양돈협회, 대한수의사회 등 축산관련 단체가 주축이 되어 소비자단체 등과 연대, 정부입법과 병행하여 의원입법을 추진키로 의견을 모으고, 1997년 6월부터 입법청원을 위한 각당 국회의원의 청원소개서를 받기 시작하였다.

7월 11일 한국낙농육우협회장 김남용 외 235인이 축산식품관리업무를 농림부로 일원화하기 위한 축산물위생처리법 개정에 관한 청원서를 국회의원 155인의 소개를 받아 국회사무처 민원실에 제출하였다.

청원인은 한국낙농육우협회, 농협중앙회, 축협중앙회 등 생산자 단체 대표 212인과, 한국부인회 총본부, 소비자문제를 연구하는 시민의 모임, 전국주부교실중앙회, 한국소비자교육원, 고향을 생각하는 주부들의 모임 등 소비자 단체 대표 5인, 그리고 축산학회, 한국낙농학회, 한국축산경영학회, 한국수의공중보건학회 등 학술단체 대표 19인 등 236명이다.

청원 소개의원은 이상배 의원 등 신한국당 의원 57인, 이길재 의원 등 새정치국민회 의원 38인, 정일영 의원 등 자유민주연합 의원 38인, 권기술 의원 등 민주당 의원 3인, 김영준 의원 등 무소속 의원 2인 등 155인으로서 국회의원 299인의 과반수를 초과했으며, 소개 의원 중에는 채영석 보건복지위원장과 법제사법위원 15명 중 조찬형 의원, 최연희 의원 등 8명이 포함되어 있었다.

국회 농림해양수산위원회 입법

국회의장으로부터 축산물위생처리법 개정 입법청원이 소관 농림해양수산위원회로 회부됨에 따라 7월 28일 오전 청원심사소위원회가 김진배 소위원장 주재로 농림해양수산위원회 소회의실에서 개최되었다. 소위의원으로는 신한국당의 이완구 의원, 이강두 의원, 주진우 의원과 국민회의 윤철상 의원과 자민련의 정일영 의원, 허남훈 의원 등이 참석하였으며, 국회는 김호영 수석전문위원, 장인석 입법심의관과 농림부에서는 이영래 차관보와 이상무 기획관리실장이 참석하였다.

위원회 의결내용은 청원인들이 요청한 대로 청원을 받아들이며, 위원회 제안입법으로 제출하기 위하여 입법안 준비소위원회를 구성키로 하였으며, 7월

30일 임시국회가 폐회되었다.

1997년 정기국회 회기 중 11월 3일 농림해양수산위원회가 개최되어, 김진배 청원심사 소위원장이 심사결과를 보고하였으며, 소위원회 결정 내용대로 축산물위생처리법 개정안 입법청원을 법률안 심사 소위원회에 회부키로 확정하였고, 국회 입법추진은 의원발의와 위원회 제안 입법 중 농림해양수산위원회 안으로 제안키로 결정하였다.

법률안 심사 소위원회 구성은 신한국당 김기춘 의원을 위원장을 비롯하여 3당간사인 신한국당 이상배 의원, 국민회의 이길재 의원, 자민련 정일영 의원을 포함하기로 하였으며, 11월 5일 법률안 심사 소위원회를 개최하여 축산물위생처리법 개정안을 기초, 성안키로 하였다.

이어서 11월 10일 제9차 농림해양수산위원회를 개최하여, 법률안 심사소위에서 성안한 축산물위생처리법 개정안을 농림해양수산위원회 안으로 제안·의결하였다.

한편 농림부에서는 1997년 8월 8일 이효계 장관이 부임하여 축산국장이 축산식품관리 일원화 관련 업무추진경위와 대책보고를 한 후, 8월 22일 국회농림해양수산위원회 개최시 농림부장관이 추진경과를 설명하였으며, 9월 2일 당정협의회와 11일의 고위당정정책조정회의를 개최, 신한국당 농림해양수산위원회 의원들에게 농림부장관의 법개정의 당위성 설명과 금년 정기국회에서 필히 통과될 수 있도록 협조요청을 하였다.

9월 12일 축산관련단체와 전국농민단체 협의회 등에서 이회창 신한국당 대표와의 간담회를 통하여 입법청원 처리를 위한 협조요청과 함께 대선공약 사항으로 채택하여 줄 것을 건의하였으며, 9월 18일에는 신한국당 신임 이해구 정책위의장에게, 9월 22일에는 신한국당 이상배 의원에게 농림부장관이 법개정 협조 요청을 하였으며, 9월 23일에는 당정협의회에서 재요청하였다.

9월 25일 농정개혁촉구대회에서 4당 대통령후보에게 입법청원 국회처리와 대선공약사항으로 채택하여 줄 것을 건의하였다.

10월 17일 이효계 농림부장관은 고건 국무총리에게 정부입법 추진 지연 상황을 보고하였고, 10월 22일 국무총리실 제3조정관은 부처간 의견조정 협의를 통해 농림부로의 일원화 방안을 보고하였으며, 10월 29일에는 전경련회관에서 당정협의회를 개최하여 위원회 입법안이 정기국회에서 연내에 처리될 수 있도록 신한국당 농림해양수산위원회 의원에게 협조요청하였다.

한편, 국회 농림해양수산위원회에서는 10월 17일 축협중앙회에 대한 국정감

사시, 병원성대장균 O-157의 국내검사사항과 축산식품관리업무 일원화와 관련하여 식품의약품 안전본부장의 증인출석을 요청하였으며, 전문성을 이유로 박종세 독성연구소장이 대리출석하여 증인신문을 하였다.

김영진 의원, 이길재 의원, 이완구 의원, 정일영 의원, 이우재 의원, 김광원 의원 등의 일문일답 증인신문이 있었으며, 인수공통전염병과 축산물에서 유래되는 병원성 미생물에 관하여는 수의사가 전문성이 있으며, 선진국과 같이 농림부에서 관장하여야 함이 타당하다는 의원들의 주장과 가공산업 일원화에 동의하여 전문기관 육성을 건의한다는 박종세 증인의 증언이 있었다.

축산식품관리업무의 농림부 일원화안은 자유민주연합의 김종필 총재 약속사항으로서, 11월 3일 자민련 정책위의장 명의로 법제사법위, 보건복지위, 농림해양수산위의 소속 의원들에게 협조공문을 발송하였으며, 새정치국민회의에서도 대선공약사항으로서 11월 7일 정책위의장 명의로 관련 상임위원회 소속의원들에게 발송하였고, 신한국당 이해구 정책위의장은 관련 위원회 위원장 및 소속의원에게 구두로 협조를 당부하였다.

국회 보건복지위원회 개최

국회의장으로부터 축산물위생처리법 개정 입법청원(1997. 7. 11.)이 관련 상임위원회인 보건복지위원회로 하여금 의견을 제출토록 회부됨에 따라, 8월 20일 보건복지위원회 채영석 위원장 주재 청원심사에서 입법청원을 불수용하고 현행대로 유지키로 결정, 통보하였으며, 일부의원은 도축장과 집유장을 보건복지부에서 관리하도록 식품위생법이 개정되어야 한다고 주장하였다.

한국식품공업협회 천명기 회장 외 일반식품 관련단체 20인이 9월 29일 신한국당 황성조 의원 외 8인의 소개로 축산관련단체가 국회에 제출한 축산물위생처리법 개정안에 대한 반대청원서를 국회사무처에 제출하였다.

국회의장은 10월 1일 「축산물위생처리법 개정 반대에 관한 청원서」를 농림해양수산위원장에게 심사 보고토록 회부하였으며, 농림해양수산 위원회에서는 법개정의 당위성을 심사, 보고하였다.

또한 한국식품공업협회 천명기 회장 외 일반식품관련단체 21인이 9월 29일 신한국당 황성균 의원 외 7인의 소개로 축산물위생관리체계 일원화를 위하여 농림부에서 관장하고 있는 가축의 도살과 원유의 집유단계를 보건복지부에서 일관성 있게 관리하도록 식품위생법을 개정해 달라는 청원서를 제출하였다.

보건복지위원회에서는 11월 10일 식품위생법 개정에 관한 입법청원안을 상정, 의결하였으며, 식품의약품안전본부를 「식품의약품청」으로 확대 개편하는 「정부조직법 중 개정법률안」을 민주당의 김홍신 의원 외 3인이 발의하여 상정, 의결하였다.

국회 법제사법위원회 개최

11월 13일 법제사법위원회를 개최하여 축산물위생처리법 개정안을 법안 심사 제2소위원회에 회부하기로 의결하고, 식품위생법 개정안은 식품위생관리에 관한 일반법인 식품위생법에서 특별법인 축산물가공처리법을 개정하는 것은 법논리상 불합리하다는 사유로 의결을 유보하였다. 소위원장은 국민회의 조찬형 의원이며, 위원으로 신한국당 홍준표 의원, 최연희 의원과 국민회의 조순형 의원, 자민련의 정상천 의원이 참석하였다.

내 용

1. 수정내용
   축산물에 대한 위생기준제정시 부처간 협조할 사항과 축산물 위생처리법 개정법률안과 식품위생법과의 업무관장 범위를 명확히 하기 위함.

2. 수정 주요골자
   가. 축산물에 들어 있는 항생물질, 농약 등 유해성 물질의 잔류 허용기준 등을 보건복지부장관이 농림부장관과의 ‘합의’를 거쳐 정하도록 한 것을 일반적으로 법률에서 사용하는 용어인 ‘협의’로 변경하고자 함 (안 제4조 제2항).
   나. 이 법에서 규정하고 있는 작업장, 축산물운반업 및 축산물 판매와 이후의 판매·유통단계에 있는 축산물에 대한 위생 검사는 보건복지부장관이 행하도록 규정하여 식품위생법과 관계를 명확히 하고자 함 (안 제19조 제1항).

11월 15일 법안 심사소위원회에서 농림부의 조일호 차관과 보건복지부 김용문 차관의 제안설명을 들은 후 질의와 토의가 있었으며, 최연희 의원을 제

외하고는 모든 위원이 행정쇄신위원회 의결내용대로 축산물위생처리법 개정이 타당하다고 결정하고 법사 상임위원회에 보고키로 하였다. 이 때 소위원회 회의장에는 농림해양수산위원회의 이우재 의원, 이길재 의원, 정일영 의원 등이 참관하여 관심과 지지를 표명하였다.

11월 17일 오후 법제사법위원회를 개최하여 조찬형 법안심사 소위원장의 축산물위생처리법 개정안 심사·보고가 있었으며, 심의과정에서 축산식품의 위생규격기준 제정과 최종제품의 유통판매단계 위생검사를 보건복지부에서 할 수 있도록 수정·의결하였다. 수정내용은 이날 오전 국회 농림해양수산위원회 회의실에서 양 부처 차관간에 사전 합의된 사항이다.

국회 본회의 상정·의결 및 축산물가공처리법 공포

1997년 11월 18일 국회의장 주재로 국회 본회의를 개최, 의결정족수인 158명이 참석하여 각종 법안과 함께 축산물위생처리법 개정안이 상정되었다.

신한국당 이우재 의원이 축산물위생처리법 개정법률안에 대하여 농림해양수산위원회 제안입법 경위와 법률안의 제안 이유 및 주요 내용 등에 대한 설명이 있었으며, 반대토론자로 보건복지위원회 소속 민주당의 김홍신 의원, 신한국당 정의화 의원, 국민회의 채영석 의원 등이 반대입장 설명이 있었다. 특히 채영석 보건복지위원장은 소가 눈을 뜨면 농림부 소관이요, 눈을 감으면 보건복지부 소관이라는 표현으로 반대 의견을 제시하였다.

찬성토론자로는 자민련의 정일영 의원, 신한국당의 이우재 의원 등이 행정쇄신위원회의 의결사항과 외국의 경우 등을 사례로 들면서, 국제경쟁력 강화를 위해서는 축산식품관리업무가 당연히 농림부로 일원화되어야 하며, 개정법률안에 대하여 찬성해 줄 것을 호소하였다.

국회의장은 개정법률안에 대한 제안설명과 찬성토론이 있은 후 표결을 선언하였으며, 밖에 나간 의원들이 모두 본회의장에 입장하여 표결에 참여하도록 장내 정돈을 하였다. 이어서 투표가 진행되었으며, 개표결과 국회의원 299명 중 참석의원이 158명으로 과반수를 차지했으며, 찬성 90명, 반대 21명으로 의결이 선포되었으며, 역사의 의사봉이 힘차게 두들겨졌다.

개정법률은 11월 28일 국회에서 정부로 이송되었으며, 12월 2일 고건 국무총리 주재하에 국무회의에서 의결을 거쳐 김영삼 대통령의 재가 후, 12월 13일 법률 제5443호로 축산물가공처리법이 공포되었다.

축산물가공처리법 부칙 제1조에 의거 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행토록 규정됨에 따라 법시행령과 시행규칙에 대한 전문개정을 하였으며, 시행령은 대통령령 제15812호로 1998년 6월 20일자로 공포되었고, 시행규칙은 농림부령 제1287호로 7월 3일 공포·시행되었다.

회 고

가축위생관리업무의 목적은 동물질병의 예방 및 치료로 양축소득증대에 기여하고, 고품질의 안전한 축산식품을 생산·공급함으로써 국민보건을 향상시키는 명제로 대별될 수 있다.

축산물은 일반농산물과 달리 축산식품을 통하여 전염되는 인수(人獸) 공통전염병이 100종(국제수역사무국 OIE 통계) 이상이나 된다. 그래서 가축의 사육 및 도축·가공·유통·판매 전 단계가 일관성 있게 전문조직에 의해 체계적으로 위생 관리되어야 하며, 농장에서 식탁까지의(Farm to Table) 전 과정에서 발생될 수 있는 위해요소를 사전에 차단하는 소위 「위해요소중점관리제도」(HACCP)의 조기정착이 이루어져야 할 것이다.

개방화시대에 선진입국과정에서 1997년 12월 축산식품관리업무가 농림부로 일원화된 것은 WTO/SPS협정(세계무역기구, 식품위생 및 동식물검역)에 의거 국내산 및 수입축산물에 대한 차별없는 위생검사와 가공산업 발전과 국제경쟁력을 높이는 획기적인 역사의 장을 이룩하였음은 명백한 사실이다.

또한 축산물위생과 가축방역을 연계한 원활한 업무수행을 위하여 1998년 8월 1일자로 동물검역소와 수의과학연구소를 통·폐합한 국립수의과학검역원의 탄생은, 기획부서인 중앙행정기관과 집행부서인 검역·검사·연구기관에 유기적이고 긴밀한 협조체제유지와 업무의 효율성을 증대시키는 선진국형의 행정구조조정 대성과라고 할 수 있다.

우리 나라의 축산식품관리업무 일원화를 위한 축산물가공처리법 개정과 이와 수반된 행정조직개편 내용은 1998년 5월 국제수역사무국(OIE) 총회 연례보고시 포함되었으며, 일본을 비롯한 세계 여러 나라로부터 깊은 관심표명이 있었다. 농업과 함께 축산업은 우리 나라 국민의 생존산업임과 동시에 안보산업이며, 기본식량과 축산물의 자급 없이는 선진국대열에 서기 위한 구조적 취약성을 면하기 어렵다.

2001년이면 쇠고기마저 수입개방되는 현시점에서 우리 나라 축산업의 살길은 품질경쟁에서 국제경쟁력을 높이는 길이며, 고품질의 축산식품은 안전성 확보와 위생수준 향상 없이는 기대하기 어렵다.

21세기 국제화시대에 농축산업은 소비자에게 신뢰받는 생산자가 되어야 하며, 소비자에게 외면당하면 명목상의 신토불이(身土不二)는 세계화와 벽을 쌓는 한낱 구호에만 그치고 말 것이다.

종전 선진국에서는 식품안전관리체계가 생산은 농업부서, 안전성은 보건부서(단, 축산식품은 농업부서)에서 관리하는 상호견제시스템이었으나 WTO체제 출범에 따른 국제화시대를 맞이하여 자국식품과 수입식품이 안전성을 포함한 무한경쟁을 하게 됨에 따라 상호견제체계보다 책임 및 일원화관리체계로 전화추세에 있다.

일원화는 보건부서의 안전관리기능인 가공 · 유통 · 판매단계에서 수거 검사 후 위반사항에 대한 강한 행정처분보다, 위해사항 발견시 사육 · 재배 단계(farm)까지 단계별로 역추적하여 위해요소를 색출 후 제거 · 개선하여야 근원적인 안전성 제고가 가능하므로 역추적기능(feed-back system)을 보유하고 있는 농업부서로 모든 식품의 안전관리기능을 일원화하고, 최종검사기능을 보강함으로써 농장사육 · 재배단계에서 가공 · 유통 · 판매 단계 등을 거쳐 소비자 식탁(farm to table)까지 체계적인 위생관리 및 책임 행정구현으로 소비자에게 안전한 축산물을 공급하여 소비자를 보호하고 국가예산을 절감할 수 있는 효과와 수출농업의 육성 및 친환경적인 농업을 정착시킴으로써 국제화 · 개방화의 무한경쟁에 대처하고 있다.

그 사례로 캐나다는 1992년도 농업부(Ministry of Agriculture)를 농업 및 농업식품부(Ministry of Agriculture & Agri-food)로 바꾸고 식품위생을 담당하는 차관보를 두어 축산식품을 포함한 모든 식품의 안전성을 일원화(통합)관리하고 1997년도에 그 산하에 식품검사청(Canadian Food Inspection Agency)을 설치하여 식품산업의 국제경쟁력 확보 및 생산자 · 소비자를 동시에 보호하고 1998/99회계연도에 약 4400만 달러의 예산절감을 예상하고 있고, 덴마크에서는 1997년 보건부에서 관리하던 모든 식품에 대한 위생관리 및 생산 · 제조단계 및 소비단계의 업무를 농수산부로 이관하여 농수산부를 농수식품부(Ministry of Food, Agriculture & Fisheries)로 바꾸고, 그 산하에 수의식품청(Danish Veterinary & Administration)을 설치, 모든 식품(축산식품, 농산물, 수산물 및 그 가공식품)에 대한 위생관리업무와 가축질병관리업무를 수행하

고 있다. 또한 영국은 이미 농수식품부(Ministry of Agriculture, Fisheries & Food)에서 농축산물, 수산물 및 기타 일반식품업무를 담당하고 있다. 앞으로 우리 나라의 축산식품을 포함한 모든 식품관련산업이 개방화 · 국제화의 무한 경쟁시대에 생존산업으로 국내 식량자원의 안정적 확보를 기함은 물론 더 나아가 수출지향(Bench Marking)이 될 수 있을 것으로 생각한다.

앞으로 보다 철저한 축산식품의 안전성확보로 소비자보호와 축산산업발전을 도모하기 위한 축산물가공처리법의 개정 취지에 따라, 관련업체 · 단체 · 학계 · 위생관련기관은 물론 농 · 소 · 정 모두가 합심하여 개정안의 원활한 새행과 조기정착에 발전을 기함으로써 선진조국이 앞당겨질 것을 기대하면서 논고를 맺는다.

편 찬 위 원

편찬위원장	김 영 진	인문사회연구회 이사장
편 찬 위 원	이 병 석	한국사료협회 회장
	조 재 연	전 농촌진흥청장
	이 관 범	전 국립농산물검사소장
	이 병 기	전 농림수산부 차관
	허 문 회	서울대학교 명예교수
	주 종 환	전 동국대학교 교수
	문 팔 용	전 건국대학교 교수
	김 동 희	전 단국대학교 교수
	정 영 일	서울대학교 교수
	김 영 철	건국대학교 교수
	이 내 수	농협중앙회 부회장
	이 범 섭	축협중앙회 부회장
	안 종 운	농림부 기획관리실장
	서 규 용	농촌진흥청 차장
	김 성 호	한국농촌경제연구원 고문
	이 정 환	한국농촌경제연구원 수석연구위원

집 필 위 원

집 필 시 책	성 명	전·현 직책
농지개혁법 제정	김 성 호	한국농촌경제연구원 고문
농지개혁사업 실시	전 경 식	전 농림부 지정과
임시토지수득세 부과	이 호 철	경북대학교 교수
미국 잉여농산물 도입	이 호 철	경북대학교 교수
농사교도법의 제정과 농사원 발족	신 동 완	전 충남대학교 교수
USOM의 역할	구 천 서	전 단국대학교 교수
종합농협의 설립	진 흥 복	농협대학 명예교수
농어촌고리채 정리	이 환 규	전 농협대학 교수
농촌지도체계 일원화와 농촌진흥청 발족	김 동 희	전 단국대학교 교수
동진강 간척사업	윤 오 섭	한국농지개발연구소 이사장
농어촌개발공사 설립	구 천 서	전 단국대학교 교수
1970년대의 새마을운동	박 진 환	전 농협대학 학장
농촌근대화촉진법 제정	안 재 숙	한국농지개발연구소 상임고문
농업진흥공사 설립	변 양 석	농어촌진흥공사 이사
통일벼 품종 개발	허 문 회	서울대학교 명예교수
다수확 신품종 보급	전 세 창	고양시 농업기술센터 소장
절대농지 지정	김 태 곤	한국농촌경제연구원 부연구위원
농지조성비 부과	이 수 범	축산물유통사업단 상무이사
산림청 내무부 이관과 환원	김 연 표	전 산림청 차장
한국농촌경제연구원 설립	김 동 희	전 단국대학교 교수
1978년 고추 수입	백 현 기	농어촌진흥공사 상임이사
1980년 대흉작과 쌀 수입	박 동 규	한국농촌경제연구원 연구위원
축협중앙회 발족	송 찬 원	전 축협중앙회 회장
농어민후계자육성사업	박 종 문	전 농수산부 장관
복합영농 추진	박 종 문	전 농수산부 장관

집 필 시 책	성 명	전·현 직책
농공단지 조성 시책	한 상 욱	농어촌환경기술연구소장
가락동 농수산물도매시장 개설	성 배 영	한국식품개발연구원장
농지임대차관리법 제정	김 정 호	한국농촌경제연구원 연구위원
1980년대 농가부채대책	박 상 우	전 한국농촌경제연구원장
소값 안정대책	송 찬 원	전 축협중앙회 회장
농수축협 조합장 직선제	정 기 수	전 농협중앙회 부회장
수매가 국회동의제 부활과 양곡유통위원회 설치	안 덕 수	축산물유통사업단 사장
농어촌발전종합대책 추진	이 수 화	농림부 농업정보통계관
	김 정 호	청와대 농림해양비서관
GATT BOP 졸업	최 대 휴	농림부 총무과
농업진흥지역 지정	안 종 운	농림부 기획관리실장
농어촌구조개선사업	허 기 술	농어촌진흥공사 이사
마사회 체육부 이관	신 구 범	축협중앙회 회장
1993년 농안법 개정	이 영 래	전 농촌진흥청 차장
신농정 5개년계획 수립	허 신 행	농수산물도매시장관리공사 사장
우루과이 라운드 농업협상 타결	허 신 행	농수산물도매시장관리공사 사장
농어촌특별세 신설 및 운영	조 봉 환	농림부 과장(국무조정실 파견)
농지법 제정	정 학 수	농림부 공보관
농어촌발전위원회 설치와 운영	정 영 일	서울대학교 교수
북한 쌀 지원	김 주 수	농림부 농산물유통국장
농림수산기술개발사업	김 한 수	한국종자협회 회장
농어민연금제도 실시	정 명 채	한국농촌경제연구원 수석연구위원
미곡종합처리장의 설치	이 내 수	농협중앙회 부회장
농업인의 날 제정	정 장 섭	전국농업기술자협회 회장
농촌지도공무원 지방직화	최 정 곤	농촌진흥청 기술지원국장
환경농업육성법 제정	이 덕 로	농림부 농산과장
축산식품 가공 관리 업무의 일원화	배 상 호	대한수의사회 사무처장

감 수 위 원

(가나다 순)

성 명	전·현 직 책
곽 형 근	국립수의과학검역원 위생관리과장
구 천 서	전 단국대학교 교수
권 영 근	한국농어촌사회연구소 소장
김 남 용	낙농육우협회 회장
김 동 균	전 농협중앙회 부회장
김 동 희	전 단국대학교 교수
김 선 오	농림부 국장
김 성 호	한국농촌경제연구원 고문
김 시 창	국민연금관리공단 기획조정실장
김 연 표	전 산림청 차장
김 정 호	한국농촌경제연구원 연구위원
김 진 규	전 한국물산 사장
김 한 곤	전 농림수산부 차관
나 경 만	농수산물도매시장법인협회 회장
문 팔 용	전 건국대학교 교수
박 동 규	한국농촌경제연구원 연구위원
박 성 재	한국농촌경제연구원 연구위원
박 영 기	농림부 농지과장
박 종 문	전 농수산부 장관
박 진 환	전 농협대학 학장
배 상 호	대한수의사협회 사무처장
배 성 호	전 호남작물시험장장
백 현 기	농어촌진흥공사 상임이사
변 양 석	농어촌진흥공사 이사
성 배 영	한국식품개발연구원장
송 종 익	전 농어촌개발공사 본부장, 덕산냉장 대표
신 동 완	전 충남대학교 교수

성 명	전·현 직 책
안 덕 수	축산물유통사업단 사장
안 재 숙	한국농지개발연구소 상임고문
엄 태 영	한국농지개발연구소 소장
오 세 훈	한국농지개발연구소 이사
유 지 웅	경기도농업기술원 원장
윤 오 섭	한국농지개발연구소 이사
이 관 범	전 국립농산물검사소장
이 내 수	농협중앙회 부회장
이 덕 노	농림부 식량생산국 농산과장
이 상 봉	전 농어촌진흥공사 이사
이 영 래	전 농촌진흥청 차장
이 정 하	전 농업진흥공사 부사장
이 질 현	서울대학교 교수
이 환 규	전 농협대학 교수
전 경 식	전 농림부 지정과
전 세 창	고양시 농업기술센터 소장
정 기 수	전 농협중앙회 부회장
정 명 채	한국농촌경제연구원 수석연구위원
정 영 일	서울대학교 교수
정 장 섭	전국농업기술자협회 회장
조 범 호	한국농지개발연구소 이사
조 봉 환	농림부 과장(국무조정실 농수산건설심의관실)
조 일 호	전 농림부 차관
진 흥 복	농협대학 명예교수
최 민 휴	전 임업연구원장
최 정 곤	농촌진흥청 기술지원국장
한 상 욱	농어촌환경기술연구소 소장
함 만 준	전 농수산부 농정차관보
허 기 술	농어촌진흥공사 이사
허 문 회	서울대학교 명예교수

편 찬 사 무 국

편찬 책임	이 정 환	한국농촌경제연구원 수석연구위원
편찬 실무	박 석 두	한국농촌경제연구원 부연구위원
	김 태 곤	한국농촌경제연구원 부연구위원
	김 홍 상	한국농촌경제연구원 부연구위원
	김 진 헌	한국농촌경제연구원 연구원
	김 상 현	한국농촌경제연구원 연구원

편찬 경과

1. 편찬사업의 발의와 확정

「한국농정50년사」를 편찬하려는 농림부의 구상은 1997년 4월 23일 '한국농정50년사 발간 추진계획(안)'에 대한 농림부장관의 결재를 얻음으로써 구체화되기 시작하였다. 이 계획(안)에 의하면, 편찬사업의 목적은 "정부 수립 50주년을 맞이하여 농정 반세기의 동향과 역사를 체계적으로 정리, 농정의 과거를 돌이켜보고, 이를 교훈삼아 21세기 선진농업 실현을 위한 연구 개발에 활용코자" 하는 것이었다. 편찬사업의 추진체계는 「한국농정40년사」를 편찬한 경험이 있는 한국농촌경제연구원을 주관기관으로 하고, 농・수・축・임협과 농림수산정보센터, 농민신문사, 농지개발연구소, 농우회 등이 참여하는 '농정사발간위원회'를 구성하도록 되어 있었다. 추진기간은 1997년 5월부터 1998년 11월까지로 하되, 1998년 11월 11일 제3회 농업인의 날에 맞춰 책자를 발간하며, 소요 예산 5억 10억 원을 1998년도 예산에 반영한다는 계획이었다.

이 계획은 그러나 곧바로 실행될 수 없었다. 1998년 예산에 소요 사업비를 반영하도록 장관의 결재까지 얻은 사업이었지만 실제로 얼마의 예산이 확보될지는 알 수 없었으며, 예산액이 확정되지 않은 상태에서는 사업을 집행할 수 없었기 때문이다. 1998년도 예산안이 1997년 12월에 국회에서 통과되자 농림부는 12월 29일자로 「한국농정50년사 편찬사업 '98 국고보조예산 확정 통지」를 한국농촌경제연구원에 보내고 편찬사업 계획서를 제출하도록 요구하였다. 이로써 「한국농정50년사」 편찬사업이 1998년도 농림부의 국고보조 사업으로 확정된 것이다.

「한국농정50년사」 편찬에 관한 농림부와 한국농촌경제연구원 간의 업무협의는 1998년 2월 3일에 처음으로 이루어졌다. 여기서 농림부 차관과 기획관리실장은 「한국농정50년사」의 내용과 편제에 관해 다음과 같은 사항을 제시하였다. 첫째, 「한국농정50년사」는 이미 발간되어 있는 「한국농정40년사」의 내용을 축약하고 이후 10년의 농정을 상세히 서술하는 것을 기본으로 한다. 둘째, 정사 형태의 분야별 농정사 외에 50년 동안에 있었던 농정사의 중요 사건 30 50개를 선정하여 사건별로 당시의 책임자 및 실무자들과의 대담이나 좌담회를 통해 이면사를 서술하도록 하

되, 이면사에 중점을 두어 정책 담당자들의 정책 결정과정을 후세의 담당자들이 참고할 수 있도록 한다. 셋째, 책자를 편리하게 활용할 수 있도록 여러 권으로 나누는 방안을 고려하며, CD롬으로도 제작하도록 한다. 이 제안은 '한국농정50년사 발간사업 지침'에 대체로 수용되었다.

1998년 3월에 '국민의 정부'가 출범함으로써 「한국농정50년사」 편찬사업이 잠시 지연되다가 4월부터 농림부와 한국농촌경제연구원 간에 편찬사업 계획서의 내용에 관한 협의가 이루어진 끝에 1998년 4월 29일 한국농촌경제연구원이 제출한 사업계획서에 대한 농림부의 승인이 이루어짐으로써 마침내 「한국농정50년사」 편찬사업이 시작되었다. 사업 기간은 1998. 4 1999. 10. 31이었다.

2. 편찬사업의 추진체계

1997년 4월의 농림부 계획에서 편찬사업의 추진체계는 한국농촌경제연구원을 주관기관으로 하여 '농정사발간위원회'를 구성한다는 것이었다. 이에 대해 한국농촌경제연구원은 20인 이내의 편찬위원들로 구성되는 편찬위원회가 「한국농정50년사」의 구성과 편제를 비롯하여 편찬 일정과 집필위원의 선임 등 편찬사업의 기본 사항을 결정하고, 편찬위원회가 선임한 농정 분야별 집필위원들로 구성되는 몇 개의 소위원회가 집필에 관련된 제반 사항을 협의하며, 집필위원들이 작성한 초고에 대해 감수위원들이 감수하도록 하는 체계를 마련하였다. 한국농촌경제연구원의 연구진은 편찬사무국으로서 편찬위원 · 집필위원 · 감수위원들에 대한 연락과 자료 제공, 자료의 수집 · 정리 및 자료집 발간, 원고 교정과 편집 및 보고서 발간, 그리고 제반 행정 업무 등을 담당하도록 하였다.

이리하여 한국농촌경제연구원은 1998년 4월에 한국농촌경제연구원의 편찬 책임자와 실무진을 구성하고, 사업계획을 몇 차례에 걸쳐 수정하며 농림부와 협의하는 한편, 17인의 편찬위원으로 편찬위원회를 구성하였다. 최종 확정된 편찬위원 17인은 퇴직 농정 원로 5인, 전 · 현직 대학교수 6인, 농협중앙회와 축협중앙회의 부회장 각 1인, 농림부 기획관리실장, 농촌진흥청 차장, 한국농촌경제연구원의 연구자 2인 등이었다.

집필위원들로 몇 개의 분야별 소위원회를 구성한다는 계획은 실행되지 못하였다. 원래의 계획으로는 집필위원이 선정되면 시대별 집필위원회, 13개 분야별 집필위원

회, 시책별 집필위원회 등 15개 집필위원회를 구성하여 집필 범위, 집필 요령, 시기 구분의 기준, 자료의 수집과 이용 방안 등 집필에 관련된 제반 사항을 토의하도록 할 계획이었다. 그러나 1차 편찬위원회에서 시대별 농정사는 분야별 농정사의 제1장으로 편제하는 것으로 축소 조정되었고, 소위원회를 구성하여 집필 내용을 조정하도록 하는 방안은 소위원회의 구성과 운용 면에서 어렵다는 결론에 도달하였다. 그 대신 1998. 9. 4 9. 7에 28인의 분야별 집필위원을 4개 분과로 나누어 집필위원회의를 개최하고 사무국에서 준비한 집필요령을 중심으로 집필에 관련된 사항을 토의하였으며, 1998년 10월 14일과 16일에는 시책별 농정사의 집필위원회의를 2차에 걸쳐 개최하여 집필에 관련된 사항을 토의하였다. 사무국에서는 집필위원회에서의 토의 내용을 반영하여 분야별 농정사와 시책별 농정사의 집필요령을 수정한 다음 각 집필위원들에게 송부하였다.

분야별로 집필소위원회를 구성하여 집필에 관련된 사항을 심도있게 토의할 수 있도록 하려는 계획이 무산됨에 따라 사무국에서는 분야별 및 시책별 집필위원들로 하여금 담당 분야 및 시책 관련자들을 모아 좌담회를 가질 수 있도록 지원할 계획을 세웠다. 이리하여 1998년 12월에 분야별 농정사의 협동조합, 원예작물의 생산과 유통, 특용작물의 생산과 유통 등 3개 분야와 시책별 농정사의 협동조합 설립 등 1개 시책의 좌담회가 개최되었다. 그 밖의 분야와 시책의 경우 자금과 시간상의 제약 등으로 인해 좌담회를 갖지 못하였는데, 이를 보완하기 위하여 시책별 초고에 대한 감수를 좌담회 방식으로 실시하는 것으로 대체되었다.

3. 구성과 편제 조정

농림부의 승인을 받은 편찬사업계획서에서 「한국농정50년사」는 제1권 시기별 농정사, 제2권 분야별 농정사, 제3권 사건별 농정사 등 전3권으로 구성하도록 되어 있었다. 제1권 시기별 농정사는 ① 대한민국 정부 수립 이전(1948), ② 체제정비기(1948 62), ③ 증산농정기(1963 79), ④ 종합농정기(1980 88), ⑤ 개방농정기(1989), ⑥ 21세기 한국농정의 방향 등으로 시기를 구분하였다. 제2권 분야별 농정사는 13개 대분야와 28개 소분야로 구분하였으며, 제3권 사건별 농정사에서는 50대 사건 및 시책을 예거하였다. 제2권의 대분야와 소분야 구분은 다음과 같았다.

1. 농지제도와 농지개발 : 1) 농지제도 2) 농지개발

2. 농업인력과 경영체 육성 : 3) 영농후계자 · 전업농 육성 4) 법인경영체 육성
3. 농업기계와 생산자재 : 5) 농업기계 6) 농업생산자재
4. 농업기술의 개발과 보급 : 7) 농업기술 개발 8) 시험과 보급 9) 농촌지도
5. 농업재정 · 금융 : 10) 농업재정 11) 농업금융
6. 농산물무역과 국제협력 : 12) 농산물무역 13) 동식물검역 14) 국제협력
7. 식량작물의 생산과 수급 : 15) 식량작물 생산 16) 양곡 수급 · 관리
8. 원예 · 특작의 생산 · 유통 : 17) 원예 · 특작의 생산 18) 원예 · 특작의 유통
9. 축산물의 생산과 유통 : 19) 축산물 생산 20) 축산물 유통 · 가격
10. 농업생산자단체 : 21) 농협 22) 축협
11. 농촌개발과 친환경농업 : 23) 농촌개발 24) 친환경농업
12. 농촌사회복지 : 25) 농촌의료 · 복지 26) 농촌교육
13. 농업통계와 농정기구 : 27) 농업통계 28) 농정기구

제1차 편찬위원회에서는 이상과 같은 구성과 편제에 대한 논의가 이루어졌다. 먼저, 시기별 농정사의 경우 시기 구분의 기준과 명칭을 둘러싸고 논의가 전개되었으나, 시기별 농정사의 집필위원으로 내정된 김성호 편찬위원은 시기별 농정사를 독립된 1권으로 할 경우 분량이 300페이지 이상 되어야 하는데, 그렇게 되면 분야별 농정사의 내용과 중복되며, 시기별 농정사를 제대로 기술할 수 있는 필자를 구하기 어렵다는 이유를 들어 시기별 농정사와 분야별 농정사의 통합을 요구하였다. 2권의 분야 구분에 대해서는 농업구조, 잠업, 농지기반조성, 농민운동과 농민단체, 인삼 · 엽연초 조합과 농진공 · 유통공사 등의 농업관련 기관, 축산 사료 등의 항목을 구분해야 한다는 견해가 제시된 반면, 친환경농업이나 법인경영체 육성 등의 정책은 그 역사가 일천하므로 독립 항목으로 서술할 필요가 없다는 의견이 제시되었다.

3권의 사건별 농정사에 대해서는 사건의 개념이 불명확하며, 사건별 농정사가 공식적인 농정사의 일환으로 발간될 경우 문제가 발생할 수 있다는 우려가 제기되었다. 사건별 농정사의 편찬을 찬성하는 의견으로는 정사에서 다루기 어려운 내용을 야사에서 다루어야 역사 기록이 제대로 남고, 역사의 교훈을 얻을 수 있다는 것이었고, 반대하는 이유로는 인명 거론이 불가피한데 명예훼손 문제가 발생할 수 있고, 객관적으로 검증되기 어려운 야사 혹은 이면사를 공공기관에서 공식 보고서로

발간해서는 안되며, 문제의 소지를 없애기 위하여 이리저리 피하다보면 서술 가치가 없어지게 된다는 것이었다. 이를 조정하는 방안도 제시되었는데, 사건별 농정사로 하되 발간기관을 농림부나 한국농촌경제연구원으로 하지 않고 외부에 위탁하여 발간하거나, 아니면 사건별 농정사가 아니라 시책별 농정사로 하자는 방안이었다. 편찬위원회는 이 문제에 대해 결론을 내리지 않고, 사무국에서 결정하도록 위임하였으며, 특히 사건별 농정사를 농정사의 일부분으로 공식 발간하는 문제에 대해서는 농림부와 구체적으로 협의하도록 하였다.

사무국은 제1차 편찬위원회의 논의 결과를 반영하여 「한국농정50년사」의 구성과 편제를 조정하였다. 먼저, 「한국농정50년사」는 전3권으로 구성하되 시기별과 분야별 농정사를 통합하여 제1권과 제2권으로 하고, 시책별 농정사를 제3권으로 하도록 조정하였다. 다음, 분야별 농정사의 분야 구분을 조정하였다. 1차로 대분류에 농업구조, 잠업·특작의 생산과 유통, 농산물시장 및 유통을 신설하고, 농업생산자단체를 농정기구에 통합하여 농업통계와 분리하기로 하였으며, 소분류로서 농지조성, 농업조세, 잠업의 생산과 유통, 새마을운동, 농외소득, 농업단체를 신설하고 친환경농업을 제외하기로 하였다. 2차로 대분류를 없애고 소분류의 구분을 적용하되 비료와 농약 분야, 동물검역과 식물검역 분야를 구분하고, 농지조성과 기반정비, 원예작물의 생산과 유통·가격, 축산물의 생산과 유통·가격, 지역개발과 새마을운동을 통합하였으며, 농업단체를 없애는 대신 농산물검사 분야를 신설하여 31개 분야로 확정하였다. 제3권 사건별 농정사는 시책별 농정사로 변경하여 사업계획서에 예시한 50개 시책과 편찬위원 및 농정 원로들이 추천한 시책을 종합한 71개 시책 중 58개 시책을 선정하였다가, 이 중 7개 시책은 집필 적임자를 선임하지 못하거나 집필 내용이 부실하여 제외하고 51개 시책으로 최종 확정하였다. 시책별 농정사의 제목 또한 최종 단계에서 「농정반세기 증언—한국농정50년사 별책」으로 변경하였다.

4. 집필위원의 선임과 집필 의뢰

「한국농정50년사」의 분야별 및 시책별 집필위원으로는 농림부와 산하 기관에서 해당 분야와 시책을 직접 담당하였던 담당자가 최적임자라고 할 수 있다. 문제는 오랫동안 해당 분야에 종사하였던 농정 담당자, 특히 해당 분야의 농정사를 서술할 수 있는 농정 담당자를 찾기 힘들었으며, 학계 전문가의 경우 농정 실상을 구

체적으로 알고 있지 못한 점에 약점이 있었다. 어떻든 농림부와의 협의를 거쳐 집필위원 후보 명단을 작성한 다음, 편찬위원회의시 편찬위원들에게 분야 구분 및 50대 시책에 대한 제안과 함께 집필위원을 추천해주도록 의뢰한 다음, 집필위원 후보들과의 개별 접촉을 통해 집필위원을 확정하거나 조정하였다. 1998년 8월까지 분야별 및 시책별 집필위원의 대부분을 선임하였으나 일부 분야와 시책의 경우 1999년 초에 집필자가 확정되었으며, 집필 적임자를 선임하지 못하거나(분야별 농정사의 농업단체 분야) 집필 내용에 문제가 있는 경우(시책별 농정사의 7개 시책) 그 분야와 시책을 제외할 수밖에 없었다.

원고를 수록하게 된 최종 집필위원은 분야별 농정사에 34인, 시책별 농정사에 45인이었다. 집필위원의 유형을 구분하면, 분야별 농정사의 집필위원은 전직 농정 관료 4인, 현직 농정 관료 9인, 한국농촌경제연구원의 연구자 10인, 전 · 현직 대학교수 6인, 산하기관 · 농업단체 임직원 5인 등이었다. 시책별 농정사의 집필위원은 전직 농정 관료 6인, 현직 농정 관료 10인, 한국농촌경제연구원의 연구자 5인, 전 · 현직 대학교수 9인, 산하기관 · 농업단체 임직원 16인 등이었다.

선임된 집필위원들에게 집필을 의뢰하기 위해서는 집필요령을 제시할 필요가 있었다. 집필요령은 편찬사무국에서 시안을 작성한 다음 집필위원회의에서 집필위원들의 의견을 들어 확정하였다. 분야별 농정사의 경우 첫째, 2권으로 발간될 분야별 농정사의 원고 총량을 200자 원고지 12,000매로 계획하고 분야별 집필위원들로 하여금 담당 분야의 원고량을 제시하도록 한 다음 사무국에서 이를 취합 조정하는 방법으로 분야별 원고량을 배정하였다. 둘째, 각 분야의 절은 시기별로 구분하는 것을 원칙으로 하여 시기별 정책의 특징을 나타낼 수 있는 제목을 붙이도록 하였다. 셋째, 서술 내용은 정책의 등장 시기와 배경, 내용과 실적, 성과와 문제점 등을 중심으로 하며, 자료 출처를 명시하도록 하였다. 넷째, 원고 작성 양식은 사무국에서 정하여 디스켓으로 보내주는 양식을 따르도록 하였다.

시책별 농정사의 집필요령으로는 첫째, 58개 시책의 원고 총량을 200자 원고지 6,000매로 계획하여 1개 시책당 200자 원고지 100매 내외로 하며, 둘째, 서술 내용은 객관성과 정확성을 유지하되 이에 얽매이지 말고 체험담 · 신문기사 · 정부 문서 등을 활용하여 사실을 재미있게 서술하도록 하고, 셋째, 시책의 도입 배경, 추진 과정과 내용, 사후 평가 등을 중심으로 서술하되 실패와 좌절의 내용도 포함하여 후대에 교훈을 줄 수 있도록 하며, 넷째, 인명은 가능한 실명 혹은 직책을 사용하여

나타내도록 한다는 것 등이었다.

1998년 12월에 집필위원들에게 집필요령과 집필의뢰서를 송부하여 1999년 2월 말까지 초고를 제출하도록 하였으나 대부분의 초고가 4월 말까지 제출되었으며, 일부 초고는 8월 말에 제출되기도 하였다. '농산물 검사와 품질관리' 분야는 이관범 편찬위원의 제안에 의해 1999년 9월에 추가되어 10월에 초고가 제출되었다. 또한, 1999년 9월에 농림부의 요청으로 분야별 농정사의 제1장 농정50년의 개관 편에 '국민의 정부'의 농정개혁을 마지막 절로 추가하였으며, 'UR 협상의 추진 경과'를 상세히 서술할 필요가 있다는 편찬위원의 제안에 따라 '농업통상' 분야의 해당 항목을 추가 보완하였다.

5. 감수위원의 선임과 감수 의뢰

분야별 농정사의 경우 해당 분야의 농정 담당자가 집필한 분야에 대해서는 학계 전문가를 감수위원으로, 학계 전문가 등이 집필한 분야의 감수는 농정 담당자에게 의뢰하여 가능하면 균형을 유지하고자 하였으며, 시책별 농정사의 경우 해당 시책의 집행 감독 또는 실무 담당자를 감수위원으로 선임하고자 하였다. 실제로는 편찬위원과 분야별·시책별 집필위원의 의견을 들어 분야별·시책별로 1인의 감수위원을 선임하였다. 분야별 농정사 감수위원 28인의 유형을 구분하면 전직 농정 관료 6인, 현직 농정관료 3인, 국책연구기관의 연구자 4인, 전·현직 대학교수 10인, 산하기관·농업단체 임직원 5인 등이었으며, 시책별 농정사 감수위원 57인의 유형을 구분하면 전직 농정관료 10인, 현직 농정관료 8인, 한국농촌경제연구원의 연구자 5인, 전·현직 대학교수 10인, 산하기관·농업단체·기타 임직원 24인 등이었다.

분야별 농정사의 경우 분야별 감수위원에게 사무국에서 작성한 감수요령과 분야별 초고를 보내 감수의견을 작성하여 보내주도록 하는 동시에 농림부와 산하기관에도 별도의 감수를 의뢰하였다. 시책별 농정사의 경우 40개 시책에 대해서는 2 3개 시책의 집필위원과 시책별 감수위원이 모여 좌담회 방식으로 감수하도록 총17회에 걸쳐 감수좌담회를 개최(연인원 72명 참여)하였으며, 그 밖의 시책에 대해서는 감수위원에게 서면 감수를 의뢰하였다. 사무국에서는 원고 수정 요령을 작성하여 감수위원과 농림부로부터 제출된 감수의견서와 함께 집필위원들에게 보내 초고를 수정하도록 하였으며, 일부 분야의 경우 2차 감수와 2차 수정을 거치도록 하였다.

6. 자료 수집과 자료집 발간

「한국농정50년사」의 부속 자료집을 발간하는 목적은 두 가지였다. 첫째는 집필 과정에서 집필위원들에게 자료를 제공함으로써 집필에 참고할 수 있도록 하는 것, 둘째는 자료집에 수록된 자료가 보고서 못지 않게 농정 담당자와 연구자 등에게 기초 자료로 활용될 수 있다는 것이었다. 이리하여 「한국농정50년사」의 부속 자료집으로는 농정일지, 농림예산, 농림법령, 농업통계, 농정조직, 정책자료 등을 발간할 계획이었다. 이 중 정책자료는 자료집에서 제외되었는데, 오래된 정책자료는 보존되어 있지 않아 수집 자체가 불가능하였고, 근년의 정책자료는 각종의 백서와 그 자료집으로 이미 발간되어 있을 뿐만 아니라 분량이 방대하여 그대로는 수록할 수 없었다. 결국 「한국농정50년사」의 자료집으로는 제1집 농정일지(전3권), 제2집 농림예산(전3권), 제3집 농림법령(전2권), 제4집 농업통계 및 농림직제(전1권) 등 전4집 9권을 발간하게 되었다.

원래는 가능한 빨리 자료집을 발간함으로써 그것을 집필에 참고할 수 있도록 할 계획이었으나, 계속 지연된 끝에 결국 모든 자료집이 보고서와 함께 발간되게 되었다. 가능한 많은 자료를 수집하려 한 데다 농림부의 감수를 거쳐 보완하는 등 자료 수집에 많은 시간이 걸렸을 뿐만 아니라 전면 재수록하기로 한 「한국농정40년사」 자료집의 편집체제가 그 후 10년사의 편집체제와 달라 전자의 내용 일부를 재편집하지 않을 수 없었으며, 일부 자료집의 경우 1998년 이후 자료까지 추가 수록하게 되었기 때문이다. 어떻든 자료집을 미리 발간하여 집필 참고용으로 제공하지 못하였기 때문에 수집된 자료를 필요로 하는 집필위원들에게는 원고 상태의 자료를 제공하는 것으로 대신하였다.

7. 내용의 보완과 기간 연장

원래의 사업계획에서는 1999년 10월 31일까지 편찬사업을 완료하게 되어 있었으나 두 번에 걸쳐 사업기간을 연장하여 결국 1999년 12월 29일에 편찬사업이 완료되게 되었다. '농산물 검사와 품질관리' 분야가 뒤늦게 추가되고, 'UR협상의 진행과정'을 더욱 상세히 서술할 필요가 있다는 제안에 따라 이를 보완해야 했으며, '국민의 정부' 농정개혁 내용을 추가 및 보완해달라는 요청이 있었던 것이다. 그 외에

방대한 분량의 보고서와 자료집을 편집·교열하고, 표지의 디자인 등을 검토하는 데도 시간이 필요하였다. 특히 농림부와 한국농촌경제연구원 간에 발행기관 문제로 몇 차례의 협의가 있었는데, 그에 대해 부언하면 다음과 같다.

편찬사업 출범시 농림부는 과업지시서에서 「한국농정50년사」의 발행기관은 농림부로 해야하며, 발행인은 농림부장관으로 해야 한다고 명시하였다. 그러나, 1999년 10월에 열린 제3차 편찬위원회의에서 편찬위원들은 한결같이 「한국농정50년사」의 발행처를 농림부로 할 경우 다음과 같은 문제가 있으므로 발행처를 한국농촌경제연구원으로 하는 것이 좋겠다는 의견을 제시하였다.

① 보고서의 내용에 대해 농림부가 책임진다는 것을 의미하게 되는데, 시책별 농정사의 경우 집필자 개인의 체험담이나 객관적으로 검증되지 않은 사실이 농림부의 공식 견해로 간주되거나 개인의 명예훼손 등에 연루될 수 있다.

② 정부의 홍보 책자로 간주되어 「한국농정50년사」의 가치와 객관성에 대한 신뢰가 떨어질 우려가 있다.

③ 「한국농정40년사」의 발행기관은 한국농촌경제연구원이었는데, 「한국농정50년사」의 발행기관은 농림부로 될 경우 두 보고서가 아무런 연관이 없는 것으로 오인될 수 있다.

발행기관 문제에 관해 농림부와 협의한 결과 발행기관은 농림부로 하되, 편찬기관은 한국농촌경제연구원임을 명시하도록 하였다.

편찬을 끝내며

「한국농정50년사」의 편찬사업에 착수한 지 20개월만에 전3권의 보고서와 CD롬, 그리고 전4집 9권의 자료집을 발간하게 되었다. 사업 착수 당시에는 역사서로서 손색이 없는 보고서를 만들겠다는 의욕을 가지고 출발하였으나 사업을 끝마치면서 부족함과 아쉬움을 느끼는 점이 한두 가지가 아니다. 무엇보다 분야별로 시기 구분과 집필 내용 및 서술 방식을 일관된 시각으로 조감하여 조정하려고 노력하였으나 뜻대로 되지 못하였다. 특히, 「농정반세기 증언」의 경우 여러 관련자들로부터 증언을 듣거나 좌담을 통해 다양한 의견을 수집하려고 하였으나 결국 대부분의 내용을 집필자 개개인에게 위임하게 되었다. 농업통계의 경우에는 통계조사 방법이나 도량형 단위 등이 변하였는데도 변화 전후의 자료를 보정하지 못한 채 그대로 발간하였다. 이 밖에도 미흡한 점이 있을 것이다.

이러한 미비점들은 편찬사무국의 경험과 역량이 부족한 데 기인하지만, 돌이켜 생각하면 편찬사업을 추진하는 데 제약조건 또한 많았음을 부인할 수 없다. 실제 사업기간이 1년 반 정도밖에 되지 않았고, 집필 적임자를 찾기가 대단히 힘들었으며, 공식적으로 이용할 수 있는 정책자료가 부족하였다.

이제 새 천년이 시작된다. 농업의 불투명한 미래를 생각할 때 농정의 역할은 더욱 중요해질 것이다. 미래 농정의 방향은 과거에서 현재까지의 농정을 되살펴 봄으로써 올바로 설정될 수 있을 것으로 생각된다. 그런 의미에서 이제부터라도 중요한 정책에 대해서는 입안에서 집행, 사후 평가에 이르기까지 전 과정에 관련되는 정책자료를 보전하고, 자료집 또는 백서의 형태로 정리하여 후세에 남길 필요가 있다.

「한국농정50년사」를 발간할 수 있게 되기까지 많은 격려와 도움을 준 편찬위원·집필위원·감수위원들께 감사드린다. 특히, 김영진 편찬위원장께서는 전체의 기획에서 집필위원·감수위원의 선임에 이르기까지 크고작은 일을 일일이 챙겨주셨다. 농림부의 안종운 기획관리실장, 정승 기획예산담당관 등 농림부 관계자들은 깊은 관심을 갖고 예산과 행정 지원을 아끼지 않았다. 부족하나마 이 보고서가 농정의 방향을 정립하고, 농업의 역할과 중요성을 일깨우는 데 도움이 된다면 그보다 더 큰 보람은 없을 것이다.

한국농정50년사 별책
농 정 반 세 기 증 언

인쇄일 1999년 12월 23일
발행일 1999년 12월 29일
발 행 농 림 부
편 찬 한국농촌경제연구원
130-710
서울특별시 동대문구 회기동 4-102
등록 1979년 5월 25일 제5-10호
전화 (02)3299-4000 팩스 (02)965-6950
인 쇄 동양문화인쇄주식회사
전화 (02)737-2101 5
