

農政改革에 관한 研究

— 農業構造政策을 中心으로

朱 奉 圭

國際化 및 開放化時代에 즈음하여 농정개혁에 관한 연구는 실로 중요한 의미를 갖는다. 왜냐 하면 최근 국제적 농업환경의 급속적인 개방화 및 국제화의 여건변화에 따라서 농업정책의 개혁과 대응책의 강구가 무엇보다도 절실하고 긴박한 현실에 있기 때문이다. 이에 본 연구의 목적은 우리 나라의 농업정책에 관한 제반특징과 동향을 검토구명하고 이에 따라서 우리 나라 농업발전을 위한 새로운 방향을 모색제시 함에 있으나 한편 본 연구목적 을 위하여 한국농정과 일본농정의 차이점을 살펴보고 동시에 한국과 일본의 농업구조문제 와 그 문제에 대응하여 시행되었던 농업정책의 전개내용을 음미검토한 바탕에서 우리 나 라 농업발전을 위한 농정방향을 제시한 것이다.

1. 問題의 提起

한국과 일본은 일찌기 稻作中心農業을 영위하면서 경제성장과정에서 농업내부에 커다란 변화를 경험한 바 있었다는 공통성을 지니고 있다. 따라서 한국과 일본의 경우 農政에 있어서도 상당한 유사성을 갖게 된 것이 사실이나 한편 이와 같은 유사성이나 공통성을 가지고 있으면서도 農業問題解決의 方法과 接近에 있어서는 적지 않은 차이점이 나타나 있게 된 것도 사실이다. 그러므로써 한국과 일본의 농정에 관한 유사점과 차이점을 살펴보고 이에 따라서 한국에 있어서의 農業發展을 위한 새로운 農政方向을 모색한다 함은 실로 중요하다 할 수 있고 이로부터 연구에 대한 의의도 찾아볼 수 있다.

이에 本稿의 연구목적은 최근 국제적 농업환경의 급속적인 開放化 및 國際化의 여건변화에 따라서 농업정책의 개혁과 대응책의 강구가 무엇보다도 절실하고 긴박한 현실에서 우리나라의 농업정책에 관한 제반특징과 동향을 검토구명하고 이에 따라서 韓國農業發展을 위한 새로운 방향을 제시하는 데 연구목적이다.

위의 연구목적을 위한 연구내용으로서는 한국농업과 일본농업과의 비교검토에 의하여 한국농정과 일본농정의 차이점을 살펴보고 동시에 한국과 일본의 農業構造問題와 그 문제에 대응하여 시행되었던 농업정책의 전개과정을 음미검토하여 양국간의 농정의 유사점을 구명하며 이어서 한국에 있어서 농업발전을 위한 새로운 農政方向을 모색하는 것을 주된 연구

내용으로 하고 있다.

2. 韓·日 農業政策의 展開過程과 그의 類似點 및 差異點

농산물시장의 개방화는 한국 및 일본 공히 農業解體를 격화시키고 있는 요인으로 작용되고 있는 것이 사실이다. 이에 한·일 양국이 공통적으로 지니고 있는 零細農의인 農業構造를 높은 농업생산력에 상응케 하는 近代的인 農業構造로 개편하는 것은 한·일 양국 농업의 사활이 걸려 있는 긴박한 문제로 되어있는 것이 사실이다. 왜냐 하면 농산물 수입개방의 대처는 이러한 농업구조개선에 유리한 환경을 조성함이 한국·일본 다같이 중요하다고 보기 때문이다. 이에 한국과 일본의 農業構造改善政策內容에 관하여 자세히 살펴 보기로 한다.

2.1. 韓國의 農業構造政策의 展開過程

2.1.1. 1960年代 農業構造政策

한국에서 농업구조문제에 관한 정책적 관심은 1962년 7월에 농림장관의 자문기관인 農業構造改善審議委員會가 설치되면서 비롯되었다고 볼 수 있다. 왜냐 하면 이 때에 농업근대화를 위한 農業構造改善政策을 건의하는 것이 이룩되었기 때문이다. 무엇보다도 농업구조개선심의위원회에서는 농업의 근대화를 촉진함으로써 농업생산력의 발전과 농가경제의 향상을 도모기 위하여 生産構造改善을 비롯하여 所得 및 流通構造改善 그리고 農村社會構造改善 등 농업과 농촌의 전반적인 구조개선을 기하는 것을 건의하는 것으로 되어 있었다. 이 가운데 농업생산구조의 개선을 위한 경영조직의 개선방향으로는 協同經營에 의해서 영세성을 탈피시킬 것을 도모하고 아울러 家族經營에 의한 자립경영을 조장할 것과 農企業을 육성할 것을 제시함으로써 영세농경제의 극복방안으로 協業經營을 강조하고 이에 따라서 協業農場 試驗事業을 접근한 바 있었다.

한편 1965년에 이르러서는 협업화보다는 개별농가의 規模擴大 또는 경중으로부터 特作 및 축산에로의 經營形態轉換을 통한 농가소득증대를 기하기 위한 自立安定農家造成事業이 실시된 바 있었다.⁽¹⁾

자립경영 안정농가조성사업에 이어 1966년에는 주산지조성사업의 추진하에 農業構造改善事業政策이 전개되고 있었다. 이 사업은 適地適產原則에 따라서 수익성이 높은 농작물 특히 수출전망이 유망한 농산물이나 공업원료농산물을 집중적으로 증산케 하고 이에 따라서

(1) 自立安定農家造成事業이란 0.5~1.0ha 미만의 농가 75만호 가운데 1만호를 선정하여 호당 10만원의 中期性 施設資金과 短期性 經營資金을 융자해 주어서 개별적인 자립농가육성을 기하는 것이었다.

생산성을 향상시키며 농업경영을 개선하고자 하는 것이 되고 있었다. 그러나 이 사업은 1966~1967년에 걸쳐서 실시하여 본 결과 特作에 대한 生産技術不足과 果實類의 生産過剩 및 加工處理技術不足은 물론 施設不足 등으로 값진 정책적인 결실을 거두지 못하게 되었다. 그리하여 주산지조성사업은 1968년부터 農漁民所得增大 特別事業으로 개편되어 시행된 바 있었다[韓國農業經濟學會 (1962)].

1960년대 농업구조정책의 전개 가운데 특이한 것이 있었다면 1964년 2월에 農業基本法案이 처음으로 의원입법으로 국회에 제안되었으며 그후 거의 3년여인 1967년 1월에 그것이 공포시행되었다는 사실이다.

이 農業基本法案은 농업에 관한 정부의 기본시책의 방향 이념을 제시한 것이었으며 특히 이 법은 농업구조개선시책의 방향을 제시하고 구조정책의 法的인 根據를 마련하였다 함에서 그의 의미를 찾아볼 수 있다. 즉, 첫째, 자립가족농을 육성하고 기업농·협업농을 조장할 것을 제시한 내용, 둘째, 농업경영의 적정규모 유지를 위한 農地細分化防止 시책내용, 셋째, 농민의 전업기회증대를 위한 農村工業의 振興, 農家副業의 獎勵 등과 他産業轉出을 위한 職業訓練 등에 필요한 시책내용, 넷째, 개간, 간척 등 農業生産基盤의 확대조정과 경지정리 및 토지의 교환분합 등 基盤整備에 필요한 시책적인 내용 등이 강구되고 있었다.

다만 농업기본법에서 천명되어 있는 농업구조개선정책내용과 농업구조개선심의위원회에서 제시된 그것과를 대비하여 차이점을 찾는다면 전자에 있어서는 자립가족농의 육성을 기본방향으로 하고 있다면 후자의 경우는 협업경영육성을 주안으로 하고 있다는 점에서 찾아볼 수 있다.

2.1.2. 1970年代의 農業構造政策

1970년에 들어와서 농업구조개선사업추진은 그것을 전면적으로 실시할 계획하에 구조개선에 관한 細部方向定立을 비롯하여 구조개선사업의 要員確保와 統率, 그리고 사업추진에 따른 시행착오에 관한 縮少 등을 목표로 한 農業構造改善의 示範事業을 시행한 바 있었다.⁽²⁾

그런데 위와 같은 농업구조개선에 관한 시범사업은 어느 면에서 보면 호당 경지규모의 확대보다는 施設作物과 畜産을 통한 소득증대를 주로 추구하고 있었다 함에서 그의 특징이 있게 된 것이다.

1970년대 후반 이후부터 나타난 인플레이와 임금상승, 산업간 투자의 불균형 등으로 초래된 資本蓄積의 危機를 극복하기 위하여 정부당국은 한편으로는 대외개방체제를 강화하고

(2) 農業構造改善示範事業이란 각도별로 1개 부락의 구조개선 마을이 선정되고 3년간에 증장기資金으로 부락당 48만원 내지 108백만원 정도의 資金支援이 뒤따른 구조개선사업이었다.

다른 한편으로는 중화학공업의 투자조정과 함께 저임금체제를 유지하기 위한 低農產物價格體制를 강화하였으며 또한 이것의 주된 수단인 農產物輸入의 확대와 米穀價格支持政策의 후퇴가 구체화되면서 이른바 開放農政으로의 농정기조의 본격적인 변화가 있게 되었다고 볼 수 있으며 이에 따라서 농업구조개선정책이 실질적인 면에서 전개되었다고 볼 수 있게 된다.

2.1.3. 1980年代의 農業構造政策

개방농정의 정책전환에 따른 농업구조개선으로 제시된 농정의 기본방향과 내용을 살펴보면 다음과 같다. 즉, 첫째, 營農規模擴大에 중점을 두는 농업구조개선의 추진, 둘째, 農產物流通改善에 관한 추진, 셋째, 農村工業開發과 綜合開發, 넷째, 農業保護緩和와 輸入開放擴大.

이 가운데 농업구조개선과 관련된 기본방향의 일단으로서는 영농의욕을 가진 농가가 규모를 확대해 갈 수 있도록 하고 동시에 영세민의 탈농유도와 전직대책을 강구하는 데 두고 그 밖에도 농지임대차의 현실화, 경지정리사업 확대와 농업기계화사업의 촉진, 농어민후계자의 육성확대 등에 의한 농촌인력개발 그리고 농촌공업도입확대와 직업훈련 등 전직촉진에 의한 탈농지원강화 등으로 구체화되어 있었다.

1983년에는 農漁村所得增大開發促進法이 제정됨으로써 農工地區造成을 통한 농촌공업화 정책이 본격적으로 추진케 되었다. 이것은 농가소득문제를 해결하는 유일한 정책의 대안으로 農村工業開發事業에 대하여 더욱 역점을 두고 추진코자 하는 것이었다. 그리하여 農村工業化政策은 농가노동력의 농외취업기회를 확대함으로써 농가소득문제를 해결하겠다는 농가소득정책내용이 되어 있었을 뿐만 아니라 나아가 농민의 농외취업과 재촌탈농을 유도함으로써 농지를 전업농에게 집중시켜 규모확대를 추구한다는 농업구조개선의 정책적인 효과를 노리고자 하는 것이 되고 있었다.

1986년 3월에는 농어촌종합대책이 수립시행된 바 있었다. 그것의 기본방향으로서는 첫째, 농수산업의 구조개선을 촉진하기 위한 농정의 과감한 전환을 촉진한다. 둘째, 이와 관련된 구체적인 시책내용으로서는 農地賃貸借를 規制할 立法措置를 시행한다.⁽³⁾ 셋째, 農漁村地域開發基金을 설치하여 농지차입자금을 지원한다. 넷째, 농어촌주민의 취업기회를 확대하기 위해 農漁村工業導入施策을 본격적으로 추진한다.

(3) 農地賃貸借管理法 制度의 의미는 그 동안 농지개혁법의 규정에 의하여 적어도 법제적으로는 금지되어 왔던 農地賃貸借制度를 합법화 및 양성화 하고 현실적으로 널리 이루어져 왔던 농지임대차 관계를 규제할 수 있는 법적인 근거를 마련한 점과 동시에 농업구조개선의 기본축을 이루는 농지임대차에 의한 農地流動化促進과 上農層으로의 농지집중이라는 政策方向을 추구할 수 있는 최소한의 제도적인 기반을 마련케 되었다는 점에서 그 의미를 찾아볼 수 있다.

그리고 1989년 4월 8일에는 농업구조정책을 수입개방에 대한 유일한 대안으로 취사선택할 수밖에 없는 상황에서 農漁村開發綜合對策이 발표된 바 있었음인데 그의 주된 내용을 요약 정리하여 보면 다음과 같다. 첫째, 농수산업의 構造改善促進, 둘째, 農產物價格安定과 需要開發, 셋째, 農外所得源開發促進, 넷째, 農漁村定住圈開發, 다섯째, 農漁民 負擔輕減과 農漁家經濟安定, 여섯째, 農水產物 輸入自由化 豫示補完對策推進, 일곱째, 農水產行政體制의 개선.

물론 위의 農漁村發展綜合對策 가운데서도 최우선의 역점을 둔 것은 농업구조개선정책내용이라고 할 수 있음인데 이에 관한 구체적인 기본방향을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 商業的 專業農中心의 능률적인 농업경영을 확립케 한다. 둘째, 영농규모의 확대와 기술혁신의 촉진으로 생산성과 경쟁력을 제고한다. 셋째, 農地流動化와 구조개선을 효율적으로 촉진하기 위한 각종 제도적 장치를 마련한다.

그리고 농지유동을 촉진하는 농업구조개선사업을 담당할 農漁村振興公社의 설립을 비롯하여 전업농으로의 농지집중등을 지원하기 위한 農地管理基金의 설치, 전업농중심의 농업인력개발, 農地長期貸借制度의 도입과 하층농의 임대촉진, 營農組合과 委託營農會社의 육성, 農業振興地域의 설정과 그 권역내 농지에 대한 농업기반조성 등 농업관련투융자의 집중시행, 農水產業構造調整基金의 설치, 농촌공업개발과 직업훈련 등 농외취업 촉진, 農漁民年金制實施 등으로 농업구조개선을 본격화 하고자 하는 것이 되고 있었다.

2. 1. 4. 1990年代의 農業構造政策

1990년 4월에 이르러 農漁村開發特別措置法과 農漁村振興公社法 및 農地管理基金法을 제정함으로써 이른바 국제경쟁력 있는 商業的 專業農體制의 확립을 기본방향으로 하는 농업구조개선정책의 기본적인 추진에 필요한 법제적인 완비를 하게 되었고 이어 1991년의 농어촌구조개선대책과 第7次 經濟社會開發 5 個年計劃에서 농업구조개선정책의 내용이 보다 구체적이고 체계적인 형태로 제시되면서 농업구조개선사업이 본격적으로 추진된 바 있었다. 이에 관한 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 農漁村振興公社의 창설, 農地管理基金 및 農漁村發展基金의 설치를 통해 규모확대를 추진함과 아울러 전업농의 육성을 통해 생산성향상을 기한다. 둘째, 價格安定化政策과 함께 生産者團體의 農水產物 加工產業으로의 참가 및 수출농산물의 생산을 지원한다. 셋째, 농공단지조성을 통한 농외소득원개발을 지원한다. 넷째, 農漁村定住生活圈開發과 농지의 효율적 관리를 위해 종래의 절대·상대농지제도를 農業振興地域 및 農業保護區域으로 전환한다. 다섯째, 農漁民負債輕減對策을 추진한다.

이어 1991년 1월에는 농어촌대책을 발표한 바 있었으며 그에 관한 주된 내용을 요약하여 보면 다음과 같다. 즉, 첫째, 농지소유상한(현행 3ha의 완화)의 철폐, 둘째, 미작, 축산 및 시설원예의 기계화와 시설근대화, 셋째, 영농후계자지원제도의 개선, 넷째, 농산물유통구조개선과 수출농업육성, 다섯째, 농어촌공업개발촉진과 생활개선 등 이었다.

그리고 이것의 실현을 위해 1991년 7월 정부는 금후 10년에 걸쳐 총 42조원의 豫算을 농업부문으로 투자키로 하였다. 그것은 무엇보다도 농어촌구조개선사업은 우리 농어업이 당면한 우르파이 라운드등 농업의 국제화 및 개방화에 대응하여 농어촌을 획기적으로 발전 시키고자 하는 정책사업내용이었다는 점에서 그러하였고 농어촌구조대책의 중요한 일환인 영농규모확대사업을 추진하여 농업생산성의 제고를 기하기 위해서 그러하였다. 그 밖에도 농어촌구조개선사업추진의 실천적인 정책수단으로서의 농지소유상한선의 확대모색과 더불어 농지매매사업, 농지임대차사업, 그리고 농지교환·분합사업 등 農地流動化事業의 원활화를 위해서 그러하였다. 또한 委託營農會社에 대한 지원강화와 營農組合法人の 활성화추진을 위해서 더욱 박차를 가하고자 함에서 막대한 투자를 결정하였다고 볼 수 있음이다.

또한 농어촌발전종합대책과 제 7차 경제사회발전 5개년계획에서 농업구조개선대책에 관한 기본방향을 설정하여 추진한 바 있었다. 즉 수입개방의 압력과 産業間成長隔差가 격화되고 있는 조건하에서 지금의 영세소농구조로서는 농가 스스로가 안정된 영농을 하면서 自力成長을 지속할 수 없다는 판단에 따라 우리 나라 농업이 살아남을 수 있는 방법은 농업구조 개선에 의해 국제경쟁력 있는 강한 체질의 농업으로 육성하는 방법 이외에는 별다른 묘안이 없다는 판단하에 專業農中心으로 영농규모를 확대해 나간다는 방향을 설정·추진하였음은 물론 전직이나 겸업을 희망하는 농가들을 위해 농촌공업화 및 직업훈련을 추진하고 隱退農家를 위해서는 農漁民年金制를 비롯한 社會保障制度를 강화토록 하였으며 전업농의 규모확대를 돕기 위해 農地保全과 農地流動의 촉진을 위한 농지제도개선, 농지기반정비, 농업기계화를 추진하는 동시에 영세농의 영농규모를 확대키 위해서 營農組合이나 委託營農會社 등의 영농조직의 결성과 운영을 통한 영농규모확대를 도모하는 것이 되어 있었다.

이렇게 볼 때 한국의 농업구조개선의 기본방향은 이른바 소수의 엘리트농가에 속하는 전업농을 중심으로 개별경영의 규모확대를 통해 농업생산을 이끌어 가고 영세농에 대하여서는 영농조직의 육성을 통해 規模化 및 大型化를 기하겠다는 내용으로 되어 있었음을 알 수 있으나 이 가운데 전자의 집중적인 육성이 더욱 강하게 이룩된 바 있었다.

2.2. 日本의 農業構造政策의 展開過程

2.2.1. 1950年代 農業構造政策

일본경제는 1955년도부터 고도성장의 궤도를 달리게 되고 그에 따라서 높은 고도성장기에 들어서게 되었다. 그리고 그때부터 농공간 및 도시와 농촌간의 소득격차가 확대되었고 이에 따라 급격한 농업노동력의 유실, 겸업농가의 증대, 농촌노동력의 부족이 매년 심각하게 나타나게 되었고, 그러므로써 영세농경의 근본적인 개선이 절실하게 제기된 것이 분명하다. 농지개혁시행에서 좋은 성과로 개화된 小農的 技術이 생산력수준을 향상시켜 식량증산을 달성함과 동시에 농업을 더욱더 발전시키기 위해서는 새로운 근대적인 기술혁신이 필요하게 되었다는 것도 또한 사실이다. 한편 농산물수요도 소득증가에 따라서 변화하는 것으로 나타나게 되었거니와 그것은 곧 米麥 등의 곡물수요감소에 반하여 肉類, 牛乳, 乳製品, 野菜, 果實이 증가하는 것으로 나타났다. 그리하여 농산물의 무차별한 증산이 아니고 수요에 상응한 생산 즉 축산물 및 과실 등의 成長農産物을 중심으로 한 선별적 확대의 필요성이 크게 나타나게 되었다. 그리고 경제성장에 의한 外貨保有高 增大 때문에 일본정부는 貿易自由化政策을 채택하지 않을 수 없게 되었을 뿐만 아니라 농산물에도 자유화의 여파가 점진적으로 밀어 닥치게 되었다. 특히 일본정부가 1955년 9월에 GATT에 가입한 이후부터는 무역자유화라고 하는 세계적 추세 가운데 美國産의 大豆, 小麥, 飼料 등의 일본시장에로의 강력한 開放要求가 있었다.

그 밖에도 농공간 소득격차의 확대와 1950년대 후반에 들어와서부터 나타난 農業保護主義의 퇴조 특히 농업관계예산의 신장의 진통과 총예산상에서의 점유비율의 저하는 농업단체에게 커다란 위기감을 불러 일으키고 있었다. 이와 같은 상황하에서 農業諸團體를 주축으로 한 농업소득증대와 농업보호에 의해서 농공간 격차를 해소하려고 하는 움직임이 활발하게 전개되었을 뿐만 아니라 1958년부터 全國 農業會議所를 중심으로 한 農業委員會系統의 團體에 의한 農業基本法制定의 움직임이 표면화하게 되었다. 이러한 가운데 농업기본법의 제정·시행이 불가피한 것이 되었거니와 그에 관한 배경을 자세히 정리·요약하여 보면 다음과 같다. 첫째, 농업과 타산업과의 격차를 시정하고 보완한다. 둘째, 농업인구이동에 따른 문제에 슬기롭게 대응한다. 셋째, 농산물 수요변화에 적절하게 대응한다. 넷째, 무역자유화에 대응한다. 다섯째, 농지개혁의 값진 성과에 임하도록 한다. 여섯째, 농업예산확보의 요구에 부응한다 등 6個 條件과 내용에 깊이 관련되어 나타나고 있다.

어떻든 위와 같은 6가지 조건과 내용의 작용상황하에서 일본의 農業諸團體는 소득균형을 대의명분으로 하여 농업예산의 증가목적 달성을 위하여 農業基本法을 제정할 수밖에 없다는 요구를 제시하게 되었고 이에 따라서 農林省은 물론 自民黨, 野黨 및 農業團體가 모두 그들 나름대로의 입장에서 일본농업에 대한 비전과 계획수립에 착수하게 되었으며 이에 따라

서 농업의 기본문제와 그의 대상이 발표되기에 이르렀다. 이 때의 주된 발표요지는 소득불균형의 근거는 무엇보다도 영세농경제에서 비롯되어 있다 함을 지적하고 그것의 요인으로서 농업생산성의 저위, 가격조건의 불리, 고용조건의 제약 등을 들고 있다. 그리고 기본문제에 대한 대책설정의 계기는 경제성장 그 자체에 존재하고 있다 하여 이에 경제성장을 배경으로 하여 농업정책의 방향설정은 所得均衡, 生産性向上, 構造改善⁽⁴⁾의 3者側面에서 이룩되어야 한다는 것이었다. 따라서 이와 같은 인식하에 농업정책은 3가지의 골격 즉 所得政策, 生産政策 및 構造政策으로 통합연계한 정책의 수립이 있음과 동시에 시행이 있게 된 것이다[農林漁業基本問題調査事務局(1960)].

특히 이 때 일본의 농업구조정책은 소득정책과 생산정책을 성공시키기 위하여 일본 농업구조의 특질인 零細農耕과 零細農地所有制를 개혁하고자 함에 있었던 것이 분명하며 이를 위하여 농업으로부터의 인구유출을 촉진하며 농가의 脫農과 農地流動化에 의해서 특정농가에로의 농지집중을 도모하며 자립경영⁽⁵⁾과 協業經營을 유도코자 함이 그의 본질이었고 특징이었다고 할 수 있다.

2.2.2. 1960年代의 基本法 農政推進과 農業構造政策

1960년대의 농업구조개선사업추진은 1961년 6월 6일에 국회에서 통과되고 동년 6월 12일에 공포시행된 바탕에서 이룩된 바 있으나 어쨌든 1962년부터는 농업구조개선사업으로서의 기본법 농정이 탄생케 됨에 따라서 그의 사업이 본격화 되었던 것이다. 우선 農業基本法의 내용을 살펴보면 第1條⁽⁶⁾에서는 농업에 관한 정책목표를 천명하고 있으며 第2條에서는 第1條의 목표를 달성하기 위한 시책으로 다음과 같은 8가지의 항목내용을 제시하고 있다. 즉, 첫째, 수요가 증가하는 농산물생산의 증가, 수요가 감소하는 농산물의 생산전환, 외국산농산물과 경쟁관계에 있는 농산물생산의 합리화 등 農業生産의 選擇的 擴大를 도모한다. 둘째, 토지 및 물의 농업상의 유효적절한 이용과 개발 그리고 농업기술향상에 따라서 농업생산성의 향상증대 또한 농업총생산의 증대를 도모한다. 셋째, 농업경영규모의 확대, 농지의 集團化, 가축의 도입, 기계화 기타 농지보유의 합리화 및 농업경영의 근대화 등 농업구

(4) 構造改善이란 農業을 가급적 생활유지의 부문으로부터 商品生産의 經濟部門으로서 그것을 産業的으로 確立함을 말한다.
 (5) 自立經營農이란 正常的인 능률성을 보유하고 사회적으로 타당한 생활을 향유하는 데 필요한 농가소득 확보가 가능한 근대적 가족관계(核家族을 규정)를 보유하게 하는 경영이라고 정의하고 있다.
 (6) 農業基本法 第1條에서는 농업 및 농업종사자의 중요성을 강조하고 최근 농업과 타산업간의 소득격차확대 그리고 타산업에로의 노동력 이동 등의 현상을 지목하고 이러한 사태에 대응하기 위하여 농업의 近代化와 合理化를 도모하여 농업종사자와 기타 민중 각종과의 균형을 기한다 함은 국가의 責務라 명시하고 있다.

조개선을 도모한다. 넷째, 농산물유통의 합리화, 가공의 증진 및 수요의 증대를 도모한다. 다섯째, 농업의 생산조건 및 교역조건 등에 관한 불리를 보정할 수 있도록 농산물가격의 안정 및 농업소득의 확보를 도모한다. 여섯째, 농업재료의 생산 및 유통의 합리화 및 가격의 안정을 도모한다. 일곱째, 근대적인 농업경영담당자의 양성 및 확보를 도모하고 나아가서 농업종사자 및 그의 가족들이 그들의 희망 및 능력에 따라서 적당한 직업에 취업하도록 한다. 여덟째, 농촌에 있어서 교통, 위생 및 문화 등의 環境整備, 生活改善, 婦人勞動의 合理化 등에 의한 농업종사자의 福祉向上을 도모한다는 것이다.

위 가운데 농업구조개선에 관한 시책내용을 간추려 살펴보면 가족농업경영의 근대화에 의한 발전과 자립경영의 육성을 위한 필요한 시책을 강구한다. 그 가운데 農地相續의 경우 농업경영의 세분화방지를 위해 遺産相續의 경우에는 종전의 농업경영을 가급적이면 공동상속인의 1인이 引繼擔當하도록 하는 시책을 강구한다는 것이고 동시에 정부가 생산과정에 있어서 협업을 조장하기 위하여 필요한 시책을 강구한다는 것이며 또한 농지에 있어서의 권리설정 또는 이전의 경우 가급적 원활화를 기하며 그 밖에 教育事業의 충실과 취업기회의 확대, 농업구조개선사업의 촉구에 대하여서는 정부가 필요한 조치를 강구한다는 것으로 되어 있다.

그 밖에도 농업구조개선정책은 家族勞作的인 자작농주의의 이념에 충실한 농지개혁에 근본적인 한계가 있다는 논의가 집중되고 있는 가운데 農業法人, 協業經營에로의 새로운 농업 내부에서의 문제해결을 위한 돌파구를 찾고자 하는 것이 되어 있었다. 더우기 이때 일본농정은 일본농업의 근본적인 취약점인 영세농경제를 수반하게 하는 중요한 요인의 일단은 농업에 있어서 過剩就業의 現象形態에서 벗어나고 있다 함에 따라서 공업발전에 의해서 유리한 취업기회가 증대되면 농업취업인구는 감소되고 그러므로써 過剩就業이 또한 해소될 뿐만 아니라 농가호수 또한 감소되며 이러한 가운데 농가가 농지를 방출하게 될 것이므로 이에 농지유동화를 통하여 경영규모가 확대되고 생산성향상이 가능하게 되어 결국 영세농경제는 극복완화된다는 판단하에 농촌공업화에 박차를 가하였다. 그밖에 특히 1962년부터 시작된 농업구조개선사업추진에서 특기할 만한 것은 몇개의 基幹作目を 중심으로 농업구조개선을 수립하고 이것의 실현을 위한 정책적 수단으로서 농지의 기반정비 및 경영근대화를 위한 共同利用施設과 기계에 대하여 보조금 및 융자에 의한 조성을 도모코자 하는 것이 되고 있었다. 특히 水田 1필의 區劃을 30ha로 한 圃場整備事業推進이 당시의 주목대상이 되고 있었다. 왜냐 하면 답에서의 圃場整備의 전개는 경작의 기계화 및 省力化에 기여케 되는 것이었던 것이 사실이고 성력화에 의해서 잉여되어진 노동력을 이용한 타작물의 진흥,

그리고 경영의 複合化가 도모되어진 地域도 있었으나 일반적으로는 '도리어 성력화가 점업화를 촉진하여 單作 프라스 兼業이란 구조를 정착시킨 사례가 많이 있게 되었기 때문이다.

한편 농업구조정책의 생명이라 할 수 있는 농지제도의 개선은 부진하였다. 왜냐 하면 이때의 농업기본법은 農地權利取得의 원활화와 농협에 의한 農地信託制度의 신설을 역설하였을 뿐 농지제도의 근본적 개정, 자작농주의로부터의 탈피에 대하여서는 아무런 언급도 없는 상황에 있었으며 따라서 농지법의 개정은 微溫的인 것이 되고 있었기 때문이다. 어쨌든 당시에 농지법의 주된 개정내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 農地權利取得의 最高面積制限에 대한 완화내용이 되고 있었다. 둘째, 農業生産法人의 법제화와 그에 대한 농지권리취득의 승인내용이었다. 셋째, 농협에 의한 農地信託制度의 창설내용을 들 수 있다.

그러므로써 위와 같은 미온적인 개정에서는 농업기본법이 의도한 바 농업구조개선 특히 규모확대에 의한 자립경영의 육성엔 실현곤란한 것이 되고 있었다. 그 밖에도 低利資金(自作農資金)의 융통에 의한 농지구입을 통하여 이루어진 규모확대는 주로 고도성장에 수반한 지가상승에 의해서 北海道를 제외한 다른 지역에서는 수행되지 못하고 있었다. 또한 협업경영에 대하여 농지권리취득의 길을 열게 한 것은 농업기본법의 노선에 부응된 것이기는 하지만 실제로는 협업경영의 진전은 거의 발견할 수 없을 정도가 되고 있었다. 그 밖에도 농협에 의한 農地信託制度의 창설도 그것이 組合員農家와 양쪽 다같이 거의 유리한 조건이 없는 것이었기 때문에 대부분의 지역에서 유명무실한 존재가 되어 있었다.

1966년에는 農地管理事業團 法案이 국회에 제출된 바 있었다. 그런데 이 법안에 대하여서는 공적 개입에 의한 選別政策 즉 小農放棄強化의 것이 되어 있었고 동시에 官僚에 의한 外的 農地支配가 된다는 비판이 강하게 제기되어 결국 국회에서 성사되지 못하였다.

이러한 가운데 1960년대 후반에 들어서면서부터 농촌의 노동력부족, 기계화의 진전에 따른 계층간의 생산력격차의 형성을 배경으로 하여 請負耕作이라 불리어지는 사실상의 임대차가 각지에서 나타나게 되었다. 이와 같은 사태에 직면하게 된 일본 農林省은 1967년 구조정책의 기본방향을 발표한 바 있었다. 그 가운데 첫째의 것이 농지유동화의 제시였으며 이것을 위한 시책으로서 농지의 賃貸借規制의 완화를 중심으로 한 농지법개정이 중요한 과제로 제기되었다. 이에 기초하여 1968년과 1969년의 2회에 걸쳐서 농지법개정법안이 국회에 제출된 바 있었으나 어느 것도 성사되지는 못하였다.

이 시기는 또한 고도경제성장에 따라서 비농업부문으로부터 농지수요가 증대되는 시기가기도 하였다. 地價의 暴騰, 優良農地의 荒廢化 등 농업에 적합치 못한 현상이 나타나게 되었다. 그리하여 이에 적절하게 대응하기 위하여 여러 가지 형태로 토지이용규제가 요청되

고 있었다. 특히 1968년에 제정되어진 新都市計劃法에 대항하는 형태로 입안제정되어진 것이 農業振興地域의 정비에 관한 법률 즉 ‘農振法’이었고. 농업진흥을 위한 시책은 바로 전적으로 農業振興地域을 대상으로 행하여 졌다. 이에 따라서 農用地的 감소에 대한 일정의 저지 효과가 나타나게 되었다[山本 修 (1988, pp.111~116)].

2.2.3. 1970年代 綜合農政推進과 農業構造政策

1968년 西村農相에 의해서 綜合農政의 전개가 발표⁽⁷⁾되고 이어서 1969년에 農政審議會가 농정추진상 유의되어야 할 기본적 사항에 대한 답신이 이룩되고 1970년에 ‘綜合農政의 推進에 對하여’를 발표하면서 1970년대의 종합농정의 실질적인 추진이 있게 되었으며 그것의 기본방향으로서는, 첫째, 규모가 크고 생산성이 높은 근대적 농업의 육성, 둘째, 미곡의 생산조정(경작감소)과 수요에 상응한 농업생산의 추진, 세째, 농산물가격변동과 유통가공의 근대화, 넷째, 자립농가, 겸업농가의 소득증대에 의한 타사업종사와 균등화되는 생활수준의 확보, 다섯째, 이농의 원조촉진, 여섯째, 농공지구의 생산기반과 생활정비의 종합정비에 의한 새로운 농촌의 건설 등등이었다.

이와 같은 綜合農政의 기본방향내용 가운데 농업구조개선정책에 관한 기본방향을 자세히 살펴보면 다음과 같다. 즉, ① 자립경영농가의 육성에 병행하여 集團의 生産組織의 조장, 농협에 의한 經營受委託의 추진을 도모한다. ② 이농의 원조촉진과 관련한 農業者年金制度의 창설, 공장의 地方分散促進을 도모한다. ③ 殘存 輸入制限品目에 대한 제한완화 및 철폐방향을 도출한다. ④ 가격정책은 수급의 장기적인 추세를 반영한 가격형성과 가격안정에 중점을 둔 방향에서 추진한다. ⑤ 농업소득확보를 위한 생산구조, 가격유통정책을 종합적으로 강구한다. ⑥ 농촌의 생활환경조건의 정비를 적극적으로 추진한다.

이러한 綜合農政의 방향설정하에 농업구조개선사업 추진에 병행하여 시행되는 시책으로서는 농지법의 개정을 비롯하여 농업자연금제도의 창설, 농촌지역으로의 공업도입 등이 있었다.

첫째, 농지법의 개정에 있어서는 무엇보다도 자작농주의에서 借地農主義에로의 정책전환이 주된 내용이 되고 있었다. 그러나 농지법개정에 따른 차지농주의 실천과정에 있어서는 개인간의 임대차에 대하여서는 여전히 소작지에 대한 소유제한이 존재하고 있었다는 사실이라든지 경신이 가능한 조건은 10년 이상의 것이어야만 농지임대차의 해제가 이룩될 수 있다는, 농지임대차의 완전자유화의 것과는 거리가 먼 것으로 보고 있었다. 그 밖에도 농지개

(7) 綜合農政의 展開發表란 생산정책, 구조정책 및 가격유통정책을 종합적으로 추진함을 주된 목적으로 한 정책내용을 말한다.

혁 이후 후유증이 아직도 강하게 나타나고 있었다는 것 때문에 농지법개정이 의도한 대로 영세결업농가로부터 規模擴大指向農家에로의 농지유동화가 연속적으로 추진되는 결과를 가져오지 못하였다. 그 밖에도 농협의 經營受託도 기대치보다 낮은 수준에서 추진되었을 뿐이며 또한 各 都道府縣에 설정되어진 農地保有合理化法人도 농지유동화에는 별다른 효과가 없었다는 내용으로 나타나고 있다.

둘째, 농업구조개선사업추진과 깊이 연관되어 있는 이농축진대책의 일환으로서의 농업자연금제도시행에 있어서는 원래 농업자연금제도 시행이 단순히 농업자의 老後安定을 목적으로 하고 있었음은 물론 經營委讓을 촉진함에 의해서 경영의 젊은 계층에로의 규모확대라는 구조정책상의 효과를 의중한 것이었지만 규모확대에 크게 기여하는 성과를 거두지는 못하였다고 알려져 있다.

셋째, 농촌지역 공업도입촉진법에 따른 본 사업추진시행에 있어서는 원래 공업도입촉진의 목적이 적극적이면서 계획적으로 농촌지역에의 공장도입과 도입되어진 공업에서의 농업종사자의 취업을 촉진하며 기타 시책과 상응시켜 농업구조개선을 도모코자 함을 목적으로 한 것이었으며 아울러 농촌지역공업도입촉진법의 기본방침에서는 1975년까지 공업도입에 의해서 100만명의 취업기회를 창출하며 그 가운데 60만명을 농업종사자로서 착실한 기능을 할 수 있게 하려는 야심적인 것이었지만 그후 石油波動危機의 불황 때문에 계획대로 진행되지 못하고 목표의 축소를 하지 않으면 아니되는 국면에 이르게 되었던 것이 사실이고 지역에 공업이 도입되어진 경우에도 安定就業機會의 창출에 의한 결업의 안정화 그리고 청년남자의 농촌에로의 정착에는 어느 정도 기여하게 된 바 있었지만 그러나 농업구조개선과 직접적으로 연관하게 되었던 사례는 오히려 희귀한 것이 되고 있었다.

2.2.4. 1980年代 安定成長下 農政推進과 農業構造政策

농지법개정은 자작농주의로부터 차지농주의에로의 전환을 나타내는 것으로써 이 개정에 의해서도 차지를 통한 농지의 유동화는 그만큼 진전되지 못하고 있었던 것이 사실이고 오히려 關小作을 통하여 규모확대를 도모하려는 농가의 사례가 각지에서 발현되는 사례가 많았다. 이와 같은 사태하에서 개인농지를 대상으로 하여 그의 권리이전을 외적으로 규제하는 농지법과는 달리, 이른바 지역단위로 차지에 의한 농지유동화를 일층 추진하려고 하는 발상이 정책당국자간에 나타나게 되었으며 이에 따라서 새롭게 나타난 것이 농진법(1975년)의 개정에 의해서 새롭게 제도화되어진 농용지이용 증진사업의 추진이었다 함은 주지되어 있는 사실이다. 즉 市町村이 일정지역의 농용지를 대상으로 하여 關係地權者의 동의를 우선 얻음에 의해서 농지법의 제약을 받음이 없이 集團的 利用權을 廣範圍하게 설정하려고

하는 것이었다. 더우기 농지이용증진사업에 있어서 이용권의 설정을 기함과 동시에 集落이 갖는 토지이용에 관한 調整機能을 일층 활성화시키기 위하여 農地利用增進法(1980년)이 제정된 바 있었다. 그러나 이 법의 제정시행에도 불구하고 농지의 유통화와 규모확대는 스기의 성과를 거두지는 못하였다.

한편 제 2차 石油衝擊 이후 일본경제가 안정성장으로 이행하게 됨에 따라서 일본농업과 농정을 둘러싼 환경의 경우에서 보면 커다란 변화가 뒤따르고 있었다. 그 가운데 주된 지목대상이 되고 있었던 것을 간추려 보면 다음과 같다. 첫째, 농산물전반에 있어서 過剩傾向이 현저하게 나타나고 있었다는 사실이다. 둘째, 농산물의 수입자유화에 대한 외국 특히 미국의 압력이 뚜렷하게 높게 나타나고 있었다는 사실이다. 셋째, 각계각층으로부터 농업과 농정에 대한 비판이 속출되고 있었다는 사실이다. 넷째, 농업구조의 경우 施設型農業에 대하여서는 규모확대가 진행되고 있지만 土地利用農業의 경우에서의 경영규모확대는 그렇게 크게 이룩되지 못하고 있었다는 사실이다.

위의 같은 여러 가지의 농정시행에 대한 비판과 농업환경의 급격한 변화에 대하여 農政審議會가 제안한 농정의 기본방향으로서는, 첫째, 식량의 안정적 공급과 안전보장, 둘째, 수요의 동향에 상응한 농업생산의 재편성, 셋째, 농업생산성의 향상, 넷째, 농촌정비의 추진, 다섯째, 식품산업의 식량공급체제의 정비 등이 주된 내용이 되어 있었다.

이 가운데 농업기본법에서의 농업구조개선방향과 農政審議會에서 제시된 농정에서의 농업구조개선방향의 것과 구태여 다른 것이 있다 하면 농업기본법에서 구조정책이 목표로 하고 있었던 자립경제의 달성보다는 오히려 中規模農家の 集中育成이 그에 반영되어 있다는 사실이라 할 수 있다.

어떻든 이러한 과정에서 總理大臣의 사적 자문기관인 經濟構造調整研究會가 공포한 국제협조를 위한 報告書에서 국제화시대에 부응된 농업정책의 추진내용이나 방향을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 금후 육성지원되어야 할 기본과제를 모색하여 그의 시책이행에 중점을 둘 것, 둘째, 가격정책에 있어서는 시장기구를 활용하며 구조정책추진을 우선적이고 적극적으로 촉진 조장하는 방향에서 도모토록 할 것, 셋째, 기간적인 농산물을 제외한 내외격차가 뚜렷한 품목에 대하여서는 착실히 수입확대를 모색케 하는 内外價格差의 축소와 농업의 합리화 및 효율화에 최선의 노력을 경주하여야 할 것, 넷째, 輸入制限 品目에 대하여서는 GATT의 새로운 라운드의 교섭관계를 고려하면서 국내시장에 대한 더욱 강한 개방이 뒤따를 것이라는 전망하에 市場接近改善에 노력하도록 할 것 등이었다.

經濟構造調整研究會가 보고한 제안내용에 대하여 農政審議會는 '21世紀를 向한 農政의

基本方向'이라는 제목하에 21세기를 지향한 농정과제로서 다음과 같은 것을 제시한 바 있다. 첫째, 수요의 동향에 부응된 생산성이 높은 농업 특히 水田農業의 확립을 기한다. 둘째, 산업으로서 자립되어 있는 농업을 확립하도록 한다. 셋째, 농산물의 内外價格差에 대한 확대환의 축소를 기한다. 넷째, 국내에서의 기본적인 식량공급능력의 확보를 기한다. 다섯째, 農產物市場接近에 대한 가일층의 개선을 기하도록 한다. 여섯째, 高齡化 社會에 대비하는 농정의 과제를 모색토록 한다. 일곱째, 활력있는 농촌사회건설에 임하도록 한다. 여덟째, 신기술개발·보급을 적극적으로 추진하도록 한다. 아홉째, 식품산업의 체질과 경영기초를 강화하도록 한다. 열번째, 消費者政策의 충실을 기하도록 한다. 열한번째, 국제농업협력의 적극적인 추진을 도모토록 한다.

이에 구태여 80년대 농정의 기본방향에서 제시된 내용과 21세기를 향한 농정의 기본방향 내용에서 제시된 농정노선을 비교하여 보면 다음과 같은 점에서 일단 주목케 된다. ① 기본적으로는 국내생산과 수입의 적절한 결합을 도모하여 국민에 대하여 식량의 안정공급과 부족사태에도 대응할 수 있는 능력, 즉, 식량공급능력을 확보한다는 점이라 할 수 있다. ② '産業으로서 自立할 수 있는 農業의 確立'은 물론 '内外 價格差의 縮少' 그리고 '市場接近의 改善'이란 3가지의 중요한 과제가 제시되고 있다는 점이라 할 수 있다. ③ 농업구조정책의 접근방향과의 관련에 있어서는 '個別經營의 規模擴大를 推進함에 있어서는 自立的인 大規模經營의 育成' 및 '中核的인 農家の 經營規模擴大와 더불어 農業生産組織을 育成한다'는 것을 뚜렷이 하고 있다는 점이라 할 수 있다. 요컨대 '21世紀를 指向한 農政基本方向'은 내외로부터의 농정비판에 대하여 보호농정으로부터의 탈피를 의증하는 것이었다 함이 분명하다. 더우기 이것은 농업기본법의 기본적인 노선의 연장 및 시대적 그리고 환경적 변화에 대응한 것이라 할 수 있다. 즉 이것은 1970년대 중기부터 있었던 세계식량수요의 위기에 의해서 일시적으로 농업기본법의 기본이념으로부터 이탈되어진 농정을 다시 농업기본법의 기본이념에 환원하도록 한 것이었다고 볼 수 있다[山本 修(1988)].

2.2.5. 1990年代 日本 新農政과 農業構造政策

최근에 발표한 일본의 신농정 가운데 농지유동화의 촉진 그리고 그에 따른 규모확대를 위한 농업구조정책의 방향모색은, 첫째, 농지의 이동규제를 대폭 완화하여 유동화촉진을 도모키 위한 농지정책을 재편하려 함에 있다. 그러함에 있어서 농지권리이동에 대한 許可制의 폐지를 비롯하여 개인 이외의 각종 기업의 농지취득의 허가, 농협 제3섹타에 의한 농지보유 즉 농지경영의 허가, 그리고 농지법에 있어서의 世帶主義의 폐지를 하도록 되어 있고 이에 따라서 여러 가지 농업의 경영주체가 자유롭게 참여가능하도록 함과 동시에 농

업경영을 위장한 농지취득과 농지차입을 엄격하게 제한한다.

둘째, 農地轉用規制에 대한 강화를 기하러 함에 있다. 이것은 토지이용에 있어서 地域指定을 명확히 하고 농지로서 이용·보존되어야 할 토지를 명확히 하며 이에 따라서 농지전용을 원칙적으로 금지케 한다.

세째, 농지제도의 개선은 규모확대의 저해조건을 개선하는 것에 두어야 한다. 왜냐 하면 농지구모확대는 적극적인 농업경영주체에 의해서 강력히 전개되어야 하기 때문이다. 그러므로써 농업구조정책은 농업담당주체인 사람에게 着眼하여야 하며 이를 위한 여러 가지 시책을 집중하여야 한다. 예를 들면 신규 취농희망자에게 기술습득에 필요한 자금, 농업설비자금, 농지취득자금, 경영자금 그리고 일정기간의 생활자금 등을 일괄하여 보조 내지 융자한다.

2.3. 韓·日農政의 類似點과 差異點

첫째, 한국과 일본농업에 있어서 공통적인 내용의 일단이 되어 있는 경영규모의 영세성을 극복하여 생산성향상을 도모키 위하여 영농규모확대를 중요한 정책목표로 설정하여 농업구조개선정책을 추진하고 있다 함은 한국농정과 일본농정의 유사하고도 공통적인 내용이 되어 있다. 그리하여 한·일 다같이 영농규모확대를 통한 농업구조개선정책이 전개되고 있다 함을 알 수 있음인데 이를 위하여 農地賣買事業과 農地賃貸借事業推進을 핵으로 추진되었던 유사점을 일단 살펴보게 되는 것이다. 그러나 정책접근은 다른 차원에서 이룩되었던 것을 일단 지적할 수 있게 된다. 즉, 우리 나라는 농업구조개선정책추진의 경우 農地賃貸借事業推進에 역점을 둔 영농규모확대보다는 농지매매사업추진에 의한 營農規模擴大를 우선시하는 농업구조개선정책을 펴 나가고 있는 반면에 일본의 경우는 농지가격의 고가라는 제약조건 때문에 농지매매사업추진에 의한 영농규모확대보다는 오히려 農地賃貸借事業推進에 의한 영농규모확대를 우선시하는 농업구조개선정책을 펴 나가고 있다는 정책접근의 차이점을 찾아볼 수 있다.

둘째, 한국과 일본 공히 농가소득의 빈곤성과 더불어 도농간의 소득격차가 심화확대되고 있는 공통적인 입장에서 농업구조개선정책내용이 우리 나라 및 일본 다같이 농업소득의 증가와 농업보호에 의한 농공간의 소득격차를 완화해소하는 측면에서 농촌지역의 농촌공업도입추진에 따른 농업구조개선정책의 주된 내용하에서 전개된 바 있었다는 유사성을 살펴볼 수 있다. 그런데 이에 있어서도 양국간에 어떤 차이점이 있다면, 일본의 경우는 바로 농업소득정책시행과 더불어 農業生産政策 그리고 農業構造改善政策을 각각 통합연계시켜 추진 전개한 정책내용이 되어 있었다 하면 우리 나라의 경우는 농업생산정책과 농가소득정책 그

리고 농업구조개선정책의 3者統合連繫下에서의 농정전개는 극히 미흡하였거나 부재속에서 이루어졌었다는 점에서 일단 양국간의 농정접근의 차이점을 지목할 수 있게 된다.

세째, 한국과 일본의 경우 농가계층의 구성면에서 일정수준을 상회하는 中·大農階層과 일정수준을 하회하고 있는 零細農階層의 이원화속에서 양국은 다같이 영농규모확대를 통한 經營體中心의 농업구조정책의 접근에 있어서는 개별경영체의 경우는 專業農 및 中核農 그리고 협동경영조직체의 경우는 營農組合法人 및 農產法人을 매개로 하여 농정을 전개하고 있는 유사점을 찾아볼 수 있다. 다만 이 경우 한국은 경영체육성중심의 농업구조정책추진에 있어서 개별경영체의 專業農中心의 일변도에서 전개되고 있을 뿐 협동경영체로서의 營農組合法人の 育成中心으로 추진전개되는 내용은 미흡하였거나 결여된 바탕에서 추진되었던 반면 일본의 경우는 개별경영체로서의 증핵농중심의 육성과 더불어 협동경영조직체로서의 농산법인육성중심을 併行調和시키면서 추진되고 있다는 본질적인 차이점을 또한 살펴볼 수 있다.

넷째, 한국과 일본 다같이 영농주체로서의 농민의 경우 급속적으로 農民老齡化되고 婦女化되어 가고 있는 공통적인 입장에서 농정의 전개인즉 農業者年金制度導入에 의한 厚生福祉增進의 차원에서 정책접근은 물론 農業經營移讓年金給與에 의한 농지방출을 기하며 동시에 농지유동화촉구에 따른 농업구조개선정책을 모색추진하여야 할 유사성이나 공통성을 지니고 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 우리 나라의 경우는 올해부터 農業者年金制度의 도입시행과 농업구조개선정책의 연계추진의 농정구상이 없지않아 있기는 하나 그동안 농업자연금제도 가운데 農業經營移讓年金制度를 도입시행한 농정의 부재 및 결여속에서 농업구조개선정책이 시행된 바 있었음에 반하여 일본의 경우는 농촌의 고령화의 진전과 겸업화의 가속화하에서 농업자연금제도를 도입하여 農業者年金의 被保險者로부터 이농하는 농지를 매입하며 이 농지를 통하여 규모확대를 도모코자 농가에게 長期低利 分割償還條件으로 매도케 하는 농업자연금제도를 도입시행하여 영농규모확대의 기여와 더불어 농업구조개선정책의 일환으로 강력히 추진하고 있는 것이 일본의 농정현실이라는 점에서 양국간의 정책접근의 차이점을 찾아볼 수 있다.

다섯째, 한국과 일본의 경우 다같이 영세농가의 경우는 전직을 가급적 유도하고 전직이나 겸업을 원하는 농민들에게는 농촌공업화추진에 의한 취업기회를 마련하여 줌과 동시에 직업훈련기회를 또한 부여하여 그들로 하여금 熟練技術者化 되도록 하고 隱退農家를 위해서는 社會保障制度를 도입시행하는 가운데 농업을 발전시키고 농민을 육성하는 농정을 베풀고 있다 함에 있어서 양국간의 농정의 유사점이나 공통성을 충분히 살펴볼 수 있다.

다만, 이러한 가운데서 양국간의 농정면에서의 차이점이 있다면 일본의 경우 이들 농정이 농업기본법의 제도적 장치의 마련에서 추진되고 있을 뿐만 아니라 統合農政의 體制確立下에서 시행되고 있는 반면에 한국의 경우는 우선 농업기본법의 제도적 장치의 미비 및 취약성에서 농정시행이 있을 뿐만 아니라 統合農政의 體制確立의 미비에서 이룩되어 있다 함에서 차이점을 찾아볼 수 있다.

여섯째, 한국과 일본의 경우 灌溉農業을 축으로 한 亞細亞的 生産樣式의 전통적인 농업의 바탕에서 양국간의 농업은 공히 土地利用型中心의 경종농업으로 전개될 수밖에 없었던 공통성을 지니고 있음에 틀림없다. 그리하여 농업구조개선정책의 방향모색도 稻作農業中心의 土地利用型에서 구체화되고 실질화 될 수밖에 없었던 것이 사실이다.

그러므로써 한국이나 일본 다같이 土地利用型中心 農業의 농업구조개선을 찾되 그 가운데 특히 농지기반정비를 비롯하여 농업기계화추진을 매개로 하여 추진된 것이 사실이다. 그러나 농정추진내용에 있어서는 한국의 경우 小規模圃場의 農地基盤整備 및 小型農機械導入中心의 農業機械化推進이 경지정리사업의 내용속에서 추진된 반면에 일본의 경우 그것들은 좀더 大型化되고 廣域化된 大區劃圃場整備事業의 내용하에 적극적으로 추진된 농정접근의 차이점을 찾아볼 수 있게 된다.

3. 韓國의 新農政方向

첫째, 영농규모확대에 의한 규모경제실현을 위한 농업구조개선정책의 방향모색은 개별경영체를 축으로 한 전업농중심의 추진역점과 더불어 協業經營體로서의 營農組合法人 그리고 農家協同 및 共同中心의 農產法人을 모체로 한 농업구조개선정책의 설립추진이 중요하다 하겠다. 왜냐 하면 오늘날 국제화 및 개방화시대에 상응한 국제경쟁력 있는 농업으로서의 규모경제의 구현을 위한 대형화 및 규모의 실천은 개별경영체로서의 전업농과 더불어 공동경영체로서의 營農組合法人 및 農產法人育成的의 양자의 병행조화 속에서 추진함이 무엇보다 필요하다고 보아지기 때문이다.

둘째, 영농규모확대에 따른 농업구조개선의 강력한 모색은 農業振興地域內의 農業生産基盤事業施行地區를 중심으로 한 廣域化된 농업생산기반사업의 시행권역을 설정하고 이로부터 농지의 집단적 이용방식을 도입하는 과정에서 규모화 및 대형화를 모색하는 것이 중요하다. 따라서 農地集團的 利用方式에 의한 규모화 및 대형화의 정책접근은 農地基盤整備改善의 차원에서 찾되 이 경우 농지분산에 대한 農地集團化推進에 있어서 저해요인이 되어 있는

농민의 농지에 대한 강한 집착심을 비롯하여 농지교환의 기술적 조건으로서의 대등한 농지 조건의 성립이 곤란하다는 것 그리고 농지교환의 경우 감소된 면적부분을 화폐로 정산한 후 자기소유지감소에 대한 애석감 그 밖에도 비옥도 및 위치에 대한 농지평가의 편협된 평가기준이 모두 농지분산을 집단화 함에 있어서 난제의 것이 되어 있다 함은 주지의 사실이다. 그런데 위의 난제를 극복하고 농지분산이 설령 농지집단화되었다고 하더라도 영세농 독립적인 농업형태를 그대로 전제하고 있다면 규모화 및 대형화에 의한 농업구조개선이 이룩되었다고 볼 수는 없다. 따라서 농업구조개선을 위한 농정방향의 새로운 모색은 농지의集團的利用方式에 의한 규모화 및 대형화에서 찾아야 함은 물론 이를 통한 선진국형 농업으로서의 農業生産活動이 가능케 함에서 농업구조개선이 강구모색되는 것이 중요하다 하겠다.

세째, 농지유동화를 통한 영농규모확대와 이에 따른 농업구조정책의 방향모색은 농업자연금제도 가운데 農業經營移讓年金制度를 적극적으로 농촌의 老齡階層에게 도입시행하여 농촌노령계층들의 대량농지방출에 의한 영농규모확대를 기하는 것이 중요하다. 따라서 농업자연금제도 가운데 우선 農業經營移讓年金制度를 도입시행하되 농업경영이양연금의 피보험자의 이농함에서 이루어지는 농지를 매입하여 이 농지에 의해서 규모확대를 도모코자 하는 농가에게 長期低利의 分割償還條件으로 매도케 하는 농업경영이양연금제도를 강력히 시행하여 영농규모확대의 기여에 따른 농업구조개선정책을 과감히 추진함이 중요하다 하겠다.

넷째, 국제경쟁력강화를 위한 한국농업의 발전방향에 관한 정책모색은 地域農業圈의 설정에 의한 地域農業特化와 깊이 연계시켜 추진토록 함이 중요하고 地域農業特化에 의한 규모화 및 대형화의 바탕에서 농업구조개선정책을 추진토록 함이 중요하다 하겠다. 왜냐 하면 우리 나라와 같은 영세농경적 농업구조하에서는 영세농업의 배제에 따른 농업구조개선이 이룩될 수 없기 때문이다. 따라서 농업구조개선은 모든 농가계층을 포함한 지역에서 모든 농업생산자원을 효율적이고 합리적으로 이용할 수 있는 방안을 모색함에서 중요하고 그러므로 地域農業의 組織化를 통한 농업구조개선정책의 모색이 중요하다. 왜냐 하면 우리 나라 농업의 발전방향을 위한 농정모색은 우선 지역단위로부터 찾아야 할 필요가 있기 때문이며 우리 나라 농업구조는 무엇보다도 지역농업의 조직화를 통해서만 개선될 수 있고 규모화 및 대형화도 또한 가능하다고 볼 수 있기 때문이다. 그 밖에도 농업구조개선정책의 모색은 무엇보다도 농민의 주체적인 노력과 구조정책의 목적이나 본질에 대해 모든 농민이 공감대를 가지고 참여하고 협조하는 가운데서만 좋은 결실을 얻을 수 있다고 보아지기 때문이다. 물론 지역농업의 유지발전을 위해서는 지역주민의 총의에 기초하여 지역농업을 조직화함이 중요하다 함은 물론 이 조직의 경우는 지역의 모든 농가계층을 포괄하여 지역농업을 조직

화하여야 하고 동시에 각 농민계층의 역할분담이 올바르게 이룩된 가운데 지역농업발전이 이룩되어야 한다 함도 중요하다 하겠다.

다섯째, 규모경제의 구현을 위한 농업구조정책의 추진방향은 그 동안의 전통적인 토지이용형 중심 농업의 추진방향에서 한걸음 더 나아가 施設型中心 農業의 바탕에서 강력히 추진토록 함도 중요하다 하겠다. 왜냐 하면 개방화 및 국제화하에서의 수출농업의 육성은 成長財作目 즉 施設型中心 農業에서 적극적으로 모색되고 접근됨이 중요하기 때문이다. 그러므로 농업구조개선 방향도 우리 나라 농업의 경쟁력배양에 두는 조건과 수준에서 이룩되어야 함이 절대적으로 중요하다 하겠다. 그러나 우리 나라 농업여건상 모든 농산물을 국제경쟁에 견디어 낼 수 있도록 한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 경지자원의 제약을 감안하여 볼 때 토지이용형 중심의 농업보다는 技術 및 資本集約의인 高附加價值農業에 역점을 두는 것이 중요하다 할 수도 있다. 그런데 이들 育成對象品目的 선정에 있어서는 생산에 참여할 노동력의 질도 고려에 넣어야 하고 국민의 상품수요를 감안한 식량안보, 환경보전, 지역균형발전 등 농업의 非交易機能도 동시에 감안하여야 한다. 아울러 농산물의 선별육성으로 인해 발생될 수 있는 품목별 국내수요의 불균형을 해소하고 농가소득의 안정적 확대를 도모하기 위해서 輸出戰略品目을 집중적으로 육성개발함도 중요하다 할 수 있다. 그러므로써 우리 나라 농업의 경쟁력제고를 위한 영농규모확대의 모색은 우선 토지이용형 중심 농업에서의 규모경제의 실리를 찾는 수준과 조건에서 이룩되도록 하되 한편 작목별 특징과 전문성에 따른 시설형농업에서의 규모경제의 실리를 더욱 비중있게 찾는 방향에서 농업구조개선정책의 설정추진이 또한 중요하다 하겠다.

여섯째, 영농규모확대에 의한 농업구조개선정책의 모색은 농업담당주체에 대한 강력한 육성보호측면에서 이룩되어야 함이 중요하다. 그러므로써 농업구조개선을 위한 농업정책방향은 농업경영주체인 사람에게 착안하고 동시에 이들에게 여러 가지 시책을 베풀어야 함이 중요하다. 이를 위해서는 기술습득과 개발에 필요한 자금을 지원하여야 함은 물론 영농시설에 필요한 자금의 持續的 支援, 農地賣買資金의 최대한의 지원 그 밖에도 海外研修의 機會도 베풀어야 함이 중요하다 하겠으며 또한 농업에 관련된 고도한 기술과 지식의 축적을 위한 高等教育과 訓練의 機會를 부여하고 兵役에 대한 特惠는 물론 농업부문에 종사함으로써 궁지와 자부심을 가지고 영농종사에 대한 역군으로서 그리고 기수로서 역할을 다할 수 있도록 하기 위한 特殊農業技能士와 같은 자격증부여제도의 도입시행도 중요하다 하겠다.

일곱째, 한국농정의 개혁방향은 무엇보다도 농업의 체질강화를 적극적으로 도모하는 측면에서 찾는 것이 중요하다 하겠다. 그러함에 있어서 지역농업생산에서 핵심적인 역할을 담

당수행하고 있는 전업농가들에게 老齡化 및 婦女化階層 그리고 不在地主階層들에 의해서
 보유관리되고 있는 농지를 전업농가들에게 集中시키는 가운데 경영규모를 확대케 하는 방
 향을 모색하되 이 때 노령화 및 부녀화계층 그리고 부채지주계층들의 농지소유권을 전업농
 가들에게 利用權으로 대체양여케 함으로써 利用權集積에 의한 경영규모를 확대접근하는 농
 정개혁에 관한 방향모색이 또한 중요하다 하겠다.

서울大學校 農經濟學科 教授
 441-744 경기도 수원시 권선구 서둔동 103
 전화 : (0331)290-2428
 팩시 : (0331)291-5830

參 考 文 獻

金沅根·許榮九(1986)：“韓國農業構造政策과 農地流動化性格,” 『農業政策研究』 3. 1.
 農民新聞社(1993)：『世界の 農業問題와 農業政策』.
 農政研究포럼(1993a)：“農政與件의 變化와 政策課題,” 農政研究포럼개설기념세미나 결과보
 고서.
 _____(1993b)：“農業構造改善과 地域農業의 再編,” 第1回 月例세미나 결과 보고서.
 _____(1994)：“농정의 전환,” 第8回 月例세미나 結果報告書.
 農協中央會調查部(1993a)：『日本新農業政策의 分析』.
 _____(1993b)：『農協調查月報』 通卷 427.
 朱奉圭(1992)：“營農規模擴大事業推進方案,” 農漁村振興公社 2周年記念 심포지움.
 韓國農業經濟學會(1962)：“農業構造改善策,” 『農業經濟研究』.
 _____(1987)：『高度産業社會와 農業發展』, 創立 30周年記念論文集.
 _____(1990)：『農業經濟研究』 31.
 _____(1992)：“우리 農漁村의 課題와 對策,” 夏季學術심포지움.
 韓國農業政策學會(1986)：『農業政策研究』 13. 1.
 _____(1987)：『農業政策研究』 14. 2.
 _____(1989)：『農業政策研究』 16. 1.
 _____(1991)：『農業政策研究』 18. 1.
 _____(1992a)：『農業政策研究』 19. 1.

- _____ (1992b) : 『農業政策研究』 19. 2.
- 韓國農村經濟研究院(1990a) : “21世紀를 向한 韓國農業의 發展方向,” 研究報告 270.
- _____ (1990b) : “日本の 農業構造政策과 農地制度 運營實態,” D 55.
- _____ (1994) : “UR妥結과 農政의 對應方向,” D 86.
- 加藤一郎(1985) : 『農業法』, 有斐閣.
- 農林水産省(1988) : 『農業白書』, 農林統計協會.
- 農林漁業基本問題調査事務局(1960) : 『農業の基本問題と基本對策』, 農林統計協會.
- 農政審議會(1987) : 『21世紀へ向けての農政の基本方向』, 農業と經濟.
- 今村奈良臣 外 2人(1992) : 『農業の活路を世界に見る』, 食糧・農業問題全集①.
- 大内 力 外 4人(1987) : “農政改革—世界と日本,” 『日本農業年報』 35.
- 稻本志良(1988) : 『農業生産政策の課題と展開方向』, 家の光協會.
- 藤谷築次(1988) : 『農業政策の課題と方向』, 家の光協會.
- 賴 平(1987) : 『農業政策の基礎理論』, 現代農業政策論①.
- _____ (1991) : 『農業經營學』, 現代農業經濟學全集 第14卷.
- 柏祐 賢・坂本慶一(1978) : 『戰後農政の再檢討』, ミネルウア書房.
- 山本 修 編(1988) : 『農業政策の展開と現狀』, 家の光協會.
- 松田藤四郎(1992) : 『21世紀農業』, 21世紀農業研究會.
- 21世紀會(1987) : 『日本農業を正しく理解するための本』, 農林統計協會.
- 土屋圭造(1988) : 『農業政策論』, 明文書房.
- 戶田博愛(1986) : 『現代日本の農業政策』, 農林統計協會.
- 黑柳俊雄(1991) : 『農業構造政策(經濟效果と今後の展望)』, 農林統計協會.