

韓國農業의 構造變化(1960~80)와 그 對應方向

鄭 英 —*

〈目 次〉

- I. 머리말
- II. 高度成長過程의 農業의 位置와 政策 및 制度의 推移
- III. 農業產出의 變動과 그 要因
- IV. 農業經營 및 農家經濟構造의 變動
- V. 結論

I. 머리말

韓國經濟가 1960年代에 접어들면서 海外貯蓄에 投資財源의 큰 부분을 의존하고 輸出需要의 伸張을 支柱로 하여 추진해 온 開放體制下의 成長過程 속에서 傳統部門의 中核을 이루어 왔던 農業部門은 많은 變貌를 거듭해 왔다. 急速히 진전되는 都市化와 工業化의 물결 속에서 많은 農村人口의 流出이 구준히 이루어져 있으며 製造業部門에서 공급되는 새로운 生產資材와 公共部門에서 開發 普及된 새로운 營農技術에 힘입어 農業生產技術은 현저히 改良되고, 高度成長에 따른 所得水準向上으로 훨씬 多樣化되고 고級化된 農產物로 需給構造가 轉換되어 가고 있다.

農民生活 또한 時期에 따른 浮沈은 있으나 絶對水準의 面에서는 현저한 向上을 이룩하게 되었으며 대부분의 農民들도 自給自足위주의 閉鎖的인 農村生活로부터 商業的인 營農構造로 轉換하고 非農業部門과의 交流가 日常化됨으로써 合理主義的인 思考와 行動樣式으로 變貌하게 되었다.

外向的 工業化 20年을 經過한 現段階의 韓國經濟는 여러가지 側面에서 1960年代의 開發初期段階와는 判異한 與件의 變化에 直面하고 있는 바, 80年代의 國民經濟의 進路를 摸索하는 데 있어서는 아직도 國民經濟에서 중요한 比重을 차지하고 있으며 經濟의 安定成長에 繫要한 役割을 맡고 있는 農業部門의 構造的 變化를 정확히 파악하는 것은 매우 중요한 일이라고 하지 않을 수 없다.

* 本研究所 研究員, 서울大學校 經濟學科 副教授

여기에서는 먼저 1960年代와 70年代를 거치면서 이룩되어 온 國民經濟의 成長過程에서 農業部門에서 일어난 重要한 變化를 農家戶數와 人口, 國民生產의 成長과 產業別構成, 就業人口의 變動 등 經濟變數와 各 5個年計劃期間에 있어서의 政策내지 制度의 變化라는 두가지 側面을 중심으로 살펴본 후, 農產物 특히 食糧需要의 變化와 그에 따른 農業生產의 對應過程을 農業生產物의 供給構造變化와 耕地, 農業勞動力 등의 農業生產要素의 實物的 供給과 農產物의 生產者價格이라는 經濟的 誘因을 중심으로 하여 分析한다. 한편 農業生產의 主體 또는 單位로서의 農業經營 및 農家經濟의 側面에서의 變化를 農家の 經營規模別, 專兼業別構成, 小作關係의 推移, 農家永準에서의 生產性變化와 農家所得構造의 分析을 통해 검토함으로써 앞에서의 巨視的 接近과 아울러 變化된 與件 아래서 農業政策이 어떠한 方向으로 展開되어가야 할 것인가에 관한 示唆를 끌어내고자 한다.

II. 高度成長過程의 農業의 位置와 政策 및 制度의 推移

1. 韓國의 經濟成長과 農業의 位置

農業部門 자체 내의 構造變化를 보기에 앞서 國民經濟의 展開過程에 있어서의 農業의 位置의 變化를 먼저 살펴보기로 하자. 經濟成長의 過程이 一般的으로 產業化·都市化를 수반하면서 固有의 農業生產 및 農家가 차지하는 比重이 低下되어 간다는 것은 「페티의 法則」으로 불리울만큼 各國의 經驗을 통해 널리 確認되고 있는 사실로서, 오히려 成長過程에서 문제로 되는 것은 農業比重의 低下가 아니라 農業部門이 담당해야 할 機能의 適合性與否에 있다고 할 것이다. 즉 經濟部門의 役割分擔이 發展段階에 맞추어妥當하게 이루어질 때 國民經濟의 構造的 轉換(structural transformation)은 순탄하게 진전될 수 있을 것이다.

農業의 機能 및 役割에 관한 論議는 뒤의 課題로 둘리고 우선 國民經濟內의 農業의 比重推移에 注目하기로 하자. <表 1>에 따르면 우리나라의 總人口는 1960年の 2,495萬人에서 70年の 3,224萬人, 80年の 3,812萬人으로 꾸준히 늘어 왔으며 이를 年平均增加率로 보면 1960年代에는 年間 2.6%, 70年代에는 1.7%에 해당한다. 한편 農家人口는 1960年の 1,456萬人으로부터 67年の 1,608萬人으로 늘어 왔으나 이후 감소추세로 바뀌어 70年の 1,442萬人, 80年の 1,084萬人으로 급격히 줄어 왔으며 81年에는 마침내 1,000萬人을 下廻하기 시작하였다. 이를 時期別로 나누어 보면 60年代에는 거의 1,400萬人의 수준을 유지하던 것이 70年代에 와서는 年平均 2.8%의 減少를 기록하고 있다. 農家の 數도 農家人口數와 유사한 變動 패턴을 보여 1960年の 235萬戶로부터 67年の 259萬戶를 피크로 감소하기 시작하여 70年

〈表 1〉 人口 및 家口

(단위 : 千人, 千家口, %)

		總 人 口	農 家 人 口	農 家 家 口	農家人口比率
實 數	1960	24,954	14,559	2,350	58.3
	1965	28,705	15,812	2,507	55.1
	1970	32,241	14,422	2,483	44.7
	1975	35,281	13,244	2,379	37.5
	1980	38,124	10,836	2,156	28.4
年 平 均	1960~70	2.6	-0.1	0.6	—
增 加 率	1970~80	1.7	-2.8	-1.4	—

資料：經濟企劃院 및 農水產部

의 248萬戶, 80년의 216萬戶, 81년의 203萬戶로 급속히 줄고 있다. 이와 같은 總人口의 꾸준한 增加와 農家人口의 급격한 減少에 따라 農家人口의 比重 또한 1960년의 58.3%에서 70년의 44.7%, 80년의 28.4%로 20년 사이에 60% 가까이에서 30% 이하로 半減하게 되었다. 이러한 비교적 短期間에 나타난 農·非農 간의 人口構成의 급격한 變化는 他國의 初期產業化經驗에서 그 類例를 찾기 어려울 만큼 異例的인 경우에 속한다.

한편 1962年 이래의 네 차례에 걸친 經濟開發計劃期間의 國民總生產은 年平均 8.4%의 實質成長을 보여 왔으며 1979年 이래의 最近期間을 제외한다면 經濟成長率은 年平均 10%를 육박하는 수준을 지속해 왔다. 農林水產業部門의 1962~81年 期間의 年平均 GNP成長率은 3.7%로서 國民經濟全體의 成長率에 비하면 상당히 낮으며 期間에 따른 成長速度의 浮沈이 심한 점이 特徵的이다. 즉 經濟計劃期間別로 볼 때 農林漁業의 成長은 1,3次 計劃期間에 있어서는 각각 年平均 5.9%와 6.2%의 매우 높은 實績을 보인 반면 2,4次 計劃期間에는 각각 年平均 1.6%와 0.9%에 불과한 낮은 成長을 記錄해 왔다(〈表 2〉). 氣候 등 自然條件의 영향을 크게 받는 農業의 경우 年次의 豐凶의 差는 어느 정도 불가피한 일이라는 하나 水利施設의 擴充 등 農業生產基盤整備와 더불어 農業生產의 年次的 起伏을 緩和시켜 가는 것이 상당히 가능하며 이를 뒷받침하는 것이 農業部門에 대한 投資水準이라는 점을勘案할 때 〈表 3〉은 〈表 2〉에서 보는 農林水產部門 成長率의 推移와 매우 밀접히 關聯된 움직임을 보여 준다. 〈表 3〉은 各 5個年計劃의 總投資 중 農林水產部門에 대한 固定投資比重의 計劃과 實績을 보인 것인 바, 1,3次 計劃期間은 2,4次에 비해 固定投資比率이 實績 및 計劃對比率의 兩面에서 비교적 높은 期間이었음을 두렷이 볼 수 있다. 또 한가지 분명한 사실은 어느 計劃期間에 있어서도 경도의 차는 있으나 農林水產部門의 投資實績은 計劃된 比重에 未達하고 있어 計劃의 執行過程에 있어서도 投資財源配分의 優先順位가 낮았음을 否認하기가 어렵다.

〈表 2〉 GNP成長率의 推移 및 計劃

(단위 : %)

	國民總生產	農林水產業
1962~66年 平均	7.9	5.9
1967~71年 平均	9.7	1.6
1972~76年 平均	10.2	6.2
1977~81年 平均 ⁽¹⁾	5.8	0.9
1962~81年 平均 ⁽¹⁾	8.4	3.7
1982~86年 平均(計劃值)	7.6	2.6

資料：韓國銀行

註：(1) 1981年은 暫定推計值임.

〈表 3〉 農林水產部門 固定資本形成構成比의 推移

(단위 : %)

	計 劃	實 績	計劃對實績比
1次計劃(1962~66)	12.8	11.0	0.86
2次計劃(1967~71)	16.3	6.3	0.39
3次計劃(1972~76)	11.7	10.2	0.87
4次計劃(1977~81)	9.4	7.3 ⁽¹⁾	0.78
5次計劃(1982~86)	9.4 ⁽²⁾	—	—

註：(1) 1977~80年 간의 實績임.

(2) 鑛業이 포함된 것임.

〈表 4〉 GNP의 產業別 構成比

(단위 : %)

	農林水產業	礦工業	社會間接資本, 기타 서비스業
1960	36.9	15.7	47.4
1965	37.6	19.9	42.5
1970	26.8	22.3	51.0
1975	24.9	28.0	47.1
1980	16.3	30.2	53.5

資料：韓國銀行, 『經濟統計年報』

지난 20年 동안의 高度成長過程에서 지속되어 온 產業部門 간의 成長率隔差는 GNP의 產業別 構成을 크게 변동시켜 農林水產業의 比重은 1960年代中盤까지의 37%内外에서 70年代의 27%, 80年代의 16%, 81年代의 18%로 크게 낮아졌다. 한편 鑛工業의 比重은 1960年代의 16%에서 꾸준히 증가하여 65年代의 20%, 70年代의 22%, 80年代의 30% 수준으로 크게 높아져 그 동안의 積極的인 工業化政策이 產業構造의 變化에 뚜렷이 나타난 것을 〈表 4〉에서 알 수 있다. 獨逸을 제외한 先進諸國의 2次產業 所得構成比가 대체로 40%線을 上限으로 하고 있는 歷史的 事實에 비추어 본다면 韓國의 工業化도 量的 比重의 側面에서는 短期間에 크게 進展되어

〈表 5〉 就業者數의 推移

(단위 : 千人, %)

		就業人口	農林業就業者	農林業就業者比率
實 數	1963	7,662	4,644	60.6
	1970	9,745	4,826	49.5
	1975	11,830	5,123	43.3
	1980	13,706	4,433	32.3
年 平 均 增 加 率	1963~70	3.5	0.6	—
	1970~75	4.0	1.2	—
	1975~80	3.0	-2.9	—
	1970~80	3.5	-0.8	—

資料：經濟企劃院，『經濟活動人口調查』

였다고 하겠다。⁽¹⁾

〈表 5〉는 勞動力接近法에 따른 全國標本調查에서 얻은 『經濟活動人口調查』에 나타난 產業別 就業者數의 推移를 보인 것이다. 全產業의 就業者는 1963년의 766萬人으로부터 70年 의 975萬人, 80년의 1,371萬人으로 年平均 3.5%의 速度로 급속히 增加되어 왔다. 이에 비해 農林業就業者數는 1963년의 464萬人으로부터 70년의 483萬人, 76년의 532萬人으로 늘어 피크에 도달한 이래 78년 492萬人, 80년 443萬人으로 급격히 줄어 60年代前後의 수준을 下廻한 것은 79年 이후의 일인 것으로 나타나 있다. 그 결과 農林業就業者의 構成比는 1963 年의 61%에서 70년의 50%, 75년의 43%, 80년의 32%로 꾸준히 줄어들어 왔다. 筆者は 『經濟活動人口調查』의 農林業就業者數變動의 時期別 움직임이 農家戶數 및 農家人口의 變動이나 農家の 營農從事者數 및 戶當投下勞動時間數 등 關聯指標들의 움직임에 비추어 70年代前盤을 통해 70년에 이르기까지 農林業就業者數가 꾸준히 增加趨勢를 보이고 있는 데에 대해 疑問을 제기하고 農業部門 勞動投入의 變動을 보다 一貫性있게 說明해 보려는 試圖로서 1955~78年 간의 農林業就業者數의 推計를 별도로 행한 바가 있다.⁽²⁾ 여기서는 그 결과나 公式統計와의 差異 및 그 理由에 관해 評論할 餘裕는 없으나 筆者の 推計에 따르면 農林業就業者數의 減少는 1976年以後부터가 아니라 1970年前後에 이미 피크에 도달해서 71,2年 경부터 減少趨勢로 逆轉되기 시작한 것으로 나타났다. 『經濟活動人口調查』系列이 農業部門

(1) S. Kuznets, "Industrial Distribution of National Product and Labor Force," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. V No. 4 Supplement, July 1957. 쿠즈네츠는 피셔(A.G.B Fisher)나 클라크(C. Clark)의 2次產業分類에 포함되었던 鐵業 製造業 建設業 가스·電氣·水道業 중 가스·電氣·水道業을 3次產業에 포함시킨 A, M, S의 產業分類를 사용하고 있어, 쿠즈네츠의 M部門은 鐵工業보다는 넓고 클라크類의 2次產業보다는 좁은 包括範圍를 지닌다.

(2) 鄭英一, 「農業勞動力統計에 관한 吟味와 하나의 推計(1955~78)」, 『經濟論集』, 第19卷 第4號, 1980.12 參照。

의 關聯指標로부터 推計된 農林業就業者數의 變動과 어느 정도 다른 움직임을 보이고 있는 것은 주로 『經濟活動人口調查』가 5年에 한번씩 실시되는 人口센서스의 調查區를 단위로 하여 農家, 非農家를 모두 포함한 全國標本에 따라 행해진다는 調查方式에서 연유하는 것으로 보인다. 그러나 全產業을 망라하는 就業者調查의 年次 時系列資料가 달리 존재하지 않으므로 標本設計에 따른 偏差를 補整하기는 쉽지 않을 것으로 보인다.

農林業就業者의 構成比가 20年 미만의 期間에 60%線에서 30% 남짓한 水準으로 거의 半減한 事實 또한 先進各國의 長期經濟統計를 통해 볼 때 類例를 찾기 어려우며 先進國群 중 가장 빠른 變化를 보여온 日本의 경우도 1920~60年 간의 40年 동안에 同一한 勞動力構成比의 變化가 진전되었다.

물론 戰後에 工業化를 시작한 開發途上國들의 경우 오늘날 先進諸國의 經驗에 비해 急速한 構造轉換을 이루며 가고 있는 점을 감안하더라도 1960, 70年代의 韓國에서 일어난 農業比重의 急減은 經濟成長의 與件과 開發戰略의 選擇이라는 두가지 면에서 많은 示唆와 課題를 제기해 준 것이라고 하겠다.

2. 農業政策 및 制度의 推移

네 차례에 걸친 經濟開發計劃은 1960年代에 접어든 이후 經濟政策의 根幹을 이루어 왔으나 農業政策의 基調도 각 5個年計劃의 틀 속에서 規定되어 왔던 것으로 볼 수 있다. 따라서 각 經濟計劃에 나타난 農業政策의 目標와 內容의 推移를 검토해 보는 것은 政策 및 制度의 變化를 理解함에 있어 매우 중요한 課題로 될 것이다.

먼저 「모든 社會經濟的인 惡循環을 是正하고 自立經濟의 달성을 위한 基盤을 구축」하는 데 基本目標를 두고 1962年에 出帆했던 1次 5個年計劃은 에너지源, 基幹產業의 擴充과 더불어 農業生產力의 증대에 의한 農家所得의 上昇을 計劃의 重點의 하나로 設定하였으며, 重要施策으로서 適正規模農家の 유지 창설, 新耕地의 造成, 農產物의 適正價格保障, 農政의 民主化 등을 내세웠다.⁽³⁾

5·16에 뒤이은 1次 5個年計劃期間은 經濟의 다른 部門에서와 마찬가지로 農業部門에 있어 서도 수많은 政策・制度面의 變化가 繢出되었던 時期였다. 그 중 중요한 것만을 추려 보아도 1961年 5月 25일의 農漁村高利債整理令과 그 後續措置인 同年 6月 8일의 農漁村高利債整理法, 61年 7月 29일의 農業協同組合法에 따른 同年 8月 15일의 統合農協의 發足, 62年 3月의 農村振興法制定과 그에 따른 農村振興廳의 發足, 61年 8月의 農產物價格維持法 公布 施

(3) 大韓民國政府, 『第1次經濟開發5個年計劃, 1962~1966』, 1962. 1, pp. 15-6, 23 및 經濟企劃院, 『第1次經濟開發5個年計劃補完計劃』, 1964. 2, p. 9.

行, 62年 2月의 開墾促進法公布, 62년의 農業構造改善政策審議委員會 設置와 65년의 自立安定農家造成事業, 65~71年을 計劃期間으로 한 食糧增產 7個年計劃 등을 들 수 있다. 그 중 最初의 革命立法이었던 農漁村高利債整理事業이나 農業構造改善 및 自立安定農家造成事業 등은 意慾을 뒷받침할 만한 政策手段의 支援이 未洽했던 탓으로 意圖한 바 目標를 達成하지 못했으며 開墾促進法도 良質의 耕地擴大에는 별로 寄與하지 못하고 말았다. 그러나 舊農協과 農銀을 統合하여 信用事業과 經濟事業을 包括하게 된 새로운 農協의 發足이나 農村指導體系를 一元化한 農村振興廳 發足은 그 후의 農業組織制度의 根幹을 이루었다는 점에서 중요한 意義를 지니는 것으로 評價되어야 할 것이다. 또 이 期間에 制定된 農產物價格維持法은 1950年代의 極端的인 低農產物價格政策에서 脫皮하여 政府收買, 擔保融資, 補助金支給 등의 政策手段을 통해 農民의 生產費를 補償받을 수 있도록 法的 保障을 마련한 점에서는 劃期的인 立法이라고 하겠다. 그러나 農產物價格政策의 執行面에서는 工業化를 위한 資源配分優先順位에 밀려 農產物價格은 여전히 相對的인 低穀價政策의 域을 벗어나지 못했던 것이 現實이었다.

產業構造의 近代化와 自立經濟確立의 促進을 내걸었던 2次 5個年計劃(1967~71)은 化學・鐵鋼工業建設을 통한 工業高度化, 7億달러 輸出의 달성을 함께, 計劃의 重點目標로서 食糧自給과 營農多角化를 통한 農家所得向上을 내세웠다.⁽⁴⁾ 이를 위해 水利施設의 擴充, 耕地擴張 및 整理, 營農技術普及을 통한 單位生產性提高, 畜業・畜產技術의 向上이 중요한 政策手段으로 제시되었다. 2次 計劃期間에 있어서도 몇 가지의 중요한 立法 및 政策을 들 수 있는 바, 1967年 1月 6日 制定된 農業基本法, 66年에 制定된 農水產物價格安定基金法, 開墾促進法을 代替 擴充한 農地造成法 등이 그 代表的인 例에 속한다. 西獨과 日本의 先例를 크게 參考하면서 農業生產, 農產物價格과 流通, 農業構造의 改善, 農村의 社會文化福祉 등에 관한 理想내지 當爲를 守정한 農業基本法은 農業保護立法의 母胎를 이루는 것이며, 農水產物價格安定基金法은 政府出捐에 의한 安定基金의 確保를 규정한 것이다.

이 밖에 2次 計劃期間의 重點事業으로서는 農漁民所得增大事業으로 추진된 工業原料 및 輸出作物栽培의 主產園地造成과 이를 뒷받침하는 農水產物의 貯藏・加工・處理를 專擔하기 위해 67年 12月 1일에 發足한 農漁村開發公社를 들 수 있다. 그러나 이들 事業은 諸般與件의 不備와 管理의 不實로 成果를 거두지 못했거나 當初와는 다른 形태로 變質되고 말았다. 2次 計劃期間에 이루어진 施行錯誤 중 代表的인 것은 地下水開發을 위주로 한 農業用水開發事業의 推進이었다. 全國의 江과 河川에 뚫을 쌓고 揭水場을 설치하여 全農土를 파이프

(4) 大韓民國政府, 『第 2 次經濟開發5個年計劃, 1967~1971』, 1966. 7, p. 27.

라인體系로 개발하겠다는 매우 意慾的인 65年의 全天候農業用氷開發 9個年計劃이 2次 5個年計劃에 縮小吸收된 후 연이은 67, 68年的 旱魃에 대한 緊急對策으로 68年 12月부터 강력히 추진되기 시작한 이 計劃은 地下水賦存有無에 대한 事前調查缺如와 事後管理의 不充分으로 사용하기 어려운 곳을 많이 넣게 됨으로써 70年代에 접어 들면서 多角의 河川氷依存의 地表水開發을 중점 실시하는 大單位農業用水源開發로 方向을 轉換하지 않을 수 없게 되었다.⁽⁵⁾

이러한 施行錯誤의 한편으로 1960年代의 最後의 해는 農產物價格政策에 있어서는 劃期的인 方向轉換이 이루어진 時期였다. 이른바 「高米價政策」과 二重穀價制가 채택되어 70年代의 初中盤을 통해 統一系新品種의 開發 普及에 크게 힘입은 穀增產을 뒷받침할 가장 重要的 政策手段이 모습을 드러내기 시작한 것이다.

그러나 總體的으로 볼 때 2次 5個年計劃은 投資配分에 있어 農業部門의 比重이 지나치게 낮았을 뿐 아니라 政策執行過程에 있어서의 試行錯誤와 연이은 旱魃 등 惡條件의 탓으로 農業成長의 實績이 크게 低調했을 뿐 아니라 都·農 간의 所得格差가 크게 擴大되어 人口의 都市集中으로 인한 많은 社會問題를 誘發한 時期였다고 하겠다.

1972年부터着手된 3次 5個年計劃은 「農漁村經濟의 革新的 開發, 輸出의 劃期的인 增大 및 重化學工業의 建設」에 그 主軸을 두고 計劃의 重點目標 속에 ① 食糧增產을 통한 主穀自給, 農漁民所得增大 및 耕地整理와 機械化의 促進 ② 農漁村의 保健·文化施設擴充, 農漁村의 電化 및 道路網擴充 ③ 四大江流域開發을 통한 國土의 效率의開發 등을 나열하고 있다.⁽⁶⁾ 그 중 特記할 것은 新品種의 開發普及을 통한 主穀自給化의 推進과 이를 뒷받침하고 農家所得을 높이기 위한 農產物價格政策의 積極化, 그리고 全耕地의 過半을 차지하는 錦江 榮山江 洛東江 漢江 등 4大江流域의 綜合開發事業 등이다.

最近 數年 동안 病蟲害 冷害 및 政策的 過誤가 겹쳐 統一系新品種의 收量이 在來種의 水準으로 떨어지는 不安으로부터 脫皮하지는 못하고 있으나 在來種에 비해 약 30% 이상이나 收量이 높았던 IR系品種의 급속한 普及이 70年代 中盤의 穀自給達成에 결정적인 寄與를 했던 점은 否認할 수 없다. 또한 穀價支持政策이 本來의 效果를 거둘 만큼 穀의 政府收買價格이 出廻最盛期의 市場價格을 上廻하게 된 것은 1972年 이래의 일이며, 穀 政府收買價格引上率이 農家購入價格指數의 上昇率을 上廻했던 것도 1969~75年(1972年만은例外)의 期間이었다. 1960年代의 米價政策이 1950年代에 비해 달라진 점은 政府收買價格이 平均生產費에도 未達했던 것이 61年產부터 그것을 上廻하기 시작함으로써 平均的 農家の 경우 主穀

(5) 國務總理企劃調整室, 『第2次經濟開發5個年計劃評價報告書』, pp. 97ff.

(6) 大韓民國政府, 『第3次經濟開發5個年計劃』, 1972~1976, 1971, p. 2.

栽培에 따른 赤字를 벗어날 수 있게 된 점이다.

農業用水開發 耕地整理 排水改善 및 干拓農地開發事業을 併行實施하는 大單位農業綜合開發事業은 國土의 64%, 農耕地의 54%를 차지하는 4大江流域開發을 중심으로 한 長期計劃으로서 81年末 현재 錦江·平澤地區, 榮山江(I)地區, 現界火島地區 등 6個地區의 工事が 完成되어 이들 地域의 農業用水解決에 劃期的인 기여를 했을 뿐 아니라 耕地擴張과 耕地整理를 통한 食糧增產의 效果를 얻고 있으며, 2次 5個年計劃期間의 地下水為主의 短期的 應急對策으로부터 恒久的인 農業生產基盤擴充의 기틀을 마련했던 점에서 매우 높이 評價되어야 할 것이다.

그 밖에 3次 計劃期間에 있었던 중요한 施策으로서는 72年 12月 18일의 「農地의 保全 및 利用에 관한 法律」의 制定 實施와 優秀農機械의 大量供給을 위한 農機械生產業體의 專門化系列化의 推進을 들 수 있다. 農地保全利用法은 工業化 都市化에 따른 農地의 他目的轉用으로 인한 農耕地蠶食을 막기 위해 農地를 絶對農地와 相對農地로 區分하여 絶對農地의 轉用에 있어서는 그에 해당하는 農耕地를 새로 造成할 것을 條件으로 하여 國務會議의 議決을 거치도록 하였으며 相對農地의 轉用基準도 강력히 규제할 行政措置를 마련하도록 하였다. 그 결과 1969~72年間에 年平均 2萬ha씩 감소했던 耕地面積의 縮小趨勢를 크게 완화시킬 수 있게 되었다.⁽⁷⁾ 한편 60年代後半 이래의 動力耕耘機와 脫穀機 撒粉霧機를 중심으로 한 農機械化의 進展에 따라 群小生產業體의 亂立과 不良品의 混雜을 막고 優秀한 農機械를 大量供給할 수 있도록 하기 위해 長期低利資金을 支援하여 耕耘機 防除機 脱穀機 揚水機 등에 대해 각각 1, 2個業體를 指定, 專門化 series화를 추진하였는 바, 이는 그 후의 農業機械化의 方向에 대해 중요한 制度的 契機를 마련해 준 셈이다.

이러한 一連의 施策을 통해서 볼 때 3次 計劃期間의 農業政策은 2次計劃期間의 應急的인 小規模의 基盤造成事業과 主穀보다는 經濟作物為主의 所得增大事業으로부터 大規模의 基盤造成事業과 生產者價格支持政策에 重點을 둔 主穀自給化의 方向으로 施策方向을 轉換하였으며, 投資計劃에 있어서도 農業部門의 比重을 크게 擴大함으로써 農業生產의 擴充이나 農家所得支持의 兩面에서 높은 成果를 거두게 되었던 것이다.

그리나 3次 5個年計劃에서 채용된 鉅烈적인 農業開發政策은 4次 計劃期間에 와서는 커다란 變化를 겪게 된다. 「自力成長構造의 實現, 社會開發의 促進, 技術革新과 能率向上」을 理念으로 내세운 4次 5個年計劃은 3次 計劃期間에 있어서 일단 달성된 主穀自給과 都·農 간의 所得隔差縮小의 成果에 대한 매우 樂觀的인 評價를 土臺로 農業部門投資의 比率을 상당히

(7) 孫宗鎬, 『韓國農政의 發展史』, 1980, p. 260.

낮추고 政策目標를 「農漁村經濟의 構造的改善」으로 바꾸어 놓은 뒤에 基本施策의 方向을 ① 種 보리의 自給維持와 밀 콩 옥수수 등 不足糧穀의 輸入을 통한 食糧供給安定 ② 農外所得源의 開發에 의한 所得增大와 農漁村生產環境의 改善 등으로 설정하였다.⁽⁸⁾ 흔히 「轉換期의 農政」으로 불리워 왔던 이 時期의 政策方向의 旋回는 그 동안의 所得向上에 따른 食生活 패턴의 高級化와 多樣化, 그에 대응할 國內供給能力의 制約性認識, 營農多角化와 農外所得源開發을 통한 米麥爲主의 單作農業의 脫皮의 必要性 등의 判斷 위에 立脚했던 것으로 볼 수 있다.

그러나 그 간의 經驗을 통해 主穀自給이 品種開發의 面에서 아직도 技術的인 問題點을 해결하지 못하고 있으며 生產基盤의 면에서도 旱魃이나 洪水의 被害를 상당히 克服할 수 있을 만큼 生產의 安定을 달성하지 못하고 있음을 보았으며, 農村工業誘致를 위한 下部構造開發施策이 추진되어 왔으나 그 成果가 短期間에 나타나기 어려운 일이어서 諸般與件의 成熟에 앞서 시작된 生產者米價支持政策의 後退는 農家の 生產意慾減退와 農家經濟의 全般的惡化를 급속히 招來하고 말았다. 또한 78年 이래 物價安定策의 一環으로 행해져 온 畜產物을 비롯한 고추, 마늘 등 副食農產物의 輸入은 침착한 價格波動을 誘發함으로써 生產農家の 莫大한 經濟的 損失을 초래하였다. 그 밖에 農漁村生產環境改善事業으로 內務部가主管하여 추진한 農漁村聚落構造改善事業은 執行의 劃一化傾向으로 外華內貧의 逆說的 결과를 빚은 경우가 적지 않다.

그 결과 4次 計劃期間의 農業은 2次 計劃期間의 그것과 마찬가지로 年平均 0.9%라는 매우 低調한 成長實績을 낳았을 뿐 아니라 計劃期間에 시도된 「開放農政」으로의 轉換과 함께 食糧自給率의 급속한 低落을 겪게 되었다.

마지막으로 금년부터 시작되고 있는 第5次 經濟社會發展 5個年計劃에 나타난 農業政策의 方向을 概述함으로써 80年代의 國民經濟與件 아래서의 政府가 지닌 農業部門의 當面課題에 대한 認識내지 對處方案에 관해 살펴보고자 한다. 物價安定, 持續的 經濟成長, 階層·地域 간의 均衡發展을 基本目標로 내걸고 있는 5次計劃은 產業政策의 戰略을 國內外市場에서 경쟁력있는 比較優位產業의 育成에 두고, 農業政策에 있어서는 ① 主穀增產 機械化促進을 통한 農業構造改善와 生產性提高 ② 經濟性 있는 農畜產物의 生產擴大와 伸縮의in 輸入을 통한 食品需給 및 價格安定 ③ 流通構造近代化 ④ 農外所得增大施策의 分割화를 통한 農民所得增大를 주요내용으로 하는 「農林水產政策의 發展」을 내걸고 있다. 計劃期間 중 GNP의 目標成長率 7.6%에 비해 農林漁業의 그것은 2.6%로 잡고 있으며 產業別 投資配分에 있어서도

(8) 大韓民國政府, 『第4次經濟開發5個年計劃, 1977~1981』, 1976, pp. 13-16, 46-7.

礦業과 農林漁業을 합친 것이 9.4%의 比重을 차지하고 있다(〈表 2〉 및 〈表 3〉). 이와 같은目標成長率은 1962~81年の 年平均 成長率 3.7%에 비해 훨씬 낮은 수준이며 農業部門의 投資比重도 이전의 計劃들에 비해 가장 낮아진 셈이다.

이와 같은 農業部門計劃의 內容은 「比較優位產業構造로의 轉換」의 一環으로서 農業部門에 대해서도 比較優位가 있는 品目의 生產 단을 國內에서 生產 供給하며 그렇지 않은 農產物은 輸入에 의존함으로써 物價安定을 피하며 農村工業化를 통한 農外所得增大로 都・農 간의 所得隔差를 줄여 나가겠다는 4次 計劃期間에 설정된 政策方向의 本格的인 擴充 展開라고 하겠다. 比較優位論을 論據로 한 農業開放論은 國民經濟의 開放體系移行의 一環으로서 農產物輸入의 幅을 넓힘으로써 物價安定에 기여하고 二重穀價制實施에 따른 財政負擔을 들며 國際價格에 비해 월등히 비싼 「過保護」의 農產物生產者價格이 낳은 零細農體制 하의 農業生產의 低能率을 脱皮한다는 名分에서 나온 것으로 볼 수 있다.

그러나 農業比較優位論이 具體的인 國民經濟의 政策으로 적용되기 위해서는 적어도 다음 몇 가지의 前提條件이 充足되어야 할 것이다. 첫째 韓國經濟에서 農業 이외의 어떤 產業이 충분히 높은 比較優位를 지니고 있어 그 生產 輸出에 特化함으로써 방대한 量의 食糧輸入을 꾸준히 뒷받침할 만한 安定된 外換稼得能力을 지닐 것인가 하는 문제가 있다. 둘째로 뒤에서 검토되는 바와 같이 현재 國內產農產物의 生產費는 매우 便宜한 物的 生產基盤 위에서 형성된 것이므로 이를 기준으로 國內農業生產의 潛在力を 過小評價하거나 比較優位의 缺如로 斷定하는 것은 지나치게 靜態的이며 近視眼的인 態度라고 하지 않을 수 없다. 세째로 比較優位에 따른 貿易擴大를 추구하기 위해서는 各國의 共同步調가 전제되어야 하지만 오늘 날처럼 各國의 保護貿易主義傾向이 高潮되고 있는 與件 아래서 이것을 어느 정도까지 期待할 수 있을까 하는 國際的 環境의 문제가 있다. 네째로 現代의 世界農業의 構造的 不均衡은 매우 격심해 農產物輸出餘力を 지닌 나라는 美國 캐나다 濟州 등 少數에 지나지 않으며 EC諸國 日本을 비롯한 대부분의 先進國과 많은 開發途上國들은 어느 정도의 輸入依存이 불가피하게 되어 있다. 英國를 비롯한 主要國들이 比較優位의 缺如에도 불구하고 일정수준 이상의 自給率을 확보하려는 政策을 固守하는 것은 1·2次 世界大戰이나 資源波動 때의 경験에 비추어 輸入市場 및 價格의 安定에 관한 確信을 갖지 못하므로 最小限度의 國內供給基盤을 유지해나가야 한다는 認識을 바탕으로 하는 것이다.

5次 計劃期間의 農業政策의 또 하나의支柱는 農外所得의 擴大 즉 水稻作爲主의 農業으로부터의 脱皮에 있다고 하겠다. 말할 것도 없이 農業生產이나 農家所得源의 多樣化가 長期的으로 妥當한 目標임에는 異論이 있을 수 없지만 뒤에서 검토하는 바와 같이 現段階의 與

件 아래서 農外所得의 主源泉이 되어야 할 農村工業의 發展이 급진전될 것으로 期待하기는 어려운 점을 감안한다면 農外所得擴大를 통한 農家所得向上이라는 政策은 그 內容이 空虛해 질 우려가 적지 않다. 따라서 長期에 걸쳐서는 農村工業化를 위한 與件을 점차 造成해 가되, 農業生產의 安定化를 위한 土地基盤의 改善을 위한 投資와 農產物의 生產者價格支持를 통한 農業所得의 增大가 併行되어야 할 것이다.

III. 農業產出의 變動과 그 要因

1. 農產物需給構造의 變化

經濟의 高度成長에 따른 實質所得의 上昇은 農產物消費構造에 커다란 變化를 초래함으로써 穀物을 중심으로 한 濃分質食品으로부터 단백질 및 비타민質食品消費로의 移行이 꾸준히 진전되고 있다.

『食品需給表』에 나타난 1人當 食品消費量의 推移(表 6)에 따르면, 穀物의 1人當 年間消費量은 1960年の 167kg으로부터 70年の 219kg으로 늘었으나 75年에는 207kg, 80年에는 195kg으로 오히려 줄어 들고 있는 데 반해 穀物을 제외한 채소, 과실, 肉類, 牛乳, 계란, 水產物 등 각종 食品의 消費量은 급속히 擴大되고 있어 食生活의 多樣化와 高級化가 뚜렷하게 진전되고 있다. 穀物類消費의 大宗을 이루는 主食인 糜消費도 76,7年の 204kg을 고비로 약간씩 저하하기 시작하고 있으며 보리쌀과 雜穀消費는 70年代 前半期 이래 급속한 消費減退를 보이고 있다. 다만 穀物 중에서 小麥粉과 옥수수의 消費만은 食生活의 洋風化와 더불어 消費가 伸長되는例外的인 현상이 보인다.

(表 6) 1人當 食品消費量의 推移 (단위: 年間 kg, %)

		穀 物			菜蔬類	果實類	肉類	牛乳	계란	水產物
		計 ⁽¹⁾	米	大裸麥	小麥粉					
實 數	1960	167.2	112.7	30.8	11.3	—	—	3.5	—	1.8
	1965	188.8	121.8	36.8	13.8	46.7	9.8	4.6	2.1	1.9
	1970	219.4	136.4	37.3	26.1	59.9	10.0	6.6	1.8	3.2
	1975	207.3	123.6	36.3	29.5	62.5	14.0	6.5	4.4	4.0
	1980	195.1	132.4	13.8	29.4	120.6	16.2	11.3	10.8	5.9
年平均 增加率	1960~70	2.8	1.9	1.9	8.7	—	—	6.5	—	5.9
	1970~80	-1.2	-0.3	-9.5	1.2	7.2	4.9	5.5	19.6	6.3

資料：韓國農村經濟研究院, 『食品需給表』

註：(1) 穀物計에는 蔬類, 蘆類, 薯子, 茄子, 雜穀이 포함된 것임.

〈表 7〉 作物別 植付面積 推移

(단위 : 千ha, %)

	總 計	食糧作物				食糧作物 以外	食糧作物 比率	
		小計	米穀	麥類	其他			
實 數	1961	2,911	2,521	1,128	742	651	390	86.6
	1965	3,319	2,953	1,128	933	892	366	89.0
	1970	3,264	2,706	1,203	833	670	558	82.9
	1975	3,166	2,541	1,218	671	652	625	80.3
	1980	2,765	1,994	1,233	360	401	771	72.1
年平均 增加率	1961~65	3.3	4.0	0.0	5.9	8.2	-1.6	—
	1965~70	-0.3	-1.7	1.3	-2.2	-5.6	8.8	—
	1970~75	-0.6	-1.3	0.2	-4.2	-0.5	2.3	—
	1975~80	-2.7	-4.7	0.2	-11.7	-9.3	4.3	—

資料：農水產部, 『農林統計年報』

1970年代를 통하여 消費가 가장 급속히 늘어난 食品類로는 牛乳 채소류 계란 肉類 등을 들 수 있으며, 1人當 穀物類消費는 60年代의 年平均 2.8% 增加에서 70年代에는 1.2%의 減少로 逆轉되었으며 이러한 趨勢는 앞으로도 상당한期間 동안 지속될 것으로 보인다.

農產物需要의 多樣化傾向은 耕地利用面積의 作物構成 및 食糧作物生產構造의 變化에 영향을 미쳐 왔다. 먼저 〈表 7〉에서 作物別 植付面積의 推移를 보면 食糧作物植付面積의 比重은 1965년의 89%로부터 70년의 83%, 75년의 80%로 꾸준히 低下해 왔으며 80년에 와서는 72%에까지 크게 낮아진 반면, 채소와 과실을 중심으로 한 食糧作物 이외의 栽培面積의 比重은 1965년의 11%로부터 80년의 28%로 크게 伸張되고 있다. 食糧作物 가운데서는 米穀의 植付面積이 僅小한 增加를 보이고 있을 뿐 그 밖의 모든 作物의 栽培面積은 급속히 줄어 들고 있다.

한편 食糧作物生產은 1960年的 489萬ton에서 70年的 694萬ton, 75年的 766萬ton, 79年的 811萬ton으로 꾸준히 增加해 왔으나 80년에는 극심한 困作으로 인해 534萬ton에 그치고 있다(〈表 8〉). 이를 類別로 보면 米穀과 雜穀 豆類는 全期間을 통해서 生產增加를 보여 왔으나 麥類와 薯類生產은 70年代에 들어 減少一路를 걸어 오고 있다. 總體的으로 보아 食糧生產의 增加速度는 1960年代의 年平均 3.6% 增加로부터 70年代의 1.6% 增加로 크게 鈍化되고 있으며, 1977年に 이르기까지의 米穀生產의 急增이 食糧生產鈍化趨勢의 緩和에 중요한 寄與를 했던 것으로 보지 않을 수 없다. 이러한 사실은 食糧作物生產 중 米穀이 차지하는 比重이 1960年的 62%, 65年的 54%로부터 1977年的 75%, 78年的 70%로 오히려 크게 높아진 점에서 확인될 수 있다. 이와 같은 偏重의 食糧生產構造는 生產의 技術的 經濟的 條件에 의하여 영향받은 결과이겠으나 生產物多樣化의 觀點에서 볼 때 하나의 중요한 問題點으로

〈表 8〉 食糧作物生產 推移

(단위 : 千吨, %)

	總 計	米 穀	麥 類	雜 穀	豆 類	薯 類	米 穀 構成比	麥 類 構成比
實 數	1960	4,892	3,047	1,288	81	150	326	62.3
	1965	6,527	3,501	1,657	120	203	1,045	53.6
	1970	6,943	3,939	1,820	124	277	783	56.7
	1975	7,662	4,669	1,806	92	357	738	60.9
	1976	8,184	5,215	1,847	103	332	667	63.7
	1977	7,970	6,006	862	117	390	595	75.4
	1978	8,228	5,797	1,388	123	354	565	70.5
	1979	8,112	5,565	1,556	165	326	501	68.6
	1980	5,336	3,550	906	170	279	431	66.5
	年平均 增加率	1960~70	3.6	2.6	3.5	4.4	6.3	9.2
		1970~80 ⁽¹⁾	1.6	3.5	-1.6	2.9	1.6	-4.4

資料：農水產部

註：(1) 1980年은 1979년의 生產量으로 代用함.

〈表 9〉 穀物自給率 推移

(단위 : %)

	全 體	米	大裸麥	小 麥	옥수수	豆 類	薯 類	기 타
1965	93.9	100.7	106.0	27.0	36.1	100.0	100.0	10.00
1970	80.5	93.1	106.3	15.4	18.9	86.1	100.0	96.9
1975	73.0	94.6	92.0	5.7	8.3	85.8	100.0	100.0
1976	74.1	100.5	97.9	4.5	6.7	74.4	100.0	100.0
1977	65.1	103.4	53.4	2.3	6.2	67.5	100.0	100.0
1978	72.6	103.8	119.9	2.1	6.0	59.3	100.0	100.0
1979	59.8	85.7	117.0	2.4	3.4	43.4	99.8	89.3
1980	54.3	88.8	57.6	4.8	5.9	35.1	100.0	89.8

資料：農水產部 食糧局

註：食用 및 飼料穀의 合計임.

될 것이다.

앞서 본 農產物需給變動의 결과로 〈表 9〉에서 보는 바와 같이 國民經濟의 穀物自給率은 1965년의 94% 수준으로부터 70년의 81%, 75년의 73%로 꾸준히 低下되어 있으며 1979년과 80년의 그것은 각각 60%와 54%로 크게 떨어지게 되었다. 穀種別로 볼 때 가장 自給率이 낮은 것은 小麥과 옥수수이며 豆類도 꾸준히 自給率이 低下되어 왔다. 小麥의 自給率은 1965년의 27%에서 80년의 5%로, 옥수수의 그것은 같은期間에 36%로부터 6%로, 콩의 경우는 100%에서 35%로 각각 떨어졌다. 主穀인 쌀의 自給率은 70年代前半의 94% 전후로부터 76년 이후에는 100% 수준에 도달했으나 최근의 연이은 旱作으로 다시 80%臺로 떨어지게 되었으며 보리의 自給率은 供給能力보다는 栽培의 收益性에 따라 크게 变動되어 왔다.

〈表 10〉 主要國의 食料自給率

(단위 : %)

	穀 物	食用穀物	豆 類	野 菜	果 � 實	牛乳· 乳製品	肉 類	卵 類
美 國(1975)	174	307	120	102	99	98	97	101
프랑스(1975)	152	177	70	94	67	111	98	105
英 國(1975)	64	52	28	76	30	55	73	99
西 獨(1975)	80	89	30	35	40	107	84	80
和 蘭(1975)	23	48	11	201	37	268	183	168
스위스(1975)	35	49	23	42	75	104	89	57
日 本(1978)	34	68	9	97	78	89	80	97

資料：OECD, *Food Consumption Statistics*

日本農林水產省, 『食料需給表』

〈表 11〉 穀物輸入의 推移

(단위 : 千%, 百萬달러)

	合 計		쌀		보 리		밀		우 수 수		총	
	數 量	金 額	數 量	金 額	數 量	金 額	數 量	金 額	數 量	金 額	數 量	金 額
1965	669	50	—	—	106	7	441	35	—	7	—	—
1970	2,115	202	541	88	—	—	1,184	88	284	20	36	4
1975	3,147	722	481	202	354	103	1,703	317	548	86	61	15
1976	2,846	480	157	44	—	—	1,711	287	859	117	119	32
1977	3,652	517	—	—	330	54	1,900	256	1,271	163	151	44
1978	3,601	466	—	23	—	—	1,587	197	1,791	209	223	60
1979	5,471	952	502	33	—	—	1,652	279	2,881	370	422	139
1980	5,052	1,021	581	250	—	—	1,810	342	2,234	301	417	128
1981	7,224	2,176	2,245	1,139	—	—	2,095	420	2,355	424	529	184

資料：農水產部

앞서 본 우리나라의 穀物自給率은 主要先進國의 그것과 比較할 때 和蘭, 스위스, 日本보다 높지만 美國, 프랑스, 西獨은 물론 英國보다도 낮은 수준에 있는 것을 볼 수 있다(〈表 10〉).耕地面積이 매우 狹小한 和蘭과 스위스를例外로 할 때 日本을 제외한 英國을 포함한 모든先進國의 穀物自給率이 최근의 우리나라보다 높은 水準에 있다는 사실은 우리에게 많은 示唆를 제공해 주는 일이라고 하지 않을 수 없다. 더우기 5次 5個年計劃에策定된 1986年的食糧自給率이 54%線으로 되어 있는 점을勘案한다면 自給度의 現水準維持가 中長期目標로 되고 있음을 알 수 있다.⁽⁹⁾ 이 점에 관해서는 5次計劃의 農業政策의 基調와 方向과 관련하여 좀 더 충분한 검토가 해져야 할 것이다.

〈表 11〉은 1970年代에 접어 들면서 급격히 저하되어 온 穀物自給率에 따른 穀物輸入의 推

(9) 農林水產實務計劃班, 『第5次經濟社會發展5個年計劃農林水產部門計劃, 1982~1986』, 1981, p. 29.

移를 보인 것이다. 全體로서의 穀物輸入量은 1965年の 67萬ton으로부터, 70年の 212萬ton, 75年の 315萬ton, 80年の 505萬ton으로 급속히 늘어 왔으며 81年에는 무려 722萬ton으로서 國內生產量 693萬ton을 上廻하기에 이르렀다. 이를 金額으로 보면 1970年の 2억 달러로부터 75年の 7억 2천만달러, 80年の 10억 2천만달러로 급속히 증가하여 國際收支面에서도 중요한 壓迫要因으로 등장하고 있으며 81年の 穀物輸入額은 무려 21억 8천만달러에 이르고 있다.

輸入穀物을 穀種別로 보면 物量이나 金額의 兩面에서 主宗을 이루고 있는 것은 밀과 옥수수이며 近年에 와서는 콩의 輸入도 급속히 늘어나고 있다. 밀은 1975年 이래 170~190萬ton의 輸入이 定着되고 있으며 金額 또한 年平均 3億달러에 이르고 있다. 옥수수는 70年代에 접어 들어 輸入이 가장 크게 증가하고 있는 穀種으로서 輸入量은 1970年の 불과 28萬ton으로부터 75年の 55萬ton, 79, 80年에는 각각 288萬ton과 223萬ton으로 크게 늘어나고 있다. 金額으로 볼 때도 옥수수輸入은 70年の 2천만달러에서 75年の 9천만달러, 79, 80年の 3억 7천만달러 및 3億달러를 각각 기록하고 있다. 그 밖에 콩의 輸入도 79年 이후에는 1億달러를 上廻하는 규모로 늘어 났으며, 쌀輸入은 1981年の 경우 例外的인 현상이기는 하나 11億 4천만달러를 기록하고 있는 것으로 보아 主穀生產의 不安定이 國際收支에 미치는 중요한 效果를 切感케 한다. 70年代에 있어서의 穀物輸入이 대부분 옥수수, 밀, 콩을 중심으로 크게 늘어난 것은 畜產物消費의 急增에 따른 飼料穀需要가 중요한 要因으로 作用한 결과라는 점에 비추어 볼 때 食料消費 패턴과 國內資源賦存條件과의 關聯 및 그 政策的인 調整의 方向에 관한 構造的인 分析이 繫要할 것이다.

2. 農業生產의 決定要因

모든 生產의 水準은 投入되는 諸般生產要素의 量과 質, 그리고 生產者에게 부여되는 經濟的 誘因의 크기에 따라 좌우된다고 할 수 있다. 農業生產의 크기에 영향을 주는 가장 중요한 要因으로서는 土地의 量과 質, 營農에 投入되는 勞動力의 量과 質, 그 밖에 肥料 農藥 農機械 등 各種 資本財의 量과 質을 들 수 있다. 이 밖에 營農의 收益性에 영향을 주는 農產物價格政策을 비롯한 각종의 政策 또한 生產量의 變動趨勢에 중요한 영향을 미치게 된다.

여기에서는 1960年代 이래의 期間에 있어서 이들 物的 要因과 經濟的 要因의 變化를 음미해 봄으로써 앞으로의 對應方向에 대한 含蓄을 얻고자 한다. 먼저 農業生產에 있어서 가장 중요한 制約要素를 이루는 耕地面積의 變動을 <表 12>에서 볼 수 있다. 總耕地面積은 1960年の 203萬ha에서 68年の 232萬ha까지 꾸준히 증가해 왔으나 그 후 都市化 工業화의 진전 속에서 약간씩 감소하여 1975年の 224萬ha, 80年の 220萬ha에 머물고 있다. 이를 畜과 田으로 區分해서 보면 畜面積은 1960年の 121萬ha로부터 약간씩增加하여 78年 이후에는 131

〈表 12〉 耕地面積 및 그 利用

(단위 : 千ha, ha, %)

		耕 地 面 積			戶當面積	耕 地 利 用	
		計	畠	田		面 積	利 用 率
實 數	1960	2,025	1,206	819	0.86	2,802	138.4
	1965	2,256	1,286	970	0.90	3,319	147.1
	1970	2,298	1,273	1,025	0.93	3,264	142.1
	1975	2,240	1,277	963	0.94	3,144	140.4
	1980	2,196	1,307	889	1.02	2,765	125.3
	年平均 增加率	1960~70 1970~80	1.3 -0.5	0.5 0.3	1.2 -1.4	0.8 0.9	1.5 -1.6

資料：農水產部, 『農林統計年報』

萬ha수준에 머물고 있는 데 비해, 田面積은 1960年の 82萬ha로부터 68~70年の 103萬ha로 증가한 후 70年代에 접어 들면서 급속한 감소추세를 보여 80년의 89萬ha에 머물고 있다. 급속한 產業化의 물결 속에서 총체적인 耕地面積이 크게 줄어 들지 않고 있는 것은 앞서 본 바와 같이 72年 아래의 農地轉用規制措置가 큰 효과를 미친 것으로 볼 수 있으며, 畠의 比率이 약간씩 높아지고 있는 것은 畠作의 相對的인 有利性에서 연유하는 것 같다. 그러나 農村勞動力不足化가 진전되는 속에서 大規模의 干拓이나 開墾에 의한 耕地擴張이 따르지 않는다면 山間의 低生產性耕地의 耕作中斷現象이 확대됨에 따라 耕地面積의 減少는 불가피한 추세로 될 것으로展望된다. 한편 農家戶數의 減少趨勢가 진전됨에 따라 戶當耕地規模는 1960年の 0.86ha로부터 70年の 0.93ha, 80年の 1.02ha로 약간씩 擴大되어 왔으나 아직도 平均耕作規模의 零細性을 脫皮하기는 요원하다. 耕地面積의 매우 완만한 減少趨勢에 비해 耕地利用面積은 1960年代 후반부터 급속히 감소하기 시작해 65年に 332萬ha였던 것이 75년에는 314萬ha, 80년에는 277萬ha로 줄어 들었으며, 그에 따라 耕地利用率도 65年の 147% 수준으로부터 70年の 142%, 75年の 140%, 80年の 125%로 크게 떨어지고 있다. 이를 田畠別로 보면 耕地面積의 경우와 마찬가지로 田의 利用率이 한층 급속히 低下되고 있다.

耕地의 質 즉 農地의 生產性은 農業用水開發 耕地整理 排水改善 등을 위한 農業生產基盤造成投資의 크기에 따라 좌우된다. 그러나 日本이나 臺灣과 같은 隣近의 水稻作國家에 비해 우리나라의 農業生產基盤擴充은 훨씬 뒤늦어 있어 1980年末 현재 水利畠率은 68%(86年目標 76%)에 불과하며 32%가 天水畠으로 남아있다.⁽¹⁰⁾ 또한 금년부터 시작되는 農業用水 10個年開發計劃樹立을 위한 基礎資料를 얻기 위해 실시한 水利施設耐旱能力調查結果에 따르면 5~10년만에 오는 旱魃에 견딜 수 있는 완전한 水利畠은 28%에 불과하며 畠 중에서

(10) 農林水產實務計劃班, 前揭書, p. 49.

〈表 13〉 水利施設耐旱能力調查結果

等級	水利施設	旱魃頻度	面積(千ha)	比率(%)
1	大單位中規模以上	5~10年	370	28.3
2~4	小規模	2.5年이상	523	39.9
小計			893	68.2
(天水畠)	水利畠可能地 開發不能轉用		261 153	20.0 11.8

農料：農水產部，『80年代 農政의 方向』，1981，p. 26.

水利施設開發不能으로 轉用되어야 할 面積이 11.8%에 이르는 것으로 보고되고 있다.

農業機械化와 農地生產性提高를 위해 긴요한 耕地整理도 80年末 현재 37萬ha을 完了함으로써 당면 대상면적 59萬ha의 63%의 實績을 달성했으며 5次 計劃期間에 15萬ha를 추가함으로써 對象面積의 90%에 도달한다는 目標를 세우고 있으나, 과거의 年平均實績이 13,000ha에 불과하였으며 4次計劃에서는 策定된目標 41萬 9千ha에 비해 實績이 38萬 3千ha에 머물렀던 점에 비추어 볼 때 그 歸趨가 注目된다.

한편 耕地利用率提高의 前提條件을 이루는 低濕畠 등의 排水改善은 財源의 制約으로 인해 아직도 試驗段階에 머물고 있을 뿐이다.

農業勞動力의 總體的인 規模의 變動에 관해서는 앞의 〈表 5〉에서 『經濟活動人口調查』系列을 통해 70年代後盤 이래의 급격한 減少趨勢를 확인한 바 있지만, 『農家經濟調查』에 따르면 戶當平均營農從事者數는 60年代 이래 꾸준히 감소되어 1965년의 3.2人으로부터 70年の 2.9人, 80年の 2.5人으로 크게 줄어들고 있으며 감소추세가 특히 加速化되고 있는 것은 76年 이후부터이다. 이를 農家戶數에 곱하여 推定한 營農從事者總數는 1965년의 790萬人, 67년의 807萬人을 파크로 감소하기 시작하여 70년의 723萬人, 75년의 680萬人, 80년의 537萬人으로 크게 줄어들고 있다. 또 當時營農從事者數도 1965년의 537萬人에서 72년의 589萬人까지 증가한 후 75년의 550萬人, 80년의 502萬人으로 줄어들고 있어 數年 간의 時差는 있으나 어느 指標에 따르건 70年代의 前半期부터 農業勞動力의 規模가 줄어들어 왔음을 확인할 수 있다.⁽¹¹⁾ 農業部門으로부터 勞動力流出이 활발히 진전되는 경우 農業部門에 남는 勞動力의 構成에 있어 婦女 및 高齡者의 比重이 높아져 간다는 이른바 農業勞動力의 女性化·老齡化傾向은 우리나라의 경우에도 苗頭이 進展되어 와 農林漁業就業者數 중 女子의 比率은 1965년의 38%로부터 70, 75년의 42%, 80년의 45% 수준으로 높아져 왔다. 또한 年齡別로 볼 때 轉職이 어려운 年齡層인 40歲以上의 高齡層이 차지하는 比率은 1965년의 37%로

(11) 前揭拙稿, p. 455, 附表 6 參照.

〈表 14〉 農家勞動投下量의 推移 및 構成

(단위 : 能力換算時間)

	勞動投下時間		男女別 構成		自家 雇傭別 構成		
	計	營 農	男	女	家 族	雇 傭	품앗이
1962	2,536	—	0.72	0.28	0.72	0.20	0.8
1965	2,585	2,087	0.73	0.27	0.72	0.22	0.6
1970	2,155	1,810	0.67	0.33	0.75	0.17	0.8
1975	1,708	1,530	0.67	0.33	0.77	0.17	0.6
1980	1,814	1,654	0.57	0.43	0.79	0.11	0.9

資料：農水產部, 『農家經濟調查結果報告』

부터 70년의 42%, 75년의 48%, 80년의 60%로 꾸준히 높아지고 있다. 農業勞動力의 男女別構成을 能力換算時間으로 한 農家勞動投下量으로 보인 것이 〈表 14〉이다. 이렇게 볼 때 女子勞動의 重要性이 就業者數의 觀點에서 본 것보다 훨씬 높아진 것을 實感하게 된다. 즉 1965年에는 労動能力을 감안한 女子勞動의 投入比重이 27%수준이었던 것이 70, 75년의 33%, 80년의 43%로 크게 높아졌다. 가령 단순한 延勞動時間으로 測定한다면 오늘날 農家の 農作業의 過半은 女性勞動에 의해 담당되고 있음이 분명한 바, 이러한 勞動力構造의 變動이 갖는 意味는 營農의 收益性, 產業으로서의 農業의 將來 등 여러가지 角度에서 충분히 含味되어야 할 것이다.

한편 1960年代 이후에 와서 肥料, 農藥 그 밖의 生產資材와 耕耘機, 防除機, 脫穀機 등 각 종 動力農機械가 급속히 普及되어 勞動節約과 段收增加에 크게 기여해 왔다. 그 중 중요한 것만을 들면 耕地面積 ha當 肥料投入量은 1960年の 67kg으로부터 65年の 174kg, 70年の 245kg, 75年の 396kg에 이르기까지 급속도로 증가해 와 70年代後盤에 와서는 그 수준을 유지하고 있으며, 除草劑를 중심으로 한 農藥施用의 最及은 커다란 勞動節約效果를 가져다 주었다. 農機械에 관해서 보면 動力耕耘機의 급속한 普及에 뒤이어 최근에는 移秧機와 트랙터 콤바인도 상당히 빠른 속도로 導入되고 있다. 耕耘機는 1965年の 1千臺 수준에서 70年の 1萬臺를 上廻한 후 75年の 8萬6千臺, 80년에는 29萬臺로 크게 늘어 났으며, 動力防除機도 65年の 8千臺 수준에서 70年の 4萬5千臺, 75年の 14萬臺, 80年の 33萬臺에 이르고 있다. 그 밖에 비닐 등 石油化學工業에서 공급되는 각종 生產資材나 勞動節約的 技術의 普及에 힘입어 〈表 14〉에서 보는 바와 같이 農家の 戶當營農勞動投下時間은 1965年の 年間 2,087時間으로부터 75年 및 80년에는 각각 1,530時間과 1,654時間으로 크게 줄어들게 되어 農業勞動力의 급속한 流出에 對應하고 있다. 특히 1970年代에 들면서 각종의 動力農機械가 國內에서 生產 供給되고 있으며 政府의 補助와 融資에 힘입어 급속히 普及되고 있으나 年間의 稼動日數

가 작은 大型農機械의 個別保有는 現在의 農家所得水準에 비추어서는 經濟性의 면에서 문제가 있으며 農機械의 共同利用組織도 軌道에 오르지 못하고 있어 앞으로의 營農機械化推進을 위해서는 農機械의 合理的인 利用體系에 관한 問題가 先決되어야 할 것이다.

지금까지 우리는 耕地 労動力 및 資本財에 局限해서 農業生產要素供給面에서 나타난 重要的變化를 검토해 왔다. 여기에서는 農業生產者가 당면하는 經濟的 與件變數로서 가장 중요한 農家交易條件 즉 價格파리티率과 主穀에 대한 生產者價格政策의 推移만을 검토해 보기로 한다.

먼저 農協이 조사한 農家購入價格指數에 대한 農家販賣價格指數(1975年=1.00)의 比率로 구한 農家の 價格파리티率은 1963, 4년의 1.01과 1.00으로부터 66년의 0.76으로 급락한 후 매우 완만한 回復經路를 거쳐 1973~75년 간에 1.01~1.00의 수준에 이르렀으나 이후 다시 완만한 下落勢를 보여 80년에는 0.95, 81년에는 0.87로 크게 떨어지는 波動을 그려 왔다.⁽¹²⁾ 交易條件의 움직임을 통해서 볼 때 60, 70年代의 成長過程에서 農家가 상대적으로 유리한 價格條件를 누릴 수 있었던 것은 70年代의 중반을 전후한 時期였으며 가장 不利했던 期間은 60年代의 中盤에서 後盤에 이르는 時期와 最近年間이라고 할 수 있다. 물론 여기서 본 價格파리티의 움직임이 農家の 經濟的 地位를 나타내는 最良의 指標인 것은 아니지만, 그 중요한 決定要因을 이루며 그 움직임이 政策變數에 의해 크게 영향을 받는다는 점은 否認할 수 없는 일이다.

다음으로 쌀政府收買價格水準의 變動推移를 검토해 보기로 하자. 쌀은 우리나라 農產物生產額 중에서 압도적인 比重을 차지하고 있는 主作物로서 그 構成比는 1965년의 39%, 70년의 37%, 75년의 41%, 79년의 39%로서 꾸준히 약 4割臺를 유지하고 있으며 農家の 農業粗收入에서 차지하는 比重은 한층 높아 1965년의 58%, 70년의 56%, 75년의 55%, 79년의 57%로서 결정적으로 중요한 所得源을 이루고 있다.⁽¹³⁾

〈表 15〉는 1960年 이래의 쌀의 政府收買價格, 平均生產費 및 出廻期의 市場價格을 比較한 것이다. 1950年代의 政府收買는 需給 및 價格調節이라기 보다는 官需糧穀의 確保를 위한 供出價格의 性格이 짙어 政府收買價는 平均生產費 및 市場價格을 훨씬 밀도는 수준에서 결정되어 왔던 露骨의 低生產者價格政策의 基調를 지속해 왔다. 그러나 1961年 이후에는 정도의 差는 있으나 政府收買價가 農家の 平均生產費를 上廻하는 수준에서 결정되어 왔던 점에

(12) 農業協同組合中央會調查部, 『農村物價 및 質料金調查結果報告』

(13) 農家の 農業粗收入에서 차지하는 쌀의 比重이 農產物生產額 중의 그것보다 약간 높은 것은 두 가지 개념의 差異보다도 『農家經濟調查』의 標本이 一般穀作農家를 중심으로 選定된 데에 크게 基因하는 것 같다.

〈表 15〉 米穀의 政府收買價格, 市場價格 및 生產費 (단위 : 精穀 80kg당 원)

	收 買 價 格 (A)	平均生產費 ⁽¹⁾ (B)	市 場 價 格 ⁽²⁾ (C)	(A)/(B)	(A)/(C)
1960	1,059	1,313	1,687	0.81	0.63
1962	1,650	1,422	2,801	1.16	0.59
1964	2,967	1,636	3,324	1.36	0.89
1966	3,306	2,495	3,750	1.33	0.88
1968	4,200	3,403	5,140	1.23	0.82
1970	7,000	4,642	7,153	1.36	0.98
1972	9,888	6,115	9,728	1.62	1.02
1974	15,760	8,683	17,821	1.82	0.88
1976	23,200	13,891	22,815	1.68	1.02
1978	30,000	20,665	29,100	1.45	1.03
1980	45,750	40,238	56,021	1.14	0.82

資料：農水產部 및 農協中央會

註：(1) 副產物生產費를 공제한 金額임.
 (2) 11月～翌年 1月 간의 平均價格.

〈表 16〉 米穀收買價格의 推移 (단위 : 80kg당 원, %)

	名目收買價格	農家購入價格指數 (1975=100)	實質收買價格	前年對比增加率
1969	5,150	38.8	13,273	—
1970	7,000	44.1	15,873	19.6
1971	8,750	49.8	17,570	10.7
1972	9,888	56.4	17,532	-0.2
1973	11,377	61.6	18,469	5.3
1974	15,760	80.7	19,529	5.7
1975	19,500	100.0	19,500	-0.1
1976	23,200	124.9	18,575	-4.7
1977	26,000	146.2	17,784	-4.3
1978	30,000	190.1	15,781	-11.3
1979	36,600	216.2	16,929	7.3
1980	45,750	269.5	16,976	0.3

서는 50年代의 極端的인 低米價政策에 修正을 가하게 되었던 것이다. 그러나 政府買入價格의 實生產費에 대한 相對累積度數(bulkline)가 90% 以上線을 유지했던 것은 1970~77年の期間이었으며, 政府收買價格의 最盛出廻期의 市場價格을 上廻함으로써 實質的인 意味에서의 生產者價格保障이 실현된 것은 1972~78年の期間에 局限되었다.

한편 名目收買價格을 農家購入價格指數로 디플레이트한 實質收買價格의 前年對比增加率을 算出해보면 〈表 16〉에서 보는 바와 같이 70年代에 들어 1970~74年期間(72年 제외)과 1979~80年간이 각각 플러스로, 75~78年 간이 마이너스의 期間으로 구분된다. 이 중 79, 80

兩年은 연이은 因作으로 實質收買價格引上이 農家所得向上에 주는 효과는 기대할 수 없는期間이었던 점을 감안한다면 生產者米價支持政策의 基調는 70年代의 中盤을 지나면서 크게 後退한 대신 農家所得增大의 方向은 아직 與件成熟도 요원한 農外所得 쪽으로 轉嫁됨으로써 실질적인 空洞狀態가 열리게 되었으며 「開放農政」의 試行錯誤과 더불어 農業政策은 方向을 상실한 듯한 느낌을 주게 되었다.

IV. 農業經營 및 農家經濟構造의 變動

1. 農業經營構造의 變動

위에서는 生產物 및 生產要素에 관련된 變動을 巨視的 視角에서 살펴 왔으나, 여기에서는 農業經營單位내지 主體로서의 農家의 構成과 農家所得을 중심으로 한 農家經濟의 推移를 검토해 보고자 한다. 農產物내지 農業生產要素의 需給이 國民經濟全般의 一次的인 關心事라고 할 때 農業者의 一次的 關心은 農家所得 및 農業者의 厚生에 있기 때문에 農家所得의 絶對的 相對的 水準은 異農이나 農業生產을 포함한 農民行動에 가장 중요한 영향을 미치게 된다.

1960年代 아래의 農家戶數의 總體的인 變動傾向에 관해서는 앞서 다룬 바 있거니와, 그 經營規模別 構成의 推移를 보인 것이 〈表 17〉이다. 總農家戶數가 1967年을 피크로 하여 減少趨勢로 전환하고 있는 데 비해, 0.5ha 미만의 零細農數는 1962年 이래 비교적 급속한 감소를 보여 그 戶數는 1960年の 101萬戶에서 79年の 73萬戶로 줄어 工業化初期부터 脫農의 中心을 이루고 있다. 한편 2ha 이상의 經營規模를 가진 大農의 數는 1960年の 15萬戶에서 65年の 17萬戶로 약간의 增加를 보였으나 그 후 꾸준히 감소해서 79년에는 12萬戶에 머물고 있다. 이에 비해 0.5~1.0ha의 小農層과 1.0~2.0ha의 中農層도 70年代에 접어 들어서는僅小한 減少를 보이고 있지만 相對的으로는 그 比重이 확대되고 있다. 즉 0.5~1.0ha의 農家는 60年の 71萬戶에서 70年の 82萬戶, 75年の 83萬戶로 증가했다가 79년에는 76萬戶로 약간 감소하고 있으며, 1.0~2.0ha層의 農家는 60年の 49萬戶에서 70年の 64萬戶에 까지 급속한 增加를 보였으나 75年の 62萬戶, 80年の 56萬戶로 감소되어 왔다.

1960年代前盤에 大農層의 數나 比重이 늘어났던 것은 開墾促進法의 영향을 받아 生產力이 낮은 新田面積이 확대된 것을 반영하는 異例的인 현상인 점을 감안한다면, 農家の 經營規模分布는 완만하나마 大農과 零細農의 比重이 줄어드는 대신 小農과 中農層의 比重이擴大되어 온 것을 특징으로 한다. 말할 것도 없이 여기서 본 經營規模의 分布는 農地所有規模

〈表 17〉 經營耕地規模別 農家戶數

(단위 : 千戶, %)

		總 計	~0.5ha	0.5~1.0ha	1.0~2.0ha	2.0ha~
實 數	1960	2,350	1,009	707	486	148
	1965	2,507	901	794	643	169
	1970	2,483	859	824	639	161
	1975	2,379	785	828	618	148
	1979	2,162	725	764	556	117
構成比	1960	100.0	42.9	30.1	20.7	6.3
	1965	100.0	35.9	31.7	25.6	6.7
	1970	100.0	34.6	33.2	25.7	6.5
	1975	100.0	33.0	34.8	26.0	6.2
	1979	100.0	33.5	35.3	25.7	5.4
年平均 增加率	1960~70	0.6	-1.6	1.5	2.8	0.8
	1970~79	-1.5	-2.0	-0.8	-1.5	-3.5
	1960~79	-0.4	-1.7	0.4	0.7	-1.2

資料：農水產部, 『農林統計年報』

의 分布와는 別個의 문제이지만, 여기서 분명한 것은 現段階의 韓國農業은 大單位經營이 成立 發展해 갈 수 있는 經濟的 與件을 갖추지 못하고 있다는 점이다. 이러한 사실은 대부분의 地域에서 經營地가 多數의 小筆地로 分산되어 있어 機械化나 營農作業의 能率提高에 커다란 制約要因을 이루며 近年에 와서는 雇傭勞賃이 비쌀 뿐 아니라 勞動力確保가 어려워져 勞動投入에 있어 家族勞動의 比重이 급격히 높아지고 있어(〈表 14〉 참조) 經營規模擴大를 한층 어렵게 하고 있다.

이에 따라 종래 머슴이나 日雇勞動을 고용하여 家族勞動의 不足을 보충하면서 大農經營을 하던 上層農조차도 自耕地를 小作으로 내주는 경우가 많아졌으며 離農가가 處分하지 못한 農地, 그리고 農地改革 이전부터 또는 이후에 非農家가 취득한 農地를 합쳐 小作關係는 급속히 확대되어 왔다.

〈表 18〉은 1960年 아래 『農業센서스』를 비롯한 각종의 全國規模에 걸친 農地貸借關係에 관한 調查結果를 보인 것이다. 調查方法이나 調查時期에 따라 小作農家나 小作地比率의 數値는 약간의 差를 보이고 있지만 대체로 小作關係는 확대되어 온 것으로 판단된다. 農水產部의 全數調查結果인 『農業센서스』에 따르면 小作地比率은 1960年的 11%, 70年的 17%, 80年的 20%로 늘어 왔으며, 小作農家의 比率도 1960年的 26%, 70年的 34%, 80年的 37%로 꾸준히 증가해 왔다.

農地所有上限의 緩和 및 農地貸借의 許容限界를 둘러싸고는 심각한 見解의 對立이 있어 왔으며 農地改革法의 耕者有田規定을 완화하는 内容의 法案이 數次 제출되었으나 國民的

〈表 18〉 農地貸借關係의 推移

(단위 : %)

調查年度	小作農家比率	小作地比率	資料出處
1960	26.2	11.2	農業센서스
1965	30.5	16.8	韓國土地經濟研究所
1970	33.5	16.6	農業센서스
1973	29.8	16.2	韓國카톨릭農民會
1975	26.9	12.7	簡易農業센서스
1976	33.7	14.4	國立農業經濟研究所
1980	37.1	19.8	農業센서스

〈表 19〉 專·兼業別 農家의 構成

(단위 : 千戶)

	合計	專業農家	兼業農家			構成比 (%)	
			小計	1種兼業	2種兼業	兼業農家	2種兼業農家
1960	2,350	2,131	218	—	—	9.3	—
1965	2,507	2,275	232	—	—	9.2	—
1967	2,587	2,251	336	209	127	13.0	5.0
1971	2,482	2,114	367	152	215	14.8	8.7
1975	2,379	1,917	462	298	164	19.4	6.9
1979	2,162	1,776	386	211	175	17.9	8.1

資料：農水產部, 『農林統計年報』

合意를 얻지 못한 채 未決로 남아 있다. 물론 農地改革法이 改革의 執行을 위한 節次를 규정한 限時法이며 制定當時와 오늘날의 經濟社會의 與件이 크게 變動된 데 따라 非現實的인 점은 적지 않겠으나 農地의 所有資格에 관한 문제는 현재의 小作地主의 상당한 부분이 非農民의 不在地主인 점에 비추어 長期的인 農業生產力의 發展이라는 國民經濟의in 觀點에서 深思熟考되어야 할 것이다.

〈表 19〉는 工業化의 進展過程이 農家兼業化에 준 영향을 보기 위해 農家戶數를 專·兼業別로 나누어 본 것이다. 專業農家數는 總農家戶數의 減少에 앞서 1966年 이래 줄어들기 시작해 65年の 228萬戶에서 75年の 192萬戶, 79年の 178萬戶로 되었으며, 兼業農家數는 1965年の 23萬戶로부터 75年の 46萬戶에 까지 늘어 왔으나 79年에는 總農家數의 감소추세 속에서 39萬戶로 줄어들고 있다. 그에 따라 兼業農家の 比重은 1960, 65年の 9%로부터 75年の 19%까지 늘어났다가 79년에는 18%로 약간 낮아지고 있다.

兼業農家도 그 주된 所得源이 農業과 非農業 중 어느 쪽에 있는가에 따라 1種兼業農家와 2種兼業農家로 區分된다. 일반적으로 2種兼業農家の 경우에는 주된 經濟的 關心이 兼業 本身에 있어 粗放的인 農業經營에 빠지기 쉬워 農業生產力의 發展이라는 관점에서 볼 때 2種

兼業의 急增은 심각한 憂慮를 자아내어 왔던 것이 日本 등 農村工業化가 크게 진전된 國家의 經驗이다. 1967年 이후에 관해 이용가능한 2種兼業農의 戶數는 67년의 13萬戶로부터 71년의 22萬戶로 약간 늘었으나 이후에는 오히려 줄어 79年에 와서도 18萬戶로서 전농가수의 8%에 지나지 않는다. 이는 우리나라의 工業化가 大都市圈과 臨海地域을 중심으로 진전됨으로써 農家成員의 出勤兼業形態가 별로 증가되지 못하고 대부분 離農이라는 形態로 轉職이 이루어지는 데 基因하는 것으로 보인다.

지금까지의 매우 간략한 검토를 요약하면 1960, 70年代를 통해 農業經營構造上의 가장 중요한 變化는 大農經營의 發展을 위한 與件의 缺如로 經營規模의 면에서는 自家勞動力만으로 勞動需要를 감당할 수 있는 1ha 내외의 小・中農層의 比重이 확대되어 왔으며, 非農民의 所有農地와 大農이 勞動力不足으로 内농은 小作地를 중심으로 農地改革法의 精神에 逆行하는 小作關係가 크게 확대되고 있다는 점이다. 또 급속한 工業化의 진전에도 불구하고 農家兼業化는 踏步狀態를 빚어나지 못하고 있어 農家の 經濟的 關心은 여전히 營農收入의 增大에 있음을 알 수 있다.

2. 農家經濟 및 農業生產性變動의 分析

여기에서는 주로 『農家經濟調查』에서 입은 情報를 토대로 하여 農業生產單位로서의 農家の 所得構造와 農業生產性發展의 패턴에 관해吟味해 보고자 한다. 물론 『農業經濟調查』의 標本이 農業生產部門의 生產額構成과 비교하면 耕種農家の 比重이 높고 養畜農家の 比重이 약간 낮은 性質을 지니고 있으나, 企業畜產 등의 經營形態는 資料事情이나 農業全般에 있어서의 比重 그리고 그 經營的 性格의 면에 비추어 여기서는 論外로 하기로 한다.

먼저 平均的인 農家の 所得面에 있어서의 絶對的 相對的 地位의 推移를 概觀한 것이 〈表20〉이다. 農家와는 異質의 全都市勤勞者家口를 比較對象으로 잡은 것은 理論的으로는 문제가 없지 않으나, 實態의으로는 非農業部門내에 있어 가장 比率이 높은 集團이며 60年代初盤 이래 一貫된 家計調查結果가 이용가능한 資料事情도 있어 農家所得의 相對的 地位를 비교할 指標로서의 意味는 충분할 것으로 판단된다. 農家購入價格指數로 디플레이트한 1975年價格表示 農家戶當實質所得은 1965年の 45萬원으로부터 70年の 58萬원, 75年の 87萬원, 80年の 100萬원으로 완만한 上昇을 보여 왔다. 이에 비해 全都市勤勞者家口의 年平均 實質所得(1975年價格表示)은 1965年の 41萬원, 70年の 78萬원, 75年の 86萬원, 80年の 145萬으로 비교적 급속히增加해 올오로써 1965~80年期間의 年平均 實質所得增加率은 農家가 5.5%, 勤勞者家口가 8.9%로 農家 쪽에 불리한 움직임을 보여 주고 있다. 이를 時期別로 나누어보면 農家の 所得增加가 가장 두드러졌던 것은 70年代의 前半이며 가장 不振했던 것은

〈表 20〉 農家所得의 相對的 地位變動

(단위: 원, %)

	家口當名目所得		家口當實質所得 (1975年價格)			1人當實質所得 (1975年價格)			
	農家	勤勞者	農家 ⁽¹⁾ (A)	勤勞者 ⁽²⁾ (B)	(A)/(B)	農家 (C)	勤勞者 (D)	(C)/(D)	
實數	1965	112,201	112,560	447,016	409,309	1.09	71,068	73,882	0.96
	1966	130,176	161,520	464,914	526,124	0.88	74,745	102,763	0.73
	1967	149,470	248,640	493,300	733,451	0.67	80,605	134,332	0.60
	1968	178,959	285,960	527,903	760,532	0.69	87,692	139,804	0.63
	1969	217,874	333,600	561,531	788,652	0.71	93,745	145,508	0.64
	1970	255,804	381,240	580,054	776,456	0.75	97,982	145,404	0.67
	1971	356,382	451,920	715,627	811,346	0.88	122,749	153,664	0.80
	1972	429,394	517,400	761,337	831,833	0.91	133,334	157,843	0.84
	1973	480,711	550,200	780,375	857,009	0.91	136,429	163,240	0.84
	1974	674,451	644,520	835,751	807,669	1.03	147,659	155,023	0.95
	1975	872,933	859,320	872,933	859,320	1.02	155,050	166,858	0.93
	1976	1,156,254	1,151,760	925,744	998,925	0.93	167,102	197,807	0.84
	1977	1,432,809	1,405,080	980,034	1,106,362	0.89	177,542	232,429	0.76
	1978	1,884,200	1,916,280	991,163	1,318,844	0.75	184,231	281,804	0.65
	1979	2,227,483	2,629,556	1,030,288	1,529,701	0.67	198,132	329,677	0.60
	1980	2,693,110	3,205,152	999,299	1,448,329	0.69	195,558	319,015	0.61
年平均 增加率	1965~70	—	—	5.3	13.7	—	6.6	14.5	—
	1970~75	—	—	8.5	2.0	—	9.6	2.8	—
	1975~80	—	—	2.7	11.0	—	4.8	13.8	—

資料：農水產部, 『農家經濟調查結果報告』

經濟企劃院, 『都市家計年報』

註：(1) 農家購入價格指數(1975=100)로 디플레이트한 것임.

(2) 全都市勤勞者物價指數(1975=100)로 디플레이트한 것임.

70年代後半이 있다. 都市勤勞者家口는 이에 반해 60年代後半과 70年代後半에 있어서의 所得增加가 두드러진 반면 70年代前半의 그것이 매우 不振한 패턴을 보임으로써 일종의 트레이드·오프現象이 나타나고 있다. 그 理由에 관해 詳論할 이유는 없으나 대체로 보아 都市勤勞者家計의 所得決定要因은 雇傭機會 賃金率 資產形成 등 매우 복합적이어서 政策에 의해 短期에 크게 영향을 미치기가 쉽지 않은 터 위해 農家の 경우는 農產物의 生產者價格支持를 중심한 비교적 少數의 政策變數의 영향을 결정적으로 받는 점에 비추어 볼 때 農業政策의 方向에 따라 農家所得의 相對的 地位는 크게 좌우되는 것이 분명하다. 勤勞者家口에 대한 農家所得의 相對比의 推移를 보면 이 점은 한층 뚜렷이 나타나 있다. 즉 60年代後半 이래 農家所得이 勤勞者家口의 그것과 對等한 實質水準에 있었던 것은 1974, 75年 뿐이었으며 所得隔差가 10% 미만에 머물렀던 것은 1972~76年 간의 아른바 「高米價政策」이 채택되고 新品種의 普及을 중심으로 적극적인 農業開發政策이 추진되었던時期에서 찾아볼 수 있을 뿐이다.

〈表 21〉 農家所得構成의 推移

(단위: 원, %)

	農家所得	農業所得	兼業所得	事業以外收入	農業所得構成比
1965	112,201	88,812	3,897	19,492	79.2
1970	255,804	194,037	9,599	52,168	75.8
1975	872,933	714,838	21,863	136,232	81.9
1980	2,693,110	1,754,816	66,603	871,691	65.2

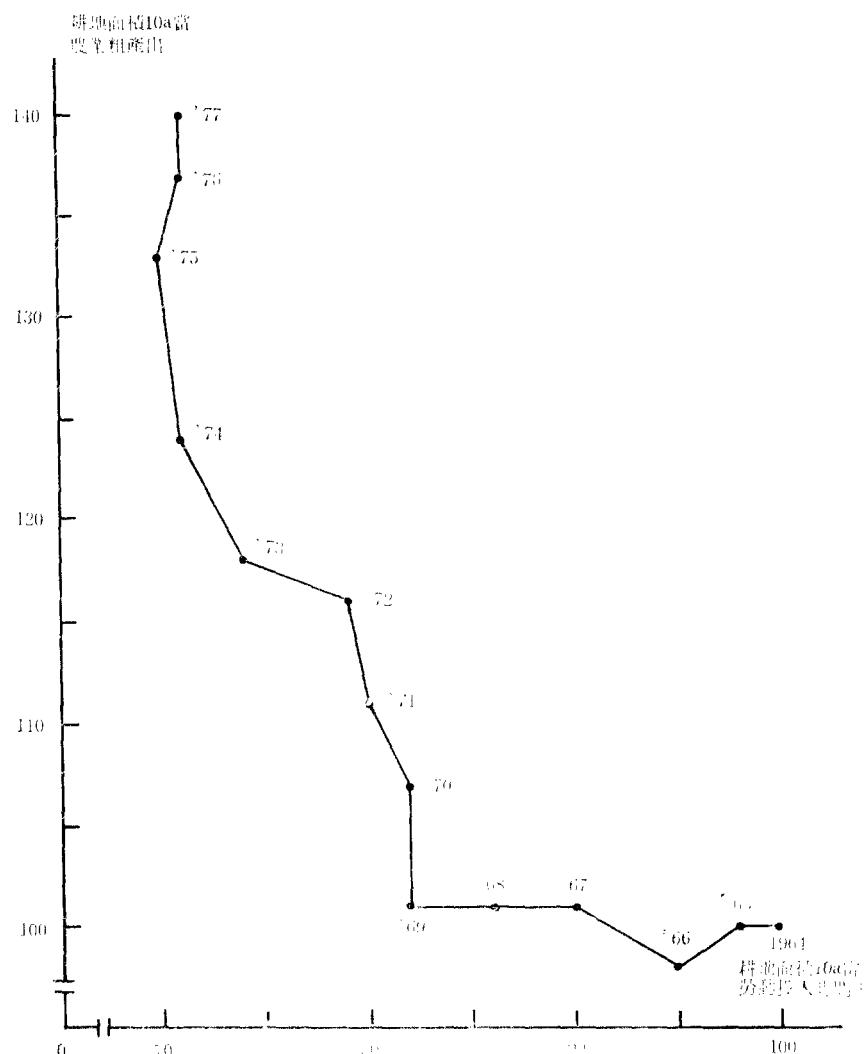
資料：農水產部, 『農家經濟調查結果報告』

그 밖의 時期에 있어서는 대체로 農家所得은 都市勤勞者家口所得의 70%前後의 수준에 머물러 왔으며, 家族數를 감안한 家口員 1人當 實質所得으로 보면 그 隔差는 한층 擴大되어 60%臺에 머문 해가 많음을 본다. 60年代 아래의 高度成長過程에 수반되어 나타난 人口의 치나침 都市集中과 近年の 食糧自給度의 急速한 低下에 따른 莫大한 社會的 費用은 慢性的인 都農 간의 所得隔差와 밀접한 關聯을 지닌 것으로 보아야 할 것이다.

〈表 21〉은 農家所得을 農業所得과 農外所得(自營兼業所得과 事業以外收入을 포함)으로 나누어 그 推移를 보인 것이다. 農家所得 중 自營農業所得이 차지하는 比重은 1965年의 79%, 70년의 82%, 75년의 82%, 80년의 65%로 약간의 감소를 보여 옴으로써 農外所得依存度가 그만큼 높아져 왔다고 할 수 있다. 그러나 여기서 한가지 注目해야 할 사실은 農家所得의 相對的 地位가 가장 有利했던 1975年の 農外所得構成化가 그보다 10年前인 65年보다도 오히려 높아진 점이다. 이는 算術的으로는 農業所得과 農外所得의 增加率의 差異에 따라 構成化가 크게 영향받을 수 밖에 없는 것이지만, 實態面에서 보면 우리나라 農家の 農外所得構造가 매우 脆弱함에 따라 移轉所得의 範疇에 속하는 送金補助 및 被贈收入의 比重이 매우 높아 事業以外收入에서 차지하는 比重이 1970年の 37%, 80年の 41%에 각각 이르고 있어 農業所得의 家計費充足度가 높아지면 家計補助金性格의 移轉收入이 줄어드는 關係에 있음을 가리킨다. 이에 반해 앞으로의 農外所得增加의 主軸을 이끌 農家成員 中의 賃勞動者와 債給者를 포함한 他職業從事者數는 戶當平均으로 볼 때 1960年代初盤 이래 오늘날에 이르기 까지 0.1人の 수준에 머물고 있으나 그 중 80%가 公職者로 구성되어 있어 全國的 次元에서 보는 限出勤兼業形態의 農外所得이 農外所得에서 중요한 比重을 차지한다는 것은 가까운 將來에 있어서는 期待하기 어려운 일로 보인다.

또 農村工業化를 통한 農外所得의 增大는, 그 동안의 急速한 農家勞動力流出에 따른 農業勞動力의 量的 不足과 老齡化 婦女化로 인해 農家の 労動供給能力의 面에서도 自家營農으로 인한 労動時間不足과 工場에서 要求하는 年齡制約 등으로 隘路에 부딪치고 있음이 龜尾工團부근을 대상으로 한 한 實態調查에서 나타나고 있다.⁽¹⁴⁾

이 밖에도 주요한 農外所得源을 제공해야 할企業의 立場에서도 原料 市場 勞動力 社會間接資本 등 모든 立地因子에서 農村地域으로의 移轉이 바람직하지 못한 것으로 판단하고 있으며, 政策的으로 추진한 새마을工場의 대부분이 京畿道를 중심한 都市近郊地帶에 位置하고 있음에 바추어 볼 때 적어도 가까운 將來에 있어 農家所得의 增大가 農外所得을 중심으로



〈그림 1〉 勞動集約度 및 土地生產性指數(全階層平均 實質基準)

資料：農水產部, 『農家經濟調查結果報告』

註：3個年移動平均系列豆 算出 (1964=100)

(14) 韓國農村經濟研究院, 『農外所得과 農村工業開發－農村工業開發政策의 構想』, 1979. 12, pp. 112.

전개될 可能性은 그리 높지 않다고 하겠다.⁽¹⁵⁾

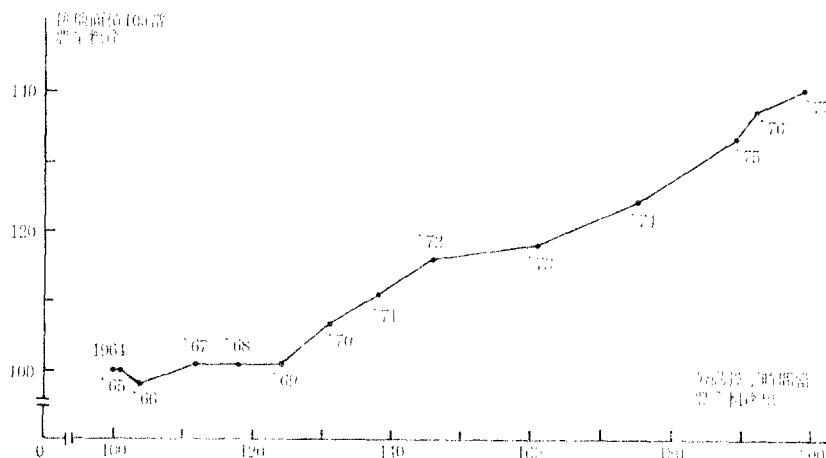
마지막으로 『農家經濟調查』 결과를 이용하여 勞動生產性, 土地生產性 및 勞動集約度 등 農業生產性分析에 있어서의 가장 basic的인 指標들의 움직임을 昵味해 봄으로써 農家水準에 있어서의 微視的인 技術進步의 패턴과 國民經濟水準에 있어서의 集計的인 生產物需給變動의 關聯에 대한 示唆를 얻고자 한다.

〈그림 1〉은 『農家經濟調查』의 全階層平均 耕地面積 10a當 勞動投入時間으로 파악한 勞動集約度와 耕地面積 10a當 實質粗產出額으로 파악한 土地生產性의 움직임을 1963~5年을 기준으로 나타낸 것이다. 모든 資料는 年次變動을 제거하여 趨勢만을 파악하기 위해 3個年移動平均值를 사용한 指數로 表示한 것이다. 農業生產에 있어서의 勞動集約度는 1964~77年 기간에 걸쳐 약 30% 下落해 왔으며 이를 時期의으로 보면 60年代가 70年代에 비해 한층 급속한 低下를 보여 왔으며, 73年 이후에 와서는 勞動集約度는 별로 떨어지지 않고 있음을 알 수 있다. 진반적인 農業勞動力의 流出과 勞動節約的 技術進步의 導入過程에서 勞動集約度가 低下되는 경향이 특히 過剩勞動力を 包容하고 있었던 60年代에 두드러지게 나타나고 있는 점은 쉽게 납득할 수 있는 현상이며, 70年代의 中盤에 와서 그것이 거의 一定한 水準에 머물고 있는 것은 현재의 農業生產基盤, 作物構成 및 營農技術體系 아래서는 더 이상의 勞動投入減少는 生產의 急減을 동반하지 않는限 이루어지기 어려운 사정을 반영하는 것으로 보겠다. 이 점은 農家の 戶當平均營農投下時間이 1974年的 1,433時間을 最低로 80年的 1,654時間으로 오히려 增加하고 있는 데서도 뒷받침된다.

〈그림 2〉는 營農勞動投下時間當 實質粗產出額으로서 파악한 勞動生產性과 耕地面積 10a當 實質粗產出額으로서 파악된 土地生產性의 움직임을 같은 期間에 관해서 보인 것이다. 1963~65年平均에 비해 1976~78年平均의 勞動生產性은 약 2배로 크게伸張된 데 비해 土地生產性은 1.4배의伸張에 그치고 있어 勞動生產性 쪽이 한층 급속한 增加趨勢를 보여 왔음을 알 수 있다. 이를 時期別로 나누어보면 1964~70年 간에 있어서는 勞動生產성이 약 30%, 土地生產성이 약 10% 증가한 데에 그쳐 全般的인 生產性向上이 매우 不振했던 데에 비해 1970~77년 간에는 勞動生產성이 약 52%, 土地生產성이 약 31%伸張하고 있어 70年代에 들어 와서부터 農業生產性增加의 速度가 加速化된 것을 알 수 있다.

農家水準에서의 勞動 土地 肥料 農機械 등 重要要素의 相對價格變化에 따른 要素投入構成의 調整의 결과로 나타난 生產性變動의 패턴을 國民經濟의 次元에 있어서의 農產物需給 상의 國內供給比率의 急速한 低下趨勢와 관련시켜 볼 때, 가령 制約된 耕地供給條件 아래

(15) 이 점에 관해서는 鄭英一, 「韓國農村工業化的 條件, 進展 및 그 展望」, 『農業政策研究』, 第8卷 第1號, 1981. 12 參照.



〈그림 2〉 勞動生產性 및 土地生產性指數(全階層平均 實質基準)

資料：農水產部，『農家經濟調查結果報告』

註：3個年移動平均系列로 算出 (1964=100)

서 農產物의 自給率을 높여야 한다고 判斷한다면 土地生產性增加를 誘發하는 政策變數를 보다 적극적으로 活用해 나가야 할 것이다. 예컨대 各種作物의 品種改良, 肥料 農藥의 增投와 施用方法改善을 위한 基礎研究, 灌排水施設을 중심으로 土地利用率을 높이기 위한 土地基盤造成投資의 擴大 등이 農家水準에서의 土地生產性提高를 가능하게 하는前提條件을 이루는 것이다.

V. 結論

여기에서는 지금까지의 論議에서 밝혀진 중요한 사실들 간의 관련에 관해 간단히 論及하고 거기서 일어지는 약간의 政策的 含蓄을 導出해 보고자 한다.

첫째로, 韓國經濟가 1960, 70年代의 20년 간에 이루한 產業化過程에 수반된 經濟構造의 轉換은 成長形態論의 觀點에서 볼 때 그 類例를 찾기 어려울 만큼 急激한 것이었다. 즉 이와 같이 비교적 짧은 期間에 農家人口比率이 6割 가까이에서 3割 미만으로, GNP 中의 農業比重이 4割 가까이에서 2割 미만으로 각각 半減했으며 1967年 이래의 10년 남짓한 期間에 農家人口의 絶對數가 60% 수준으로 줄어든 것은 他國의 歷史的 經驗에 비추어 보면 실로 놀랄 만한 變化의 速度이다.

이러한 事實은 韓國經濟의 賦存資源與件에 못지 않게 外向的 工業化的 급속한 推進이라는 成長戰略에 크게 연유하는 것이지만, 國民經濟發展에 있어서의 農業部門이 담당해야 할 機能내지 役割이나 重要產業 간의 相互作用이라는 觀點에서는 많은 問題點을 낳게 되었다.

예컨대 最近年 간에 급진전되고 있는 農業勞動力不足化, 耕地利用率의 低落, 食糧自給度의 急落 等은 그려한 現象을 端的으로 보여주고 있다.

둘째로 特徵의인 점은 그 동안의 農業政策이 國民經濟運營의 中短期的 修正過程 속에서 一貫性을 결여한 채 臨機應變내지 碩縫策의 性格을 짙게 지녀 왔다는 사실이다. 예컨대 2次 5個年計劃이 主穀增產과 더불어 計劃의 重點目標에 工業原料와 輸出作物을 포함한 營農多角化를 통한 農家所得向上을 導入하고 農業用水開發事業에 있어지도 地下水開發 위주의 試行錯誤와 資源浪費를 불러 일으킨 점이나, 4次 計劃期間에 와서 主穀生產에 관련된 技術의 未備點을 看過한 채 生產者穀價支持政策을 後退시키고 與件이 缺如된 農外所得開發에서 農家所得向上目標을 設定함으로써 政策內容이 空虛해져있으며 農業成長實績이 极히 不振한 결과를 낳은 점은 그 代表의인 例라고 하겠다. 5次計劃의 農業政策方向도 基本的으로는 4次計劃의 그것을 擴充 延長하는 線에서 目標成長率과 投資配分을 크게 낮추고 比較優位農產物의 國內生產과 그렇지 않은 農產物의 輸入을 통한 價格安定, 農外所得增加施策의 本格化를 標榜함으로써 農業「保護」에 따른 財政負擔의 輕減을 백하고 있다.

이러한 過程에서 農業用水, 耕地整理, 排水改善을 포함한 農業生產基盤의 整備를 위한 投資實績은 매우 빈약해 1980年 현재 水利畠率은 68%, 耕地整理畠은 37萬ha, 土地利用度提高의 전제를 이루는 排水改善은 겨우 試驗段階에 머무는 등 日本이나 臺灣 農業에 비해 매우 不安定한 生產基盤을 지니게 되어 周期의in 旱魃과 氣象變動에 매우 弱한 體質을 가지게 되었다. 農業生產基盤의 擴充은 短期間의 集中投資보다는 長期에 걸쳐 꾸준히 이루어져 나가야 하며 個別農業者の 安全營農의 前提를 이루는 課題인 점을 감안하면 4次 計劃期間에 本格的으로 推進되기 시작한 4大江流域을 중심한 大單位農業綜合開發計劃은 더욱 擴充 促進되어 나가야 할 것이다. 農業政策은 어떤 다른 產業의 그것보다도 短期에 있어서의 保守性과 安定性을, 長期에 있어서의 彈力性을 要求하는 것이다.

세째로 農產物 특히 食糧需給構造面에서 두드러지게 나타나고 있는 濃分質食品으로부터 단백질 및 비타민質食品으로의 消費構造移行과 畜產物消費急增에 따른 飼料穀輸入의 擴大는 國內農業資源의 賦存條件, 食糧自給率의 適正水準 및 食生活패턴의 문제 등과 아울러 慎重히 검토되어야 할 것이다. 특히 70年代後半 이래의 趨勢는 世界에서 食糧에 가장 약하다고 일컬어지는 自給率 30%臺의 日本의 패턴에 가장接近해 가는 樣相을 보이고 있어 英國, 西獨 등 西歐型과 日本型 食糧政策 간의 選擇問題에 直面하고 있는 것 같다. 가령 주로 輸入飼料에 의존하는 日本型 食糧政策이 國民營養이나 農業比較優位의 觀點에서 한층 바람직하다고 하더라도 韓國과 日本의 사이에는 國際收支, 平均的in 國民所得水準, 輸入先의 多

邊化 등 많은 면에서, 與件의 差異가 존재하는 것을 無視해서는 안된다. 이렇게 본다면 農物生產의 國內與件이 결코 比較優位를 지니지 못함에도 불구하고 70~80% 수준의 農物自給率을 유지하고 있는 英國과 西獨의 경우가 우리에게 보다 중요한 教訓을 주는 것으로 보인다. 물론 食糧自給度의 일정수준維持를 위해서는 國內資源賦存에 맞는 食生活 패턴의 政策的誘導方案도 아울러 고려되어야 할 것이다.

네째로 그 동안의 農業生產性의 變動 패턴은 勞動集約度의 60年代에 있어 시의 급속한 低下, 土地生產性보다는 勞動生產性의 급속한 增加를 중심으로 바뀌어 왔다. 이를 土地利用度의 저하, 勞動不足의 급진전, 食糧自給度의 急落 등의 變數들과 아울러 考慮한다면 80年代의 農業政策은 土地利用度를 높이 總生產의 水準을 끌어 올리며 勞動不足을 補完해주는 基本方向을 따라야 할 것이다. 이를 위해서는 各種作物의 品種改良, 營農技術의 改善, 灌排水, 耕地整理 등 生產基盤의 安定화, 重要作物栽培의 収益性保障 등 土地生產性提高를 위한 政策이 優先되어야 할 것이다. 물론 勞動力不足화에 대한 對應策으로서의 機械化도 중요한 課題이나, 일반적으로 그러한 바와 같이 農業機械化的 推進이 粗放의 營農을 위한 必要條件으로 인식된다면 韓國의 現段階의 與件에서는妥當한 方向이라고 보기 가 어려울 것 같다. ()

마지막으로 農家所得政策에 관해 간단히 言及해 두기로 하자. 4次計劃 이래 政府는 農家所得源을 主穀으로부터 複合營農과 農外所得의 擴充으로 多邊化하며 앞으로의 農家所得向上은 農村工業化的 급속한 추진을 통해 추구되어야 한다는 政策方向을 내세우고 있다. 長期的으로 볼 때 農業生產 및 農家所得源의 多樣化는 매우妥當한 政策方向이지만, 複合營農收入과 農外所得이 매우 貧弱한 수준에 머물 수 밖에 없는 것은 그 與件이 成熟되지 못하고 있는 데서 연유하는 점을 看過해서는 안된다. 生產物需要의 安定性과 収益性만 保障된다면 營農多角化는 저절로 진전될 것이며, 農村工業化를 위한 經濟的 與件만 마련된다면 農家の 農外所得構成比는 점차 높아질 것이다. 그러나 현재로서는 農家の 農外所得의 構成은 農業所得補充의 性格을 지닌 被贈補助, 送金 등 移轉所得이 여전히 큰 比重을 차지하고 있으므로 戶當平均出勤兼業形態의 他職業從事者は 0.1人에 불과하며 그 중 80%가 公職者로 되어 있다. 또한 農家戶當 實質所得이 都市勤勞者家口의 70%, 1人當의 그것이 60%에 불과하며, 農家の 農業收入 중 쌀에 대한 依存度가 過半을 차지하고 있는 現狀에 注意한다면 生產者米價의 支持는 5次計劃이 基調로 하고 있는 階層·地域 간의 均衡發展이라는 觀點에서도 점차적인 農外所得源의 擴充과 併行되어야 할 短期政策의 課題라고 하지 않을 수 없으며 長期의 農業政策의 基本目標는 무엇보다도 生產基盤의 整備擴充을 통한 高生產性農業의 實現을 위한 社會的 與件의 마련에 두어야 할 것이다.

<討論>

金英植教授*의 論評

鄭教授의 發表論文은 지난 20年 동안에 일어난 農業部門의 變化와 이에 따라 發生하고 있는 주요 農業문제를 지적하고 이들 문제에 대한 對應方向을 제시하고 있다. 鄭教授의 몇 가지 결론사항을 중심으로 討議하고자 한다.

첫째는 食糧의 自給率 하락현상과 需給構造의 변화에 관련된 문제이다. 그 동안 곡물을 위주로 한 식량자급율의 급격한 하락에 대한 심각성을 지적하고 앞으로 自給率向上을 위한 중요성을 강조하고 있다. 사실 國民의 기본수요인 식량의 安定的인 供給問題는 단순한 市場構造의 역할에 의존하는 경제문제 이상의 차원에서 다루어져야 할 필요성이 인정된다. 그러나 중요한 것은 食糧自給率의 向上에 대한 중요성의 강조보다는 비용을 고려한 국내 食糧供給能力에 대한 分析的인 연구가 있어야 할 것으로 보인다. 적정한 自給水準의 개념에는 비용의 문제가 고려되어야 하고, 주장하고 있는 農業부문의 食糧供給機能의 의미도 폐쇄적인 경제체제와 개방적인 체제에 따라 달라질 것이다. 그리고 발표자는 축산물 등 고급농산물 위주로 변화하고 있는 식량의 消費構造를 自給水準과 국내자원여건을 고려하여 정책적으로 조정할 것을 주장하고 있다. 사실 消費生活은 기본적으로 자유로운 개인선택에 기초를 두어야 할 분야인 것으로 생각된다. 그러나 國民의 營養面이나 공급능력을 고려하여 합리적인 소비형태로 유도하는 것이 바람직할지도 모르나, 그 政策手段은 요리기술의 개발이나 영양교육 또는 소비유도를 위한 價格條件의 형성에 기초를 두어야 할 것이다.

둘째는 農業構造의 改善과 관련된 문제이다. 발표자는 그동안 農業構造의 變化를 經營規模別 農家戶數分布의 변화추세, 즉 零細農과 大農層의 상대적 축소와 중농의 확대현상, 賃貸農地의 증가추세, 겸임농가의 증가추세 등을 지적하고 있다. 그리고 앞으로 農業構造의改善방향은 勞動生產性보다 土地生產性의 증대에 중점을 두어야 할 것으로 강조하고 있다. 이를 위해서 農業機械化를 촉진하는 정책은 農業의 粗放化를 초래할 가능성성이 있기 때문에 타당한 방향이 아닌 것으로 지적하고 있다. 그러나 이러한 주장은 현실적으로 가능할 수 없을 것으로 보인다. 기계·노동비율을 포함한 生產要素의 結合比率은 각 생산요소의 가격조건에 의해서 결정된다. 기계비용과 비교한 勞賃水準은 지금까지는 물론 앞으로도 계속 높

* 高麗大學校 農業經濟學科 教授

아질 것이다. 農業構造改善의 方向은 토지생산성제고 뿐만 아니라 農家の 所得增大와 農業生產의 전반적인 效率性 제고에 중점을 두어야 할 것이다. 이를 위해서는 技術이나 經營能力이 높은 農家를 대상으로 經營規模의 擴大와 生產性을 向上시키는 것이 중요하다. 이를 위해서는 耕地基盤의 정비, 機械化의 촉진, 農地의 流動性提高, 農家經營의 安定化 등 종합적인 대책이 장기적인 안목으로 추진되어야 할 것이다.

마지막으로는 農家所得政策과 관련된 문제이다. 農家所得增大를 위해서는 아직 農外所得增大의 여건이 조성되어 있지 않고, 농가소득 중 미국소득이 차지하는 비중이 높기 때문에 米穀價格 지지정책에 중점을 두어야 한다고 주장하고 있다. 그러나 所得增大를 위한 價格政策에는 여러가지의 문제점이 있다는 사실은 이미 여러 사람들에 의해서 지적되어 오고 있다. 價格政策은 기본적으로 소득증대의 목적보다 가격의 需給調節機能과 資源分配機能을 중요시해야 할 것이다. 그리고 가격정책은 단기적인 효과 뿐만 아니라 장기적인 효과가 검토되어야 하고, 특히 식량부족국가의 경우는 수요조건과 國內資源與件을 고려하여 選擇的인 生產擴大를 유도하여 制約資源의 生產性을 높이는 역할을 할 수 있도록 운영되어야 할 것이다. 그리고 이러한 米價政策이, 아직도 많은 비중을 차지하고 있는 零細農家の 所得增大에 얼마나 효과가 있을 것인가도 의문시된다. 따라서 農家所得增大의 방향은 기술이나 經營能力이 높은 농가를 대상으로 經營規模를 확대하고 농업생산의 效率性을 높이는 農業構造改善에 중점을 두는 한편, 零細農의 所得增大를 위해서는 농외고용기회의 확대정책이 불가피한 것으로 보인다. 이를 위해서는 장기적인 안목에서 농촌경제권을 고려한 지방공업단지의 조성, 교통·통신 등 농촌하부구조의 확충, 농촌기술인력의 개발 등이 중요한 것으로 보인다.

金浩卓教授*의 論評

鄭教授는 주로 政府에서 發刊한 資料에 依存하기는 했지만 방대한 資料를 수집해서 지난 20年間 우리나라의 農業構造가 急速한 經濟發展過程에서 어떻게 變化하여 왔는가를 거의 모든 侧面에서 빠짐없이 分析해 보려고 노력하였고 또한 農業構造의 變化를 초래시킨 要因을 政策的, 制度的, 그리고 經濟的 侧面에서 說明해 보려고 努力하였다. 鄭教授의 論文은 農業問題에 關心이 있는 政策立案者나 學者들에게 대단히 有用하고 도움이 되는 情報를 폭넓게 提供해 주었다는 데 특히 意義가 있다고 생각된다.

鄭教授의 論文을 읽고 나서 우선 오는 느낌은 論文이 어떤 세로운 主張을 했다거나 세로

* 本研究所 研究員, 서울大學校 農業經濟學科 教授

운 分析技法을 使用한 것은 아니며 다만 政府統計에 나타난 現象의 變化를 事實 그대로 풀이하는 데 重點을 두었기 때문에 어떤 具體的인 内容에 대해서는 論評을 加할 것이 별로 없다는 것이다. 다만 論文全體를 通해서 느낄 수 있는 것은 論文의 범위를 지나치게 넓게 잡다보니까 現象變化의 說明이나 問題點의 파악은 골고루되었지만 지나치게 平面的인 分析이 되지 않았나 하는 느낌이 있고 따라서 論文全體를 通해서 特히 重要하다고 생각되는 問題點의 부각이나 앞으로의 政策方向에 대한 좀 더 세롭고 매력적인 提案이 없지 않게 되었나 하는 생각이 듈다.

좀 具體的인 論評을 몇 가지 더 부연한다면 鄭教授는 1,3次 經濟開發計劃期間에 農業成長이 2,4次 計劃期間에 비해서 월등하게 높았던 것이 이 두期間中 農業部門에 대한 固定投資의 差異에 依해서 나타난 것으로 分析하고 있는데 農業部門에 대한 固定投資가 農業의 長期的 成長을 左右하는 重要한 要因이 된다는 것은 再論할 餘地가 없지만 과연 이 두期間中 成長率差異가 固定資本投資의 差異 때문인가에 대해서는 보다 심층적인 分析이 加해진 후에 結論을 내려야 할 것 같다. 그리고 鄭教授는 結論部分에서 몇 가지 政策方向을 提示했는데 提示된 政策方向이 本論文의 分析結果에서 導出되었다고 보기에는 그 聯關關係가 좀 약한 것으로 느껴진다.

李正漢教授*의 論評

本論文은 1960年以來 高度의 經濟成長過程에서 韓國 農業部門의 成就度를 指標로 하여 그 간에 執行된 經濟내지는 農業政策의 功過를 評價한 然後에 今後의 農政의 基本方向을 摸索하고 있다. 本論文은 過去의 計劃이 農業과 非農業部門間 或은 農業內部에서 包括性과 一致性의 缺如로 農業勞動力不足 等의 内部矛盾을 자아냈고 朝令暮改式의 農政, 近視的인 投資計劃 等으로 農業部門이 오래히 감당할 수 있었던 役割내지는 機能을 오히려 弱化시켰음을 指摘한 後에 農業技術開發, 生產基盤組成, 農業機械化 等을 為한 지속적인 長期投資와 收益性保障을 通하여 食糧自給度向上, 生產性提高, 農家所得增大라는 政策方向을 提示했다. 物價安定, 持續的 經濟成長, 階層・地域間의 均衡成長이라는 5次 經濟社會發展計劃의 基本目標의 成功的 成就를 도모한다는 觀點에서 볼 때 本論文의 提示한 政策方向에는 異論의 餘地가 없을 것이다.

그럼에도 不拘하고 方法論上 或은 理論的 背景에 對하여 補完하고자 하는 몇 가지 點을添

* 慶尙大學校 農業經營學科 教授

加하고자 한다. 첫째로 〈表 2〉와 〈表 3〉을 說明함에 있어서 第2, 4次 計劃期間 農業成長率의 低調는 곧 同期間에 있어서 農林部門의 低位投資와 크게 聯繫되어 있는 듯이 說明을 試圖했다. 事實 다음에도 論議가 있겠지만 農業成長率은 交易條件과 其他 經濟政策에 依하여 서도 크게 영향을 받고 있다. 또 投資나 其他政策의 效果는 一定한 時差를 두고 具現되는 것이一般的이다. 그러니까 오늘의 成長率은 오늘의 投資라기보다는 過去의 投資의 結果라고 할 것이다. 이러한 意味에서 볼 때라도 重要成長指標가 어떠한 政策에 依하여 얼마나큼 영향을 받았나가 計量的으로 파악되었다면 錦上添花가 되었을 것이라고 보다 強力한 政策提案提示가 될 수 있었을 것이다.

둘째로는 農業比較優位論과 關係된다. 本論文은 貧弱한 物의 生產基盤 위에 놓여 있는 우리 農業의 潛在力を 過小評價하거나 比較優位性의 缺如로 斷定함을 批判하고 있다. 事實 앞에서도 示唆했듯이 오늘의 生產ability은 過去의 投資의 結果이다. 둘이켜 생각하면 우리의 農業投資가 經濟成長率에 크게 寄與하지 못했을 可能性도 없지 않다고 할 것이다. 이는 첫째로 投資對象이 잘 못 選定되었기 때문이다. 地下水開發, 熙農一號 等이 그 代表的인 例이다. 둘째로는 收益性이 높은 對象에 過小投資했기 때문이다. 事實 農業技術開發과 普及을 為한 研究開發投資에 대한 收益率은 굉장히 높은 것으로 널리 알려져 있다. 이를테면 그릴리해스에 依하면 美國에 있어서 主作物의 하나인 옥수수의 1代雜種育成에 對한 B/C比는 約 7.0 그리고 從作物의 하나인 수수에 對한 그것은 約 4.0이 된다.* 果然 우리나라에 있어서 內的投資收益率이 他分野의 그것과 같으리만큼 農業技術開發에 投資를 했는지 此際に 다시 한번 再檢討해야 할 것이다. 하나의 技術開發投資는 또한 다른 새로운 技術開發의 母體가 된다. 오늘날의 技術開發投資의 疏忽은 곧 技術蓄積을 貧弱하게 할 것이고 따라서 將來의 國內資源價格를 더욱 높게 할 것이다.

세째로 本論文은 比較優位論에 있어서 한가지 默過한 點이 있다. 即 比較優位論은 完全雇傭과 要素市場에 있어서 完全競爭을前提로 하고 있다. 反面에 우리 農產物의 生產費價格이 國際價格보다 높은 것은 分明하다. 實質的 經濟的 費用도 果然 그렇게 높을까? 이를테면 大麥生產의 機會費用은 果然 얼마나 될까? 大麥生產을 포기했을 때 水稻作을 為해 이미 保有하고 그래서 利用可能한 農地, 勞動力, 機械 等의 大部分이 代替的 利用力途 없이 그대로 遊休되고 있지 않는가? 農業生產要素가 地域·產業間에 完全移動이 不可能한 比較優位論은 어쩌면 쓸모 없는 理論임에 틀림 없을 것이다.

* Zvi Griliches, "Research Costs and Social Returns: Hybrid Corn and Related Innovations," *Journal of Political Economy*, 66(1958) pp.419-431 參照.

네째로 工業의 地方分散으로 農外所得 그래서 農家所得의 維持내지는 增大라는 政策代案을 적어도 短中期的으로는 實現性이 없는 代案임을 指摘했다. 事實 現在의 추세로는 長期的으로도 그리 할 可能性이 크다고 할 것이다. 一旦 都市에 非農業就業處를 얻으면 離農하기 때문이다. 長期的으로라도 農村工業化가 所期의 目的을 達成할 수 있기 為해서는 一定水準의 收益性도 保障되어야 할 뿐만 아니라 農村道路의 鋪裝等의 下部構造의 發展과 教育·文化 等의 地方分散내지는 平準화가 前提되어야 할 것이다.

마지막으로 適切한 長短期投資와 政策으로相當한 水準의 食糧自給度達成과 農家所得 그래서 農業이 經濟成長에의 寄與가 無理없이 可能할 것이지만 요컨대 國內生產可能性에 바탕을 둔 食生活의 改善 即 生產과 消費政策, 食糧과 所得政策의 包括性, 一致性 그리고 適正性이 政策立案過程에서 크게 重視되어야 할 것이다.

鄭英一教授의 答辯

이 論文은 1960年代初盤의 開發初期와 現時點 간의 韓國農業의 主要側面에 나타난 構造的變化를 總括的으로 把握해 보고자 하는 意圖에서 쓰여진 것이다. 따라서 어떤 特定한 主題에 관한 計量的 分析이나 어떤 種類의 投資에 관한 費用·便益分析 등을 행하는 것은 이 글의 包括範圍를 넘는 일이다. 그러나 論評에서 指摘되었듯이 食糧自給의 適正水準, 農業投資事業의 種類別 效果分析 등은 政策樹立執行에 앞서 폭넓고 깊게 研究되어야 할 것임은 再言을 要하지 않는 일이다.

대부분의 論評은 이 한편의 論文에서 충분히 다루어지지 못했던 論點들에 대한 指摘으로서 앞으로의 研究課題를 제시해 준 것으로 받아들이고자 하며 여기서는 몇가지의 異見에 관해서만 署하였다.

첫째 金英植教授가 지적한 所得增大를 위한 價格政策의 問題點에 관해서는 理論的으로는 異論이 있을 수 없으나, 現在의 韓國農業에서 中短期的인 次元에서 生產者米價支持政策이 크게 後退할 때 그에 대한 적절한 代案으로 무엇을 들 수 있을까 하는 實現的인 問題를 생각하지 않을 수 없다. 長期的으로는 農業構造改善와 農外所得源의 開發을 통해 米單作農業을 脫皮해가는 方向을 追究해야 하지만 그것이 當面한 都農간의 지나친 所得格差를 줄이는 解決策이 되지는 못하는 것이므로 農產物의 生產者價格支持政策은 生產性增大를 위한 施策과 併行되어 나가야 한다고 본다.

둘째로 農業機械化에 관해서는 勞動力不足化的 趨勢 아래서 그 擴充 展開는 不可避한 方

向이나 機械營農이 歐美式의 機械技術(mechanical technology)의 進步라는 營農粗放化의 方向으로 認識되어서는 韓國農業의 資源賦存條件에 비추어 妥當한 方向이 못된다는 점이 指摘되어야 할 것이다. 農業機械化는 勞動節約效果와 아울러 土地利用度를 더욱 높이는 데 크게 寄與할 수 있는 技術的 性格을 지니는 점에 機械化의 主眼點이 두어져야 할 것이다.

마지막으로 金浩卓 李正漢 兩教授가 지적한 農業部門의 期間別 成長率과 投資資源配分 간의 時差에 관해서는, 農業投資水準을 農業部門에 대한 政策重點의 한 指標로 본 것이 筆者의 立場임을 添言해 두고자 한다. 물론 農業投資 중에는 상당한 懷姪期間을 지니는 固定投資도 있으나 비교적 短期間에 效果를 나타내는 것도 없지 않을 것이다.