

# 韓國農業發展에 관한 한 考察<sup>(1)</sup>

林 鍾 哲

이 논문은 1962~91년간에 전개된 농업정책의 본질이 어떠한 것이었던가 하는 데 대한 분석을 밑바닥에 깔면서 그기간 중 한국농업이 얼마나 성장하고 어떠한 구조변화를 겪었으며 국민경제에 대하여 어떤 면에서 얼마만큼 기여하였는가 하는 점을 밝혀 보고자 하였다. 얻은 바 결론을 요약하면 다음과 같다. 첫째 농업정책도 과거 30년간 경제정책의 근간을 이룬 전면적 공업화, 가능한 최대한의 자급자족이란 중상주의적 시대착오에서 벗어나지 못하여 자원부족형 경제란 기본제약을 무시한채 完全한 自給自足を 추구했다. 둘째 농업정책은 농민소득증대가 아닌 농업생산증대로 일관하였다. 그 결과 생산성 상승이익은 저농산물가격형태로 도시인에게 모두 귀속되어 30년의 양적 성장에도 불구하고 農工間 相對所得隔差는 조금도 축소되지 않았다. 셋째 농업정책은 농업·농촌을 공업·도시를 위한 식민지로 종속시키는 내용으로 일관되었다. 농업·농촌은 공업·도시를 위한 식량공급시장으로 또 공산품판매시장으로 이용되었고 값싼 농산물과 값비싼 농업투입재라는 不等價交換이 강제되었다. 넷째 농업생산증대는 비료·농약·농기계 등 공업생산물인 物的 農業投入財를 체증적으로 투입하여 실현되었다. 다섯째 농업노동투입은 급격히 감소되었다. 그러면서도 농업은 타산업에 충분한 剩餘勞動力을 방출한다는 본래적 사명을 다하지 못하였다. 여섯째 농업정책은 시종일관하여 최종소비재인 식량자급을 중심으로 전개되었다. 그 결과 농업은 공업을 위하여 잉여생산물을 제공한다는 또다른 기본적 사명에서는 처음부터 배제되었다. 자원부족형 경제의 기본제약은 있었지만 농업은 剩餘生産物提供機能에서 배제되어 있었으므로 농업과 공업사이에는 波及效果보다는 逆流效果가 더 크게 작용하였다.

## 1. 序論 — 時代區分

이 논문은 1962~91년간에 한국농업이 어떻게 변화하고 발전하였는가를 실증적으로 분석하고 그같은 농업발전이 첫째로는 그 기간중의 농업문제를 해결하는 데 合目的的으로 기여하였는가, 또 둘째로 그러면서도 동시에 한국경제발전이라는 차원높은 역사적 과정에 一義的으로 기여하였는가 하는 점을 밝히고자 한다.

만 30년이란 시간은 농업발전 또는 경제발전이라는 구조변화를 측정하고 이를 평가하는 데는 결코 짧다고 할 수 없는 기간이다. 이 논문에서는 이 기간을 셋으로 나누어

(1) 이 연구는 서울대학교 경제연구소의 연구지원으로 이루어진 것이다.

1962~73년을 제1기, 1974~81년을 제2기, 1982~91년을 제3기로 구분하고자 한다. 한국 농업발전을 이같이 3단계로 구분하는 근거는 첫째 1973년을 경계로 하여 농업생산에서 기계화가 본격적으로 진행되었고 人力投入이 급속히 감소하기 시작하였다는 것, 둘째로 1984년을 고비로 農工간 실질소득패리티가 농업에 유리하게 변화하였다는 것, 끝으로 1982년을 경계로 농업생산 특히 식량에 대한 수요구조가 변화하고 그 결과로서 농업생산 구조와 농산물수입구조에 현저한 변화가 생기면서 전체로서의 식량자급률이 급속히 하락하게 되었다는 사실에 있다.

국민경제적 추세변화와 관련시켰을 때 농업부문에서의 1단계적 변화는 한국경제가 1974년 이후 종래의 노동력무제한공급상태에서 제한적, 탄력적 공급단계로 변화하였다는 사실과 대응하며 제2단계적 변화는 1960년대를 통하여 비료, 농약 등 농업투입증가에 의존한 생산증대중심적 농업정책이 70년대 초부터 二重穀價制등 가격지지중심적으로 바뀌었다는 농업정책의 성격변화에 대응하며 제3단계적 변화는 1980년대 들어 1인당 GNP가 2천달러가 넘는 데 따라 종래 米穀등 곡물이 중심이던 국민의 식량수요구조가 바뀌어 채소·과실, 육류 등 非穀物性 식료품비중이 커지게 되고 특히 1인당 쌀소비량이 급격히 감소한다는 高所得社會的 현상에 대응하는 것이다.

끝으로 이 연구를 1962년 이후로 한정 한 이유는 1962년 이후 한국경제가 종래의 市場體制에서 命令經濟的 性格을 농후히 해갔다는 것, 또 1962~91년간에 한국경제가 연평균 9.0%란 일찍이 없었던 고도성장을 하여 연평균 성장률이 4.0%에 머물렀던 1953~61년 경제와는 질적으로 다른 움직임을 보였다는 데 있다.

## 2. 韓國農業의 變化

### 2.1. 第1期(1962~73)

양적 변화를 중심으로 1962~73년간에 이룩하였던 성장을 살펴보면 다음과 같다.

#### 2.1.1. 生産

1975년 불변시장가격을 기준할 때 1961년에 14,100.5억원이던 농업생산(GDP 기준)은 1973년에는 21,690.0억원으로 연평균 4.5%라는 매우 높은 성장률을 실현하였다. 농림업 성장을 재배업, 축산업 및 농업부대서비스로 구분하여 고찰하면 재배업성장률은 연평균 3.9%, 축산업성장률은 7.6%, 농업부대서비스성장률은 2.8%로 축산업 성장률이 가장 컸다.

〈表 1〉 農業의 國民經濟的 比重

(단위: %)

	부가가치	농가인구	농림어업취업자
1953	47.3	61.0	73.1 <sup>1)</sup>
1962	39.8	57.4	70.5 <sup>1)</sup>
1973	25.0	42.9	49.8
1981	15.6	25.8	34.2
1991	8.0	14.0	16.7

註: 1) 직업별인구통계임.

資料: 한국은행, 『경제통계연보』, 각연호.

농협중앙회, 『농업연감』, 각연호.

〈表 2〉 農業生産增加

(단위: 만t)

	쌀	맥류	잡곡	두류	서류	식량총계	과실	채소
1953	203.6	69.0	8.5	16.1	79.8	377.0	10.8	82.9
1962	229.5	99.4	9.9	18.2	95.4	452.4	19.5	130.4
1973	421.2	154.9	10.4	28.3	61.1	675.9	55.0	261.2
1981	506.3	91.9	16.3	31.5	45.4	691.9	102.6	798.5
1991	538.4	34.0	8.8	22.4	20.0	623.6	172.9	860.9

資料: 농협중앙회, 『농업연감』, 각연호.

재배농업의 성장을 耕種별로 보면 곡류생산은 평균 37.2% 증가하였다. 그런데 쌀생산은 54.7%, 맥류생산은 48.4%, 두류생산은 48.9% 증가한 데 비하여 잡곡은 8.0% 증산에 그치고 薯류생산은 오히려 30.0%가 감소되었다. 이는 이 기간 중 농업생산증대정책이 米麥 등 공급이 절대적으로 부족하였던 主穀을 중심으로 전개되었던 것을 반영한다. 곡류를 제외한 재배물에서는 과실생산이 3.7배, 채소생산이 2.2배 증가하였는데 이는 소득상승에 따른 수요구조변화에 농업생산구조가 대응적으로 변화한 것을 나타낸다.

1962~73년간에 경상시장가격으로 본 1인당 GNP가 11,417원에서 157,712원으로 13.8배나 커졌고 국내총생산을 기준한 농업부가가치생산도 1,131.9억원에서 13,276.1억으로 11.7배 이상 커졌음에도 불구하고 농가소득은 호당 7.3만원이던 것이 58.3만원으로 8.0배 증가한 데 그치고 있다. 이는 이 기간 중 농업생산증대가 앞서도 말한 바와 같이 비료, 농약 등 농업투입증대에 주로 의존하는 소위 外因的 成長을 한 때문이다.

〈表 3〉 農業粗收入構造

(단위: 천원, %)

	1962		1973		1981		1991	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
농작물수입	52.8	90.4	358.6	90.0	1,850.8	89.0	8,123.4	80.5
주곡	38.8	73.5 <sup>1)</sup>	271.4	75.7 <sup>1)</sup>	1,099.3	59.4 <sup>1)</sup>	4,533.6	55.8 <sup>1)</sup>
잡곡	4.5	8.5	22.5	6.3	82.3	4.4	398.5	4.9
채소	4.8	9.1	27.2	7.6	355.2	19.2	1,681.0	20.7
과실	0.2	0.4	8.8	2.4	154.6	8.4	972.9	12.0
기타	4.5	8.5	28.7	8.0	159.5	8.6	536.9	6.6
농작물외수입	5.6	9.6	39.8	10.0	229.2	11.0	1,973.2	19.5
양축	1.9	33.9 <sup>2)</sup>	9.9	25.0 <sup>2)</sup>	154.0	67.2 <sup>2)</sup>	1,660.3	84.1 <sup>2)</sup>
양잠			13.8	34.6	26.6	11.6	19.1	1.0
기타	3.7	66.1	16.1	40.4	48.6	21.2	293.8	14.9
농업조수입	58.5	100.0	398.4	100.0	2,080.0	100.0	10,096.6	100.0

註: 1) 농작물구입에 대한 비율

2) 농작물외수입에 대한 비율

資料: 농협중앙회, 『농업연감』, 各年號.

### 2.1.2. 貿易

농업총생산이 이 기간 중 43.3% 커지고 동시에 식량작물생산지수(1974~76 = 100)도 23.0% 상승하였음에도 불구하고 <表 4>와 <表 5>에서 보는 바와 같이 外穀도입규모는 수량으로 보나 금액으로 보나 증가일로를 걸었다. 즉 1961년에 60.3만t이던 외곡도입총량은 1973년에는 327.1만t으로 5.4배 이상 커졌고 이 기간 중을 통한 외곡도입총량은 2,094.3만 t이어서 연평균 161.1만t에 이르렀다. 이는 1956~61년간의 연평균치 62.9만t보다 2.6배 가량 많다. 그 결과 식량자급률은 1961년에는 90.2%였던 것이 1973년에는 67.9%로 크게 하락하였다.

연평균치를 기준하여 穀種별 수입량을 보면 1945~61년간에 5.3만t이던 쌀은 30.9만t으로 5.8배 증가하였고 밀·보리는 29.0만t에서 116.2만t으로 4.0배 증가하였으며 콩은 1.6만t에서 2.6만t으로 1.5배, 기타곡류는 2.3만t에서 2.7만t으로 1.2배 증가한 데 비하여 옥수수는 3.5만t에서 17.1만t으로 4.9배나 증가하였다. 그 결과 외곡수입에서 옥수수가 차지하는 비중은 0.9%이던 것이 10.1%로 커지고 밀·보리 비중은 75.0%에서 68.6%로 작아졌다. 쌀이 차지하는 비중도 18.2%로 커졌는데 이는 上級財로서 또는 사료용 곡물로서 쌀과 옥수수에 대한 수요가 소득탄력적으로 증가한 것을 말하여 준다.

〈表 4〉 外穀導入實績(累計量)

(단위: 만t, %)

	1945~61		1962~73		1974~81		1982~91	
총계	657.0	100.0	2,033.5	100.0	3,373.2	100.0	8,779.0	100.0
쌀	90.4	13.8	370.3	18.2	417.0	12.4	48.5	0.6
맥류	493.1	75.0	1,394.7	68.6	1,404.9	41.6	3,040.9	34.6
콩	28.0	4.3	30.6	1.5	198.8	5.9	898.6	10.2
옥수수	6.0	0.9	205.4	10.1	1,250.8	37.1	4,412.8	50.3
기타	39.5	6.0	32.5	1.6	101.6	3.0	378.2	4.3
1人/年(kg)	19.5		53.1		114.9		212.1	

資料: 농협중앙회, 『농업연감』, 각연호.

〈表 5〉 農産物貿易累計額

(단위: 백만달러)

	1956~61		1962~73		1974~81		1982~91	
	수출	수입	수출	수입	수출	수입	수출	수입
총액	18	310	325	2,889	2,923	11,931	5,638	26,155
곡물	6	209	229	2,098	40	7,229	69	13,437
채소			1	19	97	46	152	139
과실	1	1			57	37	232	339
축산물	7	24	29	78	269	711	428	2,486
조제식품	—	3	46	262	438	172	1,170	1,106
동식물성유지	—	18	14	269	56	798	26	1,645
식물성원료	4	—	—	38	82	194	218	576
동물사료	—		4	104	20	116	19	1,528
기호식품	—	55	2	21	1,976	2,624	3,325	4,489

資料: 한국은행, 『경제통계연보』, 각연호.

농림수산부, 『농림수산주요통계』, 1989 및 1993년호

다음으로 농산물무역을 금액면에서 고찰하면 1962~73년 중 수출은 총 325백만달러였음에 비하여 수입은 2,889백만달러여서 적자폭은 2,564백만달러(연평균 214백만달러), 무역역조비율은 100 대 888.9였다. 농산물무역적자는 주로 곡물무역에서 발생하였으니 이 기간 중 곡물수출은 연평균 19.1백만달러였음에 비해 수입은 174.8백만달러여서 100 대 915.2란 역조를 나타냈다. 곡물무역 적자는 농산물무역적자의 72.9%를 차지하였다. 또 1962~73년간의 곡물무역은 1956~61년의 그것에 비하여 연평균 적자폭은 33.8백만달러에

서 213.7백만달러로 4.6배 커졌다.

연평균 농산물수출이 1956~61년간의 3.0백만달러에서 27.1백만달러로 9.0배 증가하였고 특히 곡물수출은 1.0백만달러에서 19.1백만달러로 크게 증가하였는데 이는 식량공급에 여유가 있었기 때문이 아니라 外貨를 벌기 위하여 쌀부족에도 불구하고 일본에 쌀을 수출한 때문이었다. 이로 인하여 더욱 심각해 진 식량공급부족에 대처하기 위하여 쌀보다 下級財인 밀, 보리를 주로 원조를 통하여 무상으로 수입하였었다. 1956~61년에 연평균 34.8백만달러였던 곡물수입이 1962~73년간에는 174.8백만달러로 5배 이상 커졌고 곡물무역적자는 연평균 33.8백만달러로부터 155.7백만달러로 4.6배 이상 커졌다.

축산물수출은 1.2백만달러에서 2.4백만달러로 2배나 증가한 데 비하여 축산물수입은 4.0백만달러에서 6.5백만달러로 1.6배 증가한 데 그쳤다. 이에 반하여 사료수입은 같은 기간 중 1.5만달러에서 3.2백만달러로 218배 이상 커졌다. 이는 공업분야에서와 마찬가지로 축산부문에서도 중간재 및 자본재(자료와 種畜) 수입으로 최종소비재수입을 대신하려는 輸入代替가 시작되고 있음을 말한다.

양곡수입이 격증한 것은 소득증가에 따라 식량소비가 크게 증가한 때문이다. <表 6>에서도 알 수 있듯 1962~73년간에는 국내식량생산이 1945~61년에 비하여 2배 이상 증가하였고 그 결과 1인당식량공급 또한 64.0%나 증가하였다. 그런데 농업 특히 쌀생산에 있어서의 더딘 생산성상승 때문에 증가된 식량수요중 보다 큰 부분이 수입을 통하여 충족되지 않을 수 없었다.

## 2.2. 第2期(1974~81)

곡물을 중심한 양적성장정책은 이 기간에 더욱 강력하게 추진되어 농업생산은 급격히 신장한다. 그러나 소득증가에 필연적으로 수반되는 수요구조변화, 농산물수요고급화를 무시한 채 구조변혁없이 추진된 증산위주 농업정책의 결과 농산물수급구조는 이 기간부터 차츰 파괴되기 시작하였다.

### 2.2.1. 生産

1973년에 78,622억원이던 1985년 불변시장가격기준 농업부문부가가치는 1981년에는 87,498억원으로 11.3% 증가하였으니 그 성장률은 연평균 1.4%로 1962~73년의 3.6%에 비하여 크게 둔화되었다. 이 기간 중 객관적인 경제법칙은 그 작용을 크게 강화하였으니 공업부문의 노동력수요증가에도 불구하고 1976년까지 절대적인 증가현상을 보이고 있던 농림업부문취업자수가 1976년의 524만명을 고비로 급격히 줄어들기 시작하여 1981년에는 456만명으로 해마다 15만명 이상 감소하였다. 그 결과 농림부문취업자비율도 1981년에는

〈表 6〉 年平均食糧總供給

(단위: 만t, 1인당 공급은 kg)

	1945~61	1962~73	1974~81	1982~91
총공급	410.2	918.5	1,179.5	1,579.7
국내생산	371.2	757.4	758.0	701.8
수입	39.0	161.1	421.5	877.9
1인당공급	190.8	312.9	321.3	381.7
쌀	218.0	433.8	556.0	564.1
국내생산	212.3	405.3	503.9	559.3
수입	5.7	28.5	52.1	4.8
1인당공급	99.7	147.1	151.5	136.3
맥류	98.6	316.7	322.3	363.9
국내생산	69.6	200.5	134.4	59.8
수입	29.0	116.2	187.9	304.1
1인당공급	46.8	107.4	87.8	87.9
잡곡	11.3	15.3	25.5	30.9
국내생산	9.0	12.6	12.8	13.1
수입	2.3	2.7	12.7	37.8
1인당공급	5.3	5.2	6.9	12.3
옥수수	1.7	21.0	166.4	452.7
국내생산	1.3	5.2	10.1	11.4
수입	0.4	15.8	156.3	441.3
1인당공급	0.8	7.1	45.3	109.4
콩	17.6	27.8	53.2	117.5
국내생산	16.0	25.3	28.3	27.6
수입	1.6	2.5	24.9	89.9
1인당공급	8.3	9.3	14.5	28.4
서류	63.0	108.5	56.1	30.6
1인당공급	29.9	36.8	15.3	7.4
과실	11.0	38.3	73.0	156.6
1인당공급	5.2	13.0	19.9	37.8
채소	99.3	212.6	493.2	809.5
1인당공급	47.1	72.1	134.4	195.6

資料: 농협중앙회, 『농업연감』, 각연호.

32.5% 미만으로 작아졌다. 동시에 농가인구도 1,000만명 미만으로 줄어 총인구에 대한 비율은 25.8%로 줄어들었다.

한편 임업 및 어업을 제외한 농업의 국민경제적 비중도 1973년을 고비로 제조업에 뒤지기 시작하였으니 1972년에 22.4% 대 20.9%이던 농업과 제조업의 부가가치구성비가

1973년에는 22.2% 대 23.5%로 변하였고 1981년에는 제조업보다 19.1% 포인트가 작은 15.5%로 줄어들었다. 60년대부터 본격화한 공업을 주축으로 한 경제발전은 1970년대에 와서 페티법칙을 강하게 작용시킨 것이다.

농업발전을 부문별로 살펴보면 재배업은 1981년 현재 부가가치생산액이 66,402억원으로 연평균 6.3%씩 성장한 반면 축산업 부가가치생산액은 4,622억원으로 연평균 3.1% 성장한 데 그치고 농업부대서비스는 1,354억원으로 7.5% 성장하였다.

식량작물 특히 米麥 등 주곡을 중심한 농업정책은 이 기간 중 더욱 강조되었으며 자연히 식량작물총생산에서 쌀이 차지하는 비율은 73.2%로 커졌다. 그러나 1962~73년 중 곡류총공급 중 26.5%를 점하던 맥류생산이 이 기간 중에는 17.7%로 크게 줄어들었다. 밀·보리뿐만 아니라 薯류도 생산이 크게 줄었는데 이는 1인당 소득이 증가한 데 따라 쌀에 비하여 下級財인 맥류를 비롯한 잡곡과 서류가 쌀에 의해 代替된 때문이다. 그리하여 식량생산은 쌀중심의 單一栽培體制로 변모하여 갔다.

1인당 GNP가 1973년의 386달러에서 1981년의 1,607달러로 커진 소득·소비효과는 과실, 채소 등 그 수요가 소득탄력적이고 동시에 정부규제가 비교적 적었던 재배농업부문에서 현저한 생산증대를 실현시켰다. 절대량을 기준하면 <表 2>에서 보듯 과실은 1981년에는 102.6만톤으로 2배 가까이 늘었고 채소는 798.5만톤으로 3배 이상 커졌다. 한편 1인당 공급을 기준하더라도 과실은 1962~73년 평균에 비하여 1974~81년간에 53.1%, 채소는 86.4%나 증가하였다.

쌀과 콩을 제외한 식량작물생산이 감소한 것은 소득증대에 따른 수요구조변화 및 이에 따른 농업생산기반변화에 기인한 것이다. 전체로서 볼 때 곡물은 1962~73년간에는 그 비중이 평균 76.7%이던 것이 1974~81년에는 66.0%로 하락하였고 副産物 기타는 2.4%에서 1.3%로 작아졌다. 한편 1960년대에 급속한 생산기반확대를 보였던 과실, 채소, 특용작물, 축산 중 과실과 채소는 계속 그 생산기반이 확대되어 1981년 현재 과실은 4.8%, 채소는 16.3%의 비중을 갖게 되었다. 이에 반하여 특용작물은 신장세가 둔화되어 그 비중은 5% 수준에 계속 머물렀고 축산은 그 비중이 급격히 둔화되어 6.8%로 떨어졌다.

1974~81년간에 人口는 13.5% 증가한 데 반하여 곡물생산은 2.4% 증가에 그쳤다. 人口증가와 곡물생산 간의 이같은 불균형은 소득증대로 인한 1인당 소비감소로 얼마간은 축소될 수 있었다. 즉 1973년에 222.1 kg이던 1인당 곡물소비는 1981년에는 196.0 kg으로 줄어들 수 있었다. 그러나 공업발전과 소득증가에 따라 공업용 및 사료용 곡물수요가 급격히 증가한 까닭에 곡물수급불균형은 엄청나게 커져 식량자급률이 1981년에는 43.2%로



하락하였다. 그 결과 <表 6>에서 보듯 식량수입은 1962~73년에 비하여 2.6배 이상 커졌다. 1974~81년 중 옥수수 수입은 9.9배, 콩 수입은 10.0배 가량 커져 쌀(1.8배)이나 밀·보리(1.6배), 기타 잡곡(4.7배) 수입증가율을 크게 웃돌게 되었다.

### 2.2.2. 貿易

1962년 이래 전개된 重農政策도 식량자급률 하락을 막는 데는 실패하였다. 그 원인은 낮은 토지/인구비율에서도 찾을 수 있지만 그보다는 소득증대에 따른 식량수요구조변화에 국내농업생산기반변화가 뒤졌다는 데 있다. 소득이 증가하면 곡류 중에서도 하급재인 보리, 잡곡에 대한 수요가 줄고 그 다음으로 高蛋白食料品에 비하여 하급재인 쌀 수요가 감소하고 육류 수요가 증가함은 우리와 동일한 米食民族인 일본과 대만이 우리보다 먼저 발전하는 과정에서 보여준 사실이었다. 그럼에도 불구하고 정부는 완강하게 米麥 중심 생산증대정책을 고집하여 수요구조변화에 부응하는 생산기반변혁을 등한시하였다.

뿐만 아니라 토지/인구비율이 작고 草地가 적으며 겨울이 긴 한국은 축산에 비교우위를 가질 수는 절대적으로 없다. 그럼에도 불구하고 농정당국은 사료용 곡물을 수입하여 국내사료 공급부족을 메꾸면서 축산을 장려하여 육류자급을 실현시키고자 하였다. 그 결과 外穀輸入이 격증하고 식량자급률은 더욱 급속히 하락하고 외국수입구조도 크게 변하게 되었다. 1962~73년에 수입양곡 중 쌀 비중이 17.7%, 밀·보리 비중이 72.1%로 主穀비중이 89.8%였던 것이 1974~81년에는 각기 12.4%와 44.6%로 크게 작아진 반면 옥수수 수입비중은 9.8%에서 37.1%로, 콩 수입비중은 1.6%에서 5.9%로 커졌다.

이 기간 중 양곡도입총액은 연평균 903.6백만달러로 1962~73년간보다 5.2배나 증가하였고 무역역조도 100 대 18,072.5로 커졌다. 무역적자도 연평균 898.6백만달러로 크게 늘어났고 1차산품무역적자 900.8백만달러에서 차지하는 비율도 79.8%로 커졌다.

곡물수입이 1차산품수입에서 차지하는 비율은 60.6%로 前期에 비하여 현저히 작아졌다. 곡물수입이 절대적으로는 크게 늘었는데도 불구하고 그 비중이 이처럼 작아지게 된 것은 축산물 수입이 연평균 88.9백만달러로 13.6배 이상 커진 것과 기호식품이 328.0백만달러로 192.9배나 증가하여 그 비중이 커진 때문인데 이 역시 소득증가에 따른 수요구조변화에 국내생산구조가 제대로 대응하지 못하였기 때문이다. 한편 곡물수입이 수입총액에서 차지하는 비율 역시 크게 하락하였는데 이는 식량 특히 主穀 생산증대가 식량자급률을 높인 때문이 아니다. 식량자급률이 계속 하락하는 데도 불구하고 식량수입비율이 하락하는 것은 공업용 원료, 에너지상품 및 자본재수입이 격증한 데 기인하고 있는 것이다.

### 2.3. 第3期(1982~91)

米·麥自給을 추구하던 생산정책은 현실적 여건제약으로 좌절되고 이 시기에는 쌀自給이 가장 중요한 농업정책으로 정착되었다. 그리하여 오랜 정책목표였던 쌀자급은 1985년 이후에는 실현되지만 소득증가에 따른 쌀수요감소로 쌀은 정부의 저가격정책을 통해 소비증대를 유인했는데도 불구하고 과다공급되어 在庫累積을 겪게 된다. 정책 즉 정부당국의 관심과 그 결과인 정책노력 특히 자급이 쌀생산 중심으로 편중됨에 따라 여타 농산물수급 불균형과 그 결과로서의 식량해외의존은 더욱 심화되어 갔다.

#### 2.3.1. 生産

90년대에 들어서면서 한국농업은 그 발전의 마지막단계에 진입하게 되었다. 1차산업부가가가치비율은 8.0%로 작아졌고 특히 1981년에 비하면 부가가치구성, 농가인구, 취업자 등 모든 면에서 절반수준으로 그 비중이 저하되고 있다.

Petty 법칙 작용은 1차산업종사자비율을 1981년의 34.2%에서 1991년에는 16.7%로 감소시켰고 그 결과 농정당국의 증산노력에도 불구하고 전체로서의 식량공급은 1981년 대비 9.9%나 감소되었다. 그런데도 유독 쌀생산은 6.3% 증가하였으므로 이는 맥류, 두류, 기타 잡곡생산이 그 만큼 크게 감소된 것을 말한다.

급속한 생산증대를 보였던 채소는 1982~91년에는 7.8% 증대로 그 증가세가 둔화되었다. 그러나 上位中所得社會 食생활에 중대한 의미를 갖게 된 채소는 마치 60~70년대에 쌀이 그러했던 것과 같이 양파, 고추, 마늘 夏節통배추 등 특정상품 중심으로 격심한 가격파동을 일으키게 되었다. 이 기간 중 과실류도 68.5%의 생산증대를 보였는데 이 역시 잡곡공급감소, 쌀 및 채소공급증대와 아울러 소득증대에 따른 수요구조변화에 대응하는 변화이다.

1인당 쌀소비는 1991년에는 116.3 kg으로 줄었다. 그 결과 1988년에 605.3백만t에 달했던 쌀생산이 1991년에는 538.4백만t으로 감소했음에도 불구하고 1982~91년간 쌀자급률은 100.5%로 초과공급되기에 이르렀다. 그리하여 1980년에는 217.9만t, 국민 1인당 57.2 kg 이던 次年度移越米수량은 1991년에는 383.1만t, 국민 1인당 88.5 kg으로 증가하였다. 1982~91년간에 있어 우리 국민 1인당 쌀소비는 연평균 125.1 kg이었는데 이는 같은 米食民族인 일본이 같은 기간 중 연평균 72.9 kg, 대만이 82.4 kg 소비한 것에 비한다면 상당히 많은 소비라 하지 않을 수 없다.

정부의 정책力點과 자금지원이 과잉생산 및 過消費에도 불구하고 쌀에 집중되었으므로 농민으로서는 자연히 수익성이 政策的 作爲에 의해서 가장 높아진 쌀 생산에 집중하지 않

을 수 없다. 따라서 농작물수입 중 쌀이 차지하는 비중도 1991년 현재 55.8%로 과반을 크게 넘고 있다. 1962년에 대비할 때 1인당 GNP는 87달러에서 6,757달러로 증가하고 농가인구는 1,509.7만명에서 606.8만명으로 줄어들었다. 그럼에도 불구하고 쌀재배면적은 122.3만ha에서 120.8만ha로 1.2% 감소하고 쌀생산량은 오히려 301.5만t에서 538.4만t으로 증가하였다. 그 결과 농민은 1991년에 있어서도 쌀 중심의 單一栽培構造에서 벗어나지 못하고 있는 것이다.

### 2.3.2. 貿易

연평균치를 기준할 때 농산물 무역규모는 이 기간 중 1974~81년 간에 비하여 수출에서 54.3%, 수입에서 75.4%가 늘었다. 그 결과 연평균 농산물 무역적자규모는 2,051.7만달러로 1.8배 이상 커졌다. 한편 1인당 농산물 수출액은 연평균 13.6달러로, 또 수입액은 63.2달러로 커졌다.

농산물수입규모가 커지고 그 결과로서 농산물무역적자가 커진 것은 소득증가에 따라 소비가 고급화하고 다양화한 때문이다. 농산물수입구조를 보면 곡물이 작아지고 그 대신 축산물, 동물사료, 과일류수입이 크게 증가하였다. 한편 기호식품수입은 이 기간 중에는 36.8% 증가한 데 그쳤다.

이 기간 중의 농산물수출을 보면 기호식품비중이 다소 작아진 대신 조제식품, 식물성원재료 및 과일류수출이 약간 커졌을 뿐 수입에 있어서와 같은 큰 변화는 없었다. 과일류수입증가에도 불구하고 그 수출 또한 크게 증가한 것은 국내과실생산이 1991년에는 172.9만t으로 크게 증가한 때문이다.

1962년 이후 꾸준히 추진된 主穀중심의 생산정책은 이 기간 중 농산물수입구조에 커다란 변화를 가져왔다. 전체기간을 기준하면 곡물수입비중이 9.2%포인트 작아졌을 뿐이지만 1981년과 1991년을 대비하면 그것은 55.4%에서 22.7%로 격감하였다. 이것은 1981년 이후 주곡인 쌀이 거의 완전히 자급자족할 수 있게 되었기 때문이다.

1982~91년 간에는 1980년 냉해로 인한 쌀수입 殘餘分 48.5만t, 168백만달러가 도입된 것 이외에는 쌀수입은 없었다. 값비싼 쌀수입이 중단됨에 따라 비록 양곡수입량은 1981년의 723.3만t에서 1991년에는 1,118.4만t으로 늘었지만 양곡수입대전은 2,181백만달러에서 1,573백만달러로 오히려 적어졌다. t당 양곡수입대전이 301달러 53센트에서 140달러 65센트로 싸진 것이다. 주곡자급에도 불구하고 종래 代用穀物이었던 밀은 그 수입증가세가 오히려 더 두드러졌으니 1973~81년간에 총 1,427.4만t, 연평균 178.5만t, 연간 1인당 38.9kg이던 밀 수입량이 1982~91년 간에는 총량 3,040.9만t, 연평균 304.1만t, 연간 1인당

73.5 kg으로 증가하였다.

이 기간 중 가장 현저하게 그 수입이 증가한 것은 옥수수였으니 옥수수 수입은 양적으로는 1981년의 235.5만에서 1991년의 543.8만으로 2.3배 이상, 또 금액으로는 425백만 달러에서 682백만달러로 1.6배 이상 증가하였다. 이는 같은 기간 중 밀수입이 양적으로는 209.5만에서 452.4만으로 2.2배 미만, 금액으로는 429백만달러에서 552백만달러로 1.3배 미만 증가한 것을 훨씬 웃도는 것이다. 그리하여 옥수수 수입은 물량면에서는 1978년 이후, 금액으로도 1982년 이후 계속하여 밀을 앞질러 가장 큰 輸入穀種으로 浮上하게 되었다. 이는 70년대 후반 이후 특히 1980년대에 적극적으로 추진된 축산장려정책에 기인하는 현상이니 소득증가에 따라 매우 탄력적으로 증가하는 肉類수요에 대비하여 원료수입 즉 사료용 곡물수입으로 축산을 진흥시켜 완제품 수입 즉 육류수입을 막아보고자 한 수입 대체산업육성정책 때문이었던 것이다.

### 3. 農業投入의 變化

농업은 본시 토지와 노동이란 두 가지 생산요소를 집약적으로 이용하는 산업으로 이같은 특징은 한국농업에서도 60년대 말까지 뚜렷하였다. 농업노동 중에는 綠肥생산노동과 蟲害방제노동도 큰 몫을 차지한 것은 물론이다. 그런데 1962~73년 간의 한국농업은 여전히 집약적으로 노동을 투입하였지만 화학비료와 농약을 체증적으로 투입하여 綠肥생산노동과 병충해방제노동을 대체하고자 하였다.

한편 노동력무제한 공급조건이 소멸되기 시작한 1974년 이후에는 트랙터, 콤파인, 동력이앙기 등 본격적인 농기계이용으로 노동을 대체하고자 하였고 노동력부족을 반영하여 토지이용集約度도 떨어지기 시작하였다. 그리하여 1982년 이후에는 농업용기계사용이 급격히 증가하여 '농업의 工業化'가 본격화하기 시작하여 粗放的 大農經營이 맹아적인 규모로나마 등장하게 되었다. 그러나 농업의 공업화가 본격적으로 시작되었다고는 하지만 1962~91년을 통하여 농업은 언제나 투자우선순위가 낮은 부문이었고 투자자원배분에서 항상 소외되어 왔다. 이것은 정책당국이 일관하여 공업화를 통한 경제발전전략을 추구한 때문이었다.

#### 3.1. 第1期

1962~73년간의 농업성장을 기술혁신 또는 가격지지 같은 단위당 보수율을 높이는 誘因보다는 토지, 노동, 비료, 농약 기타 농업투입재 등 外因的 成長要素를 체증적으로 투입

〈表 7〉 農耕地利用

(단위: 만ha)

	1961	1965	1967	1968	1969	1973	1981	1991
경지면적(A)	203.3	225.6	231.2	231.9*	231.1	224.1	218.8	209.1
논	121.1	128.6	129.1*	128.9	128.3	126.3	130.8	133.5
밭	82.2	97.0	102.1	102.9*	102.8	97.8	88.0	75.6
호당경지면적(a)	87.3	90.0	89.4	90.0	90.7	91.5	107.8	122.8
논	52.0	51.3	49.9	50.0	50.4	51.5	64.4	78.4
밭	35.3	38.7	39.5	40.0	40.3	40.0	43.4	44.4
밭재배면적	112.8	122.8	123.5*	115.1	122.0	118.1	122.4	120.8
맥류재배면적	96.2	120.1*	88.6	89.4	86.2	71.3	37.4	12.7
잡곡재배면적	20.3	21.5	16.1	19.8	14.3	9.2	5.1	3.4
두류재배면적	33.8	36.5	37.7	38.1*	37.6	37.0	27.2	15.5
서류재배면적	10.9	21.3*	19.5	19.6	19.1	13.8	9.1	3.8
채소재배면적	9.2	14.9	17.7	19.3	22.6	25.4	37.6	34.7
과실재배면적	2.3	4.3	4.8	5.1	5.6	6.6	10.0	13.8
뽕밭면적	2.3	5.1	6.9	9.4	9.9*	8.0	2.4	0.7
재배면적(B)	274.1	322.2*	285.5	282.0	279.1	249.4	247.8	205.4
농지이용률 B/A	134.9	142.8*	123.5	121.6	120.8	111.3	113.8	98.2

註: 1) 잡곡은 1964년의 21.5만ha, 채소는 1986년의 39.9만ha가 가장 컸고 과실재배면적은 1991년 이후에도 계속 증가하고 있음.

2) \*가장 컸던 해

資料: 농협중앙회, 『농업연감』 1962, 1968, 1974, 1982, 1992년판.

하여 실현시킨 것이었다. 그 결과 전체로서의 농업생산과 농가소득은 크게 증가하였지만 비용·편익면에서 질적 향상도 그만큼 실현시켰다고는 보기 어렵다. 사실 1962~73년 간에 농공패리티는 비록 개선되기는 하였지만 연평균 1.55포인트 개선된 데 불과하다. 이는 1973~81년간에 농공패리티가 연평균 2.75포인트씩 개선된 것과는 날카로운 대조를 이룬다.

그런데 1962~73년간에 있었던 외인적 성장요소투입도 내용적으로 보면 1962~67년간과 1968~73년간에는 뚜렷한 차이를 볼 수 있다. 즉 1962~67년에는 토지, 노동, 비료, 농약 그리고 農路개선등 농업부문 사회간접자본확충을 위한 시멘트 등 거의 모든 農業投入財가 체증적으로 투입되었다. 그런데 1968년을 고비로 토지, 노동은 그 투입량이 절대적 상대적으로 줄어든 대신 비료 및 농약투입이 급격히 커지고 70년대부터는 동력경운기, 동력방제기, 동력탈곡기 등 농업용기계이용이 차츰 커지고 있다.

우선 경지면적을 보면 1961년의 203.3만ha에서 1973년의 224.1만ha로 증가하였지만 내

〈表 8〉 肥料使用量

	사용량(만t)	지수	ha당 사용량(kg)	지수
1961	30.8	100.0	151.7	100.0
1973	79.3	257.1	354.0	233.4
1981	83.2	269.1	380.1	250.9
1991	81.3	264.0	388.8	256.3

資料: 농협중앙회, 『농업연감』, 1962, 1974, 1983, 1992년판.

〈表 9〉 農藥使用量

	경지(만ha)		농약사용량(t)		지수	ha당 사용량	
	(도입량)	(성분톤)	실물량	kg		지수	
1961	203.3	1,020	—	—	100.0	4.0 <sup>1)</sup>	100.0
1965	225.6	1,836	12,729	—	180.0	8.0 <sup>1)</sup>	163.3
1973	224.1	—	36,398	51,371	514.7	22.9	467.3
1981	218.8	—	—	133,272	1,335.3	60.9	1,242.9
1991	209.1	—	—	202,458	2,028.5	96.8	1,975.5

註: 1) 1973~91년 사용량을 경지면적지수 및 농약사용량지수와 관련시켜 산출

資料: 농협중앙회, 『농업연감』, 1966 및 1976 연호.

농림수산부, 『농림수산주요통계』, 1988 및 1992 연호.

용적으로는 1968년의 231.9만ha를 피크로 경지면적은 꾸준히 줄어들고 있다. 재배면적은 274.1만ha에서 249.4만ha로 줄어들고 있는데 그 역시 1965년까지는 증가하던 것이 그 이후 감소되고 있다. 그리하여 농지이용률은 1965년의 142.8%를 피크로 해마다 현저히 하락하고 있다.

1962년 이후 추진된 중농정책은 가격지지를 통하여 생산증대를 유발하는 것이 아니라 비료, 농약, 농기계 등 物的 投入 증대를 통하여 생산증대를 실현하려는 것을 그 내용으로 하고 있다. 비료의 경우 1962~73년간에 2.6배 가량 증가하였고 농경지 1ha 당 사용량도 2.3배 이상 커졌다.

한편 농약사용량은 통계가 성분톤 또는 實物톤으로 달리 작성되어 있어 단일기준으로 비교할 수 없었으나 1961~65년간에는 연평균 20%, 1965~73년간에는 23.3% 증가하여 1961~73년간에 5.1배 이상 증대되었다. 농경지 1ha당 농약사용량도 4.6배 이상 늘었다.

1961년만 하더라도 농업생산을 위한 기구·기계는 동력경운기 105대, 동력방제기 632대, 파종기 251대, 제초기 219,482대, 쟁기 596,692개, 양수기 22,871대로 농기계 아닌

〈表 10〉 農業用機械機構 保有狀況

	1961	1973	1981	1991
동력경운기	105	37,660	350,462	768,332
트랙터	—	293	3,862	52,973
동력방제기	632	97,306	364,688	718,098
동력이앙기	—	44	15,271	167,653
바인더	—	—	15,580	62,156
콤바인	—	25	2,130	54,079
탈곡기	4,794	85,161	238,633	244,752
건조기	—	730	2,143	23,553
파종기	—	155	3,219	8,192

資料: 농협중앙회, 『농업연감』, 1962, 1974, 1982, 1992年版.

농기구가 주종을 이루고 있었다. 그러던 것이 1966년부터는 농업용 트랙터(20대)가, 또 1973년부터는 동력이앙기(44대), 동력제초기(44대), 동력예취기(51대), 콤바인(25대) 등 본격적인 농기계가 투입되기 시작하였고 농업용트랙터 대수도 293대로 크게 증가하였다. 그러나 1973년은 콤바인등 본격적인 농업용기계가 겨우 도입되기 시작한 해였으므로 物的 農業投入증가는 농가경제에는 아직도 심각한 영향을 주지는 않았으니 1973년 농가부채는 13,776원으로 농가소득 480,711원에 대한 그 비율은 2.9%에 불과하였다. 다만 농가부채구성에는 커다란 변화가 생겼으니 1965년에는 영농시설·자재구입 등을 위한 생산성부채비율이 36.4%에 불과했었는데 1973년에는 57.1%로 커지고 있다. 이는 농업용기계, 비료, 농약 등 농업자재를 위한 지출이 커지기 시작한 데 상당정도 연유한다.

이에 반하여 농업생산을 위한 노동투하시간은 해마다 급격히 줄어들고 있다. 1961년만 하더라도 호당 노동투하시간은 연간 3,084.76시간으로 하루 평균 8.45시간, 농한기 3개월을 뺀다면 하루 11.43시간을 농업노동에 투입하였다. 경지면적당 노동투하량은 2,618.51시간이었다. 그러던 것이 1973년에는 3분지 2 수준인 2,059.91시간으로 줄었고 경작면적 단위당 투하량도 77% 수준으로 줄어들었다. 한편 종별 노동구성을 보면 노동력 무제한공급조건이 소멸되기 시작한 1973년 이후 노동력부족현상을 반영하여 고용노동비중이 줄어들고 가족노동비율이 커지고 있다. 농가노동시간이 이처럼 크게 감소한 것은 물론 기계에 의한 노동대체가 주된 원인이라고 볼 수 있으나 상대적으로 낮게 억제된 농산물가격으로 인하여 농업노동증대를 위한 가격유인이 유효하게 작용하지 못한 것도 무시할 수 없다.

1973년부터 시작된 본격적인 농업의 공업화는 당연히 농업에서의 자본집약도를 높혔다. 즉 1966년에 10a당 13,347원이던 농업자본집약도는 1973년에는 54,757원으로 4배 이

〈表 11〉 農業勞動時間 및 構成

	1961	1973	1981	1991
시간				
농가호수(만호)	232.7	245.0	203.0	170.2
호당노동시간	3084.76 (100.0)	2059.91 (66.8)	1,884.22 (61.1)	1,450.95 (47.0)
총투하시간(만시간)	717,733 (100.0)	504,735 (70.3)	382,426 (53.3)	246,966 (34.4)
경지면적(만ha)	305.7 (100.0)	304.4 (99.7)	277.4 (90.7)	233.2 (76.3)
경지면적당 시간	2,347.83 (100.0)	1,655.41 (70.5)	1,378.65 (58.7)	1,059.03 (45.1)
구성				
가족노동	82.2	76.7	79.6	82.1
고용노동	17.8	16.1	10.8	11.5
품앗이	—	7.2	9.6	6.4

資料: 농협중앙회, 『농업연감』, 1962, 1974, 1982, 1992年版.  
농림수산부, 『농림수산물주요통계』, 各年號.

〈表 12〉 農業部門資本形成

(단위: 억원, %)

	1961	1973	1981	1991
총고정자본형성(A)	343	12,432	132,755	829,465
농림수산업고정자본형성(B)	48	1,800	10,448	55,044
A/B	14.0	14.5	7.9	6.6
농업 GDP/GDP	40.2	24.5	15.6	7.7

資料: 한국은행, 『국민소득계정』, 1984.  
농림수산부, 『농림수산물주요통계』, 各年號.

상 커졌고 자본구성도도 시간당 1966년에는 61원이던 것이 1973년에는 312원으로 5배 이상 커졌다. 이처럼 微視的으로는 농업에서의 자본이용이 커지고 있었지만 巨視的으로 본 자본배분에 있어서는 농업은 크게 소외되고 있었다. 1961년에 농업부분 고정자본형성은 48억원으로 총고정자본형성 343억원에 대한 그 비율은 14.0%였다. 이는 그 해에 농업부분부가치구성비율이 40.2%였던 것과 대비하면 상대적으로 매우 작은 것이다.



1973년에는 농업부문 고정자본형성이 1,800억원으로 1961년 대비 37.5배가 증가하였고 총고정자본형성에 대한 그 비율도 14.5%로 커졌다. 그러나 1973년에 있어 농업부문 부가 가치구성비가 24.5%였던 것에 비하면 여전히 상대적으로는 작다고 하지 않을 수 없다. 이것은 60년대 이후의 정부주도형 계획적 개발이 공업화 특히 수입대체적 공업화를 근간으로 추진된 당연한 결과다. 다만 가치구성비와 고정자본형성비율을 대비하면 1961년에 40.2%에 대해 14.0% 즉, 1 대 0.35이던 것이 1973년에는 1 대 0.59로 커지고 있어 상대적 인 배분비율은 커지고 있음을 알 수 있다.

### 3.2. 第2期

1969년부터 시작된 농경지감소현상은 이 기간 중에도 완만히 계속되어 <表 7>에서 보듯 1974~81년간에 5.3만ha, 1973년 대비 2.4% 감소하였다. 그러나 米麥 등 주곡자급에서 쌀 자급으로 다시 축소조정된 농정목표로 쌀재배면적은 오히려 4.5만ha 증가하였고 당연히 쌀에 비한 下級財인 잡곡 등 생산을 위한 발면적이 9.8만ha나 줄었다. 그러나 그간 진행된 이농으로 인하여 농가호당 경지면적은 17.8%나 커졌다.

쌀생산을 위한 논면적이 커졌다고는 하지만 그 역시 1978년의 131.2만ha를 피크로 서서히 줄어들었고 밀·보리와 잡곡생산을 위한 토지면적은 거의 반으로 줄었으며 두류 및 서류재배면적도 3분지 2 수준으로 감소하였다. 특히 이 기간 중 양잠농업은 급격히 쇠퇴하여 뽕밭면적은 2.4만ha로 5.6만ha나 줄었다. 양잠농가는 46만호에서 20만호로, 잠견생산량은 3.1만t에서 1.3만t으로 각기 격감하였다. 다만 소득증가에 따른 수요구조변화를 반영하여 채소 및 과실재배면적은 39~51%씩 확대되었다.

이미 <表 7>에서 본 바와 같이 경지이용률은 60년대 중반까지는 커지다가 그후 계속 작아져 1973년에는 111.3%까지 하락하였다. 그러나 1974~81년간에는 경지이용률이 그런대로 현상을 유지하여 1981년에는 113.3%로 1973년 대비 2.0%포인트가 오히려 커졌다. 이는 농업노동력부족, 농업노동임금상승, 영농채산성악화, 비농민토지소유증대 등 불리한 현상을 감안할 때 특이한 현상이라고 하겠다.

1962~73년간에 급격히 증가했던 화학비료사용량은 1974~81년에는 연평균 81만t, ha당 270 kg 수준에서 안정되어 갔다. 총량기준으로 가장 많이 사용한 해는 1975년으로 88.6만t이었고 가장 적게 사용한 해는 1976년으로 64.3만t이었다. 단위면적당 사용량은 1976년이 가장 적어 203 kg이었고 1981년이 가장 많아 300 kg이었다(성분 t 기준). 국제식량농업기구(FAO) 통계에 따를 때 1975~81년간 일본의 비료사용량은 ha당 평균 407.0 kg인데 비하여 우리 나라는 322.8 kg이므로 아직도 비료투입이 적은 편이지만 미국의 99.5 kg

에 비하면 매우 많으므로 이 기간 중 비료사용량이 안정된 크기를 보이고 있는 것은 그것이 飽和量에 근접한 때문이라 할 수 있다.

이에 반하여 또다른 物的 農業投入인 농약은 그 사용량이 1974~81년간에 총량에서 2.6배, 단위면적당으로는 2.7배 가량 커지고 있다. 이는 농약사용량이 해마다 19.9% 이상 증가하고 있다는 것을 말하는데 농약사용량이 이처럼 급격히 遞增하는 것은 농약에 대한 免疫性이 늘어난 때문이라 하겠다.

浦項제철 가동 이후 농기계공업을 위한 후방연관산업인 제철공업이 급성장하면서 본격적인 농기계생산 및 보급도 급격히 늘어났다. 기계공업이 성장함에 따라 농기계생산액도 1973년에는 9.95억원이던 것이 1981년에는 1,870.8억원으로 18.8배나 증가하였다. 그리하여 1974~81년간에 트랙터보유대수는 13.2배, 콤파인은 85.2배, 파종기는 28.0배, 동력이앙기는 347.1배나 증가하였고 1973년 이전부터도 생산, 보급되었던 동력경운기는 9.3배 동력방제기는 3.7배나 늘었다. 그리하여 1981년 현재 농업자본액은 320.3만원으로 1973년 대비 5.9배, 자본집약도는 10a당 30.6만원으로 5.6배, 자본구성도는 시간당 1,880원으로 6.0배 커졌다.

농업생산에 있어 이처럼 자본이용이 커짐에 따라 농업자재구입비용도 격증하였으니 농업용자재 및 동물비용은 1973년의 3.9만원에서 1981년에는 44.4만원으로 11.4배 가량 커졌고 이같은 자본지출증대에 따라 농업자재구입을 위한 차입도 같은 기간 중 0.1만원에서 6.0만원으로 격증하였다. 그 결과 농가부채는 1981년 현재 43.7만원으로 1973년 대비 31.2배나 증가하였는데 생산적 부채비율은 59.5%, 생산적 부채중 농기계 등 영농자재구입을 위한 부채는 23.1%를 점하고 있다.

농업생산을 위한 物的 投入이 이처럼 급격히 체증해가는 데 비하여 人的 投入은 급속히 체감하고 있다. <表 11>에서 보듯 1981년에는 1973년 대비 호당 노동시간은 8.5%, 총노동시간은 24.2%, 경지면적당 노동투하는 16.7% 감소하고 있다. 그러나 노동투입이 이처럼 적어지는 것과는 달리 노동생산성은 1973년의 시간당 223원에서 1981년에는 1,454원으로 6.5배 이상 커지고 있다. 또 농업노동 중 가족노동비율이 79.6%로 2.9%포인트 커지고 있다.

농업생산에 있어서의 자본집약도를 높이기 위한 농가지출은 이상 본 바와 같이 급격히 증대해가는 데 반하여 제1차 산업에 대한 국민경제적 자원배분은 더욱 작아졌다. <表 12>에서 알 수 있듯 1981년에 있어 농업의 부가가치구성비는 15.6%였음에 반하여 1차 산업 부문 고정자본형성은 전체의 7.9%에 지나지 않았다. 기간전체를 보더라도 1차 산업 부가

가치구성비는 평균 20.4%였음에 비하여 고정자본형성비율은 7.6%에 지나지 않았다.

비록 이 기간 중 고정자본배분에 있어 농업은 소외되었지만 1970년대 초부터 실시된 농산물가격지정정책은 이 기간 중에도 꾸준히 계속되었고 그것이 實物면에서의 농업생산 증대와 상승적으로 작용하여 농가소득은 절대적으로는 물론 상대적으로도 커졌다. 그리하여 <表 13>에서 보듯 都農간 소득페리티는 1981년에는 96.6%로 크게 개선되었다.

이 기간 중 특기할 현상은 대농이 상대적으로 감소한 것이다. <表 15>에서 보듯 1973년에 전체농가 중 6.5%를 차지했던 대농이 1981년에는 5.3%로 적어졌다. 이는 1961~73년間に 경지면적이 2.0 ha 이상인 대농비중이 약간 증가한 반면 경지면적 0.5 ha 미만인 영세농 비중이 30.3%로 격감한 것과는 좋은 대조를 이룬다. 영세농이 감소하는 것은 어느 나라에서나 그렇듯 보다 좋은 소득 및 고용기회를 얻기 위해 이농하기 때문이지만 1974~81년간에 대농비중이 작아진 것은 보다 나은 교육기회를 자식에게 주려는 경제외적 요인에 기인하는 것으로 해석된다. 즉 소득 및 권력배분요인으로서 고등교육에 대한 인식이 70년대 이후 지나치리만큼 커지고 그 결과 보다 나은 고등교육기회를 찾아 경제적 여력이 있는 대농층이 이농한 데 기인하는 현상으로 해석된다.

### 3.3. 第3期

1974~81년간에 소강상태를 유지하던 토지이용률감소현상은 1982~91년간에는 또 다시 급격히 진행되어 1991년 이용률은 98.2%로 떨어졌다. 특히 1985년에 2.0만 ha, 0.9%이던 휴경농지는 1991년에는 8.8만 ha, 3.2%로 크게 증가하였다. 휴경된 논면적은 1985년의 0.4만 ha에서 1991년에는 2.4만 ha로 커지고 휴경된 밭 면적은 1.6만 ha에서 4.4만 ha로 늘었다.

중농정책의 일환으로 꾸준히 추진된 생산기반강화정책 중 하나가 수리시설확충이었고 그 결과 1961년에 34%이던 수리안전담비율은 1973년에는 60%로 커지고 다시 1981년까지는 69%가 되었다. 그러나 1991년에는 74%로 그 확대추세는 크게 둔화되고 있다. 이는 지형상 관계시설확충능력이 한계에 도달하기 시작한 때문으로 생각된다.

耕種別로 볼 때 곡류생산을 위한 경지면적은 한결같이 줄어들어 1991년에는 156.2만 ha로 크게 감소되었다. 이는 곡물 중 가장 상급재인 쌀까지도 포함하여 모든 곡류가 소득 증대에 따라 下級財로 전락한 데 기인한다. 사실 1인당 곡물소비는 1991년에는 165.7 kg으로 그 역시 15% 이상 감소되었던 것이다. 이 기간 중 채소재배면적 역시 감소되었으나 과실재배면적은 38.0%나 커졌다.

비료사용량은 1982~86년간의 ha당 평균 286.5 kg에서 1987~91년간의 382.6 kg으로 대

략 100 kg 증가하였다. 그러나 <表 8>에서 보듯 총량으로는 80만t 수준, 단위면적당 시비량으로는 ha당 380 kg 수준에서 멈추고 있다. 1982~91년간 ha 당 화학비료사용량이 418.3 kg인 것을 감안한다면 시비량은 앞으로 10% 정도 증가하겠지만 거의 포화점에 도달한 것으로 생각할 수 있다.

비료사용량증가가 멈추어진 데 반하여 농약사용량은 이 기간 중에도 50% 이상 증가하고 있다. 특히 살균제사용량은 1981년의 30,848 t에서 1991년의 30,077 t으로 약간의 감소 추세를 보였지만 살충제사용량은 56,614 t에서 166,369 t으로 2배 가까이 늘었고 제초제 사용량은 44,142 t에서 61,904 t으로 40% 이상 커졌다. 그리하여 ha 당 농약사용량은 실물량을 기준하면 58.9%, 성분량을 기준하면 105.2% 즉 2배 이상 증가하였다.

1981~91년간에 중화학공업비율은 53.6%에서 64.7%로 커지고 이같은 중화학공업발달은 농업의 공업화를 가일층 촉진하였다. 농업용기계 중 비교적 소박한 형태의 것인 동력 경운기는 이 기간 중 약 2.2배, 양수기는 1.6배 증가에 그친 데 비하여 트랙터는 13.7배, 동력이앙기는 11.0배, 바인더는 4.0배, 콤바인은 25.4배 가량 증가하였고 건조기도 11.0배 증가하였다.

본격적 농업용기계 보유가 증가하는 데 비례하여 농가부채도 비약적으로 커졌다. 1991년 농가부채는 호당 519.2만원으로 1981년 대비 11.9배 가량 증가했다. 그리하여 11.8%에 불과했던 농가소득·부채비율도 39.6%로 커졌다. 한편 농가부채 중 생산성 부채비율도 69.3%로 커졌다. 생산성 농가부채 중 가장 큰 것은 토지 및 건축물 등 영농시설 구입을 위한 것으로 그 비율은 40.2%이고 농기계·비료·농약 등 영농자재구입을 위한 부채비율은 24.3%에 이르고 있다. 생산성부채 중 가장 크게 증가한 것은 궂업자금·기타를 위한 것으로 1981년에 6.0만원이던 것이 1991년에는 111.4만원으로 18.5배 이상 커지고 생산성부채에 대한 그 비율도 23.1%에서 30.9%로 커졌다. 이는 같은 기간 중 전업농이 166.6만호, 82.1%에서 111.9만호, 65.7%로 절대적·상대적으로 감소한 반면 궂업농은 36.4만호 17.9%에서 58.3만호, 34.3%로 절대수에서 1.6배 이상 증가한 데 기인한다. 1960년대에 있어 농가부채 중 절대적인 비중을 차지했던 관혼상제 등을 위한 부채는 상대적으로 크게 줄었으니 1981~91년간에 있어 그 비율은 16.7%에서 3.7%로 작아졌다(농가부채총액에 대한 비율).

농업의 공업화는 당연히 농업용기계에 의한 농업노동대체를 가져왔으니 1991년의 농가호당노동시간은 1961년의 47.0% 수준으로 줄어들고 1981년에 비해서도 23.0%나 감소하였다. 한편 이농으로 인한 농가감소를 반영하여 총노동투하시간은 1981년 대비 35.4%가

감소되어 1961년 대비 34.4% 수준으로 하락하였다. 그러나 노동력무제한공급조건이 한국 경제를 특징짓던 1962~73년간에 연평균 57.7시간이었던 경지면적당 노동투하시간 감소추세는 1974~81년에는 34.6시간으로 크게 둔화되었고 1982~91간에는 32.0시간으로 별다른 변화를 보이지 않고 있다. 이처럼 단위면적당 노동투하량이 거의 변화되지 않고 있는 것은 호당 경지면적이 매우 작고 본격적인 기계영농을 뒷받침할 만큼 경지정리가 되어 있지 않는 등 여러 가지 제약조건 때문에 기계에 의한 노동력대체가 거의 한계에 도달하고 있기 때문이다.

1991년 가격으로 대당 854.5만원으로 그 해 농가소득 1,310.5만원 대비 65.2%나 되는 트랙터(4륜구동 22 HP)는 1982~91년간에 4.9만대가 늘었고 949.0만원(농가소득대비 72.4%)인 콤바인(2조)은 50.9만대가 늘었으며 319.9만원인 건조기(36石용)은 2.1만대, 184.1만원하는 경운기(디젤 8 HP)는 41.8만대 그리고 168.0만원인 이앙기(4조)는 15.2만대가 증가하는 등 값비싼 농기계보급이 1982~91년간에 급속히 진전되었다. 그 결과 1981년에는 농업 GDP 비율이 15.6%인 데도 불구하고 7.9%에 불과하였던 농업부문고정자본형성비율이 1991년에는 농업 GDP 비율이 7.7%로 작아졌는 데도 불구하고 농업부문고정자본형성비율은 6.6%였다. 같은 해에 부가가치구성비가 29.0%이던 광공업부문에서의 고정자본형성비율이 25.9%이었던 것에 비하면 1차 산업 및 2차 산업 등 두 有形財생산부문에 대한 국민경제적 자원배분구조는 거의 비슷하다고 할 수 있다. 1973년에 부가가치구성비 24.5%인 농업에는 총고정자본형성 중 14.5%가, 26.2%인 광공업에는 22.3%가 배정된 것에 비하면 농업부문에 대한 투자자원 배분은 크게 개선된 것이다.

#### 4. 農家經濟의 變化

〈表 13〉에서 보듯 1981년 불변시장가격을 기준한 농가소득은 1961년의 26.7만원에서 1991년에는 1,086.1만원으로 40.7배 가량 증가하였다. 그러나 1963년에 100.0:272.0:210.3 이던 1차 산업, 2차 산업, 서비스산업간 상대소득은 1991년에는 100.0:228.5:240.9로 변하여 農工간 상대소득격차로 축소되었으나 1차 산업·서비스산업간 상대소득격차가 확대되었다. 그 결과 농림업 대 비농림업 상대소득격차는 100.0:224.8에서 236.9로 오히려 커지고 있다. 이하에서는 기간별로 농가경제상태변화를 살펴본다.

##### 4.1. 第1期

〈表 13〉에서 보듯 1962~73년간 농가명목소득은 8.2배, 실질소득은 2.8배 증가하였다.

〈表 13〉 農家所得 및 所得構造

(단위: 만원)

	1961	1973	1981	1991
농가소득				
농가소득	5.9	8.1	368.8	1,301.5
실질소득(81년 기준)	26.7(100)	75.7(283.5)	368.8(1,381.3)	1,086.1(4,067.8)
농업소득	4.8	39.0	247.6	703.5
농외소득 (겸업소득)	1.1	9.1 (1.6)	121.1 (10.6)	366.2 (75.8)
이전소득	—	—	—	240.8
소득구조				
농작물수입	5.3	42.1	270.8	812.4
쌀	3.0	27.1	169.1	438.1
맥류	0.9	4.2	13.7	15.3
원에·특용기타	1.0	6.3	70.3	309.6
기타	0.4	4.5	17.1	49.4
농작물외수입	0.3	6.0	56.2	197.3
양축		3.3	53.0	195.0
양잠	0.3	2.7	3.2	2.3
총액	5.6	48.0	326.9	1,009.7

資料: 농협중앙회, 『농업연감』, 1962, 1974, 1982, 1992년판.

농림수산부, 『농림수산물통계』, 1992년판.

농업소득과 농외소득비율은 대략 81:19였다. 〈表 14〉에서 보듯 1962~73년간에 도농간 소득패리티율은 크게 개선되었다. 이는 1960년대 말부터 2중곡가제도입등 적극적인 농산물 가격지지정책을 쓴 데 기인하는 바 크다. 한편 1962년에 7,043원으로 농가소득의 10.4%를 차지하였던 농가부채는 절대액으로는 2배 가량 커졌지만 소득에 대한 그 비율은 2.9%로 크게 낮아졌다. 이 역시 농산물가격지지정책으로 농가 현금剩餘가 커진 때문이다. 가계성부채비율은 이 기간 중 40.7%에서 43.8%로 다소 커졌지만 1962년에 7.2%이던 관혼상제용 부채비율은 1973년에는 2.2%로 작아졌다. 한편 식량조달 등 생계비를 위한 부채비율은 15.7%에서 17.0%로 약간 커졌다. 이는 1973년에 있어서도 농가경제가 절대빈곤 상태에서 크게 벗어나지 못하고 있다는 사실을 말하여 주고 있다.

농가소득구조를 보면 농작물수입비율이 94.6%에서 87.7%로 작아져 그만큼 축산·양잠 비중이 커지고 있음을 알 수 있다. 농작물수입 중 쌀의 비중은 이 기간 중 64.4%로 커지고 맥류 등은 10.0%로 채소·과실·특용작물 등은 15.0%로 작아지고 있다. 이는 농업정책기조가 식량증산에 있었다는 사실을 말하여 주는 것이다. 양잠소득비율은 1973년 현재

〈表 14〉 都農所得隔差 및 農家負債

	1962	1973	1981	1991
농가소득(원)	67,885	480,711	3,687,900	13,105,000
도시가구소득(원)	96,600	550,200	3,817,224	16,219,000
도농소득패리티(%)	70.3	87.4	96.6	80.8
농가부채(원)	7,043	13,914	437,000	5,192,000
농가부채/농가소득(%)	10.4	2.9	11.8	39.6

資料: 농협중앙회, 『농업연감』, 1963, 1974, 1982, 1992年版.

5.6%로 5.3%였던 1961년의 양축·양잠비율합계를 크게 웃돌고 있는데 이는 양잠업이 수출산업으로서 정책적으로 장려되고 육성된 때문이다.

양적으로는 농업GDP도 크게 증가되고 농가소득도 커지고 도농간 소득패리티도 줄어들었지만 이 기간 중 농업은 다른 어떤 시기에 비하여서도 공업화 및 수출촉진을 위해 커다란 희생이 강요되었다. 부엌개량, 나무다리를 시멘트다리로 바꾼 것, 초가지붕을 기와지붕으로 개체한 것 등 농가부채증대를 수반한 소위 새마을 사업은 과잉생산된 시멘트 재고 처분과 직결된 것이었고 비료, 농약 등이 체증적으로 투입된 것도 수입대체산업으로 건설된 비료공업, 화학공업을 위한 판로확보정책과 밀접히 관련된다. 국가 특히 농업소득 중 주종을 이룬 쌀값을 도시민 생활안정과 근로자층 저생계비를 통한 저임금으로 수출경쟁력을 높이기 위하여 1960년대 말까지 강력하게 억제되었다. 1970년대 초에 쌀2중가격제를 도입한 것도 1969~70년간에 총 129.6만t(= 1,620만 가마) 도입된 수입쌀에서 가마 당 대량 3천원씩 생기는 差益을 재정수입 또는 71년 大選을 위한 정치자금화하려고 한 정치적 계산에 의한 것이었다. 사실 71년 대선을 전후한 1969~71년간에는 총 220.3만t, 연평균 73.4만t의 쌀이 수입되었는데 1966~68년간 쌀 도입량은 총 36.0만t, 연평균 12.0만t에 불과하였고 1972~74년간 쌀도입량은 122.7만t, 연평균 40.9만t으로 1969~71년 기간에 비하여 각기 16.3% 및 55.7% 수준에 불과하다. 1966~68년간 쌀생산량은 연평균 357.3만t, 1972~74년은 420.5만t인데 1969~71년은 400.9만t이었다. 따라서 이 기간 중 특별히 많은 쌀을 수입할 이유는 없었다. 수입쌀까지 합한 총 공급량은 1966~68년은 369.3만t, 1969~71년은 474.3만t, 1972~74년은 461.4만t이었다.

이처럼 物的 投入증대를 통한 생산증대위주로 추진된 농업정책은 비록 생산성 상승은 농업부문에서 실현시켰지만 그 이익은 칼렉키(M. Kalecki) 명제대로 저가격형태로 소비자인 도시민에게 모두 귀속되었다. 그 결과 1963년에 100.0:272.0:210.3이던 산업간 상대소득은 1973년에는 100.0:322.2:285.9로 농민에게 가장 불리하게 변화하였다. 농림업과 비

〈表 15〉 耕地規模別 農家構成

(단위: %)

	1961	1973	1981	1991
0.5 ha 미만	40.7	33.6	30.3	28.0
0.5~1.0 ha 미만	31.8	32.6	37.2	31.6
1.0~2.0 ha 미만	21.1	27.3	27.2	30.6
2.0 ha 이상	6.4	6.5	5.3	9.8
(중 3.0 ha 이상)	—	(1.6)	(1.2)	(2.5)
호당평균경지면적 (ha)	0.869	0.915	1.078	1.228

資料: 농협중앙회, 『농업연감』, 1962, 1974, 1982, 1992년판.

농림업간 상대소득도 100.0:224.8에서 297.6으로 그 격차가 확대되었다.

농업이 상대적으로 쇠퇴하고 도농간 패리티개선에도 불구하고 농림·비농림간 상대소득이 농림업에 불리하게 변화됨에 따라 이농이 크게 늘어 1967년을 고비로 농가호수 및 농가인구는 절대적으로 줄어들기 시작했다. 1962년에 246.9만호 1,450.6만명에서 1967년에는 258.7만호, 1,607.8만명으로 증가하던 농가호수, 농가인구는 그후 감소하기 시작하여 1973년에는 245.2만호, 1,466.5만명으로 감소하였다. 농촌과 농민은 공업화에 따라 도시에서 증가된 노동력수요를 이농을 통하여 충족시켜준다는 또 다른 기여를 한 것이었다.

이 기간 중 이농은 1974~81년 기간과는 달리 경지면적 0.5 ha 미만인 영세농층에서 이루어졌으니 〈表 15〉에서 보듯 1961년에 40.7%이던 0.5 ha 미만의 경지를 가진 영세농비율이 1973년에는 33.6%로 격감되었다. 1961년의 농가호수가 232.7만호였고 1973년의 그것은 245.0만호이므로 1962~73년간에 경지면적 0.5 ha 미만인 영세농은 94.7만호에서 82.3만호로 감소하였다. 또 1961년의 농가호당 인구는 6.22명, 1973년의 그것은 5.98명이므로 대략 589.0만명에서 492.2만명으로 96.9만명이 감소했다. 이 중 일부는 경지면적 0.5~1.0 ha인 소농, 또는 1.0~2.0 ha인 中農으로 경제적 지위를 상승시켰을 수도 있겠다. 그러나 그러한 예외적 사례를 제외한 나머지 영세농은 그대로 농촌을 떠나 도시 노동력으로 전환한 것이다.

#### 4.2. 第2期

1973년 이후 1981년까지 8년 간에 농가소득은 맹목적으로는 7.6배, 실질적으로는 4.8배 증가하였다. 농가소득 중 농업소득은 6.3배 증가에 그친 반면 농외소득은 13.3배나 증가하였고 그 결과 농가소득 중 농업소득이 차지하는 비율은 67.1%로 작아졌다. 겸업소득 비중은 3.3%에서 2.9%로 오히려 1973년보다 작아지고 있다. 농외소득이 커지고 농업소



득과 겸업소득이 작아지고 있다는 이 기간 중의 특징은 1974~81년이란 과도기에 농가경제구조가 과도기적 불안정성을 보이고 있다는 사실을 말하여준다.

1981년의 도농간소득패리티지수가 96.6%인 데서 보듯 도농간격차는 다른 어떤 시기보다도 축소되었다. 그러나 산업간 상대소득은 1981년 현재 100.0:322.2:261.6으로 농공간 상대소득격차는 1973년의 그것과 같다. 다만 농림업과 비농림업간 상대소득은 100.0:281.2로 1973년에 비하여 그 격차가 약간 줄어들고 있다.

농가소득 중 농작물수입은 1981년 현재 82.8%로 1973년에 비하여 4.9%포인트 작아지고 농작물수입 중 쌀이 차지하는 비중도 일관적인 주곡자급정책에도 불구하고 62.7%로 하락하고 맥류등 잡곡비중도 5.1%로 작아졌다. 그대신 정책적 배려에서 소외된 원예·특용작물 기타는 소득증대에 따른 수요증가를 기초로 26.0%로 커졌다.

1962~73년간에 수출주종상품으로 각광을 받던 생사는 국내적으로는 노동력부족과 가격억제를 통한 채산성악화, 국제적으로 자연선유에 대한 주기적 수요감퇴가 겹쳐 그 생산이 크게 위축되었다. 그 결과 농작물외수입 중 45.0%를 차지하던 양잠수입은 1981년에는 5.7%로 줄고 그대신 축산물수입이 금액적으로 3.3만원에서 53.0만원으로 16.1배 가량 커지고 농작물외수입에서 차지하는 그 비중도 55.0%에서 94.3%로 커졌다. 축산업이 성장하면서 사료수요도 1973년에 433.2만t이던 것이 1981년에는 729.9만t으로 늘었고 51%이던 배합사료자급률도 41%로 떨어졌다. 축산업이 이 기간 중 급성장하게 된 것은 소득증대에 따라 육류수요가 증가한 때문이며 그 결과 1976년 이후 육류자급자족이 무너지게 되었다.

경제발전에 따른 농지가격상승, 본격적인 농기계수요증대, 축산업발달 등으로 인하여 농가자금수요도 커져 1977년에 2.4만원이던 농가생산성부채는 1978년에는 4.9만원으로 격증한 다음 1981년에는 26.0만원으로 불과 4년 사이에 11배 가까이 증가하였다. 그리하여 농가소득에 대한 부채비율도 1979년에 3.2%이던 것이 1981년에는 11.8%로 커졌다.

영세농의 농촌이탈은 이 기간 중에도 계속되어 영세농비중은 다시 줄어 30.3%가 되었다. 1973년 농가는 245.0만호, 가구당 인구는 5.98명, 1981년 농가는 203.0만호, 가구당 인구는 4.93명이었다. 따라서 20.8만호, 189.1만명의 영세농이 농촌을 떠났던 것이다. 이 기간 중 특이한 현상은 경지면적 2.0 ha 이상인 대농비율이 5.3%로 1973년 대비 1.2%포인트 감소하고 3.0 ha 이상인 부농비율도 1.6%에서 1.2%로 줄어들었다는 사실이다. 實數로 환산하면 대농은 15.9만호, 95.1만명에서 10.8만호, 53.2만명으로 5.1만호 41.9만명이 감소하였고 부농은 3.9만호 23.3만명에서 2.4만호 11.8만명으로 1.5만호 4.5만명이 줄었

다. 이처럼 대농비중이 작아진 것은 주로 교육에 기인한다. 즉 이 기간부터 고등교육열이 농촌에도 팽배하여 한편으로는 전담까지 팔아 그 돈을 2세 교육비에 투입함으로써 대농이 중농 또는 소농으로 몰락하는 일이 많았고 다른 한편 특히 부농은 자식교육을 위하여 농토와 농업을 버리고 도시로 이주하는 일이 적지 않았다. 영세농이 이농하는 것은 1960년대에 이어 1970년대에는 보다 많은 소득과 좀더 나은 소득기회를 얻겠다는 순수히 경제적인 요인에 의한 것이었다. 이에 반하여 1970년대 이후 대농이 이농하거나 소농화하는 것은 농촌에 쏠려 있는 고등교육기회를 찾기 위한 사회학적 요인에 기인하는 것으로 해석된다.

#### 4.3. 第3期

1982~91년간에 농가소득증가속도는 현저히 둔화되었다. 1974~81년의 8년간에 명목소득은 7.7배, 실질소득은 4.9배나 증가했던 것이 1982~91년에는 10년간에 각기 3.5배 및 2.9배 증가로 반감되었다. 이같은 농가소득증가속도둔화로 말미암아 도농간 소득패리티는 1991년에는 80.8%로 다시 그 격차가 커졌다. 반면 농가부채는 11.9배 가까이 증가하여 농가소득에 대한 그 비중은 39.6%로 커졌다.

농가소득증대추세둔화는 주로 농업소득증가가 둔화된 데 기인한다. 이 기간 중 농가소득은 2.8배 증가한 데 그쳐 명목소득 증가규모 3.5배에 크게 못미치고 있다. 반면 농외소득은 3.0배 이상 증가하였다. 또 농가소득 중 농작물소득비율은 80.5%로 제2기에 비하여 다시 2.3%포인트 감소하였고 쌀의 비중은 53.9%로 또 맥류는 1.9%로 작아졌다. 그대신 원예·특용작물비중은 38.1%로 커졌다.

농작물외수입 중 양잠이 완전히 사양화한 것을 반영하여 양잠수입비중은 1.2% 미만으로 작아지고 양축수입이 98.8% 이상을 차지하게 되었다. 이는 소득증대로 인한 육류수요증대에 대비하기 위하여 축산을 70년대 이후 대대적으로 장려하였고 80년대 이후에는 수입사료를 이용한 축산업이 그런대로 정착한 때문이었다.

소득신장률이 둔화되고 도농간소득 패리티가 악화되었음에도 불구하고 산업간 상대소득만은 이 기간 중 크게 개선되었다. 1차 산업, 2차 산업, 서비스산업 간 상대소득은 100.0:228.5:240.9로 크게 개선되었고 그 구조는 1차 산업 < 서비스산업 < 2차 산업이라는 후진적인 것에서 1차 산업 < 2차 산업 < 서비스산업이라는 선진국형으로 바뀌었다. 농림업·비농림업간 상대소득도 100.0:236.9로 축소되어 공업화를 중심한 跛行的 경제발전이 시작된 1962년 당시 수준으로 겨우 되돌아갈 수 있었다.

이 기간 중 또 다른 변화는 소농 및 영세농이 감소하고 중농·대농 및 부농이 증가하고

있다는 것이다. <表 15>에서도 알 수 있듯 영세농과 소농비중은 67.5%에서 59.6%로 감소하고 중농과 대농이 40.4%로 커졌다. 실제호수로는 영세농은 57.7만호에서 46.6만호로 11.1만호, 소농은 74.3만호에서 52.7만호로 21.6만호로 모두 32.7만호가 줄었다. 뿐만 아니라 중농도 54.4만호에서 51.1만호로 3.3만호가 감소하였다. 반면 대농은 8.3만호에 12.1만호로 3.8만호 증가하였고 그 중에서도 3.0 ha 이상의 농지를 가진 부농은 2.4만호에서 4.2만호로 2배 가까이 많아졌다. 중농이 절대적으로 감소한 것은 대농으로 신분상승하였거나 소농으로 쇠퇴하였거나 이농을 한 때문이다.

이 기간 중 가장 큰 특징은 농가부채가 급격히 커졌다는 사실이다. 농가부채는 앞서 본 바와 같이 11.9배 가까이 커져 농가소득 대비 39.6%로 커졌다. 그중에서도 토지, 건물 등 구입을 위한 영농시설부채가 16.5배나 늘어 생산성부채의 40.2%를 차지하게 되었고 농기계·비료·농약구입을 위한 영농자재부채도 14.6배나 커져 생산성부채의 24.3%를 점하게 되었다.

1981년의 2.8만원에서 1991년의 22.5만원으로 증가한 교육비 부채는 가계성 부채 중 차지하는 비중이 19.3%에서 21.9%로 별다른 변화가 없었다. 이에 반하여 생계비 부채는 4.4만원에서 60.8만원으로 13.8배 이상 커지고 그 비중도 30.3%에서 59.2%로 급격히 커졌다. 1982~91년간에 농가 1백호당 컬러 TV 보유대수는 4.4대에서 105.5대로, 냉장고는 21.7대에서 101.5대로 세탁기는 1.5대에서 46.8대로 전화는 22.4대에서 99.0대로 카메라는 4.9대에서 26.7대로 늘었다. 이같은 생활편리품구입증대가 가계성 부채증대요인 중 하나로 작용한 것이었다.

## 5. 農業發展에 대한 評價와 展望

### 5. 1. 韓國經濟의 基本制約

경제뿐만 아니라 인간사회의 모든 성취는 적극적 행위주체인 인간이 그 생존과 활동을 위해 불가결한 재료를 제공해 주는 自然, 인간이 자연에 作爲를 가할 때 원용하는 技術, 이 기술과 그 생산물을 관리하고 분배하는 社會組織이라는 3대 환경조건 속에서 이루어지는 것이다. 자연환경이 인간활동을 위하여 얼마나 좋은가, 자연환경의 有不利를 막론하고 이를 인간생활과 연결시켜 그 생활수준을 높이기 위하여 어떤 기술을 마련해 내었는가, 기술과 그 생산물을 관리하기 위하여 어떤 사회조직을 마련하고 어떤 목적을 추구하고 있는가 하는 것은 인간이 어떠한 능력, 어떠한 價値志向을 갖고 있느냐 하는 것과 서로 관

〈表 16〉 農業環境

	1961	1991A	일본(1991)B	B/A
인구(만명)	2,492.6	4,326.8	12,404.3	2.87
국토면적(만ha)	984.3	992.7	3,777.5	3.81
농경지(만ha)	202.5	209.1	520.4	2.49
1인당국토(a)	39.5	22.9	30.5	1.33
1인당농경지(a)	8.1	4.8	4.2	0.88
농가호당경지(a)	86.9	122.8	177.2	1.44

資料: 농협중앙회, 『농업연감』, 1962년판.  
 농림수산부, 『농림수산주요통계』, 1992년판.

런되어 인간적 성취에 절대적인 영향을 미친다.

우선 국토 및 농경지면적으로 농업을 위한 자연환경을 대표시켜 보면 국민 1인당 국토면적은 1961년에 1,195평이던 것이 1991년에는 693평으로 감소되고 1인당 농경지면적도 245평에서 145평으로 악화되었다. 농경지면적이 이처럼 감소한 것은 단위면적당 농업의 국민부양부담이 그만큼 커진 것을 의미한다. 다만 급격한 이농을 반영하여 호당 농경지면적은 2,629평에서 3,715평으로 커졌다.

이같은 농경지환경은 비슷한 조건에 있는 일본보다도 더 불리한 것이다. 일본은 1인당 국토면적은 우리보다 33%, 농가호당 농경지면적은 44%나 유리하다. 다만 국민 1인당 농경지면적은 우리보다 12% 가량 작다. 그러나 일본경제가 처해 있는 발전단계와 비교한다면 작은 1인당 농경지면적은 그렇게 불리한 것이라고만은 볼 수 없다.

기술면에서도 우리 나라 연구개발지출이 국민총생산에 대하여 갖는 크기는 1970년대에는 0.5%이던 것이 1980년대에는 1.3%로 커지고 1991년에는 2.0%에 이르고 있다. 그런데 1980년대를 통한 일본의 R&D 지출비율이 평균 2.5%이고 1991년에는 3.1%였다. 이처럼 적은 연구개발비지출도 공업기반기술, 정보통신기술, 대체에너지기술 등에 집중되어 있어 1991년 현재 1,943개 연구소 중 농업관련연구소는 불과 10개이고 76,252명의 고급 기술인력 중 농업관계는 4,897명으로 그리 적지는 않으나 매출액 대비 지출연구개발비 비중은 전산업 평균이 1.92%이고 제조업의 그것은 2.20%인데 농업부문은 0.62%로 광업의 0.64% 보다도 적다.

끝으로 사회환경을 보면 1949년의 농지개혁으로 농민들은 재산적 활동을 할 수 있는 물질적 기반을 그런대로 마련할 수 있었다. 그러나 1960년대에 들어, 특히 1967년 이후 시장경제는 급격히 후퇴하고 한국경제는 命命經濟로 변질하여 갔다. 특히 농업생산증대는

한편으로는 정부가 거의 배타적인 經濟政策成功指標로 내세운 경제성장률을 크게 할 수 있고 다른 한편으로는 낮은 가격으로 농산물공급을 가능케 함으로써 농민회생 하에 도시 민생計費 및 공업생산원가를 낮출 수 있게 하였다. 칼렉키가 일찌기 定立한 대로 농업에서의 생산성상승은 특별한 가격지지정책이 없는 한 항상 그 이익을 저가격이란 형태로 소비자인 비농민에게 전가시킨다. 바로 이 점을 의도하였기 때문에 1962년 이후 중농정책은 농가소득향상이 아니라 농업생산증대를 축으로 전개되었던 것이다.

## 5.2. 韓國農業에 대한 評價와 課題

첫째 어느 나라를 막론하고 농업이 지닌 첫째 과제는 전국민에게 생존에 필요한 1차 상품을 충분하게 공급한다는 것이다. 1962~91년간에 곡류생산은 37.8% 증가하였지만 이를 크게 웃돈 인구증가로 말미암아 1인당 곡류공급은 15.5%가 오히려 감소하였다. 한편 채소 및 과실생산 크게 증가하였지만 곡류수요를 효과적으로 대체하는 데는 성공하지 못하였다. 그 결과 1인당 양곡소비량도 1972년의 225.9 kg을 고비로 감소하였지만 식량자급률은 1991년 현재 37.5%에 불과하고 사료용곡물을 제외하더라도 자급률은 64.2%에 불과하다.

둘째 1차 산업은 문자 그대로 다른 종류의 생산활동의 기반이 되는 기초산품을 생산하는 가장 중요한 기초산업이다. 1차 산업이 발달하여 다른 산업에 잉여생산물과 잉여노동력을 방출할 때 처음으로 이를 가공하는 加工産業(processing industry)인 공업과 농업 및 공업생산물을 배분하는 配分産業(distributing industry)인 상업이 탄생할 수 있다. 그런데 한국농업은 주곡자급률만을 그나마 1980년대에 들어 온 다음에 1백% 실현시켰을 뿐 당초부터 낮았던 밀 자급률은 0.02%, 옥수수 자급률은 2.1%, 콩 자급률은 19.0%, 기타 곡물자급률도 16.6%로 하락시켰다. 1987년까지 완전자급되던 서류도 1991년 현재 95.9%로 자급률이 떨어지고 있다. 뿐만 아니라 사료용곡물수입은 해마다 증가하여 1991년에는 729.1만에 이르고 있다. 한국농업은 잉여생산물공급에 완전히 실패한 것이다.

셋째 농업이 타산업활동을 위한 잉여생산물공급에 실패하더라도 잉여노동력만이라도 충분히 방출한다면 保稅加工型産業活動이나 다른 부문에서 가능하게 한다. 농업에서의 생산력상승과는 관계없이 농업의 상대적 쇠퇴는 불가피한 것이고 이런 과정에서 페티법칙은 작용하여 농업인구는 상대적으로는 물론 절대적으로도 감소한다. 이러한 현상은 1962~91년간 한국농업에서도 일어났으니 농업인구는 1967년까지는 절대적으로는 커져 1,607.8만 명에 달했으나 그 이후 급격히 감소하여 1991년에는 606.8만명으로 줄었다. 1980년대 이후 농업인구는 연평균 40만명씩 감소하고 있다. 그리하여 농가인구비중은 14.0%로 떨어

지고 경제활동인구 중 농림업에 종사하는 비중도 16.0%에 불과하다.

그런데 1인당 GNP가 6,500달러 수준인 1991년에 농림업종사자비율이 16.0%라는 것은 농림업이 아직도 충분한 잉여노동력을 방출하지 않고 있다는 사실을 말하여 준다. 19개 선진공업국 1인당 GNP가 4천달러 수준이던 1965년에 있어서도 1차 산업종사자비율은 14% 수준이었고 1인당 GNP가 평균 8,000달러 수준이었던 1980년에는 그 비율이 7% 수준이었다. 달러가치 변동을 감안하더라도 1991년의 농림업종사자비율이 16.0%라는 것은 농촌에 아직도 잠재실업자가 있고 농업이 잉여노동력방출기능을 제대로 못하고 있다는 사실을 말하여 주는 것이다.

물론 1981년에 7,388원(급식물평가액 포함)이던 농업노동 1일 임금이 1991년에는 24,444원으로 3배 가량 비싸진 것은 농촌에서의 노동력부족을 일부 말하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 노동력부족이 사실이라고 하더라도 이는 농업이 노동력을 과대방출하였다고 볼 것이 아니다. 오히려 농업에서의 인간자본형성불비 등으로 말미암아 기계에 의한 노동력대체가 효과적으로 이루어지지 않아 한편으로는 과다한 노동력을 가지고 있으면서도 다른 한편으로 노동력부족에 시달린다는 2중고가 생기는 것이다.

한국농업이 1962~91년간을 통하여 이처럼 본연의 기능을 수행하지 못한 것은 농업정책이 잘못된 데 그 원인이 있다. 지금까지도 농업정책은 일관되게 생산량 증대만을 추구하였을 뿐 농업경영의 수익성 증대는 한번도 시도되지 않았다. 농업생산은 생산성 상승이익이 반드시 가격 하락을 통하여 생산자가 아닌 소비자에게 전가된다. 따라서 농공간 교환정의를 실현하고 농가소득을 안정시켜 생산력상승기반을 공고히 하려면 반드시 농산물가격을 정책적으로 지지해야 한다. 그런데도 경제정책당국은 자연적으로도 불가피한 缺狀價格差를 농산물가격억제를 통하여 더욱 확대시켰다. 그 결과 한편으로는 고가격을 통한 과다한 식량수요억제란 가격기능을 마비시켜 농산물과소비를 가져왔다. 1인당 GNP가 6,333달러였던 1988년 대만의 쌀소비가 73.6 kg이고 또 6,069달러이던 1977년 일본의 그것이 83.4 kg인 것에 비하여 1인당 GNP가 6,757달러인 1991년 한국 1인당 쌀 소비는 116.3 kg이었다. 밀, 서류, 콩을 합하더라도 1988년 대만은 56.1 kg, 1977년 일본은 57.9 kg인데 1991년 한국은 43.6 kg이므로 이들 네 가지 식량총소비는 같은 소득수준 하에서 한국은 159.9 kg, 대만은 129.7 kg, 일본은 141.3 kg으로 우리가 가장 많았다. 이는 모두 주곡중심의 식량증산정책 및 저농산물가격정책이 빚은 생산·소비구조의 낙후와 불합리한 낭비 탓이다.

다른 한편으로 농업투입증대를 통한 생산성 상승정책은 공급증대와 가격하락을 통하여

농업노동 및 영농 그 자체에 대한 유인을 감소시키고 그 결과 또 다른 생산성 상승을 유인하기 위해서는 더 많은 物的 농업투입을 증대시키지 않으면 안된다는 악순환을 낳았다.

불체비키혁명 직후 소련에서는 농업정책을 둘러싸고 비싼 농산물가격과 비싼 농업투입재가격정책을 쓸 것인가 그렇지 않으면 싼 농산물가격과 싼 농업투입재 가격정책을 쓸 것인가 하는 격렬한 논쟁이 있었다. 그런데 軍事정권은 일관하여 싼 농산물가격과 비싼 농업투입재 가격정책을 채택해 왔다. 그뿐더러 새마을 운동이란 미명아래 초기에는 농가부엌개조 및 농촌교량개축을 위해 또 60년대 후반에는 지붕개량 등을 위하여 그때마다 단기적 과잉생산에 시달리던 도시공업을 위한 제품판로로 농촌을 이용하였다.

이같은 정책은 1973년을 경계로 형태를 바꾸며 노골화하였다. 즉 철강공업을 건설한 다음 이를 기초로 소박한 농기계공업이 등장하자 용자 등을 통하여 한편으로는 농기계공업을 위한 수요를 인위적으로 창출하였다. 사실 1970년대에 보조 1,430백만원, 용자 1,429백만원, 총 2,859백만원이던 농기계구입자금지원은 1991년에는 보조 52,091백만원, 용자 372,677백만원, 총 424,768백만원으로 격증하였다. 또 다른 한편으로는 기계투입을 통하여 농촌노동력을 強力的으로 방출함으로써 1973년을 전후한 노동력무제한공급조건수멸에 따른 도시노동력부족을 해결하고자 하였다. 1964~73년의 10년간에 62.2만명, 농가인구가 가장 많았던 1967년을 기준할 때 1968~73년의 6년간에 143.4만명 감소했던 것이 1974~83년의 10년간에는 517.0만명, 1974~79년의 6년간에는 376.2만명이 감소하였다. 1973년 이후의 급속한 농기계보급과 농가인구감소는 농가인구감소가 因이 되어 그 부족분을 메꾸기 위하여 果로서 농기계투입이 본격화한 것은 결코 아니다. 반대로 도시공산품 판매촉진정책의 일환으로 농기계투입이 본격화됨에 따라 불가피하게 농가인구가 농촌에서 추방되어 대도시노동시장으로 유입한 것이었다.

본격적인 농기계보급은 경지규모, 耕種영농조직 등에 대응적 변화를 수반하면서 이루어져야 한다. 그래야만 기술, 자연, 사회란 3대 요인간에 조화와 균형이 유지되고 기술변화가 경제발전, 인간복지증진에 일의적으로 기여한다. 한 가지 예로 全南 高興郡 竹岩농장에서는 남자 7명, 여자 5명 총 12명이 트랙터 4대, 이앙기 3대, 콤팩트 1대, 방제기 1대로 80 ha 논을 경작하여 80 kg 가마당 2.9만원의 생산비로 쌀 435 t(= 5437.5가마)을 생산하고 있다. 이는 기술, 경지규모, 영농조직이 조화를 이룬 전형적 사례로 한국 미작농업장래를 위한 모델이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 농정당국은 이같은 궁극적 영농조직을 위한 기반구축 예컨대 토지소유 및 가격정책, 경지정리, 농업노동력이동, 기술교육에 하나도 손대지 못하고 오히려 '돌아가는 농촌'이란 정책구호로 이농방지에 힘을 쏟

고 있다.

한국 같은 자원부족형 경제는 완전한 자급자족은 말할 것도 없고 의미있는 규모로의 자급자족조차도 불가능하다. 농산물 완전자급에서 식량완전자급으로 식량자급에서 주곡의 완전자급으로 농업정책목표를 계속 후퇴시켜 왔음에도 불구하고 식량자급률이 계속 하락하고 있는 것은 농정실패 탓도 있지만 그보다는 자원부족형 경제라는 기본제약 때문이다. 한국경제는 이런 기본제약에서 결코 자유로울 수 없다. 따라서 우리에게 필요한 정책결정은 취할 것과 버릴 것을 比較優位원리에 입각하여 가능한 한 빨리 과학적으로 결정한다는 것이다. 그런데 한국농업은 아직도 전면적 산업보호, 가능한 최대한의 자급자족이라는 중상주의 亡靈에서 자유롭지 못하다.

끝으로 사회관계는 경제적 요인에 의해서만 결정되는 것이 아니고 사회현상 중 경제현상만이 절대적인 중요성을 갖는 것은 아니다. 오히려 70년대 중반 이후 한국농업에서는 경제외적인 요인이 더욱 더 중요성을 더해가고 있다. 1991년 현재 606.8만명 농가인구가 34,786개 리, 66,310개 취락에 거주하고 있다. 따라서 리당 평균인구는 174명, 취락당 인구는 92명이다. 세계은행통계는 한국인구가 2000년에는 6500만명으로 최대에 달한다고 한다. 만일 우리 농업인구도 선진국수준인 총인구 중 5%가 된다면 그 크기는 325만명이 되고 리당 평균인구는 93명, 취락당 평균인구는 49명이 된다. 이러한 규모가 공동체로서의 취락을 형성할 수 있는가, 93,328 Km<sup>2</sup>인 농촌에 산재하고 있는 이들 325만 농촌인구를 위한 교육과 문화는 어떻게 될 것인가 하는 문제는 전혀 제기되지 않고 있다. 단지 문제되고 있는 것은 농촌인구의 고령화가 농업생산에 어떠한 지장을 줄 것인가 하는 경제문제, 그것도 생산문제뿐이다. 농업과 농촌을 종합사회과학적 관점에서 재조명하여 생산중심적 정책에서 해방되지 않는 한 농촌문제와 더불어 농업문제는 결코 해결될 수 없다.

서울大學校 經濟學部 教授

151-742 서울특별시 관악구 신림동 산56-1

전화: (02)880-6392

팩시: (02)888-4454