

“U. R 타결 이후의 農業競爭力 提高를 위한 韓國農政의 方向”

崔宗洙* · 李武龍**

The Object of the Korean Agricultural Policy for the Elevation of the Competitive Power on Products Post-Uruguay Round.

Choi, Jong-Soo* · Lyi, Mu-Ryong**

〈目 次〉

- | | |
|--------------------------------|-----------------------|
| I. 問題의 提起 | IV. 農業競爭力 提高를 위한 農政方向 |
| II. 經濟發展과 農業의 役割變化 및 韓國農政의 評價 | 1. 農業生産의 適正 經營規模의 擴大 |
| 1. 經濟發展과 農業의 役割變化 | (1) 農地所有 3町步 上限의 再檢討 |
| 2. 韓國農政의 評價와 反省 | (2) 營農組合法人의 育成 |
| III. 農産物 輸入開放과 農業危機 | 2. 國際競爭을 위한 農業技術의 開發 |
| 1. 輸入開放의 影響과 社會的 厚生 效果의 理論的 分析 | V. 結 論 |
| 2. UR이후의 韓國農業의 危機 | 참고문헌 |
| | Summary |

I. 問題의 提起

1986년 9월 남미 우루과이의 폰타 델 에스테에서 열린 世界通商閣僚會議에서 새로운 多者間 貿易協定の 개시가 공식 선언된 이래 장장 7년만에 드디어 우루과이 라운드(UR)가 타결되었다. 이제 UR은 공식 文書化되어 협상대표들의 署名과 각국의 조인 및 比準節次를 거쳐 1995년에 발효하게 된다.

우리나라의 지대한 관심사인 쌀시장의 경우 개방폭을 최소화하려는 한국측 최후의 노력은 개방 猶豫期間 10년, 最少市場 接近 1~4%의 결과로 타결되었으나 대신 쇠고기를 포함한 다른 農産物에서 輸入 開放 시기를 앞당기고 그 폭을 확대하는 讓步를 했다.

UR협상 타결과 함께 조만간 쌀을 비롯한 농산물 시장의 전면 개방이 불가피해질 전망이다. 가뜰스나 취약한 韓國農業이 개방 파도에 휩쓸려 고사할 것인지, 늦었지만 지금 부터라도 철저한

* 한국해양대학교 무역학과 부교수

대책을 세워 살아남을 수 있을 것인지, 바야흐로 한국농업의 장래에 대하여 學界, 官界, 在野運動 관계자와 일반시민들의 다양한 의견과 大論爭이 벌어지고 있다.

일찌기 茶山 丁若鏞은 “與猶堂全書”에서 “농사가 다른 것 보다 못한 것이 셋 있는데 첫째, 높기는 선비보다 못하고 둘째, 수지맞기는 장사보다 못하며 셋째, 편안하기는 물건 만들기보다 못하다. 지금 인심은 비천한 것을 부끄럽게 여기지 않는 이가 없고 손해를 피하지 않는 이가 없으며, 수고로움을 꺼리지 않는 이가 없는데 농사짓는 것은 가장 싫어하는 3가지를 골고루 갖추고 있다. 오직 이 세가지 불리한 점을 없애지 않으면 비록 날마다 회초리질 하면서 백성에게 농사를 권하여도 끝내 해내지 못할 것이다.”¹⁾ 하여 더럽고 힘들고 위험한 3D업종을 기피하는 世態를 미리 洞察하였다.

오늘날 農業의 食糧 安保 技能, 국토 환경 보전 기능, 농업의 전후방 산업 연관 효과 등을 생각할 때 막대한 豫算과 制度的 뒷받침으로 농민들이 안심하고 농업생산에만 전념할 수 있도록 販路와 價格을 保障함은 물론 다양한 국내의 농업보호 대책을 강구하여 왔던 세계 최대의 농업 보호국 이자 수출국인 미국, EC 등의 농정을 타산지석으로 삼아 우리 농업도 새로워져야 한다.

韓國農業이 새로워지려면 UR출범과 관련하여 몇가지 전제 조건을 고려해야 한다. 쌀市場 開放에서 關稅化 猶豫期間 10년, 最少市場 接近 1~4%라 하여 너무 낙관해서는 안되며 일대 혁신의 각오로 농업문제를 配慮하지 않으면 한국농업의 낙후성은 고쳐지지 않는다. 農業 構造 改善이 간단한 문제가 아니고 10년이란 기간도 턱없이 짧다는 危機意識이 있어야 비로소 農村 構造 改革이라는 지극히 어려운 작업의 가닥을 잡을 수 있을 것이다.

國際化, 開放化에서 살아 남으려면 농산품을 포함한 모든 산업 제품이 競爭力을 갖추고 질이 좋고 값이 싸야 한다. 한국 농산품도 궁극적으로 값이 싸고 질이 좋아야 외국 농산품과의 경쟁에서 이길 수 있다. 지금까지는 관세보호 또는 輸入規制라는 貿易政策으로 韓國 農產品의 非競爭力을 덮어 왔으나, 이제 그 보호막이 제거되었으므로 실력으로 외국 농산물과 경쟁해야 하며 질은 좀 떨어질지 몰라도 값은 5분의 1, 10분의 1 밖에 안되는 외국 농산물이 밀려 들어올 때를 想定하고 우리 농업을 그 상황 조건에 맞추는 작업이 진행되어야 할 것이다. 이를 위하여는 營農規模의 零細性 脫皮, 科學營農에 의한 제품의 差別化, 高附加價值 創出에 의한 고소득 보장책 등의 대량생산 대책은 물론 품목별, 지역별 소량생산 대책도 강구되어야 韓國農業이 競爭力을 갖추었다고 할 것이다.

이제 개방은 시작되었다. 우리는 농업이 가지는 우리의 특수성과 수입개방으로 피해를 입게 될 농업을 어떻게 보호하며 경쟁력을 가지게 할 것이냐가 當面의 課題이다.

이에 本論文은 우리나라 經濟發展 課程에서 農業이 寄與한 役割과 그 限界를 概觀한 후 開放에 따른 問題點을 살펴본 후, 우리 農政의 過去를 評價, 反省하고 수입개방으로 닥쳐올 농업의 위기를 상정하여 競爭力 提高를 위한 農政의 方向을 제시하자는 데에 목적이 있다.

1) 황연수, 外國農業 農政의 教訓(가톨릭부산, 제1171호, 1994. 3. 20)에서 재인용.

본 논문의 구성은 經濟發展과 농업의 役割變化를 논한 후 한국 농정을 평가하고, 農產物 輸入開放과 한국 農業의 危機를 검토하여 우리나라 農業의 競爭力 提高를 위한 農政 方向을 주로 米作의 經營規模 擴大와 農業技術開發을 중심으로 제시하고 결론을 맺는다.

II. 經濟發展과 農業의 役割變化 및 韓國農政의 評價

1. 經濟發展과 農業의 役割變化

아담 스미스(A. Smith)와 로스토우(W.W.Rostow)²⁾는 경제발전의 기본조건으로 농업의 중요성을 강조하였다. 經濟發展에 있어서의 농업의 역할이나 위치 또는 兩者間의 關係에 관해서 1950년대 이래 경제발전의 문제가 經濟學 研究에서 큰 비중을 차지하게 되면서 부터 農業은 많은 논의가 거듭되어 왔던 主題의 하나였다.

이에 관한 논의의 주류를 시대의 흐름에 따라 대별한다면 <農業 輕視論>, <農業寄與 내지 先行 條件論>, <農工間 相互 依存論>의 순으로 요약할 수 있으며 70년대 이후 기여 내지 선행조건, 농공 상호의존이 타당하다는 것이 學界의 定說로 받아들여지고 있다.³⁾

먼저 經濟發展에서 農業의 役割을 보면 다음과 같다.

존스톤(B.F.Johnston)과 밀러(J.W.Mellor)⁴⁾의 경제발전에 대한 농업의 역할을 요약하면, 농업은 공업에 있어서 식량과 원료, 수출을 통한 外貨, 노동력, 자본, 시장등을 공급한다 하였다.

쿠즈네츠(S.Kuznets)⁵⁾는 ① 비농업 부문에 대하여 식량과 원료를 공급함으로써 비농업 부문의 성장을 촉진하는데 이바지한다.(產出物 水準에서의 寄與) ② 비농업 부문에 대하여 자본과 노동을 제공한다.(生産要素의 供給을 통한 寄與) ③ 비농업 부문에 대하여 수요 또는 시장을 제공한다.(市場의 提供이라는 側面에서의 寄與) ④ 농업부문은 국제수지 균형과 안정에 이바지하여, 국민 경제의 성장에 기여한다(國際收支의 改善에 寄與)고 하였다.

또한 경제발전을 위한 농업의 역할은 國內 發刊 農業經濟學 著書에서도 빠짐없이 강조되고 있다. 文八龍은⁶⁾ 農業을 寄與者로써 ① 식량공급 ② 자본조달 ③ 공산물의 수요자 ④ 노동력공급자 ⑤ 외화 가득자로, 또 農業을 수혜자로써 ① 農業의 規模화와 농업 기계화의 진행으로 농업 생산성의 향상 ② 비료와 농약의 안정적인 국내공급 ③ 소득증가에 따른 농산물 수요증대 유발로 單作

2) A.Smith, The Wealth of Nations, New York. A Modern Library Giant, 1937. p. 360.

W.W.Rostow, Agriculture Role in Economic Development, 국제식량 농업기구 한국협회 역, <국제식량농업> 1954. p. 7.

3) 鄭英一, 외향적 經濟發展과 農業政策,(한국경제의 전개과정, 들베개) 1981. p. 231.

4) B.F.Johnston and J.W.Mellor, The Role of Agriculture in Economic Development, AER. September. 1961. pp. 67-68.

5) S.Kuznets, Agriculture and Economic Development, The Johns Hopkins Univ, Press, 1984. pp. 47-48.

6) 文八龍, 現代農業經濟學, 선진문화사, pp. 41-46.

경영에서 수익성 작물재배로의 전환 동기 부여 등을 나열하고 있다. 그 밖에 金文植,⁷⁾ 朴基赫⁸⁾ 등에서도 농업의 역할을 중요하게 다루고 있다.

이상에서 논의된 결과를 요약하면 그 동안의 농업에 관한 인식은 공업화 경제성장을 위한 農業의 巨視的 役割을 중심으로 강조되어 왔으며 이를 통해서 국민경제에서 차지하는 農業의 存在 意義와 重要性이 發見되어 왔다.

이러한 거시적 역할에 농업이 충실히 기여할 수 있게 하는 것은 農業의 生産機能의 極大化, 곧 증산을 통해서 주로 이루어지는 것이므로 증산을 위한 모든 수단이 그 동안의 韓國 農政의 骨格을 이루어 왔다. 이 과정에서 농업의 생산 주체인 농민의 소득과 후생 향상 문제와 농촌지역의 개발 문제는 상대적으로 가볍게 다루어 왔으며 특히 농업 생산 과정에서 토양, 대기, 물 등 自然環境을 이용하고 이를 가꾸며 보전해 나가는 농업의 기능은 급속한 경제발전이라는 巨視的 目標에 가려져 거의 무시되어 왔다.

그러나, 제2차 세계대전 이후 부터 본격화 되기 시작한 각국의 自國 農業 保護 政策과 農業 技術革新으로 인한 農業 生産性의 向上은 지난 30여년 동안 세계 곡물 총 생산량의 큰 증가 유발로 재고량의 누증을 초래하여 國際 農業 環境에 중요한 변화를 야기시켰다.

곡물을 비롯한 농산물의 재고를 처분하고 자국 농업 보호를 위해 누적된 과다한 財政赤字를 줄이기 위한 미국, EU 등 농업 선진국들의 노력은 농산물 수입국들의 國境措置를 겨냥하여 農產物 輸入 開放 壓力으로 나타났다.

경제성장 초기에 값싼 국내 농산물의 공급으로 인하여 공업화 성장을 위한 물적 기초를 공급 받았던 우리경제는 농산물 수입개방 압력이 본격화한 1980년대 후반에 國內 農產物 價格보다 평균 1/3~1/10수준에 불과한 海外 農產物을 供給 받을 수 있게 되어 국내농업의 역할에 대한 재검토가 필요하다는 주장이 擡頭되었다. 즉 “쌀을 포함한 국내 농업 개방은 불가피하다”, “농업은 포기해도 좋은 산업이다”는 것으로 국내농업의 전통적 역할이 중요성을 잃게 되었다는 주장이다.

이들 開放 大勢論者들의 主張은 이러하다.⁹⁾

첫째, 값싼 식량을 공급함으로써 공업화 성장을 뒷받침해 왔던 국내 농업의 기본적 기능은 國內 農產物 값과 國際 農產物 값의 隔差가 현저해지면서 무력화되었다. 즉 쌀 임금재인 식량을 생산 공급함으로써 經濟成長에 寄與해 왔던 농업의 역할이 說得力을 잃게 되었다. 오히려 相對的으로 값비싼 국내농업을 보호하는 것은 공산품 수출시장에 貿易報復의 危險으로 작용하여 공업화에 의한 經濟成長에 負擔이 된다.

둘째, 경제발전 초기에는 농업부문으로 부터 비농업 부문으로 유출된 자본이 상당한 규모로서 초기 공업화 단계의 國內 資本 形成에 큰 도움을 주었으나 공업화가 성공적으로 진행된 產業化

7) 金文植, 農業經濟學概論, 일조각, 1983, pp. 24-25.

8) 朴基赫, 韓國農業經濟, 박영사, 1990, pp. 14-21.

9) 成晉根, 農業의 價値와 役割, 울유문화사, 1992, pp. 74-77.

後期에는 오히려 비농업 부문으로 부터 농업부문으로의 누출이 늘어나고 있어 국내자본 형성에 기여한 農業의 役割에 限界가 있다.¹⁰⁾

셋째, 공업화 經濟成長의 추진에 기여 해 온 농업부문의 노동력 공급 역할과 공산품의 內需市場 提供 役割도 縮小되었다.

넷째, 경제발전예 따라 농업 사업소득인 農地稅의 금액과 규모가 재정에서 차지하는 비중이 감소되고 또한 공업생산을 위한 농업의 原料生産 機能도 전자, 자동차, 重化學 工業分野가 주도하는 경제발전으로 거의 무시해도 좋을 정도로 축소되었다는 것이다.

이들의 주장처럼 국내농업의 유지와 육성을 위해서 아까운 재원을 낭비할 것이 아니라 우리농업을 포기하고 해외 농산물을 輸入 自由化하는 것이 보다 유리한 선택이라는 주장은 설득력을 가지나, 우리는 작금의 농업을 보는 새로운 役割의 認識이 擡頭되고 있음을 看過해서는 안될 것이다.

지난 1만 여 년 동안 인간은 생존을 위하여 자연을 이용 개발하는 과정에서 자연은 파괴되었으나 농업 기술 개발에 의한 綠色革命으로 비약적인 농업증산이 실현되고 있다. 그러나 폭발적인 인구증가에 대응하기 위한 食糧增産 노력은 성공하였으나, 공업화와 더불어 심각한 環境破壞를 동반하였기 때문에 장기적으로 지속적인 食糧增産이 가능할 것인가 하는 의문과 함께, 지나치게 악화된 自然環境은 인류의 “삶의 질” 자체마저 저하시킬 수 있다는 사실을 새로운 위협으로 인식하게 되었다.

이러한 自然環境의 破壞는 자연 스스로의 자정 능력 악화와 조건 불리 지역의 荒廢化, 인구의 도시지역 過密化와 농촌지역을 포함한 특정지역의 孤立化 문제 등이 선 후진국을 막론하고 심각한 사회 문제화 되고 있다.

만약 농업이 단순히 농산물만 생산하는 산업으로써 공업화를 위해 주어진 역할과 사명을 다한 후에는 國際 競爭力이 없기 때문에 포기되고 소멸되어야 한다면 농업을 위해서 존재해 왔던 국토 공간의 대부분은 생산이 중단되어 遊休化 될 것이고, 사람이 살지 않기 때문에 荒廢化되어 농업 이외의 별다른 生業手段이 없는 이러한 지역에 농업을 유지시키는 것은, 단순한 농산물을 생산하는 기능을 중시해서라기 보다 자연환경을 보호하고 전승하여 온 社會環境의 保全때문이라는 인식이 세계각국의 농업을 보는 시각의 변화이다.

농업에 대한 새로운 역할의 인식은 농업의 홍수 조절 기능, 수자원의 함양, 土地 浸蝕의 防止, 大氣保全, 自然景觀과 휴식공간의 제공 등 경제외적이고 사회적 私的費用의 증가 등 농업의 非交易的 機能의 認識에서 비롯되었다.

이러한 인식변화는 일찍부터 미국, 영국, 독일, 스위스 등 서구 여러나라에서 環境 保全型 農業

10) 선행 연구에 의하여 1981~89년 동안 教育 投資額을 고려하면 비농업 부문으로 1조 7,636억원이 순 유출된 것으로 평가됨(이정환 외, 경제 사회 발전과 농림수산업의 역할변화, 연구보고 236, KREI, 1991. 7. pp.27-32.

體制로 農業政策을 轉換시켜 자연을 관리하는 농민의 사회적 가치는 보호되어야 한다는 이념이 사회적으로 정착되었다. 이는 농업이 맡고 있는 지역사회 유지와 環境 保全 機能을 유지하기 위해서라도 농촌을 유지 시키는 것이 사회적으로 바람직하며, 다소 經濟效率을 犧牲시키더라도 농업은 당연히 보호되어야 할 價値對象으로 인식하는 國民的 合意에 바탕을 두고 있다.

그러므로 韓國農業도 生産性 向上을 위한 競爭力 提高는 물론, 環境 保全 機能의 중요성을 考慮한 農政이 필요할 것이다.

2. 韓國農政의 問題와 反省

농업은 독립된 산업으로서가 아니라 전체 國民經濟의 한 구성요소로 파악되어야 한다. 농촌과 農業問題는 농업부문 자체의 문제로 인식되기 보다는 국민경제의 문제로 인식되어야 한다. 왜냐하면 농업부문의 급속한 쇠퇴나 위축은 국민경제의 안정적인 성장 자체를 위협하기 때문이다.

오늘의 農業, 農村, 農民의 危機는, 과거 4반세기 동안 정부가 추진해 온 경제개발 정책에서 직접적인 원인을 찾을 수 있다. 즉, 經濟開發 5個年 計劃에서 周知하는 바와 같이 한국 近代化의 具體的인 內容은 工業化에 의한 輸出 主導型 高度 成長 政策이었다. 자본과 기술이 부족하였던 우리나라에서는 국제 경쟁력 확보를 위하여 필수적으로 저임금 정책이 요구되며 이를 뒷받침하기 위한 低農產物 政策, 그리고 농업부문에 대한 過少 投資 配分 등으로 농업이 相對的으로 落後되었다.¹¹⁾

지난날의 農政의 目標은 공업부문과 수출부문을 지원하기 위한 補助的 機能 및 役割에 맞추어 설정되었기 때문에 個別農家나 農民의 福祉增進보다는 巨視的·國家的인 目標에 초점을 맞추는 밖에 없었다. 예컨대 “食糧의 安定的인 供給”, “農產物 價格의 安定化” 등의 정책목표 아래, 필요할 때마다 농가소득과 상충되는 “農產物 輸入”이라는 수단이 동원되어 왔다.

지난 날 이와 같은 巨視的 經濟目標의 틀 속에서 운영된 농정은 개별농가의 경제적 후생증진을 相對的으로 阻害하였다. 예를 들어 정부가 추진해 온 식량의 안정적 공급과 증산정책, 그리고 농산물 가격의 안정화 정책 등 주요 농정은 전체 국가발전에 기여하였으나 개별농가의 厚生增進과, 都·農間 均衡發展에는 失敗한 것으로 評價되고 있다. 따라서 오늘 우리 사회가 안고 있는 가장 어려운 국가적 과제의 하나인 產業間, 地域間의 發展 隔差와 이로 인한 계층간 갈등은 정부정책에 일차적 원인과 책임이 있는 것이다. 이는 곧 지금의 농산물 수입개방과 맞물려 農業危機와 直結된다.

농업부문의 발전과 農民의 經濟的 厚生의 增進을 目標로 하는 장기적이고 일관성 있는 農政方向의 定立 없이 輸出指向的 工業化政策의 補助的 性格으로 일관해 온 사안별 대응책 중심의 農業政策은 자연히 政策의 一貫性이나 政策 相互間의 連繫性이 결여될 수 밖에 없다.¹²⁾

11) 金成勳 외, 韓國 農業 이길로 가야한다. 비봉출판사, 1991. pp. 135-139.

12) 成晉根, 앞의책, pp. 43-45.

政府役割의 중요성에도 불구하고 農業의 非交易的 機能의 유지를 위한 정책의 一貫性 있는 시책이 거의 없었음은 물론, 農產物 貿易政策과 國內 需給 政策間의 乖離, 農地政策과 構造政策의 連繫性 缺如, 農產物 價格 政策과 농가 소득 정책간의 목표 상충, UR협상에 대응한 협상전략의 일관성과 확고한 국내 농업보호 전략의 부재, UR이후의 국내 農業 發展 政策의 漂流 등은 한국 농정의 信賴性 喪失로 나타난다.

이와 같은 농정의 신뢰성 상실은 당면문제와 괴리된 농정, 정책시행의 적기를 상실한 농정, 工業化 成長戰略의 補助的 機能에 안주해 온 농정, 그리고 정책목표의 연계성 부족 등에서 비롯되었다. 그 결과 農家負債의 累積, 열악한 삶의 질, 영세한 경영체제, 空洞化되어가는 농촌 등의 문제로 나타나 “農政不在” 내지는 “農政失敗論”이라는 심각한 단계에 이르게 되었다. 이는 국민 총생산액에서 농업생산이 차지하는 비중이 40%(65년)에서 6.1%(92년)로 떨어지는데 우리는 26년 밖에 걸리지 않은 반면 네델란드 165년, 덴마크 119년, 영국 113년, 미국 96년, 프랑스 94년, 독일 92년, 일본 73년이었던 점을 감안하면¹³⁾ 우리의 농정이 農業犧牲만을 強要했음을 증명하고 있다.

이런 점을 상기할 때 우리는 過去 農政을 反省하고 競爭力있는 農業, 돌아오는 농업, 신뢰받는 농정이 될 수 있도록 國民經濟 全體的으로 均衡과 連繫性을 가진 農政으로 改善하여야 할 것이다.

III. 農產物 輸入開放과 農業危機

1. 수입개방의 영향과 社會的 厚生效果의 理論的 分析¹⁴⁾

1980년대 들어서 본격화되고 있는 “개방농정”에 따라 한국의 국내 농산물 시장의 개방 폭은 점차 확대되어 가고 있다.

1989년 10월 우리나라는 가트(GATT)의 國際收支 委員會(BOP Committee)의 결의에 의해서 가트 규정 제18조 B항을 졸업함에 따라 그 동안 국제수지 적자를 이유로 수입 제한을 해왔던 농산물을 1997년까지 쌀을 제외한 대부분의 품목을 개방하기로 이미 약속한 상황이다.

U. R. 타결로 말미암아 2004년까지의 농림어업부가가치를 推計해 보면 <표 3-1>에서와 같이 1998년에는 5.4%, 2004년에는 3.6%로 위축될 것으로 보인다.

UR협상 타결로 우리나라 農業은 國境 保護 措置의 緩和로 인하여 큰 타격을 입게 될 것으로 판단된다. 그 동안 우리나라의 농업부문에 대한 國內 補助金 支給水準은 선진 농업국들에 비해서 農家 戶當 基準으로 10% 수준에 불과했기 때문에 이 분야의 감축에 따라서 국내 농업이 받게 될 영향은 상대적으로 미미할 것으로 생각된다. 그러나 농산물의 국제가격과 國內價格 間의 隔差를 관세화함으로써 非關稅 조치를 없애는 대신, 關稅 相當額(Tariff Equivalent)을 합의된 기간 동안 합의된 폭만큼 감축시켜 나가야 한다. 이같은 관세화를 통한 보호 수준의 감축은 한국 농업에 상

13) 황연수, 農業危機, UR타이 아니라 내 타이오!. 가톨릭주보 제1163호, 1994.3.20.

14) 成晉根, 앞의 책, pp. 49-56.

[표 3-1] 2004년의 농림수산부문 전망지표

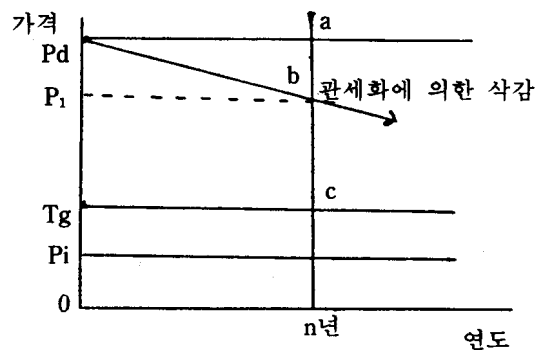
	93	98	2004
○ 농림어업부가가치(10억원, 불변) (농림수산업비중)	18,785 (7.1%)	19,506 (5.4)	19,688 (3.6)
○ 농지면적(만ha)	206	197	185
- 논(만ha)	130	120	110
○ 농가수(만호)	159	135	105
○ 농가소득(만원, 불변) (농외소득률)	1,693 (30%)	1,870 (39)	2,528 (50.0)
- 전업농소득(벼) (2ha 기준)	1,842	-	3,600 (5ha 기준)
○ 쌀생산량(천t, 양곡연도)	5,331 (3,702만섬)	4,860 (3,375)	4,352 (3,022만섬)
○ 한우사육두수(천두)	2,260	2,088	1,876
○ 자급률(% , 칼로리기준)	65.3	-	60.0
※ 최소한의 기본열량(1,600~ 1,800kcal)은 자급가능			
- 쌀(가공포함) (식용)	96.8 (103.3)	97.9 (102.9)	95 (101.8)
- 곡류(식용·가공)	61.4	54.4	47.3
○ 농어촌도로포장률(%)	26	55	85

(註) 농림어업의 각종 자료를 참고로 재구성함.

당한 충격을 줄 것으로 예상된다. 왜냐하면 선진국들이 각종 補助 措置를 통하여 적극적으로 자국 농업을 보호해 오는 동안 우리나라는 상대적으로 손쉽고 비용이 들지 않는 輸入 制限 措置 등의 國境措置에 보다 의존하여 國內 農業을 보호해 왔기 때문이다.

그러면 UR협상 타결로 한국농업은 어떤 형태로, 어떤 시기에, 얼마 만큼 영향을 받게 될 것인지 <그림 3-1>로 考察해 본다.

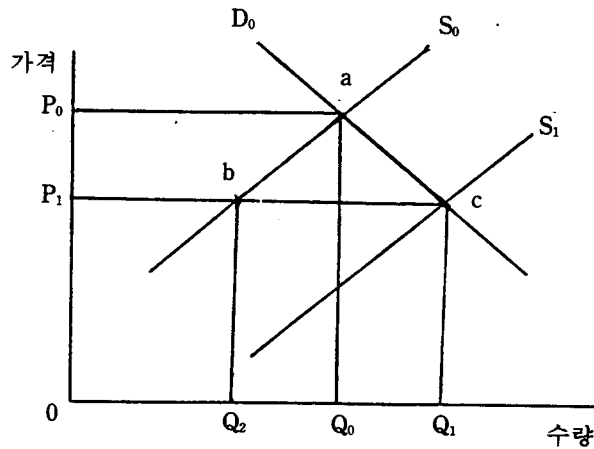
<그림 3-1> UR타결 이후의 한국 농업이 받게 될 영향



어떤 농산물의 국제가격이 P_i 이고 국내가격이 P_d 라 하자. 그리고 $P_i T_g$ 는 가트의 이 품목에 대한 讓許 關稅率이라 한다면, 이때 $P_d T_g$ 부분만큼 관세상당액이 감축되어야 한다. 즉, 그림에서 ac 부분이 關稅 相當額인데 협상에서 타결될 기간까지 이를 ab 만큼 감축시켜야 하고 궁극적으로는 이를 매년 계속적으로 감축시켜서 c 에 도달하게 하여야 한다. 이에 따라 海外 農産物의 國內 到着 價格은 매년 낮아져서 n 년 후에는 P_1 에 이르게 되는데, 만약 이 기간 동안 국내 농산물값이 오르지 않고 최소한 현재의 수준을 유지하게 된다 하더라도 (P_d) 국내 농산물은 이 가격에 해당하는 가격 및 品質 競爭力이 향상되지 않는다면 市場 競爭力을 잃게 되어 국내 시장은 해외 농산물에게 침식당하고 위축이 불가피 해진다. 또한 궁극적으로 관세 상당액은 국제 가격에 양허 關稅率을 더한 만큼의 낮은 수준으로 감축될 수 밖에 없으므로 (ac 만큼) 이 경우 이 품목의 생산은 극도로 위축될 것이다.

다음은 農産物 輸入 開放에 따른 社會的 厚生 效果를 <그림 3-2>를 통하여 이론적으로 검토한 후 비판해 보자.

<그림 3-2>



그림에서 農産物의 國內 需要는 D_0 이고 수입 개방 이전의 공급은 S_0 의 모습을 가지고 있다고 가정하자. 이때의 균형은 a 에서 이루어지고 균형 가격은 P_0 , 균형 生産量은 Q_0 에서 이루어 질 것이다. 만약 수입 개방이 진행된다면 공급은 증가하게 되고 ($S_0 \rightarrow S_1$) 균형點은 변화하게 되며 ($a \rightarrow c$), 이에 따라 균형 價格은 내리게 된다 ($P_0 \rightarrow P_1$). 소비자는 가격의 인하에 따라서 더 많은 상품을 수요하게 될 것이고 ($Q_0 \rightarrow Q_1$), 생산자는 가격 하락에 대응하여 생산을 줄이게 될 것이므로 ($Q_0 \rightarrow Q_2$), 결국 수입량은 늘게 될 것이다. ($Q_0 Q_1 \rightarrow Q_2 Q_1$). 이때 생산자의 소득의 크기는 輸入 開放으로 인하여 감소하게 될 것이다. ($\square OP_0 a Q_0 \rightarrow \square OP_1 b Q_2$)

이에 따라서 生産者 剩餘는 □P1Poab 만큼 감소하게 될 것이나 소비자 잉여는 □P1Poac만큼 증가하게 될 것이므로 이 차이에 해당하는 Δabc 만큼 社會的 厚生은 증가하게 되므로 수입 개방은 잉여만을 중심으로 하여 따진다면 분명히 사회적 후생을 증가시킨다고 말할 수 있다.

그러나 여기에서 빠뜨리고 있는 부분은 生産者 所得 減少 部分 중에서 비용 감소에 해당하는 □abQ2Qo에 관한 것이다.

이 부분은 생산의 감소에 따라 투입이 중지되는 生産 要素의 몫으로 구성되고 있는데 이 중에는 구입이 중지되는 肥料, 農藥, 資材, 飼料 등 농가의 구입 요소와 자기자본, 토지, 자기 노동, 자급 사료 등 自給的 要素가 포함되어 있다. 농업 생산 요소는 非移動性이 높은 것이 특징이므로 만약 農業 生産에 고용되어 있던 생산요소가 다른 부문으로 이동하여 고용되지 못하고 遊休化하게 된다면 자원의 유휴화 정도만큼 사회적 후생을 감소시키게 될 것이다. 예컨대 老齡化된 勞動力, 農機械, 倉庫 등 農用 施設과 機械 그리고 토지 등이 유휴화하게 되면 이들의 실업으로 인하여 사회적 후생이 감소될 수 있다는 것이다. <그림 3-2>에서 遊休化될 費用 부분이 사회적 증가 잉여 부분인 Δabc 와 비교하여 어느 편이 더 클것인지 단정지어 말할 수는 없다. 따라서 가격으로 표시되는 부분만을 기준으로 하여 이론적으로 살펴 보아도 輸入 開放의 厚生 效果가 반드시 正(+)
일 것이라고 말할 수 없는 것이다. 여기서 농업 생산이 가격으로 표시되지 않는 國土 環境 保全 機能 등 소위 非交易的 關聯事項(NTC: Non Trade Concerns)을 생산하여 국민 경제에 공익적 기여인 농업의 外部 經濟 效果를 고려하면 수입 개방의 후생 효과는 負(-)가 될 것이다. 최근에 발표되고 있는 KDI, KIET, 농촌경제연구원 및 대외경제정책연구원의 각종 예측자료가 이를 뒷받침 하고 있다.

이상에서 우리는 UR타결후의 한국 농업이 받을 영향과 사회적 후생 효과를 이론적으로 검토해 보았다.

2. 우루과이 라운드(UR)이후의 韓國 農業의 危機

쌀을 제외한 대부분의 농산물이 1997년 부터 전면 개방되면 앞에서 검토 고찰 한 바와 같이 수입 해외 농산물의 國內 到着 價格은 매년 낮아질 것이고 만약 이 기간 동안 국내 농산물이 가격 및 品質 競爭力이 向上되지 않고 최소한 현재 가격 수준을 유지한다면 市場 競爭力을 잃게 되어 국내 시장을 해외 농산물에게 빼앗기고 萎縮이 불가피 해 진다.

심을 만한 적당한 작물을 잃은 농민들의 작물 선택 범위는 직접적인 개방 압력을 덜 받게 되는 채소류 등 園藝 作物로 집중될 것인데, 이 부문의 내수 또한 수출 시장의 확보가 여의치 않게 되면 過剩 生産과 價格 暴落 현상이 연쇄적으로 일어나게 되어 급기야는 국내의 전체 농산물 生産 基盤이 崩壞되는 위기로 치닫게 될 것이다.

사실상 현재의 입장에서 볼 때 대부분의 韓國 農産物은 수입 농산물에 비해서 가격 경쟁력을 갖추지 못하고 있다. 이는 특히 토지를 상대적으로 많이 이용하는 곡물 생산이나 초지, 축산 등

粗放的 利用 農業의 경우에는 더욱 심하다.

특히 쌀, 보리, 콩 등 곡물류는 국제 가격보다 4~5배 비싼 것으로 나타나고 있어 만약 수입 개방이 본격적으로 진행된다면 밀, 면화처럼 우리나라에서 아예 자취를 감추게 될 것으로 우려되는 품목도 없지 않다. 그러나 돼지고기, 닭고기 그리고 사과와 같은 資本 集約的인 農畜産物의 경우에는 비교적 가격의 국제 경쟁력이 있는 것으로 평가되고 있다. 그러나 농가 소득에 기여도가 높아서 한국 농업의 중심적인 품목이 되고 있는 쌀, 보리, 콩 등의 작물과 쇠고기 등의 축산물은 가격 경쟁력에서 대단히 취약하기 때문에 無差別的인 全面 開放이 진행된다면 이는 바로 韓國 農業의 危機로 연결될 수 밖에 없는 것이다.

韓國農村經濟研究院의 발표 자료에 의하면,¹⁵⁾ UR협상이 관세상당액의 30~40%를 감축하는 선에서 타결된다면 주요 40여 개 품목의 완전 개방으로 인한 국내 농가의 소득상의 피해액은 연간 5조 5000억~6조원에 달하게 될 것이고 이에 따라서 농가의 農業所得은 현재 수준의 40~60% 정도 줄어들게 될 것으로 보고되고 있다.

이러한 직접 피해액 뿐만 아니라 생산 대체에 의한 代替 作目的 피해(예컨대 담배 수입 개방에 따른 고추 작물의 過剩生産으로 인한 피해)와 소비 대체로 인한 피해(예컨대 바나나 수입으로 인한 피해)등도 현저하게 증가해 갈 것이다.¹⁶⁾

이러한 생산 부문에 미치는 영향 뿐만 아니라 農産物의 流通 産業과 資材産業, 加工 産業 등 농업 관련 산업에 미치는 효과도 적지 않을 것이다.

다음은 國際價格이 우리나라의 1/5이하의 수준인 쌀의 수입 <표 3-2>이 우리 농업에 미치는 영향을 검토 해 보자.

<표 3-2> 주요국의 쌀 생산비 비교(87~89년평균) (단위 : U.S. \$/ton)

국 가	일 본	아르헨티나	한 국	미 국	인도네시아	태 국	필 리 핀
생 산 비	2,645	1,243	941	278	118	139	124

<자료 : 농림수산부>

關稅化 開放은 10년간 유예 되었지만 最少市場 開放으로 1995년부터 국내 쌀 소비량의 1% 개방을 시작으로 2004년까지 4%로 확대하지 않으면 안된다. 즉, 1995년 5만 1,000t을 수입하고 연차적으로 확대하여 2004년에는 20만 5,000t을 수입해야 한다.

이렇게 최소 시장 접근으로 쌀이 개방될 경우 農村經濟 研究院의 分析으로는¹⁷⁾ 1995년부터 2004년까지 10년간 모두 4억 7,590만 달러 상당의 쌀이 수입되며, 이에 따른 쌀 생산 농가의 예상 피해액은 1조 1193억원이 될 것으로 추산하였다. 즉 쌀 수입은 개방 첫해인 1995년 2,115만달러에서 매년 늘어나 2004년에는 8,459만달러 상당이 수입된다는 것이다.

15) KREI, 국제농업 자료, 1990. 10.

16) 成晉根, 國內 農業이 輸入 開放 때문에 받게 될 피해액 推定, 농업경제연구, 제30집, 1990. pp. 38-45.

17) KREI, UR타결이후 쌀가격 變動과 農家被害 分析, 1994. 12.

정부는 이같은 쌀 수입에 대한 대책으로 일단 국영 무역 방식을 취함으로써 수입쌀이 국내 쌀 시장에 미치는 가격 교환 등의 영향을 최소화한다는 방침이다.

예컨대 농산물유통공사를 통해 수입을 전담케 하고 수입쌀을 가공용이나 酒酌用으로만 공급하겠다는 것이다. 그러나 지금도 政府 在庫米를 酒酌會社에 넘기고 있으나 주정회사측에서 국산 고구마로 주정을 만들 때 보다 원가가 높아 불만인데 추가로 수입쌀을 넘겨 주겠다고 하면 그에 따른 酒酌價格과 燒酒價格의 연쇄인상이 불가피할 것이다.

또 수입쌀이 가공용 주정용 등으로 공급된다면 국내쌀의 가공용 주정용 소비가 상대적으로 줄어 國內 쌀價格에 영향을 줄 것임에 틀림 없고, 지금도 미군 PX를 통해 미국쌀이 시중에 유통되고 있는 것을 보면 정부의 수입쌀에 대한 국내유통 단속에 한계가 있음을 알 수 있다.

쇠고기의 경우는 1995년 쿼터수입 물량이 12만 3,000톤에서 2000년에는 22만 5,000톤으로 급증하고 2001년부터는 완전 自由化되어 2000년에 쇠고기 自給率이 40%이하로 떨어질 것으로 전망되며 韓牛 生産費의 질감을 통한 競爭力 提高 對策이 없으면 2001년 이후, 한우 생산기반이 무너질 우려도 있다.¹⁸⁾ 경쟁력이 어느 정도 있다는 감귤의 경우에도 1997년 7월 부터 수입 자유화가 시행되면 전혀 낙관할 수 없을 것이다.

UR협상이 시작된 후 농업부문의 변화를 보아도 농민들의 수입개방에 대한 위기감을 <표 3-3>에서 알 수 있다. 즉 農家號數, 農家人口가 急減하고 있으며 50세 이상의 高齡人口는 漸增하고, 생산성이 높은 젊은층은 減縮 하고 있어 농촌의 위기감을 대변한다.

<표 3-3> 농업 기본 통계조사 결과(1992년) (단위: 千戶, 천명, %)

구 분	1988	1990	1992
농 가 호 수	1,826	1,675	1,641
농 가 인 구	7,272	6,661	5,707
총 인 구 대 구 성 비	17.7	15.3	13.1
남 자 구 성 비	49.0	49.2	48.4
여 자 구 성 비	51.0	50.8	51.6
50세 이상 구 성 비	32.9	34.5	40.3

<자료: 농림수산부>

이상의 검토에서 農產物 市場이 開放되면 그 영향은 심대할 것이므로 충분한 投資財源의 확보는 물론, 長期的이고 一貫性있는 農政으로 農業의 未來를 可視化해야 할 것으로 생각된다.

IV. 農業競爭力 提高를 위한 農政方向

개방화 시대에 부응해야 할 한국 농정의 방향은 農漁村 構造 改善政策, 농업소득 정책, 농외소득

18) 中央經濟, UR시대 우리 경제의 과제, 1994. 4. 12. p. 3.

정책, 농산물 무역정책, 가격·유통정책 등으로 다양하겠으나 여기서는 農業競爭力 提高의 核心인 米作의 農地 流動化¹⁹⁾를 통한 經營規模의 擴大方案과 開放化 時代의 核心인 農業 技術 開發政策을 중심으로 논한다.

1. 農業生産의 適正經營 規模의 擴大

먼저 농업생산에서 미작의 적정경영 규모를 先行 研究들을 통하여 검토해 보면 경영규모가 확대됨에 따라 비용절감을 통한 營農 規模化의 利益이 실현되고 있음을 알 수 있다.

한국 미곡 생산에서의 적정 경지규모를 추정한 연구결과는 李武龍²⁰⁾ 9ha, 成晋根²¹⁾ 6.6ha, 李光碩²²⁾ 10ha, 정무남²³⁾ 6ha등으로 추정되었고, 농촌경제연구원의 農業機械化를 위한 大農 經營의 經濟性分析²⁴⁾에서 米作 一貫 機械化體系를 위한 기종별 결합형태로 트랙터(小)+이앙기(4조)+바인더형인 경우 최소한 3.5ha, 트랙터(大)+이앙기(4조)+콤바인(3조)형인 경우 損益分岐點은 7ha이상의 경지규모가 필요하다. 그러므로 향후의 경쟁력 제고를 위한 농정방향은 60%이상이 1ha 미만의 零細小農으로 구성되어 있는 현실의 한국농업을 상정하여 단기적으로 3ha 이상에서 장기적으로 10ha이상으로 經營規模를 擴大하여 競爭力을 높이는 정책이 급선무이다. 지금의 농업여건에서의 경지규모 확대 방안에는 다음의 4가지 방향이 있을 것이다.

첫째, 제2의 農地改革斷行

둘째, 營農組合 法人의 育成

셋째, 營農 規模 擴大를 통한 機械化 大農의 育成

넷째, 獨立 自營農의 育成 등으로 크게 농지 유동화를 통한 대농 육성과 농민적 토지소유의 안정과 협업을 통한 대경영 실현으로 대별된다. 그러나 위의 방향 중 획기적인 제2의 農地改革은 지금의 사회경제 여건상 어려운 방법이므로 다른 셋의 방법중 택일이나 혼용이 가능할 것이다. 따라서 農業의 效率增進과 농업소득을 증대시킬 수 있는 農業近代化를 통한 競爭力 提高를 위하여 農地所有 3町步 上限의 再檢討와 營農 組合 法人의 育成등이 필요하다.

(1) 農地所有 3町步 上限의 再檢討

3정보 소유상한은 농지개혁법 입법당시인 40여 년 전의 農村經濟狀況을 반영하여 만든 것이다.

19) 農地流動化에는 두가지 방법이 있다. 하나는 매매에 의한 것이고 또 하나는 임대차에 의한 것이다. 經營規模 擴大를 위해서는 이 두 방법이 필요하나, 본 논문에서는 賣買에 의한 확대방향만 다룬다.

20) 리무룡, 한국미곡생산의 적정경지규모와 그 확대방안에 관한 연구, 경남대학교, 경제학박사학위 논문, 1990.

21) 성진근, 쌀생산의 規模 經濟를 위한 經營規模 확대목표, 농촌경제, 제12권, KERI, 1989. pp. 71-82.

22) LEE Kwang Suck, Effects of farm size and land tenure on the economic efficiency of rice farming in Korea. Unpublished Ph.D. Dissertation, Univ of Hawaii, 1984.

23) Chung Mu Nam, Review of Korean Small Farm Economy with Special Emphasis on Farm Size Questions including Economies of Size in Paddy Production, Unpublished Ph. D. Dissertation, Univ of Missouri, Columbia, 1983.

24) KREI, 기계화 大農經營 育成方案, 연구보고, 172, 1988. pp. 37-43.

당시 농촌의 가장 중요한 소득원은 농지였고 過剩 勞動力이 많아 農地의 均分을 통하여 소득의 均등배분을 도모하고자 하였다. 그러나 경제가 발전함에 따라 상대적으로 노동력이 희소자원으로 바뀌어 노동절약과 기계화 영농의 필요성이 긴박한 상황으로 바뀌었다. 經營規模의 零細性을 그대로 두고서 농업의 발전을 기대하기란 어렵고, 상대적으로 낮은 소득 조건 아래서 의욕있는 농업후계자를 확보하기 어려워 農業의 非能率은 加速化 될 것임을 쉽게 예측할 수 있다.

그러나 경영규모를 확대하기 위하여 農地의 所有 上限制를 완전히 撤廢하는 것은 바람직하지 않으며 점진적인 上向調整이 좋을 것으로 생각된다.

農地制度에 있어서 농지의 소유상한선은 소유자격의 규제와 함께 핵심을 이룬다. 農地所有의 상한 규제는 경제, 사회적인 면에서 중요한 문제로 완화 내지 철폐에 대한 찬반 양론의 견해가 대립되고 있다. 贊成論의 입장을 보면,²⁵⁾

① 농업 기계화를 통하여 농업 近代化의 여건을 조속히 달성할 수 있다.
② 經營擴大는 농가소득 증대를 가져올 것이므로 비농업 부문과의 대등한 발전을 이룩할 수 있다.

③ 農產法人(企業農, 協業農)의 육성에 기여할 수 있다.

④ 1950년의 농지개혁 이후 자수성가한 농민들에게 영농의욕을 고취시켜 농업발전을 기할 수 있다는 점 등으로 농지 소유 상한의 완화 내지 철폐로 농업 기계화와 規模의 經濟 실현을 통한 擴大 再生産으로 농업자본을 형성하여 농업발전을 촉진할 수 있도록 함이 타당하다는 것이다.

다음은 소유상한의 완화, 철폐에 대한 反對論을 종합하면,²⁶⁾

① 농지의 대규모화는 農業經營의 조방화를 초래하여 農業生産力을 沈滯시킬 우려가 있다. 즉 농지가 절대적으로 부족한 우리나라에는 무엇보다도 토지생산성을 증대시켜야 하며 영농규모가 클수록 土地生産性은 저하된다.

② 대규모 자본가들에 의한 토지집중 현상으로 농업내부의 계층간의 격차가 심화되고 傳統的小作制度가 재현될 우려가 있다.

③ 농지에 대한 投機現狀으로 토지의 효율적 이용을 저해하게 되어 농업 생산력을 저하시키고 또한 土地集中 현상은 零細農의 大量 創出로 사회적 문제를 야기시킬 우려가 있다는 것 등으로, 찬반 양론은 나름의 설득력을 가지고 있으나 농지개혁의 결과로 남게된 농업의 현실은 영농규모가 영세하여 농가의 영세화는 자본의 영세화, 農業技術開發의 零細化 등으로 長期的인 農業發展을 저해하고 있어 영세농부들은 점점 낙후되어 경쟁력을 잃고 외국농업에 의해 침식당할 것이다. 따

25) 한기춘, 우리나라 土地制度의 研究, 사회과학논집, 제7집, 1967. pp. 61-64.

朱圭奉, 農地制度의 당위성과 政策方向, 농민문화, 1974. 9. p. 18

김동희, 오늘의 農地問題, 農村問題, 제1집, 이화여자대학교, 1975등 참고.

26) 김 영, 새로운 農地立法의 課題와 농지세분화 방지 입법의 필요성, 전남대 논문집, 제15집, 1969. pp. 203-211.

김병태, 農業制度和 農業生産, 농업정책연구, 제2호, 1974. pp. 3-25.

주종항, 한국 현행 農地制度에 대한 考察, 농업정책연구 제1호, 1976, 등 참고.

라서 農地購入資金의 供給이 擴大되고 農地制度가 改正되면 農業 機械化에 의하여 作業능률을 最大化할 수 있는 농지소유의 상한을, 일차적으로 미작의 최적규모로 추정되는 5ha까지 個別 農家의 耕地規模를 擴大해야 한다. 그러나 지나친 소유규모의 상향조정은 토지투기의 대형화나 경영규모를 늘일 수 없는 영세소농의 위화감을 조장할 우려가 있으므로 상향 조정된 후 차후의 경제여건의 변화 추세에 따라 漸進적으로 擴大 調整하는 것이 좋을 것이다. 또 토지집중을 억제하기 위하여 농지 소유 자격은 계속 농민으로 제한하고 장기적으로 농산법인, 기업농, 농산조합 등 특수한 경우에 한하여 소유상한을 20ha이상으로 農地 所有 資格을 주는 한편 농지위원회를 활성화하고 기능을 대폭 강화하여 비농민의 토지소유에 대한 세제 강화로 토지 투기를 막는 장치가 필요하다.

사실 農耕地가 農民에 의하여 農業用으로만 사용된다면 상한제의 철폐도 큰 문제는 없을 것이나 지속적인 인플레이션 추세 아래 농경지의 가격이 상대적으로 빠르게 상승하여 농지의 타 목적 전용이 가능한 이상, 農地를 財産增殖의 手段으로 이용하려는 投機的 需要가 항상 존재할 것이고 우리나라와 같이 인구에 비하여 토지 면적이 협소한 나라는 經濟發展에 따라 토지의 가격이 급상승할 것이 예상 된다. 農地의 所有資格과 소유상한 제한이 없으면 도시자본에 의한 農地集中 가능성이 있고 위장 전입하여 대규모 농지를 소유하여 投機的 大形化를 초래할 가능성이 높다. 그러므로 상한제의 철폐보다는 漸進적인 緩和쪽이 타당하며 작금의 土地 公概念과 토지의 전산화 작업의 완료로 非農民의 농지에 대한 투기조장을 사전에 막고 실제 農民만이 農地規模를 擴大할 수 있도록 금융, 세제면에서 특혜가 주어지게 하여 農業 生産性 向上을 통한 競爭力 提高가 도모되어야 한다.

(2) 營農組合法人の 育成

“농지는 농업생산에 있어서 기본적 생산 수단이므로 농지에 관한 제도적 규범은 농업의 생산 방법 자체에 중대한 영향을 미친다. 그리하여 농업생산 과정에서 마련된 하나의 農地制度는 그 이후의 농업생산의 발전을 크게 조건 짓는다.”²⁷⁾ “所有의 魔力은 모래를 황금으로 만든다”는 Arther Young의 공리 등은 농지제도의 중요성을 나타내는 것이다.

1950년에 실시된 우리나라의 農地改革은 농촌사회에 뿌리 깊이 내려온 지주-소작인의 경제적, 身分的 隸屬關係를 타파하는데 결정적인 기여를 하였고 또한 봉건사회의 중요한 기반인 토지가 농민에게 균분됨으로써 농민들의 自主意識을 가질 수 있게 하였다. 그러나 農地改革이 均等 分配에만 치중한 나머지 새로 자작농이된 영세 소농을 機械化된 大農과 獨立自營 專業農으로 발전시킬 수 있는 사후 대책이 부족하여 오늘의 農業經營 構造의 零細化를 정착시키는데 커다란 영향을 주었다.

농지개혁후 헌법에 금지되어 없어져야 할 소작이 날로 늘어 小作 面積이 전체 농지의 37%이며

27) 崔虎鎮, 韓國經濟史, 박영사, 1973. pp. 9-10.

그 중 66%가 비농민 소유로 조사됐다.²⁸⁾ 이로 인해 농가의 2/3는 많은 적든 남의 논밭을 부치고 있고 자기 논밭만 가지고 농사를 짓는 농가는 29%에 그치고 있다.²⁹⁾ 이러한 광범위한 小作의 再生은 競爭力을 약화시키고 農業發展을 저해하는 기본적 요인이 되고 사회적으로도 커다란 문제로 제기되고 있다. 그러면 작금의 상황에서 가능한 小作制의 廢絶과 構造改善의 방향은 어떻게 설정할 것인가?

우리는 農業生産性의 제고로 경쟁력을 높여 輸入開放 압력에 대처하고 農家負債를 줄여 농가의 가계를 안정시키고 농·공간의 격차, 도·농간의 격차를 줄여 국민경제의 균형 발전을 위해 그 기본이 되는 농지문제의 해결 즉 小作을 廢絶하고 小農體制의 止揚, 農業의 機械化, 經營規模의 擴大, 大經營의 有利性 추구를 향하여 농업의 구조개선을 서두르지 않을 수 없다. 이때에 요구되는 구조개선의 내용은 전농민적 규모에서 전개되는 개별 소농 경영의 共同化(營農組合)에 의한 규모확대이고 그에 수반되는 農業機械化이다.³⁰⁾

협업체는 현재의 지주에 지나친 피해를 주지 않고 小作制를 지양하기 위한 방법으로 소농의 소농지 소유를 그대로 둔 채 大經營化를 달성할 수 있다. 즉 현재의 小作問題를 궁극적으로 해결하고 한계에 부딪힌 零細小農 중심의 자작농주의를 수정, 발전시키는 길이 곧 協業體(協業經營體)이다.

이 協業經營體에 土地, 資本, 勞動力을 出資形式으로 하고 지주는 농지에 대한 배당을 받고 자본의 제공자는 投入資本에 대한 配當을 받으면 그 틀 속에서 소작관계는 저절로 해소될 것이다.

農業經營의 共同化는 공동체의 유산을 근대적으로 활용하는 마을단위가 바람직하며 이 길을 위해서 농촌지도소나 농협, 축협은 물론 정부의 정책 중심도 여기에 두고 자금지원과 관련 법규를 정비해야 한다.

소작과 零細小農을 없애고 대경영의 유리성을 추구하기 위한 營農組合 法人의 골자는 다음과 같은 규정이 필요할 것이다.

첫째, 營農組合法人은 토지소유를 허용하는 동시에 그 소유한도는 제한하지 않아야 한다.

둘째, 營農組合法人에 투입한 개별농가의 농지는 영농조합법인의 동의 없이는 타인에 매도할 수 없고 매수의 우선권을 영농조합법인이 갖도록 한다.

셋째, 영농조합법인의 土地買收와 영농에 필요한 자금은 이를 권장하는 의미에서 국가가 충분히 공급해야 한다.

넷째, 營農組合法人은 경영에 지장이 없는 한, 구성원의 農地 賣渡를 거부할 수 없고 일정 기

28) 農林水産部, 1991년도 농가경제조사, 1992. 6.

29) 2차대전 직후 農地改革을 실시했던 일본 대만의 自作農比率는 1989년 현재 81%, 86%로 농촌이 어느정도 保存되고 있는 것과 對比된다.

30) 김병태, 農業構造改善과 農地政策, 농업정책연구, 제15권, 1987.

간내에 영농조합법인이 매수하거나 구성원이 매수한다.

다섯째, 영농조합법인에 투입된 토지는 株券化하고 토지 사용료를 주식에 대한 배당으로 하며 이 때의 配當은 최우선으로 하고 평년작 생산량의 20%를 보장하고 영구 고정시킨다.

여섯째, 노력에 대한 배당은 인근 노임수준에 5~10%가산 지급토록 하여 외부로의 勞動力 流出을 방지한다.

일곱째, 營農組合法人の 운영에서 오는 손실은 政府機關의 會計檢査 등의 검증으로 특혜 금융을 통한 장기 저리 융자와 보조금을 지급하여 法人 留保가 일정규모에 달하도록 하여 健全化시킨다.

여덟째, 영농조합법인은 지역 특성에 따라 畜産, 園藝, 果樹 등 複合 營農이 가능하도록 농축산물 가공업체의 설립을 권장하여 生産·加工·販賣權을 부여한다.

이상과 같은 방향에서 農業構造改善이 추진될 경우 개개인의 所有規模는 종전과 같으면서 경영규모는 종전의 수십배로 확대할 수 있어 小作 零細 小農의 舊態를 벗고 機械化, 大經營化로 能率向上과 증산은 물론 농의소득 증진을 동시에 달성하여 UR 이후의 輸入自由化 물결에 대처하는 競爭力의 提高와 고도화 되어가는 産業社會에 대응할 수 있게 될 것이다.

2. 國際競爭을 위한 農業技術의 開發

國際化, 開放化, 專門化 時代에 정부가 담당해야 할 가장 중요한 역할은 우리 농업의 국제 경쟁력을 제고 시키는 일이다.

農業與件이 우리보다 월등히 좋은 외국 농산물과 경쟁하는 길은 우리나라 농업기술을 한 단계 높은 수준으로 끌어 올려 尖端農業, 신기술 농업, 科學營農으로 전환시켜야 한다. 즉 높은 地價와 작은 경지규모를 가지고 국제경쟁력을 가질 수 있는 자본 및 기술집약적 농업의 육성을 통한 韓國型 農業의 創出이다.³¹⁾ 이를 위해 遺傳工學 등 첨단기술과 품질이 뛰어나고 상품성이 좋은 신 품종 등을 육성하기 위한 研究開發事業을 지역단위로 적극 유도하고 지원하는 일이다.

농업부문의 연구 투자는 신품종의 개발뿐 만 아니라 생산비를 절약하는 새 농기계, 새 농법의 개발, 인건비를 줄이는 벼의 直播 研究, 다수확 사료작물 연구, 畜産施設의 自動化 및 컴퓨터에 의한 사양 관리, 수요가 증가하고 있는 低公害 고품질 농산물 생산을 위한 有機農法, 無毒性 農藥 및 成長 促進劑, 소비자의 기호 등에 부응하는 농산물의 加工과 包裝 貯藏技術이 필요하다.

여기에 기술개발을 뒷받침할 수 있는 농진청, 수산청, 산림청 등의 연구부서를 한국과학기술원 수준으로 육성하고 專門 農業을 위한 人力 開發과 젊은 농어민에 대한 대대적인 技術教育과 지원이 요청된다.

농업의 國際 競爭力은 자연 조건으로만 결정되는 고정적인 것 만이 아니라 政府의 政策, 農民의 努力, 國民의 農業觀 등 인위적 정책적 요인에 의해 좌우되는 유동적인 것임은 이스라엘, 덴마크,

31) 金成勳의, 韓國農業 이길로 가야한다. 비봉출판사, 1991.

許信行, 韓國 農業의 21世紀 戰略, 김영사, 1993. pp. 296-298.

네델란드 등지에서 증명된다.

정부와 농민이 최선을 다했음에도 불구하고 한국 농업의 한계³²⁾로 존재하는 국내의 농산물 가격차는 농업발전을 위해 감수해야 하므로 이것은 국민 전체가 공동으로 부담해야 한다는 共同體意識과 合意가 필요하다.

V. 結論 및 要約

1. 한국농업은 식량의 安定的 供給, 자본의 조달, 노동력의 제공, 공산품의 내수시장, 국제수지의 개선 등 우리나라 經濟成長에 큰 기여를 해왔다.

2. 그러나 우리나라 經濟成長 方向은 공업화 전략에 의한 수출 주도형 고도 성장 정책에 두었고 國際 競爭力 확보에 필요한 低賃金 政策을 뒷받침하기 위한 저농산물 정책과 農業部門에 대한 과소 투자 배분 등의 不均衡 成長戰略으로 농업은 상대적으로 낙후되었다.

3. 이와 같은 불균형 성장전략은 장기적으로 農業이 工業의 發展에 의하여 근대화되고 공업이 농업의 발전에 의하여 성장한다는 農工並進의 기본 명제를 벗어나 農家의 厚生增進, 도·농간 균형 발전에 의한 산업간, 지역간, 계층간의 균형 발전에 실패한 것으로 평가되며 이는 곧 지금의 農產物 輸入開放과 맞물려 농업 위기와 직결되고 있다.

4. 우리나라 農產物은 국제 가격보다 4~10배 비싼 것으로 나타나고 있어 농산물 수입 개방으로 국내 대부분의 농산물이 競爭力을 잃어 生産 基盤이 붕괴될 위기에 있다.

5. 오늘날 새롭게 인식되고 있는 농업의 非交易的 역할의 중요성과 최소한의 國際 競爭力 提高를 통한 韓國農業의 維持 保全을 위하여 일차적으로 우리나라 농업생산의 핵심인 미작의 農地 流動化로 經營規模를 擴大하는 한편 신품종, 신농법의 개발, 노동 절약형 새 농기계와 벼의 직파법의 연구, 저공해, 고품질, 새로운 가공,포장, 저장기술의 개발등의 農業技術 開發로 국제화 개방화에 부응해야한다.

參 考 文 獻

1. 김동민 : 農地制度 改善에 관한 研究, 경영경제논집, 제6호, 동국대학교, 경영관리연구소, 1981.
2. 김동희 : 오늘의 農地 問題, 農村問題, 제1집, 이화여자대학교, 1975.
3. 金文植 : 農業 經濟學, 서울대학교 1986.
4. 김병태 : 韓國 農業經濟論, 비봉출판사, 1982.
_____ : 農業構造改善과 農地政策, 농업정책연구, 제15권. 한국농업정책학회, 1987.

32) 황연수, 우리농업의 가능성과 限界, 가톨릭주보, 제172호, 1994. 5. 22.

5. 金成勳의 : 韓國農業 이길로 가야한다. 비봉출판사, 1991.
_____ : 쌀의 政治經濟論, 시인사, 1984.
6. 김 영 : 새로운 農地立法의 課題와 農地細分化防止 立法의 필요성, 전남대논문집, 제15집, 1969.
7. 리무룡 : 한국미곡생산의 적정경지구모와 그 확대방안에 관한 연구, 경남대학교, 박사학위 논문, 1990.
8. 文八龍 : 현대 農業經濟學, 선진문화사, 1989.
9. 朴基赫 : 現代 農業經濟, 박영사, 1983.
10. 박진도 : 經濟 開發과 農業, 농업정책연구, 제5권, 한국농업정책학회, 1978.
11. 박진환 : 地價와 小農構造, 농업경제연구, 제26집, 한국농업경제학회, 1984.
12. 박현채 : 韓國 農業問題의 새로운 認識, 돌베개, 1984.
13. 李貞煥 : 經濟社會發展과 농림수산업의 役割變化, 연구보고, 236, KREI, 1991.
14. 鄭英一 : 의향적 經濟發展과 農業政策(한국경제의 전개과정, 돌베개), 1981.
15. 朱奎奉 : 農地制度의 당위성과 政策方向, 농민문화, 1974.
16. 崔虎鎭 : 韓國經濟史, 박영사, 1973.
17. 許信行 : 韓國農業의 21世紀 戰略, 김영사, 1993.
18. 農村經濟研究院 : 機械化 大農經營 育成方案, 연구보고, 1988.
19. 農林水産部 : 農林水産 主要統計, 각년도.
20. 韓國農漁村社會研究所 : 輸入開放과 韓國農業, 비봉출판사, 1991.
_____ : 韓國農業, 農民問題研究, I, II, 연구사, 1988.

Summary

The Object of the Korean Agricultural Policy for the Elevation
of the Competitive Power on Products Post-Uruguay Round.

Choi, Jong-Soo · Lyi, Mu-Ryong

(1) The purpose of this paper is to suggest the object for the future of the agricultural policy through appraising the Korean agricultural policy and scrutinizing the import opening system of agricultural products and the crisis of Korean agriculture after discussing the change of the function as a part of agriculture to the economic development in Korea.

(2) In the process of the economic development in Korea, the agriculture has contributed to it as a supplier of the provisions, labor, capital and a consumer of the manufacturing products. But during the one fourth century, the agricultural policy of government authorities impeded the development of agriculture because of carrying on the agriculture as a subsidiary faculty for the supporting the industry and export. This is directly linked with the crisis of agriculture mesh with the import opening system of farm products at the present.

We ought to reflect the past rural policy and to be improved it to have competitive power and trustworth cherished the balance and connection within the whole of national economy.

(3) After reaching the agreement of the U.R.negotiation, if the foreign farm products are imported freely in our home market, Korean farm products which don't have the competitive power in both price and quality will loose the market competitive power. Therefore the agricultural policy for the reconsideration of competitive power is required because Korean farm products must be gotten such a blow.

(4) The object of agricultural policy for the reconsideration must be laid on the enlargement the adequate management plan for the farming and the improvement of agricultural technique.

In the case of rice culture, the market farming, the mechanized large-scale farming and the up-bringing measure of agricultural corporation are required.