

21世紀를 向한 長期農政의 發展 方向에 關한 研究

—農業 및 農村開發方向을 中心으로—

金 五 星

農林水産部 監査官

A Study on Long Term Agricultural Policies Development for 21st Century

Oh Sung Kim

Director General Bureau of Audit & Inspection
Ministry of Agriculture, Forestry & Fisheries

While the Korean Economy has experienced a high growth rate over the last two decades, agricultural sector has developed at a comparatively slower pace than other sectors. In the course of urbanization and industrialization, the agricultural sector faces numerous obstacles, including the labor shortage due to the migration from the rural to the urban area. It is widely recognized that without balanced development between the agricultural sector and the rest of the sectors, harmonized social and economic development may face serious limitation. To create the rural area as a "pleasant living community" for farmers and non-farmers, emphasis should be placed on rural development to improve rural people's welfare. while introduction convenient facilities into rural area. Special attention should also be payed to the continuous supply of major food crops on a national security basis and to the reasonable supply of agricultural machinery to alleviate the labor shortage as well as to develop agricultural infrastructures. In line with these objectives, this study concentrates on analyzing existing obstacles in rural society and suggests policies for introducing integrated rural development through increasing farm income including non-agricultural income and improving the rural welfare for the 2000's.

I. 緒 論

1. 研究目的 및 方法

우리나라는 그동안 高度經濟成長을 이루어 왔다. 國民所得이 增大되면서 國民의 生活樣式도 크게 變化되어 가고 있다. 農村도 그동안 社會經

濟的인 面에서 많은 變化를 가져 왔지만 都市에 比하면 相對的으로 뒤지고 있으며 農業部門도 工業部門에 比하여 發展의 幅이 뒤지고 있는 것이다.

現在 韓國의 農業 및 農村의 問題는 全體的인 社會, 經濟的 發展에 相應하지 못하고 있다. 이러한 現象은 都市와 農村間의 生活隔差로 드러나

고 있다. 그러나 문제는 都·農間 隔差를 解消하는 것도 重要하지만 農業 및 農村이 發展하지 않으면 國家全體, 社會經濟發展은 限界性을 招來하기 때문에 더욱 深刻하다 하겠다.

따라서 高度産業社會로 發展하기 위해서는 農業 및 農村의 積極인 發展策이 講究되지 않으면 안된다. 특히 2000年代 韓國의 經濟, 社會에 副應할 수 있는 農業 및 農村이 되기 위해서는 여기에 相應하는 政策樹立이 隨伴되어야 한다.

本 研究은 2000年代 韓國의 經濟 社會를 展望하고 農業 및 農村의 現實과 앞으로 期待되는 役割을 豫測하여 福祉農漁村을 이룩하기 위한 合理的인 農政의 方向을 摸索하는데 그 目的을 두고 農業 및 農村의 現況과 指標는 이미 發刊된 統計資料를 活用하여 農業生産構造, 農村經濟構造, 生態環境의 構造의 側面에서 計量的으로 分析하여 接近하였으며 2000年代 農業 및 農村社會의 展望을 分析함에 있어서는 주로 政府의 6次 5個年 經濟社會發展計劃과 韓國開發研究院(KDI), 韓國農村經濟研究院(KREI)의 資料를 活用하였다.

長期的으로 綜合農政이 追求하여야 할 綜合開發戰略으로 區分하여 提示하였는데 農業開發에서는 農地制度의 改善, 農業生産基盤의 改善, 農業技術 및 勞動生産性 提高, 農業經營構造의 改善 등을 위한 政策의 方向으로 重要視되는 部門만을 提示하였으며 農村開發과의 關聯政策으로서는 農家生活構造의 改善, 農村社會文化, 福祉施設의 改善, 農村社會間接資本의 擴充과 特別 農漁村地域綜合開發의 定着化를 爲해 發展해야 할 諸課題에 重點을 두고 改善方向을 提示하였는데 問題의 接近과 開發의 方向은 우리나라의 農業 및 農村의 現實이 주는 問題만큼이나 複雜多岐하기 때문에 되도록 課題를 舍棄시켜 發展方向을 提示하였다.

2. 農政의 發展過程과 課題

우리나라 農政의 展開過程을 1948年 政府樹立以來 制度의 側面에서 考察하여 보면

1949年—農地改革法制定, 1952年—農地改革事業 特別會計法制定, 1962年—土地改良事業法을 制定, 1967년에는 農業基本法을 制定하여 農政의 基本方向을 規定하여 農政을 展開하여 오다가 1970年에 農村近代化促進法을 制定하여 國家經濟

發展에 相應하는 農村近代化事業을 推進하게 되었다. 1978년에는 農業機械化促進法을 制定하여 營農의 機械化를 圖謀하였다. 특히 1983년에 農漁村所得源促進法을 制定하고 農村工業을 積極育成해 가므로써 農外所得比重의 增大에 依한 農村所得構造改善에 바차를 加하고 있다. 또한 1986年 부터는 農村開發方式으로 轉換하여 그간의 農業開發政策을 農村開發 政策으로 轉換해 가고 있다.

2000年代의 韓國經濟社會에 適應할 수 있는 農業 및 農村이 되기 위해서는 바람직한 政策樹立이 講究되어야 하는데 이를 위한 農政의 懸案은 다음과 같이 열거될 수 있다.

첫째, 農業의 技術의 進步를 통한 農業生産의 向上과 科學的 營農의 體系化.

둘째, 2000年代 農產物需要에 適應할 수 있는 農業生産構造의 改編.

셋째, 農業生産構造에 相應하도록 하는 土地利用形態의 改編.

넷째, 諸變化에 알맞는 農村生活의 質의 向上을 위한 諸與件의 改善.

다섯째, 産業間, 地域間, 階層間 均衡있는 開發로 福祉基盤 確立.

以上과 같은 諸課題는 1960~1970年代의 時代的 狀況에서 그 役割을 다한 主穀自給爲主 食糧增產施策에서의 農政 轉換을 意味하게 되며 이러한 狀況속에서 政策의 接近은 어느 한部門에만 치우칠 수 없기 때문에 窮極的으로는 2000年代를 向한 福祉農漁村을 위한 綜合農政을 具現하는 것이라고 볼 수 있다.

II. 本 論

1. 農業 및 農村의 現實

지난 1962年 經濟社會發展 5個年計劃이 始作된 以後 우리나라 經濟는 持續的인 高度經濟成長을 이룩하여 1986년에는 國際收支가 黑字로 轉換하게 되었다. 그러나 1986年 現在 國民總生産額(GNP)은 82兆 8,260億원(經常價格)이나 그중 農林漁業은 10兆 9,650億원으로 GNP의 12.8%에 不過하다. 1977年 以後 鑛工業部門은 4次5個年 開發計劃期間에서 5次5個年 開發計劃期間 18,6

%에서 23.8%로 증가하였으나 農林漁業部門은 같은 期間동안 6.9%에서 6.7%로 오히려 減少하였다.

또한 1962年以後 5회에 걸친 經濟開發計劃의 推進으로 國民總生産額은 年平均 8.4%로 比較的 높은 成長을 維持하였으나 農業總生産增加率은 年平均 3.3%로 低成長을 나타낸 가운데 產業構造에 있어서 農業은 1966年度에 32.8%에서 1986年度에는 12.8%로 그 比重이 急速히 低下하였다. 이와같은 急激한 產業構造의 變化는 人口가 農村 및 農業으로부터 都市 및 非農業部門으로 移動해왔기 때문이다. 지난 20年동안 農村人口는 急激히 減少하였다. 또한 人口의 都市集中現象은 農村家口의 減少를 招來하였다. 1966年의 農村家口는 2,540千戶로 全國 總家口의 49.6%를 차지했으나 1986년에는 全國 總家口 9,575萬戶의 20.1%인 1926千戶로 減少하였다.

그러나 이러한 農業人口의 減少의 變化속에서도 農家戶當 耕地面積 規模는 1ha 內외의 零細한 水準에 머물러 있다. 離農現象이 農家戶當 耕地面積을 1966年 0.9ha에서 1986年度에 1.12ha로 약간 늘어났다. 특히 그간 干拓, 開墾等 農地의 新規開發도 있었지만 工業化와 都市化의 進展으로 農地의 蠶食이 開發을 앞질러 絕對農耕地 減少로 農家의 戶當 耕地規模가 크게 增大되지 못하였다.

1986年 現在 2.0ha 未滿의 小農의 耕作規模를 가지고 있는 農家は 64.1%나 되며 1966年 93.4%에 비해 오히려 增加되고 있어 韓國農業의 小農構造의 脆弱性이 더욱 加重되고 있는 實情이다.

이와같은 耕地規模의 零細性下에서는 農地의 擴大, 改良 및 保全, 農業用水의 開發 等과 더불어 農業技術과 勞動生産性向上이 重要視되어 왔다. 먼저 農業生産基盤造成事業은 科學營農基盤造成을 이루면서 主穀自給에 크게 이바지 하였다. 그러나 1986年 現在까지도 總畝面積의 72%의 水利畝率을 보이므로서 農業生産의 自然的 條件을 完全히 解消하지는 못하고 있다.

韓國農業은 1970年代를 前後하여 種子改良과 栽培技術의 革新 및 機械化의 進展 等으로 綠色 革命을 이룩하여 農業生産性은 크게 向上되었다. 특히 實業技術에 따른 勞動生産性이 1971年에 時

間當 159원에서 1985년에는 1,925원으로 크게 增加하였고 土地生産性도 1971년에 10a當 29,838원에서 1986년에는 319,763원으로 크게 向上되었다.

農家人口의 變化는 農家經濟活動人口의 變化, 農家戶數의 變化, 農村人口의 變化까지 隨伴하게 되는 것이다. 農家勞動力의 主된 減少要因은 農家와 非農家의 所得隔差, 非農業部門의 相對的 成長으로 풀이된다. 이러한 農家勞動力의 離農은 그간의 國土開發이 都市開發 中心으로 이루어지면서 農村에서 都市로의 勞動力의 移動이었다.

특히 그중에서도 問題되는 것은 靑長年의 都市로의 移動에 따른 農業勞動力의 老齡化·婦女化이다. 1966年度에 50歲 以上 農家人口가 全體 農家人口의 13.4%에서 1986년에는 全體 農家人口 8,180千名의 28.7%에 該當하는 2,348千名에 이르게 되었다. 또한 全體 農家人口中에서 婦女子 比率이 점점 增加하여 1986에는 50.3%로서 男子보다 0.3%가 더 많은 比率을 차지하게 되었다. 이와같은 勞動力의 老齡化·婦女化는 農業勞動 利用形態의 變化를 意味할 뿐 아니라 傳統的으로 自家勞動에 依存度가 높은 우리나라에서는 農業勞動의 能率性面에서도 深刻한 問題라 아니할 수 없다.

農家所得에서 農外所得이 차지하는 比重은 1966年 22.3%에서 1986년에는 38.7%로 向上 되었으나 1985年 現在 日本國의 農家所得에서 農外所得 寄與率인 80.6%에는 크게 미치지 못하고 있으며 臺灣의 63.4%에도 크게 下廻하고 있는 實情이다.

우리나라에서는 農家所得과 都市勞動者所得과 比較할때 별 차이가 없는것으로 나타나고 있으나 實相은 그렇지 못하다. 農家所得中 農外所得은 農家밖에서 이전해오는 移轉所得을 상당부분 包含하고 있기 때문이다. 日本의 경우 農外所得에 移轉所得을 包含하지 않고 있는 點을 勘案한다면 그 격차가 더욱 심하다 하겠다. 한편 大部分의 農家は 負債의 增加로 經濟力이 惡化되고 있다. 1966年 農家戶當 10千원(經常價格)에서 1986年末 現在 2,192千원으로 크게 늘어났으며 負債의 農家所得에 對한 比率은 1966年 7.7%에서 1986年末 現在 36.6%로 크게 늘어났다. 이러한 農家負債는 豐·凶作의 差異와 年中에도 季節에 따라

變化가 심한 것이나 그것은 生産·擴大再生産에 起因한 것보다 家計生活에서의 子女學費, 冠婚喪祭, 其他 文化水準向上에 따른 消費支出의 增大에 있다고 보며 主所得源이 農業依存狀態下에서 營農生活를 爲主로 하고 있기 때문에 問題가 되는 것이다. 그동안 우리나라의 農家에는 消費水準의 向上만이 아니고 消費支出構造의 變化도 아울러 일어났다. 1965年 飲食物費의 農家家計費에 比率, 即 係數는 53.0%이었으나 1986년에는 27.4%로 낮아졌다. 이러한 추세로 미루어 볼때 韓國農村에서도 農家所得의 向上과 함께 係數가 낮아지고 其他 支出이 相對的으로 增加되는 現象이 두드러지게 나타나고 있다.

韓國의 農村은 生産面에서 뿐만아니라 生活面에서도 傳統的인 構造의 特性을 가지고 오래동안 農耕社會中心의 閉鎖性과 家族主義 等을 바탕으로 하여 聚落構造의 地域社會를 이루어 왔다. 지난 70年代를 前後한 都市化 産業化 過程속에서 傳統的인 農村社會는 構造의 變化를 일으켰다. 相對的인 閉鎖性으로부터 相對的인 開放性으로 變化되고 聚落共同體의 特性의 瓦解와 함께 家族集團이 分化되어 核家族化되어 가고 있다. 이러한 變化속에서 農民들이 갖는 意識이 많이 달라져 가고는 있으나 農家의 生活環境은 아직도 低位한 水準에 머물러 있다. 農家生活의 質은 都市生活의 水準에 比하여 아주 낙후된 實情에 머물러 있는 데 主된 要因은

첫째, 聚落構造의 前近代性

둘째, 農村道路와 上·下水道의 未備

셋째, 住居便益施設과 文化福祉教育施設의 未備이다.

더우기 순수한 農家만이 立地한 農村에서의 生活환경은 都市에 比하여 더욱 低位에 머물러 있는 實情이며, 特히 生活水準보다도 生活의 質이라는 次元에서는 더욱 심화되어 있다.

2. 農業 및 農村社會의 展望

(1) 期待되는 農業의 役割과 展望

우리나라의 經濟가 成長을 거듭함에 따라 國民 經濟 産業構造面에서 農林水産業이 차지하는 比重은 1984년에는 14%를 占하였으나 尙後 1990年代에는 11%로 더 나아가 2000年代에 가서는 7.5

%로 더욱 낮아질 展望이다. 한편으로는 農外就業機會가 擴大되면서 農林水産業의 취업자 比重도 1984年 27.1%에서 1990年代에는 21.2%로 2000年代에는 14.8%까지 낮아질 展望이다.

이와같이 農林水産業의 比重이 産業構造面이나 취업자 構成比에서 相對的으로 낮아진다고 하여도 中小都市를 中心으로 하는 農村工業發展과 在村脫農現象의 增加로 農村人口는 2000年代에도 全體人口의 20%內外로 維持될 것이므로 農村地位는 絶對적으로 過少評價될 수 없을 것이다. 總人口의 持續的인 增加와 國民食品消費의 增加 및 高級化로 因하여 農林水産業의 絶對적인 比重은 점진적으로 增加할 것이다. 特히 農業은 景氣沈滯같은 어려운 狀況에 부딪치게 될때 失業者를 吸收해 나가는 緩衝 産業으로서의 役割이 있으며 急成長하는 食品工業을 考慮한다면 産業으로서 重要性도 增大될 것이다.

一部에서 比較優位立場에서 輸出主導産業을 重點育成하고 比較低位産業인 食糧은 海外에서 輸入하면 經濟的으로 得이 된다고 主張하고 있으나 世界食糧 需給展望은 樂觀을 不許하고 있다.

로스토크(W.W. Rostow)교수는 經濟發展의 前提條件을 食糧의 自給化에 두고 있으며 食糧만은 리카도(D. Ricardo)가 말하는 比較生産費 原理가 다음의 3가지 理由로 成立될 수 없다고 하였다.

첫째, 食糧은 氣象條件에 너무나 左右되기 때문에 食糧輸出國의 凶年은 輸入國의 輸入量에 制限을 가져오는 點.

둘째, 食糧은 1970年代 石油과동 以後 資源化되고 있기 때문에 輸出國의 價格조작이나 비축화가 심해진 點.

셋째, 食糧生産의 不安定으로 因한 價格不安定은 輸入國의 國際收支의 變化를 겪시켜 한다는 點이다.

이와같은 理論外에도 냉혹한 國際社會現實에서 食糧資源의 武器化추세는 食糧安保 次元에서 볼 때 比較우위 經濟理論만으로는 說明될 수 없다.

1960年代 以後 産業化 過程에서 都市化 工業化가 進展됨에 따라 1968年을 起點으로 하여 우리나라의 農耕地面積이 增加추세로 부터 減少추세로 轉換되었다. 1968年에 總農耕地面積은 2,319

千ha로서 가장 많았었는데 그후 開墾, 干拓 等 農地의 外延인 擴大에도 불구하고 宅地, 工場 敷地, 道路 等 施設敷地의 增加로 農耕地의 絕對 面積조차도 減少하는 추세에 있다.

이와같은 增減의 結果 1968年末 現在 우리나라의 總耕地面積은 2,141千ha로 나타나고 있다. 2000年代의 總耕地面積은 繼續 減少하여 2,026千ha가 될것으로 展望되며 地目上 畝은 약간 增加 될 것이나 田은 더욱 減少될 展望이다.

그간 全天候 營農을 통한 土地生産性を 높이기 爲해 推進되어온 農業用水開發, 大單位農業綜合 開發, 用水路의 整備로 90千ha를 水利化하고 물 不足地 45千ha에 對하여 補強開發을 強化하므로써 86年末 現在 水利率 72.1%에서 1991년에는 77.3%까지 提高시킬 計劃으로 있다. 또한 耕地 整理 對象面積은 706千ha로 1995年까지는 모두 完了할 目標로 있으나 小規模 筆地, 分散立地 傾斜地에 對하여도 農路 및 논두렁을 整備하는 簡易整理를 實施하여 小型農機械에 依한 機械化營農이 可能하도록 整備할 計劃으로 있어 상당히 바람직스럽다 하겠다.

(2) 農村社會의 展望

經濟社會가 發展하면 比例하여 生活面에서 國民들의 人間다운 삶에 對한 欲求가 增大되어가는 것이 一般인 現象이다. 基本的인 生活環境이라고 볼 수 있는 醫療, 住宅, 道路, 上·下水道에서 福祉問題에 이르기까지 社會開發 및 福祉社會 示顯에 對한 與望은 社會發展 및 所得水準 向上과 함께 增大하고 있을 뿐만 아니라 그 必要性도 強調되고 있는 것이다.

經濟開發計劃의 推進過程에서 不足한 投資財源의 問題로 社會開發 및 福祉部門은 相對인 沈滯을 벗어나지 못하였고 特히 農村生活은 農村水産業의 經濟成長에서의 役割減少와 함께 都市에 比하여 農村生活與件이나 全般的 水準面에서 크게 落後된 狀況에 處해 있다.

實例로 1980年 全國의 住宅普及率은 74.5%이 있다. 이중 都市地域의 普及率이 60.6%이고 農村地域이 93.2%로 量的인 面에서는 農村地域의 우위였다고 볼 수 있으나 質的인 面에서는 크게 낮은 것으로 分析되어져 農村의 住宅問題는 量的인 側面보다는 質的인 面, 即 住居施設等에

서 問題가 있었다고 하겠다. 今後 2000년까지 農家戶數는 國民經濟에서 產業部門의 役割이 相對的으로 낮아지는 추세와 함께 크게 減少할 것이며 普及率은 100% 完全普及이 可能할 것으로 展望된다.

電化事業의 눈부신 發展으로 電氣, 通信施設은 農漁村地域에도 거의 모든 農家に 100% 普及될 展望이다.

經濟, 社會發展의 制約要因으로 作用하는 人口 增加問題는 先進福祉社會를 追求하는 立場에서 보면 重要한 問題이다.

1985~1990까지는 人口增加率을 1.38%, 以後 2000년까지는 1.14%를 維持하여 2000年代에는 49.4百萬名 水準으로 1980年度의 約 1.3배가 增加될 것으로 展望하고 있다. 1960年代 以後 減少 추세를 보여온 農村人口는 今後 2000年代 까지도 減少 推移를 보일 것으로 豫想되며 總人口에서 차지하는 農家人口의 比重 또한 낮아질 展望으로 1980年代 28.4%에서 1990年代에는 20.0%, 2000年代에는 10.7%까지 낮아질 展望이다.

한편 農村人口中 65歲 以上の 老齡層 人口를 보면 1970年代 4.9%에서 점차 增加하여 2000年代에는 農家全體人口中 15.0%를 차지할 展望으로 있어 農村의 人口 老齡化 現象이 더욱 심각한 問題로 대두될 것이다.

社會福祉란 福祉社會의 理念이 具現되어 그 안에서 사는 사람들이 人間의 삶을 享有하는 社會이다. 삶의 質을 높이는 方法으로는 生活環境의 改善, 保健醫療의 質의 提高, 教育文化의 振興, 社會保障制度의 確立 等を 말한다.

삶의 機會란 擴大을 의미하며 삶의 機會를 擴大하는 方法으로는 社會構成員에게 選擇과 決定의 自由가 많아지는 社會構造의 質的인 改善을 들 수 있다. 이와같은 視覺에서 農村의 文化, 福祉 施設에 對한 欲求는 農村地域의 大衆文化施設로서 매스미디어 普及率의 增加는 農家の 所得向上, 農村電化率의 上昇, 放送局 等の 擴大에 힘입어 急速하게 伸張되어 갈 것이다.

1970年代 農村 새마을 運動의 一環으로 마을會館 建立이 始作되었다면 1980年代에는 多目的 福祉會館의 建立需要가 增大되면서 農村中心地에 設置되기 始作하였다고 볼 수 있다.

또한 農村地域에도 1989년부터 醫療保險制를 全面 實施할 展望이나 農村住民의 健康維持와 直接關聯이 있는 農村地域의 醫療施設은 都市地域에 比하여 低位水準을 뚫기 어려울 것이다.

農家の 文化費 支出은 增加하여 家計費에서 차지하는 比重이 점점 높아질 것이나 醫療費는 醫療保險의 全面實施로 다소 減少될 展望이다.

3. 21世紀를 向한 農政方向

(1) 農業發展의 指向目標

2000年代를 向한 國家發展의 方向은 産業化된 「先進福社社會의 實現」을 目標로 하고 있다. 이러한 國家發展의 目標에 따라서 農業의 重要性도 새롭게 認識되어져야 한다.

國民食糧의 安定的 供給은 國內生産의 튼튼한 基盤위에 이루어져야 한다. 더구나 2000年代를 向해 우리社會는 開放化를 指向하고 있기 때문에 農業이 받는 對外的인 압박 또한 클 것이다. 國內外的인 경쟁속에서 農家所得도 올리고 消費者에게 農産物을 安定的으로 供給하기 위해서는 農業도 高能率 生産體制를 確立해 나가야 한다.

여기서 중요한 것은 農村과 都市와의 均衡發展이나, 産業化 過程에서 都市에 比해 落後된 農村은 經濟적으로나 非經濟적으로 都市化의 추세로 變貌는 되어 가고 있다. 先進社會로 進入하게 되면 都市的인 集積經濟의 利點이 農村에 점차 자리잡게 되고 交通通信의 發達로 社會文化的으로도 農村은 都市化하게 된다. 이러한 點에서 都市, 農村으로 對備되는 地域의 構成은 經濟적으로 모두 高生産性을 나타내게 되는 만큼 落後地域의 意味를 가지는 農村은 더 以上 存在치 않고 오히려 환경이 保存되는 場所로 변모하면서 都市와 同一한 機能을 갖는 生活空間으로서의 役割이 期待되 기 때문이다.

國民食糧은 安定的인 次元에서 安定的으로 供給될 수 있는 農業生産基盤이 아무리 確保되었다고 하더라도 農業 및 農民의 희생이 強요되어 진다면 巨視적으로 全體國民經濟의 健實한 發展을 阻害하게 되고 또한 農村問題는 相對的인 貧困의 惡循環에서 永遠히 未解決로 남게 된다.

따라서 農村과 都市間의 均衡發展과 풍요로운 農村建設이 가장 큰 農政의 基本目標가 되어져야

할 것이다.

(2) 農業開發의 方向

그간 高度成長이 이루어지면서 農業과 農村經濟 構造 및 農村社會構造가 크게 변모하였음에도 現行 農地制度는 1949년에 制定된 農地改革法에 規定한 骨格을 벗어나지 못하고 있다.

農地制度의 改善이 強調되고 있는 理由는 前近代的인 小作制度는 재등장 할 수 없는 與件이며 農外所得과 兼業所得이 점차 增加함에 따라 農地分配가 所得分配에 미치는 영향이 줄고 있기 때문이다.

農地制度의 改善은 크게 農地所有 上限線의 問題, 農地貸借問題, 農地流動性 提高化, 農家支援制度의 改善으로 區分, 集約될 수 있으며 이들은 獨立的으로 改善되기 보다는 相互補完的으로 改善되어져야 할 것이다.

1986年度에 農地貸借管理法의 制定으로 農地流動化는 어느 程度 可能토록 하였으나 農地所有 上限線은 農地流動化의 制約要件이 되고 있다. 現行 農地所有의 3町步 上限制는 그동안 存廢兩論을 수없이 거듭해 왔다. 現在 大農은 1968年 以前 머슴 勞動에 依存했던 大農과는 根本的으로 다르다.

現在의 大農은 극소수 例를 除外하고는 機械化一貫作業體系로 再編成된 規模營農體系이다. 農村經濟가 원활해져서 農業機械化가 현 추세대로 또는 急速히 進行한다면 農家再分化 現象이 나타날 것이며 이러한 경향을 繼續促進시키기 위해서도 農地所有 上限制는 無意味하게 되나 傳統的인 土地所有慾과 南北의 理念對決의 特殊性等 政治, 經濟, 社會的인 與件을 고려할때 單純히 經濟的인 側面만 가지고 論하기에는 어려움이 있다.

日本이 1970년에 農地所有 3町步 上限線을 廢止했을 때 農家所得中 農外所得 比重이 54.3%였으며 1973년에 大農化를 本格的으로 推進했던 臺灣은 農外所得比重이 52.4%였다. 그러나 우리나라의 1986年 現在 農外所得率은 移轉所得을 包含해서 農家所得의 38.7%에 不過하다. 또한 限定된 耕地와 土地所有慾과 強한 農村社會의 通念을 고려하고 非農民의 投機誘發 可能性을 排除할 수 없는 現實을 고려할 때 어려움이 따른다.

따라서 農地所得 上限制는 零細農問題가 農外所

得으로 解決될 수 있는 段階에 社會的 與件을 감안하여 漸進적으로 廢止해야 할 것이다.

우리나라는 山地가 많고 農耕地가 적은 脆弱性을 가지고 있다. 2001年 까지 非農業的 農地需要는 172千ha로 推定되고 있어 現在의 農耕地 水準을 維持하려면 農地의 外延的 擴大가 實질히 必要하다. 農耕地의 質的인 面에서도 農地의 凡用化가 時急하다. 그러나 무엇보다도 地力增進과 土地利用率을 提高하기 위한 方法이 병행해서 講究되어야 한다.

農地改良事業은 다음과 같은 開發方向으로 整備되어야 한다.

첫째, 一部 限界農地를 除外한 主要畝作地帶에 對하여는 用排水施設을 完備하고 이를 田作地帶까지 積極적으로 擴充하여 나가야 한다.

둘째, 畝의 耕地整理는 2000年代 以前까지 完了하여 勞動力 減少 및 便農에 對備하고 畝에 局限되어 있는 耕地整理事業은 田作地帶까지 擴大하여 耕地의 보다 效率的인 利用을 圖謀하여야 할 것이다.

셋째, 農地改良事業은 事業의 特性別로 地域을 選定하여 綜合적으로 施行하는 것이 바람직하다. 即, 農業用水, 耕地整理, 排水改善, 地力增進事業等을 綿密한 工程管理과 投資計劃으로 同時에 推進함으로써 重複投資를 排除하고 事業效率을 極大化시켜 나가야 한다.

그간 主穀의 自給達成을 이룩하는데 큰 役割을 한 技術開發은 土地生産性 向上을 위해 主穀에 對한 研究에 集中하였으나 앞으로는 主穀은 勿論 特作, 油脂作物 등 새로운 成長作物의 研究開發이 時急하다.

經濟成長에 따라 食生活패턴이 高級化 多樣化되고 있으며 점차 加工品, 기호품 需要가 增加될 것이기 때문에 이러한 研究開發도 併行되어야 할 것이며 尖端科學技術을 農業에 迅速히 導入할 수 있도록 民間次元에서의 開發을 誘導하여야 한다. 유전자 操作을 利用한 新品種 開發과 組織培養, 細胞融合 등을 利用한 바이러스면역 등 農業에 利用할 可能性이 無限하기 때문이다.

또한 農村的 勞動力과 農村勞賃의 上昇은 앞으로 계속될 展望이므로 勞動生産性을 높이기 위하여 農業의 機械化가 實질히 要望되는데 일몰적

인 機種의 普及보다는 地域實情에 맞는 機種의 開發로 畝作爲主 平野地에서 段階的으로는 田作地帶까지 擴大普及하여야 한다.

한편으로는 主穀中心의 半自給的 複合營農에서 商業的 營農으로 轉換政策이 必要하며 增產爲主에서 所得創出爲主로 轉換되어야 하고 農外所得 創出基盤을 造成할 수 있는 農工團地 등의 政策的 施策이 持續적으로 講究되어야 할 것이다.

(3) 農村開發 方向

1985年 부터 綜合農政의 一環으로 綜合開發方式을 導入하여 地域(郡)을 中心으로 地域의 與件과 特性 그리고 住民의 開發意思를 土臺로 長期 發展方向을 設定하고 產業經濟, 定住基盤, 社會 福祉文化 등 農村的 全般에 걸친 綜合的인 發展을 위하여 示範的으로 公州, 康津, 青松郡의 事業이 始作되었다.

長的的으로는 農村을 「삶의 空間」으로 認識하고 綜合開發한다는 觀點에서 지금까지 나타난 農村經濟基盤이 脆弱하게 된 要因과 그 對策에 對해 政策的 論議가 展開되어 왔다. 특히 農漁村 地域綜合開發은 國土開發과 國土計劃의 次元에서 開發하는 成長據點開發方式에서 定住生活圈 開發方式으로의 轉換을 意味하며 部處別로 경직된 事業爲主 實績主義에 立脚한 下向式 開發이 아닌 地方化時代를 對備하는 새로운 國家發展 戰略으로 施行되어 왔다.

그러나 計劃을 樹立하고 施行하는 過程에서 많은 問題點이 導出되었고 적용 여하에 따라서는 相當한 問題가 대두될 것으로 豫想된다.

첫째, 定住圈을 郡地域으로 固着하였다는 點이다. 行政의 運用上 行政의 基本單位인 郡을 對象으로 하였을 것이나 圈域이란 概念은 行政圈域보다는 社會經濟的 圈域인 生活圈域 즉, 購買, 醫療, 教育, 交通, 通信 등 圈域의 意味가 크다고 본다. 따라서 모든 圈域을 構成하는 要素의 最大 公約數를 分析하여 바람직한 計劃的 開發이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 計劃樹立面에 있어서 地域內 모든 投資事業을 綜合開發方式으로 吸收하여 地域의 長期 開發方向을 提示하는 構想程度의 水準을 바로 事業과 連結시키거나 또한 이를 바탕으로하여 補助金申請主義에 의거하여 地方自治團體長이 補助金

을申請하는데는相當한無理가 있을 것이며事業施行主가中央部處인境遇에는 더욱限界성이 뒤따를 것이기 때문이다.

셋째, 計劃의 범주와 開發投資計劃의 限界이다.

地域內 投資되는 모든事業을 總網羅하고 있는 데 上位計劃과 인근의 地域計劃을 受容하여 計劃을 樹立하되 地域에 최우선 施行하여 할 事業으로 局限하고 地方費投資可能 財源을 判斷한 年後 事業主體別로 區分하여 이에 따른 役割이 分明히 주어지도록 定立하여야 한다.

넷째, 行政體系의 整備이다.

農漁村地域綜合開發計劃을 郡守가 樹立하고 道에서 中央部處와 協議調整後, 審議確定하고 郡守가 發表하도록 되어 있으나 制度的인 뒷받침이 없는 限 그 實效성이 問題이다. 따라서 制度的인 뒷받침이 될수 있도록 假稱「農漁村地域綜合開發促進法」의 制定이 時急하다 하겠다.

다섯째, 專門機關의 育成이다.

農漁村地域綜合開發計劃은 地域計劃이면서 空間計劃이다. 또한 都市計劃에 對應하는 計劃으로 理解되어야 한다.

都市計劃과 農村計劃의 難易度에 對해서는 端的으로 論하기는 어렵다. 적어도 擴域計劃이라는 點에서 農村計劃은 都市計劃보다는 더 어려울 것이다. 長期的인 眼目에서 地域計劃을 專攻한 農村計劃士 制度的 導入 및 育成도 必要하다. 또한 專門分野別 技術要件을 갖춘 專門機關의 育成도 必要하다. 더구나 開發物量에 對한 需要의 大部分이 地域住民들이 當面하고 있는 宿願事業으로서 小規模事業 中心이 많다. 이는 經濟的 技術的 妥當性 檢討없이 受容되어졌을 경우 重複投資를 招來할 우려성을 排除할 수 없을 뿐더러 計劃專門家가 보는 視角의 差異가 크기 때문이다. 以上에서 보는 바와 같이 農漁村綜合開發이 定着되어 活性化 되기에는 아직 많은 課題가 남아 있다.

綜合農政의 一環으로서 理解가 되어지는 農漁村地域綜合開發의 바람직한 方向은

첫째, 計劃과 事業의 分離로 事業은 長期計劃下에 進진적으로 小圈域中心의 事業化方案을 講究하여야 할 것이다. 아울러 生活圈을 勘案한 行政區域 調整으로 地方化時代에 對備한다.

地域間(크게는 道도 包含된다) 均衡發展을 이

루어야 하는 國家發展 目標에 副應해서 現行 郡地域이나 道地域의 行政管轄區域 規模도 現行 自然地勢를 中心으로 交通, 通信이 未發達된 原始的 狀態下에서 確定된 틀을 벗어나 앞으로는 交通通信等 現實에 알맞는 現任의 定住生活圈을 基盤으로 하여 政治, 經濟, 社會, 文化的으로 圈域形成이 可能한 地域을 單位로하여 地域自治圈域을 設定하고 이를 中心으로 改編, 地域間 均衡 있는 發展과 規模있는 自活圈이 形成될 수 있도록 現行 道の 規模를 30萬 내지 50萬 單位로 縮小 調整하고 郡單位를 道機能에 吸收하는 등 地方自治制에 對備하고 道나 郡의 行政力이 地域의 住民들에게 가장 效率的으로 傳達되고 地域住民들의 意思가 最大限 反映될 수 있는 規模의 크기로 調整하여야 한다. 이렇게 하므로서 浪費的 行政需要도 縮小하고 國民和合 次元에서 要求되고 있는 廣域化된 現 道地域單位의 大規模地域 集團이 갖는 傳統的 地域感情問題의 解消策도 될 수 있다고 본다.

둘째, 計劃樹立時 事業施行主體를 分明히 밝혀 計劃의 役割을 定立한 뒤 各施行主體別로 그 役割을 充實히 實現 하도록 한다. 例를 들면 國家主導의 中央施行事業의 경우에는 該當部處 또는 이를 관장하는 政府有關機關에 建議反映하여야 되는 것이다.

셋째, 地方自治團體에 對한 稅制支援 擴大 및 國費支援率의 擴大이다. 現行 地方稅入만으로는 郡自體事業을 施行 할 수 없는 實情이며 實際 地方自治團體의 財政自立度는 全國平均 28.1%에 不過하다.

1986年度에 담배稅를 地方交付稅로 轉換하였다고는 하나 農地稅의 減免으로 實質的인 稅入은 미진한 實情이므로 稅制支援擴大方案의 講究가 절실하다. 아울러 過去에 一定率로 國費를 支援토록 되어 있던 補助金 支援方式을 1986年度에 制定된「補助金の 申請 및 管理에 關한 法律」에 依據 差等補助를 할 수 있도록 되어 있는 있으나 事業別 差等補助로 되어 있어 非效率的이라고 볼수 있다. 地域의 財政自立度에 問題가 있는 것이라면 當然히 地域間 差等補助를 할 수 있는 包括支援方式으로 改善되어야 한다.

農村人口의 老齡化, 婦化의 問題는 農業勞動

力의 質의 低下는 勿論 심한 人力難을 招來하게 되었다. 이러한 轉換期에 農漁村에 定着하여 農漁業에 從事하면서 農漁村을 先導해 나갈 農漁民 後繼者를 育成하기 爲해 政府는 1980년에 農漁民 後繼者 育成基金法을 制定하였고 이를 바탕으로 農漁民 後繼者 育成基金이 設置되어 農漁民 後繼者 育成事業을 着手하였다.

農業도 하나의 머리를 쓰는 産業으로 發展되어 져야 할 때에 優秀한 營農後繼者의 育成, 確保를 必要로 했던 時代의 背景에 부합되었다.

그간 政府의 確固한 意志로 1986년까지 30,944 名의 靑少年을 農漁村에 묶어 두는데 成果를 거두었다.

그러나 農漁民 後繼者의 確保問題는 農業에 對한 職業의 滿足感, 居住地로서 農村生活에 對한 滿足感, 農民의 社會的 地位에 對한 滿足感 등 社會心理의 要因에 의해 決定되어지는 것이다.

따라서 農漁民 後繼者를 確保할 수 있는 基盤을 擴大하여 나가기 爲해서는 農村生活與件을 改善하여 農民이 農村生活에 滿足하고 社會的 地位가 向上되도록 하는 政策의 努力이 必要하다.

또한 農業系 高校, 大學 卒業生이 農村에 定着하여 營農에 중사하는 率이 극히 낮은 現實에 비추어 볼때 學校 教科目 內容에 農業 그 自體의 技術의 인 面만 수록할 것이 아니라 農業의 特殊性과 農民의 자부심을 高揚시킬 수 있는 內容이 수록되어져야 하겠으며 아울러 農業系 高校의 活性化 方案도 같이 講究되어야 한다. 그리고 所要 資金 支援도 事業에 따라 약간의 差異는 있으나 現行 6~8百萬원의 一率의 인 中期性 低利資金 支援 方法보다는 보다 더 彈力的인 支援 方法으로 轉換해 나가야 한다. 現行 支援 金額이 一律의 으로 適用되므로써 事業의 特殊性을 살리기가 어렵고 資金 償還에 隘路를 겪게 된다. 따라서 事業의 規模와 性格 등 事業別 特殊性을 감안해서 資金 支援 規模나 償還 期間을 彈力的으로 運用하는 方向으로 資金 支援 制度를 改善해 나가야 한다.

아울러 女性 後繼者는 1986년까지 全體 後繼者 30,944名 가운데 834名이나 되지만 이는 農漁村 現實에 비추어 볼때 많은 숫자는 결코 아니다.

農村 女性들의 農村 社會 活動을 積極 誘導함과 同時에 農村 靑年들의 配偶者가 不足한 實情이므로

全體 營農 後繼者의 擴大와 더불어 女性 後繼者를 더욱 擴大 育成해 나가야 할 것이다.

앞으로 農村 地域에는 農村 工業 導入 등 農村 綜合 開發에 따라 農民과 非農民의 混住 現象이 늘어날 것으로 豫想되고 있다.

前述한 바와 같이 未來의 農村은 生活 空間으로 都市民의 休息 空間으로 한편으로는 綠地 空間으로 의 役割이 期待된다.

따라서 向後 農村 聚落 構造 改善 事業은 山村 地域 開發과 더불어 國民 休養地와 傳統 文化 保存의 次元에서 다뤄져야 한다.

더구나 比較的 住民 所得이 높은 都市 隣接地域과 山間 奧地와는 根本的으로 다르기 때문이다.

우리 農民들도 現在 世界 여러 나라 先進國 國民들이 누리고 있는 水準의 文化 福祉 生活을 누리게 하기 爲해서는 從來와는 다른 概念의 社會 文化 福祉 施設이 擴充되어야 할 것이다.

農村 內部의 就業 機會와 教育 機會의 擴大를 위한 產業 施設과 教育 施設, 醫療 惠澤의 均점을 위한 保健 醫療 施設, 現代的인 文化, 娛樂 生活의 享有을 위한 「現代的」인 產業, 教育, 醫療, 文化, 스포츠 施設의 擴充이 要請되어 진다.

이러한 社會 文化 福祉 施設의 擴充이 야말로 農村을 都市 처럼 가꾸는 하나의 原動力이 되는 것이다.

成長 潛在力이 높은 地方 中心 都市(現在 單位를 包含한 都市)를 地方 定住 生活의 中心 地로 삼아 先導的 社會 文化 福祉 施設을 擴充하여 農村 住民의 教育, 產業, 流通 서비스 部門까지의 中心 地로 育成시켜야 한다.

이들 地方 中心 都市와 周邊 農村 地域을 連結하는 道路, 交通을 整備하여 農外 就業 機會를 賦與하므로써 윤택한 生活 面이나 農外 所得 面에도 寄與하게 된다.

農漁村 靑少年들이 大都市에 나가져 많더라도 基本的 慾求를 充足시킬 수 있는 程度의 施設이 갖추어져야 하나 公共 投資로는 限界가 있을 것이다.

따라서 民間 資本을 끌어들이 수 있는 政府의 施策이 課題라 하겠으며 「現代的」인 文化 福祉 施設의 擴充과 더불어 이외에도 農業 災害 保險 制度의 早期 實施 등 社會 福祉 施策의 擴大가 要望된다.

Ⅲ. 結 論

우리나라 經濟는 過去 20餘年間 4次에 걸친 經濟開發 5個年計劃을 推進한 結果 先進開發國으로 成長하였다.

이러한 가운데 오늘날 産業化 過程에서 그리고 都市에 比하여 所得 및 生活水準에서 相對的으로 落後된 韓國의 農業 및 農村問題가 重要한 政策課題로 提起되고 있는 時點에서 農業 및 農村開發에 關한 現實과 問題點, 展望과 方向을 考察하였다.

그동안 人口增加와 國民所得이 向上됨에 따라 食糧의 需要는 主穀外 飼料 穀物을 비롯하여 加工食品의 需要가 急激히 增加되어 食糧의 海外依存은 每年 增大되고 있으며 最近에는 食糧의 安保論까지 擡頭되고 있는 點을 考慮할때 國民의 基本食糧을 永久히 不安定한 海外市場에 크게 依存한다는 것을 바람직하지 못하다.

따라서 앞으로 持續的으로 農業生産基盤을 整備해서 食糧의 自給度를 提高시켜야 하며 또한 都市에 比하여 落後되지 않은 農漁村을 建設하기 爲하여는 農業生産基盤을 維持保存하고 綜合所得 向上과 人間다운 文化福祉生活을 營위하는 명실상부한 綜合農政의 方向을 展開하여야 한다.

지난 20餘年 동안 莫大한 勞動力의 離農과 農業勞動力 需要의 季節的 偏重속에서 農村의 勞動力不足은 農業機械化를 促進하게 하였지만 農耕地의 與件上 아직도 未洽한 實情으로서 向後 많은 改善策이 要求되며 우선 耕地整理事業을 包含한 農地基盤造成과 全天候 營農을 위한 農業生産基盤整備가 絶실히 要望된다.

또한 專業營農을 指向하는 農家에는 耕地規模의 擴大를 위한 農地上限制緩和等 政策의 뒷받침이 必要하다고 보며, 兼業農家에는 農工地區 擴大造成에 依한 農外所得 創出機會를 많이주는 方向으로 農村工業施策을 積極推進하여야 되겠다. 特히 地域實情에 맞는 所得創出爲主의 生産品目을 指定하여 產地特化品目으로 育成하되 產地和 消費地를 連結하는 內需市場 乃至 海外輸出等

販路確保와 生産品目的 連繫流通方案도 講究하여 價格安定을 圖謀하고 不實化를 防止하여야 하겠다.

이와같은 觀點에서 볼때 앞으로의 農村開發은 農漁村綜合開發方式으로 積極推進하여 都農間 所得 및 生活의 質에 對한 隔差를 解消하여야 된다고 보며 이를 위하여는 既存 行政區域 中心에서 모든 圈域의 最大公約수인 生活圈域爲主의 定住圈開發方式을 擇해야 하며 綜合開發의 事業化 方案을 講究해야 된다.

또한 地方自治團體의 財政負擔이 수반되는 事業은 地方財定 自力度를 감안한 實質的 包括豫算差等支援方式으로의 轉換이 必要하며 地方化 時代에 對備하는 地域間, 都市와 農村間의 均衡發展을 이룩하기 위하여 地域間 産業, 經濟, 文化 및 社會間接施設의 均衡있는 配置調整이 絶실하다.

이러한 事項들을 效果의으로 推進하기 위해서는 各部處別로 散在된 理解가 상반되는 關係法을 整備하여 事業推進의 效率性을 圖謀하여야 하겠으며 農漁村 綜合開發을 事業化하기 爲하여 別途의 制度的 뒷받침을 할 수 있는 關係法의 制定이 必要할 것이다.

營農後繼者는 農業과 農村을 지키는 産業의 役軍으로서 自負心과 긍지를 심어 주어야 하며 地域的인 特殊性, 事業規模, 內容 等を 勘案해서 彈力的으로 運用되어야 하며 農村開發의 증추적 機能을 擔當하는 農村社會 間接施設의 擴充도 都市水準의 生活空間으로 擴大, 整備해야 할 것이다.

앞에서도 記述한 바와 같이 資源의 非效率的 配分과 浪費, 地域的인 不均衡을 脫皮하고 開發效果를 極大化시키기 爲해서는 行政制度整備는 勿論 交通 通信 生活便宜等 農村生活 定住圈을 中心으로 行政區域의 改編을 이룩하여야 하는 것이 農村開發의 當面課題라 하겠으나 이는 傳來的 慣習과 行政區域再編에 따른 地域住民의 利害關係等 先解決해야 할 課題가 많다.

또한 이러한 것들이 障礙要因으로 作用하기 때문에 巨視的 眼目으로 將來를 내다보는 強力한 政策意志의 發揮없이 解決하기 至難하다고 보며 이의 克服이 絶실히 要望된다 하겠다.