

1945~2000

한국 농업·농촌 100년사 ㉞

한국농촌경제연구원 편찬

농 립 부

발 간 사

21세기가 시작된 지도 3년이 지났습니다. 지난 20세기 100년은 우리나라가 전근대 사회로부터 근·현대 사회로 이행하였던 시기였습니다. 이 기간에 한국 사회는 정치·경제·사회·문화의 모든 면에서 역사적인 체제 변동을 이룩하였습니다. 정치 체제는 입헌군주국에서 일제 식민지 지배를 거쳐 남북분단과 미군정을 겪은 끝에 민주공화국으로 거듭 태어났으며, 경제적으로는 봉건주의로부터 식민지자본주의를 지나 자본주의 체제로 발전하였습니다. 전근대적 신분사회를 벗어나 근대적 평등사회를 이룩하였으며, 획일적·유교적 공동체 문화는 다원적·서구적 개인주의 문화로 바뀌었습니다. 한 세기만에 참으로 많은 변화와 발전을 이룩한 것입니다.

농업 부문의 변화 또한 그에 못지않습니다. 일제 식민지 하에서 질곡의 상징이었던 지주제가 농지개혁을 통해 완전히 해체되어 자작농체제로 탈바꿈한 데 이어 지금은 다시 임차농이 주류를 이루고 있습니다. 미맥위주의 자급적 생산은 축산과 특용작물 등의 상업적 생산으로 바뀌었으며, 토지이용형 농업에서 시설·자본이용형 농업으로 이동되고 있습니다. 비료·농약은 자급을 넘어 과용이 문제될 정도이며, 품종개발·개량 등 생물학적 기술과 농기계 등 기계적 기술의 개발·보급 단계를 지나 유전공학이 응용되기에 이르렀습니다.

그럼에도 현재 우리 농업은 안팎으로 어려움에 처해 있습니다. 식량자급률은 20% 대에 머물러 있고, 3ha 이상 대농층이 성장하고 있지만 경영규모의 영세성을 면치 못하고 있습니다. 농가경제는 절대빈곤을 벗어나 도시가계와 다를 바 없는 소비생활을 누리게 되었지만 도농간 소득격차는 커지고 있습니다. 만성적 과잉인구에 시달리던 농촌에는 젊은이를 찾아보기 어렵게 되었고 마을이 소멸된 경우도 적지 않습니다. 수입 농산물이 범람하고 있는데 농산물 수입 자유화의 압력은 더욱 거세어지고 있습니다. 자연재해가 해마다 되풀이되는 터에 가축 질병마저 발생 빈도를 더해가고 있습니다. 이것이 어찌 농업정책의 잘못에 기인한 것이라고 하겠습니까? 오히려 세계사적으로 유례없는 우리 경제의 고도성장 덕분이라고 할 수 있을 것입니다.

우리 농업은 이런 어려움을 충분히 이겨낼 수 있을 것이라고 믿습니다. 지난 20

세기 100년 동안 우리 농업은 지금보다 더한 난관을 극복해 왔기 때문입니다. 고난과 역경에 굴하지 않고 존망의 위기를 성취의 호기로 역전시켜 왔습니다. 자연과 사회의 악조건을 창조적 노력으로 극복한 것입니다. 그것은 세계 어느 나라 역사에 견주어도 자랑스러운 역사입니다.

『한국 농업·농촌 100년사』는 20세기 100년 동안 우리 농업이 얼마나 어떻게 변화·발전해왔는가, 무엇을 이루고 어디에서 좌절하였는가, 그 과정과 결과를 정리하여 현재의 좌표를 파악하는 데 목적이 있습니다. 그럼으로써 슬기와 용기를 돋우어 미래의 활로를 개척하자는 것입니다. 국제적으로는 우리보다 뒤떨어져 있는 개발도상국들에게 우리의 경험과 지혜를 보여줌으로써 그들의 발전에 보탬이 될 수 있을 것입니다.

지난 1999년에 『한국농정50년사』를 발간한 데 이어 이번에 『한국 농업·농촌 100년사』를 발간함으로써 우리는 이제 현대 한국 농업의 역사를 종합적·체계적으로 정리한 셈이 되었습니다. 역사가 과거를 통해 미래를 투시하는 지혜를 준다고 할진대, 아무쪼록 『한국 농업·농촌 100년사』가 20세기 농업·농촌의 변화와 발전 과정을 파악함으로써 21세기 농업의 활로와 비전을 탐색하는 데 도움이 될 수 있기를 기대합니다. 또한 제한된 편찬기간과 연구자료 부족 등으로 인해 미흡한 부분이 있겠지만, 이 분야의 역사를 정리하고 관련 연구를 진척시키는 데 토대가 될 수 있기를 바랍니다.

본서 편찬에 심혈을 기울여주신 한국농촌경제연구원의 이정환 원장을 비롯한 연구진과 편찬위원·집필위원·감수위원들께 감사의 말씀을 드립니다.

2003. 12.

농림부장관 허삼만

머 리 말

우리 연구원은 지난 1989년 「한국농정40년사」를 발간한 데 이어 1999년 「한국농정50년사」를 발간한 바 있습니다. 이로써 1948년 대한민국 정부 수립 이래 1999년까지 우리 정부가 시행하였던 농업정책에 대해 실시 배경부터 내용과 실적 성과와 문제점에 이르기까지 농정 분야별로 상세히 파악할 수 있게 되었습니다. 특히, 「한국농정50년사」에서는 「농정반세기 증언」을 별권으로 편찬하여 농업정책의 입안·결정·집행 과정의 이면에서 있었던 장애와 애환 등에 관한 담당자의 체험담을 통해 농정의 실상과 교훈을 알 수 있도록 하였습니다.

이제 다시 「한국 농업·농촌 100년사」를 발간하게 되었습니다. 본서는 그 어느 때보다 고난과 역경으로 점철되었던 1901년부터 2000년까지 20세기 100년간 우리 농업·농촌의 발달 과정과 변화상을 정리한 것으로서, ‘농업발달사’라고 할 수 있습니다. 잘 아시듯이 농업의 역사를 종합적·체계적으로 정리하기 위해서는 ‘농업발달사’와 ‘농업정책사’를 별도로 편찬할 필요가 있습니다. ‘농업발달사’는 국민경제의 발전과 국제관계의 변화 농업정책 등 농업을 변화·발전시키는 요인을 종합적으로 분석하여 농업생산, 농산물 수급과 가격, 농가경제, 자원의 이동과 이용, 농업기술, 농촌사회와 지역농업구조 등 농업·농촌의 구체적인 모습이 어떻게 변화되어 왔는지를 분석 정리하는 것이며, ‘농업정책사’는 이와 같은 변화에 대응하여 어떤 정책이 시행되고 그 효과는 무엇이었는지를 분석 정리하는 것이라고 할 수 있습니다.

본서는 편년체의 시대별 통사를 지향하고 있다는 점에 특징이 있습니다. 지금까지 ‘정책사’이든 ‘발달사’이든 농업분야의 역사서들이 분야별로 서술되었습니다. 분야별 역사 서술은 다수의 분야별 전문가를 동원하여 집필하도록 함으로써 편찬하기 쉽고, 이용하기 편하다는 장점이 있습니다. 그러나 시대상과 변화상을 종합적으로 이해하고 역사적 위상과 경중을 파악하기 어렵다는 단점이 있습니다. 반면 시대별 서술은 소수의 집필자가 분야를 종합하여 시기별로 집필하거나 다수의 필진이 참여한 경우 총괄 조정하지 않으면 안 된다는 점에서 어려움이 따르게 됩니다. 본서는 시대별 서술 방식을 택하여 그 장점을 살리려고 하였으나 그 단점도 여러 곳에 나타나리라 생각합니다. 이 점 해량하여 주시기 바랍니다.

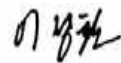
이번 『한국 농업·농촌 100년사』 편찬사업에서는 상·하 2권의 정사 외에 논문집 2권, 농업통계 보정에 관한 연구서와 통계자료집, 그리고 4종의 자료집을 함께 발간하였습니다. 논문집 제1집 『한국 농업구조의 변화와 발전』, 제2집 『한국 농촌사회의 변화와 발전』은 20세기 100년의 농업사에서 쟁점이 될 만한 주제와 분야에 대해 서술한 논문을 모은 것으로서, 시대별 서술을 위한 기초 자료로 활용하는 한편 분야별 서술의 역할을 할 수 있도록 하기 위해 편찬한 것입니다. 농업통계 보정에 관한 연구는 1910~2001년의 농업 산출 및 투입에 관한 기초통계자료의 시계열 자료 간에 존재하는 불일치와 단층을 보정하기 위한 기초 연구로 시도하였으나 보정의 필요성과 가능성을 검토하고 최소한의 수정 내지 조정을 시도한 데 그쳐 아쉽게 생각합니다. 이 밖에 정사 2권과 논문집 등을 수록한 CD롬을 제작하여 간편하게 이용할 수 있도록 하였습니다.

이제 21세기로 진입하였지만 그 시작은 그리 밝아 보이지 않습니다. 지구촌 곳곳에서 전쟁과 테러, 재해와 질병, 기아와 빈곤, 자연파괴와 인간성 상실 등의 현상이 늘고 있습니다. 우리 농업 또한 WTO/DDA 협상과 FTA 체결 등으로 어느 때보다 위기에 직면해 있습니다. 그러나 한편으로는 자연환경과 생태계를 보전하고 지역의 다양성과 생명을 존중해야 한다는 주장도 거세지고 있습니다. 농업은 생명산업이며 환경산업으로서 21세기 문명의 전환을 위한 가치관과 다양한 기능을 제공하게 될 것입니다. 『한국 농업·농촌 100년사』가 우리 농업·농촌의 지난 세기의 발전과정을 알리는 것은 물론 미래 농업의 비전을 제시하는 데 일조할 수 있기를 기대하며, 농업정책 수립과 학계의 연구에도 활용되기 바랍니다.

본서를 편찬할 수 있도록 지원해 주신 농림부, 편찬 계획의 수립에서 집필위원·감수위원의 선임과 발간에 이르는 모든 과정을 총괄하여주신 편찬위원, 육고를 집필해주신 집필위원, 감수를 맡으신 감수위원들께 감사의 말씀을 드리며, 연구진들의 노고를 치하하는 바입니다.

2003. 12.

한국농촌경제연구원장



목 차

상 권

제1편 한국 농업·농촌 100년사 개관

제1장 한국 농업·농촌 100년사의 범위와 시각

제1절 「한국 농업·농촌 100년사」의 범위	3
제2절 편찬 시각과 구성	6

제2장 근대 한국 농업·농촌의 변화

제1절 조선 후기 농촌사회의 재생산구조	10
제2절 일제의 식민지 지배체제 구축과 농업·농촌	25
제3절 공황과 전시체제하의 농업·농촌	63

제3장 현대 한국 농업·농촌의 변화

제1절 해방·전쟁·복구기의 농업·농촌	103
제2절 고도 경제성장기의 농업·농촌	123
제3절 개방화 시기의 농업·농촌	154

제2편 조선 후기 농촌사회의 재생산구조

제1장 체제, 구조의 속성

제2장 조선후기의 사회경제구조

제1절 기층의 관계들	185
제2절 생산조직	199
제3절 재분배구조	224
제4절 향촌구조	249

제3장 변화와 저항

제1절 세계자본주의의 침입과 조선의 대응.....	267
제2절 사회구조의 동요.....	269
제3절 변화를 향하여.....	277

제3편 일제의 식민지 지배체제 구축과 농업·농촌

제1장 식민지 시기의 역사적 위상과 역할

제1절 식민지 시기의 시작.....	287
제2절 식민지 시기를 어떻게 인식할 것인가.....	291
제3절 식민지 시기의 시기 구분.....	294

제2장 일제의 농업이민과 식민지 농업기구의 구축

제1절 일제의 대한 농업이민 추진 배경.....	301
제2절 일본인 농업이민의 전개와 동양척식회사.....	313
제3절 식민지 지배를 위한 기초시설.....	331
제4절 식민지 농업기구의 구축.....	335

제3장 근대적 토지소유제도와 지세제도의 확립

제1절 광무 양전·지계 사업과 국유지 문제.....	369
제2절 통감부의 징세제도 개혁과 국유지 조사.....	383
제3절 조선토지조사사업의 실시.....	396
제4절 과세지가제의 성립.....	426

제4장 식민지지주제의 형성과 농가경제의 피폐

제1절 1910년대의 농업정책.....	443
제2절 산미증식계획의 실시와 미곡생산의 증대.....	459
제3절 식민지지주제의 형성과 농가경제의 피폐.....	485

제4편 공황과 전시체제하의 농업·농촌

제1장 농업공황과 농가경제의 동요

제1절 농산물 가격 폭락과 농민의 궁핍	547
제2절 지주경제의 강화	553
제3절 소작쟁의의 격화	557

제2장 농업공황과 조선미·일본미의 마찰

제1절 미곡조사회의 조선미 통제를 둘러싼 논의	564
제2절 농립성의 식민지미에 대한 인식	571
제3절 조선미 통제를 둘러싼 농립성과 식민지의 대립	573
제4절 미곡통제법 제정과 조선미 이입통제	577
제5절 미곡통제법의 보강책	583

제3장 산미증식계획의 중지

제1절 농업공황하의 미곡생산정책	598
제2절 미곡검사의 국영화	606
제3절 미곡저장정책과 농업창고	608
제4절 산미증식계획의 중지	615

제4장 농업공황과 농지정책의 적극화

제1절 1928년의 「소작문 제조사요강」과 「소작관행 개선에 관한 건」	625
제2절 자작농지설정사업	630
제3절 「조선소작조정령」	640
제4절 「조선농지령」	645
제5절 소작조정과 농촌통제	660

제5장 농촌진흥운동의 전개와 농가경제

제1절 대공황과 농촌의 위기	669
제2절 농촌궁핍의 실상과 원인	672
제3절 농촌진흥운동의 전개과정	675

제4절 「농가갱생계획」의 실적 및 효과	682
제5절 농촌진흥운동의 평가	705
제6장 전시체제하의 식량정책	
제1절 1939년 대가뭍과 농가의 궁핍	708
제2절 전시체제하 일본의 미곡수급 사정	711
제3절 전시체제하 미곡통제의 강화	714
제4절 전시체제하 식량증산정책	719
제7장 전시체제와 농업통제 강화	
제1절 농가단위 계획에서 부락단위 계획으로 전환	728
제2절 농촌노동력 동원	732
제3절 식량공출과 촌락	737
제4절 농지 통제 강화	742
제5절 농촌재편성 계획	747
제8장 농업생산구조의 변화	
제1절 농업생산요소의 변화	756
제2절 주요 농산물의 생산량 변화	764
제9장 농업 관련 행정·연구조직 변천	
제1절 농업 관련 중앙행정조직	775
제2절 농업 관련 지방행정조직	785
제3절 농업시험장 조직의 변천	787
찾아보기	795
편찬위원	829
편찬사무국	829
집필위원·감수위원	829

하 권

제5편 해방·전쟁·복구기의 농업·농촌

제1장 서론

제1절 50년대 한국농업·농촌을 보는 각도	833
제2절 미국의 대한 경제정책	838
제3절 농지개혁과 농업·농촌	847
제4절 한국전쟁과 농업·농촌	848
제5절 낮은 공업화 수준	854

제2장 농지개혁

제1절 농지개혁의 배경	859
제2절 농지개혁법의 입법과정과 내용	872
제3절 농지개혁의 추진결과	877
제4절 농지개혁의 성과와 역사적 의의	890
제5절 1950년대 자작농체제와 소작제	898

제3장 미국 잉여농산물 원조와 영향

제1절 개 설	908
제2절 잉여농산물의 도입 배경	910
제3절 미국 잉여농산물 도입	916
제4절 미국 잉여농산물 원조의 영향	926

제4장 농업생산의 정체와 식량부족

제1절 농업생산의 완만한 성장	947
제2절 농업생산요소의 취약성	961

제5장 저농산물가격과 전근대적 유통

제1절 물가안정과 저농산물가격정책	978
제2절 해방후 혼란기(1945-1949)의 양곡관리와 유통	982

제3절 1950년대의 미곡 부분통제와 저농산물가격	992
제4절 청과물시장과 유통	998

제6장 농가경제의 피해

제1절 해방 직후의 농가경제	1002
제2절 한국전쟁 직후 농촌의 빈곤	1005
제3절 1950년대 농촌의 피해	1025
제4절 농어촌고리채 정리사업	1040

제7장 과도기의 농촌사회

제1절 신분제 해체	1046
제2절 자작농체제 하의 계층분화	1053
제3절 가부장제와 동족집단의 잔존과 약화	1059
제4절 농촌 사회조직의 변화	1066
제5절 지역사회의 전개와 이농	1072
제6절 농촌 교육의 확대	1080
제7절 서양문화의 유입과 전통문화의 쇠퇴	1084

제8장 농촌의 지배구조와 농민운동

제1절 농업기구의 정비	1093
제2절 농민의식의 보수화	1100
제3절 농촌 지역의 정치	1107
제4절 농민운동의 분출과 침잠	1121

제6편 고도 경제성장기의 농업·농촌

제1장 경제의 고도성장과 농업문제

제1절 경제의 고도성장	1137
제2절 고도 경제성장과 농업문제	1146
제3절 경제성장과 농업의 역할	1155
제4절 본편의 구성	1159

제5절 결 언	1161
---------------	------

제2장 농업성장과 주곡자급

제1절 농업성장과 농업의 구조전환.....	1166
제2절 농업생산성 성장의 과정과 원천.....	1173
제3절 녹색혁명과 주곡자급	1179
제4절 결 언	1196

제3장 농업생산기반, 농지제도 및 농업기계화

제1절 식량증산을 위한 농업생산기반 조성.....	1202
제2절 농지소유와 임대차문제	1214
제3절 농업기계화의 진전	1234
제4절 결 언	1242

제4장 농산물 유통과 국제무역

제1절 품목별 농산물 가격정책의 전개.....	1249
제2절 이중곡가제와 양특적자 문제	1254
제3절 농산물 유통문제.....	1265
제4절 농산물 무역 제도와 무역정책.....	1281
제5절 결 언	1293

제5장 농업금융과 농업협동조합

제1절 농업금융과 자본시장.....	1298
제2절 농업협동조합의 발족과 역할.....	1315
제3절 결 언	1319

제6장 농업기술개발과 보급 및 농업교육

제1절 농사시험연구제도	1324
제2절 농촌지도기구	1335
제3절 농업교육제도	1343
제4절 결 언	1351

제7장 고도 경제성장과 농촌문제

제1절 도농 간 소득격차와 이농문제 1359
 제2절 농촌공업화와 농외소득문제 1370
 제3절 결 언 1377

제8장 농민문제

제1절 재건국민운동과 새마을운동 1382
 제2절 민간 중심의 농민조직과 농민운동 1394
 제3절 결 언 1403

제7편 개방화 시기의 농업·농촌

제1장 농산물시장 개방의 배경·전개·귀결

제1절 농산물시장 개방의 배경과 성격 1409
 제2절 농산물시장 개방의 전개 1413
 제3절 농산물시장 개방의 귀결 1417
 제4절 본편의 구성 1421
 제5절 결 언 1423

제2장 농업생산력 및 경영구조의 변화

제1절 농업자원의 취약화 1427
 제2절 농가계층 분화의 전개 1437
 제3절 농지소유 및 임대차구조의 변화 1464
 제4절 농작업 기계화 진전 1494
 제5절 규모의 경제와 경작규모 확대 1504
 제6절 결 언 1511

제3장 농산물 수급불안정 및 식량자급률 저하

제1절 농산물 수요구조의 변화 1518
 제2절 농산물 생산구조의 변화 1525

제3절 수급 불균형과 식량자급률 저하	1544
제4절 농업성장 둔화와 농업부문의 지위저하.....	1560
제5절 결 언	1570

제4장 농산물가격 불안정 및 유통구조의 변화

제1절 농산물 가격불안정의 심화.....	1573
제2절 농산물 가격정책의 전환.....	1582
제3절 농산물 유통여건의 변화.....	1601
제4절 주요 시장별 유통기능의 변화.....	1605
제5절 농산물 유통경로의 변천.....	1615
제6절 유통마진의 변동	1631
제7절 결 언	1639

제5장 농가경제와 농촌사회의 변화

제1절 농가경제구조의 변화.....	1645
제2절 농촌공업화와 농외소득원 개발.....	1656
제3절 보유자원구조 및 활용의 변화	1667
제4절 농가부채의 누증과 대책	1675
제5절 농촌사회의 변모	1688
제6절 결 언	1692

제6장 농민조직과 농민운동의 대응

제1절 농민운동 관련조직의 변모	1697
제2절 농민단체의 결성과 농민운동의 전개.....	1704
제3절 결 언	1719
찾아보기	1723
편찬위원	1757
편찬사무국	1757
집필위원·감수위원	1757
편찬을 끝내며	1758

제5편 해방 · 전쟁 · 복구기의 농업 · 농촌



장 상 환 (경상대학교 교수)

- 제1장 서론
- 제2장 농지개혁
- 제3장 미국 잉여농산물 원조와 영향
- 제4장 농업생산의 정체와 식량부족
- 제5장 저농산물가격과 전근대적 유통
- 제6장 농가경제의 피폐
- 제7장 과도기의 농촌사회
- 제8장 농촌의 지배구조와 농민운동

제 1 장 서 론

제 1 절 50년대 한국농업·농촌을 보는 각도

1. 문제의 제기

1950년대의 한국 농업·농촌은 내적으로는 일제하 반봉건적 농업구조를 타파하고 농민적 토지소유를 확립하는 긍정적 변화를 해가는 동시에 밖으로는 국토의 분단, 미군의 점령과 과다한 외국농산물 원조, 공업화의 미진전, 고리대 수탈 등으로 피해를 면치 못한 과도기였다.

한국경제의 전개 과정에서 1950년대는 일본제국주의의 지배 하에 있던 경제구조를 미국의존적인 경제구조로 전환하고 한국전쟁의 피해를 복구하면서 1960, 1970년대의 공업화를 준비하는 시기였다. 일제시대 한국경제가 한국인 자본의 부분적 성장에도 불구하고 전반적으로는 일본자본의 원시적 축적의 대상이 된 것(허수열, 1999)과 비교하여 1950년대는 한국자본주의에 있어서 귀속재산 염가 불하, 외국원조의 특혜배정, 특혜적인 조세금융 지원으로 매판적 관료자본이 형성되는 시기였다. 정경유착에 의한 부정부패는 자본주의 발전 초기에는 자본의 본원적 축적을 촉진하는 역할을 했다. 이 시기를 토착자본의 원시적 축적기라 할 수 있다.¹⁾

1) 1950년대가 한국자본주의 발전에서 가지는 의의에 대한 기존 논의를 살펴보면 服部民夫(1987)는 한국 고도경제성장의 전제조건으로서 농지개혁을 계기로 도시의 자금이 농촌으로 흘러들지 않게 된 것, 귀속재산 불하가 많은 문제점에도 불구하고 원조경제 전후부흥 등을 통하여 그 후 한국 경제발전을 선도한 왕성한 기업가 정신을 자극한 것, 전후 복구 과정에서 3백 산업 등에서 생산설비가 형성된 것, 복구 과정에서 방대한 건

한국의 자본주의 공업화 과정에서 그 밖의 후진제국과 다른 특이한 점으로써 1945년 이후의 상황만을 고려할 때는 1950년의 농지개혁을 통한 봉건제의 타파, 한국전쟁에 의한 분단의 고착, 미국의 점령과 지배력 강화 등을 들 수 있다. 1950년대에 한국경제는 미국의 원조를 통해 전후 복구와 경제안정을 달성하고 귀속재산 불하 등으로 자본가계급을 형성하여 1960년대 이후의 고도 경제성장을 할 수 있는 기반을 조성했다고 할 수 있다. 반면 농업·농촌 부문에서 볼 때 1950년대는 농업생산의 부진과 보릿고개, 고리채 등으로 나타나듯이 농업·농촌과 농가경제의 피해가 두드러진다.

이렇게 볼 때 해방·전쟁·복구시대인 1945-60년의 농업·농촌을 다루게 될 제4편에서 구명해야 할 과제는 크게 다음과 같은 몇 가지라고 할 수 있다. 첫째, 당시 농업의 침체와 농촌, 농가경제의 피해 실상을 정확하게 포착하고 미국의 점령정책과 잉여농산물 원조, 한국전쟁, 임시토지수득세 징수, 저곡가 정책 등이 어떻게 농촌을 피해를시켰는지를 구명해야 할 것이다. 정부는 물가안정을 위해 잉여농산물 원조의 뒷받침을 받아 저곡가정책을 강행하고, 전쟁에 따르는 재정부담을 보충하기 위해 임시토지수득세를 징수했고, 농산품과 공산품 간에 협상가격차가 확대되는 것을 방임하였다. 그 결과 농업부문으로부터 막대한 경제잉여가 공업 부문으로 이전되었고 이것을 바탕으로 일부 공업 부문에서 대자본이 급성장할 수 있었지만 농업 부문의 피해가 커졌다고 할 수 있다.

둘째, 1960년대 이후 고도경제성장에 1950년대 한국 농업·농촌의 변화는 어떤 의미를 가지는가를 구명해야 할 것이다. 특히 1950년에 실시된 농지개혁은 장기적인 한국경제사의 시각에서 볼 때 봉건제의 최종적 타파와 지주계급의 청산이라는

설수요가 발생한 것 등을 든다. 이대근(1987)은 1950년대 자본축적의 성격에 대하여 이 시기 공업화에서 미국원조의 의의를 강조하는 것은 한국의 자율적인 발전잠재력을 부정하게 될 수도 있다는 이유로 “원조의존축적론”을 기각하고, 공업화의 계기는 농업 부문의 희생과 정체라고 보는 ‘농업희생축적론’을 제기한다. 이에 대해서는 원조의존축적론으로도 이 시기 농업의 희생과 정체를 설명해 낼 수 있기 때문에 농업희생축적론이라는 가설 자체가 불필요하다는 비판을 받고 있다(김양화 1987). 이병천(1987)은 1950년대는 전후 복구=원조를 기축으로 하는 미국자본주의에로의 종속적 편입의 시기이지만 재생산구조의 측면에서 미국산 잉여농산물의 시장이라는 역할만 담당하고 있었기 때문에 국내시장은 협애화되고 농공간의 유기적 관련은 단절되어 이후 수출 지향적 경제구조가 형성될 수밖에 없었다고 보았다. 서울사회과학연구소(1991)는 8.15 이후 1950년대 말에 이르는 기간을 신식민지자본주의 시기로 파악하고, 이 시기 자본의 성격을 관료자본으로 규정한다.

획기적 의의를 가지는 것이다. 이것이 가능하게 된 배경과 경과를 정리함과 동시에 그것이 그 후의 급속한 자본주의적 공업화에 어떠한 의의를 가지는지를 구명해야 할 것이다.

셋째, 농업의 변화에 따라 농촌사회와 농민의식은 전근대적인 요소를 얼마나 탈각하고 근대적인 내용을 가지게 되었는지를 구명할 필요가 있다. 일제하에도 지주소작관계, 반상의식, 가족주의, 가부장제 등 봉건적 관계와 의식은 강하게 남아 있었다. 이것이 해방 후 미국에 의한 점령, 농지개혁과 한국전쟁 등의 격동을 거치면서 얼마나 약화되고 해체되어 갔는지를 확인해야 할 것이다. 또한 농민의 주체적인 움직임으로서 농민운동은 해방직후 강력하게 분출했다가 1950년대에 농지개혁과 한국전쟁을 겪으면서 1950년대에 어떻게 실질적인 부재 상태에 들어가게 되는지를 확인해야 할 것이다.

2. 분석시각

첫째, 해방 후 1950년대의 농업·농촌을 한국자본주의 역사와의 관련 속에서 파악하는 시각이 필요하다. 1950년대 농업·농촌을 규정한 한국 사회의 총체적 상을 구명하고 한국경제가 전반적인 경제정책기조와 공업화수준, 물가정책, 원조정책, 조세금융정책 등을 통해 농산물 시장, 농업생산요소 시장, 농가경제 수지와 농업노동력의 수요공급과 이동 등을 규정한 것을 확인해야 한다. 동시에 농업·농촌의 변화가 또한 한국자본주의의 발전을 규정지었다고 봐야 할 것이다. 특히 공업화에 핵심적인 요소인 자본과 노동력의 공급에 있어서 농업으로부터의 조세수탈, 농지개혁 등을 통한 노동력의 양적 확대와 질적 개선이 공업화에 기여하게 되었다는 시각이 필요하다.

둘째, 한국자본주의의 발전 단계라는 시각과 한국자본주의의 특수성을 통해서 볼 때 한국 농업·농촌의 특성을 보다 정확하게 포착할 수 있다. 해방 후 한국자본주의의 발전은 1950년대의 자본의 본원적 축적 단계(농업수탈정책단계) → 1960, 1970년대 신식민지적 산업혁명 단계(농업발전정책단계) → 1980년대 종속적 신자본주의로의 이행(시장 지향적 자립농정단계) → 1990년대 종속적 신자본주의의 모순 심화(시장 지향적 자립농정의 파탄)의 단계를 거쳐 왔다고 할 수 있다(장상환, 1991, 1995). 다수 자본주의 국가 속에서 한국자본주의의 특징은 우선 많은 개발도상국 가운데서 대만 등과 함께 신흥공업국 대열에 올라선 소수에 속하게 되었다는 것이다. 그리고

선진자본주의국가들이 1930년대 대공황 이후 1970년대까지 시행해 온 케인스주의적 인 사회보장정책 단계를 거치지 않고 바로 신자유주의적인 경제정책단계로 이행했다는 것이다.

이러한 한국자본주의의 특수성은 농업부문에서는 급속한 자본주의적 초기 공업화 과정에서 대하여 농업 부문이 크게 기여(희생)해야만 했다는 것과 또한 고도성장 후에는 소득보장적 보호농정단계를 뛰어넘어 바로 시장 지향적 자립농정단계로 이행했다는 특수성으로 나타난다. 이러한 한국자본주의의 특수성이 과거와 현재의 농업·농촌의 상황을 규정한 결정적 요소이다.

셋째, 사회의 토대인 경제가 정치와 사회 의식과 운동을 규정한다는 시각을 견지하고자 한다. 농촌사회에서 1950년대에 결혼 등에서 반상의식이 다소 약화되는 것도 농지개혁이라는 반봉건적 개혁과 시민전쟁의 성격을 부분적으로 지니는 한국전쟁의 경험이 작용했다고 봐야 할 것이다. 그리고 해방 후 격렬하게 분출했다가 1950년대에는 거의 부재 상태에 들어가고 정부 주도의 계몽적인 기술진흥과 소비합리화 등을 내용으로 하는 농촌운동만 전개되는 급격한 변화를 설명하기 위해서는 농지개혁과 한국전쟁을 빼놓을 수 없다.

3. 점령, 개혁, 전쟁과 농업·농촌

1945-60년까지 한국 농업·농촌의 변화를 초래한 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 일제로부터의 해방과 미국자본주의 지배로의 전환이다 미국의 대한 지배전략과 경제정책은 1950년대 한국 사회경제의 내용을 결정했다 미국에게 있어 남한은 반공투쟁의 전진기지임과 동시에 자본주의경제와 민주주의 정치체제의 성공적인 진열장이기도 했다. 미국은 친미적인 이승만 정권을 수립하고, 미 잉여농산물 원조를 통해 농산물 시장을 잠식했다 1950년대 농가경제의 피폐는 물론이고 오늘날의 과도하게 낮은 식량자급률의 뿌리도 여기에서 찾을 수 있다.

둘째, 1950년에 실시된 농지개혁이다. 농지개혁은 전근대적 봉건적 토지소유를 해체하고 지주계급을 일소하고 농민을 자작농으로 바꾸었다. 이것은 농업생산력 발전의 물적 토대를 조성했고 또 농민들의 영농의욕을 높임으로서 농업생산력 발전의 인적 기술적 기초를 강화했다. 또한 농지개혁은 1960년대 이후 급속한 한국자본주의의 발전에 기여했다. 지주계급의 청산을 가져옴으로써 한국자본주의의 발전에 긍정적인 역할을 했다. 귀속재산 불하에 지가증권이 사용됨으로써 자본가계급 형성에

기여했다. 자작농화된 농민들이 자녀교육을 할 수 있게 됨으로써 공업화에 필요한 우수한 노동력을 조성했다.

셋째, 1950-53년의 한국전쟁이다. 한국전쟁의 전비 부담의 일환으로 농민들은 임시토지수득세 부담을 지게 되었다. 또한 전시 통화증발로 인한 인플레이션을 막기 위해 농민들은 식량공출과 저농산물가격을 강요당했다. 국방비 충당을 위해 다량의 원조를 받아들이게 됨으로써 농산물 가격 하락을 초래했다. 또한 한국전쟁은 농민과 민중의 권리행사를 위축시킴으로써 농민운동의 부재 상태를 만들었다. 한편 한국전쟁은 한국의 근대화에 기여한 측면도 있다. 한국전쟁은 봉건사회로부터 자본주의로의 이행과정에서의 계급투쟁의 성격을 가진 것이었다(박현채, 1990). 북한의 점령과 급진개혁의 경험, 국가의 몰자정발을 겪으면서 전쟁 전에 이미 토지개혁을 통해서 약화되고 있었던 지주계급들은 물질 토대를 완전히 상실했다. 한국전쟁을 계기로 반봉건적 생산관계가 일소되었다. 계급적 균등화와 함께 의식의 균등화를 가져옴으로써 한국전쟁은 종래에 존재하던 전통적인 반상의식과 질서를 해체하는 계기로 작용했다. 전통적 유교세계관에 따른 양반-상인 양분의식은 전쟁을 계기로 크게 약화되었다. 또한 한국전쟁을 겪으면서 한국민들은 서구의 근대적 근대운동과 조직 편제, 기술을 직접 대면하게 되었다. 또 전쟁으로 말미암은 도시와 농촌 지역과 지역, 남한과 북한 사이에 격렬한 인구이동과 사회적 유동성의 증가 또한 전통적인 한국 사회의 소공동체의식을 저변에서 파괴시켰다.

넷째, 1950년대는 1960년대 이후의 본격적인 공업화를 위한 준비기였다. 자본의 본원적 축적기로서 농민들은 국가관료로부터의 수탈, 즉 임시토지수득세 시행과 잡부금 수탈을 당했다. 또 이 시기에 원조, 귀속재산 불하, 외환의 특혜배정, 재정적 특혜 등으로 재벌이 형성되었다. 자녀교육 확대로 공업화를 위한 노동력이 형성되었다. 이러한 공업화 이전의 경제로 인해 공업으로의 유출 출구가 막혀 있었기 때문에 농촌과잉인구가 방대하게 존재했으며, 머슴 노동력도 잔존했다. 근대적 농업생산요소 공급 부족에 따른 낮은 농업생산성과 기후 변화에 따른 한해와 수해 등이 농업생산의 안정을 저해했다. 농산물의 상업화가 아직 낮은 수준에 있었고, 자금자족적 부분이 크게 잔존하고 있었다. 또 낮은 공업화 수준은 농가의 계급분해를 저지했고, 지주소작 관계 발전은 농지개혁의 영향으로 억제되었다 대신 고리채를 둘러싼 농촌 내 계층대립이 격화되었다.

제 2 절 미국의 대한 경제정책

8.15 직후 한국 사회의 성격은 식민지반봉건사회였다. 경제적으로는 농업의 비중이 압도적이었다. 농업은 반봉건적 토지소유 관계 하에 있었고, 이에 따른 낮은 생산력으로 식량 부족 문제를 안고 있었다. 공업은 대일 종속성과 기형적 경제구조를 특징으로 하고 있었다. 정치권력은 조선총독부를 매개로 일본제국주의가 직접 장악하고 있었다. 사회적으로는 가부장제, 남녀차별, 반상차별 등 전근대적 봉건적 사회관계가 강고하게 잔존하고 있었다.

따라서 당시의 민족적 과제는 반제민족해방과 반봉건민주혁명이었다. 구체적으로는 일제가 구축한 일제의 반민족적 통치기구를 해체하고 일제가 지배하고 있었던 생산수단을 민족경제의 기반으로 이용되도록 하고 친일파를 청산하는 것 그리고 반봉건적 토지소유를 해체하고 농민적 토지소유를 수립하는 것이었다.

이를 달성해 가는 데 있어서는 두 개의 길이 대립적으로 열려 있었다. 하나는 다수의 근로민중을 주체로 하는 아래로부터의 자주적 혁명적 길이고 또 하나는 소수의 특권 지배층에 의한 위로부터의 종속적 개량적 길이다. 전자는 조선 후기 때부터 전개되어 온 봉건사회 타파와 자주적 자본주의 건설의 내재적 에너지를 계승하는 것이다. 그 과제는 철저한 토지개혁, 일제하의 식민지적 기형적 공업구조의 철저한 타파와 생산재 공업육성을 통한 자립적 공업기술구조의 확립, 일제하 행정기구의 해체와 민주적 국가기구의 재구성이며, 이러한 과제를 달성할 수 있는 대중적 에너지를 집결하기 위하여 민주적 제권리의 완전한 보장과 사회운동의 활성화 조치가 요구된다. 후자는 일제의 식민지 지배 기간 창출된 식민지 관료와 예속자본이 외세에 의존하면서 민중을 억압하는 가운데 식민지적 경제구조를 자신들에게 유리한 형태로 재편하는 것이다. 경제적 토대에서 일제하의 기생지주제를 서서히 해소하는 범위에 그치고 상부구조에 있어서도 식민지체제 하의 억압적 행정기구를 그대로 존속시키는 것이다.

이 양자의 길 가운데 어느 것이 주도하는가는 식민지 시대에 있어서의 양대 세력간의 역학관계와 민족해방운동 역량에 의해서 기본적으로 결정된다. 한국의 경우 일제의 가혹한 직접적 지배로 예속자본과 민족자본의 힘이 약했고 식민지 관료의 힘이 상대적으로 강했다. 여기에다 일제로부터의 해방이 우리 자신의 투쟁에 의하기보다는 기본적으로 미군과 소련에 의해서 이루어졌기 때문에 해방 후 남한사회의 길은 기본적으로 점령자인 미국의 의도와 정책에 의해서 결정되었다(장상환, 1985).

해방 후 1950년대에는 기본적으로 미국의 대한 경제정책이 농업·농촌의 상태를 결정지었다. 미국의 전후 기본정책은 세계자본주의의 유지와 미국을 중심으로 한 재편성, 공산주의에 대한 방벽 구축, 그리고 민족해방투쟁의 억압이었다. 이러한 기조에 따라 해방 후 미 군정은 조선인들의 자주적 민족국가 수립 노력과 노동자들의 자주관리운동, 농민들의 토지개혁운동 등 사회운동을 부정 탄압하였다. 그리고 구일본인 관료들과 친미 자본가 세력을 육성했다. 미 군정은 일제의 총독부 권력기구를 기본적으로 유지하면서 친일파 행정관료를 재등용하여 자신의 지배에 적응되는 형태, 즉 친미국가기구로 재편성했다.

이러한 권력과 중앙행정기구 장악을 토대로 미 군정은 경제정책으로 농업부문에서는 소작료 3.1제를 실시하고, 귀속농지(구일본인 소유농지)를 분배했다. 그리고 식량문제에 대해서는 일제하에서부터 실시된 양곡 공출제를 실시하여 농민들에게 직접적 타격을 주었다. 또한 미국은 부족한 식량문제에 대처한다는 명분으로 잉여농산물을 대량 원조하여 농민들에게 타격을 입혔다. 공업부문에서는 일본인 소유재산이었던 이른바 적산을 귀속재산으로 미 군정의 소유로 전환하고 귀속기업체를 관리하고 불하하기 시작했다. 미국과 협조 동맹할 한국의 새로운 지배계급으로서 종속적 자본가계급을 양성하기 위한 것이었다.

한국전쟁을 거치면서 미국은 한국에 대한 지배력을 더욱 강화했다. 한국전쟁 이후 1950년대말까지의 기간 미국의 대한국 전략은 ‘뉴룩(New Look)전략’이라는 새로운 전략이었다. 이 기간 집권한 아이젠하워정권(제1기 1953-1956, 제2기 1957-61)의 뉴룩전략은 핵무기를 바탕으로 하면서도 통상전력을 동맹국의 책임으로 하는 것과 건전한 경제, 즉 자유주의체제를 형성하고 유지하는 것이 핵심적 내용이었다. 아이젠하워정권은 동맹국들이 건전한 경제를 유지하는 것이 곧 안보를 보장하는 것이라고 인식하였다.

미국의 대한 경제정책은 1950년대에는 한국의 ‘경제성장’보다는 동북아 안보를 위한 ‘경제안정’을 최우선시했다. 반공군사기지로서 한국의 역할을 중시했기 때문이다.²⁾ 한국전쟁의 발발과 함께 ECA원조는 중단되고 구제구호적 성격의 CRIK(Civil

2) 아이젠하워정권 초기 아시아지역에서의 미국 대외경제정책의 특징을 이종원은 다음과 같이 특징지우고 있다. 첫째, 초기에 있어서는 건전한 경제, 즉 자유주의적 자본주의체제의 확립에 대한 강조가 정책의 기초를 이루고 있었고, 원조의 삭감, 자유무역의 장려, 민간자본의 해외투자촉진이 중심이 되었다. 이에 따라 원조를 받는 국가에 대해서도 고관세 등 보호주의정책을 비판했고, 통화가치의 안정을 강화하였으며, 투자 환경을 정비

Relief in Korea, 한국민간구호)원조가 제공되기 시작했고 또 전쟁 중에는 한국경제의 운용방향을 모색하고 있을 여유가 없었다. 그러나 휴전회담이 진행되면서 전후 복구문제가 현안으로 대두되자 미국은 원조를 증가시키면서 이를 지렛대로 다시 한국경제의 운용방향을 모색하여 새로운 협정의 체결을 추진하였다. 한국정부 수립 후 체결된 기존의 경제협정들³⁾은 미국이 한국경제의 운용에 효과적으로 개입할 수 있을 만큼 구체적이지 않았기 때문이다.

우선 미국은 1952년 5월 한국주재 미국경제고문단이 한국정부와 함께 한국경제의 운용에 관한 모든 사항을 검토 결정할 기구로서 한미합동경제위원회(CEB)를 설치하는 것을 주된 내용으로 하는 「경제조정협정」(마이어협정)을 체결했다. 1951년 이후 미국의 대외경제원조는 상호안전보장법(Mutual Security Act: MSA)에 의해서 제공되었다. 상호방위 원조와 직접 병력 지원은 군사원조라고 할 수 있고, 방위지원, 개발원조, 기술협력 등이 경제원조라고 할 수 있다. 경제원조의 대부분을 차지하고 있었던 방위지원은 자신의 경제력 수준을 넘는 군사력을 보유하는 국가들에 대한 지원으로서, 장기적인 경제발전보다 경제안정과 군사예산 보전에 중점을 두었다. 한국전쟁 후 경제의 운영방향을 둘러싸고 한국과 미국은 대립했다. 특히 경제원조의 운용에 관해서 「안정인가 부흥인가」를 둘러싼 대립이 심각했다. 이승만 정부는 장기 계획에 기초하는 공업기반의 육성에 중점을 두어야 한다고 주장했다. 이승만 정권이 국가주도 공업화정책을 제기한 것은 당시 일반화되어 있었던 민족주의적 요구를 부분적으로 수용할 수밖에 없었던 것을 들 수 있다. 국가의 경제통제를 통하여 자립경제를 추구하는 것은 좌우를 막론하고 당시 남북한 정치세력들에서 공통적이

하고 경제체제와 정책을 민간기업을 육성하는 방향으로 전환하도록 강조하였다. 둘째, 아이젠하워정권은 원조의 삭감을 중시했지만 원조 일반에 대해서 부정적이었던 셈은 아니고, 대외원조의 군사적 성격을 중시하고 있었다. 원조를 기본적으로 군사전략적 수단으로 위치짓고 더욱이 장기적 향상적인 것이 아니라 특정한 정책 목표를 위해 비교적 짧은 기간에 투입되어야 하는 것으로 이해하고 있었다. 이에 따라 마샬플랜으로 시작되는 미국의 대외원조는 초기의 유럽에 대한 경제원조로부터 1948년의 NSC68을 경계로 유럽에의 군사원조로, 다시 한국전쟁을 계기로 아시아를 대상으로 하는 군사원조로 중심이 옮겨졌다. 셋째, 지역적 통합을 중시하고 아시아에서는 일본의 역할을 강조했다. 한국전쟁 후 중국대륙과 일본간의 경제적 단절이 확정적이 됨에 따라 일본을 서방진영에 묶어두기 위해서는 새로운 경제적 배후지를 확보해 주는 것이 절박한 과제가 되었다(李鍾元, 1996; pp. 105-114).

- 3) ‘재산 및 재정에 관한 한미협정’(1948. 9. 11), ‘한미경제원조협정’(1948. 12. 10), ‘한미석유협정’(1949. 1. 4)이 주요한 협정이었다.

었다.⁴⁾ 식민지시대에 국가권력에 의한 자본축적과 경제통제가 일반화된 속에서 사적 자본의 발달은 제약되어 있었고, 해방 후 일본인 소유자산이 귀속재산으로서 미군정을 거쳐서 한국정부로 이관된 결과 국가가 주요산업의 80% 이상을 소유하기에 이르고, 국가의 독점적 소유 및 경영이 성립하고 있었다. 또한 조선인 지주 및 자본가계급은 거의 친일파로 낙인찍혀서 정통성을 인정받지 못하고 있었기 때문에 정당들은 국가가 민족경제 건설의 담당자가 되어야 한다는 주장을 펼 것이다. 1948년 7월 제헌헌법의 경제조항은 이러한 시대적 조류를 반영한 것이었다. 경제정책의 기본원칙으로서 ‘국민생활의 기본적 수요를 충족시키기 위하여’, ‘사회정의의 실현과 균형이 취해진 경제의 발전을 들고, 각 개인의 경제적 자유도 ‘이 범위 내에서 보장한다’고 규정(84조)했다. ‘광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용 가능한 자연력의 국유’(85조), ‘농지의 농민에게로의 분배’(86조) ‘운수, 통신, 금융, 보험, 전기, 수리, 수도 가스 및 공공성을 가지는 기업의 국영 혹은 공영과 ‘대외무역의 국가통제’(87조), ‘기타 필요에 따라서 사영기업을 국유 또는 공유화한다’(88조) 등 광범한 국유가 소유 및 통제의 원칙을 명시하고 있다.

그러나 국제분업에 의한 세계적인 자유무역체제를 지향하는 미국의 눈에는 이러한 민족주의적인 공업화의 열망은 비효율적이고 위험한 것으로 비쳤다. 미국은 전략적 경제적 고려에 입각하여 한국의 자립적인 공업화보다는 경제안정을 중시하고 일본과의 수직적 결합을 희망했다. 미국은 환화의 평가절하, 정부 경제통제의 완화, 귀속재산 은행 산업설비의 민간불하 촉진 재정금융정책의 긴축, 금리 현실화, 원조물자 판매가격의 인상, 원조에 의한 소비재의 도입촉진, 대일 관계의 개선 강화 등 한국경제 전반에 걸쳐 광범위한 요구를 제출하였다.

첫째, 경제에 대한 국가통제의 완화와 자유시장경제로의 이행에 관한 문제로서 헌법의 경제조항 개정 귀속재산의 불하 촉진, 은행의 민영화, 외국인 투자의 촉진 등이 의제가 되었다. 미국 측이 국가사회주의의 경향성을 가졌다고 우려해 온 제헌헌법의 경제조항은 1954년 1월 이승만정권의 발의로 국유 부분을 삭제 또는 완화하

4) 1946년 3월, 미 군정에서 행한 여론조사는 조선인들의 대다수가 정부통제경제를 지지하고 있고, 그 일부는 국유화까지 지지하고 있다고 지적했다. 정당의 강령도 조선공산당, 인민당 등 좌익정당들이 모두 ‘중요산업 국유화’를 내걸었고, 보수적인 한민당까지 ‘중요산업의 국영 혹은 통제관리를 표방했다. 우파인 상해임시정부계통의 한국독립당도 ‘교통, 광산, 어업 등 대규모 생산기관의 국가경영을 주장하고 ‘계획경제의 확립을 통한 균등사회의 건설’을 강령의 하나로 내걸었다(송남현, 1980).

는 방향으로 개정되었는데⁵⁾ 그 배경에는 당시 미국정부 관계자 및 개인의 거듭되는 권고가 있었다.⁶⁾ 또 민간자본을 중시하는 아이젠하워정권의 기본 방침에 따라서 미국원조당국이 특별한 관심을 보여 온 귀속재산 불하와 은행의 민간불하에 대해서 한국 정부는 소극적이었고, 우호통상조약과 외자도입법의 제정 등 외국인 투자 촉진책에 대해서도 부정적이었다. 이에 대해 미국은 1953년 가을에 우호통상 및 항해조약의 초안을 한국정부에 건네고, 1954년 2월 26일 원조물자 조달의 민간 주도로의 전환, 외국민간자본투자의 촉진이 미국의 기본정책임을 한국정부에 전달했다. 그러나 한국 정부는 1954년 8월까지 아무런 반응을 보이지 않다가 1954년 11월의 한미회담 합의의사록이 성립된 후에 미국기업의 활동을 강하게 제한하는 대안을 제시했다. 1955년 2월부터 개시되는 정식교섭은 교착 상태에 빠졌고, 한국은 일본과 중국의 자본이 미국기업을 위장하여 한국에 진출할 가능성을 강하게 우려하여 제3국 배제조항을 강화할 것과 국제수지방위를 위한 제한조치를 인정할 것을 요구하였다. 결국 1956년 11월에 체결된 「한미우호통상 및 항해조약」의 내용은 제3국 배제조항은 한국이 양보하고 국제수지방어를 위한 제한에서는 한국 측의 요구가 수용되어, 외환보유고의 보호를 위해 필요에 따라 외국자본의 도입에 대하여 여러 가지 제한을 할 수 있도록 규정되었다. 외자도입법도 1954년경에 미국 측이 처음 제기하였지만 한국 정부는 자본구성의 49% 상한설정, 과실송금은 이익의 30% 이하로 제한, 15년 경과후 한국 정부의 재산처분권 등을 제기하였다. 미국의 압력은 1956년에 다시 강화되었지만 최종적으로 과실송금의 상한, 세제상의 우대, 수입관세 등에서 미국 측의 요구를 수용하여 외국인 투자자를 보호하는 내용의 「외자도입법」이 성립

5) 제 85조에서 ‘천연자원을 국유로 한다’는 부분을 삭제했고, 제87조에서는 ‘중요한 운수, 통신, 금융, 보험, 전기, 수리, 수도 가스 및 공공성을 가진 기업은 국영 또는 공영으로 한다’는 내용을 삭제하고 ‘대외무역을 법률의 정하는 바에 의하여 국가의 통제하에 둔다’를 신설하였다. 또 88조에서는 ‘국방상 또는 국민생활상 긴절한 필요에 의하여 사영 기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 또는 경영을 통제 관리함은 법률의 정하는 바에 의해 행한다’라고 국유화를 긍정적 표현으로 용인한 것을 ‘국방상 또는 국민생활상 긴절한 필요로 인하여 법률로서 특히 규정한 경우를 제외하고는 사영 기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다’는 부정적인 표현으로 국유화를 엄격히 제한하고 있다.

6) 1953년 8월에 방한한 퀴니(Edgar M. Queeny)가 보고서에서 국유화 등을 규정한 헌법의 경제조항이 외국인 투자의 유치에 큰 장애가 되고 있다고 지적하고 그것을 개정함과 동시에 경제운영을 전반적으로 ‘민간기업 중심의 경제로 전환할 것을 권고한 것이 헌법 개정 추진의 직접적인 계기였다(李鍾元, 1996; p.154).

된 것은 1960년 1월에 가서였다.

둘째, 경제원조 운용의 전체적인 방향성을 두고 한미 간에 대립을 보였다 이른바 ‘안정이나 부흥이나’를 둘러싼 대립이 1950년대 전체에 걸쳐서 반복되었다. 한국 정부는 국내자본의 육성 강화와 국민경제의 기간산업의 재건을 원조집행의 중심적인 목표로 설정하고 자본재 도입을 소비재에 우선할 것을 요구하였다. 1951년 8월에 유엔한국재건단에 제출한 경제부흥5개년계획과 1954년 7월에 이승만의 미국방문시 미국에 전달한 「한국경제부흥5개년계획」은 공통적으로 자립경제를 지향하고 이를 위해 생산설비의 복구와 원자재의 도입을 강조하였다. 이에 반해 미국은 대한 경제원조의 중점을 만성적인 인플레이와 재정적자의 완화에 의한 경제안정의 실현에 두고 인플레이 양진의 우려가 있는 공업건설을 피한다는 방침이었다. 장기적인 한국경제의 발전보다도 휴전이라는 준전시상태하에 한국의 군사력 유지와 이를 지탱할 수 있는 정치경제적 안정의 확보가 최우선과제였다. 1953년 6월에 대한부흥원조의 정책지침으로서 작성, 제출된 타스카보고서는 1954년 이후 3년간 8억여달러의 부흥원조를 제공할 것을 제안하면서 대한부흥원조계획이 지향해야 할 목표로서 한국군의 병참 및 정신적 지원, 한국에서 미군의 역할을 한국군으로 대체, 미국의 목표에 대한 한국인의 지지 증대, 침략에 대한 저항의 지원 보증, 일본과 한국과의 교역 촉진 등을 들었다. 이 보고서는 대한경제원조의 담당기관을 유엔군사령관의 관할하에 둘 것을 권고했고 이에 따라 1953년 8월 유엔사령관하에 경제조정관실(OEC)이 설치되었다. 1950년대 중반 경제조정관실에는 3백명의 미국인과 1천5백명 정도의 한국인 직원이 근무하고 있었다. 1952년에 설치된 합동경제위원회가 사실상의 최고정책기관으로 기능하는 상황에서 한국 정부는 자주적인 경제운영의 관점에서 위원회의 권한 축소를 요구했으나 미국은 이를 거부했다.

실제 원조정책수행 과정에서 원조물자의 구성, 대충자금의 용도, 환율결정 등을 둘러싸고 한미 간의 대립이 나타났다. 1953년 10월부터 시작된 백두진 국무총리와 우드(초대 경제조정관)간의 협상에서 한국 측은 원조물자의 구성을 자본재 7 : 소비재 3으로 하자고 한 데 비해 미국 측은 자본재 3 : 소비재 7의 불가피성을 주장하며 양보하지 않았다. 그 결과 한국은행의 추계에 의하면 한국전쟁후 1953년부터 1963년까지 한국에 투입된 경제원조총액의 84%가 한국내에서의 가공이 거의 필요 없는 소비재의 도입에 충당되었고, 자본재의 비율은 연평균 10-20%대에 머물렀다. 자본재도 교통, 운수, 주택 등 사회간접자본 정비를 위한 물자가 대부분이고 공업기반 건설을 위한 투자는 매우 낮은 수준이었다.⁷⁾ 원조물자의 매각대금으로 조성된 대충

자금의 사용에서도 그 절반 가까이는 국방비 보전에 사용되었다 1953년부터 1964년까지 원조에 의한 대충자금 총액의 약 43%가 국방예산에 직접 투입되었는데 한국 정부의 반발에 대해서 미국 측은 경제원조가 원래 방위지원의 범주에 들어 있다고 지적했다.

환율의 문제도 한미대립의 대상이었다 미국 측은 공정환율이 환화를 과대평가함으로써 투기조장 등 원조의 효율적인 집행을 저해한다고 지적하고 환율의 현실화 즉 환화의 평가절하를 요구했다. 그러나 환화의 대폭적 평가절하는 수입대체공업화에서 원료 및 자본재의 수입가격을 인상시키는 결과를 초래했으므로 이승만정부는 이를 반대했다. 유엔군 대여금 상환시 받을 달러가 감소하게 되는 것도 반대이유였다. 한국정부 보유외화에 대한 통제문제도 난항을 겪었다

1953년 12월에 체결된 「경제재건과 재정안정계획에 관한 합동경제위원회 협정(백·우드협정)은 경제재건의 기본 방향으로서 재정금융의 균형 180환:1달러의 고정단일환율; 한국 측 85%, 미국 측 15%로 대충자금 할당; 자유기업원칙의 채택 등을 규정했다.

제2기 아이젠하워 정권(1957-61)은 국내적으로는 미국의 경제사정 악화, 대외적으로는 사회주의블록의 ‘평화공세’ 및 ‘경제공세’와 제3세계의 개발 문제의 대두에 직면해서 경제정책의 전환을 시도하게 된다 NSC 5707-8에 집약적으로 제시된, 동맹제국에 대한 미국의 새로운 정책은 경제개발에 의한 「건전한 경제」의 중시, 통상병력 등 군사비부담의 경감, 국내치안 및 정치적 안정의 확보, 억지력으로서 전술핵병기에의 의존 등을 구성요소로 하였다. 거액의 군사원조를 투입하고 있었던 한국에 대해서는 국무부와 재무성, 국제협력국이 군사원조의 삭감을 주장했고, 군부는 반대했다. 그 결과 주한미군 2개 사단의 유지와 핵병기의 도입 한국군 4개 사단의 삭감이 타협안으로서 결정되었다. 그러나 한국 정부의 저항으로 한국군 축소는 2개 사단의 삭감으로 끝났다.

1956년은 미국의 대한정책의 본격적 전환점이 된 해였다. 국제정세의 악화와 북한의 경제부흥과 평화공세에 더하여 한국 내에서도 대통령선거에서 야당인 민주당의 장면이 부통령에 당선되고 혁신정당인 진보당이 약진했다. 미국대사관은 ‘사회주의세력의 대두’를 우려하여 내실있는 경제개발의 촉진을 진언했다⁸⁾ 그러나 한국

7) 한국은행 조사부, 『한국의 국민소득 1953-1963』. 한국은행, 1965, p.10.

8) 이종원은 이러한 미국의 대한정책을 지체된 뉴욕의 적용, 1960년대의 개발주의의 선구로서 위치지우고 있다(이종원, 1996, p. 274).

에서 「건전한 경제」 개념을 적용하려고 한 아이젠하워정권의 신정책은 몇 가지 장애사항으로 인해 완전하게는 실현되지 않았다. 야당의 대두에 대응하여 이승만정권이 강경노선을 취하였고, 1957년부터 미국원조의 삭감이 본격화했으며, 한국의 전략적 가치를 중시하는 미국 군부가 한국군 삭감에 저항했다. 이러한 미국에 의한 한국의 반공군사기지로서의 역할 규정과 안정 중시 경제정책 그리고 이를 위한 잉여농산물 원조는 한국 농업·농촌과 농민에게 결정적인 영향을 미쳤다.

또한 미국은 귀속재산 불하로 신흥 자본가 계급을 창출했다. 귀속재산 총건수 29만4,167건 중에서 미 군정 때에 처분실적은 2,258건(0.8%)에 265만1천원에 불과했고, 한국정부에 인계한 귀속재산은 총건수가 기업, 부동산, 기타를 합쳐서 29만1,909건에 달했다. 정부 수립 후 10년 사이에 26만3,774건(89.7%) 44억37,00만원이 처분되고 1958년 말 현재 2만8135건이 남게 되었다. 이들 기업체의 취득대가는 지가증권으로 충당할 수 있었다. 실제 지가증권에 의해서 불하된 기업체는 54년 6월 말 현재 1,643건에 달하였다. 이것은 전체 귀속기업체의 70% 이상에 달하는 것이다. 재벌 형성의 출발이 된 해방직후의 귀속재산 불하는 ‘현행시장가격’, 즉 정부사정가격의 50-60%의 가격으로, 대금은 전액 즉시 지불 또는 10%씩 최고 15년간 분할상환 조건으로 이루어짐으로써 재벌에 큰 축재기회를 주었다. 인플레이가 심했던 시기였기 때문에 지불액은 더욱 경감되었다. 미국은 한국에서 자신과 협력할 자본가계급을 육성하기 위해서 귀속재산을 헐값으로 불하하였다. 불하 대상자는 임차인 또는 위탁관리인, 과거의 주주 또는 해당기업에서 2년 이상 근무한 피고용자, 농지개혁으로 토지를 잃은 과거의 지주였는데 1949년 당시 임차인 및 위탁관리인이 기업경영자의 90% 이상을 차지했다. 50대 재벌 가운데 13개 재벌이 이렇게 해서 구일본인 기업 재산을 획득했는데 대부분의 거래는 10년 분할 상환조건으로 이루어졌으며 시장가격의 4분의 1을 넘지 않았다고 할 수 있다. 만약 그 때의 귀속재산 가치를 4억달러로 추정한다면 재벌들에게 무상으로 주어진 부는 3억달러가 된다. 또 한국 정부는 해방과 단독정부 수립 후 비료, 정유, 석유화학, 철강 등의 수입대체산업에서 국영 기업을 창설했다가 이를 민간에 불하하였는데 대가는 당시 시장가격의 50-60%의 헐값이었으므로 불하국영기업의 당시 시장가치를 4억달러로 본다면 여기서 재벌은 2억달러의 혜택을 본 것으로 추정된다(Young-Iob Chung, 1986). 조선방직 대구공장의 경우 1947년 당시 시가로 30여억원에 평가되고 있었으나 실제로는 7억원에 사정되고 다시 그 반액에 해당하는 3억6천만원에 불하되었다. 이 불하가격은 시가의 10분의 1에 불과했다. 이것을 15년간의 년부로 하면 그 후 통화가치 하락(1947년부터 15

년 후인 1961년까지 물가는 300배로 상승)을 고려할 때 계산하여 무상과 다름없는 값으로 불하되었다고 할 수 있다. 농민의 희생이 귀속재산 불하에 의한 신흥자본가 계급 형성에 상당한 기여를 했다고 할 수 있다.

일본경제와의 단절로 자금, 원료, 자본재가 부족했고 거기다가 한국전쟁의 피해가 컸기 때문에 한국경제는 1950년대 재건기에 미국원조에 크게 의존하였다. 미국 원조는 당장의 물자부족 해소에는 기여하였지만, 바깥으로 한국경제를 미국자본주의의 재생산구조 속으로 편입시켰고, 안으로는 이에 부응하는 특권적 매관료자본을 형성시켰다. 1945-61년간에 이루어진 원조 총액은 31억 달러였는데 원조에 의한 도입물자의 내역은 소비재가 81%로 압도적이었다. 미국 원조는 표면적으로는 물자부족과 피해복구를 구실로 들어왔지만 원조의 기준으로 ‘민주사회의 가치가 보장될 것, 미국민의 번영이 촉진될 것, 미국의 안전보장이 확보될 것’ 등에서 확인할 수 있듯이 미국의 군사정치적, 경제적 목적과 결부된 것이었다. 한반도를 사회주의권에 대한 방어기지로 확보하고, 미국의 잉여물자 판매시장으로 만들기 위해서 원조를 제공한 것이다.

한국전쟁말기에서부터 1961년까지 원조는 유엔한국재건단(UNKRA)에 의한 1억2천만달러(66%가 미국이 제공), 미국의 상호안전보장법(MSA)에 기초한 17억4천만달러, 미국 공법 480호(PL480)에 의한 2억 달러 등 20억8천만 달러였다. UNKRA원조는 전체 액수는 적었지만 그 중 8천만달러(64%)가 자본재였다. 이것으로 판유리, 제지, 방직, 시멘트, 비료 등의 공장과 시설이 도입되었고, 전력 통신 등 분야의 건설이 이루어졌다. 이에 비해 MSA에 기초한 원조에 자본재는 4억달러로 원조전체에서 차지하는 비중은 24%에 불과했다. 이 자본재에 의해서 건설된 주요한 것은 농업수리, 전력, 통신, 도로, 철도, 항만, 보건, 위생, 교육, 주택 등 외에 제조업도 7천만 달러에 달하였다. 나머지 76%의 원자재에는 약 3억달러의 원면, 맥류, 원당등 농산물을 비롯하여 비료 생고무, 인건사, 소모사, 화학 의약품, 종이류 등이 포함되어 있다. 다음에 PL480에 의한 원조는 모두 소맥, 대맥, 원면, 쌀 등 농산물이고 자본재는 전혀 포함되어 있지 않았다. MSA 및 PL480에 의한 원조물자의 판매대전은 대충자금 회계에 편입되어 한미양국의 협의를 거쳐서 일반회계 및 재정투융자의 재원으로 사용되었다. 판매총액의 15% 정도는 미국 자신이 사용했다. 대충자금이 일반회계 세입에서 차지하는 비중은 1954-61년간 30-50%에 이르렀다.

미국원조를 매개로 한국자본주의는 미국에 종속되었다.⁹⁾ 첫째, 한국의 정치 경제, 군사는 결정적으로 미국에 의존하게 되었다. 원조물자의 판매대전을 대충자금으로

적립하여 미국 측 경비 및 한국군에 대한 원조자금으로 이용하였는데 원조의 국민총생산에 대한 비중은 10-20%에 이르고(1957년 22.9%), 일반재정수입에서도 원조가 57년에는 52.9%의 비중을 차지하였다. 또 1954-59년간의 재정투융자재원 508억원의 76%를 차지했다. 둘째, 원조는 한국의 공업구조를 소비재 중심의 대외의존적이고 파행적인 것으로 만들었다. 3백산업 즉 면방직공업, 제당공업, 제분공업 등이 국내 원료기반과 관계없이 비정상적으로 팽창하였다. 원조는 재벌의 본원적 자본축적의 주요 기반이 된 것이다. 셋째, 원조에 의한 미잉여농산물 도입은 한국 농업을 폐쇄시켰다. 곡물만으로 56-66년간 총도입량은 687만9천톤에 달하는데 이것은 같은 기간의 곡물총생산량의 12.7%에 해당된다. 실제부족량보다 과다했던 잉여농산물 도입은 곡가하락으로 농가경제를 폐쇄시켰다 1956년을 100으로 할 때, 쌀값은 1958년 93.4, 59년에는 82.5로 폭락했고, 보리쌀값은 1959년에 73.7로 하락했다.

제 3 절 농지개혁과 농업·농촌

1950년대 한국 농업·농촌의 변화에서 핵심적인 위치를 차지하는 것이 농지개혁이다. 고려 시대이래, 조선 시대를 거치면서 장구한 기간 유지되어왔던 봉건적 토지소유관계는 일제하에 토지조사사업에 의해 법제적으로 근대화되었지만 실질적으로는 봉건적 성격을 유지하고 있었다. 농민들은 일제하 소작쟁의를 통해서 반봉건적 토지소유에 의한 수탈에 저항해왔는데 해방 후에는 무상몰수·무상분배의 이른바 인민민주주의적 토지개혁을 요구하며 격렬한 계급투쟁을 전개했다. 그리고 분단된 북한에서는 1946년 3월에 무상몰수와 부상분배의 토지개혁이 실시되었다. 이에 미군정은 1945년 12월의 소작료 3.1제 실시에 이어 1948년 3월에 귀속농지를 분배하고 정부 수립 후 한국 정부는 1950년 4월에 농지개혁을 실시했다.

정부는 1950년에 지주로부터 약 33만ha의 농지를 매수하여 소작농민들에게 분배함과 동시에 소작을 금지하고 3정보를 상한으로 하는 자작농제도를 확립했다. 지주로부터 매수하는 조건은 당해 토지의 평년작 주작물의 15할을 기입한 지가증권을 교부하고 매년 정부가 정한 농산물 가격(주로 쌀)으로 5년간 보상하는 것이었다. 이 지가증권은 귀속재산 불하의 대가로서 충당하도록 장려하여 토지자본이 산업자본

9) 미국원조가 한국경제에 미친 영향에 대한 연구로는 김양화(1985) 참조.

으로 전환되도록 기도했다. 농지개혁으로 반봉건적 토지소유관계가 타파되어 농민들은 자작농이 되었다. 또 농지개혁을 통한 지주계급 해체를 바탕으로 전근대적 반상 차별, 주종관계가 약화되었다.

이러한 농지개혁은 여러 가지 측면에서 한국자본주의 발전에 기여했다. 우선 농지개혁은 농업생산력 발전을 통하여 식량 공급능력을 증대시켰다. 농지개혁을 통해 조성된 재정자금의 일부는 수리시설 확충에 투자되어 농업생산기반 개선에 활용되었다. 이러한 농업기반투자 증가가 바탕으로 되어 농업생산력이 발전하고 식량 공급이 확대되었다. 농지개혁에 의한 자작농체제 확립으로 농업생산력 발전의 가능성이 열렸지만 1950년대에는 미국의 과다한 잉여농산물 도입 임시토지수득세 수탈, 고리대자본의 횡행 등으로 현실화되지 못했는데, 1960년대가 되면 그 성과가 일정 정도 나타나기 시작한다.

둘째, 우수한 노동력의 풍부한 공급을 가능하게 했다. 이는 지주들의 문교재단 설립과 자작농이 된 농민들의 자녀교육 확대를 통하여 이루어졌다. 농지개혁은 지주들의 사학재단 설립을 촉진함으로써 노동력의 교육수준을 높이는 데 기여하였다. 그리고 농지개혁을 통해 농민들은 자작농이 됨으로써 신분적 종속에서 실질적으로 벗어났고, 자녀교육비의 부담 능력이 높아졌다.

셋째, 농지개혁은 지가증권을 통한 귀속재산 불하를 가능케 함으로써 자본가계급의 형성을 촉진했다. 농지개혁으로 지주계급은 토지를 상실하고 대신 지가증권을 받았는데 상인들과 자본가계급은 이 지가증권을 사들여 귀속재산을 불하받는 등 자본을 축적하게 되었다. 대부분의 지주들은 농지개혁 후 자본가계급으로 전신하는데 실패하였지만 그들이 소유하던 토지자본은 산업자본으로 전환되어 60-70년대의 자본주의의화에 밑거름이 된 것이다.

제 4 절 한국전쟁과 농업·농촌

1950-53년의 한국전쟁도 한국 농업·농촌의 변화에 큰 영향을 미쳤다. 한국전쟁이 한국경제와 한국 농업·농촌에 미친 영향은 한국전쟁 직후의 경제구조 및 상황을 토대로 하여, 한국전쟁을 계기로 지배력을 강화한 미국의 대한경제정책과 한국 정부의 경제정책, 북한의 경제적 변화, 그리고 한국 민중의 대응 등이 종합적으로 작용하여 이루어졌다.¹⁰⁾

한국전쟁은 막대한 인적 물적 피해를 통해 한국인들의 삶에 엄청난 손해를 입혔다. 그리고 한국전쟁은 한국 사회의 경제적 산업적 기반을 파괴화시키면서 동시에 경제구조 변화에 절대적인 영향을 미쳤다. 일제 식민통치의 경제적 유산과 반봉건성을 해체하고 재편했을 뿐만 아니라, 모든 산업생산 기반을 파괴함으로써 전쟁후의 새로운 산업구조 및 자본축적 구조를 유발하였다. 전쟁 후의 한국 사회에서는 자립경제의 재건을 추진할 수 있는 역량이 약화되었으므로 그것은 원조 의존에 의한 전근대적인 관료독점자본의 형성과 종속적인 경제구조의 심화 산업의 불균형적 구조, 초기자본 축적 패턴의 왜곡 등의 문제들을 초래하는 것이기도 했다.

또한 한국전쟁은 분단을 고정시키고, 국내 저항세력을 일소시켰다. 이것은 자유민주주의적 권리 행사를 크게 제약시켰고, 농민들은 자신들의 처지를 개선시키려는 자주적인 농민운동을 전개할 수 없게 되었다. 이것이 농업의 파괴와 농가경제의 악화를 더욱 부추겼다. 그러나 동시에 한국전쟁은 한국 사회 내부의 모순관계에 기초를 가지는 시민전쟁적 성격을 지니는 것이기도 했다(박현재, 1990). 한국전쟁을 통해 반봉건 민주주의가 실현되었고, 봉건적인 반상차별의식 등은 결정적으로 해체되었다.

연합군측이 300여억달러, 공산측이 150여억달러의 전비를 투입하여 진행된 3년간의 한국전쟁은 막대한 전쟁 피해를 초래했다. 우선 인명 피해는 민간인이 사망 24만4,663명, 학살 12만8,936명, 부상 22만9,625명, 납치 8만4,532명, 행방불명 30만3,212명으로 합계 99만968명에 달했다. 군인 피해는 한국군이 사망 2만9,494명, 전상 10만1,097명, 행방불명 10만5,672명, 포로 6만5,601명으로 합계 30만1,864명이었고, 미군이 전사 1만6,898명, 전상 7만8,236명, 행방불명 1만2,532명으로 10만7,666명이었다. 기타

10) 이대근(1987)은 한국전쟁이 한국 내부의 사회경제적 변동에 미친 영향으로 반봉건적 농업경제의 해체와 농업의 파괴 남북분단의 물질적 토대 구축; 재정금융구조의 대외 의존, 외환 국제수지의 대외의존, 원조의존적인 공업화 진행으로 농업 중심사회로부터 산업사회적 성격으로의 전환 촉진 등을 들고 있다 브루스 커밍스는 한국전쟁이 경제 성장을 촉진하는 역할을 했다고 파악한다. 전쟁을 겪으면서 과도적인 지배세력, 특히 지주계급의 정치적 힘이 제거되고 민중을 통제할 수 있는 능력을 상실함으로써 민중의 자유로운 운신이 가능해졌고, 이들 대신 전쟁중 군납 등을 통하여 재벌들이 형성되었으며, 전쟁에 의한 파괴는 공장과 산업시설을 혁신하도록 했으며 전쟁을 계기로 60만 대군으로 성장한 군부는 가장 잘 조직된 기관으로서 곧 정치적 힘을 행사하였고, 30여년간 전쟁이 없는 상황에서 산업훈련기관의 역할을 했다는 것이다(Bruce Cumings, 1997, pp. 301-304).

유엔군 피해를 합하여 군인 피해자는 41만9,350명에 이른다.¹¹⁾

한국전쟁 과정에서 민간인들의 희생이 컸고 당연히 농민들의 희생도 컸다 한국전쟁은 일종의 내전으로서 좌우 대립이 격화한 것을 의미했고, 따라서 좌우의 간에 잔인한 살육이 자행되었던 것이다. 전쟁과정에서 국민의 7할 이상을 차지하고 있었던 농민들의 주된 관심은 어느 측으로부터의 처벌도 피하면서 살아남는 데 있었다 그것은 사회주의나 자본주의라는 이념보다 더 중요했다. 이런 이유로 농민들은 인민군이 들어 왔을 때는 인민군에게, 국군이 들어왔을 때에는 국군에게 협력할 수밖에 없었다. 전쟁 발발 직후인 1차 피난 때는 북한정권에 의해 탄압을 당할 수 있는 계층들이 ‘계급적, 정치적 이유’로 피난했지만 농민들은 별로 피난을 가지 않았다. 그러나 전쟁이 진행되면서 2차 피난 때는 미군의 폭격이 격화되는 것을 피해서 또는 인민군이나 국군 측에 협력한 것 때문에 다른 진영으로부터 탄압받는 것이 두려워 농민들도 ‘생존을 위한 피난’을 했다. 7월부터 9월간의 북한 정권의 남한 점령 하에서 북한은 정치적으로는 이승만에 협력한 세력을 제거하고 인민민주주의정권을 수립하고, 경제적으로는 토지개혁을 실시하여 남한에 인민정권의 기초를 세우려 했다. 그러나 한국 정부에 의해 전쟁 직전에 서둘러 수행된 농지개혁으로 인해 농민들은 이승만정권으로부터 완전히 이탈되지 않았고, 북한정권에 대해 크게 환영하는 분위기가 아니었다. 북한에 의한 토지개혁은 자수성가형 자작농과 양심적인 영세지주의 토지까지 몰수함으로써 일부 농민들을 이탈시켰다. 또 농업현물세제에 대해서도 자작농들은 부정적이었고, 빈농들은 이를 환영했는데 시행 과정에서 무리한 현물세 부과로 농민들의 상당한 반발을 불러일으켰다 북한은 점령기간 중에 적대적인 세력을 숙청했는데 순결성을 강조하는 편향이 있었기 때문에 반대파를 용납하지 못하고 숙청은 과격하게 진행되었다. 인민군이 후퇴한 후에 이승만 정권은 수복 후 부역자를 처벌했는데 일단 빨갱이로 낙인찍히면 국민노릇을 완전히 못하게 되었다. 점령 하에서 김일성 정권은 병력과 물자를 동원하였다. 7월 6일 당의 결정으로 ‘의용군 초모사업에 대하여’라는 방침이 내려지면서 본격화되어 후기에는 길거리에서 잡아가지기도 했다. 남한에서만 약 40만명이 의용군으로 징집되었다. 8월 이후 전세가 불리하게 되자 북한은 대대적으로 인민군 원호사업을 전개하여 수건 양말, 칫솔, 비누 등을 수집하여 보냈고 금·은·동 등 귀금속 헌납운동도 전개했다.

11) 한국은행, 『경제연감』, 1955, 통계편 p.17.

이승만정권도 북한과 유사한 동원체제를 구축했다. 긴급명령 제6호, 「징발에 관한 특별조치법」(7.26)에 의해 국가내 거의 모든 물적 자원을 징발할 수 있도록 했다. 인적 자원에 대해서는 7월 22일 「비상시 향토방위령」을 발표하여 마을단위 자위대를 조직하도록 했다. 1950년 12월 21일에 공포된 「국민방위군설치법」에 의해 징집된 수만명의 장병 중 상당수가 보급품 부족과 횡령으로 아사, 동사하는 비극까지 일어났다. 이렇게 남북한 국가가 바뀌면서 자기에게 충성하라고 강요하는 가운데 가장 많은 희생을 당한 것은 농민들이었다. 그들은 군대에 입대해도, 입대하지 않더라도 안전하지 못했다(김동춘, 2000).

전쟁의 물적 피해는 4,123억환으로 추정되고(표 1-1), 일반 공업시설의 40% 주택의 16%가 파괴되었다. 총 피해규모 4,123억환은 당시 생산 국민소득 2,450억환의 1.7배에 달한다. 민간주택의 경우 공보처 조사 자료에 의하면 1952년 3월말까지 전소(全燒) 내지 전파된 주택동수가 41만5천동, 반소 내지 반파된 동수가 약 10만동으로 합계 51만5천동이 손해를 입었다. 51만5천동은 남한의 전체 가옥수 3,284호의 약 15.7%에 달한다. 1953년 7월까지의 피해 주택수는 61만3천동으로 집계되었다(이대근, 1987, pp. 100-101).

농업 부문이 입은 직접적 물적 피해도 엄청나다. 수리시설의 파괴를 비롯해서 많은 피해를 초래했을 뿐만 아니라 군량미 구호곡의 수요 등 양곡수요급증으로 인한 수급 불균형을 야기하게 되었다. 전쟁 피해에 의한 재생산기반 위축으로 말미암아 미국의 원조는 구원자로서 정당화되고 긍정적으로 평가받게 되었다. 이에 따른 대량의 미국 잉여농산물 원조는 농업을 피폐하게 만들었다.

<표 1-1> 한국전쟁 피해 상황(1950. 6. 25-1953. 7. 27)

(단위: 10억환)

	총피해액	건 물	시 설	비 품	기타 동산
민간산업부문	83.2	27.7	27.5	15.3	12.7
공공부문	167.8	75.8	53.1	14.4	24.6
행정기관	(38.0)	(27.6)	(3.8)	(6.7)	(-)
교육기관	(82.6)	(40.8)	(36.4)	(5.4)	(-)
금융기관	(27.2)	(1.9)	(0.2)	(0.6)	(24.5)
민간주택	161.3	79.3	-	-	82.0
총 피해	412.3	182.8	80.6	29.7	119.2

자료: 공보처 통계국(한국은행, 『경제연감』, 1955, 통계편, p.16)

한국전쟁 과정에서 정부는 전쟁경비 조달을 위해 농민들로부터 임시토지수득세를 징수했다. 이 임시토지수득세는 정부 수입의 큰 부분을 차지할 정도로 대규모였다. 이것은 농지개혁에 의한 분배농지 상환금 부담 때문에 어려운 지경에 놓여 있었던 농민의 부담을 희생시켰다. 한국전쟁은 또한 전시 인플레이션을 격화시킴으로써 한국 농업 농촌의 곤경을 격화시켰다. 한국 측의 전쟁비용 부담은 「유엔군 대여금」이란 이름으로 이루어졌다. 이것은 유엔군 사령부의 요구에 응하여 한국은행이 공급하는 통화와 신용을 말한다. 유엔대여금은 1950년 7-12월에 6억9백만원에 불과하던 것이 1951년부터 급격히 늘어나기 시작하여 1953년 7-12월에는 43억3천7백만 원으로 늘어났다. 1950년 7월부터 1954년 6월간 총 유엔군 대여금은 약 234억원에 이르렀다. 이로 인해 화폐발행고는 1950년 5월의 579억원에서 통화개혁 직전인 1953년 2월 14일 현재에는 1조1,367억원으로 증가했다. 그 내역을 보면 유엔 부문 팽창량이 4,798억원, 정부 부문 2,274억원, 금융 부문 팽창량이 3,715억원이었는데 금융 부문 팽창량 가운데 67%는 정부대행기관이므로 한국전쟁 개시로부터 통화개혁전까지 기간 중에 재정 및 준재정적자분으로서 통화량이 증발되었다. 이것은 1953년 통화개혁직전 은행권 발행고의 84%에 달했다.

그리고 국방 및 치안비의 비중이 60%에 이를 정도로 전시 재정은 심한 압박을 받았다. 국방비의 팽창은 재정적자를 초래하여 세출예산 중 재정적자의 비중은 1951년 29%, 52년 45%, 53년 60%로 확대되었다. 예산적자는 조세의 팽창과 공채발행과 화폐발행으로 충당되었다. 한국전쟁 직전 ‘경제안정15원칙’(1950. 3. 4)은 재정의 균형, 금융의 건전 및 생산증강을 목표로 하였다. 통화 최고발행제를 견지하고 세출을 철저히 긴축하는 것이었는데 전쟁은 이러한 경제안정정책을 파국으로 몰고 갔다. 이러한 통화증발은 국방생산 전환에 따른 공업생산의 위축과 함께 작용하면서 인플레이션을 야기했다. 한국전쟁 전 1947년을 100으로 했을 경우 전국도매물가는 53년에 59배로 뛰었고, 전쟁 기간에 전국소매물가지수는 10배 이상 높아졌다.

이러한 전시 인플레이션은 당시 한국경제에 파국적 영향을 미쳤다. 첫째, 인플레이션은 생산보다 투기적인 상거래에 자원을 배분하게 하여 상업거래에 투입된 자본의 회전을 높여 상업 활동을 확대시키고 상업자본주의적 성격을 강화시켰다. 둘째, 금융을 정부가 장악하였기 때문에 관료자본주의적 성격이 강화되었다. 셋째, 국민경제의 생산규모를 계속 위축시켜 원조 등을 통하여 미국에의 경제적 의존을 심화시켰다. 넷째, 국민대중의 실질소득을 불균형하게 저하시켰다. 재정적자 축소와 인플레이션 수습을 위해 임시토지수득세제의 실시로 농민들이 희생을 떠안게 되었다.

인플레이션을 억제하기 위하여 경제안정조치가 취해졌다. 「경제조정협정」(1952. 5. 24)에서는 합동경제위원회를 설치하고 원조물자를 최고가격으로 판매한 대전을 한은 차입금 상환에 충당하며, 유엔대여금 상환달러 또는 그 밖의 정부 보유달러 매각대전도 차입금상환에 충당함으로써 통화안정을 기하고자 하였다. 그러나 그 후에도 유엔대여금이 늘어나고 원조수입이 부진하였으며, 52년도의 흉작이 겹침으로써 통화증발과 물가등귀는 계속되었다. 이러한 물가등귀를 막기 위해 과다한 미국 잉여농산물 원조도입에 뒷받침을 받은 저농산물가격정책이 강행되었고 이에 따라 농가경제는 피폐해졌다.

한국전쟁은 계층관계를 크게 변화시켰다. 전쟁의 파괴력으로 인해 기존의 계층적 격차가 격감되는 효과를 가져왔다. 하위계층 가운데서도 전쟁과정에서 경제적 손실을 입어 전후에 쉽게 회복하지 못한 경우도 있었지만 상층 내지 중간층의 가족들이 전쟁 중의 손실로 하강 계층이동을 경험하고 전후에도 상승 이동을 하지 못한 경우가 더 많았다. 첫째, 농촌에서는 그동안 지배계급이었던 지주계급이 농지개혁과 한국전쟁으로 완전히 몰락했다. 이것은 자본가가 유일한 지배계급으로 등장할 수 있는 여건을 조성했고 자본주의화에 유리한 계급구조를 형성했다. 토지를 소유한 지주계급은 몰락한 반면 신흥 자본가 계급이 등장하기 시작했다. 이들은 전쟁 수행에 필요한 군수물자나 건설 등 서비스를 제공하고 미국의 원조물자를 이용했으며 방위산업에도 참여해 자본을 축적했다. 또 이들은 전쟁 복구과정에서 소비재 생산을 통해 자본을 축적했다. 둘째, 농민은 소작민농의 지위를 벗어나서 영세자작농으로 전환되었다. 그러나 공업화의 미진전으로 일자리를 찾지 못해 농촌에서 대규모의 과잉인구를 형성했다. 공업화에 동원될 수 있는 노동력의 저수지가 형성되었다. 전후 대규모 군대의 존재는 계층 이동과 지역적 인구 이동을 촉진했다. 한국군의 병력은 전쟁 발발 당시 9만8천명이었으나 1952년에 25만명으로 증강되었고, 1954년에는 65만명으로 늘어났다. 가난한 농촌출신이나 피난민 등 남한의 전통사회에서 출세하기 어려웠던 계층이 군대 경력을 통해 신분상승을 도모할 수 있게 되었다. 한편 한국전쟁은 다수 국민들에게 재산 보유에 비해 학력을 가지는 것이 더 안정적이라는 인식을 심어줬다. 이것은 전후에 교육열이 높아지는 요인으로 작용했다. 전후에 6년간의 초등학교 의무교육이 실시되어 적령기 남녀아동의 취학률이 크게 높아졌고, 대학을 포함한 각급 학교의 수와 학생 수가 급격하게 성장했고 총인구 중에서 차지하는 교육인구의 비율도 크게 높아졌다.

한편 한국전쟁은 분단체제를 공고하게 하고 반공이데올로기를 지배이데올로기로

정착시켰으며, 국내 민주세력과 민중운동세력을 거의 괴멸시킴으로써 농촌지역 농민의 삶을 어렵게 했다. 해방 후 활발하게 전개되었던 농민운동은 부재상태로 들어갔다. 지배세력이 하향식으로 조직한 관변 어용단체만 존재할 뿐이었다. 농민들은 미국 잉여농산물의 과다도입에 따른 농산물가격의 하락과 농민 경제의 피해에 대해서 반대운동을 전개할 수 없었다. 농민들은 부당한 잡부금 징수에 대해서도 제대로 반대하고 저항할 수 없었다. 평화통일론을 제기하고 피해대중의 요구를 대변하고자 한 진보당은 탄압을 받아 당수 조봉암이 사형을 당하는 등 철저하게 탄압당했다.

제 5 절 낮은 공업화 수준

1950년대 한국경제가 아직 자본주의적 공업화를 달성하지 못하고 있었던 것도 당시 농업·농촌의 변화 내용을 결정하는 데 큰 작용을 했다. 1950년대의 산업구조에서는 제조업의 비중이 낮았다. 1953년 당시 산업별 국민총생산의 구성을 보면 농림어업이 42.3%로 약 절반을 차지하고 다음으로 사회간접자본과 서비스 부문이 48.6%로 큰 비중을 차지하고 있고, 광공업 부문은 겨우 9.1%에 불과했고, 1954년 9.1%, 1957년 13.3%, 1960년 14.1%로 크게 늘어나지 않았다(표 1-2). 1950년대의 취업자 구성을 봐도 농업종사자가 70%에 달하는 농업국이였다. 총인구 속에서 농가인구가 차지하는 비중도 60% 내외였다.

1950년대 자본형성의 산업별 구성을 보면 농림어업 분야가 연평균 8% 정도로서 당시 농업이 국민경제에서 차지하고 있었던 큰 비중과 아직 농업생산기반 정비가 불충분했던 점을 고려할 때 농업 분야의 자본형성은 경시되었다고 할 수 있다 반면에 제조업(10-30%), 운수 창고 통신(10-20%) 및 주택부문(10-20%)에서의 고정자본 형성이

<표 1-2> 국민총생산의 산업별 구성(1955년 불변가격 기준)

(단위: %)

	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
농림어업	42.3	42.7	42.3	39.7	39.7	39.9	38.5	38.2
광 공 업	9.1	9.8	11.7	13.9	14.4	14.6	15.3	16.0
(제조업)	(8.2)	(9.1)	(10.9)	(12.9)	(13.3)	(13.4)	(13.8)	(14.4)
SOC 및 서비스	48.6	47.5	46.0	46.4	45.9	45.5	46.2	45.8

자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 1962.

큰 비중을 차지했다.

1950년대 공업화의 특징을 원료, 기술, 자본의 측면에서 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 미국은 잉여농산물 방출이라는 형태로 밀가루나 면화를 외화가 부족한 한국에 공급했다. 그것은 한국전쟁 후의 의료 식량의 위기를 어느 정도 완화하는 역할을 하였으나, 농업생산에 결정적인 타격을 주었다. 이 과정에서 먼먼한 전통을 지닌 면화재배가 절멸되었고, 경제원조 특히 잉여농산물의 방출이 어떻게 이루어지는가에 따라 제조업이나 섬유공업의 조업률이 큰 변동을 겪어야 했다. 이로써 경제는 과잉설비 속에서 생산과 경영의 부진을 겪게 되었다. 둘째, 1950년대에 설치된 새로운 공장설비는 국내의 생산 기술 조건과 단절된 형태로 도입되었다. 한국은 해방전까지 일본 독점자본의 상품시장으로서의 역할만을 강요당하였기 때문에 면공업을 제외한 부문의 공업화는 저지되었다. 1930년대 후반 이후 일본의 군수공업화 과정에서 일부 중화학공업의 발전도 보였지만 그것도 모두 북부에 자리 잡고 있어 분단 후 남한에 남겨진 것은 서울 주변의 몇 안 되는 방직공장과 소규모의 기계공장에 불과했다. 따라서 한국전쟁 이후 건설된 신예공장은 종래의 공업구조와는 무관한 것일 수밖에 없었다. 셋째, 이 근대적인 공업 부문은 주로 미국으로부터의 원조 혹은 차관에 의해 건설되었다. 식민지 하에서 자본축적 특히 산업자본의 형성은 극히 부진하였다. 형성된 자금은 투기를 통해 지주자본화하거나 상업 서비스업 등의 분야로 흘러 들어갔다. 한국전쟁과 그 후의 혼란으로 그나마 존재했던 국내의 생산력 기반이 크게 파괴되었다.

이러한 낮은 공업화 수준으로 인해 1950년대 한국경제의 큰 문제는 실업문제였다. 한국산업은행 조사부(1955)에 의하면 실업자수는 1952년 126만명, 1954년에 132만 명에 달했다. 이 시기의 다른 자료에 의하면 1955년 2월 10일 현재 완전실업자수는 200여만 명에 달하고 그 밖에 반실업자, 유랑농민, 파산한 도시소시민이 1000만 명 이상이었던 것으로 되어 있다(小林英夫, 1971). 1958년 2월 25일 내무부는 실업자가 1000만명이라고 인정하기에 이르렀다(동아일보 1958. 2. 25). 1957년 12월 24일에는 서울의 빈민 실업자들이 시청 앞으로 몰려가 데모를 하는 사건까지 발생했다(동아일보, 1957. 12. 24). 1961년 2월에 발표된 경제백서에 의하면 250만 명의 완전실업자와 약 200만 명으로 추정되는 농어촌 잠재실업자를 합하여 약 450만 명에 달하며, 이는 1000만 명의 총노동인구 중 45%라는 높은 비율이었다. 『한국은행조사월보』 1961년 3월호에 의하면 “1961년의 완전 실업자수는 240만 명에 이르는 것으로 추정되고, 노동총인구는 980만명이므로 그로부터 650만 명 전후의 농업노동인구와 위의

실업자수를 빼면 비농업 부문 취업인구는 100만 명 전후가 될 것이다. 이것은 700만 명이 일하고 240만 명이 실업이라는 사실을 보여 주는 것이고, 더구나 취업인구로 간주된 농업인구는 잔재 실업자의 온상이며, 가을 수확기는커녕 보리 수확기 이전에 식량이 떨어지는 농가 수가 300만 명에 이른다.” 이들 실업자들에 대해 공공사업에 의한 흡수, 적산농지 내지 미간지 개발에 의한 흡수, 실업보험제도의 확립 등의 실업대책이 구상되었지만 별다른 성과를 거두지 못하였다. 취업의 기회를 가지지 못한 사람들은 아사(餓死)하든가, 자기 피를 팔아서 생활하는 이외에 살길이 없었다. 이 당시 혈액은행으로서 국립중앙 혈액은행과 사립인 백병원 혈액은행이 있었는데 개설 이후 약 1년여간에 두 은행이 취급한 채혈자는 5,288명으로, 그 중 개설 당시의 취지대로 피를 헌혈한 사람은 겨우 17명이고 나머지는 생활양식을 구하여 피를 판 사람들이었다고 한다(『동아일보』, 1955. 6. 29).

이러한 낮은 공업화 수준은 도시화에 따른 농산물 수요 증가를 제약하여 농산물 가격 상승을 억제하였다. 그리고 근대적 농업생산요소의 공급을 어렵게 하여 농업생산력의 발전을 저해했다. 또한 농가인구의 유출기회를 제약하여 농촌에 과잉인구가 집적되도록 했다. 이러한 것들이 종합적으로 농업의 발전을 제약하고 농가경제를 피폐하게 한 것이다.

참고문헌

- 김대환(1981), “1950년대 한국경제의 연구”, 『1950년대의 인식』, 한길사.
- 김동춘(2000), 『전쟁과 사회』, 돌베개.
- 김양화(1985), “미국의 대한원조와 한국의 경제구조”, 『해방40년의 재인식 1』, 돌베개.
- _____ (1987), “한국전쟁과 1950년대의 자본축적-서평-”, 『경제사학』 제11호.
- _____ (1990), “1950년대 제조업 대자본의 자본축적에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문.
- _____ (1992), “1950년대의 경제협정”, 『역사비평』 77호, 1992년 여름.
- 김종덕(1993), “미국의 대한 농산물원조와 그 영향에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문.
- 박현채(1984), “한국자본주의의 제단계와 그 구조적 특징”, 『한국사회의 재인식 1』, 한울.
- _____ (1990), “한국전쟁과 한국경제의 전개”, 『현대사회』 제36호.
- 서울사회과학연구소(1991), 『한국에서의 자본주의 발전』 재길.
- 송남헌(1980), 『해방30년사』, 제1권 건국전야, 성문각.
- 元容奭(1953), 『戰亂下の 農業經濟』, 三協文化社.
- 劉鎭舜(1967), 『農家經濟와 인플레이션』, 文學社.
- 이대근(1987), 『한국전쟁과 1950년대의 자본축적』, 까치.
- 이만갑(1973), 『한국 농촌사회의 구조와 변화』, 서울대학교 출판부.
- 이병천(1987), “전후 한국자본주의 발전의 기초과정”, 『지역사회와 민족운동』, 한길사.
- 장상환(1984, 1985), “농지개혁과정에 관한 실증적 연구”(상)(하), 『경제사학』 8, 9집.
- _____ (1985), “해방후 대미의존적 경제구조의 성립과정”, 『해방40년의 재인식 2』, 돌베개.
- _____ (1991), “한국자본주의의 전개와 농촌사회의 변천”, 한국농어촌사회연구소 편, 『한국자본주의와 농촌사회』, 사회문화연구소 출판부.
- _____ (1995), “농정 이념과 목표”, 민교협 편, 『한국의 농업정책』, 미래사.
- _____ (1998), “한국전쟁과 경제구조의 변화”, 한국정신문화연구원편, 『한국전쟁과 사회구조의 변화』, 백산서당.
- _____ (1999), “농지개혁과 한국자본주의의 발전”, 『쟁점 한국근현대사』 제3호.
- 조석곤·오유석(2001), “압축성장의 전제조건인 형성 1950년대”, 『한국자본주의 발전모델의 형성과 해체』, 나눔의 집.
- 조영탁(1991), “1950년대 이후 농업정책의 전개 과정”, 양우진 외, 『한국자본주의 분석』, 일빛.
- 한국농촌경제연구원(1989), 『한국농정 40년사』(상), 한국농촌경제연구원.
- _____ (1999), 『한국농정 50년사』(상), 농림부.
- 한국산업은행 조사부(1955), 『한국산업경제 10년사』.

- 허수열(1999), “‘개발’과 ‘수탈’론 비판”, 『역사비평』, 역사문제연구소
- 홍성유(1965), 『한국경제의 자본축적과정』, 고대 아시아문제연구소
- 山田三郎 編(1971), 『韓國工業化の課題』, アジア經濟研究所.
- 谷浦孝雄(1971), 『韓國工業化における資本動員と企業經營』, 『韓國工業化の課題』, アジア經濟研究所.
- _____ (1981), 『해방후 한국상업자본의 형성과 발전』, 『1950년대의 인식』, 한길사.
- 小林英夫(1971), 『低賃金構造の形成過程』, 『韓國工業化の課題』, アジア經濟研究所.
- 鈴木義嗣(1985), 『1950년대 한국경제의 성장과 공업회』, 『한국경제의 구조』, 학민사.
- 梶村秀樹(1985), 『1960년대 한국의 지배구조와 예속자본』, 『한국경제의 구조』, 학민사.
- 渡邊利夫(1983), 『現代韓國經濟分析』(김창남 역), 유풍출판사.
- 花房政夫(1971), 『韓國綿工業の展開過程』, 『韓國工業化の課題』, アジア經濟研究所.
- _____ (1977), 『韓國綿工業の輸出過程と企業經營』, 『韓國の企業經營』, アジア經濟研究所.
- 服部民夫編(1987), 『韓國의 工業化-發展의 構圖』, アジア經濟研究所,
- 新納豊(1984), 『解放初期 南朝鮮における 經濟循環の 胎動』, 『韓國經濟試論』, 白桃書店.
- 小谷義次(1974), 『國家資本의 理論』, 大月書店.
- 高橋哲郎(1985), “戰後 韓國經濟における 原蓄過程에 관한 一考察- 1950年代 零細自作農收奪의 過程을 中心으로-”, 『東京經濟大學論集』 76호, 1985.
- _____ (1986), “韓國經濟原蓄期の 工業部門-戰後 韓國經濟における 原蓄過程에 관한 一考察-”, 『東京經濟大學論集』 77호.
- 李鍾元(1996), 『東アジア冷戰と韓米日關係』, 東京大學出版會, 1996, pp. 105-114.
- Bruce Cumings(1997), *Korea's Place in the Sun*, Norton.
- Young-lob Chung(1986), “Capital Accumulation of Zaibul in Korea During the Early Stages of Economic Development”, 『제2차 국제 한국인 경제학자 학술대회 논문집』.

제 2 장

농지개혁

제 1 절 농지개혁의 배경

제2차 세계대전 후 구식민지 나라들에서는 모두 토지개혁 문제가 제기되었다. 그러나 중국과 북한 등 사회주의국가를 제외하면 한국과 대만만이 성공적인 농지개혁을 할 수 있었다. 그 이외의 대부분 개도국에서는 농지개혁이 실현해야 할 전근대적 토지소유의 해체에 실패한 것이다.

한국에서 반봉건적 지주제를 해체하는 농지개혁이 실시될 수 있었던 배경은 경제적으로 이미 농업생산력이 봉건적 토지소유관계와는 조응되지 못할 정도로 발전되어 있었고, 정치적 조건으로서는 농지개혁을 반대하는 지주계급의 힘이 약화되고 농지개혁을 요구하는 농민과 자본가계급의 힘이 강화되었던 것에서 찾을 수 있다. 우선 농지개혁의 경제적 배경부터 살펴보자.

1. 농지개혁의 경제적 배경

8·15 직후 전 국민의 77%는 농업에 종사하고 있었으므로 토지 문제의 합리적 해결은 해방 후 한국 사회가 짊어진 최대의 과제였고, 각 정치세력간의 대립과 정권수립을 둘러싼 각축도 결국은 토지문제 해결에 대한 정책을 둘러싼 이익을 가장 중요한 기반으로 하고 있었다.

8·15 직후의 토지소유관계는 일제하에서의 식민지 지주제를 직접 계승한 것이었

다. 일제하의 지주소작제는 토지조사사업에 의해 확립된 것으로서 소수 지주의 대토지소유와 농민의 분산적 영세경영 및 고율 현물소작료로 특징지어진다. 일제하에서 소작지와 소작농의 비율은 점차 높아져서 1930년대 초에는 약 3.6%의 지주가 전체 경지의 55%를 소유하고 전체 농가 호수의 81.4%를 차지하는 소작농들을 지배하였다. 소작농의 경영규모는 극히 영세하여 자소작농의 71.4%, 소작농의 67%가 1정보 미만의 영세경영이었다. 수리조합비와 조세공과의 부담을 소작농에게 전가하는 등으로 인해 소작료율은 1920년대에 5할 내지 6할 수준까지 올라가서 소작농은 소작료를 내고 나면 생활비 충당도 어려웠다. 일제하의 지주소작제는 외형만 근대적 소유형태를 띠고 있을 뿐 본질적으로는 봉건적인 ‘반(半)봉건적 토지소유’였다.

봉건적 토지소유에 대한 농민의 태도는 농업생산력의 변화·발전에 따라 달라진다. 봉건제 확립 초기에 영주는 외부의 군사적 침입을 막고 흉작시 농민의 생명을 보호하는 일종의 보험자로서 역할을 함으로써 농민을 경제적, 인격적으로 지배할 수 있었다. 농민 가운데는 자기 토지를 영주에게 내놓고 농노로 보호받는 일조차 있었다. 그러나 농업생산력이 발전하고 농민들 독자의 힘으로 이러한 사태에 대처할 수 있게 되면 영주의 역할은 농민들에게는 기생적 존재로만 보이게 되고, 따라서 영주의 지배는 더 이상 존속할 수 없게 된다. 따라서 봉건적 토지소유는 이미 조선 후기때부터 해체의 길로 들어서고 있어서 농민들의 항조거납(抗租拒納)운동과 민란이 전개되었고, 18·9세기의 실학자들은 전제개혁(田制改革)을 중요한 과제로 제기하고 있었다.¹²⁾ 일제하에 반봉건적 지주제는 식민지권력의 힘으로 간신히 유지되고 있었다.

8·15직후 1945년 말 현재 남한의 총경지 232만 정보중 64.2%인 147만 정보가 소작지였으며, 논은 128만 정보중 71.2%인 89만 정보가 소작지였다. 전일본인 지주 소유지가 23만 정보였고 조선인지주 소유 소작지중 약 절반인 57만 정보를 5정보 이상 소유 지주 5만호가 소유하고 있었다. 즉 일본인과 조선인 대지주가 소작지의 태반을 장악하고 있었던 것이다. 1945년 말 현재 206만 농가 중 49%의 농가가 순소작농, 35%가 자소작농이었으며, 완전한 자작농(자작지주 포함)은 28만 4천호로 전농가의 14%에 불과했다(표 2-1).

12) 대표적인 것이 촌락별 공동경작에 의한 토지소유의 균등화를 주장한 다산(茶山) 정약용(丁若鏞)의 여전론(閭田論), 둔전을 전국적으로 확대하여 증세와 기술혁신을 기하자는 풍석(楓石) 서유구(徐有矩)의 둔전론(屯田論)이었다.

<표 2-1> 남한 토지소유상황 총괄표(1945년)

(단위: 만정보)

구	분	합 계	논	밭
	1. 총경지	232	128	104
지주의 토지소유	2. 소작지	147	89	58
	(ㄱ) 전일본인 소유	23	18	5
	(ㄴ) 한국인지주 소유	124	71	53
	(a) 5정보이상 소유 지주 5만호	57	43	14
	(b) 5정보이하 소유 지주 15만호	67	28	39
농민의 토지소유	3. 자작지 100만 자작겸 소작농	85	39	46

자료: 『조선경제연보』, 1948.

반봉건적 토지소유 하에서는 모든 잉여노동이 지주의 손에 장악됨으로써 농업생산력의 발전이 억압될 수밖에 없었다. 여기에서 8·15직후에는 비료와 농기계의 공급 부족 등으로 농업생산이 일시 후퇴한데다가 귀환동포들의 증가로 식량 사정이 아주 악화되었다. 미 군정은 처음에는 식량에 대한 통제를 풀고 이를 자유시장기능에 맡기려 했지만 원천적인 공급 부족 하에서는 상인들의 투기적 매점매석과 폭리만을 조장하였을 뿐이어서 곧 공출제로 전환했다. 그러나 이는 농민들의 저항에 부딪침으로써 계속 실시할 수 있는 것이 아니었다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 토지개혁으로 농민들에게 토지를 제공함으로써 증산의욕을 북돋우는 것이 현실적으로 가능한 가장 용이한 길이었다. 때문에 농민들의 토지개혁요구는 격렬했고, 미국과 이승만 단독정부는 이러한 역사적 흐름을 외면하고 있을 수만은 없었던 것이다.

2. 농지개혁의 정치적 배경

토지개혁은 지주의 힘이 약화되고 농민과 자본가의 힘이 강해질 때 수행될 수 있다. 해방 후 북한 토지개혁의 영향으로 남한농민들의 토지개혁투쟁은 치열하게 전개되었던 것에 비해, 일제의 보호 하에 세력을 유지했던 지주계급은 일제의 패망으

로 크게 약화되었다. 여기에다가 이러한 영향을 받아서 당시 남한을 지배하고 있던 미국의 한국지배 전략이 앞에서 본 바대로 부르주아적인 농지개혁을 실시하는 쪽으로 됨에 따라 한국의 농지개혁은 실시될 수 있었던 것이다.

가. 북한의 인민민주주의적 토지개혁

북한에서는 해방 직후 반제반봉건 민주주의혁명의 일환으로서 농업 부문에서 철저한 토지개혁이 실시되었는데 이 무상몰수·무상분배의 토지개혁이 남한에서의 농지개혁을 결정적으로 촉진시켰다. 이것은 농지개혁에 대한 지주계급의 저항을 무력화시키는데 기여했다.

1946년 3월에 실시된 북한의 토지개혁에서 무상몰수의 대상이 된 토지는 일본제국주의자, 조선인 민족반역자가 소유하는 토지; 계속적으로 소작을 주는 토지; 5정보 이상을 소유한 조선인 지주 및 종교단체가 소유하는 토지 등이었다. 고용노동을 사용하는 부농도 지주적 부농으로 간주되어 소유 토지를 몰수당했다. 몰수당한 면적은 42만 2천6백46호로부터 100만 3백 25정보로서 북한 총 경지면적의 52%, 지주 소유지의 약 85%에 해당한다. 그 외에 지주의 농업용 가축, 농기구, 주택, 기타 일체의 건축물 토지 등도 몰수되었고 소작지와 연결되어 있었던 일체의 부담과 부채는 면제되고 토지를 몰수당한 지주로부터 차용한 일체의 부채는 취소되었다. 농민 소유의 소규모 산림을 제외한 일체의 산림 및 지주소유의 관개시설은 국유화되었다.

이렇게 몰수된 토지는 고농(雇農), 토지 없는 농민, 토지 적은 농민에게 무상으로 분배하여 영원히 소유토록 했다. 영농을 원하는 지주는 타 지역으로 이주시켜 토지를 소유하고 영농토록 했다. 토지의 분배 기준은 노동능력에 따른 가족 수였다.

토지개혁은 약 20여일간의 단기간에 완료되었는데 동구 각국에서 수년간에 걸쳐 2-3단계로 나눠서 진행된 것과 비교하면 신속한 진행이다. 이렇게 신속할 수 있었던 이유는 일제의 패망과 민주개혁 추진에 적극적인 소련군의 진주로 지주계급이 대거 월남하여 약화된 데다가, 동구와는 달리 일제의 한국자본가 억압정책으로 인해 무상몰수의 농지개혁에 저항하고 부르주아적 개혁을 주장하는 자본가계급의 힘이 아주 미약했기 때문이다.

이러한 북한의 토지개혁은 당시 각종 신문을 통해서 널리 알려졌으며 조선공산당이 발행하던 『해방일보』 등은 북한의 토지개혁을 적극 평가하는 논평을 함으로써 많은 농민의 지지를 얻게 된다. 북한의 토지개혁에 대해서 전농 중앙상임집행위원회에서는 참다운 해방을 위한 구체적 경제적 내용이며, 근본적 방법이라고 주장했

다. 그리고 민주주의민족전선(민전)은 북한의 토지개혁안이 원칙적이고 진보적이며, 전체적이고 평민적이라고 주장했다. 따라서 북한의 토지개혁에 대한 농민의 지지가 북한의 사회체제에 대한 지지로까지 확대되지 않도록 하기 위해 미 군정과 이승만 정부는 농민들에게 유상몰수·유상분배라는 형식이기는 하지만 농지개혁을 실시하지 않으면 안 되었던 것이다.

대만 역시 내전기간 동안에는 국민당이 농지개혁을 실시하지 않았으나 1949년 대륙에 공산당이 지배하는 중화인민공화국이 성립되고 철저한 토지개혁이 실시되자 이에 대항하여 농지개혁을 실시했던 것이다. 한 국가 내의 일정 지역에 다른 체제가 수립된다는 것은 그 자체로서 계급투쟁이 거대한 규모로 진행되고 있음을 의미한다. 사회주의체제에 대항하는 자본주의체제의 ‘국가’는 한편으로는 그 때 ‘인민민주주의 혁명’의 주된 과제였던 반(反)봉건투쟁의 예봉을 부르주아적인 농지개혁으로 피하면서 다른 한편 군사독재정권과 극단적인 반공이데올로기로 체제를 지키려 한 것이다. 요컨대 한국의 농지개혁은 북한의 토지개혁에 의한 강한 영향이 없었다면 필리핀처럼 허구적 농지개혁으로 끝나 버렸을 가능성이 있다.

나. 민주세력과 농민의 토지개혁투쟁

농지개혁을 가능하게 한 배경으로 남한농민들의 토지개혁투쟁이 가지는 의의는 크다. 해방 후 일제 권력의 패망과 더불어 농민들은 노동자계급과 함께 인민위원회의 조직을 통해 국가권력 수립투쟁에 나섬과 동시에 토지 분배의 반봉건 민주혁명투쟁을 활발히 전개했다. 이렇게 농민들이 변혁적 투쟁을 벌릴 수 있었던 것은 일제하에 이미 농민운동이 사회주의자들의 지도로 민족해방투쟁 사회변혁투쟁의 전통을 구축하고 있었기 때문이다.

해방 후 농민운동은 처음에는 분산적, 자연발생적으로 ‘농민조합’, ‘농민위원회’ 등의 대중조직을 통해서 전개되었지만, 12월 8일 ‘전국농민조합총연맹’이 결성되어 운동은 통일적 지도하에 전개되어 나갔다. 농민들은 해방 후 바로 소작료불납과 구일본인 소유 토지 분배투쟁을 벌였다. 그러나 미 군정은 이러한 농민들의 움직임을 「적산의 불법점유」라는 이유로 탄압하였고, ‘전농’은 결성당시에는 ‘일제, 친일파 및 민족반역자의 토지는 전부 몰수하여 빈농에게 분배한다’는 강령을 선언하는 한편, 조선인 지주 소유토지에 대해서는 ‘소작권의 자의적 이동 금지와 더불어 소작료 금납 및 3.7제로의 인하’를 요구하였다. 이것은 당시 농민의 주체적 조건이 아직 전면적 토지개혁을 실시할 정도로는 성숙되지 않았다고 판단했기 때문이다.

그러나 북한에서 토지개혁이 실시된 후인 1946년 5월의 전농 확대위원회에서는 북한의 토지개혁이 농민의 요구를 가장 절실히 들어준 것으로서 적합한 방법으로 해결하였다고 평가하고, '남한의 주객관적 조건은 북한과 달리 토지개혁을 바로 실시할 수 없으나', '토지 문제의 평민적 해결을 위하여 '일본제국주의자, 친일파, 민족반역자뿐만 아니라 5정보 이상 소유하는 자경하지 않는 지주의 모든 소작지의 몰수, 고농·토지 없거나 적은 농민에 대한 무상분배'를 주장했다.

또한 전농에서는 1947년 2월 21일 제2회 대회를 열고 「토지개혁법초안」을 결정하여 미 군정에 제출하는데 그 주된 내용은 '소작제도를 청산하고 토지를 농민이 소유토록 하고' '전일본인 소유지와 민족반역자 및 친일분자의 토지는 물론 일체의 조선인지주 소유지, 혹은 계속해서 소작 주는 경지 혹은 과수원은 몰수하고 경작하는 농민에게 그 노동력과 가족 수에 따라 무상으로 분배한다'는 등 철저한 것으로 북한의 토지개혁법령과 궤를 같이 하는 것이었다.

이러한 행동강령을 가진 농민운동은 8.15부터 정부수립 때까지 경제적 요구로서는 주로 양곡수집(강제공출)반대와 식량요구에 집중되었고 토지개혁을 명시적으로 내건 투쟁은 상대적으로 적었지만¹³⁾ 경찰서 습격, 일본인·친일파 공격, 시위와 테러 등은 빈발했고 지주는 주요 공격 대상이었다. 특히 미 군정당국이 46년 봄부터 좌익세력에 대한 탄압을 강화하자 이에 대한 대응으로 조선공산당은 미 군정과 이승만 등 우익세력을 적으로 규정하고 폭동도 불사하는 이른바 「신전술」을 채택하였고 이것은 지주들에게 큰 위협이 되었다. 이러한 전술에 따른 「10월인민항쟁」은 각 지방으로 확산되어 지주들의 생명을 위협하였으므로 지주의 토지처분은 이때부터 가속된다. 이러한 농민들의 토지개혁요구는 한국정부 수립 후에 발발한 「여순반란사건」 과정에서 「여수인민대회」에서 결정된 6개 항목 속에 '무상몰수, 무상분배의 토지개혁을 실시한다'는 내용이 포함되는 등 남한의 정치불안의 요소가 되고 있었다. 이렇게 우익세력의 권력을 위협하는 농민투쟁에 대처하기 위해서 미국과 매관관료, 매관자본가계급을 주축으로 하는 이승만 정부는 유상몰수, 유상분배의 부르

13) 박석두(1987)에 의하면 미 군정 정보보고서에 나타난 위 기간의 농업 관계 소요건수 104건 가운데 양곡수집반대가 69건, 식량요구가 31건임에 비해 토지개혁요구는 3건에 불과한 것으로 나타나고 있다. 이것은 토지개혁 요구가 소작료 납부 거부 등 개인적인 형식으로 전개된 사례도 많아서 미 군정당국의 집단소요 파악대상에서 제외된 것도 있었기 때문이기도 할 테지만 당시의 변혁세력이 직접 토지개혁투쟁을 벌이기보다는 우선 정권획득투쟁에 주된 역량을 집중하고 있었기 때문이라 할 수 있다.

주아적 방식의 농지개혁이라도 실시하여 농민의 투쟁력을 약화시키고 농민들을 변혁세력으로부터 분리시키려고 시도하지 않을 수 없었던 것이다.

농민운동에 영향을 미친 진보적 정치조직에서도 농지개혁의 실시를 중요한 정책으로 삼고 있었다. 1945년 9월에 선포된 인민공화국의 27개조 시정방침 중 토지문제 처리방안은 제2조, '일제와 민족반역자들의 토지를 몰수하여 농민들에게 무상 분배함(단 비몰수 토지의 소작료는 3·7제로 실시함)'으로 되어 있다. 물론 이와는 다른 주장도 있었다. 전국인민위원회대표자대회 확대집행위원회에서 박문규는 다음과 같이 주장했다. '우리의 건국사업에는 친일파와 민족반역자가 아닌 한 지주도 참여할 수 있고 자본가도 참여할 수 있다. --- 지금에 있어서는 민족반역자가 아닌 한 대지주의 토지라도 이것을 몰수한다든가 혹은 소작료를 불납한다든가 하는 것은 옳지 못하다는 것이다. 도 한 가지는 3·7제를 실시하기로 했는데, 지방에 따라서는 2·8제 혹은 전혀 불납을 주장하는 곳도 있다. 그러나 해방된 오늘날에 지주들도 다 같이 환희를 맛보아야 할 것이다.'

미 군정으로부터 1만 8천명의 당원과 10만 명의 활동적인 동조자를 갖고 있었다고 평가되고 있었던 조선공산당은 1945년 9월 7일 정치 강령에서 '일제 및 친일적 조선인 및 반동지주의 소유지는 전부 몰수해서 이를 국유화해서 농민에게 무상으로 분배한다. 기타 일본인 토지는 몰수하여 국유로 하고 빈농에게 분배하고 금년의 소작료는 3·7제를 기준으로 한다'고 선언하였다. 10월 3일자로 발표된 「공산당의 토지문제에 대한 결의」에서도 같은 내용을 결정, 공포하고 있다.

여운형이 지도하고, 소시민계층에 기반을 갖고 있었던 인민당은 1945년 11월 결성 당시, 토지문제에 관해서 '조선내의 일본인재산 및 민족반역자의 재산은 몰수하고 국유로 한다. 몰수한 토지는 국영, 혹은 농민에게 적의분배한다. 농민본위의 농지의 재편성 및 경작제도를 수립한다는 정책을 내걸었다.

중국 화북지방에서 활동했던 독립동맹에 뿌리를 가지고 있었고, 1946년 2월에 결성된 신민당에서 발표한 토지정책은 '일제 및 친일분자의 토지는 몰수한다. 몰수한 토지는 농민에게 분여한다. 소작제는 폐지한다'는 강령을 제시하고 있다. 10정보 이상의 대중지주의 경우는 무상몰수·무상분배한다'는 것이었다.

조선공산당, 인민당, 신민당이 합동해서 1946년 11월 결성된 조선노동당은 9월 준비위원회 이름으로 발표한 강령에서 토지개혁에 관해서 '일본인과 조선인지주의 토지를 몰수한다. 몰수한 토지는 토지없는 농민, 토지적은 농민에게 무상으로 분여한다'라고 선언하고 있다.

진보적 세력의 통일 전선으로 1946년 2월에 결성된 민주주의민족전선에서도 무상몰수 무상분배를 주장하였고, 북한의 토지개혁법령과 거의 같은 내용의 토지개혁정책을 1947년도 미소공동위원회에 제출하였다.¹⁴⁾

실제로 미국의 개입이 없었다면 민주세력은 권력을 장악하고 기본적으로 북한의 토지개혁과 같은 내용의 인민민주주의적 토지개혁을 했을 것이다 8·15후 일시 지방권력을 행사한 적이 있는 인민위원회는 전체 가운데 약 절반에 이르렀다.¹⁵⁾

이러한 좌익 진영의 무상분배안에 대해서 우익진영은 ‘무상분여한 토지는 제3자에게 양도할 수가 없을 것이고 농민에게는 경작권만을 부여하게 될 것이니 무상분여는 결과에 있어서 토지는 국유로 하고 농민은 농노화되는 것이라는 논거로 비판하였다. 이에 대해 좌익진영은 무상몰수는 토지사유를 철폐함이 아니고 봉건적 토지소유를 근절시키기 위한 것이고, 토지처분권이 인정되지 않더라도 농민의 토지사유가 부정되는 것이 아니며, 농민에게 토지의 임의처분권을 인정한다면 토지겸병을 막을 수 없을 것이라는 논리로 대응하였다.

다. 한국민주당의 토지정책

제2차 세계대전의 종결과 함께 일제가 패퇴함으로써 일제의 보호를 받아오던 지주계급은 큰 타격을 받고 약화되었다. 승리한 제국주의국가인 미국과 영국의 식민지 지배하에 있던 인도와 필리핀에서는 지주계급이 제국주의세력과 계속해서 동맹을 맺고 있었기 때문에 전쟁이 끝난 후, 그리고 독립 후에도 신식민지적 지배하에서 지배계급으로서의 지위를 계속 유지했고 따라서 농지개혁이 실시되지 못했다 이에 비해 한국에서는 해방 후 지주들이 거의 힘을 잃고 소작권의 박탈 등을 자행하기 어려웠고 소작료도 제대로 거둘 수 없었다. 사회적 분위기가 그러했기 때문에 지주계급은 농지개혁의 실시 그 자체는 반대하지 못하고 대신 농지개혁이 자신에게

14) 필자가 농지개혁 현지실태조사 과정에서 만난 농민들에게 “농지개혁은 누구의 덕분에 가능했다고 생각합니까. 농민들의 힘으로 쟁취한 것으로 생각합니까, 아니면 누가 해 준 것으로 생각합니까”라는 질문을 해보았는데, 이에 대해 일부 농민은 이승만 대통령 덕택이었다고 대답했지만, 상당수 농민들은 “우리들의 힘으로 이룩한 것으로 생각하지는 않는다. 여운형 선생 같은 분의 덕분이다”라는 답변을 하였다. 여운형은 해방 후 국민 사이에서는 진보진영의 대표적 인물로 인식되고 있었으므로 농민들의 이러한 진술은 북한의 토지개혁과 남한의 변혁세력, 그리고 이의 영향과 지도를 받은 농민들의 토지투쟁이 남한의 농지개혁을 가능케 한 원동력이었음을 말해 준다(장상환, 1984).

15) 브루스 커밍스(김자동 역), 『한국전쟁의 기원』, 일월서각, 1986.

유리한 방식으로 실시되도록 노력했다.

지주계급과 재벌(당시의 재벌은 또한 동시에 지주를 겸하고 있었던 것이 일반적이었음) 및 친일 고급관료들에 기반을 가지는 정당이었던 한국민주당은 토지개혁에 관해서 지주계급의 이익을 대표했다. 한민당은 창당 초기에는 ‘토지소유의 극도제한과 농민분위의 경작권 균등확립이라는 정책세목을 제시하였는데 그 내용은 대지주의 토지는 몰수하는 것보다는 소작료 3·1제 아래서 방치해두면 결국에 있어서는 이익이 없으니까 자연히 토지를 방기하게 될 터이므로 이때 국가가 매수하여 지주를 공업방면에서 활동할 수 있게 보장해주라는 것이었다. 말하자면 ‘3.1제 소작료의 실시와 대지주 소유지의 유상매각’(유상몰수가 아니고 지주의 자의에 의한 매각)으로서 토지개혁에 반대하는 논리였다.

그러나 북한에서 토지개혁이 실시된 후 우익의 토지개혁정책은 바뀌었다. 우익은 처음에는 북한 토지개혁에 대해 극단적으로 부정적인 반응을 보였다. 한민당은 ‘북조선의 토지개혁령은 민주국가에서는 있을 수 없는 것이다. --- 토지는 몰수하여 소작인에게 분여한다니, 지주가 모두 역적이 아닌 이상 어찌 이러한 무모한 일이 있으리오’라고 비난하였다(서중석, 1990, p.131).

우익세력이 결집한 일종의 연합전선인 비상국민회의를 기반으로 미 군정이 개원시킨 「남조선 대한민국대표민주의원」에서 3월 18일 발표한 ‘임시정책대강’에서는 토지 문제와 관련하여 「9. 모든 몰수토지는 부재지주에 허용치 않고 농민의 경작능력에 의준하여 재분배함, 10. 대지주의 토지도 동등한 원칙에서 재분배함(현소유자에 대해서는 적당히 보상함), 11. 재분배된 토지에 관한 보수는 국가에게로 장기적으로 판납함」 등 유상몰수, 유상분배에 따른 토지개혁 실시를 주장하였다.

그 후 미소공동위원회의 활동이 활발해지고 좌우합작운동이 본격화된 시점인 1946년 9월의 대의원대회에서 한민당의 토지개혁정책은 다음과 같이 ‘유상몰수·유상분배’로 바뀌었다(심지연, 1984, p.339).

1. 몰수된 적산, 기타의 토지와 정부에서 매상한 지주의 토지를 자작농의 원칙에 의하여 경작농민에게 재분배하되 매상가격은 국가에서 채감법에 의하여 적당히 사정함.
2. 재분배된 토지에 대한 보상은 장기연부로 정부에 변납케 하되 농민 생산능력을 저해치 아니하며 농민생활에 과중되지 아니함을 원칙으로 함.
3. 토지법을 제정하여 재분배된 토지의 겸병을 방지함

1948년 헌법 제정시 초안을 작성했던 유진오의 회고에 의하면 그가 한민당의 실질적 대표자 김성수를 방문하여 ‘공산당의 본래 토지정책은 토지국유화인데 공산당측이 무상분배 무상몰수를 내거는 것은 농민을 기만하는 것이며, 유상에 의한 농지개혁만이 공산당을 막는 최량의 길이라고 설득했을 때 김성수는 이에 동의하였다고 한다(한국농촌경제연구원, 1989, p.439).

이렇게 지주계급은 토지개혁이 거부할 수 없는 대세가 되자 사유재산제도의 기본 골격을 지키면서 농민의 요구를 수용하되 지주계급의 자본가계급으로의 전환을 국가가 보장해주어야 한다는 논리를 가지고 지주이익을 옹호하는 선으로 후퇴한 것이다. 대신 농지개혁이 늦어지도록 작용하고 이를 이용하여 소유지를 사전에 방패하는 행태를 보였다.

우익 진영의 유상분배안에 대해 좌익진영은 “농민이 지주에게 이자까지 붙여가면서 토지대금을 갚아야 된다고 한다면 구 지주에게 예속되어 참담한 채무생활을 하지 않을 수 없고, 이것은 농노제의 재판”이라고 비판했다.

라. 중간파의 유상몰수·무상분배 토지개혁안

온건 중도 좌우파 세력이 집결한 합작위원회가 마련한 합작7원칙(1946.10.4)에서는 「몰수, 유조건 몰수, 체감매상과 무상분배」의 토지개혁안을 제출했다. 이에 대해서 한민당은 매수자금의 조달곤란을 이유로 반대하였고, 좌익에서는 국가가 토지대금을 부담한다는 것은 결국 국민전체가 부담한다는 것이고 농민이 대다수인 상태에서는 결국 농민에게 부담시키는 것이므로 명목뿐이고 농업이외 산업 부문에 부담시키는 것은 이들 산업의 발달을 저해하는 것이라고 비판하였다. 이 중간파안은 그 후 입법위원회의 토지개혁법안에서 체감매상부분은 반영되었지만 무상분배 원칙은 입법의원 구성에서 좌익의 제거로 인해 유상분배로 바뀌었다(방기중, 2001).

중간파 토지개혁안으로 특이한 것으로서 김준보의 『토지개혁론요강』(1948)이 있다. 김준보는 “토지는 국유를 원칙으로 하되 일체의 토지를 일시에 국유화할 필요는 없고 당장 국가가 수용할 토지는 구일본인재산을 제외하고는 원칙적으로 소작지에 한하고, 자작지는 적정규모를 초과한 부분에 한하여 그 대상이 될 것”이라고 했다. 보상과 분배대가 상환방식에 있어서 「유상매상 유상분배」는 근본적으로 지주계급들의 기만이고, 「유상매상 무상분배」는 국고의 부담이 과대할 뿐 아니라 유죄한 지주에게까지 너무 관대한 은전이며, 「무상몰수 무상분배」는 지주에게 너무 가혹하다고 비판하였다. 특히 유상매수에 대하여는 “영구히 고율적 지대를 지주의 기득권

으로 인정하자는 것이니 불로소득인 지대의 발생으로 인한 사회악을 제거하려는 토지개혁의 이상과는 이론상 맞지 않는 시책이라고 비판했다. 체감보상주의도 절충론에 불과하다고 보았다. 지주보상방법으로서 시가(내지 공평가격)에서 「순전한 불로소득」(「적정소작료」를 초과하는 지대소득)을 공제한 소액을 연불조건으로 보상할 것을 주장하였다. 그리고 이렇게 국유화된 토지는 농민들의 경작조합에 무상분배하고 이 경작조합이 농민에게 경작료를 받고 분할경작시키는 것이 향후 대규모경영의 방향을 모색하는데 유리할 것이라고 했다. 김준보의 토지개혁안은 「소액보상 토지국유화, 무상분배, 유상대부」라고 할 수 있다.

마. 미국과 이승만정부의 부르주아적 농지개혁안

8·15직후 이 땅을 점령한 것은 미국이었으므로 미 군정의 토지정책은 한국 농지개혁의 내용에 대해서 결정적인 역할을 했다. 미 군정 토지정책은 미 군정의 기본 목표, 즉 미국의 대한(對韓) 점령정책에 의해서 기본적으로 규정받는다. 미국의 전후 세계전략은 ‘세계자본주의의 유지와 재편성’이었으며, 이에 따라 한국점령의 제일차적 목적, 임무는 공산주의에 대한 방벽을 구축하는 것, 즉 남한 사회의 안정을 통해 대소 반공 군사기지로 확보하는 것이었다.

이러한 기본 목표에 입각해서 미 군정은 8·15 직후 농민들이 구일본인 소유농지를 즉각 무상 분배하려는 움직임, 조선인 지주 소유농지에 대한 소작료 불납투쟁 등을 반봉건투쟁의 범위를 넘어서서 자본주의 체제를 위협하는 것으로 간주하여 철저히 탄압하였고, 동척의 후신이라고 할 수 있는 신한공사를 설치하여 일본인 소유농지를 귀속농지라는 이름으로 장악하고 관리하였다 동시에 소작료 3·1제를 실시하여 농민들의 투쟁을 약화시키려 하였다. 미 군정의 소작료 3·1제 정책은 전농의 소작료 3·7제 운동과 결합되어 상당 정도 시행되었다¹⁶⁾

그러나 이것은 어디까지나 미봉책에 불과했다. 1946년 3월에 북한에서 무상몰수 무상분배의 토지개혁이 실시되자 남한에서도 이러한 토지개혁을 주장하는 정치세

16) 3·1제가 얼마나 실시되었는가에 대해서, 황한식은 이것이 지주에 대한 도덕적 규범에 불과했다고 했고(황한식, 1981), 미첼도 “소작료인하지시는 수다히 지켜지지 않았으며, 소작계약서 제출요구는 완전히 묵살되었다. --- 토지에 대한 인구의 압력이 너무 컸으므로 소작농들은 무거운 부담을 지불하고 입을 다물었던 것이다. 다만 미 군정이 관리하는 구일본인 소유지에서만 3·1제가 지켜졌다”(Mitchell, 1952)고 했다. 그러나 전농 결성대회에서 참가농민들의 진술과 실증적 사례 연구에 따르면 3·1제는 광범히 실시된 것으로 판단할 수 있다.

력(공산당, 농민조합 등)이 점점 강화되어 갔고, 이는 한국자본가나 미국에게는 심각한 정치적 위협이 되었다. 이에 따라 미 군정은 1946년 초부터 토지개혁을 위한 준비에 들어가서 입법위원을 통해서 실시하려 했지만, 지주출신 의원들의 반대로 지지부진했다.

미 군정은 1948년 3월 22일에 5.10 총선에 대한 농민의 지지 획득을 위해 신한공사가 가지고 있던 구일본인 소유농지(귀속농지)를 매각하여 당시 소유면적 32만 4천정보 가운데 1948년 9월 15일까지 19만 9천 정보를 매각하였다. 그 뒤 한국정부에 의해서 매각된 면적까지 합치면 26만 7,776정보로 추정되고 분배를 받은 농가는 65만호이다.¹⁷⁾ 분배방법은 호당 2정보 이내에서 분배받은 농민들이 평년작 생산물의 3배를 15년간 분할 상환토록 하는 조건으로서 이 분배농지 가격은 그 때의 자작농지 시가수준이었다.¹⁸⁾ 따라서 미 군정의 귀속농지 분배는 철저히 자본주의적인 농지개혁이었다고 할 수 있다.

일본에서 맥아더 사령부가 1945년 말에 토지개혁 지령을 내려 농지개혁을 급속히 재촉한 것과는 달리, 미 군정은 농지개혁을 귀속농지의 경우에는 단독정부수립 총선거 직전인 1948년 3월까지, 조선인지주 소유농지의 경우에는 정부수립 이후인 1950년 3월까지 미루었다. 이렇게 미 군정이 한국인 소유토지에 대한 농지개혁을 미룬 이유는 일본에서는 패전 후에도 부르주아 지배체제가 확고히 유지되고 있었던 데 비해, 8·15 당시의 남한은 일제의 패망으로 힘의 공백 상태가 조성되었으며 초기에는 건국준비위원회와 인민위원회가 인민권력으로서 현장에서 주도권을 장악하고 있었기 때문이다. 이러한 상태에서 농지개혁을 실시하면 미 군정과 행정기구에서 확고한 주도권을 장악하지 못하고 농민조합이나 공산당 등에서 농지개혁의 내용을 실질적으로 좌우함으로써 상환곡의 징수 등이 큰 곤란을 당하게 될 것이기 때문이다. 그러다가 1946년 이후 미 군정의 지배가 확립된 후 단독정부 수립을 위한 5.10총선 직전이라는 정치적 계기에 맞춰서 우선 일본인 지주 소유농지의 분배부터 단행한 것이라 할 수 있다. 이것은 단독정부 수립 후 한국정부에 의한 조선인지주 소유농지의 분배의 모델을 제공했다

17) 한국농촌경제연구원, 『농지개혁사연구』(1989), p.407.

18) 일제 하에는 지주들간에 거래된 농지가격이 평년작 생산량의 5-6배 수준이었으나, 8·15후 농지개혁이 기정사실화됨에 따라 지주들이 농지를 사지 않고 매각하려 하고 소작인들도 매입 능력이 부족했기 때문에, 자작농지의 지가가 하락하여 평년작의 3배로 되었다.

미국은 남한 사회를 대소 전진기지로 안정시키는 데 주된 이해관계를 가졌으므로 농민들의 반봉건투쟁을 약화시키고 한국의 자본주의를 자신의 헤게모니하에 발전시키는 것이 필요했고 이를 위해서는 위로부터의 부르주아적 농지개혁을 하는 것이 현실적이었다. 또한 미국자본가계급은 일제처럼 기생지주제 유지를 통한 식량수입의 필요성은 없었고, 반면 잉여농산물 수출의 필요성을 안고 있었으며 이를 위해서는 식량수입에 반대하는 지주계급을 제거하는 것이 유리하므로 농지개혁을 끝까지 반대할 필요가 없었던 셈이다. 요컨대 미국의 입장에서 농지개혁은 공산주의와 급진적 민족주의에 대항할 보루를 구축하는 것이었다. 농지개혁은 겉으로 민주주의를 가장한 채, 반혁명의 과제와 사유재산권 원칙을 보호하는 범위에서 진행되었다. 미군의 점령이 없었더라면 북한과 같은 형태의 인민민주주의적 토지개혁이 실시되었을 가능성이 높다.

이러한 미국의 입장에 입각한 것이 바로 이승만과 한국 정부의 토지개혁 방안이었다. 미국은 미 군정기에 귀속농지를 불하하여 농지개혁을 기정사실화했고 한국 정부가 들어선 후에도 각종 채널을 통해 농지개혁을 강력히 요구했다. 1949년 12월 미국무부 극동담당 차관보가 국무장관에게 보낸 보고서에 의하면 경제협조처(ECA)를 포함한 주한미국사절단은 토지개혁 실행의 긴급한 필요성을 누차 반복하여 이승만에게 진언하였다. 남조선 민주의원 의장으로 선출된 이승만은 1946년 2월 하순경에 32개조의 대정방침(大政方針)을 방송했다. 그 가운데 나타난 이승만의 토지개혁 방안은 일본인 민족반역자 대지주의 소유토지를 농민에게 분배하되 일본인 민족반역자의 토지는 일단 국유화한 후 농민에게 유상으로 분배하여 국가재정을 충용하며, 대지주 소유토지는 유상매수하여 유상분배하는 방식이었다.

이승만은 토지개혁의 필요성을 반공체제 구축, 자유민주주의 정체의 수립, 자본주의 공업발전을 위한 자본형성 등 세 가지 측면에서 강조했다. 초대 국회의 제2회 정기회의 폐회식에서 이승만은 “공산분자가 전국을 파괴하려고 할 때에 제일 많은 민중의 힘을 얻어 가지고 하는 것이 토지개혁문제”라고 했다. 그는 반상, 귀천의 구분을 없애고 평등 자유로운 정체를 만들기 위한 유일한 근본적 해결책은 토지개혁임을 강조했다. 그리고 토지와 노동, 자본이 공존할 수 있는 길을 찾되, 공업의 발전을 위해 자본의 대부분이 집중되어 있는 토지를 유상 분배하여 자본을 만들어 공업에 착수해야 한다는 것이다(『서울신문』, 1948. 12. 10).

이승만은 정부수립 이전 미 군정에 의한 농지개혁 실시를 반대했지만 그 이유는 농지개혁을 지연시키기 위해서라기보다는 자신이 이끄는 정부가 개혁의 주체가 되

어야 한다는 생각 때문이었다(김성보, 2001). 한편 이승만이 농지개혁에 집착한 것은 자신의 경쟁세력이 될 수 있었던 한국민주당 등 지주계급의 정치적 힘을 무너뜨리겠다는 동기도 작용했다고 볼 수 있다. 이승만은 철저한 농지개혁을 위해 일제하 조선공산당 등 좌익활동 경력을 가진 진보적 정치인 조봉암을 초대 농림부 장관으로 임명했다. 실제로 농지개혁의 성공으로 이승만은 농민의 지지를 중심으로 확고한 정권의 기반을 구축하고 1960년 4.19 혁명으로 하야할 때까지 집권할 수 있게 된다.

토지개혁은 지주계급과 부르주아계급 및 프롤레타리아계급 간의 관계에서 부르주아계급의 힘이 강하거나(부르주아적 개혁의 경우) 아니면 프롤레타리아계급의 힘이 강할 때(인민민주주의적 토지개혁) 실시될 수 있다. 한국에서는 미국 자본가계급이 국내의 취약한 부르주아와 동맹하여 지주계급을 압도하고 인민민주주의적인 토지개혁의 압력에 대응하면서 부르주아적인 농지개혁을 실시했다고 할 수 있다. 농지개혁을 하도록 강요한 힘은 북한의 토지개혁, 남한 소작 농민들의 투쟁, 인민위원회의 정치적 투쟁 등이었지만 농지개혁의 내용을 주도한 것은 미국과 한국의 부르주아계급이었던 것이다. 요컨대 귀속농지 분배를 포함하여 한국의 농지개혁을 실시한 주체는 미 점령군과 한국정부로서 미국 독점자본과 한국의 미성숙한 부르주아계급을 계급적 기초로 하고 있었다고 할 수 있다.

제 2 절 농지개혁법의 입법과정과 내용

1. 농지개혁법의 제정 및 개정과정

8·15직후부터 1950년 농지개혁에 이르기까지 농지개혁법이 성립하기까지의 경과는 우여곡절 그것이었다. 미 군정은 1946년 3월에 북한에서 ‘무상몰수·무상분배’의 토지개혁이 실시되고 이에 따라 농민들의 토지개혁운동이 격화되어가자 1946년 초부터 토지개혁을 위한 준비에 들어갔다. 미 군정은 미소공동위원회에서 좌우익의 대립을 돌파하고 좌익을 분열시키기 위해서 온건 좌우파를 중심으로 좌우합작정책을 추진하였다. 좌우합작위원회에 제출된 좌측 5원칙에는 무상몰수·무상분배의 토지개혁을 주장했고, 우측 8원칙에서는 토지개혁을 언급조차 하지 않았다. 이것은 정권수립 과정에서 모스크바 삼상회의 결정의 수락여부, 친일파 민족반역자 처리 문제와 함께, 좌우합작의 실패에 결정적 요인이 되었다. 10월에 좌우합작 7원칙이 합

의되고 그 3항에서 토지개혁에 있어서 몰수·조건부 몰수·체감가격 매상 등으로 토지를 확보하고 농민에게 무상 분여한다고 했지만 한민당이 농민에 대한 무상분배가 국가재정을 파탄에 빠뜨리고, 경작권만을 주는 것으로 농민을 기만하는 것이고, 사유재산제도에 어긋난다는 이유로 반대하였고, 이것이 좌우합작이 깨지는 하나의 이유가 되었다.

미 군정은 좌우합작정책에 따라 1946년 12월에 「남조선과도입법의원」을 구성하고 형식으로나마 이를 통해서 농지개혁 문제를 처리하려고 했지만 입법의원은 주로 우익진영, 지주출신 의원들로 구성되었기 때문에 농지개혁을 의도적으로 지연시켰다. 1947년초부터는 ‘한미토지개혁연락위원회’를 설치하여 법안을 비밀리에 검토하기 시작했다. 그리고 제2차 미소공동위원회가 결렬된 후 9월에 미 군정 측이 성안한 농지개혁법안을 입법의원에 제시했다. 이 법안은 4번에 걸친 수정을 행하고 12월 23일 입법의원 본회의에 상정되었다. 입법의원은 농지개혁과 같은 중대한 문제는 자국 정부가 수립된 후에 실시해야 한다는 이유로 법안상정에 반대하는 의원이 많았지만, 이에 대해 미 군정은 입법의원들이 전체토지의 분배에 반대한다면 구일본인 소유지만이라도 분리해서 분배해야 한다는 방침을 내놓았다.

상정된 법안의 주요 내용은 중앙토지행정처 설치, 매수대상농지는 비경작자의 토지·3정보 초과 자작지, 매상가격은 평균생산고의 3배 이내로 하고 지주에게는 농산물 공정가격의 15분의 1씩을 연부 보상, 분배된 토지의 대금은 당해 토지 연평균생산고의 2할씩을 15년간 현물납입 등이었다. 그러나 입법의원은 1948년 2월 19일 서상일의원의 42명이 단독정부 수립을 위해 제출한 「가능지역에서의 총선거 실시를 요청하는 긴급결의안」의 찬반을 둘러싼 대립으로 3월 16일에 와해되었고, 이에 따라 농지개혁법안도 심의되지도 못한 채 폐기되고 말았다. 이에 미 군정은 1948년 3월 22일에 5.10총선에 대한 농민의 지지 획득을 위해 법령 제173호 「귀속농지매각령」을 공포하고 신한공사가 가지고 있던 구일본인 소유농지를 분배하였다.

그 후 민주세력의 완강한 반대와 불참, 제주 4·3 무장항쟁이라는 저항에도 불구하고 5·10 총선이 강행되었고, 주로 우익 진영(198명 중 대한독촉 55명, 한민당 29명 등)으로 국회가 구성되고 이승만 단독정부가 수립된 후에도 토지개혁 요구는 대세를 이루어 헌법에 농지개혁의 실시를 명기하였다. 헌법초안에는 「농지는 농민에게 분배함을 원칙으로 하고」라고 되어 있었는데 헌법에서는 「농지는 농민에게 분배하고」라고 하여 지주에게 유리한 예외적 조치를 취할 여지를 봉쇄하였다. 다만 임야는 농업생산에서 중요한 비중을 차지하고 있었지만 개혁대상에서 제외되었다.

농지개혁법의 제정과정은 이승만으로 대표되는 미국 독점자본 측의 입장 한민당으로 대표되는 지주 측의 입장, 무소속 소장 의원으로 대표되는 농민의 입장이 대립, 절충되는 과정이었다. 쟁점은 주로 소유상한, 매수와 분배 시 적용할 토지 가격 및 분할 보상·상환의 기간을 둘러싼 것이었다.

진보적 인사 조봉암이 장관을 맡았던 농림부의 안은 1948년 11월 22일 공개되었다. ‘농지를 <정수>당하는 지주에 대해 평균수량의 15할을 3년 거치 10년 분할 보상, 1호당 2정보의 소유 한도, 분배농지에 대해 농민은 평균수확량의 12할을 6년간 2할씩 상환, 차액은 국가 지원, 모든 농지의 자유매매·증여·저당·소작과 임대차 금지’ 등으로 사유권 행사의 제한과 농지의 실질적 국가관리 소작제의 항구적 방지를 강하게 규정하고 있었다. 이 법안은 공청회와 여론 수렴 끝에 1949년 1월 24일에 기획처와 법제처에 송부되었다. 당시 농민들은 소유상한 2정보안과 지주보상과 농민상환안에 대부분 찬성하는 것으로 나타났다.

농림부안을 재심사해서 1949년 2월 4일 정부안으로 확정된 기획처 안은 기획처장이 한민당의 이순탁으로 한민당의 영향을 받아서 ‘농지를 <매수>당하는 지주에게는 평균수량의 20할을 10년간 분할 보상, 1호당 소유상한 3정보, 분배농지에 대해 평균생산량 20할을 10년간 2할씩 분할상환, 분배농지에 한해 상환완료시까지 권리행사 금지, 모든 농지에 대한 소작 임대차 금지’등으로 지주에게 유리했고, 사유권에 대한 제한도 완화된 것이었다.

그러나 국회를 장악하고 있었던 한민당 측은 정부안 및 그 때 극성하였던 지주의 토지강매를 막기 위해 정부가 제안한 농지개혁임시조치법을 묵살하고 1949년 3월에 국회 산업위원회안을 본회의에 제출하게 된다. 그 내용은 더욱 지주적이었고 농민의 생활 향상을 목적으로 한 것이 아니라 토지자본을 산업자본으로 전환하는 것을 이념으로 하고 있었다. 즉 ‘농지를 <매수>당하는 지주에 대해 평년작 수확량의 30할¹⁹⁾을 10년간 분할 보상, 1호당 3정보의 소유 한도, 분배받은 농민은 보상액과 동일액(평년작의 30할)을 10년간 분할 상환, 분배농지의 매매, 증여 금지, 농지 소작 임대차 금지’ 등이었다.

이렇게 제출된 산업위원회 농림분과 안을 놓고 국회에서는 무소속 소장파를 중심

19) 30할을 보상하는 근거에 대해서 서상일 산업위원회 위원장은 ‘과학적인 근거는 없고, 다만 현재 농민의 소작료는 3할 3분을 내는 것, 과도정부 때 귀속농지매각대금이 30할이었다는 것’을 들고 있다. 앞에서 보았듯이 이것은 자작지를 시가대로 매각하는 가격이다.

으로 격렬한 비판이 있었다. “정부에서는 20할 10년불로 한다는 것이 신성한 우리 국회의 산업위원회에서 내놓은 안은 30할로 한다는 것은 우리의 전민중이 용서할 도리가 없다”(이귀수), “이 농지개혁법은 지주의 토지처분법으로 만드는 것이 오히려 제목상 타당하다”(윤재근), “3정보 상한은 과대하다. 분배받을 농가 수를 줄이며 지주를 위한 제도이다”(김동준), “보상액과 상환액이 20할, 30할이면 농민들은 분배받기를 원하지 않을 것이니, 이 법을 우리가 제정해도 실시가 되지 않을 것이다. 15할 이상 올라가서는 절대로 실행되지 않는다. 10원에도 안 팔리는 물건을 정부나 국회가 50원에 팔아주어야겠다는 법을 만들고 있으면 지주까지도 미친놈이라고 웃을 것이다.”(조봉암) 등등²⁰.

‘대한농민총연맹’에서도 3월 18일 “농민의 이익을 절실히 주장한 우리 농총의 토지개혁안, 농립부안, 심지어는 기획처안까지도 묵살하고 지주를 위한 산업노동위원회안을 한사코 통과시키려는 반민주적 행위에 대하여 우리 농총은 의분을 금할 수 없다”라는 요지의 성명서를 냈다.

농지개혁법은 1949년 4월 26일 국회를 통과하고 5월 2일 정부로 이송되었다. 최대의 논쟁거리였던 보상의 ‘할’문제에 대해서는 72명이 15할로, 95명이 10할로, 32명이 20할로 각각 수정하자고 제안하여 기립투표로 15할안이 80대 3으로 가결되었다. 소유상한을 2정보로 하자는 수정안은 찬성자가 51명으로 과반수에 10명이 모자라 부결되었다. 농가의 상환액은 생산량의 12.5할로 수정되었다. 기본적으로 지주들의 책략이 좌절된 것이다. 그러나 농가당 소유상한에서는 농립부 원안의 2정보안은 기각되고 3정보안이 97대 48로 가결되었다.

그러나 정부는 5월 16일자로 국회로 환송했다. 그 이유는 지주보상과 농민상환간

20) 소장파가 보다 철저한 농지개혁을 주장하면서 여러 가지 수정안을 낸 것에 대해서 김성호(2001)는 북한이 그 때 남한의 농지개혁에 대비한 법을 만들고 있었고, 남한 각처에서 무상분배의 농지개혁을 실시하는 움직임이 있었고, 이들 소장파 국회의원들은 농지개혁 지연작전을 구사하고 있었다고 판단한다. 그리고 이들이 국회프락치사건으로 구속된 것은 북한 측과 모종의 관계가 있었기 때문이라고 보는데 이것은 억측일 가능성이 높다. 만약 소장파들이 북한과 철저히 연계되어 있었다라면 오히려 지주들의 이익이 반영되는 농지개혁이 통과되는 것을 방관하여 국회와 정부의 위신을 떨어뜨리고 1950년 한국전쟁 때 농민들이 북한 측의 농지개혁에 호응하도록 유도했을 것이다. 사실은 정반대였다. 소장파들의 노력을 통해서 보다 농민들 이익을 옹호하는 농지개혁법을 제정함으로써 이승만의 반민족성에도 불구하고 농민들은 농지개혁을 호의로 수용하여 이승만 정부를 지지한 것이다.

의 차액에 대해 정부재정이 확보되지 못했다는 것이 중심이었다. 이에 대해 국회는 재의결하였고 농지개혁법은 6월 21일에 정부에 의해 공포되었다. 그리고 1950년 1월부터 개정법률의 심의에 들어갔는데 여기서 다시 산업위원회는 지주층의 이익을 반영하여 민국당이 주동이 되어 보상과 상환을 평년작의 24할로 하자는 안을 내놓았다. 그러나 이는 반대 81표로 부결되었다. 또 농민 상환액을 보상액과 같이 15할로 하자는 개정안은 보상과의 차액은 귀속농지의 매각대금으로 충당할 수 있고 이렇게 할 경우 농민의 부담을 가중한다는 반론이 있었으나, 정부재정형편상 어렵다는 정부 측 설명 때문에 찬성 90표로 통과되었다. 그리하여 1950년 3월 10일 농지개혁법 개정법률이 공포되고, 3월 25일에는 농지개혁법 시행령이 공포되었으며, 4월 28일에 농지개혁법 시행규칙이 공포되었다.

2. 농지개혁법의 내용과 성격

확정된 농지개혁법은 전근대적인 반봉건적 지주제를 정부의 개입을 통해 강제로 해체하는 것으로 일제하의 자작농창설사업과는 질적 성격이 다른 것이었다. 법의 내용 가운데 핵심적인 부분은 보상 및 상환액을 생산량의 몇 할로 적용할 것인가로서 최종법률의 내용을 법제정 과정에서 제출되었던 여러 법안과 비교해 보면 다음 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 여러 농지개혁법안의 농지매수 및 분배기준

	귀속농지 (미군정)	농림부안	기획처안 (정부안)	국회안 (산위)	애초법률 (1946.6.21)	개정안 (산위)	개정법률 (1950.3.10)
소유 한도	2정보	2정보	3정보	3정보	3정보	3정보	3정보
보상 연한	15년균분	3년거치 10년균분	10년균분	10년균분	5년균분	6년균분	5년균분
보상 지가	30할	15할	20할	30할	15할	24할	15할
연간 보상	2할	1.5할	2할	3할	3할	3할	3할
상환 연한	15년균분	6년균분	10년균분	10년균분	5년균분	8년균분	5년균분
상환 지가	30할	12할	20할	30할	12.5할	24할	15할
연간 상환	2할	2할	2할	3할	2.5할	3할	3할
정부 지원	-	3할	-	-	2.5할	-	-

자료: 김성호외, 『농지개혁사연구』, 한국농촌경제연구원, 1989, p.574.

우선 자작농의 소유상한 문제인데 이것은 곧 호당 분배농지 상한이다 즉 지주의 경우 자작을 할 경우 3정보 이내의 농지는 분배당하지 않았던 것이다. 대부분의 농민은 2정보를 소유상한으로 지지했다. 이것은 이 당시의 농업기술이 자작농의 경우 호당 평균 2정보정도밖에 경작할 수 없었기 때문이다. 그런데도 이것이 3정보로 된 것은 역시 머슴을 데리고 농사짓고 있었던 지주와 부농의 요구가 반영되었기 때문으로 부분적으로 경자유전의 이념에서 벗어난 것이라고 할 수 있다.

상환지가가 평년작의 15할이라는 수준은 당시 지가 수준에 비교해서 어떤 정도였을까. 현지 실태조사에 의하면 8·15후 자작농지 가격은 일제하의 평년작 5-6배 수준에서 하락하여 3배 수준이었는데 지주와 소작농간 소작지 매매가격은 지가의 약 3할을 이작권료로 소작농민이 확보하고 있기 때문에 평년작의 1.5-2배 정도였다(장상환, 1984; 1985). 따라서 농지개혁에 의한 평년작 1.5할의 분배가격은 이보다는 약간 낮은 가격이었다. 그러나 농민의 입장에서 연간 3할의 상환은 부담이었다. 다만 이것도 법정시한 내에 상환된 것은 7할에 불과했으므로 농민의 실제부담은 꼭 연간 3할에 이르지 않는다고 할 수 있다.

제 3 절 농지개혁의 추진결과

1. 농가실태조사

농지개혁법이 1949년 6월 21일에 공포된 후 정부는 곧 개정안이 만들어질 것으로 예상하면서 농지개혁을 실무적으로 추진해나간다. 정부는 1949년 5월 20일 「농가실태조사요령」을 작성, 하달하고 이에 의거해 1949년 6월 21일 현재의 경작면적, 경작농지의 생산량 가족수 등을 농가별로 신고토록 했다

1949년 12월 21일 농림부가 공식 발표한 농가실태조사의 결과는 총농가호수 2,473,833호에 농가인구 14,416,365인으로 농가당 인구는 5.46인이었다. 그리고 총 농지면적은 2,070,577정보이고, 이 가운데 매수대상면적은 총경지면적의 29%에 해당하는 601,049정보(조선인 소작지 597,440정보, 3정보 이상 소유농지 3,619정보)로 집계되었다.²¹⁾ 분배받을 농가수는 526,195호였다.

21) 이때는 치안의 혼란으로 전국에서 5개 군과 그 이외 몇 개면은 조사가 불가능했기 때문에 1945년의 농지면적보다 적게 계산되고 있다.

<표 2-3> 분배대상농지(1949. 6. 21 현재)

(단위: 정보, 호)

	논	밭	전체	농가호수
A. 농지면적	1,236,559	834,018	2,070,577	2,473,833
B. 분배대상	363,132	2237,917	601,049	-
소작지	361,918	235,511	597,429	526,195
3정보이상소유	1,323	2,406	3,619	
B/A (%)	29.4	28.5	29.0	21.3

자료: 농림부 농지국, 『농지개혁통계요람』, 1951, pp.42-43.

이미 농지개혁 전에 상당한 면적이 소작지에서 자작지로 변경된 것을 확인할 수 있다. 그 대부분은 지주의 소작지 사전 방매에 의한 것이었다. 이 때문에 농지개혁법 제정 당시에 1948년 12월초 농림부의 요청에 의해 다수 국회의원(91인)은 소작지의 임의처분을 못하게 하는 농지개혁임시조치법을 국회에 제안했으나 지주계급 출신이 영향력을 발휘하고 있었던 보수적인 산업위원회에 의해 묵살되었다. 이 법안은 1949년 3월 농지개혁법안과 같이 본 회의에 상정되었으나 의사일정 변경에 관한 긴급동의에 의해 심의가 보류되었다. 이승만대통령도 국회의장에게 이 법안의 시급한 제정을 서면으로 요청했으나 농지개혁법안이 심의중이라는 이유로 표결결과 부결되었다. 농림부는 동의하는 의원들과 협의하여 소작지의 방매금지 조항을 농지개혁법 부칙에 신설하는데 성공했다. 그러나 국회는 이 조항의 효력 발생일을 「본법 공포일」이 아닌 「본법 통과일」로 규정하여 정부에 이송하여 정부는 이조항의 위헌 등 이유로 이 법안을 국회에 환부하여 다시 공포 시행되기 까지 2개월이 소요되었다. 그동안에도 소작지 방매는 행해지고 있었고 농지개혁법 공포일인 6월 21일 당시의 분배대상면적이 해방당시의 소작지면적에 비해 크게 감소한 것이다.

2. 농지개혁 실시 시기

농지개혁의 실제적 시행은 이러한 법률의 정비보다 빨리 진행되어서 3-4월에 걸쳐서 농지조사 및 분배가 실시되었다. 농지개혁이 이루어진 시기를 둘러싸고 논란이 벌어졌다. 정부에서는 일찍부터 농지분배를 실시한 1950년 4월 15일경에 농지개혁이 실시되었다는 입장을 견지했다. 그러나 이에 대한 반론으로 한국전쟁 이전에 농지개혁이 실시되지 않았다는 주장도 제기되었다²²⁾

그러나 농지개혁사업의 실시시기는 농민에게 분배대상농지가 명확하게 통지되는

시점을 의미한다고 해야 할 것이며 또 점수제 규정은 적용대상규모를 3정보이하로 하였으므로 실제로 적용되는 경우는 거의 없었고 따라서 분배는 점수제규정이 공포되면 다시 조정하는 것을 조건으로 점수제 규정의 공포와 관계없이 행해졌다.

실제로 정부는 1949년 농지개혁법이 공포된 후 시작한 ‘농가실태조사’를 1949년 말 완료하여 매수면적이 확정되었으며, 그 후 매수농지의 지번, 지목 지적 등급, 임대가격, 주재배작물, 지주 경작자 등이 기재된 ‘농지소표’를 작성하고 그것을 농가별로 모은 ‘농가별 분배농지일람표’가 리동별로 1950년 3월 10일까지 만들어져서 그것을 3월 15일부터 25일까지 열흘 동안 시읍면사무소에서 공람하게 했다. 여기에 대해 이의 신청이 없으면 원칙적으로 분배대상지로 확정한 것이다. 그리고 이에 근거해 4월중순까지 ‘농지분배예정지 통지서’를 발급했다. 이렇게 정부가 농지개혁을 재촉한 이유는 1949년 6월에 농지개혁법이 통과됨으로써 내용 개정을 앞두고 있었지만 농지개혁이 기정사실화되어 있었고, 또 농지개혁을 농번기 이전에 실시해야 농민들이 안심하고 영농에 임할 수 있다고 판단했으며, 여기에다 이승만대통령의 강력한 농지개혁 추진의지가 있었기 때문이다. 이승만 대통령은 1950년 5월 국회의원 총선을 앞두고 정치적 경쟁세력인 지주출신들의 정당인 민국당을 농민들로부터 분리시킬 필요성을 느끼고 있었다.

농지분배예정지통지서를 발급한 후 농림부는 1950년 5월 27일 각 시도 농지과장 회의에서의 논의를 거쳐 6월 9일에 하곡상환고지서를 발부하도록 지시를 내렸다. 고지일은 7월 1일로 하고 상환기일은 7월 25일로 할 것 등을 지시한 것이다. 그러나 지역에 따라서는 이미 6월 중순경에 고지서를 발급하면서 상환을 독려했다. 『농지개혁사연구』, 1989, p. 682) 그러나 전쟁으로 인해 인민군 점령하에 들어간 지역은

22) 사쿠라이 히로시(櫻井 浩)는 「점수제규정」이 1950년 6월 23일에야 공포되었기 때문에 6·25 전쟁 발발 이전에 농지개혁이 실시되지 않았다고 주장하고 6월 25일에 북한이 한국전쟁을 일으킨 이유는 남한의 농지개혁이 실시되기 전에 남한을 장악하여 자신들의 주도하에 철저한 농지개혁을 실시함으로써 남한 농민들의 지지를 얻기 위해서였다는 논리를 전개한 바 있다(櫻井 浩, 1976, p.114). 사쿠라이는 또한 북한이 개전일자를 6월 25일로 잡은 이유에 대해서도 남한이 농지분배를 위한 제도적 정비를 6월 23일까지 완료하고 곧 분배를 할 수 있는 단계에 이르게 되자, 분배가 단행될 경우 농민들이 보수화되고 이승만을 지지하게 될 것을 두려워한 북한이 농지개혁의 시기를 막고자 6월 25일로 개전일자를 앞당기지 않았겠는가라는 가설을 주장했다(Sakurai, 1983; 櫻井 浩, 1987). 북한의 입장도 남한 정부는 농지개혁을 하지 않으려다가 ‘조선전쟁 개시 후 인민군에 의한 토지개혁이 전체 면의 78%에 해당되는 1,198개 면에서 실시된 이후에야 마지못해 실시했다’는 것이다(佐佐木 隆爾, 1968).

하곡상환이 실시되지 못하였다가 수복 이후에 상환이 이루어졌다.

경남지역에서는 한국전쟁 전 1950년 4월에 농지분배예정지통지서가 발부되었다. 『부산일보』 보도에 의하면 분배농지일람표 작성은 1950년 3월 15일까지(중앙의 지시는 3월 15일까지) 분배농지일람표 종람은 3월20일-4월4일까지(중앙의 지시는 3월 15-25일까지), 농지분배예정통지서 발송은 4월 5일부터 18일까지(중앙의 지시는 4월 5일부터) 이루어졌다. 그리고 6월 22-23일에는 농지위원회에서 농지분배 이의 신청에 대한 2차 심의까지 하였다.²³⁾ 한국전쟁이 발발했을 때인 6월말경에는 하곡수확이 끝난 상태였고, 한국전쟁 전에 이미 상환곡수납고지서가 발급되어 농가에 전달되었다. 경남 창녕군에서는 한국전쟁 전에 하곡상환고지서를 발급받고 면사무소로 하곡을 상환하러 가는데 중간에 면사무소직원을 만나 전쟁 때문에 지금 상환받을 수 없으니 나중에 상환하라는 말을 듣고 그냥 귀가한 경우도 있었다.²⁴⁾

이렇게 한국전쟁 전에 농지분배예정지통지서가 발부되고 일부 지역에서는 이미 하곡 상환고지서가 발급된 것으로 볼 때 농지개혁의 실시시기는 ‘농지분배예정지통지서’가 분배대상농가에게 발부되는 1950년 4월이라고 해야 할 것이다.

3. 농지개혁에 의한 분배면적

농지개혁에 의한 실제 분배면적은 60만4,867정보(매수농지 34만2,365정보, 귀속농지 26만2,502정보)였다.²⁵⁾ 이것은 1945년 당시 소작지의 40.4%에 불과했고, 조선인지주 소유 소작지만을 본다면 1945년 당시 소작지 147만4천 정보의 27%에 불과했다. 1949년 농가실태조사결과 집계된 요매수분배농지(조선인지주 소유농지) 60만1천 정보에 비해서도 52.7%에 그쳤다. 1945년 소작지 가운데 약 86만 정보가 분배에서 누락된 것이다. 이렇게 농지개혁에 의한 분배면적이 당시 소작지면적에 비해서 적었기 때문에 농지개혁에 대한 평가가 부정적이었던 것이다.

23) 『부산일보』 1950년 3월19일자, 4월 5일자, 4월 20일자, 6월 22-23일자. 김성보(2001)에서 재인용.

24) 조성국씨(경남 창녕군 영산면 서리, 1984년 당시 67세)의 증언에 의함.

25) 농지개혁의 분배면적통계는 집계연도에 따라 변동되어 왔다. 1952년의 통계에 의하면 57만 7,320정보(매수농지 33만1,760정보, 귀속농지 24만5,554정보)였고, 분배를 받은 농가 수는 16만2,637호였다. 1957년 당시 47만 정보에 불과하다는 통계(농협중앙회, 『농정 20년사』, 1965)가 있지만 이것은 도별 통계를 집계하는 과정에서 생긴 명백한 착오이다. 위의 분배면적은 한국농촌경제연구원, 『농지개혁사연구』, 1989, 1029쪽에서 확정한 면적이다.

<표 2-4> 분배농지면적 총집계

(단위: 호, 정보)

	농가호수	필지수			분배면적		
		논	밭	계	논	밭	계
매수농지	1,016,238	1,270,792	856,986	2,127,778	233,089	109,276	342,365
귀속농지	655,032	883,043	459,000	1,342,043	188,746	73,756	262,502
합 계	1,671,270	2,153,835	1,315,986	3,469,821	421,835	183,032	604,867

자료: 농림부, “농지대가상환액정산집계표”

이와 함께 소작농의 자작농화도 급속하여서 자작농가가 1945년 말의 28만 5천호(13.3%)에서 1949년 6월에는 92만 5천호(36.2%)로 증가한 반면 같은 기간 순소작농가는 101만호(48.9%)에서 52만 6천호(21%)로 감소했다.

4. 한국전쟁 중 북한에 의한 남한 토지개혁

북한은 한국전쟁 이전부터 남한지역에서 토지개혁을 실시할 것을 준비해 왔다. 한국에서 1949년 4월 27일 농지개혁법이 국회를 통과한 직후인 5월에 「공화국남반부의 토지개혁실시를 위한 법령기초위원회조직에 관한 결정서」(내각결정 제46호)를 채택하고 남한지역의 토지개혁에 대한 준비를 개시했다.

이러한 준비를 기반으로 북한은 한국전쟁 기간 중인 7월 4일에 「공화국 남반부지역에 토지개혁을 실시하는 것에 관해서」라는 정령을 발표하고 토지개혁을 실시했다. 북한은 한국 정부의 토지개혁이 농민의 염원을 제대로 대변하지 못하는 반인민적인 것이라고 비난하면서 새로운 토지개혁의 두 가지 원칙을 제시했다. 첫째는 남한의 토지개혁은 봉건적 토지소유관계와 소작제도를 영원히 폐지하고 토지는 자기의 노력으로 경작하는 자만이 가질 수 있다는 원칙으로 일관되어야 한다는 것, 둘째는 남한의 토지개혁은 무상몰수와 무상분배의 방법으로 일관되어야 한다는 것이었다. 정령과 시행세칙의 주요 내용은 ‘몰수, 무상분배 원칙; 미제국주의와 이승만 정부 및 기관의 소유지, 조선인지주 소유지, 계속 소작시키는 자의 토지를 몰수, 자작농민의 토지는 5정보까지 몰수하지 않고, 이승만 정부 및 그 기관과 지주로부터 연부로 매입하여 자작하는 토지도 몰수하지 않는다(토지대금을 전혀 지불하지 않는 경우에는 구입이라고 인정되지 않음); 몰수토지는 고용농민, 토지 없거나 적은 농민에 무상분배; 토지에 관계되는 부채의 폐지; 현물세 납입; 토지개혁을 위해 농촌위

원회 조직' 등이다. 그리고 토지개혁이 실시되는 당시에 해당 토지에 이미 경작하고 있는 작물에 한해서 파종한 농민이 이것을 수확한다(시행세칙 제12조)라고 규정하고 있다. 현지에서 토지개혁 실시를 담당하는 농촌위원회 위원은 고용농민, 토지 없는 농민, 토지 적은 농민 등의 농민총회에서 거수로 선출하도록 하였고, 시·면 인민위원회의 감독을 받아 사업을 실행하도록 하였다. 토지분배를 마친 후 토지소유권증명서는 사업이 끝난 후 3개월 이내에 해당 인민위원회에서 교부하도록 했다. 북한의 토지개혁과 비교해서 지주 소유의 가옥 농기구, 가축 등을 개혁대상으로 하지 않았고, 산림에 대한 규정도 없다는 차이점이 있다. 북한 농업상 박문규는 남한 점령지역의 토지개혁을 지도할 요원 500명을 평양에서 훈련시켜 내려 보냈고, 각도에서는 농민동맹을 중심으로 토지개혁실시를 위한 지도자강습회를 개최하였다.

이렇게 하여 실시된 토지개혁의 내용을 보면 남한 전체 1,526면 가운데 북한 측이 점령한 지역 1,198개면(78.5%)에서 토지개혁이 실시되어, 몰수한 토지는 59만 6,202정보(지주 및 소작을 준 토지소유자의 토지 52만 4,491 정보, 이승만 정부 및 그 기관의 토지 3만 9,627정보 등)였고, 이것을 고농에게 28,080정보, 토지 없는 농민에게 19만 6,494정보, 토지 적은 농민에게 34만 8,769정보를 분배했다.²⁶⁾

그런데 필자가 농촌현지에 나가서 청취한 바에 의하면 일반 농민들은 북한에 의한 토지개혁의 의미를 별로 인식하지 못하고 있었고, 마을에서 인민위원회 활동에 앞장섰던 머슴이나 가난한 몇 사람이 지주의 땅을 잠깐 차지했다가 다시 원상회복한 것에 불과하다고 인식하고 있었다. 그 이유는 첫째로 해당 토지의 작물은 이전의 경작자가 수확하도록 했는데, 북한 측은 9월부터 후퇴하기 시작했기 때문에 새로 토지를 받은 고농이나 빈농들은 그 땅을 경작하거나 권리행사를 할 기회가 없었고, 둘째로 정부로부터 분할상환조건으로 분배받은 토지는 개혁대상에서 제외되었고, 또한 귀속농지를 분배받은 농민은 아무런 변동이 없었기 때문일 것이다. 위의 몰수 및 분배면적에는 귀속농지가 제외된 것이 확실하다. 이미 농지대가를 1948년부터 상환하고 있었기 때문이다. 조선인 지주 소유농지를 분배받은 경우는 아직 상환금을 내지 않았기 때문에 이때 재분배대상이 되었다고 할 수 있고, 또 소작인에게 사전 방매된 토지도 조사 확인되어 재분배대상이 되었을 것인데 이 경우에도 실제로 분배받거나 매입한 농민에게 분배됨으로써, 가족과 노동력 보유에 의한 점

26) 櫻井 浩, 『韓國農地改革の再檢討』, 아시아經濟研究所, 1976; 櫻井 浩, 「1950年 朝鮮民主主義人民共和國による韓國地域の土地改革」, 『アジア經濟』 24-1, 1988 참조.

수제 적용에 따라 약간씩 변동이 있었을 뿐 한국정부에 의한 분배결과를 크게 변화시킨 것은 아니었을 것이다. 다만 지주가 은폐하고 있었던 토지는 적발되어 주로 고농들에게 분배되었을 것이다. 아직 북한 측이 토지개혁 실시 과정에서 작성한 분배대장 등은 발견되지 않고 있으며, 현지 농민의 진술에 의하면 개혁을 담당할 위원들은 따로 문서철을 만들지 않고 한국 정부가 만들어놓은 서류를 가지고 이것을 조금씩 고친 정도였다고 한다. 시일이 별로 없었기 때문에 처음부터 자체적인 서류를 처음부터 만들 수는 없었다고 판단된다.

합천군 인민위원 손영조는 1950년 8월 24일부로 합천군 적중면 상부리 토지조사 위원회 서기장으로 임명되어 면 인민위원장으로부터 토지조사를 하여 달라는 지시를 받고 즉시 토지조사에 착수하여 합천군 적중면 상부리 전역의 토지2분의 1가량의 토지를 기본 조사하던 중 9월 중순경 유엔군의 진주로 도피하였다.²⁷⁾ 진양군 수곡면에서는 토지재분배를 시도했으나 실제로 하지는 못하였다. 문서상으로는 재분배대상지와 피분배자를 작성했으나 이미 파종해놓은 벼의 추수가 아직 되지 않은 데다가 갑작스런 후퇴로 실행에 옮기지 못했다고 한다.²⁸⁾ 그리고 7월 9일의 ‘농지현물세 관한 내각 결정’에 따라 8월 18일에는 세부 사항을 명시한 결정서를 공고하여 세금수납을 위해 서숙, 메밀 등 잡곡까지도 낱알을 세어서 농민들의 불만을 샀다.

요컨대 북한에 의한 남한지역의 토지개혁은 한국 정부가 실시한 농지개혁에 약간 덧칠을 한 정도의 의의를 가지는 것으로 보인다. 이상은 약간의 사실에 기초한 판단일 뿐으로 북한에 의한 남한의 토지개혁에 대해서는 앞으로 자세한 연구가 요구된다.

5. 매수제외 농지와 소작지 사전 매각

분배에서 제외된 소작지의 일부분은 합법적인 것이었다. 분배대상에서 제외된 국유농지가 7,818정보, 위토가 33만 2,605건에 66,240정보, 사용목적변경인허농지 5,380정보, 학교 자경농지 520정보, 사찰자경농지 772정보, 학술 연구기관 특수목적 사용농지 472정보 등 82,364정보가 합법적인 절차에 따라 분배대상에서 제외되었다.

물론 분배에서 누락된 소작지의 일부는 지주 자작지로 위장되어 은폐소작지로 잔존하거나 과수원, 뽕밭 등으로 지목변경되거나, 또는 위토, 미완성 개간 및 간척지

27) 대검찰청, 『좌익사건실록』 제10권, 1973, P.288.

28) 정진상, 「한국전쟁과 계급구조의 변동 -경남 진양군 두 마을 사례 연구-」, 한국산업사회연구회 편, 『계급과 한국 사회』, 1994.

로 되어 합법의 틀을 쓰고 분배에서 누락되었다. 이렇게 하여 3정보 이상의 소유지와 막대한 간척지는 소작제 존속의 하나의 원인이 되었다. 1987년후반부터 농지무상양도투쟁이 벌어졌던 전북 고창군 해리면의 삼양사(三養社)농장과 충남 서산군 근흥면의 금은농장(琴隱農場), 전남 영암군의 학파농장(鶴波農場)등은 모두 그 때 미완성 간척지(간척공사는 끝났으나 그 지역 평균생산력보다 20% 이상 떨어지거나 농지와 시설공사비 등 투자액의 회수가 60% 이하인 농지)로서 분배에서 누락된 것이다.

<표 2-5> 농지개혁 전후 소작지면적의 변화

(단위: 천정보, %)

연도	총농지면적	자작지면적	소작지			소작지 비율	순소작농 비율
			조선인	일본인	계		
농지개혁전							
1945.12	2,226	779	1,174	273	1,447	65.0	48.9
1947.12	2,193	868	1,052	273	1,325	60.4	42.1
1949.6	2,071	1,400	597	74	671	32.6	21.0
농지개혁후							
1951.12	1,958	1,800	159(74)		159	8.1	-
1957	2,015	1,924	91		91	4.5	-
1960	2,041	1,798	243		243	11.9	6.7

주: 1951년 소작지면적 15만 9천 정보 중 () 안의 7만 4천 정보는 농지개혁에 의한 합법적인 분배제외면적임.

자료: 1945년은 한국산업은행, 『한국산업은행10년사』, 1955.

1947년은 농림부, 『농지개혁참고자료』, 1949.

1949년은 농림부, 『농가실태조사집계표』, 1951.

1951년은 한국농촌경제연구원, 『농지개혁사연구』, 1989에 의한 추정치.

1957년은 반성환, 『농지개혁후의 농지이동에 관한 실증적 연구』, 1958.

1960년은 농수산부, 『1960년 농업국세조사』, 1964.

그러나 <표 2-5>에서 보는 것처럼 분배누락 소작지의 대부분은 농지개혁 전에 지주들에 의해 소작인에게 매각되어 자작지로 되었다. 1945년부터 1947년까지 12만2천 정보의 소작지가 감소했고, 1947년부터 1949년 6월까지 조선인 지주 소유 소작지가 45만5천정보나 자작지로 되었다. 그리고 1949년 6월부터 1951년까지는 농지분배 외에 12만1천 정보가 자작지로 된 것으로 추정된다. 해방 후부터 약 5년간에 걸쳐 약 70만 정보의 소작지가 자작지로 바뀐 셈이다.

1957년의 한 사례 연구에서 소작지 비율이 4.5%, 소작농가비율이 11.9%였고(반성환, 1958), 1960년의 「농업센서스」에서 나타난 소작지 비율이 11.9%, 소작농가비율이 26.4%(자소작농 포함)였다.

해방 후 지주세력은 일제 하보다 크게 약화된 반면 소작농민들의 토지개혁 요구는 거세었고 1946년 봄에 북한에서 토지개혁이 실시되는 것을 비롯하여 일본 등 여러 나라에서 농지개혁이 행해지는 등 농지개혁은 제2차대전후 하나의 세계적 조류가 됨으로써 남한의 지주들도 어떠한 형태로든 농지개혁이 행해지는 것은 피할 수 없는 일이라고 생각하고 있었다. 이 때문에 지주들은 우위에 서기보다는 쫓기는 처지에서 소작지를 매각하였고 이에 따라 매각가격도 자작지 매매시세보다는 낮을 수밖에 없었다. 그러나 이러한 지주의 소작지 사전방매는 농지개혁의 의의를 축소하여는 것이어서 국회에서도 이것을 막기 위한 임시입법을 시도하지만 실현되지 못했고, 농지개혁법 부칙에 자경하지 않는 농지의 매매와 증여행위를 금지하였지만 위반이 있을 때 처벌한 사례가 없기 때문에 실질적으로는 사문화되어 있었다. 또 소작농민들이 지주의 제의에 불응하면 사전방매는 어려워질 테고 실제로 공산당과 농민조합에서는 농민들에게 사전매입을 양도록 지도하였다. 그러나 1946년 봄부터 미군정에 의해 조선공산당과 농민조합에 대한 탄압이 강화됨으로써 농민들은 미군정 및 정부의 농지개혁 지연과 지주의 소작지 사전방매를 저지할 만한 힘을 갖지 못했던 것이고 이것이 소작지의 대량 사전매각이 행해졌던 배경이었다.

몇 가지 사례연구²⁹⁾에 의해서 소작지의 사전매각 시기와 매각 조건 등을 살펴보면, 우선 집중적 방매시기는 1946년 3월 북한의 토지개혁 직후와 농지개혁을 위한 입법논의가 본격화되는 1947년 말 이후로 1948년부터 1949년까지에 60% 이상이 집중되었다. 지주의 성장배경이 서민이면서 상업 등 비농업적 분야에서 치부하여 성장한 경우일수록, 일제하에 자본가로의 전환 시도가 있었던 경우일수록 사전 방매가 많았으며, 이렇게 상황 변화에 기민하게 대응하는 지주일수록 방매시기가 빨랐다. 1945년 8월부터 1946년 12월 사이에 30정보 이상 소유 대지주의 33.5%가 소작지를 매각하고 대지주에서 탈락했고, 대지주 소유농지도 33.4%가 감소했다. 전남 화순 동북면의 기업가적 대지주 오건기의 경우 1946년 1월부터 그 해 5월 사이에 매각농지의 51.5%가 집중되었다(홍성찬, 2001). 소작지 방매가격은 사례에 따라서 연간 수확량의 1.5-2배, 0.83-1.8배, 1년 수확량 정도 등 다양하게 나타나는데 대체로 연간

29) 장상환(1984; 1985); 박석두(1987); 홍성찬(1988).

평균생산량의 1-2배 정도, 자작농지 시세의 7할 수준이었으며 농지개혁에 임박할수록 방매가격이 낮아져 연간 생산량정도로 매각되는 경우도 있었다 이러한 방매가격은 정부에 의한 분배농지 상환가격보다는 약간 높은 편이었다

이만갑(1973)의 현지 실태조사에 의하면 경기도 광주군 일원 6개 촌락 336가구에 서 농민들이 매매하거나 분배로 접수한 토지의 면적은 <표 2-6>과 같았다. 논에 있어서는 농민들이 매각한 토지면적이 64,100평인데 같은 기간에 매수한 면적은 191,387평이고 분배받은 것이 120,348평, 분배해준 것이 73,300평이었다. 그런데 조사 대상자들이 조사 당시 소유하고 있는 논 전체 면적은 382,472평이었다. 해방 후 논을 매수한 일이 있는 전체 가구수는 131가구인데 그들의 계층을 보면 해방 전에 소작을 부치던 가구수는 106가구이며, 자작농이나 지주 또는 농업노동자였던 사람 중에서 논을 산 사람은 15가구였다. 이에 반해 순전히 논을 분배받은 소작인은 62가구밖에 되지 않았다. 소작농으로서 논을 매수한 총면적은 159,291평이었다. 13만 평 이상, 즉 소작농이 샀다는 논은 대부분이 농지개혁 전에 매수된 것으로 추정할 수 있다. 밭의 경우도 표에서 보듯이 소작인들이 해방 후 매수한 총면적은 99,450평이었다. 그 대부분은 농지개혁 이전에 매수한 것이라 판단할 수 있다. 이처럼 과거의 소작인들은 그들이 농지개혁에 의해서 분배받은 논밭의 면적보다도 많은 논밭을 이미 농지개혁 실시 이전에 매수하고 있었던 것이다(이만갑, 1973, p.96-97).

<표 2-6> 해방 이후 토지의 이동상황

(단위: 평)

일정말 계층	논				밭			
	분배준 것	분배받은 것	산 것	판 것	분배준 것	분배받은 것	산 것	판 것
지주 및 지주겸자작	73,300	-	3,000	3,700	20,800	-	2,600	1,000
자 작	-	-	13,630	16,600	-	-	10,600	6,900
자작겸소작	-	9,870	10,000	10,100	-	3,700	4,900	3,000
소작겸자작	-	10,700	20,500	4,500	-	4,200	12,450	1,000
소 작	-	99,778	128,791	29,200	-	54,800	82,100	7,100
기 타	-	-	15,466	-	-	-	11,400	1,700
계	73,300	120,348	191,387	64,100	20,800	62,700	24,050	20,700

자료: 이만갑(1973), 『농촌사회의 구조와 변화』, 서울대학교 출판부

6. 분배농지대가의 상환

농지를 분배받은 농가는 농지에 대한 대가로서 평년작 주작물 생산량의 1.5배를 5년간 정부에 분할상환하도록 규정되었다. 평년작의 수준은 당해 농지위원회의 조사와 심의를 거쳐 당해 지방장관이 결정하도록 했다. 이렇게 하여 결정된 상환곡의 양은 전체로서 1,946만석이었는데 1단보당 요상환량은 논·벼의 경우 벼 4.46석, 밭의 경우 벼로 환산해서 1.31석이였다. 논·벼의 경우 당시의 1단보당 평균생산량에 비하면 다소 높은 수준이였다. 필자가 사례 연구를 하였던 서산군 근흥면의 경우는 논 1단보당 벼 3.8석(귀속농지) 내지 3.96석(일반농지)으로서 1950년에서 1954년까지의 전국 논 1단보당 평균생산량 2,578석의 1.5배인 3,867석과 거의 비슷한 수준이였다.

농지대가의 상환은 1950년부터 시작되어 1954년에 완료할 계획이였다. 대부분의 지역에서는 1950년 추곡부터 상환하기 시작했는데 7월경에 인민군이 들어왔기 때문에 하곡상환은 불가능했던 것이다. 상환실적은 저조해서 1954년산 벼의 상환까지 이루어진 1955년 3월 현재의 상환곡 납입률은 56.8%(일반농지 62%, 귀속농지 50%)에 머무르고 43.2%가 미납되였다.

이렇게 상환에 차질이 생긴 이유는 우선 전쟁으로 인한 비료부족과 한발대처능력의 저하로 흉작이 계속되었기 때문이고 또한 1951년부터 수확량의 5-25%(비분배농지의 경우는 8-28%)에 달하는 ‘임시토지수득세’가 부과되어 농민들의 부담이 과중하게 되었기 때문이다. 정부는 분배농지대가와 토지수득세 가운데 토지수득세를 우선 받아들였다. 농가의 상환곡부담을 경감시키기 위하여 국회에서는 1952년 9월의 본회의에서 농지대가 상환을 금납만으로 하는 농지개혁법 개정안을 가결했지만 정부는 농지대가를 금납으로 하면 막대한 군량미확보에 지장을 초래하고 최소한도의 군량미를 확보하는데도 막대한 통화를 방출하여 인플레이션을 초래할 것이라는 이유로 시행을 거부했다.

이러한 상환부진사태에 대해서 정부는 법정상환기간을 3년간 더 연장함과 동시에 상환곡 일부를 금납 조치했다. 그러나 연기된 기간 내에도 농지대가의 상환능 완료되지 못하고 1957년 말 현재의 상환율은 89.1%에 머물렀는데 미상환량 214만9,304석 가운데 약 절반인 102만 1,170만석은 상환불능으로 간주되고 있었다. 이 때문에 상환기간은 다시 연장되었는데 장면정권은 1959년에 자연재해 등을 이유로 17만여석의 감면조치를 취하였고 농지개혁에 관한 일체의 사업을 1961년 말까지 종결하는 것을 내용으로 하는 「농지개혁사업정리요강」을 각의에서 결정했지만 5.16쿠데타에

의해 이것은 실현되지 못했다. 그 후 박정희 군사정권은 1962년도에 농지대가의 상환을 현물로도, 현금으로도 인정하는 것으로 하여 동년 말 현재의 상환율은 98.0%에 달했다. 정부는 1964년까지 농지개혁의 사후처리사업상환, 보상, 필지분할에 따른 측량과 소유권이전등기 등을 완료할 계획을 세웠지만 완전히 종결짓지 못하였고 농지대가 상환은 1968년 「농지개혁사업정리에 관한 특별조치법」을 공포하여 최종적으로 종결되었다. 특별조치법에서는 미상환분에 대해서 농지가 분배된 해의 정부매상가격으로 산출한 액을 납입토록 했는데 이것은 거의 무상이나 다름없는 명목적인 금액이었다. 전국적으로 총상환량의 21.4%가 금납 또는 감면 처리되었고 필자가 사례조사를 한 지역인 충남 서산군 근흥면의 경우에는 감면과 금납이 총상환량의 약 15%의 비중을 차지했다.

농지분배후 수분배농가 가운데는 상환 완료전 또는 상환완료 후에 분배농지를 전매(轉賣)함으로써 이전등기를 하지 못하였다가 그 후 「분배농지 소유권 이전에 관한 특별조치법」으로 등기가 가능하게 된 농가가 있다. 1959년 7월 현재의 실태에 의하면 총 수분배농가호수 152만 1,241만호 가운데 상환을 완료했음에도 전매로 인하여 미등기한 농가는 15만 670호, 상환미완료 상태에서 전매로 인하여 미등기된 농가호수는 30만 2,739호로 전체 수분배농가 가운데 약 3분의 1의 농가가 분배농지를 전매하고 있다. 상당히 많은 수분배농가가 전매를 하였음을 알 수 있다. 필자가 사례 연구한 충남 서산군 근흥면에서는 수분배 농가의 13.1%, 수분배농지의 9.6%가 전매된 것으로 나타났다. 분배농지를 매입한 자는 다른 일반 농가로 과거의 지주들이 이들 농지를 대량 매입했다는 주장은 사실이 아니다.

이러한 농지대가 상환에 대해서 대부분의 수분배 농민들은 과거의 소작료 3.1제하의 소작료 정도를 5년간 납부하고 분배받은 것은 크게 유리한 것이며, 농지개혁이 없었더라면 이렇게 싼 값으로 농지를 마련하는 것은 생각도 못했을 것이라고 한다. 사실 작황이 나쁘거나 집안사정 때문에 상환을 제때에 하지 못한 경우에도 매년 상환기간을 연기할 수 있었고, 작황이 극히 나쁜 경우에는 감면 처리되거나 금납 처리되었다. 만약 소작제가 계속되었더라면 소작료를 제때에 납부하지 않으면 당장 소작권을 박탈당했을 것이다.

7. 매수농지에 대한 보상과 지주전업 알선

지주로부터의 농지 매수에 대한 보상은 주요 작물 평균생산량의 1.5배를 기록한

지가증권을 교부하고 1951-1955년까지의 매년 정부매상가격으로 계산하여 매년 현금으로 5년간 균등분할 지급하는 것으로 규정하였다.

또한 정부는 농지개혁으로 희생되는 지주를 보호하여 그들을 산업자본가로 전환시킬 것을 약속했고, 농지개혁법 제10조에도 ‘본법에 의하여 농지를 매수당한 지주에게는 그 희망과 능력 기타에 의하여 정부는 국가 경제발전에 유조한 사업에 우선 참획케 할 수 있다’라고 규정하고 있다. 농지개혁법 시행령 제31조에는 더욱 구체적으로 ‘농지를 정부에게 매수 당한 지주는 정부가 보유하고 있는 공장·광산·어장·양조장·인쇄공장·도정설비·과수원·종묘원·상전·양잠설비·죽림지·하천부지·간석지·개간지 등 그 희망과 능력에 의하여 농지보상액에 비등한 사업체의 매수 또는 참획을 신청할 수 있다. 정부는 전기 규정에 의한 신청이 있을 때에는 적당한 사업체를 우선 알선하여야 한다’고 하였다. 그러나 지주에 대한 보상의 실태를 보면 이러한 약속은 대체로 지켜지지 않았다.

첫째, 보상금 지불은 늦어져서 1955년 5월 말 현재 즉 보상이 완료되어야 할 시점에 필요보상금액 153억 2700만원에 대해서 지불액은 42억 5600만원으로 약 28%의 저조한 수준이었고, 보상기간이 연기된 1957년 12월 말 현재에도 87.6%에 불과했고 1967년에 와서야 완료되었다. 이렇게 보상이 저조해진 것은 분배농지 대가상환이 부진했던 탓도 있지만 정부가 상환곡의 상당 부분을 한국전쟁에 따른 막대한 군사비지출에 충당하고 또 인플레이를 완화하기 위해 보상금지불을 의도적으로 늦추었기 때문이다. 이에 따라 그동안의 인플레이션에 의해 지주들이 큰 손해를 입었다. 18년간에 걸쳐 지급된 지체된 보상금은 지급년도의 가격이 아니라 책정년도 정부매상가격으로 지급되었으므로 지주가 실제로 보상받은 액수는 보상액 지급당시 매상가격으로 계산한 것의 44.8%에 불과했고, 또한 정부매상가격은 당시의 시가보다 또한 약 절반 수준에 불과했으므로 보상금 지급 당시의 시가로 계산하게 되면 지주는 당초 보상받아야 할 것의 25.3%만 보상받은 셈이 된다. 그리고 지가증권을 액면가격의 3 - 7할로 매각한 지주는 그나마 당초 보상책정액의 10% 내외만 보상받은 결과가 된다. 이 때문에 소지주는 정부의 매수조치를 실질적인 무상몰수로 받아들였다. 보상액을 타러 도청에 가는 데 소요되는 교통비도 만나와서 보상금수령을 포기한 사례도 있었을 정도이다. 어떤 지주들은 “이승만은 김일성이와 똑같은 놈이다”라고 격렬한 증오심을 보였는데 거기에는 이러한 사정이 있었던 것이다.

둘째, 지주의 산업자본가로의 전업을 적극 알선한다고 법과 시행령에 명시하고 있지만 대다수 지주의 영세성 및 경영능력 미흡에다 당시의 사정으로 지주들이 구

입할 수 있는 공업시설도 부족했고 전반적 빈곤상황으로 유효수요도 부족했으므로 지주의 산업자본가로의 전환은 소수의 대지주를 제외하고는 거의 이루어지지 못했다. 이지수(1998)에 의하면 전라도 지역의 20정보 이상 피분배 대지주 418명을 분석한 결과 이들 대지주 등 약 30% 정도가 1950년대에 산업자본가로 전환한 것으로 추정되었으며, 특히 해방전 이미 농외 투자를 통해 적어도 한 개 이상의 기업을 소유하고 있던 대지주 중에서는 약 43%가 산업자본가로 변신할 수 있었다. 다만 지주로부터 지가증권을 매입한 상인들이 이것으로 귀속재산을 매입하는데 활용한 경우는 대단히 많으므로, 토지자본의 산업자본화는 일부 달성된 셈이다.

제 4 절 농지개혁의 성과와 역사적 의의

1. 반봉건적 토지소유의 해체와 한국 농지개혁의 성격

농지개혁에 대한 평가는 농지개혁이 무엇을 파괴하고 무엇을 남겼으며 역사적 역할이 무엇이었는가를 기준으로 해야 한다. 이러한 각도에서 볼 때 한국 농지개혁의 성격은 ‘위로부터의 부르주아적 개혁’으로서 그 역사적 의의는 무엇보다도 먼저 반봉건적인 지주적 토지소유를 기본적으로 해체하고 농민적 토지소유를 확립시킨 것에 있다.

농지개혁은 기본적으로 봉건적 토지소유를 타파하는 것이다. 농지개혁을 평가할 때 가장 중요한 기준은 그것이 봉건적 토지소유를 해체시켰는가, 아니면 양적으로만 부분적으로 축소하였을 뿐 그대로 존속시켰는가 하는 데 두어야 한다.³⁰⁾ 이것을 어떤 방식으로 행하는가는 그 사회의 사회경제적 조건과 그에 의한 계급관계에 따라서 달라진다. 시민혁명 당시 유럽에서 이루어진 토지개혁은 혁명적인 것이었던가,

30) 농지개혁의 성격에 대해 기존의 연구는 크게 다음과 같은 세 가지 견해로 나뉘어졌다. 첫째의 견해로서 박현채(1987)는 농지개혁이 구지주계급에 의해서 주도된 것으로 해방 직후 144만 정보의 소작지 가운데 55만정보만 분배되고 90만정보는 개혁에서 누락되어 소작제도를 잔존·부활시키는 허구적인 지주적 개혁이었다고 주장했다. 두 번째 견해로서 김준보(1974)는 농지개혁을 봉건적 토지소유의 해체보다는 노동자화하려는 소작농에 토지를 부여하여 중산계급을 형성함으로써 농촌에서의 위기를 안정화시키려는 독점자본의 소농유지정책으로 이해한다. 셋째, 대부분의 견해는 농지개혁이 개혁전의 반봉건적 토지소유를 해체하고 농민적 토지소유를 확립한 것으로 본다(정영일, 1967; 유인호, 1979; 김병태, 1986; 장상환, 1985). 물론 이러한 견해를 가지면서도 농지개혁의 불철저성을 여러 측면에서 지적한다.

아니면 자유주의적인 것이었던가를 말하기는 어렵다.³¹⁾ 따라서 한국에서 농지개혁이 실시될 당시에 취할 수 있었던 농지개혁은 다음과 같이 분류할 수 있다

① 인민민주주의혁명적 토지개혁 - 여기에는 발달한 자본주의국가인 동구에서의 토지개혁, 식민지 후진국인 북한 중국에서의 토지개혁이 포함되며, 이것은 뒤이어 전개될 농업협동화를 겨냥해서 농촌에서 부르주아적 관계들이 재생되지 않도록 각종 제한조치가 취해진다.

② 부르주아적 토지개혁 - 여기에는 선발 선진국에서 시민혁명에 의해 아래로부터 이루어지는 ‘혁명적 토지개혁’과 위로부터의 ‘부르주아 개혁으로서 토지개혁’이 있다. 후자의 예로서는 선진국 일본과 후진국 한국, 대만을 들 수 있다.

그 외에 (반)봉건적 토지소유의 해체 없이 행해지는 농지제도의 변화는 토지개혁의 범주에 넣어서는 안 된다. 이것은 과도한 토지소유한도, 분배제외 토지의 광범한 허용, 분배에 대한 지주의 물리적 저항 등으로 실제로는 농지개혁이 실시되지 않는 것을 의미한다. 일제하 농지령, 자작농 창설사업, 인도의 자민다리 폐지 등이 그 예가 될 수 있을 것이다. 또 토지소유에 대한 국가의 인위적 개입 없이 이루어지는 점진적인 봉건적 토지소유의 해체는 토지개혁이라는 말을 붙일 수 없을 것이다.

농지개혁은 일제 하의 토지조사사업과는 역사적 성격이 달랐다 토지조사사업은 지주의 지대수취권에 소유권을 부여하고 경작권을 하급소유권으로 확보하고 있었던 소작농민에게는 아무런 권리를 부여하지 않았다.

한국의 농지개혁은 유상몰수·유상분배를 택했다는 점 외에 머슴을 분배대상에서 제외하였다는 점, 산림을 제외했다는 점, 농지 이외 농우 등 생산수단의 분배를 하지 않은 점, 농가부채를 무효화하지 않은 점 등으로 볼 때 부르주아적 성격이 뚜

31) 강정구(1989)는 동남아시아에서 있었던 농지개혁의 유형을 혁명적 농지개혁 자유주의적 농지개혁, 허구적 농지개혁으로 나눈다. 분류 기준은 ①농지 소작구조를 기반으로 한 착취제도의 붕괴 여부, ②반봉건적 착취관계나 자본주의적 착취 관계 중 어느 하나, 또는 양자 모두가 붕괴됨으로 인해 소작인에 대한 지주의 사회경제적 권력이 제거되었는가의 여부에 둔다. ‘혁명적 농지개혁’은 지주와 소작인간의 반봉건적 착취관계와 자본주의적 착취관계가 파괴되고 제거된 개혁으로 정의한다. ‘자유주의적 농지개혁’이란 반봉건적 착취관계는 더 이상 존재하지 않지만, 사적 농업 노동시장과 상품시장 신용시장의 존재를 기반으로 한 자본주의적 착취관계는 여전히 존재하는 농지개혁을 말한다. ‘허구적 농지개혁’은 반봉건적 착취 형태도 자본주의적 착취 형태도 없어지지 않은 농지개혁인데, 그럼에도 불구하고 농지재분배, 지대감소, 경작권의 보장, 농지관리개혁, 그리고 농촌발전계획안과 같은 것들을 부분적으로 수행함으로써 극히 제한적인 개혁이 이루어진다.

렀하다. 그리고 농민의 혁명적 토지투쟁을 억압하고 철저히 자본가계급이 주도한 것으로 위로부터의 개혁적인 농지개혁이었다. 그런 면에서 그것은 당시 농민들과 급진정치세력들이 요구했던 인민민주주의 혁명적 토지개혁에 대해서는 반동적인 성격의 것이었다.

농지개혁을 통해 반봉건적 지주계급은 간척지 등의 예외적인 부분을 남기고는 기본적으로 타파되었고 그 가운데 재촌지주는 대부분 부농이 되었다. 대부분 소작농이었던 농민들은 대부분 자작농이 되었다. 농지개혁의 결과에 대한 전국적인 조사가 행해지지 못했기 때문에 농지개혁 직후의 토지소유변화실태에 대한 정확한 통계는 없지만 1960년의 농업국세조사(센서스)에 의하면 소작지율은 11.9%이고 소작농가비율은 자소작 14.2%, 소자작 5.4%, 순소작 6.7%로서 해방 당시의 소작지율 63.4%, 1949년의 소작지율 40.1%에 비해 현저히 낮아졌다. 충남 서산군 근흥면 4개리 지역에 대한 필자의 사례조사(장상환, 1984; 1985)에 의하면 1945년 8월의 총경지면적 가운데 소작지는 63.7%였는데 1948년의 귀속농지분배와 해방 후부터 당시까지의 소작지 사전방매로 1949년 6월 현재의 소작지율은 44%로 저하했고 1950년의 농지개혁과 이를 전후한 소작지방매로 잔존소작지는 위토(位土)까지를 포함하면 6.9%(은폐소작지는 4.3%)에 지나지 않는 것으로 추정되었다. 그리고 1945년 당시 4개리내에 토지를 3정보 이상 소유하고 있던 지주들은 44명이었는데 부재지주들은 사전매각과 농지개혁으로 모든 토지를 상실했으며 재촌지주들은 극소수는 모두 매각해서 농촌을 떠났고 나머지 대부분은 자작농이 되었다.

2. 농업생산력 발전을 통한 식량 공급능력의 증대

농지개혁은 농업생산력을 발전시켰다 첫째, 농지개혁을 통해 소작농이었던 농민들은 대부분 자작농이 됨으로써 영농의욕이 제고되었다. 농지개혁을 통해 자작농이 된 농민들은 소작농에 비해 자기소유지에서 경작을 하기 때문에 농지의 장기적인 지력유지와 농업생산에 더욱 적극적인 관심을 가지게 된다. 농민적 상품경제가 발달할 수 있는 기초가 마련되는 것이다.

둘째, 농지개혁을 통해 조성된 재정자금의 일부는 수리시설 확충에 투자되어 농업생산기반 개선에 활용되었다. 미 군정은 27만여 정보에 달하는 귀속농지 중 약 20만 정보를 연간소출 3배액의 15년부로 매각했고, 7만 정보는 정부수립 후 연간소출의 1.5배액을 5년부로 처분했고, 그 후 미 군정하의 귀속농지 매각지기도 농지개

혁의 분배지가로 일원화했다. 여기서 조달된 농가상환금은 농지개혁사업특별회계법(1952.4.2)에 의해 행정비를 제외한 사업잉여금을 농지개량사업 등에 직접 투자하였다. 분배농지대가계정의 상환수입 중에서도 지주에 대한 지가보상을 하고 남은 막대한 잉여금을 농지개혁사업특별회계법을 개정(1958.1.2)하여 역시 농지개량사업에 투자했다. 상환총량은 귀속농지에서 88만2천톤(43.5%), 일반농지에서 114만7천톤(56.5%)로 총계 202만 9천 톤이었다. 귀속농지 상환분은 모두 계정수익이 되어 정부의 정책 의지에 따라 그 처분이 자유롭게 결정되었고, 일반분배농지 상환량은 지주에게 지가보상으로 충당되어야 했다. 보상총량은 131만6천 톤으로서 현물배이스로 보면 일반분배농지의 경우에는 지주에 대한 보상조차 어려워 일부(시설보상의 경우 등) 정부의 국고지원까지 있어야 하는 형편이었다.³²⁾

그러나 현금배이스로 하면 세입은 총액 58억39백만원으로 그 중 19억34백만원(33%)은 귀속농지에서, 39억5백만원(67%)은 일반분배농지에서 조달되었다.³³⁾ 전체적으로 두 계정을 통해 상환액으로 지가보상(20억72백만원) 외에 15억38백만원의 농업투자, 528백만원의 정부세입까지 가능했다. 투자총액의 98%는 농지개량사업에 투자되어 농업생산증대에 기여하였다. 이것이 가능했던 것은 농민들로부터는 분배농지상환금을 현물로 징수하였지만 지주에게는 지가증권에 기재된 각 연도의 물량을 그 해의 법정곡가, 즉 정부수매가격으로 계산하여 현금으로 보상했기 때문이다. 법정기간 내에 보상이 완료되었더라면 지주들은 법정곡가와 시중곡가 간의 차액만 손해를 보게 된다. 그러나 보상실적은 법정기간의 만료시점인 55년말까지에 49.8%만 보상되었고, 그 후에 지급된 50.2%는 지급년도의 법정곡가가 아니라 법정 보상기간 5년간(1950-54년)의 평균 법정곡가(142.5원/정조1석)으로 고정시켰다.³⁴⁾

셋째, 이러한 것들이 바탕이 되어 농업생산력이 발전하고 식량 공급이 확대되었다. 농지개혁에 의해 농업생산력 발전의 가능성이 열렸지만 1950년대의 미국의 과

32) 김성호외, 『농지개혁사연구』, 1989, p.105. 여기서 지가보상은 일반보상, 특별보상, 시설보상의 셋이 된다. 특별보상은 일반보상 이외에 1.5배액을 추가로 보상한 문교재단과, 공사비에 의해 계산되는 개간간척지에 대한 보상이 포함된다. 시설보상이란 못, 농도, 수로 등에 대한 보상이다. 보상량은 일반보상 1,163,308톤, 특별보상 9,310톤, 시설보상 143,491톤이었다.

33) 각 연도의 액면가격을 그대로 사용하여 집계한 것이다.

34) 농지개혁법 입법 과정에서 농림부는 매수농지에 대한 보상 방식으로 법정곡가주의를 법제치는 지주에게 유리한 시가주의 내지 현물주의원칙을 주장했다. 다만 과수원에 대해서는 경쟁입찰방식이 채택되었다.

다한 잉여농산물 도입, 토지수득세 수탈, 고리대자본의 횡행 등으로 현실화되지 못했는데, 1960년대가 되면 그 성과가 일정 정도 나타나기 시작한다. 일제하 1930-34년과 농지개혁을 거친 후 1960년대 초(1960-64년)의 농업생산력을 비교해보면³⁵⁾ 우선 경지면적은 경기도와 강원도를 제외하고 계산하면 171만 정보에서 188만 정보로 약 17만정보(10%정도) 증가했다. 수리시설확충으로 천수답비율은 34.3%에서 19.4%로 감소하였다. 노동력은 증가하여 농가호수는 204만호에서 240만호로 증가하였고, 이에 따라 호당 평균 경지면적은 1.17정보에서 0.87정보로 감소했다. 농기계는 쟁기, 탈곡기, 풍구, 양수기 등이 현저하게 증가하였다. 농가 호당 한우두수도 0.426두에서 0.506두로 증가하여 농우 기근이 다소 완화되었다. 비료 시비량은 자급비료가 반감한 반면 질소비료는 배로 증가했다.

이러한 농업생산요소 변동의 결과로 농업생산성은 1단보당 미곡수확량이 1.03석에서 1.54석으로 늘어났다. 토지이용률은 같은 기간 140.7%에서 150.8%로 올라갔다. 논외의 맥담리작(麥沓裏作) 비율은 일제하의 21.7%에서 1960년대 초에 46.6%로 상승했다. 농업생산 중 경종의 비율이 79.4%에서 86.4%로 증대되었다. 경종 가운데서 미곡의 비중이 높아지고 잡곡의 비중이 현저히 줄었으며, 과일과 채소는 재배면적이 크게 증가하고, 1단보당 수확량도 배증했다. 이 모든 것은 농민적 소상공경제의 발전으로 파악할 수 있다.

한편 우대형(2001)은 농지개혁이 농업생산성 증가에 긍정적인 기여를 하지 못했다고 평가한다. “일제하 지주가 생산 과정에서 해 온 역할(품종, 비료 등의 농사기술 및 신용의 제공)들을 결코 과소평가할 수 없으며, 농지개혁은 이들의 역할을 일거에 배제시킴으로써 농지개혁이 가져다줄 수 있는 긍정적 효과를 얻지 못하고 만 것”이라는 것이다. 그러나 이것은 일제하 소작지가 상대적으로 우량지였기 때문에 농지개혁 이후 농업생산성 증가의 정도가 과거 열등지가 많았던 자작지에 비해 낮을 수 있다는 사실을 무리하게 해석한 것으로 평가할 수 있다. 다만 지주의 역할을 대신하여 농업금융을 확대 공급할 농협의 육성, 농업기술 보급을 위한 농업진흥청의 설립이 지연된 것이 이러한 결과를 낳는데 작용했다고 할 수 있을 것이다.

농지개혁의 효과도 작용한 농업생산성 증가는 총체적인 식량 공급의 확대로 나타났다. 미곡은 일제하의 200만 톤 수준에서 1960년대 초에는 350만 톤 수준으로 증가했고, 맥류는 일제하 백만 톤에서 1945-55년까지는 60-70만 톤 전후로 감소했다가

35) 김준보, 「해방전후의 농업생산력 비교」, 『농업경제연구』 제9집, 1967을 참고.

1960년대에 오면 100만 톤 수준으로 다시 증가한다. 과일은 1949년의 10만 톤에서 65년에는 30만 톤으로 증가했다. 채소는 1949년을 전후하여 100만 톤 전후에서 1965년 전후로 150만 톤 전후로 증가했다. 1945년부터 1960년까지의 양곡생산량에 대한 정부 수집량을 보면 1946년에서 1949년까지 즉 미 군정과 정부수립까지 모두 20%에 달했으나 한국전쟁이 발발한 1950년부터는 지가상환 이외에 농지수득세가 새로 추가되었음에도 수집비율은 오히려 20% 이내로 감소했다. 이에 비해 지가상환이 양곡수집에 기여한 비중은 1951년부터 1960년까지 50%대에 달했다. 귀속농지상환대가만이 징수되던 1948-50년까지는 수집량에 대한 지가상환의 비율이 10%내외였지만 농지개혁이 실시된 1951년 이후에는 그 비율이 40-50%를 초과(1953년과 54년만 흉작으로 각각 23%, 31%로 낮음)했다. 지가상환이 양곡수집에 상당한 기여를 하여 결국 농가의 지가상환곡 납부는 악성 인플레이를 억제하는 데 크게 기여했다고 할 수 있다.

그리고 농지개혁은 그 후 60,70년대에 들어와 식량증산정책이 성공할 수 있는 기반이 되었다. 특히 1970년대의 통일계통 다수확 벼 품종의 도입 때 농민들이 보여준 민감한 수용태세와 각국 녹색혁명 과정에서 일반적으로 나타나는 대토지소유자의 소작지 회수에 의한 자본가적 경영 증가와 다수 소작농의 토지상실에 의한 임대동자화 경향 대신에 빈농의 식량난 완화 등 경제적 안정을 높인 것도 농지개혁에 의한 농민적 토지소유 확립의 효과라고 할 수 있다.

3. 자본주의적 공업화 촉진

농지개혁은 한국의 자본주의 발전에 결정적으로 기여했다 첫째, 농지개혁은 그때까지 잔존했던 신분제의 완전한 해체에 의해 노동력의 자유로운 이동조건을 보장하게 되었다. 자본주의 발전을 위해서는 이중의 의미에서 자유로운 노동력이 공급되어야 한다. 신분적으로 자유롭고 생산수단 소유에서 자유로운 노동력이 임노동자가 되는 것이다. 신분제는 형식적으로는 1894년 갑오개혁을 인해 철폐되었으나 농촌에는 대소 지주가에 예속된 이른바 행랑살이, 하인들이 상당수 존재했다. 부농, 중농에 고용된 머슴들도 예속된 존재였다. 법률적으로는 자유로운 존재였으나 경제적으로 독립하지 못한 소작농들도 토지를 가진 지주에 인격적으로 예속된 측면이 있었다. 이러한 신분적인 예속관계는 농지개혁으로 해체되었다. 지주가 토지를 상실하자 예속 노동력에 대한 지배력도 상실하였다. 한국전쟁이 정치적으로 신분제 해소에 큰 자극제가 되었지만 농지개혁이란 경제적 변혁이 병행되지 않았다면 신분은

쉽게 해소되지 못했을 것이다. 현재 한국에는 선진국에서도 보기 어려운 정도로 전 근대적 계급관념이 해소되었는데 이것이 개인의 자유로운 개성 발휘에 큰 기회를 제공하고 사회적 이동성을 높인다는 것을 유의할 필요가 있다 이는 그 밖의 후진국에서는 발견하기 어려운 양상이다.

둘째, 농지개혁을 통해 양질의 우수한 노동력이 양성될 수 있었다. 본질적으로 낭비적이고 기생적인 존재인 지주계급이 차지하던 소작료를 농민들이 차지하게 됨으로써 자작농이 된 농민들은 자녀들을 교육시킬 수 있게 되었다. 한국의 종속적인 고도성장의 원동력은 흔히들 ‘양질의 풍부하고 저렴한 노동력’이라고 하는데 이들 노동력은 대부분 농가의 자녀들이었던 것이다. 50-60년대에 흔히 대학을 ‘우골탑(牛骨塔)’이라고 하는데, 이것은 곧 농민의 수탈에 의한 대학의 비대한 성장을 상징하는 말이지만, 이를 다르게 표현하면 일부 농가에는 당시의 어려운 농촌사정하에서 소를 팔아서라도 자녀를 대학에 보낼 수 있는 여유가 있었음을 의미하기도 한다. 대학교와 대학생수가 1945년 19개 대학 7,819명에서 1960년에 63개 대학에 97,819명으로 늘어난 배경에는 당시 인구의 대부분을 차지하고 있었던 농촌에서 농지개혁을 통해 자작농이 된 농민들의 소득수준 향상이 있었던 것이다.

해방 후 정부는 교육의 확충을 위해 1948년 정부예산의 8.9%였던 문교예산을 60년에는 15.2%로 증가시키고 학교와 학급을 신설하여 국민 대중교육을 확대했다. 해방 당시와 1960년을 비교했을 때 초등학교의 수는 2,834개교에서 4,602개교로 61.3% 증가했고, 학생 수는 1,366,024명에서 3,599,627명으로 2.6배나 증가했다. 국민평균 교육 연수 = 총교육연수/(6세이상인구-학생수)는 1944년 0.6에서 55년 1.5, 60년 3.9, 70년 6.6년으로 계속 증가했다. 이러한 교육기회 확충 결과 1960년에 1인당 GNP가 90달러인 국가에서 5-14세 아동의 초등학교 취학률은 22%였으나 한국은 59%로 2배 이상 높았다. 1960-65년의 15-19세 중등학교 취학률은 약 27%로 1인당 GNP가 380달러인 국가의 평균취학률보다 높은 수준이었고, 고등교육기관의 취학률도 1인당 GNP가 한국보다 3-4배 높은 나라들과 대등한 수준이었다(서찬수, 1989). 경남 산청군 단성면 남사마을에서는 농지개혁후 정규교육을 받을 기회를 가졌던 대부분의 학생들은 중고등학교를 졸업했고 일부는 대학을 졸업한 경우도 있었다(장상환, 2000).

이렇게 교육받은 노동자들은 1960년대와 1970년대의 경제성장에 기여했다 1950년대의 농촌과잉인구는 1960년대 경제개발 과정에서 풍부한 저임금의 노동력으로 동원된다. 대졸자는 관리직으로, 고졸자 이하는 생산직으로 취업했다. 1960년부터 1975년까지 농촌인구의 도시유출규모는 약 686만 명이다. 16년간 47.2%의 농촌인구

가 유출되어 연평균 유출량은 약 45만명, 유출률은 2.95%에 이르렀다. 이에 따라 농가인구수는 1967년 이후 절대규모에서 감소하여 1967년 1,608만명에서 1975년 1,324만명, 1992년 말 현재는 570만 명으로 축소되었다. 유출인구의 구성을 보면 연령으로는 여러 사례 연구에서 5-34세의 인구가 60-80%를 차지하고, 특히 단신유출은 15-24세가 60-70%를 상회한다. 우리나라 인구의 학력은 1960년대 전 기간 급속하게 개선되어 무학의 비율이 1960년에 40%였는데 70년에는 20%로 하락하였고, 초중등 교육을 받은 인구가 57.8%에서 76.5%로 증가했다. 거기다가 농촌유출노동력은 농촌 지역거주인구의 학력보다 높다. 1960년의 군부지역인구 학력은 무학이 47.3%, 국졸 이하가 43%, 중등이상이 19.3%였는데 서울유입인구의 경우는 1964년 사례조사에 의하면 무학이 18.9%, 국졸이하가 44.9%였고, 중등이상이 36.2%였다. 단신이동 노동력의 경우는 1966-70년에 대한 사례 연구에서 유출인구중 무학은 6.1%에 불과하여 1970년 군부지역인구의 무학비율 26.2%에 비해 현저히 낮고, 중등이상이 45%로 군부지역인구의 중등교육이상 비율 17.8%보다 현저히 높다.³⁶⁾ 이렇게 농업 부문에서 양성되어 도시로 유출된 노동력의 과반수는 제조업 분야 노동자로 되었다

그 외에도 농민에 대한 저곡가를 통한 수탈, 조세수탈과 인플레이션에 의한 수탈로 거둬들인 재원을 재벌들에게 특혜로 제공함으로써 자본주의 발전이 촉진되었다.

셋째, 농지개혁은 한국의 자본가계급 형성을 촉진함으로써 한국의 자본주의 발전에 기여했다. 지주계급은 아무런 농업투자를 았더라도 연말이면 수백석, 수천석의 소작료를 거둘 수 있으므로 본질적으로 나태할 수밖에 없다. 그 반면 자본가계급은 직접생산자의 잉여노동을 착취한다는 면에서는 지주계급과 같지만 기술혁신을 태만히 하면 경쟁에서 탈락해 몰락해버리므로 끊임없는 재투자를 해야 하고 이것이야말로 자본주의가 가진 생산력의 비약적 발전의 원동력이다. 농지개혁으로 지주계급은 토지를 상실하고 대신 지가증권을 받았는데 상인들과 자본가계급은 이 지가증권을 사들여 귀속재산을 불하받는 등 자본을 축적하게 되었다. 대부분의 지주들은 농지개혁 후 자본가계급으로 전신하는데 실패하였지만 그들이 소유하던 토지자본은 산업자본으로 전환되어 그 뒤의 자본주의의화에 밑거름이 된 것이다.

농지개혁사업특별회계에서 대체 지불한 보상금은 1952년 8월부터 1962년 12월까지 17회에 걸쳐 모두 9억39백만원으로 보상총액 20억72백만원의 거의 절반에 달하는 액수이다. 1968년 당시 일반보상액 17억82백만원 중 53.9%에 달하는 9억60백만

36) 이상 농촌노동력 유출실태에 관해서는 배진한(1978)을 참조.

원이 귀속재산 불하에 동원되었다. 문교증권도 국세청의 특별계정에 납입되어 귀속재산 불하에 동원된 증권은 지가증권 9억60백만원, 문교증권 19백만원, 계 9억79백만원이었다. 일반지가증권으로 귀속재산매입에 동원된 960백만원(일반보상액의 53.6%)은 귀속사업체의 재산평가액(1948-58) 2,245백만원의 42.8%에 달한다. 그런데 여기서 말하는 960백만원은 액면을 시가대로 평가한 금액인데 사업가들은 이 증권을 평균적으로 이 금액의 절반 이하의 값으로(대부분 25%의 값으로) 싸게 취득했다. 절반으로 평가하더라도 4억8천만원은 귀속업체 불하금액의 21.4%에 해당한다. 귀속업체 평가액의 1/5이 무상으로 이전된 셈이다. 귀속기업체의 불하가격은 정부의 사정에 의해서 정해졌는데 이것은 인플레이에 따라 과거의 시가가 기준이 될 수밖에 없었고, 따라서 실질시가에 비해 1/4 내지 1/3수준이었다. 또 지불은 연부로 할 수 있었는데 이 경우 실질가격은 대폭 내려간다. 또 지가증권으로 지불할 경우는 지가증권이 액면가격의 30-70%로 매각되었으므로 실질 매입가격은 시가의 10%에 불과하게 되었다. 지주의 희생 위에 자본가계급이 새로이 탄생한 자본의 본원적 축적과정이었던 셈이다. 신기욱(2001)은 농지개혁이 토지자본의 산업자본화를 촉진시켰을 뿐 아니라 구엘리트 계급인 지주계급을 몰락시킴으로써 국가의 자율성을 신장시키는 등 1950년대 이후 한국에서 진행된 공업화의 기틀을 마련하는데도 중요한 공헌을 했다고 주장한다.

요컨대 농지개혁은 한국 사회가 일제하의 식민지 반봉건사회에서 미국 지배하의 신식민지 자본주의사회로 변화하는 데 중요한 계기가 되었다. 반봉건적 토지소유와 지주계급을 해체하였고, 귀속재산 불하와 함께 매관관료자본을 창출하는데 중대한 작용을 하였다. 한국 농지개혁의 본질은 미국 독점자본과 국내의 미성숙한 부르주아계급의 주도하에 반봉건적 토지소유를 해체함으로써 해방 후 농민을 비롯한 변혁세력의 반봉건투쟁이 자본주의체제의 변혁으로까지 나아갈 가능성을 예방한 부르주아적 개혁이라는 점에 있다.

제 5 절 1950년대 자작농체제와 소작제

농지개혁은 경자유전의 원칙에 따라 비농가 소유의 농지 농가의 자영하지 않는 농지, 농가의 3정보를 초과하는 농지 등을 매수하여 소작농을 비롯한 농가에 분배함으로써 3정보의 소유상한을 두는 자작농적 토지소유를 확립하였다. 농지개혁의

결과, 지주계급의 대토지소유와 비농민 농지소유는 원칙적으로 해체되었다.

그러나 농지개혁은 자작농에 대해서 3정보 소유상한을 두기는 했지만 농가 간에 존재하는 토지소유의 불평등을 해소한 것은 아니었다. 농지개혁 이전부터 존재해 왔던 부농들과 많은 재촌지주들은 농지개혁법이 농지소유를 허용한 ‘자영’ 농가라는 자격으로 여전히 많은 농지를 소유할 수 있었던 반면에, 영세 소유 농가도 광범위하게 존재하였다. 자작농적 토지소유하에서도 개별 농가에서 농지소유 규모와 가족노동력 규모 간에 불균형이 생겨날 수밖에 없었고, 한편으로는 ‘토지 많은 농가’와 다른 한편으로는 ‘토지 적은 농가’가 존재하게 되었다.

농지개혁법이 제도적으로 자작농체제를 규정하고 농지에 대한 소작이나 임대차를 금지하고 있었음에도 불구하고, 대량의 ‘토지 적은 농가’가 끊임없이 재생산되고 이들이 농촌에 체류할 수밖에 없는 사회경제적 여건에서는 이런 과소농의 생계 유지를 위한 농지임대차가 생겨날 수밖에 없었다. 농지개혁 후 최초로 실시된 1960년의 농업국세조사에서 전체 농지의 11.2%에 해당하는 농지가 임차지이며 임차농가가 총농가의 26.4%에 이르는 것으로 조사되었으며, 또, 1970년 농업센서스에서는 임차지율과 임차농가 비율이 각각 17.2%와 33.5%로 증가하였는데(표 2-7), 1950년대와 1960년대의 농지임대차는 기본적으로는 바로 이런 관계에서 진행된 것이라고 할 수 있다. 그러면 이 시기 농지임대차관계의 전개 양상을 좀 더 자세히 살펴보자.

농지개혁으로 종래의 소작농들이 토지를 분배받았으나 여전히 많은 농민들은 가족을 부양할 수 있을 만큼의 농지를 소유하지 못한 ‘토지 적은 농민’이었으며, 다른 한편에서는 가족노동력 규모에 비해 과다한 농지를 소유한 농가나 ‘자영’ 농가라는 근거로 농지 소유가 허용된 재촌지주나 부농이 널리 존재하였다. 더구나 농지개혁 당시 다수의 재촌지주나 부농들이 불법적으로 개혁을 기피한 은폐소작지도 상당량 존재하였다.³⁶⁾ 또, 농지를 분배받은 많은 영세자작농들이 농지개혁의 유상주의로 인해 과중한 지가 상환 부담을 지고 있었다.

36) 농지개혁 이후 1950년대 농지임대차의 추이를 생각하는 데 있어서는 우선 임차지 중에는 이미 농지개혁 당시 법적으로 인정된 소작지 부분과 지주들이 불법적으로 개혁을 기피한 은폐소작지가 사후에 드러난 부분이 상당 면적 있음을 유의할 필요가 있다(장상환, 1985 ; 김성호, 1985 ; 김성호 외, 1989 등). 그러나 그 면적이 어느 정도 될 것인지 정확히 확인할 수는 없다. 김성호(1985)와 김성호 외(1989: 1030)에서는 1950년대에 소작제가 1960년대와 같은 속도로 증가했다고 가정한 위에서 거꾸로 농지개혁 직후의 잔존소작지와 은폐소작지 면적을 추정하는 방법을 사용하여, 잔존소작지가 약 159천정보이고 이 가운데 불법적인 은폐소작지가 약 85천정보라고 추정하고 있다.

<표 2-7> 농지 보유 형태별 농가구성 및 임차지율 추이(1945-1975)

(단위: %)

연 도	농지 보유 형태별 농가구성			임차지율
	자 작 농	자작겸 임차농	순임차농	
1945	14.2	35.6	50.2	65.0
1949	37.4	41.4	21.2	32.6
1960	73.6	19.6	6.7	11.2
1970	66.5	24.1	9.4	17.2
1975	72.2	20.0	7.8	13.8

자료: 1945년은 한국산업은행(1955), 「한국산업경제10년사」,
 1949년은 김성호 외(1989: 1029).
 1960, 1970, 1975년은 농수산부, 「농업센서스」.

이와 같이 농지개혁 자체의 한계가 조만간 임차농이 발생할 수밖에 없는 근거가 되었다. 게다가 농지개혁 이후 농업과 농민을 둘러싼 경제적 제조건은 다수의 '토지적은 농민'이 끊임없이 확대 재생산되면서 농지임차관계가 생겨날 수밖에 없게 하였다. 즉, 1950년대에 국가 재정 수입에서 중요한 몫을 차지했던 현물 형태의 임시 토지소득세의 징수, 시장가격보다도 더 낮은 가격 수준에서의 양곡매입정책과 막대한 미국 잉여농산물의 도입에 의한 극단적인 저농산물가격정책의 강행 등으로 인해 많은 농민경영이 어려움을 겪고 파탄을 맞게 되었으며, 농외 노동시장이 크게 발전하지 못했던 당시로서는 다수의 몰락농민이 과잉인구로 농촌에 퇴적될 수밖에 없었다. 이와 같이, 1950년대의 한국자본주의는 노골적인 농업·농민수탈에 그 자본축적의 주요 기반을 두었고, 이로 인해 몰락한 농민들의 농촌 퇴적이 농지임대차관계가 확대되는 주요 기반이 되었다.

따라서 이 시기 임차농의 대부분은 당시의 지극히 어려웠던 농가경제하에서 몰락한 영세 자작농층이며 이것은 당시의 농촌실태에 관한 사례 연구들에서나 1960년 농업국세조사에서 임차농의 경지규모별 분포 등에서도 확인되고 있다 <표 2-8>에서 1960년의 임차농가의 경지규모별 분포를 보면 0.5정보 미만층이 32%이고 0.5-1.0 정보층이 39%로, 1.0정보 미만이 71%로 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다.

반성환의 사례조사에서는 1958년 당시 소작농비율이 11.9%, 소작지비율이 4.5%로 나타났다(반성환, 1958). 1958년에 실시된 이만갑의 조사에서도 조사 대상자 336명 가운데 자소작농은 30명, 소자작 19명, 소작농 20명으로 소작을 부치는 농가는 69명이었다. 소작인과 같은 동리에 사는 지주들은 대부분 같은 동리에서 농사를 짓는

<표 2-8> 임차농의 경지규모별 분포 추이

(단위: %)

구분	0.5정보미만	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0-3.0	3정보이상	계
1960	32.1	39.2	18.3	6.6	3.2	0.6	100.0
1970	28.9	36.3	20.6	8.3	4.7	1.2	100.0
1975	27.8	38.9	20.2	7.9	4.1	1.2	100.0

자료: 농수산부, 「농업센서스」.

사람들이니 지주들이 주고 있는 소작지면적도 많지 않았다. 논밭 합쳐서 가장 많은 소작지의 면적도 2,100평이고, 소작지의 평균면적은 논이 494평, 밭이 436평, 합계 930평이었다. 서울거주지주 소작인의 최대소작지면적은 5500평이고, 평균 소작지면적은 논이 923평, 밭이 433평, 합계 1156평에 불과하다. 이러한 실태조사를 근거로 이만갑 교수는 1950년대에는 종래와 같은 대규모 부채지주계급의 형성 가능성을 아주 희박한 것으로 보았다. “신흥지주의 형성이라고 하면 사람들은 주로 도시인들 중에 소작료를 받을 목적으로 토지에 자본을 투입하는 사람들이 있으며, 그들의 수와 투자액이 늘어나서 과거와 유사한 또 하나의 부채지주계급이 형성되고 있다는 의미로 말하는 듯하다. 만일 그런 의미에서의 지주계급의 형성이라면 적어도 조사 대상 지역에서는 그런 징조를 좀처럼 발견할 수가 없었다. --- 조사 대상 지역에 관한 한 소작을 주는 것은 여유 있는 농가에서 다른 사업에 투자할 수 없어서 땅을 구입한 사람이 자기의 노동력으로는 도저히 경작할 수 없기 때문에 남에게 일부 땅을 맡긴다든가, 어떤 사정으로 고향을 떠나게 되는 사람으로서 얼마 안 되는 토지를 매각하는 것을 아쉽게 여겨서 그대로 놔두고 소작을 준다든가, 입신한 사람으로서 고향에 대한 애착심과 만일의 경우의 근거를 마련하려는 뜻에서 혹은 고향의 가난한 일가친척이 간청하기 때문에 땅을 사서 맡기고 다소의 소작료를 받는 것이 대부분이 아닌가 생각한다. -- 현대의 한국의 경제상황과 지주가 소작인을 착취하는 것이 옳지 않다는 관념이 상당히 오랜 기간 인식되어 온 사회적 분위기를 고려할 때 순전히 소작료를 받을 목적으로 토지를 사서 소작인에게 맡긴다는 것은 생각하기 어렵다. 우선 곡가가 엄청나게 싸고, 투입한 자본이 1년 가까이 되어야 겨우 이윤을 가져올 수 있다는 점에서 도시인이 농토에 투자한다는 것은 결코 유리한 경제행위가 되지 못할뿐더러 광대한 토지를 소작준다는 것은 농지개혁이 아직 살아있고, 거의 아무런 활동을 하고 있지 못하더라도 농지위원회의 기구가 상존하므로 상당히 위험한 일로 생각하고 있을 것이 분명하다. -- 그러므로 현재의 한국농촌에서

상당히 음성소작이 성행하고 있다고는 하나 소작지의 면적은 개별적으로 보면 아주 소규모의 것이며 과거와 유사한 지주계급이 형성될 조건은 극히 희박하다고 보는 것이 타당하다고 본다.”(이만갑, 1973, p.85-87)

양희수교수의 12개 마을에 대한 1963년의 실태조사에 의하면 소작지 비율은 9.2%이고 소작농(자소작 포함)비율은 29%이었다(양희수, 1967, pp.340-3). 1960년의 농업센서스에서는 소작농비율이 26.4%, 소작농지비율이 12.4%로 조사되었다. 소작농은 대개 경지규모가 적은 영세농이었으며, 이것은 명백히 자작의 후퇴였다. 1950년대는 농업생산력 수준도 낮고 농촌 내에 과잉노동력이 많이 누적되어 있어서 지주 소작관계가 확대될 수 있는 여건이었다. 농지개혁은 일시 지주 소작인을 일소했다 하더라도 그 직후에 다시 새로운 지주와 소작인을 형성하지 않을 없게 되어 있었다.

그러나 농지개혁 이후 농지개혁법에 소작이 금지되는 등 지주의 착취에 대해서는 사회의 저항감이 강했고, 지주로서도 다시금 몰수당할 가능성을 두려워하였으며, 법에 의한 3정보 농지소유상한도 작용하였다. 한국전쟁의 경험에 의한 지주들의 피해의식도 작용하였다고 할 수 있다. 상부구조가 경제적 토대에 반작용을 하는 것이다. 또 미잉여농산물 도입으로 농산물 가격이 하락해 지주경영의 수익성이 낮아져서 지주제는 크게 확대되지 않았다. 따라서 1950년대 농촌에서의 착취관계는 주로 고리대 착취였으며, 고리대로 번 돈으로 농지를 구입한 부농은 머슴을 고용하여 경작했다. 1950년대의 농민층분해는 과거의 지주 - 소작으로의 소유분해로 되돌아가기보다는 부농-빈농으로의 분해양상을 띠었다고 할 수 있다.

1950년대 농촌에서는 전근대적 고용관계로서 머슴이 광범하게 잔존하고 있었다. 머슴이란 임금의 형식으로 고용관계를 맺지만 주인과 주종관계를 맺는 존재이다. 해방당시 27만 명에 달했던 머슴들은 농지분배대상에서 제외되었다. 여기에 대흉작과 임시토지수득세의 부담으로 빈곤에 빠진 농민들의 토지상실로 머슴의 수요가 늘어났다. 김병태교수의 조사에 의하면 머슴의 수는 1956년에 33만 명으로 추정되었다. 31개리의 총농가호수 3558호 중 머슴을 데린 호수는 484호로 13.6%를 차지했고 머슴의 수는 522명이었다(김병태, 1956). 머슴은 자본주의적 생산의 미발달로 인한 농촌지역의 과잉인구의 한 존재형태이다. 농업의 상품생산이 진전되어 농민층 분해를 촉진하여 농촌노동력의 상품화를 증가시켰음에도 불구하고 공업노동자로 전환될 기회가 없는 조건으로 인해 머슴으로 전락하게 되는 것이다.

한편, 1950년대의 경지규모별 농가계층의 동향을 보면 총농가수가 증가하는 가운데 특히 2.0정보 이상층의 대농층이 빠르게 증가하고 있는 반면 0.5-1.0정보의 중간

층의 비중은 감소하고 있고, 0.5정보 미만층의 비중은 거의 변하지 않고 있다. 당시의 경제적 상황에서 많은 농가가 몰락하여 고리채와 임차, 낱품, 머슴살이 등에 의존하여 살아가게 된 반면, 다른 한편으로는 몰락 농민의 토지를 집적하여 연고(=머슴) 형태의 값싼 노동력을 기초로 비교적 대규모의 경영을 영위하는 부농층이 증가하는 농민층 분화 현상이 나타났다(이영기, 1982; 장수현, 1986). 수많은 몰락 농민과 신설농가가 영세규모의 자작지와 임차지에 의존하여 농업에 매달릴 수밖에 없었고, 이 경우 농지임대차는 바로 영세 농가들이 농촌에 체류할 수 있는 수단이었다. 동시에 일부 부농층의 성장은 바로 이러한 풍부한 농촌과잉인구의 값싼 노동력을 기초로 하는 것이었다. 이런 농민층 분화 경향은 총농가수가 증가하여 최고치에 달하는 1967년경까지 기본적으로 지속되었다고 볼 수 있다.

1958년에 농지법 제정시도가 있었다. 1957년에 농지개혁 사업의 중심인 농지대가 보상, 상환의 법정 기간이 완료되었는데 농지소유실태가 경제 여건 변동으로 새로운 양상을 띠기 시작했기 때문이다. 이에 농림부 내의 실무자들이 1958년 6월 24일부터 6월 30일 사이에 농지법 제1차 초안을 만들어 1958년 8월 5일 농림부장관의 결재를 받았다. 본칙 76조와 부칙으로 구성된 농지법 제1차 초안의 주요 내용은 다음과 같았다. 첫째, 농자기유전의 원칙에 따라 농가만이 농지를 소유케 하되 공익 기타의 이유로 농지를 필요로 하는 경우에는 소유를 허가한다. 둘째, 농지부 제도를 만들어 농가의 동태를 파악 정리한다. 셋째, 소유면적과 거리에 제한을 두되 농지개혁법의 정신을 계승하여 소유면적의 규모를 정하고 3단보 미만의 농지밖에 소유하지 않는 세농의 발생을 억제한다. 넷째, 소유할 수 없는 농지를 스스로 처분하지 아니하는 경우에는 이를 경매한다. 다섯째, 농경을 위한 시설물과 농경에 필요한 미개간지에 대하여 상호협약과 정부의 재정제도를 둔다. 여섯째, 신규 개간간척지에 대해서는 특례로 취급함으로써 일반 투자의 문호를 개방한다. 일곱째, 읍면 및 도에 농지위원회를 두어 본법에 관한 사항을 의결처리하며 자문에 응하게 한다. 여덟째, 농지의 소유자 및 경작자에 대한 농경의무를 부과함으로써 농지의 정상적 이용과 지력의 유지 향상을 기한다.

농림부는 농지법안을 심의하기 위하여 국회의원과 정부위원으로 중앙농지위원회를 개편하여 8월 23일부터 27일까지 4회에 걸쳐 농지법안을 축조심의했다. 수정된 농지법안은 1959년 1월 21일에 법제실의 심의를 마쳤다. 농지법 2차 초안의 주요 내용은 ①농지는 농민만이 소유함을 원칙으로 한다. ②농지부를 창설하여 농가 단위의 소유 형태를 파악한다. ③농지소유에 거리제한을 둔다(8km) ④농지소유의 상한

선(3정보)과 하한선(2단보)을 설정한다. ⑤불법적 소유농지는 농민에게 경매처분한다. ⑥농지부속시설은 공동 관리한다. ⑦신규로 개간 및 간척한 농지에 대해서는 특례로 한다. ⑧농지위원회를 정비하여 기능을 강화한다. ⑨농지소유자의 경작의무를 강화한다는 것 등이다. 이렇게 법초안은 자작농체제를 위협하는 비농민의 농지소유를 철저히 금지하는 등 엄격한 자작농주의에 입각해 있었다. 그러나 이 법률안은 ‘농지개혁법이 있는데 농지법을 또 제정할 필요가 있느냐’ 등 언론과 학계의 비판에 직면하고 비농민 소유농지에 대한 경매처분이 지나치게 급진적이라는 우려를 낳자 정부는 1959년 4월에 법안의 국회 상정을 유보하고 말았다.

참 고 문 헌

- 강정구(1989), 『좌절된 사회혁명』, 열음사.
- 강진국(1965), “헛딴 농지개혁법 초안”, 『신동아』 1965. 10월호
- 김병태(1956), “머슴에 대한 연구(1, 2)”, 『경제학연구』 4,5집, 한국경제학회.
- _____ (1981), “농지개혁의 평가와 반상”, 『한국경제의 전개 과정』, 돌베개.
- _____ (1986), “농지개혁의 재평가”, 『우리시대 민족운동의 과제』, 한길사.
- 김성보(2001), “입법과 실행과정을 통해 본 남한 농지개혁의 성격”, 홍성찬 편, 『농지개혁 연구』, 연세대학교 출판부.
- 김성호(1985), “한국토지제도의 연속성과 단절성하)”, 『농촌경제』 8권4호, 한국농촌경제연구원
- _____ (2001), “남북한 농지개혁 비교연구”, 홍성찬 편, 『농지개혁 연구』, 연세대학교 출판부.
- 김성호 외(1989), 『농지개혁사연구』, 한국농촌경제연구원
- 김재호(1990), “농지개혁과 한국자본주의의 발전”, 한국 사회경제학회, 『사회경제평론』 2집, 한울.
- 김준보(1948), 『토지개혁론요강』, 삼일출판사.
- _____ (1974), “농지개혁의 지대사적 논리”, 『학술원논문집』 13집, 대한민국 학술원.
- 남로당(1947), “토지개혁의 옳은 노선” (김남식편, 『남로당연구자료집1』, 1974에 수록).
- 박석두(1987), “농지개혁과 식민지주주의의 해체”, 『경제사학』 1호,
- 박현채(1981), 『한국농업의 구상』, 한길사
- _____ (1987). “한국사회에서 반봉건의 내용과 민주주의”, 『창비 1987』, 창작사.
- 반성환(1958), “농지개혁후의 농지이동에 관한 실증적 고찰”, 『농업경제연구』, 제1집.
- 방기중(2001), “농지개혁의 사상 전통과 농정이념”, 홍성찬 편, 『농지개혁 연구』, 연세대학교 출판부.
- 서중석(1990), “일제시기 미 군정기의 좌우대립과 토지문제”, 『한국사연구』, 67.
- 서찬수(1989), “한국의 인적 자본 축적과정과 그 요인”, 『한국근대경제사 연구의 성과』, 형설 출판사.
- 신기욱(2001), “농지개혁의 역사사회학적 고찰”, 홍성찬 편, 『농지개혁 연구』, 연세대학교 출판부.
- 심지연(1984), 『한국현대정당론』, 창작과 비평사.
- 양희수(1967), 『한국농촌의 촌락구조』, 고려대학교 아시아문제연구소
- 우대형(2001), “농지개혁의 생산성 증대효과 분석”, 우대형. 『한국근대농업사의 구조』, 한국

연구원.

- 유인호(1979), “농지개혁의 성격”, 『해방전후사의 인식 1』, 한길사, 1979.
- 이경숙(1986), “농지개혁 결정 과정에 관한 재검토”, 『한국자본주의와 농업문제』, 아침.
- 이만갑(1973), 『농촌사회의 구조와 변화』, 서울대학교 출판부.
- 이영기(1982), “1960년대 이후의 농민층 분해에 관한 연구”, 서울대 대학원 석사학위 논문.
- _____ (2003), “농지개혁 이후 농지소유 및 임대차 구조의 변화”, 한국 농업 농촌 100년사 논문집 제1집, 『한국 농업구조의 변화와 발전』, 한국농촌경제연구원
- 이지수(1994), “해방후 농지개혁과 지주층의 자본전환 문제”, 연세대 석사학위논문.
- 이호철(1987), “미군정기 농업정책과 농지개혁 연구의 재검토”, 『지역사회와 민족운동』, 한길사.
- 장상환(1984, 1985), “농지개혁 과정에 관한 실증적 연구(상) (하)”, 『경제사학』 제8, 9집.
- _____ (1986), “미군정의 토지정책과 농지개혁”, 경제사학회, 『해방직후의 사회경제』.
- _____ (1987), “현행소작제의 실태와 성격 - 반봉건제설에 대한 비판을 중심으로”, 『현실과 과학』 제1집.
- _____ (1990), “농지개혁과 농민”, 『한국사시민강좌』 제6집, 일조각.
- _____ (2000), “농지개혁과 한국자본주의 발전”, 『경제발전연구』 제6권 2호, 경제발전학회
- 장수현(1986), “농지개혁이후 한국의 농민층분화에 관한 연구 ---경남 김해군의 한마을의 사례를 중심으로”, 서울대 석사학위논문.
- 정영일(1967), “전후 한국농지개혁에 관한 일고찰”, 『경제논집』 제6권 제2호, 서울대학교 경제연구소.
- 정진상(1994), “한국전쟁과 계급구조의 변동 -경남 진양군 두 마을 사례 연구”, 한국산업사회연구회 편, 『계급과 한국 사회』, 한울.
- 한국농촌경제연구원, 『농지개혁사자료집』 제 1-6집.
- 홍성찬(1988), “해방 직후의 지주계 동향 - 동북오씨가의 동고농장경영과 농지개혁에의 대응”, 『손보기박사 정년기념 한국사학논총』, 지식산업사.
- _____ (1992), 『한국근대 농촌사회의 변동과 지주층』, 지식산업사.
- _____ (2001), “농지개혁 전후의 대지주 동향”, 홍성찬 편, 『농지개혁 연구』, 연세대학교 출판부.
- 황한식(1981), “미군정하의 한국 농업”, 『농업정책연구』 제8권 1호, 1981.
- _____ (1982), “한국농지개혁사연구(1)”, 『부산상대논집』 제44집.
- 櫻井 浩(1976). 『韓國農地改革の 再檢討』, 아시아經濟研究所.
- _____ (1987), “한국의 토지개혁과 한국전쟁”, 『한국전쟁 전후 민족격동기의 재조명』, 한국

전쟁연구 국제학술회의 발표논문 모음집

_____ (1988), “1950年 朝鮮民主主義人民共和國による韓國地域の土地改革”, 『アジア經濟』 24-1.

佐佐木 隆爾(1968), “第二次大戰後の南朝鮮解放戦争による土地改革”, 『朝鮮史研究會論文集』 第4輯, 朝鮮史研究會.

Hiroshi, Sakurai(1983), “Why Did the Korean War 'Break Out' on June 25, 1950?”, A Summary of a New Hypothesis, unpublished Article.

Mitchell, Clyde(1952), “Land Reform in Asia: a Case prepared for the NPA Agriculture Committee on National Policy”, National Planning Association.

제 3장

미국 잉여농산물 원조와 영향

제 1 절 개 설

1950년대에 한국 농업·농촌, 농가경제에 결정적인 영향을 미쳤던 것 가운데 하나는 미국 잉여농산물 도입이다. 일본경제와의 단절로 자금, 원료, 자본재의 부족 때문에 한국경제는 8.15 직후 혼란기 및 한국전쟁으로 인한 파괴의 재건기에 미국 원조에 크게 의존하였다. 이것은 어느 정도로는 당장의 물자부족 해소에 일부 기여하였지만 미국의 대한 원조는 대외적으로는 한국경제를 미국자본주의의 재생산 구조 속으로 편입시켰고 대내적으로는 이에 부응하는 특권적 매관관료자본을 형성시켰다.

1945년-1961년간에 이루어진 원조 총액은 31억 달러였는데 원조에 의한 도입물자의 내역은 소비재가 81%로 압도적이었다. 그리고 소비재 가운데 가장 큰 비중을 차지한 것이 식량과 원면, 원당 등 공업용 농산물원자재였다.

미국의 대한원조는 표면적으로는 물자부족과 피해복구를 구실로 들어왔지만 원조의 기준으로 민주사회의 가치가 보장될 것, 미국국민의 번영이 촉진될 것, 미국의 안전보장이 확보될 것 등에서 확인할 수 있듯이 미국의 군사적 정치적 경제적 목적과 결부된 것이었다. 미국은 한국에 대해서는 한반도를 대 공산권 방어기지로 안정시키고 미국의 잉여물자 판매시장으로 이용하기 위해서 원조를 제공한 것이었다. 원조의 본질은 어디까지나 사적 독점자본의 진출 기반을 닦은 국가자본의 수출이었다(小谷義次, 1959).

이러한 내용과 성격을 가지는 미국원조의 영향으로 첫째, 한국의 군사 정치는 결정적으로 미국에 의존하게 되었다. 원조물자의 판매대전을 대충자금으로 적립하여 미국 측 경비 및 한국군에 대한 원조자금으로 이용하였는데 원조의 국민총생산에 대한 비중은 10-20%에 이르고(1957년 22.9%), 일반재정수입에 대해서도 원조가 57년에는 52.9%의 비중을 차지하였다. 둘째, 국내 식량 부족량을 초과하는 과다한 잉여농산물 도입에 의해서 한국 농업을 피폐로 몰아넣었다 원조농산물의 국내 농산물 생산에 대한 비중은 1947년에는 11%, 전쟁 직후인 1953년에는 25.4%까지 되었다. 이로써 소맥과 면화는 생산이 거의 중단되다시피 했다 그리고 우유를 무상으로 원조하다가 유상으로 바꾸고 점차 국내에서 우유소비기반이 형성되어 젖소를 사육하자 이에 필요한 사료로서 옥수수를 대량으로 수입해야만 하게 되었다. 셋째, 원조는 한국의 공업구조를 소비재 중심의 대외의존적이고 파행적인 것으로 만들었다 원조물자는 대부분 식량, 피복, 원자재 등 소비재 원료였으므로 이를 가공하는 3백산업 즉 면방직 공업, 제당공업, 제분공업 등이 국내 원료기반과 관계없이 비정상적으로 팽창하였다(김양화, 1985). 넷째, 무역면에서도 대미, 대일 종속적 구조를 형성시켰다. 원조를 제공 미국에서 한국에 미국물자 수입을 강요함으로써 1950년대 중반 이후 미국에서의 수입 비중이 거의 50%에 달하게 되었다. 다섯째, 미국원조는 귀속재산 불하와 더불어 한국자본주의의 원시적 축적의 주요한 계기로 작용했다 원조물자나 외환이 정치권력과 결합된 특정인에게 특혜적으로 배분됨으로써 매판적 관료독점적 재벌을 형성시켰다. 재벌들은 귀속재산 헐값불하에서 5억달러, 외환과 원조물자 배정으로 23억 달러를 정부로부터 무상으로 받은 결과가 되었다(Young-Iob Chung), 1986). 이들 재벌은 정상적 기업 활동보다는 권력과 밀착하여 외자와 국내 특별금융을 특혜적으로 배분받는 데 치중하여 한국자본주의는 매판적, 관료독점적, 기생적인 성격으로 되어갔다. 요컨대 미국의 대한 원조는 해방 후의 한국 사회를 식민지반봉건사회에서 종속적 자본주의사회로 변화시키는데 중요한 기둥 역할을 한 것이다.³⁷⁾

37) 1950년대 미잉여농산물 원조가 농업에 미친 영향에 대한 연구로는 김준보(1977), 박현채(1981), 장종익(1988) 윤명현(1988), 김종덕(1997) 등이 있다. 김준보(1977)는 인플레이션과 세례 현상이 농민의 희생적 부담임과 동시에 국가 및 민간자본의 형성요인이었음을 강조하고 있다. 장종익(1988)은 1950년대 한국 농업이 전체국민경제에서 차지하는 역할은 저렴한 식량의 공급지와 풍부한 유희노동력의 공급지로서의 역할로 한정되고 원료공급지로서의 역할과 도시공업자본의 상품판매시장으로서의 역할은 축소 배제되었다고 보았다. 윤명현(1988)은 “자본과 노동계급을 형성시킨다는 의미에서 PL480호

제 2 절 잉여농산물의 도입 배경

1. 미국 농산물 원조의 국내적 배경

가. 1950년대의 무역정책

1950년대는 해방 이후 본격적인 경제개발계획이 추진되기 이전의 시기로서 농산물 무역은 주로 해외의 식량원조와 잉여농산물의 도입으로 이루어졌다. 농산물 수출 역시 국가의 개입에 따른 국영무역에 의한 수입독점이 대부분이었으며, 외국무역보다는 남북간의 교역이 대부분을 차지한 시기이다.

이 시기의 무역정책은 극히 단순했으며 부족한 소비재 수입 위주의 무역이 주종이었다. 농산물 무역은 대외무역 및 외환거래에 대해 정부가 과도하게 통제하였기 때문에 민간보다는 군정당국에 의한 정부보유물자의 수출과 국영무역에 의한 수입독점이 대부분을 차지하였다. 민간 부문의 대외무역은 1946년 1월 공포된 대외무역규칙(미군정령 제39호)에 따르도록 되었으나, 모든 대외무역 활동은 군정당국의 허가를 받아야만 했다. 이후 대외무역 규칙은 수출입허가제도를 규정한 상공부령 제1호(1947년 8월 공고)로 대체되었다. 무역에 대한 정부통제의 목적은 국내 산업 및 국민생활에 필수적인 물자를 수입하고, 국내 수급상 여유가 있는 품목에 한해서 수출을 허가함으로써 국내 물가를 가급적 안정시키는 데 있었다. 농산물의 수입허가 품목은 쌀, 보리, 밀, 밀가루, 면화, 식물성 유지, 원모, 종자 등이었다. 수출허가품목은 사과, 배, 밤 등의 과실류와 생사 및 인삼이었다.

또한 이 시기에는 외국과의 무역보다는 남북 간의 교역이 상당 부분을 차지했는데, 북한의 카바이드, 비누, 성냥, 비료, 종이, 시멘트 등 공업제품이나 소비재 상품이 남한에서 판매되었다. 남한의 경우에는 약품, 석유, 식품 및 농산물이 북한으로 반입되었다. 이는 남북한 간의 보완적인 경제체제에서 비롯된 국가 내 무역이라 할 수 있다.

관세제도와 관련하여 해방 이전에 제정된 관세법을 존속시켜 시행해 왔으나 여건 변화에 부응하여 군정당국은 1946년 10월 법령 제116호로 관세정률법 중 일부를 개정하였다. 이 개정 관세법에서는 수출품에는 관세가 부과되지 않지만, 수입물품

원조는 1950년대 후반 내지 1960년대 전반의 시기에 있는 본원적 축적의 국제적 계기였다"고 함으로써 이 시기를 자본의 원시적 축적기로 규정하고 있다

에는 원조를 제외하고 나머지 일체에 대해서 10%를 초과하지 않는 관세를 부과하는 것으로 하였다. 이어서 1948년 4월 제2차로 종량세를 폐지하고 10%의 균일종가세 제도를 채택하며, 식량수입에 대한 관세를 면제해 주는 등의 내용으로 관세법을 개정하였다. 이와 같은 관세법 체계는 농산물에 대해 비교적 낮은 관세를 부과함에 따라 국내 농산물 가격을 낮은 수준에 묶어둠으로써 농산물 생산과 농가소득 증대에 부정적인 영향을 미쳤다. 1948년 8월에는 대한민국정부 수립과 동시에 관세당국은 종합관세법의 제정작업을 시작하여 1949년 11월 법률 제67호로 새로운 관세법을 공포하였다. 농산물의 관세를 보면 쌀은 국내 공급의 부족을 이유로 무관세였고 기타 곡물, 채소, 수산물, 축산물 등의 평균관세율은 44%의 수준이었다.

1955년에는 국제통화기금(IMF; International Monetary Fund)에 가입하였으며, 1958년에는 무역법 시행령과 동 시행세칙이 제정되었고 이에 따라 수출허용품목과 수입금지품목이 발표되었다. 동 무역법에 의한 수입제한은 포지티브리스트 제도에 기초를 두었는데, 이는 수입이 허가되는 품목을 선정하고 나머지는 모두 수입을 금지시키는 최대한 수입을 제한하는 수입제도이다. 이와 같이 우리나라는 당시 국내 산업 보호를 위해 수입규제를 계속 유지했다.

1957년에는 재정 수요의 조달과 국내 산업의 보호육성을 목적으로 당시까지 적용되었던 관세법을 다시 개정하였다. 개정 관세법의 주요 내용으로서는, 1) 중요 기간 산업의 기반시설용품 수입에 대해서는 저율의 관세를 부과하여 산업발전을 도모하고, 2) 외국상품과 경쟁하여 우위에 설 수 있는 상품에 대해 보호관세를 책정하며, 3) 원료보다는 반제품, 반제품보다는 완제품의 수입에 더 높은 관세를 부과하여 누진 관세 체계를 설정한다는 것 등이다. 정부는 1958년 품목 간 관세율 조정과 품목 분류의 명확성 제고의 차원에서 관세법을 다시 개정하였다. 농산물과 관련된 주요 내용은 농가의 생산의욕을 고취하기 위하여 농산물의 관세를 5% 인상한 것이다.

한편 이 기간의 외환정책은 공정한환율의 고평가를 통해 수입물가를 인하하려는데 초점이 맞추어졌으나 실제 환율의 적용을 주장하는 미국 측의 요구에 따라 수차례의 평가절하가 단행되었다. 환율의 인위적인 고평가 유지는 수입물가의 인하에 도움이 되지만 수출은 억제하는 효과를 가져와 수출부진의 한 요인이 되었다고 할 수 있다.

나. 식량부족

해방과 더불어 시작된 해외동포의 귀환 등으로 농산물 수요는 증가한 반면 일제

와의 일시적 경제 관계 단절 등으로 비료생산이 부진해지는 등의 식량 공급 사정이 악화된 결과 식량 부족문제가 심각해졌다. 1949년의 미곡 생산량은 약 1465만석에 달했지만 한국전쟁이 일어난 다음 해인 1951년에는 1128만석으로 저하되었다. 생산 부족과 극심한 인플레이션으로 인해 쌀값은 연평균가격으로 1949년의 1석당 191원에서 1950년에는 906원, 1951년에는 2570원, 1952년에는 9300원으로 폭등했다.

한국전쟁이 끝난 이후에도 식량 사정은 나아지지 않았다. 1950년 농지개혁법에서 상환곡을 현물로 수납하고, 1951년의 임시토지수득세의 현물수납에 의해 현물을 확보했지만 식량수급은 만성적인 부족 상태를 벗어나지 못했다.

이승만 정부는 이러한 만성적인 식량난에 대해 우선 위기에서 탈피하기 위해 미국잉여농산물을 도입하는 정책을 취했다.

다. 인플레이션 억제

미국 잉여농산물 원조는 한국전쟁을 통하여 격화된 인플레이션을 억제하기 위해 도입되었다. 한국 정부가 유엔군대여금이란 이름으로 전쟁비용 부담을 하게 되었는데 그 규모는 1950년 7-12월에 6억9백만원에서 1951년부터 급격히 늘어나기 시작하여 1953년 7-12월에는 43억3천7백만원으로 늘어났다. 1950년 7월부터 1954년 6월간 총 유엔군 대여금은 약 234억원에 이르렀다. 이로 인해 화폐발행고는 1950년 5월의 579억원에서 통화개혁 직전인 1953년 2월 14일 현재에는 1조1,367억원으로 증가했다. 그 중에서 유엔 부문 팽창량이 4,798억원으로 가장 많았다(표 3-1).

<표 3-2>에서 보듯이 국방 및 치안비의 비중이 60%에 이를 정도로 전시재정은 심한 압박을 받았다. 국방비의 팽창은 재정적자를 초래하여 세출예산 중 재정적자의 비중은 1951년 29%, 52년 45%, 53년 60%로 확대되었다. 예산적자는 조세의 팽창과 공채발행과 화폐발행으로 충당되었다. 이러한 통화증발은 국방생산 전환에 따른 공업생산의 위축과 함께 작용하면서 인플레이션을 야기했다. 한국전쟁전 1947년을 100으로 했을 경우 전국도매물가는 53년에 59배로 뛰었고, 전쟁 기간에 전국소매물가지수는 10배 이상 높아졌다(표 3-3).

이러한 인플레이션을 억제하기 위하여 경제안정조치가 취해졌다. 「대한민국과 통일사령부간의 경제조정제에 관한 협정(1952. 5. 24)에서는 원조물자를 최고가격으로 판매한 대전을 한은 차입금 상환에 충당하며, 유엔대여금 상환달러 또는 그 밖의 정부보유달러 매각대전도 차입금상환에 충당함으로써 통화안정을 기하고자 하였다. 이렇게 통화증발과 물가등귀의 정도를 낮추기 위해 외국 농산물 원조가 이루어진 것이다

<표 3-1> 한국은행권 증발요인

(단위: 백만원)

증가요인	1953년 2월 14일	1950년 5월 31일	증감액
한국은행권 발행고	1,136,721	57,954	1,079,767(M)
대출	908,132	60,572	847,560(A)
예금	532,555	56,520	476,053(B)
UN대여금	1,033,244	-	1,033,244(C)
원조물자판매대전	530,913	-	530,913(D)
외자매상금	22,520	-	22,520(E)
금융부문팽창(A-B) = F			371,525
UN부문팽창(C-D-E) = U			479,811
정부부문(M-F-U)			227,431

자료: 한국은행 조사부, “신용과 외환정책에 관하여”, 1953.

(유진순, 『농가경제와 인플레이션』, 문학사, 1967, p.34에서 재인용)

<표 3-2> 한국전쟁 전후 연도별 세입 세출내역

(단위: 백만원, %)

	1948		1949		1950		1951		1952		1953	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
<세입>	31		91		249		653		2,212		6,683	
조세	6	19.3	15	15.9	43	17.4	395	60.6	978	44.2	2,096	31.4
전매익금	8	24.4	15	16.2	16	6.2	88	13.5	293	13.2	400	6.0
기타수입	7	22.4	8	8.8	24	9.6	130	19.9	565	23.3	667	10.0
국채	-	-	9	10.0	-	-	40	6.1	120	5.4	203	3.0
산업부흥채권	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	500	7.5
차입금	10	32.0	45	49.5	153	61.4	-	-	-	-	2,020	30.2
외국원조	-	-	0.2	0.1	13	5.3	-	-	307	13.9	796	11.9
<세출>	30		91		243		618		2,151		6,068	
군사비	6	20.0	24	26.4	132	54.3	330	53.4	946	44.0	3,260	53.7
경찰및군경원호	...	...	8	8.8	40	16.5	60	9.7	138	6.4	569	9.4
비군사비	24	80.0	59	64.8	71	29.2	228	36.9	1,066	49.6	2,239	36.9
합 계	30	100.0	91	100.0	243	100.0	618	100.0	2,150	100.0	6,068	100.0

주 : 1961년 통화개혁 후의 원화 기준임.

자료: 한국개발연구원, 『한국재정40년사』 제4권 재정통계(1), pp. 63-64.

<표 3-2> 한국전쟁 이후 연도별 세입 세출내역(계속)

(단위: 백만원, %)

	1954		1955		1957		1958		1959		1960	
	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%
〈세입〉	14,920		32,378		42,459		47,710		45,540		48,456	
조세	5199	35	11,054	34	11,736	28	14,659	31	22,080	49	24,971	52
전매익금	585	4	1,000	3	1,620	4	2,121	4	2,270	5	2,300	5
기타수입	718	5	1,942	6	1,214	3	1,471	3	924	2	2,430	5
국채	334	2	1,368	4	1,523	4	1,800	4	500	1	1,000	2
산업부흥채권	1294	9	1,961	6	2,964	7	849	2	210	0.5	191	0.4
차입금	2320	16	-	-	950	2	2,230	5	640	1	801	2
외국원조	4470	30	15,054	47	22,451	53	24,580	52	18,910	42	16,763	35
〈세출〉	14,204		28,144		35,003		41,097		40,022		41,995	
군사비	5992	42	10,638	38	11,246	32	12,732	31	13,919	34	14,707	35
사법 및 경찰	1310	9	2,191	8	2,018	6	2,372	6	2,847	7	2,917	7
비군사비	6902	49	15,315	54	21,739	62	25,993	63	23,256	59	34,371	58
합계	14,204	100	28,144	100	35,003	100	41,097	100	40,022	100	41,995	100

자료: 한국개발연구원, 『한국재정40년사』 제4권 재정통계(1), pp. 63-64.

<표 3-3> 한국전쟁 이후 물가지수 추이(1947=100)

	서울 도매	서울 소매	전국 소매
1948	162.9	153.6	158.3
1949	222.8	195.1	197.8
1950	-	564.7	531.5
1951	2,194.1	-	2,128.5
1952	4,750.8	4,841.1	5,243.6
1953	5,951.0	7,383.9	7,618.8
1954. 6	6,730.3	8,287.8	8,424.4

자료: 한국은행, 『경제연감』, 1995년, p. I =193

2. 미국 농산물 원조의 국외적 배경

미국의 잉여농산물 도입은 1956년부터 본격화되기 시작하였는데 이는 미국의 상호안전보장법(MSA ; Mutual Security Act) 제402조와 1954년에 제정된 미공법 480호

(PL 480)에 근거하였다. PL 480호에 의한 농산물원조 방식에는 1)피원조국, 즉 현지국의 통화로 판매하는 방식, 2)미국 민간인들에 의한 원조방식, 3)기근 또는 긴급구호를 필요로 하는 국가에 대한 무상현물원조 방식, 4)달러화에 의한 장기차관 형식으로 판매하는 방식이 있었다. 이들 방식 중 한국에 주로 적용된 것은 원화 판매방식이었다.

PL 480 1관은 상품신용공사가 보유한 잉여농산물을 미국 달러 대신에 수원국의 통화로 판매하도록 하였다. PL 480 1관의 판매대금으로 수원국이 현지통화로 적립한 대충자금은 수원국 사용분과 미국 사용분으로 나뉘는데, 그 사용은 농무부와 AID가 주축을 이루는 부서간 위원회의 승인을 받게 하였다. 1954년 법에서 이 대금은 다음과 같은 목적을 위해 사용하도록 규정하였다(104조).

- (a) 호혜적 조건으로 미국농산물의 신 시장 개척을 조장할 것
- (b) 선불계약을 포함하여 10년의 기간에 한하는 공급계약에 의거하여 대통령이 수시로 결정하는 물자에 대한 미국의 보충적 저장을 위하여 전략 및 긴급 물자 저장법의 적용기간 내에 전략 및 긴급물자를 구매하거나 구매계약을 할 것
- (c) 공동방위를 위하여 군사적 장비물자 설비 및 노역을 구득할 것
- (d) 우방국들을 위하여 물자나 노역의 구입에 대하여 용자할 것
- (e) 국가들 간의 균형된 경제발전 및 무역을 조장할 것
- (f) 해외의 미국 부채를 변제할 것.
- (g) 그 외화를 지불한 우방의 금융기관을 통하거나 또는 대통령이 적절하다고 인정한 방도로 다자간 무역 및 경제발전을 조장하기 위하여 대부할 것
- (h) 개정된 「1944년 잉여재산법」(Surplus Property Act of 1944)의 제32조(b)항(2)호에 의한 계획하에 실시되는 국제교육교환활동에 대하여 자금을 공급할 것.
- (i) 외국의 번역 출판 및 정부 간행물을 포함한 제반 서적과 정기간행물의 배본 사업을 위한 용자
- (j) 「1948년 미국정보 및 교육교환법」 제203조에 부합되는, 미국시민이 지원하거나 개설한 학교, 도서관, 지역센터에 대한 지원
- (k) 과학기술간행물의 번역 및 전파와 미국과 타국간의 과학기술 원조에 대한 안내 및 계획
- (l) 해외에서 미국 정부가 사용할 대지 및 건물의 획득
- (m) 농업과 원예의 무역박람회 참가 자금의 공급
- (n) 기술 과학 문화 또는 교육 취지 외국간행물의 획득과 전파

(o) 해외 미국후원하의 학교 운영경비와 미국인 연구 목적의 공장과 강좌에 대한 보조³⁸⁾

PL 480 2관은 농무부의 상품신용공사가 기아와 구호를 위해 잉여농산물을 사용할 수 있도록 한 것이다. 미국의 잉여농산물을 (1)미국에 우호적인 국가의 기아 또는 긴급 필요의 구제에 대처하기 위해, (2)미국에 우호적인 국가의 태도에 관계없이 미국에 우호적이면서도 궁핍한 주민에게 인도케 하였다(201조). PL 480 2관에서는 대통령은 잉여농산물 이전이 가능한 상업 판매를 대체하지 않는 한 우방국 또는 자발적 구호기관에 무상공여토록 하였다(202조).

PL 480 3관은 미국 내 구호 및 비영리 학교중식 프로그램과 또 다른 국가의 비슷한 목적에 식량증여를 하도록 한 것이다. 또 3관하에 미 상품신용공사가 보유한 잉여농산물을 다음과 같은 목적을 위해 사용하도록 했다 (1)연방기구가 사용할 미국에서 생산되지 않는 상품에 대한 지불, (2)법에 정한 전략적 물자 및 기타 물자와 잉여농산물의 물물교환 (3)국내구호, 자선기관 및 교육기관의 중식을 위한 기증, (4)비영리 자발적 기구가 미국밖의 비영리 중식 프로그램 수요자에게 원조하는데 잉여농산물의 기증 등이다(302조). 3관은 정상적인 채널을 통해 처분될 수 없는 잉여농산물의 낭비를 방지하기 위한 의도로 마련되었다

마지막의 제4관은 1959년 PL 480 개정에 의해 신설된 조항으로 후진국 경제개발을 위해 잉여농산물을 달러로 장기에 걸쳐 외상으로 판매할 것에 대해 규정했다. 제4관은 미국의 국제수지가 어렵게 되자 이 문제를 풀기 위해 마련되었다.

제 3 절 미국 잉여농산물 도입

1. 미국 잉여농산물 도입과 한국

우선 미국의 전체적인 잉여농산물 원조 규모와 그 속에서 한국이 차지하는 비중을 살펴본다.³⁹⁾ 미국은 1955년에 농산물 원조가 제도화되기 이전에도 적지 않은 규모의 농산물 원조를 하였다. 미국은 1946 회계연도부터 1954 회계연도까지 총 133억

38) (j)항은 1956년 법 개정에서, (k)항은 1958년 개정 「상호안보법」에서, (i)-(o)항은 1958년 「PL 480 연장법」에서 추가되었다(김종덕, 1997, 제2장 1절).

39) 미국잉여농산물 도입의 실태와 영향에 대해서는 김종덕(1997)의 자료에 주로 의거함.

4,500만 달러의 농산물 원조를 제공했다 원조를 구분해 보면, 증여가 111억 2,500만 달러(82.1%), 차관 및 신용판매가 22억 8,400만 달러(16.9%), 현지통화 판매가 1억 3,500만 달러(1%)로 이 시기 농산물 원조는 증여의 형태로 대부분 이루어졌다 연도 별로 보면 전후 1950년까지가 그 후에 비해 농산물 원조액이 많다, 이것은 마샬플랜에 의해 유럽에 농산물 원조가 제공된 때문이다 1951년, 1952년은 앞의 시기보다는 원조액이 적지만 1953-55년간보다 많은데 이 시기는 마샬플랜이 끝나고 한국전쟁으로 인하여 식량 수요가 늘어난 시기이다. 1953년부터는 농산물 원조가 급격하게 저하되는데 이 시기는 한국전쟁이 소강 상태에 들어가고 비상 및 구호 원조가 주로 이루어졌던 시기이다.

농산물 원조를 제도화한 1955 회계연도 이후 1954년 7월1일부터 1979년 9월 30일 까지 미국이 PL 480 프로그램, 상호안보(Mutual Security), AID 등으로 제공한 농산물 원조의 총액은 330억 6,800만 달러이다. 미국은 PL 480 프로그램으로 288억 6,400만 달러(84.9%), 상호안보와 AID원조로 42억 400만 달러(15.1%)의 농산물 원조를 제공했다. 금액이나 물량 모두에서 이 시기 농산물 원조의 대부분은 PL 480 프로그램에 의한 것이다. 1955년-79년간 미국의 농산물 원조의 규모를 볼 때 미국은 1955년, 1974년을 제외하고는 매년 10억 달러 어치 이상의 원조를 제공했다. 1959년에 19억 1,900만 달러로 가장 많았고, 1956-60년간에 연평균 원조액은 13억 9,520만 달러, 1961-65년간에는 15억 1,600만 달러, 1966-70년간에 연평균 12억 2,220만 달러였다.

미국은 100개국 이 넘는 국가들에게 농산물 원조를 제공했지만 원조 규모는 국가 별로 차이가 났다. 1955-1979년간에 미국이 제공한 농산물 원조(PL 480, 상호안보, AID)의 1위부터 10위까지 수원국과 각 국가의 수원액은 <표 3-4>와 같다. 1위 인도, 2위 이집트, 3위 한국, 4위 이스라엘, 5위 파키스탄, 6위 베트남, 7위 인도네시아, 8 위 브라질, 9위 유고, 10위 스페인이다. 2위 이집트를 제외하면, 1위에서 7위까지의 수원국들이 아시아 지역의 국가들이다. 이 밖에 미국의 농산물 원조를 많이 제공 받은 아시아 국가들로는 방글라데시 7억 4,900만 달러, 네팔 7억 2,600만 달러, 대만 6억 6,200만 달러, 필리핀 4억 8,700만 달러 등이다.

미국은 대표적인 농산물 원조라 할 수 있는 PL 480으로 1954.7.1 - 79.9.30까지 총 288억 6,400만 달러 어치의 농산물을 제공했다 금액으로는 소맥이 114억 800만 달러로 전체의 39.6%의 비중을 차지하고, 이어 쌀, 원면, 야채유, 사료용 곡물, 밀가루 등의 순이다. 물량 면으로는 소맥이 1억 6,450만 2,000M/T로 전체의 58.7%이고, 사료용곡물, 밀가루, 쌀 순이다. PL 480 농산물 원조는 1관, 2관, 3관으로 나누어 실시되었다.

<표 3-4> 미국 농산물 원조의 주요 수원국과 수원액(1955-79)

(단위: 백만달러)

국 가	합 계	PL 480	상호안보, AID
인 도	5,891	5,769	122
이 집 트	2,293	1,836	457
한 국	2,252	1,912	340
이 스 라 엘	1,976	716	1,260
파 키 스 탄	1,959	1,890	69
베 트 남	1,566	1,464	102
인도네시아	1,537	1,511	26
브 라 질	899	897	2
유 고	848	572	276
스 페 인	812	622	190
합 계	20,033	17,189	2,844

자료: USDA(1981), Food For Peace, 1979 Annual Report on PL 480, 표2(김종덕, 1997, 표 2-4에서 재인용)

미국이 PL 480 1관으로 제공한 농산물 원조는 204억 5,200만 달러로 이것은 PL 480 프로그램 전체의 70.8%에 해당한다. PL 480 1관 판매액 중 1971년에 협정이 완료된 현지통화 판매는 122억 9,200만 달러였고(60%), 1962년부터 시작된 장기달러신용판매는 81억 6,000만 달러(40%)였다. PL 480 1관에 의한 원조 농산물의 판매대금은 1968년 협정 분까지는 수원국 현지통화로 적립되었다. 이른바 대충자금으로 수원국과 미국이 함께 사용하였다. 1979년 9월 30일까지의 전체 대충자금 175억 6,820만 달러중 수원국 사용분이 127억 5,790만 달러로 72.6%이고, 미국 사용분이 48억 1,030만 달러로 27.4%였다. 수원국 사용분은 외국정부에 대한 차관, 공동방위 등에 많이 사용되었고, 미국 측 사용분은 미국의 해외채무 지불, 농산물 시장 개척 등을 위한 무역박람회 개최 등에 많이 사용되었다. 이 밖에도 미국은 대충자금을 미국 학교의 후원 및 연구지원, 국제 교육 및 문화의 교류, 미국 책의 번역 및 발간, 해외에서 상품과 용역의 구입, 미국 정부의 해외건물 취득 및 유지 등의 목적에 사용했다. PL 480 2관으로는 1955-1979년간에 총 66억 8,000만 달러 어치의 농산물 원조를 제공했다. 정부 대 정부 공여가 24억 2,700만 달러(36.3%), 민간자발적 기구에 의한 원조가 42억 5,300만 달러(63.7%)였다.

2. 미국의 대한 잉여농산물 원조 실적

PL 480 원조를 제공하기 전에 여러 원조 이름하에 한국에 농산물 원조를 제공했다. 미국은 미 군정기에 GARIOA 원조를 시작으로 하여, ECA, SEC 원조, CRIK, UNKRA 원조, ICA 원조, PL 480 원조, AID 원조 등을 통해 농산물을 상업 판매보다 유리한 조건으로 제공했다.

미국이 한국에 농산물 원조를 제공한 것은 1945년 2차 세계대전 종전 후 남한에 미 군정의 지배가 이루어지면서 행해진 점령지역 행정구호원조(Government And Relief In Occupied Area; GARIOA)부터이다. 이 원조는 미국 점령지역의 구호와 재건을 목적으로 마련된 것으로 점령지역 주민에 대한 식량, 의류, 의약품 등 긴급구호 물자의 공급을 위한 것이었다. 미국은 2차 대전 종전 후에 이 원조를 통해 한국 이외에도 미국이 점령하고 있던 지역에 원조를 제공하였다. 미국은 미군이 상륙한 직후인 9월 11일 이 원조의 제공을 공표했다. 당시 정치·경제의 주체였던 미 군정은 긴급구호를 통한 경제안정에 중점을 두었다. 미국은 1945-48년에 GARIOA 원조로 4억 3,432만 1천 달러 규모의 원조물자를 제공했는데, 그 42.1%인 1억 8,265만 9천 달러어치가 농산물이었다(조선은행조사부, 1949, IV-314). 미국이 GARIOA로 제공한 농산물 중 식료품이 1억 7,055만 9천 달러 어치(92.8%), 원면이 1,210만 달러어치(6.5%)였다. 식료품은 쌀, 보리쌀, 밀가루 이외에 식용유, 통조림, 분유, 버터, 칠면조 등이 포함되어 있으나 양곡이 대부분이었다(표 3-5).

<표 3-5> GARIOA 원조 총괄표(1945-48)

(단위: 천 달러)

	GARIOA(A)					FLC(B)	총 계 (A+B)	백분율 (%)
	1945	1946	1947	1948	소계	1947		
식료품	3,604	21,551	77,574	67,698	170,427	132	170,559	39.2
농업용 공산품		6,983	31,394	38,609	76,986	-	76,986	17.7
고체연료	1,294	7,730	8,984	15,326	33,334	-	33,334	7.6
피복	-	1,674	25,832	14,147	41,653	2,598	44,251	10.2
기타	36	11,558	31,587	43,812	86,993	21,798	108,791	25.3
합계	4,934	49,496	175,371	179,592	409,393	24,528	433,921	100.0

주: 구성비 5% 이상 항목만 제시.

자료: 대한민국 부흥부, 1957, 『부흥백서』, p.185 (김종덕, 1997, 표 2-19에서 재인용)

미국은 한국정부 수립 후 한미 간에 경제원조협정을 체결함에 따라 1949년 1월 1일부터 경제협조처(Economic Cooperation Administration; ECA)원조를 제공하였는데, 이 원조에서도 농산물을 제공했다. 원래 ECA 원조는 1948년 대외원조법(Foreign Assistance Act of 1948)에 의해 2차 세계대전후 파괴된 유럽 국가와 기타 우방의 경제부흥원조를 목적으로 한 것이었다. 미국이 ECA 원조를 제공하면서 내걸은 공식적 목적은 전반적인 생산수준을 제고하여 수출을 증가시키고 수입을 감소시켜 남한을 미국원조에 대한 의존 없이 자립할 수 있도록 하는 것이었다. 미국은 1950년 한국전쟁이 발발하자 ECA 원조를 중단하고, ECA 미사용분을 SEC(Supplies Economic Cooperation)로 이체하여 원조를 제공했다.

미국은 ECA와 SEC 원조로 1953년 5월말까지 2억 2,021만 7천 달러를 제공했는데 이 가운데 농산물은 26.9%인 5,921만 달러 어치였다. ECA 원조로는 식료 및 식료품 1,889만 8천 달러, 섬유 및 제품(원면포함) 3,175만 8천 달러가 제공되었다. SEC 원조로는 섬유 및 섬유제품 855만 4천 달러가 제공되었다. 연도별로는 1949년도가 ECA, SEC 농산물 원조액의 41.8%나 차지하고 있다. ECA, SEC 원조에서는 식료품보다 섬유 및 제품이 많이 제공되었다.

한국전쟁 기간과 전후 복구 기간에 미국은 유엔의 한국민간구호원조(Civil Relief in Korea; CRIK)(1950-56)와 유엔한국부흥국원조(United Nation Korean Reconstruction Agency; UNKRA)(1951-59)를 통해 농산물을 제공했다. 이 원조들은 유엔기구에 의한 것이었지만, 당시 미국이 유엔의 주도권을 갖고 있었고, 대부분의 원조자금이 미국으로부터 나왔으므로 미국의 원조로 볼 수 있다. 미국은 CRIK 원조를 통해 1956년 12월 말 현재 총 4억 5,737만 5천 달러 어치의 물품을 제공했는데, 이중 44.2%에 해당하는 2억 220만 1천 달러어치는 농산물이었다. 그 중에서 1억 8,417만 4천 달러 어치가 식료품이었다. 미국이 CRIK 원조를 통해 제공한 농산물 중 곡물이 1억 6,245만 3천 달러 어치(80.3%)(쌀 7,205만 8천달러, 보리 2,261만 4천 달러, 보리쌀 4,215만 2천 달러, 소맥 2,261만 3천 달러, 밀가루 301만 6000 달러)였고, 원면이 1,802만 6천 달러(8.9%), 기타 농산물이 2,172만 2천 달러 어치(10.7%)였다(한국은행 조사부, 1956: I 197-198; 1957; 농업협동조합중앙회, 1962). CRIK 원조로는 식량이 많이 제공되었음을 알 수 있다.

미국은 UNKRA 원조를 통해서도 농산물을 제공했다. UNKRA 원조로는 1951-59년 동안 총 1억 2,189만 달러어치를 제공했는데, 이 중에서 농산물은 1,114만 5천 달러어치(원조총액의 9.1%)였다(농협중앙회, 1962:III-83). 곡물(쌀, 보리, 보리쌀, 소맥, 밀가루,

<표 3-6> CRIK 원조의 식료품 규모(1951-56)

(단위: 천 달러, 천 M/T)

연 도	금 액	구 성(금 액)	물 량
1951	34,746	쌀 29,121 보리쌀 6,831 기타 7,794	262,901
1952	45,756	쌀 18,537 보리쌀 12,474 보리 7,573 기타양곡 2,668 기타 4,504	363,293
1953	73,974	쌀 30,237 보리쌀 17,502 보리 7,200 기타양곡 12,352 기타 6,503	481,143
1954	23,397	쌀 853 보리쌀 5,345 보리 7,841 기타 9,358	141,107
1955	6,291	쌀 2,310 기타 3,981	32,181
1956	11	기타 11	
합 계	184,174		1,280,625

자료: 한국은행 조사부, 『경제연감』, 1956, 통계편, pp.250-251; 1957, p.I-197
(김종덕, 1997, 표 2-21에서 재인용)

콩, 수수, 옥수수)이 1,094만 7천 달러 어치(98.2%)였고, 원피(raw hides)가 19만 8천 달러 어치(1.8%)였다. UNKRA 원조에서는 다른 원조에 비해 농산물의 비중이 낮았고 농산물도 곡물이 대부분이었다

미국은 1953년 8월 1일자로 대외활동본부(Foreign Operation Administration; FOA)를 발족시키고 휴전 직후인 1953년 8월말부터 1955년 6월말까지 약 2년간 FOA 원조를 제공했다. FOA 원조가 종결된 후 미국은 국제협조처(International Cooperation and Administration; ICA) 원조로 농산물을 제공했다. 이것은 상호안보법(Mutual Security Act; MSA) 402조의 적용을 받았기 때문에 MSA 402조 원조로 불리기도 한다. 미국은 한국 정부와 1955년부터 상호안보법에 의해 원조를 받은 ICA 원조액중 약 20%를 농산물 구매에 사용하도록 협정을 맺었다 1953-61년간 미국이 제공한 FOA-ICA 원조의 총액은 17억 4,392만 7천 달러였는데, 이중 3억 3,212만 6천 달러 어치가 잉여농산물로 전체 원조액의 19.4%가 잉여농산물이었다. 금액 기준으로 볼 때, 원면이 1억 7,766만 4천 달러(53.2%)로 가장 많았고, 다음 소맥이 5,030만 2천 달러(15.1%), 원목 3,482만 7천 달러(10.5%), 대맥 2,916만 7천 달러(9.0%) 순이었다. FOA-ICA 원조에서는 식료품(대맥, 소맥, 대두)이 24.4%, 농산물 원료가 75.6%를 구성하고 있어, 식료품보다는 농산물 원료가 더 많았다(표 3-7).

미국은 1955년부터 매년 체결한 잉여농산물협정에 의거하여 현지통화 판매 조건의 PL 480 1관으로 1955년도부터 1971년도까지 7억 7,758만 189 달러 규모(1974년 12월 31일 기준)의 농산물을 제공했다 <표 3-8>에서 원조액을 보면 1963 회계연도

<표 3-7> FOA-ICA 농산물 원조실적(1953-61)

(단위: 천 달러)

연도	대맥	소맥	대두	원면	원당	원목	수지	기타	합계
1953	787	-	-	3,176	-	-	-	-	3,963
1954	1,785	2,007	691	17,019	574	3,501	645	409	26,631
1955	104	3,982	200	22,039	1,299	3,208	398	756	31,986
1956	5,073	9,012	198	16,396	4,717	2,505	1,943	1,923	41,767
1957	13,863	22,809	81	26,425	8,271	4,359	1,084	1,263	78,155
1958	1,933	3,949	70	30,815	3,250	4,188	1,322	1,044	46,574
1959	--13	7,296	-	23,369	--6	5,084	1,325	508	37,563
1960	-	1,231	358	28,439	-	7,769	2,780	4,406	44,983
1961	5,635	16	-	8,968	-	4,213	1,672	-	20,504
합계	29,167	50,302	1,598	176,644	18,105	34,827	11,169	10,309	332,126

주: -는 감소된 수치를 의미함

자료: 농협중앙회, 『농업연감』, 1962, p.III-84-85 (김종덕, 1997: 표 2-22에서 재인용).

<표 3-8> PL 480 1관 현지통화판매 원조액(1974.12.31 기준)

(단위: 천 달러)

서명년월일	판매액수	농산물 내역
1955.5.31	14,839	원면 9,999 담배 4,848
1956.3.13	46,848	소맥 7,498 원면 448 쌀 14,862 보리 12,782 담배 2,125 돼지고기통조림 8,249 기타 882
1957.1.30	18,612	소맥 2,358 쌀 11,977 보리 4,276
1958.2.5	48,813	소맥 30,433 보리 14,798 옥수수 1,245 기타 2,335
1960.6.30	32,615	소맥 23,530 원면 7,744 옥수수 546
1960.12.28	49,397	소맥 15,457 원면 31,090 보리 2,073 옥수수 776
1962.3.2	68,317	소맥 22,815 원면 33,966 보리 7,923 수지 2,023
1962.11.7	91,364	소맥 50,056 원면 33,889 보리 2,594 옥수수 1,057
1964.3.18	71,374	소맥 36,459 원면 29,062 보리 4,240
1964.12.31	43,218	소맥 14,734 원면 28,484
1966.3.7	43,466	소맥 12,426 원면 31,040
1967.3.15	53,476	소맥 10,981 원면 38,156 수지 4,338
1968.3.10	71,170	소맥 31,099 원면 37,484 수지 2,585
1969.2.26	46,372	소맥 21,422 원면 19,592 수지 4,154 기타 1,202
1970.3.20	53,153	소맥 34,970 원면 18,193
1971.4.12	24,531	소맥 14,596 원면 9,934
합 계	777,580	

자료: U.S.A.I.D ,1984, Korean Agricultural Services: The Invisible Hand in the Iron Glove Market and Nonmarket Forces in Korean Rural Development, p.H-3-4

(김종덕, 1997, 표 2-23에서 재인용)

(1962.11.7 협정서명)가 9,136만 4천 달러로 가장 많았다. 기간별로 보면 1955-59년은 매 협정당 평균 3,227만 8천 달러, 1960-65년은 협정당 5,938만 1천 달러, 1966-71년은 협정당 평균 4,874만 6천 달러로, 1960-65년에 협정당 가장 많은 액수의 원조를 제공했다.

PL 480 1관 가운데 현지통화판매(Local Currency Sale) 조건으로 미국이 1955.1.1 - 82.12.31까지 제공한 원조농산물을 금액 기준으로 보면 전체 원조액 중 원면 3억 2,452만 7천 달러(41.7%), 소맥 3억 1,600만 9천 달러(40.6%)로 두 품목이 전체 PL 480 1관 현지통화 판매 원조액의 82.3%를 차지하고 있다. 보리는 4,329만 4천 달러(5.5%), 쌀 2,426만 2천 달러(3.1%), 공업용수지 1,750만 8천 달러(2.2%)였다.

미국은 1968년부터 PL 480 1관 가운데 달러로 전환가능한 현지통화신용판매조건(Convertible Local Currency Credit)의 잉여농산물 원조를 제공했다 1968 회계연도부터 1981회계연도까지 미국이 제공한 PL 480 1관에 의한 달러로 전환가능한 현지통화신용판매원조의 원조액은 총 14건에 협약액으로 9억 1,360만 달러이고 확정액은 8억 8,800만 5천 달러이다. PL 480 1관 현지통화판매원조가 종결된 1971년 이후에 그 액수가 많다. 원조 농산물내역은 미국(현미) 253만 톤, 소맥 255만 6천M/T, 옥수수 84만 3천M/T, 수수 2만 2천M/T, 원면 19만 표(俵)이다. 원조농산물 구성은 곡물이 대부분이고 원면이 일부를 이루고 있다. PL 480 1관 현지통화판매원조의 농산물 구성과 비교할 때 달러로 전환가능한 현지통화신용판매원조에서는 미국을 많이 제공했다(김종덕, 1997, p. 78).

1955회계연도부터 1979년 9월 30일까지 PL 480 1관(현지통화판매 및 달러로 전환가능한 현지통화신용판매)으로 미국이 한국에 제공한 농산물 원조가 미국의 PL 480 1관 전체 원조액에서 차지하는 비중은 <표 3-9>와 같다. 미국이 제공한 PL 480 1관은 시장가격으로는 15억 8,780억 달러(전체의 7.7%), 해상수송비용을 포함한 상품신용

<표 3-9> 미국의 전체 PL 480 1관 원조중 한국의 비중(1955-79.9.30)

(단위: 백만 달러)

	시장가격	CCC추정비용	소맥(분)	사료곡물	쌀	원면	기타
전 체(A)	20,704	26,750	11,083	1,267	3,034	2,396	2,823
한 국(B)	1,587	1,909	626	138	393	394	34.8
B/A(%)	7.7	7.1	5.6	10.1	12.9	16.5	1.2

자료: USDA, 1981, Food For Peace, 1979 Annual Report on PL 480, 표 10

(김종덕, 1997, 표 2-26에서 재인용)

공사(CCC) 추정비용으로는 19억 920만 달러(전체의 7.1%)였다. 소맥과 밀가루가 6억 2,630만 달러(전체의 5.6%), 사료곡물 1억 3,860만 달러(10.1%), 쌀 3억 9,320만 달러(12.9%), 원면 3억 9,490만 달러(16.5%) 기타 3,480만 달러(1.2%)였다.

PL 480에 의한 농산물 원조는 ICA원조(MSA 402조)에 의한 농산물 원조와 품목에서 차이가 난다. ICA 원조로 제공한 농산물에는 공업원료가 되는 농산물을 포함하고 있으나 PL 480으로 제공한 농산물은 원면과 소규모의 담배를 제외하고는 전부가 식량이었다. 미국은 1954년부터 1973 회계연도까지 PL 480 2관과 3관을 통해 총계 4억 3,378만 2천 달러 어치의 잉여농산물 원조를 제공했다 농산물의 구성을 보면 소맥 및 밀가루가 188만 3,448 톤으로 대부분이었고, 나머지는 옥분, 쌀, 대두 등이었다. 미국이 1954.7.1부터 1979.9.30까지 제공한 PL 480 2관 원조를 원조배급기관별로 살펴보면 미국 정부가 정부대 정부 원조로 직접 제공한 원조액이 1억 9,894만 5천 달러(49.1%), 비정부기구 및 국제기구를 통한 원조액이 1억 7,950만 1천 달러((44.3%), 세계 식량프로그램(World Food Program; WFP)을 통한 것이 2,646만 8천 달러(6.6%)였다. 미국이 PL 480 2관 정부대 정부원조를 통해 한국에 제공한 원조액과 물량이 미국이 이 방식으로 전 세계에 제공한 금액 및 물량에서 차지하는 비중을 보면, 금액 면에서 전체의 9.8%, 물량 면에서 전체의 12.6%이다. 한국이 차지하고 있는 비중이 상당히 높았던 것이다.

미국은 ICA 원조가 종결된 후 1962년부터 국제개발처(Agency for International Development; AID)를 통해 원조를 제공했다. AID 원조는 1961년 9월에 제정된 1961년 대의원조법(Foreign Assistance Act of 1961)에 의거하여 이루어졌다. AID 원조는

<표 3-10> 미국의 전체 PL 480 2관 원조중 한국의 비중(1954.7.1-79.9.30)
(단위: 물량 천 파운드, 금액 백만 달러)

	전 체		한 국		비 중	
	물량(A)	금액(B)	물량(C)	금액(D)	C/A	D/B
정부대 정부	31,997	2,038	4,047	198	12.6	9.8
비정부기구 및 국제기구	53,657	5,673	2,284	179	4.3	3.2
WFP	8,498	685	424	26	5.0	3.9
합 계	94,153	8,396	6,756	404	7.2	4.8

자료: USDA, 1981, Food For Peace, Annual Report on PL 480, 표 19
(김종덕, 1997, 표 2-28에서 재인용)

계획원조(project aid)와 비계획원조(non-project aid)로 구분되는데, 농산물 원조는 비계획원조를 통해 이루어졌다. 1962-67년간 1,302만 4천 달러를 제공했고, 그 내용으로는 수지가 992만 5천 달러(76.2%), 원면 4만 6 달러(0.3%), 기타 199만 3천 달러(14.8%) 등이었다. 미국은 1966년 PL 480법 개정으로 PL 480 1관에 의한 국내통화판매가 1971년에 종결되자, AID를 통해서도 달러로 전환가능한 현지통화신용판매 조건으로 원조를 한국에 제공했다. 이 원조의 총 협약액은 9,100만 달러, 확정액은 8,698만 8천 달러였고 원조농산물의 구성은 미국과 소맥이 대부분이었다

미국이 한국에 제공한 농산물 원조를 원조별로 총괄해 보면 <표 3-11>과 같다. 미국은 무상 및 유상 원조를 합하여 1945-1981에 이르기까지 총 29억 9,492만 3천 달러 어치의 농산물을 제공했다 이것은 미국이 한국에 제공한 경제원조 총액 60억 4,100만 달러의 49.6%에 달하는 규모이다. 원조액을 기준으로 했을 때, 미국이 농산물 원조를 가장 많이 제공한 방식은 PL 480 1관 달러로 전환가능한 현지통화신용판매(CLCC)이다. 이 원조로는 한국에 대한 농산물 원조 총액의 29.9%를 제공했다. 다음으로 많이 제공한 것이 PL 480 1관 현지통화판매 원조이다. 이 원조로는 농산물 원조 총액의 26.0 %를 제공했다. 미국의 한국에 대한 농산물 원조액중 PL 480 원조가 차지하는 비중은 70.4 %이다. 시기별로 보면, 미 군정기와 6.25 전쟁 기간에 농산물 원조액의 14.9%를 제공했고, 6.25 전쟁 이후에 농산물 원조액의 85.1%를 제공했다.

<표 3-11> 미국의 대한 농산물 원조액 총괄표(1945-81)

(단위: 천 달러, %)

원 조 명	시 기	금 액	비 중
GARIOA	1945-48	182,659	6.1
ECA-SEC	1949-53	59,210	2.0
CRİK	1950-56	202,201	6.7
UNKRA	1951-59	11,145	0.4
FOA-ICA	1953-61	332,126	11.1
PL 480 1관	1955-71	777,580	26.0
PL 480 2,3관	1955-73	433,782	14.5
AID	1962-67	13,024	0.4
PL 480 1관 CLCC*	1968-81	896,108	29.9
AID CLCC*	1971-73	86,988	2.9
합 계	1945-81	2,994,923	100.0

주: CLCC: 달러로 전환가능한 현지통화 판매.

미국이 장기간 여러 이름과 방식으로 한국에 제공한 농산물 원조는 그 내용이나 조건에서 시기별로 다음과 같이 차이가 났다.

첫째, 시기에 따라 원조농산물의 구성내역이 바뀌어왔다 PL 480이 본격화되기 이전의 시기에 주어진 농산물 원조는 소비용 양곡이 중심이었다 1945년부터 1954년까지 도입된 잉여농산물 원조액은 4억 7,300만 달러인데, 이중 양곡이 3억 6,600만 달러로 잉여농산물 도입총액의 78%를 차지하고 있다. 원조로 주어진 양곡의 구성내용을 보면 주로 소맥, 밀가루, 대맥 등으로 농산물 원조가 식량 부족을 메우기 위한 용도임을 알 수 있다. 이 시기의 농산물 원조가 주로 양곡중심이었던 것은 이 당시 식량 부족이 심각하였고, 식량원조가 민심수습용과 사회 안정용으로 제공되었기 때문인 것으로 생각한다. 이에 비해 PL 480 농산물 원조가 본격화된 1955년 이후에는 원조액에서 전자의 기간보다 연평균 2배가 증가되었으며 밀가루 보리쌀 등은 거의 제공되지 않고, 가공되지 않은 소맥, 원면 중심의 가공용 농산물 원료가 제공되었다. 가공용 농산물 원조액의 증가는 미국의 잉여농산물 재고량의 증가를 타개하기 위한 노력의 결과와 관련이 있는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 미국은 수원국인 한국이 그 대가를 지불하는 방식으로 결재조건을 점차 바꾸면서 농산물 원조를 제공했다. 대표적인 농산물 원조인 PL 480 1 관의 경우 1955 회계연도부터 1971 회계연도까지 현지통화(원화)판매 조건으로 제공했으나, 1968년부터는 1981 회계연도까지는 달러로 전환가능한 현지통화 신용판매의 조건으로 원조를 제공했다. 미국이 1968년부터 실시한 달러로 전환가능한 현지통화 신용판매는 조건에서는 유리했지만, 그 성격을 볼 때 달러에 의한 상업 판매와 차이가 나는 것은 아니었다.

제 4 절 미국 잉여농산물 원조의 영향

1. 반공체제의 구축

가. 정치적 사회적 안정유지의 지원

제2차대전 후 미국의 세계전략은 사회주의 및 민족해방운동으로부터 자본주의체제를 지키는 것에 초점을 두고 있었다. 이러한 세계전략에서 한국은 매우 중요한 전략적 위치를 차지하고 있었다. 해방 후 북한에서는 소련 점령하에서 사회주의 개

혁이 추진되고 있었다. 또 냉전 체제로 전환되면서 일본에 대한 정책이 변화했고, 1949년에 대륙 중국에서 국민당 정권이 패배하고 모택동의 공산당 집권, 1950년 한국전쟁의 발발 등으로 한국의 중요성은 더해졌다

한국에서 정치적 사회적 안정 유지를 지원하는 데서 미국 원조식량은 결정적으로 중요한 역할을 했다. 만성적인 식량 부족국가에서는 식량가격 폭등, 기근을 가져와 정치적 사회적 불안을 가중시킨다. 식량가격의 급격한 상승은 식량의 매점, 매석과 식량 공급의 차질을 가져와 정치적 사회적 안정을 해치고 이것은 정치적 변혁으로 연결되기 쉽다.

한국은 일제가 패퇴하고 해방된 직후에 극심한 식량 부족에 직면했다. 식량 생산량에 비한 부족은 계속되어 왔고, 1947, 48년에 10-16%, 1952, 53년에는 소비량의 40% 내외, 1957, 58년에는 20% 내외, 63년에는 34%, 67년 이후에는 지속적으로 30-40%에 달했다. 원조는 이러한 부족한 식량문제에 대해서 구호양곡 지급, 식량배급 및 국가안정정책 수단 제공 등을 통해 완화시켜주었다. 이것은 신생 대한민국의 사회적 안정에 크게 기여했다.

나. 국가재정 및 국방비 지원

미국은 잉여농산물원조를 통해 반공국가인 한국 정부의 재정을 지원하였다. 이러한 지원은 원조물자 판매대금을 적립케 한 대충자금제도를 통해 이루어졌다. 한미간의 협정에 의거하여 원조로 도입된 원조물자는 국내에서 판매되었고, 그 판매대금은 대충자금으로 적립되어 정부회계전출, 융자, 행정협정비 및 기타 비용 등에 사용되었다.

원조물자의 판매대금인 대충자금은 한국의 국가예산을 충당하는 중요한 재원이 되었다. 대충자금에 의한 예산 지원은 1953년부터 1972년까지 이루어졌다. 전체 예산액에서 대충자금이 차지하는 비중은 1961 회계연도에 48.4%로 가장 높았다. 1950년대 후반부보다 1960년대 전반부에 전체 예산액에서 대충자금이 차지하는 비중이 높았다. 1950년대 후반부에 전체예산액에서 대충자금이 차지하는 비중은 20%대이나 1960년대 전반부에는 그 비중은 30%대에 달하였다. 미국은 예산지원 면에서 이승만 정권보다 박정희 정권 초기에 더욱 많은 액수를 지원한 것이다.

미국은 원조물자 판매대금으로 한국의 예산 중에서 국방비와 경제부흥비 외자특별회계 등을 지원하였다. 미국이 원조농산물 판매대금으로 특별히 지원하고자 한 것은 국방비였다. 상호안보법 402조에 의한 ICA 원조와 PL 480 1관 원조의 경우 그

러했다. 미국이 원조를 통해 한국에 군사비를 지원하고자 한 것은 한국이 경제가 유지할 수 있는 것보다 큰 규모의 군대를 유지하고 있었기 때문이다. 군비확장 정책에 따라 1953년에 약 57만 명이던 병력이 1954년에 약 72만 명으로 증대되었으며, 이 병력수준은 1958년까지 유지되었다. 이후 점차 줄어들이는 했지만 1966년말에도 60만 명의 군대규모가 유지되었다. 이 숫자는 한국이 인구 비례로 세계에서 가장 큰 규모의 군대를 유지한 것을 의미한다. 국제연합 경제사회이사회가 작성한 보고서에 의하면, 1957-66년간에 GNP에 대한 국방비 비율은 대만이 10.6%로 1위, 미국이 9.8%로 2위, 한국이 7-9%로 3위였다. 당시 한국의 경제적 여건으로 이러한 규모의 군대를 유지하는 것이 어려웠다. 한국 정부는 미국의 원조자금, 한국은행의 부채, 세금 및 기타 재원을 통해 국방비를 충당했다. 1954-63년간의 국방비의 자금원천별 구성을 보면, 외국원조 57.5%, 한국은행 차입 9.3%, 세금 및 기타 재원 33.2%이다.

다. 경제정책 개입

미국은 잉여농산물 원조를 매개로 원조협정과 원조기구를 통해 한국 정부의 경제 정책에 개입했다. <표 3-12>은 한미 간에 맺어진 여러 경제협정들이다.

<표 3-12> 한미 간 경제 관계 협정(1948-1961)

협정 일자	내 용
1948. 9. 11	한국정부 및 미국정부간의 재정 및 재산에 관한 최초협정
1948. 12. 10	한미원조협정
1950. 1. 26	한미상호방위원조협정
1950. 7. 28	유엔군 경비 지출에 관한 협정(재무협정, 1950. 12. 7 수정)
1952. 5. 24	한국과 유엔군 통합사령부간의 경제조정에 관한 협정(마이어협정)
1953. 4	미국의 대한민국 원조정책 전환에 관한 타스카보고서
1953. 12. 14	경제재건과 재정안정계획에 관한 합동경제위원회 협정(우드협정)
1954. 2. 4	한국경제재건계획 : 네이산보고서
1954. 11. 17	대한 군사경제원조에 관한 한미 합의의사록(1955. 8. 12 수정)
1955. 5. 31	한미 간 잉여농산물(PL480) 도입협정
1955. 8. 15	단일환율결정에 관한 한미공동성명
1956. 3. 24	한미 간 잉여농산물구매협정
1956. 11. 28	한미우호통상 및 항해조약
1960. 2. 19	한미투자보장에 관한 협정
1961. 2. 8	한미경제기술원조협정

자료: 한국은행, 『경제연감』, 1949, 1955, 1956, 1957, 1961.

미국은 1948년 12월 10일 서명, 발효된 한미 간의 「원조협정」(Economic Aid Agreement)을 통해 원조를 제공받는 조건으로 한국정부에 다음 사항을 요구했고, 한국 정부도 이에 동의했다 (국회도서관 입법조사국, 1964: 13-14).

- (가) 실제적인 모든 방법으로 정부의 지출을 절약하며 정부의 수입을 증가하여 예산의 균형을 도모한다.
- (나) 경제적 안정을 달성하기에 필요한 통화발행의 통제 및 공사신용의 제를 실시한다.
- (다) 모든 외국자원으로 하여금 한국국민의 복리 및 한국경제부흥에 최대한도로 공헌케 함을 보장하기 위해 일체의 외국환거래의 관리 및 수입수출 허가제를 포함한 일체의 외국무역통제제도를 실시한다
- (라) 한국내의 경제적 조건이 허용되는 대로 가급적 속히 한국통화 환전율을 제정한다.
- (마) 하기 목적을 위해 국내 생산양곡의 수집 및 배급제의 계속을 포함한 국내 생산물질의 최대한도 생산수집 및 적정한 배급에 진력한다
- (바) 대한민국의 헌법 및 법률에 제정된 제 제한 내에서 한국에 대한 외국인의 사적 투자 및 사적 외국무역상이 한국에 입국하여 영업에 종사함을 용이케 한다.
- (사) 실제로 가능한 한 급속히 한국의 수출산업을 발전시킨다
- (아) 일반의 복리를 위하여 최대한도의 생산을 보전할 수 있도록 정부소유의 생산 시설 및 재산을 운영 또는 처리한다.

이 협정에서 미국은 한국 정부가 원조 협정에 기재된 것을 지키지 않을 때 원조의 일부 또는 전부를 폐지한다고 명시하여 앞에서 요구한 정책을 강제하였다

미국은 1953년 12월 14일 한미 간에 체결된 「경제재건 및 재정안정계획에 관한 합동경제위원회 협약」(Combined Economic Board Agreement for a Program of Economic Construction and Financial Stabilization, <우드협정>)에서 한국 정부가 다음사항을 실시할 것을 요구하였다(외무부, 1957: 124-130).

- (가) 투자계획을 재정안정계획에 합치시킨다.
- (나) 공정환율은 180:1로 한다
- (다) 도입물자의 국내 판매가격 책정에 있어서는 대금회수를 최대화하기 위해 자유시장에서의 동종가격과 비등한 가격으로 판매하기로 하는 한편 이 판매대금을 합동경제위원회에서 합의된 목적에 사용하도록 결정한다
- (라) 미국 정부가 공여한 일체의 무상원조는 180:1의 환율로 대충자금 계정에 적립

하며, 그 중 5%는 미국이, 나머지는 한국이 사용한다.

1954년 11월 17일 서명된 「한국에 대한 군사 및 경제원조에 관한 합의 의사록」(Agreed Minute relating to the continued Cooperation in Economic and Military Matters)에서 미국 정부는 한국정부에 다음사항을 이행할 것을 요구하였고, 한국도 이에 동의했다(국회도서관 입법조사국, 1964: 38-40).

- (가) 한국은 국제연합을 통한 가능한 노력을 포함하는 국토통일을 위한 노력에 미국과 협조한다.
- (나) 국제연합군사령부가 한국의 방위를 위한 책임을 부담하는 동안 한국 국군을 국제연합군사령부의 작전지휘권하에 둔다.
- (다) 경제적 안정에 배치되지 않고 이용할 수 있는 자원 내에서 효과적인 군사 계획의 유지를 가능케 하는 부록 B에 규정된 바의 국군병력기준과 원칙을 수락한다.
- (라) 투자기업의 사유제도를 계속 장려한다
- (마) 미국의 법률과 원조계획이 일반적으로 적용되는 관행에 부합되는 미국 정부의 원조자금관리를 위한 절차에 협조한다.
- (바) 부록 A에 제시된 것을 포함하여 경제계획을 유효히 실시함에 필요한 조치를 취한다.

미국은 한국정부와 합의하에 1948년 「원조협정」을 1961년 2월 8일에 「경제기술원조협정」(Comprehensive Agreement Regarding Economic and Technical Assistance)으로 대체했다. 이 협정은 1948년 1차 협정, 1952년 마이어협정이 있음에도 불구하고 1960년 상호안전법 중 한국에 관한 특례조항이 삭제되어 한국이 ‘일반 ICA 수원국 국가와 마찬가지로 적립금뿐만 아니라 원조물자에 부과된 직접적인 각종 세금, 예컨대 종전의 외환세와 관세까지도 대충자금에 입금케 되는’ 동시 쌍무협정방식의 새로운 경제원조협정의 체결이 촉구되어 이전의 한미 간 모든 협정을 정리한다는 의미에서 이루어졌다(서남원, 1962, 61). 이 협정에서 한국 정부는 미국이 제공하는 원조의 최대한의 효율을 도모하기 위해 미국에 협조해야 하며, 한국은 원조가 제공된 목적을 달성하는 데 필요한 인적자원 시설을 경제사정이 허용하는 범위 내에서 최대한으로 기여해야 하며, 한국은 미국이 한국에 대한 원조사업의 범위와 성질을 결정하기 위해 행하는 미국원조사절단의 활동에 최대한의 편의를 제공하며 원조사절단과 그 구성원은 외교적 사절의 일부로 경제적 외교적 특권을 부여할 것을 규정하고 있다(국회도서관 입법조사국, 1964: 100-101).

나아가서 미국은 주한경제협조처(ECA), 경제조정관실(OEC), 한국민사원조처, UNKRA, 합동경제위원회(Combined Economic Board), 주한미국경제협조처(USOM) 등 원조기구를 통해 한국 정부의 경제운용에 개입했다. 원조기구는 원조제공국이 정치 외교적으로 문제됨이 없이 수원국의 정치경제에 개입할 수 있는 인정받은 기구이다. 정치적으로 독립되어 있는 국가에 대한 직접적인 개입이 내정간섭이라는 비난과 저항을 받을 수 있음에 비해 원조기구를 통한 개입은 공식적으로 보장된다. 1959년에 종전의 미경제조정관실이 개편되어 설치된 USOM은 미국과 한국이 정책 방향을 둘러싸고 갈등할 때 사실상 거부권을 행사하여 미국의 원조자금을 수출대체 산업과 하부구조에 투자하려는 한국 정부의 제안을 거부하기도 했다. USOM의 역할은 한국이 미국 상품을 사도록 하고, 한국을 미국 지배하의 국제경제 질서에 긴밀하게 연결지우는 것이었다.

2. 농산물시장 개척

미국은 막대한 잉여 농산물 원조를 통해 한국을 미국의 농산물 수출시장으로 편입해 갔다.

첫째, 미국은 원조 조건을 변경함으로써 즉 무상원조를 유상 원조로 바꿈으로써 한국에 농산물 시장개척을 하였다. 미국은 미 군정기부터 1950년대 초반까지는 주로 무상 공여원조, 1950년대 중반부터 1970년대 초반까지는 주로 현지통화 판매원조, 1960년대 후반 1980년대 초까지는 주로 달러로 전환 가능한 현지통화 판매원조로 농산물 원조를 제공하였다. 무상원조에서 유상 원조로의 전환은 그것 자체가 농산물 수출과 마찬가지로였지만 나아가서 외환부족에 시달리던 한국에 상업적 조건보다 유리한 현지통화판매 및 달러로 전환가능한 현지통화판매를 하여 한국이 식량의 상당 부분을 미국 농산물에 의존하도록 하고 나중에 원조를 줄이거나 종결함으로써 미국의 농산물을 상업적 조건으로 구매하도록 했다.

둘째, 원조에 조건을 붙여 농산물 시장개척을 했다. 미국에서 원조로 도입한 농산물을 수출하지 못하도록 규정하고 통상구매요건(Usual Marketing Requirements: UMR)을 부과하여 시장 개척을 했다. 미국은 한국에 PL 480 원조를 제공하면서 4관 일반 규정으로 다음을 명시하였다. ‘대한민국 정부는 본 협정의 제 규정에 의하여 구매한 잉여농산물을 재판매, 타국에로의 이송, 국내적 목적이외에 사용하는 것을 방지하고(재판매이송 혹은 사용이 특별히 미국 정부에 의하여 승인된 경우는 예외로 한

다), 또한 미합중국에 대한 비우호적인 국가에 대하여 차종 또는 그와 유사한 물질의 유효성을 결과적으로 증가시키지 않는 물자의 구매를 보장하기 위하여 가능한 모든 수단을 취하는데 합의한다'(한은 조사부, 1958: II-23). 미국은 이 규정에 입각해 원조원면으로 제조된 면제품은 일체 수출할 수 없다는 입장을 취했다. 이에 한국정부와 면방자본의 강력한 건의로 미국은 수출용 면제품에 사용된 원면은 반드시 미국산으로 대체하여 수입한다는 조건으로 수출을 허용했다. 이러한 조건은 이후 가액기준제(價額基準制)와 중량기준제(重量基準制)로 구체화되었다(김양화, 1990: 74). 1957년, 1958년에 실시된 가액기준제에서는 면방공장은 면사의 경우 수출가액의 80%, 면포의 경우 수출가액의 50%를 소요된 원면의 수입에 사용해야 했고, 중량기준제가 실시된 1959년 9월 이후에는 면사의 경우에는 수출한 제품의 용량의 114%, 그리고 면포의 경우는 117%에 해당하는 원면을 미국으로부터 수입해야 했다. 이에 따라 면직물 수출이 늘어난 1960년대에 원면의 수입이 급증했다.

미국은 원조에 대해 권고사항이 아니라 이행사항으로 통상구매요건(UMR)을 요구했다. 원조를 받기 위해서는 이전의 상업적 구매수준을 유지해야 한다는 것이다. 1965년 농산물협정에서는 “한국 정부는 협정에 의거 구매되는 원면에 추가하여 협정기간에 수출된 면직물 총액에 상당한 원면을 한국 정부의 자체재원(KFX)으로 1965년도 중에 미국에서 수입하여야 한다. 또 협정 기간에 수출한 미곡에 대하여 정부자체 재원으로 수출상당액의 대맥 또는 소맥을 미국으로부터 수입한다”라고 규정했다. 또 1966년 협정에서는 “한국정부는 이 협정에 의해 소맥이 도입되는 기간 중에 수출한 미곡에 상당한 수량의 소맥 또는 대맥을 미국으로부터 자체재원(정부보유불:KFX)으로 수입하여야 한다”라고 규정했다.

셋째, 미국은 원조농산물의 판매대금중 미국사용 분 일부를 농산물 시장을 개척하는데 사용했다. 전체 원조액의 2-3%에 이르는 액수로 이른바 쿨리기금을 조성하여 농산물 판촉 활동에 사용했다.

넷째, 원조의 결과 원조 농산물 가공산업이 발전했고 이러한 산업은 농산물 원조가 종결된 후에도 미국 농산물 원자재에 대한 상업적 수입을 계속했다 1950년대부터 번성한 제분, 제면산업과 1960년대부터 경제성장에 따른 국민소득 증가에 따라 축산물 수요가 증가하면서 본격적으로 발전하기 시작한 사료산업이 대표적이다

제분, 제면 공업은 정부의 지원을 받고, 원조물자의 배정을 더욱 많이 받기 위해 생산시설을 확장했다. 제면산업의 경우 면방설비추는 1955년에 37만 632추이던 것이 1960년에 40만 9,848추로, 1965년에는 60만 3,760만 추로 늘어났다(대한방직협회,

『방적월보』). 제분산업의 경우 시설능력은 1954년 2,954 bbl⁴⁰⁾이던 것이 1957년 24,656 bbl, 1960년 42,721 bbl, 1965년 46,022 bbl로 15.5배 늘어났다(한국산업은행조사부, 1962:178; 1966:138). 생산시설의 확장은 생산량의 증가를 가져왔다 제면 산업의 경우 면포(조포(粗布), 세포(細布), 복지(服地)의 합계)가 1955년에 8,031만 9천 미터이던 것이 1960년에 1억 3,796만 7천 미터, 1965년에 1억 8,995만 7천 미터로 늘어났다(대한방직협회, 『방적월보』). 제분업의 경우 1954년에 42,931 M/T이던 것이 1960년에 231,699 M/T, 그리고 1965년에 347,084 M/T로 늘어났다. 이러한 생산량의 증가는 이들 산업에서의 미국 농산물 원료에 대한 수요를 증대시켰다

<표 3-13> 도입형태별 원면 도입실적

(단위: 표(俵))

연도별	PL480	현금	군납원면	합계
1955	168,235			168,235
1956	164,664			164,664
1957	164,301			164,301
1958	217,646			217,646
1959	225,137	3,470		228,607
1960	243,571	4,764		248,335
1961	204,910	1,509	17,208	223,627
1962	249,257	11,536	18,775	279,568
1963	256,596	25,265	19,490	301,351
1964	262,120	52,149	14,593	228,262
1965	216,586	45,841	17,161	279,588
합계	2,373,003	144,534	87,227	2,604,764

주: 1표(俵)는 500 파운드.

자료: 대한방직협회, 『66면방직도표』(김종덕, 1997에서 인용)

<표 3-13>에서 보는 것처럼 1955년의 경우 16만 8,235표였다가 1960년에 24만 8,335표, 1965년에 27만 9,588표로 도입량이 늘어났고, 그 구성비에서도 1955-65년간의 원면도입량중 PL 480에 의한 것이 91.1%, 정부보유달러(KFX)에 의한 것이 5.5%, 군납원면이 3.3%로 원조의 비중이 압도적으로 높았다. 그 후 상업적 거래가 점차 늘어나 1959년 3,470표에서 1964년에 5만 2,149표로 증가했고, 1964년도의 경우에 전

40) 시설능력을 표시하는 bbl은 하루에 22 kg의 소맥분 4포대를 생산할 수 있는 단위를 말한다.

체 도입량에서 정부보유달러에 의한 구입이 차지하는 비중은 22.8%나 된다. PL 480 원조에 의한 원면도입은 1974년 이후부터 대폭 줄어들어 그 비중은 1974년에 0.9%, 1976년에 4.4%, 1979년에 2.2%, 1980년에 1.5% 등에 불과해졌다. 나머지는 모두 상업적 수입에 의하게 되었고, 게다가 70년대에 들어가서는 면제품 수출을 위해 원료인 원면 도입량이 1966년에 22만9천톤에서 1980년에 141만톤으로 14년만에 516%나 늘어났다.

제분산업의 경우도 초기에는 미국으로부터의 원조농산물을 배정받아 원료로 충당했다. 1954년에 7만2,088톤이던 것이 1965년에는 44만 954톤으로 기간중 51,12%나 증가했다. 그 뒤 PL480에 의한 소맥 수입은 1969년에 93만 5천 톤으로 증가하였으며 전체 수입량은 1972년 174만 8천톤(PL 480에 의해 112만 톤), 1973년 182만 9천톤까지 증가했다가 소맥가격의 급등과 PL 480의 종결로 감소하게 된다. PL 480에 의한 소맥수출은 1976년 다시 재개되어 1981년까지 계속되었지만, 한국의 소맥시장은 1972-73년 수준에 머물러 연간 200만 톤에 이르고 있다.

1960년대부터 성장한 사료산업의 경우도 유사한 경로를 걸었다 배합사료 공장은 1963년에 7개소에서 1973년에는 무려 71개소가 되었다. 사료 생산실적도 1962년에 7,814 M/T에 불과했으나 1964년에 5만 1천톤, 1967년에 10만 8천톤으로 증가했다.

<표 3-14> 도입형태별 소맥 도입 실적(1954-65)

(단위: M/T)

연도별	ICA	PL480	KFX	민간구상무역	기타	합계
1954					72,088	72,088
1955					51,510	51,510
1956	122,606	73,266				195,872
1957	287,939	71,955				359,894
1958	51,181	377,039			35	428,255
1959	106,518	26,904				133,422
1960		332,498			16,232	348,730
1961		329,579				329,579
1962		377,064				377,064
1963		732,952	41,805		14,000	788,757
1964		456,317	64,837	24,284		545,438
1965		435,950			5,004	440,954
합계	568,244	3,213,522	116,642	24,284	158,869	4,081,561

자료: 한국산업은행 조사부, 『한국의 산업』, 1962, 180; 1966, p.140 (김종덕, 1997에서 인용).

그리고 1968년 외국합작투자회사⁴¹⁾의 사료공장이 시작되면서 사료생산은 급증하기 시작하여 1968년 22만3,314톤, 1970년에는 50만7,518톤, 1975년에 90만999톤, 1980년 346만 2,418톤, 1983년 585만2천톤으로 초고속 성장을 기록했다

이러한 사료산업의 발전은 미국으로부터 사료곡물의 수입을 가속화시켰다(표 3-15). 도입량이 1962년에 2만 1,466톤에 불과하던 것이 1970년에 25만9,408톤으로, 1980년에는 188만 1,086톤으로 87.6배나 늘어났다. 도입금액으로 보면, 1962년에 103만 2,068 달러이던 것이 1980년에 3억 1,718만 599달러로 30.7배 늘어났다(농수산부 외, 1984: 117). 1962-80년간에 미국으로부터 수입한 전체 사료곡물 중에서 PL 480에 의해 수입한

<표 3-15> 미국으로부터 사료곡물 수입 추이(1962-80)

(단위: M/T)

연도별	PL480	상품신용공사	현금(KFX)	민간차관	합계
1962	21,466				21,466
1963	17,724				17,724
1964			5,000		5,000
1966			2,875		2,875
1967			41,400		41,499
1968			69,030		69,030
1969	78,471		96,062	21,767	196,300
1970	94,198		129,436	35,774	259,408
1971	135,003		231,436	23,773	390,397
1972	317,300		108,396		425,696
1973	159,165		299,185	14,783	473,133
1974			360,057		360,057
1975			302,794		302,794
1976			611,238		611,238
1977			1,046,370		1,046,370
1978	274,790	625,686	673,171		1,573,637
1979	67,400	543,648	1,887,109		2,498,157
1980	69,030	583,811	1,328,245		1,881,086
합계	1,234,547	1,653,145	7,631,986	96,097	10,615,775

주: 1969년 이후 PL 480 사료곡물수입은 달러로 전환가능한 현지통화판매(CLCC)에 의한 것임.
자료: 농수산부, 한국사료협회, 1984, 『사료편람』, pp.108-111, p.116에서 계산(김중덕, 1997에서 인용).

41) 쿨리기금의 지원으로 1966년 12월에 주식회사 퓨리나-코리아가 설립되어 배합사료와 부화, 양계사업을 개시했고, 1968년 12월에 한국카길 주식회사가 각각 설립되어 배합사료와 양계사업을 개시했다.

물량은 11.6%를 차지하고 있다. 반면에 현금으로 도입한 물량은 전체 수입량의 71.9%나 되고 있다. PL 480에 의한 사료곡물 수입 물량은 1969-73년에는 78만 4,137톤으로 같은 기간의 전체 수입량 174만 9,691천 톤의 44.9%를 차지했으나 1978-80년에는 41만 1,220톤으로 같은 기간의 전체수입량 595만 2,853 톤의 6.9%에 불과했다. 그에 상응하여 정부 보유 달러(현금) 구입이 늘어났다. 소요 외환 부담을 완화해 주기 위해 미국은 1978-1980년에 상품신용공사 차관을 제공하여 그 비중이 39%에 달했다.

다섯째, 미국은 농산물 원조를 제공하면서 원조 농산물의 소비를 촉진하는 여러 가지 조치를 강요함으로써 원조농산물과 상업적 수입 농산물의 수요를 확대하였다.

미국은 한국에 원면을 원조로 제공하는 과정에서 소비를 촉진하는 다음과 같은 조치를 취했다(김양화, 1990:15). 우선 원조원면의 한국내 판매대금인 대충자금 중 미국측 사용분을 제외한 한국측 사용분을 전부 국방예산에 충당시키도록 함으로써 한국전쟁 후 팽창한 군대규모에 소요되는 국방비 조달에 어려움을 겪는 한국정부로 하여금 더욱 많은 원면을 소비하고 도입하도록 강요했고 면방자본은 이를 이용했다. 그리고 미국은 원조 원면의 가격을 낮추어서 소비를 촉진시키고자 했다. 시장환율에 의한 공매가 아니라 저렴한 공정환율에 의한 특혜 배정을 해주었기 때문에 면방자본은 국산면보다 저렴한 원조원면을 최대한 구입해서 사용하려고 했다. 여기에다가 원조당국은 외상구매제가 폐지된 뒤에도 인수자금의 평균 50-80%를 은행자금에서 융자해주었고, 낮은 이자율은 물론 상환기간을 연장해주기까지 했다.

미국은 소맥 소비를 촉진하기 위해서도 원조 원면과 동일한 방법을 동원했다. 나아가서 원조 소맥의 환화인수자금중 일정액을 한국 금융기관이 의무적으로 대출케 함으로써 원조소맥의 국내소비가격을 낮추도록 해서 소비를 촉진했다. 미국은 또 우유소비 촉진책을 취함으로써 시장개척을 했다. 이와 관련해서는 학교 중식(中食) 프로그램을 주목할 필요가 있다. 학교 중식프로그램은 한국전쟁 직후 소규모로 PL 480 2관 UNICEF 우유 프로젝트로 시작되어 1972년 종결되었다. 처음에는 저소득층의 영양상태가 불량한 아동들을 대상으로 했으나 이후 그 대상을 확대하여 실시하였다. 이 프로그램은 미래의 고객인 아동들로 하여금 미국의 음식에 길들이도록 함으로써 시장개척에 작용하였다. 그리고 한국정부는 미국의 원조가 종결된 후 독자적으로도 학교중식프로그램을 운용하였다. 1973년 현재 5,224 개 농촌 및 도시학교의 120만 국민학교 학생이 한국정부 지원에 의한 수혜자가 되었다.

그리고 한국정부는 미국의 원조농산물을 이용하여 쌀의 소비를 억제하고 소맥과

잡곡의 소비를 촉진시키는 조치를 취함으로써 미국의 농산물 시장 확대에 기여했다. 1960, 70년대 정부의 혼분식 장려운동이 바로 그러한 정책이었다(한국농촌경제연구원, 1989, 64-66). 정부는 1963년 1월에 혼식 장려를 내용으로 하는 전국절미운동요강(全國節米運動要綱)⁴²⁾을 제정, 발표하고 적극적인 절미운동을 전개하였다. 절미운동은 1월부터 재건국민운동본부가 주관하여 서울, 각도와 시, 군에 생활개선위를 두고 각 관공서, 학교 및 공공단체를 총동원하여 강력하게 추진하였다. 특히 정부는 1963년 6월에 소맥분의 대량공급을 위해 소맥의 도입을 강화하고, 소맥분의 공장별 책임제도를 실시하였으며, 서울과 부산에서 대량수요자와 특정 수요자에 대해 전표제도에 의거 고시가격으로 판매하였다(농수산부, 1978:402). 또 1969년에는 미국소비억제를 위한 행정명령⁴³⁾을 고시하여 혼분식(混粉食)을 강제하였다. 이 혼분식 장려시책은 1976년까지 지속되었다. 특히 1971년 11월에는 분식장려를 위해 대대적인 캠페인을 전개하는 한편 1주일에 수요일과 토요일의 2일을 분식의 날로 정하고 음식점에서 쌀밥 판매를 규제하였다(농수산부, 1978: 420-421). 정부의 강제적 조치에 의해 국민들은 미국산 소맥으로 만든 식품을 먹어야 했으며, 이러한 과정 속에서 소맥 식품에 익숙케 되었고, 소맥의 소비가 증대하였다. 1965년에 1인당 연간 36 kg이던 소맥 소비량이 1969년에 51.1 kg으로 늘어났다. 늘어난 소맥소비는 국

42) 그 주요골자는 다음과 같다(농수산부, 1978: 402)

- (1) 양곡상은 쌀 8할 이하, 잡곡 2할 이하의 비율로 판매한다.
- (2) 음식점등 접객업자는 잡곡 2할 이상을 혼식시킨다.
- (3) 각 가정은 2일 1식의 분식을 장려한다.
- (4) 미곡을 원료로 하는 주조제조는 1963년 10월말까지 일절 금지한다.
- (5) 각 공공기관의 구내식당에서는 밀가루와 잡곡만을 사용케 하고, 미곡을 원료로 하는 엿, 떡 등은 잡곡으로 대체케 한다.

43) 동 시행명령의 주요 골자는 다음과 같다(농수산부, 1978: 479)

- (1) 모든 식품판매업소에서는 음식(탕식 일절)에 25%이상의 보리쌀이나 麵類를 혼합 판매하여야 한다. 다만 병원에서 환자에게 제공하는 식사는 예외로 한다.
- (2) 모든 식품판매업소는 매주 수요일과 토요일에 있어서는 11시부터 17시까지 쌀을 원료로 하는 음식을 판매하지 못한다.
- (3) 관공서 및 국영기업체(금융기관 포함)의 구내식당에서는 일체 쌀을 원료로 하는 음식의 판매를 금지한다.
- (4) 엿 제조업소에서는 물엿 제조원료에 고구마, 감자류와 그 전분 및 국내산 옥수수 외의 잡곡은 사용하지 못한다.
- (5) 해당업소에서 상기 준수사항을 위반하였을 때는 양곡관리법 제22조 및 제23조의 규정에 의하여 행정 처분한다.

내공급이 부족한 상태에서 소맥수입의 증대를 가져왔다. 1967년에 87만 2,589 M/T 이던 소맥수입량은 1971년에 141만 9,071 M/T이 되었다(농수산부, 1978: 436).

이렇게 미국이 농산물 원조를 농산물 수출을 위한 지렛대로 함으로써 한국은 1970년대 후반에 개방농정을 시작하기 이전에 이미 미국 농산물을 대량 수입하는 농산물 수입국가가 되었다. <표 3-16>은 1955-76년 사이에 한국이 미국의 농산물 원조 수원국에서 농산물의 상업 수입국으로 바뀌어 왔음을 보여주고 있다. 전체 농산물 거래액에서 상업 수출액의 비중이 1955-60년간에는 평균 11.5%에 불과했으나 1966-70년간에 평균 38.2%이고, 1971-75년에는 평균 76.7%나 되고 있다. 반면에 미국 정부지원 수출(원조)의 비중이 1955-60년간에는 평균 88.5%이었으나 1966-70년간에 평균 61.8%로 줄어들고, 1971-75년에는 평균 23.3%로 크게 줄어들었다.

<표 3-16> 한국에 대한 정부 지원 수출액과 상업수출액의 비중(1955-76)
(단위: 백만 달러, %)

연도	미국정부 지원 수출액		상업수출액	
	금 액	구성비	금 액	구성비
1955년	45.5	91.7	4.1	8.3
1955-60년 평균	77.5	88.5	10.1	11.5
1961-65년 평균	76.4	81.6	17.2	18.4
1966-70년 평균	100.4	61.8	62.0	38.2
1971-75년 평균	123.4	23.3	407.0	76.7
1976년	63.0	8.7	659.4	91.3

자료: USDA, 1980, Foreign Agricultural Trade of the United States, p.99(김종덕, 1997, 표 4-16에서 인용).

미국의 농산물 원조는 한국의 전체 농축산물 수입 중에서 미국 농축산물 수입이 차지하는 비중을 크게 하는데 기여하였다. 농축산물 수입총액 중에서 미국이 차지하는 비중은 1971년에 66%, 1973년에 73%, 1977년에 67%로 거의 70%에 이르고 있다. 품목별로 보면 식용 농산물의 경우 1971-75년간에 식용농산물 수입액 중 미국에서 수입한 액수의 비중이 평균 69.7%였고, 의류용 농축산물의 경우 그 비중이 75.9%였으나, 식용 축산물의 경우 28.1%, 의류용 축산물 잡화의 경우 50.3%였다. 곡물류 대미 의존도는 더 높아서 1977년도의 경우 소맥 가운데 미국에서 수입한 물량이 97.4%였다. 같은 해에 옥수수는 97.7%를 미국에서 수입하였다. 대두의 경우는 1977년도에 전량을 미국으로부터 수입하였다.

미국의 농산물 원조 등을 통해 농산물 시장개척을 함으로써 한국은 미국의 주요한 농산물 수출대상국가가 되었다. 한국은 총 순위에서 1978년에 7위, 1979년에 6위, 1981년에 5위의 큰 시장으로 부상했다. 원면의 경우 한국은 미국의 1, 2위의 시장이 되었다.

3. 농업생산의 축소와 농가경제의 악화

일반적으로 농산물 원조는 도시민들에게는 저렴한 식량을 제공하는 이득을 주는 반면 수원국의 농업과 농가경제에 부정적으로 작용한다 한국에서는 이것이 더욱 뚜렷하게 나타났다.

첫째, 미국 원조 농산물이 대부분 국내 농산물을 대체하는 것으로 구성됨으로써 농업생산에 부정적인 영향을 미쳤다. 미국이 한국에 원조로 제공한 농산물중 그 물량이 크며, 또 국내농산물을 대체한 농산물은 소맥과 원면이다 미국이 한국에 제공한 대표적인 농산물 원조인 PL 480 1관 국내통화판매의 경우 전체 원조액중 42.32%가 원면, 42.29%가 소맥이었다. PL 480 1관 달러전환 가능한 현지통화판매의 경우에도 소맥 39.4%, 원면 24.8%였다. 미국의 농산물 원조에 의한 값싼 소맥과 원면의 유입은 한국의 소맥 농업과 면화 농업에 커다란 영향을 미쳤다

농산물 원조를 통해 대규모로 도입된 원조소맥의 경우 가격이 매우 저렴했다 원조소맥의 저렴한 가격정도는 국산소맥의 가격과 대비해보면 쉽게 알 수 있다 표 3-17에서 볼 수 있듯이 1956-60년간 원조소맥의 환화 가격은 매년도마다 국산소맥에 대한 정부매입가격의 50-60%수준에 불과했다. 1959년도의 경우 국산소맥 60kg의 정부 매입가격은 4,230환이었는데, 같은 해 원조소맥의 가격은 2,079환으로 정부 매입가격의 1/2가격도 되지 않았다.⁴⁴⁾

44) 제분공장들은 이렇게 저렴한 공정환율로 환산된 원조소맥의 환화조차도 최하 40%로부터 최고 80%까지를 은행자금을 대출 받아 납부하는 혜택을 받고 있었다(김양화, 1990: 225). 이 대출금에 대한 금리는 년 13.9%로 당시의 사채금리는 말할 필요도 없고, 시중 은행의 일반자금 금리인 18.25%보다 크게 낮았다. 뿐만 아니라 그 상환도 종종 유예 받고 있었다. 예를 들어 1959년도 PL 480자금에 의한 121,000톤의 원조소맥에 대해서는 국방예산 집행의 긴급성 때문에 1958년 10월에 소맥환율 달러당 500환에서 400환을 융자받게 되었는데 그 상환은 매우 부진해 상환기일이 지난 1959년 2월2일까지도 약 20%만 상환되었을 뿐이고 나머지는 계속해서 상환을 유예 받았다.

<표 3-17> 국산소맥과 원조소맥의 시기별 가격 대비(1953-62)

(단위: 60kg 당 환)

	국산소맥		원조소맥	
	정부수납 매입가격	정부관리분 판매가격	수입가격	비 고
1953	1,192	1,650		
1954	1,192	2,100		
1955	1,300	2,580		
1956	1,600	5,760	2,438	운임 및 보험료 포함
1957	4,230	5,760	2,352	운임 포함
1958	4,230	5,760	2,214	운임 포함
1959	4,230	5,760	2,079	운임 포함
1960	4,230	5,760	2,691	운임 포함
1961	-	5,760	5,530	운임 포함
1962	-	7,260	-	-

자료: 한국 제분공업협회, 『1951-61년도 총회 회의록집』
농림부, 『농림통계연보』, 각년도.

<표 3-18> 소맥의 경작면적, 생산량, 수입량, 수입비중의 추이(1950-74)

(단위: M/T)

연도	경작면적(ha)	생산량(A)	수입량(B)	국내생산비중 (A/(A+B) %)
1950	98,265	106,045	4,014	96.4
1955	121,112	109,081	63,475	63.2
1960	123,878	258,293	404,087	39.0
1965	151,598	299,871	495,780	37.7
1970	157,814	356,814	1,253,990	22.2
1974	66,911	135,918	1,591,475	7.9

자료: 농림부, 『농림통계연보』, 1955, 1961, 1971, 1975(김종덕, 1997, 표 5-2에서 인용).

국산소맥 가격보다 훨씬 저렴한 원조소맥의 범람은 국내 소맥생산의 완만한 증대와 소맥 공급에서 국내생산 비중의 저하를 가져왔다. <표 3-18>에서 볼 수 있듯이 소맥 경작 면적과 생산량은 1970년 이후에 크게 줄어들고, 수입량은 점차 늘어났다. 경작면적과 생산량은 1970년까지 증대하지만 도입량의 증가추세에는 크게 미치지 못했다. 1950년과 1970년의 수치를 비교할 때 국내 생산량은 3.3배 늘어난 데 비해,

<표 3-19> 국산면의 정부 수매가격과 원조원면의 공장인수가격(1954-60)

(단위: 환/근)

연도	국산면의 정부 수매 가격				원조원면의 공장인수가격
	1등	2등	3등	4등	
1954	280.5	250.8	211.2	118.8	104.0
1955	297	267.3	224.4	132	204.0
1956	330	297	224.4	132	322.2
1957	495	445.5	376.2	-	293.3
1958	660				293.3
1959	660				326.2
1960	676.5				326.2

주: 국산면 가격은 실면가격을 조면가격(실면 3.3근이 조면 1근)으로 환산한 것.

원조원면 공장인수가격은 각년도 2/4분기 기준으로 파운드 가격을 근당 가격으로 환산한 것임

자료: 최응상, 『농정 10년사』, 1959, p.99

대한방직협회, 『방직 20년사』, 1968, p.219

김양화, 1990, 『1950년대 제조업 대자본의 자본축적에 관한 연구』, p.65

(김종덕, 1997, 표 5-3에서 인용)

수입량은 312배 늘어났다. 1970년 이후 소맥의 경작면적과 생산량은 크게 줄어드는데, 이는 도입소맥에 의한 국내소맥생산의 대체를 보여주는 것이다. 1974년의 소맥 국내생산비중은 7.9% 밖에 되지 않고, 이는 소맥수요의 92.1%를 수입 소맥으로 충당한 것을 의미한다.

미국산 원조원면 유입이 한국의 면화농업에 미친 영향을 살펴보자. 미국이 원조로 미국산 원면을 본격적으로 제공하는 것은 1953년 4/4 분기의 FOA자금부터이다. 미국은 1956년부터는 PL 480 원조로 원면을 제공했다. 미국이 제공한 원조원면의 가격은 국산 원면가격에 비해 저렴했다. 미국은 공식적으로는 원조원면도 일반공매제에 의해 실세를 반영한 시장환율로 판매되어야 한다고 주장했지만 실제는 면방공업의 육성을 내세워 실수요자에 의한 저렴한 환율을 주장하는 한국 측 면방자본과 정부의 요구를 받아들였다(김양화, 1990, p. 15). 1954년 2.5-54. 11.16 기간에 일반달러 자유시장 환율은 1달러당 490원이었으나 원면환율은 달러당 180환이었다.

1955.8.15-58.8.27 기간에 자유시장 환율은 달러당 850-1,010환이었으나 원면환율은 500환이었다(김양화, 1990, p. 54). 원면환율은 일반시장 환율의 50%이하였다. 그리하

여 미국산 원조원면의 공장인수가격은 국산면의 생산비 및 정부수매가격보다 낮아지게 되었다. <표 3-19>에 의하면 1954년의 경우 원조면 가격은 근당 104환으로 국산면 1등급 가격 280.5환의 37.1%에 불과했다. 1957년도 국산원면 조면 1근 가격은 495환인데 비해 원조원면 가격은 1근에 293.3환으로 원조원면가격은 국산원면 가격의 59.1%에 불과했다. 국산면화의 수매가와 원조원면의 가격차이는 1958년-60년 사이에 더 커진다. 면방공장들은 미국원조원면이 국산면보다 가격이 저렴할뿐더러 좋은 구매조건(환율조건, 대금지불조건)으로 구매할 수 있어 국산면보다 원조원면을 더 선호했다.

이러한 원조원면의 공급을 배경으로 강행한 정부의 낮은 수매가격⁴⁵⁾이 면화생산을 위축시키는데 결정적으로 작용했다. 표 3-20은 1955년 원면 도입량이 대폭 늘어나면서 면화의 생산면적이 크게 줄어들었고, 정부의 국산면화 수집량도 크게 저하되었음을 보여준다. 국내생산량의 최고치 년도인 1949년을 100으로 할 때 국내생산량은 1956년 58.6, 1960년 22.6으로 줄었고 1965년도에는 14.1로 더욱 줄어들었다. 원면 도입량이 늘어나고 국내 면화생산량이 줄어들면서 정부의 국산면 수집량도 줄어들었다. 1949년에 국내 생산량의 14.4%를 정부에서 수집했는데, 원조원면이 본격적으로 도입되는 1955년도 이후에 국내생산량의 1-2%에 해당하는 수량만 정부 수집이 이루어졌다. 전체 면화 공급량 가운데 차지하는 국산면의 비중은 1949년 83.5%에서 1955년 60.7%, 1960년 25.2%, 1965년 11.5%로 급락했다.

미국 잉여농산물의 과다도입은 한국 농업을 피폐로 몰아넣었다 1956-60년간 원조소맥의 한화가격은 국산소맥에 대한 정부매입가격의 50-60%에 불과했다. 소맥수입량은 1955년 6만여 톤에서 60년 40만여톤, 65년 50만여톤, 70년 125만여 톤, 1974년 159만여 톤으로 늘어났고 이에 따라 소맥경작면적은 1950년 9만8265ha에서 1970년 15만7814ha로 늘어났다가 1974년에는 6만6911ha로 감소했다. 국내 생산비중은 55년 63.2%에서 70년 22.2%로 하락했다.

45) 이 시기 정부의 실면 수매가격은 농민들의 수익을 보장한 가격이 아니었다. 예를 들어 1953년도 정부매상가격으로 환산한 실면 2등급의 반당 수익금은 약 630환이었는데, 이는 당시 쌀 1말의 가격 965환을 크게 밑도는 수준이었다(한국은행조사부, 1955:조-201). 또 1957년 12월 국산면 근당 시세는 180-200환이었는데, 면작의 수익이 다른 농작물의 수익과 비슷해지려면, 그 시세가 400환은 되어야 할 것으로 간주되었다(방협, 1957).

<표 3-20> 미국 원조원면 도입량과 국산면 생산량, 수집량 추이(1946-70)

(단위: 천근)

연도	도입량 (A)	국내생산량 (B)	수집량 (C)	생산면적 (ha)	수집률 C/B %	자급률 B/(A+B) %
1946		95,900	4,693	127,504	4.9	
1947	15,639	55,523	7,071	129,847	12.8	78.0
1948	17,207	87,560	4,524	115,257	5.2	83.6
1949	27,745	139,087	19,952	139,299	14.4	83.5
1950	24,504	102,517	8,019	137,832	7.8	80.7
1951	16,101	125,389	11,002	146,293	8.8	88.6
1952	33,966	80,343	7,814	115,943	9.7	70.3
1953	23,401	79,143	8,309	124,436	10.5	77.2
1954	41,285	78,681	7,342	120,806	9.3	65.6
1955	63,340	97,725	-	112,779	0	60.7
1956	61,996	81,614	651	116,121	1	56.8
1957	61,856	42,902	210	77,568	0	41.0
1958	81,939	37,545	594	56,547	2	31.4
1959	86,066	40,902	327	60,844	1	32.2
1960	93,492	31,521	970	50,826	3	25.2
1965	150,258	19,614	14	19,244	0	11.5
1970	138,266		0			

자료: 한국산업은행, 1955, 『산업 경제 10년사』
 농협중앙회, 『농협연감』, 1966, 1970
 한국은행조사부 『경제연감』, 1956
 농림부, 『농림통계연보』 1953, 1957, 1961, 1966, 1971.

면화생산의 위축은 더욱 극적이었다. 1954년에 시장환율 1달러당 490환에 대해 원면환율 1달러당 180환을 적용한 결과 국산면 정부수매가격에 비해 원조원면 공장 인수가격은 1954년의 경우 37.1%에 불과했다. 정부의 낮은 수매가격의 영향으로 면화생산면적은 1951년 14만6천ha에서 1965년 1만9244ha로 감소했다. 또 미국은 우유를 무상으로 원조하다가 유상으로 바꾸고 국내에서 우유소비기반이 형성되어 젖소를 사육하자 이에 필요한 사료로서 옥수수를 대량으로 수출하게 되었다.

원조농산물의 국내농산물 생산에 대한 비중은 1947년에는 11%, 전쟁 직후인 1953년에는 25.4%까지 되었다가 1957년 22%, 1960년에는 13%로 하락했다. 1956-64년간에 평균 16.6%였다(표 3-21).

<표 3-21> 국내양곡 생산량에 대한 원조 양곡의 비중(1956-64)

(단위: 천 M/T, %)

연도	양곡생산량(A)	PL 480(B)	MSA 402(C)	군원및구호(D)	(B+C+D)/A %
1956	3,503	238	199	63	14
1957	3,906	299	478	115	22
1958	4,224	695	91	71	22
1959	4,288	89	107	126	5
1960	4,248	342			13
1961	4,925	407	112		10.5
1962	4,524	483			10.7
1963	4,440	1,014			22.8
1964	6,232	610			9.8
합계	40,290	4,177	987	1,533	16.6

자료: 농림부, 『양곡통계연보』, 1964, 1965.

<표 3-22> 국내양곡 부족량과 도입량의 비교(1957-61)

(단위: 정곡 천석)

미국년도별	국내부족량(A)	도입량(B)	초과도입량	B/A(%)
1957	5,869	6,318	449	107.6
1958	6,945	6,465	470	93.2
1959	1,095	1,890	795	172.6
1960	2,118	3,512	1,394	165.8
1961	3,451	3,890	439	127.2

자료: 농수산부, 『한국양정사』, 1978. pp. 304-305.

미국의 원조농산물은 1950년대 후반에는 한국의 식량 부족량을 초과하는 규모로 도입되었다. 1959년의 경우 부족량이 109만석이었는데 도입량은 189만석이었고, 1960년에는 부족량 211만석에 비해 도입량은 무려 351만석이나 되었다(표 3-22).

실제부족량보다 과다했던 잉여농산물 도입은 곡가하락으로 농가경제를 피폐시켰다. 1956년을 100으로 할 때, 쌀값은 1958년 93.4, 59년에는 82.5로 폭락했고, 보리쌀값은 1959년에 73.3으로 하락했다(표 3-23). 당시 맥류는 정부의 증산정책으로 인해 차츰 생산량이 증가하고 있었으나 원조농산물 때문에 가격에서 불리하였고 농가소득 면에서도 농민들의 불신을 사게 되어 맥류생산을 추진하던 농민들의 사기를 크게 저하

<표 3-23> 곡가의 추이(1956-60)

(단위: 원/정곡 석당)

연도	쌀	지수	보리쌀	지수
1956	1,403	100.0	911	100.0
1957	1,591	113.4	1,121	123.1
1958	1,311	93.4	867	95.2
1959	1,157	82.5	668	73.3
1960	1,368	97.5	853	93.6

자료: 농수산부, 1978, 『한국양정사』, p. 42

시켰다. 이 때문에 심지어 농민들에 의한 1958년산 하곡의 수확포기 현상이 일어나기도 했다(손종호, 1980, p.113).

1950년대에 정부수매가격은 생산비의 80% 내외, 시장가격의 1/2 내지 2/3에 불과했는데도 양곡수급 균형이 가능했던 것은 바로 외국 농산물 원조 때문이었다.

이렇게 미국 농산물 원조로 인한 저농산물가격의 압박으로 인해 제6절에서 보게 되듯이 농촌은 피폐해지고 농가경제는 춘궁절량과 고리채 누적으로 시달리게 되었다. 영세농, 소농, 중농의 상당수와 대농의 일부까지도 춘궁기가 되면 절량농가로 되었다. 김준보에 의하면 1957년에 절량농가는 약 50%에 달했다. 이들 절량농가는 현물고리대인 장리곡을 쓰지 않을 수 없었다.

참 고 문 헌

- 구해근(1985), “한국과 대만의 경제발전에 대한 정치경제학적 접근, 박현채 외, 『한국사회의 재인식 1』(한울).
- 구천서(1999), “USOM의 역할”, 『농정반세기 증언』, 한국농촌경제연구원
- 국회도서관 입법조사국(1964), 『미국의 대한원조자료집』(제1집)
- 김양화(1985), “미국의 대한원조와 한국의 경제구조”, 송건호 외, 『해방 40년의 재인식 I』, 돌베개.
- _____(1990), 『1950년대 제조업 대자본의 자본축적에 관한 연구』, (서울대학교 박사학위 논문).
- 김종덕(1997), 『원조의 정치경제학』, 경남대학교 출판부.
- 김준보(1977), 『한국자본주의사연구(3)』, 일조각.
- 농수산부(1978), 『한국양정사』.
- 박현채(1970), “미 잉여농산물의 경제적 귀결, 진덕규 외, 『1950년대의 인식』, 한길사.
- 손종호(1980), 『한국농업의 발전사』, 인성출판사.
- 서남원(1963), 『외국원조의 이론과 실제』, 한국연구원.
- 윤명현(1988), “미국잉여농산물 원조의 경제적 영향한국과 인도의 비교”, 조용범 외, 『한국 자본주의의 성격논쟁』, 대왕사.
- 외무부(1957), 『대한민국 조약집』~제2권.
- 이대근(1987), 『한국전쟁과 1950년대의 자본축적』, 까치.
- 이재욱(2003), “해방후 농산물 무역구조 변화”, 『한국 농업구조의 변화와 발전』, 한국농촌경제연구원.
- 이호철(1999), “미국 잉여농산물 도입”, 『농정반세기 증언』, 한국농촌경제연구원
- 장상환(1991), “한국자본주의의 전개와 농촌사회의 변천, 한국농어촌사회연구소 편, 『한국자본주의와 농촌사회』, 사회문화연구소 출판부.
- 장종익(1988), “1950년대 미잉여농산물 원조가 한국 농업에 미친 영향에 관한 연구”, 연세대학교 대학원 경제학과 석사학위논문
- 한국농촌경제연구원(1987, 1988), 『한국농정사 자료집』~1-11집.
- 한국농촌경제연구원(1989), 『한국농정 40년사』(하)
- 한국산업은행 조사부(1956), 『한국경제정책의 구상』
- 한국은행 조사부, 『경제통계연보』~각년도.
- 小谷義次(1959), 『國家資本輸出論』, 東洋經濟新報社.
- Young-Job Chung(1986), “Capital Accumulation of Zaibul in Korea During the Early Stages of Economic Development”, 『제2차 국제 한국인 경제학자 학술대회 논문집』.

제 4 장

농업생산의 정체와 식량부족

제 1 절 농업생산의 완만한 성장

1. 식량작물 생산의 정체

1949-63년 사이에 국민총생산은 연평균 4.7%, 1차 산업은 연평균 1.9% 성장했다. 농업부문이 다른 부문과 비교해서 상대적으로 성장속도가 완만했지만 정체한 것은 아니라고 할 수 있다. 농업생산의 부문별 변화를 『보정 농업통계표』(한국농촌경제연구원, 2003)를 이용해서 살펴보자. 미곡은 1937-54년의 경우 현미 단위를 백미로 환산하고, 미곡 생산량 조사가 표본조사로 대체됨에 따라 1955년부터 수정계열을 제시했는데 이를 1937-1954에도 적용하여 1.3509배로 기계적 수정을 한 것이다.

우선 식량작물로서 농업생산의 55%를 차지하고 있었던 미곡생산의 동향을 검토해보자. 해방 후 혼란과 비료의 공급 중단 등이 작용해서 1945년과 1946년에는 생산이 감퇴했다. 그러나 1946년말부터 미군정에서 비료를 도입하기 시작하는 등의 노력이 있어서 1948, 49년에는 일제하 수준을 회복한다. 정부는 농업증산 3개년계획을 수립하여 식량증산을 시도했다. 그러나 1950년 한국전쟁이 발발하면서 중단되었고, 전쟁의 영향으로 생산량이 감소했고, 1951, 52년과 1956년에는 큰 한해로 인해 미곡 식부면적 자체가 축소되었고, 단수도 저하했다. 1951년에는 4,5,6,7월의 강수량이 평년값보다 광주 265.9mm, 대구 187.3mm가 적었고, 연간강수량도 평년작에 크게 부족했다. 이에 따라 생산량은 평년작의 78%인 1134만9천섬으로 크게 저조했고, 단

수도 1949년의 1,400홉, 1950년의 1,330홉에 크게 뒤지는 1,232홉이었다. 맥류도 평년작의 70%인 3,043천섬으로 흉작이었다. 1952년에도 연이은 흑심한 가뭄으로 쌀 생산이 평년작의 64%인 927만석에 그치는 흉작이었다. 단수는 1,150홉으로 흉작이었던 1951년의 1,320홉보다 떨어지는 수준이었다. 영동지역이 특히 심했다. 1956년에는 태풍과 수해가 있었고, 1959년에는 영남지방에 사라호 태풍이 큰 피해를 남겼다.

그러나 2차에 걸쳐 농업증산 5개년 계획(1차 1953-1957, 2차 1958-62)을 세워 경지면적 확장과 비료의 투입 증가, 종자개량, 경종법 개선, 병충해 방제 등을 통한 증산을 시도했다. 이 결과 미곡생산 실적은 1950년대 후반에는 다시 1948년 수준을 회복한다. 1955년에는 쌀 2054만석을 생산하여 사상 처음으로 쌀 2천만석 시대를 열었고, 1960년대 초반에 들어와서는 과거 기록을 능가하기 시작했다.

<표 4-1> 수도 식부면적 및 단수, 생산량의 추이

(면적: ha, 단수: kg/10a, 생산량: M/T)

연도	식부면적	단수	생산량
1940	1,171,637	256	2,997,356
1945	1,046,028	239	2,496,892
1946	1,098,012	213	2,344,105
1947	1,113,812	242	2,694,174
1948	1,111,943	271	3,012,363
1949	1,044,010	275	2,866,081
1950	1,088,915	261	2,841,506
1951	915,139	241	2,207,768
1952	807,679	224	1,805,813
1953	1,069,076	257	2,749,854
1954	1,068,510	273	2,918,498
1955	1,089,094	272	2,959,037
1956	1,096,687	222	2,437,616
1957	1,104,885	272	3,001,882
1958	1,108,317	285	3,160,932
1959	1,113,191	283	3,149,537
1960	1,121,133	272	3,046,546
1965	1,228,128	285	3,501,132
1970	1,203,330	327	3,939,260
1975	1,218,012	383	4,669,098

자료: 한국농촌경제연구원, 『보정 농업통계표』, 2003, p. 229.

<표 4-2> 맥류 식부면적 및 단수, 생산량의 추이

(면적: ha, 단수: kg/10a, 생산량: M/T)

연도	식부면적	단수	생산량
1940	923,212	150	1,382,178
1945	640,554	70	448,162
1946	548,134	140	765,896
1947	585,531	116	681,434
1948	593,110	121	717,418
1949	610,860	153	935,372
1950	624,708	154	964,832
1951	527,399	107	561,910
1952	587,112	135	791,646
1953	677,084	135	912,737
1954	680,151	172	1,170,916
1955	700,972	140	980,064
1956	733,066	142	1,038,893
1957	766,109	120	918,194
1958	721,311	154	1,111,353
1959	724,774	177	1,281,453
1960	735,320	175	1,288,117
1965	932,515	178	1,657,340
1970	833,389	218	1,819,828
1975	760,883	237	1,806,242
1980	360,410	251	905,877

자료: 한국농촌경제연구원, 『보정 농업통계표』, 2003, p. 230.

맥류증산계획은 경지면적 확장과 비료 투입 증가 등으로 3개년간 142% 증산목표를 세우고 1차년도인 1949년에는 50% 정도의 증산을 달성했지만 한국전쟁의 발발로 재배면적이 감소하고 가뭄 피해가 겹쳐 실패로 돌아갔다.

전후에 1차 농업증산 5개년계획(1953-57)을 세워 1957년에는 843만석을 달성한다는 목표를 세웠지만 1954년에 풍작으로 654만석을 달성한 후에는 식부면적이 1955년 70만ha로 늘어났지만 가뭄과 잉여농산물 과잉도입으로 인한 곡가 하락 등으로 증산이 부진하여 1957년에 518만석 생산에 그쳤다. 그러나 다시 2차 증산5개년계획(1958-62)을 수립하여 1962년 식부면적 96만ha, 생산량 768만석 달성목표를 세웠다. 이러한 강력한 경작면적 확대 정책에 힘입어 맥류재배면적은 1962년에 96만8ha로까지 늘어났고, 여기에 단수증가도 작용하여 맥류 생산량은 1961년에는 782만석으로까지 늘어나 증산 목표치를 초과 달성했다.

<표 4-3> 밀 식부면적 및 단수, 생산량의 추이

(면적: ha; 단수: kg/10a, 생산량: M/T)

연도	식부면적	단수	생산량
1940	76,495	132	100,793
1945	45,170	99	44,764
1946	50,430	124	62,565
1947	53,690	116	62,177
1948	66,134	119	78,443
1949	58,186	176	102,444
1950	59,739	177	105,965
1951	47,150	115	54,212
1952	59,990	139	83,480
1953	65,588	155	101,909
1954	71,350	206	147,335
1955	74,242	166	123,241
1956	75,641	177	133,885
1957	88,360	151	133,424
1958	77,627	176	136,623
1959	76,870	213	163,733
1960	75,937	209	158,708
1965	92,930	198	184,000
1970	96,740	206	218,633
1975	43,710	222	96,933
1980	27,868	330	91,957
1985	3,070	343	10,517

자료: 한국농촌경제연구원, 『보정 농업통계표』, 2003, p.231.

미국 잉여농산물 도입의 영향이 크게 작용했던 밀의 생산동향을 살펴보면 해방 직후의 후퇴를 딛고 한국전쟁 발발 직전인 1950년 봄 추수기에는 5만9천ha, 단수 177kg, 생산량 10만5,695톤으로 늘어났으나 한국전쟁 발발로 51년에는 생산량이 거의 절반으로 감소했다.

전쟁 후 1953년부터 생산이 회복되기 시작하여 1954년에는 식부면적 7만1,350ha, 단수 206kg, 생산량 14만7,335톤으로 크게 증가했다. 이후에 1960년 식부면적 7만 5,937ha, 생산량 15만8,708톤, 1965년에 생산량 18만4,000톤으로 늘어났고, 1970년 21만8,633톤에 정점에 달했고, 그 후부터는 식부면적과 생산량이 급격히 감소하기 시작했다.

<표 4-4> 잡곡 식부면적 및 단수, 생산량의 추이

(면적: 정보; ha: kg/10a, 생산량: M/T)

연도	식부면적	단수	생산량
1940	223,682	44	98,326
1945	249,034	31	77,062
1946	204,221	38	78,228
1947	176,355	34	59,595
1948	225,241	36	80,219
1949	286,117	40	114,904
1950	210,478	34	72,091
1951	276,331	36	98,382
1952	423,609	38	159,006
1953	175,650	48	85,134
1954	207,607	41	85,612
1955	215,066	42	91,912
1956	211,657	38	81,220
1957	208,689	39	81,235
1958	215,512	50	108,360
1959	211,845	40	85,676
1960	201,718	40	80,167
1965	207,821	56	117,225
1970	117,405	99	116,701
1975	73,357	126	92,076

자료: 한국농촌경제연구원, 『보정 농업통계표』, 2003, p.232.

잡곡 생산의 경우 1950년대에 빈발한 자연재해에 따른 미곡생산의 불안정을 보완하는 역할을 하면서 점차 감소해왔다. 1949년에 28만6,117ha, 생산량 11만4,904톤으로 크게 늘어났지만 한국전쟁의 영향으로 1950년에는 감소했다. 그러나 큰 가뭄이 들었던 1951년, 1952년에는 식부면적이 각각 27만6,331ha, 42만3,609ha, 생산량이 9만8,382톤, 15만9,006톤으로 크게 늘어났다.

그 후에는 1955년 식부면적 21만 5,066ha, 생산량 9만1,912톤, 1960년 식부면적 20만1,718ha, 생산량 8만167톤으로 감소했다. 1970년에는 식부면적은 11만7,405ha로 줄어들었으나 생산량은 11만6,701톤으로 증가했고 1975년 이후에는 수요의 감소와 그에 따른 생산 감소로 식부면적 7만3,357ha, 생산량 9만2,076톤으로 감소했다. 식부면적이 줄어들었는데도 생산은 오히려 늘어난 것은 조의 재배가 60년대에 들어와 감소한 반면 단수가 높은 옥수수 재배가 증가했기 때문이다.

<표 4-5> 두류 식부면적 및 단수, 생산량의 추이

(면적: ha; 단수: kg/10a, 생산량: M/T)

연도	식부면적	단수	생산량
1940	306,986	62	189,453
1945	268,336	51	136,650
1946	253,260	58	146,563
1947	257,661	52	135,046
1948	272,700	55	150,296
1949	306,330	64	196,728
1950	277,914	49	136,499
1951	281,179	46	128,590
1952	302,585	45	136,941
1953	281,354	56	158,010
1954	289,643	61	176,802
1955	304,743	54	165,492
1956	302,852	56	169,827
1957	311,478	54	169,704
1958	305,336	56	171,364
1959	306,444	50	154,319
1960	310,600	47	146,570
1965	353,377	56	196,726
1970	348,454	76	265,387
1975	323,591	108	349,309

자료: 한국농촌경제연구원, 『보정 농업통계표』, 2003, p.234.

두류의 재배면적과 생산량 변동은 다른 작물에 비해 그렇게 크지 않은 편이다 상대적으로 가뭄에 견디는 힘이 강하고 농가에서 자가수요를 위한 간장과 된장용으로 꾸준히 재배되었기 때문이다. 두류의 재배면적은 꾸준히 증가하다가 농가인구가 피크에 달한 1968년 36만6,651ha를 정점으로 하여 그 후 감소하기 시작한다.

서류의 경우 해방 당시 약 130만섬이 생산되었으며, 고구마 품종으로는 원기, 오끼나와 100호, 수원 147호가 재배되었다. 감자 품종으로는 남작 난곡 1호, 춘천재래 등이 주로 재배되었다. 식부면적은 50년대에는 8-10만 정보 수준에 지나지 않았다. 서류 재배는 1960년대에 고구마가 주정 원료로 사용되면서 식부면적이 10-20만 정보로 확대되었다. 생산량도 1950년대 전반까지는 100만섬 수준, 1950년대 후반부터 200만섬에 머물렀다.

<표 4-6> 서류 식부면적 및 단수, 생산량의 추이

(면적: ha; 단수: kg/10a, 생산량: M/T)

연도	식부면적	단수	생산량
1940	60,739	271	164,411
1945	110,352	252	278,080
1946	81,321	247	200,965
1947	81,920	258	211,723
1948	89,812	259	232,432
1949	92,278	274	252,444
1950	83,181	263	218,949
1951	78,342	248	194,477
1952	69,879	199	139,300
1953	90,105	362	326,499
1954	88,945	312	277,242
1955	89,557	359	321,359
1956	92,942	289	268,467
1957	102,220	278	284,335
1958	95,447	316	301,371
1959	98,228	302	296,380
1960	105,565	306	323,016
1965	210,852	494	1,041,017
1970	178,833	436	778,988
1975	146,332	504	737,555

자료: 한국농촌경제연구원, 『보정 농업통계표』, 2003, p.236.

2. 원예작물 생산의 미미한 증가

1950년대에 과일 생산은 완만하게 증가했다. 도시화가 본격적으로 진전되지 않았기 때문에 과일수요가 제한되었기 때문이다. 과일 생산은 해방 직후의 혼란기를 지나 1949년에 1만8,599ha에서 8만7,731톤을 생산했다. 과종별로는 사과가 7,929ha에서 31,634톤, 배가 4,832ha에서 28,203톤, 복숭아가 3,039ha에서 16,046톤이 생산되었다. 1960년에는 재배면적 2만815ha에서 16만198톤을 생산했다. 과종별로는 사과가 11,222ha에서 106,178톤으로 크게 증가한 반면 배는 4,020ha에서 25,695톤으로 감소했고 복숭아도 2,412ha에서 12,945톤으로 감소했다. 사과의 경우 재배기술 발전으로 단수가 증가했다. 과수재배에는 병해충에 대한 새로운 농약의 출현으로 피해가 크게 감소되었다.

<표 4-7> 과실류 식부면적 및 단수, 생산량의 추이

(면적: ha; 단수: kg/10a, 생산량: M/T)

연도	식부면적	단수	생산량
1940	10,759	450	48,424
1945	13,041	298	38,808
1946	13,935	412	57,462
1947	13,361	304	40,668
1948	17,032	469	79,943
1949	18,599	472	87,731
1950	18,497	347	64,217
1951	17,866	764	136,415
1952	16,921	572	96,813
1953	16,529	594	98,178
1954	17,670	592	104,656
1955	18,326	599	109,706
1956	18,564	584	108,437
1957	18,368	644	119,985
1958	20,749	692	143,682
1959	21,576	746	160,857
1960	20,815	770	160,198
1965	40,482	737	298,539
1970	56,235	729	409,757
1975	74,051	733	543,080

자료: 한국농촌경제연구원, 『보정 농업통계표』, 2003, p.237.

채소는 정부수립 직후인 1949년 현재 97,402ha에서 2,444,603톤이 생산되었고 채소 수요의 증가가 별로 없었기 때문에 1960년까지 큰 변화가 없었다. 과채류(수박, 참외, 오이 등)가 12,821ha에서 118,097톤, 엽채류(주로 배추)가 24,268ha에서 1,388,964톤, 근채류(주로 무우)가 23,107ha에서 798,674톤, 조미채소류(고추, 마늘, 파 등)가 33,914ha에서 115,727톤 생산되었다.

제2차 농업증산5개년계획(1958-62년)의 일환으로 과실 및 채소증산5개년 계획도 수립되었다. 식부면적 확장과 비배관리, 낙과방지 등을 통한 증산을 도모하는 한편 우량종자와 약제 사용 등을 통한 병충해 방제 등으로 품질 향상과 증수효과를 높이는 것이 주된 내용이었다. 이 계획기간 동안에 우량종묘 육성을 통한 원예작물의 종자개량이 현저하게 진행되어 그동안 도입에 의존하던 중요 채소종자를 자급할 수 있게 되었다. 1958년을 기점으로 군납 채소 생산과 청정재배의 확대와 고등채소 재배가 상당히 보급되었다.

<표 4-8> 채소류 식부면적 및 단수, 생산량의 추이

(면적: ha; 단수: kg/10a, 생산량: M/T)

연도	식부면적	단수	생산량
1940	90,319	1,771	1,599,726
1945	74,766	1,396	1,043,536
1946	76,840	1,508	1,158,957
1947	87,872	1,619	1,422,250
1948	91,595	2,436	2,230,851
1949	97,402	2,510	2,444,603
1950	69,036	2,501	1,726,820
1951	82,703	2,771	2,291,740
1952	86,541	2,427	2,100,467
1953	85,844	1,905	1,635,712
1954	94,810	2,412	2,286,417
1955	89,810	2,682	2,409,045
1956	97,652	1,973	1,926,802
1957	101,487	2,514	2,551,113
1958	100,161	2,212	2,215,780
1959	96,718	2,042	1,974,518
1960	104,755	2,038	2,135,061
1965	132,174	2,311	3,054,862
1970	230,294	2,081	4,793,528
1975	247,444	1,889	4,674,266

자료: 한국농촌경제연구원, 『보정 농업통계표』, 2003, p.240.

3. 면화의 생산 쇠퇴

특용작물은 섬유작물(면화, 삼베, 모시), 유지작물(참깨, 들깨, 아주까리, 유채), 기호작물(연초, 차), 당료작물, 약용작물(인삼) 등이다. 섬유작물은 외국산 섬유원료의 수입과 화학섬유의 발달로 생산이 감퇴했다. 대마는 1945-49년까지 평균 재배면적 10,151ha, 생산량 6,685톤에 대비, 1950년대에는 면적과 생산량이 거의 그대로 유지되었다. 인삼과 연초는 전매작물로서 전매청에서 수매하고 관리해온 덕분에 생산이 유지되었다.

<표 4-9> 특용작물 식부면적 및 단수, 생산량의 추이

(면적: ha; 단수: kg/10a, 생산량: M/T)

연도	식부면적	단수	생산량
1940	203,123	35	103,784
1945	225,949	34	76,735
1946	168,914	39	65,878
1947	172,228	26	45,480
1948	157,007	40	62,701
1949	177,069	50	89,010
1950	179,713	38	69,070
1951	187,155	44	82,478
1952	157,904	36	56,838
1953	169,804	33	56,319
1954	162,294	36	58,438
1955	155,664	44	68,465
1956	159,972	39	62,979
1957	117,663	34	40,059
1958	100,482	43	43,471
1959	105,525	44	45,999
1960	92,109	41	37,505
1965	68,393	63	42,855
1970	109,268	80	87,391
1975	123,656	91	112,235

주: 특용작물에는 면화, 대마, 저마, 청마, 아마, 고리버들, 닥, 완초, 들깨, 참깨, 유채, 땅콩, 피마자, 제충국, 박하, 차 등이 포함됨

자료: 한국농촌경제연구원, 『보정 농업통계표』, 2003, p. 258.

1949-51년의 농업증산5개년계획에서는 의료의 자급자족과 공업원료가 되는 각종 섬유작물의 증산을 추진했으나 한국전쟁으로 성과를 거두지 못했다 1953-57년의 제1차 농업증산5개년계획도 마찬가지였다. 1958년부터 추진된 제2차 농업증산5개년 계획에서는 면화, 대마, 저마, 아마, 인초, 완골, 닥나무, 참깨, 들깨 등의 재배면적 확대 경종법 개선 등을 통한 증산이 추진되었다.

특용작물 가운데서 면화 재배의 쇠퇴는 극적이라고 할 수 있다. 일제하 행정당국의 강제적인 독려 등으로 면화는 1940-44년에 237,459ha에서 106,504톤을 생산했다. 그러나 해방과 함께 식부면적과 생산량이 해방 전의 절반에도 미치지 못하게 되었다. 생산량 중에서 정부 수집량이 차지하는 비율도 10% 이하로 머물렀다. 일단 강제재배에 대한 거부 욕구의 표현이라고 할 수 있다.

<표 4-10> 면화 식부면적 및 단수, 생산량의 추이

(면적: ha; 단수: kg/10a, 생산량: M/T)

연도	식부면적	단수	생산량
1940	245,576	32	78,505
1945	186,707	31	58,049
1946	136,651	37	50,974
1947	139,163	21	29,512
1948	123,526	38	46,541
1949	145,721	51	73,930
1950	147,721	37	54,492
1951	156,789	43	66,649
1952	124,261	34	42,705
1953	133,364	32	42,068
1954	129,473	32	41,822
1955	120,871	43	51,945
1956	124,453	36	43,381
1957	83,134	27	22,804
1958	60,604	33	19,957
1959	65,209	33	21,751
1960	54,473	31	16,823
1965	17,004	61	10,405
1970	14,161	83	11,747
1975	6,142	91	5,599

자료: 한국농촌경제연구원, 『보정 농업통계표』, 2003, p.258.

여기에 미 군정기부터 도입되기 시작한 면사 면포 등의 원조물자와 1947년부터 시작된 원면 도입이 더욱 큰 영향을 비쳤다. 1950-54년 식부면적은 136,423ha로 1040-44년의 평균의 57%, 생산량은 55,929톤으로 52%로 감축되었다. 자가 소비와 정부 수매를 제외한다면 이 시기 방적공업에서 사용한 원료 면화의 4분의 3이 잉여농산물로 충당되었다. 1955년에는 필요한 원면의 97.2%, 1957년부터는 99.9%를 도입원면에만 의존하는 구조로 변했다. 국내 면화의 재배면적은 1940년 245,576ha에서 1955년 129,473ha, 1958년 60,604ha, 1962년에 이르러 16,443ha로 급격히 감소했다. 면화의 생산량도 1960년에 3165만근으로 국내 총소비량의 33.9%에 불과하게 되었다.

4. 축산의 불안정

축산은 정치적 격변의 영향을 크게 받아서 생산이 불안정했다. 해방 이후로 도축이 성행하고 가축수급 관리가 제대로 되지 않아서 사육두수가 크게 감소했다. 1944년 8월부터 1945년까지 한우는 886,842두에서 597,085두, 돼지는 339,084두에서 195,271두, 닭은 2,067,241수에서 1,516,389수로 감소했다. 그리고 한국전쟁 때도 전쟁과 피난의 와중에 가축을 도살하는 경우가 많아 1949년에 비해 1950년에는 한우가 699,419두에서 392,660두로, 돼지는 525,038두에서 156,400두로, 닭은 2,605,447수에서 719,480수로 격감했다. 특히 한우의 감소는 농우의 부족으로 영농에도 큰 지장을 초래했다.

<표 4-11> 가축 사육두수 추이

(단위: 두)

연도	한우	젓소	돼지	닭	산양	말
1945	597,085	1,661	195,271	1,516,389	29,361	34,142
1946	608,879	1,001	300,086	1,850,552	35,542	32,695
1947	643,030		520,952	2,077,673	46,160	34,816
1948	684,457	867	659,122	2,441,489	48,283	25,694
1949	699,469	889	525,038	2,605,447	37,516	22,140
1950	392,660	780	156,400	719,480	19,850	17,070
1951	572,405	237	335,286	1,394,668	22,826	17,979
1952	660,654	280	488,520	1,972,483	22,865	17,920
1953	668,026	281	506,478	2,245,752	19,558	16,650
1954	762,922	269	937,892	5,463,795	26,792	15,994
1955	866,825	334	1,261,592	8,923,594	38,151	17,119
1956	916,793	395	1,161,417	9,031,338	51,409	17,624
1957	966,734	551	1,233,259	9,351,963	68,355	17,872
1958	1,001,079	645	1,324,228	9,893,648	83,180	18,136
1959	1,021,044	766	1,438,854	12,041,156	108,753	18,934
1960	1,010,891	866	1,397,139	12,030,411	155,492	20,162
1965	1,314,292	6,612	1,381,873	11,892,612	177,491	27,683
1970	1,286,384	23,624	1,126,130	23,632,717	127,987	12,893
1975	1,555,811	85,542	1,247,181	20,938,732	250,211	9,042

자료: 한국농촌경제연구원, 『보정 농업통계표』, 2003, pp. 609-610.

그 후 1953년 축산부흥5개년계획 수립 시행 등 정부의 적극적인 증산 노력으로 가축사육두수가 꾸준히 증가하여 1960년에는 한육우 1,010,891두, 돼지 1,397,139두, 닭 12,030,411수로 증가했고, 산양(염소)도 1951년 22,826두에서 1960년 155,492두로 증가했다.

5. 농업생산의 변동 평가

1950년대 농업생산의 성장을 1940년대 후반과 1960년대 전반까지 포함하여 살펴 보자. 표 4-12에서 보는 것처럼 곡물 총생산량은 1960년대 전반 연평균 약 3,112만석 이었고, 이는 농지개혁 이전인 1940년대 후반의 2,138만석에 비해서는 46%, 식민지기인 1930년대 후반의 2,652만석에 비해서는 17% 증가한 것이다. 그리고 단보당 생산량(단수, 段收)도 1960년대 전반은 1940년대 후반과 1930년대 후반에 비해 각각 25%, 28% 증가했다(장시원, 1995).

표 4-12와 표 4-13에서 확인되는 것처럼 1930년대 후반부터 1960년대 전반까지의 농업생산의 변동에 몇 가지 유형이 있다. 첫째, 과실, 서류 채소류는 해방직후부터 지속적으로 생산이 증가했다. 둘째, 미곡, 맥류, 축우 등은 해방 후부터 1950년대 전반까지 생산이 위축되었다가 1950년대 후반에 1930년대 후반의 생산수준을 회복하고 1960년대 전반에 그 수준을 초과하게 되었다. 셋째, 두류와 잡곡은 해방 후 꾸준히 생산이 증가했지만 1960년대 전반에 이르러서도 1930년대 후반의 생산수준을 회복하지 못하고 있다. 넷째, 면화, 잠견 등은 해방 후 지속적으로 생산이 위축되었다. 해방 후 농업의 전반적인 동향을 본다면 1950년대 후반에 1930년대 후반의 생산수준을 거의 회복하고 1960년대 전반에 이르러서는 그 수준을 상당 정도 상회하는 생산증대를 달성했다고 평가할 수 있다(장시원, 1985).

1961년 당시 식부면적의 1% 이상을 식부하고 있는 농작물은 미곡(수도과 육도) 38%, 맥류(대맥, 나맥, 호맥, 연맥, 소맥) 32%, 잡곡(조, 피, 수수, 옥수수 등) 7%, 두류(대두 소두, 종두, 채두, 완두, 땅콩, 기타) 11%, 서류(감자, 고구마) 4%, 채소(무우, 배추, 오이, 토마토, 고추, 마늘, 당근 기타) 5%, 특용작물(면화, 대마, 모시, 완초, 깨, 피마자 기타) 1.5%, 연초 1% 등으로 주요 식량이 압도적으로 많았다. 그 중에도 수도의 비중은 38%에 해당되고 있었다.

<표 4-12> 곡물생산량의 추이

(식부면적: 천정보, 생산량: 천석, 단수: 석/단보)

		1936-40년 평균	1946-50년 평균	1951-55년 평균	1956-60년 평균	1961-64년 평균
미 곡	작부면적	1,148	1,100	998	1,118	1,164
	생 산 량	15,278 (108)	14,145 (100)	13,057 (92)	15,553 (110)	18,585 (131)
	단 수	1,331	1,286	1,308	1,389	1,579
맥 류	작부면적	1,146	773	829	963	1,034
	생 산 량	7,347 (167)	4,407 (100)	4,910 (111)	6,339 (144)	7,795 (177)
	단 수	0,641	0,570	0,592	0,658	0,754
두 류	작부면적	450	283	301	317	339
	생 산 량	1,940 (170)	1,140 (100)	1,143 (100)	1,215 (107)	1,362 (119)
	단 수	0,431	0,403	0,380	0,383	0,402
잡 곡	작부면적	334	224	264	215	208
	생 산 량	1,136 (189)	600 (100)	750 (125)	633 (106)	772 (129)
	단 수	0,340	0,268	0,284	0,294	0,371
서 류	작부면적	59	88	87	101	138
	생 산 량	821 (75)	1,093 (100)	1,228 (112)	1,436 (131)	2,612 (239)
	단 수	1,391	1,242	1,411	1,422	1,893
합 계	작부면적	3,137	2,468	2,479	2,719	2,883
	생 산 량	26,520	21,385	21,088	25,156	31,126
	단 수	0,845	0,866	0,851	0,927	1,080

- 주: 1) 1936-40년 통계는 당시의 경기, 강원 전 지역을 포함한 그 이남지역의 합계임.
 2) 식민지기의 맥류와 잡곡 생산량은 조곡 통계인 바, 맥류는 70%, 잡곡은 60%의 비율로 정곡으로 환산함(환산비율은 농림수산부, 『농림통계연보』 T960, pp. 75-76에 의함).
 3) 식민지기의 서류생산량은 관(貫) 단위로 표시된 바, 1석=130관으로 환산함(환산비율은 위와 같은 자료에 의함)
 4) 맥류의 1961-64년 통계는 1963년분을 제외함.

자료: 『조선총독부통계연보』, 1936-1940 각년판;
 농협중앙회(1965), p. 56 및 pp.871-872
 (장시원, 1995에서 인용)

<표 4-13> 곡물 이외 주요 농축산물 생산량의 추이

	196-40년 평균	1946-50년 평균	1951-55년 평균	1956-60년 평균	1961-64년 평균
과실 생산량(천톤)	46.9	70.1(100)	118.2	145.8	188.1(268)
채소 생산량(천톤)	819.4	884.5(100)	1,053.0	1,079.8	1,280.2(145)
면화 생산량(천톤)	95.6	57.7(100)	55.4	28.2	17.4
양잠 생산량(톤)	16,081	6,237(100)	5,716	5,487	5,603
축우 사육(천두)	1,019(168)	606(100)	706(117)	983(162)	1,269(209)

자료: 『조선총독부통계연보』, 1936-1940 각년판.
 농협중앙회(1965), p. 56 및 pp.873-885.
 (장시원, 1995에서 인용)

일제하 1930-34년과 농지개혁을 거친 후 60년대초(1960-64년)의 농업생산력을 비교해보면, 우선 경지면적은 경기도와 강원도를 제외하고 계산하면 171만 정보에서 188만 정보로 약 17만정보(10%정도) 증가했다. 수리시설 확충으로 천수답비율은 34.3%에서 19.4%로 감소하였다. 노동력은 증가하여 농가호수는 204만호에서 240만호로 증가하였고, 이에 따라 호당 평균 경지면적은 1.17정보에서 0.87정보로 감소했다. 농기계는 쟁기, 탈곡기, 풍구, 양수기 등이 현저하게 증가하였다. 농가호당 한우두수도 0.426두에서 0.506두으로 증가하여 농우기근이 다소 완화되었다. 비료소비량은 자급비료가 줄어든 반면 질소비료는 두 배로 증가했다. 이러한 농업생산요소 변동의 결과로 농업생산성은 1단보당 미곡수확량이 1.03석에서 1.54석으로 늘어났다. 토지이용률은 같은 기간 140.7%에서 150.8%로 올라갔고, 맥답리작(麥沓裏作) 비율은 일제 하의 21.7%에서 1960년대초에 46.6%로 상승했다. 이로서 총체적인 식량 공급이 확대되어 미곡은 일제 하의 200만톤 수준에서 1960년대 초에는 350만 톤 수준으로 증가했고, 맥류는 일제하 백만 톤에서 1945-55년까지는 60-70만톤 전후로 감소했다가 1960년대에 오면 100만 톤 수준으로 다시 증가한다(김준보, 1967).

제 2 절 농업생산요소의 취약성

1. 영세 소농경영과 과잉 농업노동력

1950년대에 농가의 경영규모는 영세경영을 특징으로 하고 있었다 기본적으로 소

농경영으로서 가족노동력에 의존하여 경작하고 있었다. 1960년 현재 5단보-1정보 경영농가가 약 3분의 1인 30.1%이고 3단보-5단보 경영농가가 23.2%, 3단보 미만과 1정보-2정보 경영농가가 각각 약 20%로 각 5분의 1씩 되어 있고, 2정보 이상 경영농가는 6.3%(3정보 이상 0.3%)에 불과하다. 여기에 1정보 이하의 영세경영농가를 전부 합치면 73%로 거의 전농가의 3분의 2 이상이 포함되어 있다. 이것을 경영면적별로 보면 3단보 미만 농가의 경영면적이 전경지면적의 5.3%, 3단보-5단보 농가의 그것이 11.4%, 5단보-1정보 농가 27.7%, 1정보-2정보 농가 36.9%, 2정보-3정보 농가 17.3%, 3정보 이상 농가 1.2%로 되어 있다. 대체로 경영규모별 농가 수와 그 경영면적과는 마찬가지로 경영의 영세성을 부각시켜 주고 있다. 과소농적 가족경영은 고용노동을 쓰지 않고 가족노동에 의존한다.

1950년대는 농촌에 과잉인구가 대규모로 존재했다. 유휴노동은 기계화를 저해하므로 저생산의 원인이 되고 귀중한 자원의 낭비이며, 농업소득을 저하시키고 빈곤의 악순환을 초래한다. 유휴노동의 실태에 대해 1957년 4월부터 1958년 3월까지 조사한 결과를 보면 다음과 같았다.⁴⁶⁾ 남자 노동은 307시간, 여자노동은 64.3일로서 6월, 7월, 8월, 10월의 농번기에 집중되어 있다. 이 가운데 자가노동은 275.2일, 품앗이는 21.4일, 고용노동은 75.2일이다. 자가노동은 호당 평균으로 74.2%로서 주로 자가노동을 근간으로 농업생산이 이루어지고 있다. 규모별로 보면 대농 57.5%, 중농 73.5%, 소농 82.4%, 세농 90.5%로서 규모가 클수록 고용노동에 대한 의존율이 높았다. 품앗이 노동의 이용비율은 규모 간에 큰 차이가 없으며, 고용노동과 더불어 6월과 10월의 농번기에 두로 이용된다. 1인당 취농일은 남자 131.1일, 여자 60.6일로 취농일이 매우 적다. 다만 취농 이외의 일수를 모두 유휴노동이라고 할 수는 없다. 피용, 부역 또는 공공을 위한 노동, 가사노동 등을 하기 때문이다. 남자의 경우 한 달 중 우천 공휴일, 관혼상제 등으로 노동에 종사할 수 없는 날을 10일로 잡고 취로가능일수를 20일로 잡고 계산하고, 여자의 경우 총취로일수 중 과반수이상을 취농할 수 있는 자면 취농자로 분류하여 취농인수를 0.5인으로 계산했다. 취농가능일수 가운데 반 정도는 가사노동 및 농업외 소득적 노동에 종사할 것으로 가정했다. 이렇게 하여 계산한 유휴노동의 규모는 남자의 경우 총취업가능일수 432일 가운데 취로일수가 취농일수 236일에 농외노동 59일을 합하여 295일로서 유휴노동량은 호당

46) 경기, 충북, 전북, 전남, 경북, 경남, 강원 등 전국 각지를 조사 대상으로 했고, 대농(호당 경지면적 평균 23단보) 16호, 중농(경지면적 평균 15.5단보) 17호, 소농(경지면적 평균 8.8단보) 24호, 세농(경지면적 평균 4.5단보) 23호 등 모두 80호를 조사했다(배문환, 1959).

137일(인당 76.1일)로 그 비율은 31.7%이다. 여성의 경우 취업가능일수 120일 가운데 취농일수 60.6일을 공제하면 유휴노동량은 59.4일로서 취업가능일수에 대한 비율이 49.5%로 남자보다 여자의 취농률이 아주 낮다. 남녀 합하여 유휴노동량은 195.4일로서 비율이 35.6%에 이른다. 이러한 노동의 유휴로 인해 농가는 농업소득 366,256원과 비교해 1일당 가족노동보수를 792환으로 계산하면 154,757환의 손실을 입게 되는 것으로 추정되었다(배문한, 1959).

농지개혁을 전후해서 농민적 토지소유가 정립된 이후에는 농촌 내부의 계급적 대립이 완화되고 자작농체제로 유지되는 등 농업내외의 조건이 일정하게 변화하였지만, 해방 직후에는 일제시기에 행해지던 노동조직들이 상당 정도는 계속되었다. 물론 농민층분화의 일시적 완화에 따라 노동조직들은 고용피고용관계를 내용으로 하는 것보다는 자가노동(가족노동)의 실현방법으로서 공동노동이 많이 행해졌다. 일제 말기에 공동작업반의 결성을 계기로 결정적으로 해체되고 있던 두레가 해방 이후에도 일부 행해지고 있었지만, 포괄하는 작업의 범위가 아주 줄어들었고 임의적인 성격을 더해 갔다. 그러면서 두레가 하던 작업을 임의적인 성격을 지닌 다양한 공동노동조직들이 담당해 갔다. 그리하여 1960년대 이후에는 농업노동에서 두레가 행해지는 마을을 찾기란 어려웠다.

일제시기에 들어 활성화되었고 노동정부단체의 성격을 띠고 행해지던 고지대는 해방 이후에도 일정 정도 계속되었다. 농지개혁을 통해서도 자립적인 경영 및 생활을 영위할 수 있는 경제적 기반을 갖지 못한 농민층이 광범하게 존속하였기 때문에, 이들은 다양한 고용노동에 종사하였으며 이전에 광범하게 행해지던 고용노동의 한 형태인 고지(대)에도 참여하였다. 그렇지만 일제시기에 나타났던 바와 같은 고지의 단체적 성격은 약화되었고 노동력조달을 원활히 할 수 있는 임의적 성격을 띠게 되었다. 또한 생활조건에 따라 임금을 미리 받는 방식이 점차 사라졌으며, 임금도 일고노동보다도 높은 수준에서 결정되는 방향으로 변화하면서 작업단위로 계약을 맺고 작업 직후에 임금을 받는 도급반으로 변모하였다. 빈농 중심의 공동작업반으로 변모했던 것이다. 노동력부족이 심화되고 기계화가 진전되면서 손노동을 중심으로 한 노동조직은 점차 사라져 가든가 다른 형태로 변화하였다. 그럼에도 불구하고 임의적인 성격을 강하게 띠면서 등가교환원칙에 입각한 품앗이는 현재까지도 여전히 널리 행해지고 있다.

1950년대에는 기계화가 진전되어 있지 않은 상태에서 농번기에 생산의 효율을 올리기 위한 협동적인 노동형태로서 품앗이가 광범하게 이용되었다. 품앗이는 일제시

기와 크게 달라지지 않은 채 1950, 1960년대에는 거의 모든 작업에 있어서 이루어져 왔다. 그러나 품앗이의 작업대상은 일제시기에 비해 축소되었으며 노동력 부족이 심각해지면서는 거의 전적으로 농작업에 한정되게 되었다. 중농층의 품앗이 참여율이 높아졌고 점차 여성노동력의 품앗이 참여가 증가하여 왔다. 품앗이의 조직규모는 6-10호 정도의 결합으로서 다양하게 이루어지며, 조직적 성격이 약한 것에서 노동력조정을 적극 하고 관리 체계를 일정하게 갖추어 가는 품앗이작업반에 이르기까지 다양한 형태로 이루어진다(윤수중, 2003).

이만갑의 조사에 의하면 경기도 광주군의 여섯 개 마을에서는 품앗이는 소를 빌려서 쓸 때도 적용되었다. 소는 사람보다 노동력이 크기 때문에 소를 품앗이로 한 번 빌리면 이쪽에서도 소가 한 마리 가서 일 해주든가 혹은 2-3인이 가야만 균형이 맞을 것 같지만 소가 없어서 사람이 갈 때에도 한 사람밖에 가지 않는다. 저쪽에서 젊은 사람이 와서 품앗이로 도와주었으면 이쪽에서도 그만큼 노동력이 있는 사람이 오는 것이 옳을 것 같지만 여자나 노인이 가더라도 상관없다. 임금은 주지 않지만 품앗이로 남을 얻을 때에는 식사를 제공하는 것은 물론이고 대부분의 경우 술도 내놓는다. 어떤 경우에는 담배까지도 제공하는 수가 있다. 품앗이 때문에 시비가 발생하는 경우는 별로 없다. 그러나 농번기에 들어서서 노력이 무척 아쉬울 때 서로 남의 노력을 품앗이로 얻으려고 다투다가 분쟁이 생기는 일이 더러 있었다. 품앗이로 하는 일은 대부분이 농사에 관한 일이다. 그러나 이외에도 산에서 나무를 하거나 소를 먹인다든가 가옥의 수축 특히 가을에 이엉을 이는 일은 흔히 이것으로 하며, 혼사나 장사(葬事)에 손이 부족할 때에도 품앗이를 하는 경우가 적지 않다. 계절별로 336가구에서 품앗이를 하는 것을 보면 다음과 같았다(이만갑, 1973).

음력 1월에서 3월까지 - 가래질(145), 밭매기(27), 못자리(10), 채소재배(9), 밭갈이(6), 퇴비(5), 논갈이 논흙치기(4), 제초(3), 밭일(3), 논일(1), 소(牛)일(1) 무응답(30) 합계 연 246가구

음력 4월에서 6월까지 - 모내기(170), 논매기(69), 밭매기(30), 논갈이 논흙치기(18), 제초(15), 가래질(10), 못자리(8), 퇴비(7), 피사리(6), 파종(5), 보리타작(3), 밭일(2) 무응답(55) 합계 연 401가구

음력 7월에서 9월까지 - 타작(87), 추수(78), 퇴비(21), 피사리(10), 논매기(9), 논일(9), 보리갈기(6), 밭매기(5), 제초(4), 채소재배(4), 연료(3), 무응답(52) 합계 연 295가구

음력 10월에서 12월까지 - 타작(66), 이영잇기(37), 추수(15), 연료(5), 밭일(1) 무응답(28)합계 연 155가구

이를 볼 때 품앗이는 음력 4월에서 6월 사이에 모내기와 논매기, 밭매기로 가장 성행하는 시절이고, 다음으로 7-9월 사이에는 추수와 타작 때문에 품앗이를 많이 하게 된다. 정월에서 3월 사이에는 가래질 때문에 무척 바쁜 시절이고 그 다음 보리밭 매는데 품앗이를 많이 이용하고 있었다.

일제 후반기를 거치면서 두레는 급속히 변하거나 사라지고 있었다. 특히 일제 말기의 전시경제 체제하에서 많은 노동력을 전쟁과 강제노역에 끌어냄으로써 부족해진 농촌노동력을 조정하기 위하여 일제권력에 의해 강제로 공동작업반이 구성되면서 두레는 급속히 해체되었다.

그럼에도 불구하고 해방 이후에 일부 지역에서는 두레가 행해지고 있었다. 특히 두레와 결합되어 있던 농약은 두레에 의한 공동노동이 사라진 이후에도 남아 있는 경우가 많았으며, 그래서 농민들도 두레를 공동노동조직이라기보다는 농약으로 인식하기도 하였다. 대개 해방 전후까지도 두레가 행해졌으나 그 후 사라졌다고 하는 보고가 많으며 일제말기부터 사라졌다고 하는 보고도 적지 않다. 그런데 사실상 이미 일제시기의 두레가 마을 전체를 단위로 하는 전형적인 두레보다는 좀 더 소규모화하고 노동의 과부족에 대한 보상을 정확하게 하는 형태를 띠어 가고 있었다. 또 이미 작업은 하지 않고 농약만을 하는 마을도 늘어갔다(윤수중, 2003).

2. 수리시설의 부족

농지는 기본적 생산수단이다. 한국은 고온다습한 여름과 한랭한 겨울을 겪고 있다. 여름에는 보름 이상 장마가 계속되고 때로는 태풍이 불어닥친다. 봄과 가을에는 강우가 부족하다. 이 때문에 수도작 중심의 농업을 경영하는 데서 수리시설은 핵심적으로 중요하다. 1950년대 농지의 면적과 질적 수준을 살펴보면 다음과 같았다.

1959년 현재 남한의 총면적 993만2천정보 가운데 관영토지총면적은 889만4천정보로 전 국토면적의 약 89%이고 그 밖의 도시, 황무지 기타가 약 11%이다. 관영 토지총면적 가운데 농용지는 209만3천정보이고 경지는 203만3천정보이다. 과수원 2만3천200정보, 뽕밭 3만6천429정보 등 기타가 5만9천정보이다. 임야면적은 676만2천정보로 관영토지총면적의 76%를 차지하여 임야관리와 경영이 농업경영에서 극히 중요

하다. 경지면적 가운데서는 논이 121만9천정보로 57.2%, 밭이 83만 정보로 40.8%이며, 논 가운데 1모작(毛作)답이 65%로 약 3분의 2, 밭은 그 90% 이상이 보통전이다.

1950년대에는 자연 조건과 지형조건의 차이에 따라 농지 이용방식의 지역별 차이가 컸다. 기호지방은 거의 1모작인데 영남은 이모작 비율이 같은 남부인데도 호남 지역보다 월등하게 높았다. ‘경상도 보리 문딩아’라는 속칭에 나름의 근거가 있었던 것이다.

평야면적 비율은 호남지구가 36.8, 중간부에서는 기호지구가 33.5%(전작지대인 충북을 제외할 경우), 산간부에서는 영남지구가 30.6%로 각각 평야지대, 중간지대, 산간지대의 특색을 보이고 있다. 호당 평균 경지면적도 전국이 8.96단보인데 기호지구는 10.32단보, 호남은 8.63단보, 영남은 7.97단보로 영남이 가장 작다. 이에 따라 농업취업인구의 비율도 1961년 당시 호남 84.4%, 기호 74.6%, 영남 73.2%로 영남이 낮았다. 영남에서는 임업, 어업, 광업 기타 산업 취업자 비율이 그 밖의 지역보다 높았고, 기호지방에서는 상업, 공무원, 기타업 등의 취업자 비율이 그 밖의 지역보다 높았다.

<표 4-14> 지구별 국토면적 및 경지면적(1959년도 논밭 비율)

단 위	국 토 총면적 (A)	경 지 면 적						답 리 면 적			
		경 지 전면적 (B)	B/A	논(C)	C/B	밭(D)	D/B	1모작 (E)	E/C	2모작 (F)	F/C
천 정보	천 정보	%	천 정보	%	천 정보	%	천 정보	%	천 정보	%	
전 국	9,932.0	2,093.0	20.5	1,212.9	63.7	820.1	36.3	813.9	65.1	402.3	34.0
기 호	경기	1,128.1	284.7	25.2	177.0	62.5	107.7	37.5	171.7		5.5
	충북	748.0	146.8	19.6	70.7	48.0	76.1	52.0	54.0		16.8
	충남	816.6	242.4	19.7	161.1	66.2	81.2	33.8	130.2		32.0
	계	2,692.8	764.1	25.3	408.9	60.6	265.1	39.4	356.0	82.5	54.4	17.5
호 남	전북	870.0	241.3	27.7	172.0	71.5	69.3	28.5	108.8		62.5
	전남	1,219.5	327.9	26.9	209.9	64.0	118.0	36.0	130.0		79.9
	계	2,089.6	569.2	27.7	381.9	67.9	177.3	33.0	238.9	61.7	143.5	38.3
영 남	경북	1,914.7	346.2	18.1	193.2	56.0	153.0	44.0	95.0		98.6
	경남	1,240.7	257.5	20.8	174.1	68.5	84.4	31.5	69.9		105.0
	계	3,155.4	603.8	19.1	367.3	61.0	236.4	39.0	165.0	49.0	203.7	61.0

자료: 농림부, 『농업연감』, 각년도.

농지의 생산력을 유지하기 위해서는 수리시설이 필요하다. 정부수립 후 1949년의 「농업증산3개년계획」에 의해 수리사업이 증산의 기본임이 부각되었다. 이리하여 미국경제협력국(ECA: Economic Cooperation Administration)의 원조에 의한 사업자금과 자재의 지원으로 수리사업을 진행시킬 수 있었다. 특히 시멘트, 철근, 화약 등의 건설자재가 1949년부터 전적으로 ECA 원조에 의해 조달되었다.

ECA 원조에 힘입어 수리사업은 활기를 띠어 갔으나, 1950년의 한국전쟁은 수리재건의 꿈을 좌절시켰다. 한국전쟁은 모든 사업시설을 여지없이 파괴하였으며, 재건의 기반을 다져온 수리시설 역시 막대한 손해를 입었다. 1953년 7월 27일 휴전협정이 체결될 때까지 3년간의 전쟁과정에서도 수리사업은 새로운 원조기구에 의해 명맥을 유지할 수 있었다. 1950년 7월 UN안전보장이사회는 한국 구호와 부흥에 관한 결의를 채택하여 유엔군 한국민간구호처(CRIK)의 원조가 시작되었다.

1950년 12월 UN의 결의에 의하여 발족한 국제연합한국재건단(UNKRA: United Nations Korean Reconstruction Agency)은 휴전회담이 시작되고 전세가 호전될 무렵인 1951년 7월부터 제1차년도(미국 1952회계년도) 사업으로 한국의 재건사업에 착수하였다. 이어 UNKRA는 1952년 5월 ‘한국에 제공할 수 있는 원조에 관한 각서’를 발표하였고 동년 7월부터 시작되는 1953년도 미국정부 예산에 7천만 달러의 원조제공액이 계상되었는데 이 중 150만 달러가 수리사업 분야에 배정되었다. 이 150만 달러는 수리사업을 위한 기자재의 도입에 충당되게 되었는데 1953년 6월 30일 정부와 수련, UNKRA, UN군사령부 간에 ‘식량증산 및 수리시설 복구를 위한 원조협정’이 체결됨으로써 실현되었다. 이 협정은 이미 착공한 수리사업지구의 준공에 필요한 기자재의 조달과 전란으로 파괴된 수리시설의 복구에 사용토록 규정된 것이었다.

UNKRA에 의한 원조는 1953년을 기점으로 하는 [농지개량사업 5개년계획]의 실시 등 계획적인 사업 추진을 가능하게 하였다. 이 UNKRA원조 제공에 이어 1954년 미국회계년도 이후는 미국대외활동본부(FOA: Foreign Operation Administration) 및 미국국제협조처(ICA: International Cooperation Administration)의 원조에 의하여 기자재의 공급 및 대충자금 지원되었다. UNKRA에 의한 기자재의 원조는 1955년 2월 주한 미국경제조정관실(OEC : Office of the Economic Coordination for Korea)로 이관되어 FOA 원조로 바뀌었고 다시 1955년 9월 FOA가 ICA로 개편됨에 따라 1956년 미국회계년도 이후는 ICA원조에 인계되었다. 1957년 7월에는 OEC가 주한 미국경제협조처(USOM : United States Operation Mission to Korea)로 개편되는 등 과정을 거치면서 1960년까지 계속되었다.

1953-60년 사이에 UNKRA, FOA, ICA 등에 의한 무상원조 실적은 총배정액 11,536천 달러에 도착액은 11,125천달러로서, 이 중 8,887천 달러가 시멘트(301천톤), 철근(12천톤) 및 화약(605톤) 도입에 사용되었고, 이 밖에 2,238천달러는 중기 및 기타 기자재 도입에 쓰여졌다.

한편 UNKRA, FOA, ICA 등 무상원조에 의하여 얻은 원화자금, 즉 대충자금의 투입은 1950년에 일부 지원되었으나 1952년 이후 중단되고 말았다. 그러나 1953년 “경제재건과 재정안정계획에 관한 합동경제위원회 협약”이 한미 간에 체결됨에 따라 대충자금이 다시 부활되었다. 특히 1954년 3월 12일 외국이 대한민국의 경제부흥과 재정금융의 안정을 위하여 무상으로 공여하는 원조로 세입되는 원화자금(대충자금)의 운용을 목적으로 하는 대충자금특별회계법이 제정 공포되었다.

이것은 정부가 시행하는 경제부흥사업에 필요한 재정수요를 조달 운용하기 위하여 설치된 특별회계로 그 후 회계명칭을 경제부흥 특별회계로 하였다가 다시 1962년 11월 29일에 제정된 경제개발특별회계법에 의하여 경특회계라 하였다 이 경특회계에서 수리사업 자금(국고보조금)이 조달되기 시작된 것은 1955년부터이다.

1950년대의 수리사업 중심의 농지개량사업은 외국원조에 힘입은 바 크지만 국내적으로도 자금확보를 위해 두 가지 조치가 취해졌다. 그 하나는 농특회계(농지개혁사업 특별회계)의 설치였고 다른 하나는 산업부흥국채 발행에 의한 자금 조달(장기채)이었다. 특히 1952년 4월 12일에는 농지개혁사업특별회계법(農地改革事業特別會計法)이 제정되어 농지개혁에 수반한 농지대가의 상환과 보상 그리고 귀속농지와 그 부속재산의 관리에 소요되는 자금의 회계처리와 함께 분배농지에서 받아들이는 상환대금을 농지개량, 농촌건설에 투자할 수 있게 되었다. 이 농특회계(農特會計)가 농지개량사업을 위한 장기성 투자재원이 되어 전후 부흥기에 사업량이 확대되는 등 농촌부흥의 큰 지주가 되었다.

이렇게 해서 수리시설이 확충되었지만 수리안전담 비율은 낮았다. 수리시설도 저수지의 경우 산록 하단 평야지 상단에 대개 위치하여 수심이 얕았기 때문에 저수량이 적어서 오랜 가뭄에는 견디지 못했다. 이에 따라 1950년대에 농민들은 거의 매년 심한 가뭄에 시달렸다. 일제 하에 33만5,515ha의 관개개선을 했지만 그 가운데 74,392ha는 내한능력이 낮은 소규모 수리시설이었다. 이에 따라 1939년 대한해 당시에는 당시 전국 175만 정보 가운데 피해면적이 7할 이상에 달하고 수확 전무 또는 감수로 인한 지세 면제 면적이 70만ha나 되고 감수량이 950만석에 달했다. 1949년에는 모내기철의 가뭄으로 7월 15일 현재 모내기 진도가 72%에 지나지 않았다. 여기에

<표 4-15> 농지개량사업 실적(1946~1955년)

(단위: ha, 천원)

연대	사업별	지구수	면적	사업비	사업비 구성비	비고
	계	7,374	1,030,634	9,728,745		
40년대 후반	농업용수개발	74	32,823	6,936	100.0	
	간척	69	15,520	6,361	91.7	1946~49년
	수리시설개보수	5	236	497	7.2	1946~49년
			17,067	78	0.1	1948~49년
50년대	농업용수개발	7,300	997,811	9,721,809	100.0	
	농조	4,691	158,306	7,848,052	80.7	
	농조	,319	79,313	7,402,910	76.1	1950~59년
	소규모	4,372	78,993	445,142	4.6	1957~59년
	간척	20	3,419	609,050	6.3	1950~59년
	수리시설개보수	1,378	579,820	826,936	8.5	1950~59년
	재해복구	,822	197,210	303,730	3.1	1950~59년
	개간		2,514	43,934	0.5	1957~58년
	농지보전	,286	26,744	53,446	0.5	1952~55년
	귀속농지수축	,103	29,798	36,661	0.4	1951~54년

주: 지구수, 면적은 준공실적임

자료: 농지개량조합연합회, 1999, 108쪽, 137쪽(전운성, 2003, 표 11에서 재인용)

해방 후 1959년까지 농업용수개발 면적 17만 3,828ha가 추가되었으나 1965년 당시 수리안전담은 49만1,845ha로 논 면적 105만ha의 45%에 불과했다.

3. 도입비료 의존

1945년 8월 해방이 되면서 국토가 분단됨으로 말미암아 남한의 비료사정은 극도로 악화되었다. 남북한을 합쳐 비료 총생산량의 90% 이상을 차지하고 있었던 흥남비료 공장을 비롯한 청진, 점이포, 순천 등 주요 비료공장이 북한에 소재하고 있었기 때문이다. 남한에는 해방전에 건설된 조선화학비료, 왕자제지, 조선인화공업, 삼척산업 등 4개 공장이 있었으나 원료난과 전력난으로 1946년과 1947년에 과석, 인회석분말, 명반석 가리, 및 소성가리 등이 중량 기준으로 854톤과 7009톤이 생산되었을 뿐이다.

이에 한국농업은 소요되는 비료의 대부분을 수입하는 화학비료에 의존해야만 했다. 일제하에 연간 400만톤에 달한 자급비료 생산 유지를 미군정과 과도정부에서

독려했지만 일제하와 같은 강압적인 방법을 쓸 수는 없었고, 또 1946년부터 1948년까지 약 80만톤의 화학비료가 도입되어 농가의 자급비료 생산의욕을 감퇴시켰기 때문에 목표를 달성할 수 없었다.

이에 미군정은 「점령지 행정 및 부흥자금」으로 1946-47년에 유안을 비롯하여 초안, 과석, 염화加里 등 31만1천 실량톤을, 1948년에는 46만1천 중량톤의 화학비료를 도입했다.

1950년 한국전쟁이 발발한 다음 해인 1951년부터 4개 공장 중 왕자제지와 조선인 화공업 등 2개의 가리비료 공장은 폐쇄되고 조선화학과 삼척산업은 부분 가동을 재개했으나 공장시설의 낙후와 전력난으로 1955년까지 생산하고 1956년부터 조업이 중단되었다.

1955년 9월에 AID 자금 33백만불과 내자 275백만원으로 연산 8만5천톤 규모의 요소비료공장을 착공하여 1959년 시운전에 들어가고 1961년에 충주비료공장이 준공되었다. 또 같은 규모의 나주비료공장을 1958년에 착공하여 1962년에 준공하였다.

<표 4-16> 비료공급량 중 수입의존율

(단위: 성분 M/T)

	공 급 량					소비량	수 입 의존율	수입외원 의존율
	생산량	수 입 량			계(C)			
		원조(A)	KFX자금	소계(B)				
1951	200	63,247	6,480	69,727	69,927	69,927	99.7	90.7
1952	1143	98,048	34,253	132,301	133,444	133,444	99.1	74.1
1953	447	111,166	1,034	112,200	112,647	112,647	99.6	99.1
1954	146	148,528	18,716	167,244	167,390	167,823	99.9	88.8
1955	442	165,804	18,737	183,541	183,983	183,541	99.8	89.8
1956	-	220,596	-	220,596	220,596	220,596	100.0	100.0
1957	-	219,006	-	219,006	219,006	219,006	100.0	-
1958	-	243,462	-	243,462	243,462	243,462	100.0	-
1959	-	223,843	-	223,843	223,843	225,044	100.0	-
1960	6,145	261,995	-	261,995	268,140	279,424	97.9	-
1961	29,815	229,923	47,830	277,753	307,567	308,494	90.3	82.8
1962	37,382	17,328	35,509	52,837	92,219	59,855	58.7	32.8
1963	44,895	165,502	120,111	285,613	330,508	307,095	86.4	57.9
1964	64,916	242,058	99,805	341,863	406,779	364,145	84.0	70.8
1965	75,271	284,415	157,724	442,139	517,410	393,098	85.4	64.3
1967	82,554	319,409	166,960	486,369	568,923	423,271	86.4	65.7

주: 1957-1960의 원조자금에 의한 수입량 중에는 KFX도입량이 포함되었음.

자료: 농협중앙회, 비료총람, 1967.

비료수급의 변화를 보면 1950년 소비량이 1만 6천M/T에 불과했는데 1955년 18만 4천M/T, 1960년에는 27만 9천 성분M/T로 증가했다. 그 대부분을 수입에 의존했다 (표 4-16).

비료의 공급은 해방 후 1950년까지는 원조자금으로 도입되는 비료전량을 정부에서 인수하여 대한농회, 금융조합, 외자청, 농업은행 등을 통하여 배급해왔다. 해방 직후 도입비료의 인수, 관리 및 배급 등 운영업무는 조선농회가 담당했다가 1948년 8월부터 대한금융조합연합회가 비료 운영업무를 인계받았다. 1955년부터 외자청이 원조비료의 구매와 운영업무를 담당하고 비료배급과 대금징수는 시읍면사무소가 담당했다. 1956년 6월에는 ICA 자금 2,500만불 추가원조에 관한 한미협정의 각서에 따라 비료운영업무는 금융조합연합회의 후신인 농업은행으로 이관되었다.

1951년부터는 민간수출 중석불에 의한 민간 도입이 허용되어 1952년에는 전체의 25%, 1954년과 55년에는 각각 10%의 비료가 민간에 의해 도입 공급되었고, 1956년 한미 경제조정관 사이의 각서 교환에 따라 원조자금의 일부를 민간 상인에게 배정함으로써 비료 자유시장을 육성하려 했다. 이에 따라 민수의 비율은 1956년에 25%였던 것이 1958년 37%, 1960년에는 51%에 달했다.

자급비료는 퇴구비(堆廐肥)를 중심으로 1944년에 4,077만톤으로 많았는데 해방 후 일제의 강압적 추진이 없어지자 1945년 3,037만톤, 1946년 2,877만톤으로 격감했다. 군정과 과도정부에서는 1947년에 전년 대비 247만톤의 순증산을 목표로 자급비료 증산을 추진했으나 농민들의 생산의욕 저하로 1947년 소비실적은 2,108만톤으로 오히려 감소했다. 1949년에는 농업증산3개년 계획의 영향으로 소비실적이 6백만톤 증가했으나 1950년 한국전쟁의 영향으로 전년에 비해 1천만톤이나 감소했다. 정부에서는 1953년부터 농업증산5개년계획을 수립했고, 그 일환으로 토양 산성화 방지와 지력증진을 위한 자급비료5개년계획을 수립했다. 이에 따라 자급비료 소비실적도 1953년 2922만톤으로 증가했고 1960년까지 2,500만톤 내지 3,000만톤의 수준을 유지했다.

농민들은 양비교환제도 등으로 비료를 현금이 아닌 외상으로 구입할 수 있었다. 1950년 4월 한미합동경제위원회의 합의에 의해 종류별 공정소매가격으로 현금판매를 원칙으로 했으나 추수기에 일정한 비율로 양곡으로 상환한다는 약속서인 양곡증권에 서명함으로써 외상 구매할 수 있었다. 1951년 9월에는 임시토지소득세법의 제정으로 토지소득에 대한 조세는 현물로 납부토록 하고 이와 동시에 양곡과 비료를 교환하는 양비교환제도를 실시했으나 1954년에 폐지되었다. 1956년에 다시 부활했으나 1959년부터 1960년까지 일시 중단되었다.

농가의 비료 구입가격은 민수비료의 경우 비료공급 부족 기조 하에서 상인들의 폭리 행위로 농민들이 피해를 입었다. 해방 초기에는 비료 전량을 정부가 도입하여 전국 단일가격으로 배급했으므로 교통이 불편한 오지의 농민은 많은 혜택을 받았다. 화학 비료는 작물별 재배면적에 따라 일률적으로 배급했으므로 농민들에게는 유리했다. 또 비료가격의 인상도 적극 억제되었다. 백미 대 유안의 교환비율은 백미 100kg에 1910년 유안 62.8kg, 1920년 81.4kg, 1931년 164.1kg, 1940년 268.5kg, 1944년 311.2kg에 불과했으나 해방직후인 1947년 1,387.5kg, 1955년 827kg으로 비료가격은 상대적으로 낮아졌다. 해방 초기에는 관수일원화로 취급하고 다른 도입물자보다 낮은 환율을 적용했으므로 중간상인의 부당이익은 배제되었다.

1951년부터 민수비료 도입이 허용되고 1956년부터 ICA 원조자금에 의해 민수비료가 도입되었다. 민수비료는 자유판매를 허용했으므로 농민의 피해가 컸다. 관수비료는 비료 구매승인서가 조기 발급되어 적기에 공급되었고 공정환율의 적용을 받았지만 민수 도입비료의 환율은 한국은행을 통한 공매에 의하게 됨에 따라 민수 비료의 가격은 월등히 고가였던 데다가 자유판매를 기화로 일부 상인들이 매점 매석하고 비료수요기에 판매가격을 의도적으로 인상시킴으로서 영세농가의 피해가 컸다. 예를 들면 1956년 2월 이후 1961년말까지 관수공급 유안(45kg 기준)의 판매가격은 188원이었으나 민수공급 유안의 시장가격은 1956년 367원에서 1960년 388원에 달했다.

또 민간상인들은 농민의 인기품목인 질소질 비료 특히 유안을 편중 수입하는 반면 인산질 및 가리질 비료는 극소량을 수입하여 폭리를 취함으로써 농가부채를 가중시켰을 뿐만 아니라 정부의 3요소 균형시비(施肥)정책에도 혼란을 초래했다. 또한 오지 농촌에 대한 공급이 원활하게 이루어지지 못했다.

5.16 군사쿠데타 후 정부는 민수비료 공급량 증가에 따른 문제점을 개선하기 위하여 1961년 12월 12일 경제장관회의 의결을 거쳐 비료의 관민수(官民需) 이원화 공급제도를 폐지하고 관수일원화 공급으로 변경했다. 이에 따라 구매인수로부터 공급에 이르는 모든 비료의 관리는 농협이 일관 대행하도록 했다(단 수입비료의 구매는 조달청에서 담당).

4. 낮은 농약 사용

1950년대에는 농약 사용이 많지 않았다. 해방 직후 일반 경종농가는 농약이라면 원예작물, 즉 과수나 채소 재배에나 사용하는 것으로 알고 있었고, 일부 농가만 수

도작에 사용했다. 그러나 1949년 D.D.T., 1952년에 B.H.C. 분제, 1953년에 E.P.N. 유제를, 1954년에 린텐 등이 수입되어 원예용으로 사용되고 국내 생산한 살분용 유기수은제는 도열병 방제약으로 각광을 받아 수요가 급증했다. 비에치시 분제의 공급량은 1953년 223톤(실물량 기준)이었으나 1957년에는 2,137톤으로 5년 동안 9.6배가 늘어났고, 살분용 유기수은제는 1954년에 363톤이 공급되었으나 1957년도 공급량은 2,459톤으로 4년동안 7배가 신장되었다. 실수요단체인 대한원예협회가 린텐을 인수, 농약회사에 공급한 예도 있었다. 유기농약의 수입이 활발해지면서 1955년에는 맹독성인 호리돌 외에 마라치온, 오소사이드, 2.4-D, 1956년에는 파라치온, 메칠프로마이드, 1957년에는 메타시스톡스 등이 수입되었다. 1958년에는 원예용 살균제인 다이센이 처음으로 수입되어 과수 채소 등의 병해 방제에 큰 효과를 보였다. 살충제로는 그동안 주로 사용되어왔던 파라치온과 이피엔 보다 독성이 훨씬 낮고 사용하기 편리한 마라치온과 다수진이 수입되어 농작물 병충해 방제에 새로운 바람을 일으켰다. 1959년에는 메타 펜캅톤, 데디온, 오보트란 등의 원예용 살충제와 토양살충제인 헵타크롤, 토양살충제인 클로르피크린도 처음으로 수입되어 엽연초 모판과 산림 모판용 살균제로 공급돼 묘입고병 방제에 많은 성과를 거두었다. 1950년대의 농약 공급실적은 <표 4-17>과 같이 1955년경부터 급증하기 시작했다.

1950년대에는 이피엔, 호리돌, 파라치온 등 독성이 강한 농약을 수입해 대상작물이나 병해충을 가리지 않고 마구 사용하여 농작물의 약해는 물론 사용자의 중독사고가 빈번하게 발생했다. 마라치온 유제를 모기나 빈대를 잡기 위해 방안에까지 살포하는가 하면 만능 살충제라는 DDT 분제는 사람의 속옷이나 여성의 머리털 속에 살포하여 ‘이’를 잡는데 사용했고, 군부대 막사에까지 살포하는 등 위생해충 구제용으로 사용했다. 이러한 무분별한 사용으로 인축의 피해는 물론 생태계 파괴나 환경

<표 4-17> 농약 공급실적(1949-1957)

(단위: 실물량 톤)

	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957
살균제	806	526	382	515	335	946	2,012	1,953	3,755
살충제	152	317	362	291	441	725	2,001	2,898	2,973
제초제	0	0	0	0	0	0	2	21	33
합 계	958	843	744	806	776	1671	4,015	4,872	6,761

자료: 농약공업협회.

공해까지 발생할 우려가 있었다. 이에 정부는 1957년 8월 28일 법률 제 445호로 「농약관리법」을 처음으로 제정, 공포했다. 농약의 규격, 품질의 검사와 농약의 제조, 수출입, 그 취급방법을 정함으로써 농약의 효율적 관리를 도모하기 위해서였다.

5. 무동력 농기구의 사용

1960년 당시 농업용 기계기구의 보유 상황을 보면 낫, 쇠스랑, 쟁기 등의 전통적인 농구가 압도적인데 대체로 경운보다도 조정과정이 기계화가 진전되고 있으나 탈곡기에서 보듯이 동력보다 인력이 거의 전부여서 기계화의 정도가 아주 낮음을 알 수 있다.

1950년대에는 축력과 간단한 개량농기구의 도움을 받아 인력 위주로 농사 작업을 했다. 농기계는 내용은 일제하와 별로 차이가 없었다. 경운 쇠토 작업 등 토양준비 작업에는 주로 쇠스랑, 쟁이 쟁기 씨레 삽 등이 이용되었고, 파종작업에는 삼태기 바구니 등이, 중경 제초작업에는 호미 쟁이 등이, 관개에는 용두레 짓두레 등이, 수확 탈곡작업에는 낫 그네 등이, 조제가공작업에는 갈퀴 키 체 붓고리깨, 넝가래 풍구 돌절구 나무절구 멧돌 디딜방아 나무 매 등이, 운반 작업에는 지게 멩에 달구지 등이 사용되었다. 인력탈곡기 풍구 제송기 등이 사용되었고, 도정공장에서는 정미기 정맥기 현미기 발동기 등 동력 기계가 사용되었다.

1960년대에 들어가면서 이전에 사용하던 농기구들이 확대 보급되고 경운 정지를 위한 경운기 및 심경쟁기, 병충해 방지용 발동기, 족답식 탈곡기, 회전동력 탈곡기 등 일부 동력을 사용하는 농기계가 보급되기 시작했다.

동력을 이용하는 기계화가 별로 진전되지 않은 1950년대에는 축력이 농경에서 중요한 에너지 자원이었다. 축력 이용 상황을 보면 축력을 보유하지 않은 농가가 전체 농가호수의 60% 이상을 차지하고 있다. 이러한 축력 이용 상태는 일제시대 때보다 저열한 상태이다. 1927년에는 유우농가수가 전체 농가의 4.6%였으며, 1935년에는 43.6%여서 당시 발행된 수의축산학회보에 의하면 농가 1호당 축우는 1927년에는 0.57두, 1935년에는 0.55두였다. 이후 대체로 감소 일로를 걸어서 현재에 이르고 있다.

이렇게 수리시설도 부족하고 동력 농기계의 사용도 별로 이루어지지 않았기 때문에 1950년대에는 자연재해가 우심했다. 농작물의 생산은 여러 가지 재해를 제외한 수확이기 때문에 농작물이 입는 피해는 농업에서 중대한 문제이다 특히 한국 농업의 주곡인 수도의 피해 내역은 수해, 한해에 집중된다. 그런데 한국에 있어 한해 수

재는 종래 거의 연중행사였다. 이 같은 농업재해는 천재이기 때문에 불가항력이라고도 이야기한다. 그러나 이 당시에 오면 방어할 수 있는 기술은 충분히 발달했으나 재정적 원인으로 이것이 실현되지 못하고 있었던 것이다.

<표 4-18> 농업용 기계기구 보급상황

	1956	1957	1958	1959	1960
탈곡기	521,297	510,103	550,719	549,708	581,911
친치(千齒)	384,640	374,677	399,951	367,645	391,258
동력	1,370	1,637	2,162	3,236	3,886
인력	135,250	142,826	155,603	178,27	186,767
현미기	11,767	12,541	15,342	17,504	16,282
동력용정미기	27,339	27,827	29,627	29,807	31,289
정맥기	16,624	17,104	19,149	-	-
압맥기	304	276	431	-	-
제분기	10,670	10,910	12,601	12,920	13,760
양수기	7,463	6,618	7,097	41,273	35,521
제송기	30,194	31,044	31,235	32,799	34,718
제연기(製筵機)	10,296	9,632	9,185	2,126	-
제면기	-	-	-	-	2,097
제와기	340,356	329,335	328,693	335,456	340,207
수직	314,559	303,655	302,784	310,399	319,111
족답	25,797	25,68	25,909	25,050	26,093
동력	-	-	-	7	3
대두박분쇄기	793	406	446	-	-
분기(粉機)	-	-	-	18,066	19,229
분절기(噴切機)	16,901	22,624	24,646	25,961	28,204
비료분말기	20	14	16	-	-
비료배합기	15	11	17	-	-
제초기	122,749	130,703	153,740	185,567	197,753
과중기	-	-	-	247	280
경운기	265,176	266,735	232,655	430,215	485,155
쟁기	265,176	266,735	232,655	430,054	485,002
동력	-	-	-	161	153
타면기	-	-	-	3,440	2,097
선풍기	--	-	-	50,375	57,404
발동기	-	-	-	24,449	25,115
풍구	74,708	74,351	76,871	72,348	75,734

자료: 농협중앙회, 『농업연감』, 1961년판.

<표 4-19> 축우사양호수 및 두수의 추이

(단위: 호, %)

	1956	1957	1958	1959	1960
총농가호수	2,200,549 (100)	2,210,914 (100)	1,218,323 (100)	2,367,419 (100)	2,349,506 (100)
축우호수	813,223 (37.0)	849,034 (38.0)	866,293 (39.2)	891,919 (39.5)	893,465 (38.0)
축우두수	916,793	966,734	1,000,509	1,020,374	1,010,235

자료: 경제기획원, 『한국통계연감』, 1962년판.

참 고 문 헌

- 김준보(1967), “해방전후의 농업생산력 비교”, 『농업경제연구』 제9집.
- 배문한(1959), “유휴노동의 이용에 관한 조사연구”, 『농업경제연구』 2집.
- 윤수종(2003), “농업노동조직의 변화”, 『한국농촌사회의 변화와 발전』, 한국농업·농촌100년
사 논문집 제2집, 한국농촌경제연구원.
- 장시원(1995), “지주제 해체와 자작농 체제 성립의 역사적 의의”, 경제사학회 편, 『광복50주
년 기념논문집』.
- 전운성(2003), “농업생산기반 정비사업의 전개”, 『한국 농업구조의 변화와 발전』 제1집, 한국
농촌경제연구원.
- 황수철 외(2003a), 『농업통계보정에 관한 기초연구』, 한국농촌경제연구원.
- 황수철 외(2003b), 『보정 농업통계표: 1910-2001년』, 한국농촌경제연구원.

제 5 장

저농산물가격과 전근대적 유통

제 1 절 물가안정과 저농산물가격정책

한국전쟁은 전시 인플레이션을 격화시킴으로써 한국 농업·농촌의 곤경을 격화시켰다. 한국군의 지휘통솔권을 유엔군통합사령부로 이관하는 대전협정(1950. 6. 30)으로 한국전쟁은 미국이 주도하였다. 한국 측의 전쟁비용 부담은 유엔군대여금이란 이름으로 이루어졌다. 유엔군대여금은 「유엔군 경비지출에 관한 한미협정」(일명 대구협정, 1950. 7. 28)에 의거하여 공급된 것으로 유엔군 사령부의 요구에 응하여 한국은행이 공급하는 통화와 신용을 말한다. 유엔군대여금은 1950년 7-12월에 6억 9백 만원에 불과하던 것이 1951년부터 급격히 늘어나기 시작하여 1953년 7-12월에는 43억 3천 7백만원으로 늘어났다. 1950년 7월부터 1954년 6월간 총 유엔군대여금은 약 234억원에 이르렀다.

이로 인해 화폐발행고는 1950년 5월의 579억원에서 통화개혁 직전인 1953년 2월 14일 현재에는 1조 1,367억원으로 증가했다. 그 내역을 보면 유엔 부문 팽창량이 4,798억원, 정부 부문 2,274억원, 금융 부문 팽창량이 3,715억원이었는데 금융 부문 팽창량 가운데 67%는 정부대행기관이므로 한국전쟁 개시로부터 통화개혁 전까지 기간 중에 재정 및 준재정 적자분으로서 통화량이 증발되었다(표 5-1). 이것은 통화개혁 직전의 은행권 발행고의 84%에 달한다.

<표 5-1> 한국은행권 증발요인

(단위: 백만원)

증가요인	1953년 2월 14일	1950년 5월 31일	증 감 액
한국은행권 발행고	1,136,721	57,954	1,079,767(M)
대출	908,132	60,572	847,560(A)
예금	532,555	56,520	476,053(B)
UN대여금	1,033,244	-	1,033,244(C)
원조물자판매대전	530,913	-	530,913(D)
외자매상금	22,520	-	22,520(E)
금융부문팽창(A-B) = F			371,525
UN부문팽창(C-D-E) = U			479,811
정부부문(M-F-U)			227,431

자료: 한국은행 조사부, “신용과 외환정책에 관하여”, 1953.

(유진순, 『농가경제와 인플레이션』, 문학사, 1967, p.34에서 재인용)

<표 5-2> 한국전쟁 전후 연도별 세입 세출내역

(단위: 백만원, %)

	1948		1949		1950		1951		1952		1953	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
<세입>	31		91		249		653		2,212		6,683	
조세	6	19.3	15	15.9	43	17.4	395	60.6	978	44.2	2,096	31.4
전매익금	8	24.4	15	16.2	16	6.2	88	13.5	293	13.2	400	6.0
기타수입	7	22.4	8	8.8	24	9.6	130	19.9	565	23.3	667	10.0
국채	-	-	9	10.0	-	-	40	6.1	120	5.4	203	3.0
산업부흥채권	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	500	7.5
차입금	10	32.0	45	49.5	153	61.4	-	-	-	-	2,020	30.2
외국원조	-	-	0.2	0.1	13	5.3	-	-	307	13.9	796	11.9
<세출>	30		91		243		618		2,151		6,068	
군사비	6	20.0	24	26.4	132	54.3	330	53.4	946	44.0	3,260	53.7
경찰및군경원호	...	...	8	8.8	40	16.5	60	9.7	138	6.4	569	9.4
비군사비	24	80.0	59	64.8	71	29.2	228	36.9	1,066	49.6	2,239	36.9
합 계	30	100.0	91	100.0	243	100.0	618	100.0	2,150	100.0	6,068	100.0

주: 1961년 통화개혁 후의 원화 기준임.

자료: 한국개발연구원, 『한국재정40년사』제4권 재정통계(1), pp. 63-64.

<표 5-2> 한국전쟁전후 연도별 세입 세출내역 - 계속

	1954		1955		1957		1958		1959		1960	
	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%
<세입>	14,920		32,378		42,459		47,710		45,540		48,456	
조세	5,199	35	11,054	34	11,736	28	14,659	31	22,080	49	24,971	52
전매익금	585	4	1,000	3	1,620	4	2,121	4	2,270	5	2,300	5
기타수입	718	5	1,942	6	1,214	3	1,471	3	924	2	2,430	5
국채	334	2	1,368	4	1,523	4	1,800	4	500	1	1,000	2
산업부흥채권	1,294	9	1,961	6	2,964	7	849	2	210	0.5	191	0.4
차입금	2,320	16	-	-	950	2	2,230	5	640	1	801	2
외국원조	4,470	30	15,054	47	22,451	53	24,580	52	18,910	42	16,763	35
<세출>	14,204		28,144		35,003		41,097		40,022		41,995	
군사비	5,992	42	10,638	38	11,246	32	12,732	31	13,919	34	14,707	35
사법 및 경찰	1,310	9	2,191	8	2,018	6	2,372	6	2,847	7	2,917	7
비군사비	6,902	49	15,315	54	21,739	62	25,993	63	23,256	59	34,371	58
합계	14,204	100	28,144	100	35,003	100	41,097	100	40,022	100	41,995	100

자료: 한국개발연구원, 『한국재정40년사』제4권 재정통계(1), pp. 63-64.

표 5-3. 한국전쟁 전후 물가지수 추이(1947=100)

	서울 도매	서울 소매	전국 소매
1948	162.9	153.6	158.3
1949	222.8	195.1	197.8
1950	--	564.7	531.5
1951	2,194.1	--	2,128.5
1952	4,750.8	4,841.1	5,243.6
1953	5,951.0	7,383.9	7,618.8
1954.6	6,730.3	8,287.8	8,424.4

자료: 한국은행, 『경제연감』, 1995년, p. I=193

<표 5-2>에서 보듯이 국방 및 치안비의 비중이 60%에 이를 정도로 전시재정은 심한 압박을 받았다. 국방비의 팽창은 재정적자를 초래하여 세출예산 중 재정적자의 비중은 1951년 29%, 52년 45%, 53년 60%로 확대되었다. 예산적자는 조세의 팽창과 공채발행과 화폐발행으로 충당되었다 한국전쟁 직전 ‘경제안정15원칙’(1950. 3.

4)은 재정의 균형, 금융의 건전 및 생산증강을 목표로 하였다. 통화최고발행제를 견지하고 세출을 철저히 긴축하는 것이었는데 전쟁은 이러한 경제안정정책을 파국으로 몰고 갔다.

이러한 통화증발은 국방생산 전환에 따른 공업생산의 위축과 함께 작용하면서 인플레이를 야기했다. 한국전쟁전 1947년을 100으로 했을 경우 전국도매물가는 53년에 59배로 뛰었고, 전쟁 기간에 전국소매물가지수는 10배 이상 높아졌다(표 5-3).

인플레이가 당시 한국경제에 미친 파국적 영향은 다음과 같았다. 첫째, 인플레이는 생산보다 투기적인 상거래에 자원을 배분하게 하여 상업거래에 투입된 자본의 회전을 높여 상업활동을 확대시키고 상업자본주의적 성격을 강화시켰다 둘째, 금융을 정부가 장악하였기 때문에 관료자본주의적 성격이 강화되었다 셋째, 국민경제의 생산규모를 계속 위축시켜 원조 등을 통하여 미국에의 경제적 의존을 심화시켰다 넷째, 국민대중의 실질소득을 불균형하게 저하시켰다. 재정적자 축소와 인플레이션 수습을 위해 임시토지소득세제의 실시로 농민들이 희생을 떠안게 되었다

인플레이션을 억제하기 위하여 경제안정조치가 취해졌다. 「대한민국과 통합사령부간의 경제조정예 관한 협정」(약칭 「경제조정협정」, 1952. 5. 24)에서는 합동경제위원회를 설치하고 원조물자를 최고가격으로 판매한 대전을 한은 차입금 상환에 충당하며, 유엔대여금 상환달러 또는 그 밖의 정부보유달러 매각대전도 차입금상환에 충당함으로써 통화안정을 기하고자 하였다. 그러나 그 후에도 유엔대여금이 늘어나고 원조수입이 부진하였으며, 52년도의 흉작이 겹침으로써 통화증발과 물가등기는 계속되었다

정부는 전시재정을 위해 통화교환조치도 시행했다. 긴급한 전비의 조달, 민간의 대량 예금인출사태, 현찰 선호경향 등으로 인해 민간 분야 자금 사정은 꺾박되었다. 현찰 부족사태에 대응하여 고액권인 1,000원권을 발행했지만 통화량의 급증 현상을 피할 수 없었다. 북한군 점령지역에서는 북한 중앙은행권을 가져와 통용시킴은 물론 조선은행권을 남발, 통용시킴으로써 통화금융상의 혼란을 조장했다. 7월 16일 북한인민군은 북한 중앙은행권의 사용을 금지시켰다. 한국 정부는 이에 대응하여 1950년 8월 「조선은행권의 유통 및 교환에 관한 건」을 공포하고 워커라인 이내에서의 신구조조선은행권의 교환을 시도했고, 서울 수복이후까지 모두 네 차례 1951년 4월 30일까지 이를 실시했다. 통화량의 축소와 거액소지자의 교환봉쇄 등을 목적으로 하였고, 당초교환대상액 771억원의 약 93%에 이르는 717억원이 교환되었다.

이러한 통화교환조치에도 불구하고 적자재정-> 통화증발-> 인플레이션의 악순환이 계속되자 정부는 1953년 2월 14일 ‘긴급통화개혁’을 단행하였다. 구화 100원에

대하여 신화 1환을 교환해줌으로서 명목가치를 높임과 동시에 예금의 일부를 강제로 동결조치함으로써 시중 유희자금 일부를 흡수하고 화폐적 부의 편재를 부분적으로나마 시정하려고 했다. 그러나 실제 예금동결조치액은 당초 대상이었던 90억환의 14.4%인 13억환에 불과함으로써 긴급통화개혁은 실패했다.

또한 미군정과 정부는 인플레이션을 억제하기 위해 해방 직후 혼란기에는 일제하와 같은 미곡수집정책을 지속했다. 1950년대에 들어와서 양곡 부분통제로 전환했지만 정부 매입가격을 미곡 생산비나 미곡 시장가격보다 더 낮게 하여 농가경제를 피폐시켰다.

제 2 절 해방후 혼란기(1945-1949)의 양곡관리와 유통

1. 미 군정의 미곡통제정책

해방 후 1945년부터 1949년까지를 식량정책의 제1기로 볼 수 있으며, 이 시기의 특징은 일제하의 통제정책에 이어 전면적인 식량통제와 배급제가 실시되었다는 점이다. 그러나 그 실질적 내용은 일제하와는 달랐다.

1945년 9월 8일 진주한 미군이 처음으로 식량대책에 착수한 것은 9월 15일 A. B. 아놀드 군정장관이 쌀을 2.5홉으로 증배(增配)한다고 발표하고 배급가격을 석(石)당 50원 90전으로 결정한 것이었다. 1개월 후인 10월 5일 군정청 「일반고시 제1호」로 미곡 자유시장의 설치를 공포하게 되었다. 미곡 자유시장의 설치를 공포한 배경은 다음과 같았다. 첫째, 당시 생산자는 공출에 대하여 증오심을 갖고 있었고, 소비자는 배급제를 하루빨리 버리기를 희망하고 있었으며, 이러한 민중적 요청과 실정에 어두운 미군정이 막연한 자유주의 사고방식에서 채택방침을 결정했다 둘째, 「건국준비위원회」 및 「조선 식량공영단 임시운영위원회」 등이 민심의 안정을 기할 목적에서 식량이 충분하다고 선전한 것과 아울러 악질적인 잔류 일본관료들이 이를 악용하여 남한에서 만도 18백만석의 수확이 예상되므로 평년 배급량을 2배로 해도 400만~500백만석의 쌀이 남을 것이라는 허위정보를 제공한 때문이다. 미 군정은 정확한 통계의 파악 없이 식량이 절대적으로 남으리라는 막연한 추측과 종전에 약 1천만석 내외의 일제의 식량강탈이 정지되었다는 단순한 사고에서 자유시장정책을 채택하였다. 미곡 자유시장제도의 채택으로 (1) 쌀의 거래가 경쟁적 자유시장에서 이루어지고 (2) 모든 공출제도가

폐기되었으며, (3) 일제시대의 관유미(官有米)와 조선총독부의 대행기관의 관리하에 있었던 쌀이 「조선생활필수품영단」으로 이관되었다.

그러나 당시 한국경제는 자유시장제도를 도입할 충분한 여건이 갖추어지지 않았다. 해외 귀환 및 월남 동포의 계속적 증가, 간교한 상인의 매점매석, 양곡 소비풍조의 팽배, 통화 팽창 등으로 인해 해방직후 대두 1말에 15~20원하던 미가가 같은 해 연말 70원까지 폭등하고 식량위기가 조성됨에 따라 시장 기능이 마비되어 버렸다. 식량자유화정책의 실패로 군정당국은 1946년 1월 1일 「미가공정제(米價公定制)」를 실시하여 쌀값의 최고판매가격을 책정함으로써 곡가 양등을 저지하고자 하였다. 그러나 이러한 미온적인 시책은 매점매석과 은닉으로 거의 효과를 나타내지 못하였으며, 시장에 미곡 기근 현상이 나타났다.

여기에 대응하여 미 군정은 미곡통제정책으로 전환했다. 관련 법령은 1946년 1월의 「미곡수집령」에서부터 1950년 「양곡관리법」 이전의 기간 발표된 법령의 수가 26개에 이를 정도로 양곡정책은 변동이 심했다(표 5-4). 이들 법령, 규칙 가운데 중심이 되는 것은 미곡수집령(1946미곡년도), 중앙식량행정규칙 제2호 및 제3호(1947미곡년도), 미곡수집법(1948미곡년도), 양곡매입법(1949, 50미곡년도)이다. 해방 전의 양곡대책들이 집하통제, 유통기구통제, 소비통제의 3측면을 모두 포함하고 있었던 데 비해, 이 시기에는 주로 수집, 즉 집하통제에 중점이 두어지고 있었다.

점령초기의 미곡자유시장화정책⁴⁷⁾이 파탄한 후 미 군정은 「미곡수집령」(1946년 1월 25일 공포)을 통해서 “명령에 의하지 않은 부, 읍, 면 외의 미곡반출”을 위법행위에 포함시킴으로써 미곡의 자유거래를 제한했다. 「미곡 수집령」은 식량의 수집, 배급, 운송 및 보관 등 일체를 국가가 직접 관리하는 것을 골자로 한 것이었다. 즉 상주하는 가족 1인당 0.45석의 백미 또는 현미를 농민의 자가용으로 하고 이를 제외한 모든 미곡은 ‘공시로 결정되는 최고공정가격’에 의해 수집하여 지정된 장소에 운반·보관되었다가 배급하는 것이었다. 이를 위해 군, 읍, 면의 장은 관할하는 행정구역 안의 농가가 생산한 양곡의 수량과 위치를 군정장관에게 보고하고 초과 수량을 수집토록 하였다.

47) 미 군정은 1945년 10월 5일 일반고시 제1호 ‘미곡의 자유시장’을 공포하여 해방 전 미곡의 자유거래를 금하던 제규정과 공출을 강제하던 제규정 그리고 가격을 통제하던 제규정을 폐지하였다. 이러한 시장자유화정책은 예상에 반해 나타난 미곡의 매점·매석과 미가의 폭등으로 인해 채 4개월도 지나지 못하고 파탄을 고하고 말았다(이혜숙, 1992, pp. 248-52).

<표 5-4> 해방 후 미곡 관련 법령의 추이

차 례	관 서 명	구	분	발포일자
1	재조선미육군사령부	일반고시	제1호 미곡자유시장	45. 10. 5
2	미군정청	법령	제9호 최고소작료 결정의 건	10. 19
3	재조선미육군사령부	일반고시	제6호 미곡통제(제1호 개정)	11. 19
4	미 군정청	법령	제45호 미곡수집령	46. 1. 15
5	"	법령	제77호 서울시에 관한 특별미곡령	4. 24
6	"	법령	제87호 부산시에 관한 특별미곡령	5. 20
7	"	법령	제90호 경제통제 제5조	5. 28
8	중앙식량행정규칙	규칙	제1호 하곡수집	5. 29
9	"	규칙	제2호 미곡수집	8. 12
10	미군정청	법령	제105호 미곡수집령의 폐지 미곡반입허가증의 실효	8. 31
11	중앙식량행정규칙	규칙	제3호 미곡급기타식량수집 소작료지불수속	9. 23
12	미군정청	법령	제113호 양곡도정설비의 허가	10. 8
13	"	법령	제120호 물가량곡통제법규 위반 에 대한 형벌	10. 24
14	"	법령	제127호 미곡밀수출등의 처벌	11. 15
15	중앙식량행정규칙	규칙	제4호 소작료지불수속 (제3호 개정)	47. 3. 26
16	남조선과도정부	법률	제2호 하곡수집	5. 8
17	중앙식량행정규칙	규칙	제5호 하곡수집	5. 8
18	"	규칙	제6호 미곡수집	8. 18
19	남조선과도정부	법률	제6호 미곡수집	9. 27
20	"	행정명령	제8호 미곡수집 및 운반	10. 2
21	"	행정명령	제11호 미곡운반 허가	12. 31
22	미군정청	법령	제168호 식량급물자배급제도 위반행위처벌	2. 21
23	중앙식량행정처	규칙	제7호 하곡수집령	5. 4
24	미군정청	법령	제212호 추곡수집령	7. 29
25	대한민국 정부	법률	제7호 양곡매입법	48. 10. 9
26	"	대통령령	제12호 양곡매입법시행령	10. 15
27	"	농림부고시	제1호 양곡 및 추잡곡정부 매입가격	10. 15
28	"	농림부령	제1호 양곡매입법시행규칙	50. 2. 16
29	"	법률	제97호 양곡관리법	2. 16

자료: 대한금융조합연합회 조사부, 『한국농업연감』, 1955, pp. 518-9.(전강수, 2003에서 재인용)

이로써 양곡의 전면적인 새로운 통제가 시작되었다. 그러나 이 법령은 자유시장을 명시적으로 금지하는 조항은 포함하고 있지 않다. 같은 지역 내에서는 공출할당 미곡 외에는 자유로이 거래할 수 있었다. 1946년 3월 이후 식량 사정이 극도로 악화되고 주요 도시에서 식량폭동이 일어나자, 미 군정은 서울시민과 부산시민은 허가를 받아서 소량의 미곡을 다른 도(道)로부터 반입할 수 있도록 하였는데 이것은 제한된 범위로 자유시장을 인정한 조치라고 할 수 있다. 1946년 10월에는 구곡(舊穀)에 한하여 자유거래와 자유운반을 허용함으로써, 한시적이거나 자유시장을 허용하였다.

한편 군정청은 식량관리의 효율화와 생활물자를 전면적으로 통제하기 위하여 1946년 5월 28일 「중앙경제위원회」와 「중앙식량행정처」 및 「중앙물가행정처」를 설치하고, 「중앙식량행정처」로 하여금 식량의 수집, 운반, 보관 및 배급에 관한 모든 정책을 기획·입안하도록 하였다. 「중앙식량행정처」가 처음 수행한 활동은 1946년산 하곡의 수매사업이었다. 그러나 이 사업 역시 생산량 4,129천석중 31.2%에 해당하는 1,289천 석을 수매할 계획이었으나 계획량의 48%인 619천석만을 수매했으며, 수매 실패로 식량 사정은 매우 악화되었다.

1947미곡년도의 중앙식량행정규칙(이하 ‘규칙’이라고 약칭함) 제2호 ‘미곡수집’은 “미곡생산자는 정부 또는 정부에서 권한을 부여한 대행기관 이외에 대하여 미곡을 매도치 못한다”라고 함으로써, 자유시장을 명시적으로 금지하였다. 그러나 이를 전후하여 미곡의 자유거래와 소량의 자가소비미의 자유운반을 허용하라는 요구가 지주층을 중심으로 제기되었고 미 군정은 이 중 후자의 요구를 수용하여 1인당 2말의 자유운반을 허용하는 것으로 방침을 바꾸었다.

1948 미곡연도의 미곡통제는 남조선과도정부 입법위원이 제정한 「미곡수집법」(1947년 9월 27일)에 의해 실시되었다. 여기에는 “미곡수집이 전부 완료하였을 때 또는 정부가 수집 중지를 선언하였을 때에는 공출의무를 완료한 농가는 미곡을 자유판매 또는 자유수송할 수 있다”고 규정하고 있다. 이와 같은 자유시장의 부분적 허용은 미 군정이 애초에 의도했던 것은 아니었지만 입법위원의 다수를 차지하고 있던 지주들의 주도로 만들어진 것으로 볼 수 있다(전강수, 2003) 미곡수집이 순조롭게 진행되어 6개 도(道)에서 할당량의 공출을 완료하게 되자, 미 군정은 1947년 12월 31일 그들 도에 대해서는 미곡의 자유운반을 허용하는 조치를 취하여 사실상 자유시장을 인정했다. 한국정부 수립 후인 1949미곡년도의 미곡통제는 「양곡매입법」에 의해 실시되었다. 이 법률은 자가용 식량을 위한 소량의 자유운반과 자유매매는 인정

하고 있다. 실제로는 1947미곡년도부터 시행되어 왔지만, 법령상의 조문으로 명기되기는 처음이다. 그러나 이 해의 미곡매입 실적이 부진하자 정부는 1949년 4월 15일 식량임시긴급조치법을 제정하여 양곡매입법의 효력을 일시 정지시키고, 자유시장을 공식적으로 인정함과 동시에 일반배급은 중단하고 공무원과 영세민만을 대상으로 하는 중점배급제를 실시하였다. 1950미곡년도에는 양곡매입법이 부활되었으나, 전년도와 마찬가지로 매입 실적은 부진하였다. 정부는 1949년 11월 17일 전년도의 식량임시긴급조치법을 부활시켜 다시 자유시장을 공식 인정하고 중점배급제를 실시하였다. 마침내 1950년 2월 16일에는 양곡의 자유거래와 관수양곡 중점배급을 주요 내용으로 하는 「양곡관리법」을 제정하기에 이르렀다.

1946-50년 사이의 미곡통제 관련 법령들을 해방 전과 비교할 경우의 특징은 다음과 같다. 첫째, 미곡의 자유시장을 완전히 부정하지는 않았다. 자가용 식량의 자유운반을 허용하거나, 할당량 공출 완료 후의 자유거래를 인정하였으며, 나아가 나중에는 자유시장 그 자체를 공식적으로 인정하기까지 했던 것이다. 둘째, 후기로 갈수록 자유시장에 대한 통제가 완화되어 갔다. ‘자유시장 전면금지(1947미곡년도) → 수집 완료후 자유거래 허용(1948미곡년도) → 자가용 식량의 자유거래 인정 및 자유시장의 공식 인정(1949·50미곡년도)’으로 요약되는 이 시기 자유시장 대책의 변화는 이 점을 분명히 보여 주고 있다.

공출할당 및 수집 방식에 있어서 해방 전에는 1942미곡년도까지 ‘자발적’ 공출의 원칙을 적용하다가 1943미곡년도부터 강제공출이 본격화되었다. 미 군정은 1946년 미곡통제에 착수하면서 1943미곡년도 이래의 원칙을 받아들였고 마지막까지 이 원칙을 고수하였다. 그러나 제도의 실질적 내용에 있어서는 농촌과 농민의 사정을 고려한 조치들이 마련되었다. 1946년 미곡수집령에서는 농민은 자가소비량(2월 1일-10월 31일 간 상주가족 1인당 4말 5되) 이외의 미곡을 공정가격으로 정부에 매도해야 한다고 규정하고 있다. 1947미곡년도의 ‘규칙’에서는 소작료 공출의 책임을 소작농에게 부여함으로써 지주들의 소작료 현물수취권을 공식적으로 부정했다. 1948년 미곡수집법에서는 경작면적 3단보 이하의 자작농과 5단보 이하의 소작농에게는 여유곡물 이외의 공출할당을 하지 않도록 함으로써 일제하와 같은 영세농의 자가소비미까지 잠식하는 ‘적자공출’은 자행되지 않게 되었다. 그리고 이 법은 공출미의 공정한 할당과 효과적인 수집을 목적으로 각 읍면과 리에 “지주, 자작농, 소작농, 대농장의 대표자, 모범농업인 및 지방사정에 정통한 자”로 구성되는 미곡수집대책위원회를 설치하도록 하여 농민들의 참여를 도입했다. 그리고 1949년 미곡연도에 적용된 양곡매입법에서는

<표 5-5> 공출할 당시의 자가소비량 추이

연도	생산량-할당량(A) (천석)	농가인구(B) (천인)	A/B (석)
1943	6,568	17,285	0.380
1944	6,763	17,216	0.393
1945	5,510	17,216	0.320
1946	7,324	11,718	0.625
1947	7,755	12,337	0.629
1948	8,694	12,410	0.701

주: 1) 연도는 미곡년도임.

2) 1945미곡년도까지는 전국, 1946미곡년도부터는 남한의 상황임.

3) 해방 후의 농가인구는 식량수급추산시 사용한 수치임

자료: 朝鮮銀行 調査部, 『朝鮮經濟年報』, 1948, p.I-242-5 ; 同, 『經濟年鑑』, 1949, p. I-66-7 및 p. IV-35 ; 朝鮮總督府, 『昭和19年度追加豫算増減内譯』에서 작성(전강수, 2003에서 인용).

개인별 할당의 원칙 자체가 폐지되었다. 즉 “양곡의 생산자와 지주는 자가용 식량 및 종곡을 제외한 양곡을…정부에 매도하여야 한다”고 하면서도, 일반농민에 대해서는 “일정한 수량, 일정한 기간”을 정하지 않는 것으로 했다. 단, 지주의 소작미와 귀속농지 분배상환곡분량은 전량 정부에 매도하도록 규정함으로써 일부적으로 개인별 할당을 유지하고 있었다. 이리하여 일제 하 1943미곡년도 이후 계속되어 온 악명높은 강제공출제도는 ‘자발적’ 공출제도로 전환되었다. 그리고 1950년 2월 양곡관리법 제정을 계기로 공출제도 그 자체도 폐지되었다. 양곡정책의 수탈성의 약화는 실제의 공출할당에 반영되었다. <표 5-5>에서 보듯이 공출할 당시에 농민들에게 인정해 준 자가소비량(1인당 평균)은 해방을 계기로 급격히 상승하였으며, 또 해방 후에는 시간이 갈수록 상승해 갔다.

<표 5-6>에서 보듯이 해방 후의 공출률은 해방 전의 공출률을 크게 하회하고 있다. 해방 전 5년간의 연평균 공출률은 53.3%이지만, 해방 후 5년간의 연평균 공출률은 23.8%로서 무려 29.5%의 차이를 나타내고 있다. 해방 전에는 공출률이 갈수록 상승하는 경향이었지만, 해방 후에는 1948미곡년도까지 상승하다가 그 후 하락했다. 게다가 해방 후에는 생산이 점진적으로 증가하고 있었기 때문에, 공출률의 변동에 관계없이 농가보유량은 증가하는 경향을 보이고 있다. 그리고 연평균 농가보유량의 수준은 해방 전 5년간은 6,976천 석이었던 반면, 해방 후 5년간은 10,479천석으로서 해방 전에 비해 3,521천석(50.5%) 높게 나타난다. 반면 연평균 공출량은 위의 기간에 각각 7,224천 석, 3,293천석으로서, 해방 후가 해방 전에 비해 3,931천석(54.4%) 낮게 나타난다.

<표 5-6> 미곡공출 실적의 해방전후간 비교

(단위: 천석, %)

연도	생산량(A)	할당량(B)	공출량(C)	농가보유량	C/A	C/B
1941	15,859	-	6,584	9,275	41.5	-
1942	19,451	8,615	8,402	11,049	43.2	97.5
1943	10,985	6,190	6,147	4,838	56.0	99.3
1944	13,933	8,928	8,715	5,218	67.4	97.6
1945	10,772	6,654	6,274	4,498	58.2	94.3
1946	12,835	5,511	681	12,154	5.4	12.6
1947	12,050	4,295	3,562	8,488	29.6	82.9
1948	13,850	5,156	5,068	8,782	36.6	98.3
1949	15,485	7,500	3,900	11,585	25.2	52.0
1950	14,734	3,500	3,256	11,478	22.1	93.0

주: 1) 연도는 미곡년도임.

2) 남한의 상황임.

3) 1942년과 49, 50년의 할당량은 개인별 할당량의 합계치가 아님. 즉 1942년의 할당량은 지역별 할당량의 합계치이며, 1949, 50년의 할당량은 목표량임.

4) 1941년의 경우 남한의 공출량은 不明이다. 여기서는 그것을 1942-45년의 남한 공출량의 비율을 이용하여 추산하였다.

자료: 1942년의 할당량은 朝鮮總督府 農林局, 『米穀保管施設要綱』, 1941. 그 밖의 수치는 朝鮮銀行 調査部, 『經濟年鑑』, p. 1-67 및 p. IV-35 ; 韓國産業銀行 調査部, 『韓國産業經濟十年史』, 1955, p. 83(전강수, 2003에서 인용).

해방 전후 간에 공출률은 낮아지고, 공출량은 적어지고, 농가보유량은 많아지는 변화가 일어난 것은 우선 생산의 점진적 증가와 미곡통제정책의 수탈성의 약화 즉 공출할당 그 자체의 축소에 기인하는 바가 크다. 이와 함께 목표 달성률(공출량/할당량)의 저하 또한 무시할 수 없는 원인이다. 해방 전 4년간에는 이 달성률이 연평균 97.2%였던 것에 비해 해방 후 5년간에는 연평균 67.8%로 낮아졌다. 정부에 대한 신뢰가 약화된 정치적 격변기였던 데다가 한국의 지주와 농민들이 공출제도에 대해 커다란 반감을 가지고 저항하거나 기피하였다⁴⁸⁾는 점이 중요한 원인으로 작용했다

48) 박석두(1987)에 의하면, 1945년 8월 - 1948년 12월에 발생한 농업 관계 소요건수는 104건인데, 이 중 糧穀收集反對가 64건으로서 최대의 비중을 차지한다. 또 食糧要求騷擾가 31건인데, 이것 또한 양곡수집과 밀접한 관계를 갖고 있다는 점을 생각할 때, 당시 농민 소요의 대부분은 양곡수집에 기인한 것이라고 보아도 무방하다(박석두(1987), 표 2 참조). 해방 후 특히 수집실적이 부진했던 1948미곡년도 全北의 狀況에 대해 미 군정 문서는 다음과 같이 묘사하고 있다. “좌익과 우익 모두 지연전술을 썼다. ...수집 프로그램에

고 할 수 있다.

이러한 정책의 성격 변화에 따라 생산 농가의 미곡상품화량은 증가하고 상품화하는 미곡의 내용도 달라졌다. 해방 전 1943-44년 평균으로 농민들은 잉여미곡 1,721천 석, 자가소비 출혈분 1,534천 석, 합계 3,255천 석을 강제공출이라는 형태로 상품화하고 있었다. 3,255천석은 생산량의 26%에 해당한다. 해방 후 3년간에는 자가소비를 하고 남는 부분 1,694천석과 공출 2,160천 석 합계 3,854석, 전체생산량의 30%를 상품화했다. 해방 전에 농가의 자가소비분은 40%에 불과했는데 해방 후에는 54%로 높아졌다. 또한 전체 생산량 가운데 지주공출 몫은 일제하에서는 34%였는데 해방 후에는 17%로 낮아졌다.

또한 해방 후 미곡통제정책은 지주층의 이해를 크게 제약했다. 첫째, 미곡통제정책은 소작미를 소작농이 직접 공출하도록 함으로써, 지주의 소작료 현물수취권을 부정하고 사실상의 대금납제를 성립시켰다 즉 소작료는 더 이상 지주가 수취하지 않고 소작농이 직접 공출하게 되었으며, 지주는 금융조합에 공출증을 제시하고 공출대금을 수령하는 데 만족할 수밖에 없게 되었다. 이제 지주들은 유통과정상의 여러 가지 이익을 더 이상 누릴 수 없게 되었다. 그리고 생산뿐 아니라 소작미의 상품화로부터도 배제되기 때문에, 그 기생적 성격은 강화되고 소작농에 대한 경제적 지배력은 약화되지 않을 수 없었다(김재호, 1988, p. 59).

둘째, 미곡통제정책은 소작료율을 저하시켰다. 그런데 정책이 소작료율을 저하시킨 방식은 해방 전후간에 차이가 있다. 즉 해방 전에는 지주와 농민에 대한 장려금의 차별적 지급에 의해 사실상 ‘지주가격’과 ‘생산자가격’을 성립시킴으로써, 간접적으로 실질소작료율을 저하시켜 갔던 반면, 해방 후에는 직접 소작료율 자체를 1/3로 제한하였다. 미곡통제 관련 법령 또한 “해공출로써 소작료 계약 혹은 기타 협정의 규약 여하를 막론하고 소작인은 지주에 대하여 하등 소작료를 지불할 의무가 무함”(‘규칙’ 제3호)이라든가, “지주는 그 토지를 경작하는 자로 하여금 ... 양곡생산량의 3분의 1을 ... 정부에 매도케 하며 경작자는 이를 이행할 의무가 있음”(량곡매입

대한 반대가 광범하게 퍼져 있다. 농민들, 상인들, 지방 공무원들이 100% 수집의 달성을 방해하기 위해 협력하였다. 좌익들은 한편에서 농민들에게 쌀을 정부에 판매하지 말라고 충고하였는가 하면, 우익들과 일부 지방 공무원들은 농민들에게 할당량의 70 내지 80%만 공출하라고 요구하였다.”(“Narrative History of the National Food Administration for the Period September '45 to September '48”, Records of U.S. Theaters of War, World War II, USAFIC, 24th Corps, G-2 Historical Section, pp. 23-4)

법 제4조)이라는 규정을 통해 ‘소작료 3·1제’를 직접 뒷받침하고 있었다.

2. 양곡의 유통경로

이 시기 양곡의 유통경로는 일부 자유시장을 허용한 시기를 제외하면 식량 전면 통제를 실시함으로써 정부경로로 일원화되었다고 할 수 있다. 그러나 매입가격이 시가에 미달함으로써 수매량이 목표에 50%에 미치지 못하였으며, 암거래가 성행하였다. 따라서 당시 양곡유통시장은 정부관리 양곡유통경로와 민간 자유시장 유통경로로 이원화되어 있었다.

정부관리양곡의 매매, 수송, 보관, 가공업무는 일제 말기 「조선식량공영단」이 대행해 오다가, 1946년 2월 「조선생활품영단」으로 개편하여 업무를 계속하다가, 정부수립 후인 1948년 11월 「대한식량공사」로 다시 개편하였다가 1949년 11월부터 「금융조합연합회」에 업무를 인계하였다. 그 후 1950년 5월 「양곡관리특별회계법」이 제정됨에 따라 양곡사무는 양곡관리 특별회계로 이관되고, 「금융조합연합회」는 양곡의 하역, 수송, 보관 및 도정업무만을 하게 되었다.

농가로부터 국내산 양곡은 「대한식량공사」의 지사와 분소에 의해 배급소 또는 양곡소매상조합을 통해 소비자에게 배급하였으며, 생산이 남는 도(道)로부터 부족한 도(道)로 양곡을 반출할 경우에는 농림부 지시에 의해 「대한식량공사」 시·도지사(支社)에서 취급하도록 하였다.

수입양곡은 정부보유 외환(KFX)에 의한 양곡수입은 「외자구매처(外資購買處)」에서 취급하고, 원조를 통한 양곡수입은 「외자관리청(外資管理廳)」에서 담당하며, 중석(重石)을 수출한 달러에 의한 수입은 무역회사를 통하도록 하는 한편, 「사회부」는 대한(對韓)민간원조에 따른 양곡수입에만 관계하도록 하였다.

한편 일제에 의해 식량통제가 실시된 이래 양곡의 민간 자유시장은 폐쇄되고 암거래 상인이 존재하였을 뿐이며, 해방이 되면서 잠시 양곡거래가 자유로워짐에 따라 각지에서 미곡상인이 출현하게 되었지만 군정시대와 정부수립 이후에도 정부가 양곡의 통제 또는 반(半)통제 방식을 취하였기 때문에 규모가 큰 양곡도매상은 존재할 수 없었다. 또한 식량통제를 중지하고 다시 민간 자유시장을 허용하게 되었으나 수송, 금융, 시설이 불충분하여 유통 기능을 제대로 수행하지 못하였기 때문에 소비자들은 식량을 확보하는 데 어려움을 겪었다.

그러나 1949년 7월 「양곡 임시긴급조치법」이 제정됨으로써 일부 자유시장거래가

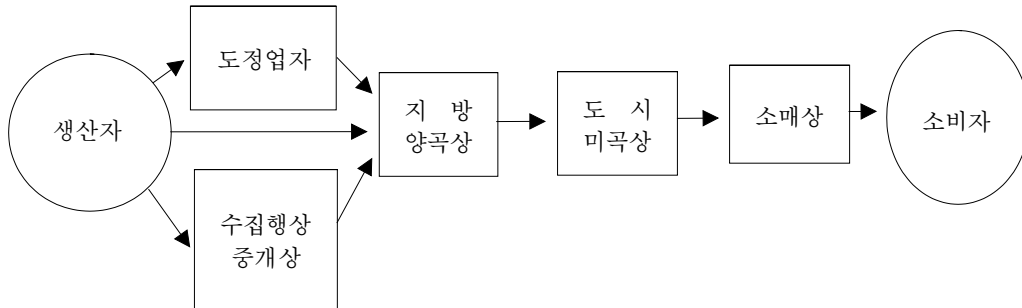
허용되면서 양곡도매상이 점차 육성되었고, 민간 양곡시장체계도 정비되었다.

민간 자유시장의 양곡 유통경로는 지리적 조건에 따라 양상이 달랐다. 생산지에서 양곡유통은 일반적으로 지방양곡상을 통해 수집되었는데, 지방양곡상은 생산자로부터 직접 양곡을 매입하거나 수집행상 또는 중매인, 양곡 도정업자를 통해 매입하였다. 지방양곡상의 생산자로부터의 직접 매입은 곡물 출하가 많은 수확기에 일반적으로 이루어지며, 춘궁기나 단경기에는 농가 보유양곡이 적었기 때문에 직접 거래가 적었다. 지방양곡상은 일반적으로 산지에서 양곡을 수집하는 수집상의 역할과 함께 지역 소매상과 이출상의 기능을 담당했으며, 별도의 수집/이출상이 존재하기도 했다.

한편 도정업자를 통한 유통경로가 산지 민간유통의 큰 비중을 차지했다. 도정업자들은 양곡을 생산자로부터 판매를 위탁받거나 매입하여 지방양곡상에게 판매하여 생산자와 지방양곡상간의 매매를 중개하는 기능을 담당하였다.

지방양곡상에 의해 소비지로 반출된 양곡은 도시미곡상과 양곡소매상을 통해 소비자에게 판매되었다. 도시미곡상은 양곡 도·소매 기능을 함께 수행하였다. 당시 민간 양곡유통경로는 개략적으로 <그림 5-1>과 같다.

<그림 5-1> 1940년대 미곡 민간 유통경로



1949년에는 「농산물검사법」이 제정되면서, 정부수매 및 수출 양곡을 중심으로 시작되었다. 이후 수차례 법률을 개정하면서 농산물의 품질 향상을 도모하였다 또한 양곡의 보관 기능을 하는 양곡창고는 해방직후 남한에 총 건평 113천평이 있었으며, 총 수용 능력 3,601천석이었다.

제 3 절 1950년대의 미곡 부분통제와 저농산물가격

1. 식량부족

1950년대에는 수요증가에 공급 증가가 미치지 못하여 만성적으로 식량 부족에 시달렸다. 귀환동포까지 포함하여 인구는 크게 늘어난 반면 농업생산은 부진했던 것이다. 부족한 식량을 미국 농산물 원조와 미국 잉여농산물 외상 구입으로 메꾸었다

<표 5-7>에 의하면 1951-53년에 수입량이 많았고, 1957-60년에는 생산량도 많아졌지만 수요량도 증가하여 수입량도 1951-53년보다 늘어났다. <표 5-8>에서 볼 수 있듯이 1946-1949 미곡연도는 생산량이 수요량에 크게 미치지 못했다. 1946 미곡연도의 경우 식량 부족량은 119만 2천석이었고, 1947 미곡 연도의 경우 부족량은 298만 4천석으로 당시 식량 생산량의 16%에 달하였다. 1948 미곡 연도에도 식량 부족은 205만 5천 석이었다. 1949 미곡연도에는 생산량이 늘어나 식량 부족은 완화되었지만,

<표 5-7> 해방 후 - 1950년대 식량수급상황

(단위: 천석, 홉)

	종류	생산량	수출량	수입량	총소비량	1인당소비량
1945-1947 (3개년평균)	미곡	12,912	-	91	13,003	662
	잡곡	6,117	-	1,217	7,334	374
	계	19,029	-	1,308	20,337	1,036
1948-1950	미곡	14,942	209	220	14,953	741
	잡곡	7,734	-	730	8,464	419
	계	22,676	209	950	23,417	1,160
1951-1953	미곡	11,589	-	1,230	12,819	616
	잡곡	7,147	-	2,676	9,823	471
	계	18,736	-	3,906	22,642	1,087
1954-1956	미곡	14,433	-	43	14,476	677
	잡곡	9,229	-	1,647	10,876	509
	계	23,662	-	1,690	25,352	1,186
1957-1960	미곡	16,221	9	395	16,607	728
	잡곡	9,786	-	4,151	13,937	612
	계	26,007	9	4,546	30,544	1,340
		22,271	42	2,609	24,838	1,162

자료: 농업은행, 『농업연감』, 1960
농림부, 『농림통계계보』, 1961년 1호.

<표 5-8> 식량부족량(1945-75)

(단위: 천 석)

미곡년도	생산량(A)	수요량	부족량(B)	B/A %
1946	19,878	21,070	-1,192	6.0
1947	18,401	21,385	-2,984	16.2
1948	20,159	22,214	-2,055	10.2
1949	23,608	24,074	-466	1.9
1950	23,359	23,687	+328	
1951	22,464	23,946	-1,482	6.6
1952	17,010	23,946	-6,936	40.7
1953	16,503	23,599	-7,096	42.9
1954	25,609	26,973	-1,364	5.3
1955	26,451	27,013	-562	2.1
1956	31,943	34,696	-2,753	8.4
1957	28,597	34,466	-5,869	20.5
1958	31,574	38,509	-6,935	21.9
1959	34,420	35,515	-1,095	3.2
1960	35,373	37,491	-2,118	5.9
1961	34,821	38,272	-3,451	9.9
1962	38,540	42,706	-4,168	10.8

주: 수요량은 식량, 가공, 종자, 사료, 감모, 수출 포함
 자료: 농수산부(1978), 『한국양정사』(통계자료).

부족량은 46만 6천석이었다. 1952, 1953년에는 1951년, 1952년의 연이은 한발에 따른 감수로 부족량이 40%에 달하게 되었다.

이에 정부는 농업증산 5개년계획(1953-57)을 UNKRA와 FAO의 원조에 의해 수립, 집행하고 이어서 농업증산 2차5개년계획(1958-62)을 수립, 집행했다.

2. 미곡 부분통제로 전환

「식량임시조치법」에 의해 양곡의 전면통제가 해제된 1949년부터 1956년까지를 양곡정책의 제2기라고 할 수 있으며, 이 시기에는 전면통제에서 부분통제로 이행되었다. 1949년 7월 「식량임시조치법」에 의해 양곡 자유시장이 허용되었는데, 이 법은 1950년 폐지되고 「양곡관리법」이 제정·공포되었다. 이 법은 정부가 국내 생산량의

½범위에서 미곡을 매입하여 군인, 공무원, 영세민에게 중점 배급하면서 자유시장을 허용하는 한편 양곡 유통질서를 합리화하기 위하여 양곡 매매업자와 영업용 소비자에 대한 단속을 할 수 있도록 하였다. 자유시장이 허용됨에 따라 정책의 목표는 정부 관리양곡을 원활히 확보하고, 곡가를 안정시키는 것이었다.

1950년 6월 한국전쟁이 발발하자 정부는 전시체제하에서 군량미와 피난민의 구호양곡의 확보와 동시에 인플레이션을 억제하기 위하여 일반매입을 일시 중단하고 농지상환곡으로 정부 관리양곡을 충당하려고 하였지만, 연속적 흉작으로 실적이 부진하자, 1951년 9월 「임시토지소득세법」을 제정하여 토지 소득에 대한 조세를 현물로 납부하게 하는 농지세의 물납(物納)제도와 미곡과 비료를 교환하는 「양비(糧肥)교환제도」를 동시에 실시하였다. 농지상환곡 수납실적과 양비교환은 부진하였으나 농지세 물납은 성공적이어서 이 제도는 1960년까지 지속되었다. 그러나 한국전쟁의 휴전과 함께 일반매입제가 다시 부활되었다.

「대한식량공사」가 관장하였던 정부양곡의 매매, 수송, 보관 및 가공업무가 1949년 11월부터 「금융조합연합회」에 이관되었으나, 1950년 2월 「양곡관리법」이 제정·공포됨으로써 다시 정부양곡의 매매업무는 정부가 관리하게 되었고, 수송, 보관, 도정업무만 「금융조합연합회」가 정부업무를 대행하였다. 또한 「양곡관리법」의 실시로 양곡시장은 부분통제로 이행되었다.

그러나 부분통제제도가 확립되고 양곡시장이 안정을 되찾은 것은 1956년부터 미국의 잉여농산물이 도입되어 수급이 안정되면서부터였다. 특히 한국전쟁 중에는 경제적 사회적 혼란과 적절한 양곡수급 대책이 부족하여 양곡시장은 이렇다 할 형태를 갖추지 못한 채 지속적 곡가변동으로 불안정한 상태에 있었으며, 시장이 부분통제로 이행됨에 따라 정부조직을 통한 양곡 유통량도 점차 감소하기 시작했다.

한편 6·25 전쟁으로 양곡창고를 비롯하여 부족했던 농산물 유통시설은 막대한 손해를 입게 되었다. 당시 농림부 보고에 의하면, 동란시 전체 소요량의 54%를 보관할 수 있었던 양곡창고가 1952년에는 31% 정도로 감소한 것으로 알려졌다. 즉 6·25 전쟁전 남한에는 총 1,017동, 75,170평의 농업창고가 있었으나 동란으로 총 306동, 24,116평이 손해를 입었다. 이는 면적으로 전체의 약 32%가 손해를 입은 것이다. 따라서 양곡보관에 막대한 타격을 받게 되었으며, 동란 후 적극 양곡창고를 복구 또는 신축하게 되었다. 그 결과 1957년 말에는 전체 양곡창고는 동란 전보다 293동, 18,180평이 증가한 1,310동, 93,300평이 되었다.

그러나 1955년 「미공법 480호(US public law 480)」에 의해 한·미간에 체결된 「미국

잉여농산물도입협정』에 따라 미국 잉여농산물이 무상으로 도입됨에 따라 식량 부족이 해결되고 식량 공급의 안정기조가 뚜렷해지면서, 양곡시장의 큰 변화를 가져왔다. 1958년부터 「양곡매상제」가 폐지되고, 이에 따라 양곡 위탁도매상의 상권이 확대되었다. 또한 1958년부터는 미곡 생산 농가를 대상으로 미곡을 담보로 매입가격의 65~90%를 융자함으로써 수확기 과잉출하로 인한 곡가 하락을 방지하고, 단정기에는 융자금을 회수하여 출하를 유도함으로써 곡가 양등을 억제할 목적으로 「미곡담보융자제」를 채택하였다.

2. 저농산물 가격정책

1950년대의 양곡정책은 물가의 상승억제와 소비자의 가격보호에 중점을 둔 저곡가 정책이었으며, 그 결과 만성적인 식량 부족과 농공간의 소득격차를 확대 심화시켰다. 통화량은 크게 증가했음에도 일반물가지수는 크게 높아지지 않은 것은 곡물가격이 상대적으로 하락했기 때문이다(표 5-9).

막대한 규모의 원조농산물 제공의 뒷받침을 받아 한국정부는 식량 공급 위축에 대한 부담 없이 농산물에 대한 저곡가 정책을 실시할 수 있게 하였다. 이승만 정권이 지배한 전 시기 그리고 박정희 정권의 경우 60년대 말 70년대 초기를 제외하고 정부의 곡가정책은 저곡가정책이었다. 정부는 정부의 수매제도를 통해 저 곡가정책을 실시하였다. 정부는 시장가보다 훨씬 낮은 가격으로 추곡과 하곡의 가격을 정하고 농민들로부터 강제적인 방법을 통해 양곡을 수매하였다. <표 5-10>은 1954년부터 1970년까지 정부의 미곡매입가격과 생산비, 시장가 등을 비교한 것이다.

<표 5-9> 농공간 도매가격지수(1955=100)

	총지수	곡 물	곡물 제외	비 료
1955	100.0	100.0	100.0	100.0
1956.10-1957.1(4개월평균)	142.1	174.4	131.4	313.8
1957.10-1958.1(")	143.3	142.9	143.4	313.8
1958.10-1959.1(")	140.3	133.1	142.7	313.8
1959. 4-1959.9(")	148.6	139.3	151.7	333.9
1959.10-1960.1(")	152.8	120.4	163.6	360.0
1960.10-1961.1(")	167.8	163.2	169.3	346.1

자료: 한국은행, 『조사월보』 각호
(홍성유, 『한국경제의 자본축적과정』, p.48에서 재인용)

<표 5-10> 미곡의 정부수매가격, 시장가격 및 생산비(1954-70)

(단위: 원/80kg)

	수매가격(A)	생산비(B)	시장가격(C)	A/B %	A/C %
1954	308.33	330.94	581.00	63.2	53.1
1955	390.56	838.44	962.00	46.6	40.1
1956	1,059.00	1,134.00	1,591.00	93.4	66.6
1957	1,059.00	1,394.00	1,311.00	76.5	80.8
1958	1,059.00	1,300.00	1,368.00	81.6	91.5
1959	1,059.00	1,313.00	1,687.00	81.4	77.4
1960	1,059.00	1,313.00	1,687.00	80.7	62.8
1961	1,500.00	1,377.00	1,768.00	112.6	87.7
1962	1,650.00	1,422.00	2,801.00	116.3	58.9
1963	2,060.00	1,373.00	3,470.00	149.7	59.4
1964	2,967.00	1,636.00	3,324.00	136.4	89.3
1965	3,150.00	2,672.00	3,419.00	112.3	92.1
1966	3,306.00	2,495.00	3,750.00	132.5	88.2
1967	3,590.00	2,735.00	4,289.00	131.2	83.7
1968	4,200.00	3,403.00	5,140.00	123.4	81.7
1969	5,150.00	3,565.00	5,784.00	144.5	89.0
1970	7,000.00	4,642.00	7,153.00	136.1	97.9

자료: 농림부, 『농림통계연보』, 각 연도.

정부의 미곡 매입가격이 해마다 정부가 책정한 미곡 생산비보다 낮았으며, 미곡 시장가격보다는 더 낮았다는 것을 보여준다. 1955년도의 경우 정부수매가격은 농림부 조사 생산비의 46.6% 에 불과했고, 수매가격은 시장가격의 40.1% 수준이었다.

1957년 이후 1960년까지 정부는 정부매입가격을 동결하였다. 미 잉여농산물이 본격적으로 도입되기 시작한 1956년부터는 공급양곡이 증가되어 시장곡가가 안정세를 보이기 시작하자 정부는 1956년부터 1960년까지 정부매입가격을 80 kg 1가마에 1,059원으로 동결하였다.

1960년대의 정부의 미곡 수매가격을 보면, 1962년부터 정부의 수매가격이 생산비를 상회하고 있어 1950년대보다 정부가 상대적으로 고미가 정책을 실시한 것으로 볼 수 있다. 하지만 정부가 그 동안 가급적 생산비를 낮게 책정하는 방법을 썼다는 점을 고려할 필요가 있다. 정부의 미곡가 계산방법은 생산바소득 보상방식이 아니고, 본질적으로 가격 패리티 방식이기 때문에 최열등지 평균 경영면적의 비용가격 또는 한계농가의 생산비 및 소득보상과는 거리가 먼 것이었다(박현채, 1981, pp.264-270; 황한식, 1987, p.249). 따라서 정부의 생산비 책정방식의 문제 때문에 1960년대

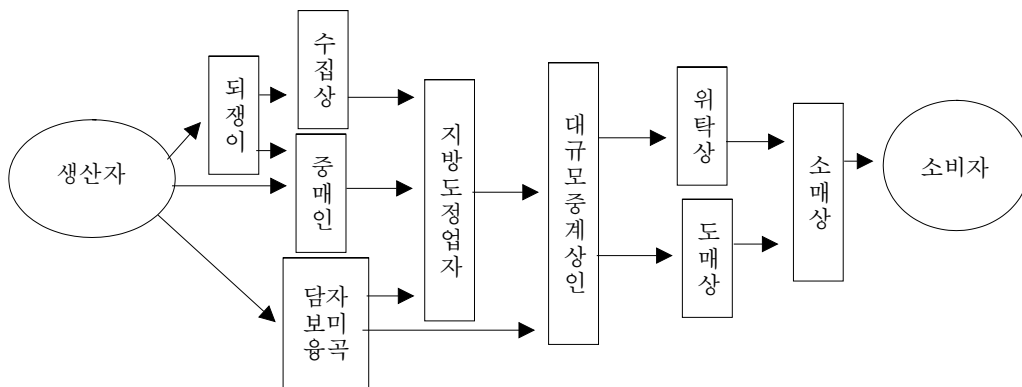
초반의 가격정책을 고미가 정책으로 보기 어렵다.

3. 중계상인 지배의 미곡 유통구조

1950년대 미곡의 유통구조는 <그림 5-2>와 같다. 즉 미곡은 주로 산지 수집단계에서 생산자 → 되쟁이 → 수집상 또는 중매인을 거쳐서 중계단계로서 지방도정업자 → 대규모 중계상인 → 위탁상 또는 도매상을 경유하여 소매상을 통해 소비자에게 판매되었다. 1950년대 산지수집단계에는 되쟁이, 중매인, 수집상, 반출상, 도정업자 등이 다수 존재하여 유통의 중요한 역할을 하였다. 그런데 6·25 전쟁 이후 미곡의 유통량이 증대됨에 따라 시장의 유통조직도 변하게 되었다. 즉 자본력이 큰 대규모 중계상인들이 상업자본을 지방도정업자나 수집상에게 상업자본을 대여하여 수확기에 미곡을 매입케 함으로써 시장지배력을 확대하고, 「미곡 담보융자제」의 실시와 더불어 영세농가에까지 침투하는 사례가 많았다.

또한 도시에서는 유통물량의 증대와 더불어 도매상과 위탁상의 비중이 증대되었으며, 이들이 집단을 이루면서 양곡도매시장이 형성되었다. 농업은행 조사부의 조사에 의하면, 1958년 서울에는 신당동 중앙도매시장을 비롯하여 합동 중앙시장, 영등포시장, 동대문시장, 남대문시장, 청량리시장, 아현시장, 동자동시장 등 8개의 양곡도매시장이 있었고, 약 150명의 양곡도매상이 있었다. 이들 양곡도매상이 1959년에는 250여명으로 대폭 증가한 것으로 추산된다. 그런데 이들 중 약 80%가 위탁상이며, 20%만 도매상인 것으로 파악되었다.

<그림 5-2> 1950년대 미곡 유통체계



자료: 농협중앙회(1963). 「한국농업의 제문제」.

제 4 절 청과물시장과 유통

해방 후 1951년 6월까지 6년 동안은 도매시장에 관한 법도 없었으며, 행정력도 없었던 공백의 무법 혼란기이다. 즉 시장 관계 사항을 총체적으로 규정하는 우리 본연의 「시장법」이 없었고, 일제가 한반도 강점기인 1914년에 발표한 「시장규칙」이 해방 후 1961년 「시장법(법률 제704호)」이 제정·공포되기까지 제반 시장관계사항을 지배해 왔다. 「시장규칙」은 시장을 제1호 시장 정기시장, 제2호 시장 공설시장, 제3호 시장 어채류(魚菜類) 및 신탄(나무와 숲) 도매시장, 제4호 시장 곡물시장 및 그 유가증권 거래소로 구분하였다.

청과물 도매시장과 관련하여 이 시기에는 일제에 의해 개설·운영되어 왔던 중앙도매시장이 일제의 관행에 따라 운영되어 왔다. 한편 일제의 탄압에도 끈질기게 명맥을 이어온 조선 시대 객주의 잔재인 위탁상들이 해방과 더불어 우후죽순(雨後竹筍)처럼 생겨나 번창하게 되었다.

청과물과 수산물 도매기능은 「시장규칙」상의 제3호 시장이 담당하였다. 제3호 시장은 「시장규칙」에서 “위탁을 받아 경매의 방법으로 화물을 판매하는 장소”로 규정하고 있는데, 어채(魚菜)도매시장과 중앙도매시장이 있다.

청과물의 도매는 1920년대 이전은 주로 대규모 상점에서 이루어지다가 1920년대부터 위탁상과 이들이 거느리는 앞자리상들이 중심이 되어 회사를 조직하여 허가를 받아 공설시장을 개설하기 시작하였다. 한편 제3호 어채도매시장은 주로 일본인에 의해 영리회사로 설치·운영되었고, 차차 시장의 공영화 방침에 의해 공영시장으로 바뀌면서 기존의 영업자를 수용하였다.

1938년 제3호 시장은 공설 22개소, 사설 14개소, 모두 36개소가 있었다. 이중 19개소는 청과와 수산물을 함께 취급하는 시장이며, 20개소는 생선, 6개소는 청과, 1개소는 신탄 전문시장이었다. 그럼에도 불구하고 이들 시장에 참여하지 않는 위탁상들이 서울, 부산, 인천 등 대도시에 다수 존재하여 법정도매시장 밖에서 거래되는 이른바 청과물의 장외거래(場外去來)가 성행하였다.

우리나라에서 중앙도매시장이 처음 개설된 것은 1935년 부산 대교동에 개설된 부산중앙도매시장이다. 이어 1939년 3월 서울 통의동 및 합동과 중림동에 경성중앙도매시장이 개설되었다. 이들 시장은 1923년 3월 일본이 제정·공포한 「중앙도매시장법」을 근거로 삼아 설립되었다고 할 수 있다. 그런데 일제는 식민지에 적용되는 법은 통치기관인 총독부에서 따로 제정·시행하였기 때문에 일본 「중앙도매시장법」이

한국에 중앙도매시장을 개설할 수 있는 법적 근거는 아니었다. 그래서 서울과 부산에 개설한 중앙도매시장은 「시장규칙」에 의한 제3호 시장으로 취급되었다.

1951년 6월 22일 국회에 의해 처음으로 「중앙도매시장법」이 제정·공포되었다. 이 법은 우리나라 독자적 입법임에도 일본의 「중앙도매시장법」을 거의 모방하였다. 이 법의 주요 내용은 (1) 개설자를 지방공공단체에만 허용하고, (2) 개설자는 지방장관(서울은 상공부장관)의 허가에 의하여 공익상 적당하다고 인정되는 법인으로 하여금 도매업무의 전부 또는 일부를 대행토록 할 수 있게 하였으며, (3) 도매시장을 상공부장관의 소관으로 두고, (4) 1도시 1도매시장의 원칙을 명문화하여 도매시장 상인의 독점적 상권을 보호하는 것 등이었다. 그러나 이 법에 의해 일제에 의해 개설·운영되어 오던 중앙도매시장의 승계는 법에 의해 양성화되었을 뿐 도매시장에 대한 정책적·행정적 노력은 없었다.

그러나 「중앙도매시장법」이 제정·공포될 무렵만 하더라도 전국 대도시에는 막강한 상권을 장악하고 있는 거대한 위탁상 조직이 광범위하게 존재하였다. 이런 상황에서 「1도시 1도매시장 원칙」하에 한 도시에 부류별로 하나만 법정도매시장으로 지정하자, 지정을 받지 못한 방대한 위탁상 조직에 의해 운영되는 유사도매시장이 생성되었다. 그 결과 도매시장은 법정도매시장과 유사도매시장의 이중구조가 되었다.

그런데, 법정도매시장으로 인가받은 업체는 단지 하나뿐인데 반해, 과거부터 도매업무를 수행해 온 위탁상 수는 헤아릴 수 없이 많았다. 또한 이들 위탁상들은 막강한 자금력으로 생산자와 수집상들을 대상으로 전대금(前貸金)을 살포하여 광범위하게 산지 출하자들을 장악하고 있었다. 그뿐만 아니라 위탁상 스스로 산지에서 발매기로 매입하여 대도시로 반입하는 행위가 성행하였다.

그 결과 유사도매시장이 번창하고 오히려 법정도매시장은 위축되는 경향이 나타났다. 서울의 경우 서울시의 대형업체인 「중앙청과주식회사」는 제대로 기능을 발휘하지 못하고, 20여 차례나 경영진이 바뀌는 난맥상을 면치 못하였다. 그 까닭은 중앙도매시장에서 가까운 거리에 남대문시장과 북창동 일대에 하나의 거대한 유사도매시장이 형성되어 중앙도매시장으로 유입되는 물량이 매우 적었기 때문이다. 더욱이 중앙도매시장 소속 중매인들 모두가 상장된 상품을 중개하지 않고 제각기 독자적으로 위탁행위를 하고 있었기 때문이다. 이러한 상황에서 정부는 도매시장 정상화를 위한 노력을 보이지 않았고, 도매시장 정상화에 대한 인식이나 자각도 없었다. 1950년대는 도매시장에 대한 정책의 공백시대라고 할 수 있다.

농산물의 소매는 주로 제2호 시장인 공설시장에서 이루어졌다고 보아야 할 것이

다. 해방 후 우리나라의 상업은 일제의 유제를 그대로 계승하여 雜호 시장은 여전히 제1호 시장과 함께 활발하였다. 농산물 유통과 관련한 새로운 법제도 만들어지지 못했고, 미곡을 제외하면 유통과 관련한 자료도 거의 없다. 다만 해방 후 행정력의 약화로 유사도매시장 위탁상의 상행위는 더욱 번창하였다. 또한 당시에는 도시 인구나 식품 소비량이 많지 않아 유통량도 적었으며, 교통수단이 미비하여 청과물의 산지는 대도시 인근에 집중되어 있었다. 그러나 해방과 더불어 해외 귀환 및 월남 동포의 계속적 증가로 서울 등 도시 인구가 증가했으며, 이에 따라 시장도 증가했다. 해방당시 서울에는 21개소의 시장이 있었다. 그러나 1946년 동구시장을 비롯하여 마포, 노량진, 남대문, 돈암, 북아현, 성동, 서울자유시장 등 8개의 시장이 증설되고, 1947년에는 공덕시장, 1948년에는 종로시장이 새로 설립되었다. 이리하여 1948년 말에는 사설시장 19개소와 공설시장 12개소를 합하여 32개소의 시장이 있었다. 이 밖에도 1949년 청량리시장과 종로 돈의동의 동관시장이 개설되었고 원효로 1, 2 시장, 충무로 시장, 북창시장, 장충시장 등이 있었다.

한편 정기시장은 주기적으로 개장되며, 농축산물의 산지 수집시장임과 동시에 농촌지역 생활필수품의 공급시장으로서 중요한 역할을 하였다. 정기시장은 「시장법」에 의해 상공부장관의 지휘·감독하에 지방자치단체가 지방장관의 허가를 받아 개설하고, 그 운영은 읍·면사무소 또는 민간단체에 위임토록 하였다. 정기시장은 일제 말 전쟁의 와중에 1938년 910개소에서 1943년 510개소로 위축되었으나, 해방과 더불어 각 지역자치단체에서 지역개발과 재정수입 확대를 명목으로 우후죽순처럼 개설하기 시작하여 1950년 668개소, 1960년 826개소로 늘어났다.

참 고 문 헌

- 김재호(1988), “미군정기의 식량공출에 관한 일연구”, 서울대 경제학과 석사학위 논문.
- 박석두(1987), “농지개혁과 식민지주제의 해체”, 『경제사학』 11호.
- 박현채(1981), 『한국농업의 구상』, 한길사.
- 이혜숙(1992), “미군정의 경제정책에 대한 정치사회학적 연구”, 서울대 사회학과 박사학위논문, 제5장 제5절.
- 전강수(1993), “식민지 조선의 미곡정책에 관한 연구”, 서울대학교 경제학과 박사학위 논문.
- _____ (2003), “1940년대 한국의 미곡통제정책: 해방 전후 간의 비교 분석”, 『한국 농업구조의 변화와 발전』~한국 농업농촌 100년사 논문집 제1집, 한국농촌경제연구원.
- 홍성유(1965), 『한국 경제의 자본축적과정』, 고려대학교 아세아문화연구소.
- 황한식(1987), “개방체제 하의 한국농업의 분석”, 박현채외 편, 『한국경제론』, 까치.
- 허길행(2003), “해방후 농산물 시장과 유통”, 『한국 농업구조의 변화와 발전』~한국 농업농촌 100년사 논문집 제1집, 한국농촌경제연구원.

제 6 장

농가경제의 피해

제 1 절 해방 직후의 농가경제

일제로부터의 해방은 환희를 가져왔지만 민생까지도 좋아지지는 않았다. 남북분단과 대립, 미 군정 실시라는 구도 하에서 사상적, 정치적 혼란은 경제를 더욱 어렵게 만들었다. 미 군정기와 6.25 전까지의 농가경제의 실상에 대해서 통계 부족 등으로 분석적인 설명은 쉽지 않지만 그 어려움을 짐작하기엔 어렵지 않다. 이 시대를 규정하는 경제적 변수로 가장 중요한 것이 인구 증가, 비료 등의 투입물 감소로 인한 생산저하, 고인플레이와 약탈적 수매정책, 농지개혁 지연으로 인한 투기적 농지구매와 부채급증 등을 지적할 수 있다.

해방 당시의 인구는 약 1,687만 명 정도인 것으로 추산되었고 그 중 농가인구는 1,249만 명으로 전체 인구의 70% 정도 되었다(『경제연감』, 1949). 1949년 5월 1일자 인구조사결과에 의하면 2,017만 명으로 해방이후 329만 명이 늘었는데 이 기간에 귀국한 해외동포와 월남민의 수효가 221만 명이였다.

인구 압력은 크게 증가하였으나 농업생산은 오히려 격감하였다. 1940~44년 평균 미곡은 1,371만석, 맥류 945만석, 잡곡 124만석, 두류 117만석 등이 생산되어 1인당 양곡류 소비는 1.41석이였으나, 해방이후인 1945~47년에는 1인당 0.98석으로 30%나 줄어든 것으로 추정되었다.

심각해진 식량난을 타개하기 위해 미 군정은 식량수매정책을 강행했는데 수매가격이 시장가격을 크게 밑도는 것이어서 농가가 수매에 응하지 않으려 하였다. 1945년에는

<표 6-1> 농가의 수지 실태(1947. 4~ 1948. 3)

	자 작	자소작	소 작	평 균
수입(A)	181,865	161,949	139,049	157,243
농업	166,271	145,251	119,904	139,855
겸업	10,844	14,255	9,717	11,985
가사	4,750	2,443	9,428	5,403
지출(B)	189,824	174,005	146,104	164,958
농업	36,134	26,773	30,396	29,766
겸업	1,545	4,280	63	498
가사	152,146	142,952	115,646	134,694
농가수지(A-B)	- 7,959	- 12,056	- 7,055	- 7,715

주: 원자료는 금융조합연합회가 조사한 농가경제조사결과임
 자료: 조선은행 조사부, 『경제연감 1949』, 1-8쪽의 표를 재작성(박성재, 2003에서 인용)

수매목표가 681천석이었으나 다음 해 3월까지의 수매실적은 12.4%에 불과했다. 이후 수매가격의 인상과 수매기피자를 범법자로 처리하는 등의 강제력을 동원해 1947년에는 수매실적이 98.3%까지 올라갔으나 1948년에는 다시 52%로 내려갔다.

남북분단으로 인한 전력공급 중단, 생필품 부족, 식량 부족 등으로 고인플레이션 경제난을 더욱 가중시켰다. 서울의 도매물가지수를 보면 1936년을 100으로 할 때 1944년 241, 1946년 22,100, 1947년 40,200, 1948년 65,500 등으로 폭발적인 상승세를 보였다.

이 당시의 농가경제 실상을 보여 주는 자료로 금융조합연합회가 1948년도에 조사한 것이 있다. 표본농가는 평균보다 약간 큰 것이었지만 모든 농가가 소득보다 지출이 커서 적자 상태를 면하지 못하고 있음을 보여 주었다. 표본 전체 평균을 보면 농업수입이 전체 수입의 89%를 차지하고 겸업수입은 겨우 7.6%에 불과했다. 또 농가의 총지출은 총수입보다 5% 정도가 많았다(표 6-1).

농업수입 중에서 미곡이 67%, 맥류가 5%로 두 작목의 비중이 72%나 되었다. 또 경작수입이 86.1%, 기타수입이 13.9%로 기타수입 비중이 좀 커 보이지만 이 중 8.9%가 임야에서 나온 것이어서 축산물 등의 수입은 극히 보잘것없었다. 농업지출을 전체 지출의 20% 미만으로 극히 낮은 수준을 보이고 있는데, 이는 가계적자로 인해 적정 수준까지 투입재를 투입하지 못한 결과로 장기적인 생산성 저하를 낳을 것으로 우려되었다(『조선연감』, 1949). 농업투입재 중 특히 심각한 것이 비료와 축

력의 부족이었다. 농업지출의 37.8%가 비료비로 가장 큰 비중을 차지했고 그 다음이 노력비로 32.0%였다.

소는 농업생산에서 활용할 수 있는 유일한 견인력, 농가 금융자원, 자급비료 공급원, 농산물과 퇴비운반의 동력원 우육·우피의 제공자원으로서 높은 가치를 인정받았다. 그러나 중일전쟁이 제2차대전이 시작되면서 감소하기 시작한 소는 해방 이후 소비 증가로 급감하였다. 1938년 171만두였던 것이 1943년 95만 9천두, 1946년에는 61만두로 급격히 감소하였다. 따라서 해방 전에는 평균 1.7~1.9호에 1두 꼴로 소가 있었으나 1949년경에는 2.3~3.7호에 1두 꼴로 줄어들었다. 이로 인해 일소(役牛)의 부족이 심각해졌는데, “종래에는 소를 부리는 임금이 사람(1일 250원)의 3배로 계산되었으나 최근 전북지역에서는 8일간에 해당되는 노임”으로 비싸져 소 대신 사람이 경운을 한다는 기록이 보인다. 이 같은 일소의 부족은 생산력 저하의 주요한 요인이 되었다.

농가경제를 어렵게 한 또 다른 요인은 정부의 약탈적 수매정책이었다. 금융조합연합회의 조사 자료에 따르면 농가가 판매한 쌀의 70%는 정부수매에, 그리고 30%는 시장판매를 했는데 그 수입은 역전이 되어 정부수매분은 32%, 시장판매분이 68%이었다(표 6-2). 만일 정부수매량의 가격을 시장가격으로 하였다면 쌀만 해도 농가는 29,661원의 추가수입을 얻을 수 있었으며, 이 금액은 앞의 표에서 보인 평균적자액 7,715원의 3.8배나 되어 상당한 흑자가 될 수 있었음을 의미한다.

가계수지가 적자가 되면 이를 충당하기 위해서는 부채차입이나 자산매각의 수단을 동원할 수밖에 없다. 앞의 금융조합연합회의 조사결과는 농가가 1년 동안에 호당 10,865원의 부채를 차입했으나 상환액은 5,916원 뿐이어서 나머지 차액만큼이 누적됨을 보여 주었다. 또한 동물매각액도 당시로서는 큰 규모라 할 수 있는 21,052원으로

<표 6-2> 쌀과 보리의 판매 방법별 수입실태(1947. 4~ 1948. 3)

	쌀			보리		
	수매	시장판매	계	수매	시장판매	계
수 량 (두)	125.9	51.21	177.11	3.43	0.55	3.98
비 율 (%)	70.6	29.4	100.0	86.2	13.8	100.0
판매대금 (원)	7,079	14,944	22,023	209	119	328
비 율 (%)	32.1	67.9	100.0	63.7	36.3	100.0

자료: <표 6-1>과 같음.

나타났는데 이는 여러 가지 의미로 해석되었다. 첫째, 일소 부족이 심각한 상황임에도 소의 매각할 수밖에 없는 절박한 상황은 가계수지 적자로 인한 자금압박, 부채상환 압박 등이 그 원인이라고 보았다. 둘째, 농지개혁이 지지부진한 가운데 일부 지주들이 농지 처분을 서둘렀는데, 이 농지를 구입하려는 영세빈농들이 농지 구입 자금으로 충당하기 위해 소를 매각했다는 것이다. 농가부채 차입과 자산매각은 소비와 투자의 양면에서의 요인이 작용했다고 할 수 있다.

제 2 절 한국전쟁 직후 농촌의 빈곤

한국전쟁은 농가경제에 큰 피해를 미쳤다 김준보(1954)를 통해 한국전쟁 당시 한해농촌, 산간농촌, 전재농촌의 빈곤상을 살펴보기로 하자.

1. 한해(旱害) 농촌의 참상

경북 달성군 화원면 설화동에 대한 1953년 당시의 현지조사결과를 보면 이 마을의 80호 가운데서 겸업을 하는 농가는 18호인데 그 내역을 보면 수의사 1명, 목공수 1명, 주류 판매 2명, 가축중개업 2명, 염색업 1명, 우차이용 운수업 2명, 행상 9명이다. 행상은 전부 부녀자들이었다. 행상은 상업이윤이 목적이라기보다는 타처에서 기식(寄食)함으로써 얻게 되는 식량소비의 절약에서 수지를 맞추려는 가련한 심산에서 시작하는 것이라고 평가된다. 한국전쟁을 계기로 하여 농촌 내부에 있어서도 「장사꾼」이 많아졌는데, 전몰 유가족의 부인들이 일용 잡화를 머리에 이거나 등에 지고 방방곡곡을 돌아다녀서 겨우 생계를 유지해가고 있는 실정이다. 그럼에도 겸업소득이 점차 중요해지고 있는데 이것은 오늘날 농촌의 자녀로서 도시에 하숙하면서 고등교육을 받을 수 있는 학생들의 가정 사정에 비취볼 때 순농업소득만으로 학자금을 충당하는 학생 수는 점차 감소하는 반면 겸업 또는 부업 소득에 의한 화폐수입으로 학자금을 충당하는 학생 수는 점차 증가하고 있는 것을 통해서도 확인된다. 이 마을은 공부상 500필지의 논 가운데 469필지가 천수답이고, 논은 이모작을 하는 것이 89.4%에 달한다. 마을의 경지가 낙동강에서 1.5km 밖에 떨어지지 않았는데도 지대가 약간 높다는 이유로 낙동강 물을 이용하지 못하고 있다. 기술적으로는 물론 양수기를 통해 낙동강 물을 끌어 올 수 있으나 경제성의 문제와 논이 실제로

는 1500 쪼가리로 잘게 쪼개져 있는 것과 소농들의 배타적 토지소유권이 이것을 어렵게 하는 사회경제적 제약조건으로 작용하고 있는 것이다 1953년을 목표로 저수지를 건설하고 있는 중이었다.

이 마을은 1951년과 1952년 연속해서 한해를 당했다. 1951년의 수도 작황은 논 면적의 80%가 평년작의 3할 이하이고, 약 90%가 5할 수확 이하였다. 전재(戰災)에 시달린 농민들은 합법적 또는 비합법적으로 수탈하는 각종의 인재(人災)에 의하여 시달리게 되고, 이제는 누구에게도 호소할 수 없는 무서운 천재(天災)를 입게 되자 완전히 체념 상태에 빠지게 된다.

1952년에는 가뭄 피해가 더욱 심해서 가득이나 한해를 입어 작황이 나쁜 1951년에 비해 56% 수확에 불과하여 흉년 가운데서도 흉년이었다. 한해를 입은 1951년의 작황을 100으로 했을 때 1952년의 벼 수확량은 1951년의 31.3%, 피(稗) 56.4%, 대맥 95.2%, 소맥 73.8%, 조(粟) 33.5%, 대두 49.6%였다. 1952년도 호당 수도(水稻) 취득량은 1951년의 31.3%로서, 평년작을 할 경우 호당 조곡 취득량은 18.3석인데 52년도는 1.17석이므로 평년작의 6.4%에 불과한 참담한 상태였다. 이렇게 되면 농가식량과 화폐경제의 파탄은 말할 것도 없고 단순재생산마저 위협당하게 된다

한발의 손해를 줄이려고 대파(代播)를 하는데 주로 조와 피를 대파했다. 조는 파종 직후 내린 연속 강우로 싹이 썩어서 거의 수확을 하지 못했고, 피만 수확할 수 있었는데 1951년에는 호당 5.7석을 취득하고 1952년에는 3.3석을 취득했다. 45호를 뽑아서 조사한 결과 평년작 수도 수확량이 824석이던 것이 1952년에는 53석으로 격감하고 그 대신 피가 99석, 조가 9석이었다. 농가는 이렇게 흉작으로 얻은 벼 가운데 13.3%를 현물납부하고 6.4%를 시장에 판매했다.

이 한해 마을의 식량난을 살펴보면 1952년 1년간에 호당 취득한 조곡 총량은 10.62석이고 하곡을 제외한 추곡 중 식량에 제공되는 분량은 벼, 피, 조 합계 5.2석이고 정곡으로는 3.5석이다. 평년작 때에는 벼 수확량만으로 정곡 9.5석이었다. 1953년 1월 25일 현재 45호가 보유하고 있는 조곡은 69.5석, 호당 1.55석이었다. 종자를 제외하면 식량으로 사용할 수 있는 것은 피뿐이었다. 호당 약 1석의 피를 보유하고 있었다. 이 때문에 45호 농가 중 아침에 밥을 먹는 농가는 5호에 불과하고 나머지 40호는 피죽(稗粥)을 먹고 점심은 약 20호가 결식이고 나머지도 피죽이고 저녁은 45호 전부가 피죽을 먹는다. 피를 절구에 찧어 껍질 채로 죽을 끓이며, 저녁에 끓여두었다가 아침 점심에 굳어진 상태로 먹는다. 그리고 피죽에는 콩잎, 무, 배추잎, 조, 콩가루 등을 혼합하여 끓인다. 점심은 결식하고 피죽으로 연명하는 농가가 앞으로

<표 6-3> 식량난 타개방책

타 개 방 책	호 수
죽으로 이어가다가 신춘의 초근목피에 기대	5
신목(薪木) 채취하여 시장에 판매	15
옥포저수지 공사의 임노동에 기대	8
면,마,저포 등의 수직과 맥피가공품 판매	2
행상으로 수입을 얻을 것이다	4
자녀를 타처로 보내고 싶다	5
자작 농지의 일부를 방매하겠다	14
농우 방매	6
차금할 예정	8
이촌할 예정	3
별무계획	10

자료: 김준보, “전시하의 농촌경제상”, 『경제학연구』 제2권1호, 1954.

몇 달을 버틸 수 있는가 하는 질문에 대해 45호 중 한 달 이내에 절량될 농가가 30호 가까이 되었다. 약 3개월을 지탱할 수 있는 농가는 3호, 보리수확 때까지 견딜 수 있다고 응답한 농가는 단 2호에 불과했다.

하곡이 수확될 때까지 식생활을 유지할 수 있는 방법은 자가 보유 식량을 극도로 절약하는 방법을 강구하면서, 동시에 전력을 다해 겸업이나 부업 소득의 길을 찾아낼 것, 그리고 마지막으로 가지고 있는 자산 일부를 방매하거나 빚을 지는 길을 찾는 수밖에 없다.

첫째, 초근목피를 채취하는 것으로, 남편 없이 부녀자들만 있는 농가에서 취해지는 가장 보편적인 방법이다. 초근목피를 채취하는 춘궁 농민으로 말미암아 입상이 변해버렸다는 신문기사나 국회의원들의 지방실정보고도 놀랄 정도의 농민생활의 전율상을 표현하지 못한다.

둘째, 장작(薪炭)을 채취하여 시장에 내다 파는 방법이다. 소유권의 제약이 적고 별거숭이 아닌 산을 찾아서 하루에 8-12킬로미터나 되는 먼 곳에 가서 땀감을 채취하며 여기에는 청장년이 동원되기에는 여력이 없고, 유가족, 소년소녀, 그리고 유아를 등에 짊어진 주부들까지 동원될 때가 많다. 새벽 네시경부터 죽을 끓여먹고 점심밥을 사가지고 긴 줄을 지어 산속으로 들어가 오후 4시 경이면 시장에 돌아와 궁

박판매자로서 불리한 조건 하에서 방매하고서 밤늦게 귀가하여 꿇어두었던 죽을 먹고 몇 시간의 수면이 끝나면 다음 날 아침 또다시 신탄채취 행렬이 시작되는 것이다. 설화동의 민유립은 총면적 42.7정보, 호당 평균 1.87정보로 영세하며 서까래와 기둥감은 없고 송지엽(松枝葉) 250단을 생산할 수 있는 벌거벗은 임상을 보유하고 있다.

셋째, 임노동수입을 올리는 것이다. 조사 대상 농가 80호 중 순 농업노동자는 없었다. 한발로 인하여 연고, 계절고, 일고 모두 농업임노동의 수요가 격감되어 그 임노동 수입도 보잘것없었다. 다만 옥포저수지 제방축조공사에서 얻는 임노동 수입이 중요한 것이었다. 그러나 이 축제공사는 중노동을 요하게 되므로 현재 농촌에서 전시동원으로 인해 중노동에 종사할 만한 청년·장년층이 부족하고, 매일같이 죽을 먹고는 힘든 일을 할 만한 힘이 부족하며, 일당 10,000원(백환)이므로 노임 조건도 좋지 않다는 등 여러 가지 이유로 이 축제공사에 참가한 호수는 80호 중 9호에 불과하며, 호당 평균 35일간이었다. 그들은 대부분 호당 경지면적이 평균 4단보에 불과한 영세농들이었다.

넷째, 농촌수공업이다. 한국전쟁을 전후하여 외국 상품이 범람하는 반면 국산품은 생산비 앙등과 질적 수준의 저열함으로 위기에 처하게 되었고, 이에 농촌수공업도 마찬가지로 처지여서 다른 공산품과의 가격차가 더욱 나게 됨에 따라 전통적으로 내려오던 마포, 면포 등 수직물도 자급용 이상은 거의 생산할 수 없게 되었다. 면포가 가격이 매우 낮아졌기 때문이다. 면포 필당 시장가격은 80,000원 정도인데 그것을 수직하기 위해서는 부인 노동 5일을 요하여 5일간의 임금 25,000원이 지불되고 수직전의 여러 방적공정에도 20,000원의 임금이 지불되는 것이 상례이니 염천 밑의 면화의 재배 생산 과정은 도외시하더라도 그의 직조 과정에 가격의 절반 이상을 지출하게 되는 것이다. 이들 작업은 많은 부분 자가 노력에 의거함으로써 자가 노임의 실현자가 노임의 실현을 목적으로 하고 있지만 일반적으로 오늘날의 농촌 수공업품은 자기 노임의 실현조차 곤란하게 되어 있다. 왜냐하면 과거에는 베틀 위에서 베를 짜는 것은 농촌부녀자들로서 당연한 과제였지만 현재는 세태가 바뀌어서 일부 농가에 있어서는 베를 짜는데 임노동을 고용한다. 베짜기는 기술을 요하는 과중한 손노동에 의해서만 가능한 것으로 모든 부녀자들이 이것을 익힌 것은 아니기 때문이다. 베짜기에 임노동으로 고용되는 자는 대개가 빈농층의 주부나 유가족 부인 또는 몰락한 미망인들이다. 더군다나 농업노임은 도시에 비해 저렴하지만 그 속에서도 부인들의 노임은 그 노고에 비해 불합리하게 저렴한 상태이다. 예컨대 이곳 경

북 달성군 화원면 설화동의 베짜기 노임은 너무나 비합리적인 정도로 낮아서 일당 5,000원(백미 1되 시가는 9,000원)에 불과하다. 여기에다 베틀 위의 부자연스런 자세로 하루에 10-15시간의 과다노동이 혹사된다. 상품 생산이 발전함에 따라 농촌수공업이 쇠퇴하는 것은 피할 수 없다. 노동생산력이 낮은 농촌수공업품이 시장 경쟁에서 패배하게 되는 것도 필연이다. 이와 같은 가격경쟁의 불리성과 원시적 과다노동 때문에 현대의 농촌 주부들은 베짜기를 혐오하게 되었다. 미혼상태인 처녀들의 머릿속에는 길쌈질을 하지 않는 농가에 출가하는 것을 커다란 영광으로 생각하고, 시집간 집에서 길쌈을 한다는 것은 봉건적인 가족제도에 얽매이게 되는 것으로 인식하게 되었다. 그러나 아직까지 농촌에 있어서는 전통과 인습에 젖어서 또한 현실적인 일면적 경험을 통하여 농사일을 하는데 가장 적당한 옷은 한복인 줄만 알고 있으며, 그들의 옷감은 면포와 마포라야만 되는 줄 알고 있다. 다만 한국전쟁 이후 군복 등이 농촌에도 들어오게 됨으로써 이것들이 작업상으로나 경제적으로나 유리하다는 것을 알게 되었으므로 현금을 지불하는 경제적 여력을 가진 자는 시판하는 작업복에 의존하는 경우가 점차 증가해가고 있다. 그러나 여름철의 작업복만은 아직까지 우리나라 삼베에 비길 수 있는 것은 없다고 말한다. 그러나 삼베는 약하고 길쌈하는 공정이 면포 이상으로 복잡한 것이다. 우리나라 농촌에서 생산되는 삼베, 면포 모시 명주 등은 앞으로 점점 상품성을 상실하게 되겠지만 농가 주부들의 인습과 한 소농의 자가 노동력의 연소라는 관념에 있어서 가격과 경제적 수지관계를 떠나서 생산은 자급을 위하여 앞으로도 오래 유지, 존속될 것이다. 이들 의류는 농촌의 의류를 자급하는데 기여하는 바가 크며, 과다 노동의 산물이나마 농촌 주부에게 약간액의 수입원이 됨으로 부녀자들의 잉여 노동력의 이용면으로 보아 앞으로 노동수단과 노동조건을 합리화시키는 시책이 필요한 상황이었다.

그 밖에 이 당시 농촌수공업품으로 맥간(麥稈, 보릿짚줄기) 이용과 벼짚 이용에 의한 가공품이 있었다. 맥간 이용은 그다지 발달하지 않았고, 고품품(藁工品) 생산이 많았다. 새끼, 가마니, 각종 용구류 등이다. 죽제품도 있었다. 이들은 자가 생산물의 부산물을 이용하므로 생산가격의 실현보다도 자가 노임만 보상되면 시장에서 판매될 수 있다. 죽제품은 전문화한 수공업자에 의해 제조되고 있었으나 점차 도시에도 이전되어 하나의 메뉴팩처의 모습을 나타내고 있다. 가장 일반적인 것이 벼짚을 이용한 가공품인데 그 판매가격이 행정당국의 실책으로 자가 노임조차도 실현되지 못하므로 농가에서는 자가 용도 이상으로는 생산하지 않고 있다. 특히 한해 농촌에 있어서는 원료인 짚의 생산이 적고 또 그 질이 열악하여 벼짚가공품은 거의

생산되지 않고 있다. 또 초가집 농가로서는 짚으로 판매용 새끼와 가마니 짜기보다는 우선 지붕을 이어야 한다. 이 마을은 1952년도에 지붕을 새로 갈 수 있는 농가는 전체의 2%에 불과했다. 240동의 가옥에서 지붕을 새로 간 것이 6호 발견되었을 뿐 모두가 암회색의 현 지붕들이 그대로 남아 있었으며, 여름철에 비쌀 것을 걱정하고 있었다. 한발로 인한 짚 생산의 부족의 또 하나의 영향은 한우의 동절기 사료가 없어진다는 것이었다. 한해는 짚 생산뿐만 아니라 다른 모든 부산물의 생산도 격감시키게 되어 풍년시의 가축 사료가 흉년시의 인간의 식량이 될 것이므로 가축들은 겨울철의 영양부족을 면치 못하게 된다.

다섯째, 농촌부녀자의 행상이다. 80호 중 9호에서 부녀자가 행상을 하고 있었으며 개시 연도는 대부분 1951-52년으로 한해와 직접적인 관계가 있었다. 그들의 상업자금은 극히 영세하고 이윤이라기보다는 노임 소득 또는 식량 절약 정도에 불과하지만 자금이 다소 많아지면 비단옷감을 팔고 다니게 된다. 농가소득면에서 이 행상소득이나 구멍가게 상업이득을 경시할 수 없다. 오히려 본업인 농업소득 이상으로 화폐소득을 올릴 때가 많다. 그러나 다른 면으로 보면 이들 상인의 누증이 결과적으로 생산자판매가격과 소비자가격간의 괴리를 크게 함으로써 농촌소비자들에게 비싼 소비 부담을 전가시키게 한다는 것도 간과할 수 없다.

농촌에서 주류 판매업자들의 동향도 주목된다. 8.15 직후에는 농민을 대상으로 하여 주류소매업자들이 각 동리에 성행했으나 그 후 농가경제가 꺾박해지면서 농촌 주류 판매업자들에게도 불경기가 계속되었다. 6.25를 계기로 그들은 면사무소와 지서 소재지로 집중하게 되었다. 농민들도 세과에 따라 면직원이나 지서 직원들과 공사(公私)간에 교제를 하려면 주점에서 행해야 한다는 사실을 알게 됨에 따라 주점도 읍 소재지에 집중된 것이다. 면사무소가 있는 지방 관청 소재지에는 주류 판매업이 너무나 많이 범람하고 있었다.

여섯째, 농업노동자로 나서는 것이다. 6·25 전쟁 이후 경제가 위축되고 침체하면서 농촌 자녀들이 도시에서 구직하는 것이 지극히 어려워졌다. 반면에 전시 동원은 농업 노동력에 양적 및 질적 변화를 초래했으며 농업 노동의 노쇠화, 부녀화, 유년화가 이루어지고 있었다. 농번기에 농업노동자의 제공자도 청장년 대신 초등학교를 졸업한 소년층, 노인, 부녀자, 신체검사 불합격자 제대 장병 등이 많았다. 소농제하에서 정고(定雇)의 사용은 농가 식량 소비 단위를 많게 하는 중요요인이므로 자가 식량의 부족은 정고의 사용을 배제하게 한다 특히 춘궁기에 고용 노동력의 공급과잉이 나타나는 반면 그 수요는 격감하고 정고의 해고도 이때에 많아진다 한해

농촌에 있어서는 이것이 더욱 두드러진다. 80호 중에서 8.15 당시에는 15명의 머슴(定雇)이 있었는데 매년 감소하여 1953년 당시에는 8명의 정고가 있을 뿐이다. 그들 정고 역시 청장년이 소년으로 전환되어 가고 있다 그 이유는 농촌에 있어서 장정 소집을 들 수 있고, 다음으로는 정고에 대한 보수에 있어서 청년과 소년에 차이가 있으므로 임고에 대한 부담을 적게 하기 위해서이다. 정고의 노동력에 기준을 두어 상, 중, 하로 구분하여 그에 대한 1년간의 보수 내용을 평년시와 흉년시를 비교해 보면 상머슴의 경우 평년에는 벼 7섬과 동북 두벌, 하북 1벌인데 비해 흉년에는 벼 2섬, 피 2섬 동북 두벌, 하북 1벌로 감소했고 중머슴의 경우 평년에는 벼 5섬 동북 2벌, 하북 1벌인데 흉작시에는 벼 1.5석과 피 1.5석으로 줄어들었다. 상머슴, 중머슴, 하머슴의 구별은 대개 연령에 의하되 하머슴은 경운 노동은 할 수 없고, 땀감 채취, 목초 공급, 농우사양에 쓰인다. 하머슴은 새경은 없고, 밥만 먹여 주었다. 따라서 노임에 비해 이들 소년 노동은 더욱 가혹한 편이다. 하머슴은 대부분 초등학교를 졸업한 극빈 소년들이니 진학하고 있는 도시 소년들과는 기회균등에 큰 차가 있었던 셈이다. 상머슴과 중머슴의 노동은 흉작시에는 자연의 악 조건과 싸워야 하기 때문에 가일층의 노동이 요구되는 반면에 조악한 식사와 반감된 보수를 받게 된다. 흉년시에는 고용 농가측에서도 머슴에 대한 보수지불이 무거운 부담이 되므로 가급적이면 정고를 사용하지 않고 임시고나 품앗이에 의존하고자 한다 임시고의 일당 노임은 3식을 제공하고서 백미 1되 기준으로 현금 또는 현물로 지급되며 추수기에는 노임도 많고 식사 기타 대우도 좀 나아진다. 전쟁 기타 사정으로 고용노동력의 공급도 부족한 반면 고용노동에 대한 수요도 감소하여 있으므로 당연히 농가는 자가 노동력에 의존하게 된다. 이에 따라 자가 노동력이 흡사되고 노인, 부녀자, 소년들의 노동이 무거워진다.

농촌 소녀들이 도시의 가정부가 되어 이촌하는 경향이 한국전쟁이 끝난 후 격증했다. 중류 이상의 많은 도시 가정에서는 가정부(식모나 하녀)를 두는 경우가 점점 늘어났고, 이들의 공급원으로 순박한 농촌 부녀, 소녀들이 환영받았다. 이들은 대부분 빈농의 딸들로 궁핍의 굴레에서 다소라도 벗어나기 위해 집을 떠났다.

일곱째, 토지매매이다. 식량난 해결과 부채 정리를 위해 농민들은 자신의 목숨과 다름없는 토지를 방매했다. 1952년에 이루어진 자작농지의 매매 사실을 보면 농지의 소재지는 대부분이 설화동인데 매도인 역시 11건 중 10명이 본동네 주민이었다. 그러나 매수인은 11건중 타동네 주민이 7건으로 대부분이다. 한해가 있기 이전에는 농토의 매도인이나 매수인이나 모두 본 동네 주민이었던 것과 비교해서 뚜렷한 차

이를 보였다. 분배농지를 매매하는 경우도 있었다. 형식적으로는 법적 수분배농가의 소유권으로 되어 있으나 실질적으로는 불법 매수자가 상환 기타 일체를 담당하고 있으며, 상환 완료 후에는 합리적으로 소유권 이전을 약속함으로써 매매가 이루어지고 있었다. 이러한 분배농지의 매매는 정부를 속이고 당사자간에 비밀리에 이루어졌다. 이렇게 소유권의 불법 이전이 강행되는 것은 수배농가들이 경제적 빈곤으로 수배농지의 매각 이외에는 담보나 방매할 재산이 없기 때문이다.

농지개혁법은 소작관계의 지양과 토지의 집중을 막고 적정 분배를 목표로 하고 있지만 현실적으로는 과거의 소작관계가 의연히 존속하고 있었다. 농지개혁법 시행 당시 소작농지를 경작하는 소작인이 그 토지를 소작농지로 신고하지 않고 지주의 감언에 합의하여 지주의 자작지로 신고하는 데 동의했기 때문에 법적으로는 지주의 자작농지이면서도 사실은 소작관계가 그대로 존속한 경우가 있었다. 소작료는 5할이 대부분이었다.

농가로서는 생명이라고 할 수 있는 농지의 방매는 증가하는데 수요는 극히 적으므로 농지가격은 하락할 수밖에 없다. 농지에 대한 수요가 적은 이유는 농촌에 구매력이 없기 때문이기도 하지만 다른 한편 농업소득이 다른 부문보다 적기 때문이다. 동란 이후 상업이윤의 기형적 앙등으로 자본 투입이 생산부문으로부터 유통과정으로 집중되었다. 농촌 지역에서도 상업자본이나 고리대자본이 농촌으로부터 유통 부문으로 도피하게 되었다.

여덟째, 농우 방매이다. 농우 방매의 직접적 원인은 식량구입, 부채정리, 관혼상제비, 아동 진학비, 노력동원과 관련되는 비생산적 경비와 사료난 등을 들 수 있다. 소가 없는 농가는 일반적으로 영세농가이며 경지의 협소, 소구입경제력의 결여, 사료 부족을 더 크게 겪기 때문이다. 농우의 매매에 있어서도 농민은 시장에 바로 나가 직접 매매하는 것이 아니라 가축중개인의 중개에 의해 간접적으로 거래했다. 당연히 수수료 부담이 커서 농민의 희생이 뒤따랐다. 이 마을에는 농우가 53두 있었고 사양호수당 1.16두, 마리당 농가호수는 1.51호였다.

아홉째, 농가부채의 확대이다. 이 마을에 대해서 이 당시 정부에서 공급하는 공적 신용은 영농자금과 입도매매 정리자금이 있었다. 그러나 그 규모가 너무나 영세하고 공급 적기를 상실하여 단기신용이 되어서 정부의 취지와 상반된 결과가 되었다. 차입기일이 거의 농업생산과정이 끝난 11월 7일과 12월 19일이고 입도 매매정리자금이 추수가 이미 끝난 12월 중순에야 할당되었으며, 대부기간은 6개월간으로 농업자본의 회전기로 보아 단기신용이며, 80호 중 실제로 이용한 호수는 영농자금 39호,

입도 매매정리자금 30호에 불과하며, 이용농가 호당 금액은 최고가 9만원, 최저가 1만 2천 원 정도에 불과했다. 농가 80호에 대한 영농자금 총액이 100만원, 입도 매매정리자금이 140만원에 불과하여 너무나 영세했다. 이렇게 공급된 정부 정책자금도 실제 이용처를 보면 일용 잡품의 소비품 구입에 주로 소비되었고, 초등학교 아동의 학자금이나 공과 잡부금 납부 그 밖에 식량 보충 등으로 사용되어 버리고 영농비로서 사용된 것은 농번기의 고용 노임을 지불한 사실이 발견될 뿐이다

이러니 당연히 사채가 성행할 수밖에 없다. 이것은 모두 고리대이고, 전통적인 경제외적 강제가 개재되어 있었다. 사채이용자는 고리대금업자에게 고마움을 표명하고 있었는데 궁박한 상황에 처한 그들에게 적기에 필요한 금액을 이용할 수 있게 해 주었기 때문이다. 그러나 이 고리대는 분배농지 경작농민이나 영세농민은 신용능력이 미약해서 차입할 수 없고, 중농 이상이라야 그 혜택을 접할 수 있다. 그리고 동란이전에는 무담보가 많았으나 그 후에는 담보부 신용이 많고 개인신용은 정부신용과는 달리 반드시 영세한 것은 아니었다. 80호 중 10만원 이상의 부채 농가가 50%이고, 부채 호당 부채액은 정부 영농자금의 영세성과는 크게 대조되는 평균 91만원이며, 채권자들은 설화동 거주 채권자는 7명에 불과하고 동네 밖 거주자는 33명에 달했다. 채권자는 동네 농업생산자로부터 점차 동네 밖과 도시 상인들에게로 전환되고 있었다. 채권자 40명 중 18명은 대구의 상인이다. 이자율은 월 1할이 일반적이다. 고리 부채의 용도가 식량구입에 대부분 소비되었고, 반제방법으로는 1953년의 하곡 및 추곡이 풍작이 되기를 기대하는 것 이외에는 없다.

한국전쟁 직후에 농민들은 온갖 잡부금에 시달렸다. 1951년 임시토지소득세법을 제정하면서 기부금지법을 제정하여 농가에게는 법적 부담금 이외에 어떠한 명목으로도 부담을 강요하지 않도록 조치할 것이라고 했다. 그러나 실제로는 농가가 부담한 것이며, 1953년 당시 소위 잡부금의 종류와 금액은 아래 표가 보여 주는 것과 같이 다양했다. 법정 부담금 이외에도 지방자치단체 경비 사설기관 법인 또는 법인을 가장한 개인 등에 의해 강요되는 부담이 적지 않았다. 전시하의 사회적 반영이라고 볼 수 있는 것으로서는 군경원호에 관한 제반부담과 특히 지서후생에 관한 부담의 종류가 가장 많았다. 계층별 부담을 보면 대농은 말할 것도 없고, 경지규모 1.3단보에 불과한 극빈농민에게도 33종목을 부담하고 있고, 금액도 국채와 지서후생 제부담 이외에는 별 차이가 없어서 영세농일수록 소득에 비한 부담이 크다. 누적된 부담금과 강요된 소비품의 대금을 완납하지 않으면 필경은 각종의 공적 증명서류나 일반 배급물품을 용이하게 받을 수 없게 됨으로써 채납도 있지만 결국은 완납되고 만다

<표 6-4> 공부(公簿)상의 농가부담금

종 별	금 액			종 별	금 액					
	대농	중농	소농		대농	중농	소농			
	원	원	원		원	원	원			
국채	38,000	15,000	5,500	일선장병	13,000	3,200	2,400			
청년단비	2,000	2,000	2,000	위문대						
군경원호회비	9,900	2,000	1,000	보궐선거비						
부인회비	1,000	1,000	1,000	지서 수리비						
위생비	2,000	-	-	충훈비						
지서신탄비	4,000	3,000	3,000	도의원선거비						
지서경비	26,400	4,000	3,000	면의원선거비						
국민회비	1,000	1,000	1,000	군경원호사업						
미국 대통령				월력대				1,000	1,000	1,000
환영비	3,000	3,000	3,000	사랑의 깃				500	500	500
대통령선거비				군경원호성금	500	500	500			
징병검사비				영화대	500	500	500			
영령봉영비				유숙계 책대	2,000	2,000	2,000			
입대자인솔비				지서후생비						
제1차징용비	17,780	3,200	2,000	지서부담	22,000	5,500	3,400			
제2차징용비				소방비						
상이군인회비				방위대부담						
국민저축				사친회비						
삼립회비				합계	182,780	79,300	35,800			

비고: 대농 -- 김모(논 12.1단보, 밭 3.3단보)

중농 -- 김모(논 5.28단보, 밭 1.0단보)

소농 -- 임모(논 1.3단보, 밭 없음)

자료: 김준보, “전시하의 농촌경제상”, 『경제학연구』 제2권 1호, 1954.

2. 산간 농촌의 후진성

1953년 당시 산간지대인 충북 보은군 회북면 쌍암리의 실정을 보면 이곳은 일조량이 부족하여 논은 일모작을 하고 있다. 관개시설은 전혀 없고, 대한재는 10년을 주기로 발생하고 당시 3년간에는 연달아 가뭄이 엄습하여 밭은 70%의 손해를 입었다. 홍수가 나면 경지는 그대로 황폐화하며 조사 당시에 경지총면적의 41%가 황무

지로 변화했다. 조사 대상 77 농가들 중 1정보 이하의 농가가 53%를 차지하고 그들의 차지하는 총경지면적은 전체의 40%를 차지하고 있었다.

평시에 이곳의 농가 1호당 평균 인구는 6.7인이며 그들이 각자 6.7단보의 농지를 경작하고 있었다. 전국 평균에 비하면 노동력의 과잉 상태가 현저하여 연평균 1호당 과잉노동수가 82일노동인 것이다. 호당 평균 6.7단보의 협소한 경지 위에 자가의 노동력을 충분히 소화시킬 수 없으며, 30%가 과잉인 셈이다. 이로 인해 경영합리화는 불가능하고 머슴, 분익소작, 고지(雇只) 등의 봉건적 제 형태가 잠복하고 있다. 춘궁기에 빈농은 유산층으로부터 고지를 받고 그 대가로 농번기에 노동을 제공하는 고지가 성행하고 있었다. 고지 차용 농가 수는 15호로 예측적인 고리대적 제관계가 결부되어 있었다.

다른 한편 전쟁으로 젊은 노동력이 대거 징집되고 있었다. 충북 보은군 쌍암리에서는 20세에서 28세까지의 남자총수 34명 중 징집자 25명, 미징집자가 9명인데 그 중 4명이 불구자이므로 83%가 징소집된 것이며 장차 더욱 많은 징집이 예상되는 것이므로 농촌의 출동률이 도시보다 상대적으로 높았다. 이 때문에 노령노동과 유년노동이 혹사되는 결과를 낳았고, 비출동노동력이라 해도 방위동원, 자경동원, 도로건설, 지서증축동원 등으로 농민에 대한 노력적 공세는 점증하여 1인당 동원되는 노동일수는 연간 50일에 달한다고 했다.

충북 보은군 쌍암리에서는 80세에서 60세의 연령층에 속하는 노동력 소유자는 46.4%, 18세에서 40세까지는 총인구의 30%로 되어 있는 바, 농번기에 노동시간은 평균 1인당 하루 15-17시간이고 노임 형태는 현물과 현금이 혼합되어 있다. 품앗이는 전래적으로 보급되어 있다. 빈농층에서 일반적으로 행해지고 있었고, 전형적인 일고 형태는 1정보 이상의 경지 소유자에게서 이루어진다. 일당 노임은 도시가 250원-300원인데 비해 이곳에서는 100원 정도로서 항상 도시보다 낮다. 연고(머슴)가 있는데 머슴 총수는 12명이었다. 비교적 그 수가 적다고 볼 수 있는데 그 이유는 계절에 따라 신탄, 벌목 작업이 있고, 또한 답작과 달라서 전작에는 부녀의 노동이 많이 대체될 수 있다는 것이다.

축우는 역축으로 사용됨은 물론이고 자급비료의 공급원으로서 경영의 합리화에 필요한 요인이다. 산간 지대는 가축 사육 조건이 다른 곳에 비하여 유리하므로 조사 농가 79호 중 유축농가가 55호이며, 유축률은 70%이었다. 유축농가 55호 중 자기 소유는 48호이나 반작 엇갈이 등의 조건으로 사양하는 농가도 7호 있었다. 1정보 이상의 경지 소유 농가는 전부 자기 가축의 소유자이며 무축농가는 5단보 이하

의 경지소유자에 속했다. 농가호당 두수는 0.53두이고 성우 1마리당 평균 경작규모는 13단보였다.

0-5단보 농가의 경우에는 비료 사용량도 미미하고 5단보 이상의 경지소유자층은 금비 및 자급 비료를 되도록 많이 투입하는 경향이 있고 1단보당 수확량 역시 후자가 전자보다 현저하게 높다. 금비는 물론이고 자급 비료의 생산에도 어느 정도의 자력이 필요한데 자력이 빈약한 무축농가로서는 구비(厩肥), 퇴비 등의 자급비료의 공급도 용이하지 않은 것이다.

농가 수지를 보면 78호중 농경 이외의 소득원이 있는 농가는 목공 1호, 정미업 1호, 우마차 운반업 1호, 철공업(대장간) 1호의 합계 4호이며 정미업자만 정미료를 1말당 현물 1되를 받아 연수입 180만원이고 나머지는 연간 40만원 정도에 불과하다.

농번기에 있어서 노임 수입호수는 농가 79호 중 29호이고 이들은 모두 0-5단보 경영층이다. 일용노임은 현금지불로 변화하고 있지만 맥타작기와 추수확기에 노임 지불 형태는 현물로 하고 있었다. 이양 5,000원 사식(四食)급여, 대맥타작 2말 4식급여, 대맥수확 1말 4식급여, 벼 수확 현금 7,000원 4식급여, 벼 타작 1말 4식급여, 제초 7,000원 3식급여, 감수확 7,000원 3식급여, 면화수확 5,000원 3식급여. 이 지방에서 연고의 노임은 18세미만은 삭먹이(급료 없고 식사만 제공), 18-20세 1석, 20-40세 1.5-2.0석, 40-50세 1-1.5석, 50-60세 1석, 60세 이상 삭먹이었다. 노임수입은 3단보 이하의 농가의 경우는 연평균 29만원, 5단보 이하의 경우는 14만원이었다.

당시에는 산간지대에서 신탄(薪炭)수입이 중요한 농외 소득원이었다. 겸업수입으로서 신탄수입이 차지하는 비중은 크며, 호당 평균 68만원이었다. 그 중 빈농에게 있어서 신탄수입은 농가 총수입의 30% 정도를 차지하고 있으며, 생계비 보충과 각종 부담금 납부에 충당하는 등 노임수입과 더불어 빈농이 생존할 수 있는 조건을 제공한다.

과실은 이 지역의 주요한 산물로서 여기서 얻는 수입은 임산수입과 더불어 농가 수입의 큰 부분을 차지한다. 부락 총수입의 1할을 차지하는 과실수입은 과수원 소유층에 편중되어 있는데 그들은 대개 경지소유면적이 큰 농가들이다.

농가는 부업으로 양잠과 가내수직을 하고 있었다. 벚짚을 이용한 가마니, 새끼 짜기 등은 논 경작 농가에서 일부 이루어지고 있지만 부진한데 그 원인은 가마니가격이 저렴하기 때문이었다. 가마니 한 장 가격이 2천원이니 가마니 짜기 수입보다 별목하여 얻는 수입이 더 유리하다는 것이다. 양잠도 중요한 수입원이다. 조사 농가 79호중 양잠농가는 26호이고 양잠 농가들의 평균 누에치는 양은 13아(蛾)이며 0.7매의 빈

<표 6-5> 산간농촌 농가 수입상황

(단위: 원)

계		0-3단보	3-5단보	5-10단보	10-30단보
농산수입	도작수입	180,600	92,200	966,000	3,400,000
	전작수입	1,712,000	2,772,000	2,709,000	7,401,000
	연초수입	48,000	520,000	598,000	683,000
	계	2,372,600	3,384,000	4,273,000	11,034,000
겸업수입	임 산 물	721,000	490,000	287,000	1,240,000
	과 실	-	-	280,000	2,229,000
	노 임	290,000	140,000	-	-
	기 타	38,000	42,000	248,000	1,120,000
	계	1,049,000	672,000	528,000	4,349,000
	축 산 물	23,000	32,000	168,000	230,000
합	계	3,444,600	4,088,200	4,969,000	16,063,000

자료: 김준보, “전시하의 농촌경제상”, 『경제학연구』 제2권 1호, 1954.

약한 실정이다. 잠종의 배급가격이 춘잠 1매에 대하여 1만 8천원이고 잠견 대상가격의 저렴성과 수출의 부진 등의 경제조건으로 인하여 농촌부업의 주요한 부문인 양잠은 이 마을에서는 쇠퇴일로로 걷고 있었다. 가내 수직업은 부녀자들이 종사하고 만추로부터 조춘까지 농한기를 이용하여 작업하고 있으나 양잠과 같이 공판제의 강화와 공출가격의 부여로 인하여 쇠퇴하고 있다. 양돈은 79호 중 24호에서 자돈을 합하여 28두를 사육하고 있었다. 양계농가는 24호이고 닭의 총수는 63마리였다.

작부 상황을 보면 전작지대의 특성이 나타나서 논을 제외한 밭에서는 대맥, 소맥, 고구마, 조가 중요한 농작물이고, 주민의 대부분이 상식으로 고구마와 조를 혼식함을 볼 수 있고, 기타 연초 면화 등이 재배되고 있었는데 연초는 현금수입을 올려주는 주요품 가운데 하나였다.

<표 6-5>에서 당시 산간 농촌의 농가경제 수입을 볼 수 있다

농업경영비를 보면 우선 종자대로서 종자의 대부분은 자가에서 생산하며, 무, 백채, 연초 등의 종자가 시장에서 구입된다. 종자가격은 1953년 8월 현재 무우 종자 한 홉에 5천원, 배추종자 한 홉에 7천원이다. 자본 구성이 고도화되지 않고 노동력이 과잉인 후진적 단계의 농업에서 생산력의 발전은 주로 비료 투하량의 증가에 있으므로 비료대는 농업경영비 중에서 가장 큰 비중을 차지한다(표 6-6).

<표 6-6> 농가계층별 농업경영비

	0-3단보	3-5단보	5-10단보	10-30단보
종자대	69,700	78,500	168,000	335,000
비료대	8,000	13,000	180,000	276,000
농구비	14,000	16,000	38,000	43,000
노 입	-	-	292,000	1,470,000
축력비	35,000	42,000	56,000	-
(1) 소 계	126,700	149,500	734,300	2,123,000
토지수득세	175,000	246,000	588,000	1,450,000
상환미	80,000	-	-	-
소작료	56,000	48,000	-	-
대지료	20,000	20,000	36,000	-
제부담	328,000	359,000	418,000	508,900
(2) 소 계	619,000	673,000	1,042,000	1,959,400
농산가공비	72,000	124,000	202,400	508,000
건물비	12,000	15,000	31,000	84,000
가축비	-	75,000	98,000	-
사료비	-	8,500	12,000	-
판매비	-	-	38,000	56,000
(3) 소 계	84,000	222,500	381,400	648,000
합 계	829,000	921,000	1,715,400	4,730,400

자료: 김준보, “전시하의 농촌경제상”, 『경제학연구』 제2권 1호, 1954.

이 당시에는 잡부금 부담도 농가의 중요한 지출 부담의 하나였다. 토지수득세 이외에 국채 치안미, 원호비 등 수십 종에 달한다. 치안미와 학교비는 주로 5단보 이상의 농가층에 집중적으로 부과되고 그 부담액은 호당 평균 1석5두(현물)로 되어 있다. 그리고 농민일반에게 부과되고 있는 제 부담을 보면 군경원호회비 7,000원, 부인회비 2,000원, 국민회비 2,000원, 위생비 600원, 지서증축비 3일간의 노동, 지서신탄비 3짐(현물), 장정송환비 1,500원, 도로부역 15일(노력), 방위동원 35일(노력), 성인교육회비 1,000원, 동포애성금 2,000원, 사랑의 깃 1,000원, 영화대 1,500원, 충훈기금 2,000원, 위문금 4,500원, 상이군인회비 2,000원, 달력 1,000원, 쥐약 3,000원, 올림픽뺏지 1,000원, 구장조 대맥 0.5두, 벼 1.5두, 소염조 대맥 0.5두로 합쳐서 현금 36,100원, 현물이 대맥 1말, 벼 1.5말, 신탄 4짐, 노력 동원이 50일로 되어 있어서 농민들에게는 상당히 큰 부담이 되고 있었다.

<표 6-7> 농가계층별 가계비

	0-3단보	3-5단보	5-10단보	10-30단보
식량비	2,633,600	2,786,200	3,002,600	9,324,600
피복비	54,000	83,000	124,000	205,000
가구집기비	79,000	97,000	166,000	222,000
생활필수품	-	-	-	-
연료비	-	-	-	-
(1) 소 계	2,736,600 (93%)	2,966,200 (92%)	3,292,600 (80%)	9,751,000 (80%)
주거비	4,500	6,400	18,000	49,000
위생비	82,000	4,600	111,000	360,000
교육비	83,000	88,000	278,000	1,375,000
관혼상제	12,000	18,000	117,000	235,000
(2) 소 계	181,500 (6%)	157,400 (6%)	524,000 (13%)	2,019,000 (16%)
교통비	4,800	6,600	98,000	110,000
교제비	12,000	25,000	59,000	90,000
기호비	-	12,000	120,000	130,000
오락비	-	-	5,000	12,000
(3) 소 계	16,800 (1%)	43,600 (2%)	282,000 (7%)	342,000 (4%)
합 계	2,934,900	3,167,200	4,098,600	12,112,600

자료: 김준보, “전시하의 농촌경제상, 『경제학연구』 제2권 1호, 1954.

<표 6-8> 농가수지상황

계 층	0-3단보	3-5단보	5-10단보	10-30단보
농경수입	2,372,600	3,384,200	4,273,000	11,484,000
부수입	1,071,000	704,000	696,000	4,579,000
(1) 계	3,444,600	4,088,200	4,969,000	16,063,000
경영비	829,700	921,000	1,715,400	4,730,400
가계비	2,934,900	3,167,200	3,598,600	12,112,600
(2) 계	3,764,600	4,088,200	5,523,000	16,843,000
(1) - (2)	-320,000	-250,000	-845,000	-780,000

자료: 김준보, “전시하의 농촌경제상, 『경제학연구』 제2권 1호, 1954.

총수입의 7%가 지출초과로서 적자인데 특히 경지규모 5-10단보 농가의 경우 총수입의 평균 18%의 적자를 보이고 있다. 이 지방에서는 연료, 의료는 자급하고 있는데 농가적자의 원인은 법외의 과중한 세 부담과 가계비의 지출초과에 기인한데 가계비 지출에 있어 교육비, 관혼상제비, 위생비 등의 지출이 컸다.

농가부채 상황을 보면 조사 대상 농가 79호 중 53호가 금융조합 또는 개인으로부터 차금하고 있으며, 최고 25만원으로부터 최저 6만5천원으로 되어 있고 호당 평균 부채액은 15만원이다. 부채의 내용은 대부분 생산적인 경영비가 아니라 비생산적인 소비적인 것이었다.

농촌의 교육 상황을 보면 충북 보은군 회북면 쌍암리의 경우 18세 이상 남녀수 375명 가운데 남자 188명 중 문맹이 40%, 소학 졸업자 23.5%, 중학 졸업자가 1명이고, 여자 18세 이상 187명 중 문맹이 72%, 국문해득자가 22%, 소학 졸업이 6%이며 전체적으로 보면 문맹이 56%, 국문해득자가 19%이다. 남녀별 아동의 취학 상황을 보면 남아의 미취학률이 75%, 여아의 미취학률이 87%이고 전체 미취학률이 80%를 보이고 있었다.

3. 전재(戰災) 농촌의 참상

경기도 시흥군 수암면 논곡리는 6·25 전쟁시에 격심한 공중폭격과 그 후 전재에 의해 전체 마을이 거의 소실된 곳이다. 운송요구로서 우마차가 5대 있을 뿐 자전거조차 1.4후퇴시 소실되어 1대도 없었다. 경지면적 93정보 가운데 논 71%, 밭 29%, 농가 호당 경지면적은 3,375평, 1인당 평균은 52평, 1952년에 경지면적 93정보에 대하여 파종식부면적은 66정보(71%), 파종하지 못한 면적은 27정보에 달했다. 논은 66정보 가운데 파종면적 42.3정보(64%)를 파종했다.

품앗이, 일고, 전대(고지, 雇只) 등이 일반적 노동형태이며, 품앗이 80%, 일고 10%, 전대(고지)는 10%의 비중을 차지하고 있었다. 고지의 노임 형태는 현물과 현금이 병행되며 춘궁기에 현물 2되(소두) 또는 현금 100환을 전대받아 농번기의 1일의 노동으로 갚게 된다. 이 지방에서는 일고지가 지배적 형태인데 충북 쌍암리에서는 임고지(賃雇只, 삭고지)가 보편적 형태이다. 노임 계산을 보면 일고지가 삭고지보다 고을인 셈이다. 삭고지는 200평에 대하여 이앙(1일), 중경제초(2일), 수취(1일)까지 합계 4일의 작업을 일체 부담하여 식량 1말5되(소두)를 전대받는다. 고지대여자로 보면 논곡은 춘궁기에 2되 또는 현금으로 100환을 전불하고 농번기에 1일(4식

급식을 150환으로 계산) 노동하면 250환이 지출된다. 임고지는 일보지 보다 고용노동자에 더욱 저렴한 노임수준이 된다.

농촌에는 일반적으로 과잉인구이지만 이 마을은 한국전쟁을 계기로 사망, 출정 징용 등으로 인해 다수의 노동인구가 이촌했으므로 노동력의 급격한 유실로 말미암아 농업 경영 상태가 마비되어 있고, 특히 농번기에는 노동력 부족이 심각한 상태였다. 이 마을의 한국전쟁 후 인구 변동을 보면 23명이 각종 전염병으로 사망하고 학살과 폭격 등으로 사망한 자가 31명에 달했다. 여기에 군인으로 14명, 군속으로 1명, 징용으로 11명, 이촌으로 5명 등 35명이 마을을 떠났다. 전쟁으로 인간노동력 부족만이 아니라 축력의 부족도 초래했다. 1.4후퇴 후에는 축우는 거의 도살당했고, 1953년 1월 현재 마을 내의 축우 수는 성우가 불과 9두였다. 따라서 1마리당 경지면적은 10정보 8단보나 되었다. 충북 쌍암리의 경우 성우 42두에 1마리당 경지면적 0.97정보 인데 비하면 축우부족 문제가 얼마나 심각한지를 알 수 있다.

전재로 인해 이 마을의 주거상태는 심각한 상태였다. 6.25와 1.4후퇴 두 번에 걸쳐서 전화(戰禍)를 입은 이 마을 경제는 전체 호수 90여호중 73호가 전소(全燒)되고 그 중에서 인간의 주거로서의 형태를 겨우 유지할 정도로 신축되어 있는 것이 14호이고 잔여 60여호는 비바람을 피할 정도의 토막이었다. 1.4 수복후 20여개월이 지난 오늘까지 농촌의 주택문제는 논의조차 이루어지지 못하고 있었다 대부분의 주민은 흙벽조차 만들지 못하고 내부만을 흙으로 도벽하되 외부는 서까래로 엮은 채 그대로의 초가였다. 방안의 높이는 1미터50센티 정도의 협소한 1간방이며, 일광이 비치지 않아서 내부는 심히 암흑하고 습기에 차 있었다. 이에 따라 쥐들이 번식하고 충류와 병균이 눈에 보일 듯하며, 습기로 인해 아동들의 30%가 편두선 환자일 뿐만 아니라 어느 가정이든지 벼룩 때문에 두드러기(피부병)가 전 주민 가운데 만연해 있었다. 여기에다 주민은 고율의 대지료에 시달리고 있었다. 대지료는 현물조이며 대지 150평에 연 15말(소두)의 벼로 지불하고 있다. 이 마을의 대지는 90%가 조모씨라는 개인이 독점적으로 소유하고 있다. 이러한 주택문제에 대해 유엔 구호 당국에서 9평 6간의 주택건축재료가 배급될 예정이지만 인건비와 채목 이외의 비용은 각 개인 부담이므로 주민 가운데 현실적으로 이에 응할 만한 경제적 능력이 있는 자는 14호 정도이고, 나머지 60호는 예정된 구호 배급마저도 받아들일 정도가 되지 못한 실정이다.

1953년 총과중면적은 42.3정보, 638석이, 그 가운데 상환미, 토지수득세 및 비료대

의 합계 326석을 공제한 나머지 312석이 마을인구 453명의 식량이 된다. 이 식량은 주민의 필요소비량 중 3개월 6일분을 충당할 수 있을 뿐으로 2월이면 절량에 이르게 된다. 90호 가운데 맥수확기인 7월초까지 유지가능한 농가가 15%이고, 나머지 85% 농가는 그 전에 절량을 면치 못할 것으로 예상된다. 그 중에는 추수전부터 헛곡을 베어서 먹게 되는 농가가 7할이고 실제로 추수 직후부터 죽으로 생활하는 농가가 7호나 있었다. 과거 1년 동안의 이 마을의 식사 상황을 보면 1할을 차지하는 상층에서는 쌀 8할, 잡곡 2할의 혼식이고, 4할의 중농에서는 조반석죽 2식일뿐만 아니라 구정을 지나 궁박기에 들어서서는 고지를 얻어 생활을 유지하는 것이다. 그리고 이들에게는 초춘 산야에 풀이 나면 채초 경제가 시작되고 쭉을 위시하여 쫄, 싸리, 삼추, 고비, 고사리, 다래순, 씬바귀, 갈기나무 등의 산초는 그들의 주요한 식량이 되는 것이다. 이에 따라 전답에서 노동하는 중에 현기증이 생겨 넘어지는 자와 나무짐을 지고 시장에 가는 길에 쓰러지는 자, 결식 끝에 등교하지 못하는 학동들을 많이 볼 수 있다.

지금 분배농지 2,300평을 경작함으로써 6·25 전쟁전의 생활은 마을 내의 중류 수준에 속하고 가족은 호주(47세남)와 주부(42세) 그리고 자녀 3인 남(17), 남(13), 여(9) 합계 5인 가족인 모 농가의 식량 상태를 표시하면 다음과 같다. 경지 2,300평의 생산고는 20가마(1800근)인데 여기에서 상환미 5가마(450근), 수득세 2가마(180근), 외상비료대 상환미 60근, 구호미 상환 30근, 이장조 20근 등을 제외한 잔고는 53말(1060근)이 되고 다시 공과 제 부담금과 사채 정리용으로 합계 5말, 학교 학생미에 2말, 생활용품, 교육비 및 의료비 지불을 위한 시장판매에 합계 8말이 지출되었으니 잔여 38말이 자가 소비용 식량이 된다. 5인 가족에 1인당 월소비량 평균을 2말(소두)씩 계산하면(잡곡을 혼식하고) 그들의 식생활은 이것으로써 불과 4개월간 유지하고 되는 것이니 3월이 되면 절량을 면하지 못할 것이 자명하다. 이에 농민들은 농지개혁의 상환량이 고율이며, 5년 상환은 불가능하며 상환곡과 토지수득세는 금납제로 할 것 등의 의견을 제출했다. 그러면 농가 식량의 보완책은 무엇인가. 노동력의 담보(고지), 노임 수입(품팔이), 농가부채의 확장, 채취생활 그리고 토지매각 또는 담보 등으로 귀결하는 것이다.

연료 상황을 보면 국유림은 30년 전에 사유화되고 근대적인 법률적 옹호를 받고 있다. 논곡리의 소유별 임야면적과 호수를 보면 총면적 99정보 가운데 88%가 사유로 되어 있고, 12%가 구일본인 소유였던 귀속임야이다. 그리고 사유 임야의 54%가 타부락인의 소유인 것이며, 99정보 중 제대로 된 임상을 가지고 있는 산야는 사유

림 중의 4정보와 귀속임야에 한정된다. 연료를 시장에서 구입하는 농가는 소수이며, 임야 소유자 및 관리인(4정보에 대한)과 귀속임야 관리인을 제외한 70%의 주민은 4킬로미터 내지 5킬로미터의 원거리로부터 나무를 구한다. 대부분은 아동 및 부녀자가 연료 채취에 종사하게 되고 한푼과 더불어 손수 채취한 신탄을 등에 지고 또는 머리에 이고 산로를 내려오는 사람의 대열을 볼 수 있다.

생활의 빈곤은 무지와 질병을 가져온다. 전제로 인해 이 농촌은 주민을 위시하여 가구, 의류, 일용품의 일체를 소실했다. 따라서 이러한 빈곤 상태가 질병을 동반한다는 것은 당연한 일이다. 경제력이 없는 그들은 좀처럼 생활을 향상 개선시킬 여력을 갖지 못하고 있다. 1.4 수복후 장티푸스, 이질, 콜레라가 만연하였으며 마을 내 전염병 사망자는 23명이나 되었다. 또 조악한 토막 안에는 쥐(鼠)가 번성하여 이와 벼룩 때문에 전 주민이 두드러기로 고통을 받고 있다. 그 밖에 현재의 질병 상황을 보면 결핵환자가 4명, 위장병환자 2명, 요통 9명, 그리고 회충병은 대부분이다. 일변 산부의 영양부족, 과로, 피로로 인하여 산아와 그 발육은 대단히 부진하다. 의료시설을 보면 이 마을에서 4킬로미터 떨어진 면사무소 소재지(안산)에 하나의 보건진료소가 기설되어 있는데 이것이 수암면 전 지역의 의료를 담당하고 있다. 의사 1명, 조수 1명, 간호원 1명이고, 약품과 시설은 물론 빈약하다. 그 외에 안산에 한약종상이 3개소 있을 뿐이고 이 마을 자체에는 아무런 의료시설이 없다. 한국전쟁 당시 이 마을 내에 있어서 학살과 전염병과 폭격으로 사망한 자가 30명이 되었다 한다.

이 마을 주민의 교육정도를 보면 문맹이 39%이고, 한글 해독자가 50%, 소학교졸 7%, 중졸 4%이다. 아동의 취학 상황을 보면 미취학률은 37%가 되고, 또한 남녀별 미취학률을 볼 때 그 차는 현저하다. 면내 교육시설은 40년 전에 안산공립보통학교가 설립되었고, 해방 후에 화정공립국민학교를 신설한 이외에 안산교 반포분교, 안산국민학교 등이 설치되었으나 이번 전쟁으로 인해 하루아침에 5 교사(校舍)가 전소된 이후로는 부분적인 응급시설로 토막 교실에서 수업을 하고 있다. 안산국민학교는 1.4후퇴 당시에 교사는 전소되었고, 1952년에 유엔 구호기관으로부터 건물 자체의 배급을 받아 교실을 3개 신축했으나 그 외에는 토막 교실 5개소를 건축하여 수업을 하고 있다. 토막교실은 지하 1미터, 세로 6미터, 높이 2미터이며, 밑에는 흙이고 책상도 의자도 없는 암흑한 교실이다. 한 교실은 60명을 수용함이 원칙이었는데 여기 토막에는 그나마 70-80명을 수용하는 형편이며, 탁한 공기와 습기는 교실에 충만되고 있다. 이로 인해 아동의 10%가 편도선 환자이다. 또한 대부분이 영양부족

인 아동에게 학업은 일종의 고역이다. 이 결과 생리적으로 발육 불량은 물론이고 결식으로 인해 「부황증」에 많이 걸려 있는 실정은 문자 그대로 목불인견(目不忍見)이다. 학교에서는 결식 아동들에게 수호 배급미로 중식을 제공하고 있다. 중식 급여 대상자는 160명이며, 식사는 1홉5작의 밥이고, 부식은 각자 지참하며, 중식 때문에 무리하게 출석하는 학생도 있다 한다. 학생의 부담금은 1인당 사친회비 연 500원, 후생미 연 2회에 걸쳐 보리 1말(소두), 쌀 1말(소두)라 한다.

이곳 전제 농촌에서는 어느 정도의 물질적 토대가 있어야 할 수 있는 부업도 빈약하여 주민은 목면, 마, 광목, 술, 연초 등을 전부 시장에서 구입한다. 가마니짜기도 미약하여 1952년도 가마니 생산 배당량이 이 마을에 3천매였는데 납부량은 5백매(16%)에 불과했다. 기타 부업은 없고, 마을 내의 겸업농가로 목수 2명, 양축업 1명, 우차운반업이 5호뿐이다.

토지수득세 이외에 농민에게 일률적으로 부과되는 부담은 호당 평균 현금으로 274,600원, 현물(벼)로 3말, 노력 일수 17일이다. 국채 7,000원, 학교비 200,000원, 청년단비 750원, 군경원호회비 6,000원, 부인회비 3,000원, 호적 기류계비(寄留屆費) 1,000원, 위생비 2,000원, 지서신탄비 15,000원, 지서후생비 7,000원, 지서환송회비 11,000원, 국민회비 2,000원, 충혼 건립기금 3,000원, 동포애발양(發揚)성금 2,500원, 장정신체검사비 2,000원, 사랑의 깃 300원, 일선장병위문대 1,000원, 일선장병위문엽서대 300원, 대통령존엄대 500원, 상이군인분회결성비 500원, 원호약품대 2,000원, 원호달력대 2,000원, 이세 5,000원, 소년조(현물) 벼 4되(大) 이장조(현물) 벼 1말(大), 현물저축 벼 5되(大), 중학교성납미 벼 1말(大), 도로부역(노력) 15일, 노력동원 2일 등이다.

이 마을의 농가부채 상황을 보면 입차조건으로서는 ①춘궁기에 쌀 1말을 차입하고 추수기에 쌀 2말로서 채무변제를 이행하는 것, ②춘궁기에 쌀 6말을 차입하고 맥수확기에 보리 10말로서 채무변제를 이행하는 것, ③춘궁기에 현금 1천원을 차입하고 맥수확기에 보리 5말로서 채무변제를 이행하는 것, ④춘궁기에 쌀 10말을 차입하고 추수기에 쌀 1말로서 채무변제를 이행하는 것 등이 있었다.

채권자는 전부 마을 바깥 거주인이고, 농민은 마을 내 지인을 통하여 그로부터 차입한다. 마을의 부채액은 사채에 있어서 위의 ④의 형태가 4가마, ②의 형태가 6가마, ③이 1백30만원이고, 금융조합 대부금은 5백8만원으로 되어 있다. 사채는 채무이행에 있어서 전부 현물(수확후)이다. 사채 이외에 금융조합에서 융자받은 자는 마을 내의 소수 유력자에 한하고 대다수 주민에게 그 혜택은 거의 없으며, 부채 농

가는 30호로서 전체 농가 80호의 38%에 해당한다. 부채를 얻은 이유는 생계비 지출이 실로 90%인데 지출의 주요 항목을 보면 영농자금은 노임비가 유일한 부분이고, 그 밖에는 순전한 생계비, 의료비, 약품대, 자체 정소집에 관한 비용, 상제비, 자녀교육비, 공과부담 및 기타 교통비를 위시한 생계비용 등이다.

제 3 절 1950년대 농촌의 피해

한국전쟁 후 1961년 군사정권이 들어서기 전까지의 농가경제는 생산과 소비 등의 모든 면에서 본질적인 큰 변화는 찾기 힘들었다. 생산구조의 측면에서 보면 농지개혁으로 지주·소작 관계가 청산되고 영세자영농구조가 정착되었다고는 하지만 대부분의 농민이 빈곤한 삶의 굴레에 얽매인 점은 여전하였다. 더구나 해방과 6. 25전란을 거치면서 겪었던 극심한 사회·정치적 혼란 속에서 수많은 농민은 수확 후 2~3개월도 못되어 식량이 바닥나는 이른 바 절량농가의 형편을 벗어나지 못하였다. 그럼에도 불구하고 토지수득세, 지가상환 등 각종 조세와 부담금은 농가에 집중되었다. 이 시기는 영세경영, 저생산성, 저소득, 부채누증, 고인플레이의 압력, 현물조세와 각종부담금의 중압에 시달린 시기로 특징지을 수 있다.

1. 농가경제의 영세성

농지개혁이 끝난 1953년의 전체 농가 수는 224만 9천호로 개혁 전인 1947년의 217만 2천호보다 3.5%가 증가하였다. 1953년의 경지규모별 분포를 보면 5단보 미만이 44.9%, 5단보에서 1정보 미만이 34.2%여서 영세소농이 79.1%나 차지하였다. 지금(2001년 기준)보다는 농가 수로는 1.7배가 많았고, 영세소농 비율은 18% 포인트 높았던 셈이다.

미곡생산량은 21백만석 정도로 현재 생산수준인 34백만석의 61%에 불과한 셈이었다. 경영규모는 극히 영세한 데다 생산성은 낮고 가구원 수는 많았으니 절대빈곤을 피하기 어려웠다.

경영규모의 영세성은 농업의존적 산업구조와 해외 동포 유입과 북한동포의 월남으로 인한 인구의 급증으로 인해 더욱 심해질 수밖에 없었다. 농지개혁이 되었지만 아직도 토지가 없는 농민이 많았다. 농지개혁은 소작농까지만 토지를 분배하고 월

남민이나 해외 동포는 분배대상에서 제외되었기 때문에 이들은 농업노동자가 될 수밖에 없었다. 김병태는 1950년 경 전국적으로 약 27만 명의 머슴이 존재한 것으로 추정하였다(김병태, 1957).

농지를 분배받은 농가라 해도 그렇게 여유가 있는 것은 아니었다. 한 사례 연구는 1957년 7월까지 분배받은 농지의 10.2%가 매각되었고 이 중에서 3단보 미만의 영세농은 수배 받은 농지의 58.1%를, 3~5단보 계층에서는 31.3%를 처분하였다고 발표하였다(반성환, 1958). 처분 이유를 보면 생계비 부족 때문이 28.2%, 부채상각이 12.8%인 것으로 나타났다. 좁은 농경지와 저생산성으로 과잉인구압력을 해소할 길이 없었기 때문에 많은 농가가 실질적인 노동자화의 길에 있었다고 하겠다(김준보, 1960).

2. 농가 수지 적자

가. 저곡가정책으로 인한 손해

전쟁이 끝나고 복구기인 1950년대 후반까지도 농가경제가 날로 악화된 것은 농업외적 조건이 더 크게 작용하였다(김준보, 1960). 즉 고인플레이션, 잉여농산물의 도입, 저곡가정책, 그리고 임시토지수득세의 징수 등이 이러한 조건에 해당된다.

빈곤재정에 허덕이던 정부의 의도적인 통화증발로 높은 인플레이션을 유발했고 이로 인해 농가의 지출부담은 증가한 데 반해, 잉여농산물의 유입으로 국내 농산물 가격은 크게 떨어져 농가 수지는 수입과 지출 양면으로 압박을 받아 적자를 낳을 수밖에 없었다. 여기에다 농촌경제의 빈곤 그 자체도 고리채 입도선매 등의 발호를 촉진하였으며 이는 농업투자 위축과 생산성 저하를 낳아 빈곤의 악순환으로 연결되었다.

당시에 식량문제가 심각했던 것은 사실이지만 양곡도입은 지나칠 정도로 많았다. 1956년도의 수급추산상 부족 양곡은 556천 톤이었지만 실제 도입량은 이보다 410천 톤이나 많은 966천톤이었다. 이 같은 과잉도입은 거의 매년 되풀이되었고 이로 인한 곡가의 하락은 농가소득 감소와 부채증가를 불러왔다. 생산비도 안되는 정부수매가로 인해 농민들이 입은 손실규모를 <표 6-9>에서 볼 수 있다. 1950-60년의 11년간에 강제수매로 전체 농가가 입은 것으로 추정되는 손해액은 약 95억 4,250만원이다. 실제로 농민들이 피해를 입은 기간은 1961년 이후에도 계속되기 때문에 정부의

저수매가 정책으로 인해 농민들이 입은 경제적 손실은 이보다 훨씬 컸던 것으로 보아야 한다.

시장에서 미가가 생산비 이하로 떨어짐으로써 농민들이 입은 경제적 손실을 살펴보면 다음과 같다. 농업은행이 조사한 1958년산 미곡생산비와 농가수취미가를 월별로 비교해보면 <표 6-10>과 같다. 즉 석당 생산비 25,118환에 비하여 연평균 석당 농가 수취가격은 22,744환으로 석당 2,374환의 생산비가 회수되지 못한 것이다. 특히 계절적으로 신곡이 다량 출하되는 12월부터 이듬해 4월까지 석당 4,500환 내지 5,400환의 손실을 보았는데, 1959년 3월에는 석당 농가수취미가가 19,740환에 불과하여 석당 손실액은 생산비의 21.4%인 5,378환이나 되었다(농협중앙회, 1963, p.19).

당시 총 농가의 손실액은 석당손실액에 상품화율과 상품화량을 곱하면 나오는데, 1958양곡년도의 총 농가 손실액은 아래 <표 6-11>과 같다. 이 표에 따르면 1958년 10월-1959년 9월 사이에 농민들은 총 148억 5,890만 2천환의 경제적 손실을 본 것으로 추산된다.

<표 6-9> 미곡의 정부수매로 인한 농민의 손해 추정

연도	수매량 (1000M/T)	시장가격 (원/80kg)	정부수매가격 (원/80kg)	가마당 손해액 (원/80kg)	총 손해액 (100만원)
1950	538	52.30	16.40	35.90	241.4
1951	266	157.50	65.37	92.13	306.3
1952	268	447.50	200.62	246.88	827.0
1953	400	350.00	200.62	149.88	746.9
1954	333	581.00	308.33	272.67	1,135.0
1955	246	962.00	390.56	571.44	1,757.2
1956	286	1,591	1,059	532	1,901.2
1957	175	1,311	1,059	252	551.2
1958	167	1,157	1,059	98	204.6
1959	198	1,368	1,059	309	764.8
1960	141	1,687	1,059	628	1,106.9
합계	3,018				9,542.5

주: 시장가격은 11월-이듬해 1월 평균가격임.

자료: 농수산부, 『농림통계연보』, 각년도.

농수산부(1978), 『한국양정사』.

<표 6-10> 1958년산 농가수취미가와 미곡생산비의 비교

(단위: 환)

연 월	농가수취미가(A)	생산비(B)	A-B
1958. 10	26,230	25,118	+ 1,112
11	21,250	25,118	- 3,868
12	20,650	25,118	- 4,468
1959. 1	20,280	25,118	- 4,838
2	20,560	25,118	- 4,558
3	19,740	25,118	- 5,378
4	20,590	25,118	- 4,528
5	23,932	25,118	- 1,186
6	25,104	25,118	- 14
7	24,442	25,118	- 676
8	25,126	25,118	+ 8
9	25,028	25,118	- 90
연평균	22,744	25,118	- 2,374

자료: 농협중앙회(1963), 『한국농업의 제문제』, p.20.

<표 6-11> 생산비 이하의 농가수취 미가로 인한 총농가 손실액

연 월	농가수취미가 - 생산비 (환)	상품화율 (%)	상품화량 (석)	손실(이익액) (천환)
1958. 10	+ 1,112	3.0	497,844	+ 553,603
11	- 3,868	4.4	730,171	- 2,824,301
12	- 4,468	4.1	680,386	- 3,039,965
1959. 1	- 4,838	3.1	514,438	- 2,488,851
2	- 4,558	2.2	365,085	- 1,664,057
3	- 5,378	2.6	431,464	- 2,320,413
4	- 4,528	2.0	331,896	- 1,502,825
5	- 1,186	1.6	265,517	- 314,903
6	- 14	1.5	248,922	- 3,485
7	- 676	1.0	165,948	- 112,181
8	+ 8	1.1	182,543	+ 1,460
9	- 90	2.2	365,085	- 32,858
연평균	- 2,374	28.7	4,779,299	-14,853,902

자료: 농협중앙회, 1963, 『한국농업의 제문제』, p.20

나. 임시토지소득세와 잡부금

여기에다 분배농지의 상환부담과 토지소득세 등 과중한 농가의 지출부담이 농가를 고리채의 수렁으로 밀어 넣었다. 이승만 정부는 한국전쟁이 발발하자 증가하는 군량미와 공무원에 대한 배급미조차 제대로 충당할 수 없었기 때문에 전시 재정의 조달과 인플레이션 억제라는 목표달성을 위해 임시토지소득세라는 강력한 조세수단을 강구했다. 당시 불안하던 국가재정을 안정시키고 토지소득에 대한 납세를 현물납부로 통합하는 것을 목적으로 삼은 이 법은 전시 인플레이션을 농민에게 전가시키는 것이었다. 정부는 이러한 강제수단을 통해 양곡수집을 위한 통화량 증발 없이도 전쟁 수행을 위해 필요한 군량미와 공무원 월급용의 양곡을 쉽게 확보할 수 있었다.

1951년 9월에 처음 제정·공포된 임시토지소득세법의 실시로 인하여 종전의 지세법은 그 시행이 정지되었으며, 그밖에도 소득세, 호별세, 교육세, 취득세 및 기타 공과부담금 등이 모두 폐지됨으로써 토지소득에 따른 과세로 단일화되었다. 임시토지소득세는 일반적인 세제와는 다른 특이한 세제로서 다음과 같은 세 가지 특징을 보여주었다.⁴⁹⁾

첫째, 이 세법에서는 과세대상으로 교회지를 추가한 것 외에는 지세법의 규정을 그대로 살려 두었다. 이 법은 모든 과세대상을 크게 나누어 제1종 토지소득세(전답대상)와 제2종 토지소득세⁵⁰⁾로 구분하고, 제1종을 다시 잡류(보통 토지)와 을류(과수, 인삼, 기타 등 특용 작물을 생산하는 토지)로 세분하였다.

둘째, 제1종 잡류를 물납제로 하고, 제1종 토지소득세의 세율을 누진화하였다. 특히 제1종 잡류에 대하여는 각기별 수확량을 4단계로 구분하여 15 퍼센트에서 28 퍼센트까지 누진세율을 적용하였으며, 또한 농지개혁법에 의하여 분배받은 토지에 대하여는 10 퍼센트에서 23 퍼센트까지의 경감세율을 적용하도록 배려하였다.

한편, 제1종 을류에 대해서도 8단계로 구분하여 25 퍼센트에서 70 퍼센트까지 누진세율을 적용하였으며, 잡류에서와 같이 농지개혁법에 의하여 분배된 토지에 대하여는 15 퍼센트에서 60 퍼센트까지의 경감세율을 적용하도록 하였다. 이와 같이 제1종 토지에 대하여 누진세율을 적용한 것은 종전의 4% 비례세율에 비하여 크게 달랐다. 왜냐하면 이는 지세, 소득세, 호별세, 취득세 등 기존의 모든 세 부담이 폐지

49) 재무부, 『한국세제사 (하권)』, pp. 248~249, 1979.12.

50) 대지, 염전, 지연(池沿), 잡종지, 교회지, 사찰지, 공원지, 철도지, 수도(水道) 등의 용지를 대상으로 삼았음.

<표 6-12> 제1종 토지 갑류(전, 답)에 대한 세율

수량	토지수득세의 세율	농지개혁으로 분배받은 토지에 대한 세율
10석 이하	15%	10%
10석 초과	20%	15%
20석 초과	24%	19%
50석 초과	28%	23%

<표 6-13> 제1종 토지 을류(특용작물) 농지의 세율

금액	토지수득세의 세율	농지개혁으로 분배받은 토지에 대한 세율
40만원 이하	25%	15%
40만원 초과	30%	20%
100만원 초과	35%	25%
200만원 초과	40%	30%
300만원 초과	45%	35%
500만원 초과	50%	40%
1,000만원 초과	65%	50%
5,000만원 초과	70%	60%

되는 대신 토지수득세로 단일화되었기 때문에 그 본래의 목적대로 고소득에는 중과하고 저소득에 경과하는 방식이 가능해졌기 때문이다. 그에 비해 비농지인 제2종 토지에 대해서는 종전의 지세법과 같이 과세표준을 기준으로 한 2%의 비례세율을 적용하였다. 이 세율은 지세법에 의한 8%와 임시증정법에 의한 4%(세액의 50% 상당)를 합한 것과 같은 것이었다.

이처럼 현물의 임시토지수득세는 토지수확량에 따른 누진세율로 납세되었다. 이 법 제6조는 영세한 소농마저도 15-20 퍼센트라는 지극히 고율의 세금을 납부하게 규정하였다. 거기에다 당시의 농민들 대부분은 농지개혁으로 농지를 분배받은 대가로 평년작의 30 퍼센트에 해당하는 지가상환곡을 납부하는 처지였다. 그 때문에 농민들은 지가상환곡에다 토지수득세를 더한 45-50 퍼센트에 달하는 가혹한 조세부담을 지고 있었던 셈이다. 이러한 사실은 일제하의 고율 소작료와 맞먹을 정도의 고율 조세 하에서 당시 농민들이 고통을 받고 있었음을 의미한다. 물론 그러한 사정을 알게 된 정부는 각 등급별로 각각 5 퍼센트씩의 토지수득세율을 낮춰 조정하였다. 그럼에도 불구하고 이 세제는 연간 토지생산물의 45 퍼센트씩을 해마다 현물로

바치는 과중한 부담을 농민대중에게 강제하였던 것이다.

셋째, 납부시기를 살펴보면 이 세금은 1-7월간을 하곡납기(제1기), 8-12월간을 추곡납기(제2기)로 나누어 각각 징수하였다. 또한 제1종은 7월 1일부터 9월 말일까지의 제1기와 11월 1일부터 12월 말일까지의 제2기 가운데서 제1기에 납부하도록 하였지만, 답에 대한 제1종 감류 토지수득세는 원칙적으로 제2기에 납부하도록 제한하였다. 반면에 제2종 토지수득세는 5월 1일부터 말일까지 납부하도록 규정하였다.

이와 같이 물납제를 내세운 고율 징세와 강압적인 징수방법을 특징으로 하고 있었다. 비록 정부가 필요로 하는 양곡의 조달방법이 이것만은 아니었지만, 농지개혁의 지가상환곡과 수리조합비보다 월등하게 높은 거의 절반에 가까운 비중을 이 임시토지수득세가 홀로 차지하였다.⁵¹⁾

이처럼 한국전쟁 때문에 토지수익에 대한 세금납부를 물납으로 통합함으로써 통화팽창 방지와 양곡정책의 기여를 목적으로 내건 이 법은 처음부터 전시 인플레이션의 농민전가를 노골화하였다. 금납제인 『지세법』과는 달리, 이는 처음부터 토지의 산출량을 기준으로 현물을 징세하는 물납제 강제의 의도를 가지고 있었던 것이다

추곡의 수득세 조정예정액은 정곡으로 1백42만4천7백81석이라고 하는 바, 일반농지수확예정량 576만9천석에 대한 수득세(17.9 퍼센트) 13만26백6십석과 분배농지수확예정량 2백9십만1천9백석에 대한 수득세(13.3 퍼센트) 3십9만2천1백21석을 합한 것이라고 하는데 추전곡(秋田穀)은 방금 수확예정량을 조사중이나 대체로 평년작이므로 기준 수확량에 의하여 조정된 것이라고 한다(『동아일보』, "토지수득세 총조정 예정액-정곡 142만여석" 1951. 11. 9).

1950년대의 정부관리미 확보수단은 토지수득세, 분배농지의 상환미, 미비교환제, 정부수매제의 4가지 형태로 이뤄졌다. 1951년부터 1960년까지 임시토지수득세로서 확보한 쌀이 그 동안 한국정부가 확보한 쌀의 절반 이상을 점하였다.

1954년의 세율 인하 이전에 있어 임시토지수득세는 전체 쌀 생산액의 9 퍼센트 이상을 차지하였다. 1953년에는 농지세와 분배농지의 상환미라는 명목으로 정부가 확보한 쌀은 총생산액의 16 퍼센트를 점하였다.

1954년도를 기준으로 농가의 미곡소득에 대한 농지세의 비율과 도시근로자 가구의 소득세율을 비교한 연구를 살펴보면 이는 분명히 드러난다.⁵²⁾ 이 시기에는 쌀을

51) 이호철, 「농민운동」, pp. 252-266, 『한국사18 - 분단구조의 정착 2』, 한길사, 1995.

52) 김병화·김병택, 「경제발전과 미곡정책전개과정과 발전방향」, pp. 46-149, 한국농촌경제연구원, 연구총서14, 1984.

5석 이하 생산한 농가도 소득세를 8 퍼센트나 납부했기 때문에 이로부터 미곡소득에 대한 농지세액의 비율은 22.6 퍼센트나 되었지만, 만약 도시근로자가구가 이 정도의 소득을 가졌다면 그 소득세는 면제되었다. 이 경우 쌀을 5석 생산하는 농가의 가족 수가 5인이라 하고 1인당 쌀 소비량을 110 킬로그램으로 잡으면 이들은 겨우 자가식량만을 생산하는 농가에 불과하였다. 이와 같은 자가식량 생산농가조차도 생산량의 8 퍼센트를 세금으로 납부해야 하므로, 그들은 자가소비할 쌀을 세금으로 납부할 수밖에 없는 것이었다. 이로 미루어 볼 때, 실로 이는 과중한 부담이었던 것이었다. 심지어 도시근로자가구는 그들의 소득이 쌀 생산량이 30석 미만인 농가의 미곡소득과 같은 수준일 때에도 소득세를 면제받았다. 쌀을 30석 생산하는 농가라고 한다면 당시의 토지생산성을 감안할 때 대략 1.8 헥타를 소유해야만 하였다. 그러나 당시에는 경지면적이 1정보 이하를 가진 농가가 전체의 80 퍼센트이었다는 점에서 그만큼의 규모를 가진 농가는 소수에 지나지 않았다. 그러므로 대부분의 농가는 도시 가구의 소득세 부담과 비교해 볼 때, 소득세 면제에 해당하는 수준이었음을 알 수가 있다. 특히 당시의 농가호수는 전체 세대수의 80 퍼센트에 달하였기 때문에 정부의 주요 조세수입원은 농업부문에 집중되어 있었다.

임시토지소득세는 정부의 전체 재정 수입 가운데서 엄청난 비중을 차지했고 전시재정에 핵심적인 역할을 담당했다. 정부의 수매가격을 기준으로 할 때, 이 세금이 총조세 수입에서 갖는 비중은 1951년의 22.5 퍼센트에서, 1952년 30 퍼센트, 1953년

<표 6-14> 임시토지소득세의 비중

(단위: 백만원)

구분	국세총액(A)	직접세(B)	토지소득세(C)	C/A(%)	C/B(%)
1951	3,924.3	2,347	844.4	21.5	37.6
1952	9,660.0	5,725	2,939.8	30.4	51.4
1953	20,566.1	11,609	4,689.8	22.8	40.4
1954	51,430.6	23,085	7,575.9	14.7	32.8
1955	109,380.6	47,506	13,101.1	12.0	27.6
1957	115,897.9	48,687	27,671.8	23.9	56.8
1958	143,486.9	48,931	20,206.0	14.1	41.3
1959	215,975.7		19,271.6	8.9	
1960	249,713.2	64,309	15,345.9	6.1	23.9
1961	186,171.3		12,113.3	6.5	

자료: 김문식, 「농공병진과 농업발전, 대한상공회의소 한국경제연구센터, p31, 1973.

26 퍼센트 수준이었다. 이를 만일 시가로 환산하면 70~90%에 이른 것으로 평가되었다(이대근, 1987: 205).

그 이후 임시토지수득세 징수 과정을 살펴보면, 국세의 전반적인 증가와 함께 임시토지수득세의 부담은 점증하는 경향을 보였다. 총조세 수입에서 차지하는 비율을 보면 1952년의 사례처럼 전체 세입의 30 퍼센트를 넘은 해는 존재하지 않았다. 물론, 1957년의 경우는 금액으로 환산해서 납세액이 총 277억환에 달한 바 있었다. 그러다가 임시토지수득세의 부담은 1958년경부터 감소하기 시작하여 점차 총조세 수입에서 차지하는 비율이 10 퍼센트 이하로 떨어짐으로써, 이후 농민들의 부담은 점차 완화되기 시작하였다.

결론적으로 임시토지수득세는 전쟁을 빌미로 농민부담을 가중시켜 농가경제를 피폐하게 만들었다.

다. 농가수지 악화

한국은행의 조사는 전쟁이 끝나고도 상당 기간이 지난 1955-1959년에도 평균적으로 농가가 상당한 적자 상태에 있음을 보여 준다(표 6-15). 인플레이션도 매우 심했기 때문에 명목소득은 증가하고 있는 것처럼 나타났지만 실질적인 적자폭은 갈수록 커졌다. 농가의 현금화 정도는 매우 낮아서 대략 총수입의 33-36%가 현금이었는데, 현금수지의 적자는 더욱 컸다(최병항, 1959).

생산비보다 낮은 정부수매가격과 시장 곡가로 인해 농가의 농업소득은 저하될 수밖에 없었고, 그리하여 농가의 농업소득은 가계비에 미달되었다 <표 6-16>은 경작규모별 농가의 농업소득이 가계비를 충족하는 정도이다

<표 6-15> 1950년대의 농가경제 수지 상황

(단위: 원)

	경상총수입	경상총지출	수지과부족	실질총수입	실질총지출	실질 과부족
1955	350,146	350,349	-203	350,146	350,349	-203
1956	544,956	555,324	-10,368	414,100	421,989	-7,889
1957	598,652	611,977	-13,325	391,531	400,247	-8,715
1958	570,879	605,577	-34,698	398,103	422,299	-24,196
1959	545,443	559,215	-13,772	370,546	379,901	-8,355

주: 실질수지 자료는 1955년 기준 일반물가지수로 디플레이터 한 것임.

자료: 한국은행, 「경제통계연보」, 1960을 이용 계산.

김준보, “농촌경제의 불황분석”, 「농업경제연구」제3집, 1960

<표 6-16> 영농규모별 농업소득의 가계비 충족도

(단위: %)

연도	0.5정보 이하	0.5-1.0정보	1.0-2.0정보	2.0정보 이상	평균
1956	82	89	94	92	89
1957	72	82	88	99	87
1959	66	80	90	128	76
1960	72	82	99	95	85
1961	76	89	93	105	88
평균	73.6	84.4	89	103.8	85

자료: 1956년 농업은행, “농가개황조사”, 『농은조사월보』, 1957년 10월호
 1957년 농사원, 『농사시험 연구보고』 제2집, 1960
 1959-61년 농업은행, 『농가경제조사보고』.

1959, 1961년을 제외하면, 농업소득이 가계비에 미달되었다. 경작면적이 적은 농가일수록 농업소득이 가계비를 충족시키는 데 더 미달되었다. 1956-61년간에 1-2 정보의 농가 농업소득의 가계비 충족도는 92.8%이었으나 0.1-1.0정보의 농가는 84.4%, 0.5 정보이하의 농가는 73.6%였다. 이것은 농외소득이 적었던 당시의 농촌에서 농가들이 부채를 질 수밖에 없었고, 특히 경작면적이 적은 영세농에서 보다 많은 부채를 질 수밖에 없었음을 뜻한다.

이 시기 농가의 경제상태를 도시가구의 그것과 비교해보자 1957년의 도시가구와 농가의 생계비 지출을 보면(대한민국 부흥부, 1957, pp.145-146), 도시가구의 생계비 지출(서울)은 세대당 월평균 61,218환인데 비해 농가의 생계비 지출은 44,159 환으로 농가생계비는 도시가구 생계비의 72.1% 수준이었다. 농가의 낮은 생계비수준은 도시가구와 비교한 지출내용에서도 볼 수 있다. 엔겔계수가 도시가구는 41.7%인데 비해 농가는 64.9%였고, 음식물의 지출에서 주식물의 비율이 도시가구는 53.8%이었으나 농가는 81.6%였다. 또 부식물의 비율은 도시가구가 26.8%이었으나 농가는 10.6%였다. 주거비를 비롯한 피복비, 잡비 등에서 금액으로나 비율로나 농가는 도시에 미치지 못하였다.

1959년에도 유사한 상황이었다(표 6-17). 1959년도 호당 월평균 수입액을 비교해보면, 농가수입액이 45,311환으로 도시근로자 월평균 인 98,269환의 절반 이하였고, 도시의 최저수입자인 노무자 수입 65,049환에 대해서도 69.6%에 불과했다. 농가의 엔겔계수도 도시가구의 엔겔계수보다 훨씬 커 농촌경제의 열악함을 보여주고 있다. 1959년도 도시의 엔겔계수는 37.1-43.2%인데 비해 농촌의 그것은 53.9%였다(김종덕, 1997, 제5장).

<표 6-17> 농촌과 도시의 생활수준 비교(1959년 호당 월평균)

구 분	수입액	엔겔계수
농촌(농가)	45,311환	53.9%
도시근로자	98,269	38.8
도시봉급생활자	121,902	37.1
도시노무자	65,049	43.2

주: 1) 농가수입액은 농업은행, 「월별농가수지표」의 소득수입액이며, 엔겔계수는 동표에 표시된 것을 직접 인용.

2) 도시수입액은 한은, 「서울가계수지표」의 경상수입액이며, 엔겔계수는 동표에서 계산

자료: 농업은행 조사부, 『농업은행조사월보』, 1960년 7월호.

(김종덕, 1997, 표 5-21에서 인용)

3. 절량농가

수확 후 수개월이 지나지 않아 식량이 떨어져 초근목피를 찾는 빈한한 농가가 대단히 많았다. 일제시인 1930년에는 전농가의 48%가 식량 부족으로 곤란을 받고 있는 것으로 조사되었다(농림부, 1958. 8 ; 284). 해방이후 이 같은 참상은 많이 완화되었다고는 하나 1950년대에도 대략 20여만 호에 110만 명 정도가 식량 부족 상태에 있었던 것으로 조사되었다. 특히 1953년에는 심각했던 것으로 보이는데 1월 말경 추산한 절량농가가 60만 호, 3월말엔 80만 호, 5월말엔 110만 호에 이를 것으로 추산하였다.

전쟁 중이었음에도 1953년 5월 국회의장을 비롯한 국회조사단이 2주일간 농촌실태조사를 하고 그 참상을 보고하였다. 이에 이 대통령은 5월 30일에 양곡 25만석을 긴급 방출하라고 지시하였다(홍성중·김철, 1985: 131). 1954년에도 이 같은 사정은 크게 개선되지 않았던 것 같다. 추수가 끝난 지 몇 달되지도 않은 1954년 12월 15일자 보고에는 영동지방에 2만 호의 절량농가가 발생했으며, 1955년 1월 6일자에는 영남지방에도 절량농가가 속출하고 있음을 알리고 있다

절량농가의 발생에는 가족의 식량마저 자급자족하기 어려운 영세소농 구조에다 산업이 발달하지 않아 정부재정마저 농업 부문에 과도하게 의존한 구조적인 요인이 크게 작용하였다. “전농가의 19.1%에 해당하는 3반보 미만의 영세농은 1년 농사를 지어 토지수득세, 농지대 상환, 그 밖의 수납곡을 제하고 나면 1월 하순에서 2월 상순 사이에, 23.7%를 차지하는 3~5반 경작 농가는 3월에서 4월 사이에 절량이 되는

<표 6-18> 절량농가에 대한 양곡대여 실적표

(단위: 精石)

	미 곡	잡 곡	계
1952	134,869	57,610	192,479
1953	124,221	2,925	127,146
1954	-	281,084	281,084
1955	103,282	243,389	346,671
1956	70,343	90,156	160,499
1957	-	336,318	336,318*
합계	432,715	1,011,482	1,444,197

* 현금정수분 93,242석 포함

자료: 농림부, 「농림행정개관」, 1958. 8 ; 286

것이 보통으로 1957년 2월에 조사한 통계에 의하면 절량농가는 34만호(전농가의 15.4%)로 그 중에서 자력으로 양곡을 구할 길이 없는 이른 바 요구호대상농가가 19만 3천호(전농가의 8.7%)였다.”(농림부, 1958. 8 ; 284).

식량 부족에 직면한 농가가 할 수 있는 일은 식량을 얻거나 빚을 내는 수밖에 없다. 정부에서 춘궁기에 양곡을 대여해 주고 여름의 보리나 가을의 미곡으로 상환받는 사환곡제도(社還穀制度)를 운영하였으나 식량 부족량에는 턱없이 모자랐다. 1954년에는 사환곡으로 50만 석을 책정하였으나 실제 지원된 것은 28만 1천 석에 불과하였다. 1958년 1월에 발표한 것을 보면 1인당 1홉, 1호당 1가마의 양곡을 대여하되 그 총량은 30만석으로 잡았지만, 10월 국무회의에서는 대여곡의 한도를 1호당 1석 5두로 올린다(홍성중·김철, 1985).

4. 농촌고리채

많은 농가들이 식량자급마저 곤란했기 때문에 자연히 부채가 늘어나지 않을 수 없었다. 농가부채는 당시의 경제구조, 농촌금융시장 상황과 맞물려 점점 악화되어 가는 양상을 보였다.

금융조합연합회의 후신인 농업은행에 의한 농가신용조사결과에 의하면 1953년 농가부채 총액이 약 201억환이었다. 그리고 농가 1호당 부채액은 약 8,971환이었다(이대근, 1987, p.209). 농가부채 총액은 <표 6-19>에서 볼 수 있듯이 1956년 10월말 886억환에서 1959년 9월말 1,504억환으로 크게 늘어났다. 1957년 농림부는 1956년 6월 10일

<표 6-19> 농가부채의 실태

	1956년 10월말	1957년 10월말	1958년 9월말	1959년 9월말	1960년 9월말
조사농가(호)	23,262	25,447	27,655	630	630
부채보유농가비율(%)	86.7	89.8	88.3	91.1	미상
호당농가부채액(환)	39,970	46,232	65,252	67,788	69,932
사채비율(%)	82.0	78.0	79.0	70.0	63.0
총 부채추정액(억환)	886	1,017	1,244	1,504	1,513

자료: 농업은행, 『농가신용조사』 각년도

현재 전 농가의 부채총액이 73억5천만원(735억환)에 이른다는 조사결과를 발표했다. 1953년 총부채액을 100으로 할 때, 1959년의 총 부채액은 무려 748로 7배나 증가되었다. 1956-58년간의 부채 농가의 비율은 평균 88.4%였다. 1959년 9월말 기준 부채 농가의 비율은 91%였다. 부채문제가 전 농가로 확산되고 있었던 것이다. 문제의 심각성은 표 6-19에서 볼 수 있듯이 높은 사채비율이었다. 연도가 지날수록 사채비중이 저하되는 경향을 보이고 있었지만, 가장 저하된 1960년 9월말에도 사채비율이 63%나 되었다.

농가부채는 시간이 갈수록 규모가 커지고 상환 능력도 약화되어 갔다. 1956년 호당 부채는 39,370환으로 소득의 8.3%이었지만 1960년에는 77,787환으로 소득대비 부채 비율은 14.4%로 높아졌다. 4년 동안에 부채 규모는 97.6%가 증가했지만 소득은 13.5% 증가에 그쳤다.

농업은행이 조사한 1957년 자료에는 부채의 차입용도가 농사자금 46.9%, 식량구입 20.6%, 가사 14.0%, 부채상환 9.8%로 나타났다. 부채의 절반 이상이 가계소비나 부채상환을 위해 차입한 것이다. 생산과 소비가 분리되지 않은 소농경제에서 자금의 용도별 분류에 큰 의의를 부여하기는 힘들지만 이 조사 결과는 부채차입이 상환을 고려한 것이라기보다는 당장의 끼니를 때우기 위한 절박한 상황에서 이루어지고 있음을 시사한 것이라 할 수 있다.

부채의 원인보다는 차입조건을 보면 문제의 심각성이 여실히 드러난다. 절대빈곤에 기생한 악성고리채가 만연하여 농촌경제를 회생불능으로 빠져들게 하고 있었다. 1953년 5월 조사 자료는 농가부채 중 이자율이 연 60% 이상인 부채의 비중이 현금부채는 61.9%, 현물부채는 73.5%이었던 것으로 나타난다. 심지어는 연 120%가 넘는 살인적인 고리채의 비중도 현금부채는 15.1%, 현물은 34.7%이었다. 1956년 10월 조

사에서도 연 60% 이상의 부채는 현금 60.1%, 현물 54.5%이었고 연 120% 이상인 부채도 현금 3.0%, 현물 14.0%나 차지했다. 사실 60% 이하라 해도 정상적인 상황을 기대하기는 무리였음은 말할 것도 없다.

<표 6-20>은 농가사채의 월이자율별 구성비 추이를 보여준다. 농가사채의 월이자율별 구성을 보면, 1956-63년간에 평균구성비는 무이자 10.6%, 월 5% 미만 35.6%, 월 10%미만이 49.95, 월 10%이상이 3.84%였다. 월 5%이상의 고리채의 구성비가 53.8%로 고리사채의 비율이 높았다. 1960년까지는 월 5% 이자 이상의 고리채 구성비가 연평균 70%를 넘어서고 있음을 볼 수 있다. 그러나 1961년이 되면 5% 이상의 고리채 구성비가 15.9%로 떨어지는데, 이것은 5.16 쿠데타 이후에 실시된 고리채 정리와 관련이 있다. 그러나 1963년에는 5% 이자율 이상의 고리채가 46.8%로 다시 높아져 군사정부에 의한 고리채 정리가 임시방편이었음을 알 수 있다

1950년대 당시 농촌현지에서의 부채실태를 이만갑(1973)을 통해서 살펴본다. 1958년 현재 경기도 광주군 일원의 조사대상 336가구 중 부채를 지고 있는 가구는 160가구로 전체의 47.6%를 차지했다. 부채의 총액수는 현금 부채가 10,079,500환, 곡물 부채가 1,271,500환으로 합계 11,351,000환이며, 부채를 진 가구의 가구당 부채액은 70,943환, 전체가구당 평균부채액은 33,783환이었다. 전체 336가구의 가구당 수입 202,512환과 비교하면 부채있는 가구는 부채가 수입의 35%에 달한다.

부채를 지게 되는 요인을 보면, 액수로 따지면 부채를 가장 많이 지게 되는 것은 농업 이외의 사업을 위한 것이고 다음이 영농, 식량, 토지구입, 관혼상제, 병 치료, 교육, 가용, 가옥구입, 기타의 순이었다. 그러나 채무의 건수로 보면 영농, 식량, 관혼

<표 6-20> 농가 사채의 호당 월 평균 이자율 구성비(1956-63)

연도	무이자	5% 미만	10% 미만	10% 이상	계
1956	-	29.4	61.2	9.4	100.0
1957	3.1	21.7	69.0	6.2	100.0
1958	3.0	14.7	81.5	0.8	100.0
1960	15.4	19.1	60.1	5.4	100.0
1961	32.3	47.5	16.5	3.7	100.0
1962	14.2	69.2	15.6	0.3	100.0
1963	5.4	47.8	45.7	1.1	100.0

주: 1959년도에는 월 이자율별 사채조사가 없었음.

자료: 농협중앙회, 1966, 『한국농업통계분석요람』, p.641.

<표 6-21> 농가 수입규모별 부채액(1958년)

연수입	부채총액	건 당 평 균 부채액	부채건수	채무자 1가구당 평균부채액	채무자 가구수	총가구수
10만원미만	2,836,500	37,322	76	54,548	52	118
10-20만원	2,894,000	32,836	88	55,654	52	98
20-30만원	1,400,500	35,910	39	50,018	28	57
30-40만원	1,090,000	47,391	23	77,857	14	34
40-50만원	1,380,000	153,333	9	172,500	8	16
50만원 이상	1,750,000	194,444	9	291,667	6	13
합 계	11,351,000		244		160	336

자료: 이만갑(1973), 『농촌사회의 구조와 변화』, 서울대학교 출판부, p.102.

상제, 가용, 교육, 병 치료, 토지구입 영농이외 사업, 가옥구입, 기타의 순이었다. 농업 이외의 사업을 위해 부채를 진 사람에는 비농가의 트럭운전수로서 트럭을 샀기 때문에 120만원의 빚진 사람이 있었고, 농민이지만 장사하기 위해 100만원을 빚진 사람이 있었다. 영농을 위한 부채는 주된 것은 비료를 구입하기 위한 것이었다. 식량이 떨어져서 빚을 진 사람은 34명으로 부채액의 과반을 곡물로 진 것이었다. 그리고 전체 부채총액 가운데 토지구입이 7.9%, 혼상갑(婚喪甲)이 7.5%, 병치료가 6.4%, 교육이 6.3%를 차지하고 있었다. 당시 사회보장이 제대로 되지 않은 결과 집안에 어려움이 닥치면 바로 부채의 나라에 떨어지게 된다는 것을 말해준다.

채권자는 은행(농업은행)이 32건이고, 나머지는 모두 사채였다. 이자율은 월 10%가 244건중 99건으로 가장 많았고, 다음으로 월 9%가 34건, 월 15% 이상 고율로 빚을 진 경우는 4건이었다. 장리쌀은 대개 1년에 50%의 이율이었다.

5. 입도선매

1950년대의 농정자료를 보면 매우 단순한 패턴을 쉽게 찾아볼 수 있다. 즉 연도 초에는 농촌에 절량농가가 늘고 있는데 그 참상이 차마 눈으로 보기 어려우니 신속한 구호가 필요하다는 기사가 계속 등장한다. 그리고 5월경까지는 구호양곡의 결정, 분배에 관한 지시 등이 빈번하게 나타난다. 8 - 9월경에는 입도선매 금지대책에 관한 것이 절량농가 문제를 대신하고 이어서 추곡수매와 관련한 보도로 점차 대체되어 간다.

입도선매는 농가가 단경기의 식량 부족과 자금부족을 충당하기 위해 부채차입을 시도했다가 이것도 여의치 않으면 가을에 수확할 곡물을 인도할 것을 약속하고 ‘돈을 사는 것’이다. 일종의 선물거래의 한 형태를 띠고 있지만 실질적으로는 또 다른 고리채의 하나일 뿐이다. 입도선매의 조건이 얼마나 가혹했는가를 보여 주는 실례를 보자. 1954년 8월 기사를 보면 미곡 1석당 2,000환의 입도선매가 성행한다는 보도가 있다. 그 해 9월 10일 정부가 발표한 추곡매입가는 석당 7,099환이었으나 많은 논란 끝에 최종 결정된 가격은 9,500환이었다. 정부의 추곡매입가를 기준으로 본 입도선매가격은 21.1%에 불과한 것이다.⁵³⁾

1952년경부터 입도선매는 성행했으나 이를 막을 힘이 없는 정부는 법으로 금한다는 구두선만 되풀이하였다. 1953년 조사 자료는 총 입도선매 건수가 374,850 건이었는데 이중 현금선매가 256,557건, 비료로 받은 것이 42,788건, 양곡으로 받은 것이 75,505건이라고 밝히고 있다(농협중앙회, 「한국농정20년사」, 354쪽). 이를 금액으로 환산하면 총 89,894백만원(신화로는 899백만원)이었다⁵⁴⁾. 그런데 입도선매를 방지하기 위해 정부가 지원하기로 한 금액은 1952년 300억 원, 1953년 10억 환, 1958년 30억 환으로 입도선매를 저지하기 위해서는 턱없이 부족한 규모였다. 재정이 허락하지 않았던 것이다. 그래서 돈 안드는 법으로 이를 금하려 하였으나 이는 당초부터 큰 성과를 거두기를 기대하지는 않은 듯 하다. 예를 들면 1953년 9월 16일에 법무부장관은 입도선매계약의 무효화를 검찰청에 지시했고, 1955년 5월에도 치안국장이 입도선매를 방지하라는 지시를 전국 경찰에 내렸다는 보도가 나오지만 그 단속건수나 추진 성과 등에서는 함구하고 있다.

제 4 절 농어촌고리채 정리사업

고리채의 악순환을 차단하지 않고는 농촌경제의 회생을 기대하기는 어렵다는 것이 당시 공통적 인식이었다. 정부와 국회는 1950년대 말부터 부채대책의 필요성을 인정하고 그 준비 작업에 들어갔으나 예산사정 등으로 추진이 미루어지다 1960년 4.19혁명으로 중단되었다. 1961년 박정희 군사정부가 집권 후 10일만에 정책 제1호로

53) 11월에 수확해서 곡물을 인도한다고 해도 3개월 정도 미리 돈을 갖다 쓰는데 375% 정도의 이자율이 되는 셈이니 이의 수탈정도를 말로 다하기 어렵다.

54) 이 때도 정부는 입도선매 농가부채는 30억환 정도 된다고 발표하였다.(홍성중, 김철, 1985)

「농어촌고리채정리사업」을 발표한 것은 이러한 상황인식을 그대로 보여 준 것이다.

1958년 5월로 예정된 제4대 민의원 총선을 앞두고 자유당은 농가부채 정리를 [공약 3장]의 제1장으로 내세웠다. 그리하여 1958년 1월 9일 [농어촌고리채 정리방안에 관하여 금융통화운영위원회에게 자문을 얻어 정리방안을 검토하게 되었다. 이렇게 해서 12조로 다듬어진 [농어촌고리채정리방안의 골자는 ①월리 4%를 초과하는 농어민의 부채를 고리채로 규정한다. ②채무자는 1958년 12월 31일까지 채무정리신청서를 농업은행에 제출해야 하며, 농업은행에서는 그 채권 채무내용을 확인한다. ③고리채로 확인된 채권은 1959년 3월 31일까지 채권자 이름으로 1년 기한, 연리 12%의 정기에금증서를 발급함으로써 농업은행이 대위 상환한다. ④농업은행은 대위상환에 있어 고리채에 관한 세금을 징수한다. ⑤채무자는 농업은행이 대위 상환한 채무에 대하여 5년 년부 채무로 대체하고 제1회 상환기한은 1959년 12월 31일까지로 한다. ⑥부실신고 또는 공모한 자는 부실신고에 해당하는 금액을 몰수하고 1년 이하의 징역에 처한다. 그러나 인플레이를 유발해서는 안 된다는 조건을 고려한 결과 10억원의 농업금융채권을 발행하여 일차로 정리한다는 것으로 정책이 정해졌다. 그리고 60년 3월 15일 정부대통령 선거를 앞두고 1월에 농업은행 주도로 농어촌고리채 정리사업이 실시에 들어가 1960년 1/4분기중에 우선 2억5천만원의 농업금융채권을 발행하여 3월 15일까지 고리채 정리자금이라는 명목으로 돈을 풀게 되었다. 그리고 2/4분기 중에 방출할 예정이던 고리채 정리자금은 이를 뒷받침할 만 한 재원이 전혀 없어 더 이상의 방출이 어렵게 되고 말았다. 2억5천만원의 금액은 고리채 추정액 60억원의 4.2%, 제2회 고리채 판정액 29억원의 8.5%에 불과한 소액이었다. 용자를 받은 건수는 5만3천 328건, 1건당 금액은 4,549원에 불과했다.

1961년 군사 구데타 후 정부는 가장 먼저 농어촌 고리채 정리사업을 단행했다. “절망과 기아선상에 허덕이는 민생고를 시급히 해결하고 국가자주경제 재건에 총력을 경주한다”는 혁명공약 4항에 따른 조치였다. 1961년 5월 25일 국가재건최고회의는 「농어촌고리채 정리령」을 발표했다.

<농어촌 고리채 정리령>

농어촌 고리채를 정리하기 위하여 1961년 5월 25일 정오를 기하여 다음과 같이 시행한다.

1. 농어부를 채무자로 하는 연이율 2할을 초과하는 채권, 채무(현금 및 현물)를 농어촌 고리채로 규정하고 본령에 의하여 정리한다.

2. 농어촌 고리채 채권자의 채권행사는 이를 일단 정지하고 반제기한은 세칙에 명시한다.
3. 농어촌 고리채의 채권채무자는 관계기관에 이를 신고하여야 한다.
4. 전항의 신고를 하지 아니한 채권자의 채무변제청구권은 신고하지 아니한 채권액의 한도까지 이를 소멸한 것으로 간주한다.
5. 신고된 농어촌 고리채에 대해서는 이를 심사하고 전 1항에 의한 농어촌 고리채로 확정된 금액에 대하여는 정부 보증융자금으로 채무자 부담원칙하에 이를 연차적으로 변제정리토록 한다.
6. 본령에 위반되는 자는 엄벌에 처한다.

그리고 6월 10일에는 「농어촌고리채정리법」을 공포했다. 이어 7월 21일에는 [농어촌고리채정리법 시행령]을 공포하여 8월 5일부터 고리채의 신고 판정 용자의 실무에 착수했다. 그 후 신고 조정 판정 용자가 끝나는 12월말까지 5 차례 법을 개정하여 채권자의 신고를 촉진하고자 채권자에게 지급할 농업금융채권의 금리를 연리 12%에서 20%로 올리고, 상환기간을 7년에서 5년으로 단축했다.

농어촌고리채 정리사업은 고리채의 신고 및 판정 농업금융채권의 발행 및 상환 고리채 정리자금의 용자 및 회수, 취급수수료 및 차액 보상 등으로 나뉘볼 수 있다. 우선 고리채의 신고 및 판정에서는 시읍면 이동에 고리채정리위원회를 설치하여 행정기관이 주도하여 채권자에게 신고를 독려했다. 신고마감일인 8월 24일까지의 신고실적은 40%인 19억2천만원에 불과했다. 정부는 신고를 촉진하기 위해 농업금융채권 및 융자금의 상환기간을 7년에서 5년으로 단축하고 신고기간을 9월 24일까지 한 달 동안 더 연장했다. 그리하여 최종마감일인 9월 24일까지 117만671건, 48억600만원의 신고실적을 거두었다. 이것은 농림부가 예상했던 신고액 45억원을 넘어서는 것이었다. 신고된 고리채 중 고리채로 판정된 것은 60.9%인 29억2700만원이었다. 미융자액을 뺀 실제로 정리된 판정액에 대한 융자금은 85.2%인 24억9340만원이었다. 결국 고리채 신고액에 대한 융자금은 51.9%로서 정리한도(1만5천원) 초과, 중복 신고, 채무자 일방신고, 허위신고 등 부실신고가 거의 절반에 이르렀다. 차입처별 고리채의 성격은 고리대금업자로부터의 차입이 41.5%, 농촌사회 내부의 상호금융이라 할 수 있는 일반개인이 33.1%였고, 계가 17.5%로 주된 부분을 차지했고, 그 이외에 머슴살이돈 5.2%, 군경유족연금 1.3% 등도 있었다. 그리고 고리채 판정액 29억 2700만원 가운데 14.8%인 4억 3400만원은 융자되지 않고 미정리로 남았는데 그 가운데

<표 6-22> 농어촌고리채 정리사업 실적

	농업금융채권				용자금 회수			
	원금(A)	상환(B)	잔액	A/B(%)	원금(A)	회수(B)	잔액	A/B(%)
1961	-	-	(2,663)		-	-	(2,663)	
1962	111	29	82	26.1	533	26	507	4.9
1963	638	550	88	86.2	533	162	371	30.4
1964	638	466	172	73.0	533	178	355	33.4
1965	638	772	-134	121.0	533	2256	277	48.0
1966	638	433	205	67.9	531	178	353	33.5
(계)	2,663	2,250	413	84.5	2,663	800	1,863	30.0

주: 농업금융채권 상환과 용자금 회수 실적은 시군 농협 및 중앙회 자원별 차입금 중 농업 금융채권과 자원별 용자상환 중 부채정리자금 잔액을 기준으로 산정한 것임

자료: 농협중앙회, 『농업연감』, 1962-67.

(이환규, “농어촌 고리채의 정리”, 『농정반세기 증언』, 한국농촌경제연구원, 1999에서 인용)

판정오류 1억원을 제외한 3억 2800만원은 대위변제되지 못한 고리사채의 회수불능 채권이였다.

1961년 12월 31일 현재 농협이 채권자에게 발행한 농업금융채권 원리금은 원금 26억6300만원, 이자 16억7천만원, 합계 43억 3300만원이었는데 용자금 회수가 늦어서 금융채권 상황에 큰 차질이 생겼다.

채무농어민의 용자금 상환은 크게 부진하여 1962년도 용자금 회수계획에 대한 실적은 4.9%인 2600만원에 그쳤다. 최종마감연도인 1966년말까지의 농업금융채권 상환액은 84.5%인 22억5천만원이었다. 그에 반하여 상환자원이 되는 용자금의 회수실적은 30.3%인 8억원에 머물렀다. 정부는 이 차액을 정부대하금 12억원, 농협입체금 5억4천800만원 등으로 메우었다.

2년6개월이 지난 68년 말에 이르러서도 채권자에 대한 상환액은 96%에 이르렀는데 용자금 회수액은 17억2200만원으로 목표액의 45.9%에 머물렀다. 그 뒤 정부는 1969년에 「고리채 정리법 중 변제의무에 관한 특별조치법」을 제정 공포해서 변제불능채무에 해당하는 채무자는 시읍면장에게 신청 조사 확인을 거쳐 변제 불능채무로 확인된 채무자의 변제의무를 면제하고 그 때문에 발생하는 농협의 손실은 정부가 보상하는 것으로 처리했다. 변제불능채무의 범위는 생활보호법 제13조 제1항의 규정에 의한 보호대상자, 소득세법 제57조, 영업세법 제51조와 지방세법 제185조, 제212조의 규정에 의한 비과세대상자, 채무자 및 그 상속인이 사망하였거나 행방불명

되고 채무를 변제할 재산이 없을 때로 했다. 1971년 12월 말 현재 용자금 잔액 17억 5200만원 가운데 회수불능 채무는 9억2700만원, 회수 가능 채무는 3억 6600만원으로 판정되었다. 1971년 12월말까지 실질회수정리액은 19억9700만원으로 47.7%에 불과했다(이환규, 1999).

참 고 문 헌

- 김병태(1956), “머슴에 관한 연구(1)”, 『경제학연구』 4집, 한국경제학회
- _____ (1957), “머슴에 관한 연구(2)”, 『경제학연구』 5집, 한국경제학회
- 김종덕(1997), 『원조의 정치경제학』, 경남대학교 출판부.
- 김준보(1954), “전시하의 농촌경제상”, 『경제학연구』 제2권 1호, 한국경제학회.
- _____ (1960), “농촌경제의 불황분석”, 『농업경제연구』 제3집, 한국농업경제학회
- 농림부(1958), 『농림행정개관』.
- 농수산부(1960), 『농업센서스』.
- 농협중앙회(1963), 『한국농업의 제문제』.
- 농협중앙회(1965), 『한국농정20년사』.
- 박성재(2003) “해방 이후 농가경제의 변화”, 『한국 농촌사회의 변화와 발전』 한국 농업농촌
100년사 논문집 제2집, 한국농촌경제연구원
- 반성환(1958), “농지개혁후의 농지이동에 관한 실증적 고찰”, 『농업경제연구』, 제1집.
- 이대근(1987), 『한국전쟁과 1950년대 자본축적』, 까치.
- 이만갑(1973), 『농촌사회의 구조와 변화』, 서울대학교 출판부.
- 이명휘(1992), “1950년대 농가경제 분석”, 『경제사학』 제 16호.
- 이환규(1999), “농어촌고리채 정리”, 『농정반세기 증언』, 한국농촌경제연구원
- 최병항(1959), “농가경제수지의 요인 분석과 그 균형화방안”, 『농은』 제5호, 농업은행.
- 홍성중, 김철 편(1985), 『한국농정일지』, 한국농촌경제연구원

제 7 장

과도기의 농촌사회

제 1 절 신분제 해체

1950년대 한국 농촌사회는 전근대적 유제가 많이 잔존한 사회에서 60년대 이후의 급속한 자본주의적 공업화로 인한 근대적 공업사회로 이행하는 과도기였다 한편으로는 1950년대 이전의 사회구조를 그대로 이월·이양 받은 동시에 다른 한편으로는 이를 지양·단절하면서 새롭게 재편되어갔다. 오늘날 많은 후진국에서는 전통적인 사회 시스템이 상당 부분 잔존해 있다. 여러 중동 지역 국가들에서 부족사회의 강력한 주도권 행사가 이루어지고 있고, 인도에서는 카스트제도가 아직도 존속하여 사회통합을 저해하고 있다. 그러나 한국에서는 1950년대에 농지개혁과 한국전쟁을 계기로 신분제의 잔재는 결정적으로 해체되었다.

한국에서 전근대적 신분제는 법적으로는 1894년 갑오개혁 과정에서 해체되었지만 실제로는 대토지소유계급의 지배력을 배경으로 일제하에서도 끈질기게 존속해 왔다. 일제하 토지조사사업 이후 확립된 지주소작관계는 반봉건적 생산관계였다. 봉건적 생산관계의 본질이 집중적 토지소유와 그에 긴박되어 있으면서도 생산수단과 노동조건의 점유자의 결합이고, 봉건제의 기본모순은 대토지소유와 소농민의 계급 대립이다. 이러한 봉건제의 개념에서 보면 일제하 지주소작관계는 토지조사사업에 의해 배타적 사적 소유권·일물일권주의가 도입되었지만 내용적으로는 대토지소유와 소농민 경영, 모든 잉여의 지대에 의한 수취라는 내용에서 볼 때에는 여전히 봉건제의 본질을 유지하고 있었기 때문이다. 이에 따라 농민들은 지주적 대토지소유

에 대해 소작료 인하, 소작권 안정적 보유 나아가서 토지개혁을 통한 지주적 토지 소유의 해체를 요구하고 투쟁했다.

해방 직전 유제의 형태로 남아 있던 신분구조는 양반, 상민, 천민의 세 신분이었다. 마을 공동체 내에서 세거한 양반가문과 혼인 등을 계기로 이주하여 근분이 확인되는 양반가문이 양반신분을 형성하고 있었고, 다른 마을에서 들어와서 성씨는 양반이지만 대접을 받지 못하는 상민, 그리고 양반지주 가에 실질적 노비의 처지에 있던 천민신분의 세 신분이 존재하고 있었다. 신분제 유제가 각 신분의 사회적 위치와 생활양식에 의해 재생산되고 있었던 것이다(정진상, 1995; 2000).

양반 신분은 조선조에서는 관직에의 접근이 양반의 정체성이었으나 관직을 오랫동안 가지지 않은 경우에도 가계의 위신에 대한 사회적 평판 또는 인정으로 그 신분이 규정되었다. 국권을 상실한 일제 하에서는 ‘관직에의 접근’은 의미를 상실했기 때문에 일상생활에서의 양반의 생활양식을 유지하는 것이 사회적 인정의 중요한 기준이 되었다. 가장 확실한 사회적 인정의 기준은 족보를 소유하고 그에 걸맞는 양반으로서의 체면을 유지하는 것이었다. 통혼권이 양반가문들 내로 제한되어 있었던 점은 양반 신분의 구별을 지켜나가는 중요한 외형적 지표였다. 이외에도 양반신분은 문집의 간행, 제사나 누정의 건립, 묘소의 미화, 향교에의 참여, 서당의 운영 등을 통해 양반문화를 고수하려 했다.

천민신분은 법제적 신분으로는 1894년 갑오개혁시 신분제 폐지로 없어졌지만 일제시기를 통하여 재생산되어 해방직전까지도 유제가 강고한 형태로 존재하고 있었다. 이들은 ‘노비문서 없는 노비’로서 인구의 최하층을 이루면서 양반신분의 생활양식을 유지시키는 중요한 기능을 수행하고 있었다. 천민들은 법적으로는 언제나 보호자의 예속에서 벗어날 수 있었으나 경제적 이유 때문에 피보호민의 지위를 감수했다. 그들은 지주가의 행랑채에서 가내 노비로서 봉사했다. 그들은 이름도 갑쇠, 천쇠, 돌쇠, 곰취 등 천한 의미를 가지는 이름으로 불리웠다. 머슴도 형식상으로는 자유로운 존재였으나 실제로는 과거의 종이나 하인 다루듯 하는 것이 관례로 되어 있어 실제적으로는 가사노비로서의 성격도 겸하여 갖고 있었다. 이러한 신분제적 유제가 존속하는 기제는 농촌공동체가 유지되어 왔다는 것과 반봉건적 토지소유관계였다. 대지주가는 지대로 수취한 잉여를 가지고 천민 신분을 가내노비로서 부양할 수 있었던 것이다.

농지개혁과 한국전쟁을 거치면서 이 신분제는 결정적으로 해체된다. 농지개혁으로 신분제 유지의 물질적 기반이 무너졌다. 토지를 상실한 양반지주층은 더 이상

천민들을 가내 노비로 부양할 능력을 상실했다. 한국전쟁을 거치면서 머슴, 천민 등은 인민군 치하에서 인민위원회 등에 참여하여 농지를 분배받고 양반의 지배질서를 완전히 흔들었다. 머슴들이 분배받은 농지는 한국군 수복 후 바로 무효가 되었지만 용어 사용 등에서 평등한 관계로 전환된 것은 전쟁 후에도 되돌리기 어려웠다. 한국전쟁 기간 중에 있었던 대규모 인구이동은 농촌의 공동체적 관계를 약화, 파괴했고, 이것도 신분제 해체를 촉진했다(정진상, 1995; 2000).

1950년대에는 반상(班常) 출신간의 결혼도 종래보다는 자유로워졌다. 사실 1950년대에는 양반과 상민의 계급적 존립의 경제적 기반은 이미 사라졌다. 다만 양반출신과 상민출신 간의 구별이 잔존하여 약간 작용하고 있었을 따름이다. 1950년대는 법적, 경제적으로는 신분질서가 무너진 시기이다. 그러나 통혼에서의 신분질서가 아직 결정적으로 와해되지는 않은 과도기에 속한다. 이러한 속에서 친족적, 씨족적 질서는 온존되거나 부분적으로 재편되었다. 또 1950년대에 들어와서도 친족 유대는 지역유대로 완전히 전환되지는 않았다. 1960년대 초까지 농촌마을은 행정적으로 구획되었지만 실질적으로는 양반촌, 상민촌으로 구분할 수 있었고, 근대적 행정 동리 구획과 전근대적 신분적 구획의 유제가 공존했다. 성씨에 대한 귀속의식이 강한 2성 이상으로 구성된 양반촌에서는 이들 다른 성씨 간의 반목과 대립이 대단히 심했고, 선거 등 정치적인 사안에서는 씨족 내적인 결속력을 확연하게 드러내 보이기도 했다.

이만갑(1973)의 1958년 당시 경기도 광주군 지역에서의 농촌 실태조사에서 나타난 반상 관계를 살펴본다. 조사대상 6개 마을의 반상 출신별 인원비율은 양반 43.4%, 상민 52.1%, 천민 1.2%이었다.⁵⁵⁾ 과거의 천민들은 대부분 자기의 신분이 뚜렷하게 알려져 있는 본래의 거주지를 떠나버렸고, 아직도 농촌에 남아 있는 사람은 극소수에 지나지 않는다. 문제는 반상출신들 간의 차별이다. 조사지역에서 반상간의 복장 차별은 1950년대에는 이미 사라졌다. 족보가 가문의 신분적 배경을 표시하는 유일한 증거이지만 조선조 말부터 환부역조(還父易祖) 등 위조가 많아서 믿을

55) 여기서 양반은 엄격한 의미에서의 양반이 아니다. 본래 이조사회에서 양반이라 하면 자기로부터 4대조 이내에 벼슬을 한 가문에서 태어난 사람을 말하지만 이조 말에 그런 가문이었던 사람의 자손이란 그렇게 많지 않다. 따라서 여기서 양반이라고 할 때 이조 말에 그들 선조의 신분은 거의가 향반(鄕班, 관에 임용되지 못한 채 4대가 지난 집안의 자손) 또는 토반(土班, 아주 오랜 과거에 벼슬을 지낸 양반의 후손)일 것이며, 더러는 이서(吏胥)의 자손들로서 행세하는 사람도 있다. 따라서 이 조사에서의 반상천민의 구별은 당시 지역사회에서의 사회적 인정을 근거로 한 것이다.(이만갑, 1973, pp. 67-68)

수 없다. 일반적으로 양반출신이 상민출신보다 교육받은 사람이 더 많았다. 수입 면에서는 양반출신이 조금 나은 편이지만 두드러진 차이는 없었다. 경제적 계층별로 보더라도 양반 상민 출신의 각각 21.2%, 20.0%가 소작농으로 있는 것으로 볼 때 과거처럼 신분에 의한 경제적 차등은 거의 없어졌다. 양반출신으로서 묘직(墓直)으로 있는 사람도 양반 전체의 22.5%나 되었다.

이만갑(1973)의 실태조사에서 나타난 1950년대 농촌 사람들의 반상차별에 대한 의식을 살펴보면, 우선 「이 면(面)에서는 전에 양반이었던 분과 아니었던 분 사이에서 끼리는 일이 있다고 생각하십니까」라는 질문에 대해 응답자 336명 가운데 153명(43.5%)은 끼리는 일이 있다고 대답하고, 131명(39.0%)은 「별로 없다」 또는 그냥 「없다」고 대답하였다. 반상차별의 내용으로는 반상 간에 통혼이 안 된다는 점을 가장 많이 지적하고 그 다음에 양반이 상여를 안 떼다든가 양반이 상민에게 반말을 쓰며 교만하게 대한다는 점, 큰일에 협력을 잘 하지 않는다는 점 등이 지적되고 있었다. 57 가구 중 고려 말의 충신 정몽주의 후손들인 영일 정씨가 29가구로 다수를 이루는 용인군 능원리와 해방 후 반상간의 알력이 심했던 경험이 있었던 여수리⁵⁶⁾에서는, 50년대 후반 당시에도 반상 차별이 있으며, 다른 마을보다 심하다고 생각하는 사람의 비율이 높았다. 능원리는 일제하에도 영일 정씨가 지주나 자작농이 많아서 다른 농가에 비해 여유 있는 생활을 할 수 있었다. 그러나 해방이 되면서 경제적 토대는 급격히 동요하기 시작했다. 동네에서 청년들 여러 명이 좌익사상을 가지고 남로당에 가입한 청년도 6, 7명 되었다. 청년들 가운데서도 반상차별을 타파하려는 탕평운동을 전개한 사람이 있었다.

「우리나라 농촌에서는 앞으로 반상간의 차별이 없어지리라고 생각하니까」라는 질문에 대해서는 「없어지지 않는다」는 사람이 6.2%, 「없어져도 시간이 걸린다」가 26.8%, 「얼마 안가서 없어진다」가 50.3%로 대부분이 곧 없어진다는 의견이었다. 양반출신들이 상민출신보다 반상차별이 없어지기 어렵다는 의견을 더 많이 표시하고 있었다. 학교교육을 많이 받은 사람일수록 반상차별이 없어진다고 보는 사람이 많았고, 그런 차별이 없어지지 않는다고 대답한 사람은 교육을 전혀 받지 못했거나 서당교육밖에 받지 못한 사람에 더 많았다.

「그런 차별이 필요하다고 생각하니까」라는 질문에 대해서는 ‘절대로 필요하다’가

56) 여수리에는 이씨가 대성으로 전주(14가구), 고성(10가구), 광주(7가구) 기타(3가구)로 본관이 갈라진다. 남양홍씨가 5가구, 김씨가 13가구이지만 본관이 갈라진다(이만갑, 1973).

2.4%, ‘조금 필요하다’가 10.4%, ‘될 수 있으면 없어지는게 좋다’가 28.6%, ‘절대로 없애야 한다’가 50.9%로 응답자의 80%는 반상차별을 없애는 것이 좋다고 보고 있었다. 촌락별로는 절대로 필요하다고 말한 사람은 모두 양반이 많이 살고 있는 능원리, 차곡, 여수리에서만 나오고 있다. 연령이 높을수록 절대로 필요하다는 응답이 많았고, 학력이 높을수록 반상차별 폐지 의견이 강했다.

이상을 종합하면 반상의 차별은 해방 후 상여를 메는 문제로 한동안 시끄러웠지만 그런 일은 농지개혁이 실시되고 한국전쟁이 발생한 이후에는 표면상 없어지고 다만 감정적으로 내면화하고 있는 듯하다. 그러나 양반출신과 상민출신은 서로 잘 어울리지 않고 있었다. 같은 촌락 사람 중에서 가장 다정하게 지내는 사람을 두 사람 지명하도록 했을 때 양반출신은 양반출신을, 상민출신은 상민출신을 서로 지명하는 경향이 강했다.

이 당시 반상차별은 상여 메는 문제와 통혼에 있어서 반상의 중시 등에서 나타났다. 예컨대 우선 ‘상여 메는 문제’를 살펴보자. 이만갑의 1950년대 말 농촌조사(이만갑, 1973)에 의하면 양반들이 상민들에게 상여를 메달라고 요구했으나 상민 출신들은 자신의 상여도 메주지 않으면 메줄 수 없다고 버텨 결국 양반끼리 친목계를 조직한 예가 있었다. 해방 전에만 하더라도 대부분의 농촌에서는 혼상이 있을 경우 양반집의 상여와 가마는 그 집에 경제적으로 예속하고 있는 상민이 메어주는 것이 관례였다. 해방 후 민주주의가 풍미하고, 자유, 평등, 진보라는 개념이 농촌사회에까지 침투하게 됨에 따라 양반이라는 신분적 위세는 과거와 같은 힘을 가지지 못하게 되었다. 해방이 되면서 상민에 대한 양반의 기대는 흔들리기 시작했고 농지개혁을 전후하여 경제적으로 대등한 입장에 서게 된 상민들은 양반에 대하여 그러한 봉사를 할 하등의 필요를 느끼지 않게 되었다. 상민출신들 가운데에는 종전과 같이 양반의 상여를 메주는 대신 양반출신도 자기들의 장례를 치를 때에는 상여를 메줘야 한다는 주장을 하는 사람도 나오게 되었다. 이만갑(1973)에 의하면 광주군의 여수리의 양반출신들은 품을 사서 상여를 멜 일꾼을 부릴 여유는 없고, 스스로 상여를 멜 생각은 할 수 없었기 때문에 할 수 없이 친목회를 조직하고 자금을 각출하여 역마차와 같은 영구차를 꾸며서 자기들끼리 묘지에 이끌고 가는 해결법을 강구해내었다. 여수리의 친목계는 양반출신들 끼리의 일종의 혼상갑계(婚喪甲契)라고 할 수 있었다. 친목계가 생길 무렵에는 반상간의 대립이 심했으나 조사 당시에는 표면적인 차별은 해소되었지만 내면적으로는 대립이 남아 있었다. 여수리에서와 마찬가지로 능원리에서도 상민출신들이 양반들의 상여를 메어주지 않으려는 태도를 보인 일이

있었다. 조사 당시 능원리에서는 양반 측에서 상을 치를 때에는 상민출신이 호의를 가지고 상여를 메어주는 일이 있으며 또 양반출신 청년이 상민출신의 상여를 메주는 일도 있었다. 그러나 상민 출신 청년들 간에는 양반의 권위를 조소하고 반발심을 표시하는 경향이 점차 농후해 가고 있었다. 이것은 양반출신 청년들 간에도 강해서 일부 청년들은 오늘날 양반이 무슨 소용이 있느냐고 말하면서 노골적으로 혐오하는 태도를 보이고 있었다. 순양반촌인 차곡에서는 양반의식이 강하게 남아 있어서 그들은 마을에서 상을 당하면 상여를 스스로 매는 것을 생각조차 하지 않고 수원에서 돈을 들여서 행상을 차리는 도구와 사람을 얻어 장례식을 거행했다.

김동춘(1998)에 의하더라도 경국 북부지방의 경우 1940년대 말부터 이러한 현상이 나타나기 시작하여 1950년대에 들어서서는 머슴이나 과거 동리 내의 예속적인 지위에 있던 사람들이 거의 이러한 일을 기대하여, 이제는 같은 성씨 내의 젊은이들이 상여를 메기 시작했다고 한다. 그러나 개인적인 접촉, 호칭에서는 과거의 차별화된 관행을 그대로 유지했다. 최재석의 조사에서는 1970년대 초까지 그러했던 것으로 나타나고 있다(최재석, 1975).

‘반상간의 통혼’ 여부는 반상 간의 차별에서 가장 중요한 요소였다. 조선시대에 동성동본간의 결혼 다음으로 엄격하게 금지되고 있었던 것이 다른 계급간의 결혼이었다. 타계급간의 통혼이 극히 혐오되고 있었다. 양반이라고 자처하는 사람은 될 수 있으면 상민 출신의 자녀와 통혼하지 않으려 하고 천민이나 서자녀하고는 더욱 혼인을 맺으려 하지 않았던 것이다. 이것이 1950년대에도 큰 영향을 미쳐 통혼권은 여전히 전통적 신분질서에 의해 강하게 뒷받침되었다고 볼 수 있다. 통혼권은 사람들이 서로를 잘 알 수 있는 같은 군내 또는 같은 도내의 인근 군이 압도적으로 많았던 것이다. 고헌경외(1963)과 이만갑(1973)의 조사에서도 이것은 확인될 수 있다. 신분지위 유지의 가장 중요한 기제인 가족의 재생산 즉 결혼에서의 차별화는 가장 늦게 사라졌다. 그러나 1950년대에는 반상간의 통혼을 꺼리는 태도는 농촌에서도 점차로 완화되어가는 징조가 보였다. 양반의 경우 딸을 상민출신에게 출가시킬 수가 없지만 며느리를 얻을 때는 상민 출신이라도 괜찮다고 생각하는 입장이 생겨나고 있었던 것이다(이만갑, 1973).

1950년대의 통혼권을 보면 같은 군내의 다른 면이 가장 많았고, 다음이 도내 다른 군이다. 다른 도도 20%에 이를 정도로 적지 않다. 부모와 본인간 차이는 크지 않았다. 그 사이에 교통통신망의 확대가 별로 없었기 때문일 것이다. 양반 출신들은 같은 도내에서는 더 먼 곳과 통혼하고 있다. 그러나 다른 도와 통혼하는 것은 상민

의 경우가 많다. 다른 도와 통혼 대상지역은 부모 대에서는 주로 서울과 충청도인데 본인 대에 와서는 50년대 후반에 경기도 농촌인들이 전라도 출신 여성과 결혼하는 일이 많고 그렇게 결혼하는 사람은 상민이 많았다. 부모 대에 전라도 여성과 결혼한 사람은 4명인데 본인 대에 와서는 8명으로 증가했다. 이것은 다른 지역과 다른 도, 예컨대 충청도에서도 나타나는 현상이다. 기호지방의 다른 농촌에서는 집안 형편이 몹시 어렵다든가 재혼을 하는 경우 혹은 본인 또는 가족에 어떤 떼땃치 못한 사정이 있어서 가까운 주위에서 상대방을 구하기 어렵기 때문에 아주 먼 전라도 출신의 여성과 결혼하는 일이 자주 있었던 듯 하다. 그것은 또 전라도 여성들이 생활이 곤란하여 서울에 올라오는 경향이 강한 탓도 있었을 것이다. 충북 음성군의 한 농민에 의하면 1958년 당시에는 전라도를 왕래하면서 촌락인들로부터 희망자를 모집하여 경비와 다소의 수고비를 받아서 여성에 소개해주는 것을 전문으로 하는 사람까지 있었다고 한다(이만갑, 1973, p.77-80). 1963의 실태조사에 의하면 1,055 혼인사례 가운데 다른 도의 사람과 결혼한 예는 154 경우에 불과했다(양희수, 1967, p.251).

반상차별과 갈등이 작은 마을일수록 동리에서 생산적인 사회활동이 상대적으로 잘 이루어지고 있었다. 순 양반촌인 광주군 오포면 능평리 차곡의 경우 경주김씨 11가구, 경주손씨 10가구, 남원양씨 6가구와 타성 3가구가 살고 있는데 타성 중 단 한가구만 제외하고 양반으로 통하고 있다. 이 마을에서는 이중회(里中會)와 4-H클럽 활동이 활발했다. 이중회는 약 20년전에 만들어진 마을단위의 동계(洞契)로서 장례와 혼인의 문제를 상부상조의 방식으로 처리하고 있었다 1958년 열린 이중회 총회에서는 이사의 선출, 1년간의 회계결산, 새해 촌락내의 경제, 행사, 친목문제, 6.25사변으로 소실된 촌락내의 유물들의 재건, 혼사기구의 마련, 차일(遮日, 행사에 쓰는 천막)의 비치 등에 관해 결의를 하고 반장도 결정했다(이만갑, 1973, pp.39-42). 활발한 4-H활동도 차곡 마을이 통합적이고 활동적이라는 증거이다.

반면 반상갈등이 심한 용인군 능원리에서는 4-H가 1950년대 중반에 30여명으로 조직되어 처음에는 퇴비증산, 청소, 도로 수리 등 촌락의 발전을 위해 활발하게 움직였는데 조사당시에는 거의 유명무실한 상태에 놓여 있었다. 그리고 4-H 이외에는 아무런 사회단체도 없었다. 여수리의 경우는 농지개혁으로 재촌지주가 몰락하여 종전에 촌락을 영도하던 사람들이 타처로 진출했고, 양반출신과 상민출신이 서로 백중할 정도의 힘을 갖고 혼재하고 있는 등의 이유로 하천의 관리 등 마을 단위의 생산적인 사회활동이 잘 이루어지지 않고 있었다.

한편 반상차별은 1960년대 공업화를 계기로 결정적으로 약화되었다. 이만갑의 같은 지역을 대상으로 한 1969년의 실태조사에 의하면 반상차별이 쉽게 없어지지 않을 것이라고 생각하는 사람은 응답자의 7.7%, 반상차별의 필요성을 긍정하는 사람은 2.6%로 감소했다. 반상차별의 관념은 1969년 당시에 와서는 상당히 약화되었으며, 반상차별을 고집하려는 사람은 극히 소수를 제외하고는 거의 없어졌다고 할 수 있다(이만갑, 1973, pp. 250-252).

제 2 절 자작농체제 하의 계층분화

1. 지주소작관계 해체

1950년대에는 농지개혁에 의해 지주소작관계가 해체되고 자작농체제가 확립되었다 이만갑(1973)의 경기도 광주군 지역 실태조사에 의하면 농지개혁이 실시된 전후 즉 해방직전과 조사 시기에 걸친 13년간의 조사대상 촌락의 계층이동을 표시하면 <표 7-1>와 같았다. 해방직전에 지주였던 사람으로서 아직 농촌에 남아 있었던 사람은 5명이었는데 그 중 2명은 지주겸자작농으로 떨어졌고, 3명은 자작농으로 떨어졌다. 지주겸자작농이었던 사람으로서 남아 있는 사람은 4명으로 모두 자작농으로 떨어졌다. 해방직전에 자작농이었던 44명 중에서 1명만이 새로 지주로 올랐고 8명은 그 아래

<표 7-1> 농지개혁 전후의 계층이동

부 친		해 방 직 전										
		지주	지자	자작	자소	소자	소작	기타	비농	무직	합계	
본 인 농지개혁이후 (1958)	지주	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
	지주자작	2	-	-	1	-	-	-	-	-	-	3
	자작	3	4	33	16	21	94	2	26	2	201	
	자소작	-	-	3	3	6	17	-	1	-	30	
	소자작	-	-	1	-	3	12	-	3	-	19	
	소작	-	-	2	1	1	10	-	6	-	20	
	기타	-	-	2	-	-	15	1	5	-	23	
	비농직	-	-	2	2	1	5	-	23	-	33	
합계	5	4	44	23	32	154	3	69	2	336		

자료: 이만갑(1973), 『한국 농촌사회의 구조와 변화』, 서울대학교 출판부, P.84.

계층으로 떨어졌으며 2명은 농업 아닌 다른 직업으로 전환해버렸다. 자소작 또는 소자작으로 있던 55명 중에서는 1명만이 지주겸자작농으로 상승했는데 12명은 아직 소작을 겸하고 있고, 2명은 소작농으로 몰락하고 3명은 전업하였다. 과거의 순소작농으로 있던 154명에서는 94명이 자작농으로 올라갔으며 29명이 자작겸소작농으로 올라갔으나 10명은 여전히 소작농으로 있다.

한편 1950년대에는 새로운 형태의 소작관계가 발생했다. 농지개혁은 이전에 소작농들이 경작하던 소작지만 분배한 것이기 때문에 경작면적이 좁은 농가나 가족이 늘어나서 경지면적을 늘려야 하는 농가는 소작을 늘려야만 했다. 그러나 농지를 빌려주는 지주의 성격은 과거 일제하의 지주와는 달랐다.

이만갑(1973)의 경기도 광주군지역에 대한 실태조사에 따르면 조사대상 336가구 중 소작을 부치는 사람은 69명인데 그 중 34명은 같은 마을 사람의 땅을 부치고 있고, 서울에 살고 있는 사람의 땅을 부치는 사람은 20명, 나머지 기타이다. 같은 마을의 지주 땅을 부치는 가운데 5명은 자경하지 않는 지주의 땅을 부치는데 2명은 놓고 있는 사람의 땅을, 3명은 종종 땅을 부치고 있었다. 따라서 지주 자신 대부분 같은 동리에서 농사를 짓는 사람들이니 지주들이 주고 있는 소작지 면적도 많을 수가 없다. 34명 중 확인 가능했던 25명 소작인의 평균 소작면적은 논이 494평, 밭이 436평, 합계 930평이었다. 가장 많은 소작면적은 논밭 합쳐 2,100평에 불과했다.

서울에 거주하는 지주 20명의 직업은 상인이 6명으로 가장 많고 약국 4명, 회사원 3명 등이었다. 이 중 5명은 소작인의 일가친척이다. 이 중 확인 가능했던 15명 지소작인의 소작면적은 가장 많은 것이 5,500평이고, 소작지의 평균면적은 소작인 1인당 논이 923평, 밭이 433평으로 도합 1,156평이었다. 다른 지역 지주의 소작지도 비슷했다.

이러한 실태조사를 근거로 이만갑은 다음과 같이 서술하고 있다. “조사지역에 관한 한 소작을 주는 것은 여유 있는 농가에서 다른 사업에 투자할 수 없어서 땅을 구입한 사람이 자기의 노동력으로는 도저히 경작할 수 없기 때문에 남에게 일부의 땅을 소작으로 맡긴다든가, 어떤 사정으로 고향을 떠나게 되는 사람으로서 얼마 안 되는 토지를 매각하는 것을 아쉽게 여겨서 그대로 놔두고 소작을 준다든가 입신한 사람으로서 고향에 대한 애착심과 만일의 경우의 근거를 마련하려는 의도에서 혹은 고향의 가난한 일가친척이 간청하기 때문에 땅을 사서 맡기고 다소의 소작료를 받는 것이 대부분이 아닌가 생각된다. --- 현대의 한국의 경제상황과 지주가 소작인을 착취하는 것이 옳지 않았다는 관념이 상당히 오랜 기간에 걸쳐 인식되어온 사회적

분위기를 고려할 때 순전히 소작료를 받을 목적으로 토지를 사서 소작인에게 맡긴다는 것을 생각하기 어렵다. 우선 곡가가 엄청나게 싸고 투입한 자본이 1년 가까이 되어야 겨우 이윤을 가져올 수 있다는 점에서 도시인이 농토에 투자한다는 것은 결코 유리한 경제행위가 되지 못할 뿐더러 광대한 토지를 소작 준다는 것은 농지개혁법이 아직 살아 있고, 거의 아무런 활동을 하고 있지 못한다 하더라도 농지위원회의 기구가 상존하고 있으므로 상당히 위험한 일로 생각되고 있을 것이 분명하다. -- 그러므로 현재의 한국농촌에서 상당히 음성소작이 성행하고 있다고는 하나 소작지의 면적은 개별적으로 보면 아주 소규모의 것이며, 과거와 유사한 지주계급이 형성될 조건은 극히 희박하다고 보는 것이 타당하다.”(이만갑, 1973, pp.86-87).

농지개혁 이전에 지주와 소작인관계였던 사람들은 1958년 당시에 어떠한 관계를 맺고 있는가를 살펴보면, 이만갑의 실태조사 응답자 중 209명이 소작농 또는 자작을 겸한 소작농이었는데 그 중 20% 41명이 과거 그들의 지주였던 사람을 1년에 한번 이상 찾아가고, 30%는 과거 지주의 방문을 받고 있었다 같은 동리에 살고 있기 때문에 나타나는 현상이다. 과거 소작인이었던 209명 중 137명은 무척 또는 그냥 반가울 것이라고 대답했다. 과거 소작인들은 반면 과거 지주였던 사람은 9명중 2명만이 과거 자신의 소작농을 만나면 반가울 것이라고 대답했다. 과거 소작인들은 대부분 지주가 자신에게 잘해주었거나 남만큼은 해주었다고 대답했다. 이것은 다수 소작인들이 계급적인 적대의식을 가지지 않고 주어진 조건에 순응하는 경향이 강했음을 의미한다(이만갑, 1973).

2. 자작농체제의 분화

농지개혁 이후 농가호당 경지면적은 더욱 영세해졌다. 경지면적 1.0ha 이하 농가의 비율이 높아진 것이다(표 7-2). 이것을 두고 농지개혁이 실패했다는 평가도 있지만 농지개혁과 농업혁명은 다른 범주의 일이다 영세소농의 농업구조의 문제는 농지개혁 후의 상공업 발달을 통한 농촌과잉인구의 흡수, 농외소득 기회 확대 등 영세농의 소득증대 대책, 농업협동조합의 발전, 농업기술의 발전과 농업생산기반의 확충, 농산물 수요증대에 따른 농산물가격의 상승, 농산물가격지지정책의 강화 등 농업내외의 종합적 변화에 맞추어서 점차로 진행되는 것이다.

자작농체제하에서 1950년대 초에서 1960년대 말까지는 대체로 0.5-1.0ha층을 증감 분기층으로 한 양극분해가 진행되었다. 이 시기에는 한편에서는 하층농의 탈농화

<표 7-2> 경지규모별 농가호수 비중(%)

	1945	1947	1951	1953	1960	1970	1973
0.5정보 이하(A)	72.1	42.2	42.7	44.9	42.9	31.6	32.4
0.5-1.0 정보(B)		33.3	35.8	34.2	30.1	31.7	31.5
1.0-2.0 정보(C)	23.8	18.8	17.1	16.5	20.7	31.7	26.3
2.0-3.0 정보(D)		5.3	4.2	4.3	6.0	25.8	4.8
3.0정보 이상(E)	4.1	1.4	0.1	0.1	0.3	5.0	1.5
비경종농가	-	-	-	-	-	4.4	3.5
총농가	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(A+B)	72.1	75.7	78.5	79.1	73.0	63.3	63.9

자료: 농림부, 『농수산통계연보』, 1974.

(농가호수의 감소 및 1호당 경지면적의 감소)가 나타나고 다른 한편에서는 상층농의 증대 및 경지집중이 진행되었다. 이때 상층농(특히 3ha 이상층)의 대부분은 농업노동의 상당 부분을 머슴이나 일고 등 고용노동력에 의존한 부농이었다. 1960년 농업센서스에 의하면 3ha 이상의 농가는 78.4%가 머슴을 고용하였고, 농가당 평균 머슴 수는 1.5인이었다. 이외에 달 머슴과 날품고용을 포함하면 당시의 3ha 이상 농가의 대부분은 주요 노동력을 고용노동력에 의존한 부농이었다고 할 수 있다. 또한 2~3ha의 농가에서도 약 55%는 머슴을 고용하였고, 이들도 머슴 이외에 달 머슴과 날품노동력에 크게 의존하고 있었다. 그리고 『농가경제조사』에 의하면 2ha 이상의 농가는 1964~66년에 평균 전체 노동력의 47.2%를 고용노동에 의존하고 있다.

이러한 의미에서 이 시기의 농민층분해의 기본 동향을 양극분해로 파악하는 것에 큰 무리가 없다. 다만 이러한 현상을 가지고 곧 이 시기의 한국 농업에 다수의 몰락과 소수의 부유화라고 하는 자본주의사회의 양극분해법칙이 정상적으로 작용하였다고 할 수는 없다. 이 시기에 총농가호수가 증대하였다는 사실에서 단적으로 알 수 있는 바와 같이, 상층농의 증대 및 경지집중은 중·하층농을 구축하기보다는 총 경지면적의 증가에 힘입어 중하층농의 상향적 발전을 허용하면서 공존하였다고 할 수 있다. 왜냐하면 이 시기에는 ① 농업생산의 상품화가 별로 진전되지 않았기 때문에 농가 간의 경쟁이 치열하지 않았고 더구나 생산력수준이 매우 낮아 상층농의 생산력 우위(규모의 이익)가 확립되지 않았다. ② 또 농외노동시장이 충분히 발달하지 않았기 때문에 하층농도 농업(농촌)을 떠나기보다는 어떠한 형태로든(임노동, 개간 및 소작을 통한 경지확대) 농업 부문에 매달리려고 하였다. 상층농이 하층농을

구축하기 위한 객관적 조건 즉 농업내부로부터 밀어내는 힘(push력)과 농업외부로부터 끌어당기는 힘(pull력)이 모두 제대로 형성되어 있지 않았던 것이다. 반면에 이러한 하층농의 농촌 체류가 상층농의 경지규모 확대에 유리하게 작용하였다 즉 이 시기에 존재한 방대한 농촌과잉인구와 풍부한 저임금 농업노동력이야말로 농업생산이 주로 인간의 손노동에 의존하는 매우 낮은 생산력 수준임에도 상층농이 존립하고 규모를 확대할 수 있었던 가장 중요한 조건이었다. 한편 이 시기에는 공업화가 본격적으로 추진되지 않아 농업과 공업, 도시와 농촌간에 격차가 아직은 크지 않았고 낮은 수준에서 일정한 균형을 이루고 있었으며 비농업 부문에 마땅한 투자 기회도 적었다. 그리하여 상층농들은 농업내부에서 축적한 부의 일부를 농외 부문에 유출하였지만(주로 자녀교육투자) 그 대부분은 토지구입 등 농업내부에 재투자하여 규모 확대를 꾀하는 경향이 강하였다(박진도, 1980; 2003).

이 시기 상층농의 고용노동의 주요한 부분을 담당하였던 것은 머슴이었다. 머슴의 수는 김병태(1957)의 조사에 의하면 1956년 현재 31개리의 총농가호수 3,558호 중 머슴을 대린 호수는 484호로 13.6%를 차지하고 고용주는 522명의 머슴을 수용하고 있었다. 1정보 이하의 경작규모를 가지는 고용주는 1정보 이하 총농가호수 833호의 6.9%, 1정보 초과 1정보 9단보 이하 경지면적 고용주는 총농가호수 222호의 40.5%, 1정보 9단보 초과 농가는 1호당 평균 1.5명의 머슴을 고용하고 있었다. 이것을 전국 농가에 적용할 경우 1956년에 30만 1,519명이 된다고 추정한다. 이것은 농지개혁 직전 1950년의 27만여명에 비해서 오히려 증가한 것으로 추정했다. 이들이 머슴이 되는 원인은 전제로 인한 고아 또는 의탁할 곳 없는 노년층이 호구를 위하여 일신을 맡기는 것, 1951-2년의 대홍작과 1954년의 격심한 농촌경제의 파탄을 극복하기 위한 것, 채무변제를 위한 것 등이다. 머슴은 상머슴(25~6-42~3세), 중머슴(20-23~4세, 45~6-52~3세), 그리고 풀담사리(18세 이하 연소자와 55세 이상 노년층)로 나뉜다. 522명의 머슴 가운데 18세 이하나 47세 이상의 풀머슴이 35.3를 차지하고, 머슴 가운데 피용연수 5년 이하, 즉 6.25 동란과 농지개혁의 진행 과정에서 머슴으로 전락된 수가 309명으로 59.2%를 차지했다. 머슴으로 일한 지 5년 이상 된 머슴은 259명으로 50%를 점했고 부친이 머슴으로 종사한 조사당시의 머슴이 198명이나 되었다. 머슴에 대한 보수는 주로 현물 형태의 「세경(歲經)」과 숙식비, 3철 의복 등이 주된 부분이고 그 밖에 술, 담배, 신발 등이 지급되었다. 머슴의 세경은 머슴 종류에 따라 다른데, 가장 많이 받는 상머슴의 경우, 입가(入家) 때의 들세경이 쌀 1~3석 그리고 출가(出家) 때의 날세경이 쌀 4~6석이다. 그리고 숙식비로는 쌀 1.2석과

잡곡 1석의 주식비와 부식비가 지출되었다. 중머슴은 이보다 2-4석 정도 적다, 그리고 풀담사리는 숙식만 제공받을 뿐 그밖의 보수는 거의 받지 못한다 이들이 받는 총보수를 화폐로 환산하면 당시의 제조업이나 광업 취업자와 비교하면 대체로 절반 수준에 지나지 않았다고 한다.

이러한 저임금을 받으며 머슴들은 농번기에는 해뜨기 전인 5시경에 일어나 해가 지고 어두워져서 농장의 일거리가 잘 보이지 않을 때까지 일손을 멈추지 않았다. 수면시간은 여름철에는 불과 5시간 내지 6시간을 가지기 쉽다. 또한 이들은 농업노동 이외에 인분뇨(人糞尿) 및 연료 수집, 새끼 꼬기, 가마니 짜기 등은 물론 집안일까지를 하여야 했다.⁵⁷⁾ 이들은 신체적으로 과로에 따른 피로를 심하게 느낄 경우에도 노동을 요구당하는 데서 오는 생리적으로 무리로 중병에 걸리기 쉬우며, 간식과 담배 등이 부족하거나 탁주 등이 하급의 질이며, 보수계약 위반과 인격적인 멸시를 당하게 되는 데서 큰 불만을 가진다.⁵⁸⁾ 그럴 경우 그들은 아부, 태업, 피병, 단식, 비정상적인 언사 등으로 저항했다. 이러한 머슴은 근대적인 임금노동자의 범주에 들어가기 어려운 존재들이었다.

한편 이 시기에는 묘직(墓直)과 고직(庫直)과 같은 전통사회에서의 존재도 상당수 존속하고 있었다. 이만갑(1973)의 경기도 광주군지역에 대한 실태조사에 의하면 조사대상가구 336가구의 16.4%, 55가구가 묘직이었다. 묘직은 촌락사회의 다른 어떤 경제적 계층보다도 가장 봉건적인 인간관계에 얽혀 있는 사람들이지만 신분적 집단의 범주는 아니었다. 문중의 위탁을 받는 묘직은 같은 문중에 속하는 사람이 되는 경우가 많았다.

57) 머슴에 관한 자세한 것은 김병태(1956, 1957)를 참조.

58) 김병태(1957)에 서술된 머슴들의 진술에는 다음과 같은 것들이 있었다. “잠자는 시간 이외에는 쉴 시간이란 없다”, “뼈가 뿌러지도록 일을 해도 잔소리를 하니 그건 정말 듣고 있을 수 없더라”, “주인의 잔소리를 듣기 싫어 차라리 귀가 먹었으면 좋겠다”, “새경 받아 1년 내도록 목마를 때 마신 술값을 갚고 나니 빈손 쥐고 나서게 되었네”, “사변 전에는 부모 덕분으로 아무 고생 없이 지냈지만 동란 중 부모는 다 돌아가시고 가산은 다 타버렸으니 어떻게 할 수 없이---”, “시키는 사람은 열이고 일하는 놈은 내 하나니 --- 아이도 어른도 닥치는 대로 부렁 먹을라 하니”, “산에 나무는 없고 그래도 무엇이든지 빨감을 해주어야 밥을 주고 산지기한테 걸리면 경은 내가 치고”, “10년 동안 머슴살이 남은 것은 골병이고 느는 것은 노름이고” ---

제 3 절 가부장제와 동족집단의 잔존과 약화

1. 가부장제 가족의 잔존

농업중심사회에서는 가족이 생존수단을 생산하기 위한 가족 내 노동자원을 조직 관리해 왔으며, 토지를 중심으로 한 노동집약적인 생산으로 인해 모든 가족원이 연령과 성에 따라 분할된 역할들을 통해 가족경제에 기여하였다. 여기에서는 노동을 공동으로 관리하는 가족경제 생활이 이루어졌다. 노동공동관리 가족경제의 주요 특징 중의 하나는 생산수단과 생산결과물에 대한 부모세대 특히 가부장의 통제인데, 이러한 통제는 경제적 생산수단이 희박한 상황에서 매우 중요하였다. 부모와 자녀 간의 지위, 부, 권력의 차이가 뚜렷한 가운데서, 경제적 생산수단의 세대간 전이(예컨대, 상속)는 두 세대 모두에게 있어서 생애경로의 중요한 결합점이 되었으며 이러한 세대간 이전이 이루어지기 전까지 부모들이 자녀들에 대해 갖는 영향력은 결정적이었다.

아직 농업중심사회였던 1950년대에 농촌에서는 남존여비 사상이 강하게 잔존했다. 촌민 상호 간의 개인 평가에 있어서 그 가족의 사회적 지위가 고려되는 관행이나 제도를 발견할 수 있다. 가장적 가족에서 부부가족으로의 이행 원인의 하나가 결혼하려고 하는 부인의 가장적 가족을 기피하는 태도였다.

1950년대에는 가장의 자격이나 권위가 강했다. 양희수의 1963년 전국 12개 마을을 대상으로 한 농촌실태조사에 따르면 ‘집안 살림에 쓰는 돈은 누가 가지고 쓰는가’라는 질문에 대해, 가구주가 455명 중 395명으로 절대다수를 차지하고 있고, 부인은 25명에 불과했다. 그 이유로서도 ‘집안의 어른이기 때문에’가 263명으로 ‘자기가 돈을 벌기 때문에’ 95명, ‘살림꾼이기 때문에’ 93명 더욱 많았다. ‘자녀의 진학이나 취직은 누가 주로 결정하는가’ 라는 질문에 대해서도 (자녀들의) 아버지가 393명으로 압도적이었다(양희수, 1967).

1950년대의 상속형태를 보면 일반적으로 적장자(嫡長子)에게 재산의 1/2를 상속하고 나머지를 잔여 남자 자식에게 상속하는 적장자 위주 분할상속주의의 원칙이 관철되고 있었다. 1963년의 실태조사에 의하면 ‘장자에게만’ 상속한 경우가 33사례, ‘장자에게 많이, 차남 이하에게 적게’가 94사례, ‘공평하게’가 13사례였다(양희수, 1967, p.240)

1950년대 가족구성과 성격의 변화를 보면 1955년 간이국세조사에 의하면 서울시의

<표 7-3> 3대이상 가족의 비율

(단위: 1000인)

	1대	2대	3대	4대	5대	3대이상(%)	계
서울특별시	45	193	39	4		43(15.3)	281
전국 도시	118	650	162	8		170(18.1)	938
전국 군비	228	1,760	829	44	2	875(30.5)	2,863
전국	346	2,410	991	52	2	1,045(27.4)	3,801

주: 1인 가족 포함.

자료: 정중면(1964), p. 29.

경우 가족 구성원으로 볼 때 5인 가족은 18.9%, 4인 가족 17.8%, 6인 가족 이상은 44% 정도였다. 서울시의 평균 가족수는 1955년 5.52인, 1960년 5.46인으로 별로 변화하지 않았다. 이에 비해 호당 농가인구는 1953년 5.76명에서 1961년에 6.23명으로 증가했다. 호당 경지면적이 줄어드는 상황에서 이것은 커다란 과잉인구 압력으로 작용했다. 1950년대에는 대가족은 농촌에서도 크게 감소했다. 1955년 간이국세조사에 의하면 농촌지역이라 할 수 있는 군부 지역에서도 3대 이상이 거주하는 가족은 30.5%에 불과하고 4대 이상 거주가족은 1.6%로 매우 드물었다(표 7-3).

농지개혁, 인구이동으로 성씨 집단의 물질 기반이 와해되면서 전통적인 부계친족적 유대는 약화된다. 도시 지역에서는 한국의 전통적인 가족, 친족질서는 크게 와해되었다. 농촌의 경우 상속을 받지 못한 차남 이하의 사람들 전통사회에서 차별을 받거나 전쟁 중 이념대립 과정에서 동네 사람들이나 친족들과 서먹서먹한 관계를 맺게 된 사람들은 대거 동네를 떠나게 되었고, 그들은 도시나 다른 동네로 가서 핵가족 단위로 살지 않을 수 없었다. 전쟁 이후 가장 뚜렷한 변화로서 3대 이상이 거주하는 직계가족이 크게 줄고 핵가족이 늘었다. 1955년 제1회 간이 국세조사에 의하면 3대 이상 가족 비율은 27.4%에 불과하고 4대 이상은 거의 없다. 농촌지역이라 할 수 있는 군에서도 3대 이상 거주하는 가족은 30.5%에 불과하다. 직계가족의 원칙이 내용적으로 견지된다고 하더라도 적어도 당시 가구의 구성은 2대 특히 부모와 자식으로 구성된 전형적인 핵가족이다. 정중면의 조사에 의하면 가족수에 있어서도 4, 5인 가족이 가장 많고, 그 다음이 6인 가족, 3인 가족이다. 11인 이상으로 구성되는 대가족은 1930년대와 비교하여 크게 감소했다. 1930년대에는 11인에서 15인까지의 가족이 30.4%를 차지하고 있었으나 1955년에는 11.0%로 크게 감소했다. 전쟁 후의 급속한 인구의 증가, 가족의 해체, 농지개혁으로 인한 지주세력의 물질적 기반

의 와해 등이 복합적으로 작용하여 부부와 자녀로 구성되는 핵가족이 보편화되었다(정중면, 1964).

1950년대에는 중매혼의 전통이 뿌리 깊게 유지되고 있었다. 중매는 대가족조직의 관계를 생각할 때에 강력한 가장권에 통제되는 조직에 있어서는 가족의 성원이 그 개인으로서의 주요성을 가지지 않는 것은 가족주의로부터 오는 필연의 결과이다. 자녀는 혼인에 있어 자진 개인적 결합을 행할 수 없어 대개 가장의 독단에 의해 결합시켜지고 분리시켜지는 경향이 있다. 남녀유별의 관념과 관련을 가진다. 이만갑(1973)의 응답가구주 336명 중 결혼한 사람(322명) 가운데 82%는 중매결혼을 했다. 연애결혼은 10명에 불과했다. 1950년대 농촌에서는 통혼시에 사진을 교환하는 것은 물론이고 맞선을 보는 일이 정차 성해가고 있었다. 경북 일부 양반촌에서는 아직도 청년들이 맞선을 보지 않는 것이 당연한 것으로 생각하는 경향이 강했지만 경기도 광주군 일원에서의 조사에서는 양반출신의 자제라도 맞선을 보는 일이 많아지고 있었다. 1963년의 실태조사에 의하면 성혼 763 사례 중 중매에 의한 것이 745사례로 절대다수를 차지했다. 혼인중매인의 성격은 796사례 중 친척과 친지가 555사례이고 중매인이 236사례였다(양희수, 1967, p. 249).

1950, 60년대에는 조혼의 경향도 존재했다. 이것도 대가족제도와 연관되는 것으로 볼 수 있는데 조선 시대의 『경국대전』의 예전혼가조(禮典婚嫁條)에는 '남자15세, 여자 14세면 혼인을 할 수 있다'고 규정했고, 조선 후기에는 남자 20세, 여자 16세 이하에는 혼인을 금한다는 의안도 있었을 정도로 조혼의 경향이 심했다. 양희수가 1963년 실태조사에서 결혼연령을 조사한 결과에 의하면 당시 45세 이상의 경우 20세 미만에 혼인한 경우가 많았고, 30-45세의 경우에는 혼인 연령이 남자는 20세 이하 45명, 20-25세 102명인데 여자는 20세 이하가 154명으로 20-25세 34명보다 많았다. 당시 25-35세의 최근 결혼한 경우에는 혼인연령이 남자는 20세 이하 29명, 20-25세 164명, 25-30세 124명으로 혼인연령이 상당히 올라갔고, 여성의 경우도 20세 이하 117명, 20-25세 186명으로 다소 높아졌다(양희수, 1967, p.249-50).

2. 동족집단의 기능 약화

이 시대의 농촌사회에서는 여론의 형성 지역 내 의사결정, 자원의 배분에 지역의 주요 동족집단은 상당한 영향력을 행사하였다. 비록 농지개혁으로 이들의 물질적 기반은 와해되었지만 상대적으로 교육받은 사람이 많았고, 지역 내 기존 네트워크

를 갖고 있었기 때문에 말단 행정기구의 장이나 공무원 지방의회 의원, 국회의원 등으로 자신의 과거의 신분지위를 연장시킨 경우가 많았다 1950년대의 선거 과정에서 특정 문중집단이 대세를 좌우하는 ‘씨족 투표’의 양상도 전국적으로 매우 흔한 일이었다. “부락동족을 원형으로 하는 지역적 혈연적 공동체, 혹은 공동체적 관계는 근대화의 진전과 더불어 약화될 것인데도 불구하고 오히려 보강되어 가는 특수한 양상을 보이고 있다.”(양희수, 1958)

혈연적 사회조직은 가족, 혈족과 같은 혈연적 관계로부터 발생하는 자생적 조직을 말한다. 동족집단의 조직으로는 화수회(花樹會), 종친회, 종계, 종회의 네 가지가 한국에서 일반적으로 볼 수 있는 형태이다. 조선시대부터 존재한 대표적 혈연적 사회조직은 종계(宗契) 내지 문중계(門中契)이다. 화수회, 종친회 등은 근대에 들어와 특히 해방 후에 들어서서 활발해진 조직으로서 촌락 내에 존재하는 것은 아니고 읍 이상의 도시에 설립되어 있고 촌락내의 문중과 연락을 취하고 있다 문중계(또는 종회)는 동일한 조상에 대한 제사를 공동으로 집전하기 위한 자생적 사회조직이다. 즉, 문중계는 조상의 묘역과 문중의 공동재산을 관리하며 문중의 친목과 공동 관심사를 협의·조정하는 활동을 한다(보건사회부 사회보장심의위원회, 1969; 정기환 외, 1987; 정종면, 1975; 최재석, 1975; 한국농촌사회연구회 편, 1977).

문중계의 구성은 어떤 동족원이 집중적으로 분포하고 있는 한마을을 중심으로 이루어진다. 그러므로 문중계의 공간적 분포는 대부분 한마을을 중심으로 인근 2~3개 마을에 한정되는 경우가 많다. 문중계는 특정한 공동조상의 후손이면 원칙적으로 누구나 문중계원이 될 수 있지만 문중계에 관심을 갖고 참석하는 사람들로써 계의 경비를 부담하는 사람들만으로 이루어진다.

일반적으로 문중계는 대종중(大宗中), 중종중(中宗中), 소종중(小宗中)으로 구성되며 소종중 아래에 수 개의 당내집단이 형성되기도 한다. 대종중은 14대조 이하의 후손으로, 중종중은 10대조 이하의 후손으로, 소종중은 7대조 이하의 후손으로 구성된다. 문중계는 종손(宗孫)과 문장(門長)을 두 핵으로 하여 구성되고 있으며 계무를 담당하는 실무자로 공무원(公事員)과 유사(有司)를 둔다. 종손은 문중의 적장자(適長者)로 계승되며 문장은 문중의 고행렬자(高行列者) 중에서 최고령자로 결정된다. 종손은 종회를 공식적으로 대표하고 문중 소유의 재산권에도 대표자가 된다 그리고 종손은 시제와 같은 제사에서 초헌을 하는 주재자 역할을 한다. 문장은 종회 등에서 좌장을 차지하여 회의를 주재하며 제수기(祭需記)의 작성과 종토의 관리, 제사의 집전 등을 담당한다. 공사원은 종회에서 선출하며 중종의 종토관리와 제수기의 작

성, 묘제(墓祭)의 준비 및 종회의 개최 등에서 문장을 보좌하며 문중계의 실무를 담당한다. 유사는 종회에서 선출하며 문장이나 공사원을 보좌하여 제수용품의 준비 묘제의 준비 등 문중계무를 담당한다.

문중계의 모임은 시제(時祭)를 전후해서 정기적으로 이루어진다. 일반적으로 시제는 10월 15일부터 시작되어 선대에서 하대의 순서로 지낸다. 그리고 시제가 완료되면 곧 종회를 개최한다. 문중계는 정기적인 모임 이외에도 묘역관리, 종도관리 등을 위해서 수시로 종종별로 모임을 갖는다. 문중계의 의사결정은 합의제를 원칙으로 하고 있으나 동족원간의 평등적인 원칙에 의한 합의보다는 종법에 따른 위계질서가 존중된다. 문중계는 문중의 공동재산을 조성하고 이를 관리함으로써 발생하는 이익금으로 계의 활동과 조상에 대한 제사활동 경비를 충당한다

1945년~1960년대 말 시기의 문중계의 변화 동향을 살펴보면 조직상의 기본구조에서는 그 전 시기와 별다른 차이를 나타내지 않았다. 그러나 농지개혁, 6·25 전쟁 등으로 양반 지배계급의 환경이 근본적으로 변화함에 따라서 문중계 활동이 다소 위축되는 경향을 나타냈다. 그럼에도 불구하고 1950년대에 각 문중에서 재실이나 사당을 새로 짓거나 수리하는 것은 6.25 이후 흔히 볼 수 있는 커다란 경향이다. 이만갑(1973)에 의하면 이것은 경기도 용인군 능원리 뿐만 아니라 광주군의 하대원리, 차곡 마을에서도 볼 수 있었다. 또 경상북도 군위군에서도 조사대상 8개 마을 중 2개 마을에서 마찬가지로 현상을 발견할 수 있었다고 한다. 이 사실은 조상의 유업을 배경으로 하여 동족결합을 견고히 함으로써 과거에 얻었던 신분적 위세를 유지하거나 또는 위세가 높은 문중에 의탁하여 위세를 높여보려는 의욕이 얼마나 강한가 하는 것을 단적으로 표시하는 것이다. 동시에 50년대 당시 정치인들이 동족결합을 정치적으로 이용하고 또 이러한 정치인의 심리를 거꾸로 이용하여 문중의 유력한 인사들이 이 개인의 유리한 기회를 포착하기 위하여 동족을 빙자해서 유력한 정치인에게 접근하려는 노력이 또한 동족 단결을 촉진하는 또 하나의 원인이 되고 있었던 것이다(이만갑, 1973, p.60).

또 1950년대에는 종가의 지위가 약화되었다. 일반적으로 어떤 문중에서나 종가에 대해서는 명분상 대접을 한다. 과거에는 좀더 실질적으로 많은 후원을 했지만 종가들 중에는 생활이 영락해짐에 따라 자기 명의로 된 문중재산을 처분하는 일이 가끔 있어서 1950년대 당시에는 종가를 위한다는 마음이 점점 희박해지고 있으며, 경제적으로 도와주는 일도 점차 없어져 갔다. 과거에는 동족결합을 강력히 유지하는 현실적인 힘의 원천은 대토지소유를 중심으로 하여 동족촌 자체에 있었고, 동족촌내

의 명망가와 재산가가 중심이 되어 문중의 결속을 촉진하고 종가에 대해서도 경제적 원조를 해왔다. 그러나 농지개혁이 실시된 후의 1950년대 농촌에는 아무리 같은 문중 사람이라도 그들을 경제적으로 원조해줄 만한 금력을 가진 사람은 거의 없어졌다. 이에 따라 농촌에 있는 동족집단의 지도자들은 동족결합을 중시하지만 이것을 감당할 힘이 없으므로 도시에서 성공한 문중 사람에게 지원을 요청하게 된다. 그뿐 아니라 농촌사람들은 자기 개인의 출세, 이권 또는 자식의 취직 또는 보다 나은 기회를 자식에게 주기 위해서 도시에 있는 문중 사람들을 찾아간다. 한편 도시에서 성공한 사람은 문중의 위세가 필요하지만 그보다도 사회적 세력을 구성하는 중요한 요소로서 문중의 뒷받침을 선거라든가 그밖의 다양한 현실적 목적을 위해서 필요로 한다. 인심의 향배가 심한 도시에서는 누구보다도 문중 사람이 가장 믿을 만한 사람으로 생각되는 것이다. 이리하여 맺어진 도시와 농촌의 문중 지도자들 간의 관계는 점차 이해관계적 성격을 농후하게 갖게 되고 과거처럼 개개 종가를 단순히 종가라는 이유로 원조할 필요성을 덜 느끼게 되는 것이다(이만갑, 1973, pp. 63-64).

1960년대에 들어와서 경제발전에 따라 문중에 대한 관심이 더 늘어나고 묘사(墓祀)를 비롯하여 문중의 행사가 옛날의 격식을 되찾는 경향을 나타냈다(이만갑, 1973). 그리고 문중계의 계좌 대출이자도 1960년대 말까지 연 5할 정도로 유지되어 문중재산의 증식도 비교적 원활하게 이루어졌다.

이만갑(1973)의 1958년 당시의 실태조사에 의거해 동족결합의 구체적 사례를 살펴본다. 우선 경기도 용인군 모현면 능원리의 영일정씨 문중은 포은의 분묘가 있고 대종가가 살고 있기 때문에 영일정씨의 전국적인 본거지로 되고 있다. 서울에 종친회가 있지만 종친회의 명분상 중심은 이 마을이다. 이 마을에는 서울의 종친회와 별도로 문장과 유사로 구성된 비공식적인 조직이 있다. 촌락에 사는 어떤 정씨의 말에 의하면 문중은 한일합방 전이 경제적으로도 형편이 좋았고 문중의 단결이 가장 잘 되어 있던 시기였는데 일정시대부터 특히 농지개혁이 실시된 오늘날에 있어서는 문중 자체의 경제적인 기반이 거의 완전히 무너졌을 뿐더러 각자의 생활도 궁하게 되어 좀처럼 단결이 안 되고 있으며, 제사도 소홀히 하는 경향이 보인다는 것이었다. 다른 정씨 문중 사람의 말에 의하면 종가들 중에 자기명의로 되어 있는 종중재산을 몰래 처분하는 사람이 더러 있어서 종가를 도와줄 생각이 나지 않으며 문중의 번영보다는 자기들 개인의 이득을 찾으려는 경향이 강하여 좀처럼 단결이 되지 않는다는 것이었다. 능원리의 영일정씨는 3파로 나누어져 있는데 서파(庶派)는

일정시대 초기에는 감히 적과에 대해서 저항하지도 못했지만 일제시대 중기로부터 점차 저항하는 기운이 보이기 시작하였으며, 50년대말 당시에는 표면상 완전히 동등하게 대한다는 것이다. 과거에는 묘사 때 후열에 서게 마련인데 조사 당시에는 오히려 서과가 먼저 전열에 서는 형편이며, 그것을 따져봤자 분란만 날 뿐이기 때문에 그대로 방임한다는 것이다(이만갑, 1973). 그만큼 중중을 통한 동족 결합은 약화되었다고 볼 수 있다. 능원리는 영일정씨의 종문 전체의 본거지로서 서원과 재실인 영모재(永慕齋)가 있다. 서원 이름은 죽전(竹田)으로서 대원군 집권 시에 전국 서원 괴철(壞撤)시 이 서원도 괴철되었는데 1920년대에 사림들이 정전(正殿)만을 복원하여 매년 춘추 3월과 9월에 근처 2,30리 내의 유사(儒士)들이 모여서 제사를 지낸다. 조사 당시 위토가 9두락 있고, 조직으로는 원장 1명, 유사, 장의(掌議, 결의에 참여), 직월(直月, 분향 드리기 임무), 색장(色掌, 잡무 담당)이 각 1명이고 위토를 부치는 고직(庫直) 1명이 따라 있다. 약 10년전부터 군수가 원장을 맡고 있다. 군수가 노력하여 1956년에 강당을 건축하여 희망하는 소년에게 한문, 유서 등을 가르치고 있다. 이 서원은 정씨문중과 직접적인 연관을 갖고 있지는 않지만 서원에서 숭모하는 현유가 포은이므로 이곳에 사는 포은 자손들의 사회적 위세를 높여주는데 큰 역할을 하고 있다. 영모재는 영일정씨의 문중에 의해 유지되고 있다. 서원이 괴철된 이후 한동안 선비들이 이곳에서 공부를 했지만 약 50년 전부터는 오로지 제실로만 이용되고 있다. 영모재는 1959년에 140만환을 들여 증수축을 했는데 여기에 돈을 잘 내는 사람은 문중에서 위세가 높은 사람이기 보다는 위세가 낮은 사람과 정치적으로 이용하려는 사람이 많았다.

같은 광주군 하대원리는 광주이씨의 전국적 본거지로서 광주이씨 문중은 매년 가을에 광주군 동부면의 시조(始祖)의 부인 묘, 하대원리의 시조의 장남 「둔촌선생」, 그의 아들인 청백리공 묘전에서 제물을 차려놓고 시향제(時享祭)를 지낸다. 하대원리에는 서당도 있었다. 하대원리의 서당 선생은 전에 면서기, 점원, 양조장 사무원의 경력을 가진 사람으로서 서당에 와서 글 공부를 하는 학생은 보통 10명 명 내외이며 선생에 대한 보수로서 1명당 1년에 쌀 한가마를 낸다. 시향제를 주관하기 위한 중회에는 문장 이외에 도유사 1명, 부유사 2명, 평유사 5명, 재정 3명의 직분이 있다. 중회는 제실과 위토의 관리, 제사의 운영, 중회의 소집진행 등이 주요 업무이고 문중 청소년의 장학, 후생상조사업도 고려하고 있었다. 시조의 묘를 보수 유지하고 제사를 치르기 위해 위토로 논 6천평, 밭 3천평과 산림 60정보를 갖고 있고, 40간이나 되는 큰 제실을 소유하고 있었다. 위토는 묘 하나에 2결로 제한되어 있기

때문에 문중 성원 20여명이 분담 소유하고 있었다. 시조 부인의 시향제에는 많을 때에는 300여명, 적을 때는 130여명이 모였고, 하대원리 둔촌선생의 시향제에는 외부에서만 60여명이 모였다. 타지방 참가자 중 50세 이상이 절반을 차지한다. 종회에는 성묘록(省墓錄)이란 것이 비치되어 있어서 성묘자들의 이름을 기록하는데 원로에서 온 사람들은 성묘록이 대대손손으로 내려갈 것이니 특별히 잘 보관해야 한다고 강조하고 있었다. 시향제를 집행하는 직분은 헌관, 축관, 집사, 사회자 등이며, 헌관은 또 초헌관, 아헌관, 종헌관으로 나뉘지고 연로자중에서 택한다. 축관은 축을 잘 읽을만한 사람을 선정하고 집사는 술잔, 제물 등을 정리하는 일을 보며 심부름 잘 하는 청년을 4-6명 뽑는다. 역직의 선정은 명망 있는 연로자와 학식 및 경제력을 갖춘 소수의 지도자들에 의해서 합의를 본 후 중론에 물어서 결정한다

제 4 절 농촌 사회조직의 변화

농지개혁, 6·25 전쟁, 4·19 혁명, 5·16 군사쿠데타 등으로 사회적 혼란이 거듭되었다. 그리고 1959년과 1961년 두 차례 농어촌고리체정리사업이 실시되었다. 1945년~1960년대 말까지의 농촌 사회조직의 변화를 지연적 사회조직과 이익집단적 사회조직으로 나누어 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

1. 지연적 사회조직

지연적(地緣的) 사회조직은 자연적인 지리적 조건에 의하여 형성되는 사회조직을 말한다. 1945년~1960년대 말 시기에 농촌마을에 조직된 대표적인 지연적 사회조직으로는 대동계(大洞契)를 들 수 있다.

대동계는 상부상조, 마을 공동행사에 관한 주요 의사결정, 공동신앙의 집전 등을 목적으로 조직된 지연적 사회조직이다. 대동계는 자생적 사회조직이고, 주요 기능이 마을의 사회적 협동과 공동신앙의 집전이다(정기환 외, 1987). 대동계의 기능을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 대동계는 ① 관혼상제의 용구의 이용 관리, ② 동제(洞祭)의 거행, ③ 도로, 교량, 제방, 보 등의 수리, ④ 동장의 보수지불, ⑤ 무연고 사망자에 대한 조치, ⑥ 모정(茅亭)의 수리 및 관리 등의 주체가 되어 왔다(최재율, 1990).

대동계는 마을 단위로 조직되어 왔으며 그 구성원은 한마을에 거주하는 전체 가

구의 대표자로 구성된다. 대동계에 새로 가입하고자 하는 사람은 계가 정하는 입계미(入契米)를 내고 술과 안주를 장만하여 마을 주민을 초청하여 대접하는 입계절차를 마쳐야 계원이 된다. 대동계가 신규 계원에게 입계미를 부과하는 것은 계가 소유하고 있는 공동재산의 소유권과 여기에서 발생하는 이익의 분배권이 구성원 모두에게 공평하게 인정되므로 신규 입계자도 기존 계원들이 갖고 있는 기득권에 상당한 만큼의 경비를 계에 수납해야 한다는 형평의 원칙이 적용되기 때문이다(정기환 외, 1987). 그리고 계원이 사망했을 경우에는 해당자의 가(家)를 승계 하는 자손에게 계원자격이 자동으로 승계 된다.

대동계는 대부분 성문의 동약(洞約), 동규(洞規), 또는 계첩(契帖)을 보유하고 있다. 그 규약에는 계의 명칭, 계원자격, 가입조건, 출자방법, 기본재산관리, 기금의 사용원칙, 총회 또는 집회의 운영 등이 규정되어 있다. 대동계는 1년에 한번의 정기총회를 개최한다. 대동계의 켓날은 대부분 음력 동짓달과 선달 중에 이루어진다. 대동계의 의사결정은 투표보다는 합의제에 의한다 그리고 대동계의 운영에 있어서 계원의 경비 분담과 이익의 분배는 평등주의적 원칙이 적용된다 대동계는 계의 목적달성을 위하여 공동재산과 공동시설 기구, 비품 등을 조성하여 관리한다. 대동계는 사회조직으로서의 응집성과 사회적 통합을 유지하기 위해서 규범을 갖고 있으며 이것을 어기는 성원을 제재하는 통제수단을 가진다. 일반적으로 대동계의 계모임에 불참하는 사람은 ‘하루의 품’에 해당하는 금액을 벌금으로 계에 납부해야 한다(이만갑, 1973; 정기환 외, 1987; 최재율, 1990).

1945년~1960년대 말 시기의 대동계의 변화 동향을 살펴보면, 조직상의 기본구조에서는 그 전 시기와 별다른 차이를 나타내지 않았다. 그러나 일제의 식민지배의 일환으로 강력하게 억제되었던 읍·면 및 리·동 자치가 해방 이후 부활되면서⁵⁹⁾ 대동계도 다시 활기를 되찾게 되었다. 그리고 대동계 계쌀의 대출이자도 1960년대 말까지 연 5할⁶⁰⁾ 정도로 유지되어 계의 재산증식도 비교적 원활하게 이루어졌다(이만갑, 1973; 정기환 외, 1987).

59) 일제는 지방지배체제를 확립하기 위해서 기존의 농촌주민 자치조직을 무력화시키려고 지속적으로 노력하였다. 그러다가 해방 후에 면의회(面議會)가 구성되고 면민(面民)에 의한 면장 선거가 실시되는 등 면자치제(面自治制)가 실시(1952~1961) 실시되었다(최재석, 1975).

60) 5.16 혁명 후 고리채 정리사업에 의해 일시 금리가 인하여 1961년에는 대동계의 계쌀 이자율이 2할 정도까지 낮아졌다.

구체적 사례로서 1963년 당시의 천원군 목천면 매포(梅勻) 마을의 동계를 보면 동계의 목적은 부락민의 관혼상제에 필요한 건물과 기구를 관리하며 수리하는 것이다. 건물로 상여집, 가마집 초가 2동; 기구로서는 상여, 가마, 차일, 병풍, 상장 등 일체가 있었다. 회원은 전체 부락(매포, 구암, 성리)의 세대로서 타부락에서 가입한 회원도 있으며, 본부락에서 타부락으로 이주한 회원도 계속 회원자격을 가진다. 당시 약 70여호였다. 회비는 수시로 필요에 따라서 회원 세대당 균일하게 각출했다. 설립 연도는 1963년 당시로부터 약 120여년 전이었다. 현재 자본금은 약 2,000원으로서 운영은 회원이 기구를 이용할 때는 무료이나 타부락의 비회원에 대여할 때는 세(일정하지 않음)를 받아서 수리비에 충당했다. 기구의 구입 시에 부족한 자금은 세대당 균일하게 각출하나 주로 현물(쌀)로 하되 현금을 내는 경우도 있다. 또 경우에 따라 기부금을 내는 세대도 있다. 회의는 매년 10월말일(음력)에 갖고 회원을 전원 소집한다. 관리는 유사가 총관리하고 이 동계에서는 음력 8월 10일경 교량 등의 가설 및 수축을 행한다. 이는 추석명절때 모든 행인이 신발을 벗지 않고도 다닐 수 있게 한다는 습관에서 오는 것이라 한다. 역사적으로 보아서 동계는 향약으로 발족되어 동 전체의 행정 등의 일체를 소관한 적도 있으며, 약 20여년 전까지도 부락에 있어서 부락민의 징계 포상까지 했다. 가입절차는 주로 새로 이주해 온 가구가 신입회원으로 가입하게 되며, 가입시 백미1말이나 술 1통을 헌납하게 되며, 부락거주 외에는 아무런 제한이 없었다(양희수, 1967).

2. 이익집단적 사회조직

1945년~1960년대 말 시기에 농촌마을에 조직된 대표적인 이익집단적 사회조직으로는 상사(喪事) 관련 조직, 혼사(婚事) 관련 조직, 친목 관련 조직, 리·동농업협동조합, 수리조직, 농촌부녀조직, 농사개량구락부, 4-H 구락부(클럽) 등을 들 수 있다. 여기서 상사(喪事) 관련 조직, 혼사(婚事) 관련 조직, 친목 관련 조직은 자생적 사회조직이고, 리·동농업협동조합, 수리조직(농지개량조합이 관할하는 경우), 농촌부녀조직, 농사개량구락부, 4-H 구락부 등은 비 자생적 사회조직이라고 할 수 있다.

가. 자생적 사회조직

상사(喪事) 관련 조직은 부모의 친상(親喪)이나 장인, 장모 등 연고자에 대한 상(喪)을 당했을 때 경제적, 사회적 협동을 통하여 상례(喪禮)를 갖추기 위한 조직으로

대부분 계(契)의 형태를 취한다. 상사 관련 조직은 공동체적 성격을 가지는 상사계(喪事契)와 또래집단적 성격을 가지는 상사계(喪事契)로 나누어 볼 수 있다(문병집, 1973; 정기환 외, 1987).

공동체적 성격을 가지는 상사계는 마을 전체 주민을 계의 성원으로 구성하고 상사를 마을 전체 주민의 상사로 간주하여 공동 대처하는 계를 말하는데 명륜계(明倫契), 연반계(連班契) 등으로 명명되고 있다(김일철 외, 1998; 정기환 외, 1987). 공동체적 성격을 가지는 상사계는 농지개혁, 6·25 전쟁 등의 영향으로 인하여 반상관계가 타파됨에 따라서 마을 내에서 대립되는 집단 간의 갈등을 완화하기 위하여 결성되었다. 농촌마을 주민은 공동체적 성격을 가지는 상사계의 참여를 통하여 반상구별 없이 상여를 매게 되었다.

공동체적 성격을 가지는 상사계는 임원으로 계장, 부계장, 총무, 재무 등을 둔다. 계장은 계를 대표하고 계무를 총괄한다. 그러나 계의 실질적인 업무는 총무가 수행한다. 공동체적 성격을 가지는 상사계는 계를 개최하고 당해 연도 계쌀을 관리하며 상구(喪具)를 관리하기 위한 유사(有司)를 두고 있다. 공동체적 성격을 가지는 상사계의 공동재산은 계쌀의 대출형식으로 계원들에게 대출되어 증식되어 왔다. 대출미에 대한 이자는 해방 직후부터 1960년대까지는 연리 5할로 아주 높았다.

또래집단적 상사계(喪事契)는 마을이라는 대면적인 지역사회에서 함께 생활하면서 친밀한 상호관계를 유지해 오고 있는 또래들이 공통적으로 닥쳐오는 친상(親喪) 등에 공동으로 대처하는 방안을 모색하고 친목을 유지하기 위하여 조직하는 사회조직이다. 또래집단적 상사계는 그 명칭이 다양하나 크게 위친계(爲親契), 상포계(喪布契), 술통계 등으로 나눌 수 있다. 또래집단적 상사계는 1960년대에 들어와서 점차 증가하기 시작한다(최재율, 1990).

또래집단적 상사계의 기구는 대부분 계장, 부계장, 총무, 재무, 유사로 구성되어 있다. 또래집단적 상사계는 계 구성 당시 계자미를 각출하여 계의 공동재산을 형성하고 이를 증식시켜 계원의 상고에 보좌하고 계의 운영경비로 사용한다. 계의 출자금은 대부분 현물인 쌀로 이루어진다. 계원이 상고(喪故)를 당했을 때 받는 보좌의 종류와 규모는 계의 종류에 따라서 매우 다양하였다. 그리고 또래집단적 상사계의 계쌀에 부과한 이자율은 1960년대까지는 연리 5할 정도인 것으로 나타났다.

혼사(婚事) 관련 사회조직은 주로 혼사계(婚事契)의 형태로 나타난다. 혼사계는 나이 찬 자녀를 둔 부모 특히 주부들 사이에 조직되며 자녀들의 결혼 시에 경제적 사회적 협동을 위하여 조직된다. 혼사계는 구성원들이 혼기를 앞둔 자녀가 있는 주

부라는 점에서 또래적 성격이 강하다. 혼사계의 주요 임원으로는 계장, 부계장, 총무, 유사가 있다. 그리고 혼사계는 연 1~2회 정기적인 계(契)를 개최한다. 계는 당년도 유사 집에서 개최되며 불참자에게는 벌금이 부과된다. 혼사계의 모든 의사결정은 계원들의 합의에 의해서 이루어진다. 그리고 혼사계의 공동재산은 계원에게 대출하여 증식된다. 혼사계는 계원이 정한 보좌대상자에 대한 보좌가 완료되면 계도 해체하는 것이 일반적이다. 이러한 혼사계는 1960년대 말까지 꾸준히 조직이 증가하였다.

친목 관련 사회조직으로는 친목계, 동감계 등의 각종 계(契)가 있다. 친목계의 특성은 계가 정한 특정한 보좌대상을 필요로 하지 않는다는 점이며, 조직의 목적이 계원들 자신이라는 점에서 다른 계와 구별된다. 친목계의 구성원은 대개는 또래들로 이루어진다. 하지만 친목계는 또래 이외에도 직업, 취미, 사회활동 등에서 동질성을 가지는 사람들끼리 어울리게 되면서 구성되기도 한다. 동감계는 출생연도가 같은 동감끼리의 집단이므로 구성원들의 연령이 같다. 1960년대에 접어들면 친목계, 동감계 등과 같은 친목 관련 사회조직도 점차 증가하기 시작한다.

나. 비자생적 사회조직

리·동농협동조합은 1961년에 농업은행과 구(舊) 농업협동조합이 통합되어 만들어진 농업협동조합의 최하위 단위조합이다. 리·동농협동조합은 조합구역내에 주소나 거소를 가진 농민 20명 이상의 발기로 설립되며 조합장 1인, 이사 4인, 감사 2인 등이 조합을 운영하였다. 1961년도의 리·동농협동조합의 조합 수는 21,042개이고 조합원 수는 1,727,000명으로 나타났다. 그러나 리·동농협동조합은 규모의 영세성, 자체자금의 부족, 경영기술의 미숙 등으로 농가경제활동의 중심체로의 기능을 제대로 하지 못하자 1964년부터 면 단위로 통합이 추진되었다. 그 결과, 1969년에 이르면, 리·동농협동조합의 조합 수는 7,725개로 줄어든다(농업협동조합중앙회, 1979).

수리(水利)조직은 물의 공동관리, 공동 이용을 위해서 몽리지역을 중심으로 형성되는 주민조직이다. 그런데 수리조직은 농지개량조합에서 수리시설을 관리하는 경우와 마을 주민이 과거로부터 자율적으로 관리하는 경우로 나눌 수 있다. 그리고 이 수리조직은 수원이 저수지이나 아니면 하천을 이용하는 보(洑)인가에 따라서도 차이가 난다. 대개 마을 주민이 관리하는 용수원의 몽리면적은 좁고, 농지(토지)개량조합에서 관리하는 용수원의 몽리면적은 넓다. 마을 주민의 자율적인 수리조직에

는 회장에 해당하는 도감(수리계장)이 있다. 도감(都監)은 총회에서 선출된다. 도감은 분수량이나 배수를 관리하고 수리시설의 보수, 개축사업 등을 주도해야 하기 때문에 관공서 출입도 많고 풍리지역주민들에게 인망이 있는 유지 가운데서 선출한다. 임기는 보통 1년이지만 특별한 사유가 없는 한 연임한다. 감고(監考)는 도감의 지시를 받고 일을 처리하는 도감의 보조자라고 할 수 있다. 이 밖의 임원으로는 이사가 있다. 총회는 수리에 관한 의결사항이 있을 때는 언제든지 소집된다. 이 시기의 수리계는 그 전 시대와 마찬가지로 공동 보 막이, 물 관리 등에 있어서 엄격한 규범을 적용하고 이를 어기는 계원에게는 벌금을 부여하고 있는 것으로 나타났다(최재석, 1975).

이 시기의 농촌부녀조직으로는 생활 개선클럽, 부녀교실, 가족계획어머니회 등이 있었다(한국농촌사회연구회 편, 1977). 생활 개선클럽은 농촌 부녀자의 자주적 학습 활동을 조장함으로써 민주적 생활양식을 배우게 하며, 자율적인 단체활동을 통하여 협동정신을 양양하게 하고, 부녀자들의 생활기술을 조장하여 농촌생활을 과학화하기 위하여 1958년에 조직되었다. 생활 개선클럽은 자연부락 단위로 조직되었으며 1958년에는 클럽 수 418개, 부원수 8,611명이었는데 1968년에는 클럽 수 18,067개, 부원수 265,715명으로 증가하였다. 부녀교실은 부녀자들의 사회활동을 통하여 건전한 정신 계발과 여성으로서의 자질 향상을 도모하고 가족복지 향상에 기여하기 위하여 1967년부터 보건사회부에서 육성하였다. 부녀교실의 주요 활동으로는 의식주생활의 개선과 소비 합리화, 건전한 가정의 육성, 가정의례준칙의 생활화, 소득증대사업의 추진 등이었다. 가족계획어머니회는 한국가족계획협회에서 인구억제책으로 강력하게 추진해 오던 가족계획사업을 효율적으로 추진하기 위하여 1968년부터 전국의 마을 단위에서 조직한 것이다. 가족계획어머니회는 20~47세의 가임여성을 대상으로 하였다.

농사개량클럽은 조직 성원들에게 새로운 영농기술을 보급·실천하게 하여 기술 수용의 핵심체가 되도록 하며 클럽활동을 통하여 자조, 협동 정신을 함양함으로써 영농의욕을 고취시켜 근면, 성실한 농민을 만드는 것을 목적으로 1958년에 자연부락 단위로 조직되었다. 농사개량클럽은 1958년에 클럽수가 258개, 부원수 4,250명이던 것이 1969년에는 클럽수가 28,861개, 부원수 329,603명으로 증가하였다. 4-H클럽은 농촌진흥청의 지도와 후원으로 조직·육성된 청소년 학습단체이다. 우리나라의 4-H운동이 본격적으로 전개되기 시작한 것은 8.15 해방 후 경기도지역에서였다. 즉, 미국인 앤더슨(Charles A. Anderson)이 미국의 4-H 활동을 소개한 것을 계기로 이에 자극을 받아 ‘청소년구락부’가 결성되었다(농촌진흥청, 1979). 그러다가 1954년 11월

<표 7-4> 단체에 참여하는 적극도

단체	열성적	보통	방관적	무응답	합계
교회	18	5	-	-	23
종친회	7	7	2	2	18
사친회	6	2	1	2	11
친목회	2	3	-	10	15
축산조합	2	2	-	1	5
4-H 클럽	5	-	5	6	16
채소조합	1	-	-	-	1
산림조합	-	1	-	-	1
수리조합	-	1	-	1	2
국민회	1	-	1	-	2
자유당	10	12	39	5	66
부인회	2	4	4	-	22
제대장병보도회	1	1	1	-	5
상무회	1	-	-	2	6

자료: 이만갑, 1973, p.122.

한국 4-H구락부 중앙위원회가 창립되었고 그 후 1958년 1월에 면·마을 단위에까지 조직되었다. 4-H클럽은 1958년에 클럽수 3,729개, 부원수 142,595명이던 것이 1969년에 클럽수 29,171개, 부원수 662,765명으로 증가하였다.

해방공간에서 농민의 활발한 활동이 농지개혁과 한국전쟁을 계기로 해체되고 난 후 1950년대에는 국가 주도의 농민조직이 위로부터 획일적으로 추진되었던 데 반해 농민의 자발적 이익단체 활동은 부진했다. <표 7-4>에서 보듯이 교회와 종친회, 사친회가 그런대로 활발했지만 관계조직과 준국가기구였던 자유당에 대해서는 방관적 자세를 취하는 경우가 적지 않았다. 축산조합, 채소조합 등 관계조직적인 협동조합에 참여하고 있는 경우는 거의 없었다.

제 5 절 지역사회의 전개와 이농

1. 지역사회의 전개

일제시대의 지방행정기구는 1911년 당시 13도, 부 12, 군 317, 면 4,351, 동리

62,532였던 것이 1930년 말에는 13도, 14부 218군, 면 2517이라는 행정구역이 공포되었다. 일제하 지방제도는 [도지방비령(道地方費令)], [부제(府制)], [면제(面制)] 등에 의해 시작되었다. 면제는 1916년에 발포되었다. 면장을 임명했음은 물론이고 동리장이란 명칭을 구장으로 개칭하고 동리 내 유력자를 선발하여 임명했다. 1930년에는 지방제도를 개정하여 면에 대해서 부분적으로나마 법인격을 부여하고 읍면규칙으로 읍면세, 사용료, 수수료 및 건조물의 사용방법 등에 과료 규정을 정하여 면의 행정권이 강화되었다. 그리고 농회, 축산협동조합, 과물협동조합, 권농공제조합 그 밖에 각종 산업단체 및 농업부락단체 등이 농민통제의 필요성으로 면의 영역 내에 혹은 면의 행정지도하에 설립되었다.

1950년대에 농촌주민들은 행정기관에 별로 출입하지 않았고 행정기관과 관련된 일은 이장과 반장을 통하여 대처했다. 1958년 이만갑의 실태조사에 의하면 응답자 중 1년에 한번도 면사무소에 출입한 일이 없는 사람이 336명 중 과반수인 172명이고 1회밖에 안 가본 사람은 64명(19.1%)이었다. 면사무소에 가장 많이 출입하는 사람은 이장이나 각종 단체의 대표 등 직책을 가진 사람을 제외하면 교육을 받고 생활수준이 높은 사람이 많이 출입하고 있었다. 말단 행정기구는 일제하에 비하면 권위가 저하되었지만 관료적 행태는 분명했다. 지방행정관리가 가장 강력하게 행동하는 것은 선거에 관한 일과 세금, 세곡, 잡부금 등을 징수하는 일이고 그 밖의 일에 대해서는 하는 시늉만 낼 뿐 성의있게 대응하지 않고 있었다. 면사무소 직원들도 농민들에 비하면 크게 높은 수입을 얻으며 또 농사도 겸업하므로 상당한 수준의 생활을 보장받는데도 행정능력이 높지 않았다(이만갑, 1973, pp.117-120).

1950년대 농촌사람들의 지역적인 이동과 교제의 범위를 살펴보자 교통, 통신이 발달하지 않았던 전통사회에서는 우리 나라 사람들의 교제와 접촉범위는 한 동네 혹은 걸어 다닐 수 있는 거리 내로 제한되었다. 이만갑(1973)의 현지실태조사에 의하면 1950년대 말 당시 피조사자 부모의 통혼권은 약 48.7%가 같은 군내로 제한되어 있었고, 같은 도의 범위 내가 82%를 차지하고 있었으며, 조사 시기인 1950년대 말에도 그러한 비율은 거의 변동이 없었다. 고향경 외의 조사에서도 유사한 사실이 확인된다. 즉 1950년대말까지도 우리나라 농촌사람들은 거의 행정구역상 같은 군 범위 내에서 교제와 결혼의 대상을 찾았다고 볼 수 있다. 이 조사에서는 같은 도내라 하더라도 걸어 다닐 수 있는 정도의 인근 군, 즉 100리 내외의 거리가 대부분이었을 것이므로 전통사회에서나 1950년대에도 사람들의 접촉의 범위는 말씨와 습속이 거의 유사한 지방 내로 국한되어 있었다고 볼 수 있다.

인구이동 역시 도의 경계를 넘어 전국적인 범위로 확산되지는 않았다. 공업화로 인한 흡인요인이 존재하지 않았던 당시에는 농민들의 경우 전가구 이동은 극히 제한되어 있었고, 이동의 경우에도 인근 군이나 농촌 지역으로 이동하는 경우가 더 많았다. 왕인근의 조사에 의하면 1954년에서 1955년에 걸쳐 전가구 이혼자 가운데 65.8%는 농촌에서 농촌 혹은 읍으로 이동한 것으로 나타났고, 농촌에서 시로 이주한 사람은 32%에 불과했다. 이주의 사유에서도 이 점은 잘 드러나고 있다. 중농층은 전업으로 이주한 사람의 비중이 가장 많았으나 하층농은 생활난으로 이주한다는 사람이 압도적인 비중을 차지했다.

미국의 촌락에서는 학교와 교회가 사회생활의 중심적 단체 역할을 한다. 그러나 1950년대 한국에서는 학교와 종교단체가 그런 역할을 하지 않았다. 이조시대에 향교가 농촌의 지배층인 유림의 정신적 활동의 중심이 되었지만 일제 식민지와 한국 전쟁을 거친 1950년대에 와서는 본래의 기능을 상실하고 소수의 유림 인사들이 모여서 주로 향사(享祀)를 지내는 장소가 되어버렸다. 사찰은 조선시대에 오랜 동안 탄압을 받아 1950년대에는 힘이 없었다.

이만갑(1973)이 조사한 1958년 당시 능원리의 교회는 목사가 없고 서울에 사는 전도사가 일주일의 반을 여기에 출장 와서 예배를 본다. 당시 교인은 약 40명 정도이고, 상민출신이 많고 연령층으로는 17세에서 22세 사이가 가장 많았다. 완고한 부모들은 조상숭배에 어긋난다고 해서 교회에 반대하는 태도가 강했다. 교회도 교회에 참여시킨다는 목전의 업적 달성에만 관심을 가질 뿐 농민들의 현실적인 생활조건을 향상시키는 일에 대해서는 관심을 베풀지 못하고 있었다. 양반 중에서 교인으로 나오는 사람은 문중에서 이단시되고 있었다. 그러나 어린이들은 교회에 가서 노래 부르고 재미나는 행사를 자주하는 것에 매력을 느끼고, 청소년들은 자유로운 분위기에서 정신적 양식을 마련해준다는 것과 기독교를 믿으면 생활향상의 기회를 잡기가 용이하다는 생각에서 기독교에 관심을 가지고 있었다. 그곳 농촌의 지도적 인물도 출세하기 쉽기 때문에 교회에 가는 청년이 많다고 말하고 있었다. 교회는 제사에 반대하고 아버지의 권위와 남녀의 차별을 비롯한 과거의 도덕과 관습을 존중하는 것이 아니라는 점에서 양반의 위세를 찾고 동족의식이 강한 사람들로부터 냉안시당하고 있었다.

또 1950년대 농촌에서 부모들이 자녀를 학교에 보내고는 있지만 학교가 농촌사회의 발전에 기여하고 있는 것은 아니었다. 학교의 교직원들은 거의 그 지방의 농촌 생활에 관심을 갖고 있지 않았다. 조사대상 촌락에 있었던 교원 4명 가운데 3명은

촌락인들로부터 전혀 친하다고 지적받은 일이 없었다. 학교는 자녀들의 교육을 통해서 간접적으로 농촌에 영향을 미치고는 있지만 학교가 본래 부과된 교육임무를 넘어서 농촌인들의 합리적인 생활을 추구하고 경제적 발전을 위해 조력한다든가 하는 일은 거의 없었다. 교원들은 농촌 주민들의 생활을 직접 인도할만한 권위를 행정당국과 농촌 주민들로부터 인정받지 못하고 있었다(이만갑, 1973).

해방 후 충북 청원군 병천면은 천원군 동부 5개 면의 생활중심지 역할을 했다. 1963년 당시 병천시장이 5일장으로 열렸다. 거래되는 상품은 포목, 의류, 농기구, 잡화, 생선, 건어물 등의 공산품 및 해산물과 농산물이었고 특히 주류 중 약주 양조장은 동부 개면에서 병천에만 있었다. 우시장은 유명해서 한 장날에 4,5백두가 나왔다. 다방 2개소, 양보점이 3개소, 양장점이 3개점, 수예점이 3개점이 있었다. 장날에는 상인은 물론 거의 5개면에서 사람들이 모여들어 수천 명을 헤아릴 정도였다. 이들은 장날 농산물 가축 등을 가져와서 팔고 다른 생활필수품을 사갔다. 장날은 마치 축제일 같고 시장 내에서는 음식점, 주점이 번창하고 있다. 또한 병천 장터에는 병원이 2개소, 한의사 1인, 한약종상 3개소, 양약종상이 5개소, 치과의사 1인, 가축병원 1개소가 있고, 문화원과 시공관이 있어 영화, 연극, 전시회, 위안회 등을 언제든지 할 수 있었다. 면소재지에는 또한 농협 병천지소, 병천중고등학교가 있었다(양희수, 1967, pp 541-547).

2. 도시로의 이농

한국사회에서 본격적인 이농은 1960년대부터 시작된 공업화에 수반해서 이루어지지만 1950년대에도 상당한 정도로 농촌으로부터 도시로의 이주가 있었다.

농가인구는 1950년대에 계속 증가했지만 총인구에서 차지하는 비중은 크게 변하지 않았다. 농가호수는 1950년대 중반에 양간 감소했다가 다시 증가했다. 그러나 호당 경지면적이 1정보 미만인 그침으로써 대부분의 농가는 영세농의 처지에 있었다.

1950년대에는 인구가 급증했다. 월남민과 해외 귀환동포로 인한 사회적 증가와 함께 자연증가도 많았다. 한국전쟁 기간에는 전쟁의 영향으로 출생률이 낮아지고 사망률이 높아져 실질적으로 인구는 감소했다. 그러나 전쟁 이후 1960년대까지 꾸준한 인구증가를 보이며, 특히 베이비붐이 일어나 출생률이 높아졌고 항생제의 보급으로 사망률이 떨어졌다. 1950년대의 인구증가율은 연평균 2.9%로 그 뒤 1970년 2.31%, 1980년 1.75%로 낮아진다.

<표 7-5> 총인구·농가인구·농가호수 및 경지면적

연도	총인구 (천명, A)	농가인구 (천명, B)	B/A(%)	농가호수 (천호)	호당농가 인구(명)	경지면적 (천정보)	호당경지 면적(단보)
1953	21,546	13,151	61.0	2,249	5.76	1,956	8.70
1954	21,913	13,170	60.1	2,234	5.89	1,967	8.80
1955	21,502	13,300	61.9	2,218	5.99	2,011	9.07
1956	21,350	13,445	63.0	2,201	6.11	2,008	9.13
1957	21,948	13,592	61.9	2,211	6.15	2,015	9.12
1958	22,524	13,750	61.0	2,218	6.20	2,029	9.15
1959	23,513	14,126	60.0	2,267	6.22	2,033	8.96
1960	24,994	14,559	61.9	2,350	5.99	2,042	8.74
1961	25,441	14,509	57.0	2,327	6.23	2,049	8.81

자료: 경제기획원(1963), 『농림통계분석요람』, p.11.

<표 7-6> 1944-1960년 도시와 농촌인구의 비교

	1944년	1949년	1955년	1960년
도시인구	2,064(13.0)	3,474(17.2)	5,281(24.5)	6,999(28.0)
농촌인구	13,815(87.0)	16,714(82.8)	16,245(75.5)	17,995(72.0)
합 계	15,879(100.0)	20,188(100.0)	21,526(100.0)	24,994(100.0)

자료: 김철(1965), 『韓國の人口と經濟』, p. 232(오유석, 2001에서 인용).

또 1950년대에는 인구가 급격히 도시로 이동하여 도시화가 진전되었다 1944-60년 간에 도시인구는 3.4배 증가한 반면 농촌인구는 1.3배 증가에 그쳤다. 전체인구에서 도시인구가 차지하는 비중도 1944년 13.0%에서 1960년 28.0%로 높아졌다.

도시인구도 증가했지만 농촌인구의 절대수는 1950년대에 감소하지 않았다. 농촌 인구가 절대적으로 감소하기 시작하는 것은 1960년대 중반 이후로서 1950년대에는 급속한 도시화에도 불구하고 농촌인구는 계속 증가하고 있었다 이것은 전쟁으로 최저 수준으로 떨어졌던 자연출산력이 회복되고 전후에 베이비붐이 일어났기 때문이다. 특히 1960년 센서스 자료에 의하면 농촌의 조출산력은 34.2%로 도시의 28.7%로 더 높았던 것이 농촌인구 증가에 기여했다.

인구이동의 주요 원인은 해방으로 인한 귀환과 전쟁기간 중 피난민들의 귀환 월남민들의 재정착 등이었다. 한국전쟁의 직접적 영향에 따른 인구이동이 완료된 1955년부터 1960년 사이에는 농촌주민의 도시이주가 상당한 규모로 이루어졌다. 이

기간 중 총인구는 16% 증가했는데 도시인구는 33% 증가했고, 특히 서울의 인구집중은 1955-60년 사이에 총인구 이동량의 70%를 차지했다(권태환, 1998, P. 244). 서울, 인천, 부산 같은 몇 개 대도시로의 인구 집중이 두드러진 반면 인구 10만 이하의 소도시에서는 인구유출로 인해 오히려 인구가 감소하였다. 이에 따라 10만 이상 도시 인구의 비율이 1946년 11.5%, 1949년 14.7%에서 1960년에는 22.8%로 크게 증가했다.

1950년대 농촌주민의 도시로의 이동의 요인은 기본적으로는 농촌의 빈곤때문이라고 해석할 수 있다. 이만갑(1973)의 경기도 광주군 일대에 대한 1958년의 실태조사에 의하면 조사대상 6개 마을(조사대상 336가구)에서 1945-58년에 전출한 가구수는 41가구였다. 이 가운데 1955-58년에 전출한 가구가 29호로 대부분이었다. 표에서 보는 것처럼 전출가구수는 각 촌락의 전체 가구수와 비례하는 것이 아니라 빈곤가구수의 비율이 높은 마을일수록 전출가구수도 많았다. 촌락의 규모에 비해서 빈곤한 가구가 많은 촌락일수록 전출하는 가구가 많았다. 농토가 적고 노동력이 부족하여 생활이 곤란한 농가일수록 전출하기 쉽다는 것을 알 수 있다.

전출한 41명의 가구주 가운데서 32명은 농업이고 9명은 농사를 짓고 있지만 본인들은 농업 이외의 다른 직업을 가진 사람들이고 1명은 무직자였다. 농사를 짓고 있는 사람들 중에는 자작농 18명, 자작겸 소작농이 1명, 소작농 6명, 묘지기 2명, 농업노동자 1명, 불명 4명이었다. 그들의 농토 소유면적은 2천평 이상을 가진 가람은

<표 7-7> 촌락별 전출 가구수¹⁾

촌락명	전출가구수	현주 가구수에 대한 전출 가구의 백분율	현주 가구수에 대한 빈곤 가구의 백분율 ²⁾	현주 가구수
여수리	12	13.3	41.1	90
능원리	10	18.2	38.2	55
차곡	8	30.8	42.3	26
창평	4	12.5	40.8	32
하대원리	4	6.8	28.8	59
도촌리	3	4.1	24.4	74

주1: 여기에 적은 현주 가구수는 조사에 응한 가구수이다. 실제 현재 거주하는 가구수는 이보다 10가구 더 많다.

주2: 빈곤한 가구란 연수입 10만원 미만이라고 대답한 사람의 가구를 말한다.

자료: 이만갑, 『한국 농촌사회의 구조와 변화』, 1973.

8명밖에 없었고 나머지는 2천평도 못되거나 혹은 전혀 농토를 가지지 않은 사람들이다. 그들이 진출한 고장은 서울로 진출한 사람이 17명이고, 그 밖의 도시(주로 수원)로 나간 사람이 7명, 읍으로 간 사람이 2명, 나머지 15명이 다른 농촌으로 이동했다. 농촌으로 이동한 사람 중에서 진출 후에도 농사를 짓고 있는 사람은 13명이고, 농업 아닌 다른 직업에 종사하고 있는 사람은 22명인데 그 중에서 가장 많은 것이 상업 7명이고 다음에 노동 4명, 공무원 3명, 고용인 2명, 의사, 회사원, 운전수, 시계수리노동, 사진사, 제재업자가 각 1명이었다. 무직은 6명이었다.

전출 가구들의 이주동기를 보면 첫째가 취직 또는 전직할 유리한 조건이 마련되어서 현재의 생활상태에 크게 불만은 없어도 보다 나은 상태에 도달할 가능성이 크기 때문에 떠나는 경우이다. 관직에 있었다든가 장사를 했던 일이 있던 사람, 사진 시계 등을 다루는 일을 해본 사람, 군대에서 특수한 기술 예컨대 자동차 기술 같은 것을 배운 사람 등이다. 둘째는 현재 딱 생활이 궁한 형편에 있어서 여러 가지 방도를 강구하다가 좋은 조건이 있다는 정보를 듣고 비교적 막연한 희망을 갖고 떠나는 사람들이다. 그런 사람들은 농민 가운데 많은 듯하다. 셋째는 생활의 지주가 되는 사람이 죽었다든가 노쇠해서 누구에게 기탁하지 않을 수 없는 형편에 있는 사람 혹은 어떤 과오로 가정이 경제적 파탄에 빠진 사람들이다. 진출한 사람들의 성공 여부를 촌락인을 통해 확인한 바에 의하면 조금이라도 생활이 나아졌다는 사람이 12명, 전출전과 비슷하다는 사람이 8명, 전보다 못해졌다는 사람이 1명, 처음부터 폐가했다든지 후견인에게 기탁하려 갔기 때문에 문제가 안 되는 사람 7명, 떠난 지 얼마 되지 않아 성패를 알 수 없는 사람이 4명으로 되어 있다. 성공한 사람은 대부분 이주 동기가 첫 번째 카테고리에 속한 사람들이고 대부분이 젊은이들이다. 전과 비슷하다는 사람은 대개 이주동기에서 두 번째 카테고리에 속한 사람이 대부분이며, 전보다 못해졌다는 사람은 둘째 카테고리에 있어서 막연한 희망 밑에 떠났거나 상황이 달라져서 형편이 좋아지지 않은 사람들이다. 그들은 새로운 환경에 적응할 수 있을 만큼 지식이나 기술 경험이 별로 없고 돈의 밑천이 극히 부족한 농민상인, 노동자에게 많다.

이 시기에는 일반적으로 농민들은 성공이 확실시되는 경우가 아니면 좀처럼 다른 곳에 진출하기를 꺼리는 것같이 보인다. 물론 농가라도 농토와 노동력이 부족해서 생활이 곤란하다든가, 어떤 예기치 않은 불행이 닥쳐와서 종전의 거주지에서 살 방도가 막연해지면 타지에 진출을 고려하지 않을 수 없다. 그런 경우 좋은 연줄만 있으면 이주하려 한다. 그러나 여간 긴급한 상태가 아니면 튼튼하지 못한 연줄에 그

냥 매달리지는 않는 듯하다. 연줄로서 튼튼한 것은 자기 자녀들이고 그 다음이 친척이다. 도시에 진출하는 사람은 대부분 그런 튼튼한 연줄을 가졌거나 특별한 연줄을 갖지 않더라도 생활을 보장해줄만한 경험, 기술, 지식을 가진 사람들이다.

전체 가구 이전이 아닌 단신 도시 진출의 경우도 적지 않았다 역시 이만갑(1973)의 1958년 경기도 광주군 일대 농촌마을을 대상으로 한 실태조사에 의하면 조사대상 전체 가구 중에서 가구의 성원이 가족을 떠나 있는 수는 모두 114명이었다. 이 중에서 여성은 14가구에서 19명이었다. 가장 많은 수는 군인으로 54가구에서 56명이 군복무 중이었다. 다음으로 학생이 14가구에서 15명이 나가 있고, 그중에서 3명은 여자였다. 학생 다음으로 많은 것이 식모살이를 떠난 여성들로서 8명이었다. 그들의 가정은 생활이 궁핍하여 가구주의 직업은 농업노동자가 2명, 자작 겸 소작농이 2명, 소작농이 2명, 묘직(墓直) 1명이었다. 그다음에 많은 사람이 고용노동자로 8명인데 그들은 대부분 농가의 머슴으로 있던가 혹은 개인 또는 단체의 사환으로 가 있는 사람들이다. 직공으로 나가 있는 사람은 7명이다. 장사를 하기 위해 나간 사람은 6명이다. 그 이외에 회사원이 4명, 공무원이 2명 등이다(표 7-8).

전반적으로 식모, 고용노동자, 직공 등은 가난한 자작농과 소작농, 농업노동자의 가정에서 나가며, 상업, 사무원, 공무원 등은 생활에 여유가 있는 자작농과 비농업에서 나가고 있었다. 특히 도시의 학교에 보내고 있는 사람은 다소라도 여유 있는

<표 7-8> 별거인의 직업과 가업(군인 제외)

	지주겸 자작	자작	자작겸 소작	소작	묘직	농업 노동자	비농업	합계
학생	2	10	1	-	-	-	2	15
식모	-	-	2	3	1	2	-	8
고용노동자	-	3	2	1	-	2	-	8
직공	-	3	2	1	-	1	-	7
상업	-	5	-	-	-	-	1	6
사무원	-	4	-	-	-	-	-	4
공무원	-	2	-	-	-	-	-	2
기타	-	1	-	-	1	-	1	3
불명	2	1	-	-	1	-	1	5
합계	4	29	7	5	3	5	5	58

자료: 이만갑(1973).

농가이지만 그럴 경우에도 도시에 친척이나 친지가 있지 않으면 꽤 어려운 것 같다. 이렇게 농촌에 집을 두고 타지방에 떠나 있는 사람들은 서울 같은 도시로 진출하고 있지만 장래에 솔가해서 도시로 진출할 가능성이 농후한 사람들이다. 그들은 도시에서 견문하고 경험한 것을 농촌에 전달하는 커다란 역할을 하는 동시에 다른 농촌인들로 하여금 도시로 진출하도록 고취하고 또 기회를 조성해주는 사람이기도 했다.

조사대상 마을에서는 56명이 군에 입대하고 있었는데 가족과 별거하고 있는 사람의 절반에 달할 정도로 규모가 컸다. 농촌지역에서 장정이 군대에 복무하는 것은 그 당시 상당한 의미를 가지고 있었다. 직접적으로는 노동력의 유출로 농사에 타격을 주는 것이지만 그들의 군대 입대 경험이 농촌사회에 상당한 영향을 미치고 있었다. 이만갑(1973)의 조사대상자 중에는 군에서 제대한 사람이 63명(응답자의 18.8%) 있었는데 이들은 사회단체 참여나 공공기관 출입에 보다 적극적이고 빈번했다. 또 군대출신들은 응답에 있어서도 ‘모르겠다’고 하는 불명확한 대답을 하는 경우가 극히 적었다. 군대에 갔다가 온 청년들은 더 적극적으로 마을생활을 발전시키기 위한 여러 가지 생각을 하고 다른 청소년들을 규합하여 실천에 옮기려는 일이 많았다.

1950년대에는 경제성장을 통한 도시 일자리 제공은 미약했다. 당시 서울의 산업 구성을 보면 대부분이 3차 산업에 집중되어 있었고, 잠재적 실업자가 많았다. 이들 도시의 실업자 및 저임금 노동자들은 자신들의 생계 중 많은 부분을 농촌경제로부터 지원받고 있었다. 따라서 이 시기 농민들의 서울을 중심으로 한 도시로의 이주에는 농촌의 궁핍 이외의 요인도 작용했다고 할 수 있다. 그것은 서울과 대도시가 자녀교육에 유리했다는 것이다(오유석, 2001).

제 6 절 농촌 교육의 확대

1950년대 한국 농촌에서는 정규교육이 급속도로 팽창했다. 우선 정부가 의무교육 확대를 적극적으로 추진했다. 해방 후 정부는 교육의 확충을 위해 1948년 정부예산의 8.9%였던 문교예산을 60년에는 15.2%로 증가시키고 학교와 학급을 신설하여 국민 대중교육을 확대했다. 의무교육 실시계획은 정부가 수립되고 나서 1949년 12월 31일자로 공포된 신교육법에 따라 1950년 6월 1일부로 전면적으로 시행하기로 예정되어 있었지만 전쟁으로 무산되었다. 그러나 전쟁이 끝나자마자 정부는 1959년까지 취학률을 96%까지 끌어올리는 것을 목표로 ‘의무교육완성 6개년 계획’(1954-59년)을

입안하여 의무교육제도의 본격적인 시행에 들어갔다. 그 결과 1954년에는 초등학교 취학률이 82.5% 정도였지만 1959년에는 96.4%에 이르러 의무교육제도가 완전히 정착되게 되었다. 1945년에 136만 6,024명이던 초등학생의 수는 1954년에는 267만 8,374명으로, 1960년에는 362만 1,269명으로 급증했다.

정부 수립 직후부터 추진된 한글전용화 정책과 더불어 의무교육제도가 도입되면서 농촌의 서당은 거의 소멸했다. 해방 직전인 1943년에는 전국에 2,679개의 서당이 있었고, 한 서당마다 약 50명의 학생이 있었다(교육 50년사 편찬위원회 편, 『교육50년사』, 교육부, 1998, p. 770). 또 한국전쟁 직전인 1950년 4월에도 전국적으로 497개의 서당에 5,650명의 학습생이 있었다(동아일보사, 『동아연감』, 1975. p. 68). 의무교육제는 한국전쟁을 통하여 확립된 국민개병제와 함께 국민적 통합을 가능하게 한 중요한 사회적 기제로 작용했다.

국민들 사이에서도 교육열이 급격히 고조되었다. 고등교육을 통한 출세와 사회적 회소가치들에 접근하려는 열망은 ‘축소된 가족주의’를 전후 한국사회에 뿌리내리게 한 원동력이었다. 당시 경쟁의 초점은 병목현상이 빚어진 중학교의 입시였는데 명문중학교로 진학하기 위해 모든 국민학교의 학생들은 ‘입시지옥’에 시달려야 했다. 일류로 분류되는 서울시내 중심부의 중학교에 들어가기 위한 ‘위장전입’과 함께 초등 및 중고등학생들의 과외가 심각한 사회문제로 떠올랐다. 과열된 입시경쟁은 부모들의 자녀교육 열기와 결합하여 도시 중산층 주부에게는 드센 ‘치마바람’을, 농민에게는 ‘우골탑(牛骨塔)’을, 도시 서민에게는 ‘북청물장수의 신화’를 낳았다. 전쟁 중 대학생에게 입영연기 등 각종 혜택이 주어졌기 때문에 자식의 생명을 보존하기 위해서라도 부모들은 필사적으로 우골탑을 쌓아올렸다.

이러한 교육열의 고양과 교육기회 확충으로 1950년대에는 교육기적이 일어났다. 1945년 해방 당시와 1960년을 비교했을 때 초등학교의 수는 2,834개교에서 4,602개교로 61.3% 증가했고, 학생 수는 1,366,024명에서 3,599,627명으로 2.6배나 증가했다. 중학교의 경우 학교수는 97개에서 1,053개로 무려 11배 가까이 증가했고, 학생수는 5만343명에서 52만9614명으로 10배 이상 증가했다. 고등학교는 인문계와 실업계를 합쳐서 224개교에서 640개교로 3배 증가했고, 학생수는 8만4,363명에서 26만3,563명으로 3.1배 증가했다. 대학교의 경우 같은 기간에 학교수는 19개교에서 63개교로 3.3배, 학생수는 7,819명에서 97,819명으로 12배 이상 증가했다.

국민평균 교육 연수 = 총교육년수/(6세이상인구·학생수)는 1944년 0.6에서 55년 1.5, 60년 3.9, 70년 6.6년으로 계속 증가했다.

<표 7-9> 국민학생 및 중학생의 연도별 추이

연도	총인구(A)	국민학교		중학생		계	
		학생수(B)	B/A(%)	학생수(C)	C/A(%)	학생수(B+C)	(B+C)/A(%)
1953	21,546	2,247	10.4	339	1.6	2,586	12.0
1954	21,913	2,664	12.2	420	1.9	3,084	14.1
1955	21,502	2,877	13.4	475	2.2	3,352	15.6
1956	21,350	2,921	13.7	359	2.1	3,380	15.8
1957	21,948	3,188	14.5	444	2.0	3,632	16.5
1958	22,524	3,262	14.5	398	1.8	3,660	16.2
1959	23,513	3,550	15.1	472	2.0	4,022	17.1

자료: E.S Mason 외, 문교부, 『교육연감』

<표 7-10> 1950년대 고등학교 이상 학생수의 증가

구 분	1945	1952	1955	1960
인문고등학교	50,343 (100)	59,421 (118)	141,701 (358)	164,492 (327)
실업고등학교	33,171 (100)	74,463 (224)	118,911 (358)	99,071 (299)
고등교육기관(대학교)	7,819 (100)	34,089 (436)	80,391(1,028)	101,045(1,292)

자료: 경제기획원, 『1960년 한국인구조사』 권, 1963, P.395(오유석, 2001에서 인용).

이러한 교육기회 확충 결과 1960년에 1인당 GNP가 90달러인 국가에서 5-14세 아동의 초등학교 취학률은 22%였으나 한국은 59%로 2배 이상 높았다. 1960-65년의 15-19세 중등학교 취학률은 약 27%로 1인당 GNP가 380달러인 국가의 평균취학률보다 높은 수준이었고, 고등교육기관의 취학률도 1인당 GNP가 한국보다 3-4배 높은 나라들과 대등한 수준이었다(서찬수, 1989).

학교는 다음 세대에 국가이념을 체계적으로 주입시키기 위한 가장 좋은 장소였다. 이미 미군정기에 ‘홍익인간’이 교육이념으로 정립되었고, 이승만 정부는 1949년에 제정된 신교육법에서 ‘일민주의’를 추가하여 국가주의와 반공주의를 강조했다. 1949년 7월 문교부는 ‘우리의 맹세’, ‘학생의 맹세’, ‘청년의 맹세’를 제정했는데 ‘우리의 맹세’는 다음과 같았다. “첫째, 우리는 대한민국의 아들딸 죽음으로써 나라를 지키자. 둘째, 우리는 강철같이 단결하여 공산침략자를 쳐부수자. 셋째, 우리는 백두산 영봉에 태극기 날리고 남북통일을 완수하자.” 이 맹세는 교과서는 물론이고 모든 서적의 뒤에 빠짐없이 인쇄되었고 학생들은 모두 이를 암기해야 했다.

한편 1950년대에는 군대도 일종의 사회교육기관 역할을 했다. 정부는 1949년 8월 6일 국민의 병역의무를 규정한 병역법을 공포하여 종전의 ‘지원병제’에서 ‘징병제’로의 전환을 선언했다. 이에 따라 1950년 1월 6일부터 10일간 최초의 징병검사를 실시했다. 이때 징병검사 합격자 중 지원자에 한해 현지 입대시키기로 해 전국에서 약 2천명이 입대했다. 전쟁이 발발한 후 제2국민병(만 17-35세)을 1950년에 22만 1812명, 1951년 16만5657명을 소집한 것을 비롯하여 향토자위대(만 17-50세), 국민방위군(만 17-40세, 지원제), 예비군단(혹은 제5군단, 국민방위군의 후신), 노무사단(혹은 기술근무부대, 만 35-45세) 등 다양한 방식의 병력충원이 이루어졌다. 학도호국단이 결성된 것은 전쟁 이전인 1949년 3월이었으나 학생군사훈련이 개시된 것은 1951년 12월부터였다. 전쟁이 끝나는 시점에서 제대장병들은 예비군으로 재편성되었다. 모든 남자들은 병역의무를 마친 후 5년간 예비군으로서 또 다른 소집의무를 지게 되었다. 군대는 병사들에게 정신적으로는 반공과 권위주의, 근대적 규율과 복종을 가르쳤고, 지식의 면에서는 근대를 교육시켰다. 1950년부터 10년 동안 산하의 각종 기술학교 출신자가 82만 8,936명에 이를 정도로 군대는 ‘근대’의 훈련장 역할을 했다.

구체적인 사례로서 경남 산청군 단성면 남사마을에서는 농지개혁 후 정규교육을 받을 기회를 가졌던 대부분의 학생들은 중고등학교를 졸업했고 일부는 대학을 졸업한 경우도 있었다(장상환, 2000). 충남 천원군 병천 중학교는 1950년 4월에, 병천고등학교는 1952년 5월에 설립되었으며, 천안시를 제외한 천원군 내의 유일한 공립 중학교, 인문고등학교였다. 1963년 당시 중학교 재학생수는 549명이고, 고등학교 재학생수는 238명이었다(양희수, 1967). 지방교육기관의 존재는 지역사회의 문화수준의 향상 내지 그 사회발전에 있어서 역할이 컸다. 예로서 지역사회 내에서 흔히 그 잔존을 발견할 수 있는 지방색, 부락대립 혹은 구래의 신분계급 의식의 타파에 있어서 큰 역할을 했다. 병천중학교의 실태에 의하면 학생들 간에는 면별 혹은 문별간의 파벌이란 전연 볼 수 없고 완전히 단합되고 있는데 이러한 현상은 학교가 종래 끈덕지게 있었던 이 지방의 문별이나 동족 간의 알력을 해소시켜 주는데 결코 무시하지 못할 역할을 하고 있음을 말해 준다. 즉 동기생 혹은 선후배간의 동창의식이 문별의식을 쫓은 세대사이에서 타파하고 있는 것이 뚜렷하다고 한다. 그리고 이 지방에서 면별 간에는 종래에 지방색에서 오는 알력 같은 것은 전연 없었으나 그들 간에 존재했던 일종의 거리감 같은 것이 현저하게 약화되어 면별 간의 졸업생 선후배, 동기생의 유대의식으로 그들은 더욱더 융화되고 있다고 볼 수 있다(양희수, 1967).

제 7 절 서양문화의 유입과 전통문화의 쇠퇴

1950년대 농촌에서는 서양문화가 점차 유입되기 시작했고 이에 따라 전통문화는 쇠퇴하게 되었다. 그러나 1950년대 농촌은 아직 전기가 들어오는 곳이 많지 않았고, 문화생활은 기본적으로 과거의 풍속을 벗어나는 것이 아니었다. 해방 직후 한반도의 총발전량은 146만7KW로서 당시 상황으로는 어느 정도 수요를 충족시켰다. 그러나 1948년 북한이 이른바 5.14 단전조치를 취한 이후 발전시설의 대부분이 북한에 위치하고 있었던 탓에 안함의 전력 공급량은 전체의 14%인 20만6천KW밖에 되지 않았다. 그나마 실제 공급량을 의미하는 평균전력은 연간 8만KW에 불과해서 공장용은 물론이고 일반가정용 전기도 태부족상태였다. 여기에다 1950년 한국전쟁은 남한 내 전력 공급량을 다시 20% 수준으로 떨어뜨려 버렸다. 전력사정이 악화되자 동해와 황해상에 떠 있던 미군의 화이트호스(White Horse) 호 및 임피던스(Impedence) 호 등 발전함의 신세를 지기도 했다.

농촌의 주택은 1950년대에는 아직도 과거의 모습 그대로였다. 1960년대 초반만 하더라도 농촌에는 전기가 가설되어 있지 않았다. 당시의 통계를 보면 농가의 전기 화율이 6.8%-9.9%라고 나오는데 이것은 도시 주변의 농가에 전기가 들어왔기 때문에 나오는 숫자일 뿐 농촌에는 전기가 들어가지 않았다. 1965년부터 농촌 전화(電化) 사업이 강력히 실시되었다. 전기가 없는 농촌은 밤만 되면 잠자는 일 외에는 아무것도 할 수가 없었다.

1950년대 당시에는 농촌과 도시의 문화 격차가 심했다. 신문이나 라디오 등 문화 시설의 보급 및 향유와 관련하여 농촌이 도시보다 상대적으로 근대적 문화를 접하지 못했다. 라디오의 경우 낙희화학공업사에서 금성사(현재 LG전자)를 설립해 1959년에 국산 라디오를 개발했다.

1950년대 농촌에서는 24절기에 따라 농사일을 했고, 전통적인 문화생활인 세시풍속이 존속하고 있었다. 한국은 봄, 여름, 가을, 겨울의 4계절이 분명하여 농촌에서는

<표 7-11> 도시 농촌간의 사회문화적 격차(1960년)

구분	평균 교육 수준(년)	천명당 일간신문 구독자(1961년)	라디오 보유가구(%)
도시	5.2	255.5(서울)	31
촌락	1.9	7.3(지방)	8

자료: 경제기획원(1963), 『1960년 한국인구조사』 1권, P. 203(오유석, 2001에서 인용).

24절기에 맞춰 농사일을 했다. 24절기는 다음과 같다. 음력 1월에는 입춘(立春, 봄이 들어섬, 양력 2월 4일째), 우수(雨水, 눈이 녹아서 비나 물이 됨, 양력 2월 19일째), 2월에는 경칩(驚蟄, 겨울잠을 자던 벌레들이 깨어남, 양력 3월 6일째), 춘분(春分, 봄의 가운데, 양력 3월 21일째), 3월에는 청명(淸明, 만물이 맑고 깨끗하며 밝고 정결하게 성장케 함, 양력 4월 5일째), 곡우(穀雨, 비가 충분히 내려서 곡식이 잘 자라도 록 함, 양력 4월 20일째), 4월에는 입하(立夏, 여름에 들어섬, 양력 5월 6일째), 소만(小滿, 작물이 자라나서 약간의 곡식이 여뭍, 양력 5월 21일째), 5월에는 망종(芒種, 보리를 베고 벼를 심음, 양력 6월 6일째), 하지(夏至, 여름의 한가운데, 양력 6월 21일째), 6월에는 소서(小暑, 더위가 시작됨, 양력 7월 7일째), 대서(大暑, 큰 더위, 양력 7월 23일째), 7월에는 입추(立秋, 가을에 들어섬, 양력 8월 8일째), 처서(處暑, 더운 기운이 물러남, 양력 8월 23일째), 8월에는 백로(白露, 이슬이 흰색이 됨, 양력 9월 8일째), 추분(秋分, 가을의 한가운데, 양력 9월 23일째), 9월에는 한로(寒露, 찬이슬이 내림, 양력 10월 8일째), 상강(霜降, 서리가 내림, 양력 10월 23일째), 10월에는 입동(立冬, 겨울에 들어섬, 양력 11월 7일째), 소설(小雪, 눈이 조금 내림, 양력 11월 23일째), 11월에는 대설(大雪, 매우 춥고 눈이 많이 음, 양력 12월 7일째), 동지(冬至, 겨울의 한가운데, 양력 12월 22일째), 12월에는 소한(小寒, 추위가 심함, 양력 1월 6일째), 대한(大寒, 추위가 극심함, 양력 1월 21일째).

세시풍속을 월별로 살펴보면 음력 정월에는 설날과 정월 대보름이 있었다. 설날은 최대의 명절이었다. 설날에는 차례(茶禮), 세배(歲拜), 설빔, 덕담, 문안비, 복조리 걸기 야광귀 쫓기, 윷놀이 등의 풍속이 있었다. 정월 대보름에는 동제(洞祭)를 지내고 즐다리기, 지신밟기(지역에 따라 걸립(乞粒)으로도 불림), 달집태우기, 쥐불놀이 등의 풍속을 즐겼다. 또 부스럼과 오곡밥을 먹어서 부족한 영양분을 보충했다. 하루 세 번 이상 타성 집 밥을 먹어야 그해의 운이 좋다고 해서 마을 내의 여러 집을 찾아다니며 조금씩 오곡밥을 나눠먹었다. 머슴들과 농촌 부녀자들은 보리밭을 매기 시작하기 전에 설날부터 대보름까지 충분한 휴식을 취했다. 음력 2월에는 머슴날을 두어 음식을 대접하며 즐기도록 했다. 머슴날에 그해 20세가 되는 젊은이의 성인식을 치르는 곳도 있었다. 2월 초하루에는 초가집에서 많이 발견되는 냄새를 많이 피우는 노래기를 퇴치하기 위해서 향낭각시(香娘閣氏, 노래기를 미화한 말)의 노리개를 만들어 서까래에 매다는 노래기를 퇴치하는 풍속도 있었다. 음력 3월 3일의 삼월 삼짇날은 봄을 알리는 명절이다. 강남 갔던 제비가 돌아온다고 하며, 뱀이 동면에서 깨어나 나오기 시작하는 날이라고 한다. 사내아이들은 물이 오른 버들가지를

꺾어 피리를 분다. 진달래꽃을 따다가 찹쌀가루에 반죽하여 둥근 떡, 즉 화전(花煎)을 부쳐서 먹는다.

4월에는 한식에 산소에 올라가서 제사를 올리는 풍속을 행했다. 한식은 동지로부터 105일째 되는 날이며 어느 해나 청명 안팎에 든다. 찬 음식을 먹었는데 이것은 산불이 나기 쉬운 계절에 불조심을 위한 금화(禁火)의 의미가 강하다. 4월 초파일은 부처님 오신 날로 가족 수대로 연등을 만들어 달았고, 화전(花煎)을 만들어 먹었다. 5월 5일에는 단오절을 즐겼다. 단오는 일년 중에 양기가 가장 왕성한 날이라 해서 큰 명절로 쳤다. 부녀자들은 창포뿌리를 잘라 비녀를 만들어 꽃아 두통과 재액을 막고, 창포를 삶은 물에 머리를 감아 윤기를 더하게 했다. 남자들은 벽사(辟邪)의 효험을 기대하여 허리에 창포뿌리를 차고 다녔다. 그네뛰기는 단오날 여성들의 대표적인 놀이였고, 대표적인 남성놀이는 씨름대회였다. 6월에는 유두를 즐겼다. 유두란 곧 물맞이라는 뜻으로 모내기를 끝내고 다소 한가한 때를 맞아 물놀이를 즐긴 것이다. 유두날에는 과일과 함께 피, 기장 등을 사당에 올리고 고사를 지냈다. 6, 7월에는 더위가 가장 심해서 삼복 더위라고도 한다. 초복, 중복, 말복 등 복날에는 개장국을 먹어 더위로 인해 기력이 허약해진 기력을 충전시키려 했다. 지역에 따라서는 삼계탕을 즐기기도 했다.

7월 7일은 칠석날로서 은하수를 사이에 두고 견우성과 직녀성이 만나는 자연현상에 비롯된 명절이다. 여자들이 길쌈을 잘 할 수 있도록 직녀성에게 빌었다. 음식으로는 밀국수와 밀전병을 즐겼다. 7월 보름은 백중(百中)으로 햇과일이 많이 나오는 철이라 백가지 곡식의 씨앗을 갖추어 놓았다는 뜻이다. 익은 과일을 따서 사당에 올리는 천신의례 및 잔치와 놀이판을 벌여 노동의 지루함을 달래었다. 이날은 그 해에 농사가 가장 잘 된 집의 머슴을 뽑아 소에 태워 마을 돌며 하루를 즐겼다. 부녀자들은 삼삼기 풍속을 즐겼다. 품앗이로 삼을 삼는 풍속으로 두레삼이라 불렀다. 8월 보름날은 한가위, 즉 추석으로 4대명절의 하나이며 최대 명절이라 할 수 있다. 8월은 일년 중 가장 큰 만월을 이루는 달이다. 만월 아래에서 풍년을 축하하고, 먹고 마시고 춤추며 줄다리기, 씨름 소놀이, 강강수월래 등의 놀이를 즐겼다. 별초, 성묘, 차례로 조상들에게 가을의 햇곡식을 올렸다. 미국의 추수감사절(Thanksgiving Day)과 비슷한 것이다.

9월 9일은 중구(重九)로 중양절이라고도 한다. 성주단지에 햇곡식을 갈아주고, 국화를 따다가 찹쌀떡을 만들어 먹었다. 10월에는 상달고사를 지냈다. 조상, 터주, 조왕, 삼신 등 가신(家神)들에게 추수에 대한 감사의 뜻을 올리는 것이다. 11월에는 24

절기 중 밤이 가장 길고 낮이 가장 짧은 동지를 기념했다. 따라서 실질적인 신년의 시작을 의미하기도 했고 ‘작은 설’이라고도 불렸다. 동지에는 붉은 팔죽을 끓여 먹는데 벽사축귀(辟邪逐鬼)를 위해 술잎으로 팔죽을 사방으로 뿌린다. 경기도에서는 사당에 팔죽으로 차례를 지낸 뒤 방을 비롯한 집안 여러 곳에 팔죽을 떠놓았다. 12월 그믐날에는 1년을 마감하는 제석(除夕)을 기념했다. 집안을 대청소하고 세찬을 준비했다. 선달 그믐날 저녁에 사당에 절하고 설날 세배를 하듯 어른들에게 절을 하는데 이것을 ‘묵은 세배’라고 한다.

1958년 당시에 경기도 광주군 도촌리에는 촌락의 공유물로서 상여가 있어서 도가(곳집)에 보관하고 있고, 혼구(사인교, 병풍, 관복, 족도리, 비녀)가 마련되어 있었다. 농악의 기구 일부도 간직되어 있었다. 두레의 조직은 없었다. 도촌리는 매년 음력 8월 초하루 또는 초사흘에 동제-성황제를 지냈다(이만갑, 1973).

한편 1950년대에는 미국문화가 농촌에도 유입되고 있었다. 일제 강점기에도 미국을 비롯한 서양 대중문화의 유입은 이루어졌지만 직접적인 문화접촉을 통해서라기 보다는 일본이라는 또 다른 문화권을 통해 매개된 형태로 유입되었다. 한국 대중음악의 초기 형태인 창가나 트로트 양식은 서양음악이 일본을 거치면서 일본식으로 변안된 양식이다.

해방과 함께 미군이 진주하면서 미국문화와의 접촉은 좀 더 직접적이고 본격적인 방식으로 이루어지게 된다. 방송을 통해 미국음악이 흘러나왔고 극장가에는 미국과 유럽의 영화가 본격 진입하였다. 그런 영향이 가장 대표적으로 드러나는 부분이 대중음악이다. 이 시기 대중음악에 미친 미국문화의 영향은 크게 두 가지로 나타난다. 일본식 5음계가 주도하던 경향에서 서양 근대음악의 7음계로 변화하는 경향이 뚜렷이 나타나는 것과 미국을 중심으로 서양 대중음악의 특성이나 서양 문화의 분위기를 모방하고 강조하는 가요들이 양산되기 시작한 것이다(이영미, 1999).

한국전쟁을 겪으면서 이러한 경향은 급격히 늘어났고 이후 1950년대 후반까지 대중음악의 특징으로 나타난다. 오늘날까지도 즐겨 애창되는 당시의 대표적인 가요 몇 가지만 예를 들어 보아도 그러한 경향을 쉽게 알 수 있다.⁶¹⁾

서울의 거리는 태양의 거리 태양의 거리에는 희망이 솟네 / 타이프 소리로 해가 저무는 빌딩가에서도 웃음이 솟네 / 너도 나도 부르자 희망의 노래 다 같이 부르자 서울의 노래/SEOUL SEOUL 럭키 서울 <럭키 서울> (1948, 유호 작사, 박시춘 작곡, 현인 노래)

61) 1950년대 미국 대중문화의 유입실태에 대해서는 김창남(2001)을 참조.

럭키 모닝 모닝 모닝 럭키 모닝 / 달콤한 바람속에 그대와 나 / 새파란 가슴에 꿈을 안고서 / 그대와 같이 부르는 스윙 멜로디 / 랄랄랄 랄랄라라라 단들이 불러보는 럭키 모닝 <럭키 모닝> (1956, 유광주 작사, 전오승 작곡, 박재란 노래)

오늘은 선데이 희망의 아베크 / 오늘은 선데이 행복의 아베크 / 산으로 바다로 젊은이 쌍쌍 / 다같이 노래하는 청춘의 세계란다 / 오늘은 선데이 그대와 함께 / 오늘은 선데이 즐거운 아베크 / 지는 해가 야속터라 청춘 아베크 <청춘 아베크> (1957, 이철수 작사, 이재현 작곡, 안정애 노래)

뷔너스 동상을 얼싸안고 소근대는 별 그림자 / 금문교 푸른 물에 찰랑대며 춤춘다 / 불러라 샌프란시스코야 태평양 로맨스야 / 나는야 꿈을 꾸는 나는야 꿈을 꾸는 아메리칸 아가씨 <샌프란시스코> (1952, 손로원 작사, 박시춘 작곡, 장세정 노래)

카우보이 아리조나 카우보이 / 광야를 달려가는 아리조나 카우보이 / 말채찍을 말아 들고 역마차는 달려간다 / 저멀리 인디안의 북소리 들려오면 / 고개너머 주막집에 아가씨가 그리워 / 달려라 역마차야 아리조나 카우보이 <아리조나 카우보이> (1955, 김부해 작사, 전오승 작곡, 명국환 노래)

벤조를 울리며 마차는 간다 마차는 간다 / 저 산골을 돌아서가면 내 고향이다 / 이라 어서 가자 이라 어서 가자 구름이 등실대는 고개를 / 꾸불꾸불꾸불 넘어간다 말방울 울리며 마차는 간다 <내 고향으로 마차는 간다> (1955, 유노완 작사, 전오승 작곡, 명국환 노래)

이 노래들은 우선 가사에서 명백한 이국 취미를 보여준다. 럭키, 모닝, 타이프, 빌딩, 스윙 멜로디, 샌프란시스코, 로맨스, 아베크, 카우보이 등 영어 가사를 과시적으로 섞고 있는 것에서 잘 드러난다. 이런 영어식 가사 외에도 목장, 산장, 미사, 성당 등 이국적 분위기를 가진 단어들이 등장하는 노래들은 무수히 많다. 그렇지만 이들 가사들이 어울려 보여주는 풍광은 대단히 어색하고 우스꽝스럽다. 샌프란시스코와는 아무 관련도 없는 ‘뷔너스 동상’이 등장하는가 하면 ‘벤조’를 울리며 ‘마차’를 타고 내 ‘고향’을 찾아간다. 한국인의 삶의 맥락에 기반해 있는 것이 아니라 미국 영화나 팝송의 분위기에서 적당히 따온 것이 분명한 이들 노래에서 당시 대중문화에 불어닥친 미국화의 경향을 엿볼 수 있다. 실제 이 노래들은 음악적으로는 아직 일제하의 양식적 특성을 채 벗어나지 못하고 있다. 전쟁과 함께 몰아닥친 외국 문화, 특히 미국 문화의 영향을 받아 이를 모방하려는 욕구가 앞서면서 만들어진 사생아와도 같은 음악이라 할 수 있다.

1950년대를 거치면서 좀 더 본격적으로 외국 음악의 양식을 모방한 노래들이 다양하게 등장한다. <대전 부르스>(1956, 김부해 작사 작곡, 안정애 노래), <닐리리 맘보>(1952, 탁소연 작사, 나화랑 작곡, 김정애 노래), <비의 탱고>(1956, 임동천 작사, 나화랑 작곡, 도미 노래), <노래가락 차차차>(1954, 김영일 작사, 김성근, 작곡, 황정자 노래), <기타 부기>(1957, 김진경 작사, 이재현 작곡, 윤일로 노래) 등 노래 제목에서 알 수 있듯이 다양한 서양음악 양식이 빠르게 받아들여지고 있었다.

주목되는 것은 이들 새로운 양식의 노래들이 대부분 춤곡의 성격을 가지고 있다는 점이다. 이는 당시 한국 사회에서 미국 대중문화가 가지고 있던 사회적 의미를 판단하는 데 매우 중요한 단서가 된다. 춤바람은 1950년대 후반 심각하게 대두한 사회문제였다. 소설 ‘자유부인’을 둘러싼 논쟁도 당시 도시인들에게 엄청나게 유행했던 춤바람과 관련한 사회적 갈등을 배경으로 한다. 대중음악에서 서양식 춤곡이 많이 나오고 또 인기를 얻는 것은 당시 사회를 휩쓸었던 사교춤 문화의 반영이다. 이는 미군 기지를 통해 유입되는 향락적 성격의 미국 문화가 전후의 절망적 상황을 애써 잊고자 하는 대중심리와 만나면서 급속도로 확산되는 과정이었다고 볼 수 있다. 당시 춤바람으로 대변되는 미국 문화의 영향이 어느 정도로 빠르게 대중을 사로잡았는지는 미국적 풍물에 휩쓸리는 세태를 꼬집는 <남성 넘버원>같은 노래가 등장하는 것에서도 드러난다.⁶²⁾

사교춤 바람으로 표현되는 향락적 사회 풍조는 전쟁을 겪은 후의 폐허와 가난 절망을 애써 잊고 싶어 하는 대중의 심리를 반영한다. 미국 대중문화는 이러한 도피의 심리에 미국이라는 이상향을 제공해 주었다. 미국이라는 세계가 상징하는 물질적 풍요와 쾌락은 오랜 식민 체험과 동족 상잔을 겪은 한국의 대중에게 도달하고 싶은 이상의 세계였다. 그러나 그런 이상은 단지 환상일 뿐임이 분명했다.

전쟁을 통해 만나게 된 미국은 우리를 구해 준 은인이었을 뿐 아니라 풍요롭고 세련되며 잘 사는 나라였다. 전후의 많은 대중가요에서 영어 가사나 미국적 풍물이 등장하는 것은 기본적으로 미국을 닮고 싶고 미국적 삶을 모방하고 싶은 대중의 욕

62) 이 노래의 노래말은 다음과 같다. “유학을 하고 영어를 하고 박사호 붙여야만 남자인 가요 / 나라에 충성하고 정의에 살고 친구간 의리있고 인정 베풀고 / 남에게 친절하고 겸손을 하는 그러한 남자래야 남성 넘버원 / 다방을 가고 영화를 보고 사교춤 추어야만 여자인가요 / 가난한 집안 살림 나라의 살림 알뜰히 살뜰히로 두루 살피고 / 때물은 행주치마 정성이 어린 그러한 여자래야 여성 넘버원” <남성 넘버원>(1958, 반야월 작사, 박시춘 작곡, 박경원 노래)

망을 드러낸다. 당시 대중에게 미국의 문화와 문물을 빨리 받아들이는 것은 세상의 흐름을 그만큼 앞서 가는 것이고 더 나은 삶의 수준으로 올라가는 것, 즉 신분상승을 의미하는 것이었다. 전후에 형성된 이런 대중 심리는 이후 오래 동안 지속되며 문화적으로 꾸준히 재생산되었다. 1960년대는 그러한 경향이 양식화되면서 대중문화의 중요한 흐름으로 정착하게 된다. 이 때 주도적 역할을 했던 사람들이 대부분 미8군 무대에서 미군들을 상대로 연예활동을 했던 사람들이다. 오디션 거쳐 미8군 무대에서 주로 팝음악을 연주했던 가수들은 미국 팝 가수들을 모방하고 동일시하고자 했다. 예컨대 최희준은 넛킹콜을, 유주용은 프랭크시내트라를, 박형준은 페리코모를, 패티김은 페티페이지의 이미지를 모방했다(이성욱, 2000). 이들 미8군 출신 가수, 연주인들은 1960년대 이후 방송매체가 대중화하면서 국내 무대에 진출하여 전통적인 트로트와는 다른 서구적 분위기의 한국적 스탠다드 팝 양식을 주류 가요 양식으로 성립시키는 역할을 한다. 당시 미8군 무대에서 활동했던 음악인들 가운데에는 대학을 나온 고학력자들이 적지 않았고 그들의 음악도 칙칙하고 촌스런 느낌의 트로트에 비해 다소간 세련된 도시적 생활 정서로 받아들여졌다. 1960년대 미8군 출신들에 의해 형성된 한국적 스탠다드 팝 가요들은 1950년대의 <샌프란시스코> 등에서 보여지는 과장되고 허황한 상상 속의 서양 이미지들이 아니라 서구풍의 도시적 삶과 풍광을 비교적 어색하지 않게 담아내고 있다. 말하자면 현실의 삶과 무관하게 의식이 앞서서 미국 쪽으로 달려가고 있던 1950년대와 달리 1960년대에 이르면 서구적 삶의 방식이 익숙하고 안정적인 모습으로 양식화되고 있는 것이다. 이후 미국을 통한 팝문화의 유입은 매스미디어의 발달과 함께 좀 더 직접적이고 다양한 방식으로 이루어졌고 한국 대중음악 문화 전반에 중요한 외적 변수로 작용해왔다.

1950년대 농촌에서도 과거의 씨족적 유대가 부분적으로 해체되면서 과거의 씨족 내부에서 이루어지던 복지, 오락과 여가 등과 같은 기능의 상당부분을 국가, 행정기구 자본에 의해 주도되는 전국적인 언론과 방송망, 영화관 등이 흡수하기 시작했다. 농악이나 세시풍속 등 집단적인 오락이 점차 후퇴하기 시작하고 농촌의 청년들은 화투 등 도박에 빠져 들었고, 농촌지역의 작은 읍이나 면단위에서 영화관이 급증했다. 1959년 우리나라 영화 제작편수는 109편으로서 세계 9위를 기록했다. 이것은 낮은 1인당 국민소득이라는 경제상황에 비추어 놀랄 만한 수준이다(김동춘, 1998).

참 고 문 헌

- 강인철(1999), “한국전쟁과 사회의식 및 문화의 변화”, 정신문화연구원 편, 『한국전쟁과 사회 구조의 변화』, 백산서당.
- 고황경 외(1963), 『한국 농촌가족의 연구』, 서울대학교 출판부.
- 김동춘(1998), “1950년대 한국 농촌에서의 가족과 국가”, 『1950년대 남북한의 선택과 굴절』, 역사비평사.
- 김병태(1956) “머슴에 관한 연구”(1) 『경제학연구』, 제4집, 한국경제학회.
- _____ (1957) “머슴에 관한 연구”(2) 『경제학연구』, 제5집, 한국경제학회.
- 김일철 외(1998), 『종족마을의 전통과 변화』, 백산서당.
- 김창남(2001), “해방 후 대중문화의 구조적 특성”, 『한국 시민사회의 구조변화와 사회정책』, 나눔의 집.
- 농림부(1999), 『한국농정 50년사』.
- 농업협동조합중앙회(1979), 『농협연감』.
- 문병집(1973), 『한국의 촌락』, 진명출판사.
- 박대식(2003), “해방후 농촌 사회조직의 변화”, 『한국 농업농촌 100년사 논문집』 제2집, 한국 농촌경제연구원.
- 박진도(1980) “계층분화의 분기점으로서의 중농의 의의에 관한 연구” 충남대학교 『경상논집』 제2권
- _____ (2003), “해방후 농가계층구조의 변화”, 『한국 농촌사회의 변화와 발전』 한국 농업농촌 100년사 논문집 제2집, 한국농촌경제연구원.
- 보건사회부 사회보장심의위원회(1969), 『농어촌의 실태: 문헌조사』
- 서찬수(1989), “한국의 인적 자본 축적과정과 그 요인”, 『한국근대경제사 연구의 성과』, 형설출판사.
- 양희수(1958), “한국사회의 근대성과 전근대성” 『사조』 1958년 12월호.
- _____ (1967), 『한국농촌의 촌락구조』, 고려대학교 아시아문제연구소.
- 오유석(1998), “서울의 과잉도시화과정 성격과 특징”, 『1950년 남북한의 선택과 굴절』, 역사비평사.
- _____ (2001), “압축성장의 전제조건인 형성, 김진업편, 『한국 자본주의 발전모델의 형성과 해체』, 나눔의 집.
- 이만갑(1973), 『한국 농촌사회의 구조와 변화』, 서울대학교 출판부.
- 이성욱(2000), “한국전쟁과 대중문화”, 『문화과학』. 23호.

- 이영미(1999), 『한국대중가요사』, 시공사.
- 임대식(1998), “1950년대 미국의 교육원조와 친미 엘리트의 형성,” 『1950년대 남북한의 선택과 굴절』, 역사비평사.
- 장상환(2000), “농지개혁과 한국 자본주의 발전,” 『경제발전연구』, 제 6권 1호, 한국경제발전학회.
- 정기환 외(1987), 『한국농촌사회경제의 장기변화와 발전(1985~2001): 마을사회집단의 조직과 변천』, 한국농촌경제연구원
- 정성호(1999), “한국전쟁과 인구사회학적 변화”, 정신문화연구원 편, 『한국전쟁과 사회구조의 변화』, 백산서당.
- 정진상(1995), “해방직후 신분제 유제의 해체”, 『사회과학연구』 12권 4호, 경상대학교 사회과학연구소.
- _____ (2000), “한국전쟁과 전근대적 계급관계의 해체”, 경상대학교 사회과학연구소 엮음, 『한국전쟁과 한국자본주의』, 한울.
- 정종면(1975), 『한국농촌사회학원리』, 부민문화사.
- 최재석(1975), “지역사회 내의 반상관계와 그 변동”, 『한국농촌사회연구』, 일지사.
- 최재율(1990), 『농촌후진성의 사회학적 이해』, 도서출판 청진.
- 최효승(2003), “농촌생활환경의 변화”, 『한국 농촌사회의 변화와 발전』, 한국 농업농촌 100년사 논문집 제2집, 한국농촌경제연구원
- 한국농촌사회연구회 편(1977), 『농촌사회학』, 진명출판사.

제 8장

농촌의 지배구조와 농민운동

1950년대에는 일제하에 구축되었던 농민에 대한 정부의 강압적 지배체제가 재편되어갔다. 정부가 제공하는 금융, 농업용자재의 공급을 매개로 금융조합을 농업은행으로 개편하고 농회를 농업협동조합으로 재편했다.

정치 사회의식의 측면에서 볼 때 농지개혁으로 자작농이 된 농민들의 의식은 1950년대에 상대적으로 보수화되었다. 이에 따라 농촌에서의 정치는 보수여당을 지지하는 과거 지주 및 신흥관료출신세력들이 일방적으로 지배하게 되었다.

그리고 해방 후 격렬하게 분출되었던 농민운동도 농지개혁과 한국전쟁 후에는 침잠 상태로 빠져든 대신 농촌에서는 관 주도의 농촌개발운동만이 존재하게 되었다.

제 1 절 농업기구의 정비

1. 농업협동조합의 취약성

가. 농업협동조합의 재편

해방 후 농민들의 민주적 협동조직의 필요성은 많이 제기되었으나 농협은 쉽사리 제 모습을 찾지 못하고 있었다. 일제하에서는 농업기구로서 금융조합과 농회 그리

고 산업조합이 존재했다. 일제의 조선총독부는 1900년초에 금융조합을 설립하였다. 그리고 전국적인 조직망을 갖춘 후인 1920년대 중반에 산업조합령을 공포함으로써 산업조합을 설립할 수 있게 되었다. 당시 금융조합은 금융업무 이외에도 구매 판매 경제사업도 겸영할 수 있어 경제사업의 선취특권도 행사하고 있었다. 1930년대에 경제공황 당시에 금융업무에만 종사하던 금융조합이 경제업무를 탈환하자 업무 면에서 금융조합과 경합관계에 있었던 산업조합은 1940년대 초에 유명무실하게 되고 거의 소멸하다시피 했다. 또 일제하에서 기독교와 천도교 등을 중심으로 민간협동조합운동도 전개되었으나 일제의 억압으로 성장하지 못했다.

해방 후 일제하의 관제농촌조직을 개편하고 농민의 민주적 조직으로서 농협을 건설해야 한다는 요구가 높았다. 그러나 1950년 이전에는 제헌국회의 의원들이 협동조합 설립에 적극성을 보이지 않았다. 1948년 7월의 제헌국회의원 선거를 통해 선출된 국회의원들은 단독정부를 위한 선거라는 비판 속에서 민주세력들이 선거를 거부하고 불참했기 때문에 지주 출신이 많이 당선되었다. 1953년까지는 한국전쟁으로 정치경제 사회가 불안정한 속에서 논란만 거듭했다.

휴전 이후에는 농업협동조합법의 내용이나 설립하고자 하는 농업협동조합의 성격을 놓고 <농림부 대 재무부>, <국회 농림위원회 대 재경위원회> 사이에 의견이 대립되었다. 금융조합 및 동연합회의 재산 및 업무 인수와 새로 탄생할 농촌단체 또는 기관의 감독권을 놓고 정부 부처 간 이해대립을 한 것이다. 재무부는 농협의 출현으로 지금까지 산하에 두고 행정적으로 지도 감독해 왔던 금융조합과 그 재산과 업무가 농림부로 이관되는 것을 달갑게 생각하지 않았다. 이것은 표면적으로는 새로 탄생하는 농협으로 하여금 구매 판매 이용 등 경제사업을 전담케 하고 농업금융업무와 신용사업만을 전담할 금융기관으로서 별도로 농업은행을 설립해야 한다는 주장을 폈다. 이에 반해 농림부는 금융업무가 별도의 기관에 의해 담당될 때 경제사업의 원활한 추진에 차질이 생길 것이므로 이를 농협의 신용사업으로 담당하게 하든지 아니면 농업 중앙금고를 설치 운영하도록 해야지 은행체계로는 곤란하다는 입장을 주장했다. 여기에 국회 재경위는 재무부의 입장에, 농림위는 농림부의 주장에 동조하고 있었다.

1950년 이래 국회의원들이 제출하려는 농업협동조합법안에 대비하여 농림부는 해마다 겪게 되는 농촌 농번기의 긴급한 자금 수요에 대비하고 기본적으로는 농지개혁으로 몰락한 지주계급에 대신하여 농촌경제의 안전판 역할을 새로이 담당할 자작농 중심의 민주적 농업협동조합이 빨리 설립되기를 고대하고 있었다. 이에 반해 재

무부와 국회 재경위는 신중하게 해야 한다면서 지연전술을 쓰고 있었다. 재무부는 1951년 10월 2일자로 금융통화운영위원회에 4개조문의 자문서를 제출하고 “전시하에 굳이 농협이 필요한 것인지 그리고 그 설립시기가 적당한 것인지”라고 의문을 제기함으로써 지연전술을 폈다. 이것은 협동조합의 설립에 대해서 현실론과 원칙론으로 나뉘져 있었다.

한편 신용사업과 경제사업의 겸영과 분리를 둘러싼 논란이 벌어졌다. 농협이 설립될 경우 취급해야 할 사업 내용이 구매·판매·이용가공 등 경제사업에 한정할 것인가 아니면 경제사업 이외에 신용사업 등 4종 업무를 겸영할 것인가 하는 것이었다. 농림부는 4종 겸업의 농협을 구상해서 신용·경제 겸영의 입장을 견지해 왔으나 국회 재경위나 재무부의 구상은 신용·경제 분리의 입장에 서서 서로 대립되었다. 1952년경에 대한금융조합연합회가 민간 전문가를 대상으로 설문조사한 바에 의하면 농업협동조합의 업무는 신용·경제 겸영이 바람직하다는 견해가 지배적이었다.

당시 농가경제가 아주 취약한 상황에서 농촌에서 소요되는 자금을 정부의 재정자금 대하나 한국은행 및 일반은행으로부터의 차입에 의존할 수밖에 없으므로 자금 공급 및 채권관리에 따르는 여러 가지 규제나 간섭이 농협의 자율성이나 민주적 운영원칙에 손상을 주어서는 안 된다는 것이 신용·경제 분리의 논거였다. 또한 비교적 전문성을 요구하는 금융업무를 신생농협이 당장 취급할 수 있을 것인가 하는 의구심도 작용했지만 그럼에도 불구하고 당장이나 장차 농협이 신용사업과 경제사업을 겸영해야 한다는 원칙에는 모두 찬성했다.

그러나 1955년에 한국 농업협동조합의 발전방안으로서 제출된 존슨안과 쿠퍼안은 두 제안 모두 농업은행과 농협을 양립시켜 놓았다. 존슨안은 “도단위 이상의 금융조합연합회는 한국 농업은행으로 개편하여야 한다”고 하고 농업은행을 신설하여 현 금융조합연합회의 자산부채를 이양받아 농업조합에 대한 신용업무를 담당하도록 했다. 쿠퍼안은 농협 이외에도 신용조합과 농업은행을 따로 설립하여 신용조합은 현 금융조합의 자산부채를 인수하여 농업조합 및 특수조합 즉 농협에 융자하며 농업은행의 주주가 된다. 농업은행은 현 금융조합연합회의 자산부채를 인수하여 전국의 신용조합에 융자하며 신용조합을 감독하고 동시에 농업은행은 심계원과 한국은행 감독부장의 검사를 받도록 되어 있다. 요컨대 여기에서의 농업은행은 결코 협동조합의 신용사업을 담당하는 기관이나 부서도 아니고 농협과는 완전히 별개의 기관으로 구상된 것이다.

정부는 1956년 5월 1일 금융조합과 연합회의 금융업무를 그대로 계승하고 이름만

을 바꿔서 주식회사로서 한은법과 은행법의 적용을 받는 농업은행을 설립했다 이에 대해 국회 농림위원회와 재경위는 주식회사 형식의 일반은행 설립을 반대했다.

1957년 2월 1일에 농협법이, 2월 2일에 농업은행법이 국회를 통과했고, 2월 14일에 대통령이 이를 공포했다. 그 후 조정과정을 거쳐 1958년 2월 17일에 개정 농업은행법이 통과되었다. 농업은행은 농민·농협 및 중앙회와 농업단체가 출자하고 금융조합과 금융조합연합회의 재산을 인수하도록 했다. 농업은행은 본점 1개, 지점 164개, 출장소 375개, 합계 540개의 점포망을 가지고 1958년 4월 1일 업무를 개시했다.

그리고 농협중앙회는 1958년 5월에 창립총회를 가지고 10월에 업무를 시작했다. 농협중앙회는 종래의 식산계 및 농회의 일반업무와 재산을 인수 청산했으나 금융조합과 금융조합연합회의 막대한 재산을 인수한 농업은행과는 비교할 수 없이 열악했다. 또 발족 당시의 농협사업 수입이란 것이 고작 농협창고 이용료 비료 배합사업, 가축장 중개사업, 농약 및 비료 알선 사업 등의 수수료가 전부였다.

나. 농업협동조합의 취약성

이렇게 농협은 탄생했지만 농촌 현장에서 이동농업협동조합은 취약했다. 1962년 말 현재 단위조합에 해당하는 이동조합수는 2만1518개, 특수조합은 125개 설립되었으며, 전국 농가 중 222만 7천호를 조합원으로 가입시키고 있었다. 그러나 이들 조합원은 자의반 타의반으로 가입했기 때문에 활성 조합원이라고 하기 어려웠다. 간판뿐인 조합이 대다수였고, 수면조합원이 대부분이었다. 독립된 조합사무실을 갖지 못한 단위조합이 적지 않았고, 임원진도 제대로 확보하지 못한 조합이 많았다. 더구나 사업활동이나 실적이 제대로 없었기 때문에 직원을 확보해야 할 이유가 없었으며, 시범사업으로 농사자금과 비료공급업무를 취급한 경우에도 무급직원이 이를 취급하기도 했다.

사례로서 전북 정읍군 공동부락의 경우를 보자. 이 마을은 정체형 마을로서 일제 하에는 지주촌이었다. 이 마을 농협의 이동조합은 거의 마비 상태에 있어 그 기능을 발휘하지 못하고 있었다. 다른 사업은 물론이고 구판장도 없는 실정이다. 이렇게 이동조합이 발전하지 못하는 이유는 오공리의 중심부락인 공동이 3파로 갈라져서 단결이 되지 않을뿐더러 공동의 공공사업 같은 거에서는 각 파별로 서로 견제 내지 반대하고 있으며, 특히 가장 치명적인 타격은 과거의 조합장(그 중 한 사람은 이주해 갔음)들이 부정이 많았다고 하는 데에 있다. 즉 이들의 공금횡령이 상당 액수에 달했고 그 후에 부락내에서 이동조합을 무시할뿐더러 가입조차 하지 않으려 했다.

이들의 경향은 농협이 부락유지들의 적극적인 협조를 얻지 못한 것의 결과이며 특히 광산김씨파의 주동인물로부터는 완전히 무시당하고 있는 실정이며 가입한 사람들은 대개 중간파이거나 반광산김씨파에 속하는 사람들이다

한편 일부 부락에서는 이동조합이 다소 활발하게 운영된 경우도 있었다. 전북 정읍군 태인면 분동부락의 경우를 보자. 이 마을은 일제하 소작인촌으로서 대부분의 농가가 불이농장 혹은 동척의 소작인이었다가 해방 후 농지개혁으로 대다수가 자작농이 되었지만 대농은 거의 없었고 비교적 하층 일변도였다. 부락내 집단의 상태를 보면 자치회와 3.5회가 존재했다.

이 마을에서는 이동 농업협동조합이 활발히 움직이고 있었다. 부락 공유답 3천평이 있어 이것을 자치회가 관리하고 있다. 실질적인 관리는 농업협동조합에 이관되고 있어 양자는 내용적으로 일치한다. 공유답은 30여년 전 33인이 일전계(일일1전)를 모아 정읍사람의 개인답을 년부로 사서 공동노동으로 경작했으며 그 이익으로 부락의 공동시설 및 공동경비에 써 왔다. 이 논에서 나는 순이익은 모든 경비를 제한 년 쌀 15가마 정도여서 이는 부락의 생활 개선기금으로 사용되고 있다. 농협자체자금은 1963년 당시 8만5천 원 정도였으며, 그 내역은 구관장, 도정공장, 탈곡기, 양수기, 절관기 등이며, 또 조합원에게 연이자 1할5분으로 대부해 준 쌀이 40여가마가 되고 있다. 그러나 이같이 비교적 농협 이동조합이 타부락에 비해 활발한데 대하여 그 밖의 농촌집단은 물론 가입자격에도 제한이 있겠으나 미가입자가 많다. 부락민들은 분동부락이 단합이 잘 된다고 말하고 있으며, 그 이유로서는 씨족 대립이 없고, 부락민의 전입·전출이 적어 개방적이며, 또한 시범부락으로서 교육 계몽 등의 기회가 많으며 소위 리더십이 각 연령층에 따라서 여러 사람씩 집단지도제의 형태를 취하고 있는 점이라고 말한다. 특히 농업진흥청을 비롯한 각 기관의 교육은 부락을 상당히 개발시켰다(양희수, 1967).

2. 농사원의 설립과 운영

가. 미 군정에 의한 농사교도사업

일제하의 농사지도는 생산목표를 할당하고 권위주의적 일본인 중심 관료집단에 의한 강제 생산독려를 20% 미만의 지주계급을 중간계층으로 하여 생산농민을 혹사하고 수탈하는 하향식 지시행정으로 진행되었다. 1926년 산업조합과 함께 시군 단

위 농회를 조직하여 3단보 이상 경작자 전체를 회원으로 강제로 가입시켜 쌀, 목화, 축산 잠업 등에 관한 생산 지도사를 담당하도록 했다. 1929년 권업모범장을 농사시험장으로 확대 개편하고 원종 생산 담당직원과 중견농민에 대한 기술훈련, 기술간행물 간행 등 기능도 확대했다. 1941년 조선농회의 생산기술직원수는 9822명에 이르렀다. 증산을 위하여 못자리 육묘나 정조식 이앙, 답리작 맥류재배, 목화재배면적 확대 등을 위해 농회의 직원이 제복과 각반차림으로 농민을 구타하고 집도 뒤지며 비료배급의 가감까지 하는 행패를 부리기도 했다. 농민들은 곡종별 공출량 달성, 공출곡물의 정제 건조 포장 수송까지 떠맡아야 했고, 저장 용기였던 가마니 새끼 등 가공품 생산, 도로나 수로 및 하천보수 등 무보수 부역동원, 비행장 등 군사시설 건설, 전선이나 군수시설 건설현장의 노무자로 동원되는 징용까지 당해야 했다(신동완, 1999).

1947년 12월 과도행정업무를 담당하던 미 군정청은 미국에서 1941년부터 추진하여 크게 성공한 농사교도사업(Agricultural Extension Service)을 한국에 도입하기로 결정했다. 미 군정하 안재홍이 이끌던 과도정부령 제160호로 「농업기술령」을 공포하고 국립농사개량원을 설립했다. 농사개량원은 미국의 제도를 본받아 농과대학 농사시험장, 교도국으로 구성되고 도에는 도농사시험장과 교도국을 두었고 군에는 농사교도소를 설치하였다. 이러한 농사개량원의 교도사업은 강제가 아닌 민주적인 교육 방법을 바탕으로 농민 스스로 증산능력을 키우도록 지원하는 미국식 농사교도사업을 시도한 것으로서 획기적인 변혁이었다.

그러나 관치행정에 익숙한 국민의식 때문에 새로운 제도는 주목을 끌지 못했고, 전통적으로 문교부 소관이던 서울대학교 농과대학을 농림부 소관인 농사개량원으로 흡수한 체제에 대해 문교부에서 강한 거부반응을 일으켰다. 또 시군이나 도의 재정 부담 없이 국비만으로 인건비 사업비 전액을 부담한다는 것이 당시의 국가재정사정으로 사실상 어려웠고, 다양한 사업계획을 위해 지방관서의 지원이나 협력을 얻기도 불가능했다.

나. 정부수립 후 농사교도사업의 부진

새로 수립된 정부는 교육계의 반론을 수용하여 농사교도원을 폐지하고 서울대학교 농과대학을 문교부 산하로 되돌려보내고 시험부와 교도부만으로 구성된 농사기술원을 1949년 1월 6일에 발족시켰다. 도에는 시험장과 교도국이 있는 도 농업기술원과 시군의 농사교도소는 그대로 존속시키면서 농림부에는 교도과를 따로 설치하

여 도 시군 읍면 행정계통기관이 농사지도사업도 겸하는 2원적 농민지도기구를 갖게 된 것이다. 그리고 1949년 일제시대의 농사지도와 농산물 유통업무를 담당했던 농회를 해산시켰고 1950년에 농지개혁을 단행하여 농촌민주화의 터전을 마련했다.

전쟁의 와중에 설립된 FAO가 주산업인 농업생산량을 높이기 위해 중단 상태에 있는 농사교도사업을 재건할 것을 한국정부에 건의하고 1953년에는 25만 달러를 농사교도사업관계자 11명의 전문가 수련과 긴급한 사업자재 도입비로 지원했다.

1952년 10월에 농림부는 「농업지도요원제도」를 도입했다. 전국 이동마다 2명씩 거주지역내 모범 농업인 3만7288명을 선발하여 농사보급회 읍면지부를 구성하도록 했다. 농업지도요원은 무보수 명예직으로서 전선으로 끌려가기를 꺼려했던 전신노무동원을 면제받는 특혜를 주었다. 그러나 이 농사보급회도 당시 여당 외곽조직으로서 정치성이 강했던 대한농민회에 흡수됨으로써 기능이 위축되었다.

휴전후인 1955년 말에 농림 내무 문교 사회 보건 등 5부 장관의 「농업교도사업 실시에 관한 통첩」에 의하여 전국의 농업지도요원으로 읍면농업교도소를 구성하고 시군과 도와 중앙에는 농업교도위원회를 설치했다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 농업지도요원제는 법적인 기초와 정상적인 재정의 뒷받침이 없었기 때문에 실질적인 역할을 하기는 어려웠다.

다. 농사교도법 제정과 농사원 발족

1956년 한국 정부의 요청으로 미국 정부가 선발한 미네소타 주립대학 농과대학장 해럴드 메이시박사를 단장으로 하는 일행이 내한하여 한국 농촌 실태를 조사하고 관계, 학계의 여론도 조사하여, 우리나라 「농업발전에 관한 제안서」를 1956년 5월28일자로 제출했다. 보고서에서 미국 전문가들은 민주적 교육방법에 의한 미국식 농민지도기구를 행정기관과 분리하여 설립할 것, 농업협동조합을 조직 육성할 것, 비료생산공장을 건설할 것 등을 제안하였다. 이것을 토대로 한국정부와 미국원조당국 간에 「농사교도사업 발전에 관한 협정을 체결했다. 주요 내용은 법률에 의한 교도사업기구를 설립하고, 수원에 농사교도사업본부 건물을 건축하며 지방순회 연시반을 편성하고, 토양 점검 등 농촌봉사사업을 추진한다는 것이었다.

1957년에 농사교도법을 제정하고 농사원이 발족하고 금융조합연합회 자산을 인수하여 농업협동조합중앙회와 농업은행이 설립되었다. 메이시보고서와 관련하여 내한한 오하이오 주립대학 람소와 농과대학장의 실무적 지원을 받으며, 농림부와 한미 경제조정관실이 공동으로 협의한 끝에 만든 초안을 바탕으로 법문화한 농사교도법

안을 1957년 1월 29일 국회를 통과시키고 2월 12일 공포했다.

농사교도사업은 1961년 집권한 군사정부에 의하여 1962년 4월부터 농촌진흥청으로 확대개편되면서 명칭도 농촌지도사업으로 개칭되었다

제 2 절 농민의식의 보수화

1950년대 한국 사회는 기본적으로 농업사회였다. 1950년대의 계급구조에 대한 한 연구에 따르면 1955년도와 60년의 계급구조에서 자본가계급은 각각 1.2%와 1.4%에 불과했다. 반면 도시 중간계급은 13.3%와 13.4%, 농민은 67.5%와 55.6%, 노동계급은 18.0%, 28.7%였다. 한국의 계급조직에 대한 한 통사적 연구에 따르면 같은 해에 자본가계급은 0.3%와 0.4%, 신중간계층은 3.9%와 4.2%, 프티부르주아계층은 7.2%와 10.3%, 농민은 66.8%와 62.6%, 노동계급은 7.8%와 10.3%, 주변적 무산계층은 12.8%와 10.6%로 나타났다. 1950년대 한국 사회의 계급구성에 대한 한 연구에 따르면 다음과 같이 농민이 절대다수이고 노동자계급은 취업자의 20% 내외였다(공제욱, 1993).

<표 8-1> 1950년대의 계급구성

(단위: 천명, %)

	1955년		1960년	
	인구수	구성비	인구수	구성비
경제활동인구	6,639	100.0	7,656	100.0
A.자본가계급	20	0.3	34	0.4
B.신중간층	260	3.9	325	4.2
C.비농자영자층	480	7.2	790	10.3
D.농어민층	4,507	67.9	4,907	64.1
E.노동자계급	520	7.8	78	10.3
단순사무원	50	0.8	71	0.9
단순판매원	30	0.5	45	0.6
서비스노동자	60	0.9	140	1.8
산업노동자	310	4.7	432	5.6
F.주변적 무산자층	852	12.8	812	10.6
개인서비스노무자	280	4.2	241	3.1
가사사용인	50	0.8	137	1.8
실업자	522	7.9	434	5.7

자료: 공제욱, 『1950년대 한국의 자본가연구』, 백산서당, 1993, p.42

1950년 한국전쟁 이전에는 한국 사회에서 농민들은 체제에 대해서 가장 저항적인 집단이었다. 해방 직후 농촌은 식민시대의 토지소유관계의 모순구조, 그리고 적색 농조와 소작쟁의의 영향을 받아 저항의 공기로 가득 차있었다 좌파 계열의 전국농민조합총연맹(전농)은 방대한 조직으로 구성되어 있었고, 1946년 추수폭동(10월인민항쟁)은 그 절정에 달한 사건이다.

그러나 1950년대에 들어와 농민들은 역사상 가장 조용한 존재로 갑자기 변화되었다. 농민들은 연고주의적인 정치행태, 즉 학연, 지연, 혈연 등 1차적인 사회연줄망 혹은 공동체집단에 기초하여 정치적 지지를 선택하는 전통적 정치문화를 보였다. 또 여촌야도(興村野都)라고 하는 용어가 확립될 정도로 보수적인 투표행태를 보였다. 여기에는 농지개혁에 의한 농민들의 자작농화, 한국전쟁을 겪고 난 후의 마르크스주의적 지식층으로부터 유교적 지식층으로의 지적 권위의 재역전, 농촌인구의 문화적 동질성 강화 등과 함께 도시문화에 대한 반발이 작용한 측면이 있다

첫째, 근본적으로는 농지개혁에 의해 대다수 농민들이 자작농으로 바뀌었다 농민의 1940년대의 행동주의와 1950년대의 순응주의 사이에 있었던 중요한 사건은 농지개혁과 한국전쟁이었다. 농지개혁이야말로 한국농촌을 저항의 근거지에서 지지의 근거지로 변화시킨 결정적인 사건이었다. 농지개혁을 통해 민주주의에 대한 가장 강력한 저항세력인 지주계급 역시 해체되었고, 일제하에 존재했던 국가와 지주계급 간의 연계도 끊어졌다. 농지개혁 후 이승만의 지지기반은 농민으로 변화되었다. 농지개혁은 지주-소작관계의 모순으로 인해 분출하는 농민의 변혁요구를 체제 내로 수렴하려는 미국과 한국의 국가엘리트들의 헤게모니 지배전략에 따른 것이었다

자작농 중심의 농업사회에서는 일반적으로 중심적인 정치 형태는 독재나 과두지배체제였다. 부르주아 없는 민주주의, 노동계급 없는 민주주의가 될 수밖에 없었다. 1950년대 중반 이후의 여촌야도형 투표 행태와 4.19가 보여 주는 도시혁명적 성격의 기원은 바로 농지개혁과 한국전쟁이었다. 4.19혁명의 사회적 기원과 역사적 의미, 그리고 그 한계는 1950년대 한국 사회 특히 농촌사회의 보수화와 깊이 연관되어 있었다. 농민들은 농지개혁에 의해 자영농으로 전환되면서 보수적 의식을 갖게 되었고, 또한 한국전쟁은 도시 노동자들과 함께 농민들을 탈계급화했다 즉 정치행위자로서의 계급을 소멸 내지 저발전시킨 것이다. 한국전쟁은 해방공간에서 사회성원 중 상당수에게 강고하게 자리 잡았던 계급적 정체성을 강압적으로 해체시켰다. 한국전쟁은 전통의 위기를 가져왔다. 동유 재산이 처분됨으로써 촌락의 공동체적 질서를 지탱해 오던 물질 기초가 해체되었다. 그리고 농민을 정치적 탈동원화했다.

즉 국가의 정책 결정과정에 접근할 수 있는 통로를 차단하고 조직화를 방해하여 정치의 영역으로부터 배제한 것이다.

둘째, 한국전쟁의 영향이 농민의식의 보수화에 크게 작용했다. 한국전쟁을 거치면서 지배세력이 구축한 ‘냉전적인 반공 친미 자유주의 이데올로기 복합체’가 전체 국민과 농민의 의식을 지배했다. 이승만 정권은 집권 직후 ‘일민주의’를 국가이념(국시)로 제정하고, 홍익인간을 교육이념으로 제정하면서 단기(檀紀) 연호를 도입하고 개천절을 국경일로 제정했다. 그러나 반민족 행위자에 대한 처벌은 회피한 것에서 드러나듯이 실질적으로는 친일에서 친미로 전환되는 과정에서 친일을 벗어나는 외양을 취한 것일 뿐 실질적으로는 일제 식민지 지배체제의 구조를 그대로 계승한 것이다. 1949년에 3.1절을 국경일로 제정한 것도 이러한 의도에서 이루어진 것이다. 한국전쟁을 겪으면서 주요한 국가 이데올로기는 내용 없는 ‘민족주의’에서 냉전적 ‘반공주의’로 바뀐다. 냉전적 세계관은 무엇보다 적과 내 편을 분명히 하는 이원론적인 세계관이다. 냉전적 세계관은 양 진영을 선과 악의 대립으로 구분한다. 적과의 공존이나 타협, 심지어 접촉조차도 금기시된다.

<표 8-2> 1950년대 한국사회의 이데올로기

	지배이데올로기		저항이데올로기
정치(공식) 이데올로기	지배정치이데올로기		대항정치이데올로기
	자유당	민주당	진보당(기타)
	반공주의 자유민주주의 친미주의 북진통일이데올로기 발전이데올로기 자유시장이데올로기 반일주의	반공주의 자유민주주의 친미주의 북진통일이데올로기 발전이데올로기부재	사회민주주의 평화통일이데올로기 (NL주의?)
사회(비공식) 이데올로기	지배사회 이데올로기		대항사회이데올로기
	반공주의 자유민주주의 친미주의 발전이데올로기 부재 반일주의 유교(봉건)적 이데올로기		사회민주주의 평화통일이데올로기 NL주의

주: 괄호 안은 존재가 미확인된 것임.

자료: 손호철(2003a)에서 인용.

1948년 12월 1일 국가보안법이 제정 공포되었다. 이어 1949년 12월 19일에는 1차 개정이, 1950년 4월 21일에는 2차 개정이 이루어졌다. 2차 개정의 주요내용은 반국가단체의 수괴, 간부는 물론 지도적 임무에 종사한 자에 대해 법정 최고형을 사형으로 상향하고, 3심제를 단심제로 축소하고, 보도(保導) 구금제를 신설했다. 이와 같은 움직임은 ‘남조선노동당’을 비롯한 좌익세력의 제거가 주 목적으로, 국가보안법의 제정 시기는 형법보다도 5년이 빠르다. 이 법의 시행에 의해 반미, 반정부의 정치·언론활동, 개인적이고 우발적인 언동까지도 처벌받게 되었다. ‘UN조선위원단’의 보고에 의하면 이 국가보안법의 시행에 의해 1949년 한 해 동안만도 118,621명이 검거, 투옥되고 같은 해 9~10월에 132개 정당, 사회단체가 해체된 것으로 기록되어 있다. 한국전쟁 기간 동안 전선의 확대와 반복된 이동은 이른바 ‘부역자’를 양산했고, 국가보안법은 ‘부역자’를 처벌하는 수단으로 활용됐다. 또 이승만 정권은 정치적 위기에서 정적을 제거하는 수단으로 국가보안법을 이용했다. 이승만은 1954년 4사5입 개헌으로 연임의 길을 열었으나 1956년 대선에서 진보당의 조봉암 후보가 선전하여 보수정권을 위협하자, 1958년 진보당사건으로 진보당의 조봉암, 박기출, 김달호, 윤길중 등 10여 명을 국가보안법 위반혐의로 검거하고, 1959년 7월 31일 조봉암을 사형집행하였다. 국회의원 총선거에서 언론의 부정선거 폭로와 실업증가 등의 위기상황에서 국가보안법은 다시 한번 개정된다. 이것이 바로 무술경관을 동원하여 야당 국회의원을 감금하는 파동(2.4파동)을 통하여 처리한 국가보안법 제 3차 개정이다.(1958년 12월 24일) 이 제3차 개정법, 특히 제 17조 제 5항의 인심혹란죄는 주로 언론과 국민의 입에 재갈을 물리고 귀를 틀어막는 데 사용되었다

한국전쟁 가운데 농민들이 겪은 상호학살의 경험은 농민들로 하여금 정부와 맞서 싸우는 것을 기피하게 만들었다(김동춘, 1998). 윤택립(2003)에 의하면 예산군에서 제2의 모스크바라 불렸던 신양리(가명)에서는 좌익 활동가였던 유찬길의 유족들은 전쟁 후 정상적인 사회생활이 봉쇄당했다. 유찬길의 삼남 유근찬은 항상 좌익지도자의 자식이라는 멍에에 사회적 진출이 가로막혔다. 여성들의 6.25에 따른 피해는 특히 컸다.

셋째, 농민들의 주체적인 정보 획득 능력이 낮았다. 전쟁 전에 농민정치를 좌우했던 좌파 성향의 ‘근대적 지식인’이 전쟁을 치루는 과정에서 월북하거나 다른 이유로 소멸함에 따라 남은 유일한 지식 엘리트인 ‘전통적 지식인층’이 다시 득세했다. 또 전후의 농촌에서 근대적인 지식층에 해당한다고 할 수 있었던 교사와 공무원들의 활동무대는 상대적으로 도시적인 성격을 강하게 띠어 읍·면 소재지였다. 1950년대에는 산업화, 대중매체의 확산, 교통 발달 등 어느 측면에서도 농촌에 대한 도시의 문화적 포섭능력은 매우 낮은 수준이었다

<표 8-3> 농민들의 주된 정보획득원(1959. 12. 31)

	신문	라디오	잡지	타인	듣지 못함	합계
전 국	97(15.4)	29(4.6)	51(8.1)	423(67.1)	30(4.8)	630(100.0)
세 농	24(8.9)	10(3.7)	26(9.7)	193(71.7)	16(5.9)	269(100.0)
소 농	25(13.0)	8(4.2)	13(6.8)	136(70.8)	10(5.2)	192(100.0)
중 농	37(28.5)	9(6.9)	10(7.7)	71(54.6)	3(2.3)	130(100.0)
대 농	11(28.2)	2(5.1)	2(5.1)	23(59.0)	1(2.6)	39(100.0)

자료: 농업은행, 『농업연감』, 1960.

<표 8-3>은 1950년대 농촌에서는 신문 라디오 잡지 등이 아직 대중화되어 있지 않았고 주로 타인에게서 정보를 취득한다는 것을 보여준다. 그 당시에는 대부분의 농촌에 전기가 들어가지 않아서 라디오를 청취할 수가 없었다. 신문이나 타인으로부터 정보를 얻고 있는데 그 중에서도 세농이나 소농은 주로 타인으로부터 정보를 얻는데 이 타인이라는 것도 농촌지역에서 외부의 정보를 얻는 중농이나 대농이라고 할 수 있다. 이런 상태에서는 주로 신문을 일상적으로 접할 능력이 있는 농촌마을의 유지(有志)들이 자연스럽게 농민들의 의식을 결정적으로 좌우할 수 있는 지적 권위를 가지게 되는 것이다.

1950년대의 농민의식을 1963년 당시의 실태조사에 의해 살펴보면 ‘제일 관심을 갖는 문제는 무엇인가’라는 질문에 대해 아동교육문제(34%)와 가족문제(26%)가 큰 비중을 차지하고 있었다. 농민들의 가족과 친족 문제에 대한 의식을 보면 ‘큰집, 작은집의 차별과 종손의 존중이 옳다고 생각하느냐’라는 질문에 대해서는 77%가 그렇다고 답했다. ‘한 가정에서는 가장의 영이 서야 한다고 하는데 어떻게 생각하느냐’라는 질문에 대해서는 38%가 전적으로 동감, 52%가 동감이라고 대답했다. ‘장자가 상속받는 것을 당연하다고 생각하느냐’라는 질문에 대해서는 84%가 당연하다는 대답이었다. ‘차자 이하에 대해서는 장래 어떻게 해야 하느냐’라는 질문에 대해서는 29%가 큰 집에서 돌봐야 한다. 34%가 직업교육을 시켜 취직시켜야 한다는 응답이었다. 결혼해서 자녀가 딸도 아들도 없을 때 ‘소실을 얻는다’가 38%, ‘양자를 들인다’가 42%로 다수였다. 딸만 있고, 아들은 없을 때에는 ‘소실을 얻는다’가 33%, ‘양자를 들인다’가 38%였다. 여자는 집안에서 살림이나 하는 것이 좋다고 하는 것에 대한 생각을 물은 결과 전적으로 그렇다가 28.5%, 그렇다가 43%로 압도적이었다. 자녀결혼에 대해서 양친이 결정하는 것이 좋다는 대답이 24.8%, 양친과 자녀와 합의가 64%이고 당자가 배우자를 정하는 것이 좋다는 의견은 8%에 불과했다. 혼인

을 정할 때 사돈집의 가문을 보아야 하는가 하는 질문에 대해 25%가 ‘전적으로 그렇다’, 58%가 ‘그렇다’로 압도적이었다. 자녀들은 학교를 어느 정도까지 보내고 싶은가 라는 질문에 대해 아들의 경우 인문계 대학교 34%, 실업계 대학교 50%인데 비해 딸에 대해서는 인문계 대학교 29%, 실업계 대학교 12%로 낮았다. 학교에 보내지 못할 경우 도시에 보내 기술을 익히게 한다가 57%로 다수였다(양희수, 1967).

농촌사회에 대한 농민의 의식을 보면 ‘농지개혁은 이 마을로서 좋은 일이었다고 생각하느냐’ 라는 질문에 대해 50.4%가 ‘좋은 일이었다’로 응답해 ‘좋은 일이 아니었다’라는 응답 17.6%에 비해 월등히 높았다. ‘그 때문에 당신의 생활이 나아졌느냐’ 라는 질문에 대해서는 ‘나아졌다’가 26.5%, ‘마찬가지다’가 35.6%, ‘못해졌다’는 10.8%로 나아졌다가 좀더 많았다. ‘농업협동조합을 어떻게 생각하느냐’ 라는 질문에 대해서는 필요하다가 54.0%로 긍정적이었다. ‘농업은 다른 일보다 힘이 많이 들고 수입이 없어서 손해만 지고 있다고 말하는데 어떻게 생각하느냐’라는 질문에 대해서는 확실히 그렇다가 30.0%, 그렇다가 30.0%로 압도적이고 그렇지 않다는 28.5%였다. 이 시기에는 학교다니는 아동들도 농번기에는 부모를 도왔다. ‘농번기에는 부녀자는 농사조력 때문에 가사육아에 등한하게 되는가’라는 질문에 대해 80%가 그렇다고 답했다. ‘당신은 어려운 일을 당했을 때 누구와 상의해서 일을 처리하는가’라는 질문에 대해서는 부모나 집안 어른 61.0%, 내외나 아들이 29%로 가까운 가족이 중요 상의대상이었다. 마을일은 동장이나 유지에게 맡겨놓아 좋다고 생각하는가 자기주장을 했는가 라는 질문에 대해 ‘동장유지에게 맡긴다’가 52.0%, ‘자기의견을 날리고 싶으나 말할 수 없다’가 26.5%나 나왔다. 농촌사회가 대단히 권위적임을 알 수 있다. 마을 청년회나 부인회의 활동에 대해 70%가 좀더 활발해야 한다고 대답해 당시 관주도의 대중조직활동이 형식에 그치는 경우가 많음을 보여준다.

농민들의 사회관을 보면, ‘빈곤은 팔자라는 말이 있는데 어떻게 생각하는가’ 라는 질문에 대해 33%가 그렇다, 7.9%가 ‘때를 못 만나 그렇다’고 대답하고 있고, ‘그렇게만 말할 수 없다’가 30.4%, ‘그렇지 않다’는 16.4%였다. 숙명적인 태도가 상당히 강함을 알 수 있다. ‘우리 국민들은 대체로 생활이 어려운데 그 가장 중요한 원인은 어디에 있다고 보느냐’라는 질문에 대해 국민이 게을러서 29.2%, 깨치지 못해서(즉 무식해서 - 필자 해석) 32.7%로 응답한 것을 보더라도 농민들은 구조적 원인 보다는 개인의 책임을 중요시하고 있었음을 알 수 있다. 부자는 왜 부자가 된다고 생각하느냐 라는 질문에 대해서도 ‘능력이 있어서’가 40.9%, ‘기회를 놓치지 않아서’가 23.8%로 개인적 능력을 중요시했다. 그러나 농민들은 ‘어느 직업을 택하고 싶느냐’

라는 질문에 대해서는 47.0%가 농업을 택하고 있다. 생활개선의 방법으로도 정책의 변화 등 구조적인 대안보다는 근검절약 45.5%, 허례허식의 폐지 15.3%, 산아제한 20.5% 등 개인적인 방안을 중요하다고 생각하고 있었다. 선호하는 자녀수에 있어서는 3남2녀가 30%로 가장 많고 다음이 2남1녀 20%, 2남2녀 14%였다. 산아제한에 대해서는 전적인 찬성 21.5%, 찬성 49%로 압도적인 지지를 보였다. 종교를 믿지 않는 경우가 76.8%로 압도적 다수였다. 토정비결을 본 사람이 33.4%, 궁합보기 21.9%, 사주관상 14.9%, 점 13.9% 푸닥거리 9.0%, 양밥 6.8% 등 미신적인 것에 대한 경험이 많았다. 그러나 이에 대한 신뢰는 낮아 효과가 있다고 믿는 사람은 20%에 불과하고 33%는 그저 답답해서, 23%는 믿지 않는다고 응답했다. ‘신문이나 잡지를 읽고 있느냐’라는 질문에 대해서는 ‘전연 읽지 않는다’가 41.5%, ‘거의 읽지 않는다’가 21.8%로 보지 않는 사람의 수가 압도적이었다.

농민들은 1950년대에 대단히 권위주의적인 사회의식을 가지고 있었다. ‘아무리 과학이 발달해도 관상이나 점은 무시할 수 없다는 주장에 대해 그렇다가 40.5%로 그렇지 않다 42.5%와 거의 비슷한 비율이었다. ‘고담의 의협담을 남자다운 태도로 찬미하는가’라는 질문에 대해 그렇다가 42%로 다수였다. ‘고래의 삼강오륜은 고취시켜야 하는가’라는 질문에 대해 80.9%가 ‘고취시켜야 한다’고 응답했다. ‘해방후 여자가 술마시고 담배피우는 경향이 늘었는데 어떤가’라는 질문에 대해서는 83.4%가 나쁘다고 대답했다. ‘강력한 지도자를 선호하는가’라는 질문에 대해 61.4%가 그렇다고 대답했다. ‘전쟁은 인간의 본능에 근원한다고 생각하느냐’라는 질문에 대해서도 30.5%가 그렇다고 응답해 그렇지 않다 23.0%보다 높았다. ‘요즘 젊은이는 말만 앞세운다고 생각하느냐’라는 질문에 대해 77.6%가 그렇다고 대답해 젊은 세대에 대한 불신이 높았다. ‘사람은 날 때부터 능력차이가 있어 그것이 그 후 불평등을 가져옴은 당연한가’라는 질문에 대해서도 44%가 당연하다고 응답하여 부당하디의 39%보다 높았다.

농민들의 퍼스낼리티를 이해할 수 있는 태도로써, ‘자녀들을 기르는데 어떤 점에 특히 유의하느냐’라는 질문에 대해 ‘부모 말을 잘 듣게’가 36%, ‘예의범절을 잘 지킴’이 23%로 많은 비중을 차지했다. ‘생활목표를 어떤 데 두고 있는가’ 하는 질문에 대해서는 64%가 근검이라고 응답했다. ‘제일 걱정되는 일은 무엇인가’에 대해서는 흉년 34%, 장래의 생활불안이 32%로 자연재해에 대한 걱정이 높았다. 제일 즐거운 일은 풍작이 49%로 압도적이었다. (여자의 경우) 시부모를 모시는 것은 좋다’는 응답이 80%로 압도적이었다. 그 이유에 대해서는 63%가 배우는 점이 많기 때문이라고 응답했다.

제 3 절 농촌 지역의 정치

1. 1950년대의 선거와 농민

1950년대에 실시된 몇 번의 선거에서 농촌 주민들인 농민들은 매우 보수적인 성향을 보였다. 1945년에서 1948년까지 이승만은 한민당과 긴밀히 연대하면서 농민을 동원할 수 없었다. 당시 농민을 동원했던 것은 이승만 한민당 연합과 대결하고 있었던 좌익 세력이었다. 그러나 분단과 한국전쟁을 계기로 좌익세력이 약화되고 농지개혁으로 지주계급이 몰락하고 이승만정권이 농민을 장악하기 시작하면서 이승만은 한민당-민국당과 결별하고 농촌에서 농민들과의 연대를 높여갔다 농지개혁과 한국전쟁을 계기로 이승만 정권은 농촌에 정치적 지지의 근거를 확보할 수 있었던 것이다.

농지개혁 직후 실시된 1950년 5.30 총선에 따른 의석 분포는 친이승만 세력 60석, 민국당(과거 한민당) 40석, 중도 진보 무소속세력 50석 정도의 세력 분포로서, 이승만과 중도 진보세력의 현상유지, 민국당의 패배였다고 평가할 수 있다. 여기에 결정적인 요인으로 작용한 것이 바로 농지개혁이었다(김일영, 1995).

농촌이 이승만 정권의 지지기반으로 변화되어가는 동안 도시는 그에 대한 반대의 근거지로 되어갔다. 이승만-자유당과 민주당의 대립이 권위주의 대 민주주의로 정립되면서 도시민들은 민주당을 대안으로 삼기 시작했다. 이렇게 해서 1950년대 핵심 정치균열인 권위주의 대 민주주의의 균열이 여촌야도, 도농균열로 나타나게 되었다.

농민들은 철저히 탈동원화되고 보수화되었다. 1952년 제2대 대통령선거에서 이승만은 유효투표수 702만표 가운데 523만여표로 압도적 다수를 획득했다. 1951년 1월 18일 이승만이 제기한 대통령 직선제 헌법개정안에 대한 표결에서 의회는 찬성 19표, 반대 143표, 기권 1표의 압도적인 표차로 부결시켰다. 이승만은 의회의 이런 저항에 대해 민의 배반, 의회독재, 반민족적이라며 국민에 대한 직접적 호소, 즉 국민의 직접 강제동원으로 대응했다. 대한청년단, 대한노총 등의 관변단체를 전국적으로 동원해 ‘개헌안 부결반대 민중대회’를 개최하고 국회의원 소환운동을 벌였다. 임시수도 부산에서는 백골단(白骨團), 땃벌떼, 민족자결단 등의 국가후원 폭력단체가 주도하는 관제데모가 줄을 이었다. 그리고 이승만정권은 한편으로는 지방선거로 의회의 힘을 약화시키고 다른 한편으로는 쿠데타적인 방법으로 직선제 개헌을 추진하게 된다.

원래 지방자치법은 1949년에 제정되어 1950년 12월에 실시될 예정이었으나 전쟁

발발로 연기되었다. 최초에 이 법을 제정할 1949년 당시에는 민국당의 제정 움직임에 맞서 이승만의 권력기반을 약화시킬지도 모른다는 우려로 인해 정부 측이 강하게 반대했다. 그런데 3년 만에 상황이 바뀌어 정부가 추진하게 된 것이다. 1952년 4월 25일의 시·읍·면의회와 5월 10일의 도의회 선거결과는 정부와 집권당 친정부적 단체들의 압도적인 승리로 귀결되었다. 가장 강력한 야당 민국당의 지방의회 진출은 거의 없는 것이나 마찬가지였다. 무소속과 다른 정당사회단체를 제외하고 자유당과 민국당을 단순 비교하면 시의원 114대 7, 읍의원 274대 7, 면의원 5,056 대 21, 도의원 147대 4의 비율로 자유당의 일방적 승리였다. 전시선거를 통해 민국당은 단지 의회만을 장악하고 있는 것이 확인되었고, 민의는 언제라도 조작 가능했던 것이다. 국가기구와 청년단체들은 전면적으로 동원되었고, 선거를 통해 이승만 지지세력들은 지방조직의 강화와 민중의 합법적 동원에 성공했다.

형식상으로나마 민중의 지지 추출에 성공하자 5월 14일 이승만은 1월에 부결된 대통령 직선제, 양원제 개헌안을 다시 국회에 제출했다. 내무장관에 이범석을 임명하고 5월 25일에는 부산지역에 계엄령을 선포하여 군대를 동원하여 의회를 탄압하려 했다. 육군참모총장 이종찬 대장이 이에 저항하자 계엄사령관으로 정치군인 원용덕을 임명했다. 50여명의 국회의원이 버스에 탄 채 헌병대에 체포되었고, 많은 의원들이 국제공산당과 연루되었다는 누명을 쓰고 구속되었다. 마침내 경찰과 군대가 이들 동안이나 국회를 포위하여 공포감을 조성한 가운데 이승만은 의회로 하여금 7월 4일 대통령 직선제를 핵심내용으로 하는 이른바 ‘발취개헌안’을 통과시키도록 했다. 위협과 공포에 질린 국회의원들은 기립표결방식으로 재석 166명 가운데 찬성 163명, 기권 3표로 한명도 반대하지 못했다. 그야말로 반란적인 친위 쿠데타였다고 할 수 있다. 이 과정에서 미국은 이승만의 국회 해산을 막으면서 국회가 발취개헌안을 통과시키도록 정치적 조정 작업을 했다.⁶³⁾ 미국으로서는 철저히 친미반공의 입장에서 이승만이 비록 개인적 독재를 하더라도 용납할 수밖에 없었던 것이다.

63) 미국 트루만 대통령은 1952년 6월 2일에 이승만에게 보낸 서한에서 “나는 지난주에 (한국에 서의) 일련의 사태에 충격을 받았다. 만일 한국의 정치구조에 필요하다고 여겨지는 여러 가지 변화들이 온당한 법적 절차에 따라 진행되지 않는다면 지난 2년간 자유세계의 많은 나라들과 한국의 민중들이 생명과 재산을 바치며 치른 커다란 희생은 비극적인 조롱거리가 될 것이다. 따라서 나는 당신이 이러한 위기를 종식시킬 수용 가능하고 적절한 방법을 최대한 단호하게 선택하기를 권고하며, 또한 나는 당신이 무초대사가 부산에 돌아가기 이전에 돌이킬 수 없는 행동을 하지 말 것을 바란다.” “President Truman to the Republic of Korea(Rhe e)” (1952. 6. 2), FRUS, 1952-54, Vol.15, Korea, pp.285-286 (박명림, 1999에서 인용).

<표 8-4> 1952년 제2대 대통령선거 후보별 득표

시도명	선거인수	투표자수	유효투표수				계
			후보자별 득표수				
			무소속	자유당	무소속	무소속	
			조봉암	이승만	이시영	신흥우	
계	8,259,428	7,275,883	797,504	5,238,769	764,715	219,696	7,020,684
서울	282,585	258,989	25,631	205,300	14,883	3,923	249,737
경기	912,299	775,808	44,967	657,174	34,704	12,891	749,736
강원	439,519	406,785	10,516	366,583	13,378	6,305	396,782
충북	510,014	457,815	25,875	386,665	23,006	10,409	445,955
충남	913,427	797,610	56,590	636,061	58,754	20,947	772,352
전북	854,424	743,499	109,490	468,220	96,271	36,221	710,202
전남	1,278,185	1,164,923	99,885	823,587	165,245	30,677	1,119,394
경북	1,416,726	1,269,863	129,791	921,988	140,271	37,100	1,229,150
경남	1,535,810	1,301,770	288,654	693,523	211,544	58,586	1,252,307
제주	116,439	98,821	6,105	79,668	6,659	2,637	95,069

자료: 중앙선거관리위원회, 선거자료, 중앙선거관리위원회 홈페이지

개정 헌법에 따라 1952년 8월 5일에 실시된 첫 직선의 제2대 대통령선거에서 이승만은 전체 투표의 74.6%인 5,238,769표를 얻어 다른 세 명 후보의 득표를 합친 1,781,915표의 세 배가 넘는 압도적인 표차로 당선되었다. 조봉암이 79만 7,504표로 이시영을 누르고 2위를 차지했다.

이 선거에서 이승만은 처음에는 요식행위로 출마를 고사하다가 우의(牛意) 마의(馬意) 식으로 민중을 동원하여 350만명이 이승만의 재출마를 요구하는 탄원서에 서명하도록 했다. 그리고 부통령선거에서는 무소속 후보 함태영을 지지해 경찰과 행정기관의 총력적 개입으로 당선시키고 경쟁자가 될 가능성이 있는 같은 자유당의 이범석을 탈락시켰다. 무명의 무소속 함태영 후보는 2,943,813표를 얻었는데 이것은 정치적 비중과 경력, 유명도, 조직의 면에서 그를 압도하던 이범석, 조병옥이 각각 1,815,692표, 575,260표를 얻은 것과 크게 비교된다. 철저한 관권선거였기 때문에 가능했던 것이다.

정부에서는 1956년 2월에 자치단체장의 직선과 의회의 불신임권의 배제를 골자로 하는 지방자치법 개정안을 통과시켰다. 그러나 이 개정법에 따라 실시된 58년의 선거에서 집권당인 자유당이 패배했다. 그러자 자유당은 58년12월 24일 국가보안법

을 의결하면서 지방자치법의 개정안도 함께 통과시켰다 이 개정안은 지방의회에 자치단체장의 불신임결의권을 부여하고, 대통령과 도지사가 자치단체장을 임명하는 것으로 되어 있었다. 그래서 사실상 지방자치제는 무산되었다.

1956년 실시된 제3대 대통령 선거에서는 ‘사사오입’이라는 기상천외한 논리로 제2차 헌법개정안을 통과시켜 대통령선거가 실시되었다. 여당인 자유당의 이승만과 제1야당인 민주당의 신익희 및 무소속 조봉암이 후보로 출마하였다. 민주당의 신익희 후보는 “못 살겠다 갈아 보자”라는 명구호로 약진하였으나 선거운동기간 중인 5월 5일 호남지방을 유세하는 도중 기차 안에서 급서하고 말았다. 이에 자유당 정권에 비판적이던 유권자들은 신익희의 유해가 효자동 자택으로 호송되던 도중 폭우를 무릅쓰고 자유당 정권의 타도를 외치면서 경무대를 향하여 돌진함으로써 유혈사태가 발생하였다. 민주당의 신익희 후보가 선거운동 기간 중 급서한 가운데 실시된 선거의 총선거인수는 9,606,870인이었으며, 선거인총수의 94.4%에 해당하는 9,067,063인이 투표에 참여하였고, 이승만은 유효투표총수의 약 70%에 해당하는 5,046,437표의 다수표로써 당선되었다.

제3대 대통령 선거는 유효투표가 투표자 총수의 79.5%에 해당하는 7,210,245표로서 투표율이 매우 저조했으며, 그 일부 이유는 급서한 민주당대통령 후보자였던 신익희에 대한 이른 바 추모투표에 기인한 것으로 분석된다. 유권자들은 세 가지 방법으로 신익희 후보에 대한 추모와 반 자유당 의사를 나타냈다. 첫째는 기권이었고, 둘째는 무효표를 던지는 것이며, 셋째는 무소속 조봉암을 지지하는 표를 던지는 것이었다. 이 가운데 무효표가 가장 큰 비중을 차지했다. 투표수 9,067,063표 가운데 무효표가 무려 1,856,818표로 20.5%에 이르렀고, 이러한 현상은 야당세가 상대적으로 강한 서울에서 가장 두드러지게 나타났던 바, 서울의 투표수 608,741표중에 무효표가 284,359표로 투표수의 46.2%를 차지하였다.

1952년과 1956년 대통령 선거에서 진보당의 조봉암은 각각 유효투표의 11.4%와 23.9%라는 상당한 득표를 했다. 그의 득표력의 근원지는 경상도였다. 1952년 2대 대선에서는 부산 경남에서 높은 득표력을 기록했다. 1956년 3대 대선에서 조봉암은 181개 선거구 중 25개 선거구에서 이승만을 앞질렀으며, 그 중 11개의 선거구는 29개의 선거구를 갖고 있는 경상북도 지구에 속했다 총득표의 3/4를 경남북에서 얻었다. 그러나 이승만에 대한 농민들의 지지는 높았다. 조봉암에 대한 지지는 주로 영호남과 도시를 중심으로 이루어진 것이다. 전남지역에서는 목포와 완도지역에서 조봉암이 1위 득표를 했고, 그 외 광주, 순천, 광산, 승주 등에서 40% 이상의 득표를

<표 8-5> 1956년 제3대 대통령 선거 후보별 득표

시도명	선거인수	투표자수	유효투표수				무효투표수	기권수
			후보자별 득표수			계		
			진보당 조봉암	민주당 신익희	자유당 이승만			
계	9,606,870	9,067,063	2,163,808	0	5,046,437	7,210,245	1,856,818	539,807
서울	703,799	608,741	119,129	0	205,253	324,382	284,359	95,058
경기	1,119,859	1,058,971	180,150	0	607,757	787,907	271,064	60,888
강원	804,325	789,673	65,270	0	644,693	709,963	79,710	14,652
충북	521,061	499,744	57,026	0	353,201	410,227	89,517	21,317
충남	961,871	900,571	157,973	0	530,531	688,504	212,067	61,300
전북	910,566	875,210	281,068	0	424,674	705,742	169,468	35,356
전남	1,330,477	1,286,178	286,787	0	741,623	1,028,410	257,768	44,299
경북	1,492,013	1,398,722	501,917	0	621,530	1,123,447	275,275	93,291
경남	1,646,398	1,538,337	502,507	0	830,492	1,332,999	205,338	108,061
제주	116,501	110,916	11,981	0	86,683	98,664	12,252	5,585

자료: 중앙선거관리위원회, 선거자료, 중앙선거관리위원회 홈페이지

했다. 완도와 승주를 예외로 한다면 대체로 도시지역에서 조봉암의 지지가 강했다(최정기, 2001).

조봉암에 대한 지지세력은 다양했다. 지역의 해방 당시의 급진성 지수와 조봉암 지지 사이의 상관관계가 높아서 일단 잔존 좌익세력들이 조봉암을 지지한 것으로 나타났다. (손호철, 2003a). 좀 더 구체적으로 최정기(2001)의 분석에 의하면 전남지역에서 조봉암 지지세력은 세 개의 세력으로 구성되었다고 한다. 첫 번째 세력으로 진보당에 속하지 않지만 여러 가지 이유로 조봉암 지지에 핵심적인 역할을 담당했다. 무엇보다도 자유당 전남도당의 핵심간부들이 조봉암을 지지하고 있었다 이들 세 명은 민족청년당계로 심정적으로 조봉암을 지지했다. 특히 죽청계는 1952년 부통령의 지명과정에서 이승만과 갈등을 일으켰으며, 그 여파로 조봉암을 지지한 측면도 있었다. 다른 혁신세력의 지지자들과는 달리 그의 지지세력은 혁신세력에 한정되지 않았고 조선공산당 출신에서 서북청년단 간부나 치안본부의 대공담당요원에 이르기까지 폭넓은 인적 자원으로 구성되어 있었다(박태균, 1995, pp.292-296). 반면 민주당 출신들 중에는 조봉암 지지자를 발견할 수 없었다. 조봉암은 민국당이 민주당으로 재창당되는 과정에서 민주당내의 반대 때문에 합류하지 못했을 정도로

민주당 지지자들로서는 위험인물이었다. 여당과 야당의 대립이라는 측면에서는 민주당과 조봉암 및 진보당 사이의 연합이 가능할 것으로 보이지만 그보다는 좌파와 우파의 대립이라는 축이 양자관계를 규정하고 있었다. 민주당 지지자들은 신익희의 사망에도 불구하고 그에 대한 지지 표시로서 무효표를 던지거나 기권했고 조봉암을 별로 지지하지 않았다. 신익희 사망 이후 민주당 지도부들은 잇단 발언으로 조봉암에 대한 거부 의사를 표하고 무효표를 종용했다. 실제로 조봉암 지지지역과 무효투표가 많이 나온 지역이 겹치는 반면 그것과 이승만 지지지역은 역의 방향이었다. 조봉암 지지와 신익희 지지는 상호 선택가능한 대안이 아니라 배타적인 범주로 구성되어 있었다. 두번째로 1950년대 이후 성장한 지식인 및 사회운동가들이 조봉암 지지의 주된 구성원이었다. 이승만의 북진통일론이나 권위주의적 정치에 반발하는 지식인들은 조봉암지지의 핵심세력이었다. 여기에 해방정국에서의 통일운동의 맥을 잇는 자생적 사회운동가들이 조직적 연결이 적었음에도 조봉암을 지지했다. 세번째 세력은 일제시대부터 1950년대에 이르도록 사회운동의 지도적 역할을 했던 전통적인 좌파세력이 조봉암을 지지했다. 해방 후 조선공산당 활동을 했지만 박헌영계의 배척을 받아 한국전쟁의 풍파를 피할 수 있었던 사람들이 조봉암을 지지했다. 전남 완도에서 조봉암이 1위를 할 수 있었던 것은 지역주민들에 대한 이들의 큰 영향력에 힘입었기 때문이다(최정기, 2001).

그리고 조봉암이 이러한 다양한 세력들의 지지를 받을 수 있었던 핵심적인 요소는 ‘평화통일론’이었다. 다양한 지지세력들은 자신의 정치적 입장이나 바람직한 정책에 대한 입장 차이가 분명했지만 북진통일과 남북간의 전쟁에 반대한다는 점에서 일치했다. 조봉암은 1954년 3월 자신의 정치노선과 향후의 진로에 대해 밝힌 「우리의 당면과업 - 대공산 투쟁의 승리를 위해」를 발표했다. 그 핵심은 평화통일론의 내용은 무력통일 반대, 평화통일 후 공산당 인정 등 파격적인 것이었다. 이 시기에는 야당조차도 분단과 반공을 당연시하고 더욱 도발적이고 호전적인 주장을 폈다 “피해대중 단결하라”라는 그의 호소는 한국전쟁에서 피해를 당하고 이승만의 북진통일론과 그에 동조하는 보수야당 민주당에 대해 불안을 느끼던 광범한 대중들의 지지를 이끌어 낸 것이다. 이러한 평화통일론의 확산에 불안을 느낀 이승만 정권은 1958년 4월 총선을 앞에 둔 1월에 진보당 사건을 조작하여 조봉암은 1959년 사형에 처해졌다.

1954년 5월 20일에 실시된 제3대 국회의원 선거는 6.25전쟁으로 사회가 혼란한 가운데 실시된 선거로서 총선거인수는 8,446,509인이었고 이중 91.1%에 해당하는 7,698,390인이 투표에 참여하였다. 제3대 국회의원선거의 특징은 여당인 자유당과

<표 8-6> 1954년 제3대 국회의원 선거 정당별 득표

시도명	합 계	자유당	민주국민당	국민회	국민당	기 타	무소속
합 계	7,492,308	2,756,081	593,499	192,109	72,925	286,097	3,591,597
서 울	395,184	103,801	49,430	5,736	20,330	9,765	206,122
경 기	795,227	347,427	41,853	-	-	165,850	240,097
강 원	428,168	237,601	-	24,112	6,988	6,068	153,399
충 북	446,534	177,886	19,075	-	15,658	10,117	223,798
충 남	784,616	343,938	20,882	19,587	6,898	4,733	388,578
전 북	785,321	220,970	91,493	26,754	-	23,239	422,865
전 남	1,131,316	334,787	181,527	40,709	-	31,524	542,769
경 북	1,257,477	455,767	109,704	53,726	5,986	20,917	611,377
경 남	1,364,918	502,436	79,535	21,485	14,050	13,884	733,528
제 주	103,547	31,468	-	-	3,015	-	69,064

자료: 중앙선거관리위원회, 선거자료, 중앙선거관리위원회 홈페이지

제1야당인 민주국민당이 각각 공천후보자를 추천하여 우리나라 선거역사 최초로 입후보자 공천제를 실시함으로써 정당정치의 기틀을 보이기 시작하였다는 점을 들 수 있다. 선거결과 자유당이 공천자 99명과 비공천자 15명, 합계 114명을 당선시켜 원내 압도적인 다수당을 차지하게 되었고, 야당인 민주국민당(한국민주당 후신) 소속은 15명이 당선되어 세력이 크게 위축되었으며, 무소속 67명이 당선되었다.

1958년 5월 2일에 실시된 제4대 국회의원 선거에서는 혁신세력으로 정치 사회적 관심의 대상이 되었던 진보당의 지도부가 국가보안법 등을 이유로 기소되었고, 공보부에 의하여 진보당의 등록이 취소되어 통일당을 비롯한 12개 군소정당이 선거에 참여하였으나 선거전은 자유당과 민주당의 경쟁으로 압축되었다. 총선거인수 10,164,428인으로 이중 90.6%에 해당하는 8,923,905인이 투표에 참여하여 자유당이 126석을 얻어 과반수를 차지하였으며 민주당이 79석, 통일당 1석, 무소속이 27석을 획득하였다. 민주당은 득표수와 득표율에서도 각 2,924,036표에 34.2%를 차지하여 3,607,092표에 42.1%를 차지한 자유당에 버금갔다. 특히 도시지역에서 야당 지지세가 분명히 드러났다. 도시지역은 더 많은 교육을 받은 인구, 더욱 상업화된 경제구조, 보다 많은 대중매체에의 노출, 높은 사회적 유동성을 지니게 되면서 그에 상응하는 정치변화의 중심으로 변모되었다. 자유당 당선자의 90%는 농촌지역 선거구 출신이었고, 민주당은 60%가 도시지역 출신이었다. 정치적 의사와 격돌의 중심인 수도 서울에서는 민주당이 14명을 당선시킨 데 반해 자유당은 다만 1석만을 당선시켰다.

<표 8-7> 1958년 제4대 국회의원 선거 정당별 득표

시도명	합계	자유당	민주당	통일당	국민회	기타	무소속
합 계	8,573,292	3,607,092	2,914,049	53,716	50,568	90,160	1,857,707
서울	625,725	133,810	366,263	2,306	-	23,545	99,801
경기	1,014,797	443,603	355,179	-	-	4,898	211,117
강원	619,981	276,393	111,001	-	12,812	-	219,775
충북	496,701	245,009	154,910	-	-	-	96,782
충남	885,649	417,881	338,751	2,081	5,449	7,839	113,648
전북	865,399	354,849	311,830	6,023	-	-	192,697
전남	1,242,906	574,617	404,501	36,261	9,451	10,739	207,337
경북	1,283,684	532,501	387,007	2,003	4,344	27,804	330,025
경남	1,431,792	595,945	466,776	5,042	18,512	15,335	330,182
제주	106,658	32,484	17,831	-	-	-	56,343

자료: 중앙선거관리위원회, 선거자료, 중앙선거관리위원회 홈페이지

민주당 역시 1956년 대통령선거에서 도시의 중요성을 깊이 인지해서 성명을 발표하여 “도시민의 높고 저항성 있는 지성과 판단력이야말로 정확한 국민의 의사를 표시하는 척도가 될 것”이라면서 “한국의 지성을 대표하는 서울 등 도시유권자의 각별한 지지”를 호소했다.

2. 농촌지역의 정치 엘리트

이러한 여촌야대의 정치적 성향 구도 속에서 농촌지역의 정치 엘리트들은 어떤 계층에서 충원되었고, 어떤 역할을 했는가를 살펴보자. 일제시기 대지주 구장 등 유력자층이 1950년대에도 여전히 유지 또는 정치지배층, 예컨대 면장, 면의원, 자유당 면당책, 면당 간부 등으로 활약했다. 다른 한편 일제시기의 대지주 구장 같은 유력 계층이 아닌 인사가 지방유지로 새롭게 부상했다.

전남 화순군 동북면의 사례를 보면 대지주 가운데 두 하씨 가문은 하인종의 아들 하달태가 해방직후 면인민위원장을 맡고, 하채종의 장남 하영태가 한국전쟁 기간 면농민위원장을 맡아서 적극 참여한 결과 주요 인사가 월북하거나 체포되어 처형되고, 남은 가족은 동북면을 떠남으로써 몰락했다. 오씨 가문의 대지주들도 해방정국과 한국전쟁이라는 격동을 거치면서 조락했고 여기에 농지개혁의 영향이 이를 촉진했다. 동북지역 최대 지주·자본가로서 일제시기 동회 의원과 면장을 비롯한 각급

정치·사회활동에 활발하게 참여했던 동고농장주 오건기는 1949년 9월 입산유격대에 의해 피살당하고, 그의 장남도 총상을 당한 후 구사일생으로 살아남아 생활근거지를 광주로 옮겼고, 그 후 제재소마저 운영을 포기하고 광주에 정주하기 시작했다. 그는 1950년대의 전 기간을 광주에 머물면서 지가증권을 토대로 함평도정공장을 불하받아 운영하는 한편, 운수업과 벌목업 등을 경영하면서 살아갔다. 그 외 대지주 오명남 오형남 오자승 오판기 방채규 가(家)도 사정이 거의 같았다. 해방 직후에는 인민위 세력에 의해 곤욕을 치러야 했고, 전쟁 중에는 거의 예외 없이 가택이 전소 또는 반파당했으며, 가족 가운데 한두 명은 사상당하는 일을 당했다. 따라서 이들 가운데 일부는 해방 직후에 동북을 떠났고, 다른 일부도 전쟁 후 더 이상 동북에 정주할 마음이 없었다. 전쟁을 거치면서 인민위원회 측에 가담한 대지주 가문은 거의 전 가족이 몰살당했고, 생존가족 조차타지로 이사하지 않으면 안 되었고, 보수우익의 대지주 가문은 야산대나 유격대에 의해 전쟁 전에 이미 죽거나 아니면 전쟁기간의 혼란기와 전쟁기를 통해 인민위원회 보안대 분주소 부락자위대 인민유격대에 의해 곤욕을 치르는 과정에서 하나 둘 동북을 떠났다. 따라서 1950년대의 동북면에서는 각급 자치지구의 장과 지방의회 의원 집권 자유당의 면당 간부자리 등을 전쟁 후에도 이곳에 남은 극소수의 일제시기 대지주 가문 출신만으로 충원할 수는 없었다. 좀더 하위 계층 출신들에서 충원되어야 했다. 1950년대에 동북면 지역에서 유지로 새롭게 부상한 사람들은 출신계층 여하를 떠나서 공통적으로 확실한 반공투쟁경력을 갖고 있었다.

1956년 정부통령 선거 당시의 집권 자유당 동북면 선거대책위원회의 구성을 보면 자유당 동북면당 위원장 겸 선거대책위원장은 오진이었다. 오진의 부 오재영은 한말 이래의 대지주로서 한말에는 동북군 지방위원, 군 의회 의장, 보성군수를 역임했고, 일제 초에는 전남도 참사, 동북금융조합 설립위원, 초대 동북금융조합장, 임시토지조사위원, 화순군 지주회 부회장을 지냈고, 오진 자신도 일제시기에 동북청년회 부회장, 소방조 부두조(副頭組), 동북초등학교 동창회 부회장, 화순군평의회 평의원, 동북금융조합장, 동북경방단장, 의용대장, 면협의회원 등을 역임했다.

동북면당 부위원장 겸 섭외부 책임자인 오훈택은 한말에 존재한 동보평준조합 초대 조합장 오재공의 아들이다. 재공은 한말 동북호장을 역임한 연규의 자이고 오진의 부 재영의 종제이며, 동북면장을 장기간 역임한 오재향의 실제이다. 오훈택은 오진의 6촌이고, 1950년대 초에 동북면장을 지낸 오성택과는 4촌으로 한말 일제하 최대 가문 출신이었다. 그는 한국전쟁기에 인민위 세력에 의해 재산몰수 대상자로 지

목받았다. 일제하 지주가였고, 동북면협의회원으로 활동했던 김성기의 장남 김석로도 자유당 동북면당의 선전부 책임 겸 신율리 주재 책임지도위원으로 활동했다

1950년대 동북면장의 출신배경을 보면 해방 후 초대 면장(1946.3.18-48.5.31) 오성탁은 지주로서 일제하 동북면장을 25년간이나 지낸 오재형의 장남이었고, 2대 면장 오중악(1948.6.14-1949.12.21)은 대지주 오병남의 2남이었고, 3대 면장 (1949.12.30-1954.9.20)은 다시 초대 면장이었던 오성탁이었고, 4대 면장 (1954.9.21-1958.9.4) 정창문은 민선이었고, 5대 면장(1958.9.29-1960.11.12) 오영록은 6.25당시 경찰로 근무했고, 오성탁의 장남, 곧 오재형의 장손이었다. 6대 면장 (1960.12.31-1961.6.26)은 4대 면장을 지냈던 정창문이었다. 오성탁은 1946년 초 미군 지원 아래 해방 직후부터 동북에서 인민위를 구성하고 이끌어온 하달태로부터 면소를 탈환하고 스스로 면장직에 취임한 대표적인 우익 인사로 1950년 10월말에는 입산 후퇴하는 인민위 세력에 의해 가산을 몰수당했고, 그 밖의 우익요인과 함께 체포되어 총살 직전에 구사일생으로 살아왔고, 군 진주 후 치안대장 천재룡과 함께 인민위 잔존세력 소탕의 최일선에서 활약한 반공투사였다.⁶⁴⁾

이러한 현상은 경기도 용인군에서도 나타났다. 용인군에서는 일제하 1935년에는 면협의회원 109명 중 지주출신이 46명으로 42.2%를 차지했고 1939년도 면협의회원 113명 중 지주출신도 47명으로 41.6%에 이르렀다. 이것은 면협의회원 선거권 부여의 자격요건인 면부과세 5원 이상의 납부대상자가 대체로 1.5-2정보의 자작농이었을 것으로 추정되기 때문이다. 해방 이후 제1대 면의원에서 지주출신은 55명으로 34.8%였지만 그들의 대다수는 피분배면적 1정보 미만의 지주출신이었다. 제2대 면의원에서 지주출신은 40명으로 29.4%로 줄어들었고 그 중 62.5%는 피분배면적 1정보 미만의 영세지주들이었다. 농지개혁 이후 농촌사회에서 지주출신 계층의 정치적 영향력은 상당한 정도로 유지되었지만 또한 점차 약화되어갔다고 할 수 있다. 농지개혁 이전의 토지소유 규모가 지주층 출신의 면의회 진출을 차별적으로 규정한 주요 변수라고 보기는 어렵다. 농업외적인 요인이 그만큼 중요하게 작용하고 있는 것이다. 이것은 면의회 의장 부의장의 토지소유규모를 보면 알 수 있다 제1, 2대 면의회 의장 부의장 수는 각각 32명과 23명이고 이들 중 지주 출신은 13명과 9명으로 각각 40.6%와 39.1%이다. 그리고 이들의 대다수는 영세지주 출신이다. 면장의 충원을 보면 1930년대 후반 및 해방 직후 시기에는 전체 면장 42명 가운데 지주출신 면장이 17명으로 이중 영세지주 출신 면장이 12명이었는데 지방자치제 실시 이후 선

64) 화순군 동북면의 해방 후 정치질서 변동에 대해서는 홍성찬(1991)을 참고할 것.

출된 35명의 면장 가운데 지주 출신은 15명이고, 이 가운데 영세지주 출신은 11명으로 일제 하에서보다 비율이 높았다. 또 비지주 출신의 비율이 57%로 더 높아졌다. 이것은 면의회 의원과 면장의 층원에서 토지소유 규모보다는 다른 요인이 작용하였음을 말해 준다. 말단행정조직(이장, 구장), 말단행정직(면서기, 군서기, 면장, 부면장 등) 관변 치안단체 간부(대한청년단, 치안대, 민병대, 소방대, 반공연맹, 재향군인회 등의 면조직 이하 간부직과 제대군인), 정당 간부(자유당, 독촉국민회 등의 면당 간부), 명예직(농민회, 교육위원회 위원, 초등학교 사친회 이사회 임원, 부락진흥회장 등), 면협의회원, 사무원(회사원, 은행원, 금융조합 대한농회, 기타 조합 단체 서기 등), 회사중역 자영업(정미업, 양조업, 염전업, 운수업, 건축업, 상업 등), 각종 조합 경제단체 임원 의원(조합장, 수리조합 평의원, 금융조합 의원, 농회 의원, 소채조합장, 축산동업조합 총대 등), 기타(교원, 대서업 등) 제1대 면의회 의장 부의장 중 지주출신으로 농업에 종사한 12명 가운데 경력자는 11명인데 이들의 경력유형과 빈도치를 보면 말단행정직과 면협의회원이 각각 4건, 말단행정정보조직이 3건의 순으로 높게 나타났다. 제2대 면의회 의장 부의장의 경우 지주출신 농업종사자 8명 모두 경력자로서 말단행정직 4건, 말단행정정보조직이 3건으로 역시 가장 많다. 제1, 2대 면의회 의장 부의장 중 비지주 출신 18명과 14명 중 15명과 13명이 경제적으로 상층에 속하는 자작농으로 간주할 수 있는 부류인데 이들의 경력 유형을 살펴보면 제1대 면의회의 경우 말단행정직 6건, 명예직 3건으로 가장 많고 제2대 면의회의 경우에는 말단행정직이 8건, 관변치안단체 간부가 4건, 말단행정정보조직, 정당 간부, 명예직이 각각 3건으로 나타났다. 이처럼 제1, 2대 면의회 의장 부의장들은 지주출신 여부와 무관하게 전체적으로는 경력상 말단행정직에서 가장 우세를 보이고 있다. 제1, 2대 면의회 일반의원의 경우 말단행정정보조직이 36건으로 가장 많고 그 다음으로 말단행정직이 26건으로 많다. 그리고 사무원과 관변치안단체 간부가 13건과 12건으로 이보다 빈도수가 낮다. 지방자치제 실시하 면장의 경우 경력을 확인해 볼 수 있는 18명 가운데 12명이 면의원 출신으로 나타난다. 또 이 12명 중 8명은 말단행정직 경력자이고 나머지 6명 중 3명은 역시 말단행정직 경력자이다(최봉대, 1998).

범위를 좁혀서 마을 단위 유력자의 출신계층과 그 변화를 살펴보자. 조선 시대 이래 한국 농촌은 반상별의 신분적 계급이 강하게 관련된 지주계급에 의하여 지배되어 왔다. 농지개혁은 구래의 기생지주제를 전복하고 그 후에 대다수 독립적 자영농민을 창설하여 해방 전후의 한국농촌의 계급 계층관계는 일대 변모를 가져와 농지개혁 전에는 농촌에 지주와 소작간의 계급대립이 있고 그 중간에 농민의 계층분

화가 발견되어 거기에 지주의 지배적 존재가 인정되었다. 그러나 농지개혁은 기생 지주를 없애고 농민을 국가권력에 직결시키고 새로이 대두한 독점자본과 대립시켰다. 이러한 변화로 현실 한국 촌락의 권력구조 내지 리더십도 변모했다. 촌락이 동리로서 행정단위를 이루고 있을 경우 그것은 이장(내지 동장)에 의해서 통솔된다. 이는 몇 개의 반으로 구성되어 반장이 각 반을 대표하며 이장을 돕고 있다. 이장과 반장은 보조적인 행정기구로 담당구역의 실정을 파악하고 면행정에 보조하는 연락 기구에 불과하지만 면의 권위를 배경으로 하고 있기 때문에 촌락민들에게 상당한 강제력을 발휘할 수도 있다. 이장도 일종의 권력인 것이다. 이장과 반장은 구역 주민들에 의해 선출되었다. 1961년 군사쿠데타 이후 지방자치법 개정으로 상부 기관장이 지명하여 결정하게 되었다. 과거에는 이장 밑에 소임(小任)이 있었는데 1950년대에는 거의 없어졌다. 이장과 반장에게는 봉급이나 수당을 지급하지는 않고 주민들이 곡물을 모아주었다. 이만갑(1973)의 1958년 경기도 광주군 일원에서의 실태조사에 의하면 광주군 여수리에서는 각 호당 벼 20근(대두 2말)을 내되 가난한 사람은 10근을 내며 반장과 극빈자, 피난민은 내지 않았다. 동리 행정에 필요한 경비 등을 제외하면 연간 5만환가량 되었다. 도촌리에서는 농가 1호당 벼, 대맥(조곡)을 각각 2말씩 각출하고 있었다. 능원리에서는 조곡으로 벼 1말과 대맥 2말을 거두었다. 이장의 실질적인 보수가 5만환이라면 당시로서는 적은 돈은 아니었다. 수입 이외에도 명예직으로서 그만둔 후에도 촌락의 유지로서 위세를 갖게 된다. 그러므로 일부 마을에서는 이장직이 직업화되고 이장이 되려고 운동하는 사람도 더러 있었다. 그러나 5만환 정도의 보수는 이장의 노고에 비하면 많은 돈이 아니었다. 면사무소나 지서에 불러 다니면서 세금, 잡부금 등의 징수, 부역의 할당, 정부에서 실시하는 사업이나 계획의 해설과 실천의 독려 등이 이장의 주요업무였다.

마을의 정치에 관여하는 사람은 이장과 반장만이 아니다. 이장은 혼자 힘으로 동리 사람들을 통솔해나갈 수는 없으며, 반드시 유지의 협조를 얻어야 한다. 유지로 뽑히는 사람은 과거에 이장을 지낸 일이 있는 사람, 면의원, 면장 경력자 등이다. 이만갑의 조사에서 6개 마을에서 사람들에게 의해 지도자로 지명된 사람은 32명으로 그들의 지적되는 특성은 ‘성실하다,’ ‘마음 좋다,’ ‘통솔력 있다,’ ‘똑똑하다,’ ‘학식 있다,’ 등으로 나타났다. 연령별로는 40-44세가 가장 많이 나타났고, 30세 이상 60세 이하가 거의 전부였다. 그들 중 농업이외의 직업을 겸하고 있는 사람이 9명이고, 소작농을 겸하고 있는 사람이 10명 있었지만 그들의 수입은 4명이 10-20만환, 4명이 30-40만환, 1명은 80만환 이상으로 반드시 가난하지는 않았다. 지도자로 지명된 사

람 중 3분의 1은 공무원 등 농업과는 다른 직업의 경험을 갖고 있었고 32명 중 15명은 현재 어떠한 것이든 명예직을 갖고 있는 사람이었다. 일반적으로 촌락의 지도자는 우선 각 반의 반장급에서 일을 잘 보고 사람들의 인심을 얻은 사람이 이장의 물망에 오르게 되며, 일단 이장으로서는 좋은 성적을 거두었다고 인정되면 그는 차차 면의원으로 나설 수 있고, 촌락의 원로로 인정받게 된다. 그리고 그 사람이 일을 잘 볼 수 있는 능력이 있느냐 혹은 일을 잘 봤느냐 하는 평가는 사랑방이나 느티나무 그늘 밑의 비공식적인 모임에서 이루어지는 대화에서 결정되며 그 평가의 방향을 좌우하는 것은 이른바 ‘오피니언 리더’들이다. 농촌에서의 리더십 형성은 또한 면사무소, 지서 같은 행정기관과의 관련성을 고려하지 않고서는 불가능하다. 행정기관이 리더십 형성에 개입하는 방식은 두 가지가 있었다. 하나는 행정기관 자체의 목적과 이익을 위해서 특정한 사람을 리더로 권고 혹은 지명하는 것이고, 또 하나는 촌락민 자신이 그들의 필요에 의해 행정기관과의 관련성을 자발적으로 고려해서 리더를 선택하는 것이다. 오늘날의 촌락 지도자의 역할은 거의 대부분이 행정기관과 관련되는 것이며, 촌락인들의 이익을 대변하여 관의 압력을 덜 받도록 하는데 있었다. 해방 후 얼마까지는 촌락의 리더십은 한결 촌락민의 자발적인 의사에 의하여 이루어졌고, 리더의 타입도 카리스마적인 성격을 갖는 일이 그다지 없었던 듯하다. 그러나 이승만 정부에서 행정기관이 직접 이장을 지명하게 됨에 따라 이장은 촌민의 의사를 기반으로 하는 실질적인 리더십을 상실하고 형식적인 리더십만을 가질 가능성이 커지게 되었다(이만갑, 1973, pp.146-147).

양회수의 1960년대 초 농촌지역 사회실태조사에서도 유사한 결과가 나왔다. 충남 천원군의 매표와 하장부락의 부락민에게 부락의 유력자 3인을 지적하라는 질문에 대해 제일 ‘유력한 지위’로 꼽힌 것은 구장, 면장, 부락단체원이었고, 유력한 지위로 꼽은 이유는 동리일 많이 함, 권력 있는 공직자, 똑똑함, 부락대표 등이 가장 많았다. 지지하는 이유는 ‘인격과 식견이 높다’와 ‘공직자 신세를 졌다’는 것이었다. 종전의 촌락보스에 비하여 그들은 별다른 경제적 부도 없었고 출신과 경력도 다양했다. 특히 하급공무원 출신이 많았다(양회수, 1967, p. 489).

이렇게 지역의 엘리트들이 마을과 자치단체에서 정치적 힘을 발휘할 수 있었던 것은 이들이 여론을 좌우할 수 있었기 때문이다. 농촌지역에서 여론형성의 범위가 좁고 아직 메스컴이 발달하지 않은 일반 농민들은 이들 지역 엘리트들의 의견을 따르는 경향이 강했다. 농업은행의 『농업연감』(1960)년에 의하면 1959년 당시 대다수 농민들은 국내외의 소식을 신문이나 라디오와 같은 전국적인 매체를 통해서가 나이

라 타인들로부터 듣고 있었으며, 소농 중에서 신문을 구독하는 사람은 20%에 미치지 못했다. 그런데 여기서 타인이라는 것은 결국 같은 동네의 교육받은 층이거나 유력자일 수밖에 없으므로 이들의 정치, 사회문제에 대한 판단은 이들 유력자 교육받은 층에 좌우될 수밖에 없었을 것이다. 결국 다수의 농민들은 여전히 동네나 지방 차원의 협소한 관심 밖에 가질 수 없었고, 국가적 사안에 대해서는 관심이나 판단력을 갖기 어려웠다.

1950년대에 대부분의 가난하고 무식한 사람들은 정치에 대해서 질문을 받으면 ‘흙이나 파먹는 땅벌레가 무엇을 알겠느냐’는 수동적, 체념적 태도를 보였다. 사리를 알면서 다소 정치적인 문제에 관심을 가지고 비판적으로 생각하는 사람들도 해방 후 정치적인 활동을 하다가 곤란을 겪은 사람이 많기 때문에 정치적인 개입에 개입하는 것을 주저하고 정치적 의견을 자유롭게 표현하는 것을 조심한다. 정치적인 현실에 대해 비판적이고 그것을 강력히 표현하는 사람은 유학에 밝고 과거에 지주였다가 몰락한 사람들에 많았다. 그들은 과거에 비해서 현실생활이 불우하기 때문에 현재 정치현상에 있어서 부정, 비행, 억압 등 일체의 그릇된 것에 날카로운 관심을 가지고 그것을 과장해서 보고 남에게 말하는 경향이 강하다(이만갑, 1973, pp.141-142). 이들이 야당 한민당의 주된 지지자였던 것이다.

1950년대에 선거는 농촌인의 대부분이 정치에 참여하는 유일한 기회였다. 이만갑의 1958년 경기도 광주군 일원 실태조사에 의하면 ‘선거운동에 나서는 사람은 무엇을 많이 바란다고 생각하느냐’라는 질문에 대해 ‘나라 일이 잘 되기를 바라고’가 35%, ‘자기 개인의 이익을 바라고’가 그 다음을 차지했다. 응답자 가운데서 교육을 받은 사람들이 교육을 전혀 안 받은 사람들보다는 선거운동원들이 자기 개인의 이익을 바라고 나섰다고 보는 경향이 더 강했다. 6개 촌락의 지도자로 간주된 32명 중 50%가 선거운동원들이 자기 개인의 이익을 바라고 나선다고 보았다. 여기서 자기 개인의 이익이란 구체적으로 무엇인가에 대한 촌락 응답자 336명들의 판단을 보면 첫째가 돈으로 73명이 지적했고, 다음에 자식의 취직을 바라고 일한다고 보는 사람이 38명이었고, 세 번째는 출세로 14명이 지적했고, 네 번째는 권력으로 4명이 지적했다(이만갑, 1973, pp. 141-143).

‘선거할 때 누구의 의견을 많이 듣느냐’라는 질문에 대해서는 ‘부락에서 유력한 사람’ 56명, ‘이 사람 저 사람으로부터 소문을 듣고’가 57명, ‘선거연설을 듣고’가 54명을 차지했다. 이것은 사람들이 선거 시에 신문이나 촌락의 유력자의 의견에 많이 좌우되고 있었음을 보여준다. 응답자 중 교육을 안 받은 사람이 더욱 촌락 유력자

와 소문에 의해서 영향을 받는데 반해 교육받은 사람은 신문이나 선거연설 같은 직접 자기가 듣고 볼 수 있는 보다 객관성 있는 근원에 의거하는 경향이였다. 일가 중에 유력한 사람의 의견을 듣는다는 사람은 극소수에 불과했다 이들 마을의 유력자들은 거의 대부분 여당인 자유당에 관여하고 있었고, 이것이 여당의 표가 농촌에서 많이 나온 원인의 하나였다.

제 4 절 농민운동의 분출과 침잠

1. 해방 후 농민운동의 분출

가. 농민운동 분출의 배경

일제말 일제의 폭압을 피해 잠적했던 농민운동세력들은 8·15 해방을 맞아 반봉건적 농정에 대항하는 운동을 다시 전개하게 된다 일제의 식민지적이고 조선의 봉건적인 지주와 소작문제는 당시 농민운동의 핵심적 과제였으며 일제지배가 8·15 해방을 기해 미 군정으로 넘어가면서도 이 문제는 해결의 실마리를 잡기 어려운 문제였다.

이 당시 전체 인구의 77%가 농민이었으며 이들 전체 농민 중 자작농은 13.6%밖에 되지 않고 순소작농이 48.6%, 자소작농 16.5%, 소자작농 8.3%로(농업노동자 2.7%) 농민의 80% 이상이 소작농이었다. 자작농도 0.5정보 미만인 34.5%이었고 소규모 농가가 대부분이었다.

미 군정이 실시한 농정을 보면 3:1제 소작제 실시와 일본인 소유의 땅인 적산처리를 위해 신한공사를 만들고, 강제공출식 양곡정책, 농지개혁 그리고 잉여농산물 원조정책이 있었다.

3:1제 소작제도는 1945년 10월 5일 미 군정청이 법령 제 9호로 공포한 “최소 소작료 결정의 건”에서부터 시작되었다. 오래전부터 농민들이 고율의 소작료에 시달려 농지개혁을 주장하게 되자 미 군정에서는 소작료를 낮추도록 제도화한 것이다 그러나 이 정책은 당시에 농지개혁의 목소리가 높아져 일부 지주들이 자발적으로 농지를 소작인에게 일부씩 분배해 주고 있던 분위기를 바꾸어 오히려 소작료에 대한 법적 보호라는 소작제 합법화의 의미를 가지게 만든 것이었다. 또한 일제의 농지를 물려받은 미 군정의 신한공사는 이 제도를 통해 엄청난 소작료 수입을 올렸고 이것

으로 미 군정 자금을 충당할 수 있었다. 신한공사는 미 군정이 시작되면서 일본인들이 소유했던 금·은·백금·통화·증권·채권·토지 등 모든 재산을 군정청이 소유하도록 하고 이를 귀속재산으로 하여 관리하기 위해 만든 기구였다 이 신한공사가 소유한 귀속농지는 전체 농지의 13.4%이었으며 여기에서 생산되는 미곡이 전체 미곡 생산량의 25%나 될 정도로 비중이 컸다. 신한공사에 땅을 소작하는 농민수도 전체 농민의 25%나 되었다.

따라서 당시의 농민운동의 중요한 이슈는 소작문제에 근거한 토지 개혁 문제였다. 소작제도 때문에 발생되고 있었던 지역적 토지점수 투쟁 전농의 토지개혁투쟁 각 정당·정파들의 농지개혁 주장 등으로 8·15이후의 미 군정 시절 토지개혁 문제는 매우 복잡한 상황이었다. 그뿐만 아니라 좌익과 우익의 투쟁에서도 토지개혁에 대한 입장이 부딪치고 미 군정의 입장도 달랐다. 토지개혁은 농민운동의 기본적 조건이었으며 경제적 해방과 정치적 권력장악의 핵심과제였기 때문에 이와 관련한 각 정치 집단의 대립이 심했다.

특히, 일제로부터의 해방 이후 급격하게 변하는 정치정세는 농지개혁과 농민운동에도 영향을 주게 된다. 미군이 주둔하면서 통치권을 장악하고 한민당계와 손을 잡아 친일파와 지주세력을 옹호하는 정치를 함으로써 농민들의 반항이 일어나게 되었다. 1947년 8월에는 우익농민단체인 대한독립농민총연맹이 결성되었다. 12월 8일에는 좌익농민단체인 전국농민조합총연맹이 결성되었고 이 두 단체는 좌·우익 정치 세력의 뒷받침을 받으면서 싸우게 된다. 그러나 농민들은 친일파와 지주세력을 옹호하는 한민당과 이를 지원하고 있는 한농(대한 독립 농민 총연맹)보다는 친일파와 지주 세력을 배척하려는 전농(전국농민조합 총연맹)의 입장을 환영하였으나 농민의 대다수는 정치적 내막을 모르기 때문에 운동에 참여도 약했다. 농민운동에 참여한 농민들은 농민문제만에 머무르는 운동이 있을 수 없음을 알기 때문에 정치투쟁에 함께 하게 되었고 따라서 좌익과 우익 정치운동에 합세하는 형태를 보이게 되었다.

나. 전농의 결성과 활동

전국농민조합 총연맹 결성의 배경을 보면 일제 기간에 지하에서 활동하던 농민운동세력들이 8·15를 기해 그 활동이 활발하게 이루어진다. 전농도 지역에서 개별 분산활동을 하던 것을 전국적인 단일조직체로 묶을 필요가 있다고 생각하여 마침내 1945년 11월 8일에 준비위원회를 만들고 결성작업에 착수하여 12월 8,9,10일 3일간

결성대회를 갖게 된다.

결성대회 첫날의 개회사에는 전농 결성의 목적이 잘 나타나 있다 “모든 반동세력을 노동자·농민의 손으로 배제해야만 진정한 해방이 있을 수 있다”고 하며, “본 대회는 8·15 이전의 억압에 대한 분노의 폭발”이라고 하면서 일제하 농민운동의 계승성을 나타내고 있다.

전농의 규약에 따르면 전농의 본부는 서울에 두고 각 군 단위의 농민조합 또는 농민위원회가 각 도 단위에 도 연맹을 구성하도록 하고 북부조선에는 북부 분맹을 두는 것으로 하였다. 연맹을 대표하는 대표는 집행위원장이며 부위원장이 이를 보좌하고 상임집행위원회를 통해 모든 업무를 추진하도록 하고 있었다(중앙상임위원 26명, 중앙집행위원 각 도별 3~4명씩 총 40명). 재정은 농민조합 또는 농민위원회의 회비와 기타 기부금 및 지원금으로 충당하는 것으로 하고 있었다. 이와 같은 규정에 따라 만들어진 전농의 지방조직은 13개도에 188개의 도·군 지부와 3,323천여 명의 조합원을 가지는 거대한 조직이었다.

전농의 운동방향을 보면 일본 제국주의 친일파 및 민족반역자의 소유지에 관해서는 전부 몰수하고 몰수한 토지는 노력과 가족 수를 참작하여 빈농민에게 우선 분배 경작케 할 것과 일반 조선인 소유 토지의 소작권에 관해서는 지주에 의한 자의적 소작권 이동을 금지하고 지주에 대한 조합 교섭권과 계약권을 확립할 것을 주장하였다. 그 이유는 전쟁 종료와 함께 중국, 일본 등으로부터 귀환하는 동포는 날로 증가하고 있었으며 공장, 광산 등에 있어서의 생산활동이 대부분 정지되고 있는 까닭에 광공업 기타 노동자의 농촌 귀환도 막대한 수에 달할 것으로 예상되고 있었기 때문이었다. 그뿐만 아니라 이 소작권 확립을 전취 못하면 소작인의 단결에 의한 소작료 인하투쟁의 성공도 기할 수 없다고 보았기 때문이다. 소작료는 원칙적으로 시가를 기준으로 한 협정가격에 의하여 금납 3·7제로 하되 이모작 이상에 있어서는 불납기로 할 것. 수세, 지세 및 공과금은 지주 부담으로 하고 종자대, 비료대는 절반씩 부담할 것을 주장했다. 국유임야와 몰수 임야에 대하여는 공동 이용권을 확보하고 수리조합에 대하여서는 국가경영으로 하되 농민이 자주적으로 할 것도 주장했다. 또한 농촌에서의 일체 고리대차관계의 파기를 위해 투쟁할 것을 주장하며 이것이 농촌 경제의 향상을 억압하는 최대의 장애이므로 대금업자가 일본인이든 조선인이든 또 금융기관이든 종래의 기생흡혈적 착취관계는 전적으로 거부할 것을 주장했다. 전농은 협동조합을 급속 조직하여 조합운동을 전국적 규모로 할 것을 주장하였는데 그 이유는 북조선에 있어서는 이미 금융조합이 인민은행으로 개편되어 협동

조합운동의 자금 조달기관으로 운용될 수 있는 곳도 있으나 남조선에 있어서는 아직 이 같은 문제는 실현되지 못하고 있으며 중앙에 농업은행을 신설하여 그의 재정적 원조 밑에 금융조합, 농회, 산업조합 등을 일괄하여 통일적 체계 밑에 협동조합으로 발족하도록 하려는 것이었다. 그 외에도 당면한 정치적 요구로서 모든 정치조직에 농민의 대표가 참가할 것과 행정관 사법관 및 기타 공공단체 직원의 임명은 공정한 선거제에 의할 것. 비민주주의적 방법에 의한 임명에는 반대할 것. 행정관, 사법관 및 기타 직원의 관료화와 우월적 독재화 경향에 대하여 투쟁하면서 행정에 대한 비판적 자료를 확보할 것을 주장했다. 동시에 도시 노동운동을 지지하고 정치적으로나 일상투쟁을 통하여 긴밀한 연락을 가지면서 노동계급과의 동맹에 주력할 것도 주장했다.

당시 농민운동의 쟁점이었던 소작료 투쟁을 중심으로 이루어져오던 농민운동은 1945년 12월8일 전농의 결성되면서 전농의 조직적인 운동으로 전개되었다. 전농은 우선 3·7제 소작료 운동, 양곡수집 반대투쟁, 토지접수, 농지개혁 운동 등을 전개한다. 이러한 운동은 농민운동의 세력이 사회에 미치는 영향이 크므로 결국 정치운동과 맞물려 돌아가게 되었으며 따라서 보수 친일 지주세력과 이를 지지하는 미군정과의 싸움이 되었다.

(1) 소작료 3·7제 투쟁

당시의 소작료 3·7제 투쟁은 토지개혁 투쟁의 첫 단계로서 식민지적이고 봉건적인 토지제도에 대항하는 것이었다. 소작료 3·7제의 투쟁을 1단계로 추진하여 농민운동의 불을 지피고 다음 단계에서 토지개혁을 추진하려는 것이었다. 그런데 농민운동 세력이 강한 일부 지역에서는 지역농민 위원회나 인민위원회에서 이미 지주들의 토지를 접수하여 분배하는 곳도 있었고 어떤 지주는 자진하여 소작인에게 농지를 분배하는 경우도 있어 일종의 토지분배가 진행되는 분위기로 확대되어 가고 있었다.

이러한 상황에서 미 군정은 법령 제 9호로서 3·1제 소작제를 공포함으로써 3·7제 운동의 힘을 분산시키고 궁지에 몰리고 있던 지주세력의 지위를 회복·강화시키고자 하였다. 3·1제 소작제 실시에서 더욱 문제가 된 것은 신한공사 토지에서 이모작은 물론 간작, 이작까지도 소작료를 거둔 점이다. 그뿐만 아니라 실제 수리비의 절반액과 농약, 비료, 종자, 농구, 농용 시설, 토지개량, 운반비 등은 물론 소작인이 부담하고 벧짚까지도 1/3의 소작료를 내는 것이었다.

당시의 소작쟁의에는 두 가지 형태가 있었다. 하나는 3·1제 소작료 규정을 지키지 않는데 대한 싸움이고, 또 하나는 소작권 박탈이나 소작권 이동이라는 압력을 통하여 소작료를 사실상 높게 받으려는 것에 대한 투쟁이었다. 또한 신한공사에서 하곡까지 소작료를 받는 것에 대한 저항운동도 전개되었다. 농민들의 반대에 직면한 미 군정이 “신한공사 토지에서는 주작물만 1/3 소작료를 낸다. 2종 이상의 곡물을 재배할 시는 신한공사와 소작인 간에 합의하여 주작물(主作物)을 결정한다.”라고 발표했던 것을 보더라도 이 문제가 얼마나 저항에 부딪혔던가를 알 수 있다.

(2) 양곡 수집 반대투쟁

미 군정은 미 군정 전 기간 식량정책의 잘못 때문에 도시와 농촌을 막론하고 조선인의 전면적인 저항과 투쟁에 직면하게 된다. 미 군정은 미군 진주 즉시 식량이 남아도니까 자유시장제를 통하여 일제하의 통제정책을 풀었으나 곧 식량수급과 가격에 혼란이 오면서 전면적인 통제정책을 실시하게 된다. 이 통제정책이 바로 일제하 식량배급제도보다 더 강권적이며 일제시대보다 농민에게 더 큰 피해를 주는 정책이었기 때문에 미군에 대한 일반적 불신은 식량정책을 통하여 더욱 농민들의 저항을 촉발시킨다.

식량정책에 대한 불신의 요지는 미군이 강권적으로 식량배급제나 통제정책을 실시하는 것은 8·15 이후 식량이 부족하기 때문에 농가로부터 강제로 수집하여 도시에는 배급제도를 실시해야 된다는 것인데, 일제시 500만석이나 수출해왔는데 이제 남한만의 인구를 가지고 식량이 왜 갑자기 부족하게 되었느냐는 것이었다. 8·15로 해외동포나 이북월남민이 들어왔다 하더라도 일제시대 수출량만큼 수출되지 않기 때문에 남한만의 인구로는 식량이 남을 수밖에 없다는 것이다. 미 군정이 식량의 부족을 내세우면서 일제시대보다도 더 가혹하고 잔인한 강권적 공출제도를 실시한 것은 당시의 거둬되는 흉작에 영향도 있었지만 한편에는 미잉여농산물을 도입하기 위한 정지작업의 일환이었다고 할 수 있다.

미군은 이렇게 강압적으로 양곡수집정책을 수행하는 한편, 차츰 미국잉여 농산물 도입준비를 하면서 식량사찰본부를 설치하여 길목에서도 식량사찰을 강화하고 가택수색을 하거나 독려반을 만들어 공출을 독려하는 등 선전을 강화한다. 더욱이 이것도 부족하여 미군이 직접 식량사찰에 개입하면서 대량의 양민을 구속 투옥, 처벌하기까지 하였다.

이러한 미 군정의 과오에 대해서는 농민뿐만 아니라 모든 정당, 사회단체, 심지어

한국민주당까지도 미 군정책을 비난하게 된다. 예를 들면 한국민주당에서 8월 22일 식량대책을 발표하면서 마지막에 “이 의미에 있어서 본당으로서는 중앙식량규칙 제 2호를 철회하기를 요청한다”(『조선일보』, 1946. 8. 23)라고 보도하였던 것을 보더라도 얼마나 반대했었는가를 알 수 있다.

식량 문제를 둘러싼 투쟁에는 두 가지 형태가 있다. 도시에서는 식량배급을 요구하는 투쟁이었고, 농촌에서는 식량반출의 반대와 식량 강제 수집을 하는 관청과 미군에 대한 공격으로 나타난다.

이상 몇 가지 양곡수집 반대 투쟁의 흐름을 보면, 이 투쟁이 미 군정 전기간에 진행되었던 정치투쟁의 성격과 연관되어 변화하였음을 알 수 있다. 처음에는 단순히 양곡수집을 반대하는 집회를 하지만, 미군과 경찰이 이들에게 발포하여 죽이거나 체포 등의 탄압을 하게 되자 농민들도 차츰 단순한 수집저지에서 관공서 및 경찰서 습격의 형태로 변한다. 그리고 몽둥이, 낫, 돌 등으로 무장하면서 무장투쟁 형태를 취하는데 이런 변화는 미군의 적대적 본질이 노정 되면서 반미·반제운동적 성격이 노골화되기 때문이다. 경찰서나 관공서를 공격할 때는 전화선을 절단하고 다리를 파괴하고 도로에 장애물을 장치하면서 경찰을 공격하는 형태로 변한다

이런 단계는 전국적으로 2·7 구국투쟁과 단정반대투쟁 등을 통해 본격적인 투쟁 형태로 바뀌는 것과 관련 있음을 보여 준다. 1948년에 들어서면 이미 야산대 형태의 투쟁이 나타나고 이것은 양곡수집반대투쟁과 총선반대투쟁과도 연관된 것이다.

당시의 농민운동은 공산주의 정치운동과 함께 하게 되는데 곳에 따라서는 경찰서와 경찰을 공격하고 무장하는 민중항쟁의 형태로 발전하게 되었다

다. 대한독립농민총연맹(농총)의 결성과 활동

대한독립농민총연맹은 좌익세력을 타도하기 위해 결성된 대한노동총연맹에서 농민국이 분리되어 채규항을 중심으로 1947년 8월 30일에서 8월 31일 사이에 서울 중구 남산동 구(舊)동본원사에서 결성대회를 갖는다.

농총의 탄생 동기와 그 의미를 강조한 대한노총위원장 전진한의 개회사로 시작된 결성대회의 참가대의원은 155명이었고, 김준연과 신익희의 축사와 이승만의 훈시가 있었다. 결성대회에서 행한 훈시의 요지는 전체 국민의 8할이 농민이니까 튼튼한 조직체로 총선거에 임하여야 하고 단정수납을 농민에게 대대적으로 선전하라는 것이었다.

대회는 1. 경과보고(조남호) 2. 내외정세보고(채규항) 3. 임시집행부 선거 4. 선언문 낭독(안병성) 5. 강령·행동강령, 공약통과(황문성) 6. 규약통과(이평림)의 순서로 진행되었다.

대회내용을 보면 채규항의 내외정세보고에서 “인류역사는 계급투쟁의 역사만은 아니다. 현재는 민족투쟁의 시기이다. 이 시기에 2차 대전 후 미·소가 조국을 분열시키고 있다. 민족은 각 정파로 분열되어 있고 민생은 도탄에 빠져 있는데 외국을 조국이라 부르는 악질 민족반역도배가 속출하여 모략선전과 파괴를 일삼고 있다 이에 악질정치 브로커에 의하여 국민의 좌왕우왕하고 있다. 이를 올바르게 인도하기 위하여 농촌에 들어가 그릇된 농민단체를 해체하고 농총을 건설하는 데 생명을 바칠 각오로 분투 노력해야 한다.”고 주장하고 있어 농총의 출발 목적이 전농을 파괴하는 데 있음을 암시하고 있다. 대회 2일째의 진행 과정에서 농총의 기치가 채택됐고 대회 1일에 위임했던 선언, 강령, 공약, 규약 등을 채택했다. 그리고 대한농민총연맹과 대한독립농민총연맹의 통합문제에 대하여 문제가 제기되었으나 대한농민총연맹 쪽에서 해체 후 이번 결성대회에 대의원까지 파견, 참여하였으나 더 이상 논의할 필요가 없다고 하여 통합을 확인하였다.

농총의 사업 내용을 보면 농촌에 교육기관을 설치하여 의무교육을 실시하도록 하고 야학강습, 순회강연, 기타 계몽운동과 농촌에 후생조합을 조직하여 공동의 이익을 추구하고 증산을 도모하도록 하는 사업 양곡수집령은 지지하지만 군정장관의 수정요건인 농지면적에 대하여 숫자적 제한 없이 수집량을 할당하는 것은 세농의 식량위협을 초래하므로 철회해 줄 것 등을 중앙정부에 건의하였다.

농총은 행동강령을 통해 토지분배와 양곡공출거부, 수리조합 및 저수지의 공유화, 농촌학교설립과 보건의료기관, 금융기관의 설치 등을 주장하였다. 또한 노동자들과 함께하여 공동의 이익을 추구하고 신국가건설을 저해하는 반대세력(공산주의세력) 소탕에도 총전력할 것을 다짐하였다.

농총은 대공산당 투쟁의 정치적 목적이 있었으므로 전농을 타도의 대상으로 삼아 활동해 나갔다. 그러나 3·1제 소작에 대한 지주들의 횡포를 저지하고 농지개혁과 토지분배를 추진하는 것 등 농민권의 옹호와 투쟁에서는 전농의 노선과 동일했다.

농총은 그 외에도 농민계몽과 농촌재건 지도자 양성에 힘썼으며 새농민 잡지를 발간하여 영농법 등 농업기술 보급에도 역점을 두었다 한편 농민후생조합을 조직하고 생필품을 공동 구매하는 등 초기협동조합 운동도 추진했다.

라. 토지개혁투쟁

토지개혁을 위한 농민투쟁에서는 조선 공산당이 먼저 국유화와 무상분배의 기초를 들고 나섰다. 일본인의 토지, 친일파의 토지, 대지주와 고리대금업자의 토지, 사원·향교·종중 등 공동체의 토지는 몰수하는 것으로 하고 중소지주의 토지도 경작허용면적 이외의 것은 몰수하는 것으로 주장하였다. 몰수한 토지는 무소유 농민이나 영세한 농민에게 무상분여하자는 것이었다. 또한, 하천·산림·수리조합 등은 국유로 하고 농민위원회 또는 인민위원회가 관리토록 해야 한다는 것이다.

전농은 이러한 공산당의 방침에 동조하여 몰수한 토지를 소작인이 경작케 하고 지방정부에 조세를 납부하되 수확의 3할 정도로 하자는 것이었다. 조선인 지주에게는 소작료를 3할만 받게 하고 조세는 지주가 부담하되 고율의 누진세를 부과하고 빈농에게는 모든 과세를 면제하자는 것이었다.

미 군정이 몰수한 일본인 소유의 농지·주택·소규모 산업기관 등을 조선인에게 방매하려 하자 이를 농민에게 무상분배 해야 한다고 주장하였다

1946년 3월 5일 북조선에서 토지개혁법이 통과됨으로써 남한에서도 토지개혁의 요구가 높아졌고 이것이 농민운동의 방향을 소작료 3·7제 개선에서 토지개혁으로 끌어 올리는 역할을 하게 되었다. 전농은 1947년 2월 21일 제2차 전국대회에서 토지개혁법을 만들어 미 군정당국에 건의하고 즉시 실행을 요구하게 된다.

토지개혁에 대한 농민들과 농민운동단체들의 요구가 높아지자 이를 미루어오던 미 군정은 1948년 3월 22일에 “신한공사”를 “중앙토지행정처”로 바꾸고 신한공사가 관리하고 있던 농지부터 분배를 시작하게 되었다. 신한공사 소유 농지의 85%를 분배하고 토지개혁의 분위기가 고조되자 1949년 4월 27일 “농지개혁법”이 국회에서 통과되었고 1950년 3월에 이 법이 발효되기에 이른다.

농지개혁에 대한 농민운동의 원천은 고율의 봉건제적이고 식민제적인 소작료에 대한 불만과 신분제적인 지주·소작관계의 타파 욕구 등이었으며 이것이 성공하게 되기까지는 정치이데올로기적인 운동과 개혁에 힘입은 것이었다.

해방이후 1950년 6월 25일 동란이 발발할 때까지의 기간은 짧았으나 농민운동은 격렬했으며 3·7제 소작쟁의나 양곡수집반대운동, 토지개혁투쟁 등 경제투쟁이 민족의 자주적인 독립국가 수립을 위한 정치투쟁과 함께 이루어졌다.

이 기간의 농민운동은 미 군정이 친일세력과 지주세력을 옹호하고 점령지 지배적인 방법으로 정치를 하는 데에 대한 반발과 좌우익의 이데올로기적 투쟁까지 포함되는 민족자주의 독립운동적 성격도 내포된 것이었다.

2. 1950년대 농민운동의 부재와 농촌운동

휴전 이후 1960년대까지의 농민운동은 주체적인 역량이나 조직화가 안되어 있어 권익투쟁으로 발전하지 못한 형태였다. 이는 1950년의 농지개혁으로 일단 농민의 토지욕구를 충족시켜 사회 정치적 불안을 해소하고 농민의 좌경화를 막는 데 성공했기 때문이다. 그러나 농민들은 농지상환금 부담과 농지세, 수세 부담과중으로 분배받은 농지를 유지하기도 어려웠다. 수많은 소농들이 이를 극복하지 못하여 다시 영세농이나 소작농으로 전락하거나 이농을 하게 되었다.

이 당시의 농어촌은 권익투쟁보다는 농사기술 보급운동과 생활 개선운동 지역개발운동 등 농촌 계몽운동이 대부분이었고 대학생들의 농촌 계몽운동에 농민 권익운동적 성격을 띠는 형태들이 나타나고 있었다. 4·19 혁명 전후에 극히 소수의 젊은 이들이 대한농민회를 복원하기 위하여 노력을 했지만 실패하게 된다. 그 이유는 농업·농민 문제를 가지고 농민대중과 함께 낮은 단계의 수준이라도 정책 비판이나 권익투쟁을 위한 운동적 조직기반에서 시도한 것이 아니고 힘있는 친여 인사를 업고 조직을 하려 했기 때문에 초보적 노력에서 끝나게 된다. 이렇게 주체적 사회운동으로서의 농민운동은 나타나지 못했다. 다만 4월 혁명 직후 극히 적은 농민의 저항은 있었으나 계속성 있는 농민운동으로 발전하지는 못하였다.

농민운동체로 발전하지는 못했지만 운동적 성격을 갖고 조직된 것이 4월 혁명 직후 ‘한국농민자주총연맹’이라는 단체였다. 이 단체도 농민운동을 기초로 삼아 생긴 것이 아니고 자유당 당시 농림부 장관을 하던 사람이 만든 것으로 제대로 운동도 못하고 없어졌다.

1950년대에 농촌을 지배하고 있던 운동은 농촌계몽과 농사개량 운동이었다. 농촌운동의 근원을 살펴보면 1947년 12월 15일 남조선 과도정부 법령 제160호로 농사기술 교육령이 발표되고 이 법령에 의하여 1948년 1월에 새로운 농사 교도국을 설치하게 되며 여기에 국립농사시험장과 농과대학을 연계하여 농사개량원을 신설하게 된다. 그 해 8월 15일 대한민국 정부가 수립되어 농사개량원을 농림부 산하로 이관 농업기술원으로 재출발하게 된다. 이것은 1957년에 다시 농사교도법에 의해 농사원으로 발족하게 되고 4-H 구락부 지도사업이 주요 사업으로 확립된다. 이를 통해 전국에 농업 교도사업과 농업기술 보급 및 농촌 청소년 4-H 구락부운동을 발전시키게 된다.

우리나라의 농사교도사업은 일제 기간에 시작되는데 이때는 증산을 위해 농회령

을 만들고 각종 영농조합과 권농회, 구농회 등을 만들게 되는데 모두가 농산물을 착취하기 위한 일본제국의 수단으로 동원된다.

8·15해방 이후 농업기술 보급과 발전을 위한 농사교도사업은 미 군정청이 자국의 농사기술 지원 방식을 그대로 본따게 되는데 그것이 농과대학을 중심으로 하는 농촌지도방법이었다. 그리고 이를 추진하기 위해 농사개량원을 설립했으며, 농촌 청소년 4-H 구락부운동 등을 보급했다.

4-H 구락부운동은 8·15 해방 후 미 군정시 미국의 농촌 청소년 4-H 구락부운동을 소개받아 농촌청소년들의 농업기술 학습과 창의력 개발 자주성 개발 등을 목적으로 추진된 지도학습 조직 활동이었다. 이것도 6·25 동란 기간에 중단되었다가 휴전협정이후 다시 활동이 재개되었는데 1952년에는 이미 전국 규모로 운동이 확산되었으며 정부도 1956년부터 농사개량원내에 4-H 담당직원을 둘 정도로 비중있는 지도사업이 되었다.

당시에 전국적으로 활발히 진행된 농촌활동은 4-H 구락부운동이었다. 기술보급과 사회교육적 차원에서 각 마을마다 청소년들을 중심으로 활발한 농촌 운동이 전개되었다. 따라서 이들 청소년들이 농업의 발전과 농촌의 개발을 위한 생각을 키우면서 성장하게 되었다. 또 이들 4H청소년들을 지도하는 마을 내에 지도자들이 있었는데 이들은 자원지도자라 하였다. 이들 자원지도자들도 역시 농촌의 발전과 농민의 권익신장을 갈망하면서 헌신적으로 농촌운동을 해 온 사람들이었다. 특히 4-H 구락부 회원을 거친 선배들 중 농촌운동에 뜻을 둔 자원지도자들은 농민운동적 성격이 강했다. 이들이 전국조직으로서 전국자원지도자연합회를 만들어 농촌운동을 생각하고 있었다. 자원지도자는 4H 자원지도자뿐만이 아니고 농사교도사업의 일환으로 농촌여성들에게 생활 개선을 시키려고 각 마을마다 생활 개선구락부를 만들어 이것을 지도하기 위한 자원지도자도 있었고, 정부에서 추진하던 지역사회개발사업을 위하여 이것을 지도하던 자원지도자도 있었다.

이들 세 부분의 자원지도자들이 통합되었고 이들의 전국조직이 [전국자원지도자연합회]를 구성하였다. 자원지도자연합회는 마을에서 가장 지도적 위치에 있는 사람들의 전국적 조직이기 때문에 양적으로나 질적으로 수준 있는 조직이었으며 당시의 농촌지역에서는 가장 힘이 센 조직으로 되어 있었다. 그리하여 이들이 농민권익신장을 위하여 농민운동을 전개하려는 노력을 계속 시도하지만 이 조직이 농촌지도기관의 산하조직으로 되어 있고 농촌지도사업의 일환으로 육성된 것이므로 자주성을 갖고 관의 압력에서 과감하게 벗어나 농민권익운동을 전개하지도 못하였다.

이들의 농민운동적 성격은 4-H 구락부 선배 조직인 대학 4-H회와 자원지도자들이 함께 모여 농정의 문제점을 토론하고 비판하면서 발전하게 되는데 4-H 운동을 “민주시민 양성”이라는 목표로 유도하여 자주 자립적 시민운동단체로 발전시키려는 시도를 볼 수가 있다. 그러나 이러한 운동적 성격의 움직임은 자립력을 갖추지 못한 탓으로 관의 압력에서 벗어나기 어려웠으며 농민권익운동으로 도약시키지 못하는 한계를 가진 것이었다.

이 조직은 몇 번이나 이름을 바꾸면서 지금도 거대한 조직으로 남아 있으나 권익운동은 미약한 상태이다. 이들의 일부가 한국농민회나 대한농민회 같은 운동조직체를 만들려고 했지만 역시 밑으로부터의 운동을 통하여 성장된 기반이 없기 때문에 관의 압력을 스스로 벗을 노력을 못하고 관변의 힘있는 사람을 업고 운동조직을 시도하다가 좌절하게 되는 것이었다. 이후에는 농촌지도자연합회로 발전하여 농촌청소년 지도에 한 역할을 하였으나 농촌인구 감소(청소년)와 함께 점차 그 기능도 미약하게 되었다.

다음 민간의 자발적, 자주적 조직으로서 농촌문화연구회가 있었다. 이 연구회는 1954년부터 농촌에 도서보급운동을 벌이면서 농촌문화연구회라는 명칭을 가지게 되었으나 1975년 재단법인체 등록을 하기 전까지는 설립자 개인의 사설기구로서 운영되었다. 사업 내용은 1959년부터 농민 교육을 하다가 1968년 12월부터는 독자적인 농민교육원을 가지고 계속적으로 농민 등을 교육하였다. 교육내용은 단순한 기술교육만이 아니었고 농업문제 일반과 운동성 있는 농민 문제의 의식화 내용도 포함되어있어 이 단체의 주요 구호인 정신혁명·정치혁명·기술혁명·생활혁명 등의 정신이 반영되기도 하였다. 그리고 1969년 8월부터 1980년 8월까지 농민의 교양교육과 농업 문제의 인식 등을 내용으로 한 농민 문제의 종합지적인 성격을 가진 월간지 「농민문화」를 발행하면서 농민교육용으로서 유일한 역할을 하였다. 그러나 현재는 농민교육은 하지 않고 직장 새마을연수원의 기능만 하고 있을 뿐이며 실제적인 농촌운동적 활동이나 농민권익 신장을 위한 운동을 하지는 못했다.

그 외에도 기독교단체와 가톨릭 종교단체에서도 농민교육이나 기술보급운동을 전개하였지만 지속성이 없었으며 역시 농민의 권익투쟁 차원에서 농민운동차원으로 발전된 것은 없었다. 이상에서 본 바와 같이 4월혁명 전후까지의 농민운동은 자주적 민주적 운동의 맥을 찾기 어려웠으며 농민지도, 기술보급 등 농촌지도차원에서 농촌운동과 민주시민 양성을 위한 청소년운동이 있었다

참 고 문 헌

- 강인철(1999), “한국전쟁과 사회의식 및 문화의 변화”, 『한국정치와 사회구조의 변화』, 백산서당.
- 김동춘(1998), “1950년대 한국 농촌에서의 가족과 국가”, 『1950년대 남북한의 선택과 굴절』, 역사비평사.
- 김일영(1995), “농지개혁, 5.30총선, 그리고 한국전쟁”, 『한국과 국제정치』, 1호, 경남대학교 극동문제연구소.
- 박명림(1998), “1950년대 한국의 민주주의와 권위주의”, 『1950년대 남북한의 선택과 굴절』, 역사비평사.
- _____(1999), “한국전쟁과 한국정치의 변화”, 『한국정치와 사회구조의 변화』, 백산서당.
- 박태균(1995), 『조봉암 연구』, 창작과 비평사.
- 손호철(1991), “한국전쟁과 이데올로기 지형”, 『한국전쟁과 남북한사회의 구조적 변화』, 경남대학교 극동문제연구소.
- _____(2003a), “1950년대의 이데올로기: 극우 반공 일색이었나?”, 『현대 한국정치: 이론과 역사 1945-2003』, 사회평론.
- _____(2003b), “1956년과 1963년 대선: 조봉암과 박정희 득표는 잔존 좌익의 지지였나?”, 『현대 한국정치: 이론과 역사 1945-2003』, 사회평론.
- 신동완(1999), “농사교도법의 제정과 농사원 발족, 한국농촌경제연구원 편, 『농정반세기 증언』, 농림부.
- 온만금(2000), “역대 선거결과에 나타난 지역성과 정치문화”, 『사회연구』~창간호, 광주사회연구소.
- 윤태림(2003), 『인류학자의 역사기행』, 역사비평사.
- 이우재(1989), “8.15직후 농민운동 연구”, 한국농어촌사회연구소편, 『한국농업-농민문제 연구』 II, 연구사.
- _____(1991), 『한국농민운동사연구』, 한울출판사.
- 정명채(2003), “해방 이후의 농민운동”, 『한국 농업농촌 100년사 논문집』~제2집, 한국농촌경제연구원.
- 진홍복(1999a), “종합농협의 설립”, 한국농촌경제연구원 편, 『농정반세기 증언』, 농림부.
- _____(1999b), “협동조합 정책”, 한국농촌경제연구원 편, 『한국농정 50년사』, 농림부.
- 최봉대(1998), “농지개혁 이후 농촌사회의 정치적 지배집단의 형성”, 『1950년대 남북한의 선택과 굴절』, 역사비평사.

최정기(2001), “누가 조봉암을 지지하였는가? - 1950년대 광주 전남지역을 중심으로”, 『지역 사회연구』, 제9권 제1호, 지역사회연구회.

홍성찬(1991), 『한국 근대 농촌사회의 변동과 지주층』, 지식산업사.

제6편 고도 경제성장기의 농업·농촌(1960-80)



박 정 근 (전북대학교 교수)

- 제1장 경제의 고도성장과 농업문제
- 제2장 농업성장과 주곡자급
- 제3장 농업생산기반, 농지제도 및 농업기계화
- 제4장 농산물 유통과 국제무역
- 제5장 농업금융과 농업협동조합
- 제6장 농업기술개발과 보급 및 농업교육
- 제7장 고도 경제성장과 농촌문제
- 제8장 농민문제

제 1 장

경제의 고도성장과 농업문제

제 1 절 경제의 고도성장

1. 경제의 고도성장과 구조변화

가. 경제의 고도성장

한국경제에서 1960-80년의 20년 기간은 경제의 고도성장기이다. 1960년대 초기까지만 해도 국민총생산의 연평균 증가율이 4% 정도였으며 그나마 전후 미국의 경제원조에 의하여 경제성장이 유지되었다. 그러나 1962년 제1차 경제개발 5개년계획 이후 1960년대 중반부터 고도의 경제성장이 시작되어 1960년 19억 달러의 국민총생산이 1980년에는 30배가 넘는 605억 달러에 이르렀다. 이것은 연평균 성장률 8.5%의 고도성장을 나타낸다. 1인당 GNP도 1960년 80달러에 불과하여 세계에서 가장 빈곤한 나라에 속했으나 1977년 1천달러를 넘었으며 1980년에는 1,592달러로 연평균 7% 이상의 높은 성장률을 보였다. 고도의 경제성장에 따라 산업구조도 고도화하여 1979년 OECD보고서에는 10개의 신흥공업국 가운데 한국이 포함되었다. 이처럼 짧은 기간에 고도의 경제성장을 이루었기 때문에 한국의 경제성장은 압축성장(compressed growth)이라고 표현되었다.

이 기간에 4차에 걸친 경제개발 5개년계획이 추진되었다. 제1차 경제개발 5개년 계획기간(1962-66)에는 연평균 경제성장률이 7.9%였으며 제2차 계획기간(1967-71)에는 9.6%, 제3차 계획기간(1972-76)에는 9.7%의 높은 성장률을 보였고 제4차 계획기간(1977-81)에는 약간 낮은 6.0%의 성장률을 보였다.

<표 1-1> 한국경제의 성장

년 도	GNP (경상 1억US달러)	GNP증가율 (%)	1인당 GNP (경상US달러)	1인당GNP 증가율(%)
1960	19.5	1.1	80	-2.2
1961	21.0	5.6	82	1.1
1962	23.1	2.2	87	-0.7
1963	27.2	9.1	100	6.1
1964	28.8	9.6	103	6.7
1965	30.1	5.8	105	3.2
1966	36.7	12.7	125	9.9
1967	42.7	6.6	142	4.2
1968	52.3	11.3	169	8.7
1969	66.3	13.8	210	11.2
1970	79.9	7.6	252	5.3
1971	93.7	8.6	289	6.5
1972	105.7	5.1	319	3.1
1973	135.0	13.2	396	11.2
1974	185.5	8.2	542	6.3
1975	208.5	6.4	594	4.6
1976	286.8	13.1	803	11.3
1977	374.3	9.8	1,012	8.1
1978	519.6	9.8	1,396	8.1
1979	623.7	7.2	1,644	5.6
1980	605.0	-3.7	1,592	-5.2

자료: 송병락(1992), 『한국경제론』.

<표 1-2> 부문별 연평균 경제성장률

단위: %

구 분	경제성장률	농수산업	광공업	사회 간접자본 및 기타 서비스
1962-66	7.9	5.9	14.3	8.5
1967-71	9.6	1.6	19.9	12.4
1972-76	9.7	6.2	18.2	8.5
1977-81	6.0	1.2	9.9	5.9
평 균	8.3	3.7	15.6	8.8

자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.

이 기간의 부문별 성장률을 보면 농수산 분야는 제2차 계획기간에 1.6%, 제4차 계획기간에 1.2%로 낮았으나 제1차와 제3차 계획기간에는 각각 5.9%와 6.2%의 성장률을 보여 1962-81년 사이에는 연평균 3.7%의 성장률을 기록하였다.

그러나 1962-81년의 기간에 광공업 부문이 15.6%의 높은 연평균 성장률을 보였으며 사회 간접자본 및 서비스 분야는 같은 기간에 8.8%의 연평균 성장률을 보였다. 따라서 1960-80년의 한국경제의 고도성장은 광공업 부문에 의하여 주도적으로 이루어졌다.

나. 산업구조의 변화

경제성장은 경제구조의 전환을 가져온다. 경제성장에 따른 구조전환의 일반적 패턴은 쿠즈네츠(Kuznets)에 의하면 첫째, 경제성장에 따라 전 산업 중 농업의 비중은 점점 감소하고 비농업 부문의 비중은 점증한다. 둘째, 생산단위의 규모가 확대된다. 셋째, 농촌보다 도시 부문이 빨리 성장하므로 인구와 노동력은 농촌을 떠나 도시로 이동한다.

한국경제는 1960년대 중반부터 쿠즈네츠가 지적한 바와 같은 구조전환을 시작했다. GNP중 농업의 비중은 1960년 36.8%에서 1964년에는 46.8%까지 상승했으나 1965년부터 감소하기 시작하여 1980년에는 19.0%로 크게 줄었다.

광공업 부문은 1960년 15.9%에 불과하였으나 지속적으로 증가하여 1980년에는 거의 2배 수준인 28.9%로 증가하였으며 특히 제조업 부문은 1960년 13.8%에서 1980년에는 2배 이상으로 증가한 27.5%를 보였다. 서비스업은 20년 동안 40%를 그대로 유지하나 건설, 전기, 가스, 수도업 부문은 크게 증가하여 1960년 4.1%에서 1980년 9.9%로 상승하였다.

이처럼 1960-80년의 고도성장에 따라 우리나라의 산업구조는 같은 기간 농업 부문이 크게 줄고 광공업 부문, 그 중 특히 제조업 부문의 성장이 괄목할 만하였다. 즉 경제의 고도성장에 따라 제조업 부문의 비중이 크게 늘어났다.

1960-80년의 고도 경제성장 과정에서 생산단위의 규모 확대도 뚜렷하였다. 이 기간에 개인기업보다 법인기업의 비중이 증가하고 법인기업 중에서도 중소기업보다 대기업의 비중이 크게 증가하였다. 제조업체수는 1960년대 전반기부터 빠르게 증가하였으나 1960년대 후반과 1970년대 전반에는 정체하였으며 이 시기에 대기업이 현저하게 증가하였다. 제조업체 중 대기업의 부가가치 비중은 1963년 47%로부터 71년에는 72%로 급증하였다(이헌창, 1999, p.488). 이것은 규모의 경제를 가지는 수출

<표 1-3> 국내총생산의 산업별 구성과 공업구조(경상가격 기준)

단위: %

년 도	농림어업	광 공 업		건설·전기 가스수도업	서비스업	공업구조	
			제조업			경공업	중화학공업
1960	36.8	15.9	13.8	4.1	43.2	76.6	23.4
1961	39.1	15.5	13.6	4.4	41.0	73.7	26.3
1962	37.0	16.4	14.4	4.6	42.1	71.4	28.6
1963	43.4	16.3	14.7	3.9	36.3	70.3	29.7
1964	46.8	17.4	15.6	3.7	32.1	69.6	30.4
1965	38.0	20.0	18.0	4.7	37.2	68.6	31.4
1966	34.8	20.5	18.6	5.1	39.6	65.9	34.1
1967	30.6	21.0	19.1	5.3	43.0	65.3	34.7
1968	28.7	21.6	20.1	6.2	43.5	62.0	38.0
1969	27.9	21.7	20.3	7.2	43.2	62.4	37.6
1970	26.9	22.4	20.9	7.1	43.6	62.2	37.8
1971	26.6	22.5	21.0	6.6	44.2	60.8	39.2
1972	27.2	22.5	21.1	5.9	44.4	59.6	40.4
1973	26.7	23.5	22.2	5.7	44.1	63.0	37.0
1974	24.9	26.2	24.9	5.8	43.0	59.1	40.9
1975	24.8	27.2	25.7	5.4	42.6	50.1	49.9
1976	24.9	27.5	25.9	5.9	41.7	52.1	47.9
1977	23.5	28.8	27.4	5.8	41.9	50.7	49.3
1978	22.3	28.4	26.8	6.9	42.3	48.5	51.5
1979	20.4	28.3	26.7	8.8	42.5	47.0	53.0
1980	19.0	28.9	27.5	9.9	42.2	45.1	54.9

자료: 송병락(1992), 『한국경제론』.

공업 부문과 중화학공업을 집중 육성하는 성장전략에 따라 대기업이 우위를 가지는 시장집중이 크게 진전한 것이다. 우리나라의 공업 구조를 보면 1960년대까지는 경공업 위주였으나 1970년대 이후 중화학공업이 크게 증가하였다. 1960년 경공업은 76.6%, 중화학공업은 23.4%였으나 1980년에는 경공업은 45.1%로 감소하고 중화학공업은 54.9%로 확대하였으며 이것은 1973년부터 정부가 중화학공업을 적극 육성하였기 때문이다. 중화학공업은 고도의 기술과 대규모 생산 시설을 특징으로 하는 규모경제 산업이기 때문에 이 기간에 우리 경제의 생산단위는 규모화가 진전된 것이다.

<표 1-4> 한국인구지표의 변화(1960-80)

구 분	단위	1960	1965	1970	1975	1980
총인구	천명	24,945	28,327	31,435	34,679	37,407
경제활동인구	천명	7,556	8,859	10,199	12,340	14,454
인구 중 농업인구	%	66.4	59.6	51.6	46.4	32.3
비농업인구	%	33.6	40.4	48.4	53.6	67.7

자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.

쿠즈네츠의 경제 구조전환의 세 번째 특징은 농촌인구의 도시이동이다. 공업화의 진전에 따라 GNP나 총노동에서 차지하는 농업의 비중은 급격하게 감소하여 상대적으로 농업의 중요성이 낮아질 뿐만 아니라 총노동에서 차지하는 농업노동의 비중도 1960년의 66%에서 1980년에는 32%로 격감하였다. 공업화와 함께 도시화도 빠르게 진행되어 1960년에 28%에 불과하던 도시인구가 1982년에는 61%로 늘어났고 도시인구의 연평균 성장률도 1960-70년에는 6.5%, 1970-82년에는 5.0%를 보였다.

이처럼 한국경제의 산업구조는 1960-80년에 쿠즈네츠가 지적한 고도의 구조전환을 이루었을 뿐만 아니라 이 기간에 뚜렷한 전환점을 보였다. GNP에서 농림수산업의 비중이 서비스업의 비중보다 낮아진 것이 1965년이며 광공업 비중보다 낮아진 것이 1973년이다. 1978년에 농업의 고용비중이 서비스업의 고용비중보다 낮아졌고, 광공업의 고용비용보다 낮아진 것은 이보다 조금 지난 1985년이지만 이 기간에 생산이나 고용 등 모든 면에서 농업이 가장 비중이 낮은 산업이 되었다.

2. 고도 경제성장의 특성과 전략

가. 고도 경제성장의 배경

우리나라의 고도 경제성장은 4.19와 5.16 이후 군사정권이 추진한 경제개발계획에 의하여 이루어졌다. 4.19의 정치적 민주화와 경제적 정의에 대한 욕구는 1960년대 초까지 경제적 빈곤과 후진성을 벗어나지 못한 우리나라의 경제현실에서 근대화를 위해서는 어느 정도 희생해야 한다는 국민적 공감대를 얻을 수 있었다. 이것은 민간자본이 미약한 당시의 상황에서 국가주도에 의하여 경제의 자력적 성장 기반을 구축하고 형평한 분배를 어느 정도 유보할 수 있다는 대의명분을 얻을 수 있었기 때문이다(이현창, 1999, p.430). 따라서 1960-80년에는 국가의 개발독재가 가능한 상

황에서 정부가 산업 간의 자원 배분에 주도적으로 개입하여 수출산업이나 생산성이 높은 산업을 선별적으로 육성하고, 경제성장과 산업구조의 고도화를 촉진시켜 국가의 산업경쟁력을 높일 수 있었다.

1960년대 중반부터 무상원조가 유상차관으로 바뀌면서 경제자립을 위한 수입대체 공업화가 국내시장의 협소와 원조감소로 애로에 봉착하자 정부는 대외 지향적인 공업화로 경제정책의 방향을 수정하였다. 고도성장을 위한 자본은 군사정권 초기에는 부정축재자의 재산 몰수와 국유화, 1965년의 대일청구권 자금과 월남파병에 따른 차관도입, 용역과 상품의 월남 수출과 군납, 군인의 송금 등에 따른 월남특수가 외화 부족을 메우는 데 큰 역할을 하였다. 1976년부터는 수출 증대가 이루어지고 중동건설 붐에 따라 호황국면이 지속될 수 있었다. 특히 1973년 이후 중화학공업에 대한 정부의 투자전략에 따라 철강, 화학, 비철금속, 기계, 조선, 전자 등 전략업종의 급성장으로 수출품에 대한 자본집약도가 빠르게 상승하고 산업 간의 연관효과가 커졌다.

나. 고도 경제성장의 특성

1960년대 이후의 고도 경제성장은 수출주도의 시장 친화적 경제성장의 특성을 가진다. 또한 높은 성장의 변동이 심한 인플레이와 많은 무역적자를 수반한 성장이라 할 수 있다(송병락, 1992, pp.349-350).

후진국은 경제발전을 위해서 자본재, 중간재 및 기술이 필요하며 이를 공급하기 위해서는 선진국으로부터 수입할 수 있는 외환이 있어야 한다. 외환은 해외차관으로 얻거나 수출을 통해 조달해야 하며 따라서 수입대체나 내부 지향적 산업화전략보다 시장경제에 의한 수출 지향적 개발정책이 중요하다. 고도성장기의 한국경제는 생산 시설 확대에 따른 초과수요와 사회간접자본의 부족으로 인한 공급애로 등 개발 인플레이가 발생하였다. 1960년대와 1970년대 우리나라 고도성장의 특징을 보면 GNP 디플레이터가 1962-70년간 17.5%, 1970-80년간 20.6% 연평균 상승률을 보이고 1965-80년간 소비자물가의 연평균 상승률은 14.9%를 보여 높은 물가상승을 동반한 고도성장의 특징을 나타냈다.

이처럼 시장경제를 바탕으로 한 대외 지향적 고도성장에서 우리나라는 물가상승만이 아니라 1980년대 중반까지 지속적인 외환부족에 직면하였다. 수출을 성장의 동력으로 삼은 고도 경제성장에서 수출의 증가는 빨랐다. 그러나 성장초기에는 자원이 부족하고 기술에 대한 국제 경쟁력이 낮아 수출품 생산에 필요한 소재, 부품, 생산 시설 등 원자재와 기계장비를 수입했기 때문에 수입액의 증가도 빨라 무역수지의

<표 1-5> 물가상승률과 국제수지

단위: %, 백만달러

년 도	물가상승률		국제수지			
	도매물가	소매물가	수 출	수 입	무역수지	경상수지
1960	9.8	-	32.8	343.5	-311	13.4
1961	13.3	-	40.9	316.1	-275	33.1
1962	9.8	-	54.8	421.8	-367	-55.5
1963	19.6	-	86.8	560.3	-473	-143.3
1964	35.8	-	119.1	404.4	-285	-26.1
1965	9.9	-	175.1	463.4	-288	9.1
1966	9.0	11.4	253.0	716.4	-466	-103.4
1967	5.5	10.2	320.2	996.2	-676	-191.9
1968	8.7	11.0	455.4	1,462.9	-1,008	-440.3
1969	6.4	12.4	622.5	1,823.6	-1,201	-548.6
1970	9.0	15.4	835.2	1,984.0	-1,149	-622.5
1971	9.0	14.0	1,067.6	2,394.3	-1,326	-847.5
1972	13.9	11.7	1,624.1	2,522.0	-898	-371.2
1973	7.2	3.0	3,225.0	4,240.3	-1,015	-308.8
1974	42.0	24.3	4,460.4	6,851.8	-2,392	-2,022.7
1975	26.3	25.4	5,081.0	7,274.4	-2,193	-1,886.9
1976	12.1	15.3	7,715.3	8,773.6	-1,059	-313.6
1977	9.0	10.0	10,046.5	10,810.5	-765	12.3
1978	11.8	14.5	12,710.6	14,971.9	-2,261	-1,085.2
1979	18.6	18.2	15,055.5	20,338.6	-5,284	-4,151.1
1980	39.0	28.7	17,504.9	22,291.7	-4,787	-5,320.7

자료: 송병락(1992), 『한국경제론』.
이헌창(1999), 『한국경제통사』.

적자는 점차 확대되었다. 1960년 무역적자가 3억 11백만 달러에서 1980년에는 47억 87백만 달러에 이르렀다. 이처럼 무역규모가 커지면서 수출입액이 국민총생산에서 차지하는 비중을 나타내는 무역의존도가 커져서 1961-64년간에 20% 정도였으나 1980-81년간에는 80%를 넘었다. 수출이나 수입의 비중은 특히 미국과 일본에 1960년 수출의 72.6%, 수입의 59.4%로 편중되었다. 1980년에는 수출의 43.7%, 수입의 48.2%로 비록 약간 낮아지기는 하였으나 두 나라에 대한 의존도가 컸다. 이처럼 1960-80년의 고도성장경제는 물가상승과 외환부족에 따른 경제의 취약성이 시장경제에 그대로 노출되어 있는 시기로 볼 수 있다.

다. 고도 경제성장의 전략

1960-80년의 고도 경제성장은 4차에 걸친 경제개발 5개년계획에 따라 국가주도의 개발전략과 대외 지향적 성장전략의 추진에 의하여 이루어졌다(이헌창, 1999, pp.433-454).

이 기간 경제개발계획의 기본 목표는 자력적 성장구조의 달성으로 정부 주도에 의하여 경제개발 전략을 강력히 추진하였다. 정부 주도하 경제개발계획 초기에는 공기업의 확대와 민간자본의 육성과 지도에 주력하였다. 철강, 정유, 석유화학, 비료, 전력 등 자본집약적인 기간산업은 외자도입에 의하여 건설하였다. 이때 민간기업이 국제적 차관을 얻기가 어려웠기 때문에 정부의 개입은 불가피하였다.

<표 1-6> 경제개발계획의 목표와 실적

계획기간	부 문	경제성장률(%)	
		계 획	실 적
제1차 계획 (1962-66)	GNP 성장률	7.1	8.3
	농림수산업	5.7	5.5
	광공업	15.1	14.8
	사회간접자본 및 기타 서비스업	5.4	8.9
제2차 계획 (1967-71)	GNP 성장률	7.0(10.5)	10.0
	농림수산업	5.0(4.3)	2.3
	광공업	10.7(20.2)	20.2
	사회간접자본 및 기타 서비스업	6.6(10.7)	12.3
제3차 계획 (1972-76)	GNP 성장률	8.6	12.1
	농림수산업	4.5	6.3
	광공업	43.0	21.2
	사회간접자본 및 기타 서비스업	8.5	9.1
제4차 계획 (1977-81)	GNP 성장률	9.2	5.5
	농림수산업	4.0	-0.1
	광공업	14.2	9.7
	사회간접자본 및 기타 서비스업	7.6	5.1

주: ()는 수정계획.

자료: 변형운 편저(1989), 『한국경제론』.

민간자본에 대한 지원과 육성은 재정지원, 금융지원, 차관도입을 통하여 이루어졌다. 즉 기간산업과 외화 획득산업에 대한 세제혜택, 산업정책목표에 따라 특혜자금 배분에 의한 정책금융, 차관도입의 인가 기준 설정과 상업차관의 지불보증으로 민간자본 부문도 정부의 개발전략에 따라 이루어졌다. 또한 1973년 이후 중화학공업이 추진되면서 정부의 정책금융 대출도 급증하였다.

이처럼 기업에 대한 강력한 정부의 자금지원만이 아니라 노동통제가 이루어져 수출산업을 위한 저임금체제가 강화되었다. 1960년대에는 조직적인 노동운동이 미약했기 때문에 정부의 노동통제에 대한 필요성이 크지 않았으나 1970년대 이후 노동운동의 태동과 고양에 따라 강력한 정부의 노동통제가 시작되었다.

정부 주도의 개발전략에 따라 경제성장은 대부분 7% 이상의 연평균 성장률을 목표로 하였다. 이러한 목표는 제4차 계획기간 중 농업 부문의 마이너스 성장 등 요인에 따라 목표치를 제대로 달성하지 못했을 뿐이며 대부분 계획기간에 목표를 초과하여 연평균 성장률이 10%를 넘는 높은 성장을 보였다. 특히 2차 계획 기간 중에는 당초의 경제성장률 목표인 7%를 수정하여 10.5%로 상향조정하였으며 제3차 기간에는 계획치 8.6%를 훨씬 초과한 12.1%를 달성하였다(표 1-6).

이러한 고도성장은 대외 지향적인 공업화전략에 따라 이루어졌다. 제1차 계획기간 중 광공업 부문의 연평균 성장률은 14.8%, 제2차 계획기간에는 20.2%, 제3차 계획기간에는 21.2%라는 고도성장을 이루었기 때문이다. 즉 정부 주도하에 수출공업의 육성으로 외향적 공업 부문 성장전략에 따른 것이다. 외향적 성장전략은 수출지원과 외자도입을 중심으로 이루어졌다. 수출지원은 수출품에 대한 내국세 면제, 수출업체에 대한 은행의 자동대출승인, 수출금융의 저리대출 등 제도적 요인과 금리와 환율의 현실화정책이다. 금리와 환율의 현실화는 시장경제가 확대되면서 수출과 저축을 촉진하는 결과를 가져왔다. 한편 외자도입을 촉진하기 위한 정책으로 외자에 대한 감면세, 정부의 지불보증 등의 제도를 정비하였다. 그 결과 외자의 증대에 따라 이 기간에 외채문제가 야기되기 시작하였다.

그러나 이 과정에서 만성적인 식량 부족으로 외국의 식량수입을 위한 외화지출은 외환수지를 악화시켜 공업화 전략에 필수적인 외환지출을 압박하였다. 그뿐만 아니라 수출주도에 의한 공업화를 추진하기 위하여 중요한 저노임의 유지는 주곡자급에 의하여 가능하기 때문에 농업 부문의 식량증산이 고도 경제성장 전략의 일환으로 대두하였다. 따라서 고도 경제성장기 1960년대의 농업정책은 쌀 증산을 위한 용수 개발, 개간, 간척 등 농업 생산기반의 조성에 초점을 맞추었으며 1970년대에는 다수

확 신제품 개발에 의한 주곡자급이 농업 부문의 우선적인 과제가 되었다.

제 2 절 고도 경제성장과 농업문제

1. 농업문제, 농촌문제, 농민문제

가. 농업문제

우리나라의 고도 경제성장은 앞 절에서 본 바와 같이 시장경제의 활성화, 지속적인 개발인플레이와 무역적자에 의한 외환부족 등의 특성을 지녔으며 정부 주도에 의한 대외지향 공업화전략에 의하여 압축성장을 이루었다. 이러한 고도 경제성장의 과정에서 농업은 공업화를 위하여 노동과 토지를 공급하는 등 경제발전을 위한 농업의 역할을 수행하면서도 다음과 같은 몇 가지 문제점을 노출하였다.

공업화에 의한 고도 경제성장에 따라 농업은 상대적으로 생산력이 낮아 공업과 농업의 생산력 격차로 농공간의 소득격차를 야기한다. 정부 주도에 의한 대외 지향적 공업화 전략은 이 기간 비교적 높은 농업성장에도 불구하고 농업 부문과 공업 부문 생산력의 상대적 격차를 크게 하여 경제성장에 따른 농업문제를 가져왔다. 농업과 공업의 생산력 격차는 농공간의 소득격차를 초래하여 궁극적으로는 농촌노동력의 도시 이동을 촉진하기 때문이다. 농업 부문 노동력의 이농으로 농업 노동생산성을 높이거나 농촌노동력 부족을 메우기 위한 농기계와 대체는 농산물 가격이 농가소득을 보장하지 못하는 상황에서 결국 농가부채문제로 나타날 수밖에 없다. 또한 고도 경제성장으로 식품 소비구조가 달라지면서 식량자급률이 낮아져 부족한 외환을 식량수입에 지출해야 한다.

고도 경제성장에 따라 시장경제에서 농산품은 수요의 소득탄력성과 가격탄력성이 낮기 때문에 경제성장에 따라 GNP에서 상대적으로 그 비중이 작아지고 농가소득이 낮아진다. 또한 경제성장에 의한 식품 소비의 수요 패턴이 달라져서 쌀과 같은 곡물류에 대한 수요보다 과일, 채소, 축산물 등 수요의 소득탄력성이 높은 식품의 소비가 늘어난다. 특히 우리나라의 자원구조가 축산물 생산에 한계를 보이기 때문에 수입 사료에 의존한 축산물 생산이 사료수입으로 인한 무역적자를 가중시켰다. 따라서 1960-80년에는 녹색혁명의 성취에 의하여 주곡자급을 이루었음에도 불구하고 식품 소비구조의 변화로 식량의 자급률은 저하하고 만성적인 무역적자에서

식량수입을 위한 외환지출이 증가하였다.

이처럼 1960-80년 한국경제의 고도성장은 결과적으로 농업문제를 초래하게 되었다. 다음 <표 1-7>에서 1960년을 기준으로 농업노동 생산성지수는 1978년 253.6으로 비교적 높은 성장을 보였다. 그러나 제조업 부문은 692.4의 높은 성장을 이루어 제조업 생산성 패리티지수는 1978년 283.3의 높은 격차를 보였다. 따라서 이 기간 공업 부문의 고도성장으로 농업과 공업의 생산성 격차는 경제의 고도성장에서 나타나는 농업문제를 초래하였다. 우리나라 식량 자급도는 1965년 93.9%였으나 1980년에는 56.0%로 감소하였다. 농림수산물 총수입량은 1970년 4억69백만 달러에서 1980년에 31억64백만 달러로 약 7배 증가하였으며 농림수산물 무역적자는 1970년 251백만 달러에서 1980년 1,234백만 달러로 약 5배 증가하였다. 이처럼 고도 경제성장을 위한 공업화의 추진 과정에서 식량자급도의 감소에 따라 식량수입을 위하여 부족한 외환지출의 증대를 초래하는 국가의 식량 부족문제는 고도 경제성장 전략의 과정에서 나타난 농업문제라 할 수 있다.

<표 1-7> 농업과 공업의 노동생산성 격차

년 도	노동생산성 지수			생산성 패리티 지수	
	산업총합 (농업제외)	제조업	농업	산업/농업	제조업/농업
1960	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1961	117.7	112.2	104.2	107.2	107.7
1962	115.9	114.9	110.6	104.8	103.9
1963	122.5	122.4	110.8	110.6	110.5
1964	133.2	133.2	124.9	106.6	106.6
1965	154.8	156.6	127.3	121.2	122.9
1966	160.6	162.8	145.7	110.2	111.7
1967	188.9	191.5	135.7	139.2	141.0
1968	222.4	229.7	146.1	152.2	157.2
1969	274.4	290.3	176.0	155.9	164.9
1970	210.5	327.4	183.1	169.6	178.8
1971	338.2	360.0	186.1	181.7	193.4
1972	364.9	392.5	180.7	201.9	217.2
1973	401.9	425.9	181.4	221.6	234.8
1974	436.0	473.4	190.3	229.1	248.8
1975	472.4	521.0	211.0	223.9	246.9
1976	504.5	560.1	236.7	213.1	236.6
1977	556.0	618.4	246.2	225.8	273.9
1978	619.8	692.4	253.6	244.4	283.3

자료: 문팔용(1980), “농산물가격정책의 전개”, 『한국농업의 근대화과정』, 한국농촌경제연구원 연구총서3.

뿐만 아니라 고도성장에 따라 시장경제가 확대되면서 농업의 환경보존이나 공익적 기능은 시장실패(market failure)에 따른 농업문제에 직면하게 된다. 농업생산의 공익적 기능은 농업의 비교역적 특성을 나타내는 홍수 조절기능, 수자원의 함양, 토양 침식방지, 대기보전, 자연경관과 휴식 공간의 제공 등으로 시장경제에서 이러한 기능에 대한 대가가 농민들에게 지불되지 않는 불리한 특성을 나타낸다. 시장경제에서 농민들이 되돌려 받을 수 없는 농업의 공익적 기능에 대한 대가는 경제가 성장하면서 시장경제의 확대에 따라 나타나는 농업문제라 할 것이다.

고도 경제성장 과정에서 나타난 지속적인 인플레이와 무역적자로 농업의 역할은 값싼 노동력 제공을 위한 곡가의 저위로 설명할 수 있다. 낮은 농산물 가격은 직접 인플레이를 완화할 뿐만 아니라 가계비의 부담을 덜어 낮은 노임으로 해외시장에서 경쟁력을 높여 수출증진의 기반이 되기 때문이다. 따라서 1970년대 주곡자급을 위한 다수확 신품종 벼의 개발에 정부가 역점을 둔 것은 이러한 배경에서 고도경제성장을 위한 정부의 전략중의 하나로 볼 수 있다. 이처럼 1960-80년 기간에 통일벼 개발로 주곡자급은 이루어졌다. 그러나 고도 경제성장에 따라 시장경제가 진전되면서 오히려 식량자급률이 낮아지고 농업과 공업 간의 생산력 격차가 확대되어 나타나는 농가소득문제만이 아니라 농업의 공익적 기능에 따른 시장실패로 인한 농업문제가 표면화되기 시작하였다.

나. 농촌문제

고도경제성장에서 나타나는 농촌문제는 도시와 농촌의 지역 간 사회 문제를 공간적 구조문제로 파악하는 것이다. 경제성장 과정에서 농촌의 인구동태 및 사회적 환경변화나 도시와 농촌의 지역 격차를 사회구조면에서 볼 수 있다. 우리나라 1960-80년의 고도 경제성장은 서울과 부산을 성장 축으로 수출주도형 공업화에 의하여 추진되었다.

이 기간 고도 경제성장에 따라 인구의 지역적 분포는 집적경제(aggregation economy)에 의한 도시의 인구집중과 농촌의 과소화(過疎化)현상으로 나타났다. 그 결과 도시에서는 주택문제, 교육문제, 교통문제 등 도시문제가 심화되고 농촌에서는 젊은 노동력의 이농으로 노동력 부족, 고령화, 농촌의 복지시설 낙후로 인하여 농촌의 과소화와 공동화(空洞化)가 빠르게 진행되었다. 이처럼 고도 경제성장에 따라 도시와 농촌의 공간적 불균형문제가 구조적으로 나타나게 되었다.

물론 1970년대에 정부는 수도권 인구집중을 억제하고 국토 이용관리의 효율화를

도모하기 위하여 국토종합개발계획을 수립하는 등 노력을 시도하였다. 그러나 고도 경제성장 과정에서 기본적으로 서울과 부산을 중심으로 하는 거점개발 전략은 지역 격차를 심화시키고 국토공간의 분극화(分極化) 현상을 초래하였다. 따라서 이 시기 고도성장에 따른 농촌과 도시의 격차가 커져 농촌의 낙후는 도시와 농촌의 누적적 악순환 현상을 초래하여 농촌문제가 나타나기 시작했다.

고도의 경제성장은 국토의 불균형 발전에 따른 농촌의 공동화만이 아니라 도시와 농촌의 소득격차를 확대하여 이농이 빠르게 진행되어 농촌인구가 크게 감소하였다. 1960년 14,559천명으로 전체 인구의 58.2%를 차지하던 농가인구가 1980년에는 10,827천명으로 28.4%로 감소하였다. 1960-65년에는 농촌의 인구가 8.6% 증가하였으나 1975-80년에는 -18.3%로 격감한 것이다.

이처럼 농촌인구가 감소한 배경에는 고도 경제성장에 따라 농촌과 도시의 소득격차가 확대된 것이 중요한 이유의 하나가 된다. 1965년 농가소득은 112천원, 농업소득은 88천원으로 가계비 101천원의 96.4%가 농업소득에 의하여 충당되었고 도시근로자 소득의 99.3%에 이르렀다. 그러나 1980년에는 농가소득은 2,693천원으로 그 중 농업소득이 1,755천원이며 고도의 경제성장에 따라 농외소득의 비중이 1965년의 21.4%에서 34.8%로 증가하였다. 그러나 그것은 미미한 증가이며 농업소득에 의한 가계비 충족도는 82.1%로 낮아졌다. 또한 1980년의 도시근로자 소득의 95.9%에 그쳐 1970년대 중반 통일벼 개발 등으로 농업성장이 높은 몇 년을 제외하고는 1960-80년에 농가소득은 도시근로자 소득에 비하여 점차 낮아지는 추세를 보였다. 이 기간 농촌의 상대적 소득 감소로 이농이 급증하여 도시와 농촌의 불균형 성장으로 인한 농촌 문제를 야기하기 시작하였다.

다. 농민문제

고도 경제성장 과정에서 나타나는 농민문제는 농민들의 주체적 의식문제이다. 경제성장에 따라 도시민과 농민, 노동자와 농민과 같은 계층 간의 갈등으로 농민의 정체성 확립이나 농민조직이 태동하여 농민의 사회 참여가 활발해 지는 것을 농민 문제로 파악하는 것이다. 따라서 민주사회에서 농민의 사회적 지위나 정치적 지위 또는 농민과 도시민의 계층적 불균등을 문제의 소재로 보며 궁극적으로는 농민의 정치력을 배양하여 농민의 후생복지의 증진을 도모하고자 한다.

고도 경제성장에서 농업과 공업의 생산력 격차로 농가소득 저하가 가져온 농업 문제와 농촌의 상대적 저발전에서 오는 농촌문제, 정부 주도 개발사업에 의한 농민소

외는 결과적으로 농민의 주체의식을 일깨우고 계층 간의 갈등을 증폭시키는 농민문제로 발전한다. 고도의 경제성장에 따라 1970년대 우리나라 농민들은 정체성이나 의욕을 상실하여 마침내 농촌에서 향도이촌(向都離村) 현상이 뚜렷한 것이 사실이다.

그러나 시장경제의 진전에 따라 농산물 수요와 공급의 비탄력성은 농산물 가격의 폭등과 폭락으로 가격의 불안정을 가져와 농업생산의 불안정에 따른 농민들의 농산물 가격에 대한 문제의식이 나타났다. 특히 농산물 가격 안정을 위한 외국 농산물의 도입과 고도 성장 과정에서 나타나는 인플레이를 억제하고 수출 증대를 위하여 저노임을 뒷받침하는 농산물 가격정책 등은 농민들의 정부불신으로 이어졌다. 또한 이농의 진전에 따라 농가노동력을 대체하기 위한 농업기계화가 가져온 농가부채문제 등 농업문제가 단순한 농민 개인의 문제가 아닌 고도 경제성장 과정에서 나타난 구조문제라는 의식화에 따라 기독교와 가톨릭 등 종교단체와 연계되어 농민운동이 태동되기 시작하였다.

사실 1960년대에 농민문제로서 농민운동은 농지개혁 이후 농촌의 소작문제가 농업이슈로 대두될 만큼 성숙하지 않았고 농가부채문제도 표면화되지 않아 심각한 상황은 아니었다. 그러나 고도 경제성장으로 도농 간의 소득격차가 점차 커지고 농가부채가 농촌의 사금융에 의한 고리채보다 대부분 농협의 제도금융으로 전환된 1970년대 중반부터 가톨릭농민회나 기독교농민회 등이 주도하는 농협 민주화투쟁이나 함평 고구마사건을 비롯하여 농민의 권익신장을 위한 농민운동이 대두되기 시작하였다. 그러나 이 시기의 농민운동은 유신체제에서 민주화 운동과 연계되거나 1970년대부터 정부의 노동통제가 본격화되면서 격화되기 시작한 노동운동과 연계되어 1980년대 농민운동을 준비하는 시기라 할 수 있다.

2. 식량문제, 농가소득문제, 농업구조문제

가. 식량문제

경제성장에서 나타나는 농업문제 가운데 식량문제가 가장 중요하다. 경제발전의 초기 단계에는 인구 증가가 빠르고 경제성장으로 소득이 증대하면 식량의 소비가 증가한다. 국민의 식량을 충족시키지 못하여 나타나는 식량부족 문제는 단순히 농업문제에 한정되지 않고 사회 전체의 생존문제로서 국민경제의 핵심을 이룬다. 더구나 식량 부족으로 농산물 가격이 오르면 노동 집약적 공업화에 의하여 국제 경쟁력을 유지하는 경제성장의 초기 단계에 생활비 상승과 이에 따른 임금상승을 가져

와 국제 경쟁력을 약화시킨다. 또한 외국에서 식량을 수입하기 위한 외환의 사용은 무역수지를 악화시킨다.

우리나라는 1950년대까지 절대식량 부족을 미국의 잉여농산물 PL480호에 의한 무상원조로 메울 수 있었다. 그러나 1960년대 초 경제개발 5개년계획을 추진하면서 미국의 무상원조가 현금결제로 바뀌고 외환지출이 늘어나면서 식량수입을 위한 외환지출은 외환수지를 크게 악화시키고 공업화를 위하여 필요한 자재수입 등에 대한 외환지출을 제약하였다. 경제개발 초기 외곡도입에 의한 저곡가 정책은 만성적인 인플레이를 억제하는 데 기여하기도 하였다. 그러나 수출주도형 공업화를 통하여 고도 경제성장을 추진하는 과정에서 저노임의 유지와 외화절약의 필요성에 따라 주곡자급을 위한 증산정책이 1960년대 중반부터 시작되었고 이를 뒷받침할 수 있는 고미가정책이나 이중곡가정책이 1960년대 말 대두되었다.

식량 증산정책은 1, 2차 경제개발 5개년계획에서 농업용수 개발사업이나 경지정리사업, 개간 및 간척 등 농업 생산기반 조성이 추진되었고 외국 차관도입에 의한 대단위 농업 종합개발사업으로 발전되었다. 결국 농업시험연구와 기술보급을 전담한 기구로 개편한 농촌진흥청이 다수확 신품종인 통일벼를 개발 보급하여 1970년대 중반 주곡자급을 달성할 수 있었다.

경제성장에 따라 소득상승으로 쌀 소비가 증가하면서 정부는 밀가루와 보리로 쌀을 대체하는 등 쌀 소비억제를 위하여 강력한 행정력을 발휘하였다. 쌀 자급이 이루어진 1977년까지 쌀의 도정도(搗精度)를 7분도로 낮추고 막걸리 원료로 쌀 사용을 금지하여 쌀 소비를 통제하는 데 모든 행정력을 동원하였다. 이처럼 1960-80년 기간 정부는 식량자급을 위하여 생산과 소비 등 모든 면에서 강력한 행정통제에 의하여 식량수급정책을 편 것이다.

그러나 소득상승에 따라 식품 소비구조가 크게 바뀌어 1970년대 중반 이후 쌀 소비가 감소하기 시작하고 정부의 쌀 소비 억제정책의 영향으로 밀가루와 옥수수 소비량은 지속적으로 증가하였다. 특히 소고기의 소비는 1960년 1인당 0.5kg에서 1980년에 2.6kg, 돼지고기는 1960년 2.3kg에서 1980년에 6.3kg으로 증가하였다. 채소류와 과실류 등 소득탄력성이 높은 농산물의 소비가 크게 늘고 곡물 중 보리, 서류 등의 소비가 감소하였다. 경제성장에 따라 축산물의 소비가 크게 늘면서 사료의 대부분을 수입 사료에 의존할 수밖에 없는 우리나라 축산물 생산구조에서 비록 주곡자급을 이루었음에도 불구하고 식량의 자급률은 크게 저하하였다. 우리나라는 68%가 산지이나 경제성장으로 노임이 상승함에 따라 초지개발에 의한 초식가축 육성은

높은 초지관리 비용으로 경제적 타당성이 낮아 사료곡물을 외국에서 수입할 수밖에 없기 때문이다.

경제의 고도성장 과정에서 식량문제는 양특적자(糧特赤子) 문제를 초래하였다. 정부는 식량증산을 위하여 농민들의 증산의욕을 돋을 수 있는 수매가 인상을 재정적자로 매웠기 때문이다. 특히 수출주도형 공업화전략을 추진하는 과정에서 도시노동자 가계비 부담의 완화로 지속적인 저임금을 유지하기 위하여 방출가격을 낮게 하는 이중가격제도가 1972년부터 본격적으로 시행되었다. 방출가격과 판매가격의 비를 나타내는 결손율이 1972년 5.7에서 1980년 20.7로 증가하여 이와 같은 결손액의 누증으로 양특적자문제가 나타났다. 이처럼 1960-80년 기간 고도 경제성장에서 나타난 식량문제는 비록 주곡자급을 이루었음에도 불구하고 경제성장에 따른 농산물의 수요구조 변화로 식량자급률이 하락하고 주곡자급으로 수출주도형 공업화전략을 위한 농산물 가격정책에 따라 결국 양특적자문제로 귀결되었다

나. 농가소득문제

경제성장 과정에서 농업생산력이 증가하여 식량 공급이 수요를 초과하더라도 농업문제로서 식량문제는 해결되나 농산물 수요의 특성에 따라 농산물 가격 하락으로 농가소득이 낮아지면 농업문제는 식량문제에서 농가소득문제로 전환한다. 따라서 농업과 공업, 도시와 농촌, 노동자와 농민의 소득격차가 확대되면 경제성장 과정에서 상대적인 농가소득의 저위로 농가소득문제가 나타난다.

농가소득을 높이기 위해서는 정부가 경쟁적인 외국 농산물의 수입을 막는 국경보호 조치를 취하거나 농산물 가격을 지지하고 농업 투입물에 대한 보조금을 지급하는 등 농업 보호정책이 중요하다. 또한 토지생산성을 높이고 경지면적을 확대하여 농업 노동생산성을 높여 농업소득을 올리거나 농촌에 공장을 유입시켜 농민들이 농외소득을 얻을 수 있는 기회를 확대하여 농외소득 증진으로 농가소득을 높일 수 있다.

1960-80년 농업의 생산성 증가는 통일벼를 개발하여 주곡자급을 달성하기 위한 정부의 노력으로 연평균 성장률이 3.41%라는 비교적 높은 성장을 이루었고 농업 총생산에 대한 농업생산성의 기여는 75.5%를 보여 노동생산성은 연평균 5.05%의 높은 성장률을 보였다. 이처럼 높은 농업의 노동생산성 증가에도 불구하고 농가소득은 도시근로자 소득에 미치지 못하여 농업소득으로 가계비를 충족할 수 없어 도시로 농업노동력의 이농이 크게 늘어났다.

농가소득 중 농업소득을 높이기 위해서는 농업의 규모화로 생산비를 낮추거나 정

부의 농산물 가격지지와 비료, 농기계 등 농업투입물에 대한 보조정책으로 농업 경영비를 낮추어야 한다. 정부는 경제개발 초기 단계에 대외 수출경쟁력이 낮아 내수 시장의 확대와 주곡자급에 의한 저임금체제를 유지하기 위하여 이중곡가제를 통하여 농가소득을 높여 1970년대 중반 비교적 높은 농가소득을 보인 것도 사실이다.

우리나라는 농가소득의 구성이 대부분 농업소득에 의하여 주도되었다. 그러나 일본과 대만은 아시아적 소농생산의 특징을 가지면서도 농가소득 중 80% 이상을 차지하는 농외소득의 증진에 의하여 농가소득을 높일 수 있었다. 우리나라는 1960년대 이래 농가부업사업이나 새마을공장 건설 등 농외소득을 높이기 위한 정책 추진에도 불구하고 1962년 농가소득의 20.6%를 차지하던 농외소득의 비중이 1980년 34.8%에 머물렀다. 이것은 농촌공업화에 대한 실효성이 낮아 농민의 비농업 부문 취업이 극히 제한적이었기 때문이다. 그 이유는 우리나라 경제 성장정책이 도시화와 공업화를 중심으로 추진되어 농촌과 도시, 농업과 공업의 연계가 이루어지지 않았기 때문이다. 특히 수출지향 공업화정책은 대도시의 공업단지를 중심으로 추진되어 공장의 지방분산보다 농촌노동력의 이농에 의하여 공업화가 이루어졌기 때문에 농민들의 농외소득을 높이기 위한 기회가 제한되어 농가소득 중 농외소득의 비중이 낮은 것이다. 따라서 농외소득이나 농산물 가격지지정책에 의한 농업소득의 증가로 농가소득의 증대를 이룰 수 없어 농가소득문제에 직면하게 되었다.

다. 농업구조문제

경제성장 과정에서 농산물 가격지지나 농외소득의 증진에 의하여 농가소득문제가 해결된다 하여도 개방경제에서는 농업의 국제 경쟁력을 높이기 위하여 농업의 구조조정문제가 대두한다. 농업의 구조조정문제는 경제성장 과정에서 나타나는 도농 간의 소득격차를 해소하기 위하여 중요하다. 농업의 구조조정문제는 경제성장 과정에서 농업과 공업, 도시와 농촌의 성장 격차에 따라 언제나 나타나는 것이 사실이다. 그러나 농산물 개방이 이루어지지 않는 경제에서는 농외소득의 증진이나 농산물 가격지지에 의하여 농가소득문제가 어느 정도 해결될 수 있기 때문에 농업 구조조정이 필수적인 것은 아니다.

농외소득의 증진은 농가의 겸업농 체제를 뜻하며 전업농에 비하여 농업 자원 배분의 효율성이 낮다. 따라서 겸업농은 농업생산의 국제경쟁력이 낮기 때문에 개방 경제에서는 비록 농외소득 증대에 의하여 농가소득이 높다 해도 농업의 규모 확대를 통한 구조조정으로 농업생산의 국제 경쟁력을 높여야하는 문제에 직면하게 된

다. 농업의 구조문제는 농지소유와 농지 임대차, 농업 기계화 및 농지가격 등 여러 가지 요인에 의하여 결정된다.

겸업농의 농지소유는 전업농의 농지규모 확대를 저해하여 농지소유에 의한 농업 구조조정을 어렵게 한다. 그러나 임대차에 의한 경영규모 확대로 농업구조조정이 가능하다. 임대차에 의한 경영규모의 확대는 농업 기계화가 중요한 요인이 된다. 농업 기계화는 양수기나 탈곡기를 주로 한 전통적 작업단계에서 경운기, 분무기 등 소형 동력기 단계를 거쳐 트랙터, 콤바인 등 대형 농기계 도입이 필수적인 단계로 이전한다. 농산물 개방에 따라 농업의 국제경쟁력을 높이기 위해서는 대형 농기계에 의한 규모경제의 이점을 살려 생산비를 낮추어야 하며 따라서 농업의 구조조정 문제가 보다 현실적으로 대두된다.

우리나라의 농지소유 및 임대차구조는 농지개혁 이후 영세 자작농체제가 기본적인 특징이며 호당 경지규모는 1960년 0.86ha에서 1980년 1.02ha로 뚜렷한 변화를 보이지 않았다. 또한 이 기간 전체 농가호수에서 차지하는 0.5-2.0ha의 중농층 농가가 농가호수나 경지면적의 비중이 높아져 중농 표준화 현상이 나타났다. 이 기간 임차지의 비율은 1960년 13.5%에서 1980년 21.3%로 상승하였다. 자작농은 1960년 73.6%에서 1980년 55.9%로 줄고 자작 겸 임차농은 19.6%에서 39.6%로 늘었으며 순 임차농은 그 비중도 작고 변화도 크지 않았다.

농지가격의 추이는 현실지가가 수익지가보다 높아 현실지가와 수익지가의 괴리 현상을 보였다. 특히 1960년대 초 논 값의 절반 수준을 보이던 밭과 과수원의 가격이 1980년대에 들어 논 값보다 상승속도가 빨라 논 값에 육박하였다. 이것은 도시화, 공업화에 따른 농지전용과 농지투기 등의 요인에 따라 나타나는 현상이다.

우리나라 농기계의 보급은 1960년대 이후 이농에 의하여 농촌노동력이 줄기 시작하여 노동력 감소에 따른 노임 상승으로 1970년대의 경운, 정지작업을 위한 기계화 단계를 거쳐 수도작 일관작업 체계를 위한 대형콤바인, 트랙터단계로 접어들었다. 그러나 농지소유의 영세성에 따라 임차지에 의한 경영확대를 통하여 농업기계화가 이루어지기 시작하였다.

이처럼 농지의 소유구조의 영세성과 농지가격의 현실지가와 수익지가의 괴리 현상은 농지의 임대차에 의한 경영확대와 기계화를 가져왔으나 1960-80년대의 중농표준화현상에서 보는 바와 같이 농업구조조정문제는 한계를 보일 수밖에 없었다.

따라서 농업개방의 확대에 따라 농업경쟁력을 높이기 위한 농업구조조정의 문제는 고도 경제성장에서 보다 현실적인 농업문제로 대두되기 시작하였다.

제 3 절 경제성장과 농업의 역할

1. 식량 및 노동과 토지의 공급

경제발전을 위한 농업의 역할은 존스톤과 멜러(Johnston and Mellor, 1961)에 의하여 다음과 같이 5가지로 요약되었다. 첫째, 경제발전은 농산물 수요증대를 가져오며 식량의 부족은 경제성장을 저해한다. 둘째, 경제발전의 초기 단계에서 농산물 수출 확대는 가장 중요한 소득과 외화 획득의 수단이다. 셋째, 공업 부문 및 다른 확대하는 경제 부문을 위한 노동력 공급은 농업 부문에서 이루어진다. 넷째, 국민경제에서 가장 큰 부문을 차지하는 농업 부문이 사회적 간접자본 등에 투자할 수 있는 자본을 형성할 수 있다. 마지막으로 농민들의 현금소득이 국내시장에서 공업 부문 확대를 위하여 가장 중요한 자극이 된다. 이처럼 경제발전을 위한 농업의 역할은 단순한 토지나 노동력 보급원에서 적극적인 기능적 역할로서만이 아니라 경제발전을 위한 선도부문(leading sector)으로서 역할을 강조하였다.

1960년 이후 1980년까지 한국의 경제성장이 고도화되는 시기에 농업은 경제발전을 위하여 식량을 공급하였으며 국내 시장의 확대와 노동과 토지를 제공하였다. 일제 식민지 시대나 해방이후 1960년대에 이르기까지 자원 위주의 농업에서 농업은 국민의 절대 식량이 부족한 시기에 농업의 경제발전에 대한 역할보다 식량 공급으로 국민생활을 안정시키는 데 기여한 것이 사실이다. 이 시기에는 농업기술개발과 생산성 증대로 농업잉여의 창출에 의한 농업 부문의 자본이전보다 낮은 농산물 가격에 의한 정부의 양곡정책을 통한 농민의 희생에 의하여 국민생활의 안정화에 기여한 것이다. 또한 이 시기에는 계량화하기는 어려우나 농촌의 인간자본(human capital)형성에 의한 성장잠재력 배양도 농업의 경제발전을 위한 역할로 볼 수 있을 것이다.

과학기술 위주의 농업과 시장경제 위주의 농업으로 돌아선 1960-80년대의 경제성장을 위한 농업의 역할은 공업 부문에 대한 토지와 노동력 공급이나 공업화를 촉진하기 위한 국내시장 제공에 기여하였다. 공업화 과정에서 농촌의 전체 인구가 1971년부터 감소하기 시작하였으며 그 후에도 이농이 빠르게 진행되었다. 또한 경제성장에 따라 공업화에 의한 농지전용이 이루어져 농지면적도 1968년을 정점으로 지속적으로 감소하였다. 이 기간에 주곡을 자급하게 됨으로써 식량수입을 위한 외화를 절약하게 된 것도 공업화를 위한 농업의 기여로 평가할 수 있다.

주곡자급을 목표로 한 이 시기의 농업정책은 과거 1950년대까지와는 달리 식량

공급만이 아니라 경제발전을 위한 공업화 전략으로서 저임금과 그에 의한 수출 확대나 식량수입을 위한 외화절약에 기여한 것도 사실이다. 당시 수출을 주도한 대기업들은 낮은 국제경쟁력으로 해외수출의 벽을 뚫지 못하자 아직까지 내수시장에서 가장 큰 몫을 차지하고 있는 농촌에 눈을 돌려야 했다. 1968년 10월 대기업들의 모임인 전국경제인연합회는 곡가 및 양곡정책 방향에 관한 의견서를 발표하여 정부에 고미가 정책을 촉구하였다. 그러나 보이지 않는 본질적인 그들의 목적은 당시 해외수출 경쟁력이 낮은 공산품의 국내 판매시장 확대를 도모한 것으로서, 고미가(高米價)에 의한 농가소득 증진으로 내수시장 확대를 시도한 것이다. 따라서 공산품의 해외수출전략이 제자리를 차지하기까지 우리나라 농업은 공업화를 위한 토지와 노동력의 공급만이 아니라 국내시장 확대와 해외에서 식량수입을 위한 외화를 절약하는데 주요한 역할을 한 것이다.

그러나 이 기간에 농산물 수출 확대와 외화 획득은 제한적이었다. 경제발전 초기인 1960년대 초 농업의 비중이 크기 때문에 농산물 수출의 비중도 40%를 넘는 큰 비중을 차지하였다. 그러나 수출주도형 공업화 정책에 의하여 공산품 수출의 급속한 신장에 따라 농산물의 수출에서 차지하는 비중은 그 절대액의 상승에도 불구하고 10%대로 낮아졌다. 따라서 이 기간에 농업 부문의 농산물 수출을 통한 경제발전의 기여는 미미하였다고 볼 수 있다.

2. 자본의 공급과 공익적 기능

경제성장에서 농업의 역할은 식량과 노동력, 토지의 공급만이 아니라 역사적으로 보면 농업 부문 잉여가 공업화를 위한 자본축적으로 중요한 기여를 하였다. 따라서 이 기간 우리나라 국내 자본형성을 위한 농업의 역할을 보기 위하여 국내 자본형성과 농업 부문의 저축기여도를 계측한 실증적 연구 결과(Ban, Moon and Perkins, 1980)를 검토하여 볼 수 있다. <표 1-8>에서 알 수 있듯이 1960년까지 농가 저축률은 부(負)의 값을 보인다. 해방 후 초반기와 한국전쟁 후에는 절대적으로 식량이 부족하여 절량농가가 속출하였기 때문에 농가 저축률이 부(負)의 값을 보인 것은 당연한 일이다. 1962년부터 농가 저축률은 정(正)의 값을 보이며, 1970년대 이후에는 6%수준까지 상승하는 경향을 보인다. 그러나 이처럼 농가 저축률이 국내 총생산에 대한 국내 자본형성의 비율에 비해 낮은 수치를 보여 반성환 등은 이 시기에 농업의 자본형성 부문에서 경제발전을 위한 농업의 기여는 크지 않고 오히려 이 시기의

<표 1-8> 국내 자본형성과 농업 부문의 저축기여도

구 분	국민총생산에 대한 국내 자본 형성비율	농가 저축률
1958	13.0	-2.6
1959	10.7	0.6
1960	10.9	-0.7
1961	13.1	-
1962	13.0	2.5
1963	18.5	2.6
1964	14.6	2.4
1965	15.2	2.9
1966	21.7	2.1
1967	22.1	1.5
1968	26.8	2.2
1969	29.8	1.6
1970	27.2	2.2
1971	25.6	6.4
1972	20.9	4.0
1973	26.2	6.2
1974	31.4	1.9
1975	27.1	6.2

자료: 반성환, 문팔용, 퍼킨스(1980), 『Rural development』, Harvard University Press.

농업성장은 비농업 분야의 성장에 의하여 더 영향을 받은 것으로 결론지었다.

김학은(1989)은 부등가교환 이론의 시각에서 가치표에 입각한 농업과 비농업의 부등가 교환표의 접근 방법으로 1977-85년 기간을 대상으로 농업의 경제성장에 대한 기여를 실증적으로 계측하였다. <표 1-9>에서 총저축률에 대한 가치유발에 의한 저축률의 기여도가 농업에서 비농업으로 유출된 가치가 자본축적에 미친 기여도를 의미한다. 김학은은 “이 계산에 의하면 농업에서 비농업으로 유출된 가치가 저축으로 전환된 비율은 국민 순생산 총액에 대해 대략 연평균 1%미만이고, 총저축에 대한 기여도(비율)도 대략 연평균 1% 미만에 불과하다. 이 결과를 놓고 볼 때 최소한 이 기간에는 비농업의 성장을 위하여 농업이 착취당하였다고 주장하기에는 미흡하다. 결국 이렇게 볼 때, 가치표의 방법론에 의한 정공법으로 이 문제를 재검토 하였으나, 결과는 최소한 1977-85년에는 반성환 등의 결과와 크게 다르다고 볼 수는 없다”고 결론을 맺었다.

<표 1-9> 한국 농업의 가치유출과 저축 기여도

구 분	국민저축률(A)	해외저축률(B)	총저축률(C)	가치유발에 의한 저축률(D)	기여도(D/(C))
1977	0.2516	0.0060	0.2573	-0.0025	-0.0097
1978	0.2637	0.0328	0.2965	-0.0050	0.0169
1979	0.2658	0.0765	0.3423	0.0032	0.0093
1980	0.1991	0.1019	0.3010	0.0070	0.0233
1981	0.2049	0.0979	0.3028	0.0000	0.0000
1982	0.2092	0.0697	0.2789	0.0006	0.0022
1983	0.2535	0.0474	0.3009	0.0015	0.0050
1984	0.2793	0.0402	0.3195	0.0014	0.0044
1985	0.2859	0.0310	0.3169	0.0020	0.0063

자료: 김학은(1989), 『산업화와 농업의 역할: 산업 간 이전에 관한 계량분석, 산업화와 농업경제의 동태적 관계』, 21세기 농정자료 시리즈 10, 한국농촌경제연구원.

그러나 김학은(1989)도 정당하다고 인정하였듯이, 김동희(1980)가 주장한 바 1960년대의 경제발전은 1950년대의 농업이 형성한 인간자본에 힘입은 바가 크기 때문에 반성환 등의 연구는 1950년대를 취급한 장기적인 동태분석이 아니라는 한계를 부인할 수는 없다. 따라서 이러한 자본축적을 위한 농업의 기여에 대한 계량적 분석 결과는 농업의 경제발전에 대한 역할을 과소평가 하였다고 볼 수 있을 것이다.

이처럼 1960-80년 기간 한국의 고도성장 과정에서 농업의 역할은 식량 공급, 노동력 공급, 국내시장확대 등을 위하여 기여한 바가 크나 국내 자본형성이나 수출에 의한 외화 획득의 역할은 두드러지지 않은 것으로 나타났다. 이것은 이 기간 주곡 자급과 연평균 3.41%라는 비교적 높은 농업성장률을 보였으나 잉여농산물 도입과 차관 형태의 외자도입에 의하여 수출주도형 공업화로 추진된 한국의 고도경제성장 정책에 따라 우리나라 농업의 역할이 상대적으로 낮게 나타난 것이다. 사실 이 기간 춘궁기의 절량농가나 곡가의 계절적 폭등과 폭락 현상은 어느 정도 극복되었으며 교육투자로 인한 인간자본형성 등 계량적으로 파악하기 어려운 농업의 역할은 지대하다.

시장경제 위주의 농업으로 전환되면서 상업적 영농이 확대되고 경제작물이 증산되었으나 적절한 유통 환경의 개선이 뒤따르지 못하여 농산물 가격파동이 거듭되고 농가소득의 불안정이 가중된 것도 사실이다. 성장작목이 주도하는 농업에서 비닐하우스 등 기술 개발로 연중 생산되는 고등채소나 시설원예, 소비가 늘어난 과수와

축산물은 정부의 주산단지 조성사업이나 복합영농정책에 따라 급격히 늘어났다. 그러나 채소과동, 돼지고기과동 등을 되풀이하여 농민들의 농정불신이 깊어갔다. 그뿐만 아니라 가격과동의 반복으로 농가의 부채는 날로 누적되어 해방 후 혼란기의 농가 부채와는 성격과 규모를 달리했다. 1970년대 말 본격적인 무역자유화의 확대에 따라 수입 농산물로 인한 농산물 가격 폭락 현상이 심화되었다.

특히 이 기간에 식량자급을 위한 절대량 위주의 생산과 성장작목 확대가 가져온 환경 문제 등은 경제발전에 따른 농업의 역기능으로 나타났다는 사실도 간과할 수 없다. 국가정책으로 주도된 개간과 간척에 의한 농지의 외연적 확대와 다수확 생산을 위한 비료, 농약 등의 증가 투입에 의하여 지하수를 오염시키고, 토양침식에 의한 환경오염으로 생물다양성을 상실하는 등 환경 문제가 나타나기 시작하였기 때문이다. 그러나 이 시기에는 경제의 고도성장에 대한 정부나 국민의 열망에 따라 이러한 환경 문제에 대한 사회적 문제의식이 표출되지 않은 것도 사실이다.

제 4 절 본편의 구성

제6편은 우리나라의 고도 경제성장 과정에서 나타나는 농업문제, 농촌문제, 농민문제를 중심으로 모두 8장으로 구성되었다. 제2장부터 제6장까지는 수출주도 공업화를 위한 전략으로 녹색혁명을 통한 주곡자급이 이루어진 과정, 고도 경제성장에 따라 농업생산, 유통, 금융 등에서 나타나는 농업문제, 농업협동조합의 역할, 농업성장의 원천인 농업기술 보급 등을 검토하였다. 제7장은 고도 경제성장 과정에서 도시와 농촌의 성장 격차가 가져온 농촌 문제를 살펴보고 제8장은 이러한 경제성장에 따라 농업 문제와 농촌문제에서 농민의 정체성과 의식문제로 표출되는 농민 문제를 살펴보았다.

제2장은 고도 경제성장기에 농업성장이 어떻게 이루어졌는가를 농업의 총생산, 총투입 및 총생산성의 성장을 중심으로 살펴보았다. 또 농업성장에 따라 농업구조가 어떻게 변화하였는가를 보고 이 시기에 농업성장을 주도한 농업생산성의 성장과정과 성장원천을 검토하였다. 특히 식량수급 문제를 개관하여 잉여농산물 도입이 우리 국민경제와 농업에 어떤 영향을 미쳤는가를 보았다. 사실 우리나라는 경제성장 과정에서 농업의 자본축적이 이루어지지 않았으나 잉여농산물과 외국자본의 도입에 의하여 식량과 자본의 부족을 대처하였다. 따라서 무상원조가 중단되면서 수

출주도 공업화를 추진하는 전략으로 저임금 유지에 필수적인 주곡자급을 위한 벼 다수확 신제품 개발의 배경이 된 과정을 살펴보았다. 또한 통일벼 개발에 의한 녹색혁명으로 주곡자급을 이룬 경제적 평가와 신제품 개발의 의의를 구명하였다.

제3장은 주곡자급에 중요한 농업생산 기반 조성과 농지제도 및 농업 기계화 문제를 정리하였다. 농업생산 기반 조성은 초기에는 농업용수개발, 경지정리 및 개간과 간척사업이 중심이었으며 그 후 외국차관에 의한 대단위 종합개발사업의 전개 과정을 검토하였다. 농지제도는 농지소유와 임대차문제, 농지전용과 보전문제, 그리고 농지법제정 시도를 살펴보았다. 농업기계화문제는 농기계 보급과 농기계정책, 농기계생산과 유통문제, 그리고 농기계 이용조직이 어떻게 달라졌는가를 검토하였다.

제4장은 고도 경제성장에 따라 시장경제 위주의 농업으로 전환하면서 나타나는 농산물 가격과 유통 및 농산물무역을 살펴보았다. 농산물 가격문제는 곡물가격, 청과물가격, 축산물가격 등 품목별 농산물 가격정책의 전개를 개관하고 이 기간에 주곡자급을 이루는 데 중요한 양곡정책으로 이중곡가제도와 여기서 파생된 양특적자문제를 검토하였다. 농산물 유통문제는 생산물과 투입물시장의 유통 문제와 교환가공, 저장 등 기능별 농산물 유통 문제를 살펴보았다. 농산물 무역은 농산물 수출입 추이와 농산물 무역 제도, 그리고 무역정책의 변화를 정리하였다.

제5장은 농업금융시장과 종합농협으로 발족한 농업협동조합의 역할을 살펴보았다. 농업금융시장의 변화는 1961년 농촌고리채정리 이후 농업금융정책의 변화과정을 보고 경제성장에 따른 농업금융구조의 변화를 검토하였다. 농협의 역할은 정부의 농협지원에 따라 단위농협의 경영기반 구축으로 농협의 사업신장 과정을 정리하였다.

제6장은 농업성장과 녹색혁명의 원천이 되는 농업기술의 개발과 보급에서 중요한 농사시험연구제도, 농촌지도기구 및 농업교육을 살펴보았다. 농사시험연구는 농촌진흥청의 설립에 따라 농업연구제도의 변화와 농업연구자원의 구성과 배분, 농업연구 인력의 변화를 중심으로 정리하였다. 농촌지도기구의 변화는 농업기술 보급체계, 농촌지도사업, 농촌지도인력과 재원의 변화를 검토하였다. 농업교육은 농촌교육문제와 산학협동, 농촌사회교육의 전개 과정을 살펴보았다.

제7장은 고도 경제성장에 따라 나타나는 농촌문제로 도농 간 소득격차에 따른 이농 문제와 농촌공업화와 농의소득 문제를 살펴보았다. 우리나라 고도 경제성장은 거점개발 방식의 공업화전략에 따라 국토의 불균형 발전을 가져오고 도농 간의 소득격차로 이농에 의하여 농촌문제가 어떻게 나타났는가를 보았다. 새마을 공장 건

설 등 농촌공업화의 추진결과와 이에 따른 농외소득정책을 평가하였다.

마지막으로 제8장은 고도 경제성장 과정에서 나타나는 농업문제와 농촌문제에 따라 농민의 정체성이나 의식문제로 나타나는 농민문제를 살펴보았다. 먼저 관주도형 재건국민운동과 새마을운동의 추진배경과 전개 과정을 보고 그 성과를 평가하였다. 또한 민간 중심의 농민조직과 농민운동에 대하여 사회적 배경과 성격을 구명하고 전개 과정, 성과와 평가를 검토하였다.

제 5 절 결 언

우리 경제는 1960-80년에 1950년대 노동과잉의 이중구조에서 벗어나 빠르고 지속적인 경제성장을 이루었다. 이것은 이 기간 4차에 걸친 경제개발 5개년계획으로 수출주도에 의한 노동집약적 공업화를 추진한 결과이다. 이처럼 공업화로 경제성장이 빨라지면서 경제구조도 크게 변모하기 시작하였다.

GNP나 총노동에서 차지하는 농업의 비중은 크게 감소하여 상대적으로 농업의 중요성이 낮아졌고 도시화도 빠르게 진행되었다. 빠른 경제성장으로 산업구조의 변화는 1960-80년에 뚜렷한 전환점을 보였다. 농림수산업의 비중이 서비스업의 비중보다 낮아진 것이 1965년이며 광공업 비중보다 낮아진 것이 1973년이다. 1978년에 농업의 고용비중이 서비스업의 고용비중보다 낮아졌고 1985년에 광공업을 비중보다 낮아져 이 기간에 생산이나 고용 모든 면에서 농업이 가장 비중이 낮은 산업이 되었다.

고도 경제성장은 수출주도의 시장 친화적인 경제적 특성을 보였으며 지속적인 인플레이와 무역적자를 수반한 성장이 이루어졌다. 또한 이때의 성장전략은 경제개발계획에 의한 국가주도의 개발과 대외 지향적 성장의 추진이었다.

고도성장의 추진 과정에서 농업은 통일벼 개발에 의한 녹색혁명을 성취하여 주곡 자급에 의한 국민 식량 공급의 역할만이 아니라 공업화를 위하여 양질의 노동력과 토지를 공급하고 내수시장을 확대하는 등 역할을 하였다. 그러나 경제성장에 필요한 자본축적이 농업 부문에서 이루어지지 않아 성장을 위한 자본은 외자도입에 의존하였다.

고도 경제성장 과정에서 농업은 공업 부문에 비하여 상대적으로 생산력이 낮아 농업과 공업의 생산력 격차에서 오는 농업 문제를 야기하였다. 또한 경제개발 과정

에서 인구의 지역적 분포는 집적경제(集積經濟)에 의한 도시의 인구집중과 농촌의 과소화(過疎化)현상으로 나타났다. 그 결과 농촌에서는 노동력 부족, 고령화, 농촌의 복지시설 낙후로 농촌의 공동화(空洞化)가 빠르게 진행되어 도시와 농촌의 소득격차에서 오는 공간적 불균형문제로서 농촌문제가 나타났다.

고도 경제성장에서 나타나는 농업과 공업의 생산력 격차에서 오는 농업 문제와 도시와 농촌의 소득격차에서 오는 농촌문제는 농민들의 정체성과 주체의식을 일깨워 도시민과 농민의 계층 간 갈등을 나타내는 농민문제로 발전하였다. 특히 농산물 가격 안정을 위한 외국농산물의 도입과 고도 경제성장 과정에서 오는 인플레이션을 억제하고 수출 증대를 위하여 저노임을 뒷받침하는 농산물 가격정책은 농민들의 정부 불신을 초래하였다. 따라서 농업문제가 단순한 농민 개인의 문제가 아니라 고도 경제성장 과정에서 나타난 구조문제라는 의식이 확대되어 1970년대 이후 농민조직이 태동되어 농민운동으로 나타나기 시작했다.

농업, 농촌, 농민문제는 1960년대 이후 고도경제성장에 따라 배태되기 시작하여 1970년대에 성숙되었다. 특히 농업문제는 경제성장에 따라 식량문제, 농가소득문제, 농업의 구조문제로 나타났다. 경제발전 초기 단계에 식량문제는 국민의 생존문제로 국가경제의 핵심을 이룬다. 식량 부족으로 농산물 가격이 오르면 도시민의 생활비가 상승하여 노임이 상승한다. 따라서 노동집약적 공업화로 국제경쟁력을 유지하는 경제성장 초기 단계에 외국에서 식량수입은 외환사용으로 무역수지를 악화시킨다. 이 기간에 비록 통일벼 개발보급으로 주곡은 자급하였으나 소득상승에 따른 식품 소비구조의 변화에 따라 식량자급률이 크게 하락하였다.

경제성장에서 비록 식량문제가 해결된다 해도 농산물의 특성에 따라 농산물 가격 하락으로 농가소득이 낮아지면 농가소득문제가 나타난다. 농가소득을 높이기 위해서는 외국농산물의 수입을 막는 국경보호나 농산물 가격지지 등 농업보호가 중요하다. 또한 농업생산력을 높여 농업소득증진과 농촌공업화에 의하여 농외소득을 높이는 기회를 확대해야한다. 1960년대 후반 이후 정부는 주곡자급에 의한 저임금체제를 유지하기 위하여 다수확 신품종인 통일벼를 개발하고 이중곡가제에 의하여 농가소득을 높였다. 또 농외소득 증진을 위하여 농가부업사업, 새마을공장 건설 등을 추진하였으나 수출지향 공업화정책은 대도시의 공업단지를 중심으로 공장의 지방 분산이 이루어지지 않았고 공업과 농업, 도시와 농촌의 불연계성에 따라 그 실효성이 제한되었다.

경제성장 과정에서 농산물 가격지지가 농외소득 증진으로 농가소득문제가 해소

된다 할지라도 개방경제 체제에서는 규모경제에 의한 농업생산의 국제경쟁력을 높이기 위하여 농업의 구조조정문제에 직면하게 된다. 소농경제 체제인 우리 농업은 1960-80년 기간 중 중농 표준화 현상에 따라 규모경제를 위한 구조조정이 어려웠다. 비록 임대차제도의 활성화와 이농에 따른 농촌노동력 부족으로 기계화가 진전되고 농업규모화가 이루어지기 시작해도 이 기간에 농업의 구조조정은 우리가 풀어야 할 농업문제로 대두되었다.

더구나 식량문제, 소득문제, 구조문제는 경제발전 과정에서 계기적으로 나타나며 선진국들은 경제발전이 따라 농업 문제를 단계적으로 해결하였다. 그러나 우리경제는 압축성장 과정에서 이러한 농업문제들이 복합적으로 동시에 나타났기 때문에 농업문제가 보다 복잡하고 어려운 것이 사실이다.

참 고 문 헌

- 김동희(1980), “한국경제의 근대화 과정에 있어서 농업의 역할과 과제”, 『농업경제연구』 21.
- 김성수(1996), 『한국경제의 발전』, 학문사.
- 김성호(2003), 『한국농촌·농업 100년사』, 한국농촌경제연구원.
- 김준보(1967), “해방후의 「씨레」 과정분석”, 『경제학 연구』.
- 김학은(1989), “산업화와 농업의 역할 : 산업 간 이전에 관한 계량분석”, 『산업화와 농업경제의 동태적 관계』, 21세기 농정자료 시리즈 10. 한국농촌경제연구원.
- 문팔용 외(1980), 『한국농업의 근대화과정』, 한국농촌경제연구원.
- 박정근(1989), “우리 농업경제를 인식하는 경제학의 패러다임들과 한계”, 『산업화와 농업경제의 동태적 관계』, 21세기 농정자료 시리즈 10. 한국농촌경제연구원.
- 박정근(1985), “농촌개발의 종합 연계화론”, 『논문집』 27, 전북대학교.
- 박진환(1988), “경제발전과 농업경제학과 졸업생들의 고용시장”, 『농업경제연구』 28.
- 박진환(1982), 『일본의 공업화과정에서의 농업과 식량문제』, 농협대학 농협발전연구소.
- 변형운(1993), 『한국경제론』, 유풍출판사.
- 서동균(2001), 『농업의 다원적 기능에 대한 경제적 가치』, 농촌진흥청.
- 송병락(1992), 『한국경제론』, 박영사.
- 안병직 편(2003), 『한국경제성장사』, 서울대학교 출판부.
- 엄영석(1989), 『한국경제학서설』, 법문사.
- 이승윤 외(1969), 『농공산품간의 교역조건에 관한 연구』, 한국경제개발협회.
- 이정환(1998), 『농업의 구조전환 그 시작과 끝』, 한국농촌경제연구원.
- 이헌창(1999), 『한국경제통사』, 법문사.
- 이호철(1979), “일제 침략하 한국의 농업경제를 돌아온 제 시각. 그 논쟁사에 관한 연구”, 『농업경제연구』.
- 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.
- Ban, S. H., P. Y. Moon and D. M. Perkins(1980), *Rural development*, Harvard University Press.
- de Janvry, Alain, et al.(1997), “*The Role of Agriculture in Economic Development: Visible and Invisible Surplus Transfer*”, California Agricultural Experiment Station, Giannini foundation of Agricultural Economics.
- Eicher, Carl K. and John M. Staatz(1984), *Agricultural Development in the Third World*, The Johns Hopkins University Press.
- Enke, Stehpen(1962), “Economic Development with Limited and Unlimited Supplies of Labor”,

Oxford Economic Papers 14(June): 158-72.

Hayami, Yujiro & Vernon W. Ruttan(1971), *Agricultural Development: an International Perspective*, The Johns Hopkins Press.

Hirschman, Albert O.(1958), "Economic Policy in Underdeveloped Countries", *Economic development and Cultural Change*.

Johnston, Bruce F. and John W. Mellor(1961), "The Role of Agriculture in Economic Development", *American Economic Review* 51(4).

Jorgenson, D. W.(1961), "The Development of a Dual Economy", *Economic Journal* 71.

Kim, D. H.(1980), "Roles of Agriculture in Economic Development in the Republic of Korea", *Agricultural Adaptation Process in Newly Industrialized Countries*.

Kuznets, Simon(1973), "Modern Economic Growth: Findings and Reflections", *American Economic Review* 63, 3(June).

Lewis, W. Arthur(1954), "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *The Manchester School of Economic and Social Studies* 22(2).

Nicholls, William H.(1964), "The Place of Agriculture in Economic Development", In *Agriculture in Economic Development*, edited by Carl K. Eicher and L. W. Witt.

Prebisch, Raul(1950), *The Economic Development of Latin America and Its Principal problems, Lake Success*, N.Y.: United Nations Department of Economic Affairs.

Ranis, Gustav, and John C. H. Fei(1961), "A Theory of Economic Development", *American Economic Review* 51(4):533-65.

Singer, Hans W.(1950), "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries," *American Economic Review* 40.

제 2 장

농업성장과 주곡자급

제 1 절 농업성장과 농업의 구조전환

1. 농업생산, 투입 및 총요소 생산성 변화

농업의 총생산, 투입요소 및 요소 생산성(total factor productivity)의 변화를 보면 농업성장의 특성을 파악할 수 있다. 우리나라 농업은 1960-80년 기간 총생산의 연평균 성장률이 3.41%로 다른 기간에 비해 가장 높은 성장률을 보였다. 농업 총생산의 성장은 생산요소의 성장과 총요소 생산성의 성장에 의하여 이루어진다. 1960-80년 동안 총요소의 연평균 성장률은 0.90%이며, 총요소 생산성의 연평균 성장률은 2.49%로 총요소의 총생산에 대한 기여는 26.47%, 총요소 생산성의 총생산에 대한 기여는 75.53%이다.

농업생산요소는 토지와 노동의 전통적인 생산요소와 생화학적 기술인 비료, 농약과 기계적 기술인 농기계와 같은 근대적 생산요소로 구분할 수 있다. 근대적 생산요소의 증가는 농업생산이 자원 위주의 농업에서 과학기술 위주의 농업으로 변화하는 것을 의미하며 또한 자급 위주의 농업에서 시장 위주의 농업으로 변화하는 것을 의미한다.

다음 <표 2-1>과 <표 2-2>에서 생산요소 연평균 성장률의 변화를 보면 전통적 생산요소와 근대적 생산요소를 분명하게 구분할 수 있다.

<표 2-1> 농업의 생산, 투입요소 및 총요소 생산성 변화(5개년 이동평균)

구 분	성 장 률			기 여	
	산출(①)	투입(②)	생산성(③)	투입(②/①)	생산성(③/①)
1920-1960	1.28	1.19	0.09	92.86	7.14
1960-1998	2.94	0.80	2.12	27.43	72.57
1920-1940	1.00	1.44	-0.44	-	-
1940-1960	1.50	0.89	0.61	59.33	40.67
1960-1980	3.41	0.90	2.49	26.47	75.53
1980-1998	2.27	0.65	1.60	29.00	71.00
1920-1998	2.11	1.01	1.09	48.19	51.81

자료: 1) 반성환(1974), 『한국농업의 성장(1918-1971)』.

2) 농림수산부, 『농림수산통계연보』, 각년도.

<표 2-2> 전통적 생산요소의 성장률(5개년 이동평균)

단위: %

구 분	농가인구	노 동	경작면적			수확면적
			논	밭	계	
1920-1960	1.20	0.66	0.12	-0.38	-0.10	0.10
1960-1998	-3.02	-2.53	-0.11	-0.22	-0.15	-0.94
1920-1940	0.88	0.38	0.36	-0.25	0.09	0.44
1940-1960	1.47	0.91	-0.12	-0.50	-0.28	-0.23
1960-1980	-1.46	-1.57	0.38	0.38	0.38	-0.37
1980-1998	-4.81	-3.65	-0.67	-0.91	-0.77	-1.60
1920-1998	-0.89	-0.92	0.01	-0.31	-0.12	-0.41

자료: 1) 반성환(1974), 『한국농업의 성장(1918-1971)』.

2) 농림수산부, 『농림수산통계연보』, 각년도.

다음 <표 2-3>에서 농업 총생산의 성장이 총요소생산성에 의하여 크게 좌우된 사실은 바로 근대적 생산요소의 성장이 총요소생산성에 영향을 주고 있다는 사실을 의미한다. 전통적인 생산요소인 토지나 노동은 마이너스 성장률을 나타내는 반면에 근대적인 생산요소인 비료, 농약, 농기계 등은 크게 성장하였으며 특히 1960-80년에 가장 높은 성장률을 보이고 있다는 사실은 이 기간에 농업생산의 성장률이 가장 높다는 사실과 일치한다.

<표 2-3> 근대적 생산요소의 성장률(5개년 이동평균)

단위: %

구 분	비 료	농 약	제재료	농기계	종자·씨앗	구입사료	계
1920-1960	8.35	10.85	0.80	8.01	5.27	-	6.97
1960-1998	5.87	15.66	11.01	13.78	3.64	5.34	7.10
1920-1940	16.84	16.88	1.00	12.99	8.25	-	9.33
1940-1960	0.09	4.63	0.56	2.87	2.12	-	4.33
1960-1980	6.58	21.45	12.85	13.02	2.99	3.26	5.83
1980-1998	5.06	9.26	8.89	14.67	4.40	7.82	8.60
1920-1998	7.23	13.35	5.72	10.93	4.53	7.60	7.13

자료: 1) 반성환(1974), 『한국농업의 성장(1918-1971)』.
 2) 농림수산부, 『농림수산통계연보』, 각년도.

<표 2-4> 노동생산성과 토지생산성의 성장률(5개년 이동평균)

단위: %

구 분	생산성 성장률		토지-노동 비율
	노동생산성	토지생산성	
1920-1960	0.61	1.38	-0.75
1960-1998	5.61	3.09	2.44
1920-1940	0.62	0.91	-0.29
1940-1960	0.58	1.79	-1.18
1960-1980	5.05	3.01	1.98
1980-1998	6.27	3.19	2.99
1920-1998	3.06	2.24	0.80

자료: 1) 반성환(1974), 『한국농업의 성장(1918-1971)』.
 2) 농림수산부, 『농림수산통계연보』, 각년도.

<표 2-4>는 노동생산성과 토지생산성의 성장률을 나타낸다. 표에서 1960년 이전에는 토지생산성의 성장률이 노동생산성 성장률보다 높았으나 1960년대 이후는 노동생산성의 성장률이 크게 높아졌다. 토지-노동의 비율도 1960년 이전에는 부(負)의 성장률을 보였으나 1960년 이후는 정(正)의 성장률을 보이고 있다. 이처럼 우리나라의 농업성장은 경제의 고도성장에 따라 투입물과 총 요소생산성의 변화가 분명하게 이루어졌으며 다음과 같은 농업의 구조 변화가 두드러지게 나타났다.

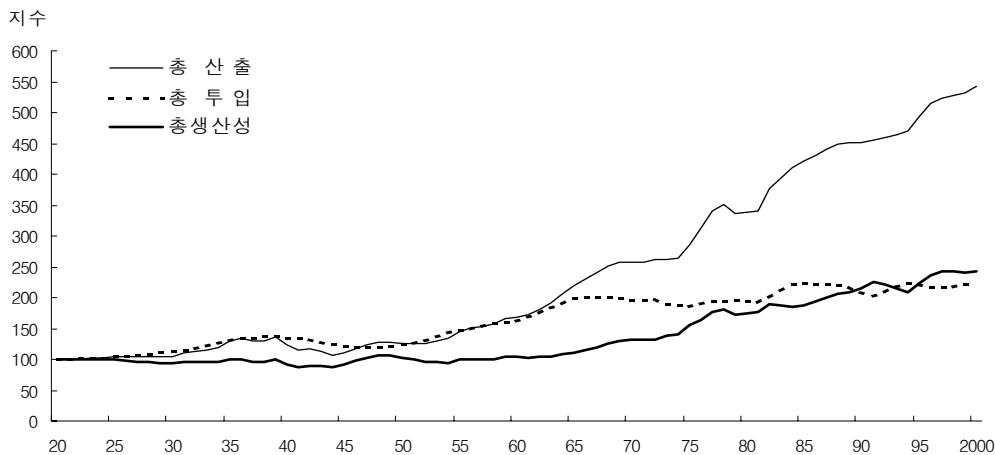
2. 농업의 구조전환

가. 과학기술 위주의 농업(Science-based Agriculture)

1960년대 이후의 우리 농업은 자원 위주의 농업(resource-based agriculture)에서 과학기술 위주의 농업(science-based agriculture)으로 변화한 것이다. 자원 위주의 농업은 토지, 노동과 같은 전통적인 투입물에 의하여 생산이 이루어지며, 과학기술 위주의 농업에서는 인적 자본을 바탕으로 비료, 농약, 농기구 등 근대적인 투입물에 의하여 농업생산력 증진이 농업성장을 주도하는 농업이다. 전통적인 농업 자원은 농업내부 농가에서 조달되며 근대적인 농업투입물은 비농업 부문에서 개발되어 공업 분야에서 공급되는 것이다. 따라서 자원 위주의 농업과는 달리 과학기술 위주의 농업은 공업 부문의 발전에 의하여 가능하다.

<그림 2-1>에서 한국 농업의 장기적 성장을 나타내는 총산출, 총투입 및 총요소 생산성의 추이를 볼 수 있다. 그림에서 1920년부터 1960년대까지 농업 총산출의 추이는 총투입의 추이와 비슷하여 총산출이 총투입에 의하여 이루어짐을 알 수 있다. 그러나 1960년대 이후 총산출과 총투입의 격차가 점점 크게 나타나 총산출은 총투입보다 총요소생산성에 의하여 설명될 수 있다. 즉 토지나 노동과 같은 전통적인 투입물보다 토지생산성과 노동생산성을 높일 수 있는 비료, 농기계 등 근대적 투입물을 통한

<그림 2-1> 농업 총산출, 총 투입 및 총생산성 지수의 추이(1920-2000)



자료: 반성환(1974), 『한국농업의 성장(1918-1974)』.

박정근(2000), 『농업생산기술평가의 시스템구축에 관한 연구』, 농촌진흥청.

농업생산성의 성장에 의하여 농업 총산출이 주도되고 있다. 이러한 사실은 1960년대 이후의 우리농업은 과학기술 위주의 농업으로 변화하고 있다는 것을 말한다. 이것은 과거 농업 위주의 우리경제가 빠른 공업화에 의하여 고도성장이 이루어지면서 농업성장에 미친 정(+)의 영향으로 볼 수 있다.

나. 시장경제 위주의 농업

앞서 본 바와 같이 1960년대 이후의 우리 농업은 자원 위주의 농업에서 과학기술 위주의 농업으로 전환하였다. 자원 위주의 농업에서는 토지나 노동과 같은 전통적인 투입물은 농가 내에서 조달된다. 그러나 과학기술 위주의 농업에서는 중요한 근대적인 투입물을 농가 내부에서 조달할 수 없고 농업 이외의 부문에서 개발되어 공업 부문에서 이를 공급하기 때문에 농민들은 이러한 새로운 투입물을 시장에서 구입할 수밖에 없다. 즉 비료, 농약, 농기계 등 농업생산성을 높이는 근대적 투입물은 시장에서 공급되고 이를 시장에서 구입하게 된다. 따라서 과거의 자급자족적 농업 생산은 시장경제에 편입되어 시장 위주의 생산으로 변화하게 된다. 투입물을 구입하기 위해서는 현금이 필요하며 이는 결국 산출물을 시장에 판매하여 얻을 수 있기 때문에 농가의 상품화율이 높아지고, 농업생산이 자급 목적보다 시장 판매 위주의 경영으로 바뀐다.

과거 1960년대 이전 자원위주와 자급 위주의 농업에서 중요한 농업문제는 식량문제였으며 대부분 농촌의 농가부채도 부족한 식량을 메우기 위한 성격이 강했다. 따라서 국가의 농업정책도 춘궁기의 절량농가에 대한 기아대책이 중요하였고 입도선매(立稻先賣)나 청전매매(靑田賣買) 등이 중요한 농정의 대상이었다. 자원 위주의 농업에서는 자연조건에 의한 풍흉이 농업생산에 큰 영향을 미쳤고 주기적으로 반복되는 자연재해에 농민들이 그대로 노출되어 있기 때문이다. 그러나 과학기술 위주의 농업에서는 자연재해에 대한 극복이 농업기술에 의하여 어느 정도 이루어져도 시장 위주의 농업은 농가소득문제가 크게 대두되고 농가부채는 그때 그때의 자연재해에 의한 풍흉보다 시장에서 농산물 가격문제에 따른 농업문제로 그 성격을 달리 하였다. 농산물 생산의 특성인 계절성이나 지역성이 시장에서 나타나 농산물 가격이 수요와 공급의 비탄력성으로 인하여 폭등·폭락 현상이 되풀이 된 것이 사실이다. 사실 1960년대 이후의 농업정책은 시장경제 위주의 특성에 따라 농산물 가격정책에 의한 농업소득 문제와 자원 배분문제가 중심과제이었다. 이 시기에 고미가 정책(1968)이나 이중 곡가제(1969), 보리 수매가격예시제(1972) 등 농산물 가격지지 정

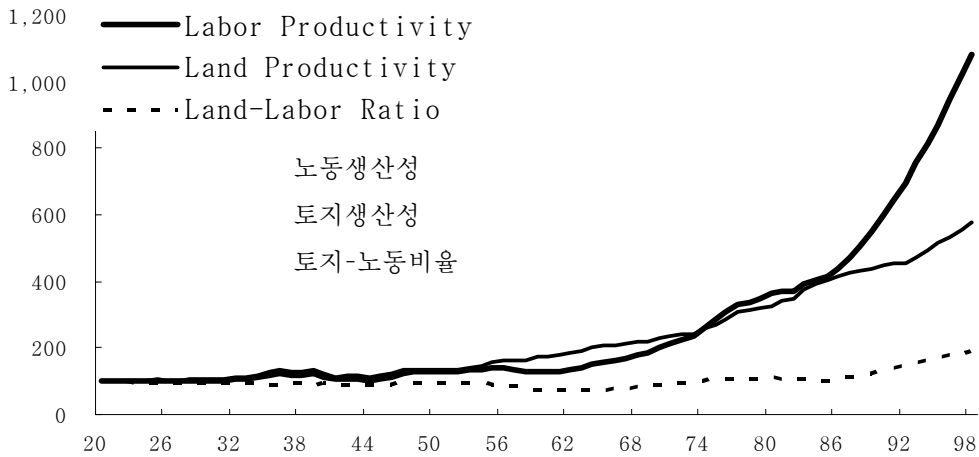
책이 도입된 배경은 시장경제 위주의 농업으로 전환되기 시작한 시대적 배경에서 이루어진 것이다.

다. 노동생산성 위주의 농업

1960년대 이래 우리 농업은 전통적인 투입물 위주의 농업에서 근대적 투입물 위주의 과학기술 위주 농업으로 변모하였다. 기술 위주의 농업에서 농업성장을 주도하는 농업생산성은 기계적 기술에 의한 노동생산성과 생화학적 기술에 의한 토지생산성으로 나누어 볼 수 있다. 만성적인 식량 부족 상황에서는 토지생산성을 높일 수 있는 단위면적당 수량을 증대시켜 식량 공급을 확대한다.

그러나 공업화의 진전에 따라 농촌의 노동력이 공업 부문으로 이동하여 노동력이 감소하는 1960년대 이후 우리농업의 생산성은 노동생산성 증대 방향으로 전환하였다. <그림 2-2>에서 1960년대까지는 토지생산성과 노동생산성의 추세가 비슷하나 토지생산성이 약간 높았으며, 1960년대 이후 비록 노동생산성이 토지생산성보다 낮으나 증가속도는 빨라지기 시작하였다. 그러나 1970년대 중반 이후 노동생산성의 증가가 토지생산성을 앞지르기 시작하여 토지생산성보다 노동생산성 위주의 농업으로 전환하였다. 이것은 한국의 경제성장에 따른 부존자원의 변화로 농업기술 진보방향이 달라진 사실을 나타낸다. 비록 우리나라의 경지면적은 크게 변하지 않았다 하더라도

<그림 2-2> 노동생산성, 토지생산성, 토지-노동 비율



자료: 박정근(2000), 『농업생산기술평가의 시스템구축에 관한 연구』, 농촌진흥청.

농가인구가 1967년을 정점으로 지속적으로 감소하기 시작했고 농림업 취업자 수도 1976년을 고비로 감소하기 시작하였기 때문에 노동생산성을 높이는 기술진보의 방향으로 전환한 것이다.

라. 성장작목 위주의 농업

1960년대 이후 우리 경제의 고도성장으로 국민소득 증가에 따라 농산물 소비 패턴이 변화되고 농업 생산구조도 크게 달라졌다. 농업 총생산액의 구성에서 소득탄력성이 낮은 전통적인 식량 생산의 비중이 작아지고, 소득탄력성이 높은 성장작목의 비중이 커진 것이다. 미곡의 비중은 1962년 62.05%에서 1981년 41.90%로 낮아지고 맥류와 서류, 두류, 작곡이 1961년 각각 8.58%, 7.65%, 3.78%, 0.64%에서 3.68%, 4.04%, 3.36%, 0.54%로 낮아졌다. 그 대신 채소는 6.84%에서 22.41%로, 과수는 2.23%에서 6.94%, 축산은 6.47%에서 14.93%로 크게 확대되어 소득탄력성이 높은 작목의 신장이 급격히 이루어졌다. 이러한 농산물 구성의 변화는 농산물 소비 패턴을 간접적으로 반영하고 있다. 시장경제의 진전에 따라 소비의 변화에 농업경영이 적응하고 있다는 사실을 나타낸다.

농업생산액 구성의 변화는 농업성장에서도 나타나고 있다. 1962-81년의 농업총생산 연평균 성장률은 비교적 높은 3.17%이며 미곡은 1.06%, 두류와 잡곡은 각각 2.54%, 2.31%를 나타내고 있다. 특히 맥류와 서류는 이 기간 각각 -1.33%, -0.24%로 마이너스 성장률을 보였다.

그러나 성장작목인 채소는 9.82%, 과수는 9.51%, 축산은 7.81%의 높은 성장률을 보여 이 기간 비교적 높은 농업성장률은 과수, 채소, 축산 등 성장작목에 의하여 주도되었다. 따라서 경제의 고도성장으로 농업은 자원 위주의 농업에서 과학기술 위주의 농업으로, 자급 위주의 농업에서 시장경제 위주의 농업으로 전환하면서 기술과 시장의 힘에 의하여 전통적인 농업생산에서 보다 성장작목 위주의 농업으로 전환된 것이다.

이처럼 경제성장에 의한 소비 패턴의 급격한 변화는 농업 생산구조의 변화를 가져왔음에도 불구하고 국내 자원구조의 제약에 따라 생산의 변화가 소비의 변화에 미치지 못했다. 곡물의 국내자급률이 1960년에 94.5%였으나 점점 낮아져 1980년 56.0%에 불과한 것은 이러한 사실을 반영한다. 곡물 중에서 밀과 옥수수의 자급률이 크게 떨어졌으며 이것은 소득상승에 따라 곡물의 수요보다 축산물의 수요가 상승하여 수입 사료가 늘어난 결과이다. 이처럼 이 기간에 곡물의 소비패턴 변화가 식량의 자급률 하락을 가져와 경제성장의 영향이 농업 부문에 가시적으로 나타나기 시작했다.

<표 2-5> 품목별 농업총생산액의 변화

단위: 억원, %

구 분	1962	1971	1981	성장률(1962-81)
총 계	99,954(100.0)	139,988(100.0)	180,851(100.0)	3.17
미 곡	62,017(62.05)	72,117(51.52)	75,769(41.90)	1.06
맥 류	8,575(8.58)	13,007(9.29)	6,650(3.68)	-1.33
서 류	7,648(7.65)	12,237(8.74)	7,321(4.04)	-0.24
두 류	3,781(3.78)	5,430(3.88)	6,085(3.36)	2.54
잡 곡	637(0.64)	647(0.46)	983(0.54)	2.31
채 소	6,840(6.84)	16,164(11.55)	40,537(22.41)	9.82
과 수	2,232(2.23)	5,557(3.97)	12,552(6.94)	9.51
화 훼	-	-	492(0.27)	-
특 작	1,362(1.36)	2,201(1.57)	2,375(1.31)	2.97
축 산	6,469(6.47)	10,896(7.78)	27,006(14.93)	7.81
양 잡	393(0.39)	1,730(1.24)	1,090(0.60)	5.51

자료: 박정근(2000), 『농업생산기술평가의 시스템구축에 관한 연구』, 농촌진흥청.

<표 2-6> 주요 곡물의 국내 자급률

단위: %

구 분	쌀	보 리	밀	옥수수	콩	서 류	기 타	곡물전체
1960	100.8	110.4	33.9	18.9	79.3	100.0	100.0	94.5
1965	100.9	106.0	27.0	36.1	100.0	100.0	100.0	93.9
1970	93.1	106.3	15.4	18.9	96.1	100.0	96.9	80.5
1975	94.6	92.0	5.7	8.3	85.8	100.0	100.0	74.1
1980	95.1	57.0	4.8	5.9	35.1	100.0	89.9	56.0

자료: 농림부, 『농림업주요통계』, 각년도.

제 2 절 농업생산성 성장의 과정과 원천

1. 농업생산성 성장의 과정

과학기술 위주의 농업에서 농업생산의 성장은 주로 생산성에 의하여 이루어진다. 농업발전의 초기 단계에서 생산성 성장은 토지생산성이나 노동생산성 등의 단일 생

산성 지표에 의하여 설명할 수 있다. 이러한 생산성 증가 경로는 자원 위주의 농업에서는 단순히 장기적인 부존자원의 변화 추이를 반영한다. 그러나 과학기술이나 시장 위주의 농업에서는 생산성 변화는 시장에서 구입하는 투입물 변화와 밀접하게 연결되어 있다. 토지생산성 변화는 단위면적당 비료 투입량에 의해서 나타나며 노동생산성 변화는 1인당 노동 장비에 의해서 이루어진다.

과학기술 위주의 농업에서 생산성 변화는 근대적 투입물의 공급과 그 가격에 의해서 결정된다. 따라서 생산성 변화는 농업생산성을 높일 수 있는 투입물을 개발하고 이를 비농업 부문에서 생산하여 보급할 수 있는 능력에 좌우된다.

농업 총생산(Y)은 단위면적당 수량(Y/H)과 총 경지면적(H)에 의하여 결정된다 ($Y = Y/H \cdot H$). 따라서 총생산은 총경지면적과 단위면적당 수량을 높임으로써 증가시킬 수 있다. 우리나라와 같이 경지면적이 제한되어 있고 도시화·공업화에 의해서 농지전용이 이루어지고 있는 상황에서는 단위면적당 수량을 증대시키는 방법이 중요하며, 이것은 토지생산성을 높이게 된다. 단위면적당 수량증대는 관개시설을 확장하거나 새로운 다수확품종, 비료의 투입에 의해서 가능하다. 노동생산성 증가는 1인당 생산량에 의해서 결정되며 1인당 생산량(Y/L)은 1인당 경지면적(H/L)과 단위면적당 수량에 달려있다 ($Y/L = Y/H \cdot H/L$). 따라서 총생산이나 노동생산성을 높이는 데는 단위면적당 수량이 가장 중요한 요인이다. 단위면적당 수량은 생화학적 기술진보와 관개시설의 확충에 달려있다.

우리나라는 제2차 경제개발계획에서 식량자급을 목표로 설정하였으나 1967년과 1968년의 극심한 한발로 이를 달성하기 어렵게 되었다. 1968년 농림부는 영구적인 한해대책을 수립하고 지하수 개발을 적극 추진하였으나 실패로 돌아갔다. 1971년부터 단순한 농업용수 개발사업에서 대단위 농업용수 개발로 방향을 정립하여 한강 금강, 영산강, 낙동강 등 4대강 유역의 종합개발을 추진하였다. 또한 1970년대 이후 경지정리 사업이 본격화되어 배수로의 길이나 농로의 폭을 확대시켜 농업기반조성이 본격화 되었다.

1960년대까지 자원 위주의 농업에서는 가뭄, 수해, 병충해 등이 생산에 큰 타격을 주어 생산의 기복이 컸다. 이후 과학기술 위주의 농업에서는 어느 정도 자원의 제약을 벗어나 기술에 의하여 이를 극복할 수 있었다. 특히 1972년 다수확 신품종인 통일벼 품종이 개발되어 1973년 확대재배의 가능성을 보였고, 보온절충 못자리의 보급으로 한국의 녹색혁명이 시작되었다.

이것은 1960년대 이후 공업화의 추진과 경제성장 과정에서 국내 비료 공급이 이

루어지면서 가능하게 된 것이다. 우리나라의 비료공급은 1962년부터 자유유통이 금지되고 농협을 통해서만 이루어질 수 있는 일원화 체제가 1982년까지 지속되었다. 1960년대 중반 이후 국내의 비료공장이 가동하기 시작하여 1976년 영남화학 신공장이 준공됨에 따라 국내 비료자급이 이루어지고 수출도 가능하게 된 것이다.

이 기간 토지생산성 변화는 다수확 품종, 관개수리시설, 화학비료의 사용에 의하여 이루어졌다고 볼 때 농업생산의 증가는 단위면적당 수확량과 경지면적에 의하여 설명될 수 있을 것이다. 농업생산에서 가장 큰 비중을 차지한 쌀의 경우 단위면적당 수확량과 경지면적이 총생산의 증가에 기여한 부문이 각각 얼마인가를 보면 다음 <표 2-7>에서 알 수 있다.

<표 2-7>에서 비록 개략적인 계산 결과이지만 1963-83년 기간에 생산의 증가는 수리시설 등에 의하여 받은 영향보다 비료의 증가된 투입에 의한 단위면적당 수확량의 기여가 훨씬 큰 것으로 나타나 있다. 이것은 토지생산성을 높이는 생화학적 기술인 다수확 품종의 개발과 비료의 공급이 원활하게 이루어진 결과라고 볼 수 있을 것이다.

우리농업에서 농업기술 진보는 부존자원의 변화가 가져온 생산요소의 가격 변화에 따라 값이 비싼 요소를 절약하고 싼 요소를 많이 쓰는 기술의 편향(bias)을 가져왔다. 따라서 기술진보의 방향이 요소가격을 결정하는 시장기구에 의하여 설명할 수 있다.

농업생산의 성장이 주로 토지, 노동 등 전통적인 투입물에 의하여 결정되는 자원 위주의 농업에서는 투입물의 사용이 시장가격에 의하여 이루어진다고 보기 어렵다.

<표 2-7> 쌀 생산에서 경지면적과 단위면적당 수확량의 기여

구 분	연평균성장률(%)			기여율(%)			
	생 산	단위면적당 수 량	경지면적	면 적		단위당수량	
				관개지	비관개지	비 료	잔 여
1964-71	0.272	0.248	0.024	0.480	-0.456	1.550	-1.302
1971-82	3.434	3.294	0.140	0.560	-0.420	1.640	1.654
1964-82	2.193	2.098	0.095	0.688	-0.593	1.563	0.535

※ 성장률의 계산은 3개년 이동평균의 중간년도임.

자료: 박정근(2000), 『농업생산기술평가의 시스템구축에 관한 연구』, 농촌진흥청.

그러나 농업생산이 농가에서 자급할 수 있는 전통적인 투입물보다 시장에서 구입하는 비료, 농약 등 근대적 투입물에 의하여 이루어지는 과학기술 위주의 농업에서는 투입물 수요는 투입물 시장가격에 의하여 영향을 받는다.

1960-80년대 쌀 생산에서 토지와 노동, 농기계와 노동 등 생산요소의 결합비율과 생산요소가격 결합비율의 변화를 보면 생산요소 결합비율의 변화는 생산요소 가격 변화에 따른 기술 변화의 동태적 조정과정으로 파악할 수 있다. 즉 부존자원의 변화에 따라 투입물시장에서 영향을 받는 요소가격의 변화가 기술진보의 방향을 결정한다는 것이다.

우리나라는 토지가 부족하기 때문에 지가가 높아 토지와 노동의 대체는 쉽게 이루어지지 않는다. 공업화의 진전에 따라 노동력의 이농이 이루어지고 비료 공급이 늘어나면서 상대적으로 토지 가격에 비하여 비료값이 싸지기 때문에 비료투입이 많아져서 수확량이 늘어나는 통일벼 개발이 유발된 것이다

1960-80년에 <표 2-8>에서 알 수 있는 바와 같이 농기계와 비료의 가격은 완만하게 상승한 반면 농지와 노동가격은 빠르게 올라갔다. 따라서 투입요소간의 상대적 가격관계는 빠르게 변모한 것이다. 농지와 비료의 상대적 비용은 크게 오른 반면 농기계와 노임의 상대가격은 감소 추세를 보였다. 농기계와 노동의 비와 비료와 농지의 비가 상승한 것은 농기계와 노동가격의 비와 비료와 농지가격의 비가 급격히 떨어진 것과 대비되는 것이다. 이러한 투입요소간의 변화과정은 한국경제의 성장이 가져온 경제의 구조 변화에 따라 상대적인 생산요소 변화에 의하여 이루어진 효율적인 농업성장으로 나타난 동태적인 조정과정이라 할 수 있을 것이다. 따라서 우리나라의 농업성장은 1960-80년에 경제의 구조 변화에 따라 생산요소가격의 변화에 유발된 기술진보의 과정으로 설명할 수 있다.

<표 2-8> 투입물 가격의 추이

구 분	농 지	노 임	비 료	농 기계
1965	10.9	15.1	43.57	26.54
1970	11.1	17.5	42.19	44.71
1975	100.0	100.0	100.00	100.00
1980	290.4	329.1	171.73	158.58

자료: 농협중앙회 조사부(1985), 『농촌물가총람』, 각년도.

2. 농업생산성 성장의 원천

가. 통일벼 개발과 보급

앞서 본 바와 같이 농업투입물은 전통적 투입물과 근대적 투입물로 구분된다. 총요소 생산성은 투입물과 산출물 성장의 잔여(residual)로 볼 수 있다. 따라서 잔여는 총 투입물의 계측에 포함되지 않는 투입물의 질적 변화를 의미한다. 투입물의 질적 변화는 질적 변화를 가져오게 하는 모든 행위(activity)를 분석함으로써 설명할 수 있다. 투입물의 질적 변화를 가져오게 하는 행위란 바로 연구, 기술보급, 교육과 같은 요인에서 나오는 지식의 증가로 볼 수 있다.

그러나 농업에서는 개인 농민들이 연구를 수행하지 않는다. 농업연구의 결과는 연구 개발자가 이익을 얻을 수 있는 지적 소유권에 대한 보장이 어렵기 때문에 연구 결과에서 나오는 모든 이익을 모든 농민들이 공유하게 되는 특성을 가진다. 또한 농업연구 결과로 나타나는 기술 개발은 생산을 증진시키거나 생산비용을 절감시켜 생산성 증가에서 나오는 이익의 대부분은 최종적으로 소비자에게 돌아간다. 따라서 농업생산성을 높일 수 있는 농업연구개발은 공공연구기관에서 수행하게 된다.

1960-80년 기간 한국 농업생산성 증가는 높은 교육수준과 함께 농업연구와 기술보급에 대한 투자증가에 따라, 점차 감소하여 가격이 비싼 부존자원을 풍부하여 가격이 싼 자원으로 대체하는 새로운 기술 개발에 의하여 가능했다. 이것은 바로 쌀 생산에서 통일벼 개발기술이 핵심을 이루었다는 것이다. 더구나 통일벼 개발 기술 보급과 통일벼 재배기술을 재래종 재배에 확대함으로써 이 기간 농업생산성 증대에 큰 기여를 한 것이다.

통일벼는 국제미작연구소(IRRI)와 농촌진흥청(RDA)의 협동으로 1968년에 개발되었으며, 1973년부터 본격적으로 확대되기 시작하였다. 행정력을 통한 정부의 강력한 농업기술 보급에 힘입어 1974년에는 전체 논 면적의 15%, 1977년에는 54%의 논 면적에 통일벼를 재배하여 쌀 자급의 기틀을 다졌다. 한국 농업성장은 이와 같은 통일벼 개발에 의한 단위면적당 수량을 높이는 기술이 그 원천을 이루었다. 따라서 1960-80년 기간 농업성장은 기술 개발, 보급 및 교육과 같이 농업투입물의 질적 변화를 가져오는 근대적 투입물의 생산이 가장 중요한 요인이 된다고 본다.

나. 계량분석 결과

미국의 솔로(Robert Solow)가 1957년 잔여법(residual method)에 의하여 기술의 경제

성장에 대한 기여를 계량적으로 측정된 이후 그릴리치(Griliches, 1964)는 농업생산함수에 농업연구, 기술보급, 교육과 같은 변수를 포함하여 농업성장의 원천을 계량적으로 파악하는 시도를 보였다.

한국 농업성장의 원천을 구명하기 위한 계량분석의 결과는 박정근(1986)이 수행하여 1962-84년 기간 미곡생산성장을 위하여 농업연구와 기술보급이 유의적인 통계 결과를 보인 것으로 입증한 실증적인 연구가 이를 뒷받침하고 있다. 이 연구에 의하면 농업연구의 결과는 장기간의 시차를 보이며 한국 농업연구와 기술보급을 위한 지출이 가져오는 시차는 11년으로 이중 5-6년 사이에 농업성장을 위하여 가장 높은 기여를 한 것으로 나타났다. 이러한 계량분석의 결과는 1960-80년대의 농업성장의 원천은 농업총생산성의 증가이며, 농업 총 생산성 증가는 농업연구와 기술보급에 의하여 이루어졌다는 사실을 실증적으로 보여주었다.

유영봉(2003)은 한국 농업성장의 원천을 투입물과 산출물의 편향적 기술진보(Input and Output biased Technology)에 의하여 분석하였다. 투입물 편향적 기술진보는 생물화학적 기술진보(bio-chemical technology)와 기계공학적인 기술진보(mechanical technology)로 나누어 1970년대 중반까지는 한국은 생물화학적 기술진보가 농업성장을 주도하였으며 1970년대 중반 이후에는 농업노동력의 급속한 감소에 따라 노동을 대체하는 기계공학적인 기술진보가 농업성장을 주도한 것으로 보았다.

산출물 편향적 기술진보는 토지생산성이 상대적으로 낮은 미곡, 기타 곡류, 두류 등으로부터 토지생산성이 상대적으로 높은 과일류 등으로 생산물 선택(product mix)에 의한 작목선택의 전환에 의한 농업성장을 의미한다. 이것은 농산물 수요 변화에 따른 농업생산 부문의 조정을 의미하는 것으로 수요 변화에 유발된 농업생산기술의 변화를 말한다.

다양화 지수의 계측에 의하여 1960-80년 산출물 편향적 기술진보의 특징을 보면 오히려 미곡 등 특화가 진전된 경종작물에서 다양화지수가 감소한 것으로 나타났다. 1980년대 이후에는 산출물 구성이 과일, 채소, 축산 등 우등재의 생산비중이 커져서 1960-80년에는 산출물 편향적 기술진보보다 다수확품종의 보급이나 화학비료, 농약 등 생화학적인 기술의 투입물 편향적 기술진보에 의하여 농업성장이 이루어진 것으로 보고 있다.

이러한 사실을 종합해 보면 한국 농업성장은 1960년대부터 지속적으로 투입한 농업연구의 결과가 다수확 벼 품종 개발로 나타났으며, 공업화에 의한 비료 등 생화학적인 기술을 뒷받침하는 투입재의 공급으로 농업성장이 이루어진 사실을 알 수 있

다. 그러나 시장경제에 의하여 주도된 산출물 선택에 의한 농업성장은 1980년까지는 어느 정도 제약 속에 이루어졌다고 결론 지을 수 있을 것이다.

제 3 절 녹색혁명과 주곡자급

1. 1960-80년 식량수급문제

가. 식량공급

1960-80년의 식량수급 문제를 개관하면 1960년대 초에는 63년의 대흉작으로 인하여 식량 자급률이 75.0%에 미치지 못하여 쌀값 파동을 겪은 일을 제외하고는 대체로 90% 수준을 넘었다. 1960년의 쌀 수요는 527만M/T이었으나 1, 2차 5개년 경제개발계획(1962-71)에 따라 수출주도 공업화 전략이 추진되면서 소득상승으로 양곡소비가 늘면서 식량 공급은 수요에 미치지 못하게 되었다.

쌀 생산은 1961년 10a당 쌀 생산 308kg으로 300kg의 벽을 넘고 1964년에는 쌀 395.4만톤을 생산하여 역사상 최대의 쌀 생산량을 기록하였으며 보리 생산은 1961년 처음으로 1,000만 섬 생산을 웃돌아 1,008만섬(1,388.8천M/T)을 생산하였다. 그 후 보리생산은 1969년 우리나라 최대 기록인 1,380만섬(1,903.1만M/T)을 생산하였으나 소득증대에 따라 쌀 소비의 증가로 점차 감소하기 시작하였다.

쌀의 식부면적은 1960년대 꾸준히 증가하여 1967년 1,235.3천ha를 정점으로 감소하기 시작하여 1980년까지 1,233천ha를 유지하였다. 그러나 생산량은 크게 늘어 1969년 4,090.4천톤, 1976년 5,215천톤을 기록하고 1977년 6,006천톤으로 우리나라 쌀 생산 역사상 최고치를 보였다. 이것은 앞 절에서 본 바와 같이 식부면적보다 단수 증대에 의하여 이루어졌으며 1971년 육성하여 1974년부터 확대 보급하기 시작한 통일벼 생산에 의하여 이와 같은 생산량 증대를 가져온 것이다. 사실 1974년 일반벼는 단수가 10a당 353kg이었으나 통일벼는 473kg이었으며 최고의 쌀 생산량을 보인 1977년에는 일반벼는 단수가 10a당 423kg이고 통일벼는 660kg을 보였다. 이때의 통일벼 재배면적은 660만ha로 일반벼 재배면적 548천ha보다 더 많았다.

이처럼 1960년까지 자원 위주의 농업에서 불안정한 생산을 보인 곡물의 생산은 1960년대 이후 인적 자본을 바탕으로 한 과학기술 위주의 농업으로 변모하면서 농업생산성의 향상으로 특히 쌀 생산은 급격한 성장을 보였다.

나. 식량 소비 패턴의 변화

이 기간(1960-80)의 양곡 소비량을 보면 1960년 1인 1년간 167.2kg에서 지속적으로 상승하여 1967년 204.4kg을 넘었고 1972년에는 가장 높은 225.9kg까지 올라갔다. 이것은 양곡 소비 중 60% 이상의 비중을 차지한 쌀 소비에 의하여 크게 좌우된 것이다. 즉 쌀 1인당 1년 소비량이 1967년 124.5kg이었으며 1970년 136kg으로 가장 높았다. 그 후 점차 줄어들기 시작했으며 쌀 다음 큰 비중을 차지한 보리쌀 소비량이 1인 1년간 1960년 30.8kg에서 1967년 45.3kg까지 올라갔다가 내려가기 시작하였다. 양곡 소비량 중 6.7%에 불과한 밀가루 소비량은 15.4% 이상으로 확대되는 추이를 보였다. 양곡 소비 중 옥수수, 콩, 서류는 극히 작은 부분을 차지했으나 서류는 1970년대까지 서서히 증가하다가 그 후에는 감소 추세를 보였다.

이와 같은 양곡소비 추세의 변화는 전체 양곡의 수급 추이에 큰 영향을 주어 양곡의 자급률은 1960년의 94.5%에서 1980년 56.0%로 급격하게 하락한 결과를 가져온 것이다. 즉 이 기간의 양곡 자급률은 66년까지의 90%대에서 70년까지 80%대, 78년까지 70%대에서 그 후에는 50%대로 떨어졌다.

양곡의 용도별 소비량 추이를 보면 1975년까지는 식량소비가 늘어났다. 그 후에는 가공용과 사료용의 양곡소비가 점차 늘어가는 추세를 보여 경제성장에 따른 소비 변화에 의한 것으로 볼 수 있다. 즉 1960년 양곡의 곡종별 소비구성을 보면 쌀이 67.4%, 보리쌀이 18.4%, 밀가루가 6.7%, 옥수수 0.47%, 콩 3.1%, 서류 1.6%, 기타 2.2%이었다. 1980년에는 쌀이 67.8%, 보리쌀이 7.1%, 밀가루가 15.0%, 옥수수 1.6%, 콩 4.1%, 서류 3.2%, 기타 1.1%로 보리쌀이 크게 줄고 밀가루가 크게 늘었다. 이제까지 미백 위주의 소비구조가 채소와 육류, 우유 등의 소비량이 점차 늘기 시작하였다. 1970년대 이후 경제성장에 따라 국민 소득수준이 높아져 식품 소비구조가 점차 고급화되고 다양화하여 소득탄성치가 큰 축산물, 수산물, 채소, 과일, 유지류 등의 소비가 크게 늘면서 쌀과 보리의 소비량은 상대적으로 줄어들게 된 것이다.

우리나라 1인 1일당 공급에너지는 1968년 2,276kcal에서 1980년 2,485kcal로 증가했으나 곡류는 1968년 1,793kcal에서 1980년 1,730kcal로 감소하였다. 특히 보리는 389kcal에서 129kcal로, 서류는 171kcal에서 65kcal로 줄어들었다. 반면 두류는 1968년 71kcal에서 1980년 103kcal로, 채소류는 48kcal에서 119kcal, 육류는 48kcal에서 91kcal, 우유류는 3kcal에서 23kcal, 어패류는 36kcal에서 61kcal로 증가하여 이 기간 경제성장에 따른 식품 소비구조의 변화를 알 수 있다.

곡물 이외의 소득 작목의 1인 1년당 식품공급량을 보면 채소류는 1968년 53.4kg에

서 1980년 120.6kg, 과실류는 8.9kg에서 16.2kg으로 20년에 걸쳐 2배 이상의 상승을 보였고, 육류는 1968년 8.1kg에서 1980년 13.9kg, 계란류는 2.1kg에서 5.9kg, 우유류는 1.4kg에서 9배에 가까운 10.8kg으로 상승하였다.

다. 식량 수급정책

이처럼 경제성장에 따른 소득상승으로 식품 소비구조가 달라지면서 녹색혁명에 의하여 쌀 자급을 달성했음에도 불구하고 밀가루, 옥수수, 콩의 도입이 크게 늘어 전체 식량자급률은 1960년 94.5%에서 1980년에는 56.0%로 하락하였다. 이러한 부족분은 결국 해외에서 도입되는 양곡에 의하여 메워 졌지만 식량수급 문제에 대한 정부의 노력도 이어졌다. 즉 농업생산을 확대하기 위한 농지개발사업으로 수리안전담의 확대, 개간과 간척 및 경지정리에 의한 영농의 효율성 제고, 농사시험사업과 농촌지도사업의 강화에 의한 증산이 그 주된 목표가 되었다. 이러한 배경은 일제시대부터 식량 부족으로 인한 만성적인 기아로 경제적 불안정과 정치적 혼란을 가져온 근본적인 원인이기 때문이다. 따라서 1961년 「물가조절에 관한 임시조치법」을 제정 공포하여 양곡 등 필수품에 대한 가격통제를 실시하였다. 1963년 초의 「식량과동」을 겪으면서 정부의 양곡관리를 위하여 정부 매상제도를 강화하기 위한 양곡 예매제도와 교환제도, 양곡정책자문위원회 설치, 농지세의 물납제, 양비교환제도 등을 통하여 양곡수급의 안정과 균형을 기하여 곡가안정을 도모하였다.

특히 양곡 소비절약을 위한 정부의 조치는 1963년 1월 혼식장려를 위하여 「전국 절미운동요강」을 발표하였으며 1969년에 미곡소비억제를 위한 행정명령을 발동하였다. 이에 앞서 1966년부터는 막걸리 원료로 밀가루만 사용하고 쌀 사용을 금지하고, 1969년에는 무미일(無米日:분식의 날)을 시행하고 매주 수요일과 토요일에는 11시-17시까지 쌀을 원료로 하는 음식을 판매하지 못하게 하였다. 이러한 식량소비 절약시책은 1970년대 초에도 지속되어 쌀 도정도(搗精度)를 7분도로 낮추었다.

쌀 소비 억제정책은 1975년 이후 통일벼 보급으로 쌀 자급이 이루어지면서 1977년 쌀의 7분도를 해제하고 음식점에서 강제로 시행했던 혼식을 권장으로 완화하였다. 이때에 무미일이 폐지되고 100% 쌀 막걸리 제조를 허용하였다. 이처럼 1960-80년대의 식량수급은 생산, 소비 등 모든 면에서 정부 주도에 의하여 통제되었다.

특히, 양곡관리를 위한 시장통제는 1960년대 초기 물가조절에 관한 임시조치법에 의하여 직접 통제 하였고 농림부 내 「곡가대책위원회」를 구성하여 곡가억제에 대한 노력을 집중하였다(한국양정사, p.403). 그러나 1964년 추곡 매상가격 책정기준을 생

산비 보상원칙에서 패리티(Parity)가격으로 전환하였다. 또한 비록 실효성이 없는 상징적인 조치였으나 1967년 농업기본법을 제정하여 농업과 타 산업의 소득균형을 목표로 하였다.

1968년부터 고미가 정책을 수행하여 농민의 생산의욕을 높이고 농업 생산자재의 투입 증대를 유발하도록 하였다. 또한 1969년부터 이중 곡가제를 실시하여 생산 농가와 소비가계를 동시에 보호하고 일반물가를 안정시키는 데 큰 기여를 하였다. 그러나 양곡관리결손으로 인한 재정적자가 누적되어 1970년대 말부터 다시 저곡가정책으로 되돌아가게 된 것이다. 그러나 1971년에 개발하여 1974년부터 본격적으로 보급된 통일벼에 의한 주곡자급이 양정사의 큰 획을 긋는 일이었다.

<표 2-9> 전체 양곡의 수급추이(1960-1980)

단위: 1,000M/T

구 분	공 급			수 요				자급률 (%)	사료용 계 외 (%)	
	전년 이월	생 산	도 입	계	당년 소비	수 출	차년 이월			계
1960	800	4,981	486	6,267	5,270	24	973	6,267	94.5	-
1961	973	4,901	553	6,427	5,378	8	1,041	6,427	91.1	-
1962	1,041	5,429	482	6,952	5,976	64	912	6,952	90.8	-
1963	912	4,637	1,223	6,772	6,138	7	627	6,772	75.5	-
1964	627	5,996	841	7,464	6,408	14	1,042	7,464	93.6	-
1965	1,042	6,864	634	8,540	7,313	7	1,220	8,540	93.9	-
1966	1,220	6,715	525	8,460	7,089	67	1,304	8,460	94.7	-
1967	1,034	6,947	1,100	9,351	8,014	4	1,333	9,351	86.7	-
1968	1,333	6,486	1,496	9,315	7,976	2	1,337	9,315	81.3	-
1969	1,337	6,307	2,389	10,033	8,573	4	1,456	10,033	73.6	-
1970	1,456	7,097	2,115	10,668	8,820	5	1,843	10,668	80.5	-
1971	1,843	6,842	2,667	11,352	9,616	5	1,731	11,352	71.2	-
1972	1,731	6,807	3,069	11,607	9,613	-	1,994	11,607	70.8	-
1973	1,994	6,538	3,088	11,620	9,427	-	2,193	11,620	69.4	-
1974	2,193	6,674	2,571	11,438	9,487	-	1,951	11,438	70.3	-
1975	1,951	7,295	3,012	12,258	9,996	-	2,262	12,258	73.0	-
1976	2,262	7,692	3,034	12,988	10,381	-	2,607	12,988	74.1	-
1977	2,607	7,244	3,822	13,673	11,130	-	2,543	13,673	65.1	-
1978	2,543	8,485	3,601	14,629	11,691	80	2,858	14,629	72.6	-
1979	2,858	8,405	5,470	16,733	14,057	-	2,676	16,733	59.8	-
1980	2,676	7,048	5,051	14,775	12,596	-	2,179	14,775	56.0	69.6

자료: 농수산부, 『한국양정사』.

1960-80년대의 양곡수급 문제를 보면 시장경제보다 정부 주도하 강력한 생산과 소비통제에 의하여 주곡자급과 불안정한 곡가파동은 어느 정도 극복했다 하더라도 수출주도형 공업화 정책에 의한 빠른 경제성장에 따라 식품 소비구조의 변화가 가져온 양곡의 수급의 불균형문제는 해소되지 못하였다. 따라서 이중곡가제가 초래한 양특적자(糧特赤字) 누증과 식품 소비구조의 변화가 가져온 식량 자급률 하락문제도 단순한 농업문제에 한정되지 않는 국민경제 전체의 문제인 것이다.

2. 잉여농산물 도입과 경제개발

가. 잉여농산물 도입과 식량문제

1960년대 초 식량 문제를 보면 자원위주 농업의 특성에 따라 1962년 추곡의 감수, 1963년 극심한 한수해(旱水害)와 적미병의 만연으로 동란 이후 최대의 식량파동을 겪었다. 그해 5월부터 7월까지 2달 동안에 쌀값은 80kg 가마당 2,436원에서 4,166원으로 거의 2배를 뛰었다(손종호, 1980, p.188). 정부는 6월 「중앙식량긴급대책위원회」를 설치하여 외국도입, 국내양곡조작의 신속 원활화, 시중양곡 유통량 조절, 절량농가 대책강구 등의 조치를 취하였다. 또한 범국민운동으로 혼식장려를 위한 쌀 소비 절약운동을 전개하였다.

그러나 정부보유불과 미공법(Public Law)480호 잉여농산물 도입, 장기연불수입(長期延拂輸入)등에 의하여 외국수입이 촉진되었다. 양곡도입은 대부분 미공법 480호에 의한 잉여농산물과 AID 원조에 의한 것이며 미공법480호에 의한 잉여농산물은 1955년 협정 체결 후 1956년부터 도입되기 시작하였다.

외국도입 실적을 보면 밀과 원면이 큰 비중을 차지하였으며 나머지 보리, 수수 등은 원조액이 삭감되어 점점 감소하다가 1966년에는 완전히 없어졌다(한국양정사, 1978, p.378). 따라서 우리나라에서 생산되던 밀과 원면은 잉여농산물 도입 이후에 완전히 자취를 감추었고, 그 후 밀, 옥수수, 콩의 수입이 점차 늘어나기 시작하였다. 1960년 38만1천MT을 수입하던 밀은 1980년 1,81만톤으로 수입이 증가했으며 옥수수는 1만톤에서 무려 2,23만4천톤, 콩은 3만6천톤에서 41만7천톤으로 증가하였다

외국도입의 실적을 보면 1956-70년간에는 1955년에 체결된 잉여농산물 도입협정(PL 480호)에 의한 도입량이 큰 비중을 차지하였으며, 1970년 이후에는 우리나라 보

유외환(KFX)으로 수입되었다. 이때의 도입량은 국내 총생산량의 10%를 차지하여 국민식량의 안정적 공급과 경제안정에 기여하기도 하였으나 국내곡가를 하락시켜 농민의 생산의욕을 꺾은 것도 사실이다. 미 잉여농산물의 대량도입은 정부의 관리양곡의 확보를 통하여 저곡가정책을 용이하게 추구할 수 있게 하였다. 그 효과는 국민식량의 안정된 공급과 전반적인 경제안정, 원화에 의한 구입으로 국제수지 압박을 완화했다는 긍정적인 면과 함께 미 잉여농산물에 의한 저곡가 정책이 농민들의 생산의욕을 저하시키고 농업 부문 투자에 역기능으로 작용하였다는 부정적인 측면의 평가를 보였다(문팔용, 1980, p.108).

<표 2-10> 연도별* 외곡도입실적(1960-78)

단위: 백만달러

구 분	KFX 수입	PL480 수입	기 타	계
1960	25	19	-	44
1961	35	23	-	58
1962	35	34	-	69
1963	61	63	-	124
1964	61	28	-	89
1965	54	29	-	83
1966	81	11	-	92
1967	78	8	-	86
1968	81	55	-	136
1969	58	153	54	265
1970	41	106	55	202
1971	69	70	129	268
1972	58	184	23	265
1973	265	83	70	418
1974	602	10	-	612
1975	611	108	3	722
1976	337	119	24	480
1977	375	57	85	517
1978	195	64	207	466

* 미곡연도 기준.

자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 1957-78.

<표 2-11> 곡종별 수입량 추이(1960-80)

단위: 천M/T

구 분	미 곡	보 리	밀	옥수수	콩	기타	계
1960	-	-	381	10	36	42	468
1961	-	190	348	-	22	43	603
1962	-	47	398	1	16	37	499
1963	118	263	815	34	10	78	1,318
1964	-	226	607	5	9	69	916
1965	-	106	496	-	-	67	669
1966	32	-	459	-	-	35	525
1967	113	-	909	-	29	-	1,100
1968	216	106	1,027	105	17	25	1,497
1969	755	67	1,316	174	24	-	2,336
1970	541	-	1,254	284	36	-	2,115
1971	907	-	1,384	315	61	-	2,667
1972	584	254	1,778	422	31	254	3,069
1973	437	350	1,772	456	73	350	3,088
1974	206	299	1,427	573	66	299	2,571
1975	481	354	1,584	532	61	-	3,012
1976	168	-	1,857	890	119	-	9,012
1977	-	322	1,979	1,370	151	-	3,822
1978	-	-	1,587	1,791	223	-	3,601
1979	501	-	1,652	2,881	422	14	5,470
1980	580	-	1,810	2,234	417	10	5,051

자료: 농림수산부, 『농림통계연보』, 각년도.

또한 미 잉여농산물에 의한 밀의 도입은 쌀을 주식으로 한 우리 국민의 식생활 패턴에서 장기적으로 밀가루 음식에 대한 선호를 점차 확대하여 우리의 소득 증가에 따른 육류소비 증대로 사료용 옥수수 수입과 함께 오늘날 우리의 식량자급률을 낮추는 데 지대한 영향을 미쳤다.

나. 잉여농산물 도입과 경제개발계획

1960년대 초 5.16후 군사정부는 경제개발 5개년계획(1962-67)을 시작하였으나 그 동안 농촌의 피폐로 국내 자본축적이 이루어지지 않았다. 따라서 초기에는 경제개발을 위한 자본으로 해외 잉여농산물 도입의 판매대전을 이용하였으며 그 후 한일

수교정상화에 의하여 대일청구권자금(對日請求權資金)을 활용하였다. 1970년대 이후에는 주로 해외차관에 의하여 자본을 조달하여 공업화에 의한 고도 경제성장을 추진하였다. 이때에 경공업을 중심으로 노동집약적, 수출 위주의 공업화가 서울, 부산, 울산 등 몇몇 성장거점 지역을 축으로 이루어지면서 농촌노동력의 이농에 의해서 도시화·공업화가 빠르게 진행되었다. 따라서 1968년을 정점으로 농가인구가 감소하기 시작했으며 1970년대 이후 우리나라는 고도의 경제성장 과정에서 2중구조가 해소되기 시작하였다.

잉여농산물 도입에 의한 저곡가 정책은 궁극적으로 우리나라 경제발전 과정에서 초기의 공업화를 위한 정부의 자본형성에 공헌하였다. 초기의 경제성장 과정에서 공업화에 의한 경제발전을 위해서 필요한 막대한 자본축적이 우리나라는 일본처럼 농업에서 이루어지지 않았다. 따라서 잉여농산물 판매대전은 초기 공업화를 위한 자본으로 이용되었다. 이 과정에서 잉여농산물의 국내 판매는 결과적으로 곡가하락을 가져와 농가소득을 저락시키고 농가경제를 압박하였다. 그 후 경제개발계획을 추진하면서 미국은 PL480호에 의한 식량 원조를 현금결제 방식으로 전환하였다. 이처럼 한국의 경제발전 과정에서 농업은 직접적인 기여보다 농가경제의 희생을 통한 간접적인 기여를 하였으며 결국 식량자급은 경제성장을 위한 국가적 선결요인이 된 것이다.

원조자금 배분을 둘러싼 특혜나 차관도입 과정에서 대기업들은 국가권력과 밀착하였다. 대기업 위주의 공업화정책은 빠른 경제성장과 더불어 재벌기업의 기틀을 다지게 되었다. 경제개발계획 과정에서 결국 증산을 목표로 한 농업정책이나 저곡가 정책은 자급식량의 공급만이 아니라 낮은 노임을 통한 수출 확대나 외화절약의 성격을 갖게 된 것이다. 공업화 초기 단계에서 저곡가 정책은 도시근로자 가계의 생계비를 낮추어 실질임금 상승을 막을 뿐만 아니라 농촌의 저곡가에 의한 도시와 농촌의 상대적 소득격차에 따라 급속하게 이루어진 이농은 노동시장에서 노동의 공급증대를 통하여 저임금을 지속적으로 유지할 수 있었다.

1960년대 초기를 고비로 우리 농업은 그동안의 자원 위주의 농업에서 기술 위주의 농업으로 전환하였다. 이것은 비료, 농약, 농기구 등 투입물을 시장에서 구입해야 하며 농업에서 투입물 시장의 중요성이 크게 부각되었다. 따라서 공업화로 비료의 자급이 이루어지고 농협을 통한 비료 공급이 원활하게 이루어졌다. 도시화·공업화의 진전과 경제성장에 따른 국민소득 상승은 전통적인 소비구조를 변화시키고, 농업생산에서 식량만이 아니라 공업원료 공급의 필요성과 농산물 가공 부문의 필요성을 점증시켰다. 그뿐만 아니라 농가에서도 생산량보다 소득개념이 보편화되기 시

작했고 도시가구와 농가와의 소득격차에 점차 관심을 갖게 되었다.

1960년대 초 우리나라는 자유시장 거래조직이 활기를 띠었으나 1962년의 쌀과 그 다음해 보리의 대홍작으로 인한 쌀값 파동으로 다시 정부 기능을 강화하는 쪽으로 선회하였다. 1963년 양곡관리법이 개정되어 양곡예매제도와 교환제도를 신설하여 실질적으로 정부강제매상을 통한 정부양곡의 대량 확보를 시도하였다. 또한 외국곡의 조기 도입을 적극 추진하고 조절미, 대여양곡, 구호양곡의 효과적인 방출을 도모하였다(한국양정사, 1978, p.399).

미공법 480호에 의하여 무상원조로 충당된 양곡수입이 1970년 이후 거의 우리나라 보유외환(KFX)으로 수입하게 되면서 외화지출이 크게 늘어나게 되자 양곡수입을 위한 막대한 외화지출은 외화보유사정을 악화시킬 뿐만 아니라 공업화에도 심각한 제약요인으로 작용하게 된 것도 사실이다(문팔용, 1980, p.112).

따라서 수출주도형 공업화 정책이 본격화되면서 저노임의 유지와 외화절약의 필요성에 따라 곡물자급을 위한 증산과 고미가 정책이 대두하기 시작하고, 농업기본법, 농산물 가격유지법 등이 제정되고 정부 양곡 매상가 산정에 페리티 방식이 적용되었다. 수출을 주도한 대기업들도 해외수출이 경쟁력 저위로 벽에 부딪히자 아직까지 내수시장의 가장 큰 몫을 차지하고 있는 농촌에 눈을 돌려 고미가에 의한 농가소득 증진으로 내수시장 확대를 꾀하기도 하였다. 따라서 정부는 식량자급이 공업화의 선결문제라는 인식으로 식량자급에 농업만이 아니라 국가의 모든 역량을 집중하였다.

3차 경제개발 5개년계획(1972-76)이 시작된 1972년에 유신정권이 들어서서 중화학 공업과 새마을 사업을 중심으로 강력한 국가주도의 고도성장이 계속 추진되었다. 이러한 기조는 그동안 노동집약적 경공업 중심의 수출주도가 원자재 및 자본의 대외의존을 심화시켜 국제수지의 적자가 크게 확대되었기 때문에 수출주도의 고도 경제성장을 지속하기 위한 수단이었다. 이 시기에 국민총생산 중 농림어업의 구성비가 낮아지기 시작했고, 농업정책 제1의 목표는 저곡가에 의한 저임금을 위하여 주곡자급과 곡가의 안정적 적정선 유지에 두어졌다. 이때부터 통일벼 개발에 의한 재배기술과 보급의 확대가 정부 주도 아래 하향식으로 이루어져 쌀 생산의 자급은 어느 정도 달성되었다. 그 결과 주곡자급을 위한 증산과 곡가의 적정선 유지라는 농정 목표가 달성되어 출궁기의 절량농가나 곡가의 계절적 폭등과 폭락 현상은 어느 정도 극복되었다. 그러나 소득상승에 따른 식품 소비구조의 변화로 식량의 대외의존도는 오히려 높아졌다. 경제성장에 따라 상업적 영농이 확대되고 농어민 소득증

대 특별사업의 추진에 따라 경제작물이 증산되었으나, 적절한 유통 환경의 개선이나 유통정책이 뒤따르지 못함으로써 농산물 가격과동이 거둬지고 농가소득의 불안정이 가중되었다. 더구나 판로나 가격에 대한 정확한 예측도 없이 소득증대 목표를 앞세운 농정은 과잉생산을 유발하였고, 생산비 이하의 낮은 수매가격이나 수매약속의 불이행, 농산물 가격 상승을 억제하기 위한 수입확대는 잉여농산물 도입과 마찬가지로 농정불신의 원인이 되었다. 따라서 이 기간의 농업문제는 1980년대 개방경제 체제에서 농업의 구조조정 문제를 예견하는 신호를 보인 것이다.

3. 녹색혁명의 성취

가. 통일벼 이전 증산활동

정부수립 이후 식량 부족을 타개하여 식량의 대외의존에서 벗어나기 위하여 1953년부터 제1차(1953-57), 제2차(1958-62), 제3차(1962-66) 농업증산 5개년계획을 세워 ①농지확장 ②경지정리 ③관배수시설 개선 ④비료증시 ⑤경종법개선 ⑥품종 개량 및 우량품종의 보급 등이 추진되었다(손중호, 1980, p.157). 또한 1965-71년에 식량증산 7개년계획을 세워 1965년부터 식량의 자립자급자족을 실현코자 하였다. 그러나 이 계획은 미곡통제의 부실, 제2차 경제개발 5개년계획(1967-71)의 입안, 67-68년의 대 한발 등으로 계획을 다시 백지화하지 않을 수 없었으며 이후에는 경제개발 5개년계획 내에서 농업 부문의 계획 수립으로 이루어졌다.

어느 계획에서나 농업 부문의 가장 중요한 계획목표는 식량자급을 위한 쌀 증산이었다. 이때까지 쌀에 관련된 시비, 방제, 기계화 등 재배전반에 걸쳐 기술이 어느 정도 확보되었다. 1960년대 후반 장려품종 21품종에서 국내 육성품종이 12품종이었고 일본도입품종이 9품종이었다. 1960년대의 대표 품종인 진흥은 수량 능력이 1단 보당 419kg으로 재래종에 비해 1.8배의 수량능력을 보였다. 그러나 자포니카형 품종이 가지는 공통적 결함인 도열병과 초엽고병에 대하여 저항성이 낮고, 도복이 심하며, 장간이면서 내비성이 낮아 농가 수준에서는 통일벼가 나오기 전에는 쌀 생산이 단보 당 310kg 수준에 불과하였다(이두순, 2003, p.526).

나. 통일벼 개발

그동안 쌀 증산을 위하여 비료의 과도한 사용은 도열병, 호엽고병 등 병충해의 피해가 컸고, 도복이 심하여 내병, 다수성이며 내도복성 품종만이 쌀 증산을 가져올

수 있었다. 기존 단립종(短粒種)은 키가 크고 대가 가늘어 도복이 심하고, 질소비료 반응이 예민하여 초기에 비료를 많이 흡수하면 도열병에 약하고, 후기에는 비료부족으로 깨씨무늬병이 심해져서 등숙불량으로 추락현상(秋落現象)을 가져와 다수확이 어려웠다(이두순, 2003, p.527).

그러나 1965년 서울대학교 허문회 교수가 필리핀의 국제미작연구소(IRRI)에서 일본품종 “유가라”에 대만품종으로 장립종(長粒種)인 대중재래1호(臺中在來1號)를 인공 교배하여 얻은 1대 잡종에 국제미작연구소가 육성한 기적의 쌀 “IR 8”을 3원교배하여 1966년 “IR 667”을 육성하는 데 성공하였다. IR 667 조합의 6계통(수원 213호, 수원 214호, 수원 215호, 수원 216호, 수원 218호) 중 1969년 수원 213호, 수원 214호, 수원 213-1호 등 3개의 우수계통을 선발하였다. 여름 경작기에는 우리나라 생태조건인 3개 작물시험장 포장에서 선발하고 겨울에는 필리핀 미작연구소포장에서 세대진전을 하는 왕복선발(shuttle breeding)을 통하여 생산력 검정시험, 지방연작시험 등 각종 특성검정을 거쳐 우수성을 확인하였다. 그 중 수원 213-1호(IR667-98-1-2)에 1971년 “통일벼”로 명명하여 전국에 보급하였다(한국농정40년사, p.440).

이처럼 통일벼 이전에 대부분을 차지한 일본에서 육성하거나 도입된 벼 품종인 단립종은 키가 커서 도복이 심하고 내비성(耐肥性비)이 약하여 비료의 과다 사용으로 병충해와 도복이 증수의 장애 요인이 되었다. 새로 개발된 통일품종은 대가 짧고 잎이 빛을 많이 받을 수 있는 직립배치구조를 가지며 적절한 온도에서는 동화기능을 효율적으로 할 수 있어 중립(中粒)으로 다수성 능력을 가졌다. 단립종 품질에 비하여 도열병, 호엽고병, 백엽고병 등에 강한 내병성을 보이거나 온도가 낮은 상태에서 약한 반응을 보이고 만식재배(晩植栽培)에서 수량이 낮은 약점을 지녔다(한국농업기술사, 1983, p.157).

다. 통일벼 확대보급

통일벼가 재배되기 시작한 1971년 통일벼는 10a당 501kg 생산되어 일반벼 337kg에 비하여 164kg이 증수되어 증수율 149%를 보였다. 이후 통일벼 재배면적은 점차 확대되었으며 1977년 통일벼 10a당 수량이 553kg으로 가장 높아 사상 최고의 쌀 생산 기록인 6,005.6천톤을 보였고 1978년에는 929천ha로 벼 재배면적의 76%를 차지하였다. 통일벼 보급 초기에는 통일계와 일반계의 증수량 격차가 높았다. 그러나 통일벼의 보급에 따라 통일벼에 적용되던 다비, 집약적이며 정밀한 재배관리 기술이 일반벼에 확산되어 단수차이는 점점 좁혀졌다. 즉 통일벼에 사용되던 조기파종, 소주

밀식, 심경다비와 같은 시비법, 관개법, 보온묘대 등 재배관리 기술이 일반병도 그 대로 사용되어 일반벼의 수량을 높인 것이다.

통일계 다수확 신품종은 1971년 장려품종으로 결정되고 1972년부터 농가에 본격 적으로 보급시키기 위하여 기존의 종자갱신 체계인 채종 단계별 체계와는 달리 겨 울에 필리핀에서 증식하여 생산된 종자를 농촌지도기관이 운영하는 국내 시범포에 서 재배하도록 하였다. 이를 직접 농가에 보급하도록 하였으며 신속한 보급 체계를 위하여 다른 벼 품종과는 다른 이원체제를 유지하였다(한국농업기술사, 1983, p.171).

통일벼의 확대보급 과정에서 못자리 밭아 불량, 본모 후기 적고 현상, 벼탈립성 문제 등으로 인한 부정적인 측면도 많았다. 그러나 농촌 지도직 공무원들은 범썩담 은 농가를 찾아다니며 통일품종의 침종(浸種)을 권장하고 통일벼 못자리에 기를 쫓아 확인도 하며 전남 신안에서는 “농가방문 열번하기”라는 슬로건 아래 통일벼 재 배면적 확대를 위해 노력하였다(한국농정40년사, 1989, p.443).

특히 1971년 육성 개발한 통일벼 보급을 위하여 시범재배단지 55개소를 만들고 벼 집단 재배의 보급과 동시에 병충해 집단공동 방제법을 도입하여 농촌 지도인력 을 대폭 확대하였다. <표 2-12>에서 볼 수 있듯이 통일벼가 본격적으로 보급되던 1972년부터 1,870명부터 76년까지 1,642명에 이르는 지도인력이 투입되어 통일벼 확 대 보급에 전념하도록 하였다.

<표 2-12> 쌀 품종별 재배면적과 증수효과

구 분	총생산량 (100M/T)	통일품종 쌀생산량 (100M/T)	면 적		비 율	10a당 수량			
			일반벼	통일벼		통일벼 (kg)	일반벼 (kg)	증수량 (kg)	증수율 (%)
1971	3,997.6	-	1,190.4	2.7	-	501	337	164	149
1972	3,957.2	-	1,191.1	187.5	16	386	321	65	120
1973	4,211.6	-	1,181.7	121.2	10	481	350	131	137
1974	4,444.9	855.8	1,204.4	180.9	15	473	353	120	134
1975	4,669.1	1,379.7	1,218.0	274.1	23	503	351	152	143
1976	5,215.0	2,553.4	1,214.9	533.2	45	479	396	83	121
1977	6,005.6	3,648.1	1,230.0	660.1	55	553	423	130	131
1978	5,797.1	4,516.3	1,229.8	929.0	76	486	435	51	112
1979	5,564.8	3,448.6	1,233.2	744.1	61	463	437	26	106
1980	3,550.3	1,732.9	1,223.0	604.2	50	287	292	△5	98

자료: 한국농촌경제연구원(1989), 『한국농정40년사』, p.431.

또한 1968년부터 시행된 고미가정책도 1973/74년 이후에는 수매가가 주로 통일벼를 중심으로 이루어졌다. 미질이 떨어진 통일벼에 대해서 일반벼와는 동일한 수매가격을 적용함으로써 다수확 품종인 통일벼의 보급을 급진전시키는 주요인이 되었다.

이처럼 정부의 주곡자급에 대한 집념은 행정력을 총동원하여 식량증산 총력전을 전개하였다. 쌀 3,000만석 돌파작전, 시한부 영농의 강력추진, 식량증산 상황실 운영 등을 통하여 1973년부터는 정부가 주관하여 전국 규모로 농촌 일손돕기로 모내기 2주일 앞당기기가 시행되기도 하였다. 1974년에는 청와대에 식량증산 기획실을 설치하여 매일 대통령 주재의 경제동향 보고 회의에 업무 추진 현황을 보고하였다. 특히 식량증산시책 각 부문별로 책임량과 시한을 정하여 시도별, 시군별 또는 공무원별, 농가별 책임생산 목표량을 지정하고 통일벼 재배면적을 할당하여 이에 대한 책임을 지게 하였다.

영농 관련 각종행사도 두드러져 1945년 6월 15일부터 시행한 권농일이외에도 농민을 위한 다수확농가 시상, 증산왕 및 증산단지 시상과 유공기관에 대한 시상도 1973년부터 크게 강화되었다. 따라서 공무원, 유관단체의 임직원 등이 증산유공자로 출장, 대통령 표창, 국무총리 표창, 장관표창을 받아 증산의욕을 고취시켰다. 이처럼 우리나라 녹색혁명의 성취는 주곡자급에 의한 저위수준의 곡가유지로 수출증진에 의한 공업화를 달성하려는 유신정부의 강력한 행정력에 의하여 주도되었다.

라. 통일벼 이후의 쌀 문제

주곡자급의 달성을 가능하게 한 신품종 다수확 통일벼는 만식 적응성이 낮아 답리작 지대의 보급에 애로가 있었다. 또한 일조가 짧고 기온이 낮은 산간지대에는 초기생육이 부진하여 조생종 선발이 문제가 있었다. 따라서 1974년 기존의 통일벼보다 14일 출수가 빠른 조생통일을 선발하였다. 또한 미질이 좋지 않아 소비자들의 선호가 낮기 때문에 만식에도 다수확이 가능하고 미질이 향상된 통일계 신품종 유신을 1974년 개발하여 우리나라 전 지역에 적응품종과 재배개선이 가능해졌다(이두순, 2003, p.528). 그 후 통일벼의 미질 문제와 주곡자급으로 통일벼재배에 따른 인센티브가 줄면서 1980년 냉해를 고비로 통일벼 품종의 보급은 점차 사라져 갔다. 그러나 일반벼에 대한 통일벼 기술 확대의 영향으로 쌀의 증산은 이어졌다.

4. 녹색혁명의 경제적 특성과 평가

가. 녹색혁명의 경제적 성격

통일벼는 기술적으로 시비증대에 따라 나타나는 병충해와 도복성 때문에 단립종형 품종만으로 이를 극복하기 어렵기 때문에 장립종 품종과의 교잡에 의하여 내병, 다수성이면서 내도복성 품종을 개발한 것이다. 따라서 통일벼는 비료반응이 예민하지 않아 비료를 많이 주어도 키가 작고 대가 굵어져 잘 쓰러지지 않고 도열병이나 줄무늬잎마름병에 강한 품종이다.

농업생산에서 토지와 노동, 농기계와 노동 등 생산요소의 결합비율과 농지가격과 노임, 농기계 가격과 노임 등 생산요소 가격의 결합 비율 변화를 보면 기술변화는 생산요소 가격 변화에 따른 생산요소 결합비율의 동태적 조정과정이다. 통일벼 개발과 같은 농업기술은 생산함수의 이동(shift)으로 간단히 설명될 수 있다. 그러나 농가의 비료사용 증가를 비료 가격 하락이라는 경제적 성격으로 파악하여 안정적인 비료의 수요함수를 추정하면 그때의 생산함수가 안정적이라는 사실은 바로 통일벼 기술은 투입물의 상대가격 변화에 따라 같은 생산함수 위에서의 변화라는 것을 의미한다.

경제체제 내에서 기술진보의 경로는 부존자원에 따라 희소자원을 절약하는 방향으로 진행된다. 다수확 통일품종은 비료에 의하여 토지를 대체하기 때문에 신품종의 비료에 대한 반응이 재래품종과 같으면 의미가 없다. 인구 압력이 크고 토지가 제한되어 있는 상황에서는 재래품종은 비료에 대한 효과가 적기 때문에 농업성장의 제약요인이다. 신품종은 비료와 토지를 대체시켜 이러한 제약에서 벗어날 수 있는 수단이 된다.

이러한 사실은 한국의 쌀 생산에서 새로운 다수확 품종 개발의 동태적 과정으로 농촌진흥청의 실험 자료에 의해서 실증적으로 설명되었다. 1970년대 한국의 쌀 생산이 요소가격 변화에 따라 새로운 품종 개발과 확대보급에 의한 동태적 조정과정으로 나타난다는 사실은 농촌진흥청의 실험 자료만이 아니라 농가 수준의 현실자료도 뒷받침하였다(박정근, 1986).

비료값과 쌀값의 상대가격 하락과 단위 면적당 쌀 수량증대는 단순한 비료값 하락에 따른 비료의 증가된 투입만이 아니다. 이는 새로운 통일벼 품종 개발에 따른 비료투입량 증대와 단위면적당 수량의 증대를 요소가격과 토지생산성을 높이는 기술 개발로 설명할 수 있다. 따라서 1970년대 이후 다수확 통일품종의 재배면적이

크게 늘어 한국의 총 쌀 생산량이 급격한 증가를 보여 쌀 자급을 이룰 수 있었던 것은 경제적 측면에서 보면 비료 공급이 늘어 비료 가격 하락에 의하여 유발된 다수확 신품종 통일벼 개발에 의한 것으로 설명할 수 있다.

1980년 냉해피해에 의하여 통일벼 확대는 큰 타격을 입었고 이후에는 재배면적이 감소하기 시작하였다. 이것은 신품종의 미질이 한국인들의 식성에 맞지 않기 때문에 비록 미질이 개량된 통일계통의 벼를 개발하였으나 그 한계를 나타낸 것이다. 또한 통일벼 개발보급은 주곡자급을 목표로 한 정부의 강력한 뒷받침이 있었다는 것을 의미한다. 주곡자급을 이룬 후 정부의 통일벼 재배에 대한 인센티브가 줄면서 통일벼 재배가 감소하였기 때문이다.

1980년대 이후 통일벼의 재배면적이 점차 줄기 시작했지만 한국의 쌀 생산량은 계속해서 늘어나는 추세를 보였다. 그 이유는 재래품종의 생산량이 과거보다 크게 늘어났기 때문이다. 이것은 통일벼 재배를 위해 개발된 여러 가지 재배기술이 재래품종의 재배에도 크게 확대되어 재래품종의 수확량을 크게 증가시킨 것으로 설명할 수 있다. 물론 새로운 다비성 다수확 신품종은 수리 관개시설의 확충에 의한 안정적인 물 공급이 필수적이다. 그동안 품종 개발만이 아니라 관개시설에 대한 집중적인 투자가 이루어졌기 때문에 토지생산성을 높이는 기술 개발과 관개수리시설의 보완관계에 의하여 수확량의 꾸준한 증대가 이루어졌다. 이처럼 통일벼 기술 개발은 1970년대 이후 1980년대에까지 토지의 제약조건을 극복하기 위하여 생화학적 기술 진보의 방향으로 진행되었으며 높은 농지가격과 낮은 비료 가격에 의하여 유발되었다고 볼 수 있다.

나. 녹색혁명의 유발성 논쟁

농업기술의 유발성은 부존자원에 따라 요소시장에서 상대적으로 부족하여 값이 비싼 자원을 풍부하여 값이 싼 자원으로 대체하는 기술이 요소가격에 의하여 유발된다는 것이다. 따라서 농업기술의 유발성은 요소시장에서 요소가격이 부존자원을 그대로 반영하고 농민의 기술수요가 기술을 창출하는 농업연구기관에 그대로 반영될 때 가능하다. 요소시장에 나타난 요소가격이 부존자원을 왜곡하여 제대로 반영할 수 없는 시장 메커니즘과 농업연구기관의 기술 개발이 농민의 현실적 기술수요를 제대로 반영할 수 없는 사회구조에서는 농업기술의 유발성이 적절하게 이루어질 수 없다. 이러한 관점에서 한국의 녹색혁명은 유발적 기술혁신의 메커니즘이기는 국가 주도적 기술 개발이라는 주장이 버마이스터(Burmeister, 1985)에 의하여

제기되었다. 한국의 통일벼 개발은 요소가격에 의하여 유발된 기술이 아니라 정부가 저임금에 의하여 지속적인 경제성장으로 유신체제를 유지하기 위하여 필수적인 주곡자급이라는 국가목표를 달성하려는 하향식 기술 개발이라는 것이다.

사실 유신체제에서 뿐만 아니라 1962년 경제개발 5개년계획 이후 수출 확대에 의한 경제성장이 국가의 지상 목표였다. 이를 달성하기 위해서 수출상품의 국제경쟁력을 높이기 위한 필수 조건이 주곡자급에 의한 국가안정으로 노동과 노임 상승을 억제하는 것이었다. 따라서 한국의 통일벼 개발은 시장가격에 의하여 유발된 기술이 아니라 주곡자급을 위한 다수확 신품종 개발과 보급을 위하여 국가주도에 의한 관료조직의 산물로 보는 것이다. 유신체제에서 한국의 농업연구기관은 하향식 관료체제였으며 신품종 보급과정을 보면 농민들의 새로운 기술에 대한 자유로운 선택과 수용이기보다는 행정조직을 이용한 국가의 강제적 보급·확산으로 이루어진 것이 사실이다. 더구나 그 때 국가체제는 경제성장을 위한 시장통제가 이루어졌으며 자유로운 시장기구에 의한 자원 배분으로 요소가격이 부존자원을 반영하는 경제체제가 아닌 것도 사실이다. 따라서 한국의 녹색혁명을 가져온 통일벼 개발이 하야마루탄(Hyami-Ruttan)의 유발적 기술혁신모형으로 설명할 수 없다는 주장이 전혀 근거없는 것이 아니다.

그러나 1980년대 통일벼의 냉해피해 이후 급격하게 줄어든 신품종 재배면적에도 불구하고 한국의 쌀 생산량은 지속적으로 증가 추세를 보였다. 그것은 재래품종에서도 통일벼의 토지생산성을 높이는 보은 못자리에 의한 일조시간 연장, 비료의 증가투입 등 새로운 재배기술을 그대로 수용하였기 때문이다. 통일벼 이후의 품종 개량도 신품종의 미질을 개선하는 방향으로 지속적인 기술 개발을 보였다. 이러한 사실을 보면 한국의 쌀 생산 기술 개발은 국가의 관료제적 통제만이 아니라 시장기구 하에서 유발적 기술 개발의 경로가 한국의 쌀 기술 개발에서도 이루어지고 있다는 사실을 부인할 수 없다.

한국의 1970년대 이후 토지생산성 증대를 위한 생화학적 기술인 다수확 신품종 기술 개발은 유발적 기술 개발이기보다는 국가주도의 기술 개발이라 할 수 있으나 일반벼의 토지생산성을 증대시키는 기술 개발은 유발적 기술 개발이라 할 수 있을 것이다. 따라서 한국의 녹색혁명은 국가주도의 기술 개발과 유발적 기술 개발이 동시에 이루어진 것으로 볼 수 있다.

다. 녹색혁명의 평가

통일벼 개발은 우리나라 쌀생산 기술에 다음과 같은 영향을 미쳤다(한국농정 40

년사, 1989, p.446-447). 첫째, 신품종 육성기술은 그동안 도입품종의 적응성 시험에서 벗어나 내병, 내냉, 내도복, 다수성 인자를 도입하고 세대축진온실을 활용하여 육종기간을 크게 단축시켰다. 과거 새로운 품종의 육성에 15년의 기간이 필요하였으나, 통일품종 개발은 6-7년으로 단축시켰다.

둘째, 통일벼 개발 보급 과정에서 과학 영농기법을 이해하여 관행적 영농방식에서 벗어나 수 있는 계기가 된 것이다. 즉 농민들이 품종의 특성에 따라 적지선택, 모내는 시기, 시비기준 등에서 시한영농을 통하여 과학적인 농업으로 육묘기술, 시비, 병충해방제, 제초제 시용 등을 합리적으로 접근할 수 있는 방법을 습득하게 된 것이다. 따라서 이러한 통일벼 재배기술이 일반벼에는 확대되어 우리나라 수도작 재배기술의 빠른 정착으로 쌀 생산성 제고에 기여하게 되었다.

셋째, 통일벼 재배 과정에서 중요한 집단재배, 농작업의 협동화와 공동화를 통하여 협동영농을 체험하게 되었다. 이것은 기술 변화에 따라 나타나는 새로운 제도변화라는 측면에서 의미를 갖는다.

그러나 내냉성이 약한 통일계 품종재배의 확대결과 이앙시기가 앞당겨지고, 수도의 단작화가 진전되어 토지이용률의 퇴화를 초래하기도 하였다(이두순, 2003, p.549).

통일벼 품종 개발에 의한 녹색혁명의 경제적 평가는 주곡자급에 의한 고도성장의 추진에 대한 기여라 할 수 있다. 우리나라는 1950년대 이래 도입된 잉여농산물이 점차 감소하여 필요한 곡물을 보유외환(KFX)으로 수입하면서 국제수지의 압박에서 벗어나고 수출경쟁을 위한 저임금의 기조가 되는 주곡자급이 정부의 고도성장에서 가장 중요한 당면 과제가 되었다. 통일벼개발에 의한 주곡자급 달성은 이러한 정부 목표 달성에 필수적이었다. 따라서 초기의 공업화가 잉여농산물에 의한 저곡가 정책에 의하여 이루어졌다면 1970년대 이래 고도의 경제성장에서 통일벼 개발에 의한 주곡자급의 기여를 과소평가할 수는 없을 것이다. 또한 통일벼 증산을 위한 고미가 수매정책으로 증수와 함께 농가소득 증대에 기여한 것으로 볼 수 있다. 특히 영세농이 많은 지역에서 통일품종 재배로 농가소득이 크게 향상되어 도농의 소득격차를 줄이는 데 기여한 것이다.

비록 통일벼가 다수확은 이루었으나 아미로스 함량이 높아 찰기가 없어 미질이 떨어진 것이 사실이다. 우리의 식습관은 문화적 요인으로 정부에 의하여 강제할 수 없으며 결국 1980년대 이후 통일벼가 사라진 것은 이러한 선호의 문제였다. 따라서 기술 개발에서 경제적 요인만이 아니라 사회 문화적 특성의 중요성을 인식할 수 있는 경험을 갖게 하였다.

통일벼 개발은 막대한 외화를 들여 쌀을 수입할 필요가 없을 뿐만 아니라 1977년 1월 박정희 대통령이 북한에 쌀을 지원할 가능성을 밝힌 바 있고 12월에는 7만 톤의 쌀을 인도네시아에 대여하는 등 국제적 입지를 강화하는데 기여한 바 있다(이두순, 2003, p.548).

그러나 통일벼 보급을 둘러싼 농촌지도 공무원이나 행정관료들의 하향식 획일적 강제 영농의 추진도 농촌지도사업 본래의 역할을 크게 훼손시켰다. 즉 충분한 적응실험을 거쳐 문제점을 파악하고 보급하기보다는 우선 보급하고 문제점을 차후에 구명하려는 행정 위주의 농촌지도가 지도의 본질을 잃어버린 점도 간과할 수 없는 점이다.

결국, 한국의 녹색혁명은 주곡자급을 통한 경제발전이나 농업기술개발에 따른 농가의 소득증대에 큰 기여를 하였으나 고도 경제성장의 과정에서 나타나는 농업과 공업의 생산력격차나 사회계층이과 지역 간의 격차 등과 같은 사회경제적 문제를 해결하는 데는 한계를 보였다.

제 4 절 결 언

한국 농업의 생산, 투입요소 및 총요소 생산성의 변화는 1960-80년 기간 총생산의 연평균 성장률이 3.41%로 다른 기간에 비하여 가장 높은 성장률을 보였다. 총요소의 연평균 성장률은 0.90%이며, 총요소 생산성의 연평균 성장률은 2.49%로 총요소의 총생산에 대한 기여는 26.47%, 총요소 생산성의 총생산에 대한 기여는 75.53%이다.

1960년대 이후의 한국 농업은 자원 위주의 농업에서 과학기술 위주의 농업으로 변화하였다. 자원 위주의 농업에서는 토지나 노동과 같은 전통적인 투입물은 농가 내에서 조달된다. 그러나 과학기술 위주의 농업에서는 비료, 농기계 등 근대적인 투입물을 농가 내부에서 조달할 수 없고 농업이외의 부문에서 개발하여 공급하기 때문에 농민들은 이러한 새로운 투입물을 시장에서 구입할 수밖에 없다. 따라서 농업 생산은 시장경제에 편입되어 시장 위주의 생산으로 변화하게 되었다.

과학기술 위주의 농업에서 농업성장을 주도하는 농업생산성은 기계적 기술에 의한 노동생산성과 생화학적 기술에 의한 토지 생산성으로 나뉜다. 만성적인 식량 부족 상황에서는 토지생산성을 높여 식량 공급을 확대한다. 그러나 공업화의 진전에 따라 농촌의 노동력이 공업 부문으로 이동하여 노동력이 감소하는 1960년대 이후 한국 농업의 생산성은 노동생산성 증대 방향으로 전환하였다. 1960년대까지는 토지

생산성과 노동생산성의 추세가 비슷하나 토지생산성이 약간 높았으며, 1960년대 이후 비록 노동생산성이 토지생산성보다 낮으나 증가속도는 빨라지기 시작하였다. 그러나 1970년대 중반 이후 노동생산성의 증가가 토지생산성을 앞지르기 시작하여 토지생산성보다 노동생산성 위주의 농업으로 전환하였다.

1960-80년에 한국경제의 고도성장으로 국민소득 증가에 따라 농산물 소비 패턴이 변화되고 농업생산구조도 크게 달라졌다. 농업총생산액의 구성에서 소득탄력성이 낮은 전통적인 식량 생산의 비중이 작아지고, 소득탄력성이 높은 성장작목의 비중이 커진 것이다. 미곡의 비중은 1962년 62.05%에서 1981년 41.90%로 낮아지고 맥류와 서류, 두류, 작곡이 1961년 각각 8.58%, 7.65%, 3.78%, 0.64%에서 3.68%, 4.04%, 3.36%, 0.54%로 낮아졌다. 그 대신 채소는 6.84%에서 22.41%로, 과수는 2.23%에서 6.94%, 축산은 6.47%에서 14.93%로 크게 확대되어 소득탄력성이 높은 작목의 신장이 급격히 이루어졌다.

이러한 농업생산액 구성의 변화는 농업성장에서도 나타나 미곡은 1.06%, 두류와 잡곡은 각각 2.54%, 2.31%를 나타내고 있다. 특히 맥류와 서류는 이 기간 각각 -1.33%, -0.24%로 마이너스 성장률을 나타냈다. 그러나 성장작목인 채소는 9.82%, 과수는 9.51%, 축산은 7.81%의 높은 성장률을 보여 이 기간 비교적 높은 농업성장률은 과수, 채소, 축산 등 성장작목에 의하여 주도되었다.

농촌진흥청은 국제미작연구소(IRRI)의 협조를 얻어 다수확 벼 품종인 통일벼를 개발하고 1973년부터 본격적으로 확대보급시켜 녹색혁명이 시작되었다. 이것은 1960년대 이후 공업화의 추진과 경제성장 과정에서 국내 비료 공급이 이루어지면서 가능하게 된 것이다. 행정력을 통한 정부의 강력한 농업기술 보급에 힘입어 1974년에는 전체 논 면적의 15%, 1977년에는 54%의 논 면적에 통일벼를 재배하여 대량의 쌀 자급을 이루었다.

우리나라 농업기술 진보는 부존자원의 변화가 가져온 생산요소의 가격 변화에 따라 값이 비싼 요소를 절약하고 싼 요소를 많이 쓰는 기술의 편향을 가져왔다. 따라서 기술진보의 방향이 요소가격을 결정하는 시장기구에 의하여 설명할 수 있다. 1960-80년대 쌀 생산에서 토지와 노동, 농기계와 노동 등 생산요소의 결합비율과 농지가격과 결합비율의 변화를 보면 생산요소 결합비율의 변화는 생산요소 가격 변화에 따른 기술 변화의 동태적 조정과정으로 파악할 수 있다. 즉 부존자원의 변화에 따라 투입물시장에서 영향을 받는 요소가격의 변화가 기술진보의 방향을 결정한다는 것이다.

한국 농업성장의 원천을 구명하기 위한 계량분석 결과를 보면 농업연구와 기술보급을 위한 지출이 가져오는 시차는 11년으로 이중 5-6년 사이에 농업성장을 위하여 가장 높은 기여를 한 것으로 나타났다. 따라서 1960-80년대 농업성장의 원천은 농업연구와 기술보급에 의하여 이루어진 농업총생산성의 증가라는 사실을 실증적으로 보여주었다.

1960-80년의 식량수급 문제를 개관하면 1960년대 초에는 대체로 식량자급률이 90% 수준을 넘었으나 수출주도 공업화 전략이 추진되면서 소득상승으로 양곡소비가 늘고 식품 소비구조가 변화하면서 식량 공급은 수요에 미치지 못하게 되었다. 자원 위주의 농업에서 불안정한 생산을 보인 곡물의 생산은 1970년대 이후 인적 자본을 바탕으로 한 과학기술 위주의 농업으로 변모하면서 농업생산성의 향상으로 특히 쌀 생산은 통일벼개발에 의한 녹색혁명으로 자급을 달성하였다. 그러나 미맥 위주의 식품 소비구조가 1970년대 이후 경제성장에 따라 국민소득수준이 높아져 점차 고급화되고 다양화하여 소득탄성치가 큰 축산물, 수산물, 채소, 과일, 유지류 등의 소비가 크게 늘면서 쌀과 보리의 소비량은 상대적으로 줄어들게 되었다.

경제성장에 따른 소득상승으로 식품 소비구조가 달라지면서 녹색혁명에 의하여 쌀의 자급을 달성했음에도 불구하고 밀가루, 옥수수, 콩의 도입이 크게 늘어 전체 식량자급률은 1960년 94.5%에서 1980년에는 56.0%로 하락하였다. 이러한 간극은 결국 해외에서 도입되는 양곡에 의하여 메워졌다. 외국도입의 실적을 보면 1956-70년 간에는 1955년에 체결된 잉여농산물 도입협정(PL 480호)에 의한 도입량이 큰 비중을 차지하였다. 1970년 이후에는 우리나라 보유외환(KFX)으로 수입되었다. 그 효과는 국민식량의 안정된 공급과 전반적인 경제안정, 원화에 의한 구입으로 국제수지 압박을 완화했다는 긍정적인 면과 함께 미 잉여농산물에 의한 저곡가 정책이 농민들의 생산의욕을 저하시키고 농업 부문 투자에 역기능으로 작용하였다는 부정적인 측면의 평가를 보였다.

수출주도형 공업화 정책이 본격화되면서 저노임의 유지와 외화절약의 필요성에 따라 곡물자급을 위한 증산정책이 대두되고, 농업기본법, 농산물 가격유지법 등이 제정되었다. 따라서 정부는 식량자급이 공업화의 선결문제라는 인식으로 식량자급에 농업만이 아니라 국가의 모든 역량을 집중하였다. 이처럼 1960-80년대의 식량수급은 생산, 소비 등 모든 면에서 정부 주도에 의하여 통제되었다. 1968년부터 고미가 정책을 수행하여 농민의 생산의욕을 높이고 농업 생산자재의 투입 증대를 유발하도록 하였다. 또한 1969년부터 이중곡가제를 실시하여 생산 농가와 소비가계를

동시에 보호하고 일반물가를 안정시키는데 큰 기여를 하였다. 그러나 양곡관리결손으로 인한 재정적자가 누적되어 1970년대 말부터 다시 저곡가정책으로 되돌아가게 된 것이다. 그러나 1971년에 개발하여 1974년부터 본격적으로 보급된 통일벼에 의한 주곡자급이 양정사의 큰 획을 긋는 일이었다.

1960-80년대의 양곡수급 문제를 보면 시장경제보다 정부 주도하 강력한 생산과 소비통제에 의하여 주곡자급과 불안정한 곡가과동은 어느 정도 극복했다 하더라도 수출주도형 공업화 정책에 의한 빠른 경제성장에 따라 식품 소비구조의 변화가 가져온 양곡의 수급의 불균형문제는 해소되지 못하였다. 따라서 이중곡가제가 초래한 양특적자(糧特赤字) 누증과 식품 소비구조의 변화가 가져온 식량 자급률 하락문제도 단순한 농업문제에 한정되지 않는 국민경제 전체의 문제인 것이다.

결국, 우리나라의 녹색혁명은 주곡자급을 통한 경제발전이나 농업기술개발에 따른 농가의 소득증대에 큰 기여를 하였으나 고도 경제성장의 과정에서 나타나는 농업과 공업의 생산력격차나 사회계층이나 지역 간의 격차 등과 같은 사회경제적 문제를 해결하는 데는 한계를 보였다.

참 고 문 헌

- 농림부, 『농림업주요통계』.
- 농림부, 『농림통계연보』.
- 농림수산부, 『농림수산통계연보』.
- 농수산부(1978), 『한국양정사』, 농국문화사.
- 농협중앙회 조사부(1985), 『농촌물가총람』.
- 문팔용(1980), 『한국농업의 근대화과정』.
- 박정근(2003), “경제발전과 농업의 역할”, 『한국농업구조의 변화와 발전』~한국 농업·농촌 100년사 논문집 제1집, pp. 60-87, 한국농촌경제연구원.
- 박정근(2000), 『농업생산기술평가의 시스템구축에 관한 연구』, 농촌진흥청
- 박정근(1994), “쌀 생산기술의 유발성에 관한 연구” 『농업경제연구』~Vol. 35, pp. 157-171, 1994.
- 박정근(1986a), “한국미곡생산성장의 성격분석 1963-1984”, 『농업경제연구』~Vol.27, pp. 13-28.
- 박정근(1986b), “Fertilizer Response Functions in Korean Rice Production”, 『농대논문집』12집, 전 북대학교.
- 반성환(1974), 『한국농업의 성장(1918-1971)』, 장문각.
- 손종호(1980), 『한국농정의 발전사』, 인성출판사.
- 유영봉(2003), “한국농업의 성장과정과 그 원천: 1951-2000”, 『한국농업구조의 변화와 발전』~한국 농업·농촌 100년사 논문집 제1집, pp. 88-112, 한국농촌경제연구원.
- 이두순(2003), “통일계 수도신품종 개발의 성과와 평가”, 『한국농업구조의 변화와 발전』, 한국 농업·농촌100년사 논문집 제1집, pp. 524-556, 한국농촌경제연구원.
- 이은용(1983), 『한국농업기술사』, 정민사.
- 한국농촌경제연구원(1989), 『한국농정40년사』.
- 한국은행, 『경제통계연보』~각년도.
- Ban, S. H.(1982), “The growth of Agricultural Output and Productivity in Korea, 1918-1978”, *Agricultural Development in China, Japan and Korea*, edited by Chi-Ming Hou and Tzong-Shian Yu, Academi a Sinica.
- _____ (1974), *Growth of Korean Agriculture, 1918-1971*, Korea Development Institute, Research Report No. 3.
- Bingswanger, H. P., and V. W. Ruttan, eds.(1978), *Induced Innovation: Technology, Institutions and Development*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

- Burmeister, Larry L.(1990), "State, Industrialization and Agricultural Policy in Korea," *Development and Change*, vol.24, pp. 197-223.
- Burmeister, Larry L.(1985), *State, Society and Agricultural Research Policy: The Case of South Korea*, Ph. D. Dissertation, Department of Rural Sociology, Cornell University, Ithaca, N. Y..
- Griliches, Z.(1964), "Research Expenditures, Education, and the Aggregate Agricultural Production Function," *American Economic Review*, Vol. LIV, Dec. pp. 961-74.
- Hayami, Y., and V. W. Ruttan(1985:First Edition, 1971), *Agricultural Development: An International Perspective*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Lu, Y., P. Cline and L. Quance(1979), *Prospects for Productivity Growth in U.S. Agriculture*, U.S. Department of Agriculture, Economics, Statistics and Cooperatives Service, Washington D. C. Report No. 435.
- Park, Jung Keun(2002), "Sources of Korean Agricultural Growth, 1918-2000", 『농업사연구』, pp. 153-172, 한국농업사학회.
- Park, Jung Keun(1988), "Induced Production Technology In Korean Agriculture", *Asian Economies*, No.65. pp. 32-43.
- Park, Jung Keun(1986a), "The Sources of Productivity in Korean Rice," *Journal of Rural Development*, Vol. IX, No.2. pp. 305-321.
- Schultz, T. W.(1964), *Transforming Traditional Agriculture*, New Haven, Yale University Press.
- Solow, Robert(1957), "Technical Change and the Aggregate Production Function." *Review of Economics and Statistics* 39.
- Suh, D. K., Chung, M. N. and Park, J. K.(1993). "The Analysis on the Distributed Time Lag and the Impact of research and Extension for Agricultural Growth", *The Korean Journal of Agricultural Economics* Vol.34, pp. 181-197.

제 3장

농업생산기반, 농지제도 및 농업기계화

제 1 절 식량증산을 위한 농업생산기반 조성

1. 경제개발 5개년 계획 이전의 농지개발사업과 제도 정비

1960년 4.19 이후 8월에 출범한 제2공화국은 1961년 2월 국토건설사업을 통하여 수리, 조립, 사방, 도로, 도시토목 등 공공사업과 수자원 개발을 대대적으로 추진하였다. 이 사업은 미국원조(PL480)에 의하여 주로 이루어졌으며 농지개발 분야가 40%에 이르는 투자계획으로 농지개발조합의 농업용수개발사업, 소류지사업, 수리시설 개보수사업 등이었고 이중 특히 소류지사업에 중점을 두었다. 이것은 과거 자유당 정권이 농조사업을 선거용 득표활동에 이용했다는 비난을 받았기 때문에 이때는 전국적으로 고르게 혜택이 돌아갈 수 있는 소류지사업에 역점을 둔 것이다(한국농업기반개발45년사, 1992. p.217).

5.16 군사정부가 1961년 7월 발표한 긴급경제시책 중의 하나가 개간을 위한 귀농 정착사업이다. 이 사업은 1961년 8월에 시작하여 주로 서울에 거주하는 도시 실업자 1,228세대를 전국 24개 지구에 이주, 정착시켜 2,406ha의 개간예정지를 개간토록 하였다. 정부는 정착에 필요한 주택 1,228동의 건설과 개간과 영농에 필요한 자재 및 자금을 지원하였다.

한편 군사정부는 입법기관인 국가재건최고회의를 중심으로 그동안 미비하였던 농업기반개발 분야의 제도적인 정비를 단행하였다. 먼저 1961년 8월 수리조합합병

에 관한 특별조치법을 제정하여 1개조합당 평균몽리면적 491ha로 규모가 영세하여 부실화된 조합의 운영 개선을 위하여 1960년 말 현재 695개의 조합을 1군1조합원칙에 따라 198개로 통합하였다. 또한 그동안 「조선 수리조합령」, 「조선 토지개량령」, 「조선 농지개발 영단령」 등 구법을 폐지하고 1961년 12월 단일법인 「토지개량사업법」을 제정하여 농지를 개량, 개발, 보전하여 식량 기타 농산물 생산의 유지증진에 기여토록 사업 종류, 시행절차 등에 관한 법적 토대를 마련하였다.

1923년 이래 간척사업의 근거법이던 「조선 공유수면 매립령」을 정리하여 1962년 1월 「공유수면 매립령」이 제정되었으며, 동년 2월 개간예정지 조사, 개간허가, 사유미개간지의 매수, 국유지의 매도, 특별개간 등을 규정한 개간촉진법을 제정하여 개간사업을 위한 제도적 정비를 단행하였다.

수리조합의 농업용수개발사업은 해방 이후 제정이나 공사용 자재확보가 어려워 사업이 장기화되면서 시공의 문제점들이 노출되어 사업비로 투입된 장기채에 대한 부담이 높아졌다. 군사정부는 감찰위원회가 1962년 4월부터 9월까지 전면감사를 통하여 적출된 부정 또는 부당한 장기채의 일부에 대한 탕감조치를 취하기 위하여 토지개량사업 장기채 정리 특별법을 1963년 제정 공포하였다.

한편 1961년 당시 전국의 군소규모의 방조제는 수혜자가 직접 관리했다. 그러나 기술 및 자금 부족으로 관리 소홀이 문제 되어 1963년 12월 방조제관리법을 제정하여 방조제의 관리방법과 관리비 부담, 관리비 징수 등에 관한 규정을 명시하였다.

이러한 농업기반정비사업에 대한 관계법규 뿐만 아니라 1962년 8월 「토지개량사업보조금규칙」을 제정하여 보조금 교부 대상자 선정, 보조금 지급절차, 보조율, 보조금산출대상 공사비 등 전반적인 보조체제를 확립하였다. 종전의 보조율 50%가 70-80%로 인상되었으며 토지개량조합 연합회에 대하여 측량설계 및 공사 감독비를 직접 보조하도록 하였다.

한편 저개발국가의 기술원조사업을 목적으로 하는 국제연합 특별기금(United Nations Special Fund ; UNSF)의 지원을 받기 위해 1960년 4월 간척 가능지 조사에 대한 기술지원 신청이 12월에 승인되어 FAO가 화란의 기술용역회사인 NEDECO (Netherlands Engineering Consultants)와 조사용역계약을 체결하여 UN 특별기금 간척사업기구(United Nations Tidal Land Project ; UNTID)가 1962년 2월 발족되었다. 따라서 전국적인 간척 가능지 조사, 목포·영산강지구 선정과 기술조사, 강화간척시범사업이 실시되어 최초의 외국기술지원과 5년간에 걸친 우리나라 기술진의 해외 훈련이

병행되었다. 1962년 초 우리 정부와 FAO 및 UNSF간에 합의된 UN한국개간사업기구(United Nations Korean Upland Project ; UNKUP)가 발족되어 두 번째 UN특별기금 원조사사업이 시작되었다. 이 사업은 전국 토지이용능력 구분조사, 안성천, 동진강 유역조사 및 시범사업이 시행되어 5년간 지속되었다.

특히 1962년 7월 농업구조정책심의회가 농림부장관 자문기관으로 발족되어 산지개간에 의한 농지확보를 협업에 의하여 추진하도록 건의하여 1961년 7월에 이미 건립된 전남 광양의 백운산 농장을 비롯한 5개 협업개척농장이 시도된 바 있다.

2. 1·2차 경제개발 5개년계획과 농지개량사업

군사정부는 민주당 정부가 성안 중이던 경제개발 3개년계획을 토대로 1961년 7월 제1차 경제개발 5개년계획(1962-66)을 수립하였다. 여기서 농업 부문의 주된 시책목표는 농업증산과 농업근대화를 내세웠다. 이것은 식량자급을 위한 양곡증산과 공업용 및 수출용 농산물의 증산에 중점을 둔 것이다. 농지개량분야도 미곡증산 위주의 농업용수 개발사업만이 아니라 개간과 간척을 포함한 광범위한 계획이었다. 이 기간 중 농업 부문의 사업별 정부의 자금계획은 52% 이상을 농지개량에 투자하도록 하였으며 실제로 집행된 정부자금도 54%에 이르러 정부가 농업 부문 중 농지개량 사업에 가장 역점을 두었다(손중호, 1980. p.163).

가. 농업용수개발사업

제1·2차 경제개발계획(1962-1971)이 이루어진 1960년대의 농지개량사업은 농업용수개발사업이 사업비 구성의 59.1%를 차지하여 당시의 자원 위주의 농업에서 식량증산을 위하여 농업용수가 얼마나 중요하였는가를 알 수 있다. 원래 1962년부터 시작한 제1차 경제개발 5개년계획에는 농업용수에 따른 투용자가 점차 감축하도록 되어 있었다. 그러나 1962년의 한발과 1963년의 보리의 대흉작으로 식량 공급에 차질을 가져왔고 1964년과 1965년의 한해와 수해, 1967-68년의 대한발 등으로 농업용수원개발이 중요한 과제가 되었다. 따라서 한해의 양상과 농업용수개발 가능성을 시설별로 구분하여 조사하는 작업이 경북을 표본으로 실시되었고 이를 기초로 1965년 6월 전천후 농업용수원개발계획이 수립되었다. 이에 따라 그동안 저수지에만 주로 의존하던 농업용수원을 지하수, 양수장, 보, 저수지의 순위로 정하여 특히 처음 시도한 지하수 개발이 개발 대상면적의 18%를 차지하였다.

<표 3-1> 1960-69년의 농업기반개발 주요 사업실적

사업별	지구수	개발면적(ha)	사업비 구성비
계	57,993	1,204,503	100.0
농업용수개발	55,385	511,820	59.1
농조	400	116,224	30.6
소규모	11,608	220,947	14.1
지하수	43,377	174,649	14.4
간척	15	8,109	8.9
경지정리	1,174	95,935	15.8
방호제 수축	309	64,996	0.7
개보수	910	370,810	2.0

자료: 농림수산부(1992), 『한국농업기반개발45년사』, p.303.

농지개량조합사업은 과거 1950년대 정치적 이유 때문에 배척을 당하였으나 1967-68년의 대 한밭을 계기로 활성화되었다. 소규모사업은 1969년 한해대책의 일환으로 사업규모가 확대되어 소규모의 보나 양수장 등이 많이 설치되었다. 지하수 사업은 1965년에 수립된 전천후 농업용수원 개발계획에 의해 전국에 49개 지구의 조사 후보지를 선정하여 예비답사, 지표지질조사, 전탐(電探)조사, 시추조사, 착정(鑿井) 및 양수시험을 거쳐 지하수 개발의 가능성을 판명하였다. 1966-1967년에는 보다 정밀한 조사와 시험개발로 용출수 조사를 비롯하여 암반내의 지하수나 피압면 지하수 등에 대한 조사가 이루어졌다. 특히 1965년 대일청구권 자금에 관한 협정이 체결되어 1966년부터 10년간 양수장, 지하수, 보, 저수지 등 농업용수개발사업에 투입되었다.

그러나 지하수 사업은 1966년부터 시작된 기계관정과 집수암거(集水暗渠)에 대한 시험개발이 정착되기 전에 대 한밭을 당하여 기술적인 조사 없이 무분별한 관정개발로 실효를 거두지 못했으나 탐사와 개발 장비의 도입으로 기술축적에 기여한 것으로 평가된다. 특히 1967-68년의 영호남 일대의 가뭄으로 1968년 11월 「농업용수개발계획(1968-73)」으로 1973년까지 3단계에 걸쳐 6개년 계획으로 되어있었다.

그러나 이 시기의 농업용수개발은 하나의 지점개발과 그 이용에 그친 단일수원공인 저수지, 양수장, 보, 집수암거, 관정 등의 용수원 시설을 개발한 평면적인 사업에 그쳤다고 본다(한국농정40년사, 1989, p.148).

나. 경지정리사업

1960년대 초까지의 농지개량사업은 농업용수개발과 간척·개간이며 경지정리에

대한 농민들의 인식은 극히 부정적이었다. 우리나라 농지는 많은 필지로 분산되어 있고 불규칙적인 논두렁, 농로로 생산효율이 낮은 것이 사실이다. 1963년부터 농림부는 경지정리에 예산책정을 시도하였으나 무산되고 1964년 국회에 경지정리사업에 대한 건의안이 제안되었으나 실현을 보지 못했다.

그러나 1964년 경북의 금릉군에서 자체사업으로 도비와 군비에 의한 경지정리사업이 처음으로 몽리농민의 노력부담에 의하여 시도되었다. 이때의 주재원은 PL480에 의한 원조양곡과 지방비 예산이었다.

이후 1965년 정부의 식량증산 7개년계획수립의 일환으로 경지정리사업 기본계획을 마련하고 처음으로 정부예산에 의한 경지정리사업이 시행되었다. 그러나 경지정리사업이 농민들의 요구에 의해서 이루어진 사업이 아니었다. 농민들은 경지정리사업으로 논두렁 면적은 줄어드나 농로와 용수로 부지가 늘어나 경작면적이 감소하며 감소면적은 사업구역 내에서 보상 없이 일률적인 감보처리를 하기 때문에 경지정리에 의해서 호당경지면적이 더욱 영세화한다는 이유를 들어 반대한 것이다. 이 당시 영농의 기계화가 보편화되어 있지 않기 때문에 경지정리의 장점을 농민들이 실감하기 어려웠기 때문이다. 그러나 구획화된 농지는 이앙작업이 편리했고 넓어진 농로와 용수로로 인하여 1모작 논에서 2모작이 가능하게 된 점 등 경지정리의 장점도 없는 것은 아니었다.

또한 사업비 재원이 국고보조, 양곡, 지방비, 농민부담 등 다양하고 총사업비의 44%에 해당하는 양곡이 취로인부에 대한 노임으로 현물로 지급되어야 하였다. 농민부담 32%도 노력부담이었기 때문에 실제 시공에서 지급해야 하는 지출과 규정상의 지출과의 문제점들이 노출되어 이 사업은 계획, 예산, 시공 및 제도의 모든 면에서 어려움이 많았다.

그러나 경지정리사업은 농업생산성을 높이는 중요한 과제이기 때문에 점차 확대 실시하면서 문제점을 보완해 나갈 수 있었다. 특히 1967년 UNKUP 주관하에 착수한 안성천, 동진강, 상주천의 3강 유역개발사업 구역 내에 경지정리 시범사업이 실시되었으며, 1969년 11월에는 농촌근대화 10개년계획(1970-79)의 수립과 함께 농업기계화를 촉진하기 위하여 경지정리사업의 적극적인 추진이 계획되었다.

1965-69년의 5년간에 걸쳐 경지정리사업의 실적은 1만 8,000ha로 지방비 부담능력과 농민의 호응도에 따라 지역적 차이를 보인 것도 사실이다.

다. 개간 및 간척사업

식량 부족으로 절량농가가 속출하면서 군사정부는 1961년 귀농정착사업에 의해

개간을 확대하고 1962년 개간촉진법이 제정되어 본격적으로 개간사업이 추진되었다. UNKUP의 기본조사에 의하여 1962년 이래 개간 가능면적이 추정되어 개간적지 조사와 토지이용구분조사결과에 따라 토지이용의 한계가 분명해지고 이에 따라 국토이용의 효율성이 도모되는 가운데 개간사업이 이루어지게 되었다. 이 사업은 종전과 같은 소규모 개발 방식에서 벗어나 조사, 설계, 시공 측면에서 발전하였다. 특히 1967-71년까지 시행된 호남야산개발사업은 토지자원과 수자원을 결부시킨 관계 사업을 개간사업과 병행시킨 대규모 야산종합개발이라는 특징을 보였다.

1962년 개간촉진법에서 개간의 유형은 국공유지에 대한 특별개간 정부계획에 의한 사유지 개간인 일반개간, 민간인 자력개간인 예정지외 개간으로 나누어 PL480호에 의한 원조양곡으로 개간사업이 가속화되었다. 개간공사는 등고선 개간공법을 장려하고 초생대를 설치하여 토양보전에 역점을 두었으며 재래식 평지개간공법으로 토양침식이 나타났다. 따라서 UNKUP, USOM, 한미재단 등의 도움으로 계단식 개간공법을 도입하여 기술교육훈련과 계획 설계기준을 정립하여 개간사업에 적용하였다.

1961-68년의 개간사업 실적은 <표 3-2>와 같이 1965년까지 면적이나 사업비가 증가하다가 그 후에는 점차 줄어들었다. 이는 식량증산을 위하여 법적강행을 사유재산 침해와 국공유지 양여의 특혜라는 비난과 사업비 지원양곡에 관련된 부정, 개발농지 사후관리의 미비 등으로 인한 문제점 때문이었다. 따라서 1967년 11월 개간촉진법을 폐지하고 대신 농경지조성법을 제정하였다. 이후에 개간은 순수한 허가제로 하고

<표 3-2> 1961-68년의 개간실적

단위: ha, 천원

연 도	면 적	사 업 비		
		계	보조금 ¹⁾	자부담
1961	2,406	93,926	93,926	-
1962	12,961	308,325	154,561	153,764
1963	15,445	356,820	126,828	229,992
1964	22,363	1,078,377	135,595	942,782
1965	37,220	2,301,045	1,694,938	606,107
1966	22,286	1,292,028	668,091	623,937
1967	16,770	1,300,055	555,690	744,365
1968	13,495	927,354	660,020	267,334
계	142,946	7,657,930	4,089,649	3,568,281

주: 1) 보조금에는 PL 480-II 양곡 포함.

자료: 한국농촌경제연구원(1999), 『한국농정50년사』, p.145.

토지소유자의 자유의사에 따라 임의로 개간하게 하며 사업재원도 민간사업으로 전환하여 대부분 자력부담으로 수행하게 함에 따라 점차 개간면적은 감소 추세를 보였다.

간척사업은 PL480 구호양곡을 재원으로 농림부, 건설부 및 보사부 관여하에 다원화되어 추진되었다. 그러나 1966년 8월 공유수면매립법이 개정되어 농림부와 건설부의 이원화 체제에서 건설부 주관으로 일원화되었다. 농업을 목적으로 하는 간척사업은 외곽시설이 완성되면 바로 농림부로 이관하고 내부개답공사는 농림부가 관장하도록 하였다. 1960년대 초기에는 간척에 대한 의욕이 있었으나 2차 경제개발 5개년계획(1967-71)에는 공업화에 경제정책의 목표가 정해졌기 때문에 간척에 대한 정부의 적극적인 열의는 보이지 않았다.

3. 외국차관 도입에 의한 대단위 농업종합개발사업

가. 농촌근대화촉진법 제정과 농업진흥공사 설립

제1·2차 경제개발5개년계획의 추진으로 고도경제성장에 접어든 우리나라는 1970년대에는 급속한 공업화에 따른 도시와 농촌의 불균형을 해소하고 경공업 중심의 수출구조에서 중화학공업체제로의 전환을 목표로 하였다. 농촌근대화는 농업생산기반의 확대 개발과 농촌의 환경정비, 농촌지도사업 강화에 의한 농업기술의 개발 등이었다. 이를 위하여 종래의 농업개발사업에 농업 기계화사업, 농가주택개발사업을 포함시키고 특히 1969년 5월에 체결된 차관협정에 의한 대단위 농업종합개발사업의 시행을 위한 법적 근거를 마련하기 위하여 1970년 1월 농촌근대화 촉진법을 제정·공포하였다. 이 법은 농업기반정비 분야의 기술을 전담하는 기구인 토지개발조합연합회와 지하수개발공사의 2원적 구조를 통합하여 정부투자기관인 농업진흥공사로 격상시키고 이에 외자도입자격을 부여하여 대단위 사업의 시행 주체로 하였다. 따라서 농업진흥공사는 종전까지 농지개발조합 중심의 사업을 정부를 대행하여 시행할 수 있는 사업 시행자의 자격이 부여되어 각종 농지개발사업의 조사, 설계 및 시공감리의 수탁과 함께 대단위 종합개발사업을 전담하는 기관이 되었다.

농업진흥공사는 그때까지 계단식 점 개발 위주의 민간개발 형태의 산지개간이 대규모의 단지화 개간으로 전환되면서 개간 대상지의 조사·설계나 공사감리 및 공법개발 등을 전담하기 위하여 1974년 6월 개간부가 신설되었다. 다시 12월에 농지확대·개간 기술단으로 확대·개편되었다. 이후 1975년에 농지확대개발촉진법이 제

정·공포되어 대단위 단지화 개발이 어려운 개간촉진법과 농경지조성법의 미비점을 쇄신하여 막대한 사업량의 개발 방식을 지양하고 지역 특성에 맞는 단지화 개발과 토성개량에 역점을 두었다.

나. 대단위 종합개발사업

금강, 평택지구 3만 567ha의 농업기반 개발을 위한 사업이 1969년 5월 세계은행(IBRD)과 4,500만달러의 차관협정 이후 1972-78년까지 12개 지구에 IBRD와 ADB, OECF 차관 도입에 의해 추진되었다.

기존의 농지개발사업은 하천상류부 계곡에 저수지를 축조하거나 취입보, 양수장 등 관개수원을 얻기 쉬운 곳을 중심으로 이루어졌다. 그러나 이러한 적지의 개발은 거의 완료되고 나머지 서해안 지역의 구릉지대와 해안지역 및 하천연안의 저지대는 사업이 용이하지 않은 지역이었다. 이 지역은 용수원 확보가 어렵고 관개 또는 배수의 단일목적사업으로는 효과가 크지 않으며, 사업을 위해서는 막대한 자본과 고도의 기술이 요구되어 미개발지역으로 남아 있게 된 것이다. 따라서 농지개발사업은 개별 사업을 서로 연계하여 대단위 지역을 종합적으로 개발 계획하는 방향으로 전환하여 관개·배수개선사업만이 아니라 영농개선 및 유지관리까지 고려한 대단위 농업종합개발계획으로 추진되었다(한국농정40년사, 1989. p.172).

<표 3-3> 1970년대의 농업기반정비 주요 사업실적(1970-79)

단위: ha, %

사업별	지구수	수혜면적	사업비 구성비
계	29,664	933,172	100.0
농업용수개발	29,020	275,931	32.8
농로	347	102,640	26.8
소규모	1,292	112,008	5.5
지하수	12,771	61,283	0.5
대단위 종합개발	5	68,707	41.4
개간	610	27,550	3.8
간척	46	1,550	1.4
경지정리	1,816	196,972	17.4
배수개선	107	16,526	1.7
방조제수축	233	131,185	0.3
개보수	827	214,751	1.2

자료: 한국농촌경제연구원(1999), 『한국농정50년사』, p.177.

따라서 1970년대 농업기반 정비 주요 사업은 농업용수개발의 비중이 낮아지고 대단위 종합개발사업이 41.4%라는 가장 큰 비중을 차지하였다. 특히 1960년대에 비해 지하수 개발사업의 비중이 크게 줄었다.

1970년대 차관자금 도입에 의해 시행된 대단위 종합개발사업은 <표 3-4>에서 보는 바와 같이 사업규모는 17만 5,349ha이며 IBRD, ADB, OECF 등에 의한 차관자금의 구성비율이 16%에 불과하였다. 그러나 사실은 지구별로 사업 시행 과정에서 사업비가 증액되었기 때문에 차관자금의 규모가 상대적으로 낮아진 것이며 차관협정 당시 처음 공사계획시에는 그 비율이 30-40%였다.

한편 경지정리사업이 시작된 1965년 이래 영농의 기계화는 초기에는 경운기와 분무기에 그쳤으나 1970년대부터 트랙터가, 197년에는 이앙기가 경지정리사업과 함께 급속하게 보급되었다. 더구나 1970년 1월 농촌근대화촉진법과 같은 해 4월 농업기계화 5개년계획이 수립되면서 경지정리사업은 가속화하게 되었다. 이것은 1960년대의 경지정리 효과가 나타나고 공업화에 의한 이농의 가속화로 그 필요성이 높아졌기 때문이다. 특히 1970년 6월 완공된 안성, 천안지구의 농촌근대화 실시단에 의한 경지정리사업으로 큰 영향을 주었다. 지금까지는 지방사업의 성격으로 시행된 이 사업이 1971년부터는 정부 시책사업으로 국고보조 50%, 지방비 30%(도비 15%, 시·군비 15%), 농민부담 20%로 보조정책의 기준이 확립되고 1972년 이후에는 대단위 종합개발사업으로 금강, 평택 및 영산강지구에서 경지정리가 집중적으로 시행되면서 농민들의 인식이 크게 바뀌었다.

특히 대단위 종합개발사업의 일환으로 시행한 경지정리는 농업용수원 개발과 함께 용·배수로, 구획, 농로 등이 체계적으로 이루어졌기 때문에 공기의 단축, 사업효과의 조기 실현 등 사업의 효율을 높일 수 있었다. 그러나 일반사업으로 시행된 경지정리는 관개용수가 보장된 수리안전담에서 주로 이루어졌다. 사업설계에 따라 기존의 용수로와 배수로를 다시 만들어야 하기 때문에 이중투자의 문제점을 보인 것도 사실이다.

그러나 경지정리사업은 진행되는 과정에서 계획 설계, 시공, 환지처리가 신속하게 이루어지고 경구고, 구획의 방위설정, 건토효과를 높이기 위한 배수로 깊이, 농기계 이용을 위한 농로 망과 용·배수로의 조직 등 계획설계 기준의 기술적 고도화가 이루어졌다. 과거에는 주로 인력에 의존하였으나 새로운 장비에 의한 개발 방식으로 사업기법이 향상되어 농민들의 불만도 해소되었다.

그동안 농업생산기반에서 가장 중요한 사업은 한밭에서 나타나는 용수부족을 해소

<표 3-4> 대단위 종합개발사업의 사업규모와 내·외자 구성비율

단위: 백만원

지 구 명	개발면적 (ha)	총사업비	사업비재원			차 관 공여처
			내자	외자	외자비율	
계	175,349	184,600	1,557,270	288,730	15.6	
금 강	12,148	16,823	9,715	7,108	42.2	IBRD
평 택	18,419	37,657	26,154	11,503	30.5	"
경 주	1,140	4,916	3,636	1,280	26.0	"
계화도	2,708	12,521	6,942	5,579	44.6	OECF
영산강(Ⅰ)	34,500	81,238	58,602	22,636	27.9	IBRD
창 녕	2,269	17,358	11,823	5,535	31.9	OECF
임 진	7,185	45,807	34,900	10,907	23.0	ADB
낙 강	5,754	61,903	44,242	17,661	28.5	"
낙동강	3,600	2,029	13,848	9,181	39.9	"
미호천	11,554	104,871	8,579	19,792	18.9	IBRD
논 산	9,939	94,035	66,464	27,571	29.3	"
영산강(Ⅱ)	20,700	352,413	289,488	69,925	22.4	"
삽교천	24,574	235,546	216,037	19,509	8.4	OECF
대 호	7,700	185,630	140,250	45,380	26.7	"
영산강(Ⅲ-1)	13,160	572,253	550,090	22,163	8.8	"

주: 외자는 차관자금의 인출액 기준임.

자료: 한국농촌경제연구원(1999), 『한국농정50년사』, p.160.

하거나 경지정리사업에 의하여 농업기계화에 대처하는 것이었다. 그러나 1973년의 세계 식량파동 이후 식량증산을 위하여 토지 이용률을 높이기 위한 답리작의 여건으로 침수상습지에 대한 내수대책을 위해 그동안 2차적 관심의 대상이었던 배수개선사업이 1975년부터 시작되었다. 이것은 1970년대 초까지 경지정리사업이 어느 정도 정착되면서 당연히 갖게 되는 관심사인 것이다.

배수개선사업은 첫 단계로서 배수개선 대상지의 조사이며 정부는 각도의 행정기관을 통하여 대상지를 파악하게 하고 농업진흥공사의 농지확대개설조사단이 이에 대한 가능성을 조사 검토하였다. 당시 조사한 배수개선 대상지는 10만 7,000ha였으며 특히 전북이 45%를 차지하였다. 1975년부터 시작된 배수개선사업은 사업비 전액이 국고에서 지원되었고 첫 사업은 낙동강 연안의 경남북과 1976년 전남북지역의 침수상습시대에 대한 지표수 배제사업이 중심이었다. 그러나 이 사업은 앞으로 암

거배수조직과의 연결이 가능하도록 배수로의 깊이, 담수지체시간의 단축을 고려한 배제용량의 결정 등 계획과 설계상의 기법개발이 병행되었다. 이 사업의 시행 과정에서 UNDP에 의한 기술지원이 배수기법개발에 크게 기여하였다(한국농정50년사, 1999, p.162).

배수개선에 따라 관개배수를 통한 종합적인 물 관리가 이루어져 1모작을 2모작으로 전환시켜 농지의 이용률을 높이고 쌀 다수확을 위하여 1976년부터는 내수개선과 경지정리사업이 병행되어 경지정리의 질적 개선을 이루는데 기여하였다. 그러나 이 당시에는 지표배수에 치중되어 지하배수에 대한 확대실시가 요망되기도 하였다.

다. 1960-80 농업생산기반사업의 성과와 문제점

1960년대의 농업생산기반사업은 준공면적이나 사업비에서 농업용수개발이 가장 중요한 과제였다. 또한 개간에 의한 농지의 확대도 이 시기에 역점을 둔 사업이었으며 경지정리도 관심의 대상이었다. 그러나 배수개선사업이나 대단위 농업종합개발사업은 이루어지지 않았다. 1970년대에 들어서 농업용수개발은 여전히 농업생산기반사업에서 가장 중요한 사업이었다. 이때는 1960년대의 지하수 개발사업이 소기의 목적을 달성하지 못하자 보다 체계적으로 수리시설에 대한 전면적인 재평가가 이루어졌다. 1970년대 이후 영농의 기계화 진전으로 경지정리에 대한 농민들의 요구가 커지면서 배수개선사업과 함께 대단위 종합개발사업이 대대적으로 추진되어 사업비 중 가장 높은 42.2%가 투입되었다. 대단위 종합개발사업은 지금까지 단위사업으로 추진되던 사업들을 연계하여 용수개발, 경지정리, 배수개선이 종합적으로 체계화되었다. 반면 1960년대 역점을 두었던 개간, 간척사업이 크게 줄어든 것이다.

농업용수 개발사업은 농업생산기반조성에서 가장 큰 비중을 차지하였으나 1967-68년 영호남지역의 가뭄이나 1977-78년 전국적인 가뭄에 따라 수리시설을 재평가해야 한다는 여론이 높아졌다. 왜냐하면 1979년 말 논 면적 130만 6,789ha의 86%에 해당되는 112만 1,725ha가 수리안전담으로 되어 있으나 가뭄피해가 극심했기 때문에 기존 수리시설의 용수공급능력에 대한 검토가 필요한 것이다.

사실 이때의 수리안전담은 가뭄이면 용수가 고갈되는 저수지나 물이 흐르지 않는 개울의 보나 양수장과 관정 등이 수리시설에 포함되어 있었다. 이처럼 수리시설 중에는 노후화하여 용수공급 능력이 퇴화되어 있는 시설이 포함되어 있기 때문에 1980년 농림부는 기존 수리시설의 내한 능력을 정밀 검사하였다. 조사결과에 의하면 행정통계에 의한 수리담의 비율이 전체 논 면적의 86%로 나타났으나 실제 내한

능력에 의한 수리답 비율은 68.3%인 89만 3,359ha에 불과한 것으로 나타났다. 따라서 단순히 관개시설의 유무와 모내기 물을 중심으로 했던 수리안전답의 비율이 약 20% 감소한 것으로 판명되어 농업용수개발에 대한 새로운 접근의 필요성에 따라 농업용수 10개년 계획이 세워졌다. 또한 이때 부터 종전에는 수리안전답이라고 부르던 것을 수리답이라 하고 수리불안전답과 천수답은 모두 비수리답 또는 수리불안전답으로 바꾸게 되었다.

<표 3-5> 1960-80년대 농업생산기반사업 성과

단위: ha, 백만원

사업별	1960-1969		1970-1979	
	준공면적	사업비	준공면적	사업비
계	594,048	50,872	525,953	613,601
농업용수개발	337,171	27,451	514,648	202,418
배수개선	-	-	16,256	10,439
경지정리	95,935	9,662	196,972	109,166
대단위 종합개발	-	-	68,707	259,158
개간	152,833	8,269	27,550	23,775
간척	8,109	5,490	1,550	8,645

자료: 한국농촌경제연구원(1999), 『한국농정50년사』.

<표 3-6> 1979년말의 수리시설별 논 면적과 1980년 내한능력 조사결과

단위: ha

시설별	1979년 수리시설 논 면적			1980년 내한능력조사결과 수리시설 논면적		
	개소수	면적	비율	개소수	면적	비율
계	69,293	1,121,725	100.0	39,394	893,359	100.0
저수지	17,751	461,398	41.1	15,650	456,188	51.1
양배수장	3,232	104,498	9.3	2,165	139,583	15.6
보	16,982	119,738	10.7	11,696	121,959	13.6
도수로	1,171	9,515	0.8	-	-	-
집수암거	5,572	22,353	2.0	2,496	22,899	2.6
관정	24,585	13,125	1.2	5,568	24,122	2.7
기타	-	391,092	34.9	1,819	128,608	14.4

자료: 한국농촌경제연구원(1999), 『한국농정50년사』, p.167.

제 2 절 농지소유와 임대차문제

1. 농업 경영구조의 변화와 중농 표준화 현상

고도의 경제성장 과정에서 농업문제는 농업과 공업의 생산력 격차로 나타나며 농업 생산력은 농업경영규모와 밀접한 관계를 가진다. 농업경영규모는 농지소유와 유동화문제 등 농지제도와 농업기계화에 의하여 좌우된다. 우리나라의 농지제도는 1949년 농지개혁에 의하여 소작이 금지되고 영세 자작농 체제가 확립되었다. 그러나 1960-80년 기간 고도경제성에 따라 도농 간 소득격차가 커지기 시작하여 농업 부문 이농이 가속화되고 농촌의 노동력 부족으로 농촌 노임이 상승하며, 소득 증가로 식생활구조를 변화시켜 곡물수요가 감소하는 등 경제의 전환기를 맞게 되었다. 더구나 농업이 개방화되면서 농업의 규모화나 구조조정에 의한 생산력 증대와 함께 농업이 개방되면서 국제 경쟁력 향상을 위하여 중요한 농지제도문제에 대한 관심이 점차 커졌다.

우리나라는 1960년대 이후 과거의 자원 위주의 농업에서 기술 위주의 농업으로, 자급 위주의 농업에서 시장 위주의 농업으로 변모하기 시작하였다. 제1, 2차 경제개발 5개년계획(1962-71)을 수행하는 과정에서 공업화의 진전에 따라 농촌의 변화도 서서히 나타나기 시작하였다. 농가호수와 농가인구가 1967년을 정점으로 감소하기 시작했고, 경지면적도 1968년을 고비로 감소하기 시작했다. 그러나 농가호수의 감소보다 농가인구의 감소가 더 빨랐고 경지면적의 감소는 이보다 완만했기 때문에 호당경지면적은 증가 추세를 보였다. 호당가구원이나 영농종사자수도 지속적으로 줄어들었다. 산업구조에서 농업은 1965년 서비스산업보다 적어지기 시작했고 1973년에 광공업보다 적어졌다. 고용구조도 1978년에 농업은 서비스부문보다 낮아졌고 1985년에 광공업보다 낮아졌다.

<표 3-7> 농가호수, 농가인구 및 경지면적의 변화(1960-80)

년 도	농가 호수 (천호)	농가 인구 (천명)	가족규모		총경지면적 (ha)			호당경지면적 (ha)		
			가구원	영 농 종사자	계	논	밭	계	논	밭
1960	2,349	14,559	-	-	2,042	1,216	825	0.87	0.52	0.35
1965	2,507	15,812	6.31	3.15	2,256	1,286	970	0.90	0.51	0.39
1970	2,443	14,422	5.81	2.91	2,271	1,265	1,006	0.91	0.51	0.41
1975	2,285	13,244	5.57	2.86	2,240	1,277	963	0.94	0.54	0.40
1980	2,155	10,827	5.02	2.49	2,194	1,307	889	1.02	0.61	0.41

자료: 농림부, 『농림통계연보』, 각년도.

이처럼 공업화 과정에서 선진국과 마찬가지로 산업구조나 고용구조에서 농업의 비중이 뚜렷이 줄어드는 변화를 거치면서 이 기간(1960-80) 농업내부의 영세 분산적 농지소유와 경영구조는 그대로 유지하였다. 이 시기는 농지개혁 이후 자작농적 토지소유와 영세자작농 체제가 농지소유 및 임대차 구조의 기본적인 특징으로 유지되면서 부분적으로 비농민의 농지소유와 농지임대차가 이루어지기 시작한 시기라는 특성을 보였다(이영기, 2003, p.312).

이 기간의 경지규모별 농가호수와 경지면적의 변동을 보면 0.5ha 미만의 농가호수의 비중이 경지면적의 비중보다 훨씬 크나 모두 1960년 이래 지속적으로 감소하는 추세를 보인다. 0.5-1.0ha 규모의 농가호수는 0.5ha 미만의 농가호수와 그 구성비는 비슷하여 감소하지 않고 비슷한 추세를 보이거나 면적은 그 비중이 호수보다 낮고 약간 감소 추세를 보였다. 이에 반해 1.0ha 이상 규모의 농가호수나 경지면적 모두 큰 변화를 보이지 않으나 1980년으로 가면서 모두 상승하는 추세를 보였다. 특히 1.0ha 이상 규모로 갈수록 농가호수의 비중보다 경지면적의 비중이 크다. 3.0ha 이상의 대규모 농가는 1960년에서 1970년 사이에 농가호수나 경지면적의 비중이 두 배 이상 급격하게 늘어났으나 그 후에는 오히려 약간 그 비중이 감소하는 추세를 보였다. 1960년대 중반 이후 1980년대 초까지의 기간 중에는 모든 계층에서 농가호수가 감소추이를 보였으나 2.0ha 이상의 대농계층과 0.5ha 미만의 소농계층에서 그 감소속도가 가장 빨랐고, 0.5-2.0ha 규모의 중농계층에서 상대적으로 그 속도가 늦었다. 그 결과 전체 농가호수 중에서 차지하는 중농층 농가가 농가호수나 경지면적의 비중이 높아져 중농표준화 현상이 나타났다.

이처럼 1960-80년대 소농과 대농의 정체와 중농층의 확대는 농업소득에 의한 가계비충족도와 농촌 노임과 농업기술의 상관관계로 설명할 수 있다(오호성 외, 1994, p.100).

<표 3-8> 경지규모별 농가호수 구성과 경지면적 구성의 변동(1960-80)

단위: %

구분	0.1-0.5ha		0.5-1.0ha		1.0-1.5ha		1.5-2.0ha		2.0-3.0ha		3.0ha 이상	
	농가호수	경지면적	농가호수	경지면적	농가호수	경지면적	농가호수	경지면적	농가호수	경지면적	농가호수	경지면적
1960	35.0	13.1	36.0	31.5	17.1	25.3	7.0	14.6	4.1	7.7	0.8	3.7
1970	31.9	10.6	34.6	27.8	18.7	25.2	8.1	15.4	5.1	8.9	1.6	7.3
1975	30.2	10.3	36.3	29.1	18.9	25.3	8.2	15.5	4.9	8.2	1.6	7.0
1980	28.3	9.4	35.4	27.8	20.8	27.0	9.0	16.4	5.1	8.5	1.5	6.6

자료: 농림부, 『농업총조사』, 각년도.

농가의 가계비지출액 가운데 농업소득의 비가 가계비 충족도이며 우리나라 농가의 농업소득에 의한 가계비충족도는 1971년까지는 0.5ha 이상의 농가는 100이 넘어 농업소득에 의해 가계비를 충당할 수 있었다. 1977년부터는 1.0ha 이상의 경영규모인 농가만이 농업소득에 의해 가계비를 충당할 수 있기 때문에 1.0ha 이하의 영세소농은 농업 이외의 분야에서 농외소득을 확보하거나 비농업 부문으로 전업하지 않으면 안정적인 가계를 유지하기 어려웠다. 따라서 경지규모별 농업소득에 의한 가계비 충족도의 변화는 이농이나 농가의 규모를 확대시키는 중요한 요인으로 작용하였다.

한편 농업경영규모에 영향을 준 다른 요인은 농업노동력과 농업기술 및 농촌노임의 관계이다. 1960년대 중반까지 농촌의 과잉인구로 인한 낮은 노임으로 고용노동에 의한 대농경영이 가능했다. 그러나 1960년대 후반 이후 이농에 따른 농촌노임의 지속적 상승에도 불구하고 농업경영에서 노동절약적 기술의 발달이 노동력 공급의 감소에 미치지 못하였다. 즉 1970년대의 농업기술 발달은 부족한 농업노동력을 대체하기에 부족하여 고용노동보다 자가노동으로 소화할 수 있는 정도의 영농규모가 유리하여 1960-80년대 중농표준화 현상이 나타난 것으로 본다. 그러나 경지면적의 확대는 가계비충족도나 노임과 기술의 문제만이 아니라 농지의 임대차 문제와 밀접한 관계에 있다. 따라서 임대차에 의한 경지면적의 확대나 임차농가의 경제분석에 의하여 보다 종합적인 분석이 요구된다.

2. 농지임대차문제

가. 임차면적과 임차농가의 변화

해방 후 농지개혁은 경자유전의 원칙에 따른 자작농주의를 표방하였고 1948년 제헌헌법 이래 1962년의 제5차 헌법 개정이나 1972년 유신헌법에도 농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의해 금지된다고 규정되었다. 그러나 농지개혁 직후 16만 정보였던 임대차면적이 1962년에는 29만 3천ha로 경지면적의 14.1%로 늘어났으며 1970년 40만 4천ha로 늘어나 경지면적 18.4%까지 오르다가 1975년에는 13.7%인 30만 7천 ha로 줄어들었다. 그러나 1980년에는 다시 늘어나기 시작해 21.3%인 46만 8천 ha에 이르렀다.

이처럼 비록 헌법에는 소작제도가 금지되어 있음에도 불구하고 현실은 임대면적이 확대일로에 있었다. 마침내 1980년 개정헌법 제122조는 농지의 소작제도는 금지

하되 농업생산성 향상과 농민의 합리적인 농지 이용을 위한 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 따라 인정한다고 규정하였다. 소작제는 일제의 비농민 기생지주처럼 계급적이고 신분적 연속으로 고율소작료, 소유권에 의한 경작권의 자의적 지배, 소유규모의 광대성, 인신적 지배 등의 속성을 가지는 사회적 개념이다(김성호 외, 1987, p.30). 이에 대해 임대차는 임대인과 임차인이 대등한 지위에서 계약이 이루어지는 경우를 말한다.

1960-80년 기간 농지보유 형태별 농가구성 및 임차지율의 추이를 보면 자작농은 1960년 73.6%에서 1980년 55.9%로 줄어들었다. 자작 겸 임차농은 19.6%에서 39.6%로 늘었으며 순임차농은 6.7%에서 4.5%로 줄었다. 임차지율도 11.2%에서 21.3%로 크게 늘었다. 그러나 이러한 변화는 1970년대까지는 별다른 큰 변화가 없었으나 1970-80년에 이르는 기간에 급격한 변화를 보인 것에 주목할 필요가 있다. 1970-75년에 임차율이 낮아졌다가 1975-80년에 다시 높아졌기 때문이다.

<표 3-9> 농경지의 임차면적 추이(1962-80)

단위: 천 ha, %

구 분	경지면적			임차면적			임차지율		
	계	논	밭	계	논	밭	계	논	밭
1962	2,080	1,233	847	293	163	130	14.1	13.2	15.3
1965	2,275	1,297	978	373	198	175	16.4	15.3	17.9
1970	2,298	1,273	1,025	404	218	186	17.6	17.1	18.4
1975	2,240	1,277	963	307	176	131	13.7	13.8	13.6
1980	2,196	1,307	889	468	299	169	21.3	22.9	19.0

자료: 한국농촌경제연구원(1989), 『농지개혁사연구』, p.1106.

<표 3-10> 농지보유 형태별 농가구성 및 임차지율 추이(1960-80)

단위: %

구 분	농지보유 형태별 농가구성			임차지율
	자 작 농	자작 겸 임차농	순임차농	
1960	73.6	19.6	6.7	11.2
1970	66.5	24.1	9.4	17.2
1975	72.2	20.0	7.8	13.8
1980	55.9	39.6	4.5	21.3

자료: 이영기(2003), “농지개혁 이후 농지소유 및 임대차구조의 변화”, 『한국농촌사회의 변화와 발전』, 한국 농업·농촌100년사 논문집 제2집, 한국농촌경제연구원, p.315.

<표 3-11> 경지규모별 임차지 비율의 추이(1962-1980)

단위: %

구 분	평 균	0.5ha 미만	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0-이상
1962	14.1	18.6	16.8	15.1	11.2	8.3
1965	16.4	17.8	19.7	16.2	13.4	13.8
1970	17.6	12.4	16.2	20.9	16.1	20.2
1975	13.7	14.6	15.5	15.2	13.8	8.6
1980	21.3	15.5	20.8	24.0	23.5	17.2

자료: 통계청, 『농가경제통계』, 각년도.

<표 3-12> 임차농의 경지규모별 분포추이(1960-75)

단위: %

구 분	0.5 정보미만	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0-3.0	3정보이상	계
1960	32.1	39.2	18.3	6.6	3.2	0.6	100.0
1970	28.9	36.3	20.6	8.3	4.7	1.2	100.0
1975	27.8	38.9	20.2	7.9	4.1	1.2	100.0

자료: 농수산부, 『농업센서스』, 각년도.

이것은 농지보유 형태별 농가구성이나 임차지율에서 모두 나타난 사실이다. 즉 1970-75년 사이에 자작농이 늘어났으나 자작 겸 임차농이나 순 임차농이 줄어들고 임차지율도 1970년의 17.6%에서 1975년 13.75로 줄어들었다. 그러나 1975-80년에는 자작농이 크게 줄고 순임차농은 줄었으나 자작 겸 임차농이 크게 늘어나 결과적으로 임차지율은 늘어나게 된 것이다.

이는 또한 경지규모별 임차지 비율의 추이에서도 확인할 수 있다. 0.5ha 미만은 1962년 이래 점차 낮아지고 2.0ha 이상은 1970년대까지는 높아지나 1970-75년에는 1.0ha 이상은 모두 임차지가 크게 떨어지고 다시 1975-80년에는 급등하였다. 이처럼 농가호수나 경지면적이나 1975년까지는 임차가 줄어들다가 1975-80년에는 다시 임차농이나 임차지 면적의 비율이 증가하는 경향을 보였다.

이를 경지규모별 임차농의 분포에서 보면 1960년 임차농의 대부분인 71.3%가 1.0ha 미만의 경지규모이며 1.0 정보 이상은 28.7%에 불과했다. 1975년 1.0 정보 미만의 임차농은 66.7%로 감소했으며 1.0 정보 이상의 농가 중에서 3정보 이상의 농

가는 1960년 0.6%에 불과했으나 1970년 1.2%로 두 배가 증가한 것으로 나타났다. 그러나 1970-75년에는 전혀 변동이 없다.

나. 임차농과 임차면적 변화의 원인

1960-80년 기간 경지면적별 임차농의 변동은 1.0정보 미만층보다 1.0정보 이상층의 증가가 훨씬 높다. 이것은 이때의 이농이 영세농을 중심으로 이루어졌기 때문이다. 앞서 본 바와 같이 1971년 이후에는 1.0ha 이상의 농가만이 농업소득에 의하여 가계비를 충족할 수 있기 때문에 영세소농을 중심으로 이농이 이루어졌다. 또한 이 시기 1.0ha 이상의 계층에서 임차농화가 진전된 것은 정부에서 대대적으로 수행한 개간이나 간척 등에 의해서 경지가 크게 확대되고 적극 경지규모를 확대한 농가들이 많았기 때문으로 보기도 한다(박진도, 2003, p.318).

한편 1970-75년에는 임차지 면적은 17.6%에서 13.7%로 감소하였다. 임차지의 감소는 1960년대 후반 이후 이농이 대규모로 이루어지고 영세소농의 농촌과잉인구를 중심으로 이농이 가속화하였기 때문이다. 또 다른 이유로는 임차지의 자작지화와 임차농의 자작농화를 들 수 있다. 이 시기에 노임 상승으로 대농층의 규모축소를 가져와 중농표준화가 이루어지는 상황에서 임차농의 자작농화나 임차지의 자작지화가 중농을 중심으로 이루어졌다. 즉 대농층의 규모축소와 소농층의 이농에 따라 방출되는 농지는 수도작 경영의 수익이 높아지면서 중간계층의 농가들이 구입하여 자작농화함으로써 결과적으로 1970년대 전반기에 임차농의 축소가 이루어진 것으로 본다(박진도, 2003, p.321). 이것은 영세소농의 이농에 따라 농촌노동력 부족으로 노임이 상승하면서 아직 노동을 대체하는 농기계 도입이 충분하지 못한 상황에서 고용노동에 의존하는 대농보다 자가노동을 충분히 소화할 수 있는 중농이 더 유리한 상황이기 때문이다.

1960-80년대의 경영규모 변화는 공업화의 진전에 따른 이농과 자원 위주의 농업에서 기술 위주의 농업으로 전화하는 과정에서 임대차에 의한 경지규모의 조정과정이 1975-80년부터 시작되고 있음을 보여 준다. 따라서 농지개혁 이후 자작농 체제는 1960-75년까지 중농표준화경향에 따라 어느 정도 중농을 중심으로 이루어졌으나 1980년을 고비로 자작농체제가 해체되기 시작하고 임대차에 의한 경지규모 확대의 전기가 대농을 중심으로 시작된 것이다. 앞서 본 바와 같이 1975년까지는 소농의 농지임차에 의한 중농화가 진행되었으나 그 후에는 중농이나 대농계층이 임차에 의하여 규모를 확대하였기 때문이다. 이것은 1970년대 중반 이전은 대형농기계의 보

급이 이루어지지 않아 자본과 노동의 대체가 원활하게 이루어지지 못하였으나 그 후에는 대형농기계 보급이 진전된 것도 하나의 원인이 될 수 있다.

1960-80년 사이의 우리나라 농업구조변화는 경제성장에 따라 새롭게 조정하기 위한 준비단계로서의 특성을 보인다. 1980년대 이후 급변하는 세계 경제 체제에서 농업개방에 따라 농업의 구조조정문제가 보다 심각해졌다. 따라서 농지소유에 의한 규모화가 아니라 임차농지의 확대에 의한 규모화가 시작되었으며 여기에는 농지가 격도 중요한 변수로 작용하였다.

3. 농지가격과 농지투기

가. 농지가격의 산정과 추세변동

농지가격은 비록 하나로 나타나지만 농지는 다음과 같은 3가지 기능을 가진다. 농지는 농업의 생산활동에 없어서는 안 될 불가결한 생산요소로서 노동과 함께 근원적인 생산수단이다. 또한 농지는 개인이 선택할 수 있는 자산보유의 한 형태로서 자산가치를 보존하고 증식시키는 자산가치 증식의 수단이기도 하다. 그뿐만 아니라 농지는 국가의 토지자원으로서 환경보존 등 중요한 공공 기능을 수행하기도 한다.

생산요소로서 농지는 경제발전에 따라 다른 생산요소의 투입이 늘어나 그 중요성이 감소함에도 불구하고 우리나라에서는 아직도 토지용역비가 농산물 생산비의 큰 몫을 차지한다. 농지는 식량 생산을 위하여 보존이 필요하기 때문에 국가규제에 의하여 농지의 가격 상승이 억제되었다. 반면에 다른 토지의 가격 상승으로 농지가 자산증식의 수단이 되면서 농지가격문제는 보다 복잡한 사회문제가 되었다. 농지가격의 상승이 다른 토지에 비하여 상대적으로 낮아지면 농민들이 농지의 자산가치 상승을 기대할 수 없게 되면서 상대적 박탈감을 갖게 된다. 그러나 농지가격의 상승은 농민의 자산가치를 높이나 농업의 구조조정 과정에서 농지의 소유에 의한 경영규모 확대를 어렵게 하고 임차에 의한 규모화를 가져오는 중요한 요인으로 작용한다.

우리나라의 토지 가격은 내무부의 과세시가표준액, 건설부의 기준시가, 국세청의 기준시가, 한국감정원의 감정시가라는 4개의 공적지가 체계로 다원화되어 있었다. 농지가격은 건설부 기준시거나 국세청의 기준시가 외에도 농림부의 농가경제조사의 농지자산평가자료, 농협조사부의 농촌경제현황조사, 농협심사관리부의 감정업무자료와 한국감정원의 토지시가조사 등 5가지 체계에 의하여 각각 다른 목적에 따라 다른 농지가격을 산정한다.

<표 3-13> 농지가격 변동추이(1985년 불변가격)

단위: 원/평

구 분	논	밭	과수원	농 지
1964	1,464	672	940	1,171
1965	1,594	752	887	1,291
1966	1,591	768	886	1,274
1967	1,602	817	1,314	1,301
1968	1,551	826	943	1,273
1969	1,608	905	1,042	1,350
1970	1,739	960	1,327	1,439
1971	1,762	1,001	1,673	1,488
1972	2,217	1,270	2,472	1,873
1973	3,344	1,572	2,843	1,685
1974	3,685	1,953	2,566	2,978
1975	4,497	2,278	2,793	3,586
1976	5,434	2,886	3,266	4,391
1977	6,918	3,365	4,318	5,766
1978	6,797	3,950	4,135	5,763
1979	6,200	4,306	4,492	5,520
1980	4,818	3,303	3,773	4,308

* 불변가격은 도매물가(1985=100)로 디플레이트한 가격임. 또 가격은 자작지 연도말 기준임.
자료: 농림수산부.

한국농촌경제연구원(1990)이 농림부의 농가경제조사에서 얻을 수 있는 자료를 근거로 산정한 농지가격 추이(1964-80)를 보면 1964년부터 1972년까지는 비교적 안정적인 추이를 보이다가 1972년부터 1977년까지 빠르게 상승하였다. 그러나 1978년 「8·8 부동산투기억제조치」로 농지가격은 하락하기 시작하여 1982년까지는 비교적 안정적인 추세를 유지하였다.

지목별 지가의 추세를 보면 논, 밭, 과수원 등 지목별로 모두 각각 일반농지 가격과 비슷한 추세를 보였다. 그러나 1960년대 초반에 논 값의 절반 수준을 보이던 밭과 과수원의 가격이 1980년 이후는 논 값보다 상승속도가 빨라 논 값에 거의 육박하고 있다.

지대별 농지가격을 도시근교, 평야지대, 중간지대, 산간지대로 나누어 보면 도시근교의 농지가격이 가장 높고 산간지대가 가장 낮다. 지목별, 지대별 농지가격은 도

시근교에서는 밭의 가격이 가장 높고 그 다음 논이며, 과수원의 가격이 가장 낮다. 그러나 평야지대와 중간지대에서는 과수원의 가격이 가장 높고 그 다음이 밭이며 논이 가격이 가장 낮다. 산간지대에서는 평야지대와는 달리 논이 가격이 가장 높고 그 다음이 밭이며, 과수원의 가격이 가장 낮다(오호성 외, 1994, p.182).

나. 현실지가와 수익지가의 괴리

우리나라 농지는 현실지가와 농업순수익인 지대를 이자율로 자본환원한 수익지가를 비교하여 농지가격이 얼마나 높은가를 알 수 있다. 현실지가가 수익지가 보다 높으면 농지가격은 비싼 것이며 낮으면 싸다고 할 수 있다.

현실지가는 농림부 농가경제조사결과보고의 토지소유 상황에서 자작지의 자산평가액을 자작지 소유면적으로 나누어 산출한 결과이며, 수익지가는 논이 토지순수익에서 임차료와 조세공과를 뺀 나머지를 8%의 이자율로 자본환원한 것이다. 수익지가는 농가가 8%의 은행자금으로 논을 구입하여 영농을 하여도 타산이 맞는 적정한 농지가격이다(김성호, 1992).

1962-81년까지의 수익지가와 현실지가 간의 추이를 보면 1962년부터 1967년까지는 현실지거나 수익지가가 크게 변하지 않았으며, 현실지가가 수익지가보다 약간 높았다. 그러나 1968년부터 1974년까지는 현실지가와 수익지가가 모두 상승하였다. 특히 현실지가보다 이 기간에는 수익지가가 높아 고미가정책 등에 의한 농가소득 상승이 수익지가에 반영된 것으로 보인다. 따라서 1962-67년 사이에는 현실지가가 수익지가보다 높아 농지가격이 비싼데 반하여 1968-74년에는 현실지가보다 수익지가가 높아 농지가격이 싸진 것이다. 1975년 이후에는 수익지가와 현실지가가 모두 상승했으나 현실지가가 수익지가보다 더 빠르게 상승하여 현실지가와 수익지가의 괴리가 점점 더 크게 확대되었다.

계층별 농지가격 변동을 보면 현실지가의 상승 폭은 0.5ha 미만의 소농계층에서 크고 대농으로 갈수록 상승 폭이 크지 않았다. 그러나 수익지가는 1977년 이후 소농계층에서 그 진폭이 클 뿐만 아니라 상승추세를 보이지 않는 데 반하여 1ha 이상의 중농·대농층으로 갈수록 수익지가 상승 폭이 커졌다. 따라서 소농층에서는 현실지가와 수익지가의 격차가 1975년 이후 점점 커져서 1980년대 이후에는 큰 격차를 보인다. 그러나 중농층은 1974년 이후 현실지가와 수익지가의 상승에 따라 수익지가와 현실지가의 차이가 크지 않았다. 이것은 1970년대 이후 이농의 증가와 중산층의 비대와 무관하지 않은 것이다.

<표 3-14> 현실지가와 수익지가의 비교

단위: 원/평

년 도	현실지가(A)	수익지가(B)	지가차(A-B)
1962	85	38	47
1963	106	50	56
1964	133	63	70
1965	159	71	88
1966	173	125	45
1967	185	163	22
1968	194	200	△ 6
1969	214	262	△ 48
1970	253	263	△ 10
1971	279	550	△271
1972	399	600	△201
1973	644	650	△ 6
1974	1,008	1,313	△305
1975	1,556	1,275	281
1976	2,109	1,975	134
1977	2,926	2,513	413
1978	3,212	1,988	1,224
1979	3,478	2,662	816
1980	3,757	1,313	2,444

* 불변가격은 도매물가지수(1985=100)로 디플레이트한 가격임. 가격은 자작지 연도 말 기준임.
 자료: 김성호 외(1984), 『농지제도 및 농지보전에 관한 조사연구』, 한국농촌경제연구원.

이와 같이 수익지가와 현실지가의 변화 추이가 농가의 계층구조에 따라 구조적 특성을 보이며 1970년대 중반 이후 임차지의 변화 추이와도 관계가 있다. 특히 공업화의 진전에 따라 비농업 부문의 확대로 농지에 대한 전용수요가 커지면서 1970년대 초기에는 일반지가와 농지가격의 격차가 줄어들었다. 그러나 1970년대 중반 이후 현실지가와 수익지가의 괴리가 커지고 있었다. 비농업 부문의 성장이 빠르지 않아 농지가 다른 용도로 전용될 수 있는 가능성이 낮을 경우에는 농지가격은 농업 부문의 지대부담능력에 의하여 결정되기 때문에 수익지가와 현실지가의 괴리가 크지 않다.

우리나라 지가추이가 1970년대 초반까지 현실지가와 수익지가의 차이가 크지 않았으나 1970년대 중반 이후 산업화, 도시화의 진전에 따라 농지에 대한 비농업적 수요가 증가한 이후 도시근교의 농지가격이 높고 상승속도가 빨라진 것은 도시근교

가 주택이나 상업용으로 전용될 가능성이 높아졌기 때문이다.

경영규모 확대를 위한 농지의 수요는 농지의 매입이 아닌 임차에 의해서 가능하다. 농지전용에 대한 기대로 농지의 매도가 아닌 임대로 농지 공급을 확대하면 시대는 더욱 낮아져서 수익지가와 현실지가의 괴리가 더욱 커질 수도 있다. 1970년대 중반 이후 농지 임차율이 급등하고 농지의 현실지가와 수익지가의 괴리가 커지기 시작한 것은 이러한 일면을 반영한다.

농지가격은 단순한 농지의 수요공급이나 지대의 자본환원에 의해서 설명하기 어려운 복합적인 구조를 가진다. 즉 농지의 소유권 매매가 이루어지는 농지거래시장과 농지의 이용권을 중심으로 한 농지임대차시장의 이중적 구조에서 여러 가지 복합적인 요인의 작용에 의하여 결정되는 것이 사실이다.

따라서 우리나라의 농지가격 결정은 지대부담능력 등 농업내부의 요인만이 아니라 도시화, 공업화에 따른 비농업적 요인이 중요하다. 논·밭의 가격보다 밭이나 과수원의 가격이 더 높은 것은 농지에 대한 투기가 작용하고 있다는 사실을 나타낸다.

1960-80년 기간 농지의 현실지가와 수익지가, 농지가격과 임차료의 괴리 현상이 나타나기 시작한 것은 이 기간이 공업화의 진전에 따라 우리나라 농지시장에 역동적으로 복합적 요인이 작용하기 시작했기 때문이다.

다. 농지가격과 농지소유 및 이용

농지가 자산가치와 생산요소라는 이중적 역할을 수행하기 때문에 농지가격은 현실지가와 수익지가의 괴리가 나타나고 농지의 소유와 이용의 괴리라는 이중적 괴리가 형성된다. 1975년 이후 우리나라 농지가격은 이와 같은 이중적 괴리가 나타나기 시작하여 현실지가와 수익지가의 격차가 시작되었고 자작농의 감소와 임차지율의 증가가 나타났다.

1970년대 중반 이후를 고비로 농지소유와 이용에 대한 변화는 농지가격과 밀접한 관계를 가진다. 농지가격이 높은 도시근교의 농가는 농지소유규모가 작고 상대적으로 농지가격이 낮은 평야지대의 농가가 농지소유규모가 크다. 즉 지가가 높으면 소유규모가 작고 지가가 낮으면 소유규모가 크다. 지가가 높은 도시근교는 농지를 집약적으로 이용해야 하기 때문에 토지절약적인 고소득 작목을 재배하거나 농지전용으로 농지가격 상승만을 기대하는 농가로 나뉘어진다. 평야지대에서는 농지전용을 기대할 수 없으며 농외소득보다 농업소득을 목적으로 농업경영의 안정을 기하기 때문에 농지의 소유규모가 크다.

<표 3-15> 경지이용면적의 변화(1960-80)

구 분	경지면적(ha)	이용면적(ha)	이용율(%)
1960	2,042	-	-
1965	2,256	3,560	157.8
1970	2,298	3,478	151.3
1975	2,240	3,144	140.4
1980	2,196	2,765	125.3

농림부: 농림통계연보, 각년도.

우리나라 농지의 이용추세를 보면 매년 농지의 이용면적이 줄어들고 농지 이용률도 1977년도부터 감소하기 시작하여 1980년부터는 급감하고 있다. 이것은 노동력 부족 때문에 농지 이용이 감소할 뿐만 아니라 농지의 전용과 휴경지가 늘기 때문이다. 산간지대의 휴경은 영농 조건이 나쁘고 노동력이 부족하여 농기계작업이 어렵기 때문이나 도시근교 휴경지는 주택이나 산업용지로 전환하기 위한 것이다. 1980년대 이후에는 논외 휴경도 이루어지기 시작하였다.

소유구분에 따른 농지와 농지가격의 관계를 보면 1960년대와 1970년대 초에는 임차지의 농지가격이 자작지의 농지가격보다 낮았다. 농촌에 노동력이 풍부하고 증산 위주의 분위기에서 영농 조건이 좋은 농지는 자경하고 열악한 농지는 임대하였기 때문이었다. 그러나 1980년대 들어서부터는 농지가격이 높은 도시근교지역이나 농지가격이 낮은 산간지역이나 또는 평야지역이나 어느 지역에서나 공통적으로 자작지의 농지가격이 임차지의 농지가격보다 낮게 나타났다. 도시근교나 산간지대나 어느 곳을 막론하고 노동력이 부족하여 영농 조건이 나쁜 농지는 임대하려는 사람이 없기 때문이다. 따라서 1975년 이전에는 조건이 좋은 농지를 자작하였으나 1975년 후반부터는 조건이 좋은 농지를 임대할 수밖에 없고 조건이 나쁜 농지는 자작하거나 휴경하기 때문에 자작지의 농지가격이 임차지의 농지가격보다 낮을 수밖에 없었다.

농지가격이 농지소유와 이용에 미치는 영향은 결국 현실지가와 수익지가의 괴리로 나타난다. 1970년대 중반부터 나타난 현실지가와 수익지가의 괴리는 지대별로 또는 농가계층별로 달리 나타났다. 도시근교지역의 현실지가와 수익지가의 괴리는 영농목적보다 농지전용에 대한 기대수익에 의하여 나타나기 때문에 단순한 농업정책으로는 한계가 있다. 그러나 평야지대에서 현실지가와 수익지가의 괴리는 농업구

조개선에 의한 규모경제에 의하여 접근해야 할 농업문제이다. 1970년대 중반에 나타나기 시작한 이러한 전조는 앞으로 농지문제에 대한 복잡한 현실을 예고하고 있는 것이다.

라. 농지투기

우리나라에서 농지투기는 농업생산을 목적으로 하는 투기보다 경제발전에 따라 농지가 다른 용도로 전용되는 과정에서 토지투기의 형태로 이루어지기 때문에 일반적인 토지투기의 성격을 동시에 가진다. 토지투기는 생산요소로서 토지의 유용성을 나타내는 토지가 제공하는 용역을 얻기 위한 것이 아니라 재산가치로서 토지를 보유하여 지가 상승에 따른 차익을 목적으로 한다.

토지투기는 토지의 효율성을 저하시킬 뿐만 아니라 토지이용의 형평성을 크게 손상시킨다. 토지투기는 토지의 생산성보다 지가 상승에 관심이 있기 때문에 토지의 한계생산성이 지가보다 낮은 경우에도 토지의 자본가치의 상승을 노려 토지를 과다하게 보유하여 토지의 효율성을 낮춘다. 또 사회 전체의 공동노력에 의하여 창출된 토지의 가치를 소수에게 집중시켜 불로소득으로 사회의 소득배분에 형평성을 흐트러친다.

농지는 토지의 일종이기 때문에 토지투기의 문제를 그대로 가진다. 농지투기로 농지가격이 올라가면 농지 이용의 효율성이 낮아지고 형평성이 저해된다. 농지투기는 단순히 농업생산요소로서 이용되는 농지에서 이루어지는 것이 아니다. 도시화와 공업화에 따른 도로개설이나 새로운 공단조성, 토지의 형질변경이나 용도변경과 같이 농지에 대한 규제 변동에서 이루어지는 경우가 일반적이다.

우리나라 농지가격의 상승은 1960년대 이래 도시화, 공업화 과정에서 농지의 도시용지나 공업용지 등 전용수요에 의한 용도변경에 의해 이루어졌다. 이 과정에서 토지투기와 결합하여 나타났기 때문에 실제로 전용수요와 투기수요를 구분하기 어렵다.

우리나라 지가상승의 메커니즘을 보면 대기업이 주도적인 역할을 한 것이 사실이다. 대기업의 토지투기는 과거 정부의 외환관리체제와 밀착하여 이루어졌다고 보는 견해가 대부분이다. 1960년대 이후 수출주도형 공업화과정을 추진하는 과정에서 해외로부터 들어오는 공업화를 위한 차관자금은 한국은행에서 한화로 국내기업에 특별적으로 공급되었다. 대기업들은 이를 토지에 대한 투기 자금화한 것이다. 지가는 계속 양등하고 토지구입은 관리비도 적게들 뿐만 아니라 자금차입에 대한 신용담보

용으로 이용할 수 있기 때문에 토지투기는 대기업에게 투기가 아닌 확실한 투자가 된다. 더구나 공업화가 진행되는 개발 과정에서 지가가 오르면 대기업의 담보 능력이 높아지기 때문에 더 많은 대출을 받을 수 있었다.

대기업의 토지투기는 신용창조와 결합하며 생산적인 기업의 투자에서 발생하는 소득과 관계없는 자산소득의 이전과정으로 나타났다. 이것은 결국 통화 공급을 증가시켜 인플레이를 가져오고 그 결과 1960년대 말에는 전국적으로 토지투기가 만연되었다. 이 과정에서 도시화, 공업화로 농지를 처분한 농민들도 다른 지역에서 토지를 구입함에 따라 토지투기는 전국적으로 확산되었다.

이 같은 여건에서 1972년에 제정한 건설부의 「국토이용관리법」에 규정한 용도지역지정이 폭발적으로 토지투기를 야기시켰다고 본다(김성호, 1987, 1992). 건설부는 전 국토의 필지에 대하여 미래의 개발용도와 보전용도에 따라 도시지역, 공업지역, 취락지역, 개발촉진지역, 경지지역 등 10개 지역으로 용도를 지정하였다. 이와 같이 규정된 10개 용도지역에서 도시지역으로 편입되어 전용규제에서 풀린 농지가 전체 농지의 21.6%에 달하는 48만 5천 정보에 달했다. 공업지역, 취락지역, 개발촉진지역으로 들어간 농지까지 포함시키면 전체 농경지의 26%에 달하였다. 따라서 과거 농지가 도시지역 등 다른 지역으로 지정되고 임야가 개발촉진지역으로 전용이 가능하게 되자 이에 대한 토지투기가 가속된 것이다.

1972년을 전후한 논 값의 앙등추세를 보면 1971년까지의 지가 앙등률은 10% 정도였으나 1972년에 43.0%, 1973년에 61.4%, 1974년에 56.4%를 나타냈다. 1972년 이후 지가가 급등하게 된 배경에는 건설부의 국토이용관리법에 의한 용도지정이 어느 정도 작용하였다고 본다. 용도지정에 의한 개발예정지나 그 주변의 토지가 바로 투기의 대상 지역이 되었기 때문이다. 물론, 이러한 토지투기가 급격히 이루어질 수 있었던 직접적인 원인은 도시화율이 빠르게 진행되고 있으나 도시용 토지의 공급 부족 때문인 것도 사실이다. 즉 택지나 공장면적이 늘지 못하여 토지수요에 부응하지 못한 것이나, 지가상승에 따른 불로소득을 조세로 환수할 수 있는 장치가 제대로 되어 있지 않았기 때문이다.

그러나 1973년 제1차 오일쇼크로 유가가 폭등하고 중동 지역 건설경기 붐으로 오일달러가 들어와 통화팽창이 이루어져 인플레이가 극심해지면서 토지투기 또한 극심해졌다. 따라서 어느 한 가지 요인에 의해서만 토지투기를 설명할 수는 없다.

이처럼 확산된 토지투기를 막기 위하여 정부는 1978년 2차에 걸쳐 특정 지역 고시제를 실시하고 8·8 부동산 투기억제조치에 이어 1979년 부동산투기억제와 지가

안정을 위한 종합대책으로 부동산양도세제와 등기제한 등을 통하여 지가안정을 시도하였다. 그 결과 1979년부터 비로소 지가는 안정국면에 들어서게 되었다.

토지투기는 실질적인 토지수요자가 장기적 토지이용의 효율성을 목표로 매입하는 것인지, 토지투기에 의한 자산가치를 목표로 하는 것인지 그 구분이 불분명하다. 그러나 농지의 경우 경자유전의 원칙에 의하여 농민이 농업생산을 위해서만 농지를 소유할 수 있게 되어 있다. 모든 비농민의 농지거래는 일단 불법적인 농지투기를 목적으로 한다고 볼 수 있다. 비농민의 농지투기는 직접 농업경제에 미치는 영향이 크다. 농지투기는 농업수익을 목적으로 하기보다는 농지전용에 따른 지가상승으로 농지의 자산소득을 목적으로 하기 때문에 농지의 비효율적 이용을 가져온다. 특히 농지투기는 도시주변을 중심으로 생산성이 낮은 임야나 밭의 가격이 생산성이 높은 논인 가격보다 높은 지가의 역구조 현상을 초래한다.

농지투기에 의한 농지가격 상승은 농민들이 농지의 소유규모확대를 어렵게 하여 임대차에 의한 경영규모 확대가 이루어지게 된다. 비농민의 임대수입은 농촌으로부터 농업자본이 도시로 빠져나가게 되어 결국 농민들의 농업투자를 제약하는 요인이 되는 것이다.

4. 농지전용과 보전

가. 농지전용

토지자원은 다른 자원과는 다른 몇 가지 특수성을 가진다. 토지는 공급이 한정되어 있으며, 이동할 수 없고, 대체가 불가능하며, 영속적이다. 그뿐만 아니라 토지는 여러 가지 데에 쓸 수 있다. 토지의 용도는 생산요소와 자산으로 나눌 수 있으며, 생산요소로서는 대체가 불가능하나 자산으로서는 토지에 대한 대체가 가능하다. 이러한 토지의 특수성으로 경제발전이 따라 토지자원의 이용이 달라지게 된다.

경제발전은 공업화 및 도시화로 나타나며 이 과정에서 토지 이용 형태의 변화는 농경지나 삼림지가 점차 감소하고 그 대신에 공업용지, 도시용지, 공공용지, 자연 및 문화재 보전지역이 점차 확대하는 경향을 보인다. 경제가 발전함에 따라 토지에 대한 수요가 변화함에도 불구하고 토지의 특수성 때문에 농지나 삼림지가 공업용지나 도시용지로 전용될 수밖에 없다.

우리나라 총 농경지 면적은 1968년 2백 31만 8천ha를 고비로 매년 감소하고 있다. 그동안 식량자급을 목표로 개간과 간척에 의하여 증가하기도 하였지만 경제발전

따른 도시용지의 수요증대에 따라 농지전용이 확대되면서 증가면적보다 감소면적이 커서 총 경지면적이 감소하였다.

농지전용추세를 보면 1973년까지 농지전용이 크게 증가했으나 1972년 농경지의 타목적 전용을 억제하고 우량농경지의 보호를 위하여 제정되어 1975년부터 실시된 「농지의 보전 및 이용에 관한 법류」에 의하여 어느 정도 둔화되었다. 농지전용은 1972년 절대농지의 지정고시 등 농지전용과 이용에 관한 법률에 따라 본격적으로 규제되면서 크게 줄어들었다.

농지전용은 군사, 도로, 농지개량시설, 국토보전, 다목적 댐, 학교부지 등 법으로 규정된 공공 부문으로 이루어진다. 또 산업시설, 공익시설, 거주시설, 관광시설, 광업용지, 농수산물가공처리시설, 농업창고, 농가주택, 농업시설, 중소기업, 체육시설, 기타 중앙관서가 추천한 사업체들을 대상으로 한 민간 부문의 농지전용이 있다. 이 밖에도 농가주택, 창고, 농막, 탈곡장이나 양축시설, 야생사육시설 등을 대상으로 민간의 임의전용대상이 있다.

<표 3-16> 농지전용면적 및 감소면적 현황

단위: 천ha

연 도	농지 면적	농경지 감소사유					농지전용		
		유실 매물	건물 건축	공공 시설	기타	합계	논	밭	계
1967	2,311.9	6.4	2.9	2.8	28.3	40.4	16.6	17.4	34.0
1968	2,318.8	2.1	3.0	5.6	23.6	34.2	16.1	16.0	32.1
1969	2,311.2	3.8	3.5	6.4	19.2	32.9	13.3	15.8	29.1
1971	2,277.3	5.4	10.3	12.4	67.4	95.5	34.7	55.4	90.1
1972	2,242.3	7.3	5.1	13.8	65.4	71.6	22.7	41.6	64.3
1973	2,241.3	2.3	3.9	6.7	36.1	49.0	18.9	27.8	46.7
1974	2,238.4	1.2	4.0	3.0	3.2	11.4	-	-	10.2
1975	2,239.7	0.3	3.5	4.6	2.8	11.2	4.1	6.8	10.9
1976	2,238.2	0.3	2.5	6.0	3.2	12.0	3.8	7.9	11.7
1977	2,231.2	0.3	4.5	4.7	4.7	14.2	5.7	8.2	13.9
1978	2,221.9	0.2	6.0	3.8	5.4	15.4	5.6	9.6	15.2
1979	2,207.1	0.7	5.4	6.5	5.7	18.3	7.3	10.3	17.6
1980	2,195.8	0.5	4.1	5.1	4.8	14.5	6.3	7.7	14.0

자료: 농림수산부, 『농지기반조성사업통계연보』, 각년도.

농지전용허가면적에 의하여 전용추세를 보면 우리나라 농지의 감소면적 중에 전용이 차지하는 비중이 1973년에는 1.4%에서 1980년에는 15.9%까지 확대하였다. 1970년대 중반까지만 해도 전용에서 공공 부문이 차지하는 비중이 컸으나 1978년 이후 민간 부문의 전용이 늘어났다.

우리나라의 농지전용과 농지가격 등귀, 그리고 농지투기는 외형적으로는 다르나 그 뿌리를 같이 하는 삼위 일체적 특성을 가진다. 농지의 전용은 경제발전에 따라 도시화, 공업화 과정에서 도시적 용지의 수요에 부응하기 위한 것이다. 또 토지 가격 등귀는 토지의 수급불균형에 따라 나타나는 결과라 할 수 있다. 그러나 1972년 이후 지가과동은 단순한 수급불균형을 넘어 농지전용 과정에서 나타난 토지투기가 초래한 결과이다.

농지가 전용될 수 있을 때 농지가격은 일상적인 농지가격에 전매가격이 합산되기 때문에 농지가격이 오르게 된다. 농촌에서 농지가격 상승보다 도시근교에서 더 빠른 것은 도시근교 농지는 농지의 전용에 따른 전매가격이 높기 때문이다.

또한 논, 밭, 임야 등이 대지로 토지의 형질을 변경하거나 용도 지목상 생산농지를 주택지역이나 상가지역으로 바뀌게 되면 토지 가격이 급등하게 된다. 이것은 단순한 농지의 형질변경이 아니라 1972년 이후 건설부의 「국토이용관리법」에 의한 용도변경에 의해 지가상승이 이루어졌다는 것을 의미한다. 따라서 도시주변의 농지를 불법적으로 매립하여 형질변경을 시도함으로써 사회적 물의를 일으키기도 하였다. 결국 농지의 전용이 지가상승을 촉진하고 이로 인한 토지투기를 조장한 결과를 가져온 것이다.

<표 3-17> 농지전용 허가면적 동향

단위: ha

년 도	공 공 부 문	민 간 부 문	임의전용 (용도증명)	전 용 합 계 (A)	공공부문 면적비율 (%)	농 지 감소면적 (B)	전용비율 (A/B) (%)
1973	378	131	224	733	51.6	49,000	1.4
1974	174	72	79	325	53.4	11,400	2.6
1975	118	97	303	518	22.7	11,200	4.5
1976	334	139	29	502	66.5	12,000	9.9
1977	615	169	612	1,396	44.1	14,200	7.8
1978	197	412	582	1,191	16.5	15,400	7.1
1979	405	405	435	1,245	32.5	18,300	6.9
1980	273	254	448	975	28.0	14,500	15.9

자료: 한국농촌경제연구원(1989), 『한국농정40년사』, p.105.

농지전용이 토지투기를 불러온다는 사실은 지가의 역구조 현상으로 나타났다. 농촌지역의 지가구조는 토지의 생산력에 따라 논 값이 가장 높고, 그 다음 밭이며, 임야가 가장 낮은 가격을 가진다. 그러나 농지전용에 의해 토지용도가 변경될 수 있는 도시근교에서 농지가격은 완전히 역전되며 1970년대 중반 이후의 수익지가와 현실지가의 괴리 현상도 결국 지가가 농업생산력과 괴리하여 농지의 생산적 효율성보다 농지가격 상승에 의한 자본 이득을 목적으로 하는 농지투기행위에 의하여 더욱 가속된 것이다.

나. 농지보전

농지전용과 농지보전은 서로 상충되는 현상이지만 결국 같은 문제이다. 농지전용이 확대되면 보전농지가 줄어들고, 농지보전이 강화되면 농지전용이 어려워져서 어느 한편에 무차별할 수 없기 때문이다.

1960년대 이후 도시화, 공업화에 의한 토지의 도시적 용도에 대한 수요가 급증하고 있는 상황에서 토지이용의 시장기구적 효율성만을 고려한다면 농지전용으로 나타나는 우리사회가 부담해야 할 사회적 기회비용은 막대하다.

농지는 다양한 공익적 기능을 수행하기 때문이다. 따라서 농지는 단순히 농산물을 생산하기 위하여 필요한 수요만이 아니라 농지와 관련된 외부효과나 공익적 기능에 대응하는 만큼의 공급량이 확보될 수 있도록 보존해야 한다.

1970년대 초 통일벼가 개발되어 주곡의 자급 달성이 이루어지기까지 우리 정부의 농업목표는 주곡자급이었다. 1962년부터 시작한 경제개발 5개년계획에 의하여 공업화가 진전되고 경제발전에 따라 1970년대부터 도시화가 급격하게 이루어져 토지의 도시용지수요가 급증하였다. 그러나 당시 식량증산을 위한 농지보전의 정책 의지는 강화되었다. 오히려 식량증산을 기하고 안정농가를 육성할 수 있도록 농경지의 확대를 위하여 개간, 관리를 목적으로 「초지법」도 마련되었다. 따라서 농지나 초지조성을 위해서 산지나 임야지가 전용되어야 했기 때문에 산지나 임야지와 농지, 초지의 상충문제로 나타났다. 그러나 「농지확대개발촉진법(1975)」과 같이 농지확대에 우선권이 부여되었으며, 야산개발이나 미개간지의 개발 촉진을 위하여 정부의 지원이 집중되었다.

그러나 경제발전에 따른 도시용 토지수요가 크게 증대하여 우량농지의 전용이 빠르게 진행되었다. 이런 가운데 1972년 건설부의 「국토이용관리법」에 따른 토지의 용도지정이 용지전용에 대하여 어느 정도 부작용으로 나타난 것이다. 그동안 도시

지역이나 공업지역에 포함되어있는 농지가 용도지정에 따라 도시용지로 전용할 수 있게 되면서 폭발적인 토지투기를 일으키는 데 하나의 원인이 되었기 때문이다.

우량농지의 감소는 수출주도 공업화를 위하여 필요한 식량자급에 절대적인 위협으로 대두하였다. 이에 따라 1972년 농지의 전용을 적절히 규제하여 농지보전을 도모하고 농지 이용도를 높여 농업생산력의 증진에 기여함을 목적으로 하는 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」이 제정되었으나 효과가 없자 1975년 이 법을 전면 개정하여 시행함으로써 무절제한 농지전용을 규제하게 되었다. 이 법률로 절대농지와 상대농지제도가 도입되어 우량농지의 부문간 전용을 제도적으로 규제할 수 있는 기초를 마련하였다.

절대농지란 공공투자에 의하여 조성된 농지나 농업기반이 정비된 농지, 집단화된 농지를 말한다. 상대농지는 절대농지 이외의 농지이다. 이 법률에 의하여 농수산부장관은 절대농지를 지정하여 고시하였다. 또한 농지의 형질을 변경하거나 농지의 이용에 장애가 되는 시설이나 구조물을 설치하여 농업 이외의 목적으로 사용하는 농지의 전용은 농수산부장관의 허가를 받도록 하여 농지의 전용을 규제한 것이다.

도시나 공장용지로 전환되는 농지는 대부분 농지개량이 이루어진 평탄지에 위치한다. 무질서한 농지의 전용에 따라 기초농지의 수리 체계가 파괴되어 농업 생산환경에 큰 손해를 입혔다. 절대농지제도는 이것을 제한하여 우량농지를 보전하고 주곡자급에 필요한 농지를 확보하는 데 그 입법취지가 있는 것이다.

따라서 농지를 전용하는 경우에는 대체농지의 조성비와 전용부담금을 납부하도록 강제하였고 농지에 관상수나 다년생 식물재배를 금지하였다. 한편 농지의 소유자 또는 이용자는 성실하게 농지를 경작하도록 하고, 유휴농지가 발생하는 경우 시장, 군수는 대리경작자를 임명하는 등 농지제도를 보전 위주로 개편하였다.

5. 농지법 제정 시도(1960-80)

우리나라의 농지제도는 1949년 농지개혁법으로 경자유전에 의한 자작농체제가 확립되었다. 그러나 농지개혁법의 핵심인 농지의 취득과 분배에 관한 규정이 한시적이고 농지의 보전 및 관리에 관한 규정도 미흡하여 1958년 영속적인 농지제도를 확립하기 위한 농지법 초안이 작성되었다. 그러나 정치적인 이유에서 무산되고 이후 1960-80년 사이에 4번에 걸친 농지법 제정 시도가 이루어졌으나 결실을 보지 못하였다. 우리나라 농지제도는 농지제도를 구성하는 농지관련법이 통일된 체계를 갖지

못하고 농지의 소유와 이용 및 한계, 농지의 전용과 보전 등을 규정하는 주요규정이 각각 다른 법률과 시행령 및 규칙 등으로 되어 있다. 농지개혁법의 현실적 모순에 대해서 농지개혁법을 폐지하고 농지법을 제정해야 함에도 불구하고 현실적 문제를 단편적으로 해결하기 위한 편법적 방법을 사용해 온 것이다.

농지법 제정을 위해서는 농지제도의 주요규정을 모두 검토하여 국민적 합의를 얻어야 하는 정치적 어려움 때문에 개정의 필요성이 있는 부분만 법률을 제정하거나 시행령의 개정을 통해 국회의 의결 없이 변경해 왔던 것이다. 그런 가운데에서도 농지법 제정의 필요성은 꾸준히 제기되어 1960-80년의 20년 사이에 4번의 농지법 제정 시도가 있었으나 끝내 무산되고 말았다.

첫 번째 농지법 추진은 1961년 9월 초안을 작성하였으며 그 내용은 1959년 최초의 농지법 초안과 대동소이한 것이었다. 즉 농지개혁법이 소작지를 농민에게 분배하여 자작농적인 소유를 목적으로 한 것이므로 기본적인 농지소유제도로서의 법제를 확립하는 것이 필요하다는 것이다. 그러나 1962년 4월 국가재건최고회의에 보고하는 과정에서 군사정부의 민정복귀를 앞두고 민감한 농지문제에 대한 법제정으로 혼란을 초래할 위험성이 있다는 판단에서 보류되었다.

두 번째는 1967년 11월 마련한 것으로 농지개혁이 완료됨에 따라 농업발전과 농촌근대화를 촉진하기 위하여 농지의 소유와 경영규모를 개선하여 항구적인 농지제도를 확립하기 위한 것이다. 그 주요 내용은 농지의 소유는 원칙적으로 농업을 자경 또는 자영하는 자연인과 법인에 한하며, 소유한도에 제한을 두지 않되 3정보 이상의 자경 또는 자영농지는 등록하도록 하고 불가피한 경우 이외에는 타경을 금지하며 임대차는 엄격히 규제한다는 내용이었다. 이 농지법안은 1968년 12월 국회에 상정되었으나 안보적 위기상황과 여당내의 정치적 암투로 심의되지 못하였다. 1970년 국회에 계류 중인 농지법안을 일부 수정하여 수정안을 작성하였으나 그대로 계류되다가 제 7대 국회의원의 임기종료와 함께 폐기되었다.

세 번째는 1971-74년 사이에 농지법 추진을 위한 여론조사 실시, 농지법 제정기획단 설치, 농지소유 상한, 임대차, 상속제, 소유 하한 등에 대한 여론조사를 실시하여 공화당과 유신정우회 합동정책위에서 논란되었으나 정치적 혼란을 우려하여 중단되고 말았다.

네 번째는 1976-79년 사이에 한국농촌경제연구원의 연구 결과를 토대로 다음과 같은 내용의 농지법안을 작성하였다. 즉 경제 여건의 변화로 기계화영농이 필요하고 도농 간의 소득균형을 위해 3정보 소유상한을 완화할 필요가 있으며, 임차료 규

제, 협동적 농업경영의 필요성, 자립적 가족농의 경영규모 확대를 위한 농지금융제도 등을 골자로 하였다. 그러나 공화당에서는 농지법안에 대한 당의 의견이 확정되지 않았고 3정보 소유상한문제 등 검토가 필요하다하여 1981년 이후로 농지법 제정을 연기하도록 결론지었다.

이처럼 농지개혁 후 10년이 지난 후 현실적인 필요성에 의해 농지법 제정이 시도되었으나 격변하는 정치적인 요인에 의하여 이 시기에는 결실을 보지 못한 것이다.

제 3 절 농업기계화의 진전

1. 농기계 보급과 농업기계화 정책

우리나라는 1960년대까지 농촌노동력이 풍부하고 농가소득이 낮아 농업기계화에 대한 수요는 정부보조금에 의한 한해대책이나 병충해 방제를 위한 재해대책용 양수기와 분무기 등에 불과했다. 또한 정부는 식량증산을 위하여 토지생산력을 높이기 위한 경운기의 보급에 1960년대 중반 이후 관심을 갖게 되었다.

본격적으로 농업기계화에 관심을 갖게 된 것은 제1차 5개년계획의 수행과 제2차 경제개발 수행 과정에서 공업화 추진정책에 따른 농촌노동의 이농 확대로 인하여 농촌노임이 상승하면서이다. 농업기계화 과정은 바로 도시화, 공업화의 영향에 따라 노동의 상대가격 상승이 자본집약적인 농업기계화를 유발하게 되는 것으로 볼 수 있다.

하야미-루탄(Hayami-Ruttan, 1985)은 농업에서 기계화를 추진하는 경제적 힘은 경제주체와는 상관없이 노동비용을 절감하려는 것이며 결과적으로 노동생산성이 높아진다는 것이다. 따라서 노임이 상승하면 필연적으로 농작업의 기계화가 이루어지며 초기 단계에는 양수기나 탈곡기와 같은 소형농기구에서 시작하여 대형 동력기로 확대된다고 보았다.

1961-81년의 쌀 10a당 경영비 및 비목별 비율을 보면 노력비가 1961년에 26.2%를 차지하였으나 1971년에 33.2%로 높아졌고 농구비는 1.4%에서 2.7%로 올랐다. 1970년대 이농에 따라 노임이 상승하여 노임이 생산비에서 차지하는 비중이 커지면서 농기계의 대체에 따른 농구비 상승이 서서히 나타나기 시작했다. 따라서 1981년의 노력비는

<표 3-18> 쌀 10a당 경영비 및 비목별 비율(1961-81)

비용항목	1961		1971		1981	
	금액(원)	비율(%)	금액(원)	비율(%)	금액(원)	비율(%)
종자비	77	1.6	311	1.6	2,010	1.4
노력비	1,278	26.2	6,633	33.2	44,863	31.2
축력비	148	3.0	692	3.5	2,517	1.8
비료비	478	9.8	1,171	5.9	8,610	6.0
농구비	68	1.4	545	2.7	706	5.2
조세공과제부담	155	3.2	420	2.1	5,782	4.0
토지자본이자	2,329	47.8	8,042	40.2	52,874	36.8
농사비	16	0.3	116	0.6	720	0.5
기 타 ¹⁾	326	6.7	2,078	10.4	18,860	12.1
계	4,875	100.0	20,008	100.0	143,752	100.0

주: 1) 방제비, 제재료비, 수리비, 자본용역비 포함.

자료: 농수산부 미곡생산비조사에서 작성

이은웅(1983), 『한국농업기술사』 p.254.

31.2%로 줄었으나 농구비는 5.2%로 급상승하여 이러한 경향을 확인할 수 있다. 부존자원의 변화에 따라 요소가격이 변화하면 비싼 생산요소를 절약하고 싼 생산요소를 많이 쓰는 기술의 유발성이 나타나게 된다. 우리나라 농기계의 보급 확대는 1980년대 중반 이후 농촌의 이농에 따라 노동력이 감소하여 노임 상승을 가져온 결과 노동을 농기계로 대체하여 생산비를 절약하려는 농업기술의 유발로 설명할 수 있다. 그러나 1970년대의 농업기계화의 진전은 노동력 부족에 따라 정부의 농기계 보조정책이 적극 추진되었으며 노동에 대한 기계의 대체가 이루어지기 시작한 시기가 될 것이다.

우리나라의 주요 농기계 보유 현황을 보면 1965년 논 100ha당 농기계 보유대수가 양수기와 탈곡기는 각각 2.02대와 1.47대로 경운기 0.80대 보다 높으나 1975년 이후 경운기의 증가가 빨라졌다.

1980년에는 양수기 14.48대, 탈곡기 16.82대에 비하여 경운기는 22.17대였다. 그러나 대형동력기인 트랙터나 이앙기, 바인더, 콤바인 등은 1980년대에 비로소 나타나기 시작하였으며 그 대수도 100ha당 바인더만 1.04대였다. 다른 대형농기계는 1대에도 미치지 못하여 우리나라 농기계의 보급은 농촌노동력이 이농에 의하여 크게 줄고 노임이 상승한 1970년대 이후에 나타났다.

<표 3-19> 논 100ha당 농기계 보유대수(1965-80)

단위: 대

구 분	1965	1970	1975	1980
경운기	0.80	0.93	6.71	22.17
양수기	2.02	4.25	5.17	14.84
탈곡기	1.47	3.22	9.95	16.82
트랙터	-	-	0.04	0.20
이앙기	-	-	-	0.85
바인더	-	-	-	1.04
콤바인	-	-	-	0.09

자료: 농림부, 농림통계연보.

<표 3-20> 주요 농기계 보유 현황(1961-80)

단위: 대

구 분	동 력 경운기	트랙터	방제기	이앙기	바인더	콤바인	탈곡기	곡 물 건조기
1962	93	-	-	-	-	-	-	-
1963	386	-	-	-	-	-	-	-
1964	653	-	-	-	-	-	-	-
1965	1,111	-	-	-	-	-	-	-
1966	1,555	20	-	-	-	-	-	-
1967	3,819	34	-	-	-	-	-	-
1968	6,255	68	-	-	-	-	26,675	-
1969	8,832	99	-	-	-	-	33,878	-
1970	11,884	61	-	-	-	-	41,038	-
1971	16,842	183	-	-	-	-	63,350	-
1972	24,786	212	-	-	-	-	75,532	-
1973	37,660	293	97,306	6	-	25	85,161	730
1974	60,056	388	116,065	12	-	53	108,494	704
1975	85,772	564	137,698	16	-	56	127,105	694
1976	122,079	790	164,172	24	-	69	144,780	628
1977	153,535	1,121	194,328	121	122	77	161,092	687
1978	194,780	1,601	235,994	531	3,498	134	185,947	962
1979	235,909	2,035	291,061	2,416	11,117	505	203,081	1,143
1980	289,779	2,664	331,912	11,061	13,652	1,211	219,896	1,616

자료: 농림부, 『농림통계연보』, 각년도.

연차별 주요 농기계 보유 현황을 보면 동력경운기는 1960년대 초부터 보급되기 시작했고 1967년도 대일청구권 자금으로 농용트랙터와 트랙터 등의 대형농기계가 도입되었으나 실제로 확대 보급되기 시작한 것은 1970년대 중반을 넘어서부터이다. 이처럼 1960년대의 한해대책용 농기구의 기계화에서 1970년대의 경운·정지작업의 추진 단계를 거쳐 1980년대 초에는 수도작 일관작업 체계를 위한 기계화 단계로 접어들면서 일부면적에서 경운과 정지, 이앙, 방제, 수확 등이 기계화되어 정부의 농업기계화에 대한 적극적인 시책과 지원이 필요하게 되었다.

농업기계화는 1962년 농촌진흥청의 발족과 함께 농공이용연구소가 농업기계화에 대한 시험 연구와 검사업무를 전담하였으며 정부는 1978년 농업기계화촉진법을 제정·공포하여 농업기계화의 기본계획수립, 농업기계화의 촉진기금의 조성, 농업기계검사의 제도화가 이루어졌다. 1979년 농업기계화 촉진기금에 대한 운용관리와 권한 위임을 규정한 농업기계화 촉진법 시행령이 제정되고 1980년 농업기계 검사제도와 사후봉사체제에 대한 농업기계화촉진법 시행규칙을 제정하여 농업기계화에 대한 법적 조치가 완비되었다.

또한 우리나라 실정에 알맞은 농업기계화를 비롯한 농업기계화 R&D의 강화를 위해서 1979년 농공이용연구소를 개편하여 농업기계화연구소를 발족시켰다. 또한 농업기계화에 대한 사회적 수요를 충족시키기 위하여 1976년부터 대학에 농업기계 학과가 설치되기 시작하였다.

2. 농업기계 생산과 유통

가. 농기계 생산과 공급

1960년대 초기의 농기계공급은 주로 한해대책용 양수기였으며 농용엔진이 부착된 양수기를 일본에서 수입하여 공급하였다. 1963년 보리 적미병 피해를 막기 위하여 일본에서 공랭 사이클 엔진이 부착된 동력 살·분무기를 수입하여 국고보조로 지원 공급하였다. 이처럼 1960년대 초기에는 농촌에 과잉노동력이 있고 소득수준도 낮아서 농업기계화에 대한 수요가 적었다. 따라서 한해대책용 양수기나 병충해 방제용 분무기가 완제품 또는 반제품으로 도입되어 국고보조지원으로 지방자치단체나 농업단체 등에 공급된 것이다.

동력경운기는 심경다비에 의한 증산을 위하여 식량증산 시책으로 보급되었으며 1959년부터 유럽, 일본 등지에서 수입하였다. 그러나 대동공업이 1962년 일본 미쓰

비시 회사와 동력경운기 생산에 대한 기술제휴계약을 체결하였다. 대동공업은 30%를 국산화하고 매년 10%씩 국산화를 높이는 조건으로 1963년 3월 우리나라 처음으로 6마력 엔진을 탑재한 석유 엔진 경운기를 150대 생산하고 4월에 300대를 생산하였다. 1964년에는 석유엔진 8마력을 탑재한 경운기를 병행하여 공급하였다.

1965년까지는 주로 시험 연구기관이나 공공단체에서 경운기를 구입하였고 일반 농가에는 제1차 경제개발5개년계획에 의하여 경지정리사업 등으로 동력경운기의 필요성이 나타나기 시작한 1966년 이후에 보급되었다. 1967년에 대일청구권으로 농용트랙터 등 대형농기계가 도입되어 공급되고 한해대책용 양수기와 동력 살·분무기 및 동력분무기가 확대 공급되었다.

농업기계화가 계획적으로 추진된 것은 제1차 농업기계화 5개년계획(1972-76)이 수립되면서부터이다. 즉 이 기간에 동력경운기를 보급하여 경운작업을 동력화하고 양수기와 방제기의 보급으로 토지생산성을 높이고자 하였다. 농업기계 생산업체는 기종별로 조립업체를 선정 고시한 후에 생산업체가 전국적으로 판매망을 설치하여 농민이 원하는 기종을 판매하고 판매한 농기계는 일정 기간 품질보증과 사후 봉사체제를 확립하도록 하였다. 농용트랙터 조작기술훈련은 농업진흥공사가 실시하고 중소형 농업기술은 농촌진흥청에서 훈련하도록 하였다(한국농정50년사, 1999, p.353).

농업기계화에 대한 기본정책에 관하여 농림부장관의 자문기관으로 중앙에 농업기계화심의위원회가 설치되고 정부가 지원·공급하는 농업기계의 효율성을 기하기 위하여 지방의 시·군 단위에서는 농업기계화추진협의회가 구성되었다.

상공부는 농업기계화 5개년계획에 공급하고자 하는 농업기계 생산계획을 수립하여 농업기계 생산은 조립공장과 부품전문 생산 공장으로 구분하고 조립공장은 엔진 조립공장과 본체조립공장으로 구분하였다. 농기계 조립업체는 생산능력과 납품실적 위주로 1기종당 2개 업체 이내로 지정하고, 파종기, 중경제초기, 석회살포기는 기존 생산업체가 없기 때문에 동력경운기를 생산하는 대동공업과 진일기계를 지정하여 연차별 국산화계획을 세우도록 하였다. 이처럼 정부가 1기종 당 2개 업체를 지정하는 농업기계화를 위한 생산체제는 당시 농기계 수요가 제약되어 있는 상황에서 안정적 생산이 이루어지도록 농기계 전문 업체를 육성하기 위한 정책이었다.

농업기계화사업은 1977년부터 농림업취업자가 감소하는 등 농촌노동력의 부족이 가속화함에 따라 농정의 중요한 정책으로 부각되었다. 이 기간의 제2차 농업기계화 5개년계획(1977-81)은 과거 토지 생산성을 높이는 기계화에서 노동생산성을 높이기

위하여 봄과 가을의 노동성수기를 해소할 수 있는 이앙기, 수확기, 파종기를 지원 공급하여 벼농사의 일관 기계화 작업 체계를 추진하였다. 이 시기에는 제1차 계획에서 기종별 2개 전문 업체를 종합 기계형과 중소전문화형으로 체제 전환을 하였다. 따라서 과거의 체제와는 달리 생산 시설, 인력 및 관리기준을 상회하는 업체는 자유롭게 생산 공급에 참여할 수 있었다. 다만 엔진생산을 비롯한 종합형 농기계로 규정된 1종 이상의 동력기계를 생산·공급하도록 지정한 업체를 종합 기계형, 엔진생산을 제외한 전문화형 농업기계생산업체를 중소전문화형으로 구분하였다.

당시 대동공업, 국제기계, 동양기계 아시아종합, 진인공업 등 5개 업체가 종합 기계형이고, 아시아산업, 일동정기, 중앙공업, 신청공업, 맥천기업, 북성기계, 영동농기, 해륙기계의 8개 업체가 중소전문화형이었다(한국농업기술사, 1983, p.114).

대형농업기계화를 촉진하기 위하여 1977년부터 농지개량조합이나 농협 등 농업단체가 중심이 되어 종합농업기계화 시범단지를 조성하고, 이앙 수확작업의 기계화를 위하여 이앙·수확기계화 시범단지를 조성하였다. 이앙기와 수확기는 생산업체인 동양물산기업에서 완제품을 수입하여 대리점을 통해 직접 공급하였다. 조작기술훈련과 사후봉사도 공급업체가 책임을 지는 연계대리점을 통한 농업기계 공급을 시도하였다. 또한 이때부터 농업기계화차관을 도입하여 동력경운기를 확대 보급하는 등 외자도입을 통하여 농업기계화사업을 확대하였다.

나. 농기계시장의 유통

농기계의 유통체제는 1971년까지는 정부에서 예산을 배정하여 농협, 농지개량조합 등 농업단체에서 일괄 구입하여 공급하는 관주도형 공급체계였다. 1972년부터는 농협은 용자만 담당하고 생산업체가 시군 단위의 판매대리점을 설치하여 판매·보급하고 농민 스스로 기종과 규격을 선정하고 판매대리점에 가서 직접 구입하는 자유경쟁체제가 되었다. 따라서 대리점은 사후봉사와 판촉 활동으로 농기계 보급을 촉진시켰다. 시군 단위 농업기계 판매대리점은 한국농기계공업협동조합이 지정하도록 하고 판매대리점은 해당시군 구역의 판매를 원칙으로 하였다. 대리점 지정은 해당 시군 거주자로서 점포, 보관 장소, 사후봉사전담기술자, 수리장비와 기동력을 갖추도록 하였다. 1972년에 지정된 판매대리점은 275개소였다.

그러나 판매대리점간의 과열경쟁으로 유통질서를 문란시키는 폐해가 커졌다. 1974년부터는 농협이 농기계 공급과 용자업무를 전담하고 생산업체는 농협에 농기계를 생산하여 납품하는 농협일원화체제로 전환하였다. 따라서 공급물량 확보를 위

한 업체간의 경쟁이 치열해지고 업체 대리점 지원이 미약해졌으며 업체와 대리점의 농민에 대한 사후봉사가 소홀해졌다.

트랙터, 이앙기, 바인더, 콤파인 등 외국에서 수입하여 조립하는 새로운 기종은 1978년부터는 도입업체가 공급하고 다른 기종은 종래와 같이 농협이 공급하였다. 이처럼 이원공급체제로 바꾸어 새로운 기종에 대한 수입의 원활화를 도모하였다.

3. 농업기계화와 공동노동 이용조직

가. 농업기계화의 진전과 공동 노동작업

농업기계화의 진전에 따라 1970년대 이후 노동조직의 변화가 나타났다. 경운기를 중심으로 한 소형농기계가 1970년대 초기에 보급되어 노동력 부족을 어느 정도 완화할 수 있었다. 그러나 이앙이나 수확작업 등 노동력 수요가 집중되는 농작업의 기계화가 이루어지지 않는 상황에서 노동력 부족으로 마을 단위 노동력을 결집할 필요성에 따라 마을의 노동력을 동원하고 조직할 수 있는 공동작업반이 형성되었다(윤수중, 2003, p.161).

공동작업반은 1960년대 말에 주로 형성되었으나 1970년대 후반에 더욱 확산되었다. 이것은 정부에서 적극 노동조직의 공동화를 유도했기 때문이며 특히 논농사에서 모내기, 방제, 수확, 탈곡작업에 공동노동조직이 활성화되었다. 논농사에서 1970년대 제초제가 도입되어 김매기가 사라져 공동작업반은 모내기 작업에서 남아 있었다. 그러나 기계화가 진전되면서 공동작업반은 규모가 작아지고 농업기계를 공동으로 이용하는 조직으로 변모하였다. 즉 고가인 농기계를 구입하여 부담을 줄이고 일정 작업면적을 확보하기 위해 농기계를 공동으로 보유하고 이용하는 조직이 활성화되었다. 이에 따라 많은 노동력과 소형농기계의 결합에서 1970년대 말 소수의 노동력과 대형농기계가 결합되는 노동조직으로 변모한 것이다.

이러한 노동조직은 1972년부터 벼 집단재배단지 또는 자연부락 단위로 5-10ha 규모의 농기계 공동 이용체인 기계계로 경운기, 탈곡기, 분무기 각 2대와 필요한 농기계를 확보하여 공동으로 이용한 조직이다. 기계계는 1973년까지 1,000개소 조직되었으나 특별한 정부의 지원이나 지도시책이 없었고, 또 이때만 해도 임작업으로 작업량 확보가 충분하여 1974년부터 기계계 운영은 유명무실하게 되었다(한국농정40년사, 1983, p.328).

나. 종합농업 기계화 시범단지와 영농 기계화 센터

농업기계화가 대형농기계를 중심으로 이루어지면서 1977년부터 시범단지를 조성하여 농기계의 공동 이용을 촉진하고 대형농기계 이용의 효율을 높였다. 따라서 동력이앙기와 바인더, 콤바인 등 수확기를 정부가 보조지원공급하기 시작하여 쌀의 일관 기계화 작업 체계를 시도하였다. 이와 같은 대형농기계 중심의 기계화를 위하여 농조나 농협, 또는 군 사업소를 운영주체로 각 도 단위로 1개소씩 전국에 8개소의 종합농업기계화 시범단지를 설치하였다. 이 단지는 300ha 규모로 2년 차 계획으로 조성하여 총 533개의 농업기계를 공급하였다. 투입된 농기계는 농용트랙터, 콤바인, 이앙기, 건조기, 육묘과중 트랜트 등 대형농기계 중심으로 대개 50대씩 공급되었고 부대시설로는 격납고, 건조장, 육묘장 등 500평 규모였다. 특히 강원도 철원의 시범단지는 조사업소가 1,000ha의 대규모 단지에 시범단지를 만들기도 하였다.

시범단지를 위한 예산은 2억원 규모를 국고에서 80%, 지방비에서 20% 보조지원하고 운영주체는 시범단지의 부지와 운영비를 부담하도록 하여 운영주체가 농기계를 관리하고 농가의 농작업을 청부받아 임작업 형태로 운영하였다. 그러나 운영비 부담이 크고 임작업을 위한 농기계 작업면적은 줄어들어 운영이 어려워지자 나중에는 농기계를 농가에게 연간 임대해 주는 형식으로 변했다(한국농정40년사, 1989, p.329).

쌀 일관 기계화작업을 추진하기 위하여 대형 농기계화가 이루어지면서 기계이앙이나 수확기의 사용은 관행농법과 다른 기계 이용의 어려움이 있었다. 그러나 수확량에 영향을 주는 정밀작업이기 때문에 시범단지를 조성하여 농민들이 쉽게 이용할 수 있도록 시범사업을 활성화하였다.

<표 3-21> 종합농업기계화시범단지

소재지	운영주체	단지규모 (ha)	농업기계 (대)	부대시설 (평)	사업기간
경기 평택	기호농조	300	58	459	78-79
강원 철원	군사업소	1,000	149	650	77-79
충북 진천	진천농조	300	51	472	80-81
충남 부여	세조단협	300	46	591	79-81
전북 김제	동진농조	300	60	665	78-79
전남 나주	남평단협	300	47	560	79-80
경북 달성	달성농조	300	72	374	78-79
경남 고성	고성단협	300	50	685	79-80
계	8	3,100	533	4,456	-

자료: 한국농촌경제연구원(1989), 『한국농정40년사』, p.329.

<표 3-22> 영농기계화센터 조성현황

단위: 개소

구 분	1977	1978	1979	1980	1981	계
단위농협	4	33	105	120	120	382
농 조	16	21	14	-	7	58
마 을	-	-	47	-	23	70
계	20	54	166	120	150	510

자료: 한국농촌경제연구원(1989), 『한국농업40년사』, p.328.

앞서 본 종합농기계시범단지는 단지 규모가 300ha의 대규모였으나 1977년 이앙기와 수확기를 공급하면서 농협이나 농조 또는 마을이 운영주체가 되어 10ha 규모의 이앙수확기계화 시범단지를 조성하여 운영하게 하였다. 이앙수확기계화시범단지는 1977-81년의 5개년에 걸쳐 5-10개의 시범단지가 조성되었다. 특히 1980년대에는 이앙수확기계화시범단지에 트랙터, 건조기 등을 추가 공급하여 30-50ha 규모로 일관기계화작업을 할 수 있도록 하였다. 이의 명칭도 영농기계화센터로 바꾸어 농업기계화 이용의 시범을 보여 그 이용효과를 높였다. 영농기계화센터는 처음에는 시범 목적으로 조성되었으나 농가의 참여가 확대되면서 농업기계의 공동 이용체로 변모하였다. 이 센터는 대형농기계를 이용한 영농방법을 보급하면서 이앙·수확기의 이용 효율을 높이는 데 큰 역할을 하였다. 그러나 농업단체 소유 중심으로 기대했던 만큼의 이용률이 떨어지고 관리비가 많이 들어 운영상의 문제점을 보인 것도 사실이다(한국농정40년사, 1989, p.330).

제 4 절 결 언

제1·2차 경제개발계획(1962-1971)이 이루어진 1960년대 농업 부문의 주된 정책 목표는 농업증산과 농촌근대화였다. 식량자급을 위한 양곡증산과 공업용 및 수출용 농산물의 증산을 위하여 농지개량분야도 미곡증산 위주의 농업용수개발사업만이 아니라 개간과 간척을 포함한 광범위한 계획이었다. 농촌근대화는 농업생산기반의 확대 개발과 농촌의 환경정비, 농촌지도사업 강화에 의한 농업기술의 개발 등이었다. 고도의 경제성장 과정에서 농업문제는 농업과 공업의 생산력 격차로 나타나며 농업 생산력은 농업경영규모와 밀접한 관계를 가진다. 농업경영규모는 농지소유와

유동화문제 등 농지제도와 농업기계화에 의하여 좌우된다.

이 기간 경지규모별 농가호수와 경지면적의 변동을 보면 0.5ha 미만의 농가호수의 비중이 경지면적의 비중보다 훨씬 크나 모두 1960년 이래 지속적으로 감소하는 추세를 보였다. 0.5-1.0ha 규모의 농가호수는 0.5ha 미만의 농가호수와 그 구성비는 비슷하며 감소하지 않고 비슷한 추세를 보이거나 면적은 그 비중이 호수보다 낮고 약간 감소 추세를 보였다. 이에 반해 1.0ha 이상 규모의 농가호수나 경지면적 모두 큰 변화를 보이지 않으나 상승하는 추세를 보였다. 특히 1.0ha 이상 규모로 갈수록 농가호수의 비중보다 경지면적의 비중이 크다. 3.0ha 이상의 대규모 농가는 1960년에서 1970년 사이에 농가호수나 경지면적의 비중이 두 배 이상 급격하게 늘어났으나 그 후에는 감소하는 추세를 보였다. 1960년대 중반 이후 1980년대 초까지 모든 계층에서 농가호수가 감소추이를 보였으나 2.0ha 이상의 대농계층과 0.5ha 미만의 소농계층에서 그 감소속도가 가장 빨랐고, 0.5-2.0ha 규모의 중농계층에서 상대적으로 그 속도가 늦었다. 그 결과 전체 농가호수 중에서 차지하는 중농층 농가가 농가호수나 경지면적의 비중이 높아져 중농표준화(中農標準化) 현상이 나타났다.

이처럼 1960-80년대 소농과 대농의 정체와 중농층의 확대는 농업소득에 의한 가계비충족도와 농촌 노임과 농업기술의 상관관계로 설명할 수 있다. 우리나라 농가의 농업소득에 의한 가계비충족도는 1971년까지는 0.5ha 이상의 농가는 100이 넘어 농업소득에 의해 가계비를 충당할 수 있었다. 1977년부터는 1.0ha 이상의 경영규모인 농가만이 농업소득에 의해 가계비를 충당할 수 있기 때문에 1.0ha 이하의 영세소농은 농외소득을 확보하거나 비농업 부문으로 전업하지 않으면 안정적인 가계를 유지하기 어려웠다. 따라서 경지규모별 농업소득에 의한 가계비충족도의 변화는 이농이나 농가의 규모를 확대시키는 중요한 요인으로 작용하였다.

한편 농업경영규모에 영향을 준 다른 요인은 농업노동력과 농업기술 및 농촌 노임의 관계이다. 1960년대 중반까지 농촌의 과잉인구로 인한 낮은 노임으로 고용노동에 의한 대농경영이 가능했다. 그러나 1960년대 후반 이후 이농에 따라 농촌 노임의 지속적 상승에도 불구하고 농업경영에서 노동절약적 기술의 발달이 노동력 공급의 감소에 미치지 못하였다. 즉 1970년대의 농업기계화 수준은 부족한 농업노동력을 대체하기에 부족하여 자가 노동으로 영농할 수 있는 정도의 영농규모가 유리하여 1960-80년대 중농표준화 현상이 나타난 것으로 본다.

1960-80년 기간 농지보유 형태별 농가구성 및 임차지율의 추이를 보면 자작농은 1960년 73.6%에서 1980년 55.9%로 줄어들었다. 자작 겸 임차농은 19.6%에서 39.6%

로 늘었으며 순임차농은 6.7%에서 4.5%로 줄었다. 임차지율도 11.2%에서 21.3%로 크게 늘었다. 이러한 변화는 1970년대까지는 별다른 큰 변화가 없었으나 1970-80년에 이르는 기간에 급격한 변화를 보였다. 1970-75년에 임차율이 낮아졌다가 1975-80년에 다시 높아졌다는 사실 때문이다.

이것은 1970-75년 사이에 자작농이 늘어났으나 자작 겸 임차농이나 순 임차농이 줄어들고 임차지율도 줄어들었다. 그러나 1975-80년에는 자작농이 크게 줄고 순임차농은 줄었으나 자작 겸 임차농이 크게 늘어나 결과적으로 임차지율은 늘어나게 되었다. 이처럼 농가호수나 경지면적이나 1975년까지는 임차가 줄어들다가 1975-80년에는 다시 임차농이나 임차지 면적의 비율이 증가하는 경향을 보였다.

1960-80년대의 경영규모의 변화는 공업화의 진전에 따른 이농과 자원 위주의 농업에서 기술 위주의 농업으로 전화하는 과정에서 임대차에 의한 경지규모의 조정과정이 1975-80년부터 시작되고 있다는 사실을 보여 준다. 따라서 농지개혁 이후 자작농 체제는 1960-75년까지 중농표준화경형에 따라 어느 정도 중농을 중심으로 이루어졌으나 1980년을 고비로 자작농체제가 해체되기 시작하고 임대차에 의한 경지규모 확대의 전기가 대농을 중심으로 시작된 것이다. 앞서 본 바와 같이 1975년까지는 소농의 농지임차에 의한 중농화가 진행되었으나 그 후에는 중농이나 대농계층이 임차에 의하여 규모를 확대하였기 때문이다. 이것은 1970년대 중반 이전은 대형농기계의 보급이 이루어지지 않아 자본과 노동의 대체가 원활하게 이루어지지 못하였으나 그 후에는 대형농기계 보급이 진전된 것도 하나의 원인이 될 수 있다.

1960-80년 사이의 우리나라 농업구조는 경제성장에 따라 새롭게 조정하기 위한 준비단계로서의 특성을 보이는 것이며 1980년대 이후 급변하는 세계 경제체제에서 농업의 구조조정문제가 농업개방에 따라 나타나게 되었다. 따라서 농지소유에 의한 규모화가 아니라 임차농지의 확대에 의한 규모화가 시작되었으며 농지가격도 중요한 변수로 작용하였다.

농지가격 추이(1964-80)를 보면 1964년부터 1972년까지는 비교적 안정적 추이를 보이다가 1972년부터 1977년까지 빠르게 상승하였다. 그러나 1978년 「8·8 부동산 투기억제조치」로 농지가격은 하락하기 시작하여 1982년까지는 비교적 안정적인 추세를 유지하였다. 1962-81년까지의 수익지가와 현실지가간의 추이는 1962년부터 1967년까지는 현실지거나 수익지가가 크게 변하지 않았으며 현실지가가 수익지가보다 약간 높았다. 그러나 1968년부터 1974년까지는 현실지가와 수익지가가 모두 상승하였다. 특히 현실지가보다 이 기간에는 수익지가가 높아 고미가정책 등에 의

한 농가소득 상승이 수익지가에 반영된 것으로 보인다. 1975년 이후 수익지가와 현실지가가 모두 상승했으나 현실지가가 수익지가보다 더 빠르게 상승하여 이후는 현실지가와 수익지가의 괴리가 점점 더 크게 확대되었다.

계층별 농지가격 변동은 현실지가의 상승 폭은 0.5ha 미만의 소농계층에서 크고 대농으로 갈수록 현실지가의 상승 폭이 크지 않았다. 그러나 수익지가는 1977년 이후 소농계층의 수익지가는 진폭이 클 뿐만 아니라 상승추세를 보이지 않는 데 반하여 1ha 이상의 중농·대농층으로 갈수록 수익지가 상승 폭이 커졌다. 따라서 소농층에서는 현실지가와 수익지가의 격차가 1975년 이후 점점 커져서 1980년대 이후에는 큰 격차를 보인다. 그러나 중농층은 1974년 이후 현실지가와 수익지가의 상승에 따라 수익지가와 현실지가의 차이가 크지 않았다. 이것은 1970년대 이후 이농의 증가와 중산층의 비대와 무관하지 않은 것이다.

이와 같이 수익지가와 현실지가의 변화 추이가 농가의 계층구조에 따라 구조적 특성을 보이며 1970년대 중반 이후 임차지의 변화 추이와도 관계가 있다. 특히 공업화의 진전에 따라 비농업 부문의 확대로 농지에 대한 전용수요가 커지면서 1970년대 초기에는 일반지와 농지가격의 격차가 줄어들었다. 그러나 1970년대 중반 이후 현실지가와 수익지가의 괴리가 커지고 있었다. 우리나라 지가추이가 1970년대 초반까지 현실지가와 수익지가의 차이가 크지 않았으나 1970년대 중반 이후 산업화, 도시화의 진전에 따라 농지에 대한 비농업적 수요가 증가한 이후 도시근교의 농지가격이 높고 상승속도가 빨라진 것은 도시근교가 주택지나 상업용으로 전용될 가능성이 높아졌기 때문이다.

1960-80년 기간 농지의 현실지가와 수익지가, 농지가격과 임차료의 괴리 현상이 나타나기 시작한 것은 이 기간이 공업화의 진전에 따라 우리나라 농지시장에 역동적으로 복합적 요인이 작용하기 시작했다는 사실을 의미한다. 1975년 이후 우리나라 농지가격은 이와 같은 이중적 괴리가 나타나기 시작하여 현실지가와 수익지가의 격차가 시작되었고 자작농의 감소와 임차지율의 증가가 나타났다.

농지투기는 농업생산을 목적으로 하는 농지에 대한 투기보다 경제발전에 따라 농지가 다른 용도로 전용되는 과정에서 토지투기의 형태로 이루어지기 때문에 일반적인 토지투기의 성격을 동시에 가진다. 농지투기로 농지가격이 올라가면 농지 이용의 효율성이 낮아지고 형평성이 저해된다.

우리나라 농지가격의 상승은 1960년대 이래 도시화, 공업화 과정에서 농지의 도시용지나 공업용지 등 전용수요에 의한 용도변경에 의해 이루어졌다. 이 과정에서

토지투기와 결합하여 나타났기 때문에 실제로 전용수요와 투기수요를 구분하기 어렵다. 이 같은 여건에서 1972년에 제정한 건설부의 용도지역지정이 폭발적으로 토지투기를 야기시켰다. 이처럼 확산된 토지투기를 막기 위하여 정부는 1978년 2차에 걸쳐 특정 지역 고시제를 실시하고 8·8 부동산 투기억제조치에 이어 1979년 부동산투기억제와 지가안정을 위한 종합대책으로 부동산양도세제와 등기제한 등을 통하여 지가안정을 시도하였다. 그 결과 1979년부터 비로소 지가는 안정국면에 들어서게 되었다. 농지투기에 의한 농지가격 상승은 농민들이 농지의 소유규모 확대를 어렵게 하여 임대차에 의한 경영규모 확대가 이루어지게 된다. 비농민의 임대수입은 농촌으로부터 농업자본이 도시로 빠져나가게 되어 결국 농민들의 농업투자를 제약하는 요인이 되는 것이다.

우량농지의 감소는 수출주도 공업화를 위하여 필요한 식량자급에 절대적인 위협으로 대두하였다. 이에 따라 1972년 농지의 전용을 적절히 규제하여 농지보전을 도모하고 농지 이용도를 높여 농업생산력의 증진을 목적으로 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」이 제정되었으나 효과가 없자 1975년 이 법을 전면 개정하여 절대농지와 상대농지제도가 도입되어 우량농지의 부문간 전용을 제도적으로 규제할 수 있는 기초를 마련하였다.

우리나라의 농지제도는 1949년 농지개혁법으로 경자유전에 의한 자작농체제가 확립되었다. 그러나 농지개혁법의 핵심인 농지의 취득과 분배에 관한 규정이 한시적이고 농지의 보전 및 관리에 관한 규정도 미흡하여 1960-80년 사이에 4번에 걸친 농지법 제정 시도가 이루어졌으나 결실을 보지 못하였다.

우리나라의 농업기계화는 본격적으로 제1차 5개년계획의 수행과 제2차 경제개발수행 과정에서 공업화 추진정책에 따른 농촌노동의 이농 확대에 의하여 농촌 노임이 상승하면서 나타나기 시작했다. 1961-81년의 쌀 10a당 경영비 및 비목별 비율을 보면 노력비가 1961년에 26.2%를 차지하였으나 1971년에 33.2%로 높아졌고 농구비는 1.4%에서 2.7%로 올랐다. 1970년대 이농에 따라 노임이 상승하여 노임이 생산비에서 차지하는 비중이 커지면서 농기계와 대체에 따른 농구비 상승이 서서히 나타나기 시작했다. 따라서 1981년의 노력비는 31.2%로 줄었으나 농구비는 5.2%로 급상승한 것을 보면 이러한 경향을 확인할 수 있다.

농업기계화가 계획적으로 추진된 것은 제1차 농업기계화 5개년계획(1972-76)이 수립되면서부터이다. 즉 이 기간에 동력경운기를 보급하여 경운작업을 동력화하고 양수기와 방제기의 보급으로 토지생산성을 높이고자 하였다. 1977년부터 대형농업기

계화를 촉진하기 위하여 농지개량조합이나 농협 등 농업단체가 중심이 되어 종합농업기계화 시범단지를 조성하고, 이앙 수확작업의 기계화를 위하여 이앙·수확기계화 시범단지를 조성하였다.

농업기계의 유통체제는 1971년까지는 정부에서 예산을 배정하여 농협, 농지개량조합 등 농업단체에서 일괄 구입하여 공급하는 관주도형 공급체계였다. 1972년부터는 농협은 용자만 담당하고 생산업체가 시군 단위의 판매대리점을 설치하여 판매·보급하고 농민 스스로 기종과 규격을 선정하고 판매대리점에 가서 직접 구입하는 자유경쟁체제가 되었다. 1974년부터는 농협이 농기계 공급과 용자업무를 전담하고 생산업체는 농협에 농기계를 생산하여 납품하는 농협일원화체제로 전환하였다. 1978년부터는 트랙터, 이앙기, 바인더, 콤파인 등 외국에서 수입하여 조립하는 새로운 기종은 도입업체가 공급하고 다른 기종은 종래와 같이 농협이 공급하는 이원공급체제로 바꾸어 새로운 기종에 대한 수입의 원활화를 도모하였다.

1970년대 이후 농업기계화의 진전에 따라 노동조직의 변화가 나타났다. 1970년대 초기에는 경운기를 중심으로 한 소형농기계가 노동력 부족을 어느 정도 완화할 수 있었다. 그러나 이앙이나 수확작업 등 노동력 수요가 집중되는 농작업의 기계화가 이루어지지 않는 상황에서 노동력 부족에 따라 마을 단위 노동력을 결집할 필요성에 따라 마을의 노동력을 동원하고 조직할 수 있는 공동작업반이 형성되었다. 공동작업반은 1960년대 말에 주로 형성되었으나 1970년대 후반에 더욱 확산되었다.

참 고 문 헌

- 김성호 외(1984), 『농지제도 및 농지보전에 관한 조사연구』, 한국농촌경제연구원.
- 김성호(1987), 『농지임대차관리법백서』, 한국농촌경제연구원.
- 김성호(1992), “농촌사회의 변동과 농지제도의 연구”, 한국농촌경제연구원.
- 이은웅(1983), 『한국농업기술사』, 정민사.
- 농림부, 『농림통계연보』, 각년도.
- 농림수산부(1992), 『한국농업기반개발45년사』.
- 농림수산부(1992), 『농지기반조성사업통계연보』.
- 박진도(2003), “농지개혁 이후 농지소유 및 임대차구조의 변화”, 『한국농촌사회의 변화와 발전』, 한국 농업·농촌100년사 논문집 제2집, 한국농촌경제연구원.
- 손중호(1980), 『한국농정의 발전사』, 인성출판사.
- 오호성 외(1994), 『농지제도 : 문제의 본질과 대책』, 농민신문사.
- 윤수중(2003), “농업노동조직의 변화”, 『한국농촌사회의 변화와 발전』, 한국 농업·농촌100년사 논문집 제2집, 한국농촌경제연구원.
- 이영기(2003), “농지개혁 이후 농지소유 및 임대차구조의 변화”, 『한국농업구조의 변화와 발전』, 한국 농업·농촌100년사 논문집 제1집, 한국농촌경제연구원.
- 통계청, 『농가경제통계』, 각년도.
- 한국농촌경제연구원(1999), 『한국농정50년사』.
- 한국농촌경제연구원(1989a), 『농지개혁사연구』.
- 한국농촌경제연구원(1989b), 『한국농정40년사』.

제 4 장

농산물 유통과 국제무역

제 1 절 품목별 농산물 가격정책의 전개

1. 곡물 가격

1960년대 초 곡물가격정책은 1950년대와 마찬가지로 물가상승억제와 소비자 가격 보호에 중점을 둔 저곡가 정책이었다. 이때의 곡가정책의 근간은 자유시장에 의하여 양곡의 수요와 공급을 조절하고 정부가 이에 대한 개입으로 수급조절과 적정가격을 유지하고자 하였다.

1961년 8월 군사정부는 민주당 정권에서 제정되었으나 아직 시행되지 않은 「농산물가격유지법」을 공포하고 시행령도 제정하여 농산물의 생산비를 보상받을 수 있는 법적 근거를 갖게 되었다. 그러나 이것은 형식에 그쳤을 뿐 이후 공업화의 기초가 되는 저임금을 위한 저농산물 정책이 지속되었다.

군사정부는 물가를 1961년 5월 15일 수준으로 동결하였다. 7월에 대부분의 품목을 해제하고, 쌀, 보리, 밀 등 일부 품목만 가격동결을 계속했으나 1962년산 추곡의 흉작으로 곡가가 크게 오르면서 가격동결조치가 실효를 보지 못하자 이를 해제하였다. 1963년 하곡의 흉작이 이어지면서 공매와 양곡수송을 원활하게 하여 곡가 앙등을 막으려는 간접방법을 사용했으나 실패하였다. 따라서 1963년 1월 「물가조절에 관한 임시 조치법」을 개정하여 최고 가격을 지정하여 직접 통제하고 같은 해 7월에는 「양곡관리법」을 개정하여 「양곡예매제도와 교환제도」를 신설하여 매점매석을

금지하는 조치를 취하였다. 그러나 중간상인과 소비자들의 가수요로 인하여 정부의 공매방식에 의한 공개시장 조작도 정부의 적은 물량으로는 감당하지 못하여 1964년에는 이를 포기할 수밖에 없었다. 따라서 1957년에 폐지된 정부 매상제도를 재개하여 정부관리양곡을 전국의 주요 도시에 배급하였으며 1965년에는 배급방식을 중지하고 농협공판장에서 정부보유양곡을 판매하는 방식을 취하였다. 또한 농산물 가격 유지법에 따라 미곡담보 용자제도를 계속하여 실시하였다. 1960년에 폐지하였던 농지세의 물납제도 1964년 다시 환원하고 1965년 「양곡과 비료의 교환 법률」을 제정, 공포하여 1953년 미곡연도 이래 관행적으로 실시된 양비교환제도를 입법화하였다. 또한 1964년 10월 「농지세 징수에 관한 임시조치법」이 제정, 공포되어 금납제 이전 잡류 농지세가 다시 물납제로 전환하여 인플레이 없이 정부양곡을 확보하기 위한 갖가지 조치가 취해졌다.

1965년 이후 곡가는 어느 정도 안정을 유지할 수 있었는데 이는 식량 생산이 적정 수준을 유지하고, 정부의 조치에 의한 양곡의 확보, 특히 외국 도입량의 증대가 큰 기여를 한 것이다. 이처럼 양곡수급의 균형을 찾게 되면서 1966년 8월 「농산물 가격안정 기금법」을 제정 공포하여 곡가에 대한 정책을 세워 식량과동의 영향을 제도적으로 정리하고 양곡 수급의 원활을 기하려 했다. 그러나 재정형편으로 목표액에 크게 미치지 못한 것도 사실이다.

한편, 1964년산 추곡매상가격 결정에는 종래와 같은 생산비 보상원칙과는 달리 우리나라 역사상 처음으로 패리티가격을 기준으로 한 산출방식으로 전환했다는 것은 특기할 만한 일이다. 매상가격 결정을 전적으로 패리티 가격에 의하여 산정한 것은 아니고 1964년산 쌀값의 생산비, 율세미가, 물가지수 등 여러 가지 경제 여건을 감안하여 결정한 것이 사실이다. 쌀값 결정에 패리티가격 산정방식을 도입하려 시도했다는 점은 의의가 있다고 하겠다. 그러나 패리티 가격산정에서 가장 중요한 농업생산자재와 가계용품의 구입, 농산물의 판매에 균형을 이룰 수 있는 가격산정의 기준 연도에 관한 자료가 미비하여 패리티 가격 본래의 목적에 부합되지 못하였다. 따라서 1965년도 쌀의 정부 매입가격 책정에서는 비록 패리티 가격을 참작하기는 하였으나 주로 국제미가를 기준하여 책정하였다(한국양정사, 1978, p.405).

우리나라는 제1차 경제개발 5개년계획(1962-66)까지는 양곡정책의 근간을 가격 안정에 두었다. 이때는 풍흉으로 인한 생산의 불안정 때문에 가격의 변동이 심하여 정부는 양곡의 확보를 위한 갖가지 조치와 외국도입에 의하여 수확기의 가격 하락과 단경기의 가격폭등을 방지하는 데 총력을 다했다.

1960년대 말 미국잉여농산물에 대한 한화결재방식이 종료되고 미화매입이나 차관 형식으로 바뀌게 되자 식량구입문제는 외환부족에 직결되었다. 따라서 수출 증대를 위해서 저임금의 선결요인으로 저곡가 정책의 기조인 식량자급이 농정의 최우선 과제가 되었다.

1967년 1월 농가소득 증대, 농업생산성 향상, 농산물 가격 안정 및 농산물 유통구조의 근대화 등 농업발전의 종합적 틀을 짜는 제도적 기반으로 「농업기본법」을 제정하고 공포하여 선진농업발전의 이상을 목표로 하였다. 그러나 실제로 정책수행에 반영되기에는 현실적 제약이 컸다.

그동안 지속적인 저곡가정책에 따라 소비자 소득증대로 양곡에 대한 수요가 점증하여 식량 부족은 만성화되었으며, 도농 간의 소득격차 심화 등으로 농업 문제를 재검토할 수밖에 없었다. 제2차 경제개발 5개년계획에는 농업기반조성과 농업생산성을 높이기 위한 시책과 함께 1968년부터 대대적으로 고미가 정책으로 쌀 수매가를 인상하고 1969년 이중 맥가정책으로 이중 곡가제를 실시하기 시작하였다. 이에 따라 농민들의 증산의욕이 높아지고 맥류생산이 늘어남에 따라 쌀 소비절약도 도모하게 되었다.

특히 1967년부터 쌀 소비절약을 위한 적극적인 정부 시책이 시작되었다. 1966년 8월 탁주원료로 쌀 대신 밀가루만 사용하도록 조치한 것을 필두로 1968년 2월 식품판매업소에 대하여 25%의 혼식을 의무화하고, 1969년 1월에는 매주 수, 토요일 11시부터 17시까지 쌀을 원료로 한 음식의 판매금지, 구내식당도 쌀을 원료로 한 음식을 판매금지 시켰다. 1971년 11월에는 매주 수, 토요일 11시부터 17시까지 쌀밥 판매금지와 즉석술밥 판매금지를 실시하였다. 1972년 2월에는 모든 음식에 25% 이상 혼식을 의무화했고, 1973년 3월 모든 판매음식에 30% 혼식을 의무화하며 쌀을 원료로 한 과자류, 엿류의 생산도 금지했다. 1974년 12월 쌀의 도정도를 9분도에서 7분도로 내리게 하고, 떡에 보리쌀 30% 혼합과 공기밥 먹기운동을 전개하고 이를 음식점에서는 의무화하였다. 1976년 12월에는 7분도이내 쌀만을 판매토록 조치하고 정부 혼합곡을 소매상들이 분리해서 파는 것을 엄금하였다(손중호, 1980, p.268).

이러한 조치는 1973년부터 통일벼의 개발보급으로 녹색혁명을 이루어 1975년 이후 쌀이 자급되자 1977년부터 완화되었다. 따라서 1977년 쌀 도정의 7분도 조치를 해제하고 의무화된 혼식도 권장사항으로 되었다.

미곡 담보용자제도는 정부매상제도의 강화로 기능이 감소하여 1970년 미곡연도부터 중지되었다. 또한 비료의 공급이 원활화되고 미곡자급으로 정부의 양곡확보가

용이해지면서 1976년 「양곡과 비료의 교환에 관한 법률」을 폐지하고 「양곡관리법」에 「양곡과 비료의 교환」에 관한 항을 신설하여 양비교환을 농민의 자율에 맡겼다.

2. 청과물 가격

곡물시장이 정부의 양곡관리정책에 의하여 통제된 것과는 달리 청과물시장은 민간시장 주도에 의하여 이루어졌다. 제1차 경제개발 5개년계획의 수행에 따라 경제여건이 달라지면서 청과물과 가공원료에 대한 농산물 수요가 증대되고 경제성 작목에 대한 주산단지 조성사업(1966-68)이 추진되었다. 이 사업의 목적은 수출전망이 있는 가공원료 농산물을 집중적으로 생산하는 집단생산지를 조성하여 농가소득을 높이고 농촌공업을 유치하여 상품생산 위주의 농촌근대화를 촉진하고자 하였다. 과수 부문은 사과, 배, 복숭아 등 5개 품목에 38개 지구를 지정하여 자금지원과 기술 및 자재지원을 하였다. 그러나 가공처리 시설의 미흡이 문제점으로 나타났다. 이 사업은 1968년부터는 전국적인 사업으로 추진되어 「농어민 소득증대 특별사업」으로 발전하였다. 식량작물 위주의 생계농에서 경제작물 증산을 통한 상업적 영농으로 발전하는 계기가 되었고 경제작물 생산 증대에 따라 1970년대 이후 유통산업이 발전하게 되었다. 따라서 주산단지 내에서 집단재배가 이루어지고 생산처리 가공 유통이 계열화되는데 기여하게 되었다. 과거 농산물 가격정책은 곡가의 적정선 유지가 핵심이었다. 그러나 주산단지 조성사업과 농어촌 소득증대 특별사업의 추진으로 경제작물이 증산되어 출하량이 늘면서 유통문제가 발생되었다.

청과시장의 유통경로는 산지수집은 5일 시장, 농협단위조합 판매장, 고속도로 주변 농협집하장에서 이루어지고 소비지 도매거래는 농산물도매시장, 유사도매시장, 상설시장, 농협공판장에서 이루어졌다. 그러나 농특사업을 통한 주산단지 조성으로 생산단지가 형성되고 교통의 발달에 따라 소비지의 중개인, 소매인, 슈퍼체인 등이 직접 산지구입하거나 산지 농민들도 생산조합을 조직하여 시장에 공동으로 직접 출하하면서 5일 시장도 점차 상설 시장화되고 유통조직이 다양화되었다(손중호, 1980, p.286).

청과물의 가격정책은 양념채소류와 가공원료 농산물을 중심으로 수급과 가격 안정을 목표로 하였다. 1961년 제정된 「농산물가격유지법」을 기초로 삼아 1962년부터 고구마, 유채, 박하, 아마 등 특용작물의 가격예시제를 실시하고 농협중앙회가 운용하여 가공업체와 농민 간에 예시가격으로 계약재배 하도록 하였다. 그러나 과잉생

산, 수매자금부족 등으로 소기의 성과를 거두지 못했다.

1970년부터 고추, 마늘, 참깨, 사과 등을 중심으로 비축사업을 시작하였다. 대상 품목은 정부가 정한 수매가격으로 생산단지를 중심으로 수매하고 부족한 경우에는 수입을 통하여 비축하였다가 단경기에는 방출하고 과일 시에는 수출하여 가격을 안정시켰다. 비축사업은 1978년 농어촌개발공사 내에 농수산물가격안정사업단이 발족할 때까지는 농협이 담당하였다.

과일이나 채소의 수요는 소득상승에 따라 급증하는 데 공급은 자연조건에 의하여 크게 영향을 받아 1978년의 한발로 채소 값이 폭등하자 외국산 마늘, 양파, 고추의 대량도입이 이어졌다. 과실도 같은 이유 때문에 대량의 바나나가 수입되었다. 비축사업의 효율적 운영을 위하여 1978년부터는 가격 안정대 제도를 실시하여 비축품목의 가격을 상한선과 하한선을 두어 수매와 방출로 가격의 신속적 안정을 도모하였다.

이와 같이 1960-80년 청과물의 가격정책은 농산물 가격지지보다 물가안정에 주안점을 두고 가격예시제와 가격 안정대제도 등을 실시하였으나 오래 계속되지는 못하였다.

3. 축산물 가격

청과물과 마찬가지로 축산물도 1970년대에 이르기까지 증산 위주의 정책이었다. 축산장려 5개년계획(1962-66)에 의하여 사료자급책의 확립, 적정규모 책정, 사양관리 기술 향상, 적지적종의 채택을 내용으로 하였다(손종호, 1980, p.182). 또 낙농장려 10개년계획(1962-1971)에 의하여 축산물 생산은 꾸준히 증가하였으나 축산 본래의 특성에 따라 주기적으로 축산물의 수급으로 인한 가격파동을 겪었다. 경제발전예 따라 소득이 상승하면서 축산물의 수요가 크게 늘어나 1976년부터는 육류를 수입하기 시작하였다. 그러나 육류가격은 불안정을 벗어나지 못하였다.

1976년에는 1963년 제정된 「가축법」을 개정하여 가축의 증식과 축산물유통, 가격 안정을 위한 축산진흥기금을 설치하였다. 그 운용을 위하여 1978년 축산진흥회를 설립하였다. 축산진흥회는 부족한 축산물의 수입조작업무와 사료용 옥수수 수입 등 수입축산물의 판매 수익금을 주된 재원으로 하였다. 그 자금을 운용하여 축산증식과 개량 및 초지조성 등 축산기반 정비에 주력하고 축산농가에 송아지 출산 시장려비를 지급하는 등 보조사업을 수행하였다.

육류가격정책은 가축시장과 축산물 도매시장에서는 공개적인 경매를 통하여 공정거래의 질서 확립에 목표를 두었다. 정육점은 물가안정을 위하여 행정적 가격통

제와 정량판매 등 공정거래 촉진에 중점을 두었다(한국농정40년사, 1989, p.22).

정육점은 1956년 결성한 축산기업조합에서 협정가격을 설정한 비탄력적인 소매가격제도가 1969년까지 지속되었으며 그 후 실질적 가격통제인 소매가격의 행정지도 가격으로 전환하였다. 그러나 지도가격은 생축가격이 폭락해도 소매가격이 내려가지 않아 소매업자만 폭리를 보았다. 또한 소매가격의 경직성으로 육류수급의 불균형을 가져와 결과적으로 육류가격 파동을 일으키는 원인이 되었다.

쇠고기에 대한 가격 안정대 제도를 1977년에 도입하여 쇠고기 값의 상한과 하한을 사전에 결정하여 하한선 이하로 하락하면 정부에서 구매하여 비축하고 상한선을 넘으면 비축량을 방출하여 가격 안정을 도모하고자 하였다. 그러나 실제 운용은 상한선을 넘을 경우 수입물량을 확대하는 결과만 가져왔다.

또한 돼지고기와 닭고기는 구매량이 적어 가격 안정에 도움이 되지 않은 경우도 있었다. 그러나 처리가공이나 저장시설이 부족하여 충분한 양을 구매하지 못하였다. 특히 서울은 도축시설이 부족하여 돼지의 비축기간 중 정육점에서 품귀현상이 나타나고 산지 생돈 값은 폭락하여 중간상인만 폭리를 취하는 등 고질적인 유통문제가 있었다.

닭과 계란은 자유시장기구에 맡겨져 정부의 시장개입은 없었으나 1972년부터 계란, 1979년부터는 닭고기의 비축사업이 시작되었다. 우유가격은 1973년 이후 정부가 통제하여 낙농심의위에서 원유가격을 심의하였다. 따라서 경직적인 가격통제에 의하여 우유의 수급 불균형이 심하였다. 그러나 낙농가들에게는 판로가 보장된다는 유리점이 있었다(한국농정40년사, 1989, p.23).

제 2 절 이중곡가제와 양특적자 문제

1. 이중곡가제의 시행배경과 그 과정

우리나라 이중곡가제의 배경을 보면 고도 경제성장 과정에서 수출 주도형 공업화 전략에 따라 저임금구조의 산업인력을 확보하려는 목적이었다. 이를 달성하는데 필수적인 주곡자급을 위하여 농민들의 식량증산을 유인할 수 있는 구매가를 인상하고 동시에 노동자들의 가계비 부담을 완화할 수 있도록 낮은 가격으로 쌀과 보리를 방출한 것이다.

<표 4-1> 이종미가 내역

단위: 원/80kg

연 도	판매가격			방출가 (B)	결손 (C)	결손율 (C/A)
	수매가	중간경비	계 (A)			
1960	1,059	157	1,216	1,216	-	-
1961	1,550	242	1,792	1,792	-	-
1962	1,650	233	1,883	1,888	-	-
1963	2,060	252	2,312	2,312	-	-
1964	2,967	346	3,313	3,450	(+)137	-
1965	3,150	394	3,544	3,350	194	5.5
1966	3,306	446	3,752	3,900	(+)148	-
1967	3,590	507	4,097	4,100	(+)3	-
1968	4,200	446	4,646	5,200	(+)504	-
1969	5,150	578	5,728	5,400	328	5.7
1970	7,000	664	7,664	6,500	1,164	15.2
1971	8,750	738	9,488	9,500	(+)12	-
1972	9,888	792	10,680	9,500	1,180	11.0
1973	11,377	915	12,292	11,264	1,028	8.4
1974	15,760	1,488	17,248	13,000	4,248	24.6
1975	19,500	1,996	21,496	16,730	4,766	22.2
1976	23,200	2,424	25,624	19,500	6,214	23.9
1977	26,000	3,372	29,372	22,420	7,212	24.3
1978	30,000	5,088	35,088	26,500	8,588	24.5
1979	36,600	7,126	43,726	32,000	11,960	27.2
1980	45,750	9,750	55,500	44,000	11,500	20.7

자료: 농수산부 양정국.

우리나라는 1969년 대맥에 최초로 이종 곡가제를 실시하였고, 이어 같은 해 쌀에 대한 이종미가제를 실시하였다. 1969년산 쌀의 수매가격은 정곡 80kg/가마당 5,150원이며 중간경비 578원을 합한 5,728원이 도매가격이었다. 그러나 방출가격은 5,490원으로 수매가격 5,150원 보다 320원이 높으나 중간경비 578원에 258원이 못 미쳐 결손을 보게 된 것이다. 따라서 결손 258원을 양특에서 보전하는 광의의 이종미가라 할 수 있다(한국농정40년사, 1989, p.95).

1970년에는 수매가가 가마당 7,000원이며 방출가격은 6,500원으로 수매가가 방출가보다 500원이 높은 협의의 이종미가제가 실시되었다. 1971년에는 수매가 가마당

8,750원이었으나 방출가는 9,500원으로 중간경비 738원을 합한 9,488원보다 12원이 더 높아 이중 미가제는 역전되었다. 그러나 1972년부터 수매가가 방출가보다 높은 협의의 이중미가제가 제대로 자리를 잡아 이후는 방출가격이 중간경비를 합한 도매가격보다 낮을 뿐만 아니라 수매가보다도 낮아 방출가와 판매가격의 격차인 결손이 점차 확대하게 된 것이다.

1980년에는 수매가격이 가마당 45,750원이며 중간경비 9,750원으로 이를 합한 판매가격은 55,500원인데 반하여 방출가격은 44,000원으로 11,500원의 결손을 보였다. 따라서 1972년의 결손율 11.0%에서 1980년에는 20.7%로 올랐으나 사실 그 전의 결손율은 20%를 훨씬 상회하였다.

이중미가제가 제대로 실시된 1972년 이후 1980년까지 도매가격이 방출가격보다 언제나 높아 이중 미가제의 실시와 함께 물가안정을 위한 곡가조절이 이루어졌다는 것도 사실이다.

1969년 쌀보다 먼저 이중 곡가제를 실시한 보리는 매입가격이 76.5kg당 3,348원이며 방출가격은 2,750원으로 매입가격이 방출가격보다 598원이 더 높았다. 이때의 중간경비가 439원으로 정부는 가마당 1,037원의 결손을 보게 되어 결손율은 27.4%였다. 1970년은 수매가 가마당 3,850원에 방출가는 3,100원으로 중간경비를 합한 판매가격 4,398원에 결손이 1,298원 이었다.

이처럼 보리의 이중 가격제에 의한 결손액이나 결손율은 쌀보다 더 높아 1980년 쌀의 결손액은 80kg 가마당 11,500원인데 반하여 보리는 76.5kg 당 20,471원으로 쌀의 결손율 20.7%에 비하여 그보다 두 배 이상 높은 52.6%를 보였다.

이처럼 우리나라 이중 곡가제도에서 보리에 대한 수매가와 방출가의 격차가 쌀보다 큰 것은 보리의 이중 가격제 목표가 쌀과는 달랐기 때문이다. 즉 쌀과 같이 곡가안정이나 소비자 가계를 보호하고자 하기보다는 보리가격을 낮추어 소비를 증대시켜 쌀을 대체하여 쌀 소비를 줄이고 토지이용의 효율을 높이는 이중효과를 얻기 위하여 이모작으로 보리를 증산하고자 한 것으로 볼 수 있다. 따라서 정부는 1972년부터는 보리 수매가격을 파종 전에 예시하여 농민들의 보리 증산의욕을 높이고 수매기에는 보다 인상된 가격으로 무제한 수매하였다. 또한 보리의 판매가격을 쌀값의 절반이하로 낮추어 방출하여 보리소비를 확대하였다.

쌀과 보리의 대체효과는 쌀 가격에 대한 보리가격의 상대가격이 1970-71년의 60%에서 50%로 낮아지고 1974년부터 40%로 낮아지면서 보리의 소비량은 늘고 쌀 소비량은 줄기 시작한 것으로 나타났다. 그러나 1977년을 전환점으로 보리 소비량이 다시

<표 4-2> 이중매가 내역

단위: 원/76.5kg

구 분	판매가격			방출가 (B)	결손 (C)	결손율 (C/A)
	수매가	중간경비	계(A)			
1964	1,147	-	-	1,377	-	-
1965	-	-	-	1,614	-	-
1966	2,295	-	-	2,463	-	-
1967	2,490	-	-	2,632	-	-
1968	2,640	-	-	2,750	-	-
1969	3,348	439	3,787	2,750	1,037	27.4
1970	3,850	548	4,398	3,100	1,298	29.5
1971	4,890	672	5,562	4,300	1,262	22.7
1972	6,357	796	7,153	4,800	2,353	32.9
1973	6,993	909	7,902	6,000	1,902	24.1
1974	9,901	1,412	10,503	6,900	3,603	52.2
1975	11,100	1,446	12,546	8,320	4,226	33.7
1976	13,000	1,749	14,749	9,200	5,549	37.6
1977	15,500	2,462	17,962	10,120	7,842	43.7
1978	18,500	4,068	22,568	10,120	12,448	55.2
1979	22,000	9,618	31,618	10,120	21,498	68.0
1980	26,400	12,546	38,946	18,475	20,471	52.6

자료: 농수산부, 양정국.

줄기 시작하여 1978년에는 1977년의 60% 정도로 감소하고 그 후에는 계속 감소하는 추세를 보였다(한국농정40년사, 1989, p.96).

우리나라는 전통적으로 보리에 대한 선호가 낮고 정부의 쌀 소비 절약을 위한 강한 행정조치에 따라 쌀 소비가 감소하면서 보리소비가 늘어났다. 1978년 이후 쌀의 자급에 따라 쌀 소비에 대한 행정조치가 완화되면서 보리의 소비도 줄어든 것이다.

2. 이중곡가제의 평가

1972년부터 본격적으로 실시된 이중 곡가제도는 식량증산, 농가소득 증대, 소비자 가격 보호, 물가안정, 식량안보 등 서로 상충되는 목표들을 조정하여 비교적 효과적으로 이러한 정책 목표를 달성한 것으로 본다(황연수, 2003, p.802).

이러한 이중곡가제의 배경은 우리나라 경제의 고도성장에서 나타난 농업문제로

볼 수 있다. 우리 경제는 지속적인 식량 부족 상황에서 1955년부터 미 잉여농산물의 도입에 따라 저곡가 정책이 지속되었고 1960년대 초반부터 시작한 수출주도형 공업화를 위하여 저임금이 필요하였다. 지속적인 저곡가 정책은 도시근로자 생계비를 낮추어 실질임금의 상승을 억제할 뿐만 아니라 저곡가로 인한 도시와 농촌의 소득격차에 따라 농촌노동력의 도시유입으로 노동시장에서 노동 공급이 늘어 저임금을 가능하게 했다.

그러나 지속적인 저곡가 정책은 생산 농가의 소득만이 아니라 증산의욕까지 저해시켰다. 또한 식량 부족으로 보외외화를 식량수입에 사용하면 공업화에 필요한 외화부족을 유발하는 결과를 가져왔다. 이것은 미국원조가 무상에서 유상으로 전환하면서 국제수지로 인하여 식량증산에 의한 국제수지 부담을 감소시킬 필요성이 점점하였다는 사실을 말한다.

더구나 수출 증대에 의한 공업화를 주도한 대기업들도 공업화 초기 단계에서 해외수출이 벽에 부딪치자 아직까지 내수시장의 가장 큰 몫을 차지하고 있는 농촌에 눈을 돌려 1968년 10월 전국경제인연합회는 「곡가 및 양곡정책 방향전환에 관한 의견서」를 발표하여 고미가 정책으로 농가소득을 증진시켜 국내의 내수시장 확대를 도모하고자 하였다(박정근, 1990, p.313). 이러한 경제적인 이유 외에도 1969년의 3선 개헌과 1971년의 대통령 선거 등 정치적인 이유에 의해서 고미가 정책을 실시한 배경도 부인할 수는 없을 것이다(한국농정40년사, 1989, p.31).

이처럼 이중곡가제는 여러 가지 배경에서 실시되었으며 여러 가지 지표에 의하여 수매가격의 수준을 평가할 수 있다. 쌀 수매가 인상률은 쌀이 부족하고 물가상승률이 비교적 높았던 1970-81년 사이 13.0-38.5%(평균 21.6%)로 높았다. 정부의 쌀 수매량은 1970년 8.9%에서 점차 높아져 1979년에는 23.4%였으며 수매가격이 산지가격에 못 미치는 해는 1974, 1975, 1980년이며 1977년에는 32.9%나 높았다. 이 기간의 쌀 수매가는 고미가 정책을 반영하고 있다고 할 수 있다.

쌀 수매가의 생산비 보상 수준을 보면 1969-80년에 평균생산비 보상률은 전 기간 평균 158.4%, 가장 낮은 해는 1980년의 113.7%, 가장 높은 해는 1971년의 186.9%였다. 직접 생산비 보상률은 전 기간 평균 266.2%, 가장 낮은 해는 1969년의 223.7%, 가장 높은 해는 1977년의 329.2%였다. 90%의 한계 생산비 보상률은 전 기간 평균 136.0%, 가장 낮은 해는 1980년의 92.2%, 가장 높은 해는 1974년의 155.4%였다. 95%의 한계 생산비 보상률은 전 기간 평균 126.7%이며 가장 낮은 해는 1980년의 85.9%, 가장 높은 해는 1974년의 144.8%였다.

<표 4-3> 쌀 정부수매량 및 정책가격 변동추이(1970-80)

단위: %

구 분	수매량 비중	수매량 증감률	수매-산지 가격비율	방출-수매 가격비율	매매 역차율	코스트 역차율	수매가 인상률	방출가 인상률
1970	8.9	7.7	6.8	-14.6	-22.9	-29.5	35.9	3.8
1971	12.3	40.2	4.6	-16.2	-25.7	-31.5	25.0	20.4
1972	12.8	3.1	0.4	-12.0	-3.9	-11.0	13.0	46.2
1973	11.4	-5.3	3.1	-12.3	-16.5	-22.7	15.1	0.0
1974	16.5	53.1	-4.0	-24.8	-28.5	-34.7	38.5	18.6
1975	16.9	7.5	-0.9	-35.4	-33.3	-39.5	23.7	15.4
1976	20.0	32.0	16.9	-31.6	-27.9	-34.7	19.0	28.7
1977	23.4	34.5	32.9	-24.1	-25.7	-34.2	13.2	16.6
1978	23.4	-3.4	14.8	-17.6	-25.3	-36.1	14.2	15.0
1979	23.4	-4.1	12.8	-24.1	-27.6	-39.4	22.0	18.2
1980	15.4	-58.0	-1.3	-39.9	-30.1	-42.3	25.0	20.8

자료: 황연수(2003), “이중곡가제의 평가”, 『한국농업구조의 변화와 발전』, 한국농업·농촌 100년사 논문집 제1집, 한국농촌경제연구원, p.779.

이상에서 알 수 있듯이 이중곡가제를 시행한 후 1969-80년에 걸쳐 수매가는 평균 생산비의 1.58배, 직접생산비의 2.66배였다. 냉해로 인하여 사상 유례가 없는 흉작을 입었던 1980년을 제외하면 어느 해나 95%의 한계 생산비를 보상할 수 있는 높은 수준이었다.

그러나 1971년 통일계 다수확 품종이 보급되면서 이중미가제의 성격이 달라졌다. 1971년에는 신품종 재배면적의 비율이 0.3%에 불과하였으나 1972년에는 15.9%로 크게 늘었다. 쌀 자급을 목표로 한 정부는 다수확 신품종의 재배면적을 확대시켜 쌀 생산량을 늘리기 위해서 정부 매입량을 크게 늘여서 1971년산 정부의 벼 매입량이 8.9%에서 1972년에는 12.3%로 늘린 것이다(김병택, 2002, pp.47-249).

다수확 신품종은 인디카 쌀과 자포니카 쌀을 교잡하여 만들었기 때문에 다수확에도 불구하고 그 밥맛은 우리나라 사람들의 기호에 맞지 않아 시장에서 두 품종 간 가격차가 컸다. 그러나 정부는 신품종을 보급하여 쌀 자급을 이루기 위하여 재래품종과 신품종의 정부 매입가격을 동일하게 하고 신품종의 매입을 우선 하여 농민들은 정부매입량만큼 신품종을 생산하고 나머지는 재래종을 생산하여 시장에서 높은 가격을 받고 팔 수 있었다. 따라서 1974년 이후 이중미가제는 정부수매에 응하는 쌀이 모두 신품종이기 때문에 그전의 이중미가제와는 성격이 다른 신품종 벼에 대한

<표 4-4> 쌀수매가의 생산비 보상수준(1969-80)

구분	단수·표준편차 (kg/10a)				수매가·생산비(원/80kg)						비율(%)			
	평균 단수	표준 편차	한계단수		수매가 (A)	평균 생산비 (B)	직접 생산비 (C)	한계생산비		A/B	A/C	A/D	A/E	
			90%	95%				90% (D)	95% (E)					
1969	335	51.1	269.6	215.2	5,150	3,565	2,302	4,329	4,646	144.5	223.7	119.0	110.8	
1970	327	49.9	263.1	245.2	7,000	4,642	2,950	5,217	5,600	150.8	237.3	134.2	125.0	
1971	336	51.3	270.4	251.9	8,750	4,682	2,987	5,920	6,354	186.9	292.9	147.8	137.7	
1972	332	50.7	267.2	248.9	9,888	6,115	3,869	7,240	7,771	161.7	255.6	136.6	127.2	
1973	356	54.3	286.5	266.9	11,377	6,578	4,270	7,592	8,148	173.0	266.4	149.9	139.6	
1974	369	56.3	296.9	276.7	15,760	8,683	4,926	10,142	10,886	181.5	319.9	155.4	144.8	
1975	383	58.4	308.2	287.1	19,500	12,434	7,284	13,833	14,847	156.8	267.7	141.0	131.3	
1976	429	65.5	345.2	321.6	23,200	13,891	7,751	16,369	17,569	167.0	299.3	141.7	132.1	
1977	488	74.5	392.7	365.9	26,260	15,171	7,977	18,116	19,443	173.1	329.2	145.0	135.1	
1978	471	71.9	379.0	353.1	30,000	20,665	11,213	21,869	23,471	145.2	267.5	137.2	127.8	
1979	451	68.8	362.9	338.1	36,600	24,878	14,452	27,650	29,676	147.1	253.2	132.4	123.3	
1980	288	43.9	231.7	215.9	45,750	40,238	25,228	49,624	53,260	113.7	181.3	92.2	85.9	

자료: 황연수(2003), “이중곡가제의 평가”, 『한국농업구조의 변화와 발전』, 한국농업·농촌100년 사 논문집 제1집, 한국농촌경제연구원, p.781.

이중미가제도가 된 것이다. 따라서 이때의 이중미가제는 식량증산을 위한 신품종 보급에 기여한 것이 사실이다(김병택, 2002).

이중곡가제는 농민들에게 증산의욕을 북돋아 농가소득을 높이고 주곡자급에 큰 기여를 했다. 그러나 장기적으로 농민들에게 쌀 단작화를 유도하여 쌀을 제외한 다른 식량작물의 생산이 오히려 줄었다는 평가를 받기도 한다. 보리의 이중곡가제는 쌀 소비를 보리가 대체하고 토지이용의 효율을 높인 것이 사실이나 쌀 소비절감을 위한 정부의 강력한 행정조치에 크게 영향을 받은 것이다. 보리의 상대가격을 낮춤에도 불구하고 보리소비가 감소하여 이중곡가제의 한계를 보여 이는 단지 보리집산지 농가의 소득보장이라는 사회 복지적 의의를 부여하기도 한다(한국농정40년사, 1989, p.97). 그러나 1960-80년의 양곡정책에서 이중곡가제의 실시는 가장 중요한 정책으로 소기의 목적을 달성할 수 있었다는 데 의의가 있다.

3. 양특적자 문제

가. 이중곡가제와 양특적자

이중곡가제와 양특적자 문제는 동전의 양면과 같다. 이중곡가제는 생산자 소득을 높이기 위해 수매가를 높이고 소비자 가격보호를 위해 방출가를 낮추는 차별가격제이며 그 결과 수매가와 방출가의 차이는 결손으로 나타나 정부재정에서 이를 보전하기 때문이다.

우리나라는 1950년 2월에 공포한 「양곡관리법」의 규정에 따라 동년 5월 「양곡관리 특별회계법」을 제정 공포하여 양곡관리법의 목적에 따라 시행되는 일체의 경제행위에 관한 국고금의 수입 지출은 이 회계에 의거하도록 하였다. 이중곡가제를 시행하기 이전에는 양곡수매가격에 중간경비를 합하여 이를 방출가격으로 했기 때문에 결손이 있을 수 없었다. 다만 정부수매 규모를 늘리면서 한국은행의 장기차입에서 오는 비용이 적자로 계상된 것이다.

보리의 이중가격제를 1968년 시행하면서 수매가가 방출가보다 높아 양특적자가 시작되었다. 1970-80년의 곡종별 양곡관리기금 결손 현황을 보면 1970년에는 보리쌀과 기타잡곡의 결손액이 32억원인데 반하여 쌀은 4억원의 흑자를 보여 총 28억원의 결손을 보았다. 보리쌀과 기타잡곡은 1970년부터 적자를 기록했으나 쌀은 1974년부터 적자를 보였으며 밀가루에 대한 가격보조는 1972-76년까지 적자를 보이고 그 다음부터는 없어졌다.

1973년에는 세계 식량과동으로 국제원맥가의 폭등에 따라 민간수요를 위한 밀가루 가격보조로 인한 결손이 165억원으로 늘고 보리에 대한 결손이 커져서 결손총액은 72년의 22억원에서 254억원으로 늘어났다. 1974년에도 식량과동의 영향으로 도입미의 가격이 높고 쌀의 이중가격에 따른 결손과 밀가루 가격보조를 위한 결손이 커서 전년에 대비하여 거의 5배의 결손 폭을 보였다.

1970-80년의 11년 동안 양곡관리기금 결손 총액은 9,719억원으로 이중 쌀은 57.45%인 5,584억원, 보리는 31.02%인 3,015억원 1972-76년간의 밀가루에 대한 가격보조가 13.17%인 1,280억원이었다. 기타 잡곡은 1970-76년까지는 결손을 보였으나 그 후는 160억원의 흑자를 보였다.

이 기간에는 특히 보리에 의한 양특적자가 총 적자액의 31.0%라는 큰 비중을 차지하였으며, 1972-76년 기간 밀가루에 대한 가격보조가 13.7%를 차지하였다. 이것은 1977년 쌀의 자급을 이루기 전까지는 쌀 소비절약을 위해 보리와 밀가루에 대한

<표 4-5> 곡종별 양곡관리 기금 결손현황(1970-80)

단위: 억원, %

구 분	쌀	보리쌀	기타 잡곡	소맥분 가격 보조	계
1970	4	△ 28	△ 4	0	△ 28
1971	51	△ 45	△ 6	0	0
1972	49	△ 61	△ 4	△ 6	△ 22
1973	9	△ 88	△10	△165	△ 254
1974	△327	△356	△19	△548	△1,250
1975	△163	△220	△ 7	△546	△ 936
1976	△197	△286	△ 5	△ 15	△ 503
1977	△219	△433	21	0	△ 631
1978	△1,540	△145	△94	0	△1,591
1979	△1,851	△285	49	0	△2,087
1980	△1,400	△1,068	51	0	△2,417
계	△5,584 (△57.45)	△3,015 (△31.02)	160 (1.64)	△1,280 (△13.17)	△9,719 (△100.00)

자료: 농수산부 양정국.

소비증대 대책이 강화되어 보리증산과 밀가루 소비증대가 이루어졌기 때문이다. 그러나 1977년 이후 쌀 소비 절약이 완화되면서 보리 소비는 감소하기 시작하였다. 또 1974년부터 쌀 부문의 결손이 커지기 시작했는데 이는 통일계 신품종 보급을 위하여 신품종 벼 매상이 크게 확대되었기 때문이다. 이 기간의 양곡적자의 특징은 주곡자급을 위하여 보리와 신품종 벼의 증산을 위한 정책 목표에 따라 양특적자의 누증이 나타난 것이다.

1970-80년의 양곡관리사업의 요인별 결손내역을 보면 1970-75년의 6년 동안 총 결손액 2,490억원 중 34.2%인 852억원은 양곡매출 손익, 조작비, 관리비 등 순양곡관리 결손이다. 또 이자와 가격보조 등 영업외 비용이 1,681억원이나 영업외 수익이 43억원으로 이를 제한 1,638억원이 금융비용으로 이는 총 결손액의 65.8%에 달하였다. 그러나 1976-80년에는 순 양곡관리 결손이 60.4%로 늘어나고 금융비용은 39.6%로 줄어들었다. 이것은 이 기간 이중곡가제가 더욱 강화되어 정부의 수매량 비중도 높아지고 방출-수매가격비율도 커졌기 때문이다. 따라서 금융비용으로 보면 이자에 의한 결손이 1976년 211억원에서 1980년 767억원으로 3.6배 이상 높아졌으나 전체 양곡관리 결손 총액에서 차지하는 비중은 상대적으로 낮아진 것이다.

<표 4-6> 양곡관리 사업 요인별 결손내역(1970-80)

단위: 억원

구 분	1970-75	1976	1977	1,978	1979	1980	계	%
결 손 계	△2,490	△503	△631	△1,591	△2,087	2,417	7,302	26.7
순양곡관리결손	△ 852	△208	△379	△1,133	△1,425	△1,219	5,216	19.2
양곡매출손익	△ 502	△ 93	△234	△ 942	△1,136	△ 897	3,804	14.0
조작비	△ 199	△ 69	△ 65	△ 119	△ 205	△ 226	883	3.2
관리비	△ 151	△ 46	△ 80	△ 72	△ 84	△ 96	529	1.9
영업외비용	△1,681	△315	△286	△ 481	△ 725	△1,219	4,707	17.3
이 자	△ 192	△211	△279	△ 451	△ 569	△ 767	2,469	9.1
가격보조	△1,265	△ 15					1,280	4.7
기 타	△ 224	△ 89	△ 7	△ 30	△ 156	△ 452	958	3.5
영업외수익	△ 43	△ 20	△ 34	23	63	68	97	0.4
재정보전	-	-	-	-	-	-	27,245	100.0

자료: 농수산부 양정국.

<표 4-7> 양곡관리기금 한은차입 및 양곡증권발행 현황

단위: 10억원

구 분	장기차입	상환액	순차입	미상환액누계	양곡증권
1960	-	1.1	△1.1	3.5	NA
1961	3.0	-	3.0	6.5	NA
1962	-	-	-	6.5	NA
1963	-	-	-	6.5	NA
1964	5.4	-	5.4	11.9	NA
1965	-	2.7	△2.7	9.2	NA
1966	3.6	-	3.6	12.9	NA
1967	10.0	-	10.0	22.8	NA
1968	-	4.7	△4.7	18.1	NA
1969	6.8	0.4	6.4	24.4	NA
1970	2.0	2.0	-	-	NA
1971	-	-	-	-	NA
1972	50.0	14.0	36.0	36.0	NA
1973	60.0	-	50.0	86.0	NA
1974	160.0	-	160.0	246.0	NA
1975	230.0	-	230.0	476.0	20.0
1976	130.0	-	130.0	606.0	100.0
1977	150.0	-	150.0	756.0	100.0
1978	154.0	-	154.0	910.0	230.0
1979	200.0	268.0	△68.0	842.0	260.0
1980	130.0	-	130.0	972.0	260.0

주: NA는 자료미상.

자료: 농수산부 양정국.

이 기간의 양곡매출 손익은 1976년 93억원에서 1980년 897억원으로 9.6배 이상 증가하여 1970-75년 기간보다 양곡관리 결손에서 차지하는 비중이 커졌다. 이처럼 양곡관리결손의 내역을 보면 1970-75년이나 1980년 이후에는 이중곡가제에 의하여 야기된 양곡관리결손에서 정책의 본래 목적인 양곡매출손익보다 관리나 이자비용이 컸다. 1976-80년에는 양곡매출 손익의 비중이 커서 이 기간에만 순수한 이중곡가제의 본래 목적에 부합되는 정책운용이 이루어졌다고 볼 수 있다.

양곡관리기금의 한은 차입 및 양곡증권발행 내역을 보면 장기차입은 1972년 이후에 크게 늘었으며 양곡증권은 1974년 이전의 자료는 얻기 어려우나 1975년 이후 늘어난 것을 알 수 있다. 1960-80년에 상환은 거의 이루어지지 않아 1980년에는 미상환 누계 액이 972억원에 이르렀다.

양곡관리 특별회계는 원래 자체 자금재원이 없었기 때문에 그동안 한은차입과 단기증권 발행에 의한 금융적 방법으로 조달되었다. 1970년 10월 양곡관리기금법이 제정되어 1969년 썬까지 누적된 차입금 미상환액을 일반회계에 넘기고 양곡관리기금으로 조성한 것이다(한국농정50년사, 1999, p.1436).

나. 양특적자의 문제점과 평가

1960-80년에 이중곡가제로 나타난 양특적자는 문제의 심각성이 표면화되지 않았다. 이중 곡가제의 시행이 그간의 경제성장에 따라 농촌과 도시의 소득불균형, 식량자급을 위한 정부의 의지, 수출 증대를 위한 도시 근로자의 가계보호 등 경제여건의 변화에 따라 이중곡가제의 필요성이 제기되었기 때문에 재정결손에 대한 정부부담이 심각하지 않았다. 따라서 채원 조달 방식이 한국은행의 장기차입에 의존하였다. 그러나 한국은행으로부터 장기차입 방식은 통화량 증가에 의한 인플레이를 유발하였다. 따라서 비록 농가소득을 높여 주고 도시근로자의 가계비 부담을 경감시켜 수출 증대를 위한 저임금체제를 유지하더라도 거시적 경제정책 범위 내에서 운용되어야 하는 문제점을 안고 있다.

한은에 의한 장기차입방법은 통화량 증가를 가져오고 양곡수매로 농민들에게 들어가는 자금은 농민들의 현금지출 수요가 언제나 크기 때문에 바로 일반물가 상승으로 반영된다. 따라서 물가안정을 목표로 한 이중곡가제의 본래 목적에 어긋나는 결과를 가져온다. 결국 양특적자는 한은 차입보다 일반회계에서 부담하는 방식이 타당하다는 것이다.

더구나 양특적자를 초래한 이중곡가제는 단순히 농가소득만을 높인 것이 아니다.

이것은 생산자와 소비자의 복지를 향상시키고 비축양곡이나 곡가안정 등 국가 전체적으로 지출하는 사회적 비용이기 때문에 일반회계에서 보관하여 국민의 세금으로 부담되어야 한다. 누진세제에 의하여 운영되는 세금부담으로 지출하게 되면 국민의 소득배분의 형평성에도 기여하기 때문이다(황연수, 2003, p.801).

제 3 절 농산물 유통문제

1. 농산물 유통정책의 전개(1960-1980)

제1차 경제개발 5개년계획은 농촌의 피폐로 국내자본축적이 이루어지지 않아 대일청구권자금과 해외차관에 의하여 공업화가 추진되었다. 비록 경공업 중심이나 노동집약적, 수출 위주의 공업화가 성장거점지역을 축으로 이루어지면서 농촌노동력의 이농에 의하여 도시화, 공업화가 빠르게 진행되었다. 우리 농업은 과학기술 위주의 생산으로 전환하면서 비료, 농약, 농기구 등 투입물을 시장에서 구입해야 하며 농업의 생산물시장만이 아니라 투입물시장의 중요성도 부각되기 시작하였다. 공업화로 비료의 자급을 이루고 농협을 통한 비료의 공급이 비교적 원활하게 이루어졌다. 그동안 일부 민간상인들의 비료도입에 따른 유통 과정에서 매점매석이나 오지에 대한 비료공급의 기피 등 적기공급의 장애요소는 어느 정도 극복되었다.

도시화 공업화의 진전과 경제성장에 따른 국민소득 상승은 전통적인 소비구조를 변화시키고 농업생산에서 식량만이 아니라 공업원료 공급의 필요성과 농산물가공부문의 중요성이 대두하였다. 농가에서도 생산량보다 소득개념이 보편화되기 시작했고 도시가구와 농가의 소득격차가 주된 관심사가 되었다.

정부의 지원으로 농민들은 주산단지, 경제작물생산 등 상업적 영농에 눈을 뜨게 되어 1967년 공업원료 예시가격제를 실시하고 「농어촌개발공사」를 발족하여 농수산물의 저장, 가공처리업무를 수행하였다. 이 시기에 경제발전에 따라 농촌의 5일시장을 중심으로 하는 전통적인 유통경제에서 근대적 유통경제로 전환하는 여건이 조성되었다.

제3차 경제개발 5개년계획(1972-76)이 시작되고 중화학공업과 새마을사업을 중심으로 국가 중심의 강력한 고도경제성장이 계속 추진되었다. 이러한 기조는 그동안 노동집약적 경공업 중심의 수출주도 경제구조가 원자재 및 자본의 대외의존을 심화

시켜 국제수지의 적자가 확대되었기 때문에 수출주도 고도성장을 지속하기 위해 경제구조를 재편해야 할 필요성에 당면한 것이다. 이 시기(1973)에 국민 총생산 중 농림어업의 구성비가 광공업보다 낮아지기 시작했고 농업정책은 저곡가, 저임금을 위한 주곡자급과 곡가의 안정적 적정선 유지에 제1의 목표가 주어졌다.

통일벼 개발보급에 따라 쌀 자급은 어느 정도 이루어졌음에도 불구하고 소득상승에 의한 식품 소비구조 변화로 식량의 대외의존도는 오히려 높아졌다. 이농이 급격히 이루어져 농촌노동력 부족이 나타나기 시작하여 농업기계화문제가 대두되고 농업생산에서 노동생산력 증가가 토지생산력 증가를 앞지르기 시작했다. 신품종 벼 보급으로 비료투입이 늘어남에 따라 병충해로 인한 농약수요가 급증하게 되어 비료·농약, 농기계 등 농업투입물시장의 중요성이 본격적으로 나타나게 되었다.

주곡자급을 위한 증산과 곡가의 적정선 유지라는 농정 목표는 어느 정도 달성되어 춘궁기의 절량농가문제는 어느 정도 극복되었으나 농업유통에서 새로운 문제가 이 시기에 대두하였다. 경제성장에 따른 상업적 영농의 확대와 농어민소득증대 특별사업(1968-76)의 추진 등에 따른 경제작물의 증산을 적절한 유통 환경의 개선이나 유통정책이 뒤따르지 못함으로써 농가소득의 불안정성이 커졌다.

비닐하우스 등 기술 개발로 연중 생산되는 고등소채나 시설원예, 소비가 늘어난 과수, 축산물은 정부의 주산단지 조성사업(1966-67)이나 복합영농정책에 따라 급격히 늘어났다. 그러나 적절한 유통정책과 연계되지 못하여 가격파동으로 이어졌고 1970년대 말 무역개방의 확대에 따라 수입 농산물이 증가하면서 농가경제가 어려워져 농가부채가 점차 커지기 시작했다.

이 기간에 호남, 남해, 영동, 동해고속도로가 개통되고 앞서 개통된 경부고속도로와 함께 도로망이 확충되어 농산물시장출하가 대량화하자 중앙도매시장의 기능이 커지기 시작했다. 이때까지는 유사도매시장이 대부분 이를 담당하여 왔으나 대도시도매시장 건설과 시설확충의 필요성이 커져 서울 가락동 도매시장을 비롯하여 대도시 중앙도매시장 건설이 추진되었다. 또한 농수협 공판장의 도매 기능이 확충되어 유사도매시장 기능을 규제하였다. 정부는 이와 같이 물적 유통시설을 확충하여 도매시장과 대형소매조직의 육성으로 유통경로의 단축을 모색하였다. 또한 1980년에 「농수산물유통근대화촉진법」을 제정하여 유통 근대화의 기반을 다지려는 노력을 시도했다. 그러나 이 시기에 고도 경제성장이 가져온 빠른 유통 환경의 변화에 적절하게 대응하지 못하고 수입 농산물에 의한 가격 안정만을 도모하여 결과적으로는 농가소득의 하락과 부채누적이 초래되었다.

2. 품목별 농산물 유통

가. 곡물시장 유통

1960-80년대 우리나라 양곡시장의 유통구조는 상인조직과 농협조직을 통한 자유거래와 정부의 관리양곡에 의한 정부관리의 이중적 체제를 가지고 있다. 그 중 상인경로의 비중이 크지만 정부의 양곡관리법에 근거한 정부관리가 양곡유통에 가장 큰 영향을 주고 양곡유통을 주도하였기 때문에 정부의 양곡관리 정책이 곧 우리나라 양곡시장의 유통정책이라 할 수 있었다.

혼란기인 1950년대를 거쳐 1960년대에 「농산물가격유지법」, 「농산물가격안정기금법」 및 「농업기본법」 등 정부의 농업정책에 대한 기초가 이 시기에 모두 마련되었지만 그 실효성은 의심스러웠다. 「양곡관리법」의 변천 과정이 정부의 농업정책의 현실이며 유통정책의 실체라 할 것이다.

정부의 양곡유통정책은 1950년대까지 가격 안정을 위한 물량 확보와 이를 통한 가격의 평준화에 주된 목적을 두었다. 생산기반 확충에 의한 농업생산력 증진이나 농가소득 제고라는 장기적 목표는 고려되지 않았다.

자유시장 거래조직이 1960년대 초 활기를 띠었으나 1962년의 미작과 그 이듬해 하곡의 대홍작으로 인한 쌀값 파동으로 다시 정부의 기능을 강화하는 쪽으로 선회하였다. 1963년 양곡관리법이 개정되어 양곡예매제도와 교환제도를 규정하였고 실질적으로는 정부강제매상을 통한 정부양곡의 대량확보를 시도하였다. 이어서 정부는 1964년 농지세 물납제를 환원시키고 1965년 양비교환제를 강력히 시행하였다.

그러나 제1차 경제개발 5개년계획으로 수출주도형 공업화정책이 추진되면서 저노임의 유지와 외화절약의 필요성에 따른 곡물자급을 위한 증산과 고미가 정책이 대두되기 시작했다. 따라서 농업기본법, 농산물 가격유지법 등이 제정되고 정부양곡 매상가 산정에 패리티방식이 적용되기도 하였다.

양곡유통구조는 자유시장 유통경로와 정부미 유통경로로 되어 있고 자유시장 유통경로는 상인경로와 농협경로로 나눌 수 있다. 1968년의 경우에는 전체 미곡유통량의 약 80%가 일반 상인경로를 통해 유통되었으며, 약 5%가 농협경로로, 약 15%가 정부관리경로를 통해 유통되었다.

정부의 곡가정책에 따라 1968년 4월에는 양곡수급을 원화하게 하기 위하여 용산역 앞에 「서울시양곡시장조합」을 두었으나 제대로 기능이 이루어지지 않았다. 양곡관리자금의 확보와 신속적 운영을 위하여 1970년 「양곡관리기금법」이 공포되어 미

곡, 맥류, 옥수수, 콩, 조, 메밀이 관리대상에 포함되었다. 양곡관리법을 1971년 개정하여 양곡에 관한 행정력 강화, 유통 체계의 재정비 및 양곡자급을 위한 쌀의 소비규제 등 소비구조 전환을 시도하였다. 유신헌정하에서 양곡관리의 통제가 강화되어 1972년 정부의 양곡관리수급계획에 대한 국회동의권이 폐지되었다. 또한 양곡의 유통질서 확립, 악덕상인의 가격조작 방지와 가공업자에 대한 감독강화를 명분으로 정부의 양곡유통에 대한 긴급조치권이 강화되었다. 1973년 2월 서울과 부산 등 15개 도시에 양곡상 허가제 실시로 양곡상에 대한 정비를 단행하고 이외의 지역에도 점차 확대하였다.

통일계 신품종이 1972년부터 정부의 강력한 행정력에 의하여 보급되어 쌀 생산량이 크게 늘고 수매량의 확대로 양특적자 누적이 문제 되기 시작했다. 양곡관리법이 1976년 개정되어 수입양곡의 매매업자와 가공업자가 가격 안정기금을 적립하여 수입양곡의 국내 판매가격 안정을 기하도록 하였다. 양곡유통체계에 대한 변화는 없었으나 양곡의 유통경로는 정부경로가 과거 1965년 전체 미곡유통량의 10.3%에서 1979년에는 37.2%로 증가하고 상인경로는 89.4%에서 61.8%로 그 비중이 줄었다. 통일벼 수매를 우선으로 한 정부의 양곡관리정책 강화가 초래한 결과이다.

한편 1977년 서울시는 서초동 화물터미널 안에 사상 처음으로 양곡도매시장을 설립하여 용산역 앞의 양곡시장 조합상인들을 모두 입주시켜 위탁도매시장의 유사도매행위를 근절시키려 하였다. 그러나 고속도로의 개통에 따라 화물수송이 용이해져 소매상들이 산지에서 직접 반입하는 양이 많아져 서초동 양곡도매시장은 활성화되지 못하였다(허길행, 2003, p.659).

나. 청과물시장

우리나라 청과물시장의 유통에서 소비지의 도매시장은 가장 중추적 역할을 하였다. 현실적으로 도매시장에서 가격이 먼저 결정된 다음 유통비용을 추가하여 소비자가격이 결정되고, 또 유통비용을 차감하여 생산자가격이 결정되기 때문이다. 이러한 특성 때문에 청과물이 농산물에서 차지하는 비중이 크지 않던 일찍부터 모법인 일반 「시장법」이 정비되기 앞서 1951년 「중앙도매시장법」이 제도적으로 마련되었다. 이 법은 1923년 일제하에서 만든 법을 거의 따라 만든 것으로 도매시장의 개설은 지방공공단체와 공익법인에 한하였다. 그러나 1도시 1시장원칙을 적용하여 도매업무의 운영은 도매상인회사와 같은 민간법인에게 대행하게 함으로써 실제로는 특정상인단의 독점권을 제도적으로 보장하는 내용이었다. 1962년 농협법에 따라

서 농협이 주요도시에 농산물공판장을 설치하고 직접 청과물의 도매업무를 개시하자 지방자치단체가 이에 자극을 받아 중앙도매시장 운영의 활성화가 이루어졌다.

청과물도매시장은 지방자치단체의 장이 개설하여 지정도매인이 운영하게 하는 법정도매시장과 농협 및 단협이 운영하는 공판장이 있으며, 그 밖에 도매시장의 허가를 받지 않고 소매시장의 허가를 받거나 또는 아무런 허가도 받지 않고 도매 기능을 소행하는 유사도매시장의 3원화 경쟁체제가 되었다. 시장점유율로 보면 농산물도매시장은 유사도매시장이 가장 큰 부분을 차지하였다. 서울의 경우 1972년 중앙도매시장은 시장점유율이 15%, 농협공판장이 20%, 그리고 나머지 65%가 유사도매시장으로 추정되었다(허길행, 2003, p.669).

그러나 정부는 1973년 「중앙도매시장법」을 폐기하고 「농수산물도매시장법」을 공포하여 농수산물 도매시장의 업무를 상공부에서 농수산부로 이관시키고 유사도매행위를 금지하여 법정도매시장의 기능을 강화시켰다. 새로운 법에 따라 전국 60개 도매시장을 대상으로 시설기준을 갖추도록 일제 점검을 실시하는 등 도매시장의 유통정책에 전환을 보이는 듯 하였다. 그러나 유사도매행위에 대한 규제가 실질적으로는 이루어지지 못했기 때문에 기본적인 흐름은 별로 달라진 것이 없었다.

「농수산물도매시장법」과 「농수산물가격안정기금법」이 1976년 12월 「농수산물 유통 및 가격 안정에 관한 법률」로 통합되어 1도시 1시장 원칙과 도매시장에 대한 상장의무제가 폐지되고 도매시장의 업무대행제가 지정업체제로 전환되었다. 또한 복수 법인제를 채택하여 유사도매시장을 제도시장으로 끌어들이 수 있는 제도적 뒷받침을 한 것이다. 이와 같이 시장제도는 자유경쟁시대로 접어들었지만 실제로 전국 대부분의 법정도매시장은 특정민간인회사가 독점하는 경우가 대부분이었다.

사실 우리나라 청과물시장의 유통문제가 크게 부각되기 시작한 것은 경제의 고도 성장에 따라 도시화, 공업화가 이루어지고 국민소득 수준의 향상으로 청과물의 수요가 높아지기 시작한 1970년대 이후이다. 그 전에는 생산지에서 청전매매와 같은 전근대적 상인자본의 농민에 대한 지배라는 일반적 농업 문제의 형태로 있었다. 특히 1960년대 중반 이후 정부의 주산단지 조성사업으로 청과물에 대한 생산물량이 급증하고 가격이 불안정해지면서 유통문제가 주요 애로점으로 나타나기 시작했다.

1976년의 「농수산물 유통 및 가격 안정에 관한 법률」에 따라 농수산물 가격 안정기금으로 정부 구매비축사업을 시행하여 청과물의 가격 안정을 도모하였다. 따라서 채소류 등 과잉생산품목은 농협을 통하여 출하손실을 보상하여 출하조정을 하거나 청과류의 협동출하 시 선도금 및 단협 판매사업 자금을 지원하여 산지유통개선을

위한 노력을 기울였다. 이러한 사업은 가격 안정대 제도나 1978년 농어촌개발공사에 부설된 농수산물가격안정사업단으로 제도적 확립이 이루어져 가격의 폭등과 폭락을 막고 가격 안정을 꾀하였다. 그러나 실제 그 운용을 보면 국내 수매량은 생산량에 비해 극히 작고 수입량에 의한 비축량은 상대적으로 커서 국내 생산부족에 따른 가격 상승 억제에만 활용되었다. 가격 안정대 제도에서 하한가 유지를 위한 구체적인 정책수단은 전혀 이루어지지 않은 것도 사실이다.

이 시기에 정부는 종래의 비현실적 제도를 정리하고 1977년 정부의 공공투자에 의한 농수산물유통센터 건립을 추진하여 도매시장을 중심으로 한 농수산물의 효율적인 대량 유통 체계를 확립하기 시작한 것이다.

다. 축산물시장

1960-80년 기간 우리나라 축산물은 초지조성 등 생산 여건이 불리하여 공급기반이 취약함에도 불구하고 수요의 급증에 따라 수입사료에 의존한 생산 확대가 이루어지기 시작했다. 따라서 국제시장의 변화에 극히 민감하여 생산이나 가격 변화가 매우 불안정하기 때문에 가축과 축산물유통정책은 그 중요성이 점차 커져갔다.

정부의 축산에 관한 규제는 1963년 제정된 「축산법」 이전에 해방 직후 미 군정하에서 1945년부터 유우도살금지나 송아지도살금지령을 비롯하여 1949년 제헌국회를 통과한 「축산도살제한법」으로부터 시작되었다. 가축시장에 대한 규제는 1954년 제정·공포된 「가축보호법」 중 제 5장 「가축시장」이다. 이 법이 1963년 축산법으로 바뀌어 가축시장은 지방자치단체가 아니면 개설하지 못하여, 개설허가는 지방자치단체장이 하도록 하고, 업무관리자는 공익법인이 하도록 규정하였다. 「축산법」에 의하여 개설된 가축시장은 처음 각 지방단체가 경쟁적으로 개설·운영하였으나 경제발전에 따른 유통 환경의 변화로 그 수가 지속적으로 감소하여 1964년 667개소, 1975년 569개소, 1980년 463개소였다. 가축시장 관리업무는 1954년 「가축보호법」 제정으로 「가축동업조합」이 관장하였으나 1961년 「농업협동조합법」에 따라 농협으로 이관되었고, 1980년 12월 「축산업협동조합」에 따라 축협으로 이관되었다.

「축산법」 외에도 「축산가공처리법」을 1962년에, 또 「사료관리법」을 1963년에 공포하여 정부는 1960년대 초에 축산을 위한 기본 제법규를 정비했다. 또한 1953년부터 2차에 걸친 축산부흥 5개년계획과 1961년 유축농가조성 5개년계획을 수립하고 축산장려를 시도하였다. 그러나 정부의 축산진흥정책이 주효한 것은 1966년부터 시작한 축산진흥 5개년계획과 대일청구권자금에 의하여 3년에 걸쳐 도입한 젖소라 할

수 있다. 정부는 이때부터 부업축산에서 기업축산 육성으로 축산정책의 방향을 돌려 1969년 「초지법」을 공포하여 목야지 조성을 위한 법적 조치를 취하고 9월 5일을 「목초의 날」로 정하여 대기업에 대한 기업축산을 지원하기 시작하였다. 한편 1970년 축산단지를 전국 72개 지구에 조성하고 1972년 부산에 국내 최대의 배합사료공장을 준공하였다.

이후 우리나라 축산물 생산은 급격하게 늘어나게 되었으나 수요도 폭증하기 시작하여 축산물가격의 불안정한 폭등과 폭락이 주기적으로 반복되었다. 특히 1974년 세계 곡물과동은 사료 값을 앙등시켜 영세한 양축농가에 커다란 타격을 주었고 대기업에 의한 기업축산은 가격불안정을 더욱 심화시켰다. 축산물 가격 변동에 대처하기 위하여 정부는 1976년 뉴질랜드와 호주로부터 쇠고기를 수입하기 시작했다. 농산물 가격안정기금에 의한 농산물비축품목에 닭, 돼지, 쇠고기가 포함되었고, 1980년부터 쇠고기와 돼지고기는 행정지도가격을 폐지하였다. 쇠고기는 소매가격을 도매시장 경락가격과 연동시켜 결정하며 돼지고기는 소매가격을 지육경락가격과 산지 생돈가격과 연동시키는 연동제를 도입하였으나 바로 가격표시제로 바꾸었다.

축산물의 생산, 수급조절과 가격 안정 등 축산진흥을 위한 종합적인 업무 추진을 위하여 1978년 축산진흥회가 설립되었으나 1981년 축산계 특수조합과 축산진흥회가 개편되어 전문농협인 축협중앙회로 발족되었다. 농협으로부터 축산지원기능은 축협으로 이관되었다.

1970년대는 이처럼 경제발전애 따라 육류의 소비량이 증대하고 이에 따라 축산물 생산기반이 구축된 시기라 할 수 있다. 돼지의 대일 수출이 활발하게 추진되면서 수출을 위하여 전업화되고 기업화된 축산으로 전환하게 되어 축산의 사육호수는 줄어들고 사육두수는 늘어나게 되었다. 그러나 축산물에 대한 장기적 수급 전망이나 거시적 농업정책과는 연계되지 않고 주산지 조성이나 복합영농 등 무분별한 전시행정으로 인해 결국 1980년대 소 값 과동과 같은 뼈아픈 경험을 갖게 한 원인을 제공하기도 하였다.

3. 투입물시장의 유통

가. 비료시장

해방 후 1950년까지 비료의 국내 생산이 전혀 없었기 때문에 정부는 외국비료를 도입하여 농가에 보급하였다. 조선농회가 원조자금으로 도입되는 비료를 전량 정부

로부터 인수하여 농가에 배급하였다. 1961년까지는 비료의 정상가격 체계를 확립하기 위하여 원조자금의 일부를 민간인에게도 배정하여 비료도입을 허용함으로써 비료공급은 관·민 이원화체제를 지속하였다.

해방 후의 혼란과 6·25 전쟁으로 인한 전후 인플레이, 전후복구사업과 국방비 등 재정적자에 대처하기 위하여 정부는 농가로부터 언제나 양곡을 거두어들여야 했고 영농을 위하여 절대적으로 필요한 비료 공급이 가장 중요한 정책수단이었다. 양곡과 비료를 교환하여 주는 양비교환제나 비료 가격과 환율을 연결하는 직접적인 방법 이외에도 수매에 응하는 농가에 비료를 우선 배급하고 비료대금의 외상이 없는 농가에게만 미곡담보용자의 경우 현찰을 지급하였다. 이와 같이 비료의 절대량이 크게 부족하여 정부가 도입비료를 배급하는 상황에서 비료유통은 단순한 영농을 위한 농업자재가 아니라 정부의 재정정책의 중요한 수단이 되었다. 따라서 비료외상대금의 징수는 정부통화환수와 언제나 밀접한 관련을 가졌다.

그동안 일부 민간인들에 의한 자유판매가 크게 늘어 1960년에는 시장점유율이 50%에 이르렀지만 농민들이 선호하는 질소비료의 편중수입, 교통이 불편한 오지에 대한 공급기피, 적기공급에 지장을 주는 등 폐해가 극심하였다. 특히 비료의 매점매석에 의한 부당이윤과 저질비료 도입으로 유통질서를 문란시켜 1961년 5.16 직후 비료판매업자의 반성을 촉구하는 담화문이 발표되고 그해 12월 국가재건최고회의는 「비료단속법」을 통과시켰다. 이 법에 따라 국내에서 소비하는 각종비료는 공정규격을 제공 공시하고 비료의 암시장을 단속하도록 하였다.

1962년부터는 비료공급의 자유유통이 금지되고 농협을 통해서만 공급될 수 있는 일원화체제가 1982년까지 지속되었다. 농협은 정부의 위촉을 받아 도입비료와 국산비료를 일괄적으로 공급하였다. 원조자금이나 정부보유 외환으로 도입한 비료는 도입기관으로부터 농협이 인수하여 공급하고 국산비료는 국내비료회사로부터 직접 구매하여 실수요자인 농민에게 공급하였다.

농협에 의한 비료공급은 군 조합 주관하에 이동조합별, 작물별, 농가별 할당방법에 따라 판매하였다. 그러나 비료판매대금의 유용사고가 이동조합장에 의해 나타나 농협의 대외공신력을 크게 실추시켰다. 또 외상비료대금의 회수실적이 부진하여 비료자금수급에 차질을 가져오는 등 문제가 나타나 1970년부터는 질소질, 인산질, 가리질의 연중 판매비율이 5:3:2가 되도록 군 조합 단위에서 농가별로 무제한 판매하였다. 그러나 이 방법도 농민들의 가수요 증대로 일부 농민의 적기시비가 어려워지고 과다 시비 등 비료수급의 불균형을 가져와 1973년부터는 실수요자 할당방법으로

바꾸고 공급업무도 1974년부터는 단위조합으로 이관시켰다. 따라서 비료 수요량을 작물별 시비계획과 단위당 시비기준량에 의거하여 작물별로 확정하고 시비 시기별로 실수요자에게 판매하였다. 이 제도는 가수요를 방지하고 균형시비를 강화하는데 목적을 두었다. 그러나 농가별 식부면적 파악이 어렵고 일선기관 업무과중에 따라 연 3회 판매하도록 했으나 농가의 판매구입자금 일시조달이라는 문제점에 부딪혔다. 1975년 비료 판매방식은 실수요자 판매제도에서 판매기준 구별에 의거하여 실수요자와 농민이 희망하는 시기에 희망하는 수량을 구입할 수 있도록 자유판매제로 전환하였다.

1960년대 중반 이후 국내의 비료공장이 가동하기 시작하여 1976년 영남화학 신공장이 준공됨에 따라 국내 비료자급이 이루어져 더 이상 실수요자 할당판매를 실시할 필요가 없어졌다. 더구나 자급만이 아니라 수출도 가능해졌다. 1975년 농가의 비료 수요량은 88만 6,000톤인데 비하여 생산은 90만 1,000톤으로 완전 자급이 실현되는 전환기를 맞게 된 것이다.

1960년대 이후 공업화의 추진과 경제성장 과정에서 국내 비료공급의 자급이 가능해지면서 비료유통정책은 신품종개발을 유발하여 수출주도 공업화를 위한 주곡자급달성을 이루는 데 중요한 역할을 수행하였다. 또한 정부의 재정정책이나 농어촌 소득개발정책과 연계되어 계약재배지역의 고구마 매상방안으로서 비료외상대금을 고구마로 대납하게 한다든가, 야산개발사업추진을 위하여 비료를 무상으로 공급하였다. 그러나 1970년대 이후 농민의 비료 가격 보조라는 명목으로 독과점을 형성하고 있는 비료회사의 이윤보장과 안정성장을 도모하는 과정에서 발생한 비료계정적자문제가 큰 부담으로 남게 되었다.

나. 농기계시장

1960년대 이후 공업화의 진전에 따라 농촌노동력이 급격히 감소하였다. 그러나 아직 농업기계화가 본격적으로 추진되기 전인 1970년대 초반까지 우리나라 농기계 보급은 농약 살포용 분무기와 가뭍에 필요한 양수기 이외에는 수동 작업기에 불과하였다. 또한 1960년대 일본에서 대일 청구권 자금으로 도입된 수형양수기가 고작이었다. 1970년에 비로소 트랙터, 양수기, 분무기 등 농기구 국산화 10개년 계획안을 농림수산부에서 마련했으나 그 이듬해 농업기계화 5개년계획으로 확정하고 농업기계화사업을 적극 추진하였다. 1970년대에 주로 공급된 농기계는 동력경운기, 동력 살분무기, 양수기, 자동탈곡기였으며, 농용트랙터, 콤팩트, 이앙기, 바인더 등은

초기 공급단계로 외국에서 완제품이나 부품을 도입하였고 농기계의 국산화율은 낮은 수준이었다.

농기계 보급체계는 1971년까지는 정부에서 예산을 배정해 주면 농협이나 농지개발조합과 같은 농업단체에서 일괄 구입하여 농민들에게 공급하는 관주도형 공급체계였다. 그러나 1972년부터는 농협은 용자만 담당하고 생산업체가 시군대리점을 설치하여 판매, 보급하는 자유경쟁체제가 되어 사후봉사와 판촉 활동으로 농기계 보급을 촉진시켰다. 그러나 대리점간의 과열경쟁으로 유통질서를 문란케 하는 폐해가 커지자 1974-76년 사이는 농협이 농기계 공급과 용자업무를 전담하고 생산업체는 농협에 농기계를 생산하여 납품하는 농협일원화체제로 전환하였다. 따라서 보급물량확보를 위한 업체간의 경쟁이 치열해지고 업체의 대리점지원이 미약해졌으며 업체와 대리점의 농민에 대한 사후봉사가 소홀해졌다. 농기계 판매점은 농기계 사후봉사업무만을 맡게 되었고, 농기계취급수수료도 반감되었기 때문이다. 이와 같이 농협 중심으로 농기계가 공급됨에 따라 민간 농기계 수리센터는 줄게 되고 농협의 농기계서비스센터는 늘어나게 되었다.

이앙기, 수확기, 바인더 등 대형농기계가 1977년부터 공급되었다. 외국에서 수입하여 조립되는 신기종은 도입업체가 대리점을 통하여 공급하였다. 기타 기종은 종래와 같이 농협이 공급하는 이원공급체제로 바뀌어 신기종에 대한 수입을 원활하게 하였다. 1978년부터는 농협도 군 단위에서 취급하던 농기계 공급업무를 단위조합에서도 농기계서비스센터를 설치하여 운영하였다. 그러나 농협을 통하여 이루어진 관주도형 농업기계공급은 생산자와 수요자가 직접 연결되지 못하여 수요자 개발에 어려움이 있고 사후봉사 등 서비스 제공에도 문제가 있어 기종별 이원화 공급체계는 1977-80년까지 4년간 시행되고 1981년부터는 전기종이 이원화 공급 체계로 바뀌어졌다.

농기계산업의 시장구조는 주력농업기계 5개종을 생산하는 대기업 5개 업체가 과점을 형성하였다. 이들은 1978년 제정된 「농업기계화촉진법」에 따라 각 군에 1개소씩의 대리점을 설치하고 농기계 판매 및 사후봉사업무를 수행하였다. 그러나 대리점의 경영은 생산업체의 과잉설비, 농기계 수요의 정체, 1982년 이래 정부의 행정지도 가격으로 인한 농기계가격 동결에 따른 변태적 가격경쟁으로 경영악화가 극심했다.

농가입장에서 농기계 유통문제는 노임 상승과 농가 인구감소에 따라 농기계에 대한 수요가 증가함에도 불구하고 농가소득이 낮아 농기계 이용이 농가부채의 원인이 되는 원천적인 농업문제라 할 것이다.

다. 농약시장

우리나라의 농약소비는 1972년 이후 쌀 다수확 신품종의 확대와 과수, 원예작물의 생산 증대로 급격히 증대하였다. 따라서 농가호당 농업경영비에서 농약이 차지하는 비중이 1965년에는 1.9%에 불과하였으나 1984년에는 6.1%로 증가하였다.

1950년대까지 농민들은 농약 사용에 대한 인식이 부족하여 일부만이 원예작물 생산에 사용하였다. 벼농사에는 종자소독과 도열병 방제를 위한 동제와 유기수은제를 약간 사용하였을 뿐이다. 따라서 이때는 농약은 특별한 공급체계도 없이 시장에서 자유롭게 판매되었다.

1953년부터 외국에서 DDT, BHC, EPN300, 파라치온 등이 도입되고 정부의 계몽과 지도에 따라 1955년을 전후하여 소비가 증가하기 시작하였다. 따라서 정부는 1957년 농약관리법을 공포하여 부정농약감독권을 각 시도에 위임하였으며 1961년 「식물방역법」을 제정·공포하여 이에 관한 제도적 뒷받침을 마련하였다.

이후 농약 사용이 점점 늘어나자 정부는 농약가격을 안정시키고 공급을 원활하게 하기 위하여 1962년부터 정부의 농약수급계획량을 모두 농협이 공급하도록 공급 체계를 일원화하였다. 그러나 농약소비의 급격한 증가가 계속되어 유통물량이 급증하였다. 1966년부터는 수도 공동방제용 농약은 농협이 계속 공급하고 기타 농약은 시판상인이 공급할 수 있는 이원화체제로 전환하였다. 그러나 1976년에는 정부의 농약수급 계획량 전량을 농협이 전담하여 공급하고 예비용 농약만 시판상인이 공급하도록 하였다. 1977년부터 농협은 수도용, 맥류용 농약만 중점 공급하고 시판상은 원예용 농약을 중점 공급하도록 하는 이원화체제가 계속되었다.

1960-70년 기간은 정부의 농약 관리제도를 정비하여 이를 강화하는 기간이다. 농약수요가 해마다 늘어나자 농약제조회사가 난립하게 되었다. 신규로 농약을 수입하거나 제조하는 자는 각 품목마다 농림부장관의 허가를 받아야 하나 농약제조시설의 기준이 없었기 때문에 농약원제나 완제품만 확보하면 허가를 받을 수 있었다. 따라서 농약제조회사의 농약과잉생산에 따라 농약관매경쟁이 치열하여 유통질서가 혼탁해지고 불량농약이 발생하였다.

정부는 1969년 5월 「농약관리법」을 개정하여 부정농약의 단속 및 처벌을 강화하고 농약의 합리적 보관과 관리를 규정하였다. 이에 앞서 같은 해 1월에는 농약의 유통관리요강을 제정하여 농약의 포장규격, 용기의 표시사항, 출하 전 발취검사 및 유통농약의 단속검사기준 등을 강화하였다(한국농정50년사, 1999, p.487).

1970년대는 국산원제의 생산 기반을 조성하는 시기라 할 수 있다. 농약 수요의

증가에 따라 농약원제수요가 늘어나 수입원제를 국산원제로 대체하여 외화절약을 위해 1970년대 초부터 정부는 농약수입추천요령을 제정하여 관세혜택도 부여하는 등 국산원제생산에 전력하였다. 또한 해마다 늘어나는 농약품목수를 억제하고 농약 관리의 효율화를 위해 1977년 농약관리법을 개정하여 농약의 품목허가를 얻기 위해서는 약효, 약해, 독성 및 잔류성에 관한 검사를 받도록 규정하였다.

농약시장에서 농협은 농약의 재고비축, 수급조절과 가격کن제의 역할을 하였다. 1968년까지는 농약가격은 자유시장기능에 의하여 형성되었기 때문에 수급사정에 따라 가격진폭이 컸다. 그러나 1969년 개정된 「농약관리법」에 따라 정부가 농약의 판매 또는 공급가격을 조정할 수 있었다. 또한 농약원제나 부제의 관세를 면세하고 농협의 대 농민판매가격을 인하하는 등 적극적인 정부의 시장개입으로 가격통제를 하였다. 식량자급을 위해 총력을 기울이던 1960년대 수도병충해방제사업은 정책사업으로 정부에서 공동방제용 농약으로 지정한 품목은 가격의 60-80%를 국비 또는 지방비에서 보조하였다. 이 같은 정부의 적극적인 시장개입으로 농약가격은 다른 농업생산요소에 비하여 가격 상승이 상대적으로 높지 않았다. 농협의 농약공급은 1980년까지 농협자체사업의 성격을 가졌으나 그 후 농약계정의 설정에 따라 정부위촉사업의 성격을 갖게 되고 유통비용의 대부분을 정부부담으로 하여 농약가격의 안정을 기할 수 있었다. 그러나 1981년 이후 빠르게 증가한 농약계정적자의 누적과 경영수지 악화 및 농약유통의 비효율화문제를 야기하였다.

이 시기 농약시장의 원천적인 문제는 우리나라 농약산업은 아직 기술수준이 낮아 농약원료인 원제와 합성원료를 대부분 외국에서 수입하여야 한다는 점이다. 또한 과도한 시설확장과 국내시장정체로 생산능력에 비해 가동률이 낮은 경영상의 문제가 있다. 농민의 입장에서는 농약의 과다 사용에서 오는 농약공해 문제와 품질 불량농약의 시중유통에서 오는 농약중독과 같은 농약 안전사용문제가 점차 나타나기 시작한 것이다.

4. 기능별 농산물 유통

가. 교환기능과 농산물 유통

농산물의 구매와 판매를 통하여 나타나는 수집과 분산기능은 산지시장 도매시장, 그리고 소매시장에 의하여 이루어진다. 우리나라 농산물의 산지유통은 품목에 따라 다르지만 생산규모가 영세하여 그동안 대부분 산지수집상에 의한 포전매매나 정전

판매 또는 5일 정기시장을 통하여 판매되었다. 그러나 생산자인 농민은 시장정보가 어둡고 시장교섭력이 상대적으로 약하기 때문에 농협을 통한 공동출하나 계통출하의 확대를 적극 추진하였다.

이중 정기시장은 산지유통의 최전방 수집시장과 농촌주민들의 생산자재와 필수품을 공급하는 분산시장 기능을 하였다. 그 수는 전국에 1961년 994개였으나 1978년에는 934개소로 이 당시에는 산지시장의 중추적인 역할을 하였다. 정기시장에서 1960년대까지만 해도 상관습은 척관법이 지배적이고 정기시장을 이용하는 상인이나 출하자들의 시장금융은 사금융이 대부분이었다. 시장금융 방식도 일수돈, 장변, 할인대출, 월변 등이었다(김성훈, 1980, p.235).

양곡의 경우 정기시장에서 상인의 수집기능보다 임도정 공장을 중심으로 하는 양곡수집이 증가되었다. 임도정업자들은 농민들로부터 미맥 등을 수탁하거나 매취하여 소비지 위탁도매상, 소매상 또는 산지의 미곡수집상에게 판매하여 이들의 역할이 점점 커졌다.

농협은 산지에서 공동출하의 기반확충을 도모하고 정부의 위촉사업으로 고구마, 유채, 맥주맥 등 가공원료 농산물에 대해 농가와 가공업자간의 계약재배를 추진하였다. 단위조합이 운영하는 작목반은 특정 작물의 협동생산과 공동출하를 위해 자연부락이나 단지별로 생산조직을 형성하며 그 밖에도 수송, 선별, 검사, 포장 등에 주력하였다.

우리나라 농산물도매시장의 기능은 지방자치단체가 개설하는 법정도매시장과 농협판매사업의 일환으로 개설된 공판장, 그리고 소매상으로 허가받고 도매상으로 실질적 기능을 하는 유사도매시장에 의하여 이루어졌다. 1979년 당시 우리나라 농수축산물 도매시장 159개소 중 법정도매시장이 57개소, 농수협공판장이 37개소, 나머지 65개소가 유사도매시장으로 되어 있다. 이와 같이 도매시장에서 큰 비중을 차지하고 있는 유사도매시장은 유통 과정에서 불공정한 거래에 의한 가격 형성의 부조리와 부적절한 시장건물, 입지, 규모, 배치 등 많은 문제점을 안고 있었다. 그 운영과 관리도 유사도매시장은 대부분 시장회사가 시장시설 임대주로서 임대업에 더 관심을 가질 뿐이며 운영관리의 개선이 이루어지지 못하였다.

「농수산물도매시장법」이 1973년 2월 도매시장과 농수협의 경합분쟁을 조정하고 유사도매행위를 금지하기 위하여 제정되었다. 그러나 1도시 1시장제의 채택이라는 비현실성과 유사도매시장이 정리되지 않은 채 운영되는 등 문제점 때문에 1976년 「농수산물 유통 및 가격 안정에 관한 법률」으로 유사도매시장을 제도권으로 끌어들였다.

이후 유통시설에 대한 결함과 문제점들을 개선하기 위하여 유통시설에 대한 최저 기준을 설정하였고 서울 가락동 도매시장을 비롯하여 부산, 인천, 대구, 광주, 대전 등 대도시에 대형도매시장건설을 추진하였다. 그러나 종전과 같은 상관습을 버리지 않은 채 막대한 자금을 가지고 출하선대자금을 앞세워 산지와 직거래를 하는 중매인의 위탁행위가 여전히 문제되었다.

유통과정의 최종단계인 소매시장은 소비자의 다양한 욕구에 맞춰 상품과 서비스를 제공하는 역할을 한다. 특히 농수산물은 전체 유통마진의 40%가 소매 과정에서 발생하는 것으로 추정되어 유통효율문제에서 소매시장의 중요성은 크다. 소매시장은 재래시장으로서 일반소매시장과 농촌의 정기시장이 있으나 정기시장은 그 수나 기능 면에서 1970년대 이후 감소 추세를 보였다. 또한 재래 소매시장은 대부분 시설이 빈약하고 경영규모가 영세하며, 입주 시 높은 임대료와 권리금을 지불해야 할 뿐만 아니라 임대기간이 짧아서 불안정하였다.

정부는 1970년대 초반에 이르기까지 산업화 과정에서 생산 부문에 비하여 소매시장 발전을 위해서는 뚜렷한 정책 의지가 없었기 때문에 소매시장은 그동안 낙후된 분야라 할 수 있다. 그러나 1970년대 이후 근대적 소매조직으로서 연쇄점, 슈퍼마켓 및 슈퍼체인이 나타나기 시작하여 정부는 1974년 소매상의 유통 근대화 정책으로 「특별 연쇄화 사업기준」을 마련하였다. 1975년 이를 보완하여 「중소상인조직의 특별 연쇄화 사업에 관한 기준」을 확정하고 근대화 연쇄점 본부를 정부 지정으로 소매상의 연쇄화 정책을 추진하였다. 그러나 연쇄점은 주로 가공식품, 주류, 일용품 등을 취급하며 농산물은 거의 취급하지 못하였다.

1971년 새마을 슈퍼체인이 정부의 슈퍼체인 본부 지정을 받은 후 경제성장과 함께 급성장을 하였다. 슈퍼마켓도 슈퍼체인과 함께 크게 증가하여 농수산물을 직영하거나 매장을 임대하여 농수산물을 판매하였다. 이러한 근대적 소매조직이 경제성장에 따라 확대하지만 대기업의 참여에 따른 독과점의 폐해를 막고 영세소매상에 대한 사회적 후생을 위한 소매상의 보호와 개선문제가 나타나기 시작하였다.

나. 농산물 저장·가공기능과 유통문제

농산물 생산의 계절성과 소비의 균일성, 부패성으로 인한 보관의 어려움에 따라 수급과 가격의 불균형은 농가소득과 소비자 가격의 불안정을 초래하기 때문에 저장 기능은 유통에서 중요하다. 농산물을 저장하는 농업창고업무는 해방 이후 대한미창, 대한농회 등 그 주체가 다원화되었으나 1961년 「농업창고법」 제정으로 농협시군조

합으로 단일화되었다.

1970년대 초에 이르기까지는 주로 양곡을 중심으로 수확기에 수매해서 단경기에 방출하는 정부의 농산물 가격안정정책을 위한 단순한 비축사업이 그 중심이었다. 그러나 1972년 이후 통일벼 보급에 따라 정부의 비축양곡 물량이 급증하고 경제성장으로 소득상승에 따라 쇠고기 등 육류소비가 급증하였다. 따라서 양곡창고 이외에도 육류수입 보관을 위한 냉동냉장시설, 저온저장시설 등의 저장 기능이 확대되었다. 1970년대 초를 전기로 정부는 농산물 저장시설을 확충하기 시작하여 1972년부터 AID차관으로 창고시설을 확충하고 양곡창고, 냉동시설 뿐만 아니라 농협과 농어촌 개발공사를 통하여 청과류 저장을 위한 저온저장시설까지 대대적으로 확충하였다.

정부의 농산물 비축사업도 양곡 이외에 쇠고기, 닭고기, 돼지고기, 양파, 마늘, 참깨, 땅콩 등으로 확대하였다. 그러나 실제 운용은 농가소득보다 농산물 가격 안정 측면이 고려되었다. 수입물량을 확보 비축하여 가격이 상승하면 방출하여 가격을 안정시켰으나 가격이 하락할 때는 수매량이 적어 농가소득에 대한 타격이 클 때가 많았다. 특히 1980년대 이후 본격적인 농산물 수입개방에 따라 농산물 저장시설의 기능은 더욱 중요해졌다.

농산물가공은 1960년대까지는 곡물 등 농산물 원료를 가공하는 제분, 제당, 양조 등 노동집약적이며 기술수준도 낮고 자본투자가 적은 형태에 불과했다. 그러나 경제성장으로 소득상승과 식생활구조 변화에 따라 1970년대 이후 냉동식품, 농축식품, 낙농제품 등 자본집약적인 가공 부문으로 확대되었다.

1960년대의 농산물가공은 정부가 수출가공업자들에게 안정적으로 가공원료를 공급하기 위하여 주정, 전분, 사료 등으로 가공되는 고구마, 옥수수 등의 생산 농가에게 계약재배를 실시하는 과정에서 이루어졌다. 또 주산단지 조성사업을 통한 농가 소득 증대를 위하여 단지 중심의 가공처리시설의 필요성에 따라 정부는 농산물가공에 대한 관심이 커졌다. 따라서 1967년 12월 농어촌개발공사를 설립하여 농산물의 저장, 가공처리업무를 담당하게 하여 그간 민간투자에 의하여 자본효율이 낮은 농수산물 가공, 저장시설에 공공주체가 참여하여 민간투자의 참여를 촉진하고 유망기업을 육성하고자 한 것이다. 그러나 1970년대 이후 식품가공업은 대부분 경쟁적으로 수입한 원료를 가공하여 독과점기업을 형성한 몇몇 대기업에 의하여 주도되었다. 또한 농산물 가공업은 전통식품을 생산하는 영세 중소기업과 독과점기업이 공존하는 이중구조를 형성하였다. 정부는 단순한 가격제한에 의하여 독과점기업을 규제하였으나 수익성이 낮은 영세업체가 받는 타격이 컸다.

다. 농산물 유통조성 문제

농산물 유통조성기능은 표준규격화, 유통금융, 유통 정보 및 교육으로 나눌 수 있다. 우리나라 농산물의 표준규격화는 1961년 농산물 거래단위를 미터법으로 규정한 「계량법」이 제정되어 길이 단위(m), 무게 단위(kg)로 거래되는 법적 근거를 마련하였다. 그 다음 1963년에 「계량법」을 개정하여 척관법 사용을 금지하고 미터법 사용을 강제하였으나 별다른 실효성은 없었다.

농산물 규격화는 해방 후 1949년 제정한 「농산물 검사법」을 1962년 개정하여 검사대상 품목 수를 늘리고 시험기관을 거치도록 검사업무를 강화하여 등급, 중량, 포장재료에 대한 규정이 구체화되었으나 주로 양곡관리와 수출농산물을 대상으로 하였다. 1970년대 이후 농산물 상품화가 진전되면서 1974년부터는 농협이 일반시장 유통농산물에 대한 위축검사를 시작하고 농어촌 개발공사의 비축농산물에 대한 검사도 농협이 대행하였다.

농산물의 포장개선 및 규격의 표준화는 1963년 「농산물포장용 지대, 면대 및 상자의 표준규격」이 제정되었고 1966년에는 「농산물 포장용 골판지상자와 결속용지대의 품위기준 및 검사방법」이 제정되어 이에 대한 기준이 마련되었다. 이와 같이 1960년대의 포장개선시책은 주로 양곡관리를 목적으로 하였다. 1971년에는 농협에서 종이부대로 된 10kg, 20kg 정부미를 판매하기 시작하였고, 1972년에는 과실용 골판지상자 보급과 함께 쌀, 사과, 감귤의 보급규격을 제정하였다. 1978년에는 「표준규격화를 위한 종합추진계획」에 따라 종래의 포장규격을 폐지하고 농협자체의 표준출하규정을 제정하기로 하였다. 이것은 1970년대 이후 슈퍼마켓의 증대에 따라 소비자들의 농산물규격상품에 대한 인식과 필요성이 높아졌기 때문이다.

양곡 부문과 청과 부문 이외에도 정부는 1968년 정육, 1969년에는 지육의 등급제를 실시하였으나 그 시행 과정에서 등급사양성의 문제와 인식의 부족, 속임수 판매 등에 따라 쉽게 정착되지 못하였다. 1981년 축협은 수입육을 부위별, 용도별로 포장하여 직매점에서 판매하였다.

유통금융은 농산물 유통조성 기능 중의 하나이며 제도금융으로서 정부의 유통자금은 양곡관리기금과 농수산물가격안정기금이 중심인데, 이것은 농산물의 구매, 비축에 의한 가격 안정이나 특정품목에 대한 생산 장려와 지원이 그 주된 목적이었다. 1980년대 이후에 비로소 유통시설 확충과 유통조성을 위한 정부융자금이 극히 작은 규모로나마 방출되기 시작하였다.

비금융제도로서 유통금융을 보면 청과물위탁상을 중심으로 취급물량의 사전확보

를 위하여 거래되는 선대자금의 살포는 막대한 양이었다. 그러나 이것은 이용농가가 출하시기와 시장선택권을 상실하여 농가 수취가격의 저하와 시장경쟁력 약화를 가져오고 도매시장에서 지정도매인의 기능을 크게 약화시켰다. 이러한 상인금융은 대인신용에 의한 편의성과 신속한 자금 공급에 의하여 이루어졌다.

농수산물 유통 정보활동은 농협을 중심으로 1963년부터 전국 5대 도시의 45개 품목에 대한 도소매가격, 공판장 경락가격 및 반입량 조사 착수가 시초였다. 농협은 1965년부터 시장정보 전문지를 반월간지로 발간하여 계통조직과 모범 농업인들에 배포하였다. 1972년부터는 우리나라 최대시장인 서울 용산시장에서 주요 농산물에 대한 주간가격 동향과 5대 도시 주요 농산물의 월별시세 출하안내 등에 관한 「주간시장정보」를 발간하였다. 또 라디오 방송으로 서울의 농협공판장 경락가격을 매일 방송하고 매주 일요일에는 주간시세 해설보도를 하였다(한국농정40년사(하), 1989, p.29). 또한 1975년 서울에 농산물시세 자동응답 장치를 설치하고 1978년에는 5대도시로 확대하였다. 한편 1975년부터 농산물 유통정보센터를 설치하여 유통 정보를 수집하였다. 1960-80년 기간 농산물 유통조성기능은 근대적인 농산물 유통조성에 관한 필요성이 나타나기 시작하여 제도적인 뒷받침과 함께 이러한 필요에 대응하는 전환기라 할 수 있을 것이다.

제 4 절 농산물 무역 제도와 무역정책

1. 고도경제성장기의 농산물무역

가. 경제성장과 농산물무역

우리나라의 경제구조는 1962년의 경제개발계획의 시작과 함께 수출주도형 공업화에 의한 고도경제성장으로 빠르게 재편되었다. 1960년만 해도 농업이 주산업이었으며 수출은 3,283만 달러에 불과했고 그 중 농림수산물의 비중이 거의 절반에 가까운 48.1%를 차지하였다. 그러나 수입은 수출액의 10배가 넘는 3억 4,300만 달러였으며 농림수산물이 차지하는 비중은 29%에 불과했다. 경제구조가 농업생산 위주였기 때문에 농산물의 수출에 의하여 공산품을 수입하는 무역구조를 보였다. 1960년대 중반을 넘어서면서 공산품수출액의 비약적인 상승과 함께 농산물 수출의 비중이 크게 낮아지기 시작했으며 1970년의 총수출액은 8억 3,518만원으로 1960년의 총수출액

<표 4-8> 농림수산물 수출입실적

단위: 천달러

구 분	수 출				수 입			
	총수출 (A)	농 립 수산물* (B)	비 중 (B/A)	기준년도 대비 (1970=100)	총수입 (C)	농 립 수산물* (D)	비 중 (D/C)	기준년도 대비 (1970=100)
1958	16,451	5,613	34.1	4.1	378,165	137,934	36.5	21.8
1959	19,192	8,111	42.3	5.9	303,807	89,342	29.4	14.1
1960	32,827	15,801	48.1	11.4	343,527	99,496	29.0	15.7
1961	40,878	17,485	42.8	12.6	316,142	102,970	32.6	16.3
1962	54,813	30,751	56.1	22.2	415,234	128,751	21.0	20.4
1963	86,802	30,986	35.7	22.4	560,273	219,507	39.2	34.7
1964	119,058	40,282	33.8	29.1	404,351	157,161	38.9	24.9
1965	175,082	44,053	25.2	31.8	463,442	163,857	35.4	25.9
1966	250,334	69,186	27.6	49.9	716,441	208,221	29.1	33.0
1967	320,229	75,626	23.6	54.6	996,246	270,214	27.1	42.8
1968	455,401	82,585	18.1	59.6	1,462,873	392,405	26.8	62.1
1969	622,416	104,376	16.8	75.3	1,823,612	565,019	21.0	89.4
1970	835,185	138,565	16.6	100.0	1,983,973	631,895	21.8	100.0
1971	1,067,607	146,405	13.7	105.7	2,394,320	775,173	32.4	122.7
1972	1,624,088	207,792	12.8	150.0	2,522,002	748,350	29.7	118.4
1973	3,325,025	422,507	12.7	304.9	4,240,277	1,722,911	40.6	272.7
1974	4,460,370	482,732	10.8	348.4	6,851,848	1,757,709	25.7	278.2
1975	5,081,016	762,441	15.0	550.2	7,274,434	1,807,035	24.8	286.0
1976	7,715,108	717,057	9.3	517.5	8,773,632	1,894,279	21.6	299.8
1977	10,045,457	1,275,032	12.7	920.2	10,810,538	2,271,071	21.0	359.4
1978	12,710,642	1,301,795	10.2	939.5	14,971,930	2,883,307	19.3	456.3

* 식료품 및 산 동물, 음료 및 연초, 비식용원재료(천연비료 및 조광물과 금속광 및 금속설 제 외)의 실적임(SITC 0.00-2.90).

자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.

보다 25배 이상이 증가한 것이다. 이 중에서 농산물 수출액의 비중은 16.6%로 낮아졌다. 그러나 수입액은 19억 8,397만원으로 1960년 수입액의 6배에 그쳤고 농산물 수입액의 비중은 31.8%로 상승하였다.

1960-70년대의 한국경제의 고도성장은 수출을 증대하고 수입을 억제하면서 대외 지향적인 공업화를 추진한 정부 주도의 경제정책의 결과로 볼 수 있다. 이러한 기

조는 1970년대에도 그대로 지속되어 1977년에 총수출액은 100억불을 넘었고 1978년에는 1960년 총수출액의 93배를 넘는 127억 1,064만 달러를 넘어섰다. 농산물 수출액은 1960년의 1,580만 달러에서 1978년 13억 179만 달러로 총수출에서 차지하는 비중은 10.2%로 줄어들었다.

1960-78년 사이의 우리나라 수출액이 93배나 증가한 것에 비하여 수입액은 그 절반 수준인 45배 증가한 149억 7,193만 달러이며, 그 중 농산물은 1960년 29.4%에서 1978년 19.3%로 비중이 줄어들었다.

나. 농산물 수입 자유화 조치의 시작

우리나라 농산물 무역정책의 기조는 1962년 경제개발계획에 따라 그동안 전쟁복구와 국방비 조달을 위한 재정관세적 성격에서 산업보호에 의한 수출 확대를 위한 관세체제로 전환되었다. 이에 따라 1963년 관세율 조정이 이루어지고 수입을 수출에 연계하는 수출입링크제도가 같은 해에 채택되었다. 또한 단일변동환율제에 의해 자동승인품목의 확대로 1965년부터 대폭적인 무역자유화조치가 이루어졌다. 1967년 GATT의 가입으로 개방체제를 지향하면서 네거티브시스템으로 전환하여 제한된 상품시장개방에 의한 세계무역의 확대에 기여하고자 하였다. 새로운 산업개발에 맞추기 위해서 1967년 11월 관세율 조정을 추진하여 농림수산물의 법정관세율이 1966년 33.4%에서 1968년 28.5%로 낮아져 수입개방의 문턱도 낮아졌다. 이후에도 관세율 조정에 의한 수입개방의 폭은 점차 넓어졌으며 1973년 관세율을 재조정하여 농수산 분야에서 비료, 농약, 종축, 사료, 목초, 종자, 농기계 등에 대한 세율을 인하시켰다. 관세율표상의 품목 수는 세분화시켜 평균관세율은 38.8%에서 31.3%로 인하되었으며 농산물에 대한 관세율에 별다른 변화는 없었다.

수입자유화가 본격적으로 시작된 것은 1978년으로 이해 2월 정부는 수입자유화에 대한 기본 방침을 확정하고 3차에 걸친 수입자유화 조치를 단행하였다. 1978년 5월 제1차로 75개 품목을 수입자유화하였고 9월에는 제2차, 그 이듬해 1월에 제3차 수입자유화조치를 취하여 87개 품목을 추가로 자유화하였다. 또 수출입추천제, 「링크」제, 실수요자제도 등을 단계적으로 폐지하고 수입감시 및 예시제를 실시하여 수입자유화제도를 대폭 확대하였다. 따라서 수입자유화율도 높아져 1978년의 53.9%에서 1979년에는 68.7%가 되었고 1982년에는 74.7%에 이르렀다(한국농정40년사, 1989, p.132).

그러나 1978년중에 수입자유화된 품목은 국내 생산이 전혀 안 되는 기초소재나

원자재 등이며 우리나라와 경합되지 않는 품목이었다. 따라서 농림수산물은 1978년 후 수입자유화 조치에도 불구하고 수입규제가 크게 완화되지 않았으며 농림수산물 수입에 대한 관세율만이 하향 조정되었다(박강식, 1980, p.296). 1960-80년에 제도적인 면에서는 수입자유화가 이루어졌으나 실질적인 농산물 자유화가 이루어진 것은 1980년 이후라 할 수 있다.

2. 농산물 수출과 수입 추이

가. 농산물 수출추이

농산물의 수출추이는 총수출의 증가속도만큼 빠르지는 못하나 1960-78년에 82배의 수출신장을 보였다. 농산물 수출 품목은 1960년대 중반까지는 미곡, 연초, 생사, 인삼이 주요 품목이었다. 그 중에서도 특히 생사가 큰 몫을 차지하고 있었다. 미곡은 1968년 이후에는 수출이 이루어지지 않았으나 1977년 이후 쌀 자급이 이루어지면서 다시 수출이 시작되었다. 양송이는 1964년 이래 꾸준히 수출이 늘었고 연초의 수출은 가장 괄목할 만한 성장을 보여 1960년 16,000달러에서 1978년 1억 1,076만 달러로 무려 6,923배의 신장을 보였다. 한약재, 생사, 인삼, 버섯류는 1960년대 초부터 꾸준히 수출이 이루어졌고 돈육과 양육은 1972년부터 본격적으로 수출이 이루어졌다. 1960년대 초에는 미곡, 인삼, 생사, 생돈이 주요 수출 품목이었으나 1978년에는 연초, 양송이 통조림, 생사가 주요 수출품목이었다.

우리나라 농산물 지역별 수출추세를 보면 1967년 일본이 3,931만 달러로 44.7%, 미국이 3,186만 달러로 36.2%를 차지하여 미국과 일본에 80% 이상을 수출하는 지역 편중 현상을 보였다. 1978년에는 일본은 오히려 6억 9,566만 달러로 58.1%로 그 비중이 늘었고 미국은 1억 5,502만 달러로 12.9%로 낮아졌으며 대만, 홍콩, 화란 등으로 수출국의 다변화가 이루어졌다.

이와 같은 일본 수출편중 현상은 생사의 95% 이상이 일본으로 수출되었으며 기타 수산물의 수출이 일본으로 집중된 결과이다. 미국은 양송이와 잎담배, 통조림이 수출의 주된 품목이었다. 그러나 1970년대 중반 이후 대미 수출의존도는 어느 정도 시정되었으나 일본에 대한 편중 현상은 더욱 심화되었다. 그러나 1970년대 이후 수출의 다변화 현상이 보이고 있는 것도 사실이다.

<표 4-9> 주요 농산물 수출추이

단위: 천달러

년도	품목 SITC	미국 0421- 100-900	양송이 통조림 056592	연초 1210- 100-190	생사 2613- 10-20	인삼 2924-110 -190	생돈 -000	돈육 0113 -000
1960		3,762	-	16	-	119	711	-
1962		9,300	-	66	3,981	151	1,469	13
1964		2,353	105	140	5,838	1,154	1,045	9
1966		1,641	339	4,349	11,235	1,971	-	-
1968		-	303	7,943	17,478	4,407	34	40
1970		-	3,095	13,434	35,041	9,222	-	55
1971		-	4,985	14,076	38,700	10,481	-	94
1972		1	8,265	12,619	52,956	8,080	80	5,662
1973		8,289	18,227	22,040	72,260	13,775	-	3,996
1974		127	21,220	46,711	59,314	29,364	-	8,876
1975		22	22,778	66,073	20,988	41,832	-	21,856
1976		339	35,671	77,156	11,656	53,303	-	13,344
1977		12,463	51,153	105,694	37,416	62,377	-	13,795
1978		24,110	51,897	110,766	61,068	46,693	24	542

년도	품목 SITC	양육 0112 -000	버섯류 055.1	한약재	해태 0548.91	활선어 0311.11 -19	기타	합계
1960		-	-	372	1,288	1,560	7,973	15,801
1962		-	375	923	1,267	4,327	8,878	30,751
1964		-	528	381	5,391	6,059	17,279	40,282
1966		-	459	999	6,830	6,692	27,351	69,186
1968		-	594	1,789	17,054	7,231	26,012	82,585
1970		-	1,411	2,935	11,591	11,353	50,408	138,565
1971		431	1,701	2,760	4,749	18,217	81,936	178,130
1972		2,251	3,245	5,477	3,223	27,366	101,035	230,201
1973		8,555	3,265	8,277	10,244	50,124	203,455	422,507
1974		13,901	2,324	6,082	2,606	60,507	231,761	482,793
1975		11,905	3,750	6,553	2,008	62,412	502,263	762,441
1976		16,608	5,203	19,760	17,118	76,797	400,096	717,051
1977		27,995	9,837	7,988	2,322	90,470	843,522	1,275,032
1978		33,493	10,531	18,108	673	111,955	831,945	1,301,795

자료: 관세청, 『무역통계연보』, 각년도.

한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.

<표 4-10> 주요국별 농산물 수출*추이

단위: 천 달러

국별	1967		1970		1973		1978		주요품목
	금액	비중 (%)	금액	비중 (%)	금액	비중 (%)	금액	비중 (%)	
일본	39,310	44.7	86,593	48.4	322,416	68.7	695,660	58.1	생사, 활선어, 해태, 참치, 미과, 돈육, 한천, 인삼, 냉동어개류
미국	31,857	36.2	49,552	27.7	65,250	13.9	155,024	12.9	참치, 양송이통조림, 엽연초, 버섯류, 돈모
캐나다	2,307	2.6	71	0.04	4,456	0.9	43,386	3.6	양송이통조림
서독	1,674	1.9	6,324	3.5	11,623	2.5	44,999	3.7	" , 엽연초, 갈포벽지
화란	875	1.0	2,874	1.6	4,437	0.9	43,960	3.6	" , 갈포벽지
오스트	441	0.5	426	0.2	2,615	0.5	12,733	1.1	참치, 어개류통조림
탈리아									
태국	725	0.8	-	-	691	0.1	2,622	0.2	
사우디	-	-	-	-	-	-	79,115	6.6	앞담배, 양육, 양송이통조림,
아라비아									
호주	2,678	3.0	3,323	1.9	8,915	1.9	41,485	3.5	오징어, 인삼, 돈육, 엽연초, 사과, 배
홍콩	2,558	2.9	5,730	3.2	17,927	3.8	49,117	4.1	인삼, 한약재, 엽연초, 버섯류
싱가포르	1,131	1.3	3,880	2.2	3,941	0.8	13,401	1.1	인삼, 사과, 배, 건어개류
기타	-	-	20,044	11.2	26,816	5.7	91,071	7.6	
계	87,830	100.0	178,817	100.0	469,087	100.0	1,196,744	100.0	

* 각 연도의 농수산물 수출 통계는 앞의 한국은행 자료와 일치하지 않음.
 자료: 상공부, 무역협회.

나. 농산물의 수입추이

우리나라 농산물 수입은 1960년 9,949만 달러에서 1978년 28억 8,330만 달러로 거의 29배가 증가하였다. 1960년대 초기에는 부족한 식량을 미국 잉여농산물 도입에 의하여 채우면서 식량을 위한 밀과 쌀, 보리가 주종을 이루었고 면화도 큰 비중을 차지하였다. 그러나 1970년대 중반 이후 통일벼 개발에 의한 쌀의 자급에 따라 쌀과 보리의 수입은 크게 줄었으나 공업화에 의한 소득증대로 식생활 패턴이 바뀌면서 농산물의 수입 구조도 달라졌다. 육류소비가 증대하면서 사료용 옥수수가 농산물 수입에서 큰 비중을 차지하였다. 정부의 쌀 소비 절약정책으로 분식 등 밀가루에

<표 4-11> 품목별 농산물의 수입추이

단위: 천 달러

년도	품목 SITC	쌀 04-2110 -2220	보리 04-3000	밀 04-1000	밀가루 04-6011	옥수수 04-4000	콩 2214-000	맥아 04-8200
	1958		883	81	73	1,173	44	30	353
1959		2,080	-	16,409	1,520	833	-	531
1960		-	16	19,494	1,737	1,454	81	301
1962		-	-	26,668	2,278	1,480	109	120
1964		3	14,509	36,810	2,409	515	1,055	54
1966		3,082	657	60,602	11,751	265	12	149
1968		43,305	11,806	62,788	5,337	753	514	180
1970		141,483	21	79,528	2,499	15,099	3,455	149
1971		149,440	3,231	115,101	10,129	22,614	8,944	893
1972		101,805	21,392	128,128	5,625	22,193	5,124	560
1973		77,965	53,091	256,621	3,593	41,272	16,290	495
1974		152,244	80,823	297,526	3,385	66,545	14,137	817
1975		194,797	103,470	293,651	3,583	87,104	14,770	931
1976		46,954	-	275,496	4,556	124,155	38,581	580
1977		14,110	39,686	273,227	4,180	151,614	43,019	1,885
1978		599	9,676	234,004	3,143	229,677	64,866	7,802

년도	품목 SITC	목재 242-3	면화 26-3110	소 00-110	쇠고기 0111-110	수산물 (합계)	기타	계
	1958		11,053	31	-	-	3	135,263	137,934
1959		6,385	37,751	-	-	-	30,254	89,342
1960		7,848	30,118	-	-	2	46,293	99,496
1962		18,381	35,436	430	-	64	62,166	128,751
1964		18,457	37,369	411	12	32	63,982	157,161
1966		43,131	-	480	51	125	131,047	208,221
1968		91,847	86,440	646	243	102	180,291	392,405
1970		125,306	62,669	1,693	733	436	324,130	631,895
1971		153,700	84,188	1,410	788	317	378,118	775,173
1972		140,826	85,477	2,357	323	2,053	373,312	748,350
1973		311,641	112,427	5,693	493	12,137	831,193	1,722,911
1974		343,522	189,450	5,822	59	9,375	594,004	1,757,709
1975		268,734	239,176	882	120	8,607	591,210	1,807,035
1976		418,228	280,718	1,315	650	15,008	688,038	1,894,279
1977		533,649	373,396	12,309	6,756	13,578	803,662	2,271,071
1978		658,751	29,812	29,812	51,167	38,529	1,107,998	2,883,307

자료: 관세청, 『무역통계연보』, 각년도.

한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.

대한 소비가 늘어나면서 밀가루와 옥수수 수입도 크게 늘어났다. 또한 콩과 쇠고기의 수입이 늘어나기 시작하여 1970년대 말에는 수입개방이 점차 확대되면서 국내 농산물가격 안정을 위한 고추, 마늘 등 수입도 늘어나기 시작하여 농산물 수입 구조가 바뀌기 시작하였다.

우리나라 농산물 수입 구조는 1960년대 초 식량소비를 위한 곡물수입에서 1970년대 경제성장에 의한 소비 패턴의 변화와 주곡자급에 따라 육류 등 소비를 위한 사료용 곡물과 육류의 수입이 늘어나고 1970년대 말 수입자유화에 따라 국내물가 안정을 위한 축산물과 양념채소류의 수입이 늘어나게 된 것이다.

3. 농산물무역제도와 정책의 변화

가. 농산물 무역 제도의 변화

우리나라는 1950년대의 혼란기를 거치면서 미국원조에 의하여 극심한 수입초과를 극복할 수 있었다. 1955년 IMF와 IBRD에 가입하여 국제교역의 제도에 들어섰고 1957년 「무역법」의 제정으로 관리무역체제를 확립하였다. 1961년에 「외환관리법」이 제정되고 모든 무역정책은 수출주도 공업화정책에 맞추어졌다. 이에 따라 1961년 수출입 「링크」 제도를 실시하여 모든 수입을 수출 실적과 링크시켜 수출을 증대하고 수입을 효과적으로 통제하고자 하였다. 그러나 수출용 원자재의 수입이 수출대 전 범위 내에서 어려운 현실적 문제 때문에 1963년 이 제도상의 모든 규제를 철폐하였다. 또 그동안 수출 증대와 수입억제를 위해 실시해 온 변동 환율 제도를 1965년 3월 단일변동 환율 제도로 전환하여 무역자유화에 의한 개방경제체제로 이행하기 시작했다.

특히 1967년 4월 그간에 시행해 오던 「무역법」, 「수출진흥법」 및 「수출장려보조금 교부에 관한 특별조치법」 등을 통합하여 「무역거래법」을 제정하여 상품의 수출입 관리가 효과적으로 이루어지도록 제도적 정비를 마련하였다. 또 그간의 폐쇄적인 산업보호체제에서 개방체제로 전환하기 위하여 GATT에 가입하고 동년 7월에는 네거티브시스템(Negative List System)으로 바꾸어 수출이나 수입이 금지되거나 제한된 품목만을 명시하도록 하였다. 따라서 그동안 보호무역으로 안주해 온 국내 산업의 체질을 개선하고 국제경쟁력을 높이기 위하여 수입개방 경제체제를 지향하였다. 네거티브 시스템에 따라 금지품목의 선정은 SITC 상품분류의 세항목(sub-item) 30,000개를 기준으로 보면 수출금지품목 579개, 수출제한승인품목 2,465개, 나머지

26,956개가 수출자동승인품목이며 수입금지품목 2,617개, 수입제한품목 10,255개, 수입자동승인품목이 17,128개로 구성되었다.

농산물무역에 관한 우리나라의 수출입 관리는 「외환관리법」, 「관세법」, 「무역거래법」에 의하여 이루어졌으며 특히 「무역거래법」이 핵심이었다. 「무역거래법」에 의하여 수출입 기별 공고를 통하여 무역에 대한 정부통제가 이루어져 농산물의 경우는 특히 수입규제가 중요한 관리대상이었다. 농산물의 수입규제는 수출입기별공고, 1963년에 제정된 양곡관리법, 잡사법(1963 제정), 사료관리법 등 특별법, 그리고 관세법에 의해서 관리되었다. 또한 무역거래법의 예외규정으로 농업협동조합법과 외자도입법이 특별법으로 수출입에 우선 적용되었다.

농수산물 수출지원을 위한 정부의 시책은 수출단지의 조성, 가격 안정기금의 설치, 조세감면 등 여러 측면에서 이루어졌으나 대부분 일반적인 정부 수출지원정책에 포함되어 있는 것이다. 농산물 수출과 직접 관련되는 제도로는 「농수산물수출준비자금」과 「농수산물수출진흥법」이다. 1969년도에 마련된 농수산물수출준비자금제도는 농산물생산의 계절성, 수확기 원료의 수집 및 비축 등 농산물 유통의 특성 때문에 농산물 수출업자의 자금부담이 공산품보다 크다. 따라서 적기에 해외수출을 맞추기가 어렵기 때문에 농산품수출은 수출계약이 성립되어 신농장을 개설하기 이전 준비단계에서 소요되는 자금의 융자지원을 목적으로 한 것이다.

이 자금의 재원은 농안기금 45%, 한은재할자금 45%, 융자취급기관인 농협이 10%를 분담하였다. 융자대상은 대상 품목을 농민으로부터 수집자에 대한 대출금리 연 12%, 수출용 원료를 비축하기 위해 농민으로부터 구입하는 수출업자인 비축자에 대한 대출금리는 연 24%이었다. 그러나 융자기간 내에 수출신용장이 왔을 경우에는 12%를 환급하는 이자환급제도를 실시하였다. 이에 대한 수집자금은 대부분 농협에서

<표 4-12> 농협의 농산물 수출준비자금 지원실적

단위: 백만원

구분	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
수집 자금	-	-	-	-	-	-	-	-	1,028	845	838
비축 자금	-	-	-	-	-	-	-	-	44,787	39,731	39,256
합계	2,404	4,334	5,804	6,760	40,575	40,898	49,438	45,765	45,815	40,576	40,094

자료: 농협중앙회 국제부.

취급하고 비축자금은 외환은행에서 취급하였으며 수집자금은 비축자금에 비하여 극히 미미하였다.

「농수산물수출진흥법」은 1971년 제정되었으며 농수산물의 수출을 법적으로 보호 육성하고 계획적으로 생산하여 수출할 수 있는 체제를 확립하기 위한 조치이다. 정부는 외화가득률이 높고 농민의 소득을 높일 수 있는 수출농산물의 생산단지를 조성하고 수집, 가공 및 수출업체를 계열화하여 계획적인 생산을 하도록 지원하였다. 즉 수출진흥기금을 설치 운영하여 지정된 품목의 생산, 수집, 가공 및 수출에 따른 자금을 지원하여 농산물의 수출을 증대하고자 하였다.

농수산물의 수출진흥법이 실시되면서 농수산물의 수출전업단지를 조성하여 사전에 예시된 가격으로 생산하고 유통구조를 개선하여 농수산물 수출부대비용도 절감할 수 있었다(한국농정40년사, 1989, p.129).

나. 농산물 무역정책의 변화

1960-80년 기간 우리나라 농산물 무역정책은 1960년대 초반까지 무역정책의 정비 기반을 위한 태동기를 거치면서 수입규제와 수출지원이 무역정책의 핵심이었다. 그러나 제1차 경제개발 5개년계획 이후 공산품 위주의 수출을 통하여 무역규모가 크게 신장하면서 농산물무역은 그 비중이 줄어들고 수입자유화에 따라 점차 개방화하게 되었다.

수출규모가 작았던 1960년대 중반까지만 해도 정부는 수출보조금제도나 수출달러에 대한 프리미엄제도 등을 통하여 직접 지원하였다. 그러나 1965년 이후에는 관세 환급제도나 관세징수유예제도, 관세분할납부제도 등 관세지원과 법인세, 소득세 등 직접세 면제제도를 통하여 수출지원이 이루어졌다. 수출용 원자재를 수입할 경우 원자재를 사용한 물품에 대하여 수출 후 이루어진 관세 환급제도는 농산물 수출의 원료수입이 적기 때문에 농산물이 공산품수출의 경우보다 관세혜택이 더 작은 것도 사실이다(박강식, 농산물무역, 1980, p.291). 이처럼 일반 수출지원에 따른 농산물 수출지원보다 직접적인 농산물 수출지원정책은 농산물 수출단지조성, 수출농산물 가격보상정책, 농수산물 수출증진을 위한 제도 개선에서 보다 구체화되었다.

농산물 수출단지 조성사업은 수익성이나 시장성이 큰 작목을 복합주산단지로 조성하여 지역의 가공시설로 연계하는 농어민 소득증대특별사업(1968-71)의 일환으로 추진되어 농산물 수출단지를 조성하여 농산물 수출을 촉진하고자 한 것이다.

수출농산물의 가격보상정책은 수출농산물의 가격 안정기금 설치이다. 이것은 정부

지원과 함께 수출업자가 수출액 중 일정한 비율을 공제하여 가격 안정기금으로 적립하여 수출가격이 불리할 때 안정기금에서 수출업자에게 보상하여 국제시장가격의 급격한 변동에 대한 유효한 대책이 될 수 있는 것이다. 이것은 1963년 5월 잠사가격안정기금법으로 수출생사 가격 변동에 따른 손실을 막기 위한 것으로 시작되어 1971년 농수산물수출진흥법으로 대체되었다. 이 밖에도 농산물 수출준비자금이 중요하였다.

또한 정부는 수출단체에 의하여 자율적인 수출 창구를 일원화하여 수출가격의 조정과 제고, 출하시기를 조절하는 등 수출 질서를 확립하여 수출을 촉진하였다. 주요 품목별로 설치되어있는 수출조합과 수출협회, 농협, 산림청, 산림조합중앙회 등을 통하여 농산물 및 그 가공품의 수출을 규제하였다. 수출조합이나 협회는 해당 품목을 직접 수출하거나 회원 수출상사가 수출할 경우에 이를 추천하는 역할을 하였으며 추천권의 행사를 통하여 체크 프라이스제도(check price system)로 수출가격이나 출하시기를 조정하였다(한국농정40년사, 1989, p.122). 이와 같이 정부는 특정 상품의 특정 지역에 대한 수출에 독점 또는 공동독점수출권을 부여하여 수출 창구를 일원화하였다.

조세감면지원은 외화 획득에 대한 소득세와 법인세 50% 감면과 수출업자에 대한 물품세의 면세, 물품세 대치면세제도, 주세 및 석유류세의 면세 등이 있었다. 조세감면정책은 1973년 3월 준비금 등을 이용한 간접 지원으로 바뀌었다. 준비금제도는 특정목적 충당을 위한 비용을 준비금으로 설정, 이를 손금에 삼입토록 하고 일정기간 내에 실제로 당해 목적에 지출하면 이를 준비금과 상계하며 나머지 잔액은 손금에 산입하도록 하는 제도이다(한국농정40년사(하), 1989, p.127). 또 외화 획득을 위한 사업의 영업세, 석유류세 면세는 1977년 부가가치세법 및 특별소비세법의 제정에 따라 폐지되고 부가가치 영세율을 적용하였다. 수출산업지원을 위한 특별상각제도는 내국인이 수출 등 외화 획득사업의 경우 당해자산의 일반감가상각의 100분의 30을 초과하지 아니한 범위에서 특별상각비로 처리하여 과세연도 소득금액 계산시 이를 손비처리 할 수 있게 하였다.

<표 4-13> 농수산물가격안정기금에 의한 농수산물 수출지원 실적

단위: 억원

구 분	1968	1969	1970	1978	1979	1980
융자총액(A)	10	142	153	609	772	990
수출지원액(B)	1	29	40	58	8	11
B / A (%)	10.0	20.4	26.1	9.5	1.0	1.1

자료: 경제기획원(1983), 『농업금융정책과 농업구조개선방향』.

<표 4-14> 수출에 대한 직간접 보조액 추계, 1962-78

구 분	(A) 공정 환율 (달러 당원)	(B) 수출 달러 프레 미엄 (달러 당원)	직·간접 수출보조액						(D=B+C) 프레 미엄과 보조합계 (달러당 원)	(D/A) 보조/ 환율	
			직접 보조 (백만원)	내국세 감면 (백만원)	관세 감면 (백만원)	이자 보조 (백만원)	총수출 보조액	총수출 (백만 달러)			달러당 수출 보조 (원)
1962	130.0	-	566	310	255	34	1,165	54.8	21.3	21.3	16.4
1964	213.7	39.7	350	992	1,197	161	2,700	119.1	22.7	62.4	29.2
1966	271.0	-	-	5,021	5,333	1,080	11,434	250.3	45.7	45.7	16.9
1968	276.9	-	-	11,127	19,261	6,290	36,678	455.2	80.6	80.6	29.1
1970	311.1	-	-	26,827	35,613	15,164	77,604	835.2	92.9	92.9	29.9
1972	394.0	-	-	47,453	111,208	20,907	179,568	1,624.1	110.6	110.6	28.1
1974	406.0	-	-	101,763	193,042	40,198	335,003	4,460.4	75.1	75.1	18.5
1976	484.0	-	-	259,268	308,992	77,850	646,110	7,715.1	84.0	84.0	17.4
1978	484.0	-	-	691,460	490,104	161,489	1,343,053	12,710.6	105.7	105.7	21.8

주: 1) 관세징수유예에 따른 이자액 포함(관세유예액×우량업체의 어음할인율×1/4).

2) 우량업체 어음할인율과 수출우대금리간의 차이를 수출지원금융평잔에 적용하여 추계.

자료: 박강식(1980), “농산물무역”, 『한국농업의 근대화과정』, p.297.

농수산물 수출진흥을 위한 또 다른 제도 개선은 농수산물 수출입업자 자격에 관한 완화조치를 들 수 있다. 그동안 무역거래법 시행령에 의하여 수출입업자의 자격은 농산물의 특성을 감안하지 않고 획일적으로 규정하였으나 1970년 10월 농수산물의 수출을 전업으로 하는 수출업자는 상하반기의 구분 없이 연간 통산수출실적 30만 달러, 농수산물을 자가생산하여 수출하는 중소기업의 경우에는 10만 달러를 수출하면 무역업의 자격을 유지할 수 있도록 무역거래법 시행령을 고쳤다.

1971년 11월에는 농수산물의 수출을 전담하는 전담기구로 농수산부내에 수출담당관실을 신설하고, 이것은 1973년 수출과로 개편되었으며 1978년 무역과로 다시 조정되었다.

1962-78년에 수출달러당 평균보조액은 1960년대 내국세 감면과 관세감면, 우대금융에 따른 금리보조로 1962년에는 수출달러당 21.3원에서 1972년 110.6원까지 올라갔다가 그 후 약간 내려 1978년에는 105.7원이 되었다.

제 5 절 결 언

우리나라는 제1차 경제개발 5개년계획(1962-66)까지는 양곡정책의 근간을 가격 안정에 두었다. 이때는 풍흉으로 인한 생산의 불안정 때문에 가격의 변동이 심하여 정부는 양곡의 확보를 위한 각가지 조치와 외국도입에 의하여 수확기의 가격 하락과 단경기의 가격폭등을 방지하는데 총력을 다했다.

그동안 지속적인 저곡가정책에 따라 소비자 소득증대로 양곡에 대한 수요가 점증하여 식량 부족은 만성화되었으며, 도농 간의 소득격차 심화 등으로 농업 문제를 재검토할 수밖에 없었다. 1967년에 시작된 제2차 경제개발 5개년계획에는 농업기반조성과 농업생산성을 높이기 위한 시책과 함께 1968년부터 대대적으로 고미가 정책으로 쌀 수매가를 인상하고 1969년 이중 맥가정책으로 이중 곡가제를 실시하기 시작하였다. 이에 따라 농민들의 증산의욕이 높아지고 맥류생산이 늘어남에 따라 쌀 소비절약도 도모하게 되었다. 1973년부터 통일벼의 개발보급으로 녹색혁명을 이루어 1975년 이후 쌀이 자급되자 1977년부터 완화되었다.

청과물의 가격정책은 양념채소류와 가공원료 농산물을 중심으로 수급과 가격 안정을 목표로 하였다. 1962년부터 고구마, 유채, 박하, 아마 등 특용작물의 가격예시제를 실시하여 농협중앙회가 운용하여 가공업체와 농민 간에 예시가격으로 계약재배 하도록 하였으나 과잉생산, 수매자금부족 등으로 소기의 성과를 거두지 못했다.

1970년부터 고추, 마늘, 참깨, 사과 등을 중심으로 비축사업을 시작하여 대상 품목을 정부가 정한 수매가격으로 생산단지를 중심으로 수매하고 부족한 경우에는 수입을 통하여 비축하였다가 단경기에는 방출하고 과잉 시에는 수출하여 가격을 안정시켰다. 비축사업은 1978년 농어촌개발공사 내에 농수산물가격안정사업단이 발족할 때까지는 농협이 담당하였다. 이와 같이 1960-80년대의 청과물의 가격정책은 농산물 가격지지보다 물가안정에 주안점을 두고 가격예시제와 가격 안정대제도 등을 실시하였으나 오래 계속되지는 못하였다.

축산물도 1970년대에 이르기까지 증산 위주의 정책이었다. 축산물 생산은 꾸준히 증가하였으나 축산 본래의 특성에 따라 주기적으로 축산물의 수급으로 인한 가격과동을 겪었다. 경제발전에 따라 소득이 상승하면서 축산물의 수요가 크게 늘어나 1976년부터는 육류를 수입하기 시작하였다. 그러나 육류가격은 불안정을 벗어나지 못하였다. 1977년 쇠고기에 대한 가격 안정대(價格安定帶)제도를 도입하여 쇠고기 값의 상한과 하한을 사전에 결정하여 하한선 이하로 하락하면 정부에서 수매하여

비축하고 상한선을 넘으면 비축량을 방출하여 가격 안정을 도모하고자 하였다. 그러나 실제 운용은 상한선을 넘을 경우 수입물량을 확대하는 결과만을 가져왔다.

우리나라 이중곡가제의 배경을 보면 고도 경제성장 과정에서 수출 주도형 공업화 전략에 따라 저임금구조의 산업인력을 확보하려는 목적에서 시행하였다. 이를 달성하는데 필수적인 주곡자급을 위하여 농민들의 식량증산을 유인할 수 있는 수매가를 인상하고 동시에 노동자들의 가계비 부담을 완화할 수 있도록 낮은 가격으로 쌀과 보리를 방출한 것이다. 이중 곡가제를 시행한 후 1969-80년에 걸쳐 수매가는 평균 생산비의 1.58배, 직접생산비의 2.66배이었다. 1974년 이후 이중미가제는 정부수매에 응하는 쌀이 모두 신품종이기 때문에 그전의 이중미가제와는 성격이 다른 신품종벼에 대한 이중미가제도가 된 것이다. 따라서 이때의 이중미가제는 식량증산을 위한 신품종 보급에 기여한 것이 사실이다.

이중곡가제는 농민들에게 증산의욕을 북돋아 농가소득을 증진시키고 주곡자급에 큰 기여를 했음에도 불구하고 장기적으로 농민들에게 쌀 단작화를 유도하여 쌀을 제외한 다른 식량작물의 생산이 오히려 줄었다는 평가를 받기도 한다. 보리의 이중곡가제는 쌀 소비를 보리가 대체하고 토지이용의 효율을 높인 것이 사실이나 쌀 소비절감을 위한 정부의 강력한 행정조치에 크게 영향을 받은 것이다. 보리의 상대가격을 낮춤에도 불구하고 보리소비가 감소하여 이중 맥가제의 한계를 보여 이는 단지 보리집산지 농가의 소득보장이라는 사회 복지적 의의를 부여하기도 한다.

양특적자가 나타나기 시작한 것은 1968년 보리의 이중 가격제를 시행하면서 수매가가 방출가보다 높아 양특적자가 시작되었다. 보리쌀과 기타잡곡은 1970년부터 적자를 기록했으나 쌀은 1974년부터 적자를 보였으며 밀가루에 대한 가격보조는 1972-76년까지 적자를 보이고 그 다음부터는 없어졌다. 1970-80년의 양곡관리사업의 요인별 결손내역을 보면 1970-75년의 6년 동안 총 결손액 중 34.2%는 양곡매출 손익, 조작비, 관리비 등 순 양곡관리 결손이다. 또 이자와 가격보조 등 금융비용이 총 결손액의 65.8%에 달하였다. 그러나 1976-80년에는 순 양곡관리 결손이 60.4%로 늘어나고 금융비용은 39.6%로 줄어들었다. 이것은 이 기간 이중곡가제가 더욱 강화되어 정부의 수매량 비중도 높아지고 방출-수매가격비율도 커졌기 때문으로 볼 수 있다.

1960-80년에 이중곡가제로 나타난 양특적자는 문제의 심각성이 표면화되지 않았다. 이중곡가제의 시행이 그간의 경제성장에 따라 농촌과 도시의 소득불균형, 식량자급을 위한 정부의 의지, 수출 증대를 위한 도시 근로자의 가계보호 등 경제 여건

의 변화에 따라 이중곡가제의 필요성이 제기 되었기 때문에 재정결손에 대한 정부 부담이 심각하지 않았다. 따라서 재원 조달 방식이 한국은행의 장기차입에 의존하였다. 그러나 한국은행으로부터 장기차입 방식은 통화량 증가에 의한 인플레이를 유발하였다.

정부의 지원으로 농민들은 주산단지, 경제작물생산 등 상업적 영농에 눈을 뜨게 되어 1967년 정부는 공업원료 예시가격제를 실시하고 「농어촌개발공사」를 발족하여 농수산물의 저장, 가공처리업무를 수행하였다. 이 시기에 경제발전에 따라 농촌의 5일 시장을 중심으로 하는 전통적인 유통경제에서 근대적 유통경제로 전환하는 여건이 조성되었다. 이 기간에 호남, 남해, 영동, 동해고속도로가 개통되고 앞서 개통된 경부고속도로와 함께 도로망이 확충되어 농산물시장출하가 대량화하자 중앙도매시장의 기능이 커지기 시작했다. 이때까지는 유사도매시장이 대부분 이를 담당하여 왔으나 대도시 도매시장 건설과 시설확충의 필요성이 커져 서울 가락동 도매시장을 비롯하여 대도시 중앙도매시장 건설이 추진되고 농수협 공판장의 도매 기능이 확충되어 유사도매시장 기능을 규제하였다.

1960-80년대 우리나라 양곡시장의 유통구조는 상인조직과 농협조직을 통한 자유거래와 정부의 관리양곡에 의한 정부관리의 이중적 체제를 가지고 있다. 그 중 상인경로의 비중이 크지만 정부의 양곡관리법에 근거한 정부관리가 양곡유통에 가장 큰 영향을 주고 양곡유통을 주도하였기 때문에 정부의 양곡관리 정책이 곧 우리나라 양곡시장의 유통정책이라 할 수 있었다. 양곡유통체계에 대한 변화는 없었으나 양곡의 유통경로는 정부경로가 과거 1965년 전체 미곡유통량에서 10.3%였으나 1979년에는 37.2%로 증가하고 상인경로는 89.4%에서 61.8%로 그 비중이 줄었다. 통일벼 수매를 우선으로 한 정부의 양곡관리정책 강화가 초래한 결과이다.

우리나라 청과물시장의 유통에서 소비지의 도매시장은 가장 중추적 역할을 하였다. 청과물도매시장은 법정도매시장과 공판장이 있으며 그 밖에 유사도매시장의 3원화 경쟁체제가 되었다. 시장점유율로 보면 농산물도매시장의 경우 유사도매시장이 가장 큰 부분을 차지하였다. 서울의 경우 1972년 중앙도매시장은 시장점유율이 15%, 농협공판장이 20%, 그리고 나머지 65%가 유사도매시장으로 추정되었다.

1960-80년 기간 우리나라 축산물은 초지조성 등 생산 여건이 불리하여 공급기반이 취약함에도 불구하고 수요의 급증에 따라 수입사료에 의존한 생산 확대가 이루어지기 시작했다. 축산물 가격 변동에 대처하기 위하여 정부는 1976년 뉴질랜드와 호주로부터 쇠고기를 수입하기 시작했다. 농산물 가격안정기금에 의한 농산물비축

품목에 닭, 돼지, 쇠고기가 포함되었고, 1980년부터 쇠고기와 돼지고기는 행정지도 가격을 폐지하였다. 쇠고기는 소매가격을 도매시장 경락가격과 연동시켜 결정하며 돼지고기는 소매가격을 지육경락가격과 산지 생돈가격과 연동시키는 연동제를 도입하였으나 바로 가격표시제로 바꾸었다. 1970년대는 이처럼 경제발전에 따라 육류의 소비량이 증대하고 이에 따라 축산물 생산기반이 구축된 시기라 할 수 있다. 돼지의 대일 수출이 활발하게 추진되면서 수출을 위하여 전업화되고 기업화된 축산으로 전환하게 되어 축산의 사육호수는 줄어들고 사육두수는 늘어나게 되었다. 그러나 축산물에 대한 장기적 수급 전망이나 거시적 농업정책과는 연계되지 않고 주산지 조성이나 복합영농 등 무분별한 전시행정으로 인해 결국 1980년대 소값 파동과 같은 뼈아픈 경험을 갖게 한 원인을 제공하기도 하였다.

1960-80년 기간 우리나라 농산물 무역정책은 1960년대 초반까지 무역정책의 정비기반을 위한 태동기를 거치면서 수입규제와 수출지원이 무역정책의 핵심이었다. 그러나 제1차 경제개발 5개년계획 이후 공산품 위주의 수출지향을 통하여 무역규모가 크게 신장하면서 농산물무역은 그 비중이 줄어들고 수입자유화에 따라 점차 개방화하게 되었다. 수출규모가 작았던 1960년대 중반까지만 해도 정부는 수출보조금제도나 수출달러에 대한 프리미엄제도 등을 통하여 직접 지원하였다. 그러나 1965년 이후에는 관세환급제도나 관세징수유예제도, 관세분할납부제도 등 관세지원과 법인세, 소득세 등 직접세 면제제도를 통하여 수출지원이 이루어졌다. 일반 수출지원에 따른 농산물 수출지원보다 직접적인 농산물 수출지원정책은 농산물 수출단지조성 수출농산물 가격보상정책, 농수산물 수출증진을 위한 제도 개선에서 보다 구체화되었다.

참 고 문 헌

- 관세청, 『무역통계연보』, 각년도.
- 김병택(2002), 『한국의 농업정책』, 한울아카데미.
- 김성훈(1980), “유통구조 및 정책의 변천”, 『한국농업의 근대화과정』, 한국농촌경제연구원.
- 농림수산부, 『농가경제조사결과 보고서』, 각년도.
- 농수산부(1978), 『한국양정사』, 농원문화사.
- 박강식(1980), “농산물무역”, 『한국농업의 근대화과정』, 한국농촌경제연구원.
- 박정근(1990), “경제발전과 농산물 유통정책”, 『상업농하의 유통전략』, 한국농축수산물유통연구원.
- 손중호(1980), 『한국농정의 발전사』, 인성출판사.
- 한국농촌경제연구원(1999), 『한국농정50년사』.
- 한국농촌경제연구원(1989), 『한국농정40년사』.
- 한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.
- 허길행(2003), “해방후 농산물시장과 유통”, 『한국농업구조의 변화와 발전』, 한국 농업·농촌 100년사 논문집 제1집, 한국농촌경제연구원.
- 황연수(2003), “이중곡가제의 평가”, 『한국농업구조의 변화와 발전』, 한국 농업·농촌100년사 논문집 제1집, 한국농촌경제연구원.

제 5 장

농업금융과 농업협동조합

제 1 절 농업금융과 자본시장

1. 농촌고리채 정리와 농업금융정책 변화

가. 농촌 고리채 정리

1960년대 초까지만 해도 우리 농촌은 고율사채가 60% 이상을 차지하여 고질적인 농촌의 질곡이 되었다. 1961년 5월 25일 군사정부는 농어촌 고리채 정리령을 공포하여 농촌의 고리채를 동결하고 6월 8일 농어촌 고리채 정리법을 제정하여 이를 정리하기 시작했다. 그해 7월 12일에 세부 절차를 규정한 시행령을 제정하여 8월 5일부터 고리채 정리작업에 들어갔다.

고리채 정리의 대상자는 1961년 5월 25일 현재 농어민으로 연 2할을 초과하는 고리부담을 지고 있던 채무자였다. 채무자 세대당 15만원(圓)을 한도로 고리채 정리담당 기관은 고리채정리위원회로 전국 23,639개소 이동위원회에서 고리채의 신고접수 및 판정사무를 담당하고 1,518개소의 시·구·읍·면위원회에서 이동위원회의 판정에 이의가 있을 경우 재심을 하도록 하였다.

이와 같은 정리방법에 따라 1961년 12월까지 농민, 1,145,120건, 어민 25,521건으로 총 1,170,671건이 신고되었고, 금액은 농민이 4,599백만원, 어민이 207백만원으로 총 4,806백만원이었다. 이중신고와 초과신고 등을 뺀 2,927백만원이 최종적으로 고리채로 판정되었다(손중호, 1980, p.136).

고리채로 판정된 금액은 농협이 이를 대위변제하였으며 채권자는 농업금융채권을 발행하여 교부하고 채무자는 농협에 채무를 상환하도록 하였다. 농업금융채권의 이율은 연리 20%, 상환기간은 1년 거치 후 4년 분할 상환이었다. 채무자는 연리 12%로 농협에 5년 균등분할상환하기로 하였다. 농협이 대위변제한 농업금융채권은 781,766건이었고, 발행액은 2,663백만원이었다.

그러나 채무자인 농민들의 상환이 순조롭게 이루어지지 않았기 때문에 농업금융채권의 상환도 순조롭게 이행되지 못하였다. 이러한 농협의 상환자원 부족액에 대하여는 정부에서 무이자로 대하 하도록 규정되어 있었다. 그러나 그 후 정부의 재정형편상 이차보상과 무이자 대하가 제대로 이루어지지 못하였다. 따라서 농협의 자기자금으로 채권 상환의 일부가 이루어졌고 결국 채권보유자들의 손실로 돌아가게 되었다. 1964년 말 농어촌고리채정리법을 개정하여 이 채권으로 정부소유주식의 구입이나 국고재산 또는 귀속재산 매입, 농협에 대한 채무변제가 가능하도록 하였다. 그 후 어느 정도 채권상환이 이루어지기는 하였으나 전체 채권 상환액에 미치지 못하여 농협이 일체지불하여 결과적으로 농협의 자금사정만 악화되었다. 그뿐만 아니라 농어촌고리채정리 사업은 농민들을 고리사채에서 해방시킨다는 본래의 목적을 제대로 이루지 못하고 농촌의 사채시장을 경색시켜 농촌의 자금 수요에 대한 공급통로가 더 어려워졌을 뿐이다. 1961년 고리채정리사업은 전통적으로 농촌사회를 지배해 온 고리사채의 고리를 끊지 못한 채 군사정부의 의욕만을 과시한 결과를 보였다. 결국 농촌의 사채문제는 농업발전에 의한 농가소득증진에 의하여 이루어질 수 있다는 교훈을 보인 것이다.

나. 농업금융정책의 변화

1960년대 초는 고리채정리사업에 의하여 농촌을 지배해 온 사채시장을 일소하고 종합농협의 발족으로 농업금융의 일원화에 의한 농업금융기관이 조성된 시기라고 할 수 있다. 농협은 농민들에게 농업신용을 공급하고 농용자재의 공급, 농산물 판매 사업을 통하여 농업생산의 효율성을 도모할 수 있기 때문이다.

정부는 1961년 12월 농업개발을 위한 정책금융을 확대하기 위하여 「재정자금운용법」을 제정 공포하였다. 따라서 그간 다양한 정책자금의 재원에 따라 대출기간이나 이자율 등 융자 조건이 다른 정책자금을 모두 동일하게 하여 정책자금의 운용이 효율적으로 이루어지도록 하였다. 재정자금의 이자율은 융자기간에 따라 1년 이내의 단기자금은 연 10%, 2-5년의 중기자금은 연 9%, 농업개발자금이나 농업시설자금 등

5년 이상의 장기자금은 연 8%로 하여 용자기간이 길수록 이자율을 낮게 하였다.

1962년부터는 농사자금의 용자에 처음으로 예산용자제를 도입하였다. 이것은 농사자금을 시기별로나 용도별로 적기에 방출하기 위한 것이다. 또한 농가가 특정목적을 위하여 자금을 차입한 후에 당초의 목적 이외에 사용되는 농가자금 이용의 혼합성(fungibility)을 방지하기 위하여 현물용자제도를 마련하였다. 용자금의 회수에도 경제사업과 연결하여 자금의 효율을 높이는 등 자금의 합리적 관리에 힘을 썼다(손종호, 1980, p.142).

1965년과 1966년에는 안정된 농가를 조성하기 위하여 안정농가조성자금, 영세농가조성자금 등 새로운 자금용자제도를 발전시켰다. 즉 1965년 75만 호의 5-10단보 농가계층에서 1만호를 선정하여 호당 평균 10만원 정도의 중기 시설 자금과 단기 운영자금을 용자하였다. 이 자금은 대부분 개간(53.0%), 가축구입(22.0%), 영농자재구입(15.0%), 나머지는 영농시설 확대에 사용되었다.

이 사업은 1967년부터 정부의 농업정책 방향이 주산단지 조성사업으로 전환되어 적지적산, 수출을 위한 공업원료 농산물을 목적으로 1966년 24개 품목 367개 지구를 지정하였으며 1967년에는 317개 지구로 감소하였다. 주산지조성자금의 용자실적은 1968년 4월 말 현재 13억 3500만원이었고, 용자조건은 연 9%의 금리와 신용대출과 담보대출로 구분하여 채권을 보전하였다. 1968년부터는 생계농 위주의 식량작물에서 경제작물 증산을 통한 상업적 영농으로 탈바꿈하기 위하여 제1차 농어민소득증대 특별사업(1968-71)으로 확대되었다. 따라서 농어민 소득증대 특별사업지원 자금이 공급되어 경제작물과 축산 분야 등 총 90개 단지에 43개 품목, 참여 농가는 전체 농민의 16.5%인 41만호로 투입자금은 4개년에 총 452억원으로 생산자금은 물론 중기시설자금을 크게 확대하여 공급하였다.

이 과정에서 정부는 1968년에 부족한 중장기 농업개발자금의 공급을 크게 확대하기 위하여 이차보상 제도를 도입하였다. 즉 농협에서 조달한 자체자금을 중장기 저리의 농업개발자금으로 공급하고 농협의 조달금리와 저리의 공급금리의 차이를 정부가 보상해 주는 것이다. 이것은 정부의 농업정책 추진에 따라 늘어나는 중장기 농업개발 자금의 수요를 충족시키기 위하여 농협이 조달한 예수금을 저리의 중장기 농업자금으로 공급하고 농협조달금리와 차이를 발생하게 되는 이자의 역마진을 정부가 직접 보상해 주는 것이다. 1968년에 실시된 이차보상은 농협이 자체자금에서 14억 2,700만원을 저리의 중장기 개발자금으로 공급하고 이에 대한 농협의 자체자금 조달금리와 차이에서 총 4,900만원의 이자율의 차이가 발생하였다. 이 역마

진 4,900만원을 정부가 농협에 전액 보상한 것이다(한국농정 50년사, 1999, p.874).

농협이 농업금융을 전담하는 기관으로서 기본적인 여건을 갖춘 것은 1968년부터 시작된 이동조합의 면 단위 합병계획과 이를 통하여 1969년에 도입하기 시작한 상호금융제도이다. 농민조합간의 호혜금융으로 시작된 단위조합의 상호금융은 조합금융으로서 은행 업무를 수행하는 농협중앙회의 신용업무와 다르다. 단위조합의 상호금융은 1972년 「신용협동조합법」 제정에 법적 근거를 둔 제2금융권으로 상호금융의 예수금 이자율이나 대출금 이자율이 시중은행에 비하여 높은 자등이자율 정책을 사용하였다. 1970년대 빠르게 성장한 단위조합의 상호금융은 1973년에 예금은행 총예수금의 1.6%에 불과하였다. 1979년에는 6.0%로 그 비중이 커져 농촌을 그동안 지배해 왔던 사채시장 의존율을 줄이는 데 기여를 한 것이다(김영철, 1999, p.253).

한편, 1970년부터 실시한 농지담보 용자제도와 1971년에 시작된 농어민 신용보증 제도가 중요한 농업금융정책의 변화라 할 수 있다. 그동안 농지개혁 이후에 농지담보가 제한적이었다. 농지담보용자제도는 농촌의 여건에서 담보할 수 있는 농지에 대하여 1966년에 마련된 「농지담보법」을 근거로 1970년부터 농지이외에도 담보 능력이 없는 농민들에게 농지를 담보로 할 수 있는 농지담보제도가 시행되었다. 또 1972년에는 담보 능력이 부족하여 자금차입이 어려운 영세농민을 위하여 「농림수산업자 신용보증법」을 도입하였다. 이것은 금융기관으로부터 사업자금을 용자하고자 하는 영세농민들의 신용을 보증하여 자금을 원활하게 운용할 수 있도록 하여 금융 측면에서 농업정책의 실현 효율을 높이고자 한 것이다.

「농림수산업자 신용보증법」에 의하여 이를 시행할 수 있는 기관은 농협중앙회와 단위농협, 축협중앙회와 회원조합, 그리고 수협중앙회와 회원조합으로 제한되었다. 기금은 정부출연금, 농수산단체출연금, 금융기관 출연금, 기금운용수익 등으로 조달하였다. 이중 정부의 기금출연 비율이 높고 안정적인 기금운용에 따라 지속적으로 기금운용수익이 높아졌다. 용도별 보증은 1970년대 중반까지는 농업인구 감소에 따라 농기계의 구입이 늘었기 때문에 농업기기 구입의 비중이 높았다. 그러나 1970년대 후반에는 농사자금 및 축산자금을 위한 보증이 높아졌다.

농업금융정책에서 논란이 많았던 문제 중의 하나가 용자절차의 간소화이다. 1970년대 농업생산자금 공급에 관한 대출절차나 수속이 간소화되기 시작했다. 1976년에는 지금까지 시행되었던 연대보증인 제도에서 농가신용조사를 기초로 한 무담보 신용대출제도를 도입하였다. 또 용자에 필요한 서류를 간소화하고 농가당 신용대출 한도제를 도입하여 농업금융비용을 감소시키기 위하여 노력하였다(한국농정50년사, 1999, p.888).

농업개발자금은 장기, 저리라는 자금의 특성에 따라 공급이 제한되었다. 그러나 1968년 농어민 소득증대 특별사업 이후 농업개발자금의 공급확대를 위해 여러 가지 제도적 뒷받침이 있었다. 그 중의 하나가 이차보상제도이며 1968년부터 농림수산부 훈령에 의거하여 실시되었으나 이차보상규모가 커짐에 따라 자금 조달에 어려움이 있었다. 따라서 1977년부터는 중장기 농업자금의 합리적인 조달을 위하여 정부예산에서 일정 규모의 재정자금이나 기타기금, 한은차입금을 농협이 대출받아서 대차자금에 일정률의 농협자금을 합하여 농업개발자금을 공급하는 통합자금방식에 의한 농업개발자금계정의 설치, 운영이었다. 이 자금계정은 자금 지원 방식도 종래 품목의 단위당 단가적용방식에서 농가 단위의 기간작목을 중심으로 한 중장기 영농계획 중심의 종합개발금융방식으로 바꾸어 1978년부터 중장기 농업자금의 용자규모가 대폭 증가하였다.

1970년대 농업금융정책은 농업개발자금을 다양화하고 특정 분야에 대한 전문화를 위하여 기금화하였다. 농업개발을 위한 농업기계화 자금, 축산진흥자금, 종합개발자금계정 등 특정 목적을 위하여 기금을 설치하여 집중적으로 지원하는 방식이었다(김영철, 1999, p.259). 종합개발자금계정은 1978년 정부의 「종합개발자금 계정 운영요강」에 의하여 농협에 설치하여 농협의 새마을 소득종합개발사업만을 지원 대상으로 하고 협동조합의 지도금융을 강화하여 농협의 재량권을 최대한으로 둔 것이다.

축산진흥기금은 가축개량, 증식, 낙농진흥, 목야조성 등 용자를 목적으로 1974년 「축산법」 규정에 의하여 정부보조금, 한국 마사회 납입금, 차입금, 수입축산물 판매 수입 납입금과 기금운용수익금 등을 재원으로 조성한 기금이며 농협의 축산 분야 중장기 농업개발자금을 통합하여 전문화시킨 것이다. 그 운영은 1978년 축산진흥회의 발족에 따라 농협에서 축협으로 이관되었다. 그러나 1981년 축산진흥회와 농협의 축산 부문이 통합하여 구성된 축협의 설립으로 농림수산부의 관리하에 축협이 운영하였다.

1980년 6월에 설립된 「농업기계화촉진기금」은 이농현상으로 부족한 농촌 노동력을 대체할 수 있는 농기계의 농촌보급을 촉진하기 위하여 설치하였다. 이 기금에 따라 농업기계화 자금을 공급할 경우에는 농협자금과 통합하여 공급하도록 되어 있었다. 1980년 11월에는 기부재산을 재원으로 하여 「농어민 후계자 육성기금」을 설치하여 농어촌에 정착하여 농업에 종사할 의욕이 있는 청소년들에게 일반 농업자금과 축산자금만이 아니라 과수나 특작을 위한 자금도 장기저리를 지원할 수 있게 되었다.

이와 같이 1960-80년의 농업금융정책은 1960년대 농업금융기반 조성기를 거쳐서

1970년대의 농협 조합금융을 중심으로 한 농업금융정책 강화기에 농업금융정책이 본궤도에 오르게 된 것이다.

2. 농업금융구조의 변화

가. 경제발전과 농업금융구조 변화

우리나라는 1960-80년에 수출주도형 공업화에 의한 고도성장 과정에서 농업은 토지나 노동과 같은 전통적인 자급적 농업 자원에서 비료, 농약, 농기구 등 근대적 투입물에 의한 기술 위주의 농업으로 변화하면서 농민들은 시장에서 투입물을 구입하여야 하고 이를 위한 농사자금 수요는 점점 커져 갔다. 1960년대 이전 자원 위주의 농업에서는 자연재해에 노출되어 있기 때문에 흉수나 한발 등에 의하여 흉년이 들면 생계자금이 부족하여 농가부채의 성격이 가계나 생활을 위한 자금 수요였다. 그러나 시장경제 위주의 농업으로 변모함에 따라 농사자금을 위한 농가부채로 그 성격이 바뀌게 되었다.

또한 경제발전에 따라 산업구조가 변화하여 농업의 비중이 점차 줄어들게 되면서 전체 금융기관의 대출금 중에서 농업자금 대출금은 비록 그 절대액은 경제규모의 성장에 따라 커졌으나 그 비중은 크게 줄어들었다. 전금융기관의 총 대출액에서 농업자금의 비중은 1960년에는 47.6%에서 1970년에는 9.85%로 격감했으며 1978년에는 7.19%로 줄어들었다. 이것은 1960년 GNP중에서 차지하는 농업 부문의 비중이 42.2%에서 1970년에는 28.7%, 1980년에는 14.4%로 줄어든 것을 보면 당연한 결과라고 할 수 있다. 그러나 종합농협이 발족된 후 농업금융의 전담기관인 농협의 농업자금 공급도 농업정책개발과 관련된 중장기 자금대출금이 농협의 농업자금대출금에서 차지하는 비중은 1960-80년에 비약적으로 증가하였다. <표 5-1>에서 1960년에는 47.02%에서 1970년에는 66.93%, 1979년에는 77.22%로 증가하여 이 기간에 농업발전을 위한 정책자금의 비중이 커졌음을 알 수 있다.

이와 같이 농업정책 자금의 주공급원인 농협자금의 공급원천은 1960년대 초기에는 정부나 한은 차입금으로 충당하였다. 그러나 농협이 제자리를 잡으면서 점차 농협 자체의 예금으로 충당할 수 있게 되었다.

<표 5-2>에서 일반은행 총예금중 농협자금조달이 차지하는 비중은 1961년 14%, 총 농협자금조달 중 농협예금이 차지하는 비중이 20%였으나 1970년에는 각각 12%와 49%, 1979년에는 10%와 57%로 달라졌다. 전 금융기관 총예금에서 농협예금이

차지하는 비중이 낮아지기는 하였으나 별로 크게 낮아진 것은 아니다. 그러나 농협 예금이 농협 총 자금 조달액 중에서 차지하는 비중이 크게 높아진 사실은 특기할 만 하다. 이것은 1970년대 이후 농협 단위조합의 상호금융이 급신장하여 농촌저축이 빠르게 증대한 결과로 볼 수 있다. 따라서 1950년대 농촌의 금융시장이 사채시장 의존도가 80%를 넘었으나 점차 개선되어 1960-80년에 양적인 측면에서는 제도권 금융의 확대가 빠르게 이루어진 것이다.

이러한 배경에는 경제의 고도성장과 농업경제의 변화에 따라 농업금융의 제도적 준비를 마치고 종합농협으로 신용, 경제, 지도사업을 통하여 정부의 농업개발정책을 효율적으로 수행할 수 있도록 금융제도가 확립될 수 있었기 때문이다.

<표 5-1> 금융기관 농업자금 지급액

단위: 백만원

구 분	전금융기관		농 협		
	총대출액	농업자금 ¹⁾	총대출액	농업자금 ²⁾ (A)	A중에서 중장기자금
1959	18,267	8,215	8,962	8,170	4,333
1960	24,221	11,536	12,842	11,484	5,400
1961	32,401	16,471	17,147	16,410	6,525
1962	42,691	17,239	18,610	17,118	7,582
1963	48,951	16,009	19,703	18,224	8,749
1964	53,032	17,222	23,139	20,795	8,907
1965	72,063	18,625	23,259	21,717	9,723
1966	102,704	21,796	27,107	24,631	12,913
1967	171,780	26,151	34,377	29,249	16,112
1968	331,216	38,991	52,814	43,698	18,840
1969	562,975	63,770	84,413	64,131	25,970
1970	722,446	75,885	105,360	77,297	51,735
1971	919,522	90,610	123,068	88,265	60,879
1972	1,198,016	113,906	148,245	107,059	64,190
1973	1,587,508	133,642	164,401	117,258	76,659
1974	2,427,752	173,857	252,149	186,849	97,732
1975	2,905,542	206,470	284,106	217,432	136,181
1976	3,724,889	253,858	361,631	278,586	178,296
1977	4,708,983	347,307	461,092	367,762	229,308
1978	6,608,997	474,977	643,168	543,352	372,713
1979	-	-	876,361	724,165	559,171

주: 1) 전금융기관의 농업자금은 농업+임업+수렵업+별목업.

2) 농협농업자금은 조합육성자금, 농산물 수출및 무역, 금융, 농촌주택개량자금 포함됨.

자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 1958-1979.

농협중앙회, 『대출금최고기준액보고』, 1971-1979.

<표 5-2> 농업협동조합 예수금 추이

단위: 백만원

구 분	(A) 농협예금 (중앙회 및 시군조합)	(B) 총농협 자금조달	(C) 일반은행 총예금	비 율	
				A/C	A/B
1961	3,471	16,751	24,700	0.14	0.20
1962	4,250	22,300	39,100	0.10	0.19
1963	5,673	27,228	39,000	0.14	0.20
1964	6,451	30,439	43,100	0.14	0.21
1965	10,641	43,464	78,500	0.13	0.24
1966	20,947	61,715	120,900	0.17	0.33
1967	27,773	73,709	205,900	0.13	0.37
1968	46,783	103,407	373,100	0.12	0.45
1969	75,901	158,754	619,200	0.12	0.47
1970	95,644	192,763	789,700	0.12	0.49
1971	109,178	178,290	997,600	0.10	0.61
1972	133,156	219,788	1,323,900	0.10	0.60
1973	169,972	277,702	1,753,600	0.09	0.61
1974	217,438	419,138	2,107,500	0.10	0.51
1975	260,305	484,636	2,779,200	0.09	0.53
1976	359,070	614,044	3,688,100	0.09	0.58
1977	478,401	802,318	5,336,300	0.08	0.59
1978	681,112	1,180,741	7,587,400	0.08	0.57
1979	1,003,620	1,730,829	9,782,700	0.10	0.57

자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 1958-1979.
농협중앙회, 1971-1979.

나. 농가의 차입과 상환구조 변화

농업금융구조를 질적으로 파악하기 위해서는 농업의 생산 과정에서 나타나는 농가의 금융현실을 보아야 한다. 우리나라의 소농구조에서 농가소득이 낮고 농업생산의 계절성이나 시장에서의 불확실성에 따라 농가의 자금 수요가 나타나기 때문에 농가의 차입구조와 이에 대한 상환구조를 보아야 한다. 특히 1960-80년 기간 경제발전 과정에서 농가의 자금에 대한 차입과 상환의 특성이 무엇인지 파악해야 한다.

1960-80년 기간 우리나라 대부분의 농가는 소요되는 자금을 차입에 의하여 충당하였다. 농협조사부의 『농가신용조사결과보고서』에 의하면 1965-79년의 평균 차입 농가의 비율은 거의 90% 수준을 나타내고 경지규모별 차입농가의 비율을 보면, 경지규모가 0.5ha 미만이나 2.0ha 이상인 영세농과 대농의 차입비율이 상대적으로 낮고 1.0-2.0ha인 소농과 중농계층 농가의 차입비율이 높은 것으로 나타났다.

농가소득과 농가차입금을 비교해 보면 1965년 15.7%에서 1979년 25.9%로 상승경향을 보이며 영세농과 소농계층은 각각 22.0%와 23.1%로 높았다. 그러나 중농과 대농은 각각 16.8%와 15.4%로 낮아 소득수준이 높으면 농가소득 중 차입금의 비율이 낮아진 것으로 나타났다(김영철, 1980, p.388).

농가의 재무구조를 평가하는 기준이 되는 농가자산과 차입금의 비율은 1965-79년의 연평균 비율이 3.0%이며 경지규모가 커짐에 따라 자산과 차입금의 비율은 낮아졌으며 1965-79년에 별다른 변동은 없이 안정적이다. 앞서 농가소득이 높아지면서 차입금이 늘어났으나 농가자산과 차입금은 안정적인 추세를 보인다는 사실은 농가차입금의 건전성을 보여 이 기간 농가부채문제는 심각한 상황이 아니라는 사실을 알 수 있다.

<표 5-3> 차입농가비율

단위: ha

구 분	평 균	경 지 규 모				
		-0.5	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0-
1965	90.8	88.8	91.7	92.9	90.8	89.6
1971	75.7	70.4	76.1	79.4	-	76.9
1976	79.2	68.0	82.9	79.8	82.4	81.4
1978	85.3	84.8	88.4	83.1	87.5	78.8
1979	88.8	85.6	91.5	89.8	86.7	86.4

자료: 농협중앙회 조사부, 『농업신용조사보고서』 및 『농가신용조사결과보고서』, 각년도.

<표 5-4> 농가자산과 차입금의 비율

단위: %

구 분	평 균	경 지 규 모				
		-0.5	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0-
1965	3.4	4.9	4.8	3.3	2.5	1.9
1971	2.8	3.3	3.0	-	2.6	1.9
1976	2.2	3.2	3.0	2.1	1.9	2.0
1978	3.1	5.1	3.7	3.1	2.5	1.9
1979	3.7	6.5	5.1	3.5	3.0	1.9
연평균	3.0	4.6	3.9	3.0	2.5	1.9
표준편차	0.47	1.23	0.88	0.53	0.35	0.04

자료: 농협중앙회조사부, 『농가신용조사보고』 각년도.

<표 5-5> 차입처별 농가차입금

단위: %

구 분	공 공 채			사 채	
	비 율	농 협	기타금융기관	비 율	계
1960 ¹⁾	42.0	42.0	-	58.0	2.0
1964 ²⁾	26.7	23.0	3.7	73.3	3.8
1971	27.2	26.2	1.0	72.8	4.8
1975	35.2	34.2	1.0	64.8	4.2
1977	59.4	58.4	1.0	40.6	3.0
1978	60.2	58.8	-	39.8	1.0

주: 1) 농협조사부, 『한국농업의 분석』, 1963, p.153.

2) 농협조사부, 『농업신용조사보고서』, 1964-78.

자료: 김영철(1980), “농업금융구조의 변천”, 『한국농업의 근대화과정』, p.392.

<표 5-6> 용도별 농가차입금(호당 평균 기준)

단위: %

년 도	생산적 지출			비생산적지출		합 계
	소 계 ⁵⁾	농업경영비	농업자본적지출	소 계 ⁵⁾	가계비	
1956 ¹⁾	11.2	(-)	(-)	88.8	(43.1)	100
1957 ¹⁾	19.3	(-)	(-)	80.7	(43.5)	100
1960 ²⁾	45.2	(-)	(-)	54.8	(38.6)	100
1962 ³⁾	44.4	(-)	(-)	55.6	(28.7)	100
1964 ³⁾	42.4	(23.7)	(18.7)	57.6	(36.2)	100
1966	36.6	(17.0)	(14.7)	63.4	(15.9)	100
1968	47.8	(17.8)	(21.6)	52.2	(15.2)	100
1971 ⁴⁾	48.5	(18.1)	(30.4)	51.5	(34.9)	100
1973	56.2	(25.9)	(28.7)	43.8	(17.0)	100
1975 ⁴⁾	57.6	(26.7)	(30.9)	42.4	(20.2)	100
1977 ⁴⁾	67.6	(29.8)	(37.8)	32.4	(14.7)	100
1978 ⁴⁾	64.0	(25.5)	(38.4)	36.0	(16.1)	100

주: 1) 김준보, “최근의 농촌실태”, 『재정』, 5권 9호 및 6권 6호.

2) 농협중앙회 조사부, 『한국농업의 분석』, 1963, p. 154.

3) 62, 66, 68, 73년은 농수산부, 『농가경제결과 보고서』.

4) 농협중앙회 조사부, 『농가신용 실태조사보고서』.

5) 연도말 농가부채를 기준으로 함.

자료: 김영철(1980), “농업금융구조의 변천”, 『한국농업의 근대화과정』, p.426.

농가의 차입처는 제도금융시장인 농협 기타 금융기관 등 공공채시장과 계와 같은 사채시장으로 나눌 수 있다.

1950년대의 차입금은 대부분 80% 이상을 사채시장에 의존하였다. 1960년 사채시장 의존율은 60.0%에서 1964년 73.3%로 높아졌다가 1971년 72.8%에서 점차 내려가기 시작하여 1978년에는 39.8%로 낮아졌다. 사채시장에서 비교적 높은 비중을 차지하던 계에 의한 차입은 점차 낮아지고 있다. 공공채의 비중은 1960년 42.0%에서 1975년까지는 35.2%로 낮아졌으나 1977년 59.4%, 1978년 60.2%로 차츰 사채시장을 대체하기 시작했다.

농가에서 차입금을 어디에 쓰느냐가 중요하다. 용도별 차입금은 농업경영비나 자본적 지출과 같은 생산적 지출과 가계비에 지출하는 등 비생산적 지출로 크게 나눌 수 있다. 1960-80년의 농가의 차입금 용도를 보면 1960년대 이전 80% 이상을 비생산적 지출에 쓴 것과는 달리 생산적 지출에 쓰이는 비중이 점차 커졌다. 1960년에는 비생산적 지출이 54.8%로 생산적 지출 45.2%보다 더 비중이 컸으나 1971년에는 생산적 지출이 48.5%로 약간 높아졌고 비생산적 지출은 51.5%로 약간 낮아졌다. 그러나 1978년에는 생산적 지출에 쓰인 차입금이 전체 차입금의 64.0%를 차지하고 비생산적 지출에 36.0%를 써서 1970년대 이후 농가 차입금은 생산적 지출에 더 큰 비중을 차지하게 되었다. 생산적 지출은 농업경영비와 농업 자본적 지출로 나뉘었는데 농업경영비에 지출한 비중은 1964년 23.7%에서 1978년 25.5%로 비슷한 비율을 보였다. 그러나 농업 자본적 지출은 1964년 농업경영비 지출보다 적은 18.7%에서 1978년 38.4%로 상승했을 뿐만 아니라 농업경영비 지출보다 더 큰 비중을 차지하여 1960-80년 기간 농가차입금이 농업 자본적 지출에 점차 쓰여 졌다는 사실을 알 수 있다.

비생산적 지출에서도 1960년에는 가계비 지출의 비중이 38.6%에서 1971년 34.9%로 약간 낮아졌으나 이후에는 급격하게 낮아져서 1978년에는 가계비 지출이 16.1%에 불과했다.

농가 차입금의 용도가 농가의 경지규모별로 어떻게 다른가를 보면 영세농과 소농이 대농에 비하여 생산적 지출의 비중이 더 빠르게 커졌다. <표 5-7>에서 1960년 영세농은 생산적 지출의 비중이 37.7%에서 1970년 39.7%, 1978년 61.7%로 상승하였고 소농은 1960년 40.7%에서 1970년 40.7%, 1978년 64.2%로 상승하였다. 그러나 대농은 1960년 69.5%에서 1970년 68.1%, 1978년 72.0%로 별로 변동이 없었다.

비생산적 지출도 영세농과 소농의 경우 대농에 비하여 그 감소속도가 빠른 것을 알 수 있다. 1960년 영세농과 소농은 각각 62.3%와 59.3%에서 1970년 60.3%와 59.3%, 1978년에는 38.3%와 35.8%로 크게 감소하였다. 그러나 대농은 1960년 30.5%에서 1970년 31.9%, 1978년 28.0%로 비록 영세농이나 소농보다 비생산적 지출의 비중은

<표 5-7> 경지구모별, 연도별 농가차입금의 용도

단위: %

구 분	생산적 지출			비생산적 지출		
	영세농	소 농	대 농	영세농	소 농	대 농
1956	32.9	43.7	62.1	67.1(46.3)	56.3(38.8)	37.9(20.3)
1960	37.7	40.7	69.5	62.3(48.5)	59.3(39.5)	30.5(26.5)
1964	34.0	40.7	58.8	66.0(43.7)	59.3(38.4)	41.2(22.0)
1970	39.7	40.7	68.1	60.3(50.6)	59.3(39.5)	31.9(24.9)
1975	53.1	51.1	71.6	46.9(24.7)	48.9(22.1)	28.4(14.5)
1977	62.5	67.0	75.2	37.5(16.5)	33.0(15.6)	24.8(12.2)
1978	61.7	64.2	72.0	38.3(16.8)	35.8(17.7)	28.0(14.2)

주: ()는 차입금의 가계비지출 비율.

자료: 김영철(1980), "농업금융구조의 변천", 『한국농업의 근대화과정』, p.396.

<표 5-8> 농가 차입금의 상환율¹⁾

년 도	사 채	공공채	합 계
1965	61.0	56.5	59.8
1976	67.7	53.5	62.3
1979	70.3	62.9	67.2

1) 상환율 = $\frac{\text{년도중 실제상환 원리금}}{\text{년도중요 상환원리금}}$

자료: 김영철(1980), "농업금융구조의 변천", 『한국농업의 근대화과정』, p.406.

낮으나 1960-80년에 크게 변화를 보이지 않았다.

이상의 농업생산 과정에서 농가차입금의 구조를 보면 1960-80년 기간 우리나라 농가는 비록 소농의 특성을 갖고 있으나 금융구조면에서 경제발전예 따라 제도적 금융권으로 들어오기 시작했다. 그뿐만 아니라 비교적 건전한 방향으로 개선되었다.

그러나 농가의 농업자금 차입구조만이 아니라 차입한 자금의 상환문제가 농업금융에서 중요하다. 1960-80년 기간 농업금융구조의 개선은 이 기간 농가의 자금상환상태에 의하여 평가할 수 있다. 농가차입금의 상환율을 보면 1965년의 59.8%에서 1976년 62.3%, 1979년의 67.2%로 상환율이 높아지고 있다. 사채와 공공채의 상환율은 공공채보다 사채의 상환율이 더 높아 농가가 이자율이 높은 사채의 상환을 우선한 것을 알 수 있다.

경지규모별 농가차입금의 상환율은 영세농보다 중농의 상환율이 높고 대농의 상환율이 낮은 것으로 나타나 있다. 특히 1.0-1.5ha인 중농의 상환율이 다른 규모의 농가에 비하여 1965년에도 가장 높은 63.7%를 보였으며 1979년에는 76.0%로 가장 높은 상승률을 보였다. 그러나 2.5ha 이상의 대농은 1965년 56.3%에서 1976년 50.4%로 오히려 상환율이 줄었다.

농가의 차입자금의 상환이 어떤 자원으로 이루어지는가를 보면 농축산물 판매에 의한 상환이 1965년의 72.6%에서 1978년의 85.8%로 점차 늘어나고 자산매각은 1965년 7.8%에서 1978년 0.5%로 줄었다. 차입에 의한 상환도 1965년 12.7%에서 1978년 6.5%로 줄어 자산매각이나 차입에 의한 상환 등 불건전한 상환이 줄어들었다. 또한 농축산물 판매에 의한 상환이 늘어 1960-80년의 농가의 금융구조는 농가차입구조나 농가상환구조 양면에서 볼 때 개선되고 있음을 알 수 있다.

<표 5-9> 경지규모별 농가차입금의 상환율

단위: %

구 분	-0.5ha	0.5-1.0ha	1.0-1.5ha	1.5-2.0ha	2.0-2.5ha	2.5ha-
1965	55.5	62.3	63.7	52.6	52.8	56.3
1976	56.9	58.9	67.2	58.4	52.8	50.4
1979	58.8	63.1	76.0	59.9	55.7	-

자료: 김영철(1980), "농업금융구조의 변천", 『한국농업의 근대화과정』, p.406.

<표 5-10> 연도별 차입금 상환자원

단위: %

구 분	1965	1971	1976	1978
농축산물 판매	72.6	73.6	73.6	85.8
자산매각	7.8	19.0	6.1	0.5
농외사업수입	-	3.7	1.1	2.5
노 임	2.4	0.7	2.2	1.3
차입금	12.7	1.1	11.4	6.5
기 타	4.5	1.9	5.6	3.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 김영철(1980), "농업금융구조의 변천", 『한국농업의 근대화과정』, p.407.

3. 농업정책금융의 변화와 농가부채 문제

가. 농업정책금융의 변화

농업정책금융은 농업정책 목표를 달성하기 위하여 정부가 금융자금을 농가나 농업 관련 단체에 공급하여 농업발전을 도모하는 선별적 금융정책수단이다. 따라서 일반금융에 비하여 장기적이고 저이자율 등의 조건으로 인하여 일반금융이나 조합금융으로 지원하기 어려운 분야를 대상으로 지원하는 것이다.

1960년대는 우리나라 농업이 자원위주에서 기술 위주로 변모하는 시기이기 때문에 비료, 농약, 농기구 등 농용자재에 대한 수요가 점차 늘어가고 농사자금을 위한 단기자금이 농업정책자금에서 중요한 부분을 차지하였다. 그러나 1970년대 이후 정부의 농업개발정책에 따라 중장기 농업정책 자금의 비중이 점차 확대되었다. 1960년대에 큰 비중을 차지한 단기자금 중 영농자금의 비중이 컸고, 농협의 농업자금 공급 능력이 높지 않았기 때문에 사채에 의한 농업금융의 비중이 지배적이었다. 따라서 농협을 통하여 공급되는 낮은 이율의 단기자금은 영농자금에서 중요한 비중을 차지하였으며 비료나 농약과 같은 농용자재의 외상공급도 중요한 현물금융이었다. 이러한 단기 영농자금의 확대는 농가의 사채의존율을 낮출 뿐만 아니라 새로운 농용자재의 확대로 자원 위주의 농업에서 기술 위주의 농업으로 전환하는 데 중요한 역할을 수행한 것도 사실이다.

1970년대 이후 농업 부문 정책자금의 공급은 특히 1970년대 중반 이후 크게 늘었으며 여전히 단기자금에서는 영농자금의 비중이 크고 증가속도도 컸다. 수출지원이나

<표 5-11> 농업정책자금 공급 추이

단위: 억원

구 분	1965	1970	1975	1980
단기농업정책자금(A)	71	286	922	3,450
영농자금(B)	27	107	186	3,348
중장기농업정책자금(C)	38	108	464	2,686
합계(D)	109	394	1,368	6,136
B/A	38	37	20	97
A/D	65.1	72.5	67.4	56.2
C/D	34.9	27.4	32.6	43.8

자료: 한국농촌경제연구원(1999), 『한국농정50년사』, p.885.

<표 5-12> 농업 부문 정책자금 사업별 공급현황

단위: 억원

구 분		1971	1975	1980
단 기 자 금	영농자금	110	186	3,348
	수출지원	226	566	981
	농산물유통	13	18	47
	소 계	349	770	4,376
증장기 자 금	용수개발	35	55	107
	농업기계화	-	138	948
	농업개발	69	231	342
	농촌주택	-	-	835
	후계자육성	-	-	-
	농업시설	97	116	135
	기 타	-	-	-
소 계	201	540	2,367	
합 계	550	1,310	6,743	

자료: 농협중앙회.

<표 5-13> 재원별 농업정책자금 지원 현황

단위: 억원

구 분		1971	1975	1980
단 기 자 금	농협자금	87	284	1,653
	한은차입금	249	468	2,046
	농한기금	13	18	47
	상호금융	-	-	630
	소 계	349	770	4,376
증장기 자 금	농협자금	69	264	972
	재정자금	132	139	521
	국민투자기금	-	109	231
	차관기금	-	28	67
	농업기계화자금	-	-	200
	주택자금	-	-	376
소 계	201	540	2,367	
합계	550	1310	6,743	
총농협자금		156	548	3,255
정책자금중 농협자금 비중(%)		28.4	41.8	48.3

자료: 농협중앙회.

농산물 유통부문에 대한 단기자금의 공급도 늘어났으나 그 비중은 미비하였다. 중장기 정책자금으로 용수개발, 농업개발, 농업시설 부문만이 아니라 1970년대 중반 이후에는 농업기계화, 농촌주택자금에 대한 공급이 이루어지기도 하였다.

농업 부문 정책자금의 재원별 지원 현황을 보면 1970년대 중반까지만 해도 단기자금의 경우에는 한은 차입금이 대부분을 차지하였고 중장기 자금의 경우에는 재정자금이 비교적 큰 부분을 차지하였다. 농협자금이 총정책자금에서 차지하는 비율이 1971년에 28.4%에 불과했으나 1975년에는 41.8%, 1980년에는 48.3%로 상승하였다. 특히 1970년대 중반 이후 농협의 상호금융이 크게 활성화되었고, 농협의 경영 안정기반이 구축되어 농업정책자금중 농협자금의 비율이 높아지기 시작한 것이다.

1970년대 정부의 농업개발 계획의 추진에 따라 농업금융이 강화되었고 이를 위하여 정책금융자금의 조달원천이 다원화되고 지원분야도 다양화하였다. 농업정책금융은 단기자금에서 농한기금, 중장기 자금에서 국민투자기금, 농업기계화추진기금, 국민주택기금 등으로 다양해지고 차관자금도 도입하게 되었다.

1960-80년의 정책금융의 특성을 보면 1960년대 초기에는 주로 단기성 농업자금을 공급하였으나, 1960년대 중반 이후 중장기성 농업자금의 공급이 증대하였다. 주로 한국은행의 차입금이나 정부자금에 의존하던 조달 방법도 농협예수금을 위주로 다양한 재원을 이용하여 공급하였다. 1970년대까지는 용자대상이 주로 미백생산을 중심으로 일반 농가에게 자금 공급이 이루어졌으나 1970년대 중반 이후에는 부업단지나 종합개발사업 지구 등에 과수, 채소, 축산, 잠업 등 특화 분야에 자금 공급이 확대되었다.

특히 중장기 자금은 이차보상방식에 의하여 공급되었다. 그러나 예산반영이 제대로 안되어 농업개발자금을 통합자금방식으로 전환하고 기금 또는 계정을 설정하여 기능별로 전문화하게 되었다.

나. 농가부채문제

1960-80년 기간 우리나라 농가경제의 변화는 앞서 본 바와 같이 1960년에서 1970년 중반을 전환점으로 상당한 변화를 보인다. 경제성장에 따라 농촌경제도 시장경제에 편입되어 농가경제가 활성화되고 종합농협의 기능이 어느 정도 안정화되어 농업금융도 제도금융이 자리를 잡아갔다. 1975년에는 일시적이거나 농가소득이 도시근로자 소득을 앞질렀고, 1980년대에는 농외소득의 비중이 30%를 넘어 농업소득 위주의 농가경제가 공업화의 영향을 받아 미백 위주의 생산에서 다양화하기 시작했

다. 1970년대 중반까지는 사채시장에서 농가부채의 60% 이상을 조달했으나 농협의 상호금융이 활성화되면서 사채시장의 영향이 줄어들기 시작했다. 농가부채에서 비생산 자금의 비중이 줄어들고 생산자금의 비중이 커가 과거의 생계비 위주의 고리사채보다 농업생산에 의한 부채가 제도 금융권 내에 정착하기 시작하였다.

1965년 농가부채중 사채가 차지하는 비중이 80%이며 농협채는 20%에 불과했으나 1980년에는 사채가 48.9%로 줄고 농협채도 48.7%로 증가하였다. 생산자금은 1965년의 40%에서 1980년 60.8%로 증가했고 비생산자금은 50%에서 33%로 낮아졌다. 그러나 농가소득의 증진에도 불구하고 농업소득에 대한 부채의 비중은 1975년까지는 낮아지다가 1980년에는 높아졌다. 농가의 부채상환은 1965-80년에 큰 변화가 없으며 부채와 자산의 비율도 별다른 변화가 없었다. 1980년까지의 우리나라 농가부채의 문제는 제도금융이 사채시장을 대체하는 과정에서 정책금융지원 확대와 함께 조합금융의 급성장으로 농촌 자금시장의 구조가 개선되고 있음을 보인다. 농산물 시장의 개방이 서서히 진행되고 있으나 이 시기에 농촌의 금융시장에서 농가부채 문제는 표면화시키지는 않은 상태였다.

<표 5-14> 농가경제 주요 지표

단위: 천원, %

항 목	1965	1970	1975	1980
1. 농가소득(천원)	112(100.0)	256(100.0)	873(100.0)	2,693(100.0)
(도시근로자소득)	(102)	(292)	(786)	(2809)
농업소득	89(79.4)	194(75.8)	715(81.9)	1,755(65.2)
농외소득	23(20.5)	62(24.2)	158(6.6)	938(34.8)
2. 농가부채	10(100.0)	16(100.0)	33(100.0)	339(100.0)
농협채	2(20.0)	5(31.3)	10(30.3)	165(48.7)
사채	8(80.0)	10(62.7)	21(63.6)	166(48.9)
생산자금	4(40.0)	8(50.0)	19(57.6)	206(60.8)
비생산자금	5(50.0)	7(43.4)	12(33.4)	112(33.0)
부채상환	1(10.0)	1(6.6)	2(6.1)	21(6.2)
3. 자산	463(100.0)	915(100.0)	4,588(100.0)	13,384(100.0)
유동자산	57(12.3)	131(14.3)	469(10.2)	963(7.2)
유통자산	10(2.16)	41(4.5)	156(0.02)	625(4.7)

주: 1) 1966년 농업소득임.

자료: 농림수산부, 『농가경제조사결과 보고서』, 각년도.

제 2 절 농업협동조합의 발족과 역할

1. 종합농협의 발족

1957년 신용사업을 전담하는 농업은행과 경제사업을 담당하는 농업협동조합이 이원화되어 입법화되고 1958년에 각각 설립되었다. 그러나 농협자체 자금의 취약성과 신용사업의 제약, 정부와 농업은행으로부터 자금 조달이 제대로 이루어지지 못하여 농협의 사업이 부진하게 되자 농협과 농업은행의 통합문제가 제기되었다. 1961년 군사정부는 통합관리위원회를 구성하고 1961년 7월 최고회의에서 통과되어 1961년 7월 29일자로 구농협법과 농업은행법이 폐지되고 새로운 농업협동조합법이 법률 제 670호로 공포되었다. 이에 따라 새로 발족한 농협이 신용사업과 구매와 판매의 경제사업을 겸하게 된 종합농협으로 발족되었다.

새 농협은 이동농협, 군 농협 및 특수농협, 중앙회의 3단계로 조직되었으며 이동농협은 군 농협의 회원이며 군 농협과 특수농협은 중앙회의 회원으로 되었다.

농협의 기관은 단위조합이나 군 조합은 총회, 이사회, 조합장, 감사로 되었고, 중앙회는 군 농협과 특수농협을 회원으로 하는 총회 및 대의원회와 감사 그리고 운영위원회로 구성되었다. 농협의 사업은 특수농협을 제외하고 모든 농협이 신용사업을 겸할 수 있었다. 이동농협이나 군 농협은 생산 및 생활지도사업, 구매 및 판매사업, 신용사업, 이용사업, 공제사업 등 다양한 사업을 수행하였다.

종합농협은 업무 면에서 신용사업을 판매나 구매사업, 공제사업, 지도사업과 유기적인 연관을 갖고 효율적으로 운용할 수 있었다. 자금 면에서도 물적 담보에 치중하지 않고 조합원 상호 간의 인적보증으로 전환하여 상호금융의 성격을 가졌다. 농사자금의 용자로 예산용자를 1962년에 도입하여 자금이 적기에 방출하도록 하였다.

그러나 협동조합 본래의 취지에 따라 조합원의 필요에 의한 자발적 설립이 아닌 하향식 조직의 획일성을 벗어날 수 없었다. 중앙회의 운영위원회는 중앙회의 업무 운영관리에 대한 기본 방침 수립하고 이를 위하여 필요한 규정과 지시를 내리는 등 관료제적 성격을 그대로 드러내고 있다. 특히 중앙회는 정부의 보조사업과 위촉사업을 대행할 수 있도록 하여 사업의 다양성과 대규모성이 협동조합의 성격을 벗어난 측면이 많았다.

조직이나 운영체계에서도 비민주적인 요인들이 많았다. 시군조합장을 중앙회장이 임명하고 중앙회장을 대통령이 임명했으며 중앙회의 운영위원회 위원의 상당수가

정부요직에 의해 임명되어 관제적 성격을 보였다. 운영체제도 이동단위 농협의 업무에 관한 의사결정권이 시군조합에 귀속된점 또한 비민주적 체계를 그대로 드러내보인 것이다. 사실 이것은 처음 시작할 때는 이동조합의 조합장을 이사회에서 호선하고 이사 및 감사는 총회에서 이동농협의 조합원 중에서 선임하도록 하였다. 그러나 1962년 12월 「농업협동조합임원 임명에 관한 임시 조치법」에 의하여 농협을 건전하게 육성하기 위한다는 명목으로 조합장을 중앙회장이 농림부장관의 승인을 얻어 임명하도록 바꾼 것이다.

종합농협으로 새롭게 발족된 농협의 신용사업은 다음과 같은 특징을 보인다. 첫째로, 농협의 신용사업이 농민 조합원의 출자와 저축을 기반으로 이루어지기 때문에 조합금융의 기반을 마련하였으며, 둘째로는 농협이 신용사업, 구매사업, 판매사업 및 지도사업을 동시에 수행할 수 있게 되어 정부의 농업개발정책을 대행하게 되었다. 셋째로, 농협이 정책금융과 조합금융을 동시에 수행하는 농업금융 전담기관으로서 자금관리, 현물융자, 신용사업과 구관사업의 연계, 영농기술지도 등 구체적인 지도금융체제가 시작되었다는 점에서 중요한 의미를 지닌다(김영철, 1999, p.243).

2. 농협의 사업신장

가. 정부의 농협지원

1961년 종합농협의 발족으로 협동조합의 체제는 비록 하향식이지만 외형은 갖추어졌다. 이동조합은 사업 활동이 부진하였으나 시군조합은 정부의 정책사업을 중심으로 활기를 띠었다. 농협법에 각부장관은 농협사업에 적극 협력해야 하며 정부나 공공단체의 시설이용에 대한 편의를 제공하고 또 정부는 매년 예산의 범위 내에서 농협의 사업에 필요한 경비를 보조할 수 있다고 규정되었다. 세제 면에서도 관세나 물류세를 제외하고는 1965년 「조세감면규제법」이 제정될 때까지 조세부고가 면제되는 등 정부의 세제면의 지원도 있었다.

농업금융전담기관으로서 농협은 농어촌 고리채신고를 받아 상환, 정리하는 과정에서 농업금융채권을 발행하고 이에 대한 융자 및 회수업무를 담당했다. 또 농업관련 정부 대하금이나 한은 차입금, 수리자금, 안정농가 조성자금, 주산지 조성사업자금, 농어민 소득증대 특별사업자금의 융자업무를 농협이 담당하였다. 또 이와 같은 농업자금융자재원을 확충하기 위해서 정부의 재정자금을 의존하던 중기성 농업자금을 일부 농협의 예수금에서 공급하였다. 이에 따라 발생하게 되는 농협예수금

리와 일반자금금리의 차액으로 농협이 안게 되는 손실을 정부가 보상해 주는 이차보상제도를 1968년부터 도입하고 농협의 예금에 대한 지불준비금을 다른 은행과는 달리 낮게 하는 차등제를 적용하였다. 그 외에도 1961년 10월부터 군금고를, 1964년 2월부터는 교육금고를 농협중앙회가 취급하도록 하였다. 따라서 1960년대 농협은 정부 대차금이나 한은차입금에 의하여 대부분의 자금을 조달하고 농협장기자금은 극히 일부분에 그쳤다(한국농정50년사, 1999, p.2432).

신용사업만이 아니라 경제사업에서도 농협은 정책사업의 위촉이나 대행으로 정부와 협력하였다. 1962년 군사정부가 비료의 자유유통을 금지시키고 관수로 일원화하여 전량을 농협이 독점하여 공급하도록 하였다. 1964년 고공품배당을 농협중앙회가 맡도록 하고 1968년에는 농림부와 농협중앙회가 정부 양곡취급계약을 맺어 종전까지 정부 조절미 방출을 양곡시장에서 했으나 이후에는 농협을 통해 소매상에게 직접 방출하도록 하였다(한국농정50년사, 1999, p.2433).

이처럼 1960년대 농협의 구매사업이나 판매사업이 주로 정부 정책사업의 위촉이 대부분을 차지했다. 판매사업은 초기에는 가공원료 농산물과 고공품 등 정책사업 품목위주에서 점차 공판사업으로 확대하였다. 따라서 농협공판장에서 정부미 방출을 대행하면서 곡물을 주로 하는 공판사업이 크게 확대하게 되었다.

나. 단위농협의 경영기반구축

1961년 종합농협 발족 당시 농협조직의 기초가 되는 이동농협은 조합 당 평균 조합원수가 100명 정도에 불과한 취약한 조직으로 출발했다. 조합 당 조합원수를 늘려 가면서 사업규모를 증대시키기 위해서 1963년 이래 농협중앙회는 이동조합의 합병을 통한 내실화 계획을 수립하고 1969년부터 정책적으로 추진하였다. 그 결과 1972년에는 1개 단위 조합 당 업무구역이 행정구역상 읍면 단위로 확대되고 조합원수도 1,000명으로 증가하여 어느 정도 외형적인 면모를 갖추게 되었다. 그간 부실조합도 정리되어 1961년 2만 1,042개의 조합 수가 1,500여개로 통합된 것이다.

1963년부터는 조합을 A, B, C의 3등급으로 나누어 조합발전의 단계별지도 대책을 세웠다. 1965년에는 3등급에서 자립, A, B, C의 4등급으로 나누어 276개 자립조합에 대하여 군 조합에서 취급하던 비료, 농사자금, 공제업무 등 군조합 업무의 일부를 우수 단협에 이관하여 시범적으로 취급하도록 했다(한국농정50년사, 1999, p.2426).

1974년부터는 모든 단위농협이 통합된 조합으로서 경영 기반을 갖추고 주요 대민 업무를 전담하여 처리하게 되었으며, 1977년에는 모든 단위농협이 종합농협으로서

의 기본 여건을 갖추게 되었다.

따라서 1970년대 중반 이후의 단위농협은 직원 수, 총자산, 출자금, 사업규모 등 모든 면에서 비약적으로 발전했다. <표 5-15>에서 보면 1963년 21,239개의 단위농협이 1978년에는 1,517개로 통합되었고 조합원수도 평균 105명에서 1,286명으로 늘어났다. 0.2명에 불과했던 직원 수도 16.9명으로 확대되고 1963년 총자산 40만원, 출자금 39,000원에서 각각 6억 85백만원과 4,930만원으로 성장했다. 조합원의 출자금도 1963년 400원에서 1978년 38,600원으로 늘었고 조합원의 조합 이용회수도 많아졌다.

1970년대 중반 이래 외형적인 면에서 이동농협이 급신장을 하게 된 배경에는 정부의 중농정책 추진에 의한 농가경제의 향상이 중요한 요인이다. 1970년대 중반 이후 주곡자급이 달성되었고 농가소득이 도시 근로자 소득을 앞지를 정도로 농가경제가 향상되자 농협사업도 이에 따라 크게 신장할 수 있는 여건을 갖게 된 것이다.

정부는 늘어나는 농가소득을 저축으로 흡수하고 농업자금으로 활용하기 위한 농어촌 1조 저축계획을 1974년부터 추진하여 1979년 이를 달성하였다. 농어촌 저축은 1973년 1,107억원에서 1979년 11,082억원으로 10배 상승한데 비하여 농협의 상호금융 예수금이 277억원에서 6,027억원으로 무려 22배 상승한 것을 보면 농어촌 저축의 신장보다 상호금융 예수금의 신장이 얼마나 빠르게 이루어졌는가를 알 수 있다. <표 5-16>에서 금융기관의 총저축은 1973년 17,171억원에서 1979년에는 5배 상승한 88,522억원이다. 따라서 1970년에 농촌의 저축과 함께 농협의 상호금융의 급신장을

<표 5-15> 단위조합의 주요지표

구 분		단 위	1963	1970	1976	1977	1978
단 협 수		개	21,239	5,859	1,535	1,519	1,517
자립조합수 ¹⁾		개	-	-	-	100	350
단 위 농 협 당	조합원수	사람	105	393	1,224	1,282	1,286
	직 원 수	사람	0.2	0.6	14.3	16.0	16.9
	총 자 산	백만원	0.4	3.0	282	437	685
	출 자 금	백만원	0.039	0.789	26.4	36.8	49.3
	사업규모	백만원	-	29	579	863	1,199
조합 원당	출 자 금	천원	0.4	2.1	16.4	21.7	38.6
	단위농협 출입회수	회/월	-	-	2.0	2.9	3.8

주: 1) 1977년부터 시작한 자립조합육성계획의 성장자립 조합수.

자료: 농협중앙회 조사부.

<표 5-16> 농협상호금융 신장과 농어촌 저축

단위: 억원

구 분	상호금융예수금		농어촌저축		금융기관 총저축	
	금액	지수	금액	지수	금액	지수
1973	277	100	1,107	100	17,171	100
1974	592	214	1,667	151	20,527	119
1975	926	334	2,444	222	27,841	162
1976	1,610	581	3,583	324	36,875	215
1977	2,811	1,015	5,339	482	53,363	311
1978	4,396	1,587	7,885	712	75,874	442
1979	6,072	2,192	11,082	1,001	88,522	516

주: 금융기관 총저축은 1979. 10월 말 현재 실적임.

자료: 농수산부 농업경제국.

통한 경영기반 구축이 가능한 것이다. 그러나 이러한 농촌 저축은 전국 자연부락 35,031개소에 1조 금고가 설치되고 각 금고에 금고장을 두어 저축을 독려한 당시의 상황을 보면 자발적인 협동조합의 조합원 중심보다 정부의 강력한 하향식 행정력에 의존한 농협조합 사업신장과 경영기반 구축은 궤를 같이 한다고 할 것이다.

단위조합의 경영이 이처럼 안정궤도에 들어서면서 농협은 그동안 정부 또는 한국은행 의존에서 벗어나 농협자체의 예수금 주도형으로 변화되었다. 그동안 사채시장에 의하여 지배되던 농촌의 금융시장이 농협에 의하여 조합금융과 제도금융을 받게 됨으로써 비로소 농촌금융시장의 구조가 제도금융 중심으로 바뀌게 된 것이다.

더구나 농협 본래의 목적인 조합원간의 내부 협력조직을 육성하기 위하여 1970년부터 작목반을 조직하여 운영하였다. 1974년부터는 협동회, 부녀회, 1조금고 등을 운영하여 영농의 공동작업, 농산물의 공동출하, 부락단위의 구판장 설치, 생활 개선 등을 통해 조합원을 위한 단위농협의 기능을 활성화시켰다.

제 3 절 결 언

1960년대 초는 고리채정리사업에 의하여 농촌을 지배해 온 사채시장을 일소하고 종합농협의 발족으로 농업금융의 일원화에 의한 농업금융기관이 조성된 시기라고 할 수 있다.

농사자금의 용자에 1962년부터 처음으로 예산용자제를 도입하였다. 이것은 농사자금을 시기별로나 용도별로 적기에 방출하기 위한 것이다. 또한 농가가 특정목적 을 위하여 자금을 차입한 후에 당초의 목적 이외에 사용되는 농가자금 이용의 혼합성(fungibility)을 방지하기 위하여 현물용자제도를 마련하였다. 1970년부터 실시한 농지담보 용자제도와 1971년에 시작된 농어민 신용보증제도가 중요한 농업금융정책의 변화라 할 수 있다. 용도별 보증은 1970년대 중반까지는 농업인구 감소에 따라 농기계 구입이 늘었기 때문에 농업기기 구입의 비중이 높았다. 그러나 1970년대 후반에는 농사자금 및 축산자금을 대한 보증이 높아졌다.

농업개발자금은 장기, 저리라는 자금의 특성에 따라 공급이 제한되었다. 그러나 1968년 농어민 소득증대 특별사업 이후 농업개발자금의 공급확대를 위해 여러 가지 제도적 뒷받침이 있었다. 그 중의 하나가 이차보상제도이며 이차보상규모가 커짐에 따라 자금 조달에 어려움이 있었다. 따라서 1977년부터는 중장기 농업자금의 합리적인 조달을 위하여 정부예산에서 일정 규모의 재정자금이나 기타기금, 한은차입금을 농협이 대출받아서 대차자금을 일정률의 농협자금을 합하여 농업개발자금을 공급하는 통합자금방식에 의한 농업개발자금계정의 설치, 운영이었다. 1970년대 농업금융정책은 농업개발자금을 다양화하고 특정 분야에 대한 전문화를 위하여 기금화하였다. 농업개발을 위한 농업기계화 자금, 축산진흥자금, 종합개발자금계정 등 특정 목적을 위하여 기금을 설치하여 집중적으로 지원하는 방식이었다. 이와 같이 1960-80년의 농업금융정책은 1960년대 농업금융기반 조성기를 거쳐서 1970년대의 농협 조합금융을 중심으로 한 농업금융정책 강화기에 농업금융정책이 본궤도에 오르게 된 것이다.

1960년대는 우리나라 농업이 자원위주에서 기술 위주로 변모하는 시기이기 때문에 비료, 농약, 농기구 등 농용자재에 대한 수요가 점차 늘어가고 농사자금을 위한 단기자금이 농업정책자금에서 중요한 부분을 차지하였다. 그러나 1970년대 이후 정부의 농업개발정책에 따라 중장기 농업정책 자금의 비중이 차츰 확대되었다. 1960년대에 큰 비중을 차지한 단기자금 중 영농자금의 비중이 컸고, 농협의 농업자금 공급 능력이 높지 않았기 때문에 사채에 의한 농업금융의 비중이 지배적이었다. 따라서 농협을 통하여 공급되는 낮은 이율의 단기자금은 영농자금에서 중요한 비중을 차지하였으며 비료나 농약과 같은 농용자재의 외상공급도 중요한 현물금융이었다. 이러한 단기 영농자금의 확대는 농가의 사채의존율을 낮출 뿐만 아니라 새로운 농용자재의 확대로 자원 위주의 농업에서 기술 위주의 농업으로 전환하는 데 중요한

역할을 수행하였다.

중장기 정책자금으로 용수개발, 농업개발, 농업시설 부문만이 아니라 1970년대 중반 이후에는 농업기계화, 농촌주택자금에 대한 공급이 이루어지기도 하였다. 농업 부문 정책자금의 재원별 지원 현황을 보면 1970년대 중반까지만 해도 단기자금의 경우에는 한은 차입금이 대부분을 차지하였고 중장기 자금의 경우에는 재정자금이 비교적 큰 부분을 차지하였다. 농협자금이 총정책자금에서 차지하는 비율이 1971년에 28.4%에 불과했으나 1975년에는 41.8%, 1980년에는 48.3%로 상승하였다. 특히 1970년대 중반 이후 농협의 상호금융이 크게 활성화되었고, 농협의 경영 안정 기반이 구축되어 농업정책자금중 농협자금의 비율이 높아지기 시작한 것이다. 1970년대 정부의 농업개발 계획의 추진에 따라 농업금융이 강화되었고 이를 위하여 정책금융자금의 조달원천이 다원화되고 지원분야도 다양화하였다.

1960-80년의 우리나라 농가경제의 변화는 앞서 본 바와 같이 1960년에서 1970년 중반을 전환점으로 상당한 변화를 보인다. 1970년대 중반까지는 사채시장에서 농가부채의 60% 이상을 조달했으나 농협의 상호금융이 활성화되면서 사채시장의 영향이 줄어들기 시작했다. 농가부채에서 비생산 자금의 비중이 줄어 들고 생산자금의 비중이 커가 과거의 생계비 위주의 고리사채보다 농업생산에 의한 부채가 제도 금융권 내에 정착하기 시작하였다. 1965년 농가부채중 사채가 차지하는 비중이 80%이며 농협채는 20%에 불과했으나 1980년에는 사채가 48.9%로 줄고 농협채도 48.7%로 증가하였다. 생산자금은 1965년의 40%에서 1980년 60.8%로 증가했고 비생산자금은 50%에서 33%로 낮아졌다. 그러나 농가소득의 증진에도 불구하고 농업소득에 대한 부채의 비중은 1975년 까지는 낮아지다가 1980년에는 높아졌다. 농가의 부채상환은 1965-80년에 큰 변화가 없으며 부채와 자산의 비율도 별다른 변화가 없었다. 1980년 까지의 우리나라 농가부채의 문제는 제도금융이 사채시장을 대체하는 과정에서 정책금융지원 확대와 함께 조합금융의 급성장으로 농촌 자금시장의 구조가 개선되고 있음을 보인다. 농산물 시장의 개방이 서서히 진행되고 있으나 이 시기에 농촌의 금융시장에서 농가부채 문제는 표면화시키지는 않은 상태였다.

1961년 구농협법과 농업은행법이 폐지되고 새로운 농업협동조합법에 따라 새로 발족한 농협이 신용사업과 구매와 판매의 경제사업을 겸하게 된 종합농협으로 발족되었다. 새 농협은 이동농협, 군 농협 및 특수농협, 중앙회의 3단계로 조직되었다.

농협사업은 특수농협을 제외하고 모든 농협이 신용사업을 겸할 수 있었다. 이동농협이나 군 농협은 생산 및 생활지도사업, 구매 및 판매사업, 신용사업, 이용사업,

공제사업 등 다양한 사업을 수행하였다. 그러나 협동조합 본래의 취지에 따라 조합원의 필요에 의한 자발적 설립이 아닌 하향식 조직의 획일성을 벗어날 수 없었다. 중앙회의 운영위원회는 중앙회의 업무 운영관리에 대한 기본 방침을 수립하고 이를 위하여 필요한 규정과 지시를 내리는 등 관료제적 성격을 그대로 드러내었다. 특히 중앙회는 정부의 보조사업과 위촉사업을 대행할 수 있도록 하여 사업의 다양성과 대규모성이 협동조합의 성격을 벗어난 측면이 많았다.

종합농협으로 새롭게 발족된 농협의 신용사업은 농협의 신용사업이 농민 조합원의 출자와 저축을 기반으로 이루어지기 때문에 조합금융의 기반을 마련하였다. 또한 농협이 신용사업, 구매사업, 판매사업 및 지도사업을 동시에 수행할 수 있게 되어 정부의 농업개발정책을 대행하게 되었다. 농협은 정책금융과 조합금융을 동시에 수행하는 농업금융 전담기관으로서 자금관리, 현물용자, 신용사업과 구판사업의 연계, 영농기술지도 등 구체적인 지도금융체제가 시작되었다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

1961년 종합농협 발족 당시 농협조직의 기초가 되는 이동농협은 조합 당 평균 조합원수가 100명 정도에 불과한 취약한 조직으로 출발했다. 조합 당 조합원수를 늘려 가면서 사업규모를 증대시키기 위해서 1963년 이래 농협중앙회는 이동조합의 합병을 통한 내실화 계획을 수립하고 1969년부터 정책적으로 추진하였다. 그 결과 1972년에는 1개 단위 조합 당 업무구역이 행정구역상 읍면 단위로 확대되고 조합원 수도 1,000명으로 증가하였다. 1974년부터는 모든 단위농협이 통합된 조합으로서 경영 기반을 갖추고 주요 대민업무를 전담하여 처리하게 되었으며, 1977년에는 모든 단위농협이 종합농협으로서의 기본 여건을 갖추게 되었다.

단위조합의 경영이 이처럼 안정궤도에 들어서면서 농협은 그동안 정부 또는 한국은행 의존에서 벗어나 농협자체의 예수금 주도형으로 변화되었다. 그동안 사채시장에 의하여 지배되던 농촌의 금융시장이 농협에 의하여 조합금융과 제도금융을 받게 됨으로써 비로소 농촌금융시장의 구조가 제도금융 중심으로 바뀌게 된 것이다.

더구나 농협 본래의 목적인 조합원간의 내부 협력조직을 육성하기 위하여 1970년부터 작목반을 조직하여 운영하였다. 1974년부터는 협동회, 부녀회, 1조금고 등을 운영하여 영농의 공동작업, 농산물의 공동출하, 부락단위의 구판장 설치, 생활 개선 등을 통해 조합원을 위한 단위농협의 기능을 활성화시켰다.

참 고 문 헌

- 경제기획원(1983), 『농업금융정책과 농업구조개선방향』.
관세청, 『무역통계연보』, 각년도.
김병택(2002), 『한국의 농업정책』, 한울아카데미.
김영철(1999), 『농업금융론』, 건국대학교 출판부.
김영철(1980), “농업금융구조의 변천”, 『한국농업의 근대화과정』, 한국농촌경제연구원.
농림수산부, 『농가경제조사결과 보고서』, 각년도.
손종호(1980), 『한국농정의 발전사』, 인성출판사.
한국농촌경제연구원(1999), 『한국농정50년사』.
한국농촌경제연구원(1989), 『한국농정40년사』.
한국은행, 『경제통계연보』, 각년도.

제 6 장

농업기술개발과 보급 및 농업교육

제 1 절 농사시험연구제도

1. 농사시험연구 제도의 변화

해방 후 우리나라 농업연구조직은 1946년 일제하 조선총독부의 농사시험장을 미군정청 중앙농사시험장으로 개칭하면서 시작하였다. 미군정청은 1947년 미국의 토지공여주립대학(Land Grant University)체제와 같이 중앙에 농사개량원을 설치하고 그 산하에 중앙농사시험장을 개칭한 국립농사시험장 농과대학, 교도국을 설치하여 연구, 교육, 기술 보급 업무를 통합하였다. 1948년 대한민국 정부수립 후 1949년 1월 농업기술원 직제가 공포되어 농사개량원, 국립농사시험장, 국립농사교도국 및 중앙토지행정회의 농민훈련소는 폐지되었다. 서울대학교 농과대학은 문교부로 이관되고 시험장과 교도국을 통합하여 연구와 기술보급을 위한 중앙농업기술원이 새롭게 발족되었다. 도에는 도 농업기술원, 군에는 군 농사교도소를 그대로 두어 농업연구와 기술보급의 유대를 갖게 하고 농사기술보급을 병행하던 농회조직은 해산되었다.

1953년 12월 UNKRA의 재정지원으로 농림부 농업경제과, 도농무과, 시군 등 행정계통으로 농업기술 보급사업을 맡게 하여 잠시 농업연구와 농업기술 보급이 분리되기도 하였다. 농업기술원 직제는 1954년 1월 개정되어 중앙농업기술원에 서무과, 시험제1부(기초연구과, 농예화학과, 원예과, 잠사과), 시험제2부(원예과, 경영기술과, 기술수령과)와 지원으로 결성되었다. 중앙농업기술원은 1956년 3월 중앙농업기술원

에 교도부를 부활하여 서무과, 시험부, 교도부 및 지원으로 조직을 개편하였다. 그 해 미국원조당국과 농업교도사업에 관한 행정을 체결하여 법률에 의한 농사연구 지도기구 확립과 농사연구 지도사업 수행을 위한 기초를 조성하기 위하여 5월에 미국 미네소타대학교 농과대학 메이시(H.Macy) 학장이 방문하여 농사연구 지도기구에 관한 메이시 보고서를 제출하였다. 이 보고서를 근거로 1957년 5월 농업연구기관과 지도기관을 행정기관에서 독립시키는 농사 교도법을 법제화하여 농사원을 발족하였다. 농사원의 조직은 중앙에 시험국과 교도국을 두며, 산하시험연구기구로는 농업시험장, 원예시험장, 잠업시험장, 임업시험장, 축산시험장, 가축위생연구소 등 6개 시험장과 연구소를 두었다(대통령령 제1275호, 1957.5.28). 따라서 농업 관계 연구지도 기관은 단일기구로 발족되었다.

1959년에는 메이시 보고서에 의하여 산학협동을 위하여 농과대학과 농사원이 협조할 수 있도록 농사원시험지도위원회 규정을 제정 공포하여 농사시험 전체의 설계와 평가에 대학 교수가 참여할 수 있도록 하였다. 그 후 1961년 농사시험지도위원회규정이 각령으로 공포되어 지도사업까지 참여할 수 있도록 하였다(한국농정40년사, 1989. p.323).

1961년 다시 농사원 기구를 확대 개편하여 시험국에 기획관리부를 신설하고 식물환경부 등 7개부를 두었다. 그러나 농사원이나 지방자치단체, 농협과 토지개량조합에서 농촌지도사업을 각각 담당하는 농촌지도 체계의 다원화가 낭비와 효율성이 낮기 때문에 군사정부는 농사연구지도 체계를 일원화하고 기능적으로 분화시킨다는 원칙에 따라 1962년 3월 농촌진흥법의 제정공포에 따라 농림부의 지역사회국, 훈련원, 중앙전매연구소 연초시험업무 등을 통합하여 농촌진흥청을 발족하였다. 따라서도 농사원과 각종 도립 농림사업장, 도 지역사회과를 도 농촌진흥원에 이관하고 시군에 농촌지도소와 지소를 설치하여 농업연구지도기관을 단일화하였다. 농업에 관한 연구기구를 모두 부단위에서 시험장 단위로 바꾸어 독립시키고 농촌진흥청에는 시험국, 지도국, 농림공무원 교육을 위한 수련소 및 10개 연구기관과 9개의 도 농촌진흥원을 두어 농업연구지도를 일원화 하여 조직을 정비하였다.

1963년 12월 수련소를 농림공무원 교육원으로 개편하고 1965년 수도육종연구소를 호남작물시험장으로 하며 영남작물시험장을 신설하였다. 1966년 산림청 신설로 임업시험장과 임목육종연구소 및 출장소를 산림청으로 이관하였다. 1964년부터 필리핀에 있는 국제미작연구소(IRRI)의 협조로 일본품종 유카라와 대만품종 대중재래1호를 인공교배하여 얻은 1대 잡종과 IR 8을 삼원교배하여 얻은 IR 667을 육성하여

1971년에 이를 통일벼라 하고 농가에 보급하여 녹색혁명의 기틀을 마련했다.

1977년 5월 작물시험장의 맥류연구 분야를 독립시켜 맥류연구소로 승격시켰고 12월에는 농촌의 식생활개선을 위한 농촌영양개선 연수원을 신설하였다.

2. 농사시험연구사업의 성과

1960-80년 기간 농사시험연구사업은 식량증산을 위한 벼 품종 개발이 가장 큰 성과라 할 수 있다. 1970년까지 육성된 품종은 농광, 재건, 진흥, 신품, 팔금, 농맥, 만경을 비롯하여 21품종으로 1945년경 국내육성품종의 재배면적이 논 면적의 20%정도에 불과했으나 1970년에는 60%를 넘어섰다.

1971년 최초로 통일품종이 육성 보급되면서 육종사업의 규모나 내용에서 크게 도약하였고 대망의 주곡달성을 이룰 수 있었다. 1972년의 냉해가 있었으나 유신, 황금벼, 밀양21호, 23호, 만석벼 등 1970-80년에 통일형 25품종, 자포니카 5품종으로 총 30품종이 육성 보급되었고 최대 보급면적이 10만 ha 이상 품종은 통일, 유신, 낙동벼, 밀양21호, 23호, 30호, 진주벼 등이었다.

벼 재배법도 크게 개선되어 조식재배를 위해 보온 절충못자리가 농가에 보급되어 이앙적기도 과거에는 6월 10일 이었으나 중북부는 5월 30일, 남부 1모작 지대는 6월 5일까지를 적기로 하여 조기재배가 이루어졌다. 시비량 및 방법도 새로운 품종과 살충제, 살균제 개발에 따라 표준시비량이 10-5-6kg/10a로 질소시비량이 늘었고 나세트, MO, 사단-S 등 제초제가 개발되어 벼 생력재배법 확립이 이루어졌다. 노동력 감소에 따라 기계이앙재배법 연구가 활발하여 1977년부터 상자 육묘법 기술, 생리장애, 안전작기의 확립에 관한 연구가 추진되었다.

원예부문 중 채소 품종육종연구는 원예연구소와 민간채소종묘회사에서 발전되어 1967년 하우스 재배용 일대잡종 품종인 대형 봄무가 육성되었고, 배추와 유채와의 중간교잡을 통하여 무름병에 관한 핵배추가 육성되었다. 경제발전에 따른 소득 증가로 원예작물에 대한 재배가 1970년대 이후 본격화되면서 1974년도에는 만추대성인 무 원교 101호, 다수성이며 조생종인 배추 원교 201호, 적색물고추 및 건과 겸용인 조생진홍고추가 육성되었다. 가공용 감자인 수미가 1975년에, 대지가 1978년에 장려품종으로 지정되었다. 재배기술로는 배추의 비 가림 관비재배, 난방방법의 개발로 작형을 분화 정립시켰고, 각종채소의 주년생산 체계를 확립시켰다. 또 반축성 딸기의 채묘적기, 비닐 피복에 의한 보온효과, 마늘의 재식밀도 및 관수효과가 구명

되었다. 이러한 연구 결과를 토대로 백색혁명의 기반을 세웠다.

과수에 관한 연구는 제2차 경제개발 5개년계획(1967-71) 이후 육종연구로서 자생 과수 및 가공용 품종을 선발하는 데에 중점을 두었다. 1970년 우리나라 최초로 교배육성종인 배에서 단배, 복숭아에서 유명이 선발되었고, 감귤 내한성 품종 혼진조생과 청도온주가 선발되었다. 또한 1970년대 초 왜성사과 도입 초창기에 휘문이 번식연구가 실시되어 곧바로 신속간이 방법으로 이중 접목이 일반화될 수 있었다. 과수재배는 1960년대 초부터 각종 과수원을 대상으로 잎과 토양성분분석을 통한 영양성분의 과부족과 표준치를 설정하여 사과, 배, 복숭아, 포도, 감귤의 합리적인 시비기준을 제시하였다.

축산 분야의 가축개량과 사양기술연구를 보면, 1960년대 초 한우의 개량방향을 역우에서 육우로 전환하기로 하여 순종개량과 교잡개량을 추진하였다. 1960년도에 한우개량을 위한 인공수정소를 설치하고 1965년에는 교잡을 위한 신품종 육성을 위하여 미국에서 애버딘 앵거스, 산타거투루디스를 수입하여 교잡시험을 실시하였다.

돼지와 닭에 관한 개량연구는 1950년대 후반부터 품종 간 교배에 의한 잡종강세 이용연구가 시작되어 단순한 품종이나 계통간 교잡시험을 수행하였다. 1970년대 돼지의 3원교잡종의 교배체계 연구 결과 1대 잡종은 다산성이고 조숙성인 랜드레이스와 라지화이트의 교잡종이, 2대에는 육질과 산유 능력이 우수한 햄프샤와 듀록종의 교배 체계가 양호하다고 구명되었다(한국농정40년사(하), 1989, p.366). 닭은 산란계의 계통간 교잡에 의하여 국산계 품종인 축시 735호와 745호를 육성하여 보급하였다.

가축의 번식기술은 1961년 정액의 채취와 보존, 냉동정액의 조제와 주입기술을 연구하여 인공수정기술 체계를 확립하였다. 1971년 토끼에 대한 수정란 이식이 성공하고 1973년에는 산양에서 성공하였다. 또 1970년에는 어린송아지 인공유를 개발하고 한우의 조기육성 비육기술을 확립하였다.

3. 농업 R&D 구성의 변화

1960년대 이후 우리나라 농업생산의 성장은 농업생산력에 의하여 주도되는 과학기술 위주의 농업으로 전환되었다. 그러나 정부의 농업 예산 중 농업연구 개발비의 비중이나 국가 총 연구개발비에 대한 농업 연구개발비의 비중은 지속적으로 낮아졌다.

사실 1960년대 이후 식량자급을 위한 농업투자가 지속적으로 이루어졌다. 그러나 통일벼 개발로 주곡자급이 이루어지면서 국가의 경제발전은 수출 위주의 공업화로

<표 6-1> 농업연구예산의 변화(경상가격)

구 분	국가예산(A) (억원)	농림수산업 예산(B) (억원)	농촌진흥기관 연구예산(C) (백만원)	농업총 생산액(D) (백만원)	B/A (%)	C/B (%)	C/D (%)
1963	728	61	192	223,361	8.4	3.1	0.09
1964	751	55	219	338,069	7.4	3.9	0.06
1965	935	70	403	321,236	7.5	5.8	0.13
1966	1,409	176	667	376,126	12.5	3.8	0.18
1967	1,809	189	731	399,639	10.5	3.9	0.18
1968	2,620	310	898	444,388	11.8	2.9	0.20
1969	3,708	453	1,287	630,727	12.2	2.8	0.20
1970	4,462	448	1,316	740,994	10.0	2.9	0.18
1971	5,868	420	1,782	885,756	7.2	4.2	0.20
1972	7,433	414	1,937	1,063,170	5.6	4.6	0.18
1973	6,883	412	1,771	1,236,559	6.0	4.3	0.14
1974	10,694	451	2,292	1,632,543	4.2	5.1	0.14
1975	16,435	965	2,928	2,167,718	5.9	3.0	0.14
1976	23,075	1,260	4,027	3,251,240	5.5	3.2	0.12
1977	29,556	1,627	4,575	3,909,575	5.5	2.8	0.12
1978	36,398	1,894	5,509	5,297,565	5.2	2.9	0.10
1979	53,555	2,642	7,060	6,305,603	4.9	2.7	0.11
1980	65,755	3,962	8,565	5,902,188	6.0	2.2	0.15

자료: 박정근(2000), 『농업생산기술평가의 시스템 구축에 관한 연구』, 농촌진흥청.

모든 역량이 집중되었다. 경제구조도 농업 부문의 GNP 비중이나 농업노동자의 비중이 크게 낮아지면서 농업연구개발비의 절대액은 증가하였으나 상대적 비중은 크게 뒤떨어졌다.

국가예산액 중 농림수산업의 비중은 1963년 8.4%에서 1969년 12.2%까지 상승했으나 그 후 계속 감소하여 1980년에는 6.0%까지 감소하였다. 농업연구는 농업의 특성이나 농업연구의 특성상 민간연구보다 대부분 공공 부문의 연구가 지배적이다. 우리나라의 공공 부문 농업연구 총액은 농림수산업 예산에서 차지하는 비중이 1963년 3.0%에서 1974년 5.1%까지 상승하였으나 그 후 점점 줄어들어 1980년에는 2.2%로 감소하였다. 그러나 농업총생산액과 농촌진흥기관 예산액의 비율은 1965년 0.13%에서 1971년 0.20%까지 상승하다가 1979년에는 0.11%로 감소했으며 1980년의 흉작에 의한 농업총생산의 감소에 따라 0.15%로 상승했다.

이와 같이 1960-80년대 농업 R&D 변화 추이를 보면 통일벼 개발이 이루어진 1970년대 초반까지는 농업연구에 관한 모든 지표가 상승세였으나 그 후에는 모두 감소 추세를 보인다. 이처럼 1980년대까지 주곡자급을 위한 농업연구투자가 집중적으로 이루어졌으나 주곡자급 이후 농업 환경의 변화에 따라 다양한 농업연구투자의 기반을 마련해야 함에도 불구하고 농업연구투자에 대한 관심은 낮아졌다.

1970년대 이후 아시아지역 여러 나라의 농업연구 투자액의 추이를 보면, 중국, 인도 등 저소득 국가들의 농업연구투자비가 비록 절대액은 적으나 연평균 증가율은 고소득 국가나 중소득 국가에 비하여 훨씬 빠르다. 우리나라의 1971-80년 사이의 농업연구 투자는 대만, 태국, 말레이시아 등 중소득 국가에 비하여 절대액이나 연평균 성장률이 가장 낮고 특히 절대액에서 일본의 1/20에도 미치지 못한다.

국가 간 농업연구 투자의 연평균 성장률이나 절대액의 비교가 농업연구 정책의 중요한 지표가 될 수 있다. 그러나 농업부문과의 상대적 크기나 정부 총예산에서 차지하는 비중이 농업연구투자 정책에서 중요하다. 농업 부문 GDP 중 농업연구 투자비의 비율로 나타나는 농업연구 집약도(agricultural research intensity)는 경제발전예 따라 개발도상국, 중진국, 선진국으로 나누어 볼 때 선진국으로 갈수록 높아진다.

소득이 높은 선진국의 경우 평균 농업연구 집약도가 1971-75년 사이에 2.06, 1976-80년 사이에 2.33인데 비하여 저소득 국가는 각각 0.27과 0.37, 중진국은 각각 0.60과 0.65로 나타나 있다. 경제발전예 따라 집약도가 각각 다르지만 어느 나라에서나 경제발전예 따라 집약도가 커지고 있다. 우리나라의 집약도는 1971-75년 사이에 0.27이었으나 1976-80년 사이에는 0.26으로 낮아졌다. 이것은 저소득 국가의 평균인 0.27과 0.37에도 미치지 못하여 중진국 대열에 있는 대만이나 태국에 비하여 크게 낮다. 이처럼 1970-80년대 농업연구 투자가 다른 나라에 비하여 크게 낮은 것이 사실이다(Philip Pardey, 1999).

정부지출에 대한 농업연구비의 비율은 어느 나라에서나 낮아지고 있다. 개발도상 국가나 선진국가를 막론하고 농업연구 집약도와는 달리 나라마다 큰 차이는 없고 특히 선진국에서 더 빨리 낮아지고 있다. 우리나라에서는 1971-75년에는 그 비율이 0.43으로 개발도상국 평균 0.50이나 선진국의 0.81보다 낮다. 그러나 1976-80년 사이에는 0.26으로 떨어져 저소득 국가의 0.53이나 고소득 국가의 0.59보다 떨어지는 속도가 크다. 또 저소득 국가나 고소득 국가의 절반 수준밖에 안되어 우리나라에서의 연구투자는 1970-80년 사이에 다른 나라에 비하여 정부지출에서 농업연구 지출의 비가 가장 낮은 수준을 보였다(Philip Pardey, 1999).

<표 6-2> 농업연구예산의 성격별 구성

구 분	경상적 경 비	사 업 비					계
		시 험 연구비	시설비	장비비	기 타	소 계	
1964	77,161	90,233	15,645	-	35,913	141,791	218,952
1965	174,793	117,295	4,340	-	106,606	228,241	403,034
1966	206,844	148,904	-	-	311,288	460,192	667,036
1967	280,428	172,691	-	-	277,924	450,615	731,043
1968	417,657	197,840	-	3,145	280,138	481,123	898,780
1969	357,304	308,645	250,205	26,068	345,593	930,511	1,287,815
1970	398,387	340,556	247,022	31,636	299,079	918,293	1,316,680
1971	496,868	423,169	184,736	53,332	624,893	1,286,131	1,782,999
1972	452,554	632,720	138,143	45,453	668,287	1,484,602	1,937,156
1973	556,152	477,735	246,437	31,896	459,179	1,215,247	1,771,399
1974	563,476	695,488	175,106	33,658	824,360	1,728,612	2,292,088
1975	849,563	981,035	179,789	44,216	873,874	2,078,914	2,928,477
1976	1,097,447	1,637,513	262,118	55,687	974,247	2,929,565	4,027,012
1977	2,004,271	1,486,143	102,922	17,671	964,141	2,570,877	4,575,148
1978	2,702,683	1,534,022	171,273	2,500	1,099,521	2,807,316	5,509,999
1979	3,113,313	2,146,328	731,651	132,414	936,300	3,946,693	7,060,006
1980	3,823,915	2,578,600	826,637	257,445	1,078,834	4,741,516	8,565,431

주: 기타에는 시험 연구지원과 농업경영연구 포함.

자료: 박정근(2000), 『농업생산기술평가의 시스템 구축에 관한 연구』, 농촌진흥청.

농촌진흥청은 농업기술연구소, 시험장 등 산하 기관과 각도의 진흥원으로 나뉘어 있다. 본청의 농업연구 예산구성은 사업비와 경상적 경비로 나누고 사업비는 시험 연구비, 시설비, 장비비, 기타 시험 연구지원과 농업경영연구비로 되어 있다. 1964년부터 농업연구 예산의 추이를 보면 경상적 경비가 전체연구예산의 35%이며 나머지 65%가 사업비로 되어 있다. 경상적 경비보다 사업비가 많았으며 사업비의 비중이 점점 커져 1976년까지는 경상비의 비중이 27.3%까지 줄었다. 그러나 1977년부터 경상적 경비의 비중이 확대되어 49.8%까지 올라갔으나 점차 줄어 1980년에는 44.6%의 비중을 보인다.

본청의 사업비 구성을 보면 시험 연구비, 시설비, 장비비, 기타 연구비 중 1964년에는 시험 연구비가 사업비의 63.6%를 차지하였다. 따라서 시설비나 장비비는 거의 없

는 상태였다. 그러나 시험 연구비가 1970년대 중반까지 점차 줄어들어 1971년에는 32.9%까지 감소하고 대신 시설비와 장비비가 오르기 시작하였다. 1970년대 중반 이후 시험 연구비가 다시 올라 특히 1979년 이후에는 시설비와 장비비가 대폭 늘어났다. 1970년대 후반에는 시험 연구비는 안정적으로 사업비의 54% 수준을 유지하고 있었다.

도 농촌진흥원의 예산구성은 기관운영비, 농촌지도비, 시험 연구비, 기타로 되어 있으며, 그 추이를 보면 농촌지도비의 비중이 50%를 넘었으나 점차 감소하고 통일벼 보급이 이루어지던 1970년대 초기에는 65%까지 증가하였다. 그러나 1980년에는 32.4%로 낮아졌다. 시험 연구비는 1960년대 초에는 10% 수준에도 미치지 못하였으며 통일벼 개발보급이 이루어지던 1970년대 초에 26.9%까지 올랐다. 그러나 1980년에는 10.7%로 낮아져 시험 연구는 대부분 진흥청 본청의 시험 연구에 의존한 것을 알 수 있다.

<표 6-3> 도 농촌진흥원 예산구성

구 분	기술원 합계				
	총계	기관운영	농촌지도	시험연구비	기타
1962	422,797	10,619	249,029	40,553	122,596
1963	446,750	11,252	263,251	42,852	129,394
1964	472,181	11,931	278,376	45,294	136,580
1965	485,963	13,320	239,328	57,702	175,613
1966	586,612	14,682	186,598	85,550	299,782
1967	275,968	18,777	158,650	84,501	14,039
1968	434,750	20,948	317,332	86,479	9,991
1969	499,397	25,122	261,521	125,543	87,213
1970	712,654	44,273	394,371	191,516	82,494
1971	1,044,986	67,043	687,405	207,011	83,527
1972	1,196,686	97,191	690,018	260,683	148,794
1973	1,271,073	242,704	585,193	300,387	142,788
1974	1,600,025	524,690	538,293	318,103	218,939
1975	3,782,508	2,262,438	788,218	422,029	309,822
1976	3,736,378	1,618,808	1,246,148	513,509	357,913
1977	3,869,937	1,248,969	1,084,320	697,774	838,875
1978	7,019,336	2,644,656	1,777,218	698,756	1,898,706
1979	5,792,085	1,033,840	1,906,982	768,672	2,082,591
1980	9,202,688	2,508,818	2,985,589	986,791	2,721,490

자료: 박정근(2000), 『농업생산기술평가의 시스템 구축에 관한 연구』, 농촌진흥청.

<표 6-4> 농업연구 수행실적(연구예산, 연구인력, 연구항목)

구 분	총연구항목 (A)	연구인력 (B)	연구예산(C) (백만원)	연구항목당 연구원(B/A)	연구항목당 연구예산(C/A)
1964	296	481	219	1.63	0.74
1965	315	497	403	1.58	1.28
1966	346	551	667	1.59	1.93
1967	391	548	731	1.40	1.87
1968	406	593	898	1.46	2.21
1969	452	604	1,287	1.34	2.85
1970	474	566	1,316	1.19	2.78
1971	478	638	1,782	1.33	3.73
1972	492	638	1,937	1.30	3.94
1973	528	638	1,771	1.21	3.35
1974	549	639	2,292	1.16	4.17
1975	580	634	2,928	1.09	5.05
1976	642	652	4,027	1.02	6.27
1977	721	678	4,575	0.94	6.35
1978	820	683	5,509	0.83	6.72
1979	894	736	7,060	0.82	7.90
1980	917	743	8,565	0.81	9.34

자료: 박정근(2000), 『농업생산기술평가의 시스템 구축에 관한 연구』, 농촌진흥청.

1960-80년의 농촌진흥청의 농업연구 수행실적을 연구예산, 연구인력 및 연구항목의 변화에 의해서 추정해 보면 총 연구항목이나 연구인력, 연구예산이 증가하였으나 연구 인력보다 연구항목수의 증가나 연구예산의 증가가 더 빨라 연구항목 당 연구원 수는 1964년 1.63명에서 1980년 0.81명으로 줄었다. 이것은 1인당 연구항목수가 늘어났다는 것을 의미하며 연구원들의 연구업무가 늘어났다는 것이다. 그러나 연구항목 당 연구예산은 739천원에서 1980년에는 934만원으로 10배 이상이 늘었다. 따라서 연구비가 늘어나서 연구의 질적 환경은 개선되었다는 것을 말한다.

이처럼 1960-80년 기간 우리나라 공공 부문 농업연구기관인 농촌진흥청의 농업 R & D 변화를 보면 농업연구 투자가 다른 나라에 비하여 상대적으로 낮은 수준임에도 불구하고 이 기간에 통일벼 개발을 비롯하여 주곡자급을 위한 농업연구의 기여가 괄목할 만한 수준을 보였다고 할 수 있다. 농업연구기관은 민간부문보다 공공

부문의 주도로 지방연구기관보다 중앙의 연구기관에 의한 하향식 제도에도 불구하고 높은 연구효율을 올린 것으로 볼 수 있다.

4. 농업 연구 인력의 변화

농업연구 기관에서 주도적인 역할을 하고 있는 농촌진흥청의 연구 인력의 변화는 1964년 668명에서 1980년 968명으로 증가했다. 1964년의 농진청 인력구성을 보면 본청에 30%인 187명이 배정되어 있으며 작물시험장 등 본청 산하기관으로 수원에 연구 인력이 집중되어 본청 이외의 연구인력 중 수원에 91.5%가 있었다. 1960년대 초기에는 식량작물 특히 쌀 위주의 주곡자급목표에 따라 연구 인력의 비중이 수원에 집중되어 지방에는 겨우 8.5%의 인력이 있었다.

그러나 농업기술의 다양화와 농산물 개방화에 따라 과수, 축산, 농기계 등에 대한 연구 인력이 확대되면서 점차 본청의 비중이 낮아져서 1971년에는 30.5%까지 높아지다가 그 후로는 감소하여 1980년에는 23.2%가 되었다. 본청 이외의 산하기관의 인력은 본청의 감소에 따라 상대적으로 더 늘게 되어 1964년 72%에서 1980년에는 76.8%로 증가했다. 본청 이외의 산하기관의 연구인력 구성도 1964년에는 수원 소재의 연구소에 많은 인력이 배치되어 91.5%를 보였으나 1980년에는 79.8%로 줄었고 그 대신 호남 작물시험장, 영남작물시험장, 고령지시험장, 제주시험장 등 수원 이외의 지방에 소재하는 연구 인력이 1964년 8.5%에서 1980년에는 20.1%로 늘게 되었다.

연구원의 자질 향상을 위한 해외훈련은 1956-59년간에 작물, 축산, 원예, 식물환경 등 7개 분야에 14명을 AID, ICA 자금으로 미국에 파견훈련을 받게 하였다. 1960-70년에는 주로 지역사회 개발사업에 의한 농촌 지역사회 발전분야 벼 품종 개량 및 재배기술, 토지개량, 축산, 원예 분야에 AID, Colombo, FAO 등 19개국 총 345명의 연구원을 파견하여 연수시켰다. 1971-80년에는 녹색혁명을 완수하기 위해 필리핀, 일본, 미국, 대만 등 29개국에 1,247명의 연수훈련을 수행하였다.

연구원의 양적인 측면에서 연구 인력의 확대는 크게 이루어지지 않았으나 질적인 측면에서는 높은 수준의 연구능력을 반영하였다. 연구원의 질을 나타내는 학력은 1957년에는 고졸이 80.6%, 학사 급이 17.9%에 불과했으나, 1966년에는 학사가 76.1%로 크게 늘었다. 1970년에는 학사 급 이하가 89%, 석사가 10%로 늘어났으며, 1980년에는 학사 급 이하가 61%로 줄어든 대신에 석사가 22%, 박사급 연구원이 9%로 늘어나 농업연구원의 질적 향상이 크게 이루어졌다.

<표 6-5> 연도별 농촌진흥청의 정원 구성

단위: 명, %

구분	본 청 (A)	본청 이외			합 계 (E)	A/E	D/E	B/D	C/D
		수원(B)	지방(C)	소계(D)					
1964	187	440	41	481	668	28.0	72.0	91.5	8.5
1965	200	455	42	497	697	28.7	71.3	91.5	8.5
1966	203	468	83	551	754	26.9	73.1	84.9	15.1
1967	204	465	83	548	752	27.1	72.9	84.9	15.1
1968	196	498	95	593	789	24.8	75.2	84.0	16.0
1969	247	509	95	604	851	29.0	71.0	84.3	15.7
1970	248	466	100	566	814	30.5	69.5	82.3	17.7
1971	191	532	106	638	829	23.0	77.0	83.4	16.6
1972	193	527	111	638	831	23.2	76.8	82.6	17.4
1973	193	527	111	638	831	23.2	76.8	82.6	17.4
1974	197	505	134	639	836	23.6	76.4	79.0	21.0
1975	214	505	129	634	848	25.2	74.8	79.7	20.3
1976	201	510	142	652	853	23.6	76.4	78.2	21.8
1977	201	536	142	678	879	22.9	77.1	79.1	20.9
1978	189	545	138	683	872	21.7	78.3	79.8	20.2
1979	215	587	149	736	951	22.6	77.4	79.8	20.2
1980	225	594	149	743	968	23.2	76.8	79.9	20.1

주: 1) 본청이외는 본청을 제외한 소속기관 전체를 의미.

2) 본청이외 중 지방은 호시, 영시, 고령지, 제주시험장을 의미하며, 수원은 앞의 4개 기관을 제외한 소속기관을 의미.

자료: 박정근(2000), 『농업생산기술평가의 시스템 구축에 관한 연구』, 농촌진흥청.

<표 6-6> 농업연구원 학력의 변천

연 도	구 분	박 사	석 사	학사(이하)	기타(고, 전졸)	계
1957		1(0.3)	3(1.2)	45(17.9)	203(80.6)	252
1966		4(0.6)	44(7.0)	477(76.1)	102(16.3)	627
1970	중 앙	7	54	416	※ 학사이하도 학사에 집계됨	627
	도 원	-	7	143		
	계	7(1)	61(10)	599(89)		
1975	중 앙	49	100	391	"	795
	도 원	3	23	299		
	계	52(7)	123(15)	620(78)		
1980	중 앙	77	153	359	19	860
	도 원	4	37	161		
	계	81(9)	190(22)	520(61)		

자료: 농촌진흥청 시험국(1988).

제 2 절 농촌지도기구

1. 농업기술 보급체계의 변천

미 군정은 1947년 12월 「농업기술교육령(과도정부령 제260호)」을 공포하고 독립적으로 분산 운영되던 시험과 교도사업기관을 단일기구인 국립농사개량원으로 통합하였다. 미 군정은 당시 문교부산하에 있던 서울대학교 농과대학을 농림부산하에 있던 국립농사개량원에 편입시켜 미국의 주립농과대학과 같은 조직을 구상한 것이다. 따라서 당시 중앙 농사시험장도 국립농사시험장으로 개칭하여 국립농사개량원 산하에 두고 도 단위에는 농사시험장을 운영하였다. 또 농촌기술보급을 위한 교도국을 농사개량원에 두고 도 단위에 교도국, 시군 단위에 농사교도소를 두어 하부조직으로 하였다. 따라서 국립농사개량원은 농과대학, 교도국, 시험국의 교육, 연구, 기술보급의 3체제를 일원화하는 기구로 미국식 농업연구 기술보급 조직을 그대로 본 딴 것이다. 그러나 19세기 후반부터 역사적 발전 과정을 거친 미국과는 달리 조직상으로는 지방 행정기관과 분리되었으나 농사 기술지도는 행정기관과 다른 농업단체 등 다원화된 우리 현실에 바로 적용하지 못한 것이 사실이다. 다만 과거 1927년 YMCA에 의하여 소개된 청소년 사업인 4-H 구락부 운동은 일제 탄압으로 활기를 띄지 못했으나 미 군정하에서 1947년 다시 활기를 띄게 되었다.

1948년 8월 15일 정부 수립 후 농지개혁을 시도하고 농회를 폐지하여 농업협동조합의 설립이 시도되었다. 1949년 1월 농업기술원 직제를 공포하고 농과대학은 문교부로 이관하고 농사교도국과 시험장만으로 농업기술원을 발족하였다. 각도의 시험장과 교도국을 통합하여 도 농업기술원을 만들고 시군농사교도소는 그대로 존속시켰다.

1950년 6·25 전쟁으로 농사교도사업도 중단되었으나 1952년 UNKRA 초청에 의하여 내한한 FAO 조사단이 「한국의 농업, 임업, 수산업의 부흥방안」이라는 보고서를 만들고 25만 불의 원조를 제공하여 농업교도사업의 재기를 도모하였다. 1952년 과도적인 조치로서 농업지도 요원제를 마련하여 중앙에는 농림부장관 직속하에 「농사보급회」, 지방에는 농사보급회 읍면지부를 두어 행정조직을 마련하고 중앙과 도 단위로 「농업지도요원양성소」를 설치하여 이들의 훈련을 맡았다. 이들은 지방장관이 임명하고 무보수 대신에 징용의무를 면제받아 부락의 농사개량과 협동조합 육성 청소년지도를 맡았다. 그러나 농사보급회가 정치적 사회단체인 대한농민회에 소속하게 되자 이것은 곧 해체되었다.

1953년 12월 농림, 문교, 내무, 사회, 보건 등 5부 장관의 명으로 「농사교도사업 실시에 따른 통합」을 시달하였다. 따라서 종래의 지도요원을 구성원으로 하여 읍면에는 읍면 농업교도소, 군, 도 및 중앙에는 「농업교도위원회」를 설치하고 1954년 1월 대통령령 제863호로 농업기술원의 교도부를 삭제하였다.

1955년 3월 농림부에 농업교도과를 신설하고 1956년 3월 중앙농업기술원 직제를 공포하여 교도부를 부활시켜 중앙에는 이원적이고 지방에는 각도산업국에 교도과, 시군에는 교도계를 설치하여 행정기관과 통합시켰다. 그러나 지방행정기관에 농촌 교도사업의 부가적 실시가 어려움을 가중시키고, 사업연구 사업과의 연계 결여 등이 문제점으로 대두되었다.

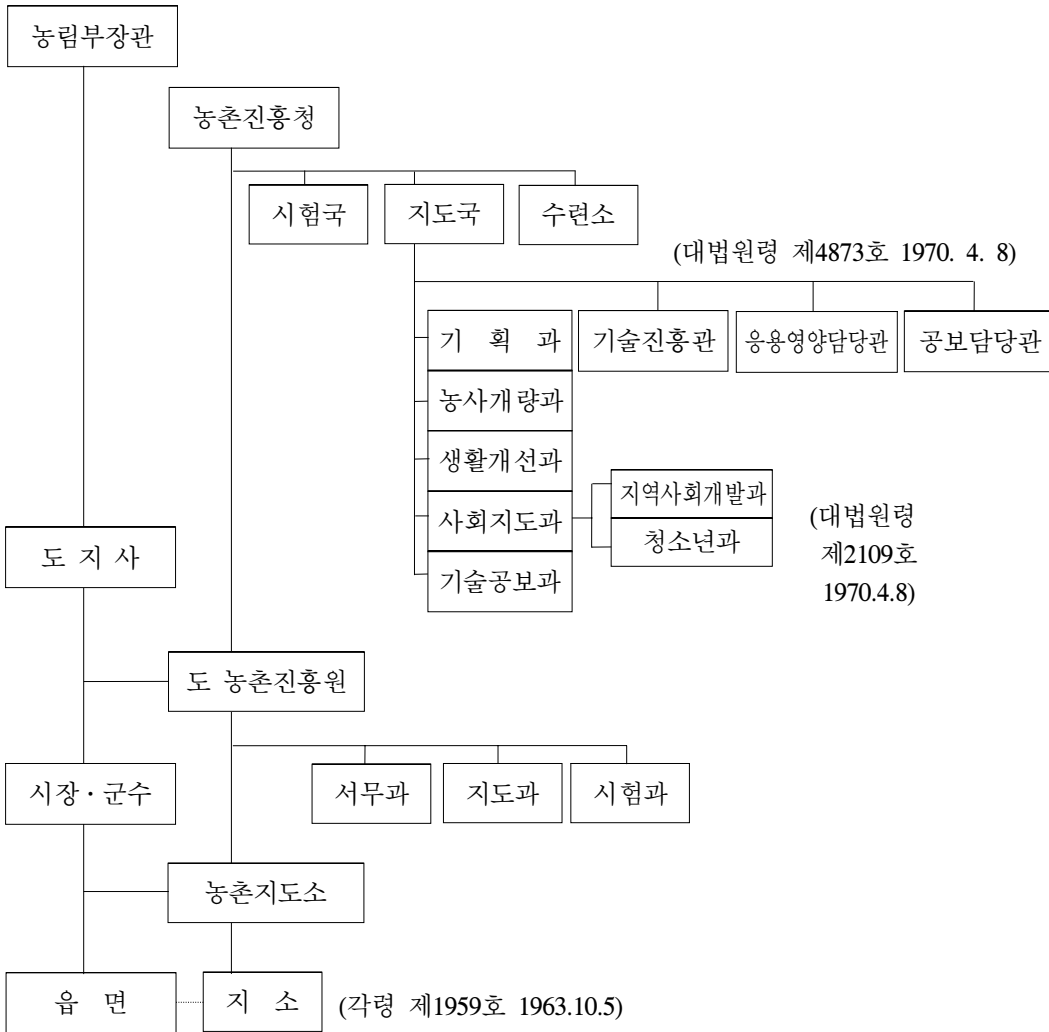
1956년 미원조당국과 「농사교도사업발전에 관한 협정」이 체결되고 ICA의 자금제공, 미국 미네소타 대학교 메이시(H.Macy) 농대학장과 러트포드(S.Rutford) 교도국장, 사이먼스(D.Simons)가정과장의 조사를 정리한 「메이시 보고서」, 아이오하(Iowa) 주립대 랜소아(Ransowa) 농대학장의 농사교도법 초안을 기초로 9월에 국회 농림분과 위원회와 농림부 OEC 농업국 3자의 「농사교도사업 추진소위원회」 구성하였다. 이 위원회는 19차 회의 끝에 법안이 합의되고 1957년 1월 29일 농사교도법이 국회를 통과하여 2월 12일 법률 제435호로 공포되어 농사원이 5월 28일 발족되었다.

농사원은 중앙에 교도국과 시험국을 두고 각 도에는 도농사원, 시군에는 행정조직과 별도로 농사교도소를 두었다. 따라서 중앙이나 지방에서 일반 행정조직과 다른 농업의 시험지도기관이 독립되었다. 또 시험과 기술지도가 연계를 가지는 기관으로 1957년 7월 「농사교도공무원자격규정」을 제정하여 일반 행정공무원과 구별되는 농사교도공무원제도를 확립하였다.

그러나 농사원의 교도사업, 지역개발사업, 행정기관의 농사교도사업, 농업단체의 교도사업 등 다원화된 농사교도가 상호 연계가 없기 때문에 혼란을 가져오거나 효율성이 낮아 문제점으로 대두하였다. 따라서 5.16이후 1961년 10월 정부기구 개편에 따라 시군농사교도소가 시군의 계로 흡수되었다. 그러나 10월의 최고회의 국정감사에서 농촌지도 체계 일원화 문제가 제기 되었다. 최고회의 농림위원회는 농촌지도 기능을 일원화하고 그 기구를 행정기구의 외청으로 한다는 최종안을 채택하여 1962년 3월 21일 농촌진흥법을 공포하고 4월 1일 농촌진흥청이 발족되었다.

농촌진흥청은 농촌진흥법에 의하여 일반행정과 기술지도를 기능적으로 분리시키고 여러 농촌지도 기능을 농촌진흥청 체계에 일원화시켰다. 농촌지도사업의 범위가 포괄적으로 규정되어 종합적인 농촌지도 기능을 농촌진흥청에서 담당하도록 되었다.

<그림 6-1> 농촌진흥청 조직(법률 제1039호 1962. 3. 21)



따라서 다른 기관에서는 지도사업을 할 수 없으며 사전에 농촌진흥청장에게 사업계획서를 제출하여 승인을 받도록 하였다. 또한 연구, 지도 공무원의 인사권을 농촌진흥청장에게 주어 전문 인력관리의 일관적인 체계가 확립되도록 하였다.

그러나 일선 농촌지도소가 시장군수의 지휘감독을 받고 사업예산을 지방비에서 충당하기 때문에 자율적인 지도사업 활동에 어려움이 있었다. 따라서 농촌진흥기관을 중심으로 관계기관, 단체, 민간인들이 서로 협조하기 위해서 1962년 7월 12일 정부는 중앙, 도, 시군에 농촌부흥위원회를 설치하도록 규정(각령 제882호)하였다. 그

후 1963년부터 본격적으로 운영되기 시작하였으나 운영상황 미비로 1971년 10월에는 농업 산학협동체제의 강화에 따라 위원회의 규정은 폐지되었다.

또한 농촌지도 체계의 일원화에도 불구하고 국민운동본부, 농협, 토지개량조합 연합회 등 농업의 지도사업이 농촌 현장에서는 다원화되어 농민들의 혼잡은 피할 수 없었다. 1964년 7월 16일 대통령의 특별지시로 행정개혁조사위원회가 농촌지도 체계의 개선을 위한 조사를 토대로 1965년 3월 17일 농촌지도체계일원화를 위한 대통령 훈령 제9호에 따라 도와 시군이 수행하는 지도사업과 인력 및 예산을 농촌지도 기관에 이관하고 농과대학과의 협력을 강화하도록 하였다(한국농정40년사, 1989).

그 후 1970년 청와대에서 대통령훈령 제9호의 실전 상황을 점검하였다. 그 결과 행정기관과 지도기관과의 업무한계가 불분명하고 일부시장, 군수의 협조가 미흡하다고 판단되어 1971년 농촌진흥법을 개정하고 농촌진흥청장의 인사권을 강화하였다.

2. 농촌지도사업의 전개

농사원의 농사개량사업은 주로 전시포를 통한 토양개량과 비료효과의 전시에 역점을 두었다. 석회효과를 알리기 위한 맥류 전시포 수가 1958년 7,589개소에서 1960년에 32,800개소로 늘었고 대두 전시포도 1958년 2,897개소에서 1960년 15,400개소로 늘었다. 수도작 개량을 위해 1958년에 이리 268호, 남선 258호, 수원 146호, 농립29호 등의 품종전시포를 253개소 설치하였다. 또한 무, 배추 등 채소 품종 전시포 등 고선 초생대에 의한 개간 전시포 등을 통하여 농민들에게 실증적으로 기술보급을 시도하였다.

농사원 교도국은 1957년 생활 개선 사업을 실시하여 실물전시를 통한 간이 작업복 만들기, 영양학적 균형식 권장, 표준주택 설계전시, 개량메주나 아궁이 개량 등에 주력하였다. 1958년부터는 자발적인 학습단체로서 생활 개선 구락부 조직에 주력하여 1961년에는 경기도 시흥군 자경리에서 농촌생활개선 실적 현지 발표회를 갖기도 하였다.

농사원 발족에 따라 농사교도 사업의 주요부문으로서 4-H 구락부 육성사업을 들 수 있다. 농사원 교도국에 청소년과를 두고 1958년 4월 도 단위 4-H 연찬회를 개최하고 1959년부터 지역 단위 4-H 연합회가 조직되기 시작했다.

농촌진흥청의 지도사업은 식량자급 달성에 가장 주도적인 역할을 하였다. 통일벼가 보급되기 이전에는 벼 증수를 위한 조기재배, 밀식재배, 전충시비, 병충해 적기

방제 등을 중점적으로 지도하였다. 1963년부터 시군 단위에 농민훈련소를 설치하여 농사개량구락부, 4-H 구락부 회원의 훈련을 시행하였고, 농촌지도자 양성에 주력하였다. 1965년부터 시작한 식량증산 7개년 계획을 뒷받침하기 위하여 농사개량 전시포가 확대되고 토양검정 사업이 추진되었다. 1967년에는 우리나라 각종 시험 연구 결과를 종합하여 정리한 「농업기술지도 요강」 3종 27만부를 발간하여 농민들에게 배부하였다.

1968년에 우리나라 미곡생산에 결정적 역할을 한 집단재배 방식이 처음으로 도입되었다. 전국 500개소의 수도집단재배 단지가 설치되어 재배기술을 통일하고 공동작업으로 작황을 균일하게 하여 경영비와 노동력을 절감할 수 있었다. 또한 부족한 노동력을 대체하는 대형 농기계를 사용하는데 능률을 극대화할 수 있었다. 집단재배는 처음에는 5ha로 시작하였으며 그 효과가 인정되자 1969년부터는 중요 농정시책으로 채택되어 1971년 2만 3095개소에서 1974년에는 2만 9224개소로 확대되었다. 특히 통일벼 보급에 따라 평균수량이 10a 당 700kg을 넘는 단지가 많이 나와 큰 성과를 보였다.

1971년 통일벼가 처음으로 8,451 농가에 2,750ha에 재배되기 시작하면서 실증시험 재배결과 10a 당 평균 500.9kg의 쌀을 생산하여 10a 당 330kg 수준을 넘지 못하던 당시 다수확 품종으로 평가되었다. 정부는 1,870명의 통일벼 임시지도원을 배치하여 농작물 병충해 발생예찰을 강화하고 1972년에 30만 ha를 목표하였으나 일부 반대로 20만 2,000ha에 보급하였다.

<표 6-7> 연도별 통일벼 시범단지 설치 상황

구 분	개소수	면적	농가수	10a당 수량(kg)			대비	
				단지(A)	단지전(B)	인근답(C)	A/B	A/C
1971	550	2,750.0	8,451	500.9	-	-	-	-
1972	1,000	5,234.2	-	474.5	-	-	-	-
1973	1,000	18,452.0	5,628	563.7	346.1	370.7	155.0	145.0
1974	1,000	5,575.1	18,259	537.5	448.0	426.1	119.5	127.8
1975	246	2,636.5	7,811	567.8	437.4	444.9	129.4	127.3
1976	2,000	10,207.8	34,859	555.0	453.0	467.0	123.0	119.0
1977	2,000	9,986.0	33,554	590.8	581.0	513.0	-	113.0
1978	2,000	8,173.0	28,626	493.0	-	459.0	-	107.0

자료: 한국농촌경제연구원(1989), 『한국농정40년사』, p.443.

1974년에 전체 논 면적의 15%에 통일계 품종을 재배하여 3,086만 섬을 생산함으로써 대망의 쌀 생산 3천만 섬 돌파를 이루었다. 1975년에는 농촌지도소 지소를 읍면마다 확대하여 설치하고 벼농사 집단재배단지를 확대하여 1977년에는 4천만 섬을 돌파하여 세계 최고의 쌀 다수확 국가가 되었다 또한 경제성장과 소득증대에 따라 국민의 식생활 패턴도 변화하여 경제작물, 축산, 잡업 등 농특사업 시범포와 시범농가를 설치하고 농촌지도 사업도 점차 다양화하였다. 1977년에는 농민들의 전문지도에 대한 수요충족을 위하여 전문 및 특기지도사 자격시험제도를 신설하였다. 1978년 농촌 영양개선에 관한 연구조사 및 훈련을 위한 농촌영양개선 연수원을 열고 청소년들의 지도력 개발 훈련을 강화하기 위하여 새마을 청소년 중앙연수장을 개장하였다.

한편, 농촌진흥청의 정책적 뒷받침으로 4-H 구락부, 농사개량 구락부, 생활 개선 구락부 등 자원지도자들의 계통적인 연합회가 발족되었다. 그 중 사단법인 농촌자원지도자 중앙회가 1970년 2월 결성되어 1973년에는 전국 농촌지도자 중앙회라 개칭하였다. 1976년 이를 새마을 영농기술자 중앙회로 바꾸었으나 1989년부터 다시 농촌지도자중앙회로 되돌아갔다.

3. 농촌지도인력과 재원의 변화

정부는 1957년 7월 9일 대통령령 제1286호의 「농업연구지도 공무원 자격규정」에 따라 그 해 9월 농사교도 공무원 자격시험을 시행하여 348명을 선발하고 중앙에 42명, 도농사원에 139명, 시군교도소에 167명을 배치하기 시작하였다. 그 후 1962년 농촌 진흥청이 발족되어 농촌지도인력은 점차 증가하게 되었다. 1962년 지도 체계를 일원화하여 농사교도사업과 지역사회개발사업요원을 합하여 3,173명이었고, 1965년부터 식량증산 7개년계획에 따라 6,534명으로 늘었다. 1972년에는 통일벼 재배를 위한 시범집단지배지가 늘어나면서 농촌지도인력은 통일증산요원 1,870명을 포함하여 7,925명으로 증가되었다. 그 후 1976년까지 약간 줄어 7,626명 선을 유지하다가 1980년에는 통일증산요원이 1977년부터 정규직으로 전환되어 7,980명이 되었다.

지도공무원의 자질을 보면 1970년대 후반부터 대졸출신들은 점차 이직이 늘어나고 고졸출신자들의 신규채용이 많아졌다. 1965년 48%를 차지하던 대졸출신자들이 1977년에는 25%로 감소하여 고졸출신자들은 1965년 46%에서 1977년 61%로 늘어나 1977년 농촌진흥청은 「농촌지도 인력 전문 특기화 규정」을 훈령으로 정하여 농촌지도사들의 전문화를 도모하였다. 따라서 모든 지도사들은 식량작물 이외의 분야에

대한 1개 이상의 특기시험을 통하여 1급 또는 2급 전문지도사 자격을 갖도록 하였다. 전문 분야는 7개 분야로 1급에 1,349명, 2급에 5,276명으로 총 6,625명이 전문지도사 자격을 부여 받았다(한국농정40년사, 1989, p.459).

농촌지도직 공무원은 다양한 수준의 농민을 지도해야 되기 때문에 직권교육, 신규교육, 직무교육 등 다양한 교육이 이루어져야 한다. 따라서 신규 채용자는 처음에는 3-6개월간의 장기훈련을 받은 후 배치되었으나 지도인력이 많아지면서 8주간의 기초교육으로 대체되었다. 전문보수교육은 농업공무원의 훈련 과정에 포함된 3-4주간의 교육과 전문지도사 양성훈련이 1966년부터 42주간의 시험장 장기훈련이 실시되었으나 1970년대 초반 중단되었다.

<표 6-8> 농촌지도인력 추세

단위: 인

구 분	중 양	도	시·군	잡급직	계(정원)
1958	82	177	685	-	944
1959	82	155	800	-	1,037
1960	82	151	955	-	1,192
1961	63	150	1,230	-	1,444
1962	75	185	2,918	-	3,173
1963	75	180	2,908	-	3,178
1964	71	212	4,529	-	4,790
1965	72	242	6,210	-	6,534
1966	72	246	6,259	-	6,533
1967	76	125	6,051	-	6,363
1968	76	236	6,051	-	6,363
1969	73	236	6,051	-	6,360
1970	73	236	6,051	-	6,360
1971	73	236	6,051	-	6,360
1972	70	226	5,759	1,870	7,925
1973	73	226	5,676	1,785	7,760
1974	82	226	5,676	1,785	7,769
1975	82	226	5,676	1,642	7,626
1976	82	226	5,676	1,642	7,626
1977	84	226	7,318	-	7,628
1978	100	226	7,318	-	7,644
1979	104	226	7,318	-	7,648
1980	106	226	7,648	-	7,980

자료: 이은웅(1983), 『한국농업기술사』, p.787.

<표 6-9> 농촌지도사업비 부담내역

구분	국비	지방비			민간부담	용자	합계
		도비	시군비	계			
1964	280,858.8 (48.6)	27,668.6 (4.8)	219,741.2 (38.0)	247,499.8 (42.8)	43,629.0 (7.6)	6,345.9 (1.1)	577,898.8
1965	284,222.5 (42.4)	48,846.9 (6.4)	256,252.8 (39.1)	305,099.7 (45.5)	71,745.0 (10.7)	9,596.5 (1.4)	670,336.1
1966	227,814.9 (25.6)	93,059.0 (10.5)	364,059.0 (40.9)	457,986.9 (51.4)	185,552.0 (20.8)	19,166.2 (2.2)	890,520.0
1967	311,700.0 (25.7)	145,038.1 (11.9)	480,338.1 (39.6)	625,426.2 (51.5)	189,941.9 (15.6)	87,454.5 (7.2)	1,214,522.6
1968	442,644.0 (33.9)	147,995.9 (11.3)	524,701.8 (40.2)	672,697.7 (51.5)	121,890.0 (9.3)	66,717.1 (5.3)	1,303,948.8
1969	543,812.6 (28.0)	306,924.2 (15.8)	834,002.5 (43.0)	1,140,926.7 (58.8)	125,740.0 (6.5)	130,000.0 (6.7)	1,940,479.0
1970	593,182.0 (27.9)	384,015.4 (18.0)	824,316.7 (38.7)	1,208,332.1 (56.7)	120,060.0 (5.6)	207,070.0 (9.8)	2,128,644.1
1971	830,525.0 (26.3)	380,012.8 (12.0)	1,309,727.4 (41.4)	1,690,400.2 (53.4)	89,412.0 (2.8)	551,890.0 (17.5)	3,162,227.2
1972	1,011,238.0	459,697.0	1,647,957.0	2,107,654.0	20,000	304,000	3,442,892
1973	1,032,983.0	366,477.0	1,772,503.0	2,138,950.0	29,600.0	190,000	3,390,980
1974	1,602,213	441,696.0	2,313,013.0	2,754,709.0	14,859	240,300	4,367,462
1975	2,374,974	543,018.0	2,632,032.0	3,175,050	13,450	396,083	5,959,557
1976	3,563,581	482,163	3,560,324.2	4,042,487.2	22,308	217,500	7,845,876
1977	1,948,954	719,404	4,930,415	5,649,819	27,137	693,000	8,318,910
1778	1,405,290	752,482	7,168,194	7,920,676	44,572	1,082,000	10,452,538
1979	1,327,460 (10.4)	778,178 (6.1)	7,485,511 (58.9)	8,263,689 (66.0)	20,000 (0.86)	3,100,000 (31.4)	12,711,149
1980	2,913,095 (15.5)	1,085,179 (5.8)	9,662,982 (51.5)	10,748,161 (54.3)	2,177,816 (11.6)	2,941,800 (15.7)	18,773,872

자료: 한국농촌경제연구원(1989), 『한국농정40년사』.

1950년대부터 본격적으로 이루어진 농사교도사업과 지역사회개발사업은 처음에는 미국원조에 의하여 그 재원이 충당되어 대충자금에 의한 경제개발특별회계가 그 주된 재원이었다. 따라서 예신집행은 미국경제협조회(OEC)고문관들과 협의를 거쳐서 이루어졌고 대충자금을 제외한 국내예산은 국비로 전액 충당되었다. 1962년 농촌진흥청이 발족된 후 경제개발 특별회계의 비중이 줄어들면서 농촌지도 사업비는 지방비 특히 시군비의 비중이 늘어나기 시작했다.

1962년 농촌진흥청이 출발하면서 그 예산은 농림부 소관에 포함되어 있었으나

1964년부터 농촌진흥청 소관으로 편성되었다. 여기에는 일반회계와 1963년부터 1976년까지 경제개발특별회계에 편성되었다. 일반회계는 대부분 일반관리비가 편성되었고 농촌지도 사업비는 경제개발특별회계에 포함되었다(한국농정50년사, 1999).

1964년부터 농촌지도사업비 부담내역을 보면, 5억 7,789만원에서 1980년에는 그 32배가 넘는 187억 7,387만원으로 증액되었다. 특히 식량증산을 위하여 일선 농촌지도 시설 및 장비의 보강과 농토배양, 식량작물 전시포 사업 등을 확대하기 위하여 1967년부터 1969년에는 매년 평균 28.8%가 증액되어 지도사업이 크게 활성화되었다. 농촌지도 사업비는 국비와 도시로의 지방비, 민간부담과 용자로 크게 나눌 수 있다.

1964년에는 국비가 48.6%, 지방비가 42.8%, 민간부담 7.6%, 용자 1.1%로 국비가 큰 비중을 차지하였다. 그러나 1966년부터는 국비의 비중이 25.6%로 줄고 지방비의 비중이 51.4%로 늘었으며 민간부담도 20.8%로 늘어났다. 지방비 중에서도 시군비의 비중이 도비보다 커서 1964년에는 시군비의 비중이 38.0%, 도비가 4.8%였으나 점차 도비의 비중이 커져 가는 추세를 보였다. 1970년에는 국비의 비중이 27.9%로 줄고 도비의 비중이 18.0%로 올라 총지방비는 56.7%로 상승했다. 이처럼 국비의 비중이 점차 줄어 1980년에는 15.5%까지 내려갔고 지방비는 57.3%로 상승했다. 특히 용자 부문이 크게 증가하였다.

제 3 절 농업교육제도

1. 농업교육의 강화와 농촌교육 문제의 노출

가. 농업교육의 강화

1950년대의 한국 농업은 6·25 전쟁후의 피해만이 아니라 미 잉여농산물도입에 의한 저 농산물 정책으로 농민들의 영농의욕은 크게 떨어지고 농업계 고등학교는 학생정원의 절반에도 못 미치는 어려운 상황이었다. 1961년 군사정부는 농촌고리채 정리를 시행하고 경제개발계획을 추진하는 등 적극적인 경제발전을 도모하기 위하여 농업교육뿐만 아니라 모든 실업교육에 실용성을 중시하였다. 따라서 실업학교 전공과목 교수에 이론과 실습을 50:50의 비율로 운영하게 하며 농업교육의 목표를 실습을 바탕으로 한 농업경영인의 양성에 두었다. 농업고등학교는 전공과에 관계없이 모든 학생에게 토양비료, 보통작물, 조립보호, 가금, 증소가축, 양잠, 채소원예,

농업경영, 농업공작 등 9개 공통과목을 필수과목으로 하여 이수하도록 하였다(한국 농업기술사, 1983, p.773). 또한 학교농장을 4개 단계로 구분하여 단원포, 시범포, 시험포, 경영포로 단순한 실습을 벗어나 직접 농장을 경영하는 실습으로 농장운영방식을 변경하였다. 그뿐만 아니라 미국의 직업농업을 도입하여 가정 영농실습제도를 시도하기도 하는 등 농업교육의 기반을 이론보다 실제에 맞게 전환하려는 노력을 하였다.

1963년에는 서울대학교 농과대학에 중등농업교사를 전문적으로 양성하는 농업교육과가 창설되었다. 3년 과정의 기존 농업고등학교는 2년제 전문대학과정까지 연장하여 5년제 농업고등전문학교로 대전농업고등학교가 대전농업고등전문학교로 출범하였다. 그해 9월에는 산업교육진흥법이 공포되어 실업교육진흥을 위한 제도적 준비를 위하여 실험실습 시설과 재정적 뒷받침이 마련되고 산학협동을 위한 현장실습의 의무화 등 농업교육을 위한 전반적인 장치가 마련되었다. 따라서 1963년은 농업교육의 전기를 이루는 해가 된 것이다. 1965년 이후 안성, 예산, 밀양잠사, 상주 농잠고등전문학교가 농업고등학교에서 발전하였고, 1970년대에는 2년제 전문대학으로, 1980년대 후반에는 산업대학 형태로 발전되었다. 1966년에는 의무교육 재정교부금법을 개정하여 농촌교육을 실질적으로 강화시켰다.

서울대학교 농업교육과는 1971년 농촌지도사 양성의 전공과정을 추가하였고, 1973년에는 현직 농업교사의 재교육을 위하여 서울대 농대에 중등교원 연수원을 부설하여 1982년까지 연 2,800여 명의 현직교사 재교육을 실시하였다.

농업고등학교는 1962년부터 그 수가 꾸준히 증가하여 183개교에 이르렀다. 그 후 농촌인구 감소에 따라 농고의 수요도 감소하기 시작하였다. 그 운영이 부실한 학교도 많아 1972년 3월에는 농업고교를 개편하여 순수농고 65개를 포함하여 일반계나 다른 실업계와 공존하는 종합고등학교나 실업고등학교로 전환하여 125개의 농업고등학교를 존속시켰다.

1973년 7월 대통령령 6305호로 시범농고 육성에 대한 규정을 공포하여 농고와 농촌지도소가 협동으로 농업교육의 효율을 높이기 위하여 교과 과정의 70% 이상을 농업과목으로 이수시키고 60일 이상 현장실습이나 종합실습을 하도록 하였다. 또 이 제도를 위하여 13개 시범농고를 지정하여 세계은행 교육차관을 우선 배분하여 시설을 현대화하고 협업농장을 설치하여 운영하는 획기적인 조치를 취하기도 하였다.

농업 산학협동을 효율적으로 추진하기 위하여 1973년 중앙산학협동심의회를 설치하고 이를 위하여 산학협동기금을 마련하였다. 이 기구는 농촌진흥청의 연구관과 농과대

학의 교수가 공동으로 농업연구를 수행하기 위한 제도적 뒷받침을 마련한 것이다.

1977년에는 학교급식법을 제정하였고 전문대학을 정비하여 농업계 사립전문대학인 연암축산전문대학이 경기도 성환에 최초로 설립되었다. 또 같은 해 8월 농수산부와 문교부가 공동으로 농민후계자 양성을 위하여 농업계고등학교내에 자영농과를 추진하고 3년 이상 영농종사경력을 가진 농고졸업생은 대학의 입학예비고사를 면제하는 특전을 주었다. 이처럼 1960년대 이후 농업교육은 1950년대와 달리 농업교육의 본래의 목적인 농업경영인 육성을 달성하기 위하여 제도적인 측면에서나 실질적인 측면에서 많은 발전을 이루었다.

나. 농촌교육문제

농업교육은 1960년대 이후 강화되었으나 농촌교육문제는 1970년대 이후 이농으로 인한 농촌인구의 격감에 따라 새로운 교육과제로 떠오르게 되었다. 왜냐하면 농촌청장년 인구가 도시로 이주하면서 농촌의 출생률이 낮아져 농촌의 학생 수가 크게 감소하였기 때문이다. 도시의 과밀학급과는 반대현상으로 농촌의 과소학급이 많아지고 교실도 남아돌게 되었다. 과소학급에 따라 복식학급운영이 이루어지고 교육의 질이 떨어지게 된 것은 당연하다.

<표 6-10> 도시와 농촌 초등학교의 학력차(1978 전과목 3-6학년)

지역 학년 통계치		지역				
		전체	대도시	도시	농촌	도농격차
3학년	평균	69.87	75.04	78.70	71.80	3.24
	SD	15.01	13.46	10.73	13.87	-
	N	676	264	257	155	-
4학년	평균	59.94	66.24	57.25	52.43	13.81
	SD	15.54	14.21	12.99	15.80	-
	N	690	281	264	145	-
5학년	평균	61.64	62.62	63.92	57.12	5.30
	SD	13.95	13.93	13.39	13.78	-
	N	731	285	249	197	-
6학년	평균	64.27	67.97	64.29	57.92	10.05
	SD	13.99	12.58	13.50	13.99	-
	N	666	288	239	169	-

자료: 김홍희 외(1978), 『새교육체제 개발을 위한 제3차 종합시험연구보고서』, 한국교육개발원, p.32.

<표 6-11> 도시근로자 가구와 농가구의 교육비 지출

구 분	농가구			도시근로자가구			도농 간 비교	
	가계비 (천 원) A	교육비 (천 원) B	B/A (%)	가계비 (천 원) C	교육비 (천 원) D	D/C (%)	가계비 A/C (%)	교육비 B/D (%)
1974	435.4	27.8	6.4	494.0	32.0	6.5	88.1	86.9
1975	616.3	38.4	6.2	682.7	42.5	6.7	90.3	90.4
1976	749.2	58.4	7.8	853.8	55.0	6.4	87.7	106.2
1977	976.4	79.3	8.1	991.0	60.6	6.1	98.2	130.9
1978	1,320.5	105.4	8.0	1,317.6	70.3	5.3	100.2	149.9
1979	1,662.2	146.5	8.8	1,743.8	101.0	5.8	95.3	145.0
1980	2,138.3	200.3	9.1	2,105.7	114.9	5.5	101.5	174.3

자료: 농촌개발연구회(1988), 『농촌개발론』, p.159.

도시와 농촌의 학력 차는 1978년 한 연구(김홍희 외, 1978)에서 보인바와 같이 초등학교 3-6학년 전 과목에서 4학년의 전체성적의 평균은 59.94점인데 대도시 학교는 66.24점이며 농촌학교는 52.43점으로 13.81점의 차이를 보였다. 가장 낮은 차이를 보인 3학년도 전체 평균은 69.87점이며 대도시는 75.04점, 농촌은 71.80점으로 3.24점의 차이를 보여 초등학교 학생들의 성적에서 농촌학교 학생들이 도시학교에 비하여 낮게 나타났다. 이렇게 농촌학생들의 성적이 낮은 이유는 여러 가지로 나타나겠지만, 농촌의 시설투자가 미약하였다. 농촌학교의 시설이 도시에 비하여 뒤떨어짐에도 불구하고 학생 수가 줄어 교실이 남는다는 이유로 새로운 시설투자가 이루어지지 않았기 때문이다. 또 통학상의 불리한 점만이 아니라 농촌에 배치되는 교사들에게 인센티브가 없기 때문에 교장이나 교사의 인적배경이 농촌에 근무하는 경우 더 낮게 나타나는 것도 하나의 요인이 될 수 있을 것이다.

1970년대 중반 이후에는 도시근로자 가구와 농가구의 교육비 지출을 비교해 보면 농촌가구의 교육비 부담이 도시근로자 가구에 비하여 점차 과중하게 나타나고 있다. 1970년대 이후 농촌의 교육비가 가계비에서 차지하는 비중은 점점 높아 가는데 도시근로자 가구의 가계비에서 차지하는 교육비의 비중은 점점 낮아졌다. 이것은 1975년까지는 도시의 교육비 지출의 절대 액이 농촌의 절대 액보다 높았으나 1976년부터 낮아지기 시작하여 1980년에는 가구당 도시 근로자 가구는 교육비가 114,900원인데 농가구의 교육비는 거의 두 배에 달하는 200,700원으로 58,400원이 더 높다. 1974년 농촌농가의 가계비는 도시근로자 가구의 가계비의 88.1%이며 교육비

는 86.9%였다. 그러나 농가의 가계비나 교육비가 도시근로자 가구에 비하여 점차 상승하여 1980년에는 농가의 가계비가 도시근로자 가구의 가계비의 101.5%로 높으며 교육비 지출은 174.3%가 높아 농촌가구의 교육비 부담이 훨씬 크다는 사실을 알 수 있다. 이러한 현상은 농촌의 진학률이 과거에 비하여 높아진 것도 사실이지만 고등교육기관의 도시집중과 도농 간의 학력격차에 따른 농촌자녀들의 도시취학에 따른 교육비 지출로 보인다.

1960-80년 기간은 농업교육에 대한 기반이 구축되어 농업교육이 강화되었음에도 불구하고 농촌의 사회복지제도나 경제적 어려움이 가중되어 농촌교육 환경은 더욱 열악해졌다. 이때는 농가의 교육비 부담이 과중하게 가계비를 압박하여 농촌의 교육문제는 경제성장에 따라 보다 심각하게 노출되었다고 할 수 있다.

2. 농촌진흥청과 농과계 학교의 산학협동

농업에서 산학협동은 농업 관계 학계와 산업계의 협동과 농업 유관 기관 간의 상호협동을 뜻한다. 1960-80년의 우리나라 농업계의 산학협동은 학계와 산업계의 협동보다는 학계와 농촌진흥청의 협동이 산학협동을 주도한 시기라 볼 수 있다. 농촌진흥청의 전신이라 할 수 있는 농사원이 1958년 농사시험지도위원회를 설치하여 농과대학교수와 시험 연구 기관과의 협동 체제를 갖추었다. 1962년 농촌진흥청의 발족에 따라 농사연구지도 위원회 규정을 공포하여 농과대학 교수들이 시험 연구와 지도사업에 대한 자문을 받도록 한 것이 산학협동이라 할 수 있다. 그 후 산학협동의 법적 체제를 뒷받침한 것이 1963년 9월 산업교육진흥법의 공포이다. 이법은 산업교육을 통하여 산업기술을 습득하여 국가발전에 기여할 수 있는 산업교육의 진흥을 목적으로 산업교육을 실시하는 학교의 학생은 재학 중 일정 기간을 산업체에서 현장실습을 이수하도록 규정하였다. 또 실험실습 시설의 정비, 실과교원의 자격, 정원, 대우 그리고 산업교육심의회 설치에 관한 규정이 있었다. 그러나 1969년 산업교육진흥법 시행령에 비로소 구체적으로 산학협동 실시 내용이 명시되었다. 이 법은 현장실습을 당해학교의 장과 산업체가 현장실습에 대하여 협의 결정한 산업체에서 이수하도록 하고 농업에 관한 학과들은 실습기간을 1-2개월로 규정하였다(한국농업교육사, 1994, p.215).

그러나 1965년 3월 농촌지도체제 확립에 관한 대통령훈령 제9호에 의하여 농업 산학협동이 정착될 수 있었다. 이때부터 농학 계 학교와 농촌진흥기관이 연구시험

시설을 상호개방하고 연구시험결과를 상호 교환할 수 있게 되었다

1971년 농업 산학협동심의회 규정(대통령령 제5889호)으로 공포되고 1972년과 1974년에 개정된 이 령에 의하여 농업교육과 농사시험연구 사업 및 농촌지도 사업이 유기적으로 연계된 농업 산학협동체제가 확립되었다. 즉 산학협동의 주요 사업은 공동 연구, 보조연구, 겸직 및 농업교육의 협동으로 도 단위에서도 농업 산학협동 심의회를 두었다. 따라서 1972년부터 농촌진흥기관이 농과대학의 교수에게 농업개발시책이나 특수기술개발을 위한 목적으로 연구비를 지원하는 기술연구와 용역연구를 실시하였다. 농과 계 대학 교수는 농촌진흥청이나 산림청 연구직과 지도직을 겸임하고 농촌진흥청이나 산림청 연구관 및 지도관이 농과 계 대학교수직을 겸임할 수 있게 되었다.

1972년 7월 제정된 시범 농업고등학교 육성에 관한 규정(대통령령 제6305)에 의하여 농고와 농촌지도소간의 협동이 본격적으로 이루어졌다. 주요 내용은 농촌지도소가 농고 재학생의 교육지원으로 실습포장에 새 품종 전시포장 설치를 지원하고 영농교육 입소훈련, 농업시험연구 및 지도기관에서 현장실습 등에 관한 것이다. 또 교사들의 자질 향상을 위하여 매년 여름방학 중 보수교육을 받은 교사들이 시험장에서 1주간 실습교육을 받도록 하고 졸업생 사후관리와 농고와 농촌지도소의 상호협력을 위해 분기별 정기협의회를 갖도록 하는 등 구체적인 산학협동이 체계적으로 이루어졌다.

1973년 2월에는 1963년 제정한 산업교육진흥법을 개정하여 산업계 학교의 학생은 재학 중 일정 기간 현장실습을 의무화하여 산학협동을 강화하였다. 농업계에 관한 학과는 1-2개월의 현장실습을 이행하도록 하였다. 이때부터 농업계 대학생들도 모두 현장실습에 참가해야 했다. 1975년부터는 농업계 대학의 생산 분야 학과에만 학점이 부여되는 정규과목으로 현장실습을 시행하도록 하였다.

1974년에는 산학협동재단이 발족되었고 문교부에 산학협동과가 설치되어 보다 적극 산학협동의 체계적인 운영을 도모하였다. 1979년 2월에는 농업 분야의 산학협동을 촉진하기 위하여 농업 산학협동기금운영 관리 규정을 제정하고 기금 5억원을 조성하였다. 이 기금은 중앙 농업 산학협동심의회 의결을 거쳐 농촌진흥청장이 관리하며 농과 계 대학교수의 지원연구와 학술활동을 지원하고 농업고등학교 지원을 위하여 기금의 과실이 사용되었다.

이와 같이 1960-80년의 농업의 산학협동은 농업정책의 목표가 주곡자급을 위한 식량증산에 있었기 때문에 민간 부문의 농업 관련 기업이 크게 활성화하지 못하여

농업 부문의 산학협동은 공업부문과는 달리 민간부문과의 협동보다 농촌진흥기관의 산학협동이 대부분이었다. 따라서 정부 주도에 의한 농업 산학협동이 그 주도적 역할을 하였다고 볼 수 있다.

3. 농촌사회교육

농촌의 사회교육은 학교의 교육 기능을 보완하거나 학교교육이 미약하고 비효율적일 때 이를 대체하는 역할을 한다. 우리나라 1960-80년에 농민들의 학교교육 수준이 낮아 사회교육의 대체적 역할이 중요하였다. 그러나 농민들의 참여가 적어 정부 주도의 농촌사회 교육이 대부분이었고 대학이나 민간단체의 역할은 극히 제한적이었다. 농촌사회교육은 그 유형별로 농업에 관한 교육, 농촌 청소년 지도 등이었으나 체계적이지 못하였다.

공공 부문의 농촌사회교육은 1962년 농촌진흥청이 발족된 후 농촌진흥청의 지도 사업이 주류를 이루었다. 이것은 바로 시군 농촌지도소를 중심으로 한 농민교육이며 농촌진흥원 산하에 1963-71년 사이에 설치된 농민교육원, 농촌지도자 연수원, 새농민수련장, 농촌지도자 양성소 등에서 농민에 대한 기술교육, 농기계 훈련, 부업기술훈련 등을 담당하였다. 1972년 이후에는 농민교육원은 새마을 국민정신 교육기관으로 지정받아 새마을 정신교육을 실시하였으며 1982년 도지사 소속으로 이관되었다.

<표 6-12> 초창기 농민교육원 현황

(1971년 12월 현재)

명 칭	설치장소	설치일자	시설규모		회 당 수용능력
			대 지	건 평	
경기 농촌지도자연구원	경기 부천시사 정산 9-2	1964.2.29	1,000	219	80
강원 농민교육원	강원 춘천 우두 1구 74	1959.1. 2	2,913	224	90
충북 농민교육원	충북 청주 북대동 262	1968.2.15	5,000	599	80
충남 농촌자원지도자교육원	충남 대덕 유성상내 138	1968.5. 9	600	297	200
전북 새농민양성소	전북 이리시 동산동 618	1964.5.16	1,207	199	120
전남 농공직업훈련소	전남 광주시 농성동 311	1963.3.18	8,926	671	200
경북 새농민수련장	경북 대구 방촌 1050-19	1963.5.19	2,150	456	200
경남 농촌지도자양성소	경남 진주 신안동 418	1953.4. 1	6,400	424	150
제주농어촌지도자교육원	제주시 2도 2동 1660	1966.7. 5	250	123	50
계			28,446	3,212	1,170

자료: 김성식(1994), 『한국농업교육사』, p.323.

농민에 대한 교육훈련은 1974년 대통령령 제7266호로 「영농기술훈련규정」을 제정하여 훈련과정을 작목별 전문기술훈련, 농기계 훈련, 일반농민훈련과정으로 분류하고 실기교육을 강화하도록 훈련기관의 시설기준도 제도적으로 마련하였다. 특히 농한기에 농민들의 도박과 음주 등 폐습을 바로잡기 위해서 겨울 영농교육으로 가마니 짜기, 새끼 꼬기 등 농가부업지도를 병행하여 매년 전 농가를 대상으로 1월부터 3월까지 마을을 순회하며 사랑방에서 개최하였다.

농촌진흥청 기술공보과에서 인쇄물 교재 발간 배부, 시청각 교재의 제작배부, 라디오 방송과 텔레비전, 신문, 잡지를 통한 다각적인 농촌지도에 필요한 정보를 제공하기도 하였다. 인쇄물 교재로는 1960년대까지는 팜플렛 형태였으나 1970년 대에는 단행본 기술교본에 주력하고 1958년 시작된 월간 『농사교본』을 1962년 4월부터 『농촌지도』지로 개칭하여 1966년 말까지 발간하였다. 1966년 5월부터 월 2회씩 『농업기술속보』를 발간하였다. 이를 『농업기술』지로 바꾸고 1967년 매월 2회 80만부를 발간하다가 1973년 3월부터 8면을 20면으로 늘려 책자로 발간했다(한국농정40년사, 1989, p.457).

농가방송은 1962년 KBS에 「라디오 농업학교」 프로그램을 시초로 1963년에는 TBC에서 「내 고장 삼천리」, 1964년 MBC의 「밝아오는 우리 마을」, 1965년 DBS에서 「새벽의 광장」 등 농가방송이 신설되었다. 1970년대 이후 더욱 활성화되어 1975년에는 보도 업무를 분리하여 방송전담업무 체계로 바꾸어 2,700 여건의 농가방송을 제작하여 공급하고 전 농촌지도기관에 농가방송계획표를 배부하여 농가방송의 청취율을 높였다. 텔레비전 농가방송은 1968년부터 시작하였으나 1972년 농촌새마을운동이 활발해지면서 정규방송으로 방영되기 시작했다.

농촌진흥청을 중심으로 한 정부의 농촌사회교육이 1960-80년 기간 우리나라 농촌사회교육을 주도하였으나 대학이나 민간단체에 의한 농촌사회교육은 활성화되지 못하였다. 특히 대학에서는 이화여대의 농촌사회교육, 서울 농대의 농촌개발 실습장 사업, 서울여대의 농촌발전사업, 진주농전의 농민교육 등이 지속적인 사업으로 진행되지 못했으나 농촌발전을 위한 대학사회교육으로서 특기할 만한 사항일 뿐이다(한국농업교육사, 1994, p.398). 다만 산발적으로 교양강좌 중심의 농촌사회 교육이 대학에서 이루어졌을 뿐이다.

농협과 같은 정부지원 민간단체에서 1960-80년의 농촌사회교육은 1961년 농협 발족 이래 농민기술교육을 위한 공식적인 활동이 거의 전무한 형태이며 다만 임직원 교육이 자체 내에서 이루어졌을 뿐이다. 1972년 농림부가 수립한 모범 농업인 교육

계획이 농협중앙회에 1972년 1월 11일 시달되고 농협대학 내에 모범 농업인 연수원이 설치되었다. 그 후 새마을 지도자 연수원으로 발전하여 1970년대 농촌사회교육의 주도적인 역할을 하게 되었다. 모범 농업인 교육계획은 교육주간 2주로 새마을 정신 등 일반과목 30%, 실기, 성공 사례, 영농기술 등 70%의 비율로 1972.1.31-1973.3.31까지 1,800여 명의 교육을 실시하여 새마을 교육의 효시가 되었다. 그 후 모범 농업인 연수원은 새마을 지도자 연수원으로 발전하여 학교 새마을, 사회새마을, 새마을 기술교육으로 나누어 새마을 지도자 연수원만이 아니라 중앙부처 공무원 교육원, 시도 지방공무원교육원, 국영기업체 민간단체의 훈련원, 도 농민교육원, 시도농기계 훈련원, 가나안 농군학교 등 민간훈련기관 등 80여 개의 교육기관에서 다양하게 새마을 교육을 실시하였다. 농협중앙회 소속인 새마을 지도자 연수원은 1972.1.14-1980.4.21의 8년간 총 362회 46,641명의 사회 각계각층의 지도자들에게 새마을 교육을 실시하였다.

정부는 1979년 11월 새마을 지도자 연수원 설치법을 통과시켜 특수법인으로 제도적 뒷받침을 하여 항구적인 새마을 교육기관을 육성하려 하였다. 1980년 새마을 운동의 민간 주도하로 전환하여 민간기구로서 새마을 운동 중앙본부가 창립되었다.

이와 같이 1960-80년의 농촌사회교육은 농촌진흥청 중심의 정부 주도과 정부가 지원한 새마을 지도자 연수원을 중심으로 한 새마을 교육이 주축이 되어 농촌사회교육이 이루어졌다. 이 밖에도 1962년에 설립된 가나안 농군학교, 1903년에 발족된 기독교청년회, 1958년 시작한 풀무학원 등 민간단체를 중심으로 농촌사회교육이 이루어졌으나 그 활동범위는 제한적이었다.

제 4 절 결 언

농사연구지도 체계를 일원화하고 기능적으로 분화시킨다는 원칙에서 1962년 3월 농촌진흥법의 제정공포에 따라 농촌진흥청이 발족되었다. 따라서 도 농사원과 각종 독립 농림사업장, 도 지역사회과를 도 농촌진흥원에 이관하고 시군에 농촌지도소와 지소를 설치하여 농업연구 지도기관을 단일화하였다.

1960-80년 기간 농사시험연구사업은 식량증산을 위한 벼 품종 개발이 가장 큰 성과라 할 수 있다. 1970년까지 육성된 품종은 농광, 재건, 진흥, 신평, 팔금, 농맥, 만경을 비롯하여 21품종으로 1945년경 국내육성품종의 재배면적이 논 면적의 20%정

에 불과했으나 1970년에는 60%를 넘어섰다.

1971년 최초로 통일품종이 육성보급 되면서 육종사업의 규모나 내용에서 크게 도약하였고 대망의 주곡달성을 이룰 수 있었다. 1972년에 냉해가 있었으나 유신, 황금벼, 밀양21호, 23호, 만석벼 등 1970-80년에 통일형 25품종, 자포니카 5품종으로 총 30품종이 육성보급 되었고 최대 보급면적이 10만 ha 이상 품종은 통일, 유신, 낙동벼, 밀양21호, 23호, 30호, 진주벼 등이었다.

원예부문 중 채소 품종육종연구는 원예연구소와 민간채소종묘회사에서 발전되었다. 경제발전에 따른 소득 증가로 원예작물에 대한 재배가 1970년대 이후 본격화되면서 1974년도에는 만추대성인 무 원교 101호, 다수성이며 조생종인 배추 원교 201호, 적색물고추 및 건과 겸용인 조생진홍고추가 육성되었다. 가공용 감자인 수미가 1975년에, 대지가 1978년에 장려품종으로 지정되었다. 재배기술로는 배추의 비 가림 관비재배, 난방방법의 개발로 작형을 분화 정립시켰고, 각종채소의 주년생산 체계를 확립시켰다. 또 반축성 딸기의 채묘적기, 비닐 피복에 의한 보온효과, 마늘의 재식밀도 및 관수효과가 구명되었다. 이러한 연구 결과를 토대로 백색혁명의 기반을 세웠다.

과수에 관한 연구는 제2차 경제개발 5개년계획(1967-71) 이후 육종연구로서 자생과수 및 가공용 품종을 선발하는 데에 중점을 두었다. 1970년 우리나라 최초로 교배육성종인 배에서 단배, 복숭아에서 유명이 선발되었고, 감귤 내한성 품종 혼진조생과 청도온주가 선발되었다. 또한 1970년대 초 왜성사과 도입 초창기에 휘묻이 번식연구가 실시되어 곧바로 신속간이 방법으로 이중 접목이 일반화될 수 있었다.

축산 분야의 가축개량과 사양기술연구를 보면, 1960년대 초 한우의 개량방향을 역우에서 육우로 전환하기로 하여 순종개량과 교잡개량을 추진하였다. 닭은 산란계의 계통간 교잡에 의하여 국산계 품종인 축시 735호와 745호를 육성하여 보급하였다.

가축의 번식기술은 1961년 정액의 채취와 보존, 냉동정액의 조제와 주입기술을 연구하여 인공수정기술 체계를 확립하였다. 1970년에는 어린송아지 인공유를 개발하고 한우의 조기육성 비육기술을 확립하였다.

농업연구는 농업의 특성이나 농업연구의 특성상 민간연구보다 대부분 공공 부문의 연구가 지배적이다. 우리나라의 공공 부문 농업연구 총액은 농림수산업 예산에서 차지하는 비중이 1963년 3.0%에서 1974년 5.1%까지 상승하였으나 그 후 점점 줄어들어 1980년에는 2.2%로 감소하였다.

이와 같이 1960-80년대 농업 R&D 변화 추이를 보면 통일벼 개발이 이루어진

1970년대 초반까지는 농업연구에 관한 모든 지표가 상승세를 보이거나 그 후에는 모두 감소 추세를 보인다. 이처럼 1980년대까지 주곡자급을 위한 농업연구투자가 집중적으로 이루어졌으나 주곡자급 이후 농업 환경의 변화에 따라 다양한 농업연구투자의 기반을 마련해야 함에도 불구하고 농업연구 투자에 대한 관심은 낮아졌다.

농촌진흥청의 농업연구예산구성은 사업비와 경상적 경비로 나누고 사업비는 시험 연구비, 시설비, 장비비, 기타 시험 연구지원과 농업경영연구비로 되어있다. 1964년부터 농업연구 예산의 추이를 보면 경상적 경비가 전체연구예산의 35%이며 나머지 65%가 사업비로 되어 있다. 경상적 경비보다 사업비가 많았으며 사업비의 비중이 점점 커져 1976년 까지는 경상비의 비중이 27.3%까지 줄었다. 그러나 1977년부터 경상적 경비의 비중이 확대되어 49.8%까지 올라갔으나 점차 줄어 1980년에는 44.6%의 비중을 보인다.

1960-80년의 농촌진흥청의 농업연구 수행실적을 보면 총 연구항목이나 연구인력, 연구예산이 증가하였으나 연구 인력보다 연구항목수의 증가나 연구예산의 증가가 더 빨라 연구항목 당 연구원 수는 1964년 1.63명에서 1980년 0.81명으로 줄었다. 그러나 연구항목 당 연구예산은 739천원에서 1980년에는 934만원으로 10배 이상이 늘었다.

이처럼 1960-80년 기간 우리나라 공공 부문 농업연구기관인 농촌진흥청의 농업 R & D 변화를 보면 농업연구 투자가 다른 나라에 비하여 상대적으로 낮은 수준임에도 불구하고 이 기간에 통일벼 개발을 비롯하여 주곡자급을 위한 농업연구의 기여가 괄목할 만한 수준을 보였다.

농업연구 기관에서 주도적인 역할을 하고 있는 농촌진흥청의 연구 인력의 변화는 1964년 668명에서 1980년 968명으로 증가했다. 1964년의 농진청 인력구성을 보면 본청에 30%인 187명이 배정되어 있으며 작물시험장 등 본청 산하기관으로 수원에 연구 인력이 집중되어 본청 이외의 연구인력 중 수원에 91.5%가 있었다. 그러나 농업 기술의 다양화와 농산물 개방화에 따라 과수, 축산, 농기계 등에 대한 연구 인력이 확대되면서 점차 본청의 비중이 낮아져서 1971년에는 30.5%까지 높아지다가 1980년에는 23.2%가 되었다. 본청 이외의 산하기관의 인력은 본청의 감소에 따라 상대적으로 더 늘게 되어 1964년 72%에서 1980년에는 76.8%로 증가했다. 본청 이외의 산하기관의 연구인력 구성도 1964년에는 수원 소재의 연구소에 많은 인력이 배치되어 91.5%를 보였으나 1980년에는 79.8%로 줄었고 그 대신 호남 작물시험장, 영남작물 시험장, 고려지시험장, 제주시시험장 등 수원 이외의 지방에 소재하는 연구 인력이 1964년 8.5%에서 1980년에는 20.1%로 늘게 되었다.

양적인 측면에서 연구 인력의 확대는 크게 이루어지지 않았으나 질적인 측면에서는 높은 수준의 연구능력을 반영하였다. 연구원의 질을 나타내는 학력은 1957년에는 고졸이 80.6%, 학사급이 17.9%에 불과했으나, 1966년에는 학사가 76.1%로 크게 늘었다. 1970년에는 학사급 이하가 89%, 석사가 10%로 늘어났으며, 1980년에는 학사급 이하가 61%로 줄어든 대신에 석사가 22%, 박사급 연구원이 9%로 늘어나 농업 연구원의 질적 향상이 크게 이루어졌다.

농촌진흥청은 농촌진흥법에 의하여 일반 행정과 기술 지도를 기능적으로 분리시키고 여러 농촌지도 기능을 농촌진흥청 체계에 일원화시켰다. 농촌진흥청의 지도사업은 식량자급달성에 가장 주도적인 역할을 하였다. 통일벼가 보급되기 이전에는 벼 증수를 위한 조기재배, 밀식재배, 전충시비, 병충해 적기 방제 등을 중점적으로 지도하였다. 1963년부터 시군 단위에 농민훈련소를 설치하여 농사개량구락부, 4-H 구락부 회원의 훈련을 시행하였고, 농촌지도자 양성에 주력하였다. 1965년부터 시작한 식량증산 7개년계획을 뒷받침하기 위하여 농사개량 전시포가 확대되고 토양검정 사업이 추진되었다. 1968년에 우리나라 미곡생산에 결정적 역할을 한 집단재배 방식이 처음으로 도입되었다.

1962년 지도 체계를 일원화하여 농사교도사업과 지역사회개발사업요원을 합하여 3,173명이었고, 1965년부터 식량증산 7개년계획에 따라 6,534명으로 늘었다. 1972년에는 통일벼 재배를 위한 시범집단재배지가 늘어나면서 농촌지도인력은 통일증산요원 1,870명을 포함하여 7,925명으로 증가되었다. 그 후 1976년까지 약간 줄어 7,626명 선을 유지하다가 1980년에는 통일증산요원이 1977년부터 정규직으로 전환되어 7,980명이 되었다.

농촌지도 사업비는 국비와 도시로의 지방비, 민간부담과 융자로 크게 나눌 수 있다. 1964년에는 국비가 48.6%, 지방비가 42.8%, 민간부담 7.6%, 융자 1.1%로 국비가 큰 비중을 차지하였다. 그러나 1966년부터는 국비의 비중이 25.6%로 줄고 지방비의 비중이 51.4%로 늘었으며 민간부담도 20.8%로 늘어났다. 1970년에는 국비의 비중이 27.9%로 줄고 도비의 비중이 18.0%로 올라 총지방비는 56.7%로 상승했다. 이처럼 국비의 비중이 점차 줄어 1980년에는 15.5%까지 내려갔고 지방비는 57.3%로 상승했다.

1961년 군사정부는 농촌고리채 정리를 시행하고 경제개발계획을 추진하는 등 적극적인 경제발전을 도모하기 위하여 농업교육뿐만 아니라 모든 실업교육에 실용성을 중시하였다. 따라서 실업학교 전공과목 교수에 이론과 실습을 50:50의 비율로 운영하게 하며 농업교육의 목표를 실습을 바탕으로 한 농업경영인의 양성에 두었다.

농업고등학교는 1962년부터 그 수가 꾸준히 증가하여 183개교에 이르렀다. 그 후 농촌인구 감소에 따라 농고의 수효도 감소하기 시작하였다. 그 운영이 부실한 학교도 많아 1972년 3월에는 농업고교를 개편하여 순수농고 65개를 포함하여 일반계나 다른 실업계와 공존하는 종합고등학교나 실업고등학교로 전환하여 125개의 농업고등학교를 존속시켰다.

농업교육은 1960년대 이후 강화되었으나 농촌교육문제는 1970년대 이후 이농으로 인한 농촌인구의 격감에 따라 새로운 교육과제로 떠오르게 되었다. 왜냐하면 농촌청장년 인구가 도시로 이주하면서 농촌의 출생률이 낮아져 농촌의 학생 수가 크게 감소하였기 때문에 농촌의 과소학급이 많아지고 교실도 남아돌게 되었다. 과소학급에 따라 복식학급운영이 이루어지고 교육의 질이 떨어지게 되었다.

농촌학생들의 성적이 낮은 이유는 농촌학교의 시설이 도시에 비하여 뒤떨어짐에도 불구하고 학생 수가 줄어 교실이 남는다는 이유로 새로운 시설투자가 이루어지지 않았기 때문이다. 또 통학상의 불리한 점만이 아니라 농촌에 배치되는 교사들에게 인센티브가 없기 때문에 교장이나 교사의 인적배경이 농촌에 근무하는 경우 더 낮게 나타나는 것도 하나의 요인이 될 수 있을 것이다.

1970년대 이후 농촌의 교육비가 가계비에서 차지하는 비중은 점점 높아 가는데 도시근로자 가구의 가계비에서 차지하는 교육비의 비중은 점점 낮아졌다. 이것은 1975년까지는 도시의 교육비 지출의 절대액이 농촌의 절대액보다 높았으나 1976년부터는 낮아지기 시작하여 1980년에는 가구당 도시 근로자 교육비에 비하여 농가구의 교육비는 거의 두 배가 더 높았다. 이러한 현상은 농촌의 진학률이 과거에 비하여 높아진 것도 사실이지만 고등교육기관의 도시집중과 도농 간의 학력격차에 따른 농촌자녀들의 도시취학에 따른 교육비 지출로 보인다.

1960-80년 기간은 농업교육에 대한 기반이 구축되어 농업교육이 강화되었음에도 불구하고 농촌의 사회복지제도가 경제적인 어려움이 가중되어 농촌교육 환경은 더욱 열악해졌다. 이때는 농가의 교육비 부담이 과중하게 가계비를 압박하여 농촌의 교육문제는 경제성장에 따라 보다 심각하게 노출되었다고 할 수 있다.

1960-80년의 우리나라 농업계의 산학협동은 학계와 산업계의 협동보다는 학계와 농촌진흥청의 협동이 산학협동을 주도한 시기라 볼 수 있다. 산학협동의 주요 사업은 공동 연구, 보조연구, 겸직 및 농업교육의 협동으로 도 단위에서도 농업산학협동 심의회의를 두었다. 이와 같이 1960-80년의 농업의 산학협동은 농업정책의 목표가 주곡자급을 위한 식량증산에 있었기 때문에 민간 부문의 농업 관련 기업이 크게 활

성화하지 못하여 농업부문의 산학협동은 공업부문과는 달리 민간부문과의 협동보다 농촌진흥기관의 산학협동이 대부분이었다. 따라서 정부 주도에 의한 농업 산학협동이 그 주도적 역할을 하였다고 볼 수 있다.

우리나라 1960-80년에 농민들의 학교교육 수준이 낮아 사회교육의 대체적 역할이 중요하였다. 그러나 농민들의 참여가 적어 정부 주도의 농촌사회 교육이 대부분이었고 대학이나 민간단체의 역할은 극히 제한적이었다. 농촌사회교육은 그 유형별로 농업에 관한 교육, 농촌 청소년 지도 등이었으나 체계적이지 못하였다. 1960-80년의 농촌사회교육은 농촌진흥청 중심의 정부 주도과 정부가 지원한 새마을 지도자 연수원을 중심으로 한 새마을 교육이 주축이 되어 농촌사회교육이 이루어졌다. 이 밖에도 1962년에 설립된 가나안 농군학교, 1903년에 발족된 기독교청년회, 1958년 시작한 풀무학원 등 민간단체를 중심으로 농촌사회교육이 이루어졌으나 그 활동범위는 제한적이었다.

참 고 문 헌

- 과학기술부, 『과학기술연감』, 각년도.
- 과학기술부, 『과학기술연구활동조사보고』, 각년도.
- 김성식(1994), 『한국농업교육사』, 대학교과서주식회사.
- 김홍희 외(1978), 『새교육체제 개발을 위한 제3차 종합시험연구보고서』, 한국교육개발원.
- 내무부(1986), 『지방개발행정 통계자료』.
- 농촌개발연구회(1988), 『농촌개발론』.
- 박정근(2000), 『농업생산기술평가의 시스템 구축에 관한 연구』, 농촌진흥청.
- 박정근(1987), “한국농업과학 기술정책의 과제와 방향”, 『농업정책연구』.
- 반성환(1974), 『한국농업의 성장; 1918-1974』, 장문각.
- 이은용(1983), 『한국농업기술사』, 정민사.
- 한국농촌경제연구원(2000), 『21세기 농업과학기술의 좌표와 정책 방향 연구』, 한국과학재단.
- 한국농촌경제연구원(1999), 『한국농정50년사』.
- 한국농촌경제연구원(1989), 『한국농정40년사』.
- Alston, J. M, and Philip G. Pardey, Vincent H. Smith(1999), *Paying for Agricultural Productivity*, IFPRI.
- Alston, J. M, and Philip G. Pardey(1996), *Making Science Pay: The Economics of Agricultural R&D Policy*, The AEI Press.
- Alston, J. M., G. W. Norton, and P. G. Pardey(1998), *Science Under Scarcity: Principles and Practice for Agricultural Research Evaluation and Priority Setting*, Cab International.
- Byerlee, D. and G. E. Alex(1998), *Strengthening National Agricultural Research Systems*, The World Bank.
- Huffman, Wallace E.(1999), *Finance, Organization, and Impacts of U.S.A Agricultural Research Future Prospects*, Iowa State University, Dept. Econ. Staff Paper No. 314, March.
- Huffman, W. E. and R .E. Evenson(1996), *Science for Agriculture*, Iowa State University Press.
- Huffman, Wallace E. and Richard E. Just(1999), “The Organization of Agricultural Research in Western Developed Countries”, *Agricultural Economics* 21.
- International Service for National Agricultural Research(1993), *Monitoring and Evaluating Agricultural Research*, Cab International.
- Ruttan, V. W.(2001), *Technology, Growth and Development: An Induced Innovation Perspective*,

Oxford University Press.

Pardey, Philip G., Johannes Roseboom, and Shenggen Fan(1999), "Trends in Financing Asian and Australian Agricultural Research", *Financing Agricultural Research: A Sourcebook*, Edited by Steven R. Tabor Willem Janssen and Hilarion Bruneau.

제 7 장

고도 경제성장과 농촌문제

제 1 절 도농 간 소득격차와 이농문제

1. 국토의 불균형 발전과 농업문제

한국의 지역정책은 1960년대 이전에는 정책 자체의 부재였다. 1960년대 이후 고도성장을 위한 경제개발정책은 집적경제(aggregation economy)로 경제적 공간 효율을 높이기 위하여 서울과 부산을 성장 축으로 하는 거점개발 전략에 따라 국토공간의 분극화를 통하여 지역 격차를 심화시켰다.

1960년대 이후 고도성장기에 나타난 인구의 지역 분포는 도시의 비대화와 농촌의 과소화 현상으로 나타났다. 시도별 인구와 면적을 대비시켜 인구집중도를 산출한 지니(Gini)계수는 1960년대 0.2721에서 점점 증가하여 1980년대에는 0.4340으로 지역 간 인구분포의 불균형이 심화되고 있음을 보여 준다(최양부, 1983, p.30).

이러한 인구분포의 지역적 불균형은 다음 <표 7-1>에서 알 수 있듯이 경기를 포함한 서울의 수도권과 부산의 인구 증가율이 크게 증가한 반면 1970-80년간에 강원, 충북, 전북, 전남의 증가율은 부(負)의 값을 보이고 있다.

대도시의 인구집중은 다음 <그림 7-1>의 주요 경제사회지표의 서울집중도에서 더욱 구체적으로 볼 수 있다. 1980년에는 모든 면에서 서울이 이상 비대현상으로 서울과 지방을 종속적인 관계로 만들었다. 따라서 우리나라는 고도 경제성장에 따라 지역 간, 산업 간, 계층 간의 불균형에 의한 갈등이 지속적으로 커졌다. 즉 서울은

<표 7-1> 시·도별 인구, 인구비, 인구증가율

단위: 천명, %

구분	인 구			인 구 비			연평균 증가율	
	1960	1970	1980	1960	1970	1980	1960-70	1970-80
전국	24,989	31,434	38,124	100.1	100.0	99.9	2.29	1.93
서울	2,445	5,525	8,518	9.8	17.6	22.3	8.15	4.33
부산	1,164	1,876	3,217	4.7	6.0	8.4	4.77	5.39
경기	2,749	3,353	5,024	11.0	10.7	13.2	1.99	4.04
강원	1,637	1,865	1,823	6.6	5.9	4.8	1.30	-0.23
충북	1,370	1,480	1,451	5.5	4.7	3.8	0.77	-0.19
충남	2,528	2,858	3,009	10.1	9.1	7.9	1.23	0.51
전북	2,395	2,432	2,329	9.6	7.7	6.1	0.15	-0.43
전남	3,553	4,005	3,848	14.2	12.7	10.1	1.20	-0.40
경북	3,848	4,556	5,051	15.4	14.5	13.2	1.69	1.03
경남	3,018	3,119	3,383	12.1	9.9	8.9	0.33	0.81
제주	282	365	471	1.1	1.2	1.2	2.58	2.55

자료: 국토개발연구원(1981), 『지역생활권 개발을 위한 기초연구』.

주택, 교육, 교통, 상수도 공급, 보험, 사회복지 등 도시서비스에 대한 한계비용이 높아지고 농촌은 농민들의 이농에 따라 고령화, 노동력 부족, 농촌 복지시설의 미비에 따라 농촌의 과소화(過疎化)나 공동화(空洞化)가 빠르게 진행되었다.

성장거점 공업화에 의한 경제의 고도성장 과정에서 지역이나 계층 간의 갈등관계가 커지면서 농촌과 농민에 대한 인식도 전통적인 지역사회에서 공동체로서가 아니라 경제발전을 위한 농촌이나 농업의 역할이라는 단순히 기능적인 성격으로 전환하게 되었다.

농업문제는 기술위주와 시장경제 위주의 농업으로 변모하면서 식량 문제를 어느 정도 해결하여도 농가의 소득문제로 전환된다. 왜냐하면 농업의 기술적 특성에 따라 생산력 상승이 공업에 비하여 상대적으로 낮고 농산물 수요의 소득탄력성이 낮기 때문이다. 공업화가 진전하여 경제성장이 빨라지면서 농업과 공업의 생산력 격차가 확대되고 농산물의 상대가격이 하락하여 농가소득이 상대적으로 도시가구의 소득에 뒤떨어져 비록 식량 문제를 해결하여도 소득문제로 나타난다. 경제성장에서 비교우위가 농업 부문에서 공업 부문으로 이전되어 농업소득의 공업소득에 대한 상대적 저위로 나타나는 농업문제는 식량 문제와 같이 국민경제로서 특성이 아니라 농촌의 빈곤문제라는 사회 문제의 특성으로서 농촌문제로 나타난다.

<그림 7-1> 주요 경제사회지표의 서울집중도(1980)

구 분	서울집중도 (전국=100)					
	10	20	30	40	50	60
면 적	0.6					
인 구	22.3					
산업별 국민총생산	28.9					
제조업체수	42.6					
수출업체수	55.8					
금융기관	36.1					
은행대출	62.0					
법인세	66.2					
지방자치단체 예산액	43.6					
의료기관	40.6					
의 사	50.6					
대학교 및 대학원 (4년제 '79)	56.0					
대학교 및 대학원 학생 (4년제 '79)	71.5					
학력고사점수분포 (300점 이상, '83)	39.5					
문예진흥기금 사용	80.0					
공공기관소유 문화재	80.0					

자료: 최양부(1983), “농촌발전과 농촌계획”, 『국토계획』, 제18권 제2호.

<표 7-2> 농업과 제조업의 생산물 가격 및 생산성의 연평균 증가율 비교

단위: %

구 분	1960-70	1970-76	1976-78
농산물가격①	17.0	22.5	22.2
구입농산물가격②	12.0	19.9	35.1
①-②	4.8	2.6	(-)12.9
제조업노동생산성③	12.6	10.1	11.2
농업노동생산성④	6.2	4.4	3.5
③-④	6.4	5.7	7.7

자료: 문팔용(1983), “농산물가격정책의 전개”, 『한국농업의 근대화과정』, 한국농촌경제연구원, p.138.

사실 1960-80년에 우리나라는 통일벼의 개발과 보급 확대에 의하여 주곡자급이 달성되었으나 농업과 공업의 생산력 격차는 가격 격차보다 더 커 동태적인 의미에서 농산물 가격이 상대적으로 낮아졌다. 이 기간에 도시와 농촌의 소득문제가 심화되고 이농이 빠르게 진행된 사실은 다음 <표 7-2>에서 알 수 있다. 표에서 농산물 가격 상승이 1970년 중반까지 공산품 가격 상승보다 빠른 것이 사실이나 제조업의 노동생산성 증가율이 농업 노동생산성보다 훨씬 더 커 가격 상승률보다 노동생산성 증가율의 격차가 더 큰 것으로 나타났다. 더구나 1976년 이후에는 공산품의 노동생산성 증가율만이 아니라 가격 상승률이 농업부문보다 커서 결과적으로 농공간의 소득격차가 심화되고 있음을 알 수 있다(문팔용, 1983, p.138).

이러한 사실은 1960-80년대 지역불균형 발전에 의한 고도의 경제성장 과정에서 도시와 농촌의 소득격차가 커지면서 농촌의 이농이 빨라졌다는 사실을 뒷받침하는 것이다. 이것은 또한 경제발전에 따라 제기되는 농촌의 소득문제가 성장거점 전략에 의한 불균형 발전으로 보다 빠르고 심각하게 나타나고 있다는 사실을 말한다.

역사적으로 농가소득문제는 패리티가격과 같은 가격지지에 의하여 해결되었다. 그러나 미국과 같이 토지가 풍부하여 규모 확대가 가능한 나라에서는 경제발전에 따라 나타나는 농가소득문제는 농업의 구조조정을 통하여 규모 확대에 의하여 어느 정도 극복이 가능하다. 일본과 같이 토지가 협소한 나라에서는 농업의 규모화가 어렵기 때문에 공업의 지방 분산에 의하여 농외소득을 올릴 수 있는 기회를 확대하여 농가소득을 향상시킬 수 있다.

경제발전 과정에서 나타나는 이농과 농외소득문제는 동전의 안팎과 같은 것이다. 슈츠(Schultz)는 도시화-공업화 가설(Urban-industrial impact hypothesis)에 의해서 공업

의 지역적 소득분포를 설명하였다. 도시화-공업화가 지역소득 격차를 유발시키는 이유는 공업화에 의하여 농외소득의 기회가 많아지고 교육 등 투자효과에 따라 노동생산성이 높아지며 요소시장과 생산물시장의 불완전성이 감소하기 때문이다 따라서 도시화-공업화가 급속히 진행되는 지역에서는 다른 지역보다 생산요소와 생산물시장이 효율적으로 기능할 수 있다고 본다.

그러나 1960-80년대 우리나라의 성장거점을 축으로 한 지역불균형 공업화 전략은 농업과 공업의 소득격차와 도시와 농촌의 지역 격차에 따라 농촌의 이농에 의하여 공업 부문 노동력이 확보되어 공장이 가동되었다. 그러나 공업단지의 수출산업 주도에 의하여 농촌은 공업화와 연계되지 못하였기 때문에 일본이나 대만처럼 공장의 지방 분산으로 농외소득의 증진에 농가소득을 올릴 수 있는 기회가 극히 제한되었다. 따라서 경제의 고도성장기에 농업과 농촌문제는 식량자급률 하락과 농가소득의 저위에 따라 도시에 대한 상대적 빈곤, 농촌인구 감소에 따른 노동력 부족, 농업 생산비 상승, 농촌의 고령화 등 경제성장의 질곡으로 나타나게 되었다.

물론 우리나라의 지역정책은 1964년 대도시 인구집중책의 마련이나 1969년 대통령 자문기관으로 수도권 문제 심의회의가 설치되어 수도권 인구집중억제 방안이 작성되고 1970년에 지방공업개발법의 제정과 수도권 인구집중 억제에 관한 기본지침이 제정되었다. 정부는 경제개발계획 추진 과정에서 나타난 인구와 산업의 대도시 집중과 지역 격차 문제 등을 해결하고 국토이용관리의 효율화를 기하기 위하여 1971년에 확정된 제1차 국토종합개발계획(1972-81)에 의하여 본격적으로 국토의 공간적 종합계획을 수립하였다. 그러나 서울과 부산을 축으로 농촌과 분리된 대도시 중심의 국토개발과 성장에 따른 농촌의 낙후는 도시·농촌 문제의 누적적 악순환을 해소하지 못하고 심각한 사회·경제 문제를 야기한 것으로 본다(최양부, 1983, p.36).

2. 농가경제 변화와 이농문제

가. 경제성장과 농가경제의 변화

1960년대 이후 우리 농업은 기술위주와 시장경제 위주의 농업으로 변모하면서도 1980년에 이를 때까지 영세 소농의 생산구조를 벗어나지 못하였다. 1960-80년 기간 경지규모별 농가 분포의 변화를 보면 0.5ha 미만의 농가호수가 크게 줄고 그 구성비도 낮아졌다. 그러나 농가의 대부분을 차지하고 있는 0.5-1.0ha의 농가나 1.0-2.0ha의 농가호수나 그 구성비는 크게 변하지 않고 서서히 증가하는 추세를 보였다. 2.0ha

이상의 대농은 그 절대수나 구성비가 20년 동안 거의 변화고 있지 않아 경지면적으로 보면 경제성장에 따라 농가의 양극분화보다 중농화 경향을 보인 것이다.

시장경제 위주의 농업으로 변모는 미맥 중심의 농업에서 시장판매를 목적으로 하는 과수, 채소, 축산, 특용작물의 농가변화와 농산물 품목별 생산액의 변화에서 어느 정도 그 변화를 파악할 수 있다. <표 7-4>에서 1965-77년에 답작과 전작 등 식량작물의 농가 수는 그 절대수에서나 구성비에서 감소하였다. 그러나 수익성이 높거나 환금성이 높은 과수, 채소, 특작, 축산 부문에 종사하는 농가 수가 급격하게 늘어 경제의 고도성장기인 1960-80년에 영농 형태가 생계농 위주에서 상업적 영농으로 바뀌어가고 있다는 것을 알 수 있다. 이것은 농업의 변화가 자급위주에서 시장경제 위주로 변모하고 있으며 이러한 사실은 이 기간 품목별 생산액 구성에서도 확인할 수 있다. 농가의 품목별 생산액도 주곡인 미곡의 변화는 약간의 감소 추세를 보이나 맥류, 잡곡 서류의 생산액 구성비는 크게 줄어든다. 대신 과실, 채소, 가축의 성장세는 뚜렷하다. 이러한 사실은 경제성장에 따라 국민의 소득수준이 높아지면서 식품 소비패턴이 달라지고 농업생산구조도 이러한 변화에 적응하며 조정하고 있는 사실을 보이는 것이다.

<표 7-3> 경지규모별 농가분포

단위: 천원, %

년도	규모		0.5-1.0		1.0-2.0		2.0ha 이상	
	호수	구성비	호수	구성비	호수	구성비	호수	구성비
1961	1,001	40.7	741	31.8	491	21.1	149	6.4
1970	787	32.6	824	34.2	639	26.5	161	6.7
1980	612	28.8	748	35.2	629	29.6	140	6.4

자료: 농림부, 『농림통계연보』, 각년도.

<표 7-4> 업태별 농가 수의 변화

단위: 호

구분	답작	전작	과수	채소	특작	양잠	기타
1965	1,898,100	549,100	11,800	13,300	3,900	4,600	15,200
1971	1,792,537	466,039	21,413	32,041	15,922	25,909	127,594
1975	1,744,735	380,431	49,378	38,110	43,832	32,069	90,503
1977	1,731,210	303,250	44,890	35,600	52,800	50,900	65,230

자료: 농림부, 『농림통계연보』, 각년도.

<표 7-5> 품목별 조생산액 구성비

단위: %

구 분	1961-65	1966-70	1971-75	1976-80
미 곡	49.3	36.7	40.9	38.2
맥 류	13.4	12.3	8.6	5.1
잡 곡	0.8	0.7	0.4	0.4
서 류	7.7	5.8	5.0	3.7
두 류	1.9	2.6	2.5	2.3
전매작물	2.7	3.2	3.5	2.7
과 실	1.6	2.8	3.6	3.7
채 소	6.9	11.5	12.2	20.2
특 작	0.8	1.3	1.6	1.3
경종작물 부산물	6.2	8.5	6.0	3.6
가 축	6.4	10.0	9.9	14.0
축산물	1.9	3.6	3.7	3.6
잡 사	0.4	1.1	2.2	0.9

자료: 농림부, 『농림업주요통계』, 각년도

그러나 1960-80년대의 고도경제성장에 따라 시장경제 위주의 농업으로 전환하여 수익성이 높은 환금작물과 과수, 축산 분야 등의 확대에도 불구하고 농가소득 중 농업소득의 비중이나 농업 소득률의 변화는 크게 달라진 것이 없다. 이것은 이 기간에도 공업화를 위한 주곡자급을 목표로 쌀 증산에 농정 목표를 두었기 때문이다. 성장작물은 쌀이 차지하는 비중에 비하여 그 비중이 낮아 성장작물의 빠른 성장 속도에도 불구하고 농가경제의 구조 변화를 초래하지 못한 것이다. 더구나 농업구조가 규모화보다도 중농화에 따른 소농구조를 그대로 유지한 결과라 할 것이다. 이 기간에 도시화·공업화에 따른 이농이 이루어져 농가인구가 줄어들고 노임이 상승했음에도 불구하고 농업경영비에서 차지하는 노임의 비중이 상승하지 않았다. 이것은 농기계에 의한 노동의 대체가 이루어진 것이며 그동안의 농촌 과잉 인구가 이농에 의하여 해소되었다고 할 수 있다. 그러나 노동력 감소의 영향은 경지이용률의 감소에서 나타나 1960년 147.0%에서 1980년 126.3%로 줄어든 것이다. 농가의 투입요소도 기술과 시장 위주의 농업으로 전환함에 따라 비료, 농약, 제재료, 농기계와 같은 시장에서 구입하는 투입물의 수요가 크게 증가한 것도 사실이다.

<표 7-6> 농가소득의 변화

단위: 천원, %

구 분	농가소득 (A)	농업소득 (B)	농업조수입 (C)	농업경영비(D)			농업소득률 (B/C)	농업소득비 (B/A)
					자재	노임		
1962	68	54	73	19	58.8	22.5	73.6	79.4
1965	112	89	116	27	44.4	29.6	76.7	78.8
1970	256	194	248	54	42.6	25.9	78.2	75.8
1975	873	715	891	176	48.9	21.6	80.2	81.9
1980	2,693	1,755	2,342	587	52.5	18.2	74.9	65.2

자료: 농림부(2002), 『농림업주요통계』.

<표 7-7> 농가소득 및 도시근로자가구소득 비교(1962-80)

단위: 천원, %

구 분	농가소득(A)	농업소득(B)	가계비(C)	도시근로자 소득(D)	B/C	A/D
1962	68	54	56	-	96.4	-
1965	112	88	101	113	87.5	99.3
1970	256	194	208	292	93.3	87.7
1975	873	715	616	786	116.1	111.1
1980	2,693	1,755	2,138	2,809	82.1	95.9

자료: 이동필(2003), “농외소득 저위의 원인”, 『한국농촌사회의 변화와 발전』, p.330.

이러한 농업내부의 변화에도 불구하고 농가경제 구조는 이 기간 영세소농과 쌀 중심의 농가경영에서 크게 벗어나지 못하고 농촌은 고도 경제성장의 소외지역으로 도농의 소득격차가 커졌을 뿐이다.

우리나라 농가소득과 도시근로자 가구소득을 비교하면 <표 7-7>에서 볼 수 있듯이 1975년의 주곡자급을 위한 녹색혁명과 고미가정책에 의하여 농가소득이 높았던 때를 제외하고는 도시근로자 소득에 미치지 못하였다. 더구나 농가소득은 1975년을 제하고는 가계비에도 미치지 못하여 농가부채의 증가로 이어진 것이다.

이처럼 1960-80년에 고도의 경제성장에도 불구하고 우리 농가경제는 경제성장의 영향으로 소득 변화에 대한 수요 변화, 기술과 시장경제 위주의 농업으로 전환하면서도 소농구조에서 벗어나지 못하고 주곡자급과 노동력 공급을 위한 경제성장에서 기능적인 농업의 역할에 그친 것이다.

나. 경제성장과 이농문제

1960-80년에 수출주도 공업화 전략에 의한 고도경제 성장 과정에서 농촌의 이농은 초기에는 노동력을 공업 부문에 제공하여 공업성장에 기여하고 과잉인구의 해소에 의하여 농업노동의 생산성을 증진시켰다. 그러나 궁극적으로는 농촌의 노동력에 대한 질적 저하를 초래하고 마침내 농업과 공업의 생산력 격차, 농촌과 도시의 소득불균형, 농촌 서비스 부문의 쇠퇴를 가져와 경제의 고도성장에 따라 도시와 농촌의 지역불균형을 심화시키는 결과를 초래한 것이다.

1960년대 이후 고도 경제성장으로 인구와 산업의 도시집중은 빠르게 진행되었다. 농촌인구는 1960년 전체 인구의 72%를 차지하였으나 1980년에는 42%로 줄어들고 도시인구가 28%에서 57.3%로 증가하여 20년 사이에 완전히 역전된 것이다. <표 7-8>에서 보면 도시경제 활동인구, 도시취업자, 비농업취업자의 비중도 1960년대에는 각각 24.6%, 21.9%, 34.3%로 농촌중심에서 1980년의 20년 사이에 각각 52.5%, 50.6%, 62.2%로 증가하여 인구의 도시집중이 비교적 빠른 시간에 이루어졌다. 이와 같은 인구의 도시집중은 농촌의 이농에 의하여 이루어졌으며 1980년에는 10,827천 명으로 줄어 그 비중도 28.4%에 불과하였다.

농촌인구의 도시이동은 1960년대 후반에 본격화하기 시작하여 1970년대 전반에 약간 둔화하다가 1970년대 후반에 다시 급증하였다. 농촌의 이농은 도시와 공업 부문에 의한 흡인요인(pull factor)과 농촌의 배출효과(push factor)에 의하여 이루어진다. 1960년대의 고도경제성장으로 공업화에 의한 인구의 흡인효과를 보면 이농자의 절반 이상이 15-29세에 집중되어 있고 여성의 비중이 크며, 여성 중 15-19세 층이 가장 많은 것으로 보아 이들이 1960년대 후반 이후의 저임금 노동집약적 산업의 주된 공급원이었다는 사실이 자명하다. 남자 이농자 중에서 최대의 비중을 차지한 것은

<표 7-8> 도시인구 및 비농업취업자 비율의 추이(1960-80)

단위: %

구 분	1960	1966	1970	1975	1980
도시인구	28.0	33.6	41.2	50.9	57.3
도시경제활동인구	24.6	32.7	37.8	42.6	52.5
도시취업자	21.9	29.7	36.9	40.6	50.6
비농업취업자	34.3	42.8	49.2	51.0	62.2

주: 총인구, 경제활동인구, 총취업자에서 차지하는 도시지역의 비중.

자료: 박진도(2003), “이농의 전개 과정과 그 의미”, 『한국농촌사회의 변화와 발전』, p.80.

<표 7-9> 농가인구 감소추이(1960-80)

구 분	농가 인구	비중 ¹⁾	농림어업 취업인구	비중 ²⁾	연평균 감소인구	비중 ³⁾	연령별 농가인구 비중		
							-19	20-49	50+
1965	15,812	55.1	4,742	58.5	278	1.9	-	-	-
1970	14,422	44.7	4,846	50.4	236	1.8	53.9	30.5	15.6
1975	13,244	37.5	5,339	45.7	483	4.5	51.0	31.8	17.2
1980	10,827	28.4	4,654	34.0	461	5.4	45.4	34.2	20.4

주: 1) 총인구에 대한 농가비중 인구.

2) 전체 취업인구에 대한 농림어업 취업인구비중.

3) 기말인구에 대한 연평균 감소인구비중.

자료: 김호탁 외(1993), 『농업인력』, 농민신문사, p.31.

20대이고 이들 대부분은 1960년대의 경공업 부문과 1970년대 이후 중화학 공업 부문에 대한 주요한 노동력 공급원으로 작용하였다고 본다. 1960년대 후반 수출호조와 이농의 급증, 1970년대 전반의 수출부진과 이농의 둔화, 또한 1970년대 후반 한국경제 최고의 호황기에 농촌노동력의 대거이농이 이루어진 사실을 보면 산업화 과정에서 도시와 공업지역에 많은 일자리가 생겨 농촌인구가 도시로 이주한 흡인요인이 작용한 것으로 볼 수 있다(박진도, 2003, p.85).

그러나 1960년대 후반의 연속된 흉작과 농가경제가 악화된 시기에 이농이 급증했고, 1970년대 전반의 이농이 둔화된 시기에는 수출이 부진하고 새마을운동과 이종곡가제 시행으로 농가경제가 상대적으로 안정되었으며, 1970년대 후반 농가경제가 악화되었을 때 이농이 증가했다는 사실은 농촌의 배출효과(push effect)도 어느 정도 작용했다고 본다(박진도, 2003, p.82). 특히 남자의 이농은 여자에 비하여 시기별로 변동이 크며, 이러한 변동은 농가경제의 변동과 대응한다는 사실은 이러한 배출효과에 의한 이농을 뒷받침한다고 할 수 있다. 따라서 1960-80년 동안의 이농 현상은 흡인효과와 배출효과가 모두 작용했다고 볼 수 있으나, 경제의 고도성장에 따른 도시와 공업 부문의 흡인효과가 더 크게 작용한 것으로 볼 수 있다.

이농이 증가함에 따라 농촌노동력 구조는 심각한 고령화와 부녀화 현상을 가져오고 농촌 노동력의 낮은 교육수준으로 질적 구조 변화를 초래한 것이 사실이다. 따라서 결과적으로 이농은 농업과 공업 간의 불균형 발전을 심화시킨 것이다

농촌 노동력의 노령화 현상을 보면 이농이 주로 1960-80년 20년 동안에 20-24세의 연령층에 의하여 가장 많이 이루어졌기 때문에 농촌에 남아 있는 농림 부문 취업인구 중 20-49세 연령층은 점차 감소하고 50세 이상의 고령층 비중이 점차 커져서

<표 7-10> 교육정도별 이동인구 (6세 이상)

구 분	학력별 이동인구				
	합 계	국졸이하	중졸	고졸	전문대이상
1960-70	1,804,447 (100.0)	1,048,487 (58.1)	404,231 (22.4)	270,581 (15.0)	81,148 (4.5)
1971-75	1,721,124 (100.0)	844,206 (49.6)	457,373 (26.6)	341,623 (19.8)	77,922 (4.5)
1976-80	2,476,737 (100.0)	962,063 (24.2)	729,610 (25.2)	680,472 (40.1)	140,812 (10.5)

자료: 김호탁 외(1993), 『농업인력』, 농민신문사, p.43.

1970년 20.6%였으나 1980년에는 32.2%로 증가하였다. 그러나 이 시기(1960-80)에 농촌 노동력의 고령화 현상과 함께 질적인 변화는 농촌노동력의 부녀화 현상이다. 농림업 부문에서 남녀별 농가노동은 1966년에는 남자가 72%이고 여자가 28%였다. 그러나 남자노동의 비중이 점점 낮아져 1978년에는 남자 노동의 비중이 64%로 감소한 반면 여자노동의 비중은 36%로 증가하여 농촌에서 여성의 농업노동 참여율이 증가하여 농업노동의 부녀화가 진행되었다(김동민, 1980).

농촌의 이농에 따라 농촌 노동력의 고령화 및 부녀화와 함께 농촌 노동력의 낮은 교육수준도 나타났다. 1960-80년 기간 농촌에서 도시지역으로 이농한 6세 이상 이동인구의 학력별 분포를 보면 1966-70년에는 국졸이하의 학력을 가진 자가 많았으나 해가 가면서 그 비중이 점점 낮아졌다. 고졸과 대졸의 이동인구는 처음에는 낮은 수준을 보였으나 점차 많아져서 1976-80년에는 중졸이하의 학력이 49.4%인데 반하여 고졸 이상이 50.6%로 더 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

이처럼 1960-80년 기간 농촌의 이농은 젊고 학력이 높은 인구가 점차 늘어났기 때문에 농촌에서 농업노동은 고령화, 부녀화, 저학력화 하여 농업생산력이 공업생산력에 비하여 낮아진 또 다른 하나의 원인을 갖게 한 것이다.

뿐만 아니라 이농은 농촌의 자금이 도시로 유출되는데 기여를 하였다. 이농은 노동력만 이동하는 것이 아니며 이농 시 농촌자본의 유출만이 아니라 도시 송금을 통하여 지속적인 유출이 이루어진다. 농촌과 도시의 송금실태에서 보면 농촌가구의 도시송금액이 횡수나 금액에서 도시에서 농촌으로 송금하는 액수보다 크게 나타났다(이은우, 1993). 농촌에서 도시로 떠난 가구원에게 보내는 생활비보조, 정착금 지원, 학비 등 농촌에서 도시로 이루어지는 송금은 농촌자본의 도시유출에 어느 정도

기여하고 있음을 알 수 있다.

이농이 농촌경제에 미치는 또 다른 영향은 농촌의 서비스 부문 소외이다(박진도, 2003, p.97). 이농에 의하여 농촌의 인구가 감소하면 농촌의 서비스 부문은 쇠퇴하게 된다. 농촌의 교육여건이나 후생 복지시설에 대한 서비스 감퇴에 따라 이농이 촉진되고 도시와 농촌의 소득격차에 따라 이농이 확대되면 이에 따라 농촌의 서비스 부문의 쇠퇴와 농업노동력이 저하되어 또다시 이농하게 되는 이농의 악순환을 겪게 된다.

제 2 절 농촌공업화와 농외소득문제

1. 농업소득, 농외소득, 농가소득

우리나라와 같이 아시아 문순 기후대에 속하는 답작사회에서는 영세소농의 특징에 따라 고전적 농업근대화의 길은 달성하기 어렵다는 전통적 소농이론에 따라 제3의 길인 협업화의 길이 모색되기도 하였다. 5·16 군사정부는 1962년 5개 개척농장을 설립하여 산악농지의 개발을 위한 협업 형태를 시범적으로 실시하였으나 이들 농장들은 성공하지 못하고 부실해졌다. 입지조건, 농산물 판로, 집단생활 등 어려움으로 정부의 지원에 의하여 시도된 협업농장은 결국 실패한 교훈만 남기고 만 셈이다(손중호, 1980, p.201).

이처럼 협업화가 가져온 결과가 현실적 기반을 상실하면서 『제4의 길』(김성호, 1972)로서 겸업농화(농외소득증진)가 일본의 농가소득에 관한 구조 변화를 실증적 근거로 삼아 대만의 예와 함께 제기되기도 하였다.

농업문제는 식량 문제를 해결할지라도 시장경제에서 농업소득문제가 나타난다. 농산물의 소득탄력성이 낮기 때문에 농산물 가격의 저위와 영세한 소농경영은 농업생산의 계절성과 함께 농업의 비효율성으로 생산력이 낮아 농업소득의 한계를 갖기 때문에 소득문제에 부딪치는 것이다. 미국과 같이 토지가 풍부한 나라에서는 규모화를 통한 구조조정으로 농가소득 문제를 어느 정도 해결할 수 있다. 그러나 일본이나 대만 등 아시아 소농경제에서는 농외소득의 증진에 의하여 농가소득 문제를 해결할 수 있고, 이것이 겸업농화에 의한 농외소득으로 농가소득 문제를 해결하는 『제4의 길』이라는 것이다.

사실 1965년 한국의 농외소득은 농가소득의 18.9%에 불과했으나 일본은 56.3%,

대만은 34.0%이었으며 1980년 한국의 34.8%에 비해 일본과 대만은 각각 83.0%와 70.4%를 보였다(이동필, 2003, p.336). 따라서 대만과 일본은 비록 농업소득은 낮으나 농외소득이 높기 때문에 농가소득이 도시노동자 가구소득보다 높아 농가소득문제는 겸업화에 의하여 농외소득 문제로 해결할 수 있었다.

겸업화에 의한 농외소득문제는 농촌지역에 농가의 노동력을 흡수할 수 있는 취업 기회가 주어져야 하기 때문에 농촌의 공업화 문제이다. 이것은 미국에서 슈츠(Schultz)가 농업소득정책이나 농산물 가격정책이 농업소득의 지역 격차를 해소하는데 실패한 이유를 구명하기 위하여 클라크-피셔(Clark-Fischer)의 경제구조 변화이론과 튀넨(Thünen)의 입지이론을 종합한 도시화-공업화 영향가설(Urban-industrial impact hypothesis)에 의하여 제기된 문제이다. 즉 농업소득정책이나 가격정책에 의하여 농가소득의 지역적 격차를 해소하기 어려운 이유는 도시나 공업지대 주변의 농가는 생산물 시장이나 요소시장의 효율성에 의하여 높은 농가소득을 얻을 수 있으나 농촌의 오지에서는 농업정책만으로는 어렵다는 것이다. 따라서 농촌의 공업화나 공장의 농촌유치에 의하여 농외소득을 올려 농가소득을 높일 수 있으며 농업소득정책이나 가격정책에 의한 농가소득증진은 한계를 가진다는 것이다.

그러나 슈츠(Schultz)의 가설은 농업 부문이 상대적으로 작은 발전된 국가에서 후진된 저개발지역의 빈곤 문제를 어떻게 해결할 수 있는가가 중요한 테마이다. 또 농업과 공업, 농촌과 도시 등 산업 간이나 지역 간 경제구조가 상호 연계되어 있는 경우에 공업의 지방 분산이나 농촌의 공업유치에 의한 농외소득 증진이 가능하다.

부문별, 지역별, 계층별로 연계가 이루어지지 않은 경제구조에서는 소농은 기능적 이중구조 때문에 농외소득증진에 의한 농업문제 해결이 이루어지지 않는다. 비연계 경제는 농업과 공업, 도시와 농촌, 기업가와 노동자가 연계되어 있지 않기 때문에 도시화·공업화에 의한 경제성장은 이농에 의하여 이루어져 도시와 농촌의 양극분화(polarization)가 지역불균형을 심화시킨다. 왜냐하면 이농에 의한 노동력 공급은 겸업이나 농외소득기회를 제약하기 때문이다. 그러나 연계경제에서는 농업소득증대가 농촌구매력을 상승시켜 공업의 농촌유입이나 농촌공업화를 유발시켜 농외소득 상승기회를 창출할 수 있다.

이와 같이 농외소득 개발에 의한 농가소득 문제의 해결은 단순히 농업소득 한계론의 대안으로 농가의 소득원을 다양화하거나 현실적으로 농업소득 증대의 한계를 극복하기 위한 대책, 또는 실업이나 계절적으로 유향되고 있는 농촌노동력과 기타 부존자원을 생산적으로 활용하기 위해서라는 소박한 논리보다도 경제구조의 연

계성이라는 측면에서 접근해야 한다.

사실 1960-80년에 추진한 농공병진이나 새마을 공장건설 등에 의하여 농가소득증진을 위한 농외소득정책은 1면 1공장식의 분산입지로 공장의 경영전략에 실패한 것이 사실이다. 그러나 근본적인 문제는 정부가 주도한 도시와 농촌의 지역간, 공업과 농업의 부문간 연계성을 결여한 성장거점방식 개발전략이라는 경제구조적인 문제로 인하여 일본이나 미국의 농촌 공업화론과 달리 농외소득의 기능이 제약되었다고 볼 수 있다.

더구나 겸업화에 의한 농외소득개발은 비록 농가소득문제는 해결할 수 있을지라도 전업농과 같은 농업 자원배분의 효율성을 얻기 어렵고 오늘날과 같은 개방경제에서는 생산비를 낮추어 국제경쟁력을 높여야 하기 때문에 그 실효성이 제약될 수밖에 없다.

2. 농외소득 증진을 위한 농가부업사업

우리나라의 농외소득정책은 1932년 일제 때 추진된 자력갱생운동, 1945-60년에 추진된 고공품 생산 장려, 1963-65년에 농협중앙회가 추진한 농촌가내공업육성, 1965년부터 농림부가 추진한 자립안정농가조성사업, 농촌진흥청의 지도사업과 농협의 새농민 운동이다(이동필, 2003, p.2136).

이러한 농외소득 정책은 초기에는 농외소득정책이라기보다는 대부분 농촌의 유희노동력을 이용하여 양축, 양잠, 농산물가공 등에 종사하여 소득을 얻는 부업장려 정책이었다. 즉 농업소득의 증가율이 둔화되면서 농촌의 막대한 유희노동력을 생산적으로 활용하는 부업장려의 성격으로 농산물의 부산물을 이용한 가공생산 유희지를 이용한 소규모 과수, 약초, 화훼 재배, 임산물이나 농산부산물을 이용한 생활필수품의 제작, 양봉이나 중·소가축의 사육 등을 포함하였다(이동필, 전계서, p.2137).

초기의 부업육성은 농촌진흥청, 농협 등을 통하여 이루어졌으며, 농촌진흥청에서는 농가가 개별적으로 운영하던 농가부업을 지역개발사업을 위하여 1966년 유형별, 지대별로 마을 단지화하는 시범사업을 실시하였다. 농협중앙회는 이를 지원하기 위하여 1967년 「농가 부업진흥 센터」라는 전담기구를 설치하여 농가부업과 관련된 시설, 자금, 기술훈련과 부업제품의 판로개척과 상품성 향상에 대한 지원을 하였다. 농어촌 부업단지 육성사업은 1968년 이후 농림부가 종합적인 계획하에 전국적으로 확대하였다.

1960-80년 기간 농외소득원 개발을 위한 농어촌 부업단지 육성사업은 다음과 같이 3기로 나누어 볼 수 있다(이동필, 2003, p.2143). 제1기는 1967-72년으로 그동안 개별 농가의 가내부업으로 이루어지던 고공품·완초 등 전통적인 농가의 부업 가운데 앞으로 소득원으로 확대할 가능성이 있는 몇 가지 품목에 대하여 부락단위의 단지 형태를 집단화 하여 자금과 기술 및 경영 지도를 한 것이다. 1967년 농촌진흥청에서는 지역개발 사업의 일환으로 18개 부업단지를 시범적으로 지정하여 운영하였다. 이후 1968년 농림부가 이 사업을 인수하여 전국적으로 확대하였다. 그동안 농촌 지역에 분산되어 있던 전통수공업과 위탁가공업 등을 1967-72년 기간 매년 평균 109개씩 총 545개의 부업단지를 지정하여 육성한 것이다. 이에 대한 자금은 전액 국고에서 지원되었다.

제2기의 농어촌 부업단지 육성사업은 1973-77년으로 농한기의 유희노동력을 생산화하기 위하여 농축산물 생산단지를 중심으로 부업에 의하여 소득을 증대하고자 하였다. 이 기간에는 1972년의 1차 「부업단지센서스조사」와 1973년 「농가공산품개발 규정」의 제정을 계기로 전기에 시행한 부업단지 가운데 부실단지를 정비하기 위한 것이다. 이때 특별한 기술 없이도 할 수 있는 겨울철 부업에 의한 소득증대, 객토, 심경, 퇴비증산 등 겨울철 농사준비로 농업생산성을 향상시키는 사업과 과학영농 실현을 위한 동계영농교육이 농한기 생산화 사업으로 추진되는 가운데 농어촌 부업 육성사업도 포함되어 있는 것이다. 이 사업을 위한 자금지원은 전액 국고에서 지급하던 1기와는 달리 1973년부터 보조금과 융자금을 병행하고, 1974년부터는 국고보조 없이 지방비와 융자로 대체하였다. 이 기간 중에는 매년 평균 65개씩 부업단지를 조성하여 총 326개의 신규단지를 지정하고 부실경영으로 평가된 213개 단지를 취소하였다.

제3기는 1978-82년으로 개방화에 따른 농업의 구조조정이 논의되는 등 사회적 여건 변화로 1977년 제2차 「부업단지센서스조사」를 실시하고 1978년부터 농축산물 등 농업생산과 관련된 부업은 「농어촌소득증대특별사업」으로 전환하였다. 부업단지 육성사업은 가내공업에 의한 제조업 부문을 중심으로 농촌지역의 중소 기업형 생산업체로 본격적인 농외소득을 위한 농촌 공업화나 농공병진이 시작된 시기이다. 이 시기부터는 부업단지에 제공되던 운전자금을 확대하고 융자조건도 단기자금에서 중장기 자금으로 전환했으며 신규단지의 지정은 125개인 반면 586개 단지를 취소하거나 타 산업으로 전환하여 본격적으로 시작될 농외소득개발에 대한 기초를 다진 시기라 할 수 있다.

1960-80년대 농외소득증진을 위한 농가 부업사업의 특성은 농촌공업화에 의한 농외소득증진이라기보다는 농가소득을 높이기 위한 하나의 보조적인 성격에 그쳤다. 이 기간에는 고도성장을 위한 공업화정책에 의하여 농업은 주곡자급과 노동력 공급의 기능적 역할에 불과했으며 경제성장에서 나타나는 농업문제나 농촌 문제를 구조적으로 접근하는 농가소득 정책이나 농업발전을 위한 농외소득정책은 부재한 것으로 볼 수 있다.

3. 새마을 공장건설과 농외소득문제

농가소득을 높이기 위한 부업단지 육성사업과는 달리 1973-83년의 새마을 공장건설은 농촌 공업화를 통해 농외소득을 개발하려는 최초의 정책이었다. 사실 1967년 박정희 대통령이 “지방에서 나는 농수산물을 가공 처리함으로써 공업 제품화하여 이것을 국내시장에 팔거나 해외시장에 수출해서 공업도 발전시키고 그와 관련된 원료를 생산하는 농어민의 소득도 올려서 농업과 공업이 함께 발전할 수 있게 하자”(손중호, 1980, p.231)고 하여 농공병진을 위한 방향 제시가 이루어졌다. 그 후 1968-71년 「제1차 농어민소득증대특별사업」에서 주곡 위주의 생계농에서 벗어나 공업원료 작물이나 수출작목 또는 소득증대에 따라 수요가 늘어나고 있는 작목을 생산하는 상업적 농업으로 발전시켜 농가소득을 올리고 농공병진의 기반을 다져 농업 근대화를 이룩하자는 취지에서 시작되었다. 1972-76년에 추진한 제2차 「농어민소득증대특별사업」 중 농외소득개발정책이 새마을 공장건설사업이다. 새마을 공장의 업종은 농촌에서 직접 원료조달이 가능한 식품공업, 목제품공업, 석공업, 요업, 직물가공업등과 생산 공정이 단순하고 노동집약적인 섬유공업, 잡화공업, 합성수지가공, 유리제품 등 대공장과 계열화가 가능한 금속 및 기계 기구공업, 각종부품공업, 전자공업, 기타 농촌소득증대가 가능한 대체로 노동집약적인 품목과 고용효과가 큰 업종 및 지방특화적인 업종이었다(윤동선, 1973, p.38-40).

새마을 공장은 농촌지역에 제조업 부문개발을 통하여 지역산업구조를 고도화하고 농촌의 고용구조를 개편하여 농외소득증대와 농업구조 개선을 목적으로 농촌공업화 정책으로 추진된 사업이다. 즉 농촌지역에 풍부한 원료 농산물과 유향노동력을 활용하여 농외소득을 증진시키기 위하여 1973년 「농가공산품개발규정」이 제정되면서 공업의 지방 분산과 농촌의 잠재실업 일소로 농공병진을 구현하고 도농간의 성장 격차를 해소시키며, 지역사회 개발을 촉진하기 위한 것이다.

1개 읍·면당 1개 공장건설을 원칙으로 1972년 시범사업으로 24개의 새마을 공장을 지정한 이래 1983년까지 매년 100여개씩 추가하여 총 1,357개의 새마을 공장을 지정하였다. 그러나 1985년까지 지정 공장 중 약 50.3%에 해당하는 682개 업체가 경영부실로 지정이 취소되고 마지막 남은 675개의 새마을 공장은 상공부의 중소기업 육성사업에 흡수되었다. 지정된 업체는 대부분 노동집약적이며 원료를 농촌에서 구할 수 있는 농업 관련 산업이 많은 비중을 차지하고 있었다. 그러나 농촌지역의 불리한 공업입지 조건이나 기존의 공업입지정책과 유기적인 연계를 갖지 못한 채 단기적인 접근으로 추진되었기 때문에 자금 및 원료확보문제 등으로 소기의 목적을 거두지 못하였으며 지정과정의 잘못도 지적되고 있다(이동필, 2003, p.2519).

4. 1960-80년대 농외소득 정책의 평가

1960년대 이후 농가소득의 구성은 대부분 농업소득에 의하여 주도되었으며 농외소득은 20%를 전후하여 거의 일정한 비중을 나타냈다. 1960-80년대 고도 경제성장을 위하여 농업은 주곡생산에 정책 목표가 설정되었으며 도농 간의 소득격차에 따라 농외소득을 높이기 위한 정책은 부업을 육성하여 농한기 노동력을 활용하는 정도에 그쳤다. 물론 경지규모가 1.0ha 미만의 영세소농이나 도시근교의 농가들은 비교적 높은 농외소득을 얻는 것이 사실이나 대부분의 농가들은 1980년대에 이르기까지 저위의 농외소득수준을 유지하였다.

농외소득의 원천은 겸업소득, 사업외소득과 이전수입이다. 1970년대에 이르기까지 비농업 분야의 취업기회가 적었기 때문에 농외소득은 농업 노임, 기타 잡수입 등으로 구성된 사업 이외 소득이 절반을 차지하였다. 비농업 부문의 사업에 참여해서 얻을 수 있는 겸업소득은 극히 제한적이고 점차 줄어든 대신 이농의 결과로 나타난 이전수입이 상당히 큰 비중을 차지하였다.

농촌의 공업화에 따라서 얻을 수 있는 취업기회의 확대를 파악할 수 있는 사업이외의 수입구성비를 보면 1960-80년 기간 기타잡수입이 가장 큰 부분을 차지하고 급료 부문이 그 다음 큰 비중을 보이고 있다. 또 농업 노임도 1962년 15.5%에서 점차 감소 추세를 보이며 기타 노임도 크게 변하지 않는다. 이처럼 농외소득의 구성에서 기타 잡수입이 차지하는 비중이 가장 클 뿐만 아니라 다른 항목들이 지난 1960-80년에 별다른 변동을 보이지 않고 있다는 사실은 농외소득이 단순한 부업으로서 성격을 갖게 하거나 농촌공업화에 대한 실효가 나타나지 않고 있음을 의미한다.

<표 7-11> 농가소득, 농업소득 및 농외소득

단위: 천원, %

구 분	농가소득	농업소득	농외소득
1962	68(100.0)	54(79.4)	14(20.6)
1965	112(100.0)	88(78.8)	23(21.2)
1970	256(100.0)	194(75.8)	62(24.2)
1975	873(100.0)	715(81.9)	158(18.1)
1980	2,693(100.0)	1,755(65.2)	938(34.8)

주: 편의상 이전수입을 농가 수입에 포함.
 자료: 농림부, 『농가경제조사결과보고』, 각년도.

<표 7-12> 농외소득의 원천별 구성비 변화(1962-80)

단위: 백만원, %

구 분	농외소득		겸업소득 (A)	사업외 소득 (B)	이전수입 (C)
	A+B+C	A+B			
1962	13.9	9.8	2.6(18.7)	7.2(51.8)	4.1(29.5)
1965	23.8	15.3	3.9(16.4)	11.4(47.9)	8.1(34.0)
1970	61.8	40.2	9.6(15.5)	30.6(49.5)	21.6(35.0)
1975	158.1	106.2	21.8(13.8)	84.4(53.4)	51.8(32.8)
1980	938.3	535.5	66.6(7.1)	488.9(52.1)	382.8(40.8)

자료: 이동필(2003), “농외소득 저위원인”, 『한국농촌사회의 변화와 발전』, p.329.

<표 7-13> 사업이외의 수입의 구성(1962-80)

(단위: %)

구 분	농업 노임	기타 노임	급료	농지 임대료	기타 임대료	배당금 이자	폐품 수입	기타 잡수입
1962	15.5	9.9	31.4	1.0	1.7	1.5	-	38.9
1965	15.1	12.7	17.6	2.1	4.6	3.6	0.8	43.4
1970	10.1	14.7	22.5	2.8	3.5	3.2	0.3	43.0
1975	11.9	13.1	29.8	3.1	2.2	1.2	0.9	37.8
1980	6.6	10.3	25.0	2.5	3.3	2.0	0.6	49.7

자료: 이동필(2003), “농외소득 저위원인”, 『한국농촌사회의 변화와 발전』, p.329

이것은 대도시와 공업화 중심의 결합된 경제정책에 따라 경제구조가 농업과 공업, 농촌과 도시의 연계가 이루어지지 않는 원천적 한계에 따라 나타나는 결과로 볼 수 있다. 따라서 농촌 공업화 정책은 공장의 농촌유입이 어렵고 농촌 노동력이

이농에 따라 고령화, 부녀화 등 질적 저하로 인하여 농촌입주 공장들이 노동력 부족으로 인한 어려움에 직면하는 모순을 갖게 된 것이다. 따라서 일본과 대만의 겸업화에 의한 농가소득 문제와는 다른 성격을 가지며, 농업 겸업화가 가지는 「제4의 길」이나 슉츠(schultz)의 농촌 공업화에 의한 지역 불균형과 빈곤의 해결은 우리나라의 1960-80년의 농촌발전 단계에서 받아들이기 어려운 명제로 보인다.

제 3 절 결 언

1960년대 이후 우리나라의 고도성장을 위한 경제개발정책은 집적경제로 경제적 공간 효율을 높이기 위하여 서울과 부산을 성장 축으로 하는 거점개발 전략에 따라 국토공간의 분극화를 통하여 지역 격차를 심화시켰다. 인구분포의 지역적 불균형은 경기를 포함한 서울의 수도권과 부산의 인구 증가율이 크게 증가한 반면 1970-80년 간에 강원, 충북, 전북, 전남의 증가율은 부(負)의 값을 보이고 있다.

대도시의 인구집중으로 주택, 교육, 교통, 상수도 공급, 보험, 사회복지 등 도시서비스에 대한 한계비용이 높아지고 농촌은 농민들의 이농에 따라 고령화, 노동력 부족, 농촌복지시설의 미비에 따라 농촌의 과소화(過疎化)나 공동화(空洞化)가 빠르게 진행되었다.

농업문제는 기술위주와 시장경제 위주의 농업으로 변모하면서 식량 문제를 어느 정도 해결하여도 공업화가 진전하여 경제성장이 빨라지면서 농업과 공업의 생산성 격차가 확대되고 농산물의 상대가격이 하락하여 농가소득이 상대적으로 도시가구의 소득에 뒤떨어져 소득문제로 나타난다.

사실 1960-80년에 우리나라는 통일벼의 개발과 보급 확대에 의하여 주곡자급이 달성되었으나 농업과 공업의 생산성 격차는 가격격차보다 더 커 동태적인 의미에서 농산물 가격이 상대적으로 낮아졌다. 농산물 가격 상승이 1970년 중반까지 공산품 가격 상승보다 빠른 것이 사실이나 제조업의 노동생산성 증가율이 농업노동생산성보다 훨씬 더 커 가격 상승률보다 노동생산성 증가율의 격차가 더 큰 것으로 나타났다. 더구나 1976년 이후에는 공산품의 노동생산성 증가율만이 아니라 가격 상승률이 농업부문보다 커서 결과적으로 농공간의 소득격차가 심화되고 있음을 알 수 있다.

이러한 사실은 1960-80년대 지역불균형 발전에 의한 고도의 경제성장 과정에서 도시와 농촌의 소득격차가 커지면서 농촌의 이농이 빨라졌다는 사실을 뒷받침하는

것이다. 그러나 1960-80년대 우리나라의 성장거점을 축으로 한 지역불균형 공업화 전략은 농업과 공업의 소득격차와 도시와 농촌의 지역 격차에 따라 농촌의 이농에 의하여 공업 부문 노동력이 확보되어 공장이 가동되었다. 따라서 경제의 고도성장기에 농업과 농촌문제는 식량자급률 하락과 농가소득의 저위에 따라 도시에 대한 상대적 빈곤, 농촌인구 감소에 따른 노동력 부족, 농업 생산비 상승, 농촌의 고령화 등으로 나타나게 되었다.

농업내부의 변화에도 불구하고 농가경제구조는 이 기간 영세소농과 쌀 중심의 농가경영에서 크게 벗어나지 못하고 농촌은 고도경제성장의 소외지역으로 도농의 소득격차가 커졌을 뿐이다. 우리나라 농가소득과 도시근로자가구소득을 비교하면 1975년의 주곡자급을 위한 녹색혁명과 고미가정책에 의하여 농가소득이 높았던 때를 제외하고는 도시근로자 소득에 미치지 못하였다. 더구나 농가소득은 1975년을 제하고는 가계비에도 미치지 못하여 농가부채의 증가로 이어진 것이다.

1960-80년에 수출주도 공업화 전략에 의한 고도경제 성장 과정에서 농촌의 이농은 초기에는 과잉인구의 해소에 의한 노동력을 공업 부문에 제공하여 공업성장에 기여하고 농업노동의 생산성을 증진시켰다. 그러나 궁극적으로는 농촌의 노동력에 대한 질적 저하를 초래하고 마침내 농업과 공업의 생산력 격차, 농촌과 도시의 소득불균형, 농촌 서비스 부문의 쇠퇴를 가져와 경제의 고도성장에 따라 지역불균형을 심화시키는 결과를 초래한 것이다.

농촌인구의 도시이동은 1960년대 후반에 본격화하기 시작하여 1970년대 전반에 약간 둔화하다가 1970년대 후반에 다시 급증하였다. 1960년대의 고도경제성장으로 공업화에 의한 인구의 흡인효과를 보면 이농자의 절반 이상이 15-29세에 집중되어 있고 여성의 비중이 크며, 여성 중 15-19세층이 가장 많은 것으로 보아 이들이 1960년대 후반 이후의 저임금 노동집약적 산업의 주된 공급원이었다. 1960년대 후반 수출호조와 이농의 급증, 1970년대 전반의 수출부진과 이농의 둔화, 또한 1970년대 후반 한국경제 최고의 호황기에 농촌노동력의 대거이농이 이루어진 사실을 보면 산업화 과정에서 도시와 공업지역에 많은 일자리가 생겨 농촌인구가 도시로 이주한 흡인요인이 작용한 것으로 볼 수 있다.

그러나 1960년대 후반의 연속된 흉작과 농가경제가 악화된 시기에 이농이 급증했고, 1970년대 전반의 이농이 둔화된 시기에는 수출이 부진하고 새마을운동과 이종곡가제 시행으로 농가경제가 상대적으로 안정되었으며, 1970년대 후반 농가경제가 악화되었을 때 이농이 증가했다는 사실은 농촌의 배출효과도 어느 정도 작용했다.

따라서 1960-80년 동안의 이농 현상은 흡인효과와 배출효과가 모두 작용했으나, 경제의 고도성장에 따른 도시와 공업 부문의 흡인효과가 더 크게 작용한 것으로 볼 수 있다.

농촌의 이농에 따라 농촌 노동력의 고령화 및 부녀화와 함께 농촌 노동력의 낮은 교육수준도 나타났다. 1960-80년 기간 농촌에서 도시지역으로 이농한 6세 이상 이동인구의 학력별 분포를 보면 1966-70년에는 국졸이하의 학력을 가진 자가 많았으나 해가 가면서 그 비중이 점점 낮아졌다. 고졸과 대졸의 이동인구는 처음에는 낮은 수준을 보였으나 점차 많아져서 1976-80년에는 중졸이하의 학력이 49.4%인데 반하여 고졸 이상이 50.6%로 더 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

이농은 농촌의 자금이 도시로 유출되는데 기여를 하였다. 이농은 노동력만 이동하는 것이 아니며 이농 시 농촌자본의 유출만이 아니라 도시 송금을 통하여 지속적인 자본이 이루어진다. 농촌과 도시의 송금실태에서 보면 농촌가구의 도시송금액이 횡수나 금액에서 도시에서 농촌으로 송금하는 액수보다 크게 나타났다. 농촌에서 도시로 떠난 가구원에게 보내는 생활비보조, 정착금 지원, 학비 등 농촌에서 도시로 이루어지는 송금은 농촌자본의 도시유출에 어느 정도 기여하였다.

이농에 의하여 농촌의 인구가 감소하면 농촌의 서비스 부문은 쇠퇴하게 된다. 농촌의 교육여건이나 후생 복지시설에 대한 서비스 감퇴에 따라 이농이 촉진되고 도시와 농촌의 소득격차에 따라 이농이 확대되면 이에 따라 농촌의 서비스 부문의 쇠퇴와 농업노동력이 저하되어 또다시 이농하게 되는 이농의 악순환을 겪게 된다.

1965년 한국의 농외소득은 농가소득의 18.9%에 불과했으나 일본은 56.3%, 대만은 34.0%이었다. 1980년에는 34.8%에 비해 일본과 대만은 각각 83.0%와 70.4%를 보였다. 사실 1960-80년에 추진한 농공병진이나 새마을 공장건설 등에 의하여 농가소득 증진을 위한 농외소득정책은 1면 1공장 분산입지로 공장의 경영전략에 실패한 것이 사실이다. 그러나 근본인 문제는 정부가 주도한 도시와 농촌의 지역 간, 공업과 농업의 부문간 연계성을 결여한 성장거점방식 개발전략이라는 경제구조적인 문제로 인하여 일본이나 미국의 농촌 공업화론과 달리 농외소득의 기능이 제약되었다고 볼 수 있다.

농외소득 정책은 초기에는 농외소득정책이라기보다는 대부분 농촌의 유희노동력을 이용하여 양축, 양잠, 농산물가공 등에 종사하여 소득을 얻는 부업장려 정책이었다. 초기의 부업육성은 농촌진흥청, 농협 등을 통하여 이루어졌으며, 농촌진흥청에서는 농가가 개별적으로 운영하던 농가부업을 지역개발사업을 위하여 1966년 유형

별, 지대별로 마을 단지화하는 시범사업을 실시하였다.

1960-80년대 농외소득증진을 위한 농가 부업사업의 특성은 농촌공업화에 의한 농외소득증진이라기보다는 농가소득을 높이기 위한 하나의 보조적인 성격에 그쳤다. 이 기간에는 고도성장을 위한 공업화정책에 의하여 농업은 주곡자급과 노동력 공급의 기능적 역할에 불과했으며 경제성장에서 나타나는 농업문제나 농촌 문제를 구조적으로 접근하는 농가소득 정책이나 농업발전을 위한 농외소득정책은 부재한 것으로 볼 수 있다.

농가소득을 높이기 위한 부업단지 육성사업과는 달리 1973-83년의 새마을 공장건설은 농촌 공업화를 통해 농외소득을 개발하려는 최초의 정책이었다. 새마을 공장으로 지정된 업체는 대부분 노동집약적이며 원료를 농촌에서 구할 수 있는 농업 관련 산업이 많은 비중을 차지하고 있었다. 그러나 농촌지역의 불리한 공업입지 조건이나 기존의 공업입지정책과 유기적인 연계를 갖지 못한 채 단기적인 접근으로 추진되었기 때문에 자금 및 원료확보문제 등으로 소기의 목적을 거두지 못하였으며 지정과정의 잘못도 지적되고 있다

1960년대 이후 농가소득의 구성은 대부분 농업소득에 의하여 주도되었으며 농외소득은 20%를 전후하여 거의 일정한 비중을 나타냈다. 1960-80년대 고도경제성장을 위하여 농업은 주곡생산에 정책 목표가 설정되었으며 도농 간의 소득격차에 따라 농외소득을 높이기 위한 정책은 부업을 육성하여 농한기 노동력을 활용하는 정도에 그쳤다.

농외소득의 원천은 겸업소득, 사업외소득과 이전수입이다. 1970년대에 이르기까지 비농업 분야의 취업기회가 적었기 때문에 농외소득은 농업 노임, 기타 잡수입 등으로 구성된 사업 이외 소득이 절반을 차지하였다. 비농업 부문의 사업에 참여해서 얻을 수 있는 겸업소득은 극히 제한적이고 점차 줄어든 대신 이농의 결과로 나타난 이전수입이 상당히 큰 비중을 차지하였다.

농촌의 공업화에 따라서 얻을 수 있는 취업기회의 확대를 파악할 수 있는 사업이외의 수입구성비를 보면 1960-80년 기간 기타잡수입이 가장 큰 부분을 차지하고 급료 부문이 그 다음 큰 비중을 보이고 있다. 또 농업 노임도 1962년 15.5%에서 점차 감소 추세를 보이며 기타 노임도 크게 변하지 않는다. 이처럼 농외소득의 구성에서 기타 잡수입이 차지하는 비중이 가장 클 뿐만 아니라 다른 항목들이 지난 1960-80년에 별다른 변동을 보이지 않고 있다는 사실은 농외소득이 단순한 부업으로서 성격을 갖게 하거나 농촌공업화에 대한 실효가 나타나지 않고 있음을 의미한다.

참 고 문 헌

- 국토개발연구원(1981), 『지역생활권 개발을 위한 기초연구』.
- 김동민(1980), “농업경영과 농가경제”, 『한국농업의 근대화과정』, 한국농촌경제연구원.
- 김성호(1972), “아시아 답작사회에 있어서 소농 문제의 재인식”, 『농업경제연구』 14집.
- 김호탁 외(1993), 『농업인력: 올바른 인식과 대책』, 농민신문사.
- 농림부, 『농가경제조사결과보고』, 각년도.
- 농림부, 『농림통계연보』, 각년도.
- 농림부, 『농림업주요통계』, 각년도.
- 문팔용(1983), “농산물가격정책의 전개”, 『한국농업의 근대화과정』, 한국농촌경제연구원.
- 박정근(1985), “농촌개발의 종합연계화론”, 『논문집』 제27집, 전북대학교.
- 박진도(2003), “이농의 전개 과정과 그 의미”, 『한국농촌사회의 변화와 발전』, 한국 농업·농촌100년사 논문집 제2집, 한국농촌경제연구원.
- 손종호(1980), 『한국농정의 발전사』, 인성출판사.
- 윤동선(1973), “농촌공업개발에 관한 소고”, 『새마을공장』 제5호.
- 이동필(2003), “농의소득 저위원인”, 『한국농촌사회의 변화와 발전』, 한국 농업·농촌100년사 논문집 제2집, 한국농촌경제연구원.
- 이은우(1993), 『한국의 농촌·도시 간 인구이동에 관한 연구』, 서울대학교 경제학 박사학위논문.
- 최양부(1983), “농촌발전과 농촌계획”, 『국토계획』 제18권 제2호.
- 최양부, 이정환(1983), 『산업사회의 농촌발전전략』, 한국농촌경제연구원 연구총서19.
- De Janvery, Alain(1981), *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*, The Johns Hopkins University Press.
- Hayami, Yujiro and Vernon W. Ruttan(1985), *Agricultural Development: An International Perspective*, The Johns Hopkins University Press.
- Schultz, T. W.(1964), *Transforming Traditional Agriculture*, New York Arno Press.
- Schultz, T. W.(1953), *The Economic Organization of Agriculture*, McGraw Hill Book Company, Ins.

제 8 장

농민문제

제 1 절 재건국민운동과 새마을운동

1. 재건국민운동

재건국민운동은 5.16쿠데타로 집권한 군사정권이 주도한 범국민 의식개혁운동이다. 이 국민운동은 군사정권 집권 후 혼란해진 민심을 모으고 근대화를 표방하는 새로운 지배이데올로기를 내세우기 위하여 1961년 6월 11일자로 「복지국가를 이룩하기 위하여 전 국민이 민주주의 이념하에 협동단결하고 자립자조정신으로 향토를 개발하며 새로운 생활 체제를 확립하자」는 취지로 국가재건최고회의가 「재건국민운동에 관한 법률」을 공포하였다. 이 법을 시행하기 위하여 재건국민운동본부직제가 6월 30일자로 공포되고 각급 촉진회 회칙이 제정되었다. 조직체계는 본부 아래 서울특별시와 각도 지부, 시군구와 읍면리동 단위에 촉진회를 두었으며 각반에 재건국민방을 두었다. 범국민운동의 5개 실천사항은 용공중립주의 배격, 내핍생활, 근로정신, 생산증진과 도의심 양양으로 초대 본부장에 유진오 고려대학교 총장이 임명되었다. 각 시도지부장은 현역장성인 시도지사가 겸직하여 핵심요원들이 군인으로 이루어져 재건국민운동을 강력히 추진하여 급속히 조직을 확장하였다.

1961년 9월 제1차 기구개편을 통해서 관료체제를 벗어나 민간기구로 바꾸기 위해서 행정기관장이 겸직하던 시군구 읍면동의 촉진회장을 민간인으로 바꾸고 이동촉진회를 해체하여 일선조직으로 자연부락단위에 청년회와 부녀회를 두었다.

그 후 1962년 1월과 11월에 재건국민운동법을 개정하여 관주도의 하향식 조직을 상향식으로 바꾸고 정치적 중립을 기하고자 노력했다. 그러나 군부의 정권장악에 이용되고 있다는 국민의 시각을 벗어나기 어려웠고 획일적인 사업 추진으로 국민의 호응을 얻지 못했다. 따라서 방대한 예산의 뒷받침에도 불구하고 그 한계를 보였다. 제3공화국의 수립 후 국가재건최고회의법이 폐지되면서 재건국민운동 조직이 관주도에서 민간조직으로 전환되었으나 유명무실하게 되었다. 1964년 8월 사단법인 재건국민운동중앙회를 설립하여 순수 민간조직으로 바뀐 뒤 재정 자립기반이 미약해 새로운 활로를 찾지 못하다가 1975년 11월 해체되었다.

재건국민운동이 중점적으로 실시한 사업은 국민사상 함양, 동포애 발양, 국제친선, 향토개발, 생활 개선, 사회기풍 진작, 향토교육, 청소년 및 부녀지도육성, 기타 국민운동 전개에 필요한 사업 등이었으나 대체로 별다른 성과는 얻지 못했다(손중호, 1980, p.148).

그러나 재건국민운동이 전국에 확대되면서 대학생들의 농촌계몽활동이 가세하여 농촌에 새로운 활기를 불어일으킨 것도 사실이다. 서울대학교 향토개척단을 비롯하여 각 대학에서 농촌봉사활동과 농촌계몽활동에 동참하여 4-H지도자에 대한 교양지도, 문맹퇴치, 농어촌실태조사, 노력봉사를 하였다. 또한 재건국민운동과 각 마을에 산재한 부녀회, 4-H회, 산림계, 방범계 등을 재건국민운동과 연계하고 무의촌진료, 영농개선, 미신타파활동과 함께 금주운동, 가정의례 간소화 활동을 통하여 농촌생활개선에 새로운 기풍을 진작케 하여 재건국민운동은 학생들에게 낙후된 농촌의 현실을 인식하게 하는 계기를 만들기도 하였다.

2. 새마을운동

가. 새마을운동의 추진배경

1960년대의 제1, 2차 경제개발 5개년계획을 추진하여 수출주도의 공업화가 어느 정도 성공을 거두면서 도·농간의 불균형 격차가 심화되자 정부는 농업정책의 방향을 농공병진과 농민소득증대에 두었다. 1968년부터 농어민 소득증대 특별사업을 추진하여 식량작물 위주에서 경제작물을 중심으로 한 상업적 영농과 분산적 농정을 주산단지 조성에 의한 지역 위주의 종합지역 개발정책으로 전환하였다. 또한 고미가정책에 의한 증산의욕을 높여 주곡자급을 달성하여 낮은 노임에 의한 지속적인 수출 기반을 조성하는 것이 중요한 과제가 되었다.

도시와 농촌의 불균형문제는 단순히 농가의 소득증대에 의해서만 해소될 수 없다. 농촌의 도로, 주택, 상하수도 등 주거환경과 생산기반의 정비, 사회간접자본의 조성으로 농촌근대화를 촉진하고 이를 위한 정부자금의 투자효율을 높이기 위하여 농민들의 자조적 노력이 요구되었다. 더구나 1960년대 세계 경제의 침체로 수출부진에 직면하면서 인플레이션, 국제수지 악화, 경기불황의 3중고에서 정부는 내수를 진작시키고 경기를 부양시키기 위해서 공공투자정책이 필요하게 되었다(한국농정50년사, 1999, p.2083).

1970년대에 들어서면서 고도 경제성장의 밑거름이 된 노동문제가 우리나라의 정치현실로 표출되기 시작하였다. 「광주대단지사건」과 「전태일 분신사건」 등은 표면적으로는 노동문제이나 그 근원은 고도의 경제성장이 가져온 도시와 농촌의 성장격차에서 농촌노동력의 이농이 불러온 농촌문제가 초래한 심각한 사회문제이다. 노동운동이나 사건은 다시 사법과동, 대학교수들의 시국선언, 성남이주민들의 소요 등 정치·사회문제로 이어졌다. 이에 따라 정부와 여당은 1971년 대선을 앞둔 정치적 기반을 농촌에서 다지기 위한 하나의 포석으로 새마을 운동을 추진하는 등 여러 가지 복합적인 요인이 새마을 운동 추진배경으로 작용한 것도 부인할 수 없다.

나. 추진 방법과 전개과정

새마을운동이 시작된 것은 1970년 4월 22일 박정희 대통령이 지방장관회의에서 「농민, 관계기관, 지도원들이 서로 협조하여 농촌의 새마을 가꾸기 운동을 벌려보자」는 유시에서 시작되었다. 1970년에 마을 안길 넓히기, 소하천 가꾸기, 지붕개량 등 10가지 새마을 가꾸기 예시사업계획을 세우고 1970. 10월 - 1971. 6월의 농한기에 전국 33,267개 마을에 마을당 시멘트 335포대씩을 무상으로 배부하여 마을공동사업으로 써야한다는 조건에 따라 마을사람들이 상의하여 추진하도록 하였다. 제2차년도인 1972년에는 34,665개 자연부락 중 1차 연도에 성과가 좋은 16,600개 마을을 선정하여 마을당 시멘트 500포대와 철근 1M/T씩을 배분하여 새마을 가꾸기 사업을 추진하였다(손중호, 1980, p.252).

새마을운동을 체계적으로 지원하기 위하여 정부는 1972년 3월 7일 대통령령 제 6104호에 의하여 중앙에 새마을운동중앙협의회, 시도와 군에 새마을협의회를 구성하고, 읍면에는 읍면 새마을 추진위원회를 설치하였다. 마을에서 새마을사업의 계획을 수립하고 실천하는 것은 농민들이기 때문에 새마을사업을 수행하는 가장 큰 역할은 새마을협의회이며 특히 마을개발위원회가 중요한 사업을 확정하였다.

<표 8-1> 새마을추진협의회

협의회	기능	구성원
중앙협의회	협의조정 단일지침 작성	내무부장관(의장), 각부차관(경제기획원, 문교부, 농수산부, 상공부, 건설부, 보건사회부, 체신부, 문화공보부, 과학기술처), 제2무임소장관보좌관, 산림청장, 조달청장, 농촌진흥청장, 수산청장, 노동청장, 철도청장, 농협중앙회, 수협중앙회 부회장, 부산시장, 서울제1부시장, 민간단체 새마을협의회 대표
시·도협의회	기능별 책임분담	도지사(의장), 부지사, 교육감, 농협지부장, 농촌진흥원장, 향군지부장, 대학교수, 농고교장, 한정지부장, 지방방송국장, 산림지부장
시·군협의회	합동지도	시장, 군수(의장), 경찰청장, 농촌지도소장, 농협장, 농고교장, 우체국장, 새마을지도자, 기타 인사
읍·면 추진위원회	합동추진	읍면장(의장), 지서장, 우체국장, 농협지소장, 농촌지도소장, 수협장, 새마을지도자, 기타 인사
마을개발위원회	계획, 집행	새마을지도자 혹은 이장(의장), 마을유지 및 대표 15명 내외

자료: 황인정(1983), “한국의 농촌개발을 위한 행정적 쇄신”, 『지역사회개발과 사회혁신』, p.89.

새마을사업은 초기에 시멘트지원 등 지방행정을 통하여 이루어졌기 때문에 내무부가 주관하였다. 그러나 농어민 소득증대종합사업 농한기 생산화사업, 쌀, 보리 등 단지생산협동사업은 농수산부, 농어촌전화사업은 동력자원부, 새마을 공장 건설은 상공부, 철도연변정비사업은 철도청 등 새마을 사업의 종류가 늘어나면서 각 부처가 협조하여 지원하는 것이 중요하기 때문에 새마을운동조정을 위한 중앙협의회와 도 단위, 군 단위, 면 단위의 단계적인 조직이 필요하게 되었다.

이처럼 정부 주도하에 이루어진 새마을운동이 초기에는 농촌의 환경 개선 사업에서 시작하여 생산과 소득증대 사업으로 넓혀가면서 1972-76년까지 추진되던 제2차 농어민 소득증대 특별사업도 1974년에 그 이름을 새마을 소득증대 특별사업으로 바꾸고 새마을사업과 통합하였다.

새마을사업은 주민의 참여도에 따라 우수마을부터 우선 지원한다는 원칙을 세우고 전국의 마을을 참여도가 낮은 순서로 기초마을, 자조마을, 자립마을의 3단계로 구분하였다. 정부의 지원은 자조마을과 자립마을에만 이루어졌다.

새마을운동은 초기에는 농촌의 마을 중심으로 이루어졌으나 점차 공장이나 학교 등 그 영역이 확대되어 참여인원은 농민보다 점차 비농민의 비율이 커졌다. 그러나 사업건수나 투자내역은 대부분 농촌새마을운동 중심으로 이루어졌다.

<표 8-2> 새마을운동의 추이(1971-1978)

구분	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
참여인원 (백만명)	72 (72)	320 (320)	693 (675)	1,069 (373)	1,169 (489)	1,175 (351)	1,372 (451)	2,709 (1,336)
사업건수 (천건)	385 (385)	320 (320)	1,093 (1,093)	1,099 (415)	1,598 (696)	887 (630)	2,463 (2,200)	2,997 (-)
투자규모 (억원)	122 (122)	313 (313)	984 (984)	1,328 (1,222)	2,959 (2,959)	3,226 (3,175)	4,665 (4,391)	6,342 (6,305)

주: ()는 농촌새마을운동 해당분.

자료: 내무부(1980), 『새마을운동(시작에서 오늘까지), 1973-78』, (황인정, pp.44-45).

<표 8-3> 새마을운동의 부문별 투자액 추이(1973-1979)

단위: 억원, %

구분	생산기반	소득증대	복지·환경	정신개발	도시·공장	계
1973	618(64.3)	59(6.2)	276(28.8)	8(0.8)	-	961(100.0)
1974	565(42.5)	338(25.4)	288(21.7)	32(2.4)	105(7.9)	1,328(100.0)
1975	637(21.5)	1,875(63.4)	305(10.3)	46(1.6)	96(3.2)	2,959(100.0)
1976	901(27.9)	1,541(47.8)	676(20.9)	57(1.8)	52(1.6)	3,227(100.0)
1977	1,658(29.1)	1,826(39.1)	1,100(23.6)	107(2.3)	274(5.9)	4,665(100.0)
1978	1,307(20.6)	2,426(38.3)	2,446(38.6)	126(2.0)	37(0.6)	6,342(100.0)
1979	1,584(20.9)	3,266(43.1)	2,428(32.0)	79(1.0)	225(3.0)	7,582(100.0)

자료: 내무부(1980), 『새마을운동(시작에서 오늘까지)』, (김일철, p.155).

새마을운동의 부문별 투자액 추이를 보면 초기에는 생산기반과 복지 환경이 큰 비중을 차지하여 1973년 생산기반이 64.3%, 복지·환경 부문이 28.8%를 차지하고 소득증대(6.2%)나 정신개발(0.8%)은 미미하였다. 그러나 생산기반은 지속적으로 그 비중이 줄어들어 1979년에는 20.9%에 그쳤고 소득증대는 43.1%로 상승했다. 복지·환경 부문은 1975년까지 10.3%로 줄다가 그 후 계속하여 상승추세를 보여 1979년에는 32.0%가 되었다. 1974년부터는 도시·공장 새마을운동에 대한 투자가 이루어졌다.

다. 새마을지도자 훈련과 교육

1972년 1월 농림부의 모범 농업인 교육계획에 따라 경기도 고양군의 농협대학 내에 모범 농업인연수원이 설치되었다. 지방행정기관의 추천으로 전국 각 군에서 1명

씩 총 140명의 모범 농업인들이 선발되어 2주간의 연수를 받는 것이 새마을지도자 연수의 효시이다. 이후 1기부터 3기까지 420명을 배출한 후 모범 농업인연수원은 1974년 7월 3일 새마을지도자연수원으로 명칭을 바꾸고 1973년 4월 8일 수원의 신축 농민회관으로 이전하였다. 1972년 초기에는 모범 농업인반과 새마을지도자반으로 시작한 새마을교육은 농협조합장반과 부녀지도자반, 1974년에는 고급공무원과 사회지도자반으로 확대하고 1975년 이후에는 대학교수, 기업가, 언론인, 종교지도자, 법관, 국회의원으로 확산되었다. 새마을 지도자 과정은 초기에는 농촌의 마을 지도자들을 대상으로 하였으나 1973년에는 시군의 새마을 과장, 기타 새마을 관계 공무원들이 새마을 지도자와 함께 새마을 교육을 맡았다. 1975년에는 부군수들도 이 과정을 이수하게 되었다. 1973년 6월부터는 농어촌 우수 새마을 부녀지도자와 부녀지도자 교육담당요원으로 시도부녀 과장 및 계장, 시군구 부녀아동계장, 시도 여성회관장, 시군부녀상당원 등이 교육을 받았다.

새마을 교육으로 1972-1980년의 기간 54,201명을 훈련시켰다. 그 중 새마을 지도자가 15,884명, 부녀지도자 8,800명, 사회지도자와 고급공무원 10,286명, 농수산단체 직원이 5,318명, 대학생간부가 1,517명, 기업가가 1,247명, 한국과학기술원생과 육군, 공군사관 생도 등을 위한 특별반이 8,836명으로 집계되었다(김성수 외, 1983, p.110).

새마을교육의 교과 과정은 영농기술, 농업협동조합운동, 토목기술, 국가발전과 정신계발, 성공사례 발표, 분임토의의 6개 분야였으며 1970년대 초기에는 영농기술과 소득증대 새마을사업이 농민들에게 강조되었다. 1970년대 중반에는 새마을운동과

<표 8-4> 새마을 교육 실적

연도 \ 과정	계	소 계	새마을 지도자	사 회 지도자	기 타 직능인	1일 새마을 교육 소계
1972	3,594.4	5.5	3.7	1.8	-	3,588.9
1973	3,292.5	29.2	4.9	24.3	-	3,263.3
1974	3,114.1	33.7	8.9	24.8	-	3,080.4
1975	9,148.6	44.3	10.9	33.5	-	9,104.3
1976	9,517.2	48.7	13.4	35.3	-	6,468.5
1977	12,361.4	54.8	19.4	35.4	-	12,306.6
1978	10,482.1	79.3	25.9	53.4	-	10,402.8
1979	16,288.0	272.2	27.0	245.3	-	16,015.8
1980	3,636.8	145.3	25.8	118.5	-	3,491.5

자료: 내무부(1986), 『지방개발행정통계자료』.

<표 8-5> 교육과정의 확산

과 정 명	설치일	시행기수	폐쇄일
독농가반	72. 1.31	3	72. 3.18
새마을지도자반	7. 3	115	※-
단위농업협동조합장반	73. 3. 5	10	73.10.11
시군농업협동조합장반	5.28	1	6. 2
특수농업협동조합장반	6. 4	1	6. 9
부녀지도자반	6. 4	100	※-
농지개량조합장반	7. 9	1	7.14
경제단체간부반	11.19	5	74. 6.29
농협지도직반	74. 2.18	4	75. 3.12
농수산단체간부반	3.25	16	※-
고급공무원반	4. 1	13	74.11.16
사회지도자반	7.21	83	※-
새마을지도자연수반	10.21	1	74.10.30
새마을교육요원반	10.21	5	※-
대학교수반	75. 2.17	4	75.10. 4
중견공무원반	3. 3	7	11.29
기업인반	3.24	6	76. 4.10
대학생간부반	7.14	16	※-
새마을지도자특별과정	75.10.20	16	78.12. 9
농협조합장반	76. 2. 9	2	76. 2.21
공장새마을지도자반	77. 2.28	3	77. 3.26
부녀사회지도자반	78. 4.10	12	※-
농수산물유통업무종사자반	79. 4.22	3	79. 6. 2
재연수반	6.30	10	※-
육군사관생도반	11.19	2	79.11.27
한국과학기술원생반	80. 2.18	2	※-
전공의반(인턴)	2.22	6	※-
자원연수자반(남녀)	4. 7	8	※-
공군사관생도반	6.30	1	80. 7. 5
농수산공직자반	7.21	1	7.25
새마을특별교육강사위원반	8.22	1	8.24
사회지도층특별새마을교육	9. 2	6	9.20

※ 표는 1981. 12.31 현재 계속되고 있는 과정.

자료: 새마을지도자연수원, 10년사, 1982.

<표 8-6> 새마을교육과정의 변천

분 야 별	1972	1973-1975	1975-1979	1980
영농기술	A	C	O	O
농업협동조합	B	C	C	O
새마을사업	A	B	C	C
새마을정신개발	A	A	A	A
성공사례	A	A	A	B
분입토의	A	A	A	A

A: 매우 중요, B: 중요, C: 약간 중요, O: 없음.

자료: 김성수, 정지웅(1983), “교육혁신으로서의 새마을연수”, 『지역사회개발과 사회혁신』.

정신개혁, 국가발전과 생활윤리, 가치 있는 생활방법, 새 역사의 창조와 우리의 사명 등 새마을정신개발 등 상대적 중요성이 달라졌다. 초기의 영농기술이나 농업협동조합에 대한 과목이 1980년에는 모두 없어지고 새마을정신개발과 분입토의만이 중요한 과목으로 다루어졌을 뿐이다. 새마을사업도 1972년에는 중요도가 높았으나 1973-1975년에는 약간 낮아졌고 1975년 이후에는 아주 낮아졌다.

새마을교육은 새마을지도자연수원 뿐만 아니라 중앙부처 공무원교육원, 시·도 지방공무원교육원, 국영기업체 및 민간단체의 훈련원, 도 농민교육원, 시·도 농기계훈련원, 가나안농군학교와 같은 민간훈련기관 등 80여 개의 교육기관에서 다양하게 실시되었다. 그러나 새마을교육의 이념이나 교육방법, 교육 프로그램은 수원의 새마을지도자연수원이 기본적인 모델로 적용되었고, 그 후에도 별다른 패턴의 변화가 없었다(한국농업교육사, 1994, p.359).

라. 농촌새마을운동의 성과

농촌새마을운동은 초기 단계에서 정부 주도로 우리 농촌사회의 3가지 해방운동 즉 「지계로부터의 해방」, 「촛불로부터의 해방」 그리고 「초가지붕으로부터의 해방」이라는 가시적 성과를 통하여 농촌의 근대화를 이룩하려는 마을 단위의 개혁운동으로 시작하였다. 그러나 우리나라 농촌사회가 갖고 있는 공동체조직과 공동체정신을 농촌 지역개발에 활용하여 주민의 소득증대와 복지 향상을 이루기 위한 주민 참여를 바탕으로 한 상향식 개발이라는 사실도 부정할 수 없다. 또한 농촌새마을운동은 마을 중심의 지역 단위 개발에 한정되지 않고 농업, 축산, 수산, 부업, 가공산업개발 등 모든 부문을 망라한 종합개발방식이었다. 이 운동은 시·군에서 종합되고 중앙에 반영되어 정부로부터 기술적 지원이나 재정적 지원을 받고 주민부담이 일부 이루어지는 종합개발방식으로 이루어졌다(한국농정50년사, 1999, p.2087).

<표 8-7> 농촌새마을운동의 주요 실적

세부사업명	단 위	총목표	실적(1971-1982)	진 도(%)
농촌도로				
○농로개설	km	67,961	64,686	95.2
○새마을도로포장	km	51,956	6,178	11.9
○소교량가설	개소	87,324	82,596	94.6
기반정비				
○도수로	km	6,756	5,502	81.4
○소류지	개소	15,034	13,463	89.6
○보시설	개소	40,433	33,364	82.5
공공이용시설				
○마을회관	동	49,143	39,231	79.8
○마을창고	동	28,915	22,468	77.7
○공동작업장	동	34,665	6,323	18.2
○공동축사	동	32,729	5,099	15.6
소득증대사업				
○소득작목개발	단지	1,643	1,616	98.4
○영세농자립시범사업	호	11,000	4,100	37.3
○새마을기계화영농단	개소	20,000	1,622	8.1
○초지조성	ha	34,000	1,088	3.2
○새마을소득종합개발	지구	421	421	100.0
○농특사업	단지	2,195	2,185	99.5
○농어촌저축	억원	26,876	21,109	78.5
주거환경개선				
○농촌주택개량	천동	569	258	45.3
○취락구조개선	마을	5,347	3,047	57.0
○농촌변소개량	천동	1,229	48	3.9
○하수구설치	km	19,293	17,202	89.2
문화복지시설				
○새마을유아원	개소	4,581	1,871	40.8
○간이급수시설	개소	39,302	31,264	78.5
○벽지노선개발	노선	1,225	1,062	86.7
소하천정비	km	27,885	21,562	77.3
치산녹화				
○마을양묘	백만본	1,818	1,091	60.0
○마을사방	ha	6,400	1,719	26.9
전기통신				
○자연부락단위통신망	회선	15,543	2,043	13.1
○이동통신망	이동	37,146	37,146	100.0
○농어촌전화	천동	2,834	2,777	98.0
농어민후계자육성	명	52,033	39,600	76.4
새마을지도자교육	천명		184	-

자료: 내무부, 『새마을운동』, 1983.

농촌새마을 운동의 성과는 농로개설이나 소교량 가설과 같은 농촌의 도로개발, 농촌주택개량, 취락구조개선, 하수구 설치 등 주거환경개선, 도수로, 소류지, 보시설과 같은 생산기반정비, 마을회관이나 마을창고와 같은 공공이용시설, 농어촌전화, 이동통신 등 전기통신사업 등에서 큰 성과를 거두었다. 그러나 농촌도로개설에서 새마을도로포장, 공공이용시설에서 공동작업장과 공동축사, 주거환경개선사업에서 농촌변소개량, 문화 복지시설에서 새마을유아원 등의 사업은 그 성과가 미미하였다.

새마을운동이 초기 단계를 지나면 가장 역점을 둔 것은 소득증대사업이다. 소득증대사업은 1968년부터 추진하여 왔던 제1차 농어민 소득증대 특별사업을 통하여 주산단지조성에 의한 종합지역개발농정, 상업영농으로 전환 등 종래의 식량작물 위주의 농업에서 상업적 영농으로 전환하고 가공공장의 유치로 농외소득을 높이는 방향으로 추진되었다. 새마을운동 추진 과정에서 소득증대사업으로 소득 작목 개발, 영세농자립시범사업, 새마을 기계화 영농단, 초지조성, 농특 사업, 농어촌 저축활동 등 다양한 사업을 전개하였다. 제2차 농어민 소득증대특별사업은 1972년부터 시작했으나 1974년부터는 새마을 소득증대 특별사업으로 통합하여 추진되었다.

이 기간에 식량자급, 농가소득 증대, 농촌경제 및 문화생활의 향상을 위하여 다음과 같은 기본 목표를 설정하였다. 즉 소득증대에 따라 수요가 증가하는 품목의 생산증진, 수출전략품목의 집중개발, 주산단지 조성방식으로 지역농업개발, 생산성 향상과 유통지원으로 농어민소득증대가 제2차 농어민소득증대특별사업의 기본 목표로 축산, 잡엽, 경제작물과 수산양식물, 밤, 표고, 임산물 등 21개 품목을 대상으로 군 단위 137개 지구, 75만 농어가가 참여하였다. 그 후 3차년도인 1974년부터는 이 사업은 새마을 사업과 통합되어 새마을소득증대특별사업으로 바꾸고 새마을운동의 일환으로 1976년까지 추진되었다. 이 사업은 특정품목에 대한 주산단지를 조성하고 이를 원료로 하는 가공과 처리시설까지 연계하는 방향으로 추진되었다.

그러나 특정품목에 대하여 개별 농가를 대상으로 획일적으로 지원하기 때문에 같은 지역 안에서도 농가마다 경제 여건이 달라서 다음과 같은 문제점이 나타났다. 첫째, 일정 지역 내에 활용 가능한 부존자원을 종합적, 합리적으로 개발하기 위한 지원이 미흡하다. 둘째, 부문별, 품목별 계획을 중앙에서 하향식으로 조정하기 때문에 지역 주민의 창의력과 자조력을 바탕으로 한 지역개발이 어렵다. 셋째, 일부품목은 마을별로 추진하기 때문에 생산성 향상이나 판로문제에서 애로가 있었다(손중호, 1980, p.358).

<표 8-8> 농가소득의 추이(전국평균, 1970-1981)

구 분	호당소득 ¹⁾ (천원)	미화환산 ²⁾ (달러)	년도	호당소득 ¹⁾ (천원)	미화환산 ²⁾ (달러)
1970	256	824	1976	1,156	2,239
1971	356	1,025	1977	1,433	2,961
1972	429	1,075	1978	1,884	3,893
1973	481	1,209	1980	2,227	4,601
1974	674	1,393	1981	2,693	3,972
1975	873	1,804	1982	3,218	4,597

주: 1) 농수산부기장농가의 평균치.

2) 공정환율로 환산.

자료: 박진환, “새마을운동과 국가발전”, 『지역사회개발과 사회혁신』, 1983, p.32.

<표 8-9> 단위농협의 사업성장 추세(전국단위농협의 평균치)

년도	예수금 ¹⁾ (백만원)	대출금	자재 공급	농산물 판매	공제	창고이용 운수가공	계 (백만원)	종사 인원 (명)	1인당 취급액 (백만원)
1972	8.4	8.4	14.5	11.0	-	1.0	43.3	6	7.2
1973	19.5	17.9	36.4	41.1	53.2	1.7	169.8	9	18.9
1974	38.7	28.7	64.8	78.9	71.0	2.6	284.7	12	23.7
1975	58.1	33.4	112.1	117.3	88.1	4.9	413.9	13	31.8
1976	101.6	54.5	156.9	148.7	108.8	8.3	578.8	14	41.3
1977	191.5	123.8	202.2	184.9	149.1	11.6	863.1	16	53.9
1978	290.5	243.8	244.1	182.1	222.5	15.6	1,198.6	17	70.5
1979	396.1	446.9	299.9	233.9	291.4	19.3	1,687.5	17	99.3
1980	554.7	725.8	378.5	287.2	374.4	21.1	2,341.6	18	130.0

주: 1) 12월 31일 현재.

2) 76년까지는 12월 31일 현재, 77년 이후는 연간 평잔임.

자료: 박진환, “새마을운동과 국가발전”, 『지역사회개발과 사회혁신』, 1983, p.34.

따라서 새마을 소득증대사업은 1977년부터 지역 실정에 맞고 부존자원의 활용을 극대화시키며 지역 주민이 주도적으로 참여할 수 있는 새마을소득종합개발사업의 방식으로 추진하였다. 이것은 지금까지 마을 단위 새마을운동을 경제적 사업 추진이 가능한 읍면단위로 확대하는 것이다. 즉 추진 주체를 지역의 단위농협이 중심이 되어, 적지적작의 주산지 조성에 의한 지역개발계획을 수립하고 개간 경지정리, 농로 및 배수로시설에서 작목재배와 판매를 위한 가공유통까지 연계하는 종합적인 사

업으로 하고, 복지문화사업까지 포함하는 종합개발사업으로 추진하였다. 이처럼 새마을운동은 마을 단위에서 읍면단위의 구조개선사업으로 확대된 것이다.

1970년대 새마을운동의 확산과 함께 통일벼 다수확 신품종이 전국적으로 보급되었으며 이를 뒷받침하기 위한 고미가정책에 따라 농가소득이 획기적으로 높아졌다. 1970년대의 새마을운동은 농촌소득증대를 위하여 단위농협과 연계되어 단위농협의 발전에 크게 기여한 것도 사실이다. 다수확신품종의 도입과 시장경제 위주의 농업으로 변모하면서 비료, 농약, 기타 생산자재의 사용이 늘었다. 이러한 농용자재는 농협을 통하여 공급되며 새마을운동에 따른 생활환경개선을 위한 자재공급량이 늘어나면서 단위농협의 사업양도 크게 확대하게 된 것이다.

마. 새마을운동의 성과 허

1970년대 농촌새마을운동이 그동안 침체되었던 농촌에 활기를 넣고 농촌 환경 개선이나 소득 증가에 가지적인 성과를 보였다는 사실은 부인할 수 없다. 그러나 농가소득 증대나 단위농협의 확대 발전이 새마을운동에 의하여 이루어졌다고 보기는 어렵다. 우리나라의 경제발전 과정에서 농업정책의 일환으로 이루어진 1970년대의 농가소득증대나 단위농협의 활성화가 새마을운동과 연계를 가지는 것은 사실이나 새마을운동의 결과로서 평가하기는 어렵기 때문이다. 사실 1968년부터 시작한 농어민소득증대사업이 1974년 새마을소득증대사업으로 그 이름을 바꾸어 통합된 사실을 보면 자명하다.

더구나 새마을소득증대사업 가운데 영세농가자립시범사업, 새마을 기계화영농단, 초지조성 등에 대한 사업목표 달성은 미미한 실정이기 때문에 정부의 주요 농업정책 과제의 추진 과정에서 이루어진 사업결과이며 새마을운동의 활성화에 의하여 영향을 받았다고 하기는 어렵다.

새마을운동이 1970년대의 정치적 어려움을 극복하기 위한 정치적 동기에 의하여 획일적이고 강제적인 관료체제에 의하여 추진되었다고 하더라도 마을공동체의 협동적인 참여가 농촌근대화에 기여한 사실도 분명하다. 왜냐하면 새마을운동의 투자재원에 정부의 지원이나 그 밖의 농협의 지원만이 아니라 주민부담도 상당한 비중을 보였기 때문이다.

따라서 새마을사업의 성과가 사업에 따라서 지역에 따라서 시기에 따라서 각각 다른 결과를 보이고 이것은 정부 주도에 의한 하향식 운동의 한계를 벗어날 수 없었다. 새마을운동이 1970년대 농촌주거 환경의 개선이나 소득증대사업에서 보인

<표 8-10> 새마을운동의 투자재원(1971-1979)

단위: 억원, %

구 분	주민부담	정부지원	여타지원 ¹⁾	계
1971	81(66.4)	41(33.6)	-	122(100.0)
1972	273(83.7)	36(11.0)	17(3.2)	326(100.0)
1973	769(80.0)	171(17.8)	21(2.2)	961(100.0)
1974	840(63.3)	308(23.1)	180(13.6)	1,328(100.0)
1975	1,288(43.5)	1,653(55.9)	18(0.6)	2,959(100.0)
1976	1,504(46.6)	1,651(51.2)	71(2.2)	3,227(100.0)
1977	1,271(46.5)	1,808(88.8)	686(14.7)	4,665(100.0)
1978	2,951(46.5)	2,329(36.7)	1,061(16.7)	6,342(100.0)
1979	3,282(43.3)	2,268(29.9)	2,032(26.8)	7,582(100.0)

주: 1) 그 밖의지원에는 관련 기관이나 민간단체들의 지원(용자, 보조)과 성금.

2) 투자재원에는 현금뿐만 아니라 노동력, 자재 및 토지투자도 포함.

자료: 내무부(1980), 『새마을운동(시작에서 오늘까지)』, (김일철, p.155).

가시적인 성과는 농촌새마을운동의 핵심적인 추동력이 된 마을 주민의 협동정신이나 마을공동체의 인적, 물적 자원동원 체계를 활용한 관주도적 개발 방식의 성공으로 볼 수 있을 것이다.

제 2 절 민간 중심의 농민조직과 농민운동

1. 사회적 배경과 성격

우리나라 농민운동은 해방이후 농촌계몽과 농사개량운동이 대부분이었고 농민의 주체의식을 바탕으로 한 농민권익을 위한 투쟁적 성격으로서 농민운동은 1970년대 이후 나타났다. 농민운동의 성격을 규정하는 사회적 배경을 보면 1960년대까지만 해도 농지개혁 이후 농촌의 소작문제가 농업이슈로 등장할 만큼 성숙되지 않았고 절대빈곤에서 벗어나 농업근대화를 이루기 위하여 분배의 형평성은 어느 정도 유보할 수 있다는 사회적 공감대가 형성되었기 때문이다. 그러나 1962년 이래 경제개발 계획에 따라 공업화에 의한 고도의 경제성장으로 도시와 농촌의 소득격차가 나타나고 1972년 이후 유신체제에 의한 군부독재의 정치적·사회적 불안이 나타나면서 농업문제는 투쟁적 성격을 띤 농민운동의 양상으로 나타나기 시작했다.

1970년대 중반부터 농민운동은 농업문제가 농민 개개인의 무지가 아닌 경제의 구조적 소산이라는 의식화를 바탕으로 기독교나 가톨릭농민회 등 종교적 배경을 지닌 농민단체를 중심으로 농민의 권익신장을 위한 농민운동을 전개하였다. 이처럼 1960년대까지 농촌계몽이나 농사개량운동의 성격을 가지는 농민운동이 1970년대 이후 투쟁적 농민운동으로 전환된 배경을 보면 대기업을 중심으로 공업화 위주의 경제성장에 따라 저노임 구조가 정착되는 과정에서 노동문제가 표면화하여 노동운동이 나타나기 시작했으며 이러한 노동운동의 영향도 크다고 본다. 더구나 경제의 고도성장으로 농업과 공업의 성장과리가 나타나면서 농업문제는 도시와 농촌의 소득격차 문제로 가시화되었다. 통일벼 개발보급으로 주곡자급이 이루어지고 새마을소득증대사업으로 관 주도적 농민운동이 농촌을 주도했으나 이농에 따라 농촌 부존자원구조의 변화와 시장경제 위주로 전환된 농촌의 경영구조가 서서히 농가부채문제로 표출되기 시작하였다. 이러한 농업과 농촌의 사회경제적 배경에서 농민운동은 유신체제를 반대하는 민주화운동이나 대기업을 저임금구조에 대항하는 노동운동과 연계하여 농민의 자존권, 경제정의 실현, 자율성 확대를 위하여 농촌에서 나타나는 관료적 횡포에 대항하는 운동으로 그 성격이 전환되었다.

2. 농민운동의 조직과 전개과정

1960-80년대의 민간 중심의 농민조직으로 1960년 부산에서 제1회 전국농업기술자대회를 개최하고 1963년 상설기구로 창설된 전국농업기술자협회가 있다. 1962년 한국농민자주총연맹이 설립되었으나 2년 후에 유명무실해졌고 1962년 4월 4-H출신과 모범 농업인들로 구성된 농촌자원지도자연합회가 지역 간 연합조직으로 도·시·군 연합회를 결성하였다. 이들은 농촌청소년지도와 농업기술지도보급을 목적으로 하였으며 대학 4-H조직과 연계되면서 본격적인 농민운동 방향으로 확대되어 1964년 한국농민회를 발족시켰으나 4년 만에 해산되었다(정명채, 2003, p.226).

그 후 한국 농업근대화연구회가 1966년 발족되어 1980년까지 지속되었다. 1964년 한국가톨릭노동청년회의 농촌청년부가 신설되었으나 1966년 한국가톨릭농촌청년회로 독립되었고 다시 1971년 한국가톨릭농민회로 개칭되어 1970년대 이후 한국농민운동사의 획을 그었다. 1962년에 발족되었다가 사라진 농촌 자원지도자연합회는 그 후 1970년 3월에 사단법인 전국농촌지도자중앙회를 창립하고 농촌진흥청의 뒷받침으로 교육편찬사업과 농촌지도자회보발간, 우수농산물 품평회 개최, 새농촌 가꾸기

운동 등 농촌진흥과 지도자육성조직으로 정착하였다(정명채, 2003, p.228).

크리스천 아카데미 한국 사회교육원이 1974년에 문을 열어 농민지도자교육을 실시하다가 1979년에 「아카데미사건」으로 문을 닫았으며 그 후 1978년 전남기독교농민회, 1980년 전북기독교농민회 등 기독교농민운동 조직이 결성되어 1982년 3월 전국적인 「한국기독교농민회 총연합」이 결성되었다.

비록 외형적으로는 민간조직이나 실질적으로 정부에서 지원하고 주도한 4-H구락부운동과 한국영농학생회(Future Farmers of Korea)가 있다. 4-H 구락부는 이 기간에 농촌지도자 육성에서 후계자육성으로 조직의 특성이 변질되기도 하였다.

이와 같이 다양한 농민조직들은 1960년대에 대부분 농민을 계몽하거나 농사개량을 목적으로 하는 농민운동의 성격을 가졌다. 그러나 1970년대 우리나라 정치사회의 변화와 농업과 농촌문제가 나타나면서 그 중 몇몇 조직은 앞서 본 바와 같이 농민의 권익을 위한 투쟁적 성격으로 전환되었다. 기독교나 가톨릭교 등 종교단체를 배경으로 하는 농민단체를 중심으로 고도 경제성장에서 나타나는 농업문제에 대한 농민의 주체 의식을 일깨우기 위하여 계몽보다 투쟁하는 정치적 성격으로 전환되어 농민의 권익신장을 위한 농민운동을 전개하기 시작하였다. 특히 유신체제하에서 나타나는 하향식 관료주의가 농촌에서 보여 준 관료적 횡포에 대하여 농협 강제출자와 농협운영의 민주화, 강제경작반대와 피해보상문제, 산림법 위반을 비롯한 행정적 보복문제, 을류농지세 부당과세문제, 경지정리시 부당공사문제, 농협조합비 과다 부담문제, 새마을사업 강제집행피해문제, 농산물 검사 시 부당성문제 농협민주화투쟁, 함평고구마사건, 등을 비롯하여 저농산물가격정책 반대운동이나 농민피해보상투쟁 등 농촌에서 농민들이 그동안 일상적으로 겪으면서도 대항하지 못한 농민의 권익신장을 위한 농민운동을 전개하였다.

가. 전국농업기술자협회의 발족

1960년 10월 중앙종묘주식회사에서 발행하는 『새농사』지가 주동이 되어 부산에서 전국농업기술자대회를 개최하면서 순수 민간농민단체로 전국농업기술자협회가 태동되어 1963년 사단법인으로 발족되었다. 이 협회는 3대 목표로 첫째, 농민의 정신혁명으로 민주적 협동화를 기하고 둘째, 농업의 기술혁명으로 과학적 전문화를 기하며, 셋째, 농촌의 생활혁명으로 합리적 복지농촌을 건설하는 것을 내세웠다. 모범 농업인, 농업기술자들이 중심이 되어 1960년 이후 매년 전국농업기술자대회를 개최하였으며 1963년 4회 대회를 서울에서 개최하면서 상설기구인 전국 농업기술자 협회를

창립하였다. 이 협회는 이후 『농업기술자 회보』를 발간하고 전국 11개 시·도에 지부를 두었다. 농업기술자, 농촌지도자, 모범 농업인들이 모여 전국기술자대회 이외에도 농민에 대한 농업기술연수를 계속하여 순수 민간농민단체로서 주체적인 농민운동보다 농업기술의 상호교환과 농가소득을 높이기 위한 모범 농업인들의 활동을 뒷받침하는 데 주력하였다. 이 조직은 농업문제에 대한 구조적 인식과 농민의 권익을 위한 농민운동의 성격을 띠기보다는 농업기술 보급에 주력하였다. 그러나 1980년대 이후에는 농업무역자유화의 진전에 따라 농업개방으로 농업문제가 심각해지면서 농민들의 권익옹호를 위한 대정부투쟁에 다른 농민단체들과 함께 가세하였다.

나. 한국 농업근대화연구회의 결성과 활동

한국 농업근대화연구회는 1966년 협업농이나 농민운동에 관심을 가지는 농민운동가, 4-H운동 출신, 모범 농업인, 농업관련학자들이 모여 조직한 순수한 민간농민운동 및 농업연구단체이다. 연구회는 사무국과 연구부로 구성되어 사무국을 중심으로 회지인 『농업근대화』지를 발간하고 매주 금요강좌를 통해 농민운동에 관심이 있는 대학생, 모범 농업인들을 대상으로 이론교육과 현실농업문제에 대한 토론을 통하여 자본제에서 나타나는 농업 문제의 구조적 특성에 대한 인식을 확산시켰다. 또한 협업농의 가능성, 농협문제, 농지 문제와 농산물 가격문제 등에 대한 심포지엄, 세미나를 개최하여 고도성장에 따라 나타나는 현실적인 농업문제에 대한 관심을 보였다. 특히 연구부는 1960년대 수출주도의 경제성장에 따라 공업화가 진전되면서 농산물해외수출을 위한 조사연구나 군 단위 지역농업계획의 수립, 선형계획법에 의한 영농계획 등에 대한 실증적인 연구를 수행하였다. 그 후 김제평야에서 협업농을 실험하여 1960년대 초 여건이 열악한 산악지역에서 협업농이 실패한 경험을 되살려 한국농촌에 협업농장의 가능성을 모색하는 등 1970년대에 민간농민단체로서 가장 활발한 활동을 하였다. 그러나 유신정권에서 탄압을 받다가 1980년 강제 해체되었다.

다. 한국가톨릭농민회의 결성과 활동

1970년대 농민운동의 기폭제 역할을 한 한국가톨릭농민회는 1958년 결성된 한국가톨릭노동청년회가 도시노동자들의 노동조건을 개선하기 위하여 노동운동을 전개하였다. 그러나 노동문제는 결국 농촌의 이농에서 비롯된다는 인식을 갖고 노동문제와 농촌 문제의 연계에서 접근해야 한다고 보아 1964년 한국가톨릭노동청년회의 농촌청년부를 설치하였다. 1966년 8월 한국가톨릭노동청년회 전국평의회는 농촌청

년부를 노동청년회에서 완전히 분리하기로 결정하고 1966년 10월 17일 한국가톨릭 농촌청년회를 창립하였다.

한국가톨릭농촌청년회는 농민의 경제적 정의구현, 농민의 사회적 지위 향상, 전체 농민의 단결과 공동 활동을 위한 조직 강화 및 확대, 궁극적으로는 농민문화의 재창조와 공동체적 삶의 실현이라는 목표를 내세우고 1971년 11월에는 한국가톨릭농민회로 이름을 바꾸고 그 목적을 “농민 스스로의 단결과 협력으로 농민의 권익을 옹호하고 인간적 발전을 도모하며, 사회정의 실현을 통한 농민사회의 복음화와 인류공동체 발전에 기여”하는 것으로 하였다(정명채, 2003, p.240).

한국가톨릭농민회는 농협민주화가 가장 중요한 과제라는 인식으로 운동의 방향을 “농업협동화와 조직의 강화”로 설정하였다. 그리고 각종 협동사업과 농민의 협동 활동조직을 육성하여 농가의 소득증대와 농민의 자주적 협동생활의 기틀을 구축하여 조직력의 질적 확대를 기도하였다. 따라서 1973년 8월 한국양돈조합연합회를 창립하여 양돈농가 전국 12개 단위조합이 회원조합이 되어 단위조합 간의 의견교환, 기술과 경영의 교육, 종돈보급, 사료공동구입, 육돈의 공동출하사업을 수행하였다. 1974년에는 전국 9개 시도의 62개 군 70개 부락에서 총 4,554농가를 대상으로 농지임대차관계의 조사를 실시하여 소작농은 전조사농가의 29.1%, 소작지는 전체의 16.4%, 소작료는 소작농의 79.4%가 50%를 지불하고 있다는 실증조사결과를 발표하였다. 1975년에는 전국 8개도 26개 농가를 선정하여 쌀 생산비조사를 실시하여 조사결과를 발표하였고 1976년에는 조사 대상 농가규모를 5배로 확대하였다. 이처럼 구체적인 농업문제에 대한 실증적 조사와 자료를 준비하여 과학적 근거를 가지고 정부의 농업정책을 비판하였다.

1976년 11월에는 농협이 부당한 고구마 수매약속의 불이행으로 농민들에게 피해가 발생하자 전남 함평군에서 한국가톨릭농민회원을 중심으로 피해보상 대책위원회를 구성하여 9개 마을 160농가의 피해액 309만원에 대한 피해보상을 요구하는 「함평 고구마사건」을 주도하였다. 그 후 2년간의 투쟁 끝에 피해보상을 받게 되어 집단적인 농민운동의 결실을 보게 되었다.

1975년부터 실시한 쌀 생산비조사는 1977년에 완료하여 1977년 추곡수매에 대한 대정부 건의안을 발표하는 등 조사연구결과에 대한 실천운동을 전개하였다 1978년에는 정부의 신품종 보급에 따라 재배한 노품 품종이 이상기온으로 이삭이 패기 시작할 때부터 썩기 시작하여 손해를 입게 되자 전국 241농가를 대상으로 피해 상황을 조사하였으며, 농가당 평균재배면적 1,289평, 단보 당 평균 피해량 80kg 쌀 4.55

가마로 농가당 평균 피해량 쌀 19.55가마로 나타났다. 이 피해량을 정부수매 2등급 가격 3만원을 기준으로 586,500원으로 환산하여 피해보상을 요구하기도 하였다. 노풍피해 보상운동은 전남북과 충북 등 32개 분회가 참가하여 전북의 임실, 남원, 고산, 수류, 원평 등에서 보상을 받았다.

1970년대 농민운동의 절정은 안동농민회사건(일명 오원춘사건)이다. 1978년 경북 영양군 청기면 농민들은 농협이 보급한 씨감자 때문에 농사를 망치자 피해보상을 요구했고 이에 대한 피해액 전액이 보상되어 마무리되었다. 그러나 이듬해 가톨릭 농민회 오원춘 청기분기회장이 피랍, 감금, 폭행당한 사건이 일어나 1979년 7월 전국에 폭로되어 농민회간부들이 구속되고 농민회와 군사정부의 극한 대립에 이르기까지 한 사건이다. 이처럼 1970년대 한국가톨릭농민회의 대정부 투쟁은 쌀값보장, 농협민주화 등 표면적인 농업문제 안에 담겨있는 구조적 농업문제에 대한 주체적인 농민운동의 성격을 보였다.

라. 한국기독교농민회의 태동

개신교의 농민운동은 1970년대 이후 태동되기 시작하였다. 1974년 11월 크리스천 아카데미 한국 사회교육원이 개원되어 농민교육 프로그램이 크리스천 아카데미사건으로 문을 닫는 1979년 3월까지 지속되어 21기에 걸쳐 약 800명의 교육생이 배출되었다. 크리스천 아카데미의 농민교육은 독일 기독교 원조기관의 지원을 받아 농촌운동가를 양성하기 위한 사업으로 농업 문제의 해결을 위하여 농민의 민주적 정치역량을 육성하고자 하였다.

그 후 크리스천 아카데미와 기독교청년협의회 교육을 받고 이에 따른 영향이 확산되어 1978년 3월 전남 해남군에서 전남기독교농민회가 만들어졌고 1979년 12월에는 한국기독교농민회 전국조직 결성준비위원회가 만들어졌다. 1980년 5월에는 전북 기독교농민회, 1981년 3월에는 경북과 충북 기독교농민회가 만들어졌다. 그 후 1982년 3월 한국기독교농민회총연합이 결성되어 전국적인 조직화가 이루어져 1980년대 농민운동의 기틀을 다지게 되었다. 1970년대 기독교의 농민운동은 실제로 현실문제에 대한 투쟁보다는 농업 문제의 현실을 인식하고 1980년대의 기독교농민회 결성을 위한 태동기라고 볼 수 있다.

마. 4-H 구락부운동의 변화

해방 이후 민간 중심의 농민운동의 선구라 할 수 있는 4-H구락부운동은 농촌진흥

청이 발족되면서 청소년지도사업으로 이어지다가 새마을운동에 따라 4-H구락부운동의 성격이 크게 달라졌다.

4-H구락부운동은 1947년에 낙후된 농촌의 부흥을 위하여 청소년에 대한 지도와 육성을 위한 국가적 과업으로 대두되어 시범적으로 몇 개의 시군에 1-2개소씩 조직하여 농촌청소년구락부로 출발하였다. 이들은 처음에는 농회의 재정적 지원을 받기도 했으나 6·25 전쟁으로 중단되었다. 1952년 12월 농림부 교도사업의 일환으로 시작하였으며 1957년 2월 농사원의 발족으로 4-H운동을 전담할 청소년과 신설로 전국으로 확대되었다. 그 후 1962년 농촌진흥청이 발족되어 일선 지도사들의 4-H구락부 지도와 4-H연합회 결성으로 전국적인 조직을 갖게 되었다.

그러나 1970년대 새마을운동이 전개되면서 4-H 출신의 농촌지도자들의 역할이 커지고 4-H운동도 변화를 보인 것이 사실이다. 즉 4-H 구락부 명칭이 1972년부터 새마을4-H구락부로 바뀌어 전국 35,000개 마을에 4-H회가 조직되어 새마을지도자를 4-H구락부지도자로 하여 연계를 가졌다. 4-H구락부는 해방 후 초기에 과학영농기술을 선도하여 농가소득의 증대를 도모하고, 새마을정신의 생활화에 앞장서는 등 새마을운동에서 4-H구락부의 역할도 어느 정도 두드러진 것으로 볼 수 있다(한국농정 50년사, 1999, p.297).

특히 1979년에는 민간후원 기능이 강화되었다. 1954년 설립된 4-H구락부 중앙위원회가 개편되어 4-H연맹으로 활동하였으나 1979년 1월 4-H구락부가 새마을청소년회로, 4-H연맹도 새마을청소년후원회로 개칭하고 축산진흥기금 1억원과 농업 관련 단체 및 기업의 출연으로 후원기금 5억원을 조성하여 4-H 민간후원 기능을 담당하였다(한국농정50년사, 1999, p.298).

4-H운동의 목표는 초기에 증견농민의 육성이나 건전한 민주시민의 양성이었으나 1960년대 중반 이후 특히 이농이 격화된 1970년대에는 영농후계자 육성을 위하여 교육 및 훈련활동을 강화하였다. 과제활동은 농사개량, 생활 개선, 교양과 취미 중 과제를 선택하여 업적을 평가하는 4-H 경진대회가 주된 활동이었다. 그러나 1960년대 이후 농공훈련과 모범 농업인 입주훈련으로 기술훈련을 강화하고 1974년까지 각 도 농민교육원에 4-H 연수농장을 부설하여 영농 및 농기계훈련을 실시하였다.

바. 한국영농학생연합회(FFK)의 결성

미국의 FFA(Future Farmers of America)나 일본의 학교농업구락부 FFJ(Future Farmers of Japan)과 같은 한국영농학생연합회(Future Farmers of Korea)가 시작된 것은 지역별

로 각각 다른 이름을 가진 영농학생회가 연합회로 발족한 1972년이다. 순천농업고등학교에서는 1961년 처음으로 향림농사회가 발족되어 1964년 영농학생회로 개칭하였고, 1965년에는 전라북도 영농학생회가 조직되었으며, 경기도에서도 1965년 여농회(黎農會)란 이름으로 영농학생회활동이 시작되었다. 경상도에서는 1960년 진주농림고등학교에서 연농회(研農會)가 결성되었으며 밀양농림학교에서 1963년 학생들의 실기경진대회를 계기로 1965년 경상남도가 주관이 되어 실기경진대회를 갖고 1968년에 도교위내에 향농회를 조직하여 도 단위 영농학생회를 운영하였다.

강원도에서는 1968년 학생영농자립회가 도 단위 영농학생회로 결성되었으며 충청도에서는 1966년부터 시작하여 1968년에 활성화가 되었다. 이처럼 지역별로 각각 다른 이름으로 조직되어 활동하다가 1972년 5월 2일 한국영농학생연합회란 이름으로 전국적인 조직이 이루어졌다. 당시 전국 농업계 고교 가운데 175개가 영농학생을 조직하여 재학생 55,922명 중 13.55%인 7,559명이 회원으로 가입하였다.

영농학생회는 농업고등학교 학생들이 농업에 관한 지도성, 협동성, 과학성을 실천하여 농촌근대화에 이바지할 수 있는 자질과 능력을 함양하고자 한다. 이들은 전진대회나 하계수련대회를 통하여 영농후계자를 육성하기 위한 기초를 다지며 각종 간행물을 발간하였다.

영농학생회는 전국농업계고등학교 학생의 70%가 참여하여 농업계고등학교의 교육 상황을 평준화하는 데 기여를 하였으며 1970년대 이후 농고의 내적 변화와 사회 변화에 따른 시설확충이나 학과개편 등 현실적인 농업계고등교육에 영향을 미쳤다. 그러나 영농학생회가 농촌사회에 영향을 주는 사회운동이라기보다는 농업고등학교를 중심으로 하는 제한된 범위에서 주체적인 운동이 아니라 획일적이고 형식적인 수준에서 이루어졌다는 사실은 부인할 수 없을 것이다.

3. 농민운동의 성과와 평가

1960년대의 민간 주도 농민운동은 농촌지도나 농사개량을 위한 학습 위주의 활동에 한정되었고 농민들의 의식이나 참여가 부족했기 때문에 농민의 권익투쟁을 위한 농민운동으로 발전하지 못하였다. 그러나 농민들의 의식을 깨우치기 위한 농민교육기관이나 관주도의 농촌지도와는 달리 농촌개발을 목표로 종교의 테두리에서 농민들에게 새로운 문제인식의 기회를 제공하는 수준으로 산재하여 있었다. 이러한 농촌개발 및 교육기관이 ‘가나안 농군학교’, 대전의 ‘복지농도원’과 ‘기독교 연합 봉사

회’, 캐나다 선교회의 이리농장, 충북 괴산의 ‘육우개발협회’, 감리교 계통의 ‘양곡은행’, 천주교 원주교구의 ‘사회개발위원회’, 전북의 ‘농촌개발원’, YMCA의 농촌개발사업, 가톨릭 농촌여성회 등이다. 1956년에 시작한 ‘한국농업문제연구회’의 수요일 농업문제 강좌와 연구가 1967년까지 지속되었고 1966년 한국 농업근대화연구회의 금요강좌 및 연구 활동이 1979년까지 지속되어 농민운동이라기보다는 농업문제에 대한 농민교육과 농업연구조사활동이 주를 이루었다(정명채, 2003, p.227).

1960년대의 농민운동은 1970년대와 1980년대의 주도적 농민운동을 위한 조직의 태동과 농민운동 지도자 육성을 위한 학습이 주가 되었다. 또 이후 농민운동의 기틀을 다질 수 있는 인식의 변화를 가져오는 데 역할을 하였다고 볼 수 있다. 왜냐하면 1960년대에는 경제개발계획에 따라 고도성장이 시작되고 농업과 공업, 도시와 농촌의 소득격차가 심화되기 시작하는 단계에서 구조적 농업문제가 표출되지 않았고 자본제에서 농업의 구조적 문제에 대한 인식이 가시화되지 않았기 때문이다. 따라서 농업문제에 대한 인식의 변화를 가져올 수 있는 학습 위주의 농민운동은 앞으로 농민운동의 전개에 기틀을 마련하는 단계였다. 또한 농민운동의 주체적 역량이 성숙되지 않은 여건에서 농민운동을 주도할 수 있는 운동지도자들의 육성은 중요한 과업이 아닐 수 없으며, 1960년대는 이러한 과업을 이루는 준비기간 이었다고 볼 수 있다.

1970년대는 유신체제에서 우리나라의 정치사회적 모순이 심화되고 경제성장에 따라 농업과 공업의 소득격차가 커지면서 농업문제가 농지문제, 가격문제로 나타나기 시작했다. 또한 농업근대화연구회, 크리스천 아카데미 사회교육원, 가톨릭 농민회 등 민간 주도 농민조직을 중심으로 농민들의 농업문제에 대한 인식을 갖기 시작했으며 가톨릭농민회 중심의 농민단체에 의해 임대차 농가에 대한 실태조사나 쌀 생산비조사를 통하여 실증적인 농업문제가 구체화되었다. 그뿐만 아니라 유신체제에서 정부의 강제적인 억압행정이 실제로 농민들의 권익을 압박하여 농민들은 현실농업문제에 관심을 갖게 되었다. 따라서 1970년대 중반부터 가톨릭농민회가 중심이 되어 농협민주화투쟁, 함평고구마사건, 강제경작반대, 을류 농지세 부당성의 개선, 새마을사업의 부당한 강제집행반대, 쌀값 생산비 보장, 농민운동 탄압에 대한 저항 등 농민들의 권익을 신장하고 정부의 부당한 관료제적 폐해에 대항하여 투쟁하는 방향으로 농민운동의 활동방향과 활동방법이 크게 달라지기 시작했다. 특히 농민들의 소득문제가 농민개인의 농업기술이나 농업경영의 문제라기보다는 자본제 시장경제에서 나타나는 구조적인 농업문제라는 사실을 인식하기 시작해서 1970년대 농

민운동의 주체적 역량이 커지기 시작했다.

1970년대의 농민운동은 유신체제에서 외형적으로 가톨릭이나 기독교 등 종교적 안전망이 있어야 했기 때문에 농민운동으로서 한계를 보일 수밖에 없었다. 또 운동에 소요되는 재정이 대부분 외국의 종교기관에 의존하여 활동범위가 제약을 받을 수밖에 없었다. 1980년대 농민운동에서 보인 정부의 농업정책에 대한 조직적인 투쟁이라기보다는 지역에서 나타나는 농협이나 행정조직의 부당행위에 대해 산발적으로 대항하는 지역 단위 농민운동이 대부분이었다.

이것은 이 시대의 농민운동이 농민들을 주체로 한 권익투쟁이라기보다는 종교단체가 중심이 된 농민운동이라는 한계와 1980년대 수입개방 반대와 같은 전국의 농업문제보다 농협을 중심으로 지역문제에서 촉발되는 사안들이 투쟁의 대상이 되었기 때문이다. 그러나 1970년대 가톨릭농민회가 주축이 된 쌀 생산비조사나 소작문제에 대한 실태조사를 토대로 대안을 모색하여 1980년대 농민운동의 방향이 제대로 정립이 될 수 있는 기반을 세운 것도 사실이다.

제 3 절 결 언

재건국민운동은 5.16쿠데타로 집권한 군사정권이 주도한 범국민 의식개혁운동이다. 이 운동은 군사정권 집권 후 혼란해진 민심을 모으고 근대화를 표방하는 새로운 지배이데올로기를 내세우기 위하여 강력히 추진하여 급속히 조직을 확장하였다. 비록 관주도의 하향식 조직을 상향식으로 바꾸고 정치적 중립을 기하고자 노력했으나 군부의 정권장악에 이용되고 있다는 국민의 시각을 벗어나기 어려웠고 획일적인 사업 추진으로 국민의 호응을 얻지 못했다. 따라서 방대한 예산의 뒷받침에도 불구하고 그 한계를 보였다.

1970년대에 들어서면서 표면화된 노동문제는 그 근원은 고도의 경제성장이 가져온 도시와 농촌의 성장 격차에서 농촌노동력의 이농이 불러온 농촌문제가 초래한 심각한 사회문제이다. 이에 따라 정부와 여당은 1971년 대선을 앞둔 정치적 기반을 농촌에서 다지기 위한 하나의 포석으로 새마을 운동을 추진하는 등 여러 가지 복합적인 요인이 새마을 운동 추진배경으로 작용하였다.

새마을운동은 초기에는 농촌의 마을 중심으로 이루어졌으나 점차 공장이나 학교 등 그 영역이 확대되어 참여인원은 농민보다 점차 비농민의 비율이 커졌다. 그러나

사업건수나 투자내역은 대부분 농촌새마을운동 중심으로 이루어졌다.

새마을운동의 부문별 투자액 추이를 보면 초기에는 생산기반과 복지 환경이 큰 비중을 차지하여 1973년 생산기반이 64.3%, 복지·환경 부문이 28.8%를 차지하고 소득증대(6.2%)나 정신개발(0.8%)은 미미하였다. 그러나 생산기반은 지속적으로 그 비중이 줄어들어 1979년에는 20.9%에 그쳤고 소득증대는 43.1%로 상승했다. 복지·환경 부문은 1975년까지 10.3%로 줄다가 그 후 상승추세를 보여 1979년에는 32.0%가 되었다.

1972년 1월 농림부의 모범 농업인교육계획에 따라 경기도 고양군의 농협대학 내에 모범 농업인연수원이 설치되어 2주간의 연수를 받는 것이 새마을지도자연수의 효시이다. 초기에는 모범 농업인반과 새마을지도자반으로 시작한 새마을교육은 농협조합장반과 부녀지도자반, 1974년에는 고급공무원과 사회지도자반으로 확대하고 1975년 이후에는 대학교수, 기업가, 언론인, 종교지도자, 법관, 국회의원으로 확산되었다. 새마을교육의 교과 과정은 영농기술, 농업협동조합운동, 토목기술, 국가발전과 정신개발, 성공사례 발표, 분임토의의 6개 분야였으며 1970년대 초기에는 영농기술과 소득증대 새마을사업이 농민들에게 강조되었다. 1970년대 중반에는 새마을운동과 정신개혁, 국가발전과 생활윤리, 가치 있는 생활방법, 새 역사의 창조와 우리의 사명 등 새마을정신개발 등 상대적 중요성이 달라졌다. 초기의 영농기술이나 농업협동조합에 대한 과목이 1980년에는 모두 없어지고 새마을정신개발과 분임토의만이 중요한 과목으로 다루어졌을 뿐이다.

농촌새마을운동은 초기 단계에서 정부 주도로 가시적 성과를 통하여 농촌의 근대화를 이룩하려는 마을 단위의 개혁운동으로 시작하였다. 그러나 우리나라 농촌사회가 갖고 있는 공동체조직과 공동체정신을 농촌지역개발에 활용하여 주민의 소득증대와 복지 향상을 이루기 위한 주민 참여를 바탕으로 한 상향식 개발이라는 사실도 부정할 수 없다. 또한 농촌새마을운동은 마을 중심의 지역 단위 개발에 한정되지 않고 농업, 축산, 수산, 부업, 가공 산업 개발 등 모든 부문을 망라한 종합개발방식이었다.

1970년대 농촌새마을운동이 그동안 침체되었던 농촌에 활기를 넣고 농촌 환경 개선이나 소득 증가에 가시적인 성과를 보였다. 새마을운동이 1970년대의 정치적 어려움을 극복하기 위한 정치적 동기에 의하여 획일적이고 강제적인 관료체제에 의하여 추진되었다고 하더라도 마을공동체의 협동적인 참여가 농촌근대화에 기여한 사실도 분명하다. 왜냐하면 새마을운동의 투자재원에 정부의 지원이나 그 밖의 농협

의 지원만이 아니라 주민부담도 상당한 비중을 보였기 때문이다.

우리나라 농민운동은 1960년대까지만 해도 농지개혁 이후 농촌의 소작문제가 농업이슈로 등장할 만큼 성숙되지 않았고 절대빈곤에서 벗어나 농업근대화를 이루기 위하여 분배의 형평성은 어느 정도 유보할 수 있다는 사회적 공감대가 형성되었다. 따라서 민간 주도 농민운동은 농촌지도나 농사개량을 위한 학습 위주의 활동에 한정되었고 농민들의 의식이나 참여가 부족했기 때문에 농민의 권익투쟁을 위한 농민운동으로 발전하지 못하였다. 경제개발계획에 따라 공업화에 의한 고도의 경제성장으로 도시와 농촌의 소득격차가 나타나고 1972년 이후 유신체제에 의한 군부독재의 정치적·사회적 불안이 나타나면서 농업문제는 투쟁적 성격인 농민운동의 양상으로 나타나기 시작했다.

1960-80년대의 민간 중심의 농민조직으로 전국 농업기술자 협회, 한국 농업근대화 연구회, 한국가톨릭농민회 등이 1970년대 이후 활동하였다. 또한 농민들의 의식을 깨우치기 위한 농민교육기관이나 관주도의 농촌지도와는 달리 농촌개발을 목표로 종교의 테두리에서 농민들에게 새로운 문제인식의 기회를 제공하는 수준으로 산재하여 있었다. 이러한 농촌개발 및 교육기관이 ‘가나안 농군학교’, 대전의 ‘복지농도원’과 ‘기독교 연합 봉사회’, 캐나다 선교회의 이리농장, 충북 괴산의 ‘육우개발협회’, 감리교 계통의 ‘양곡은행’, 천주교 원주교구의 ‘사회개발위원회’, 전북의 ‘농촌개발원’, YMCA의 농촌개발사업, 가톨릭 농촌 여성회 등이다. 이와 같이 다양한 농민조직들은 1960년대에 대부분 농민을 계몽하거나 농사개량을 목적으로 하는 농민운동의 성격을 가졌다. 그러나 1970년대 우리나라 정치사회의 변화와 농업과 농촌문제가 나타나면서 그 중 몇몇 조직은 앞서 본 바와 같이 농민의 권익을 위한 투쟁적 성격으로 전환되었다. 특히 유신체제하에서 나타나는 하향식 관료주의가 농촌에서 보여 준 관료적 횡포에 대하여 농협 강제출자와 농협운영의 민주화, 강제경작반대와 피해보상 문제, 산림법 위반을 비롯한 행정적 보복문제, 을류 농지세 부당과세문제, 경지정리 시 부당공사문제, 농협조합비 과다부담문제, 새마을사업 강제집행피해문제, 농산물 검사 시 부당성문제 농협민주화투쟁, 함평고구마사건, 등을 비롯하여 저 농산물 가격정책반대운동이나 농민피해보상투쟁 등 농촌에서 농민들이 그동안 일상적으로 겪으면서도 대항하지 못한 농민의 권익신장을 위한 농민운동을 전개하였다.

1960년대의 농민운동은 1970년대와 1980년대의 주도적 농민운동을 위한 조직의 태동과 농민운동 지도자 육성을 위한 학습이 주가 되었다. 또 이후 농민운동의 기틀을 다질 수 있는 인식의 변화를 가져오는 데 역할을 하였다.

참 고 문 헌

- 김성수, 정지웅(1983), “교육혁신으로서의 새마을연수”, 『지역사회개발과 사회혁신』, 서울대학교 새마을운동종합연구소.
- 김성식(1994), 『한국농업교육사』, 대한교과서주식회사.
- 내무부(1980), 『새마을운동』.
- 내무부(1973), 『새마을운동 : 시작에서 오늘까지』.
- 박진환(1983), “새마을운동과 국가발전”, 『지역사회개발과 사회혁신』, 서울대학교 새마을운동 종합연구소.
- 새마을지도자연수원(1982), 『새마을지도자연수원10년사』.
- 손중호(1980), 『한국농정발전사』, 인성출판사.
- 정명채(2003), “해방 이후의 농민운동”, 『한국농촌사회의 변화와 발전』, 한국 농업·농촌100년 사 논문집 제2집, 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원(1999), 『한국농정50년사』.
- 황인정(1983), “한국의 농촌개발을 위한 행정적 쇄신”, 『지역사회개발과 사회혁신』, 서울대학교 새마을운동종합연구소.

제7편 개방화 시기의 농업·농촌



김 병 택 (경상대학교 교수)

- 제1장 농산물시장 개방의 배경·전개·귀결
- 제2장 농업생산력 및 경영구조의 변화
- 제3장 농산물 수급불안정 및 식량자급률 저하
- 제4장 농산물가격 불안정 및 유통구조의 변화
- 제5장 농가경제와 농촌사회의 변화
- 제6장 농민조직과 농민운동의 대응

제 1 장

농산물시장 개방의 배경 · 전개 · 귀결

제 1 절 농산물시장 개방의 배경과 성격

1. 농산물시장 개방의 배경

한국의 농업·농촌이 처한 위기상황은, 근본적으로 1960년대 이후 전개된 정부·수출주도형으로 대변되는 한국자본주의의 자본축적양식에 기인하지만 직접적인 배경으로 1970년대 말 이후 전개된 농산물 수입개방 확대에 기인한 것으로 지적되었다.

농산물시장 개방은 농업을 둘러싼 내·외적 압박요인에 의해 확대되어 왔다. 즉 내적으로는 ‘농산물 수입 → 저농산물가격 → 저임금·장시간 노동체제 유지’라는 자본의 전통적인 요구에 의해, 그리고 외적으로는 세계경제에서 점유하는 한국경제의 비중과 지위상승에 따른 외국으로부터의 개방압력에 의해 농산물시장 개방이 확대되어 왔다.

경제성장 초기단계에서는 해외수출을 통하여 규모의 경제를 확보하고 이를 바탕으로 산업구조를 고도화하는 성장정책을 채택했다. 따라서 시장기구에 의한 정태적 자원배분의 효율성보다는 설정된 경제개발 목표를 달성하기 위해 장기적 관점에서 평가한 동태적 효율성이 더 중시되었다. 이에 따라 정부는 자원을 효과적으로 동원하기 위해 강력한 중앙집중적 자원배분 방식과 더불어 수출주도형 산업화 전략을 채택하였다(한국개발연구원, 2001). 이러한 경제개발 전략을 추진한 결과, 농·공간 산업연관이 약화되고 이로 인해 농·공간 불균등 발전이 심화되는 문제점이 드러나긴 했지만 한국경제는 괄목할 만한 성장을 이룩했다.

1960년대까지 지속되었던 선진국의 장기 호황이 위축되고 1970년대에 들어와 일본, 한국 등 신흥공업국의 수출이 급격히 늘어남에 따라 서구 선진국 경제는 장기적인 침체국면에 접어들게 되었다.

1973~1974년 제1차 석유위기로 배태된 세계경제의 불황에도 불구하고 한국경제는 중화학공업 분야에 대한 과감한 투자와 중동 특수에 힘입어 고도성장을 지속하였으며 1977년에는 최초로 경상수지 흑자를 기록하였다. 그러나 경기과열과 해외부문에 의한 통화팽창으로 물가가 폭등하고 노동공급의 애로로 임금이 급등하였으며, 소비자물가의 상승으로 임금인상을 요구하는 노동쟁의가 증대하였다. 이것은 한국경제의 고성장을 뒷받침해온 저임금·장시간 노동체제를 위협하고 국제경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용하였다(박진도, 1994).

1970년대 후반 세계경제가 장기적인 불황에 직면하게 됨에 따라 한국의 총 수출은 침체되었으며, 1979년 제2차 석유위기를 맞이하여 수출경쟁력도 급격히 약화되었다. 이에 대응하여 국제경쟁력을 제고시키고자 수입자유화를 전제로 한 대외 지향적인 산업구조조정이 추진되었다. 이를 실행하는 조치로써 정부는 1978년 2월 수입자유화 기본방침을 확정하고 3차에 걸쳐 수입자유화 조치를 단행함에 따라 농산물의 수입확대가 본격화되었다.

이러한 일련의 농산물 수입개방정책은 값싼 해외 농산물의 수입확대를 통해 국내 물가를 안정시키고 제조업 상품의 국제경쟁력을 제고시켜야 한다는 비교우위론에 그 논거를 두고 있으며, 이것이 바로 1970년대 말부터 본격화된 ‘개방농정’을 요구한 대내적인 압박요인이었다.

외국농산물의 수입증대는, 저임금·고이윤체제의 강요라는 내적 요인뿐만 아니라 한국경제가 지위상승하여 외국의 개방압력이 증대되고 1970년대 초 GATT 체제하에서 세계적으로 확산되어 온 보호무역주의를 극복해야 한다는 대외적 압박요인에 의해 가속화되었다.

제2차 석유파동 이후 세계경제 불황에 따른 수출부진, 중화학공업화의 지연, 중동 경기의 후퇴 등으로 한국경제는 1980년대 초반 일시적으로 위기 상황에 처해 있었다. 그러나 1983년부터 물가가 안정되고 성장력을 회복하였으며 저환율, 저금리, 저유가 등 이른바 3저호황에 힘입어 성장이 지속되어 1986년부터 경상수지가 흑자로 전환되고 외채상환도 순조롭게 진행되었다.

1986~1989년 기간에 국제수지 흑자가 지속되어 농산물 시장개방의 국제적인 압력이 본격화되는 계기로 작용하였다. 특히 대미 무역흑자의 확대로 미국의 시장개

방 압력이 거세게 몰아쳤고 이로 인해 한·미간 심각한 통상마찰이 야기되었다. 1988년 한·미 통상협상을 타결하여 한국은 1989~1991년 사이 243개 품목의 농림 수산물에 대해 시장개방조치를 단행하였다.

한편, 한국은 1986~1989년의 연속적인 국제수지 흑자로 인해 1989년에는 GATT의 국제수지조항(BOP)을 졸업하게 되었다. 이는 개도국으로서 국제수지 방어목적으로 상품의 수입을 제한할 수 있는 혜택을 더 이상 받지 못하게 된 셈이었다. 이에 따라 1991년부터 1997년까지 2차에 걸쳐 273개 수출입기별 공고상의 수입제한 품목 이른바 BOP 품목을 연차별로 개방하게 되었다.

1986년 9월 우루과이의 Punta del Este에서 시작되고 1994년 4월 마라케시 선언으로 종식된 우루과이라운드 농산물협정에서 ‘예외없는 관세화’로 타결됨에 따라 한국은 1995년부터 연차적으로 농산물시장 개방을 확대하지 않을 수 없는 처지에 직면하였다.

2. 농산물시장 개방의 성격

수입개방은 자연발생적으로 이루어지지 않고 ‘농산물시장 개방압력’ 즉, 농산물수입을 증대시키는 방향으로 국내·외로부터 작용하는 경제적·정치적 제 힘의 논리로 전개되었다고 보는 견해가 일반적이었다.

농업보호를 비판하고 농산물의 자유무역을 주장하는 이들의 논거는 국제분업론이다. 우루과이라운드 협상이나 세계무역기구 체제가 내세우고 있는 자유무역주의 이념도 명분상으로는 비교우위론에 기반을 두고 있는 것으로 보았다. 그러나 비교우위론에 기초한 자유무역주의는 결국 경제적 강자의 논리에 불과하다는 점은 이미 역사적으로 검증되었으며 이론적으로도 입증되었다고 보기도 했다. 즉 비교우위론은 19세기 영국이나 제2차대전 이후의 미국과 같은 강대국의 경제학자에 의해 주창되고 발전해왔다. 이에 따라 국제적으로 선진국에 의한 후진국 착취를 합리화하는 이론으로, 국내적으로는 국제경쟁력이 있는 자가 국제경쟁력이 없는 자를 수탈하는 것이 정당하다고 보는 이론으로 작용했다는 견해도 대두했다(박진도, 1994).

비교우위론은 엄격한 가정 하에서만 성립될 수 있는 비현실적이고 정태적인 이론 모델에 불과하여 현실에서 적용되기 어렵다는 점은 경제학의 기초지식만으로도 이해할 수 있다고 주장하는 실정이었다. 그럼에도 불구하고 국내외 자유무역론자들이 비교우위론을 거론하는 논리는 그것이 바로 그들의 이데올로기이기 때문이라고 보

는 견해가 지배적이다(이영기, 1998).

요컨대, 1970년대 말에 배태되고 1980년대에 본격화된 개방농정은 기본적으로 내외 독점자본의 이해의 일치에 근거하고 있고, 그 성격은 내외 독점자본 본위로의 농업을 재편시키는 전략이었다는 견해도 대두되었다.

미국을 비롯한 농산물 수출국들의 자본은 시장확대라는 기본요구를 관철시켰다. 그들의 국내 자본은 농산물수요 중 많은 부분이 외국에서 값싼 농산물을 수입하여 충당하고 나머지 일부 농산물은 규모화되고 합리화된 농업경영체로부터 공급받았다. 이들은 농산물가격을 저 수준에 유지시키고, 나아가 수입농산물로 농업생산에서 방출된 많은 농지와 농업노동력을 값싸게 비농업으로 동원할 수 있게 되었다.

제 2 절 농산물시장 개방의 전개

1. 농산물 통상교섭의 전개 과정

가. 한·미 쌍무협상

1970년대 말 이후 개방경제체제는 더욱 강화되었다. 즉 1978년 2월 ‘수입자유화 기본방침’ 이후 1979년 1월까지 3차례에 걸친 수입자유화 조치가 단행되었다. 물가와 임금을 안정시키기 위해 수급이 불안정한 농산물과 공산품을 대상으로 적극적인 수입정책이 추진되었다. 1979년 4월 ‘경제안정화 종합시책’에 의거하여 고추, 마늘, 소고기, 돼지고기 등 8개 주요 농산물에 대해 수급안정을 위한 수입확대 조치가 취해졌다. 그러나 농산물 수입개방이 본격적으로 확대되기 시작한 것은 1980년대 중반 이후 한·미간에 통상마찰이 야기된 시기부터였다.

미국은 1980년대 초반부터 재정적자와 무역적자 이른바 ‘쌍둥이 적자’가 누증되는 문제를 안고 있었다. 1986년 이후 한국이 제5위 무역흑자국으로 부상함에 따라 공산품시장 개방 및 관세율 인하 요청을 필두로 점차적으로 미국은 한국에 대해 상대적으로 경쟁력을 보유한 농산물과 서비스시장에 대한 개방요청과 지적재산권 보호요청이 강화되었다.

1986년 양담배 수입 개방이 이루어졌고, 1988년에는 소고기를 부분적으로 개방하고 오렌지주스와 냉동감자 등을 전면적으로 개방하였다. 1989년 4월에는 미국 「통상법」 301조에 의해 지정하는 우선협상국 대상을 피하기 위해 수출입 공고상의

수입제한 품목 즉 BOP 품목 중 243개 품목을 1989~1991년 기간 중에 단계적으로 수입자유화하는 이른바 ‘농림수산물 수입자유화 예시계획’을 발표하였다. 이것은 한편으로는 자국의 농산물 수출시장을 확대하려는 미국의 한국에 대한 시장개방 요구와 다른 한편으로는 공산품의 주요 수출시장인 미국과의 통상마찰을 피하면서 이를 빌미로 외국의 값싼 농산물을 자유롭게 수입하여 국내 농산물가격을 낮은 수준에 유지시키려는 국내 독점자본의 이해관계가 일치함으로써 이루어 졌다는 견해가 지배적이었다(이영기, 1998).

한편, 1986~1988년 3년간 경상수지 흑자를 기록함에 따라 국제수지 방어목적으로 수입을 제한할 수 있다는 GATT 규정 본 조항 18조 B항을 더 이상 고수할 수 없는 상황에 직면했다. 1989년 10월에는 GATT 국제수지위원회의 결의를 수용하여 BOP조항의 원용을 중단하기로 하고 BOP 품목에 대해서 1997년 7월까지 2차례 예시계획에 따라 단계적으로 완전 자유화하거나 GATT 조항에 일치시키기로 합의했다. 이에 따라 1991년 3월 제1차로 1992~1994년 기간에 이행할 132개 품목의 자유화예시계획을 발표하였으며 1994년 3월에는 1995~1997년 동안 이행할 143개 품목에 대한 수입자유화계획을 발표했다.

수입자유화 품목의 선정기준은 ①국내에서 생산되지 않거나 생산비중이 낮은 품목, ②수입품과 어느 정도 가격경쟁력을 갖추고 있는 품목, ③국제교역이 없거나 신선포 유지가 어려워 수입하기 어려운 품목, ④연근해 어종과 경합이 적은 품목, ⑤국내 수급 안정상 또는 원자재용으로 수입이 필요한 품목, ⑥주요 교역상대국의 관심 품목 등이었다. 1992년에서 1994년까지 3년간 시행할 수입개방 예시계획에 제시한 품목은 131개이었다.

나. UR 농산물 협상

UR협상 이전까지 다자간 협상에서는 농산물은 사실상 수입자유화의 예외로 취급되어 왔다. 농업부문의 경쟁력이 강한 미국에서도 1955년 GATT에서 획득한 웨이버 조항으로 땅콩, 낙농품, 면화, 설탕 등에 대해서 수입제한조치를 취해왔다. 그러나 1980년대에 들어와 미국과 EC를 비롯한 농산물 주요 수출국에 재고가 누적되어 이를 해결하기 위하여 미국과 EC는 경쟁적으로 수출보조금 지급수준을 확대하여 농산물 수출시장을 확보해 왔다. 특히 공동농업정책에 의한 강력한 농업보호정책으로 1980년대 이후 농산물 순 수출국으로 부상한 EC가 막대한 수출보조금을 지급하여 해외시장에 덤핑으로 수출함으로써 미국이 장악하고 있던 국제농산물시장을 잠식

하였다.

미국은 1980년대 이후 국제 농산물시장에서 경쟁력이 상대적으로 약화됨에 따라 국내농업의 보호와 수출보조에 수반되는 재정부담이 크게 증가하게 되었다. 이에 따라 미국은 자국 농업이 상실한 국제 농산물시장의 위치를 되찾고 지나친 농업보호와 수출경쟁에 따른 경제적 부담을 줄이기 위해 다자간 협상을 제기하였다. UR 농산물협상은 기본적으로는 농산물 수출국인 미국과 EC가 이해대립하여 제기되었으며 특히 미국의 이해관계가 강하게 작용했다.

그 동안 농산물 협상에서 제기된 주요 쟁점은 ①국경조치의 폐지, ②국내농업보조의 삭감 혹은 철폐, ③수출보조금의 삭감 혹은 철폐, ④식품위생, 동식물 검역기준의 조정, ⑤농업의 비교역적 기능의 반영, ⑥개도국 우대 등이었다.

미국은 무역에 영향을 미치는 모든 형태의 농업지원 및 보호조치의 10년 내 완전철폐, 모든 비관세장벽의 관세화를 요구하고 ‘단기조치 불필요’를 주장하였다. 캐나다, 아르헨티나, 태국 등 13개국 농산물 수출국인 케언즈 그룹은 모든 보조금 및 정부지원조치의 사용금지, 단기적으로 수출 및 생산보조금 동결 등의 보완조치 허용을 주장했다. EC는 농산물 무역에 영향을 미치는 지원조치의 점진적 감축, 주요 품목에 대한 생산조정정책 도입 및 수출보조금의 동결 등 단기조치를 제기했다.

주요 수입국인 일본과 한국은 보조금을 수출보조금과 국내보조금으로 구분하여 수출보조금의 현 수준 동결 및 합의기간 내 철폐를 제의했지만 국내보조금 중 무역왜곡을 초래하지 않는 부분에 대한 지분을 허용할 것을 요구했다. 미국은 농업의 비교역적 기능을 고려하지 않고 농업부문에 시장원리를 적용해야 한다고 주장한 데 반해 EC, 일본, 한국은 농업의 비교역적 기능을 강조하였다. 농산물 수입국의 거센 반발에도 불구하고 UR 농산물협상은 수출국 의도대로 타결되었다.

UR 농산물 협정의 핵심은 시장개방, 국내보조금 감축, 수출보조금 감축 등이며 예외 없는 관세화를 기본원칙으로 하고 수입국의 농업에 미치는 충격을 고려하여 일정기간 동안 관세상당치(TE:Tariff Equivalent) 부과를 인정하지만 이행기간 동안 감축해야만 했다. 즉 비관세장벽에 의해 보호되고 있는 품목인 경우, 1986-1998년 3개년을 기준으로 국내외 가격차 즉 관세상당치(TE)를 산출하여 부과할 수 있다. 이에 반해 선진국은 1995년부터 2000년까지 6년간 품목별 최소한 15%이상 그리고 전 품목에 대해 단순평균한 감축율이 36%가 되도록 매년 일정 비율로 감축해 나가야만 했다.

개발도상국에는 선진국에 비해 유리한 조건을 적용하였다. 즉 관세 및 관세상당치 감축 이행기간은 2004년까지 10년 간이며 품목별 감축비율의 최소한도치는 10%

이고 전 품목 평균 감축율은 24%이었다.

수입국에 미치는 충격을 감안하여 관세상당치 부과를 인정하되 이행기간 동안 수출국이 안정적으로 수출물량을 확보할 수 있도록 현행시장접근(CMA: Current Market Access)을 보장해야 했다. 즉 1986년에서 1988년까지의 3개년을 기준기간으로 설정하고 이 기간 수입물량이 국내 소비량의 3%이상인 품목인 경우에는 최소한 그 평균수입량을 현행시장접근으로 보장하여야 했다. 그리고 수입이 없거나 미미한 품목에 대해서는 이행 초년도에는 기준년도(1986-1988)의 평균 국내소비량의 3%를 최소 시장접근(MMA: Minimum Market Access)을 허용해야 했다.

예외없는 관세화 원칙이지만 MMA를 받아들이는 조건으로 일본의 쌀에 대해서는 6년 간, 한국의 쌀에 대해서는 10년 간 관세화 유예를 허용했다.

2. 농산물시장 개방의 전개과정

‘개방농정’이 본격화되기 전인 1978년에 농림축수산물 수입자유화율은 53.8%에 불과했지만 그 후 꾸준히 증가하여 1989년에는 79.2%에 달했다. 1978년 2월 수입자유화 기본방침을 확정하여 3차에 걸쳐 농산물 수입자유화 조치를 단행했다. 1978년 5월에 75개 농산물에 대해 제1차 수입자유화 조치를 단행했고 뒤이어 1978년 9월에는 제2차, 이듬해 1979년 1월에는 제3차 조치를 단행하여 87개 농산물을 추가로 개방하였다. 이에 따라 농림수산물 수입자유화 비율은 1978년 54%에서 1982년에는 75%로 확대되었다.

1989년 4월 미국 통상법 301조에 따른 대미 통상협상과 관련하여 1989~1991년 기간에 243개 품목이 개방되어 1991년 수입자유화율은 84.7%에 달했다. 즉 총 1,790개 품목 중 273개 품목을 제외한 1517개 품목이 개방된 셈이었다. 그리고 1989년 10월 GATT의 18조 B항으로부터의 졸업에 따른 1차 의무이행 조치로서 1992~1994년 기간에 이행할 131개 품목에 대한 수입자유화 계획을 1990년 3월에 발표했고 이에 따라 1994년의 농림축수산물 자유화율은 92.7%에 달했다. 나머지 142개 품목에 대해서는 1995~1997년 기간에 자유화계획을 예시하거나 GATT에 합치시켜야 하고, 또 우루과이라운드 농산물협상의 타결에 따라 통합공고상 수입제한 품목들도 대부분 1995년부터 수입이 자유화되었다. 시장개방 일정에 따라 1997년 7월부터는 쌀, 소고기, 생우 등 24개 품목을 제외한 전 품목을 개방하여 1997년 수입자유화율은 98.3%에 이르게 되었다.

수입자유화와 더불어 관세율도 인하되었다. 특히 우리나라 관세율은 1980년대에 들어와 관세율 인하계획에 의해 지속적으로 인하되었다. 농산물의 수입관세는 1988년 개편 전 평균 25.2%에서, 1989년에는 20.6%로, 1991년에는 18.5%로, 1993년에는 16.6%로 각각 낮아졌다. 1988년 관세개편으로 최고세율 100%에서 50%로 인하되었으며 품목구성 비중이 가장 높은 중심관세율도 1988년 20%에서 1993년에는 8%로 낮아졌다(이영기, 1998).

1980년대 후반 이후에는 국내외의 개방압력과 비교우위, 국내외 가격차 등에 의해 국내생산 여부에 관계없이 식량, 사료, 육류, 원료농산물, 양념, 기호품 등 대부분으로 품목이 수입되는 전면적 수입개방기였고, 식량자급률도 1983년을 전환점으로 하여 50%이하로 하락됨에 따라 농산물의 수급사정이 기본적으로 수입농산물로 좌우되는 상황에 처하게 되었다.

1986~1990년 기간에 총 수입액은 연평균 21.9% 증가율을 보인 반면, 농림수산물 수입액은 연평균 22.9%의 증가율로 나타났다. 농산물 수입액의 증가율이 비농산물 수입액의 증가율을 앞질렀다는 것은 시사하는 바가 컸다. 농산물 수요의 소득탄성치가 비농산물에 비해 비탄력적임을 감안할 때 농산물 수요가 그만큼 빨리 증가해서 수입이 증가한 것이 아니라 수입농산물이 그만큼 빠른 속도로 국내 농산물을 대체하고 국내농업을 위축시켰음을 의미한다고 보았다. 즉 이 기간 동안 농산물 수출 국인 미국은 농경지 이용률, 농민의 취업시간과 농업소득, 농기계 이용률, 비료·농약 공장의 가동률 등이 높아진 반면, 한국은 이러한 점들이 급속히 저하되었다. 다른 나라와 비교할 때 식량자급률의 저하 속도가 훨씬 빠르다는 것은 농업부문의 희생이 그만큼 가혹하였다는 사실을 반영한 것으로 보았다.

국내 농업의 식량 자급력이 급격히 저하한 반면, 최근에는 외국 농산물의 수입이 급격히 증가해 왔으며 이러한 외국의 값싼 농산물이 대량으로 수입되어 국내 농업생산이 더욱 위축되는 악순환이 심화되어 왔다. 농산물 수입은 특히 1980년대 후반 이후 급증하였으며 총 수입액은 1985년 17.9억불에서 2000년에는 51.0억불로 증가하였다.

국내 식량자급력이 급격히 저하되고 식량수입이 급증한 것은 세계 식량시장 구조가 지닌 독과점적 성격과 불안정성에 비추어 볼 때 심각한 국가안보상의 식량 문제가 제기되었다고 볼 수 있다. 또한 이는 수입식품의 급증에 따라 국민건강을 위협할 수 있다는 전제하에 수입식품의 안전성 문제가 심각하게 부각된 것으로 보았다.

제 3 절 농산물시장 개방의 귀결

1. 농업자원의 감소와 농업생산력의 쇠퇴

한국의 농업·농촌이 직면한 위기적 상황은 그 동안 수출증대와 고도성장에 필요한 저임금·저물가·고이윤축적을 달성하기 위해 농업부문에 대한 저투자와 저가격, 그리고 무분별한 수입개방을 요청한 결과에서 비롯되었다는 견해가 지배적이었다.

농산물 수입개방은 경지, 노동, 자본의 유희화와 식량 및 원료 자급도의 저하, 농업관련 산업의 가동률 저하를 초래하였다. 농지에 수익성이 보장되는 작물을 찾기 어렵고 농사지을 사람조차 구하기 어려운 이른바 농업해체 현상이 야기되었고, 식량·원료 자급률이 급격히 저하하게 되어 한국자본주의의 체질 자체가 약화되는 결과를 가져왔다.

그동안 한국자본주의의 전개과정에서 자본의 토지지배와 농지전용 등 농외자본과 농업 외부로부터의 작용력이 농지의 자산적 소유동기를 강화시킴으로써 자작농적 토지소유의 변질과 해체를 초래하였다. 이에 따라 생산수단인 농지를 경작자가 직접 소유하여 생산자의 농업경영과 가계를 안정시키고 생산력 발전에 기여한다는 자작농적 토지소유가 지닌 이점이 약화되어 왔다. 또 농업기계화를 중심으로 한 새로운 생산체력의 발전이 기존의 자작농적 토지소유와 모순을 드러냄으로써 토지소유의 위기를 심화시키고 있는 실정이었다.

농업 생산주체인 노동력의 양적 감소와 질적 저하 및 영농후계자의 미 확보 등으로 농업담당자의 약체화가 진행되어 왔다. 또한 무분별한 개발로 농지의 전용증가, 외국농산물의 과다 수입과 농업경영의 수익성 저하로 인한 휴경지의 급증과 경지이용률의 급락 등으로 기본적인 생산수단인 농지감소가 가속화되었다. 아울러 농지기반의 미비, 경종과 축산의 유기적인 보완관계 파괴, 화학비료와 농약 의존적인 약탈적 농법, 물과 토양의 오염 등으로 인한 농지의 질적 저하가 진행됨으로써 농업생산력이 감소하고 농민의 실업이 증대해 왔다. 보리·밀 등 답리작의 붕괴, 콩·고구마 등 밭작물의 재배면적 격감 등에서 대두된 바와 같이 농업내부에서 작목 간에 농업생산력이 불균등적으로 전개됨으로써 밀과 옥수수 등 거의 전량을 수입에 의존하고 있고, 콩 자급률도 6.4%에 머무르는 등 쌀을 제외한 식량자급도가 낮은 수준에 머물고 있어 농업생산력의 위축과 왜곡이 심화되었다.

농업위기의 실체는 농업생산의 총체적 성과물인 식량자급도로 대변된다. 1975년에

는 73.0%를 유지하던 식량자급도가 2000년에는 그 절반수준에도 못미치는 29.7%로 떨어졌다. 우리 국민이 소비하는 대부분의 식량을 수입에 의존하게 되어 식량의 양적인 확보 측면 뿐만 아니라 질적인 안전성 측면에서 심각한 위협을 받는 처지라는 우려의 분위기가 대두되었다.

2. 농업구조의 변화: 생산성과 소득의 괴리

농업이 갖는 생산·기술적 특수성으로 말미암아 가족농이 생산주체로 정착될 수밖에 없으며 더구나 소농경제하에서는 생산활동과 소비활동이 결합된 가족농이 지배적이다. 개방경제로 전환됨에 따라 국제경쟁력을 갖춘 농산물을 생산해 낼 수 있는 생산주체로서 전업농을 규정하고 육성해 왔다.

1990년대에 들어와 전업농만으로는 경영규모를 확대하는데 한계가 크다는 인식으로 조직경영체를 육성했다. 즉 1990년에 마련된 「농어촌발전 특별조치법」에 조직경영체로서 영농조합법인과 위탁영농회사를 규정하고 지원할 수 있는 장치를 마련했다. 1994년에 농기계 수탁작업만 수행할 수 있는 위탁영농회사를 농업회사법인으로 개칭하고 농업 생산활동에 참여할 수 있는 자격을 부여했다. 아울러 1994년에 제정된 「농지법」에 일정한 자격을 갖춘 회사법인도 농지를 소유하여 생산활동에 참여할 수 있도록 규정했다. 그러나 생산주체로서 조직경영체는 존립의 타당성이 확보되지 않는 것으로 밝혀졌으며, 정부의 재정지원으로 설립된 대부분의 조직경영체는 경영부실로 유명무실해진 것으로 나타났다.

개방화시대 이후 농가의 경영규모 확대가 가속되었으나 주로 농지임차에 의한 규모 확대가 진행되어 왔다. 매매지가가 수익지가보다 높고 그 격차가 확대되고 있으므로 임차에 의한 규모의 확대가 바람직하며 아울러 불가피하다는 판단이 내려졌고 이를 촉진시킬 수 있는 제도적인 장치를 마련했다. 특히 1990년대 이후 임차에 의한 대농계층의 농지 집적이 일어났고 이를 가속화시키는 정책수단이 동원되었다. 그러나 수도작의 경우 국제경쟁력을 확보할 수 있을 정도의 규모에는 미치지 못하는 수준이었다.

42조원을 투입한 구조개선사업과 15조원 농특세 사업이 추진됨에 따라 1992~1996년 기간에 총 24조4천억원에 달하는 투·융자사업이 수반되었으나 소기의 성과를 거두지 못하고 농업이라는 산업전체로 볼 때 축소와 해체라는 악순환이 거듭되어 왔다. 대규모 미작농가와 시설농가의 출현 등 가시적인 성과가 나타나긴 했지만 기초

식량의 안정적 확보, 농업경영의 수익성·안정성·지속성 확보에는 한계가 있었다.

1980년대 말부터 추진되어 온 농업구조 조정정책은, 농산물의 전면적인 수입개방을 계기로 자본의 주도하에서 진행된 국내농업 재편정책이었다는 평가받았다. 즉 외국농산물을 대량으로 수입하는 동시에 생산력이 낙후된 부문과 비효율적인 담당자를 축출시키고 일부 효율적인 경영체를 육성해 냄으로써 저농산물가격을 관철시켰다. 또한 국내 농업을 축소조정하여 그로부터 방출되는 토지와 노동력을 농외 자본의 이윤추적 목적으로 동원하기 위한 것으로서 국내 농업을 자본의 이해관계에 따라 재편하는 농업재편 전략이었다는 견해가 일반적이었다.

1990년대에 들어와 UR 타결에 대응하여 농어촌 구조개선정책이 본격적으로 추진되었다. 1990년 「농어촌발전특별조치법」 제정, 1992년 「농어촌구조개선대책」 착수, 1994년 ‘농어촌특별세사업’ 개시, 1999년 ‘농업·농촌발전계획’ 수립 등으로 농업의 구조조정과 경쟁력제고를 도모하였다.

그러나 농산물 공급과잉과 실질가격 하락으로 농업은 성장했음에도 불구하고 농업소득이 정체되는 이른바 ‘성장과 소득의 괴리’ 현상이 심화되어, 1994~2000년 기간 중 총 농업소득 증가율은 연평균 0.4%에 불과했다.

이러한 농업구조정책은 기초산업으로서 농업을 발전시키기보다 농업의 축소·해체를 가속화함으로써 국민경제의 원활한 재생산을 위해 농업이라는 산업이 수행해야 할 다양한 사회·경제적 역할을 부정하는 점에 근본문제가 내포되어 있었다.

3. 농산물가격의 저위·불안정과 유통구조의 변화

개방농정 이래 규모확대·경쟁력 향상에 초점을 맞추고 구조개선대책에 치중한 결과, 가격·유통·소득정책이 우선순위에서 밀렸다. 장기적인 관점에서 농업의 경쟁력을 높이기 위한 구조개선정책을 추진하고, 단기적으로는 당면한 농업위기하에서 농가경제를 안정시켜 농업생산의 담당자를 확보하고 적정규모의 농업을 유지·발전시키기 위한 가격 및 유통대책과 직접소득지불을 비롯한 소득정책이 병행되어야 하지만 현실은 그렇지 못했다.

국내농산물에 대한 국경보호조치가 철폐되는 반면에 농산물시장에 대한 정부개입이 축소됨에 따라 시장기능이 중시되고 민간유통기구와 생산자 조직의 역할이 강조되었지만 제 기능을 발휘하지 못했다. 이에 따라 농산물 수입개방으로 국내농산물 시장이 교란되어 농산물 가격의 불안정이 심화되었다. 동시에 농산물 가격은 하

락하고 생산요소가격은 상승하여 농가교역조건이 악화되는 결과를 가져왔다.

외형적인 유통시설은 확충되었으나 유통단계와 유통마진을 축소할 수 있는 운영 시스템이 구축되지 못하여 생산자·소비자 어느 쪽도 만족하지 못했다. 수차에 걸쳐 유통개선대책을 마련하고 막대한 자금을 투입하였으나 전반적으로 농산물 유통 체계가 아직도 ‘고비용·저효율’ 구조에서 탈피하지 못해 생산자·소비자가 피부로 느낄만한 개선효과는 미흡한 실정이었다.

4. 농가경제의 악화와 도·농간 격차의 심화

농산물 수입개방으로 농업경영의 수익성이 악화되고 경영의 불안정성이 심화되어 왔다. 여기에 농지임차에 의한 규모확대와 겸업화로 대응해 왔지만 소기의 성과를 거두지 못하고 도·농간 소득격차는 확대되었다. 이 결과 이농 확대로 인한 농가인구의 급격한 감소와 농가 해체에 따른 농가호수의 감소가 빠른 속도로 진행되어 왔다.

1970년대말 이후부터 전개된 개방농정에서 농업경영의 수익성이 전반적으로 악화되고 경영의 불안정성이 심화되어 왔다. 농산물가격의 저위, 불안정에 비해 농업경영비와 농업수익성을 나타내 주는 농업소득률이 떨어졌다. 이러한 농업경영의 위기는 농산물 수입개방의 확대에 따라 한층 증폭되어 왔다. 다수의 농업인들이 농업의 현재와 장래에 대해 비관적으로 전망하여 농업을 포기하고 있다는 사실은 이러한 농업경영의 위기적 상황을 단적으로 반영하고 있었다.

또 농업생산과 농민경제를 기초로 발전해 왔던 농촌지역경제와 지역사회도 상대적인 낙후와 정체로 면하지 못하고 있는 실정이었다. 도시와 농촌의 격차는 단순히 소득 수준의 격차라고 하는 경제적인 지표만으로 설명할 수 없는 사회적, 문화적 측면을 포괄하고 있었다. 교육과 의료시설을 비롯한 문화적 환경에서 낙후되었고, 사회적으로도 정당하게 대우받지 못하고 소외와 멸시 속에 내팽겨쳐진 것이 당시의 농촌과 농민의 실상이었다. 이미 수 년전부터 농촌 총각이 배우자를 구하기가 낙타가 바늘구멍에 들어가기 만큼이나 힘들게 되어버린 현실이 당시의 농촌과 도시의 격차를 단적으로 말해주고 있는 처지였다.

농업위기는 경제적인 측면 뿐만 아니라 농촌지역 공동체를 붕괴시킴으로써 사회문제를 야기시켰다. 농촌에는 빈집과 빈 학교, 문닫는 교회, 놀리는 땅이 늘어나는 가운데 활력을 잃은 채 황폐함과 적막감에 휩싸여 있었으며 민심마저 동요하고 있

는 실정이었다. 생산·생활공동체로서 역할을 수행해 온 농촌사회가 해체되어 가는 위기에 직면해 있다는 것이 보편적인 견해였다. 농촌의 공동화(空洞化)·과소화(過疏化)로 말미암은 농가 간의 사회적 연대와 통합의 약화, 공동체적인 제활동을 담당할 인적 자원의 절대적 부족, 막대한 자본을 투입하여 구축해 놓은 농촌 하부구조의 황폐화, 농촌 총각의 결혼난과 가르칠 아동이 없어 문을 닫는 학교의 속출, 농가가 죽 재생산 메카니즘 자체의 파괴 등은 단순히 농촌문제로 국한되지 않고 도시문제 나아가 우리나라 전체의 사회문제로 확대재생산된다는 점에서 문제의 심각성을 수긍하지 않을 수 없는 실정이었다.

제 4 절 본편의 구성

제1장은 본편의 서론상으로서 농산물시장개방의 역사적 배경과 그 전개과정 나아가 농업·농촌에 미친 효과를 총괄적으로 고찰했다. 제2장에서는 개방화시기에 들어와 농산물 수입개방이 확대됨에 따라 농업생산력과 농업경영구조에 어떤 변화가 야기되었는지를 고찰했다. 농산물 수입개방이 확대되어 농업수지가 악화될 것으로 전망하면 농업자원이 비농업으로 유출될 것으로 예측하게 된다. 이런 측면에서 개방화와 더불어 전개된 농업노동력과 농경지를 비롯한 농업의 제자원이 비농업으로 유출 내지 전용되는 과정을 검토했다.

또한 개방화는 농업생산주체의 변화를 가져왔다는 전제하에 생산주체인 농가의 계층분해 내지 분화과정을 고찰하고 가족농의 경영규모 확대의 한계를 보완하고자 대두된 조직경영체의 위상을 점검했다.

아울러 농가의 계층분화에서 도출된 바와 같이 농가의 경영규모확대는 농지임차에 의해 이루어져 왔다는 사실에 초점을 맞추어 개방화시기에 전개된 농지임대차 구조의 변천과정을 검토하고 농지제도를 재정립하게 된 배경과 그 결과를 검토했다.

나아가 개방화시기에 들어와 국제경쟁력을 확보하기 위한 방안으로 전개된 농작업 기계화와 영농규모화를 검토했다. 과도기계화로 농기계 임경작업료가 적정수준에 미달하여 농지 및 농지용역의 유동이 둔화되고 농업구조개선이 순조롭게 진행되지 못한 요인을 점검했다.

제3장에서는 농산물 수입개방으로 전개되는 국내 농산물 생산의 위축과 그 결과로 배태된 국내 식량자급을 하락에 대응하여 고품질의 안전농산물 생산구조로 전환하

고 동시에 식량안보와 농업의 공익적 기능을 대두시켜 국내농업보호의 타당성을 제시하게 된 과정을 고찰했다. 우선 경제성장과 더불어 전개된 농산물 수요구조의 변화와 여기에 부응한 생산구조의 조정과정을 고찰했다. 특히 생산구조 개선사업의 일환으로 전개된 복합영농사업의 실패로 일어난 소값파동의 실상과 그 파급효과를 고찰했다.

농업구조를 개선하여 국내산 농산물의 가격경쟁력을 확보하기에는 한계가 크다는 전제하에 품질경쟁력 강화에 초점을 맞춘 환경친화형 농업생산을 검토했다. 수입개방 확대에 국내생산이 위축되고 이것은 식량의 국내자급율의 하락을 가져왔으며 국내자급율을 적정수준에 유지시키기 위한 농업보호의 타당성으로 제기된 식량안보와 농업의 공익적 기능을 검토했다.

개방화의 진전과 더불어 농업자원이 비농업으로 유출됨에 따라 농업생산성이 둔화되었다는 점에 초점을 맞추고 농업성장이 둔화된 요인을 검토했다. 나아가 농업성장이 상대적으로 정체됨에 따라 국민경제에서 차지하는 농업의 비중이 낮아졌다는 사실을 검토했다.

제4장에서는 농산물 수입개방으로 직접적인 타격을 받은 분야가 농산물가격과 유통이라는 사실을 염두에 두고, 농산물 가격의 불안정이 심화된 과정과 유통구조의 변화를 검토했다. 우선 농업소득의 상대적 저위요인으로서 농가교역조건이 악화된 배경을 고찰했다. 뒤이어 개방화시기에 들어와 농가소득을 지지하고 농산물가격을 안정시키고자 추진한 가격정책의 전개과정을 고찰했다.

나아가 농산물 수입개방은 농업 유통혁신을 유발시켰다는 전제하에 농산물 수입개방이 농산물 유통여건 변화에 미친 영향을 검토하고 동시에 산지, 도매, 소매시장 등 주요 시장별 유통기능의 변화를 고찰했다. 마지막으로 농산물 수입과 유통시장개방이 농산물 유통경로를 어떻게 변화시켰고 이로 인해 유통마진이 감소하고 유통효율성이 제고되었는지에 대해 검토하고 고찰했다.

제5장에서는 농업생산이 위축되고 농산물시장이 교란되면 농가경제와 농촌사회는 충격을 받고 이에 대응하게 된다는 사실을 전제로, 수입개방이 농가경제와 농촌사회에 어떤 변화를 가져왔는지를 검토했다.

우선 개방화시기에 들어와 농가소득구조가 어떻게 바뀌었는가를 검토하고 도·농간 소득격차가 확대되어 온 과정을 고찰하고 농가소득 증대의 제약요인을 제시했다. 또한 농가소득 변동에 대응하여 농가의 소비구조가 어떻게 변모했는지에 대해 검토했다. 개방화시기에 들어와 농업소득 증대의 한계를 수궁하고 농외소득을 증대

시키고자 농외소득원 개발정책을 비롯하여 농촌공업화정책을 펼쳤으나 실패했다는 점을 감안하여 주요 정책수단의 전개과정과 문제점 그리고 농촌공업화의 한계를 고찰했다.

개방화와 더불어 생산구조가 개선되고 농작업기계화가 진행됨에 따라 농가의 보유자원과 이용구조에 변화를 가져왔다. 특히 고정자산이 급증했고 이것이 농가부채를 누증시키는 결과를 초래했다는 사실을 전제로 농가부채의 구조적 특수성과 증가요인 그리고 상환능력을 검토했으며, 농가부채를 해결하기 위해 동원된 부채대책을 검토했다. 아울러 농가경제가 위기에 처함에 따라 농촌사회에 어떤 변화를 초래했는지를 검토했다.

제6장에서는 농산물 수입개방이 농업생산을 위축시키고 농가경제가 위기에 처하게 하는 과정에서 농민과 농민조직이 어떻게 대응해 왔는가를 고찰했다

제 5 절 결 언

이 장에서는 개방화 시기의 농업·농촌을 개관하는 전제조건으로서 농산물 수입 개방의 배경과 전개과정 그리고 그 귀결을 고찰했다. 1960년대에 들어와 대외의존형 경제성장 전략을 추진한 우리경제는 괄목할 만한 성장을 지속해 왔다. 그러나 1970년 후반에 들어와 중·화학공업 위주로 산업구조 개편정책을 추진하는 과정에서 저임금체제를 유지시키기 위한 방편으로 비교우위를 내세워 농산물 수입자유화를 추진하기에 이르렀다. 즉 1978년 2월에 수입자유화 기본 방침이 발표되었으므로 이때부터 개방농정으로 전환되었다는 견해가 일반적이었다.

이 방침에 의거하여 제3차에 걸친 수입개방조치를 단행했다. 이에 따라 농산물 수입자유화율은 1978년에는 54%이었으나 1982년에는 75%로 확대되었다. 이를 근거로 여기서는 1980년 이후를 ‘개방화시기’로 규정했다.

1980년대 들어와 지속적으로 수출이 증가함에 따라 1986년부터 1989년까지 무역수지 및 경상수지 흑자를 기록했다. 이로 인해 국제수지 방어목적으로 수입을 제한할 수 있다는 GATT 규정 18조B항(BOP)을 고수할 수 없는 상황에 직면했다. GATT의 국제수지위원회의 협의를 거쳐 1989년 10월에 이른바 BOP항을 졸업하고 11조 이행국이 되었다. 아울러 1992년에서 1994년까지 이행할 131개 농림수산물 수입에 시계획을 발표했다. 이에 따라 농산물 수입자유화율은 1984년의 68.3%에서 1994년

에는 92.3%로 확대되었다.

한편, GATT 체제하에서 새로운 국제교역질서를 정립하고자 1986년에 제8차 다자간 무역협상인 우루과이 라운드(UR)가 개시되었고 7년 간의 협상 과정을 거쳐 1993년 12월에 타결되었다. 1년 간의 유예기간을 거쳐 1995년 1월부터 세계무역기구(WTO)체제가 출범했다. UR농산물 협상의 기본 골격은 시장개방, 국내보조금 삭감, 수출보조금 삭감 등이었다. 시장개방에서는 예외없는 관세화를 원칙으로 하고 국내 농업에 미치는 일시적인 충격을 고려하여 1983-1986년 3개년 평균치를 기준으로 산출한 국제가격과 국내가격과의 차액, 즉 관세상당치를 부과할 수 있도록 규정했다. 단 이때는 최소한 3%이상의 최소시장접근(MMA)과 현행시장접근(CMA)를 보장해야 한다. 관세 및 관세상당치를 일정 기간 일정 비율로 삭감해 나가도록 규정했다. 단지 우리나라의 쌀은 비 교역적 기능을 인정받아 2004년까지 10년간 관세화 유예를 적용받았다. 이에 따라 쌀을 제외한 전 품목을 대상으로 수입자유화가 단행되었다.

국내 보조금을 지원대상 보조금과 삭감대상 보조금으로 양분하고 삭감대상 보조금은 삭감이행계획서에 의거하여 매년 삭감해 나가야만 했다. UR 농산물 협상 타결로 전 품목이 개방되고 국내보조금이 삭감되어 농업은 엄청난 충격을 받았다. UR 협상과정에서 쌀을 포함한 몇 개의 주요 품목에 한해 관세화유예가 적용될 것으로 기대했지만 결과는 예상 밖으로 수입개방에 대응할 여유를 갖지 못하고 일시에 충격을 받게 됨에 따라 우리농업은 엄청난 소용돌이에 휘말리게 되었다.

농업경영의 불안정과 파탄이 심화되는 속에서 생산의 주체인 농업노동력의 격감과 노령화, 농외전용에 따른 농경지의 감소, 휴경지의 증가와 경지이용율의 저하 등의 제반요인으로 농업생산력이 크게 정체 내지 쇠퇴하고 식량자급률이 급격히 낮아졌다. 이에 따라 국민에게 값싸고 안전한 식량을 안정적으로 공급한다는 기초산업으로서 농업이 위축되어 왔다. 대다수 농가는 자립적인 경영체로서의 성격을 상실함과 동시에 농가로서 존립 자체가 위협받고 있으며, 농·공간의 불균등발전으로 말미암아 도·농간에 경제적·사회적·문화적 격차는 더욱 확대되어 왔다. 농업은 기초산업으로서 본연의 역할을 수행할 수 없는 처지에 놓였으며, 농민은 농업활동을 통해 사회구성원으로서 정당한 대가를 받고 인간다운 삶을 영위하기가 어렵게 되었으며, 농촌은 삶의 공간으로서 매력을 상실해 왔다.

농·공간의 격심한 불균등 발전과 소득 격차는 농가인구의 양적 감소와 질적 저하, 농촌의 과소화 및 도시화의 진전에 따른 농촌의 혼주화를 가져왔다. 이에 따라 농가간의 사회적 연대가 이완되고 농촌사회의 사회적 통합 기능이 약화되어 공동체

적인 제활동을 담당할 인적 에너지가 절대적으로 부족함에 따라 농촌 하부구조의 황폐화와 농촌 총각의 결혼난이 심각한 사회문제로 대두되었다. 이처럼 가족 재생산 메카니즘 자체가 파괴되는 등 하나의 생산·생활공동체로서 역할을 수행하는 농촌사회의 순조로운 재생산이 곤란한 지경에 처하게 되었다.

참 고 문 헌

- 강봉순(1995), 『농축산물 시장개방에 따른 수입관리 방안』, 정책자료 95-04, 대외경제정책연구원.
- 박정근(2003), “경제발전과 농업의 역할”, 『한국농업구조의 변화와 발전』, 한국농촌경제연구원.
- 박진도(1994), “한국자본주의와 농업구조”, 『오늘의 사상신서』 T65, 한길사.
- 성배영 외(1989), 『농축산물의 효율적 수입관리체제에 확립에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 성진근(1994), 『한국농업의 국제화』, 농민신문사.
- 이영기(1998), 『한국의 농업경제』, 동아대학교 출판부.
- 이왕재(1989), “주요 농산물의 수입자유화가 농가소득에 미치는 영향”, 서울대학교 석사학위논문.
- 이재옥(2003), “해방 후 농산물 무역구조 변화”, 『한국 농업구조의 변화와 발전』, 농촌경제연구원.
- 이재옥 외(1994), “WTO체제하의 농산물수입관리방안에 관한 연구”, 한국농촌경제연구원.
- 이재옥 외(1994), 『우루과이라운드 농산물협상 백서』, 연구자료 D94, 한국농촌경제연구원.
- 이재옥 외(1993), 『UR 타결에 따른 농축산물 시장개방의 파급 영향 분석』, 한국농촌경제연구원.
- 이재옥 외(1991), 『UR 이후 농산물 무역정책의 방향』, 연구보고 243, 한국농촌경제연구원.
- 이중웅 외(1991), 『UR 이후 전략작목선정과 국제경쟁력 제고방안』, 연구보고 245, 한국농촌경제연구원.
- 한국개발연구원(2001), 『20C 비전과 과제: 열린 세상, 유연한 경제』.
- 한국농촌경제연구원(1999), 『한국농정 50년사』, 제1권, 농림부.
- 허신행(1983), 『무역정책과 농업발전』, 한국농촌경제연구원.

제 2 장

농업생산력 및 경영구조의 변화

제 1 절 농업자원의 취약화

1. 농가인구 및 농가의 격감

가. 농가 인구

공업화 위주의 성장전략을 추진하는 과정에서 투자효율을 높이고자 교통조건을 비롯한 입지 조건이 유리한 기존의 대도시를 활용하는 성장거점도시 개발방식과 원자재와 생산제품의 입·출항 조건이 유리한 임해지역에 공장을 건설하는 이른바 산업기지 개발방식을 채택했다. 이에 따라 공업화가 진행되었음에도 농촌 내부에는 취업기회가 확대되지 못했고 농업노동력이 비농업으로 유출되어 농가인구는 1968년부터 감소하기 시작했다.

물론 농가인구의 유출은 농업 내부에서 압출하는(push out) 요인과 비농업이 흡입하는(pull in) 요인으로 설명해야 할 것이다. 경제성장 과정에서 진행된 농촌인구의 도시유출은 기본적으로는 비농업에서 흡입하는 요인으로 일어났지만 밀어내는 힘도 작용했다고 보았다(박진도, 2003). 이 근거로서 ① 1960년대 후반 연속적인 흉작으로 농가경제가 악화된 시기에 이농이 급증했고 ② 1970년대 전반 농가경제가 상대적으로 안정된 시기에 이농이 둔화되었으며 ③ 1970년대 후반부터 농산물 수입개방이 확대되어 농가경제가 급속하게 악화된 이후부터 이농이 가속화하였다는 사실을 제시했다.

<표 2-1>에 드러난 바와 같이 1960년 당시 농가인구는 1천4백5십만9천 명으로 총인구의 58.2%를 차지했으나, 1980년에는 1천8십3만 명으로 그 비율은 28.4% 이었고

2000년에는 4백만여 명으로 격감했으며 농가인구의 구성비도 8.7%에 불과했다. 개방화가 확대된 1980년대에 들어와 농가인구의 감소가 가속화하였다는 사실을 나타내었다.

산업화·도시화가 진행됨에 따라 농촌인구가 도시로 떠나는 유형은 전 가족 이동과 가족원 단신이동으로 구분된다. 경제성장 초기 단계에는 단신이동이 더 많았으나 1970년대 중반부터 전 가족 이동이 더 많아 이때부터 농가호수가 격감한 것으로 밝혀졌다(정기환, 2003).

나. 농가수

경제성장 초기단계에는 이촌하는 농가보다 분가(分家) 등의 요인으로 농촌 내부에서 늘어나는 농가가 더 많아 1967년까지 총 농가호수는 증가했다. 즉 1967년에 2백5십8만7천호로 정점에 달했다가 그 후부터 지속적으로 감소해 왔다.

1960년 농가호수는 2백3십4만9천 호로 총 가구의 53.6%를 차지했으나 2000년에 와서 1백3십8만4천 호로 격감하여 그 구성비도 9.7%에 불과했다. <표 2-1>에 의하면 경제성장과 더불어 개방화가 진행됨에 따라 농가호수의 감소가 가속되어 왔다는 사실이 증명되었다. 즉 1980~1985년 기간에는 농가호수가 10.6% 감소했지만 1990~1995년 기간에는 감소율이 15.1%에 달했다.

경제성장과 더불어 산업간 성장격차가 좁혀지지 않는 한 농가호수가 지속적으로 감소한다는 점을 기정사실로 인정해야 했다. 그러나 해를 거듭할수록 감소하는 정도가 둔화될 것으로 기대할 수 있지만 오히려 가속되었다는 사실은 우리나라 농업의 구조적인 취약성을 간접적으로 드러내고 있는 것으로 보았다. 즉 개방화에 직면하여 우리 농업의 장래를 낙관하지 못해 영농을 포기하는 농가가 속출하고 있다는 사실을 대변한 셈이었다. 농가인구의 감소비율이 농가 호수의 감소비율보다 높다는 점은 농가 호당 가족규모가 축소되었다는 사실로 귀결된다. <표 2-1>에 나타난 바와 같이 1965년 호당 평균 가족 규모는 6.31인이었으나 1980년에는 5.2인으로 줄어들었고 2000년에는 2.91인으로 격감했다. 이와 더불어 호당 영농종사자도 감소해 왔으며 1990년대에 들어와 부부 노동력이 농가의 기간(基幹)노동력으로 정착되었다. 한편 경제성장과 더불어 농가의 겸업화가 진행되어 왔다. 1960년에는 전업농가의 비율이 90.6%에 달했으나 1980년에는 76.2%로, 2000년에는 65.2%로 각각 감소했다. 물론 2000년도 전업농 비율이 13.7%에 불과한 일본(농림부, 2002, p.420)이나 동년에 있어 농가소득에서 차지하는 농외소득의 비율이 82.4%에 달했던 대만(농림부, 2002,

<표 2-1> 총 농가 및 농가인구 변동(1960~2000)

구 분	농가		농가인구		가족규모		전업농 비율 (%)
	호수 (천호)	구성비 ¹⁾ (%)	인구 (천인)	구성비 ²⁾ (%)	가구원 (인)	종사자 ³⁾ (인)	
1960	2,349	53.6	14,559	58.2	-	-	90.7
1965	2,507	51.7	15,812	55.1	6.31	3.15	90.8
1970	2,443	42.4	14,422	44.7	5.81	2.91	67.7
1975	2,285	35.2	13,244	37.5	5.57	2.86	80.6
1980	2,155	27.0	10,827	28.4	5.02	2.49	76.2
1985	1,926	20.1	8,521	20.9	4.42	2.48	78.8
1990	1,767	15.6	6,661	15.5	3.77	2.20	59.6
1995	1,501	11.6	4,851	10.8	3.23	2.08	56.6
2000	1,384	9.7	4,031	8.7	2.91	2.16	65.2
증감율 ⁴⁾							
1960~65	6.7	-	8.6	-	-	-	-
1965~70	-0.9	-	-8.8	-	-7.9	-7.6	-
1970~75	-4.2	-	-8.2	-	-4.1	-1.7	-
1975~80	-9.4	-	-18.3	-	-9.9	-12.9	-
1980~85	-10.6	-	-21.3	-	-12.0	-0.4	-
1985~90	-8.2	-	-21.8	-	-14.7	-11.2	-
1990~95	-15.1	-	-27.2	-	-14.3	-5.4	-
1995~00	-7.8	-	-16.9	-	-9.9	-3.8	-

주: 1) 총 가구 수에 대한 농가 호수의 비율임.

2) 총인구에 대한 농가인구의 비율임.

3) 호당 평균 영농종사자임.

4) 해당 기간 내의 증감율임.

자료: 농림부, 『농림업 주요 통계』, 해당 연도판.

통계청, 『농가경제통계』, 해당 연도판.

p.438)에 비하면 겸업화 정도는 상대적으로 아주 낮은 수준이었다. 물론 형평성 차원에서 판단하여 농가소득 증대를 위한 농가의 겸업화는 바람직하지만, 농업구조개선에 미치는 역기능을 고려한다면 재고할 여지가 많으며 농업이 처한 경제여건을 감안하여 겸업화의 방향을 신중하게 결정해야 했다.

2. 농업노동력의 노령화

가. 도시화의 역기능

성장거점도시 또는 산업기지 개발방식으로 공업화를 추진해 왔으므로 농촌지역에는 취업기회가 적어 농촌노동력은 일자리를 찾아 도시 또는 신 공업단지로 이주했다. 비농업분야 특히 공업측에서 젊은 계층의 노동력을 요구함에 따라 농촌에서 태어나 농업이 창출한 부가가치로 교육받으며 성장한 젊은 노동력이 유출되었으므로 농업에서 축적된 인적자본(human capital)이 비농업으로 이전되었다고 보았다.

농촌인구의 도시이동이 과도하게 진행됨에 따라 도시 과밀화·농촌 과소화라는 사회 문제를 불러일으켰다. 농업측에서는 젊은 노동력이 지속적으로 농촌을 떠났고 특히 1980년대에 들어와 탈농·이촌이 가속화됨에 따라 농업노동력 부족, 후계인력 부족에 따른 농가의 승계단절, 지역사회 기능약화 등 심각한 사회문제를 야기시켰다(정기환, 2003).

농촌인구가 수도권에 과도하게 집중됨에 따라 지역간 성장격차에 의한 국토의 불균형 개발이 야기되었고 도시 과밀화에 따른 주택·교통문제가 심각하게 대두되었다. 즉 농촌에는 빈집과 놀리는 땅이 늘어나는 등 자원이 유향화되고 도시지역에는 추가로 증가하는 인구를 부양하는데 투입되는 한계비용이 급증함에 따라 자원이 효율적으로 이용되지 못하는 결과를 초래했다.

나. 농가인구의 노령화

젊은 계층의 농업노동력이 단신으로 탈농·이촌함에 따라 농업노동력의 노령화가 급속하게 진행되어 왔다. 기간 농업노동력인 20~49세 계층에 속하는 농가인구의 구성비를 보면(표 2-2), 1970년에는 30.5%에 달했으나 1980년에 와서 34.2%로 약간 증가했다가 2000년에는 32.3%로 감소했다. 반면에 60세 이상 인구의 구성비를 보면 1970년에는 7.9%에 불과했으나 1980년에는 10.5%로 증가했고 2000년에 와서 33.0%로 급증했다.

한편, ‘농업총조사’ 자료를 이용하여 산출한 연령계층별 농가인구 분포도를 보면(그림 2-1), 농업노동력의 노령화가 명확히 드러났다. 1970년 당시 19세 이하의 구성비가 높고 노령층의 구성비가 낮은 정상적인 연령계층별 인구분포로 나타났다. 그러나 2000년에 와서 청소년 계층의 구성비가 아주 낮고 노령인구의 구성비가 높은 비정상적인 연령계층별 인구분포로 나타났다.

<표 2-2> 연령 계층별 농가 인구(1970~2000)

(단위: 천명, %)

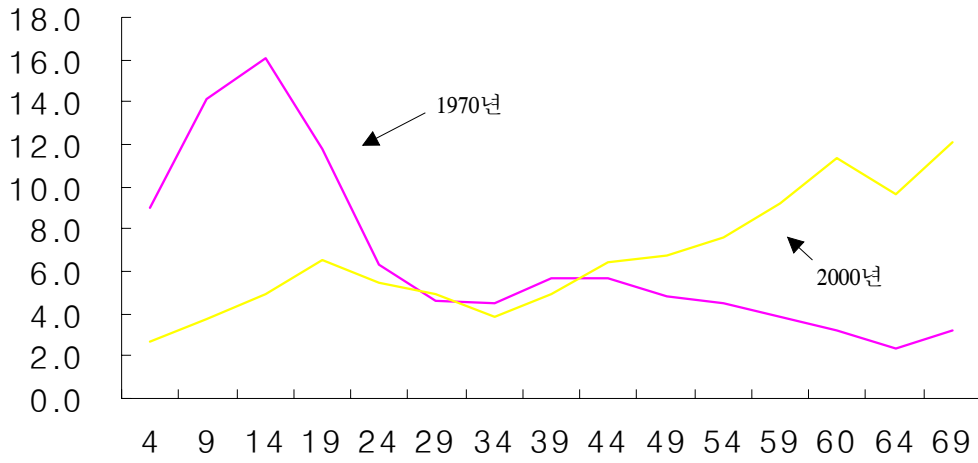
구 분	14세 이하	15~19세	20~49세	50~59세	60세 이상	합 계
1970	6,271 (43.5)	1,497 (10.4)	4,404 (30.5)	1,107 (7.7)	1,143 (7.9)	14,422 (100.0)
1975	4,780 (36.1)	1,980 (15.0)	4,212 (31.8)	1,108 (8.4)	1,164 (8.7)	13,244 (100.0)
1980	3,230 (29.8)	1,684 (15.6)	3,701 (34.2)	1,074 (9.9)	1,138 (10.5)	10,827 (100.0)
1985	2,114 (24.8)	1,271 (14.9)	2,830 (33.2)	1,129 (13.2)	1,177 (13.9)	8,521 (100.0)
1990	1,370 (20.6)	734 (11.0)	2,259 (33.9)	1,111 (16.7)	1,187 (17.8)	6,661 (100.0)
1995	680 (14.0)	423 (8.7)	1,626 (33.5)	867 (17.9)	1,255 (25.9)	4,851 (100.0)
2000	459 (11.4)	262 (6.5)	1,301 (32.3)	676 (16.8)	1,333 (33.0)	4,031 (100.0)

자료: 농림부, 『농림업 주요 통계』, 해당 연도판.

연령계층별 인구분포 구성비를 총 인구나 농가인구 양자 간에 비교함으로써 농가 인구의 노령화가 어느 정도 심각한지 쉽게 이해할 수 있었다. <그림 2-2>에는 1975년도 자료를 이용하여 연령별 구성비 분포를 총 인구나 농가인구 간에 비교한 자료가 제시되어 있다. 분포 형태는 유사하며 둘 다 전형적인 개발도상국의 인구분포로 나타났다.

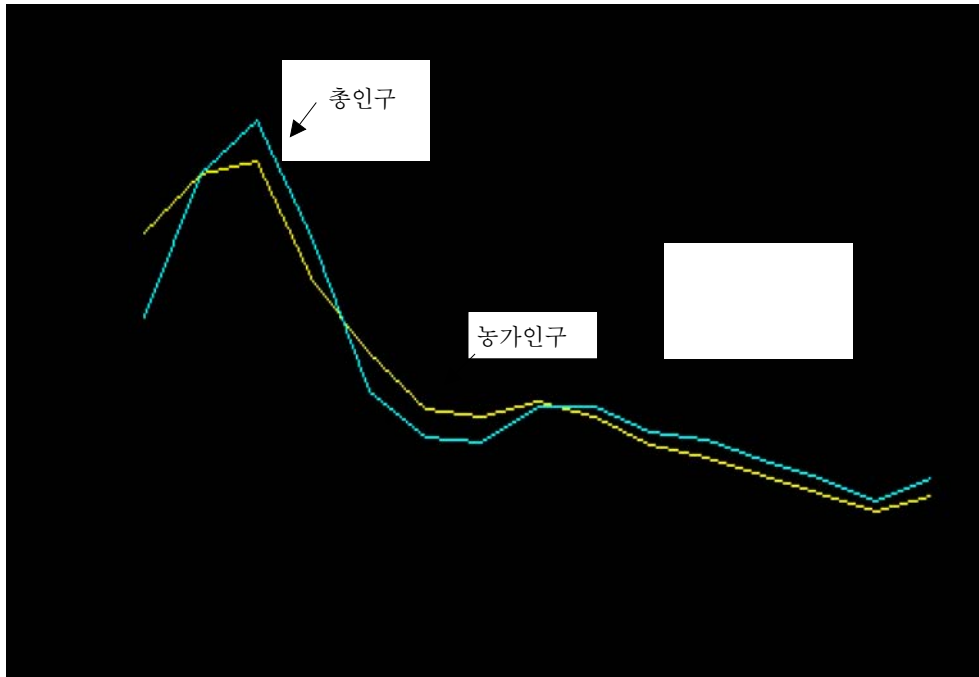
그러나 이러한 양상은 2000년에 와서 급변했다. <그림 2-3>에서는 1975년도와 같은 방법으로 2000년도 인구 분포를 제시했다. 연령계층별 총인구 분포는 정상적인 선진국형을 보여 주고 있지만 농가인구 분포는 노령화가 극단적으로 나타났다. 이러한 사실은 농업노동력이 어느 정도 취약한지를 단적으로 드러내고 있는 셈이었다. 또한 <표 2-3>에 제시된 바와 같이 2000년 당시 경영주 연령이 65세 이상인 농가가 32.7%를 차지하고 있다. 이들 농가 중 대다수 농가는 후계자를 확보하지 못한 실정이므로 가까운 장래에 농촌 내부에 구조변동이 일어난다는 사실을 드러냈다. 즉 고령자 경영주가 농업에서 은퇴하면 농가호수가 격감하고 농지유동이 가속되어 전업농의 규모확대가 촉진될 것으로 기대했다.

<그림 2-1> 농가인구의 연령별 구조의 변화(1970, 2000)



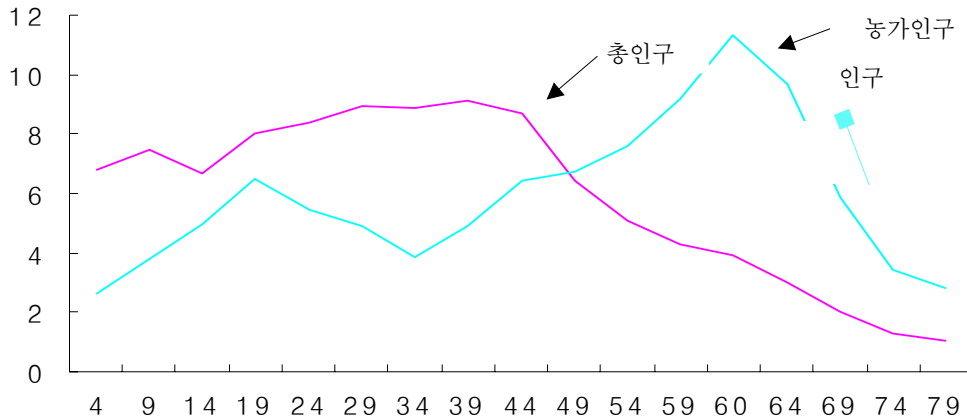
자료: 정기환, 2003, p.33.

<그림 2-2> 1975년도 총인구 및 농가인구의 연령별 분포



자료: 정기환, 2003, p.34.

<그림 2-3> 2000년도 총인구 및 농가인구의 연령구조



자료: 정기환, 2003, p.34.

<표 2-3> 경영주 연령별 농가 분포(1960~2000)

(단위: 천호, %)

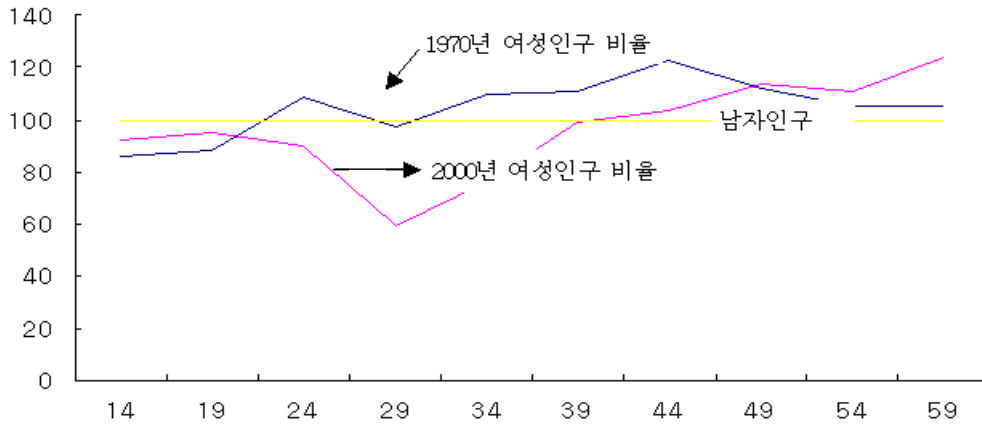
구 분	농가호수	30세 미만	30~39	40~49	50~59	60세 이상	65세 이상
1960	2,329	4.4	18.7	26.5	26.3	17.2	6.9
1970	2,483	8.7	26.5	26.7	22.9	15.2	7.4
1980	2,155	6.0	17.0	30.8	25.8	20.3	...
1990	1,767	2.1	12.5	21.1	33.0	31.3	18.3
2000	1,383	0.5	6.1	17.2	25.2	51.0	32.7

자료: 김정호, 2003, p.426.

다. 여성노동인구 격감

농촌에 젊은 계층의 여성인구가 상대적으로 격감하여 배우자를 구하지 못한 젊은 영농자가 증가하는 등 심각한 사회문제가 야기되었다. 남자인구에 대한 여자인구 비율을 연령계층별로 분포도를 구하여 <그림 2-4>에 제시했다. 1970년의 경우 20세 이하 계층에서는 남자가 여자보다 상대적으로 더 많았다. 이는 전통적으로 지속되어 온 남아 선호사상의 영향을 받아 남아 출생률이 여아 출생률보다 더 높았던 사실을 나타내고 있다. 그러나 20세 이상의 전 계층에서는 여자가 상대적으로 더 많았다. 20세 이상 남자는 군 입대로 고향을 떠나야 하고 고등학교 졸업 후 대학에 진학하거나

<그림 2-4> 농가 인구 중 남자인구에 대한 여자인구 비율 변화



자료: 정기환, 2003, p.41.

취업하는 남자가 여자보다 더 많기 때문에 여성인구 비율이 높은 것은 당연한 현상으로 받아들였다.

그러나 2000년에 와서 농가인구는 구조상으로 심각한 문제가 야기된 것으로 보았다. 즉 40세 이하 전 계층에서 남자보다 여자가 적으며, 특히 결혼 적령기로서 회임 및 출산기간에 해당하는 20세 이상 35세 이하 연령계층에서 여자가 절대적으로 부족한 실정이었다. 이 요인으로 ①1980년대 이전에 여아 출생률이 상대적으로 낮았고 ② 취업 혹은 결혼으로 농촌을 떠난 젊은 여성인구가 상대적으로 많았다는 사실이 지적되었다. 이처럼 농촌에서 젊은 계층의 여성인구가 상대적으로 적은 농가인구 구성 이른바 파행적 인구구조로 말미암아 농촌인구의 출산을 저하, 농촌 총각의 결혼문제 등 심각한 사회 문제를 야기시켰다

3. 농경지 감소 및 이용구조의 변화

가. 농경지 규모 감소

1960년대에 들어와 식량 생산을 확대시키고자 개간, 간척 등 이른바 경지의 외연적 확대(horizontal expansion)를 위한 농업기반 확충사업이 전개된 덕분에 총 농경지 규모는 증가해 왔다. 즉 1968년에 농지면적은 2백3십2만 ha로 최고에 달했다가 그 후부터 감소하기 시작했다. 1970년대에도 농지확대사업이 진행되었지만 경제성장과

더불어 비농업용으로 전용되는 농지가 늘어나는 농지보다 더 많아 총 농경지 규모는 감소해 왔다(표 2-4 참조).

산업화·도시화에 부응하여 비농업용으로 전용되는 농지가 확대됨에 따라 농지를 합리적으로 보전하고 효율적으로 이용할 목적으로 1972년에 「농지보전 및 이용에 관한 법률」을 공포했다. 이 법에 의거하여 필지 단위로 전 농지를 절대농지, 상대농지로 지정해 두고 무계획적인 농지전용을 규제하려 노력했으며 이러한 농지보전방식을 ‘필지보전방식’이라 정의했다. 그러나 경제성장과 더불어 전용이 가속되어 총 농지는 감소해 왔다. 즉 1960년에 총 농지규모는 2백2십5만ha에 달했으나 2000년에 와서 1백8십8만 9천ha로 줄어들었다. 농경지 감소율은 1980년대 이후에 확대되어 왔다(표 2-4참조). 특히 농지보전 방식을 필지보전에서 농업진흥지역을 지정하는 이른바 ‘권역보전방식’으로 전환한 1990년대 이후에 전용면적이 급증해 왔으며 이는 농지보전방식의 한계를 시사한 것으로 보였다.

총 인구는 증가하고 있는 데 비해 농경지 규모가 감소해 왔으므로 국민 일인당 경지규모는 격감해 왔다. 2000년 그 규모는 0.04ha에 불과했으며(표 2-4) 이는 일본과는 비슷한 규모이나 미국의 1.5ha, 캐나다의 2.3ha와 비교해 본다면 식량의 해외 의존도가 어느 정도인지 짐작할 수 있었다.

나. 호당 농지규모 증가

1950년대 초에 실시한 농지개혁으로 소작농구조에서 자작농구조로 개선되었으나 호당 경작규모가 영세한 전형적인 소농구조였다. <표 2-4>에 제시되어 있는 바와 같이 1960년 호당 경작규모는 0.86ha에 불과했으며 그로부터 20년이 경과한 1980년에 비로소 1ha를 넘어섰고, 또 다시 20년을 보낸 2000년에 와서도 그 규모는 1.37ha에 지나지 않는 처지였다.

호당 경작규모 확대는 농지매입보다는 주로 농지임차에 의해 진행되어 왔다는 사실이 드러났다. 이것은 경작규모가 확대됨에 따라 경작규모에서 차지하는 임차지의 비율이 급증해 왔다는 자료로 증명되었다. 즉 1960년 임차지 비율은 13.5%에 불과하였으나 2000년에는 그 비율이 43.6%로 확대되었다. 수익지가에 비해 매매지가가 높고 경제성장과 더불어 그 격차가 확대되고 있다는 사실을 감안하면 농지임차에 의한 규모 확대가 불가피하다는 사실을 수긍하지 않을 수 없었다.

농지개혁 이전에는 소작농구조였고 이것이 농지개혁으로 자작농으로 개선되었다가 경제성장과 더불어 또다시 차지농구조로 전환되었다. 농지임차에 의한 경작규모

<표 2-4> 총 농경지 및 호당 경지규모 (1960~2000)

구 분	농경지		경지이용율 ²⁾ (%)	농가호당		국민1인당 경지규모 (a)
	규모 (천ha)	구성비 ¹⁾ (%)		경지규모 (ha)	임차지율 (%)	
1960	2,025	20.6	147.0	0.86	13.5	8.85
1965	2,256	22.9	157.8	0.90	16.4	7.96
1970	2,298	21.5	142.1	0.93	17.6	7.31
1975	2,240	22.7	140.4	0.94	13.7	6.46
1980	2,196	22.2	125.3	1.02	21.3	5.76
1985	2,144	21.6	120.4	1.11	30.5	5.29
1990	2,109	21.2	113.3	1.19	37.4	4.92
1995	1,895	20.0	108.1	1.32	42.2	4.45
2000	1,889	19.0	110.5	1.37	43.6	3.99
증감율						
60~65	11.4	-	-	3.6	-	-10.1
65~70	1.9	-	-	1.6	-	-8.2
70~75	-2.5	-	-	2.9	-	-11.6
75~80	-2.0	-	-	8.2	-	-10.8
80~85	-2.4	-	-	9.3	-	-8.2
85~90	-1.6	-	-	7.2	-	-7.0
90~95	-5.9	-	-	10.9	-	-9.6
95~00	-4.8	-	-	3.7	-	-10.3

주: 1) 국토면적에 대한 농경지의 구성비임.

2) 경지면적에 대한 재배면적의 비율임.

자료: 농림부, 「농림통계연보」, 각 연도.

확대가 진행되어 왔지만 그 속도가 완만했으므로, 개방화시대에는 평균개념에 입각한 호당 경지규모는 큰 의미가 없으며 국제경쟁력을 갖출 수 있는 규모로 경작하는 농가를 어느 정도 확보하고 있는가에 관심을 갖게 되었다. 이것은 농업구조 조정정책의 핵심과제이며 1990년대에 들어와 농업구조 조정정책이 본격적으로 추진되어 왔으나 소기의 성과를 거두지 못한 것으로 평가되었다.

이를 확인하고자 <표 2-5>에는 경작규모별 농가호수 및 구성비를 제시했다. 호당 경작규모가 1ha 수준에서 크게 벗어나지 않았으므로 호당 경작규모가 0.5ha 미만인 계층을 소농, 0.5~1.5ha 계층을 중농, 1.5ha 이상 계층을 대농이라 규정한 선행 연구

<표 2-5> 경작규모별 농가분포¹⁾ (1965~2000)

(단위: 천호, %)

구 분	0.5ha미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0ha이상	합 계
1965	901 (35.9)	794 (31.7)	415 (16.6)	228 (9.1)	140 (5.9)	29 (0.8)	2,507 (100.0)
1970	787 (32.6)	824 (34.2)	446 (18.5)	193 (8.0)	124 (5.1)	37 (1.6)	2,411 (100.0)
1975	691 (30.2)	828 (36.2)	431 (18.9)	187 (8.2)	112 (4.9)	36 (1.6)	2,285 (100.0)
1980	612 (28.8)	748 (35.2)	438 (20.6)	191 (9.0)	109 (5.1)	31 (1.3)	2,128 (100.0)
1985	534 (28.4)	686 (36.4)	390 (20.7)	160 (8.5)	87 (4.6)	23 (1.4)	1,880 (100.0)
1990	483 (27.7)	544 (31.2)	352 (20.2)	191 (11.0)	129 (7.4)	44 (2.5)	1,743 (100.0)
1995	433 (29.3)	432 (29.2)	265 (17.9)	153 (10.4)	123 (8.3)	70 (4.9)	1,477 (100.0)
2000	440 (32.1)	379 (27.9)	219 (16.0)	132 (9.6)	114 (8.3)	85 (6.1)	1,369 (100.0)

주: 1) 경종외의 농가는 제외시켰음

자료: 농림부, 「농림업 주요통계」, 해당 연도판

(이정환 외, 1984)에 의거하여 농가를 분류했다. 호당 경작규모는 영세하더라도 다수의 소농과 국제경쟁력을 갖춘 대농으로 구성되어 있다면 바람직한 농업구조라고 판단했다. 그러나 여기에 제시된 바와 같이 2000년 당시에 호당 경작규모가 3ha 이상인 농가는 8만5천 호로 전체의 6.1%에 불과했으며, 이것은 경작규모 확대를 근간으로 하는 농업구조개선 의 한계를 단적으로 대변한 셈이었다.

제 2 절 농가계층 분화의 전개

1. 농가 유형의 변화

경제활동을 영위하는 경제주체(economic unit)는 크게 소비주체인 가계와 생산주체인 기업으로 나누어진다. 그런데 농업이 가지는 특수성으로 말미암아 농가라는 경제주체를 규정하고 있다. 농가는 가족농이라는 범주에 포함되며, 특히 소농경제하

에서 농가라는 경제주체는 가계와 기업의 중간영역에 위치하게 된다.

즉 농가는 생산주체와 소비주체으로서 경제활동이 복합되어 있다는 특성을 지니고 있다. 이 농가라는 용어는 일제하에서 일반화되었고 광복 후에는 「농지개혁법」으로 정립되었다(김정호, 2003). 헌법에 명시된 ‘경자유전(耕者有田)’의 이념을 실현하기 위해 ‘농가’를 농지분배 대상인 동시에 농지의 소유주체로 정의했다. 즉 ①농가 아닌자의 농지, ②자경하지 않는 농지, ③농가로서 자경, 자영하는 농지 중 3ha를 초과하는 농지 등을 정부가 매수한다고 규정했다. 또한 농지의 분배대상 우선순위를 ① 분배대상 당해 농지를 경작하는 농가, ②경작능력에 비해 적은 농지를 경작하는 농가, ③영농경험이 있는 순국열사의 유가족 등으로 규정했다.

농지개혁을 단행할 때 농가의 소유 농지 중 3ha를 초과하는 농지를 정부가 매수 하였으므로 농지소유 상황은 3ha이었다. 당시 인력과 축력에 의존하는 기술체계로서 가족노동력으로 경작할 수 있는 최대규모를 3ha로 규정한 셈이다. 물론 3ha는 당시의 기술체계로서 가족노동력의 경작능력을 초과한 규모이었으므로 지주계층의 이해를 대변한 불합리한 개혁이었다는 견해도 대두되었다(이영기, 2003).

이런 측면에서 볼 때 「농지개혁법」에 규정된 농가는 가족노작경영(family worked farm)의 자작농을 의미하며 가족 구성원이 소유농지를 경작하여 얻는 소득으로 생계를 유지할 수 있는 ‘자립경영농가’를 상정했다고 보았다.

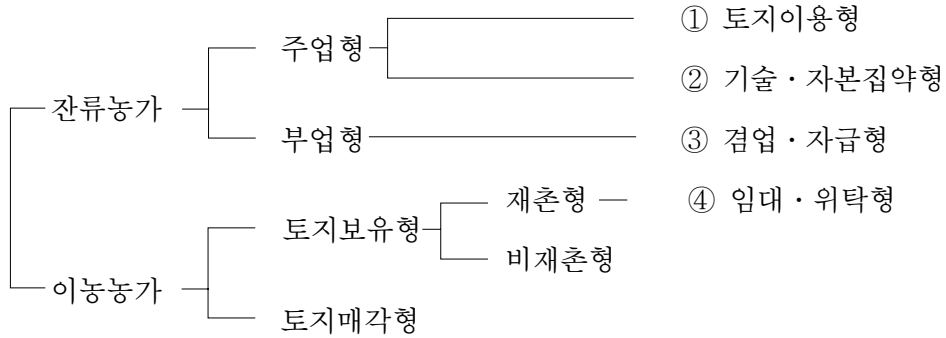
경제주체로서 농가는 경제성장에 부응하여 탄력적으로 적응해 나아가야만 했다. 영농의 지속 여부를 결정해야 하고 농업소득만으로 도시가계에 버금가는 수준의 생활을 영위할 수 있는 소득을 획득하는 방안을 찾아야만 했다. 즉 경영규모를 확대하거나 농외취업하여 농외소득을 벌어들이는 방안을 모색해야 할 처지였다.

이런 측면에서 보면 농가는 다양하게 변천해 왔으며 그 과정을 <그림 2-5>에 제시했고 이를 정리하면 다음과 같았다(김정호, 2003).

첫째, 토지이용형 작목이 주 소득원인 주업형 농가를 들 수 있다. 가족노동력을 주로 벼농사에 투입하는 농가이며 경제성장과 더불어 이들 농가 중에는 규모확대를 추구하여 대규모 경영으로 성장하고 일부농가는 겸업하거나 농외취업함으로써 토지이용형 전업농에서 탈락하게 된다.

둘째, 기술 및 자본집약형으로 경영하는 주업형 농가를 들 수 있다. 시설원예, 축산분야의 전업농이 여기에 해당된다. 이 농가계층의 주된 수입원은 시설이용형 경종 또는 축산이며, 토지이용형 작물은 보완 작목에 지나지 않거나 복합경영유형으로 분류된다.

<그림 2-5> 농가 계층의 유형 분류



자료: 김정호, 2003. p.429.

셋째, 겸업이나 농외취업이 주 소득원이며 농업이 부업형태인 안정겸업형 농가층을 지적할 수 있다. 이들 농가들은 주로 벼농사를 비롯한 토지이용형 경종 분야를 경영하며 주요 농작업을 농기계에 의존하고 주말에 가족노동력을 활용하여 작업한다. 특히 수도작의 농기계 위탁작업이 잘 갖추어져 있으므로 겸업농가는 경운·정지, 이앙, 수확 등 주요작업을 농기계위탁작업단에 의뢰하고 주말에 가족노동력을 활용하여 해결할 수 있다. 온대몬순지역에는 수도작을 경영하는 안정겸업농가가 정착되고 있는 요인은 바로 이것이라 할 수 있다.

넷째, 농업을 경영할 수 있는 노동력을 보유하고 있지 않아 사실상 탈농한 농가를 들 수 있다. 농지를 매각하지 않고 보유한 재촌지주로서 전 작업을 위탁하여 해결하는 위탁경영형이거나 농지를 임대하고 재촌지주로 남게 된다. 수도작의 농기계 수탁작업이 잘 갖추어져 있으면 위탁경영이 가능하다.

전업농의 경영규모를 확대시키고자 65세 이상인 고령자 농가를 대상으로 ‘경영이양직불제’를 실시해 왔으며 이는 고령경영주를 농업에서 은퇴시켜 재촌지주로 안주시키는 제도였다.

2. 농가계층 분화의 개념 규정

자립경영체로서 농가는 농업소득만으로 도시가계에 버금가는 수준의 생활을 영위할 수 있어야만 농업에 종사할 수 있다. 이는 경제성장과 더불어 형평성의 가치기준에서 판단하여 도·농간 소득격차가 발생하지 않아야 한다는 사실을 뜻한다. 또한 농업내부에서도 농가계층 간에 소득격차가 작아야 한다. 즉 경영규모를 확대

하지 못해 농업소득만으로 가계비를 충당하지 못하는 농가는 겸업하거나 농외취업하여 농외소득을 획득해야 할 것이다. 농촌지역에 취업기회가 없다면 탈농·이촌을 선택하게 된다.

이처럼 경제성장과 더불어 농가계층 또는 농민층은 끊임없이 성격이 변동해 가는데, 이를 농민층 분해 혹은 농가계층 분화라고 정의하고 있다. 농민층 분해란 소생산 농민이 자본가계급과 노동자계급 등 양극으로 분해되는 과정으로 정의했다(박진도, 2003). 그러나 이것은 이론상 정의이고 반드시 양극 분해의 과정은 아니었다. 자본주의가 성숙한 선진국에서 야기된 농민층 분해를 검토해 본 결과 양극 분화가 나타났지만 그 양상이 이론상의 농민층 분해와는 괴리가 있는 점을 지적했다.

즉 ①상층농은 경영규모를 확대 하였지만 기본적으로 가족 노동으로 경영할 수 있는 규모를 벗어나지 않았고, ②몰락하는 중·하층농은 농업노동자로서 농업 부문에 남는 것이 아니라 이농하거나 제2겸업농으로 잔류하는 유형으로 양극분화가 진행되었다고 지적했다(박진도, 2003). 이것은 결국 자본주의 전개과정 혹은 경제성장 과정에서 농가의 성격이 바뀌는 것을 의미하므로 ‘농가계층분화’ 혹은 ‘농가계층구조의 변화’라고 규정해도 무방할 것으로 보았다.

농민층의 분해라고 규정할 때는 자본주의의 전개 과정과 더불어 다수 농민의 노동자화라는 부정적인 시각이 전제되어 있으며 ‘농가계층분화’라는 정의에 따르면 경제 성장과 더불어 농가가 대규모로 경영하는 전업농과 소규모로 농지를 경작하는 안정겸업농으로 분화된다는 낙관적인 시각이 전제되어 있는 점을 수긍해야만 했다.

또한 우리나라는 토지이용형 농업을 경영하는 농가에서 출발하였으므로 주로 경작규모를 기준으로 농가계층 분화를 검토해 왔다. 자본이용형 시설원에 혹은 축산 분야에 종사하는 농가는 자립경영형으로 성장해 왔으므로 농민층분해 혹은 농가계층분화의 연구 대상에서 제외시켜도 무방하다는 전제가 깔려 있었다. 이러한 관점에서 여기서는 ‘농가계층분화’라는 개념을 원용하여 계층분화 과정을 검토했다.

3. 농가계층 분화의 전개과정

가. 계층분화의 단계구분

농지개혁 완료시점부터 현재에 이르기까지 농가계층 분화의 과정은 통상 ‘양극분해’→‘중농화’→‘양극분화’로 전개되어 왔다는 견해가 일반적이지만 농가계층을 명확

하게 구분하고 있지 않았다. 즉 농가계층은 소농, 중농, 대농 등 세 계층으로 구분한다면 그 기준을 명시해야 함에도 대부분 연구에서 암묵적으로 제시되어 있으며 명시적으로 거론하지 않고 있었다. 단지 이정환 외(1984)의 연구에서 1980년 초반 호당 평균 경지규모가 1ha 수준이었음을 감안하여 경작규모가 0.5ha 미만 계층을 소농, 0.5~1.5ha 계층에 속하는 농가를 중농, 1.5ha 이상 계층을 대농으로 각각 규정했다.

2000년 당시 호당 경작규모는 1.4ha 수준이므로 소농, 중농, 대농으로 구분하는 기준이 상향조정되어야만 했다. 그러나 농가계층분화를 고찰할 때에는 일관성을 유지해야 하며 동시에 2000년 당시 0.5ha~1.5ha 계층에 속하는 농가의 구성비가 44.7%에 달하고 있는 점을 감안하여(표 2-6참조) 이 계층을 중농이라 규정해도 큰 무리는 없다고 판단했다. 그러므로 여기서도 경작규모를 기준으로 농가계층을 소농, 중농, 대농으로 분류하였다.

농지개혁 이후부터 2000년 당시에 이르기까지 농가계층 분화의 전개과정을 규정한 연구는 다수이지만 여기서는 김정호(2003)의 주장을 참고로 정리하였다.

제1기는 농지개혁이 완료된 시점부터 총 농가 호수가 증가한 1967년까지 기간이다. 0.1ha 미만 계층과 3.0ha 이상 계층의 농가가 중간층의 농가에 비해 상대적으로 증가한 사실을 지적하고(표 2-7참조) 양극분해의 단계라고 정의했다.

제2기는 총 농가호수가 감소하기 시작한 1968년부터 1983년까지의 기간으로 ‘중농화’가 진행된 시기로 규정했다. 0.5ha 미만의 소농계층과 1.5ha 이상의 대농계층의 구성비가 상대적으로 감소하고 0.5ha~1.5ha 계층인 중농이 상대적으로 증가했다(표 2-7참조). 특히 1983년을 분기점으로 ‘중농화’와 ‘양극분화’를 구분했는데, 3ha 이상 계층의 대농이 감소해 오다가 1983년을 기점으로 증가해 왔기 때문이다.

제3기는 1984년부터 2000년까지의 기간으로 1.5ha 규모를 기점으로 상층농이 증가한 양극분화의 단계로 보았다.

여기서 주의할 점은 소농, 중농, 대농으로 구분하는 경작규모 계층을 일관성 있게 유지시킬 것인가 아니면 상향 이동시킬 것인가를 판단해야만 했다. 구분하는 기준을 동일하게 적용한다면 <그림 2-6>에 제시되어 있는 바와 같이 0.5ha 계층의 소농이 증가한 것은 1990년 이후이다. 그러므로 양극분화의 시점을 1990년으로 규정해야 하고 1984~1989년 기간을 ‘양극분화’의 과도기 단계로 분류하는 것이 타당하다고 보았다. 반면, 박진도(2003)는 1950년대 말에서 1960년대 말까지의 기간을 ‘양극분해’, 1960년대 말에서 1980년대까지를 ‘중농표준화’, 1980년대부터 2000년까지의 기간을 ‘양극분화’라 규정했다.

<표 2-6> 경지규모별 농가호수의 변동(1960~2000년)

(단위: 천호, %)

구 분	0.1~0.5ha	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0ha이상	합 계
1960	815 (35.0)	837 (36.0)	399 (17.1)	163 (7.0)	95 (4.1)	20 (0.8)	2,329 (100.0)
1970	760 (31.9)	824 (34.6)	446 (18.7)	193 (8.1)	123 (5.1)	37 (1.6)	2,385 (100.0)
1975	689 (30.2)	828 (36.3)	431 (18.9)	187 (8.2)	112 (4.9)	36 (1.6)	2,283 (100.0)
1980	598 (28.3)	748 (35.4)	439 (20.8)	191 (9.0)	108 (5.1)	31 (1.5)	2,113 (100.0)
1985	525 (28.0)	686 (36.7)	390 (20.8)	160 (8.6)	87 (4.7)	23 (1.2)	1,872 (100.0)
1990	468 (27.1)	544 (31.5)	352 (20.4)	191 (11.1)	130 (7.5)	43 (2.5)	1,728 (100.0)
1995	417 (28.6)	432 (29.6)	265 (18.1)	153 (10.5)	123 (8.4)	70 (4.8)	1,460 (100.0)
2000	410 (30.6)	379 (28.3)	219 (16.4)	132 (9.9)	114 (8.5)	85 (6.3)	1,339 (100.0)

자료: 박진도, 2003. p.395.

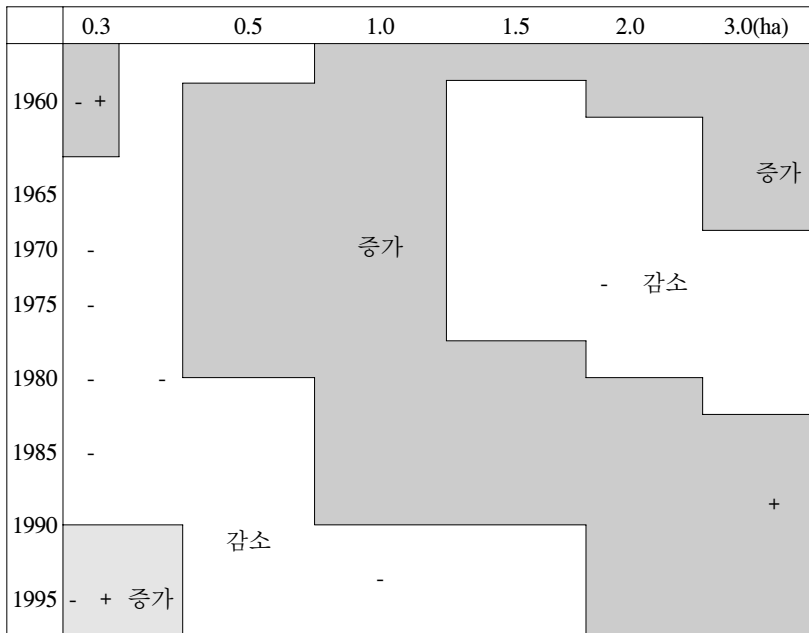
<표 2-7> 경작규모별 농가 분포(1951~2000년)

(단위: 천호, %)

구분	총농가	0.5ha미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0ha이상
1951	2,184 (100.0)	933 (42.7)	782 (35.8)	246 (11.3)	127 (5.8)	93 (4.3)	3 (0.1)
1967	2,587 (100.0)	919 (35.5)	829 (32.0)	446 (17.2)	219 (8.5)	135 (5.2)	39 (1.5)
1983	1,948 (100.0)	571 (29.3)	719 (36.9)	392 (20.1)	160 (8.2)	84 (4.3)	23 (1.2)
1990	1,744 (100.0)	482 (27.6)	594 (34.1)	369 (21.2)	168 (9.6)	101 (5.8)	29 (1.7)
2000	1,369 (100.0)	440 (32.1)	379 (27.7)	219 (16.0)	132 (9.6)	114 (8.3)	85 (6.2)

자료: 김정호, 2003. p.422.

<그림 2-6> 경작규모별 농가분포의 변화(1960~1995)



자료: 김정호, 2003, p.428.

나. 양극분해

1950년초에 단행된 농지개혁으로 전형적인 소작농 구조가 해체되고 자작농체제로 정립되었다. 그러나 농지개혁이 완료된 이후 경자유전의 이념을 유지·발전시켜 나갈 「농지법」이 제정되지 못해 농지소유제도에 허점이 드러났다. 즉 농지개혁이 완료된 이후에 농지를 두고 떠난 비농가의 농지 그리고 소유상한 3ha를 초과하는 농지를 정부가 매수하지 않았다.

이처럼 농지제도가 정립되지 않아 총 농가호수가 증가한 시기에는 농가계층이 바람직하지 못한 방향으로 분화되었다. 즉 0.1ha 미만 계층과 3.0ha 이상 계층이 상대적으로 증가하였으므로 농민층 분해가 일어났다고 규정해도 무리는 아니었다.

이 시기를 대상으로 한 농가계층분화에 대한 한 연구(주종환, 1967)에서 1966년까지의 농가계층 구조변동을 고찰했다. 여기서는 0.5ha 미만의 영세·소농계층의 구성비가 감소하고 0.5~2.0ha 계층 즉 중농·대농계층 중에서도 3.0ha 이상의 대농계층이 급증했음을 지적했다. 이러한 사실을 두고 한국도 일본의 전후 초기와 마찬가지로 ‘중농비대화’ 현상이 일어났다고 주장했다.

1980년대에 들어와 농가계층분화에 관한 연구가 본격적으로 이루어졌다. 즉 개방화가 진행됨에 따라 농업구조개선에 관심을 갖게 되고 경작규모 확대의 가능성을 타진하기 위해 농가계층분화를 집중적으로 검토하기 시작하였다.

김성호 외(1984, p.120)의 연구에서는 총 농가호수가 증가한 1967년까지의 농가계층분화를 ‘양극화’와 ‘중농화’가 결합된 형태이고 이 기간 이후에 나타나는 ‘중농화 이행의 과도기적 현상’이라고 지적했다.

박진도(2003)는 1950년대 말에서 1960년대 말까지의 기간에 야기된 계층분화를 양극분해라 정의했다. 즉 총 농가호수가 증가한 기간이며 1.0ha를 분기점으로 상층의 증가와 하층의 감소가 일어났으며, 특히 0.5ha 미만의 소농계층이 증가하고 1.5ha 이상의 대농계층이 증가했으므로 양극분해라고 규정했다.

농지개혁 이후 농지이동 실태를 분석한 연구에 의하면(반성환, 1955), 영세농 계층에서 농지를 매각한 구성비가 상대적으로 높으며 매각동기는 생계비 확보인 것으로 밝혀졌다.

한편 이영기(2003)는 농지개혁으로 농가간에 존재하는 토지소유의 불평등이 해소된 것이 아니었으므로 다수의 과소농 계층이 몰락하게 되었고 이들의 농지를 매입하고 연고를 비롯한 값싼 노동력을 이용하여 대규모로 경영하는 부농계층이 증가하였다고 지적했으며 이러한 현상을 ‘대농층의 비대화’라고 규정했다.

이상에서 검토한 바와 같이 농지개혁 이후 1967년까지 진행된 농가계층분화를 요약하면 영세농 계층이 농지를 매각하여 경작규모를 축소하였고 대농계층이 이를 매입하여 규모를 확대한 이른바 ‘양극분해’라는 바람직하지 못한 방향으로 농가계층이 분화되었다고 보는 견해가 일반적이었다.

다. 중농화

총 농가호수가 감소하기 시작한 1968년부터 1983년까지 진행된 농가계층분화를 ‘중농화’라 규정하였다. 즉 0.5ha 미만 계층의 소농과 1.5ha 이상 계층인 대농의 구성비가 각각 감소하고 0.5ha~1.5 ha계층에 속하는 중농의 구성비가 증가하였으므로 이를 ‘중농화’ 또는 ‘중농표준화’라 보았다.

1968년부터 ‘중농화’ 현상이 나타났다고 주장한 연구자는 김성호(1974)이며 ‘중농표준화경향’이라고 정의했다. 1970년대에 들어와 소농과 대농의 구성비가 상대적으로 감소하고 중농의 구성비가 증가했다는 사실은 오호성(1981, p.30-31)과 김영식(1983)에 의해 재확인되었다.

1980년대에 들어와 개방경제체제로 전환됨에 따라 농업구조개선과 농지제도 정립에 관련된 정책과제가 대두되기 시작했다. 이를 해결하기 위한 전제조건으로서 농가계층 분화와 농지임대차 실태에 관한 연구가 활발하게 전개되었다. 특히 ‘중농화’는 ‘농지제도 및 농지보전에 관한 조사연구(김성호 외, 1984)와 ‘농지 및 노동의 유동성과 농업구조정책(이정환 외 1984)’ 등의 연구로 집대성되었다. 한편 박진도(2003)는 해방 후 농가계층분화를 정리한 연구에서 1960년에서 1980년 말까지 진행된 농가계층분화를 ‘중농표준화’라 규정했다.

0.5ha 미만의 소농계층과 1.5ha 이상 계층인 대농이 상대적으로 증가하고 중농계층이 감소한 농가계층분화를 여기서는 ‘중농화’라 규정했으며 중농화의 요인은 다음과 같이 요약되었다.

첫째, 경제성장과 더불어 비농업 분야에 취업기회가 확대됨에 따라 탈농하는 농가가 증가했으며 영세·소농계층의 탈농비율이 상대적으로 더 높았다.

둘째, 농지를 매입하여 중농계층으로 상향이동한 농가 중에는 타 계층에 비해 소농계층이 상대적으로 더 많았다.

셋째, 소농계층에서 농지를 임차하여 중농계층으로 상향이동한 농가가 더 많았다. 그런데 첫째 요인은 공식통계로서 검정할 수 있는 방안이 없으며 탈농에 관해 소급하여 추적 조사하기도 쉽지 않았다. 또한 영세·소농계층에서 탈농이 더 많았다는 사례조사도 없으므로 첫째 요인은 당시로서 하나의 검정되지 않은 가설에 불과했다. 따라서 영세·소농의 상대적인 감소요인은 둘째와 셋째 요인으로 설명할 수밖에 없었으며, 셋째 요인이 더 크게 작용한 것으로 보는 견해가 지배적이었다.

임차농가의 비율은 1960년의 26.2%에서 1980년에는 46.4%로 증가하였고 임차농지의 비율은 동기간 중 11.2%에서 22.3%로 증가한 것으로 나타났다. 이러한 사실을 근거로 임대차에 의한 농지유동이 활발하게 전개되어 왔다고 보았으며 소농계층에 속하는 농가 중에서 임차에 의한 규모 확대로 중농계층으로 상향 이동한 농가가 많았다고 지적하기도 했다(이정환, 1983a).

소유규모가 0.5ha 미만인 계층에서는 임차농가의 구성비가 59.6%에 달했고 임차농가의 임차면적 규모별 분포를 보면 임차면적이 0.5ha 미만인 농가가 60%를 차지하고 있었으며 소농계층 중에는 농지를 임차하여 중농계층으로 상향 이동한 농가가 상대적으로 더 많았다고 보는 것이 타당했다.

임차지가 0.5ha 미만인 소농계층에 농지가 집중될 수 있었던 것은 이 계층의 농가

의 지대 부담능력이 상대적으로 높았다는 사실이 지적되었다. 부부 노동력을 자가 보유 농지에 충분히 활용하지 못하고 부부가 이웃농가에 품팔이 나가는 소농계층은 노동보수 확보 또는 토지소득 확보 목적으로 농지를 임차하려 한다고 보았다. 이런 경우에는 소농계층의 임차료 지불능력 또는 지대부담 능력이 타 계층에 비해 높다는 견해가 설득력이 있었다.

이러한 사실을 박진도(2003)도 지적했다. 공업화가 진행됨에 따라 취업기회가 확대되어 농업노동의 유출이 일어났으며 농가 단위의 이농보다는 단신 이농이 일반적이었고 소농계층은 자녀를 도시로 보내 생계비를 줄이고 농지임차로 경작규모를 확대하여 부부노동력의 완전연소를 피하였다는 사실을 지적했다.

한편 1970년 초반에는 중농화가 진행되고 있는 과정에서 임차농의 구성비가 일시 감소한 사실이 나타났다. 즉 1970년에는 임차지 비율이 17.2%였으나 1975년에는 13.8%로 감소했고 동기간에 임차농 구성비는 33.5%에서 27.8%로 줄어들었다. 이 요인에 대한 상세한 검토는 뒤로 미루었다. 단지 통일벼 재배에 의한 증산과 이중미가제 영향으로 수익지가가 상승하고 매매지가와 수익지가의 격차가 줄어들어 중농계층에 속한 임차농이 임차지를 매입하여 자작농이 된 사실을 지적하였다(김성호 1984, 1989). 즉 농지를 임차하여 중농계층으로 상향 이동한 농가 중에 임차했던 농지를 매입한 농가가 있었다면 ‘중농화’와 더불어 임차농의 자작농화가 동시에 진행되었다는 견해가 일반적이었다. 그러나 1970년 후반부터는 농지임차에 의한 ‘중농화’가 급속하게 진행되어 왔다.

한편 대농의 상대적인 감소요인은 대농계층의 농가 중에서 농지를 임대하여 경영 규모를 축소하고 중농계층으로 하향이동한 농가가 많았다는 사실을 지적했다. 1982년의 경우 경지소유규모가 2.0ha 이상의 농가 중 소유경지를 임대하고 경작규모를 2.0ha 미만으로 축소한 농가 수는 4~5만 호가 된 것으로 추정하기도 했다(이정환, 1983b).

경제성장과 더불어 농촌노임이 상승하고 연고체제가 무너져 대농은 가족노동력으로 경작할 수 있는 규모로 축소할 수밖에 없었으며 이는 농지를 방매하여 규모를 축소한 것이 아니고 농지를 임대하여 축소한 것으로 볼 수 있었다. 또한 대농에게 고율의 임차료를 지불하고 농지를 임차하려는 소농계층이 있었기 때문에 대농의 농지임대를 촉진시킨 결과를 가져왔다.

이상을 요약하면 소농계층에 속하는 농가 중에는 농지를 임차하여 중농계층으로 상향 이동한 농가가 많았고, 반면에 대농계층은 농지를 임대하여 중농계층으로 하

향이동한 농가가 많아 농가계층 분화는 ‘중농화’로 진행되었다.

라. 양극분화

1983년까지 1.5ha 이상의 대농계층이 감소해 왔으나(표 2-7참조), 1984년부터 대농계층이 증가하기 시작했고 특히 3.0ha 이상계층이 급증하기 시작했다. 그러나 1984년부터 ‘양극분화’가 진행되었다고 주장하려면 0.5ha 미만의 소농계층의 구성비도 동시에 증가해야 했다. 그러나 <표 2-7>과 <그림 2-6>에 나타나 있는 바와 같이 1984년부터 1990년까지 소농계층의 구성비가 감소했다. 그러므로 1984년부터 1990년까지 농가계층분화를 ‘전 계층 상향이동’ 또는 ‘양극분화로 이행되는 과도기’로 정의했다. ‘양극분화’란 중농계층이 상대적으로 감소하는 사실을 나타낸다. 농업소득만으로 도시가계와 버금가는 수준의 가계비를 충당하지 못하는 중농계층 중에는 농지를 임차하거나 매입하여 대농계층으로 상향 이동하는 농가가 대두했다. <표 2-8>에 제시된 바와 같이 농업소득으로 가계비를 충족시킬 수 있는 규모가 확대되어 왔다. 한편 중농계층에 속하는 농가 중에는 경작규모를 축소하고 농외취업하여 소농계층에 속하는 겸업농가로 하향이동하는 농가가 나타나야만 했다.

이렇게 되면 농가계층은 대규모로 경영하는 전업농과 소규모의 토지이용형 작물을 경작하는 겸업농으로 양분된다. 이것이 전형적인 농가계층의 ‘양극분화’이며 온대몬순 기후하에 놓여 있으며 호당 경작규모가 영세한 소농구조하에서는 바람직한 구조조정으로 간주해 왔다.

<표 2-8> 경지규모별 농업소득의 가계비 충족도 변화 (1975~2000)

(단위: %)

연 도	0.5ha 미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0ha 이상	평 균
1975	73.8	107.8	124.0	138.4	149.5	116.0
1979 ¹⁾	45.1	84.3	104.8	115.9	126.3	92.1
1985	35.6	59.8	82.9	103.1	115.2	78.9
1990	33.5	56.3	84.3	96.5	105.5	76.1
1995	34.5	55.3	81.5	89.8	117.5	70.8
2000	16.9	40.8	64.0	76.9	n.a. ²⁾	60.5

주: 1) 1980년은 도작의 대흉작으로 농가경제가 크게 악화되었던 해였기 때문에 1979년으로 대체했음.

2) 2000년의 경우, 2.0-3.0ha층은 88.2%, 3.0ha 이상층은 109.7%임.

자료: 이영기, 2002, p.327.

이러한 양극분화는 일본의 농가계층분화를 검토한 연구(김성호 외, 1984, p.112~120)에서 지적되었다. 일본의 경우 1949년부터 1965년까지 ‘중농화’가 나타났고 1966년부터 ‘양극분화’로 전환되어 연구시점인 1984년까지 심화되고 있다는 사실을 지적하고, ‘중농화’에서 ‘양극분화’로 전환된 외적 요인으로는 농외취업기회의 확대를, 내적 요인으로는 수도작의 일관기계화 작업체계의 정착을 지적했다.

즉 수도작의 대형농기계 일관작업 체계가 갖추어지면 중농은 대농계층으로 상향 이동할 수 있는 것으로 보였다. 즉 대규모 경영의 유리성이 나타나면 대농계층의 임차료 지불능력이 상대적으로 높아져 중농계층은 농지임차로 경작규모를 확대하여 대농계층으로 이동하게 된다. 이러한 일본의 농가계층분화 과정에서 얻은 경험을 원용하여 우리나라에도 농외취업기회가 확대되면 농가계층은 ‘중농화’에서 ‘양극분화’로 전환될 것으로 예측했다(김성호 외, 1984, p.131).

한편 세 부락의 농가 조사를 통해 1980년부터 대농층의 구성비가 증가하고 중농층의 구성비가 감소하고 있다는 사실을 밝혔다(이정환 외, 1984, p.40~66). 단지 여기서는 소농층의 구성비가 증가하지 않았으므로 ‘양극분화’로 단정하기 곤란했다.

또한 농외취업기회가 상이한 도시근교, 중간지역, 산간지역 등 세 부락을 조사하여 농가계층분화를 검토한 연구에 의하면(김후근, 1986), 산간지역은 중농화의 단계에 있고 도시근교지역에는 ‘양극분화’로 진행되고 있다는 사실을 지적하였다.

선행연구에서 주장한 대로 1990년대에 들어와 양극분화로 진행되어 왔다. 1984년부터 대농계층이 상대적으로 증가한 요인은 농작업의 기계화라고 지적할 수 있다. 1970년대 후반부터 중·대형 농기계가 농가에 보급되기 시작했고 1981년부터 ‘기계화영농단’을 통해 트랙터, 이앙기, 콤파인 등의 농기계를 정부보조하에 보급했다.

그런데 1980년대에는 소농계층이 상대적으로 증가하지 않고 오히려 감소했는데 이 요인을 다음과 같이 제시했다.

첫째, 농외소득원 개발사업을 추진해 왔지만 농외취업 기회가 높지 않아 중농계층 중에는 경작규모를 축소시키고 농외취업하는 농가가 많지 않았다. 즉 중농계층 중에는 경작규모를 확대하여 대농계층으로 상향 이동한 농가는 상대적으로 많았지만 경작규모를 축소시키고 하향이동한 농가는 적었다.

둘째, 수도작의 농기계 임경작업 체계가 잘 갖추어져 있으므로 중농계층에 속하는 농가가 농외취업하더라도 경작규모를 축소하지 않고 수도작을 경영할 수 있었다. 이러한 사실은 농외취업기회가 높고 수도작의 농기계 임경체계가 잘 갖추어진 도시근교 평야지대를 사례 조사한 연구에서 입증되었다(김병택 외, 1992, p.47). 즉

경영주가 농외취업한 겸업농일지라도 경운·정지, 이앙, 수확 등의 주요작업을 농기계 수탁작업에 맡기면 1ha 내외 규모의 수도작을 무리없이 경영할 수 있다는 사실이 밝혀졌다.

1990년부터 0.5ha 미만 계층의 소농이 상대적으로 증가하였으므로 이때부터 명실상부한 ‘양극분화’로 진행되어 왔다고 보는 것이 타당했다. 단지 0.5ha 미만의 영세 소농이 증가한 요인은 농가의 겸업화보다는 경작규모가 영세한 고령자 농가가 상대적으로 증가하였다고 판단하는 것이 바람직하다고 보았다. 이런 점을 감안하여 박진도(2003)는 1980년 후반부터 전개된 양극분화를 선진국의 경험과 비교하여 다음과 같은 특징을 제기했다.

첫째, 상층농의 존재양식에 차이가 나타났다. 선진국의 상층농은 이윤을 추구하는 기업적 소농경영이지만 한국의 상층농의 영농활동 목적은 여전히 농가소득 극대화에 머물고 소농의 경영규모 확대라는 범주를 벗어나지 못하고 있는 실정이었다.

둘째, 중·하층농의 존재양식이 근본적으로 달랐다. 선진국의 중·하층농은 농가소득을 농외소득에 의존하는 제2종겸업농이며 토지를 보유한 노동자로 규정했으며, 한국에도 겸업화가 진행되고 있지만 그 수준이 낮은 점을 지적했다. 이에 따라 중농·소농계층은 영농규모가 영세하여 농업소득으로 가계비를 충당하지 못하지만 동시에 농외취업기회가 낮아 농외취업하지 못하고 그야말로 ‘가난한 농민’으로 농촌에 체류하는 처지였다.

셋째, 농지시장의 양태가 판이했다. 선진국에서는 중·하층이 보유한 농지가 상층농으로 이동했고 이것은 상층농의 농지집중을 가져왔다. 우리나라도 농지의 상층농집중이 나타나고 있으나(김정호, 2003) 하층농에서 상층농으로 농지가 이동한 것이 아니라 그 반대로 중·하층농과 상층농은 농지임대차 시장에서 서로 경합했다. 단지 상층농은 중형 내지 대형 농기계를 보유하고 있으므로 임대차 확보경쟁에서 우위를 차지했다. 중·하층농이 임대차 시장에서 상층농과 경합하는 이유는 농외취업기회가 낮기 때문이며 중·하층농이 농지용역시장의 수요자로서 상층농과 경합함에 따라 임대료 수준이 높고 상층농의 규모확대를 저해하고 있었다.

이러한 양극분화의 결과에 의해 새롭게 대두한 상층농이 직면하고 있는 애로 사항으로(박진도, 2003) ① 거대한 농업투자에 따른 이자지불 및 부채상환의 부담, ② 물적, 기술적 기초의 불안전, ③ 농산물의 만성적 과잉생산과 가격 저미(低迷), ④지가양등과 차지경쟁에 의한 지대상승 등을 지적했다.

농가계층이 양극분화로 진행되었지만 대농계층은 과도한 시설투자와 적정규모를

확보하지 못해 농기계 고정비 부담이 가중되어 부채가 누증되어 왔다. 또한 생산비에서 차지하는 임차료 부담이 높아 국제경쟁력을 확보하지 못하는 과제를 안고 있었다. 한편 중농·소농계층은 ‘가난한 농민’으로 농촌에 잔류하고 있는 실정이었으며 이들 농가는 대부분이 경영주가 고령인 농가이므로 농외취업기회가 주어진다 해도 취업하기 어려운 처지였다. ‘가난한 농민’이지만 농업구조개선 대상으로 간주하고 경영이양직불제와 농어민연금제도를 보완하여 복지정책 차원에서 해결해야 한다고 보는 견해가 일반적이었다.

4. 농업생산주체의 다양화

가. 전업농 성장의 한계

1) 전업농의 의의

농업소득만으로 도시가계와 버금가는 수준의 소득을 획득하고 있는 농가를 ‘자립농가’, ‘기간농가’, ‘중핵농가’라고 불러왔다. 그런데 개방경제로 전환됨에 따라 ‘전업농’이라는 용어가 대두하였다. 이 ‘전업농’이란 용어는 1990년에 제정된 「농어촌발전특별조치법」에 공식적으로 제기되었다.

정책대상으로서 전업농이라 부를 때 그 개념에는 자립경영이라는 목표가 밑바닥에 깔려 있으며 자립경영을 판단하는 기준으로서 개방경제를 전제로 소득균형 목표와 완전취업이라는 지표를 이용해 왔다. 즉 농업경영체가 자립하기 위해서는 타 산업종사자에 버금가는 수준의 소득을 달성해야 하며 동시에 농업경영에 참여하는 노동력이 최대한으로 능력을 발휘할 수 있는 규모를 확보해야만 했다. 아울러 생산하는 농산물이 국제상품이라면 국제경쟁력을 갖춘 농산물을 생산해야만 전업농이 존립할 수 있다고 보는 견해가 설득력이 높았다.

정책목표로서 전업농 육성을 제시한다면, 소규모로 생산하는 다수의 겸업농이 주축이 된 농업구조로는 국제경쟁력을 갖춘 양질의 농산물을 생산할 수 없다는 전제가 깔려 있었다. 농어촌발전대책에 설정되어 있는 전업농의 개념은 다음과 같았다.

첫째, 가족 구성원 중 연간 200일 이상 농림어업 경영에 종사하는 자가 있어야 한다. 종사일수에는 직접적인 농작업 뿐만아니라 경영계획, 생산물의 처분, 경영평가 등에 소요되는 작업일수도 포함된다.

둘째, 한 개 이상의 전문품목을 경영하고 있어야 한다. 불가피한 경우에는 시설원예의 경우처럼 품목군 경영을 포괄한다.

셋째, 인근 타 분야 자영업자와 균형된 소득수준을 유지하고 투입된 고정자본과 경영에 대해서도 적정 수준의 수익을 보장할 수 있는 수준이어야 한다. 다만, 인근에 있는 타 분야 자영업자의 소득통계가 정비될 때까지 도시근로자 가구의 상위 30% 계층 평균소득에 확대 재생산 투자분을 포함시켜 이용한다.

넷째, 앞에서 제시한 소득수준을 계속 유지할 수 있는 경영규모를 보유하고 있어야 한다. 여기서 말하는 경영규모에는 자경과 임차농지도 포함된다.

다섯째, 전업농 규모를 경영하는 데 필요한 기계시설·장비의 조작 및 일상적인 정비 능력을 보유하고 있어야 한다.

전업농이 갖춘 농산물 생산구조를 기준으로 단작 전문경영농가와 복합경영농가로 대별했다. 전문화의 장점은 생산성을 높여 경쟁력을 강화시킬 수 있다는 점을 제시했고, 단점은 가격변동 혹은 단위당 수확변동에 따른 위험부담이 크고 경종작물의 경우 노동수요의 계절성이 나타나 가족노동의 연간 투입량이 적다는 점을 지적했다.

개방경제하에서는 국제경쟁력을 갖춘 농산물을 생산하는 전업농을 육성해야 한다고 보았으며 국제상품인 농산물을 생산하는 경영주체를 되도록이면 전문경영농가로 육성해야 한다고 제기했다. 주 소득원이 수도 외의 지역 특화작목이고 ①자가 식량 확보 목적으로 수도를 재배하거나, ②시설원예 생산에 있어 염류집적 피해 또는 연작 피해를 줄이기 위해 수도작을 재배하는 경영체, ③수도작의 주요작업을 농기계 수탁작업에 맡기고 경영에만 참여하는 경우 등에 한해서는 전문경영농가로 정의하는 것이 바람직하다고 보았다.

2) 전업농 육성사업의 전개과정

전업농 육성사업은 1989년에 마련된 ‘농어촌발전대책’의 일환으로 전업농 중심의 농어업인력 개발촉진계획이 수립되면서 구체화되기 시작하였다. 농어민후계자 육성사업의 지원을 받아 농촌에 정착한 농업경영인을 위한 후속 지원정책이 절실히 요청되었다. 이를 반영하여 1990년에 제정된 「농어촌발전 특별조치법」 제3조에는 “농수산업의 경영규모 적정화와 경영합리화를 도모함으로써 생산성을 향상시킬 수 있도록 경영능력과 영농의욕이 있는 농·어가를 전업농·어가로 육성한다”라고 규정되어 있었다. 또한 시행규칙 제2조에 “농수산업의 구조조정에 필요한 정책자금을 우선 지원한다”라고 규정하였다.

전업농 육성사업은 농어촌구조 개선사업이 본격적으로 시작된 1992년부터 연간 1

천명 정도 농어를 선정하여 5천만원의 정책자금을 융자하는 사업으로 시작하였다. 사업초기에는 지원대상이 소수이고 지원규모가 작으며 분야별로 전업농을 선정하지 못해 자금운용이 경직되는 문제를 안고 있었다. 1992년에는 “전업농어를 매년 4천호 육성한다”는 대통령 공약이 제시되었고, 1993년에는 ‘신농정’ 10대 전략사업으로 농과계대학 졸업자 및 농어민후계자 중에서 ‘선도개척농’을 선발하여 전업농으로 육성하려는 계획이 수립되었다.

UR 협상이 타결된 이후 1994년부터 전업농 육성사업이 본격적으로 수행되었다. 1994년 6월에 발표된 ‘농어촌발전대책’에서 농·어업의 경쟁력 강화를 위한 핵심과제로 전업농 육성사업이 선정되었고 2004년까지 10년간 가족 단위의 전업농어가 15만 호를 육성하기로 발표하였다.

뒤이어 1996년에는 전업농 육성목표를 일부 수정하였는데 2004년까지 5~20ha 규모로 경영하는 쌀 전업농 6만 호, 축산 3만 호, 밭작물·채소·과수·화훼·특작 3만호 등 모두 12만 호를 육성하는 계획을 수립했다. 특히 축산 전업농에 대해서는 1995년부터 축종별 경쟁력 제고사업을 통하여 기반 조성 및 사육 및 유통시설 등을 지원해 왔다.

전업농 육성사업 시행초기인 1992~1994년 기간에 지원한 전업농은 <표 2-9>에 제시된 바와 같이 매년 1,000명 수준으로 그 규모가 작았다. WTO 출범 이후인 1995년부터 대상자를 늘리고 경영능력과 성장 잠재력을 갖춘 농어를 대상으로 중점적으로 지원하였다. 2000년까지 총 98,005호가 선정되었는데 이 가운데 쌀 전업농이 88,971호로 가장 많았다.

전업농 육성정책의 성과는 농업구조 개선에 미친 효과라고 지적되었으며 특히 농업경영이 전문화·규모화로 발전되어 국제경쟁력이 강화되고 있다는 점이 돋보였다. 그러나 전업농 육성이 농업구조 개선의 핵심사업임에도 불구하고 조직경영체를 우선적으로 지원함에 따라 뒷전으로 밀렸다. 또한 구조개선 사업이 각 품목별로 추진됨에 따라 직접적으로 전업농 육성에 파급효과를 미치지 못했으며 사업이 중복되어 자원의 낭비되는 결과를 초래했다.

한편, 농업구조 개선이라는 가시적인 성과에도 불구하고 전업농 육성사업을 추진하는 과정에서 몇 가지 문제점이 드러났다. 특히 쌀 전업농 중심으로 사업이 추진되어 원예나 축산 등의 성장작목에 대해서는 육성대상자가 상대적으로 적었다. 그러므로 농업구조 변화의 동향과 전망을 토대로 하여 품목별로 전업농 육성 대상자의 물량을 조정할 필요가 제기되었다.

<표 2-9> 전업농 지원 현황 (1992~2000)

(단위: 호, 백만원)

구분	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	합계	
쌀 전업농	인원	172	91	54	11,435	12,908	38,713	9,975	8,156	7,467	88,971
	사업비	8,600	4,550	2,700	510,000	566,500	505,170	473,301	325,800	236,500	2,633,210
기타 전업농	인원	403	420	442	1,697	1,707	1,614	1,848	902	-	9,034
	국고 용자	20,150	21,000	22,100	84,950	85,350	102,400	80,500	101,600	-	51,805
선도 개척농	인원			30	30	25	30	25	-	-	140
	국고 용자	-	-	3,000	3,000	2,500	3,000	2,500	-	-	14,000
합계	인원	575	511	1,070	13,162	14,640	40,357	11,848	9,058	7,467	98,145
	사업비	28,750	50,000	25,500	597,950	654,350	610,570	556,301	427,400	236,500	2,699,015

자료: 농림부 농촌인력과.

기타 품목에 있어서도 품목별 경쟁력 제고사업과 이원화되어 있었기 때문에 체계적인 육성에 한계가 있는 점, 그리고 유사 사업과 지원한도 및 지원 조건이 상이하여 형평성 문제가 제기되었다.

또한 전업농으로 발전하기 위해서 개별 농가를 대상으로 단계별 육성목표를 설정하여 지원해 나가야 함에도 불구하고 일회성 지원에 그쳤기 때문에 자금에 대한 과수요가 발생할 소지가 크다는 점이 지적되었다. 아울러 자금지원 후 경영평가를 비롯한 사후관리가 미흡했으므로 단계적인 목표관리를 통하여 소요자금을 종합적으로 지원하는 방식이 도입되어야 한다고 지적되었다.

아울러 전문경영체로 성장할 수 있도록 경영개선 활동을 지원하는 교육·훈련 및 경영지도·상담체계의 구축도 반드시 추진해야 할 과제로 대두되었다. 전업농 육성 사업은 제도적으로 상향식 추진방식이었으나 현실적으로는 하향식의 안배방식을 채택하지 않을 수 없었다. 이에 따라 지역농업구조가 고려되지 않은 채 획일적으로 추진되었다. 쌀 전업농의 경우 각 시·도별로 논 면적에 따라 지원 대상자를 안배함에 따라 시설원예지대인 경남에는 상대적으로 쌀 전업농이 많아 과도 기계화를 초래하였고 답작 평야지대인 전북에는 농기계 구입자금이 부족한 실정이었다.

농가를 전업농과 겸업농으로 나누었지만 전업농 육성이라고 규정했을 때의 전업농은 농업소득만으로 도시가계와 버금가는 수준의 소득을 획득할 수 있는 농가를

의미했다. 그러나 이러한 전업농은 작목유형별로 경영규모가 상이하게 나타나며 유형별 전업농 자료를 구하기 어려운 실정이었다.

단지 농업총조사에는 영농형태별 농가 호수가 집계되어 있으며 이것이 <표 2-10>에 제시되었다. 여기서 보는 바와 같이 주 소득작목이 쌀인 농가는 격감해 왔고 과수와 채소인 농가는 급증해 왔다. 겸업농가는 주로 수도작을 경작하고 있으므로 수도작외의 농가를 전업농이라 간주해도 무방했다. 수도작 다른 작목을 주 소득원으로 경영하는 전업농이 증가해 왔지만 이 중에서 전문경영농가는 많지 않다고 보는 견해가 일반적이었다.

나. 조직경영체와 농업구조의 위기

1) 가족농의 보완

우리 농업의 가격경쟁력을 강화시키려면 호당 경영규모를 확대하여 노동생산성을 제고시켜야만 했다. 즉 규모의 경제가 발휘된다는 전제하에 대규모 경영의 이점을 살려 생산비를 감축시켜 나가야만 경쟁력을 갖출 수 있었다. 그런데 수도작에서 보는 바와 같이 호당 경영규모가 0.9ha에 불과한 전형적인 가족 경영체만으로는 경영규모 확대의 한계를 수궁하지 않을 수 없는 처지였으며, 이에 대한 보완책으로서 조직경영체를 육성해 나아가야 한다는 주장이 대두되었다.

한편 국내 농산물의 비 가격경쟁력을 높으려면 고품질의 농산물을 생산하여 규격화·등급화·소포장하고 상표를 붙여 외국산과 차별화시켜야만 했다. 이를 위해서는

<표 2-10> 영농 형태별 농가¹⁾ 분포(1960~2000년)

(단위: 가구, %)

	전체농가	논 벼	과 수	특 용 작 물	채 소	화 훼	일 반 발작물	축 산	양 잠 기 타
1960	2,329 (100.0)	1,790 (76.8)	9 (0.4)	16 (0.7)	24 (1.0)	...	436 (18.7)	2 (0.1)	53 (2.3)
1970	2,483 (100.0)	1,115 (44.9)	46 (1.8)	145 (5.8)	252 (10.1)	...	320 (12.9)	190 (7.7)	416 (16.7)
1990	1,767 (100.0)	1,232 (69.7)	107 (6.1)	39 (2.2)	172 (9.8)	6 (0.4)	114 (6.5)	89 (5.0)	8 (0.4)
2000	1,383 (100.0)	787 (56.9)	143 (10.4)	38 (2.7)	238 (17.2)	8 (0.6)	92 (6.6)	72 (5.2)	4 (0.3)

주: 1) 1980년은 영농 형태별 조사 없음. 1960, 1970년 통계에서 화훼는 특용작물에 포함됨.
자료: 통계청, 『농업총조사』

생산기술과 유통분야에 일대 혁신이 뒤따라야 하며 개별 생산자 혹은 기존의 유통업자에 맡겨 두어서는 이를 기대하기 어렵다는 판단이 지배적이었다.

농업인들이 참여하는 조직경영체를 결성하여 유통에 참여한다면 유통혁신이 가속화되리라고 기대했다. 또한 국제경쟁력을 높이려면 노동생산성을 제고시켜야 하고 이를 위해서는 농작업의 기계화가 수반되어야 한다고 보았다. 그러나 경작규모가 영세한 농가가 개별적으로 농기계를 소유하고 이용한다면 과도 기계화를 초래하여 생산비 상승을 초래하게 되므로 이를 해결할 수 있는 대안으로 농기계 위탁작업이 제기되었다. 경운·정지, 이앙, 수확 등의 주요작업을 농기계 작업단에 위탁하면 생산비를 절감시킬 수 있다고 판단하였고 이에 따라 농기계 수탁작업을 효율적으로 수행할 영농조직체를 육성해야 할 필요성이 대두하였다.

2) 농업법인 관련 제도의 변천

농업구조를 개선하기 위한 보완시책으로 제기된 1989년의 ‘농어촌종합대책’에서 농업법인 제도가 처음 제안되었고, 1990년 「농어촌발전특별조치법」이 제정됨에 따라 제도적 기초가 마련되었다. 이 법에서는 협업경영을 위한 영농조합법인과 영농대행을 수행하는 위탁영농회사를 규정하였고 1994년의 법 개정으로 위탁영농회사는 농업회사법인으로 명칭이 바뀌었다.

영농조합법인은 농업인들이 자율적으로 설립할 수 있는 협업경영체로서 1990년 당시에는 소규모 영세농의 협업농으로 출발하였으나, 설립된 조합이 적어 1993년, 1994년의 법 개정으로 설립 요건, 조합원 자격, 사업 내용 등이 크게 확충되었다(표 2-11참조). 즉 영농규모 1ha 미만인 농가만이 조합원 자격이 있다는 요건을 폐지시켰고 사업영역이 농산물의 가공·판매·수출 등으로 확대되었다. 이에 따라 농산물 판매를 목적으로 하는 영농조합법인이 다수 설립되기 시작했다.

1994년 12월 「농어촌발전 특별조치법」의 개정과 1995년 6월 시행령 공포에 의거하여 조합원 자격에 규정한 영농경력, 거주제한 등이 폐지되었고 준 조합원제도가 도입되었다. 소규모 영농조합을 구성원으로 하는 연합회 성격의 영농조합법인이 설립되기 시작하여 지역의 단위농협 혹은 전문협동조합간에 사업이 경합되는 문제점이 드러났다.

당초 위탁영농회사는 농업생산 활동을 영위할 수 없고 농기계 수탁작업만 수행하도록 규정하였다. 1994년 「농어촌발전특별조치법」 개정으로 농업회사법인으로 명칭이 바뀌었고 사업영역이 확대되었으며 뒤이어 1996년에 「농지법」이 시행됨에 따라 농지소유도 가능해졌다(표 2-12참조).

<표 2-11> 영농조합법인 관련 제도의 변천

구분	1990년 제정	1993년 개정	1994년 개정
명칭	영농조합법인	좌 등	좌 등
설립목적	◦ 농업경영의 합리화로 농업 생산성의 향상과 농가소득 증대	◦ 농업경영의 합리화로 농업 생산성을 높이고 농산물의 공동 출하, 가공 및 수출을 통하여 농가소득 증대	◦ 협업적 농업경영으로 생산성 제고 및 농산물의 공동 출하 및 가공·수출
설립주체	◦ 당해 시·군에서 1ha 이하의 규모로 3년 이상 영농에 종사하고 있는 농민	◦ 당해 시·군에서 3년 이상 영농에 종사하는 농민 ◦ 법인소재지와 동일 또는 인접 시·군에 거주하는 자	◦ 농업인과 농산물의 생산자 단체 중 정관이 정하는자 (영농경력, 거주제한폐지)
사업	◦ 농수산업의 경영 및 그 부대사업 ◦ 농업에 관련된 공동이용시설의 설치 또는 운영 ◦ 농작업의 대행, 기타 정관에 의한 사업	◦ 좌항의 4개 사업, ◦ 농산물의 공동출하 ◦ 가공 및 수출	좌 등

자료: 한국농촌경제연구원, 2000, p.283.

<표 2-12> 농업회사법인 관련 제도의 변천

구분	1990년 제정	1994년 개정
명칭	위탁영농회사	농업회사법인
설립목적	◦ 농업노동력의 부족 등으로 농업경영이 곤란한 농가의 영농편의와 농업 생산성의 향상을 도모	◦ 기업적 농업경영을 통하여 생산성을 향상시키거나 생산된 농산물을 유통·가공, 판매함으로써 농업의 부가가치를 높이고 노동력 부족 등으로 농업경영이 곤란한 농업인의 농작업을 대행하여 영농의 편의를 도모
설립주체	◦ 농업인	◦ 농업인과 농산물의 생산자 단체 및 농지개량조합
사업	◦ 위탁에 의한 농업경영 및 농작업 대행 ◦ 소규모 관개시설의 유지 관리 ◦ 농기계 장비의 임대·수리 등 기타 부대사업	◦ 농업경영, 농림수산물 유통·가공·판매, 농작업대행 ◦ 부대사업

자료: 한국농촌경제연구원, 2000, p.284.

1990년 도입 초기에는 농업법인에 대한 정책지원이 개별 농업인에 대한 지원과 큰 차이가 없었으며, 오히려 위탁영농회사는 농업경영주체로서 대우를 받지 못하였

다. 그 후 1994년 6월에 수립된 농어촌발전대책에서 농업법인을 생산자단체로 규정하고 정책자금 지원을 확충하게 되었다. 이처럼 정책지원이 확대됨에 따라 1995년부터 법인설립이 과열되고 일부 법인의 부실화 문제가 표면화되었으며 이에 대응하여 정부는 1996년 7월에 정책사업의 자격기준 강화를 비롯한 법인경영체 운영개선 대책을 마련하였다.

3) 조직경영체의 사업내용

조직경영체를 육성하는 목적은 농업의 경쟁력 제고를 위해 대규모 경영체를 육성하여 자본·기술집약적 농업을 실현하고자 하는데 두었다. 「농어촌발전특별조치법」 제6조에는 영농조합법인의 설립 목적을 “협업적 농업경영을 통하여 생산성을 높이고 농산물의 공동출하 및 가공, 수출 등으로 소득 향상”으로 규정했다.

조합원의 자격은 농업인과 생산자단체이고 비농업인도 준 조합원으로 가입할 수 있었다. 다만 조합원 1인의 출자한도는 출자총액의 3분의 1미만으로 제한되었으며 여기서 준 조합원이란 생산자재나 생산기술 공급자, 생산물의 대량수요자, 유통가공업자 등으로 규정했다. 5인 이상의 농업인이 정관을 작성하여 자율적으로 설립하며 사업영역은 농업경영, 공동시설 운영, 농작업대행, 공동출하, 가공, 수출 등이었다.

농업회사법인은 “기업적 농업경영을 통하여 생산성 향상, 농산물을 유통·가공, 판매함으로써 농업의 부가가치를 제고하고 농작업의 전부 또는 일부를 대행”하는 것을 목적으로 한다고 「농어촌발전특별조치법」 제7조에 규정되어 있었다.

법인의 형태는 상법상의 유한회사, 합명회사, 합자회사 등이며, 주식회사로서 정책지원을 받으려면 비농업인의 총 출자액이 50%를 초과하지 않아야만 했다. 사업영역은 농업경영, 농작업대행, 공동출하, 가공, 수출 등과 부대사업이며, 주요 부대사업은 종묘를 비롯한 영농자재의 생산·공급, 농산물 매취 및 비축사업, 농기계의 수리 및 임대, 소규모 수리시설의 수탁관리 등이었다.

영농조합법인과 농업회사법인의 가장 큰 차이는 법인형태에 따른 의결권의 형태였다. 영농조합법인은 기본성격이 민법상의 조합이기 때문에 조합원의 출자액에 따라 의결권의 수에 차이를 두지 않고 모두 1인 1표 주의를 준수해야 했다(표 2-13참조). 그러나 농업회사법인은 회사형태이므로 비농업인에 대하여도 자본출자를 허용하며 출자지분에 따라 의결권이 주어졌고 의사결정에 있어서도 영농조합법인은 구성원의 합의제를 원칙으로 하지만 농업회사법인은 대표자의 권한이 큰 편이었다.

영농조합법인은 협동조합의 범주에 속하므로 경제적으로 약자인 농어민이나 중소

<표 2-13> 영농조합법인과 농업회사법인의 비교

구 분	영농조합법인	농업회사법인
o 성 격	• 협업적 농업경영	• 기업적 농업경영
o 법적근거	• 농어촌발전특별조치법 제6조	• 농어촌발전특별조치법 제7조
o 설립자격	• 농업인, 농업생산자단체	• 농업인, 농업 생산자단체, 농지개량조합
o 발기인수	• 농업인 5인 이상	• 합명(무한2인), 합자(유무한각1인), 유한(유한2-50인), 주식(3인)
o 출자제한	• 조합원 1인의 출자액은 총출자액의 1/3을 초과할 수 없음 • 준조합원의 출자액 합계는 조합법인 총출자액의 1/3을 초과하지 못함	• 비농업인의 출자액의 합계는 그 농업회사법인의 총출자액의 1/2을 초과할 수 없음(단, 주식회사는 1/3)
o 의 결 권	• 1인 1표	• 출자지분에 의함
o 농지소유	• 농지소유 가능	• 농지소유가능(주식회사는 불가)
o 타법준용	• 민법중 조합에 관한 규정	• 상법중 회사에 관한 규정
o 설립운영	• 농업인 자율적으로 설립·운영	• 좌동

자료: 한국농촌경제연구원, 2000, p.286.

상공업자 또는 소비자들이 상부상조의 정신을 발휘하여 경제적 이익을 추구하는 조직체이었다. 따라서 그 설립과 운영상의 특질을 다음과 같이 요약할 수 있었다.

즉 조합은 임의로 설립되고 조합원 또한 임의로 가입하고 탈퇴할 수 있으며 조합원은 모두 평등한 의결권을 가지고 1인 1표제에 의하여 의사결정을 하고 조합원에 대한 이익 분배의 한도를 반드시 정관으로 정해야 했다.

이와 같이 영농조합법인은 자본 결합체가 아니고 인적 결합체이기 때문에 경영이윤 확보 목적으로 운영되는 법인이 아니므로 실비주의를 원칙으로 한다는 점이 회사법인과는 다른 운영상의 특질이었다.

4) 설립과 운영실태

농림부에서 시·군으로 하여금 ‘농업법인경영체 관리카드’를 작성하여 이를 집계한 바에 의하면(표 2-14참조), 1998년 말까지 전국에서 설립된 농업법인 총수는 6,381개소이었으며, 이를 법인 형태별로 보면 영농조합법인이 4,711개소로 73.8%를 차지했고 농업회사법인이 1,670개소였다. 1998년 이후에 설립된 법인경영체는 전무한 실정이었다.

이는 영농조합법인의 설립요건을 완화한 1994년부터 증가했다가 1997년부터는 증

가 속도가 다소 완화되는 추세이었다. 특히 1994년 이후 채소, 과수, 화훼, 특작 분야에 추진한 생산·유통지원사업의 대상자를 선정할 때 영농조합법인에 우선권을 부여함에 따라 이 법인이 급증하였다.

영농조합법인 설립이 증가한 이유는 ①농업인에 비해 자금지원을 받기가 용이하고 지원금액도 많으며, ②농업인이 농자재의 공동구매나 농산물의 공동출하를 위하여 기존의 농협조직 등을 활용하기보다 법인체를 결성하여 직접 사업에 참여하기를 선호하고, ③회사법인은 상법상 최소요건을 갖추어야 하나 영농조합법인은 농업인 5인 이상이면 자율적으로 설립할 수 있는 이점 등이 지적되었다.

농업법인의 사업별 설립동향을 보면(표 2-15참조), 73.4%에 해당하는 영농조합법인이 농업생산을 주 사업으로 하고 있었으며, 농업회사법인은 83.2%가 영농대행 즉 농기계 수탁작업을 주 사업으로 하고 있었다.

영농조합법인의 생산 분야를 품목별로 보면 축산과 원예작물 분야가 상대적으로 많은 편이었다. 이는 생산·유통지원 사업을 수행할 때 영농조합을 우선 지원했기 때문이었다.

<표 2-14> 농업법인의 설립 추이 (1990~2000)

(단위: 개소)

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	합계
영농조합	-	25	64	231	1,015	1,261	1,143	634	338	-	-	4,711
농업회사	5	63	164	281	341	341	297	133	45	-	-	1,670
합계	5	88	228	512	1,356	1,602	1,440	767	383	-	-	6,381

자료: 농림부, 「농림업주요통계」, 해당 연도판.

<표 2-15> 농업법인의 사업별 설립 현황 (1995~1998)

(단위: 개소, %)

구분	농업생산	가공산업	유통사업	영농대행	기타	합계
영농조합	3,458 (73.4)	459 (9.8)	595 (12.6)	96 (2.0)	103 (2.2)	4,711 (100.0)
농업회사	240 (14.4)	20 (1.2)	9 (0.5)	1,390 (83.2)	11 (0.7)	1,670 (100.0)
합계	3,698 (58.0)	479 (7.5)	604 (9.4)	1,486 (23.3)	114 (1.8)	6,381 (100.0)

자료: 한국농촌경제연구원, 2000, p.290.

<표 2-16> 농업법인의 운영 실태 (1998)

(단위: 개소, %)

구 분	운영중	준비중	운영중단	실적없음	개별영농	합 계
영농 조합	2,913 (61.8)	415 (8.8)	303 (6.4)	894 (19.0)	186 (4.0)	4,711 (100.0)
농업 회사	1,465 (87.7)	25 (1.5)	32 (1.9)	51 (3.1)	17 (5.8)	1,670 (100.0)
합계	4,378 (68.6)	440 (7.0)	335 (5.2)	945 (14.8)	283 (4.4)	6,381 (100.0)

자료: 농림부, 농촌인력과.

투·융자 사업자금을 지원받기 위해 설립하였으므로 영농조합법인은 직접 생산 활동에 참여하지 않고 주로 조합원 개별적으로 생산활동을 영위하고 있는 것으로 밝혀졌다(한국농촌경제연구원, 2000, p.290).

농업법인의 운영 상태를 보면(표 2-16참조), 1998년 말까지 설립된 법인 총 6,381 개소 중에서 80.6%만이 운영이거나 또는 운영준비중이며, 나머지는 운영 중단 또는 실적이 없거나 개별 경영으로 전환되는 사례가 많은 것으로 나타났다.

5) 조직경영체의 한계

(1) 조직경영체 존립의 타당성

가족경영체에 비해 조직경영체가 가지는 비교우위가 명확하게 규명될 때 그 존재 가치가 인정되며 조직경영체가 가족경영체에 비해 가지는 상대적인 이점은 다음과 같이 세 가지 측면으로 요약되었다.

첫째, 가족경영체의 경영규모 확대가 한계에 부딪힌다면 조직경영체를 결성하여 해결책을 마련할 수도 있다. 즉 가족경영체를 조직경영체로 통합시키면 경영규모가 확대되므로 규모의 경제를 발휘시켜 가격경쟁력을 높이게 된다. 또한 경영의 다각화를 통해 생산요소를 효율적으로 이용하고 생산조직을 개편할 수 있다. 아울러 생산규모가 확대되면 규격화·등급화 내지 소포장화하고 상표를 부착시켜 상품차별화를 실현함으로써 비가격경쟁력을 높일 수 있다.

둘째, 농산물의 생산에서 가공 및 판매에 이르기까지 수직적으로 계열화시켰을 때 얻을 수 있는 이점이 많지만 가족농으로서 이를 실현하기 어렵다면 조직경영체가 담당할 수 있다. 예를 들면, 고급 한우육을 생산하여도 이를 차별화시키지 않으면 제값을 받기 어렵다. 즉 통상의 유통경로를 거쳐 판매할 때 소비자가 믿어 주지 않으면

차별화는 어렵다. 이러한 경우에 생산농가들이 조직경영체를 결성하여 생산·처리·판매 활동 등을 계열화시키면 소비자의 신뢰를 얻어 제값을 받을 수 있다.

셋째, 조직경영체는 지역농업의 유지발전에 기여할 수 있다. 다수의 농가가 소규모로 경영하는 겸업농이거나 전업농일지라도 후계자를 갖지 못하고 노령화·부녀화로 전락되고 있는 처지라면 가족경영체의 영농이 단절될 가능성이 높다. 기간농가, 고령자 농가, 겸업농가, 토지를 가진 비농가 등이 조직경영체를 결성하게 되면 건실한 경영주를 키우고 지역농업을 지속적으로 발전시켜 나갈 수 있다.

이러한 제반조건은 조직경영체 결성에 대한 타당성 여부를 판단하는 지표로 활용될 수 있으며, 조직경영체가 농업내부에서 필요에 의해 자생하여 성장했거나 소기의 역할을 완수하고 사라졌다면 존립의 타당성을 애써 평가할 필요가 없다.

그러나 정책당국이 조직경영체를 결성할 수 있도록 제도적 장치를 마련한 후 설립을 독려하고 정책자금을 지원하고 있는 실정이었으므로 존립근거를 면밀하게 검토해 보아야 했다. 조직경영체의 존재가치가 인정된 후에야 비로소 운영 실태를 분석하고 경영진단을 내리고 개선 방향을 제시하는 것이 타당하다고 보는 견해가 일반적이었다.

(2) 농업회사법인의 한계

기간농가가 모여 농업회사법인을 설립하여 농기계 수탁작업을 수행해 왔다. 만약 개별적으로 수행할 때에 비해 규모의 경제가 발휘되었다면 조직경영체의 의의를 찾을 수 있지만 반대로 규모의 불경제가 나타났다고 보았다.

경운, 정지, 이앙, 방제, 수확 등의 작업을 동시에 수행한다면 분업의 이점 혹은 규모의 경제가 발휘된다. 그러나 이러한 작업은 계절적으로 단절되어 이루어지고 작업을 수탁할 때 사전에 작업시간을 위탁자와 조절해야 하며, 부락 내 농가가 수탁할 때는 이것이 가능하지만 회사형태로서는 현실적으로 어려웠다.

그러므로 개별 농가들이 수행하던 수탁작업을 회사에서 수행하게 되면 규모의 불경제가 나타나게 된다고 보았다. 따라서 개별적으로 수탁작업을 수행했을 때에 비해 참여자의 노동보수가 낮아질 수밖에 없고 대부분의 농업회사법인은 경영위기에 직면하게 되었다. 농기계수탁작업을 수행하는 농업회사법인이라는 조직경영체는 애초부터 조립의 타당성이 뒷받침될 수 없었다는 견해가 타당했다.

오히려 위탁영농회사 즉 농업회사법인을 지원함에 따라 농업구조개선에 치명적인 타격을 가했다. 즉 기간농가가 영농규모를 확대하려면 농지유동이 추진되고 임

차료가 낮아져야만 했다. 그럼에도 위탁영농회사를 지원한 결과 임경료를 하락시키고 임차료를 높여 농지유동을 둔화시키는 결과를 가져왔다. 주요 농작업을 임경으로 해결할 수 있게 됨에 따라 도시에 거주하는 부재지주가 임대지를 회수하여 자영하는 사례가 늘어났고, 아울러 겸업농과 고령경영주 농가 등이 온존하게 되어 전업농의 경영규모 확대를 둔화시키는 부정적인 효과를 가져왔다.

또한 쌀 전업농 지원사업이 확대됨에 따라 농업회사법인이 위축되었다 농업회사법인의 구성원은 지역 내에서 수도작의 경작규모가 상대적으로 대규모인 기간농가였다. 이들은 쌀 전업농으로 선정되어 농기계 구입자금을 지원받아 구입한 대형 농기계를 농업회사에 출연하지 않았으며 그 반대로 회사에 출연한 농기계를 회수하여 개별적으로 농기계 수탁작업을 수행하게 되어 농업회사법인은 와해되었다.

개별 농가가 트랙터, 이앙기, 콤팩트를 등의 농기계를 일괄적으로 보유하지 못했던 시기에는 농업회사법인의 존재가치가 인정되고 농작업 기계화의 효과가 크게 나타났다. 그러나 기간농가가 대형농기계를 일괄 구비한 이후에는 각 지역에서 개별적으로 농기계 수탁작업을 수행하는 쪽이 더 효율적이었다. 그러므로 농기계 수탁작업을 수행하는 농업회사법인의 존재가치는 인정되지 않는다고 보았다.

농업회사법인은 실질적으로는 해체되고 일인이 운영하는 형식상의 회사법인으로 전락하지 않을 수 없는 실정이었으며 이는 오히려 경영수지를 개선시키는 바람직한 현상이라고 보는 견해가 지배적이었다.

3) 영농조합법인의 한계

한편 단기일에 전국적으로 우후죽순격으로 설립된 영농조합법인의 문제점은 다음과 같이 요약되었다(김병택, 1995).

첫째, 소농들이 경영규모를 확대하기 위한 방안으로서 혹은 농업생산조직의 고도화를 바라고 영농조합법인을 결성한 사례가 적었다. 소농은 생산활동과 소비활동이 미분리된 경제주체이며, 이들이 모여 영농조합법인을 결성한다면 농가내의 생산활동을 분리시켜 영농조합법인에 통합시키는 것이 원칙이었다. 즉 농가 분해가 일어나 농가는 소비주체인 비농가로 전환되고 생산활동이 영농조합법인으로 통합되어야 했다.

이렇게 되면 농가 경영주와 가족 노동력은 영농조합법인에 노동력을 제공하는 노동자로서 역할을 수행하게 되며, 이에 따른 농가소득은 영농조합의 수익금에서 할당받는 배당소득과 노동력을 제공한 대가로 얻는 노임소득으로 이루어지게 된다. 이러한 영농조합법인을 완전협업형 조직경영체라 하겠지만, 이런 유형의 영농조합은 나

타나지 않았다. 농지가 농업생산요소로서 기능보다는 재산보전 내지 증식수단으로서의 역할이 크다는 현실을 감안하면 농지를 출연하여 영농조합법인을 설립하는 것은 어려운 실정이었다.

둘째, 농업생산과 관련하여 규모의 경제를 발휘시키고자 영농조합을 결성한 사례가 적었다. 영농조합 운영으로 대규모 경영의 이점을 얻어야 하는 분야는 주로 토지이용형 작목 그 중에서도 수도작이지만 이 분야에 결성된 영농조합법인은 소수였다. 이러한 사실은 출자금 중 농지가 차지하는 비율이 아주 낮았다는 점으로도 입증되었다. 더욱이 수도분야에는 농지 출자분이 상대적으로 적는데 이는 생산활동에 종사하는 조합법인이 아니라 농기계 수탁작업 등 서비스 분야를 다루는 영농조합이라는 사실이 드러났다. 오히려 가공 내지 유통 분야에 참여한 영농조합법인 쪽에 토지자본이 투자되었다.

셋째, 유통분야에 참여한 조합법인이 상당수에 달했다. 복합분야는 주로 생산과 유통이 결합된 이른바 수직적인 계열화를 의미하는 반면, 생산분야는 통합되지 않은 채 개별 농가 단위로 생산이 이루어지고 있고 개별 농가가 영농조합법인을 결성하여 유통 분야에 참여했다. 이런 형태의 사업은 지역협동조합의 경제사업과 결합되고 있으므로 운영상의 어려움이 많았다.

사과, 단감, 배 등의 과수 생산 농가들이 조합법인을 결성하여 중앙 혹은 지방정부의 보조금을 받아 선과장과 저온저장고, 직판장 등의 유통시설을 운영하는 사례가 많았다. 투자수익률이 낮거나 위험부담율이 높아 유통업자가 참여하지 않으므로 생산자 단체가 유통에 참여하여 생산된 농산물의 상품성을 높이는 데 기여했지만 경영수익을 확보하기에는 현실적으로 어려움이 많았다.

생산자들이 영농조합법인을 결성하여 생산 혹은 유통 분야에 참여하여 지역농업 개발에 어느 정도 기여해 온 점을 부인할 수 없다. 특히, 선과장, 저온저장고 등 유통시설을 운영하여 지역 농산물의 상품성을 높이고 지역 차별화 내지 상품차별화를 시도한 점은 높이 평가된다.

그러나 개별 농가들이 경영상의 취약점을 보완하려고 필요에 의해 자발적으로 조직한 영농조합법인은 소수이었고 중앙 혹은 지방정부의 보조금 내지 융자금 수혜를 바라고 설립된 조합이 대다수이었다. 아울러 존립의 타당성을 제시할 수 없는 분야에 참여하고 있는 영농조합도 상당수에 달했다.

구조개선사업의 일환으로 과수, 채소, 화훼, 특작 등을 대상으로 생산·유통지원 사업을 수행한 기간인 1994, 1995, 1996년 3년간에는 매년 1천여 개 이상의 영농조

합법인이 설립될 정도로 과열을 보였다. 정책지원사업을 기대하고 출범함 법인뿐만 아니라 고유 목적을 위해 설립된 법인의 경우에도 조직경영체의 이점을 누리지 못하거나 이점이 있는 영농조합법인도 경영능력 부족과 자본제약으로 부실화가 가속화되어 왔다.

제 3 절 농지소유 및 임대차구조의 변화

1. 농지임대차 구조의 변화

가. 임대차의 전개과정

1949년에 제정된 「농지개혁법」에 의거하여 경자유전(耕者有田)의 이념을 실현시키는 농지개혁이 단행되어 전형적인 소작농구조가 해체되고 자작농구조로 정착되었다. 그러나 농지개혁이 완료된 이후 임차지 면적이 점차 증가해 왔다.

즉 농지개혁이 완료된 1950년대의 임차지 면적비율은 5.8%에 불과했으나 매년 점진적으로 늘어나 1960년에는 11.2%로(표 2-17참조), 1970년에는 17.2%에 달했다.

<표 2-17> 농지 보유 형태별 농가구성 및 임차지율 추이(1945~2000)
(단위: %)

구 분	농지 보유형태별 농가구성			임차지 비율
	자작농	자작겸 임차농	순임차농	
1945	14.2	35.6	50.2	65.0
1949	37.4	41.4	21.2	32.6
1960	73.6	19.6	6.7	11.2
1970	66.5	24.1	9.4	17.2
1975	72.2	20.0	7.8	13.8
1980	55.9	39.6	4.5	21.3
1983	40.2	56.9	2.9	26.8
1985	35.3	62.6	2.1	30.5
1990	30.5	61.2	8.2	37.4
1995	28.4	63.5	8.1	42.2
2000	27.5	64.9	7.6	43.6

자료: 이영기, 2003, p.315

임차농 비율이 1960년에 이미 24.6%에 달했고 1970년에는 33.5%로 늘어났다. 임차농은 주로 자작농이나 차작농이며, 소유농지가 없는 순임차농은 소수였다. 주로 자작농이 경작규모 확대를 목적으로 농지를 임차했으며 자작농이 소유 농지를 매각한 후 농지를 임차한 순임차농이 적었다는 사실에 근거를 두고 농민층의 분해가 아니라는 견해가 일반적이었다.

그러나 1950년 말에서 1960년 초반에 걸쳐 일어난 농가계층구조 변화를 양극분해라고 단정지을 수 있으므로 이 시기 농지임대차는 결코 바람직한 현상이 아니라고 보았다. 1970년 초반에는 일시적으로 농지 임차면적이 감소하고 자작농이 증가하는 현상이 나타났으나 그 이후 지속적으로 임차농이 증가해 왔다.

그러나 1980년대 개방경제로 전환됨에 따라 임차지 면적비율과 임차농 비율이 급증해 왔다. 즉 1980년의 임차지 면적 비율은 이미 21.3%에 달했고 1990년에는 그 비율이 37.4%였으며 2000년에는 43.6%로 급증하여 자작농은 27.5%에 불과했다(표 2-17참조). 그러므로 1980년대에 들어와 자작농체제는 붕괴되고 차지농체제로 전환되어 2000년에 이르기까지 심화되어 왔다고 보았다.

나. 임차지 증감에 대한 시각

이처럼 농지개혁이 완료된 시점부터 2000년에 이르기까지 임차지 면적비율이 점진적으로 확대되어 자작농 체제가 붕괴되고 차지농체제가 정착된 현상을 두고 다양한 시각에서 평가해 왔다. 물론 농지를 둘러싼 경제현상을 배태시킨 사회·경제적 여건을 감안하여 바람직한 현상인가 아닌가를 판단해야 할 것을 보았다.

농지의 임대차 면적이 증가한 경제현상을 판단하는 관점은 크게 제도적 측면과 경제적인 측면으로 대별되어 왔다(차홍균, 1987). 전자에는 ①농지개혁 불철저설, ②농지법 부재설이 포함된다. 즉 제도적 측면에서 접근한 시각에서 보면 농지개혁을 철저하게 시행하고 후속조치로 「농지법」을 제정했다라면 농지개혁으로 정립된 자작농체제를 유지·발전시킬 수 있었을 것이라는 반성이 내포되어 있었다.

한편 임차지 증감요인을 경제적 측면에서 주장한 것으로 고지가설(高地價說)과 수익설(收益說) 등으로 지적되었다. 이러한 주장의 배경에는 우리의 경제현실을 감안할 때 농지임차에 의한 자작농의 규모확대는 불가피하며 동시에 바람직하다는 암묵적인 결론이 내재되어 있다고 보는 견해가 일반적이었다.

‘농지개혁 불철저설’에 의한 농지임대차 증가요인은 다음과 같이 제기되었다.

첫째, 농지개혁의 대상농지를 소작농지와 자영지 중 3ha를 초과하는 농지에 한정

시켰으므로 소작관계가 그대로 남아 있었으며 농지의 외연적 확대과정에서 새로운 지주의 생성 가능성이 내재되어 있었다.

둘째, 농지개혁으로 분배받은 농지에 대한 지가 상환이 농민에게 부채를 누증시켜 농지를 매각하고 이를 임차함으로써 자작농이 소작농으로 전락하는 결과를 초래했다.

셋째, 농지개혁에서 제외된 약 8%에 달하는 잔존 소작지로 인해 소작지가 부활하는 여지를 남겼다.

또한 자경농가와 자영농가의 소유상한을 3ha로 설정했는데 당시의 기술체계로 판단하면 가족노동력으로 경작할 수 있는 규모를 초과하였으므로 이들 농가들은 머슴을 고용하여 자영하거나 고을의 임대료를 받고 농지를 임대하는 농가로 양분되는 결과를 가져왔다(이영기, 2003)는 견해도 대두되었다.

이처럼 ‘농지개혁불처저설’에 따르면 잔존 소작지 외에도 농지개혁이 철저하지 못해 소작지가 재생하는 여지를 남겼다고 보았다.

‘농지법부재설’에 따르면 농지개혁으로 정착된 자작농 체제를 유지·발전시킬 수 있는 「농지법」을 제정하지 못했기 때문에 임차면적이 증가한 것으로 보았다(김성호 외, 1984, p.93). 농지개혁이 완료된 이후 농지를 두고 떠난 농가의 농지를 정부가 매수하지 않았으므로 「농지개혁법」은 항구적인 효력이 발휘되는 것이 아니라 농지개혁이 완료됨과 동시에 효력을 상실한 이른바 한시적인 사업법으로 간주해야 한다고 주장했다. 그러므로 「농지법」을 제정하여 농지소유 자격을 엄격히 규제하고 임대차를 관리했다라면 적어도 부채지주의 농지소유를 막을 수 있었을 것이라고 주장했다.

‘고지가설’에 의하면 농지임차에 의한 규모확대는 불가피한 현상이었다고 보았다. 1970년대 초반에 일시적으로 임차지와 임차농이 감소했으나 1970년 후반부터 임차지가 급증하였다. 특히 1974년부터 매매지가 상승하여 수익지와와의 격차가 확대되었고 농지가격이 상승한 반면에, 인플레이가 가속되어 재산가치 보전 내지 고정자산 증식수단으로 농지를 소유하는 경향이 나타났다. 즉 이농하는 농가가 농지를 두고 떠나는 사례가 급증했다. 매매지가 수익지가 보다 월등히 높았으므로 농지매입에 의한 규모확대보다 농지임차에 의한 규모확대가 농가입장에서 보면 유리했다.

‘수익설’에 의거하여 1970년대 전반기에 나타난 임차지와 임차농이 감소한 현상을 설명했다. 통일벼 보급에 의한 증산과 고미가 정책에 힘입어 논의 수익성이 증대되고 임대농이 임대지를 회수하여 임차지와 임차농이 감소한 것으로 보았다. 이 기간 중에는 <표 2-18>에 제시되어 있는 바와 같이 수익지가 매매지보다 더 높았다. 즉 영농목적이란 농지임차보다 농지를 매입하는 쪽이 더 유리했다.

<표 2-18> 논지의 실제지가와 수익지가의 비교 (1963~1983)

(단위: 원/평)

구 분	①실제지가	②토지순수익	③수익지가(②/0.08)	④상대지가(①-③)	계층분화
1963	106	4	50	56	(양극화)
64	133	5	63	70	
65	159	6	71	88	
66	173	10	125	48	
67	185	13	163	22	
68	194	16	200	△6	(중농화)
69	214	21	262	△48	
1970	253	21	263	△10	
71	279	44	550	△271	
72	399	48	600	△201	
73	644	52	650	△6	
74	1,008	105	1313	△305	
75	1,556	102	1,275	281	
76	2,109	158	1,975	134	(중농화)
77	2,926	201	2,513	413	
78	3,212	159	1,988	1,224	
79	3,478	213	2,662	816	
1980	3,757	105	1,313	2,444	
81	4,597	295	3,668	909	
82	5,054	363	4,538	516	
83	6,143	263	3,288	2,855	

자료: 김성호 외, 1984. p.149.

이러한 임차지 증감요인을 규명한 주장이 맞아 떨어지는 시기별로 분류하여 다음과 같이 정리했다(김정호, 2003).

첫째, 농지개혁 이후 1960년대 전반까지 임차지와 임차농이 증가한 요인에 대해서는 ‘농지개혁 불철저설’로 설명하는 것이 타당했다. 즉 이 기간에는 양극분해라는 바람직하지 못한 농가계층분화 양상이 나타났고 이것은 농지개혁이 철저하게 수행되지 못했기 때문이라고 보았다.

둘째, 농가호수가 감소하기 시작한 1960년대 후반부터 1996년 「농지법」이 발효될 때까지 증가한 임차지에 대해서 ‘농지법부재설’을 원용했다. 이 기간에는 이농으로 부채지주가 급증했는데 부채지주의 농지를 처분하도록 규제하는 「농지법」이 제정

되었더라면 적어도 부채지주를 막을 수 있었다고 보는 견해가 타당했다.

셋째, 매매지가 상승한 1970년대 중반부터 늘어난 농지임차 증가 요인을 ‘고지가설’로 설명했다(표 2-18참조). 즉 경작규모를 확대하기 위해서는 농지임차가 불가피하며 바람직하다는 견해가 지배적이었다.

농지개혁이 완료되어 자작농체제가 정립된 이후 지속적으로 임차지와 임차농이 증가해 왔으며 특히 개방경제체제로 이행된 1980년대 이후에 임차지와 임차농이 급증했다.

다각적인 시각에서 검토한 임차지 증감요인을 제시하면 크게 제도적 요인과 경제적 요인으로 대별되었다. 그러나 농지개혁 이후 총 농가호수가 증가한 시기인 1967년까지 늘어난 농지임차에 대해서는 부정적인 시각이 보편적이었다. 즉 이 시기에는 농가계층분화가 ‘양극분해’ 양상을 나타냈다. 즉 농지개혁으로 창출된 영세자작농은 지가부담 압력으로 자작지를 매각하고 임차농으로 전락하는 사례가 나타났고 소유농지가 3ha내외 규모인 부농은 영세·소농이 매각하는 농지를 매입하여 규모를 확대하였다. 이들 부농 중 대다수는 머슴을 고용하거나 농촌의 과잉노동력을 활용하여 자영했고 일부는 고율의 임대료를 받고 영세자작농에게 임대하였다. 이 기간에 발생한 임차지의 증가 요인으로 ‘농지개혁 불철저설’과 ‘농지법부채론’ 등이 제기되었다.

그 후 1968년부터 1983년까지 농가계층구조는 ‘중농화’로 나타났다. 경제성장과 더불어 비농업분야에 취업기회가 확대되고 향도·이촌함에 따라 1968년부터 농가호수는 감소하기 시작했다. 매각하지 않고 남겨 두고 떠나는 농지를 소농이 임차하여 중농계층으로 상향 이동했다. 한편 대농계층은 농촌노임이 상승함에 따라 경영수지 압박을 가져와 농지를 임대하고 가족노동력으로 경작 가능한 규모로 축소하였다. 이에 따라 농가계층은 ‘중농화’로 나타났다.

소농계층이 농지를 임차하여 중농계층으로 상향 이동한 경제현상은 바람직하다고 보았다. 「농지법」으로 농지제도가 정비되어 이농으로 인한 부채지주를 인정하지 않았다면 두고 떠나는 농지를 매입할 수 있는 계층은 대농이라고 상정할 수 있다. 당시 농촌의 노임수준과 기술체계로는 대농이 존립하기 어려운 실정이었고, 대농계층은 농지를 임대하고 소농계층이 이를 임차할 수밖에 없었다고 보았다. 이렇게 되면 농가계층 간에 소득격차가 확대되어 형평성의 가치 기준에서 판단한 농촌 내부의 계층 간의 갈등이 심각했을 것으로 보는 견해가 지배적이었다. 임차농의 입장에서 판단하면 재촌지주보다는 부채지주 쪽이 유리한데 그 이유는 재촌지주의 임차지

가 임차료 수준에 영향을 받아 회수당할 가능성이 높기 때문이었다. 특히 1970년부터 1974년 기간까지 농업경영수지가 호전되어 수익지가와 매매지가가 역전되는 현상이 나타났다(표 2-18참조). 즉 이 기간에는 임차면적과 임차농이 감소하였으며 이 요인으로 임대농의 임대지 회수와 임차농의 임차지 매입으로 설명할 수 있으며 후자가 더 바람직한 현상이라 보았다. 1970년대 초에 경험한 농지를 둘러싼 경제현실은 농지제도와 관련하여 암묵적인 시사를 던져주고 있다는 셈이었다.

1980년대에 들어와 자작농체제는 와해되기 시작했고 1984년부터 1990년까지 농가계층은 대농화로 전환되었다. 즉 1.5ha 규모를 기준으로 그 하위계층은 상대적으로 감소하고 상위계층은 상대적으로 증가했다. 이것은 농산물 수입개방 확대와 주곡의 가격지하 후퇴로 농업소득으로 가계비를 충당할 수 있는 경작규모가 확대되었기 때문이다.

특히 1984년을 기점으로 3ha 이상 규모의 농가가 증가하기 시작했다. 뒤이어 1990년부터 소농과 대농이 상대적으로 증가하고 중농이 감소하는 ‘양극분화’가 나타나 1984년부터 농지임차구조가 급변했다. 즉 경작규모가 큰 농가일수록 임차지 면적 규모가 크고 임차지 비율이 높게 나타났다. 매매지가와 수익지가의 격차가 확대되어 개방경제하에서 농업소득으로 가계비를 충당하려면 매입에 의한 규모확대보다는 임차에 의한 규모확대가 불가피하다는 공감대가 이루어진 것으로 보았다.

다. 임대차구조의 특수성

1) 개 설

1970년대 전반기에는 수도작의 수익성이 호전되어 매매지가보다 수익지가가 높아 농지매입에 의한 규모확대가 진행되었고 이에 따라 일시적이거나 농지임차가 감소하는 현상이 나타났다. 그러나 1970년대 후반부터 임차지면적이 급증하였다. 즉 1975~1980년에는 임차지 면적은 52.4%로 증가하였고 임차지 면적비율이 1975년에는 13.8%, 1980년에는 21.3%로 각각 급증했다.

1984년까지 기간을 ‘자작농적 토지소유’와 영세자작농 체제가 붕괴되고 차지농체제가 성립한 시기라고 규정하기도 했다(이영기, 2003). 그러나 1975년부터 1984년까지 중농계층이 ‘중농화’로 진행된 시기 즉 소농계층이 농지를 임차하여 중농계층으로 상향 이동하였으므로 임차면적 증가에 대해 논란의 여지가 적었다. 1984년부터 농지임차에 의한 대농화가 진행되었으므로 자작농체제가 붕괴되고 차지농체제가 성립되기 시작했다고 보았다. 여기서는 1980년대 이후의 농지 임대차구조를 검토했다.

2) 임차에 의한 경작규모 확대

(1) 매매지가와 수익지가

경제성장과 더불어 농가의 가계비가 증가함에 따라 농업소득으로 가계비를 충당할 수 있는 경작규모가 확대되어 왔다. 농업소득으로 가계비를 충당하기 어려운 농가는 경작규모를 확대하여 농업소득을 늘이거나 농외취업에 의한 농외소득으로 부족한 가계비를 충당해야만 했다.

매매지가와 수익지가가 확대됨에 따라 농지를 농업생산요소로 활용하고자 하는 농가입장에서 보면 농지임차에 의한 규모 확대가 불가피하며 또한 바람직하다고 보는 견해가 타당했다.

<표 2-18>에 제시된 자료에 의하면, 1970년대 전반기에는 수익지가가 매매지가보다 더 높았지만 1970년 후반부터 매매지가가 수익지를 상회하였고 1980년대에 들어와 그 격차는 확대되어 왔다.

<표 2-19>에 논의 평당 매매가격, 임차료 및 수익지가를 제시했다. 1981년의 경우 논의 평당 가격은 4,586원이었고 논을 임대하고 받는 임대료는 253원이었다. 임대료를 논가격으로 나눈 값이 이른바 지가환원 이자율이다. 즉 평당 매입가격 4,586원으로 논을 매입하지 않고 은행에 정기예금했으면 14.8%에 해당하는 이자를 벌 수 있는데 논을 매입하여 받는 임대료를 이자율로 환산하면 5.5%에 불과했다. 즉 순수하게 임대료 수입을 바라고 농지를 매입하지 않았다는 사실을 나타내었다.

한편 논을 임차하여 경작한 농가의 입장에서 산출한 평당 토지순수익은 542원이었다. 토지순수익이란 조수익에서 일체의 비용을 공제하고 토지에 귀속되는 몫을 말한다. 논 매매가격에 대한 토지순수익의 비율이 11.8%로 산출되었다. 즉 논을 평당 4,586원에 매입하여 영농하면 11.8%에 해당하는 수익을 얻을 수 있으며 논을 사지 않고 정기예금하면 14.8%에 해당하는 이자를 벌 수 있다는 사실을 나타냈다.

이럴 경우 영농자는 논을 매입하지 않고 이 돈을 은행에 정기예금하고 농지를 임차하여 경작하면 더 많은 소득을 획득할 수 있는 것으로 보았다. 농지를 매입하여 경작하면 11.8%에 해당하는 토지소득을 얻지만 농지를 매입하지 않고 은행에 정기예금하였다면 14.8%의 이자소득을 얻을 수 있고 또한 농지를 임차하여 경작하면 11.8%에 해당하는 토지순수익을 획득한 후 이중에서 5.5%에 해당하는 임차료를 지불한 나머지와 차이 즉 6.3%에 해당하는 토지소득을 얻을 수 있는 것으로 나타났다. 그러므로 영농목적이라면 농지매입보다는 농지임차가 유리하며 이를 근거로 농지임차에 의한 규모확대의 불가피성이 제기되었다.

<표 2-19> 논 의 실세지가 · 임차료 · 토지순수익 · 수익지가 (1981~2000)

(단위: 원/평, %)

구분	논 가격 ¹⁾		임차료 ²⁾			평균토지순수익 ³⁾		이자율Ⅲ ⁵⁾ (D)	수익지가 (C/D)
	가액 (A)	상승률	가액 (B)	상승률	이자율Ⅰ ⁴⁾ (B/A)	가액 (C)	이자율Ⅱ ⁴⁾ (C/A)		
1981	4,586	21.0	253.0	36.3	5.5	542	11.8	14.8	3,662
82	5,066	10.4	290.3	14.7	5.7	636	12.5	14.4	5,088
83	6,237	23.1	346.3	19.4	5.5	595	9.5	7.6	7,829
84	6,890	10.4	363.9	4.9	5.2	743	10.7	6.0	12,383
85	7,372	7.0	385.1	5.8	5.2	780	10.5	6.0	13,000
86	7,914	7.3	430.8	11.8	5.4	873	11.0	6.0	14,550
87	8,429	6.5	459.4	6.6	5.4	980	11.6	6.0	16,333
88	11,304	34.1	587.6	27.9	5.2	1,294	11.4	6.0	21,567
89	15,150	34.0	638.1	8.5	4.2	1,315	8.6	6.0	21,917
1990	20,664	36.4	626.5	△1.8	3.0	1,285	6.2	6.0	21,417
91	24,800	20.0	612.3	△2.2	2.4	1,284	5.1	6.0	21,400
92	27,055	9.1	568.1	△7.2	2.1	1,405	5.2	6.0	23,417
93	26,794	△0.9	517.4	△8.8	1.9	1,253	4.6	5.0	25,060
94	27,321	2.0	533.8	3.1	2.0	1,456	5.3	5.0	29,120
95	28,488	4.3	568.5	6.5	2.0	1,642	5.8	7.0	23,457
96	29,040	1.9	632.9	11.3	2.2	2,113	7.3	9.0	23,478
97	32,121	10.6	659.6	4.2	2.1	2,212	6.9	9.0	24,578
98	32,543	1.3	714.7	8.4	2.2	2,106	6.5	10.0	21,060
99	24,059	△26.1	762.2	6.6	3.2	2,318	9.6	8.0	28,975
2000	24,022	△0.2	809.9	6.3	3.4	2,474	10.3	7.5	32,987

주: 1) 평당 논가격은 농가경제조사의 연도 초 논 자작지 평가액÷자작지 면적.

2) 평당 임차료는 생산비조사의 토지용역비에서 계산.

3) 토지순수익은 논벼 생산비조사에서 조수입에서 기초생산비+부산물생산비+자본용역비를 뺀 금액으로 계산.

4) 이자율Ⅰ과 Ⅱ는 각 각 지가환원 이자율임.

5) 이자율Ⅲ은 1년 만기 정기예금 금리.

자료: 박석두 외, 2002, p.94.

논의 매매지가와 임차료의 장기변동추세를 비교하면 매매지가와 농지임차료 간에는 상관관계가 성립되지 않았다는 사실이 드러났다. 즉 농지가격이 상승해도 임차료 수준에는 영향을 미치지 않는다는 사실이 밝혀진 셈이었다.

농지가격은 농지의 수요와 공급에 의하여 결정되고 임차료는 농지용역의 수요와 공급에 의해 결정된다. 농지용역의 공급자 즉 농지임대자는 주로 부채지주이며 농

지매각 여부를 결정할 수 있지만 임대지 회수 여부를 결정할 수 없는 입장이므로 농지임차료는 농지용역의 수요에 의해 좌우된다.

부채지주의 농지보유 동기에는 임대료 수입보다 재산가치 증식이 더 강하게 작용하므로 임차료 수준이 농지매각 여부를 결정하는 데 크게 영향을 미치지 않는다고 보았다. 반면에 수익지가는 농지가격에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 농업 경영의 수익성이 낮아져 수익지가가 낮아지면 농지가격 상승이 억제되는 효과를 거둘 수 있다고 보았다.

(2) 경작규모별 농지임차 규모

농지를 임차하여 경작규모를 확대시키는 과정은 사회·경제적 여건에 따라 상이하게 나타났다. 1960년까지는 소농계층의 임차지 비율이 높았다(표 2-20참조). 그러나 1968년부터 1984년까지 농가계층분화가 중농화로 진행되고 이 기간에는 0.5~1.5ha 계층 즉 중농의 임차지 비율이 가장 높았다. 자작지 규모가 소농계층에 속하는 농가는 농지 임차로 경작규모를 확대하여 중농계층으로 상향 이동했다는 사실을 나타낸다. <표 2-20>에 나타나 있는 바와 같이 ‘중농화’ 기간에 속하는 1970년의 중농 즉 0.1~1.5ha 계층의 임차지 비율은 20.9%로 전 계층 중에서 가장 높고 마찬가지로 1975년과 1980년에도 같은 현상이 드러났다. 1985년의 경우를 보면 중농계층의 임차비율이 가장 높지만 대농계층의 임차지 비율이 급등했다는 사실이 나타났다.

1990년 이후에는 임차에 의한 대농화가 급속하게 진행되어 왔다는 사실이 나타났으며 1995년 이후 2.0ha 이상 계층의 임차지 비율이 50%를 상회했으므로 2.0ha 이상은 자작지보다 임차지가 더 많다는 사실을 드러냈다.

농지임차에 의한 규모확대를 일목요연하게 이해하고자 2.0ha 이상 농가의 평균 자작지 규모, 소유규모, 임차지 규모, 경작규모의 변동추세를 <그림 2-7>에 제시했다. 2ha 이상 계층 농가의 호당 경작규모는 1990년까지 크게 증가하지 않았으나 그 후에 급증해 오고 있다는 사실이 나타났다. 1980년대에는 소유규모와 자작지 규모를 줄였는데 이는 농지를 매각했다는 사실을 뜻한다. 그러나 임차규모를 늘렸기 때문에 경작규모는 크게 변동하지 않았다. 2ha 이상의 대농계층 중에는 자기소유 농지를 매각하고 임차하는 농가가 공존했다는 사실을 나타내므로 농가 중에는 자가소유 농지를 매각하고 이를 다시 임차한 농가가 있었던 것으로 보았다.

<표 2-19>에 나타난 바와 같이 1980년대에는 매매지가가 상승하여 수익지가와 격차가 확대되었다. 농가는 농지를 매각하고 이를 임차하면 정기예금이자에 해당하는

<표 2-20> 경지규모별 임차지 비율의 추이 (1962~2000)

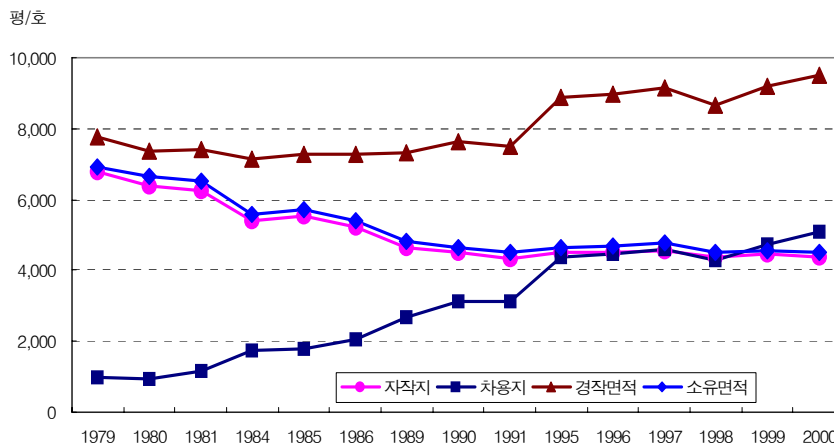
(단위: %)

연 도	0.5ha미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0ha이상	평 균
1962	18.6	16.8	15.1	11.2	8.3	14.1
1965	17.8	19.7	16.2	13.4	13.8	16.4
1970	12.4	16.2	20.9	16.1	20.2	17.6
1975	14.6	15.5	15.2	13.8	8.6	13.7
1980	15.5	20.8	24.0	23.5	17.2	21.3
1985	23.5	28.9	32.3	30.7	30.9	30.5
1990	26.8	31.1	36.0	37.7	44.1	37.4
1995	25.6	32.1	34.7	39.3	50.6	42.2
2000 ¹⁾	25.5	33.3	38.4	39.2	51.2	43.6

주: 1) 2000년의 2.0ha 이상은 2.0~3.0ha와 3.0~5.0ha 계층의 평균치임.

자료: 김정호, 2003, p.432.

<그림 2-7> 2.0ha 이상 농가의 경지면적 구성 추이 (1979~2000)



자료: 박석두 외, 2002, p.72.

소득과 임차료를 지불한 나머지의 토지순수익을 획득할 수 있기 때문에 농지를 매각하고 이를 임차한 행위를 합리적인 의사결정이라고 보았다.

그러나 1990년대 이후에는 소유규모가 감소하지 않았다. 소유규모와 자작지 규모 간에 격차가 나지 않았다는 사실을 두고 판단할 때 2ha 이상 계층의 대농은 농지를 임대하지 않는다고 보는 것이 타당했다.

한편 농지임대차에 의한 농가계층의 이동을 파악하기 위해 소유규모와 경작규모

를 대비시켜 제시했다. <표 2-21>에는 ‘중농화’ 단계 말기인 1982년 자료가 제시되어 있다. 대각선상의 농가수는 소유규모 계층과 경작규모 계층이 일치하는 농가 즉 자작농을 의미하고 대각선상의 우측에 위치한 농가는 소유농지 일부를 임대하고 경작규모 해당계층으로 하향이동한 농가수와 그 구성비를 나타내었다.

소유규모가 0.5~1.0ha 계층인 농가중 농지를 임대하고 경작규모 0.5ha 미만 계층으로 하향이동한 농가는 65호로 당해 소유규모 계층농가의 5.7%를 차지했고 자작농은 747호로 65.0%를 점유했으며 나머지는 농지를 임차하여 상향이동한 임차농이었고 이중에서 1.0~1.5ha 계층 즉 중농으로 상향이동한 농가가 가장 많았다. 또한 <표 2-22>에는 농가계층이 ‘양극분화’로 진행된 2000년의 자료를 이용하여 소유규모와 경작규모를 대비시켜 놓았다. ‘중농화’ 및 ‘양극분화’ 단계에 해당하는 자료를 비교·검토하며 도출한 임대차구조의 변동 과정을 다음과 같이 요약하였다.

첫째, 경작규모별 농가분포를 보면, ‘중농화’와 ‘양극분화’가 명확하게 구분되었다. ‘중농화’ 단계 말기에 해당하는 1982년 자료에 나타난 소농, 중농, 대농의 구성비는 각각 21.0%, 59.1%, 19.9%이었다. 이에 비해 2000년 자료에서는 그 비율은 18.3%, 45.8%, 35.9%이었다. 즉 소농과 대농의 구성비가 상대적으로 증가하고 중농의 구성비가 감소한 ‘양극분화’를 나타냈다. 특히 2000년에는 경작규모가 2.0ha 이상인 농가의 구성비가 급증했다.

<표 2-21> 1982년 농지 소유규모 및 경작규모별 농가 분포

(단위: 호, %)

소유규모 \ 경작규모	0.5ha 미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0ha 이상	합 계
0.5ha 미만	611 (53.0)	65 (5.7)	14 (2.4)	6 (2.4)	2 (1.0)	698 (20.9)
0.5~1.0	349 (30.3)	747 (65.0)	22 (3.8)	12 (4.7)	3 (1.5)	1,133 (34.0)
1.0~1.5	135 (11.7)	239 (20.8)	430 (75.2)	22 (8.6)	11 (5.4)	837 (25.1)
1.5~2.0	42 (3.6)	73 (6.4)	79 (13.8)	181 (71.0)	16 (7.8)	391 (11.7)
2.0ha 이상	15 (1.3)	25 (2.2)	27 (4.7)	34 (13.3)	173 (84.4)	274 (8.2)
합 계	1,152 (100.0)	1,149 (100.0)	572 (100.0)	255 (100.0)	205 (100.0)	3,333 (100.0)

자료: 박석두 외, 2002, p.75.

<표 2-22> 2000년 농지 소유규모 및 경작규모별 농가 분포

(단위: 호, %)

소유규모 경작규모	0.5ha 미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0ha이상	합 계
0.5ha 미만	460 (40.3)	66 (7.5)	20 (3.9)	6 (2.1)	5 (2.3)	557 (18.3)
0.5~1.0	330 (28.9)	385 (43.8)	41 (8.0)	7 (2.5)	2 (0.9)	765 (25.2)
1.0~1.5	175 (15.3)	204 (23.2)	221 (43.0)	21 (7.4)	6 (2.7)	627 (20.6)
1.5~2.0	68 (6.0)	105 (11.9)	108 (21.0)	117 (41.2)	7 (3.2)	405 (13.3)
2.0ha 이상	108 (9.5)	120 (13.6)	124 (24.1)	133 (46.8)	201 (91.0)	686 (22.6)
합 계	1,141 (100.0)	880 (100.0)	514 (100.0)	284 (100.0)	221 (100.0)	3,040 (100.0)

자료: 박석두 외, 2002, p.75.

둘째, 농지임차구조가 바뀌었다. ‘중농화’ 시기에는 소유규모 0.5ha 미만 즉 소농계층에 속하는 농가 중에서 농지를 임차하여 중농계층으로 상향 이동한 농가가 상대적으로 많았다. 반면 ‘양극분화’ 시기에는 소유규모 1.0~1.5ha 계층 즉 중농 중에서 농지를 임차하여 대농계층으로 이동한 농가가 많았다. <표 2-22>에 나타난 바와 같이 소유규모가 1.0~1.5ha 계층인 중농은 총 514호이고 이중 소농으로 하향이동한 농가는 3.9%에 불과했지만, 농지를 임차하여 대농으로 상향 이동한 농가는 45.1%에 달했다.

셋째, ‘중농화’ 시기에는 대농계층에서 농지를 임대하고 중농계층으로 하향이동한 농가가 상대적으로 많았다. 그러나 ‘양극분화’ 단계에 와서 대농계층에서 하향이동한 농가는 상대적으로 적었고 농지를 임차하여 경작규모를 확대한 농가가 급증했다. <표 2-22>에 제시된 바와 같이 소유규모가 1.5~2.0ha인 농가는 총 284호이며, 이중 농지를 임차하여 경작규모를 확대한 농가는 133호로 46.8%에 달했다.

3) 임차지 증가요인

개방경제로 전환됨에 따라 농지임대차 구조에 큰 변화를 가져왔다는 사실이 밝혀졌다. 즉 경작규모가 큰 농가일수록 임차지 면적규모가 크고 임차지 면적비율이 높은 반면에, 0.5ha 미만의 소농계층은 임대지가 많은 것으로 나타났다.

이처럼 상층농의 임차규모가 더 크고 임차지 비율이 급증하게 된 것은 농지임대

차 시장에서 상충농이 유리한 입장에 처해 있었기 때문이라고 보았다. 즉 경작규모가 클수록 임차료 부담능력이 크다는 사실을 드러냈다.

만약 수도작에 규모의 경제가 발휘되어 대규모 경제의 유리성이 확보된다면 임차지는 규모가 큰 농가에 집중된 것으로 보았다. 2000년에 와서 수도작에 규모의 경제가 발휘되고 있다는 사실이 밝혀졌다. 즉 그 이전 기간에는 대규모 경영의 유리성이 나타나지 않아 수도작에 규모의 경제가 발휘되지 않은 것인지 아니면 규모의 경제가 파악되지 않았는지 명확하지 않은 것으로 밝혀졌다.

농기계 위탁작업 체계가 잘 갖추어져 있고 임경작업료 수준이 낮아 농기계를 보유하지 않은 농가는 수도작의 주요작업을 농기계 위탁작업에 맡겨 해결하면 농기계를 보유한 농가보다 단위 면적당 투입되는 경영비 내지 생산비를 줄일 수 있는 것으로 보았다. 그러므로 규모의 경제성 내지 단위 면적당 투입비용을 비교하여 대규모 농가의 농지임차요인을 설명하기 어렵다고 판단했다.

트랙터, 이앙기, 콤바인 등의 주요 농기계를 자유시장에 맡겨 보급하지 않고 정책 지원으로 공급했다. 즉 ‘기계화영농단’, ‘위탁영농회사’, ‘쌀 전업농지원’ 등의 지원 방식을 동원하여 정부보조하에 경작규모가 큰 농가에 농기계를 공급했다.

농기계를 보유한 농가는 추가로 임차하는 농지에 농기계 고정자본에 대한 이자, 감가상각비 등 고정비를 부담시키지 않아도 된다는 견해가 타당했다. 임차농의 이러한 의사결정을 감안하여 수도작의 한계농지 순수익을 산출하여 경작규모간에 비교하였다(표 2-23참조). 여기서 말하는 ‘한계농지 순수익’이란 토지순수익에 농기계

<표 2-23> 수도작경영 10a당 한계농지 순수익¹⁾의 계층 간 격차(1984~1990)

구 분	0.5ha 미만	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0ha 이상
1984	100.0	100.6	100.6	101.5	104.5
1985	100.0	99.6	100.7	103.1	109.1
1986	100.0	90.8	95.0	97.4	102.0
1987	100.0	97.8	104.3	105.7	111.7
1988	100.0	96.3	96.4	99.2	103.2
1989	100.0	109.1	113.0	114.5	120.9
1990	100.0	105.8	113.7	115.5	118.9

주: 1) 농지순수익은 조수입에서 물재비, 노임, 자본이자, 조세공과·채부담금 등을 뺀 것으로 계산하고, 한계농지순수익은 여기에 대농구와 농업용 시설의 감가상각비, 자가축력비, 고정자본이자 등을 더한 것으로 계산. 이런 방식의 한계농지순수익 계산에 필요한 자료는 1984년부터 이용할 수 있음.

자료: 이영기, 2003, p.332.

관련 고정비를 비롯하여 제반 고정비를 합한 것을 말한다. 수도작의 일관기계화 작업수준이 낮은 1980년대 중반까지는 경작규모 계층 간에 한계농지 순수익의 격차가 크지 않았다. 그러나 기계화 수준이 높은 1980년대 후반기에 와서 경작규모가 큰 계층일수록 한계농지 순수익이 높는데 이는 농기계 관련 고정비 부담이 높기 때문이라고 보았다. 즉 농기계를 보유한 농가가 고정비를 임차지에 부담시키지 않으면 경작규모가 큰 계층일수록 임차료 지불능력이 높으므로 임차지는 대농계층에 집중될 수 있었다. 이런 측면에서 판단하면 정부의 농기계 구입자금 보조사업은 대농계층의 경작규모 확대에 기여한 것으로 보아도 무리가 아니라는 견해가 지배적이었다.

4) 농지임차의 소득증대 효과

농지임차에 의한 경작규모 확대의 경제적 효과는 크게 농가의 농업소득 증대와 가마당 쌀 생산비 감축으로 대별된다. 그러나 수도작에 규모의 경제가 발휘되어야만 쌀 생산비의 절감효과를 가져올 수 있다. 2000년에 와서 규모의 경제가 나타나고 있으므로 그 전에는 생산비 절감효과는 크지 않았다고 판단된다. 농지를 임차하여 경작규모를 확대하면 농업소득이 늘어나 농가소득을 높여 자립경영체로 발전해 갈 수 있는 여지가 클 것으로 보았다.

이점을 확인하기 위해 농가소득에 대한 농업소득의 비율을 제시했다(표 2-24 참조). 여기에 나타난 바와 같이 경작규모가 큰 계층일수록 농업소득이 높게 나타났다. 또한 동일한 경작규모 계층에서 임차지 규모가 클수록 농업소득율이 낮다. 즉 경작규모가 3.0~5.0ha 계층의 경우 자작농 계층의 농업소득율은 74.0%이다. 그러나

<표 2-24> 소유규모 및 경작규모별 농가소득에 대한 농업소득의 비율 (2000)
(단위: %)

경작 \ 소유	0.5ha 미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0~5.0	5.0ha 이상
0.5ha 미만	17.9	13.2	9.9	21.1	2.5	-	0.4
0.5~1.0	31.5	31.7	28.2	30.9	61.1	-	-
1.0~1.5	42.3	47.4	52.4	31.9	38.3	-	-
1.5~2.0	47.3	51.5	55.1	60.1	44.8	58.6	-
2.0~3.0	56.6	65.9	62.9	57.3	63.2	40.0	-
3.0~5.0	55.8	68.7	70.8	71.8	69.3	74.0	95.8
5.0ha 이상	73.5	61.2	73.1	77.9	70.4	73.3	67.5

자료: 박석두 외, 2002, p.81.

소유규모가 0.5ha 미만의 임차농 계층의 농업소득율은 55.8%에 지나지 않고 있는 실정이었다. 나머지 44.2%는 농외소득인데 농외취업하여 벌어들이기보다는 농기계 임경작업소득으로 농가소득을 충당했다고 보는 견해가 일반적이었다.

5) 임차료율 및 지불 방법

쌀 생산비 조사결과를 보면, 2000년 10a 당 쌀 생산비는 53만8천원이었고 이 중 토지 용역비는 24만 5천 원으로 45.5%를 차지했다. 국내산 쌀의 국제경쟁력을 확보하려면 무엇보다 토지용역비를 절감시켜야 할 것으로 지적되었다. 임차지의 토지 용역비는 지불한 농지임차료를 이용하고 자작지는 지역 내의 전년도 평균 농지임차료를 적용해 왔다.

농지임차료 수준은 임차농의 농업소득에도 직접적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 1986년에 조사한 자료에 의하면(한국농촌경제연구원, 1987), 논·밭의 임차료는 수확량의 44.7%이었다. 1990년의 일모작 논 임차료는 33.1%에 달했으나, 2001년에는 23.4%로 감소했다(박석두 외 2002, p.83). 여기서 이모작 논·밭의 임차료가 낮는데 이는 답리작은 임차하지 않고 수도작 재배만 임차했기 때문에 임차료가 낮았다. 이것은 이모작 논·밭 일모작에 비해 단위면적당 수확량이 적고 작업조건이 까다롭기 때문이라고 보았다.

농지임차료는 농지용역의 공급과 수요에 의해 결정되므로 임차료를 낮추려면 농지용역의 공급을 늘려야 한다. 이를 위해 65세 이상 고령경영주를 대상으로 경영이양·직불제를 실시해 왔지만 큰 성과를 거두지 못했다. 이는 농기계임경작업 체계가 잘 갖추어져 있고 작업료 수준이 낮았기 때문이라고 보았다. 그러나 2000년에 와서 경영주 연령이 65세 이상 농가의 구성비가 32.7%에 달한다는 사실을 감안하면 향후 농지용역의 공급이 증가할 것으로 보는 것이 일반적인 견해였다.

한편 임차료 지불형태는 개선된 것으로 나타났다. 2000년 당시 정액임차료가 29.6%를 차지하고 정량임차료가 53.4%를 차지하고 있는 것으로 밝혀졌다(박석두 외, 2002, p.88). 즉 고율의 정률 임차료가 지배적이라고 지적한 종래의 고정관념을 버려도 될 것으로 보았다.

2. 농지전용과 보전제도의 변화

가. 농지보전의 필요성

농지 이용을 자유시장에 맡겨 두면 될 텐데 왜 제도적인 장치를 마련하여 농지를

관리하고 보전해야만 했을까? 이에 대한 해답은 지극히 간단한데 우리나라는 국민 일인당 농지규모가 영세하여 식량자급률이 낮았기 때문이다.

국민 일인당 농지면적이 가장 큰 나라는 호주이며 1996년 당시 무려 25.6ha에 달했다(표 2-25참조). 다음은 캐나다로 그 규모는 2.5ha이며 미국은 1.5ha 수준이었다. 이에 비해 우리나라의 국민 일인당 농지규모는 0.04ha로 호주의 3,085분의 1에 불과했다. 아시아 몬순 기후하에 놓여 있는 나라는 대체로 농지규모가 영세한데 1996년 당시 이웃한 일본은 우리와 비슷한 수준이었고 중국은 우리나라의 10배 정도이었다.

일인당 농지규모의 크기는 식량자급률과 직결된다는 사실을 간과해서는 안되며 여기서는 편의상 곡물자급률을 식량자급률로 대체하여 설명하였다. 1996년 당시 호주의 식량 자급률은 297%로 세계에서 가장 높고 그 다음은 프랑스로 198%이며 미국은 138%수준이다. 우리나라의 식량 자급률은 1996년 당시 26%로서 일본의 29%보다 낮은 실정이었다.

식량 자급률이 낮으면 국민이 장래의 식량사정에 대해 걱정하게 되는데 이를 두고 국가 안보 차원에서 본 식량문제가 심각하게 대두한 것으로 보았다. 국민으로 하여금 장래 식량에 대해 안심감을 갖도록 하려면 식량 자급률을 일정 수준에 유지시켜야 하고 이를 위해 농지를 합리적으로 관리하고 효율적으로 이용해야 한다는 견해가 지배적이었다.

<표 2-25> 주요 농업지표의 국제 비교 (1996)

구 분	총인구 (만명)	국토 면적 (만km ²)	농가수 (만호)	농지면적			곡물 자급률 (%)
				총면적 (백만ha)	농가호당 (ha)	국민1인당 (ha)	
미 국	26,994	936	206	392	190	1.50	138
캐나다	2,968	997	28	68	246	2.30	185
호 주	1,805	774	12	436	4,011	25.60	297
E U	37,281	324	734	128	18	0.30	126
프랑스	5,833	55	73	28	39	0.50	198
독 일	8,192	36	57	17	30	0.20	118
이태리	5,723	30	248	15	6	0.30	86
영 국	5,837	24	23	16	70	0.30	130
중 국	123,208	959	23,282	496	2.1	0.40	96
일 본	12,535	38	339	4.99	1.4	0.04	29
한 국	4,554	10	150	1.98	1.3	0.04	26

자료: FAO, 『Production Yearbook』, 1996.

농림부, 『농림업주요통계』, 1998.

일본 농림수산성, 『농림수산업에 관한 주요 지표』, 1998.

또한 우리나라의 농가 호당 경지규모가 1.3ha에 불과하였으므로 노동생산성이 상대적으로 낮아 국제경쟁력이 약하다고 보았다. 농가 호당 농지규모가 4,011ha에 달하는 호주 그리고 246ha인 캐나다, 190ha인 미국과 경쟁해야 한다는 점을 고려한다면 농지규모의 영세성에 대해서는 부언할 여지가 없는 실정이었다.

우리 농업의 국제경쟁력을 강화시키려면 경영규모를 확대해야 하고 특히 토지이용형 농산물에서는 경작규모를 확대해야만 했다. 이를 위해서는 농지를 확장시키고 무분별한 농지전용을 막아야 한다는 견해였으나 경제성장과 더불어 비농업용으로 전용되는 농지는 매년 증가해 왔다(표 2-26참조).

나. 농지 관리수단

경제성장과 더불어 타 용도로 전용되는 농지가 늘어남에 따라 농지를 합리적으로 보전하고 효율적으로 이용하고자 노력해 왔지만 전용되는 농지는 급증해 왔다. 이 요인으로 농지전용을 규제하는 제도적 장치에 허점이 있다고 보았다.

1996년 1월부터 발효된 『농지법』에 제시되어 있는 농지 관리수단은 ①성실 경작을 실현하기 위해 농지의 취득자격 제한, ②우량농지를 항구적으로 확보하고 배타적으로 보전하기 위한 농업진흥지역 지정과 타용도 전용 규제, ③효율적인 농지전용을 유도하기 위한 농지 처분명령제도와 대리경작제도 등이었다.

농지보전에 대해서는 다음 항에서 상세하게 고찰하므로 여기서는 농지취득자격 제한과 농지 처분명령제에 대해 간략하게 정리했다.

농지취득자격을 제한하는 수단으로서 ①통작거리 제한, ②거주 제한, ③소유상한 설정 등이 제시되었다. 『농지법』이 제정되기 전에는 농지취득자격을 엄격하게 제한하였으나 『농지법』에서는 이를 대폭 완화하였다. 즉 통작거리와 거주제한을 철폐시키고 대신에 농지를 취득한 후 본래 계획한 영농목적에 의거 성실하게 이용하도록

<표 2-26> 전용¹⁾ 및 휴경농지 규모 (1975-2000)

(단위: 천 ha, %)

구 분	1975	1980	1985	1990	1995	2000
총 농경지규모	2,240.0	2,196.0	2,144.8	2,108.8	1,985.3	1,888.8
전용면적	0.5	1.0	2.1	10.1	16.3	10.0
휴경면적	...	...	16.1	28.0	31.1	12.5

1) 임의 전용면적은 제외되었음.

자료: 농림부 「농림업 주요통계」, 2001.

유도했다. 즉 농지를 취득한 후 자영하지 않으면 처분을 유도하는 ‘농지처분명령제’를 도입하였다.

처분명령 대상 농지는 ①취득한 농지를 정당한 사유 없이 자신의 농업경영에 이용하지 않는 경우, ②농지를 소유한 농업회사법인이 구비 요건을 상실한 경우, ③전용허가를 받아 농지를 취득한 후 2년 내에 본래의 사업을 착수하지 않은 경우, ④ 농지소유상한을 초과하여 농지를 소유한 경우, ⑤부당한 방법으로 농지취득자격 증명을 발부 받아 농지를 소유한 경우, ⑥정당한 사유 없이 농업경영계획의 내용대로 영농하지 않을 경우 등이었다. 그리고 대상 농지의 이용 실태를 조사하여 처분사유에 해당하면 시장·군수는 처분의무 통지서를 발부하여야만 했다. 처분명령을 받고 일년 내에 처분하지 않으면 농지가격의 20%에 해당하는 이행 강제금을 납부하여야 했다.

이처럼 「농지법」에는 농지의 취득자격을 완화한 반면에, 취득 후에 농지를 성실하게 이용하도록 유도해 왔다. 그러나 이 농지 처분명령제는 원래 의도한 소기의 정책 효과를 거두지 못하고 있다고 보았다. 수도권외의 경우 경운·정지, 이양, 수확 등의 주요 작업을 농기계 수탁작업에 맡겨 해결할 수 있으므로 도시인이 투기목적으로 농지를 구입한 후 조방적으로 경영하면 농지 처분대상에서 벗어날 수 있었다. 농지 처분 명령제는 소기의 정책효과를 기대하기 어렵다고 판단되어 투기 목적의 농지소유를 방지하려면 농지 취득자격을 강화시켜야 한다는 견해가 지배적이었다.

다. 농지 보전제도의 전개과정

1) 필지보전 방식

경제성장과 더불어 도시화·산업화가 진행됨에 따라 비농업 분야의 토지수요가 증대해 왔다. 특히 1960년대 후반부터 토지의 투기적 거래가 전국적으로 확산되고 지가가 앙등하기 시작했다. 국토의 난개발이 야기되고 자연이 파괴되는 등 무계획적인 농지전용이 성행하였다. 이러한 사회적 배경하에 국토를 합리적으로 관리하고 효율적으로 이용하고자 1972년 「국토이용관리법」을 제정하였다. 이 법을 바탕으로 국토이용계획을 수립하여 고시하고 용도지역을 지정하였다.

「국토이용관리법」에는 전 국토를 ①도시지역, ②공업지역, ③취락지역, ④개발촉진지역, ⑤관광휴양지역, ⑥경지지역, ⑦산림보전지역, ⑧자연환경보전지역, ⑨수자원보전지역, ⑩유보지역 등 10개의 용도지역을 지정하였고 구체적인 용도를 제시했다.

토지 소유자는 그 토지를 용도지역에 정해 있는 바대로 적합하게 이용하도록 규제했다. 행정기관장 또는 지방자치단체장은 타 법령에 의하여 허가, 인가, 승인 등

으로 토지 이용행위를 허용할 때는 국토관리이용 관련법령에 의거한 토지 이용행위 규제를 준수하도록 조치했다.

산업화와 도시화가 급속도로 진행됨에 따라 무분별한 농지 잠식이 일어났고 농업 측에서는 농지를 배타적으로 보전할 목적으로 1972년 「농지이용 및 보전에 관한 법률(농지보전법)」을 공포하였다. 이 법에 의거하여 모든 농지를 개별 필지단위로 ‘절대농지’, ‘상대농지’로 나누어 지정해 두고 전용을 규제하였다. 개별 필지를 기준으로 다른 용도로 농지가 전용되는 것을 규제하였으므로 통상 ‘필지보전방식’이라 불려왔다.

2) 권역보전 방식

「농지보전법」에 의거하여 개별 필지 단위로 절대농지와 상대농지로 지정해 두고 농지를 보전하는 이른바 필지보전방식의 한계가 나타났다. 즉 「도시계획법」 등 타 법규에 의거하여 선긋기 식으로 농지를 잠식했지만 필지보전방식으로는 탄력적으로 대항할 수 없었다.

아울러 비농업분야측에서 농지전용이 너무 엄격하다는 비난이 높았으며 이에 부응하여 점진적으로 전용규제를 완화하였고 전용할 수 있는 상한규모를 대폭 상향조정해 왔다.

이에 따라 비농업분야로 전용되는 농지가 매년 확대되었다. 아울러 개별 필지단위로 농지를 보전해 왔으므로 우량농지 주변에 있는 잡종지에 공장이나 시설물이 설치되는 등 필지보전방식의 한계가 드러났다.

이러한 문제점을 해결하고자 필지보전방식에서 권역보전방식으로 전환하였다. 즉 1990년 4월에 공포된 「농어촌발전특별조치법」에 의거하여 집단화되어 있는 우량농지를 ‘농업진흥지역’으로 지정하도록 규정했다. 농업진흥지역을 지정함에 따라 전 농지는 농업진흥지역 내의 농지와 진흥지역 밖의 농지로 양분되었다. 농업진흥지역 내의 농지는 항구적으로 농업생산 목적으로 사용하고 배타적으로 보전하는 이른바 권역보전방식을 적용하게 되었다.

그러나 농업진흥지역으로 지정된 농지는 973천 정보로 전체 농지의 43.3%에 불과하였다. 비농업 측에서는 기다렸다는 듯이 진흥지역 밖의 농지를 용이하게 전용할 수 있도록 「국토이용관리법」을 개정하여 용도지역을 재조정하였다. 농업 측에서 슬선 수범하여 권역보전방식을 채택함에 따라 절반 이상의 농지를 내팽개친 결과를 초래한 셈이었다.

라. 국토 이용관리체계 개편과 농지전용

1972년에 제정한 「국토이용관리법」에 의거하여 전 국토를 10개의 용도지역으로 지정해 두고 관리해 왔으나, 1993년에 이 법을 전면적으로 개정하여 기존의 용도지역을 ① 도시지역, ② 준 도시지역, ③ 농림지역, ④ 준농림지역, ⑤ 자연환경보전지역 등 5개의 용도지역으로 재편했다(표 2-27참조).

아울러 경제성장과 더불어 토지수요가 확대됨에 따라 산업용 토지공급을 확대할 목적으로 토지이용에 대한 규제를 완화하였다. 즉 토지이용에 대한 규제방법을 개발목적과 보전목적으로 단순화시키고 개발지역의 행위규제를 완화시킴에 따라 개발 가능한 토지는 종래에는 전 국토의 15.6%이었으나 용도지역을 단순화시킨 후에는 41.9%로 대폭 확대되었다.

중전에 경지지역으로 지정되어 있던 진흥지역 밖의 농지와 산림보전지역내의 준보전임지를 1993년에 준 농림지역으로 지정했으며 이 지역은 전 국토면적의 26.1%를

<표 2-27> 「국토이용관리법」개정에 따른 용도지역의 변경

개 정 전	개 정 후
○ 도시지역	도시지역
○ 공업지역	
○ 취락지역	준도시지역
○ 개발촉진지역 및 준도시지역	
○ 관광휴양지역	
○ 경기지역	농림지역
- 농업진흥지역 농지	
- 농업진흥지역밖 농지	준농림지역
○ 산림보전지역	
- 보전임지	
- 준보전임지	
○ 자연환경보전지역	자연환경보전지역
○ 수산자원보전지역	
○ 유보지역	“폐지”

차지했다. 산업용 토지공급을 원활하게 하고자 준 농림지역에 대한 개발행위 규제를 완화하였다. 종전에는 할 수 있는 행위를 열거하는 이른바 ‘허용행위 열거방식(positive check list system)’이었으나 이를 개정하여 할 수 없는 행위만 열거하는 이른바 ‘제한행위 열거방식(negative check list system)’으로 전환하였다. 준 농림지역에 대한 전용규제가 완화되었고 농지전용 허가권을 지방정부에 대폭 위임함에 따라 이른바 국토 난개발이 자행되었다.

필지보전방식, 권역보전방식을 불문하고 농지전용을 규제하는 행정절차는 크게 바뀌지 않았다. 농지전용의 난이(難易)는 농지전용 주체와 사용목적에 따라 상이했다. 농지전용 주체를 국가, 지방자치단체, 공공단체, 민간으로 나누고 민간을 농가와 비농가로 세분했다.

농지전용 규제방식은 협의, 동의 승인, 허가, 신고, 임의전용으로 구분되었고 국가, 지방자치단체, 공공단체 등의 전용주체가 공용 또는 공공용으로 농지를 전용하려면 농지관리 주무장관과 협의하거나 동의나 승인을 받아야 했다.

농업진흥지역 안에 있는 농지를 ①국방군사시설, ②철도, 항만, 공항, ③농지개량 시설 국토보전시설, ④다목적 댐의 시설 수물대상농지, ⑤교육 시설의 확장 등의 용도로 전용하고자 할 때에는 당해 장관은 농림부 장관과 협의하도록 규정했다.

협의대상에 해당되지 않지만 공용 또는 공공용으로 전용하고자 할 때 전용주체가 국가라면 농림부 장관의 동의를 얻어야 하고 지방자치단체일 때는 농림부장관의 승인을 받아야 전용이 가능했다.

비농가가 농지를 전용하고자 할 때는 허가를 받도록 규제했으며 농지전용 허가권자는 농림부 장관, 도지사, 시장 군수, 구청장이었고 전용하고자 하는 농지가 진흥지역 안의 농지 여부에 따라 허가 면적 규모간에 격차가 컸다.

농지전용 허가권자는 허가 심사기준에 따라 심사하여 허가 여부를 결정하여야 했으며, 심사기준은 ①농지전용 불허 시설에 해당되는지의 여부, ②전용하려는 농지가 전용목적에 적합하게 이용될 수 있는지의 여부와 그 면적이 적정 면적인지의 여부 ③전용하려는 농지가 농업생산 기반정비, 집단화 등 보전가치가 있는지의 여부, ④전용으로 인한 도로 폐지, 토사 유출, 폐수 배출, 등 영농과 생활환경에 대한 피해 여부와 피해 방지 계획의 타당성 여부, ⑤전용 목적 사업이 용수, 취수를 수반하는 경우 영농 및 생활환경에 미치는 영향이 있는지 여부 등이었다.

농업진흥지역 내의 농지를 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분해 두었고 전자는 농업용 시설 외의 타용도로 전용되는 것을 엄격하게 규제해 왔다.

농업진흥지역 밖의 농지는 『국토이용관리법』에 의거하여 지정된 준 농림지역에 속했으며 이 지역 내에 있는 농지의 전용 상한면적이 용도별로 상이했다.

1993년에 용도지역을 조정할 때 농업진흥지역 밖의 농지는 준 농림지역에 포함되었고 이 지역 안에서 할 수 있는 토지이용 행위가 대폭 완화됨에 따라 농지전용이 무분별하게 자행되었다. 농업 측에서는 농지를 엄격하게 보전하고자 1996년에 「농지법」을 개정하여 전용허가 상한 규모를 축소하였다.

농업인이 농가주택 내지 농업용 시설을 신축할 목적으로 농지를 전용하고자 할 때 일정 규모 내에서는 신고로서 전용이 가능하다. 물론 농업진흥지역 내의 농업진흥구역과 농업보호구역 내에서 할 수 있는 행위는 「농지법」에 명시되어 있었다.

3. 농지제도 정립

가. 농지제도의 기본골격

1) 농지제도의 중요성

일반적으로 어떤 제도적 장치를 마련하거나 기존의 제도를 개선하고자 할 때는 다음 중 어느 하나를 만족시켜야 한다.

첫째, 경제현상이 바람직한 방향으로 진행되지 않고 있을 때 이를 수정하기 위해 제도적 장치를 마련한다.

둘째, 경제현상이 바람직한 방향으로 진행되고 있지만 이를 촉진하기 위한 제도를 마련한다.

그런데 경제현상이 바람직한 방향으로 진행되고 있는지의 여부를 판단하는 기준은 사회가치관이며, 이의 구성요소는 형평성과 효율성이다.

농지를 둘러싼 경제현상이 바람직한 방향으로 진행되고 있지 않을 때 이를 수정하기 위해 농지제도를 마련한다. 또한 농지를 둘러싼 경제현상이 바람직한 방향으로 진행되고 있지만 이를 가속화시키기 위해 제도적 장치를 마련하기도 한다. 자본주의하에서 농지도 사유재산에 속하므로 일반토지와 마찬가지로 소유와 이용을 제한하지 않는 게 원칙이다. 이럴 경우에는 농지도 일반 토지와 마찬가지로 민법에 의해 규제를 받는다. 이를 통상 민법상의 농지소유와 이용이라 한다. 농지개혁 이전의 우리나라 농지소유제가 여기에 해당되었다.

그러나 농지의 소유와 이용을 자유 시장에 맡기고 민법의 규제대상으로 방치했을 때 농지를 둘러싼 경제 현상이 바람직하지 못한 방향으로 진행된다면 농지의 소유

와 이용을 제한하는 특별법을 제정하여야 하고 이럴 경우를 통상 특별법상의 농지 소유라 하며 특별법은 민법에 우선한다.

농지를 둘러싸고 일어난 바람직하지 못한 경제현상이란 형평성의 기준에서 판단할 때 소작문제 등 사회문제가 발생하는 사태를 말한다

2) 농지제도의 기본골격

(1) 농지 소유자격

대한국민이면 누구나 농지를 소유할 수 있게 한다면 이는 민법상의 농지소유라 한다. 농지 소유자격을 제한시키지 않은 결과, 농지를 둘러싼 사회문제가 심각하게 대두하였을 때 농지 소유자격을 제한하는 특별법을 마련하게 되는데 「농지법」이 바로 여기에 해당한다.

(2) 농지소유 상한선 및 하한선 설정 여부

농지의 소유 상한선 설정 여부, 상한선을 설정할 경우의 상한규모 등이 농지제도의 주요 골격이다. 효율성을 중시해야 하는 경제현상이라면 경작규모 확대를 촉진시킨다는 측면에서 상한선을 철폐하게 된다. 비 농민도 농지를 소유할 수 있도록 소유자격을 완화하였을 경우에는 통상 소유상한을 설정하게 된다.

아울러 농지 소유자격을 농가에 국한시켰을 경우에 소유 하한선을 설정하느냐의 여부를 결정하게 된다. 일체의 소작을 금지하고 300평 이상의 농지를 경작하는 가구를 농가로 정의한다면 소유하한 규모가 300평으로 설정되어 있다고 간주할 수 있다. 또한, 농지가 다수의 겸업농가에 분산 소유되는 것을 막기 위해 소유하한제를 설정하기도 한다.

(3) 임대차 허용 여부 및 임차료 상한선 설정 여부

농지 소유자격을 제한시키지 않을 경우에는 농지도 일반 토지와 마찬가지로 민법에 의거하여 빌려주고 빌리게 된다. 농지 소유자격을 농가에 국한시켰을 경우에 농가 간에 임대차를 허용하느냐 여부를 설정하게 된다. 아울러 농가 간에 농지임대차를 허용하는 경우에 임차료 상한선을 설정할 것인가를 결정하게 된다.

(4) 부재지주 처리

‘농지개혁’의 경우처럼 일종의 극약처방으로 지주의 농지를 유상으로 몰수한 사례도 있다. 「농지법」제정에 즈음하여 이농으로 발생한 부재지주를 어떻게 처리하느냐에 대한 논쟁이 심각하게 대두되어 왔다. 극약처방으로 대처하자는 주장이 대두하였고 재산세를 과중하게 부담시켜 매각을 유도하는 방안도 검토 대상이 된 바 있다.

나. 농지 관련 법규의 난립

농지개혁이 완료된 후 농지개혁의 기본이념을 유지·발전시킬 제도적 장치로서 「농지법」을 마련했어야 함에도 불구하고 갑론을박만 지속되어 왔다. 정부당국에서는 1958년에 처음으로 「농지법」 제정을 시도한 이래 1978년까지 제6차에 걸쳐 시도 하였으나 실패하였다. 농지법안에 나타나 있는 농지제도의 기본 골격이 <표 2-28>에 제시되어 있다.

경제성장과 더불어 농지를 둘러싼 경제여건이 변하여 농지와 관련된 제도적 장치를 마련할 필요가 있으면 미봉책으로 관련법규를 마련하였다. 경제성장과 더불어 농지를 비농업용으로 전용하는 사례가 증가함에 따라 농지를 합리적으로 보전하고 효율적으로 이용하기 위한 제도적 장치로서 1972년에 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」을 제정·공포하였다.

또한 「농지개혁법」에는 소작과 임대차를 금지시킨다고 규정되어 있으나 농지임대차는 일반화되었다. 아울러 경작규모를 확대하기 위해서는 농지임차는 불가피하며 바람직하다고 보는 견해가 일반적이었으므로, 농지임대차를 허용하기 위한 제도적 장치를 마련할 수 있도록 조치했다. 즉 제5공화국 헌법을 제정할 때 구 헌법 제 118조를 개정하여 ‘농지의 소작제도’는 법률이 정하는 바에 금지된다. 다만 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위한 임대차 및 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정한다’ 라는 헌법 제122조를 신설했다. 여기에 근거를 두고 1986년에 「농지임대차관리법」을 마련하였다.

한편 개방경제로 전환됨에 따라 농산물 수입개방이 확대되어 농업이 위기에 직면하였다. 이러한 상황에서 획기적인 농업구조개선으로 농업을 살려 보자는 의도하에 1990년에 「농어촌발전 특별조치법」을 마련했으며 이 조치법에는 농지의 소유, 이용, 보전에 관한 규정이 총 망라되어 있었다.

이와 같이 농지와 관련된 법규가 난립되어 왔으므로 이를 정비할 필요성이 높아졌고 UR 협상이 타결됨에 따라 농업구조에 기여하도록 농지제도를 마련하여야 하는 공감대가 형성되어 1994년 12월에 「농지법」을 공포했으며 준비기간을 거쳐 1996년 1월 1일부터 발효되었다.

<표 2-28> 농지법 개정과정의 논점추이

법안	시도기간	농지법의 규정내용			최종처리	중단사유
		소유자격	소유상한	임대차		
제1차	1958~59	농민	3 정보	금 지	법제처	3.15선거
제2차	1961~65	농민	3 정보	금 지	농림부	민정이양
제3차	1967~68	자경·자영·농기업	3정보·기업농에 완화	규 제	국 회	국회폐기
제4차	1969~71	자경·농산법인	3정보·법인에 완화	규 제	공화당	여당보류
제5차	1971~77	농민·농사조합	(상향조정)	제 한	공화당	여당보류
제6차	1978	농민·농사조합	8정보	허 용	민정당	여당보류

자료: 김성호 외, 1984, p.89.

다. 농지소유제도

1) 농지소유자격

(1) 「농지개혁법」에 제시된 소유자격

1949년에 마련된 「농지개혁법」에는 경자유전의 이념이 구현되어 농지의 소유자격을 경작자에게 국한시켰다. 즉 비농가의 소유농지 일체와 농가라 할지라도 경작하지 않는 농지를 매수한다고 규정하였다. 그러나 과수원, 묘포지 등의 농지에 대해서는 자영을 인정하였으므로 재촌지주를 묵인한 셈이었다.

그런데 농지개혁이 완료된 이후, 농지를 두고 떠난 부재지주의 농지를 정부가 매수하지 않아 부재지주를 묵인하는 결과를 초래하였다. 이에 따라 「농지개혁법」은 농지개혁을 단행하기 위한 사업법이며 항구적인 효력은 발휘하지 못한다고 보는 견해가 제기되었다(김성호 외, 1984, p.91).

(2) 「임대차관리법」과 농지 소유자격

농지개혁이 완료된 이후 농지개혁의 이념을 실현시킬 수 있는 제도적 장치인 농지법이 제정되지 않았다. 또한 부재지주의 농지를 정부가 매수하지 않아 부재지주가 증가하고 농지 임대차가 일반화되었다.

그러나 농가가 경작규모를 확대하기 위해서 농지임대차가 불가피했으므로 임차지 면적이 증가하는 사실을 두고 바람직한 경제현상이라고 판단하였다.

농지소유 자격에 대한 직접적인 조항은 없고 단지 도시인의 농지매입을 방지하기 위하여 ‘농지매매증명제’를 「농지개혁법」에 비해 더 엄격히 규정했다.

(3) 「농지법」에 의한 농지소유

농업인과 농업법인에 농지의 소유자격을 부여하였다. 「농지법」 제6조에 의하면

자기의 농업경영에 이용하지 아니하는 자는 농지를 소유하지 못한다고 규정하였다.

지금까지 농업을 경영하거나 이에 종사하는 자를 농민으로, 농업에 종사하는 가구를 농가라 정의해 왔지만, 「농지법」에서는 농민 또는 농가라는 개념 대신에 농업인으로 정의하였다.

농지법 시행령에는 농업인은 ①1,000㎡ 이상의 농지를 경작하거나 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자, ②고정온실 등 농업용 시설을 설치하여 고등원예작물 또는 특수작물을 330㎡ 이상 경작 또는 재배하는 자, ③대가축 2두, 중가축 10두, 소가축 100두, 가금 1천수 또는 양봉 10군 이상을 사육하는 자 등으로 규정하였다.

“농업법인”이라 함은 「농어촌발전특별조치법」 제6조의 규정에 의하여 설립된 영농조합법인과 동법 제7조의 규정에 의하여 설립했고 나아가 ①합명회사·합자회사 또는 유한회사일 것, ②농업인이 출자한 출자액의 합이 그 농업회사법인의 총 출자액의 2분의 1을 초과할 것, ③농업회사법인을 대표하는 사원이 농업인일 것 등의 요건을 모두 충족시키는 농업회사법인으로 규정했다.

아울러 예외적으로 농지를 소유할 수 있는 자로서 ①국가와 지방자치단체, ②농지를 개간·간척한 자, ③시험·실험용으로 이용할 학교, 농업연구기관, 종묘 기타 농자재 생산업자, ④농약의 생물학적 시험을 위하여 농지를 취득하고자 하는 농약 제조업자 또 수입업자, ⑤농지를 상속받은 자, ⑥농지를 저당할 수 있는 농협, 수협, 축협, ⑦농어촌진흥공사 등을 규정하였다.

농지소유자격을 농업인과 농업법인에 국한시켰으나 「농지법」이 시행되기 전에 농지를 소유한 자에 한해 예외로 인정하였다. 아울러 8년 이상 영농한 후 이농하는 경우에는 농지를 소유할 수 있는데 그 규모는 1ha 이하로 한정시켰다.

농지법이 시행된 이후 구입한 농지를 자경하지 않는 경우에는 처분의무를 부과하였다. 처분 의무기간은 1년이며 이 기간 내에 처분하지 않으면 시장·군수가 6월 이내에 당해 농지를 처분하도록 명령할 수 있다. 이때 처분명령을 받고도 농지가 팔리지 않을 때는 농업기반공사가 매입해 주도록 청구할 수 있었다. 한편 처분명령을 이행하지 않은 경우 매년 반복하여 공시지가의 20%에 해당하는 이행강제금을 부과하도록 조치했다.

2) 농지취득 자격제한

(1) 농지개혁법

「농지개혁법」에는 농지 소유자격에 대한 규정이 없고 취득자격을 제한함으로써

소유자격을 제한시키려 했다. 농지 취득자격을 ‘농지매매증명서’ 발급요건으로 대체하였다. 즉 농지를 매입하여 소유권 이전등기를 필하려면 농지매매 증명서를 첨부하여야 했다. 농지매매증명을 받고자 하는 자는 이·동 농지위원회 즉 이장, 동장의 확인을 거쳐 읍·면장에 발급신청을 해야 했다. 비농민이 농지를 매입하고자 할 때는 농지의 소재지에 주민등록을 이전하고 거주기간이 6개월을 경과하여야 농지매매 증명을 발급받을 수 있었다.

그러나 농지를 두고 이농한 부채지주의 농지를 정부가 매입하지 않았으므로 「농지개혁법」은 효력이 없는 것으로 간주되어 농지매매 증명제는 잘 지켜지지 않았다. 그러다가 1988년에 농지개혁법 시행규칙을 개정하여 매입자격 제한이 엄격해졌다.

(2) 임대차관리법 및 농어촌발전 특별조치법

「임대차관리법」에는 농지 소유자격에 대한 규정이 없었고 단지 농지 취득자격을 「농지개혁법」에 비해 엄격하게 규제하였다. 기존의 부채지주를 인정하고 비농민의 농지소유를 엄격하게 제한시켰다. 농지매매증명을 받고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 농지 소재지를 관할하는 농지관리위원회의 위원 2인 이상의 확인을 받아 시·구·읍·면의 장에게 발급을 신청하여야 한다고 규정하였다.

「농어촌발전특별조치법」에는 농지소유자격이 있는 자로 ①농민, ②영농조합법인, ③농지소재지에 전 가족이 주민등록을 이전하고 실제로 거주하고 있는 자경목적의 비농민 등으로 제한시켰다.

매수 가능 농지의 범위는 거주지 시·구·읍·면 관할구역 내의 농지이거나 관할구역 밖의 농지로서 거주지로부터 20km내의 농지이며 농지관리위원 2인이 통작가능하다고 인정하는 경우에는 20km밖의 농지도 매수가 가능하였다.

(3) 농지법

농지매입 요건 즉 농지매매증명을 ‘농지취득자격증명’으로 명칭을 변경시켰으며 발급요건을 완화시켰다. 농지를 취득하기 전에 농지가 소재하는 지역에 거주해야 한다는 규정을 폐지시켰다. 아울러 20km 통작거리를 폐지하였고 영농할 목적이라면 도시에 거주하는 비농민이라도 농지를 매입하여 등기 이전할 수 있도록 완화하였다. 단, 영농하지 못하게 될 경우 강제처분 조치를 받도록 규제했다. 도시계획구역 내의 주거, 상업, 공업지역내의 농지를 매매증명 발급대상에서 제외시켰다.

농지를 취득한 자는 농지가 소재하는 이·동에 거주하는 농지관리위원 1인과 인접하는 리·동에 거주하는 위원 1인의 확인을 받아 읍·면장이 발급하는 ‘농지취득자격증명’을 첨부해야만 등기 이전이 가능했다. 이때 농지관리위원은 다음 사항을

확인하도록 규정했다.

첫째, 신청자가 농업인, 농업법인, 신규 농업경영자에 해당하는지 여부를 확인해야 한다.

둘째, 농업경영계획서의 내용을 검토하고 실현 가능 여부를 판단해야 한다.

셋째, 소유농지 전부를 임대하거나 농작업의 전부를 위탁하는지의 여부를 검토해야 한다.

3) 소유상한

(1) 농지개혁법

「농지개혁법」에는 3정보를 초과하는 자경농지를 정부가 매수한다고 규정하였으므로 농지개혁 당시에는 3정보 소유상한이 설정되어 있었다. 그러나 앞에서도 지적한 바와 같이 이 규정은 항구적으로 효력을 발휘할 수 없었다.

1988년에 개정된 「농지개혁법 시행규칙」에 의거하여 3정보 소유상한이 설정되었다. 농지를 매수한 후 소유규모가 3정보를 초과하는지 여부를 농지위원이 확인하도록 규제하였다.

(2) 임대차관리법

농지취득자격을 엄격하게 규제하였다. 즉 농지를 매입한 후 소유규모가 3정보를 초과하는지 여부를 농지관리위원 2인 이상이 확인하도록 규정하였다. 따라서 소유상한은 3정보이었다.

(3) 농어촌발전 특별조치법

농가당 농지소유 상한을 농업진흥지역 안의 농지는 10ha, 농업진흥지역 밖의 농지는 3ha로 상향조정하였다. 또한 영농조합법인의 농지소유상한 규모는 농가당 농지소유상한 규모에 조합원수를 곱한 면적으로 설정했다.

(4) 농지법

소유상한제가 경영규모 확대의 제약요인이라 단정하고 소유상한을 조정하였다. 즉 농업진흥지역 안에는 소유상한을 폐지하였고 농업진흥지역 밖의 농지에 대해서는 종전대로 소유상한 3ha를 유지시켰다. 단 시장·군수가 인정할 경우 5ha까지 소유할 수 있었다.

농업진흥지역 밖의 농지를 3ha이상 초과하여 소유하고자 하는 농업인은 ‘농지소유인정신청서’에 필요한 사항을 기재하여 취득대상 농지의 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 제출하고, 시장·군수는 다음 각 호의 요건이 해당하는지 여

부를 심사하고 적합하다고 인정하는 때에 접수일로부터 10일 이내에 ‘농지소유인정서’를 발급하도록 규정했다.

첫째, 인정을 신청하는 자가 취득하고자 하는 농지가 자경할 것이라는 점이 인정될 것

둘째, 취득결과 소유하게 되는 농지를 포함하여 인정을 신청하는 자가 속하는 세대원 전부가 농업진흥지역 밖에서 소유하게 되는 농지의 전체 면적인 5만제곱미터 이내 일 것

셋째, 취득결과 소유하게 되는 농지가 집단화되어 있어 취득하는 농지를 포함한 소유농지 전부를 경작하는 것이 생산성을 높일 수 있다고 인정될 것

넷째, 인정을 신청하는 자가 취득결과 소유하게 되는 농지를 포함한 소유농지 전부를 자경할 수 있는 농업용 기계·장비를 보유하고 있거나 보유계획이 확실할 것

다섯째, 소유농지의 생산성과 그 재배하고자 하는 작목의 수익성을 참작할 때 적정 수준의 농업소득을 확보하기 위하여 3만제곱미터를 초과하여 농지를 소유하는 것이 필요하다고 인정될 것

라. 농지 임대차 관리제도

1) 임대차 허용여부

한편 개방경제로 전환됨에 따라 농산물 수입개방이 확대되어 농업이 위기에 직면하였다. 이러한 상황에서 획기적인 농업구조개선으로 농업을 살려 보자는 의도하에 1990년에 「농어촌발전 특별조치법」을 마련하였다. 이 조치법에는 농지의 소유, 이용, 보전에 관한 규정이 총 망라되어 있었다.

(1) 농지개혁법

「농지개혁법」에는 임대차를 일체 허용하지 않았다. 즉 ‘자경하지 않는 일체의 농지를 정부가 매수한다’라고 규정하고 농지를 강제로 매입하였다. 아울러 농지는 소작, 임대차, 위탁행위 등을 금지한다고 규정하였다. 그러나 이농한 농가의 농지를 정부가 매입하지 않았으므로 소작을 묵인하는 결과를 초래하였다.

(2) 임대차관리법

경제성장과 더불어 임차지 면적이 증가해 왔으며 농지임차에 의한 경작규모 확대가 바람직하다고 판단하였다. 이러한 사회·경제적 배경하에 1986년에 「농지임대차관리법」을 공포하였다. 이 법의 제정 목적으로 ①농지의 합리적 이용, ②농업의 생산성제고, ③농지 임대차의 당사자 권익 보호, ④농가생활의 향상, ⑤국민경제의 균

형발전 등을 제시하였다.

임대차는 농지의 소유자가 영농에 종사하는 상대방에게 그 농지를 사용·수익하게 하고 상대방이 이에 대하여 임차료를 지급할 것을 약정함으로써 성립하는 계약을 말한다고 정의하였다.

임대차 계약은 반드시 서면으로 그리고 임대차 계약기간은 3년 이상 체결하도록 규정했다. 임대차 계약의 당사자는 그 계약을 체결한 날로부터 60일 이내에 농지 소재지를 관할하는 시장, 구청장, 읍·면장에게 계약내용을 신고하도록 규정했다. 「임대차관리법」을 준수하여 임대차 계약을 체결하는 사례는 찾아보기 어렵고 관례대로 구두로 그리고 계약기간을 정하지 않고 임대차가 이루어져 왔다.

(3) 농지법

원칙적으로 농지를 임대할 수 없다고 규정하였고 임대할 수 있는 농지를 ①비농민이 상속으로 소유한 1ha범위 이내의 농지, ②농지 이용증진 사업에 의하여 임대하는 농지, ③부득이한 사유로 일시 농업경영을 할 수 없게 된 농지, ④법 시행 이전부터 소유하고 있는 농지, ⑤60세 이상으로 은퇴하는 농업인이 5년 이상 영농한 농지 등으로 한정시켰다.

또한 임대차 방법을 규정하였다. 임대차계약은 반드시 서면으로 체결하고 임대차 계약기간 1년 이상으로 설정해야 했다. 단지 다년생 식물을 재배하는 경우이거나 농업용 시설물을 설치하여 농작물을 경작하는 경우에는 3년 이상 기간이어야 했다.

2) 임차료 상한선 설정

(1) 농지임대차관리법

「농지임대차 관리법」 제6조에 의하면, ‘임차료의 상한은 농지의 생산성 및 농작물의 수익성과 지역실정 등을 고려하여 대통령이 정하는 기준에 따라 지역별·농작물별, 농지 등급별로 시·군의 조례로 정한다’라고 규정되어 있었다.

1990년 「농지임대차 관리법 시행령」이 마련되고 동 시행령 제6조에 의하면, ‘법 제6조 1항의 규정에 의하여 시·군의 조례로 임차료의 상한을 정하는 경우에는 전·답 과수원으로 구분하여 시·구·읍·면별로 정한다’라고 규정하였다. 임차료의 상한을 농지의 생산기반, 정비상태, 농지 과세표준 및 비옥도를 참작하여 등급을 상·중·하 또는 상·하로 세분하여 정하도록 규정했다.

이러한 규정에도 불구하고 자치단체의 조례로서 임차료 상한선을 설정한 지역은 2000년 당시까지 찾아보기 어려운 처지였다.

(2) 농지법

임차료의 상한은 대통령이 정하는 기준에 의하여 지역별·농작물별로 농지의 소유지를 관할하는 농지관리위원회의 심의를 거쳐 시·군의 조례로 정하는 것으로 규정했다. 그러나 임차료 상한선을 설정한 지방자치단체의 조례는 나타나지 않았다. 즉 지역의 임차료는 지역 내의 농지용역의 수요와 공급에 의해 결정되는 것이 바람직하다고 인정하고 있는 셈이었다.

3) 위탁경영

농지법에는 ①병역법에 의하여 징집 또는 소집된 경우, ②6개월 이상의 국외여행 중인 경우, ③농업법인이 청산중인 경우, ④질병, 취학, 선거에 의한 공직취임, 수감 등으로 자경할 수 없는 경우, ⑤농지이용 증진사업에 의하여 위탁 경영하는 경우 등을 제외하는 소유농지의 위탁경영을 금지시키고 있었다. 물론 여기서 규정한 위탁은 전 작엽 위탁을 의미했다.

아울러 자기 노동력이 부족한 농업인은 농작업의 일부를 위탁할 수 있다고 규정했다. 이때 자기 노동력이 부족한 농업인은 다음 조건 중 어느 하나의 조건을 만족시킨 경우에 한정되었다.

첫째, 소유농지에서 농작물의 경작 또는 다년생 식물의 재배에 상시 종사하거나 농작업의 2분의1 이상을 자기의 노동력에 의하여 경작 또는 재배하는 경우일 것.

둘째, 주요 작물의 주요 농작업 즉 ①벼의 이식 또는 파종, 재배관리 및 수확, ②과수의 전정 또는 적과, 재배관리 및 수확량 3분의1 이상을 자기 또는 세대원의 노동력에 의하여 농작물을 경작하거나 다년생 식물을 재배하는 경우일 것.

셋째 1년 중 45일 이상 작물별 주요 농작업에 직접 종사하는 경우일 것.

제 4 절 농작업 기계화 진전

1. 기계화의 전개과정

1970년대 중반에 들어와 농업노동력 유출이 가속화됨에 따라 영농기계화 사업을 적극적으로 추진하기에 이르렀다. 1977년에 농업기계화 기본방향을 제시하였고(한국농촌경제연구원, 1999, p.364-365), 여기에 의거하여 1977년부터 동력이앙기와 바인

더, 콤팩트 등의 농기계를 대상으로 구입자금을 보조하기 시작했다. 대형농기계 일관작업체계를 구축하고자 농지개량조합, 농협 등 생산자단체를 운영주체로 하여 농업기계화 종합시범단지를 조성하였다.

농업기계화 사업자금을 확보하기 위해 서독 재건은행으로부터 27억원을 차관하였고 아시아개발은행(ADB)으로부터 남강 및 낙동강 개발자금을 차관할 때 농업기계화 자금 11억원을 포함시켰다.

아울러 농업기계화 사업을 효율적으로 추진하기 위해, 1978년 12월에 「농업기계화촉진법」을 공포하였고 여기에 의거하여 1980년대에 들어와 농업기계화 사업을 체계적으로 추진하였으며 동법을 근거로 ‘농업기계화 촉진기금’을 마련하여 운영해 왔으며 이것은 1990년에 제정된 「농어촌발전특별조치법」에 흡수되었다.

수도작을 대상으로 대형 농기계를 이용한 일관기계화(一貫機械化)작업체계를 구축하고자 시범사업으로 「농업기계화촉진법」에 의거하여 1977년에 ‘기계화시범단지’를 조성하고 지원하였다(표 2-29참조).

경작규모가 영세한 개별농가 단위로 농기계를 소유하여 이용하면 일관기계화를 이룩하기 어렵고 조직체를 통해서만 가능하다고 판단하고 농협과 농지개량조합이 운영주체인 ‘기계화시범단지’를 조성하고 농기계구입자금을 지원하였다. 1980년에는 시범단지의 운영규모를 확대하고 ‘영농기계화 센터’로 개칭하였다. 그러나 이 조직체는 본래 의도한 정책효과를 거두지 못하고 그야말로 일관기계화작업 시범만 보이고 운영부실로 해체되었다.

뒤이어 1981년부터 ‘기계화영농단’사업이 시작되었다. 소농구조하에서는 트랙터, 이앙기, 콤팩트 등의 대형 농기계를 공동으로 소유하고 이용하여만 적정 작업규모를 확보할 수 있으므로 일관기계화가 가능하다고 판단하였다. 경작규모 10ha이상인 기계화영농단을 조직하면 농기계 구입자금을 지원하였다.

그러나 기계화영농단은 농기계구입자금을 지원받기 위한 명분에 불과하고 공동으로 소유하고 이용하는 조직체는 찾아보기 어려운 실정이었다. 반면에 농기계를 소유한 농가가 이웃 농가의 작업을 수탁받아 수행하는 이른바 임경작업이 일반화되었다.

1990년대에 들어와 수도작의 임경작업체제를 확대시키고자 위탁영농회사를 규정하고 지원했다. 그러나 농기계수탁작업에는 규모의 불경제가 나타나므로 위탁영농회사는 경영부실을 초래하며 개별경영으로 전락했다. 개별농가가 수행하는 임경작업이 일반화되었다.

<표 2-29> 영농기계화센터 설립현황 (1977~1981)

(단위: 개소)

구 분	1977	1978	1979	1980	1981	합 계
농 협	4	33	105	120	120	382
농 조	16	21	14	-	7	58
마 을	-	-	47	-	23	70
합 계	20	54	166	120	150	510

2. 농기계 이용조직의 한계

가. 기계화 시범단지

농기계별로 적정작업 규모를 확보하여야 농작업의 기계화가 원활하게 수행되며 그렇지 못하면 과도기계화를 초래하여 농업경영비 내지 생산비 상승을 가져온다.

호당 경작규모가 1ha 내외 수준에 불과한 소농구조하에서 농기계의 적정 작업규모를 확보하는 방안은 두 가지로 나눌 수 있다. 그 중 하나는 공동소유, 공동이용 조직체를 결성하는 것이고, 또 하나는 농기계 소유자가 농기계 작업료를 받고 농기계를 보유하지 않은 농가의 작업을 수행하는 임경작업체계이다.

농업기계화 초기단계에서는 농기계를 공동으로 소유하고 이용하는 것이 바람직하다고 판단하여 이를 실현시키는 방향으로 농업기계화 사업을 추진하였다.

우선 대형 농기계를 이용한 농작업 기계화를 촉진시키고자 기계화 시범단지를 조성하였다. 우선 1977년에 이앙기와 수확기 보급을 촉진시키고자 농지개량조합, 농협, 마을 등 생산단체가 운영주체이며 경작규모가 10ha 기준인 ‘기계화시범단지’를 조성하였다. 경운·정지작업에는 이미 보급되어 있는 동력 경운기를 이용하면 운영비를 절감할 수 있다고 판단하고 트랙터를 제외시켰다. 1977년에서 1979년까지 3년간 전국에 240개소를 조성하였다(표 2-29참조). 1980년부터 이앙기와 수확기를 지원하던 시범단지를 확대 개편하였다. 즉 시범단지에서 활용하는 농기계에 트랙터를 포함시켰으며 운영규모를 30ha로 확대하고 시범단지 명칭을 ‘영농기계화센터’로 개칭하였다. 1977년부터 1981년까지 전국에 총 510개소의 영농기계화시범센터를 조성하였다.

나. 기계화영농단

생산자단체가 운영하는 기계화영농센터가 소기의 효과를 발휘하지 못함에 따라 농기계이용 조직체계를 조정하였다. 지역에서 몇 농가들이 농기계를 공동으로 소유하고 공동으로 이용하면, 적정규모를 확보하고 농기계 이용시간을 늘일 수 있다고 판단하여 1981년부터 ‘기계화영농단(機械化營農團)’ 사업을 수행하였다.

즉 10호 이상의 농가가 참여하여 경작규모 10ha 이상 확보하면 ‘새마을기계화영농단’이라 이름 붙이고 트랙터, 이앙기, 콤바인 등 농기계 구입자금의 40%를 보조하고 50%를 장기 저리의 융자조건으로 지원하였다.

1987년에는 영농단 결성요건을 완화시켰다. 즉 5호 이상의 농가들이 모여 5ha 이상 확보하면 농기계구입자금을 지원받을 수 있게 했다. 10호 이상의 농가가 결성하면 ‘대규모영농단’, 5호 이상 10호 미만의 농가가 결성하면 ‘소규모영농단’이라 불렀다. 또한 1988년에 정부 보조비율을 50%로 상향조정했다.

1981년 이후 ‘기계화영농단’은 점차적으로 늘어났으나 ‘위탁영농회사’를 대상으로 농기계구입자금을 지원하기 시작한 1992년부터 설립된 ‘기계화영농단’은 격감하기 시작했다(표 2-30참조).

농기계를 공동으로 소유하고 공동으로 이용할 목적으로 결성된 조직경영체인 ‘기계화영농단’은 농기계 구입자금을 보조받기 위한 명분상의 조직에 불과하였고 공동으로 소유하고 공동으로 이용하는 영농단은 소수에 지나지 않았다.

수도작의 주요작업을 인력으로 수행할 때는 공동작업의 이점이 발휘되어 공동작업이 잘 이루어져 왔으나 농기계가 개입된 이후에는 이것이 와해될 수밖에 없었다. 농기계의 공동이용은 현실적으로 성립되기 어렵고 더구나 농기계 임경작업이라는 용역시장이 형성되어 있으므로 공동이용에서 얻을 수 있는 이점이 나타나지 않았다.

오히려 ‘기계화영농단’을 통해 농기계를 공급한 결과 농작업의 기계화를 둔화시키고 농기계 이용의 효율을 떨어뜨리는 결과를 초래하였다. 주로 대농들이 영농단을 조직하여 농기계를 구입하여 나누어 가졌는데 이들은 소득수준이 상대적으로 높고 농촌사회의 지도자라는 사회적 체면 때문에 농기계 청부작업에 적극적으로 나서지 않아 대형 농기계의 이용율이 낮았다.

만약 경작규모가 영세한 젊은 경영주로 하여금 농기계를 보유하게 했더라면 이들은 청부작업 면적을 최대한 확보하려 했을 것이므로 농기계 임경작업료를 떨어뜨려 농작업의 기계화를 가속시키는 효과를 거둘 수 있었다고 판단되었다. 물론 경작규

모가 영세한 젊은 경영주는 용자금 확보를 위한 담보제공이 곤란했다는 점을 부인하기 곤란한 처지였다. 또한 대농에 우선하여 대형 농기계를 공급하였으므로 대농의 경작규모 확대에 어느 정도 기여했다고 보는 견해도 제기되었다 즉 대형농기계를 보유한 후 농지를 임차할 때는 이미 투하된 고정자본을 임차하는 농지에 부담시키지 않아도 되므로 임차료 부담능력이 높게 된다. 이에 따라 대농층의 경작규모 확대가 상대적으로 용이해진 것으로 보았다.

농기계 임경작업을 확대시킬 목적으로 위탁영농회사를 규정하고 지원했다. 여기에 대해서는 제2절에서 상세히 고찰했으므로 여기에는 생략했다.

<표 2-30> 농기계 이용조직체 설립현황 (1981~1999)

(단위: 개소)

구 분	기계화영농단			농업회사법인
	대규모	소규모	소 계	
1981	612	-	610	-
82	1,010	-	1,010	-
83	1,005	-	1,005	-
84	1,058	-	1,058	-
85	1,100	-	1,100	-
86	1,100	-	1,100	-
87	2,022	1,154	3,176	-
88	2,057	2,009	4,066	-
89	3,123	3,106	6,229	-
1990	3,086	3,528	6,614	-
91 ¹⁾	6,694	16
92	...	...	6,219	121
93	...	...	4,002	273
94	...	...	1,775	309
95	...	...	1,326	349
96	...	...	1,811	206
97	...	...	1,695	124
98	...	...	6,513	272
1999	2,462	4,323	6,785	-

1) '91~'99 기간에는 대규모, 소규모로 구분한 자료가 없음.

자료: 농림부 농촌인력과.

3. 농기계 지원과 농가부담

가. 개별농가 지원

경작규모가 영세한 소농구조하의 개별농가는 자금력이 빈약하여 필요한 농기계나 농기구를 구입하기 어려운 실정이었다. 농기구를 이용하면 수익이 증대된다는 사실을 알고 있지만 구입자금을 동원하기 어려워 구입하지 못했으며 또한 농가의 위험 부담력이 취약하여 신기술 도입을 꺼려하는 실정이었다.

이런 측면에서 정부는 농기계 구입자금 지원사업을 지속적으로 전개해 왔다. 1960년대에는 소형 동력발동기, 동력경운기, 인력분무기, 인력살분기, 양수기, 쟁기 등 소형농기계와 농기구 구입자금을 보조하였다.

<표 2-31>에 제시된 바와 같이 1961년도 농기계 구입자금 보조는 4백만원이었고 융자지원은 없었다. 1965년에는 정부보조액이 1억7백만원으로 급증하였고 마찬가지로 융자지원은 없었다.

1970년대에 들어와 지원방식이 바뀌었다. 경제성장과 더불어 농촌노임이 상승함에 따라 농기계 수요가 급증하였다. 정부는 노동력 절감효과 크게 나타나는 동력경운기, 동력분무기, 양수기, 자동탈곡기 등 소형농기계의 공급을 확대시켰다.

트랙터, 파종기 등 비싼 농기계에 한해 농가의 부담을 경감시키고자 구입자금의 일부를 보조하였고 대부분 농기계에 대해서는 장기저리의 분할상환 조건으로 융자지원 혜택을 부여했다. 1970년에는 정부보조가 차지하는 비율이 54.1%이었으나 1975년에는 3.4%로 격감했고 그 이후 급증했다. 2000년 이후에는 보조금을 없애고 전액 융자지원으로 전환했다.

나. 조직경영체 지원

경제성장에 부응하여 농업노동력이 지속적으로 이농함에 따라 1970년대 후반에 들어와 획기적인 영농기계화가 요청되었다. 이에 대응하여 정부는 수도작 일관기계화를 추진하였다. 즉 1977년에 기계화시범사업을 시행했으며 운영주체는 농협과 농조이고 트랙터, 이앙기, 콤팩트 방제기 등 일관기계화 작업에 필요한 대형농기계 구입자금을 전액 정부보조금으로 충당했다. 이 사업은 1980년에 기계화영농센터로 개칭하였고 규모를 확대시켰으나 운영부실로 1981년에 중단되었다. 농기계구입자금과 부대비용 전액을 국고에서 지원한 파격적인 보조정책이었고 이에 따라 정부지원액은 급증했다(표 2-31참조).

<표 2-31> 농기계 구입자금 지원현황 (1961~2000)

(단위: 백만원, %)

구 분	보 조	용 자	합 계
1961	4 (100.0)	-	4 (100.0)
1965	107 (100.0)	-	107 (100.0)
1970	1,430 (54.1)	1,429 (45.9)	2,895 (100.0)
1975	523 (3.4)	14,967 (96.6)	15,490 (100.0)
1980	1,310 (1.5)	86,905 (98.5)	88,215 (100.0)
1985	11,551 (8.1)	131,801 (91.9)	143,352 (100.0)
1990	46,672 (11.0)	374,399 (89.0)	420,471 (100.0)
1995	312,321 (45.8)	368,934 (54.2)	681,255 (100.0)
1999	27,167 (4.3)	607,239 (95.7)	634,406 (100.0)
2000	-	780,117 (100.0)	780,117 (100.0)
총액 ¹⁾	18,666 (21.2)	69,538 (78.8)	88,204 (100.0)

1) 1961년부터 2000년까지의 지원총액이며 금액은 10억 기준임.

자료: 농림부, 「농림업주요통계」, 해당 연도판.

한편 소농구조하에서 농기계를 공동으로 소유하고 이용하면 효율성을 높일 수 있다는 전제하에 농기계 이용조직체를 지원하였다. 즉 몇 농가가 모여 일정규모 이상의 경작규모를 확보하고 기계화영농단을 결성하면 트랙터, 이앙기, 콤바인 등 대형 농기계 구입자금을 지원하였다. 즉 구입자금의 40%에 한해 보조지원하고 50%에 한해 장기 저리 분할상환조건으로 용자지원했으며 1988년부터 보조비율이 50%로 높아졌다.

기계화영농단은 농기계 구입자금을 지원받기 위한 명분이었고 공동으로 소유하고 이용하는 영농단은 소수였고 농기계 임경작업이 일반화되었다. 농기계 수탁 작업을 촉진시키고자 1991년부터 위탁영농회사를 지원하기 시작했다.

구비요건을 갖춘 위탁영농회사가 농기계를 구입하면 기계화영농단에 대한 지원 조건과 동일하게 지원하였다. 이처럼 수도작 일관기계화를 갖추고자 조직경영체를

통해 농기계구입자금을 지원한 덕분에 정부지원액은 급증하였다. 1961년부터 2000년까지 농기계 구입자금 지원액은 총 8조 8천4백3억원이며 이중 정부 보조액은 1조 8천666억원에 달했다.

다. 농기계 반값 공급

1992년 11월 대통령 선거유세에서 김영삼 대통령 후보가 국가지원으로 농기계를 반값으로 공급하겠다고 선거공약으로 제시하였다. 대통령으로 당선된 후 1993년 1월 농업단체장들이 청와대를 방문했을 때 농기계 반값공급 선거공약을 이행해 줄 것을 요청했다.

농어촌 구조개선대책의 일환으로서 농업기계화와 시설자동화 계획이 수립된 상태이지만 정부당국은 농기계 반값 공급정책을 수립하여 추진하였다. 구체적인 정책 내용은 다음과 같이 요약되었다.

첫째, 지원대상을 일반농가와 농기계 이용조직으로 구분하여 지원하되 개소당 또는 농가당 보조지원 대상별로 사업비 한도를 설정하고 그 한도 내에서 구입하는 농업기계에 대하여 구입금액의 50%를 보조한다.

둘째, 기계화영농단과 위탁영농회사를 대상으로 지원한 농기계 구입자금보조비율은 50%이므로 그대로 지속한다. 쌀 전업농의 농기계구입자금 보조비율을 현행 20%에서 50%로 상향조정한다. 일반농가가 농기계를 구입할 때 200만원 한도 내에서 구입비의 50%를 보조하여 반값으로 공급하고 200만원 이상의 농기계를 구입하면 100만원을 보조한다.

셋째, 농기계 구입 보조지원은 연차별 농기계 공급계획 및 예산범위 내에서 시행하되 보조지원에 소요되는 자금을 국고와 지방비에서 50대 50의 비율로 지원한다.

넷째, 농기계 반값 공급은 1997년까지 한시적으로 추진하되 농업구조개선 사업의 성과를 발휘할 수 있도록 농업진흥지역 내의 수도작 기계화와 밭작물 기계화 내지 노동력 절감 기계화에 우선적으로 지원한다.

농기계 반값공급은 쌀 전업농에게 지원되는 이천만원 이하의 농기계 구입자금 지원중 보조비율을 50% 상향조정하는데 기여하였지만 순기능보다는 역기능이 더 크게 나타났으며, 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 일반농가가 농기계를 구입할 때 구입자금의 200백만원 한도 내에서 반값을 보조해 줌에 따라 동력경운기, 보행형 이앙기, 관리기 등 소형 농기계의 과잉공급을 초래하였다. 즉 내구연한이 도래하지 않은 중고 농기계를 폐기처분하고 새로 구입

하는 사례가 많아 자원낭비를 초래하였다.

둘째, 경쟁력을 강화시키려면 대형농기계를 보급하여 생산비를 절감시켜야 하는데 효율성이 낮은 소형농기계 보급에 주어진 자원이 우선적으로 배분되었다. 즉 농업구조개선을 억제시키는 농업기계화 정책을 수반하게 되었다.

4. 기계화 수준 및 과다 보유

1980년대에 들어와 수도작 일관기계화가 진행되기 시작했다. <표 2-32>에는 경운·정지, 이앙, 수확, 방제 등 수도작의 주요 작업별 기계화 수준이 제시되어 있다.

1986년 경우 경운·정지 및 방제작업의 기계화율은 70% 수준이었으나 이앙과 수확작업의 그 비율은 30%에도 미치지 못했다. 즉 노동력 절감효과가 크게 나타나는 작업에서 우선적으로 기계화가 진행되었다. 기계화 작업면적 비율이 매년 확대되었고, 1990년대 후반에 들어와 대형 농기계 일관기계화가 정착되었다고 보는 것이 일반적인 견해였다.

대형 농기계를 이용한 일관 기계화 수준과 과다 보유 여부를 간접적으로 추론하기 위해 트랙터, 이앙기, 콤바인의 부담면적을 산출하여 <표 2-33>에 제시하였다. 논과 밭을 합한 농지면적에 트랙터 보유대수를 나눈 값이 트랙터 부담면적이다. 아울러

<표 2-32> 수도작 주요 작업별 기계화율(1986-2000)

(단위: %)

구 분	경운 정지	이 앙	수 확	방 제
1986	70	28	27	79
87	72	37	36	80
88	82	54	53	87
89	80	66	62	87
1990	84	78	72	93
91	87	85	80	93
92	94	89	84	92
93	96	92	87	95
94	96	93	91	94
95	97	97	95	97
96	98	97	96	98
97	99	98	97	98
98	100	97	94	99
2000	99	98	98	99

자료: 농림부, 「농림업주요통계」, 해당 연도판.

<표 2-33> 대형 농기계의 보유대수 및 부담면적 (1970~2000)

(단위: 대, ha)

구 분	트랙터		이 양 기		콤 바 인	
	대 수	부담면적	대 수	부담면적	대 수	부담면적
1970	61	32,400	-	-	-	-
1975	564	3,971	16	79,812	56	22,803
1980	2,664	824	11,061	118	1,211	112
1985	12,389	173	42,138	31	11,667	114
1990	41,203	511	138,405	10	43,504	31
1995	100,412	197	248,009	5	72,268	17
2000	191,632	9	341,978	3	86,982	13

1) 트랙터 부담면적= 농지면적/트랙터 보유대수.

이양기 부담면적=논면적/이양기 보유대수.

콤바인 부담면적=논면적/콤바인 보유대수.

자료: 농림부, 「농림업 주요통계」, 해당 연도판.

논 면적에 이양기 대수를 나누면 이양기 부담면적이, 콤바인 대수를 나누면 콤바인 부담면적이 각각 산출된다.

대형농기계의 부담면적은 1980년 이후 격감해 왔으며 2000년 당시 대형 농기계 일관 기계화가 정착되었다고 보았다. 그러나 트랙터, 이양기, 콤바인의 부담면적이 적정 작업규모에 미치지 못하고 있다는 사실을 감안하면 대형 농기계의 공급과잉을 초래하였다고 보는 견해가 일반적이었다. 한편, 각 도별로 대형 농기계 보유대수를 이용하여 부담면적을 산출해 보면(표 2-34참조), 지역의 기계화 수준을 간접적으로 판단할 수 있었다.

<표 2-34> 지역별 대형 농기계 보유대수 및 부담면적 현황 (2000)

(단위: 대, ha)

구 분	트랙터		이양기		콤바인	
	대수	면적	대수	면적	대수	면적
경기	31,470	7	47,032	3	13,715	9
강원	11,402	10	22,187	2	3,704	14
충북	10,052	14	20,068	3	4,774	14
충남	23,600	11	52,085	4	12,984	15
전북	19,571	11	35,372	5	10,335	16
전남	25,899	13	49,886	4	14,338	15
경북	24,198	12	55,048	3	10,693	15
경남	18,740	10	37,757	3	9,110	13
제주	2,082	28	37	5	471	-
전국	176,146	11	335,818	3	73,256	16

자료: 농림부, 「농림업주요통계」, 2002.

평야지대에는 부담면적이 많고 시설원예지대인 경남과 산간지대인 강원도의 부담면적이 상대적으로 적었다. 이는 지역 농업의 생산구조를 감안하지 못하고 지역 안배 차원에서 농기계 공급정책을 수행해 온 결과에서 비롯되었다고 보았다.

제 5 절 규모의 경제와 경작규모 확대

1. 규모의 경제와 구조조정

가. 수도작의 구조조정

수도작에 규모의 경제가 발휘된다면, 규모가 큰 농가의 지대부담 능력이 높으므로 대농이 증가하게 된다. 그러나 그 진행속도가 너무 느려 영농규모화를 가속시키는 것이 바람직하다고 판단되면 정부가 개입하게 될 것이다.

토지이용형 작물에서 경영규모의 척도로서 경작규모를 이용하며 수도작의 경작규모를 확대시키려는 구조정책이 지속되어 왔다. 규모를 확대시키려면 논을 매입하거나 임차해야 하는데 수익지가(收益地價)에 비해 매매지가(賣買地價) 수준이 높아 임차에 의한 규모 확대가 바람직하며 또한 불가피하다고 판단하였다.

이를 전제로 농지임차에 의한 규모확대를 촉진하려는 제도적 장치로서 1986년에 「농지임대차 관리법」을 제정·공포했다. 「농지개혁법」에는 일체의 소작을 금지한다고 규정되어 있으나, 이를 개정하지 않고 임시방편으로 농지를 임대차할 수 있는 법적인 조치를 취한 셈이었다. 물론 1996년에 「농지법」이 시행됨에 따라 난립되어 있던 농지 관련 법규가 폐지되고 농지제도가 정비되었다.

수도작 규모확대를 위한 구체적인 정책수단이 채택되었다. 1988년부터 농협이 대행한 ‘농지구입자금지원사업’을 필두로 1990년대에 들어와 본격적으로 농업구조 조정정책이 추진되었다. 특히 수도작을 대상으로 ‘농지매매사업’, ‘농지장기임대차사업’, ‘농지교환분합사업’ 등 이른바 영농규모화 사업을 추진해 왔다.

수도작에 규모의 경제가 발휘되고 있다는 확신을 갖지 못한 채 경작규모 확대사업을 펼쳐 왔는데, 이는 규모의 경제 발휘 여부를 차치하고서라도 규모확대는 바람직하다고 판단했기 때문이다. 경작규모 확대를 골격으로 하는 구조조정정책을 추진하는 목적은 다음의 두 가지로 요약되었다.

첫째, 수도작에 규모의 경제가 발휘된다는 전제하에 경작규모 확대로 쌀 생산비

를 감축시켜 국제경쟁력을 강화시킨다. 우리나라 호당 수도작 경영규모는 1ha 수준이지만 미국은 100ha 이상이다. 우리나라 수도작에도 규모의 경제가 발휘될 경우 경영규모를 확대시키면 국제미가와 격차를 축소시킬 수 있다.

둘째, 수도작에 규모의 경제가 발휘되지 않더라도 경작규모를 확대시키면 농가의 쌀 소득이 늘어나 농업소득으로 가계비를 충당하는 자립경영체를 육성할 수 있다.

개방경제 이전에는 수도작에 규모의 경제 발휘 여부에 구애받지 않고 농업소득 증대 차원에서 경영규모 확대정책을 강조해 왔다. 1980년대에 들어와 개방경제로 전환됨에 따라 규모 확대에 관심을 갖게 되었고 더구나 세계무역기구(WTO) 출범 이후부터 쌀의 국제경쟁력을 확보한다는 차원에서 경작규모 확대정책을 강력하게 추진해 왔다. 그러나 우리나라 수도작에 규모의 경제가 발휘되는지에 대해 명확하게 규명되지 않고 있었다.

2. 수도작 규모의 경제

가. 농지 및 농지용역 유동의 한계

경작규모 확대를 골격으로 한 쌀 농업의 구조조정정책을 강력하게 추진하였으나 소기의 정책효과를 거두지 못했다는 견해가 지배적이었다. 즉 농지매매사업, 농지 장기임대차사업 등 수도작 영농규모화 사업을 추진했고 수도작 전업농의 경영규모를 확대시킬 목적으로 ‘경영이양 직불제’를 추진하였으나 원래 의도한 효과를 거두지 못했다.

수도작에 규모의 경제가 발휘된다면 자유시장에 맡겨 두어도 농지 내지 농지용역의 유동이 일어나 경영규모 확대가 실현될 것으로 보았다. 정부가 농지 내지 농지용역의 유동을 촉진하기 위한 정책수단을 동원하여 추진하였음에도 불구하고 정책효과가 나타나지 않았다는 사실을 두고 두 가지 측면에서 그 요인을 지적했다.

첫째, 가족농의 특수성에서 비롯되었다고 보았다. 자가식량을 확보할 목적으로 생산하는 자급자족적 생산양식 또는 생산한 쌀을 자가식량에 우선 배분하고 여분의 쌀을 시장에 판매하는 준 자급자족적 생산양식이 지배적인 가족농 체계에서는 농지 유동이 잘 일어나지 않는다고 보는 것이 타당했다.

둘째, 수도작에 규모의 경제가 발휘되지 않는 생산체계라고 지적했다. 즉 자유시장에 맡겨 두었다면 규모의 경제가 발휘되었겠지만 정부개입이 잘못되어 대규모 경영의 유리성이 나타나지 않을 가능성을 배제하기 어렵고 이럴 경우에는 경영규모

확대를 위한 구조정책이 효과를 발휘하기 곤란한 처지라고 보았다.

주요 농작업의 기계화가 이룩되기 전이라면 수도작에는 대규모 경영의 유리성이 발휘될 여지가 크지 않았다. 그렇지만 농작업 기계화가 이룩된 이후에도 대규모 경영의 이점이 나타나지 않았다면 농작업 기계화의 특수성에서 비롯되었다고 보는 견해가 타당하다고 지적했다.

트랙터, 이앙기, 콤파인 등 주요 농기계를 보유하려면 적정규모를 확보해야 하며 경작규모를 확보하기 어렵다면 임경료를 받고 작업하는 면적을 확보하면 된다. 만약 임경작업면적을 확보하기 위해 과당경쟁이 일어나면 임경작업료가 적정 수준 보다 낮을 가능성이 높다. 이렇게 되면 주요 농기계를 보유한 농가에 비해 주요 작업을 임경작업에 맡겨 해결한 농가측의 10a 당 경영비 내지 생산비가 적을 수도 있다. 이런 경우에는 대규모 경영의 유리성이 나타나지 않으며 농지 내지 농지 유동이 둔화되기 마련이다.

우리나라의 영농기계화는 자유시장에 맡겨 이루어진 것이 아니라 정부의 농기계구입자금 보조사업으로 영농기계화가 파행적으로 추진되어 왔다. 또한 농기계시장을 통해 농기계 구입자금 보조사업을 추진한 것이 아니라 특정 생산주체를 대상으로 보조사업을 수행했다. 아울러 농기계 임경작업을 가속시키는 데에 역점을 두고 영농기계화를 추진해 왔다. 이에 따라 임경작업료가 적정 수준보다 낮게 되며 이런 경우 경작규모가 영세하여 농기계를 보유하지 못하고 임경작업에 맡겨 해결한 농가가 상대적으로 유리할 수도 있는 것으로 보았다.

나. 경작규모별 생산비 분포 유형

쌀 생산비 자료를 이용하여 경작규모별 가마당 쌀 생산비분포 유형을 비교해 보면 수도작의 기술체계가 잘 반영되어 있다는 사실이 나타났다. 여기에는 조곡 80kg 당 생산비를 제시했다.

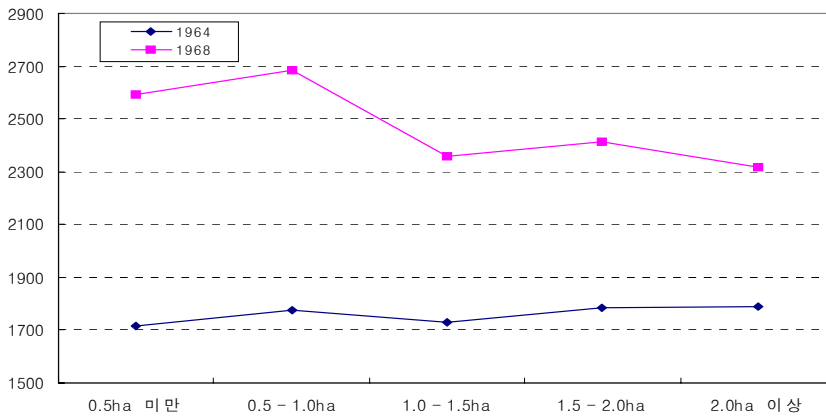
1960년대에는 경작규모 간에 생산비 격차가 나타나지 않고 “—”자형 분포를 나타내었다. 즉 영농기계화가 진행되지 않은 시기에는 경작 규모간에 생산비 격차가 나타나지 않았다(그림 2-8참조).

1970년대에 들어와서는 “U”자형의 생산비 분포가 나타났다(그림 2-9참조). 이것은 경제성장과 더불어 농촌노임이 상승함에 따라 고용노동에 의존하는 대농계층의 생산비가 더 많았다는 사실을 반영했다. 농업노임이 상승했지만 노동력을 절감시킬 수 있는 수도작의 계화가 진행되지 못해 대농경영이 불리한 처지에 놓이게 된 셈이

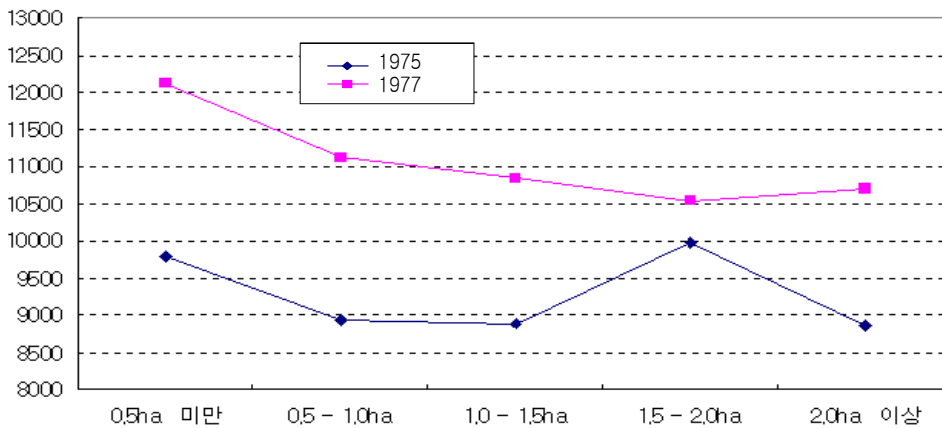
었다. 이것이 반영되어 1970년대에는 농가계층이 중농화로 진행되었다. 소농계층은 농지를 임대하여 중농계층으로 상향 이동하였고 또한 대농계층은 농지를 임대하고 경작규모를 축소하여 중농계층으로 하향이동했다.

1980년대에 들어와 트랙터, 이앙기, 콤바인 등의 대형 농기계를 보급했다. 농작업의 기계화가 이루어졌으나 수도작에 규모의 경제가 발휘되지 않았다. 정부보조 하에 대형 농기계를 보급하였고 농기계 수탁작업 확보에 과당경쟁이 일어나 농기계수탁작업료는 적정 수준보다 낮았다. 이에 따라 농기계를 보유하지 않고 경운·정지, 이앙, 수확 등의 주요작업을 농기계 수탁작업단에 맡겨 해결하는 농가의 쌀 생산비가

<그림 2-8> “—”자형 생산비 분포



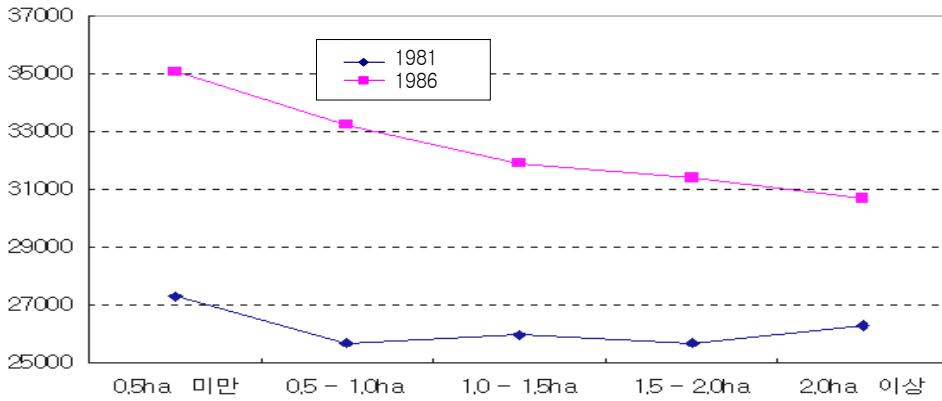
<그림 2-9> “U”자형 생산비 분포



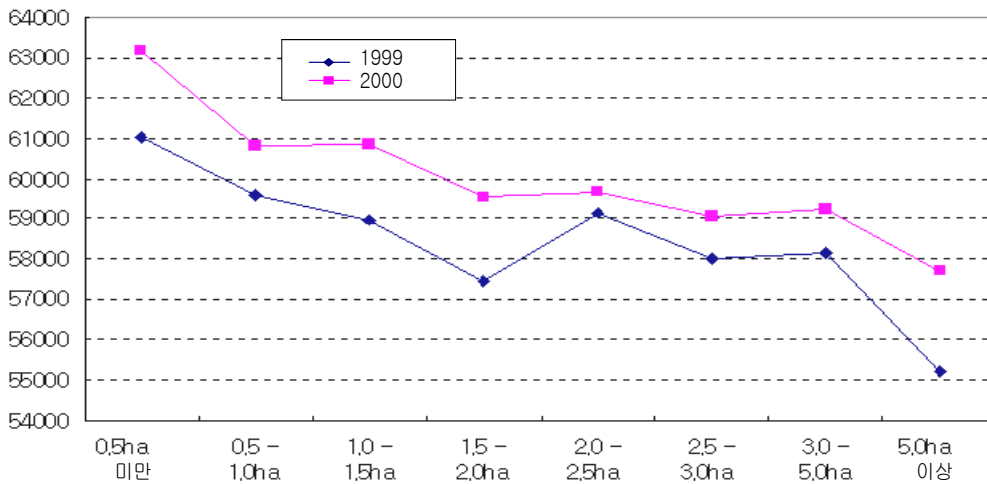
더 낮은 결과를 초래했다(김병택 외, 1992, p.53). 이것은 <그림 2-10>에서 제시된 ‘L’자형 생산비 분포를 이용함으로써 입증되었다. 이러한 추세는 1990년대에도 지속되었고 수도작에 규모의 경제가 발휘되지 않아 대규모 경영의 이점이 나타나지 않았으므로 ‘영농규모화사업’, ‘경영이양직불제’ 등의 농업구조 개선사업이 소기의 성과를 거두기 어려운 경제현실인 것으로 볼 수 밖에 없었다.

2000년대에 들어와 우하향의 생산비 분포 곡선이 나타났다. 이것은 <그림 2-11>에 제시한 우하향의 생산비 분포곡선으로 설명된다. 즉 수도작에 규모의 경제가 발휘되기 시작했다. 임경작업료가 정상수준에 달해 농기계를 보유한 농가의 쌀 생산비가

<그림 2-10> “L”자형 생산비 분포



<그림 2-11> 우하향(右 downward)의 생산비 분포



보유하지 않고 위탁작업에 맡기는 농가의 그것보다 낮다는 사실을 나타내고 있다. 수도작에 대규모 경영의 이점이 발휘되고 있으므로 수도작의 규모확대가 가속될 것으로 기대했다.

3. 영농규모화 사업의 한계

농업구조 개선사업의 일환으로서 경영규모 확대를 촉진하려는 목적으로 농협이 정부대행으로 1988년부터 ‘농지구입자금지원사업’을 실시해 왔다. 뒤이어 1990년 4월에 「농어촌진흥공사 및 농지관리 기금법」을 제정하였고 농어촌진흥공사가 정부대행으로 ‘농지매매사업’, ‘농지 장기임대차 사업’, ‘농지교환·분합사업’ 등 영농규모화사업을 시행해 왔다.

농지매매사업이란 비농가, 전업하거나 은퇴하려는 농가가 소유한 농지를 농어촌진흥공사가 매입하여 영농규모를 확대하고자 하는 경영주에게 매도하는 제도이다. 매입대상 농지는 농업진흥지역 내의 논, 밭, 과수원이며 당초에는 평당 25,000원을 지원하였고 그 후 30,000원으로 상향조정했다. 농업진흥지역 내의 농지는 주로 논이므로 농지매매사업은 수도작 경작규모 확대에 기여했다.

농지구입자금 지원사업이란 농업인이 비농가, 탈농 또는 은퇴하는 자의 농지를 구입하고자 할 때 구입자금을 장기 저리로 융자해 주는 사업이었다. 농지 구입자금의 지원대상은 농민후계자, 상속농지를 구입하는 영농자녀, 영농조합법인, 전업농육성 대상자 등이었다. 대상농지는 농업진흥지역 내의 전, 답, 과수원으로 평당가격이 30,000원 이하인 농지이었다. 이 농지구입자금 지원사업은 1988년부터 시행되어 오다가 1994년부터 농지매매사업에 통합되었다.

장기임대차사업이란 탈농하고자 하는 자의 농지를 농어촌진흥공사가 장기간 임차하여 전업농, 농업회사법인, 영농조합법인에게 장기로 임대하는 제도이었다. 전업농이 장기간 안심하고 임차함으로써 경영규모 확대에 기여할 것으로 보았다.

농지교환·분합사업은 노동생산성을 높이기 위해 농지를 한 곳에 모으도록 지원하는 사업이었으며 이것은 농어촌진흥공사가 주관하여 시행하는 사업과 농업인 상호간 자발적으로 시행하는 사업으로 양분되었다.

농지매매나 농지임대차가 성행하여 농지 혹은 농지용역의 유동이 촉진되어야만 전업농이 경영규모를 확대할 수 있다고 보았다. 여기서 말하는 농지용역은 농지임대차를 말한다. 농지와 농지용역의 유동을 자유시장기구에 맡기는 것이 바람직하지

만 유동이 정체되어 있는 실정이므로 영농규모 확대를 촉진시키고자 정부가 농지 또는 농지용역 시장에 개입해 왔다.

1988년부터 네 가지의 정책수단을 동원하고 2000년까지 무려 3조 7천5백6십5억원 이란 막대한 자금을 투입하여 시행한 영농규모화 사업으로 이룩한 농지의 유동실적이 11만5천ha에 지나지 않았다(표 2-35참조). 또한 농지매매사업과 장기임대차사업 실적이 매년 감소해 왔다. 이는 우리 나라 농지문제의 실상을 적나라하게 드러내고 있으며 영농규모 확대의 한계를 보여준 셈이었다. 농지가격 수준이 높아 막대한 자금을 투입하여도 농지매매사업 실적이 저조했으며 아울러 농지 장기임대차사업 실적도 미미한데 이는 농지를 농업생산 요소로서가 아니라 재산가치의 보전 내지 고정재산 증식수단으로 보유하고 있다는 사실을 단적으로 드러낸 셈이었다.

농지구묘화사업 실적을 시도별로 고찰해 보면(표 2-36), 지역의 특수성이 잘 반영되었다. 경남의 농지매매사업 실적을 보면 지원대상 농가수는 상대적으로 많으나 대상농지는 적어 호당 면적이 0.43ha로 전국에서 가장 낮은 수준이었다. 경남은 상대적으로 소농지대로서 시설원예가 특화작목으로 정착되어 있으며 농지가격 수준이 타 지역에 비해 높기 때문에 농지유동의 한계가 더 크다는 점이 지적되었다.

<표 2-35> 영농규모화 사업실적 (1988~2000)

(단위: ha, 백만원)

구 분	농지매매사업		농지구입 자금지원		농지장기 임대차		농지 교환·분합		합 계	
	면적	금액	면적	금액	면적	금액	면적	금액	면적	금액
1988	-	-	13,135	1,994	-	-	-	-	13,135	1,994
1989	-	-	9,959	1,998	-	-	-	-	9,959	1,998
1990	1,969	934	5,286	1,420	3		-	-	7,258	2,354
1991	5,616	2,633	1,678	595	8	2	50	3	7,352	3,233
1992	6,687	3,156	366	150	36	8	18	2	7,107	3,316
1993	7,591	3,679	893	422	180	40	120	10	8,784	4,151
1994	4,354	2,152	-	-	792	200	248	30	5,394	2,382
1995	5,079	2,350	-	-	1,795	400	189	50	7,063	2,800
1996	4,932	2,665	-	-	2,806	650	152	50	7,890	3,365
1997	3,477	2,112	-	-	9,701	1,295	190	77	13,338	3,484
1998	3,059	2,285	-	-	9,078	1,235	153	79	12,290	3,599
1999	1,701	1,257	-	-	6,324	1,165	108	58	8,133	2,480
2000	1,624	1,235	-	-	5,655	1,150	74	52	7,353	2,437
합계	46,089	24,458	31,317	6,579	36,378	6,145	1,302	411	115,056	37,593

자료: 농업기반공사 구조개선처

<표 2-36> 지역별 영농규모화 사업실적 (2000)

(단위: 호, ha)

구분	농지매매			임대차			합계 ¹⁾		
	총 농가	총 면적	호당 면적	총 농가	총 면적	호당 면적	총 농가	총 면적	호당 면적
경기	7,232	4,728	0.65	3,518	3,726	1.06	11,793	8,562	0.73
강원	4,558	2,743	0.60	1,765	1,675	0.95	6,915	4,500	0.65
충북	5,752	2,705	0.47	2,349	2,012	0.86	8,905	4,801	0.54
충남	11,654	7,154	0.61	4,643	4,774	1.03	18,369	12,225	0.67
전북	11,418	7,563	0.66	4,297	4,673	1.09	17,133	12,450	0.73
전남	17,741	9,787	0.55	7,256	6,076	0.84	27,408	16,100	0.59
경북	16,864	6,441	0.38	6,968	4,812	0.69	25,491	11,436	0.45
경남	12,694	4,563	0.36	4,093	2,939	0.72	17,788	7,598	0.43
제주	510	375	0.74	27	37	1.37	537	412	0.77

주: 1) 1988~2000년까지의 실적임, 교환·분합사업은 실적이 저조하여 분리시키지 않고 합계치에 포함시켰음.

자료: 농업기반공사 구조개선처.

농지매매와 농지임대차 사업간에 호당 면적을 비교하면 후자 쪽이 더 컸으며 이는 농지매입에 의한 규모확대보다는 농지임차에 의한 규모확대가 더 일반적이라는 사실을 나타냈다.

영농규모화사업 지원대상은 주로 수도작 농가이고 쌀 전업농 지원사업과 연계시켜 수행해 왔다. 쌀 전업농 육성사업의 근간은 농기계 구입자금 지원이며 전업농으로 선정되면 농기계 구입자금의 50%를 보조받았다. 수도작 전업농을 육성하려면 경영규모를 확대해야 한다는 논리를 내세워 두 사업을 결합시켜 시행해 왔다.

지역에 따라서는 대규모로 경작하는 수도작 전문경영농가를 육성할 필요성이 크지 않았다. 영농규모화 사업을 지역특성에 맞게 운영해야 했으며 특히 시설원예지대에는 농지를 임대하여 시설원예를 경영하는 젊은 경영주가 농지를 매입할 수 있도록 지원했다면 시설원예 경영을 안정시키는데 크게 기여했을 것이라고 보았다.

제 6 절 결 언

이 장에서는 개방화시기에 들어와 야기된 농업생산력과 농업경영구조의 변화의 실상과 그 전개과정을 고찰했다.

성장거점도시 또는 산업기지 개발방식을 주축으로 산업화가 진행됨에 따라 개방

화시기에는 농업노동의 유출이 가속화되었다. 농산물 수입개방에 직면하여 장래 농업을 비관적으로 판단함에 따라 농가보유자원의 이용구조에 변화를 초래했다.

젊은 농업노동력이 비농업으로 유출됨에 따라 농업노동력의 노령화 및 부녀화가 심화되었고 과도한 농촌인구 유출은 농촌 과소화, 도시 과밀화를 초래하여 자원이 효율적으로 배분되지 못하는 결과를 가져왔으며 이 현상은 1980년대 이후에 더욱 가속되어 온 것으로 나타났다.

경제성장 초기 단계에서는 농지기반 확충사업이 지속되어 총 농경지 규모가 증가해 왔으나 1968년을 기점으로 감소해 왔다. 특히 산업화·도시화가 진행됨에 따라 비농업용으로 전용되는 농지가 증가해 왔으며 수입개방이 가속화된 1990년대 이후에 급증해 왔다. 상대적인 수익성 변화에 부응한 농업과 비농업간에 일어난 농지배분의 재조정이지만 한편에서는 개방화와 더불어 농업을 축소 재조정해야 한다는 사회적 분위기가 반영되었다고 보는 것이 일반적인 견해였다.

총 농가호수가 감소함에 따라 호당 농경지규모는 증가해 왔지만, 2000년 당시 그 규모는 1.37ha에 불과했으며 평균개념에서 평가한 호당 규모는 의의가 크지 않았다. 그러나 경작규모별 농가분포를 검토해 보아도 대규모로 경영하는 농가의 구성비가 아주 낮았다. 이는 개방화시대를 맞이하여 국내농업의 국제경쟁력 확보에 적신호를 나타내고 있는 것으로 보았다.

농산물 수입개방은 농업구조에 영향을 미쳐 농업생산주체의 성격을 변화시켰다. 농지개혁 이후 현재에 이르기까지 농가계층분화 과정을 제4기로 구분했다. 제1기는 농지개혁이 완료된 시기부터 총 농가호수가 증가한 1967년까지 기간이며 농민층분해가 일어난 시기이다. 0.1ha 미만 계층의 영세농과 3.0ha의 대농계층이 증가하였고 특히 영세농의 탈농화가 진행되었으므로 농민층 분해로 규정했다.

제2기는 총 농가호수가 감소한 1968년부터 1983년까지 기간으로 중농화가 진행된 시기이다. 0.5ha 미만 계층의 소농과 1.5ha 이상 계층의 대농이 상대적으로 감소하고 0.5ha~1.5ha계층인 중농이 상대적으로 증가했으므로 농가계층의 중농화로 규정했다. 농가호수가 감소함에 따라 임대농지가 증가했고 이것을 소농계층이 임차하여 중농계층으로 상향 이동했다. 농작업의 기계화가 진행되기 이전에는 자가노동보수 또는 토지소득 확보목적으로 임차하는 소농계층의 임차료 지불능력이 높아 농지는 소농계층에 집적되었다. 한편 노임 상승으로 경영수지 압박을 받은 대농계층 중에는 농지를 임대하고 중농계층으로 하향 이동하는 농가가 나타났다. 이에 따라 농가계층은 ‘중농화’로 진행되었다.

제3기는 1984년부터 1989년까지 기간이며 전 계층 상향이동 또는 양극분화의 과도기 단계로 규정했다. 1980년대에 들어와 농작업의 기계화가 진행됨에 따라 경작규모 확대가 진행되었고 이것이 농가계층의 ‘중농화’에 충격을 가해 중농계층의 규모확대를 유도했다. 농외취업기회가 높다면 농업소득으로 가계비를 충족하지 못하는 농가는 경작 규모를 축소하여 소농계층으로 하향이동하는 농가가 대두했겠지만 농외취업기회가 낮아 하향이동하는 농가는 적고 전 계층이 상향이동하는 계층분화가 나타났다.

제4기는 1990년부터 2000년까지의 기간이며, 0.5ha 미만인 소농계층과 1.5ha 이상의 대농계층이 상대적으로 증가하고 중농계층이 상대적으로 감소하는 이른바 농가계층의 양극분화로 정착되어온 시기이다. 그러나 겸업농이 증가하여 중농층 분해가 일어난 것이 아니라 증가한 소농계층은 주로 경영주가 고령자 농가인 것으로 밝혀졌다. 농가의 겸업화 수준은 낮지만 경작규모 확대가 진행되는 방향으로 농가계층 분화가 진행되어 왔다.

농가계층분화에서 나타난 바와 같이 경작규모 확대는 농지임차에 의해 진행되어 왔다. 중농화 시기에는 농지임차에 의한 소농의 중농화가 진행되었고 양극분화 시기에는 농지임차에 의한 중농 내지 대농계층의 규모화가 진행되었다. 이에 따라 자작농체제는 와해되고 차지농체제로 정착되었다.

중농화시기 혹은 양극분화 시기에서 농지임차에 대한 규모확대가 불가피하며 또한 바람직하다는 견해가 지배적이었다. 단지 생산비에서 차지하는 임차료의 비율이 30% 이상이므로 대농의 규모확대를 저해하고 국제경쟁력을 약화시키고 있는 처지였다. 농지임차료는 농지용역의 수요와 공급에 의해 결정되므로 공급을 증가시키는 구조조정정책이 요청되었다. 농업구조 조정정책을 추진하는 과정에서 전업가족농의 경영규모 확대에 한계가 있다는 전제하에 이를 보완하는 차원에서 농업회사법인과 영농조합법인을 육성했다. 농업이 갖는 생산·기술적 특수성을 전제로 또한 농지가 격 수준이 높다는 사실을 감안하면 조직경영체의 타당성이 확보되지 않았다. 그럼에도 불구하고 농업구조개선자금을 조직경영체에 우선하여 배분함에 따라 우후죽순격으로 조직경영체가 대두되었으나 대부분이 경영부실에 직면했으며 조직경영체는 생산주체로서 존립하기 어렵다는 교훈을 얻은 셈이었다.

한편 경제성장과 더불어 비농업으로 전용되는 농지가 확대됨에 따라 이에 대응하여 농지를 합리적으로 보전하고 효율적으로 이용하는 농지보전방식이 다양하게 전개되어 왔다. 「농지보전법」에 의거하여 전 농지를 절대·상대농지로 지정해두고 농지전용을 규제했으며 이를 ‘필지보전방식’이라 불렀다. 이 방식으로 한계가 있다는

전제하에 1990년에 마련된 「농어촌발전특별조치법」에 의거하여 전 농지를 농업진흥지역과 농업진흥지역 밖의 농지로 양분하고 전용을 규제해 왔으며 이를 ‘권역보전방식’이라 정의했다. 그러나 비농업측에는 「국토이용관리법」을 개정하여 진흥지역 밖의 농지를 ‘준농림지역’으로 지정하였고 할 수 있는 개발행위를 완화시켰다. 이에 따라 농지전용이 확대되고 국토의 난개발이 자행되는 결과를 가져왔다.

한편 농지소유, 임대차, 농지보전 등에 대한 사항을 규제하는 「농지법」이 제정되지 못하고 농지관련 법규가 난립되어 왔다. 1994년 12월 「농지법」이 제정되어 1996년 1월부터 발효되었다. 제도는 정비되었지만 농업발전 기본방향이 정립되지 못해 「농지법」을 개정하여 주식회사를 농업생산주체로 규정하는 등 운영상의 문제점이 대두되고 있는 실정이었다.

1980년대에 들어와 농업노임이 상승함에 따라 농작업의 기계화가 진행되어 왔다. 그러나 그 진행속도가 완만하여 농업구조개선을 가속화시키기 위해 농기계 구입자금 지원사업을 추진해 왔다. 1980년대에는 공동소유, 공동이용이 바람직하다는 판단하에 ‘새마을 기계화영농단’을 통해 구입자금의 50% 보조, 40% 용자 조건으로 트랙터, 이앙기, 콤팩인을 공급했다. 그러나 공동소유, 공동이용은 와해되고 임경작업이 일반화되었다.

1990년대에 와서 임경작업을 촉진시키기 위해 ‘위탁영농회사’를 통해 대형농기계를 공급했고 지원조건은 기계화 영농단과 동일했다. 이러한 농기계 공급정책은 수도권작의 구조개선에는 역기능으로 작용했다. 농기계 임경작업료가 낮아 대형농기계를 보유하지 않고 주요작업을 임경작업에 맡긴 농가의 가마당 생산비가 대형 농기계를 보유한 농가보다 더 낮은 결과를 초래했다. 즉 수도권에 대규모 경영의 유리성이 나타나지 않았다. 이에 따라 농지를 매각하거나 임대하지 않아 농지 및 농지용역의 유동을 둔화시켰고 농지임차료를 높은 수준에 유지시켰다. 이것이 바로 영농규모화사업을 비롯한 농업구조 개선사업이 소기의 성과를 거둘 수 없었던 근본적인 요인으로 작용했다.

또한 수도권작의 기계화를 가속시키기 위한 농기계 보조사업이 파행적으로 수행됨에 따라 농기계 과다보유를 초래했고 이것이 농가부채를 누증시키는 요인으로 작용했다. 2000년에 와서 수도권작에 규모의 경제가 발휘되고 있으므로 농업구조개선 사업이 소기의 효과를 거둘 수 있는 바탕이 마련되었다. 이를 감안하여 생산주체로서 대두된 조직경영체를 과감하게 정리하고 국제경쟁력을 갖춘 양질의 농산물을 생산할 수 있는 영농주체를 육성해 나가야 한다는 의견이 제기되었다.

참 고 문 헌

- 김병택(2000), 『한국의 농업정책』, 한울.
- 김병택(2000a), “농업인력과 경영체육성사업”, 『농어촌구조개선사업백서』~한국농촌경제연구원.
- 김병택(2000b), “농지보전방식의 개선 방향”, 『지역개발연구』, 제11집, 경상대학교 지역개발 연구소.
- 김병택(1999), “농업인력 육성사업의 전개과정과 발전방향”, 『지역개발연구』~제10집, 경상대 학교 지역개발연구소.
- 김병택(1997), “농업구조 조정정책의 전개과정과 발전방향”, 『지역개발연구』~제8집, 경상대학 교 지역개발연구소.
- 김병택(1996a), 『지역농업개발계획 수립』, 농협 경남지역본부.
- 김병택(1996b), “전업농 육성사업의 발전방향”, 『지역개발연구』~제7집, 경상대학교 지역개발연 구소.
- 김병택(1996c), 『경남의 농업구조개선 및 영농주체육성방안』, 경남개발연구원.
- 김병택(1995), “영농조합법인의 운영실태와 발전방향”, 『지역개발연구』~제6집, 경상대학교 지역개발연구소.
- 김병택(1992a), “시설원예시대 농지임대차구조”, 『지역개발연구』~제3집, 경상대학교 지역개발 연구소.
- 김병택(1992b), “수도작지대 농가유형별 영농활동”, 『지역개발연구』~제3집, 경상대학교 지역 개발연구소.
- 김병택(1990), “농공지구개발과 농업구조개선”, 『지역개발연구』, 창간호, 경상대학교 지역개 발연구소.
- 김병택(1989), “경지지역내 공장분산과 농지보전”, 『농업자원이용연구소보』, 제23호, 경상대 학교 자원 이용연구소.
- 김병택(1988), 『지역농업진흥을 위한 농지보전제도 개선 방안』, 한국농촌경제연구원.
- 김병택(1987), “시설원예지역 답 임대차구조와 임차료 지불능력”, 『농업정책연구』, 제14집, 한국농업정책학회.
- 김병택 외(1996), “낙후특정지역의 한계농지 유희화요인과 활용 방안”, 『지역개발연구』, 제7 집, 경상대학교 지역개발연구소.
- 김병택 외(1995), 『한계농지의 유희화 요인과 활용 방안』, 경상대학교 지역개발연구소.
- 김병택 외(1993), “한국의 농지 문제와 농지제도 개선 방안 - 농지법 시안을 중심으로 -”, 『농 업정책연구』, 제20권 제1호, 농업정책학회.

- 김병택 외(1992), “한국의 농지 문제와 농지제도 개선 방안 I)”, 『지역개발연구』제3집, 경상대학교 지역개발연구소.
- 김병택 외(1992), 『농업의 법인경영분석과 발전전략에 관한 사례조사 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 김병택 외(1990), 『지역농업구조의 특성과 발전전략경남지역농업사례』, 한국농촌경제연구원.
- 김병택 외(1988), “농촌공업화와 농촌구조개선”, 『농업자원이용연구소보』, 제22호, 경상대학교, 농업자원이용연구소.
- 김성호(1989), “농지제도”, 『한국농정40년사』, 한국농촌경제연구원.
- 김성호(1972), “아시아 답작사회에 있어서 소농 문제의 재인식”, 『농업경제연구』, 제14집.
- 김성호 외(1988a), 『농지개혁사』, 한국농촌경제연구원.
- 김성호 외(1988b), 『농지의 보전 및 이용합리화 방안』, 한국농촌경제연구원.
- 김성호 외(1984), 『농지보전제도 및 농지보전에 관한 조사연구』, 한국농촌경제연구원.
- 김영진 외(1982), 『농지임대차에 관한 조사연구』, 한국농촌경제연구원.
- 김영식(1983), “농가소득성장과 농업구조정책”, 『농촌경제』제6권 제3호, 한국농촌경제연구원
- 김정호(2003), “농지개혁후 자작농의 성격 변화”, 『한국농촌사회의 변화와 발전』, 한국농촌경제연구원.
- 김정호(2000), “농업인력 및 경영체 육성”, 『한국농정50년사』, 농림부.
- 김정호(1997a), “농업구조정책의 성과와 과제”, 『농촌경제』, 제20권 제4호, 한국농촌경제연구원.
- 김정호(1997b), 『농업법인의 운영실태와 정책과제』, 한국농촌경제연구원.
- 김정호(1996). 『농가의 정의에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 김정호(1992), “자립경영의 목표와 규모기준에 관한 고찰”, 『농촌경제』, 제16권 제4호, 한국농촌경제연구원.
- 김정호 외(1992), 『가족농의 경영분석과 발전방향에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 김정호 외(1990), 『전업농 육성과 영농조직 활성화 방안』, 한국농촌경제연구원.
- 김정호 외(1989), 『농지보전과 농촌지역 토지이용체계 정립에 관한연구』, M26, 한국농촌경제연구원.
- 김정부 외(1998), 『농지의 효율적 보전방안에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 김정부 외(1994), 『농지소유 및 전용제도 개편의 영향과 대책에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 김정부 외(1990), 『농지의 이용 및 유동화 전개 방향』, 한국농촌경제연구원.
- 김후근(1986), “농지유동과 임차료 형성에 관한 연구”, 동국대학교 대학원 박사학위논문 .
- 농림부(2002), 『농림업 주요통계』

- 농림수산부(1995), 「영농조합법인 업무편람」.
- 농림수산부(1994), 『농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안 세부실천계획』.
- 문팔용(1983), “농업구조조정 정책과제”, 『농업정책연구』, 제10권 제1호, 한국농업정책학회.
- 박석두·황의식(2002), 『농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제』, 한국농촌경제연구원.
- 박진도(2003), “해방후 농가계층 구조의 변화”, 『한국농촌사회의 변화와 발전』, 한국농촌경제연구원.
- 반성환(1955), “농지개혁 이후의 농지이동에 관한 실증적 고찰”, 『농업경제연구』 제1집, 한국농업경제학회.
- 설광언(1994), 『농업구조 전망과 농정방향』, 한국개발연구원.
- 오호성, 『경제발전과 농지제도』, 연구총서5, 한국농촌경제연구원.
- 유영봉(2003), “한국농업의 성장과 그 원천”, 『한국농업의 변화와 발전』, 한국농촌경제연구원.
- 이영기(2003), “농지개혁 이후 농지소유 및 임대차구조의 변화”, 『한국농촌사회의 변화와 발전』, 한국농촌경제연구원.
- 이정환(1997), 『농업의 구조전환』, 연구총서 21, 한국농촌경제연구원.
- 이정환(1990), 『농업구조정책의 목표와 지원시책』~한국농촌경제연구원.
- 이정환(1983a), “중소농의 상대적 증가원인과 농지유동화전략”, 『농촌경제』 제6권 제3호.
- 이정환(1983b), “대농층의 상대적 감소원인과 새로운 대농층의 형성”, 『농촌경제』 제6권 제4호.
- 이정환·김은순(1984), 『농지 및 농지의 유동성과 농업구조정책』, 연구보고 86, 한국농촌경제연구원.
- 임상봉(2000), “영농규모화사업”, 『농어촌구조개선사업백서』, 한국농촌경제연구원.
- 주종환(1983), “농업구조정책의 방향모색”, 『농업경제연구』, 제24집, 한국농촌경제학회.
- 장상환·김병택(1991), 『농지 소유제한 조정에 따른 농가 사례 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 정기환(2003), “농촌인구의 가족구조와 변화”, 『한국농업구조의 변화와 발전』, 한국농촌경제연구원.
- 주종환(1967), “농민층 분해와 대농계층의 성격”, 『농업경제연구』 제9집, 한국농업경제학회.
- 차홍균(1987), “韓國における農業構造變化と農地賃貸借に関する研究”, 東京大學博士學位論文.
- 한국농촌경제연구원(2000), 『농어촌구조개선사업백서』
- 한국농촌경제연구원(1999), 『한국농정50년사』, 농림부.
- 황연수(1995), “한국 미작농업의 생산력구조 분석”, 박사학위논문, 고려대학교 대학원.

제 3 장

농산물 수급불안정 및 식량자급률 저하

제 1 절 농산물 수요구조의 변화

1. 식품 소비패턴의 변동

가. 개 설

경제성장과 더불어 국민 일인당 실질소득이 늘어나면 농산물 소비패턴은 고급화, 다양화, 편의화(便宜化), 사회화로 진행된다. 칼로리 또는 단백질 섭취원이 식물성 식품 위주에서 동물성 식품으로 바뀌어 가는 과정을 고급화라 한다. 또한 주식, 부식을 비롯하여 먹는 음식의 가지 수가 많아지는 현상을 다양화라 한다.

한편, 젊은 계층 특히 맞벌이 부부일 경우, 주부는 조리와 후식 마련에 소요되는 시간을 절약하고 청소시간을 아껴야 한다. 이를 위해 맛과 더불어 먹기에 간편한 과실을 선호하며 이러한 소비 패턴의 변화를 편의화라 한다.

사회화란 가정 위주의 식생활에서 사회에 의존하는 비율이 높아지는 현상을 말한다. 음식물비 지출액 중 외식비와 가공식품 구입액의 비중이 높아지고 있다면 이것은 식생활의 사회의존도가 심화되고 있다는 사실을 반영하고 있다. 맞벌이 부부가 늘어나 식품 소비패턴이 편의화·사회로 진행되는 점은 불가피한 현실로 받아들여야 하는 실정이다.

한편, 온대몬순 기후 하에 놓여 있어 쌀을 생산하여 주식으로 해 온 국가 이른바 미산미식국(米産米食國)에서는 식품 소비패턴이 서구인의 식생활을 뒤따라 고급

화·다양화로 진행되고 있으므로 이를 일컬어 식품 소비패턴의 양풍화(洋風化)라 한다.

그런데 온대몬순기후 하에 놓여 있는 미산미식국의 경우, 기후가 불리하고 농지 기반 조건이 열악하여 동물성 식품 생산을 확대시키는 데 한계가 크다. 즉 여름에는 고온다습하고 겨울은 한랭건조하므로 초지생육에 불리한 기후조건이다. 또한 국민 일인당 농지규모가 영세하기 때문에 농지를 집약적으로 이용하여 단위 면적당 칼로리 생산이 많은 농사를 택하지 않을 수 없는 현실이므로 축산용 사료곡물을 생산하는데 농지를 배분할 여지가 없는 실정이다. 이에 따라 경제성장과 더불어 식품 소비패턴이 변하면 식량의 국내자급률이 떨어지게 된다.

나. 고급화와 다양화

경제성장과 더불어 국민 일인당 실질소득이 늘어가면 우선 총 칼로리 섭취량이 증가한다. 즉 절대 빈곤에서 벗어나 일상생활에 필요한 적정 칼로리를 섭취하게 된다.

만성적인 식량생산 부족을 면하지 못했지만 절대 빈곤의 곤란을 받지 않았다. 광복 직후에는 미 군정의 원조형식으로, 또한 6·25동란 중에는 구호양곡이 도입되어 절대빈곤을 면할 수 있었다. 아울러 1956년부터 1967년까지 미국에서 잉여농산물이 들어와 국내 생산만으로 충당하지 못한 칼로리를 충족시킬 수 있었다.

1970년대에 들어와 수도 신품종 도입으로 쌀 생산이 증가한 이후에 주곡에 한해 자급이 이루어졌다. 그러나 국민 일인당 총 칼로리 섭취량은 1990년대에 들어와 비로소 포화수준에 도달하게 되었다.

식품 소비패턴의 고급화란 칼로리 및 단백질 섭취원이 저급 식물성에서 고급 식물성 식품으로 뒤이어 동물성 식품으로 전환되어 가는 과정을 말한다. 우리나라에서 생산되는 식물성 식품을 저급에서 고급으로 나열하면 고구마, 잡곡, 보리, 쌀 순이고 밀가루와 감자는 서열을 매기기 까다롭다. 밀가루는 잉여농산물로 도입되어 국수와 수제비 등 주식으로 소비되었으므로, 소득수준이 낮았을 시기에도 일인당 소비량이 상당한 수준에 달했고 소득수준이 높은 시기에는 빵류와 과자류의 형태로 소비됨에 따라 수요량이 감소하지 않았다. <표 3-1>에 제시된 바와 같이 밀가루를 섭취한 칼로리의 구성비는 11% 내외 수준으로 큰 변동이 없으며 밀가루는 1970년대에 들어와 포화수준에 달한 것으로 보았다.

감자도 마찬가지로 소득수준이 낮고 식량이 부족한 시기에는 주식으로, 소득수준이 향상된 이후에는 부식으로 소비되어 일인당 수요량의 변동폭이 작았다.

<표 3-1> 공급원별 1인 1일 칼로리 섭취량

(단위: kcal, %)

구 분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
쌀	1,215 (51.3)	1,116 (46.8)	1,234 (49.6)	1,245 (46.1)	1,175 (41.2)	1,054 (35.6)	928 (31.4)
보리쌀	335 (14.1)	361 (15.1)	129 (5.2)	85 (3.1)	22 (0.8)	18 (0.4)	17 (0.6)
밀가루	243 (10.3)	292 (12.2)	284 (11.4)	307 (11.4)	285 (10.0)	343 (11.6)	361 (12.2)
기타 곡류	25 (1.1)	32 (1.3)	83 (3.3)	161 (6.0)	215 (7.5)	245 (8.3)	286 (9.7)
서류	180 (7.6)	129 (5.4)	65 (2.6)	30 (1.1)	27 (0.9)	29 (1.0)	32 (1.1)
두류	85 (3.6)	90 (3.8)	103 (4.1)	115 (4.3)	112 (3.9)	117 (4.0)	114 (3.9)
설탕류	68 (2.9)	57 (2.4)	112 (4.5)	124 (4.6)	162 (5.7)	188 (6.4)	188 (6.4)
채소류	53 (2.2)	57 (2.4)	119 (4.8)	97 (3.6)	116 (4.1)	127 (4.3)	126 (4.3)
과실류	14 (0.6)	19 (0.8)	22 (0.9)	32 (1.2)	34 (1.2)	53 (1.8)	55 (1.9)
유지류	33 (1.4)	66 (2.8)	123 (4.9)	227 (8.4)	352 (12.4)	346 (11.7)	391 (13.2)
종실류 ¹⁾	1 (0)	13 (0.5)	9 (0.6)	11 (0.4)	11 (0.4)	29 (1.0)	19 (0.6)
육류	49 (2.1)	50 (2.1)	91 (3.7)	100 (3.7)	143 (5.0)	189 (6.4)	214 (7.2)
계란류	14 (0.6)	17 (0.7)	26 (1.0)	28 (1.0)	36 (1.3)	37 (1.3)	37 (1.3)
우유류	3 (0.1)	6 (0.3)	23 (0.9)	40 (1.5)	64 (2.2)	74 (2.5)	93 (3.1)
수산물 ²⁾	50 (2.1)	81 (3.4)	63 (2.5)	97 (3.6)	96 (3.4)	108 (3.7)	93 (3.1)
합계	2,368 (100.0)	2,386 (100.0)	2,486 (100.0)	2,699 (100.0)	2,850 (100.0)	2,957 (100.0)	2,954 (100.0)

주: 1) 견과류와 종실류를 합친 것.

2) 어패류와 해조류를 합친 것.

공급원별 칼로리 섭취량의 변동을 보면(표 3-1), 식품 소비패턴의 고급화를 잘 이해할 수가 있다. 1970년대에는 저급식품인 서류와 보리쌀로부터 섭취한 칼로리의 구성비가 높았다. 1975년에 와서 칼로리 섭취원으로서 서류의 구성비는 급격히 낮아졌지만 보리쌀의 구성비는 큰 변함이 없다. 즉 저급인 고구마는 1975년에는 주요 칼로리 섭취원에서 탈락되었다. 1980년대에 들어와 보리쌀이 칼로리 섭취원으로서 중요도가 낮아졌고, 1980년부터 쌀이 차지하는 구성비도 낮아졌으며 동시에 1인당 쌀 소비량이 감소하기 시작하였다. 반면에 칼로리 섭취원으로서 축산물의 중요도가 높아졌으며 특히 1980년대에 들어와 육류에서 섭취하는 칼로리의 구성비가 급증했으므로 이 시기에 들어와 쌀과 육류간에 대체가 일어나기 시작한 것으로 보았다.

육류를 저급에서 고급으로 분류하면 닭고기, 돼지고기, 쇠고기 순인데 육류간에 대체가 일어나지 않고 있으며 계란은 1990년대에 들어와 포화수준에 달했다.

이처럼 경제성장과 더불어 식품 소비패턴의 고급화가 진행되어 왔지만 어떤 유형으로 고급화가 정착될 지 단정하기 어렵다. 즉 2000년 당시까지 1인당 쌀 소비량이 감소하고 쇠고기 소비량이 증가해 왔지만 언젠가는 쌀 소비량이 더 이상 감소하지 않을 것이며 동시에 쇠고기 소비량 증가도 멈추어 포화수준에 도달할 것이다. 이때의 식품소비 패턴을 한국형 식품소비 패턴이라고 정의할 수 있을 것으로 내다 보았다.

식품 소비패턴의 다양화란 매일 먹는 음식물의 종류가 많아진다는 사실을 나타낸다. 즉 밥상에 오르는 반찬의 종류가 많아지고 후식으로 먹는 과실류와 과채류의 종류가 많아지는 현상을 말한다. 1970년대 이전까지 일반 가정은 단출한 밥상이었으나 2000년에 와서 다양하게 변모했다. 특히 양채류를 비롯하여 채소류의 종류가 많아지고 수입하여 소비하는 과실류가 늘어났다.

다. 사회화 및 편의화

도시화·공업화가 진행됨에 따라 직장인이 늘어나고 이에 부응하여 외식이 증가했다. 또한 취업하는 여성인구가 증가함에 따라 조리과 설거지에 투입되는 가사시간을 줄이기 위해 가공식품을 선호하게 되었으며 가공밥도 판매하기에 이르렀다. 이처럼 가정 위주의 식생활에서 사회에 의존하는 비중이 높아지는 현상을 사회화라 부른다. 사회화가 바람직한 현상인지에 대해서는 논외로 하고 경제성장과 더불어 식품 소비패턴의 사회화가 급속하게 진행되어 왔다.

한편 편의화란 조리과 후식을 마련하고 설거지하는 데 소요되는 시간을 절약할 수 있는 신선농산물을 구입하는 행위를 말한다. 물론 가공식품 구입이 편의화에 크

게 보탬이 되지만 이는 사회화의 범주에 포함된다.

가정주부는 조리에 투입되는 시간을 절약하기 위해 가능하면 등급화·규격화되어 있고 잘 다듬어진 채소를 구입하려 한다. 재래시장이나 노점에서 채소를 구입하지 않고 비싸더라도 백화점, 대형 슈퍼마켓에서 구입하는 이유도 바로 편의화에 부합되기 때문이다. 현대식 소매점에서는 손질하고 규격화하여 판매하고 있으므로 가정주부의 조리시간과 쓰레기 처리비용이 절약된다. 또한 후식용 과일도 편의성을 고려하여 구입한다. 맛이 좋더라도 ①깎기 까다롭거나, ②내용물이 흘러 나오거나, ③찌꺼기가 대량 배출되는 과일을 구입하기를 꺼린다.

상대적으로 깎기 까다로운 과실은 밤과 단감이며 과채류로는 재래종 참외가 포함된다. 내용물이 흘러 나오는 대표적 과채류는 참외와 완숙 토마토이다. 처리해야 할 쓰레기가 대량 배출되는 과실은 밤이며 과채류로 수박을 지적할 수 있고 수박은 부피가 커서 냉장고에 보관하기가 까다롭다.

결국 중년 이상의 가정주부는 밤, 참외를 구입하지만 젊은 계층의 가정주부는 구입하기 꺼린다. 편의화에 부응하여 완숙 토마토는 방울토마토로 대체되었다. 수박은 슈퍼마켓에서 미리 잘라 둔 것을 구입할 수 있지만 신선도가 보장되지 않아 꺼린다. 대표적인 후식용 과일인 사과, 배는 지금까지는 편의화에 크게 저촉되지 않지만 장래에는 깎지 않고 먹는 품종으로 대체해야 수요를 확보할 수 있다.

2. 농산물 수요구조의 변화

실질소득의 증가에 따른 소비자의 식품 소비패턴의 변화는 농산물 수요구조의 변동으로 직결된다. 물론 엄밀한 의미에서는 양자를 구분하기 어렵지만 여기서는 편의상 농산물 수요구조를 분리시켜 정리했다.

수요구조를 설명하는 지표로서 국내 농산물에 대한 수요량 변동을 이용할 수 있으므로 주요 식량작물의 국민 1인당 연간 소비량이 <표 3-2>에 제시되어 있다.

식량작물 중 저급식품에 속하는 고구마의 일인당 수요량은 1960년 이후 지속적으로 감소하여 1980년 이후에는 식량작물에서 탈락되었고 기호식품으로 명맥을 유지하고 있으나 수요량이 감소해 왔다. 감자는 식량작물에서 벗어나 부식과 간식용으로 활용되고 있으므로 큰 변동 없이 수요가 지속되어 왔다. 보리쌀은 1970년대까지 수요량이 증가해 왔고 1980년대에 들어와 수요량이 격감했으며 1990년대에 와서 주요 식량에서 탈락되었다. 밀가루는 1970년대까지 증가하였고 그 후에는 포화수준에

<표 3-2> 주요 식량의 1인당 연간 소비량 추이 (1956~2000)

(단위: kg)

구 분	미 곡	보리쌀	밀가루	옥수수	콩	서 류	기 타	합 계
1956	119.8	33.1	9.1	0.3	5.7	3.0	4.4	175.4
1960	112.7	30.8	11.3	0.8	5.2	2.7	3.7	167.2
1965	121.8	36.8	13.8	0.9	4.4	7.3	3.8	188.8
1970	136.4	37.3	26.1	1.1	5.3	10.2	3.0	219.4
1975	123.6	36.3	29.5	2.4	6.4	7.1	2.0	207.3
1980	132.7	13.9	29.4	3.1	8.0	6.3	2.1	195.5
1985	128.1	4.6	32.1	3.1	9.3	3.1	1.4	181.7
1990	119.6	1.6	29.8	2.7	8.3	3.3	1.7	167.0
1995	106.5	1.5	33.9	3.3	9.0	3.0	3.3	160.5
2000	93.6	1.6	35.9	5.9	8.5	4.3	3.5	153.3
증감율								
60-65	8.1	19.5	22.1	12.5	△15.4	170.4	2.7	12.9
65-70	12.0	1.4	89.1	22.2	20.5	39.7	△21.1	16.2
70-75	△9.4	△2.7	13.0	118.2	20.8	△30.4	△33.3	△5.5
75-80	7.4	△61.7	△0.3	29.2	25.0	△11.3	5.0	△5.7
80-85	△3.5	△66.9	9.2	-	16.3	△50.8	△33.3	△7.1
85-90	△6.6	△65.2	△7.2	△12.9	△10.8	6.5	21.4	△8.1
90-95	△11.0	△6.3	13.8	22.2	8.4	△9.1	94.1	△3.9
95-00	△12.1	6.7	5.9	78.8	△5.6	43.3	6.1	△4.5

자료: 농림부, 『농림통계연보』, 해당 연도판.

도달했으며 1990년대에 소비량이 약간 증가했다. 이는 식품 소비 패턴의 변화에 따른 제빵용 밀가루 소비량이 증가한 것으로 보는 견해가 타당했다.

즉 1990년대에 들어와 학교 급식이 일반화됨에 따라 도시락을 마련하지 않게 되어 일반 가정에서 아침식사로 빵을 먹는 사례가 늘어나 밀가루 소비증대에 영향을 미친 것으로 보았다.

1인당 연간 쌀 소비량은 1980년대에 132.7kg으로 최고 수준에 달했다가 그 후 지속적으로 감소하여 2000년에는 93.6kg에 불과했다. 어느 수준까지 감소하게 될지 예측하기 어려운 처지였다. 식품 소비패턴의 서구화가 진행되고 있지만 지나친 서구화는 성인병을 유발할 가능성이 높다는 지적이었고 한국형 식품 소비패턴이 정착되어야 한다는 주장이 대두되는 실정이었다. 또한 김치를 비롯한 발효식품이 암을 비

릇한 성인병 예방에 효과가 있다고 소비자들이 믿고 있으므로 김치를 버리지 않는 한 쌀 소비량이 급격히 감소하지 않을 것으로 보는 견해도 제기되었다.

식품 소비패턴이 고급화·다양화로 진행됨에 따라 채소류와 과일류의 소비량이 지속적으로 증가해 왔다(표 3-3참조). 국내 육종 또는 도입품종이 재배되고 있으므로 채소류의 수요구조는 다양하게 전개되어 갈 것으로 보았다. 소득 수준의 향상과 더불어 과일류 소비량이 급증해 왔다. 그러나 소비계층의 연령구조 특히 주부계층의 연령구조가 바뀌면 식생활의 편의화에 저촉되는 과일류의 수요량은 감소할 것으로 전망했다. 특히 당뇨, 고혈압 등 성인병이 확대됨에 따라 당도가 높은 과일류의 소비를 꺼리는 경향이 나타났으며 과일류 수요구조에도 변화의 조짐을 보였다.

<표 3-3> 주요 축산물 및 원예작물 1인당 연간 소비량

(단위: kg)

구 분	소고기	돼지고기	닭고기	우 유	계란(개)	채소류	과실류
1960	0.5	2.3	0.7	0.1	31	...	6.7
1965	1.0	2.0	0.5	0.3	30	...	10.8
1970	1.7	2.6	1.4	1.5	76	67.51)	13.1
1975	2.0	2.8	1.6	4.6	82	62.5	15.4
1980	2.6	6.3	2.4	10.8	119	120.3	22.3
1985	2.9	8.4	3.1	23.8	131	98.6	36.0
1990	4.1	11.8	4.0	42.8	167	132.6	41.8
1995	6.7	14.8	5.9	47.8	184	158.5	55.4
2000	8.5	16.5	6.9	59.2	184	164.8	58.4
증감율							
60~65	100.0	△13.0	△28.6	200.0	△3.2	...	61.2
65~70	70.0	30.0	180.0	400.0	153.3	...	21.3
70~75	17.6	7.7	14.3	206.7	7.9	△7.4	17.6
75~80	30.0	125.0	50.0	134.8	45.1	92.5	44.8
80~85	11.5	33.3	29.2	120.4	10.1	△18.0	61.4
85~90	41.4	40.5	29.0	79.8	27.5	34.5	16.1
90~95	63.4	25.4	47.5	11.7	10.2	19.5	32.5
95~00	26.9	11.5	16.9	23.8	0	4.0	5.4

주: 1) 1971년 자료임.

자료: 농림부, 『농림통계연보』, 각 연도.

소득수준이 향상됨에 따라 축산물 소비량이 급증해 왔다(표 3-3참조). 동·식물 식품 중에서 상대적으로 저급에 속하는 계란은 1990년대에 들어와 포화수준에 달했으며 머지않아 저급 육류인 닭고기도 포화수준에 도달할 것으로 내다 보았다. 돼지고기, 소고기의 소비량은 지속적으로 증가해 왔으나 1990년대 후반에 들어와 증가세가 둔화되었는데 경제위기 이후의 지속적인 경기침체로 축산물 소비의 증가율이 약간 둔화된 것으로 보았다.

제 2 절 농산물 생산구조의 변화

1. 생산구조의 변화과정

가. 생산구조 개선의 의의

실질소득이 증가함에 따라 수요량이 증가하는 농산물을 성장농산물, 수요량이 감소하는 농산물을 쇠퇴농산물이라 정의했다. 수요가 증가하는 농산물은 시장가격이 상승하고 수요가 감소하는 농산물은 그 반대이다. 생산물의 가격비가 변하면 이에 대응하여 생산구조를 바꾸어야 농업소득을 증대시킬 수 있다. 그러나 생산구조를 개선하려면 ①기후와 재배조건에 맞아야 하고, ②해당 작목에 관련된 기술을 구비해야 하고, ③필요한 자원을 확보할 수 있어야 하는 등의 전제조건을 충족시켜야 한다. 시장에서 결정된 농산물 및 생산요소의 가격을 전제로 농가에서 생산구조를 조정하는 것이 바람직하다. 그러나 기술 혹은 자원의 제약으로 농산물 수요구조에 부응하여 생산구조가 탄력적으로 조정되지 못하고 있다면 정부가 개입하여 생산구조 조정정책을 펼치게 된다.

생산구조 개선에 필요한 기술을 개발하고 보급하는 역할은 정부의 고유업무이며 우리나라에서는 농촌진흥청에서 이를 수행해 왔다. 반면에 농가가 성장작물을 도입하는 과정에서 위험부담, 자본부족 등으로 생산구조개선이 제약을 받았으므로 이를 해결하고자 정부가 생산구조 조정정책을 추진해 왔다. 물론 시장기능에 맡기지 않고 정부가 개입함에 따라 자원배분의 왜곡을 불러일으켜 투자자원의 낭비를 가져오고 특정 농산물의 증산으로 가격이 폭락하고 농가소득을 감소시키는 등의 역기능을 초래하는 시행착오를 겪기도 했다.

1980년대 초에 복합영농사업의 일환으로 추진한 소 입식사업과 1990년대 농업구

조 개선사업의 일환으로 전개된 유리온실 지원 등이 정책실패의 대표적인 사례로 지적되었다.

나. 부문별 성장률

농업을 크게 경종과 축산으로 나누고, 경종을 유별로 세분하여 실질생산액의 연평균 성장률을 산출한 자료가 <표 3-4>에 제시되어 있다. 가장 먼저 쇠퇴농산물로 전략한 서류의 경우, 1972년 이전 기간에는 실질생산액의 연평균 성장률이 정(正)치였으나, 1972년 이후 기간에는 부(負)치로 전환되어 그 감소율이 커져 왔다. 단지 1992~1999년의 연평균 성장률이 정치인데 이것은 감자의 생산액이 증가한 것에 기인한다고 보았다. 맥류도 서류와 마찬가지로 1972년 이전 기간에는 성장률이 정치였으나 그 후 실질생산액이 감소해 왔으며 감소율도 확대되었다.

미곡 생산액은 1970년 후반과 1980년대에는 연평균 성장률이 부치였다. 이 기간 중에는 수도 신품종 도입률이 낮아 생산량이 증가하지 않았고 물가를 안정시키고자 쌀의 정부매입가격을 낮게 유지시켰다. 1990년대에 들어와 쌀 생산액의 연평균 성장률이 정치인데 이 기간에는 쌀 정부매입가격을 매년 인상시켰고 정부가 방출량을 조절하여 시장가격을 높은 수준에 유지시켰다. 즉 쌀 시장가격을 유지시키고자 정부재고량 누증을 감수하고 쌀의 방출을 억제시켜 왔다.

성장작물인 채소류와 과실류의 생산액은 매년 증가해 왔다. 특히 경제성장 초기 단계인 1962~1972년에 연평균 성장률이 높는데 이것은 경제성장으로 채소류와

<표 3-4> 농업 부문의 유별 생산액 성장률¹⁾ (1951~2000) (단위: %)

구 분	경종 작물								축 산			농업 합계 (조원)
	소계	곡류		두류	서류	채소류	과실류	기타	소계	가축	축산물	
		미곡	맥류 잡곡									
52-62	4.1	4.4	4.0	2.4	6.4	0.2	3.7	23.2	9.8	9.4	21.1	4.7
62-72	4.0	1.7	3.9	3.8	3.8	9.4	11.2	12.9	1.8	1.1	8.5	3.8
72-77	4.9	6.9	△2.0	6.1	△1.5	4.3	8.4	7.1	5.0	4.1	10.6	4.9
77-82	△0.2	△1.7	△8.5	△2.9	△6.3	5.8	10.3	△3.2	5.2	3.9	11.7	0.3
82-92	0.9	△0.1	△7.9	△3.2	△4.5	3.8	4.4	△0.	5.7	4.9	8.2	1.8
92-99	1.5	0.2	△6.5	△5.5	1.6	3.3	4.2	△2.6	3.4	3.4	3.4	1.9
52-99	2.6	1.8	△2.5	0.1	0.5	4.4	6.7	7.2	5.2	4.6	10.8	3.0

주: 1) 중심년 기준 3개년 이동평균, 연평균 성장률은 복리성장률.

자료: 유영봉, 2003, p.98.

과실류의 수요가 늘어나 시장가격이 상승한 것에 기인한 것으로 보았다. 또한 1977~1982년에 상대적으로 성장률이 높는데, 이 기간에는 성장농산물의 증산정책이 채택되었으므로 시장가격이 상승했고 동시에 생산량이 증가했다. 축산분야는 기간별로 성장률의 진폭이 크지 않고 지속적으로 증가해 왔다.

다. 분야별 구성비

농업생산액의 분야별 구성비를 이용하여 생산구조개선의 전개과정과 그 수준을 유추 해석할 수 있다. 물론 개방화 시대에는 수입이 가능한 품목은 국내 생산이 위축되므로 상대적인 구성비가 감소하는 경우도 예상할 수 있다.

<표 3-5>에는 주요 농산물의 조생산액의 구성비를 5년 간격으로 구분하여 연평균치를 제시하였다. 경제성장과 더불어 경종작물의 구성비는 작아지고 축산의 구가 증가해 왔으므로 생산구조 개선이 순조롭게 진행되었다고 보았다.

<표 3-5> 농축산물 품목별 조생산액 구성비¹⁾ (1961~2000)

(단위: %)

구 분	1961 ~65	1966 ~70	1971 ~75	1976 ~80	1981 ~85	1986 ~90	1991 ~95	1996 ~00
경종작물합계	91.2	85.3	84.3	81.5	73.3	77.6	76.8	75.2
식용작물	73.1	58.1	57.4	49.6	44.2	44.0	34.5	35.1
미 곡	49.3	36.7	40.9	38.2	36.3	37.9	30.1	31.5
맥 류	13.4	12.3	8.6	5.1	3.1	1.9	1.3	0.8
잡 곡	0.8	0.7	0.4	0.4	0.4	0.3	0.1	0.2
서 류	7.7	5.8	5.0	3.7	2.2	2.0	1.7	1.5
두 류	1.9	2.6	2.5	2.3	2.1	1.8	1.3	1.1
전매작물	2.7	3.2	3.5	2.7	2.8	2.8	3.1	2.2
과 실	1.6	2.8	3.6	3.7	4.9	7.3	9.6	9.4
채 소	6.9	11.5	12.2	20.2	15.9	16.5	22.5	21.9
특용작물	0.8	1.3	1.6	1.3	1.9	2.6	1.6	1.2
부산물	6.2	8.5	6.0	3.6	3.2	2.6	1.5	1.3
축 산	8.3	13.6	13.5	17.6	26.3	22.2	23.1	24.8
가 축	6.4	10.0	9.9	14.0	21.4	16.1	17.3	18.3
축산물	1.9	3.6	3.7	3.6	4.9	6.1	5.8	6.5
잡 사	0.4	1.1	2.2	0.9	0.4	2.3	0.1	-

주: 1) 명목 조 생산액의 5개년의 평균치.

자료: 농수산부, 「농림통계연보」, 해당 연도판.

경종작물 중에서는 미곡이 여전히 농가의 주 소득작물로 정착되어 있었지만 쌀을 제외한 식량작물은 그 구성비를 두고 판단할 때 주요 소득작목에서 탈락되었다고 보았다. 성장작물인 과수나 축산의 구성비가 급증했다. 조생산액의 구성비를 두고 판단한다면 개방화 시대에 들어와 국제경쟁력을 갖추지 못한 농산물은 상대적으로 위축되어 왔으며 2000년에 와서 농가의 주 소득원으로 정착되어 있는 작물은 미곡, 과실, 채소, 축산이라고 보는 견해가 타당했다.

한편 온대몬순 기후하에 농여있어 초지생산에 불리한 기후이며 호당 경작규모가 영세한 소농구조 하에서 생산구조를 개선하기에는 한계가 크다는 사실을 수긍하지 않을 수 없었다. 생산구조 개선이란 채소, 과수, 축산물의 생산을 늘일 수 있도록 개별 농가의 영농조직을 개선해야 한다는 것을 의미했다. 채소류와 과실 생산량 확대에는 큰 어려움이 없었지만 농업기반 조건이 불리하여 사료곡물 생산과 초지조성에는 그 한계를 받아들이지 않을 수 없었다.

이는 육류, 우유 등을 비롯한 육류생산을 증대시키는 데 어려움이 많아 생산구조 개선을 정책적으로 주도해야 했었다는 사실을 나타내었고 이러한 문제의식에 입각하여 여기서는 가축사육 형태의 변천 과정을 고찰해 보았다

라. 경종 부문 생산량지수

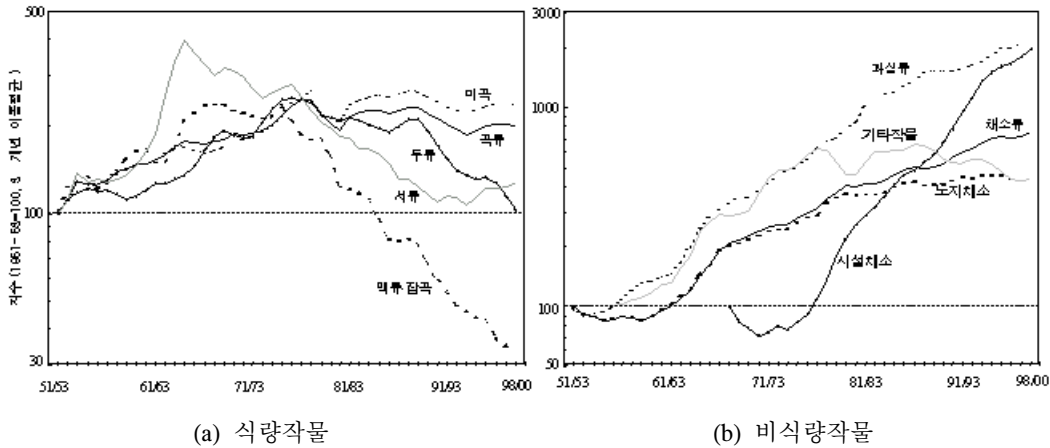
미곡, 맥류, 잡곡, 곡류, 서류 등 전통적인 식량작물의 생산량 지수가 <그림 3-1>의 (a)에 제시되어 있다.

즉 생산량의 3개년 이동 평균치를 구하고 1951~1953년의 3개년 평균치를 100으로 한 연도별 생산량 지수를 구하여 그래프로 나타내었다. 여기에 나타난 바와 같이 서류 생산량은 1960년 초를 기점으로 생산량이 감소해 왔다. 이는 고구마 생산량이 격감한데 기인하고 감자의 생산량은 안정되어 있으므로 1990년대에 들어와 서류 생산량은 안정기조를 지속시켜 왔다.

쇠퇴작목에 속하는 맥류와 잡곡의 생산량은 1970년대 초를 기점으로 격감해 왔다. 동시에 두류는 국내 수요량이 크게 감소하지 않고 있지만 1970년대 중반을 기점으로 생산량이 격감해 왔으며 이는 수입하여 국내수요를 충당하고 있다는 사실을 보여 주었다.

한편 <그림 3-1>의 (b)에는 이른바 성장작물에 속하는 채소류와 과실류의 생산량 지수가 제시되어 있다. 노지채소는 1980년 이후에 생산량이 크게 증가하지 않고 안정되어 있었으며 반면에 시설채소의 생산량은 1970년대부터 급증해 왔다.

<그림 3-1> 경종작물의 생산추이 (1951~2000)



주: 3개년 이동평균치를 구해 1951-1953년 기간 3개년 평균치를 100으로 한 지수임
 자료: 유영봉, 2003, p.99.

따라서 경제성장과 더불어 경종작물의 생산구조 개선이 순조롭게 진행되어 왔다고 보는 견해가 타당했다. 물론 농업기반 조건이 불리하여 쌀을 제외한 토지이용형 곡물은 개방경제하에 국내 생산이 포기된 상태임을 나타내었다.

마. 축산의 생산구조

경제성장 과정에서 가축의 사육형태는 다양하게 변천되어 왔다 1980년대 이전까지 한우는 경운·정지와 운반작업 등 역우로 이용되었다. 1970년대에 들어와 경운기가 보급되기 시작했으므로 이때부터 경운·정지 및 운반작업은 경운기와 역우에 의해 수행되었고 점차 역우가 경운기로 대체되었다.

1980년대부터 트랙터, 이앙기, 콤바인이 보급되어 대형농기계에 의한 영농기계화가 본격적으로 추진되기 시작했다. 경작규모가 영세한 소농에서는 농작업에 축력을 이용하기도 했지만 일반적으로 1980년대에 들어와 한우는 축력으로서 역할이 사라졌다.

이러한 농작업 기계화가 전개되어 오는 과정에 부응하여 한우 사육구조가 조정되어 왔다. 1950년대, 1960년대에는 농가호수에 비해 한우 사육농가 호수와 사육두수가 상대적으로 적고 호당규모는 1.1두에 불과했다(표 3-6참조). 이는 농촌에 초지자원이 빈약하여 산야초를 이용하는 데 한계가 크고 영농규모가 영세한 농가는 부산물을 이용하여 한우를 사육하기 어려운 실정이었다는 사실을 반영하였다. 영세 소농은 노동력을 제공하는 대가로 역우를 빌어다 축력으로 활용했다.

<표 3-6> 주요 가축 사육현황 (1955~2000)

(단위: 천호, 천두, 두, %)

구 분	한(육)우			유우			돼지		
	호수	두수	호당 두수	호수	두수	호당 두수	호수	두수	호당 두수
1955	774	887	1.1	-	-	-	870	1,262	1.5
1960	893	1,011	1.1	-	1	-	1,096	1,397	1.3
1965	1,157	1,314	1.1	1	7	7.0	1,083	1,382	1.3
1970	1,102	1,286	1.2	3	24	8.0	884	1,126	1.3
1975	1,277	1,556	1.2	9	86	9.6	654	1,247	1.9
1980	948	1,361	1.4	18	180	10.0	503	1,784	3.5
1985	1,048	2,553	2.4	44	390	8.9	251	2,853	11.4
1990	620	1,622	2.6	33	504	15.3	133	4,528	34.0
1995	519	2,594	5.0	24	553	23.0	46	6,461	140.5
2000	290	1,590	5.5	13	544	41.8	24	8,214	342.3
증감율									
55~60	15.4	14.0	-	-	-	-	26.0	10.7	△13.3
60~65	29.6	30.0	-	-	600.0	-	△ 1.2	△1.1	-
65~70	△ 4.8	△20.1	9.1	200.0	242.9	14.3	△18.4	△18.5	-
70~75	15.9	21.0	-	200.0	258.3	20.0	△26.0	10.7	46.2
75~80	△25.8	△12.5	16.7	100.0	109.3	4.2	△23.1	43.1	84.2
80~85	10.5	87.6	71.4	144.4	116.7	△11.0	△50.1	59.9	225.7
85~90	△40.8	△36.5	8.3	△25.0	29.2	71.9	△47.0	58.7	198.2
90~95	△16.3	59.9	92.3	△27.3	9.7	50.3	△65.4	42.7	313.2
95~00	△44.1	△38.7	10.0	△45.8	△ 1.6	81.7	△47.8	27.1	143.6

자료: 농림부, 「농림통계연보」, 각 해당 연도판.

경제성장과 더불어 농가호수가 절대적으로 감소함에 따라 한우 사육농가와 사육두수가 증가했다. 물론 초기단계는 경종작물과 결합된 사육형태이었으므로 호당 사육두수는 1~2두에 지나지 않았다. 1980년 이후 역축으로서 한우의 역할이 감소함에 따라 사육농가는 감소하였지만 호당 규모는 증가했다. 즉 농가는 한우를 비육우로 사육함에 따라 사육규모를 늘여 가축에서 얻는 소득을 증대시켰다.

1980~1985년에는 한우를 비롯한 육우 사육두수가 급증한 것으로 나타났다. 1970년대 후반에 들어와 쇠고기 수요량이 늘어나고 쇠고기 가격이 상승함에 따라 정부는 한우만으로는 소고기 수요를 충족시킬 수 없다고 판단하여 육우 사육두수를 늘이고자 1978년에 처음으로 해외에서 육우 1만두를 도입하여 각도에 1000두씩 배정했다(송찬원, 1999, p.620). 1983년에 시작된 복합영농사업을 추진하는 과정에는 무게

획적으로 육우가 도입되어 1980년의 한우·육우 총 사육두수는 1,361천두였으나 1985년에는 2배 가까이 급증했다. 이에 따라 소고기 공급과잉을 불러와 소값이 폭락하는 사태가 일어났으며 이를 통상 1986년의 소값 파동이라고 부르고 있다.

이러한 시행착오를 겪은 후 외국에서 도입한 육우는 사육조건에 적응하지 못하는 것으로 판단하여 육우도입이 중단되고 한우가 육우로 정착되었다.

아울러 사육호수가 격감한 반면에 호당 사육두수가 증가하여 한우사육은 전문경영으로 발전해 왔다. UR 협상이 타결되고 2001년부터 소고기 수입자유화로 전환될 것으로 확정된 이후 한우 사육농가는 격감하고 사육두수도 감소했으므로 구조조정이 일어난 것으로 보았다.

젖소 사육농가와 사육두수는 지속적으로 증가해 왔다. 젖소 사육은 경종농업에 보완하는 유형으로 결합시킨다 해도 한우사육과는 달리 적정규모를 확보해야 하므로 사육 초기단계에도 호당 사육두수가 많은 편이었다. 유우 전문경영일지라도 기후가 불리하고 초지생육의 기반조건이 열악하여 농후사료 의존형 낙농으로 정착될 수밖에 없는 현실이었다. 즉 국제경쟁력이 약해 유제품은 수입에 의존하고 있으며 신선우유만 국내 생산으로 충당하고 있는 실정이었다.

이에 따라 유제품 수입자유화가 단행된 1990년 후반에는 유우 총 사육두수가 일정 수준에 머물러 있으나 사육농가는 격감하고 호당 사육두수가 급증하였다. 즉 낙농업에도 구조개선이 이루어진 셈이었다. 그러나 농후사료와 수입조사료에 의존하는 착유형 낙농산업이 지속적으로 발전해 나가기 위해서는 극복해야 할 난제가 산적해 있다는 견해가 일반적이었다.

온대몬순 기후하의 소농경제구조가 돼지사육에 잘 반영되어 있는 것으로 나타났다. 즉 영농규모가 영세하여 쌀겨, 보릿겨 등 부산물 생산량이 적은 농가는 돼지를 사육하기 곤란한 실정이었다. 이는 총 농가호수가 2,507천호이었던 1965년에 있어 돼지 사육농가는 1,083천호에 불과했다는 점으로 미루어 알 수 있다. 이러한 사육구조는 1980년까지 지속되었고 1980년 이후 양돈 전문경영농가가 다수 나타났다. 1990년 이후에는 경종과 결합된 복합경영유형 양돈사육은 쇠퇴하고 대규모로 경영하는 양돈전문 경영농가로 정착했다. 양돈의 대규모 경영으로 생산비를 절감시켜 국제경쟁력을 갖추게 되었지만 공해를 유발하고 분뇨처리에 따른 문제점이 산적해 있어 국내 양돈산업의 발전 방향을 재정립해야 한다고 보는 견해가 제기되었다.

2. 복합영농사업과 소값파동

가. 복합영농사업

지속적인 경제성장으로 실질소득이 증가함에 따라 농산물 수요구조에 변동이 일어났다. 즉 축산물, 과실류, 고급 채소류의 수요가 증가해 왔지만 생산이 탄력적으로 조정되지 못해 이른바 성장농산물의 시장가격이 상승했다. 농업소득을 늘려면 생산물 가격조건의 변동에 대응하여 생산구조를 조정해야 하지만 소농구조하에서는 한계가 컸다는 사실을 받아 들이지 않을 수 없었다.

즉 미맥 위주의 식량 생산에 주력해 온 농가는 위험부담력이 약하고 투자자금이 부족하여 현금작물(cash crop)을 도입하기 어려운 실정이었다. 이런 측면에서 미맥 위주의 전통적인 생산구조를 미맥과 성장작물이 결합된 복합영농구조로 개선하고자 정부는 복합영농사업을 추진했다. 1982년 6월에 시작해서 12월까지 '복합영농사업계획서'를 수립하여 1983년에 복합영농 시범사업을 실시했다. 개별 영농체를 복합영농유형으로 발전시키고 지역단위의 복합영농사업을 병행하여 추진한다는 기본 방침을 설정했다(박종문, 1999).

개별 농가 단위에서 성장작목을 생산한다 해도 판로를 확보하지 못하면 수익성이 보장되지 않는다는 점이 지적되었다. 즉 지역 단위로 대량생산 체계를 갖추어야만 지역 특화작목으로 정착되어 판로를 확보하고 대량판매에 따른 이점을 누릴 수 있고 농가소득 증대에 기여할 수 있다고 보았다.

즉 생산·경영·유통을 연계시킨 복합영농체계를 갖추어야만 소기의 성과를 거둘 수 있으므로 농가를 지역단위로 결합시켜 복합영농사업을 추진해야 할 것으로 판단하고 사업의 기본방향을 다음과 같이 설정했다.

첫째, 지역여건에 적합한 복합영농유형을 개발하여 정착시키는 데에 역점을 둔다. 개별 영농과 더불어 지역농업구조를 벼+특화작목+보완작목의 결합유형인 복합영농으로 발전시킨다. 여기서 특화작목 설정이 중요하며 지역 특성에 맞는 이른바 성장작목으로서 자원 이용면에서 타 지역에 비해 경쟁력을 갖춘 작목이 유리하다. 자원 이용과 소득 측면에서 특화작목과 보완 내지 보완관계에 있는 작목을 보완작목으로서 선정한 농업지대별로 적절한 복합영농 유형과 경영지표 설정이 중요하다.

둘째, 읍·면을 전략거점으로 하여 복합영농 시범사업을 추진하고 협동생산과 공동판매를 유도하여야 한다.

셋째, 생산, 경영, 유통을 계열화시켜 종합적으로 추진하며 행정기관, 농협 등 관

런 기관과 단체가 동참하여 지원역할을 적절하게 분담하고 유기적인 협력체제를 갖추고 지도하여 사업성과를 높인다

복합영농 기본유형 즉 작목결합유형은 벼+지역특화작목+보완작목의 결합유형으로 규정했다. 여기서 지역 특화작목은 지역경제 여건에 부합되며 안정적으로 소득증대에 기여하는 작목으로서 가능하면 타 지역에 대해 비교우위를 갖춘 품목을 선정해야 한다. 보완작목은 지역 특화작목과 자원 이용면에서 보완 내지 보완관계에 있는 품목이 유리하다고 판단된다. 이러한 복합영농대상 작목이 갖추어야 할 기본조건은 다음과 같다.

첫째, 국내 생산이 수요를 충족하지 못하고 있는 품목이어야 하며 참깨, 땅콩, 맥주보리, 유채, 옥수수 등이 적합한 품목이다.

둘째, 소득 증가에 따라 수요가 지속적으로 늘어나는 품목이어야 한다. 개략적으로 품목을 선정한다면 채소류, 감자, 누에고치 등이 여기에 해당된다.

셋째, 휴경지, 산지, 답리작 등 유휴자원을 활용할 수 있는 품목이 유리하다. 과수, 축산, 사료작물 등이 여기에 해당된다. 1983년도 시범사업에서는 국내 생산부족 품목을 지원대상으로 선정했다.

복합영농사업을 지역 단위로 추진하기 위해 전국을 9개 농업지대로 구분하고 각 지대별로 적합한 영농유형을 선정하거나 차별화하여 보급했다. 전국을 ①중부 답작 지역, ②영호남 답작지역, ③동남부 산간지대로 나누고 이를, ①평야지, ②중간지, ③산간지 등으로 세분하여 총 9개의 농업지대로 구분했다.

구체적인 사업 내용은 ①생산기반 확충 및 재배기술 개선, ②축산기반 조성, ③산지 및 소비지 유통개선사업, ④계약재배, ⑤수매·비축사업을 비롯한 가격 안정화 사업 등이다. 이러한 사업을 추진하기 위해 1983-1986년 간의 시범사업 기간에 총 2,177억에 이르는 투자계획을 수립했다.

생산·경영·유통을 연계하여 종합적으로 지원하면 복합영농사업이 소기의 사업성과를 올릴 수 있다고 판단하고 지역의 단위농협이 시범단지를 운영했다. 즉 구체적인 사업을 대상으로 ①대상농가 및 시범마을 선정, ②사업계획 수립, ③자재 및 유통지원, ④사후관리 및 경영평가 등을 연계시켜 추진했다.

행정기관은 복합영농사업이 순조롭게 진행될 수 있도록 지원하기 위해 읍·면 지역에는 ‘복합영농지원협의회’를, 군에는 ‘복합영농기획단’을 각각 운영했다.

1983년도에는 3,600개의 복합영농 시범마을과 900개의 복합영농 시범단지를 지정하여 지원하였고 1984년에 2,500개 시범마을과 926개의 단지를 1985년에는 3,682시

범마을과 926개의 단지를 선정하여 지원하였다. 그러나 1985년과 1986년 소값 폭락으로 복합영농사업이 위기에 직면했고 소기의 정책효과를 발휘하지 못한 채 1988년에 사업을 중단시켰다.

나. 소값 파동

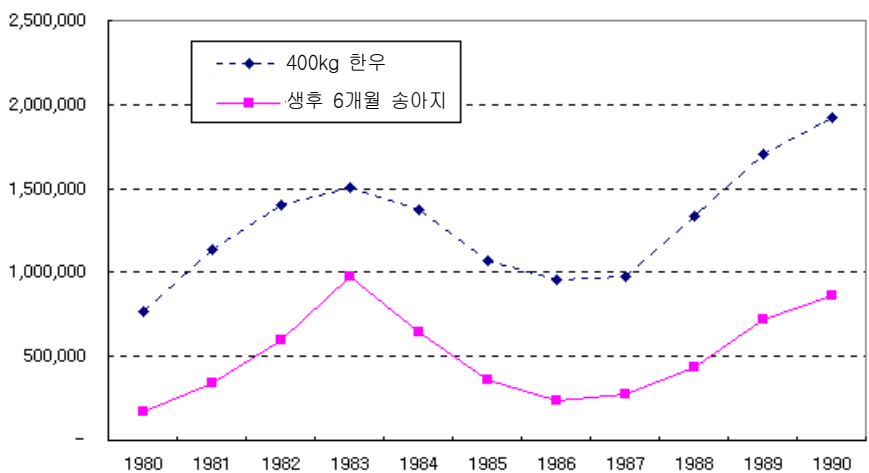
복합영농 사업의 정책효과로는 ①새로운 영농기술 도입에 의한 농가 기술혁신, ②시장생산을 지향하는 상업농 기반구축, ③미맥 위주의 생산구조를 성장작목이 결합된 생산구조로의 개선 등이 거론되었다.

경제성장과 더불어 실질소득이 증가하여 농산물 수요구조가 급변해 왔으므로 여기에 탄력적으로 생산구조를 조정시키기 위해 실시한 복합영농사업은 시의적절한 정책수단이였다. 그러나 증산으로 가격이 하락했을 때 이를 지지하는 정책대안을 고려하지 못했다. 특히 1978년부터 추진해 온 소입식사업이 복합영농사업으로 편입되고 해외에서 육우가 무계획적으로 도입되어 소값이 폭락하는 사태를 불러 일으켰다.

즉 소 입식자금을 지원하는 등 생산요소 보조정책을 실시하여 생산요소인 송아지의 수요가 늘어나 송아지 가격이 상승하였으므로 소 입식자금을 보조받지 못하고 시장가격으로 송아지를 구입한 농가는 생산비 상승 압력을 받게 되었다.

송아지 가격이 올랐다면 이 송아지를 성우로 사육하여 시장에 출하시켰을 때 생체에 대한 가격지지가 수반되어야만 했었다. 그러나 우리나라에는 소고기 증산만

<그림 3-2> 400kg한우 및 한우송아지 가격 변화 (1980-1990)



자료: 농업협동조합중앙회, 「농촌물가총람」, 1997.

장려했고 성우 가격지지 대책이 수반되지 않았다. 이에 따라 1983년에 최고 가격에 달했던 400kg 성우 가격은 1985년, 1986년에 폭락했다. <그림 3-2>에 제시된 바와 같이 1983년 송아지 가격과 1986년의 성우 값이 유사한 수준이었다. 즉 송아지를 구입하여 2년 정도 사육하고 판매하여 받은 성우가격은 송아지 가격수준에 불과했다 사육비는 물론이거니와 송아지 구입가격도 회수하지 못했다. 이에 따라 소 사육농가는 부채를 안게 되었고 의욕적으로 추진한 복합영농사업은 소값 파동을 계기로 실패한 사업으로 전략함에 따라 포기할 수 밖에 없었다.

3. 환경친화형 농업의 전개

가. 기본방향

식량증산을 도모하고자 비료, 농약 등의 생산요소에 대한 보조정책을 전개해 왔다. 특히 토지생산성을 제고시키려면 다수성 품종을 도입해야 하고 다수성은 바로 다비성(多肥性)으로 직결되었다. 즉 단위당 수량을 높이려면 화학비료에 대한 반응이 높은 품종을 도입해야 하고 주어진 땅에 화학비료를 증투해야만 했다. 이렇게 되면 작물이 생리적으로 병·해충의 침해를 받기 쉬워 농약 살포량이 늘어나게 된다. 농정당국은 비료, 농약의 증투에 따른 농가의 경영비 압박을 줄이려는 의도로 비료와 농약을 대상으로 생산요소 보조정책을 전개해 왔다. 그러나 생산요소 구입 보조는 WTO 협정에 의거 삭감대상 정부보조이므로 더 이상 생산요소 보조정책을 지속시켜 나갈 수 없는 실정이었다.

또한 다비농법, 다농약농법을 지속시켜 온 결과 토양의 물리적, 화학적 기능이 약해져 생산성이 떨어지는 결과를 초래했다. 아울러 농약과다 사용으로 토양오염, 수질오염을 가져와 지속적인 농업이 위협을 받기에 이르렀다.

한편, 국내 농산물의 가격경쟁력을 제고시켜 국제경쟁력을 확보하기에는 한계가 크다는 전제하에 안전하고 고품질의 농산물을 생산하고 차별화시켜 품질경쟁력을 강화시켜야 한다는 주장이 대두되었다. 이런 측면에서 비료, 농약의 과다 사용에 따른 문제점을 해결하고 지속적인 농업발전을 도모하고자 생산요소 보조정책을 후퇴시키고 친환경농업정책으로 전환했다.

나. 비료 및 농약 사용실태

식량증산이라는 농정목표를 달성하고자 비료의 반응성을 높여 다수확을 거두는

방향으로 농업기술을 개발해 왔다. 이에 따라 단위 면적당 수량은 급증했지만 동시에 단위 면적당 비료 사용량은 세계 최고수준에 달했다. 즉 1980년에는 ha당 비료 투입량은 285kg이었으나 1990년에는 458kg으로 급증하였다. 그 이후부터 약간 감소해 왔지만 1999년의 ha당 투입량은 398kg 수준이었다(표 3-7참조).

우리나라 화학비료 적정 시비량은 연간 70만톤으로 추정한데 비해 1996년에는 적정량보다 30%정도 더 투입되었고 친환경농업정책이 체결된 이후 1999년에 와서 초과비율은 20%수준까지 감소하였다. 또한 단위 면적당 비료 소비량을 국가 간에 비교하면 우리나라는 일본보다 높게 나타났다(표 3-8참조).

화학비료 시비량이 늘어나면 병해충에 대한 저항성이 약해져 농약사용이 급증하게 된다. ha당 농약 사용량은 1970년에는 1.6kg에 불과하였으나 다수성(多收性), 다비성(多肥性)의 특성을 지닌 신품종이 보급된 이후 1975년에는 3.8kg으로 급증하였다. 그 이후 ha당 농약사용량은 매년 급증하여 1990년에는 10kg을 넘어섰고, 친환경 농업정책이 실시된 이후인 2000년에는 12.4kg에 달했다(표 3-9참조).

<표 3-7> 비료 투입량 변동추세 (1970~1999)

(단위: 천톤)

구 분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	
성 분 별	질소	356	481	448	414	562	472	423
	인산	124	238	196	86	256	223	171
	가리	83	167	183	207	286	259	207
	합계	563	886	827	807	1,104	954	801
ha당 사용량(kg)	162	282	285	311	458	434	382	

자료: 농림부, 『농림업주요통계』, 해당 연도판.

<표 3-8> 주요 국가별 ha당 비료 투입량 (1970~1997)

(단위: 성분 kg)

구 분	한 국	일 본	필리핀	태 국	미 국
1970	162.0	372.6	28.8	5.9	80.9
1975	282.0	319.3	28.1	10.9	90.0
1980	285.0	372.1	33.7	16.2	11.6
1985	311.0	430.4	35.8	21.0	93.7
1990	458.0	320.2	52.8	48.8	48.8
1995	434.0	297.0	53.9	73.5	73.5
1997	420.7	277.1	72.5	69.8	69.8

자료: 농림부, 『농림업 주요통계』, 해당 연도판.

<표 3-9> 농약 투입량 (1970~2000)

(단위: 성분량 M/T)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
총사용량(M/T)	3,719	8,619	16,132	18,247	25,082	25,834	26,087
ha당 사용량(kg)	1.6	3.8	5.8	7.0	10.4	11.8	12.4

자료: 농림부, 『농림업 주요통계』, 해당 연도판.

다. 남용의 부작용

1) 화학비료 남용의 부작용

우리나라의 화학비료 사용량은 세계에서 가장 높은 수준이며 이러한 화학비료 과다사용으로 여러 가지 부작용이 나타나고 있는 실정이었고 이를 요약하면 다음과 같았다(정진영외, 1995, p.17-21).

첫째, 토양의 산성화를 가속시켜 왔다. 원래 토양은 중성을 유지해 왔지만 화학비료의 과다 살포와 산성비의 영향으로 점점 산성화로 진행되어 왔다. 토양이 중성일 때 양분의 흡수력이 가장 왕성하며 산성화의 정도에 따라 유기물 분해균의 숫자가 감소하여 토양이 갖는 물질 분해능력이 저하되므로 농작물이 영양을 섭취하기가 어려워져 비료성분의 유실이 많아진다.

또한 토양이 강산성으로 전환되면 수질의 산성화를 초래하여 생태계의 먹이사슬이 파괴되어 환경을 자연그대로 보존할 수 없게 된다. 토양 산성화는 유기물을 분해하고 양분을 만들어내는 토양 생태계에 치명적인 영향을 준다. 토양 산성화의 원인은 산성비와 화학비료 및 농약 남용, 유해 폐기물의 급증 등이다.

둘째, 토양의 단립화를 초래했다. 유기질 비료 투입이 줄어들고 화학비료 사용량이 늘었기 때문에 토양속의 유기물이 감소해 왔다. 이렇게 되면 유기물 자체의 함량이 부족할 뿐만 아니라 토양의 공극형성에 의한 통기성이나 보수성이 약화되어 흙이 단단하게 굳어지며 이렇게 되면 식물의 뿌리가 뻗어갈 수 없어 생육부진을 초래하게 된다.

원래 살아 있는 토양이라면 ①생물학적, ②물리학적, ③화학적 요소의 기본조건이 갖추어져 있어야 한다. 생물학적 요소란 유효 미생물과 식충을 중심으로 한 토양환경요소이고, 물리학적 요소는 풍부한 유기물에 의한 토양의 스펀지화·통기성·보수력·보비력 등의 뿌리 주변 환경요소이다. 화학적 요소는 대부분의 작물이 살기 좋아하는 약알칼리성 내지는 중성토양에 무기영양분이 충분하여 각종의 화학적인 변화를 일으킬 수 있는 토양조건이다.

셋째, 화학비료의 유실과 수질오염을 가져왔다. 화학비료를 살포하였을 때 물에

녹았다고 해서 전량 식물에 흡수되는 것이 아니라 흙속의 유효 미생물의 작용으로 2~3단계의 변화를 거쳐야 비로소 작물에 흡수될 수 있게 된다.

또한 토양에는 암모니아를 초산으로 변화시키는 초산화성균이 살고 있기 때문에 요소가 암모니아를 거쳐 초산으로 변하게 되는데, 여름에는 요소비료가 투입되면 1일만에 암모니아로 변하고 10일만에 초산이 형성된다.

그럼에도 토양의 산성화로 유효 미생물의 숫자가 감소한 반면에 유해 미생물(有害微生物)이 증식되어, 질소질은 탈질균의 작용으로 유실되는 양이 많아 평균적으로 70%의 질소질이 유실된다고 한다. 인산·칼리 성분도 80% 이상이 불용해성으로 흡수되지 못하고 있는 실정이다. 화학비료의 유실이 증가하고 유실되는 양만큼의 화학비료가 증투되므로 토양산성화가 가속화되는 악순환이 반복되고 있다.

이와 같이 흙이 굳으면 작물이 튼튼한 뿌리를 내리지 못하고, 유기물 부족에 의한 양분흡수 불량으로 생육이 부진하게 된다. 아울러 지속적인 산성화로 병균이나 해충이 많이 번식하게 되어 병해충 방제를 위한 농약살포가 수반된다.

2) 농약의 남용에 따른 부작용

작물에 화학비료를 증투하면 병·해충에 대한 면역성이 약해져 농약 사용량이 늘어나게 된다. <표 3-9>에 제시되어 있는 바와 같이 1970년 이후 농약 사용량이 급증해왔고, 1995년 지속적 농업이 강조된 이후 시기에는 농약투입의 증가 추세가 다소 둔화되었다. 농약남용에 대한 부작용은 다음과 같이 요약되었다(정진영외, 1995, p.21-26).

첫째, 자연생태계 파괴를 초래했다. 작물은 대개 바람이나 곤충을 매개로 수분하며 특히 단성화나 자웅이주 식물에는 나비, 벌, 잠자리 등 곤충의 매개 역할이 절대적이다. 그러나 최근 농약의 과다사용으로 매개곤충이 멸종단계에 이르게 되었다. 이외에도 해충 포식으로 생활하는 거미·기생벌 등의 익충과 함께 유효미생물인 근류균과 질소고정균 등이 농약의 무분별한 남용으로 멸살되어 적자생존의 균형과 조화를 파괴하여 해충과 병균이 급증하게 되었다.

둘째, 토양을 오염시켰다. 흙속에는 지네, 거미, 개미 등 곤충과 지렁이, 선충, 원생동물 등 미생물이 살고 있으며 이들의 활동으로 토양의 물리성과 화학적 성질이 개량되어 농업환경을 유리하게 만들어 주고 있다. 그러나 농약의 과다 사용으로 이들을 멸살시켰을 뿐 아니라 분해가 어려운 농약의 독성이 토양 및 농작물에 흡수 축적되어 결국 유독식품을 생산하게 되었다.

셋째, 수질을 오염시켰다. 농작물에 살포된 농약은 빗물에 씻겨 하천과 바닷물을

오염시키고 여기에 서식하는 물고기에게 피해를 입히게 되었다.

넷째, 식품을 오염시켰다. 토양과 농작물에 살포된 농약은 일반적으로 열매의 표면에 많이 부착되어 있고 흡수 이행성인 농약은 그 일부가 식물체에 흡수되는 것으로 직접 또는 가축을 통하여 간접으로 인체에 흡수되는 것인데, 일단 흡수된 독성은 장기간 배설되지 않고 축적된다.

라. 친환경농업 육성

1) 환경농업의 중요성

농업 생산성을 높이려고 화학비료와 농약을 과다하게 사용해 왔으며 가축 사육두수 증가에 따른 가축분뇨가 발생하여 수질, 토양, 대기의 오염이 가속되어 왔다. 이는 농업이 갖는 공익적 기능을 저해할 뿐만 아니라 장기적으로 볼 때 지속농업(sustainable agriculture)이 위협을 받게 된다는 견해가 지배적이었다.

이러한 사회·경제적 배경하에 환경 농업기반을 유지·보전하여 우리 농업을 지속적으로 발전시켜 나가는 대안으로서 ①안전 농산물에 대한 국민의 요구에 부응하며, ②그린라운드에 대비하기 위한 필요성 등의 목적으로 환경농업 육성정책이 요청되었다.

1995년에는, 농림부에 환경농업과를 신설하고, 1997년 12월에 「환경농업육성법」을 공포하였다. 뒤이어 1998년 11월 11일에 친환경농업 원년을 선포하였고 2001년 1월에는 「환경농업육성법」을 「친환경농업육성법」으로 개정하였다.

농약의 안전사용 기준 준수, 작물별 시비 기준량 준수, 적절한 가축사료 첨가제 사용 등 화학재료 사용을 적정수준으로 유지하고 축산분뇨의 적절한 처리 및 재활용 등을 통하여 환경을 보전하고 안전한 농·축·임산물을 생산하는 농업을 ‘친환경농업’으로 정의했다. 친환경 농산물은 친환경농업을 영위하는 과정에서 생산된 생산물로 규정했고 ‘친환경농업 농업기술’은 친환경농업을 영위하는데 이용되는 농법이나 이론 또는 원·재료의 생산방법 등으로 나타내었다.

친환경농업은 정부가 정책사업으로 채택하기 이전부터 민간 운동으로 전개되어 왔다. 정부차원에서는 이를 지원하는 형태로 소극적인 친환경농업정책을 전개해 왔다. 1997년 「환경농업 육성법」을 제정·공포하여 친환경농업 육성을 위한 제도적 장치가 마련되어 본격적으로 환경농업을 추진하기에 이르렀다.

당시 시행되고 있었던 친환경농업정책은 다양했으며 정책수단간에 밀집하게 연결되어 있으며 중복되기도 했다. 이러한 정책수단은 ①사업목적, ②동원수단, ③사업대상 등의 분류기준에 따라 구분하기도 했다(표 3-10 참조).

<표 3-10> 친환경 농업정책 사업의 분류사례

분류 기준	분 류	구체적인 정책 수단
사업 목적에 의한 분류	◦ 농업환경오염 부하 경감	◦ 농약사용 경감 ◦ 폐 영농자재 처리
	◦ 농업환경 유지, 개량	◦ 농토 배양 ◦ 환경자재 개발
	◦ 환경농업의 육성	◦ 중소농 고품질 생산단지 조성 ◦ 환경농업 직접지불제 ◦ 환경농업지구 조성
동원 수단에 의한 분류	◦ 경제적 인센티브 제공	<보조금, 용자지원> ◦ 축산분뇨 정화처리 및 자원화 ◦ 중소농 고품질생산단지 조성 <직접지불> ◦ 환경농업 직접지불제
	◦ 교육 또는 기술 개발을 통한 지원	◦ 축산분뇨 정화처리 및 자원화 (적정모델 표준설계도 제작보급, 처리기술 교육)
	◦ 기준제시, 면허체제	◦ 농약사용경감 (등록, 기준) ◦ 축산분뇨 정화처리 및 자원화 (액비살포 기준) ◦ 환경농산물 표시제
	◦ 간접시설 등 직접 제공	◦ 농어촌 오폐수 처리 ◦ 농토배양 중 토양개량제 공급
사업 대상에 의한 분류	◦ 특정지역의 농가	◦ 환경농업지구 조성 ◦ 조건불리지역 직접지불제
	◦ 특정집단의 농가	◦ 축산분뇨 정화처리 및 자원화
	◦ 특정지역, 특정집단의 농가	◦ 중소농 고품질생산단지 조성

자료 : 농림부, 환경농업과.

이중에서 다수의 농가를 대상으로 실시되고 있고 정책효과가 기대되는 사업은 ①친환경 농업직불제, ②환경농업 시범마을 조성사업, ③환경농업지구 조성사업 등으로 보았다.

2) 환경농업지구 조성사업

1996년에 ‘21세기를 향한 농림환경정책’을 수립하였다. 여기에는 농약, 화학비료, 축산분뇨 등 오염원을 경감시키고, 환경농업을 유지·개량하여 유기·자연농업 등 환경농업을 영위하고자 하는 지구에 대해 시설과 장비를 지원하는 정책내용이 제시되었다.

이를 근거로 1998년부터 ‘환경농업지구 조성사업’이 시작되었다. ‘정부의 상수원 보호정책’으로 인해 규제를 받고 있는 상수원 보호구역을 중심으로 지역특성에 맞는 환경농업지구를 조성함으로써 농업생산을 영위하는 과정에서 발생하는 오염원을 최대한 줄이고 농업환경을 유지·개량해 나가며 이를 모델로하여 환경농업을 확산, 발전시키는데 사업목적을 두었다. 이러한 목적을 달성하기 위한 사업의 추진방향은 다음과 같았다.

첫째, 정부에서 규제하고 있는 상수원보호구역을 중심으로 환경농업지구를 조성한다.

둘째, 지역실정에 맞는 환경농업 기반을 구축한다. 이를 위해 농약, 화학비료 및 축산분뇨 등 오염원을 줄이고 종합적인 농도배양을 통하여 친환경농업을 유지·개량하며, 유기·자연농업 등 친환경농업에 참여하도록 유도한다.

셋째, 환경오염을 방지하여 농촌 생활환경을 개선한다. 축산폐수 및 생활 오폐수 처리시설을 갖추어야 하고 폐 영농자재 수집사업을 추진한다.

넷째, 친환경농업기술을 지도하고 교육하며 친환경농업을 확산해 나간다

다섯째, 사후관리 강화로 농업환경 보전 및 안전농산물 생산을 유도한다.

환경농업지구 조성사업의 목적과 추진방향을 기준으로 판단하면 두가지 특성을 가지고 있다.

첫째, 복합적인 사업이다. 즉 친환경농업을 육성하는 정책임과 동시에 농업으로 인한 환경오염 및 농촌생활의 오염을 경감 내지 방지하는 정책을 동시에 수행한다. 이는 ‘친환경농업’과 ‘농업환경보호’를 동시에 추구한다는 의미이다.

둘째, 지역성이다. 이 사업은 특정한 지구를 대상으로 시행되며 지역의 특성을 고려하여 지역실정에 맞는 환경농업기반을 구축하려고 시도하였다.

환경농업지구로 선정되었을 때 정부로부터 지원받을 수 있는 사업이 <표 3-11>에 제시되어 있다.

3) 환경농업 시범마을 조성사업

이 사업은 벼 재배에 있어 병해충 종합관리기술(IPM)과 작물영양분 종합관리기술(INM)을 종합적으로 실천하는 시범마을을 조성하여 농약·화학비료 등으로 인한 환경오염을 최소화시키고 안전한 쌀을 생산하는데 목적을 두었다.

이러한 사업목적을 달성하기 위해 집단화된 벼 재배지역을 시범마을로 선정하여 친환경 벼 재배기술을 3년간 집중 지원함으로써 농업인 스스로 환경농업을 실천할

<표 3-11> 환경농업지구 조성 지원대상 사업 (2000)

세부사업	사업 메뉴
농약·화학비료 사용 절감 사업	<ul style="list-style-type: none"> 미생물 배양시설·증식시설 및 부대장비 <ul style="list-style-type: none"> 미생물 배양기, 창고, 배합기, 로다, 운반차량, 콘베어 벨트, 분쇄기 등 목초액·녹즙, 현미식초 등 천연자재 제조시설·장비 병해충종합방제(IPM), 작물영양종합관리(INM)에 필요한 제조시설·장비 <ul style="list-style-type: none"> 유아등, 제조기계·장비 등 기타 기능수 생성기기 등 농약·화학비료 사용량을 줄일 수 있는 시설·장비
기술지도 교육사업	<ul style="list-style-type: none"> 마을회관 또는 휴폐교를 활용한 기술지도 및 교육장 <ul style="list-style-type: none"> 교육장 숙박·난방시설, 실험기자재 등 시설·장비 컴퓨터 등 전산 관련장비
환경오염 경감·방지 사업	<ul style="list-style-type: none"> 농산부산물 및 음식물찌꺼기 퇴비·사료화 시설 축산분뇨 퇴비화시설 및 공동퇴비 제조시설 목재파쇄기(톱밥, 우드칩), 팽연왕겨 제조시설 등 축산폐수 및 생활오·폐수 처리시설 부레옥잠 등 정화식물 재배시설 노지 멀칭용 씌는 비닐 농산부산물 및 양질조사료 생산시설·장비 재활용품 처리시설, 퇴비살포기 등 환경오염을 경감하고 방지할 수 있는 시설·장비
유통판매 사업	<ul style="list-style-type: none"> 예냉시설, 냉장차, 직관장, 선별기, 포장기, 보관파레트 등 유통판매에 필요한 시설·장비 직거래추진, 계통판매 및 수매, 판매장 등의 운용에 필요한 시설·장비
농토환경 보전사업	<ul style="list-style-type: none"> 석회, 규산, 벤토나이트, 제오라이트, 객토 등 종합농토배양사업 유기질비료, 부산물비료 등 토양개량에 필요한 자재 배수관 등 농토유실방지에 필요한 시설과 토양 검정기 등 토양측정에 필요한 장비
안전농산물 생산사업	<ul style="list-style-type: none"> 유기·자연농업식 비닐하우스(부대시설포함)·축사, 온실, 버섯재배사, 관정, 오리사육목책, 우렁이 월동시설 등 필요한 시설 화력건조기, 조류퇴치기, 스프링쿨러, 당도측정기, 수분측정기 등의 장비 기타 안전농산물 가공 및 생산에 필요한 시설·장비
기타사업	<ul style="list-style-type: none"> 설계·감리비 등 공동 부대경비

자료: 농림부, 환경농업과.

수 있는 능력을 배양하고 이를 위해 마을별로 전담지도원을 구성하여 친환경농업 기술을 집중 지원했다. 나아가 시범마을을 농업인 교육장으로 활용하여 환경농업을 확산시키고자 노력했다. 이 사업은 환경농업지구 조성사업과는 달리 벼만 대상으로 하는 사업으로서 ①선정된 지역이 시범이 되기는 하지만 수도작이 이루어지는 곳이라는 점 말고는 지역의 특성이 크게 고려될 필요가 없다는 점, ②벼를 대상으로 한

사업이므로 파급효과가 크게 나타난다는 점, ③사업의 수행과정에서 현지교육 등의 기술지도를 통해 농민 스스로 실천능력을 배양하는 것을 목적으로 하는 점, ④이 사업은 안전 농산물 생산보다는 농업으로부터의 환경오염 방지에 더 중점을 두는 사업이라는 점 등의 네 가지 특징을 갖추고 있었다.

사업의 대상지역은 50ha 이상 규모로 집단화된 수도 재배지역이며, 시범마을로 선정되면 마을 당 5,540만원의 사업비를 보조받았다. 지원되는 사업비는 구체적으로 ①현장 출장비·교육·홍보 등 지도팀의 운영비, ②토양, 용수, 생물상 등 조사에 필요한 시약·실험자재 구입 등 조사재료비, ③농가기록 유지, 연락, 교육이수, 필요 자재 등 농가에 직접 지원하는 환경농업 실천비용 등으로 지불되었다.

환경농업시범마을로 지정되면, 참여하는 농가는 작물양분 종합관리(INM)와 병해충 종합관리(IPM) 기술을 받아 들이고, 이를 실천해야 하는 의무가 주어졌으며 이에 대한 구체적인 내용은 <표 3-12>에 제시되어 있다.

4) 친환경농업 직접지불제

가격지지, 생산요소 보조 등에 투입되는 보조는 감축대상이지만 생산에 직접적인 영향을 미치지 않으며 시장기구를 통하지 않고 농가에 직접 소득을 보조하는 지원 정책인 직접지불제는 WTO에서도 허용하는 보조정책이었다. 유럽연합(EU)를 중심으로 1970년대 중반부터 실시해 오던 직접지불제는 UR 타결을 계기로 각광을 받아 확대되었다.

<표 3-12> 환경농업 시범마을의 실천사항

병해충 종합관리(IPM)기술	작물 양분 종합관리(INM)기술
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주요 병해충발생 실태 및 정밀예찰 방법 <ul style="list-style-type: none"> - 병해충종류, 발생시기, 발생량 등 ◦ 병해충정밀예찰에 의한 최소약제 방제법 <ul style="list-style-type: none"> - 적용약제(종자, 육묘상처리제), 방제횟수, 방제시기 등 ◦ 천적이용 해충방제 시스템 <ul style="list-style-type: none"> - 천적상 조사, 농가에 적용할 수 있는 방제체계 ◦ 농가에서 실천할 수 있는 병해충 종합관리 체계 <ul style="list-style-type: none"> - 저항성 품종, 경종방법, 재배형태, 천적이용, 약제방제 방법 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 토양정밀검정에 의한 필지별 적정 시비 <ul style="list-style-type: none"> - 시비처방에 따른 비중, 시비량 등 ◦ 가축분뇨 등 퇴비의 적정사용 기준설정 <ul style="list-style-type: none"> - 가축분의 퇴비화와 화학비료와의 균형 시비 방법 ◦ 마을단위의 비료자원 실태조사 <ul style="list-style-type: none"> - 가축분뇨, 농산부산물, 화학비료 등 ◦ 시비양분의 수지분석 및 환경영향 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 흡수이용량, 토양중 잔류량, 환경 유출량 등

우리나라에서도 UR 타결과 더불어 농가소득 지원, 식량안보의 확보, 환경보전 등을 목적으로 농업의 공익적 기능을 지원하는 정책수단으로 직접지불제를 도입하였다.

농가에 대한 직접지불방식으로는 ①소득안정화 지원, ②환경보전 및 환경친화형 농업지원, ③쌀농가 소득보장, ④조건불리지역 농업지원, ⑤환경규제에 따른 소득보상 등 다양하다. 우리나라는 1999년부터 친환경농업 직접지불제를 도입하였다. 이 사업의 목적은 친환경농업을 실천하는 농가의 소득감소를 보전하는데 두었고 직접지불금은 전액 국고보조로 지급되며 작목 구별없이 ha당 52만4000원이 지급되었으며, 이것은 후불조건이며 농가가 지급조건에 순응한 정도에 따라 차등지원되었으며 즉 수확 후 잔류 농약검사 및 토양 적정결과 둘다 적합판정을 받으면 100% 지급되었다.

반면에 어느 한가지만 적합하다고 판정되면 보조금의 50%를 지급받고 둘다 부적합 판정을 받으면 지급받지 못했다. 2000년부터 쌀농업 직접지불제가 시행됨에 따라 친환경농업직접지불제 중 대상작목이 쌀인 경우에는 쌀농업 직접지불제에 통합시켜 시행해 나가는 것이 바람직하다고 보는 견해가 일반적이었다.

제 3 절 수급 불균형과 식량자급률 저하

1. 농산물 수급 불균형의 심화

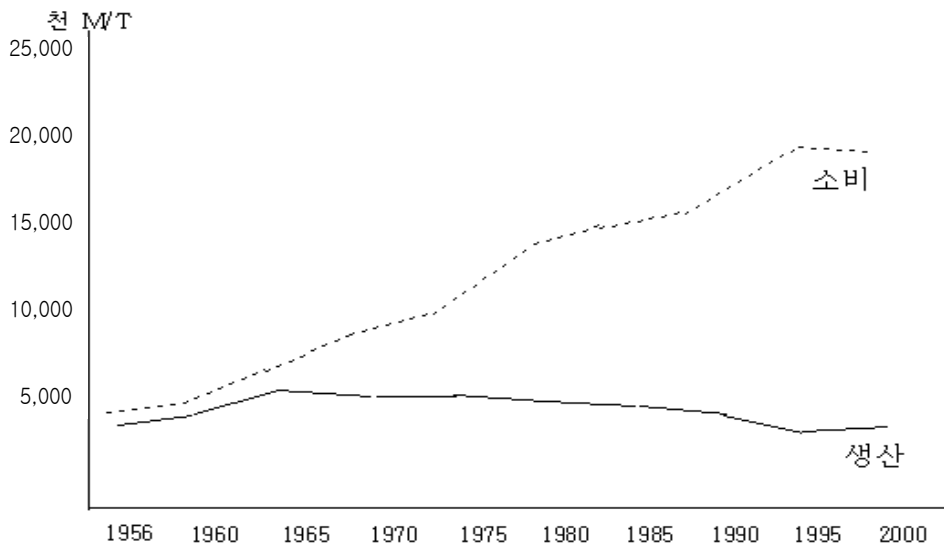
가. 양곡 수급현황

광복이후부터 현재에 이르기까지 만성적인 식량 부족상태에 직면해 있었고 전체 식량의 수급 불균형이 심화되어 왔다. <그림 3-3>에는 잉여농산물이 도입되기 시작한 1956년부터 2000년 현재에 이르기까지 전체 양곡의 국내 총 생산량과 총 소비량이 도시되어 있으며 국내 수요와 생산과의 괴리가 매년 확대되어 왔다는 사실을 드러내었다.

경제성장과 더불어 양곡 소비량이 급증해 왔다. 특히 식량 소비패턴의 고급화가 진행되어 축산물 소비가 증가한 1970년대 후반부터 양곡 소비량이 급증했으며 이는 가축 사육두수가 급증함에 따라 사료곡물 소비량이 급증해 온 것에 기인했다.

반면에 1960년대 중반을 기점으로 전체 곡물 생산량은 감소하기 시작했고 특히 1980년대 이후 즉 개방화시기에 들어와서는 생산량의 감소폭이 확대되었다. 1970년대에는

<그림 3-3> 양곡생산 및 소비



잡곡류와 밀 생산량이 감소하기 시작했고 1980년대는 보리 생산량이 줄어들기 시작했다. 2000년대에 들어와 주 식량작물은 쌀로 정착되었고 보리쌀을 비롯한 잡곡류는 기호식품용으로 생산되고 있는 실정였으며 동시에 사료곡물을 전량수입에 의존하고 있었다. 전체곡물의 소비량은 확대되고 생산량이 감소함에 따라 국내 식량자급율이 격감해 왔다.

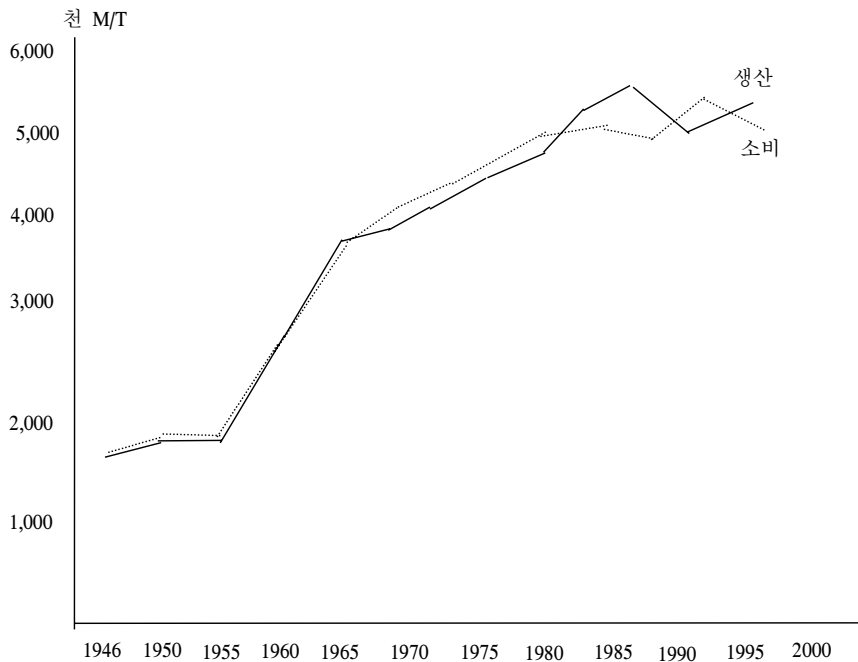
나. 쌀 수급 현황

지속적인 경제성장으로 국민 일인당 쌀 소비량이 급증하고 동시에 소비 인구도 늘어나 국내 쌀 총 소비량은 증가해 왔다(그림 3-4참조). 반면에 수요증가에 대응하여 쌀 생산은 늘어나지 못해 1967년부터 쌀 수입량이 급증하고 국내 쌀 자급율이 저하되었다.

공산품 수출로 획득한 외화를 산업구조조정에 우선적으로 배정해야 했으므로 쌀 수입에 외화를 돌릴 여유가 없었다. 더구나 남북한 냉전상태 하에서 국민의 기본식량인 쌀을 자급하지 못한다는 사실은 정치지도자의 통치력을 훼손시킨다고 보는 견해도 무시할 수 없었다.

이러한 사회·경제적 배경 하에서 쌀 자급은 농정의 최우선 과제로 대두되었고 이를 달성하고자 다양한 정책수단을 동원했다. 1963년부터 절미운동을 전개했고 1968년부터 쌀 소비억제정책을 도입했고 쌀 증산을 도모하고자 1969년산 쌀부터 이 중미가제를 실시했다.

<그림 3-4> 쌀 생산 및 수요 현황



아울러 획기적인 다수성 신품종을 개발하고자 노력했다. 인디카계 품종과 자포니카계 품종간의 원연 교배방식으로 계통번호 IR667을 육종했고 이를 ‘통일벼’라 이름붙였다. 재래품종에 비해 30%이상의 증수효과를 가져온 통일벼는 1971년에 농가에 보급되기 시작하여 매년 식부면적이 늘어났다. 이에 따라 국내 쌀 생산량이 증가하여 1976년, 1977년, 1978년 3년에 걸쳐 쌀 자급을 달성했다.

통일계 신품종은 재래품종 쌀에 비해 수량은 많지만 밥맛이 뒤지는 문제를 안고 있었다. 실질소득이 늘어감에 따라 밥맛이 좋은 쌀을 선호하게 되었고, 여기에 부응하여 고품질의 통일계 신품종을 육종하려 노력했다. 고품질 쌀이 생산되는 통일계 신품종을 육종하여 1979년에 농가에 보급하였으나 목도열병이 나타나 흉작을 맞이했고 이듬해 1980년에는 기상조건의 악화로 연이어 대 흉작을 거두었다.

부족한 쌀을 충당하기 위해 미국연도 1981년에 미국으로부터 2백2십만 톤을 도입했다. 당시 국내 정치사정이 반영되어 적정량 이상 도입되어 그 이후 매년 백만 톤 이상의 쌀이 차기연도로 이월되어 쌀 수급사정이 호전되는 결과를 가져왔다.

1990년대에 들어와 쌀 생산과잉 조짐이 나타났지만 수급 조절을 위한 정책을 강구해야 한다는 분위기는 성숙되지 못했고 오히려 증산정책을 채택했다. 즉 1995년

에 일시적으로 흉작을 맞이하였고 이를 계기로 1996년에 ‘쌀 산업 종합대책’을 수립해 추진했고 이중 생산정책의 핵심은 증산정책이었다.

국내 쌀 소비량은 지속적으로 감소해 왔지만 정부매입제에 힘입어 생산은 줄지 않았다. 설상가상으로 쌀을 강제로 수입해야 하는 사태가 일어났다. 1993년 12월 UR협상이 타결되고 쌀에는 2004년까지 10년간 관세화 유예조치가 내려졌으나 대신에 최소시장접근(MMA) 조건으로 1995년부터 매년 일정량의 쌀을 수입해 왔다.

이러한 수급사정이 반영되어 2000년부터 만성적인 쌀 생산과잉을 나타내고 있으며 2004년 쌀 재협상 결과에 대비하여 획기적인 쌀 수급조절정책을 채택해야 한다는 의견이 비등했다.

다. 청과물 시장교란

수입개방으로 직접적인 피해를 입은 품목은 주로 청과물이며 그 중에서 특히 양념채소류가 충격을 받았다. 경제성장과 더불어 축산물 소비량이 증가함에 따라 양념채소류 소비량이 증가해 왔고 여기에 부응하여 생산이 지속적으로 증가해 왔다. 물론 양념채소류의 단위당 수량은 기후조건에 영향을 받기 때문에 식부면적이 크게 변동하지 않아도 생산량 변동폭이 크다는 문제를 안고 있었다.

수입개방이 이루어지기 전에는 흉작으로 국내가격이 폭등하면 국내가격을 안정시키고자 농수산물유통공사에서 외국산을 수입하여 국내시장에 방출해 왔고 수입 농산물의 판매마진을 ‘농수산물 가격안정기금’으로 적립하여 활용해 왔다.

1995년 WTO출범과 함께 고추, 마늘, 양파는 관세화로 이행되었다. 최소시장접근 물량(MMA)은 국내소비량의 3%~5% 이내이고 적용하는 관세율은 50%이며 이것을 농수산물 유통공사에서 수입하여 관리해 왔다. <표 3-13>에 제시된 고추와 양파의 수입량은 MMA에 의거하여 수입한 물량이다. MMA이외로 수입되는 고추, 마늘, 양파에 대해서는 375%에 해당하는 고율의 관세를 부과하므로 신선품에 대해서는 국내산의 국제경쟁력이 확보되고 있었다. 그러나 마늘의 경우, 냉동마늘과 초산저장마늘은 가공품으로 취급받아 50%의 수입관세를 부과했으며 마늘은 갈아서 양념으로 이용하므로 신선마늘, 냉동마늘, 초산저장마늘 등은 품질면에서 큰 차이가 없다.

이에 따라 외식업체는 값싼 중국산 냉동마늘과 초산저장마늘을 이용함에 따라 <표 3-13>에 제시되어 있는 바와 같이 마늘 수입량은 MMA물량보다 월등히 많다. 이에 따라 국내 신선마늘 생산에 큰 타격을 입히게 되어 긴급피해 구제제도(SSG)를 발동한 적도 있지만 국내산 마늘 생산이 위축되고 시장이 교란되었다.

<표 3-13> 양념채소류 수급현황

(단위: 천M/T)

구 분	고 추			마 늘			양 과		
	생산	수입	공급	생산	수입	공급	생산	수입	공급
1980	125	(1) ¹⁾	126	253	-	253	275	-	275
85	165	-	165	257	2	259	542	-	542
1990	133	(25)	158	417	-	417	408	17	425
91	141	7(3)	151	481	(3)	484	530	-	530
92	172	-	172	465	(18)	483	810	-	810
93	187	-	187	393	8(29)	430	556	17(21)	594
94	176	4(10)	190	362	35(22)	419	541	57(4)	602
95	193	5	198	462	6	468	975	-	975
96	219	-	219	456	8(10)	474	579	52	631
97	201	4(25)	230	394	14(12)	420	740	6	746
98	147	10(20)	177	394	48(3)	445	872	15	887
99	215	4	219	484	16(-)	502	936	3(5)	944
2000	194	8(3)	205	474	14(3)	492	878	11	889

주: 1) ()는 전년으로부터 이월된 물량임
 자료: 농림부, 「농림업 주요통계」, 해당 연도판

한편 국내산 고추는 고품질로 당시에 부과된 관세수준에서 경쟁력이 있었지만 고추장은 가공품이므로 관세율이 낮았다. 외식업체는 중국산 고추장을 매입함에 따라 국내산 고추수요를 위축시켜 시장가격을 떨어 뜨리는 결과를 가져왔다.

과실류중 사과, 배, 단감은 국제경쟁력을 확보하고 있으므로 수입에 의한 직접적인 타격은 없었다. 그러나 대체관계에 있는 감귤류와 포도, 기타 과실의 수입자유화가 실행됨에 따라 간접적인 영향을 받았다. 감귤류, 포도, 참다래 등 국제경쟁력을 확보하지 못한 과수는 수입자유화로 국내생산이 위축되는 결과를 가져왔다.

2. 식량 자급률 하락

가. 주요곡물 자급률 하락

국민소득이 증가함에 따라 농산물 수요구조가 바뀌고 여기에 생산구조를 탄력적으로 조정하려고 노력해 왔다. 그러나 온대몬순 기후 하에서는 초지의 생육 조건이 불리하며 동시에 국민 1인당 경지규모가 영세하여 토지이용형 사료곡물 생산을 늘이는데 제약이 크므로 초식가축 사육의 한계를 수감하지 않을 수 없었다.

더구나 경제성장과 더불어 농산물 수입개방이 확대되어 왔고 UR 협상 타결로 수입자유화가 실현됨에 따라 토지이용형 곡물과 초지이용형 축산인 소고기는 국제경쟁력을 확보하기 어려워 국내 자급률이 저하되어 왔다.

<표 3-14>에는 주요 곡물의 국내자급률이 제시되어 있다. 광복 이후 현재에 이르기까지 곡물의 국내자급 달성이 이룩된 적이 없으며 만성적인 식량 부족상태에 직면해 왔다는 사실을 나타내었다. 광복 직후 군정하에서는 식량이 부족한 실정이었으나 미육군성의 점령지역 원조계획에 의거하여 쌀을 제외한 식량곡물 원조로 부족한 식량을 메꾸었다. 6·25 동란 중에는 구호물자로 식량이 도입되어 부족한 식량을 해결했고 1956년부터 미국으로부터 잉여농산물이 도입되어 국내 식량가격을 안정시켰다. 원조농산물은 주로 대맥, 소맥과 밀가루였으므로 <표 3-14>에 제시되어 있는 바와 같이 1956년의 소맥 자급률은 35.9%, 대맥의 자급률은 87.3%로 낮았다. 잉여농산물은 주로 소맥이었으므로 소맥의 국내 자급률이 1970년대 이후에는 10% 이하로 떨어졌고 1980년대 이후에는 겨우 명맥을 유지하고 있을 정도였다.

1990년대 초반에는 소맥의 국내자급률이 거의 체로 수준까지 하락했다가 1990년대 후반부터 국내 생산량이 되살아 났는데 이는 사회단체를 중심으로 ‘우리밀 살리기 운동’이 전개되어 밀 생산량이 소량이나마 증가한 것에 기인했다.

1970년대 후반부터 식품 소비패턴의 고급화가 진행됨에 따라 사료곡물인 옥수수 와 대두의 수입량이 급증하여 국내자급률이 떨어졌다. 대두유는 식용유로 이용되고 콩깻묵이 사료로 활용되어 수입량이 급증하여 국내 자급률이 격감했다.

<표 3-14> 주요 곡물의 국내 자급률 (1956~2000)

(단위: %)

구 분	쌀	대 맥	소 맥	옥수수	두 류	서 류	기 타	곡물 전체
1956	100.0	87.3	35.9	100.0	100.0	100.0	100.0	92.1
1960	100.8	110.4	33.9	18.9	79.3	100.0	100.0	94.5
1965	100.9	106.0	27.0	36.1	100.0	100.0	100.0	93.9
1970	93.1	106.3	15.4	18.9	96.1	100.0	96.9	80.5
1975	94.6	92.0	5.7	8.3	85.8	100.0	100.0	74.1
1980	95.1	57.0	4.8	5.9	35.1	100.0	89.9	56.0
1985	103.3	63.7	0.4	4.1	22.5	100.0	11.6	48.4
1990	108.3	97.4	0.1	1.8	20.1	95.6	13.9	43.1
1995	91.4	67.0	0.3	1.1	9.9	98.4	3.8	29.1
2000	102.9	46.9	0.1	0.9	6.4	99.3	5.2	29.7

자료: 농림부, 『농림업 주요통계』, 해당 연도판.

서류는 1990년대 이후에 자급률이 하락했는데 이는 가공용 감자 수입이 확대되어 왔기 때문이다. 식량자급률 자료를 두고 판단하여 쌀은 제외한 토지이용형 주요 곡물은 국제 경쟁력을 확보하기 어려워 국내 자급률을 일정 수준에 유지시키는 과제는 현실적으로 불가능하다고 보는 견해가 지배적이었다.

나. 축산물 생산위축

돼지, 닭 등 가축은 수입한 사료곡물로 사육하는 자본집약형 축산이므로 현대시설을 갖추고 경영하면 국제경쟁력을 확보할 수 있다고 보았다. 물론 돼지의 경우 부위별 선호도가 달라 등심, 안심은 일본에 수출하고 삼겹살, 목살 등 국내 소비자가 선호하는 부위를 수입하고 있지만 전체적으로 볼 때 국내 자급수준은 유지되어 왔다.

단지 초식형 가축인 소의 경우 가격경쟁력을 확보하기 어렵고 품질경쟁력을 확보하여 국내생산을 지속시켜 왔다. 쇠고기는 1976년에 700톤을 수입하기 시작한 이래 1978년에는 수입량이 4만4백톤까지 급증했다. 쇠고기 가격이 상승함에 따라 물가안정 차원에서 소고기 수입을 확대하지 않을 수 없었다(표 3-15참조).

쇠고기 수입량이 확대됨에 따라 쇠고기 수입에 따른 판매마진을 국내 축산업 진흥에 활용하기 위해 1978년에 특수법인체인 '축산진흥회'를 설립하여 쇠고기 수입할당권을 부여했다. 축산진흥회는 1981년 '축산업협동조합중앙회'로 통합되었고 쇠고기 수입할당량의 전량과 사료 수입할당 중 일부를 '축산업협동조합중앙회'에 부여했다.

쇠고기 국내가격이 상승함에 따라 국내 쇠고기 생산량을 확대시키고자 1978년 해외에서 육우 송아지를 도입하였고 이것은 1983년에 시작한 복합영농사업과 결부되어 쇠고기 과잉생산을 가져와 소 값이 폭락하게 되었다. 이에 따라 1985년에서 1988년까지 소고기 수입량이 격감했다가 1990년부터 확대되었다(표 3-15참조).

UR 협상에서 쇠고기는 2001년부터 수입자유화를 실현하기로 합의했다. 2000년의 쇠고기 국내 자급률은 52.8%였으나 쇠고기 수입자유화가 실시된 2001년에는 42.3%로 떨어졌다. 다행히 소 광우병이 나타나 국내 소비자가 수입 쇠고기를 꺼려 소고기 수입량이 걱정했던 양보다 적었다.

고급육을 생산하여 차별화시킨다면 국내 소고기는 어느 정도 품질경쟁력을 확보할 수 있는 것으로 판단되었다. 물론 송아지 생산비를 줄일 수 있는 대안이 마련되어야 한다는 의견이 대두되었다.

<표 3-15> 소고기 수급실적 (1970~2001)

(단위: 천톤, kg, %)

구 분	수요	공 급			1인당 소비량	국 내 자급율
		생 산	수 입	소 계		
1970	37.3	37.3	-	37.3	1.2	100.0
1975	70.3	70.3	-	70.3	2.0	100.0
1980	100.0	93.1	6.9	100.0	2.6	93.1
1985	120.4	115.7	4.7	120.4	2.9	96.1
1990	180.6	94.8	85.8	180.6	4.1	52.5
1995	301.2	154.7	146.7	301.2	6.7	51.4
2000	402.4	214.1	261.8	475.9	8.5	52.8
2001	384.1	164.1	252.4	416.8	8.1	42.3

자료: 농림부, 『농림업 주요통계』, 해당 연도판.

3. 식량안보 및 공익적 기능의 대두

가. 식량안보

1) 식량안보의 중요성

식량안보란 ①총체적인 개념으로 파악한 국가의 안정보장을 달성하는 한 요소이고, ②정치적, 사회적 안전을 도모하는 기본 정책수단이며, ③모든 국민에게 식량에 접근할 수 있는 기회를 보장할 수 있는 것 등으로 요약된다.

식량안보를 구체적으로 규정하면 식량 불안정을 줄이거나 없애는 것을 의미한다. 즉 국민으로 하여금 현재는 물론이거니와 장래에도 식량 사정에 대해 걱정하지 않고 안심하도록 하는데 식량안보의 의의를 두어야 한다.

식량을 안정적으로 확보하는데 장애가 되는 요인으로 ①전쟁발발, ②국제식량 수요와 공급의 변화에 따른 식량공급 제한, ③생산감소를 가져오는 이상 기후의 위험, ④농작물 병충해 및 가축질병 등의 생태학적인 위험요소, ⑤수송 방해에 의한 수입 중단, ⑥외환부족 등을 지적했다(임정빈, 2003).

또한 식량안보는 다음과 같은 기본전제를 만족시켜야 한다.

첫째, 식량안보는 국가안정보장에 기여해야 한다.

둘째, 국민의 양적, 질적 식량 수요를 충족시킬 수 있을 정도로 충분한 식량을 확보해야 한다.

셋째, 국내 식량 분배정책을 효율적으로 수행해야 하며 양적인 측면 뿐만아니라

영양적인 측면에 이르기까지 국민 모두가 식량에 접근할 수 있도록 가격보장을 포함한 제반 정책수단을 완비해야 한다.

국민으로 하여금 건강한 삶을 영위하게 함으로써 정치체제를 유지시키고 사회안정을 도모하는데 기여하기 위해 기초식량을 안정적으로 공급할 수 있도록 정부가 개입해 왔다.

정부가 식량안보를 확보하기 위해 선택할 수 있는 주요 정책수단은 국내생산 유지, 수입관리, 공공비축 등이었다. 수입을 통한 식량확보에 따른 이점은 ①농산물 무역 자유화를 통한 효율적인 자원 이용, ②경제성장을 통한 구매력 증진, ③수입비용 절감, ④다양한 국가로부터 수입 다변화 등이 제기되었다.

그러나 이러한 이점을 누리기 위해서는 지속적이고 안정적으로 식량을 확보할 수 있어야 하고 외화를 충분히 보유해야 하는 등 제반 전제조건이 충족되어야 한다. 또한 수입으로 식량안보를 확보하고자 한다면 전쟁 등의 이유로 수송장애를 받게 되거나 수출국 사정으로 수출이 중단될 위험성이 높다. 비축은 일시적인 식량 부족이나 식량위기에 효과적으로 대처할 수 있는 장점이 있다.

한편 국내생산을 유지시켜 식량안보를 확보한다면 수입과 비축수단을 택했을 때 수반되는 식량 안보상의 문제를 해결할 수 있을 뿐만 아니라 신토불이(身土不二)라는 주장대로 식품 안전성을 보장할 수 있다. 그러나 무리하게 자급률을 유지시키려 한다면 자원이용의 효율성을 저해하고 국내식량 생산의 불안전성으로 식량안보를 위협받을 가능성도 배제하지 못한다.

그러므로 국내생산, 수입관리, 공공비축 등의 세 가지 정책수단을 절절하게 결합시켜 최소비용으로 식량안보를 확보할 수 있는 방안을 찾아내어야 한다. 그러나 기본식량인 쌀에 한해서는 국내생산 유지에 최우선 순위를 두어야 한다는 주장에 국민이 공감하고 있다.

2) 세계 곡물시장 불안정 요인

식량의 국내 자급률이 낮은 이른바 만성적인 식량 수입국 입장에서 볼 때, 식량안보의 확보란 국내생산을 일정 수준에 유지시켜야 한다는 주장으로 귀결된다. 그러나 국내자급 수준을 높일수록 식량안보에는 기여하지만 소비자가 지불해야 하는 식량안보에 대한 보험료 이른바 농업보호 비용이 증대하게 된다.

식량 수입국의 적정 자급수준은 세계 식량수급사정에 의해 크게 영향을 받는다. 세계 곡물 수급사정에 대한 전망이 낙관적인가 비관적인가에 따라 식량수입국의 대

응 방안이 결정된다.

2000년대에 들어와 세계 곡물 생산량은 약간 감소하고 소비량은 증가하였으며 이에 따라 재고가 감소했다. 이런 현상을 두고 세계 식량수급 전망에 대한 견해가 양분되었다. 세계은행, 경제협력기구(OECD), 식량농업기구(FAO) 등의 국제기구와 곡물수출국 측에서는 낙관론을 주장했고 한국, 일본 등 주요 식량 수입국들은 비관론의 입장을 고수했다.

세계 곡물생산이 현재까지 안정적으로 유지되어 왔는지의 여부를 판단하는 데는 많은 어려움이 뒤따르고 또한 연구자의 자의적인 해석이 불가피한 현실이다. 쌀, 옥수수, 대두 등의 곡물생산이 지속적으로 늘어났지만 불안정 요인이 도사리고 있고 옥수수는 1970년대 이후 안정되어 있는 것으로 평가했다(성명환외, 2000, p.12-14).

수급불안 요인은 다각적인 측면에서 검토되고 있지만 식량생산 가능면적에 대한 평가가 중요하다. 세계 곡물생산 면적은 7억ha로 더 이상 확대하기 어려운 실정이었다. 이에 반해 과도한 방목, 삼림 벌채, 염류집적 등의 요인으로 황폐화하고 있는 농경지가 500만ha에 달했다.

곡물 수급사정을 낙관하지 못하는 또 하나의 이유로 국제 곡물시장이 구조적으로 불안정하다는 점을 지적하기도 했다. 세계 곡물시장구조를 보면, 수출국은 미국, 캐나다, 아르헨티나, 호주 등 소수이고 수입국은 다수인 전형적인 과점시장을 나타내었다.

나아가 주요 곡물 메이저들이 수출 시장을 장악하여 지배력을 강화하고 있다는 사실을 지적했다(표 3-16 참조). 즉 세계 유수 곡물메이저들이 곡물의 매입, 저장, 수송, 수출 등을 독점하고 있어 곡물시장의 불안요인을 가중시키고 있다는 점을 지적했다.

세계 식량수급 사정에 대한 비관론을 수용한다 해도 쌀을 제외한 곡물에 대해서는 수입자유화가 단행되었으므로 국경조치로 국내생산을 보호할 수 없는 실정이었다.

<표 3-16> 주요 곡물 메이저의 유통 분야 시장점유율

(단위: %)

구 분		점유율	분야별 시장점유율 4대 기업
곡물 저장	총 저장능력	85	카길, ADM, 콘티넨탈, 분게
	수출취급능력	56	카길, ADM, 하베스트스테이트, 분게
가공	밀 제분	70	카길, ADM, 콘아그라, CFP
	맥아	60	콘아그라, 카길, 안호이저 보쉬, ADM
	유지종자	78	ADM, 캔아메리카, 카길, 카길 리미트

자료: 성명환 외, 2000, p.12.

단지 세계 곡물시장이 불안정하므로 국민의 기본식량인 쌀만은 국내자급을 유지해 나아가야 한다는 당위론을 제기하는 의견은 타당하다고 보았다.

3) 식량안보 측정

현재 그리고 장래에도 식량 수급사정을 낙관하고 걱정하지 않아도 되는지의 여부에 대해 명쾌한 해답을 주려면 과학적이고 합리적인 방법으로 식량안보 수준을 측정하여 국민에게 제시하여야 한다고 보았다.

식량안보는 안정성과 지속성 측면에서 평가해야 하고 전자의 평가에 이용하는 지표는 ①식량자급률, ②식량비축률, ③외환보유액 등이다. 지속성을 평가하는 기준으로 ①경작농지 면적, ②농업인력, ③농업자본, ④농업기술 등을 이용한다. 이 중에서 가장 단순하고 이해하기 쉬운 기준은 식량자급률이며 이것은 식량소비량에 대한 국내 생산량의 비율을 의미한다. 또한 열량기준 자급률을 이용하는데, 이는 총 열량 섭취량에 대한 국내에서 생산한 열량의 비율로 나타낸다. 금액기준 자급률은 식량 소비액에 대한 국내 생산액의 비율로 나타낸다.

<표 3-17>에 측정 기준별 우리나라의 식량자급률을 제시했다. 식용곡물 자급률이 전체곡물 자급율보다 높은 수준이며 이는 쌀을 자급하고 있는 것에 기인했다. 또한 금액을 기준으로 평가한 자급률이 타 기준에 의한 자급률에 비해 월등히 높는데 이는 쌀을 비롯하여 국내에서 생산한 식량의 가격이 수입식량의 가격보다 월등히 높다는 사실을 나타내었다. 칼로리를 기준으로 한 자급률이 44%수준이었으므로 우리가 섭취하는 칼로리중 절반 정도를 수입 농산물로 충당해 왔다는 사실로 나타내었다. 이러한 자급률을 바탕으로 식량 공급의 안전성을 평가해야 할 것이며 식량의 해외 의존도가 너무 높다고 보는 견해가 일반적이었다.

<표 3-17> 산정 방법별 자급률 수준

(단위: %)

구 분	1995	1996	1997	1998
곡물자급율	29.1	26.4	30.4	31.4
식용곡물자급율	55.7	52.4	58.0	58.5
칼로리 자급율	41.9	39.8	43.0	44.2
금액기준 자급율	81.1	81.0	85.2	88.9
곡물 재고율 ¹⁾	15.6	9.7	12.2	11.3

주: 1) 곡물재고율은 총 수요량에 대한 전체곡물의 연말 재고량의 비율을 나타냄.

자료: 성명환, 2000, p.44.

앞에서 제시한 측정기준을 이용하여 식량안보 측정을 시도한 연구에서 식량안보 지수(FSI; Food Security Index)라는 용어를 이용했다. 여기에 영향을 미치는 변수로서 ①1일 1인당 열량 소비량의 연평균 지수, ②1일 1인 열량소비량의 연평균 성장률, ③식량 생산지수, ④식량자급률, ⑤생산변이 계수 및 소비변이 계수 등을 이용했다. 측정결과에 의하면, 우리나라 식량안보 지수는 안정적이며 동시에 지속적으로 상승해 왔으므로 전체적으로 보아 식량안보상의 문제는 심각하지 않은 것으로 평가했다(성명환, 2000, p.45).

4) 식량안보 확보방안

주요 식량을 해외에 의존하고 있는 우리로서 장래 식량사정을 걱정하지 않을 수 없는 처지이므로 식량을 안정적으로 확보하여 공급할 수 있는 대안을 마련해 두어야 한다고 보았다. 식량의 가용성, 접근성, 안정성이 제고되어야 식량안보가 달성될 수 있으므로 식량안보를 거론할 때는 국가 및 가계 차원에서도 접근해야 한다(표 3-18 참조).

세계 곡물생산량 변동폭이 크며 식량 확보에 어려움이 발생할 위험이 항상 도사리고 있었다. 여기에 대비하여 국민이 필요한 식량을 안정적으로 공급해야 하며 특히 비상사태에 대비하여 안정적인 확보방안을 마련해야만 했다. 이를 위한 정책수단으로는 ①국내 생산력의 유지와 확대, ②수입물량의 안정적인 확보, ③식량 접근성이 부족한 가계를 위한 비축량 확보 등이 지적되었다.

우리나라는 만성적인 식량부족 국가에 속하지만 수급사정은 품목 간에 상이했다. 쌀은 공급과잉 기조를 나타내었지만 타 곡물의 자급률은 점차 저하되어 왔다. 밀, 콩, 옥수수는 수입량이 확대될 것으로 전망되므로 가용성과 안정성을 높이려면 국내·국외로부터의 공급능력을 제고해야 하며 식량 공급을 수입에 의존할 경우 양적으로는

<표 3-18> 식량안보의 개념과 관련한 해결 방안

구 분	국가차원	가계차원
식량안보 목적	• 가용성 제고	• 접근성 제고
전제 조건	• 가용성은 식량 공급과 가격의 안정성이 전제되어야 함.	• 접근성 제고는 가용성의 전제하에서 성립함
분석 결과	• 세계 식량 수급 및 가격이 불안정함	• 곡물가격 불안정은 소비자 가계의 불안정으로 이어짐
해결 방안	• 국내 공급능력 확대 • 안정적인 수입능력 확보	• 접근성이 부족한 가계에 대한 식량공급

자료: 성명환, 2000, p.48.

충분히 확보할 수 있다고 하더라도 가격에 대한 불확실성을 감안해야 한다고 보았다. 즉 식량 고유의 특성상 장기간 비축하기 곤란하다는 점을 고려해야만 했다.

이런 측면에서 국내 식량의 안정적인 공급을 보장하려면 국내 생산력의 증대를 고려해야 하며 농업생산력을 지속적으로 유지시키려면 토지를 비롯하여 영농후계자, 농업기술 등 필요할 때 언제든지 목표수준에 이를 수 있도록 평상시에 준비하는 것이 필요하다고 보았다.

필요한 식량을 안정적으로 공급하고 동시에 비상사태에 대처할 수 있는 기본 방향을 다음과 같이 요약되었다(표 3-19참조).

첫째, 국내의 식량 생산능력을 향상시켜 나가야 한다. 이를 위해서는 우량 농지를 확보하고 이를 효율적으로 활용해야 한다. 동시에 능력이 우수한 후계자를 육성해야 농업기술을 향상시킬 수 있다.

둘째, 단기적인 수입변동에 대응하여 최소한의 식량을 공급할 수 있도록 주요 식량의 비축제도를 구축하고 이를 효율적으로 운영해 나아가야 한다.

셋째, 수입중단 등 돌발사태 발생에 대비한 조기경보체계 등 위기관리 체계를 구축해야 한다.

넷째, 국내 식량자급률 목표를 설정하고 생산 및 소비 양면에서 장단기 식량계획을 수립하여 실천해 나아가야 할 것이다.

다섯째, 안정적으로 수입을 확보하기 위해 수출국과의 상호 신뢰관계를 유지하는 등 식량외교를 적극 추진하고 해외정보 수집체계를 정비하고 수입국을 다원화시켜 나가야 할 것이다.

여섯째, 평상시에 이용할 생산·유통 프로그램을 수립하고 비상시에 대비하여 일정

<표 3-19> 우리 현실과 관련한 식량안보 확보 방안

	쌀	밀·옥수수·콩
한국의 전망	●공급과잉 가능성	●공급 절대부족
해결 방법	●국내 소비확대와 소비감소를 완화 ●생산조정	●국내 공급능력 확대 ●해외로부터 공급능력 확대
식량안보범위	●가계차원	●국가 및 가계차원
식량안보 확보 방안	●접근성 제고: 빈곤계층을 위한 Food Stamp제도 도입. ●가용성·접근성 제고 : 적정 재고수준 유지	●가용성 제고: 국내 농지이용률 제고 ●가용성·안정성 제고: 안정적인 수입과 해외협력으로서 동북아 식량안보 협력체제

자료: 성명환 외, 2000, p.49.

량의 식량비축, 저소득 계층을 위한 식량 접근성 제고, 식품제조업체의 일정 수준 원료농산물 확보 등이 절실히 요청되고 있다.

일곱째, 국내 식량생산 감소, 주요 곡물 생산국과 수출국의 생산 감소, 국제분쟁에 따른 농산물 수입의 대폭적인 감소나 중단사태에 의해 야기되는 심각한 식량 부족사태에 대비하여 국내 공급능력을 확대 시킬 수 있는 방안을 수립해야 한다. 초지, 산지, 유희농지 등을 유사시에 활용하여 생산할 수 있는 식량을 감안하여 잠재적 식량자급률을 산출하고 이것이 달성될 수 있도록 잠재적인 식량 생산기지를 확보해 두어야 한다. 평소에는 식량 생산에 활용하지 않더라도 유사시에 생산할 수 있도록 논 배수개선을 비롯하여 식량생산기반을 구축해야 한다.

나. 농업의 공익적 기능

1) 공익적 기능의 정의

쌀은 시장에서 가격과 거래량이 결정되는 사적재화(private good)이지만 국민의 기본식량으로써 국가안보 차원에서 갖는 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 아울러 벼농사를 비롯한 농업은 국토 및 환경보전, 홍수조절, 수질함양 및 정화, 농촌경관유지, 전통문화 계승유지 등 공익적 기능을 수행하고 있다.

이처럼 쌀을 위시한 농산물이 상품 외에 별도로 갖는 기능을 세계무역기구(WTO)에서는 비교역적기능(NTCs; non-trade concerns)으로, 경제협력기구(OECD)에서는 다면적기능(multifunctionality)으로 각 각 정의했다. 이것은 사적재화인 쌀을 위시한 농업이 발휘하는 외부경제효과(external economy)가 크다는 사실을 나타내며 이에 따라 농업증산은 사회후생의 증진으로 직결된다고 보았다. 우리나라 농업의 공익적 기능에 대한 정의를 <표 3-20>에 제시했다.

이처럼 쌀을 비롯한 농업이 갖는 외부경제효과를 감안하여 농업을 공공재(公共財) 내지 준공공재(準公共財)로 다루어야 한다는 견해가 타당성을 갖게 되었다. WTO 재협상에서 쌀에 대한 관세화 유예조치를 연장시키고 쌀을 비롯한 농업에 대한 보조를 지속시켜 나가려면 농업이 갖는 공익적 기능을 제시하여 소비자를 설득해야 한다고 보았다. 이러한 공익적 기능을 측정하는 방법이 다양하지만 여기서는 대체법을 적용하여 논농사의 공익적 기능을 측정한 연구결과(서동균, 2001)를 검토했다.

2) 홍수조절

우리나라에는 6월과 8월간에 걸쳐 연간 강수량의 60%이상이 집중되어 있다. 또한

<표 3-20> 농업의 주요 다원적 기능

주요 기능		주요 내용
자연과학분야	홍수 조절기능	0 논둑 유지, 토양보수력
	수자원 함양기능	0 심층지하수 보충, 하천유량 유지, 지반침하 방지
	고온 여름철 대기 냉각효과	0 증발산량
	대기 정화기능	0 광합성(CO ₂ 흡수, O ₂ 발생)
	토양유실 방지 기능	0 농경지 유지보전, 토사붕괴방지, 하천바닥 상승방지
	수질 정화기능	0 작물흡수, 토양흡착
	농업적 부가가치 기능	0 생물종 다양성 유지 0 토양산성화 완화 0 천연적인 제조 수질오염방지 0 유기물 소모경감
생태계 보전기능	0 도시생태계와 천연생태계의 완충 0 생물의 종, 다양성 유지 0 환경교육장 0 유전자원보전 0 야생동물 서식처 제공	
인문사회분야	식량안보기능	0 주곡(쌀)의 생산공급
	경제·사회·문화 기능	0 쾌적한 삶의 공간 제공→지역사회 유지 0 식량생산 0 국토의 균형발전 0 여론 조절기능 0 전통문화의 보전·계승 0 전통생활양식 유지 0 산업자원의 공급 0 자연적인 녹색경관 제공 및 경관유지 0 심신의 피로와 스트레스 해소 및 휴양장소 제공
	인구문제 경감 기능	0 농업인구확보→도시인구 집중화 경감 →도시문제 발생 경감 0 노령인구 흡수 0 노동인구 및 노동시장 조절

자료: 서동균, 2001, p.7.

하루에 300mm 이상의 폭우가 쏟아지는 사례도 자주 일어난다. 이러한 기후조건 때문에 홍수는 해마다 겪는 재앙 중의 하나이며 수해대책이 국가관리의 기본으로 자리잡고 있다. 만약 논이 없다면 땅에 내린 비는 일시에 흘러가므로 물을 가두고 있는 논이 둑은 댐의 일부로서 홍수조절기능을 수행하고 있다. 우리나라 논둑의 높이는 26cm 정도이고 벼를 재배할 때 담수하는 깊이는 대개 4.5cm이다. 논바닥을 통해

하루 빠져나가는 물을 7.6mm로 계산하고 1회 홍수기간을 3일을 적용하여 산출한 담수량은 237.8mm이므로 ha당 저수량은 2,378톤에 달한다. 그러므로 우리나라 논 전체의 저수량은 27.3억 톤이며 이는 춘천댐 총 저수량의 18배, 소양강 저수량의 1.5배에 해당된다.

만약 논이 없다면 논이 수행하는 저수기능을 댐 축조로 대신해야 하므로 이 정도의 담수기능을 가진 댐을 축조하는데 투입되는 비용은 12조 내외로 추산되므로 대체법을 이용하여 논의 홍수조절 기능을 금액으로 평가하면 12조에 달한다고 보는 견해가 설득력이 있었다.

3) 지하수 함양

지표수가 지하에 스며들어 지하 모래속에 고여 있으면 이를 지하수라 하며 지상으로 떠올려 사용한다. 지하암반수라는 용어는 상업광고에 이용되는데 불과하고 현실적으로는 성립되지 않는다.

우리나라 논이 갖는 지하수 보전기능이 지대하다. 벼를 재배하는 기간에 논에 담수하고 있으며 이 물이 논바닥을 통해 지하로 스며들어 지하수로 저장된다. 지하로 침투되는 속도는 하루 7.6mm 정도이고 논물을 가두는 기간은 연간 137일 정도이므로 일년에 논을 통해 지하로 스며드는 물의 양은 ha당 4,685톤이 된다. 우리나라 총 논 면적에 적용하여 계산하면 54.2억 톤에 달하며 이는 소양댐 저수량의 2.9배에 달한다. 또한 이 저수량은 전 국민 연간 수돗물 사용량의 79.3%에 해당한다. 이러한 수자원 함양기능을 수돗물 값으로 계산하면 1조 6,238억원에 달한다고 제시했다. 만약 논이 없다면 6월과 8월 중에 쏟아지는 강수량은 땅에 내리는 즉시 바다로 흘러가고 지하수로 저장되지 않는다고 단정해도 큰 무리는 아니므로 앞에서 계산한 지하수 함양기능에 대한 평가가 타당성이 있다고 보았다.

4) 대기 정화

식물은 물과 이산화탄소(CO₂)로 탄수화물을 만드는 이른바 탄소동화 작용을 수행하는 동안에는 대기 중의 이산화탄소가 줄어든다. 반면에 식물의 낙엽 또는 식물자체가 썩으면 이산화탄소가 발생하므로 생태계는 균형을 유지하게 된다.

그러나 현대 물질문명이 발달함에 따라 석탄, 석유 등 화석에너지 사용량이 늘어났고 이 화석연료를 태우면 이산화탄소가 발생하여 생태계의 균형이 파괴되고 있다. 즉 공기 중에 이산화탄소가 너무 많아 대기오염과 지구온난화로 직결되고

있다.

공기 중에 과다하게 함유되어 있는 이산화탄소를 제거하는 역할은 식물만이 가능하다. 특히 벼는 논에서 자라는 동안 이산화탄소를 흡수하고 산소를 배출하여 대기 오염을 줄이고 공기를 신선하게 하므로 이중으로 대기를 정화시키고 있는 셈이다.

연간 벼가 흡수한 이산화탄소는 14.1백만 톤이고 이를 인위적으로 제거하는데 투입되는 비용은 5,424억에 달한다고 보았다. 또한 연간 벼가 배출한 산소는 ha당 8.8 톤이고 논 전체에서 산출된 산소량은 10.1억 톤이며 이 정도의 산소를 인공적으로 배출하려면 2조 가량 투입되는 것으로 나타났다.

제 4 절 농업성장 둔화와 농업부문의 지위저하

1. 농업성장의 둔화

경제성장정책이 본격적으로 추진된 이후부터 2000년에 이르기까지 한국경제는 지속적으로 성장해 왔다. 물론 불균형 성장론에 입각하여 수출주도형 공업을 우선적으로 육성하는 성장전략을 채택한 결과, 농공간의 성장격차가 심화되었지만 장기적으로 볼 때 농업부문도 상당한 수준의 성장을 이룩한 것으로 보았다.

그러나 국가 주도하에 추진된 경제성장전략의 영향을 받아 농업성장은 경제성장 과정에서 각 시기별로 다양한 성장패턴을 나타내었다. 거시적으로 보면 1970년대 말을 분수령으로 전기에는 고도성장을 이룩했고 후기에는 낮은 성장에 머무르고 있다는 평가가 일반적이었다(이영기, 1994, p.34).

1980년대 이후를 개방화시기로 정의하고 있지만 이 시기에는 한국경제가 전반적으로 저 성장에 머무르고 있으며 특히 농업분야는 수입개방의 직접적인 영향을 받아 비농업에 비해 성장이 둔화되고 간헐적으로 성장이 정체되는 양상을 드러냈다. 이러한 사실은 각 산업별로 성장률을 제시한 자료에 잘 나타나 있다(표 3-21참조). 제1차, 제2차, 제3차 경제개발계획이 추진된 시기에는 한국경제는 괄목한 성장을 이룩했다. 광·공업이 경제성장을 주도했으며 2차 산업과 농림어업간에는 성장 격차가 두드러지게 드러났다. 물론 상대적으로는 성장률이 낮지만 농업 분야도 고도성장을 지속해 왔으나 제4차 경제개발 5개년계획이 완료된 1976년 이후부터 성장이 둔화되었다는 사실이 나타나 있다.

<표 3-21> 산업별 GDP, 취업자 수 및 노동생산성 추이 (1951~2000)

구 분	산업별 GDP생산액 (조원, 1995년 불변가격)				취업자 수 (백만명)				노동생산성 (백만원)			
	전 산업	농림 어업	광공업	SOC· 서비스	전 산업	농림 어업	광공업	SOC· 서비스	전 산업	농림 어업	광공업	SOC· 서비스
1952	11.7	6.9	0.7	4.1	...	...	...	...	...	...	...	...
1962	18.8	9.0	1.9	7.9	7.6	4.8	0.7	2.1	2.7	1.9	3.4	4.0
1972	49.0	13.9	9.6	25.5	10.4	5.2	1.5	3.7	4.7	2.7	6.1	6.9
1982	109.4	18.2	31.8	59.4	14.3	4.6	3.2	6.6	7.6	4.0	10.0	9.0
1992	271.8	21.9	87.1	162.9	19.0	3.0	4.9	11.1	14.3	7.4	17.8	14.6
1999	404.8	24.4	141.7	238.6	20.5	2.4	4.1	14.0	19.8	10.3	34.7	17.0
연평균 성장률 (%)												
52-62	4.9	2.6	11.2	6.8	...	...	...	...	...	...	...	...
62-67	9.1	5.0	16.0	11.3	2.8	0.0	10.6	5.6	4.7	4.5	1.9	3.4
67-72	11.1	3.9	19.0	13.5	3.8	1.6	7.4	5.7	7.0	2.3	10.7	7.5
72-77	10.6	4.7	17.7	10.4	4.3	0.7	13.2	4.6	6.0	4.0	4.0	5.4
77-82	6.2	0.8	8.1	7.3	2.1	-3.0	1.9	7.1	4.0	4.0	6.2	0.2
82-87	10.4	2.8	13.3	10.8	2.6	-4.8	7.2	4.5	7.6	7.9	5.7	6.0
87-92	8.6	0.9	7.9	10.4	3.2	-3.7	1.9	6.3	5.3	4.8	6.0	3.9
92-97	6.6	2.1	7.0	7.0	1.7	-3.9	-2.3	4.4	4.9	6.3	9.5	2.4
97-99	4.0	0.2	7.8	2.3	-0.5	-1.2	-3.6	0.6	4.4	1.5	11.4	1.6
1952~99	7.8	2.7	12.1	9.0	2.7	-1.9	5.1	5.2	5.6	4.6	6.5	4.0

주: 1) 표시년 중심의 3개년 이동평균치, 성장률은 복리성장률임.

2) 취업자 수 1962년은 1963년 일개년 수치임.

3) 취업자 수 및 노동생산성의 연평균 성장률의 전 기간 1952-1999년은 1963-1999년임.

자료: 유영봉, 2003, p.91.

이처럼 농업성장이 상대적으로 둔화됨에 따라 제3차 경제개발 5개년 계획기간까지 증가해 오던 농림어업취업자가 그 후에는 급격히 감소해 왔으며 제7차 경제사회개발 5개년계획이 완료된 시점까지 연평균 감소율은 3%를 상회했다. 물론 1997년 이후 기간 즉 외환위기로 표출된 구조적인 경제불황하에서는 1차산업의 취업자 감소율이 다소 둔화되었다.

2. 저 성장 요인

가. 농업부가가치

1980년을 기점으로 전기에는 상대적으로 높은 성장을 지속해 왔고 후기에는 저

성장 시대를 맞이한 것으로 밝혀 졌으나 이 요인을 다각적인 측면에서 검토해야 할 필요성이 제기되었다.

우선 중간투입재의 증가율을 기준으로 저 성장요인을 밝힐 수 있다고 보았다. <표 3-22>에는 농업을 경종 분야와 축산으로 양분하여 각 시기별 총 생산액, 중간투입재 및 부가가치 증가율이 제시되어 있다. 경종 분야를 보면 1980년 이전에는 중간투입재 증가율이 높고 동시에 부가가치의 증가율도 높았으나 1980년대 이후에는 중간투입재 투입이 포화수준에 달했고 총 생산액 및 부가가치 증가율도 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

즉 1980년대 이전에는 농업의 자본집약도를 높이고 토지생산성을 제고시켜 부가가치 증대를 가져왔다는 견해가 타당하다. 그러나 1980년대에 들어와 중간투입재의 한계생산력이 제로 수준에 접근하여 투입 수준은 포화상태에 달했고 중간투입재의 증투로 부가가치를 늘이는 방안은 더 이상 효력이 발휘하지 않게 되었다. 공업분야에서는 고부가가치를 생산하는 품목으로 대체하여 즉 산업구조의 고도화를 이룩하여 부가가치를 높일 수 있지만 농업에는 기반조건이 열악하여 생산구조 개선의 한계가 크며 이것이 반영되어 농업과 공업 간에 생산성 격차가 나타나게 되었다

<그림 3-5>의 (a)에는 1951에서 1953년까지의 3개년 평균치를 100으로 한 농업생산액 성장지수가 제시되어 있다. 1995년 기준의 불변가액이며 경종분야와 축산으로 나누어 제시되어 있다. 경종분야는 1980년 이전 기간에는 지속적으로 성장해 왔고 1980년대 이후에 성장이 둔화되었으나 축산은 그 반대로 1980년 이후에 급속하게 성장해 왔다. 이는 농산물 수요구조의 변화에 부응하여 생산구조가 개선되었다는 사실을 나타내는 것으로 보았다.

한편 <그림 3-5>의 (b)에는 경종과 축산분야로 나누어 총 생산액에 대한 부가가치의 비율이 제시되어 있다. 경종분야는 1980년 이후 부가가치율이 완만하게 증가하고 있지만 축산은 격감해 왔다. 축산에는 현금으로 구입하는 중간투입재가 상대적으로 증가하여 부가가치율이 감소해 왔다는 견해가 타당하다. 즉 주로 자급사료에 의존하며 경종과 결합된 복합경영유형의 축산에서 배합사료에 의존하는 전문경영형 축산으로 구조개혁이 일어났다는 사실을 반영했다. 또한 노동집약형 축산에서 자본 투입형·기술의존형 축산으로 구조조정 되었다는 사실을 나타내었다. 물론 부가가치율이 낮아진다는 점과 투자의 효율성과는 별개다. 이에 비해 경종분야는 1980년 이후 부가가치가 완만하게 증가해 왔으며 이는 중간투입재가 포화수준에 달했고 기술집약형 산업으로 발전해 왔다는 점을 보여 주었다.

<표 3-22> 농업 총생산 및 부가가치 생산액의 연평균 증가율(1955~2000)

(단위: %)

구 분	농 업			재배업			축산업		
	총생산	중간재	부가가치	총생산	중간재	부가가치	총생산	중간재	부가가치
1956~62	3.00	3.95	2.81	2.87	3.97	2.68	4.31	3.85	4.48
1962~72	4.05	6.84	3.39	3.92	6.06	3.47	5.29	10.73	2.36
1972~82	2.30	2.85	2.14	1.74	0.75	1.96	6.47	8.65	4.32
1982~92	2.49	3.88	2.03	1.46	1.11	1.53	7.10	7.71	6.29
1992~99	2.59	3.33	2.32	1.49	0.58	1.68	5.84	5.66	6.10
1956~99	2.90	4.24	2.53	2.30	2.47	2.26	5.93	7.74	4.62

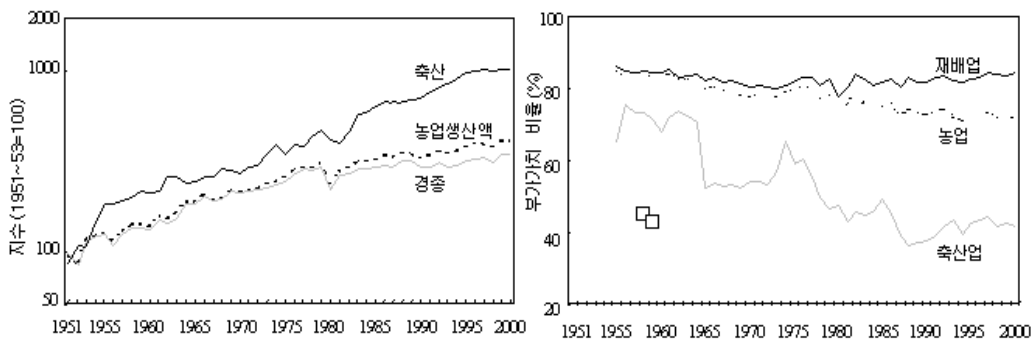
주: 1) 기준년 중심 3개년 이동평균치에 의한 복리성장률. 생산액은 1995년 가격기준.

2) 농림통계연보의 농업생산 및 부가가치 생산통계이나 원자료는 한국은행임.

3) 부가가치의 경우 총산출과 중간재를 1995년가격으로 추계한 후, 총산출에서 중간재투입액을 제외한 것임.

자료: 유영봉, 2003, p.96.

<그림 3-5> 농업 생산액 추이 및 부가가치 비율



(a) 농업생산액지수:총생산, 경종, 축산

(b) 부가가치비율(%)

주: 1) 부가가치비율은 농업 총 생산액, 경종, 축산 부문에 대한 총 생산액(total production)과 조 부가가치(Gross Value Added)로부터 산출하였음.

자료: 유영봉, 2003, p.97.

나. 요소투입

1950년대, 1960년대에는 개간, 간척 등 농지개발사업이 추진되어 1968년까지 농지 규모는 증가해 왔다. 즉 1968년 총 농경지 규모는 232만 ha로 최고 수준에 달했고 그 후부터 감소하기 시작했다. 경제성장으로 산업화·도시화가 진행됨에 따라 비농업분야의 토지수요 증가에 부응하여 비농업용으로 전용되는 농지가 증가해 왔다.

또한 농촌노동력이 감소함에 따라 농지기반 조건이 열악하여 생산성이 낮은 한계농지의 유희화가 가속되어 왔다.

이러한 제반 요인에 의해 농지가 감소해 왔고 특히 1990년대에 들어와 농지감소가 가속되었으며 연평균 감소율은 1.2%에 달했다. 재배면적은 1965년까지 증가해 오다가 그 후 감소해 왔으며, 특히 1980년대 이후에 들어와 감소율이 증가했다(표 3-23참조).

이에 따라 경지이용률은 1965년에 158%로 정점에 달했고 그 후 매년 격감하여 2000년에는 110%에 불과했다. 즉 답리작 맥류의 재배규모는 무시할 정도이며 이모작이 가능한 지역을 중심으로 밭에 이모작이 남아 있는 정도라고 평가해도 무방한 것으로 보았다(그림 3-6참조).

주요 중간투입재 및 농기계 보유액 지수가 <그림 3-7>에 제시되어 있다. 농약과 비료 투입량은 1980년대 이후부터 정체 상태에 놓여 있었다. 이는 농약과 비료투입은 이미 포화수준에 달했다는 사실을 나타내고 있으며 다투입농법의 한계를 드러내었다. 우리나라 비료와 농약의 투입수준은 타 선진국에 비해 높은 편이라고 이미 밝혀졌다.

<표 3-23> 농업생산 요소투입량의 추이 (1951~2000)

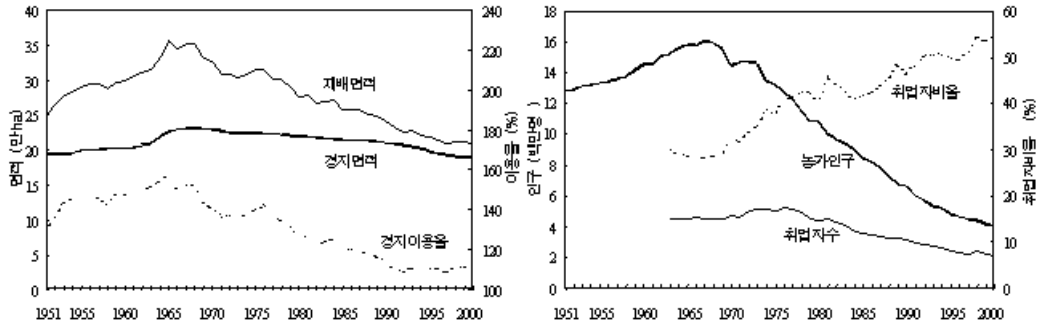
구 분	토 지(천ha)		노 동(천명)		경상 재(천톤)			농기계(억원)
	경지면적	재배면적	농업인구	농업취업자	비료	농약	사료	
1952	1,941	2,653	12,929	3,797	105.3	0.1	-	-
1962	2,058	3,107	14,957	4,422	307.8	1.7	12	3
1972	2,252	3,075	14,678	4,944	682.0	4.9	796	341
1982	2,178	2,717	9,721	4,305	719.3	14.4	4,587	6,122
1992	2,072	2,293	5,727	2,846	789.6	26.7	12,401	21,861
1999	1,899	2,111	4,214	2,289	775.3	24.6	14,647	34,651
연평균 성장률 (%)								
52-62	0.6	1.6	1.5	1.5	11.3	29.7	-	-
62-72	0.9	-0.1	-0.2	1.1	8.3	11.4	51.6	63.3
72-82	-0.3	-1.2	-4.0	-1.4	0.5	11.4	19.1	33.5
82-92	-0.5	-1.7	-5.2	-4.1	0.9	6.4	10.5	13.6
92-99	-1.2	-1.2	-4.3	-3.1	-0.3	-1.1	2.4	6.8
52-99	-0.1	-0.5	-2.4	-1.1	4.3	11.9	21.1	18.7

주: 1) 중심년 기준 3개년 이동평균치, 연평균 성장률은 복리성장률.

2) 1952-99년 기간 중 연평균성장률의 사료와 농기계는 1962~99년임.

자료: 유영봉, 2003, p.100.

<그림 3-6> 토지 및 노동 투입 추이 (1951~2000)

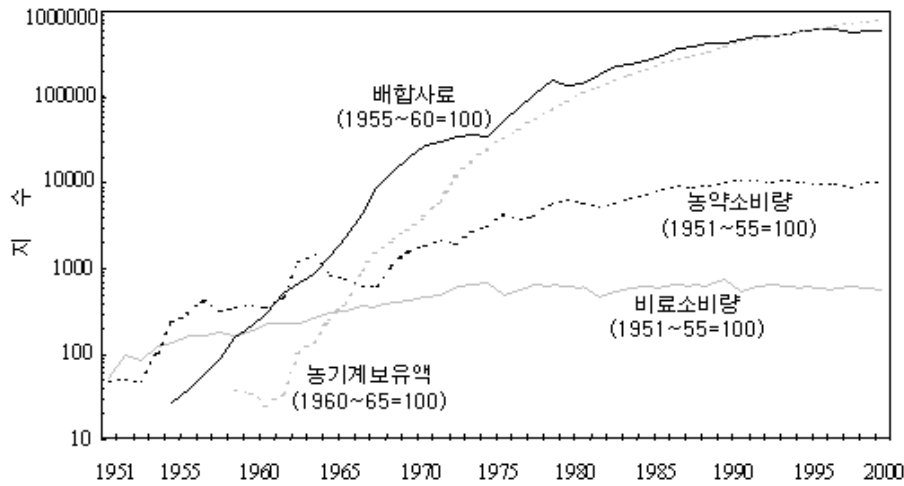


(a) 경지면적, 재배면적 및 경지이용률

(b) 농가인구, 농업취업자수 및 취업자비율

자료: 유영봉, 2003, p.101.

<그림 3-7> 경상재 및 농기계 투입 추이 (1951-2000)



자료: 유영봉, 2003, p.101.

농산물의 안전성을 유지하고 농약과 비료의 과다 투입에 의한 토양 및 수질오염을 방지하고자 1990년대에 들어와 저투입농법 내지 환경친화형 농법을 강조하고 있으며 농가측에서도 이를 받아들였다. 특히 세계무역기구(WTO) 출범 이후 국내농산물의 국제경쟁력을 확보하는 방안으로서 식품의 안전성을 강조해 왔다.

한편, 1980년대 이후 배합사료 투입량이 급증했으며 이는 가축의 사육두수가 증가하고 동시에 배합사료 의존형 축산으로 발전해 왔기 때문이다. 농촌노임이 상승함에 따라 농작업 기계화가 진행되어 왔고 특히 1980년대 이후에 트랙터, 이앙기,

바인더, 콤파인 등 중대형 농기계 공급대수가 급증했고 이것이 반영되어 <그림 3-7>에 제시되어 있는 바와 같이 1960년부터 농기계 보유액이 급증해 왔으나 1990년대 후반에는 정체 상태에 있다. 이는 대형 농기계 일관작업 기술체계가 완비되었다는 사실을 반영하고 있는 것으로 보았다.

다. 농·공간 소득격차 요인과 노동생산성

농업은 지속적으로 성장해 왔지만 상대적으로 성장이 둔화되어 산업 간에 성장격차가 나타나고 이것은 종사자의 소득격차로 반영되었다. 농업종사자의 소득이 비농업종사자의 소득에 비해 낮은 요인은 양자 간의 노동생산성 격차와 농가교역조건 악화로 설명할 수 있다.

농업 측에서는 농산물을 생산하여 비농업 측에 제공하고 비농업분야에서는 공산품을 농업에 제공한다. 기준시점에는 양자 간에 소득이 균형을 이루고 있었지만 비교시점에 와서 농업소득이 상대적으로 낮아졌다고 한다면 이 요인을 간단하게 밝힐 수 있다.

농업과 비농업이 생산물을 생산하고 교환하여 소득이 결정되는 흐름을 이용하여 농업과 비농업간의 소득격차 비율(I)을 나타내면 다음과 같다.

$$I = \frac{Pa \cdot Ya}{La} \bigg/ \frac{Pn \cdot Yn}{Ln} = \left(\frac{Pa}{Pn} \right) \bigg/ \left(\frac{Ya}{La} \bigg/ \frac{Yn}{Ln} \right)$$

여기서 Pa는 농산물 가격을, Pn은 비농산물의 가격을 각각 나타내고 Ya는 농산물 생산량, Yn은 비농산물의 생산량을 각각 나타낸다. La, Ln는 농업과 비농업의 노동투입량을 각각 나타낸다.

소득격차 요인을 나타내는 양자 간의 소득비율을 간단히 줄이면 다음과 같이 나타낼 수 있다. 즉 $I=f(T, PR)$ 이며, 여기서 T는 Pa/Pn 즉 농가교역조건이고 PR는 농업과 비농업간의 노동생산성 비율을 나타낸다 즉 농업종사자의 소득이 비농업종사자 소득에 비해 낮은 요인은 노동생산성의 상대적 저 수준과 농가교역조건 악화이다.

<표 3-21>에서 농업노동생산성이 광공업 내지 제3차 산업의 노동생산성에 비해 낮고 경제성장과 더불어 그 격차가 확대되어 왔다는 사실을 확인했다

한편 농업에는 토지가 중요한 생산요소이므로 농업노동생산성(Y/L)=토지생산성(Y/A)×단위 노동당 경지규모(A/L)로 나타낼 수 있다. 여기서 Y는 농업생산액, A는

경지규모, L은 투입노동량을 각각 나타낸다. 즉 노동생산성을 제고시키려면 토지생산성을 제고시키고 단위 노동당 경지규모를 확대해야 한다 <표 3-24>에는 토지생산성, 노동생산성, 1인당경지규모(A/L), 토지집약도 등의 실측치가 제시되어있다.

노동생산성, 토지생산성, 1인당 경지규모의 자료를 지수화하여 <그림 3-8>에 제시했다. 1960년대 이후 현재에 이르기까지 노동생산성은 지속적으로 성장해 왔으며 특히 1990년대 이후에 그 성장률이 급증해 왔다. 농업노동생산성 성장패턴은 1980년 초반을 기점으로 그 양상이 확연하게 구분된다. 즉 1980년대 이전에는 토지생산성이 노동생산성의 성장을 주도해 왔으나 1980년대 이후에는 단위 노동당 경지규모의 확대가 노동생산성 제고에 기여해 왔다.

즉 1980년대 이전에는 다수성 신품종을 개발하여 보급했고 노동, 비료, 농약 등 생산요소를 증투하여 토지생산성을 제고시켰으며 이것이 노동생산성 제고에 기여했다. 물론 단위 면적 당 노동투입량을 늘이면 즉 노동집약도(L/A)을 높이면 토지생산성 제고에는 기여하지만 노동생산성을 떨어뜨리는 결과를 초래하게 된다 토지

<표 3-24> 농업생산성 및 요소 투입비 추이 (1951~2000)

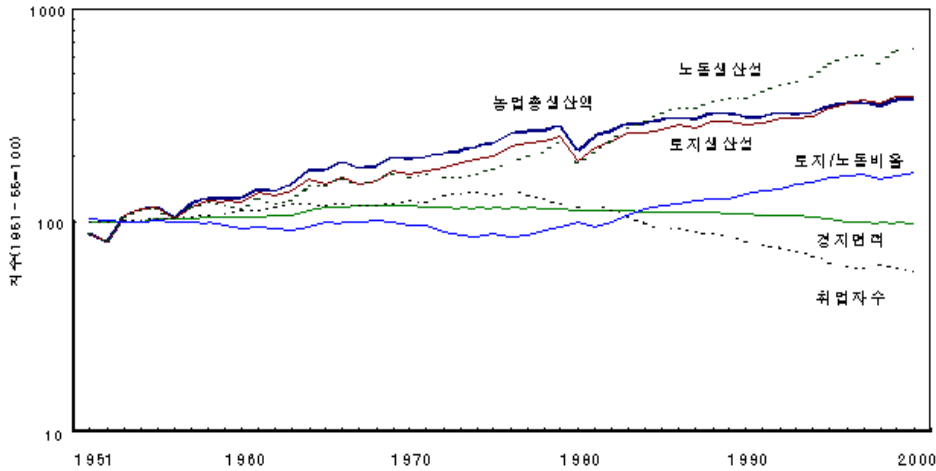
구 분	토지생산성 (백만원/ha)				노동생산성 (백만원/인)		요소투입			
	TP/A	VA/A	TP/CA	VA/CA	TP/L	VA/L	A/L (ha/인)	F/A (kg/ha)	C/A (kg/ha)	M/L (천원/인)
1952	3.21	2.75	2.35	2.01	1.64	1.40	0.51	54.3	0.1	
1962	4.81	4.00	3.19	2.65	2.24	1.86	0.47	149.6	0.8	0.1
1972	6.39	4.98	4.68	3.65	2.91	2.27	0.46	303.1	2.2	6.8
1982	8.52	6.54	6.83	5.25	4.33	3.32	0.51	330.1	6.6	143.5
1992	10.66	7.82	9.64	7.07	7.77	5.70	0.73	381.3	12.9	770.1
1999	13.29	9.57	11.96	8.61	11.06	7.96	0.83	408.2	13.0	1,517.8
연평균 성장률 (%)										
1952-62	4.1	3.8	3.1	2.8	3.2	2.9	-0.9	10.7	28.9	
1962-72	2.9	2.2	3.9	3.3	2.7	2.0	-0.2	7.3	10.5	51.6
1972-82	2.9	2.8	3.9	3.7	4.0	3.9	1.1	0.9	11.8	35.6
1982-92	2.3	1.8	3.5	3.0	6.0	5.5	3.7	1.5	6.9	18.3
1992-99	3.2	2.9	3.1	2.8	5.2	4.9	1.9	1.0	0.1	10.2
1952-99	3.1	2.7	3.5	3.1	4.1	3.8	1.0	4.4	12.0	29.0

주: 1) 중심년 기준 3개년 이동평균, 연평균 성장률은 복리성장률

2) 여기서 TP:총생산, VA:조부가가치생산, A:경지면적, CA:재배면적, L:노동, F:화학 비료, C:농약, M:농기계.

자료: 유영봉, 2003, p.98.

<그림 3-8> 요소 생산성과 요소투입 지수 (1951~2000)



주: 1) 1951~1953간의 3개년 평균치를 100으로 한 지수임.
 2) 농업총생산과 경지면적, 농림업취업자수에 의해 작성된 제 계열의 지수임.
 자료: 유영봉, 2003, p.104.

생산성은 높지만 노동생산성이 완만한 증가세를 나타낸 요인은 바로 노동집약도가 높았기 때문이다. 1980년대에 들어와 농작업기계화 정책을 추진해 왔으므로 면적당 노동투입량 이른바 노동집약도가 낮아지고 동시에 단위면적 당 경지규모(A/L)가 확대되었으며 이것이 노동생산성 제고에 기여했다.

도·농간 소득격차를 해소시키기 위해 농작업 기계화를 추진하여 농업노동생산성을 제고시켜 왔지만 근년에 들어와 비농업과 농업간에 노동생산성 격차가 확대되어 왔다. 노동생산성의 격차가 확대된 만큼 공산물과 농산물의 교환비율인 농가교역 조건이 개선되었다면 도·농간 소득격차는 확대되지 않았을 것이다. 그러나 개방경제 하에서 농산물 수입개방이 확대됨에 따라 농가교역조건이 악화되어 양자간의 소득격차는 확대되었다.

3. 농업의 위치 저하

가. 인구상 농업의 비중

경제성장과 더불어 도·농 간 성장격차가 확대됨에 따라 농업인구는 비농업으로 유출되었다. 이에 따라 1960년에는 총인구의 58.2%를 차지했던 농업인구는 1980년

에는 그 구성비가 28.4%로 2000년에 와서 8.7%로 각각 축소되었다. 농가인구 감소와 더불어 농가호수도 감소해 왔다. 1960년에 총 가구에 대한 농가의 비율은 53.6%에 달했으나 1980년에는 27.0%로 2000년에는 9.7%로 각각 줄어들었다. 이처럼 농가인구와 농가호수의 구성비가 10%이하로 떨어져 인구 측면에서 판단할 때 농업의 중요성이 약화되었다.

나. 국내 총 생산의 위치

제1차 산업 위주의 산업구조에서 제2차 산업 중심으로 그리고 제3차 산업 주축으로 그 비중이 점진적으로 이행되는 유형으로 경제진보가 진행되며 그 요인은 산업간의 생산성격차라고 클라크는 주장했다(김문식, 1982. p.36-37).

이 주장의 타당성에 대해서는 논외로 하고 우리나라의 경우는 경제성장 과정에서 클라크의 주장대로 산업구조조정이 전개되어 왔다고 보는 견해가 설득력이 있다. 이는 경제성장과 더불어 국내총생산(GDP)에서 차지하는 농업의 비중이 격감해 왔다는 사실로 입증되었다. <표 3-25>에 제시된 바와 같이 경제성장정책이 본격적으로 추진되기 직전 시기인 1960년에는 국내총생산에서 차지하는 농림수산업 생산액의 비중이 36.8%이었고 광공업의 그것은 15.9%에 불과했다. 그러나 고도성장이 지속된 1980년에는 1차 산업이 차지하는 비율은 14.8%로 격감했고 2차 산업의 그것은 29.5%로

<표 3-25> 국내 총생산(GDP)의 부문별 구성비(1953~2000)

(단위: %, 100억)

구 분	1차 산업				2차산업	3차산업	GDP
	농업	임업	어업	소계			
1953	...	...	...	47.3	10.1	42.9	47.3
1955	...	...	...	44.5	12.6	42.9	113.1
1960	...	...	...	36.8	15.9	47.3	243.1
1965	...	...	...	38.0	20.0	42.0	798.1
1970	23.7	1.8	1.6	27.1	22.7	50.2	2,725.2
1975	22.1	1.3	1.6	25.0	27.5	47.5	10,228.1
1980	12.6	1.0	1.2	14.8	29.5	55.7	37,788.5
1985	10.7	0.7	1.2	12.6	30.5	56.9	81,312.8
1990	7.3	0.4	0.9	8.5	29.6	64.9	178,796.8
1995	5.3	0.2	0.7	6.2	29.8	64.0	377,349.8
2000	4.1	0.2	0.4	4.7	31.6	63.7	521,959.2

주: 1) 경상가격기준임.

급증했으며 저 성장시기에 해당하는 2000년에 와서 농업이 차지하는 구성비는 4.1%에 불과하였다. 클라크의 주장대로 산업구조가 2차 산업 중심으로 개편되어 왔으며 향후 정보산업, 지식산업이 정착되면 2차 산업의 비중이 감소하고 3차 산업이 주도하는 산업구조의 고도화가 진행될 것으로 내다 보았다.

1990년대 후반에 들어와 경제성장이 침체되어 국민 일인당 소득이 일만 달러 고지를 넘지 못하고 8년 채 허덕이고 있는 것도 바로 산업구조가 순조롭게 개편되고 있지 못하고 있기 때문이라고 보는 견해가 지배적이었다. 농업의 비중이 상대적으로 낮아지고 광공업의 비중이 높아진 요인으로서 클라크의 주장대로 양자간의 노동생산성 격차를 제시할 수 있다. 즉 <표 3-21>에서 확인한 바와 같이 경제성장이 진행됨에 따라 양자 간에 노동생산성이 확대되어 왔다. 농업노동생산성을 제고시키려면 토지이용형 농업에서는 토지생산성을 제고시키고 노동단위당 경지규모를 확대시켜야 한다. 토지생산성은 세계 상위수준이므로 획기적인 기술 개발이 이루어지지 않는 한 더 이상 제고할 여지가 크지 않다. 일인당 경작규모를 확대시키려고 농업구조 조정정책을 추진해 왔음에도 소기의 성과를 거두지 못했다. 이것이 우리농업이 가지는 한계이며 동시에 극복해야 할 과제라고 보았다.

한편, 자본이용형 농업에서 노동생산성(Y/L)을 제고시키려면 자본생산성(Y/K)을 제고시키고 자본장비율(K/L)을 높여야 한다. 자본생산성은 생산기술수준에 의해 결정되고 최고 수준에 달해 있으며 농업의 자본장비율은 이미 과도한 상태에 놓여 있었다. 이런 측면에서 판단하면 우리농업은 기반 조건이 열악하여 광·공업에 비해 노동생산성이 낮은 것으로 볼 수 밖에 없었다.

제 5 절 결 언

이 장에서는 농산물 수입개방이 농산물 수급구조에 미친 영향을 고찰하고 그 결과로 야기된 식량자급률 하락과 이의 대처방안으로 제시된 식량안보와 농업이 수행하는 공익적 기능을 검토했다. 경제성장과 더불어 식품 소비패턴은 고급화, 다양화, 편의화, 사회화로 진행되어 왔고 이에 따라 농산물은 성장농산물과 쇠퇴농산물로 나누어 졌다. 이러한 수요구조의 변화는 농산물 시장개방으로 가속화되었다.

농산물 수요구조가 변하면 여기에 부응하여 생산구조가 탄력적으로 조정되어야 하지만 기후 및 농업기반 조건이 불리하고 국민 일인당 경지규모가 영세하여 생산

구조개선에는 장기일이 소요되며 동시에 온대 몬순기후 하에서 초지생육의 조건이 불리하여 초지축산을 확대시키는데 한계가 크다고 보았다. 또한 경지규모가 영세하여 단위면적당 칼로리 생산량이 많거나 부가가치가 높은 집약적 농업을 택하지 않을 수 없으므로 사료곡물 생산에 자원을 활용할 여지가 없었다는 견해가 타당했다.

개방화시기에 들어와 정책당국은 생산구조개선을 가속화시키고자 복합영농사업을 추진했고 그 일환으로 소 입식사업을 전개했다. 그러나 소값이 폭락하여 이른바 소파동이 일어나 복합영농사업은 중단되었고 농가부채가 늘어나 농가경제가 위기에 직면하게 되었다.

한편, 농업구조개선을 지속적으로 추진해 왔지만 가격경쟁력 확보에는 한계가 크다는 인식하에 품질경쟁력을 확보하는 대안으로써 고품질 안전농산물을 생산하고자 1990년대에 들어와 환경친화형 농업을 정착시키려 노력했다.

또한 성장농산물을 도입한 생산구조조정이 순조롭게 진행되지 않아 주요 농산물의 수급불균형이 심화되었고 이에 따라 식량의 국내자급율이 급격히 저하되었다. 쌀은 자급수준을 유지하고 있지만 2000년 당시 전체곡물 자급율은 29.7%에 지나지 않았다. 식량자급율이 낮으면 국민이 장래의 식량사정을 걱정하게 되고 국민에게 안심감을 갖도록 하려면 식량의 국내자급율은 적정수준에 유지해야 한다. 이런 측면에서 농산물 수입자유화가 실행된 이후에는 식량안보가 대두되었다. 아울러 국토 및 환경보전, 수자원 보전 및 수질정화, 홍수조절, 대기정화 등 농업이 갖는 공익적 기능이 강조되어 농업을 보호해야 한다는 공감대가 형성되었다.

개방화와 더불어 농업생산요소가 비농업으로 유출되고 생산구조개선도 한계에 부딪혀 농업생산은 위축되었다. 이에 따라 1970년대 까지 고성장을 지속해 오던 농업생산은 1980년대부터 저성장으로 전환되었다. 농업과 비농업 간에 성장격차가 확대되고 이로 말미암아 양자간에 노동생산성 격차가 야기되어 소득격차가 확대되는 결과를 가져왔다. 이와 같이 경제성장과 더불어 농업과 비농업 간에 성장격차가 확대되고 농업이 상대적으로 위축됨에 따라 국민경제에서 차지하는 농업의 비중이 감소했다. 그러나 농업은 국민의 기본식량을 생산하는 기초산업이라는 점과 국가안보상의 식량문제를 강조해야 하며, 나아가 농업이 갖는 공익적 기능을 경시할 수 없는 처지라는 사실이 강조되었다. 이를 위해서는 국내 농업을 적정수준에 유지시켜 나가야 하며 여기에는 비용이 수반되는데 이것은 국민이 기꺼이 부담해야 하는 보험료로 인식해야 한다는 견해가 일반적이었다.

참 고 문 헌

- 강봉순 외(1984), 『주요 생산조정 지향작목의 지역 특성에 관한연구』, 한국농촌경제연구원.
- 곽태열·김병택(1998), 『진주지역 특화작목 육성 방안』, 경남개발연구원.
- 김병택(2002), 『한국의 농업정책』, 한울.
- 김병택·정정석(1990), 『지역농업구조의 특성과 발전 전략-경남지역농업 사례-』, 한국농촌경제연구원.
- 김문식(1983), 『농업경제학 개론』, 일조각.
- 김정호(2003), “농지개혁 후 자작농의 성격”, 『한국농업구조의 변화와 발전』, 한국농촌경제연구원.
- 김호탁(2003), “WTO출범과 우리나라 식량안보(食糧安保)”, 『농업경제연구』, 제44권 제1호, 한국농업경제학회. 2003. 3.
- 박정근(2003), “경제발전과 농업의 역할”, 『한국농업구조의 변화와 발전』, 한국농촌경제연구원.
- 박종문(1999), “복합영농추진”, 『농정 반세기 증언』, 농림부.
- 서동균(2001), “농업의 다원적 기능연구와 평가사례”, 『농업의 다원적 기능 평가방법』, 농업경영자료, 제63호, 농촌진흥청.
- 성기환(2001), “대체법을 이용한 농업의 환경보전적 기능 계량화 평가” 『농농업의 다원적 기능 평가방법』, 농업경영자료 제63호, 농촌진흥청.
- 성명환 외(2000), 『21세기 식량안보 확보방안』, 연구보고 R146, 한국농촌경제연구원.
- 성진근(1991), “개방화의 전제조건”, 『동계학술발표논문집』, 한국농업경제학회.
- 송찬원(1999), “소값 안정대책”, 『농정 반세기 증언』, 농림부.
- 유영봉(2003), “한국농업의 성장과 그 원천”, 『한국농업의 변화와 발전』, 한국농촌경제연구원.
- 이정환·김은순(1984), 『농지 및 노동의 유동성과 농업구조정책』, 한국농촌경제연구원.
- 이중웅 외(1991), “UR이후 전략작목 선정과 국제경쟁력 제고방안”, 한국농촌경제연구원.
- 임정빈 외(2003), “한국 쌀산업의 식량안보가치분석: 정부의지 모형의 응용”, 『농업경제연구』, 제44권 제4호.
- 한국농촌경제연구원(2000), 『농어촌구조개선 사업백서』.

제 4 장

농산물가격 불안정 및 유통구조의 변화

제 1 절 농산물 가격불안정의 심화

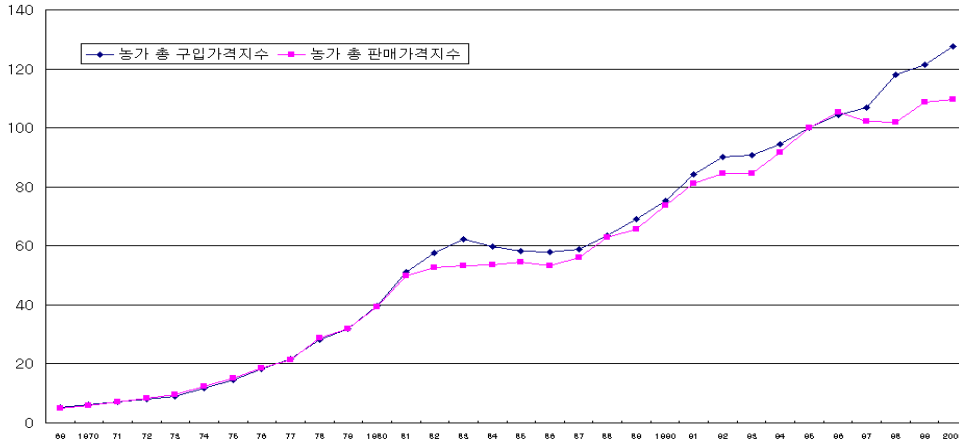
1. 농가교역조건 악화

농업종사자 소득이 비농업종사자 소득에 비해 낮은 이유는 양자 간에 노동생산성 격차가 확대되었거나 농가의 교역조건이 불리해졌기 때문이다. 우리나라 농업은 기반조건이 열악하며 동시에 농업이 갖는 특수성으로 인해 경제성장과 더불어 농업과 비농업 간에 노동생산성 격차가 확대되었다는 사실이 입증되었다.

봉쇄경제로서 국내시장이 완전경쟁시장 조건을 충족시키고 있다면, 노동생산성이 낮은 농산물의 가격은 상대적으로 상승하고 공산품의 가격은 하락하여 양자 간에 소득격차는 확대되지 않을 것이다. 그러나 1980년대에 들어와 농산물 수입개방이 확대되어 농산물가격이 상대적으로 하락했다. 즉 국내 농산물가격이 상승함에 따라 이를 안정시키고자 성장농산물의 수입을 점진적으로 확대해 왔고, 동시에 미국을 위시한 농산물 수출국의 압력에 굴복하여 국내시장을 개방했다.

또한 농산물 가격형성의 특수성으로 말미암아 농산물과 공산품 간에는 부등가 교환이 일어나는 것으로 알려져 있다. 즉 경제호황으로 소득이 늘어나면 농산물 수요는 공산품에 비해 비탄력적이므로 농산물 가격의 상승률이 공산품의 그것에 비해 낮아 협상가격차 현상이 나타난다. 불황이 오면 공급이 줄어들어야 하지만 농산물의 공급은 가격에 비탄력적이다. 농업에는 상대적으로 가변자본에 대한 불변자본의 비율 즉 자본의 유기적 구성도가 높기 때문이다. 농업에 침하되어 있는 토지, 건물, 농기계 등 고정자본의 기회비용이 아주 낮아 생산을 줄여도 고정비를 부담해야 하므로

<그림 4-1> 농가 판매가격 지수 및 농가 구입가격 지수 (1995=100)



자료: 농협중앙회, 『농촌물가총람』, 해당 연도판.

가격 변동에 대해 생산량이 민감하게 변동하지 않는다. 특히 자급자족적 내지 준 자급자족적 생산양식이 지배적인 소농경제하에는 공급이 가격에 반응하는 정도가 약하다.

이처럼 가격형성의 특수성 때문에 농산물은 공산품과 거래할 때 부등가 교환이 이루어지게 되는데 설상가상으로 농산물수입이 확대됨에 따라 농가교역조건이 악화될 수밖에 없는 처지였다.

<그림 4-1>에는 1995년을 기준연도로 한 1968년부터 2000년까지 농가판매가격지수와 농가구입가격지수가 제시되어 있다. 1980년 이후에 농가구입가격지수가 농가 판매가격지수를 상회하여 농가교역조건이 악화되어 왔다는 사실이 나타나 있다. 특히 WTO 체제가 출범한 1995년 이후에 농가교역조건이 더욱 악화되었다. 1997년에 맞이한 외환위기로 에너지, 원료농산물, 사료곡물 등 생산요소 가격상승이 농가교역조건을 악화시킨 주 요인에 해당한다고 지적되었다.

2. 농가판매가격의 불안정

가. 농산물 유별 가격변동 지수

경제성장과 더불어 노임이 상승하면 농산물이 안고 있는 생산·기술적 특성에 따라 가격변동 유형에 차이를 나타내며, 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 토지이용형이며 노동절약적인 기술체계가 갖추어진 농산물은 국내경쟁력이 약하므로 수입이 늘어나 국내가격이 하락하는데 곡류가 여기에 해당된다. 단지 쌀 처럼 국가안보상의 전략품목으로서 수입을 국가가 통제하고 농가소득지지 차원에서 정부가 시장에 개입하여 국내가격을 높은 수준에 유지시킨 경우는 예외이지만 쌀을 제외한 전 곡물의 수입개방이 확대되어 국내가격이 지속적으로 하락해 왔다.

둘째, 토지이용형이며 동시에 노동이용형인 작물로서 수입이 가능한 품목은 경쟁력이 약화되어 국내 생산이 위축된다. 감귤류, 참다래, 가공용 포도 등이 여기에 해당된다.

셋째, 토지 및 노동 이용형인 작물에 속하지만 수입하기 까다롭다면 국내가격이 상승하게 된다. 단감, 사과, 배 등이 여기에 해당된다. 그러나 수입 농산물에 투입된 자원이 고수익성의 작물로 전환되면 당해 작물의 과잉생산을 유발시킬 수도 있으며 단감이 여기에 해당된다고 할 수 있다.

넷째, 토지절약형이며 노동이용형 작물로서 수입이 어려운 품목은 국내가격이 상승하는데 채소류가 여기에 해당한다.

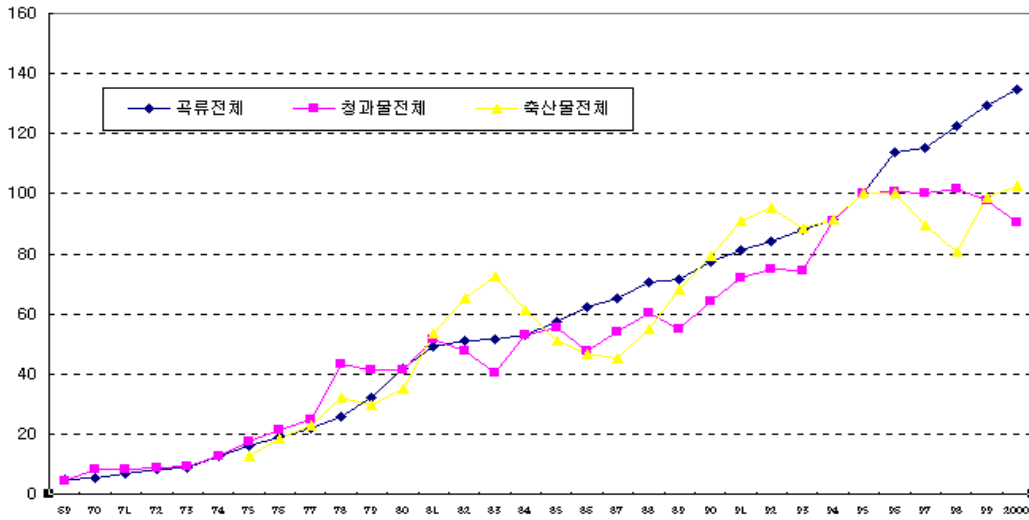
그러나 예상치 못한 요인으로 예외가 드러나기도 한다. 즉 소고기 수입자유화가 단행되었지만 구제역과 광우병이 나타나 수입 소고기의 수요가 위축되고 국내산 한우 가격이 높은 수준에 지속되는 등 돌발적인 상황이 나타나기도 한다.

이러한 농산물 가격 변동 추세를 파악하기 위해, <그림 4-2>에는 1969년부터 2000년까지 곡류, 청과물, 축산물 등의 가격지수가 제시되어 있다. 개방화시대에 들어와 수입으로 국내가격을 안정시켰지만 가격불안정이 심화되었고 수입개방이 확대되었음에도 곡물류의 가격지수는 지속적으로 상승해 왔으며 특히 1995년 이후에 상승률이 높게 나타났다. 곡물류 중에서 큰 비중을 차지하는 품목이 쌀이며 정부매입제를 통해 정부가 시장에 깊이 개입하여 국내 쌀값을 높은 수준에 유지시켜 왔으므로 곡물전체의 가격지수가 상승한 것으로 보는 견해가 지배적이었다.

반면에 노동집약적인 품목인 청과물의 가격지수에는 경기변동이 잘 반영된 것으로 나타났다. 즉 1995년 이전에는 급속한 증가세를 보였으나 1995년 이후 특히 외환위기 이후에는 가격이 오히려 떨어졌다. 경제불황으로 농촌노임 상승이 둔화되어 생산은 늘어났지만 청과물 수요가 오히려 감소했다는 사실을 반영했다.

축산물의 경우 1990년까지 가격이 급상승하였지만 1990년대에 들어와 연차변동이 심하며 이는 수입확대가 국내 생산에 영향을 미쳐 생산이 불안정했다는 사실을 나타내었다. 특히 외환위기에 직면한 시기에는 가격이 폭락했으며 이는 실질소득 감소에

<그림 4-2> 주요 농산물 유별 가격지수 (1995=100)



자료: 농협중앙회, 『농산물가총람』, 해당 연도판.

따른 수요 감소가 주 요인인 것으로 지적되었다.

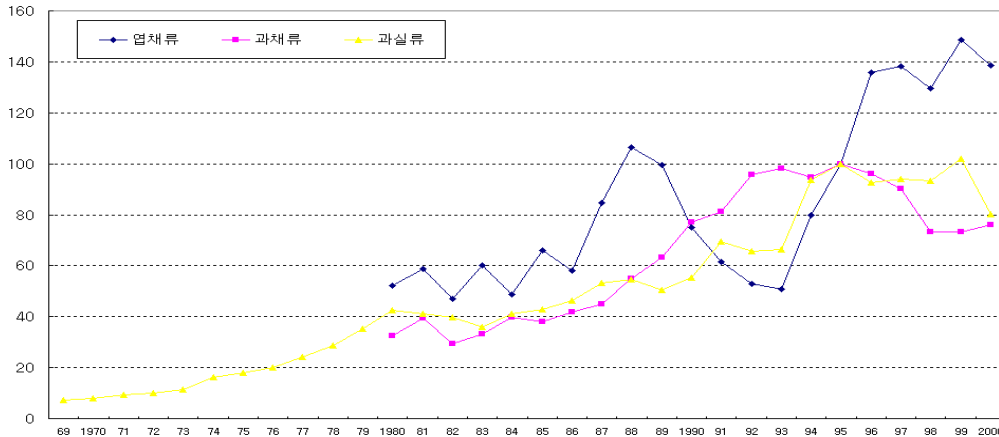
노임이 상승하면 노동집약적인 품목인 청과물의 가격이 지속적인 상승세를 나타내는 것이 정상이지만 1995년 이후에 가격이 지속적으로 하락했다. 이 요인을 검토하기 위해 청과물을 엽채류, 과채류, 과실류로 구분하여 <그림 4-3>에 가격지수를 제시했다. 여기에 밝혀져 있는 바와 같이 1990년대에 들어와 엽채류의 가격은 상승해왔다. 즉 노동집약적인 품목으로서 수입이 불가능하지만 대체품목이 없는 엽채류의 가격 상승은 당연한 귀결이었다.

그러나 과채류는 특이한 양상을 나타내었다. 즉 1990년 이전에는 급속히 상승해 오다가 1990년대 초반에는 보합세를 나타내었고 1990년 후반에는 하강추세를 보였다. 성장작물에 속하는 과채류의 경우 하우스에서 생산하는 과채류가 주류를 이루고 있으며 이러한 과채류가 1990년 이후 가격이 상승하지 않고 오히려 감소한 요인은 다음과 같이 요약되었다.

첫째, 경제불황으로 야기된 수요감소가 지적되었다. 주요 과채류는 하우스에서 재배되어 연중 출하되고 있으며 수요는 소득에 민감하게 반응하는 것으로 밝혀졌다. 1995년 이후 과채류가격이 하락한 요인으로 경기침체를 지적할 수 있었다.

둘째, 수급조절이 원만하게 이루어지지 못한 점이 지적되었다. 1980년대에 성장농산물인 과채류 가격이 상승함에 따라 1990년대에 들어와 증산정책을 펼쳤다. 즉

<그림 4-3> 업체류, 과채류, 과실류의 가격지수 (1995=100)



자료: 농협중앙회, 『농촌물가총람』, 해당 연도판.

농업구조 개선사업의 일환으로 추진된 채소 생산·유통지원사업을 통해 비닐온실과 유리온실을 대대적으로 보급함에 따라 증산이 가속되었다. 이에 비해 경기침체로 수요가 증가하지 않아 품목 특성에 따라 가격이 정체되거나 하락하였다.

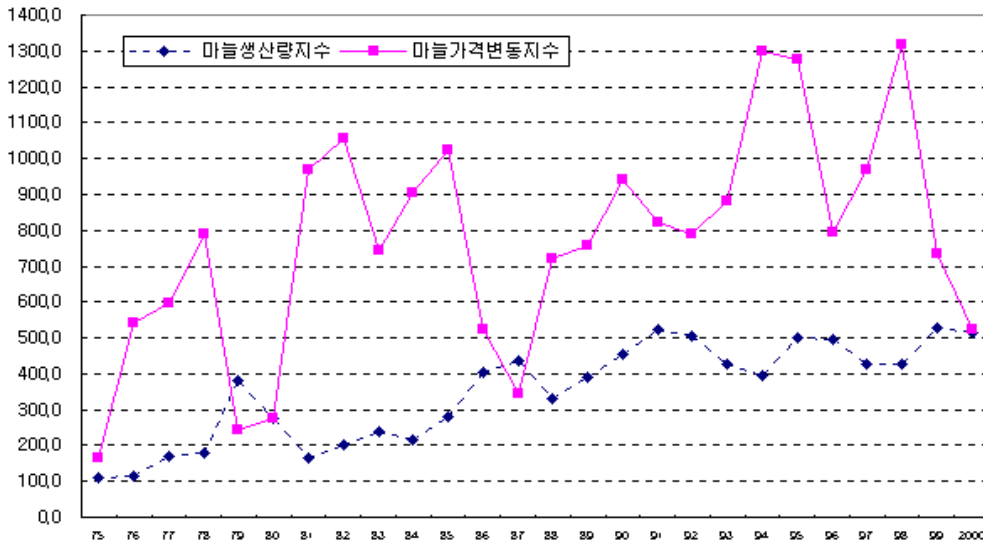
셋째, 감귤류, 포도, 참다래 등 수입 과실류와 바나나 파인애플 등 수입 과채류의 영향을 받아 가격상승이 둔화되었거나 하락했다고 보는 견해가 일반적이었다.

나. 주요 품목의 가격변동

농산물 수입개방이 점진적으로 확대됨에 따라 가장 큰 영향을 받는 품목은 청과물이었다. 여기서는 청과물 중 수입으로 가격변동에 크게 영향을 받은 양념채소류의 가격변동을 고찰했다. 양파는 낮은 관세로 최소접근물량(MMA)만이 수입되었으나 마늘의 경우 신선마늘과 대체관계에 있는 냉동마늘과 초산저장마늘이 낮은 관세로 수입되어 국내 마늘시장을 교란시켰다. 또한 건고추는 최소접근시장 물량만 수입되었지만 고추장이 낮은 관세로 수입됨에 따라 국내 건고추 시장에 영향을 미쳤다.

양념채소류는 수요의 가격탄력성이 낮아 생산량 변동이 판매가격 변동에 크게 영향을 미친다. 그러나 당해 농산물의 고유 특성을 감안하더라도 가격변동이 심했다는 사실을 간과해서는 안될 것이다. 정부는 양념채소류의 시장가격을 안정시키고자 농수산물유통공사 대행으로 수매비축, 출하조정 등 다양한 정책수단을 동원하였지만 정책효과가 나타나지 않았다는 사실을 나타내었다. <그림 4-4>에는 1972년, 1973년, 1974년 3개년 평균치를 100으로 한 마늘의 생산량지수와 농가판매가격지수가

<그림 4-4> 마늘 생산량 및 가격변동 지수(1975-2000)



자료: 농협중앙회, 『농촌물가총람』, 해당 연도판.

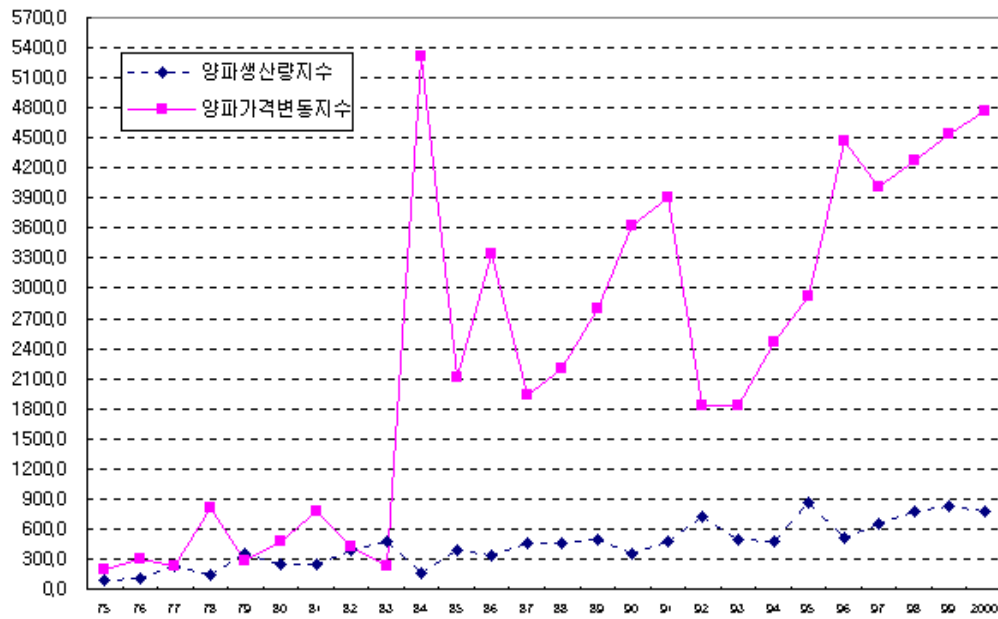
제시되어 있다. 여기에 제시된 바와 같이 냉동마늘이 본격적으로 수입되기 시작한 1998년 이후에 마늘의 농가판매가격이 급락했다는 사실이 드러나 있다.

양파의 생산량은 연차변동이 심하고 여기에 부응하여 가격변동이 심했다(그림 4-5참조). 그러나 마늘과는 대조적으로 수입개방이 이루어진 이후에 생산량이 완만하게 증가하는 추세이고 농가판매가격의 변동이 완화되었다. 이는 양파수입이 국내 양파생산에 미치는 충격이 둔화되었다는 사실을 나타낸다.

건고추 농가판매가격의 연차변동이 심하게 나타났다(그림 4-6 참조). 1980년대, 1990년대에 들어 농가판매가격은 크게 상승했지만 수입자유화가 단행된 1995년부터 상승하지 않았다. 경상가격이 상승하지 않았으므로 실질가격은 하락한 셈이었다. 앞서서도 언급한 바와 같이 고추장 수입으로 국내 건고추 시장에 영향을 미쳐 국내 가격이 하락된 것으로 보는 견해가 타당하다고 보았다.

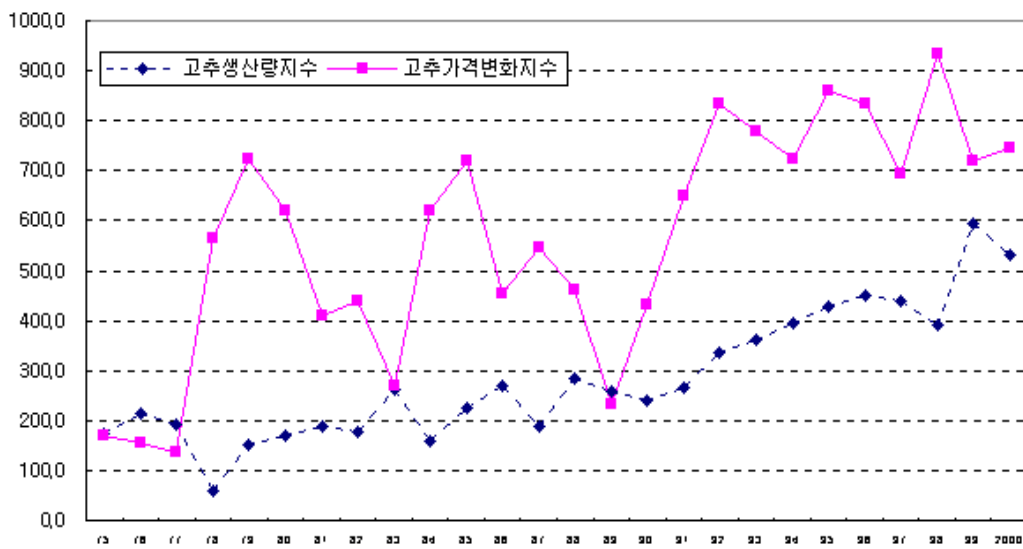
관세상당치 감축율이 크게 확대되지 않는 한 양파는 경쟁력을 확보하고 있으므로 수입으로 국내시장이 크게 교란되지 않을 것으로 내다 보았다. 그러나 마늘의 경우에는 냉동마늘과 초산저장마늘 수입으로 국내의 마늘생산이 크게 위축될 것이며 가격불안정이 심화될 것으로 전망했다. 즉 국내산 신선마늘을 외국산과 차별화 시키기 어려워 국내산 마늘에 미치는 충격이 클 것으로 보았다. 국내산 건고추는

<그림 4-5> 양파생산량 및 가격변동지수(1975-2000)



자료: 농협중앙회, 『농촌물가총람』, 해당 연도판.

<그림 4-6> 고추 생산량 및 가격변동지수(1975-2000)



자료: 농협중앙회, 『농촌물가총람』, 해당 연도판.

품질이 우수하여 외국산과의 경쟁에서 유리하다. 그러나 차별화되지 않는다. 국내 시장이 교란될 것이므로 소비자에게 식품의 안전성을 설득시켜 외식업체가 수입산 고추장 사용을 자제하도록 유도해야 할 것으로 보았다

3. 농가구입가격의 상승

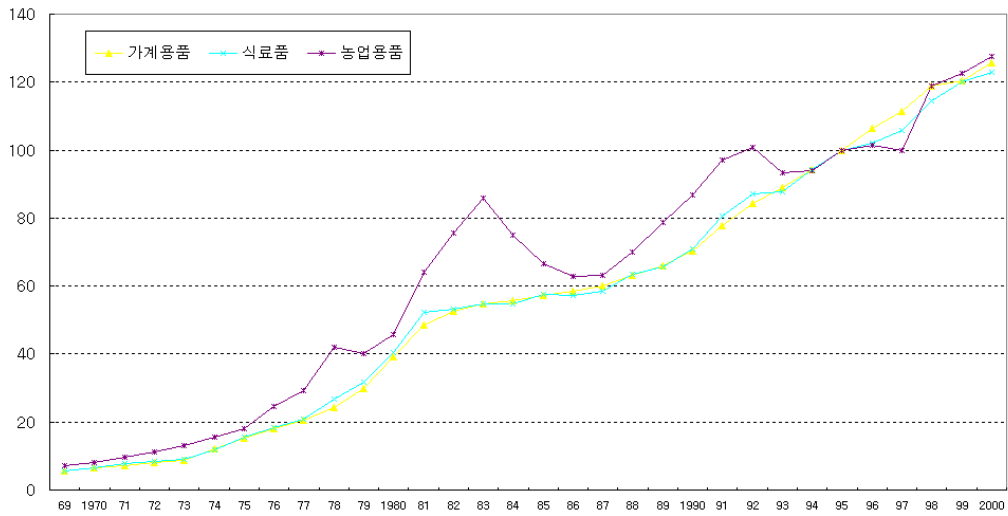
다수의 농가가 구입하는 공산품의 생산자는 소수이므로 농가의 시장교섭력(market power)이 약한 것으로 알려져 있는데, 이를 개선하는 방안은 두 가지이다. 하나는 다수인 농가를 소수로 결집시켜 시장교섭력을 강화시키는 방안으로서, 이 역할을 통상 생산자단체가 수행하고 있다. 농협이 비료와 농약을 구입하여 농가에 판매하는 이른바 구매사업의 타당성을 여기에서 찾을 수 있다.

또 한 방법은 공산품의 수입자유화를 단행하여 공급자를 다수로 만들어 완전경쟁 시장을 유도하는 것이다. 우리나라에서는 유치산업을 보호한다는 명분 하에 국경조치로서 공산품 시장을 보호해 왔으나 1980년대 개방경제 이후에는 일부 품목을 제외하고는 관세화로 이행되었다. 그러므로 농가가 구입하는 공산품은 수입개방에 의해 완전경쟁시장에서 가격이 형성된다고 단정해도 큰 무리는 아니다. 그럼에도 불구하고 1980년대에 들어와 농가구입가격지수가 농가판매가격지수를 상회하여 가격차가 확대되고 있다는 사실은 농산물 수입개방으로 농가판매가격이 상대적으로 하락했다는 해석이 타당하다고 보았다.

<그림 4-7>에는 농가가 구입하는 품목을 크게 가계용품, 식료품, 농업용품으로 나누어 구입가격지수를 제시했다.

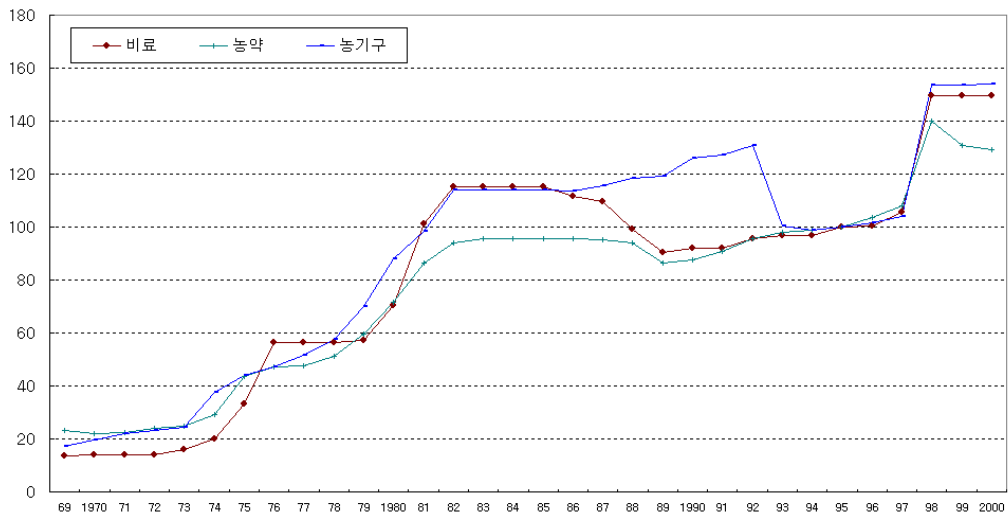
1980년대 이후 가계용품과 식료품 가격지수가 크게 상승했고 농업생산요소 가격의 연차변동 패턴이 다양한 것으로 나타났다. 즉 1990년대 들어와 외환위기 이전까지 안정되어 있었으나 외환위기 이후에 급상승했다. 외환위기 이후에 농가교역조건을 악화시킨 주범이 비료, 농약, 농기계, 에너지, 사료 등 농업생산요소라는 사실이 밝혀졌다. 주요 농업용품인 농약, 비료, 농기계의 구입가격지수를 <그림 4-8>에 제시했다. 외환위기 이전에는 비교적 안정되어 있었으나 외환위기 이후에 급상승했다. 외환위기를 극복하고 환율이 안정되었음에도 불구하고 농약, 비료, 농기계 가격이 안정되지 않았다는 점을 감안하면 이는 생산요소시장이 완전경쟁시장에 접근하지 않았다는 견해가 설득력을 갖게 되었다.

<그림 4-7> 유별 농가구입가격지수 (1995=100)



자료: 농협중앙회, 『농촌물가총람』, 각 연도판.

<그림 4-8> 주요 농업용품 구입가격지수 (1995=100)



자료: 농협중앙회, 『농촌물가총람』, 각 해당 연도판.

제 2 절 농산물 가격정책의 전환

1. 쌀 관리제도의 전환

가. 수매·방출제의 의의

수확직후기에 정부가 결정한 가격으로 농가의 판매량 중 일부를 농가로부터 직접 매입하여 보관하였다가 단경기에 매출하는 정책수단을 ‘정부매입제’ 또는 ‘정부수매·방출제’라 한다. 전자는 경제용어이고 후자는 행정용어이다. ‘정부수매·방출제’는 기능면에서는 완충재고제와 유사하지만 시장에서 매입하지 않고 정부가 결정한 가격으로 생산자로부터 직접 사들이는 것이 전자와 차이점이다.

또한 가격지지 역할만 수행하는 순수한 정부매입제와 상이하다. 생산자 지지가격을 일정 수준에 설정해 두고 수요를 초과하는 공급량을 정부가 무제한 매입하여 시장에서 격리시키는 가격지지정책이 엄밀한 의미의 정부매입제이다. 정부가 매입한 농산물을 시장에서 격리시키려면 쌀처럼 장기 저장이 가능한 품목이라면 차기연도로 이월시키면 되고 저장이 어려운 농산물이라면 폐기 처분하거나 수출보조금을 지급하여 덤핑 수출하는 등의 정책수단을 동원해야 한다.

여기에 비해 우리나라에서 쌀을 대상으로 실시하고 있는 정부수매·방출제는 순수한 의미의 정부매입제와 상이하다. 즉 정부가 수확직후기에 매입한 쌀 중에서 균량미, 수감자 급식용 등 정부 사용분을 제외한 전량을 시장에 방출하여 판매해 왔으므로 엄밀한 의미의 가격지지와는 거리가 멀다. 물론 2000년대에 들어와 시장가격을 지지하고자 정부매입량 전량을 시장에 방출하지 않고 차기 연도로 이월함에 따라 재고가 증가해 왔다.

정부가 매년 수확직후기에 농가로부터 쌀을 매입하여 단경기에 방출하는 ‘수매·방출제’는 쌀값의 계절변동을 완화시키는 가격안정정책으로서의 역할을 수행해 왔다. 즉 수확직후기에 정부가 매입하면 시장가격이 오르고 단경기에 방출하면 시장가격이 하락한다. 또한 수확직후기 시장가격보다 높은 가격으로 정부가 농가로부터 매입하면 생산자소득을 직접 지지하는 효과를 얻게 된다. 단순히 수확직후기에 시장가격을 높이는 역할만 필요하다면 시장가격으로 매입하면 된다.

아울러 정부가 개입하지 않았다고 가정했을 때의 시장가격보다 낮은 가격으로 정부가 매도했다면 정부매입제는 소비자부담을 경감시키는 역할을 수행하게 된다. 정부가 쌀 생산자로부터 쌀을 매입하여 농협공판장 내지 소매점을 통해 방출해 왔으

므로 유통단계에서 발생하는 유통비용과 유통이윤이 절감되는 효과를 거둘 가능성도 있다.

이상을 요약하면, 정부매입제는 ①생산자 소득지지, ②소비자 가계비 경감, ③가격안정, ④유통마진 절감 등 다양한 정책효과를 가져온다고 판단하는 것이 이론적으로 가능하다. 따라서 정부매입제는 생산자가격 지지정책, 소비자 보호정책, 가격안정정책, 유통정책이 결합된 복합정책이라고 보았다.

이러한 정책효과 중에서 어디에 비중을 두고 정책목표를 설정하느냐에 따라 정책변수를 조정해 왔다. 즉 수매·방출이라는 정책수단은 그대로 두고 ①정부매입가격, ②정부매도가격, ③정부매입량, ④정부방출량 등 네 정책변수를 조절하여 원래 의도한 정책 효과를 거둘 수 있었다.

나. 수매·방출제의 단계 및 전개 과정

1) 단계구분 기준

미곡연도 기준 1962년부터 실시한 정부수매·방출제를 정부매입가격, 정부매도가격, 정부매입량 등의 세 정책변수를 기준으로 여섯 단계로 구분하였다.

80kg 한 가마당 정부매입가격, 방출원가, 정부방출가격, 가마당 결손액 등에 관한 자료를 이용하여(황연수, 2003) 산출한 가마당 방출원가에 대한 결손액의 비율 즉 결손비율과, 정부매입가격의 전년 대비 인상률, 총 생산량에 대한 정부매입량 비율 등의 자료를 <표 4-1>에 제시했다.

결손비율이 정(+)치로 나타나 있을 때는 방출가격이 정부매입가격에 제 조작비를 합한 방출원가보다 높기 때문이며, 이것은 정부가 쌀 수매·방출제를 실시하여 판매수익을 획득했다는 사실을 의미한다. 정부가 자유시장에 개입하는 목적이 쌀 판매수익을 확보하는 것이 아니라 생산자 가격지지 또는 소비자부담 경감에 있다면 당연히 적자를 감수해야 한다는 전제하에 결손비율을 제시했다.

이 표에 제시되어 있는 결손비율, 정부매입량 비율 그리고 신품종 생산량 비율, 정부미 방출방법 등을 종합적으로 판단하여 정부매입제를 6단계로 구분하고 수매방출제의 전개과정을 고찰했다. 정부미의 매입 및 방출 방식의 변천 내용이 <표 4-2>에 제시되어 있다.

2) 제1기: 가격 안정제

결손비율을 기준으로 판단하여 미곡연도 1962년~1969년 기간을 제1기로 규정했

다. 이 기간 중 1962년, 1964년, 1968년에 있어 결손비율은 영으로 나타났고 1963년, 1965년, 1967년, 1969년에는 결손비율의 부호가 정(+)치였다. 즉 제1기에 있어 정부가 쌀 관리비용을 부담한 연도는 1966년 한해 뿐이었다. 따라서 이 기간 중에 실시된 수매·방출제는 생산자 가격지지 또는 소비자 부담을 경감시키는 정책효과가 나타나지 않았고 단지 쌀값의 계절변동을 안정시키는 역할만 수행했다고 보는 견해가 일반적이었다.

1960년대 초반에는 정부매입가격이 수확기의 산지 시장가격보다 낮았고 정부매입가격은 생산비를 약간 상회하는 수준이었다. 정부매입가격이 시장가격보다 낮은 해에는 생산자가 정부에 매도하기를 기피하였다. 정부는 최소한의 정부관리미를 확보하기 위해 반 강제적인 방법을 동원하기도 했다(한국농촌경제연구원, 1998, pp.223-225). 즉 읍·면장으로 하여금 출하계획을 수립하도록 지시하고 이·동장을 경유하여 개별 농가에 통지하여 생산자가 정부에 매도하도록 독려했다. 「양곡관리법」에는 정부가 원하는 경우 생산자는 정부에 쌀을 매도하여야 한다고 규정되어 있었으므로 당시에는 적법한 행위였다고 보는 견해가 타당했다.

또한 이 기간에 있어 총 생산량에 대한 정부 매입량 비율은 10%미만이었으므로 정부가 쌀 시장에 깊이 개입하지 않았다. 그러므로 정부매입제는 쌀값의 계절변동 내지 연차변동을 안정시키는 정책효과만 가져온 것으로 보였다.

물가안정이라는 정책목표를 달성하려면 소비자의 가계비 부담을 경감시켜야 했으므로 이 기간은 상대적으로 저미가정책을 채택한 시기였고 또한 외부적인 요인으로 쌀값을 안정시킬 수 있었다. 즉 1956년부터 1967년까지 미국으로부터 잉여농산물도 도입되어 맥류를 비롯한 곡류가격이 낮았고 이러한 곡류와 대체관계에 있는 쌀값도 낮은 수준에 유지시키는 것이 가능했다. 이에 따라 정부는 수매·방출제를 도입했지만 1960년대에는 농가소득을 지지할 정책의지가 약했으므로 쌀 시장에 깊이 개입할 필요가 없었다고 보는 의견이 지배적이었다.

3) 제2기: 이중가격제(二重價格制) 실시

제2기는 미곡연도 기준 1970년에서 1974년까지의 기간이며 이중미가제를 도입한 기간이다. 1960년대에 들어와 수출주도형 공업화 위주의 경제성장 전략을 추진한 결과, 농업부문과 비농업부문간에 생산성 격차가 확대되었다 또한 미국으로부터 잉여농산물 도입으로 국내 농산물 가격을 낮게 억제시켰으므로 농가교역조건이 악화되었다. 이러한 제반 요인들에 의해 농가소득과 도시근로자 가계소득과의 격차

가 확대되었으며 농가소득을 증대시켜야 한다는 사회·경제적 필요성이 고조되었고 특히 재계(財界)로부터 농가소득지지 요청이 제기되었다.

한편, 쌀 자급 달성이라는 국정목표를 수행하기 위한 정책수단으로 가격 지지정책을 채택하였다. 소득수준 향상으로 쌀 소비량이 급속히 늘어났지만 쌀 생산량은 크게 증가하지 못했다. 1960년대 후반에 들어와 쌀 자급률이 하락하기 시작했으며 이러한 사실을 근거로 당시 ‘제2차 경제개발 5개년계획’의 경제정책 기조로 내세웠던 농공병진정책이 실패했다는 비난이 일어났고 이를 만회하고자 쌀 자급달성을 국정과제로 내세웠다. 쌀 증산을 유도하는 대안으로서 쌀값 지지정책을 채택할 필요성이 대두하였고 정책당국도 이를 받아 들었다.

이처럼 농가소득 증대와 쌀 자급률 제고라는 양대 정책목표를 달성시키기 위해 1969년산 쌀부터 정부매입가격을 대폭 인상시켰다. 1969년산 쌀 생산비는 전년 대비 4.8% 상승에 그쳤지만 정부매입가격을 22.0% 인상시켰다. 동시에 매입량도 대폭 늘여 정부매입량 비율이 7.8%에 달했다(표 4-1참조).

정부가 시장가격보다 높은 가격으로 매입하여 보관했다가 방출원가대로 판매한다면 생산자 소득지지 효과는 거둘 수 있지만 소비자 구입가격이 상승하게 된다. 쌀은 임금재(賃金財)이었므로(김형화·김병택, 1984, p.34) 쌀값 상승은 근로자 가격의 생계비 증가를 가져와 임금인상 압박요인으로 작용하였고 이를 방지하려면 정부미 방출원가보다 낮은 가격으로 판매하지 않을 수 없는 처지였다.

<표 4-1>에 보면 1970년부터 정부미 판매 결손이 나타나기 시작하여 매년 확대되었으므로 1970년부터 이중미가제가 실시되었다고 보는 견해가 타당했다.

4) 제3기: 신품종미 이중가격제

제3기는 미곡연도 기준 1975~1988년까지의 기간이다. 신품종이 도입된 이후 이중미가제의 내용이 달라졌다. 1971년부터 다수확 신품종이 농가에 보급되었으며 첫해에는 수도 총 식부면적에서 차지하는 신품종의 식부면적 비율이 0.3%에 지나지 않았으나 1972년에는 그 비율이 15.9%로 대폭 증가했다(표 4-3참조). 신품종 식부면적을 확대시켜 쌀 증산을 도모하고자 정부는 정부매입량을 대폭 늘였다. 즉 1971년산 벼의 정부매입량 비율은 8.9%에 불과하였으나 1972년에는 그 비율이 12.3%로 늘어났다.

신품종은 자포니카(Japonica)계와 인디카(Indica)계와의 교잡종이므로 자포니카계인 재래품종에 비해 증수율(增收率)은 높지만 밥맛이 뒤졌다. 소비자는 재래품종 쌀을 선호하므로 양 품종 간에 시장가격의 격차가 확대되었다. 정부는 쌀 증산과 농가소득

<표 4-1> 정부매입 쌀의 결손비율과 매입량 비율 (1962~2000)

(단위: %)

구 분	결손비율	정부매입량 비율	생산비 상승률	매입가격 인상률
1962	-	8.9	4.9	-
63	+ 0.3	9.2	3.3	6.5
64	-	6.0	-3.4	24.8
65	+ 4.1	6.1	19.2	44.0
66	5.5	8.6	63.3	6.2
67	+ 3.9	9.0	4.5	5.0
68	-	7.8	-2.1	8.6
69	+ 10.7	4.1	24.4	17.0
1970	5.7	7.8	4.8	22.0
71	15.2	8.9	30.2	35.7
72	+ 0.1	12.3	31.7	25.0
73	11.0	12.8	7.6	13.0
74	8.4	11.4	32.0	15.1
75	24.6	16.5	43.2	38.5
76	22.2	16.9	11.7	23.7
77	23.9	20.0	9.2	19.0
78	24.3	23.4	36.2	13.2
79	24.5	23.4	20.4	14.3
1980	27.2	23.4	61.7	22.9
81	20.7	15.4	-10.5	25.0
82	14.5	21.1	-	14.0
83	20.0	22.6	2.3	7.3
84	23.8	21.4	6.3	-
85	26.6	19.4	-	3.0
86	36.7	19.4	6.5	5.0
87	31.9	15.9	5.5	6.0
88	42.6	14.3	10.0	13.9
89	48.9	16.0	6.9	16.0
1990	47.4	28.7	14.9	14.0
91	22.9	21.5	12.5	10.0
92	25.0	22.7	4.7	7.0
93	29.8	25.9	-3.9	6.0
94	26.9	30.3	9.8	5.0
95	28.3	29.8	-8.2	-
96	15.4	29.3	6.1	-
97	23.8	23.3	-5.4	4.0
98	23.4	22.5	1.4	-
99	19.7	18.2	19.6	5.5
2000	17.6	16.7	-0.3	10.7

주: 정부매입량 비율은 총생산량에 대한 정부매입량 비율임.

자료: 농림부, 「농림업 주요통계」 자료를 바탕으로 산출.

증대라는 정책목표를 동시에 달성시키고자 재래품종과 신품종 간에 동일한 정부매입가격을 적용하여 신품종 벼를 우선적으로 매입하였다.

재래품종 식부면적이 줄어들어 시장공급량이 감소함에 따라 시장가격이 상대적으로 상승하여 일반미 시장가격이 정부매입가격보다 높았다. 생산자는 소득극대화를 실현시키고자 정부 매입량만큼 신품종을 생산하고 나머지는 재래품종을 생산하여 시장에 내다 팔았다. 그러므로 정부가 취급하는 쌀은 신품종에 국한되어 있었으므로 이중미가제는 미곡연도 1974년부터 신품종쌀 이중가격제로 바뀌었다.

이 기간 중 1977년에 시차수매를 시도했다. 미곡의 수매기간은 수확직후인 11월에서 1월까지의 3개월인데 통상 수매량의 90% 이상을 11월과 12월에 매입하였고, 이는 연말 통화량 확대를 가중시켜 인플레이션을 가속시키는 요인으로 작용했다. 아울러 수매량이 확대됨에 따라 정부양곡 보관창고를 확보하는데 애로가 컸다. 정부는 통화팽창을 예방하고 보관창고를 해결하는 대안으로서 농가별로 수매량과 출하일정을 사전에 통보하는 시차수매제를 1977년산 쌀에 도입했다. 경작규모가 0.5ha 미만인 소농에 대해서는 연내에 전량 현금으로 매입하고 그 이상 규모인 농가에 대해서는 농가별로 수매량과 수매날짜를 사전에 통보하여 수매하도록 조치했다.

그러나 이 시차수매는 성공하지 못하고 폐지되었다. 실패요인으로 ①대부분의 쌀 생산농가는 자금력이 약해 연말에 현금을 확보해야 하는 처지였고, ②시차수매에 대한 정부의 이자율이 낮은 점 등 두 가지가 지적되었다. 1월에 출하하는 벼에 대해서는 1.5%의 이자율을, 4월 출하분에 대해서는 4.5%의 이자율을 각각 가산하여 지급하였다. 인플레가 심했던 당시 월 1.5%의 이자로서 농가의 쌀 인도 시기를 연장하도록 유도하기란 현실적으로 불가능했다.

아울러 쌀 증산으로 수급사정이 호전됨에 따라 정부는 시장개입 폭을 줄여 나갔고 이에 따라 신품종 식부면적도 점차 감소하였다. 일반미 생산량이 증가함에 따라 일반미에 대한 시장가격 조절이 필요하다고 판단했다. 이를 반영하여 1984년부터 농협이 수확기에 일반미를 매입하여 보관하였다가 판매하는 사업을 수행했다.

또한 1988년 여소야대의 정치구조 하에서 1988년 7월 「양곡관리법」을 개정하여 정부매입제에 있어 국회동의제를 부활시켰다(표 4-2참조). 양곡유통위원회의 심의를 거쳐 정부안을 만들어 국회 동의를 얻어 수매가격과 수매량을 결정했다. 종전까지 생산비 보상원칙 하에서 정부가 매입가격을 임의대로 결정하였으나 국회동의제가 부활된 이후에는 벌크라인 방법(bulk line method)을 활용하여 정부매입가격을 결정했다. 쌀 생산비를 보장하는 수준에서 매입가격을 결정하지만 전체 쌀 생산농가 중에서

<표 4-2> 정부수매·방출제도 운용방식의 변천

정 부 수 매		정 부 방 출	
시기 (미곡연도)	수매방식	시기 (미곡연도)	방출방식
1962~1972	○ 정부수매 국회 동의제	1962~1969	○ 정가매출 ; 방출원가 이상 정가로 매출
1967~1981	○ 수매가격 인상률이 물가상승률 상회	1970~1993	○ 이중미가제 ; 방출원가 이하로 정가매출
1972~1991	○ 통일벼 수매	1986~1994	○ 조곡매출; 정부양곡 일부를 정부가 결정한 가격으로 도 정공장에 조곡으로 매출
1972~1988	○ 신품종, 재래품종에 동일한 정부매입가 적용	1994~현재	○ 조곡공매제 ; 공개경쟁 입찰방식으로 조곡매출
1973~1988	○ 국회동의제 폐지, 대통령 승인제		
1977~1989	○ 수매량 확대 (총수확량에 대한 매입량 비율 20% 이상)		
1985~1989	○ 수매량 축소 (총수확량에 대한 매입량 비율 20% 이하)		
1989~1991	○ 신품종 재래품종간에 정부매입가 차등적용		
1989~현재	○ 국회동의제 부활; 양곡 유통위원회 설치		
1990~1998	○ 정부매입량확대 (매입비율 20%이상)		
1992~현재	○ 통일벼 수매중단		
1993~현재	○ RPC 산물수매		
1997~현재	○ 약정수매제		
1999~현재	○ 정부매입량 축소		

몇 퍼센트에 해당하는 농가의 평균 생산비를 보장하느냐가 중요했다. 전국의 평균 생산비를 기준으로 매입가격을 결정하면 전체 쌀 생산농가 중 절반 정도만 평균 생산비를 보장받게 된다. 국회동의제 하에서는 전체 농가 중 80%이상의 농가가 생산비를 보장받는 수준에서 정부매입가격을 결정한다는 원칙을 두었다.

5) 제4기: 과도기하의 일반미 이중가격제

제4기는 미곡연도 1989년부터 1993년까지 기간이다. 경제성장으로 일인당 실질소득이 증가함에 따라 국민의 식량 소비패턴이 고급화로 진행되었다. 일인당 쌀 소비량은 1980년대 초 포화수준에 달한 이후 감소해 왔고 이에 부응하여 총 소비량도 서서히 감소해 왔다. 1989년부터 1991년까지 국내자급은 100%를 초과하게 되어 과잉미 처리 문제가 나타나기 시작했다.

이러한 수급사정을 고려하여 수량은 높지만 밥맛에서 뒤지는 다수확 신품종 벼를 포기했다. 신품종 쌀에 대해 이중가격제를 실시한 기간 중에는 일반미와 신품종 간에 동일한 매입가격을 적용하였으므로 농가가 정부에 매도하는 쌀은 전부 신품종이었다.

그러나 1989년부터 양 품종 간에 정부 매입가격에 차등을 두었고 1990년에는 이를 확대시켰다가 1992년에 와서 신품종 쌀 정부매입을 중단하였다. <표 4-3>에 제시된 바와 같이 수도 총 식부면적에 차지하는 신품종 식부면적 비율이 1990년에는 11.2%까지 떨어졌고 1991년에 겨우 4.1%에 지나지 않았으며, 그 이후 신품종은 이 땅에서 사라졌다.

신품종 쌀에 대한 이중가격제는 미곡연도 1989년부터 일반미 이중가격제로 바뀌었고 정부매입제는 일대 변혁기를 맞이하게 되었다. 일반미의 시장출하량이 증가함에 따라 시장가격의 상승이 둔화되어 일반미의 정부매입가격이 시장가격보다 높았다(표 4-4참조). 농가 입장에서 보면 정부매입량이 많을수록 유리하지만 정부입장에서 보면 재고량이 증가하고 이중가격제에 수반되는 ‘양곡관리특별회계’상의 적자가 누적되어 정부매입량을 매년 감소시켜 왔다.

정부는 수매에 소요되는 재정부담을 줄이고 민간유통기능을 활성화시킬 목적으로 1991년부터 농협이 대행하는 차액수매제를 도입했다. 즉 농협은 자체자금으로 정부매입가격으로 벼를 매입하여 보관한 후에 판매하였고 이 차액을 정부가 메꾸었다.

일반미만을 대상으로 한 이중가격제는 많은 문제를 안고 있었다. 정부매입가격이 수확기 시장가격보다 높기 때문에 생산자 가격을 지지하려면 생산자가 팔고자 하는 전량을 정부가 매입하여야 한다. 그럼에도 정부매입량을 한정시켰으므로 농가불만이 고조되었고 수확철이 되면 정부 매입량을 확대시키려는 농민단체의 요구가 거세게 일어났다.

또한 단경기에는 정부가 결정한 가격으로 시장에 방출하였고 정부 매도가격은 시장가격보다 낮았다. 단경기 시장가격을 어느 정도 안정시키느냐는 정부 방출량에 의해 좌우되고 정부매도가격은 시장가격에 직접적인 영향을 미치지 않는다. 정부미를 인수한 유통업자는 막대한 초과이익을 획득했으므로 정부는 바보짓을 한 셈이었다.

<표 4-3> 쌀 품종별 식부면적과 생산량 (1971-1996)

단위: 천ha, 천M/T, %

구 분	식 부 면 적			쌀 생 산 량			정부 매입 비율
	총면적 (A)	신품종 (B)	B/A (%)	총생산량 (C)	신품종 (D)	D/C (%)	
1971	1,178	3	0.3	3,997	15	0.4	8.9
72	1,178	187	15.9	3,957	722	18.3	12.3
73	1,170	121	10.3	4,212	586	14.0	12.8
74	1,189	181	15.2	4,445	856	19.3	11.4
75	1,198	274	22.9	4,627	1,380	30.0	16.5
76	1,196	533	44.6	5,180	2,553	49.3	16.9
77	1,208	660	54.6	5,965	3,648	61.2	20.0
78	1,219	929	76.2	5,779	4,516	78.2	23.4
79	1,224	744	60.8	5,546	3,449	62.2	23.4
1980	1,220	604	49.5	3,530	1,733	49.1	23.4
81	1,212	321	26.5	5,040	1,403	27.9	15.4
82	1,176	386	32.9	5,151	1,891	36.8	21.2
83	1,220	419	34.4	5,389	2,023	37.6	22.6
84	1,225	367	30.0	5,671	1,842	32.5	21.4
85	1,233	343	27.9	5,618	1,729	30.8	19.4
86	1,233	272	22.1	5,601	1,286	23.0	15.9
87	1,259	247	19.7	5,487	1,128	20.6	14.3
88	1,257	225	17.9	6,047	1,206	20.0	16.0
89	1,254	182	14.6	5,892	931	15.8	28.7
1990	1,242	138	11.2	5,600	720	12.9	21.5
91	1,207	49	4.1	5,380	240	4.5	22.7
92	1,157	1	-	5,331	4	-	25.9
93	1,136	-	-	4,750	-	-	30.3
94	1,103	-	-	5,060	-	-	29.8
95	1,056	-	-	4,695	-	-	29.3
96	1,050	-	-	5,323	-	-	23.2
97	1,052	-	-	5,450	-	-	22.5
98	1,059	-	-	5,097	-	-	18.2
99	1,066	-	-	5,263	-	-	16.7
2000	1,072	-	-	5,291	-	-	10.7

주: 연도는 회계연도 기준.

자료: 농림부, 「농림업 주요통계」, 각 해당 연도판.

<표 4-4> 일반미 시장가격과 정부매입가격

단위: 원/80kg, %

미곡 연도	수확기 농가판매가격 (A)	정부매입가격 (B)	가격차 (B-A)	B/A (%)
1989	85,981	96,720	10,739	112.5
1990	91,685	106,390	14,705	116.0
1991	94,584	113,840	19,256	120.4
1992	99,394	120,670	21,276	121.4
1993	102,672	126,700	24,628	124.1

자료: 농협중앙회, 「물가총람」, 1997.
농림부, 「농림업 주요통계」, 각 연도.

6) 제5기: 수매비축제

1994년부터 1997년까지 기간을 제5기로 규정했다. 이 기간 중에는 정부가 결정한 가격으로 농가로부터 직접 매입하여 보관했다가 단정기에 공개경쟁 입찰방식으로 조곡을 판매한 수매·방출제를 편의상 수매비축제라 정의하였다.

쌀 매입과 방출을 둘러싸고 야기되는 문제점을 해결하고자 정부는 1993년에 양정 개혁을 단행했다. 정부의 쌀 시장 개입폭을 줄이고 민간 유통기능을 활성화시켜 쌀 가격형성을 자유시장 기능에 맡긴다는 원칙을 내세웠다.

구체적인 대안으로서 정부매입가격 인상을 억제시키고 정부 방출량을 조절하여 쌀값의 계절진동폭을 확대시킨다고 발표했다. 민간 쌀의 보유 동기를 유발시켜 민간 유통기능을 활성화시키고자 허가제인 쌀 매매업을 신고제로 허가제인 도정업을 등록제로 완화하였다. 또한 1984년부터 시행해 온 농협의 차액수매제를 확대시켰고 민간유통업자에게 쌀 매입자금을 융자했다.

아울러 정부미 방출방식을 바꾸었다. 종전에는 정부가 결정한 가격으로 농협이나 양곡소매상협회에 정곡을 인도해 왔다. 그러나 쌀 시장가격에 영향을 미치는 것은 정부방출량이며 방출가격 수준은 시장가격 결정에 직접적인 영향을 미치지 않는다. 정부가 시장가격보다 낮게 매도가격을 결정하여 방출하면 유통업자가 초과이윤을 획득하게 된다. 정부가 매도하는 쌀은 시장에 유통되는 쌀보다 질이 낮은 것이 사실이지만 외관상 구분하기 어려워 정부미를 일반미로 둔갑시켜 유통업자는 초과마진을 획득해 왔다.

이런 문제점을 해결하고자 1994년부터 정부양곡 공매제를 도입하였다. 농협과 일정한 자격을 갖춘 민간유통업자가 매참인으로 참여하여 공개경쟁 입찰방식으로 조

곡을 매입하여 판매해 왔다. 조곡공매제는 정부정곡 방출제에 비해 개선되었지만 많은 문제를 안고 있었다. 고액 입찰자로부터 순차로 벼를 선택할 수 있으므로 매참인으로 참여한 미곡종합처리장(RPC)은 자기 지역 쌀을 확보하기 곤란했다. RPC가 자체 매입한 쌀과 타 지역 쌀을 혼합하게 됨에 따라 RPC 브랜드 쌀 관리에 어려움이 많았다. 즉 품질이 균일하지 않으므로 소비자의 신뢰를 얻기 어려운 처지였다.

7) 제6기 : 약정수매제

제6기는 미곡연도 기준 1998년부터 현재까지 기간이다. 1993년 12월 UR 협상이 타결되고 WTO 체제가 출범함에 따라 미곡정책에 일대 변혁을 가져왔다. 타결된 농산물 협상의 기본골격은 ①관세화, ②국내보조금 삭감, ③수출조보금 삭감 등이었다. 쌀에 한해 1994년부터 10년간 관세화 유예조치를 허용받았으나 최소시장접근(MMA)으로 일정량의 쌀을 매년 수입해야 했다.

또한 농산물 시장에 영향을 미치는 국내보조금을 매년 축소시켜 나아가야 했다. 국내 총 보조금(AMS : Aggregate Measurement of Support) 산출방식에 의거하여 산출한 1995년도 보조 총액은 2조 1,800억이었고, 이를 2004년에는 1조 4,900억원이 되도록 매년 보조금을 삭감해 나아가야 했다. 정부가 시장가격으로 매입하지 않고 사전에 결정한 가격으로 매입하는 현행 정부매입제는 감축대상 정부보조에 해당되었다.

국내 총 보조금(AMS) 산출 기준 연도인 1989~1991년의 평균 보조액 중 91%에 해당하는 보조액이 쌀매입제에 따른 보조였다. UR 협정을 이행하는 한 쌀 매입제에 수반되는 보조금을 삭감하지 않을 수 없으므로 정부매입량을 줄이고 매입가격 인상을 자제하지 않을 수 없는 현실이었다.

또한 매년 수확기에 정부매입량을 결정할 때 매입량을 늘이라는 농민단체의 시위가 연례행사처럼 이어졌다. 이에 대비하려면 사전에 정부매입량을 결정하여 생산자에게 제시하는 방안이 바람직하다고 판단했다. 또한 생산자가 수확 후 수취가격을 미리 안다면 식부면적을 결정할 때 큰 도움이 된다. 사전에 수취가격을 제시하는 제도를 통상 예시가격제(豫示價格制)라 한다.

쌀의 정부매입을 둘러싸고 일어나는 문제를 해결하고자 정부는 1996년 ‘쌀종합대책’을 마련하였고 정부매입제를 개선할 목적으로 약정수매제를 도입하였다. 즉 1997년 1월 「양곡관리법」을 개정하여 약정수매제를 실시할 수 있는 장치를 마련했다. 생산자가 식부면적을 결정하기 전에 정부는 수확기에 시행할 정부매입 물량과 매입가격을 예시했다.

생산자는 정부가 제시한 가격이 만족한 수준이면 정부에 매도할 물량을 정부와 약정을 체결했으며 총 판매액의 40% 한도 내에서 선도자금을 이용할 수 있었다. 수확 후 시장가격이 정부매입가격보다 높다면 생산자는 약정을 포기할 수 있으나, 원금과 연리 7%에 해당하는 이자를 반환해야만 했다.

이 약정수매제가 제대로 시행된다면 일석삼조의 정책효과를 거둘 수 있을 것으로 보았다. 정부가 제시한 매입가격은 농가입장에서 보면 최저보장가격이므로 생산자는 예시된 가격을 기준으로 식부면적을 결정하고 선도자금을 이용할 수 있으며 수확기에 일시에 풀려나가는 정부매입 자금을 줄일 수 있으므로 통화증발을 방지할 수 있었다.

그러나 이러한 정책효과를 거두려면 몇 가지 전제조건이 충족되어야만 했다.

첫째, 예시가격에 의거하여 식부면적을 조절하려면 쌀에 대한 대체 작목이 있어야 하는데 논에 식부할 대체 작목을 개발하기 어려운 처지였다.

둘째, 제시한 예시가격에 농가가 매도하기로 희망하는 물량을 정부가 무제한 받아들여야 가격지지 효과를 거둘 수 있다. 그러나 정부의 약정수매물량은 한정되어 있으며 약정수매제를 도입한 목적이 수매량을 감축시키는데 있으므로 매년 매입량을 줄여 왔다.

셋째, 만성적인 공급부족이라면 생산자에게 유리하지만 생산과잉이라면 생산자에게 불리하다. 공급부족 상태라면 수확기 쌀값이 약정수매가격 이상으로 상승할 가능성이 높다. 이럴 경우 약정수매가격은 정부가 제시한 최저 보장가격으로서 역할을 수행하게 된다. 그러나 시장가격이 약정한 가격보다 낮다면 농가는 약정한 물량에 한해 소득지지를 받게 된다. 더욱이 기후가 양호하여 풍작이라면 수확기 가격이 폭락하게 된다. 흉작일 때 정부가 매입량을 줄이고 풍작이면 매입량을 늘일 수 있는 일반매입제가 생산자에게 더 유리하다.

그러므로 이 약정수매제는 농가소득 증대에는 크게 기여하지 못하고 농가의 불만을 무마시키며 정부매입량을 감축시켜 나갈 수 있는 정책수단인 것으로 보았다.

다. 쌀 정책의 대전환

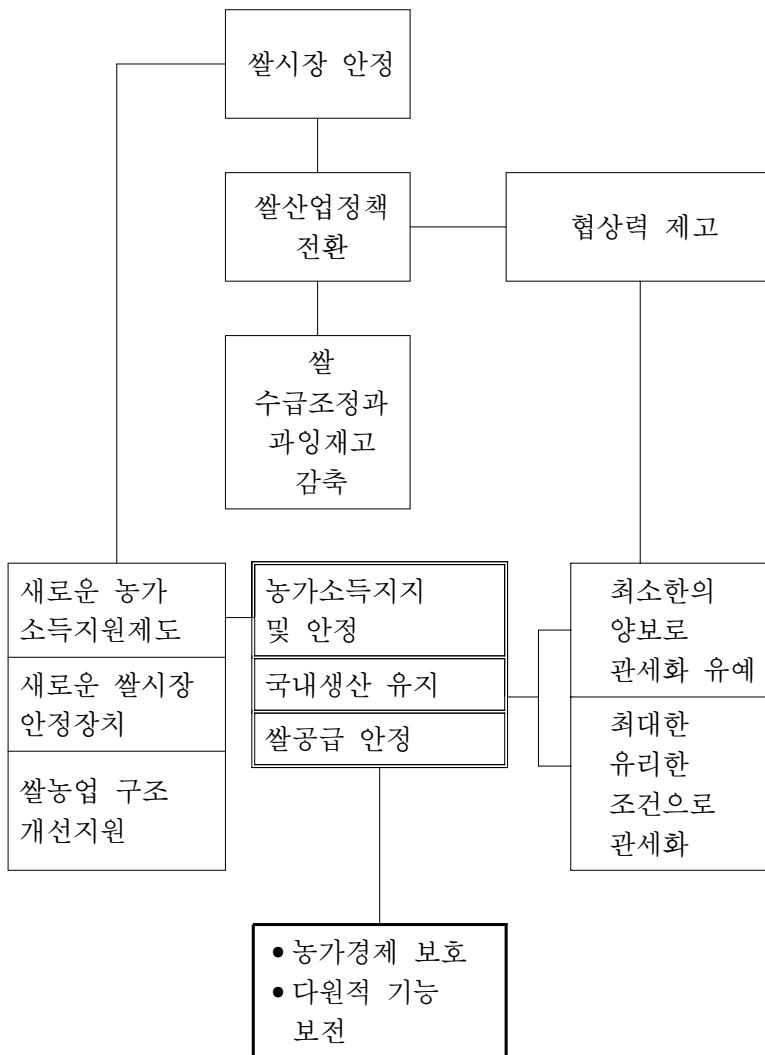
1) 쌀 산업의 당면과제

쌀 정책의 궁극적인 목표는 국제경쟁력을 갖춘 양질의 쌀을 생산하여 타 산업종사자에 버금가는 수준의 소득을 얻을 수 있는 자립경영체를 육성하는데 있다고 보았다. 물론 부수적으로 쌀 생산과잉을 방지하고 수급을 안정시켜야 했지만 이러한 목표는 어디까지나 이상일 뿐 현실과 거리가 멀었다. 108만 호에 달하는 수도작 농가가 호당 1ha 규모의 논농사를 짓고 있다는 사실을 감안한다면 국제경쟁력을 갖춘

고품질의 쌀을 생산해 낼 수 있으리라 기대하기 어려운 실정이었다. 이처럼 우리 쌀 농업이 직면하고 있는 정책과제가 산적해 있으며, 이를 요약하면 다음과 같았다 (그림 4-9 참조).

첫째, 농가소득을 지지하고 안정시켜 나가야 한다. 농가소득은 도시근로자 소득에 비해 낮고 그 격차가 확대되고 있다. 쌀 소득이 농가소득의 25%를 차지하고 있으므로 쌀 소득지지가 농가소득지지의 핵심이다. 또한 농가소득의 변동폭이 작아야 한다.

<그림 4-9> 쌀 산업의 정책목표와 과제



자료: 이정환 외, (2002), p.8.

지금까지는 정부의 수매·방출제로 쌀의 농가수취가격을 안정시켜 왔으므로 가격 변동에 따른 소득변동은 크지 않았다. 만약 정부매입제를 후퇴시키고 쌀 가격을 자유시장에 맡기면 소득 불안정 요인이 확대되는 결과를 가져오게 된다.

둘째, 국민의 기본식량을 안정적으로 공급한다는 차원에서 쌀의 국내자급을 유지해 나가야 한다. 이는 식량안보를 확보하고 동시에 논 농업이 갖는 공익적 기능을 보전·유지시키는 측면에서 바람직하다.

셋째, 현재 직면해 있는 쌀 공급과잉을 해소하고 수요와 공급을 안정적으로 조절해 나가야 할 것이다.

넷째, 쌀 농업의 효율성을 높여 국제경쟁력을 강화시켜 나가할 것이다.

이러한 정책과제를 해결하기 위해서는 현행의 쌀 정책을 근본적으로 바꾸어야 한다는 주장으로 귀결된다. 쌀값 형성과 수급조절을 시장기능에 맡겨 둘 것인가, 아니면 정부가 쌀 시장에 깊이 개입할 것인가를 결정해야 하는 등 새로운 쌀 시장 안전장치를 마련해야 한다. 또한 여기에 부응하여 농가소득 지원정책도 수반되어야 하며, 쌀 산업의 국제경쟁력을 강화시킬 수 있도록 획기적인 쌀농업 구조조정정책이 마련되어야 할 것으로 보았다.

2) 쌀 산업발전의 기본구조

쌀 정책이 당면한 핵심과제는 농가소득지지 및 안정 그리고 쌀 수급조절이었다. 만성적인 쌀 생산과잉을 방지하는 대안은 두 가지로 지적했다. 우선 자유시장에 맡기는 방안을 검토해 볼 수 있다. 정부가 개입하지 않고 쌀값 형성을 자유시장기능에 맡기면 수요와 공급에 의해 가격과 거래량이 결정되므로 생산과잉이 일어나지 않는다고 보았다. 왜냐하면 완전경쟁시장 조건 하에서 결정된 거래량은 생산량임과 동시에 소비량이기 때문이다. 즉 자유시장에 맡기면 언제나 수급조절이 원만하게 이루어진다고 믿어도 된다. 단지 자유시장에서 형성된 가격이 생산자소득을 지지할 수 있는가는 별개의 문제로 보았다.

다음은 정부가 개입하여 생산조정제를 실시하는 대안이 제시되었다. 벼농사를 대상으로 휴경보상제를 도입하거나 타 작물을 재배하도록 권장하고 쌀 소득과 당해 작물 소득과의 차액을 보상하는 이른바 전작(轉作)보상제를 채택할 수 있다고 제시했다. 자유시장에 맡기던 생산조정제를 실시하던 사전 또는 사후적으로 생산자소득을 지지하는 정책이 뒷받침되어야 한다고 보았다. 그러므로 수요와 공급을 조절하여 생산과잉을 방지하고 농가소득을 지지할 수 있는 정책대안은 다음과 같이 분류

할 수 있다고 지적되었다.

첫째, 쌀 수급조절을 시장기능에 맡기고 사후적으로 소득을 지지하는 대안이다. 이때의 소득지지 방안을 정부측에서는 ‘소득보전직불제’라 이름붙였다. 생산과잉 하에서 수급조절을 자유시장에 맡기면 쌀 가격이 하락하고 생산자소득이 줄어든다. 이 줄어드는 소득을 지불해 주는데 전액을 지원해 줄 것인가 일정비율 만큼만 지원해 줄 것인가를 결정해야 하며 정부는 쌀 생산액 감소분의 80%를 지불해 준다는 원칙을 제시했다.

둘째, 식부면적을 결정하기 전에 생산조정제를 실시하고 생산이 이루어진 후에는 정부가 직접 개입하지 않고 쌀값 형성을 자유시장에 맡기는 정책이다. 생산조정제의 효과가 제대로 발휘된다면 쌀 생산량이 줄어들어 쌀 소득을 지지할 수 있을 정도로 시장가격이 높게 유지된다.

셋째, 생산조정제를 실시하고 현재의 약정수매제를 병행해 나가는 방안이다. 생산조정제로 생산을 줄여 과잉미 발생을 미연에 방지하고 정부매입제를 실시하여 생산자가 생산한 쌀을 정부가 결정한 가격으로 매입한다면 가격지지가 보장되므로 생산자측에서 바라는 대안이다.

그러나 일본에서 경험한 바와 같이 정부매입가격이 사전에 생산자에게 제시되어 있으면 생산량과는 무관하게 일정량을 생산자들로부터 매입해야 하고 시장가격을 정부매입가격 수준에 유지시켜야 한다. 즉 정부가 매입한 쌀을 시장에 방출하지 못하고 보관해야 한다. 이럴 경우 생산자는 일면에서는 생산조정제에 응하고 다른 쪽에서는 단위 면적당 수량을 늘여 총 생산량을 증대시키게 된다. 즉 생산을 늘여도 시장가격이 일정수준에서 지지되고 있으므로 생산을 늘일수록 쌀 소득이 늘어나게 된다. 그러나 이렇게 되면 정부로서는 생산조정제에 수반되는 막대한 재정부담을 안게 되고 동시에 만성적인 쌀 생산과잉을 맞이하게 된다.

넷째, 생산조정제를 실시하여 식부면적을 제한시킨 후 정부가 개입하지 않고 쌀값형성을 자유시장에 맡긴다. 생산조정제에 따른 보상과 쌀소득을 합한 농가소득으로 가계비를 충당할 수 없다면 소득보전 직불제를 실시하는 방안이다.

제시한 대안 중에서 우리 실정에 적합한 대안을 선정해야 할 것이다. 우리나라에는 수급조절의 과도기에 직면해 있다는 전제 하에 네 번째 대안을 채택한다고 발표했다. 즉 농가로부터 신청을 받아 생산조정제를 실시하고 있다. 또한 지지수준을 약간 후퇴시키고 약정수매제를 지속시키고 있으며 소득보전 직불제를 실시한다고 제시했다. 물론 생산조정제는 한시적으로 시행한다고 발표했다.

2. 청과물 가격안정제도의 변화

가. 개 설

경제성장 초기단계에 있어 청과물과 채소류는 준 자급자족방식으로 생산함에 따라 공급이 가격에 대해 비탄력적이며 동시에 단위당 수량이 기후의 영향을 크게 받아 가격 변동이 심했다. 이러한 원예농산물을 대상으로 가격을 안정시키는 정책수단이 다양하게 채택되어 왔다. 원예작물을 주축으로 한 주요 농산물의 가격 안정정책을 추진하기 위한 제도적 장치로서 1961년 6월 「농산물가격유지법」을 마련했다.

농산물의 수급 및 가격 안정정책을 수행하는 데 소요되는 자금을 조달하기 위한 목적으로 「농산물가격안정기금법」을 1966년 8월에 공포했다. 이 법에 의거하여 1968년부터 정부출연으로 ‘농산물가격안정기금’이 조성되었고 1970년부터 비축이 가능한 농산물을 대상으로 농협이 정부대행으로 수매비축제를 도입했다.

1970년에 「농수산물가격안정기금법」으로 개칭했고 1976년 12월 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」이 제정되어 「농산물가격유지법」과 「농수산물가격안정법」이 통합되었다. 원예작물과 특용작물에 대한 가격안정정책은 「농안법」이 제정됨에 따라 본격적으로 추진되었고 1980년대에 들어와 농산물 수입이 확대되고 수입 농산물의 판매마진을 농안기금으로 충당함으로써 가격안정사업이 다양하게 수행되었다. 그러나 농가입장에서는 소기의 성과를 거두지 못했다는 평가가 지배적이었다. 즉 국내가격이 하락했을 때는 이를 끌어 올리는 효과는 크지 않고 가격이 상승했을 때 당해 농산물을 수입하여 이를 하락시키는 부작용이 나타났다(김병택, 2003, p.228).

나. 수매비축제도

고추, 마늘, 양파, 참깨 등 양념 농산물을 대상으로, 정부가 수매가격을 책정하여 정부사업 대행기관을 통해 적정물량을 매입하고 국내 공급물량이 부족할 경우 적정량을 수입·비축한 후 시장가격이 상승하는 단경기에 방출하여 가격 및 수급 안정을 도모하였다. 물론 과잉 생산시에는 국내가격의 안정을 위해 수출보조금을 지급하여 수출하기도 했다. 수출보조금으로는 주로 수입 농산물의 수입할당량을 배정했다. 이 수매비축사업을 1978년까지 농협이 담당하였다가, 그 후 농산물 유통공사의 전신인 농어촌개발공사로 이관되어 본격적으로 추진되어 왔다.

다. 출하조정사업

저장성이 약한 김장채소, 고랭지채소 등의 농산물을 대상으로 실시해 왔다. 과잉

생산으로 가격 하락이 예상되어 수확이전에 일정물량을 수매할 필요가 있을 때 시행했으며 1974년부터 김장채소, 1977년부터 고랭지채소를 대상으로 실시했다.

출하조정사업에 참여하기를 희망하는 농가에 자금을 융자하고 특정 시기에 특정 품종을 파종하여 특정 출하시기에 일정량을 출하할 것을 내용으로 하는 계약을 체결하고, 출하대금에서 융자금을 상환토록 하는 방식이었다. 그러나 이 제도는 참여 농가의 물량비중이 적었고 도매시장 제도가 확충되지 않은 상태여서 지정한 시기에 출하계약 물량이 출하될 수 있도록 유도하는 기능이 약했으며 계약 이행시 일정 수준의 가격을 보장해 주는 것도 아니어서 별다른 효과를 거두지 못하였다.

라. 가격안정대제도

정부는 1986년부터 고추, 마늘, 양파 등을 대상으로 가격안정대 사업을 추진했다. 이보다 앞서 1979년에 가격 변동이 심한 마늘, 양파, 김 등 18개 농수산물에 대해 가격 안정대를 설정하여 실시하려 시도했지만 이듬해인 1980년에 중단되었다. 다수의 품목을 대상으로 가격안정사업을 실시하기에는 기본적으로 재원이 부족했고, 상한 및 하한가격 결정에 적용할 객관적인 기준이 미흡하였으며 또한 가격 상승시 농수산물을 수입하여 가격을 안정시킨다는 사회여론이 비등했기 때문이다. 1986년부터 고추, 마늘, 양파에 대해 시범적으로 실시했으나 소기의 효과를 거두지 못했다.

생산과잉으로 산지가격이 경영비와 자가노력비를 합한 하한가격을 하회하면 농안기금으로 농가출하 물량 중 일부를 수매하여 시장가격을 끌어 올리고 단경기에 시장가격이 상한가격 수준을 넘어설 경우 비축물량을 방출하여 시장가격이 가격안정대 내에 머물도록 하는 제도이었다. 그러나 초기에 의욕적으로 추진되었던 이 제도는 1991년산부터 생산조정을 포함하는 생산출하약정제로 전환되었다.

마. 생산·출하 약정사업

마늘, 양파 등 가격진폭이 큰 품목을 대상으로 생산자단체와 생산자간에 생산·출하약정을 체결하게 하여 하한가격을 보장하고 적정면적을 재배하도록 유도하는 사업이었다. 생산·출하 약정사업은 1990에 공포된 「농어촌발전특별조치법」 제12조의 규정에 의해 1991년부터 마늘과 양파를 대상으로 실시했으며 이의 기본 방침은 다음과 같이 요약되었다.

첫째, 재배면적 30ha 이상인 주산단지를 대상으로 파종기 이전에 농가와 농협 간에 생산·출하 약정을 체결한다.

둘째, 약정을 이행하는 농가에 한정하여 약정물량의 25% 범위, 출하조정 병행시에는 50% 내에서 정부수매 또는 농협위탁판매 등으로 하한가격을 보장한다.

셋째, 하한가격은 경제기획원과 협의하여 농림수산부 장관이 조사한 경영비 수준을 원칙으로 설정하되 필요시에는 국내 수급 및 가격동향을 감안하여 결정한다.

넷째, 농협 위탁판매에 의한 하한가격 보장에 따른 손실액에 대해 정부가 80%, 생산자단체가 20%를 부담한다. 품목 특성에 따라 ①재배면적 신고 ②재배면적 조정 ③약정이행 여부 확인 등에 관한 세부일정을 확립하여 체계적으로 이행한다.

1차적으로는 부락내 협동출하반장이 농가별 약정면적 이행 여부를 확인하여 12월 말까지 읍·면장에게 통보하고 다음에는 읍·면장 주관하에 단위농협조합장과 합동으로 확인반을 편성하여 농가별로 약정 여부를 확인했다. 수입자유화가 실현된 이후에는 생산·출하약정사업은 소기의 정책효과를 거둘 수 없어 위축되었다.

바. 포전수매제도

출하하는 시기에 따라 가격 변동이 크고 저장성이 약한 고랭지무와 고랭지배추 그리고 가을무와 가을배추 등을 대상으로 농협을 통해 1991년부터 포전매취사업을 수행했다. 이들 품목은 통상 발매기로 거래되며 농가와 상인간에 위험을 분담하지만 일반적으로 농가가 불리한 것으로 알려져 왔다. 일정물량을 확보하여 출하를 안정시키고, 가격 하락시 출하중지 또는 수매물량의 80% 범위 내에서 폐기처분하여 가격안정을 도모하였다. 그러나 이러한 포전매취사업은 매취물량의 과소와 매취포전의 관리문제 등으로 어려움이 많았을 뿐만 아니라 포전수매사업의 실시에 따른 농안기금의 손실보전이 커지는 문제점이 대두되어 사업을 확대시키는데 한계가 있었다.

사. 계약재배 및 가격예시제

참깨, 맥주맥 등 특용작물에 대해서는 계약재배 및 가격예시제를 실시하였다. 가격예시제는 1970년대 중반까지 가공원료 농산물인 유채, 맥주맥, 양송이 등을 대상으로, 1980년대에는 참깨와 땅콩을 중심으로 실시했다.

아. 가격정책의 평가 및 발전방향

가격지지 및 안정정책은 지속적으로 수행되어 생산자에게 신뢰감을 주어야만 소기의 정책효과를 가져올 수 있다. 장기적으로 예측가능한 정책수단을 선택하고 추

진함으로써 생산자들의 신뢰를 구축하여 정책을 바탕으로 생산에 대한 의사결정을 내리고 안정적으로 농업생산에 종사하도록 도와주어야 한다

그러나 원예작물을 대상으로 한 가격정책은 이러한 역할을 수행하지 못했다. 이 요인을 두 측면에서 접근하여 풀어야 하는 것으로 보았다. 1980년대 이후 해외로부터 국내농산물 수입개방 압력이 가중되고 이를 받아들여 점진적으로 수입을 개방해 왔다. 우리 농업측에서 장기적인 수입계획을 수립하여 개방한 것이 아니라 불가피하게 수입이 개방되었다. 즉 국내 생산자에게는 개방을 저지한다고 약속하고 이를 지키지 못했으며 수입개방은 국내의 가격정책을 교란시키는 결과를 가져왔다.

또한 국내 농업정책 특히 농산물 가격정책은 표면적으로 농가소득지지 또는 소득 안정에 목표를 두고 있지만 현실적으로 물가관리를 위한 수단으로 취급되었다. 즉 통치집단 또는 정권 심지어 경제정책 입안자들이 바뀌어도 농산물 가격정책에 영향을 미쳤다. 가격정책수단이 일관성을 결여하고 임기응변식으로 정책변수를 조절했다. 이의 대표적인 예가 쌀 정부매입가격, 매입량, 방출가격의 결정이라고 할 수 있다. 효율적으로 물가를 조절한다는 차원에서 쌀 이중가격제의 정책변수를 탄력적으로 조절했고 이에 따라 일관성 혹은 지속성이 유지되기 어려웠다. 청과물의 가격안정정책도 일관성이 결여되고 임기응변식으로 대처해 왔다.

한편 청과물을 대상으로 실시되어 온 가격 안정정책의 문제점은 다음과 같이 요약되었다.

첫째, 부패성, 공급과잉 잠재력, 수요공급의 탄력성 등 품목별 특성을 고려하여 정책수단을 선택하지 않아 정부의 재정부담을 가중시키고 민간의 유통기능을 위축시켰다.

둘째, 중앙정부 주도의 가격정책을 추진함으로써 지방정부 및 민간의 자율적 참여가 배제되고 재정부담과 책임이 중앙정부에 집중되었다.

셋째, 정책가격이 장기적인 안목에서 제도화, 공식화되지 못했다.

넷째, 정책수단은 다양하게 동원되었으나 정책집행 과정에 문제가 많았고 소기의 정책효과를 거두지 못했다.

다섯째, 시장개방에 따라 국내시장보호와 국제경쟁력이 강화되어야 하지만 이를 위한 국내가격정책과 수출입정책의 연계가 부족했다.

여섯째, 국제경쟁력 제고와 농가소득지지라는 상호 배타적인 정책이 구분되지 않았다.

WTO 출범으로 쌀을 제외한 전 농산물의 수입이 개방됨에 따라 농산물 가격정책

의 범위는 축소되었고 수입이 가능한 품목은 가격정책의 타당성을 상실했으므로 수입하기 어려운 품목을 대상으로 가격 안정정책을 실시해 나가야 한다고 보았다. 이에 따라 정부주도의 시장개입이나 비축사업 등 사후적인 가격정책은 큰 효과를 발휘하기 어려운 경제여건이므로 생산자 조직이 주도하는 간접적인 가격정책으로 전환해 나아가야 한다고 보는 것이 일반적인 견해였다.

제 3 절 농산물 유통여건의 변화

1. 유통구조 변화의 단계구분

경제성장으로 실질소득이 증가하고 도시화·공업화가 진행되면 농산물의 유통구조는 양적으로 성장하고 동시에 질적인 변화를 초래하게 된다. 즉 실질소득이 증가하면 식품 소비구조가 바뀌고 이것은 유통구조의 변화를 유발 내지 촉진하게 된다. 교통 및 통신 수단이 발달함에 따라 대도시 소비지 근교를 중심으로 한 생산에서 전국 또는 해외로까지 생산영역의 확대를 초래하게 된다. 또한 생산기술이 향상되면 대량생산이 가능하며 생산의 계절성을 크게 완화시키게 된다. 생산 및 소비구조의 변화에 따른 농산물 유통구조의 변화를 다음과 같이 세 단계로 나누어 설명할 수 있다(설인준, 2003, p.17~18).

제1단계는 농업 위주의 산업구조로서 성장수준이 낮은 발전 단계이며 저소득, 저개발국이 여기에 해당된다. 일반적으로 총 가계비에서 차지하는 음식물 지출액의 비율, 이른바 엔겔계수는 60% 이상이며 노임수준이 낮고 실업률이 높은 경제구조이고 일반국민의 식생활 상태는 기아로부터 해방이 최우선 과제이며 이것이 농정의 최대 목표로 선정되어 있다.

소비구조는 인간의 생명유지에 필요한 최소한의 식료품, 즉 생산·저장이 용이한 곡물류, 서류 등의 저급식품이 식생활의 주축을 이루고 사회적으로는 만성적인 식량 부족 현상이 특징이다. 한편 식생활 환경은 전통적인 조리법과 저장법이 지배적이다.

주곡 위주의 생산구조이며 자연 및 기상조건에 따라 풍작·흉작의 변동이 심하며 주식 외 기타 식료품의 생산은 소량의 자급자족적인 공급체계만을 이룰 뿐이다. 이에 따라 곡물을 제외한 식료품을 취급하는 중앙도매시장이 발달되지 못해, 도매기능과 소매기능이 분화되어 있지 못한 상태가 지속된다. 소매거래는 소규모 점포, 노

점 및 행상과 공설시장에 의해서 주로 이루어진다.

제2단계는 공업화·도시화가 어느 정도 진전되었고 중위 정도의 소득수준이며 엔겔계수는 40~50%로 개발도상국 내지 중진국에서 나타나는 유형이다. 이 단계에서는 곡물류의 공급이 확대되어 칼로리 수요는 충족되지만 식품 소비패턴의 고급화 및 다양화가 진행되지 않은 상태이다. 농업기반조건 확충으로 안정된 농업생산구조를 갖추고 주곡을 자급하는 단계이며 신선 식료품의 생산이 점차적으로 증대하게 된다. 이에 따라 농산물의 생산은 점차 대량화와 표준화의 양상을 띠게 된다. 이같은 농산물의 생산·소비구조에 대응하여 유통조직은 대형화, 원거리화, 광역화, 그리고 유통경로의 단축 내지는 유통의 가속화가 이루어지며 통명거래가 시작된다. 신선식품을 다루는 중앙도매시장이 유통구조의 중추적 기능을 담당하게 된다. 주택가 점포, 슈퍼마켓 및 연쇄점의 출현으로 소매시장으로서 공설시장이 점유하는 비중이 점차 약해지게 된다.

제3단계는 고소득, 생활임금 보장, 여가선용이 지배하는 대중·대량소비 단계의 선진국형에 해당된다. 흔히 영양 과잉섭취로 성인병이 유발되는 사태가 나타나게 되면서 식료품에 대한 지출액 중에서 고급식료품 지출액이 50% 이상을 차지한다. 고단백질 식품의 과다소비와 식품첨가물의 과용, 그리고 식품의 오염문제 등이 국민의 건강 차원에서 논의된다. 또한 식품의 가공 및 보존 방식이 중시되는 이 단계의 분위기가 성숙되어 식생활 환경에서는 안전성, 효율성, 쾌적성이 강조되고 조리법도 기계화와 편의화, 인스턴트화로 진행된다.

농업생산에서는 기계화 및 지역특화 현상이 두드러지고 농산물의 표준화가 일반화되며, 성장식품과 가공식품 생산이 큰 비중을 차지하게 된다. 유통구조에 있어서도 통합연쇄점의 대형화와 산지직거래가 확대되고 대량수요자와 저장산업의 유통참여가 활발해짐에 따라 중앙도매시장의 중요도가 상대적으로 감소하게 된다. 소매단계에 있어서는 공설시장과 소점포의 기능이 약화되는 한편 통합연쇄점과 대형 슈퍼마켓이 번창하게 된다.

2. 농산물 유통여건의 변화

경제성장 초기 단계에서는 자급자족적 내지 준 자급자족적 생산양식을 나타내는 전형적인 소농구조였다. 복합경영 유형으로 다품목 소량생산 체계이었고 자가소비에 돌리고 남으면 시장에 내다 파는 준 자급자족적 생산양식이었므로 농업생산은

시장가격에 비탄력적이었다.

또한 도로를 비롯한 사회간접자본 확충이 미약하고 수송수단이 부족해서 농산물 판매지역이 제약될 수밖에 없었다. 정보·통신기술이 미약한 수준이므로 정보가 부족하여 농산물 판매시기를 결정하고 판로를 확보하는데 애로가 많았다.

이러한 경제여건 하에서 형성되는 유통경로는 소규모로 분산되어 있는 생산과 소비를 연결하는 역할을 수행해야만 했다. 이에 따라 유통경로는 전형적인 수집, 중계, 분산 기능을 수행할 수 있도록 자연발생적으로 복잡하게 형성되었다.

1970년대 초반에는 부족한 식량을 확보하기 위해서 증산과 농산물가격 안정에 농정의 비중이 주어졌고 유통에는 사회적 관심이 취약했다. 단정기에 농산물가격이 오르면 유통업자가 매점매석하여 가격을 조작한다고 비난하는 정도였다.

그 후 농산물 유통정책이 대두되면서 농산물 유통발전단계는 제1단계에 해당된다고 할 수 있다. 그러나 1970년대 후반부터 식품 소비패턴이 고급화·다양화로 진행됨에 따라 농산물의 상품화율이 높아졌다. 이러한 경제현상을 배경으로 1976년에 「농산물유통 및 가격안정에 관한 법률」이 공포됨에 따라 농산물 유통이 농정의 핵심과제로 부각되었다.

1980년 이후 시기를 유통발전 제2단계로 단정할 수 있다. 1984년 가락동 농수산물 공영도매시장을 비롯하여 전국의 주요 도시에 공영도매시장이 개설되었다. 이에 따라 농산물 도매유통이 유사도매시장에서 공영도매시장 중심으로 점차 이동하였다. 주요 도시에 공영도매시장이 입지함에 따라 그 지역의 유사도매시장과 생산자단체가 운영하던 소규모 공판장들이 흡수되고 농어민들과 생산자조직이 공영도매시장에 농산물을 출하시킴에 따라 공영도매시장의 취급물량이 급증했다.

생산자 또는 생산자 조직은 수집상을 거치지 않고 직접 선별·등급·포장하여 가락동 도매시장을 비롯하여 대도시 도매시장이나 지방도시의 공영도매시장에 출하하기 시작하였다. 이 과정에서 수집상들도 기존의 유사시장내의 위탁상뿐만 아니라 공영도매시장의 도매법인에 상장하여 이윤극대화를 실현하기 위해 복수의 유통경로를 관리하기 시작하였다.

또한 산지에서는 주요 품목의 주산단지에 협동조합이 산지공판장을 개설하여 여러 지역의 도매상, 소매상들을 끌어들이어 농산물을 구매해 가도록 유도하였다. 이는 당해 품목의 가격결정이 산지에서 이루어지도록 유도하여 생산자들의 거래교섭력을 높인다는 목적으로 추진되었다.

도매시장을 중심으로 형성된 농수산물 유통체계는 1996년 유통서비스 시장의 개

방으로 또 한번 큰 변화를 겪게 되었다. 즉 유통발전 제3단계에 접어들었다고 단정할 수 있는 것으로 지적했다. 마크로, 까루푸, 월마트 등 외국의 대형 유통업체가 국내에 진출함에 따라 공영도매시장 중심의 농산물 유통체계가 대형소매점 중심으로 전환되어 왔다. 소매단계에서 일어난 유통구조상의 변화는 산지시장과 도매시장의 변화를 촉진시켰다. 대형 소매업체 간 경쟁이 심화되면서 대형할인점, 백화점의 식품부문, 슈퍼체인 등 대형 소매업체들이 원가절감을 위해 도매단계를 거치지 않는 직거래 경로를 개발함에 따라 도매시장의 기능이 약화되어 왔다.

이와 같이 급변하는 농수산물 유통체계에서는 공산품 유통에서와 같이 저비용(低費用), 적시(適時), 적량(適量), 적가(適價)를 지향하기 때문에, 다단계·고비용·가격불안정 등의 특징을 가진 도매시장 유통이 위협받았다. 더욱이 물류센터라는 새로운 유통시설이 도입되면서 도매시장의 기능이 도전을 받게 되었다.

물론 도매시장이 수행하는 농산물 가격형성 내지 가격발견 기능은 그 중요성이 지속되었다. 즉 완전경쟁시장 조건을 충족시키는 농산물의 경우, 도매시장의 가격이 각 유통단계에서 거래되는 가격의 기준가격이기 때문이다. 유통 관련 서비스 시장이 개방되고 대형 할인점들이 크게 늘어나는 등 소매유통이 급변하고 유통업체간의 소매경쟁이 심화됨으로써 농산물의 도매유통과 산지유통도 직접 영향을 받게됨에 따라 전 유통과정에 농산물 유통혁신이 일어났다.

대형화·체인화되고 있는 소매유통업체들은 소매시장에 대한 지배력을 강화하고 경쟁우위를 차지하기 위해 최소비용, 최저가격의 유통경로를 선호하여 산지 직거래 비중을 늘여 왔다. 이에 대응하여 도매 및 산지 유통기구들도 규모화, 물류비용 절감, 기능의 전문화 또는 통합, 새로운 경로개발 등을 통해 시장변화에 대한 대응력을 강화해 왔다.

또한 정부도 유통비용 절감을 위해 물류센터 설립지원, 직거래 활성화 등 유통개혁대책을 추진함으로써 직거래 비중이 증가해 왔으며 도매시장의 고비용구조의 개혁을 추진하였다. 현재 도매시장은 내부적으로 다단계 거래 및 고비용 구조로 인해 대형 소매업체나 출하자 들로부터 단계 축소화를 통한 효율성 추구를 요구받았으며 심지어 외면당하기도 했다. 또한 산지에서는 생산자조직이나 전문 수집상들이 산지 유통센터를 갖추고 소매업체의 요구에 맞는 상품을 개발하여 소매점들과 직거래하는 사례가 증가해 왔다.

제 4 절 주요 시장별 유통기능의 변화

1. 산지시장의 혁신

가. 산지유통 기능

산지시장은 생산자가 생산물을 판매하여 소득을 획득하는 시장이며 동시에 유통과정의 출발점이다. 생산자는 산지의 농산물 가격변동에 대응하여 생산품목과 생산량을 조정한다. 그러므로 생산자 입장에서 보면 생산물 판매시장인 산지시장이 가장 중요하며 이 시장이 효율적이고 경쟁적일 때 농업인은 생산품목에 대하여 정당한 가격을 받을 수 있고 자원이 효율적으로 배분되고 확대 재생산을 가져올 수 있다.

그러나 농가 호당 생산규모가 영세하고 생산자는 시장정보에 어두워 상인에 비해 불리한 입장에서 거래하게 되므로 부당하게 낮은 가격에 판매하고 있는 점이 지적되어 왔다.

산지시장에서 결정되는 농산물 가격은 소매시장에서 소비자가 지불하고자 하는 가격에 연계되어 결정된다. 즉 소비자 선택에 따른 소매가격을 반영하여 도매가격이 결정되고 다시 도매가격을 기준으로 산지가격이 형성된다. 그러므로 소매시장에서 일어난 가격 변화가 산지시장에 신속하게 전달되어야 산지시장의 기능이 효율적으로 수행된다. 이렇게 되면 생산자는 소비자의 기호에 맞추어 생산품목과 생산량을 조정하게 되어 수급 안정을 가져올 수 있다.

이처럼 소매시장 가격이 산지시장에 신속히 전달되려면 도매시장을 비롯한 모든 단계의 유통기능이 경쟁적이고 능률적으로 수행되어야 한다.

한편 산지시장은 농산물 유통의 출발점이므로 산지시장에서 유통기능이 효율적으로 수행된다면 소비자의 도매시장 및 소매시장의 능률도 향상된다. 예를 들어 산지에서 규격화가 제대로 이루어져 출하된다면 도매시장의 유통능률이 크게 향상된다.

나. 농가의 판매유형

생산자는 언제, 어디에, 어떤 형태로 농산물을 판매하여야 수취가격을 높일 수 있는가에 대해 관심을 쏟게 된다. 농가의 농산물 판매유형은 산지판매와 소비지 판매로 대별되며 산지판매는 포전(圃前) 판매, 정전(庭前) 판매, 산지시장 판매로 나뉜다. 포전판매란 수확하기 전에 판매하는 이른바 밭떼기와 하우스떼기를 말하며 정전판매란 수확 후에 포장 또는 농가에서 판매하는 형태를 말한다. 산지시장판매에는 산

지에 있는 경매식 집하장이나 산지 도매시장에 판매하는 방식이 포함된다.

소비지 시장에 판매하려면 농산물을 출하해야 하며 출하방법은 개별출하, 공동출하, 계통출하로 나뉜다. 계통출하는 공동출하에 속하지만 농협의 회원조합이 농산물을 모아서 대도시 농협공판장에 출하시킴으로 이를 차별화시키는 의미에서 계통출하로 부르고 있다. 생산물의 판매처는 판매유형이나 상거래 관행과 밀접한 관계를 가진다. 포전판매나 정전판매의 경우, 주 판매선(販賣先)은 산지 중간상인이다. 산지시장 판매에서는 정기시장이나 산지공판장에 참여한 산지 중간상과 소매상이 거래대상이며 소비지 시장판매는 도매시장이 주요 판매선이다.

<표 4-5>에는 주요 농산물의 판매처별 판매량 비율이 제시되어 있으며 여기에는 농산물의 상품적 특수성이 잘 반영되어 있는 것으로 밝혀졌다. 가격 변동을 비롯하여 시장의 불확실성 요인이 크게 작용하고 있는 엽채류와 근채류의 경우 발매기의 비율이 상대적으로 높았다. 반면에 어느 정도 규격화·등급화가 이루어진 과실류는 농협을 통한 계통출하 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

그러나 전반적으로 판단할 때 개별 출하가 지배적인데, 이는 농산물 산지시장이 제대로 체계를 갖추지 못하고 있으며 이와 동시에 생산자 단체인 농협의 출하사업이 취약하다는 사실을 나타내었다. 경제성장으로 유통여건이 급변하고 있지만 산지 유통혁신이 가속화되지 않고 있는 것으로 보았다.

<표 4-5> 농산물 판매방식별 판매비중 (1996)

(단위: %)

구 분	개 별 판 매					공 동 판 매				기타	합계
	수집상		도매 시장 출하	도매 시장 외 출하	계	작목 반	영농 법인	농협	계		
	발매기	정전 판매									
○곡 물	1.0	7.7	5.7	6.8	21.2	1.8	0.7	68.5	72.0	6.9	100.0
○채소류	17.1	20.9	14.2	13.5	65.7	9.4	2.7	18.4	30.5	3.8	100.0
-엽근채소	34.9	15.7	14.3	8.3	73.2	5.1	2.6	14.5	22.2	4.6	100.0
-과채류	16.8	4.2	16.2	6.0	43.2	21.5	6.0	28.6	56.1	0.9	100.0
-양념채소류	9.3	32.5	13.2	18.8	73.8	4.8	1.1	15.0	20.9	5.3	100.0
○과일류	4.9	11.5	18.8	10.5	45.7	9.8	4.7	33.6	48.1	6.2	100.0
○특용작물	2.7	23.5	9.3	13.6	49.1	15.2	8.8	22.2	46.2	4.7	100.0
○화 훼	0.0	10.5	41.3	14.5	66.3	18.4	7.4	7.9	33.7	0.0	100.0

자료: 허길행 외, 1997, p.44.

다. 산지 중간상인의 유통기능

취급하는 품목 또는 수급사정이나 가격동향에 따라 농산물 중간상인의 활동주체와 활동내용이 다양하며 계절적으로 유동적이다. 더욱이 농산물 중간상인에 대해 허가제나 등록제를 실시하지 않고 있었으므로 주산지의 농업인, 소비지 위탁상이나, 소매상, 저장업자 등 산지 수집활동에 참여하는 주체는 다양했다. 경제성장과 더불어 준 자급자족적인 생산양식에서 상품생산으로 전환됨에 따라 중간상인의 기능이 분화되고 전문화되어 왔다.

분류기준에 따라 산지수집상을 다양하게 분류할 수 있으며 수행하는 기능을 기준으로 중간상인을 분류하면 수집상, 반출상, 수집반출상 등으로 구분되었다. 그러나 1980년대 이후 교통조건이 좋아지고 수송수단이 발달함에 따라 수집과 반출기능이 점진적으로 통합되어 왔다. 즉 청과물에서 나타나는 바와 같이 산지 위탁상이 반출기능을 겸하게 되었다.

또한 상품을 취급할 때 소유권의 취득 여부와 위험부담 여부를 기준으로 중간상인을 수집상, 소비지 도매상의 대리인, 중개인 등으로 구분하였다. 산지에서 농산물을 수집하여 소비지에 반출하는 기능을 수행하는 중간상인은 필수적인 유통단계이다. 중간상인은 수집·반출기능 외에 가격형성, 금융, 위험부담, 선별, 포장 등 부수적인 기능을 수행하고 있으며 거래방법이나 상인에 따라 그 기능이 다양하게 나타났다.

2. 도매시장 기능 확충

도매시장은 중계기능과 더불어 집하 및 분산 기능을 동시에 수행하고 있으므로 유통기구 중에서 중추적인 역할을 담당해 왔다. 일반적으로 도매시장이 수행하는 기능을 ①상적 유통기능, ②물적 유통기능, ③정보수집기능 및 전달기능, ④수급조절기능 등 네 가지로 구분하고 있다.

경제규모의 확대, 생산지와 소비지의 원격화(遠隔化), 소비패턴의 변화, 인구의 도시집중 등 유통이 직면한 사회·경제적 여건이 변함에 따라 거래가 효율적으로 이루어지는 일정한 장소가 필요하여 설치된 곳이 바로 도매시장이다.

특히 도매시장에는 일시에 많은 물량이 집하(集荷)되고 분산되므로 그 기능이 원활하지 못하면 병목 현상을 가져와 유통효율 증진에 커다란 장애요인이 된다. 도매시장에는 생산자를 포함하여 유통 관련 종사자들이 활동하고 있기 때문에 비효율적인 운영시스템이라면 유통효율 저해는 물론 불공정한 가격형성을 가져와 자원배분

을 왜곡시킬 수 있다.

농수산물 도매시장은 크게 제도권 시장과 비 제도권 시장으로 구분되었으며 공영도매시장, 일반법정도매시장, 공판장 등은 전자에 속했고 후자로는 유사도매시장이 지적되었다(표 4-6참조). 공영도매시장은 중앙정부 또는 지방정부의 투자로 개설·운영되는 시장이며, 1985년 가락동 농수산물도매시장이 개장된 이래 2000년 당시 전국 24개소에 개설되었다(표 4-7참조).

일반 도매시장은 도매시장 개설 허가권자의 허가를 받아 민간이 건설하여 운영하는 도매시장을 말한다. 양곡시장 1개소, 청과시장 14개소, 축산시장 7개소 수산시장 5개소, 약용시장 1개소 등 전국에 총 33개소의 도매시장이 개설되었다. 공판장은 협동조합이나 공공단체가 개설한 시장이며 전국에 103개소에 개설되었으며 운영주체 별로 보면 농협이 94개소, 수협이 8개소를 각각 운영하고 있으며 공공단체인 농산물유통공사가 화훼공판장 1개소를 운영해 왔다.

<표 4-6> 유형별 농수산물 도매시장 (1998)

(단위: 개소)

구 분	공 영 도매시장	일반법정 도매시장	유 사 도매시장	공판장 ¹⁾	합 계
서울	1	6	9	10(4) ²⁾	26
부산	1	7	2	3(1)	13
대구	1	2	4	4(1)	11
인천	1	1	2	5(1)	9
광주	1	2	2	4(1)	9
대전	1	4	4	2(1)	8
경기	2	-	2	5(3)	9
강원	1	-	-	2(1)	3
충북	2	-	2	3(2)	7
충남	1	-	1	3(1)	5
전북	1	3	9	9(2)	22
전남	-	2	4	8(-)	14
경북	-	7	2	27(-)	36
경남	2	2	2	16(3)	22
제주	-	-	-	2(-)	2
합계	15	33	45	103(21)	196

1) 농협, 수협, 농수산물유통공사가 개설한 공판장임.

2) ()은 공영도매시장내에 개설되어 있는 공판장임.

자료: 한국농촌경제연구원, 1999, p.1954.

<표 4-7> 농수산물 공영 도매시장 현황 (2000)

구 분	부 지 (평)	건 평 (평)	개 장 일	투자액 (백만원)
서울 가락동	164,232	79,263	85. 6	123,577
부산 엄궁동	43,600	27,572	93.12	56,317
반여동	45,843	22,100	00.12	94,041
대구 북 부	54,982	28,262	88.10	66,081
인천 구월동	18,841	7,837	94. 1	14,081
광주 각화동	16,971	10,687	91. 2	14,600
대전 오정동	21,997	8,356	87.11	14,602
울 산	12,406	7,595	90. 3	7,131
경기 수 원	17,220	6,419	93. 2	19,795
구 리	54,793	37,179	97. 6	118,118
안 양	25,170	19,251	97. 9	74,234
안 산	12,856	6,562	97.11	21,332
강원 춘 천	9,494	3,125	96. 9	11,075
강 룡	19,912	4,434	99.11	21,364
충북 청 주	10,400	6,070	88.11	5,767
충 주	15,094	2,558	95.11	9,874
충남 천 안	13,210	4,378	95. 7	10,383
전북 전 주	18,022	7,348	93.10	16,246
익 산	32,987	6,172	98. 1	19,239
정 읍	19,789	4,254	97.11	13,430
경북 안 동	13,588	3,748	99.12	10,500
경남 창 원	17,207	9,294	95.10	36,023
진 주	18,181	11,306	99.11	37,354

자료: 농림부.

3. 소매시장의 급변

소매시장은 생산된 상품을 최종 수요자인 소비자의 취향에 맞추어 공급하고 각종 서비스를 제공하는 역할을 수행하는 유통과정의 최종단계이다. 소매시장이 수행하는 사회·경제적 기능을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 생산품을 소비자의 수요에 맞추어 분산·공급하는 역할을 수행한다. 생산물이 도매시장에 집중된 후 소비자의 편리와 욕구에 따라 소매시장에 분산 판매된다. 따라서 소매시장의 거래물량은 소규모이고 유통마진이 높은 것이 특성이다. 특히 농산물은 전체 유통마진의 40% 정도가 소매단계에서 발생하는 것으로 추정되고 있다.

둘째, 소비자를 대상으로 한 판매활동이므로 소비자의 공간적 이동의 집결점(集結點)을 찾아 점포 및 시장이 입지하며 일반적으로 시장의 규모는 시장권의 인구에 비례하여 결정한다.

셋째, 소매시장은 대부분 규모가 영세한 상인으로 구성되어 있으며 가족 중심의 생계유지형 경영이 지배적이다. 소매시장은 고용창출의 효과를 가지고 있으며 고용 기회를 찾지 못하는 저소득층에게 생활의 터전을 제공한다.

넷째, 소매시장은 오랜 역사를 지니고 있으며 소비자의 요구에 따라 그 기능이 변해 왔기 때문에 매우 다양한 형태로 이루어져 있다. 즉 경제성장과 더불어 대형 소매점이 등장하였으나 아직까지 재래시장이 지배적인 위치를 차지하고 있다. 일각에서는 구태의연한 재래시장이 식품유통 근대화의 장애 요인이라고 지적하기도 한다.

다섯째, 소매시장은 소비자에게 새로운 형태의 상품과 서비스를 제공함으로써 상품수요 및 새로운 생활유형 창조의 선도적 역할을 수행한다.

이 밖에 소매시장은 ①소비자의 요구에 맞는 다양한 상품 수집, ②소비자들의 이질적 수요형태에 맞춘 상품의 등급화·표준화, ③외상거래에 의한 금융기능, ④상품의 구입과 판매에 따른 수송 및 배달기능, ⑤소비자에 관한 정보수집 및 전달기능 등 다양한 기능을 수행하고 있다.

이처럼 소매상의 기능이 다양하고 수행하는 역할이 중요함에도 불구하고 역사적으로 상인을 천시하였고 산업화과정에서 타 분야에 비해 정부의 투융자가 빈약했으므로 소매시장은 유통에서 낙후된 분야로 지적되었다.

1990년대에 들어와 대형 할인점이 개설되고 세계무역기구(WTO) 출범 이후, 유통시장이 개방됨에 따라 소매시장에 일대 혁신이 진행되어 왔다(김병률 외, 2001, p. 631).

4. 물류센터 및 직거래의 도전

가. 물류센터

농산물 도매시장이 수행하는 기능을 보완하고 유통경로를 다원화시킨다는 취지하에 정부보조사업으로 물류센터를 개설해 왔다. 즉 1994년 5월에 가락동 도매시장의 중도매인들이 경매를 거부한 이른바 「농안법」 파동을 계기로 마련한 ‘농산물 유통개혁대책’의 일환으로서 물류센터가 추진되기 시작했다. 1998년에 서울의 양재동

물류센터가 개설된 이래 1999년에는 서울의 창동과 충북 청주에 개설되었으며 2004년까지 전국 16개소에 개설될 계획이었다.

물류센터의 운영주체는 농협자회사인 농협유통과 지방자치단체가 설립한 자회사이며 물류센터는 기존 도매시장 유통경로를 보완하는 역할을 수행했다. 즉 도매시장내의 도매시장법인과 중도매인이 수행하는 역할을 물류센터 운영주체가 수행하고 있으므로 유통경로를 단축시키고 있는 것으로 보았다.

또한 물류센터 내에서 소매를 겸하고 있으므로 직거래형 유통경로를 구축하여 생산자 수취가격을 높이고 소비자 가격을 인하시키는 효과를 거둘 수 있다고 지적했다. 아울러 저온저장고, 소포장 및 가공시설 등 제반 유통시설을 갖추고 있으므로 예약거래, 전산식 발주 및 수주를 비롯한 선진 유통기법을 도입할 수 있으며 나아가 규격품 출하를 촉진하고 팔레트를 이용한 수송 및 하역을 유도하여 물류 합리화를 촉진하는 기능을 수행할 것으로 기대했다. 이에 따라 도매시장과 더불어 물류센터가 소비자의 핵심적인 유통기능을 수행할 것으로 내다 보았다.

그러나 물류센터의 운영방식에는 근본적인 문제점이 내재하고 있으며, 이를 개선하지 않는 한 장기적으로 지속되기 어렵다는 견해가 지배적이었다. 농산물을 구입하는 절차와 구입가격 결정에 문제가 있는 것으로 나타났다. 물류센터는 도매시장 경락가격을 참조로 매입가격을 결정하여 산지 회원조합으로부터 직접 매입해 왔다. 그러나 완전경쟁시장에 놓여 있는 농산물을 임의로 결정한 가격으로 매입하고 판매하는 거래방식은 장기간 지속되기 어렵다는 지적이 제기되었다. 즉 도매시장 경락가격보다 비싸게 매입한다면 생산자에게 유리하지만 운영주체가 경영손실을 감수해야만 한다. 만약 시장가격보다 싼값으로 매입했을 경우 이 사실을 생산자가 알게 된다면 차후 물량 확보가 어려워 질 것으로 보았다. 도매시장 가격보다 비싸게 매입하고 있는데도 불구하고 경영손실이 나타나지 않고 있다고 발표했지만 이는 시설물에 대한 고정투자비를 부담하지 않았기 때문이다.

직거래 형식으로 소비자에게 낮은 가격으로 판매하고 있지만 이는 타당성이 확보되지 않았다. 막대한 정부보조금으로 마련한 물류센터가 고정투자비를 부담하지 않고 물류센터에 찾아오는 고소득 계층의 소비자를 위해 소매가격보다 낮은 가격으로 판매하는 행위는 형평성의 가치관에서 판단할 때 용납되지 않는다고 지적했다. 도매시장에서 형성된 도매가격을 참조로 결정한 가격으로 판매하고 수익이 발생하면 이를 생산자에게 환원하는 방안이 바람직하다고 보았다.

생산자단체가 시장에 개입하는 목적은 농가 수취가격을 높이고 가격변동을 안정

시키는 데에 있다. 물류센터가 생산지 회원조합으로부터 직접 매입하면 생산자를 위한다는 가시적인 효과를 거둘 수 있지만 특정 생산자의 수취가격을 높이는 효과만 나타나고 더구나 가격안정 효과를 기대할 수 없다고 지적되었다.

그러므로 물류센터는 도매시장에 개입하여 도매시장 가격변동을 안정시키고 농가 수취가격을 높이는 역할을 수행해야만 했다. 즉 도매시장 출하 물량이 증가하여 가격이 일시 하락할 때 물류센터가 매참인으로 개입하면 경락가격이 오를 것으로 내다 보았다. 물류센터는 저온저장시설을 갖추고 있으므로 도매가격을 조정할 수 있을 정도의 물량을 매입할 수 있으며 동시에 보관한 농산물을 소매단계에 분배하거나 물류센터 매장을 통해 소비자에게 판매하면 가격을 안정시킬 수 있다고 보았다.

또한 도매시장에 출하 물량이 줄어들어 가격이 상승한다면 물류센터에 보관 중인 농산물을 도매시장에 상장시켜 가격을 안정시킬 수 있을 것으로 기대했다. 즉 물류센터는 도매가격을 안정시키는 완충재고제(buffer Stock Scheme)의 기능을 수행하는 것이 바람직하다고 내다 보았다.

더구나 공영도매시장 내에 개설되어 있는 농협공판장을 대상으로 완충재고제의 역할을 수행한다면 공판장 경락가격이 안정되어 공판장 취급물량을 확대시키고 생산자의 신뢰를 얻게 될 것이며 또한 매참인으로 참가하여 규격품을 우선 매입한다면 규격출하를 촉진하는 효과를 가져오는 관점이 타당했다.

아울러 중·소도시에 자리 잡고 있는 물류센터의 기능을 재조정해야 하며 농산물 집산지에 위치한 도매시장이나 물류센터는 산지 경매식 집하장의 기능을 수행해야 한다고 보았다. 즉 생산자가 출하한 농산물을 경매절차를 통하거나 수의매매로 매입하여 이를 소비지 도매시장으로 출하시키거나 소매상에 분배하는 역할을 수행해야 할 것으로 내다 보았다.

나. 농산물 직거래의 한계

1) 직거래의 전제조건

직거래란 산지의 생산자가 도매시장을 경유하지 않고 소비자, 대형 유통업체, 대량수요처 등 수요자에게 직접 공급하는 거래형태이다. 생산자가 소비자에게 직접 판매하면 유통단계는 1단계로, 생산자가 대형 유통업체에게 판매하면 유통단계는 2단계로 각각 축소된 셈이다.

직거래를 통해 유통단계를 축소하여 유통마진을 절감하고 이로 인해 발생한 수익을 생산자나 소비자 양측에 이전시켜 준다면 사회후생이 증진된다. 그러나 이러한

직거래의 이점을 누리기 위해서는 몇가지 전제조건을 충족시켜야 한다.

직거래는 도매시장을 거치지 않으므로 당해 농산물의 가격형성 내지 가격발견 과정이 생략된다. 이는 생산자가 직접 가격을 결정한다는 사실을 의미하며 직거래 대상 농산물이 독과점 품목이거나 차별화된 농산물일 때만 가능하다.

일반 농산물을 직거래로 유통시키면 가격결정에 어려움이 많다. 주로 도매시장 가격을 기준으로 생산자가 판매가격을 결정하거나 거래 당사자간의 흥정으로 결정한다. 그러므로 공정하고 왜곡되지 않은 도매가격이 존재해야 하며 이를 위해서는 무엇보다 먼저 도매시장의 활성화가 전제되어야 한다.

또한 일반 농산물의 직거래에는 한계가 많다. 생산자와 소비자간의 직거래로 중간상인을 배제하고 유통단계를 축소킨다 하더라도 이것이 유통마진의 절감으로 직결되지 않는다. 즉 직거래 방식을 택하면 도매시장유통에 비해 거래물량이 소량이고 시설, 장비, 기술 등의 부족으로 단위당 유통비용이 증가하는 사례가 허다하다.

또한 완전경쟁시장에 놓여 있는 농산물의 가격을 생산자가 임의로 결정하여 판매하는 직거래는 장기간 지속될 수 없다. 도매시장보다 싸게 가격을 매기면 생산자가 손해를 보게 되고 소매시장가격보다 비싸다면 소비자가 거래를 중단시키기 때문이다. 나아가 적절한 품목과 거래물량을 확보하기 어렵고 대금 결제방법, 거래계약의 이행 등 해결해야 할 과제가 많다.

2) 직거래 유형

거래대상 농산물의 종류, 거래방식, 직거래 운영주체, 유통경로 등 분류 기준에 따라 직거래 형태를 다양하게 분류할 수 있다. 간편하게 운영주체를 기준으로 직거래를 분류하면 다음과 같다.

첫째, 생산자와 소비자간 직거래를 들 수 있다. 산지의 생산자와 최종 소비자가 직접 거래하는 형태로서 여기에는 생산자가 농촌시장 또는 소비지 소매시장을 통해 직접 소비자에게 판매하는 유형과 생산자가 자신의 농장, 도로변, 인근 관광지에서 소비자에게 직접 판매하는 유형 등이 포함된다.

둘째, 생산자 단체와 소비자간의 직거래 유형이 있다. 농협, 수협을 비롯한 각종 농어업인 단체가 직접 소비자에게 판매하는 형태이다. 생산단체가 운영하는 직판장, 슈퍼마켓, 우편주문판매제도 등과 생산자 단체가 군납하거나 대량 수요처에 판매하는 형태 등이 포함된다.

셋째, 생산자단체와 소비자단체간의 직거래 유형이 있다. 생산자단체와 소비자 조

직, 노동조합 등의 사회단체와 직접거래하는 형태이다.

넷째, 공공기관에 의한 직거래를 들 수 있다. 중앙 및 지방자치단체 등 공공기관이 생산자와 소비자를 연결하는 유형이다. 정보통신부의 우편주문 판매제도, 농산물 유통공사가 운영하는 종합직판장, 지방자치단체가 운영하는 직판장 등이 여기에 속한다.

다섯째, 민간업체에 의한 직거래가 있다. 민간유통업체가 생산자와 소비자 사이를 매개하는 유형인데 백화점, 대형 슈퍼체인 등이 산지에서 직접 구입하여 판매하는 형태이다.

3) 직거래의 한계

농산물의 특성에 따라 다양한 유형의 직거래가 대두되었으며 농산물 유통개혁의 일환으로 정부, 지방자치단체, 공공기관 등이 직거래 사업을 수행해 왔다. 직거래는 유통단계를 줄이고 유통마진을 획기적으로 절감시키는 이른바 유통 문제를 해결하는 만병통치약으로 남용되어 왔다고 지적되었다. 그러나 갖추어야 할 전제 조건을 충족시키지 못하고 임기응변식으로 날조된 직거래는 시행착오만 남겼다.

대표적인 직거래사업은 1987년에 시작된 ‘농어민후계자연협회’가 운영한 직판장 사업이었다. 각 시·군의 농어민 후계자연협회가 지방자치단체의 지원을 받아 소비지에 직판장을 운영하였다.

생산자 단체가 소비지에 직판장을 개설하여 신선한 농산물을 판매하면 유통마진을 절감시켜 생산자 수취가격을 높일 수 있다는 판단하에 직판장을 개설하였다. 직판장 개설에 소요되는 비용일체를 시·군에서 부담하고 시·군의 농어민 후계자연협회가 운영하였으나 실패로 마무리되었다.

독과점 품목이 아닌 일반 농산물을 직판장에서 판매할 때 가격결정 과정에서 근본 문제가 드러났다. 현지에서 농산물을 수집하여 직판장에서 판매한 후 대금을 결제하는 방식이 아니라 사전에 결정한 가격으로 매입하여 직판장으로 수송하여 판매했다. 직판장 판매가격과 현지 소매가격간에 괴리가 일어나 운영상의 어려움이 많았다.

농어민 후계자 직판장은 직거래가 성립되기 위한 전제 조건을 충족시키지 못했으며 경영미숙으로 운영상의 어려움이 많았다. 직판장에서 취급하는 농산물은 쌀을 위주로 한 곡류로 단순화되었으며 운영형태도 개인사업장으로 전락되었다가 유통업자와의 경쟁을 이기지 못해 사라졌다.

시행착오만 거듭해 온 직거래가 ‘국민의 정부’에 들어와 각광을 받기 시작했다.

농산물 유통개혁의 핵심사업으로 직거래가 대두하였고 대통령이 직접 직거래를 강조했고 농림부 장관은 직거래 물량을 총 유통량의 10% 이상 끌어 올리겠다고 장담했다.

직거래를 확대 보급시킨다는 의도로 과천 정부종합청사 광장에 직거래 장터를 개설하는 등 직거래 홍보와 보급에 역점을 두었다. 농협은 직거래를 실천한다는 명분으로 농협 건물 앞 빈터에 직거래 장터를 운영했다.

공무원, 농업 관련단체 임직원, 농협직원들이 농산물 직거래 마술에 걸려 한동안 헤어지지 못하는 처지였다. 국민의 정부 출범 3년 정도 경과한 후 직거래 마술에서 깨어나 정신차렸고 더 이상 직거래를 외치지 않게 되었다.

정책당국에서 직거래를 강조하지 않아도 생산자들은 본인들의 농산물이 제값을 받을 수 있는 대안으로서 전자상 거래 등 다양한 방식으로 직거래를 찾게 되었다. 지역의 특화농산물을 차별화시켜 우편판매, 전자상 거래 등의 방식으로 직거래를 확대시켜 나가고 있는 것으로 보았다.

제 5 절 농산물 유통경로의 변천

1. 농산물 유통경로 유형구분

농산물 유통경로는 매우 복잡하고 다단계로 이루어져 있다. 물론 최근에 와서 유통단계가 축소되는 경향이 나타나고 있지만 아직도 기존의 복잡한 유통경로로 운영되고 있으며, 거기에 새로운 유통경로가 추가되어 오히려 유통경로의 종류는 더 늘어나고 있다. 상대적으로 효율적인 경로의 비중이 늘어나게 되면 비효율적인 경로의 비중이 줄어드는 과정을 반복해 오고 있다.

유통단계별 유통경로를 보면(그림 4-10참조), 생산물을 산지에서 소비지로 반출하는 단계에서는 ①생산자 직출하, ②생산자조직의 공동출하, ③수집상 출하로 구분되었다. 도매단계에서는 ①공영도매시장, 유사도매시장 등 도매시장을 경유하는 경로와 ②시장의 유통경로로 나누어지고 소매단계에서는 대형점, 직판점, 소형 식료품점 등을 이용하는 점포판매와 무점포 판매로 양분되었다. 이에 따라 이들 단계별 유통기구를 통해 유통되는 농산물의 유통경로의 수는 품목별 특성에 따라 다양하게 나타났다. 이와 같이 복잡한 유통경로 중에서 대표적인 유통경로는 농-소직거래 경

로, 도매시장 경로 소매점 산직경로 등으로 지적되었다(표 4-8참조).

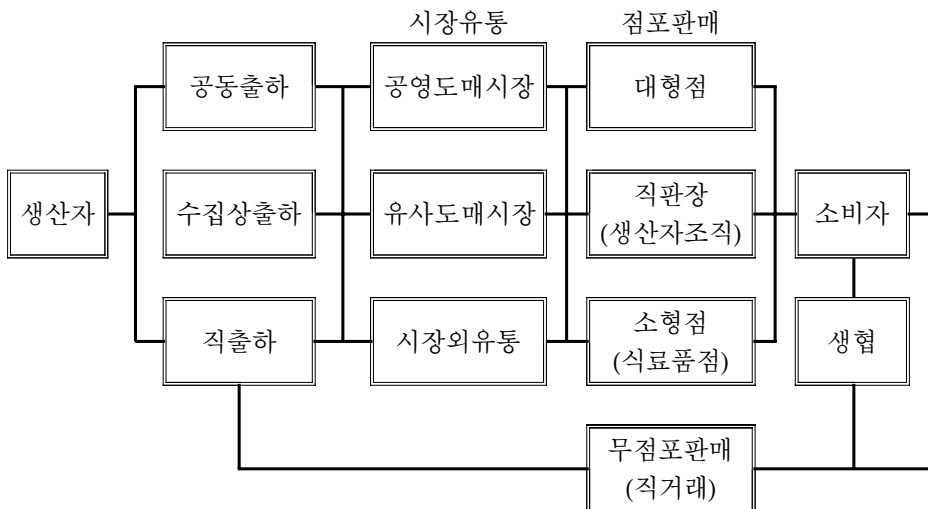
첫째, ‘농-소 직거래 경로’는 위에서 언급한 바와 같이 ‘생산자조직, 소비자 또는 소비자조직 직거래’로서 생협의 친환경농산물 공동구매를 대표적인 사례로 언급되었다.

둘째, ‘도매시장 경로’는 도매시장을 경유하는 유통경로로, 여기에는 생산자조직이 공동출하시키는 경우와 수집상이 출하시키는 경우로 나누어졌다. 공동출하에는 과일류의 협동조합 계통출하와 과채류 등 시설채소의 작목반·영농조합법인 공동출하가 대표적이며 수집상 출하에는 배추·무 등의 포전거래와 고추·마늘 등의 정전거래가 대표적인 거래로 대두되었다.

셋째, ‘소매점 산직경로’는 소매점들이 도매경로를 거치지 않고 산지의 생산자조직이나 산지수집상과 직거래하는 경우와 생산농가와 직접 계약생산하는 경우로 대별되었다. 소매점 산직경로는 소매점이 대형화되고 체인화되어 산지에서의 안정적인 대량구매, 주문구매를 필요로 하고 중간 유통과정을 배제하여 저렴한 구매원가를 필요로 하기 때문에 발생하고 있으며 최근 배추, 무, 양파, 과일, 쌀, 축산물, 시설채소 등을 중심으로 크게 늘었다.

농수축산물의 유통경로는 상품과 유통의 특성에 영향을 많이 받는다. 유리온실을 비롯한 시설에서 생산되는 원예작물의 경우, 연중 수확하고 부패성이 높기 때문에

<그림 4-10> 농산물 유통경로 구조



자료: 김병률 외, 1999, p.28.

<표 4-8> 농산물 유통경로 유형구분

대 구 분	소 구 분	주요 대상품목	주 출하처
농-소 직거래	직거래	과일, 계절품목, 특수품목	소비자
	생협 공동구매	친환경 농산물	생협
	생산자단체 직판	모든 농산물 대상	직판장
도매시장경로	생산자 공동출하	과채류 등 시설채소	공영도매시장
	협동조합 계통출하	과일	공영·유사도매시장
	수집상 포전거래	배추, 무, 파, 양배추, 당근	공영·유사도매시장
	수집상 정전거래	고추, 마늘	유사도매시장
소매점 산직경로	협동조합 출하	쌀, 과일 등	소매점
	수집상 벤더	대량거래품목 (양파, 배추 등)	소매점

자료: 김병률 외, 1999, p.20.

농가가 직접 또는 공동으로 도매시장이나 대형소매점에 출하하거나 수확 후 중간상인에게 판매하는 경로를 주로 이용했다. 이 경우 주된 유통경로는 ‘생산자⇒생산자조직(작목반, 영농조합법인)⇒공영도매시장 (중도매인 또는 물류센터)⇒소매점(하나로클럽, 마트 등)’이었다.

무·배추의 경우 ①생산이 일부 지역에 집중되어 있고, ②연 1회 수확하여 일시에 출하할 수밖에 없고, ③쉽게 부패하며, ④저장 및 수송비 부담도 크고, ⑤소비자의 가격 변화도 심하기 때문에 생산 농가는 가능한 빨리 상인에게 위험을 전가하려는 의도하에 발매기 거래가 성행했다.

고추, 마늘 등 양념채소의 경우에는 단위 중량당 가치가 크고 간이저장이 가능하므로 농가창고 보관 후 순회상인 또는 지역 정기시장 수집상들에게 분산 판매하는 이른바 포전판매 또는 정전판매가 주된 판매형태를 이루고 있었다.

2. 쌀 유통경로의 단순화

가. 개 설

국민의 기본식량이라는 점을 감안하여 정부가 쌀 시장에 개입해 왔으며 개입정도 및 방법에 따라 쌀의 유통경로는 다양하게 변천되어 왔다. 광복직후 미 군정 하에서 공출배급제를 잠시나마 폐지시키고 전면 자유화를 단행했지만 물가를 안정시킬

목적으로 곧바로 공출배급제를 환원시켰다.

정부수립 후 정부는 쌀 시장에 적극적으로 개입하지 않았고 ‘분배농지상환곡’, ‘농지세물납제’, ‘양비교환’, 등의 정책수단을 동원하여 정부가 필요로 하는 쌀을 용이하게 확보했다. 이에 따라 1950년대에는 전형적인 소농구조를 반영하는 유통경로 즉 수집, 중계, 분산과정이 명확하고 유통단계가 복잡한 유통구조를 나타냈다. 1960년대에 들어와 경제성장정책이 추진됨에 따라 물가를 효율적으로 관리하려는 의도로 1961년산 쌀부터 정부 수매·방출제를 적용했다. 그러나 1960년대에는 정부가 쌀 시장에 깊이 개입하지 않았다.

한편 1961년에 『농협법』이 제정되어 농협중앙회가 출범했고 동법 13조에 농산물 공판장 사업규정이 마련되어 중앙회는 공판장을 이용하여 쌀 유통에 참여했고 회원 조합은 쌀 계통판매사업에 착수했다. 이에 따라 쌀의 유통경로는 정부, 농협, 상인 등으로 3원화되었다.

1969년산 쌀부터 이증가격제가 도입되고 정부매입량 비율이 높아졌다. 1971년부터 통일벼가 도입되었고 증산목적으로 통일벼와 일반벼간에 정부매입가격의 차등을 두지 않아 정부가 매입하는 쌀은 전부 통일벼이고 재래미는 농협과 민간 유통경로를 거쳐 판매되었다. 그러나 <표 4-9>에 제시된 바와 같이 농협유통경로를 통해 유통되는 비율이 낮았으며 그 요인은 다음과 같이 지적되었다(이내수, 1980).

첫째, 산지상인은 농민이 현금을 필요로 하는 시기에 적절한 대금을 적기에 대출할 수 있지만 농협은 제도적으로 이것이 불가능했다.

둘째, 조합원 농민들의 농협사업에 대한 인식이 부족한 실정이었다.

셋째, 계통조합의 판매사업 담당자들은 사업수행에 필요한 전문지식을 충분히 갖추지 못했으며 경영자로서 신념이 부족하여 적극적인 자세가 결여되어 있었다.

넷째, 의사결정 과정에서 조합 내의 유통업자 담당자들은 의사결정에 필요한 절차 및 규정에 충실히 준수하다 보면 시장상황의 변화에 둔감해지기 쉬운 경향이 있었다.

나. 1980년대의 유통경로

1980년 초반까지 정부미의 유통비율이 높아 쌀 유통경로는 통일쌀을 취급하는 정부 유통경로와 재래미를 다루는 상인계통의 유통경로로 양분되어 있었다.

1980년대 후반부터 정부미 방출제도를 다양화시켰다. 즉 1985년부터 농협을 통해 조곡을 매출하기 시작했고 1986년부터 이를 민간유통에도 확대시켰다. 물론 매출가

격을 정부가 사전에 결정하여 조곡을 인도했다. 농협 그리고 정부로부터 지정받은 도정공장이 정부양곡을 조곡형태로 정부가 결정한 가격으로 인수하여 도정한 후 이를 소포장하여 일반시장에 자유판매했고 이를 ‘자주미(自主米)’라 불렀다(김성훈, 1994, p.164). 1980년대 후반에 들어와 정부매입량이 감소함에 따라 정부경로를 통해 유통되는 쌀의 비중이 상대적으로 감소했다(표 4-9참조).

반면에 1985년부터 농협계통을 경유하여 판매되는 쌀의 비중이 급증했다. 이는 정부가 1985년부터 조곡 공매사업을 시작하여 농협의 쌀 취급량이 증가했고 또한 재래품종계 브랜드 쌀을 개발하여 판매사업에 참여한 회원조합이 급증했기 때문이다. 소득수준이 향상됨에 따라 고 소득계층은 재래품종계 쌀을 선호하게 되지만 정부가 취급하는 쌀은 신품종계 쌀이었다. 농협이 고품질의 재래품종 쌀을 확보한 후 소포장하고 농협상표를 붙여 판매하여 소비자로부터 호응을 얻게 되었다.

1980년 초 상인경로, 농협경로 등 쌀의 민간유통경로가 <그림 4-11>에 제시되었으며 유통경로가 다양하고 유통단계가 복잡하다는 사실이 드러났다.

<표 4-9> 미국의 유통경로별 유통비중 (1973~1999년)

(단위: 천톤, %)

미국연도	상품화량	정부경로 ¹⁾	농협경로 ²⁾	상인경로 ³⁾
1973	1,835 (100.0) ⁴⁾	507 (27.6)	27 (1.5)	1,301 (70.9)
1975	2,140 (100.0)	735 (34.3)	94 (4.4)	1,311 (61.3)
1980	3,888 (100.0)	1,300 (33.4)	32 (0.8)	2,556 (65.7)
1985	4,237 (100.0)	1,215 (28.7)	211 (4.9)	2,811 (66.3)
1990	4,750 (100.0)	1,692 (35.6)	500 (10.5)	2,558 (53.9)
1995	4,088 (100.0)	1,512 (37.0)	1,341 (32.8)	1,235 (31.4)
1999	4,119 (100.0)	928 (22.5)	1,872 (41.5)	1,319 (32.0)

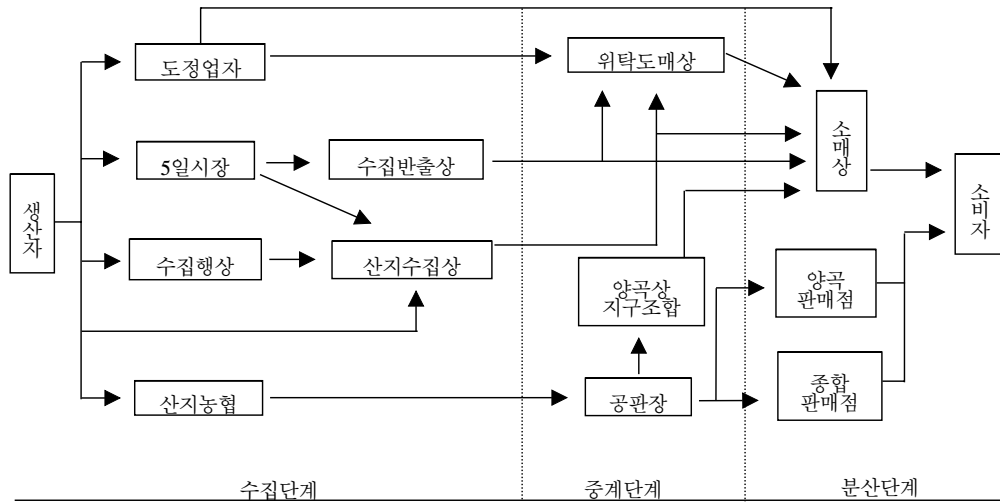
주: 1) 정부매입량 기준임.

2) 농협공판장 계통미 판매실적임.

3) 농가의 상품화량으로부터 정부경로 및 농협경로의 유통량을 뺀 나머지를 상인경로 유통량으로 추정함.

4) ()내는 구성비임.

<그림 4-11> 1980년대 초 쌀의 유통경로도



자료: 성배영, 1985, p.241.

다. 1990년대 이후

1) 정부미 방출제도 개선

정부매입제를 둘러싸고 일어나는 제반문제를 해결하고자 1993년에 양정개혁을 단행했다. 이 개혁에서 정부의 쌀 시장 개입폭을 줄이고 민간유통 기능을 활성화시켜 쌀 가격형성을 자유시장에 맡긴다는 원칙을 제시했다.

구체적인 정책대안으로서 수매가격 인상폭을 줄이고 민간유통이 쌀 시장에 적극 참여하도록 정부가 방출량을 조절하여 쌀값의 계절진동폭을 유지시킨다고 발표했다. 민간유통을 활성화시키는 방안으로서 허가제인 쌀 매매업을 신고제로 허가제인 도정업을 등록제로 각각 완화시켰다.

1984년부터 시행해 온 농협의 시가매입제를 확대시켰고 민간유통업자에게 쌀 매입자금을 융자했다. 아울러 정부미 방출방식에 일대혁신을 가져왔다. 정부가 방출가격을 사전에 결정하여 방출하는 방식을 폐지시키고 1994년에 ‘정부조곡공매제’를 도입했다.

조곡공매제를 실시하면 시장의 수급사정이 반영되어 입찰가격이 결정되므로 공정가격이 형성되고 나아가 품질에 따른 차등가격이 결정된다. 조곡을 인수한 농협이나 도정업체가 자기 책임하에 도정하여 판매하므로 미질 향상을 가져올 수 있고 민간유통 기능이 활성화되는 이점을 누릴 수 있다. 공개입찰을 통해 결정된 가격은

정부가 결정한 정곡 또는 조곡 방출가격보다 높기 때문에 정부의 양특적자를 줄이는데도 기여했다.

2) 미곡종합처리장(RPC) 참여

개방경제로 전환됨에 따라 쌀 시장에 대한 정부개입을 줄이고 민간 유통조직을 활성화시켜야 한다는 필요성이 대두되었다. 여기에 부응하고 동시에 소비자의 고품질 쌀 선호에 부응하는 한 대안으로서 미곡종합처리장 지원사업을 시작했다. 쌀을 수확한 후 건조, 저장, 가공, 판매를 계열화시킴으로써 고품질의 쌀을 생산하고 쌀 유통의 효율성을 제고시키는 역할을 수행할 것으로 기대했다.

1991년에 시범사업으로 충남 당진군의 합덕농협과 경북 의성군의 안계농협이 운영하는 미곡종합처리장을 설치했고(표 4-10참조) 1992년에는 농협이 운영하는 RPC 30개소를 설치했다. 1993년부터 기존 도정공장을 활용하자는 의도로 민간유통업자를 RPC 사업에 참여시켰다. 2001년 현재 농협이 운영하는 RPC는 200개소이고 민간유통업자가 운영하는 RPC는 128개소에 달했다.

RPC는 정부지원사업으로 추진되었고 논 1000 ha 이상이 집산되어 있는 쌀 주산지를 대상으로 설치하였으며 지원기준 시설규모는 농협과 민간에 차등을 두었다. 즉 농협이 운영할 경우, 건조·저장 능력 2,000톤, 1일 가공능력 20톤이고 민간의 경우에는 가공능력은 동일하고 건조·저장 시설은 농협보다 작은 1,000톤으로 한정시켰다.

정부지원도 농협과 민간업자간에 차등을 두었으며 지원규모는 매년 확대되어 왔다. 1995년부터 물벼를 매입함에 따라 가공시설에 비해 건조·저장시설이 부족하게 되었으며 이를 보완하고자 기존의 RPC를 대상으로 건조·저장시설(DSC ; Drying Storage Center)을 설치해 왔다.

RPC를 통해 농협이 미곡유통에 적극 참여함에 따라 쌀 출하량 중에서 차지하는 농협의 비중이 크게 증가했다. <표 4-9>에 제시된 바와 같이 RPC가 참여하기 전

<표 4-10> 국내 미곡종합처리장 설치 추이와 현황 (1981~2001)

(단위: 개소)

구분	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	계
농협	2	30	31	45	22	17	18	25	4	5	1	200
민간	-	-	17	21	17	18	15	23	7	7	3	128
계	2	30	48	66	39	35	33	48	11	12	4	328

자료: 장재영, 2002. p.126.

1990년에 있어 농가판매량 중에서 농협계통으로 유통된 쌀이 차지하는 비율은 10.5%에 불과했으나 그 후 점차 증가하여 1999년에는 그 비율이 41.5%에 달했다.

RPC에서는 원료곡을 확보하여 이를 처리·가공하여 판매하며 원료곡을 확보하는 방법은 자체매입, 정부공매곡 입찰매입, 농가 판매위탁 등이었다. <표 4-11>에 제시된 바와 같이 정부공매곡 매입량이 격감했는데 이는 정부의 조곡방출량이 줄어들었기 때문이다. 또한 농가 수탁량은 격감해 왔으며 원료곡 확보방안으로서 위치를 상실했다. 이는 쌀의 계절진폭이 보장되지 않아 농가가 수탁한 쌀 취급에 따른 유통마진이 확보되지 않았기 때문이다.

반면에 계약재배를 포함하여 자체 수매물량이 지속적으로 증가해 왔다. 타 조달 방법에 의한 확보량이 감소하고 자체 매입량이 증가함에 따라 RPC의 경영손실이 확대되어 왔다는 점을 감안하면 RPC 원료곡 매입에 많은 문제가 있다는 사실을 나타내었다.

벼 수확·관리 기술을 혁신시키는 효과를 가져오고 쌀 유통구조 개혁에 기여해 온 RPC이지만 채산을 맞추지 못해 경영위기에 직면했다. 1998년부터 2000년까지 3개년 동안에 11개의 민간 RPC가 도산한 것으로 나타났다(박동규, 2001).

농협이 운영하는 RPC의 경영수지 실태가 <표 4-12>에 제시되어 있다. 1996년에는 적자 RPC는 8개소로 전체의 7.3%에 불과하였으나 2000년에는 105개로 절반 이상이 적자에 허덕이고 있는 실정이었다. 2002년에는 적자 RPC가 129개로 증가했고 개소당 평균 적자액이 1억2천7백만원에 달한 것으로 밝혀졌다(농협, 2003). 정부의 보조와 융자 혜택을 받아 설치한 RPC는 매년 막대한 경영수지 적자에서 벗어나지 못하고 있는 데 이 요인을 다음과 같이 요약되었다.

첫째, RPC는 자체자금으로 수확기에 원료곡을 산지 시가보다 높은 가격으로 매입해 왔다. 즉 수확기 산지에서 형성된 시가대로 매입하지 않고 사전에 결정한 가격으로 매입했다. RPC 운영자들은 시가로 매입하기를 원하고 있지만 ‘매입가격 결정위원회’가 결정하는 매입가격은 통상 정부수매가격과 시장가격과의 중간 수준이었다. 위원회는 농협중앙회가 설정한 적정매입가격 기준을 참조하여 결정하지만 직·간접으로 가해지는 정치적 압력을 무시할 수 없으며 더구나 RPC 경영에 참여하는 조합장들은 조합원의 권익을 염두에 두지 않을 수 없었다. 이것이 바로 조합이라는 경제주체가 이윤극대화의 원리에 따라 행동할 때 받게 되는 제약이었다. 조합이라는 경제주체의 궁극적인 경제활동목적은 이윤극대화가 아니라 경제적 약자인 조합원의 권익을 보호하는데 두었기 때문이다.

<표 4-11> RPC 원료곡 확보량 (1995~2000)

(단위: 조곡 천톤)

구 분	매 입	산물수매	공매곡	농가위탁	합 계
1995	273 (30.0)	68 (7.5)	563 (61.9)	6 (1.5)	910 (100.0)
1996	515 (36.2)	126 (8.9)	768 (54.0)	13 (0.9)	1,422 (100.0)
1997	820 (51.6)	286 (18.0)	475 (30.0)	8 (0.4)	1,589 (100.0)
1998	909 (52.6)	338 (20.0)	462 (26.8)	18 (0.6)	1,727 (100.0)
1999	1,233 (54.6)	417 (18.5)	585 (25.9)	24 (1.0)	2,259 (100.0)
2000	1,394 (64.0)	492 (22.6)	276 (12.7)	16 (10.7)	2,178 (100.0)

자료: 박동규, 2001, p.152.

<표 4-12> 농협 RPC의 경영수지

구 분	1996	1997	1998	1999	2000
판매실적 (합계)					
물량(정곡, 톤)	535,443	612,097	779,532	876,678	881,768
금액(백만원)	924,945	1,103,521	1,497,196	1,772,945	1,878,400
(평균)					
물량(정곡, 톤)	4,912	4,164	4,725	4,614	4,521
금액(백만원)	8,486	7,507	9,074	9,331	9,633
평균손익(백만원)	79	-39	-27	11	-61
흑자 RPC 수	101(92.7) ¹⁾	100(68.0)	102(61.8)	112(58.9)	90(46.2)
적자 RPC 수	8(7.3)	47(32.0)	63(38.2)	78(41.1)	105(53.8)
합계	109(100.0)	147(100.0)	165(100.0)	190(100.0)	195(100.0)

주: 1) ()는 전체에 대한 구성비임.

자료: 박동규, 2001, p.155.

정부의 약정수매 물량이 한정되어 있었으므로 정부매입가격과 산지시장가격과는 직접적인 관련이 없으며 당해 연도 생산량에 따라 수확기 산지가격이 결정된다. 즉 당해 연도 생산량이 수요량을 초과할 정도로 생산과잉이라면 산지가격은 약정수매 가격보다 낮게 결정된다. 왜냐하면 생산량에서 정부수매량을 공제한 나머지가 국내 수요량 수준 정도일지라도 단경기에 정부가 보관하고 있는 벼를 방출하지 않는다는

보장이 없기 때문에 농가는 수확기에 판매하기를 원하고 유통업자는 벼를 매입·보관하지 않으려 하기 때문이다.

RPC가 판매하는 쌀의 판매원가보다 단경기에 시장가격이 높아진다는 보장이 없으므로 RPC는 구조적으로 손해보는 장사를 하게 되어 있는 셈이었다. 정부의 쌀 가격정책의 목표는 수확기에 생산자가격을 지지하고 단경기에는 소비자가격을 안정시키는데 있다. 농가는 판매량 대부분을 수확기에 정부와 RPC에 판매하였으므로 단경기에 농가가 보관하고 있는 쌀은 소량이었다. 즉 정부입장에서 보면 단경기에는 농가판매가격을 염두에 두지 않고 소비자 입장만 고려하면 되는 처지였다. 그렇다면 정부는 보관하고 있는 벼를 단경기에 방출하면 재정적자도 줄이고 소비자가격도 안정시키고 물가 상승을 억제시킬 수 있다. 물론 이럴 경우에는 쌀을 보관하고 있는 RPC는 경영손실을 감수해야만 했다. RPC는 정부가 계절진폭을 보장하라고 주장하지만 정부입장에서는 다수인 쌀 소비자 후생과 물가를 고려해야 할 것인가 아니면 350여 개에 달하는 RPC 입장을 염려할 것인지 불문가지였다.

둘째, 쌀 보관에 따른 유통마진을 확보할 수 있을 정도로 쌀값의 계절진폭이 유지되지 않았다. 농협이 충분한 양의 쌀을 확보하고 모든 RPC가 담합하여 독점력을 발휘할 수 있다면 쌀 소매가격을 결정할 수 있다. 즉 판매원가를 기준으로 풀코스트(full-cost) 원리에 따라 판매가격을 결정하면 경영수익을 확보할 수 있다.

그러나 쌀 시장은 완전경쟁시장이므로 개개의 RPC는 시장가격에 영향을 미치지 못한다. 단경기 쌀값은 시장 공급량과 정부의 조곡공매량에 의해 결정된다. 단경기 시장가격이 RPC가 판매하는 쌀의 판매원가보다 낮아 RPC는 경영손실을 감수하지 않을 수 없었다.

3) 쌀 유통경로

1990년대에 들어와 정부매입량이 감소함에 따라 쌀 상품화량 중에서 정부경로로 유통되는 쌀 비중이 감소하였다(표 4-9참조). 농협이 1992년부터 RPC를 통해 쌀 사업에 참여한 이후 취급하는 물량이 매년 확대되었고 이에 따라 농협경로로 유통되는 쌀의 비중이 증가한 반면 상인경로로 유통되는 쌀의 비중이 위축되었다. 즉 총 상품화량 중 상인경로로 유통된 쌀의 비율은 1991년에는 66.0%에 달했으나 1999년에 32.0%로 축소되었다.

1998년 당시 정부미를 포함한 쌀의 유통경로와 총 유통량에서 차지하는 유통경로별 비율이 <그림 4-12>에 제시되어 있다. 농가의 총 출하량 중에서 농협의 RPC 등

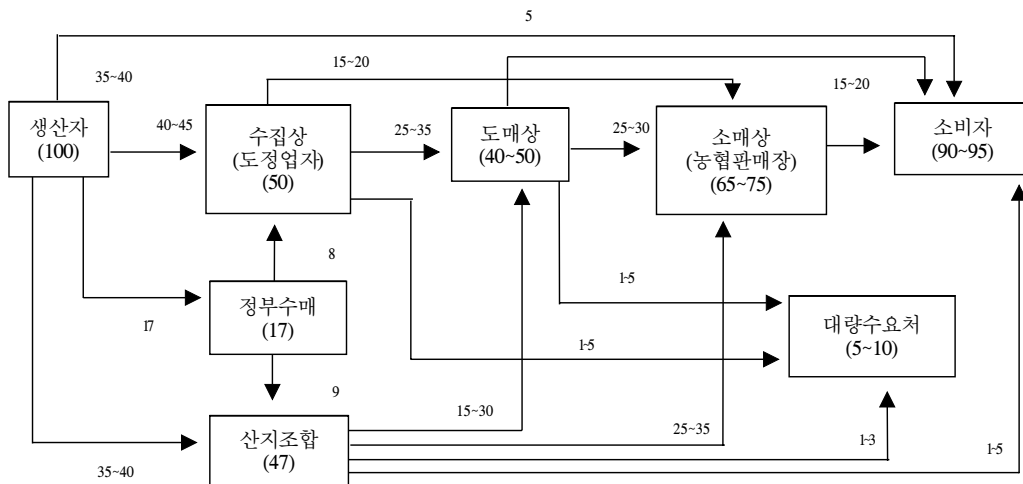
농협계통조직을 통해 출하되는 쌀은 35~ 40%을 차지했다. 농협의 거래처는 도매상에서부터 소비자에 이르기까지 다양했다. 민간 유통업자 중에서 산지수집상은 임대정공장 혹은 양곡상을 운영하는 사례가 많았다. RPC가 늘어남에 따라 이들 수집상이 줄어들었으며 1998년 당시 민간 유통조직을 통해 거래되는 쌀은 총 유통량의 절반 수준에도 미치지 못하는 실정이었다.

민간 유통조직을 통한 쌀 유통이 감소함에 따라 양재동 양곡도매시장의 도매기능이 위축되어 쌀 도매가격이 공정하게 형성되지 못하는 실정이었다. 생산자 또는 생산자단체가 대형 소비자 또는 소비자와 직거래할 때 도매가격을 기준가격으로 거래가격을 결정하게 된다. 그런데 도매가격이 완전경쟁시장 조건하에서 결정된 가격이 아니라면 기준가격으로서의 역할을 수행하기 어렵다.

미곡의 도매기능을 수행하고 있는 유통조직은 법정도매시장인 양재동 양곡도매시장과 중앙시장, 영등포시장, 청량리시장 등에 소재한 양곡상회, 농협중앙회의 수도권 양곡마케팅본부 등 다양하게 분포되어 있었다.

양재동 양곡도매시장에는 대한양곡(주), 한국양곡(주), 농협공판장 등의 도매시장 법인이 도매행위를 수행하고 있지만 그 기능이 위축되어 왔다. 즉 1998년도 양재동 양곡도매시장에서 거래된 쌀은 5만 톤 정도로 서울시 총 소비량의 5%를 차지하는데

<그림 4-12> 쌀의 유통경로별 유통량비율¹⁾, 1998



주: 1) 정부수매 중 농협 RPC 차액수매량(산물수매) 6%는 산지조합 경유 비율로 계상.
 자료: 김병률 외, 1999, p.35.

불과했다. 그나마 도매시장법인이 수집하여 경매과정을 거쳐 거래되는 물량은 적고 중매인이 산지에서 직접 수집하여 상장하지 않고 거래되는 물량이 절반 이상을 차지한 실정이었다.

회원조합의 쌀 판매를 지원할 목적으로 설립한 농협중앙회의 수도권 양곡마케팅 본부는 농협계통 판매점과 백화점 유통업계에 공급해 왔다. 양곡매매업을 허가제에서 신고제로 전환한 이후 전문 양곡상, 백화점, 슈퍼마켓, 편의점, 정육점, 심지어 주유소에서도 쌀을 자유롭게 판매할 수 있게 되어 유통경로가 다양하게 전개되어 왔다. 또한 포장 단위도 20kg 지대미 뿐만 아니라 10kg, 8kg, 4kg, 1kg 등 소포장 브랜드가 다양하게 개발되어 판매되고 있었다. 정부양곡 공매제가 도입됨에 따라 정부매입제가 수행하는 이중가격제 기능은 사라졌다. 수확기에 시장가격보다 비싼 가격으로 매입하여 보관했다가 공개경쟁 입찰방식으로 판매하게 되므로 생산자 소득 지지효과는 발휘되지만 소비자 가계비부담 경감효과는 사라진 셈이었다.

3. 청과물 유통경로의 다양화

경제성장과 더불어 실질소득이 증가함에 따라 농산물 소비패턴이 고급화와 다양화로 진행되어 청과물의 수요가 늘어났다. 즉 1970년대 후반부터 청과물의 수요가 증대되어 농가의 상품화율이 커졌고 청과물 유통이 부각되기 시작했다.

청과물은 수집→중계→분산과정을 거치는 전형적인 농산물 유통경로를 나타내고 있으며 경제성장과 더불어 유통경로가 다양하게 변천되어 왔다.

1982년 조사 자료에 의하면(성배영, 1985, p.36), 수집상을 경유하여 출하되는 비율이 57%에 달했으나(그림 4-13참조), 1996년 자료에서는 40%로 감소했고 생산자조직을 통한 출하비중은 10%에서 32.9%로 크게 증가했다(그림 4-14참조). 또한 생산자와 소비자간의 직거래가 확대되었으나 소매단계에서는 할인점을 포함한 대형 유통업체가 등장했고 이들의 취급비중이 증가하는 추세였다. 아울러 가공식품의 수요가 증대함에 따라 가공산업이 취급하는 농산물의 비중이 증가했다.

각 품목 유형별로 유통경로를 보면, 수집상 포전거래 품목의 경우 여전히 수집상 포전거래 비중이 전체적으로 80% 이상을 차지했다. 고랭지배추와 겨울배추를 중심으로 생산자단체와 농가간의 계약재배가 30% 정도 늘어났으며 이는 1991부터 농협이 고랭지 무, 배추 등 밭데기 거래가 성행하는 품목을 대상으로 포전수매 사업을 실시한 덕분이라고 지적했다(김병률외, 1999, p.25~32). 수집상 정전거래 품목인 고추, 마늘,

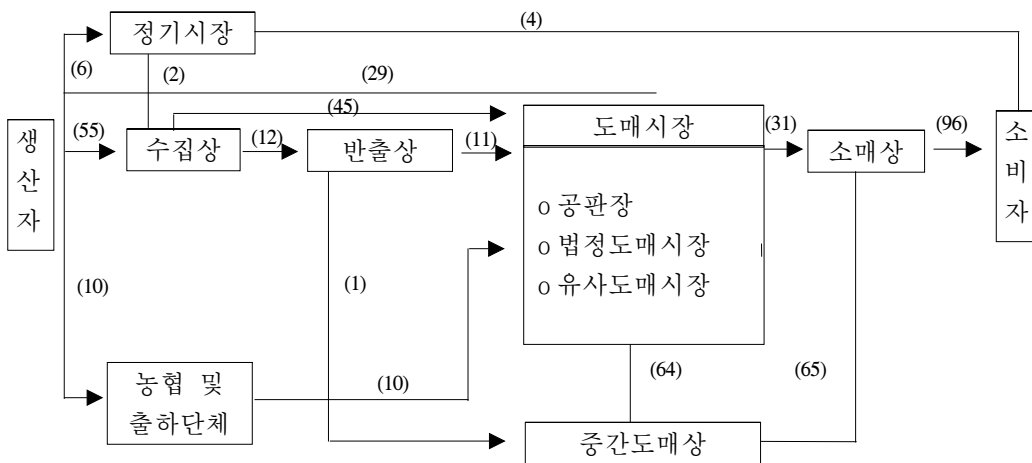
양파의 경우 수집상의 취급비중이 줄어들었고 마늘은 깐 마늘 공장과 농협출하가 늘어났으며 양파는 저장업체와 농협출하의 비중이 증가했다. 고추의 경우는 농협의 고춧가루 가공공장에서 원료수요가 늘어났다. 소비지에서는 양파의 산지와 대형 소매유통업체간 경로로 출하되는 비중이 최근에 들어났다. 1991년부터 마늘과 양파를 대상으로 농협이 출하약정제도를 실시해 왔으므로 농협을 통한 계통출하가 늘어났다.

과일의 경우 산지 유통센터와 저온저장고 시설을 확충함에 따라 협동조합을 통한 계통출하가 늘어났다. 특히 소비지 도매시장을 경유하지 않고 산지에서 직접 물류센터와 대형 소매점으로 출하하는 비중이 서서히 늘어나고 있는 추세였다.

대부분의 시설 과채류는 주산단지의 작목반 혹은 영농조합법인이 전국 각 지역에 입지한 도매시장에 출하시키고 있으며 이 과정에서 협동조합은 단순한 대금결제 기능만을 수행했다. 최근에는 딸기, 토마토 등 신선도를 요하는 시설채소를 대상으로 산지작목반, 영농조합법인 등의 생산자단체가 소비지 대형 소매점과 물류센터에 직접 출하하는 경향이 늘어났다. 이처럼 개방화시기에 들어와 농산물 유통경로는 다양하게 변화되어 왔으며 이를 정리·요약하면 다음과 같다.

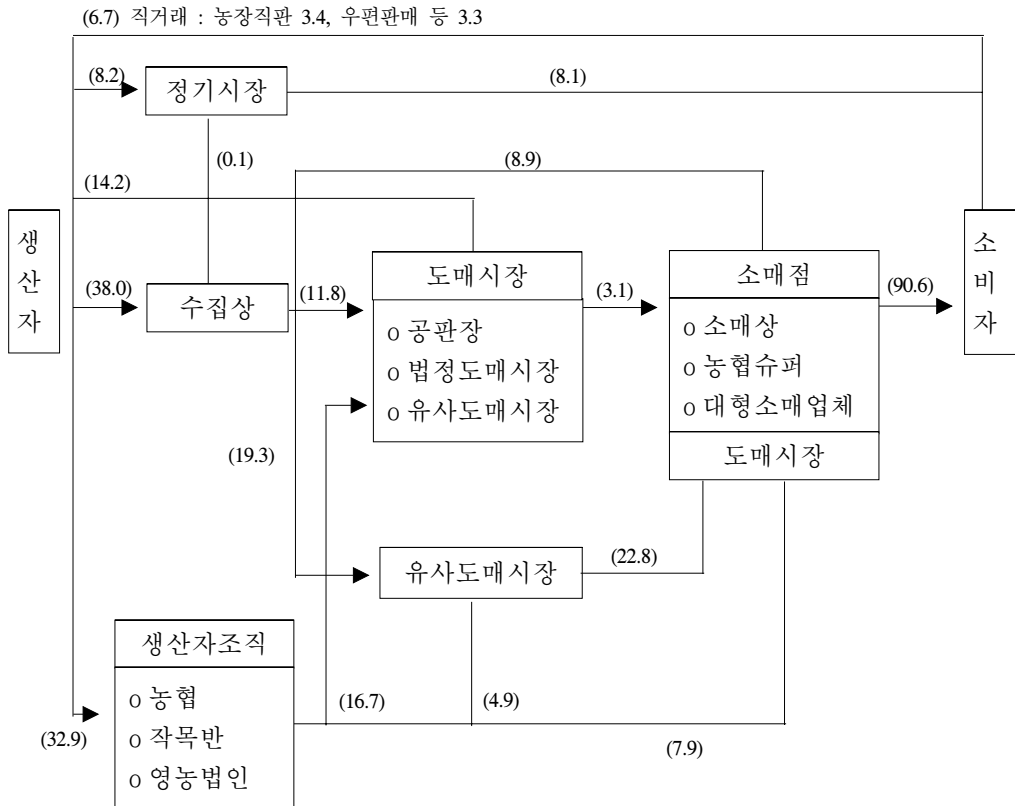
첫째, 전반적으로 산지단계에서 수집상이 취급하는 비율이 감소해 왔지만 농산물 작황과 가격에 대한 위험부담이 큰 품목일수록 수집상 취급비율이 여전히 높게 유지되어 왔다. 배추, 무, 양배추, 대파의 경우 수집상 경유비중이 80% 이상을 유지하고 있으며, 당근과 수박의 경우 수집상 경유비중이 50% 이상을 유지했다.

<그림 4-13> 청과물 유통경로 비중 I (1982)



자료: 성배영, 1985, p.36.

<그림 4-14> 청과물 유통경로별 비중 II (1996)



자료: 허길행외, 1997, p.37.

둘째, 협동조합이 저장시설을 확충함에 따라 저장이 용이하고 표준·규격출하가 비교적 잘 되며 거래단위가 투명한 과일 품목은 협동조합을 통한 계통출하가 잘 이루어지고 있으며 수집상이 취급하는 물량이 급격히 감소해 왔다. 또한 시설재배로 연중 생산·출하할 수 있는 시설 과채류의 경우, 수집상이 거의 취급하지 않게 되었다. 소량으로 수시에 출하시켜야 하므로 소형차량을 이용하여 생산자가 지역 중심도시에 입지한 도매시장에 직접 출하시켰다.

셋째, 소매점이 규모화, 체인화되고 농산물 구매원가를 절감시키는 차원에서 배추, 무, 양파, 과일 등 대량거래 품목은 소매점과 직거래가 증가해 왔다. 반면에 유사도매시장을 경유하는 농산물의 비중이 크게 줄어들었고 공영도매시장을 경유하는 농산물의 비중이 늘어났다.

이와 같이 유통경로별 비중이 변하고 단계가 단축되는 요인은 다음과 같이 요약되었다.

첫째, 농산물 수집, 수송, 소유권 이전, 금융, 주문, 대금지불 등 대부분의 마케팅 기능이 단순화되고 일상화되어 유통기능의 이전이 용이해 졌다.

둘째, 수송수단과 정보통신이 발달함에 따라 유통비용이 절감되고 유통경로 간 경쟁으로 유통이윤 폭이 줄어드는 추세였으며 이에 따라 비용과 이윤이 많이 발생하는 다단계 유통경로는 경쟁력을 잃게 되므로 농산물이 경유하는 비중이 상대적으로 줄어들었다.

셋째, 생산농민의 조직화로 공동판매 능력이 강화되고 판매전문 인력이 늘어나, 산지단계 뿐만아니라 도매, 소매 단계에 이르기까지 판매활동 영역을 넓혀 유통기능과 유통단계의 통합을 유도해 왔다.

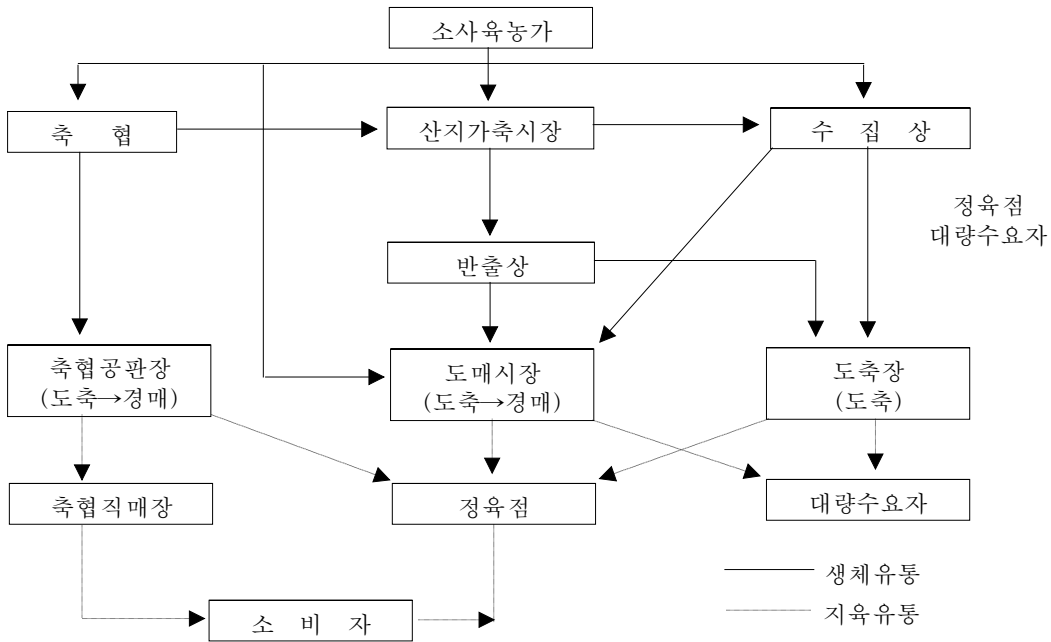
5. 축산물 유통경로

축산물의 유통경로는 축종에 따라 다양한 편이었다. 소의 경우 우시장 또는 중개인을 통해 문전에서 사육농가와 수집상간에 거래가 일어났다. 수집 반출상은 소비자의 정육소매상 또는 도매상의 납품 의뢰를 받아 도축장에서 도축하여 배송했다. 돼지고기는 국내 소비의 경우는 소고기와 유사한 유통형태이며 육가공업체를 통해 수출되거나 또는 가공공정을 거쳐 대리점을 통해 소매점 또는 대량수요처에 판매되는 형태를 갖추고 있었다. 육계의 경우에는 최근 계열화 주체에 의한 유통이 확대되고 있으며 계란은 수집 반출상에 의한 유통과 상인 중심의 가격결정이 이루어졌다.

1980년 초 소 및 쇠고기 유통경로별 비중이 <그림 4-15>에 제시되어 있으며 당시에는 소의 유통경로가 다양했다. 한편 2000년 자료가 <그림 4-16>에 제시되어 있으며 소의 유통경로가 단순해 졌다는 사실을 나타내었다.

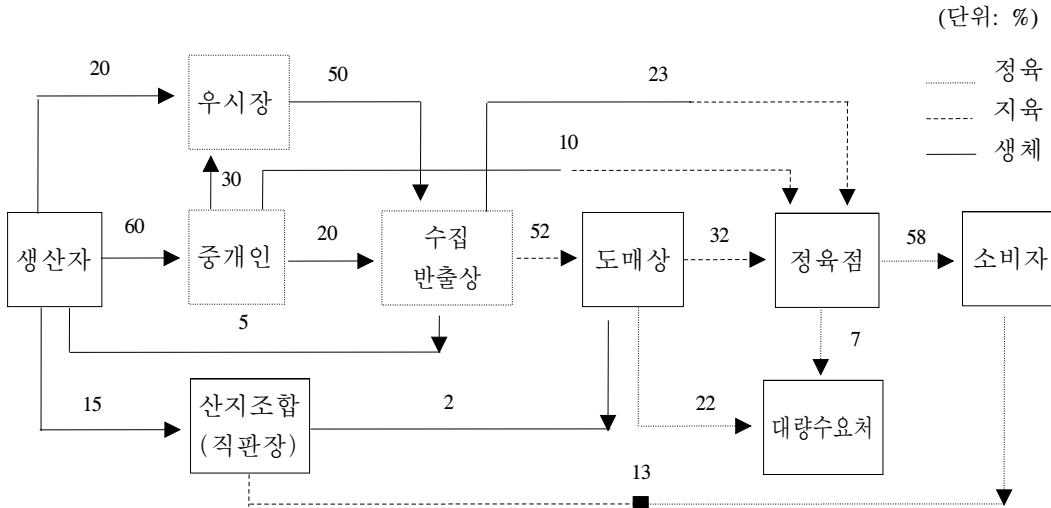
쇠고기의 유통경로는 ‘양축가 ⇒ 우시장 ⇒ 수집반출상 ⇒ 도매상 ⇒ 대량수요처 또는 정육점 ⇒ 소비자’의 4~5단계가 주류를 이루고 있으며, 축협을 통한 계통출하는 7~10% 정도에 불과했다. 소의 경우 양축가의 출하 형태별 비율은 지역에 따라 다소 차이가 있지만, 일반적으로 우시장 출하비율이 60%, 문전거래가 30~33%, 계통출하가 7~10%이었다. 서울 지역의 도매시장은 가락동 도매시장, 마장동 가축시장, 독산동 가축시장 등 다양하게 입지했으며, 가락동과 독산동은 경매·도축을 실시했고 마장동은 1998년부터 도축을 중지하고 지방에서 반입되는 지육의 경매만 실시해 왔다. 가락동의 경매방식은 전자경매이며 마장동 도매시장은 표찰기록식 경매방식이 일반적이었다.

<그림 4-15> 소 및 소고기 유통경로 (1981)



자료: 축협중앙회, 「축산물유통편람」, 1982.

<그림 4-16> 소고기의 유통경로 및 비중 (횡성 ⇒ 서울, 2000)



자료: 농수산물유통공사, 「주요농산물 유통 실태」, 2000.

쇠고기의 소매상은 주로 정육점이며 일부 대형 유통업체의 정육점은 허가를 받아야 영업을 가능하다. 전국의 정육점은 47,000개였으며, 그 중에서 8,230개가 서울 지역에 밀집하여 있었다. 소매 정육점의 월평균 쇠고기 취급규모는 1~2마리로 매우 영세하여, 소매점 유통마진이 높은 구조적인 문제를 안고 있는 것으로 나타났다.

돼지고기의 유통경로는 ‘양축가 ⇒ 중개인 또는 수집반출상 ⇒ 도매상 ⇒ 대량수요처 또는 정육점 ⇒ 소비자’의 4단계가 주류를 이루었다. 특히 양축가, 중개인 또는 수집반출상을 통해 육가공업체의 가공공정을 거쳐 수출되거나 소매점·대량수요처에 판매되는 비율이 40~60%로 점차 증가해 왔다. 산지축협을 통해 서울 공판장 등에 계통 출하되는 비율은 6~7%로 매우 적은 편이었다.

특히, 인근에 육가공업체가 있는 지역에서는 대규모 농가일수록 도매시장과 육가공업체에 출하하는 비율이 높으며 소규모 농가일수록 수집·반출상이나 정육점에 출하하는 비율이 높았다.

한편, 정부는 생산-도매-가공-판매를 일괄 처리하는 축산물종합처리장(LPC) 건설을 유도해 왔다. 1995년부터 운영 중인 축협 김제목장, 한랭 중부공장의 2개소와, 1998년부터 운영 중인 안성축산과 익산(주)부천 등 2개소가 추가되어 우리나라 냉장 브랜드육 판매 및 수출의 선도 역할을 수행해 왔다. 이들 육가공업체는 생산량의 30~40%를 수출하고 나머지 60~70%를 시판했다.

닭고기의 유통경로는 ‘양축가 ⇒ 수집반출상 ⇒ 도매상 ⇒ 소매상 ⇒ 소비자’ 경로와 ‘양축가 ⇒ 계열화주체 ⇒ 도매상 또는 대량수요처’ 경로가 서로 비슷한 점유비중을 차지했다.

제 6 절 유통마진의 변동

1. 유통현대화에 따른 유통마진의 변동

경제가 발전할수록 유통비용이 증가하는 추세가 나타났다. 즉 유통기능이 완벽하게 수행되고 효율적인 유통체계가 유지된다 해도 농산물의 유통마진은 증대된다. 농산물 유통비용을 증가시키는 요인을 열거하면 다음과 같다.

첫째, 유통투입재의 가격상승을 들 수 있다. ①임금상승, ②에너지가격 상승, ③포장재가격 상승, ④점포 임대료 인상 등 유통서비스의 요소가격이 상승하여 유통비

용이 상승하게 된다.

둘째, 새로운 유통서비스에 대한 수요가 증가한다. 가공, 포장, 등 각종 유통서비스에 대한 수요가 늘어난다.

한편 농산물 가격의 변동에 부응하여 유통마진이 크게 변동하지 않는데 이를 유통마진의 경직성이라 한다. 이 요인을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 유통기능을 수행하는 데 소요되는 대부분 유통비용은 상품 가치가 아닌 물량(volume) 즉 무게나 부피에 의해 결정된다. 쌀의 도정, 수송에 투입되는 비용은 쌀 물량에 관계없이 가마당 일정액으로 측정된다.

둘째, 인건비는 유통마진 중 큰 비중을 차지할 수 있기 때문에 단기적으로 노임 수준은 농산물 가격변동에 영향을 받지 않는다.

셋째, 시장구조적인 문제로서 농산물 유통관점으로 본 불완전경쟁을 유통마진을 경직화시키는 원인이 된다.

넷째, 공공요금에 대한 정부의 규제는 유통마진을 경직화시키는 원인이다.

유통마진을 절감시키면 생산자 수취가격을 높이고 소비자 지불액을 경감시킬 수 있다. 이를 위해서는 유통과정 중에 존재하는 비 효율적인 요인을 개선하여야 하며 유통효율을 증진시켜야 한다. 단순히 유통단계를 축소하거나 상인을 배제하는 것만이 능사가 아니다. 유통마진 절감방안을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 유통업자의 사업규모가 적정 수준으로 유지되어야 한다. 우리나라 농산물 유통은 ①상인의 수가 많고, ②사업규모가 영세하며, ③유통경로가 복잡하다는 등의 제반요인에 의해 유통과정에서 유통비용이 과다하게 발생하는 것으로 알려져 있다. 이러한 현상은 농가단계와 소매단계에서 더욱 심하게 나타나고 있다. 영세상인 또는 유통업자의 수를 적정 수준으로 줄이고 불필요한 유통경로를 단축시킬 수 있다면 규모의 경제를 실현시켜 유통비용을 절감시킬 수 있다. 그러나 유통업자의 수가 독점력을 행사할 수 있는 수준까지 줄어들면 독점이윤이 보장되고 이를 획득할 수 있으므로 유통마진이 늘어날 가능성이 높다.

둘째, 물류기능이 효율적으로 수행되어야 한다. 수송과 저장 과정에서 감량과 변질이 일어나 상품가치의 손실이 발생하면 유통비용 상승으로 직결된다. 유통시설을 개선하고 시설 이용률을 높여 물적 유통기능의 효율을 높여야 한다. 유통 과정에서 지게차와 컨베어 시스템 등과 같은 노동력을 절감시킬 수 있는 기계와 장비를 도입한다면 유통비용에서 큰 비중을 차지하는 인건비를 절감시킬 수 있다.

셋째, 관리기능이 효율적으로 수행되어야 한다. 물류기능이 효율적으로 수행되더

라도 이에 따른 올바른 의사결정이 뒷받침되지 않는다면 자원의 낭비를 초래하고 유통비용을 상승시키는 결과를 초래하게 될 것이다. 유통업자와 관계기관으로 하여금 유통활동에 대한 정확한 의사결정을 내릴 수 있도록 하기 위해서는 유통정보, 품질화와 등급, 유통금융 및 위험부담 등 제반기능이 효과적으로 수행되어야 한다.

넷째, 불완전경쟁 요소를 제거하여 시장경쟁력을 높여야 한다. 완전경쟁시장에서 가격이 형성되어야만 가격 효율성이 가장 높다. 농가가 직면한 농산물 판매시장 구조는 완전경쟁에 가깝다. 그러나 식품가공산업을 비롯하여 불완전경쟁시장이 잔존하고 있는 실정이다. 즉 공급자는 다수이지만 수요자가 소수인 수요과점시장 형태를 지니는 시장구조가 존재한다. 즉 유통업자가 생산자에 비해 시장지배력(market power)을 행사할 수 있다면 가격조작, 계량속임 등 각종 불공정 거래행위를 통해 유통마진을 높일 수 있다. 불완전경쟁 시장구조를 개선하려면 농협을 비롯하여 생산자단체가 농산물 유통분야에 적극 참여해 공동판매사업을 수행해 나아가야 한다. 즉 공급자가 다수이고 수요자가 소수인 시장이라면 농산물 공급을 생산자단체로 일원화시키면 공급자를 소수로 만들어 시장지배력을 높일 수 있다.

유통마진을 절감시켜 생산자 수취가격을 높이고자 막대한 자금을 투입하여 유통개혁을 추진해 왔지만 유통마진의 절감효과를 명확하게 계측하기 어려운 실정이다. 유통의 효율을 높여 유통비율을 절감시키고 유통단계별 시장구조를 개선하여 유통업자가 획득하는 초과이윤을 생산자와 소비자에게 어느 정도 귀속시켰는지 진단하기 어렵다. 또한 경제성장과 더불어 농산물 유통마진은 증가하므로 유통개혁에 의해 절감된 마진이 상쇄되어 유통마진의 절감효과를 예측하기 어렵다. 그러므로 여기서는 각 시기별로 계측한 유통마진 자료를 이용하여 유통마진 절감효과를 평가했다.

2. 쌀의 유통마진 감소

쌀은 타 농산물에 비해 유통마진율이 상대적으로 낮고 비교적 안정되어 있었다(표 4-13참조) 즉 1980년대와 1990년대간에 유통마진율의 격차가 크지 않고 농가 수취율은 83% 내외 수준에서 안정되어 있다. 쌀의 유통마진이 타 농산물에 비해 상대적으로 낮고 안정되어 있는 요인은 ①부패성이 높지 않고 유통 과정에서 손실 및 감모율이 적고, ②단위 중량에 비해 부피가 크지 않아 수송 및 저장 비용이 적고, ③유통업체간에 경쟁률이 높아 유통이윤이 많지 않았기 때문인 것으로 지적되었다.

<표 4-13> 유통단계별¹⁾ 쌀 유통마진 (김제→서울)

구 분		1984	1997	1998	1999	2000
농가수취율		84.9	83.3	84.1	83.8	82.7
단계별 유통마진율	수집단계	1.8	6.1	5.8	4.9	6.2
	도매단계	0.9	2.1	2.4	2.3	2.2
	소매단계	12.4	8.5	7.7	9.1	8.9
	소 계	15.1	16.7	15.9	16.2	17.3
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1) 생산자→도정업자→도매상→소매상의 유통경로임.

자료: 주용재 외, 1991, p.130의 자료 및 농산물 유통공사자료를 바탕으로 정리하였음.

한편, 단계별 유통마진을 보면 타 농산물과 마찬가지로 소매단계의 유통마진율이 가장 높았다. 수집 및 출하 단계의 마진은 1980년에 비해 1990년대 초반에 와서 급증한 것으로 나타났다. 이 요인은 유통 서비스가 증대한 것으로 설명되었다. 1980년대에서는 포장재로 주로 80kg들이 가마니와 40kg마대를 이용했으므로, 거래중량이 커서 투입되는 유통비용이 상대적으로 적었다. 1993년에 미곡종합처리장이 설치된 이후에는 소포장 출하가 일반화되었고 20kg 들이 종이포대 10kg, 4kg용 폴리에틸렌 포장재를 이용함에 따라 유통서비스 비용이 증대했다.

도매단계 마진율이 증가한 요인도 유통서비스 비용의 증가로 설명되었다. 도정공장에서 도매상으로 이동할 때는 40kg들이 마대로 포장되고 도매상에서 소포장하여 소매상으로 인계되었다.

전국의 주요 주산지에서 서울로 반입되는 쌀의 유통마진 및 유통경로별 유통마진이 <표 4-14>에 제시되어 있다. 여기에 나타나 있는 바와 같이 주산지간에 유통마진율은 격차가 크지 않지만 유통경로간에 격차가 큰 것으로 밝혀졌다. 즉 생산자→도정업자→도매상→소매상→소비자의 유통경로를 경유할 때의 마진율이 미곡종합처리장을 경유할 때의 마진율보다 높다. 이는 민간유통업자의 유통이윤이 농협의 미곡종합처리장보다 높다는 사실로 지적되었다. 그러나 2000년 당시 농협이 운영하는 미곡종합처리장 총 199개소 중 운영적자를 감수하고 있는 미곡종합처리장이 105개소에 이르고 있다는 사실을 감안하면 민간유통업자가 초과이윤을 얻고 있다고 판단하기 어려운 실정이었다. 정부미의 단경기 방출로 쌀값의 계절진폭이 적정수준에 유지 되지 않아 미곡종합처리장을 포함한 민간유통업자가 쌀 보관 마진을 획득하지 못하고 있는 처지인 것으로 보았다.

<표 4-14> 쌀의 유통경로별 유통마진 (2000)

구 분	전 체 평 균	김제 → 서울			당진 → 서울			평택 → 서울				
		평 균	(1) A경로	(2) B경로	(3) C경로	평 균	(4) A경로	(5) B경로	평 균	(6) A경로	(7) C경로	
농가수취율	82.6	82.3	82.7	81.8	78.2	82.5	83.1	81.5	83.0	83.3	81.8	
유통마진	17.4	17.7	17.3	18.2	21.8	17.5	16.9	18.5	17.0	16.7	18.2	
마 내 직 접 비 진 용 기 타 운 영 비 이 윤	9.4	9.3	7.7	13.6	12.5	10.1	8.6	12.8	8.6	7.6	12.3	
	8.0	8.4	6.1	4.6	9.3	7.4	6.2	5.7	8.4	6.0	5.9	
단 계 별 마 진	출 하 단 계	7.3	7.0	6.2	8.5	13.8	7.9	7.1	9.2	7.0	6.1	10.1
	도 매 단 계	2.1	2.2	2.2	2.1	2.0	2.1	2.2	2.0	2.0	2.1	2.0
	소 매 단 계	8.0	8.5	8.9	7.6	6.0	7.5	7.6	7.3	8.0	8.5	6.1
가 격 (원/80g)	농가수취가격	153,313	149,610	148,925	150,590	156,420	154,132	152,900	156,420	157,763	156,590	161,920
	소비자가격	185,710	181,720	180,000	184,000	200,000	186,800	184,000	192,000	190,200	188,000	198,000

주: A경로 : 생산자→도정업자→도매상→소매상→소비자.

B경로 : 생산자→농협R.P.C→양곡사업본부→소매상→소비자.

C경로 : 생산자→농협R.P.C→양곡사업본부→농협판매점→소비자.

자료: 농수산물 유통공사, 「주요농산물 유통 실태」, 2001.

3. 청과물 유통마진

청과물은 품목의 특성에 따라 마진율의 변동폭이 크며 품목 유형별 마진율 차이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 과일, 과채류 등 포장하여 출하시키는 품목은 상대적으로 마진율이 낮게 나타났다.

둘째, 건고추, 마늘 등 유통과정 중 비교적 감도가 적은 품목은 마진율이 상대적으로 낮았다.

셋째, 단위 물량당 시장가치가 높은 품목일수록 상대적으로 마진율이 낮았다.

넷째, 생산자가 직접 또는 생산자단체가 도매시장에 상장시킴에 따라 유통단계가 축소된 품목의 마진율이 상대적으로 낮았으며 과실류와 과채류가 여기에 해당되었다.

다섯째, 포장출하 비율이 낮고 유통과정 중 감도가 많은 품목 특히 엽채류의 유통마진율이 높았다.

양념채소류의 유통마진율은 타 채소류에 비해 낮았지만 품목에 따라 차이가 컸다(표 4-15참조). 고추는 저장성이 높아 청과물 중에서 유통마진율이 가장 낮았다. 또한 경제성장과 더불어 유통마진율이 감소해 왔으며 특히 수집단계의 마진율이 격감해 왔다. 이는 수집단계에 해당하는 유통경로가 개선되었다는 사실을 나타내었다.

즉 소량으로 5일 정기시장에 판매하던 1980년대에는 수집단계의 마진율이 높았으나 정기시장이 사라지고 수집상에 출하시키거나 도매시장에 생산자가 직접 출하시킴에 따라 유통경로가 단순해지고 마진율이 낮아졌다.

1995년 세계무역기구 출범과 더불어 마늘 수입에 대한 국경조치가 관세화로 이행됨에 따라 마늘 시장이 교란되고 있다는 사실이 드러났다. 2000년 당시 유통마진율이 급증했고 유통단계별 유통마진율이 급변했다. 중국에서 수입하는 마늘과 국내산 마늘은 차별화가 어려워 국내산 마늘가격의 변동폭이 심했으며 특히 산지 마늘가격의 변동폭이 큰 것으로 밝혀졌다.

상품특성상 물류비용이 높은 김장채소류는 유통마진율이 높고(표 4-16참조) 변동폭이 큰데, 이는 생산량 변동에 따른 가격 변동폭이 크기 때문인 것으로 지적되었다. 경제성장과 더불어 유통비용의 구성비는 작아지고 반면에 유통이윤의 그것은 높아지고 변동 폭이 컸다. 주로 포전거래로 유통되는 고랭지채소류(표 4-17참조)의 유통마진은 김장채소류에 비해 높지 않은 것으로 나타났다.

<표 4-15> 주요 양념 채소류의 유통마진율 (1981~2000)

(단위: %)

구 분		1981	1985	1989	1991	1995	2000	
고 추	유통마진율	30.8	31.4	33.3	23.5	24.3	26.1	
	마진 구성비	유통비용 ¹⁾	34.1	41.1	33.9	20.4	35.9	43.3
		유통이윤	65.9	58.9	66.1	79.6	64.1	56.7
		수집단계	29.2	27.4	17.7	30.2	12.8	16.1
		도매단계	11.0	8.9	10.8	29.4	43.6	39.1
		소매단계	59.8	63.7	71.5	40.4	43.6	45.8
		유통마진율	39.1	22.2	37.0	53.1	50.0	62.0
마 늘	마진 구성비	유통비용	29.4	31.1	29.7	26.4	22.4	50.3
		유통이윤	70.6	68.9	70.3	72.6	77.6	49.7
		수집단계	21.7	18.0	30.8	30.7	33.2	8.8
		도매단계	37.6	25.2	25.9	29.2	33.4	64.9
		소매단계	40.7	56.8	43.2	40.1	33.4	26.3
	유통마진율	46.5	37.5	60.8	52.3	72.7	66.6	
양 파	마진 구성비	유통비용	44.3	59.7	58.2	50.3	42.7	41.6
		유통이윤	55.7	40.3	41.8	49.7	57.3	58.4
		수집단계	35.1	43.2	16.4	31.0	12.0	18.6
		도매단계	20.9	15.2	37.0	24.3	46.8	39.8
	소매단계	44.1	41.6	46.6	44.7	41.2	41.6	

1) 유통비용 중의 간접비를 유통이윤에 포함시켰음.

자료: 농수산물 유통공사, 「주요 농산물 유통 실태」, 각 연도.

<표 4-16> 김장배추 유통마진

구 분	1989	1991	1993	1995	1998	2000	
유통마진율	72.6	89.0	72.7	81.8	72.3	65.3	
마진 구성비	유통비용	51.5	48.1	36.7	35.1	38.7	100.0
	유통이윤	48.5	51.9	63.3	64.9	61.3	0
	수집단계	18.0	41.8	25.2	44.4	21.7	14.7
	도매단계	29.8	11.3	31.2	21.6	32.2	25.7
	소매단계	52.2	46.9	43.6	34.0	46.1	59.6

자료: 농수산물유통공사, 「주요농산물유통실태」, 각 연도.

<표 4-17> 고랭지 배추 유통마진

구 분	1989	1991	1993	1995	1998	2000	
유통마진율	44.5	74.8	71.8	75.4	73.3	82.9	
마진 구성비	유통비용	78.9	69.7	59.6	29.4	24.0	41.3
	유통이윤	21.1	30.3	40.4	70.6	76.0	58.7
	수집단계	75.1	28.2	39.0	24.4	12.8	22.8
	도매단계	-	40.6	36.4	44.9	26.5	25.9
	소매단계	24.9	31.1	24.6	30.7	60.7	51.3

자료: 농수산물유통공사, 「주요농산물유통실태」, 해당 연도판.

경제성장과 더불어 유통이윤율이 증가하고 있는 것으로 나타났다. 포전거래로 획득하는 유통업자의 초과이윤을 줄이고 생산자 수취가격을 높이려고 1991년부터 농협이 고랭지채소를 대상으로 포전 구매사업을 수행해 오고 있음에도 불구하고 유통이윤율이 높아져 왔다. 이것은 채소류 가격안정 사업이 소기의 성과를 거두지 못하고 있다는 사실을 반영했다.

과채류는 1980년대에 비해 1990년대에 들어와 유통마진율이 감소했으며 특히 이윤율이 줄어들었다(표 4-18참조). 이는 농가에서 포장하여 생산자가 직접 또는 생산자조직을 통해 도매시장에 상장시키는 물량이 증대한 것에 기인한다고 보았다. 즉 중간도매단계에서 수행하던 유통서비스 기능이 농가로 이행됨에 따라 농가 수취율이 높아졌다고 보는 견해가 타당했다. 과실류의 유통마진율은 50% 내외 수준으로 안정되어 있으며(표 4-19참조), 청과류 중에서 낮은 편에 속했다. 수집단계 유통마진율이 경제성장과 더불어 감소해 왔다. 이것은 농가가 직접 또는 생산자조직을 통해 물류센터 또는 공영도매시장에 출하시키는 물량이 증가한 것에 기인했다.

<표 4-18> 토마토 유통마진

구 분		1981	1994	1998	2000
유통마진율		64.9	40.2	39.9	46.5
마진 구성비	유통비용	18.3	24.6	34.1	28.0
	유통이윤	81.7	75.4	65.9	72.0
	수집단계	13.9	17.2	10.1	14.7
	도매단계	30.5	13.2	27.3	27.4
	소매단계	55.6	69.6	62.6	57.9

자료: 농수산물유통공사, 「주요농산물유통실태」, 해당 연도판.

<표 4-19> 사과 유통마진

구 분		1981	1985	1989	1993	1998	2000
유통마진율		56.9	49.9	50.0	33.5	40.8	52.3
마진 구성비	유통비용	32.3	28.7	38.0	43.8	42.2	34.6
	유통이윤	67.7	71.3	62.0	56.2	57.8	65.4
	수집단계	33.7	34.7	41.2	50.2	26.0	23.1
	도매단계	25.7	27.9	22.2	19.8	25.0	21.8
	소매단계	40.6	36.5	38.6	30.0	49.0	55.1

자료: 농수산물유통공사, 「주요농산물유통실태」, 해당 연도판.

4. 축산물 유통마진의 변동

생축이 농가를 떠나 지육 그리고 정육화 과정을 거쳐 최종 소비자에 이르는 유통 경로가 다양하며 그 경로 및 유통단계에 따라 유통마진이 차이를 나타내었다. 1981년 자료에 따르면(성배영, 1985, p.188), 생축이 축산물 도매시장을 경유했을 때 총 마진율은 14.2%로, 이 중 11.3%가 유통비용이며 2.9%가 유통업자에 귀속된 유통이윤이었다. 공판장을 통해 출하시키면 도매시장이나 도축장을 경유하여 유통시켰을 때에 비해 농가 수취율이 높은 것으로 나타났다. 즉 계통출하시키면 중간단계인 수집단계를 거치지 않고 산지의 생산자 조직을 통해 공판장에 상장되어 경매되므로 중간에서 발생하는 유통마진이 감소한 것으로 밝혀졌다. 상인이 직접 산지에서 소를 매입하여 지방도축장에서 도살한 후 지육 형태로 소비지에 반입하여 소매단계로 유통시키면 유통비용이 감소하고 유통이윤이 증가하는 것으로 나타났다. 도축장을 경유한 경우 농가 수취율은 87.7%로 공판장을 통해 계통출하시킨 경우와 비슷한 수준이었다.

<표 4-20> 소 및 쇠고기 유통마진표 (2000)

구 분	전 체 평 균	횡성 → 서울				음성 → 서울		
		평 균	A경로	B경로	S경로	평 균	A경로	B경로
농 가 수 취 율	70.1	71.0	70.2	71.8	79.9	69.0	68.7	72.1
유통 마 진	29.9	29.0	29.8	28.2	20.1	31.0	31.3	27.9
마 진 내 용	직 접 비 기타운영비	10.2	10.6	7.6	6.0	10.3	10.6	7.3
	이 율	19.7	13.0	14.0	14.1	12.8	12.7	14.0
단계별 마 진	출하단계	1.6	1.5	1.4	2.6	1.5	1.5	1.1
	도매단계	0.2	-	4.3	-	0.4	-	4.3
	소매단계	28.1	27.4	22.5	17.5	29.1	29.8	22.5
가 격 (원/두)	양 축 가 수취가격	2,492,662	2,450,000	2,582,517	3,690,434	2,419,177	2,400,000	2,591,766
	소 매 상 판매가격	3,539,363	3,490,201	3,595,311	4,472,250	3,500,712	3,490,201	3,595,311

주: A경로 : 양축가→중개인→수집반출상(냉동운송업자)→정육점→소비자.

B경로 : 양축가→생산자조직(축협)→도매시장(공판장)→정육점→소비자.

S경로 : 양축가→생산자조직(축협)→축협 직판장→소비자.

(단 A, B경로는 한우 수소 3등급 생체 500kg 기준이나 S경로는 한우거세우 2등급 590kg 기준임).

자료: 농수산물유통공사, 「주요농산물유통실태」, 2001.

한편 농수산물 유통공사에서 조사한 2000년 자료에 의하면(표 4-20참조), 1981년 자료에 비해 유통마진율이 높아진 것으로 밝혀졌다. 유통마진율이 산지에 따라 그리고 유통경로에 따라 격차가 큰 것으로 나타났다. 즉 음성지역의 경우, 양축가→중개인→수집 반출상(냉동운송업자)→정육점→소비자의 유통경로를 통했을 때 유통마진율이 31.3%로 가장 높았다. 반면에 양축가→생산자조직→축협직판장→소비자의 유통경로를 경유했을 때의 유통마진율은 20%로 가장 낮은 것으로 밝혀졌다.

제 7 절 결 언

이 장에서는 농산물 수입개방이 확대됨에 따라 농산물 가격과 유통구조에 야기된 변화를 고찰했다. 개방화시기에 들어와 직접적으로 큰 충격을 받은 분야는 농산물 가격, 시장, 및 유통분야이었다. 1980년대에 들어와 농산물 및 농업 생산요소의 수입개방이 확대됨에 따라 농가판매가격은 하락하고 농가구입가격은 상승하여 농가 교역조건이 악화되는 결과를 가져왔다. 특히 세계무역기구(WTO)가 출범하여 쌀을

제외한 전 농산물을 수입이 관세화로 이행되어 수입이 확대됨에 따라 농산물 가격은 전반적으로 하락했고 연차변동이 심화되었다. 이러한 사실을 토대로 농산물 수입으로 국내시장이 교란되었다는 견해가 지배적이었다.

반면에 WTO 농산물협정에 의거하면 생산요소 구입보조는 감축대상 보조에 해당되므로 이의 감축으로 농가구입가격은 상승했고 더구나 외환위기 이후에는 3고 현상이 나타나 생산요소가격이 크게 상승했다.

농산물 중 쌀을 제외한 전 곡물가격이 하락했고 사과, 배, 단감 등 수입이 곤란한 과수도 가격이 하락했으며 동시에 변동 폭이 확대되었다. 또한 과채류를 비롯한 주요 채소류는 1990년대 이후에 시행된 구조조정정책으로 생산시설이 현대화됨에 따라 증산이 수반되었으나 경제불황으로 수요가 위축되어 전반적으로 가격이 하락했다.

고추, 마늘, 양파 등 양념채소류는 중국 수입품의 영향으로 국내가격이 하락했으며 특히 품질면에서 외국산과 차별화되지 않은 국내산 마늘 생산이 위축되는 결과를 초래했다.

한편 국내농산물 가격을 지지하고 안정시키는 가격정책이 개방화 이후에 크게 변화했다. 쌀을 제외한 전 농산물 수입자유화가 진행됨에 따라 쌀을 제외한 주요 농산물의 가격지지정책을 포기했으며 쌀의 정부수매·방출제는 다양하게 변천되어 왔다. 1962년부터 1969년까지는 단순히 계절변동을 안정시키는 기능을 수행했고 1969년부터 이중미가제가 도입되었다. 1969년부터 1973년까지는 일반미에 대한 이중미가제였다. 1974년부터 1988년까지는 신품종에 대해 이중미가제를 실시한 시기였다. 신품종을 포기함에 따라 1989년부터 1993년까지 일반미에 이중미가제를 실시했고 1994년 조곡공매제를 도입했다. 정부가 매입할 때는 농가로부터 시장보다 높은 가격으로 매입하여 보관했다가 방출할 때는 시장기능에 맡겼다. 이에 따라 소비 부담 경감효과가 없어진 셈이다.

뒤이어 세계무역기구(WTO)출범으로 쌀 정책에 수반되는 정부보조를 삭감하기 위해 1998년부터 약정수매제를 도입했다 시장가격보다 높은 가격으로 매입하여 연중이 가격수준을 유지시키고 있지만 농가소득은 도시근로자소득에 비해 낮았다. 또한 쌀값지지로 증산이 지속되어 만성적인 생산과잉이 야기되었다. 아울러 2004년 쌀 재협상에서 관세화 유예를 연장시킨다 하더라도 최소시장접근(MMA)물량 확대를 감수해야 할 것이므로 쌀 정책은 사면초가에 직면해 있다고 보는 견해가 일반적이었으며 쌀정책을 재정립해야 한다는 공감대가 형성되었다.

농가소득지지와 쌀 생산조정이라는 상반되는 정책목표를 동시에 달성하기 위한

정책수단을 선정해야 할 것으로 보았다. 정책당국은 쌀 가격형성을 자유시장에 맡기고 수급조절을 유도하여 생산과잉을 방지하며 사후적으로 소득보전 직불제를 실시하여 농가소득을 지지한다는 기본방침을 제시했다. 시장기능에 맡기면 경쟁력이 강한 쌀 생산농가가 살아남게 되므로 쌀 산업의 효율성이 제고되어 국제경쟁력이 강화된다고 믿었다. 그러나 우리나라 쌀 생산농가를 감안할 때, 시장기능에 맡겨 시장가격이 하락하면 준자급자족적 생산양식으로 수도를 경영하는 겸업농과 고령자농가는 경쟁력이 강해 생산을 지속시키고 쌀 전업농이 쌀 농업을 포기하게 된다는 사실을 간과해서는 안된다고 지적했다. 쌀 전업농이 탈락하면 쌀 산업의 국제경쟁력 확보가 곤란해진다는 사실을 염려하지 않을 수 없는 실정이었다.

한편 청과물의 가격을 안정시키고자 정부대행으로 농협과 농수산물유통공사에서 다양한 정책을 수행해 왔으나 소기의 성과를 거두지 못했다. 개방화시기에 들어와 ①수매비축제도, ②출하조정사업, ③가격안정대, ④생산출하약정사업, ⑤포전수매제도, ⑥계약재배 및 가격예시제 등의 정책수단을 동원했다. 수입으로 가격을 안정시키는 역할을 수행했지만 가격이 하락했을 때 이를 안정시키는 기능을 제대로 수행하지 못했다.

개방화 시기에 들어와 상품생산으로 전환됨에 따라 농산물 유통에 변화를 가져왔다. 1980년대까지 산지시장으로서 주요한 기능을 수행해 온 5일 정기시장의 역할이 약화되었고 유통서비스의 개방으로 외국의 유통업을 비롯한 대형소매점이 진출함에 따라 농산물 유통경로가 다양해졌다. 물론 유통경로는 농산물이 가지는 특성에 따라 달랐다. 쌀의 경우 1980년대까지 정부유통과 상인유통이 주류를 이루었으나 1991년부터 농협이 미곡종합처리장(RPC)을 통해 쌀 유통에 참여함에 따라 민간유통 기능이 위축되고 농협의 역할이 강화되었다. 동시에 규격화, 소포장이 일반화되어 유통혁신을 가져왔다. 그러나 RPC는 쌀 사업에서 막대한 적자를 감수하고 있으므로 민간유통을 활성화시킬수 있도록 정부의 쌀정책이 개선되어야 한다고 보았다.

청과물 중 과채류는 주요 생산자단체를 경유하여 소비지 도매시장에 상장되어 판매되고 있으므로 유통경로가 개선된 셈이었다. 그러나 김장채소와 고랭지채소는 구태의연하게 발매기 판매가 지속되어 왔으며 농협을 통해 다양한 정책을 시도하였으나 유통경로가 좀처럼 개선되지 않고 있는 실정이었다.

축산물 유통경로는 개선되어 왔지만 그 진행속도가 완만한 것으로 나타났다. 대도시에는 지육공판장이 개설되어 있으나 시장 점유율이 낮아 공정한 도매가격 형성 기능을 제대로 수행하지 못했으며 중소도시에는 여전히 정육점이 독과점 형태로 도

매시장과 소매시장을 장악하고 있어 산지시장의 생체가격과 정육점의 정육가격이 연동되지 못하는 문제를 안고 있다는 것으로 밝혀졌다.

한편 1990년대에 들어와 도매시장 기능을 보완하는 측면에서 정부보조사업으로 물류센터를 개설하여 운영해 왔다. 이 물류센터는 도매시장의 도매시장법인과 중매인 기능 그리고 소매 기능을 수행했다. 그러나 물류센터는 도매시장에 개입하여 가격을 안정시키는 역할을 수행하지 않고 생산자와 직거래 형태로 농산물을 매입하고 있으므로 운영상의 한계가 크다고 지적되었다.

대형 소매상이 진입함에 따라 산지직거래가 확대되고 소비자와 생산자간에 직거래도 확대되어 왔다. 그러나 완전경쟁시장의 조건을 가지고 있는 농산물의 직거래는 한계가 크다고 지적되었다. 특히 가격을 결정함에 있어 기준가격이 중요하며 이 역할을 도매시장가격이 수행해야 한다. 즉 농산물 유통경로가 다원화로 진행될수록 유통과정에서 참조할 수 있도록 도매시장에서 공정한 가격이 형성되어야 한다고 보았다.

농산물 유통경로가 개선되고 직거래가 확대되었으며 유통시설이 현대화됨에 따라 주요 농산물의 유통마진율은 감소해 왔고 품목의 특성이 유통마진율에 반영되어 있는 것으로 나타났다.

참 고 문 헌

- 권승구(2000), “농산물 유통개혁에 관한 비판적 고찰”, 『식품유통연구』, 제17권 제2호, 한국식품유통학회.
- 김동환(2000), “농산물유통개선사업”, 『농어촌구조개선사업백서』, 한국농촌경제연구원.
- 김명환 외(2000), 『미국용자수매제 시범사업 평가 및 정부수매제 종합적 개편방안』, 한국농촌경제연구원.
- 김병률(2001), “중장기 농산물 유통정책방향”, 『2001 농정현안 대응전략과 경북지역농정』, 한국농업정책학회.
- 김병률 외(2001), 『WTO 체제하 농산물 수급 및 가격안정방안연구』, 연구보고 R426, 한국농촌경제연구원.
- 김병률 외(1999), 『농산물 유통경로의 효율성 비교연구』, 연구보고 R411, 한국농촌경제연구원.
- 김병택(2002), 『한국의 농업정책』, 한울.
- 김성훈 외(1990), 『상업농하의 유통전략』, 한국농수산유통연구원.
- 김원배 외(1993), 『농어민후계자 직판장 실태조사와 운영개선에 관한 연구』, 한국농수산유통연구원.
- 김정호·권태진(1994), 『쌀 산업의 경쟁력 제고방안』, 한국농촌경제연구원.
- 김형화·김병택(1984), 『경제발전과 미곡정책』, 연구총서14, 한국농촌경제연구원.
- 농림부(2000), 『농산물 유통계획 추진상황』.
- 농림부(1997), 『농산물유통개혁 세부실천계획』.
- 농림부(1978), 『한국양정사』.
- 농산물유통공사(2001), 『주요 농산물 유통실태』.
- 농업중앙회(2003), 『양곡 마케팅 전문과정』, 2003년 전문과정 연수 교재.
- 문팔용·유병서(1975), 『농산물 가격분석론』, 연구총서5, 한국개발연구원.
- 문팔용·유병서(1974), 『정부주요 비축사업 효과분석』, 연구조사보고 제74-2, 한국개발연구원.
- 박동규(2001), “국내 쌀 생산 및 수요 전망”, 『새천년 좋은 쌀, 새로운 시작』, 한쌀회 총서 제10권, 한국쌀연구회.
- 박효석(1999), “미국종합처리장의 산물수매 실태와 개선과제”, 『쌀 유통과 RPC의 발전 방향』, 한쌀회 총서 제8권, 한국쌀연구회.
- 사공용(1999), “용자수매제와 약정수매제의 경제적 기능”, 『농업경제연구』, 제40집.
- 서종혁 외(2002), “고품질 차별화 쌀의 시장과 전망”, 『쌀상품화 및 고부가가치화 생산현황과 개발전략』, 한쌀회 총서 제12권, 한국쌀연구회.

- 설인준(2003), 『농산물 유통』, 옥천D&P.
- 성배영(1987), 『시장개발과 유통 근대화』, 연구총서 18, 한국농촌경제연구원.
- 성배영(1985), 『농산물 상품시장 분석』, 연구총서 16, 한국농촌경제연구원.
- 성배영(1982), 『농수산물 유통경제』, 연구총서 7, 한국농촌경제연구원.
- 성진근 외(2000), 『농산물 신물류 시대에 대응하기 위한 산지유통의 효율화 방안』, 충북대 첨단원예기술발연구센터.
- 신치우(1998), 『농협 물류센터의 건립과 운영 방안에 관한 연구』, 농협대학 농촌개발연구소.
- 윤석원 외(2002), “쌀 유통실태 및 개선방향”, 『우리나라 유통쌀의 문제점 개선대책』, 한쌀회 총서 13권, 한국쌀연구회.
- 이내수(1980), “협동조합의 농산물 유통기능”, 『아시아 제국의 식품유통』, 한국농촌경제연구원.
- 이재욱 외(1992), 『UR 이후 농산물 가격정책의 방향』, 용역보고 C-92-12, 한국농촌경제연구원.
- 이정환 외(2002), 『쌀 산업발전을 위한 정책방안』, 한국농촌경제연구원.
- 이정환 외(1996), 『쌀 산업 발전 종합대책 구상』, 연구보고 D121.
- 장재영(2002), “농협쌀의 유통현황과 발전 방향”, 『우리나라 유통쌀의 문제점 및 개선대책』, 한쌀회 총서 제13권, 한국쌀연구회.
- 주용재 외(1991), 『양질의 쌀 생산 및 유통체계관리화 연구』, 농촌진흥청.
- 주용재 외(1980), 『미곡 유통에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원, 연구보고서.
- 최양부 외(2000), “농산물 산지유통센터의 성격과 기능정립에 관한 연구”, 『식품유통연구』, 제17권 제3호, 한국식품유통학회.
- 최양부 외(1999), “신유통시스템의 패러다임과 발전과제”, 『농업경제연구』, 제40집 제2권, 한국농업경제학회.
- 허길행 외(1997), 『21세기 대응한 농수산물 유통개선 대책연구』, 한국농촌경제연구원.
- 허길행 외(1995), 『농수산물 유통개혁백서』, 한국농촌경제연구원.

제 5 장

농가경제와 농촌사회의 변화

제 1 절 농가경제구조의 변화

1. 농가소득의 장기변동

가. 농가소득 정의의 변천

가족이 농업에서 벌어들이는 농업소득과 비농업에서 획득한 농외소득 그리고 출타한 가족의 송금, 정부보조 등의 이전수입을 합한 것을 농가소득으로 규정하고 있다. 즉, 1992년부터 농가소득 = 농업소득 + 농외소득 + 이전수입 이라는 정의식(定義式)으로 규정했다.

농가소득을 정의함에 있어 다소의 시행착오를 겪어 왔다(한국농촌경제연구원, 1999, p.2128~2130). 농업경영에서 벌어들이는 소득을 농업소득으로 정의하고 있으므로 농업조수익에서 농업경영비를 공제하면 농업소득이 된다. 농업조수익(粗收益)은 농산물 생산액, 축산물 생산액, 농업용 대동·식물 증식액을 합한 것이다.

농업경영비는 현금을 주고 구입한 생산요소 즉 현금투입재(current input)와 고정자산의 감가상각액을 합한 비용이다. 그러므로 농업소득이란 농가의 가족과 보유자원이 일년 간 농업에서 벌어들인 소득을 말한다. 그럼에도 1982년까지 대동식물 증식액(增殖額)을 농업조수익에 포함시키지 않고 농외소득으로 취급해 왔다(표 5-1참조).

한편 농외소득은 농업 이외 타 사업을 경영하여 벌어들이는 사업소득과 타 분야에 취업하여 획득하는 사업 이외 소득으로 나눈다. 임산물 채취로 벌어들이는 소득과 농산물 가공업에서 얻는 소득은 농외소득임에도 불구하고 농업소득에 포함시켰다가 1983년에 와서야 이를 농업소득에서 분리시켰다.

<표 5-1> 농가의 경제활동과 농가소득

경 제 활 동	농 가 소 득	비 고
○ 자기 농장이나 타인의 농장에서 이루어지는 농업생산활동	○ 농업활동에 의한 조수익에서 경영비를 제외한 소득 - 1997년부터 농업용 차입금 이자 지출을 사업 이외 지출에서 농업경영비로 전환	농업 소득
○ 농외사업(農外事業) - 임산물, 수산물, 상공공업, 일반 서비스업 - 1982년까지 임산취득물과 농산가공업에서 얻는 수익이 농업수입에 포함되어 있었음 - 1983년까지 대동물 증식액은 겸업소득에 포함되어 있었고 그 후 농업 생산활동으로 전환	○ 농가 가구원의 농업 이외 사업수입에서 이를 위한 지출을 제외한 소득 - 1983년부터 그동안 농외사업지출에 포함되었던 감가상각액 제외	농외 소득 (겸업 소득)
○ 농외취업(農外就業) - 일시 및 계절취업, 완전취업 - 농지나 시설 및 장비의 임대등	○ 가족의 임금 및 급료 등 취업수입(농업 노임 포함)에서 필요한 경비를 제외한 소득 ○ 농지나 기타시설 등의 임대료, 배당이자, 잡수입 등	농외 소득 (사업외 소득)
○ 정부지원 또는 출가한 가족의 경제활동(농가가구원의 경제활동과 무관)	○ 정부의 피증보조와 출타 가족의 송금, 사례금, 퇴직금 등 - 1983년부터 사업외 수입에서 분리하여 농외 소득에 포함, - 1992년 이후 농외소득의 개념에서 제외	이전 수입

자료: 한국농촌경제연구원, 1999, p.2129.

동거하지 않는 가족이나 출가한 가족이 보내는 송금, 직접지불에서 받는 지불금, 농업연금을 비롯한 정부지원금, 관혼상제에 따른 부조금 등 이러한 이전수입은 엄밀한 의미에서 농가소득과는 무관하다고 보는 것이 타당하다. 그럼에도 우리는 이를 농외소득으로 취급해 왔고 1982년 이후 이전수입으로 분리하여 계측하였지만 농외소득에 포함시켰다. 1992년 이후에 이전수입을 농외소득에서 분리시켜 별도로 다루고 있지만 농가소득에 포함시키고 있다. 일본의 경우 농업소득과 농외소득을 합친 것을 농가소득으로, 농가소득에 이전수입을 합친 것을 총 농가소득으로 각각 정의하고 있다(이동필, 2003).

나. 농가소득 장기변동

농업종사자는 농업소득만으로 도시가계와 버금가는 수준의 소득을 올려야만 지속

적으로 농업을 경영해 나아갈 수 있지만 경제성장과 더불어 농업소득의 가계비 충족도는 낮아져 왔다. <표 5-2>에 제시되어 있는 바와 같이 1975년에는 가계비 지출액에 대한 농업소득의 비율이 100%를 상회하였으나 그 후에는 매년 낮아졌다.

단지 신품종 도입으로 쌀 생산량이 증가했고 쌀과 보리쌀을 대상으로 이중가격제를 실시한 1975년 이후 몇 년간 농업소득으로 가계비를 충족시킬 수 있었다. 그러나 1980년대 들어와 농업소득만으로 가계비를 메꾸어 나갈 수 없는 실정이며 가계비 충족도는 매년 감소되어 왔다. 이는 농산물시장 개방에 따른 농업소득 증대의 한계를 단적으로 대변하고 있다고 보는 견해가 일반적이었다.

<그림 5-1>에는 1962년부터 2000년에 이르기까지 농가소득을 농업소득과 농업이외소득으로 각각 분리시켜 장기 변동추세를 제시했다. 1970년부터 1980년까지 농가소득은 완만하게 증가해 오다가 그 후부터 급증해 왔고 외환위기 직전인 1996년에 최고 수준에 달했다가 외환위기 직후기에 격감했으며 그 후 회복하고 있지만 외환위기 이전의 최고 수준에는 미달하고 있다는 처지였다.

1980년 이후 농업소득과 농업이외 소득이 증가해 왔지만 후자의 상승률이 전자의 그것보다 더 컸고 1995년부터 농업이외소득이 농업소득을 상회하였으며 이때부터 농업소득 의존율이 50%이하로 하락하게 되었다.

<표 5-2> 주요 농가 경제지표

(단위: 천호, %)

구 분	총 농가 호 수	전업농 비 율 ¹⁾	농 업 소득율 ²⁾	가계비 충족도 ³⁾
1965	2,507	90.7	78.8	87.5
1970	2,483	67.7	75.8	93.3
1975	2,379	80.6	81.9	116.1
1980	2,155	76.2	65.2	82.1
1985	1,926	78.8	64.5	78.8
1990	1,767	59.6	56.8	76.1
1995	1,501	56.5	48.0	70.8
2000	1,384	67.1	47.2	60.5

주: 1) 총 농가에 대한 전업농의 비율.

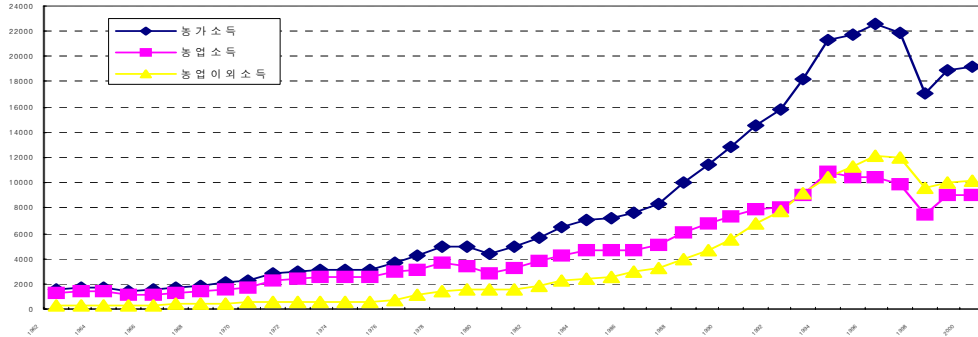
2) 농가소득에 대한 농업소득의 비율.

3) 가계비에 대한 농업소득의 비율.

자료: 농림부, 「농림업 주요통계」, 해당 연도판.

<그림 5-1> 농가소득¹⁾과 농업소득, 농외소득 추이(1962-2000)

(단위: 천원)



주: 1) 도매물가지수(1995=100)로 디플레이트한 실질 소득임.

자료: 농림부, 『농가경제조사결과보고』 및 통계청, 『농가경제통계』, 해당 연도판.

2. 도·농간 소득격차 심화

가. 도·농간 소득격차

농업소득만으로 도시가계의 소득수준과 균형을 이룰 수 있다면 형평성의 측면에서 본 농가소득문제는 야기되지 않았다고 보는 것이 타당하다. 그러나 <표 5-3>에 나타나 있는 바와 같이 농업소득에 농외소득과 이전수입을 합친 농가소득이 도시가계가

<표 5-3> 농가 및 도시근로자 가계 소득¹⁾ (1965~2000)

(단위: 천원, %)

구 분	호 당 소 득			일 인 당 소 득		
	농가(A)	도시(B)	A/B×100	농가(A)	도시(B)	A/B×100
1965	112	113	99.1	18	19.5	92.3
1970	256	292	87.7	44	53.3	82.6
1975	873	786	111.1	157	151.7	103.5
1980	2,693	2,809	95.8	537	613.3	87.6
1985	5,736	5,085	112.8	1,255	1,207.8	104.0
1990	11,026	11,326	97.4	2,925	2,838.6	103.0
1995	21,803	22,933	95.1	6,750	6,148.3	109.8
2000	23,072	28,643	80.6	7,956	8,653.2	91.9

주: 1) 명목소득 자료임.

자료: 농림부, 『농림업주요통계』, 해당 연도판.

통계청, 『도시가계연보』, 해당 연도판.

아닌 도시근로자 가계소득과 비교하여도 격차가 큰 것으로 나타났다. 이 자료를 근거로 경제성장 과정에서 농업문제는 항상 심각하게 대두되었다고 보는 것이 일반적인 견해였다. 양자간에 호당 소득을 비교하면, 1975년과 1985년에는 농가소득이 많았으나 그 후부터 역전되어 그 격차가 확대되어 왔다.

토지 소유자로서 자본가이며 동시에 경영주 겸 노동자인 농가와 단순한 도시 근로자를 비교하는 발상 자체가 모순이지만 이를 차치하더라도 농가소득 수준이 더 낮다는 사실을 감안하여 농업문제의 심각성에 공감하지 않을 수 없는 처지였다.

나. 농가계층간 소득격차

도·농간 소득격차와 더불어 농가계층 간의 소득격차 또한 심각한 실정이었다. 농업종사자 소득이 비농업종사자 소득에 비해 낮다는 사실은 농업이 산업으로서 (between industry) 심각한 구조적인 문제를 내포하고 있으며 계층간 소득격차가 크다는 사실은 형평성의 측면에서 볼 때 농업 내부에서(within industry)도 소득문제가 심각하다는 사실을 나타내는 것으로 보았다.

경작규모별 농가소득이 <표 5-4>와 <표 5-5>에 제시되어 있다. 1995년 자료까지는 호당 경작규모가 2.0 ha 이상인 농가계층을 세분하지 않았으며 또한 세분한다 해도

<표 5-4> 경작규모별 농가소득¹⁾ I (1965~1995)

(단위: 천원, %)

구 분	0.5ha 미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0ha 이상	평 균
1965	72 (64.2) ²⁾	94 (83.9)	131 (117.0)	172 (153.6)	218 (194.6)	112 (100.0)
1970	163 (63.7)	212 (36.7)	289 (112.9)	383 (149.6)	477 (186.3)	256 (100.0)
1975	533 (61.0)	776 (88.9)	975 (111.7)	1254 (143.6)	1735 (198.7)	873 (100.0)
1980	1,983 (73.6)	2,276 (84.5)	2,862 (104.9)	3,612 (134.1)	4,885 (181.4)	2,693 (100.0)
1985	4,078 (71.9)	4,902 (85.5)	5,780 (100.8)	6,982 (121.7)	8,622 (150.3)	5,736 (100.0)
1990	8,224 (74.5)	9,879 (89.5)	11,120 (100.8)	12,582 (114.1)	15,053 (136.5)	11,026 (100.0)
1995	20,359 (93.7)	18,521 (84.9)	23,142 (106.1)	23,178 (106.3)	29,419 (135.3)	21,803 (100.0)

주: 1) 경상소득 자료임.

2) ()는 평균치에 대한 비율을 나타냄.

자료: 농림부, 「농림업주요통계」, 해당 연도판.

<표 5-5> 경작규모별 농가소득¹⁾ II (1996~2000)

(단위: 만원, %)

구분	0.5ha 미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0~5.0	5.0ha 이상	평균
1996	2,137 (91.7) ²⁾	2,003 (86.0)	2,269 (97.4)	2,607 (111.9)	2,869 (123.1)	3,281 (140.8)	3,558 (152.7)	2,330 (100.0)
1997	2,218 (94.4)	2,054 (87.4)	2,301 (98.0)	2,504 (106.6)	2,843 (121.0)	3,516 (149.7)	4,308 (183.4)	2,349 (100.0)
1998	1,603 (78.2)	1,743 (85.0)	2,093 (102.1)	2,271 (110.8)	2,665 (130.0)	3,150 (153.7)	4,425 (215.9)	2,050 (100.0)
1999	1,770 (79.2)	1,813 (81.2)	2,240 (100.4)	2,543 (113.9)	2,956 (132.4)	3,571 (160.0)	5,638 (252.6)	2,232 (100.0)
2000	1,757 (76.2)	1,912 (82.9)	2,270 (98.4)	2,661 (115.3)	2,945 (127.6)	3,602 (156.1)	4,471 (193.8)	2,307 (100.0)

주: 1) 경상소득 자료임.

2) ()는평균치에 대한 비율을 나타냄..

자료: 농림부, 「농림업 주 요통계」, 해당 연도판.

해당 계층에 속한 농가수가 적어 통계적 신뢰상의 문제가 제기된다. 국내 농산물의 국제경쟁력을 강화시키려면 호당 경작규모를 확대하여야 한다는 전제하에 본격적으로 농업구조 개선사업이 전개된 1990년대 중반 이후부터 대농계층을 세분하고 소득 자료를 계층하여 발표하였다. 여기에 나타난 바와 같이 경작규모가 작은 계층일수록 농가소득 수준이 낮다는 사실이 입증되었다.

경작규모가 영세하여 가족 노동력을 자가 경작지에 소진시키지 못한다면 남은 노동력을 임업, 수산업, 상업 등 비농업을 겸업하는데 활용하거나 비농업에 취업하여 농외소득을 획득하려 할 것이다. 물론 이때는 비농업분야에 취업할 수 있는 기회가 있어야 한다. 경작규모가 영세하며 농업소득 수준이 낮은 계층은 농외소득을 벌어들여 가계비를 충당해야 할 텐데 그렇지 못했다는 사실은 농외취업기회가 낮거나 기회가 있다고 해도 가족이 취업할 수 없었다는 현실을 나타낸다. 우리의 농촌실정을 고려하면 두 요인이 복합적으로 작용했다고 보는 것이 일반적이었다. 경작규모가 영세한 계층은 주로 경영주가 고령인 농가이므로 농외취업기회가 주어진다 해도 취업하기 곤란한 것으로 밝혀졌다. 경작 규모가 영세한 계층일수록 농가소득에서 차지하는 이전수입의 비중이 크다는 사실이 이를 대변하고 있는 셈이었다. 산업 간 소득격차와 농업내부 계층 간 소득격차를 해소해야만 농업이 건전한 산업으로서 지속해 나아갈 수 있다고 보았다.

3. 농가소득구조 변동

농업소득, 농외소득, 이전수입 등 소득원별 농가소득 자료가 <표 5-6>에 제시되어 있다. 농외소득은 농업외 겸업소득과 사업이외소득으로 구성된다. 겸업소득에는 산야초를 비롯한 원시취득물 소득과 임업, 수산업, 농산가공, 상·공·광업, 농업 관련 서비스업 등을 겸업하여 얻는 소득이 포함된다. 사업이외 소득에는 농업노임, 기타 노임, 급료, 농지임대료를 비롯한 제반 임대료, 배당금이자, 기타 잡수입 등이 포함된다. 가족보조, 타인보조, 사례금, 농어민 연금, 직불제의 직불금, 퇴직금 등을 이전수입으로 규정하고 있다.

<표 5-6> 소득원별 농가소득¹⁾ (1965~2000)

(단위: 천원, %)

구 분	농가소득	농업소득	농 외 소 득			이전수입
			겸 업	사업 외	소 계	
1965	1,414 (100.0)	1,119 (79.4)	49 (3.2)	246 (17.4)	295 (20.6)	...
1970	2,209 (100.0)	1,675 (75.8)	83 (3.8)	451 (20.4)	534 (24.2)	...
1975	3,167 (100.0)	2,594 (81.9)	79 (2.5)	494 (15.6)	573 (18.1)	...
1980	4,337 (100.0)	2,826 (65.2)	107 (2.4)	1,404 (32.4)	1,511 (34.8)	...
1985	7,203 (100.0)	4,645 (64.5)	269 (3.8)	1,062 (14.7)	1,331 (18.5)	1,227 (17.0)
1990	12,881 (100.0)	7,318 (56.9)	688 (5.5)	2,613 (20.3)	3,319 (25.8)	2,244 (17.3)
1995	21,803 (100.0)	10,469 (48.0)	1,526 (7.0)	5,404 (24.8)	6,913 (31.8)	4,403 (20.2)
2000	19,195 (100.0)	9,066 (47.2)	1,194 (6.6)	4,989 (25.6)	6,183 (32.2)	3,946 (20.6)
증감율						
65~70	56.2	49.7	69.4	83.3	81.0	-
70~75	43.4	54.9	△4.8	9.5	7.3	-
75~80	36.9	8.9	35.4	184.2	163.7	-
80~85	66.1	64.4	151.4	△24.4	△11.9	-
85~90	78.8	57.5	155.8	146.0	149.4	82.9
90~95	69.3	43.1	121.8	106.8	108.3	96.2
95~00	△12.0	△13.4	△21.8	△7.7	△10.6	△10.4

주: 1) 경상소득 자료임.

자료: 농림부, 「농림업 주요통계」, 각 해당 연도판.

이 자료에 나타난 바와 같이 경제성장과 더불어 농가소득은 증가해 왔지만 농가 소득에서 차지하는 농업소득의 비중은 작아졌고 반면에 농업이외 소득이 차지하는 비중이 커졌다.

그러나 동일한 온대몬순기후대에 놓여 있고 호당 경작규모가 영세하며 농산물 생산구조가 우리와 유사한 일본 및 대만과 비교하면 농업이외 소득의 구성비가 낮다는 사실이 지적되었다. 나라별로 농가소득의 정의방식이 약간 다르긴 하지만 우리나라에서 정의하는 방식대로 농외소득과 이전수입을 농업이외소득으로 간주하고 농가소득에서 차지하는 비율을 산출해보면, 2000년 당시 한국의 그것은 52.8%이었지만 일본은 86.9%, 대만은 82.8%에 달한 것으로 밝혀졌다(이동필, 2003).

경작규모가 상대적으로 영세하여 농업소득만으로 도시가계에 버금가는 수준의 소득을 획득하지 못하는 농가는 농업외 타 사업을 겸업하거나 비농업에 취업하여 농업이외 소득을 획득하여 가계비를 충당할 수 있어야 할 것이다. 일본과 대만의 경우에 있어서 경작규모가 영세한 농가는 농업이외소득을 획득함으로써 농가계층간 소득격차가 나타나지 않았으므로 적어도 농업내부에서는 형평성의 기준에서 판단한 소득격차 문제는 야기되지 않고 있다는 사실을 나타내었다.

그러나 우리나라의 경우, 앞에서 지적한 바와 같이 경작규모 간에 소득격차가 크다는 사실을 미루어 볼 때, 규모가 영세한 농가는 농업소득 수준도 낮고 농업이외 소득수준도 낮다는 점을 드러내었다. 이점을 확인하기 위해 주요 소득원별 소득규모를 경작규모간에 비교한 자료를 <표 5-7>에 제시했다.

경제성장전략을 추진하는 과정에서 투자효율을 극대화시키고자 성장거점 개발방식과 산업기지 개발방식을 추진해 온 결과 농촌공업화 수준이 낮았다. 1980년대에 들어와 개방화가 가속됨에 따라 농업소득 증대의 한계에 직면하게 되어 농외소득의 중요성을 강조하였다. 영농종사자에게 겸업 혹은 농외취업 기회를 제공하고자 농공단지 조성을 비롯한 농외소득원 개발사업을 대대적으로 전개했지만 소기의 정책 효과를 거두지 못했다.

경작규모가 상대적으로 영세하여 농업소득이 낮은 농가는 겸업하거나 농외취업하여 농외소득을 획득하여야 할 것이다. 그러나 <표 5-7>에 제시된 바와 같이 소농계층의 농외소득이 상대적으로 많은 편이 아닌 것으로 나타났다. 이것은 농촌에 농외취업기회가 낮거나 경작규모가 영세한 농가의 경영주가 농외취업하기 어렵다는 사실을 드러냈다.

경작규모별 경영주 연령별 분포를 보면(표 5-8), 경작규모가 영세한 계층일수록

<표 5-7> 소득원별 농가소득의 경작규모간 격차 (2000)

(단위: 천원)

구 분	0.5ha미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0~5.0	5.0ha이상	평균
농업소득	2,604 (23.9)	6,594 (60.5)	11,248 (103.2)	15,409 (141.4)	18,584 (170.5)	26,461 (242.8)	33,652 (308.8)	10,897 (100.0)
농외소득	10,285 (138.4)	8,016 (107.8)	6,443 (86.7)	6,536 (87.9)	5,800 (78.4)	4,947 (66.9)	7,743 (104.2)	7,432 (100.0)
겸업소득	1,818 (126.7)	1,274 (88.8)	801 (55.8)	1,219 (84.9)	1,751 (122.0)	1,845 (128.6)	4,093 (285.2)	1,435 (100.0)
사업외소득	8,466 (141.2)	6,741 (112.4)	5,641 (94.1)	5,317 (88.7)	4,048 (67.5)	3,101 (51.7)	3,650 (60.9)	5,997 (100.0)
이전수입	4,675 (98.6)	4,510 (95.1)	5,010 (105.7)	4,661 (98.3)	5,066 (106.9)	4,614 (97.3)	3,316 (69.9)	4,742 (100.0)
농가소득	17,566 (76.1)	19,120 (82.9)	22,702 (98.4)	26,607 (115.3)	29,450 (127.7)	36,022 (156.1)	44,713 (193.79)	23,072 (100.0)

주: ()내는 평균에 대한 비율임.

자료: 통계청, 「농가경제통계」, 2001.

<표 5-8> 경지규모 및 경영주 연령별 농가 분포 (2000)

(단위: 호)

구 분	경지 없음	0.5ha 미만	0.5~ 1.0ha	1.0~ 2.0ha	2.0~ 3.0ha	3.0~ 5.0ha	5.0ha 이상	합계 (%)
25세미만	33 (4.0)	338 (39.5)	189 (22.1)	177 (20.7)	65 (7.6)	35 (4.1)	17 (2.0)	855 (100.0)
25~49세	7,251 (2.2)	92,223 (28.1)	76,685 (23.4)	79,289 (24.1)	34,765 (10.6)	25,625 (7.8)	12,560 (3.8)	328,398 (100.0)
50~64세	5,009 (0.8)	161,357 (26.8)	161,447 (26.8)	175,781 (29.2)	60,179 (10.0)	29,312 (4.9)	9,372 (1.6)	602,457 (100.0)
65~69세	943 (0.4)	76,040 (33.8)	70,926 (31.5)	59,292 (26.3)	12,673 (5.6)	4,130 (1.8)	1,091 (0.5)	225,095 (100.0)
70세이상	933 (0.4)	110,647 (48.8)	69,408 (30.6)	36,995 (16.3)	6,108 (2.7)	1,966 (0.9)	606 (0.3)	226,663 (100.0)
합 계	14,170 (1.0)	440,605 (31.8)	378,655 (27.4)	351,534 (25.4)	113,790 (8.2)	61,068 (4.4)	23,646 (1.7)	1,383,468 (100.0)

자료: 이동필, 2003, p.342.

고령인 경영주의 구성비가 높았다. 또한 경작규모가 영세한 계층일수록 경영주의 학력이 낮은 것으로 밝혀졌다(이동필, 2003).

경작규모가 영세하여 자가보유 노동력을 자가농지에 소진시키지 못하는 농가의 경영주는 고령이며 상대적으로 학력 수준이 낮았다. 그러므로 농외취업 기회가 주

어진다 해도 경작규모가 영세한 계층에는 농외취업이 가능한 농가가 많지 않았을 것으로 보인다.

수도작 위주의 생산구조이므로 경작규모가 영세할수록 농업소득 규모가 작은 점은 당연한 결과이다. 그렇다면 겸업소득을 획득하여 농가소득을 높여야 하지만 여기에 나타나 있는 바와 같이 겸업소득 수준이 낮았다. 더구나 급료나 노임이 포함되어 있는 사업외의 소득 수준도 낮았다. 이는 농촌지역에 비농업분야의 취업기회가 낮다는 사실을 드러내었다.

농외소득은 크게 증가하지 않았지만 경제성장과 더불어 이전수입은 급증해 왔고 1995년부터 농가소득에서 차지하는 이전수입의 비율이 20%를 상회하였다. 이전수입의 대부분은 출타가족의 송금이나 사례금이고 정부의 보조금이나 농업연금이 차지하는 비중은 미미했다.

경제성장과 더불어 비농업 분야에 취업기회가 확대됨에 따라 농가의 젊은 노동력이 이농하여 농업노동력은 노령화로 진행되어 왔다. 농촌에 남아 있는 노령계층은 소득수준이 낮아 출타한 가족의 송금이 가계비 충당에 큰 보탬이 되었다. 이러한 실정이었므로 농가소득에서 차지하는 이전수입의 비율이 상대적으로 높게 나타났다.

개방화에 대응하여 1980년 이후 농정기조를 전환했다. 즉 농업의 전문화와 국제화를 통해 효율을 높여 국제경쟁력을 강화시키고 동시에 농촌공업화를 추진하여 형평성이라는 관점에서 평가한 농가소득 문제를 해결하려 시도했지만 둘다 실패한 것으로 보는 견해가 타당했다.

1995년 WTO출범으로 농산물 수입자유화가 진행됨에 따라 농가소득을 지원하고자 직접지불제를 도입했다. WTO협정에 의하면 직접지불제는 허용대상 보조금이지만 단지 ①생산과 연계되지 않아야 하고, ②특정 품목에 국한시키지 않아야 하며, ③지급대상 기준이 변하지 않고 일정 시점을 기준으로 고정되어 있어야 하는 등의 조건을 만족시켜야 했다.

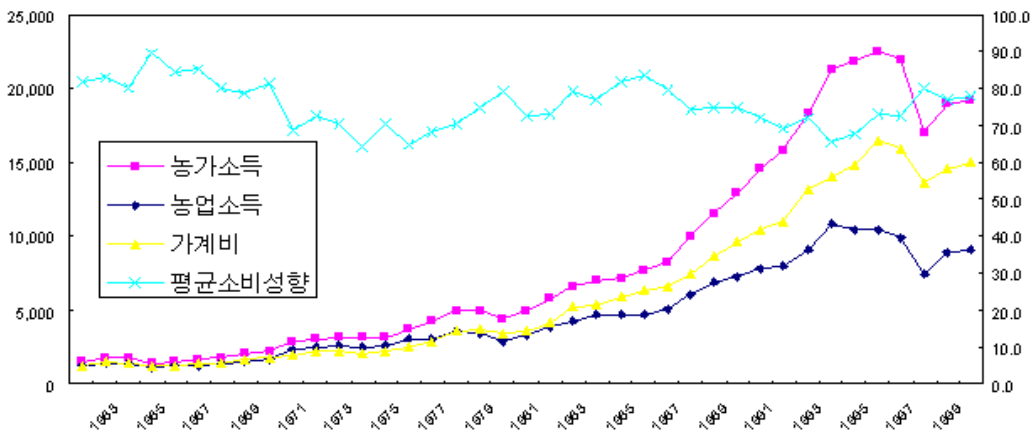
이러한 제반 조건을 고려하여 1997년에 「농산물 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」을 제정하여 직접지불제를 시행할 수 있는 장치를 마련했다. 이러한 법적조치를 바탕으로 1997년에 ‘경영이양직불제’를, 1999년에는 ‘친환경농업 직접지불제’를, 2001년에는 ‘논농업직접지불제’를 각각 시행했으며 2003년부터 ‘쌀소득 직접지불제’를 시행하기로 결정했다.

4. 농가 소비구조의 변화

농가소득의 변동패턴은 농가의 소비구조에 그대로 반영되었다(그림 5-2참조). 즉 소득이 불안정하게 변동하면 소비도 이에 부응하여 불안정하게 변동하며 특히 농업 소득에 민감하게 반응하고 있는 것으로 밝혀졌다. 농가소득과 소비지출과의 관계는 가처분소득에 대한 소비지출의 비율 즉 평균 소비성향을 이용하여 설명할 수 있다. <그림 5-2>에 제시된 바와 같이 소득이 불안정하며 평균소비성향도 기간별로 변동 폭이 크다는 사실이 나타났다. 소득수준이 낮았던 1960년대는 평균소비성향이 80% 이상이었으나, 1970년대는 64~75% 수준으로 낮아졌다. 1980년대에 다시 72~84% 수준으로 상승했다가, 1990년대에는 65~81% 사이에서 변동했다. 대체적으로 소득 수준이 낮거나 농가부채 등의 문제로 인해 농가경제가 불안정하던 시기에는 평균소비성향이 80% 이상이었다.

또한 경제성장과 더불어 농가의 소비지출 구조에 큰 변화를 가져왔다. 소비수준의 정도를 평가할 때 가계비에서 차지하는 음식물비의 비율인 엔겔계수를 주로 이용한다. 1960년대에는 엔겔계수가 50% 이상이었으나 70년대에 40%대, 80년대에 30%대, 90년대에 20%대로 소득수준의 상승과 함께 꾸준히 하락하였다. 비록 농가부채 문제 등으로 경제상태가 불안정해졌지만 소비수준은 상당히 안정적으로 유지되었다고 보는 견해가 일반적이었다.

<그림 5-2> 농가의 소득과 소비 추이(1963-1999)



주: 1995년 불변가격으로서 디플레이터는 1995년을 기준으로 한 도매물가지수.
 자료: 박성재, 2003, p.295.

<표 5-9> 농가의 소비구조 변화 추이(1962-2000)

(단위: %)

구 분	가계비	음식물비	광열·수도비	교육, 교양오락	주거비	피복신발	가계잡비
1962	100.0	55.9	9.9	4.2	3.4	7.8	18.9
1965	100.0	53.1	7.8	5.0	3.8	8.0	22.2
1970	100.0	45.9	7.9	7.4	4.2	8.4	26.2
1975	100.0	47.3	6.3	7.4	7.0	6.9	25.2
1980	100.0	36.8	4.7	11.0	6.7	6.1	34.6
1985	100.0	28.4	4.1	13.0	7.6	4.0	42.8
1990	100.0	23.5	2.9	11.4	7.8	4.6	49.8
1995	100.0	21.1	3.3	11.5	8.0	4.2	51.8
2000	100.0	20.2	4.4	11.0	6.8	2.8	54.7

자료: 통계청, 『농가경제통계』, 2000.

음식물비의 구성비는 상대적으로 낮아지고 교육, 문화, 복지비용 등의 비중이 증가하는 소비구조의 변화 양상을 나타냈다(표 5-9참조). 특히 잡비는 1965년에 가계비의 22.2% 수준이었으나 1980년대에는 34.6%로 증가했고 2000년에는 54.7%로 급증했다. 가계잡비에는 미용, 의료, 교통·통신, 교제 및 증여, 관혼상제, 장신구, 기타 등 여러 가지 비용이 포함되어 있다. 이러한 비용은 과거에는 소비 비중이 작아 잡비로 분류되었지만 소득이 증가하고 소비 수준이 고도화되면서 이제는 가장 중요한 소비 항목으로 부각되었다.

2000년도 통계를 기준으로 판단하면 가계잡비 중에서도 교제 및 증여가 가계잡비의 46.5%로 거의 절반에 접근했고, 관혼상제 18.6%, 교통·통신 13.5%, 보건의료 13.4% 순으로 나타났다. 광열·수도비와 피복·신발비 등의 비중이 약간씩 감소한 반면, 교육·교양오락비와 주거비가 상승하는 추세였다. 교육비는 1980년대까지 그 비중이 급격히 증가하였으나 그 이후 농가의 학생 수 감소 등의 영향을 받아 더 이상 높아지지 않는 것으로 나타났다.

제 2 절 농촌공업화와 농외소득원 개발

1. 소농경제하의 농외소득

농업종사자의 소득이 비농업종사자 소득에 비해 낮은 요인은 양자 간의 노동생산

성 격차와 농가교역조건의 악화이다. 노동생산성을 높이려면 수도작, 과수 등과 같은 토지이용형 작물에서 경작규모를 확대해야 한다. 이는 단기적으로 실현하기 어렵고 장기적인 구조조정정책으로 추진해 나아가야 하지만 실현 가능성은 농업기반 조건에 달려있다.

한편 농가교역조건을 개선하려면 농산물 가격을 지지하고 생산요소가격을 보조해야 한다. 그런데 1980년대에 들어와 농산물 수입개방 압력이 가중됨에 따라 농산물 가격지지는 한계에 직면하게 되었다. 이처럼 농업소득 증대의 한계를 인정하지 않을 수 없다는 전제하에 농외소득으로 농가소득을 증대시킨다는 차선의 정책대안을 제시하였으며 이것이 바로 농촌공업화정책이었다.

한편, 농가가 보유한 토지, 노동, 자본 등의 제 자원이 농업생산에 충분히 활용되지 못해 농가소득이 상대적으로 낮다면 농가가 보유하고 있는 자원을 비 농업분야에 활용해야 할 것이다. 특히 가족노동력이 비농업에 취업했거나 취업하려 한다면 적어도 다음 중 어느 하나를 충족시키고 있는 것으로 보았다.

첫째, 경작규모 혹은 영농규모가 영세하여 가족 노동력을 농업생산에 완전히 연소시키지 못해 가족 노동력의 연간 보수가 비농업종사자의 그것에 비해 낮다면 남은 노동력을 비농업에 활용하여야 할 것이다.

둘째, 가족 노동력이 농업생산에 충분히 활용되고 있음에도 불구하고 연간 보수가 비농업 취업자에 비해 낮다면 가족노동력의 연간보수를 극대화시킬 수 있도록 농업노동력을 농업과 비농업에 적절하게 배분하려 할 것이다.

셋째, 수도작 지대에서는 벼 위주의 생산구조이므로 농번기와 농한기가 뚜렷이 구분된다. 농업소득만으로 가계비를 확보하지 못하는 농가는 농한기에 비 농업분야에 취업하여 노임소득을 획득하여야 할 것이다.

토지, 자본, 노동 등 생산자원이 농업과 비농업간에 자유로이 이동할 수 있다면 농업종사자와 비농업종사자간에 소득격차가 크지 않을 것이다 그러나 농가소득이 낮아도 농업노동력이 일자리를 찾아 도시로 떠날 수 없는 실정이 일반적이고 설사 가능하다고 해도 이촌은 도시문제를 악화시킨다

농촌을 떠나지 않고 농외소득을 올릴 수 있는 대안은 농업이외 사업을 겸업하거나 비농업분야에 취업하는 것이다. 겸업하게 되면 농가가 보유하고 있는 자본, 토지, 노동 등의 제자원을 이용하게 되고 취업하게 되면 노동력만 활용하게 된다.

2. 농촌공업화의 전개 과정

호당 경작규모가 영세하여 가족 노동력이 자가에서 경영하는 농지에 활용되지 못해 이를 타 분야에 투입하여 농외소득을 증대시키려는 정책대안이 광복 이후 지속적으로 추진되어 왔다. 1945~1960년에는 유희노동력과 농업 부산물인 짚을 이용하는 고공품 생산장려정책이 추진되었다.

1963~1965년에는 농협중앙회가 주도한 농촌 가내공업 육성사업, 1965년부터 농림부에서 추진한 자립 안정농가 조성사업 등이 산발적으로 추진되었으며 이러한 농가부업 개발도 일종의 농외소득원 개발정책에 속했다.

1967년부터 농외소득원 개발사업이 본격적으로 추진되었으며 사업 내용을 기준으로 이 시기부터 2000년에 이르기까지 크게 3기로 나눌 수 있다(한국농촌경제연구원, 1998, p.2137-2140).

제1기는 1967~1983년 기간인데 농한기에 유희노동력과 유희자원을 활용할 수 있는 농가부업 개발에 중점을 둔 시기이다. 경작규모가 영세하여 농촌에는 유희 노동력이 상존했으며 이를 농외소득 증대에 활용하려는 목적하에 1967년에 ‘농어촌부업 단지육성사업’을 채택했다. 여기서는 식량작물의 농가소득을 획득할 수 있는 일 전부를 부업(副業)으로 정의했다. 농업 부산물과 임산물을 이용한 가공·생산 나아가 유희지를 이용한 소규모 과수, 약초, 화훼재배, 양봉 또는 중소 가축사육 등이 농가부업에 포함되었다.

1968~1971년에는 제1차 ‘농어민 소득증대 특별사업’이 추진되었는데 이때는 위탁가공이나 수공업 등 농외사업을 중심으로 농가부업을 개발하였다. 뒤이어 1972~1976년에는 ‘제2차 농어민 소득증대 특별사업’이 추진되었으며 대표적인 농외소득원 개발정책은 1972년부터 시작된 새마을공장 건설사업이었다. 공장을 지방에 분산 시킴으로써 농촌의 잠재실업을 활용하여 농외소득을 증대시키면 도·농간 소득격차 해소와 지역 균형개발이라는 정책효과를 가져올 것으로 기대했다.

새마을공장 건설사업에는 다음과 같은 구체적인 추진 방법을 채택하여 실시했다.

첫째, 1개 면에 1개 공장 이상을 건설한다는 목표를 설정하고 공장 입지 조건이 유리한 지역부터 우선 추진한다.

둘째, 지역 내에서 원료조달이 가능하고 노동집약적이며 계열화에 유리한 제품을 생산하는 공장을 우선 건설하며 지역여건과 원료생산 및 산업간의 연관효과를 종합하고 조정하면서 추진한다.

셋째, 경영과 기술 및 판로면에서 경쟁력을 갖춘 건실한 업체를 새마을공장으로 선정한다.

1972년부터 1983년까지 1,357개 사업체가 새마을공장으로 선정되었지만 실패한 농외소득정책으로 평가받았다.

제2기는 1983~1989년간 기간이다. 1980년에 들어와 도·농간 소득격차가 심화되었으나 개방경제로 전환됨에 따라 농업소득 증대의 한계를 수궁하지 않을 수 없어 차선의 정책대안으로 획기적인 농외소득원 개발정책을 추진하기에 이르렀다. 아울러 농촌에 취업기회가 확대되면 향도이촌하는 인구유출의 둔화를 가져와 도시문제 해결에도 보탬이 된다는 정책의도가 이면에 깔려 있었다.

이러한 정책효과를 노리고 1983년 12월에 「농외소득원 개발촉진법」을 제정·공포하였다. 여기에 의거하여 ‘농공단지’, ‘특산단지’, ‘농어촌 관광소득원 개발’, ‘농산물 가공산업육성’ 등 농외소득원 개발사업이 본격적으로 추진되었다.

종합적이고 체계적인 농외소득원개발 정책수단을 마련하고 막대한 자금을 투입하여 추진한 농외소득원 개발사업은 실패로 끝났다. 1980년 중반 이후에 농촌에는 비농업 분야에 취업할 노동력이 남아 있지 않아 값싼 노동력을 찾아 농촌지역에 공장을 설립한다는 이점을 누릴 수 없었다.

도시민의 여가 수요를 농촌에 유치하여 도시민의 정서함양과 농외소득 증대에 기여하도록 유도하기 위해 개발한 휴양단지와 관광농원도 실패로 끝났다. 도시민의 여가 이용유형이 질적으로 향상되고 있다는 전제가 들어맞지 않았기 때문이다.

제3기는 1990년부터 2000년까지 기간이다. 1990년에 「농어촌발전특별조치법」을 제정하여 본격적으로 농업구조개선사업에 착수하였다. 이는 종전의 ‘농어촌부업단지’를 ‘농어촌특산물생산단지(특산단지)’로, ‘농어촌지역공업개발촉진지구’를 ‘농공단지’로 개칭하고 양대 사업을 확대하였다. 또한 임가공사업, 산지농산물 가공사업, 전통식품 개발사업을 도입하였다. 나아가 민박마을 지정, 농어촌 휴양단지 개발사업을 보완하여 농어촌관광소득원 개발사업을 확대하였다.

그러나 UR 협상이 타결되고 WTO 체제로 출범함에 따라 농외소득원 개발정책은 뒷전으로 밀리게 되었다. 즉 국내농업의 국제경쟁력 확보를 위한 농업구조 개선사업을 중점적으로 지원함에 따라 농어촌소득원 개발사업에 대한 투자가 위축되었다. 이처럼 농외소득원 개발사업이 후퇴하게 된 배경에는 농외소득원 개발사업이 성공하기 어렵다는 비관론이 크게 작용했다.

설상가상으로 경제위기가 지속됨에 따라 농공단지는 운영위기에 직면하였고 또

한 도시민의 여가 수요가 감소하여 관광소득원 개발사업이 위축되었다.

3. 농외소득원 개발의 한계

가. 소득원 개발사업의 기본 방향

경제성장 초기 단계에는 농가의 유희 노동력을 포함한 보유자원을 활용하여 농가 소득을 증대시키려는 목적으로 농외소득원 개발사업을 추진했다. 즉 이 시기에는 주로 농가부업 또는 가내수공업 형태로 농가에 겸업기회를 제공하는 사업을 지원했다. 뒤이어 개방경제로 전환되고 농산물 수입개방이 확대됨에 따라 농산물 가격지지를 통한 농업소득 증대의 한계를 인정하지 않을 수 없게 되었고, 농외소득을 증대시켜 농가소득을 높이는 방안을 강구했다. 물론 경작규모 확대를 근간으로 한 농업구조개선은 단기적으로 실현하기 어렵다는 판단이 이면에 깔려 있었다.

한편, 경제성장과 더불어 농업 노동력이 탈농·이촌함에 따라 도시 과밀화가 심각한 사회문제로 대두되기 시작했다. 농촌 과소화, 도시 과밀화를 동시에 해결하고 지역균형개발로 지역간 성장격차를 해소시킬 수 있는 대안으로 재촌 농외취업 기회를 증대시키는 정책이 각광을 받게 되었다.

농촌지역에 겸업 내지 취업기회가 늘어나면 재촌탈농이 일어나 전업농의 경작규모 확대에 기여하는 정책효과도 나타날 것으로 기대했다. 즉 농외소득원 개발정책은 ①농가소득 증대, ②도시문제 완화, ③지역균형 개발, ④영농규모확대 등의 정책효과를 거둘 수 있을 것으로 기대했다.

이러한 정책효과를 바라고 ①농공단지 개발, ②특산단지 지정, ③산지가공산업 육성, ④농어촌 관광소득원 개발 등 다양한 정책수단을 동원하고 막대한 자금을 투입했지만 소기의 정책효과를 거두지 못했다.

1980년대 중반에는 형평성의 차원에서 평가한 농가소득 문제 해결에 농정의 비중을 두었고, 효율성의 측면에서 평가한 농업구조 개선은 뒷전으로 밀려난 실정이었다. 더욱이 농외소득원 개발정책을 추진하는 과정에서 농가의 겸업화 내지 농촌공업화가 농업구조에 미치는 역기능을 고려할 여지가 없었다. 이 역기능을 요약하면 다음과 같다(김병택, 2002. p.442).

첫째, 농가는 ‘토지를 가진 노동자’로 전락되고 생산수단인 농지를 재산증식의 목적으로 소유하게 됨에 따라 매매지가(賣買地價)가 수익지가(收益地價)를 상회하고 그 격차가 확대되므로 농지매입에 의한 규모확대가 어렵게 된다. 즉 겸업농가는 농지를

팔지도, 임대하지도 않아 농지유동이 둔화되어 농업구조개선에 타격을 가하게 된다.

둘째, 겸업농가는 농외소득으로 가계비를 충당할 수 있게 되면 여가선용 또는 취미로 영농하게 되므로 농업생산의 조방화(粗放化)로 진행된다.

셋째, 겸업농가의 생산구조는 주곡위주이므로 생산구조 개선이 어렵다. 쌀 생산과잉으로 수도 식부면적을 줄여야 할 경우 생산비가 높은 농가부터 식부면적을 줄여야 경쟁력을 강화시킬 수 있다. 겸업농의 영농구조에는 수도가 적합하고 더구나 농기계 임경작업 체계가 잘 갖추어져 있으므로 겸업농은 수도작을 포기하지 않는다. 이처럼 농가의 겸업화는 영농규모 확대와 생산구조 조정에 부정적인 효과를 가져오게 된다. 이런 현상은 농촌공업화 수준이 높은 도시근교 수도작지대에 이미 일반화되어 있다는 사실이 밝혀졌다(김병택 외, 1992, p.51-60).

그러나 농외소득원 개발사업이 성공하지 못했고 농촌공업화 수준이 낮아 겸업화의 역기능을 우려하지 않아도 될 처지였다. 그렇지만 향후 농업소득원 개발정책을 추진해 나가는 과정에서 농촌공업화의 역기능을 최소화하고 효율성의 측면에서 판단한 농업구조 개선에 기여할 수 있는 정책대안이 마련되어야 할 것으로 보였다. 즉 지역경제여건, 농업구조, 농산물 생산조직 등을 고려하며 지역 실정에 적합한 농외소득원 개발정책을 추진해 나아가야 하며 동시에 지역내 농가의 경제구조를 고려하여 전업농, 겸업농, 탈농대상 고려자농가 등 선택적으로 농가를 육성해 나아가야 할 것으로 내다 보았다.

나. 농공단지

농가에 농외취업기회를 제공하고자 1986년부터 농공단지 개발사업을 추진해 왔다. 농공단지를 조성하여 입주기업을 유치하고자 단지 개발비를 보조하였으며 입주기업에 대한 행정절차를 간소화시켰고 파격적인 세제지원 혜택을 부여했다.

막대한 자금을 투입하여 농공단지를 조성하고 입주기업을 대상으로 파격적인 세제 및 금융지원을 단행했지만 전반적으로 볼 때 농공단지 사업은 실패했다는 견해가 일반적이었다. 농공단지 내의 입주기업에 대한 전반적인 평가를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 농공단지 중 도시근교지역, 고속도로 주변지역, 산업기지 인근지역 등 공장입지 조건이 유리한 지역에 조성한 농공단지는 성공한 것으로 나타났다. 즉 입지조건이 유리하여 농공단지를 조성하지 않아도 농촌공업화가 급속도로 진행되고 있는 지역에 위치한 농공단지는 제대로 운영되었다. 그러나 농공단지 개발이 절실한 지역 이른바 조건불리지역에 조성한 농공단지는 성공하지 못했다.

둘째, 입주기업 유형으로 분류해 보면 이전, 분공장 유형은 정상적으로 가동되고 있지만 도산한 기업은 대개 현지에서 창업한 공장이라는 사실이 드러났다. 창업한 공장이 생산한 제품 중에는 경쟁력을 갖추지 못한 기술조방적이고 노동집약적인 품목이 많았고 경영주의 경영기술이 미숙했으며 기능공을 확보하지 못했기 때문에 경영부실을 가져왔다는 견해가 타당했다.

일반농촌지역에 조성한 농공단지의 실패요인을 다각적인 측면에서 분석해야 하지만 농촌지역에 있는 공단이라는 측면에서 볼 때 다음 두 가지 조건을 충족하지 못했기 때문인 것으로 보았다.

첫째, 농촌 노동력에 농외취업기회를 제공하기 위해 농공단지를 개발했지만 농공단지를 본격적으로 개발한 1990년 초반에는 농촌지역에 노동력이 부족한 상태이었다. 신규 졸업자를 기능공으로 확보하지 못했고 잡급직도 구하기도 어려운 실정이었다.

둘째, 도시에 거주하는 기능공이 농촌지역으로 되돌아올 것을 기대했지만 실현되지 않았다. 흔히들 도시 기능공이 본인의 출신지역의 농공단지로 귀향하면 이를 U턴이라 하고 출신지의 타 지역의 농공단지로 귀향하면 J턴이라 한다. 또한 도시출신이 농촌지역으로 이동하면 I턴이라고 한다. U턴보다는 J턴이 바람직하지만 U턴, J턴을 불문하고 도시 기능공의 귀향이 적었다. 이 요인은 사회가치관의 측면에서 검토해야 하므로 여기서는 논외로 하였다.

중후장대(重厚長大)한 제품을 생산하는 중화학공업 위주의 산업구조에서 경박단소(輕薄短小)한 제품이나 기술을 제공하는 첨단산업, 정보산업, 지식산업으로 개편해야 국제경쟁에서 생존할 수 있다는 경제발전 전략을 전제로 농공단지 개발사업을 전면적으로 재검토해야 할 것으로 보았다. 즉 신규개발을 지양하고 기존의 농공단지를 면밀하게 검토하여 지역 실정에 맞는 지방공업단지로 개편하여야 한다는 견해가 지배적이었다.

다. 특산 단지

지역의 부존자원과 유희자원을 활용하여 특산품을 생산하여 농외소득을 증대시키는 정책이 광복이후 지속적으로 추진되어 왔다. 농가의 유희자원은 경제성장과 더불어 변천되어 왔고 여기에 부응하여 농외소득 개발정책이 조정되어 왔다. 농촌에 노동력이 풍부했고 또한 주곡 위주의 생산구조하에서는 농번기와 농한기가 뚜렷하게 구분되므로 농한기 유희노동력을 이용하여 농외소득을 증대시키는 정책대안이 제시되었다. 즉 광복 이후 1950년대에는 농한기의 유희노동력과 짚을

비롯한 농업부산물을 이용하여 가마니, 새끼 등의 고품품을 생산하여 판매하도록 지원했다.

1960년대에 들어와 소득수준이 향상됨에 따라 도시민이 필요로 하는 가공품을 생산하도록 지원했다. 즉 ‘농어촌 부업단지 육성사업’을 추진했으며, 대상 품목은 인초 및 완초 가공품, 편물, 양고라 토끼, 한지 등 지역의 부존 자원과 전통기술을 이용한 가공제품이었다.

1990년에 공포된 「농어촌발전 특별조치법」에 의거 ‘농어촌 부업단지’를 ‘농어촌 특산단지’로 개칭하고 지원을 확대했다.

경제성장과 더불어 노임이 상승함에 따라 노동집약적이고 기술조방적인 기술체계를 갖춘 특산물은 경쟁력이 약화되어 수익성이 낮아져 특산단지 지정에서 탈락되는 단지가 매년 급증해 왔다(김병택, 1994).

단지에서 생산된 제품은 고유기술을 이용한 독점품이거나 차별화되었을 때에 한해 경쟁력을 확보할 수 있다. 그러므로 여기에 맞추어 ‘특산품 생산단지’사업도 정책방향을 조정해야 할 것으로 보았다.

전통기술을 전승하거나 개발하여 민속공예품을 비롯한 특화제품을 생산하도록 지원해야 하며 ‘특산단지’에서 생산하는 제품의 판로를 확보해야 할 것으로 지적했다. 각 도에서는 특산단지 생산제품을 판매하는 직판장을 개설하여 운영했지만 성공하지 못했다. 대형 할인매장에 특산품 전용 매장을 개설해야 하고 전자상거래망을 구축하여 직거래 판로를 개척해야만 수익성을 확보할 수 있는 것으로 보았다.

라. 농산물 가공산업

농촌지역에 농산물 가공공장을 설립하면 농가소득 증대에 크게 기여한다. 가내수공업 형태로 농산물 가공에 참여한다면 창출된 부가가치는 전부 농가에 귀속된다. 또한 기업 형태의 가공공장이 입지하면 원료 농산물 이용으로 농업소득 증대를 가져오고 농촌 노동력을 고용하므로 노임소득 증대에 기여하게 된다. 이러한 정책 효과를 바라고 정부는 산지 가공공장 육성사업을 수행해 왔고 경제성장 과정에서 그 추진 절차가 다양하게 전개되어 왔다.

1968년부터 ‘농어촌부업단지 육성사업’을 수행하였고 이 중에는 식품가공 분야가 큰 비중을 차지하였다. 1973년부터 새마을공장 지원사업이 시작되었고 농외소득 증대효과를 고려하여 식품 가공공장을 우선적으로 지원했다.

1983년에 마련된 「농어촌 소득원 개발촉진법」에 의거 식품가공산업을 본격적으로

로 육성하기 시작했다. 농촌지역에 입지하는 식품가공공장을 지원하는 제도적 장치가 마련된 셈이었고 이 법에 의거하여 ‘산지 복합가공 공장 건설사업’이 추진되었다.

1990년에 「농어촌발전 특별조치법」 제정을 계기로 산발적으로 지원해 왔다. 농산물 가공산업이 재정립되었다. 즉 농산물 가공산업에 관련된 사업은 ‘전통식품 개발사업’과 ‘산지 계열가공산업 지원사업’으로 나누어 지원해 왔다. 전통식품으로 지정되면 정부보조와 융자혜택이 주어지고 산지 계열가공 공장으로서 지정받으면 장기 저리의 융자혜택만 받을 수 있었다.

산지 농산물 가공공장은 정부지원에도 불구하고 성공하지 못했고 많은 문제를 안고 있는 것으로 알려져 있으며 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 정부지원업체는 국내 농산물을 원료로 사용해야 하는데 그 원료농산물 생산이 계절성을 띠고 가격 수준이 높고 변동폭이 컸다. 이에 따라 값싼 외국 농산물을 원료로 사용하는 일반업체에 비해 가공품의 가격경쟁에서 불리했다.

둘째, 국내산 원료를 이용하는 가공업체는 품질경쟁력을 갖추는 데 곤란을 겪고 있으며 이를 실현한다 해도 상품차별화에 어려움이 많았다.

셋째, 정부지원 대상업체는 대개 규모가 영세하여 판로확보에 어려움이 많았다. 대기업 규모의 가공업체는 생산제품을 분산시키는 체계를 갖추고 있으나 중소기업 규모의 산지가공공장은 판로확보에 애로가 많았다. 특히 가내수공업 유형의 전통식품업체는 직판, 우편주문판매 등을 활용하고 있으나 판매량을 확대하는 데 한계가 컸다.

넷째, 소규모의 산지가공업체의 생산품은 국내산 원료를 이용한 고품질의 식품을 생산하지만 소비자의 신뢰를 얻지 못해 제값을 받지 못하는 처지였다. 즉, 소비자들은 대기업 제품이 더 안전하다고 믿고 있으며 만약 식품안전사고가 발생했을 때 가내수공업 제품을 이용한 소비자는 보상받지 못할 것을 우려하는 현실이었다.

농가소득 증대 및 지역경제에 큰 보탬이 되고 있는 산지 가공산업을 발전시키려면 우선 품질좋은 가공품을 생산해야 하며 이를 위해서는 전통 가공기술을 현대화시켜야 한다고 보았다. 농림부 산하 한국식품개발연구원과 지역 대학이 기술개발에 참여하고 있지만 아직 미흡한 수준인 것으로 밝혀졌다.

또한 생산한 제품을 차별화시키고 판로를 확보해야 수익성이 보장된다고 보았다. 농협은 자회사인 유통회사를 통해 조합원 또는 회원 조합이 생산한 가공식품을 전국에 판매할 수 있도록 유통체계를 갖추어야 한다는 의견이 대두되었다. 아

올러 생산자는 우편판매, 전자상거래를 통한 직거래 체계를 갖추어야 할 것으로 내다 보았다.

마. 관광소득원 개발

1) 전개과정

농어촌 휴양자원을 도시민의 여가선용에 활용하여 농외소득을 증대시키는 정책은 「농어촌소득원 개발촉진법」에 근거를 두었다. 여기에 의거하여 1984년에 관광농원 시범사업을 벌였고 그 후 1991년까지 ‘농어촌 관광소득원 개발사업 추진요령’을 마련하여 실시해 왔다. 이 추진요령에 의거하여 1989년에 ‘농어촌 휴양단지 개발사업’을 도입하였고, 1990년에 마련된 「농어촌발전 특별조치법」에 ‘농어촌 휴양단지’, ‘관광농업’, ‘민박마을’ 등을 규정하였다. 1994년 12월에 공포한 「농어촌정비법」에 농어촌 휴양자원 개발사업을 ‘관광농업사업’, ‘농어촌 휴양단지사업’, ‘주말농원사업’으로 분류하고 사업 내용을 구체적으로 명시하였다.

역사가 깊고 대표적인 농어촌 휴양자원 개발사업이 관광농원 조성사업이었다. 관광농원은 농업을 대상으로 하는 여행형태로서 협의로는 농장견학, 관찰, 영농체험 등을 말하고 광의로는 ‘농업을 대상으로 한 종합적인 레크리에이션’으로 정의되었다. 관광농원 개발사업 목적은 ①도시민의 정서함양에 기여하고, ②농어가 소득증대에 기여하며, ③농어촌에 새로운 서비스산업을 육성하는 데에 두었다.

이러한 정책 목표를 달성하기 위해 제시한 관광농원 개발산업의 추진 방향은(한국농촌경제연구원, 2000, p.367-370) ①지역별 자연환경 및 농업 여건을 고려하여 특색 있는 관광농원을 개발함으로써 지역개발의 촉진을 도모하고, ②관광농원은 「농어촌 발전 특별 조치법」상 ‘농촌지역’ 중 적지를 선정하여 개발하되, ③농원의 운영 주체는 농업인으로 하며, ④농업인과 지역 주민의 실질소득 증대에 기여할 수 있는 방향으로 운영해야 하며, ⑤농원으로서 특성이 나타날 수 있도록 반드시 일정 규모 이상의 작목을 입식해야 하며, ⑥모든 시설물은 자연지형 및 경제적 여건을 고려하여 자연경관과의 조화를 유지하면서 건전하게 개발해야 하고, ⑦농원은 도시민에게 건전하고 생산적인 휴식장소로 제공하고 농촌사회와 농업생산의 산 교육장으로 활용할 수 있어야 하며 ⑧다수 농업인의 참여와 경영활성화를 위하여 생산자단체, 5인 이상 농업인으로 구성된 영농조합법인, 작목반 등의 공동출자에 의한 개발 등으로 규정했다.

정부가 제시하는 관광농원 개발유형은 다양하게 전개되어 왔다. 이른바 아동자연

학습형, 주말농원형, 청소년 심신수련형, 산간지역휴양형, 스포츠 레저형 등 다양한 유형이 제시되었다. 아울러 각 유형별로 갖추어야 할 기본시설과 필요시설이 변경되어 왔다. 기본 시설은 크게 바뀌지 않았지만 편의시설은 관광농원의 경영수지를 개선한다는 차원에서 크게 완화되어 왔다. 그 예를 들면 초기단계에는 숙박시설로서 민박을 권장하였으나 1994년부터 고급여관을 허용했다. 기본시설은 농원, 판매장, 휴게소, 진입로, 주차장, 화장실 등이었다.

경제성장과 더불어 늘어나는 관광수요를 농촌지역으로 끌어들이 농외소득을 늘리려는 의도로 1989년에는 시장·군수, 공공단체, 생산자단체가 개발하는 규모가 큰 '농어촌휴양단지 개발사업'을 추진하였다. 이 사업은 기존의 문화관광부에서 추진하고 있는 관광개발사업과 차별화되지 않아 사업추진에 어려움이 많았다

경관이 수려한 지역에 입지한 농가가 산발적으로 수행하던 민박사업을 조직적이고 체계적으로 운영하도록 지원하려는 의도하에 1991년부터 '농어촌민박마을 조성사업'으로 추진해 왔다.

2) 관광농원의 한계

도시민의 건전한 여가수요에 부응하여 도시민의 정서함양에 기여한다는 취지로 관광농원이 갖추어야 할 기본시설을 제시하였다. 숙박시설로는 민박시설이나 토담집을 권장했으나 도시민의 요구에 맞지 않아 점차 고급화로 진행되어 현재 고급여관까지 진전되었다. 이는 도시민의 여가수요가 질적으로 향상되지 않았다는 사실을 단적으로 나타내고 있는 것으로 보았다.

교통입지 조건이 유리한 곳에 위치하여 식당이 주요 사업으로 정착된 관광농원은 경영수지를 맞추고 있지만 대개의 관광농원은 경영난에 허덕이고 있는 실정이었다. 경영수익이 확보되지 않아 도산했거나 경영위기에 처해 있는 관광농원이 다수인 것으로 실태조사에서 밝혀졌다.

물론 경제불황으로 여가수요가 위축되어 관광농원이 경영위기를 맞고 있긴 하지만 근본적으로 도시민 여가 수요 형태가 개선되지 않는 한 관광농원과 서비스 농업의 미래는 결코 순탄하지 않을 것으로 보는 견해가 일반적이었다.

도시민의 여가 형태가 건전한 방향으로 개선되어 가고 있는 과도기 과정이므로 여기에 부합되는 서비스농업의 사업내용을 적절하게 발전시켜 나가야 할 것으로 보았다.

제 3 절 보유자원구조 및 활용의 변화

1. 보유노동력 활용의 변화

1950년대에는 농가보유 노동력이 과잉상태이었다고 보는 견해가 일반적이었다. 즉 노동력을 빼내어도 농업생산이 줄어들지 않는 이른바 위장실업(disguised unemployment)이 상존한 상태를 지적했다(김문식, 1982, p.76). 이러한 농가인구의 과잉은 경제성장 초기단계인 1960년대 초반까지 지속되었다. 1962년부터 공업화가 진행되어 농업노동력이 비농업으로 이동하였지만 이농인구보다는 농촌 내부에 늘어나는 인구가 더 많아 1967년까지 농가인구는 증가해 왔고 그 이후부터 감소하기 시작했다.

<표 5-10>에 제시되어 있는 바와 같이 1965년 농가의 호당 가족은 6.29명으로 대가족이었으나 1980년에는 5.11명으로 줄어들었고 2000년에는 3인 가족으로 격감했다. 즉 농가의 호당 가족은 부부와 자녀 1인 꼴이라고 보는 견해가 타당하다. 물론 자녀가 없는 고령자 부부가 있긴 하지만 농가의 가족 중에는 주로 젊은 계층이 이농하여 농업종사자가 격감해 왔다.

<표 5-10> 농가보유 노동력 및 투하량

(단위: 인, %)

구 분	가구원	영농 종사자	연간 노동 투하량			
			가 족	고 용	품앗이	합 계
1965	6.29	3.15	199 (72.4)	59 (21.5)	17 (6.1)	275 (100.0)
1970	5.29	2.91	169 (76.1)	38 (17.1)	15 (6.8)	222 (100.0)
1975	5.63	2.86	142 (77.6)	30 (16.4)	11 (6.0)	183 (100.0)
1980	5.11	2.49	159 (79.9)	22 (11.1)	18 (9.0)	199 (100.0)
1985	4.70	2.48	178 (79.5)	28 (12.5)	18 (8.0)	224 (100.0)
1990	3.97	2.20	161 (80.1)	24 (12.1)	14 (7.8)	199 (100.0)
1995	3.56	2.08	134 (81.7)	21 (12.8)	9 (5.5)	164 (100.0)
2000	3.12	2.16	113 (84.3)	16 (11.9)	5 (3.8)	134 (100.0)

자료: 통계청, 「농가경제통계」, 2002.

1965년의 호당 영농종사자는 3.15명이었으며 1980년에는 2.49명으로 줄어들었고. 2000년에 와서는 부부 노동력이 농가의 기간 노동력으로 정착되었다. 1995년에 비해 2000년에 와서 영농종사자가 약간 증가한 것으로 나타났다. 도시 실업자가 증가하고 이들 중에서 농촌에 부모님이 계시거나 연고가 있는 자들이 귀농하는 사례가 나타났다. 형평성을 고려하여 귀농자의 영농정착을 지원하는 구체적인 정책 프로그램을 집행하지 못했고 산발적으로 영농기술 교육을 이수시켰다.

영농종사자가 감소함에 따라 농가의 연간 노동일수가 격감해 왔다. 즉 1965년에는 연간 노동일수가 275일에 달했다가 1975년에는 222일로 격감했으며 1980년대에는 노동일수가 약간 증가했다. 1980년대에 들어와 농작업의 기계화가 본격적으로 추진되었음에도 불구하고 연간 노동일수는 오히려 증가했는데, 이는 1980년대에 추진한 정부의 복합영농사업의 영향이라고 보았다.

노동 공급원별로 보면(표 5-10참조), 고용노동력의 구성비는 격감해 왔으며 2000년 당시 그 구성비는 11.9%에 불과했는데 이는 농촌 내부에 임노동자는 사라지고 가족노작적인 영농체제로 정착되었다는 사실을 나타내었다. 특히 1980년대 이후에 와서 농가간에 협업형태로 자가 노동력을 교환하는 이른바 품앗이가 사라졌다. 즉 오늘날 농가의 노동력 이용 형태는 부부 노동력이 자가 농장에 노동력을 이용하는 영농체제로 정착되어 있는 것으로 보았다.

농가 노동투하량이 감소한 것은 노동력을 자본으로 대체했다는 사실을 나타내었다. <표 5-11>에 제시된 바와 같이 1976년에 있어 연간 노동력 이용 시간은 1,724시간이며 축력은 79시간인데 비해 동력 이용 시간은 2시간에 불과했다.

<표 5-11> 호당 인력, 축력 및 동력 이용 현황 (1976~2000)

(단위: 시간)

구 분	인 력	축 력			동 력		
		자 가	차 용	소 계	자 가	차 용	소 계
1976	1,724	52	27	79	...	...	22
1980	1,814	32	14	46	...	...	35
1985	2,016	20	9	29	55	26	81
1990	1,593	11	4	15	97	33	130
1995	1,414	2	1	3	133	26	159
2000	1,266	1	-	1	106	24	130

자료: 통계청, 「농가경제통계」, 2002.

1970년대에는 동력 경운기와 자동탈곡기를 보급하여 경운과 탈곡작업에 한해 기계화가 추진되었다. 1980년대에 와서 트랙터에 의한 경운·정지, 이앙기를 이용한 이앙, 콤바인에 의한 수확작업의 기계화가 추진되기 시작했다. 정부는 1981년부터 ‘새마을기계화 영농단’을 통해 트랙터, 이앙기, 콤바인 등의 대형 농기계를 보급했다. 수도작의 일관작업기계화가 진행됨에 따라 인력과 축력의 이용시간은 격감했고 동력 이용 시간이 급증했다.

아울러 농작업 기계화는 다양하게 전개되어 왔다. 적정 작업규모를 보유하지 못한 농가가 농작업의 기계화를 이룩하려면 공동으로 소유하고 이용하는 유형이 바람직하다고 판단하여 ‘새마을기계화영농단’을 통해 농기계를 보급했다.

그러나 공동소유·이용은 정착되지 못하고 임경작업이 일반화되었다. 임경작업을 확대시켜 수도작 기계화를 가속시키고자 1990년부터 ‘위탁영농회사’와 ‘영농조합법인’을 통해 농기계를 보급했다. 중·대형 농기계 보급으로 2000년 당시 수도작의 일관 작업체계가 완비되었다. 그럼에도 <표 5-11>에는 동력 이용시간이 상대적으로 낮게 조사되었고 더구나 농기계 활용시간이 아주 적은 것으로 드러났다. 이는 수도작의 경운·정지, 이앙, 수확 등의 주요 작업을 임경작업에 맡겨 해결할 경우, 농기계 이용시간에서 누락되었기 때문이다. 즉 임경작업료는 농업경영비에 계상되지만 농기계 이용시간에는 계측되지 않았다.

한편, 대형 농기계 보급이 본격적으로 시작된 1980년대 이후에 농가의 노동력 이용 시간이 증가했다. <표 5-11>에 제시된 바와 같이 1976년에는 1,724시간이었다. 1980년에는 1,814시간으로, 1985년에는 2,016시간으로 각각 증가했다. 동력시간이 증가하면 노동력 투입시간이 감소해야 할 것인데 오히려 증가했다. 이는 정부가 1970년대 후반부터 1980년대 초반에 걸쳐 추진한 ‘복합영농사업’의 영향이라고 판단된다. 즉 수도작의 영농기계화로 수도작에 투입되는 노동력은 절감되었지만 채소, 과수, 축산 등 성장농산물 생산량이 늘어남에 따라 이러한 작목에 투입된 노동력이 늘어나 농가 노동투입량이 증가한 것으로 보였다. 이러한 사실을 확인하기 위해 <표 5-12>에는 주요 작목별 노동투입시간을 제시했다. 복합영농사업이 추진된 기간 내에 속하는 1980년, 1985년에 있어 노동투입시간을 보면 성장작물인 과수가 속하는 기타 경종분야 그리고 축산이 속하는 기타농업 분야 등에 투입된 노동력이 급증한 사실이 드러났다.

복합영농사업이란 미맥 위주의 전통적인 생산조직을 채소, 과수, 축산 등 성장작목이 결합된 생산조직으로 개선하는데 초점이 맞추어졌다. 즉 단위 시간당 노동보수가

<표 5-12> 작물별 노동투하량

(단위: 시간, %)

구 분	미 곡	맥 류	잡 곡	두 류	서 류	채 소	기타 경종	기타 농업	합 계
1965	837 (40.1)	383 (18.4)	76 (3.6)	120 (5.8)	95 (4.6)	119 (5.7)	125 (6.0)	331 (15.8)	2086 (100.0)
1970	760 (42.0)	293 (16.2)	43 (2.4)	123 (6.8)	76 (4.2)	154 (8.5)	164 (9.1)	195 (10.8)	1808 (100.0)
1975	563 (36.8)	224 (14.7)	26 (1.7)	91 (6.0)	81 (5.3)	156 (10.2)	141 (9.2)	247 (16.2)	1529 (100.0)
1980	596 (36.1)	101 (6.1)	19 (1.2)	77 (4.7)	48 (2.9)	286 (17.3)	165 (10.0)	360 (21.8)	1652 (100.0)
1985	617 (32.2)	60 (3.1)	20 (1.0)	70 (3.6)	36 (1.9)	418 (21.8)	220 (11.5)	478 (24.9)	1919 (100.0)
1990	474 (30.9)	39 (2.5)	16 (1.0)	70 (4.6)	28 (1.8)	393 (25.6)	227 (14.8)	288 (18.8)	1535 (100.0)
1995	265 (19.3)	11 (0.8)	10 (0.7)	44 (3.2)	25 (1.8)	452 (32.9)	240 (17.5)	328 (23.9)	1375 (100.0)
2000	249 (19.9)	9 (0.7)	11 (0.9)	41 (3.3)	31 (2.5)	438 (35.0)	252 (20.1)	221 (17.7)	1252 (100.0)

자료: 통계청, 「농가경제통계」, 해당 연도판.

상대적으로 많은 작목을 결합시켜 연간 가족노동 투입시간을 늘이면 농업소득 증대를 가져올 수 있다. 즉 성장작목이 결합된 가족노작적 경영을 도입하여 농업소득을 증대시키는데 그 의의를 찾을 수 있다. 복합영농사업이 소값 파동을 일으켜 농업소득 증대에 기여하지 못했으며 동시에 농가의 연간 가족노동 이용시간을 늘리는 역효과를 가져왔다.

경제성장과 더불어 젊은 계층의 영농종사자가 탈농·이촌함에 따라 농업노동력의 노령화가 진행되어 왔다. 농가경제조사에는 연령별 노동투입시간이 파악되지 않아 직접 판단하기 어렵다. 그러나 농가가 보유한 연령별 인구 자료를 이용하여 농업노동의 노령화를 설명할 수 있다.

농촌에는 젊은 계층의 여성노동력이 부족하여 농촌총각의 결혼, 회임여성 감소 등 심각한 농촌사회 문제를 야기시키고 있다는 점이 지적되었다. 농촌의 여성 인구는 상대적으로 감소해 왔지만 농작업의 부녀화는 가속되어 왔다.

소농구조 하에 놓여 있는 농가의 소비활동과 생산활동이 결합되어 있어 가정주부는 소비활동인 가사와 영농에 노동력을 투입하고 있다. 농가의 경영활동 목적은 경

영주 소득극대화 혹은 농업소득 극대화이다. 전자라면 경영주 부인의 노동력은 경영비에 포함되어 비용으로 처리된다. 즉 경영주 입장에서 보면 이웃집 아줌마 혹은 본인의 부인 어느 쪽을 고용해도 경영성과에 미치는 효과는 동일하다. 그러나 농업소득을 극대화시키려면 부인노동을 많이 활용하고 고용노동을 줄여야 하며 이것이 동일한 가족농일지라도 대규모 경영과 소규모 경영의 차이점이라 할 수 있다.

<표 5-13>에는 성별 농가 노동투하량이 제시되어 있다. 노동투입량의 남녀 구성비를 보면 1965년 여성노동력의 구성비가 37.5%에 불과하였으나, 1980년에는 42.6%, 2000년에 와서 47%로 각각 증가했다. 가족 노동력의 부녀화가 진행되어 왔으며 특히 품앗이의 경우 종전에는 남성 노동력이 주축이었으나 2000년에 와서 여성노동력이 주도한 것으로 드러났다.

젊은 계층의 여성노동력이 상대적으로 적은데도 불구하고 농업노동력의 부녀화가 급속하게 진행된 요인은 다음과 같이 요약되었다.

첫째, 농가의 기간 노동력은 부부 노동력으로 정착되어 있으며 경영주가 출타하는

<표 5-13> 성별 호당 노동투하량 (1965~2000)

(단위: 시간, %)

구 분	가족 노동			고용	품 앓 이			합 계		
	남	여	소계		남	여	소계	남	여	소계
1965	1,298 (69.7)	565 (30.3)	1863 (100.0)	556	117 (70.1)	50 (29.9)	167 (100.0)	1,873 (72.5)	712 (27.5)	2,584 (100.0)
1970	1,073 (66.2)	548 (33.8)	1,621 (100.0)	363	111 (65.3)	59 (34.7)	170 (100.0)	1,453 (67.4)	702 (52.6)	2,155 (100.0)
1975	846 (64.6)	463 (35.4)	1,309 (100.0)	295	72 (69.2)	32 (30.8)	104 (100.0)	1,139 (66.7)	569 (33.3)	1,708 (100.0)
1980	840 (58.3)	601 (41.7)	1,441 (100.0)	202	85 (49.7)	86 (50.3)	171 (100.0)	1,041 (57.4)	773 (42.6)	1,814 (100.0)
1985	945 (59.3)	650 (40.7)	1,594 (100.0)	255	79 (47.0)	89 (53.0)	168 (100.0)	1,153 (57.2)	864 (42.8)	2,017 (100.0)
1990	712 (55.4)	574 (44.6)	1,286 (100.0)	193	42 (36.5)	73 (63.5)	115 (100.0)	840 (52.7)	753 (47.3)	1,593 (100.0)
1995	627 (54.1)	531 (45.9)	1,158 (100.0)	179	29 (38.2)	47 (61.8)	76 (100.0)	731 (51.2)	682 (48.8)	1,413 (100.0)
2000	584 (54.9)	480 (45.1)	1,064 (100.0)	151	19 (37.3)	32 (62.7)	51 (100.0)	661 (52.2)	605 (47.8)	1,266 (100.0)

자료: 통계청, 「농가경제통계」, 해당 연도판.

시간이 상대적으로 많고 부인이 영농에 참여하는 시간이 증가했다.

둘째, 주요 농작업의 기계화가 진행됨에 따라 농기계 조작업무를 경영주가 맡고 농기계 작업에 수반되는 노동을 여성이 수행하게 되었다.

셋째, 생산구조 개선에 따라 여성 노동력이 중추적인 노동력으로 활용되어 왔다. 채소, 과수 등에 활용되는 작업에는 섬세하고 꼼꼼한 여성 노동력의 생산성이 더 높은 것으로 보았다.

2. 과도한 고정자산

농가의 보유자산은 고정자산, 유동자산, 유통자산으로 나눈다. 고정자산은 토지, 건물, 농용시설물, 대농기계, 대동물, 대식물 등의 고정자본재를 말하며 토지를 제외한 고정자산은 감가상각 대상이다. 유동자산은 소동물, 재고농산물, 재고생산재 등이며 유통자산에는 현금, 예금, 유가증권 등이 포함된다.

경제성장과 더불어 실질소득이 증가하면 농산물 수요구조가 바뀌고 여기에 맞추어 생산구조를 조정하게 된다. 즉 성장농산물인 과수, 시설채소, 축산물의 생산량을 늘이면 고정자산의 증가가 뒤따른다.

아울러 소동물 사육두수가 증가하고 농약, 비료 등 현금 투입재의 사용량이 늘고 생산물이 증가하면 유동자산이 증가한다. 또한 자급자족적 내지 준자급자족적 생산양식에서 벗어나 시장에 판매할 목적으로 생산하는 이른바 상품생산으로 발전해 감에 따라 현금과 예금, 유가증권의 보유량이 늘어나 유통자산이 증가하게 된다.

농가자산은 소득이나 소비보다 빠르게 증가했으며 농가자산 규모는 1965년에 비해 2000년에 와서 명목가격으로 346배, 불변가격으로 23배 증가한 것으로 밝혀졌다 (표 5-14참조).

농가자산의 증감율을 보면 농가경제구조의 변모가 잘 반영되어 있는 것으로 드러났다. 즉 새마을 운동이 활발하게 전개되었던 1970~1975년 기간 중에는 고정자산이 124.2% 늘어났다. 즉 새마을 운동이후 지붕개량, 주택개량 등으로 농가주택의 평가액이 늘어났고 창고 등 농용시설 신축 등으로 고정자산이 증가했다.

또한 ‘기계화영농단’을 조직하여 정부보조 40%지원하에 트랙터, 이앙기, 콤팩트 등 대형농기계를 보급한 시기인 1985~1990 기간인 5년간에 고정자산이 161.1% 늘어났다. 반면에 외환위기를 맞이하여 농업생산이 위축된 시기인 1995~2000년에는 고정자산이 22% 감소했다. 이것은 축사시설, 온실 등 고정자산이 유희화거나 폐기시

킨 농용시설이 증가했다는 사실을 드러내었다.

농업생산이 유동자산 증감에 반영되어 왔다. 1978년, 1979년 연이어 대홍작을 맞이했고 이 기간 중에는 유동자산이 감소한 것으로 나타났다. 또한 외환위기로 농업생산이 위축된 시기에도 유동자산이 감소한 것으로 나타났다.

농가의 주요 고정자산은 토지, 건물, 대식물, 대동물, 대농기구 등이며 이런 고정자산의 증감 실태가 <표 5-15>에 제시되어 있다. 토지자산이 크게 증가한 기간은 1970~1975년 기간과 1985~1990년 기간이다. 이 기간에 농가가 매입한 농지가 상대적

<표 5-14> 농가 보유자산¹⁾

(단위: 천원, %)

구 분	고정자산	유동자산	유통자산	합 계
1965	5,013 (85.5)	722 (12.3)	127 (2.2)	5,861 (100.0)
1970	6,405 (81.2)	1,129 (14.3)	353 (4.5)	7,888 (100.0)
1975	14,359 (86.4)	1,699 (10.2)	565 (3.4)	16,623 (100.0)
1980	18,994 (88.1)	1,551 (7.2)	1,006 (4.7)	21,551 (100.0)
1985	31,168 (87.4)	2,269 (6.4)	2,214 (6.2)	35,651 (100.0)
1990	81,387 (87.8)	3,692 (4.0)	7,624 (8.2)	92,702 (100.0)
1995	134,334 (84.9)	4,098 (2.6)	19,739 (12.5)	158,171 (100.0)
2000	104,757 (78.7)	3,990 (3.0)	24,344 (18.3)	133,091 (100.0)
증감율				
1965~70	27.8	56.5	179.2	34.6
1970~75	124.2	50.5	59.9	110.7
1975~80	32.3	△8.7	78.1	29.6
1980~85	64.1	46.3	119.9	65.4
1985~90	161.1	62.7	244.4	160.0
1990~95	65.1	11.0	158.9	70.6
1995~00	△22.0	△2.6	23.3	△15.9

주: 1) 경상가격 기준.

자료: 통계청, 「농가경제통계」, 2002.

<표 5-15> 농가 고정자산 보유현황¹⁾

(단위: 천원, %)

구 분	토 지	건 물	대식물	대동물	대농구	합 계
1965	43,16 (86.1)	544 (10.9)	13 (0.3)	127 (2.5)	25 (0.5)	5,025 (100.0)
1970	5,190 (81.0)	793 (12.4)	95 (1.5)	302 (4.7)	34 (0.5)	6,414 (100.0)
1975	12,225 (85.1)	1,413 (9.8)	210 (1.5)	417 (2.9)	94 (0.7)	14,359 (100.0)
1980	15,475 (81.5)	2,430 (12.8)	225 (1.2)	643 (3.4)	221 (1.2)	18,994 (100.0)
1985	23,864 (76.6)	4,345 (13.9)	309 (1.0)	1,872 (6.0)	779 (2.5)	31,170 (100.0)
1990	69,147 (85.0)	7,582 (9.3)	748 (0.9)	2,376 (2.9)	1,533 (1.9)	81,386 (100.0)
1995	105,444 (78.5)	19,306 (14.4)	988 (0.7)	5,539 (4.1)	3,057 (2.3)	134,334 (100.0)
2000	67,580 (64.5)	27,755 (26.5)	2,976 (2.8)	2,397 (2.3)	4,050 (3.9)	104,757 (100.0)
증감율						
1965~1970	20.2	45.7	649.1	138.4	36.2	27.6
1970~1975	135.6	78.2	121.6	38.1	173.2	123.9
1975~1980	26.6	72.0	7.3	54.2	134.2	32.3
1980~1985	54.2	78.8	37.1	191.3	253.1	64.1
1985~1990	189.8	74.5	141.9	26.9	96.8	161.1
1990~1995	52.5	154.6	32.1	133.1	99.5	65.1
1995~2000	△35.9	43.8	201.2	△56.7	32.5	△22.0

주: 1) 경상가격 기준.

자료: 통계청, 「농가경제통계」, 해당 연도판.

으로 많았다는 사실을 나타낸다. 1970~1975년에는 소농과 대농이 상대적으로 감소하고 중농이 증가한 이른바 「중농화」로 농가계층분화가 이루어진 시기였다. 또한 1970년 초반에는 임차지 비율이 감소한 것으로 나타났다. 이것은 소농이나 중농계층에 속하는 농가 중에서 농지를 매입한 농가가 많았다는 사실을 나타낸다.

1985~1990년 기간은 농업구조 개선사업이 시작된 시기이며 농협을 통해 농지구입 자금을 지급하여 농지매입을 지원했으므로 농가의 농지매입 규모가 증가했을 것으로 보는 견해가 타당하다.

1995~2000년에는 토지자산이 감소한 것으로 드러났으며 이것은 토지자산 평가 기

준을 바꾸었기 때문이다. 즉 1998년까지 시가를 기준으로, 그 후에는 공시지가를 기준으로 평가해 왔다. 공시지가가 시가보다 낮기 때문에 토지자산 평가액이 감소하게 되는 것은 당연한 이치이다.

새마을운동이 한창이던 1970~1975년에 건물평가액이 증가해 왔고 농업구조 개선사업이 본격적으로 추진된 1990~1995년에 급증했다. 농업구조 개선사업으로 비닐온실, 유리온실, 축사 등의 생산시설과 저온저장고, 선별장 등 유통시설이 확충되었다.

대동물 보유액은 복합영농사업의 일환으로 소입식 사업이 추진되어 소값 파동을 일으킨 1980~1985년 기간에 급증한 것으로 나타나 있다. 농업구조 개선사업이 추진된 1990년대 초반에는 대동물이 크게 늘어났으나 경제위기에 직면하고 세계무역기구(WTO)가 출범한 이후 시기에는 감소했다. 즉 축산물 수입자유화에 대응하여 대가축 사육규모를 축소하였다는 사실을 반영하고 있는 것으로 보았다.

대농기구는 지속적으로 증가해 왔지만 기간별로 보면 정부의 영농기계화 정책이 반영된 것으로 드러났다. 경운기 등 소형 농기계를 보급한 1970~1975년에 대농기구 보유액이 크게 증가했으며 특히 트랙터, 이앙기, 콤바인 등 대형 농기계를 보급한 1980~1985년 기간에서 증가율은 253.1%에 달했다.

농가의 고정자산이 증가하면 생산규모가 확대되고 노동과 자본이 대체되어 노동생산성 제고로 직결된다. 농가가 농업생산에서 축적한 부가가치를 투자하여 자기자본 축적 형태로 고정자산을 늘린다면 바람직하다. 물론 타인자본을 차입하여 고정자산을 늘릴 수 있지만 이때는 경영이윤으로 원리금을 상환할 수 있어야 한다. 그러나 투자의 타당성이 고려되지 않은 채 고정자산을 확보해 온 결과 농가부채가 누증되어 농가경제가 위축되어 파산 상태를 야기시켜 사회문제로 대두되었다.

제 4 절 농가부채의 누증과 대책

1. 농가부채의 구조적 특징

1970년대에는 농가경제가 구조적으로 건설했다. 축산, 과수, 채소 등 이른바 성장농산물의 수요증가로 가격이 상승하여 농가교역조건이 개선되었다. 또한 1969년부터 주곡을 대상으로 이중가격제를 실시하여 생산자가격을 높게 지지했으며 동시에 1971년부터 다수확 신품종이 농가에 보급되어 쌀 수확량이 증가했다. 이에 따라 농

가의 농업소득이 증가하여 농가경제의 안정을 가져왔다.

이농이 둔화되고 일시적이거나 임차지가 감소하고 농가계층이 중농화로 진행됨에 따라 농촌 내부의 동질성이 강화되어 계층간 갈등구조가 완화되는 효과를 가져왔다. 이처럼 농촌 내부에 구조적 변동이 일어나 새마을운동이 성공할 수 있는 기반이 마련되었다고 보는 견해가 일반적이었다.

성장농산물의 수요가 늘고 가격이 상승했지만 농업의 기반조건이 취약하여 생산구조 개선이 순조롭게 진행되지 못했다. 축산물을 비롯한 성장농산물의 가격을 안정시키고자 수입이 확대됨에 따라 농업에도 개방화의 충격이 가해지기 시작했다.

농가 내부에도 생산구조개선이 전개되어 왔다. 축산, 과수, 채소, 특작 등 이른바 성장농산물이 도입된 생산구조로 개선됨에 따라 농업생산시설의 현대화가 진행되었다. 아울러 농가의 고정자산이 증가하여 노동에 대한 자본의 비율 이른바 자본장 비율이 증가했다. 농가는 농가경제잉여로 투자하지 못하고 주로 차입하여 투자했으므로 농가부채가 늘어나기 시작했다. 생산구조 개선을 촉진시키고자 정부는 복합영농사업을 추진했고 이것이 실패하여 1986년에 소값이 폭락하는 사태인 이른바 소값 파동이 일어났으며 이것이 농가부채를 누증시키는 결과를 가져오게 되었다.

아울러 지속적인 이농으로 농촌노임이 상승하였고 노동력을 기계로 대체시키고자 농작업 기계화가 진행되었다. 트랙터, 이앙기, 바인더, 콤바인 등의 농기계를 보유하려면 적정규모를 확보해야 한다. 개별 농가는 적정규모를 확보하기 어렵다는 전제하에 공동소유·공동이용에 바람직하다고 판단하고 농기계 보조사업을 추진했다. 정부가 농기계 구입액의 일부를 보조하였지만 적정규모를 확보하지 못한 농가는 농기계 구입에 수반된 융자금을 부채로 끌어 안았다.

1990년대에 들어와 본격적인 구조개선사업이 전개되었다. 1991년에 농어촌구조개선 대책을 제시하였고 이를 바탕으로 1992년부터 2001년까지 10년간 42조에 달하는 농어촌 개선자금이 투입되었고 이를 1998년으로 앞당겨 추진했지만 농어촌구조개선사업은 소기의 성과를 거두지 못했고 정부의 투·융자 사업자금 중 융자금은 농가부채로 남았다.

2. 농가부채 증가요인

가. 부채현황

농업종사자는 농업경영에서 획득한 소득 이른바 농업소득으로 가계비를 충당할 수

있어야 한다. 그러나 영농규모가 영세하며 자가 노동력을 충분히 활용하지 못하는 농가는 비농업을 겸업하거나 비농업에 취업하여 농외소득을 벌어들여 가계비를 충당해야 한다

<표 5-16>에는 농가의 주요 경제지표가 제시되어 있다. 호당 평균자료로 판단하면 평균농가는 농업소득만으로 가계비를 충당하지 못했고 농업소득과 농업이외 소득을 합친 농가소득으로 가계비를 충당해 왔다. 농가소득은 지속적으로 증가해 오다가 1995~2000년에는 감소했다. 그러나 이 기간 중에도 가계비는 증가했다. 즉 소득이 감소해도 소비는 감소하지 않는다는 소비의 불가역성이 농가의 소비활동에도 적용된다고 보았다.

농가자산이 증가함에 따라 농가부채도 급증해 왔으므로 차입하여 고정자산을 확보했다는 사실을 나타낸 셈이었다. 1980년의 호당 농가부채는 실질가액으로 54만6천원이었으나 2000년에 와서 1천6백8십만1천 원으로 급증했다.

농가부채의 크기를 나타내는 지표로서 소득에 대한 부채의 비율과 자산에 대한 부채의 비율을 이용한 양대 지표가 <그림 5-3>에 제시되어 있다. 소득대비 부채비율은

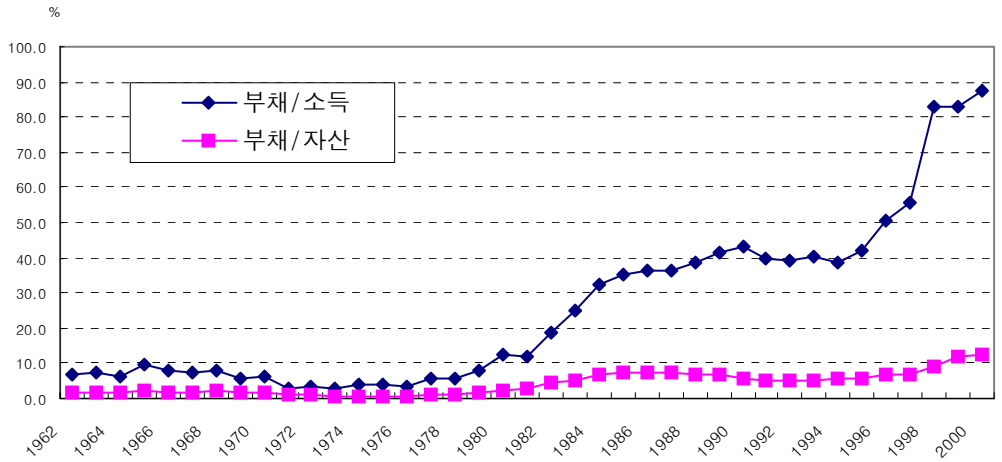
<표 5-16> 호당 농가소득¹⁾과 부채증감 (1962~2000)

(단위: 천원)

구 분	농가소득	농업소득	가계비	자 산	부 채
1962	1,527	1,216	1,254	5,738	107
1965	1,414	1,119	1,266	5,833	133
1970	2,209	1,675	1,794	7,901	137
1975	3,167	2,594	2,235	16,646	120
1980	4,337	2,827	3,443	21,556	546
1985	7,202	4,645	5,890	35,633	2,541
1990	12,881	7,318	9,611	92,701	5,530
1995	21,803	10,469	14,782	158,171	9,163
2000	19,195	9,866	14,978	133,091	16,811
증감율					
1965~70	56.2	49.7	41.7	35.5	3.0
1970~75	43.4	54.9	24.6	110.7	△12.4
1975~80	36.9	9.0	54.1	29.5	355.0
1980~85	66.1	64.3	71.1	65.3	365.4
1985~90	78.9	57.6	63.2	160.2	117.6
1990~95	69.3	43.1	53.8	70.6	65.7
1995~00	△12.0	△5.8	1.3	15.9	83.5

주: 1) 여기에 제시한 자료는 도매물가(1995=100)로 디플레이트한 불변가격임.
 자료: 농림부, 「농가경제조사결과보고」 및 통계청, 「농가경제통계」, 해당 연도판.

<그림 5-3> 농가소득 및 자산대비 부채 비율의 변화 추이 (1962~2000)



자료: 박성재, 2002, p.300.

1970년대까지 10%이하였으나 1980년 중반에는 30%대, 1990년대 초반에는 40%를 유지하다가 최근에는 87%까지 상승했다.

소득대비 부채비율이 높다는 것은 상환해야 할 원리금을 상환하기 어려운 처지이므로 농가부채가 심각하다는 사실을 나타내었다. 반면에 자산대비 부채비율은 상당히 낮은 편이지만 이는 농가가 자기자본을 투입하여 자산을 확보된 것이 아니라 정부의 보조사업으로 자산을 확보했다고 보는 견해가 일반적이다.

나. 증가요인

농업용 자산을 확보하기 위해 차입한 부채를 생산성 부채라 하고 소비활동에 투입된 부채를 가계성 부채라 한다. 농가소득으로 가계비를 충당하지 못하면 차입하여 메꾸어야 하며 특히 불의의 사고, 질병, 자녀결혼 등 목돈이 필요한 경우에는 불가피하게 차입하게 된다.

<그림 5-4>에서 보는 바와 같이 농가경제가 비교적 안정된 시기인 1960년대 후반과 1970년대 초반에는 가계성 부채가 감소한 것으로 나타나 있다.

1980년 이후 농가부채가 급증해 왔는데 이는 생산성 부채가 이를 주도한 것으로 나타났다. 즉 개방화시기에 들어와 생산성 부채가 급증하였으며 정부의 투융자사업이 농가부채를 누증시킨 원흉이라고 지적되었다.

1970년 후반부터 성장농산물 생산을 확대시키고자 복합영농사업을 추진했다 주

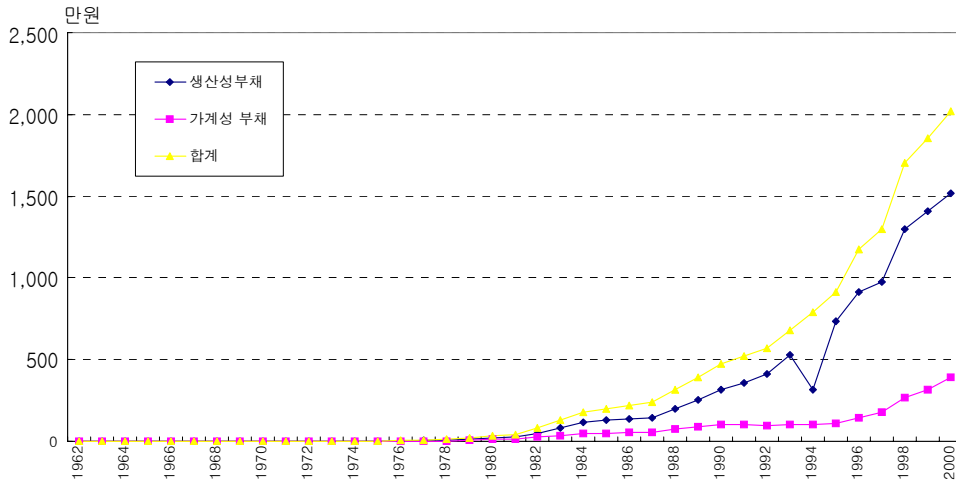
된 사업은 소 입식사업이며 농가는 정부의 투융자사업을 근거로 축사 등 고정자본을 확충하고 소를 도입했다. 그러나 과잉생산으로 소값이 폭락하여 농가는 부채를 안게 되어 1975~1980년 기간에 있어 생산성부채 증가율은 무려 371.3%에 달했다.

또한 1980년부터 수도작 일관기계화 작업체계를 갖추고자 트랙터, 이앙기, 콤파인을 공급했다. 새마을 기계화영농단을 결성하여 정부보조 50%, 용자 40%의 조건으로 트랙터, 이앙기, 콤파인을 한세트로 구입했다. 차입에 의존하여 고정자산을 확보함에 따라 1980~1985년 기간에는 생산성부채 증가율이 395.2%에 달했다(그림 5-4 참조).

1990년대에 들어와 농업구조 개선사업이 본격적으로 추진됨에 따라 농가의 생산성부채는 급증했다(그림 5-4참조). 정부는 1991년부터 1998년까지 42조에 달하는 농업구조개선자금을 투입했다. 투·융자 사업의 지원을 받아 농가는 비닐하우스, 유리온실, 축사 등의 생산 시설과 대형농기계 그리고 저온저장고, 선과장 등 유통시설을 설치했으며 이는 생산성부채 증가로 직결되었다.

농가부채와 관련하여 간과해서는 안 될 점은 농업회사법인과 영농조합법인 등 조직경영체가 안고 있는 부채이다. 전업농의 경영규모 확대에는 한계가 있다는 사실을 전제로 조직경영체를 규정하고 1990년에 마련한 「농어촌발전특별조치법」에 농업회사법인과 영농조합법인을 지원할 수 있는 법적 근거를 마련했다.

<그림 5-4> 생산성 부채 및 가계성 부채



자료: 농림부 「농가경제조사결과보고」, 해당 연도판.
 통계청 「농가경제통계」, 해당 연도판.

농업구조 개선사업의 일환으로 ‘과수 생산·유통지원사업’, ‘채소 생산·유통지원사업’, ‘화훼 생산·유통지원사업’, ‘특작 생산·유통지원사업’을 추진했다. 사업대상을 선정할 때 조직경영체에 우선권을 부여했으므로 정부 투·융자사업 대상으로 선정되기 위해 임시방편으로 설립한 조직경영체가 급증했다. 그러나 이러한 조직경영체는 대개 경영부실로 나타났고 막대한 부채를 안게 되었다. 즉 조직경영체는 형식적인 조직체이고 실질적인 경영주는 대표자 한 사람인 경우가 대부분이었다. 조직경영체가 안고 있는 부채에 대해서는 구성원이 연대보증의 관계에 있거나 조합원의 무한책임의 원칙 등으로 복잡하게 얽혀 있는 것으로 밝혀졌다.

즉 영농조합인이 파산하고 청산한 경우에는 조합원 또는 임원이 조합원 부채를 변제해야 하는 사례가 급증할 것으로 보였다. 이렇게 되면 연쇄반응이 일어나 농촌사회가 붕괴될 위험마저 배제하기 어려운 실정이라는 우려가 대두되었다.

고리채, 장리쌀, 입도선매, 궁핍판매, 등은 1950년대, 1960년대 있어 농가의 경제실태를 나타내는 상징적인 용어이다. 이는 농가소득이 낮은 시기에는 부채를 주로 사채시장에서 조달했다는 사실을 나타낸다. 1960년대에는 농가가 차입하는 부채의 70% 이상을 사금융에서 조달했고 그 이자율은 연리 50%를 초과하는 고율이었다(박성재, 2003).

1970년대에는 농가소득 수준이 향상되었고 농협에 상호금융을 비롯한 융자제도가 완비됨에 따라 사금융이 완화·감소하고 제도금융의 비중이 높아졌다. 특히 정부의 투·융자사업이 확대되고 정책금융의 공급규모가 확대되어 농가의 자본조달이 용이해졌다.

<표 5-17> 농가부채의 차입처별 구성비 변화 (1965~2000) (단위: %)

구분	농협	시중은행	사금융
1965	18.2	9.1	72.7
1970	31.3	6.3	62.5
1975	30.3	6.1	63.6
1980	48.7	2.4	49.0
1985	66.1	5.1	28.9
1990	81.5	4.7	13.9
1995	80.4	10.9	8.7
2000	84.9	9.6	5.4

자료: 박성재, 2003, p.299.

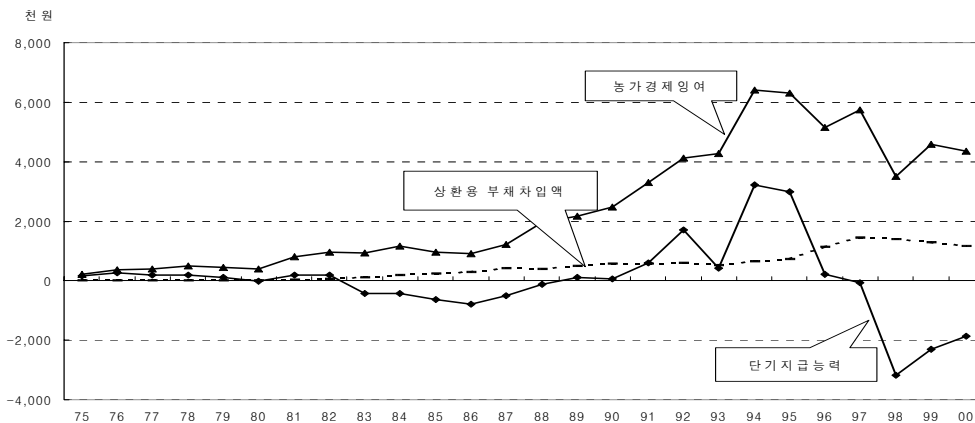
1980년에 정책금융과 협동조합의 상호금융이 확대됨에 따라 농가는 필요한 자금을 농협이나 축협을 통해 조달했다(표 5-17참조). 1980년에는 사채 의존비율이 49%에 달했으나 2000년에는 5.4%로 하락하였는데 이는 농가의 자본조달에는 외적인 제약이 크지 않다는 사실을 나타내었다.

3. 부채 상환능력과 위기

농업경영에서 벌어들인 소득으로 용자금을 상환하지 못해 농가부채가 누증되어 왔다. 특히 1997년에 불어닥친 외환위기를 계기로 농가의 경영수지 악화를 가져와 파산하는 농가가 속출했다.

농가의 부채상환 능력을 판단하는 지표로서 단기 지급능력을 이용하고 있다. 농가경제잉여와 감가상각비를 합한 것이 중·장기부채의 상환원금보다 크면 상환능력이 있다고 판단한다(박성재 외 1999). 즉 농가소득에서 가계비를 충당하고 남은 것이 농가경제잉여이며 감가상각비는 고정자산을 신규로 조달하기 위해 적립해 놓은 비용이므로 부채상환에 이용할 수 있다. 그러므로 단기 지급능력의 부호가 정(+)치이면 상환능력이 있으며 부(-)치면 상환능력이 없는 것으로 판단한다. <그림 5-5>에는 농가경제잉여, 단기지급능력, 부채차입액 등이 제시되어 있으며 1997년 이후에

<그림 5-5> 농가의 단기지급능력 변화 추이 (1975~2000)



주: 단기지급능력은 농가경제잉여 + 감가상각비 - 중장기부채상환원금의 개념이나 농가체통계자료에는 중장기부채 상환원금이 없기 때문에 그 대신에 연중 상환한 부채 총액을 사용했음.

자료: 박성재, 2002, p.319.

<표 5-18> 단기 지급능력 지표별 농가 분포(1997-2001)

(단위: %)

구 분	단기 지급능력 부족 농가				합 계
	영농수지 적자	가계수지 적자	원금상환능력적자	단기지급능력양호	
1997	1.2	26.5	35.2	64.8	100.0
1998	8.8	40.2	49.9	51.1	100.0
1999	2.0	32.4	40.5	59.5	100.0
2000	3.3	30.5	38.3	61.7	100.0
2001	3.8	24.5	31.0	69.0	100.0

자료: 박성재, 2003, p.319.

단기 지급능력이 부(負)치로 나타났다.

단기지급능력이 없는 농가를 대상으로 그 원인별 농가 분포를 보면(표 5-18참조), 농업부문의 경영수지가 적자인 농가의 구성비는 크지 않지만 가계수지가 적자인 농가의 구성비는 높았다. 단기 지급능력이 부족한 대부분의 농가는 농가소득이 가계비를 충족하지 못하기 때문인 것으로 나타났다.

쌀을 제외한 전 농산물의 수입개방이 이루어져 농가교역조건이 더욱 악화되고 있는 실정이었으며 이에 비해 농가의 생산성부채가 누적되어 왔으므로 대부분의 농가는 상환능력이 부족한 것으로 밝혀졌다.

반면에 파산위기에 직면해 있는 조직경영체가 안고 있는 막대한 부채는 누락된 사례가 많은 것으로 나타났다. 이처럼 농가부채는 농촌내부의 시한폭탄으로 잠재해 있는 실정이므로 농가와 농촌은 위기상황에 처해있다는 견해가 지배적이었다.

4. 부채대책의 전개

가. 개설

1980년대 이후 개방화 시기에 직면하여 농산물 수입확대로 농가교역조건이 악화됨에 따라 도·농간 소득 격차가 확대되었고 농가소득으로 가계비를 충당하지 못해 농가부채가 증가하기 시작했다.

또한 농산물 수요구조 변화에 대응하여 생산구조를 개선함에 따라 생산시설을 비롯한 고정자산이 확대되었고 차입금으로 이 고정자산을 마련하여 농가부채는 누증되어 왔다. 특히 1980년대에 들어와 생산구조개선을 가속화시키려는 의도하에 추진한 복합영농사업이 실패하고 소값파동이 일어나 농가 부채가 급증하게 되었다.

농가부채에 대해서는 원칙적으로 농업경영에 대해 의사결정을 내린 경영주가 책임져야 할 것이다. 그러나 복합영농사업의 실패, 소입식사업 실패에 따른 소값파동 등 농정 실패에서 비롯된 농가부채에 대해서는 정부가 책임을 회피할 수 없는 처지였다. 특히 농가의 부채상환 능력이 부족하다면 농가의 재생산구조를 회생시키는 차원에서 농가부채를 경감시키지 않을 수 없는 실정이었다. 이런 논리적 배경하에 1986년에 마련된 「농어촌 종합대책」을 필두로 1989년까지 7차에 걸쳐 농어가 부채 경감조치가 채택되었다.

1980년대에 실시된 농가부채 경감조치에도 불구하고 농가경제구조는 건전하게 육성되지 못한 채 1990년대에 들어와 개방화가 심화되는 국면에 처하게 되었다.

1990년대에 들어와 농산물 수입개방에 대비하여 국내농업의 국제경쟁력을 확보하는 측면에서 획기적인 농업구조개선대책을 추진했다. 즉 1991년 7월에 ‘농어촌구조개선대책’을 제시하고 1992년부터 1998년까지 8년간 42조에 달하는 구조개선자금을 투입했다. 그러나 불운하게도 1997년 11월에 외환위기를 시작하여 구조적인 경제불황을 맞이하여 농업구조 개선정책은 의도한 효과를 발휘하지 못한채 농가는 막대한 부채를 짊어져야 하는 처지에 놓이게 되었다.

농가부채가 급증하게 된 근본원인은 외환위기를 비롯한 경제불황이지만 정부도 책임을 면할 수 없는 입장이었다. 농업구조 개선정책을 추진하는 과정에서 농업생산주체로서 농업회사법인과 영농조합법인 등 조직경영체를 육성하여 구조개선 투융자금을 우선적으로 배정했으나 경영부실을 가져와 농가부채를 누증시키는 결과를 가져왔다. 또한 유리온실 등 검증되지 않은 기술을 무리하게 보급했고 생산·유통시설에 투입되는 투·융자 자금이 효율적으로 배분되지 못했다.

이처럼 1990년대에는 농정실패가 농가부채를 누증시키는데 일조를 하였으므로 정부가 농가부채를 책임져야 한다는 여론이 비등하여 정부는 농가경제와 농업생산력을 회생시키기 위해 농가부채 경감대책을 추진했다.

나. 1980년대 농가부채 대책

농산물 수입개방이 확대됨에 따라 농정당국은 1986년 ‘농어촌 종합대책’을 마련했다. 즉 1980년대 전반기의 복합영농사업의 실패로 침체된 농어촌경제의 활로를 찾기 위해 농촌공업화와 농외소득원개발정책을 추진하는 계획을 발표했다. 동시에 농가경제를 건전하게 육성하기 위한 금융부담 완화대책이 포함되었다. 즉 1983년에서 1984년까지 시행된 소 입식자금과 융자금의 금리 인하와 상환연기 및 영농자금

금리 인하조치를 단행했다.

뒤이어 1987년 3월에는 획기적인 ‘농어가부채경감대책’을 마련하여 추진했으며 구체적인 정책내용은 다음과 같이 요약되었다(박상우, 1999, p.606-607).

첫째, 농어가가 안고 있는 고리의 사채부담을 덜어주기 위해 1조원의 용자금을 공급하여 이를 대체해 주었다. 당시 농어촌 사채의 연평균 금리는 24% 수준이었으나 농업관련 정책자금의 금리는 8~12%, 농·수·축협 등의 상호금융 금리는 14.5% 수준이었다. 따라서 사채를 정책자금이나 상호금융으로 전환해 준다면 9.7~16.2% 포인트에 달하는 이자율 차액의 혜택을 입을 수 있었다.

사채 대체자금은 저리자금과 특별상호금융으로 나누어 각각 5000억원씩 공급하는 것으로 계획되었다. 저리자금은 2년 거치 3년 상환의 중기성 자금으로 이자율은 연리 8%이고 호당 지원한도는 100만원이었다. 저리자금을 받을 수 있는 농가는 경영규모가 1.0ha 이하이거나 이에 준하는 경우이며, 만일 경영규모가 1.0ha를 넘는 경우에는 14.5%짜리 특별상호금융을 공급하여 사채를 대체하도록 지원하되 그 한도는 200만원으로 설정했다. 또 저리자금 100만원을 지원받은 1.0ha 이하 농가의 사채를 대체시키기 위해 자금이 더 필요한 경우 그 초과분 100만원까지는 특별 상호금융을 대출받을 수 있게 하여 총 지원금이 200만원까지 가능하도록 지원했다.

둘째, 영세 농어가의 중장기자금을 저리자금으로 대체하였다. 농어가의 금융부담을 덜어 주기 위해 중장기 정책자금 부채를 기존의 5~11%에서 3%로 내리고 상환기간을 3년 거치 7년 상환인 새로운 장기자금으로 대체토록 조치했으며 대상자금의 규모는 4,047억 원이었다. 이 자금을 지원받은 영세 농어가란 경지규모 0.5ha 이하이거나 이에 준하는 농어가이었다.

셋째, 중장기 농수산자금의 금리를 인하하였다. 농수산 중·장기 부채 1조 1,197억 원에 대해서 기존의 연 9.0~12.0%인 금리를 연 8.0%로 인하하였다. 1986년의 종합대책에서 단기자금의 금리가 이미 8.0%로 인하되었기 때문에 이 대책으로 인하여 거의 모든 농수산 정책자금의 금리가 8.0%로 인하되었다.

넷째, 고율의 제도금융 연체금리를 인하시켰다. 사정이 어려워 제때에 부채를 상환하지 못한 농가는 높은 연체이자 때문에 그 고통이 더해지게 마련이었다. 당시의 연체금리는 정책자금인 경우에는 17%, 상호금융은 20%로 거의 사채의 금리수준에 근접해 있었으며 이 연체금의 금리도 각각 2% 포인트씩 인하시켰다.

다섯째, 1983~1984년간에 지원된 소입식자금 용자사업은 정책실패이기 때문에 축산발전기금에서 그 이자를 대신 지급하기로 결정했다. 소입식 자금의 이자에 대

해서는 1986년의 종합대책에서 상환유예를 취한 바 있으나 부채경감대책에서는 이 이자를 축산발전기금에서 대납하도록 조치함으로써 농가는 이자를 면제받는 셈이 되었다. 지원규모는 모두 2,052억원, 건수로는 17만 5,000건에 이르렀다.

여섯째, 경영규모 확대가 불가피하다고 판단하고 농지구입자금을 지원했다. 단기적으로는 영세소농의 소득보호를 위한 지원이 필요하지만, 장기적으로는 중대농 중심의 규모확대를 통해 농업경쟁력을 키워 나가야 한다고 판단했다. 이를 위해 「농지임대차관리법」이 시행되면서 2년 거치 18년 상환의 농지구입자금 2,000억원을 연 5%로 지원하기로 하였다.

뒤이어 1987년 12월에는 ‘농어촌경제활성화 종합대책’을 마련하여 추진했다. 같은 해 3월부터 추진한 ‘농어가부채경감대책’의 혜택범위를 확대시켜 농가부담을 크게 낮추는데 의의를 두었다. 주요 내용은 <표 5-19>에 제시되어 있다.

1989년 12월에는 「농어가 부채경감에 관한 특별조치법」이 여소야대 정치구조하의 국회에서 통과되어 농어가부채경감특별조치가 내려졌고 이의 내용은 다음과 같이 요약했다(박상우, 1999, p.616).

첫째, 가구당 지원한도는 600만원으로 중장기자금은 400만원까지, 상호금융은 200만원까지 지급했다.

둘째, 적용금리는 0.7ha 미만에 준하는 농어가에 대해서는 중장기자금, 상호금융 모두 무이자로 하되, 0.7~2.0ha 미만 계층에 속하는 농어가에 대해서는 중장기자금은

<표 5-19> 농어촌경제 활성화대책의 주요내용

대 책	주 요 내 용
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 영농어자금 공급확대 ◦ 사채대체 상호금융 저리자금으로 대체 ◦ 중장기자금 상환기간 연장 ◦ 농업기반시설 보조 확대 ◦ 농기계지원 강화 ◦ 산림개발지원확대 	<ul style="list-style-type: none"> · 1987년 1조 3500억원→1990년 3조원 · 지원금액 5000억원의 이자율을 14.5%에서 10%로 인하 · 부채경감대책에서 제외된 0.5ha 이상 농어가에 대출된 2조 1000억원을 5년 거치 7년 상환으로 연장 · 수리시설물:70~80%보조→전액보조 · 농조의 장기채를 전액보조로 · 농조조합비를 기존의 절반수준으로 · 경지정리 국고보조율:60%→70%로, 농가의 자부담률을 20%→10%로 · 공동이용에 대한 보조:40%→50%로 · 보전임지와 조림지역의 상속세 면제 · 장기저리 산림개발기금 500억원지원

3%, 상호금융은 5%로 했다.

셋째, 상환기간은 중장기자금은 5년 거치 5년 균분상환, 상호금융은 3년 거치 7년 균분상환으로 정했다.

이 대책을 위해 지원된 금액의 총액은 상호금융부채 지원에 9313억원, 중장기자금부채 지원에 1조 6464억원 등 모두 2조 5777억원이었다.

다. 1990년대의 부채대책

1990년대에 들어와 획기적인 농업구조 개선대책을 마련하여 42조에 달하는 농업구조 개선자금과 15조에 이르는 '농어촌특별세'를 투입하여 추진한 농업구조 조정정책은 소기의 성과를 거두지 못하고 농가부채를 누증시키는 결과만 가져왔다. 대부분의 농가는 부채상환능력이 부족하여 정부가 부채대책을 강구하지 않을 수 없는 실정이다. 1997년 말 외환위기가 발생하고 단기적인 유동성 부족으로 사료와 기름을 공급하지 못해 추운 겨울 가축과 농작물이 죽고 도산하는 농가가 속출하는 등 농가부채는 심각한 사회문제로 부각되었다.

특히 1998년은 그동안 지원되었던 중장기 정책자금의 상환기일이 도래하여 농가의 자금압박이 더욱 심해졌다. 환란으로 농산물 수요가 위축되어 농산물 가격은 폭락하고 반면에 투입재 가격이 상승하여 정부의 시장개입이 불가피해졌고 부채대책도 그 일환으로 자연스럽게 논의되었다.

1998년의 부채대책은 중·장기 정책자금의 상환 원리금을 2년 연기하고 유동성 압박을 받는 농가에 대해 특별경영자금을 지원하고 정책자금의 금리를 인하시키는 조치를 단행했다. 아울러 일선 회원조합에 대해서는 상호금융의 2% 포인트 정도의 금리를 인하하도록 종용하였다. 이 대책으로 정책자금에 대한 상환압박을 일시적이거나 유보시킬 수 있게 되었으나 높은 상호금융의 금리와 도산농가에 대한 연대보증 피해의 속출 등의 불안요인이 아직 남아 있었다.

1999년에는 전년도 대책에서 지원하기로 한 특별경영자금을 본격적으로 지원하고, ①부실경영체 인수 및 정리자금 지원, ②중장기 정책자금 금리인하, ③농축산경영자금 금리를 외환위기 이전 수준으로 환원, ④농업신용보증기금 무담보 한도상향조정, ⑤2차 특별경영자금 지원 등의 조치를 취하였다. 이처럼 농가의 유동성 확보 지원과 금리부담 완화, 농신보 보증의 확대 등을 통한 신용제한 또는 신용경색을 완화하는데 중점이 두어졌다.

2000년에는 농업인단체의 요구를 받아들여 상호금융에 대해서도 정책적으로 지

원 하기로 결정했다. 이에 따라 호당 1천만원 한도 내에서 상호금융 부채를 저리자금으로 대체하고, 1998년 대책에서 상환을 연기시켰던 중장기 정책자금의 상환 도래분을 다시 1년 연기하였다. 즉 당시까지 농가경제가 외환위기의 충격에서 벗어나지 못했다고 판단했다. 또 특별경영자금을 농업경영 개선자금으로 개칭하고 1조 8천억 원을 지원하고 연대보증을 농신보 보증으로 대체하는 조치를 취했다. 이로써 맞보증으로 엮힌 농촌의 연대보증 피해의 확산을 일단 저지하는 대안이 마련된 셈이었다.

연이은 부채대책의 지원확대에도 불구하고 농가경제의 회복은 더디게 이루어졌고 부채는 여전히 증가하였다. 농업인단체는 금리가 높은 상호금융부채의 부담을 덜어주지 않는 한 농가경제의 안정이 어렵다고 강력하게 주장하기도 했다.

2000년 말 국회는 『농어가부채경감특별법』을 제정하여 정책자금 상환연기, 상호금융의 저리자금 대체, 연대보증 피해자금 공급 등 총 17조 5,500억원에 대한 상환연기 및 이자율 인하조치를 취하도록 결정했다. 이 조치로 2002년 말까지 농업인에게 지원된 금액은 총 13조 9,254억원에 달할 것으로 추산되었다.

1980년대의 부채대책은 상대적으로 빈곤한 영세소농의 부채부담을 가볍게 하는데 정책의 초점을 맞추었으나 1990년대 말의 부채대책은 부채가 많은 중·대농계층의 경영안정화에 비중을 두었다. 따라서 농가부채대책에서 지원된 자금은 과거와 같은 호당 한도액이라는 개념을 초월했다. 이 중 농업경영개선자금은 농가심사를 거쳐 필요한 자금을 충분히 지원하기로 결정함에 따라 자금수요가 많았는데 농가에서 신청한 금액은 3조 2천억 원이었으나 심사에 의해 4천억 원을 제외하고 2차에 걸쳐 총 2조 8천억 원을 2년 거치 3년 분할상환의 조건으로 지원하였다.

상호금융 저리대체자금은 1999년 말 기준으로 상호금융부채 잔액의 70%에 해당하는 9조 6,300억원을 연리 6.5%로 5년 상환으로 지원하였다.

연대보증 피해를 본 농가에 대해서는 주 채무자의 상환불능으로 대신 상환하게 된 경우에 한하여 연리 3%에 3년 거치 7년 상환의 장기 저리자금을 지원하였다. 1998~2001년 기간에 30만건, 3조5천억원의 연대보증을 농업신용보증기금의 보증으로 대체했고, 부채대책 추진과정에서 해당 대출금이 연대보증일 경우에 농신보 보증으로 대체한 것이 8조 2천억 원에 달했다. 이 같은 지원확대에 힘입어 농가의 연대보증은 크게 준 것으로 나타났다. 상호금융은 1999년 39.8%에서 2002년 19.5%로, 정책자금은 25.3%에서 11.6%로 연대보증의 비중이 줄었다.

제 5절 농촌사회의 변모

1. 농촌의 도시화·과소화

농가경제의 악화로 말미암아 농가 보유자원과 농촌 부존자원의 재배분이 이루어진다면 농촌지역은 입지조건에 따라 도시화되거나 과소화되는 양극화 현상을 보일 것이며 동시에 환경오염을 비롯한 개발의 역효과도 심각하게 대두된다고 보았다.

입지조건이 불리한 일부 면소재 지역은 자족적인 시장기능을 발휘할 만한 임계규모 이하로 인구가 감소하여 지역중심지로서의 기능을 상실하고 있는 실정이었다. 특히 생활여건과 영농조건이 불리하고 농외소득 기회도 적은 중산간 및 도서지역에 위치한 농촌의 공동화가 급속히 진행되어 왔다.

농가인구 및 농가호수의 감소 그 자체는 문제가 되지 않을 수도 있다. 그런데 농가인구의 감소가 바로 농촌인구의 감소로 이어지고 있는데 문제의 심각성이 더해지고 다수의 농촌 마을에서는 이농에 의한 사회적 인구감소 뿐 아니라 사망자가 출생자를 초과하는 이른바 자연적 인구감소가 진행되어 왔다. 즉 상당수의 농촌마을은 이농이 더 이상 진행되지 않더라도 시간이 경과하면 마을 자체가 소멸될 위기에 처해 있다고 지적했다(박진도, 2002).

농촌에는 빈집과 빈학교, 문닫는 교회, 놀리는 땅이 늘어난 가운데 활력을 잃은 채 황폐함과 적막감에 휩싸여 있고 민심마저 동요하고 있는 것으로 드러났다. 즉 하나의 생산·생활공동체로서의 농촌사회가 해체적 위기에 직면해 있다는 지적이었다. 농촌의 공동화(空洞化)·과소화(過疏化)로 말미암은 농가간의 사회적 연대와 통합의 약화, 공동체적인 제 활동을 담당할 인적 에너지의 절대적 부족, 막대한 자본을 투하하여 구축한 농촌 하부구조의 황폐화 등 심각한 사회문제가 대두되었다. 나아가 농촌 총각의 결혼난과 가르칠 아동이 없어 문을 닫는 학교가 속출하는 등 농가의 재생산메카니즘 자체가 파괴되었다. 이러한 제반 문제는 단순히 농촌문제로 국한되는 것이 아니라 도시문제, 나아가 우리나라 전체의 사회문제로 확대 재생산될 가능성이 크다는 지적이 지배적이었다.

2. 농촌 생활환경의 변화

농어촌 인구가 빠르게 감소함에 따라 농어촌 학교의 학생 수와 학급수 감소로 학

교의 통폐합이 진행되는 등 농어촌의 교육여건이 계속 악화되어 왔다. 이에 따라 교육 여건이 좋은 대도시에서 자녀를 교육시키려는 단순한 주 목적으로 향도이촌(向都離村)하는 농가가 증가해 왔다.

소규모 학급, 학교가 양질의 교육을 제공할 수 있는 기회로 활용되지 못하고 농어촌 교육여건을 악화시키는 요인으로 작용해 왔다. 도·농간 학력격차가 확대되어 상급학교 진학기회의 불평등이 초래되었고, 농어촌 학교에 대한 불신이 팽배하여 향도이촌을 부추기고 있는 처지였다. 결과적으로 농어촌 인구 감소 ⇒ 학교 통폐합 ⇒ 교육여건 악화 ⇒ 농어촌 학교에 대한 불신 ⇒ 향도이촌이라는 악순환이 지속되어 왔다. 농어촌 교육에 대한 획기적인 대책이 마련되지 않으면 농어촌교육의 기반마저 와해될 것이라는 지적이 설득력을 갖게 되었다.

농촌의 의료, 복지시설 또한 열악한 수준이었다. 경제 성장과 더불어 삶의 질에 대한 관심이 고조되면서 농어촌 주민들의 보건·의료 수요가 급증해 왔다. 전 국민을 대상으로 국민건강보험을 실시한 이후 농어촌지역 주민들의 의료기관 이용률이 크게 증가해 왔다.

농어업인들은 장기간의 노동과 불균형적인 영양섭취 등으로 건강 상태가 좋지 않으며, 체계적인 건강관리가 미흡하여 고혈압, 당뇨 등의 만성질환에 시달려 농부증을 호소하는 환자가 늘어났다. 그러나 대부분의 보건·의료기관이 도시지역에 편중되어 있기 때문에 농어업인들이 의료기관 이용에 불편을 겪었다. 총 38,480개에 달하는 보건의료기관 중 약 92%가, 그리고 218,676개 병상 수의 약 89%가 도시지역에 편중되어 있는 실정이었다. 보건의료기관이 절대적으로 부족한 농어촌지역에는 공공 보건의료기관으로 보건소 142개, 보건지소 1,268개, 보건진료소 1,891개가 입지하고 있는 정도이었다. 총 55,392명의 의사중 88.4%가 도시지역에 집중되어 있는 반면, 농어촌 지역에서는 의료 인력난을 겪고 있는 처지였다.

그 동안 농어촌 보건의료 취약지역을 대상으로 보건의료 여건을 개선하기 위해 각종 정책을 추진해 왔고, 1994부터 농특세로 보건소를 중심으로 시설·장비를 확충하여 왔으나 농어업인들이 주로 이용하는 보건지소와 보건진료소의 시설·장비는 매우 열악한 실정이었다.

농촌지역 생활환경 정비는 <표 5-20>에 제시되어 있는 바와 같이 1970년대의 ‘새마을 사업’을 시작으로 1980년대의 ‘농촌종합개발’을 거쳐 1990년대의 ‘농발대책’으로 전개되었다. 과거 내무부 일변도의 지원체계에서 벗어나 농림부, 환경부, 해양수산부, 산림청, 농진청 등 여러 부처에서 다양한 정책 프로그램을 개발하여 시행하였으며,

<표 5-20> 농촌생활환경정비정책의 변화과정

구 분	1970년대	1980년대	1990년대
정책목표	• 기초환경개선	• 종합개발	• 정주권개발
주요정책	• 새마을사업	• 농어촌지역종합개발 • 도서·오지개발	• 면단위 정주권개발 • 주택개량
의 의	• 농촌생활환경정비에 대한 정부정책의 시초	• 추진방식의 전환 (단위사업방식 ⇒ 종합개발방식)	• 예산확충에 기초한 사업의 다양화 • 주관부서의 다양화
주관부서	내무부	내무부, 농수산부	내무부, 농림부, 환경부

특히 농촌생활환경 정비분야에서 농림부의 역할이 증대되었다.

농촌지역의 역할에 대해 국민들이 갖는 기대는 식량생산 기지로서의 공간을 주축으로 쾌적한 거주공간, 자연환경의 보전 및 국토관리 공간, 국민적인 여가 및 휴식공간 등으로 확대되었다. 이에 따라 토지이용을 둘러싸고 야기되는 도시와 농촌간의 마찰심화, 환경오염 및 토지이용의 난맥상 등의 문제가 제기되었다.

농업생산과 농가경제를 기초로 지속적으로 발전해 온 농촌지역경제와 지역사회도 상대적인 낙후와 정체를 면하지 못하고 있는 처지였다. 오늘날 도시와 농촌의 격차는 단순히 소득 수준의 격차라는 경제적인 지표로만 나타나지 않는 사회적, 문화적 계 측면을 포괄하고 있다. 교육과 의료시설을 비롯한 문화적 환경에서 낙후되었고, 사회적으로도 정당하게 대우받지 못하고 소외와 멸시속에 내팽개쳐진 모습이 개방화시대 농촌과 농민의 실상이었다. 이미 여러해 전부터 농촌 총각이 배우자를 구하기가 하늘의 별따기처럼 힘들게 되어버린 현실이 농촌과 도시의 격차를 단적으로 대변하고 있다는 견해가 설득력을 갖게 되었다.

3. 농민 의식의 변화

농업인의 의식구조를 조사한 연구에 의하면(김동원·박혜진, 2003), 농업에 대한 만족도의 경우 2001년 당시 ‘만족한다’는 응답자의 비율은 9.9%에 지나지 않는데 비해 ‘불만이다’라고 응답한 비율은 54.4%에 달했다. ‘만족한다’는 응답비율은 1990년대 전반에 약간 상승하기도 하였으나 1999~2001년 사이에 급격히 낮아졌다.

농민들의 농사에 대한 만족도에 비례하여 자녀에게 농사를 승계하겠다는 농민의 비율도 매우 낮았다. 자녀에게 농업을 승계하겠다는 응답비율은 지난 수년간 5% 수준

을 유지하였으나 1999년 이후 급속히 감소하여 2001년에는 2.5% 수준으로 하락하였다.

2001년 당시 5년 전보다 농촌의 생활수준이 향상되었다는 응답 비율은 20.8%인 반면에 나빠졌다는 응답비율은 48.6%에 달하였다. 그리고 1993~2001년 사이 시간이 경과함에 따라 농민들의 평가가 점차 나빠지고 있는 것으로 나타났다.

한편 5년 후의 농촌생활에 대한 전망에 대해 농민들은 ‘지금보다 향상될 것이다’라는 응답비율은 4.4%에 지나지 않았고 81.0%에 달하는 농민은 현재보다 낙후될 것이라고 응답하였다. 그리고 5년 후의 도시와 농촌 생활을 비교한 질문에서는 대부분의 농민은 농촌이 도시보다 살기 어려운 곳이 될 것이라 응답하였다(박진도, 2002).

농업인들의 농업종사 만족도를 연도별로 살펴보면 1994년부터 1996년까지 10%대에 머물렀으나 1997년 이후 20%대로 상승해 1999년까지는 이 수준을 유지했다. 2000년에 12.6%로 떨어진 후 2001년에는 9.9%로, 2002년에는 다시 7.6%로 하락했으며 최근 10년새 가장 낮은 만족도를 나타내었다(표 5-21참조).

특히, 농업 종사에 대해 강한 불만을 갖고 있는 농업인의 비율이 IMF체제 이후 지속적으로 증가했으며 1998년의 6.8%에서 2000년에는 19.9%로 높아졌다.

이러한 조사결과를 종합하면 한국 농민은 불만이 싸여있고 불안한 상태에 놓여있다는 견해가 일반적이었다. 앞으로의 농업전망이 비관적이고, 도시인의 생활수준은 점점 향상되는데 비하여 농민생활은 계속 악화되고 있다는 상대적 박탈감이 높았다. 앞으로의 가정생활과 건강에 대한 불안감, 노후생활에 대한 불안감, 마을생활에 대한 불안감, 청장년층의 잠재적 탈농 가능성의 증가에서 오는 불안감, 세대격차와 단절에서 오는 불안감 등 그들의 불안은 비단 경제적인 농업생산과 소득의 불안에서 오는 문제에만 국한되는 것이 아니라 가족생활, 건강, 자녀교육, 자녀결혼, 노후

<표 5-21> 농업 종사 만족도 연도별 변화 추이

(단위: %)

구 분	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994
매우 만족	1.2	1.6	1.4	3.2	4.0	3.4	1.7	1.7	1.1
대체로 만족	6.4	8.3	11.2	18.2	25.1	18.0	10.8	8.6	13.7
만족 소계	7.6	9.9	12.6	21.4	19.1	21.4	12.5	10.3	14.8
그저그렇다	35.4	35.7	38.8	48.3	43.4	43.1	48.4	48.3	44.2
불만이다	28.5	29.4	28.7	21.1	20.7	24.7	26.0	27.3	41.0
매우 불만 ¹⁾	28.5	25.0	19.9	9.1	6.8	10.9	13.1	14.2	
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 1995년 농업인 의식구조 조사시 신설항목.

생활 등 사회·문화적인 영역에까지 확대되어 있었다.

농촌에 대한 생산기지로서의 가치 뿐만 아니라 인간생활의 원천으로서의 가치를 높게 인정하는 방향에서 정책적인 투자와 배려가 지속되어야만 농촌에는 다시 인구가 귀환하여 활기를 되찾고 인간적인 마을의 재생이 가능하다는 견해가 설득력을 갖게 되었다. 농촌과 농민에 대한 중요성과 그 기능평가에 대한 가치전환이 일어나야만 한국사회의 재도약을 위한 힘의 축적이 가능하다고 보았다. 농촌이 황폐해지고 농민이 실의에 빠져 좌절 하게 버려둔 채 한국사회의 도약이란 있을 수 없다는 점에 공감하고 있었다(한국농촌사회학회, 1992).

제 6 절 결 언

이 장에서는 개방화시기에 들어와 농가경제가 어떤 과정을 거쳐 어떻게 변화되어 왔는가에 대해 집중적으로 고찰하였으며 아울러 농가경제의 위기상황으로 배태된 농촌사회의 변화를 검토했다. 개방화시기에 들어와 도·농간 소득격차가 확대되었으며 이는 농산물 수입개방으로 농가교역조건이 악화되었고 농업과 비농업간에 노동생산성 격차가 커졌기 때문인 것으로 밝혀졌다. 전자는 개방경제하에서 불가피한 현상으로 받아 들여야 했으며, 후자는 농업기반 조건이 열악하여 노동생산성을 제고시키는데 제약이 컸다는 점을 수궁해야만 했다.

또한 농가계층간 소득격차도 확대되어 왔으며 이는 경지규모의 제약으로 농업소득만으로 가계비를 충당시키는 농가를 육성하는 것이 어렵다는 점을 드러내었다. 경작규모가 상대적으로 영세하여 농업소득만으로 가계비를 충당하지 못하는 농가는 농외소득을 획득하거나 이전수입을 확보해야 했지만 그러지 못했다.

이를 감안하여 농가에 겸업기회 또는 농외취업 기회를 제공하고자 1980년대 후반부터 농외소득원 개발정책을 추진했다. 정부가 지원할 수 있는 제도적 장치로서 「농외소득원개발촉진법」을 마련하고 ‘농공단지개발’, ‘특산단지지정’, ‘관광소득원개발’, ‘산지가공산업육성’ 등의 정책수단을 동원하고 정책자금을 지원하였으나 성공하지 못했다.

실패한 요인은 다각적인 측면에서 검토해야 하겠지만 핵심적인 요인으로 농외소득원 개발정책이 실기(失機)한 점이 지적되었다. 농공단지를 개발한 시점에는 노동력이 농촌을 떠난 이후였고 농공단지에 취업할 수 있는 노동력이 적었다. 아울러

성숙되지 못한 도시민의 여가수요 행위를 관광소득원 개발사업이 성공하지 못한 요인으로 지목되기도 했다.

농외소득원 개발정책이 소기의 효과를 발휘하지 못한 채 개방화가 가속되어 농가경제의 체질을 악화시키는 결과를 가져왔다. 농가 노동력은 노령화, 부녀화로 진행되었고 여기에 대응하여 농작업의 기계화가 추진되었지만 적정규모가 확보되지 않아 과도기계화를 초래했으며 이것이 농가부채를 누증시키는 역기능으로 작용했다.

한편 농산물 수요구조의 변동에 부응하여 생산구조가 개선됨에 따라 농가의 고정자산이 급증했다. 아울러 영농기계화에 의한 고정자산도 증가했다. 시장원리와 가격기구에 맡겨 경영수익을 극대화시킬 수 있도록 생산구조개선이 이루어지고 노동과 자본의 대체가 진행되어야 바람직하다.

그러나 정부측에서는 농가가 생산구조개선에서 직면하는 제약요인을 해결하고 동시에 생산구조개선, 규모확대, 농작업기계화 등을 가속시키고자 생산구조개선 정책과 농업구조 조정정책을 병행하여 추진했다. 이러한 정책은 소기의 성과를 거두지 못하고 시행착오를 거듭했으며 농가의 고정자산 확보에는 기여했지만 농가부채를 누증시키는 결과를 초래했다. 이에 따라 개방화시기 이후에 농가의 생산성부채가 급증했다. 수입확대로 농산물 가격이 하락하고 경제위기로 생산요소 가격이 상승하여 영농수지가 악화됨에 따라 경영소득으로 농가부채를 상환하지 못해 부채가 누증되어 왔으며 고정자산을 처분하여 부채를 상환하거나 파산하는 농가마저 속출했다.

정부는 1980년대 초에 복합영농사업의 일환으로 추진한 소 입식사업이 실패하고 소값파동이 일어나 농가부채가 누증됨에 따라 이를 해결하고자 1986년에 마련된 「농어촌종합대책」을 필두로 1980년대에만 7차에 걸친 농가부채대책을 수행했다.

그러나 농가부채는 근본적으로 해결되지 못한 채 1990년대로 이월되었고 1990년대에 추진된 대대적인 농업구조개선대책으로 농가의 고정자산이 증가하고 농가부채가 급증했다. 그러나 불운하게도 외환위기를 위시한 구조적인 장기불황으로 농가경제는 회생하지 못하고 부채더미에 압사할 처지에 이르렀다. 특히 농업회사법인과 영농조합법인이 경영부실에 직면하게 되어 대다수의 농가는 상호 연대보증으로 얽혀 있었다. 정부는 위기에 처한 농가경제를 회생시키고자 연대보증을 농업신용보증기금의 보증으로 전환시키고 개별 농가부채를 대상으로 원리금 상환연기 조치를 단행했다. 그러나 이러한 조치는 미봉책에 지나지 않으며 농가는 시한폭탄을 안고 있는 격이다.

한편, 농가경제가 위기상황에 처하게 됨에 따라 농촌사회가 붕괴되어 왔다. 농촌인구의 사회적 그리고 자연 감소가 진행됨에 따라 농촌사회의 공동화가 야기되었다.

빈집과 빈학교, 문닫는 교회가 속출하고 놀리는 땅이 늘어가고 막대한 자본을 투입하여 구축한 농촌하부구조가 황폐화되는 등 심각한 사회문제로 대두되었다.

소득수준이 낮고 교육환경이 열악해지고 생활환경이 나빠져 농촌주민들은 장래의 농업·농촌에 대해 비관적으로 전망했다. 그러므로 농촌을 생산기지로서 뿐만 아니라 인간생활의 원천으로서 가치를 재평가하여 농촌을 희생시키는 정책적인 배려가 요청되었다.

참 고 문 헌

- 강봉순 외(1977), 『농가소득의 결정요인』, 연구보고 77-9, 한국개발연구원.
- 경제기획원(1984), 『농어촌소득원개발 기본방침』.
- 김동원·박혜진(2003), 『2002년 농업인 의식구조 변화에 관한 여론조사 결과』, 연구자료 D170, 한국농촌경제연구원.
- 김병택(2002), 『한국의 농업정책』, 한울.
- 김병택(1994), 『관광농원의 운영 실태와 발전 방향』, 경남개발연구원.
- 김병택(1993), “지역특산품 개발사업의 기본 방향”, 『지역개발연구』, 제4집, 경상대학교 지역개발연구소.
- 김병택(1991a), 『경상남도 농외소득원 개발전략』, 한국농촌경제연구원.
- 김병택(1991b), “특산단지개발사업의 평가와 발전 방향”, 『지역개발연구』, 제2집, 경상대학교 지역개발연구소.
- 김병택 외(1992), 『농업의 법인경영분석과 발전전략에 관한 사례조사연구』~한국농촌경제연구원.
- 김문식(1982), 『농업경제학개론』, 일조각.
- 농협중앙회(1986), 『농촌사회구조 변화와 농협』.
- 농림부(1996), 『1997년 농어촌 관광휴양자원 개발사업 추진요령』.
- 류선무(1997), 『관광농업연구』, 백산출판사.
- 박상우(1999), “1980년대 농가부채 대책”, 『농정반세기 증언』, 농림부.
- 박성재(2003), “해방이후 농가경제의 변화”, 『한국농촌사회의 변화와 발전』, 한국농촌경제연구원.
- 박성재 외(1999), 『중장기 농가부채 대책방향』, 한국농촌경제연구원.
- 박진도(2002), “국민의 정부 농정의 성과와 한계”, 정영일·황수철 편, ‘국민의 정부’ 농정의 평가와 차기정부의 농정과제』, 농정연구센터.
- 서종혁 외(1991), 『농외소득원 개발정책의 평가와 장단기 발전전략』, 용역보고서 C-91-12, 한국농촌경제연구원.
- 서종혁 외(1986), 『농촌공업과 농공지구개발의 효율적인 추진 방안』, 연구보고133, 한국농촌경제연구원.
- 유승우 외(1997), 『관광농원개발사업의 평가와 개선 방안』, 연구보고 R372, 한국농촌경제연구원.
- 인구 및 발전문제연구소(1991), 『전환기의 한국사회: 90 국민의식조사』, 서울대학교.

- 이동필(2003), “농외소득의 저위요인”, 『한국 농촌사회의 변화와 발전』, 한국농촌경제연구원.
- 이동필 외(1995), 『농촌지역 2·3차산업의 활성화방안』, 용역보고 C-95-2, 전국경제인연합회.
- 이동필 외(1993), 『전통가공식품 육성 방안』, 연구보고 291, 한국농촌경제연구원.
- 이정환 외(1987), 『농가소득의 결정과 분배』, 한국농촌경제연구원.
- 최양부 외(1983), 『농가경제의 유형과 성격분석』, 한국농촌경제연구원.
- 최재석(1975), 『한국 농촌사회 연구』, 일지사.
- 한국농촌경제연구원(2000), 『농어촌구조개선사업백서』.
- 한국농촌경제연구원(1999), 『한국농정50년사』, 농림부.
- 한국농촌경제연구원(1989), 『농촌주민의 의식, 가치관』.
- 한국농촌사회학회(1992), 『한국의 농민의식과 농촌사회의 전망』.

제 6 장

농민조직과 농민운동의 대응

제 1 절 농민운동 관련조직의 변모

1. 농업협동조합의 조직·사업체계의 변화

가. 농협 조직체계의 변화

정부수립 후 농지개혁은 신속하게 진행되었지만 농업분야의 양대 과제 중의 하나였던 농협설립은 백년하청력이었다. 즉 신용사업과 경제사업 분리 여부를 둘러싼 갑론을박이 지속됨에 따라 입법이 무산되어 그 설립이 10년 이상 지연되어 농업발전의 막대한 지장을 초래하였다. 우여곡절을 겪은 후 1957년 『농업은행법』에 의해 설립된 농업은행과 1958년 『농협법』에 의해 설립된 농협으로 양립되어 오다가 1961년 위로부터의 통합이라는 태생적 한계를 안은 채 하나로 통합됨으로써 신용사업과 경제사업은 양대 축으로 하는 종합농협이 출범하였다.

농협의 계통조직은 처음에는 리·동단위조합 - 시·군조합 - 농협중앙회의 3단계 법인체로 이루어져 있었으나 1971년 시·군조합이 중앙회의 시·군지부로 편입됨으로써 현재와 같은 회원조합 - 중앙회의 2단계 형태로 발전했다.

1963년 말 21,239개였던 리·동단위조합의 통합이 진전됨에 따라 회원조합은 1968년 말 16,089개소로 감소하였다가 1972년에 1,549개의 읍·면단위조합으로 통합이 완료되었다. 그 후 단위조합간 합병이 꾸준히 이루어져 왔으나 2000년 당시 회원조합은 지역농협 1,132개 조합, 품목농협 48개 조합 등 총 1,180개에 달했지만 규모의

영세성을 벗어나지 못하고 있는 실정이었다.

1981년에는 농협·축협 중앙회 분리안이 국보위를 통과함으로써 축협중앙회가 설립되었다. 대통령직선제 등 사회전반에 걸쳐 진행된 민주화·자유화의 영향을 받아 1962년에 제정되어 무려 27년간이나 지속되어온 「조합장 임면에 관한 임시조치법」이 폐지됨에 따라 1970~1980년대 농협민주화 운동의 최대 과제였던 조합장 선거제가 1988년에 도입되었다.

1994년에는 ‘농어촌발전위원회’의 논의를 거쳐 협동조합 개혁을 위한 법개정이 추진되었고 ①복수조합원제 도입, ②전문조합 설립기준을 완화하여 1구역 1조합 원칙 폐지, ③전문농협연합회 신설 등의 성과가 돋보였다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 협동조합이 신용사업에만 치중하고 본연의 기능인 경제사업에는 소홀하다는 비판을 받아들여 중앙회의 신용·경제사업 분리를 전제로 한 ‘독립사업부제’를 도입하였다는 점이다.

1999년에는 『농협법』을 개정하여 품목별로 나누어진 농·축·인삼협동조합중앙회를 통합시켰고, 농업경제, 축산경제, 신용사업 부문별 대표이사 운영체제를 도입했다 아울러 지역조합의 업종조합으로의 조직변경 허용, 중앙회 내에 전국단위의 업종별연합회 설립근거 마련, 중앙회의 신용사업과 경제사업 분리 추진 등이 이루어졌다.

2000년 당시 전체 농협계통은 회원조합 1,383개이었으며 이중 회원농협은 1,177개, 회원축협은 192개, 회원인삼협은 14개에 달했다. 그리고 중앙회는 39부 1처 5분사인 거대한 조직체계를 갖추고 있으며 산하에 16개의 시·도 지역본부, 156개의 시·군지부로 구성되어 있었다. 농협계통 전체의 종사인원은 2000년 3월 당시 약 72,000명이었으며 이중 중앙회 임직원인 17,806명, 회원조합은 54,186명이었으므로 조합원 32명당 직원 1명인 셈이었다. 계통농협 전체의 지·사무소는 2000년 8월 당시 총 5,165개소이며 이중 중앙회 972개소, 회원조합 4,193개소에 달하였다(황연수, 2001).

나. 농협 사업체계의 변화

농협의 설립목적이 본래 농가경제의 향상이므로 농협의 사업은 농가경제를 지원하기 위한 거래가 중심이 되어야 하고, 비농민과의 거래는 제한적으로 허용되어야 한다. 그러나 그 동안 지역농협의 사업량이 확대되어 온 과정을 보면 농업 측면의 활동이 상대적으로 위축되고 대신 비농업적 분야의 활동을 적극적으로 확대시키는 방향으로 전개되어 왔다.

1960~1970년대에는 대체로 동질적인 영세소농을 대상으로 추진한 지도사업인 생

산기술 보급, 경제사업인 공동구입·공동판매, 그리고 신용사업으로서 상호금융에 의한 고리대의 추방과 같은 농협의 고유사업들이 상당한 효과를 발휘했고 농협의 입지도 확고한 편이었다. 경제성장과 더불어 농촌과 도시간의 접근성이 개선되고 농촌지역에 일반기업 및 금융기관의 진출이 늘어나고, 농가의 경제적 지위가 향상됨에 따라 농협과 일반기업과의 경쟁이 심화되었다. 그 결과 제반 사업에서 농협의 입지가 약화됨과 동시에 독점적 이익과 수혜의 폭도 그만큼 줄어들게 되었다.

농민층 분해의 전개에 따른 이·탈농의 증가, 도시화·겸업화의 진전 등으로 농협의 사업과 조직기반이 크게 약화되었다. 조합원의 농협에 대한 의존도와 귀속의식이 약화되었으며, 나아가 작목반, 영농회 등 지역농협의 기간조직이 약화되었다. 또한 핵심 작목반의 영농조합법인화 등으로 인해 농민조직의 지나친 분화와 분열·대립이 초래되었다.

민주화 내지 지방자치제의 진전에 따라 농협에 대한 정부의 간섭과 규제가 줄어들고, 양곡사업, 비료사업, 정책금융 등 농협의 농정 보완기능이 위축됨에 따라 정부의 지원과 혜택도 줄어들게 되었다. 그 대신 지역농협은 의지 여하에 따라서는 사업의 중심을 지자체와 더불어 지역농업의 진흥과 지역사회의 활성화에 둘 수 있다는 이점이 부각되었다.

WTO 체제의 출범과 OECD 가입 등으로 농산물 및 유통시장이 개방됨에 따라 정부의 농산물가격·유통정책이 축소될 수밖에 없으므로 수급안정 및 유통개선을 담당할 주체로서 농협의 역할이 요구되었다. 유통시장 개방과 국내외 대자본의 농산물유통 참여 확대를 비롯한 유통환경이 급변하여 지역농협의 입지를 더욱 어렵게 하는 측면도 없지 않으나 대응하기에 따라서는 지역농협의 판매사업을 본 궤도에 올려놓을 수 있는 전화위복의 기회가 될 수도 있다는 의견이 지배적이었다.

농협이 당면한 위기를 극복하고 지역농업을 재건시키는 주체로서의 사명을 완수하기 위해서는 신용·경제사업의 실질적인 분리와 경제사업의 자립화, 광역 합병을 통한 규모화와 계통조직의 슬림화, 지역농협의 전문화, 농촌지역 과소조합 및 도시 지역 은행화 조합의 위상정립 등을 기본축으로 하는 조직, 사업 양면의 개혁이 시급한 실정이라고 지적했다(황연수, 2001).

2. 농촌지도 조직체계의 변모

우리나라의 농촌지도사업은 1947년 미국식 농사교도사업을 도입한 이래 점차적으

로 우리 실정에 맞는 체계로 발전시켜왔다. 1957년 『농사교도사업법』 제정으로 지도사업이 제도화되었고, 1962년 『농촌진흥법』 제정으로 ①농업과학기술에 관한 연구개발, ②연구개발된 농업과학기술의 보급·지도, ③비료·농약 및 농기계의 품질관리, ④지역농업 발전과 생활개선에 관한 지도·교육 및 전문농업인 육성 등의 사업이 농촌지도사업의 중추적인 역할로 강조되어 왔다.

1962년 농촌진흥청의 발족으로 1960년대에는 농업과학기술의 개발체계 구축에 주력하였고, 1970년대에는 녹색혁명을 통한 주곡의 자급을 달성하였으며, 1980년대에는 백색혁명을 통한 비닐농업 확산으로 신선채소의 4계절 생산기술을 개발하였고, 1990년대에는 개방화에 대응한 경쟁력향상에 주력하였다(고일웅, 1994).

농촌지도조직은 중앙에 농촌진흥청이 있고, 각 도에 9개의 농업기술원이 있으며, 시·군 단위에 157개의 농업기술센터가 있다. 농촌지도인력은 <표 6-1>에 나타나 있는 바와 같이 1990년대 이후 감소 추세를 나타내었다(김성수, 1996).

정부는 1970년대에 주곡의 자급달성을 이룩하고자 1975년 통일벼 증산요원을 정규화한 이래로 해마다 계속 지도인력을 증원하여 왔으며 1990년까지만 해도 7,979명의 인력을 그대로 유지하여 왔다. 그러나 그 후 농업연구 인력을 확충한다는 명분하에 지도직을 연구직으로 이관시킨 인원이 915명 달했고, 도·농 통합 및 정부의 인력 감축 방침에 의해 지도직 222명을 감축시켰다. 이에 따라 현재 농촌지도인력의 정원은 <표 6-2>에서 나타나 있듯이 중앙 71명, 지방 4,657명 수준으로 감소하였다.

한편, 1994년 3월에 개정된 지방자치법 제103조 제1항에 근거하여 그동안 국가직의 신분으로 있던 지방자치단체 소속 농촌지도공무원들이 2년의 유예기간을 거쳐 1997년 1월 1일부로 지방직으로 전환되었다.

<표 6-1> 농촌지도인력의 변화 추이 (1960~1996)

(단위: 인)

구 분	계	농촌진흥청	농촌진흥원	시군지도소	읍면지소
1960	1,192	82	155	955	—
1975	7,626	82	226	2,667	4,651
1985	7,979	105	226	3,328	4,320
1989	7,979	105	226	7,250	398
1992	7,064	195	290	6,375	294
1996	6,842	94	289	6,395	64

주: 지도요원 변동요인으로 1975년 통일벼 증산요원으로 정규화, 1989년 읍면지소 폐지, 1992년 연구직 이체 915명, 1996년 도농통합 등으로 감축 등이 있음.

자료: 농촌진흥청 기술지도국, 「기술지도사업 업무편람」, 1996. 9.

3. 수세거부운동과 농지개량조합의 민주화

가. 운영원칙

농업기반 정비사업의 수혜자는 농업생산자라는 전제하에 사업시행 초기부터 수익자 부담원칙하에 농지개량 및 수리사업을 시행하고 시설을 관리·운영해 왔다. 즉 기반시설 설치에 소요되는 고정투자비를 장기 저리 용자 형식을 빌려 수혜자가 부담해 왔다. 물론 투자비의 일부를 정부가 보조하였다.

아울러 기반시설의 유지 관리 및 운영에 소요되는 제반 비용을 수익자 부담원칙에 의거 전액 생산자가 부담했다. 이에 따라 생산자들은 자율조직인 조합을 결성하여 농지기반사업을 추진하고 관리해 왔다.

그러나 경제성정과 더불어 도·농간 소득격차가 심화되었음에도 불구하고 농업기반 정비사업에 투입되는 고정투자비 부담이 가중하여 농업경영비 압박을 가져온다고 판단되어 고정투자비를 국고보조로 충당하였고 기반시설의 유지관리에 소요되는 조합비를 경감하는 조치를 강행했다. 이는 정부가 능동적으로 내린 조치가 아니며 끈질긴 농민운동의 결실로 이루어졌다.

개방경제로 전환됨에 따라 농업이 가지는 공익적 기능을 중시하며 농업기반 확충에 투입되는 고정비를 포함하여 시설의 유지 관리비와 운영비 일체를 국가가 부담하고 정부대행기관이 직접관리해 왔다.

나. 농지개량시설 관리주체

광복이후 1960년까지는 「조선수리조합령」 및 「조선토지개량령」 등의 법규에 의거하여 농업기반 정비사업을 추진해 왔으며 기반사업 시행주체와 관리주체는 수리조합이었다. 수리조합은 민주적인 방식으로 운영되어 왔으며 최고의결기구로서 조합원평의회를 두었고 조합원이 평의원을 선출했고 평의회에서 조합장을 선출했다.

1961년 5·16과 더불어 수리조합의 평의회 기능은 정지되고 평의원들은 해임되었으며 조합장을 정부가 임명함에 따라 비민주적인 운영방식으로 전환되었다. 1961년 8월에 「수리조합합병에 관한 특별조치법」을 제정하여 1군 1개 조합 원칙하에 소규모로 난립되어 있던 695개 수리조합을 합병하여 198개로 축소시켰다. 아울러 1961년 12월에 「토지개량사업법」을 제정하여 수리조합을 토지개량조합으로, 수리조합연합회를 토지개량조합연합회로 각각 개칭하였다.

1970년에 공포한 「농촌근대화촉진법」에 의거 토지개량조합연합회와 지하수개발

공사를 통합하여 농업진흥공사로 발족시켰다. 1971년에 「농지개량조합 육성에 관한 특별조치법」을 제정하여 토지개량조합을 농지개량조합으로 개칭하였다.

농지개량시설의 관리 및 운영주체로서 농지개량조합이 정립되었지만 비민주적인 운영방식은 개선되지 않고 오히려 이에 대한 법적인 근거를 마련하게 되었다. 즉 「농촌근대화촉진법」 부칙 제9조와 제10조를 설정하여 대통령령으로 정하는 시기까지 농지개량조합의 총회 및 대의원회의 기능을 정지시켰다. 동시에 잠정적으로 농수산부장관이 조합장을 임명하도록 규정했다. 즉 몽리면적이 2,000ha 이상인 조합장은 해당 도지사의 의견을 들어 농수산부장관이 임명하고 몽리면적이 2,000ha 미만인 경우에는 시장 또는 군수의 의견을 참조하여 도지사가 조합장을 임명하도록 조치했다.

수익자 부담원칙하에 조합운영비를 조합원이 부담하므로 당연히 민주적인 방식으로 조합원이 조합을 운영해야 한다. 그럼에도 조합운영에 관한 잠정조치로 조합원의 권리는 말살되고 일방적인 의무만 짊어지게 된 셈이었다. 조합은 행정기관의 지시와 승인에 의해 운영되므로 조합이라기보다 행정의 하부기관으로 전락되었다.

농업기반시설을 건설하는 주체는 농업진흥공사이고 관리주체는 농지개량조합으로 역할 분담이 이루어졌다. 농업기반시설을 유지·관리하는 주체인 농지개량조합은 운영비를 먼저 지출하고 수익자 부담 원칙하에 조합비 명목으로 조합원으로부터 운영비 일체를 징수하였다.

농업기반 시설에 투입되는 고정투자비를 자부담 원칙하에 장기저리 융자금으로 충당하였고 그 원리금(元利金)을 수혜자(受惠者)인 생산자가 부담하였다. 수시로 투입되는 고정시설의 개·보수(改補修) 비용을 조합원의 특별 조합비로 충당하였다. 아울러 기반시설의 유지관리에 소요되는 운영비는 조합비 명목으로 징수하여 충당하였다.

다. 수세거부운동

조합장을 행정기관에서 임명하고 행정기관의 지시를 받아 조합이 운영됨에 따라 비능률적으로 운영되어 조합비를 과다 징수하고 있는 것으로 판단하고 조합원들은 조합과 조합장을 불신하게 되었다. 농지개량조합비를 수세라 칭하고 전국 곳곳에서 수세 거부운동이 산발적으로 전개되어 왔다.

1983년 5월 여소야대(與小野大)의 대결구도로 제12대 국회가 개원됨에 따라 농민운동이 열매를 맺어 농업기반 정비에 수반되는 투융자 방식이 일대 전환기를 맞게 되었다. 특히 1986년에 들어와 민주화운동이 전개되는 가운데 축산물가격 폭락과

농가부채 누증(累增) 등으로 생산자 불만이 고조되었다.

이에 정부는 1986년 ‘농어촌종합대책’을 발표하였고, 세부 실천과제로서 수익자 부담원칙하에 징수해 온 농지개량조합의 조합비를 논 10a당 조곡 15kg로 인하시켜 일률적으로 징수하였다.

1987년에 들어와 조합비의 과다 징수와 비민주적인 조합운영에 대해 불만이 터져 나왔고 전국적으로 ‘수세거부 운동’이 대대적으로 전개되었다. 1987년 12월 전남 나주, 해남 등의 지역에서 1만여 농지개량조합 농리민들이 집회를 가지고 ‘우리는 부당한 수세를 낼 수 없다’라는 구호를 내걸고 이른바 수세거부운동을 펼쳤다. 여기에 자극을 받아 전국적으로 수세거부운동이 확산되어 갔다.

이러한 농민의 뜻이 받아들여져 1988년 「농지개량조합 육성에 관한 특별조치법」을 개정하여 조합비를 일률적으로 10a당 10kg수준으로 인하하였다. 그러나 농민은 이에 만족하지 않고 지속적으로 수세거부운동을 펼쳤다. 1988년 호남지역을 중심으로 수세거부운동이 일어났고 이것이 전국적으로 확산되어 갔다. 즉 1988년 4월 전남 나주에서 ‘호남지역수세대책위원회’가 주최하는 농민대회가 개최되었고 동년 9월에는 ‘전국수세대책준비위원회’가 결성되었으며 10월에는 도 또는 군 단위로 수세폐지대책위원회를 결성하여 ①수세 철폐, ②농지개량조합 해체, ③정부의 수자원 관리청 신설 등을 주장하며 전국적으로 운동을 펼쳐나갔다. 10월 28일에는 전주에서 수세공청회를 개최했다. 1989년 2월에 여의도 광장에서 대대적인 농민집회가 열렸고 ‘수세의 폐지와 수리청의 신설’을 강력하게 주장하고 나섰다.

라. 농지개량조합의 민주화와 구조개혁

농민의 요구를 정부당국이 수용하여 「농지개량조합 육성에 관한 특별조치법」을 개정하여 10a당 조합비를 일률적으로 5kg로 인하시키고 농지기반시설에 투입된 고정투자비 전액을 국고보조로 충당하는 조치를 취하고 농지개량조합 운영 민주화를 단행했다. 즉 「농촌근대화촉진법」 부칙 제9조와 10조를 폐지시키고 조합원이 대의원을 선출하고 대의원이 조합장을 선출하도록 조치했다.

1990년대에 들어와 개방경제체제로 전환됨에 따라 국내 농산물의 국제경쟁력을 강화시키고자 획기적인 농업구조 개선사업이 전개되었다. 이를 위한 제도적 장치로서 1990년 4월에 「농어촌발전특별조치법」을 제정하였다. 동시에 「농어촌진흥공사 및 농지관리기금법」을 공포하였다. 농업진흥공사를 농어촌진흥공사로 개칭하였으며 기존의 농업기반 정비사업 외에 농지매매, 농지장기임대차사업 등 영농규모화사업

을 수행하게 되었다.

1993년 2월 ‘문민정부’ 출범과 함께 농업기반시설과 농어촌 생활기반 정비를 뒷받침하는 종합적인 법률이 절실히 요청되어 1995년 12월에 「농어촌정비법」을 공포하였다. 농업기반정비, 농어촌생활환경, 한계농지개발, 농어촌휴양자원 등을 종합적이고 체계적으로 개발할 수 있는 제도를 정비하였다.

또한 농지개량조합 설치근거를 재정비했다. 즉 1970년에 공포한 「농촌근대화촉진법」에 농업진흥공사와 농지개량조합설치의 근거가 마련되어 있었다. 그러나 1990년에 「농업진흥공사 및 농지관리기금법」이 신설됨에 따라 「농촌근대화 촉진법」은 그 골격이 무너진 셈이었다. 이를 감안하여 1995년 12월 「농지개량조합법」을 제정하여 농지개량조합을 재정립했다.

IMF 관리체제하에 출범한 ‘국민의 정부’는 10대 농정개혁의 일환으로서 농업기반과 관련된 조직을 정비하였다. 그동안 농업생산 기반을 조성하고 정비·관리하는 업무가 농어촌진흥공사, 농지개량조합연합회, 농지개량조합간에 중복되어 비능률적으로 운영되어 왔다.

1999년 1월 「농업기반공사 및 농지관리기금법」이 통과되어 농어촌진흥공사, 농지개량조합연합회, 농지개량조합을 통합하여 농업기반공사로 발족시켰다. 이에 따라 농업기반 시설을 마련하는 주체와 관리하는 주체가 일원화되었다.

농업기반시설이 수행하는 공익적 기능을 중시하여 국가 대행으로 공공단체가 직접 관리하고 농업용수 공급에 수반되는 일체의 비용을 국가가 부담하게 되었다. 수리비를 부담하지 않아 농가소득에 보탬이 되고 농가의 쌀 생산비를 절감시키는 효과를 가져왔지만 기반시설 관리비가 늘어나는 역기능을 가져왔다.

제 2 절 농민단체의 결성과 농민운동의 전개

1. 농민단체의 결성

가. 개설

1970년대에는 종교단체에 뿌리를 둔 농민운동단체의 주도하에 농민운동이 전개되었으나 다수의 농민을 조직화시키는데 성공하지 못했다. 이는 농민 의식수준의 한계에 근본적인 원인을 찾아야 하겠지만 당시는 자생적인 농민조직이 배태하기 어려

운 사회·경제적 환경이었다는 견해가 일반적이었다.

즉 1968년부터 총 농가호수가 감소한 이후부터 농가계층 분화는 중농화로 전환되었다. 이에 따라 농가계층간에 동질성이 강화되고 갈등이 완화되었으며 이것은 새마을운동으로 에너지가 결집되는 효과를 가져왔다. 이중가격제로 도·농간 소득격차가 줄어들고 논농사의 수익성이 향상되어 그 동안 증가해 오던 임차지 면적이 일시적이거나 감소하는 현상이 나타났다. 이러한 사회·경제적 배경으로 1970년대에는 다수의 농민을 자발적이고 능동적으로 농민운동에 참여시키지 못했다. 종교단체 주도하에 당면한 농업·농민 문제를 해결하는데 주력했다.

그러나 1980년대에 와서는 그동안 지속되어 온 농민의식 교육이 열매를 맺게 되고 농업·농민문제에 대한 공감대가 형성되어 자발적인 농민운동 조직체가 대두되어 농민운동은 체계적이고 조직적으로 전개되었다. 1980년대 이후에 전개된 농민운동을 이해하려면 우선 농민운동단체의 설립배경과 결성과정 그리고 그 성격을 이해해야 한다. 이런 측면에서 우선 농민운동 조직체를 고찰했다.

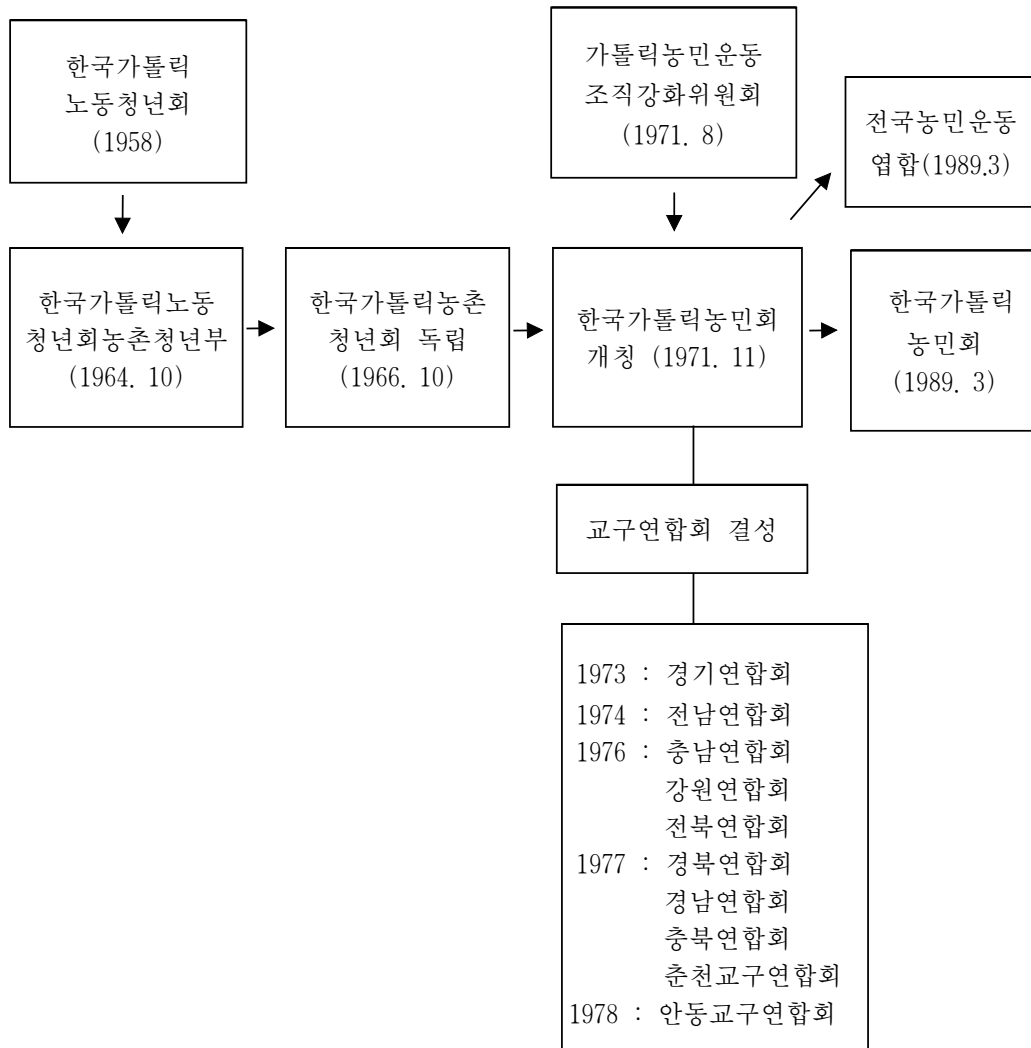
나. 한국가톨릭농민회

1960대에서 1980년에 걸쳐 이 땅의 농민운동을 주도해 온 한국가톨릭농민회는 한국가톨릭노동청년회에 농촌청년부를 1964년에 설립한 것이 계기가 되어 오늘의 전국적인 농민운동단체로 발전해 왔다(그림 6-1참조).

1961년 5·16 군사정부 출범과 더불어 「농촌고리체정리법」을 공포·시행하고 농업은행과 구 농협을 통합하여 농업협동조합을 발족시키는 등 농업·농촌 문제를 해결하려는 정책의지가 나타났다. 그러나 수출주도형 공업화를 골격으로 하는 경제성장정책을 추진함에 따라 농업개발에 관한 정책적인 배려는 점차적으로 희석되어 갔다. 즉 경제개발 5개년 계획에 농공병진을 표방하였으나 실질적으로는 수출주도형 공업을 육성하는데 투자재원이 집중되어 산업간 성장격차를 가져오고 도·농간 소득격차가 확대됨에 따라 농업·농촌문제가 부각되기 시작했다.

한편 종교계에서는 일찍이 사회문제에 관심을 갖고 이를 해결하려는 운동이 배태되기 시작했다. 1958년에 기독교 측에서는 ‘한국도시산업선교회’가, 가톨릭 측에는 ‘한국가톨릭노동청년회’가 각각 발족되어 교회 안에서도 민중의 삶과 생활현장 문제에 관심을 갖기 시작하였다. 특히 1960년대에 들어와 경제성장이 지속됨에 따라 파생된 도시근로자와 도시빈민 문제를 해결하고자 종교계가 깊이 관여하기에 이르렀다.

<그림 6-1> 한국가톨릭농민회의 조직화 과정



자료: 정명채(2003), p.241.

가톨릭노동청년회를 중심으로 도시 노동자들의 열악한 노동조건을 개선하기 위한 노동운동을 펼쳐 왔다. 그러나 가톨릭노동청년회 활동에 참여한 도시 노동자들 중에는 이농자가 많았고 이들을 중심으로 도시의 노동문제는 농촌빈곤의 연장선상에서 파악해야 한다는 인식하에 농촌문제 해결이 도시의 노동문제를 해결하기 위한 선결과제라는 공감대를 갖게 되었다. 농촌문제 해결에 기여하고자 1964년에 가톨릭노동청년회안에 농촌청년부를 설치했다.

도·농간 소득격차가 확대되는 등 농촌문제가 날로 심각해짐에 따라 1966년 8월에 개최된 한국가톨릭노동청년회 전국 평의회에서 농촌청년부를 노동청년회로 부터 완전 분리기로 결의하였다. 이러한 노력의 결실로서 1966년 10월 경북 구미에서 한국가톨릭농촌청년회 창립총회가 개최되었다.

1971년 11월에는 ‘한국가톨릭농민회’로 개칭하고 그 목적을 “농민 스스로의 단결과 협력으로 농민의 권익을 옹호하고 인간적 발전을 도모하며 나아가 사회정의 실현을 통한 농민사회의 복음화와 인류공동체 발전에 기여함”으로 표방했다.

이러한 설립목적에 부응하여 1970년대 1980년대에 걸쳐 가톨릭농민회는 이 땅의 농민운동을 주도해 왔다. 그러나 전국적인 조직체로서 농민운동을 전개함에 있어 상황에 따라서는 종교단체로서 기본정신에 위배되는 사례가 드러나 이를 시정하려면 활동방향을 재정립해야 한다는 의견이 대두되었다.

이런 배경하에서 1987년에 개최된 주교회의에서 가톨릭농민회의 위상을 재정립했다. 즉 주교회의에서는 ① 모든 활동은 교구단위로 이루어져야 하고 전국단위의 조직을 해체하며 ②회원은 가톨릭신자에만 국한시켜야 해야하는 등 두 가지 결론을 내려 가톨릭농민회의 활동을 교회안으로 끌어 들여 농민운동의 범위를 제한시켰다.

이러한 주교회의의 결정에 부응하여 가톨릭농민회 운동조직은 이원화되었다. 즉 전국적인 조직체를 갖추고 총체적 그리고 효율적으로 농민의 권익신장 운동을 추진하기 위해 한국기독교농민회와 더불어 1989년 3월에 ‘전국농민운동연합’을 결성했다.

한편 기존의 가톨릭농민회는 교구단위의 조직체로서 그 위상을 규정하고 종교적 성격과 농민운동적 성격을 조화시키는 방향으로 재정립하였다. 이에 따라 조직목적을 ‘농민 스스로의 각성과 협동으로 생명존중과 공동체 삶의 실천을 통해 농업·농민 문제를 해결하고 농민과 거래의 복음화와 인류공동체의 발전에 이바지함’으로 재정립하였다. 활동방향도 ①사람과 땅을 비롯한 자연을 살리는 생명농업의 실천, ②서로함께 사는 생활공동체 활동, ③생산자와 소비자가 서로 만나 나누는 직거래 활동, ④마음과 몸을 튼튼히 하고 바른 삶으로 나아가는 심신수련 및 생활건강활동, ⑤농촌사회와 거래의 복음화를 위한 농민사목 활동, ⑥반생명적인 모든체제, 구조, 문명, 생활양식을 극복·개선하기 위한 활동, ⑦국내외 유관단체와 연대활동, ⑧이상의 활동을 올바르게 실천하기 위한 교육훈련, 조사연구, 홍보활동 등으로 정립하였다.

한국가톨릭농민회는 1960년대 이후 사회변혁을 위한 대중적 조직운동이 부재하는 상황에서 농민의 자주적이고 집단적 조직체로서 지속적인 활동을 유지해 왔다. 농

업 및 농민 문제의 해결을 위한 전국단위의 대중운동조직으로서 나름대로 사회변혁에 기여해 왔다(정명채, 2003, p.242).

지난 30여년간 한국 가톨릭 농민회가 수행한 운동의 성과를 간략하게 요약하면 다음과 같다.

첫째, 농민운동의 조직단위로서 마을을 중시하고 주민의 일상적 삶과 운동을 조화시키기 위해 현장 중심의 역량을 육성하면서 대중주체의 운동을 전개하였다.

둘째, 쌀 생산비 조사, 농협 실태조사, 농지세조사 등의 조사 연구사업을 조직적으로 실천하고 이를 근거로 운동을 전개함으로써 운동의 당위성과 정당성을 부각시켰다.

셋째, 역사적인 변혁시기에 농촌주민의 권익신장을 위한 운동을 주도했고 다수의 농민을 농민운동에 참여하도록 유도했으며 이를 계기로 농민운동의 조직화에 기여했다.

넷째, 교회의 현장활동을 통해 복음전파와 농민운동을 병행함으로써 천주교회가 농민문제에 관심을 기울이고 민족적이고 민주적인 교회로 거듭날 수 있도록 내부적 쇄신을 유도하는 데에 크게 기여했다.

그럼에도 한국 가톨릭 농민회는 농민운동을 전개하는 과정에서 다음과 같은 문제점과 한계를 노출하였다.

첫째, 천주교회로부터 재정적 지원과 지도를 받는 처지였으므로 조직이 종교적 형식에 얽매이고 또 교회와의 마찰을 일으킴으로써 농민운동을 대중화하는데 제약을 받았다.

둘째, 1980년대에 들어와 운동의 방향과 내용이 경제적, 정치적 투쟁에 치중됨에 따라 현장활동으로서 강조되어 온 마을 단위를 중심으로 한 생활공동체 운동이 약화되는 문제점이 대두되었다.

셋째, 이처럼 운동의 방향이 조정됨으로써 생활공동체 운동의 활성화를 위한 핵심 일꾼의 양성과 이를 위한 물적 토대의 구축기반이 미약해져 운동을 주도할 역량 확보가 미흡하게 되었다.

한편 전국농민회총연맹이 결성됨에 따라 한국가톨릭농민회는 1990년부터 운동방향을 생명공동체운동으로 전환하는 등 종교단체로서 본래의 취지에 부합되도록 활동방향을 재정립하려 노력해 왔다.

다. 한국기독교농민회

1970년대 중반 이후 전남지역의 농촌교회에 소속된 농민과 청년들이 지역단위 농

민운동에 참여하게 된 것을 계기로 한국기독교농민회가 태동하게 되었다.

이들은 당시 농민운동을 배출하는 유일한 농민교육기관인 ‘크리스천 아카데미’의 농민교육을 이수하고 농민운동에 적극 동참하게 되었다. 특히 농업·농민문제에 대한 사회과학적 인식을 갖추고 자발적으로 그리고 적극적으로 참여하는 농민운동만이 농업·농민문제 해결에 기여할 수 있다는 주장에 공감했다.

당초에는 가톨릭농민회를 통해 농민운동에 참여하기도 하고 농촌현장에서 자발적으로 작은 모임을 조직하여 활동하기 시작하였다. 그 과정에서 한국기독교청년협의회내의 농촌분과위원회와 접촉하게 되고 활동하는 교회의 농촌청년들이 합류하게 되었다. 당시의 농민운동가들은 열악한 여건하에서 농민운동의 저변을 확장하기 위해서는 농민의 조직화가 필요하다는 데에 인식을 같이 하였다. 이와 같은 농민운동가들 내부에서 배태된 농민운동의 필요성에 대한 현실적인 요구와 함께 농업·농민 문제의 해결을 위한 교회운동의 민중지향성이 강화되면서 기독교 농민회의 조직화가 대두되기 시작하였다.

전남의 무안, 해남, 강진, 보성 등 여러 지역에서 농민운동에 선도적으로 참여하고 있던 농촌교회 평신도와 청년활동가들이 모여 기독교농민회의 조직화를 구체적으로 논의하여 기독교농민회가 태동하기 시작했다.

전남지역의 기독교농민회 활동가들이 주축이 되어 1977년 12월 서울 선교교육원에서 민중신학자, 기독교수, 기독교 인권운동가, 기독교청년, 농촌목회자 등과 함께 기독교 농민회 조직화의 의의와 필요성에 관한 세미나를 개최했다. 이를 계기로 교육운동 내부의 공감대를 형성하면서 지지와 지원의 기반을 넓혀 나갔다. 이런 가운데 1978년 초 전남기독교 농촌청년회 준비위원회를 결성하여 전남 지역에서부터 본격적인 조직화에 착수하기 시작하였다.

이 과정에서 회원을 청년층으로 국한하지 말고 전 연령층의 농민이 참여할 수 있는 농민조직을 만들자는 합의가 이루어졌고 이를 준수하여 1978년 3월에 ‘전남기독교농민회’를 창립하였고 이를 모체로 오늘날의 한국기독교농민회로 발전했다.

한국기독교농민회는 ‘하느님의 선교원칙’에 따라 농촌사회 속에서 그리스도의 사랑을 실천하며, 역사 발전의 진보적 입장에 서서 역사의 주체자이고 생산자인 농민의 인간다운 존엄성을 회복하며, 농민의 생존권과 기본권을 확립하는 농민운동을 전개하는 농민운동단체’로 정체성을 화립시켰다.

또한 구체적인 활동방향으로서 ①농촌의 민주화와 협동화를 통한 정의롭고 자유로운 사회발전 도모, ②농민의 사회적, 정치적 지위 향상을 통한 농민권의 실현, ③민족

전통을 이어받은 주체적 농민문화 창조와 생산적이고 자주적인 농민공동체 형성, ④ 국내외 기독교 연합운동 참여를 통한 진정한 그리스도의 복음 실현, ⑤양심적인 사회운동을 전개하는 제 단체와의 연대를 통한 민족문제 해결에 참여 등으로 규정했다.

기독교농민회는 유신독재 체제 및 신 군부의 농민운동단체에 대한 정치적 탄압에도 굴하지 않고, 전국적 조직운동단체로 체계를 갖추면서 농민의 인간성 회복과 정치, 경제, 사회적 지위 향상을 위한 농민의 권익실천 운동을 전개해 왔다.

라. 전국농민회총연맹

1971년에는 ‘가톨릭농민회가’ 뒤이어 1982년에는 ‘기독교농민회’ 각각 발족되어 1980년대 초반까지 종교계의 농민단체가 이 땅의 농민운동을 주도해 왔다. 물론 당시의 사회상황에서 보면 종교단체라는 울타리 안에서 농민운동이 이루어진 덕분에 정치적 압력에 굴하지 않고 농민운동을 면면히 지속시킬 수 있었다.

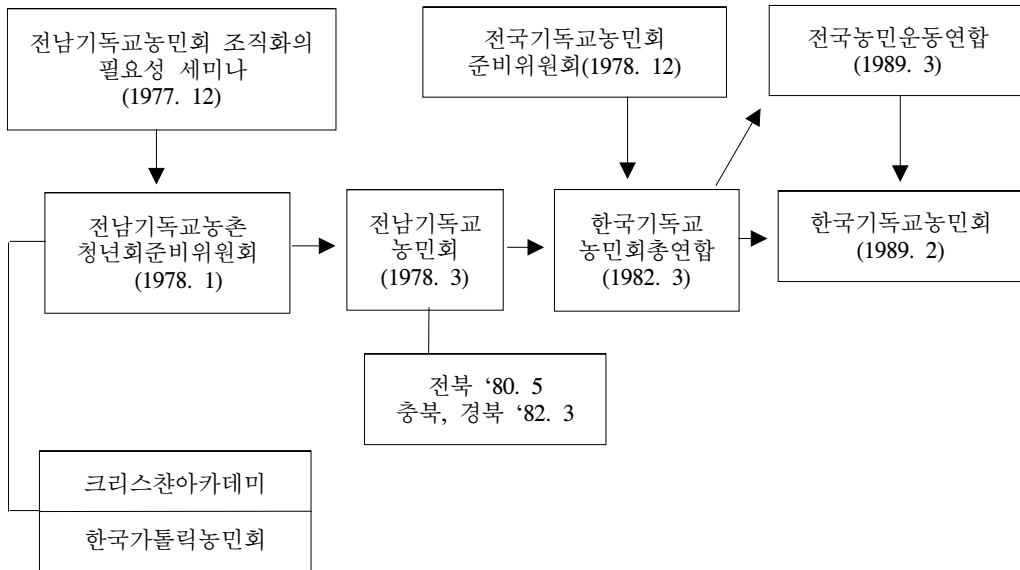
그러나 1980년 광주민주화운동을 계기로 확산된 사회각계의 민주화운동에 동참하는 형태로 전개된 농민운동은 나름대로 의의를 찾을 수는 있겠으나 농업정책에 크게 영향을 줄 만한 결과를 초래하지는 못했다. 일부 농민운동가들 심지어는 농민운동에 소극적이거나 방관자 입장에 처해 있던 농민들도 농민운동이 소기의 성과를 거두려면 조직자체가 종교적인 성격을 탈피해야 한다는 공감대가 이루어졌다. 그렇지만 1980년대 중반까지 합의점을 찾지 못하고 논쟁만 계속되는 수준에 머물렀다.

우루과이라운드 농산물협상이 대두되고 개방경제로 전환됨에 따라 농업에 대한 위기감이 고조되어 농민들과 일반국민들의 관심이 집중되기 시작하였다. 이러한 관심을 결집하여 개방농정에 효과적으로 대처하기 위해서는 농민운동이 조직적이고 체계적으로 전개되어야 한다는데 합의가 이루어졌다. 여기에 농민조직들이 견해를 같이 하면서 농민운동조직의 단일화가 본격적으로 대두되기 시작했다.

그 후 농민운동단체간에 수차례에 걸친 논의가 이루어졌으나 별다른 진전을 보지 못하였다. 그러다가 1980년대 말 여러 농민단체들이 농산물 수입개방 반대 등 각종 집회 및 시위를 공동으로 개최하여 개별 단체나 조직의 활동으로는 얻기 어려운 성과를 달성하였다는 자체 평가가 내려져 농민운동조직의 단일화가 불가피하다는 분위기가 성숙되었다.

그러나 농민운동조직의 통합이 절실하다는 분위기가 성숙되었다고 하더라도 그 과정이 순조롭게 진행된 것은 아니었다. 왜냐하면 기존 조직들의 성격이나 이해관계가 복잡하게 관련되었기 때문이었다.

<그림 6-2> 기독교농민회조직화과정



자료: 정명채(2003), p.244.

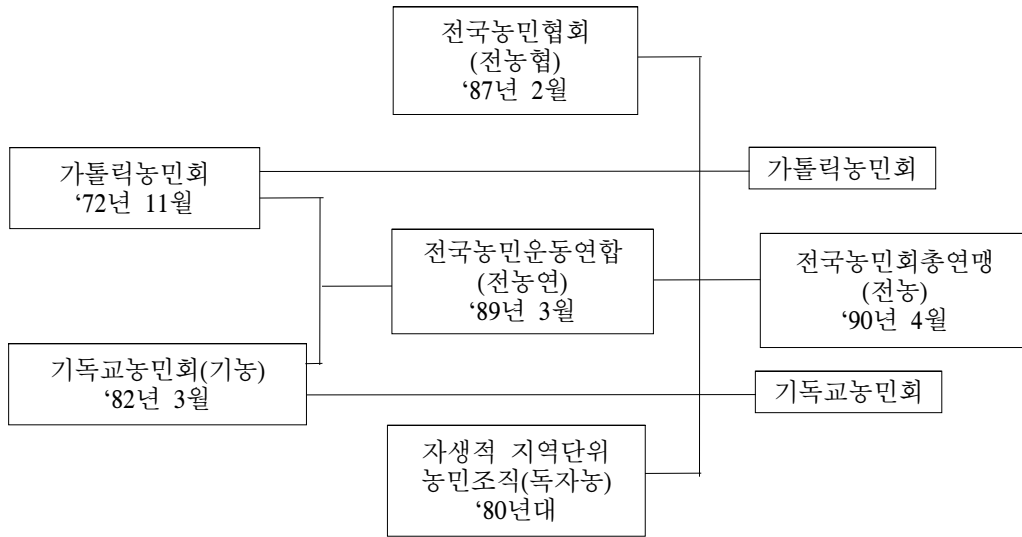
전국농민회총연맹(전농)의 모체인 조직은(그림 6-3) 한국가톨릭농민회(가농)와 한국기독교농민회(기농), 전국농민협회(전농협) 및 전국농민운동연합(전농연) 그리고 독자농 등이었다. ‘가농’과 ‘기농’에 대해서는 전술했으므로 여기에서는 ‘전농협’과 ‘전농연’ 및 ‘독자농’의 성립과 활동 과정에 대해 간략하게 고찰했다

우선, 전국농민협회의 결성과정을 고찰해 보았다. 1980년 광주민주항쟁 등 일련의 사태를 경험한 농민운동가들이 종교적인 농민운동단체의 태생적 한계를 절감하고 1987년 2월 전남 광주시에서 15개 군의 농민회가 참석하여 비종교적 농민운동단체로서 전국농민협회를 결성하였다. 참가자들은 축산업이나 특작을 경영하는 농민보다는 식량작물을 주업으로 하는 농민들이 주축을 이루었다.

작목별 또는 주제별로 분과위원회를 구성하였고 1988년 1월 전남 강진에서 ‘딸기생산자협회’ 준비위원회 설립을 비롯하여 1988년 말 당시 80여 개의 군 농민회가 결성되었다.

주요 활동은 부당한 수세납부 거부운동, 수입개방저지, 부당 의료보험제도 개선, 자주농협 쟁취, 농축산물 제값 받기 운동, 미가 10만원 쟁취를 위한 50만명 서명운동, 해태기업의 돼지고기 통조림 수입반대 운동 등이었다. 외부지원을 받지 않고 회원의 회비로 재원을 충당하기로 하였으나 소득수준이 낮아 회비 납부실적이 부진했다.

<그림 6-3> 농민운동단체의 발생과 통합과정



자료: 정명채(2003), p.248.

다음은 전국농민운동연합의 결성과정을 고찰했다. 그 동안 농민운동을 주도해 왔던 가농, 기농 등 전국 단위의 농민운동단체들이 ‘산업근대화 우선 논리에서 소외된 농민들의 생존권 확보 운동을 위한 통일된 전국조직의 결성이 시급하다’는 데 뜻을 같이 했다. 특히 가톨릭농민회 측에서는 주교회의의 결정에 따라 교구단위로 활동해야만 했고 전국조직을 해체해야 하는 입장이었으므로 가톨릭농민회의 한계를 극복할 수 있는 전국 규모의 조직이 절실한 실정이었다.

1988년 11월부터 관련 농민운동단체들은 대표자회의를 비롯하여 10여 차례의 준비위원회를 통해 1989년 2월말에는 규약, 사업 및 조직에 관한 계획안을 확정하였다. 이어 ‘89년 3월 대전 가톨릭농민회관에서 300여 명이 참석한 가운데 ’전국농민운동연합‘을 결성하였다. 참가자들은 주로 가농과 기농을 중심으로 한 95개 군 대표들이었고 전국농민협회측에서는 참석하지 않았다.

주요한 활동상황을 살펴보면 다음 몇 가지를 들 수 있다. 1989년 3월 공화당사에서 통합일원화 의료보험 쟁취를 위해서 농성을 벌이고 있는 운동을 지지하는 성명을 발표하였으며, 동시에 1989영농발대식을 군 단위로 개최하였다. 또한 동년 5월에는 대전 농민회관에서 전국 44개 군 대표 100여 명이 참석하여 수입저지와 제 값받기 긴급대책회의 및 결의대회를 가졌다.

마지막으로 독자농을 검토한다. 1988년 경북 영양에서 고추값 하락에 대한 항의

시위가 있었다. 가톨릭농민회 지도부에서는 평화적인 시위를 주장했지만 시위도중 경찰과 농민이 충돌하여 부상자가 발생했다. 이 과정에서 일부 농민들은 온건적인 가톨릭 운동지침에 불만을 가지게 되었으며 영양의 고추운동은 인근 지역으로 확대되어 갔다. 그동안 농민운동에 소극적이거나 방관적인 농민들도 가농과 기농의 운동노선에 불만을 갖게 되었다. 기존의 종교적인 농민단체에 불만을 가진 농민들이 모여 독자적으로 농민운동체를 조직했다. 이를 독자농이라 부르며 ‘전국농민회총연맹’ 결성에 주도적인 역할을 수행했다.

1980년대 중반에 들어서면서 지금까지 지속되어 온 농민운동에 대한 평가를 내리는 과정에서 향후 농민운동의 이념과 운동방향 등에 대한 논의가 전개되었다. 특히 농민운동조직을 어떤 성격으로 규정해야 하는가에 대한 논의가 주요 쟁점이었다. 이 논쟁에서 “아직 농민들이 힘이 없기 때문에 교회라는 사회경제적 배경과 지원하에서 전개해야 한다”는 견해가 대두하였고 이를 ‘기존조직개선론’이라 불렀다. 또한 기존의 교회 의존적인 방법을 답습한다면 농민의 자주성을 떨어뜨려 농민운동 발전에 지장을 초래하게 된다는 견해가 등장했으며 이를 ‘순수농민조직건설론’이라 불렀다. 양측의 주장이 강하게 대립되는 가운데 양 견해의 중간입장을 주장하는 측도 가세하여 논란이 거듭되었다.

또한 1985년 4월에는 함평군농우회가 창립되고 뒤이어 각 군 단위에서의 농민조직이 설립됨에 따라 단일 조직에 대한 논쟁은 이들 농민조직과 가농·기농간의 논쟁으로 전개되었다. 1987년 2월에 자발적인 농민조직들이 중심이 되어 순수 농민운동단체 성격의 “전국농민협회”(전농협)가 결성되었다. 이후에도 이들 단체들의 견해를 좁히지 못했다. 따라서 기존의 농민운동단체들은 분립된 상태에서 각자 활동을 전개하였다.

이러한 상황이 지속되어 오다가 1988년 11월의 “농축산물 수입개방 저지” 농민대회를 계기로 전국적인 통일조직체 설립이 재론되었다. 이 대회는 전국의 14개 농업·농민단체들이 공동 주최한 것으로 이 대회가 계기가 되어 “전국농민단체협의회”가 결성되었다. 그러나 이 협의회는 액면 그대로 관련 단체들의 합의기구에 불과했다. 그렇지만 이 협의체 결성이 기존의 농민운동단체들에게 조직의 통일을 고려하도록 독려한 계기가 된 것으로 보았다.

이후 1988년 말부터 ‘가농’과 ‘기농’ 및 ‘전국농민협회’ 등이 전국적 단일조직의 설립에 대하여 논의를 하였으나 이견을 좁히지 못했다. 1989년 1월에 논의가 제기되었으나 여전히 전국단일조직의 결합수준과 위상을 둘러싸고 단체 간에 이견을 좁

혀지지 못한 채 1989년 3월 가농과 기농 그리고 일부 군 농민회가 동조하여 ‘전국 농민운동연합’이 결성되었다. 이후 별다른 진전이 없다가 1989년 10월 ‘전농연’과 ‘전농협’이 공동으로 “쌀값보장과 전량 수매대책위원회”를 결성하여, 동년 11월에 전국대회를 개최했다. 개최결과를 평가하는 과정에서 전국적 단일조직 설립문제가 다시 대두되어 본격적으로 논의되어 비로소 전농이 태동하는 계기가 되었다. 이후는 단일조직화에 대한 논의는 매우 빠르게 진행되었다.

1989년 12월 전농연과 전농협에 가입하지 않은 독자농들이 단일조직 설립에 적극 참여할 것을 다짐하고 1990년 1월에 독자농 대표간사들의 모임을 갖고 단일조직 설립에 참여할 것을 결의하였다. 곧 이어 1990년 1월에는 전농연과 전농협의 임원 연석회의가 개최되었으며, 며칠 뒤 전국 단일조직 설립을 위한 농민단체 연석회의가 열렸다. ‘전농연’, ‘전농협’, ‘독자농 전국모임’의 대표 34명이 회의를 통해 전국적 단일조직의 성격으로 “합법적 대중조직”, “군농민회 주최”, “빈·소농주도”, “변혁지향”을 표방하는데 합의하였다.

뒤이어 1990년 2월에 전국단일조직 설립을 위한 독자농 모임이 개최되었고 뒤이어 전국농민협회가 해산을 결의하였다. 78개 군 농민회 대표가 참가하여 ‘전국농민회 총연맹 준비위원회’를 구성하고 1990년 4월 준비위원회 총회에서 68개 군 대표가 참가한 가운데 1990년 4월 24일을 창립대회일로 확정하기에 이르렀다.

결국 1990년 4월 24일 서울에서 72개 군 대의원 300여 명이 참석한 가운데 ‘전국농민회총연맹’이 창립됨으로써 시행착오와 진통을 겪은 후 전국 단위의 거대 농민조직이 탄생했다.

바. 전국여성농민총연합

1977년 가톨릭농민회 여성부와 가톨릭농촌여성회의 출범을 계기로 여성농민운동이 체계를 갖추게 되었으며 농촌여성의 의식화를 목적으로 활동이 전개되었다. 당시의 주된 활동은 농촌여성의 계몽 및 의식개선을 위한 교육, 생활개선을 위한 공동 활동, 공동체적 삶을 체험하기 위한 협동활동 등이었다.

1980년대에 들어와 개방농정이 전개됨에 따라 여성농민활동도 적극성을 나타내게 되었다. 특히 1980년 광주민주항쟁 이후에 전개된 농민운동에 여성들도 적극 참여하게 되었다.

나아가 1987년 6·29 선언으로 그동안 자제해 왔던 국민의 요구가 분출되는 가운데 1988년, 1989년 농민운동이 적극적으로 전개되었다. 수세거부, 고추싸움, 미국농

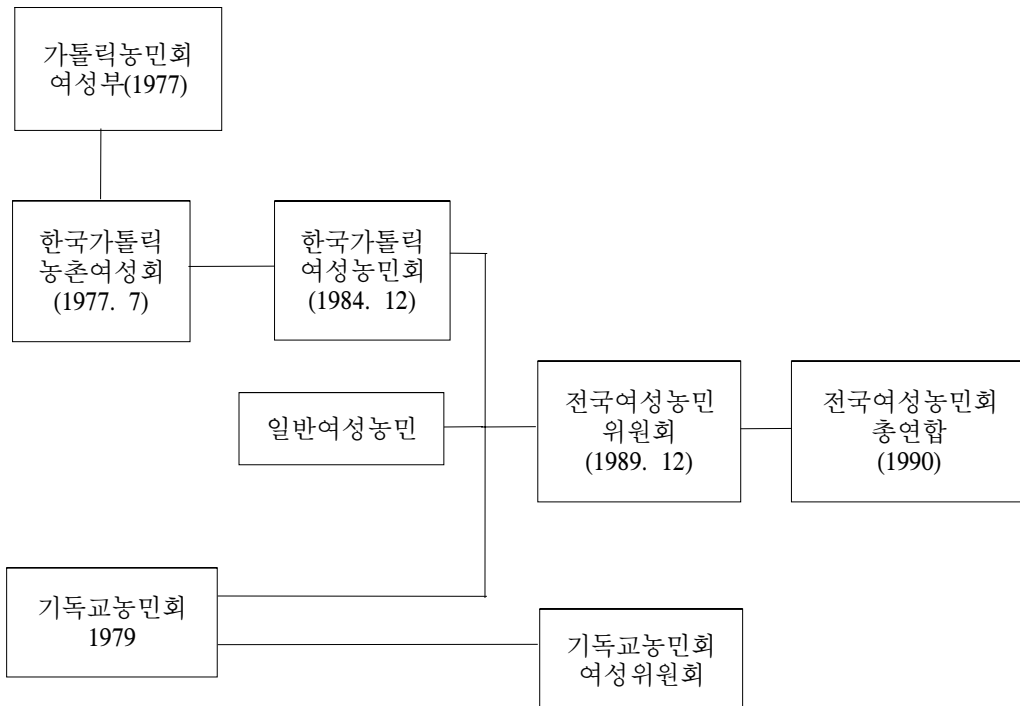
축산물 수입저지 및 농산물 제값받기 운동 등이 대표적인 운동이며 이러한 운동에 여성농민 일부가 적극 참여하게 되었고 여성 활동가들은 여성농민 자체조직이 필요하다는 인식을 갖게 되었다.

이러한 가운데 전국 단위 여성농민 활동가의 만남이 연 1회 정도 마련되었고 여성농민에 대한 교육, 홍보 및 실천과제 개발의 필요성이 제기되어 추진위원을 선정하였다. 그러나 역할이 막연하고 조직적인 제약이 없는 상황이었기 때문에 별다른 활동이나 성과를 거두지 못한채 유명무실한 상태로 유지되었다.

그 이후 별다른 진전이 없는 상황에서 1988년 12월에 여성농민운동가들의 간담회가 송년 모임을 겸해 열렸다. 전국에서 나름대로 농민운동을 펼치고 있던 여성농민들이 한자리에 모여 각 지역의 농민운동상황, 여성농민운동 조직화의 사례와 여성농민조직의 위상 등에 대해 논의하고 '여성농민운동 활성화를 위한 모임'을 추진키로 의견을 모으면서 조직구성 작업이 본격적으로 추진되었다(그림 6-4).

1989년 3월에는 제1차 활동가 간담회에서 '전국 여성농민조직 활성화를 위한 위원회'

<그림 6-4> 전국여성농민회총연합의 결성과정



자료: 정명채(2003), p.250.

를 구성하고 1989년 8월에 제2차 활동가 간담회에서는 전국조직의 활동 내용과 역할 및 위상 등을 정리하는 작업을 하였다. 이후 조직결성을 위한 구체적인 작업이 진행되어 1989년 12월 전국에서 50여 개 군의 대표가 참가한 가운데 전국여성농민 위원회를 결성함으로써 단일 여성농민운동조직의 형식을 갖추게 되었다. 이후 각 지역별로 도 및 군 단위 여성농민위원회가 본격적으로 결성되거나 준비작업에 들어갔다.

전국여성농민위원회는 1990년에 ‘전국여성농민회총연합’으로 명칭을 바꾸어 현재에 이르고 있다.

2. 농민운동의 대응

가. 1980년대의 권익투쟁

1970년대까지 이 땅의 농민운동은 종교단체의 우산 아래서 종교에 뿌리를 둔 농민단체 주도로 전개되어 왔다. 활동방향은 지역 현안문제 해결에 중점을 두었고 구체적인 사건을 해결하는 방식으로 농민운동이 진행되었다. 소수 열성적인 농민운동가들이 주도했고 다수의 농민은 적극적으로 참여하지 못했다.

그러나 1980년대에 들어와 운동의 양상이 바뀌었다. 물론 초반에는 1970년대와 유사하게 정치적인 탄압을 모면하기 위해 종교의 비호를 받으며 농민운동이 전개되었지만 점차 대중조직화로 전환되었고 다수 농민의 지지를 바탕으로 정치적 투쟁으로 발전해 왔다.

즉 종교단체에 속한 농민운동단체의 주도 하에 소수의 선각자들이 거리에서 외치는 운동형태만으로는 생산현장에 있는 농민들의 지지와 동참을 유도하는 데 한계가 있다는 사실을 인식하고 군 단위로 자발적이고 자주적인 조직체가 태동하기 시작했다.

물론 1980년대 초반까지는 가톨릭농민회와 기독교농민회가 농민운동을 주도하지 않을 수 없는 정치적 상황이었다. 종교와 연관이 없는 대부분의 농민단체는 정치적 압력으로 해체되거나 지하로 잠적하는 실정이었다.

1982년에는 가톨릭농민회 주도하에 충북 음성에서 ‘부당 농지세 시정운동’이 일어났다. 이것이 기폭제가 되어 1983년 가을에는 전남구례를 중심으로 ‘농지세 및 수리조합비 현물납부운동’이 일어났다.

한편 1984년부터 군 단위로 자생적인 농민단체가 태동하고 대중조직화가 진행되었다. 이해 9월에 전남의 함평, 무안 농민대회가 열렸고 이듬해인 1985년 4월에는

함평군의 가톨릭농민회와 기독교농민회가 통합하여 함평농우회가 설립됨에 따라 농민조직화의 계기가 마련되었다.

1980년대 중반이 되면서 농축산물 수입개방의 피해가 가시화 되고 개방농정의 모순이 첨예화되었을 뿐만 아니라 1980년대 초에 추진한 복합영농사업의 실패로 1984, 1985년에는 소값이 폭락함에 따라 1985년 7월 2만여명의 농민이 20여개 군 단위 지역에서 “외국 농축산물 수입저지 및 소값 피해보상 운동”(일명 ‘소몰이’ 시위)이 시작되었고, 전후 농민운동사에서 처음으로 전국적인 농민대중의 투쟁적 진출이 전개되었다.

1986년에는 농산물 수입개방 반대운동이 전국적으로 전개되었다. 1986년 4월에 무안에서, 뒤이어 5월에는 함평에서 수입개방 저지 및 수입정권 타도를 위한 농민 집회가 열렸다. 이처럼 1980년대 후반에 들어와 농민운동 방향이 전반적으로 수정되었다. 즉 지역에서 문제해결 중심의 운동에서 벗어나 범농민적이며 전국적인 정치투쟁으로 변모했다. 농민 권익을 쟁취하기 위한 정치투쟁은 조직적이고 대규모로 진행되어야만 소기의 성과를 발휘할 수 있다는 인식하에 자발적인 농민조직체가 태동했다.

1986년부터 전국각지에서 다양한 투쟁위원회가 결성되었고 군 단위로 조직화되기 시작했으며 종교단체에서 벗어나 자발적인 농민운동으로 발전함에 따라, 농민운동의 성격도 정치투쟁적이고 반미적으로 변해갔다. 농민운동의 성격변화는 1986년 농민운동 과정에서 발행된 각종 유인물에 나타나 있다. ‘현정부는 미국의 밥인가’, ‘민주화 없이 농민문제 해결 없다’, ‘민주헌법 쟁취하여 민주정부 내손으로’, ‘살인농정 책임지고 현정권 물러나라’, ‘외세압력 배격하여 농민생존 수호하자’, ‘군부독재 물리치고 농민권익 쟁취하자’, ‘군사독재 미국 예속정권 타도하여 농민 살 길 쟁취하자’, ‘농축산물 수입 강요하는 미국을 물리치자’, ‘군사독재와 외세의 극복 없이 민중생존 보장 없다’, ‘저지하자 미국 농축산물수입, 타도하자 미국 예속정권’, ‘민주헌법 쟁취하여 천만 농민 살길 찾자’ 등과 같은 구호를 통해서 농민운동의 질적인 변화를 알 수 있었다(이우재, 1991).

1987년의 6·29 선언을 계기로 농민운동은 일대 전기를 맞이하게 되었고 농민단체들이 수평적 내지 수직적으로 조직화하여 농민운동을 전개해 나갔다. 1988년 11월에 전국 14개 농업·농민 단체가 공동으로 주최하여 여의도에서 ‘농축산물수입개방 저지 농민대회’를 개최했다. 1989년에 10월에는 ‘쌀 생산비 투쟁, 쌀값보장 전량수매쟁취를 위한 전국대책위원회’를 결성했다.

이러한 전국적인 규모로 전개된 농민운동은 정치적 압력으로 작용하여 진가를 발

휘하여 많은 성과를 거두었다. 1988년에는 농협 민주화를 쟁취했고 1989년에는 농지개량조합비가 대폭 삭감되고 농지개량조합운영의 민주화가 달성되었다.

이처럼 1980년대 후반에는 농민단체들이 공동으로 주최하거나 협의회를 통해 전국적인 규모로 농민운동을 전개했다. 또한 지역적인 문제 해결방식에서 벗어나 정치적 또는 정책적인 과제 해결에 운동의 초점이 맞추어졌고 다수 농민의 호응을 얻게 되어 소기의 성과를 거두게 되었다.

이러한 농민운동이 성공함에 따라 농민단체의 조직화가 이루어져 전국적인 조직체인 전국농민회총연맹이 1990년 4월에 탄생하여 1990년대 농민운동을 주도해 왔다.

나. 1990년대의 조직적인 농민운동

1990년대에 들어와 ‘전국농민회총연맹’ 주도 하에 조직적이고 체계적으로 농민운동이 전개되었다. 전농의 하부조직으로 도연맹이 결성되고 기초조직으로 각 군마다 농민회가 결성되어 농민운동이 일상불란하게 전개될 수 있는 터전이 마련되었다. 특히 1986년부터 진행되어 온 우루과이라운드 협상의 타결 결과가 1990년대 농민운동의 최대 관심 사항이었고 농민운동의 활동방향이 여기에 집중되었다.

1980년대 농민운동을 결산하는 의미를 지닌 전농의 결성은 기존의 운동방식에 대한 최종적인 결론이었다. 대중들의 활발한 투쟁을 상향식으로 조직화하여 각종 분열된 농민운동조직을 통일시킨다는 것은 분열지배를 획책하는 지배권력에 대항하는 농민적 장치를 만드는 것이었다(윤수종, 1997).

한편, 농정과 관련하여 비판을 자제해 오던 농협도 UR 협상반대 100만인 서명운동을 전개했고 그 결과를 가트 집행부에 전달했다. 이와 더불어 각 농민단체들은 연대하여 농산물협상 반대 결의대회를 중앙과 지방에 걸쳐 수십 차례 개최했다. 또한, 우루과이라운드 협상이 1993년 12월에 체결되었고 그 후부터 재 협상요구 및 국회비준 반대운동을 펼쳤다. 특히 1994년 2월 서울에서 대규모 농민집회를 가졌다.

이 밖에 농민단체들은 연례행사로서 추곡수매가 인상 및 수매량 확대 요구운동을 펼쳤다. 또한 지역의료보험 개선, 잎담배 수매 등 시정해야 할 농정 분야를 비롯하여 골프장 건설반대, 핵 폐기물 처리장 건설반대 등 환경보전 분야에 이르기까지 다양한 분야에 걸쳐 농민운동을 전개했다.

전농을 구심체로 한 농민운동은 ①대부분의 농업인이 관련된 벼농사에 관한 사항에 초점이 맞추어졌고, ②국내 농업문제와 더불어 국제농업에 이르기까지 활동범위를 확대했고, ③정책에 대한 단순한 거부 내지 반대운동에서 진일보하여 정책비전

과 대안을 제시하는 등으로 특징지을 수 있다는 견해가 일반적이었다.

1980년대와 비교할 때 전농 결성 이후의 농민운동에서는 반독점 및 반독재라는 거대담론은 약화된 반면, 의료보험 통합, 농산물유통, 지방자치제 등 농민들의 실질적인 경제적 이해와 사회적 욕구가 구체적으로 반영되는 방향으로 전개되었다.

체계적이며 효율적인 운동이 전개되어 왔음에도 불구하고 중앙 단위에서 추진하는 운동방향과 지역 단위의 농민운동이 연계되지 못한 채 대립되고 갈등을 빚는 사례가 나타나는 문제점을 안고 있었다. 또한 농민운동에 주도적으로 참여했던 농업인은 본인의 영농을 희생시켜야만 하는 역기능이 대두되었다.

이러한 현실을 감안하여 농민운동의 새로운 틀을 마련하고 활동방향을 재정립해야 한다는 요청이 지배적이었다. 다양한 공동체 형태들의 등장, 대안적인 운동, 생명농업, 사소한 것처럼 보이지만 실제 생활을 바꾸어 나가는 활동, 유희노동력을 이용한 휴경지 공동경작, 농촌 놀이방, 공부방과 같은 다양한 협동활동 등은 주목해야 할 활동이라고 보았다(윤수중, 1997).

제 3 절 결 언

광복 이후 개방화시기에 이르기까지 농업 그리고 농업인은 사회 안정화 내지 경제성장을 위해 희생되거나 소외되어 왔다. 아울러 개방화 이후에는 농업구조 조정 정책이 소기의 성과를 거두지 못해 농업인은 누증되는 농가부채의 질곡에서 벗어나지 못하고 있는 실정이었다. 이처럼 경제성장 과정에서 경제적 내지 사회적으로 열악한 여건 하에 처해 있었지만 농민계층은 여기에 굴하지 않고 지속적으로 권익신장운동을 전개해 왔고 개방화시대에 들어와 미약하나마 그 열매를 맺게 되었다.

미 군정하에서는 사상적인 대립이 일어났고 농민운동도 예외는 아니었으며 농지개혁이 농민운동의 주요 쟁점으로 부각되었다. 광복 이후 「농지개혁법」이 제정되고 농지개혁이 완료되어 자작농이 정착되었다. 1950년대에는 전형적인 소작농구조하에서 ‘농지세물납제’에 의한 과중한 조세부담, 수리비부담, 잉여농산물도입에 따른 저곡가정책 등으로 농가경제는 피폐하게 되었지만 농민운동의 주도세력이 형성되지 않아 권익투쟁으로 발전하지 못했다. 주로 4-H구락부운동, 농사기술보급, 생활개선운동, 지역개발운동 등 농촌계몽운동이 농민운동의 주축을 이루었다.

뒤이어 1960년대에 들어와 도·농간 소득격차가 확대되고 농촌사회의 상대적 낙

후와 빈곤이 대두됨에 따라 조직적인 농민운동이 싹트기 시작했다. 농업기술지도에 역점을 둔 민간단체로서 ‘전국농업기술자협회’가 결성되었고 1950년대 후반에 결성한 ‘전국농촌자원지도자연합회’는 본격적으로 기술보급활동을 수행했다. 1966년에 연구단체인 ‘한국농업근대화연구회’가 설립되었고 이 사단법인은 ‘한국가톨릭농민회’, ‘한국기독교농민회’, ‘크리스찬아카데미’ 등 농민운동단체를 대동시키는 가교 역할을 수행했다.

1970년대는 정치적인 탄압으로 농민운동은 종교의 비호하에 전개되었다. 1971년에는 ‘한국가톨릭농민회’가 결성되어 본격적으로 농민운동을 전개했고 1974년에는 ‘한국 크리스천 사회교육원’이 발족되었다.

1980년대에 들어와 정치적인 민주화운동과 더불어 농민운동도 그 진가를 발휘했다. 종교단체의 비호 아래 농민운동을 전개해 온 ‘한국가톨릭농민회’와 ‘한국기독교농민회’는 독자적인 농민운동단체로서 본격적으로 농민운동을 전개해 나갔다. 이 두 단체가 주축이 되어 전국적인 농민단체인 ‘전국농민회총연맹’이 결성되었고 1990년대 이후에는 ‘전농’ 주도하에 농민운동이 조직적으로 전개되었다.

농민운동이 조직적이고 체계적으로 전개됨에 따라 1980년대 후반에 농민운동은 결실을 거두게 되었다. ‘부당농지세거부운동’이 성공을 거두어 농지세는 면제되었고 ‘수세거부운동’이 성공하여 농지기반에 관련된 일체의 비용을 국가가 부담하여 농업기반공사가 직접관리하게 되었다. 또한 협동조합민주화 운동이 성공하여 1988년에 조합장 직선제가 관철되어 농협운영의 민주화가 이룩되었다. 1990년대 이후에 와서는 농산물시장 개방을 저지하는 운동이 조직적으로 전개되어 왔다.

요컨대, 한국에서 농민운동이 조직기반을 갖추고 본격적인 활동을 전개한 것은 1970년대 이후의 일로서, 특히 1987년 이후에는 전국적 차원의 농민운동조직이 나타나기 시작하였고, 1990년에는 ‘전국농민회총연맹’을 결성함으로써 농민운동의 대중적 성격과 정치적 성격을 강화하였다. 1990년대 들어 농민운동은 양적으로 급속한 성장을 하였으며 최근에는 농정당국의 주요 상대자로 인정받을 정도로 역량을 강화하여 왔다. 그러나 한국의 농민운동은 아직도 내부적으로는 농민운동의 대중성을 확보하기 위해 조직력을 강화해야 하고, 외부적으로는 농민운동의 위상을 정립하면서 타분야 운동과의 정치적 연대를 강화해야 하는 과제를 안고 있다고 지적되었다.

참 고 문 헌

- 고일웅(1994), “농촌지도사업의 현황과 과제”, 『한국농촌지도학회지』, 제1권 제1호, 한국농촌지도학회.
- 김동희(1998), “한국의 농민조직과 농민운동의 현황과 전망”, 『1988년 한국 농업경제학회 학술발표대회 논문집』.
- 김성수(1996), “농촌지도직 공무원의 지방직 전환과정과 앞으로의 과제”, 『한국농촌지도학회지』, 제3권 제2호, 한국농촌지도학회.
- 김종채(1989), “80년대 농민운동의 전개과정”, 『농어촌사회』, 제10호, 한국농어촌사회연구소.
- 농협중앙회(1991), 『농민권의 어떻게 대변하고 있나』.
- 서울대사회발전연구회(1988), 『농민층분해와 농민운동』, 미래신서29, 미래사, 1988.
- 윤수중(1997), “농민운동의 전개와 새로운 과제”, 『농민과 사회』, 1997년 가을호, 한국농어촌사회연구소.
- 이우재(1991), 『한국농민운동사연구』, 이우재논문집 2권, 한울출판사.
- 이우재(1986), 『한국농민운동사』, 한울출판사.
- 정기수(1999), “농수축협 조합장 직선제”, 『농정반세기증언』, 농림부.
- 정명채(2003), “해방이후의 농민운동”, 『한국 농촌사회의 변화와 발전』, 한국농촌경제연구원.
- 정명채 외(1995), 『주요 농민운동단체의 형성과 전개과정』.
- 장상환(1988), “농민운동조직 무엇이 문제인가”, 『말』, 통권23호.
- 진홍복(1999), “종합농협의 설립”, 『농정반세기증언』, 농림부.
- 한국가톨릭농민회(1999), 『한국가톨릭농민회 30년사(1966~1996)』.
- 한국가톨릭농민회(1992), 『한국가톨릭농민회발전사』.
- 한국기독교농민회(1992), 『한국기독교농민회10년사』.
- 황연수(2001), “지역농협의 조직·사업 개편방향”, 『지역사회연구』, 제9권 제2호, 한국지역사회학회.

찾아보기

- | | |
|------------------|--|
| (3) | (A) |
| 3.1운동 297 | AID 원조 919 |
| 3대 농산물 486 | (C) |
| 3대이상 가족 1060 | CRİK 919, 920 |
| 3백산업 909 | |
| (4) | (E) |
| 4-H 구락부운동 1130 | ECA 919 |
| 4-H구락부운동 1399 | (G) |
| 4-H구락부운동 1719 | GARIOA 원조 919 |
| 4-H클럽 1071 | |
| (8) | (I) |
| 8도계 339 | ICA 원조 919 |
| 8도체제 337 | |
| (10) | (M) |
| 10월인민항쟁 864 | MSA 402조 921 |
| (13) | (P) |
| 13도제 339 | PL 480 원조 919 |
| | PL 480호 915 |
| (1950) | (S) |
| 1950년대 공업화 855 | SEC 원조 919 |
| 1950년대의 무역정책 910 | SEC(Supplies Economic Cooperation) 920 |
| (23) | (U) |
| 23부제 339 | UNKRA 920, 931 |

UNKRA 원조 919

(ㄱ)

가격 대비 940
가격 안정대 제도 1253
가격(家格) 190
가격경쟁력 1422
가격안정기금 1547
가격안정대제도 1598
가격안정정책 1583
가격예시제 1253
가격조작 1633
가격형성 1573, 1607
가계비 충족도 1647
가계비충족도 1216
가계성 부채 1678
가계수지 1682
가공 1457
가공공정 1631
가공밥 1521
가공산업육성 1659
가공식품 1518
가내공업 1658
가마니 1009
가변자본 1573
가부장제 가족 1059
가사노비 1047
가용성 1555
가장 1059
가장권 1061
가정부 1011
가정생활 1691
가족 188
가족경영체 1460, 1461
가족계획어머니회 1071
가족구성 1059
가족노동력 1466
가족노작경영 1438

가족농 1437
가족문제 1104
가축 질병 458
가축질병 1551
가톨릭농촌여성회 1714
가톨릭신자 1707
간척 1563
간혼작(間混作) 448
감고 1071
감면 888
감모율 1633
감반안 583
감축비율 1414
갑류 1029
갑오개혁 309
갑오승총(甲午陞摠) 372
갑종이민 328
강화도수호조약 335
개간 1563
개도국 1411
개량농법 320
개량품종 445, 472
개발도상국 1431
개발촉진지역 1481
개발행위 1484
개방농정 1412
개방화시기 1421
개별출하 1606
개항장 객주 273
개항장 273
개화파 280, 281
객주 234, 235, 236
객주 998
갱생지도농가 532
거래단위 1628
거래방법 1607
거래증량 1634
거래행위 1633
거주공간 1690

- 건국준비위원회 870
- 건조조제 449
- 검견(檢見) 654
- 결가제 431
- 결손비율 1583
- 결수연명부(結數連名簿) 388
- 결식 1006
- 결재조건 926
- 결호화법세칙(結戶貨法稅則) 370
- 겸업농 1453
- 겸업농가 1661
- 겸업농화 1370
- 겸업소득 1005
- 겸업소득 1651
- 겸업화 1428
- 경강상인(京江商人) 334
- 경강상인 235, 240
- 경강선인 197, 199
- 경락가격 1611
- 경매식 집하장 1606
- 경매식집하장 1612
- 경박단소 1662
- 경부선 332
- 경상가격 1578
- 경상수지 1410, 1413
- 경영개선 1453
- 경영계획 1450
- 경영규모 1451
- 경영손실 1624
- 경영이양직불제 1439, 1450, 1508
- 경영이양직불제 1478, 1654
- 경영지도 1453
- 경영지표 1532
- 경영평가 1450
- 경운·정지 1449
- 경원선 332
- 경의선 332
- 경자유전 1216, 1232
- 경자유전 1438, 1464, 1488
- 경작규모 1435
- 경작능력 1438
- 경제기술원조협정 930
- 경제부흥 특별회계 968
- 경제부흥비 927
- 경제사업 1463, 1697
- 경제성장 1080
- 경제성장전략 1652
- 경제안정15원칙 980
- 경제안정 839
- 경제안정조치 853, 912
- 경제안정화 1412
- 경제여건 1429
- 경제외적 강제 1013
- 경제정책의 전환 844
- 경제조정관실(OEC) 843
- 경제조정협정 840, 981
- 경제주체 1437
- 경제진보 1569
- 경제현상 1465, 1485
- 경제협력기구(OECD) 1553
- 경제협조처(Economic Cooperation Administration; ECA) 920
- 경제활동 1437
- 경종 1417
- 경종법 개량 462
- 경종작물 1527
- 경지정리사업 1206
- 경지지역 1481
- 계량속임 1633
- 계약재배 1533
- 계열화 1460
- 계질진폭 1624
- 계층분화 1444
- 계통출하 1606
- 고공품 1663
- 고급화 1518
- 고농 862
- 고등원예작물 1489

- 고등토지조사위원회 400, 415
- 고랭지채소류 1636
- 고령경영주 1439
- 고리대 1013
- 고리대적 제관계 1015
- 고리채 526
- 고리채의 신고 및 판정 1042
- 고립제(雇立制) 196, 223
- 고미가 정책 1182, 1251, 1258
- 고부가가치 1562
- 고비용 1420
- 고용노동력 1668
- 고인플레이 1003
- 고정비 1573
- 고정온실 1489
- 고정자본 1451
- 고정투자비 1611, 1701
- 고지(雇只) 1015
- 고지 1022
- 고지가설 1465, 1466
- 고지대 963
- 고직 1058
- 곡가하락 944
- 곡물메이저 1553
- 곡물시장 1553
- 곡물시장구조 1553
- 공간 1690
- 공공비축 1552
- 공공채(公共財) 1557
- 공극형성 1537
- 공급과잉 1419
- 공동구입 1699
- 공동납 282
- 공동작업반 1240
- 공동체 227
- 공동출하 1457, 1606
- 공동판매 1532, 1699
- 공동판매사업 1633
- 공동화 1421, 1688
- 공물 224, 226
- 공산주의 871
- 공설시장 1602
- 공설시장 999
- 공업지역 1481
- 공업화 837
- 공영도매시장 1603, 1608
- 공유수면매립령 464
- 공익적기능 1557
- 공인(貢人) 238
- 공정환율 936
- 공출률 987
- 공출제 861
- 공출제도 299
- 공판장 1608
- 과다소비 1602
- 과당경쟁 1506
- 과도기계화 1496
- 과세지가제 426
- 과세지건축도(課稅地見取圖) 389
- 과소화 1421, 1688
- 과실 및 채소증산5개년 계획 955
- 과실류 1521, 1576
- 과일 생산 953
- 과잉섭취 1602
- 과잉인구 962
- 과전법 199, 200
- 과점시장 1553
- 과채류 1521, 1576
- 과채류 954
- 과학기술 위주의 농업 1169
- 관개설비 446
- 관광농업 1665
- 관광농원 1665
- 관광소득원 1659
- 관광휴양지역 1481
- 관권선거 1109
- 관리기능 1632
- 관리주체 1701

- 관민수(官民需) 이원화 공급 972
- 관상 229, 237, 239
- 관세상당치 1414
- 관세화 1414
- 관수일원화 공급 972
- 관업경영(官業經營) 443
- 관계개혁 335
- 관주도의 대중조직활동 1105
- 관혼상제 1646
- 광무개혁 339
- 광무사검(光武査檢) 375
- 광무양전 382
- 광역화 1602
- 광열·수도비 1656
- 광우병 1550
- 광의의 이중미가 1255
- 광작(廣作) 203
- 광작 204
- 교구단위 1707
- 교양오락비 1656
- 교역상대국 1413
- 교육열 1081
- 교육이수 1543
- 교통조건 1427
- 교회 1074
- 구매사업 1580
- 구비(廐肥) 448
- 구조변동 1443
- 구조전환 1139
- 구조조정문제 1153
- 구호물자 1549
- 구호양곡 1519
- 국가보안법 1103
- 국가자본의 수출 908
- 국가적 토지소유 201, 202, 220
- 국가총동원법 524
- 국경보호조치 1419
- 국경조치 1553
- 국내보조금 1414
- 국내전업 537
- 국민건강보험 1689
- 국민당 863
- 국민방위군 851
- 국방비 927
- 국방비의 팽창 852, 912
- 국산소맥과 원조소맥 940
- 국세징수법 428
- 국영무역 910
- 국유미간지이용법 312, 391
- 국유지 조사 390
- 국유화와 무상분배 1128
- 국육지 조사 372
- 국제개발처(Agency for International Development; AID) 924
- 국제경쟁력 1410, 1421
- 국제교역 1413
- 국제분업 1411
- 국제상품 1450
- 국제수지 1411
- 국제수지위원회 1413
- 국제협조처(International Cooperation and Administration; ICA) 921
- 국토의 난개발 1481
- 국회동의제 1587
- 군경원호에 관한 제반부담 1013
- 군국기무처 309, 335
- 군량미 구호곡의 수요 851
- 군복 1009
- 군역 225
- 궁박기 1022
- 궁방전 209
- 공장토 325
- 권업모범장 345
- 권업모범장 788
- 권역보전방식 1435, 1482, 1484
- 권위주의적인 사회의식 1106
- 귀국한 해외동포 1002
- 귀농 정착사업 1202

1728 찾아보기

귀속농지 분배 870
귀속농지 869
귀속농지매각령 873
귀속재산 불하 845, 898
귀속재산 909
권익신장운동 1707
규격화 1454
규모의 경제 1476
균분상환 1686
균역법 226, 228, 254
균일증가세 911
그린라운드 1539
근대적 생산요소 1166
근대적 지세제도 443
근대적 지식인 1103
근류균 1538
근채류 954
금난전권 229, 237, 240, 240
금납 888
금납지대 209
금비 시용 477
금속화폐 205, 230, 231, 232
금액기준 자급률 1554
금융부담 1684
금융조합 1093
금융조합연합회 990
급진적 민족주의 871
기간(基幹)노동력 1428
기간농가 1450, 1462
기간지투자론 304
기계공학적 기술진보 1178
기계적 기술 1171
기계화시범단지 1495
기계화영농단 1448, 1476, 1495
기능적 이중구조 1371
기반시설 1701
기본시설 1666
기부금지법 1013
기술의 편향(bias) 1175

기술의존형 1562
기술집약형 1562
기술체계 1468
기술혁신 1534
기호식품 1522
기회비용 1573
기획처 안 874
기획처안 876
긴급통화개혁 981
긴급피해 구제제도 1547
김성수 868
김준보 868
깃기(衿記) 386
깃기 386
꿀담사리 1057

(ㄴ)

나주비료공장 970
낙관론 1553
남성 넘버원 1089
남조선 대한민국대표민주의원 867
남조선과도입법의원 873
남존여비 1059
납공노비 191, 211, 212, 255, 275
낮은 공업화 854
냉동마늘 1547
냉전 체제 927
냉전적 '반공주의 1102
냉전적 세계관 1102
노동력 부족 1021
노동력의 과잉 상태 1015
노동생산성 1169
노동운동 1706
노동자계급 1440
노동조건 1706
노령화 1431
노비 205, 211, 212, 218, 218, 219, 221, 275
노비제 181, 254

- 노비제 335
- 노임수준 1468
- 노후생활 1691
- 녹비작물 448
- 녹색혁명 1188
- 녹색혁명 1700
- 녹색혁명 895
- 논농업직접지불제 1654
- 논매기 965
- 농가 부채 530
- 농가 수지 1016
- 농가 수취율 1633
- 농가 식량의 보완책 1022
- 농가갱생5개년계획 532
- 농가갱생계획 678
- 농가갱생계획수립방침 676
- 농가갱생계획실시요강 676
- 농가경제 1427
- 농가경제 526
- 농가경제의 악화 939
- 농가경제잉여 1676
- 농가계층 1438
- 농가계층분화 1440, 1445, 1448, 1472
- 농가교역조건 1574
- 농가구입가격지수 1580
- 농가기록 1543
- 농가별 분배농지일람표 879
- 농가보유량 987
- 농가부업 1658
- 농가부업사업 1153
- 농가부채 1024
- 농가부채 1655, 1675
- 농가부채 529
- 농가부채의 확대 1012
- 농가부채의 확장 1022
- 농가사채의 월이자율 1038
- 농가소득 1428, 1655
- 농가소득문제 1152, 1371
- 농가수지 악화 1033
- 농가실태조사 877, 879
- 농가의 수지 실태 1003
- 농가의 전기화 1084
- 농가인구 1427
- 농가주택 1485
- 농가판매가격 1578
- 농가판매가격지수 1580
- 농가호수 1428
- 농지개량조합사업 1205
- 농경 이외의 소득원 1016
- 농경지 이용률 1416
- 농공단지 1659
- 농공병진정책 671
- 농공은행(農工銀行) 조합 360
- 농공이용연구소 1237
- 농기계 수탁작업 1507
- 농기계 이용률 1416
- 농림부안 876
- 농림어업취업자 1561
- 농림지역 1483
- 농림학교 343
- 농무목축시험장(農務牧畜試驗場) 341
- 농민 1440
- 농민교육 1709
- 농민대중 1717
- 농민들의 사회관 1105
- 농민문제 1149
- 농민문화 1131
- 농민운동 부재 854
- 농민운동 1704
- 농민운동 835
- 농민운동가 1709
- 농민운동단체 1704, 1710, 1720
- 농민운동사 1717
- 농민운동의 부재 1129
- 농민운동조직 1710
- 농민의식 835
- 농민의식교육 1705
- 농민적 토지소유 890

1730 찾아보기

- 농민조합 870
- 농민충분해 1440
- 농번기 1657
- 농사개량사업 472
- 농사개량원 1098
- 농사개량클럽 1071
- 농사교도법 1099
- 농사교도사업 1097
- 농사교도사업 1699
- 농사교도사업법 1700
- 농사기술원 1098
- 농사단체 354
- 농사원 1099
- 농사직설 213, 217
- 농산가공 1651
- 농산물 유통조성기능 1280
- 농산물 집산지 1612
- 농산물가격 1573
- 농산물가격안정기금 1597
- 농산물가격안정기금법 1267
- 농산물가격안정기금법 1597
- 농산물가격유지법 1267
- 농산물가격유지법 1597
- 농산물검사법 991
- 농산물시장 1409, 1419
- 농산물의 표준규격화 1280
- 농산물협상 1414
- 농산촌생산보국운동 731
- 농산촌생산보국지도방침 731
- 농상공부
 - 역토사관규례(農商工部驛土查辦規例)
374
- 농상공학교 343
- 농수산물도매시장법 1269
- 농수산물수출준비자금 1289
- 농수산물수출진흥법 1289, 1290
- 농안기금 1597
- 농안법 1597
- 농약 공급실적 973
- 농어가부채경감특별법 1687
- 농어민 소득증대 특별사업 1252
- 농어민 신용보증제도 1301
- 농어민 후계자 육성기금 1302
- 농어민소득증대 특별사업 1300
- 농어민여금제도 1450
- 농어민후계자 1451
- 농어촌 고리채 정리법 1298
- 농어촌 부업단지 육성사업 1373
- 농어촌개발공사 1265, 1279
- 농어촌고리채 정리령 1041
- 농어촌고리채정리방안 1041
- 농어촌고리채정리사업 1041
- 농어촌민박마을 1666
- 농어촌발전대책 1450
- 농어촌정비법 1704
- 농어촌진흥공사 1489
- 농어촌특별세 1686
- 농어촌휴양자원 1704
- 농업·농민수탈 900
- 농업경영 1420
- 농업경영계획 1481
- 농업경영계획서 1491
- 농업경영비 1645
- 농업공황 299
- 농업과학기술 1700
- 농업구조 1487
- 농업구조개선 1429, 1437
- 농업국세조사 899
- 농업기계화 자금 1302
- 농업기계화 1238
- 농업기계화 1494
- 농업기계화촉진법 1237, 1274
- 농업기반 1434
- 농업기반공사 1704
- 농업기본법 1251, 1267
- 농업기술령 1098
- 농업기술의 유발성 1193
- 농업기술지도 요강 1339

- 농업기술지도 1720
- 농업노동생산성 1566
- 농업노동자 1010
- 농업노동자 1440
- 농업노임 1506
- 농업문제 1146
- 농업발전정책단계 835
- 농업보호구역 1484
- 농업생산력 발전 848, 892, 893
- 농업생산력 비교 961
- 농업생산력 1683
- 농업생산력 213
- 농업생산력 859
- 농업생산의 축소 939
- 농업생산조직 1462
- 농업소득 1438, 1477, 1645
- 농업소득율 1477
- 농업소득의 가계비 충족도 1034
- 농업수탈정책단계 835
- 농업식민회사 316, 318
- 농업연구 집약도 1329
- 농업연구투자 1329
- 농업연금 1646, 1654
- 농업용수개발사업 1202
- 농업용품 1580
- 농업은행 1096
- 농업은행법 1697
- 농업이민 313
- 농업이외소득 1647
- 농업인력 1554
- 농업자본 1554
- 농업전망 1691
- 농업조수익 1645
- 농업조합 316
- 농업종사자 1566
- 농업증산 3개년계획 947
- 농업증산 5개년 계획 948
- 농업지대 1532
- 농업진흥공사 1208
- 농업진흥공사 1702
- 농업진흥구역 1484
- 농업진흥지역 1435, 1482
- 농업총조사 1430
- 농업투자 893
- 농업학교 350
- 농업협동조합법 1315
- 농업환경 1538
- 농업회사법인 1455
- 농외소득 1370
- 농외소득 1428, 1645
- 농외소득원 1448
- 농외소득원개발 1659
- 농외취업 1438
- 농외취업기회 1448, 1650
- 농용시설물 1672
- 농우 방매 1012
- 농작업대행 1457
- 농장견학 1665
- 농장제 181, 206, 208, 210, 219
- 농지 관리수단 1480
- 농지가격 하락 1012
- 농지가격 1220
- 농지가격 194
- 농지감소 1417
- 농지개발조합비 1702
- 농지개발조합 1070
- 농지개발조합 1496, 1702
- 농지개발조합법 1704
- 농지개발사업 1563
- 농지개혁 실시 시기 878
- 농지개혁 1101, 834, 836, 847, 859
- 농지개혁 1435
- 농지개혁법 시행규칙 876
- 농지개혁법 1232
- 농지개혁법 1438
- 농지개혁법 872, 875
- 농지개혁불처저설 1466
- 농지개혁사업특별회계법 893

1732 찾아보기

- 농지개혁의 성과 890
- 농지개혁임시조치법 874, 878
- 농지개혁통계요람 878
- 농지관리위원 1490
- 농지관리위원회 1490
- 농지교환분합사업 1504
- 농지기반사업 1701
- 농지담보 용자제도 1301
- 농지매매사업 1504
- 농지매매증명 1490
- 농지법 제정시도 903
- 농지법 1232
- 농지법 1466
- 농지법부채설 1466
- 농지법안 903
- 농지보전 1231
- 농지분배예정지통지서 879
- 농지세물납제 1618
- 농지세의 물납(物納) 994
- 농지세조사 1708
- 농지소유 가격 1466
- 농지소유 1466
- 농지소유계 1485
- 농지소표 879
- 농지용역 1478
- 농지위원회 1490
- 농지유동 1431, 1461
- 농지임대료 1651
- 농지임대차 1473
- 농지임대차관계가 확대 900
- 농지임대차관리법 1487
- 농지임차 1420, 1448, 1504
- 농지임차구조 1469
- 농지임차료 1478
- 농지장기임대차사업 1504
- 농지전용 주체 1484
- 농지전용 1229
- 농지전용 1417, 1435, 1480
- 농지제도 1421
- 농지취득자격 증명 1481
- 농지취득자격 1480
- 농지취득자격증명 1490
- 농지투기 1226
- 농지확대개발촉진법 1208
- 농지확대사업 1434
- 농촌 과소화 1430
- 농촌 교육의 확대 1080
- 농촌경관유지 1557
- 농촌계몽운동 1719
- 농촌고리채정리법 1705
- 농촌공업화 1654
- 농촌과 도시의 문화 격차 1084
- 농촌과잉인구 1057, 896
- 농촌근대화촉진법 1702
- 농촌노동력 1430, 1564
- 농촌노동력의 상품화 902
- 농촌노임 1446
- 농촌문제 1148
- 농촌문화연구회 1131
- 농촌부녀자의 행상 1010
- 농촌빈곤 1706
- 농촌사회 835
- 농촌사회교육 1349
- 농촌수공업 1008
- 농촌여성 1714
- 농촌운동 1129
- 농촌위원회 882
- 농촌의 과소화(過疎化) 1148
- 농촌의 빈곤 1077
- 농촌의 양극분화(polarization) 1371
- 농촌의 인간자본(human capital) 1155
- 농촌인구 1428, 1512
- 농촌지도사업 1100
- 농촌지도사업 1700
- 농촌지도인력 1700
- 농촌지도자연합회 1131
- 농촌지역의 정치 엘리트 1114
- 농촌진흥법 1325

농촌진흥법 1700
 농촌진흥운동 299, 532
 농촌진흥청 1325
 농층의 출발 목적 1127
 농특회계(농지개혁사업 특별회계) 968
 농한기 1657
 농협공판장 1582
 농협민주화 1718
 농협법 1697
 농협위탁판매 1599
 농협유통 1611
 농협유통경로 1618
 농협중앙회 1096
 농회 1093

(ㄷ)

다각경영 244
 다농약농법 1535
 다면적기능 1557
 다비농법 1535
 다비성 1535
 다수확 신품종 1151
 다양도지수 489
 다양화 1518
 다자간 협상 1414
 다투입농법 1564
 단경기 1582
 단기 지급능력 1681
 단기지급능력 1681
 단독정부 870
 단립화 1537
 단백질 1518
 단성화 1538
 단신이동 1428
 단오절 1086
 단위조합 1697
 단책 못자리 321
 달러로 전환 가능한 현지통화 판매원조

931
 달러로 전환가능한 현지통화신용판매조건
 923
 담수기능 1559
 담수량 1559
 답작지역 1533
 대가축 1489
 대공황 547
 대규모 중계상인 997
 대금납제 989
 대농 1436
 대농계층 1507
 대농기계 1672
 대단위 농업종합개발계획 1209
 대동계 1066
 대동물 1672
 대동법 196, 226, 228, 237, 238, 245
 대동식물 증식액 1645
 대량소비 1602
 대량수요처 1631
 대량판매 1532
 대량화 1602
 대리경작제 1480
 대만 863
 대식물 1672
 대의원회의 1702
 대일청구권자금(對日請求權資金) 1186
 대중중 1062
 대중조직화 1716
 대지료 1021
 대체관계 1548
 대충자금 846
 대충자금제도 927
 대토지소유 203
 대파(代播) 1006
 대한농민총연맹 875
 대한농민회 1131
 대한독립농민총연맹 1126
 대한밭 708

1734 찾아보기

대한식량공사 990
대형할인점 1604
대형화 1602
도감 1071
도결 229
도고 229, 235, 237, 238, 239
도농균열 1107
도매가격 1605
도매상 997
도매유통 1604
도시 과밀화 1430
도시 일자리 제공 1080
도시가계 1439
도시계획법 1482
도시근로자 1451
도시미곡상 991
도시빈민 1705
도시지역 1481, 1483
도시화 1076
도시화 1428
도시화-공업화 가설 1362
도시화-공업화 영향가설 1371
도의회 선거결과 1108
도입비료 의존 969
도입소매에 의한 국내소맥생산의 대체 941
도입품종 1524
도입품종 473
도정업 1591
도정업자 991, 997
도지관행 658
도지권(賭地權) 503
도지제 208
독립사업부제 1698
독점력 1632
독점이윤 1632
독점자본 1413
동감계 1070
동력경운기 1499
동력분무기 1499

동물성식품 1518
동북면장의 출신배경 1116
동약 1067
동양척식주식회사 322
동양척식주식회사법 322
동양척식회사 313, 314, 322, 466
동절기 사료 1010
동제 1066
동족결합 1063
동족집단 1061
동종개량 456
동학혁명 298
되쟁이 997
두 개의 길 838
두레 222
두레 963, 965
두류의 재배면적 952
등급화 1454
등심 1550

(≡)

리·일전쟁 295
리·동농협동조합 1070
링크제 1283

(ㄹ)

마을 단위 유력자의 출신계층 1117
만기요람 233
만한이민집중론(滿韓移民集中論) 303
매개곤충 1538
매매가격 1470
매매문기 310
매매지가 1418, 1466, 1469, 1470, 1504
매수농지에 대한 보상 888
매점매석 861
매참인 1612
맥간(麥稈, 보릿짚줄기) 1009

- 맥답리작(麥沓裏作) 961
- 맥류 생산량 950
- 맥류증산계획 949
- 머슴(定雇) 1011
- 머슴 1015, 1047, 1057, 1058, 902
- 면리제(面里制) 338
- 면리제 337
- 면의회 의원과 면장의 충원 1117
- 면작장려계획 451
- 면작조합 356, 452
- 면제 1073
- 면포 1008
- 면화 재배의 쇠퇴 957
- 면화 채종포 347
- 면화 216, 242, 243, 247, 269
- 면화생산의 위축 943
- 면화재배협회 450
- 면화증산계획 770
- 면화취체규칙 452
- 명화적 278, 280
- 모내기 965
- 모시 명주 1009
- 모정 1066
- 목도열병 1546
- 목민심서 228
- 목살 1550
- 목양장 348
- 못 살겠다 갈아 보자 1110
- 몽리면적 1702
- 묘직 1058
- 무기영양분 1537
- 무동력 농기구 974
- 무미일 1181
- 무상 공여원조 931
- 무상몰수·무상분배 862
- 무상몰수 862
- 무역적자 1412
- 무역흑자 1410
- 무지 1023
- 문교증권 898
- 문기 310
- 문맹 1023
- 문중 1064
- 문중 251, 256
- 문중계 1062
- 물납제 1029
- 물류기능 1632
- 물적 유통기능 1607
- 물적 피해 851
- 물주제 245, 247
- 미 군정의 토지정책 869
- 미8군 출신 가수 1090
- 미가 192, 193, 194
- 미가공정제(米價公定制) 983
- 미간지개발론 304
- 미곡 담보융자제도 1251
- 미곡 부분통제 993
- 미곡 생산비 996
- 미곡 시장가격 996
- 미곡 유통구조 997
- 미곡 자유시장제도 982
- 미곡검사규칙 473
- 미곡단작농업 486
- 미곡단작화 489
- 미곡담보융자제 995
- 미곡생산 실적 948
- 미곡수집령 983
- 미곡의 정부수매가격 996
- 미곡종합처리장 1592
- 미곡통제법 583
- 미곡통제정책 982
- 미공법 480호 914, 994
- 미국문화 1087
- 미국에 종속 846
- 미국원조 846
- 미국의 대한 경제정책 839
- 미국의 세계전략 926
- 미국의 점령 834

1736 찾아보기

미국잉여농산물도입협정 995
미국자본주의 지배로의 전환 836
미산미식국 1518
미생물 1537
미소공동위원회 867, 872
미소동(米騷動) 297, 460
미완성 개간 및 간척지 883
미취학률 1023
민가요람 215
민간 자유시장 유통경로 990
민간기업 중심의 경제 842
민란 227, 228, 274, 278
민수비료 972
민영익 341
민족반역자 865
민족해방운동 926
민주당 1110
민주주의민족전선 863
밀의 생산동향 950

(ㄴ)

박문규 865
박석두 864
반(半)봉건적 토지소유 860
반공 친미 자유민주주의 1102
반공체제 구축 871
반공체제의 구축 926
반봉건적 지주계급 892
반봉건적 지주제 859
반상간의 복장 차별 1048
반상간의 통혼 1051
반작 1015
반제민족해방과 반봉건민주혁명 838
반출상 1607
반출상 997
발취개헌안 1108
발효식품 1523
방곡령 270

방출원가 1585
밭떼기 1605
밭떼기 999
밭매기 965
배당금이자 1651
배당소득 1462
배수개선사업 1211
배출효과(push factor) 1367
백·우드협정 844
백색혁명 1327
백색혁명 1700
벌열 182, 255, 255
벌크라인 방법 1587
법정도매시장 1277
법정도매시장 999
베짜기 1008
변제불능채무 1043
별거 1080
벚꽃 이용 1009
병작 203, 205, 207, 271
병작제 206, 208, 208, 210, 219
병참기지 295
병해충 종합관리 1543
보 214, 221
보비력 1537
보상 연한 876
보상 지가 876
보상 876
보상의 '할'문제 875
보수력 1537
보수성 1537
보수적 의식 1101
보온 절충못자리 1326
보완관계 1532
보완작목 1532
보유자원 1688
보정 농업통계표 947
보통농사단체 357
보호무역주의 1410

- 보호이민 314
- 복합경영농가 1451
- 복합영농구조 1532
- 복합영농사업 1525, 1532
- 복합영농유형 1532
- 복합영농정책 1266
- 불건적 제 형태 1015
- 불건적인 가족제도 1009
- 붕쇄경제 1573
- 붕제사 집빈객 189, 257
- 붕제사 189
- 부가가치 1430, 1562
- 부가가치율 1562
- 부계친족 1060
- 부녀교실 1071
- 부농 1056
- 부담면적 1503
- 부당농지세거부운동 1720
- 부대사업 1457
- 부동산등기령 443
- 부등가 교환 1574
- 부르주아적 토지개혁 891
- 부세의 금납화 228
- 부역자 1103
- 부채지주 1468, 1488
- 부채지주 206
- 부존자원 1688
- 부채 862
- 부채경감대책 1685
- 부채상환 능력 1681
- 부채의 차입용도 1037
- 부채차입액 1681
- 부패성 1633
- 부황증 1024
- 북진통일론 1112
- 북청물장수의 신화 1081
- 북한에 의한 남한 토지개혁 881
- 북한의 토지개혁 862
- 분가(分家) 1428
- 분공장 1662
- 분노처리 1531
- 분단의 고착 834
- 분배농지대가의 상환 887
- 분배농지를 전매(轉賣) 888
- 분배농지상환곡 1618
- 분배대상 1438
- 분배대상농가 880
- 분배대상농지 878
- 분배면적 880
- 분식의 날 937
- 분익소작 1015
- 분재기 219, 252
- 분쟁지조사 407
- 분해균 1537
- 불변자본 1573
- 불완전경쟁 1633
- 불평등조약 267
- 브랜드 쌀 1592
- 비가격경쟁력 1460
- 비공식적인 모임 1119
- 비관론 1553
- 비교역적기능 1557
- 비교우위 1411
- 비닐농업 1700
- 비닐온실 1577
- 비료 구입가격 972
- 비료 매점매석 972
- 비료 사용량 1016
- 비료사정 969
- 비연계 경제 1371
- 비자립적 소경영 212, 218
- 비총제(比總制) 385
- 비총제 186, 224, 256, 277
- 비축물량 1598
- 비축수단 1552
- 비축제도 1556
- 비출동노동력 1015
- 민농 863

(스)

사대봉사 188
사대부 181, 182, 276
사료곡물 1519, 1544
사료곡물 935
사료관리법 1270
사림 182, 250
사상 229, 237, 239
사실상의 토지소유 200, 202
사업법 1488
사육구조 1529
사육농가 1529
사육두수 1529
사적 토지소유 200
사적재화 1557
사채부담 1684
사채비율 1037
사표(四標) 310
사회주의 926
사회화 1518
산간 농촌 1014
산간농촌 1005
산간지 1533
산간지대 1533
산간지역휴양형 1666
산림보전지역 1481
산미증식갱신계획 459, 466
산미증식계획 296, 299, 299, 459
산성비 1537
산성화 1537
산야초 1529
산업교육진흥법 1344
산업구조 1409
산업구조개편 1423
산업구조조정 1410
산업단체 356
산업부흥국채 968
산업위원회 874, 878

산업조합 1094
산업화 1428
산지 중간상인 1606
산지공판장 1606
산지시장 1605
산지유통 1604
산지직거래 1602
산지축협 1631
산지판매 1605
산학협동기금 1344
삼겹살 1550
삼배 1009
상대농지 1232
상대농지 1482
상머슴 1011, 1057
상민 1047
상사계 1069
상속제도 190
상수원보호구역 1541
상업 수출액 938
상업농 1534
상업적 농업 486
상여 매는 문제 1050
상적 유통기능 1607
상층농 1056
상층농 1440, 1449, 1449
상품생산 1607
상품화율 1603
상품화폐경제화 675
상한가격 1598
상한규모 1486
상호금융 1684
상호금융부채 1687
상환 능력 1037
상환 연한 876
상환 지가 876
상환 876
상환곡 납입률 887
상환부진사태 887

- 상환실적 887
- 상환유예 1685
- 새끼 1009
- 새마을 공장건설 1374
- 새마을 소득증대 특별사업 1391
- 새마을공장 1153
- 새마을공장 1658
- 새마을운동 1676
- 생계비 1446
- 생명공동체운동 1708
- 생물화학적 기술진보 1178
- 생산과잉 1546
- 생산구조 1525
- 생산구조개선 1525
- 생산물 선택 1178
- 생산비 보상원칙 1250
- 생산비 1455, 1496
- 생산비-소득 보상방식 996
- 생산성 부채 1678
- 생산수단 1417
- 생산양식 1607
- 생산요소시장 1580
- 생산자 소득지지 1583
- 생산자가격 989
- 생산자단체 1457, 1580
- 생산적인 사회활동 1052
- 생산조정제 1595
- 생산체계 1505
- 생산출하약정제 1598
- 생육부진 1537
- 생존을 위한 피난 850
- 생태계 1559
- 생화학적 기술 1171
- 생활 개선구락부 1130
- 생활 개선클럽 1071
- 생활개선 1700
- 생활공동체 1688, 1707
- 생활사 182
- 생활수준 188
- 서당 1065
- 서류 952
- 서양문화의 유입 1084
- 서얼 189, 250, 275, 283
- 서원 1065
- 서파 1064
- 석유위기 1410
- 선과장 1463
- 선도부문(leading sector) 1155
- 선매권 659
- 선물거래 1040
- 선물교환 257
- 설날 1085
- 섬유작물 955
- 성묘록 1066
- 성인병 1524
- 성장거점방식 개발전략 1372
- 성장격차 1560
- 성장농산물 1525
- 성장작목 위주의 농업 1172
- 성장전략 1560
- 성장정책 1409
- 세경 1057
- 세계 곡물시장 1554
- 세계경제 1409
- 세계은행 1553
- 소가축 1489
- 소농 1436
- 소농계층 1446, 1468, 1472, 1507, 1512
- 소농구조 1496
- 소동물 1672
- 소득극대화 1587
- 소득보장적 보호농 정단계 836
- 소득보전직불제 1596
- 소득작물 1528
- 소득통계 1451
- 소매가격 1605
- 소매단계 1609
- 소매시장 1605

1740 찾아보기

- 소매유통업체 1604
- 소매점 1522
- 소비자 보호정책 1583
- 소비주체 1462
- 소비지 판매 1605
- 소유 한도 876
- 소유농지 1488
- 소유상한 1491
- 소유상한 875
- 소입식사업 1534
- 소작관 518
- 소작관계 1054
- 소작관계 1466
- 소작관보 518
- 소작관행 502
- 소작권 503
- 소작권 863
- 소작농 491
- 소작농 860
- 소작농구조 1435, 1464
- 소작령 522
- 소작료 3.1제 839
- 소작료 3·1제 990
- 소작료 금납 863
- 소작료 현물수취권 989
- 소작료 507
- 소작료불납 863
- 소작료율 989
- 소작료통제령 524
- 소작위원회 512
- 소작인상조회 514
- 소작쟁의 299, 490, 509
- 소작쟁의 847
- 소작지 사전방매 885
- 소작지 491
- 소작지 860
- 소장과 874
- 소포장 출하 1634
- 소포장 1454
- 소형농기계 1499
- 쇄마고립제(刷馬雇立制) 196
- 쇄미록 220
- 쇠퇴농산물 1525
- 수도작 1476
- 수도집단체배 단지 1339
- 수리(水利)조직 1070
- 수리계절목 358
- 수리사업 자금 968
- 수리시설 확충 892
- 수리시설 214, 217, 221
- 수리시설 965
- 수리시설의 복구 967
- 수리시설의 파괴 851
- 수리안전담 비율 968
- 수리조합 1701
- 수리조합비 1031, 860
- 수리조합연합회 1701
- 수리조합조례 358
- 수리청 1703
- 수매 1577
- 수매기간 1587
- 수매비축제 1591
- 수산시장 1608
- 수세 거부운동 1702
- 수세 1702
- 수세거부운동 1720
- 수세공청회 1703
- 수송장애 1552
- 수원고등농림학교 344
- 수익설 1465
- 수익자 부담원칙 1701
- 수익자 1701
- 수익지가 1222
- 수익지가 1418, 1435, 1466, 1469, 1470, 1504
- 수입개방저지 1717
- 수입개방정책 1410
- 수입개방조치 1423
- 수입관리 1552

- 수입농산물 1412
- 수입대체공업화 1142
- 수입자유화 1410
- 수입정책 1412
- 수입중단 1556
- 수입할당량 1550
- 수자원 보전지역 1481
- 수자원관리청 1703
- 수조권적 토지지배 425
- 수질오염 1535
- 수질함양 1557
- 수집·반출기능 1607
- 수집반출상 1607
- 수집상 1607
- 수집상 991, 997
- 수출 1457
- 수출경쟁 1414
- 수출보조금 1414
- 수출시장 1413
- 수출입추천제 1283
- 수출주도형 1409
- 수탁작업 1455, 1461
- 수탁작업단 1507
- 수해 974
- 수해대책 1558
- 수혜자 1701
- 수확 1449
- 순 임차농 1218
- 순소작농 860
- 순응주의 1101
- 순임차농 1465
- 슈퍼마켓 1522
- 스포츠 레저형 1666
- 승총명록 192, 193
- 시가매입제 1620
- 시묘살이 189
- 시범농가 1340
- 시범단지 1496
- 시범포 1340
- 시비법 216, 218
- 시설원예 1438
- 시장 지향적 자립농정단계 835
- 시장경쟁력 1633
- 시장교섭력 1580
- 시장권 1610
- 시장권 230
- 시장규칙 998
- 시장기구 1409
- 시장기능 1419
- 시장법 998
- 시장생산 1534
- 시장실패 1148
- 시장정보 1605
- 시장환율 936
- 시전 237, 238
- 시제 1063
- 시주 202
- 시차수매 1587
- 시차수매제 1587
- 시한부 영농 1191
- 시행주체 1701
- 시향제 1065
- 식량 공급의 확대 894
- 식량 부족 992
- 식량난 타개방책 1007
- 식량난 1006
- 식량농업기구(FAO) 1553
- 식량문제 1150
- 식량비축률 1554
- 식량생산기반 1557
- 식량생산기지 1690
- 식량소비의 절약 1005
- 식량수입 1416
- 식량안보 1551
- 식량안보지수 1555
- 식량외교 1556
- 식량임시조치법 993
- 식량자급도 1417

1742 찾아보기

- 식량자급률 1416
- 식량자급율 1421
- 식량작물 1545
- 식량증산 1535
- 식량파동 1181
- 식물성식품 1518
- 식민지 지주제 859
- 식민지반봉건사회 838, 909
- 식민지지주 507
- 식민지지주제 465, 490
- 식생활 1518
- 식품 소비구조 1180
- 식품제조업체 1557
- 식품첨가물 1602
- 신고제 1591
- 신민당 865
- 신분에 의한 경제적 차등 1049
- 신분제 해체 895
- 신분제의 잔재 1046
- 신분질서 1048
- 신선마늘 1547
- 신용·경제 경영 1095
- 신용·경제 분리 1095
- 신용사업 1697
- 신의회 1110
- 신작로 333
- 신전술 864
- 신탄(薪炭)수입 1016
- 신토불이(身土不二) 1552
- 신품종 1587
- 신한공사 869
- 신해통공 229, 240
- 신행 190, 255, 255, 283
- 신흥 자본가 계급 853
- 신흥공업국 1410
- 신흥지주의 형성 901
- 실면 수매가격 942
- 실비주의 1458
- 실업문제 855
- 실질가격 1578
- 실질임금 195
- 쌀 소비 억제정책 1181
- 쌀 소비억제정책 1545
- 쌀의 소비를 억제 936
- 쌍둥이 적자 1412
- (○)
- 아동교육문제 1104
- 아동자연학습형 1666
- 아문둔전 209
- 아사(餓死) 856
- 안동농민회사건 1399
- 안심은 1550
- 안전성 1602
- 안정성이 1555
- 안정이나 부흥이나 843
- 안정인가 부흥인가 840
- 암거래 990
- 암모니아 1538
- 압축성장(compressed growth) 1137
- 야산대 1115
- 약알칼리성 1537
- 약용시장 1608
- 약정물량 1599
- 약정수매제 1592
- 약탈적 수매정책 1004
- 양곡 공출제 839
- 양곡 수집 반대투쟁 1125
- 양곡 위탁도매상 995
- 양곡 임시긴급조치법 990
- 양곡관리결손 1182
- 양곡관리법 1267
- 양곡관리법 983, 993
- 양곡관리특별회계 1589
- 양곡관리특별회계법 990
- 양곡도매상 990, 997
- 양곡도매시장 1625

- 양곡도매시장 997
- 양곡매매업 1626
- 양곡매상제 995
- 양곡매입법 983
- 양곡소매상 991
- 양곡소매상협회 1591
- 양곡수집 864
- 양곡시장 1608
- 양곡유통위원회 1587
- 양극분해 1440, 1444, 1468
- 양극분화 1440, 1447, 1448, 1474
- 양돈산업 1531
- 양반 1047
- 양봉 1489
- 양비(糶肥)교환제도 994
- 양비교환 1618
- 양비교환제 1267
- 양비교환제도 971
- 양수기 1499
- 양잠 1016
- 양잠조합 356
- 양전사업 378
- 양정개혁 1620
- 양지아문(量地衙門) 377
- 양채류 1521
- 양천교환 190, 191
- 양축가 1629
- 양특 적자 문제 1261
- 양특적자(糧特赤子) 1152
- 어채도매시장 998
- 엇갈이 1015
- 앵겔계수 1601, 1655
- 여가선용 1602, 1661
- 여가수요 1666
- 여성농민운동 1714
- 여성농민위원회 1716
- 여성인구 1434
- 여소야대 1702
- 여순반란사건 864
- 여운형 865
- 여자잡업강습소 348
- 여춘야대 1114
- 여춘야도 1101, 1107
- 역둔토 325
- 역로운송 196
- 연간 보상 876
- 연간 상환 876
- 연간보수 1657
- 연계경제 1371
- 연고체제 1446
- 연구직 1700
- 연근해 1413
- 연대보증 1687
- 연료 상황 1022
- 연안항로 333
- 연작농법 200
- 연차변동 1575
- 연체금리 1684
- 연체이자 1684
- 열량기준 자급률 1554
- 엽채류 1576
- 엽채류 954
- 영농경험 1438
- 영농규모화 1421, 1504
- 영농규모화사업 1508
- 영농기계화센터 1242
- 영농자재 1541
- 영농조직체 1455
- 영농조합법인 1418, 1455
- 영농조합인 1680
- 영농종사자 1428, 1668
- 영농체험 1665
- 영농학생회 1401
- 영농회 1699
- 영등포시장 1625
- 영세 소농경영 961
- 영세자작농 853
- 예산용자재 1300

1744 찾아보기

- 예시가격제 1592
- 예시계획 1413
- 완전경쟁시장 1573
- 완전취업 1450
- 완충재고제 1582, 1612
- 왕복선발 1189
- 외부경제효과 1557
- 외식비 1518
- 외식업체 1547
- 외연적 확대 1434
- 외자관리청(外資管理廳) 990
- 외자도입법 842
- 외자특별회계 927
- 외환부족 1551
- 외획제도 360
- 요소 생산성 1166
- 요소비료 1538
- 요역 225
- 용도지역 1481
- 우가끼(宇垣) 자유주의 672
- 우계(牛契) 457
- 우골탑 1081, 896
- 우드 843
- 우드협정 929
- 우량품종 445, 472
- 우리밀 살리기 운동 1549
- 우리의 맹세 1082
- 우선협상국 1412
- 우수한 노동력 896
- 우익진영 866
- 우편국 334
- 우편주문판매제도 1613
- 우편판매 1615, 1665
- 운동조직 1707
- 운동지침 1713
- 원(院) 199
- 원거리화 1602
- 원료곡 1622
- 원면 도입실적 933
- 원시적 축적 909
- 원연 교배방식 1546
- 원예농산물 1597
- 원예모범장 345
- 원예작물 생산 953
- 원예작물 1597
- 원잠종제조소 348, 454
- 원조 농산물의 소비를 촉진 936
- 원조 908
- 원조기구 928
- 원조농산물의 구성내역 926
- 원조원면의 공장인수가격 942
- 원조협정 928
- 원칙론 1095
- 월경지(越境地) 338
- 월남민 1002
- 위장실업 1667
- 위장전입 1081
- 위탁경영 1439, 1494
- 위탁경작제도 519
- 위탁상 997, 999
- 위탁영농회사 1418, 1455
- 위탁작업 1476
- 위토 883, 892
- 유가증권 1672
- 유격대 1115
- 유기물 1537
- 유기수공업 246
- 유기수은제 973
- 유기적 구성도 1573
- 유동성 확보 1686
- 유동자산 1672
- 유두 1086
- 유리온실 1526, 1577
- 유망 277
- 유보지역 1481
- 유사도매시장 1269, 1277
- 유사도매시장 1603, 1608
- 유사도매시장 999

- 유상 원조 931
- 유상몰수·무상분배 868
- 유상몰수·유상분배 863, 867
- 유엔군대여금 978
- 유익비 659
- 유지 1104
- 유지작물 955
- 유진오 868
- 유축농가 1015
- 유출인구 897
- 유치산업 1580
- 유통개선대책 1420
- 유통경로 1602
- 유통과정 1609
- 유통구조 1601
- 유통구조 179
- 유통기법 1611
- 유통능률 1605
- 유통단계 1583
- 유통마진 절감 1583
- 유통마진 1420
- 유통분야 1455
- 유통비용 1583, 1631
- 유통서비스 1632
- 유통시설 1632
- 유통업자 1463
- 유통이윤 1583
- 유통이윤율 1636
- 유통자산으로 1672
- 유통정책 1583, 1603
- 유통지원사업 1577
- 유통투입재 1631
- 유통혁신 1455
- 유한회사 1457
- 유해 미생물 1538
- 유효미생물 1538
- 유희노동량 963
- 유희노동력 1658
- 유희농지 1557
- 유희자원 1658
- 유희화 1430
- 육가공업체 1631
- 육영공원 342
- 육의전 238
- 윤작법 208
- 윤작체계 216, 217
- 유회봉사 188
- 율세미가 1250
- 융자금 1676
- 은본위 화폐제도 335
- 은폐소작지 899
- 을류 1029
- 을미사판(乙未査辦) 374
- 을사보호조약 287
- 을중이민 328
- 음성소작 1055
- 음식물비 1656
- 의무교육제도 1081
- 의병운동 321
- 의사결정 1458
- 의용군 초모사업 850
- 이국 취미 1088
- 이농 1075
- 이농 1427
- 이대근 849
- 이데올로기 1411
- 이동과 교제의 범위 1073
- 이동농업협동조합 1096
- 이만갑 886
- 이민규정 320
- 이민사업 328
- 이산화탄소 1559
- 이승만 1110, 871
- 이양 1449
- 이양법 203, 213, 215, 217, 218, 220, 221, 222, 226
- 이자소득 1470
- 이작료 659

1746 찾아보기

- 이장과 반장 1118
- 이전수입 1645
- 이정법 254
- 이정제 227, 256
- 이종개량 456
- 이종원 839
- 이주규칙 328
- 이주동기 1078
- 이중 곡가제 1261
- 이중곡가제 1254
- 이중미가제 1584
- 이차보상 제도 1300
- 이출상 991
- 이출우 검역규칙 459
- 이토오 히로부미 290
- 이행 강제금 1481
- 익충 1537
- 인구분포 1431
- 인구사 192
- 인구이동 1074
- 인구추정 185
- 인권운동가 1709
- 인명 피해 849
- 인민공화국 865
- 인민군 원호사업 850
- 인민당 865
- 인민민주주의 혁명 863
- 인민민주주의적 토지개혁 847, 862
- 인민민주주의혁명적 토지개혁 891
- 인민위원회 1115, 870
- 인삼협동조합중앙회 1698
- 인스턴트화 1602
- 인적자본 1430
- 인플레이션 억제 912
- 일·한 병합에 관한 조약 290
- 일고 1020
- 일고지 1020
- 일관 기계화 작업 1239
- 일관기계화 1502
- 일민주의 1082, 1102
- 일반매입제 994
- 일반법정도매시장 1608
- 일본과의 수직적 결합 841
- 일본인 농업이민 308
- 일본인 대지주 314, 500
- 일본인 지주 513
- 일부종사 191
- 일소의 부족 1004
- 일필지조사 405
- 임가공사업 1659
- 임경작업 1448, 1669
- 임경작업료 1506, 1669
- 임경작업소득 1478
- 임계규모 1688
- 임고지 1020
- 임금 인센티브 196
- 임금인상 1410
- 임금재(賃金財) 1585
- 임노동 223
- 임노동수입 1008
- 임대료 1470
- 임대차 1466
- 임시 미곡 작부 반별 제한안 583
- 임시면화재배소 451
- 임시재산정리국 393
- 임시토지수득세 1029, 834, 852, 887
- 임시토지수득세법 994
- 임차농 1466
- 임차농가 899
- 임차료 1462, 1470
- 임차지 비율 1435
- 임차지 1466
- 임차지 899
- 임해지역 1427
- 입도선매 1040
- 입안(立案) 201
- 입안(立案) 310
- 입역노비 191, 211, 212, 255, 275

- 입지 조건 1427
- 입지(立旨) 310
- 잉여농산물 원조 845
- 잉여농산물 PL480호 1151
- 잉여농산물 1183
- 잉여농산물 1519, 1544
- 잉여농산물 908
- 잉여농산물의 과다도입 942

- (ㄷ)

- 자가 노임의 실현 1008
- 자가소비량 987
- 자가식량 1505
- 자경농지 1491
- 자급비료 개량증식 10년계획 478
- 자급비료 447, 478
- 자급비료 970
- 자급비료증산개개계획 762
- 자급자족적 농업 1170
- 자급적 농업 486
- 자녀교육 확대 848
- 자동탈곡기 1499
- 자력갱생 685
- 자립 안정농가 1658
- 자립경영 1450
- 자립경영농가 1438
- 자립경영체 1439, 1593
- 자립농가 1450
- 자립적 소경영 212, 220
- 자립적 소농 205
- 자발적' 공출제도 987
- 자번호(字番號) 310
- 자본 결합체 1458
- 자본가 1649
- 자본가계급 형성을 촉진 897
- 자본가계급 1440
- 자본가계급의 형성 848
- 자본의 본원적 축적 837
- 자본이용형 1570
- 자본장비율 1570
- 자본주의 발전 895
- 자본주의적 공업화 895
- 자본축적양식 1409
- 자생적 사회조직 1068
- 자소작농 491
- 자소작농 860
- 자연농업 1540
- 자연생태계 1538
- 자연재해 974
- 자연환경보전지역 1481, 1483
- 자영업자 1451
- 자웅이주 1538
- 자원 위주의 농업 1169
- 자원배분방식 1409
- 자유당 동북면 선거대책위원회 1115
- 자유당 1110
- 자유당의 일방적 승리 1108
- 자유무역론자 1411
- 자유무역주의 1411
- 자유부인 1089
- 자유이민 314
- 자작 겸 임차농 1218
- 자작농 493
- 자작농 860
- 자작농구조 1435, 1464
- 자작농체제 1055
- 자작농체제 1443
- 자주미(自主米) 1619
- 자주적 혁명적 길 838
- 자차농 1465
- 작(薪炭) 1007
- 작목반 1699
- 작물양분 종합관리 1543
- 작물영양분 1541
- 작부제(作夫制) 385
- 작업복 1009
- 잔류 농약검사 1544

1748 찾아보기

- 잡상시험장 344
- 잡곡 생산 951
- 잡부금 부담 1017
- 잡부금 1013
- 장려품종 472
- 장리곡(長利穀) 534
- 장리쌀 1039
- 장시 231, 232, 234, 239, 258
- 장시망 230
- 재건국민운동 1382
- 재고농산물 1672
- 재래종 445, 472
- 재래지주 507
- 재래품종 1587
- 재생산구조 1683
- 재생산구조 179, 183
- 재외조선인 539
- 재정부담 1414
- 재정안정계획 929
- 재정적자 1412
- 재정적자 912, 980
- 재지사족(在地土族) 337
- 재지사족 338
- 재지양반 249, 252
- 재지양반층 251
- 재촌지주 1468
- 재촌지주 206
- 저곡가 정책 995
- 저금리 1410
- 저급식품 1521
- 저농산물가격정책 853
- 저리자금 1684
- 저수량 1559
- 저온저장고 1463
- 저온저장시설 1612
- 저유가 1410
- 저임금 농업노동력 1057
- 저장법 1601
- 저투입농법 1565
- 저환율 1410
- 저효율 1420
- 적자공출 986
- 적자생존 1538
- 적장자 1059
- 적정소작료 869
- 전국농민운동연합 1711
- 전국농민조합총연맹 1101, 863
- 전국농민협회 1711
- 전국농민회총연맹 1708
- 전국농업기술자협회 1720
- 전국농촌자원지도자연협회 1720
- 전국도매물가 981
- 전국여성농민위원회 1716
- 전국여성농민회총연합 1716
- 전국자원지도자연협회 1130
- 전남기독교농민회 1709
- 전농 862
- 전농의 규약 1123
- 전농의 운동방향 1123
- 전담지도원 1542
- 전대(고지, 雇只) 1020
- 전대금 999
- 전략품목 1575
- 전문경영농가 1451
- 전문경영체 1453
- 전문농업인 1700
- 전문농협연합회 1698
- 전문조합 1698
- 전시 인플레이션 852, 978
- 전신망 334
- 전업농 1453
- 전용규제 1482
- 전용허가 1481
- 전자경매 1629
- 전자상거래망 1663
- 전작(轉作)보상제 1595
- 전재(戰災) 농촌 1020
- 전재농촌 1005

- 전쟁 피해 849
- 전제개혁 860
- 전출가구수 1077
- 전통문화 계승유지 1557
- 전통문화의 쇠퇴 1084
- 전통식품 1664
- 전통적 생산요소 1166
- 전통적 지식인층 1103
- 전화망 334
- 전황 231
- 절대농지 1232
- 절대농지 1482
- 절량 1022
- 절량농가 1025, 945
- 절량농가 1206
- 절미운동 1545
- 절미운동 937
- 점령지역 원조계획 1549
- 접근성 1555
- 정기시장 1277
- 정기시장 1606
- 정량임차료 1478
- 정보 획득 능력 1103
- 정보수집기능 1607
- 정보획득원 1104
- 정부 지원 876
- 정부관리 양곡유통경로 990
- 정부관리미 1584
- 정부매도가격 1583
- 정부매입가격 1583
- 정부매입량 1583
- 정부매입제 1582
- 정부방출량 1583
- 정부보유물자의 수출 910
- 정부보유불:KFX 932
- 정부세입 893
- 정부수매·방출제 1582
- 정부양곡 공매제 1591
- 정부재고량 1526
- 정부조곡공매제 1620
- 정부주도형 1409
- 정부출연 1597
- 정서함양 1665
- 정액임차료 1478
- 정월 대보름 1085
- 정육점 1626
- 정의식 1645
- 정전(庭前) 판매 1605
- 정조법(定租法) 504
- 정조식 321
- 정책변수 1583
- 정치적 사회적 불안 927
- 제1종이민 328
- 제1차 한·일협약 289
- 제2대 대통령선거 1109
- 제2종겸업농 1449
- 제2종이민 328
- 제2차 한·일협약 287
- 제3대 대통령 선거 1110
- 제3차 한·일협약(정미7조약) 290
- 제4대 국회의원 선거 1113
- 제면산업 932
- 제분산업 933
- 제언 214
- 제한행위 열거방식 1484
- 제헌헌법의 경제조항 841
- 조(粟) 1006
- 조건불리지역 1544
- 조곡공매제 1592
- 조기경보체계 1556
- 조리법 1601
- 조미채소류 954
- 조방화(粗放化) 1661
- 조봉암 1103, 1110, 872
- 조봉암에 대한 지지세력 1111
- 조생산액 1528
- 조선 후기적 관점 180
- 조선곡물검사령 473

1750 찾아보기

- 조선공산당 862
- 조선교육령 351
- 조선노농총동맹 517
- 조선노동당 865
- 조선농지령 511
- 조선농회령 467
- 조선민사령 443
- 조선부군도소작위원회관제(朝鮮府郡島小作委員會官制) 522
- 조선부동산등기령 397
- 조선생활품영단 990
- 조선소작인상조회 517
- 조선소작조정령 509
- 조선소작조정령 640
- 조선수리조합령 1701
- 조선수리조합령 359, 447
- 조선식량공영단 990
- 조선인 대지주 500
- 조선인 지주 513
- 조선인지주 860
- 조선잡업령 454
- 조선총독부 329
- 조선총독부농림학교 353
- 조선토지개량령 1701
- 조선토지개량주식회사 466
- 조세공과 860
- 조세금납제 335
- 조운(漕運) 197
- 조작비 1583
- 조직경영체 1455, 1460, 1461, 1680
- 조합원평의회 1701
- 조합장 1701
- 조훈 1061
- 죽답식 탈곡기 974
- 죽보 192
- 존슨안 1095
- 종가의 지위 1063
- 종계 1062
- 종교단체 1704, 1707
- 종묘 1457
- 종묘장 347
- 종법적 질서 188, 191
- 종속적 개량적 길 838
- 종속적 자본주의사회 909
- 종합개발자금계정 1302
- 종합농업기계화 시범단지 1241
- 종합농협 1697
- 종회 1065
- 좌우합작 867
- 좌익진영 866
- 주거비 1656
- 주류 판매업자 1010
- 주말농원형 1666
- 주산단지 조성사업 1266
- 주식회사 1457
- 주한경제협조처(ECA) 931
- 주한미국경제협조처(USOM) 931
- 죽제품 1009
- 준 도시지역 1483
- 준공공재(準公共財) 1557
- 준농림지역 1483
- 중가축 1489
- 중간지 1533
- 중간투입재 1562
- 중간과 868
- 중견인물의 양성 677
- 중계상인 지배 997
- 중농 표준화 현상 1154
- 중농 1436
- 중농계층 1468, 1507
- 중농비대화 1443
- 중농표준화 현상 1215, 1216
- 중농표준화 1445
- 중농화 1440, 1445, 1468, 1472, 1474
- 중답주 211
- 중동 특수 1410
- 중매인 997
- 중매혼 1061

- 중머슴 1011, 1057
- 중성도양 1537
- 중앙경제위원회 985
- 중앙도매시장 1266
- 중앙도매시장 998
- 중앙도매시장법 1269
- 중앙도매시장법 998
- 중앙물가행정처 985
- 중앙시장 1625
- 중앙식량행정규칙 983, 985
- 중앙식량행정처 985
- 중앙청과주식회사 999
- 중요물산동업조합령 458
- 중일전쟁 299
- 중장기자금 1684
- 중핵농가 1450
- 중화인민공화국 863
- 중화학공업 1145
- 중화학공업 1410
- 중후장대 1662
- 증미계획 459
- 증미확충계획 459
- 증산요원 1700
- 증산정책 1527
- 증수율 1585
- 지가보상 893
- 지가상환곡 1031
- 지가증권 898
- 지계아문(地契衙門) 309, 379
- 지구온난화 1559
- 지대 207, 208, 211, 272
- 지대부담 1446
- 지대소득 1446
- 지도부락 679
- 지도직 1700
- 지목변경 883
- 지방금융조합규칙 361
- 지방금융조합령 362
- 지방도축장 1638
- 지방사 182
- 지방양곡상 991
- 지방자치법 1107
- 지방제도 개혁 339
- 지방행정제도 340
- 지서후생에 관한 부담 1013
- 지세령 397
- 지속농업 1539
- 지역개발운동 1719
- 지역균형 개발 1660
- 지역사회 1430
- 지역협동조합 1463
- 지연전술 1095
- 지위등급조사 409
- 지육 형태 1638
- 지적도 399
- 지주 491
- 지주가격 989
- 지주계급 몰락 853
- 지주계급 1055, 902
- 지주소작관계 해체 1053
- 지주의 산업자본가로의 전업 889
- 지주적 토지소유 890
- 지주전업 알선 888
- 지주전호제 183
- 지주제 202, 207
- 지주조사 406
- 지주총대 405
- 지지정책 1583
- 지토선인 197, 199
- 지표수 1559
- 지하수 1559
- 지하수개발공사 1702
- 지하암반수 1559
- 직거래 1613
- 직접지불제 1654
- 직파법 213, 215, 217, 222
- 직판장 1614
- 진보당 1103, 1110, 1113

1752 찾아보기

진양군 수곡면 883
질병 1023
질소고정균 1538
집결점 1610
집약농법 205, 217, 218, 219, 226
집약화 204, 205
집적경제(aggregation economy) 1148
집조법(執租法) 504
징병제 1083
징세기구 384
징세대장 385
징세제도 340
징집자 1015

(ㄷ)

차별화 1454
차액수매제 1591
차입조건 1037
차자농 1465
채취생활 1022
처분명령제 1480
처분의무 1481, 1489
천민 1047
청·일전쟁 295
청과물 1575
청과물시장 998
청과물의 장외거래 998
청량리시장 1625
청소년 심신수련형 1666
체인화 1628
체크 프라이스제도 1291
초과마진 1591
초근목피 1007
초산저장마늘 1547
초산화성균 1538
촌락의 리더십 1119
촌락의 유력자 1120
총생산 1166

총액적 수취체제 180
총액제 224, 277
최소비용 1604
최저가격 1604
최저보장가격 1593
추석 1086
추수감사절 1086
축력 974
축력의 부족 1004, 1021
축산 1417
축산가공처리법 1270
축산경제 1698
축산물 도매시장 1638
축산물종합처리장 1631
축산발전기금 1684
축산부흥5개년계획 959
축산분야 1562
축산시장 1608
축산업협동조합중앙회 1550
축산의 불안정 958
축산조합 356, 458
축산진흥자금 1302
축산진흥회 1253
축산진흥회 1550
축산폐수 1541
축우예탁 457
춘궁절량 945
출산기간 1434
출자금 1463
출타가족 1654
출하계획 1584
출하조정 1577
출하조정사업 1598
춤곡 1089
춤바람 1089
충주비료공장 970
취락지역 1481
취학을 896
친목계 1070

- 친위 쿠데타 1108
- 친환경농업 직접지불제 1654
- 친환경농업 1539
- 친환경농업기술 1541
- 친환경농업육성법 1539
- 친환경농업정책 1535
- 친환경농업직접지불제 1544
- 칠석날 1086

- (⇒)

- 쾌적성 1602
- 쿠파안 1095
- 쿨리기금 932
- 크리스찬아카데미 1720

- (≡)

- 타스카보고서 843
- 타작제 208, 209
- 타조법(打租法) 504
- 탄소동화 작용 1559
- 탈계급화 1101
- 탈농·이촌 1430
- 탈동원화 1107
- 탕평운동 1049
- 테라우찌 마사타케(寺内正毅) 444
- 토담집 1666
- 토막 1021
- 토양산성화 1538
- 토양오염 1535
- 토지 겸병 206
- 토지가옥소유권증명규칙 312
- 토지가옥전당집행규칙 312
- 토지가옥증명규칙 311
- 토지개량 보조규칙 462
- 토지개량 462
- 토지개량사업 461
- 토지개량조합 1701, 1702
- 토지개량조합연합회 1701
- 토지개혁 859
- 토지개혁론요강 868
- 토지개혁투쟁 1128
- 토지겸병 272
- 토지대장 399
- 토지매각 1022
- 토지매매 1011
- 토지생산성 1169
- 토지생산성 1535, 1566
- 토지소득 1470
- 토지소유권 조사 404
- 토지수익률 194
- 토지순수익 1470, 1476
- 토지용역비 1478
- 토지조사령 397
- 토지조사법 397
- 토지조사부 399
- 토지조사사업 297
- 토지조사사업 847, 860
- 토지집약도 1567
- 토착자본의 원시적 축적 833
- 통감부 313
- 통기성 1537
- 통리기무아문 335
- 통명거래 1602
- 통상구매요건 931, 932
- 통상마찰 1413
- 통상협상 1411
- 통신망 334
- 통일증산요원 1340
- 통작거리 1480
- 통혼 1050
- 통혼권 1047
- 통화교환조치 981
- 통화팽창 1410
- 퇴구비(堆廐肥) 971
- 투기적 거래 1481
- 투자계획 1533

1754 찾아보기

투자자금 1532
투자효율 1427
트랙터 1476, 1499
특별경영자금 1687
특별상호금융 1684
특산단지 지정 1660
특산단지 1659, 1663
특수도지 210
특수작물 1489
특용작물 955
특화농산물 1615
특화작목 1532

(丑)

과발제도 196
과중기 1499
판매마진 1550
판매비료 478
판매선 1606
판매시장 1605
판매유형 1605
판매활동 1610
패리티 방식 996
패리티가격 1250
편의점 1626
편의화 1518
편향적 기술진보 1178
평균 생산비 1588
평균 소비성향 1655
평균관세율 911
평균분작 275
평균소비성향 1655
평년작 876
평야면적 비율 966
평야지 1533
평화통일론 1112
포구 199, 234, 235, 236, 239
포전(圃前) 판매 1605

포전매취사업 1599
포전수매제도 1599
포화상태 1562
포화수준 1519, 1562
표준화 1602
품목농협 1697
품앗이 1015, 1020, 963
품앗이 1668
품질경쟁력 1535, 1550
품팔이 1022
피(稗) 1006
피를 팔아서 생활 856
피복·신발비 1656
피죽(稗粥) 1006
피해대중 단결하라 1112
필요시설 1666
필지보전방식 1435, 1482, 1484

(ㅎ)

하곡상환고지서 879, 880
하곡의 수확포기 945
하머슴 1011
하부구조 1421
하우스폐기 1605
하층농 1440, 1449
하한가격 1598
학교 1074
한·일의정서 287
한·일합방조약 287
한계농지 순이익 1476
한계농지개발 1704
한계비용 1430
한국 농사조사의 건 308
한국 농업근대화연구회 1397
한국 농지개혁의 성격 890
한국가톨릭노동청년회 1705
한국가톨릭농민회 1397
한국가톨릭농민회 1705

- 한국경제부흥5개년계획 843
- 한국권농주식회사 318
- 한국기독교농민회 1709
- 한국기독교농민회총연합 1399
- 한국농민자주총연맹 1129
- 한국농민회 1131
- 한국농업근대화연구회 1720
- 한국도시산업선교회 1705
- 한국민주당 867
- 한국식품개발연구원 1664
- 한국은행권 증발요인 979
- 한국자본주의 1409
- 한국자본주의의 발전 단계 835
- 한국전쟁 834, 837, 848, 881
- 한국중앙농회 355
- 한글전용화 1081
- 한미 간 잉여농산물(PL480) 도입협정 928
- 한미우호통상 및 항해조약 842
- 한미합동경제위원회(CEB) 840
- 한식 1086
- 한일합병 299
- 한전론 201
- 한해 974
- 한해농촌 1005
- 함평고구마사건 1398
- 합명회사 1457
- 합자회사 1457
- 항조거납(抗租拒納) 860
- 항조운동 280
- 항조투쟁 279
- 해외이주 537
- 행동주의 1101
- 행상 1005
- 행상 233, 237, 239
- 향교 1074
- 향낭각시 1085
- 향약 251
- 향전 190, 255
- 향촌지배질서 188
- 허가제 1591
- 허용행위 열거방식 1484
- 헌관 1066
- 현금작물 1532
- 현금투입제 1645
- 현물납부운동 1716
- 현물소작료 860
- 현실론 1095
- 현실지가 1222
- 현지통화 판매원조 931
- 현지통화 915
- 혈연적 사회조직 1062
- 협동생산 1532
- 협상가격차 1573
- 협업경영 1455
- 협업형태 1668
- 협업화 1370
- 협회의 이중미가 1255
- 형평한 분배 1141
- 호구통계 186, 187
- 호남선 332
- 호남야산개발사업 1207
- 호외집 207
- 호혜적 거래 259
- 혼분식 장려운동 937
- 혼사계 1069
- 혼상갑계 1050
- 홍성관 885
- 홍수조절 1557
- 홍수조절기능 1558
- 홍익인간 1082
- 화석에너지 1559
- 화석연료 1559
- 화폐발행고 978
- 화학비료 1417, 1535
- 화훼공판장 1608
- 확대 재생산 1605
- 확대재생산 1421
- 환경규제 1544

1756 찾아보기

환경농업법 1539
환경농업시범마을 1543
환경농업지구 1541
환경보전 1557
환경오염 1543
환경곡제 227
환부역조 1048

환퇴 310
환화의 평가절하 844
황폐화 1421, 1688
후계자 1431
휴경보상제 1595
휴경지 1417
흡인요인(pull factor) 1367

편 찬 위 원

편찬위원장	김 영 진	전 인문사회연구회 이사장
편 찬 위 원	정 영 일	서울대학교 교수
	장 동 섭	전 전남대학교 교수
	오 호 성	성균관대학교 교수
	송 춘 중	전 농업기계화연구소장
	김 문 식	전 서울대학교 교수
	김 성 호	한국농촌경제연구원 고문

편찬사무국

편 찬 책 임	허 길 행	한국농촌경제연구원 부원장
편 찬 실 무	박 석 두	한국농촌경제연구원 연구위원
	이 유 나	한국농촌경제연구원 초청연구원

집필위원·감수위원

담당분야	집 필 위 원		감 수 위 원	
	성 명	전·현 직책	성 명	전·현 직책
제1편 총설	김성호	한국농촌경제연구원 고문	이두순	전 한국농촌경제연구원 선임연구위원
제2편 전사	조석곤	상지대학교 교수	이헌창	고려대학교 교수
제3편 1901-1930	박석두	한국농촌경제연구원 연구위원	소순열	전북대학교 교수
제4편 1930-1945	배민식	국회도서관 입법정보연구원	정문종	국회도서관 입법정보연구원
제5편 1945-1960	장상환	경상대학교 교수	박성재	한국농촌경제연구원 연구위원
제6편 1960-1980	박정근	전북대학교 교수	정기환	한국농촌경제연구원 연구위원
제7편 1980-2000	김병택	경상대학교 교수	황연수	동아대학교 교수

편찬을 끝내며

「한국 농업·농촌 100년사」의 편찬사업에 착수한 지 3년 만에 전2권의 보고서와 전2집의 논문집, 농업통계 보정에 관한 연구서와 통계자료집, 그리고 전4집의 자료집을 발간하게 되었다. 당초에는 「한국농정50년사」의 짝을 이루는 ‘농업발달사’를 편찬한다는 의도로 출발해서 서술 대상 기간을 100년으로 늘리고, 농업 외에 농촌의 변화·발달까지 서술 범위를 확대하게 되었다. 그만큼 의욕과 열정은 컸으나 역량이 미치지 못함을 통감하면서 사업을 끝마치게 되어 아쉽기 짝이 없다.

무엇보다 시대별 서술 방식을 시도하였으나 그 취지를 제대로 살리기 어려웠다. 특히, 농촌의 변화·발달상을 시대별로 서술하거나 농업과의 관계 속에서 서술하지 못하였다. 또한 농업의 각 분야를 망라하여 시대별로 종합 서술하기 어려웠고, 농업 발달사의 핵심이라 할 수 있는 농업기술의 발달에 대해서는 엄두를 내지 못하였다. 농업통계의 경우 「한국농정50년사」의 통계자료집을 발간하면서 통계 보정의 필요성을 절감하고 이를 시도하였으나 농업 산출과 투입에 관한 기초통계를 데이터베이스화하고 통계조사 방법이나 도량형 단위 등의 변화를 적시하는 한편 미곡생산량에 관한 시계열 통계를 일부 조정하는 데 그쳤다.

스스로 절감하는 이상의 미비점들은 무엇보다 편찬진의 경험과 역량이 부족한 데 기인하는 것이다. 그 외에 사업기간이 짧고, 집필 책임자를 찾기 어려웠으며, 우리 연구 인력과 선행 연구가 너무나 부족하였다. 자료 또한 절대적으로 부족하였다. 편찬자로서는 이러한 여건을 극복할 수 있는 방안을 강구하여야 했는데, 그 또한 여의치 않았다. 덧붙인다면 3년의 편찬기간을 연차별로 나누어 1년차에 자료집, 2년차에 논문집, 3년차에 본보고서 발간 등으로 구분하지 않고 모든 것을 3년에 걸쳐 함께 추진하는 것이 더 나았을 것이라는 점이다.

그럼에도 불구하고 「한국 농업·농촌 100년사」는 20세기 100년에 걸친 한국 농업·농촌의 발전 과정을 시대별로 종합 서술한 최초의 통사라는 점에서 그 의미가 크다. 고대부터 근·현대까지 다룬 농업경제사 개론서와 축산·원예·농업기반정비

등 분야별 통사는 있지만 본서와 같이 농업·농촌 전 분야를 시야에 두고 시대별로 종합 서술한 방대한 분량의 통사는 없었다. 나아가, 지난 100년간 우리 농업·농촌은 식민지 지배와 남·북분단 및 전쟁이라는 엄청난 시련과 역경을 이기고 비약적인 발전을 이루었다는 것, 그럼에도 상공업과 도시 부문의 발전에 비해 뒤처짐으로써 존망의 위기에 직면해 있음을 드러냄으로써 제3세계 개발도상국에 많은 암시와 교훈을 줄 수 있다는 점에서 국제적인 의의를 찾을 수 있다.

「한국 농업·농촌 100년사」를 발간하기까지 많은 격려와 도움을 아끼지 않으신 편찬위원·집필위원·감수위원들께 감사드린다. 또한 사업 착수 당시 농림부의 안중운 기획관리실장을 비롯한 기획예산담당관실 관계자들께도 감사드린다. 부족하나마 본서가 우리 농업·농촌의 발달 과정을 국내외에 알리고, 농업의 역할과 중요성을 일깨우는 데 도움이 된다면 그보다 더 큰 보람은 없을 것이다.

편찬을 끝내며

한국 농업·농촌 100년사(하)

찍은날 2003년 12월 일 펴낸날 2003년 12월 일

발행인 이 정 환

펴낸곳 한국농촌경제연구원(02-3299-4000)

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

<http://www.krei.re.kr>

등 록 제5-10호(1979. 5. 25)

찍은곳 동양문화인쇄포럼 02-2242-7120

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.