

발 간 등 록 번 호

11-1543000-002814-01

3.1운동 및 대한민국임시정부 수립 100주년 기념

농업·농촌 100년

한국농촌경제연구원 편찬



농림축산식품부

3·1운동 및 대한민국임시정부 수립 100주년 기념

농업·농촌 100년

발간사

3·1운동 및 대한민국임시정부 수립 100주년 기념 농업·농촌 100년



올해는 대한민국을 탄생시킨 3·1독립운동 및 대한민국 임시정부 수립 100주년입니다. 지난 100년 우리는 자유와 민주주의를 향한 뜨거운 열망으로 공정하고 정의로운 나라를 향해 걸어왔습니다. ‘역사를 잊은 민족에게 미래는 없다’는 단재 신채호 선생의 가르침을 되새기고 3.1 독립운동과 대한민국 임시정부의 정신을 살려 이제 새로운 100년을 시작해야 할 때입니다.

지난 한 세기 동안 대한민국은 전근대사회에서 근현대사회로 변모하면서 정치·경제·사회 모든 면에서 많은 변화와 발전을 이뤄냈습니다. 농업 또한 숱한 위기와 시련 속에서도 지속적으로 성장해 왔습니다.

1910년대 일제에 의해 시행된 토지조사사업은 해방 후 농지개혁의 강력한 계기가 됐고, 1970년대 새마을운동을 통해 농촌 근대화가 진행됐으며, 1990년대에 들어서며 세계화 흐름에 대응한 농업구조개선이 본격적으로 추진되었습니다. 최근에는 4차산업혁명 시대에 진입하면서 정보통신기술을 활용한 농업의 스마트화를 추진해 생산기술의 혁신을 도모하고 있습니다.

우리 민족은 뿌리 깊은 농경민족으로 농업과 함께 역사와 문화가 만들어져 왔고, 농업·농촌은 대한민국 발전의 근원이 됐습니다. 앞으로도 농업·농촌의 발전이 국가의 발전이 될 것입니다. 실제로 우리 농촌에는 희망이 싹트고 있습니다. 청년 농업인이 우리 농업의 희망이 되고 있고, 다양한 경험과 재능을 가진 귀농·귀촌인구가 해마다 증가하면서 자연스럽게 농촌 공동체와 사회서비스 관련 일자리도 새로 생겨나고 있습니다. 초기에는 은퇴한 장년층이 주를 이뤘지만 최근엔 청년들도 농촌을 많이 찾고 있어서 무척 반가운 일입니다.

정부는 이런 의미 있는 성과들을 바탕으로 농업 본연의 생명, 공동체, 포용의 가치 회복을 위해 2019년 ‘사람중심의 농정개혁’을 본격 추진하고 있습니다. 농업의 공익적

가치에 주목하면서 농업인을 좋은 식품을 만들고 환경을 지키는 당당한 주체로 보고 청년 혁신농을 비롯한 사람에 투자하는 방향으로 정책을 과감하게 전환할 것입니다.

특히 청년들이 농업·농촌에 다시 돌아오고 뿌리내릴 수 있도록 새로운 일자리 창출을 최우선 과제로 삼고, 농촌 공동체의 활력을 유지하며 국민이 안심할 수 있는 생산체계를 구축하고자 최선을 다할 것입니다.

역사는 ‘과거’에 대한 진중한 탐구와 ‘현실’에 대한 진지한 성찰을 바탕으로 새로운 ‘미래’를 위한 방향을 제시합니다. 지난 100년 우리가 함께 농업·농촌을 일궈왔듯 새로운 100년 동안 우리는 더불어 잘 사는 농업과 농촌을 만들어야 합니다.

3·1 독립운동과 임시정부 수립 100주년을 계기로 농업·농촌 100년의 역사를 되짚어 보고, 우리 농업의 지속가능한 발전을 위해 무엇을 해야 하는지 고민한 끝에 『농업·농촌 100년』을 발간하게 되었습니다. 이 책은 통사와 분야사로 구성하여 농정의 큰 흐름을 쉽게 파악하는 동시에 주요 역사적 사건에 대한 심도 깊은 통찰을 담고자 노력했습니다. 또한, 그림, 사진, 연대표 등을 함께 삽입함으로써 일반국민들도 농정 역사를 쉽게 이해할 수 있도록 했습니다.

이 책이 한국 농정사에 의미 있는 기록들을 남기며 새로운 100년을 향한 힘찬 여정에도 징검다리 역할을 충실히 할 것으로 기대합니다.

아울러 본서의 발간에 각고의 노력을 기울여주신 한국농촌경제연구원의 김창길 원장님을 비롯한 연구진들께 감사드립니다.

2019년 4월

농림축산식품부장관 이 개 호

머리말

3·1운동 및 대한민국임시정부 수립 100주년 기념 농업·농촌 100년



1919년 3·1독립운동이 일어나고 같은 해 4월 11일 상해에서 대한민국 임시정부를 수립한 지 100년이 지났습니다. 그동안 대한민국은 일제 강점기에서 벗어나 광복 후의 혼란기를 극복하고 세계에서 그 유례가 많지 않은 눈부신 경제 성장을 이룩하였습니다. 농업 분야에서는 일제 강점기의 식민 농정에서 벗어나 농지개혁을 통해 자작농적 토지 소유를 확립하고 농업생산기반 정비와 농업기술의 발전 및 기계화 등으로 농업 생산성이 크게 높아졌습니다. 산업화 과정에서 향도이촌으로 농촌이 고령화되고 과소화되었지만, 생활여건이 꾸준히 개선되어 농촌에서도 도시 못지않은 삶을 누릴 수 있게 되었습니다.

한국농촌경제연구원은 지난 1989년 정부 수립 40년을 기념하여 『한국농정40년사』를, 1999년 정부 수립 50년을 기념하여 『한국농정50년사』를 편찬한 바 있습니다. 또한 2003년에는 21세기의 도래를 기념하여 『한국 농업·농촌 100년사』를, 2015년에는 광복 70주년을 기념하여 『농업·농촌 70년』을 편찬한 바 있습니다. 당시 농정사와 농업·농촌 발달사의 편찬 목적은 시대 상황에 비추어 지나간 농정의 발자취와 농업·농촌의 변화를 되돌아봄으로써 향후 농정과 농업·농촌의 변화 방향을 성찰하는 것이었습니다.

이번에 편찬한 3·1운동 및 대한민국임시정부 수립 100주년 기념 『농업·농촌 100년』은 1919년의 3·1운동과 대한민국 임시정부 수립 100주년이 되는 해를 기념하여 우리나라 농정과 농업·농촌의 발자취를 되돌아보기 위한 것입니다. 우리나라 농정의 근간을 형성해 온 경자유전의 원칙이 임시정부가 만든 건국 강령에 기초하고 있다는 점을 상기할 때 임시정부 수립 100주년에 즈음하여 100년 동안의 농정 성과와 농업·농촌의 변화를 살펴보는 것은 매우 의미 있는 일이라 할 수 있습니다.

이 책은 크게 통사와 분야사로 구성하였습니다. 통사는 농업·농촌 100년의 변화를 4개 시기, 즉 임시정부가 수립된 1919년부터 일제 강점기에서 해방된 1945년, 광복

이후부터 5·16군사쿠데타가 일어나기 전인 1960년, 1961년부터 1987년, 1988년부터 현재까지로 구분하여 시기별 농정의 흐름과 농업·농촌의 변화를 살펴보았습니다. 분야사는 농정을 18개 분야로 나누어 분야별 100년의 변화를 기술하였습니다. 또한 이 책에서는 사진과 연표 그리고 주요 통계지표를 통해 농정 100년의 변화를 한눈에 알 수 있도록 하였습니다.

지난 100년 동안 많은 요인이 우리나라의 농업과 농촌에 영향을 미쳤지만, 이 책에서는 정부에서 수행한 정책을 중심으로 농업·농촌의 변화 요인을 살펴보았습니다. 이 책을 편찬하는 과정에서 선행 농정사를 많이 참고하였습니다. 특히, 광복 후 격동기의 농정 역사를 잘 정리한 『한국농정40년사』와 일제 강점기 농업·농촌의 변화를 정리한 『한국 농업·농촌 100년사』는 당시의 농정을 직접 경험하지 못한 집필자에게는 큰 참고 자료가 되었습니다. 이 자리를 빌려 앞서 농정사를 집필하신 농업계 선배님들께 진심으로 감사드립니다.

이 책이 편찬될 수 있도록 지원해준 농림축산식품부, 편찬 계획에서 집필과 감수자 선임과 발간에 이르는 모든 과정을 총괄하여 준 편찬실무자, 100년 동안의 농업·농촌 변화를 기술하고 검토해 주신 집필자와 감수자 여러분께 진심으로 감사드립니다.

역사란 과거를 통해 미래를 투시하는 지혜를 준다고 합니다. 이 책을 통해 지난 100년 동안의 농업·농촌 역사를 새기고 농업·농촌의 현주소를 파악하여, 이를 바탕으로 미래의 농정 방향이 바로 서고 농업과 농촌의 가치가 전 국민에게 확산될 수 있기를 기대합니다.

2019년 4월

한국농촌경제연구원장 김 창 길



농 립 축 산 식 품 부

3·1운동 및 대한민국임시정부 수립 100주년 기념

사진으로 보는 농업·농촌 100년
통계로 보는 농업·농촌 100년
농업·농촌 100년 연표

사진으로 보는 농업·농촌 100년

- 1919 ~ 1940년대



대한민국 임시정부 직원 일동(1919, 독립기념관)



평안북도 위원군의 우역 백신 접종(1931, 농림축산검역본부)



전라북도 만경강 제수문 공사(1923, 한국농어촌공사)



구제역 진단을 위한 검사(1934, 농림축산검역본부)



항만 창고에 보관된 현미(1935, 국립농산물품질관리원)



모내기(1940, 농촌진흥청)

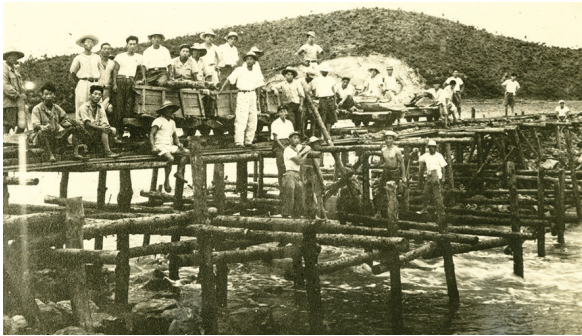


벼 탈곡(1940, 농촌진흥청)

- 1950년대



토지개혁 당시 지가증권(1950, 농업·농촌 70년)



김포지구 간척공사1(1955, 한국농어촌공사)



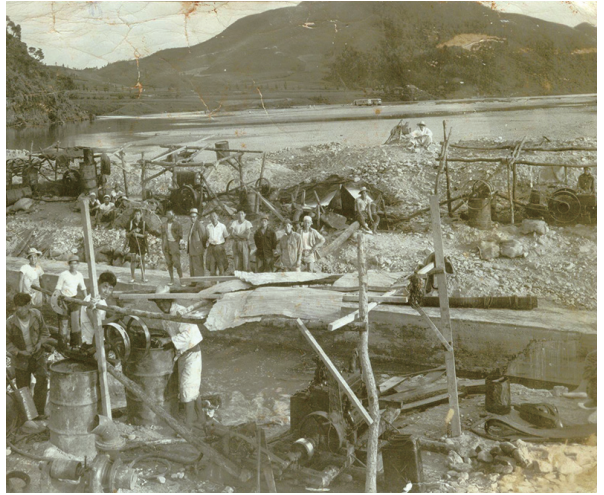
김포지구 간척공사2(1955, 한국농어촌공사)



농업과학연구소의 우장춘 박사(1953, 농촌진흥청)



양곡수매제도 도입(1956, 농업·농촌 70년)



괴산 목도양수장 도수로 설치(1958, 한국농어촌공사)



농사개량구락부 교육(1959, 농업·농촌 70년)



인천 항만에 야적된 미국의 잉여농산물(1958, 국립농산물품질관리원)

- 1960년대



농가 수공업 교육 현장 (1960, 농촌진흥청)



회전 탈곡기를 이용한 벼 탈곡 (1960, 농촌진흥청)



취잡기대회 (1962, 농촌진흥청)



정부 시책 및 영농교육 영화 마을 순회 상영 (1963, 농촌진흥청)



동력 경운기 보급(1963, 농촌진흥청)



장터에서의 농민 교육(1963, 농촌진흥청)



동진강 간선수로 통수식(1966, 한국농어촌공사)

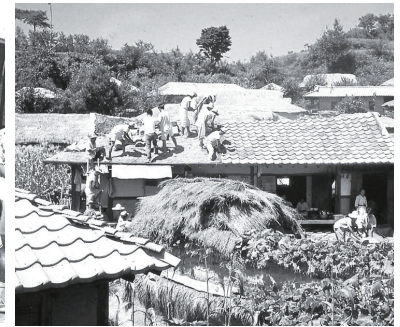
- 1970년대



전북 남원 마을 취로사업(1972, 농촌진흥청)



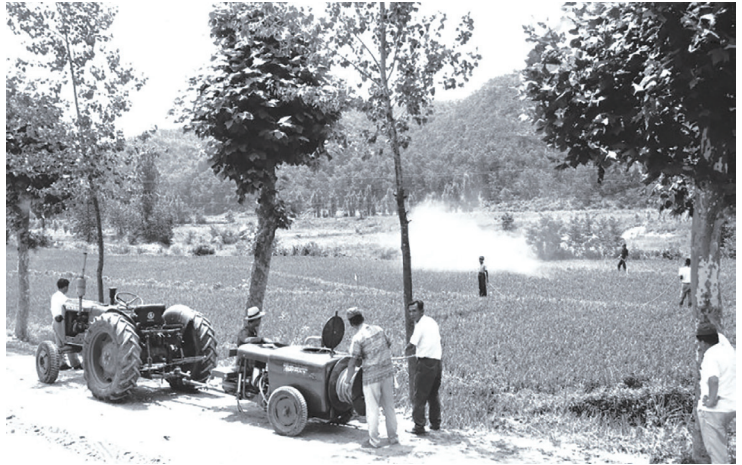
경기 수원 농번기락아소개소식(1972, 농촌진흥청)



경북 경산 지붕개량사업(1972, 농촌진흥청)



쌀 3천만 석 돌파 결의(1973, 농촌진흥청)



동력분무기 이용 방제(1974, 농촌진흥청)



필리핀에서 증식한 통일벼 종자 공수(1975, 농촌진흥청)



통일계통 신품종 증 시범단지(1976, 농촌진흥청)



옥수수 신품종 시범단지(1978, 농촌진흥청)

- 1980년대



비닐하우스 연동재배(1980, 농촌진흥청)



인력 비닐 피복기(1980, 농촌진흥청)



배추 터널재배 (1981, 농촌진흥청)



농민후계자 현장교육 (1981, 농촌진흥청)



영산강 유역 농업개발사업 영산호 준공 기념식 (1981, 한국농어촌공사)



하곡수매 보리 검사(1982, 국립농산물품질관리원)



추곡수매 벼 중량 검사(1982, 국립농산물품질관리원)



부녀자 기계 이앙 실습 교육(1983, 농촌진흥청)



가락동 농수산물 시장 개장(1985, 농업·농촌 70년)



농축산물 수입 반대 농민대회(1988, 농민신문)

- 1990년대



승용 이앙기 이용 모내기(1990, 농촌진흥청)



사과 반사 필름 이용 착색 증진(1992, 농촌진흥청)



UR 및 쌀 수입 반대 농민시위(1993, 농민신문)



산란계 시설의 자동화(1994, 농촌진흥청)



복숭아 시설재배 (1995, 농촌진흥청)



수출용 선인장 재배 (1995, 농민신문)



친환경 재배를 위해 논에 오리 방사 (1998, 농촌진흥청)



유리온실 채소 공정육묘 생산(1998, 농촌진흥청)



전남 여수시 하화도의 태양광 시설(1999, 농업 · 농촌 70년)



도시 소비자 전통장류 제조 현장 학습(1999, 농촌진흥청)

- 2000년대



여성농업인 정보화 교육(2000, 농촌진흥청)



북한에 쌀을 지원하는 '사랑의 쌀' 사업의 첫 출항(2003, 한국농수산식품유통공사)



조류 인플루엔자 확산 방지를 위한 살처분 작업(2003, 농민신문)



쇠고기 이력추적제도 도입(2004, 농촌진흥청)



수출용 파프리카 선별작업 (2005, 농민신문)



미꾸라지잡이 체험학습 (2005, 농촌진흥청)



도료식품박람회 (2005, 한국농수산물유통공사)



새만금 방조제 최종 끝막이 공사 (2006, 한국농어촌공사)



수출용 딸기 수경재배(2008, 농촌진흥청)



무인레일전자방제 시설을 이용한 친환경 오이재배(2008, 농촌진흥청)



서울 관악산 식목일 행사(2009, 산림청)

- 2010년대



배추 값 폭등으로 배추파동 발생(2010, 농민신문)



귀농·귀촌 관심 증대(2013, 농민신문)



로컬푸드 직매장(2013)



폐교를 활용한 농촌체험시설(2013, 농업 · 농촌 70년)



편백나무숲 체험 행사(2012, 산림청)



지리산 둘레길 탐방(2013, 산림청)



경북 청도군의 감 와인 터널(2013, 농업·농촌 70년)



해외 수출용 유자 선별(2015, 농업 · 농촌 70년)



농촌관광 체험 행사(2016, 농민신문)



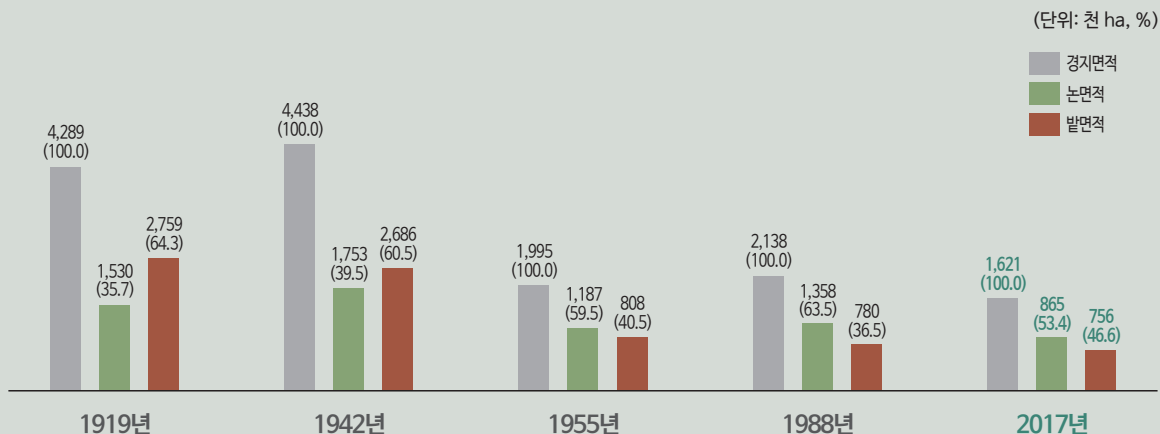
스마트 팜(2017, 농림수산 식품 교육문화정보원)



2018 농림축산식품 일자리 박람회(2018, 농민신문)

통계로 보는 농업·농촌 100년

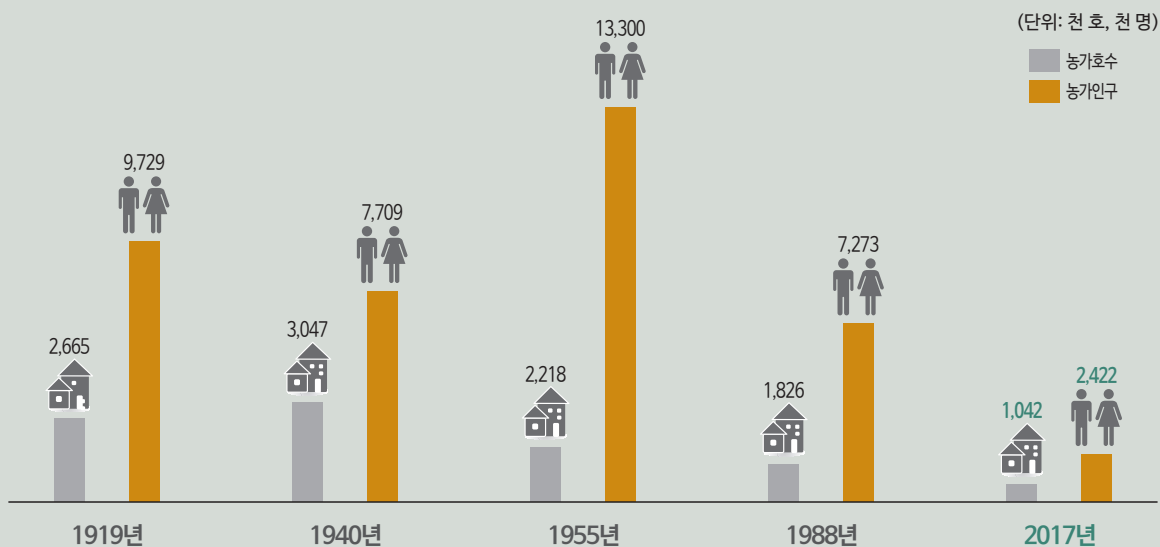
1. 경지면적의 변화



주: 1955년 이전은 남북한, 이후는 남한의 수치임.

자료: 한국의 장기통계, 통계청 경지면적별 농가 수 및 농가인구 수

2. 농가호수 및 농가인구 변화



주: 1955년 이전은 남북한, 이후는 남한의 수치임.

자료: 한국의 장기통계, 통계청 농림어업조사

3. 작물별 재배면적 변화

(단위: 천 ha, %)

구 분	1919년	1940년	1953년	1988년	2017년
식량작물(합계)	5,610	5,055	2,503	1,736	918
미곡	1,525	1,312	1,069	1,260	755
맥류	1,194	1,455	875	197	38
잡곡	1,282	1,250	179	352	26
두류	1,068	812	288	198	58
서류	80	225	91	46	41
특용작물	345	347	155	153	83
채소	88	173	98	314	208
상천	28	81	29	8	-
연초	-	24	20	-	-
기타	-	-	-	318	418

주1) 기타는 시설작물, 수원지 및 기타작물을 말함.

주2) 1953년 이전은 남북한, 이후는 남한의 수치임.

자료: 통계청 농림어업조사, 농림축산식품부 농림축산식품 주요통계

4. 미곡수급 및 1인당 소비량 변화

(단위: 천 톤, 천 명, kg)

구 분	1919년	1944년	1953년	1988년	2017년
생산량	1,970	2,488	1,669	6,053	3,972
국내소비량	1,537	2,058	1,846	5,611	4,439
국내인구	17,288	25,120	21,502	41,975	51,446
1인당 소비량	89.0	80.4	88.7	122.2	61.8

주1) 1953년 이전은 남북한, 이후는 남한의 수치임.

자료: 통계청 농림어업조사, 농림축산식품부 농림축산식품 주요통계

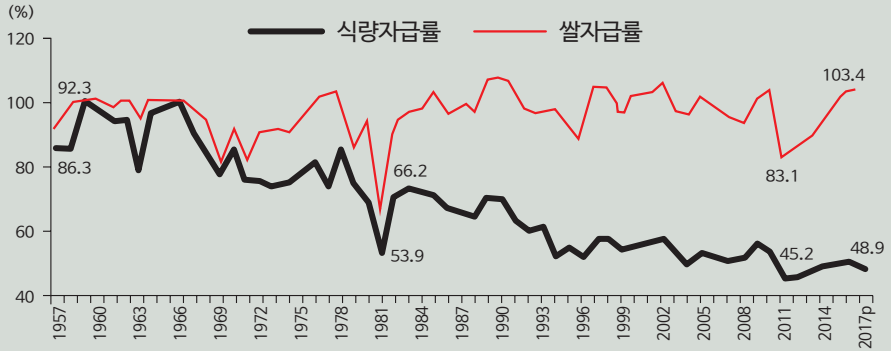
5. 농축산물 부류별 소비량 변화(1인 1일당)

(단위: g)

구 분	곡류	채소류	과실류	육류	우유
1962	545.1 쌀 340.9 밀 50.7	114.6	18.1	13.2 쇠고기 2.5 돼지고기 5.7 닭고기 1.7	0.4
1970	592.1 쌀 366.6 밀 51.6	180.1	33.0	23.0 쇠고기 4.3 돼지고기 10.0 닭고기 3.8	8.1
2016(p)	367.0 쌀 197.8 밀 87.1	367.7	130.4	153.4 쇠고기 30.7 돼지고기 65.0 닭고기 30.4	172.5

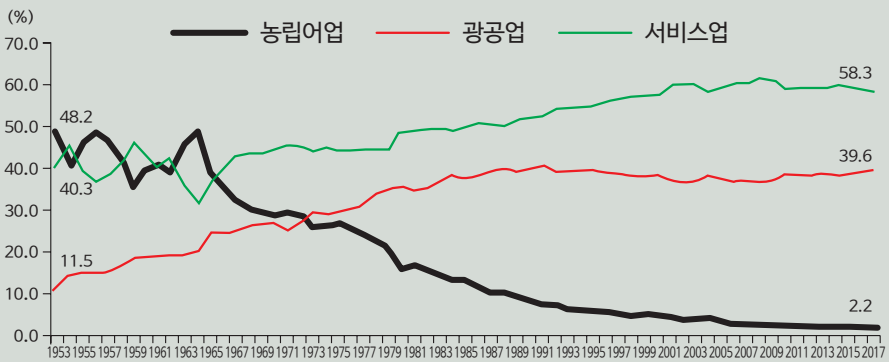
자료: 한국농촌경제연구원 식품수급표

6. 식량 및 쌀 자급률 변화



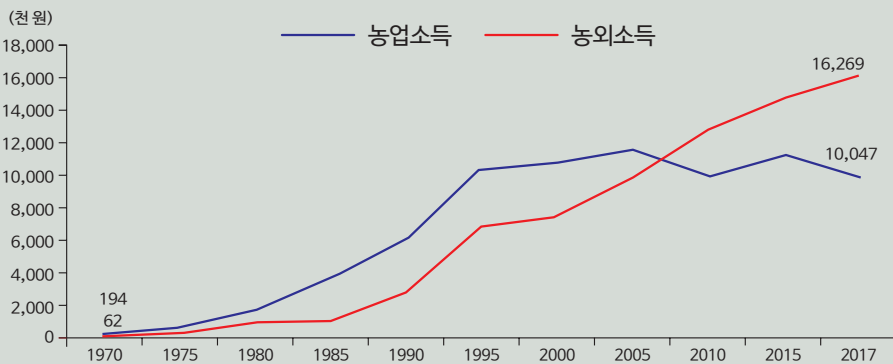
주: 식량자급률(사료용 제외) = (곡물 생산량 ÷ 국내 소비량) × 100, 2017년은 잠정치임.
 자료: 농림축산식품부 양정자료

7. 산업별 GDP 비중 변화



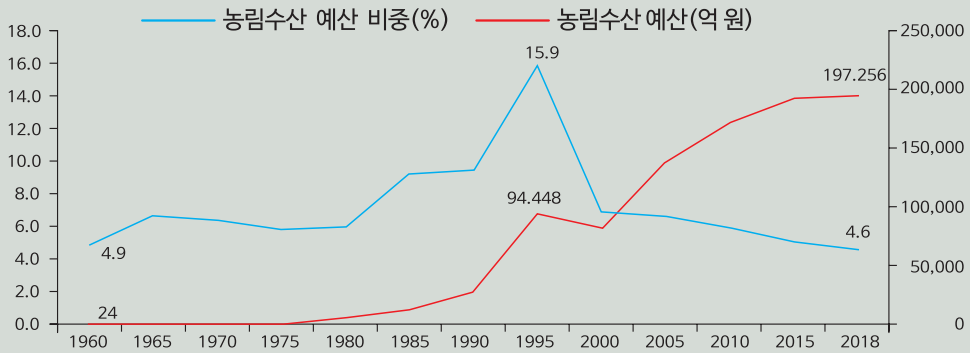
자료: 한국은행 국민계정

8. 농가소득 변화



자료: 통계청 농가경제

9. 농림수산 예산 변화



주: 세입예산 기준(2000년까지는 기금 제외, 2005년부터 기금 포함). 2000년은 해양수산부 소관 예산은 제외된 농림부문 예산임.

자료: 농림축산식품부 농림축산식품 주요통계; 1970년 이전은 '한국농정 50년사'

10. 농가경영주 연령 분포

(단위: %)

구 분	1960	2017
25세 미만	4.5	0.0
25-34	19	0.2
35-44	26.6	2.4
45-54	26.4	11.1
55-64	17	28.0
65세 이상	6.8	58.2
합 계	100.0	100.0

주: 읍·면 소재 농가 대상 집계

자료: 통계청 농림어업조사

11. 농촌 거주 주민의 직업 변화

(단위: %)

1960		2017	
농림어업	80.9	농림어업	28.1
서비스업	7.3	제조업	17.8
상업	4.8	도소매, 숙박, 음식점업	15.9
제조업	3.5	기타서비스업	28.0

자료: 통계청 인구총조사

농업·농촌 100년 연표

연도	주요 내용
1919	<ul style="list-style-type: none"> • 대한민국 임시정부 수립 • 임시정부 내무부에 농상공국 설치
1920	<ul style="list-style-type: none"> • 산미증식계획 실시 • 권업모범장에서 농림전문학교 분리
1923	<ul style="list-style-type: none"> • 「조선 공유수면매립령」 제정
1926	<ul style="list-style-type: none"> • '제2차 산미증식계획' 수립 • 각종 농업관련 단체를 통합한 조선농회 설립
1929	<ul style="list-style-type: none"> • 권업모범장을 농사시험장으로 개칭하고 남선지장 설치
1930	<ul style="list-style-type: none"> • 흥남화학비료 공장 설립
1933	<ul style="list-style-type: none"> • '농가경생계획' 수립
1935	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙도매시장인 부산중앙도매시장 개설
1937	<ul style="list-style-type: none"> • 중일전쟁의 발발로 전시체제 하의 식량과 농촌의 통제 강화
1939	<ul style="list-style-type: none"> • 「국가총동원법」 적용으로 농촌에서의 강권적 노동력 동원과 식량 공출 시작 • 경성중앙도매시장 개설
1940	<ul style="list-style-type: none"> • 조선증미계획 수립 • 전시통제를 위한 '부락계획' 수립, '농산촌생산보국운동' 실시
1941	<ul style="list-style-type: none"> • 식량증산을 위한 「임시농지 등 관리령」 과 「임시농지가격통제령」 실시 • 중경 임시정부 「대한민국건국강령」 발표(토지구유화와 경자유전원칙) • 태평양 전쟁 발발
1943	<ul style="list-style-type: none"> • 「조선식량관리령」 공포
1945	<ul style="list-style-type: none"> • 광복 • 미군정 소작료 3·1제 실시
1946	<ul style="list-style-type: none"> • 미군정청 미곡수집 및 통제정책 추진, 신한공사 설립하여 일본인 소유 농지 귀속 • 북한 토지개혁 실시
1947	<ul style="list-style-type: none"> • 미 군정청 「농업기술교육령」 공포로 농사개량원 설치 • 농림통계연보 창간호 발간 • 4H구락부 결성
1948	<ul style="list-style-type: none"> • 대한민국정부 수립(헌법 전문에 경자유전원칙 명문화) • 농림부직제 신설, 초대 농림부장관 조봉암 임명
1949	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙농업기술원 직제 공포 • 식량임시조치법에 의해 양곡 자유시장 허용 • 식목일 제정
1950	<ul style="list-style-type: none"> • 농지개혁 실시(1950~57) • 농협은행·농협협동조합 발족
1951	<ul style="list-style-type: none"> • 「임시토지소득세법」에 의해 '농지세 물납제도' 및 '양비교환제도' 실시 • 「중앙도매시장법」 제정
1952	<ul style="list-style-type: none"> • 입도선매 부채정리자금 방출
1953	<ul style="list-style-type: none"> • 식량증산 및 수리시설 복구를 위한 원조협정 체결(정부-UNKRA-유엔군사령부) • FAO 한국농업 5개년 원조액 합계 5억 3천만 달러 확정
1954	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌에 입도선매 성행, 이 대통령 입도선매 방지책으로 정부매상대금 선대 지시

연도	주요 내용
1955	<ul style="list-style-type: none"> • 대한민국과 미국 간의 잉여농산물 협정 체결 • 충주비료공장 착공(완공 1961년)
1956	<ul style="list-style-type: none"> • '개간 및 간척사업 5개년계획' 수립 • 미국 잉여농산물 도입
1957	<ul style="list-style-type: none"> • 토지개량사업 계획표 작성 • 「농사교도법」과 농사원 직제 공포로 '농사원' 설치
1958	<ul style="list-style-type: none"> • 「농어촌고리채정리법」 성안 • 농업협동조합, 농업은행 출범 • 나주비료공장 착공(완공 1962년)
1959	<ul style="list-style-type: none"> • '사방사업 8개년계획' 수립
1960	<ul style="list-style-type: none"> • '농업다각화 5개년계획' 및 '미국증산 5개년계획' 수립
1961	<ul style="list-style-type: none"> • '경제개발5개년계획(1961~65)' 수립 • 「수리조합의 합병에 관한 특별법」을 제정하여 수리조합 통합 • 국가재건최고회의 농어촌고리채정리사업 실시, 통합 「농업협동조합법」 제정
1962	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌진흥청 설립(「농촌진흥법」 제정, 농촌진흥청 직제 공포) • '제1차 경제개발5개년계획(1962~66)' 및 '제3차 농업증산5개년계획' 실시 • 「농산물 검사법」 개정
1963	<ul style="list-style-type: none"> • 1962년 대가뭄에 따른 쌀 및 전력수급 차질로 '제1차 경제개발5개년계획' 대폭 수정 • 통화개혁 단행, 한일회담 재산청구권 문제 타결(무상 3억 달러, 차관 3억 달러) • 동력 경운기 생산·보급
1964	<ul style="list-style-type: none"> • 경지정리사업 시작 • 농림부 식량증산, 한해대책, 축산진흥, 농어민소득증대 등 4대 농업시책 발표 • '전국토양조사사업(1964~69)' 실시
1965	<ul style="list-style-type: none"> • '식량증산7개년계획(1965~71)' 실시
1966	<ul style="list-style-type: none"> • 「농산물가격안정기금법」 제정 • 가톨릭농민회 창립
1967	<ul style="list-style-type: none"> • '제2차 경제개발5개년계획(1967~1971)' 실시 • '잠업증산5개년계획(1967~71)' 추진 • 농어촌개발공사 발족
1968	<ul style="list-style-type: none"> • '고미가정책 실시 • '제1차 농어민소득증대특별사업(1968~71)' 및 '축산진흥4개년계획(1968~71)' 추진
1969	<ul style="list-style-type: none"> • '이중맥가제' 실시 • 통일벼 개발 및 생산력 검정시험 • 상호금융 도입
1970	<ul style="list-style-type: none"> • '이중미가제' 실시 • 새마을운동 시작 • 「농촌근대화촉진법」 제정 및 농업진흥공사 설립
1971	<ul style="list-style-type: none"> • '농어민신용보증제도' 도입 • 통일벼 장려품종으로 보급 시작
1972	<ul style="list-style-type: none"> • '제3차 경제개발5개년계획(1972~76)' 추진 • 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」 제정 • 수매가와 수매량 결정 시 국회동의제 폐지
1973	<ul style="list-style-type: none"> • 산림청을 내무부로 이관하고 농림부를 농수산부로 개칭 • 식량파동에 대비하여 4억 1,800만 달러의 미잉여농산물 장기도입계획 마련 • 「농수산물 도매시장법」 제정에 따라 소관 업무가 상공부에서 농수산부로 이관

3·1운동 및 대한민국임시정부 수립 100주년 기념 농업·농촌 100년

연도	주요내용
1974	<ul style="list-style-type: none"> · 쌀 3천만 석 생산 달성 · 잠사파동 발생 · '화전민정리 5개년계획' 발표
1975	<ul style="list-style-type: none"> · 벼 신품종 밀양21호 및 밀양23호 육성 · 경제기획원 1975년부터 5년간 농업개발 위해 8개 사업에 10억 달러 투입 계획 발표
1976	<ul style="list-style-type: none"> · 1975년 말 기준 농가소득의 도시근로자소득 추월 발표 · 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」 제정·공포
1977	<ul style="list-style-type: none"> · 통일벼 개발 등으로 녹색혁명 달성(쌀 수량 494kg/10a) · '제4차 경제개발5개년계획(1977~81)' 추진
1978	<ul style="list-style-type: none"> · '농업인후계자육성사업' 시작 · 「농산물 수입자유화에 관한 기본방침」 확정하고 3차에 걸친 농산물수입자유화 조치 단행 · 한국농촌경제연구원, 축산진흥회 설립
1979	<ul style="list-style-type: none"> · 1978년에 이어 통일계 계통의 벼 벼충해 극심 · '경제안정화 종합시책' 발표
1980	<ul style="list-style-type: none"> · '농토배양사업'을 위한 세부 정밀토양조사 실시(1980~89) · 병해로 쌀 생산량 큰 폭 감소 및 다량의 외국산 쌀 수입 · 「농어민후계자육성기금법」 공포
1981	<ul style="list-style-type: none"> · '기계화영농단 사업' 시작 · 1955년 이래 26년간 지속된 PL480호에 의한 농산물도입 완전 종결 · '농어민 후계자 육성사업' 시작
1982	<ul style="list-style-type: none"> · '제5차 경제사회발전5개년계획(1982~86)' 추진 · '소득증대10대전략개발계획' 수립
1983	<ul style="list-style-type: none"> · 추·하곡 수매가 동결 및 밀 수매 중단 · '복합영농 시범사업' 실시 · 「농어촌소득원개발촉진법」 제정
1984	<ul style="list-style-type: none"> · 경제기획원 '농정의 전환(안)' 발표 · 소값 파동 발생 · '농공단지 개발사업' 시작
1985	<ul style="list-style-type: none"> · 경제기획원 농공지구 후보지 22개 지역 선정 · 가락동 농수산물 도매시장 개설
1986	<ul style="list-style-type: none"> · '농어촌종합대책' 추진 · UR협상 개시
1987	<ul style="list-style-type: none"> · '농어가부채경감대책' 및 '농어촌경제활성화대책' 추진 · 농어촌지역종합개발 방식을 '제2차 국토종합개발 수정계획(1987-1991)'에 반영
1988	<ul style="list-style-type: none"> · 농어촌 지역의료보험 실시 · '3개년 농림수산물 수입자유화 예시계획(1989~91)' 발표 · '농협 조합장 직선제' 도입
1989	<ul style="list-style-type: none"> · GATT의 BOP 조항 졸업 · 농수축산 수입 자유화
1990	<ul style="list-style-type: none"> · 「농어촌발전특별조치법」 제정 · '농업법인 제도' 도입 · 전국농민회총연맹 결성
1991	<ul style="list-style-type: none"> · '3개년 농림수산물 수입자유화 예시계획(1992~94)' 발표 · '농어촌구조개선대책(42조원 농어촌구조개선 투융자계획)' 발표 · 면 단위 '농어촌정주생활권개발사업' 추진
1992	<ul style="list-style-type: none"> · '42조원 농어촌구조개선사업' 추진

연도	주요 내용
1993	<ul style="list-style-type: none"> · '신농정 5개년계획' 발표 · 청와대 농림해양수석비서관 신설
1994	<ul style="list-style-type: none"> · UR협상 타결 · 「농어촌특별세법」 제정, 「농림수산사업 통합실시요령」 마련 · 중매인 도매행위금지 개정 조항으로 「농안법」 파동 발생 · 「농어촌정비법」 제정
1995	<ul style="list-style-type: none"> · '대구획 경지정리사업' 추진 · 국민연금의 농어촌지역 확대
1996	<ul style="list-style-type: none"> · '농업인의 날(11월 1일)' 지정 · 한국농어업경영인중앙연합회 조직
1997	<ul style="list-style-type: none"> · '가축공제 시범사업' 실시 · '경영이양 직접지불제' 도입 · '2단계 농산물 유통개혁 대책' 발표
1998	<ul style="list-style-type: none"> · '농업·농촌발전계획' 발표 · '3단계 농산물 유통개혁 대책' 발표 · '농어가부채대책' 발표
1999	<ul style="list-style-type: none"> · '경영이양직접지불제', '친환경직접지불제' 실시 · 「농업·농촌기본법」 제정·공포 · '농업·농촌 투융자 실천계획(45조원 투융자 계획)' 수립
2000	<ul style="list-style-type: none"> · 농업기반공사 설립(농지개량조합, 농지개량조합연합회, 농어촌진흥공사 통합) · 농·축·인삼협동조합중앙회 통합
2001	<ul style="list-style-type: none"> · 「농작물재해보험법」 제정·시행 및 '농작물재해보험 시범사업' 실시 · '농업 직접지불제' 도입 · 「농어업인 부채감감에 관한 특별조치법」 제정
2002	<ul style="list-style-type: none"> · 국제식물신품종보호연맹(UPOV) 가입으로 화훼류 등 로열티 지불 · '마을단위 농촌관광사업' 시작
2003	<ul style="list-style-type: none"> · '농업·농촌종합대책(119조원사업)' 수립 · AI 최초 발생
2004	<ul style="list-style-type: none"> · 한·칠레 FTA 발효 및 한·칠레 FTA 국내보완대책 마련(1조 4,000억원) · WTO로부터 10년간(2005~14) 쌀 관세화 유예 인정 · '농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법' 제정
2005	<ul style="list-style-type: none"> · '농림어업인 삶의 질 향상 기본계획' 발표 · '쌀소득보전직불제' 도입 · '신활력사업' 도입
2006	<ul style="list-style-type: none"> · 부채농가 경영회생 지원 · 농지매입사업 실시
2007	<ul style="list-style-type: none"> · 식품산업진흥법 제정 · 「농업·농촌기본법」을 「농업·농촌 및 식품산업기본법」으로 개정
2008	<ul style="list-style-type: none"> · 농림부를 농림수산식품부로 확대 개편(식품산업 정책 본격 도입) · 「식품산업 진흥법」 제정 · 기초생활권정책 추진
2009	<ul style="list-style-type: none"> · 「농어업 경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제정 · '포괄보조금제도' 도입 · 농협중앙회 신·경분리 확정
2010	<ul style="list-style-type: none"> · 대규모 구제역 발생(돼지 322만 두 매몰) · 농식품모태펀드 도입

3·1운동 및 대한민국임시정부 수립 100주년 기념 농업·농촌 100년

연도	주요 내용
2011	<ul style="list-style-type: none"> · 농지연금제도 도입 · 「김치산업 진흥법」, 「전통주 등 산업 진흥에 관한 법률」, 「외식산업 진흥법」 제정 · 한·EU FTA 발효
2012	<ul style="list-style-type: none"> · '귀농·귀촌 종합대책' 발표 · 발농업직불제 도입 · 한·미 FTA 발효 및 한·미 FTA 국내보완대책 마련(11조6,000억 원) · 농협중앙회 경제지주와 금융지주로 사업분리
2013	<ul style="list-style-type: none"> · '농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2013~17)' 수립 · '농산물 유통구조 개선 종합대책' 발표 · '지역행복생활권정책' 추진 · 'FTA 피해보전직불제' 최초발동
2014	<ul style="list-style-type: none"> · 농업재해보험 인프라 확충 · 쌀관세화 체제 이행 · 한미 유기가공식품 상호동등성 인정 협정 발효
2015	<ul style="list-style-type: none"> · 한·중 FTA 발효 및 한·중 FTA 국내보완대책 마련(1조 6,000억원) · 쌀 관세화 체제 이행 · '농업수입보장보험' 실시(콩, 포도, 양파 등 3품목 대상)
2016	<ul style="list-style-type: none"> · '농업인안전보험' 시행
2017	<ul style="list-style-type: none"> · 농어촌 상생협력기금 설치 · '16년산 쌀 변동직불금 농업보조총액(AMS) 한도(1.5조 원) 초과 · '16년산 쌀 우선지급금 환급사례 발생
2018	<ul style="list-style-type: none"> · '농업농촌 및 식품산업 발전계획(2018~22)' 수립 및 발표 · 청년 영농정착지원제 실시 · WFP 식량원조협약(5만톤), 아세안 + 3 비상 쌀(1.2만 톤)로 아프리카 난민, 아세안 이재민 지원 · 산란계 사육환경 표시제 도입

CONTENTS

3.1운동 및 대한민국임시정부 수립 100주년 기념 농업·농촌 100년

□ 발간사	3
□ 머리말	5
□ 사진으로 보는 농업·농촌 100년	8
□ 통계로 보는 농업·농촌 100년	28
□ 농업·농촌 100년 연표	32

제1편 농업·농촌 100년의 발자취



제1장 농업·농촌 100년 편찬 개관	53
제1절 편찬 배경 및 시각	53
제2절 범위 및 구성	57
제3절 농업·농촌 100년의 개관	61
제2장 일제 강점기의 농업·농촌(1919~1945)	73
제1절 일제의 농업이민 추진과 식민지 농업기구 구축	73
제2절 일제의 조선토지조사사업	81
제3절 산미증식계획의 실시	90
제4절 농촌진흥운동의 전개	97
제5절 전시체제하의 식량정책과 농촌 통제	100
제6절 일제 강점기하 농가경제	107

제3장 광복후 격동기의 농업·농촌(1945~1960)	115
제1절 광복 직후의 농업 문제	115
제2절 미 군정과 정부 수립기의 농정	119
제3절 농지개혁 실시	127
제4절 생산기반 정비와 식량 도입	133
제5절 농가 경제의 피해와 농촌개발	143
<hr/>	
제4장 경제성장기의 농업·농촌(1961~1987)	153
제1절 군사정부와 제3공화국 정부(1961~1972)의 농정 전개	153
제2절 제4공화국(1973~1980) 유신정부의 농정 전개	165
제3절 제5공화국(1981~1987) 정부의 농정 전개	179
제4절 경제성장기 농정의 평가와 시사점	191
<hr/>	
제5장 개방화 시기의 농업·농촌(1988~2018)	201
제1절 농산물수입 자유화와 농어촌구조개선대책	201
제2절 UR 농업협상과 '문민정부'의 농정개혁	209
제3절 IMF 관리체제와 '국민의 정부'의 농정개혁	218
제4절 패러다임의 전환과 참여정부의 농정개혁	227
제5절 농정 범위의 확대와 이명박 정부의 농정개혁	235
제6절 행복농정과 박근혜 정부의 농정개혁	242
제7절 문재인 정부의 농정 방향과 과제	247

제2편 분야별 농업·농촌의 변화와 발전



제6장 농지제도의 변천	255
제1절 농지제도로 본 한국 근현대 100년 농업의 개관	255
제2절 일제 강점기의 토지조사사업과 근대적 토지소유제도 확립	261
제3절 농지개혁: 식민지주제에서 자작농체제로	268
제4절 세계화와 농지법 제정	275
제5절 변화가 필요한 농지제도	279
제7장 농업생산기반의 조성 and 진화	283
제1절 1960년대 이전의 생산기반정비	283
제2절 산업화 시대(1960~1989)의 농업생산기반정비	288
제3절 1990년대 이후의 농업생산기반정비	295
제4절 농업생산기반정비의 오늘과 내일	301
제8장 농가 및 농업경영체 육성	305
제1절 일제 강점기의 농가와 소작제도	305
제2절 농가의 자립경영과 계층분화	310
제3절 가족농의 승계와 후계자 육성	318
제4절 영농조직과 농업경영체의 다양화	322
제5절 기업농을 위한 농업법인 제도	326
제6절 농민단체의 조직과 활동	333

제9장 농업 투입재 산업의 발전	339
제1절 비료산업의 발달 및 비료 관리 정책 변천	339
제2절 농약산업 발전 및 안전관리정책	346
제3절 유기농업자재 관리제도의 도입	352
제4절 종자산업의 발달과 관리정책의 변천	355
제5절 농작업 기계화 및 농기계 보급 정책	362
제10장 농업기술의 연구개발	371
제1절 농업기술 연구개발 체계의 변천	371
제2절 시대별 농업연구개발 정책의 변화	377
제3절 농업 연구개발 분야별 주요 성과	383
제4절 농업기술의 연구개발 방향	415
제11장 농촌지도사업의 발전	419
제1절 초기의 농촌지도사업	419
제2절 농촌지도사업 추진 체계 정비 및 지도방법의 변천	423
제3절 분야별 농촌지도사업의 성과와 반성	433
제4절 농촌지도사업의 발전과제	453
제12장 농업금융정책과 협동조합의 변천	457
제1절 농업금융제도의 태동(일제 강점기)	457
제2절 제도 기반 구축(1945~1973)	460
제3절 농업금융의 성장(1974~1999)	466
제4절 성장프레임의 좌절과 시스템 혁신, 농협개혁(2000~현재)	473

제13장 식량 정책의 변화	481
제1절 안정적 식량 공급	481
제2절 쌀 농가의 경영안정	493
제3절 시장개방	503
제4절 문재인 정부의 식량정책	508
<hr/>	
제14장 원예 및 특작 산업 육성	511
제1절 원예·특작·잠사업의 육성	511
제2절 백색혁명의 전개	524
제3절 시설현대화사업으로 전환	531
제4절 원예산업의 발전전망과 첨단농업화	537
<hr/>	
제15장 축산 정책과 방역	541
제1절 축산 정책의 변화 개관	541
제2절 축산업 경쟁력 강화	549
제3절 축산물 안전성 확보	560
제4절 가축방역 체계	564
제5절 향후 과제	572
<hr/>	
제16장 농산물 시장과 유통 정책	575
제1절 일제 강점기의 농산물 시장과 유통	575
제2절 해방 이후 농산물 유통 정책	577
제3절 「농수산물가격안정기금법」 제정 이후 농산물 유통 정책	581
제4절 「농수산물가격안정기금법」 파동 이후 농산물 유통개혁 정책	586
제5절 2000년대 이후 농산물 유통 정책	594

제17장 식품산업정책의 발전	601
제1절 식품산업정책의 배경	601
제2절 식품산업정책의 도입과 진행	603
제3절 식품산업정책의 발전	618
제4절 식품산업정책의 성과	623
제18장 농촌사회와 지역개발 정책의 변화	627
제1절 일제 강점기의 농촌 진흥운동	627
제2절 해방 후의 지역사회개발	628
제3절 새마을운동의 전개	630
제4절 권역단위 종합개발과 제도 정비	635
제5절 농촌개발 정책 영역의 확대와 통합적 농촌개발	646
제6절 농촌개발 정책의 발전 방향	659
제19장 농외소득정책의 변천	663
제1절 정책의 배경	663
제2절 유희자원 활용형 정책	667
제3절 농업구조조정 보완형 정책	671
제4절 지역산업 활성화 정책	678
제5절 향후 과제	682
제20장 농촌복지 정책의 변천	687
제1절 농촌복지 정책의 대두	687
제2절 기초 소득 보장	693
제3절 농업수입 보장	698
제4절 의료(건강) 보장	704
제5절 향후 과제	712

제21장 농산물 시장 개방과 통상 정책	717
제1절 일제 강점기와 해방 직후의 농업통상	717
제2절 수출주도형 산업화와 농산물 시장 개방론의 등장	721
제3절 국제적 시장개방 압력과 대응	724
제4절 전략적 세계화의 전개와 적응	730
제5절 농산물 수출 정책	741
제6절 농업통상 정책의 전망과 과제	745
제22장 농정 조직의 변화	747
제1절 광복 이전의 농정 조직	747
제2절 광복 이후 농정 조직의 출범	750
제3절 농공병진정책과 농정조직의 분화	755
제4절 주곡자금과 농정조직 활성화	761
제5절 농정조직의 통합과 조정	767
제6절 세계화의 진행과 농정조직 정비	771
제23장 임업·산림·산촌 정책의 변화	785
제1절 일제 강점기의 수탈	785
제2절 광복 이후의 치산녹화 정책	789
제3절 산림기능 고도화와 산림 정책	800
□ 집필자 명단	810
□ 편찬사무국	811

》》 표목차

제3장

〈표 3-1〉 남한 토지 소유상황 총괄표(1945년)	116
〈표 3-2〉 제1종 토지 갑류(전, 답)에 대한 세율	122
〈표 3-3〉 제1종 토지 을류(특용작물) 농지의 세율	123
〈표 3-4〉 임시토지수득세의 비중	125
〈표 3-5〉 공부(公簿)상의 농가부담금	126
〈표 3-6〉 여러 농지개혁법안의 농지매수 및 분배기준	127
〈표 3-7〉 분배농지면적 총집계	129
〈표 3-8〉 농지개혁 전후 소작지면적의 변화	130
〈표 3-9〉 소맥의 경작면적, 생산량, 수입량, 수입 비중의 추이(1950~74)	142
〈표 3-10〉 국내 양곡 부족량과 도입량의 비교(1957~61)	142
〈표 3-11〉 곡가의 추이(1956~60)	143
〈표 3-12〉 1950년대의 농가 경제 수지 상황	144
〈표 3-13〉 농가 부채의 실태	146

제4장

〈표 4-1〉 정부관리미곡의 수급계획과 실적(1970~80)	173
〈표 4-2〉 농업예산의 국제비교(1985년 기준)	190
〈표 4-3〉 산업별 투자자원 배분과 성장률(1962~86)	194

제5장

〈표 5-1〉 농림수산물 수입자유화 3개년 예시계획(1989~1991)	202
〈표 5-2〉 BOP 조항 졸업에 따른 1992~1994년 수입자유화 품목	203
〈표 5-3〉 노태우 정부의 농어촌구조개선 대책	204
〈표 5-4〉 42조 농어촌구조개선 투융자계획(1992~2001)	208
〈표 5-5〉 신농정 5개년 계획(1993년 7월)의 주요 내용	210
〈표 5-6〉 농어촌특별세 15조 투융자계획	213

〈표 5-7〉 문민정부 농어촌발전대책의 배경과 핵심지표(1994~1997)	216
〈표 5-8〉 국민의 정부 농업·농촌발전계획(1998년 10월)의 주요 내용	220
〈표 5-9〉 45조 원 농업·농촌 투융자계획(1999~2004)	221
〈표 5-10〉 국민의 정부 농어촌발전대책의 배경과 핵심지표(1998~2002)	222
〈표 5-11〉 농업·농촌 기본법의 구성과 주요 내용	223
〈표 5-12〉 참여정부의 농정패러다임	228
〈표 5-13〉 농업·농촌 119조 투융자계획	232
〈표 5-14〉 이명박 정부의 주요 농정개혁 과제	238
〈표 5-15〉 박근혜 정부의 정책 기조의 전환	244
〈표 5-16〉 문재인 정부의 농정패러다임 개선 방향	248

제6장

〈표 6-1〉 토지조사사업에 의해 확정된 국민유별 지목별 면적 및 필지 현황	265
〈표 6-2〉 지세령 개전 이전 지세액의 법정 지가에 대한 비율	265
〈표 6-3〉 토지조사사업 당시 원분쟁지와 불복신청지의 규모	266
〈표 6-4〉 1930년 농가 유형별 준공 농가 비율	267
〈표 6-5〉 농지개혁법(안)들 사이의 농지분배기준 비교	270
〈표 6-6〉 총수배 농가에서 전매매 농가가 차지한 비율	273
〈표 6-7〉 분배농지면적 총집계	274

제7장

〈표 7-1〉 일제 강점기의 농업생산기반 실적 총괄	286
〈표 7-2〉 1960년대 농업생산기반정비 주요 실적	290
〈표 7-3〉 1970년대 농업생산기반정비 주요 실적	292
〈표 7-4〉 1980년대 농업생산기반정비 주요 실적	293

제8장

〈표 8-1〉 근세 이후의 가족농 관련 용어 변천	306
〈표 8-2〉 일제 강점기의 농가 호수와 소작농 비율	307
〈표 8-3〉 1930년경의 농가 계층별 호당 평균수지	309
〈표 8-4〉 농가 및 농업인에 대한 법률적 정의의 변천 과정	312
〈표 8-5〉 농가 통계의 주요 지표 추이	314
〈표 8-6〉 경지규모별 농가 분포의 추이	316
〈표 8-7〉 벼농사 자작농의 자립경영 규모 추이	317
〈표 8-8〉 후계농업인 육성사업 실적	319
〈표 8-9〉 가구원수별 농가 가구 수의 추이	320

〈표 8-10〉 영농승계자 보유 농가의 연령별 추이	321
〈표 8-11〉 영농조직의 제도적 경과	323
〈표 8-12〉 생산자조직 작목반 참여농가 분포(2015년)	325
〈표 8-13〉 영농조합법인과 농업회사법인의 비교	327
〈표 8-14〉 농업법인 제도 초기의 연도별 설립 동향	331
〈표 8-15〉 농업법인 사업유형별 현황(2017년)	332

제9장

〈표 9-1〉 최근 3년간 비료 생산 및 출하 실적	343
〈표 9-2〉 최근 3년간 비료 수출·입 실적	344
〈표 9-3〉 유기질비료 종류별 지원액	344
〈표 9-4〉 국내 비료 관리제도 및 주요 사업의 변천사	345
〈표 9-5〉 유기농업자재 관리제도 변천 과정	353
〈표 9-6〉 유기농업자재 공시 등 통계자료	354
〈표 9-7〉 연도별 품종 출원·등록 건수	361
〈표 9-8〉 농업기계화율	367
〈표 9-9〉 2015년 농기계별 농가 보급률	368

제10장

〈표 10-1〉 광복 후 농업 연구개발 조직의 변천	374
〈표 10-2〉 통일형 벼 품종개발 내역 및 쌀 수량성	384

제11장

〈표 11-1〉 여러 기관의 농촌지도 체계	425
〈표 11-2〉 연도별 농촌지도 조직 및 인력 변화	430
〈표 11-3〉 경영 규모와 기술 수준에 따른 농업인 교육체계	445

제12장

〈표 12-1〉 농업자금 금융기관별 융자상황	461
〈표 12-2〉 농협의 사업 시기별 연평균 성장률(명목가격 기준)	467
〈표 12-3〉 시장개방에 대응한 중장기농림투융자계획과 지원방식	472
〈표 12-4〉 1998~2004년의 농어가부담경감조치 주요 내용	474

제13장

〈표 13-1〉 해방 전 쌀 수급 추이(남북한)	483
〈표 13-2〉 연도별 벼 재배면적 감축 정책 지원 실적	492

〈표 13-3〉 연도별 시장격리 물량	493
〈표 13-4〉 쌀 직불금 지급 농가 수 및 면적	502
〈표 13-5〉 MMA 수입쌀 도입 물량	505

제14장

〈표 14-1〉 1960년대 중반 농가소득과 도시근로자 소득 비교	514
〈표 14-2〉 농업생산액과 작물 분야별 생산액 비중	528
〈표 14-3〉 1990년 기준 오이의 노지·시설 재배 10a당 경제성 비교	530
〈표 14-4〉 원예특작 분야의 생산·유통지원사업 변화	532
〈표 14-5〉 원예작물 시설현대화사업 명칭과 지원조건의 변화	534
〈표 14-6〉 원예산업의 생산 및 수출구조 전망	538

제15장

〈표 15-1〉 축산 태동기의 가축사육 동향	542
〈표 15-2〉 1960년대의 가축사육 동향	543
〈표 15-3〉 FTA 국내보완대책 축산 부문 예산 현황	548
〈표 15-4〉 축사면적 기준 농가 유형 구분 및 지원 단가	550
〈표 15-5〉 가축분뇨 발생량 및 자원화 추이	558
〈표 15-6〉 가축분뇨 관련 법률 및 정책의 변화	559
〈표 15-7〉 2017년 친환경축산물 인증 현황	563
〈표 15-8〉 구제역 발생 현황 및 피해액 추이	565
〈표 15-9〉 AI 발생 현황 및 피해액 추이	566

제16장

〈표 16-1〉 농산물 유통 개혁대책의 내용	590
--------------------------	-----

제17장

〈표 17-1〉 식품산업의 매출액 및 종사자 수 변화 추이	602
〈표 17-2〉 소비자 가구당 식품 소비지출 추이	603
〈표 17-3〉 이명박 정부 이전의 식품산업 관련 법 및 정부 조직 개요	605

제18장

〈표 18-1〉 일반정주권개발사업의 내용	642
〈표 18-2〉 문화마을조성사업의 내용	643
〈표 18-3〉 정주생활권개발사업의 추진 실적 총괄	644
〈표 18-4〉 MB 정부의 일반농산어촌개발사업의 내역사업 변화('10~'12년)	655

〈표 18-5〉 일반농산어촌개발사업의 내역사업 변화('13~'17년)	656
〈표 18-6〉 2010~2017년 일반농산어촌개발사업 추진 현황	657
〈표 18-7〉 지역위의 2016년 시·군 자율편성사업 평가 결과	658

제19장

〈표 19-1〉 농외소득정책의 시기 구분	666
〈표 19-2〉 농어촌부업단지 지정·운영 실태	670
〈표 19-3〉 농공단지 운영실적	673

제20장

〈표 20-1〉 국민연금제도의 발전과정	695
〈표 20-2〉 농작물재해보험 추진 경과	700
〈표 20-3〉 가축재해보험 추진 경과	702
〈표 20-4〉 부문별 의료기관 현황	704
〈표 20-5〉 건강보험제도의 발전 과정	707
〈표 20-6〉 차등지원 구간별 세대수 분포(2015.8 현재)	709
〈표 20-7〉 농업인안전보험 추진 경과	711
〈표 20-8〉 농업안전보건센터 지정 현황	712

제21장

〈표 21-1〉 FTA별 농산물 양허수준	738
------------------------	-----

제23장

〈표 23-1〉 1924년 조선임야조사사업 결과로 확정된 국유림	786
〈표 23-2〉 일제 강점기의 조선의 도별 산림축적 증감량(1941~1927)	788
〈표 23-3〉 산림황폐지 및 사방사업 실적 추이(1919~1987)	790
〈표 23-4〉 산림기본계획 기간별 조림 실적(1973~1997)	792
〈표 23-5〉 산림기본계획 기간별 사방사업 실적(1973~1997)	794
〈표 23-6〉 화전정리사업 실적(1973~1979)	795
〈표 23-7〉 사유림의 변화	801
〈표 23-8〉 임산물생산액 추이	802
〈표 23-9〉 국내총생산 대 임업생산	803
〈표 23-10〉 임가소득 추이	804
〈표 23-11〉 제2차 전국산촌 기초조사 결과(2012)	806
〈표 23-12〉 우리나라 산림부문 탄소흡수량과 온실가스 배출량과의 비교	807
〈표 23-13〉 산림탄소상쇄사업 등록현황(2018년 5월)	808

》》 그림목차

제5장

〈그림 5-1〉 참여정부의 농업·농촌종합대책 정책의 기본 틀	230
〈그림 5-2〉 이명박 정부의 농림수산물 정책 방향	236
〈그림 5-3〉 이명박 정부의 정책 기조의 전환	237
〈그림 5-4〉 박근혜 정부의 농식품 정책 방향	243
〈그림 5-5〉 문재인 정부의 농식품 정책의 비전과 중점 추진과제	249

제6장

〈그림 6-1〉 농업 총생산액 중 재배업·축산업 비중(1918~1942, 1961~2015)	255
〈그림 6-2〉 식민지 기간 유형별 농가 비중 추이(1913~1936)	257
〈그림 6-3〉 경작 규모별 농가 호수 추이(1955~2015)	258
〈그림 6-4〉 한국 근현대 농지임대차 비율의 변화	260
〈그림 6-5〉 상환곡 납부 종별 누적 상환율 추이	272

제9장

〈그림 9-1〉 흥남 조선질소비료주식회사	340
〈그림 9-2〉 비료공장 준공	340
〈그림 9-3〉 식량작물 종자 보급체계	357
〈그림 9-4〉 세계 종자시장 규모와 전망	360
〈그림 9-5〉 국내 종자업체 등록현황	361

제10장

〈그림 10-1〉 현재의 농업연구(R&D) 체계	376
----------------------------	-----

제11장

〈그림 11-1〉 농촌진흥사업 추진체계	434
〈그림 11-2〉 농촌융복합산업 수익모델사업 추진체계	443

제12장

〈그림 12-1〉 1970~80년대 농가부채 증가율과 사채 비중의 변화	469
〈그림 12-2〉 농업 정책금융 지원 규모 추이	477

제13장

〈그림 13-1〉 수급 동향(1997~2017)	490
〈그림 13-2〉 쌀 단수 및 소비량 변화 추이(1977~2017)	491
〈그림 13-3〉 쌀 직불제 구조	498
〈그림 13-4〉 목표가격 운용 실태	500
〈그림 13-5〉 쌀 목표가격과 농가수취액 추이	502

제14장

〈그림 14-1〉 1인당 국민소득과 시설재배 면적의 변화	526
---------------------------------	-----

제17장

〈그림 17-1〉 식품산업 발전 종합대책의 주요 내용	607
〈그림 17-2〉 신식품정책의 주요 내용	613
〈그림 17-3〉 제3차 식품산업진흥 기본계획의 주요 내용	619
〈그림 17-4〉 지역 푸드플랜으로의 전환	622
〈그림 17-5〉 농식품산업의 총부가가치 추이	624

제18장

〈그림 18-1〉 일반정주권개발사업의 추진체계	643
〈그림 18-2〉 시기별 삶의 질 향상 기본계획의 변화	650

제19장

〈그림 19-1〉 농외소득 관련 지표의 추이	683
--------------------------	-----

제20장

〈그림 20-1〉 「삶의 질 향상 기본계획」과 「농업·농촌종합대책」의 관계	692
---	-----

제23장

〈그림 23-1〉 조선의 일본 목재 수입량과 일본으로의 이출량 추이(1910~1945)	787
〈그림 23-2〉 조림면적 추이(1946~2000)	792



농림축산식품부

농업·농촌 100년의 발자취

제1장 농업·농촌 100년 편찬 개관

제2장 일제 강점기의 농업·농촌(1919~1945)

제3장 광복후 격동기의 농업·농촌(1945~1960)

제4장 경제성장기의 농업·농촌(1961~1987)

제5장 개방화 시기의 농업·농촌(1988~2018)



제1장 농업·농촌 100년 편찬 개관

제1절 편찬 배경 및 시각

1. 편찬 배경

1.1. 3·1운동 및 대한민국임시정부 수립 100주년

2019년은 3·1운동과 임시정부 수립 100주년이 되는 해이다. 3·1운동은 그 선언문에서 조선이 독립국임과 조선인이 자주민임을 선언하고 이를 국제적으로 천명하였다. 조선이 독립국이라 선언하고 자주민이라 밝혔으니 거기에 맞는 정부 수립과 자주적 주권 행사는 당연한 실천 항목이었다. 1919년 4월 11일 수립된 대한민국 상해임시정부는 3·1운동으로 제시된 역사적 과제를 이행한 실체라 할 수 있다.¹⁾ 임시정부는 수립과 함께 국호를 대한민국이라 하였다. 대한민국은 임시정부가 만든 국호와 태극기, 애국가라는 국가 상징을 물려받았다. 1948년 8월 15일에 출범한 대한민국 정부는 제헌 헌법의 전문에서 “기미 삼일운동으로 대한민국을 건립하여 세계에 선포한 위대한 독립정신을 계승하여”라고 명기함으로써 3·1운동과 상하이 임시정부로부터 법통을 계승한 정부임을 선언하였다. 대한민국의 법통을 명시한 제헌 헌법의 정신은 지금까지 이어지고 있다. 현행 대한민국 헌법 전문에는 “우리 대한 국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국 임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19 민주이념을 계승하고 ...”라고 명기함으로써 대한민국의 법통이 3·1운동과 임시정부에 그 뿌리를 두고 있다는 것을 밝히고 있다.

3·1운동 및 임시정부 수립 100주년에 즈음하여 대한민국이 이룬 지난 100년 동안 대한민

1) 김희곤, 2015, 『임시정부 시기의 대한민국 연구』, 지식산업사, 53-54쪽.

국의 경제발전과 민주화의 성과를 재조명하는 것은 대한민국의 법통과 정체성을 다시 한번 확인하고 이를 바탕으로 미래 100년의 착실한 준비를 하는 기반이 될 것이다. 임시 정부 수립 100주년의 의미는 농정에도 적지 않다. 임시 정부가 우리나라 농정에 직접적인 영향을 미친 것은 아니지만 헌법에 규정하여 우리나라 농정의 근간을 형성해 온 경자 유전의 원칙이 임시정부 요인의 사상과 강령에 기초하고 있다는 점을 상기할 때 임시정부 수립을 기점으로 농업·농촌의 100년을 살펴보는 의미는 더욱 각별하다 할 것이다.²⁾

1.2. 임시정부의 정책 강령과 농정에의 영향

임시정부가 작성한 각종 선언과 강령에서 농정과 관련한 것은 조소앙의 삼균주의사상에 기초하고 있다. 조소앙은 임시정부의 대표적인 이론가로서 임시정부가 수행한 독립운동의 이론적 토대와 독립 이후의 정책 강령 기초를 만들었다. 1919년 4월 11일 상해임시정부가 발족할 당시 조소앙은 임시정부 국무원비서장에 임명되고 임시의정원의 조직, 임시정부 헌법인 임시헌장과 임시의정원법의 기초 등 정부수립의 실무역할을 담당하였다. 이후 조소앙은 임시의정원의장, 국무위원, 내무총장, 외무부장 등을 역임하면서 8·15 해방 때까지 임시정부에서 활동하였다.

조소앙은 세계 여러 나라의 정치 사회 경제의 여러 제도와 사상에 깊은 관심을 가지고 우리나라의 현실에 접목하여 반일 민족혁명의 이론적인 틀로서 삼균주의를 완성하였다.³⁾ 삼균주의로 대표되는 조소앙의 사상은 임시정부가 주도하는 독립운동의 이론적인 근거가 되었고 1930년 1월 상해에서 결성한 한국독립당의 당의로 체계화되었다(한시준, 2016, 254 쪽). 이로 인해 조소앙의 삼균주의는 해방이후 남한과 북한의 정부 및 정책 형성에 적지 않은 영향을 미쳤다.

2) 임시 정부는 수립 후 내무부에 농상공국(農商工局)을 두었으나 국내 농업과 농업인에게는 그 영향력이 미치지 못하고 명목만 유지했다. 이는 언젠가 독립이 되어 주권을 되찾았을 때를 대비하여 편성 운영되었다. 임시 정부가 수립한 이후 해방 전까지의 농정은 일본제국주의에 의해 추진되었다고 볼 수 있다. 하지만 임시정부가 농상무국의 조직을 두고 독립 후를 대비했다는 측면과 일제 강점기의 농정은 비록 추진 주체가 조선총독부였지만 그 대상은 한반도와 거기에 거주하는 주민들이었으며 이는 대한민국의 역사 속에 연속적으로 존재하였다는 측면에서 임시정부 수립기를 기점으로 농정 100년의 변화를 살펴보는 것은 의미 있는 일이다.

3) 삼균주의는 원칙적으로 균등 혹은 평등주의이다. 평등은 2개조의 삼균을 포함하는데 그 중 1조는 정치의 평등, 경제의 평등, 교육(문화)의 평등이다. 다른 1조는 개인과 개인간의 평등, 민족과 민족간의 평등, 국가와 국가간의 평등이다. 이들 6종의 평등이 완전 실현된 뒤에야 인간은 '세계일가'의 이상사회에 도달할 수 있다고 한다(홍선희, 1975).

조소앙의 삼균주의에서 경제와 관련한 것은 토지국유화이다. 한국독립당 초기에 채택된 8대 당강 중에 5번째 강령으로 “토지와 대생산기관을 국유로 하여 국민의 생활권을 평등하게 할 것”이라고 명시하고 있다.⁴⁾ 조소앙은 토지국유론을 주장하였지만 그것은 자본주의의 반대논리로서의 마르크스주의가 아니라 일본제국주의 타파를 위한 독립운동 이론의 일부였다(홍선희, 1975, 78쪽). 조소앙이 토지국유가 불가피하다고 판단한 근거는 일본제국주의에 의한 식민지경제정책에 있었다. 조소앙은 대체로 1922년부터 1928년까지의 통계를 바탕으로 일본인의 토지수탈, 한국인 지주의 몰락, 노예나 다름없는 농민들의 증가 등을 분석·비판한 후 토지사유제를 배제하지 않을 수 없는 우리나라의 특수성을 강조하였다. 조소앙의 견해로는 “한국전체경지면적의 1/11, 전체경지가격의 1/3, 전지주의 635/1000이 일본인이고 그 외에도 친일 매국노가 대토지를 소유하고 있는 이상 이것을 되찾기 위해서는 토지국유화의 길 밖에는 없다”고 하였다(홍선희, 1975, 80쪽).

또한 조소앙은 1930년 1935년간의 통계자료를 바탕으로 더욱 가혹해진 일본의 경제침략을 분석하고 다음과 같이 결론짓고 있다. “한국 토지의 100분의 35가 동양척식회사의 소유이고 100분의 15가 흥업은행의 소유이며, 한국농민의 100분의 67은 농노와 다를바 없다. 이러한 상황에서 사유제란 무의미하다. 차라리 이를 계기로 독립후에는 토지 국유화를 통해 완전한 균등사회를 건설할 수 있다”

1941년 11월 28일 임시정부는 광복후 신국가 건설 계획의 기본 골격으로 「대한민국건국강령」을 발표하였다. 대한민국건국강령은 제1장 3절에서 “고규(故規)와 신법(新法)을 참호(參互)하여 토지제도를 국유로 확정할 것임”이라 하였다. 제3장에서는 건국 후 국민생활을 확보하기 위해 시행할 경제 정책 8가지를 제시하였다. 농정과 관련해서는 대생산기관 및 토지, 광산, 농림, 어업, 수리, 호수 등과 교통, 금융, 통신 등의 주요산업을 국유화한다는 것과, 고용 농업을 금지하며, 두레농장, 국영농장을 확대하고, 농민의 비용 부담을 면제하는 의료를 시행한다고 하였다. 토지와 관련해서는 “토지의 상속·매매·저압·전양·유증·전조차의 금지와 고리대금업과 사인의 고용 농업의 금지를 원칙으로 하고” “토지는 자력자경인에게 분급함을 원칙으로 하되 원래의 고용농·자작농·소지주농·중지주농등 농인지위를 보아

4) 이는 한국독립당 8대 당강 중 4번째 당강 “보통선거제를 실시하고 국민의 참정권을 평등하게 하는 기본 권리를 보장할 것” 항목과 함께 광복 이후 국가 건설 과정에서 실시해야 하는 정책을 제시하는 부문으로 보통선거제 실시, 토지와 대생산기관의 국유화, 의무교육 실시 등을 균등사회를 건설한다고 하였다(김기승, 2015, 102쪽).

저급으로부터 우선권을 줌”이라고 명기했다(조소양 1979, 152~153; 임수환, 2015; 김기승, 2015, 140쪽).

토지개혁 개념을 포함하여 건국강령에 담긴 국가건설의 계획은 미군정 하에서 활동하던 임시정부 지도자들에 의하여 전승되고 이승만이 이끄는 민주위원이 마련한 헌법초안에도 실렸다. 민주위원이 마련한 헌법초안인 대한민국임시헌법은 제5조에서 국민의 생활균등권을 규정하여 삼균제도를 명시하고 있다. 토지조항으로는 제5조 4항에서 “토지사유의 제한과 농민본위의 경작권확립”을 규정하고 있다(임수환, 2015). 1948년 대한민국 헌법을 기초했던 유진오는 그의 회고록에서 헌법초안을 기초할 때 참고로 했다고 밝힌 자료 목록 중 대한민국임시헌법과 조선임시약헌상의 경제조항은 건국강령의 내용이 계승된 것이다. 건국강령의 토지개혁 개념 중 토지국유화 부분은 삭제되고 경자유전의 개념만 건국 헌법에 반영되었다.⁵⁾

이상의 과정에서 임시정부 국가계획의 이론적 기반이 된 조소양의 삼균주의와 토지관은 경자유전 원칙으로 1948년 대한민국헌법으로 계승되고 이후 농정의 기본틀을 형성하였고 볼 수 있다.

2. 편찬 시각

이 책은 3·1운동과 임시정부가 수립된 1919년부터 100년 동안에 시행된 농정과 농업·농촌의 역사를 서술한다. 보통 농업·농촌 정책과 그 대상인 농업·농촌의 발달은 분리하기 쉽지 않지만, 이 책은 정책의 관점에서 농업·농촌의 변화를 살펴본다. 농업·농촌의 발달사는 농업·농촌의 변화상과 그 요인 및 과정을 파악하는 것으로 농정은 그 변화의 한 요인으로 작용한다. 농정사는 농업·농촌 정책이 언제 어떤 배경에서 실행되고 그 내용이 무엇이었으며, 그 결과로 농업·농촌에 어떤 영향을 미쳤는가를 파악하는 것이 주요 내용이다. 하지만 농업·농촌 발달사와 농정사의 내용을 명쾌하게 구분하기란 쉽지 않다. 농정의 변화가 농업·농촌의 발달에 영향을 주고, 또한 농업·농촌의 변화는 농정의 변화를 견인하기 때문이

5) 새 헌법이 정한 절차에 따라 초대대통령에 선출된 이승만은 농림부 장관에 조봉암, 기획처장에 이순탁을 기용하여 농지개혁을 서둘렀고, 조봉암은 강진국을 농지국장에 임명했다. 이순탁과 강진국은 임정출신 박건웅 위원장이 이끄는 임시입법의원 산업노동위원회의 토지개혁안 작성에 참여했던 토지개혁론자들이었다(방기중, 2001).

다. 이 책에서는 될 수 있는 대로 농정의 변화에 초점을 맞춰 기술한다.

이 책에서 농업·농촌 역사의 기술 시점을 임시정부 수립 시기인 1919년으로 하고 이후 100년 동안의 변화를 기술한다. 임시정부 수립을 기점으로 하지만 임시정부가 실질적인 정책을 기획·집행하지 않았다는 면에서 1919년부터 해방되기까지의 일제 강점기의 식민지 농정을 어떤 시각으로 볼 것인가가 문제가 될 수 있다. 일제 강점기에 대한민국 영토 안에서 시행되었던 식민지 농정의 경우 그 내용과 실적 등에 대해서는 조선총독부의 공식 자료와 통계 등을 통해 사실대로 기술하되 그 영향과 결과 및 평가 등에 대해서는 강점 이전 시기에 시행되었던 정책과의 연관성, 당시 대한민국 영토 내 농업·농촌·농민의 실정과 필요성, 정책 이후 후대에 나타난 결과와 영향 등을 종합적으로 고려하여 판단할 필요가 있다. 여기서는 제2장 일제 강점기의 식민지 농정에서 일제에 의해 한국의 농업은 미곡 단작형 농업구조와 식민지 지주제로 정형화되어 일제 말이 되면 전체 농가의 80%가 소작농으로 몰락하고, 소작농의 80% 이상이 부채 농가였으며, 만주·일본·러시아 등 외국으로 이주한 한국인의 수가 200만 명을 넘어서게 되었다는 결과를 제시함으로써 일제 강점기의 식민지 농정을 비판적인 관점에서 기술한다.

제2절 범위 및 구성

1. 시기 구분

이 책에서는 농업·농촌 100년이라는 기간을 역사적 사건(임시정부의 출범, 광복, 미군정, 한국전쟁, 5·16 등)과 농정에 영향을 미치는 경제 여건, 경제정책, 농업 여건 등에 기초하여 크게 4기로 구분한다. 4기의 시대적 흐름을 간략히 소개하면 다음과 같다.

제1기는 대한민국 임시정부가 수립된 1919년부터 일제로부터 해방된 1945년이다. 이 책에서는 이 시기를 일제 강점기라 칭한다. 비록 1919년을 이 책의 서술 기점으로 하지만 내용 면에서는 구한말과 일제 초기의 내용을 포함한다. 일본제국주의가 조선을 실제적으로 지배하는 것은 1904년 러일전쟁 이후라는 사실과 조선 총독부의 농정을 이해하기 위해서는 당시의 농업·농촌의 시대적 상황을 살펴보지 않으면 안 되기 때문이다.

제2기는 해방 이후부터 5.16 군사정변이 일어나기 전인 1960년까지이다. 이 시기는 해방과 정부 수립, 한국 전쟁, 4.19혁명, 5.16군사정변으로 이어진 혼란한 시기이기도 하지만 한편으로는 1960년대 이후의 경제성장을 준비하는 시기이기도 하다. 이 책에서는 이 시기를 광복후 격동기라 칭한다.

제3기는 1961년부터 1987년까지이다. 이 시기에 한국 경제는 여러 차례의 경제개발 5개년 계획을 통해 비약적인 성장을 실현하였다. GNP 성장률은 1961년부터 1976년 15년 동안 연평균 9.5%씩 성장하였고, 다시 1977년부터 1987년까지는 연평균 8.4%씩 성장하였다. 이는 세계에서 그 유례가 많지 않은 경제성장률이라 할 수 있다. 이 책에서는 이 시기를 경제성장기라 칭한다.

제4기는 1988년부터 현재에 이르는 시기이다. 1988년은 이른바 '88올림픽'으로 기억되는 해이다. 올림픽 개최를 계기로 한국 사회는 더욱 국제화되고 한국 경제는 개방경제 체제로 바뀌기 시작하였다. 이 책에서는 이 시기를 개방화시기라 칭한다.

2. 내용 범위

이 책에서 서술하는 농업·농촌 역사의 공간적인 범위는 시기에 따라 달라진다. 즉, 1945년까지의 일제 강점기 동안은 남한과 북한을 망라한 한반도 전역을 대상으로 하며, 1945년 이후는 남한에 국한한다.

또한 이 책에서 농정의 범위는 농업정책과 농촌정책을 포함하는 넓은 의미로 파악한다. 농업정책은 농업부문 전반의 정책으로서 농축산물의 생산 가공 유통 소비와 농가의 경영을 포함한다. 농민들의 조직화와 농업인력 양성, 농업 경영체, 농업금융과 협동조합 등도 포함한다. 농촌정책은 농촌지역과 주민에 관련된 정책으로서 농업인과 농촌주민의 복지, 생활환경 정비, 농외소득 증대, 농촌 자연환경의 보전 등을 포함한다. 농정이 추진되는 체계, 즉 중앙정부와 지방자치단체의 농정조직 및 역할 분담 등도 중요한 농정의 영역이다.

이 책에서는 지난 100년간의 농정의 흐름을 정리하는 것이 주요 목적이기 때문에 농정의 전 분야에 대한 구체적인 기술보다는 시기별 주요 농정 이슈를 중심으로 기술한다. 예를 들어 임시정부가 들어선 1919년 이후 일제에 의해서 추진된 산미증식계획, 1950년대의 농

지개혁, 1970년 농촌근대화를 위해 추진된 새마을운동과 백색혁명, 1990년대의 농업구조개선 등 당시의 국내외 경제 여건과 정치 상황을 반영한 주요 농정이슈 등이다.

3. 구성

이 책은 앞서 농업·농촌 발달 및 농정 역사를 기술한 역사서, 즉, 1989년에 편찬된 『한국농정40년사』, 1999년에 편찬된 『한국농정50년사』, 2003년에 편찬된 『한국농업·농촌100년사』, 2015년에 편찬된 『농업·농촌 70년』등과 맥락을 같이 한다.

『한국농정40년사』는 건국 40주년을 기념하기 위하여 농정 전 분야를 대상으로 발간한 최초의 종합 농정사이다. 이 역사서는 크게 통사와 분야사로 구성하고 있는데, 통사에서는 농정 40년을 건국 이후 격동기(1948~1960), 산업성장기(1961~1976), 전환기(1977~1988)의 3기로 구분하고 있다. 분야사는 농지제도 등 24개 분야로 구분하고 있다.

『한국농정50년사』는 1948년 대한민국 정부 수립 50년 기념사업 일환으로 편찬되었으며, 농정 40년사 이후 10년은 이전 40년보다 더 많은 변화를 경험하였다는 인식에 기초하여 지난 50년간의 농업정책을 재정리하였다. 이 책 역시 통사와 분야사로 구성되고 시기 구분은 40년사 이후의 10년을 무역자유화 시기(1989~1998)로 구분하고 있다. 이 책에서는 시기 구분과 연계하여 농정 50년을 ① 농지개혁과 양곡관리 농정(1948~1960), ② 주곡증산과 농촌개발 농정(1961~1976년), ③ 농외소득증대 농정(1977~1988), ④ 농업구조개선 농정(1989~1998)으로 명명하고, 각 농정의 변화 실태를 개관하고 있다. 이 농정사에서는 분야사로 농업생산기반정비 외 30개 분야로 구분하였다.

『한국농업·농촌100년사』는 새로운 세기가 시작되는 2000년에 1901년부터 2000년까지 20세기 100년간의 농업·농촌 발달사를 정리한 것이다. 이 역사서는 농업정책사보다는 농업 발달사에 중점을 두어 농업·농촌·농민의 변화를 기술하였지만, 일제 및 대한민국의 농정 발달사 대부분을 포함하고 있다. 이 역사서에서는 과거 100년간을 크게 조선 후기, 일제의 식민지 지배체제 구축(1904~1929), 공황과 전시체제(1930~1945), 해방·전쟁·복구기(1945~1960), 경제성장기(1961~1980), 개방화 시기(1981~) 등의 6개시기로 구분하고 있다.

『농업·농촌 70년』은 해방(1945) 이후 2015년까지의 70년간의 농업 농촌의 변화와 농정의

변화를 기술하고 있다. 이 책 역시 총사와 분야별 분야사로 구분하여 총사는 제1장 광복 이후 한국농업 구조변화와 전망과 제2장 광복 이후 농정의 변화와 과제라는 2개의 장으로 구분하고 있다. 농정 분야를 14개 분야로 나누어 70년간의 정책 변화를 기술하였다.

이번에 편찬한 3·1운동 및 대한민국 『임시정부 수립 100주년 기념 농업·농촌 100년』은 선행 역사서를 참고하되 대한민국 임시정부 수립 이후 100년의 기록이라는 편찬 취지를 살려 크게 통사와 분야사로 구성하였다. 통사는 농업·농촌 100년의 변화를 거시적으로 보며 몇 개 시대별로 특징을 파악하였다. 분야사는 농업·농촌의 주요 분야에 대하여 정책의 흐름을 정리하였다. 또 이 책은 학술서가 아니라 일반인들도 쉽게 이해할 수 있는 역사서라는 점에 유의하여 서두에 100년 동안의 농정의 변화를 전반적으로 개관하기 위하여 관련 사진과 주요 지표의 변화 그리고 주요 농정 연표를 제시하였다.

통사는 농업·농촌 100년의 역사를 4개 시기로 구분하고, 그 앞에 이 책 편찬의 시각과의 의 및 구성을 추가하여 5개 장으로 구성하였다. 제1장은 서론으로 농업·농촌 100년의 편찬 배경과 시각 및 구성 그리고 주요 내용 등을 서술하였다. 제2장은 주권을 상실했던 일제 강점기에 대한민국 영토 안에서 일제가 행하였던 식민지 농정을 정리하였다. 제3장은 해방 후부터 1960년까지 경제안정추구기의 농업·농촌을 기술하였으며, 제4장은 경제성장기의 농업·농촌 변화, 제5장은 1988년부터 현재까지의 농정으로서 세계적인 농산물 교역 자유화의 흐름에 따른 우리 농정의 대응을 서술하였다. 분야사는 농업·농촌 전 분야를 18개 분야로 나누어 분야별로 100년의 역사를 기술하도록 하였다. 제6장은 지주제에서 자작농 체제로 변해온 농지제도의 역사, 제7장은 농업용수 개발과 경지정리 등 농업생산기반 정비 관련 정책의 변화를 기술하였다. 제8장은 농가 및 농업경영체와 영농조직의 변화, 농민단체의 활동 등에 관해 기술하였다. 제9장은 비료, 농약, 종자, 농기계 등을 포함한 농업투입재 산업의 정책에 관해 정리하였다. 제10장은 시대별 농업기술 개발 및 연구 체계와 연구기관의 변천, 식량작물과 원예·특작 및 축산·농업기반기술·농업경영과 기술정보화 등 분야별 농업기술 및 연구개발정책의 변화를 서술하였다. 제11장은 농촌지도사업 정책의 변화 과정, 제12장은 농업금융정책과 협동조합의 변천사를 기술하였다. 제13장은 일제 강점기의 증산과 공출에서 최근의 쌀 시장개방에 이르기까지 식량정책의 변화를 기술하였다. 제14장은 원예·특작·잡사업 등에 관한 정책의 변화, 제15장에서는 축산과 방역 관련 정책을 기술하였

다. 제16장은 농산물 시장과 유통 정책의 발전, 제17장은 식품산업 정책의 발전 과정을 기술하였다. 제18장은 전통사회에서 현대사회에 이르기까지 농촌사회와 공간개발 정책의 변화를 기술하였다. 제19장에서는 농외소득 정책의 변천을 기술하였으며, 제20장에서는 농촌 복지정책의 변천을 기술하였다. 제21장은 농산물 시장 개방과 통상정책, 제22장은 농정 추진을 위한 농정 조직의 변화, 제23장은 임업·산림·산촌 정책의 변화를 기술하였다.

제3절 농업·농촌 100년의 개관

1. 일제 강점기의 농업·농촌(1910~1945)

1910년에 이른바 한·일합병조약에 의해 대한민국의 주권을 강탈한 일제는 가장 먼저 조선토지조사사업을 추진하였다. 조선토지조사사업은 1910년부터 1918년까지 8년여에 걸쳐 전국의 모든 택지와 경지에 대해 필지별로 측량을 하고 소유자와 지가 및 지위등급을 조사하여 토지대장과 지적도 등을 작성하는 사업이었다. 조선토지조사사업에 의해 토지의 소유자가 절대적·배타적인 소유권을 갖는 근대적 토지소유제도가 확립되었다. 이를 통해 일제는 보다 안정적·장기적으로 식민지 조선을 수탈할 수 있었다.

한편, 일제는 1912년부터 본국이 필요로 하는 4대 농산물의 증산을 목표로 하는 식민지 농정을 본격적으로 추진하였다. 첫째, 미작 개량을 위해 우량품종의 보급, 건조·조제의 개량, 관개설비의 개선, 시비의 장려 등이 실시되었다. 둘째, 면작 육성 정책으로서 육지면 재배의 지도·장려·확장과 육지면 종자 보존, 재래면 재배 개량 등이 실시되었다. 셋째, 양잠 장려 시책으로 우량잠종의 보급, 어린누에 공동사육의 설치, 여자의 잠업 장려, 누에고치 판매의 알선, 뽕밭의 개량·증식 등의 사업이 실시되었다. 넷째, 축우에 대해서는 씨소의 선택·배치·종부·보호, 암소의 대부, 축우 예탁 장려, 사료 공급, 거세 장려, 새끼 뺨 소의 도살 규제, 가축질병 예방 등을 실시하였다.

1910년대의 미곡증산정책은 경지의 개선·확장이 없이 경종법 개량에 국한되어 한계가 있었다. 이리하여 일제는 1920년 이후 1945년 패망에 이르기까지 토지개량을 중심으로 한 미곡증산계획을 4차에 걸쳐 수립하여 시행하였다. 1920~1925년의 '산미증식계획'과 이를 수

정한 1926~1934년의 '산미증식갱신계획' 그리고 1940년의 '증미계획'과 이를 수정한 1942년의 '증미확충계획' 등이다. 이중 핵심은 산미증식계획과 갱신계획으로서, 이를 통해 관개 설비 논의 증가하고, 벼 우량품종의 재배가 확대되었으며, 비료 사용량이 늘고, 미곡의 생산량 및 이출량이 급증하는 등의 성과가 있었다. 그러나 소작제가 확대되고 농가부채가 증가하는 등 농가경제는 갈수록 피폐해졌으며, 일본 본국으로의 미곡 이출이 증가하여 1인당 양곡 소비량이 줄고 봄철에 양식이 없는 춘궁농가가 증가하였다.

1929년 미국에서 비롯된 세계대공황으로 일본 경제가 어렵게 되자 그 여파는 식민지 조선 농업에 그대로 미치었다. 조선의 농업생산이 미국에 집중되어 있었으며, 수출의 대종을 이루는 쌀·면화·양잠·생사 등은 오직 일본 시장을 판매선으로 하고 있었으므로 일본의 공황은 자동으로 조선 농촌에 파급되지 않을 수 없었다. 이러한 상황에서 1931년에 부임한 우가키(宇垣) 총독의 제창으로 농촌진흥운동이 대대적으로 추진되었다. 농촌진흥운동의 핵심사업은 1933년부터 착수한 '농가갱생계획'이었다. 그 요지는 전국의 각 읍·면에 대체로 1개의 지도부락을 선정하고, 그중 30~40호 내외의 농가를 지도대상 농가로 선정하여 호별로 5개년의 농가갱생계획을 작성하여 그 실행을 지도한다는 것이었다. 그 실적으로는 1938년 3월에 1933년 이전과 비교하여 식량 부족 농가 호수 35% 감소, 부채 농가 22% 감소, 현금수지 불균형 농가 46% 감소 등으로 나타났으며, 소작농에서 자소작농 이상 계층으로 상승한 농가가 많은 것으로 나타났다. 그러나 1931년과 1936년의 전체 농가계층의 동향을 보면 자소작농 호수 비율은 29.6%에서 24.1%로 감소한 반면 소작농 비율은 48.4%에서 51.8%로 증가하였다.

1937년 중·일전쟁의 발발과 함께 전쟁 수행을 위한 총동원 체제로 전환되는 가운데 식량과 농업·농촌에 대한 통제가 강화되었다. 쌀의 경우 흉작과 매점매석 등으로 상황이 악화되자 총독부가 직접 쌀의 배급과 공출을 하고 태평양전쟁이 확대되자 1943년부터는 식량의 집하 및 배급 통제를 완전히 장악하였다. 또한 1940년부터 조선증미계획을 수립하여 쌀의 증산을 꾀하였으나 그 성과는 크지 않았다. 총독부는 전시통제를 위해 전국 모든 마을에 대해 「부락계획」을 수립하고, 쌀·면화·축산·양잠·농산가공품·목탄 등 주요 농산물의 증산 할당량을 정해 그 실시를 독려하였다. 1939년 5월에는 「국가총동원법」을 조선에 적용하여 농촌에서 노동력 동원과 식량 공출을 강제하였으며, 「소작료 통제령」에 의해 소작료 인상을 억제하

고 「임시 농지 등 관리령」에 의해 농지전용을 제한하고 유휴농지의 경작을 강제하였다.

일제의 식민지 농업정책은 조선의 농업·농촌에 많은 영향을 끼쳤다. 조선토지조사사업을 통해 식민지주주제를 확립함으로써 지주적 토지소유를 확대하고 지주-소작 관계가 악화되었다. 철저한 미곡 중심의 농정 실시로 쌀 단작형 식민지 농업구조가 형성되었다. 이 과정에서 밭작물에 대한 정책은 철저히 소외되었으며, 또한 조선의 풍토·기후와 더불어 발달한 재래농법이 파괴되고 재래품종은 그 자취를 찾아보기 어렵게 되었다. 밭작물 가운데 예외적으로 면화만 일본 면공업의 원료 공급과 군수품 생산을 위해 정책적으로 지원되었다.

이 시기에 도시와 공업이 발달하고 전신체제하의 노동력 동원 등으로 농촌에서의 노동력의 유출이 지속적으로 진행되었다. 조선총독부의 조사에 의하면 1930년 농업인구는 766만 5천명에서 1940년에는 668만 5천명으로 10년 사이에 약 98만 명이 감소하였다. 경지는 지속적으로 증가하여 1940년에는 177만 정보로 최대치를 기록하였다.

2. 광복후 격동기의 농업·농촌(1945~1960)

광복 후 농정의 가장 큰 과제는 농지개혁이었다. 1945년 말 남한의 총경지 223만 정보 중 64.2%가 소작지였으며, 논은 126만 정보 중 71.2%가 소작지였다. 1945년 말 기준으로 206만 농가 중 49%의 농가가 순소작농, 35%가 자소작농이었으며, 완전한 자작농(자작지주 포함)은 28만 4천 호로 전 농가의 14%에 불과했다. 반봉건적 토지 소유 하에서는 농지와 노동력이 지주 손에 장악됨으로써 농업생산력의 발전이 억압될 수밖에 없었다. 따라서 근본적인 문제 해결을 위해서는 농지개혁으로 농민들에게 토지를 소유토록 함으로써 증산 의욕을 북돋울 필요가 있었다.

1948년 7월 17일에 제헌 헌법이 공포되었다. 제헌 헌법 86조는 “농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 규정한다”고 명시하였다. 1949년 6월 21일에 농지개혁법이 공포되고, 이 법률을 개정한 농지개혁법이 1950년 3월 10일에 공포되었다. 농림부는 1950년 2월 24일에 ‘농가별 분배농지 일람표’를 3월 10일 까지 완료토록 일선에 하달함으로써 농지개혁이 시작되었다. 1950년 6월 25일 한국전쟁의 발발로 인하여 농지개혁사업은 일시 중단되었다가 1957년 말에 거의 마무리되었다. 비록

농지개혁 대상농지 중 일부만이 매수되어 농가에 분배되었지만, 농지개혁을 통하여 소작지는 전 농지의 8.1%로 크게 줄었다.

한편, 해방 직후 해외동포의 귀환으로 인구가 급증하고 식량 수요가 많이 늘어난 반면에 경제 혼란에 따른 비료와 농약 등 농자재의 공급 감소로 농업생산이 위축되면서 식량 문제가 악화하였다. 미 군정은 1945년 10월에 소작료 3.1제를 실시하고 미곡의 전면적인 자유화 정책을 도입했다. 그러나 양곡 상인의 매점매석 등의 농간으로 도시의 식량 수급이 원활하지 않게 되고 쌀값이 폭등하자 1946년 1월에 '미곡수집령'을 공포하여 양곡공출제를 부활시켰다. 양곡 수집은 농가 경제에 큰 타격을 주었다. 양곡 시장판매가격보다 정부양곡 수집가격이 훨씬 낮아 양곡공출제는 농민들로부터 거센 저항을 받았다. 미 군정은 양곡 수집만으로는 귀환 동포 등으로 늘어난 인구에 절대적으로 부족한 식량 문제를 해결할 수 없었다. 이에 부족한 식량을 미국으로부터 원조로 들여와서 배급하게 되었다.

1955년 5월 31일에 미국 공법(Public Law: 약칭 PL) 480호에 근거하여 한국과 미국 간에 잉여농산물 협정이 체결되었다. PL480에 의해 도입된 양곡은 1963년에 22.8%를 최대로 매년 10% 내외를 차지하였다. 미국 잉여농산물의 도입은 만성적인 식량부족을 완화하는데 크게 기여하였으며, 잉여농산물의 판매금액의 약 80% 이상에 달하는 한국 측 사용분이 국방재원으로 활용됨으로써 재정 인플레이션을 방지하는 데 도움이 되었다. 반면 잉여농산물의 도입으로 국내 농산물 가격이 하락하고 농가 경제가 악화하여 농가 부채가 증가하였다. 또한 소맥과 원면 등 생산경쟁력이 약한 품목들은 점차 생산이 쇠퇴하게 되었다.

1950년대 후반에 이승만 정권은 정치적 위기에 처해서 농업문제 해결의 필요성을 느끼게 되었다. 당시 널리 공감대를 형성하였던 후진국 개발론은 농업발전을 중요시하였으며, 이에 따라 농업에 대한 각종 정책이 모색되었다. 1957년 2월에는 농업은행법과 농업협동조합법이 공포되었고, 1958년 9월에는 농어촌고리채정리법이 입안되었다. 당시 농업문제 현안은 농촌 고리채 해결이었으며, 이를 위하여 농업은행법이 제정되었다. 농업은행에서 필요한 자금은 일차적으로 대충자금의 전용으로 확보했다. 미국은 대충자금을 국방비로, 특히 미국 무기의 구입자금으로 활용하도록 강제했으나, 농업문제의 심각성을 인식하여 이 자금의 일부를 농업정책자금으로 전환하는 것을 허용했다.

1947년 12월에 미 군정청은 미국에서 성공한 농사교도사업(Agricultural Extension

Service)을 한국에 도입하기로 했다. 과도정부령 제160호 「농업기술령」을 공포하고 농사개량원을 설립했다. 농사개량원의 교도사업은 강제가 아닌 민주적인 교육방법을 바탕으로 농민 스스로 증산능력을 키우도록 지원하는 미국식 농사교도사업을 시도한 것이었다. 1948년 대한민국 정부가 수립되어 1947년 농사교도원을 폐지하고 시험장과 교도국만으로 발족한 농업기술원이 농민지도사업을 담당하게 되었다. 1961년 집권한 군사정부에 의하여 1962년 4월부터 농촌진흥청으로 확대 개편되면서 농사교도사업은 명칭이 농촌지도사업으로 개칭되었다.

이 시기는 한국 사회가 농경사회에서 산업사회로 탈바꿈하는 과도기라고 말할 수 있다. 농가 인구의 비중은 1948년 72%에서 1960년 58%로 낮아졌으나, 농림수산업 취업자의 비중은 1953년 79%, 1956년 78%, 1960년 80%로 여전히 압도적인 비중을 차지하였다. 농업 종사자가 절대 다수임에도 불구하고 농업의 성장률은 타 산업에 비해 매우 낮았다. 1948년~1960년간의 경제성장률을 살펴보면 2차 산업의 연평균 성장률이 16.4%에 달하는데 비해 농업을 포함한 1차 산업의 연평균 성장률은 0.8%에 불과하였다.

이 시기는 여전히 식량작물위주의 농업구조를 나타내었다. 재배업이 1차산업의 부가가치에서 차지하는 비중은 1953년의 87%에서 1960년의 77%로 낮아지긴 하였지만 여전히 압도적인 우위를 차지하고 있는 반면에 축산업은 같은 기간에 4%에서 13%로 높아지고 있으나 절대수준은 여전히 매우 낮은 수준이다. 식량작물 위주의 농업구조에서 잉여농산물 도입과 저곡가 등으로 농가 경제는 수지적자, 절량, 고리채 누적 등 총체적인 어려움을 겪었다.

3. 경제성장기의 농업·농촌(1961~1987)

5·16 군사쿠데타를 통해 집권한 군사정권(1961. 5. 16.~1963. 12. 16.)은 4·19 혁명으로 분출된 국민적 요구에 부응하기 위하여 맨 먼저 농어촌고리채정리사업을 하였고, 뒤이어 경제개발계획을 수립 추진하였다. 그리고 농업생산력의 증진과 농민의 지위 향상을 위해 구 농업협동조합과 농업은행을 통합한 종합농협의 발족, 농촌지도사업의 강화를 위한 농촌진흥청 설립, 농업생산 및 농가 경제의 안정을 도모하기 위한 농산물가격유지법 제정 등 농업발전을 위한 제도를 정비하였다.

제3공화국(1963. 12. 17.~1972. 10. 16.) 정부는 농업증산과 생산과정의 근대화, 식량 자급과 농가소득증대를 농정목표로 삼았다. 주요 농정시책으로 제3차 농업증산5개년계획, 식량증산7개년계획, 농업생산기반조성, 축산장려5개년계획, 축산진흥4개년계획, 제1차 농어민소득증대특별사업, 고미가와 이중곡가제 도입, 농업기본법 및 농촌근대화촉진법 제정 등을 추진하였다. 제1, 2차 경제발전 5개년계획 기간의 농정전개 결과 농업생산기반 조성과 농업생산 증대에서는 상당한 성과가 있었다. 하지만 제1차 계획의 식량증산 목표와 제2차 계획에서 큰 비중을 둔 「식량자급」의 목표는 달성하지 못했다. 또한 저농산물가격으로 인한 '생산과 소득의 괴리'로 말미암아 도·농 간 소득균형 목표 달성에도 실패하였다. 한편 1960년대 후반 이후 공업화가 본격적으로 진행됨에 따라 이촌향도 인구 이동이 본격적으로 시작되었다. 이는 오늘날 수도권 과밀과 농촌의 과소화를 가져온 시발점이 되었다.

제4공화국(1972. 10. 17.~1981. 3. 2.) 유신 정부는 제3차 5개년계획에서는 식량 파동을 계기로 식량증산과 주곡자급을 농정목표로 설정하였다. 국제수지개선 기조를 배경으로 개방농정론이 대두되기 시작한 제4차 5개년계획에서는 주식인 쌀·보리의 자급, 부족 식량의 수입을 통한 국민 식량의 안정적 공급, 농어민소득 증대와 농어촌생활환경 개선 등을 농정 목표로 삼았다. 이러한 목표 아래 주요 농정시책으로 농업생산기반 확충과 농지보전 강화, 다수확 신품종 벼 개발·보급과 녹색혁명, 곡물가격 지지와 주곡자급 달성, 새마을운동 추진, 물가안정을 위한 농산물수입 확대, 소득작목 생산 확대 등을 추진하였다. 그 결과 주곡인 쌀과 보리의 자급 달성, 농가소득의 증대, 농가부채문제의 완화 등의 성과가 있었지만, 거시적으로 보면 식량자급률의 대폭 하락, 도·농 간 소득 격차의 상존과 그에 따른 이농과 농촌사회의 불안정 등 결국 농·공간, 도·농 간 불균등발전이 심화·확대되었다.

제5공화국(1981. 3. 3.~1988. 2. 24.) 정부는 물가안정, 국제수지 및 재정수지 개선을 강조하는 제5차 경제사회발전5개년계획을 수립하고 농산물의 수입 확대를 통한 공급 및 가격안정, 농외소득 증대를 통한 도농간 소득격차 해소를 농정의 방향으로 삼았다. 주요 농정시책으로는 비교우위에 입각한 농산물시장 개방, 양특적자 해소를 위한 쌀 수매가 동결 등 이중곡가제의 지양, 복합영농 및 농가소득 작목 육성, 축산진흥시책과 육우 도입, 농촌공업개발과 농외소득증대사업, 농업구조정책과 영농후계자육성사업, 농어촌종합대책 및 농어가부채대책 등을 추진하였다. 제5공화국의 자유화·개방화 농정은 우리나라의 농정체계를 기

존의 주곡증산 위주에서 '주곡증산 지양과 복합영농 - 농외소득원 개발 - 농업구조개선'으로 전환시켰다.

경제성장기에 다양한 농업·농촌 정책이 추진되었지만 농업과 비농업간의 성장 격차는 여전하였고 그 결과 국민 경제에서 차지하는 농업생산의 비중이 1965년 37.6%에서 1985년 13.5%로 급감하였다. 또한 농업생산의 주체인 농가, 농가인구, 농업취업인구가 절대적으로나 상대적으로 빠르게 감소하였다. 1965년에서 1985년 사이 농가인구 비중은 59.5%에서 22.5%로, 농림어업 취업자 비중은 58.5%에서 24.9%로 감소하였다. 이 시기에는 농업생산구조도 크게 변하였는데 임차제에 기초한 상층농의 성장, 농업기계화와 시설투자에 의한 농업생산력의 향상과 소상품생산의 발전과 전문화의 진전, 농가의 노령화와 겸업화의 진전 등이 이루어 졌다. 국민경제에서 차지하는 농업의 비중이 축소되는 과정에서 농업의 식량 공급 능력은 점차 약화되었다. 쌀의 경우 어느 정도 생산량이 늘었지만 여타 식량 작물의 경우는 생산량이 급격히 감소하여 식량자급률이 1965년 93.5%에서 1985년 48.4%로 감소하였다.

경제성장기에 농업생산기반 투자의 확대, 식량 자급, 백색혁명이라 표현되는 농업기술 개발, 새마을운동을 통한 농촌근대화 등의 성과도 있었지만 한국자본주의의 외자의존형·수출 주도형 성장전략으로 인해 농업이 산업으로서의 경쟁력을 확립하지 못하고 그로인해 농촌의 과소화의 단초를 제공한 시기라고 평할 수 있다.

4. 개방화 시기의 농업·농촌(1988~2018)

1980년대 들어 미국을 중심으로 시장개방 압력이 높아지기 시작했다. 농산물 수입압력에 대응하여 한국 정부는 1988년에 1989~1991년간의 농림수산물 수입자유화 3개년 예시계획을 발표하고, 총 243개 품목에 대해 단계적으로 수입자유화를 선언하였다. 1986년 9월부터 우루과이라운드(UR) 다자간 무역자유화 협상이 공식적으로 시작됨에 따라 농산물 시장개방에 대한 국제사회의 요구는 더욱 커졌으며 한국 농업의 위기감이 고조되었다.

노태우 정부(1988. 2. 25~1993. 2.)는 1991년 7월 「농어촌구조개선대책」을 수립하여 향후 10년간 42조 원의 재원을 투입하여 농어업 경쟁력 강화와 농어촌의 활력 증대를 양대축으로 하는 농어촌구조개선사업을 추진하기로 하였다. 농어촌구조개선사업을 효율적으로

추진하기 위해 농어촌발전특별조치법에 근거하여 농어촌구조개선특별회계를 설치하고, 투
 용자 재원은 농어촌구조개선특별회계, 재정용자특별회계, 일반회계 등 정부예산과 국유재
 산관리특별회계, 농지관리기금, 임업발전기금, 축산발전기금 등 정부 기금으로 마련하도록
 하였다.

1993년 12월 우루과이라운드(UR) 협상이 실질적으로 타결됨에 따라 농업·농촌의 위기의
 식이 높아졌다. 당시 문민정부는 농어촌발전의 지속적 추진을 위해 농어촌특별세를 신설하
 고 그 재원으로 1994년부터 2004년까지 15조 원 투용자계획을 핵심 내용으로 하는 농어촌
 발전대책을 수립하였다. 42조 투용자사업과 15조 농특세사업으로 농업·농촌에 대한 투용자
 가 크게 확충되었다.

1997년 말의 외환위기 직후인 1998년 출범한 국민의 정부는 당면한 경제위기와 IMF 관
 리체제 극복을 최우선 과제로 삼고 각 분야의 경쟁력 제고와 효율성 향상을 위한 과감한
 구조조정을 추진하였다. 농업의 공익적 기능 확충과 지속가능농업 육성 차원에서 친환경농
 업 육성을 적극적으로 실시하였고 종래 부채경감대책의 차원을 넘는 농업경영 및 소득안정
 정책 범주를 제안하여 논농업직불제, 쌀소득보전직불제 등과 함께 농업재해보험 등 경영위
 험관리 제도를 도입하였다. 농산물유통공사를 수출지원 전담기구로 개편하여 수출농업을
 추진하고, 통일에 대비한 통일 농정을 추진하였다. WTO 출범 이후 수입농산물의 지속적
 증가로 농산물 가격 및 수익 조건이 악화하여 농업소득이 실질적으로 하락하면서 농업경영
 과 농가 경제가 취약하게 되었는데, 이를 직접지불제도를 통해 해결하고자 하였다.

2003년 출범한 참여 정부는 농정기조를 과거 경쟁력 향상을 목표로 하는 산업적 측면의
 농정에서 탈피하여 농업정책(지속가능한 생명산업 육성), 소득정책(도시민에 상응하는 소득
 실현), 농촌정책(농촌다움을 갖춘 삶의 공간조성)으로 구분하는 패러다임의 전환을 시도하
 였다. 또한 다양한 직접지불제도를 도입하여 농가소득을 지지하고자 하였으며, 모든 농가에
 대한 평균적 지원에서 탈피하여 경쟁이 가능한 전업농을 중심으로 정책지원이 집중되도록
 제도를 개편하였다. 특히 농촌개발 및 농업환경보전, 그리고 농민의 삶의 질 증진을 위한
 농촌복지정책을 강화하였다.

2008년에 출범한 이명박 정부는 농림부를 농림수산식품부로 확대 개편하고 본격적인 농
 식품 시장 개방화 체제에서 농식품 산업의 미래성장 산업화를 위한 다양한 정책 노력을 추

진하였다. 소비 음식점 원산지 표시제와 쇠고기 이력제 도입 등으로 안전한 농식품의 안정적인 공급체계를 확충했으며, 농식품 수출 확대와 한식 세계화 추진을 통한 농식품의 해외시장 진출을 강화하였다. 농식품 부분의 민간투자 촉진을 위한 농식품 모태펀드 조성·확대, 신성장동력 분야로 종자·생명 산업 육성, 도시농업 육성, 자연재해에 대비한 물관리를 위해 농업분야 4대강 사업이 추진되었다. 또한 농어촌을 생산뿐 아니라 문화, 휴양, 교류의 공간으로 만들기 위해 노력하였다.

2013년에 출범한 박근혜 정부는 저성장 기조, 개방확대 및 고령화 등 농업·농촌의 어려운 현실에 직면하여 ICT·BT 등 융복합기술을 활용한 신성장동력 창출, 농업의 고부가가치 창출을 위한 6차 산업화, 스마트팜 보급 등을 통해 미래성장산업화를 시도하였다. 2015년부터 쌀 관세화 체제로 이행되었으며, 중국·캐나다 등 농업강국과의 FTA 체결 시 농업의 민감성을 최대한 반영하여 피해를 최소화하고 농업경쟁력 강화를 위한 보완대책을 마련하였다. 들녘경영체 및 주산지 중심 발작물 공동경영체 육성을 통해 경영비용 절감 및 생산성·품질 향상 등을 시도하였으며 농촌마을 주거여건 개선, 읍·면 중심지 활성화, 귀농·귀촌 활성화 정책을 추진하였다.

2017년 5월 출범한 문재인 정부는 농정방향을 과거 '농업 생산성' 제고 중심에서 '농업·환경·먹거리'의 균형 발전을 모색하는 것으로 전환하고, 농정체제도 '중앙정부 주도'에서 참여와 협력의 '수평적' 거버넌스와 민관 협력 농정체계를 강조하였다. 개별 농정과제로는 직불제의 확대·개편과 생산조정제, 소비 촉진을 통해 쌀 수급 불균형 해소, 스마트농업, 농식품 R&D 추진체계 개편 등을 통한 농업 혁신역량 향상, 농생명 소재, 반려동물 산업 육성을 통해 일자리 창출, 청년농 등 미래농업인력 양성, 환경친화형 농축산업 전환을 제시하였다. 또한 안전 먹거리 공급체계 구축 차원에서 '국가지역 푸드플랜' 수립과 농촌 정주여건 개선과 농식품 산업 육성, 관광 등을 연계한 통합형 지역개발과 농촌경관 등 농촌다움 복원을 강조하였다.

개방화시기는 그 어느 시기보다 농업 정책이 적극적으로 추진되었지만 농업과 농촌의 현실은 크게 나아지지 못했다. 외국 농산물의 수입 확대에 의한 농산물 가격 상승은 제한된 반면, 농업 투입재 가격이 꾸준히 상승하여 농가의 교역조건이 지속적으로 악화되었다. 1995~2014년간 농가판매가격이 9% 상승하는 동안 농가구입가격은 93%나 상승했으며 특

히 고용노임은 156%, 농업용품은 142%가 올랐다. 결과적으로 농가 소득과 도시 가계 소득 간의 격차가 심화되어 2017년 농가소득은 도시가계 소득의 64.8%에 머무르고 있다.

농업 경쟁력 강화를 위해 역대 정부에서는 생산, 유통, 가공 시설의 현대화와 농업 기계화, ICT 기술의 농업 분야 적용을 꾸준히 추진하여 과거에 비해 농업 생산성이 향상되었지만 국민 경제에서 차지하는 농업의 위상이 지속적으로 감소하였다. GDP 가운데 농업의 부가가치 비중은 2017년 1.9%로, 전체 인구 가운데 농가 인구 비중은 2017년 4.7%로 감소하였다. 농업인구의 고령화가 진행되어 농가인구에서 60세 이상의 비중은 2000년 33.1%에서 2015년에는 50.3%로 증가하였다.

농촌 주민의 삶의 질 향상을 위한 정책이 꾸준히 추진되어 농촌에서도 도시 못지않은 생활을 할 수 있게 되었고, 최근에는 베이비부머의 은퇴와, 생태·환경 가치를 선호하는 사람들의 농촌 이주가 증가하고 있다. 하지만 농촌의 고령화와 과소화는 여전히 진행되고 있다. 2015년 기준 읍·면의 84.2%가 초고령화 단계(65세 이상 인구 비율 20% 이상)에 이르렀으며 한 해 동안 읍·면에서 출생자가 없거나(17개 읍·면) 10인 이하의 출생(568개 읍·면)이 발생한 곳이 다수 분포하고 있다.

참고문헌

- 김기승(2015), 『대한민국임시정부의 이론가 조소앙』, 역사공간.
- 김희곤(2004), 『대한민국임시정부 수립』, 지식산업사.
- 김희곤(2015), 『임시정부 시기의 대한민국 연구』, 지식산업사.
- 방기중(2001), “농지개혁의 사상 전통과 농정이념”, 홍성찬(편), 『농지개혁 연구』, 연세대학교 출판부.
- 조소앙(1979), “대한민국건국강령”, 삼균학회 편, 『소앙선생문집 상』, 햇불사.
- 한국농촌경제연구원 편(1989), 『한국 농정 40년사(상·하)』, 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원 편(1999), 『한국 농정 50년사(상·하)』, 농림부.
- 한국농촌경제연구원 편(2000), 『한국 농업·농촌 100년사(상·하)』, 농림부.
- 한국농촌경제연구원 편(2015), 『농업·농촌 70년』, 농림부.
- 한국농촌경제연구원 편(2018), 『농업전망 2018』, 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원 편(2019), 『농업전망 2019』, 한국농촌경제연구원.
- 한시준(2016), 『대한민국 임시정부의 지도자들』, 역사공간.
- 홍선희(1975), 『조소앙 사상: 삼균주의의 정립과 이론체계』, 태극출판사.



제1절 일제의 농업이민 추진과 식민지 농업기구 구축

1. 일본인 농업이민 추진

1.1. 일제의 한국 농업이민 추진 배경

일제는 1910년까지 한국 내 미간지의 개간과 일본 농민의 이주 촉진을 농업 분야의 최우선 정책으로 추진하였는데, 그 동기는 두 가지였다. 하나는 일본의 과잉인구와 식량 부족, 둘은 한국의 인구에 비해 경작할 수 있는 미간지가 많다는 것이었다.

1900년대 이후 일본은 식량부족 사태에 직면하게 되었지만, 그것은 인구 증가율이 식량 생산 증가율을 능가하였기 때문이 아니라 경제성장과 소득증가에 의한 식량소비 증가 때문이었다. 일본의 인구 증가율은 1895~1911년에 1.0~1.5%로 높지 않았으며, 연평균 쌀 생산량은 1888~1897년 3,824만 석, 1898~1907년 4,438만 석, 1908~1912년 5,059만 석으로 꾸준한 증가추세였다(農商務省 農務局, 1915, pp.29~30). 그런데도 일본의 대다수 식민론자와 언론, 그리고 정부 당국자들이 식량부족 문제와 인구과잉 문제의 심각성을 실제 이상으로 강조하고, 그 해결책으로 식민지 개척을 내세웠던 것은 일본의 침략을 국내외에 정당화하고 한국 식민정책을 추진하려는 명분으로 이용할 목적이었다. 이에 따라 사회적으로 대두된 것이 만주와 한국에 이민을 집중해야 한다는 '만한이민집중론(滿韓移民集中論)'으로서, 대미협조 및 한국과 만주에서의 세력 확대라는 이중의 정치적 색채를 지니고 러·일전쟁 이후 일제의 대외정책 기조로 채택되었다(정연태, 1994, pp.17~24).

한국에 미간지가 많고 인구는 적어서 일본인 수백만 명을 이주시킬 수 있다는 주장은

1900년 전후부터 1908년 무렵까지 일본의 농상무성과 교토부(京都府) 등 중앙 및 지방관서, 제국농회 등의 단체와 개인 등에 의해서 이루어진 한국 농업에 대한 실태 조사에서 비롯되었다. 그러나 이들이 모두 한국에 미간지가 많다는 주장을 한 것은 아니었으며, 반대로 한국에는 쉽게 이용할 수 있는 미간지가 많지 않다는 견해도 있었다. 어떤 주장이든 본질은 일본인 농업이민을 한국에 이주하도록 하는 것이었다. 일제는 일본인 농업이민을 장려하기 위하여 한국에서는 일본인의 미간지 개간과 토지 취득 및 그 소유권을 보장하도록 법과 제도를 개편하는 한편, 일본에서는 일본인 지주와 자본가의 식민 활동을 보조하고 나아가 국책회사인 동양척식회사를 설립하여 미간지개발과 농업이민을 추진하는 등 양면정책을 실시하였다.

1.2. 일본인 농업이민의 전개와 동양척식회사

일제의 한국에 대한 농업이민은 시행 주체에 따라 네 가지 유형으로 나눌 수 있다. ① 러·일전쟁 전후 한국에 진출하여 대규모 토지를 소유하고 소작경영을 하던 일본인 대지주의 농장에서 모집하는 농업이민, ② 러·일전쟁 후 일본의 각 부현(府縣)이 설립한 농업회사·조합이 모집하는 농업이민, ③ 개인 자금으로 한국에서 토지를 구입하여 자작 또는 소지주 겸 자작하는 농업이민, ④ 동양척식회사의 모집 알선에 의한 농업이민 등이 그것이다. 이 중 ① ② ③은 '자유이민', ④는 '보호이민'이라고 하였으며(朝鮮總督府, 1924, p.58과 이규수, 2003, p.51), ①과 ②가 소작농으로서의 농업이민인 데 반해 ③과 ④는 자작농 또는 소지주 겸 자작농으로서의 농업이민이었다. 1922년 한국에 이주한 일본인 농업자 10,102호 중 '자유이민'은 대략 5천 호(약 50%)로서 주로 한국의 남부 지방에 분포하였다.

일본인 대지주들이 한국에서 대규모의 농지를 취득하여 농장을 개설하기 시작한 것은 1890년대 후반부터였다. 부산에 거주하던 일본 상인들이 김해평야의 전답을 매수하기 시작하여 경남 일대로 확장해간 데 이어 1897년에 목포가 개항되고 1899년에 군산이 개항되자 일본의 대재벌이 호남의 곡창지대에 진출하여 대규모의 농지를 매수하기 시작하였다(조기준, 1977, pp.55~56). 한국의 농지가격은 일본 농지가격의 1/10~1/30 정도로 저렴한 반면 그 농지의 소작료 수익은 토지매입자금의 20~30%로 일본의 5%보다 훨씬 높았기 때문이다(德永勳美, 1907, p.649). 한국에 진출한 대자본의 농장은 모두 한국인 소작농을 통해 농지를 경작하였으며, 따라서 일본인 농업이민이 필요하지 않았음에도 일본으로부터 농업이민

을 모집한 것은 “한국인 소작농에 대한 농사 지도”를 위해서였다(大橋清三郎, 1915, p.822 및 p.844). 이들 농장은 농업이민을 끌어들이기 위해 유리한 이주 조건을 제시하였지만 이주 호수는 많지 않았다.

한편, 러·일전쟁에서 일본이 승리하고 한국 식민에 대한 관심이 고조되자 일본의 각 부·현은 각기 시찰단을 파견하여 한국 농업에 대해 조사한 다음 이를 토대로 한국에 농업이민을 보내기 위하여 농업식민회사 및 농업조합을 설립하였다. 설립일을 기준으로 1904~1908년에 12개 부·현에서 3개 조합과 13개 회사를 설립하고, 이들 조합과 농업식민회사에 현비를 보조하였다(農商務省農務局, 1910, p.121).

한국 강점 이전에 일제는 다양한 방법과 지원을 통해 일본인 소작농과 영세 자작농 층을 한국에 이주시키고자 하였으나 별 성과를 거두지 못하였다. 한국에서 농업을 경영하는 일본인 농가는 1909년의 1,741호에서 1910년 2,132호, 1911년 2,960호로 증가하는 데 그쳤다(『朝鮮總督府統計年報: 1912年』, p.30). 러·일전쟁 후 한국의 각 지방에서 의병운동이 활발하게 전개되는 등 정치적 불안이 커지고 있었던 데다 한국에 진출한 대다수 일본인 지주들이 일본인 농업이민을 추진하기보다는 한국인 소작농을 이용한 소작경영에 몰두했기 때문이었다. 이렇게 되자 일제는 일본인의 농업이민을 대대적으로 확충하는 방안으로서 동양척식회사를 통한 ‘보호이민’을 정책적으로 추진하고 나섰다.

동양척식주식회사(이하 ‘동척’으로 줄임)는 토지를 개척하고 이주자를 정착시키는 것을 목적으로 한·일 양국에서 각각 설립근거 법률을 제정·공포하여 설립한 이중국적의 회사였다. 「동양척식주식회사법」은 일본에서 1908년 3월 의회를 통과한 뒤 8월 27일 일본 법률 제63호로 발표되었으며, 한국에서는 일본 통감부의 강요에 의해 8월 26일 국왕의 재가를 얻어 8월 27일 관보에 발표되었다. 이리하여 1908년 12월 28일 창립된 동척은 형식적으로는 한국에 설립된 한·일 합작회사였지만, 실제로 회사의 설립 구상부터 사업까지 모든 것을 일제가 주도하였던 일본의 국책회사였다.

동척은 한국에서 척식사업을 경영하는 데 필요한 토지를 한국 정부의 토지 출자와 자체 매수를 통해 확보하였다. 한국 정부는 1909년과 1911~1913년의 4회에 걸쳐 논 7,137.5정보, 밭 2,793.5정보, 합계 9,931정보를 동척에 출자하였다. 이 면적은 동척이 인수한 후 측량을 통해 실측한 결과 논 12,522.4정보, 밭 4,908.3정보, 잡종지 282.2정보, 합계 17,712.9

정보로 환산면적보다 7,781.9정보(78.4%)가 증가하였다. 이 외에 동척은 1909~1913년에 출자토지 면적의 2.6배에 달하는 47,146.2정보의 토지를 매수하였다. 출자토지가 주로 경기·황해·경남의 3도에 집중되었음에 반해 매수토지는 전남·황해·전북의 3도에 집중되었다. 이리하여 동척은 1913년 말 출자토지와 매수토지를 합해 논 43,056정보, 밭 17,471정보, 산림 1,968정보, 잡종지 2,364정보, 합계 64,859정보를 소유하여 한국 제1의 지주가 되었다(東洋拓殖株式會社, 1918, pp.35~39).

동척은 1911~1927년의 17년간 17회에 걸쳐 총 5,908호의 일본인 농업이민을 모집하여 한국에 이주시켰다. 1회는 이주규칙 제정 전이었기 때문에 모집인원과 예정지가 미정인 채 1,235호가 신청하여 13%인 160호가 승인을 받아 전원 이주하였다. 제2회부터 17회까지는 이주 예정지와 호수 등을 미리 정하여 이주자를 모집하였는데, 모집 인원 13,095호에 20,607호가 신청하여 1.6:1의 경쟁률을 나타냈으며, 승인 호수는 8,945호로서 신청자의 43.4%, 모집인원의 68.3%에 그쳤다. 또한 승인을 받은 자 중에서 3,197호(승인 호수의 35.1%)가 여러 사유로 이주계약이 취소·해지됨으로써 3월 또는 4월 말에 승인이 확정되어 이주한 호수는 총 5,908호(승인 호수의 64.9%)에 그쳤다. 더욱이 이들 중 1911~1933년에 2,013호(이주자의 34.1%)가 이주계약을 해지하여 정착자는 1933년에 3,895호로 줄었다(水田直昌 監修, 1976, pp.236~239).

동척 이민은 함북·평남 등 2개 도를 제외한 11도 82개 군(전국 218개 군의 38%) 349개 읍면(전국 2,464개 읍면의 14%)에 분포하였다. 이들에 대한 할당지 면적은 1927년까지 17회에 걸쳐 5,862호에 논 11,992.3정보와 밭 1,238.28정보, 합계 13,230.58정보였다. 1933년 동척 이민의 도별 분포를 보면 3,895호 중 경남 734호(18.8%), 전남 694호(17.8%), 경기 622호(16.0%), 전북 570호(14.6%), 황해 530호(13.6%), 경북 429호(11.0%) 순이었으며, 할당지 면적은 9,999정보로서 경기 1,867정보(18.7%), 전남 1,621정보(16.2%), 황해 1,610정보(16.1%), 전북 1,542정보(15.4%), 경남 1,540정보(15.4%), 경북 990정보(9.9%) 순이었다. 또한, 한국에 이주한 일본인 농가 호수에서 차지하는 동척 이민의 비중은 1911년의 5.4%에서 1924년 42.2%로 계속 증가하였다가 이후 점점 감소하여 1927년 39.2%, 1932년 34.1%로 줄었다.

동척의 이민사업은 1927년을 끝으로 중단되었다. 기간지에 대한 동척 이민은 기존 한국

인 소작인들의 반발과 저항을 불러일으키지 않을 수 없었기 때문이다. 이로써 일제 당국으로서도 동척의 이민사업에 대해 재검토할 수밖에 없었으며, 그 대안으로 부상한 것이 1930년대에 이루어진 불이흥업회사의 미간지 이민사업이었다.

2. 일제의 식민지 농업기구 구축

2.1. 농사시험·연구기관의 설립

우리나라 역사상 최초의 근대적인 농사시험장은 1884년에 설립된 농무목축시험장(農務牧畜試驗場)이다. 이 시험장은 민영익을 단장으로 한 보빙사 일행이 1883년 9월~10월에 걸쳐 미국의 주요 도시를 역방하면서 발달한 교육제도와 농기계 및 농법을 보고 귀국한 후 건의하여 설립되었다(김영진·이은웅, 2000, p.464). 시험장은 곡류와 채소류를 중심으로 유지작물·면화·과수·염료작물·약용식물 등 344종의 농작물을 심고, 돼지 64두를 사육하였으며, 가축의 품종 개량 및 사육법 개선 외에 버터와 치즈의 생산 등 낙농업까지 계획하였다. 시험장은 1886년 8월에 내무부 농무사(內務府 農務司)로 이관되면서 농목국(農牧局)으로 개칭되었다. 그 후 1887년 9월 영국인 제프리(R. Jaffray)가 기사로 부임하여 2년제 농업학교인 농무학당(農務學堂)을 설립하고자 하였으나 10개월 만에 사망하고 시험장은 거의 방치 상태였다가 1896년에 폐지되었다(이한기, 2002, pp.79~84).

1900년에 대한제국 정부는 농상공부에 잠업과를 설치하는 한편 서울 필동에 잠업과 시험장을 설립하였다. 이 시험장은 잠업 시험 외에 2년제의 잠업 전습 과정을 설치하고 1901년 1월 양잠 전습을 개시하여 매년 약 50명의 졸업생을 배출하였다. 그 후 이 시험장은 1904년 잠상시험장(蠶桑試驗場)으로 명칭이 바뀐 데 이어 1905년 6월 건물 전체를 일본군 사령부에 내주고 서강으로 이전하였다. 이어 대한제국 정부는 1905년에 「농상공학교 부속 농사시험장 관제」를 공포하고 서울 독섬의 밭 480정보를 학교 실습장 겸 농사시험장으로 사용하도록 하였다. 이 시험장은 위치가 적당치 않고 설계에도 결함이 있어 1906년 5월 폐지되고 9월에 「원예모범장 관제」에 의해 원예모범장이 설립되었다가 1910년 총독부권업모범장 독섬지장으로 바뀌었다(小早川九郎, 1944, 政策篇, pp.49~57).

한편, 일제 통감부는 1906년 4월 칙령 제91호 「권업모범장 관제」를 공포하고 6월 15일

경기도 수원에 권업모범장을 개설하는 동시에 목포에 출장소를 설치하였다. 통감부 권업모범장은 1907년 3월 22일 발표된 대한제국 정부의 「권업모범장 관제」에 의해 대한제국 정부로 이관되었다. 권업모범장은 1907년 4월에 군산시험지를 개설하였다가 1908년 1월에 군산출장소로 개칭하는 한편 평양출장소를 개설하였으며, 4월에 대구출장소를 설치하였다. 목포출장소와 군산출장소는 1909년 전남·북 양도에 종묘장의 신설과 함께 폐지되었다(統監府, 『第二次韓國施政年報』, 1910, p.107).

대한제국 정부는 지방에도 기술기관이 필요하다는 인식하에 1908년 3월 「종묘장 관제」를 공포하고 진주·함흥에 종묘장을 설치한 데 이어 이듬해 2월 전주·광주·해주·의주·경성 등 5개소, 1910년 2월에 공주·춘천 등 2개소에 종묘장을 증설하였다. 그 후 9개소의 종묘장은 조선총독부 관제의 공포와 함께 농상공부에서 각 도에 이관되었다(小早川九郎, 政策篇, 1944, p.58). 또한 대한제국 정부는 1908년 3월 「임시면화재배소 관제」를 공포하고 면화채종포 7개소를 농상공부에 이속하는 한편 6개 지역에 채종포를 증설하여 1908년 채종포의 면화 재배면적은 196정보에 달하였다(統監府, 『第二次韓國施政年報』, 1910, p.109).

1910년 조선총독부 관제의 공포와 함께 권업모범장은 총독부로 이관되고, 도 종묘장은 각 도에 이속되었다. 이와 함께 수원의 농림학교는 권업모범장의 부속기관으로 되어 권업모범장장이 농림학교 교장을 겸임하게 됨으로써 연구·교육·지도의 세 기능이 단일체제로 통합되었다. 대구·평양의 출장소가 지장으로 개칭되고 용산의 잠업강습소는 권업모범장 용산지장으로 바뀐 대신 그 부설 여자잠업강습소로 개편되었으며, 목포 임시면화재배소가 목포지장으로, 독섬에 있던 원예모범장이 독섬지장으로 권업모범장에 합병되어 관설 권농기관이 권업모범장 체제로 통합되었다. 권업모범장은 1912년 용산지장에서 원잠종의 제조 및 배부 사업을 시작하는 한편, 목포지장의 면화채종포 사업은 도에 이관하고 면화의 재배 시험과 개량에 전념하도록 하고, 원산에 출장소를 개설하여 북부지방에서의 원예 시험·보급 사업을 담당하게 하였다(朝鮮總督府, 1912, 『朝鮮總督府施政年報: 1910年』, pp.274~277). 또한, 1913년에는 강원도 평강군 세포에 목양장을 설치하고 몽골 양을 수입하여 사양시험을 실시하였으며, 1914년에는 용산지장을 폐지하고 대신 수원에 원잠중제조소를 설치하여 그 업무를 계승하도록 하였다(朝鮮總督府, 1935, p.95).

2.2. 농업학교의 설립과 교육제도 개편

1885년 미국인 선교사 아펜젤러(H. G. Appenzeller) 목사에 의해 최초의 근대식 학교인 배재학당이 설립되고, 1886년에 육영공원이 설립되었다가 8년 만에 폐지되었다(이광린, 1963, pp.104~105). 조선 정부는 1895년 2월 교육조서를 반포한 데 이어 4월 16일 「한성사범학교 관제」를 공포하여 사범학교를 설립하였으며, 5월 10일 「외국어학교 관제」를 공포하여 6개의 관립 한성외국어학교를 설립하였다. 그 후 1899년 4월에 「중학교 관제」, 6월에 「상공학교 관제」가 공포되었으며, 1904년 상공학교가 농상공학교로 바뀐 데 이어 1906년 8월 칙령 제39호에 의해 농상공학교가 농·상·공과로 분리되어 농과는 농림학교로 되었다가 1907년 1월 수원에 이전하여 수원농림학교가 되었다. 1908년에는 평양에 농업학교가 설립되었으며, 1909년 칙령 제56호 「실업학교령」을 공포하고 수업 연한 2~3년제의 농업·상업·공업학교 등을 설립하도록 함에 따라 1910년에 대구·공주·광주·진주·춘천·전주·북청·해주·제주 등 9개 지역에 2년제의 공립 농업학교가 설립되었다(김영진·이은용, 2000, p.473).

1911년 11월 1일부터 실시된 「조선교육령」에 의해 조선의 교육은 보통교육·실업교육·전문교육으로 구분되어, 보통교육은 보통학교·고등보통학교·여자고등보통학교, 실업교육은 실업학교, 전문교육은 전문학교에서 담당하게 되었다. 이리하여 조선의 학제는 보통학교 4년(1년 단축 가능), 고등보통학교 4년, 여자고등보통학교 3년, 실업학교 2~3년, 전문학교 3~4년, 사범과 1년 등으로 정해졌다. 보통학교 수는 1908년 98개교에서 1909년 134개교, 1910년 173개교, 1911년 306개교(그중 공립 234개교)로 급증하였다. 2개의 관립고등학교는 고등보통학교로, 한성고등여학교는 경성여자고등보통학교로 바뀌었으며, 관립(남녀)고등보통학교에만 사범과를 설치하여 보통학교 교원을 양성하도록 하였다. 전수학교는 경성전수학교 1개교에 한해 설립을 인가하였다. 관립 한성사범학교와 관립 한성외국어학교는 폐지하여 외국어학교의 생도는 경성고등보통학교에 수용하고 경성·평양의 고등보통학교에 교원속성과와 임시 교원속성과를 두는 외에 경성고등보통학교에 임시 교원양성소를 부설하여 관립 한성사범학교의 사업과 생도를 계승하였다. 사립으로는 숙명여자고등보통학교, 함흥고등보통학교의 2개교뿐이었다. 실업학교는 농·상·공업학교 및 간이실업학교로 구분되었다. 간이실업학교는 종래의 실업보습학교를 개칭한 것으로 보통학교 및 농·상·공업학교에 부설하도록 하였다. 1912년에 농업학교 16개교, 상업학교 3개교 등 19개교였는데, 농업·상

업학교 각 1개교의 사립과 관립 인천실업학교 외에는 모두 공립이었으며, 3개 농업학교는 1912년에 개설되었다. 또한, 간이실업학교 3개교, 간이농업학교 12개교, 간이상업학교 2개교 등 17개교가 모두 공립으로 공립보통학교의 부설이었다(朝鮮總督府, 1913, 『朝鮮總督府施政年報: 1911』, pp.361~376).

2.3. 농촌단체의 설립

1905~1907년에 한국에 이주한 일본인 농업이민에 의해 군산농사조합·강경토지조합·군산토지연합조합·부산농업조합·대구농회·대구농산시장조합·한국작잠흥업조합 등이 설립되었으며, 1905년 11월에는 최대 농사단체인 ‘한국중앙농회’가 조직되었다(文定昌, 1942, pp.3~17). 이들 단체는 농사 개량을 위한 지방의 실천단체로는 부적당하였으므로 총독부는 1912년부터 일본의 식량용 미곡(보통농사), 공업원료품인 면작과 양잠, 생산수단이며 일본의 식용품인 생우(生牛)를 비롯한 축산 등 4대 부문과 이출농산물의 포장을 위한 새끼·가마, 과수와 채소 등 각 부문의 산업단체를 새로 설치하도록 함으로써 1911년 10월 ‘개성축산동업조합’을 효시로 하여 각종 산업단체가 난립하게 되었다. 1922년 말에 면작조합이 군 단위 조합 96개에 조합원 64만 2천명, 양잠조합이 119개 조합에 조합원 1만 2,730명, 축산조합이 1925년 3월 말 당시 219개 조합에 조합원 120만 명, 미작을 중심으로 한 보통농사단체로서 ‘지주회(地主會)’가 1920년 말 124개에 회원 수 9만 3,503명이었으며, 전북·평북·함북 등은 ‘권농회’ 등의 명칭을 사용하여 1920년 말 19개 회에 회원 수 6만 4,109명이었다. 이외에 ‘새끼·가마(繩·叭)조합’이 1920년 말에 58개에 달하였다(文定昌, 1942, pp.18~85).

수리조합은 1906년 한국 정부의 「수리조합조례」에 의해 처음 도입되었으나 실적은 없었다. 1908년에 한국 정부는 다시 「수리조합 설치요항 및 모범조례」를 공포하여 조합 운영에 필요한 비용과 부역현품 등을 조합원에게 부과할 수 있는 권한을 수리조합에 부여하였다. 이로써 1910년까지 수혜면적 7,980정보에 6개 조합이 결성되고, 1909~1918년에 9개 수리조합(수혜면적 3만 2,883정보)이 추가로 설치되었다. 일제의 수리조합과 토지개량사업에 관한 제도는 1917년의 「조선수리조합령」에 의해 완비된바, 그 주요 내용은 다음과 같았다. 첫째, 조합원은 구역 내에 토지·가옥 기타 공작물을 소유한 자로 함으로써 소작인은 조합원이 될 수 없었다. 둘째, 수리조합을 설치하려면 조합원이 될 자 1/2 이상으로서 토지 총면적의 2/3 이상에 해당하는 토지 소유자의 동의를 얻도록 함으로써 소규모 토지소유자의 설립

반대를 봉쇄하였다. 셋째, 조합장 등 간부 직원은 도지사가 임명하거나 그 인가를 받고, 재산 처분도 도지사의 인가를 받는 등 행정관서의 통제를 받도록 하였다.

금융조합은 농공은행의 보조기관으로 설립되었다. 농공은행은 1906년 설립 당시 9개의 본점과 18개의 지점·출장소에 불과하였을 뿐만 아니라 담보가 없으면 대출을 받을 수 없어 농촌 지역에서는 이를 이용하기 어려웠다. 재정고문 메가다(目賀田種太郎)는 “소농민의 상호부조를 정신으로 하는 금융기관을 설치하는 것이 상책”이라고 생각하여 2~3개 군에 1개의 조합을 설치하고 정부가 각 조합에 1만원을 대부하는 방안을 1906년 4월 이토오 통감의 찬성을 얻어 한국 정부에 건의하였다. 이리하여 1907년 5월 30일 칙령 제30호 「지방금융조합규칙」이 발표되었다(朝鮮金融組合協會, 1929, pp.446~448). 정부는 전국의 재무서 소재 지 군 50개소에 지방금융조합을 창립할 계획으로 1907년 6월 28일 전남 광주지방금융조합의 설립을 허가한 것을 비롯하여 12월까지 수원·나주·상주·경주·성주·밀양·진주·평양·안주 등 10개 지역에 조합을 설립하고 업무자금으로 1만 원씩을 하부하였다. 금융조합의 조합 및 조합원 수는 1907년의 10개 조합 5,616명에서 1910년 120개 조합 3만 9,051명, 1915년 240개 조합 6만 5,886명, 1920년 400개 조합 24만 4,316명으로 확대되었다. 1918년 6월에 「조선식산은행령」이 발표됨으로써 농공은행은 식산은행에 합병되었으며, 또한 「지방금융조합령」이 개정됨으로써 금융조합은 도시조합을 설치할 수 있게 금융사업에 전념하게 되었다(朝鮮金融組合協會, 1929, pp.118~121)

제2절 일제의 조선토지조사사업

1. 구한말의 징세제도 개혁과 토지조사

1.1. 갑오개혁의 지세제도 개혁과 국유지 조사

갑오개혁에서 지세제도의 개혁은 조세금납제의 실시와 궁장토·둔토·역토에 대한 면세조치의 폐지 등 두 가지였다. 먼저, 조세금납제는 1894년 7월 10일 「결호화법세칙(結戶貨法稅則)」에 의해 이루어졌다. 이로써 전세(田稅)·대동미(大同米)·삼수미(三手米)·포량미(砲糧米)·결작미(結作米)⁶⁾ 등 토지에 부과되던 각종 부세는 지세(地稅)로 통합되고, 1결당 세미

(稅米) 총량에 백미 시가를 곱하여 세액을 산출하게 되었다(宮島搏史, 1991, p.217). 다음, 군국기무처는 1894년 8월 26일 이른바 ‘갑오승총(甲午陞摠)’ 조치를 발표하여 그때까지 면세특권을 누려 왔던 공장토 2만 4,757결, 아문둔토 4만 4,734결, 역토 2만 9,000결에 대해서도 개정된 지세제도에 따라 지세를 납부하도록 하였다. 이로써 궁방·아문 등이 토지 소유권을 갖지 않고 국가를 대신하여 수조할 권리만 가졌던 무토면세지(無土免稅地)의 경우 수조권이 국가에 귀속됨으로써 궁방이나 아문의 권리가 소멸된 반면, 궁방·아문이 소유권을 가졌던 유토면세지(有土免稅地)의 경우 궁방·아문이 그대로 토지소유권을 갖게 되었다. 그런데 유토면세지에 두 종류가 있었으니 제1종은 각 궁이 매입한 토지, 제2종은 민유지이지만 각 궁에서 수조하는 토지로 구분되는데, 문제는 호조에서도 제1종과 제2종을 구분할 수 없었고, 그 때문에 궁방과 경작자 간에 토지소유권 분쟁이 빈발하였던 것이다. 유토면세지에 대한 면세 특권이 폐지됨으로써 그 경작자들은 국가에 지세를 납부하게 되었는데도 궁방·아문은 그 전과 마찬가지로 계속 수취하려 하였기 때문이다. 이리하여 정부는 2차에 걸쳐 국유지 조사에 착수하게 되었다.

1차 국유지 조사로 농상공부는 1895년 9월 26일 농상공부령 제8호에 의해 역토 조사에 착수하였으니, 이른바 ‘을미사판(乙未查辦)’이다(배영순, 1988, pp.68~69). 농상공부는 조사의 세부 방침으로서 「농상공부 역토사판규례(農商工部驛土查辦規例)」를 제정하는 한편, 전국의 23개 부 중 제주부를 제외한 22개 부에 33명의 사판위원을 파견하여 이듬해 6월말 까지 조사를 끝내고 9월경에 조사 자료의 정리를 완료하였다(박진태, 1997, pp.255~257). 조사 방법으로는 각 군에 있는 양안과 각 역에 있는 양안을 참고하여 조사하고, 양안이 분실되었을 경우 직접 측량하여 결수를 산정토록 하였다(배영순, 1988, pp.68~69).

2차 국유지 조사로 내장원은 1899년을 기해 탁지부·군부·궁내부에 나뉘어 이관되었던 둔토의 관리권이 내장원으로 일원화되자 전국의 둔토에 대한 일제조사를 하였으니, 이른바

6) 전세란 토지에 부과하던 조세의 중심으로 1결당 미곡 4두, 삼수미란 1593년에 신설된 훈련도감의 사수(射手)·포수(砲手)·살수(殺手) 등 삼수군의 경비를 충당하기 위하여 경기·평안·함경도를 제외한 5도에서 부가세로 징수한 경기 1결당 미곡 1두 2승(충청·전라·경상도)과 2두 2승(황해·강원도), 대동미란 1608년 경기도를 필두로 1708년 황해에 이르기까지 도별로 도입 연도는 다르지만 각 지방의 특산물을 바치게 하던 공납(貢納) 대신 이를 미곡으로 환산하여 부가한 경기 1결당 12두, 포랑미란 1866년 병인양요 이후 강화도에 포군을 설치하여 1871년부터 그 경비로 부가한 1결당 미곡 1두, 결작미란 1751년 균역법에 의해 군포를 1인당 포 2필에서 1필로 반감하여 생긴 국고 부족을 보충하기 위하여 평안·함경도를 제외한 6도에서 부가세로 징수하던 결작전을 1844년부터 미곡 2두로 납부케 하던 것을 말함.

‘광무사검(光武查檢)’이다. 내장원은 1899년 12월 사검위원을 도별로 파견하는 한편 「사검장정(查檢章程)」을 제정하였다. 광무사검은 1900년 1월에 시작되어 1901년 말에 완료되었으며, 이를 통해 작성된 양안은 내장원과 해당 각 군에 1건씩 보관하도록 하였다(배영순, 1988, pp.71~72). 광무사검에서는 둔토의 유래를 따지지 않고 양안에 둔토로 기재되었거나 심한 경우 그렇게 불린다는 사실만으로도 절수지(折受地)나 무토(無土)의 토지를 강제로 역둔토로 편입시켜 도조를 받도록 하였다. 이 때문에 토지 소유권과 도조 책정을 둘러싸고 전국 각처에서 분쟁이 빈발하였으며, 소유권 분쟁이 해결되지 않은 채 둔토는 1908년부터 일제 통감부에 의해 국유지로 접수되었다(배영순, 1988, pp.74~99).

1.2. 광무양전·지계사업의 토지조사

한편 전국적인 양전사업은 광무정권에 의해 1899년부터 1904년에 이루어졌다. 경자년(1720년)의 양전사업 이후 180년 만이었다. 1898년 7월 2일 양전담당기관으로서 양지아문(量地衙門)이 설치되고 7월 6일 「양지아문 직원 및 처무규정」이 반포됨으로써 양전사업이 실시되게 되었다. 1899년 4월 1일 양전이 개시된 데 이어 각 군별로 양전담당자로서 양무위원(量務委員)이 임명되었다. 양전사업은 측량·조사와 양안제작의 두 단계로 나뉘어 진행되었다. 측량은 양무위원과 학원이 한 조를 이루어 행하였으며, 지역 실정을 잘 아는 자들로 하여금 토지 품등과 결수 산정을 보조하게 하였다. 측량은 양전척(1척은 약 1m)으로써 실측하여 하루에 120필지 내외를 측량하였다. 양안 제작은 3단계로 진행되었다. 1단계로 측량 및 조사 내용을 ‘야초(野草)’로 작성하고, 2단계는 지방 관아에서 면별로 작성된 ‘야초책’을 면의 순서에 따라 자호와 지번을 부여하면서 면적·결부·시주·시작·사표 등의 정확성 여부를 확인하여 ‘중초책(中草冊)’을 작성하였으며, 3단계로 양지아문에서 이를 수합한 다음 게재 형식을 통일하여 ‘정서책(正書冊)’을 작성하였다. 양지아문에 의한 양전은 충남 아산군에서 처음 실시된 이래 1901년 흥년으로 인해 8월 이후 잠정 중단되었다가 12월 공식 중단될 때까지 2년여 만에 경기도 1부 14군, 충북 17군, 충남 22군, 전북 14군, 전남 16군, 경북 27군, 경남 10군, 황해 3군 등 합계 1부 123군에 대한 양전사업이 완료되었다.

중단되었던 양전사업은 1901년 10월 20일 설립된 지계아문(地契衙門)에 의해 1902년 3

7) 절수지란 조선 말기, 토지 대장인 양안(量案)에 등록되어 있지 않거나 버려진 땅을 관에 신고하도록 하여 신고자가 경작하게 한 다음 그에 대한 지세를 받던 토지이다.

월부터 속개되었다. 지계 발급 대상은 전답은 물론 전국의 모든 토지로 확대되고 명칭도 '지계'에서 '관계(官契)'로 바뀌었으며, 개항장 밖에서 외국인의 토지소유를 금지하는 규정이 신설되었다. 이어 1902년 1월에 양지아문의 양안 및 양안 작성 업무가 지계아문에 이관되었으며, 3월에는 양지아문이 지계아문에 통합되어 양전과 지계발급을 모두 지계아문에서 맡게 되었다. 지계아문에 의한 양전과 '관계'의 발급은 1902년 3월 11일 강원도 관찰사를 강원도의 지계감독으로 임명하는 데서 시작되었다. 4월에 강원도의 지계감독과 지계위원이 임명되고, 7월에는 경기·전북·황해·함남의 지계감독이 임명되었다. 이어 1903년 9월까지 13도의 지계감독이 모두 임명되어 전국에 걸쳐 양전 및 관계발급 사업이 실시될 예정이었다. 그러나 1904년 2월 러·일전쟁이 발발하고 일본군이 진주함으로써 지계아문의 양전 및 관계발급 사업은 완전히 중단되고 말았다. 지계아문의 양전사업에 의해 경기 7군, 충남 16군, 전북 12군, 경북 14군, 경남 1부 20군, 강원도 26군 전체, 합계 1부 95군에서 양전이 이루어졌다. 광무양전은 양지아문과 지계아문의 양전을 합하여 평남·평북·한남·함북을 제외한 9개 도의 2부 216군에서 양전사업이 완료된 채 중단되었다. 당시 행정구역 13도 9부 1목 331군 중 7부 1목 115군에서 양전이 실시되지 않은 상태였다.

1.3. 통감부의 징세제도 개혁과 국유지 조사

1904년 10월 한국의 재정고문으로 부임한 메가다(目賀田種太郎)는 1905년 1월부터 화폐제도 개혁에 착수한 데 이어 1906년 9월 24일 「관세관(管稅官) 관제」를 공포하여 13도에 각 1인의 세무감(稅務監), 전국 36개소의 세무서에 각 1인의 세무관(稅務官), 그 아래 총원 168인의 세무주사를 두어 각 군에 파견하도록 하였다. 이로써 군수와 향리층이 징세기구로부터 완전히 배제되고 부·군의 징세권이 박탈되었다. 이어 일제는 1907년 12월 「재무감독국 관제」와 「재무서 관제」를 공포하여 서울·평양·대구·전주·원산 등 5개소에 재무감독국을 설치하고 세무서와 세무분서를 231개 재무서로 개편하여 5종으로 구분하고, 갑·을·병 3종의 재무서에는 일본인 재무관과 재무주사를 임명하였다. 이로써 세무감을 겸하던 관찰사를 징세기구에서 배제시킴으로써 징세기관은 일반 행정기관에서 독립되었다.

징세기구의 개혁에 이어 메가다는 세수(稅收) 증대를 위해 황실재정의 국가재정으로의 편입, 항세(港稅)의 국고 편입, 세원 조사, 신세 창설 등의 조치를 취하였다. 토지에 대한 세원조사는 토지에 대한 조사가 아니라 개별 납세자의 납세액을 파악하기 위한 징세대장의

정비로서, 1907~1912년에 걸쳐 추진되었다.

역토와 아문둔토는 광무사건에 의해 확대된 소유권 분쟁이 해결되지 않은 채 1908년부터 통감부에 의해 국유지로 접수되었으며, 궁장토의 경우 갑오승총에 의해 무토의 토지는 민유지로 되어 소멸되었지만 유토의 토지는 존속되어 각 궁방이 관리하고 있었다. 일제 통감부는 제실 소유 재산과 국유 재산을 구분·정리할 목적으로 1907년 7월 '임시 제실유 및 국유 재산 조사국'을 설치하였다. 이어서 1908년 6월 20일 '임시 제실유 및 국유 재산 조사국'이 폐지되고 대신 7월 23일에 '임시재산정리국'이 설치되었으며, 7월의 「역둔토관리규정」에 의해 역둔토 소작에 관한 통제가 강화되고, 10월의 「역둔토 이외 국유 전답의 관리에 관한 규정」에 의해 궁장토도 역둔토에 포함되게 되었다. 임시재산정리국은 궁장토의 경우 혼·탈입지는 민유지로 환급한다는 방침을 세웠지만 유토의 토지는 국유지이고 무토의 토지는 민유지라고 파악하여 민유지로서 제2종 유토가 있다는 것을 인정하지 않았으며, 역둔토의 경우 모두 국유지로 인식하여 혼·탈입지를 인정하지 않았다.

1909년 5월 탁지부는 일본인 재무주사 60명, 기수와 통역 각 60명, 측량부(測量夫) 120명, 기타 세무원 등으로 편성한 60개 반으로 국유지의 실지조사에 착수하여 1910년 9월에 종료하였다. 이 조사에서는 16만 7,798필지, 2만 353정보로 추산되는 역둔토는 조사되지 않았는데, 이는 경기·전남·강원·평북 등지에 많았고 황해·평남의 일부에도 있었다. 의병활동이 활발하여 측량을 할 수 없는 지역, 전라도의 목둔(牧屯)처럼 소유권원(所有權原)에 대해 이의를 제기하는 주민의 반대가 심한 지역이었다. 측량이 완료된 후 역둔토 면적은 11만 8,947정보로 집계되었는데, 여기에 동척에 출자 및 임대한 토지를 합하여 12만 6,432정보가 이때의 조사에서 국유지로 파악되었다. 이는 종래 역둔토 추산 면적 10만 3,179정보에 비해 22%가 증가한 것으로, 역둔토의 총필수는 56만 7,080필, 관계 소작인은 28만 4,228명이었다(조석곤, 1995, pp.141~142).

2. 일제의 조선토지조사사업

2.1. 조선토지조사사업의 추진 경과

‘조선토지조사사업’은 일제가 1910년부터 1918년까지 8년여에 걸쳐 총 2천 40여만 원의

경비로 전국의 모든 택지와 경지에 대해 필지별로 측량을 하고 소유자와 지가 및 지위등급을 조사하여 토지대장과 지적도 등을 작성한 사업이다. 먼저 그 경과를 개관하면, 일제는 1905년 12월 통감부 설치 이후 한국인 측량기술자를 양성하는 한편 1909년 2월 일본 흥업은행으로부터 차관 중 1천만 엔을 토지조사 비용으로 승인받은 후 토지조사사업을 실시하기 위한 직접적인 준비 과정을 거쳐 1910년 1월 토지조사사업계획(1차)을 수립하고 본격적인 토지조사사업을 추진하기 시작하였다. 이리하여 1910년 3월 「토지조사국 관제」를 공포하고 8월 23일 「토지조사법」을 공포하였으며, 8월 29일 한·일 병합에 따라 9월 30일 「조선총독부 임시토지조사국 관제」를 공포하고, 12월에 제1차 계획을 수정한 제2차 토지조사사업계획을 수립하였다. 1911년 11월 「결수연명부규칙」을 공포하여 1912년 1월부터 시행하였으며, 3월에는 과세지권취도를 작성하도록 하는 한편 「조선부동산증명령」을 공포하였고, 8월에는 「조선총독부 고등토지조사위원회 관제」와 「조선총독부 지방토지조사위원회 관제」를 공포한 다음 「토지조사령」을 공포하여 「토지조사법」을 폐지하였다. 1913년 4월에는 다시 제2차 계획을 수정한 제3차 토지조사사업계획을 수립하였으며, 8월에 「결수연명부규칙」을 개정하고, 11월 12일 충북 청주군 청주면을 필두로 토지소유권 사정을 개시하였다. 1914년 3월에는 「지세령」을 공포하고 4월에 조선재정독립계획을 시행하도록 하였다. 1915년 3월에는 제3차 계획을 수정한 제4차 토지조사사업계획을 수립하였다. 1918년 6월 「지세령」을 개정한 데 이어 7월에 「조선부동산등기령」을 공포하였으며, 10월에 조선토지조사사업을 완료하였다.

토지조사사업계획은 3차에 걸쳐 수정되었다. 한·일병합 이전에 수립된 제1차 계획은 총 경비 1,412만 9,707원으로써 7년 8개월의 기간 내에 완료할 예정이었다. 제2차 계획은 토지조사사업의 중요성을 확인하고 그에 따라 사업계획을 충실히 확장할 필요를 인정하여 동년 12월 예산을 1,598만 6,202원으로 증액하였다. 1913년 4월에 수립된 제3차 계획은 토지조사사업에 수반되는 지형측량을 함께 실시하는 것이 득책임을 인정함과 동시에 조사면적의 증가에 의해 예산을 1,997만 9,999원으로 하고 사업 기간을 8년 7개월로 연장하였다. 1915년 3월의 제4차 계획은 사업의 진전에 수반하여 조사물건이 크게 증가한 데다 신설을 필요로 하는 사항이 심히 많아서 종래의 계획에 의할 경우 사업기간의 연장 및 경비의 격증을 초래할 우려가 있다는 이유로 예산을 2,040만 6,489원으로 늘리고 사업 기간을 8년 10개월

로 정하였다(朝鮮總督府臨時土地調查局, 1918, pp.1~2).

토지조사사업의 근거법령은 1910년 8월 23일에 공포된 「토지조사법」에서 1912년 8월 13일 공포된 「토지조사령」으로 바뀌었다. 「토지조사법」의 전문 15조 가운데 주요 내용은 다음과 같다. ① 토지는 지목을 정해 지반을 측량하고 도로·하천·구거·제방·성첩(城堞)·철로·수로 등을 제외한 모든 지목의 토지에 1구역마다 지번을 부여한다. ② 지주는 정해진 기간 내에 그 토지를 정부에 신고한다. ③ 토지조사에는 필요시 지주 또는 대리인이 실지에 입회할 수 있다. ④ 지주 및 토지의 강계(疆界)는 지방토지조사위원회에 자문하여 토지조사국 총재가 사정하고 이를 공시한다. ⑤ 사정에 불복할 경우 공시일로부터 90일 이내에 고등토지조사위원회에 신고하여 그 재결을 요구할 수 있으며, 소송을 제기할 수 없다. ⑥ 정부는 토지대장 및 지도를 구비하고 토지에 관한 사항을 등록하며 지권을 발행한다. ⑦ 정당한 사유 없이 토지조사에 입회하지 않았을 경우 사정에 대한 불복을 신청할 수 없으며, 토지신고 또는 입회하지 않은 자에게는 20환 이하의 벌금, 허위신고자에게는 100환 이하의 벌금에 처한다. ⑧ 이 법률은 임야에는 적용하지 않되 조사 토지 사이에 있는 임야에 대해서는 적용한다.

전문 19조의 「토지조사령」에서 「토지조사법」과 그 시행규칙의 내용이 수정되거나 추가된 내용은 6가지였다. ① 지목에서 전과 답의 구분(제2조), ② 국유지와 민유지의 구분 및 국유지의 통지 의무(제4조와 5조), ③ 사정 불복의 경우 재결 신청 기간 90일 이내에서 60일 이내로 단축(제11조), ④ 고등토지조사위원회의 권한과 재정 절차 명확화로서, 토지소유자의 권리는 임시토지조사국장에 의한 사정의 확정 또는 고등토지조사위원회의 재결에 의해 확정하는데(제15조), 고등토지조사위원회는 당사자·이해관계인·증인·감정인을 소환하거나 재결에 필요한 서류를 소지한 자에게 서류제출을 명할 수 있으며(제12조), 재결은 그 이유를 첨부한 문서로써 하여 그 등본을 불복신청자에게 교부함과 동시에 공시하고(제13조), 재결서 등본을 임시토지조사국장과 지방관청에 통지(제14조)하도록 하였다. ⑤ 고등토지조사위원회에 재심 신청 신설로서, 판결에 의한 처벌 행위 또는 위조·변조 문서를 근거로 삼아 이루어진 사정의 확정이나 재결에 대해서는 사정 확정일 또는 재결일로부터 3년 내에 고등토지조사위원회에 재심을 신청할 수 있도록 하였다(제16조). ⑥ 지권은 발행하지 않도록 하였다. 이 밖에 1912년의 변화로서 ⑦ 토지신고서와 결수연명부의 대조사무 개시, ⑧ 행정구

역의 정리, ⑨ 실지조사에 세부측도작업 포함 및 개황도 작성 폐지, ⑩ 29개 시가지에 대한 준비조사와 지적측량 우선 실시 등의 조치가 이루어졌으며, 1913년의 제3차 계획에서 ⑪ 지세명기장을 토지조사국에서 조제, ⑫ 이동지(異動地) 외업반 신규 편성, ⑬ 지형도 작성 병행 등의 조치가 추가된 데 이어 ⑭ 총무과 중에 계쟁지계(係爭地係) 신설 및 총무과장을 위원장으로 하는 분쟁지심사기관 설치 등 임시토지조사국의 조직 개편이 이루어졌다. 토지조사사업은 「토지조사령」 이후 본격적인 실시 단계에 들어섰던 것이다(宮嶋博史, 1991, pp.440~448).

2.2. 조선토지조사사업의 조사 내용

토지조사사업의 조사 내용은 ① 토지소유권, ② 토지가격, ③ 토지의 지형지모 조사 등 셋으로 구분할 수 있다. 토지소유권 조사는 임야 이외 토지의 종류·지주 등을 조사하여 지적도 및 토지조사부를 조제하고 토지의 소유권 및 그 강계(疆界)를 사정하여 토지분쟁을 해결하는 것과 함께 부동산등기제도의 소지를 마련하는 것으로서, 지적도의 축척은 시가지에서는 1/600, 서북부 지방의 산간부에서는 1/2,400, 기타 일반지방에서는 1/1,200로써 이를 조제하였다. 토지소유권의 사정을 완료한 토지에 대해서는 이를 토지대장에 등록함으로써 지적을 명료히 하였다. 토지가격 조사의 방법은 시가지, 시가지 외의 택지, 경지·지소(池沼) 및 잡종지 등 3종으로 구분할 수 있다. 시가지에서는 지목과 관계없이 모두 시가에 따라 지가를 평정하여 각지를 통해 115등급으로 구분하였다. 시가지 외의 택지는 임대가격을 기초로 삼아 지가를 부여하여 53등급으로 나누었다. 경지·지소(池沼) 및 잡종지는 그 수익을 기초로 삼아 지가를 정해 132등급으로 나누었다. 토지의 지형지모 조사는 지형을 측량하여 지상에 존재하는 모든 물체의 고저맥락 관계를 지도상에 표시한 것으로서, 그 축척은 전국에 걸쳐 1/50,000로 하고, 다시 부제(府制) 시행지와 이에 준하는 지방 33개소는 1/10,000, 기타 도읍 부근 13개소는 1/25,000의 축척을 사용하여 지형도를 조제하였다. 또한 금강산·경주·부여·개성에 대해서는 별도로 사용의 편의를 꾀하여 특수지형도를 제작하였다(朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, pp.2~4).

2.3. 조선토지조사사업의 성과와 실적

토지조사의 작업 성과로 조제된 도부(圖簿)로는 중요한 것만 들면 지적도 81만 2,093매,

토지조사부 2만 8,357책, 분쟁지조사서 1,385책, 토지대장 10만 9,998책, 지세명기장 2만 1,050책, 각종 지형도 925엽 등이었다. 또한 사업의 부대 사무로 지적도를 등사하여 지적약도를 제작한 다음 이를 각 면에 배부 비치토록 함으로써 지적 운용을 편하게 하였으며, 19개소의 시가지 및 92개 군·도(郡島)에 걸쳐 다시 지적 이동(異動)의 정리를 하였고, 전도를 통하여 역둔토의 분할조사를 하였다. 기타 1/200,000 및 1/500,000 지형도를 제작하였으며 지지(地誌) 자료를 편찬하였다.

토지조사국은 1918년 11월 4일을 기해 폐지되었으나 부대 사업은 1919년에도 실시되었으며, 분쟁지에서의 불복신청을 심사하는 고등토지조사위원회의 작업은 1920년대에 들어서도 계속되었다. 그러나 토지조사사업은 토지조사국의 폐지와 함께 완료된 것으로 보는 게 일반적이다. 사업에 의한 조사 및 사정 실적은 19,107,520필, 14,613,214,028평(487만 1천 정보)으로서, 논 1,545,594정보(31.7%), 밭 2,791,510정보(57.3%), 대지 129,664정보(2.7%), 기타 404,293정보(8.3%)였으며(朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, p.672), 소유자 수는 3,499,555인이었다. 사정 필수 19,107,520필 중 지주신고를 그대로 인정한 것이 19,009,054필로서 총 필수의 99.5%를 나타냈으며, 기타 계쟁지 70,866필(0.4%), 이해관계인 신고 3,766필, 상속 미정 14,479필, 무통지로 국유로 인정한 것 8,944필, 무신고지로서 민유를 인정한 것 411필 등이었다(朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, p.414). 분쟁지로 조사된 것은 33,937건 99,445필로서 총 필수의 0.5%였으며, 그중 소유권 분쟁이 99,138필(99.7%), 강계에 대한 분쟁이 307필(0.3%)이었다. 또한 분쟁지에 대한 상세한 심리 조정 결과 임의화해·취하가 11,648건 26,423필(26.6%)이었다. 소유권 분쟁 99,138필 중 국유지에 대한 분쟁이 64,449필(65.0%), 민유 상호 간 분쟁은 34,689필(35.0%)이었으며, 강계 분쟁 307필 중 국유지 121필, 민유 상호 간 186필이었다(朝鮮總督府臨時土地調査局, 1918, pp.123~124).

2.4. 조선토지조사사업의 의미

조선토지조사사업의 핵심은 전국의 임야를 제외한 모든 토지에 대해 필지별로 토지의 위치·지번·지목·지적·지위등급·지가·형상 등을 정확히 파악하여 그 소유자를 확정하고 그에 게 절대적·배타적인 소유권을 법적으로 부여하는 제도적인 수단과 장치를 정비하는 것이었다. '사업'은 조사 대상 토지와 그 소유자를 창출하거나 다시 배분한 것이 아니라 이전부터

존재하던 토지와 그 소유자에게 법적 소유권을 새롭게 부여한 것이다. 그러나 그것은 이른바 ‘재법인(再法認)’이 아니라 ‘법인’ 또는 ‘개법인(改法認)’이라 할 수 있다. 토지 소유권에 대해 법으로 인정하는 제도적 수단과 장치가 달라졌다는 말이다. 그것이 바로 조선토지조사사업의 역사적 의의이며, ‘근대적 토지소유제도’의 확립이라고 표현하는 것이다. 그렇다고 근대적 토지소유제도와 근대적 지세제도가 일제의 제국주의 수탈과 무관하다는 것은 아니다. 토지조사 방법이나 목적이 폭력적·약탈적 토지 수탈이 아니라 합리적 절차에 의해 근대적인 제도를 확립하는 것이었으며, 이를 통해 일제는 더욱 안정적·장기적으로 식민지 조선을 수탈하였다. 말하자면 전근대적·약탈적 수탈이 아니라 근대적·제도적 수탈이라고 할 수 있다.

제3절 산미증식계획의 실시

1. 1910년대의 4대 농업정책

식민지 조선에서 일제의 농업정책이 처음 본격적으로 제시된 것은 1912년 3월 초대 총독 테라우치(寺內正毅)가 각 도 장관과 권업모범장장에게 내린 ‘중대 훈시’에 의해서였다. 그것은 미작·면작·양잠·축우 등의 개량증식에 대한 기본방침을 구체적으로 밝힌 것으로 이후 농업생산정책의 토대가 되었다(村上勝彦 등, 1984, p.11).

첫째, 미작개량을 위해 우량품종의 보급, 건조·조제의 개량, 관개설비의 개선, 시비의 장려 등을 실시하였다(河合和男, 1986, pp.20~27). 벼 우량품종으로서 조신력(早神力)·곡량도(穀良稻)·석백(石白)·히노데(日の出)·다마금(多摩錦)·금(錦) 등 6종이 1908년부터 보급되기 시작하여 그 식부면적은 1912년의 3만 9천 정보(총 식부면적의 2.8%)에서 1920년에 88만 3천 정보(57.7%)로 확대되었다(鮮米協會, 1935). 관개설비의 경우 1909~1918년에 제언 1,527개소(수축이 필요한 제언 2,987개소의 51%), 보 410개소(수축이 필요한 보 5,276개소의 8%)가 국고보조에 의해 수축되었으나(朝鮮總督府, 1922, p.169) 대규모 수리관개사업이 실시되지 않음으로써 1921년 3월 현재 논의 총면적 154만 정보 중 관개설비를 갖춘 논은 34만여 정보(22%)에 불과하였다(河合和男, 1986, p.25). 벼 우량품종은 비료 사용량을 늘리

지 않는 한 증산 효과는 커녕 생산 저감을 초래하기 때문에 총독부는 1918년까지는 자급비료의 증산, 1919~1926년은 소극적 금비 장려, 1927년 이후 적극적 금비 장려 등의 시책을 폈다(三井榮長, 1927). 미곡의 건조·조제와 관련하여 총독부는 벼를 벤 후의 건조와 탈곡 후 및 도정 전의 알곡 건조를 장려하고, 명석을 펴고 조제하도록 하는 한편, 도급기(稻扱器)·당기(唐箕)·만석(萬石) 등 개량농구의 사용을 장려하였지만 4대 장려사항 중 건조·조제 개량의 성적이 가장 불량하였다(渡辺豊日子, 1922).

둘째, 면작에 대해서는 육지면 재배의 지도·장려·확장, 육지면 종자 보존, 재래면 재배 개량 등의 시책을 실시하였다. 1906년부터 면화채종포가 설치되어 1911년 당시 남부 7개도의 20개소에 그 면적이 2,683정보였는데, 1912년에 각 도청 소속으로 이관되어 10개소가 증설되었다. 이어 1912~1917년의 '제1기 면작장려계획'과 1919~1928년의 '제2기 면작확장계획'이 추진되었다. 제1기 계획은 1911년의 육지면 3천 정보, 재래면 5만 9천 정보, 합계 6만 2천 정보를 1917년까지 각각 10만 정보와 2만 정보, 합계 12만 정보로 확대하여 생산량을 1912년의 2,700만 근에서 1917년에 육지면 1억 2백만 근, 재래면 1,500여만 근, 합계 1억 1,800만 근으로 증가시킨다는 것이었다. 목표 달성을 위하여 육지면 파종면적의 지역별 할당, 종자 무상공급, 농기구·운임·비료의 보조, 헌병 동원, 재래면 구축을 위한 종자 압수 등 온갖 수단이 동원되었지만 계획기간을 1918년까지 1년 연장하여 전체 면화 식부면적은 13만 정보로 목표를 초과한 반면 육지면 식부면적은 9만 4천 정보로 계획에 미달이었다. 육지면 재배 확장에 큰 역할을 한 면작조합은 1912년 전남에 처음 설립된 이래 1914년에 전북·경남북·충남북 등 5개 도에 이어 경기·황해·평남북에도 설립되었다. 또한 육지면의 판매제도는 1912년에 지정판매제에서 자유판매제로 바뀐 데 이어 1913년에 '매수인 지정 공동판매제'로 전환되었으며, 1917년 전남에서 경쟁입찰에 의한 공동판매제도를 채용하자 1919년 전북에 이어 1920년에는 다른 도에서도 이 제도를 채용하게 되었다(小早川九郎, 1944, 政策篇, pp.218~229).

셋째, 양잠 장려시책으로는 우량잠종의 보급, 어린누에 공동사육소의 설치, 여자의 잠업 장려, 누에고치 판매의 알선, 뽕밭의 개량·증식 등이 실시되었다. 우량잠종의 보급을 위하여 권업모범장 용산지장이 1911년 이래 원잠종을 제조·배부해왔는데, 1912년에 권업모범장 원잠종제조소가 수원에 창설됨에 따라 용산지장은 1914년에 폐지되었으며, 장려품종의 사

육 장려와 함께 재래 잠종의 수집 소각이 행해지는 일도 있었다. 또한 조악한 잠종의 제조를 단속하기 위하여 1913년에 경북에서 「잠종취체규정」이 발표된 데 이어 1919년 4월 「조선잠업령」이 제정됨으로써 잠종제조자는 도 장관의 허가, 잠종 수·이입자는 총독의 허가를 받아야 하며, 잠종은 원잠종에서 산출한 누에고치를 사용하되 조선총독이 정하는 검사에 합격해야만 하게 되었다. 이 외에 총독부는 어린누에 공동사육 장려, 농민의 개량 잠구(蠶具) 제조 장려와 잠구 제조용 자재의 공동 구입 알선 및 구입자금의 보조, 뽕나무 장려품종의 선정 및 묘목의 무상 배부와 묘목 육성에 대한 보조금 지급 등에 의해 뽕밭의 개량 증식을 꾀하였다. 또한 누에고치의 판매를 위하여 1912년에 총독부는 지방금융조합으로 하여금 공동판매를 알선하도록 하였고, 경기도는 잠업조합을 설립하여 공동판매를 하도록 하였으며, 강원도는 1913년 6월 도령으로 누에고치 공동판매조합의 설립을 권장하였다. 이어 총독부는 1917년 5월 통첩을 통해 누에고치 공동판매는 가능한 양잠농가로 조직한 계 또는 조합이 행하도록 하는 한편, 판매에 따르는 세세한 사항을 지시하였다(小早川九郎, 1944, 政策篇, pp.232~243).

넷째, 축우에 대해서는 씨소의 선택·배치·종부·보호, 암소의 대부, 축우 예탁 장려, 사료 공급, 거세 장려, 새끼 뺨 소의 도살 규제, 가축질병 예방 등을 실시하였다. 역축으로는 양호하지만 젓소나 고기소로는 미흡한 축우의 개량을 위하여 1909년부터 일본 수출의 대부분을 차지하던 경남·북의 체격이 비교적 왜소한 소를 체격이 큰 북부지방의 소로써 개량하는 '동종개량' 방침을 채택하였다. 이리하여 1911년에 재래종 우량 씨소를 키우는 '종우소(種牛所)'의 설치와 우량 수소의 소유자에게 보호금을 지급하고 씨소로 활용하는 '보호종모우(保護種牡牛)제도'의 설정에 이어 1912년에 ① 우량 재래종 수소 1,398두를 종우로 선정, ② 북부지역산 우량 종우 35두를 남부지방의 농가에 대부하거나 지방청에서 사육하여 민간의 암소에 종부, ③ 지방비로써 종우 구입비를 보조하도록 '종모우보조규정' 시행 등의 조치를 취하였다. 축우의 증식을 위한 시책으로는 총독부 보조로 각 도에서 암소를 구입하여 씨소의 종부를 받는 조건으로 농가에 무상으로 대부하는 제도, '축우예탁⁸⁾'을 장려하기 위한 농공은행 또는 지방금융조합의 소 구입자금 저리 융자, 우계(牛契)의 설립 장려, 대두 전작의

8) 축우예탁이란 소가 없는 농가가 일정 기간 남의 소를 키워주는 대신 그 소를 농사에 이용하고 마구간 거름을 얻을 수 있으며, 때로는 송아지를 얻을 수도 있는 한편 소의 소유자는 사육비를 들이지 않고 소를 키울 수 있어 소유자와 사육자에게 모두 이익이 되는 제도로서 전국에 걸쳐 관행이 되어 있었다.

연맥이나 뽕나무 간작의 대두 등 사료작물 재배와 자운영·청예대두 등 논의 2모작 장려 등이 있었다. 또한 1911년 경남도에 보조금을 교부하여 처음으로 밀양과 언양에 축산조합을 설립한 이래 1912년 말까지 9개 도에 10개 조합을 설립한 데 이어 1915년 「중요물산동업조합령」의 1군 1조합 원칙에 따라 1919년에 98개 축산조합이 조직되었다(小早川九郎, 1944, 政策篇, pp.168~169 및 249~256). 이리하여 축우 수는 1910년 말의 70만여 두에서 1918·1919년에는 140여만 두, 1920년에는 약 150만두에 달하였으며, 수이출 두수 또한 병합 당시보다 약 2.5배로 되었다(朝鮮總督府, 1922, p.176). 그 외에 1907년 9월 처음으로 대구에서 소의 질병을 예방하기 위한 혈청주사를 시행한 이래 1910년까지 5천두 이상에 탄저병 예방 혈청주사를 시행하고, 1918년 3월에 부산에 수역혈청제조소를 설치하였으며, 압록강·두만강 연안에 수의 16명을 배치하고 혈청 저장고 12개소를 설치하였다. 또한 무역에서 중요한 지위를 차지하는 소의 수출검역을 위하여 1909년 7월 「수출우 검역법」을 제정함과 동시에 경북 동래군 용주면 우암에 검역소를 설치한 데 이어 1915년 7월 「이출우 검역규칙」을 발표하여 한국과 일본에서 이중으로 실시하였던 검역을 일원화하였다.

2. 산미증식계획의 실시

2.1. 산미증식계획의 추진 배경

1910년대에 산미증식과 관련하여 일제는 경종법 개선에 대해서는 상당히 장려하여 그 성과도 있었지만 경지의 개선 확장은 농사 개량의 기초임에도 그 보호 장려에 충분히 힘쓰지 못하였기 때문에 이들 사업은 지지부진하였다. 이리하여 일제는 식민지 조선에서 미곡을 증산하기 위하여 1920년 이후 1945년 패망에 이르기까지 경종법 개량 외에 경지의 개선 확장, 즉 토지개량을 중심으로 한 미곡증산계획을 4차에 걸쳐 수립하여 실행에 옮겼다. 1920~1925년의 '산미증식계획(제1기 산미증식계획)'과 이를 수정한 1926~1934년의 '산미증식갱신계획(제2기 산미증식계획)' 그리고 1940년의 '증미계획'과 이를 수정한 1942년의 '증미확충계획'이 그것이다.

산미증식계획 및 산미증식갱신계획은 식량난으로 표현되는 일본 제국주의의 경제적 모순과 한국 국민의 독립 의지가 응축되어 분출한 3·1운동이 그 계기가 되었다(林炳潤, 1971,

pp.153~172). 일본 자본주의는 메이지(明治)유신 이래 농공 간의 불균형발전의 심화에 의해 격심한 식량부족 사태에 직면하게 되어 1918년 7월에는 이른바 '미소동(米騷動)'이란 미증유의 식량 폭동이 발생하고, 고미가가 구조적으로 정착되기에 이르자 국내적으로는 1919년에 「개간조성법」 제정 및 「경지정리법」 개정과 '홋카이도(北海道)산미증식계획'을 실시하고, 1920년에 조선에서도 산미증식계획을 추진하였다. 한편, 한국에서 일제는 병합 후 농공업에 관한 진흥정책을 전혀 취하지 않은 채 상품경제의 침투와 증세만을 꾀하다가 3·1운동이 발발하자 무단통치에서 소위 문화통치로 바꾸고, 지주들을 주축으로 한 '실력양성운동파'를 일정 한계 내에서 지원함으로써 분규 발생을 억제하고 경제적 착취를 강화하고자 하였다.

산미증식계획은 표면적으로는 ① 조선 내의 식량 수요 증가에 대비하고, ② 농가경제의 성장으로 반도경제의 향상을 도모하며, ③ 제국의 식량문제 해결에 이바지하도록 하는 데 목적이 있다고 하였으나 그 궁극적 목적은 저임금 유지를 위한 일제 본국의 식량문제 해결에 있었으며, ①과 ②는 명목에 지나지 않았다.

2.2. 제1기 산미증식계획의 내용과 실적⁹⁾

제1기 산미증식계획은 기성답의 관개개선 225,000정보, 밭을 논으로 바꾸는 지목변환 112,500정보, 개간·간척 9만 정보, 합계 427,500정보에 대해 1920~1934년의 15년에 걸쳐 토지개량사업을 시행함과 동시에 경종법 개량, 금비사용, 육도재배 확대 등을 시행함으로써 1년에 총 8,995,000석의 미곡을 증산하고, 그중 460만석을 일본에 추가로 이출함으로써 매년 700만석 이상의 미곡을 이출한다는 계획이었다.

미곡증산을 달성하기 위한 세부계획은 토지개량공사에 의해 3,487,500석, 금비사용으로 3,050,000석, 경종법 개량으로 2,405,000석, 육도재배에 의해 52,500석을 증산하게 되어 있었다. 또한 대규모의 관개개선 등 토지개량에 역점을 두어 토지개량 시행지역에서 5,838,750석, 기타 지역에서 3,156,250석을 증산하게 되어 있었다. 미곡 증산에 소요되는 자금 총 2억 3,621만 원은 국고부담금 6,301만 원, 정부알선 저리자금 7,500만 원, 기업자 조달자금 9,820만 원으로 충당하게 되어 있었다.

9) 제1기와 제2기 산미증식계획의 내용에 대해서는 小早川九郎, 1944, 政策篇과 朝鮮總督府農林局, 1937 및 1938 참조.

산미증식계획을 추진하기 위하여 일제는 1920년 11월에는 총독부에 토지개량과를 신설하여 토지개량사업의 장려·감독·기본조사 업무를 관장케 하였다. 이어 동년 12월에 「토지개량 보조규칙」을 제정하여 공사비 보조율을 종래의 15%에서 ① 개간·간척 시행면적 10정보 이상인 경우 공사비의 30% 이내, ② 기성답의 관개개선 30정보 이상인 경우 20% 이내, ③ 지목변환 30정보 이상인 경우 20% 이내 등으로 인상하였으며, 1923년 2월에는 특수한 경우 정률 이상의 보조도 가능하도록 개정하였다. 또한 1922년부터 '제1기 수도 종자갱신(5개년) 계획'을 수립하여 품종갱신을 위한 채종답을 설치하는 데 보조금을 교부하도록 하였다. 그 외 1920~1929년에 토지개량 기본조사를 완료하였으며, 1923년 3월에는 「공유수면매립령」을 제정하여 간척사업의 출원을 쉽게 하였다.

1920년부터 1925년까지 6년 동안의 실적은 사업 착수 예정 면적 165,000정보에 대하여 97,500정보(59%), 준공 예정 면적 123,100정보에 대하여 76,040정보(62%)에 불과하였고, 경종법의 개량 및 시비의 증가가 수반되지 않아 공사완성 후의 수확이 예정에 미치지 못하였다. 이리하여 미곡 생산량은 1917~1921년의 연평균 1,410만 석에서 1922~1926년의 연평균 1,450만 석으로 증가하는 데 그쳤으나, 일본으로의 이출량은 같은 기간 연평균 220만 석에서 434만 석으로 배증함으로써 조선의 1인당 미곡 소비량은 0.686석에서 0.587석으로 감소하였다.

제1기 계획의 실적이 부진했던 원인은 물가상승에 의해 공사비가 계획 당초의 예상을 상회하였고, 보조금과 저리자금의 절대액이 적었던 데다 그 이율이 높았으며, 농업이나 토지에 대한 투자 수익이 토지소유 투자의 수익보다 작았기 때문에 농업이나 토지에 대한 투자가 이루어지지 않았기 때문이지만, 부진의 본질적인 원인은 식민지주제와 고율 소작료의 존재였다.

2.3. 제2기 산미증식계획의 내용과 실적

조선총독부는 1926년에 제1기 계획을 갱신하여 향후 12개년(완성은 14개년)에 걸쳐 총 35만 정보의 토지개량을 시행하는 것을 목표로 한 제2기 계획을 수립하였다. 그 내용은 제1기 계획에 비해 증산목표를 축소 조정한 반면 사업비는 대폭 늘린 데 특징이 있다. 즉, 정부 앞선자금을 총사업비의 31.8%에서 67.9%로 대폭 늘린 대신 기업자 조달자금의 비율은 41.6%에서 11.2%로 감축하였으며, 금리도 연리 9.5~11.0%에서 5.9~8.9%로 대폭 인하하였

다. 또한 토지개량사업의 대행기관으로서 1926년 7월 동양척식회사에 토지개량부가 신설되고 1927년 7월에 조선토지개량주식회사가 신설되었으며, 계획의 추진기구로서 총독부에 토지개량부가 신설되었다. 그 외 제2기 계획에서는 조선인 지주를 사업에 참여시키는 한편 1926년 「조선농회령」을 발표하여 계통농회를 강력하게 설립하였다(河合和男, 1986, pp.113~116).

제2기 계획에서는 35만 정보의 토지개량과 농사 개량에 의해 약 817만 석을 증산하고 그중 약 500만 석을 일본에 추가로 공급하여 매년 1,000만 석의 미곡을 일본에 수출키로 하였으나 그 실적은 저조하였다. 토지개량사업의 착수면적은 1926~1929년에는 실적이 계획을 상회하였으나 1930년 이후에는 극히 부진한 실적을 나타냈다. 준공면적도 1930~1933년에는 85%의 실적을 보였으나 그 이후에는 급격히 실적이 악화하였다. 이리하여 1926년부터 1937년까지 토지개량사업의 계획에 대한 실적의 달성비율은 착수면적 46%, 준공면적 51%에 불과하였다. 또한 토지개량 시행지역의 미곡 증산 실적을 보면 1단보당 증수량은 계획의 90%를 상회하였지만 재배면적과 증수량은 1937년까지 예정되었던 계획의 53% 및 50%에 불과하였다.

토지개량사업의 실적이 계획에 훨씬 미달한 것은 1929년의 세계 대공황에 의해 쌀값이 폭락하고, 그에 따라 수리조합·동양척식회사·식산은행·조선토지개량주식회사 등의 경영이 악화하였으며, 일본에서 조선의 산미증식계획을 중지하라는 논의가 일어나고 토지개량사업을 위한 정부알선자금의 조달실적이 1926~1929년의 78%에서 1930~1933년의 56%, 1934~1937년의 9%로 계획에 훨씬 미달하였기 때문이다. 그리하여 1931년에 동양척식회사의 토지개량부가 폐지되고 1932년에 총독부의 토지개량부도 폐지되어 토지개량 사무는 농림국 소관으로 이관되고 규모도 축소되었다. 더욱이 1934년에는 토지개량사업이 중지되고 조선토지개량주식회사가 해산된 후에는 진행 중인 사업만 행해지게 되었다. 그 덕분에 농사개량사업에 대한 정부알선자금의 실적은 1933년까지 계획의 75%에서 1934~1937년에는 181%로 급증하였다.

제1·2기 계획을 통틀어 1920~1934년에 걸쳐 10여 년간 추진된 산미증식계획은 중단 및 실패로 끝난 셈이지만 식민지 조선의 농업경제에 심대한 영향을 미쳤다. 미곡생산기술이 향상되고 미곡생산량이 증대되어 일본으로의 수출량이 급증함으로써 일본의 식량 및 국제수지 문제를 해결하는 데 기여한 반면 조선의 식량 소비량은 오히려 감소하였으며, 미곡단

작농업과 식민지주제가 형성·발전하게 되어 소작농을 비롯한 대다수 농가는 몰락의 길을 걷지 않을 수 없었다.

제4절 농촌진흥운동의 전개

농촌진흥운동은 1931년 6월에 조선 총독으로 취임한 우가키 카즈시게(宇垣一成)가 1932년 7월에 열린 도지사 회의에서 '농촌진흥운동'의 대강을 제시함으로써 공식화되었다. 이어 10월 1일에 「조선총독부 농촌진흥위원회 규정」이 공포되어 농촌진흥위원회가 설치되고 계통조직으로서 각 도·부군도·읍면·촌락 단위에 농촌진흥위원회가 설치되었다. 농촌진흥운동은 1933년 3월 정무총감이 각 도지사에게 보낸 통첩 「농산어촌진흥계획 실시에 관한 건」에 의해 본격적인 실시단계에 들어갔으며, 이 통첩과 함께 발표된 「농가개생계획 수립 방침」과 「농가개생계획 실시요강」에서 운동의 구체적인 방향과 절차 등이 제시되었다. 농가개생계획은 농촌진흥운동의 핵심사업으로서 미나미 지로(南次郎) 총독이 1936년 8월에 취임한 이후에도 계속되다가 1940년에 이르러 '국민총력운동'에 의해 해소되기까지 1933년부터 1939년까지 7년여 간 실시되었다. 그 기간에 3만 3천 개 부락(전체 부락의 40% 이상)이 농가개생계획 지정부락으로 지정되었으며, 74만 7천 호(전체 농가의 25%)의 농가가 지정농가로 지정되었다(松本武祝, 1998, p.166). 농촌진흥운동은 이른바 자력개생을 본체로 삼아 금융조합의 저리자금 융통을 통해 고리 부채의 상각을 촉진하는 정책 외에는 재정 투입 규모는 극히 근소하였다. 농촌진흥운동은 위로부터의 농민 지도와 조직화라는 차원에서 조선총독부가 적극 개입하였으나, 재정적·물질적인 지원은 극히 미약한 채 전적으로 농민의 자구 노력에 의지하였다는 점이 특징이었다.¹⁰⁾ 어쨌든 농촌진흥운동은 1930년대 일제가 시행한 대표적인 농업정책이었다.

10) 이런 특징으로 인해 '사업'이라든가 정책이라고 하지 않고 '운동'이라는 호칭이 붙여진 것이다.

1. 농촌진흥운동의 실시 배경과 목적

1930년대 들어 식민지 조선의 농업은 커다란 위기와 변화의 시기를 맞게 되었다. 조선의 농업과 농촌경제를 둘러싼 내외환경이 급변하면서, 총독부의 농업정책과 전반적인 경제정책도 재편되어 갔다. 대외적으로는 일본 자본주의의 국제환경이 크게 변화함으로써 그 여파가 식민지 조선에 미치게 되었으며, 대내적으로는 조선총독부가 실시한 미곡증산정책이 한계와 모순을 드러내면서 산업정책의 방향 수정이 불가피하게 되었다.

1930년대 조선의 농업위기는 직접적으로는 세계 대공황을 계기로 발생하였다. 세계 대공황이 일본 경제를 엄습하자 그 여파는 곧바로 식민지 조선에도 파급되었다. 당시 조선 경제는 일본자본주의의 '구조적 일환'으로 편입되어 있었기 때문에 일본 경제의 취약성은 그대로 식민지 경제에 발현되었으며, 위기의 양상은 더욱 증폭된 형태로 나타났다. 특히 조선의 농업생산이 미곡에 집중되어 있었으며, 수출의 대종을 이루는 쌀·면화·양잠·생사 등은 오직 일본 시장을 판매선으로 하고 있었으므로 일본의 공황은 자동으로 조선 농촌에 파급·연동되지 않을 수 없었다.

이러한 상황에서 1931년에 부임한 우가키(宇垣) 총독의 제창으로 농촌진흥운동이 대대적으로 추진되었다. 우가키 총독은 공황에 대한 응급대책으로 우선 농촌불황 구제 토목사업을 실시하였는데, 이는 공공토목공사 등을 통해 임금을 살포함으로써 빈곤 농가의 소득을 조금이나마 보전하려는 사업이었다. 이리하여 1931년부터 3년간 총공사비 6,522만 엔이 이 사업에 투입되었으나, 이는 농가경제의 수지불균형을 개선하는 데에는 턱없이 작은 규모였다. 이에 우가키 총독은 더 근본적이고 항구적인 대책으로 농촌진흥운동을 전개하였다.

2. 농촌진흥운동의 내용

농촌진흥운동의 핵심사업은 1933년부터 착수된 '농가갱생계획'이라고 할 수 있다. 그 요점은, 전국의 각 읍면에 대체로 1개의 지도부락을 선정하고, 그 부락 안에서 30~40호의 농가를 지도대상 농가로 선정하여, 이들에 대해 읍·면에서 청취를 통해 현황을 조사한 후, 이를 바탕으로 5개년의 농가갱생계획을 호별로 작성하여 그 실행을 지도한다는 것이다.

1933년 3월 정무총감의 통첩 「농산어촌진흥계획 실시에 관한 건」과 함께 발표된 「농가갱

생계획 수립 방침」과 「농가갱생계획 실시 요강」에 농촌진흥운동의 구체적인 방향이나 절차 등이 제시되었다. 「농가갱생계획 수립 방침」은 동 계획의 기본목표 내지 원칙으로서 다음과 같은 사항을 제시하였다. ① 계획은 농가 개개의 구체적인 경제갱생 방안을 본체로 함과 아울러 그 정신생활적 의의를 충분히 천명할 것. ② 계획은 각호 소재 노동력의 완전한 소화를 목표로 하고 그 작업능률의 증진을 도모함과 아울러 가급적 다각형적으로 이용하여 상호 유기적으로 종합통제하여 일사일업(一事一業)에 치우치지 않게 할 것. ③ 계획은 자급자족을 본칙으로 하고 쓸데없이 기업적 영리 본위의 계획에 빠지지 않을 것. ④ 계획은 지방의 현상을 고려하여 식량의 충실, 금전경제 수지의 균형, 부채의 근절 등 3점을 목표로 하여 연차계획을 수립할 것. 이 중 식량의 충실, 금전경제(현금) 수지의 균형, 부채의 근절 등 세 가지가 소위 '갱생3목표'로 불리는 것으로서, 농가갱생계획의 실적을 평가하기 위한 가장 중요한 지표로 이용되었다.

이러한 '갱생3목표'의 설정으로부터 당시 농가경제의 단면을 엿볼 수 있으며, 또한 총독부의 농업정책 기조가 크게 전환되었다는 점도 알 수 있다. 즉, 종래의 농정이 기본적으로 농산물의 총량적인 증산과 대일 수출의 극대화에 초점을 맞추고 있었던 반면 농촌진흥운동에서는 개별 농가경제의 안정화가 최대의 과제로 부각되었다는 점이다. 이후 전시동원체제 하에서는 생산력 증강이 다시 긴급 과제로 부상되었다는 사실을 함께 고려한다면, 1930년대의 '농가경제 안정화' 정책이 전후 시기와는 뚜렷이 대비되는 특징을 띠고 있다고 할 수 있을 것이다.

3. 농가갱생계획의 실적

농가갱생계획의 실적을 개관하면 다음과 같다. 먼저 갱생지도 농가의 추이를 보면, 1933년도의 51,705호를 시작으로 해마다 증가하여 1937년에 누계 약 46만 호에 달하였다가 이후 1938년 3월에 41만 8천 호로 감소하여 41,496 호(총 지도 농가의 약 10%)가 계획에서 탈락하였다. 탈락의 이유는 주로 다른 부락으로의 전출 등에 의한 것이었다.

다음으로 '갱생 3목표'의 달성 비율을 보면, 1938년 3월 현재 1933년 이전에 비해 식량부족 농가는 35% 감소, 부채 농가는 22% 감소, 현금수지 불균형 농가는 46% 감소한 것으로

조사되었다(朝鮮總督府, 1938, pp.12~13). 현금수지 불균형 농가의 감소 실적이 양호하고, 총독부가 가장 주력했던 부채 농가의 감소 부분은 저조한 것으로 나타났다. 이는 현금수지에 관련된 영역이 자급자족이나 지출 절약 등 농가의 개별적 자구노력만으로도 어느 정도 효과를 발휘할 수 있었기 때문이 아닌가 생각된다. 다른 자료로서 1930년대의 농가경제에 관한 비교적 상세한 조사 자료인 『농가경제개황조사』와 『소화8년도 실시 (제1차)갱생지도 농가 및 부락의 5년간 추이』의 두 자료를 활용하여 농가경제의 수지구조 변화를 살펴보면 전자의 조사대상 농가나 후자의 조사대상인 제1차 갱생지도 농가의 경제상태가 향상된 것으로 나타난다. 후자의 자료에서 특히 소작농에서 자소작농 이상 계층으로 상승한 농가가 많다는 점이 갱생계획의 성과를 나타낸다. 그러나 전체 농가계층의 동향을 보면 자소작농이 전체 농가호수에서 차지하는 비율이 1931년의 29.6%에서 1932년 25.4%, 1936년 24.1%로 감소한 반면 같은 기간 소작농의 비율이 48.4%에서 52.7%와 51.8%, 화전민의 비율이 1.4%에서 2.1%와 2.4%로 증가하였다(한국농촌경제연구원, 2003, 상, p.492). 농촌진흥운동의 농가갱생계획은 식민지 농가의 경제적 몰락을 저지하는 역할에 미치지 못하였던 것이다.

제5절 전시체제하의 식량정책과 농촌 통제

1. 전시체제하의 미곡 통제 강화

1939년 4월부터 7월까지 양쯔강 유역에서 저기압이 거의 생성되지 않음으로써 전국적으로 미증유의 가뭄이 발생하였다. 특히 경기 이남 지방이 심하여 수도작 식부예정면적 122만 7천 정보의 58%가 가뭄 피해를 입었다. 그 결과 이 해의 쌀 수확량은 785만 3천석으로 전년보다 46%(약 900만 석)가 감소하였다. 전북·경북·충남·충북의 수확량은 평년의 29~36% 수준에 불과하였으며, 특히 전북 부안군과 옥구군의 수확량은 평년의 7%와 8%에 불과하였다. 총독부의 조사 자료에 의하면 당시 미작농가 1,945만 호 중 60%가 가뭄 피해를 입었으며, 벼의 식부율이 가장 낮았던 경북과 전북의 가뭄 피해 농가 비율은 80%와 95%에 달하였다(朝鮮總督府司正局社會課, 1943).

식민지 조선에서 발생한 미증유의 가뭄은 일본의 미곡 수급정책에 큰 충격을 주었다.

1930년대 중반까지 일본의 미곡 수급은 식민지의 미곡이 이입됨으로써 안정적으로 유지되고 있었으나 1937년 중·일전쟁이 발발한 이후 조선·대만·만주를 포함한 엔 블록 내에서의 식량 수급 사정은 서서히 악화되고 있었다. 이를 타개하기 위하여 일본 농림성은 1939년 4월 「중요 농림수산물 증산계획」을 입안하여 미곡·맥류·고구마·감자 등에 대한 1939년 생산목표를 설정하였는데, 미곡의 경우 일본 400만 석, 조선 120만 석, 대만 50만 석으로 정하였다. 그러나 조선의 가뭄으로 이 목표를 이룰 수 없게 되자 일본 정부는 배급통제·소비절약·미곡수입 확대, 미곡의 국가관리 등 각종 대책을 마련하였다. 더욱이 1941년 12월 태평양전쟁이 발발하자 일본 정부는 식량확충정책을 더욱 강화하여 1942년 4월 「주요 농산물 대책 요강」을 결정하였으며, 전쟁의 격화로 외국산 미곡을 사실상 수입할 수 없게 되자 1943년 6월에 「식량증산응급대책요강」, 8월에 「제2차 식량증산대책요강」, 그리고 12월 21일과 12월 28일에는 각각 「일만(日滿) 식량수급에 관한 조치 요강」과 「식량자급태세 강화요강」을 수립하여 미곡을 중심으로 한 식량 전반에 대한 통제를 강화하였다.

(1) 1940미곡연도 대책¹¹⁾

1939년 12월 일본의 「미곡배급통제법」에 준하는 「조선 미곡배급 조정령」과 이에 근거한 「조선 미곡배급 조정령 규정에 의한 미곡배급 통제에 관한 건」이 공포되면서 본격적인 미곡 통제가 시작되었다. 이 법령의 시행으로 미곡의 매점매석, 또는 미곡의 지방적 편재, 미가의 이상 변동 등에 대해 긴급조치를 취할 수 있게 되었으며, 최고판매가격 이상의 가격으로 미곡을 판매할 수 없게 되었다. 또한, 총독부는 필요한 쌀 수량을 쌀 과잉 도에 할당하여 도지사 책임 하에 농민들로부터 쌀을 공출하도록 하였으며, 도내 곡물업자들로 도 배급조합을 조직하여 공출미를 취급하도록 하였다. 도 배급조합은 총독부의 지시에 따라 공출미를 매입하여 7분도 백미로 정미해서 수이출하거나 쌀이 부족한 지역의 배급기관에 공급하도록 하였다. 또한 총독부는 쌀의 실물 거래만을 시행하는 조선미곡시장주식회사를 설립하였다.

(2) 1941미곡연도 대책

1940년 생산량 또한 평년 수준에 미치지 못하고, 전쟁이 장기화하자 총독부는 군수를 충족시키기 위해 미곡과 주요 잡곡에 대한 출하·집하·배급·수출입·가격조작 및 소비규제 등

11) 이하 조선총독부의 연도별 미곡대책은 石塚峻(1983)에 의거하였다.

각 부문에 대해 통제를 강화하였다. 또한 집하 통제를 강화하기 위해 1939년 각 도에 설치한 배급조합과 '조선 수이입 잡곡 중앙배급조합'을 1940년 10월에 해산하고 도 단위의 양곡 배급조합과 조선양곡중앙배급조합을 설치하였다. 1941년에는 공출 할당 이외의 양곡에 대해서는 상인의 자유 거래가 인정되고 있었다. 한편 종전에는 벼의 판매가격만을 설정하였던 것을 새로 생산자 판매가격을 설정하여 2단계로 하였다(2중미가제).

(3) 1942미곡연도 대책

생산을 장려하기 위해 1941년 10월 3일 일본 정부는 조선미에 대해서도 현미로 1석당 약 3엔 전후의 장려금을 생산자에게 교부하고 매입가격을 1엔 인상하는 미곡장려금 제도를 실시하기로 하였다.

(4) 1943미곡연도 대책

1942년산 미곡부터 통제가 더욱 강화되었다. 총독부의 감독 하에 양곡의 수이출입 및 군수 공출을 담당하는 조선양곡주식회사를 설립하고, 종전의 도 양곡배급조합 대신 도 양곡주식회사를 설치하였으며, 미곡의 자유 거래를 금지하였다. 한편 일본 정부는 1943년 5월 조선산 미곡에 대해서도 미가 대책 요강을 발표하여 현미 1석당 40엔이었던 매입가격을 3엔 인상하고 출하장려금을 1엔 인상하였으며, 매입 미곡에 대해 종전의 장려금 1석당 3엔(현미) 이외에 보조금으로 9엔을 추가 지급하였다.

(5) 식량의 국가관리

태평양전쟁이 확대되자 총독부는 1943년 8월 9일 「조선식량관리령」을 공포하여 미곡을 포함한 식량의 국가관리를 시작하였다. 종전에 「폭리취체령」과 「미곡배급 조정령」 등에 의해 실시하던 식량의 집하 및 배급 통제를 완전히 장악한 것으로 쌀·맥류·좁쌀의 경우 행정관청이 정한 자가소비량을 제외한 생산량 전부와 수입 식량을 정부에 매각하도록 하였다. 이어서 1943년 10월 13일 총독부의 식량 매입과 매각 업무를 담당할 조선식량영단이 설립되었다.

2. 전시체제하의 식량증산정책

일본과 조선의 미곡 수급 사정이 악화하자 조선총독부는 1939년 11월 조선증미계획을 수립하였다. 이 계획은 1940년부터 6년간 경종법 개선과 토지개량사업을 통해 미곡 680만 석을 증산하여 총 생산량 약 3천 500만 석을 확보하려는 것이었다. 이 계획은 산미증식계획이 토지개량사업을 중심으로 이루진 것과는 달리 전시체제하에서 신속한 증산과 생산 자재의 부족 등을 고려하여 경종법 개선을 중심으로 구성되었다(古庄逸夫, 1960, pp.165~166).

태평양전쟁이 발발하면서 식량 확충이 급박하게 되자 총독부는 조선증미계획을 갱신하여 1943년 이후 10년간 1천 138만 3천 석을 증산하도록 입안하였다. 이 계획은 조선증미계획에 비해 ① 토지개량을 통한 산미증산이 크게 중시되었고, ② 개간 및 지목변경, 간척과 같은 적극적인 경지확장사업이 전체의 27%로 크게 확대되었으며, ③ 토지개량사업을 보다 강력하게 추진하기 위해 사업추진 기관으로 1943년 1월에 조선농지개발영단이 설치되었다.

총독부의 의욕적인 사업 시행과는 달리 전쟁의 장기화로 인한 물자와 노동력의 부족 등으로 토지개량사업은 매우 부진하였다. 1940년부터 1945년 8월 15일까지 대지구 사업의 경우 공사착수 지구 수 50곳, 100,503정보 가운데 준공 지구 수는 7곳, 9,283정보에 불과하였다. 또한, 쌀 생산량도 토지개량사업의 부진과 비료 등 생산자재 및 농업노동력의 부족, 특히 매년 계속되는 가뭄으로 1941년 이후 크게 줄어들었다. 실제 생산량은 당초 조선증미계획에 제시한 예상 총생산량과 비교하면 1942년 58.7%, 1943년 68.4%, 1944년 59.0%에 불과하였다.

증산계획이 차질을 빚자 총독부는 1943년부터 기존의 정책과는 별도로 전시 식량 긴급 증산대책으로 소규모 저수지, 우물 등 간이용수원 공사를 실시하였다. 이 공사는 철강재, 시멘트 등 군수자재를 사용하지 않고 총동원체제에서 농민의 노동력을 주로 사용하여 2년간 20만 정보에 대해 강행하였다. 사업은 대체로 5정보 이하의 소규모 지구를 도 기술관이 선정하는데, 주로 토지개량계(관련 지주의 임의조합)가 사업주체였다. 이 사업도 성공이 1/3, 실패가 1/3, 미완성이 1/3이었다.

3. 전시체제하의 농업 통제 강화

3.1. 부락계획의 실시

1937년 중일전쟁의 발발과 함께 총독부의 각종 정책이 전쟁 수행을 위한 총동원 체제로 전환되는 가운데 농촌진흥운동도 생업보국이 중시되기 시작하고, 황국신민화도 크게 강조되었다. 농촌진흥운동의 방향 전환으로 1938년 7월부터 시작된 국민정신총동원운동과 대립 경합하게 되자 이를 해소하기 위하여 물심양면의 각종 운동을 전부 통합한 국민총력운동이 1940년 10월부터 전개되었다.

국민총력운동을 전개하기 시작한 총독부는 농촌진흥운동 대신 농산촌생산보국운동을 실시하기로 하고 1940년 12월 5일 그 구체적인 내용을 담은 농산촌생산보국지도방침을 발표하였다. 농산촌생산보국운동은 개별 농가의 생활안정이라는 개인 본위의 목표를 폐기하고 “국방국가 체제 완성을 위해 생산력 확충”이라는 국가 본위의 지도목표를 정하였다. 이에 따라 개별 농가 단위로 진행되던 농가경제갱신계획은 부락을 단위로 하는 부락생산확충계획(이하 「부락계획」)으로 전환되었다. 「부락계획」에서는 증산계획 목표가 총독부 → 도 → 부군도(島) → 읍면 → 부락 → 개별농가에 계획적으로 할당되고, 할당이 되면 농작물 종류별 재배면적 등 중요한 사항은 부윤·군수·도사의 허가를 받아야 변경할 수 있도록 하였다. 「부락계획」은 생산확충에 관한 사항 외에도 농경지 배분, 소작조건의 개선, 농촌노동대책 수립 실행, 농업자 이주 계획, 부락협동 시설 확충, 집하배급의 합리화 등에 관한 사항에 대해서도 부락을 단위로 지도하도록 규정하였다.

총독부는 「부락계획」의 기본이 되는 부락개황조사를 1941년 3월 20일 끝내고 당국의 작물별 증산계획과 「부락계획」을 검토하여 쌀·면화·축산·양잠·농산가공품·목탄 등 주요 농산물의 증산할당량을 결정하고 1941년 4월 1일 전국 일제히 부락생산계획 실행 선서식을 거행하였다. 「부락계획」은 1943년까지 3년 계획으로 실시하는데 당시 73,507개 부락 가운데 부락계획이 수립된 곳은 1942년 1월 현재 70,611개 부락으로 전체의 96%에 달하였다. 그러나 「부락계획」은 농촌에서 호응을 받지 못하고 형식적으로 이루어져 성과를 올리지 못하였다.

3.2. 농촌노동력 동원

중일전쟁이 시작되면서 노동력 수요가 일본은 물론이고 조선과 만주 등에서도 급속히 커

지면서 조선의 인적 자원은 ‘일본 제국’ 전체의 노동력 공급원으로 중요한 위치를 차지하게 되었다. 특히 일본에서는 공장이나 탄광 등의 노동력이 군에 징집되어 노동력 부족이 심각해져 노동력 공급지로서 조선의 역할이 점점 커졌다. 이에 따라 노동력 동원에 국가권력이 적극적으로 개입하기 시작하여 1939년 5월 「국가총동원법」이 조선에 적용되었고, 이에 근거하여 10월에 「국민징용령」, 1940년 1월에 「조선직업소개령」 등 노동력 통제 관련 법령이 시행되었으며, 1940년 말 ‘조선총독부노동자알선요강’이 제정되어 총독부의 알선이 강화되었다.

국가 권력에 의한 강권적인 노동력 동원은 농촌사회에서 노동력의 양적 감소와 질적 저하를 초래하여 식량 생산 확충에 악영향을 초래할 수가 있다. 이에 대한 대책으로 1941년 4월 2일 각도에 ‘농촌노동력조정요강’이 하달되었다. 이 요강은 농외 산업부문으로 농촌 노동력이 대거 유출되는 상황에서 농촌 내의 노동력 동원을 극대화하기 위해 부락 단위로 공동작업과 공동경영을 강제하고, 여자와 학생·아동 노동까지 동원한 것이 특징이라고 할 수 있다. 총독부는 이 요강에 기초하여 부락 애국반을 단위로 전국에 40만 개의 공동작업반(1개 반 10~15명 구성) 편성, 모심기와 보리 수확 때 학생 이동작업반 편성, 작업반 간부를 대상으로 공동작업계획 수립과 운영 등에 관한 강습 실시, 여자 노동력 동원을 강화하기 위한 탁아소 3만 개 추가 신설, 농업보국이동노동반 운영 등 다양한 수단을 마련하였다.

농업에 대한 노동력 동원은 국내에만 한정되지 않았다. 총독부는 ① 일본의 군대 응소 농가에 대한 노동력 봉사를 통한 근로보국정신 함양, ② 내선일체 관념 함양, ③ 일본 영농법 체득이라는 미명하에 조선농업보국청년대를 조직하여 1940년부터 1944년까지 매년 적게는 130여 명, 많게는 660여 명을 30일씩 일본 농촌에 파견하였다.

3.3. 식량 공출과 촌락

1940미곡연도부터 시작된 식량공출은 총독부로부터 공출명령이 도에 하달되면 “농회나 기타 산업단체의 원조를 받아 국민정신총동원부락연맹을 단위로 ‘공출 필행회(必行會)’를 조직하여 총협화의 정신에 따라 자발적으로 공출하는 방법”으로 실시되었다. 그러나 시행초기부터 ‘자발적인 공출’은 할당량 달성을 위해 무리하게 진행되었다. 특히 1942년에 한해와 수해로 지역에 따라 농작물 생산에 큰 피해가 발생하여 공출이 제대로 이루어지지 않자 경찰 및 관련기관의 공출 독려원 등에 의한 공출 독려가 심해지고 심지어 공출하지 않은 농민

의 검거, 가택 수사 등도 이루어졌다.

전쟁이 확대되고 식량부족이 심해지면서 공출제도는 더욱 강화되었다. 총독부는 1943미곡연도에 통제 대상 품목의 확대, 식량 배급의 합리화 등과 함께 공출제도를 강화하였다. 즉, ① 종전에 농가별로 공출하던 것을 부락단위로 바꾸어 부락연맹 이사장이 중심이 되어 낱짜를 정해 공동수하 및 공동출하 실시, ② 할당출하는 부락민 연대책임으로 완수, ③ 부군·경찰서·곡물검사소 직원 등으로 부·군 양곡공출위원회를 조직하여 할당 적정, 공출의 완수, ④ 공출 유인책으로 생산장려금과 출하장려금 지급, ⑤ 공출 성적이 우수한 군·읍·면·부락에 대해 면포·작업화·수건·비료·농기구 특별 배급 등을 실시하였다. 또한 공출 사전할당제도도 1943미곡연도부터 실시되었다. 1945년에는 전년도의 극심한 흉작으로 공출이 제대로 이루어지지 못해 일본으로 미곡 200만 석을 이출하려던 계획을 달성하기 어렵게 되자 1945년 5월에 결정된 미곡 공출대책 요강에서는 농가보유량을 단순히 가족 수에 의해 정하지 않고 생산자의 영농노력을 고려하여 결정하도록 하였다.

총독부의 다양한 공출 촉진책에 의해 미곡 공출량은 생산량이 증가하는 해에는 그보다 더 큰 비율로 늘어나고 생산량이 감소한 해에는 그보다 적게 감소하면서 결국 실제 공출비율은 매년 증가하여 1944년에는 64%에 달하였다. 그 반면에 농가의 보유량은 불과 4년 만에 45%나 줄어들었다.

공출이 무리하게 강제되어 자신들의 식량조차 확보할 수 없을 뿐만 아니라 매도대금 조차 마음대로 사용할 수 없게 되고 경작 자체도 통제되자 농민들은 ① 양곡의 은닉 등 공출 기피, ② 공출 대상이 아닌 식량 작물로의 전작, ③ 식량이 풍부한 지역이나 직업으로 전출·전업, ④ 타농(惰農), 태업, ⑤ 인보상조 관념의 박약화, ⑥ 염전(厭戰) 기운 조성, ⑦ 공출사무 담당 관리와 정면충돌 등 다양한 형태로 공출에 저항하였다. 또한 식량이 배급되는 도시나 농촌의 비농가와 달리 농촌의 소농들은 공출과 소작료 지불, 각종 공과금 납부 등으로 자급 식량이 부족해져도 식량을 배급받을 수 없어 행정기관에 들이닥쳐 식량 배급을 요구하는 사태도 곳곳에서 발생하였다.

공출 강화는 소농 경영을 악화시키고 농민들의 이농을 촉진하여 결국 농업의 황폐화를 초래하게 되었으며, 지주 경제에도 큰 타격을 주었다. 공출이 직접 생산자를 대상으로 이루어졌기 때문에 소작료 가운데 지주의 자가소비량을 제외한 나머지 소작미는 소작농이 공출

하고 지주는 공출 대금을 받는 소작료의 대금납화가 이루어졌다. 따라서 지주는 자신의 소작미에 대해 어떤 권리 행사도 불가능하게 되었다. 더욱이 생산자에게는 공출 확대를 위해 장려금과 보조금 등이 지급되어 생산자 미가와 공출 시 지주에게 지급되는 지주 미가 간의 격차가 커져 지주의 실질 소작료율이 크게 줄어들었다.

3.4. 농지 통제 강화

조선총독부는 전시체제하에서 농지 소유에 대한 통제를 강화하기 위해 「국가총동원법」에 근거하여 1939년 12월 「소작료통제령」, 1941년 2월 「임시 농지 등 관리령」과 「임시 농지가격 통제령」을 실시하였다. 「소작료통제령」은 ① 소작료 인상을 억제하고, ② 농촌 질서의 안정을 유지하면서, ③ 중요 농산물의 생산을 확보하여, ④ 국가총동원을 원만히 수행하기 위한 통제 조치였다. 이로써 지주-소작 관계에 대한 총독부의 통제는 「조선농지령」에 비해 더욱 강화되었다.

「임시 농지 등 관리령」은 중일전쟁 발발 이후 각종 산업의 발달로 농지 전용이 급증하여 매년 1만 3천 정보 이상에 달하고, 경작이 제대로 이루어지지 않은 농지가 증가하자 식량 생산 확보를 위해 시행된 농지 통제조치로서, ① 농지전용의 제한, ② 유휴농지에 대한 경작 강제, ③ 재배강제가 핵심 내용이다.

「임시 농지가격 통제령」은 농지가격의 급등으로 인해 농산물 가격이 상승하고, 농가경영이 불안해지는 것을 막기 위해 실시되었다. 농지의 임대가격에 조선 총독이 지역별로 정한 '일정률'을 곱한 가격을 통제가격으로 정하여 농지가격이 이를 초과할 경우 계약·지불·수령할 수 없게 한 것이다. 임대가격이 없는 농지의 경우 양도인 또는 매수인이 도지사의 인가를 받아야 하는데 인가액 이상으로는 계약·지불·수령할 수 없게 하였다.

제6절 일제 강점기하 농가경제

36년에 걸쳐 대한민국 영토를 식민지로 지배하였던 일제의 농업정책은 산미증식계획 등 미곡 증산에 중점을 둬으로써 미곡단작형 농업구조를 고착화하였고, 조선토지조사사업을 통해 식민지주주제를 확립함으로써 지주적 토지소유를 확대하고 지주-소작 관계를 악화시켰

으며, 그 결과 농가경제가 피폐해지고 농가의 전업과 해외이주가 증가하였다.

1. 미곡단작농업의 형성

일제는 산미증식계획 등을 통해 미곡의 증산과 이출 증대를 추진함으로써 조선의 농업 생산구조를 미곡단작형 상업적 농업으로 변모시켰다. 논 면적이 1920년의 1,547,804정보에서 1934년의 1,692,733정보로 144,929정보(9.4%)가 증가한 반면 밭 면적은 2,819,610정보에서 2,812,748정보로 6,812정보(0.2%)가 줄었다. 작물의 재배 면적 추이를 보면, 미곡과 맥류 및 무·배추는 1940년까지 계속 증가 추세였음에 반해 두류·잡곡·서류 등은 감소 추세로 전환되었다(朝鮮總督府, 農業統計表, 각 연도). 개별 농가의 작물별 수입 면에서 남부 지방의 경우 미곡 수입의 비중이 1910년의 37.5%에서 1935년에 70.3%로 증가하면서 맥류·두류의 비중이 감소하였고, 서·북부 지방의 경우 미곡 수입의 비중이 32.9%에서 79.3%로 급증한 반면 잡곡과 두류의 비중이 크게 줄었다(小早川九郎, 1944, 政策篇, pp.574~575). 미곡 생산의 증대와 그에 따른 미곡단작화에 의해 밭 농업이 위축되고 전통적 한전농법(旱田農法)이 쇠퇴하였던 것이다.

단작경영은 토지·자본·노동을 특정 작물에 집중 배분함으로써 생산기술·생산성 향상과 판매·경영 효율의 증대 및 경영 규모 확대를 꾀할 수 있다는 장점이 있는 반면 특정 작물의 풍흉과 가격 변동에 의한 위험이 커지며 인력·축력·기계·토지 등의 생산요소를 연간 규칙적으로 또 충분히 사용할 수 없게 된다는 단점이 있다. 특히 일제 시기에는 관개시설·교통수단·저장시설 등이 부족하여 미곡생산이 극히 불안정하고 판매 조정이 어려웠으며, 더욱이 지주적 토지 소유와 고율 소작료가 지배적이었기 때문에 미곡단작농업은 지주에게는 유리하고 소작농에게는 극히 불리하였다.

2. 식민지지주제의 형성과 소작쟁의 발생

산미증식계획 이후 미곡상품화가 진전되고 지주의 소작인에 대한 수탈이 강화됨으로써 지주제가 더욱 확대되었다. 소작지 면적은 1920년의 220만 정보에서 1927년 230만 정보, 1936년 255만 정보로 계속 증가함으로써 전체 농지에서 차지하는 비율도 50.8%에서

52.5%, 57.6%로 증가하였다(朝鮮總督府農林局, 1938, pp.125~126). 소작지 비율은 전시기에 걸쳐 지목별로 밭보다는 논, 지역별로 북부 지역보다 남부 지역에서 높았으며, 조선인 소유지보다 일본인 소유지에서 높았다. 산미증식계획 초기에 지주(갑)이 증가하고 자작농이 감소하기 시작하였으며, 1928년부터 지주(을)이 감소추세로 반전되는 한편 1932년부터 자작농이 급감하고 소작농과 화전민이 급증하였다. 특히 대지주의 수와 그들이 차지하는 면적이 증가하였다. 소수의 지주가 넓은 토지를 차지하는 대토지소유제가 확대되었다. 도 단위 속지주의 통계에 의하면 50정보 이상 대지주 수는 1910년대 초부터 1940년대 초까지 30년간 1,899명에서 3,048명으로 1,149명(61%)이 증가하였다. 1919년에 전체 호수의 3.4%를 차지하는 지주(갑과 을의 합계)가 전체 농지의 50.2%를 차지하였으며, 1932년에는 3.6%의 지주층이 전체 농지의 56.5%를 차지하였다(小早川九郎, 1944, 發達篇, 부록 제4표).

산미증식계획 이후 식민지지주의 확대에 수반하여 소작쟁의가 격증하게 되었다. 소작쟁의는 1920년 남부 지방에서 소작료의 감액을 요구하는 쟁의에서 시작된 이래 1920년의 15건에서 1923년 176건, 1925년 204건, 1927년 275건으로 증가하였다가 1928년에는 흉작에 기인하여 1,590건으로 격증하였다. 이후 1929년 423건, 1930년 726건으로 평년 수준의 증가 추세였다가 1931년과 1932년에는 농업공황에 의한 소작지 매매의 감소로 667건, 305건으로 감소하였다. 1933년에는 「조선소작조정령」에 따라 소작인의 조정신청이 증가함으로써 1,975건으로 급증하고, 1934년에는 「조선농지령」의 공포와 자연재해로 인해 7,544건으로 급증한 데 이어 1935년에는 「조선농지령」의 시행과 한·수해로 인해 25,834건으로 폭증하여 1936년 29,975건, 1937년 31,799건으로 절정에 달하였다가 1938년부터 감소하였다(朝鮮總督府農林局, 1938, pp.12~13). 소작쟁의 발생 건수의 98.8%가 5정보 미만의 토지를 대상으로 발생하였으며, 1933~1936년에 발생한 총 65,328건의 소작쟁의 중 90%가 조선인 소작농과 조선인 지주 간의 쟁의였고 10%가 조선인 소작농과 일본인 지주 간의 소작쟁의였다(朝鮮總督府農林局, 朝鮮農地年報 제1집, 1940).

3. 농가경제의 피해

산미증식계획 등에 의해 농업생산과 농업기술은 향상되었지만 농가경제는 갈수록 피해해졌음을 여러 측면에서 확인할 수 있다.

첫째, 농가경제의 수지 적자가 전 계층에 확산되었다. 1925년 9월 발표된 「농가경제에 관한 조사」에 의하면 지주를 포함한 전체 농가 호수의 46.6%에 해당하는 1,271,326호가 수지 적자였으며, 지주와 자작농은 토지 소유 규모에 관계없이 모두 흑자를 나타낸 반면 소작농은 3정보 이상 경작해야 흑자를 얻을 수 있었는데 그 비율은 9%에 지나지 않았다. 자소작농의 경우 0.3정보 이상은 흑자를 나타냈으나 자소작농 호수의 24.4%를 차지하는 0.3정보 미만 경작자는 적자를 면치 못하였다(朝鮮總督府, 1929, pp.32~38). 더욱이 1930년대에 농가의 수지적자는 자작농을 망라한 전 계층으로 확산되었다. 1930~1932년에 조사한 조선농회의 『농가경제조사』에 의하면 전남의 자소작농, 평남의 자작농과 자소작농, 함남의 자작농과 자소작농만 수지흑자일 뿐 전 지역의 소작농은 물론 경기·전남·경남의 자작농도 수지 적자였으며, 전국을 합산 평균하면 모든 계층의 농가가 수지 적자였다(朝鮮農會, 1932~34).

둘째, 농가부채가 증대되었다. 1930년에 소작농과 자소작농을 합한 2,247,194호 중 77.2%에 해당하는 1,733,797호의 농가가 호당 평균 58원(벼 5석 가격에 해당)의 부채를 안고 있었다. 도별 부채 농가의 비율은 충남 85%, 전북 83%, 경남 82%의 순으로 높았고, 함북이 55%로 가장 낮았다(朝鮮總督府農林局, 1934, p.73). 농가경제에 대한 본격적인 조사로서 1933년 '농가갱생5개년계획'에 의해 갱생지도 농가로 지정된 51,705호의 농가 중 3,587호(자소작농 1,859호, 소작농 1,728호)를 대상으로 1933년과 1938년에 조사한 자료에 의하면 다음과 같은 사실을 파악할 수 있다. ① 부채 농가 호수의 비율은 자소작농 85.6%, 소작농 88.7%로 별 차이가 없었다. ② 지역별로 서북지방이 남부지방과 중부지방에 비해 부채 농가 호수의 비율이 높고 호당 부채액도 많았다. ③ 농가 부채의 원인으로서 자소작농은 생산적 부채가 많고 소작농은 비생산적 부채가 많았다. 특히 식량 부족이 농가 부채의 첫째 원인으로서, 부채액의 39.3%, 부채농가의 45.9%를 차지하였다. ④ 농가 부채의 이율은 월 1% 미만부터 4% 이상까지 다양하였는데, 월 2% 미만의 부채가 부채 총액의 57%를 차지하였지만 월 3% 이상 고리의 부채도 부채 총액의 24%에 달하였으며, 소작농의 고리채 이용률이 높았는데, 특히 남부지방 소작농의 고리채 비중은 46%에 달하였다(朝鮮總督府農林局農村振興課, 1940, pp.75~76)

셋째, 1인당 양곡 소비량이 감소하였다. 미곡의 생산량은 1916~1920년 평균 1,370만 석에서 1931~1935년 평균 1,726만 석으로 26%가 증가하였지만 농가의 1인당 미곡 소비량은

1930~1934년 평균 0.4석 수준으로 1915~1919년 평균 0.7석의 62.7%로 줄었으며, 같은 기간 대두 및 기타의 소비량 또한 감소함으로써 농가 1인당 전체 양곡 소비량은 2석에서 1.7석으로 18.4%가 줄어들었다(朝鮮總督府農林局, 『朝鮮米穀要覽』, 1940, pp.138~139). 특히 영세 소작농 계층의 식량 사정은 참혹하였다. 1932년에 경기도 19개 군의 농가 2,650호에 대한 조사 자료에 의하면 1년분 식량을 보유한 농가는 전체 호수의 21%에 불과하였고, 3개월분 이하의 식량을 보유한 농가 호수가 18%, 3~6개월분 식량 보유 농가 호수가 20%에 달하였다(久間健一, 1943, p.234). 또한 보리 수확기까지의 봄철에 양식이 없는 춘궁 농가가 자작농 호수의 18.4%, 자소작농의 37.5%, 소작농의 68.1%로서, 전체 농가 호수의 절반에 달하였으며, 특히 충남·전북에 많았다(朝鮮總督府, 1934, p.69).

넷째, 농가의 국내 전업 및 해외 이주가 증가하였다. 1925년 조사 자료에 의하면 국내 전업 및 해외 이주를 망라한 전업자 총 150,112명 중 46.3%인 69,644명이 노동 및 품팔이로 전업하였으며, 16.9%인 25,308명이 일본으로 이주, 23,728명(15.8%)은 상업으로 전업, 16,879명(11.2%)은 공업 및 잡업으로 전업, 그리고 6,835명(4.6%)은 일가가 뿔뿔이 흩어져 고향을 등진 것으로 나타났다(朝鮮總督府, 1929, pp.40~41). 해외 이주 또한 남부 7도에서 압도적으로 많았는데, 이들은 대부분 일본으로 이주한 반면 북부 지방에서는 주로 만주와 시베리아 지역으로 이주하였다. 이리하여 만주·일본·러시아 등지에 거주하는 재외조선인의 수는 1919년부터 증가하다가 1931년부터 급격히 증가하여 1933년 무렵에는 100만 명을 상회하게 되었다. 만주지역에 거주하는 조선인의 수는 1915년의 282천여 명에서 1922년에 50만을 넘어서고, 1930년에 60만, 1935년에 80만, 1938년에 100만을 넘어섰다(金哲, 1965, p.28). 재일 조선인의 수는 1921년부터 매년 2만~3만 명씩 증가하다가 1931년부터 매년 7만~8만 명씩 증가하여 1938년에는 80만에 달하였다(久間健一, 1943, p.259). 이 외에 러시아에 거주하는 조선인이 1935년에 30만 정도에 이르렀다.

참고문헌

- 김영진·이은웅(2000), 『조선시대 농업과학기술사』, 서울대학교출판부.
- 김영희(2003), 『일제시대 농촌통제정책 연구』, 景仁文化社.
- 김홍식 외(1997), 『조선토지조사사업의 연구』, 민음사.
- 문정창(1961), 『한국농촌단체사』, 일조각.
- 박진태(1997), “갑오개혁기 국유지조사의 성격: 역토 조사과정을 중심으로”, 『성대사림』 12·13 합집, 수선사학회.
- 배영순(1988), 『한말 일제초기의 토지조사와 지세개정에 관한 연구』, 서울대 국사학과 박사학위논문.
- 이광린(1963), “육영공원의 설치와 그 변천에 대하여”, 『동방학지』 제6집, 연세대.
- 이규수(2003), “일본인 농업이민의 전개과정”, 『한국 농촌사회의 변화와 발전』, 한국농촌경제연구원.
- 이한기(2002.12), “개화기 및 일제시기의 농사시험연구와 지도”, 『농업사연구』 창간호, 한국농업사학회.
- 조기준(1977), “일인 농업이민과 동양척식주식회사”, 『한국근대사론』, 지식산업사.
- 아마베 겐따로, 까치편집부 역(1977), 『한국근대사』, 도서출판 까치.
- 왕현홍(1995), “대한제국기 양전·지계사업의 추진과정과 성격”, 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.
- 이광린(1961), 『이조수리사연구』, 한국연구도서관.
- 이애숙(1985), “일제하 수리조합의 설립과 운영”, 『한국사연구』, 50·51 합집.
- 이영호(1992), 『1894-1910년 지세제도 연구』, 서울대학교 대학원 국사학과 박사학위논문.
- 이영훈(1991), 「조선후기 농민분화의 구조 추세 및 그 역사적 의의」, 『동양학』 21, 단국대 동양학연구소.
- 장시원(1994), “산미증식과 농업구조의 변화”, 『식민지시기의 사회경제1(한국사13)』, 한길사.
- 전강수(1993), 『식민지 조선의 미곡정책에 관한 연구』, 서울대학교 박사학위논문.
- 정문종(1993), 『1930년대 조선에서의 농업정책에 관한 연구: 농가경제안정화정책을 중심으로』, 서울대학교 박사학위 논문.
- 정연태(1994), “일제의 한국 농지정책,” 서울대학교 대학원 국사학과 박사학위논문.
- 조석곤(1995), 『조선토지조사사업에 있어서의 근대적 토지소유제도와 지세제도의 확립』, 서울대 경제학과 박사학위논문.
- 최원규(1993), “일제의 초기 한국식민책과 일본인 농업이민”, 동방학지 77·78·79 합지, 연세대 국학연구원.
- 최원규(2000), “동양척식주식회사의 이민사업과 동척이민 반대운동”, 『한국민족문화』 16.
- 한국농촌경제연구원(2003), 『한국 농업·농촌 100년사(상·하)』.
- 한국농촌경제연구원(2003), 『한국 농업구조의 변화와 발전(한국 농업·농촌 100년사 논문집 제1집)』.

- 한국농촌경제연구원(2003), 『한국 농촌사회의 변화와 발전』.
- 古庄逸夫(1960), 「朝鮮土地改良事業史」, 友邦協會.
- 久間健一(1943), 『朝鮮農政の課題』, 成美堂書店.
- 君島和彦(1976), “朝鮮における東拓移民の展開過程”, 『日本史研究』 161.
- 堀和生(1976), “日本帝國主義の朝鮮における農業政策”, 『日本史研究』 171.
- 宮嶋博史(1991), 『朝鮮土地調査事業史の研究』, 東京大學 東洋文化研究所.
- 農商務省農務局(1910), 『朝鮮農業概說』.
- 農商務省農務局(1915), 『米ニ關スル調査』.
- 大橋清三郎(1915), 『朝鮮産業指針』, 開發社.
- 徳永勳美(1907), 『韓國總攬』, 博文館.
- 渡辺豊日子(1922.10), “朝鮮米に就て”, 『朝鮮』 第91号.
- 東洋拓植株式會社(1918), 『東拓十年史』.
- 李圭洙(1995), “植民地期朝鮮における集團農業移民の展開過程 - 不二農村を中心に -”, 『朝鮮史研究會論文集』 33.
- 文定昌(1942), 『朝鮮農村團體史』, 日本評論社.
- 三井榮長(1927), “朝鮮における肥料獎勵の變遷並將來の方針”, 『朝鮮農會報』제2기 1(8).
- 石塚峻(1983), 「朝鮮における米穀對策の變遷」.
- 鮮米協會(1935), 『朝鮮米の進展』.
- 小早川九郎(1944), 『朝鮮農業發達史(政策篇)』, 朝鮮農會.
- 松本武祝(1998), 「植民地權力と朝鮮農民」, 社會評論社.
- 水田直昌 監修(1976), 『資料選集 東洋拓殖會社』, 財團法人友邦協會.
- 林炳潤(1971), 『植民地における商業的農業の展開』, 東京大學出版部.
- 朝鮮金融組合協會(1929), 『朝鮮金融組合史』.
- 朝鮮農會(1932~1934), 『農家經濟調査』 京畿道, 全羅南道, 慶尙南道, 平安南道, 咸鏡南道.
- 朝鮮總督府(1912), 『朝鮮總督府施政年報: 1910年』.
- 朝鮮總督府(1913), 『朝鮮總督府施政年報: 1911』.
- 朝鮮總督府(1914), 『朝鮮總督府統計年報(1912年)』.
- 朝鮮總督府(1922), 『朝鮮總督府施政年報(大正七·八·九)』.
- 朝鮮總督府(1924), 『朝鮮における内地人』, 調査資料第二輯.
- 朝鮮總督府(1929), 『朝鮮の小作慣習』.
- 朝鮮總督府(1935), 『施政二十五年史』.

- 朝鮮總督府(1936), 『農村振興運動の全貌』.
- 朝鮮總督府(1938), 『農·漁家更生計劃の實施概況』.
- 朝鮮總督府(1940), 『朝鮮に於ける農村振興運動の實施概況と其の實績』.
- 朝鮮總督府農林局(1934), 「朝鮮ニ於ケル小作ニ關スル參考事項摘要」.
- 朝鮮總督府農林局(1935·1937·1938), 『朝鮮産米増殖計劃の實績』.
- 朝鮮總督府農林局(1938), 「朝鮮小作年報」.
- 朝鮮總督府農林局(1940), 「朝鮮農地年報 제1집」.
- 朝鮮總督府農林局(1940), 「朝鮮米穀要覽」.
- 朝鮮總督府農林局農村振興課(1939), 「昭和八年度實施(第一次)更生指導農家竝ニ部落ノ五個年間推移」.
- 朝鮮總督府農林局農村振興課(1940), 「農家經濟概況調査(自作兼小作農家)」 및 「農家經濟概況調査(小作農家)」.
- 朝鮮總督府司正局社會課(1943), 「昭和十四年旱害誌」.
- 朝鮮總督府臨時土地調査局(1918), 『朝鮮土地調査事業報告書』.
- 村上勝彦 等(1984. 6), “植民地朝鮮社會經濟の統計的研究(1)”, 『東京經大學會誌』136号, 東京經濟大學.
- 統監府(1910), 『第二次韓國施政年報』.
- 河合和男(1986), 『朝鮮における産米増殖計劃』, 未來社.



제1절 광복 직후의 농업 문제

1. 반봉건적 지주 소작제와 농가 빈곤

고려시대 이래, 조선시대를 거치면서 장기간 유지되어왔던 봉건적 토지 소유 관계는 일제 하 토지조사사업에 의해 법제적으로 근대화되었지만, 실질적으로는 봉건적 성격을 유지하고 있었다. 8·15직후 1945년말 남한의 총경지 223만 정보 중 64.2%인 145만 정보가 소작지였으며, 논의 경우는 126만 정보 중 71.2%인 89만 정보가 소작지였다. 전 일본인 지주 소유지가 23만 정보였고 조선인 지주 소유 소작지 중 약 절반인 57만 정보를 5정보 이상 소유 지주 5만 호가 소유하고 있었다. 즉, 일본인과 조선인 대지주가 소작지의 태반을 장악하고 있었다. 1945년 말 현재 206만 농가 중 49%의 농가가 순소작농, 35%가 자소작농이었으며, 완전한 자작농(자작지주 포함)은 28만 4천 호로 전 농가의 14%에 불과했다.

반봉건적 지주 소작제에서는 모든 잉여노동이 지주의 손에 장악됨으로써 농업생산력의 발전이 억압될 수밖에 없었다. 소작농의 경우 소작료가 생산량의 절반 이상이고, 가계지출의 1/3 내지 1/2에 달했고, 그 결과 전 농가의 절반 이상이 봄철에 식량이 바닥나는 처지에 내몰렸다. 문제 해결을 위해서는 토지개혁으로 농민들에게 토지를 제공함으로써 증산 의욕을 북돋우는 것이 필요했다.

〈표 3-1〉 남한 토지 소유상황 총괄표(1945년)

단위: 만 정보

구 분		합 계	논	밭
지주의 토지 소유	1. 총경지	232	128	104
	2. 소작지	147	89	58
	(ㄱ) 전 일본인 소유	23	18	5
	(ㄴ) 한국인 지주	124	71	53
	(a) 5정보 이상 소유 지주 5만 호	57	43	14
	(b) 5정보 이하 소유 지주 15만 호	67	28	39
농민의 토지 소유	3. 자작지 100만 자작 겸 소작농	85	39	46

자료: 『조선경제연보』, 1948.

2. 식량 부족

광복 직후 해외동포의 귀환으로 인구가 급증하고 식량 수요가 많이 늘어났다. 광복 후 1947년 5월까지의 귀환 동포는 일본으로부터 111만 명, 만주 6만 명, 중국 6만 명, 태평양 지구 4만 명 등 127만 명에 달했다. 1947년 말까지의 월남 동포는 1945년 45만 명, 1946년 19만 명, 1947년 16만 명 등 80만 명이였다. 그 결과 남한의 총인구는 1944년 5월 1,656만에서 1946년 8월말에는 1,937만 명으로 급증했다.

반면 일본과의 경제 관계 단절과 남북분단에 따른 비료와 농기계의 공급 감소 등으로 식량 생산이 위축되었다. 당시 토지생산력 흐름의 실상을 당시 자료인 경북의 미곡 반당 수량 통계를 통해 보면, 광복 직후의 농업생산력은 대략 2차 대전 전 평년작 수준(1941년)의 6~7할에 불과하였다. 이훈구 등 4인의 미 군정청 농업 및 경제실무자들이 저술한 한 논문은 이 시대의 농업생산력 위기를 극명하게 보여주고 있다. 이들은 미군이 남한점령 직후에 선포(1945. 9. 7.)한 자유시장이 엄청난 인플레이션과 식량 소비를 유발하였다고 지적한다. 곡물 경제가 특징인 당시 남한 농업은 식부 면적이 12~20%나 감소했다고 한다. 특히 맥류와 기타 곡물로 구성된 하곡 생산은 평년작의 36.1~50.2%에 불과한 정도로 격감하였다. 전체 식부 면적의 41.4%나 차지한 쌀의 토지생산력은 12~18%나 감소하였다. 채소나 서류 등은 평년작이었고, 과일은 생산이 증대되었지만, 특수작물인 담배와 면화조차 생산이 감축되었

고 비중이 적은 축산물의 경우도 역시 그러하였다. 이처럼 광복 직후의 농업은 급속한 수요·가격폭등에도 불구하고 엄청난 생산력 하락과 생산량 부족이 빚은 심각한 식량 위기를 초래하고 있었다(이호철, 1991).

식량 소비량에 대한 생산량 부족은 계속되었고, 1947, 48년에 10~16%, 1952, 53년에는 소비량의 40% 내외, 1957, 58년에는 20% 내외에 달했다. 부족한 식량은 미국 농산물 원조로 메워야 했다.

3. 농정의 추이와 성격

미 군정은 진주 직후 1945년 10월 5일 자로 소작료 3·1제를 실시했다. 조선공산당, 전농 등의 주도에 소작 농민들의 거센 토지개혁 요구를 완화하기 위해서였다. 미 군정은 식량정책에서는 미군 진주 직후인 10월에 미곡의 전면적인 자유화 정책을 도입했다. 그러나 양곡상인의 매점매석 등의 농간으로 도시의 식량난 등 수급이 원활하지 않게 되고 쌀값이 폭등하자 1946년 1월에 '미곡수집령'을 공포하여 양곡 공출제를 부활시켰다. 양곡 수집은 농가 경제에 큰 타격을 주었다. 양곡 시장판매가격보다 정부 양곡 수집가격이 훨씬 낮았기 때문이다. 양곡 공출제는 농민들로부터 거센 저항을 받았다. 미 군정은 양곡 수집만으로는 귀환동포 등으로 늘어난 인구에 절대적으로 부족한 식량문제를 해결할 수 없었다. 이에 부족한 식량을 미국으로부터 원조로 들여와서 배급했다.

미 군정은 1945년 12월 6일 미군정령을 공포하여 일본인 소유 농지를 귀속재산으로 취득하여 신한공사를 설립하여 관리했다. 북한의 1946년 3월 토지개혁 시행의 영향을 받아 토지개혁법안을 입법의원에게 제출했으나 입법위원의 기피로 제정되지 못했다. 1948년 5.10 총선에서 농민들의 정치적 지지를 확보할 목적으로 3월 귀속농지를 매각했다. 이것은 정부 수립 후 농지개혁의 방향을 결정했다.

미 군정기 농정은 일제의 패망에 따른 과도혼란기를 관리하는 성격을 가지고 있었다. 기본적으로는 미국이 주도하는 자유시장 자본주의경제를 확립하는 것을 기조로 하고 있었다. 한국 경제와 농업은 미국 자본주의의 요구에 맞춰서 재편되었다. 미 군정의 농업정책은 우선 반봉건적 지주제의 모순을 완화하고 자작농을 창출하는 방향을 취했다. 또한 미 군정은

농산물원조를 매개로 한국을 미국의 농산물시장으로 편입시키는 정책을 시행했다. 총괄적으로 볼 때 미 군정기의 농정은 대미종속적, 본원적 축적 농정이라고 규정지을 수 있다.

제1공화국 농정은 한국전쟁을 전후한 농지개혁과 국가의 농업현물 조세정책이 바탕을 이루는 1950년대 초반과 그 이후 잉여농산물 도입을 중심으로 하는 저곡가정책 그리고 1950년대 중반 이후 농업위기에 대응하면서 제반 농업진흥책을 추진하는 1950년대 후반으로 나뉜다(김성보, 2004: 83~88). 전반기의 특징은 국가에 의한 농업 잉여의 직접적인 현물 수취에 있었다. 분배농지에 대한 생산량의 연평균 30%에 달하는 지가상환곡, 1950년 2월부터 양곡관리법에 의해 시행된 국가의 양곡 매상, 1951년 9월 이래 생산량의 8~28%에 해당하는 임시토지소득세 수취는 농업잉여는 물론 농민 자신의 자가 소비곡의 조달까지 어렵게 하는 과중한 국가의 현물 수취였다. 부농의 경우 양곡 매상과 소득세를 합하면 수확량의 2/3에 달하는 부분이 지출되어야 했다(박희진, 1988: 27~33). 빈농의 경우 상대적으로 부담이 가벼웠다 해도 영농 조건상 생계유지조차 곤란하게 하는 것이었다. 이렇게 1950년대 초반에 진행된 국가의 직접적 현물 수취방법에 의한 농업 잉여의 추출로 인해 농지개혁을 통한 농업생산력 증대와 그를 통한 농민층 분해, 농업 내부의 자본축적의 과실이 차단되고 그 대신 농업 잉여가 전시 국가재정의 확충에 전용되었다. 국가는 임시토지소득세의 경우에는 지주처럼 일방적 수탈을 했고, 국가 매상에서는 매상 가격과 시장가격의 차이, 분배농지 상환곡 수납과 지주 보상에서는 현물 지가상환곡과 인플레이션하의 지가증권 유통 사이에서 오는 차액 등 시장가격기구를 통해 잉여를 수취했다.

한편 1950년대 후반부터 미국 잉여농산물 도입이 본격화했다. 1955년 5월 31일에 체결된 한미 간 잉여농산물도입협정은 한국의 입장에서는 농산물 수입에 의한 저곡가정책의 기조 유지를 통한 인플레이션 억제, 환율 안정을 통한 대외의존적 경제의 지속을 가능하게 했다. 미국의 입장에서는 제2차 세계대전 후 생산과잉에 처한 미국농업의 활로를 대외원조의 방식으로 해결하는 것이었고, 이를 계기로 일제하 미곡 수출지역이었던 한국은 만성적인 농업수입국으로 전환되었다.

1950년대 후반에 이승만정권은 권력의 정당성 위기에 처해서 농업 문제 해결의 필요성을 느끼게 되었다. 당시 널리 수용되고 있었던 후진국개발론은 농업발전을 중요시하고 있었고, 이에 따라 농업에 대한 각종 정책이 모색되었다. 1957년 2월의 농업은행법, 농업협동조합법

공포, 1958년 9월의 농어촌고리채정리법 성안과 1960년 초 실행 등은 농업금융의 근대화와 위로부터의 협동조합 조직화의 방향에서 농업 문제를 해결하려는 시도라는 측면이 있다. 당시 농업 문제는 농촌 고리채 해결이었으며, 이것을 위하여 제정된 것이 농업은행법이었다. 농업은행을 위해 필요한 자금은 일차적으로 대충자금의 전용으로 확보했다. 미국은 대충자금을 국방비로, 특히 미국 무기의 구입자금으로 활용하도록 강제했으나 농업 문제의 심각성을 인식하여 이 자금의 일부를 농업정책자금으로 전환하는 것을 허용했다.

제2절 미 군정과 정부 수립기의 농정

1. 미곡수집제와 귀속농지 분배

1.1. 미곡수집제로 복귀

미 군정 당국은 '중앙식량규칙 제2호'(1946. 8. 12.)와 '개정 미곡매매공가 급 법령 제105호'(1946. 8. 3.) 등의 새로운 미곡 수집 및 통제정책을 추진하였다(김종범, 1987). 미 군정은 다른 물가는 그대로 두고 쌀값만을 통제하여, 지나치게 낮은 공정가격을 강요하였다. 그리고 도시민의 식량 위기를 고려하지 않고 미곡반입을 금지하였고, 모리배 단속과 미곡수집에 실패함으로써 심각한 식량 위기를 일으켰다. 급증한 인구나 급락한 농업생산력, 그리고 현실과 괴리된 낮은 공정가격이 빚은 미곡 소비 촉진과 미곡반입 금지로 말미암아 나타난 매점매석의 상황을 부채질했다. 그러한 위기를 극복하려고 미 군정은 일제가 남긴 행정 및 준행정기관들을 그들의 핵심기구로 재편하였다. 미곡 부족에 대처하기 위해 친일 경찰이 앞장선 미곡수집(수색)·암시장 통제 그리고 하곡의 수집 활동에까지 적극적으로 나서게 되었다. 이처럼 그들은 농민들의 자생조직이었던 농민조합을 무시하였고 일제의 농업정책을 답습한 공출 및 배급정책을 강력히 추진하였다. 그러나 농업 조수입의 67%를 쌀에 의존하고 있었던 당시 농민들에게 공출제 강요는 심각한 생계의 위협이었다. 미군 정보국이 조사한 1945~48년간의 농민 소요 중 양곡 수집에 대한 반발로 발생한 소요가 전체에서 66.3%를 점하고 있었다. 미 군정의 식량 배급제는 암시장 유통과 병존하였고 공출가격은 시가인 암시장가격의 1/5 내지 1/2에 불과하였으므로 농민들의 불만은 컸다. 그런데도 미 군정은

12.6%에 불과하였던 1945년도 미곡수집에 뒤이어, 온갖 수단과 방법을 통해 공출실적을 82.9%(1946년), 97.1%(1947년)로 높여나갔다. 이 수치는 농민 스스로에 의해 상품화되어 농촌경제의 재생에 기여하여야 할 15% 정도의 미곡 생산액이 일제 때와 똑같이 강제로 공출되었음을 의미한다. 더구나 미 군정의 공출은 추곡 수집에만 그친 일제 강점기와 달리 하곡 수집에까지 미치고 있었다(新納豊, 1985).

이러한 미 군정의 과오에 대해서는 농민뿐만이 아니라 모든 정당, 사회단체 심지어 한국민주당까지도 미군 정책을 비난하게 된다. 예를 들면 한국민주당에서 8월 22일 식량 대책을 발표하면서 마지막에 “이 의미에 있어서 본당으로서는 중앙 식량 규칙 제2호를 철회하기를 요청한다.”(「조선일보」, 1946. 8. 23.)라고 보도하였던 것을 보더라도 얼마나 반대했는지를 알 수 있다. 식량 문제를 둘러싼 투쟁에는 두 가지 형태가 있었다. 도시에서는 식량 배급을 요구하는 투쟁이었고, 농촌에서는 식량 반출의 반대와 식량 강제 수집을 하는 관청과 미군에 대한 공격으로 나타났다.

1.2. 소작료 3·1제 실시와 신한공사 설립

미 군정은 토지문제에 대해서 3·1제에 의한 소작 조건 개선, 신한공사를 통한 구일본인 소유농지의 관리를 시행했다. 법령 제9호(1945. 10. 5.)를 통한 소작료 3·1제 정책은 광복 직후 나타난 소작료 불납운동의 열기를 누그러뜨리고 농지의 사유권을 보호하기 위한 일종의 타협책이었다. 전농의 3·7제 요구를 의식한 정책이었다.

미 군정은 1946년 2월 21일에 미군정령 제52호로 신한공사를 설립하여 이미 철수한 일본인들이 소유하였던 토지를 직접 관리하였다. 그 면적은 일반농지가 28만 2,480정보, 과수원과 병발 등의 특수농지가 4,287정보 그리고 산림지가 3만 7,697정보였다. 신한공사의 관리 면적은 남한 전체 농지면적의 13.4%를 점하였을 뿐 아니라, 이를 경작하는 소작 농가의 비중도 남한 전체 농가 호수의 27%를 차지할 정도로 높았다. 이 토지들은 모두가 생산성이 높은 미작지대에 집중되어 있었다. 귀속농지 관리를 통하여 미 군정은 이미 철수한 일본인 토지를 농민조합과 인민위원회가 앞장서서 소작 농민들에게 분배하는 것을 막을 수 있었다.

1.3. 귀속농지 매각

미 군정은 1948년 3월 귀속농지를 분배했다. 미 군정 측은 이미 1945년부터 구일본인

소유지의 매각 및 분배에 대해 언급해 왔으며, 또한 같은 해 12월에는 충청도에 위치한 9개 구일본인 농장의 소작인들이 자작농의 창설을 건의하는 대표들을 신한공사로 보낸 적도 있었다. 1946년 '10월 항쟁'을 겪은 후 1947년 초부터 미 군정은 과도입법위원회에 토지개혁에 관한 심의를 의뢰하였다. 이것마저 순조롭지 못하자 미 군정은 1948년 3월 22일 미군정령 제173호(중앙토지행정처의 설치)를 공포하여 신한공사 소유토지에 대한 분배계획을 일방적으로 발표하였다.

귀속농지 분배의 주요 내용은 신한공사가 관리하는 귀속농지(구일본인 토지) 가운데 논과 밭만을 호당 2정보 이내에서 분배한다는 것이다. 매각의 우선순위는 '당해 토지의 소작인', '기타 농민', '농업노동자' 순으로 하며, 농지가격은 연간 주요 생산물의 세 배에 해당하는 현물로 설정하고 연간 생산량의 20%씩을 15년간 연부로 갚아나가는 방식으로 상환하도록 했다. 4월 1일부터 실시되기 시작한 귀속농지의 분배는 같은 해 8월 15일에는 분배 대상지의 85% 수준에서 매각이 완료되었다. 1948년 말에는 분배 대상지의 약 95%인 26만 8천여 정보가 분배 완료되었다.

이처럼 귀속농지가 분배되는 것을 보고, 곧 농지개혁이 실시될 것을 예상한 지주들은 서둘러 소작지를 방매하기 시작했고 오래전부터 계속되어온 지주 소작제는 무너지기 시작했다.¹²⁾ 전체의 63.4%를 차지하던 소작지 면적(1945년 12월 현재)이 1949년 6월에는 40.1%로 많이 감소했다. 1949년 6월에 순소작농은 1945년의 절반 수준으로 증가하였다.

2. 한국전쟁과 임시토지수득세

2.1. 임시토지수득세 징수

한국전쟁은 농민들에게 큰 희생을 요구했다. 전비 부담의 일환으로 농민들은 임시토지수득세를 징수당했다. 또한 전시 통화증발로 인한 인플레이션을 막기 위해 농민들은 식량 공출과 저 농산물가격을 강요당했다. 국방비 충당을 위해 다량의 원조를 받아들여짐으로써 농산물 가격 하락을 초래했다. 이승만 정부는 한국전쟁이 발발하자 증가하는 군량미와 공무원에 대한 배급미조차 제대로 충당할 수 없었기 때문에 전시 재정의 조달과 인플레이션 억

12) 장상환, '농지개혁과정에 관한 실증적 연구', pp.311~323, 『해방전후사의 인식3』, 오늘의 사상신서115, 1987.

제라는 목표달성을 위해 임시토지수득세라는 강력한 조세수단을 마련했다. 당시 불안하던 국가재정을 안정시키고 토지수익에 대한 납세를 현물납부로 통합하는 것을 목적으로 삼은 이 법은 전시 인플레이션을 농민에게 전가하는 것이었다. 정부는 이러한 강제수단을 통해 양곡 수집을 위한 통화량 증발 없이도 전쟁 수행을 위해 필요한 군량미와 공무원 월급용의 양곡을 쉽게 확보할 수 있었다.

1951년 9월에 처음 제정·공포된 임시토지수득세법의 실시로 종전의 지세법은 시행이 정지되었고, 소득세, 호별세, 교육세, 취득세 및 기타 공과 부담금 등이 모두 폐지됨으로써 토지수입에 따른 과세로 단일화되었다. 임시토지수득세는 일반적인 세제와는 다른 특이한 세제였다(재무부, 1979: 248~249). 첫째, 이 세법에서는 과세대상으로 교회지를 추가한 것 외에는 지세법의 규정을 그대로 살려 두었다. 모든 과세대상을 제1종 토지수득세(전답 대상)와 제2종¹³⁾ 토지수득세로 구분하고, 제1종을 다시 갑류(보통 토지)와 을류(과수, 인삼, 기타 등 특용 작물을 생산하는 토지)로 세분하였다.

둘째, 제1종 갑류를 물납제로 하고, 제1종 토지수득세의 세율을 누진화하였다. 특히 제1종 갑류에 대하여는 각기별 수확량을 4단계로 구분하여 15%에서 28%까지 누진세율을 적용하였으며, 또한 농지개혁법에 의하여 분배받은 토지에 대하여는 10%에서 23%까지의 경감세율을 적용하였다. 한편, 제1종 을류에 대해서는 수확량이 아니라 소득금액(생산액-비용)을 8단계로 구분하여 25%에서 70%까지 누진세율을 적용하였으며, 농지개혁법에 의하여 분배된 토지에 대하여는 15%에서 60%까지의 경감세율을 적용하도록 하였다. 비농지인 제2종 토지에 대해서는 종전의 지세법과 같이 과세표준을 기준으로 한 2%의 비례세율을 적용하였다.

〈표 3-2〉 제1종 토지 갑류(전, 답)에 대한 세율

수확량	토지수득세의 세율	농지개혁으로 분배받은 토지에 대한 세율
10석 이하	15%	10%
10석 초과	20%	15%
20석 초과	24%	19%
50석 초과	28%	23%

13) 대지, 염전, 지연(池沿), 잡종지, 교회지, 사찰지, 공원지, 철도지, 수도(水道) 등의 용지.

〈표 3-3〉 제1종 토지 을류(특용작물) 농지의 세율

소득금액	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%

셋째, 이 세금은 1~7월간을 하곡 납기(제1기), 8~12월간을 추곡 납기(제2기)로 나누어 각각 징수하였다. 또한 제1종은 7월 1일부터 9월 말일까지의 제1기와 11월 1일부터 12월 말일까지의 제2기 가운데 납부하도록 하였지만, 답에 대한 제1종 갑류 토지수득세는 원칙적으로 제2기에 납부하도록 제한하였다. 반면에 제2종 토지수득세는 5월 1일부터 말일까지 납부하도록 규정하였다.

현물의 임시토지수득세는 토지수확량에 따른 누진세율로 납세하였다. 영세한 소농마저도 15~20%라는 지극히 고율의 세금을 납부하게 규정하였다. 당시 농민 대부분은 농지개혁으로 농지를 분배받은 대가로 평년작의 30%에 해당하는 지가상환곡을 납부하는 처지였다. 그 때문에 농민들은 지가상환곡에다 토지수득세를 더한 45~50%에 달하는 가혹한 조세 부담을 지게 되었다. 일제하의 고율 소작료와 맞먹을 정도의 고율 조세로 고통을 받은 것이다. 이에 정부는 1954년 등급별로 각각 5%포인트씩의 토지수득세율을 낮췄다.

이처럼 임시토지수득세는 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(이호철, 1995). 한국전쟁 때문에 토지수익에 대한 세금납부를 물납으로 통합함으로써 통화팽창 방지와 양곡 정책의 기여를 목적으로 내건 이 법은 처음부터 전시 인플레이션의 농민 전가를 노골화하였다. 금납제인 『지세법』과는 달리, 처음부터 토지의 산출량을 기준으로 현물을 징세하는 물납제 강제의 의도를 가지고 있었다.

1950년대의 정부 관리 미 확보수단은 토지소득세, 분배농지의 상환 미, 양비교환제, 정부 수매제의 네 가지 형태로 이뤄졌다. 1951년부터 1960년까지 임시토지소득세로 확보한 쌀이 그동안 정부가 확보한 쌀의 절반 이상을 차지하였다. 1954년의 세율 인하 이전에 임시토지 소득세는 전체 쌀 생산액의 9% 이상을 차지하였다. 1953년에는 농지세와 분배농지의 상환 미로 정부가 확보한 쌀이 총생산의 16%를 차지하였다.

1954년도를 기준으로 농가의 미곡 소득에 대한 농지세의 비율과 도시근로자 가구의 소득 세율을 비교한 연구를 살펴보면 불공평은 분명히 드러난다(김병화·김병택, 1984). 이 시기에는 쌀을 5석 이하 생산한 농가도 소득세를 8%나 납부했기 때문에 이로부터 미곡 소득에 대한 농지 세액의 비율은 22.6%나 되었지만, 만약 도시 근로자가구가 이 정도의 소득이라면 소득세는 면제되었다. 도시 근로자가구는 소득이 쌀 생산량 30석 미만인 농가의 미곡 소득과 같은 수준일 때에도 소득세를 면제받았다. 당시의 농가 호수는 전체 세대수의 80%에 달하였기 때문에 정부의 주요 조세수입원은 농업 부문에 집중되어 있었다.

임시토지소득세는 정부의 전체 재정수입 가운데서 큰 비중을 차지했고 전시재정에 핵심적인 역할을 담당했다. 정부 수매가격을 기준으로 할 때, 이 세금이 총조세 수입에서 갖는 비중은 1951년의 22.5%에서, 1952년 30%, 1953년 26% 수준이었다. 이를 만일 시가로 환산하면 70~90%에 이른 것으로 평가되었다(이대근, 1987: 205). 이후 국세의 전반적인 증가와 함께 임시토지소득세의 부담은 점증하는 경향을 보였다. 총조세 수입에서 차지하는 비율을 보면 1952년의 사례처럼 전체 세입의 30%를 넘는 해는 존재하지 않았다. 물론, 1957년의 경우는 금액으로 환산해서 납세액이 총 277억 환에 달했다. 그러다가 임시토지소득세의 부담은 1958년경부터 감소하기 시작하여 총조세 수입에서 차지하는 비율이 10% 이하로 떨어짐으로써, 농민들의 부담은 점차 완화되기 시작하였다. 임시토지소득세는 4·19혁명 직후인 1960년에 폐지됐지만, 소득세를 내지 못해 연체된 세금은 1962년에 면제됐다.

〈표 3-4〉 임시토지소득세의 비중

단위: 백만 환

구분	국세 총액(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

자료: 김문식, 「농공병진과 농업발전」, 대한상공회의소 한국경제연구센터, p.31, 1973.

2.2. 잡부금 부담

한국전쟁 직후에 농민들은 온갖 잡부금에 시달렸다. 1951년 임시토지소득세법을 제정하면서 기부금지법을 제정하여 농가에는 법적 부담금 이외에 어떠한 명목으로도 부담을 강요하지 않도록 조치할 것이라고 했다. 그러나 실제로는 농가가 잡부금을 부담했고, 1953년 당시 잡부금의 종류와 금액은 아래 표가 보여 주는 것과 같이 다양했다. 19541년과 1952년 2년 연속으로 한해를 당한 경북 달성군 화원면 설화동에 대한 1953년 당시 현지조사 결과를 보면 법정 부담금 이외에도 지방자치단체 경비 사설기관 법인 또는 법인을 가장한 개인 등에 의해 강요되는 부담이 적지 않았다. 전시 중의 사회적 분위기 반영이라고 볼 수 있는 것으로서 균경원호에 관한 제반 부담과 특히 지서 후생에 관한 부담의 종목이 가장 많았다. 계층별 부담을 보면 대농은 말할 것도 없고, 경지 규모 1.3단보에 불과한 극빈 농민에게도 33종목을 부담하고 있고, 금액도 국채와 지서후생 제 부담 이외에는 별 차이가 없어서 영세 농일수록 소득 대비 부담이 크다. 누적된 부담금과 강요된 소비품의 대금을 완납하지 않으면 필경은 각종의 공적 증명서류나 일반 배급 물품을 용이하게 받을 수 없게 됨으로써 체납도 있지만 결국은 완납되고 만다(김준보, 1954).

〈표 3-5〉 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	일선 장병			
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	13,000	3,200	2,400
위생비	2,000	-	-	총흔비			
지서 신탄비	4,000	3,000	3,000	도의원 선거비			
지서 경비	26,400	4,000	3,000	면의원 선거비			
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				군경원호 성금	500	500	500
징병검사비				영화대	500	500	500
영령봉영비				유숙계 책대	2,000	2,000	2,000
입대자인솔비	17,780	3,200	2,000	지서 후생비			
제1차 징용비				지서부담			
제2차 징용비				소방비	22,000	5,500	3,400
상이군인회비				방위대 부담			
국민저축				사친회비			
삼림회비				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.

1953년 산간지대인 충북 보은군 회북면 쌍암리의 경우 토지수득세 이외에 국채 치안미, 원호비 등 수십 종에 달했다. 치안미와 학교비는 주로 5단보 이상의 농가층에 집중적으로 부과되고 부담액은 호당 평균 1석 5두(현물)이었다. 농민 일반에게 부과되고 있는 제 부담 합계는 평균 현금 36,100원, 현물이 대맥 1말, 벼 1.5말, 신탄 4짐, 노력 동원이 50일로 농민 들에게는 상당히 큰 부담이 되고 있었다. 전재를 당한 경기도 시흥군 수암면 논곡리의 경우 에도 토지수득세 이외에 농민에게 일률적으로 부과되는 부담은 호당 현금으로 274,600원, 현물(벼)로 3말, 노력 일수 17일이었다(김준보, 1954).

제3절 농지개혁 실시

1. 농지개혁 실시 과정

1.1. 농지개혁법 제정과 농가실태조사

한국 정부 수립 후 1950년 4월에 농지개혁을 했다. 확정된 농지개혁법은 전근대적인 지주제를 정부의 개입을 통해 강제로 해체하는 것으로 일제 강점기 때 자작농창설사업과는 질적으로 성격이 다르다. 법의 내용 가운데 핵심적인 부분은 보상 및 상환액을 생산량의 몇 할로 적용할 것인가로서 최종법률의 내용을 법제정 과정에서 제출되었던 여러 법안과 비교해 보면 다음 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6> 여러 농지개혁법안의 농지매수 및 분배기준

	귀속농지 (미 균정)	농림부안	기획처 안 (정부 안)	국회 안 (산위)	애초 법률 (1946.6.21)	개정안 (산위)	개정법률 (1950.3.10)
소유 한도	2정보	2정보	3정보	3정보	3정보	3정보	3정보
보상 연한	15년 균분	3년 거치 10년 균분	10년 균분	10년 균분	5년 균분	6년 균분	5년 균분
보상 지가	30할	15할	20할	30할	15할	24할	15할
연간 보상	2할	1.5할	2할	3할	3할	3할	3할
상환 연한	15년 균분	6년 균분	10년 균분	10년 균분	5년 균분	8년 균분	5년 균분
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: 김성호 외, 『농지개혁사연구』, 한국농촌경제연구원, 1989, p.574.

호당 소유상한을 보면 지주의 경우 자작을 할 경우 3정보 이내의 농지는 분배 당하지 않았다. 소유상한이 3정보로 된 것은 머슴을 데리고 농사짓고 있었던 지주와 부농의 요구가 반영되었기 때문이다. 상환 지가가 평년작의 15할이라는 수준은 당시 지가 수준에 비교해서 절반에 불과했다. 8·15이후 농지 가격은 일제하의 평년작 5~6배 수준에서 하락하여 3배 수준이었는데 지주와 소작농 간 소작지 매매가격은 지가의 약 3할을 이작권료로 소작 농민이 확보하고 있기 때문에 평년작의 1.5~2배 정도였다(장상환, 1984; 1985). 농지개혁에 의

한 평년작 1.5할의 분배가격은 이보다는 약간 낮은 지가였다.

1949년 12월 21일 농림부가 공식 발표한 농가실태조사의 결과는 총 농가호수 247만 3,833호에 농가 인구 1441만 6,365인으로 농가당 인구는 5.46인이었다. 총 농지면적은 207만577정보이고, 이 가운데 매수대상면적은 총경지면적의 29%에 해당하는 60만 1,049정보(조선인 소작지 59만 440정보, 3정보 이상 소유농지 3,619정보)로 집계되었다.¹⁴⁾ 분배받을 농가 수는 52만 6,195호였다. 이미 농지개혁 전에 상당한 면적이 소작지에서 자작지로 변경되었다.

1.2. 농지개혁 실시 시기

농지개혁의 실제적 시행은 법률의 정비보다 빨리 진행되어 3~4월에 걸쳐서 농지조사 및 분배가 실시되었다. 농지개혁이 이루어진 시기를 둘러싸고 논란이 있다. 정부에서는 일찍부터 농지분배를 한 1950년 4월 15일경에 농지개혁이 실시되었다는 입장을 견지했다. 그러나 이에 대한 반론으로 한국전쟁 이전에 농지개혁이 실시되지 않았다는 주장도 제기되었다. 그러나 농지개혁사업의 실시 시기는 농민에게 분배대상 농지가 명확하게 통지되는 시점을 의미한다고 해야 할 것이며 또 점수제 규정은 적용대상 규모를 3정보 이하로 하였으므로 실제로 적용되는 경우는 거의 없었고 따라서 분배는 점수제 규정이 공포되면 다시 조정하는 것을 조건으로 점수제 규정의 공포와 관계없이 행해졌다. 실제로 정부는 1949년 농지개혁법이 공포된 후 시작한 ‘농촌실태조사’를 1949년 말 완료하여 매수면적이 확정되었으며, 그 후 매수농지의 지번, 지목 지적 등급, 임대가격, 주 재배작물, 지주 경작자 등이 기재된 ‘농지소표’를 작성하고 그것을 농가별로 모은 ‘농가별 분배농지일람표’가 리동별로 1950년 3월 10일까지 만들어져서 그것을 3월 15일부터 25일까지 열흘 동안 시읍면 사무소에서 공람하게 했다. 여기에 대해 이의 신청이 없으면 원칙적으로 분배대상지로 확정된 것이다. 그리고 이에 근거해 4월 중순까지 ‘농지분배예정지 통지서’를 발급했다. 이렇게 정부가 농지개혁을 재촉한 이유는 1949년 6월에 농지개혁법이 통과됨으로써 농지개혁이 기정사실화되어 있었고, 또 농지개혁을 농번기 이전에 실시해야 농민들이 안심하고 영농에 임할 수 있다고 판단했으며, 여기에서 이승만 대통령의 강력한 농지개혁 추진 의지가 있었기 때문이다. 이승만

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

대통령은 1950년 5월 국회의원 총선을 앞두고 정치적 경쟁세력인 지주 출신들의 정당인 민주당을 농민들로부터 분리할 필요성을 느끼고 있었다.

농지분배예정지 통지서를 발급한 후 농림부는 1950년 5월 27일 각 시도 농지과장회의에서 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 하곡상환이 실시되지 못하였다가 수복 이후에 상환이 이루어졌다. 이렇게 한국전쟁 전에 농지분배예정지 통지서가 발부되고 일부 지역에서는 이미 하곡 상환고지서가 발급된 것으로 볼 때 농지개혁의 실시 시기는 ‘농지분배예정지 통지서’가 분배 대상 농가에게 발부된 1950년 4월이라고 해야 할 것이다.

1.3. 농지개혁 분배면적

농지개혁에 의한 실제 분배면적은 60만 4,867정보(매수농지 34만 2,365정보, 귀속농지 26만 2,502정보)였다.¹⁵⁾ 이것은 1945년 당시 소작지의 40.4%에 불과했고, 조선인 지주 소유 소작지만을 본다면 1945년 당시 소작지 147만 4천 정보의 27%에 불과했다. 1949년 농가실태조사 결과 집계된 요매수분배농지(조선인 지주 소유농지) 60만 1천 정보에 비해서도 52.7%에 그쳤다.

〈표 3-7〉 분배농지면적 총집계

단위: 호, 정보

	농가호수	필지 수			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."

15) 농지개혁의 분배면적통계는 집계연도에 따라 변동되어 왔다. 1952년의 통계에 의하면 57만 7,320정보(매수농지 33만 1,760정보, 귀속농지 24만 5,554정보)였고, 분배를 받은 농가 수는 162만 4,637호였다. 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.

이와 함께 소작농의 자작농화도 급속하게 이루어져 자작 농가가 1945년 말의 28만 5천 호(13.3%)에서 1949년 6월에는 92만 5천 호(36.2%)로 증가했지만 같은 기간 순소작농가는 101만 호(48.9%)에서 52만 6천 호(21%)로 감소했다.

1.4. 매수 제외 농지의 소작지 사전 방매

분배에서 제외된 소작지 일부분은 합법적이었다. 분배대상에서 제외된 국유농지가 7,818정보, 위토가 33만 2,605건에 6만 6,240정보, 사용목적변경 인허 농지 5,380정보, 학교 자경농지 520정보, 사찰자경농지 772정보, 학술 연구기관 특수목적 사용농지 472정보 등 8만 2,364정보가 합법적인 절차에 따라 분배대상에서 제외되었다.

분배에서 누락된 소작지의 일부는 지주 자작지로 위장되어 은폐소작지로 남아 있거나 과수원, 뽕밭 등으로 지목 변경되거나, 또는 위토, 미완성 개간 및 간척지로 되어 합법의 틀을 쓰고 분배에서 누락되었다.

〈표 3-8〉 농지개혁 전후 소작지면적의 변화

단위: 천 정보, %

연도	총 농지면적	자작지면적	소작지			소작지비율	순소작농비율
			조선인	일본인	계		
농지개혁 전							
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
농지개혁 후							
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 3-8>에서 보는 것처럼 분배누락 소작지의 대부분은 농지개혁 전에 지주들에 의해 소작인에게 매각되어 자작지로 되었다. 1945년부터 1947년까지 12만 2천 정보의 소작지가 감소했고, 1947년부터 1949년 6월까지 조선인 지주 소유 소작지가 45만 5천 정보나 자작지로 되었다. 그리고 1949년 6월부터 1951년까지는 농지분배 외에 12만 1천 정보가 자작지로 된 것으로 추정된다. 광복 후부터 약 5년간에 걸쳐 약 70만 정보의 소작지가 자작지로 바뀐 셈이다. 1957년의 한 사례 연구에서 소작지 비율이 4.5%, 소작 농가 비율이 11.9%였고(반성환, 1958), 1960년의 「농업센서스」에서 나타난 소작지 비율이 11.9%, 소작 농가 비율이 26.4%(자소작농 포함)였다.

광복 후 지주세력은 일제 강점기 때 크게 약화된 반면 소작 농민들의 토지개혁 요구는 거세었고 1946년 봄에 북한에서 토지개혁이 실시됨으로써 남한의 지주들도 농지개혁은 불가피한 것으로 생각하고 있었다. 이 때문에 지주들은 쫓기는 처지에서 소작지를 매각하였고 이에 따라 매각가격도 자작지 매매시세보다는 낮을 수밖에 없었다. 그러나 이러한 지주의 소작지 사전방매는 농지개혁의 의의를 축소하는 것이었다. 조선공산당과 농민조합에서는 농민들에게 사전매입을 압도록 지도하였지만 1946년 봄부터 미 군정에 의해 조선공산당과 농민조합에 대한 탄압이 강화됨으로써 농민들은 지주의 소작지 사전방매를 저지할 만한 힘을 갖지 못했던 것이고 이것이 소작지의 대량 사전매각이 행해졌던 배경이었다.

몇 가지 사례연구¹⁶⁾에 의해서 소작지의 사전매각 시기와 매각 조건 등을 살펴보면, 우선 집중적 방매 시기는 1946년 3월 북한의 토지개혁 직후와 농지개혁을 위한 입법 논의가 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 민감하게 대응하는 지주일수록 방매 시기가 빨랐다. 1945년 8월부터 1946년 12월 사이에 30 정보 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 그해 5월 사이에 매각농지의 51.5%가 집중되었다(홍성찬, 2001). 소작지 방매 가격은 사례에 따라서 연간 수확량의 1.5~2배, 0.83~1.8배, 1년 수확량 정도 등 다양하게 나타나는데

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

대체로 연간 평균 생산량의 1~2배 정도, 자작 농지 시세의 7할 수준이었으며 농지개혁이 임박할수록 방매 가격이 낮아져 연간 생산량 정도로 매각되는 경우도 있었다. 이러한 방매 가격은 정부에 의한 분배농지 상환가격보다는 약간 높은 편이었다.

2. 농지개혁의 역사적 의의

2.1. 지주제 해체와 농민적 토지 소유 확립

농지개혁은 반봉건적인 지주제를 해체하고 오늘날까지 농업구조의 원형이 되는 농민적 토지 소유를 성립시켰다. 농지개혁을 통해 반봉건적 지주계급은 기본적으로 타파되었고 소작농들이 중심이었던 농민들은 대부분 자작농이 되었다. 농지개혁의 결과에 대한 전국적인 조사가 행해지지 못했기 때문에 농지개혁 직후의 토지 소유변화실태에 대한 정확한 통계는 없지만 1960년의 농업국세조사(센서스)에 의하면 소작지율은 11.9%이고 소작 농가 비율은 자소작 14.2%, 소자작 5.4%, 순소작 6.7%로 광복 당시의 소작지율 63.4%, 1949년의 소작지율 40.1%에 비해 현저히 낮아졌다. 또 농지개혁을 통한 지주계급 해체를 바탕으로 전근대적 반상 차별, 주종관계가 약화하였다.

농지개혁은 유상몰수·유상분배를 택했다는 점 외에 머슴을 분배대상에서 제외하였다는 점, 산림을 제외했다는 점, 농지 이외 농우 등 생산수단의 분배를 하지 않은 점, 농가 부채를 무효로 하지 않은 점 등으로 볼 때 부르주아적 성격이 뚜렷하다. 한국 농지개혁의 본질은 미국 독점자본과 국내의 미성숙한 부르주아계급의 주도하에 반봉건적 토지 소유를 해체함으로써 광복 후 농민을 비롯한 변혁세력의 반봉건투쟁이 자본주의 체제의 변혁으로까지 나아갈 가능성을 예방한 부르주아적 개혁이다.

2.2. 농지개혁과 한국 자본주의 발전

농지개혁은 보상액을 초과하는 상환액 일부를 농지개량사업에 투자할 수 있게 됨으로써 농업생산력 발전을 통한 식량 공급 증대에 기여했다.

농지개혁은 자작농이 된 농민들의 자녀교육 확대에 의한 우수한 노동력 형성으로 한국 자본주의 발전에 기여했다. 본질적으로 낭비적이고 기생적인 존재인 지주계급이 차지하던

소작료를 농민들이 차지하게 됨으로써 자작농이 된 농민들은 자녀들을 교육시킬 수 있게 되었다.

또한 농지개혁은 지주계급이 가졌던 자본을 자본가계급이 가지도록 함으로써 한국의 자본주의 발전을 촉진하였다. 지주계급은 본질적으로 기생적이지만 자본가계급은 투자를 게을리 하면 경쟁에서 탈락해버리므로 끊임없는 재투자를 하기 때문에 생산력 발전에 기여한다. 농지개혁으로 지주계급은 토지를 상실하고 대신 지가증권을 받았는데 상인들과 자본가계급은 이 지가증권을 사들여 귀속재산을 불하받는 등 자본을 축적하게 되었다. 대부분의 지주는 농지개혁 후 자본가계급으로 전신하는 데 실패하였지만, 그들이 소유하던 토지 자본은 산업자본으로 전환되어 그 뒤의 자본주의화에 밑거름이 된 것이다.

제4절 생산기반 정비와 식량 도입

1. 생산기반 정비

1.1. 양비교환, 미곡담보용자

「식량임시조치법」에 의해 양곡의 전면통제가 해제된 1949년부터 1956년까지를 양곡 정책의 제2기라고 할 수 있다. 이 시기에는 전면통제에서 부분통제로 이행되었다. 1949년 7월 「식량임시조치법」에 의해 양곡 자유시장이 허용되었고, 1950년 「양곡관리법」이 제정·공포되었다. 이 법은 정부가 국내 생산량의 1/3 범위에서 미곡을 매입하여 군인, 공무원, 영세민에게 중점 배급하면서 자유시장을 허용하는 한편 양곡 유통질서를 합리화하기 위하여 양곡 매매업자와 영업용 소비자에 대해 단속을 할 수 있도록 하였다. 자유시장이 허용됨에 따라 정부 관리 양곡을 원활히 확보하고, 곡가를 안정시키는 것을 목표로 삼았다.

1950년 6월 한국전쟁이 발발하자 정부는 전시체제 아래에서 군량미와 피난민 구호양곡의 확보와 동시에 인플레이션을 억제하기 위하여 일반매입을 일시 중단하고 농지상환곡으로 정부 관리 양곡을 충당하려고 하였다. 그러나 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 부활하였다.

1955년 「미공법 480호(US public law 480)」에 의해 한·미간에 체결된 「미국잉여농산물 도입협정」에 따라 미국 잉여농산물이 무상으로 도입됨에 따라 식량 부족이 해결되고 식량 공급의 안정 기조가 뚜렷해지면서, 양곡시장의 큰 변화를 가져왔다. 1958년부터 「양곡매상제」가 폐지되고, 이에 따라 양곡 위탁도매상의 상권이 확대되었다. 또한 1958년부터는 미국 생산 농가를 대상으로 미곡을 담보로 매입가격의 65~90%를 융자함으로써 수확기 과잉출하로 인한 곡가 하락을 방지하고, 단경기에는 융자금을 회수하여 출하를 유도함으로써 곡가 양등을 억제할 목적으로 「미곡담보융자제」를 채택하였다. 이 제도의 시행은 쌀값의 계절적 안정과 농가소득 증대에 기여한 것으로 평가되었다.

1.2. 비료 부족과 수입

1945년 8월 광복 후 국토가 분단되면서 남한의 비료 사정은 극도로 악화하였다. 남북한을 합쳐 비료 총생산량의 90% 이상을 차지하고 있었던 흥남 비료공장을 비롯한 청진, 검이포, 순천 등 주요 비료공장들이 북한에 있었기 때문이다. 연간 40~50만 톤 수준이던 화학비료는 2차세계대전 중에 급격히 줄어들어 1944~45년에는 거의 공급되지 못했고, 광복 이후에는 북한으로부터 비료공급이 끊겨 버렸다. 이에 한국농업은 1945~46년에는 거의 국내산 화학비료 없이 농사를 지어야 했고 소요되는 비료 대부분을 수입 비료에 의존해야만 했다. 미 군정은 「점령지 행정 및 부흥자금」으로 1946~47년에 유안을 비롯하여 초안, 과석, 염화칼리 등 31만 1천 실량톤을, 1948년에는 46만 1천 중량톤의 화학비료를 도입했다.

1955년 9월에 AID 자금 3,300만 달러와 내자 2억 7500만 원으로 연산 8만 5천 톤 규모의 요소 비료공장을 착공하여 1961년에 충주 비료공장이 준공되었다. 또 같은 규모의 나주 비료공장을 1958년에 착공하여 1962년에 준공하였다.

비료수급의 변화를 보면 1950년 소비량이 1만 6천 M/T에 불과했는데 1955년 18만 4천 M/T, 1960년에는 27만 9천 M/T로 증가했다. 거의 100% 수입에 의존했다. 비료의 공급은 광복 후 1950년까지는 원조자금으로 도입되는 비료 전량을 정부에서 인수하여 대한농회, 금융조합, 외자청, 농업은행 등을 통하여 배급해왔다. 1951년부터는 민간수출 증석불에 의한 민간 도입이 허용되어 1952년에는 전체의 25%, 1954년과 55년에는 각각 10%의 비료가

민간에 의해 도입 공급되었고, 1956년 한미 경제조정관 사이의 각서 교환에 따라 원조자금 일부를 민간 상인에게 배정함으로써 비료 자유시장을 육성하려 했다. 이에 따라 민수(民需) 비율은 1956년에 25%였던 것이 1958년 37%, 1960년에는 51%에 달했다.

자급비료는 퇴구비(堆廐肥)를 중심으로 1944년에 4,077만 톤으로 많았는데 광복 후 일제의 강압적 추진이 없어지자 1945년 3,037만 톤, 1946년 2,877만 톤으로 격감했다. 군정과 과도정부에서는 1947년에 전년 대비 247만 톤의 순증산을 목표로 자급비료 증산을 추진했으나 농민들의 생산 의욕 저하로 1947년 소비실적은 2,108만 톤으로 오히려 감소했다. 1949년에는 농업증산 3개년계획의 영향으로 소비실적이 6백만 톤 증가했으나 1950년 한국 전쟁의 영향으로 전년보다 1천만 톤이나 감소했다. 정부에서는 1953년부터 농업증산 5개년 계획을 수립했고, 그 일환으로 자급비료 5개년계획을 수립했다. 이에 따라 자급비료 소비실적도 1953년 2,922만 톤으로 증가했고 1960년까지 2,500만 톤에서 3,000만 톤의 수준을 유지했다.

농민들은 양비교환제도 등으로 비료를 현금이 아닌 외상으로 구입할 수 있었다. 1951년 9월에는 임시토지소득세법의 제정으로 토지소득세는 현물로 납부토록 하고 동시에 양곡과 비료를 교환하는 양비교환제도를 도입했으나 1954년에 폐지되었다. 양비교환제도는 1956년에 부활했으나 1959년부터 1960년까지 일시 중단되었다.

농가의 비료 구입가격은 민수비료의 경우 비료공급 부족 기조 아래 상인들의 폭리 행위로 농민들이 피해를 보았다. 광복 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 억제되었다. 백미 대 유안의 교환비율은 백미 100kg에 1920년 유안 81.4kg 1931년 164.1kg, 1944년 311.2kg에 불과했으나 광복 직후인 1947년 1,387.5kg, 1955년 827kg으로 비료 가격은 상대적으로 낮아졌다. 광복 초기에는 관수(官需) 일원화로 취급하고 다른 도입물자보다 낮은 환율을 적용했으므로 중간상인의 부당이익은 배제되었다.

1951년부터 민수비료 도입이 허용되고 1956년부터 ICA 원조자금에 의해 민수비료가 도입되었다. 민수비료는 자유 판매를 허용했으므로 농민의 피해가 컸다. 관수비료는 공정환율의 적용을 받았지만 민수 도입비료의 환율은 한국은행을 통한 공매에 의하게 됨에 따라 민

수 비료의 가격은 월등히 고가였던 데다가 일부 상인들이 매점 매석하고 비료 수요기에 판매가격을 의도적으로 인상함으로써 영세농가의 피해가 컸다. 예컨대 1956년 2월 이후 1961년 말까지 관수공급 유안(45kg 기준)의 판매가격은 188원이었으나 민수공급 유안의 시장가격은 1956년 367원에서 1960년 388원에 달했다. 또 민간 상인들은 농민의 인기품목인 질소질 비료 특히 유안을 편중 수입하는 반면 인산질 및 칼리 비료는 극소량을 수입하여 폭리를 취함으로써 농가 부채를 가중했을 뿐만 아니라 정부의 3요소 균형시비(施肥)정책에도 혼란을 초래했다.

5·16 쿠데타 후 정부는 민수비료 공급량 증가에 따른 문제점을 개선하기 위하여 1961년 12월 12일 경제장관회의 의결을 거쳐 비료의 관민수(官民需) 이원화 공급제도를 폐지하고 관수 일원화 공급으로 변경했다. 이에 따라 구매, 인수부터 공급에 이르는 모든 비료의 관리는 농협이 일관 대행하도록 했다.

1.3. 수리시설 확충

광복 직후 극심한 식량난 해결책으로 요구되었던 1950년대의 농업용수 개발사업 시행에는 외국 원조가 결정적으로 기여했다. 광복 당시에는 일제가 추진하던 12만ha의 수리시설 설치사업과 13만ha의 소류지사업이 시행 중이었고 미 군정과 정부는 이를 지속하려고 했다. 정부 수립 후 농업증산 3개년계획(1949~51)의 농업용수개발사업은 미국 경제협력국(ECA)의 원조에 의한 사업자금과 자재 지원에 힘입었다. 유엔한국재건단(UNKRA)에 의한 원조는 한국전쟁 후 1953년을 기점으로 하는 농지개량사업 5개년계획의 실시를 가능하게 했다. 1952부터 1960년까지 농지개량사업비 보조금 총액 60억 8,449만 원 중 외국원조(UNKRA, 미국대외활동본부(FOA), 국제협조처(ICA))에 기반을 둔 대충자금(경특회계)에 의한 것이 35억 713만 원으로 57.5%를 차지했다. 농지개혁으로 정부가 확보한 농특회계 자금도 14억 3,100만 원으로 23.4%나 되었다. 귀속농지 상환액과 분배농지 상환액으로 구성된 농특회계 세입총액 58억 3,900만 원에서 지가보상액 20억 7,200만 원을 제외하고 15억 3,800만 원이 농업에 투자되었고, 그 98%는 농지개량사업비 보조금으로 투입된 것이다. 그 외에 11억 6,020만 원(19.1%)이 국채발행에 의한 부흥기금 등에서 충당되었다.

이러한 적극적 투자를 통해 1946~1959년간 농지개량사업 수행 결과 전체사업의 80%를 차지하는 수리조합을 주체로 하는 농업용수개발사업 실적은 393개 지구에서 9만 5,000여

ha의 논에 농업용수 공급을 보장하게 되었다. 이렇게 수리시설이 다소 확충되었지만, 수리 안전담 비율은 낮았다. 수리시설도 저수지의 경우 대개 산록 하단, 평야지 상단에 위치하여 수심이 얕았기 때문에 저수량이 적어서 오랜 가뭄에는 견디지 못했다.

1.4. 식량증산계획

광복 후 식량 작물 생산은 부진했다. 중앙작물보고위원회의 1947년도 미곡 생산 추정치는 현미 211만 톤으로 1940~44년 연평균치보다 대략 1% 웃도는 것이며, 1946년 생산량보다는 15% 많은 생산량이다. 평균 산출고는 1946년의 산출고보다는 13%나 높은 것이지만 1940~44년간의 연평균 산출고보다는 7%가량 낮은 것이다.

1948년 정부 수립 이후 정부는 민생문제 해결의 열쇠는 농업증산에 있다고 보고 농업증산 3개년계획(1949~1951년)을 실시하였다. 정부는 쌀과 맥류 증산을 중심으로 하는 농업증산 3개년계획을 수립하면서 식량과 의류의 자급자족 달성을 목표로 하였다. 미곡증산계획은 1951년 쌀 목표생산량을 기준연도(1946~1948년 평균)보다 51.5% 늘어난 1,960여만 석으로 정하고, 개간·간척·경지정리를 통한 농지면적 확장과 지목변경·종자개량·경종법 개선·비료 증시를 통해 단위 면적당 수량 증대를 도모하였다. 금비 및 화학비료 확보, 농민들의 증산의욕 고취, 기후 호조 등으로 기준연도보다 10% 이상 증수되길 하였지만, 계획에는 미치지 못하였고, 한국전쟁이 일어나면서 결국 증산시책은 실패하였다. 1951, 52년에는 큰 한해로 인해 미곡 식부 면적 자체가 축소되었고, 단수도 저하했다. 한국전쟁이 끝난 1953~1955년의 쌀 생산은 연평균 214만 톤으로 일제 강점기의 생산수준보다 낮았는데 이것을 그 당시의 논 면적 120만ha로 나누면 ha당 쌀 수확량은 1.8 톤에 불과한 수준이었다. 맥류 증산계획은 경지면적 확장과 비료 투입 증가 등으로 3개년간 142% 증산목표를 세우고 1차 연도인 1949년에는 50% 정도의 증산을 달성했지만, 한국전쟁의 발발로 재배면적이 감소하고 가뭄 피해가 겹쳐 실패로 돌아갔다. 의복원료의 자급자족과 공업원료가 되는 각종 섬유작물의 증산을 추진했으나 한국전쟁으로 성과를 거두지 못했다.

한국전쟁 후 식량증산이 시급한 과제로 제기되자 정부는 제1차 농업증산 5개년계획(1953~1957년)을 수립했다. 그중 미곡증산계획에서는 간척과 관개개선에 의한 면적확장과 토지개량, 비료 증시, 경종법 개선 및 품종개량, 병해충 방제에 의한 단수증가 등을 도모하였다. 그러나 증산목표는 제대로 달성되지 못하였다. 계획 기간 중 벼 재배면적은 107만

8,000ha에서 111만 4,000ha로 3만 6,000ha가 늘었고 쌀 생산량도 1957년에 1,574만 석으로 다소 늘었으나 당초 목표의 86% 수준에 불과하였다. 맥류증산계획은 달리작으로 매년 8,000ha씩 확대하고, 밭보리 파종을 매년 2만 6,000ha씩 늘리는 동시에 합리적인 비료 사용으로 매년 5% 증산을 꾀하고, 경종 개량도 아울러 하여 계획 기간에 91.3%를 증수한 1,161만 1,346 석을 목표로 설정하였다. 그러나 실제 맥류 수확량을 보면 1954년만 순조로운 날씨와 풍족한 강우량 그리고 원만한 비료공급 사정으로 계획량을 거의 달성(99.2%)하였을 뿐, 매년 수확량은 계획에 크게 미치지 못하였고 1957년에는 61.4%에 불과하였다.

제2차 농업증산 5개년계획(1958~1962년)은 곡물증산계획 이외에 채소·과일·특용작물·잡업증산계획과 이의 뒷받침을 위해 농업 자재 공급계획도 입안하였다. 제2차 미곡증산 5개년계획의 주요시책은 ① 간척사업으로 경지 27,695ha 확장, 수리불안전답과 천수답 중 31만 6,950ha 관개 개선. ② 금비 증시 지양, 퇴비와 녹비 장려, 산성토양 개량을 위해 석회·인산·칼리비료 증시. ③ 채종답에서 생산한 우량종자를 일반농가에 교환, 선진국에서 우량 품종 도입 보급. ④ 농사원의 교도사업을 통하여 냉해방지 건묘 육성을 위한 보온절충 못자리, 적기정조 소주밀식 등 영농기술 보급, 병해충 방제의 철저, 영농자금의 적기 지원 등을 통해 생산기술을 향상 등이었다.

1, 2차 농업증산 5개년 계획 수립과 집행 결과 쌀생산 실적은 1950년대 후반에는 다시 1948년 수준을 회복한다. 1955년에는 쌀 2,054만 석을 생산하여 사상 처음으로 쌀 2천만 석 시대를 열었고, 1960년대 초반에 들어와서는 과거 기록을 능가하기 시작했다.

2. 미국 잉여농산물 도입과 그 영향

2.1. 미국 잉여농산물 원조의 내용

1955년 5월 31일 한국과 미국 간에 ‘대한민국과 미국 간 잉여농산물 협정’(PL 480)이 체결되었다. 미국 공법(Public Law) 480은 한국의 식량난을 해결한다는 취지였지만 잉여농산물 협정의 한국 농업에 미친 영향은 매우 컸다. 미국은 무상 및 유상 원조를 합하여 1945~1981에 이르기까지 총 29억 9,492만 3천 달러어치의 농산물을 제공했다. 이것은 미국이 한국에 제공한 경제원조 총액 60억 4,100만 달러의 49.6%에 달하는 규모이다. 원조액

을 기준으로 했을 때, 미국이 농산물 원조를 가장 많이 제공한 방식은 PL 480 1관 달러로 전환 가능한 현지통화신용판매(CLCC)로 농산물 원조 총액의 29.9%를 제공했다. PL 480 1관 현지통화판매 원조액이 26.0%를 차지했다. 미국의 한국에 대한 농산물 원조액 중 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. 1946~1960년 미 잉여농산물 도입총액은 10억 6,000만 달러로서 총원조액 30억 6,000만 달러의 35%를 차지했다.

PL 480 원조가 본격화되기 이전 시기의 농산물 원조는 소비용 양곡이 중심이었다. 1945년부터 1954년까지 도입된 잉여농산물 원조액 4억 7,300만 달러 중 양곡이 3억 6,600만 달러로 78%를 차지했다. 소맥, 밀가루, 대맥 등 양곡이 중심이었던 것은 식량 부족이 심각하여 민심 수습용과 사회 안정용으로 제공되었기 때문이다. 이에 비해 PL 480 농산물 원조가 본격화된 1955년 이후에는 원조액은 앞 기간보다 연평균 2배가 증가하였지만 밀가루 보리쌀 등은 거의 제공되지 않고, 가공되지 않은 소맥, 원면 중심의 가공용 농산물 원료가 제공되었다. 1956~64년 PL 480에 의한 잉여농산물 도입 총액 4억 2,773만 달러의 품목별 도입실적을 보면 곡류비중이 63.3%(곡류 중 소맥이 85%), 원면이 31.2%로 두 품목이 대부분을 차지했다. 가공용 농산물 원조액의 증가는 미국의 잉여농산물 재고량의 증가를 타개하기 위한 노력과 관련이 있다. PL 480에 의한 양곡 도입량을 국내 생산량과 비교하면 1963년 22.8%를 최대로 매년 10% 내외를 차지했다.

2.2. 미국 잉여농산물 원조의 영향

잉여농산물 도입은 만성적인 식량난을 해결하는 데 크게 기여하였다. 또한 미국은 잉여농산물 원조를 통해 한국 정부의 재정을 지원하였다. 원조물자는 국내에서 판매되었고, 판매대금은 대충자금으로 적립되어 정부 회계전출, 융자, 행정협정비 및 기타 비용 등에 사용되었다. 전체 예산액에서 대충자금이 차지하는 비중은 1950년대 후반부에 20%대였으나 1960년대 전반부에는 30%대에 달하였다. 1961 회계연도에 48.4%로 가장 높았다. 미국은 원조물자 판매대금으로 한국의 예산 중에서 국방비와 경제부흥비, 외자특별회계 등을 지원하였다. 그러나 농업 부문에는 부정적인 영향을 미쳤다.

가. 미국 농산물 시장 개척

미국은 막대한 잉여농산물 원조를 통해 한국을 미국의 농산물 수출시장으로 편입해 갔다. 첫째, 미국은 원조 조건을 변경함으로써, 즉 무상원조를 유상원조로 바꿈으로써 한국에 농산물 시장을 개척하였다. 미 군정기부터 1950년대 초반까지는 주로 무상 공여 원조, 1950년대 중반부터 1970년대 초반까지는 주로 현지 통화판매 원조, 1960년대 후반 1980년대 초까지는 주로 달러로 전환 가능한 현지 통화판매 원조로 농산물 원조를 제공하였다. 무상 원조에서 유상원조로의 전환은 농산물 수출과 마찬가지로였지만 나아가서 외화부족에 시달리던 한국에 상업적 조건보다 유리한 현지통화판매 및 달러로 전환 가능한 현지 통화판매를 하여 한국이 식량의 상당 부분을 미국 농산물에 의존하도록 하고 나중에 원조를 줄이거나 종결함으로써 미국의 농산물을 상업적 조건으로 구매하도록 했다.

둘째, 원조에 조건을 붙여 농산물 시장을 개척했다. 미국에서 원조로 도입한 잉여농산물을 재판매, 타국에로의 이송, 국내적 목적 이외에 사용하지 못하도록 규정하는 통상구매요건(Usual Marketing Requirements: UMR)을 부과하여 시장을 개척했다. 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.

셋째, 미국은 원조농산물의 판매대금 중 미국사용 분 일부를 농산물 시장을 개척하는 데 사용했다. 전체 원조액의 2~3%에 이르는 액수로 이른바 쿨리 기금을 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, 제면 산업과 1960년대부터 경제성장에 따른 국민소득 증가에 따라 축산물 수요가 증가하면서 본격적으로 발전하기 시작한 사료 산업이 대표적이다. 제분, 제면 공업은 정부의 지원을 받고, 원조물자의 배정을 더욱 많이 받기 위해 생산시설을 확장했고 생산시설의 확장은 생산량의 증가를 가져왔다. 생산량의 증가는 이들 산업에서 미국 농산물 원료에 대한 수요를 증대시켰다.

다섯째, 미국은 농산물 원조를 제공하면서 원조 농산물의 소비를 촉진하는 여러 가지 조치를 강요함으로써 원조 농산물과 상업적 수입 농산물의 수요를 확대하였다. 원조 원면의 한국 내 판매대금인 대충자금 중 한국 측 사용분을 전부 국방예산에 충당토록 함으로써 한국전쟁 후 팽창한 군대 규모로 어려움을 겪는 한국 정부로 하여금 더욱 많은 원면을 소비하고 도입하도록 강요했고 면방자본은 이를 이용했다. 시장환율에 의한 공매가 아니라 저렴한 공정한환율에 의한 특혜 배정을 해주었기 때문에 면방자본은 국산 면보다 저렴한 원조 원면을 최대한 구입해서 사용하려고 했다. 미국은 소맥 소비를 촉진하기 위해서도 원조 원면과 같은 방법을 동원했다. 미국은 또 우유 소비 촉진책을 취함으로써 시장을 개척했다. 학교 중식(中食) 프로그램은 한국전쟁 직후 소규모로 PL 480 2관 UNICEF 우유 프로젝트로 시작되어 1972년 종결되었다. 처음에는 저소득층의 영양 상태가 불량한 아동을 대상으로 했으나 이후 그 대상을 확대하여 시행하였다. 이 프로그램은 미래의 고객인 아동들이 미국의 음식에 길들도록 함으로써 시장개척에 작용하였다.

나. 농업생산의 축소와 농가 경제 악화

농산물 원조는 도시민들에게는 저렴한 식량을 제공하는 이득을 주었지만 농업과 농가 경제에 부정적으로 작용했다. 첫째, 미국 원조 농산물이 국내 농산물을 대체하는 것으로 구성됨으로써 농업생산에 부정적 영향을 미쳤다. 미국이 한국에 원조로 제공한 농산물 중 물량이 많으며, 또 국내농산물을 대체한 농산물은 소맥과 원면이다. PL 480 1관 국내 통화판매의 경우 전체 원조액 중 42.32%가 원면, 42.29%가 소맥이었다. PL 480 1관 달러전환 가능한 현지 통화판매의 경우에도 소맥 39.4%, 원면 24.8%였다. 미국의 농산물 원조에 의한 값싼 소맥과 원면의 유입은 한국의 소맥 농업과 면화 농업에 큰 타격을 입혔다.

1956~60년간 원조 소맥의 가격은 국산 소맥에 대한 정부매입가격의 50~60% 수준에 불과했다. 국산 소맥 가격보다 훨씬 저렴한 원조 소맥의 범람은 소맥 공급에서 국내 생산 비중의 저하를 가져왔다. <표 3-9>에서 볼 수 있듯이 소맥 수입량은 1955년 6만여 톤에서 60년 40만여 톤, 65년 50만여 톤, 70년 125만여 톤, 1974년 159만여 톤으로 늘어났고 이에 따라 소맥 경작면적은 1950년 9만 8,265ha에서 1970년 15만 7,814ha로 늘어났다가 1974년에는 6만 6,911ha로 감소했다. 국내 생산 비중은 1955년 63.2%에서 1970년 22.2%, 1974년 7.9%로 하락했다.

〈표 3-9〉 소맥의 경작면적, 생산량, 수입량, 수입 비중의 추이(1950~74)

단위: M/T

연도	경작면적(ha)	생산량(A)	수입량(B)	국내 생산 비중 (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 5-2>에서 인용).

면화 생산의 위축은 더욱 극적이었다. 미국이 원조로 미국산 원면을 본격적으로 제공하는 것은 1953년 4/4 분기의 FOA 자금부터이다. 미국은 1956년부터는 PL 480 원조로 원면을 제공했다. 미국이 제공한 원조 원면의 가격은 국산 원면가격보다 저렴했다. 1954년에 시장 환율 1달러당 490환에 대해 원면환율 1달러당 180환을 적용한 결과 국산 면 정부 구매가격보다 원조 원면 공장인수가격은 1954년의 경우 37.1%에 불과했다. 정부의 낮은 구매가격의 영향으로 면화 생산면적은 1951년 14만 6천ha에서 1965년 1만 9,244ha로 감소했다. 전체 면화 공급량 가운데 차지하는 국산 면의 비중은 1949년 83.5%에서 1955년 60.7%, 1960년 25.2%, 1965년 11.5%로 급락했다.

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. 미국의 원조농산물은 1950년대 후반에는 한국의 식량 부족량을 초과하는 규모로 도입되었다. 1959년의 경우 부족량이 109만 석이었는데 도입량은 189만 석이었고, 1960년에는 부족량 211만 석 보다 도입량은 무려 351만 석이나 되었다(표 3-10).

〈표 3-10〉 국내 양곡 부족량과 도입량의 비교(1957~61)

단위: 정곡 천 석

미곡 연도별	국내 부족량(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.

실제 부족량보다 과다했던 잉여농산물 도입은 곡가 하락으로 농가 경제를 피폐시켰다. 1956년을 100으로 할 때, 쌀값은 1958년 93.4, 59년에는 82.5로 폭락했고, 보리쌀값은 1959년에 73.3으로 하락했다(표 3-11). 당시 맥류는 정부의 증산정책으로 인해 차츰 생산량이 증가하고 있었으나 원조농산물 때문에 가격에서 불리하였고, 농가소득 면에서도 농민들의 불신을 사게 되어 맥류생산을 추진하던 농민들의 사기를 크게 저하시켰다. 이 때문에 심지어 일부 농민들 사이에는 1958년산 하곡의 수확 포기 현상이 일어나기도 했다(손종호, 1980, p.113).

1950년대에 정부 수매가격이 생산비의 80% 내외, 시장가격의 1/2 내지 2/3에 불과했는데도 양곡 수급 균형이 가능했던 것은 바로 외국 농산물 원조 때문이었다. 이렇게 미국 농산물 원조로 인한 저 농산물가격의 압박으로 인해 농촌은 피폐해지고 농가 경제는 춘궁절량과 고리채 누적으로 시달리게 되었다.

〈표 3-11〉 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.

제5절 농가 경제의 피폐와 농촌개발

1950년대의 산업구조는 제조업의 비중이 작았다. 1953년 당시 산업별 국민총생산의 구성을 보면 농림어업이 42.3%로 약 절반을, 다음으로 사회간접자본과 서비스부문이 48.6%로 큰 비중을 차지하고 있었고, 광공업 부문은 겨우 9.1%에 불과했고, 1960년에도 16%로 많이 늘어나지 않았다. 1950년대의 취업자 구성을 봐도 농업종사자가 70%에 달하는 농업국이였다. 총인구 속에서 농가 인구가 차지하는 비중도 60% 내외였다.

1950년대는 1960년대 이후의 본격적인 공업화를 위한 준비기였다. 자본의 본원적 축적 기로서 농민들은 국가 관료로부터의 수탈, 즉 임시토지수득세 시행과 잡부금 수탈을 당했다. 또 이 시기에 원조, 귀속재산 매각, 외환의 특혜배정, 재정적 특혜 등으로 재벌이 형성되었다. 자녀교육 확대로 공업화를 위한 노동력이 형성되었다. 이러한 공업화 이전의 경제로 인해 공업으로의 유출 출구가 막혀 있었기 때문에 농촌 과잉인구가 방대하게 존재했으며, 머슴 노동력도 남아 있었다. 근대적 농업생산요소 공급 부족에 따른 낮은 농업생산성과 기후 불순에 따른 한해와 수해 등이 농업생산의 안정을 저해했다. 농산물의 상업화가 아직 낮은 수준에 있었고, 자급자족적 부분이 크게 남아 있었다. 또 낮은 공업화 수준은 농가의 계급분해를 저지했고, 대신 고리채를 둘러싼 농촌 내 계층 대립이 격화되었다.

1. 농가 경제 피해

1.1. 농가 경제 수지 악화

한국은행의 농가 경제 조사결과는 전쟁이 끝나고도 상당 기간이 지난 1955~1959년에도 평균적으로 농가가 상당한 적자 상태에 있음을 보여 준다(표 3-12). 인플레이션도 심했기 때문에 명목소득은 증가하고 있는 것으로 보이지만 실질적인 적자 폭은 갈수록 커졌다. 농가의 현금화 정도는 매우 낮아서 대략 총수입의 33~36%가 현금이었는데, 현금수지의 적자는 더욱 컸다(최병항, 1959).

〈표 3-12〉 1950년대의 농가 경제 수지 상황

단위: 원

	경상 총수입	경상 총지출	수지 과부족	실질 총수입	실질 총지출	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: 실질 수지 자료는 1955년 기준 일반물가지수로 디플레이터한 것임.

자료: 한국은행, 「경제통계연보」, 1960을 이용 계산.

김준보, “농촌경제의 불황분석”, 「농업경제연구」 제3집, 1960.

생산비보다 낮은 정부 수매가격과 시장 곡가로 인해 농가의 농업소득은 저하될 수밖에 없었다. 1950~60년의 11년간에 생산비도 안 되는 정부 수매가에 의한 강제수매로 전체 농가가 입은 것으로 추정되는 손해액은 약 95억 4,250만 원이다(농협중앙회, 1963: 19). 시장에서 미가가 생산비 이하로 떨어짐으로써 농민들이 입은 경제적 손실은 1958년 10월~1959년 9월 사이에만 148억 5,890만 환으로 추산된다(농협중앙회, 1963: 20). 낮은 농업소득으로 1959, 1961년을 제외하면 농업소득이 가계비에 미달하였다. 1956~61년간에 1~2ha 농가의 농업소득의 가계비 충족도는 92.8%이었으나 0.1~1.0ha 농가는 84.4%, 0.5ha 이하 농가는 73.6%였다. 농외소득이 적었던 당시의 농촌에서 농가들이 부채를 질 수밖에 없었고, 특히 경작면적이 적은 영세농에서 보다 많은 부채를 질 수밖에 없었음을 뜻한다.

이 시기 농가의 경제상태를 도시 가구의 그것과 비교해보자. 1959년도 호당 월평균 수입액을 비교해보면, 농가 수입액이 45,311환으로 도시근로자 월평균 98,269환의 절반 이하였고, 도시의 최저 수입자인 노무자 수입 65,049환에 비해서도 69.6%에 불과했다. 농가의 엔겔계수도 도시 가구의 엔겔계수보다 훨씬 커 농촌경제의 열악함을 보여주고 있다. 1959년도 도시의 엔겔계수는 37.1~43.2%인데 비해 농촌의 그것은 53.9%였다(김종덕, 1997, 제5장).

1.2. 절량농가

수확 후 수개월이 지나지 않아 식량이 떨어져 초근목피를 찾는 빈한한 농가가 대단히 많았다. 일제시대인 1930년에는 전농가의 48%가 식량 부족으로 곤란을 받고 있는 것으로 조사되었다(농림부, 1958: 284). 광복 이후 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, 3월 말엔 80만 호, 5월 말엔 110만 호에 이를 것으로 추산하였다. 전쟁 중이었음에도 1953년 5월 국회의장을 비롯한 국회 조사단이 2주일간 농촌실태조사를 하고 그 참상을 보고하였다. 이에 이 대통령은 5월 30일에 양곡 25만 석을 긴급 방출하라고 지시하였다(홍성중·김철, 1985: 131). 1954년에도 사정은 크게 개선되지 않았다. 추수가 끝난 지 몇 달 되지 않은 1954년 12월 15일 자 보고에는 영동지방에 2만 호의 절량농가가 발생했으며, 1955년 1월 6일 자에는 영남지방에도 절량농가가 속출하고 있음을 알리고 있다.

절량농가의 발생에는 가족의 식량마저 자급자족하기 어려운 영세 소농 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 것이 보통으로 1957년 2월에 조사한 통계에 의하면 절량농가는 34만 호(전농가의 15.4%)로 그중에서 자력으로 양곡을 구할 길이 없는 이른바 요구호대상농가가 19만 3천 호(전농가의 8.7%)였다.”(농림부, 1958: 284).

식량 부족에 직면한 농가가 할 수 있는 일은 식량을 얻거나 빛을 내는 수밖에 없다. 정부에서 춘궁기에 양곡을 대여해 주고 여름의 보리나 가을의 미곡으로 상환 받는 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 30만 석으로 잡았지만, 10월 국무회의에서는 대여곡의 한도를 1호당 1석 5두로 올린다(홍성중·김철, 1985).

1.3. 농촌 고리채

많은 농가가 식량 자급마저 곤란했기 때문에 자연스럽게 부채가 늘어나지 않을 수 없었다. 농가 부채는 당시의 경제구조, 농촌금융시장 상황과 맞물려 점점 악화되어 가는 양상을 보였다. 농업은행 농가신용조사 결과에 의하면 1953년 농가 부채 총액이 약 201억 환, 농가 1호당 부채액은 약 8,971환이었다(이대근, 1987: 209).

〈표 3-13〉 농가 부채의 실태

	1956년 10월 말	1957년 10월 말	1958년 9월 말	1959년 9월 말	1960년 9월 말
조사 농가(호)	23,262	25,447	27,655	630	630
부채보유농가 비율(%)	86.7	89.8	88.3	91.1	미상
호당 농가부채액(환)	39,970	46,232	65,252	67,788	69,932
사채 비율(%)	82.0	78.0	79.0	70.0	63.0
총 부채 추정액(억 환)	886	1,017	1,244	1,504	1,513

자료: 농업은행, 『농가신용조사』 각 연도.

농가 부채 총액은 <표 3-13>에서 볼 수 있듯이 1956년 10월 말 886억 원에서 1959년 9월말 1,504억 원으로 많이 늘어났다. 1953년 총 부채액에 보다 1959년의 총 부채액은 7배나 증가하였다. 1956~58년간 부채 농가의 비율은 평균 88.4%였다. 1959년 9월말 기준 부채 농가의 비율은 91%였다. 문제의 심각성은 높은 사채 비율이었다. 사채 비중이 점차 저하되는 경향을 보이지만, 가장 낮아진 1960년 9월 말에도 사채 비율이 63%나 되었다. 농가 부채는 시간이 갈수록 규모가 커지고 상환 능력도 약화하여 갔다. 1956년 호당 부채는 39,370원으로 소득의 8.3%이었지만 1960년에는 77,787원으로 소득대비 부채 비율은 14.4%로 높아졌다. 4년 동안에 부채 규모는 97.6%나 증가했지만, 소득은 13.5% 증가에 그쳤다.

농업은행이 조사한 1957년 자료에는 부채의 차입 용도가 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 당장 끼니를 때우기 위한 절박한 필요에 의한 것임을 보여준다.

부채의 원인보다는 차입조건을 보면 문제의 심각성이 여실히 드러난다. 절대빈곤에 기생한 악성 고리채가 만연하여 농촌경제를 회생불능으로 빠져들게 하고 있었다. 1953년 5월 조사 자료는 농가 부채 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 조사에서도 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 상환을 기대하기는 무리였음은 말할 것도 없다. 농가 사채의 월 이자율별 구성을 보면, 1956~63년간에 평균 구성비는 무이자 10.6%, 월 5% 미만 35.6%, 월 10% 미만 50.0%, 월 10% 이상 3.8%였다. 월 5% 이상의 고리채의 구성비가 53.8%로 고리 사채의 비율이 높았다(농협중앙회, 1966: 641). 1960년까지는 월 5% 이자 이상의 고리채 구성비가 연평균 70%를 넘어서고 있었다. 1961년이 되면 월 5% 이상의 고리채 구성비가 15.9%로 떨어지는데, 이것은 5·16 쿠데타 이후에 실시된 고리채 정리와 관련이 있다. 그러나 1963년에는 월 5% 이자율 이상의 고리채가 46.8%로 다시 높아져 군사정부에 의한 고리채 정리가 임시방편이었음을 알 수 있다.

2. 농촌개발

2.1. 농업은행과 농업협동조합

2.1.1. 농업은행 설립

광복 후 농민들의 민주적 협동조직의 필요성은 많이 제기되었으나 농협은 쉽사리 제 모습을 찾지 못하고 있었다. 일제 강점기에는 농업기구로서 금융조합과 농회 그리고 산업조합이 존재했다. 당시 금융조합은 금융업무 이외에도 구매·판매 경제사업도 겸영할 수 있어 경제사업의 선취특권도 행사하고 있었다. 금융조합이 경제업무를 탈환하자 업무 면에서 금융조합과 결합 관계에 있었던 산업조합은 1940년대 초에 유명무실하게 되고 거의 소멸하다시피 했다. 일제하에서 기독교와 천도교 등을 중심으로 민간협동조합 운동도 전개되었으나 일제의 억압으로 성장하지 못했다.

1953년 휴전 이후 농업협동조합의 성격을 놓고 '농림부 대 재무부', '국회 농림위원회 대 재경위원회' 사이에 의견이 대립하였다. 재무부는 농협의 출현으로 지금까지 산하에 두고 행정적으로 지도 감독해 왔던 금융조합의 재산과 업무가 농림부로 이관되는 것을 달갑게 생각하지 않았다. 표면적으로는 농협은 구매·판매·이용 등 경제사업을 전담케 하고 농업금융업무와 신용사업만을 전담할 농업은행을 별도로 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. 국회 재경위는 재무부의 입장에, 농림위는 농림부의 주장에 동조하고 있었다.

한편 신용사업과 경제사업의 겸영과 분리를 둘러싼 논란이 벌어졌다. 농협이 설립될 경우 취급해야 할 사업 내용이 구매·판매·이용·가공 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 대립하였다. 1952년경에 대한금융조합연합회가 민간 전문가를 대상으로 설문 조사한 바에 의하면 농업협동조합의 업무는 신용·경제 겸영이 바람직하다는 견해가 지배적이었다.

그러나 1955년에 한국 농업협동조합의 발전방안으로서 제출된 존슨 안과 쿠퍼 안은 두 제안 모두 농업은행과 농협을 양립시켜 놓았다. 정부는 1956년 5월 1일 금융조합과 연합회의 금융업무를 그대로 계승하고 이름만을 바꿔서 주식회사로서 은행법의 적용을 받는 농업은행을 설립했다. 1957년 2월 1일에 농협법이, 2월 2일에 농업은행법이 국회를 통과했고, 2월 14일에 대통령이 이를 공포했다. 그 후 조정 과정을 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.

2.1.2. 농업협동조합의 취약성

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 농협 사업 수입이란 것이 고작 농협창고 이용료, 비료 배합사업, 가축시장 중개사업, 농약 및 비료 알선 사업 등의 수수료가 전부였다.

이렇게 농협은 탄생했지만, 농촌 현장에서 이동농업협동조합은 취약했다. 1962년 말 현재 단위조합에 해당하는 이동조합 수는 2만 1,518개, 특수조합은 125개 설립되었으며, 전국 농가 중 222만 7천 호를 조합원으로 가입시키고 있었다. 그러나 이들 조합원은 자의 반 타의 반으로 가입했기 때문에 활성화 조합원이라고 하기 어려웠다. 간판뿐인 조합이 대다수였고, 수면 조합원이 대부분이었다. 독립된 조합사무실을 갖지 못한 단위조합이 적지 않았고, 임원진도 제대로 확보하지 못한 조합이 많았다. 더구나 사업 활동이나 실적이 제대로 없었기 때문에 직원을 확보해야 할 이유가 없었으며, 시범사업으로 농사자금과 비료공급업무를 취급한 경우에도 무급직원이 이를 취급하기도 했다.

2.2. 농사원 설립과 농촌지도사업

일제하의 농사 지도는 생산목표를 할당하고 권위주의적 일본인 중심 관료집단에 의한 강제 생산 독려를 20% 미만의 지주계급을 중간계층으로 하여 생산 농민을 흡사하고 수탈하는 하향식 지시행정으로 진행되었다. 1947년 12월 미 군정청은 미국에서 1941년부터 추진하

여 크게 성공한 농사교도사업(Agricultural Extension Service)을 한국에 도입하기로 결정했다. 과도정부령 제160호 「농업기술령」을 공포하고 농사개량원을 설립했다. 농사개량원은 미국의 제도를 본받아 농과대학, 농사시험장, 교도국으로 구성되고, 도에는 도농사시험장과 교도국을 두었고, 군에는 농사교도소를 설치하였다. 농사개량원의 교도사업은 강제가 아닌 민주적인 교육방법을 바탕으로 농민 스스로 증산능력을 키우도록 지원하는 미국식 농사교도사업을 시도한 것이었다.

1948년 한국 정부가 수립되어 1947년 교도원을 폐지하고 시험장과 교도국만으로 발족한 농업기술원이 농민지도사업을 하게 되었다. 1949년에는 일제 강점기의 농사 지도와 농산물 유통업무를 담당했던 농회를 해산시켰다. 농업기술원은 1957년에 농사원으로 되고 4-H 구락부 지도사업을 주요 사업으로 삼게 된다. 4-H 구락부운동은 농촌 청소년들의 농업기술 학습과 창의력 계발, 자주성 개발 등을 목적으로 추진된 지도학습 조직 활동이었다. 1952년에는 이미 전국규모로 운동이 확산되었으며 정부도 1956년부터 농사개량원 내에 4-H 담당 직원을 둘 정도로 비중 있는 지도사업이 되었다. 농사교도사업은 1961년 집권한 군사정부에 의하여 1962년 4월부터 농촌진흥청으로 확대 개편되면서 명칭도 농촌지도사업으로 개칭되었다.

참고문헌

- 김병화·김병택(1984), 「경제발전과 미곡정책-전개과정과 발전방향」, 한국농촌경제연구원.
- 김성보(2004), 「1950년대 이승만정권의 농정과 농업문제의 성격」, 『인문학지』 29집, 충북대학교 인문학연구소.
- 김성호·전경식·장상환·박석두(1989), 『농지개혁사연구』, 한국농촌경제연구원.
- 김종덕(1997), 『원조의 정치경제학』, 경남대학교 출판부.
- 김종범(1987), 『조선식량문제와 그 대책』, 돌베개 현대사자료집 10.
- 김준보(1954), 「전시하의 농촌경제상」, 『경제학연구』 제2권 1호.
- 농림부(1958), 『농림행정개관』.
- 농촌진흥청(2008), 『한국농업 근현대사 3권: 농정변천사(하)』, 농촌진흥청.
- 농협중앙회(1963), 『한국농업의 제문제』.
- _____ (1966), 『한국농업통계분석요람』.
- 박석두(1987), 「농지개혁과 식민지주제의 해체」, 『경제사학』 11호.
- 박현채(1970), 「미 잉여농산물의 경제적 귀결」, 진덕규 외, 『1950년대의 인식』, 한길사.
- 손종호(1980), 『한국농업의 발전사』, 인성출판사.
- 박희진(1988), 「농지개혁을 통한 1950년대 한국자본축적-농가수지를 중심으로 경북 월성군 서면 사리의 사례연구-」, 영남대학교 경제학과 석사학위논문.
- 반성환(1958), 「농지개혁후의 농지이동에 관한 실증적 고찰」, 『농업경제연구』, 제1집.
- 이대근(1987), 『한국전쟁과 1950년대의 자본축적』, 까치.
- 이호철(1991), 「미 군정하의 농업정책과 민중」, 『벼랑위의 우리농업, 어떻게 구할 것인가』, 한길사, 1991.
- _____ (1995), 「농민운동」, 『한국사18 - 분단구조의 정착 2』, 한길사.
- 장상환(1984, 1985), 「농지개혁과정에 관한 실증적 연구」(상)(하), 『경제사학』 8, 9집.
- 재무부(1979), 『한국세제사(하권)』.
- 홍성찬(1988), 「해방 직후의 지주제 동향 - 동북오씨가의 동고농장 경영과 농지개혁에의 대응」, 『손보 기박사 정년기념 한국사학논총』, 지식산업사.
- _____ (1992), 『한국근대 농촌사회의 변동과 지주층』, 지식산업사.
- _____ (2001), 「농지개혁 전후의 대지주 동향」, 홍성찬 편, 『농지개혁 연구』, 연세대학교 출판부.
- 황한식(1985), 「미 군정하의 농업과 토지개혁정책」, 『해방전후사의 인식2』, 한길사.
- 新納豊(1985), 「해방후 한국경제의 구조(1945-1950)」, 『한국현대사1』, 열음사.

- 이명휘(1992), 「1950년대 농가경제 분석」, 『경제사학』 제16호.
- 이환규(1999), 「농어촌고리채 정리」, 『농정반세기 증언』, 한국농촌경제연구원.
- 최병항(1959), 「농가경제수지의 요인 분석과 그 균형화방안」, 『농은』 제5호, 농업은행.
- 홍성종·김철 편(1985), 『한국농정일지』, 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원(1999), 『한국농정 100년사』, I, II, 농림부.
- 한국농촌경제연구원(2003), 『한국 농업농촌 100년사(하)』, 농림부.



제4장

경제성장기의 농업·농촌(1961~1987)

제1절 군사정부와 제3공화국 정부(1961~1972)의 농정 전개

1. 5·16 군사 쿠데타 및 제3공화국의 출범과 농정의 배경

1960년 4·19혁명으로 집권한 민주당 정권은 당 내부를 결속시킬 만한 정치이념을 제시하지 못했을 뿐 아니라 국민의 요구에 부응하여 적극적인 개혁정책을 펴지도 못하였다. '경제개발제일주의'를 표방하였으나 경제정책에 무능하여 물가는 38%나 뛰고 실업률은 23.7%에 달했으며, 경제성장률은 인구증가율에도 못 미치는 2.1%에 불과하여 민중의 생활은 더욱 어려워졌다. 그리고 군부에 대한 효과적인 통제마저 실패함으로써 5·16 군사쿠데타를 허용하고 말았다(호광석, 2005).

5·16 군사정변을 통해 집권한 군사정부는 4·19정신의 계승을 자임함과 동시에 경제 제일주의를 내세우면서 경제개발계획의 입안과 실시를 제2의 혁명과업으로 설정하였는데, 이는 대내적으로는 불법적인 집권을 합리화하기 위한 논리였고, 대외적으로는 경제개발계획의 필요성을 강조하던 미국과의 관계를 고려한 것이었다. 국가재건최고회의는 1961년 7월 22일에 경제기획원을 발족하여 제2공화국 정부가 기획 중이던 불균형성장론¹⁷⁾에 입각한 「경제개발5개년계획」(1961~65)을 약간의 수정을 거쳐 추진하였다. 이후 경제성장기 전 시기를 통하여 농정의 배경이 되는 '정부 주도의 수출지향형 공업화를 통한 불균형 성장'이라는 실천전략은 군사정부의 경제개발계획에서 비롯되었다고 할 수 있다.

17) 제2공화국의 경제개발계획에 자문역으로 참여하였던 미국의 찰스 울프 박사는 『한국경제개발 5개년계획에 관한 관견(觀見)』 보고서 제2편에서 로스토우(Rostow), 싱거(Singer), 허쉬만(Hirschman)의 불균형성장이론을 집중적으로 소개하면서 싱거와 허쉬만의 불균형성장 이론이 한국에 타당하다고 하였다(김정부, 2008, pp.137~139).

제5대 대통령 선거(1963. 10. 15.)에서 당선된 박정희가 1963년 12월 17일 대통령에 취임함으로써 한국의 세 번째 공화헌정체제인 제3공화국이 출범했다. 제3공화국 헌법에서는 대통령이 긴급명령권, 긴급재정·경제처분권 등 강력한 권한을 가지고, 사실상 정당 지도자로 정당을 통하여 국회를 지배하는 ‘행정부 우월주의’의 대통령중심제였다. 제3공화국 정부는 제1, 2차 경제개발5개년계획을 추진하였으며, 경제개발을 최우선 목표로 삼는 국가주의적 산업화 체제인 ‘개발독재’를 통해 근대화에 주력하였다.

제3공화국 정부의 경제개발 전략은 정부 주도의 대외 지향적 개발전략이었다. 정부 주도적인 개발전략은 경제기획원을 설립하여 경제계획을 수립하고 경제정책을 총괄·조정토록 함으로써 정부가 자본의 동원과 배분에 직접 깊이 개입하는 방식으로 추진되었다. 따라서 제3공화국 정부는 물론 경제성장기(제3·4·5공화국)의 사실상 농정 주체는 농림부가 아니라 경제기획원이었다고 볼 수 있다. 그리고 자원이 부족하고 국내시장이 협소한 상황에서 대내 지향적 개발전략으로는 성장에 한계가 있어 수출을 통한 경제성장을 도모하였다. 이리하여 수출증대는 1960년대 초부터 경제성장기 내내 우리나라 경제정책의 가장 중요한 정책목표가 되었고, 수출산업에 대해서는 재정·금융상의 파격적인 지원이 있었다.¹⁸⁾

정부 주도의 수출지향형 공업화를 통한 고도성장 전략은 전경련의 『한국경제정책 40년사』에서 보듯이 “경제개발계획은 당시에 직면하였던 재정 인플레이, 환 인플레이 그리고 미국의 지원감축과 같은 애로 요인을 제거할 필요성이 강조되었다. 즉, 미국원조의 감축과 외환보유고 감소는 수출 지향적인 개발전략을 낳았고, 이는 농업개발 및 식량자급 등 국내 산업 육성에 대한 투자배분을 상대적으로 축소시켜 대외의존적 경제구조를 배태케 한 원인이 되었다.” 그로 인해 농·공간, 도·농 간 불균형성장을 야기하였다.

제3공화국 정부의 농정은 미시적으로 농업 부문에 국한해 보면 제1차 5개년계획기에는 ‘중농정책’을, 제2차 5개년계획기에는 ‘농공병진정책’을 추진한 것처럼 보이나, 한국 자본주의의 축적메커니즘이라는 거시적 관점에서 보면 ‘수출·공업우선정책’이었다.

18) 상세한 내용은 김적교(2001, pp.238~239)를 참조.

2. 군사정부(1961~1963)의 농정

2.1. 농정의 기초와 특징

4·19혁명의 근본 원인은 1950년대 원조경제가 가져온 부의 극단적인 불평등, 부정부패의 만연 등 국내의 여러 가지 모순에 있었다. 따라서 4·19혁명은 경제적 자립과 평등, 정치 민주주의에 대한 국민적 요구였다. 군사정부는 정권의 정통성은 여하간에 혁명적 형태로 발현된 국민의 요구를 어떤 형태로든 수용하지 않으면 안 되었고, 군사 정변 직후 국가재건 최고회의가 농어고리채 정리와 부정축재 처리에 착수한 것은 이러한 국민의 요구를 단적으로 반영한 것이었다.

군사정부는 농업생산력의 향상과 농업소득의 증진을 농정의 기초로 설정하였다. 전체 취업자의 약 70%를 차지하는 농업 부문은 경제발전에 있어서 소비시장과 자본축적이라는 두 가지 면에서 대단히 중요한 역할을 하며, 우리나라 경제는 농업의 발전과 농가소득의 증진 없이는 어떠한 경제육성도 기대할 수 없다는 전제하에 생산 면에서는 식량자급을 위한 주곡 증산에 주력하는 한편, 농업의 다각화와 농지개량을 적극적으로 추진하여 농지이용도를 극대화하며, 농어촌의 고리채를 일소하고, 적절한 농산물가격을 유지함으로써 농민의 생산 의욕을 증대시키겠다는 것이었다(한국재정40년사편찬위원회, 1990, pp.431~432).

2.2. 농어촌고리채정리사업(1961. 5.)

1960년대를 맞이할 즈음 90%의 농가가 부채를 지고, 그중 80%가 고리사채일 정도였으므로 군사정부는 ‘혁명공약’에서 천명한 민생고를 시급히 해결하기 위해 최우선 시책으로 고리채정리라는 특단의 대책을 내놓지 않을 수 없었다.

농어촌고리채정리사업은 연 이자율 20% 이상의 채무는 정부에 신고하도록 하고 정부는 채권자에게 연 20%의 이자로 원리금을 상환하고, 채무자로부터는 연 12%의 이자로 원리금을 상환받아 농어가를 고리채의 굴레에서 구해내자는 사업이었다. 이 사업은 농협이 담당하였고 정부는 8%p의 이자율 차이와 사업추진비를 농협에 보상하여주었다. 하지만 이 사업은 재정의 한계 때문에 일회성으로 그쳤고, 이후 고리채를 신고했던 채무자들은 신뢰를 잃어 이웃으로부터도 자금을 빌리기가 더욱 어려워지는 등(서종혁 외, 1988) 고리채정리사업은 기대만큼의 성과를 거두지는 못하였다.¹⁹⁾

이처럼 농어촌고리채정리사업이 미미한 성과에 그치고 말았던 근본적인 요인은 농가 경제가 고리채에 의존할 수밖에 없었던 핵심적 원인을 덮어둔 채 나타난 결과만 없으면 된다는 문제의식으로 농가경제의 부담능력을 높여주는 전략적 근본대책을 빠뜨렸기 때문이다. 농가 경제의 부담능력을 높여 주는 근본대책은 종합농협의 유기적 기능, 특히 영농지도와 판매활동의 제약 조건(농산물가격정책 등)을 제거함으로써 경제사업을 확충하는 데 있었다(이환규, 1999, pp.204~205).

2.3. 농업발전을 위한 제도 정비

군사정부는 1961년 7월 29일 농업협동조합법과 농업은행법을 폐지하고 새로운 「농업협동조합법」을 제정·공포하여 8월 15일 자로 신용사업·경제사업·지도사업을 총괄하는 종합농협을 발족시켰다. 그러나 농협은 협동조합 본래의 취지에 맞게 조합원의 자율의사에 의해 탄생한 것이 아니라 정부에 의해 하향식으로 조직되었다는 태생적 한계를 안고 있었다. 특히, 1962년 2월에 제정되어 1988년까지 존속되었던 「농업협동조합 임원 임면에 관한 임시조치법」에 의해 단위조합장에서 중앙회장에 이르기까지 농협의 임원을 정부가 임명함으로써 농협의 운영이 비민주적이라는 비판을 면치 못하였다.

이어서 군사정부는 1961년 6월 「농산물가격유지법」을 제정함으로써 농산물가격 통제의 법적 기반을 마련하였다. 정부는 이 법의 발효와 동시에 「미곡담보용자제」를 실시하는 한편, 1957년 이래 중지되었던 「정부매상제도」를 다시 실시하였다. 그러나 법이 마련되었다고 해서 농산물가격이 보장되는 것은 아니었다. 물가안정을 위해 농산물 가격안정에만 치중한 나머지 생산자가격지지는 도외시하였고, 또 양곡 이외의 농산물에 대한 가격지지는 전혀 고려되지 않았으며, 특히 1962년산 추곡의 흉작으로 1963년 초부터 식량파동이 일어나 곡가가 수확기부터 상승세를 보이자 정부는 가격지지보다는 가격안정에 치중하였다.

군사정부는 1957년 설립된 농사원이 제 기능을 못 한다고 판단, 1962년 3월 21일 「농촌진흥법」을 제정하여 농촌진흥청 직제를 공포하고 연구기관과 지도기관을 단일화하는 체계

19) 고리채정리의 성과를 다룬 저서로 다음 5가지를 들 수 있는데, 그중 큰 성공으로 본다는 자료는 「한국군사혁명사」(한국군사혁명사 편찬위원회, 1963) 하나뿐이고, 그밖에 「한국농정 20년사」(농협중앙회, 1965), 「한국경제정책 30년사」(전국경제인연합회, 1975), 「한국자본주의 발달사」(김준보, 일조각, 1977), 「한국농정 40년사」(한국농촌경제연구원, 1989) 등은 별로 큰 성과를 거두지 못하였다고 평가하고 있다(이환규, 1999, p.172).

를 구축하여 1962년 4월 1일 농촌진흥청을 발족시켰다.

1962년 7월에 농림부장관의 자문기관으로 설치된 「농업구조개선심의위원회」는 농업생산력의 발전과 농가 경제의 향상을 위하여 농업과 농촌의 전반적인 구조개선, 특히 농업생산구조의 개선 방안으로 '협업경영'의 추진을 건의하였다. 그러나 많은 기대를 모았던 협업농장 대부분은 농산물의 생산 및 판로의 애로, 입주자들의 집단생활에의 부적응으로 인해 기대한 만큼의 성과를 올리지 못했다(손종호, 1980, pp.201~202).

3. 제1차 경제개발5개년계획기(1962~1966)의 농정

제1차 5개년계획의 「당초계획」은 자립경제 기반구축이란 목표 아래 농업생산력의 증대, 전력·석탄·정유 등 기간산업의 자체 건설, 투자재원 중 내자의 비중을 72.2%로 설정하는 등 '내포적 개발방식'의 성격이 상당히 가미되어 있었으나,²⁰⁾ 소요 외자의 조달난 등 난관에 부딪히자 1963년 계획내용을 크게 수정한 「보완계획」은 그 기초가 '외향적 개발방식'으로 바뀌었다(이대근, 1984, p.167).

당초 정부는 종합제철, 기계, 석유화학 등의 자본집약적인 수입대체산업의 육성에 역점을 두었으나 이 계획은 시행 첫해부터 난관에 부딪혔다. 정부는 1962년에 내자동원을 위하여 통화개혁을 단행하였으나 실패하였고, 군사정권에 대한 미국의 비협조로 1963년에는 외환 위기를 맞게 되었다. 설상가상으로 1962년의 가뭄 때문에 쌀 공급뿐만 아니라 전력공급도 차질을 빚었다. 1963년의 쌀 위기는 정부의 경제정책을 파탄으로 몰고 갈 수 있을 정도로 큰 문제가 되었다. 이에 따라 1963년에 계획의 수정이 이루어졌는데, 공업화의 기본전략이 수입대체에서 수출촉진으로 방향이 전환되었다(김적교, 2012, p.29).

제1차 5개년계획에서 농업 부문의 주요 목표는 농업증산과 생산과정의 근대화였으며, 구체적으로는 식량자급을 위한 양곡 증산, 영농의 다각화를 위한 공업용 및 수출용 농산물의 증산, 잠업증산 및 축산장려 등이었다. 이를 위해 「제3차 농업증산5개년계획」(1962~65)과

20) 제1차 5개년계획 「원안」이 농업·공업 간 부등가교환 실태라든가 농가들의 빈곤을 언급하고, "농업생산력의 증대에 의한 농가소득의 상승"을 말하고는 있으나 그 언급 및 강조는 어디까지나 "한국경제의 궁극적 진로가 공업화에 있음에 비추어", 다시 말해 원활한 공업발전에 기여해야 하는 농업의 기능주의적 문제설정 아래 한 것이었다. 국가재건최고회의 의장 자문위원으로 제1차 계획 「원안」에 가장 큰 영향을 미친 인물인 전 서울대 교수 박희범(1961)에 의하면 「원안」이 처음부터 불균형발전론을 지향하고 있었음을 알 수 있다(김보현, 2006, pp.180~195).

이를 수정한 「식량증산7개년계획(1965~71)」이 수립되었으며, 주요 시책으로 농지확대를 위한 개간·간척사업과 생산기반 정비를 위한 경지정리·관배수사업, 농업생산성 증대를 위한 연구·지도사업 등이 실시되었다.

제1차 5개년계획의 실적은 총량지표 면에서는 목표를 초과하였다. 연평균 국민총생산 성장률은 계획 7.1%를 초과하여 8.5%에 달하였고, 1인당 GNP 성장률도 계획 4.2%를 초과하여 5.6%를 나타냈다. 이렇게 높은 경제성장률을 달성할 수 있었던 것은 1965년 이후 원활하게 도입된 외자와 수출의 급성장 덕분이었다. 이 가운데 원활한 외자도입은 국군파월과 한일 국교정상화에 수반된 것이고, 수출의 급성장은 국민의 근면성과 저임금에 기초하고 있다는 사실을 간과해서는 안 될 것이다(전철환, 1987, p.159).

제1차 계획기간 중 양적으로는 크게 성장하였지만, 계획의 기본목표인 자립경제의 기반 구축, 중점목표의 하나인 국민경제의 불균형 시정, 기본방침의 하나인 국내자원의 최대한 동원에 성공하였다고는 보기 어렵다. 이 기간에 경제성장을 주도한 것은 제2, 3차 산업으로서 계획(2차 산업 14.8%, 3차 산업 4.3%)을 초과하는 실적(2차 산업 15.0%, 3차 산업 8.1%)을 이룩하였지만, 제1차 산업은 계획(5.6%)에 미달하는 5.3% 성장에 그쳤기 때문이다.

무엇보다 식량증산정책의 야심 찬 추진에도 불구하고 식량의 자급이라는 정책목표를 달성하지는 못하였다. 그 이유는 기상조건의 불순 외에도 농업 부문에 대한 투자 규모가 상대적으로 적었던 데다 증산정책이 생산과정에 치중한 나머지 농산물가격유지 및 농산물유통조직의 개선 등을 소홀히 함으로써 농민들의 증산의욕을 유발하지 못하였기 때문이다(농수산부, 1978, pp.392~393).

이리하여 한국경제는 당초 계획과는 달리 대외의존의 불균형 경제구조를 지니게 되었고, 특히 1965년에 체결된 한·일 간의 기본조약을 계기로 경제개발 전략도 적극적인 외자 도입에 의한 수출주도형 불균형공업화로 바뀌게 되었다. 이는 국내자원의 최대한 동원과 국민경제의 불균형 시정이라는 초기 개발 방향으로부터의 이탈을 의미하고, 또한 개발계획의 시행과정에서 발생한 여러 곤란(화폐개혁 실패, 물가상승, 흉작, 외환위기 등)의 해결책을 대외의존에서 찾을 수밖에 없었던 제3공화국 정부의 한계이기도 하다.²¹⁾

21) 자세한 내용은 박진도(1988, pp.230~231)를 참조.

4. 제2차 경제개발5개년계획기(1967~1971)의 농정

제2차 5개년계획 기간에도 자본재의 수입대체와 경공업 제품의 수출에 중점을 두는 이른바 대외지향형 공업화의 기초 아래 해외저축 의존적 개발전략이 추진되었는데, 이는 제1차 계획 이래 경제개발계획 기본목표의 하나로 상정되어 왔던 국민경제의 균형적인 발전을 사실상 포기한 것을 의미하고, 외자에 의존한 수출주도형의 불균형공업화가 경제개발정책의 기초로서 정식화된 것을 의미한다.

제2차 5개년계획의 정책목표는 ① 식량을 자급하고 산림녹화와 수산개발에 주력, ② 화학, 철강 및 기계공업을 육성하여 고도의 공업화 기틀 마련, ③ 7억 불의 수출목표 달성과 수입대체를 촉진하여 국제수지개선의 기반 마련, ④ 고용을 확대하는 동시에 가족계획을 추진하여 인구의 팽창 억제, ⑤ 국민소득을 획기적으로 향상시키되 특히 영농을 다각화하여 농가소득 향상 주력, ⑥ 과학과 경영기술을 진흥시키고 인적 자원을 양성하여 기술수준과 생산성을 높이는데 중점을 두었다.

제2차 5개년계획에서 농정의 기초는 증산을 통한 식량의 자급자족이라는 제1차 계획의 목표를 답습하는 한편, 농가소득의 증대와 농업의 근대화를 위한 ‘농공병진(農工並進)’을 표방한 것에 특징이 있다. 1967년 1월 1일 박 대통령은 전국 농민에게 보내는 메시지에서 “농업의 진흥 없이는 공업의 발전은 기대할 수 없으며, 따라서 농업근대화야말로 조국근대화의 지름길이므로, 이를 위해 ‘농공병진’ 정책을 펴나가겠다”고 말하였다. 제2차 5개년계획에서 농공병진정책이 강조된 배경은 제1차 계획의 추진 결과 농업 부문의 성과가 미흡하였기 때문이다. 손중호(1980)에 의하면 일부 성과가 있었던 증산 부문에 있어서도 그것이 농가의 소득증대로 연결되지 못하고 증산으로만 그치게 됨으로써 국민경제 전체의 성장에는 기여하였으나 농가 경제면에서는 크게 달라진 것이 없었고, 「농산물가격유지법」을 실시하고 ‘패리티(parity) 가격제도’를 적용하기는 했으나 결과적으로는 저곡가정책을 통해 공업 부문 종사자의 저임금을 유지하면서 급격한 공업화를 지원하는 데 그쳤으며, 공업화 우선으로 인해 균형성장이 실현되지 못하였다는 반성이 깔려 있었다. 그러나 이러한 반성에도 불구하고 제2차 5개년계획 기간 동안 식량의 해외의존도가 크게 높아지고, 농공 간의 불균형이 심화한 것은 정부가 ‘농공병진’이라는 슬로건에 관계없이 실제로는 공업화 위주전략을 취하였기 때문이다.

제2차 5개년계획의 농정목표인 식량의 자급과 농가소득의 증대를 위해 정부는 양곡 증산을 위한 핵심 정책수단이었던 경지의 확장과 단위면적당 생산량 증대를 위하여 1970년 1월 「농촌근대화촉진법」 제정, 1970년 2월 「농업진흥공사」 설립, 1972년 12월 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」 제정 등 관련 법령과 제도를 정비하고 농지의 외연적 확대인 개간·간척사업과 내연적 확대인 농업용수개발, 배수개선 및 경지정리사업을 대대적으로 전개하는 한편, 농가소득 증대를 위해 농공병진정책의 일환으로 「제1차 농어민소득증대특별사업」(1968~71)을 추진하였으며, 1966년 8월에는 「농산물가격안정기금법」을 제정하고 1967년 12월에는 「농어촌개발공사」를 설립하였다.

제2차 5개년계획이 실시된 결과 국민총생산의 성장률은 원계획은 물론 수정계획의 목표치를 웃도는 연평균 9.7%에 달하였다. 제2차 산업과 제3차 산업의 연평균 성장률은 각각 목표를 초과하는 20.0%, 12.6%였으나, 농림수산업 부문은 목표에 훨씬 미달하는 연평균 1.5%의 성장에 그쳤다. 그 결과 산업구조에서 농림수산업이 차지하는 비중은 1967년 37.5%에서 1971년 28.8%로 크게 낮아진 반면에, 광공업의 비중은 15.1%에서 20.9%로, 사회간접자본 및 기타는 47.4%에서 50.3%로 높아졌다.

제2차 5개년계획은 양적 지표 면에서는 목표를 초과달성하였지만, 한국경제에 많은 구조적 문제점을 일으켰다. 먼저, 국민경제의 산업간 불균형의 심화와 이에 수반된 소득의 불균형 확대인데 이는 '농업생산력의 증대에 의한 농업소득의 증가와 국민경제의 구조적 불균형의 시정'이라는 기본목표가 후퇴하였음을 의미한다. 다음으로, 국민경제의 대외 의존성 심화인데 제2차 계획에서도 자립경제의 첫 과제는 국민의 기본적 수요인 식량의 자급자족이라고 규정했지만, 식량 자급률은 1966년의 94.7%에서 1971년에는 69.4%로 낮아졌다(유인호, 1979, pp.56~58).

요컨대, 고도성장을 뒷받침한 높은 투자율은 막대한 외자를 도입함으로써 가능하였고, 국내시장이 아니라 해외무역에 의존함으로써 국민경제의 자립성과 안정성이 저하하였으며, 수출 증가와 함께 더 많은 수입이 유발됨으로써 만성적인 국제수지 적자와 국가채무 증가를 초래하였다.

5. 제3공화국의 주요 농정 시책

5.1. 농업생산기반 조성

제1, 2차 5개년계획에서 농업 부문의 주요 목표는 식량자급을 위한 양곡 증산이었다. 정부는 양곡 증산을 위한 핵심 정책수단이었던 경지의 확장과 단위면적당 생산량 증대를 위하여 관련 법령과 제도를 정비하고 농지개발 및 정비사업, 즉 농지의 외연적 확대인 개간·간척 사업과 내연적 확대인 농업용수개발, 배수개선 및 경지정리사업을 대대적으로 전개하였다.

특히 개간사업은 정부가 농업기반 정비 분야에서 가장 중점을 두고 추진한 사업이었다. 정부와 외국기관의 지원으로 시행한 개간사업은 농민들의 개간 의욕을 고취시켜 1962~66년의 5년간에 총경지의 6%에 해당하는 약 11만 정보가 개간되었다. 그러나 개간된 농지의 상당 부분은 일정 수준의 생산력에 도달하기도 전에 1960년대 말 이후 이농에 따른 노동력의 감소와 발작물의 낮은 수익성으로 인해 경작방기(耕作放棄)된 것도 있었다(박진도, 1987, p.64).

1964년부터 추진된 경지정리사업은 1965년 대통령이 연두교서에서 경지정리사업의 중요성을 강조하면서 정부계획사업으로 채택되었다. 처음에 농민들은 농지감소에 대한 우려와 원지환지(原地換地)를 고집하며 반대하였으나, 1970년대에 들어서면서 농촌근대화의 새 바람과 함께 경지정리가 효율적인 영농에 도움이 된다고 인식하게 되었다. 1970년대 초부터 본격적으로 시행된 경지정리사업은 농지의 구획 형태 개선과 용·배수로, 농로 등의 정비 및 농지의 집단화를 실시함으로써 농기계의 도입과 합리적인 물관리를 가능하게 하였다. 또 노동시간이 대폭 절감되어 농업생산성이 향상되었을 뿐 아니라 농지의 범용성이 높아져 2모작의 도입 등 경지이용률을 향상하고 작목선택의 폭을 넓히는 데 기여하였다.

5.2. 농업생산 증대

농업생산정책은 제1차 5개년계획의 일환으로 수립된 「제3차 농업증산5개년계획」(1962~66)에 의해 추진되었으나, 3차년도인 1964년 정부는 식량 사정의 긴박성과 인구증가에 따른 식량 수요의 증가에 대처하기 위하여 1965년을 기점으로 하고 1968년까지는 식량의 자급을, 1969년부터는 잉여양곡의 수출을 목표로 하는 「식량증산7개년계획」(1965~71)을 수립 추진하였다.

그러나 식량증산정책에도 불구하고 계획의 최종연도인 1971년의 양곡 생산은 1966년에 비해 3.5%나 감소하였는데, 그 이유는 공업 중심의 투자정책으로 인한 자원 부족과 가격보장 대책의 미흡에 있었다.

농업생산증대 정책의 미흡한 성과는 농협중앙회가 발간한 『한국농정20년사』(1965)가 지적하고 있듯이 ‘전체 증산계획과 개별 영농계획의 괴리 문제’와도 관련이 있었다. “문제는 정부가 수립한 농업생산계획이나 각종 생산정책이 어떻게 개별농가의 영농계획에 최대한 반영되고 구현되느냐이다. 그동안의 농업생산정책은 정부의 일방적인 것이었으며 생산 주체인 농민에게 어떻게 얼마나 수용되며 농장에서 실제로 어느 정도 실현될 수 있는가에 관해서는 소홀히 해온 것이 사실이다. 즉 정부는 농산물의 전체적인 수급불균형에서 생긴 차질을 절대량 증산주의의 관철로서 달성하고자 하였으며 그것이 농업경영에 미치는 효과에 대해서는 고려하지 못하였다. 정부는 ‘사회경제적’ 견지에서 농업생산정책을 구상하고, 개별농가는 ‘사경제적’ 견지에서 정부의 농업생산정책을 취사선택하므로 일방적인 생산정책은 결과적으로 차질을 가져오기 마련이다. 적정한 가격수준이 보장되지 못한 농산물의 증산을 강요한다는 것은 적어도 농가의 입장에서 보면 비합리적인 것이 아닐 수 없다.”

제3공화국 정부는 「축산장려 5개년계획」(1962~66), 「유축농가조성 5개년계획」(1961~65), 「낙농장려 10개년 계획」(1962~71년), 「축산진흥 4개년계획」(1968~71)이 추진되고, 「축산법」, 「낙농진흥법」, 「사료관리법」, 「초지법」 제정 등 축산진흥시책도 본격적으로 추진하였다.

한편, 양잠은 반실업 상태의 농가노동력에 연소기회를 제공하여 농가소득과 수출증대에 대한 기여도가 커서 식량증산 사업과 함께 정부의 역점사업으로 부상하였는데, 정부는 경제개발계획의 일환으로 「제1차 잠업증산5개년계획」(1962~66)과 「제2차 잠업증산5개년계획」(1967~71)을 추진하였다. 이 기간에 우리나라의 뽕밭 면적은 전체 밭 면적의 약 10%, 양잠 농가는 전체 농가 수의 약 20%를 차지하였고, 농수산물 수출의 반을 차지하였으며, 한때는 우리나라 전체 수출의 10% 이상, 수출가득액 면에서는 20%를 차지하기도 하였다.

5.3. ‘고미가’와 이중곡가제 도입

정부는 1968년산 미곡의 수매가격을 파격적으로 전년 대비 17% 인상한 것을 시작으로 1968~71년 사이 연평균 25.1%씩 수매가격을 인상함으로써 이른바 ‘고미가’ 정책을 폈다. 그 결과 1968~71년간의 평균생산비에 대한 수매가격 지수는 147로서, 1962~66년의 평균지수

130에 비하면 '상대적인 고미가'였다. 이 시기의 고미가정책은 종래의 지나친 저곡가정책이 식량 증산의 저해, 농가소득 증대의 부진, 미곡의 소비증대와 맥류의 소비위축, 외곡의 도입 증대 등 많은 문제점을 가져온 것에 대한 반성에 기초한 것이지만, 여기에는 1969년의 '3선 개헌'과 1971년의 대통령선거 등 정치적인 이유도 없지 않았다(한국농촌경제연구원 편, 1989, p.37).

1968년의 고미가정책에 뒤이어 1969년부터는 맥류의 증산과 소비촉진을 위해 방출가격을 매입가격보다 낮게 하는 「이중맥가제」를 실시하였고, 1970년부터는 생산자가격 지지로 증산을 유도함과 동시에 소비자가격을 낮추어 저임금체제를 유지하고자 쌀에 대해서도 「이중미가제」를 실시하였다. 그러나 방출가격과 수매가격의 차이가 중간경비를 초과하는 본격적인 의미의 이중미가제는 1972~76년 사이에 실시되었다.²²⁾

'고미가'와 이중곡가제의 도입배경은 국민경제 재생산조건의 변화에서 찾을 수 있다.²³⁾ 1960년대 양곡 생산의 불안정과 외곡의 대량 도입은 대외지향적인 자본축적을 수행하는 국내자본의 입장에서는 소재 보전에 필요한 외환 문제를 일으킴으로써 자본축적의 중요한 애로로 작용하였다. 특히 미국원조가 무상에서 유상으로 전환됨에 따라 국제수지가 크게 압박을 받게 된 상황에서 국내 자본의 원활한 축적을 위해 농업 부문이 식량 증산을 통해 국제수지상의 부담을 덜어줄 필요가 있었다.²⁴⁾

이 시기 양곡관리와 관련하여 특기할 사항은 10월유신 직후인 1972년 12월 18일 「양곡관리법」을 개정하여 국가의 양곡 통제력을 강화하였다는 점이다. 즉, 「양곡관리법」 개정을 통해 수매가와 수매량 결정에서 국회 동의 조항이 삭제됨으로써 그나마 국회 동의 과정에서 제한적으로 표현되었던 곡가에 대한 농민의 이해보다 자본의 요구가 관철될 수 있는 제도적 기반이 마련되었다(조영탁, 1991, p.366).²⁵⁾

22) 1969~72년도 이중미가제의 내용, 즉 수매가격, 판매원가, 방출가격의 비교에 대해서는 농협중앙회 조사부(1981, pp.127~129)를 참조.

23) 이중곡가제의 목표, 성과, 문제점에 대해서는 전국경제인연합회(1986, p.648)를 참조.

24) 이중곡가제는 국가가 한편으로 총자본의 입장에서 저 농산물가격에 의한 저임금을 보장해주고, 다른 한편으로 농업·농민을 보호하기 위해 농가수취가격을 지지하는 국가독점자본주의하 개량주의적 농업정책의 전형이라 할 수 있다(한국농어촌사회연구소, 1989, p.234). 그로 인해 이중곡가제는 정책목표 자체가 이중적·상충적일 수밖에 없었고, 경제의 호·불황, 물가변동 폭, 재정 형편, 쌀 과잉과 부족, 농가 경제 사정 등 한국 자본주의의 재생산조건 변화에 따라 이중곡가제의 정책목표와 내용도 달라졌다.

25) 1972년 이전에는 정부가 가격지지를 위해 수확기에 물량을 흡수한다는 측면보다는 정부양곡의 확보를 위해 반강제적

5.4. 농업 재정·금융

농업재정은 농업 부문에 대한 정부의 정책적 개입과 규제의 주요한 내용이며 수단이다. 이 시기 재정정책의 전개에서 가장 기본적인 특징은 대외 의존적·대내 불균형적 경제성장 정책 하에서 농업 부문에 대해 상대적으로 낮은 재정투용자가 이루어져 왔다는 점이다. 제1차 5개년계획 기간 중 국내총생산에서 농림어업이 차지하는 비중은 38.0%인데 비해 정부의 재정투용자에서 농림어업이 차지하는 비중은 25.2%에 불과하였고, 제2차 5개년계획 기간에는 전자 28.2%, 후자 26.1%로 다소 완화되긴 하였으나 농림어업 부문에 대한 재정투용자가 낮은 상황은 지속되었다.

농업재정을 내용 면에서 보면 대부분의 농업 부문 재정투용자가 개간·간척 등 농지의 외연적 확대, 농지개량 등의 생산기반 정비, 농업생산 장려 등 생산정책 분야에 집중되었다. 1970년대에 들어와 이종곡가제가 실시되고, 농산물가격 안정을 위한 기금이 확충되는 등 가격정책이 강화되고 농어촌생활환경 개선을 위한 투용자가 일부 이루어졌으나 농업재정 대부분은 여전히 농지기반 조성 등 생산정책에 집중되었다(이영기, 1998, pp.283~285).

공업화 중심의 불균형성장이 강력하게 추진되는 과정에서 농업금융, 즉 농업부문에 대한 자금공급 또한 제한되었다. 예컨대, 1970년의 경우 농림어업 GDP 비중은 24.8%인데 비해 예금은행의 대출금 중 농림어업이 차지하는 비중은 13.8%에 불과하였다. 이 시기에는 정부가 자본동원을 위해 중앙은행 및 시중은행을 소유·장악함으로써 모든 금융의 정책금융화가 불가피하였고, 따라서 재정투용자 뿐만 아니라 금융지원도 수출 공업 분야에 편중될 수밖에 없었다.²⁶⁾

농업금융정책에서 특기할 사항은 1968년부터 「이차보상제도」가 도입되고, 1970년부터 「농지담보 용자제도」가 실시되었으며, 1971년부터 「농어민 신용보증제도」가 도입되었다는 점이다. 중장기 농업개발자금은 농업의 낮은 수익성, 농업생산의 장기성 등으로 낮은 이자율로 공급되어야 하는데, 「이차보상제도」는 농협이 자체자금에서 저리의 중장기 농업개발자금을 공급함으로써 발생한 역금리 마진을 정부가 농협에 전액 보상하는 제도였다.

으로 매입함에 따라 재산권보호 차원에서 수매가 결정에 국회의 동의를 필요하였다. 국회 동의제는 민주화 후인 1988년 8월 5일 「양곡관리법」 개정 시에 부활하였다가 2005년부터 공공비축제가 도입되면서 폐지되었다.

26) 산업부문에 대한 파격적인 금융지원은 1972년 '8·3조치' 이후에도 산업합리화자금이라는 「한국은행 특별용자」가 계속되었고(국가기록원, DA1042988), 이는 정부의 비호 아래 선택받은 재벌기업들이 성장할 수 있는 토대가 되고, 뿌리 깊은 정경유착이 시작되는 계기가 되었다.

제2절 제4공화국(1973~1980) 유신정부의 농정 전개

1. 제4공화국의 출범과 농정 배경

제4공화국은 1972년 10월 17일 시월유신(十月維新)으로 수립된 뒤 1979년 10·26사건으로 박정희 대통령이 서거하기까지의 '유신체제'와 그 이후에 들어선 최규하 정부 그리고 제8차 헌법 개정으로 제5공화국이 출범한 1981년 3월 2일까지 지속한 대한민국의 네 번째 공화국이다. 대통령은 국회의원 정수의 1/3을 「통일주체국민회의」의 동의를 얻어 임명할 수 있는 권한을 지니고 있었고, 국회의 불신임 대상이 됨이 없이 국회를 해산할 수 있는 권한을 부여받고 있었으며, 법관에 대한 실질적인 임명권을 지님으로써 국회와 사법부에 대한 통제를 제도화하고 있었다. 유신체제는 대통령을 모든 정치적 권력과 권위의 최정상에 올려놓는 이른바 '영도적 대통령제'라고 할 수 있는 체제였다.

유신체제의 경제정책적 의미는 경제정책 결정 과정에서 대통령이 강력한 자율성을 확보할 수 있게 하고, 경제정책의 추진을 위해 필요한 자본과 자원 그리고 제도를 효과적으로 기획·동원할 수 있는 역량을 행사할 수 있게 하였다. 이는 정부가 선거 주기를 의식함이 없이 중장기적 경제정책을 일관성 있게 추진해 나갈 수 있었음을 의미한다.²⁷⁾

제4공화국 정부의 경제개발전략은 첫째, 불균형성장 전략을 채택하여 1970년대 초까지는 노동집약적 수출산업을 중점적으로 지원하였고, 1970년대 중반 이후에는 중화학공업을 통한 성장전략을 도모하였다. 둘째, 수출주도형 성장전략 추진에 부족한 재원을 충당하기 위해 외자 유치를 적극적으로 추진하였다.²⁸⁾ 셋째, 선성장·후분배 원칙을 채택하여 경제성장률의 극대화에 초점을 두었다(윤용만·여택동 외, 2005, p.27).

제4공화국 정부에서는 농업에 대한 정책적 지원이 어느 정도 이루어졌는데, 이는 한국경제의 성장과 유지를 위해 농업에 대한 지원이 불가피했던 당시의 제반 경제적·사회적·정치적 상황을 반영한 것이었다. 1960년대 말부터 1970년대 초의 수출 부진과 불황으로 국제수

27) 이 시기 경제개발정책은 예산편성권, 경제정책기획권, 외자도입권을 장악하고 있던 '경제기획원'과 강력한 대통령중심제 하의 '대통령비서실'이 주도하였다(정영국, 2003, pp.6~18).

28) 수출은 시장제약 요인을 제거할 뿐 아니라 도입된 외자 상환에도 필수적인 것이었다. ... 외자도입이 수월해지도록 관계법이 정비되었고, 수출진흥을 위한 금융·재정정책, 산업정책, 노동정책, 물가정책과 그 일환으로서의 농산물가격정책, 투자정책, 조세정책, 사회정책이 수행되었다(전국경제인연합회 편, 1986, pp.10~11).

지가 악화하자 양곡 수입이 국제수지상 부담이 되었고, 이는 곧 국내 증산에 대한 절실한 요구로 귀결되었다. 그뿐만 아니라 해외시장의 부진을 보완해 줄 수 있는 내수시장의 확대 방편으로 농촌시장이 주목되었고,²⁹⁾ 이는 곧 증산을 유도하고 동시에 농가구매력을 높이기 위한 '고미가' 정책으로 귀결되었다. 이에 더하여 1960년대 중반 이후 도시와 농촌 간 소득 격차 확대로 정치적·사회적 불안이 심화하여 가는 과정에서 농촌지역의 경제적 안정과 이를 통한 박정희 정권의 농촌지지 기반 확보가 필요하게 되었다. 그리고 1973년 세계 식량파동에 따른 식량안보의 필요성 역시 이러한 농업지원의 공감대를 형성하였다.³⁰⁾

한국정신문화연구원이 펴낸 『한국 유신시대의 경제정책』은 “1970년대 권위주의 체제의 성립과 더불어 정부의 농업정책이 바뀐 것은 1960년대의 ‘불균형 성장전략’에 의한 저곡가 정책과 농촌 부문에 대한 투자 소외로 농가소득이 급격히 하락함에 따라 농촌지역에서 전통적인 ‘여촌야도’의 투표 성향이 쇠퇴하기 시작하였기 때문이다. 즉, 야당성향이 강한 도시지역의 ‘산업적 정치연합’에 대응하는 집권세력의 ‘농업적 정치연합’이 쇠퇴하기 시작했던 것이다. 정부는 여촌야도의 투표 성향 쇠퇴가 초래할 체제 유지의 정치적 부담을 고려하여 ‘농업적 정치연합’의 복원을 시도하지 않을 수 없었던 것이다.”라며 상대적 농업보호주의 정책 추진의 정치적 배경을 강조하였다(정영국, 2003, pp.32~33).

2. 제3차 경제개발5개년계획기(1972~1976)의 농정

정부는 제1, 2차 경제개발계획 추진과정에서 발생한 많은 문제점,³¹⁾ 즉, ① 급속한 공업화를 통한 고도성장정책에서 비롯된 도시·농촌 간, 농업·비농업 간의 불균형, ② 투자재원 조달에 있어 과다한 해외저축 의존, ③ 저조한 외화가득률의 수출산업구조, ④ 국제수지 적자 등을 나름대로 인식하고 제3차 5개년계획의 방향을 ‘성장·안정·균형의 조화’, ‘자립적 경제구조’, ‘지역 간의 균형 발전’에 두고, 농어촌경제의 혁신적 개발, 수출의 획기적인 증대 및 중화학공업의 건설을 기본목표로 설정하였다. 그러나 경제개발계획의 기초는 제1, 2차

29) 독점자본의 강화는 1970년대 농촌에서의 상품화폐경제의 진전을 매개로 농업 부문에 대한 지배력을 강화하였으며, 이 시기에는 농업이 재생산 전반에 걸쳐 농외자본과의 관련성이 깊어짐에 따라 국가권력 및 독점자본과 농민 간의 본격적인 이해대립의 물질적 기초가 형성되었다(조영탁, 1991, p.363, 369).

30) 자세한 내용은 변형운·김기원(2007, pp.61~62)을 참조.

31) 대한상공회의소(1983, p.180)를 참조.

계획과 마찬가지로 제3차 계획까지는 여전히 허쉬만(A. O. Hirshman)류의 불균형성장 모형에 입각한 공업 부문 중점 개발계획이었다(전국경제인연합회 편, 1986, p.27).

제3차 5개년계획의 특징은 「기본정신」, 「계획의 중점목표」, 「산업별 성장과 구조」에서 볼 수 있듯이 농업 부문에 대한 개발 의욕이었다. 그 이유는 제2차 5개년계획 기간 중 농업 부문이 너무나 낙후됨으로써 국민경제가 불균형상태에 빠지게 되었고, 그 결과 '자립경제'와는 거리가 멀어지게 되었음을 인식하였기 때문이다. 따라서 제3차 계획에서는 제2차 계획의 실패를 반복하지 않기 위하여 농업 부문에 대한 개발이 강조되었고, 경제정책 운용에 있어서도 어느 한 목표의 초과달성이 여타 목표의 과중한 희생을 초래하지 않도록 '성장·안정·균형의 조화'³²⁾라는 원칙이 강조되었다(한국기독교산업문제연구원, 1978, p.57).

제3차 5개년계획은 정책목표의 우선순위를 식량 증산과 주곡자급에 두었는데, 그것은 1973년의 식량파동과 자원 '내셔널리즘'의 대두 등 세계적 식량 환경의 불안 속에서 해마다 막대한 양의 외곡을 도입하지 않으면 안 되는 우리나라로서는 경제적 차원을 넘어서 안보적 차원에서도 식량문제를 재검토하지 않을 수 없었기 때문이다. 그러나 정작 농업 부문 계획에서는 제1, 2차 5개년계획에서 제시되었던 '식량자급'이라는 목표가 사라지고 그 대신 '주곡자급'이라는 목표가 등장하였다. 제3차 계획에서 자립경제의 추구는 계획목표의 전면에서 자취를 감추게 되는데, 이 과정에서 그동안 자립경제의 기초라고 이야기되어왔던 '식량자급'이 '주곡자급'으로 후퇴하였다.³³⁾

제3차 계획기간에 1인당 GNP의 증대, 수출의 비약적 증가, 중화학공업의 발전과 산업구조의 고도화 등 양적 지표면에서는 큰 성과가 있었지만 당시에 우리 경제가 직면하고 있던 구조적 문제는 해결은커녕 오히려 더욱 심화되었다(전국경제인연합회, 1986, p.100). 농업과 공업 간의 불균형뿐만 아니라 수출산업과 내수산업, 대기업과 중소기업 간의 불균형도 확대되었다.

제3차 계획기간에 농가소득은 크게 향상되고 농가 경제는 그 어느 시기에 비해서도 상대

32) 제3차 계획의 두드러진 특징은 '안정'과 '균형'을 강조하였다는 점이다. 그러나 이 기조는 계획 첫해의 '8·3조치'(경제의 안정과 성장에 관한 긴급 명령)와 '유신선언', 이듬해의 '중화학공업육성계획' 등을 거치면서 '성장지상주의'로 되돌아가고 말았다(김보현, 2006, pp.215~216).

33) 제3차 5개년계획에서는 「농어촌의 혁신적 개발」이 정책 슬로건으로 등장하고 있는데 이는 제1차 계획에서 「중농정책」, 제2차 계획에서 「농공병진정책」이 강조된 것과 궤를 같이하는 것이다.

적 안정을 누렸다. 그러나 농가소득의 증대에도 불구하고 도시와 농촌 간 생활환경 격차는 줄지 않고 여전히 확대되어갔다. 미곡 생산은 증가하였지만 식량자급률은 낮아지고 양곡도입량은 제2차 계획기간보다 55%나 증가하였다. 이농은 이전 시기보다는 약간 둔화하였지만 이 기간에도 제2차 5개년계획기간과 마찬가지로 대량으로 일어났다.

3. 제4차 경제개발5개년계획기(1977~1981)의 농정

제4차 5개년계획은 한국경제의 구조적 불균형과 순환 기조의 불안정을 극복하기 위해 '성장·형평·능률'의 기조하에 자력성장구조를 확립하고, 사회개발을 통하여 형평을 증진하며, 기술을 혁신하고 능률을 향상할 것을 목표로 짜였다. 제4차 계획은 제3차 계획의 목표에다 새로이 '능률'의 개념을 추가하였는데, 이것은 경제성장과 더불어 '효율'의 중요성을 인식하였기 때문이지만 정책 내용은 여전히 '성장' 중심이었다.

주곡의 자급달성, 도·농 간 소득균형 달성 등 역사적인 사건이 많았던 이 기간은 단군 이래 농업의 최대 전성기인 동시에 새로운 국면으로 진행되는 전환기이기도 하였다.³⁴⁾ 주곡 증산과 가격지지정책을 중심으로 하는 1970년대 초·중반 상대적으로 '보호주의적'이었던 농업정책은 1970년대 말 이후 농업에 대한 보호와 지원을 축소하여 주곡에 대한 가격지지정책을 후퇴시키고, 부족한 농산물에 대해서는 적극적인 수입확대를 통해 물가를 안정시키는 방향으로 전환하였다.

제4차 5개년계획은 '정부주도형 고도성장정책'을 '민간주도형 안정성장정책'으로 전환하고, 국내시장보호정책을 시장개방정책으로 전환하여 비교우위 산업을 육성한다는 정책을 지향하였다. 「양정전환론」은 처음에는 통화팽창 문제를 해소하기 위하여 수매가격의 인상 억제와 방출가격의 현실화를 통한 양곡관리기금 적자의 축소, 양특적자의 일반회계 지원 및 양곡증권 발행을 통한 보전 등 주로 통화관리의 필요에서 제기되었으나, 1979년 4월 자본축적의 위기에 대한 대책의 일환으로 통화 및 재정의 긴축, 임금인상 억제 및 물가안정을 주요 내용으로 하는 「경제안정화종합시책」이 발표되면서부터는 이종곡가제 자체를 문제 삼았다. 양정을 둘러싼 정책논쟁은 나아가 비교우위 산업을 육성하기 위해서는 양곡 수매가격

34) 1979년에는 제2차 석유파동과 10·26 사태가 발생하였고, 1980년에는 개발연대 이후 처음으로 마이너스 성장과 함께 물가가 급등하고 국제수지가 악화되는 3중의 어려움을 겪었다.

을 억제하고 축산물 등 부족한 농산물을 수입하여 물가를 안정시켜야 한다는 「개방농정론」으로 이어졌다.³⁵⁾

1977년 이후 경제기획원이 주도해온 ‘개방농정’은 첫째, 국제수지가 균형 기조로 전환됨에 따라 국제수지를 국내 물가안정 수단으로 활용할 수 있게 되었고, 둘째, 우리나라의 농업 자원 및 여건의 제약으로 모든 농산물의 국내자급은 불가능하고 한국농업은 비교열위에 있으므로 비교우위에 입각한 수입자유화의 추진이 바람직하며, 셋째, 국제농산물시장은 안정될 것으로 믿을 수 있으므로 국내가격보다 항상 저렴한 가격으로 원하는 질과 양의 농산물을 원하는 시기에 도입할 수 있다는 판단에 기초하고 있었다.

제4차 5개년계획의 농업 부문 정책목표는 농업의 지속적인 성장, 주식인 쌀·보리의 자급 지속과 밀·콩·옥수수 등 부족한 식량의 수입을 통한 국민 식량의 안정적 공급, 농어민 소득 증대, 농어촌 생활환경 개선 등이었다.

1970년대 후반 개방농정이 추진된 결과 1976~81년 사이 농업 관련 지표들이 현저히 후퇴하였다. GNP에서 농림어업이 차지하는 비중이 23.2%에서 15.8%로 낮아졌고, 농가 호수가 2,336만 호에서 2,030만 호로, 농가인구가 1만 2,785천 명에서 9,999천 명으로 감소함으로써 1970년대 중반 주춤하던 이농 현상이 강화되었다. 그리고 경지이용률은 141.7%에서 126.3%로, 식량 작물 생산량은 8,177천 톤에서 6,915천 톤으로 감소한 데 비해 양곡 수입량은 3,034천 톤에서 7,233천 톤으로 증가함으로써 식량자급률이 74.1%에서 43.2%로 급감하였다.

4. 제4공화국의 주요 농정 시책

4.1. 다수확 신품종 벼 개발·보급과 녹색혁명

1969년에 개발된 통일벼는 1969년의 생산력 검정시험과 1970년의 연락시험을 거친 후, 1971년에 장려품종으로 결정되어 전국 2,750ha에 집단재배를 한 결과 일반품종보다 10a당 30% 증가한 500.9kg의 소출을 올림으로써 품종의 다수성과 소출의 안정성이 입증되었다.

35) 자본 측은 “1970년대의 고미가정책이 농가소득 증대와 농촌노임 상승을 가져오고, 농가 경제의 안정이 농가노동력의 유출을 둔화시킴으로써 경제 전반에 임금상승을 압박하고 자본축적을 위한 값싼 노동력 창출을 저해하였다”고 보았다 (최양부, 1981, p.12).

통일벼 식부율은 1972년 15.9%에서 1978년 76.2%(929천ha)까지 달하였으나 1978, 1979년 통일계 품종의 병충해, 1980년의 냉해 등으로 인한 수확의 불안정을 경험한 이후 1981년에는 26.5%로 격감하였고, 이후 계속 감소하여 통일벼 수매가 중단된 1992년에 자취를 감추면서 역사 속으로 사라지게 되었다.

초기 농민의 강한 저항에도 불구하고 신품종이 놀라울 만큼 빠른 속도로 보급될 수 있었던 것은 한편에서는 신품종의 다수성(多收性), 다른 한편에서는 신품종 우선 수매라는 ‘당근’과 반강제적 보급이라는 ‘채찍’과 같은 강력한 보급정책이 주효했기 때문이다. 통일벼의 식부율이 절반을 넘어 3/4에 도달하기까지 생산자 농민과 신품종 보급을 독려하는 행정기관 사이에 얼마나 심한 마찰이 있었든가는 아래 ‘민주 농정 실현을 위한 전국 농민대회 참석자 일동의 성명서’(1980. 4. 11)에 잘 나타나 있다(한국가톨릭농민회, 1999, pp.265~267).

… 우리는 식량자급이라는 구호와 쌀 생산 목표 4,200만 섬 달성이라는 과장행정의 숫자 아래 전국 각처에서 전 행정력을 동원한 반민주적 강제농정이 자행되고 있음을 통탄하여 마지 않습니다. 이러한 작태는 신품종 재배의무 지역을 설정하고, 각 농가에 재배 목표를 할당하고, 심지어 국민학교에 다니는 우리들의 어린 아들, 딸을 통해서 재배 각서를 받아 갔으며, 신품종 재배 쫓기대회에까지 동원하고 있습니다. 신품종 재배를 불응한 농가는 영농자금의 용자를 금지하고 비료를 외상판매하지 않으며, 침종일을 정하여 공무원 입회하에 벌칙을 감독하고 장독대 조사도 실시하고 있는 실정입니다. 그뿐만 아니라 행정지시에 순응하면 하곡 전량 수매, 영농자금 특별지원, 군·면 단위 시상금을 지원하겠다는 등 농민 분열을 획책하는 교활한 회유책까지 동원하고 있습니다. … 국민의 식량자급은 중대한 국가적 당면과제이며 식량자급을 위해 쌀은 증산되어야 합니다. 그러나 가격보장 없이 농민의 희생만을 강요해온 당국이 내세운 생산목표 달성을 위해 우리들 농민은 인간으로서의 존엄성이 유린당하고 경제적 피해를 당한 채 생산도구로 전락할 수는 없는 것입니다. … 더욱이 신품종은 노풍피해에서 본 것처럼 도열병, 백엽고, 백수 현상 등 병충해와 재해 등에 매우 약하고 생산비가 많이 들고, 재배기술 상의 문제도 많습니다. 또한 재배 조건이 까다로워 항상 재배상의 위험이 도사리고 있으며 실제 수확량에 있어서는 일반벼와 별 차이가 없습니다. 시장가격에 있어서도 그 경제성이 일반벼보다 훨씬 낮다는 등 많은 문제점이 있습니다. …

통일벼는 쌀 생산을 획기적으로 증가시켜 주곡자급 달성에 기여하였을 뿐 아니라, 다수확 기술의 응용을 통해 일반벼의 단위면적당 수확량도 늘어나면서 ‘녹색혁명’의 기폭제가 되었고, 다른 농작물의 품종개발과 재배기술 발전의 토대가 되었으며, 이후 사계절 신선과일과

채소를 공급한 ‘백색혁명’의 시발점이 되기도 하였다.

그러나 농업기술 혁신이 늘 바람직한 것만은 아니었다. 그간의 수도작 기술발전은 논에서의 합리적인 윤작체계의 발전을 고려한 것이라기보다는 쌀의 증산만을 목적으로 한 성격이 강하였다. 예컨대, 벼의 조기재배 기술 발전은 쌀의 증산에는 기여하였지만 밀·보리 등 답리작과 사료작물의 도입을 더욱 곤란하게 만들었다.

신품종 재배면적의 확대는 기후변화나 병충해에 취약해지도록 함으로써 생산의 불확실성을 높였으며, 보리 생산을 위축시키고 논 이모작 작부체계를 파괴함으로써 ‘쌀 단작화’를 가속화한 한 요인이었다. ‘쌀 단작화’는 아시아몬순 기후와 소농구조를 특징으로 하는 우리 농업에 있어 경지이용률 및 농업노동력 연소율의 저하를 초래함으로써 농업생산력과 소득 창출력을 후퇴시켜 식량자급률 저하와 농가소득 정체 요인으로 작용하였다.

4.2. 물가저감정책과 농산물수입 확대

물가상승 억제(디스인플레이션, disinflation) 즉, ‘물가저감(物價低減)’ 정책은 통화량 증가 등으로 인플레이션이 발생할 경우 그 시점의 통화량과 물가수준을 유지하면서 서서히 인플레이션을 수습하려는 물가안정정책을 말한다. 물가저감정책의 목표는 상승한 물가수준을 원래 상태로 되돌리려는 것이 아니라 현재의 물가수준을 유지하는 것인데, 그 이유는 물가수준을 인하하려는 정책을 펴게 되면 경제성장이 위축될 위험이 커지기 때문이다(홍완표, 2009, pp.144~145).

그러면 1970년대 만성적인 인플레이션의 원인은 무엇이었는가? 이 시기의 경제정책은 경제성장에 최우선을 두는 ‘성장제일주의’였고, 그 정책수단은 파격적인 재정·금융상의 지원, 즉 인플레이션적인 방법이었다. 그 결과 통화량 증가로 물가는 오를 수밖에 없었고, 물가상승과 고임금은 수출경쟁력 확보에 애로 요인이 아닐 수 없었다(김적교, 1996, p.194).

그리고 1970년대 중반의 ‘중동특수 붐’과 그에 따른 경상수지의 일시적 흑자 실현도 물가상승을 부추겼으며, 정확한 소요 인력의 예측 없이 추진된 중화학공업화 정책 및 중동특수 붐에 따른 건설인력 중심의 노동력 초과수요는 급속한 임금상승까지 수반하게 되었다.

1970년대의 급속한 물가상승과 임금인상은 그동안 저임금 기반을 토대로 고율의 안정적인 자본축적을 진행하여왔던 자본에 커다란 위협이 아닐 수 없었다. 물가저감정책은 긴축적인 재정·통화 정책을 통한 총수요 조절로 대응하는 것이 마땅하나 그럴 경우 경제성장이

둔화하기 때문에 정부는 공급 측면, 즉 비용 측면에서 인플레이션을 낮출 필요가 있었고 그 방법의 하나가 임금상승을 억제하는 것이었다.

정부는 물가안정과 임금상승 억제조치의 일환으로 1978년 2월 「농산물 수입자유화에 관한 기본방침」을 확정하고 3차에 걸쳐 농산물 수입자유화 조치를 단행하였고, 1979년 4월에는 물가안정을 주요 내용으로 하는 「경제안정화 종합시책」을 발표하였다. 그 결과 국내가격이 일정 수준을 넘어서거나 국내보유량이 최소비축 이하 수준으로 떨어질 경우에는 자동으로 수입이 가능하게 되었다.³⁶⁾ 이것은 농산물을 수입함으로써 물가안정을 기하고, 아울러 임금 및 원자재비용을 절감하고자 하는 정부와 기업 측 의도에 따른 것이었다.³⁷⁾

경제기획원은 쌀값 안정을 통한 물가안정을 위해 외국쌀의 과잉도입도 추진했다.³⁸⁾ 당시에는 흉작 등으로 국내산 쌀이 부족하여 외미를 수입하는 것으로만 알려져 있었으나, 국가기록원의 「30년경과 비공개 국가기록물 공개 재분류 중요기록」에 의하면 거의 매년 수급 계획상의 부족량보다 많은 양의 외미가 도입되었고, 그 배경은 “국민 식량의 원활한 공급과 가격안정을 위하여 정부미를 저렴한 가격으로 무제한 방출하기 위해서”였다(국가기록원, DA0034373, p.156).

〈표 4-1〉에서 보는 바와 같이 쌀 자급을 달성하였던 1977년과 1978년, 그리고 수매실적이 131.5%였던 1972년과 재고 이월의 영향을 받은 1973년을 제외하고는 매년 계획에 없었거나 계획량보다 많은 양의 외미가 도입되었고, 외미 과잉도입의 주된 원인은 정부수매의 차질에 따른 가격조절용 정부미의 부족분을 보충하기 위해서였다.

수매실적이 저조하다 하여 저가·다량 방출을 통한 쌀값 안정에 필요한 정부관리양곡 확보를 위해 외미를 과다 도입한 것은 물가안정 본위의 농업희생 정책이라 하지 않을 수 없

36) 자세한 내용은 박광서(1990, pp.18~22)를 참조.

37) 저 농산물가격은 고도성장과 수출증대에 필요한 저임금·저물가·고축적을 달성하기 위해 자본이 농업 부문에 요구한 농업정책의 기본방향이었다. 물가의 상승은 총수요관리나 통화관리의 잘못에 크게 기인하는 데도 불구하고 그 원인을 노임의 상승이나 농산물가격의 상승에서 찾으려는 시도는 ‘이론적으로’ 합당하지 않다. 노임과 농산물가격의 상승은 물가상승의 원인이 되지만 그 결과이기도 하기 때문이다. 임병윤(1973)은 쌀값 억압의 논거로 삼고 있는 ‘저미가 → 저임금 → 고이윤 → 고축적’이라는 「리카도정리」에 의문을 제기한 다음, “인플레이션의 원인이 곡가상승에 있다고 한다면 곡가상승, 임금상승, 물가상승의 시간적인 전후 관계, 즉 곡가상승이 임금상승에 선행하고, 임금상승은 물가상승에 선행한다는 것을 실증해야 할 것이다. 예컨대 추수기의 수매가격 결정은 임금상승의 원인이어서 그에 선행하였다기보다 물가상승에 뒤떨어졌던 것을 사후적으로 조정한 것이라 할 수 있다.”고 하였다.

38) “1970년대 외미 과잉도입의 실태와 저미가”에 대한 상세한 내용은 황연수(2011) 및 황연수(2012)를 참조.

다.³⁹⁾ 정부수매가가 낮아 농민들이 수매에 응하지 않아 수매에 차질을 빚었고 부족한 정부 관리양곡 확보를 위해 외미를 과다 도입하였다는 사실은 바로 ‘저미가’의 반증이기도 하며, 그 결과 농가는 ‘낮은 수매가’와 ‘외미 과잉도입에 따른 미가 하락’이라는 이중의 희생을 감내하지 않으면 안 되었다.

〈표 4-1〉 정부관리미곡의 수급계획과 실적(1970-80)

단위: 천 톤, %

미곡 년도	전체 미곡			정부관리미곡							
	생산량	소비량	자급률	공급						수요(실적)	
				계 (실적)	도입		수매			계 (당년 소비)	국가 조절용
					계획	실적	계획 (A)	실적 (B)	비율 (B/A)		
1970	4,090	4,394	93.1	892	0	541	576	319	55.5	820	729
1971	3,939	4,777	82.5	1,323	531	907	432	350	81.2	1,297	1,181
1972	3,998	4,362	91.7	1,057	720	584	374	492	131.5	717	589
1973	3,957	4,296	92.1	1,207	487	437	720	506	70.4	770	606
1974	4,212	4,641	90.8	1,211	0	205	576	479	83.3	1,096	974
1975	4,445	4,699	94.6	1,366	374	481	720	735	102.1	675	552
1976	4,669	4,646	100.5	1,656	106	168	1,008	789	78.3	989	848
1977	5,215	5,045	103.4	1,710	0	0	1,008	1,043	103.5	773	644
1978	6,006	5,784	103.8	2,356	0	0	1,656	1,402	84.7	1,532	1,182
1979	5,797	6,764	85.7	2,601	0	501	1,584	1,355	85.6	2,130	1,686
1980	5,136	5,402	95.1	2,352	576	580	1,584	1,300	82.1	1,910	1,742

자료: 농수산부 양정국, 「양정자료」(1985. 4.) 및 국가기록원(DA0034323).

당시의 외미 도입은 군사작전에 버금갈 정도로 비밀리에 추진되기도 하였다. 예컨대, 1979년의 외미 도입은 1979년 4월 9일 “백색 밀 구매 의뢰”(국가기록원, DA0034373, pp.1~89)라는 제목으로 농수산부가 조달청에 보낸 II급 비밀문서로부터 시작되는데, 미국산 ‘현미’를 도입하면서 공문 제목을 ‘백색 밀’ 구매라고 한 것은 국내외에 비밀을 유지하기 위한 것이었다.

요컨대, 1970년대의 미가 수준은 이전 시기보다 정부수매가 인상률이 상대적으로 높았다

39) 농민의 노임이나 다름없는 미가를 외미 과잉도입으로 억압함으로써 농민들의 희생을 강요한 것은 희스의 ‘보상원리’나 롤스의 ‘격차해소원리’에도 위배되는 것이었다(김성훈, 1984).

는 점에서 '고미가'라 할 수도 있으나, 수확기 산지 가격, 정부수매 실적, 농가구입가격 상승률, 생산비 보상률 등을 고려하면 고미가라기보다는 '저미가'에 가까웠다. 그리고 증산 의욕 고취와 농가소득증대를 위한 쌀값 지지는 언제나 '물가에 크게 자극을 주지 않는 선에서, 재정이 허락하는 범위 내에서, 재정 부문에서의 통화증발 요인을 억제하는 한에서'였다.

4.3. 경제작물의 생산 확대와 가격파동

1970년대 후반에는 비교우위에 입각한 농축산물의 수입이 대폭 확대되는 가운데 농축산물의 가격파동이 빈번하였다.⁴⁰⁾ 종래의 농산물수입은 대개 수급 차질에 의한 부족량을 수입하는 차원의 것이었다면, 이 시기에는 물가안정을 위해 그리고 국내외 가격 차 축소와 공산품 수출 대상국과의 무역마찰을 회피하기 위해 적극적인 수입확대가 이루어졌다.

1977년부터 1인당 소득이 1천 달러를 넘어서면서 식품소비구조가 그동안의 양적 증가에서 질적인 다양화로 변화하기 시작하였고, 영농형태도 종래의 미맥 위주에서 경제작물·축산물 중심으로 바뀌었다. 1970년대 후반부터는 비식량작물의 생산액이 식량작물의 생산액을 능가할 만큼 비식량작물 부문의 상품화가 한층 더 진행되었다. 특히 농특사업(1974년에 새마을소득증대특별사업으로 개칭)을 통해 잡업, 육류, 채소, 과수 등을 중심으로 상업적 농업이 활발하게 전개되었고, 이들 비식량 소득작목의 경우는 양곡과는 달리 국가의 적극적인 개입 없이 시장에 의한 가격형성이 기본이었기 때문에 소농경영 특유의 생산력 취약성과 생산에서의 무정부성이 혼합되어 가격파동은 필연적이었다.

주곡 가격 지지의 후퇴로 인한 원예, 축산 등의 상업적 농산물로의 자원 집중과 생산의 불안정, 농산물 수입의 확대 등으로 인해 채소, 과일, 축산물 등의 생산과 가격의 불안정이 더욱 심해졌다. 전국경제인연합회(1986, p.708)는 정부가 경제작물의 보급 확대에 적극적으로 나선 것은 본말이 전도된 농정이라 비판하면서 "식량의 자급률이 70.8%(1972)에 머물러 있고 양곡의 도입을 위해 막대한 외화를 소비하고 있는 우리의 형편에서는 '식량자급'이야말로 최우선 과제이고, 경제작물은 농가의 자체적인 수지타산에 맡겨두면 자연히 증가할 성질의 것임에도 불구하고 경제작물 확대에 역점을 둔 것은 유감스러운 일"이라고 하였다.

농축산물 가격의 불안정에 대한 대책으로 농수산물가격안정기금을 이용한 비축사업, 가

40) 이 시기의 농산물수입과 가격파동에 대해서는 한국농촌경제연구원(1984, pp.60~63)을 참조.

격안정대사업, 출하조정사업 등이 부분적으로 실시되었으나 그 효과는 미미하였다. 가격안정사업은 수요보다 공급이 부족할 경우 언제든지 수입을 해서 수급불안정을 해소하였다. 그 결과 소비자부담이 줄어들게 되어 소비자보호에는 크게 기여하였으나, 수급불균형을 시정하기 위해 수입량을 늘렸기 때문에 농가수취가격을 떨어뜨리고 농가의 생산기반을 무너뜨림으로써 생산자 보호에는 도움이 되지 못하였다.

이 시기 가격파동과 관련하여 특기할 사항은 1974년의 '잠사파동'이다. 잠업은 「농특사업」에서 가장 비중 있게 취급되었으며, 제1, 2, 3차 「잠업증산5개년계획」을 통해 생산을 장려하였던 품목이다. 1973년 석유파동의 여파로 “생사 수입수요 급감 → 가격폭락 및 일본의 대한 수입규제조치 → 생사수출량 급감 → 제사업계의 적자 및 재고 누적 → 잠견 구매가격 저치 → 수익성 감소”라는 '잠사파동'이 야기되었다. 이렇게 되자 농민들도 수익성이 줄어들어 잠업을 포기하기 시작하여 1976년부터는 뿔발면적이 줄어들게 되었고, 잠견 생산량도 1976년을 고비로 계속 감소하였다(손중호, 1980, pp.294~295). 경중, 축산과 함께 우리 농업의 한 축을 담당하였던 잠업이 무너짐으로써 소농의 존립 기반은 더욱 더 좁아졌다.

4.4. 새마을운동의 전개⁴¹⁾

유신정부의 농정사는 농촌새마을운동을 빼고는 사실상 그 서술 자체가 쉽지 않을 정도로 새마을운동은 농업경제와 농촌사회에 큰 영향을 미쳤다.

새마을운동의 시대적 배경으로는 닉슨독트린과 중·미 수교, 주한미군 부분 철수, 베트남의 공산화 조짐, 남북대치 상황과 1970년대 초까지 계속된 남한경제의 대 북한 열세, 세계경제의 침체에 따른 수출 여건의 악화와 내수 진작의 필요성, 치솟는 물가와 국제수지의 지속적인 악화, 도·농 간 소득격차의 확대와 이농 인구의 급증, 1971년 대선 및 총선 결과, 노동운동을 비롯한 민중운동의 고양, '시월유신'의 단행 등을 들 수 있다.

새마을운동은 그동안의 경제성장 과정에서 생겨난 문제점에 대한 결자해지 차원의 대증요법이기도 하였는데, 새마을운동중앙회(1998)는 새마을운동의 배경을 다음과 같이 기술하고 있다. “그동안의 경제성장정책은 ‘국가자본주의’ 방식, 속칭 ‘한국주식회사’라 불릴 정도로 정부가 앞장서서 기업을 선도하고, 정부도 하나의 기업처럼 행세하면서 경제성장을 끌고

41) 새마을운동에 대한 상세한 내용은 황연수(2006) 및 황연수(2008, pp.489~515)를 참조.

나가는 방식이었다. 기업이 생산경제를 감당하는 자본주의와, 반대로 정부가 직접 모든 생산을 감당하는 공산주의, 이 둘의 절충방식이기도 하였다. 한국적 국가자본주의는 한마디로 불균형성장 전략이 기저였기에 농업보다 공업에 매달리는 ‘공업주의’, 내수보다는 수출을 강조하는 ‘수출주의’, 중소기업보다 대기업을 육성하는 ‘대기업주의’, 대기업을 선호입지인 대도시를 육성하는 ‘대도시주의’를 특징으로 하고 있었다. 그 결과 농·공 간 산업 격차, 그 산업이 자리한 도시·농촌 간 격차, 도·농의 분포에 비례하는 지역 격차, 도·농의 직종에 따라 양극화되는 사회계층 간 격차가 심화하였다. 이들 가운데서도 첨예한 격차가 지역 격차였는데, 지역 격차는 1971년 대통령 선거에서 실감 나게 드러났다. 이전까지만 해도 농촌은 여당 체질이었으나 1971년의 대통령선거에서는 경제성장정책에서 소외된 농촌지역의 불만이 표출되었던 것이다”.

경기침체, 증가하는 실업 등으로 정치·사회적 불안이 고조되자 박정희 대통령은 1972년 10월 17일 ‘시월유신’을 단행하였는데, 1972년 이후의 새마을운동은 사실상 유신체제와 분리될 수 없다. 이것은 박 대통령이 새마을운동을 ‘유신이념의 실천과 한국적 민주주의의 실천 도장’이라고 그 성격을 규정하고 있는 데서도 잘 알 수 있다.⁴²⁾ 새마을운동은 1970년부터 시작하였으나 1972년 시월유신 이후 본격적으로 추진되고, 1980년 유신체제의 종말과 함께 빠른 속도로 쇠퇴함으로써, 새마을운동은 유신체제와 운명을 같이하였다고 볼 수 있다.

우리가 지금 추진하고 있는 이 새마을운동은 ‘10월유신을 실천하는 생활철학이요, 또 그 실천도장’입니다. … ‘새마을운동은 곧 10월유신이요, 10월유신은 곧 새마을운동이다’. 즉, ‘새마을운동은 한국적 민주주의의 토착화를 위한 실천도장이요, 참다운 애국심을 함양하기 위한 실천도장인 동시에 「10월유신」의 이념을 구현하기 위한 실천도장이다.’(1973. 11. 22. 전국 새마을지도자대회에서의 박정희 대통령 유시, 내무부, 1980, pp.663~666).

새마을운동의 성공 요인으로 박진환(2005)은 첫째, 주민참여에 의한 상향식 개발, 둘째, 알맞은 시기에 전개된 새마을 사업(많은 학자가 1970년대가 아니라 1980년대였더라면 한국

42) 새마을운동의 성격은 전국 새마을지도자대회 결의문(1974. 1. 31)에도 잘 드러나고 있다. “우리는 새마을정신과 유신 이념을 신앙으로 하는 새마을지도자로서 대통령 각하의 긴급조치에 따른 제반 준수사항을 착실히 이행하여 명량하고 살기 좋은 새마을 건설에 앞장설 것을 다짐하면서 다음과 같이 결의합니다. … 우리는, 조국근대화·농촌근대화에 대한 대통령 각하의 집념을 우리의 신념으로 생활화하여 행동하고 실천하는 새마을의 지도자가 된다.”(내무부, 1980, pp. 714~715).

이라 하더라도 새마을운동은 불가능하였을 것이라는 데에 동의하고 있음), 셋째, 마을 단위로 지원된 시멘트와 철골, 넷째 새마을정신의 확대재생산, 다섯째 새마을운동에 대한 통치권자의 관심과 직·간접적 교육(대통령이 주관하는 「월례경제동향보고회」에서 성공사례를 해당 농민이 직접 발표) 등을 들고 있다.

새마을운동은 단순한 경제적 차원에서 진행된 것이 아니라 정치·사회·이데올로기 등 농촌사회 전반에 걸친 종합적 운동(사업)이었기 때문에 평가 또한 다양할 수밖에 없다.

새마을사업은 농민들의 잘살아보겠다는 의지를 자극하여 농촌의 외형적 모습을 일신하고, 소득증대에도 기여하였다. 그러나 관 주도의 운동이 지속되면서 농민들의 의사와는 상관없이 실적 위주의 사업이 반강제로 이루어지고, 소득증대보다는 겉치레 사업에 편중됨으로써 결과적으로 새마을사업은 농가 경제를 더욱 압박하는 외화내빈을 초래하기도 하였다⁴³⁾(한국농촌경제연구원 편, 1999, pp.54~56).

환경개선사업과 생산기반정비사업은 정부의 지원을 기초로 하면서도 농민들의 노동력과 자금을 반강제로 동원하는 방식으로 진행되어 비민주성이 지적되기도 하였다. 아울러 환경 개선에 투입되는 생산자재(당시 불황으로 재고 문제가 심각했던 시멘트 등)는 농촌시장을 확보하는 계기를 마련하였으며, 도로정비와 농촌전화사업은 농촌지역에서의 시장경제의 확대를 더욱 촉진하였다(변형운·김기원, 2007, p.63).

그런가 하면 “새마을운동 자체가 자본의 농업지배를 호도하고, 농민의 자주적 참여에 충분히 기초하지 않은 ‘관 주도운동’이었으며, 그뿐만 아니라 이 시기의 투자재원의 30%만을 정부가 부담하고 나머지 70%를 농민이 부담⁴⁴⁾하였다는 점에서 한계가 있었던 것은 사실이나, 그렇다고 하여 이를 농민에 대한 내외 독점자본의 공공연한 억압체제⁴⁵⁾로 보고 농민에 대한 강제성과 수탈성만을 강조하는 것은 일면적인 평가라고 하지 않을 수 없다”는 견해도

43) 농촌의 사회간접자본 형성을 위해 농민의 노동을 무상으로 동원하여 농민의 불만을 일으키고, 초가집이 없어진 대가로 농가 부채가 증가하는 등의 부정적인 면도 동반하였다(한승수, 1996, p.231).

44) 1971~78년 사이 새마을운동에 투여된 총투자액 중 정부투자는 27.5%였고, 주민부담은 71.4%였으며, 나머지 1.1%는 성금·성품·회사 등이었다(황인정, 1980, pp.44~46).

45) 새마을운동은 독점자본의 이해관철과 농촌 전반의 통제 메커니즘이라는 이중의 기능을 갖고서 농촌을 행정적으로 조직하면서 농민운동을 원천적으로 봉쇄하였다. 새마을운동은 농업과 독점자본과의 모순을 환경개선이나 정신혁명으로 은폐하고 농민의 탈정치화를 유도하였다. 새마을운동은 봉건적 온정주의적 이념(근면·자조·협동)을 전파하면서 일면 수직적 이데올로기(총호 등)를 광범위하게 유포시키는 국가정책의 충실한 수행 기제로서 ‘대항농민운동(Counter Peasant Movement)의 성격을 지니고 있었다(최문성, 1989, pp.49~50).

있다(조영탁, 1991, p.367).

새마을운동의 오류와 한계, 운동 과정의 비민주성 등을 강조한 나머지 새마을운동이 농촌 사회에 미친 영향을 과소평가해서는 안 될 것이다. 정부의 '적은 지원'에도 불구하고 수많은 농민의 희생에 의해 농촌의 모습은 크게 바뀌었다. 우리는 농민대중의 힘이 사회진보의 계획 아래 올바른 방법에 의해 동원될 경우 참으로 엄청난 창조를 이룩할 수 있다는 사실을 알게 되었다. 유신체제의 농민동원이라는 한계에도 불구하고 바로 이 농민대중의 창조적 힘은 높이 평가되어야 할 것이다(한도현, 1989, p.151).

요컨대, 1970년대 농촌 새마을운동은 농촌 생활환경의 개선, 농가소득 증대와 같은 성과도 있었지만, 외형적·물량적 사업추진과 성과 위주의 사업추진, 강제적·정치적 동원과 관료적 전시행정, 새마을운동과 농업정책의 괴리 등의 오류나 한계도 없지 않았다. 새마을운동은 농업의 위기와 모순을 완화하는 데는 어느 정도 기여하였으나 근본적인 문제해결에는 미치지 못하였는데, 한국 자본주의의 축적방식에 규정된 경제정책의 일환으로 추진되는 개방농정 앞에 새마을운동은 무력할 수밖에 없었다.

4.5. 농업 재정·금융

농업의 확대재생산을 위해서는 농업이라는 산업의 특성상 농업 내부의 자본축적만으로는 불가능하고 농업 외부로부터의 재정·금융 지원이 불가피하다. 또 농업투자는 효과 면에서 농업의 공익적 기능으로 말미암아 사적 수익성보다 사회적 수익성이 훨씬 큰데 이 양자 간의 괴리를 농업재정·금융정책으로 메우지 않으면 안 된다. 선진제국이 투자 효율성의 저위에도 불구하고 농업투자를 꾸준히 해온 데 비해 우리는 농업투자를 소홀히 한 결과 농업투자액의 누계에 엄청난 격차가 벌어짐으로써 국내외의 농업생산력 내지 경쟁력에 좀처럼 좁히기 어려운 정도의 격차가 생기게 되었다(최종민, 1995, pp.421~422).

1970년대에 들어와 이종곡가제가 본격적으로 실시되고, 농산물가격안정을 위한 기금이 확충되는 등 가격정책이 강화되고 농어촌생활환경개선을 위한 투유자가 일부 이루어졌으나 농업재정 대부분은 여전히 농지기반조성 등 생산정책에 집중되었다.

농업 부문은 그 특수성으로 인해 평균 이상의 금융지원을 해야 하지만 현실은 오히려 평균 이하의 지원에 머물렀다. 농업발전 과정에서 농업금융이 갖는 중요성에도 불구하고 농업 부문에 대한 자금공급이 타 산업에 비해 미흡하다는 사실은 「농업 부문의 금융관계비율」(=

농업 부문 대출금/농업 부문 GNP)를 통해서도 확인할 수 있다. 농협중앙회(1989)에 의하면 1980년까지는 농업 부문 금융관계비율이 비농업 부문 금융관계비율의 절반에도 못 미쳐 농업 부문에 대한 자금공급이 타 부문보다 미흡하였음을 알 수 있다.

제3절 제5공화국(1981~1987) 정부의 농정 전개

1. 제5공화국(1981~1987)의 출범과 농정 배경

제5공화국은 12.12 사태와 5.17 쿠데타로 정권을 잡은 전두환의 대통령 취임(1981년 3월)부터 노태우 대통령 취임(1988년 2월)까지의 시기를 말한다. 1979년 10·26 사건으로 박정희 대통령이 사망한 후 전두환·노태우 등의 신군부세력이 주도하여 수립하였다. 1980년 10월 27일 공포된 새 헌법은 제4공화국 시기의 헌법에 대한 반성으로 출발하였으나, 대통령의 단임제를 채택했다는 것과 지나친 국회와 법원에 대한 대통령의 간섭을 줄였다는 것 이외에 대통령의 권한에 두드러진 차이점은 없다(호광석, 2005).

1970년대까지의 성장제일주의는 고도성장을 가져왔으나 인플레이션과 국제수지의 불균형 심화 등 각종 부작용을 초래함으로써 성장제일주의를 더 지속하는 것이 불가능하였다. 제5공화국은 경제정책의 기초를 성장 우선에서 안정 우선으로 전환을 시도하였으며 경제정책의 최우선순위를 물가안정에 두어 종합적인 안정화 정책을 추진하였다. 물가안정은 자원 배분의 효율은 물론 소득분배개선과 국제경쟁력 강화를 위한 선행요건이란 기본인식을 가졌기 때문이다.

종합적인 안정화 정책의 주요내용은, 첫째, 강력한 재정긴축정책(정부 예산 규모, 공무원 봉급 및 추곡 수매가격 동결)을 실시하여 재정 부문에서의 통화증발요인 억제, 둘째, 물가안정에 대한 국민적 합의를 도출하기 위해 근로자의 임금인상 자제, 기업의 제품가격 인상 자제 등 도덕적 호소(moral suasion) 정책 추진, 셋째, 기업의 금융비용 감소와 국제경쟁력 향상을 위해 은행의 대출금리 인하(1980년 20%에서 1982년 10%로), 정책금융 축소 등 규제 완화, 넷째, 변동환율제의 도입으로 해외로부터의 인플레이션 유입 차단 및 우리 상품의 가격경쟁력 회복 등이었다.⁴⁶⁾

1970년대 후반 이후 인플레이와 임금상승, 산업 간 투자의 불균형 등으로 초래된 자본축적의 위기를 극복하기 위해 정부는 한편으로는 본격적인 대외개방체제를 강화하고, 다른 한편으로는 중화학공업의 투자조정과 함께 저임금체제를 유지하기 위한 저 농산물가격체제를 강화하였는데, 그 주된 수단이 주곡가격지지정책의 후퇴와 수급조절용 농수산물 수입의 확대에 구체화되면서 이른바 '자유화·개방화' 농정이 본격화되었다.

이것은 한국농업이 소득 보상적 농업보호정책 실시 단계를 거치지 않고 1970년대 후반부터 곧바로 시장 지향적 농업자립정책단계로 이행하게 되었음을 의미한다.⁴⁷⁾ 중화학공업 육성정책의 과잉증복 투자로 인한 실패와 그에 따른 수요위축, 제2차 석유파동으로 인한 수출둔화 등 내·외적 위기상황을 극복하기 위하여 제5공화국 정부는 정책 기조를 민간주도·시장개방형으로 전환하고 물가안정에 주력하였다. 물가안정 수단으로 동원된 것이 임금동결 및 수매가 동결의 강요였다(장상환, 1995, p.86).

2. 제5차 경제사회발전5개년계획기(1982~1986)의 농정

1980년대에 들어서면서 한국경제는 많은 도전에 직면하게 되었다. 급속한 경제성장 과정에서 분배의 형평성은 더욱 악화되었고, 국민의 기본적 욕구가 충족되지 못하였다. 따라서 「제5차 경제사회발전5개년계획(1982~86)」은 이때까지 계획의 기초로 삼았던 '성장'을 빼고 '안정·능률·균형'을 이념으로 삼았으며, 그 목표를 ① 경제안정 기반을 정착시켜 국민 생활을 안정시키고 경쟁력 강화와 국제수지 개선, ② 지속적 성장기반을 다져 고용기회 확대 및 소득 증대, ③ 계층 간·지역 간 균형발전으로 국민의 복지증진 등에 두었다. 목표달성을 위한 전략은 ① 물가안정에 정책의 최우선순위를 두어 물가를 10% 이내에서 안정, ② 7~8%의 지속적 성장을 달성하기 위하여 투자효율 극대화 및 저축 증대, ③ 경쟁을 촉진하여 시장기능 활성화, ④ 수출주도 전략 지속 및 대외개방정책 적극화, ⑤ 국내외시장에서 경쟁력

46) 자세한 내용은 김적교(2001, pp.195~197)를 참조.

47) 농업정책의 역사적 전개 과정을 자본주의 발전단계에 따라 유형화하면 자본주의 이륙기의 '농업착취정책단계', 자본주의 성장기의 '농업발전정책단계', 자본주의 성숙기의 '소득 보상적 농업보호정책단계', 자본주의 정체기의 '시장 지향적 농업자립정책단계'로 이행하는 것으로 파악할 수 있다. 선진국의 농업정책은 이러한 단계를 거치면서 자국 농업의 기반과 경쟁력을 다진 다음 비로소 개방화·자유화를 추진하였다(賴平 編, 『農業政策の基礎理論』, 家の光協會, 1987. pp.124~133. 장상환, 1995, p.83에서 재인용).

있는 비교우위 산업 육성, ⑥ 국토균형개발 및 환경 보전, ⑦ 국민의 기본수요 충족 및 사회 개발의 적극적 추진 등에 두었다(대한민국 정부, 1981, pp.14~15).

제5차 5개년계획은 광공업성장을 주축으로 하는 공업화를 목표로 한 계획이었으며, 기간 중 평균 목표성장률은 농림어업 2.6%, 광공업 10.8%, 사회간접자본 및 기타 서비스 7.3%였다. 농업 부문의 경우 1980년의 대홍작에도 불구하고 농업투자에 소홀한 것으로 나타나 있으며, 특히 종래의 농산물가격지지 재원을 생산성 향상에 전용하겠다는 계획이 주목된다(전국경제인연합회, 1986, pp.113~117).

이와 같이 경제정책 기조가 '안정화·자유화·개방화'로 전환되는 가운데 제5차 5개년계획에 나타나 있는 농정의 기본방향은 ① 농업생산기반의 확충과 농업기계화를 통하여 생산성 향상 및 농업구조 개선, ② 미국의 자급을 달성하고 경제성 있는 농축산물의 증산을 유도하며 수급상의 부족 물량이 발생하지 않도록 적기수입을 포함한 적절한 대응책 강구, ③ 농산물 유통정보기능의 강화, 유통시설의 확충, 농·축·수협 기능의 개선으로 농업경영구조 근대화 및 농산물가격 안정 도모, ④ 농외소득증대 시책을 본격적으로 추진하여 농가소득을 증대하고 농촌지역개발 촉진 등이었다(대한민국 정부, 1981, pp.59~60).

제5차 계획기간 중 농정의 주요 내용은 첫째, 쌀 수매가의 동결 또는 한 자릿수 인상 등이중곡가제의 단계적 지양을 통한 저 농산물가격 유지,⁴⁸⁾ 둘째, 농축산물 수입개방 확대, 셋째, 농지 유통화를 통해 대규모 상층농가의 선택적 육성, 넷째, 농촌공업화를 통해 농외소득 증대 및 영세농의 재촌 탈농을 유도하여 영농규모 확대 및 농업 생산성 증대 도모 등이었다.

농산물가격정책을 축소 재편하여 가격형성을 전면적으로 시장원리에 맡김과 동시에 농업 부문의 생산성 향상 및 국제경쟁력 강화로의 농정기조 전환은 농업 부문에 대한 투자의 많은 부분을 농업구조개선에 집중하여 국내 농업생산의 전반적인 축소조정과 함께 전업적 상층농을 육성하자는 것으로서 시장가격기구에 농업을 맡기겠다는 발상이다. 이와 같이 '경쟁력 지상주의', '시장(효율) 만능주의', '농촌 중심주의'로의 농정기조 전환은 농업이 가진 산업적 특수성과 국민경제적 요구를 반영한 국내보호와 국경보호 조치의 필요성에 역행하는 것이었다.⁴⁹⁾

48) 쌀 수매가 인상 억압으로 인해 농가가 입은 직·간접 피해액은 1981~1985년간 약 2조 원에 달했으며, 이것은 농가 부채 누적의 주요 원인이 되었다(장상환, 1995, pp.86~87).

49) 농업보호정책의 역사적 전개와 농업보호의 논거에 대해서는 박진도(1993, pp.18~27)를 참조.

3. 제5공화국의 주요 농정 시책

3.1. 자유화·개방화 농정의 본격적 추진

1980년대의 농산물 수입자유화 정책은 본격적인 산업구조조정정책의 일환으로 추진되고 있다는 점에서 1970년대 말의 개방농정과 구분된다. 농산물 시장개방은 내·외적 압박요인에 의해 진행되었는데, 내적 요인은 값싼 해외 농산물의 수입 확대를 통해 물가를 안정시키고 공산품의 국제경쟁력을 높여야 한다는 비교우위론⁵⁰⁾에 근거를 둔 국내 산업자본의 압력이고, 외적 요인은 세계 경제에서 차지하는 한국경제의 비중과 지위 상승에 수반된 외국으로부터의 개방 압력이다. 당시 경제기획원은 한국의 공산품 수출 지향적 경제기반의 핵심인 저임금 유지에 농업 부문이 역기능을 하는 것으로 인식하고, 국내 물가안정 차원에서 한국 농업도 비교우위에 입각한 수입자유화의 추진이 바람직하다는 판단 아래 자유화·개방화 농정을 추진하였다.⁵¹⁾

한국 자본주의가 그동안 수출지향 공업화 성장정책을 통하여 급속하고도 고율의 자본축적을 할 수 있었던 것은 무엇보다도 대내적으로 안정적인 저임금 기반을 지속해서 확보할 수 있었기 때문이고, 대외적으로는 가치실현 장으로서의 해외시장을 안정적으로 확보할 수 있었기 때문이다. 그런데 이러한 자본축적의 양대 기반이 1970년대 말부터 흔들리게 되었던바, 그것은 대내적으로는 저임금 기반의 와해 위기이고, 대외적으로는 가치실현의 주된 장으로서의 미국의 수출규제 위협 및 수입개방 압력이었다. 이러한 위기에 직면하여 결국 자본은 한편으로는 미국의 시장개방 압력을 무기 삼아 그동안 자신의 축적기반이었던 저임금 기반의 안정적인 확보를 위하여, 다른 한편으로는 자신의 가치실현의 장으로서의 미국의 요구⁵²⁾를 충족시키기 위하여 대폭적인 농산물 수입개방을 단행하였다.

50) 완전경쟁 모형에서는 농산물이든 공산품이든 질적인 차이가 없다. 오직 가격상의 차이밖에 없으므로 이런 관점에서 보자면 농업은 GNP의 몇%에 불과한 사양산업으로밖에 보이지 않을지 모르지만, 장래의 불확실성을 감안, '일시적인 효율' 못지않게 '장기적인 안전'이 중요시되어야 하는 정책 견지에서 볼 때는 농업은 단순히 GNP 몇% 이상의 가치를 지닌다고 보아야 한다. 농업을 비교우위의 견지에서만 보려는 것이 오히려 어리석은 일이다(조순, 1981, p.29)

51) 개방농정의 이론적 배경이 되는 비교우위는 정태적인 개념이 아니라 동태적인 관점에서 보아야 한다. 즉 현재는 비교우위가 없더라도 앞으로의 개발 여부에 따라 장래에는 비교우위가 생길 수도 있으며 특히 농업처럼 국민경제에서 중요한 산업의 경우는 비교우위 적용에 신중을 기해야 할 것이다. 유럽의 경우 미국에 비해 농산물의 비교우위가 없음에도 불구하고 계속 보호를 하고 있는 것도 이러한 이유에서이다(한승수, 1996, pp.261~262).

52) 1980년대의 미국 경제는 '레이거노믹스'의 파탄으로 방대한 무역적자와 재정적자, 그리고 산업 공동화라는 위기 사태에 직면해 있었다. 당시 미국이 무차별·동시다발적으로 동원하였던 주요 통상압력수단은 첫째, 수입 규제, 둘째, 시장

1980년대는 국내외로부터의 개방압력과 비교우위, 국내외 가격 차 등에 의해 국내 생산 여부와는 무관하게 식량·사료·육류·원료농산물·양념·기호품 등 대부분 품목이 수입되는 전면적 수입개방기였다. 농산물의 수입이 확대됨에 따라 국내 농산물의 수급과 가격이 수입농산물에 의해 크게 규정되게 되었고, 값싼 수입농산물의 범람은 공급과잉과 가격하락, 이에 따른 농가의 소득감소와 농업생산의 위축을 초래하였으며, 국내 농업의 식량 공급능력을 저하시켜 식량자급률의 대폭적인 하락을 가져왔다. 식량자급률이 1983년을 전환점으로 하여 50%를 밑돌게 됨으로써 농산물의 수급이 기본적으로 수입농산물에 의해 좌우되게 되었다.

개방농정이 본격적으로 추진된 결과 농가의 교역조건은 극도로 악화되어 농가의 소득여건이 크게 위축된 데다 경제작물과 축산물의 가격파동, 교육·의료비 등 농가 가계비 지출 증대 등으로 농가수지가 악화되어 도농 간의 소득격차는 더욱 더 확대되고 이에 따라 농민의 탈농·이농이 급증하였다.

3.2. 가격정책에서 구조조정정책으로

농정의 기초가 가격정책에서 구조정책으로 전환하게 되는 배경은 첫째, 양특적자 등 재정 부담 문제, 둘째, 국내외 농산물 가격 차의 확대, 셋째, 가격지지로 인한 농산물 과잉 문제, 넷째, 가격지지정책이 농업구조조정을 저해하여 농업을 더욱 비효율적으로 만든다는 인식에 있었다.⁵³⁾

농정의 기초가 국내농산물 증산정책에서 수입정책으로, 가격정책에서 구조정책으로 전환됨에 따라 농산물가격정책의 기능이 변질·왜곡되었다. 즉, 가격정책의 가장 중요한 기능인 농업소득유지(가격지지) 기능이 후퇴하는 대신 수입농산물에 의한 수급조절(가격변동 방지) 기능이 강화되었고, 농산물 수입의 확대에 의해 농정의 영역과 대상이 극도로 좁아지는 가운데 규모 확대 위주의 구조정책을 통해 가격정책 대상 농가계층이 상향조정됨으로써 농산

개방 압력, 셋째, 원화 절상 압력이었다. 미국은 주요국의 통화화에 비해 원화의 절상 속도가 느림을 비난하면서 1986년 7월 공식 제기 후 지속적으로 절상압력을 가하였고, 그에 따라 1985년 말 1 달러당 890원이던 환율이 1987년 말에는 792원으로 급속히 절상되었다(황수철, 1988, pp.326~334).

53) 1984년 경제기획원 산업1과에서 작성한 「농정의 전환(안)」은 1980년대 농정의 기본방향으로 ① 영농규모 확대에 중점을 둔 농업구조개선 추진, ② 농산물유통 개선, ③ 농촌공업개발과 농촌종합개발, ④ 농업보호 완화와 수입개방 확대 등을 제시하고 있다.

물가가 '한계원리' 보다는 '평균원리'에 가깝게 결정되었다. 그리고 수요의 동향에 따른 선택적 확대로 인해 농가 계층 간·품목 간·지역 간 분단성이 강화됨으로써 농업생산력의 불균형발전과 가격 급등락이 초래되었으며, 정책목표가 '필요량 확보 기준'에서 '생산성 기준'으로 전환됨으로써 가격정책 관련 예산의 비중이 현저히 저하하였다.

1980년대 초 정책당국에 의해 구상되고 제안된 농업구조정책의 기본방향은 영농의욕을 가진 농가가 규모를 확대해 갈 수 있도록 영세농의 탈농 유도과 전직(轉職) 대책을 마련하는 데 두고, 농지임대차에 의한 농지 유통화의 촉진, 경지정리 확대와 농업기계화의 촉진, 농어민후계자 육성 등 농촌인력개발, 농촌공업 도입 확대와 직업훈련 등을 통한 전직 촉진에 의한 탈농 지원 강화 등이었으나, 그중 1980년대 전반기에 실시된 구조정책으로는 농업인력 대책의 일환으로 실시된 농어민후계자육성사업⁵⁴⁾과 농촌공업개발사업 정도였다.

3.3. 양특적자의 누증과 양정전환

1970년대 말부터 한국개발연구원, 경제기획원 등에서는 농산물가격이 물가상승을 주도한다는 인식 아래 물가안정과 재정부담 완화를 위해 양특적자와 비료계정적자를 낳는 이중곡가제와 비료가격보조정책을 전환하자는 이른바 「양정전환론」을 강력히 제기하였다. 여기에는 1970년대의 이중곡가제가 국가의 양곡시장 개입을 통하여 가격기능을 무시하였고, 양특적자 보전에 따른 재정 인플레이와 함께 임금상승 및 물가상승을 유발하여 국내 자본의 해외 경쟁력을 약화함으로써 자본축적의 애로로 작용하게 되었다는 인식도 깔려 있었다.

1980년 5월에 설치된 「국가보위비상대책위원회」(국보위)는 그동안 사회 각 분야에서 문제 되어 온 각종 제도 개혁방안의 일환으로 「이중곡가제도의 개선방안」을 검토하여 단일미의 적자요인을 3년 이내에 해소하고, 보리쌀의 방출가격은 수매 원가에 근접시키며, 양곡기금의 적자 해소 후에는 곡가지지방식을 수매제도에서 목표가격유지제도로 전환하는 것을 기본방향으로 채택하였다. 「국보위」의 이러한 방침에 따라 경제기획원은 첫째, 벼 재배품종을 농민이 자율적으로 채택하도록 하고 보리의 계획생산을 지양하여 주곡 생산의 자율화를 기하고, 둘째, 지정가격에 의한 목표 물량 수매를 지양하고 주곡수급에 대한 시장조절기능을 제고하며, 셋째, 3년간에 걸쳐 이중가격제도를 폐지하여 기금수지를 개선하고 이에 따른

54) 1980년 11월 부족한 농업인력을 확보하기 위하여 「농어민후계자육성기금법」을 제정하였다.

재원의 일부를 투자로 환원 등을 주요 내용을 하는 「당면농정대책」을 수립 확정하였다(경제기획원, 1982, pp.214~215).

1970년대 쌀이 부족했던 시기에는 비교적 저렴한 재정부담으로 산지 시장가격보다 높은 가격으로 일정량을 매입하고, 소비지 시장가격은 물론 매입가격에 중간 제 경비를 더한 매출원가보다 싸게 방출함으로써 식량증산, 농가소득증대, 소비자 가격보호, 물가안정이라는 서로 상충하는 정책목표들을 비교적 효과적으로 달성하였다. 1980년대 중반까지는 강력하게 시행된 물가안정정책의 일환으로 국가가 양곡시장에 계속해서 개입할 수밖에 없었기 때문에 이중곡가제의 명맥은 유지되었지만, 생산자가격의 지지는 대폭 후퇴할 수밖에 없었다. 정부는 1983년의 추·하곡 수매가 동결과 밀 수매 중단에서 보듯이 수매가격 인상을 억제하고 물가안정을 위해 방출가격을 낮게 유지함으로써 소비자 가격 보호에 중점을 두는 방향으로 양정의 기조가 전환되었다.

3.4. 복합영농과 솟값 파동

1980년대 개방농정의 기본구조는 수출주도형 개발전략에 따라 농산물수입을 확대하고, 농산물수입 증대에 따른 농가소득 감소는 농촌공업 육성을 통한 농외소득 증대와 복합영농에 의한 농업소득 증대로 보전한다는 것이었다. 개방농정의 일환으로 1982년 「소득증대10대전략개발계획」을 수립하였고, 1983년에는 추곡 수매가의 동결에 따른 농가소득 감소를 보충하고자 [기간작목(벼) + 지역특화작목 + 보완작목(축산)]을 기본유형으로 하는 「복합영농시범사업」을 실시하였으며, 같은 해 「농어촌소득원개발촉진법」을 제정하여 농외소득 증대를 도모하였다.

소농구조라는 우리 농업여건에 비추어 볼 때 미맥 위주의 단순경영 형태로는 농가소득 증대에 한계가 있으므로 경제작물·축산 등 고소득 작목을 도입하여 소득원의 다양화를 기하기 위해 복합영농사업을 추진한 것인데, 시장개방과 저곡가정책의 대응책으로서뿐만 아니라 한정된 농업자원의 고도이용을 통한 농업생산 증대, 더 나아가 국민 식품 소비구조의 변화에 대응한 성장농산물의 적정생산과 소득증대라는 측면에서도 필요한 정책이었다. 그런데 벼농사 및 여러 가지 잡다한 작목을 재배하는 반자급적 형태를 취하고 있던 우리 농업을 몇 가지 작목 중심의 전문적 복합영농으로 발전시키는 데는 한계가 있었다.

1980년대 중반 복합농업론의 대두와 함께 한우의 사육이 적극적으로 권장되었으나 농업

외적(정치적)인 이유로 송아지가 과잉공급 되어 소 파동이 일어나면서 복합영농은 퇴조의 길을 걷게 되었다. 이는 농업생산정책이 기본적 고려대상인 수요를 간과한 채 소득 정책적 차원에서만 이루어진 결과였다.

1981년 2만 4,920두, 1983년에는 7만 4,164두라는 예년의 두 배나 되는 육우가 도입되면서 1984년부터는 숫값이 폭락하는 「숫값 파동」이 일어났고, 과도한 물량이 도입되는 과정에서 1983년도에는 도입물량의 6.1%(4,562두)가 폐사하거나 도태하는 이른바 「병든 소 파동」이 발생하였다. 그 결과 1980~84년 사이 농가소득 작목으로 가장 인기가 높았던 소가 '숫값 하락'으로 농가 경제에 커다란 타격을 주었고, 「농어가부채경감대책」(1987. 3. 16)의 한 원인이 되었다. 숫값 파동의 원인과 그 폐해는 다음의 '숫값 피해보상을 요구하는 농민들의 성명서'(1985. 7. 1.)에 잘 나타나 있다(한국가톨릭농민회, 1999, pp.393~394).

숫값 피해 보상하라! ... 우리 농민들이 피땀 어린 노력으로 생산한 농축산물은 물밀 듯이 쏟아져 들어오는 외국 농축산물로 뚝값이 되어 빚더미로 파산하는 농가의 자살하는 농민들이 늘어가고 있다. 정부가 복합영농이란 이름으로 권장한 채소, 과일 등 특작은 폭락하여 그냥 내다 버려야 하는 지경까지 와 있고 이제는 농가에서 살림 밀천으로 마지막 기대를 걸었던 숫값 조차 지난 3년간 내리 폭락하여 소먹인 사료값은 커녕 사 온 값의 절반에도 훨씬 못 미치는 최악의 상태에 이르렀다. 지난 수년 동안 정부가 쌀값 보리값 등을 사실상 동결한 대신에 소를 키우면 잘 살 수 있다고 권장하여 온 숫값이 이처럼 개값도 안 되게 된 것은 누구 탓인가. 그것은 정부가 농민에게 용자까지 주어 소를 키우라고 정책적으로 권장해 놓고는 다른 한편으로 외국으로부터 지난 4년 동안 무려 15만 마리에 달하는 엄청난 소와 2억 3천 근이 넘는 산더미 같은 쇠고기를 도입하여 우리 농민이 키우는 숫값을 뚝값으로 만들었기 때문이다. ...

3.5. 농외소득증대정책

1970년대 후반부터 농산물 가격지지를 통해 농가소득을 유지하는 것은 현실적으로 어렵다는 소위 '농업소득한계론'(농업경영규모의 영세성과 농산물 수입개방론이 결합한 농외소득개발 논리)이 계속해서 대두되면서 정부는 농외소득을 획기적으로 증대시킬 수 있는 새로운 방안을 마련하기에 이르렀다(경제기획원 산업1과, 1984). 당시 경제기획원을 비롯하여 정부에 팽배했던 농외소득 증대의 필요성은 첫째, 미곡 및 맥류수입에 의존하던 농가의 소

득원 다양화, 둘째, 호당 1ha 정도의 영세한 농업경영 규모로는 농업생산성의 획기적인 증대가 어렵고 값싼 외국산 농산물이 도입되는 상황에서 지속적으로 농산물 가격지지정책을 유지하기도 어렵기 때문에 별도의 대책 필요, 셋째, 실업 또는 계절적으로 유희화되고 있는 농촌노동력과 기타 부존자원을 생산적으로 활용할 필요가 있음 등이었다.

‘농외소득개발론’은 모든 농가를 능력과 의사에 따라 전업농(專業農)과 전업농(轉業農) 그리고 은퇴 또는 탈농 대상자로 구분하고 농업으로 발전할 전업농가에 대해서는 규모 확대와 기술개발 등 경쟁력 제고를 위한 지원을 확대하는 한편, 농업적 발전이 어려운 농가에 대해서는 비농업 부문의 취업기회를 마련하여 전업(轉業)을 촉진하며, 은퇴 및 탈농 희망자에게는 사회보장적 대책을 마련해야 한다는 ‘농가유형론’과 결합하여 실천적 대안으로 제시되었다. 정부는 이와 같은 농외소득정책을 구체화하기 위해 1981년 9월 「농외소득원개발기획단」을 설치하였고, 1983년에는 「농어촌소득원개발촉진법」을 제정하여 농공단지 및 농어촌휴양자원개발 등 농외소득원개발사업의 법적 근거를 마련하였다.

농공지구 조성을 중심으로 하는 농촌공업화정책은 기본적으로 자본의 요구에 따라 공업용지와 용수를 확보하고 농촌 저임금 노동력을 활용하고자 하는 ‘공업입지정책’의 범주에 드는 것이지만, 정부는 이것을 농외취업기회를 확대함으로써 농가소득 문제를 해결한다는 ‘농가소득정책’으로 강조하였고, 나아가 영세농의 농외취업과 재촌 탈농을 유도함으로써 그 농지를 상층농에게 집중시켜 규모 확대를 촉진한다는 ‘농업구조정책’으로서의 의의도 강조하였다.

반드시 수입개방이 아니더라도 소농 구조하에서 농가노동력의 취업 확대를 위해 다양한 유형의 농외소득기회 확대는 필요하다. 그러나 1980년대 이후 ‘개방·구조농정’이 줄곧 농외소득 증대에 중점을 두고 많은 노력을 기울였으나 그 성과는 기대에 훨씬 못 미쳤다. 그 이유는 한편으로는 농가 인구의 노령화와 호당 가구원 수의 과소화로 농외소득 창출의 인적 기반 자체가 취약하였기 때문이고, 다른 한편으로는 한국 자본주의의 지역 간 불균등발전으로 말미암아 공업화가 대도시와 임해공업단지를 중심으로 이루어져 공업의 농촌분산이 쉽지 않았기 때문이다. 그리고 정부의 구상대로 농촌공업화가 영세농의 재촌 탈농을 유도하여 농업구조개선에 기여하기 위해서는 농업경영주를 흡수하지 않으면 안 되는데, 저임금과 고용의 불안정성 등 농공단지의 노동조건이 매우 열악하였기 때문에 농업경영을 포기하면서 까지 공장에 취업하려는 사람은 거의 없었다.

3.6. 농어촌종합대책과 농어가부채경감대책

농가 부채는 1977년부터 눈에 띄게 증가하기 시작하였으나 1980년대 초까지만 해도 그다지 문제가 될 수준은 아니었다. 농가 부채가 급격히 증가하여 농가 경제의 안정을 위협하기 시작한 것은 1982년부터였다. 연중 순증 부채 규모가 1980년에는 17만 원, 1981년에는 10만 원이었으나 1982년에는 39만 원으로 급증하였다. 이와 같은 부채 급증 현상은 1984년까지 지속되어 3년(1982~84) 동안 증가한 부채만도 호당 1,347천 원으로 1986년 말 부채잔고(2,192천 원)의 61%를 차지하였다. 1980년대 들어 농가 부채가 빠른 속도로 증가하였을 뿐만 아니라, 농가부채가 농가소득이나 농가자산에서 차지하는 비중 또한 빠른 속도로 증가하였다.⁵⁵⁾

1986년의 「농어촌종합대책」(1986.3.5.)에서는 1983~84 소입식자금의 금리 인하와 상환연기, 농·어·양축자금 금리 인하 등 농어가의 금융부담 완화대책이 포함되어 있었지만, 대책의 기초는 여전히 소득증대를 통한 부채 문제의 해결에 있어, 종합대책의 조치사항만으로는 농가의 당면한 금융부담의 압박을 덜어주기에 크게 미흡하였고 농민의 반응은 냉담할 수밖에 없었다. 따라서 추가적인 금융부담 완화를 위한 대책, 즉 「농어가부담경감대책」(1987.3.16.)이 필요하게 되었다.

「농어가부채경감대책」은 부채증가 억제와 부담경감을 겨냥한 순수 농업금융정책으로서 1961년 「농어촌고리채정리사업」 이후 처음 취해진 조치였다. 이 대책은 농가의 차입동기에 불문하고 사채를 정책금융자금으로 대체하는 긴급조치의 성격을 가지며 1986년의 「농어촌종합대책」을 보완하는 정책으로서의 의미도 있었고, 영세농층에게 보다 지원 혜택이 많이가도록 함으로써 형평성을 중시한 사회 안정적 조치로서의 성격도 있었다(서종혁 외, 1988, p.90).

「농어가부채경감대책」의 내용은 부채경감 대책과 부채억제 대책으로 구성되어 있는데, 먼저 부채경감 대책은 1) 사채 대체자금의 지원(1조 원의 공급을 특별 공급), 2) 영세농어의 증장기자금을 저리자금으로 대체(3,740억 원), 3) 농수산 관련 자금의 금리 인하(연 10~11%를 8%로 인하), 4) 1983~84년 소입식자금 이자 면제, 5) 연체금리 인하, 6) 농지구입

55) 농가 부채의 증가요인은 크게 농업이 안고 있는 구조적인 문제와 농산물가격의 변동이나 자연재해와 같은 단기적·가변적 요인으로 나눌 수 있다. 농가 부채 증가의 구조적 요인과 단기적 요인에 대한 상세한 내용은 『농어가부채대책백서』(농수산부 외, 1988, pp.36~51)를 참조.

자금의 지원(2,000억 원), 7) 교육비 경감을 위한 기숙사시설 확충 등이었고, 다음으로 소득 증대 및 부채억제 대책은 1) 농어촌소득원의 지속적 확대 개발, 2) 농어가부채증가 억제를 위한 제도개선 등이었다(농림수산부 외, 1988, p.87).

1980년대 중후반은 부채대책이라는 응급처방이 되풀이된 시기였다. 그 응급 처방이 농가 경제를 안정시키는 데 크게 기여하였으나 그 사회적 비용도 결코 만만치 않았다. 적지 않은 농어업인이 가지게 된 정부에 대한 의타심, 금융질서의 손상 등은 장기적으로 치러야 할 값비싼 댓가지만, 더욱 심각한 문제는 이러한 지원에도 불구하고 정작 도움을 받아야 할 그룹과 그렇지 않은 그룹 간의 구분 자체가 모호해지면서 정책의 타당성에 대해 국민적 회의가 없지 않았다는 점이다.

1987년 12월 9일 정부는 농어촌의 부채 문제는 기본적으로 소득증대를 통해 해결하는 것이 바람직하다는 인식하에 「농어촌경제활성화종합대책」을 발표하였다. 1987년 3월의 「농어가부채경감대책」은 획기적인 대책이었음에도 농가들의 반응은 기대하는 것만큼 높지 않았고, 12월에 대통령선거를 앞둔 정부 여당으로서는 농가 부채 문제가 여전히 발목을 잡는 부분이었다. 「농어촌경제활성화종합대책」의 주요 내용은 농어자금의 공급확대, 사채 대체 상호금융자금의 금리 인하, 중장기정책자금의 상환 기간 연장 등 여섯 가지의 지원책을 담고 있었다.

3.7. 농업 재정·금융

농림수산 부문의 재정 규모는 외국의 농업 투용자에 비해서는 물론이고 국내의 비농업 부문 투자비중이나 농업 GNP 비중에 비해서도 저위성을 면치 못하였다. <표 4-2>에서 보는 바와 같이 선진제국이 투자효율의 저위성에도 불구하고 국내총생산에서 차지하는 농업 비중의 약 2~3배의 예산을 투입하는데 비해 우리나라는 0.4배의 예산밖에 투입하지 않은 결과 농업투자액의 누계에 엄청난 격차가 벌어짐으로써 국내외의 농업생산력 내지 경쟁력에 좀처럼 좁히기 어려울 정도의 격차가 생기게 되었다(최종민, 1995, pp.421~422).

〈표 4-2〉 농업예산의 국제비교(1985년 기준)

단위: %

	한 국	미 국	일 본	프 랑 스	서 독	영 국
국내총생산 비중(A)	13.5	2.1	3.1	3.9	1.7	1.6
국가 예산 비중(B)	5.1	5.6	5.1	10.2	5.8	2.2
B / A	37.8	266.7	164.5	261.5	341.2	137.5

주: 프랑스는 1984년의 수치.

자료: 박진도(1990), p.131.

경제개발이 시작된 이후 국내총생산에서 농림수산업이 차지하는 비중에 비해 농업 부문에 대한 투자비율은 그에 못 미쳤는데 이러한 현상은 1980년대에 이르기까지 지속되었다. 1981년에 냉해 피해 지원 예산이 많이 늘어났고, 특히 1984년부터는 종래 한은 차입으로 충당하던 양곡관리기금에 대한 지원금이 농업예산에서 지출되면서 농림수산부문의 투자 비중이 외형상으로는 농림수산업이 국내총생산에서 차지하는 비중을 웃돌게 되었지만, 양곡관리특별회계를 제외하면 여전히 농림수산부문의 재정지원 비중은 농림수산업의 국내총생산 비중에 미치지 못하였다.⁵⁶⁾

과소한 농업예산이나마 일부 사업에 편중됨으로써 농업생산력의 불균등발전이라는 문제를 일으켰고, 장기적인 전망이 결여된 일과성 혹은 중복 투자로 예산의 비효율을 초래하였다. 1970년대 말까지는 주로 증산을 위한 지원수단들에 한정되어 재정투용자가 이루어졌고, 1980년대 중반 이후에는 농림수산 예산 가운데 양곡관리기금과 농어가부채경감 및 금융지원의 비중이 전체 사업비의 61~79%를 차지할 정도로 단기보조 위주의 재정지출이 이루어졌다.

1980년대의 농업금융정책은 그동안의 경제개발 과정에서 상대적으로 어려워진 농촌경제를 지원하는 데 중점을 두고 추진되었다. 농업 부문의 금융관계비율이 1985년 이후 크게 높아졌는데, 이것은 국민총생산에서 농림업이 차지하는 비중은 감소한 반면 농림업 부문에 대한 대출금의 비중이 농어촌종합대책과 농어촌부채경감대책 등으로 인해 증가하였기 때문이다.

56) 자세한 내용은 설광연(1992, p.63)을 참조.

제4절 경제성장기 농정의 평가와 시사점

1. 평가

경제성장기(1961~1987)의 농정은 예산편성권, 경제정책기획권, 외자도입권, 물가안정시책을 담당하고 있던 경제기획원이 주도한 제1~5차 경제개발5개년계획의 일환으로 전개되었고, 지방자치 분권 농정이 아니라 강력한 대통령중심제하의 중앙집권 농정이라는 점에서 이후 시기의 농정과는 정책 수립 및 추진 체제 면에서 큰 차이가 있다.

한국 자본주의는 1960년대 이후 수출주도형 공업화 성장전략에 따라 1970년대와 1980년대를 거치면서 급속히 성장하였다.⁵⁷⁾ 이 과정에서 농업과 농촌의 변화는 광범위하고 급격하게 일어났다. 절대적으로 농업 내부의 변화만 보면 생산기반 확충, 농업생산 및 소득 증대, 주곡자급 달성, 새마을운동과 생활환경개선 등 괄목할 만한 성과가 있었다. 그러나 거시적 관점에서 타 산업부문과 비교해 보면 농·공 간 성장 격차와 도·농 간 소득 격차가 확대되었다.

제3공화국의 농정은 제1차 5개년계획에서 '중농정책'을, 제2차 5개년계획에서 '농공병진'을 표방하여 농업근대화에 역점을 두었으나 실제 투자지원 면에서 보면 여전히 '공업화 편중' 전략이었다.

제4공화국의 농정은 한편으로는 자본의 축적과 공산품의 수출경쟁력 강화를 위해 농업의 희생에 기초한 저곡가·저임금 체제가 필요하면서도, 다른 한편으로 국제 경기침체로 국내시장의 중요성이 높아짐에 따라 정부수매가의 상대적 고율 인상, 재정부담을 수반하는 새마을사업의 추진 등 농업에 대한 일정의 양보를 취함으로써 비교적 '보호주의적 농정'에 근접한 시기였다.

제5공화국의 자유화·개방화 농정은 우리나라의 농정체계를 기존의 주곡증산 위주에서 '주곡증산 지양과 복합영농 - 농외소득원 개발 - 농업구조개선'으로 전환시켰다. 복합영농사업은 권장 품목의 과잉생산과 가격폭락으로 농가 경제에 커다란 타격을 안겨주었고, 농업구

57) '개발연대'라고도 불리는 경제성장기는 대체로 1960년대 수출 주도적 공업화, 1970년대 중화학공업의 육성, 1980년대 이후 자율화·개방화로 구분하고 있는데, 이 기간을 관통하는 가장 근간이 되는 정책사상은 '대외지향적 성장전략'이라 할 수 있다(한승수, 1996, p.34). 제1차 경제개발계획에서 제5차 계획에 이르기까지 일관된 계획기조는 「공업화」에 놓여져 있어 한국의 경제개발계획은 '공업화 계획'이라 해도 과언이 아닐 것이다(전국경제인연합회, 1986, p.30).

조개선은 정책목표로 제시되기는 했지만, 적극적인 정책수단을 갖추지 못한 채 농의소득원 개발정책의 부산물 정도로 인식되었다. 개방농정은 농업·농촌·농민문제를 농업발전이라는 농업 내적 방법을 통해서가 아니라 농촌공업화 등 농업 외적 방법을 통해 해결하려고 함으로써 우리나라 농정의 기본방향을 크게 바꾸는 계기가 되었다.⁵⁸⁾

종래의 농정은 선별적이 아니라 기본적으로 모든 농민과 농업 부문을 정책대상으로 하였는데, 이는 농업정책이 산업 정책적 측면과 사회 정책적 측면을 동시에 지니고 있었기 때문이다. 그러나 1980년대 중반 이후의 농정은 산업정책적 측면이 강조되고 농업구조개선정책이 본격화되면서 정책 대상 농작물과 대상 농지 그리고 대상 농민을 선택적으로 정하는 선별적 정책으로 전환되었다. 즉, 국제경쟁력 있는 농작물, 우량 농지, 우수 농업인력만이 육성 대상으로 선택되고, 나머지 부문에 대해서는 이·탈농 촉진정책이 본격화되었다.⁵⁹⁾

제1~5차 5개년계획의 추진과정에서 농업·비농업 부문 간 성장격차가 누적된 결과 국민 경제에서 차지하는 농업생산의 비중이 1965년 37.6%에서 1985년 13.5%로 급격히 저하하였다. 경제성장 과정에서 1차 산업의 비중 저하는 불가피한 추세임을 고려하더라도 우리나라의 경우 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 그 속도가 가팔랐다. 문제는 농업이 산업으로 확립되지 못한 채 쇠퇴의 길을 걷게 되었다는 점이다.

그리고 농업생산의 주체인 농가, 농가인구, 농업취업인구가 절대적으로나 상대적으로 빠르게 감소하였다. 1965년에서 1985년 사이 농가인구 비중은 59.5%에서 22.5%로, 농림어업 취업자 비중은 58.5%에서 24.9%로 감소하였는데, 이는 비농업 부문의 급격한 성장에 따라 농가인구가 농업 외부로 대거 유출되었기 때문이다.

한편, 인구가 증가하고 국민소득이 증가함에 따라 농산물 수요구조에 큰 변화가 있었으며, 이에 따라 농업생산구조도 크게 변화하였다. 그리고 자작농적 토지소유의 붕괴와 농지 임대차 관계의 확대, 임차제를 기초로 한 상층농의 성장, 농업기계화를 중심으로 한 농업생산력의 향상과 시설화의 진전, 소상품생산의 발전과 전문화의 진전, 농가의 노령화와 겸업

58) 농림수산부·농협중앙회·수협중앙회·축협중앙회가 펴낸 『농어가부채대책백서』(1988)는 “자유화·개방화 농정의 추진이 농업생산과 농가경제에 초래한 부정적 영향은 첫째, 해외농산물의 도입 증가와 식량자급률의 하락, 둘째, 농가교역조건이 악화, 셋째, 해외농산물의 도입이 급격히 증대하고 가격조건이 악화됨에 따라 국내농업의 성장률이 현저히 둔화, 넷째, 농업소득률의 저하 등이며, 그 결과 농업소득 증가율이 농업성장률에 못 미치는 ‘성장과 소득의 괴리 현상’이 심화되었다”고 하였다.

59) 상세한 내용은 박진도(1994, pp.106~110)를 참조.

화의 진전 등의 변화 또한 수반되었다.⁶⁰⁾

이렇게 국민경제에서 차지하는 농업의 비중이 축소되는 과정에서 농업 자체의 합리적인 발전과 재편이 뒷받침되지 않은 결과 농업의 식량 공급 능력은 점차 저하하였다. 미국의 경우 상당한 생산량 증대를 가져왔으나 여타 식량 작물의 경우는 생산량이 급격히 감소함으로써 식량자급률이 1965년 93.9%에서 1985년 48.4%로 떨어졌으며, 쌀을 제외한 자급률은 같은 기간 중 39.8%에서 9.7%로 하락하였다.

경제성장기의 농정은 공교롭게도 1961년 「농어촌고리채정리사업」으로 시작해서 1987년 「농어가부채경감대책」으로 마무리되었다. 그동안의 경제성장 과정은 농·공 간, 도·농 간 불균등발전 과정이었고, 그 결과 한국농업은 ‘총체적 위기’ 상황을 맞게 되었다. 농업위기의 근본원인은 한국 자본주의의 대외 의존적 수출주도형 자본축적 양식과 그로 말미암은 농업 부문에 대한 저투자·저가격에 기인하였다.

정부 주도의 경제개발이 시작된 이후 1980년대 후반에 이르기까지 농림어업 재정투융자 규모는 절대적·상대적 저위성을 면치 못하였고, 농업 부문에 대한 저투자로 말미암아 농업과 비농업 간의 생산성 격차와 도·농 간의 소득격차가 확대되었다. <표 4-3>에서 보는 바와 같이 제1~5차 경제개발계획 기간 중 농림수산부문에 대한 투자재원의 배분은 광공업이나 사회간접자본 및 기타 서비스 분야보다 극히 적었다. 그리고 저 농산물가격은 고도성장과 수출증대에 필요한 저임금·고축적을 달성하기 위해 자본이 농업 부문에 요구한 농업정책의 기본방향이였다.

그 결과 농림수산업의 성장률은 전 계획기간 중 국민총생산 증가율에 크게 미달하는 성장률밖에 보이지 못함으로써 결국 도·농 간 소득 격차의 확대, 농가부채의 급증 등 농가 경제는 피폐하게 되고 그 최종적 표현으로서 대량의 이농이 이루어지게 되었다.

60) 상세한 것은 이영기(1998, pp.11~23)를 참조.

〈표 4-3〉 산업별 투자자원 배분과 성장률(1962~86)

단위: %

		산업별 투자배분의 계획치와 실적치			산업별 성장률 ¹⁾	
		농림수산업	광공업	SOC 기타	농림수산업	국민총생산
제1차 5개년계획 (1962~66년 평균)	계획	17.4	33.2	49.4	5.1	7.7
	실적	8.5	26.1	65.4		
제2차 5개년계획 (1967~71년 평균)	계획	16.3	30.7	53.0	1.5	10.5
	실적	8.5	28.4	63.1		
제3차 5개년계획 (1972~76년 평균)	계획	13.6	27.5	58.9	6.2	9.7
	실적	9.6	23.5	66.9		
제4차 5개년계획 (1977~81년 평균)	계획	9.4	28.6	62.0	0.6	6.0
	실적	7.5	23.3	69.2		
제5차 5개년계획 (1982~86년 평균)	계획 ²⁾	9.4	22.5	68.1	3.8	8.7
	실적	7.6	23.7	68.2		

주 1) 성장률은 기간 평균 실적치임

2) 수정 계획치임.

자료: 합동통신사, 『합동연감』; 경제기획원, 『경제통계연감』 및 『주요경제지표』.

박광서, 1990, pp.13~14를 이용하여 재작성.

2. 시사점

한국 농업은 현재 농업경영 측면에서는 농업노동력의 노령화와 경영규모의 영세성, 농가 경제 측면에서는 농가소득의 상대적 열위와 농가 수지 악화에 직면하여 있다. 따라서 향후 과제는 어려운 국내외 여건 속에서 어떻게 농업이 살아남을 수 있도록 경쟁력을 강화하고 농가소득 문제와 농촌 지역사회의 붕괴위기를 해결할 것인가이다.

농업·농촌이 직면한 위기상황을 극복하고 새로운 차원의 발전을 추구하기 위해서는 성장 지상주의·생산주의의 틀을 탈피하는 패러다임의 전환이 있어야 하고, 그러기 위해서는 농업이 수행하는 복합기능을 올바르게 이해하는 인식의 전환이 있어야 할 것이다.⁶¹⁾

그동안 시의적절치 못한 농업정책이 없지 않았다. 1970년대 말의 개방농정은 외적인 개방압력보다는 내적인 자본의 요구에 따라 개방 시기를 앞당긴 정책이었으며, 1980년대의

61) 현대 유럽에서 농업을 보는 세 가지 관점인 생산주의(productivism), 탈생산주의(post-productivism), 다기능주의(multifunctionalism)에 대해서는 정영일(2018, p.8)을 참조. 생산주의에서 다원주의로의 전환에 대해서는 한국농촌경제연구원 편(2015, p.776)을 참조.

복합영농이나 농촌공업화 역시 시의적절치 못한 측면이 있다. 새마을운동의 성공 요인 중 하나가 1970년대라는 시의적절성에 있음에 비추어 볼 때 앞으로의 농정은 외국의 사례나 경험보다는 우리 국민경제의 단계나 구조, 그리고 우리 농업의 현실과 요구에 적합한 정책이 추진될 필요가 있다.

농업정책이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 1970년대 ‘증산 농정’⁶²⁾에서 보듯이 정량적인 실천목표의 설정, 단계별 추진체계의 구축, 평가를 포함한 ‘공정관리기법(工程管理技法)’⁶³⁾의 도입이 필요하다. 그리고 정책목표에 상응하는 정책수단이 마련되어야 하는데, 현재 품목별 식량자급률 목표가 『농업·농촌 및 식품산업 발전계획』에 설정되어 있지만 농가의 실천을 견인할 수단(가격·유통대책)이 미비한 실정이다.

영세소농경영과 생산력의 모순, 생산과 소득의 괴리와 같은 소농 구조하의 가격·소득문제를 해결하는데 있어, 개별 농가, 개별 품목 단독으로는 한계가 있으므로 지역농업의 조직화·복합화를 통해 ‘규모의 경제’와 ‘범위의 경제’를 동시에 추구해 나갈 필요가 있다. 새마을운동은 현재 농정의 주류를 이루고 있는 개별 품목·농가단위 정책과는 달리 마을 단위의 공동·조직적 접근이었다. 소농이 지배적인 우리나라에 있어 지역(마을) 단위 정책프로그램이 절실히 요구되므로 새마을운동의 ‘마을주의’는 계승 발전될 필요가 있다.

농산물가격정책은 1930년대 미국의 농업공황 타개책으로 도입된 이래 ‘보호’와 ‘개방’의 파고에 따라 정도의 차이는 있으나 구조정책과 함께 농업정책의 주류를 이루어 왔다. 농산물의 가격형성에 정부가 직·간접적으로 개입하여 그 수준과 변동을 일정한 방향으로 유도하고자 하는 농산물가격정책은 농업이라는 산업이 직면하고 있는 자연적·경제적 특수성과 국민경제 및 국민 생활에 있어서 농업의 가치와 중요성에 비추어 볼 때 여전히 필요하다고 보여진다.

직접지불제는 단순한 소득 이전 수단이 아니라 시장개방에 따른 사회적 갈등을 최소화함과 동시에 국민적 협력체계를 구축할 수 있는 정책수단이자, 가격지지정책으로 인한 ‘정부의 실패’와 농업·농촌이 제공하는 비시장적·다원적 기능에 대한 ‘시장의 실패’를 치유할 수

62) 허문회 교수는 통일벼 보급 과정을 회고하면서 ‘좀 지나치다고 할 수 있을 만치 완벽한’ 농업기술 지도보급 체계를 강조하였다(허문회, 1999, p.348).

63) 일본은 「기본계획」에서 제시한 정책을 체계적으로 추진하기 위해 ‘공정(工程)관리방식’을 도입하고 있으며, 이를 통해 목표의 신속한 달성과 함께 정책 효과의 제고를 도모하고 있다.

있는 정책수단이다. 따라서 직접지불제의 확충과 함께 직불제의 도입목적에 따른 체계화가 필요하다.

끝으로, 우리 농업의 지속가능한 발전과 국민경제 기초산업으로서의 위상 정립을 위해서는 투융자 확충 및 가격·소득지지 못지않게 농업에 대한 중앙·지방정부의 각별한 관심과 국민정신(에토스, ethos)의 진작이 요구된다.

참고문헌

- 경제기획원(1982), 『개발년대의 경제정책: 경제기획원 20년사』.
- 경제기획원 산업1과(1984), 『농정의 전환(안)』.
- 김보현(2006), 『박정희 정권기 경제개발』, 갈무리.
- 김성훈(1984), 『쌀의 정치경제론』, 시인사.
- 김적교(2001), 『경제정책론: 한국경제의 정책과제와 방향』, 박영사.
- 김적교(2012), 『한국의 경제발전』, 박영사.
- 김정부(2008), “제2부 산업화 초기의 농정(1960~1971년)”, 『농정변천사(하): 한국농업 근현대사 제3권』, 농촌진흥청.
- 내무부(1980), 『새마을운동 10년사(자료편)』.
- 농수산부(1978), 『한국양정사』.
- 농수산부 외(1988), 『농어가부채대책백서』.
- 농업협동조합중앙회(1965), 『한국농정20년사』.
- 농협중앙회(1986), 『미국유통과 농협의 대응』.
- 농협중앙회(1989), 『농업금융의 이론과 실제』.
- 농협중앙회 조사부(1981), 『우리나라의 농업정책 개관』, 조사자료 1981-제14집.
- 대한민국 정부(1981), 『제5차 경제사회발전 5개년계획: 1982~1986』.
- 대한상공회의소(1983), 『한국경제 20년의 회고와 반성』.
- 문팔룡(1976), “양정의 문제점과 개선방향”, 『제3차 식량정책에 관한 세미나』(1976. 10. 20), 전국경제인연합회.
- 민교협 편(1995), 『한국의 농업정책: 세계화 속의 한국농업이 나아갈 길』, 미래사.
- 박광서(1990), “한국 자본주의의 재생산구조와 농산물 수입개방”, 한국농어촌사회연구소 편, 『수입개방과 한국농업』, 비봉출판사.
- 박정근(2003), “고도 경제성장기의 농업·농촌(1960~80)”, 한국농촌경제연구원 편, 『한국농업·농촌 100년사(하)』, 농림부.
- 박진도(1988), “8.15이후 한국농업정책의 전개과정”, 한국농어촌사회연구소편, 『한국 농업·농민문제 연구 I』, 연구사.
- 박진도(1990), “농축산물 수입자유화론 비판과 한국농업의 발전방향”, 한국농어촌사회연구소 편, 『수입개방과 한국농업』, 비봉출판사.
- 박진도(1993), “농업보호의 이념과 실태”, 『세계의 농업문제와 농업정책』, 농민신문사.

- 박진도(1994), 『한국자본주의와 농업구조』, 한길사.
- 박진환(2005), 『박정희 대통령의 한국경제 근대화와 새마을운동』, (사)박정희대통령기념사업회.
- 박현재(1981), 『한국농업의 구상』, 한길사.
- 박희범(1961), “후진국에 있어서의 경제계획”, 『사상계』, 3월호.
- 변형윤·김기원(2007), 『한국경제의 이해』, 한국방송통신대학교출판부.
- 새마을운동중앙회(1998), 『한국의 새마을운동』.
- 서중혁 외(1988), 『농어가경제활성화대책(86~87)』, 농수축협중앙회.
- 설광언(1992), “농업재정의 회고와 방향”, 『1992 하계학술발표회 발표논문집』, 한국농업경제학회.
- 손종호(1980), 『한국농정의 발전』, 인성출판사.
- 유기준(1991), “농업구조의 재편과 농산물가격”, 한국농어촌사회연구소 편, 『한국농업의 위기와 재편 방향』, 창작과비평사.
- 유인호(1979), 『농업경제의 실상과 허상』, 평민사.
- 윤용만·여택동 외(2005), 『한국의 경제정책』, 박영사.
- 이대근(1984), “차관경제의 전개”, 『한국자본주의론』, 까치.
- 이영기(1998), 『한국의 농업경제』, 동아대학교출판부.
- 이환규(1999), “농어촌고리채 정리”, 『농정반세기 증언』(한국농정50년사 별책), 농림부.
- 임병윤(1973), “한국인의 농업관”, 『신동아』(1973년 3월호), 동아일보사.
- 장상환(1995), “농정의 이념과 목표”, 민교협 편, 『한국의 농업정책: 세계화 속의 한국농업이 나아갈 길』, 미래사.
- 전국경제인연합회(1986), 『한국경제정책 40년사』.
- 전철환(1987), “한일회담과 대외지향적 개발의 정착”, 『한국경제론』, 까치.
- 정영국(2003), “유신체제의 특성과 경제정책의 의의”, 『한국 유신시대의 경제정책』, 한국정신문화연구원.
- 정영일(2018), “지속가능발전과 한국 농정의 선택”, 『가치와 협력을 통한 한국농업의 지속가능한 성장 전략 모색 I』(2018년도 하계학술대회), 한국농업경제학회.
- 조 순(1981), “경제개발 전략상의 농업의 역할 및 중요성”, 『80년대의 농정과제』, 한국농업경제학회.
- 조영탁(1991), “1950년대 이후 농업정책의 전개과정”, 양우진·홍장표 외, 『한국자본주의 분석』, 일빛.
- 최문석(1989), “농민에 대한 정치적 지배구조”, 한국농어촌사회연구소 편, 『한국농업·농민문제연구II』, 연구사.
- 최양부(1981), “경제주의의 빈곤과 80년대 농정의 선택”, 『하계 학술발표회 자료』, 한국농업경제학회.
- 최종민(1995), “농업재정·금융정책의 방향”, 민교협 편, 『한국의 농업정책』, 미래사.

- 한국가톨릭농민회(1999), 『한국가톨릭농민회 30년사』.
- 한국기독교산업문제연구원(1978), 『한국 산업발전과 농민경제의 실태』(조사연구보고 1).
- 한국농어촌사회연구소(1989) “1980년대 농업정책의 동향과 성격”, 학술단체협의회, 『1980년대 한국 사회와 지배구조』, 풀빛.
- 한국농촌경제연구원(1984), 『농촌경제와 농정의 실상』.
- 한국농촌경제연구원 편(1989), 『한국농정 40년사』(상), 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원 편(1999), 『한국농정 50년사』(제 I·II 권), 농림부.
- 한국농촌경제연구원 편(2003), 『한국 농업·농촌 100년사』(상·하), 농림부.
- 한국농촌경제연구원 편(2015), 『농업·농촌 70년』, 농림축산식품부.
- 한국대학교수새마을회(2010), 『새마을운동40년사』.
- 한국재정40년사편찬위원회(1990), 『한국재정 40년사: 제2권 예산자료(1968~1987)』, 한국개발연구원.
- 한도현(1989), “국가권력의 농민통제와 동원정책: 새마을운동을 중심으로”, 한국농어촌사회연구소 편, 『한국농업·농민문제연구II』, 연구사.
- 한승수(1996), 『신경제정책론』, 두산동아.
- 허문희(1999), “통일벼 품종 개발”, 『농정반세기 증언』, 농림부.
- 호광석(2005), 『한국의 정당정치』, 들녘.
- 홍완표(2009), 『물가의 경제학』, 신론사.
- 황수철(1988), “농산물수입개방의 배경과 실태”, 『한국농업·농민문제연구 I』, 연구사.
- 황연수(2006), “농촌 새마을운동의 재조명”, 『농업사연구』, 5(2), 한국농업사학회.
- 황연수(2007), “중앙농정의 개혁방향과 주요과제”, 『한국의 미래, 농촌사회의 새로운 구상』(창립 3주년 기념 심포지엄), 지역재단.
- 황연수(2008), “제3부 경제성장기의 농정”, 『농정변천사(하)』(한국농업 근현대사 제3권), 농촌진흥청.
- 황연수(2011), “양곡수급”, 『(30년경과 국가기록물 공개재분류) 중요 공개기록물 해설집 IV: 농림수산 식품부편(1960~1980)』, 국가기록원.
- 황연수(2012), “1970년대 외미 과잉도입의 실태와 성격: 국가기록원 30년경과 공개 재분류 문서를 중심으로”, 『지역사회연구』 20(4), 한국지역사회학회.
- 황인정(1980), 『한국의 종합농촌개발: 새마을운동의 평가와 전망』, 한국농촌경제연구원.
- 村田武·三島德三編(2002), 『農政轉換と價格·所得政策』, 筑波書房.



제1절 농산물수입 자유화와 농어촌구조개선대책

1. 농산물수입 자유화 계획

1980년대 들어 대미 무역수지 흑자가 크게 늘어나면서 미국은 자국이 비교우위가 있는 농축산물을 대상으로 시장개방 압력을 가하기 시작했다. 대미 무역수지는 1960년대 이래 만성적으로 적자를 보이다 1982년 흑자로 전환되었고, 1987년까지 흑자 폭은 증가하였다. 미국은 1980년대 초중반 이후 소위 '쌍둥이 적자'라 불렸던 재정적자와 무역적자가 누증되는 문제를 안고 있었는데, 1986년 이후 한국이 미국의 제5위 무역흑자국으로 부상함에 따라 우리나라 농산물시장에 대한 관심이 증가하였다. 한·미간 통상마찰은 1980년대 초반까지는 미국이 구조적으로 경쟁력이 상실되어 가는 섬유, 철강, 신발 등 전통산업분야를 보호하기 위한 수입규제에 관한 것이었다. 그러나 1980년대에 점차 미국이 국제경쟁력을 보유한 농산물, 서비스 시장에 대한 개방요청과 지적재산권 보호요청으로 관심분야가 이동하기 시작했다.

특히 미국은 1987년 6월 개최된 한·미 양국 간 경제협의회에서 우리나라의 농림수산분야가 가장 시장개방의 진전이 없는 분야라고 지적하고, 고부가가치 농산물, 대량구매 농산물, 임산물 등 3개 분야에 대한 협의를 요청하였다. 고부가가치 농산물의 경우 미국은 쇠고기, 오렌지, 포도, 사과 등 101개 품목을 3단계로 나누어 1991년 1월까지 개방할 것을 요구하였다. 대량구매농산물의 경우에도 밀, 옥수수, 콩 등 20개 품목을 역시 3단계로 나누어 1991년까지 수입자유화를 요청했다. 당시 미국은 자국의 무역수지 적자를 해소하기 위해 1988년 입안된 종합무역법을 원용하여 1989년 상반기부터 포괄적 우선 협상국을 지정하고, 불

공정한 무역관행을 시정해 나갈 것을 천명하였다.

이러한 미국의 우선협상 대상국 지정 경고 등 통상압력에 대응하는 차원에서 정부는 1988년에 1989~1991년간의 농림수산물 수입자유화 3개년 예시계획을 발표하고, 총 243개 품목에 대해 단계적으로 수입자유화를 선언하였다. <표 5-1>에서와 같이 1989년에는 대추야자, 망고, 말고기, 이집트 콩 등 82개 품목, 1990년에는 소시지, 옥수수가루 등 76개 품목, 1991년에는 바나나, 대두유, 대두박 등 85개 품목에 대해 수입자유화 예시계획을 발표하였다.

<표 5-1> 농림수산물 수입자유화 3개년 예시계획(1989~1991)

품목	1989년 (82품목)	1990년 (76품목)	1991년 (85품목)
과실류(20개)	대추야자, 망고, 파파야 등 11개	페칸, 기타 신선과일 2개	파인애플, 바나나, 호두 등 7개
축산물(24개)	산양고기(냉장), 말, 당나귀, 노새, 오리고기 등 7개	산양고기(냉동), 오리고기 절단육 등 8개	사슴고기, 오리고기무절단 등 9개
가공식품(106개)	과일혼합주스, 육즙, 딸기통조림, 낙화생유 등 40개	딸기주스, 소시지, 파인애플주스 등 35개	칠면조조제품, 유채유, 대두유, 복숭아조제품 등 31개
수산물(53개)	연어, 대구 등 12개	바닷가재, 송어 등 18개	어란, 가리비 등 23개
곡물(19개)	잠두콩, 이집트콩 등 3개	밀, 호밀, 귀리 등 7개	조, 수수, 완두콩 등 9개
사료(10개)	들깨박, 배합사료 등 5개	알파파, 사료첨가제 등 4개	대두박 1개
기타(11개)	복숭아, 자두의 씨 등 4개	저피, 해바라기씨 등 2개	떡갈잎, 옥사, 견연사 등 5개

자료: 한국농정 50년사 p.980 재인용.

한편 우리나라가 1980년대 후반까지 주요 농수산물에 대해 수입을 제한할 수 있었던 것은 「관세와 무역에 관한 일반협정(GATT : General Agreement on Tariff and Trade)」의 18조 B항 일명 개도국의 국제수지(BOP)조항에 따른 합법적 조치였다. GATT 18조 B항은 국제무역수지가 만성적 적자상태를 보는 개도국의 경우 농수산물에 대해서 수입을 제한할 수 있는 근거조항이었기 때문이다. 그러나 저유가, 저금리, 저달러의 이른바 3저 현상에 의해 1986년부터 1988년에 걸쳐 우리나라 경제가 유례없는 호황을 누리게 되었다. 3저 현상은 해외원유·외자·수출에 크게 의존하여 경제발전을 계속해온 한국으로서는 의외의 호기였으며, 이를 통해 1986년 이래 3년 연속 연평균 10%씩 이상의 고도성장이 지속되었고, 사상 최초로 무역수지 흑자를 달성하게 되었다. 우리나라의 수출증대와 국제수지 흑자는 GATT BOP(Balance of Payment) 조항⁶⁴⁾ 졸업에 대한 압력으로 작용하였다. 당시 미국 등 주요

무역상대국들은 한국은 더 이상 개도국이 아니며, 더욱이 국제수지 방어를 위한 농산물 수입의 제한은 있을 수 없다고 주장하였다. 이러한 상황에서 1989년 10월 27일 우리나라는 GATT의 국제수지위원회와 협의를 했고, 더 이상 '국제수지를 이유로 수입규제를 할 수 없다'라는 판정을 받았다.⁶⁵⁾ GATT의 BOP 조항 졸업판정으로 우리나라는 더 이상 무역수지를 이유로 수입제한을 할 수 없게 됨으로써 연차적으로 수출입 공고상 수입제한되던 273개의 농수산물을 연차적으로 수입 개방해야 하는 의무를 갖게 되었다.

이러한 국제수지 적자를 이유로 한 농림수산물 수입제한이 사실상 어려워지자 우리 정부는 BOP 조항 졸업으로 인한 국제규범의 준수와 함께 수입자유화 조치로 농가의 피해를 최소화한다는 측면에서 연도별 수입자유화 품목의 배분을 신중히 해야 했다. 우선 정부는 국내생산이 되지 않거나 생산비중이 낮은 품목, 수입품과 어느 정도 가격경쟁력이 있는 품목, 국제교역이 거의 없거나 신선도 유지가 곤란하여 수입 가능성이 적은 품목, 국내수급안정 및 원자재용으로 수입이 필요한 품목, 주요 교역상대국의 관심품목 등을 종합적으로 고려한 후, <표 5-2>와 같이 다시 1992~94년 기간에 131개의 농림수산물의 수입개방예시계획을 추가로 발표하였다.

〈표 5-2〉 BOP 조항 졸업에 따른 1992~1994년 수입자유화 품목

구 분	1992년	1993년	1994년
농산물	냉동오렌지, 냉동 포도, 과실조제품, 채유종실, 식품성 유지 등	냉동마늘, 복숭아주스, 포도즙, 두부, 생사 등	복숭아, 단감, 홍차, 맥아 등
축산물	돈육가공품, 사슴 및 양고기, 식용설육 등	우유, 난황	냉장돼지고기, 냉장닭고기 등
수산물	전갱이, 어란, 문어 등	조기, 오징어, 해삼 등	가자미, 뱀장어, 복어 등
임산물		견과류	
합 계	43개 품목	43개 품목	45개 품목

자료: 한국농정 50년사 p.982 재인용.

64) 우리나라는 1967년 4월 GATT에 가입한 이후 GATT의 18조 B항(일명 BOP조항)에 근거하여 일부 농산물의 수입을 제한해 왔으며, 2년마다 국제수지 상황변화와 관련한 협의를 받아 왔었다.

65) 국제수지 조항을 졸업하게 되면 원칙적으로 농축산물을 포함하여 어떠한 품목도 국제수지를 이유로 수입제한을 할 수 없으나, 우리나라는 8년간의 유예기간을 부여받아 연차적으로 수출입 공고상 수입제한 되었던 273개의 농림수산물을 수입개방 하거나 GATT의 규정과 일치시킨다는 의무를 갖게 되었다.

한편 1986년 9월부터 우루과이라운드(UR) 다자간 무역자유화 협상이 공식적으로 시작된 이래, 1990년 하반기에는 당초 목표로 세운 협상 종료 시한을 앞두고 드쥬 의장 초안(1990년 7월), 던켈 의장 협상실무 작업초안(1991년 11월) 등과 같은 UR 농업협상 타결을 위한 주요 문건이 계속 나오고 있었다. 특히 UR 협상은 농업 부문을 본격적으로 다룬 최초의 다자간 무역협상으로 농업 부문의 국내 보조와 국경장벽의 상당한 감축을 목표로 진행되면서 한국 농업에 위기감이 고조되었다.

위와 같이 1989년 GATT/BOP 조항 졸업과 UR 농업협상 등이 진전됨에 따라 농림수산물 시장의 개방과 무역자유화가 국내적 필요와 정책적 판단에 따라 스스로 결정하던 과거와 달리 국제적 규범에 의해 결정되는 시대가 도래되었다. 이에 우리 정부는 1980년대 후반 이후부터 앞으로 이루어질 농림수산물 시장개방은 이전 시기의 개방속성과 뚜렷한 차이가 있고, 우리 농업의 영세한 구조 속에 밀려오는 대외개방 압력에 효과적인 대응하기 위해 구조개선 정책 수립의 필요성을 인식하게 되었다. 이런 측면에서 전면적인 농림수산물 무역자유화 시대를 고려한 농업의 구조개선을 포함한 종합적인 농정대책의 추진이 요구되었다. 이러한 본격적인 농산물 시장개방이라는 여건 변화에 대응하여 당시 정권을 잡고 있던 노태우 정부(1988년 2월~1993년 2월)는 <표 5-3>에서 보는 바와 같이 1989년부터 본격적으로 농업경쟁력 제고 및 농업인 복지 증진을 위한 구조개선대책으로 『농어촌발전종합대책』(1989년 4월)과 『농어촌구조개선대책』(1991년 7월)을 수립하였다.⁶⁶⁾

〈표 5-3〉 노태우 정부의 농어촌구조개선 대책

일자	대책명	주요 내용
1989. 4. 28	농어촌발전종합대책	농어촌 발전을 위한 근본적·종합적 대응책 - 농림수산업 구조개선의 촉진 - 농산물 가격 안정과 수요 개발 - 농외소득원 개발 촉진 - 농어촌정주권 개발 - 농어민 부담 경감과 농어가경제 안정 - 농수산물 수입자유화에서 보완대책 추진 - 농수산 행정체계의 개선

66) 더욱 구체적인 농어촌구조개선계획과 정책 내용은 한국농촌경제연구원(2010), 『농업구조개선사업백서(1992~1998)』를 참고하길 바란다.

(계속)

일자	대책명	주요 내용
1991. 7. 10	농어촌구조개선대책	농어촌구조개선의 정책 수립 및 재원 조치 - 1992~2001년간 농어촌에 42조 원 투자 - 농수산 정예인력 확보 및 육성 - 집단화된 우량농지 중심의 생산기반 완비 - 영농 기계화 및 시설 현대화 - 주요 농수산물에 대한 품질인증제 도입

2. 농어촌발전종합대책(1989년 4월)

1989년 BOP 졸업 및 수입자유화 예시계획 발표, UR 농업협상의 진전 등 농림수산물 시장개방이 본격화되는 움직임에 효과적으로 대응하기 위해서는 획기적인 농업구조개선이 요청되었다. 이에 정부는 1989년 4월 28일 “농어촌 발전을 촉진하기 위한 근본적이고 종합적인 대응책을 마련함으로써 21세기를 향한 농정의 새로운 청사진을 제시”한다는 취지에서 「농어촌발전종합대책」을 발표하였다.

1989년 「농어촌발전종합대책」은 농산물 수입개방에 대응한 농업구조 조정의 기본방향과 구체적인 정책대안을 제시하였다. 무엇보다 1986년 이후 세 차례의 부채경감 대책이 “단기 대책 중심의 지원, 제도 미비 등으로 농어촌 문제의 근본적 해결이나 자생력 회복에는 미흡”하였다는 내부적 반성과 함께 농수산물의 본격적인 수입자유화에 효과적으로 대응한다는 차원에서 「농어촌발전종합대책」의 기본방향을 다음과 같이 설정하였다. 첫째, 근본적인 대책의 제시로 농어촌에 대한 확고한 발전 방향을 설정하기 위하여 농어촌개발에 대한 중장기계획을 수립한다. 둘째, 중장기 정책 방향 하에서 농어민 부담을 낮추고 지원을 확대하여 당면 농어촌 문제의 해결 방안을 마련한다. 셋째, 농어촌개발 촉진을 위한 법적·제도적 장치로서 농어촌개발 촉진을 위한 특별조치법을 제정하고, 농어촌공사를 설립하며, 직업훈련과 생계비 지원 등 전업지원제도와 추진체계를 마련한다. 그리하여 2000년대의 농어촌은 ① 상업적 전업농어가 중심이 되어 능률적 규모의 경영을 하며, ② 농공이 병존하는 농어촌 지역경제권이 조성되어 농의소득원이 확충되고, ③ 쾌적하고 편리한 생활정주공간으로서의 농어촌이 될 것이란 청사진이었다. 특히 농업생산의 중추적 역할을 수행할 전업농을 육성하기 위해 영농규모를 확대하고 기술혁신으로 생산력을 높여 국제경쟁력을 강화한다는 정책목표를 설정하였다.

이러한 농업구조개선을 위한 정책목표 달성을 위해 '농어촌발전종합대책'은 중점추진 시책으로 ① 농림수산업 구조개선 촉진, ② 농산물 가격안정과 수요개발, ③ 농외소득원 개발 촉진, ④ 농어촌정주권 개발, ⑤ 농어민 부담경감과 농어가경제 안정, ⑥ 농수산물 수입자유화 예시 보완대책의 차질 없는 추진, ⑦ 농수산 행정체계의 개선 등이 제시되었다. 즉 '농어촌발전종합대책'은 과거 농업 중심의 농정으로부터 농어민·농어업·농어촌을 종합적으로 고려하는 종합농정으로 전환하고자 하는 우리 정부의 첫 번째 시도라는 의미가 있다고 할 수 있다.

특히 농어촌구조개선을 위한 세부대책으로는 ① 농지 유동 촉진을 포함한 농업구조 개선 사업을 담당할 농어촌진흥공사 설립 ② 전업농의 경작규모 확대를 지원한 농지기금 설립 ③ 전업농 중심의 농업인력 개발 ④ 농지 장기임대제도 개발 ⑤ 영농조합법인과 위탁영농회사 육성 ⑥ 농업진흥지역지정 ⑦ 농수산업 구조조정기금 설치 ⑧ 농외취업 촉진 ⑨ 농어민 연금제 실시 등 농업구조정책의 주요 내용이 모두 망라되어 있었다.

세부시책에 의해 몇 가지 중요한 변화가 이루어졌는데, 우선 「농업진흥공사」가 자본금 5천억 원의 「농어촌진흥공사」로 바뀌어 1993년까지 2조 원 규모로 조성된 농지관리기금으로써 농지구입자금 지원 및 농지 장기임대 등 농지유동화사업을 담당하게 되었다. 농업진흥지역제도가 도입되었으며, 영농조합과 위탁영농회사가 설립되게 되었다. 일반은행·지방은행도 농지를 담보로 농어민에게 융자할 수 있게 되었으며, 첨단응용기술·현장애로기술 등 특정연구개발 사업이 시행되었다. 농산물가격 안정사업의 일환으로 돼지·닭·우유 등에 대하여 생산자단체의 자조금제도가 도입되었다. 면 소재지를 중심으로 10개년 정주권개발계획이 수립되기 시작하였으며, 군이 자체 수익사업을 벌여 농어촌개발의 재원을 마련할 수 있게 되었다. 농어민 부담 경감대책으로서 영농영어자금과 농기계구입자금의 금리가 8~11.5%에서 5%로 인하되고, 1983~84년 소 입식 자금의 상환 기간이 5년 거치 5년 분할 상환으로 연장되었으며, 농지개량조합의 조합비에 대한 정부 보조가 확대되었다.

또한 이 대책을 법적·제도적으로 뒷받침하기 위하여 「농어촌발전특별조치법(1990.4)」, 「농어촌진흥공사 및 농지관리기금법(1990.4)」이 제정되었으며, 1986년에 제정되었으나 시행이 유보되었던 「농지임대차관리법」의 시행령이 제정(1990.9)되어 발효되었다. 특히 1990년 4월 제정된 「농어촌발전특별조치법」의 내용은 1989년 4월 발표된 「농어촌발전종합대책」이 밝힌 주요 추진 시책을 반영한 것이다. 「농어촌발전특별조치법」의 제정은 지난 시기 급속한 공업화 중심의 개발과정에서 초래된 농어촌 문제 현실에 대한 인정, 그리고 그간

정부의 기존 대책이 문제의 근본적 해결이나 농어가 다수의 자생력 회복이란 면에서 미흡했다는 점에 대한 시인을 배경으로 이루어졌다. 그러나 직접적으로는 농수산물 수입자유화의 일정을 확정된 가운데 농어민들의 위기감이 고조되고 있다는 정부의 판단이 작용한 결과물이었다. 「농어촌발전특별조치법」은 농어촌 문제의 구조적·장기적 해법을 모색하되 정책 이념을 형평성이 아닌 생산성 및 경쟁력에 두면서 농수산업을 기업형 경영체제로 전환시키겠다는 의지를 담고 있었다. 특히 기존에 수립된 일련의 농어촌대책이 단기적인 현안 해결 시책이라는 한계 인식과 함께 대내외 여건변화에 따른 중장기적인 농어업, 농어촌 발전방안을 종합적으로 고려했다는 측면에서 의의가 있다.

3. 농어촌구조개선대책(1991년 7월)

농림수산물의 수입개방 움직임 속에 1989년 4월에 발표된 「농어촌발전종합대책」에서는 농림수산업의 구조개선 촉진을 핵심적인 중점 시책으로 설정하고, 농어촌진흥공사 설립과 농지관리기금의 설치를 통해 농지유동화사업 활성화 등 구체적인 구조개선 사업에 착수하였다. 하지만 1989년 「농어촌발전종합대책」에서는 재원이 뒷받침되지 않았다는 한계가 있었다. 이에 정부는 1991년 7월 「농어촌구조개선대책」을 발표하고, 향후 10년간 42조 원의 재원을 투입하여 농어업의 경쟁력 강화와 농어촌의 활력 증대를 양대 축으로 하는 농어촌 구조개선사업을 추진하기로 하였다. 농어촌구조개선대책은 1992년부터 2001년까지 10년간으로 계획되었고, 총사업비 41조 7,021억 원이 소요되는 계획으로 확정되었는데, 이를 간략히 “42조 농어촌구조개선 투융자계획”으로 부르게 되었다.

따라서 1991년 7월 「농어촌구조개선대책」은 크게 농어업의 경쟁력 강화대책과 농어촌의 활력 증진대책으로 구분되고, 그 하위 세부시책별로 투융자계획이 수립되었다. 먼저 경쟁력 강화를 위한 세부시책으로 ① 기술농업을 선도할 정예인력 확보, ② 농업기계화와 주산단지 중심의 시설현대화 촉진, ③ 농수산물 고급화를 위한 기술혁신과 농수산물 정보망 구축, ④ 품질위주의 경쟁체제로 유통구조개선, ⑤ 전업농가의 경영규모 확대 유도, ⑥ 상품성 향상으로 농어민수취가격 제고, ⑦ 농산물 가공개발과 수출촉진, ⑧ 전문화된 협동조합 육성 등이 제시되었다. 농어촌 활력 증진을 위한 시책으로 ① 농어촌의 다양한 소득원 개발, ② 농어촌의 생활환경 정비, ③ 이농 인력의 재취업과 사회정책적 지원대책 강구 등이 제시되었다.

위와 같은 사업을 역점적으로 추진하기 위한 정책적 투자 방향으로 농어민의 소득 보상적 재정지출보다는 우리 농업이 자생력을 갖출 수 있도록 하는 것을 기본방향으로 삼고, 농업기계화, 시설현대화 및 경영 규모 확대 등의 구조개선 사업에 1992년부터 2001년까지 향후 10년간 42조 원을 집중 투자하기로 하였다.⁶⁷⁾ 42조 투융자 계획은 <표 5-4>에 나타난 바와 같이 경쟁력 제고 분야에 35조 5천억 원, 농어촌 활력 증대 분야에 6조 2천억 원을 투자한다는 계획이었다. 주요 사업별로 투자 규모를 세분해 보면, 정예 농수산인력 육성에 2조 6,010억 원, 농업생산기반 정비 9조 4,408억 원, 영농규모 확대 5조 원, 농업기계화 및 시설현대화 9조 7,262억 원, 농수산물유통구조개선 4조 5,425억 원, 가공 및 수출촉진 1조 1,393억 원, 농어촌소득원개발 1조 6,973억 원, 그리고 농어촌생활환경개선과 복지기반 확충에 4조 4,989억 원이 배정되었다.

<표 5-4> 42조 농어촌구조개선 투융자계획(1992~2001)

단위: 억 원

사 업 명	총 투융자		국고 투융자		지 방 비		자 부 담	
		%		%		%		%
정예농수산인력 육성	26,010	6.2	26,010	7.3	-		-	
농업생산기반 완비	94,408	22.6	79,255	22.4	11,653	30.7	3,500	13.9
영농규모 확대	50,000	12.0	50,000	14.1	-		-	
기계화 및 시설현대화	97,262	23.3	82,883	23.4	4,798	12.7	9,581	38.1
농수산기술 투자확대	14,000	3.4	14,000	4.0	-		-	
수산업 구조개선 등	16,561	4.0	11,537	3.3	1,220	3.2	3,804	15.2
유통구조 개선	45,425	10.9	31,963	9.0	9,395	24.8	4,067	16.2
가공, 수출 촉진	11,393	2.7	8,066	2.3	540	1.4	2,787	11.1
농어촌소득원 개발	16,973	4.1	11,434	3.2	4,150	10.9	1,389	5.5
농어촌생활환경개선과 복지기반 확충	44,989	10.8	38,829	11.0	6,160	16.3	-	-
합 계	417,021	100	353,977	100	37,916	100	25,128	100

자료: 한국농촌경제연구원(2010), 『농업구조개선사업백서(1992~1998)』.

67) 1991년 「농어촌구조개선대책」은 문민정부 출범 이후 발표된 「신농정5개년계획」(1993년 6월)에서 계획 기간을 1998년까지 3년 앞당겨 집행하도록 조정된다.

또한 농어촌구조개선사업을 효율적으로 추진하기 위해 농어촌발전특별조치법에 근거하여 농어촌구조개선특별회계를 설치하고, 투자자 재원은 농어촌구조개선특별회계, 재정용자특별회계, 일반회계 등 정부예산과 국유재산관리특별회계, 농지관리기금, 임업발전기금, 축산발전기금 등 정부 기금으로 마련하도록 하였다. 「농어촌구조개선대책」은 1992~2001년까지 10년 계획으로 42조 원의 구조개선 사업 재원을 확보하여 향후 10년에 걸쳐 추진할 농정의 기본방향과 정책수단을 제시함으로써 1989년 4월 발표된 「농어촌발전종합대책」을 더욱 구체화하고, 실행력을 높였다는 점에서 의미가 크다.

제2절 UR 농업협상과 ‘문민정부’의 농정개혁

1. 신농정 5개년계획(1993년 7월)

1993년 2월 25일 자로 ‘문민정부’가 출범하였다. 새 정부는 중국과 국교 정상화, UR 협상 타결 등 세계화 움직임, OECD 가입 추진 등 급격한 국제경제 질서변화에 효과적으로 대응하고 경제체질의 선진화 전략마련을 위해 1993년 4월 14일 학계·언론계·경제계 및 노동계 인사 15명과 경제부처 차관 등으로 ‘신경제계획위원회’를 구성하였다. ‘신경제계획위원회’의 경제구조 선진화 작업내용을 바탕으로 정부는 1993년 7월 2일 한국경제의 성장잠재력 확충을 위한 “신경제 5개년계획(‘93~’97년)”을 발표했다. 신경제 5개년 계획은 경제성장률의 저하, 제조업이 차지하는 비중의 저하, 물가상승, 국제수지의 적자로의 전환, 중소기업의 부도율 증가, 설비투자 증가율 감소, 실업률 증가, 그리고 세계화의 진전 등의 상황에서 이전의 경제발전 방식이 더 이상 지속할 수 없다는 반성에서 출발하였다. “신경제 5개년계획”은 재정, 금융, 행정 등 분야별 제도의 공정 경쟁과 자율성 보장, 정부 주도가 아닌 국민의 참여와 창의를 통한 경제성장, 경제주체의 경제윤리와 직업정신 재정립을 목표로 삼고 있다. 이러한 목표 달성을 위해 재정·금융·행정규제·경제의식 등 4대 개혁과제와 성장잠재력 강화·국제시장 기반확충·국민 생활여건 개선 등 9대 중점 개발전략과제를 제시하였다.

이러한 신경제 5개년계획과 전체적으로 조화를 이루면서 농림수산 부문의 구조적 문제 해결과 UR 농업협상 타결에 대응하기 위한 세부실천계획으로 「신농정 5개년계획」이 수립되었는데, 그 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

먼저, 경쟁력, 자생력을 갖춘 기술농림수산업의 육성과 시장개방에 대응하는 전문농업경영인 양성, 풍요로운 산업 및 생활공간으로 농어촌 정비를 목표로 삼고, 이러한 목표를 조기 달성하기 위해 1991년 7월 수립된 「농어촌구조개선대책」의 42조 투융자 10개년 계획(1992년~2001년)의 사업 완료 시기를 1998년까지로 3년 앞당기도록 하였다. 이는 UR 협상 타결이 가시화됨에 따라 농어업의 위기감을 축소하고, 농어촌의 구조개선을 앞당겨 실현해야 한다는 당위성이 부각되었기 때문이다. 또한 농업정책의 방향을 지금까지의 증산·가격 위주 정책에서 생산성과 경쟁력 향상을 위한 구조개선 정책으로 전환한다는 것을 명확히 하였다. 그에 따라 투자 우선순위도 생산기반 정비와 기술개발 등 구조개선의 핵심 사업에 우선 투자하는 것으로 조정하였다. 사업의 추진체계도 농어민 자율방식으로 전환하여 시·도와 시·군의 농어촌발전계획을 지방자치단체에서 수립하고, 생산자 스스로 가장 필요한 사업을 선택하여 계획을 세우고 집행하며, 정부는 생산자의 의사결정을 지원하기 위해 투자계획과 사업지침을 제시하는 역할을 하도록 하였다.

〈표 5-5〉 신농정 5개년 계획(1993년 7월)의 주요 내용

목표	(1) 경쟁력, 자생력을 갖춘 기술농림수산업의 육성 (2) 시장개방에 대응하는 전문농업경영인 양성 (3) 풍요로운 산업 및 생활공간으로 농어촌 정비
기본 전략	(1) 증산, 가격 위주의 정책에서 생산성 향상을 위한 구조개선정책으로 전환 (2) 농림수산업의 경쟁력을 획기적으로 향상 (3) 하부구조개선은 정부 담당, 생산 및 시장 활동은 시장기능에 따라 생산자 주도
추진 과제	(1) 농업구조개선 사업 추진체제를 농어민 자율방식으로 개편 (2) 농림수산자원조직을 정비 및 보강 (3) 투자 우선순위를 조정하고 선별적 단기투자를 실현함
중점 시책	(1) 신농정 추진을 위한 제도개선 - 양곡관리제도, 농지제도, 인력개발과 기술혁신 분야 제도개선 (2) 경쟁력 제고를 위한 구조개선 촉진 - 쌀산업, 축산업, 원예산업, 수산업, 임업 등 분야별 경쟁력 강화 (3) 생산자 주도의 시장 및 유통 혁신 - 품목별 생산자조직 육성, 시장유통 하부구조 및 유통조성 기능 강화, 생산자 참여하는 가공산업 육성 (4) 농어촌종합정비와 복지기반 확충 - 농어촌 지역 종합정비사업 추진, 농외소득원 개발, 농어촌 복지기반 확충 (5) 농림수산업의 국제화 및 개방화에 대한 대응 - 농림수산물 수출기반 조성 및 지원체제 강화, 농림수산물 합리적인 수입관리

자료: 대통령기록실, 경제정책기록, 신경제 5개년계획 신농정 추진계획, <http://www.pa.go.kr/research/contents/policy/index.jsp>

한편, 여러 제약요인으로 인해 실현하지 못했던 양곡관리제도와 농지제도를 과감히 개혁하기로 하였다. 양곡 가격의 계절진폭이 적정하게 유지되도록 민간유통 기능을 활성화하고, 정부미 방출 방식을 전환하며, 농지 소유상한을 3ha에서 10ha로 확대하고 농지이용계획제도를 도입하며, 농지의 소유 및 이용에 대한 규제 완화, 우량농지 보전 등을 명시하였다. 아울러 농림수산업의 국제화 및 개방화에 효과적으로 대응하는 차원에서 농림수산물의 수출기반을 조성하고, 지원체제를 강화하는 동시에 농림수산물에 대한 합리적인 수입관리를하기로 하였다.

이전의 농정시책과 차별성을 가지는 '신농정'의 몇 가지 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, '신농정'은 UR이라는 외부적 충격에 대응하여 우리 농업의 발전 전략을 찾기 위해 정부와 민간이 함께 고민하였고 대책 마련에도 공감대를 거뒀다는 점이다. 즉, '신농정'은 대통령의 구상에서 비롯되었지만, 이에 대한 구체적인 실천방안은 대통령 직속 자문기구인 농어촌발전위원회에서 이루어졌다. 이 과정에서 다양한 의견수렴을 거침으로써 과거에 정부가 일방적으로 수립한 대책과는 달리 현장 측면에서 실천 가능한 대안을 마련하였다. 둘째, '신농정'은 농림수산부(현 농림축산식품부)뿐만 아니라 유관 부처들이 공동으로 참여하여 종합적인 정책대안을 제시하였다는 점이다. 예를 들어 농어촌발전대책이 발표되기까지의 보고체계에서도 범부처적이라는 성격을 견지하였으며, 농어촌 생활개선이나 농어업인 복지대책에 대해서 관련 부처의 협조를 바탕으로 추진한 점을 들 수 있다. 셋째, '신농정'은 계획에 그치지 않고 실천성을 확보하기 위하여 각 정책이 충분한 재원에 의한 투자계획의 뒷받침을 받는 점이다. 특히, 이미 수립된 구조개선사업의 42조 원 투자계획과는 별도로 농어촌특별세라는 재원을 마련함으로써 농지개혁에 수반하는 각종 투융자사업이 실질적으로 뒷받침되도록 하였다. 넷째, '신농정'은 농업, 농촌 문제를 중장기적이고 종합적으로 접근하였다는 점이다. 즉, '신농정'은 21세기를 향한 농업 농촌의 비전을 제시하고 이를 실천하기 위한 상위 목표와 하위목표를 체계화하였으며, 그 기본바탕이 되는 농정제도를 혁신적으로 함으로써 앞으로 계속될 농정개혁의 기본 틀을 형성하였다.

2. 농어촌발전대책과 농정개혁 추진 방안(1994년 6월)

그동안 무역자유화의 예외로 취급되던 농업 분야를 포함하여 1986년 9월 시작된 우루과이 라운드(UR) 협상이 1993년 12월 실질적으로 타결되면서 한국 농업의 위기감이 고조되었다. 특히, 그동안 한국농업의 핵심적 식량 작물로 시장개방의 예외를 받기 위해 노력해온 쌀마저도 관세화 방식을 통한 전면적인 무역자유화에서는 일부 특별대우를 받았지만, 최소 시장접근 물량을 허용하는 방식으로 쌀 시장이 개방되었다. 이러한 상황에서 쌀 시장은 절대로 개방하지 않겠다던 공약을 지킬 수 없게 된 김영삼 대통령은 국민에게 사과하는 담화를 발표하고, 정부가 농어촌 발전을 위한 특별대책을 수립할 것을 지시하였다.

이에 따라 1993년 12월 20일 청와대에 농림해양수석비서관이 신설되었고, 1994년 1월 6일 연두기자회견에서 김영삼 대통령은 직속 자문기구로 「농어촌발전위원회」의 설치와 「농어촌특별세」의 신설을 천명하였다. 이어서 1994년 1월 8일의 'UR 농정대책 수립을 위한 관계장관회의'에서 이를 추진하려는 방안과 일정이 확정되어, 1994년 1월 28일 대통령령 제 14151호 「농어촌발전위원회 규정」이 공포됨에 따라 2월 1일 「농어촌발전위원회」가 구성되었으며, 3월 24일에는 「농어촌특별세법」이 제정 공포되었다. 농어촌특별세는 1994년 7월 1일부터 2004년 6월 말까지 10년간 매년 1조 5천억씩 총 15조 원을 조성하는 것으로 결정되었다.

「농어촌발전위원회」는 30명의 민간인 전문가로 구성되어 1994년 2월 1일부터 7월 31일까지 6개월 동안 한시적으로 운영되는 기구였다. 「농어촌발전위원회」는 구성 당일 전체회의를 열어 시행세칙을 의결하고, 바로 「농어업경쟁력강화 소위원회」, 「농어촌산업진흥 소위원회」, 「농어민후생복지 소위원회」 등 3개의 소위원회를 구성하여 본격적으로 분야별 대책 수립에 나섰다. 「농어촌발전위원회」는 6개월 동안 9차의 전체회의와 12회의 소위원회를 개최하고, 9개 도에서 17일간의 현지 여론 수렴 간담회를 했으며, 4월 19일에 대통령에게 중간보고를 하였다. 정부는 이를 심의하여 6월 14일에 「농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안」을 확정 발표하는 한편, 7월 4일 농림수산부와 경제기획원이 공동으로 농어촌특별세 투자계획을 확정하였다. 농어업경쟁력강화 분야에 전체의 60%인 9조 775억 원, 농어촌 생활여건개선 분야에 27.4%인 4조 1,040억 원, 농어민복지증진 분야에 12.1%인 1조 8,185억 원을 투자한다는 계획이었다.

이렇게 1994년 7월에 확정된 농어촌특별세 투자계획은 세원의 국민 성금적 성격과 기존 사업과는 중복을 피하면서 농어업의 경쟁력 강화와 농어촌의 기초생활 시설확충 등 농민들의 숙원 사업에 집중 투자한다는 기본 원칙하에 수립되었다. 또한 사업 추진과 사업선정 과정에 농어촌발전위원회의 건의 내용과 시, 도별 농어촌 발전에 필요한 숙원사업들을 건의 받아 농어업 경쟁력 제고 분야, 농어촌 생활환경 개선 분야, 농어촌 복지 증진 분야로 구분하여 세부사업을 확정하였다.

농특세 투자계획은 농어업 경쟁력 강화 분야에 중점 지원하되 농어촌생활여건 개선 분야와 농어민 복지 증진 분야에도 균형되게 재원을 배분하였다. 이 중 경쟁력강화 사업은 기본 42조 원 구조개선사업과의 중복을 피하여 지원하되 기술개발, 인력육성, 유통개선 등 농어업의 체질 강화를 위한 핵심적 사업을 중심으로 선정하였다.

〈표 5-6〉 농어촌특별세 15조 투융자계획

단위: 억 원

구 분	1994	1995~2004	합 계
농어업 경쟁력 강화	1,670	89,105	90,775
농어촌 생활환경 개선	1,450	39,590	41,040
농어업인 복지 증진	360	17,852	18,185
합 계	3,480	146,520	150,000

자료: 한국농촌경제연구원(2010), 『농업촌구조개선사업백서(1992~1998)』.

「농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안」에서 제시한 중점 시책은 다음과 같다. 먼저, 농어업의 경쟁력 강화를 위한 10대 핵심시책은 ① 2000년까지 15만 호의 전문적인 가족 단위 전업농어가 육성, ② 중소농의 특색을 살린 영농을 발전시키고, 농어촌 지역에 다양한 2·3차 산업을 유치하여 고용기회를 확대, ③ 농업경영의 현대화를 위하여 농업회사법인제도 도입, ④ 농지제도를 과감히 개혁하여 경영혁신을 뒷받침, ⑤ 생산·유통·가공·판매의 계열화로 기존의 농수산업을 농어민이 주도하는 1·2·3차 산업의 복합산업으로 탈바꿈, ⑥ 기계화·자동화 영농체제 구축을 위한 생산기반 정비와 지원제도 개선, ⑦ 기술집약농업과 환경농업을 육성하기 위한 기술개발과 지원체계 혁신, ⑧ 품질 위주의 농어업경영 촉진으로 경쟁우위 확보 및 수출 전략품목으로 육성, ⑨ 경쟁력 있는 환경보전형 축산업의 적극 육성, ⑩ 기르는 어업과 경제성 있는 산림자원 조성 등이다.

또한 「농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안」에서는 제도개혁 측면에서 ① 진흥지역 내의 농지소유상한 폐지 등 농지제도 개혁, ② 쌀값의 계절진폭 허용으로 쌀의 민간유통 기능 활성화 및 농가의 실질소득 증대, ③ 농수산물 물류센터 및 유통 자회사의 설치·운영 등의 농수산물 유통개혁, ④ 협동조합 중앙회의 경제사업과 신용사업을 분리하여 독립사업부제로 운영하는 등의 협동조합개혁 등을 추진하기로 하였다. 그리고 농어촌 생활여건 개선과 후생복지 증진을 위해 ① 농어촌에 2·3차 산업 진흥, ② 농어촌 생활여건의 획기적 개선, ③ 농어촌 교육·의료 개선 및 국민연금을 실시하기로 하였다.

한편 이러한 농정개혁을 추진하기 위한 지원책으로, 기존에 편성된 42조 원의 농어촌투융자계획을 1998년까지 앞당겨 조기 투자하기로 하고, 국민 성금 성격의 농어촌특별세 재원 15조 원은 2004년까지 경쟁력 제고와 농어민의 삶의 질을 향상하는 분야에 집중 투자하도록 하였다. 이렇게 「농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안」은 42조 원 구조개선사업의 조기실현과 15조 원의 농특세 신설 등을 통해 대책의 실천성을 높였고, 그 결과 총예산에서 농림예산이 차지하는 비중은 1990년에 8.7%에서 1995년에는 13.1%까지 증가하였다.

문민정부에서 마련된 「농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안」에는 몇 가지 특징이 있는데, 우선 농림사업 추진방식을 과거의 하향식에서 「농림수산사업 통합실시요령」(1994. 12)을 마련하여 상향식으로 전환하였다. 모든 농림 투융자사업을 통합하여 그 내용을 지방자치단체 및 농어민에게 공개하고, 사업 주체들이 자율적으로 사업을 선택하면 이에 따라 지원이 이루어지게 되었다. 예산편성에서도 시·군에서 농어촌발전계획을 토대로 하여 신청한 사업 물량, 즉 자금 수요를 중앙정부 예산편성에 반영함으로써 과거의 중앙정부 주도의 획일적 농정추진방식을 개선하였다.

또 다른 특징은 양정부문, 유통부문, 농지부문, 협동조합 등 4대 제도개혁과제를 추진하여 농업 관련 제도를 시장 지향적 제도로 전환하였다는 것이다. 양정부문에서는 쌀 매매업과 도정업에 대한 규제완화, 미곡종합처리장 확충, 공매제도 도입, 쌀가격의 계절진폭 확대로 민간부문 유통이 활성화되고 경쟁체제가 구축되었다. 농지제도 부문에서는 농지법을 처음으로 제정하여 농지소유자격을 완화하고, 농지소유 상한제를 개선하여 영농규모의 확대를 도모하였으며, 농어촌 경제의 활성화를 위해 농지전용 규제를 완화하였다. 그러면서도 농지를 취득 목적 외로 사용하는 것을 방지하기 위해 농지를 처분할 수 있는 근거를 마련하

고, 농지이용계획제도를 도입하여 농지가 효율적으로 이용되도록 하였다. 유통부문에서는 고품질 농산물 생산을 유도하고 국산 농수산물에 대한 소비자의 신뢰를 높이기 위해 표준규격화, 품질인증제 및 원산지표시제를 정착시키며, 포전매매의 제도화로 산지유통의 공정거래를 실현하고자 하였다. 마지막으로 이 시기의 대책은 그때까지 형평주의에 입각한 소농 보호적인 농정방식에서 전업농과 농업법인 중심의 선택적 지원방식으로 전환이라는 특징을 가지고, 농업경쟁력 제고를 위한 농업구조개선사업에 집중 투자가 이루어질 수 있는 계기를 마련하였다. 예를 들어 1992~1997년 동안 정부는 농업 부문에 총 30조 6,484억 원을 지원하였는데, 그중 농업 경쟁력 제고를 위하여 생산기반분야에 27.0%로 가장 많이 투입하였고, 유통가공분야에 21.0%, 시설기계분야에 16.4%, 축산구조개선에 7.9% 그리고 규모확대와 인력육성에 각각 6.6%, 6.4%를 지원함으로써 본격적인 농업의 세계화와 개방화에 대응한 구조개선 농정의 기틀이 마련되었다.

위와 같이 문민정부는 UR 농업협상 타결로 인한 전면적인 농산물 시장개방의 시대를 맞이하여 신농정 5개년계획(1993년 7월)과 농어촌발전대책 및 농정개혁추진방안(1994년 6월) 대책을 수립하여 대처하고자 하였다. 특히 이 당시 농정의 최고목표를 경쟁력강화에 두고 전업농육성·생산기반의 확충 등 10대 핵심과제와 함께 협동조합개혁·농업관련조직정비·사업추진방식의 개선 등 제도개혁과제를 망라하고 농어촌생활여건 개선과 농어민후생복지 증진을 핵심시책으로 제시함으로써 '구조개선농정'의 본격적 추진에 시동을 걸었다. 특히 역사상 처음으로 농업과 농촌분야의 42조와 15조의 대규모 중장기 투융자 계획을 수립하고, 단기간에 대규모재정을 투입하여 생산·유통인프라를 확충하고 규모화나 전문화를 추진하였다는 데 의미가 있다. 하지만 그 과정에서 농업의 구조개선을 위한 정책자금 공급 확대가 농가 실질소득의 증대보다는 부채증가의 요인으로 작용하는 부정적 측면 등 투융자의 효율성문제가 제기되었다. 또한 “시장주도”와 “상향식 농정”이라는 원칙을 표방하였으나, “정부주도적 접근”으로 귀착하여 정책과잉 현상을 나타냈다. 「통합실시 요령」에 의한 농림사업도 정부가 설정한 사업 종류와 내용, 정부가 규정한 지원 대상자 선정 기준, 정부가 정한 지원 규모와 조건에 따라 지원이 이루어져 시장 기능이 크게 작동하지 못하였다는 한계가 있었다.

〈표 5-7〉 문민정부 농어촌발전대책의 배경과 핵심지표(1994~1997)

경제여건	• OECD 가입, UR 타결. 농업의 위기감 고조
농정목표	• 농업의 경쟁력 제고 • 농촌 생활환경 개선 • 농민복지증진
사업추진	• 상향식 농정: 농어촌발전심의회, 농림사업 통합실시요령 • 농림사업 실시지침과 평가지침
재원	• 42조 구조개선자금 • 15조 농어촌특별세
투융자 제도	• 투자사업의 심사평가기능 강화 • 투융자 사업과 지원조건 정비
주요 농정개혁	• 상향식 농정체계 • 투융자제도 개선
주요사업	• 경쟁력 제고 사업 - 생산기반정비사업 - 농업기계화, 시설현대화 - 품목별 경쟁력 제고
기타	• 물적 자본형성을 위한 보조 중심 지원

3. 농정의 주요 내용

농업의 경쟁력 강화를 위한 구조개선 정책은 문민정부 농정개혁의 핵심이었다. 1989년의 '농어촌발전종합대책'과 1991년의 '농어촌구조개선대책'에서 제시된 정책 방향, 즉 농업경쟁력을 강화하기 위하여 농업기술의 혁신과 농업경영 규모의 확대 등을 통해 효율적인 대규모 경영체를 육성하는 방향을 기본적으로 견지하였다. 문민정부에서 추진된 농업구조조정 정책의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 문민정부에서는 농업생산기반정비에 많은 재원을 투입하였다. 농업생산기반의 정비는 토지 이용형 농업에서 농업기계화와 대규모 경영을 위한 전제조건으로 농업구조개선을 위해 매우 중요한 의미를 지닌다. 생산기반정비사업 가운데 가장 많은 투자가 이루어진 분야는 일반경지정리, 대구획경지재정리, 기계화 경작로 등 논의 경지정리 관련 사업이며, 다음으로는 농업용수개발, 수리시설 개보수 등 수리 관련 투자이다. 문민정부 생산기반정비사업의 가장 중요한 특징이자 한계는 이것이 농업진흥지역의 논을 중심으로 한 우량농지에 집중되어 왔으며, 농업진흥지역 밖의 논이나 밭에 대해서는 생산기반정비의 계획이나 실적이 매우 저조하였다는 점이다.

둘째, 농업기계화와 시설현대화를 위한 지원을 확대하였다. 문민정부는 '농기계 반값 공

급'정책 등을 실시하여 농기계구입자금 지원을 크게 확대하였다. 특히 지원자금 가운데 융자보다 보조의 비율을 크게 높였다.

셋째, 농업인력 및 농업경영체 육성을 위한 지원을 확대하였다. 문민정부는 농업을 담당할 바람직한 농업인력 및 농업경영체의 육성을 위하여 이전의 농업구조정책의 연장선에서 농업인후계자 육성사업, 전업농육성사업, 농지구묘화사업, 농업인 교육훈련, 경영 컨설팅 지원 등을 실시하였다.

넷째, 문민정부는 대규모 경영체로의 농지집중을 촉진하기 위하여 농지소유 상한의 확대 또는 폐지, 일정한 조건을 갖춘 농업회사법인의 농지소유 허용, 농지임대차 허용범위 확대 등 농지유동화를 위한 농지제도의 개편을 적극적으로 추진하였다.

다섯째, 문민정부는 영세소농이나 노령농가의 탈농을 촉진하기 위한 정책을 폈다. 종래부터 실시해오던 농공단지 조성정책을 비롯한 농촌공업화정책과 농어민 직업훈련 등을 실시하였으며, 1997년에는 '규모화촉진 직접지불제'라는 노령농가의 경영이양을 촉진하기 위한 소득보조금제도를 도입하였다. '규모화촉진 직접지불제'는 노령농가의 조기 은퇴를 유도하기에는 여러 가지 미흡한 점이 있었지만, 농업구조개선을 위하여 노령농가의 조기은퇴를 촉진하기 위해 직접지불제라는 새로운 정책수단을 도입하였다는 점에서 중요한 의의가 있다.

4. 역사적 의미와 시사점

문민정부의 농업정책은 농업의 경쟁력 제고 내지 경쟁력 있는 농업을 육성하는 것을 최우선의 목표로 하였다. 이것은 농산물시장의 전면적인 개방 확대를 계기로 하여 국내농업을 축소 조정하는 가운데 경쟁력 있는 부문과 효율적인 농업경영체를 중심으로 농업을 재편하려는 농업구조 개편전략 아래에서 추진되었다. 또한 이러한 농업경영체 육성 추진은 농가소득 및 경영안정 지원 속에서 행해졌고, 이를 지속적으로 뒷받침하기 위한 일환으로 문민정부는 대규모의 생산기반정비사업을 실시하였다. 즉, 문민정부 농정의 중심은 농업경영의 안정화 속에서 효율적인 농업경영체 육성을 통해 농업의 경쟁력을 도모하기 위한 농업구조정책이었다고 평가할 수 있다.

한편 문민정부는 42조 투융자계획과 15조 농특세 사업계획하에 이전 정부보다 농업·농촌에 대한 투융자를 많이 증가하였고, 그 결과 농업생산기반이 크게 확충되고, 영농의 규모화, 전문화, 시설현대화 등 농업생산성 향상을 위한 기반 구축 측면에서 상당한 성과를 거두었으나 투융자사업이 부실화되는 등 효율성 측면에서 문제가 제기되었다. 이러한 평가는 단기간에 집중적인 투자가 이루어진 과정에서 사업대상자 선정이 부적절하게 이루어지기도 하고, 일부 사업의 경우에는 과도한 보조지원으로 과잉수요를 유발하였는데, 이로써 결국 투자의 타당성을 충분히 고려하지 않은 정책자금의 대량 공급은 정책자금을 지원받은 농가의 부채상환능력을 악화시키고 부채를 점점 더 증가시키는 결과를 낳았기 때문에 여겨진다.

제3절 IMF 관리체제와 ‘국민의 정부’의 농정개혁

1. 농업·농촌발전계획(1998년 10월)

1997년 말의 외환위기 직후인 1998년 2월 25일 출범한 「국민의 정부」는 당면한 경제위기와 IMF 관리체제 극복을 최우선 과제로 삼고 각 분야의 경쟁력 제고와 효율성 향상을 위한 과감한 구조조정을 추진하기로 하였다. 농업부문도 사회개혁의 흐름에 동참하고, WTO 체제라는 대외적 여건을 고려하면서 그동안 제기된 농어촌 투융자의 비효율성과 문제점을 극복하고, 농업·농촌의 비전을 달성하기 위한 농정개혁을 지속 추진하기로 하였다.

「국민의 정부」는 정부와 민간이 합동으로 농정개혁을 추진하기 위해 1998년 3월 유통개혁위원회, 농정개혁위원회, 협동조합개혁위원회를 발족시키고 당면한 농업·농촌의 문제해결뿐 아니라 중장기 정책 방향을 수립하도록 하였다. 특히 농정개혁위원회는 국민의 정부가 시행할 농정의 틀과 정책 방향을 종합적으로 검토·작성하기 위해 농업인, 소비자, 학계, 정부 등의 전문가가 참여하는 민관합동위원회로 「농업·농촌발전계획: 농업인과 함께하는 열린 농정 실천계획」을 작성하여 1998년 7월 농림부에 건의 하였고, 농림부는 이를 토대로 국민의 정부 5년간 농정 추진의 근간이 되는 「농업·농촌발전계획」을 최종적으로 수립하여 1998년 10월 발표하였다.

「농업·농촌발전계획」은 IMF 관리체제라는 가혹한 현실 속에서 농업과 농촌을 둘러싼 대

내외적인 여건변화에 효과적으로 대응하기 위한 21세기 중장기 농정방향 수립 차원에서 만들어졌다. WTO 출범과 OECD 가입 이후 농산물 개방의 가속화, 국제규범 강화에 따른 농업정책 수행의 제약, 그리고 세계 식량시장의 불안정성 확대에 의한 식량안보 위협 증대라는 대외적 여건과 함께 농업과 농촌의 다면적·공익적 기능에 대한 국민적 인식 확산, 소비자 지향적 농업, 과학기술의 발달과 정보화로 인한 생산·경영·유통구조의 변화, 통일시대 대비 통일농정의 필요성 증대 그리고 기존 42조 농업구조개선사업의 부실화와 낭비라는 비판 증가라는 대내적 여건을 동시에 고려하여 작성된 계획이다.

「농업·농촌발전계획」에서 제시한 세 가지 농정목표는 ① 주곡의 안정적 자급과 농업의 공익적 기능 확충, ② 농업인의 소득을 타 산업 종사자와 대등한 수준으로 향상, ③ 농촌 정주 환경의 획기적 개선과 쾌적한 복지농촌 건설이다. 또한 “농업인에 의한, 농업인이 주인이 되는, 농업인과 함께하는” 농정개혁이라는 슬로건 아래 개혁 방향으로 ① 시장경제원리 확충과 농업의 특수성에 역점을 둔 개혁, ② 공급자 중심에서 수요자 중심으로 개편, ③ 선진 농업·농촌 실현을 위한 새로운 패러다임 구현을 설정하였다. 이러한 농정개혁 방향 아래 농정목표 달성을 위한 추진전략으로 ① 참여농정, 현장농정, 봉사농정의 “열린 농정” 전개 ② 농정개혁을 단계별로 지속 추진하여 성공적 정착 유도, ③ 경영·기술컨설팅 및 농정평가 기능 강화, ④ 농촌투융자 재원은 국가재정 여건을 고려하여 연차별로 적정 배분하기로 하였다. 한편 「농업·농촌발전계획」에서는 5대 개혁과제로 ① 농정 관련 조직을 농업인에 대한 봉사 위주로 축소 및 통폐합하는 농림행정조직 개편 및 농림분야 정부투자기관 개혁, ② 농협중앙회 사업 부문별 전문성·효율성 제고와 유통·판매사업 강화를 위한 협동조합개혁, ③ 산지유통, 도매시장, 직거래 및 소매유통 개선을 위한 농산물유통개혁, ④ 보조·융자 지원체계 개편 및 사후관리 강화 등 농촌투융자제도개혁, ⑤ 농업 관련 각종 규제를 시장경제 원리 확충과 경쟁촉진 차원에서 과감하게 정비하는 농업관련 규제개혁을 설정하였다.

아울러 「농업·농촌발전계획」에서 제시한 6대 중점추진시책은 ① 농업의 공익적 기능 확충과 지속가능 농업의 육성, ② 생산·유통·품질·안전성 중심의 총체적 경쟁력 제고, ③ 수출 농업의 체계적 육성으로 우리 농업의 활로 개척, ④ 농업통상협력 강화와 통일농정 적극 전개, ⑤ 21세기 선진농촌건설을 위한 지역개발과 복지 확충, ⑥ IMF 위기극복을 위한 농업 경영 안정시책 강화 등이다.

〈표 5-8〉 국민의 정부 농업·농촌발전계획(1998년 10월)의 주요 내용

목표	(1) 주곡의 안정적 지급과 농업의 공익적 기능 확충 (2) 농업인의 소득을 타 산업 종사자와 대등한 수준으로 향상 (3) 농촌정주환경의 획기적 개선과 쾌적한 복지농촌 건설
개혁 방향	(1) (제도) 시장경제원리 확충과 농업의 특수성에 역점을 둔 개혁 (2) (체계) 공급자 중심에서 수요자 중심으로 개편 (3) (정책) 선진 농업·농촌 실현을 위한 새로운 패러다임 구현
추진 전략	(1) 참여농정, 현장농정, 봉사농정의 “열린 농정” 전개 (2) 단계별 농정개혁 지속 추진, 성공적 정착 유도 (3) 경영·기술컨설팅 및 농정평가 기능 강화 (4) 농촌투융자 재원 국가재정 여건 감안 연차별 적정 배분
개혁 과제	(1) 농정조직개혁: 농림행정조직 개편, 농림분야 정부 투자기관 개혁 (2) 협동조합개혁: 중앙회 구조조정 및 경영혁신, 부실조합정비 및 조합합병 추진, 협동조합의 책임경영체제 확립 (3) 생산물유통개혁: 적정생산 및 산지유통혁신, 공영 도매시장 개혁, 직거래 제도화 및 소매유통 개선 (4) 농촌투융자제도개혁: 보조·융자 지원체계 개편 및 사후관리 강화, 농업경영종합자금제도 도입, 지방 농정의 자율성 강화, 시군 농어촌발전심의회 기능재편 (5) 농업 관련 규제개혁
중점 시책	(1) 농업의 공익적 기능 확충과 지속가능 농업의 육성 - 주곡의 안정적 지급과 식량안보 강화, 친환경 농업 육성, 산림의 공익적 기능 확충과 경제적 가치 증진 (2) 생산·유통·품질·안전성 중심의 총체적 경쟁력 제고 - 경영혁신을 선도할 경쟁력 있는 경영 주체 육성, 생산구조개선사업의 효율화, 기술혁신과 정보화로 고부가가치 농업 실현, 농업 관련 산업의 체계적 육성과 농업인의 참여 확대, 품질 고급화·안전성제고 등 소비자 지향적 정책 확충 (3) 수출농업의 체계적 육성으로 우리 농업의 활로 개척 (4) 농업통상협력 강화와 통일 농정 적극 전개 (5) 21세기 선진농촌건설을 위한 지역개발과 복지 확충 (6) IMF 위기극복을 위한 농업경영 안정시책 강화

자료: 농림부(1998) 농업·농촌발전계획: 농업인과 함께하는 열린 농정 실천계획.

1998년 10월에 중장기 농정 추진 방향을 담은 「농업·농촌발전계획」을 발표에 뒤이어 이를 뒷받침할 법적 기반인 「농업·농촌기본법」을 제정·공포(1999년 2월 5일)하였고, 이어서 이 계획을 뒷받침할 투융자계획으로써 정부는 1999~2004년 기간의 총 투융자 규모를 45조 원으로 확정(1999년 2월 22일)하고, 그 실천을 위한 「농업·농촌 투융자 실천계획」을 수립(1999년 5월 26일)한 데 이어 당정 협의 후 이를 발표하였다(1999년 8월 19일). 1999~2004년 기간 중 ‘농업·농촌투융자실천계획’의 총 투융자 규모는 45조 526억 원으로, 이중 중앙정부 투융자 액은 84%인 37조 8,384억 원, 지방정부 부담액을 10%인 4조 7,169억 원, 그리고 사업자 부담액은 6%인 2조 4,973억 원으로 편성되었다.

〈표 5-9〉 45조 원 농업·농촌 투융자계획(1999~2004)

단위: 억 원

구 분	총 투융자	중앙정부	지방비 등
합 계	450,526	378,384	72,142
1. 농림업의 공익적 기능 확충	149,663	130,593	19,070
2. 농업경영체 육성	77,811	71,927	5,884
3. 농림업의 부가가치 제고	18,063	15,842	2,221
4. 유통개혁 및 수출확대	87,142	67,959	19,183
5. 지역개발과 복지확충	81,304	55,520	25,784
6. 농업인 경영안정 지원	36,543	36,543	-

자료: 농림부(1998) 농업·농촌발전계획: 농업인과 함께하는 열린 농정 실천계획.

국민의 정부는 1992년부터 1998년까지 시행된 42조 농어촌구조개선사업과 1994년부터 시행된 15조 규모의 농어촌특별세 사업을 제1단계 투융자사업으로 칭하고, 다시 제2단계 45조 투융자계획을 수립하게 되었다. 45조 투융자계획의 기본방향은 총 투융자 중 중앙정부 비중을 1999년 기준으로 연평균 4.5% 수준씩 증가하는 것으로 하여, 생산기반정비 등 농어촌구조 개선사업에서 집중된 투자사업의 우선순위를 조정하였다. 그리고 '농업·농촌발전계획'에서 제시된 6개 중점 시책 분야에 투자를 집중하는 것으로 방향이 설정되었다. 특히 유통개혁, 수출촉진, 경영개선, 친환경농업 육성 등의 분야는 중점 지원하도록 하지만, 경지정리, 유리온실, 농기계지원, 축사시설 설치 등 그간 상대적으로 투자가 많이 되었거나 투자 효율성이 낮은 부문은 과감히 지원을 축소하도록 하였다.

그 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 농림업의 공익적 기능 유지 발전 지원 분야에서는 재해에 대비한 영농기반정비, 농지의 정비 및 관리, 친환경농림업 육성 등에 중점적으로 지원하도록 하였다. 둘째, 건실한 농림업 경영체 육성 지원 분야에서는 농업인교육 및 훈련, 농업경영종합자금지원, 농업경영체 경쟁력 강화 등에 중점적으로 지원하도록 하였다. 셋째, 농림업의 부가가치 제고를 위한 지원 분야에서는 첨단농림기술개발, 농림업의 정보화의 지원, 농업관련산업 육성 지원 등에 중점적으로 지원하도록 하였다. 넷째, 농산물 유통개혁 및 수출농림업 육성 분야에서는 산지·소비자유통기반 조성, 소비자보호의 강화, 농림산물 수출기반조성 지원 등에 중점적으로 지원하도록 하였다. 다섯째, 농촌지역 개발과 농업인 복지의 증진 분야에서는 농촌의 다양한 소득원 개발, 생활환경개선, 농업인 복지증진지원 등에 중점적으로 지원하도록 하였다. 여섯째, 농업인의 경영안정 지원 분야에서는 농업자금

의 원활한 공급지원, 농업인의 부담경감 지원 및 논농업 직접지불제도 등 WTO 규정이 허용하는 각종 직접지불제의 시행에 중점적으로 지원하도록 하였다.

〈표 5-10〉 국민의 정부 농어촌발전대책의 배경과 핵심지표(1998~2002)

경제여건	IMF 관리체제, WTO 출범	
농정목표	<ul style="list-style-type: none"> • 농업경쟁력 제고 • 농업의 공익적 기능 개념 도입 • 농가경영안정 대책 	<ul style="list-style-type: none"> • 소득직접지불제 도입 • 환경농업
사업추진	<ul style="list-style-type: none"> • 상향식 농정 	<ul style="list-style-type: none"> • 현장농정점검반
재원	<ul style="list-style-type: none"> • 45조 농업농촌투융자계획 	
투융자 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 종합자금제 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 투자 우선순위 조정
주요 농정개혁	<ul style="list-style-type: none"> • 유통 투융자의 비중 확대 • 농산물유통개혁 	<ul style="list-style-type: none"> • 협동조합개혁 • 농업기반공사의 출범
주요사업	<ul style="list-style-type: none"> • 농가부채대책(농가경영안정대책) • 환경농업 및 재해 보험 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 직불제 도입과 점진적 확대 • WTO 허용 보조 정책의 도입
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 투자와 융자사업의 구분 	

2. 농업·농촌 기본법 제정(1999년 2월)

국민의 정부는 1998년 10월 ‘농업·농촌발전계획’에서 수립된 농정과제를 법적 제도적으로 뒷받침할 ‘농업·농촌기본법’을 1999년 2월 제정하였다. ‘농업·농촌기본법’은 기존 “농업기본법”과 “농어촌발전특별조치법”을 통합한 것으로 농업분야 53개 법률의 기본이 되는 법률로 기능하도록 함으로써 21세기 농업·농촌 정책 방향을 종합적으로 체계화한 것이다. 농정의 기본방향을 제시한 법률은 1967년 제정된 농업기본법이 있었으나 농업 동향에 대한 연차보고서 규정 등 일부 내용을 제외하고는 1980년대 후반 이후 전개된 농업과 농촌 관련 여건 변화를 반영하지 못해 사문화된 상태였으며, 이에 1990년에 농어촌발전특별조치법을 제정하여 농업의 구조조정을 추진하였으나 특별법이라는 성격으로 기본법 역할을 수행하기 어려운 한계가 있었다. 따라서 농업과 농촌을 둘러싼 대내외 여건 변화 동향을 고려하고, 기존 법률을 조화롭게 정비하여 21세기 농정방향에 부합하는 새로운 기본법을 제정을 계획하게 되었다.

“농업·농촌 기본법”의 제정을 위해 정부는 1998년 6월 농업·농촌 기본법 제정을 위한 작업반을 구성하여 법안 초안을 만들었으며, 농업인단체, 학계 등의 의견수렴 절차를 거쳐 정부안을 확정된 후, 그해 11월 국회에 제출되었다. 그 후 국회 상임위에서의 논의를 거쳐 12월 29일 국회 본회의에서 의결되었으며, 1999년 2월 법률 제5758호로 제정·공포되어 2000년 1월 1일부로 발효되었다.

“농업·농촌기본법”은 ‘농업·농촌발전계획’의 내용을 종합적으로 반영하여 식량안보, 친환경농업, 종합자금제도, 직접지불제도, 가족농 육성, 직거래, 통일대비 농정, WTO 국제규범과의 조화 등의 개념을 삽입하였다. 이외에도 유통개혁 등 제도개혁을 법적으로 뒷받침하기 위한 관련 법령의 제·개정이 이루어졌다.

〈표 5-11〉 농업·농촌 기본법의 구성과 주요 내용

구성	주요내용
총칙 (제1장)	<ul style="list-style-type: none"> • 농업·농업인·농촌의 미래상 제시(제2조) - 농업: 경쟁력 있고 경제적·공익적 기능을 수행하는 사업 - 농업인: 타 산업 종사자와 균형된 소득을 실현하는 경제주체 - 농촌: 전통·문화를 보존하는 산업·생활공간 • 국가, 지방자치단체, 농업인의 책무 규정(제4조)
시책 방향 (제2장)	<ul style="list-style-type: none"> • 정책의 기본원칙: 시장경제원리를 바탕으로 농업의 공익적 기능을 인정하도록 선언(제5조)
개별 시책 (제3~6장)	<ul style="list-style-type: none"> • 농업구조개선(제3장) <ul style="list-style-type: none"> - 농업인력 육성(제1절), 농지의 이용 및 보전(제2절), 농업생산구조의 고도화(제3절) • 농산물 수급안정 및 유통개선 • 농산물의 교역 및 국제협력(제5장) • 농촌지역개발 및 소득지원(제6장)
농업·농촌발전계획 (제7장)	<ul style="list-style-type: none"> • 농업·농촌발전계획 수립(제42조) • 중앙 및 지방 농정심의회(제43조) • 농업·농촌발전계획의 효율적 추진(제44조) • 농정에 관한 연차보고서(제45조)
보칙 (제8장)	<ul style="list-style-type: none"> • 준농촌지역에 대한 지원(제46조) • 조세의 감면 등 (제47조)

특히 “농업·농촌 기본법”은 과거 농업기본법이 선언적 규정만을 포함하여 실제 정책집행과는 연계성이 적었다는 반성에서 우리나라 다른 분야의 기본법과 외국, 선진국의 사례를 참고하여 선언적 농정방향과 이념 제시와 함께 집행적 성격도 감안하여 조화시키는 방향으

로 법이 제정되었다. 위와 같은 배경과 특성을 가지고 제정된 “농업·농촌 기본법”의 주요 내용은 다음과 같이 요약된다.

첫째, 총칙에서 농업·농업인·농촌의 바람직한 미래상과 역할을 제시(제2조)하고, 이러한 비전과 목표 달성을 위한 국가·지방자치단체, 농업인의 책무를 규정(제4조)하였다. 둘째, 정책의 기본원칙과 방향으로 시장경제원리를 바탕으로 하되 농업의 공익적 기능을 인정하도록 선언하였으며(제5조), 식량안보의 중요성을 명시적으로 규정(제6조)하였다. 또한, 농업의 환경보전 효과를 높이고, 고품질 안전농산물의 공급을 위한 환경친화적 농업육성을 기본시책으로 삼으며(제9조), 통일에 대비한 농정을 추진(제10조)하도록 하였다. 셋째, 개별시책으로 농업구조의 개선(제3장), 농산물수급 안정 및 유통개선(제4장), 농산물의 교역 및 국제협력(제5장), 농촌 지역개발 및 소득지원(제6장) 등으로 구분하여 해당 시책별 주요 항목의 추진 방향을 제시하였다. 넷째, 농촌주민의 삶의 질 향상, 농업 발전과 농촌 지역의 균형 있는 발전을 위해 국가와 지방자치단체가 농촌지역개발시책을 추진할 것을 의무화하고(제38조), 농림부 장관은 농업·농촌발전계획을 수립(제42조)하도록 했다. 또한 기존 농업기본법상의 농업정책심의회와 농어촌특별조치법상의 농어촌발전심의회를 통합하여 중앙과 지방 농정심의회를 신설(제43조)하고, 중앙과 지방계획의 연계성과 수행평가를 통해 예산의 차등 지원(제44조)할 수 있도록 했다. 연차보고서 작성의무를 중앙정부에서 지방정부까지 확대(제45조)하여 지역 농정 모니터링을 강화하였다.

3. 농정의 주요 내용

국민의 정부에서 추진된 주요 농정개혁 방향과 실적은 다음과 같다.

첫째, 농가경영안정 대책의 추진이다. 외환위기 이후 불안한 농가 경제를 개선하기 위하여 무엇보다 농가경영안정 정책을 우선순위를 두고 추진하였다. IMF 관리체제 하에서는 경제 위기를 신속히 극복하기 위하여 사료곡물과 영농자재의 안정적 공급, 정책자금 상환유예 및 금리인상 유예, 고금리 상호금융 부채의 저리대체 지원 등을 실시하였으며, 농가의 경영회생과 소득안정을 지원하기 위하여 농어가부채경감특별법 제정 및 6회에 걸친 부채경감 대책 추진, 농작물 재해보험제도 실시, 농업재해 지원의 범위 확대와 지원단가 현실화, 가축 공제 제도의 확대 등을 추진하였다.

둘째, 기초식량의 자급기반 확충과 양정개혁이다. 식량자원의 안정적 확보를 위해 쌀 등 주곡 자급기반을 확보하고 안정적으로 공급하기 위하여 우량농지 보전시책을 강화하여 농지전용면적을 최소화하도록 하였다. 그리고 쌀 생산농가의 소득보장을 위해 추곡수매가를 3년 연속 인상하였으며, 2001년부터 논농업 직접지불제를 도입하고 쌀 생산유통을 계열화하여 미질 향상 및 유통마진을 축소하는 데 주력하였다.

셋째, 농산물 유통개혁의 추진이다. 농산물 유통개혁위원회의 건의를 토대로 생산자 수취가격과 소비자 가격의 격차를 해소하기 위한 제도적 기틀을 마련하는 한편, 농산물 수급안정과 제값 받기 추진을 위해 협동조합 중심으로 산지유통을 혁신하였으며, 농산물 직거래 활성화와 도매상 제도의 도입 등 도매시장 거래제도의 개선이 이루어졌다. 그리고 포장화·규격화 및 브랜드화로 농산물 물류체계의 개혁도 추진하였으며, 직거래장터와 파머스마켓 등을 통한 농산물 직거래를 확대하여 유통비용을 절감하였다.

넷째, 친환경 안전농산물 공급체계의 확립이다. 친환경농업지구 조성사업을 확대하고 친환경농업직접지불제를 도입하여 친환경농업 육성의 기반을 마련하였다. 또한, 저농약·무농약·유기재배농산물 등에 대한 친환경 인증제도를 시행하고 친환경농산물 직거래자금 지원과 전문판매코너 설치를 통해 친환경 안전농산물의 공급체계를 구축하였다. 농약잔류검사 등 생산단계부터 안전성 조사를 강화하고 농산물 및 농산물가공품에 대한 원산지 표시제를 확대하는 한편, 품질인증제도 확대 실시 및 유전자변형농산물(GMO) 포함 여부의 표시 등을 통해 소비자의 신뢰성과 만족도를 높였다.

다섯째, 농업기반정비와 농촌지역 활성화를 위한 투자 확대이다. 물 부족을 해소하기 위한 농촌용수 종합이용계획 수립 및 용수개발, 그리고 경지정리 지속 추진으로 기계화 영농기반을 확대하였다. 또한, 농촌지역 활성화를 위하여 정주권 개발, 문화마을 조성, 생활용수 개발 공급, 농공단지 조성확대 및 운영 활성화 지원, 지역자원을 활용한 농촌관광 휴양자원 개발 등을 추진하였다.

여섯째, 여성농업인의 복지확충과 권익증진이다. '여성농어업인육성법'을 제정하여 정책의 안정적 추진을 위한 제도적 장치를 마련하였다. 출산여성농업인에 대한 농가도우미 지원 사업을 실시하여 농업 생산성과 여성농업인의 삶의 질을 높였으며, 여성농업인센터를 운영하여 여성농업인의 고충 상담, 교육, 자녀 보육 등을 지원하였다.

4. 역사적 의미와 시사점

국민의 정부의 농정도 개방대응책으로 경쟁력 강화를 추구해나간다는 점에서는 문민정부의 농정과 큰 틀을 같이 하지만, ① 농업의 공익적 기능 확충과 지속가능 농업 육성 차원에서 친환경농업 육성을 적극화하고, ② 종래의 부채경감대책의 차원을 넘는 농업경영 및 소득안정 정책 범주를 제안하여 논농업직불제, 쌀소득보전직불제 등 WTO허용 직불제 도입을 확대하고 재해보험제도 등 경영위험관리를 위한 제도를 도입하고, ③ 농수산물유통공사를 수출지원 전담기구로 개편하여 수출농업을 추진하고, ④ 통일에 대비한 통일농정을 추진한 점 등은 특징적이다.

국민의 정부가 시행한 '농업·농촌발전계획'의 틀 내에서 수행된 농정이 과거와 다른 것은 농산물시장개방에 따라 농가경영과 농가소득의 불안정성이 심화하는 것을 인식하고 이를 해결하기 위하여 농가경영 및 소득안정대책을 마련하기 시작한 것이다. 또한 국민의 정부부터 농업의 다원적 기능을 인식하고 이를 활성화하는 정책을 도입하였다. 그리하여 농업경쟁력 강화사업 이외에도 농업직접지불제를 도입하고, 농업에 공익적 기능 개념을 도입하였으며, 환경농업정책을 강화하고 농가부채대책을 시행하는 등 농가경영을 안정화하는 대책을 마련하였다. 그리고 이들 사업을 효과적으로 추진하기 위한 재원으로 45조 농업·농촌투융자계획을 수립하였다. 국민의 정부 농정은 이외에도 농산물 유통기능의 활성화를 강조하였으며, 그 결과 농립투융자에서 농산물 유통의 비중이 크게 높아졌으며, 많은 부분에 농산물 유통개혁이 이루어졌다. 이외에도 농정조직의 개혁을 위하여 농·축협을 통합하고, 농지개량조합, 농어촌진흥공사, 농지개량조합연합회 등의 3개 기관이 통합하여 농업기반공사를 출범시켰다. 또한 국민의 정부가 시행한 농립투융자제도 개선에 있어 가장 획기적인 것으로 꼽을 수 있는 것은 과거 보조 중심의 농립사업을 자율사업만 장기 저리 융자방식으로 전환함과 동시에 정책을 종합적으로 지원하는 농업종합자금제도의 도입이었다.

이렇게 국민의 정부가 UR 협상 타결에 대응한 농업구조조정과 경쟁력 제고를 위해 45조 투융자 계획(1999~2004)을 수립하여 시행한 결과, 우리 농업도 현대적 영농기반을 구축하고 기계화 등으로 농업 생산성이 향상되었고 농산물의 실질 가격 하락, 연중 고른 생산 등으로 소비자 후생에 기여하였다. 그러나 국민의 정부의 농정도 이전부터 계속되어온 농업생산의 정체, 농가 실질소득의 부진 및 농업소득의 감소, 농가 부채비율의 증가, 도농 격차의

심화 등 농업·농촌의 위기 양상을 개선하는 데는 별다른 성과를 거두지 못하였다는 지적을 받았다. 이는 농업분야 투융자 확대에 따라 농업 생산성 향상으로 주요 농작물의 국내 생산 능력의 확대와 WTO 출범 이후 수입농산물의 지속적 증가로 농산물 가격 및 수익조건이 악화하였고, 그 결과 농업소득이 실질적으로 하락하면서 농업경영과 농가경제가 취약하게 되었기 때문으로 여겨진다. 결국, 이러한 문제를 해결하기 위해 국민의 정부 들어 다양한 직접지불제도가 도입되어 중요한 농정수단으로 채택되는 계기가 되었다.

제4절 패러다임의 전환과 참여정부의 농정개혁

1. 농정패러다임 전환

2003년 2월 출범한 참여정부는 “국민과 함께하는 민주주의, 더불어 사는 균형발전사회, 평화와 번영의 동북아시아”라는 국정 목표를 제시하고, 한반도 평화체제 정착, 미래를 열어가는 농어촌 등 12개 정책과제를 제시하였다. 또한 이러한 국정 목표를 실현하기 위한 농정의 비전으로 농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회로 설정하였다. 또한 정책의 기본 틀로서 농업정책·소득정책·농촌정책이라는 3대 축을 제시하고, 산업정책과 소득·지역 간의 상호 연계성 및 보완성을 높이는 방향을 제안하였다. 이는 참여정부 대통령직 인수위원회에서 12대 국정과제의 하나로 「미래를 열어가는 농어촌」을 논의할 때 향후 참여정부 농정방향으로 제시된 ① 산업으로서의 농업은 시장을 중심으로 효율성을 제고, ② 농촌복지정책과 직접지불제를 양축으로 「농촌·농업·농업인」 정책 상호 간 연계성을 높여 농업 구조조정의 연착륙을 유도, ③ 국토의 균형발전 차원에서 농촌개발 및 복지수준 향상이라는 기본원칙과 부합하는 것이다.

특히 참여정부는 농정 패러다임의 전환을 시도하였다. 먼저 정책의 범위에서는 농업 문제를 농업정책만으로 해결하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다는 인식하에 농업의 장기적 발전을 위한 식품산업과의 연계 강화나 농촌 공간 및 지역개발을 정책대상으로 설정하였다. 특히 식품산업정책이나 농촌 지역개발정책의 경우 보건복지부와 행정자치부 등 관계부처와의 역할분담이나 중복투자 가능성 등의 문제 제기가 있었으나 농림부에서 주도적으로 추진하

는 것으로 조정되었다. 또한, 농업인 등에 대한 정책적 지원방식을 전체적, 평균적 지원에서 농가 유형에 따른 차별화를 시도하였다. 즉, 전반적으로 농업정책과 소득정책을 전업농이나 전업농으로 발전 가능성이 있는 농가를 중심으로 추진하고 영세농과 고령농에 대해서는 사회복지 차원의 정책적 지원을 확대하였다. 다만, 전반적인 정책의 지원방식을 일시에 전환하는 것은 바람직하지 않으므로 단계적으로 조정해 나가도록 하였다.

농업·농촌 투융자의 기본방향도 1992년 이후 이어진 정부들에서 추진된 1단계와 2단계 농업·농촌 투융자사업으로 생산, 유통 기반이 어느 정도 구축됨에 따라 하부구조개선(SOC) 투자 중심에서 소득, 복지, 지역개발 중심으로 전환하였다. 이러한 투융자의 기본방향은 그동안 추진된 생산기반 정비가 어느 정도 마무리되었다는 점, 향후 시장개방 확대 및 시장기능의 강화라는 정책 방향을 보완하기 위한 측면은 물론 그동안 농업인의 투융자 체감효과가 높지 않다는 지적 등을 고려한 것이다. 또한 과거에는 농가의 소득안정을 위해 수매제 등을 통해 가격을 지지하는 방식이 주된 정책수단이었으나, WTO 협정에 따른 보조금 감축 추세 등을 고려하여 직접지불제 및 각종 보험 등을 통한 소득보전방식으로 변경하였다. 가격지지 방식이든 소득지지 방식이든 궁극적인 정책 목표는 농가의 농업소득을 안정시키고자 하는 것이다. 위와 같은 정책 패러다임의 전환은 기존의 생산·가격 중심의 농정 패러다임으로는 국민소득의 증가로 인한 정책수요의 변화, WTO 체제로 대표되는 글로벌 경제에 적합한 정책체제의 구축 필요성 등 새로운 변화에 대응하는 데 어려움이 있을 수밖에 없었다는 판단에 기반한 것이다.

〈표 5-12〉 참여정부의 농정패러다임

구 분	기존 농정패러다임	참여정부 농정패러다임
정책대상	농업	농업, 식품, 농촌
지원방식	전체농가, 평균적 지원	농가 유형별 차별화
투융자 방향	생산기반 등 SOC	소득, 복지, 지역개발
소득안정 수단	가격지지	소득보전
정책의 중점	생산중심	소비자 안전, 품질
농촌의 성격	농업생산 공간	생산, 정주, 휴양공간

자료: 농림부(2004), 『농업·농촌 종합대책(2004~2013): 기본계획』.

2. 농업·농촌종합대책

2003년 2월 출범한 참여정부는 대내외적으로 농업과 농촌을 둘러싼 환경이 매우 어려운 상황에 직면해 있었다. 우선 대내적으로 농업과 비농업 부문 간 성장 및 소득 격차가 확대되고, 규모화·전업화 진행 과정에서 경영위험이 많이 증가하는 동시에 농가 교역조건이 악화하는 등 농가경제의 어려움이 증대되고 있었다. 또한 대외적으로도 한·칠레 FTA 비준 등 주요국과의 FTA 확대, 더욱 개혁적인 시장개방과 보조금 감축을 논의하는 DDA 농업협상의 본격화, 2004년 예정된 쌀 협상 등 농업개방 관련 이슈로 농업·농촌의 불안감이 매우 높은 상황이었다.

이러한 상황에서 참여정부 출범 전후로 농업계는 농업과 농촌 부문에 대한 국가 경영전략 차원의 획기적인 중장기 발전 대책 마련이 필요함을 정부에 강력히 요구하였다. 이에 정부는 농업·농촌을 둘러싼 대내외 여건 변화에 적극 대응하고, WTO DDA 출범을 계기로 준비해 온 중장기 농업·농촌 대책(안)을 바탕으로 2003년 5월 농정기획단과 2003년 8월 농정개혁자문단을 설치하여 농업·농촌의 중장기 대책수립을 추진하고, 2004년 2월 농업·농촌 종합대책(초안)과 2004년 12월 농업·농촌 종합대책(최종안)을 수립하여 공표하였다. 또한 「농업·농촌종합대책(2004~13년)」을 실천적으로 뒷받침하기 위해 농림부가 작성한 투융자 계획안을 중심으로 관계부처 간 의견 조정(12차례)을 거쳐 향후 10년간 119조 원의 투융자 계획이 2003년 11월 11일 개최된 농업인의 날을 계기로 발표되었다.

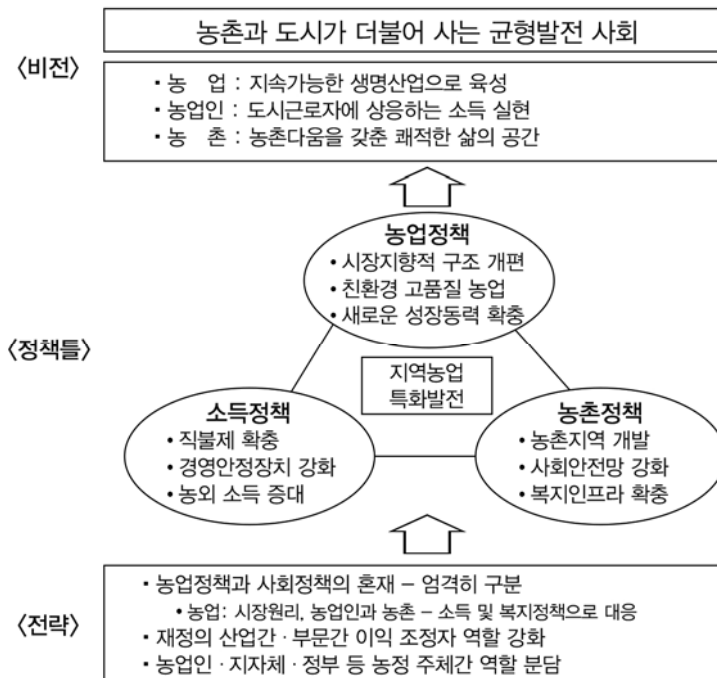
2004년 12월 수립된 농업·농촌종합대책의 가장 큰 특징은 변화하는 농정여건에 대응하여 농정패러다임을 전환하고 농업·소득·농촌문제를 분리하여 접근하고자 한 것이다. 농정패러다임의 전환과 관련하여 ① 정책대상을 농업으로부터 농업·식품·농촌으로 확대하며, ② 지원방식을 전체농가에 대한 평균적 지원으로부터 농가유형별 차별화로, ③ 투융자방향을 생산기반 등 SOC로부터 소득·복지·지역개발로 전환하고, ④ 소득안정수단을 가격지지에서 소득보전으로, ⑤ 정책 중점을 생산중심에서 소비자 안전·품질중심으로, ⑥ 농촌의 성격을 농업생산공간으로부터 생산·정주·휴양공간으로 각각 전환할 것을 내세웠다.

특히 종래의 정책 틀보다 소득정책과 농촌 지역개발 정책이 크게 강조되었다. 이는 UR 농업협상 이후 이전 정부에서 추진된 대규모 농업 투융자로 생산기반정비 등 산업 인프라는 확충되었으나, 오히려 농가 경제가 악화하고, 농촌주민의 삶의 여건도 개선되지 않고 있다는

판단에서이다.

참여정부의 농업·농촌종합대책은 농정의 목표를 '농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회'로 제시하고 비전을 ① 농업은 지속가능한 첨단 생명산업으로 육성, ② 농업인은 도시근로자에 상응하는 소득 실현, ③ 농촌은 농촌다움을 갖춘 쾌적한 삶의 공간으로 제시하였다. 이러한 목표와 비전을 실현하기 위한 '정책 틀'을 농업정책, 소득정책, 농촌정책으로 나누어 제시하였는데, 농업정책은 ① 전업농 중심 구조개편, ② 친환경 고품질 농업, ③ 새로운 성장동력 확충을 제시하고, 소득정책으로 ① 직불제 확충, ② 경영안정 장치 강화, ③ 농외소득 증대를, 농촌정책으로 ① 농촌 지역개발, ② 사회안전망 강화, ③ 복지 인프라 확충을 제시하였다.

〈그림 5-1〉 참여정부의 농업·농촌종합대책 정책의 기본 틀



한편 농업·농촌종합대책에서는 향후 10년간 중점적으로 추진할 9대 혁신과제를 제시하였다: ① 농업의 중추 세력으로 전업농 육성: 영농규모화사업 2배로 확대, 경영이양직불제 확대, 쌀 전업농 7만 호 육성, 농지규제 완화와 농지은행제도 도입으로 농지 유동화 촉진,

② 미래농업을 선도할 젊은 인재 양성: 젊고 유능한 창업농 매년 1천 명 선발 집중 육성, 농업인 기술지도와 경영 컨설팅 강화, ③ 농가소득 안정을 위한 직접지불제 대폭 확충: 직불제 예선 대폭 확대, 친환경 축산직불제, 조건불리지역직불제 등 다양한 직불제 도입, 농작물 재해보험 대상품목 확대, 국가재해보험제도 도입, 경영희생지원자금 지원, ④ 소비자 식탁에 안전한 먹거리 제공: GAP 도입, 축산물 HACCP 확대 적용, ⑤ 친환경농업 확산으로 안전한 농산물 생산과 국토환경 보전: 농약과 화학비료 사용량 40% 감축, 가축분뇨 자원화, 친환경 인증제도 정비, ⑥ 신기술 과학영농으로 농업의 성장산업화: 신품종 육성, 재배기술 개발 보급, 무균복제돼지 이용 인간장기 생산 등 생명공학 이용, ⑦ 농산물 품질 고급화로 수출 50억 불 달성: 수출전문 생산단지 정예화, 물류센터 활용, ⑧ 농촌복지 인프라 대폭 확충으로 농업인의 삶의 질 향상: 농업인연금보험료 지원 연차적 확대, 건강보험료 경감률 확대, 농가 자녀 영유아 보육비 및 고교생 학비 보조 지원, 농촌 출신 대학생 등록금 무이자 지원, ⑨ 살고 싶고 가고 싶은 농촌 조성: 1천 개 농촌마을종합개발, 농촌관광마을 1천 개, 1사 1촌 운동, 청소년 학습체험 등이다.

위와 같은 농정비전과 목표 그리고 핵심적 농정 혁신과제를 담은 “농업·농촌종합대책”은 참여정부 농정 추진의 근간이 되었으며, 농업, 농촌종합대책을 통해 2004년부터 2013년 동안 10년간 총 119조 2,900억 원을 투입하기로 계획하였다. 이 중에서 42.3%인 50조 5,100억 원을 전반기 5년 동안인 2004~2008년에 투입하고 나머지 68조 7,800억 원을 5년인 2008~2013년에 투입하기로 하였다.

119조 원 투자계획은 지난 농정에 대한 평가와 반성을 기초로 투융자 우선순위와 지원방식을 개선하였다. 투융자 분야별 세부내용을 보면, 42조 원 투융자계획과 45조 원 투융자계획에서는 농업경쟁력 강화와 생산기반 정비에 중점을 두었으나, 119조 투융자계획에서는 농업의 체질 강화와 경쟁력 제고 분야에 전체의 30.4%인 36조 원이 투자되고, 농가소득 및 경영안정에 32조 원, 농촌복지 증진 및 지역개발에 18조 원, 생산기반정비에 17조 원이 투자되도록 하였다. 즉, 농가소득 및 경영안정, 농촌복지 및 지역개발 분야는 투융자 비중을 확대하고, 생산기반 정비 분야는 축소하였다. 농가소득 및 경영안정을 위한 투융자 비중을 2003년 20.7% 수준에서 2013년 30%까지 증가시키고, 농촌복지 및 지역개발 부문에 대해서도 같은 기간에 투융자 비중을 8.6%에서 17.2%로 대폭 상향 조정하였다. 반면에 생산기반 정비 사업이 차지하는 비중은 2003년 32.6% 수준에서 2013년 8.8%까지 대폭 축소되었다.

〈표 5-13〉 농업·농촌 119조 투용자계획

단위: 10억 원, %

구 분	2003년	2008년	2013년
농업 체질 강화·경쟁력 제고	1,923(24.8)	3,114(28.5)	4,792(32.2)
농가소득 및 경영안정	1,594(20.7)	2,852(26.2)	4,467(30.0)
직접지불사업	722(9.4)	2,472(22.6)	3,411(22.9)
농촌복지 및 지역개발	664(8.6)	1,573(14.4)	2,556(17.2)
농산물 유통혁신	518(6.7)	1,081(9.3)	952(6.4)
산림자원육성	503(6.5)	658(6.0)	809(5.4)
농업생산기반 정비	2,514(32.6)	1,705(15.7)	1,316(8.8)
합 계	7,705(100.0)	10,920(100.0)	14,891(100.0)

자료: 농림부(2004), 『농업·농촌 종합대책(2004~2013): 기본계획』.

한편 참여정부는 농촌복지와 교육 및 지역개발에 대한 범정부적 추진을 위해 국무총리를 위원장으로 하는 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발위원회’를 설치하여 2005년 4월 「농림어업인 삶의 질 향상 기본계획」을 확정하여 발표하였다. 이는 UR 이후 지금까지 추진된 농업부문의 경쟁력 제고 대책으로 농업생산 및 유통기반이 확충되고 농업 내부의 구조조정도 어느 정도 진전되었으나 농촌복지·교육·의료·지역개발이 미흡하여 농촌 정주여건이 더욱 악화하였다는 반성에 기인한다.

「농림어업인 삶의 질 향상 기본계획」은 농산어촌 삶의 질에 관한 실태조사와 그간의 농산어촌 정책의 평가를 토대로 복지·교육·지역개발·복합산업활성화 등 4대 부문에 대해 농산어촌 현실에 부합하는 지원 대책을 수립하였다. ‘농림어업인 삶의 질 향상 기본계획’은 2004년 12월 발표한 농업, 농촌발전계획 중 농외소득 분야와 농촌정책 분야를 더욱 더 구체화한 계획으로서, 그 동안 여러 부처에서 분산 추진해 오던 농산어촌에 대한 각 부처의 정책을 처음으로 농산어촌의 특성을 고려하여 종합, 체계화한 중장기계획이라는데 그 의의가 있다. 특히 참여정부에서 처음으로 추진된 ‘제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획’(05~09)은 농산어촌을 국민의 20% 이상이 거주하는 삶과 휴양, 산업이 조화된 복합정주공간으로 조성하는 것을 비전으로 하고 있다. 이러한 비전 달성을 과위에 언급한 4대 중점 과제를 추진하기 위해 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발위원회’를 중심으로 한 범정부적 추진체계를 통해 5년간 20.3조 원을 집중 투용자한다는 계획이다.

3. 농정의 주요 내용

농업·농촌종합대책과 119조 투융자계획을 근간으로 추진된 참여정부의 농정 추진 동향을 농업, 소득, 농촌정책 분야별로 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 경쟁력 강화와 소비자 지향적 농업으로의 전환이 시도되었다. 농업정책은 농업의 체질 강화, 소비자가 만족하는 친환경 고품질 농업의 실현, 농업의 새로운 동력 확충을 강조하였다. 우선 농업의 체질 강화를 위해 쌀에 대해서는 수매제도를 식량안보 목적의 공공비축제로 전환하고, 채소류는 최저보장가격제를 최저가 수매방식에서 계약재배 사업 중심으로 추진함으로써 시장기능을 강화하였다. 또한 미래농업을 선도할 정예인력 육성을 위해 농업 인턴제, 창업농후견인제 등 성공적인 영농정착을 지원하는 시스템을 구축하고, 한국농업전문학교를 창업농 양성 전문기관으로 육성하였다. 농지의 매매, 임대차를 통한 규모화 지원을 위해 영농 규모화 사업을 확대하고 농지은행을 도입함으로써 2010년까지 6ha 수준의 쌀 전업농 7만 호 육성을 추진하기로 하였다. 소비자가 만족하는 친환경, 고품질 농업의 실현을 위해 광역 친환경농업단지 조성, 친환경축산직불제 도입, 축산과 경종을 연계하는 축산분뇨 자원화사업을 확대하였다. 또한 농산물의 생산, 유통 전 과정에서 안전관리가 가능하도록 우수농산물관리제도(GAP), 쇠고기 생산이력제를 도입하고, 위해요소중점관리기준(HACCP) 적용의 확대를 추진하였다. 농업의 새로운 동력을 확충하기 위해 지자체 및 지방대학, 산업체, 연구기관 간의 네트워크를 구축하고 유기적으로 협조하는 지역농업클러스터를 구축하였다. 또한 미래 유망기술을 중심으로 핵심 기술 분야를 중점 지원하고 친환경농업이나 수확 후 관리기술 품질 고급화 기술 등 현장에서 필요한 기술개발에 역점을 두었다. 농업과 연계한 식품산업 발전기반을 마련하고 식품 관련업체에 대해 우수농산물 사용과 연계하여 시설현대화 등을 지원하는 한편, 농산물 소비기반 확보를 위해 농산물 소비촉진 홍보를 확대하고 지역농산물을 학교급식에 사용하도록 하는 우수농산물 공급지원을 추진하였다. 식품산업을 농업과 연계하기 위해 2007년 11월 22일 「농업·농촌기본법」을 「농업·농촌 및 식품산업기본법」으로 개정하는 법률안이 국회를 통과함으로써 식품산업의 중요성이 부각되었다. 이 개정안이 정기국회에서 통과됨에 따라 「농업인의 소득안정, 농업·농촌의 공익기능 증진, 식품산업을 포함한 농업 관련 산업의 적극적 육성으로 지역농업 발전과 농촌주민의 복지혜택 향상, 여성 농업인의 권익 향상, 국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품을

안정적으로 공급」할 수 있는 제도적 토대가 마련되었다.

둘째, 농업인의 경영안정을 위한 소득정책이 강화되었다. 농업인의 소득 및 경영안정을 위해 직접지불제를 대폭 확충, 농가경영 위험관리 시스템 강화, 다양한 농외소득원 발굴을 추진하였다. 쌀소득보전직불제 및 친환경축산직불제를 도입하고, 농가등록제와 연계된 농가 단위 소득안정 장치의 도입을 검토하였다. 또한, 조건불리지역직불제와 경관보전직불제 등 농촌지역 활성화를 위한 다양한 직불제도의 도입을 추진하였다. 농가경영 안정을 위해 농작물 재해보험, 가축공제의 대상 품목을 연차적으로 확대하고 이상기후 등 거대재해에 대비하여 국가재보험제를 도입하는 등 농작물 재해보험을 확대해 나갔다. 이와 함께 계약재배사업의 확대 및 품목별 자조금 단체에 대한 정부 지원 확대 등을 통해 가격 하락에 대비한 자율적 수급조절 시스템의 정착을 도모하기도 하였다.

셋째, 삶의 질 향상을 위한 농촌정책이 강조되었다. 농촌복지와 교육 및 지역개발에 대한 범정부적 추진을 위해 국무총리를 위원장으로 하는 '농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발위원회'를 설치하여 기본계획을 수립하고 세부추진계획을 마련하여 추진하였다.

4. 역사적 의미와 시사점

참여정부에서 추진된 농정은 다음과 같이 평가된다. 첫째, 농정기조를 과거 경쟁력 향상을 목표로 하는 산업적 측면의 농업정책에서 탈피하여 농업정책(지속가능한 생명 산업 육성), 소득정책(도시민에 상응하는 소득 실현), 농촌정책(농촌다움을 갖춘 삶의 공간조성)으로 구분하는 패러다임의 전환을 시도하였다. 둘째, 과거보다 상대적으로 지방 농정의 자율성을 강조하면서 지자체·지역농업인·지역연관산업·지방대학과 연구소 등의 적극적 참여를 통한 상향적 농정 추진을 유도하였다. 셋째, 농업생산자 위주의 농업정책으로 소비자의 관심 사항을 고려하는데 부족하였다는 반성에서 국내 소비자들의 관심과 이해를 증진 시키는 방향으로 농정전환이 모색되었다. 넷째, 중앙정부의 중심의 가격지정정책 의존적이었던 농정수단을 시장 지향적으로 전환하되, 다양한 직접지불제도를 도입하여 농가소득을 지지하고자 하였다. 다섯째, 관행적으로 이루어지던 모든 농가에 대한 평균적 지원에서 탈피하여 경쟁이 가능한 전업농을 중심으로 정책지원이 집중되도록 제도를 개편하되 영세·고령농가가 안심하고 은퇴할 수 있도록 생계안정대책의 강화와 농외소득원 확충을 통해 재촌 탈농의

여건을 조성하는 방향으로 대책을 수립하였다. 마지막으로 농업생산 위주의 농업정책 중심 틀에서 벗어나 농촌개발 및 농업환경보전 그리고 농민의 삶의 질 증진을 위한 농촌복지 정책이 강화되었다.

하지만 참여정부에서 추진된 농정 추진의 한계로 소득정책을 농업과 농촌정책과 같은 위치에서 추진하는 것이 논리적으로 부적합하다는 지적이 제기되었다. 농업정책과 농촌지역은 가장 중요한 농정의 범주이지만, 소득정책은 농업 및 다른 경제활동의 성과와 정부와 납세자들로부터의 이전소득이 합쳐진 결과물의 수준을 의미하는 것으로 기본정책 틀의 논리 구조의 불합리성으로 인한 한계 때문에 정책체계의 혼란이 있다는 것이다. 농가소득안정의 중요성을 감안하더라도 소득정책을 3대 농정들의 하나로 제시한 것은 이치에 맞지 않는다는 지적이다. 또한 식품정책(food policy)의 중요성이 제대로 평가되지 못한 채 하위정책 수단에 머물고 있다는 비판이 있다. 당초 정책대상범위를 식품으로까지 확대하려는 시도가 좌절되었다. 2006년 8월 농특위는 「식품·농업·농촌기본법」이라는 명칭으로 기본법개정을 의결했지만, 타 부처 반발로 「농업·농촌 및 식품산업기본법」으로 바뀌어 농정 범위는 식품정책 전반을 관장하는 것이 아니라 식품산업육성만을 담당하는 것으로 결정된 아쉬움이 있다. 또한 당초 의도와 달리 정책추진방식에서 중앙정부 주도, 부처할거주의의 낡은 관행을 탈피하지 못함으로써 유사사업의 중복으로 인한 자원 낭비, 사업집행부처 간의 통합조정기능 미흡, 지방자치단체 차원의 종합계획체계가 결여 등의 문제가 여전히 계속되었다는 것이다.

제5절 농정 범위의 확대와 이명박 정부의 농정개혁

1. 농정 추진 여건과 농정기조

2008년 2월 출범한 이명박 정부는 매우 어려운 농정추진 여건 속에 기존의 농림부를 농림수산식품부로 확대 개편하였다. 이명박 대통령의 대선 당시 농정공약은 “농업에는 경쟁력, 농업인에게는 복지를, 소비자에게는 웰빙을”이었다. 하지만 농정 추진을 위한 대내외적 여건은 매우 나쁜 상황에 있었다. 정부 출범과 함께 2008년부터 국제 곡물가격이 급등하여 세계적으로 식량 위기와 애그플레이션 우려감이 커졌다. 이에 더하여 국제 원유가격과 환율

이 급등하여 수입물가 상승압력이 커졌으며 농가의 경영 불안감은 증폭되었다. 또한 잦은 기상이변으로 신선 채소류 가격이 급등락하고 소비자의 물가부담도 커졌다. 한편 BSE와 멜라민 파동 등을 겪으면서 소비자의 식품 안전성에 대한 수요가 커졌다. 또한 한·미 FTA, 한·EU FTA, 한·캐나다 쇠고기 협상, WTO DDA 협상 진전 등으로 농어업분야 위기감 고조되는 가운데 미국산 쇠고기 수입협상, 쌀 직불금 부당 수령 문제, 농협 비리 등이 표면화되면서 농림수산정책 전반에 걸쳐 불신이 심화하고 있었다.

이러한 대내외적으로 농정 추진여건이 어려운 상황에서 이명박 정부는 “위기를 넘어 새로운 농식품 시대로” 라는 슬로건아래 4대 핵심목표로 ① 농정변화와 개혁, ② 농어업역량 강화, ③ 농수산물식품 수요 창출, ④ 농어촌 삶의 질 향상을 설정하였다. 또한 이러한 목표 달성을 위한 핵심과제로 ① 협동조합 및 공공기관 개혁, ② R&D 개편 및 녹색성장 지원, ③ 직불제 개편, ④ 유통구조 개혁, ⑤ 농식품 수출 확대, ⑥ 해외농림어업개발 및 자원확보, ⑦ 식품산업육성, ⑧ 안전한 식품 공급, ⑨ 농어가경영안정, ⑩ 농어촌생활여건 개선, ⑪ 저소득·취약계층 생활 지원, ⑫ 농어촌 산업 활성화를 제시하였다.

〈그림 5-2〉 이명박 정부의 농림수산식품 정책 방향

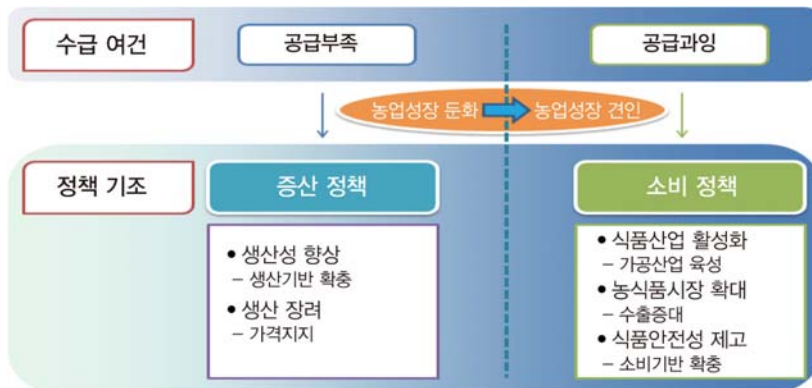


자료: 농림수산식품부 2009년 업무보고.

이명박 정부는 출범과 함께 기존의 농림부를 농림수산식품부로 확대 개편하여 재출범하면서 정책 기조를 농업생산과 생산자 중심에서 농식품 소비와 소비자 지향적 농정으로 전환을 도모하였다. 농산물 공급 부족 시대에는 농업생산 기반확충을 통한 생산 장려 정책이 중요하였지만, WTO와 FTA를 통한 농식품 시장개방 확대는 추세적으로는 공급과잉으로 가적이 하락하는 경우가 많아 농업성장을 지속하기 위해서는 소비기반을 확충하는 것이 중요한 과제였다. 이러한 현실을 반영하여 농업정책의 전환이 이루어졌다. 우선, 농업정책 범위를 농림수산업의 1차 생산 산업에서 가공, 유통, 외식, 관광 등 2, 3차 산업으로까지 확대하고, 정책대상도 생산자 중심에서 소비자 및 식품 가공 및 외식업체로까지 확대하였다. 이런 측면에서 농산물 생산을 안정시키는 기존의 정책과 함께 소비자가 안전한 농식품을 적절한 가격으로 소비하도록 하는 농식품 소비자 정책이 강조되었다.

또한 농림수산식품부 출범과 함께 식품산업을 고부가가치화하고 전략 산업화하여 식품산업 육성을 도모하였다. 농산물과 식품산업을 연계하여 농산물의 부가가치를 제고시키는 계획도 수립하였다. 2008년 6월에는 「식품산업진흥법」을 제정하고 식품산업발전종합대책(2008년 11월), 2011년 6월에는 식품산업진흥기초계획을 수립하였다. 이어서 2011년 7월에는 「김치산업진흥법」, 「전통주 등 산업 진흥에 관한 법률」, 「외식산업진흥법」, 「소금산업진흥법」 등을 제정하여 식품산업을 육성하기 위한 법적 기반을 마련하였다. 시장도 내수형에서 수출형으로 전환하였으며 지원방식도 평균, 분산에서 선택과 집중으로 전환하는 등 정책 패러다임의 전환을 모색하였다.

〈그림 5-3〉 이명박 정부의 정책 기조의 전환



자료: 농림수산식품부(2013), 『돌아오는 농어촌, 농식품산업의 미래를 열다』, 이명박 정부 농정백서.

2. 농정의 주요 내용

WTO DDA 농업협상과 주요국과의 FTA 체결 등 농산물 시장개방 확대 추세에서 한국농업의 지속가능한 발전을 위한 중장기 농업·농촌발전 기본계획(2004~2013)을 이전 참여정부에서 수립하여 국회 제출 시 3년 단위로 기본계획을 점검·보완하기로 하였다. 이러한 방침에 따라 이명박 정부 출범 전인 2006년 3월 이후부터 농업과 농촌을 둘러싼 대내외 여건 변화와 지난 4년간의 추진실적을 평가하여 새로운 정책과제를 발굴하고, 보완방안이 검토되어 왔다. 이런 와중에 2008년 2월 이명박 정부가 출범하였는데, 이명박 정부는 대내외적인 환경을 반영하여 100대 국정과제를 설정하면서 농어업 부문에서는 안전한 먹을거리 보장, 경제안정 달성을 위한 물가안정, 기후변화에 대응, 돈 버는 농수산업, 농어업인 소득증대 등의 6대 과제를 선정하여 추진하였다.

〈표 5-14〉 이명박 정부의 주요 농정개혁 과제

〈17〉 깨끗한 물과 공기, 안전한 먹을거리 보장	
식품안전강화	<ul style="list-style-type: none"> • 수입 쇠고기 국내 유통경로 추적체계 정비 • 우수농산물 관리제 확대
〈21〉 성장의 밑바탕인 경제안정 달성	
물가안정 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 비료 가격 상승에 따른 농민지원 확대 • 농축산물 유통구조 개선
〈32〉 기후변화에 적극 대응해 신산업 개척	
에너지 저소비, 탈 화석연료 사회로 전환	<ul style="list-style-type: none"> • 기후변화 등에 대비한 가축분뇨 자원화
〈36〉 돈 버는 농수산업	
농어업 경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 농기계 임대사업 활성화 • 농정 미래전략과제 추진 • 농업인력 육성 및 교육 강화 • 해외 농어업 자원개발 강화 • 농림수산 R&D 확충
식품산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> • 식품 R&D 확대, 식품산업 및 식문화 교육 • 식재료 및 외식산업 육성 • 쌀 가공산업 육성을 통한 시장 확대
농협 및 수협 경제사업 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 경제사업 활성화를 위해 농협중앙회와 조합의 기능조직 재정립 • 수협의 구조개선
〈46〉 민고 맡길 수 있는 보육환경 조성	
수요자 중심 보육정책 개편	<ul style="list-style-type: none"> • 농업인 영유아 양육비 지원 대상 확대

(계속)

〈55〉 농어가 소득 늘리고, 농어촌의 거주여건 개선	
농업인 소득·경영 안정시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 농작물, 가축 및 양식수산물 재배보험의 대상 품목과 보상범위 확대 • 비료·사료 등 농수산 자재 가격 안정 • FTA/DDA 등 개방 확대에 대응, 직접지불제도 확충
농어촌 생활 여건 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 농어촌지역 임박관정 개발 • 농어촌 뉴타운 조성 • 고령농어업인에 대한 복지지원 강화 • 기초생활보장 농어촌 특례제도 개선

자료: 「이명박 정부 100대 국정과제」, 대한민국 정부, 2008.

이명박 정부에서 추진된 주요 농정개혁 동향을 차례대로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 식품 안전성을 강화하기 위해 수입 쇠고기 국내 유통경로를 추적할 수 있는 체계를 정비하였다. 또한 우수농산물 관리제를 확대하여 소비자의 농산물에 대한 신뢰성을 제고하고 소비기반 확충을 도모하였다. 둘째, 국민경제의 성장과 서민경제의 밑바탕인 경제안정을 위해 물가안정 정책을 추진하였다. 농축산물 유통의 비효율성을 제거하기 위해 유통구조를 개선하였다. 또한 국제 원자재 가격상승으로 인한 농가의 부담을 완화하여 원자재 가격 인상이 농산물 가격상승으로 연계되지 않도록 하였다. 셋째, 전 세계적인 기후변화에 효과적으로 대응하기 위해 에너지 저소비 농법 도입, 가축분뇨 자원화 등의 사업도 추진하였다. 넷째, 돈 버는 농수산업을 육성하기 위해서는 농어업 경쟁력 강화가 선행되어야 한다. 이를 위해 농기계 임대사업을 활성화하여 경영비가 절감되도록 하였고 농업인력 육성 및 교육을 강화하여 농업인이 경영마인드를 갖도록 하였다. 또한 해외 농어업 자원개발정책을 강화하며 소득을 창출함과 동시에 식량안보를 달성하도록 하였다. 농림수산 분야 R&D를 확충하여 부가가치를 창출하고 농어업 관련 산업 육성을 도모하였다. 다섯째, 식품산업을 육성하기 위해 식품 R&D를 확대하고 식품산업 및 식문화 교육을 강화하며, 식재료 및 외식산업을 육성하였다. 특히 수급불균형으로 쌀 재고량이 늘어나는 경우에 대응하여 쌀 가공산업을 육성하여 쌀 수요를 확대하였다. 농협과 수협의 경제사업을 활성화하기 위해 농협중앙회와 조합의 기능을 재정립하였다. 여섯째, FTA 확산과 기상이변에 따른 농가소득 불안정에 대응하여 농업인 소득·경영 안정시스템을 구축하였다. 농작물과 가축 및 양식수산물 재배보험의 대상품목과 범위를 확대하였으며, 비료와 사료 등 농수산 자재 가격 인상분의 일정 비율을 지원하여 농가의 경영안정을 도모하였다. 쌀 직접지불제를 개선하여 생산자가 실질적인

혜택을 누리도록 하였으며, 쌀 농업 직접지불제 등 신규 제도를 도입하여 농가의 소득증진을 도모하였다.

특히 이명박 정부에서는 국제 식량 가격과 환율 상승 그리고 기상이변으로 인한 국내 농산물 가격의 높은 변동성 등을 감안하여 소비자가 농식품을 적절한 가격으로 소비할 수 있도록 하는 데에 적지 않은 노력을 기울였다. 이런 측면에서 대형유통업체의 불공정 거래로 인한 가격상승을 방지하기 위해 공정거래 및 상생협력사업 추진, 대기업 구매행태에 대한 감시체계 강화 등의 사업을 하였다. 이러한 시도는 소비기반을 안정적으로 확충하려는 노력의 일환이었다.

또한 이명박 정부는 농어업인의 삶의 질을 향상하기 위한 정책지원을 강화하였다. 이전 참여정부에서 2004년 3월에 제정된 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」에 근거하여 2009년 12월에 제2차 농어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획(2010~2014)을 수립하였다. 이 계획에서 삶터, 일터, 쉼터가 조화된 행복한 농어촌을 구현하는 것을 목표로 설정하고, 지역발전 정책의 패러다임에 변화를 도모하였다. 이전 참여정부는 균형발전정책을 강조했지만 이명박 정부는 글로벌 수준의 지역 경쟁력 강화를 강조하는 지역발전 전략을 강조하였다.

이명박 정부에서는 다양한 교육 훈련 프로그램을 체계화하고 현장의 지식 수요에 맞춰 개선하였다. 2009년에는 농업인 교육을 전담하는 농업인재개발원을 발족시키고 모든 농업인 교육의 기획, 관리, 평가 관련 실무를 담당하게 하였다. 그리고 농업생산 현장에서 필요로 하는 실습 위주의 수요자 맞춤형 농업교육훈련 체계를 구축하였다. 전국의 선도 농가 실습장, 전국 대표 실습장 등을 다수 지정하여 현장 실습 교육을 강화하였다.

이외에도 이명박 정부는 시장개방의 확대, 국제유가 급등, 친환경농어업 및 농수산물 안전성에 대한 사회적 요구 증대, 각종 농자재 및 인건비 상승 등 농어업법인이 겪는 경영상의 어려움을 극복하고 경쟁력을 확보할 수 있도록 농어업법인 운영 활성화 시책을 체계화하였다. 농업법인의 투명성 제고와 경영 효율화를 기할 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있다는 인식하에 2009년에는 「농어업 경영체 육성 및 지원에 관한 법률」을 제정하였다. 귀농·귀촌 인구의 성공적 정착을 유도하고, 농어업 및 농어촌이 새로운 인적 자원을 활용하여 발전할 수 있도록 2009년 4월과 2012년 2월, 두 차례에 걸친 ‘귀농·귀촌 종합대책’을 수립하였다.

3. 역사적 의미와 시사점

이명박 정부는 기존 농정의 틀을 확장하여 농림업에 수산업과 식품을 더했고, 농어촌을 생산뿐 아니라 문화, 휴양, 교류의 공간으로 만들기 위해 노력해 왔다. 농·수협 개혁의 기초를 다졌고, 음식점 원산지 표시제와 쇠고기 이력제 도입 등으로 안전한 농식품의 안정적인 공급체계를 확충했다. 또한, 농식품 수출 확대와 한식 세계화 추진을 통한 국산 농식품의 해외시장 창출을 위한 정책을 강화하였다. FTA 등 시장개방 확대에 대응하여 고부가가치 농식품 산업 육성을 위해 기술경쟁력 제고를 위한 농식품 R&D 강화, 농식품 부분의 민간투자 촉진을 위한 농식품 모태펀드 조성·확대, 신성장동력 분야로 종자·생명산업 육성, 도시농업 육성, 자연재해에 대비한 적극적 물 관리를 위해 농업분야 4대강 사업 추진, 새만금 조성사업 관련 농업분야 사업의 적극적 추진 등 다양한 정책프로그램이 추진되었다. 특히 이명박 정부에서는 국가 미래발전 전략으로 '저탄소 녹색성장'이 제시되어 농식품 부문에서도 녹색성장 전략을 수립하여 적극적으로 추진하였다.

이렇게 이명박 정부의 농정은 본격적인 농식품 시장개방화체제에서 농식품 산업의 미래 성장 산업화를 위한 다양한 정책적 노력을 기울여 왔다. 하지만 이명박 정부 기간 심화한 도·농 간 소득 격차의 심화, 농업예산의 축소, 구제역 등 가축질병의 발생, 서민 물가안정 중시로 인한 농어업 희생 정책 등으로 농업·농촌의 본질적 가치, 본질적인 문제 등은 뒤로 한 채 경쟁력, 효율성 지상주의와 엘리트 농정이라는 비판을 받기도 했다. 특히 '돈 버는 엘리트 농업'을 강조하면서 불가피하게 농-농 간의 양극화 심화로 농업 내부의 갈등을 증폭시키는 부작용도 경험하게 되었다. 한편 통일을 준비하는 농업정책 수립을 대선공약으로 제시했음에도 불구하고, 대북 관계가 경색됨에 따라 북한과의 농업협력이 중단되었다. 또한 이명박 정부는 출범 직후 농어업·농어촌특별위원회(농특위)를 대통령직속기관에서 농식품 부장관 자문기구로 성격을 변경하여 범부처 차원의 농정심의 기능이 약해졌다는 지적을 받았다.

제6절 행복농정과 박근혜 정부의 농정개혁

1. 농정 추진여건과 농정기조

2013년 2월 출범한 박근혜 정부는 매우 어려운 농정 추진여건 속에 기존의 농림부를 농림수산물식품부로 확대 개편하였다. 1987년 민주화 이후 가장 높은 지지율(51.6%)로 당선된 박근혜 대통령의 대선 당시 농정공약은 “농업인 소득증대, 농촌 복지 확대, 농업경쟁력 확보”를 농정의 3대 핵심축으로 삼아, ‘행복한 농어촌’을 만들고, 이를 위해 농업을 직접 챙기겠다는 것이다. 하지만 대내외적으로 농정 추진여건은 지난 정부와 마찬가지로 매우 어려운 상황이었다. 우선 세계 경제의 불안과 함께 경제가 침체되면서 저성장 기조가 당분간 지속될 것으로 예측되었고, 한·EU FTA 발효(2011년 7월)와 한·미 FTA 발효(2012년 3월), 그리고 한·중 FTA 협상 개시(2012년 5월)로 농업계의 우려와 위기감이 고조되었다. 또한 전 세계적인 기후변화 추세에서 폭우·폭설·폭염 등 자연재해가 빈발하여 농업재해뿐만 아니라 농작물 병충해·가축질병 증가로 농가의 경영위험은 더욱 증가하는 추세였다. 농업과 농촌 부문의 인적·물적 자본의 유출, 농촌인구의 고령화 및 과소화 지속 등으로 성장 잠재력이 약화할 전망이었고, 농촌사회의 주요 계층으로 등장한 고령자 및 농촌여성 등의 농업여건 개선 및 복지에 대한 수요가 증가하고 있었다. 다만 삶의 질을 중시하는 가치관의 확산과 건강·휴양 등에 대한 국민적 기대는 농업·농촌 발전에 좋은 기회로 작용할 가능성도 존재하였다.

이러한 대내외적 농업, 농촌, 농정 여건변화를 고려하여 박근혜 정부는 농정좌표이자 지향점으로 ‘희망찬 농업, 활기찬 농촌, 행복한 국민’을 제시했다. 농식품부는 이를 뒷받침할 5대 핵심 추진과제로 (1) 안전한 농식품의 안정적 공급, (2) 기술농업 및 6차 산업화로 농식품 경쟁력 강화, (3) 맞춤형 농가소득 및 경영안정, (4) 자조·자립·협력을 통한 농촌 삶의 질 향상, (5) 스마트 농정 체계구축 등을 마련했다. 농식품부의 농정비전과 핵심 추진과제는 박근혜 대통령의 대선후보 시절 제시한 국정과제와 농정공약을 집약한 것이며, 이러한 농정 과제 추진의 기반으로 “공감·협업·창의·성과·현장”을 강조하였다. 이는 정부 주도의 ‘상명하달식’ 의사결정 방식을 지양하고 각계각층의 현장 여론을 반영해 정책 방향을 결정한다는 방침이었다.

〈그림 5-4〉 박근혜 정부의 농식품 정책 방향



자료: 농림축산식품부, 2015년 업무계획.

한편 박근혜 정부는 출범과 함께 이전 정부에서 대부분으로 확대되었던 농림수산식품부를 농림축산식품부로 축소 개편하고, 대한민국 정부 창설 이래 처음으로 부처 명칭에 축산을 명기하였다. 또한 세계 경제 불안·저성장, 기후변화 등 대외적 여건과 국민의 농업과 농촌에 기대하는 다양한 욕구 및 고령화·과소화 등 내부적 여건 변화를 반영하여 아이디어·창의력 및 과학기술이 경쟁력을 좌우하는 창조경제시대와 농업인·지방정부 등 현장의 중요성을 강조하였다. 특히 농업·농촌의 본질적 가치에 대한 공감대 형성 및 중장기 농정방향의 토대 마련을 위해 경쟁력, 소득, 복지의 3대 핵심축을 중심으로 농정기조의 전환을 시도하였다. 우선 농정목적 측면에서 국민 행복시대를 맞아 농업인의 아이디어와 잠재력이 극대화될 수 있도록 효율성과 농업인 행복을 동시에 추구하고, 농정대상도 농촌인력의 고령화 등에 대응하여 농정대상의 범위를 개별 경영체 중심에서 지역공동체와 네트워크로 확대하기로 하였다. 농업 정책 내용 측면에서는 ICT·BT 및 이종산업간 융복합 활성화 추세에 맞추

어 농업·식품의 개별적 접근에서 생산·가공·관광 등이 융합된 6차산업 중심으로 통합적 접근을 추진하고, 접근방법도 농업의 경쟁력이 아이디어·창의력 및 지역 특성 등에 크게 좌우되는 점을 고려하여 중앙정부 주도를 벗어나 지역·주민참여와 책임을 강조하였다.

〈표 5-15〉 박근혜 정부의 정책 기조의 전환

구 분	과거 패러다임	새로운 패러다임
농정목적	효율성·경쟁력	효율성 및 농업인 행복 동시 추구
농정대상	개별 경영체 중심	지역공동체 중심
정책내용	농업·식품의 개별 분산적 접근	생산과 융복합한 6차산업
접근방법	중앙정부 주도 획일성	지역 특성, 지역·주민참여 및 책임

자료: 농림축산식품부(2013), 『농업·농촌 및 식품산업 기본계획(2013~2017)』.

2. 농정의 주요 내용

이전 참여정부와 이명박 정부에서 수립된 농어업·농어촌 및 식품산업 기본계획(2004~2012)이 지속적으로 추진되었음에도 불구하고 농업·농촌의 현실이 크게 나아지지 않으면서 농정에 대한 비판이 지속되자 농업계 내부에서는 농정철학이 부재하거나 농정방향이 상실되었다는 점 등을 지적하기 시작하였다. 또한 이명박 정부에서 개정된 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법은 5년마다 농업·농촌 및 식품산업 발전계획을 수립하도록 규정(제14조)하고 있어 새로운 5년의 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2013년~2017년) 수립이 요구되었다. 이에 박근혜 정부는 국민공감농정위원회·전문가 의견 등을 반영하여 초안을 마련하고, 공청회·전문가 토론회 등을 거쳐 최종안 마련한 후, 중앙 농업·농촌 및 식품산업정책심의회 심의를 거쳐 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2013년~2017년)을 확정하였다. 특히 박근혜 정부는 농정과제 구체화 및 농업·농촌 가치에 대한 공감대 확산을 위해 2013년 4월 22일부터 생산자·식품·소비자단체, 언론, 일반 국민, 학계, 연구기관 및 지자체 공무원 등 167명으로 이루어진 ‘국민공감농정위원회’ 구성·운영하고, 6개 분과위원회별 논의를 통해 농업인과 일반 국민이 피부로 느낄 수 있는 농정과제를 선정하였다. 농정의 3대 축인 경쟁력·소득·복지에 농식품의 안정적 공급과 스마트 농정을 추가하여 5대 대과제를 도출하고, 5개 대과제를 중심으로 중과제(25개) 및 소과제(100개)로 발전계획을 구성하였다. 특히 농정은

생산자·소비자 모두를 고려해야 한다는 점에서 안전한 농식품의 안정적 공급에 중요성 부여하기로 하고 다음과 같이 5대 핵심 농정과제를 추진하기로 설정하였다. (1) 안정적 농식품 공급: 생산기반 확충(성과 1순위), 농축산물유통구조개선(투용자 1순위) 외 국민건강 및 우리 농식품 차별화 차원에서 친환경 농업을 추진하고, 지속가능한 친환경 축산을 별도로 분리하여 추진, (2) 경쟁력 강화: 융합 및 지역 특성을 활용한 경쟁력 확보의 중요성을 고려하여 IT·BT 융합(국정과제) 및 지역농업 활성화, 신규 후계인력 양성(투용자 3순위) 및 전후방 연관산업 육성(6차산업지원, 공감위 중요과제) 외에 식품산업 진흥·수출확대도 지속적으로 추진, (3) 농가소득: 경영비 상승 등 현장 애로를 반영하여 농가 경영여건 개선, 재해 대응을 위한 사전예방적 위험관리와 영세·고령농의 소득향상을 위한 공동체경영 및 일자리 창출 외 직불제 등 강화, (4) 농촌복지: 도농연계의 새로운 가능성 실현을 위해 지역행복생활권 및 도농 상생 기반의 활력 창출, 고령화 및 농촌의 복지서비스 접근성 저하에 대응한 농촌주민 서비스 향상·생활 체감형 복지 확산·농촌복지사각지대 해소 지속 추진, (5) 스마트농정: 쌍방향 맞춤형 농정·지방농정·농정거버넌스 개선, 글로벌협력, 농업·농촌 환경·경관 보전 및 가치 공감 등도 지속 추진 등을 역점을 두어 시행하기로 하였다.

이러한 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2013년~2017년) 수립과 농정과제 도출과 함께 박근혜 정부는 농식품 수출확대, 농업의 6차 산업화, 스마트팜 확산 등 농업의 미래성장산업화를 위한 기반확충, 귀농·귀촌 확대 등으로 농촌인구가 증가하여 농촌에 새로운 활력 제공, 쌀 관세화 결정, 농협 사업구조개편 완료 등 농정현안의 해결, 적극적인 현장 규제 개선, 데이터 농정기반 구축, 관계부처·기관과의 협업 강화 등 농정추진 체계 보완을 위해 다양한 정책적 노력을 기울여 왔다.

그 결과 글로벌 경기침체 등 어려운 여건에도, 중국·동남아·할랄 시장 등 거대시장 집중 공략을 통해 농식품 수출이 지속적으로 증가하였고, 농업과 제조·가공, 유통, 관광을 융복합한 6차 산업화를 통해 농가소득 제고 및 일자리 창출의 가능성이 커졌다. 또한 시설원예 및 축산분야를 중심으로 ICT 기술 융복합 스마트팜이 본격 확산되었고, 쌀 들녘경영체 및 주산지 중심 밭작물 공동경영체 육성을 통해 경영비용 절감 및 생산성·품질 향상 등이 이루어졌다. 박근혜 정부는 농가소득 증대 및 농촌활력 제고를 위해 직불제 확충, 3차('15.1, '15.8, '16.1)에 걸친 정책금리 인하, 재해보험 내실화 등을 통해 경영안전망 확충 및 농가소

득 증대를 시도하였고, 고령농 노후소득 안정을 위한 제도개선, 농촌 맞춤형 복지서비스 제공 등을 통해 농촌주민의 삶의 질 향상을 도모하였다. 또한, 농촌마을 주거여건 개선, 읍·면 중심지 활성화, ICT 융복합 창조마을 조성 등을 통해 농촌 생활여건 개선과 귀농·귀촌 가구 수가 대폭 증대되어 농촌 활력 제고에 기여하였다.

이외에 농정현안 해결 측면에서 1995년 WTO 출범 이후 20년간 지속된 쌀 관세화 유예를 종료(2014년)하여 수입량 추가 증량이 중단되고, 쌀 관세율 513% 설정 등 쌀 산업 보호 장치를 마련하고, 중국·캐나다 등 농업강국과의 FTA 체결 시 농업의 민감성 최대한 반영하여 피해 최소화 및 경쟁력 강화를 위한 보완대책을 마련하였다. 특히 FTA 농어업법 개정(2016년 12월)을 통해 농어촌 상생기금 설치를 위한 법적근거를 마련하였다. 또한 1994년부터 논의해 온 농협 사업구조개편을 완료(2017년 1월)하여 농업인을 위한 ‘판매농협’으로의 구축기반을 마련하였다. 농업분야 규제 개선 차원에서 분기별로 현장포럼을 개최하여 농업현장의 규제를 지속적으로 발굴·개선하고자 하였으며, 농업경영체 DB를 확충하여 활용도를 높이고, 경영체 DB와 사업 간 연계를 통해 보조사업의 관리를 강화하였다.

3. 역사적 의미와 시사점

박근혜 정부는 저성장 기조, 개방확대 및 고령화 등 농업·농촌의 어려운 현실에 직면하여 ICT·BT 등 융복합 기술을 활용한 신성장동력 창출, 농업의 고부가가치 창출을 위한 6차 산업화 추진, 소통, 공감, 현장을 강조하는 농정을 통해 ‘희망찬 농업, 활기찬 농촌, 행복한 국민’이라는 비전을 제시하여 농업계의 기대감이 컸다. 하지만 농식품 수출확대, 6차 산업화, 스마트팜 보급 등을 통해 미래성장산업화를 시도하였지만 신선 농식품의 수출확대에 한계, 개별 경영체 중심의 6차 산업화 지원정책으로 인한 지역단위 6차 산업화 확산과 원예·축산분야 이외 타분야로의 스마트팜 성과 확산이 미흡하여 실질적인 농촌경제 활성화에는 큰 성과를 얻을 수 없었다. 또한 농업에 미치는 부정적 영향을 고려하지 않은 채 청탁금지법의 시행(2017년)으로 화훼·외식·한우산업 분야 등을 중심으로 피해가 발생하였다.

제7절 문재인 정부의 농정 방향과 과제

박근혜 대통령 탄핵으로 인한 조기 대선으로 2017년 5월 출범한 문재인 정부는 과거 농정의 한계를 극복하고, 농업인과 소비자의 시대적 요구를 담은 농정비전과 방향 및 실천계획을 “2018~2022년 농업·농촌 및 식품산업 발전계획”을 통해 제시하였다. 이것은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제14조에 규정된 5년 단위의 법정 계획으로 농업·농촌 및 식품산업의 미래 발전상을 제시하고, 관련 정책의 효율적 추진을 위한 중장기 종합발전 계획의 성격을 가진다.

“2018~2022년 농업·농촌 및 식품산업 발전계획”은 저성장과 인구절벽, 4차 산업혁명의 도래, 농가 고령화와 과소화 마을 증가 등 대내외적 여건 변화에 효과적으로 대응하기 위한 것이다. 본 계획은 “걱정 없이 농사짓고, 안심하고 소비하는 나라: 지속가능한 농업·농촌, 국민이 건강한 먹거리”를 비전으로 삼고, 이러한 비전 달성을 위한 핵심 목표로 ① 농업인 소득경영 안전망의 촘촘한 확충, ② 지속가능한 농식품산업 기반강화, ③ 안전한 먹거리 공급체계구축, ④ 누구나 살고 싶은 복지농촌 조성을 제시하고 있다.

이러한 농정비전과 목표 달성을 위해 “2018~2022년 농업·농촌 및 식품산업 발전계획”에서는 농정 패러다임의 전환 방향으로 우선 농정가치를 ‘사람’ 중심의 농정 구현에 두면서 농업인의 소득과 삶의 질을 우선으로 하고, 건강한 먹거리 제공, 생태·경관 보전 등 공익가치 창출자로서 농업인의 위상 재정립을 모색하고자 한다. 또한 농정대상을 ‘농업인·농촌 주민’ 중심에서 소비자 등 국민 전체로 확대함으로써 농업 활동을 통해 국민에게 필요한 농업·농촌의 다양한 경제·사회·환경적 가치를 제공하는 다기능 농업을 구현하고자 한다. 이를 위해 농정방향을 과거 ‘농업 생산성’ 제고 중심에서 ‘농업·환경·먹거리’의 균형 발전을 모색하는 것으로 전환하고, 농정체계도 ‘중앙정부 주도’에서 참여와 협력의 ‘수평적’ 거버넌스와 민관 협력 농정체계를 구축해 나갈 예정이다.

〈표 5-16〉 문재인 정부의 농정패러다임 개선 방향

구 분	과거 패러다임	새로운 패러다임
농정가치	경쟁·효율 강조 산업·성장 중시	사람 중심 소득안정·삶의 질 제고
농정대상	농업인 중심	국민 전체
농정방향	생산·공급 관점	농업·환경·먹거리 균형발전
접근방법	중앙정부 주도	중앙·지방 민·관 협치 농정

자료: 농림축산식품부(2017), 『농업·농촌 및 식품산업 기본계획(2018~2022)』.

한편 “2018~2022년 농업·농촌 및 식품산업 발전계획”에서 제시된 중점 추진과제별 실천 전략으로, 첫째 농업인 가격·소득 및 경영 안전망 확충 차원에서 직불제 확대·개편, 재해지원 등 소득·경영 안전망을 확충하고, 채소가격안정제 확대 및 유통혁신으로 농산물 가격 불안 최소화하고, 생산조정제, 소비 촉진을 통해 쌀 수급 불균형을 해소하고, 품질 중심의 생산-유통-소비구조 전환으로 경쟁력을 높여 나갈 예정이다. 둘째, 지속가능한 농식품산업 기반강화 차원에서 스마트농업, 농식품 R&D 추진체계 개편 등을 통한 농업 혁신역량 향상, 농생명소재, 반려동물 산업 육성을 통해 일자리 창출, 청년농 등 미래농업인력을 양성하고, 환경친화형 농축산업 전환으로 농업·농촌의 지속가능한 발전을 실현할 예정이다. 셋째, 국민이 안심하고 소비할 수 있는 안전 먹거리 공급체계구축 차원에서 ‘국가·지역 푸드플랜’ 수립으로 안심 먹거리체계를 구축하고, 초등학교 과일 간식 제공 등 건강한 식생활 지원 그리고 이력제, 표시제 등 안전·품질 관리 강화를 통해 농정신뢰를 높일 예정이다. 마지막으로 누구나 살고 싶은 아름다운 복지농촌 조성 차원에서 농촌 정주여건 개선과 농식품 산업 육성, 관광 등을 연계한 통합형 지역개발과 농촌 경관 등 농촌다움을 복원하면서 농촌 특화형 복지를 확충해 나갈 예정이다.

〈그림 5-5〉 문재인 정부의 농식품 정책의 비전과 중점 추진과제

비전	걱정 없이 농사짓고, 안심하고 소비하는 나라 - 지속가능한 농업·농촌, 국민이 건강한 먹거리 -		
중점 추진 과제	농업인 소득·경영 안전망의 촘촘한 확충	직불제 확대·개편 농가 경영 안전장치 강화 농산물 가격 안정과 유통 혁신	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직불제의 공익적 기능 강화 - 농업환경보전프로그램 도입 ○ 쌀 변동직불제 개편 ○ 농업 재해지원, 수입보장보험 확대 ○ 농기계 공동이용 확대 등 경영비 절감 ○ 쌀 산업 개편 ○ 채소가격안정제 확대 등 수급 안정 강화
	지속가능한 농식품산업 기반 강화	농식품 혁신성장 역량 강화 농업·농촌 일자리 창출 환경 친화형 농축산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 스마트팜 등 스마트농업 육성 ○ R&D, 빅데이터 등 혁신 인프라 정비 ○ 청년 창업농 등 미래인력 육성 ○ 농생명소재, 반려동물산업 등 육성 ○ 친환경농업 확산 ○ 축사현대화 등 축산환경 개선
	안전한 먹거리 공급체계 구축	안심 먹거리체계 구축 농축산물 안전·품질 관리 강화 건강한 식생활 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가/지역 단위 푸드플랜 수립 ○ 콩 등 수입의존도 높은 품목의 식량자급률 제고 ○ 예방 위주 가축질병 방역체계 강화 ○ GAP·HACCP 등 예방적 안전관리 강화 ○ 학교 과일 간식 지원제도 도입 등 ○ 공공급식의 품질 제고
	누구나 살고 싶은 복지농촌 조성	아름답고 쾌적한 농촌 구현 농촌 주민의 삶의 질 제고 지역 순환경제와 공동체 활성화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통합적 지역개발 등 농촌 뉴딜 ○ 산림을 복지·휴양공간으로 활용 ○ 농촌 특화형 복지 확충 ○ 여성농업인의 위상 제고 ○ 사회적경제 육성, 귀농·귀촌 활성화 등
	추진 체계	참여와 협력 농정	참여 농정 협력 농정

자료: 농림축산식품부, 2018~2022년 농업·농촌 및 식품산업 발전계획.

다만, 현안 과제 해결 중심의 단편적, 단기적인 대책만으로는 우리 농업·농촌의 구조적 위기에 대한 근본적 해법이 나올 수 없는 한계가 있다. 이제부터라도 미래 지향적 농정의 목표와 기본방향을 재정립하고, 이러한 목표를 달성하기 위한 전략과 실천계획을 수립하고, 구체적인 추진과제와 재원확보 방안이 마련되어야 할 것이다.

무엇보다 중요한 것은 국민적 공감대 형성 속에 한국 농업·농촌의 바람직한 모습에 대한 비전 설정과 함께 이러한 비전 달성을 위한 농정패러다임 전환과 농정 선진화를 통한 국민의 농정으로의 전환이 시급히 요구된다. 세계농업의 조류와 국내 농업여건 변화 추세를 반영하여 최근 들어 농정의 목표와 방향 그리고 정책수단에 대한 다음과 같은 패러다임 전환이 모색되고 있다. 첫째, 세계적으로 식량안보와 환경농업에 대한 중요성이 부각되는 가운데, 농업을 농산물을 생산하는 단순한 산업으로만 보는 것이 아니라 시장을 통해 제대로 평가되지 못하는 비교역적 가치, 즉 농업생산을 통하여 얻어지는 다원적 기능(multi-functionality)을 중시하는 경향이다. 둘째, 우선 농업정책 지원대상이 과거 농업생산자 중심에서 농업생산자(소득), 소비자(건강과 안전), 미래세대(환경보전)로 다원화되고 있다. 또한 농업의 범위는 종전의 단순한 생산 위주의 1차 산업에서 2차 및 3차산업의 기능이 복합된 1.5차 산업으로 인식해야 하며, 범위의 경제(economy of scope)를 통하여 농가소득 증대와 농업의 산업기능을 확대해 나가야 한다는 인식이다. 셋째, 국제화 시대 및 지방화 시대의 농정은 중앙정부의 획일적인 것이 아니라 지역농업의 특성을 적극 반영하여야 하며 따라서 지방자치단체와 생산자조직을 중심으로 각기 특성에 따라 농업정책이 입안되고 집행되어야 한다는 점이다.

참고문헌

- 농림부(2004), 『농업·농촌 종합대책(2004~2013): 기본계획』.
- 농림부(2007), 『농업·농촌 기본계획(2008~2013) 보완』.
- 농림수산식품부(2013), 『돌아오는 농어촌, 농식품산업의 미래를 열다』, 이명박 정부 농정백서.
- 농림축산식품부(2013), 『농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2013~2017)』.
- 농림축산식품부(2018), 『농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2018~2022)』.
- 농촌진흥청(2008), “농정 변천사(하).” 『한국농업 근현대사』 제3권.
- 한국농촌경제연구원(2015), 『농업·농촌 70년』, 농림축산식품부.
- 한국농촌경제연구원(2013), 『한국 농업·농촌 100년사』, 농림부.
- 한국농촌경제연구원(2010), 『농업구조개선사업백서(1992~1998)』, 농림축산식품부.
- 한국농촌경제연구원(1999), 『한국농정50년사』, 농림부.
- 한국농촌경제연구원(1998), 『농업·농촌의 여건변화에 따른 농업·농촌기본법 제정』, 공청회 결과보고.

3.1운동 및 대한민국임시정부 수립 100주년 기념 농업·농촌 100년





분야별 농업·농촌의 변화와 발전

- 제6장 농지제도의 변천
- 제7장 농업생산기반의 조성 and 진화
- 제8장 농가 및 농업경영체 육성
- 제9장 농업 투입재 산업의 발전
- 제10장 농업기술의 연구개발
- 제11장 농촌지도사업의 발전
- 제12장 농업금융정책과 협동조합의 변천
- 제13장 식량 정책의 변화
- 제14장 원예 및 특작 산업 육성
- 제15장 축산 정책과 방역
- 제16장 농산물 시장과 유통 정책
- 제17장 식품산업정책의 발전
- 제18장 농촌사회와 지역개발 정책의 변화
- 제19장 농외소득정책의 변천
- 제20장 농촌복지 정책의 변천
- 제21장 농산물 시장 개방과 통상 정책
- 제22장 농정 조직의 변화
- 제23장 임업·산림·산촌 정책의 변화

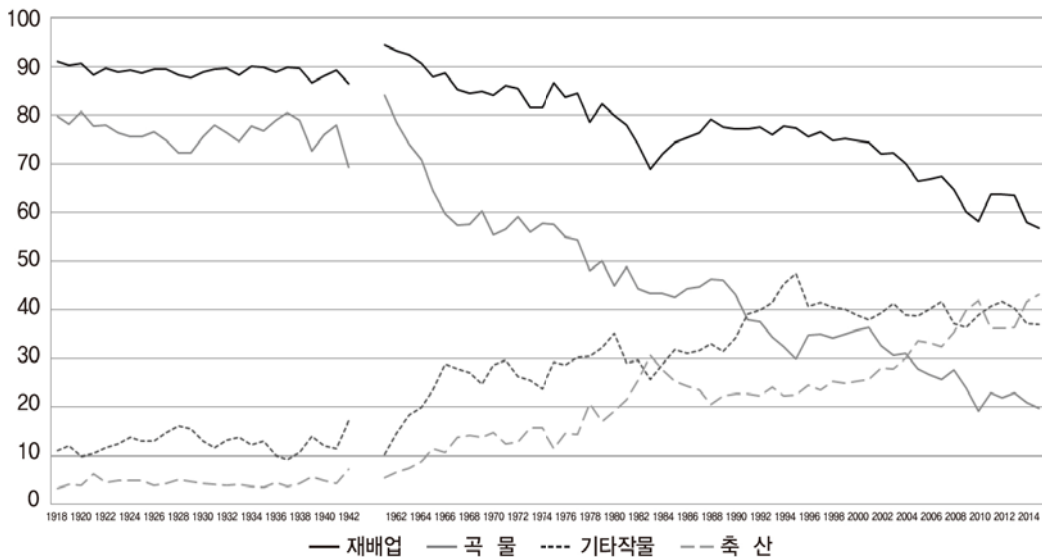


제6장 농지제도의 변천

제1절 농지제도로 본 한국 근현대 100년 농업의 개관

농지 소유와 이용의 관점에서 근현대 100년의 한국 농업을 살펴보면, 식민지 기간에는 식민지주제가 지배적이었다면, 대한민국기에는 자작농체제가 지배적이었다. 이러한 급격한 농업경영형태의 변화는 농지개혁이 있었기 때문에 가능한 것이었다. 이 절에서는 농지개혁에 따른 농지 소유 및 이용상의 변화를 농지 소유에 있어서 계층별 격차와 불평등도의 추이, 농지임대차 비율의 장기 추세 등을 중심으로 살펴본다.

〈그림 6-1〉 농업 총생산액 중 재배업·축산업 비중(1918~1942, 1961~2015)



자료: 1918~1942년은 반성환(1974); 1961~2015년은 농림부, 『농림통계연보』.

주: 재배업=곡물+기타 작물.

이 지표들을 살펴보기에 앞서 먼저 농업 총생산액에서 재배업이 차지하는 비중의 추세를 살펴본다. 이를 먼저 살펴보는 것은 재배업은 주로 농지에서 이루어지기 때문에 재배업의 비중은 농업에서 농지가 차지하는 중요성을 반영하는 지표로 간주할 수 있기 때문이다. <그림 6-1>은 식민지 기간과 대한민국의 재배업과 축산업의 비중 변화를 보여준다. 재배업 비중은 식민지 기간에 추세적으로 감소하긴 했지만 90% 정도를 유지하고 있었다. 재배업 중 곡물 재배가 차지하는 비중은 풍흉의 영향으로 진폭이 컸지만, 기타 작물보다 그 비중이 더 큰 폭으로 감소하였다. 축산업의 비중은 5% 내외에서 증감을 반복하고 있었다.

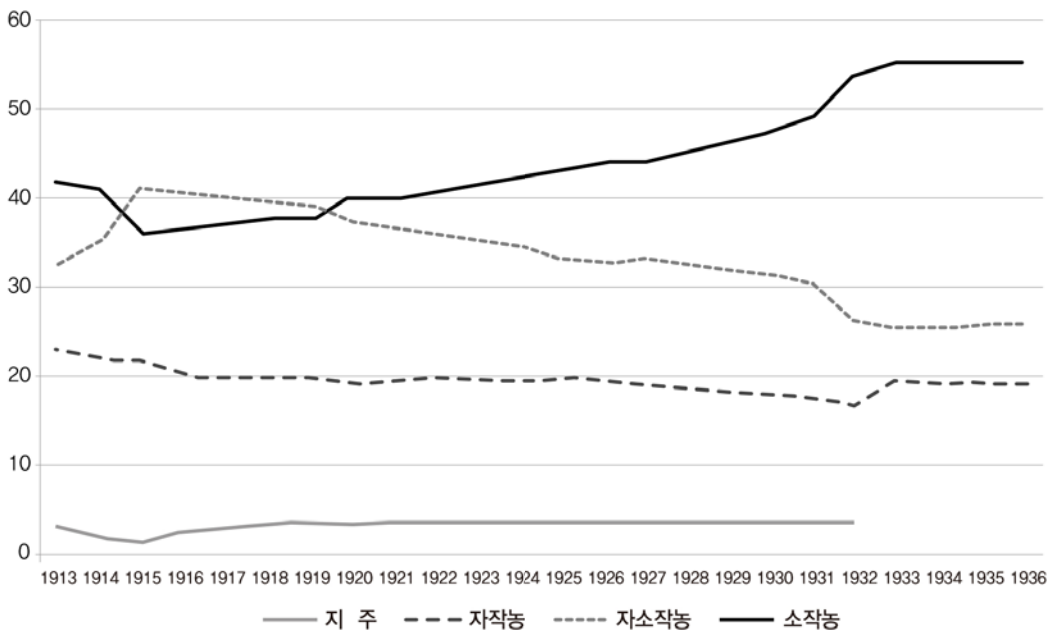
한편 대한민국의 농업에서 차지하는 재배업 비중은 급속하게 감소하였으며, 그 감소 폭은 곡물 재배업에서 더 컸다. 곡물 재배업의 비중은 1991년부터 기타작물 재배업 비중보다 낮았으며, 2005년부터는 축산업 비중보다도 낮았다. 식민지 초기만 해도 전체 농업생산의 80%를 담당했던 곡물 재배업은 100여 년이 지난 후에는 20% 미만으로 급락하였다. 물론 기타작물 재배업까지 합치면 여전히 60% 내외의 비중을 차지하고 있지만, 2010년대에 들어 오면 이제 축산업의 비중이 기타작물 재배업을 능가하기 시작했다. 농업에서 경종농업이 차지하는 비중이 작아질수록 토지 생산성보다 토지의 위치가 중요성을 가진다. 그러한 변화는 농지전용 욕구를 크게 할 것이며, 농지 문제를 더욱 복잡하게 만들 가능성이 있다.

이제 농지의 소유 규모 또는 경영 규모가 어떻게 변화하였는지 살펴본다. 식민지 기간의 농지제도는 식민지주제였으며, 대한민국은 영세 자작농체제로 유지되었다. 식민지주제는 “한일 간의 역외분업구조라는 식민지체제에서 미곡 아비트리지에 수익기반을 둔 농업생산체제”(박섭 1997)라 할 수 있다. 흔히 미면교환체제(米綿交換體制)라 부르는 한일 간의 역외분업구조는 조선과 일본 사이의 쌀 가격 격차가 클수록 더 잘 작동하는 구조를 가진 것이었다. 이 생산체제는 미곡 수출을 통해 수익을 확보하는 구조이기 때문에 미곡 증산뿐만 아니라 수출할 미곡을 최대한 확보할 수 있는 방향으로 농업생산방식을 재편하는 것이 유리했다. 식민지하 농업구조가 지주-소작 관계를 극단적인 수준까지 전개하는 방향으로 진행된 것은 이 때문이었다.

식민지 기간에 지주-소작관계를 기준으로 농가를 구분하면 지주, 자작농, 자소작농, 소작농 등으로 나눌 수 있는데, <그림 6-2>는 각 유형의 농가가 전체 농가에서 차지하는 비중의 추이를 보여준다. 1910년대 초반의 변화는 통계의 미비 때문일 가능성이 크다는 점을 고려

하여 추이 변화 분석 시 배제한다. 1930년대 초반까지 지주의 비중은 안정적이며, 자작농은 1920년대 후반부터 감소세로 전환하였다. 이 두 계층이 차지하는 비중은 어느 정도 안정적이었는데, 식민지 기간 농가 호수가 증가했었던 점을 고려하면 지주의 수는 늘고 있었음을 알 수 있다. 반면 소작 관련 농가(자소작농과 소작농의 합)의 비중은 상대적으로 변화가 큰데, 자소작농의 급격한 감소와 그만큼의 소작농의 증가로 요약할 수 있다. 이는 식민지하 농가 구성의 변화를 요약한다면 자소작농이 소작농으로 몰락해가는 ‘하강분해’ 과정이라 할 수 있다.

〈그림 6-2〉 식민지 기간 유형별 농가 비중 추이(1913~1936)

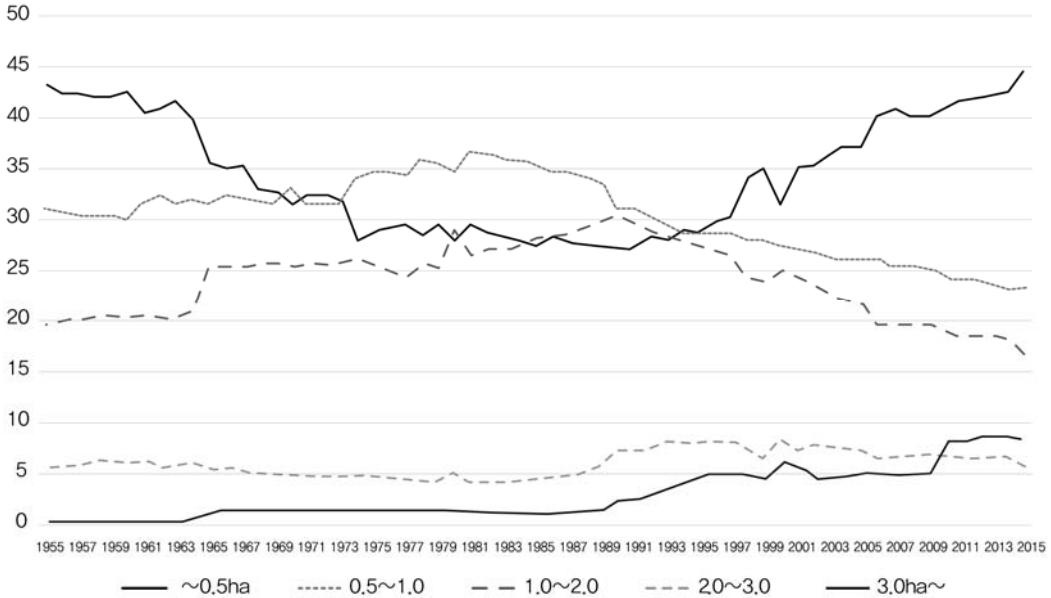


자료: 小早川九郎(1944: 93).

이 같은 변화는 1933년부터는 안정적인 형태로 바뀐다. 1933년 자작농이 증가한 것은 1932년까지 지주에 포함되었던 자작을 하면서도 소작을 주는 농가가 자작농에 포함되었기 때문이다. 1933년 이후의 안정성은 일제의 농가 경제를 안정시키려는 일련의 정책들이 효과를 거둔 것일 수도 있지만, 그보다는 1930년대가 되면 소작제도가 더 확대될 수 없는 정점에 도달했다고도 해석할 수 있다. 화전민이나 농업노동자를 제외하고서도 소작 관련 농가

가 80%를 넘는 상황은 농촌사회에 심각한 긴장을 가져왔다. 식민지 지주제를 지탱하던 수익 구조가 무너지고 있었으므로, 전쟁이 아니더라도 그 체제는 더 존속하기 어려웠을 것이다.

〈그림 6-3〉 경작 규모별 농가 호수 추이(1955~2015)



자료: 『농림통계연보』, 각 연도.

농지개혁은 식민지지주제를 해체하고 자작농체제를 창설하였다. 농지개혁은 경자유전의 원칙에 의해 이루어졌고, 소작은 금지되었다. 농가 수보다 농지가 턱없이 부족했기 때문에 소유상한도 설정했다. 이리하여 소작 관련 농가들이 경작하였던 소작지는 원칙적으로 그들에게 분배되었다. 이제 농가는 농지를 가족 노동력에 의해 직접 경작하며 이를 가산으로 소유하는 영세 소농이 되었다.

해방 이후에는 원칙적으로 소작제도가 금지되었으므로 <그림 6-2>와 같은 기준으로 농가를 구분하는 것은 의미가 없다. <그림 6-3>은 1955년 이후 현재까지 경작규모별 농가 호수 비중의 추이를 보여준다.⁶⁸⁾ 먼저 2정보 이상 경작 농가를 살펴보면 2~3정보를 경작하는 농가는 1990년을 전후하여 급증하다가 줄어들기 시작했지만, 3정보 이상 경작 농가는 1960년

68) 자기 토지만 경작 가능하였으므로 이 그림은 소유 규모별 농가 호수 비중을 보여주는 것으로도 이해할 수 있지만, 후술하듯이 임대차가 계속 확대되었으므로 소유 규모와 같은 것은 아니다.

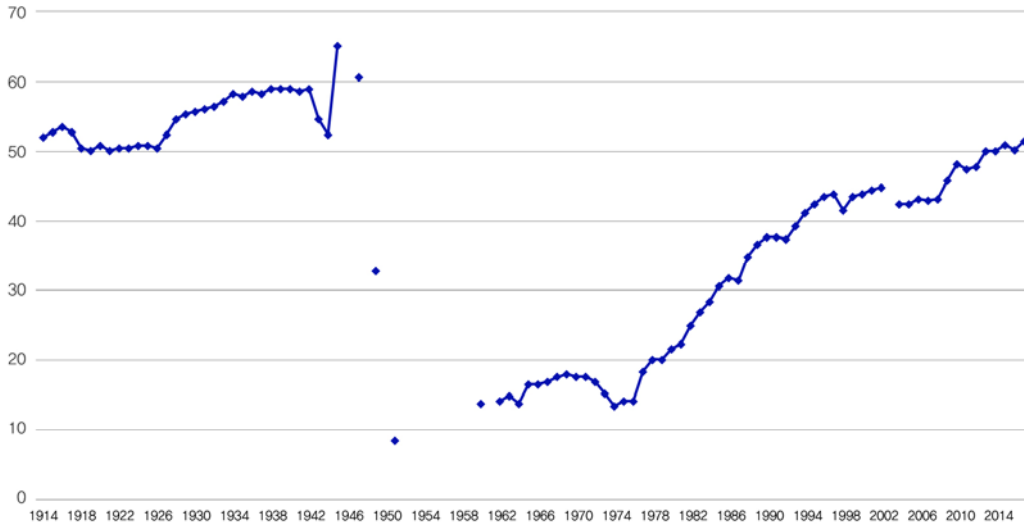
대 후반부터 증가하기 시작하여 2010년대에 들어오면 2~3정보 경작 농가보다 비중이 커졌다. 즉, 경작 규모를 늘려온 농가는 추세적으로 증가하였고, 그들의 경작 규모는 그보다 더 빠른 속도로 확대되었을 것이다. 다시 말해 상층 토지소유자의 대농화가 지속적으로 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

한편 2정보 미만 경작 농가 비중의 추이는 상반된 추세를 보였다. 0.5~1정보 및 1~2정보 경작 농가는 그 비중이 늘어났다가 감소했지만, 0.5정보 미만의 영세 농가는 줄어들다가 증가하였다. 추세가 반전되는 시점에는 약간 차이가 있는데 0.5~1정보 경작 농가의 경우는 1981년부터 비중이 줄고 있으며, 1~2정보 경작 농가는 1990년부터 비중이 줄고 있는데, 그 속도가 가파르다. 0.5정보 미만의 영세 농가의 비중은 1970년대 초반까지 급감한 후 정체하다가 1990년부터 증가하기 시작하였다. 1970년대가 고미가정책이 실시되던 시기였고, 1980년대 후반 이후는 농산물수입개방이 진행되었던 시기임을 고려한다면 이러한 경향성은 쉽게 이해할 수 있다. 영세경작자의 감소와 1~2정보 경작 농가의 증가는 1980년대 연구자들이 '중농표준화'라고도 평가한 경향이지만, (박진도 1984) 이후에는 그러한 경향이 진행되지 못하였다. 오히려 수입개방 이후에는 경작 규모의 양극화가 격심하게 진행되었다. 0.5정보 미만의 경작 농가도 사실상 위탁영농을 하는 경우가 많을 것이기 때문에 경영 규모의 양극화는 앞으로도 당분간 지속할 것으로 보인다.

「농지개혁법」에 의해 소작은 금지되었지만, 현실적으로 소작제도는 유지되고 있었다. <그림 6-4>는 1910년대 이후 현재에 이르기까지 농지 임대차비율의 변화를 보여준다. 식민지 기간 농업통계가 정비된 1918년 이후 50%대를 유지하던 소작지 비율은 1920년대 중반 이후 급상승하였다가, 1930년대 중반 이후 60% 수준을 유지한 후 1943년부터 감소한다. 이러한 추이는 식민지주제의 시기적 변화를 상징적으로 보여주는데, 1920년대 중반은 산미증식계획의 실시와 함께 지주가 토지 매입에 적극적으로 나섰음을 시사한다. 1930년대 초반 이후의 정치는 농업공황에 따른 수익성 악화 때문이기도 하겠지만, 자작농 및 자소작농의 소유 부분을 고려할 때 그 수준은 소작지율의 피크라고도 볼 수 있다. 흥미로운 것은 1943년 이후의 하락인데, 공출제 등의 실시로 수익성이 더욱 악화하자 일부 지주들이 토지를 매매하기 시작한 것으로 보인다.⁶⁹⁾

69) 조석근(2001)은 예천군 용문면 『토지대장』 분석을 통하여 토지 소유의 불평등도를 지니계수로 측정하였다. 이에 따

〈그림 6-4〉 한국 근현대 농지임대차 비율의 변화



자료: 식민지 기간에는 『조선총독부통계연보』, 1960년대 이후는 『농가경제조사』, 1945, 1947, 1949, 1951년은 김성호 외(1989: 1029).

해방 이후 북한에서 토지개혁이 전격 실시되었고, 남한에서도 토지개혁 실시가 기정사실로 되면서 소작지 비율은 급격히 감소하였다.⁷⁰⁾ 지주의 사전방매와 귀속농지의 매각 등으로 1950년 이전에도 소작지율은 감소하였으며, 농지분배가 완료된 1951년에는 8.1%의 낮은 비율을 보였다.⁷¹⁾ 하지만 1960년대 이후는 1970년대 고미가정책이 실시된 시기를 제외하면 농지의 임대차비율은 지속적으로 증가하고 있었다. 이는 농지개혁 이후에 상속이나 이농 등에 의한 농지임대차 수요가 증가하고 있었음에도 불구하고, 그것을 적절하게 관리할 후속 입법이 마련되지 않았기 때문에 나타난 필연적인 결과였다. 결국 현재 농지 임대차비율은 1920년 전후의 그것과 유사한 상황에게까지 이르렀다. 이제 이상 몇 지표의 장기추세를 염두에 두면서 토지조사사업, 농지개혁, 농지법 제정 등의 농지제도의 변화가 한국 농업에 어떤 영향을 미쳤는지를 절을 나누어 살펴본다.

르면 식민지 기간 내내 악화하던 지니계수가 1942년 이후부터 개선되기 시작하였는데, 이 사실을 근거로 “식민지주제는 이미 1940년대에 들어서면 쇠퇴하기 시작하였으며, 해방과 농지개혁은 그것을 가속화시켰을 것”(401쪽)이라고 주장했다.

70) 1945년 소작지 비율이 급격히 증가한 것은 남한만을 대상으로 한 통계이기 때문이다. 물론 계열이 달라진 탓도 있을 것이다.

71) 「농지개혁법」의 예외조항에 의해 분배농지에서 제외된 농지를 뺀 비율은 4.3%였다(김성호 외 1989: 1029).

제2절 일제 강점기의 토지조사사업과 근대적 토지소유제도 확립

제1절에서도 잠깐 언급하였지만, 토지조사사업에 의해 비로소 근대적 토지소유제도가 확립되었다는 주장에 대해서는 논쟁이 있다. 그런데 논쟁 당사자 양쪽 모두 인정하는 바는 구한말 조선의 경우 농지에 있어서 사적 소유권의 발달 정도는 이미 상당한 수준에 도달하여서, 일물일권적 토지소유제도를 확립하는 데 큰 어려움이 없는 상태였다는 점이다.

토지의 사유화로 인한 부의 집중이 가져오는 폐해는 이미 고려 말에도 문제가 되었다. 정도전이 주도한 전제 개혁은 “전국의 토지를 국유화하여 백성의 수에 따라 토지를 균등하게 분배”(오호성 2007: 8)하려는 것이었으나 현실적으로는 사전에 대한 국가의 수조권을 회복하는 수준의 과전법을 시행하는 것에 머물렀다. 이는 바꿔 말하면 그만큼 토지에 대한 사적 소유권을 억제하기 어려웠음을 의미했다. 『경국대전』도 원칙적으로 경자유전을 표명했지만, 사실상 “매매·상속·병작·임대의 포괄적인 사안에 대해 경지 소유의 관념적 권리를 인정”(이현창 2015: 17)하였다. 조선 후기에 이르면 황무지를 개간하면 소유권을 인정받는다는 규정은 『속대전』에 삽입되었지만, 동시에 입안을 받고서도 경작하지 않고 있다가 경작자의 권리를 뺏는 것을 금하고 있었다. 관념상의 소유권이 사실상의 경작권을 침해할 수 없다는 제약을 가한 것이지만(조윤선 2002), 여기서 주목할 지점은 양자의 권리가 공존하는 것이 아니라 어느 쪽을 배타적 소유권으로 인정할지를 선택하는 문제였다는 사실이다. 구한말 광무 정권이 실시한 광무양전사업은 균세론의 입장에서라도 토지 파악을 합리화하려는 것이었는데, 이미 누대에 걸쳐 확립된 사실상의 토지소유권을 부정하기 어려운 현실을 반영한 것이었다.

그렇지만 조선의 토지 소유 관행이 일본과 다르며 소유권 공증제도가 마련되지 않았기 때문에 이를 정비하는 것이 시급한 과제였다. 토지제도를 근대적인 형태로 바꾸기 위해 일제는 1906년 「한국부동산법조사회」를 조직하여 조선의 토지제도에 대한 조사를 진행하는 한편, 외국인(특히 일본인)의 토지 소유를 공증하기 위해 임시로 「토지가옥증명규칙」을 제정하였다. 하지만 토지면적은 절대면적이 아닌 결부수(結負數)로 파악되었고, 그 위치도 분명하게 알기 어려운 상황이어서 ‘식민지화의 기초공사’로 전국적인 토지조사가 시급한 것이었다. 조선토지조사사업은 1910년 「토지조사법」에 근거하여 시작되었지만, 1912년 「토지조사령」 제정으로 본격화되었다. 소유권 조사, 토지가격 조사, 지형 지모 조사 등으로 진행

된 이 사업은 1918년 완료될 때까지 2천여 만 원의 예산이 소요되었다.

이제 토지조사사업의 진행 경과를 조석근(2003)을 참고하여 정리한다. 토지조사사업의 핵심은 필지별 토지소유자를 확정하고 등기의 근거가 되는 기초 장부를 만드는 것이었다. 이를 위해 일제는 크게 두 종류의 사전작업을 하였는데, 첫째는 국유지와 민유지를 구분하는 일이고, 둘째는 민유지의 소유자를 확정하는 일이었다.

첫째 작업부터 살펴본다. 조선 후기 국유지와 왕실 토지는 아문둔전과 궁방전이라는 이름으로 관리되었는데, 광무 정권은 이 토지들을 통합하여 내장원에서 관리하게 하였다. 내장원은 1899년부터 이 토지들을 독자적으로 조사하였는데, 이를 광무사검(光武査檢)이라고 부른다. 이때 조사한 토지 중 일부는 민유지 중에서 혼탈입된 경우도 있었다. 한편 일제는 1908년 임시재산정리국을 설치하여 국유재산을 확정하였다. 역둔토에는 궁방전과 같이 왕실의 사유지적 성격을 가진 토지도 있었지만, 일제는 왕실 토지로 모두 국유로 이관한다는 원칙하에 국유지를 확정하였다.⁷²⁾ 이 토지에 대해 일제는 1909년 6월부터 1년 3개월 동안 역둔토실지조사를 실시하였고, 이 결과를 근거로 토지조사사업 당시 국유지 통지를 하였다. 토지조사사업 당시 국유지분쟁이 큰 비중을 차지하게 된 이유는 앞서 광무사검과정에서 민유지가 혼탈입된 경우가 있었기 때문이었다.

둘째 작업, 즉 민유지의 소유자를 확정하기 위해 일제는 일찌감치 납세자를 소유자로 한다는 원칙을 세우고 있었다. 통감부는 재무감독국을 설치하고 조선의 재정을 장악하기 시작했다. 지세 수취는 종래에는 깃기(衿記, 조선 시대 지세부과를 위해 매년 작성한 장부)에 기초한 작부사업을 통해 납세자별 세액을 확정했지만, 1909년 전국적으로 통일된 방식으로 『결수연명부』(結數連名簿)를 작성하였다. 『결수연명부』는 동리 단위로 신고를 받아 면별로 정리하였는데, 그 정확성 여부 검증을 위해서는 광무양안이 아닌 구 양안과 대조하였고, 지주납세를 원칙으로 하였다. 1910년부터는 지주 단위로 신고를 받았으며, 소작인이 납세하는 경우는 소작인 성명도 적게 하였다. 『결수연명부』의 정확도를 높이고 토지의 위치를 개략적으로나마 파악하기 위해 1911년부터 과세지의 개략적인 위치를 표시한 과세지견취도(課稅地見取圖)을 작성하기 시작하였고, 1913년에는 함경도 일부를 제외하고 대부분 작성

72) 이에 따라 궁전이나 종묘의 부지, 능원묘지의 울타리 또는 해자(壕字) 내의 토지를 제외하고는 모두 국유로 이관하였다. 추후에 경선궁 소속 토지는 왕실 소유로 돌려주었다.

을 완료했다. 지도에는 필지별 지목, 자번호(字番號), 면적, 결수(結數), 소유자 성명을 표시하였고, 『결수연명부』와 대조하여 상호 수정하였다. 토지조사사업에 따른 지적 측량이 진행되고 있었음에도 별도로 지도 작성 작업을 시행한 것은 『결수연명부』가 당시 경지 상황을 꽤 정확히 파악하고 있다는 확신이 있어야 했기 때문이었다.

앞서 말한 대로 민유지 소유권자를 확정할 때 지주납세의 원칙은 매우 중요했다. 『결수연명부』가 토지소유자를 정확히 파악하고 있다면, 그것을 기준으로 소유권 사정 절차를 진행해도 무방했기 때문이다. 사실 신고주의는 토지조사사업 이전에 이미 『결수연명부』 작성과정에서도 채택되었다. 결수연명부에 기재된 지주납세의 비율은 1911년 9월 73.7%였지만, 1912년 10월에는 경기도 일부 군 2,180명을 제외하고 모든 도에서 지주납세가 이루어졌다.⁷³⁾

이러한 사전 준비가 있었기 때문에 토지소유자의 신고를 기초로 소유자를 확정하는 ‘신고주의’ 방식이 실시될 수 있었다. 민유지에 대해서는 「토지신고서」를 받았으며, 국유지에 대해서는 「국유지통지서」를 받았다. 토지의 소유자는 「토지신고서」를 작성할 때 민적부에 등록된 성명으로 소유 토지에 대한 정보를 기재하게 하였다. 중요한 것은 「토지신고서」를 『결수연명부』에 근거하여 작성하게 하였다는 사실이다. 양자는 서로 대조되었으며, 차이가 있는 경우 그 사유를 조사·조정하여 일치시키도록 했다(조석곤 2003: 53~54). 그리고 일제는 최종적으로 「지세령」에서 토지소유자가 지세납부자임을 명시하였다.⁷⁴⁾

토지가격조사는 지세액의 기준이 되는 지가를 결정하는 조사였다. 과세가격은 필지별 연평균 생산량에 따라 부여한 토지등급에 면적을 곱하여 산정하였다. 조선시대 결부제와 마찬가지로 절대 면적과 생산성을 동시에 고려한 것은 같지만, 면적과 위치는 확정되었고, 생산성의 변화 가능성만 분리되었다는 점에서 차이가 있었다. 토지조사사업에 의해 확정된 토지등급은 시가지를 제외하고는 일제 강점기 말 임대가격조사에 의해 변경될 때까지 그대로 유지되었다. 결국 경지의 지세 부담은 식민지 대부분의 기간 지세율 조정에 의해서만 변했던 것이다.⁷⁵⁾

73) 『조선총독부관보』, 「지주납세실시상황」, 1912. 12. 20.

74) 지주납세의 원칙은 1908년 2월 「지주납세의 건」에서 시작되었지만 이후 지속적으로 지주납세의 권유가 이루어졌고, 1914년 「지세령」에 명문화되었다. 1914년 3월 16일 시행된 「지세령」에서는 질권·전당권·지상권이 설정되지 않은 토지는 토지소유자가 납세의무자이며, 여기서 소유자란 토지대장 또는 결수연명부에 소유자로 등록된 자로 명시하였다.

토지신고서가 두 장 이상 접수되거나 소유권원에 이상이 있다고 파악된 경우에는 분쟁지 조사를 하였다. 분쟁지에 대해서는, 먼저 외업반에서 현지 조사를 하고 관련 서류를 바탕으로 일단 당사자 간에 화해 조정을 시도했다. 화해가 이루어지지 않은 경우에는 취하 여부를 결정한 후, 분쟁지로 인정되면 분쟁지조서를 작성했다. 내업반에서는 분쟁지조서를 바탕으로 심사서를 작성하고, 분쟁지심사위원회에서 소유권 귀속을 결정했다. 이것이 완료되면 임시토지조사국은 『토지조사부』를 작성하여 해당 지역에 대한 소유권 사정을 마쳤다.

사정은 토지의 소유자·지목·경계 등을 확정하는 행정처분으로, 만일 사정에 불만이 있는 경우는 고등토지조사위원회에 이의를 신청하여 재결(裁決)을 구할 수 있었다. 토지소유자의 권리는 사정의 확정 또는 재결에 의해 확정되었다.⁷⁶⁾ 행정처분에 불과한 사정에 대해 사법적인 판단을 구할 수 없게 한 것은 토지조사사업이 가지고 있는 식민지적 특징의 하나이다. 하지만 ‘신고주의’를 관통하고 있는 납세자=소유자라는 원칙은 이미 토지조사사업 이전에 납세자 확정 과정에서도 적용되었으며, 그에 따른 징수도 이루어졌기 때문에 이미 확정된 민유지에서의 사적 소유 관계를 불법적으로 변화시킬 수 있는 상황은 아니었다. 사정이 완료되면 토지에 관한 공식 장부인 『토지대장』이 작성하였고, 『토지대장』의 등본을 첨부해야 소유권 등기를 할 수 있었다.

1912년 『조선민사령』을 시행하면서, 「조선부동산등기령」도 함께 제정하였는데, 등기의 권원이 되는 서류인 『토지대장』이 없었기 때문에 곧바로 시행하지는 못하고, 1914년 5월 1일 경성부에서부터 시행되어 1918년 함경북도 일부 지역을 끝으로 전 지역에서 시행되었다. 「조선부동산등기령」의 전면 시행으로 토지소유자는 토지에 대한 배타적 소유권을 법적으로 보장받게 되었다. 이는 토지 자본의 유동화를 촉진하는 법적 장치가 마련되었음을 의미하였다.

75) 과세지가제에 의한 지세부과는 1918년부터 적용되었으며(「지세령」 개정, 1918. 7. 1.), 애초 1.3%였던 지세율은 1922년에 1.7%로 올랐고, 1934년에는 1.5%로 인하되었다가, 1942년 다시 1.7%로 인상되었다.

76) 사정의 확정 또는 재결은 그 결정이 불법적인 증거에 의해 이루어지지 않았다면, 재판에 회부될 수 없었다. 이에 따라 사정 또는 재결에 의해 확정된 소유권은 토지조사 이전의 어떤 법적 관계와도 단절되었기 때문에 법적으로는 소유권이 ‘원시취득(原始取得)’된 것이었다.

〈표 6-1〉 토지조사사업에 의해 확정된 국민유별 지목별 면적 및 필지 현황

지목	민유지		국유지		계	
	면적(정보)	필지(개)	면적	필지	면적	필지
밭	2,748,720	9,791,816	75,228	145,805	2,823,948	9,937,621
논	1,509,818	6,121,344	44,468	83,091	1,554,286	6,204,435
대지	123,116	2,316,072	6,106	52,581	129,222	2,368,653
기타	245,111	715,302	151,273	139,017	396,384	854,319
계	4,626,765	18,944,534	277,075	420,494	4,903,840	19,365,028

자료: 『조선총독부통계연보』.

이제 토지조사사업의 실적에 관해 살펴본다. 소유권 사정은 1917년 12월에 완료되었는데, 총 1910만 7520필이었다(『조선토지조사사업보고서』: 414). 〈표 6-1〉에 따르면 1918년 말 현재 총 필지수는 1,936만 5,028필이며 면적은 490만 3,840정보였다.⁷⁷⁾ 이중 민유지는 필지 수에서는 97.8%, 면적에서는 94.3%의 비중을 차지했다.

〈표 6-2〉 지세령 개전 이전 지세액의 법정 지가에 대한 비율

단위: %

지목	평균	경기	충북	충남	전북	전남	경북	경남	황해	평남	평북	강원	함남	함북
전	14	10	14	13	17	17	12	11	16	16	18	10	30	19
답	9	7	10	10	12	12	8	9	7	5	4	5	7	6
대	9	6	13	12	13	13	9	10	9	6	3	5	5	1
기타	18	33	12	8	15	30	7	7	3	96	48	30	67	43
합계	11	8	11	11	13	13	9	9	12	11	10	7	17	14

자료: 조석곤(2003: 330).

지세액은 1913년 1월 680만 2,891원에서 1918년 7월에는 1,142만 5,114원으로 증가했다. 1914년 「지세령」으로 지세부과방식이 바뀌기 이전과 1918년 「지세령」 개정으로 과세지가제가 적용되는 시점 사이에 지세는 약 68% 증가했다. 〈표 6-2〉는 지세령 개정 이전에 납부하던 지세액을 법정, 지가로 나눈 값을 도별로 정리한 것이다. 조석곤(2003)은 이 비율

77) 『조선토지조사사업보고서』에는 조사면적을 487만 1,071정보로 기록하고 있다(672). 사정 필지 수에 비해 면적 증가율이 적은 것은 1년 사이에 필지분할이 꽤 진행되었음을 보여준다.

로 도별 지목별 부담의 증가 여부를 판단하는 기준으로 삼았다. 토지조사사업에서 결정된 지세율이 1.3%였으므로 이 표의 비율이 1.3%보다 높으면 토지조사사업을 통해 지세 부담이 낮아졌다고 볼 수 있다.

평균적으로 지세부담은 증가했지만, 전의 부담은 오히려 약간 감소했다. 도별로 살펴보면 전라도의 경우는 거의 변화가 없었지만, 대부분 지역에서는 부담이 증가했고, 함경도의 경우는 오히려 경감되었다. 이는 균등했던 지세 부담이 불평등해졌다고 해석하기보다는 토지조사사업 이전에 상대적으로 가벼웠던 지역의 지세 부담이 다른 지역과 비슷해졌다고 봄이 타당하다.

〈표 6-3〉 토지조사사업 당시 원분쟁지와 불복신청지의 규모

도	건수			필지					
	원분쟁	불복신청	중복	원분쟁	불복신청	중복필지	총분쟁필지(A)	총사정필지(B)	A/B
경기	9,412	2,058	715	24,939	17,694	4,021	38,612	1,614,758	2.4%
충북	352	141	4	711	914	17	1,608	858,532	0.2%
충남	1,564	438	14	4,810	2,129	56	6,883	1,236,803	0.6%
전북	2,622	1,815	100	5,442	5,466	254	10,654	1,372,690	0.8%
전남	8,610	5,126	299	29,830	34,990	1,538	63,282	2,750,028	2.3%
경북	1,095	816	21	2,204	3,073	61	5,216	2,695,677	0.2%
경남	4,063	3,467	1,506	10,465	14,884	5,172	20,177	2,337,276	0.9%
황해	3,318	1,085	107	10,979	5,321	439	15,861	1,499,149	1.1%
평남	228	857	34	808	3,639	132	4,315	1,060,893	0.4%
평북	736	1,310	24	4,473	6,058	128	10,403	950,903	1.1%
강원	1,197	705	29	3,016	3,471	108	6,379	1,255,947	0.5%
함남	651	1,409	14	1,639	2,801	32	4,408	1,010,211	0.4%
함북	89	921	5	129	1,842	9	1,962	464,653	0.4%
계	33,937	20,148	2,872	99,445	102,282	11,498	190,229	19,107,520	1.0%

자료: 조석곤(2005: 430).

이제 토지조사사업의 분쟁지 규모를 살펴본다. 분쟁지는 임시토지조사국이 처리한 분쟁지와 고등토지조사위원회에서 처리한 분쟁지가 있는데 〈표 6-3〉은 조석곤(2005)이 중복 필지에 대한 추정을 거쳐 통합한 표이다. 총 사정 필지의 1%가 분쟁지였고, 경기와 전남이 가장 높은 비율을 보였다. 전체에서 차지하는 비중은 적지만 분쟁지가 국유지에서 더 큰

비율을 차지하였으며, 국유지가 42만 0494필지였던 점을 고려하면 국유지에서 분쟁이 일어난 비율은 꽤 높았을 것으로 보인다.

토지조사사업에 의한 배타적 소유권의 확립이 식민지주제의 발전에 지대한 역할을 했던 것은 분명하다. 등기제도의 확립으로 토지 매매 건수가 급증하였으며,⁷⁸⁾ 부동산 담보대출액도 급증하였다.⁷⁹⁾ 1910년대 후반 이후 미가 급등과 산미증식계획에 따른 수리조합사업 등이 영향을 미쳤을 것이지만, 부동산등기에 따른 소유권제도의 안정화가 토지 자본의 유동화를 가속화했을 것이다. <그림 6-2>에 나타난 소유의 양극화와 <그림 6-4>의 소작지율의 증가는 이러한 제도변화가 소농민의 안정화 정책 없이 진행되었기 때문에 농촌의 영세농가의 경제적 재생산기반을 붕괴시키기에 이르렀음을 잘 보여준다.

〈표 6-4〉 1930년 농가 유형별 춘궁 농가 비율

	자작농	자소작농	소작농	계
농가 수(호)	504,009	890,291	1,334,139	2,728,439
춘궁 농가 수(호)	92,304	323,470	837,511	1,253,285
비율(%)	18.3	36.3	62.8	45.9

자료: 농가 수는 <그림 6-4>; 춘궁 농가 수는 조선총독부농림국(1934), 69.

소작지율의 증가는 소작료율의 증가와 병행되었기 때문에 영세 소농의 경우는 생존수준을 위협받는 상황에 이르렀다고 보아도 좋다. 농가 부채는 급증하였고, 양곡 소비량도 감소했다. 조선총독부에서 조사한 수치를 따르더라도 1930년 현재 조선 전체농가의 45.9%는 춘궁 농가로 분류되었으며, 소작농은 62.8%로 훨씬 더 열악한 상태에 빠져 있었다. 조선총독부를 이를 타개하기 위해 소작관계법령을 제정하고 자작농창정계획 등을 실시했지만, 농민의 궁핍을 근본적으로 개선하기 어려웠다. 세계 대공황 이후 낮은 미가 수준으로 식민지주제의 채산성도 악화하는 상황에서 일본의 패망은 식민지주제에 최후의 일격을 가하였다.

78) 1917년과 1920년 사이에 토지매매 필지 수는 34만 3,133필지에서 55만 6,922필지로 62.3% 증가하였다(묘향산인 1922: 16).

79) 1917년 283만 원이던 부동산 담보대출액은 1820년 1,204만 원으로 급증하였고, 1925년에는 2,442만 원으로 1920년대 최고 수준에 달하였다(『조선총독부통계연보』).

제3절 농지개혁: 식민지주제에서 자작농체제로

역사적으로 토지개혁은 크게 세 단계의 흐름을 가진다. 첫째는 자본주의가 성립하는 과정에서 종래 층층적으로 존재하던 토지 소유 관계를 배타적 소유권으로 정리하는 단계이며 영국의 엔클로저가 대표적이다. 둘째 단계는 1차 세계대전 이후 대토지 소유제를 해체하고 소농에게 토지를 분배한 것인데 주로 유럽에서 진행되었다. 1차 세계대전 중 농민을 동원하기 위해 토지재분배를 약속했던 것이나 러시아 혁명도 토지개혁의 확산에 영향을 미쳤다. 셋째 단계는 2차 세계대전 이후 탈식민주의와 함께 세계적으로 진행된 토지재분배 프로그램인데, 대한민국의 농지개혁은 이에 해당한다. 이 시기의 토지개혁은 소농경영안정화 프로그램과 병존하면서 경제성장의 전제조건을 구축하고자 했다는 점에서 둘째 단계의 토지개혁과 구분된다. 사회주의 몰락 이후 동유럽에서 진행된 토지개혁 역시 이와 같은 맥락으로 파악할 수 있다.

대한민국의 농지개혁은 대만·일본의 그것과 함께 성공한 토지개혁의 하나로 손꼽힌다. 첫째, 지주소유지를 종래의 소작농에게 분배하는 것에 성공함으로써 식민지주제를 해체하고 자작농체제를 수립하는 데 성공했다. 둘째, 대한민국이 고도성장을 달성할 수 있었던 이유 중의 하나가 농지개혁 성공을 통한 농가경제의 안정화와 농가 잉여의 도시 이전이 가능했기 때문이었다(장상환 2000). 이 주장에 대한 반론도 없진 않지만, 현재 농지개혁에 대한 평가에 있어 일반적으로 수용되고 있다. 분명한 것은 남한 농지개혁이 농지재분배라는 관점에서 볼 때 성공을 거둔 몇 안 되는 사례라는 점이다. 이제 남한 농지개혁의 실시배경과 과정 그리고 그 결과를 간략히 정리한다.⁸⁰⁾

일차 대전 이후 토지재분배운동은 중국에서도 손문의 평균지권(平均地權), 모택동의 경자유기전(耕者有其田) 등의 개념으로 농민운동의 주요 슬로건이 되었다. 해방 이후 남한의 인구구성에서 농민은 8할을 차지하고 있었으므로 자연스럽게 토지개혁이 초미의 관심거리가 되었다. 식민지배가 농지제도에 남긴 유산은 식민지주제였는데, 전 절에서 설명한 바와 같이 이미 재생산 메커니즘으로는 수명을 다한 것인 만큼 대안을 모색하려는 논의는 필수적이었다.

80) 한국 농지개혁에 대한 종합적 연구는 『농지개혁사연구』(1989)인데, 이 글의 서술에는 해당 연구 성과를 주로 참고한다.

농지개혁이 실시된 배경은 매우 복잡적이며 다양한 의견이 제시되고 있지만, 일반적으로 정치적·사회경제적 동기와 대내적·대외적 동기로 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 농지개혁에서는 정치적인 외부 요인이 가장 큰 역할을 했다고 볼 수 있는데, 그 이유는 미 군정하에서 미국이 토지개혁에 대해 어떤 견해를 가졌는지가 가장 중요했기 때문이다. 토지개혁에 대한 미국의 입장에 결정적인 영향을 준 것은 북한에서 1946년 3월 실시한 토지개혁이었다. 북한은 한 달도 채 되지 않은 단기간에 “무상몰수·무상분배”의 방식으로 토지개혁을 단행했다. 지주계급에 대한 조직적 억압으로 저항세력을 무력화했을 뿐만 아니라 농민계층의 전폭적 지지가 있었기 때문에 가능한 일이었다. 미 군정은 어떤 형태로든 토지재분배를 해야 하는 상황에 직면하였으며, 결과적으로 귀속농지를 매개로 남한 농지개혁에 일종이 가이드라인을 제공하였다.

둘째, 미국의 입장을 수용할 수 있을 만한 남한 내부의 정치세력이 존재했다는 점이다. 사실 경작자에게 토지를 준다는 경자유전의 원칙은 해방공간에서 거부할 수 없는 대세였다. 우선 좌파 정당들은 “토지는 농민에게”라는 슬로건을 내걸고 북한과 마찬가지로 “무상몰수 무상분배”를 통해 토지를 분배하고, 국가관리 하에 둘 것을 주장하였다. 한편 좌우합작위원회를 이끈 중간파의 토지개혁안은 “유상몰수 무상분배”의 방식을 취하고자 했으나⁸¹⁾ 보상에 따른 막대한 자금을 마련할 방법이 없다는 비난에 직면했다. 우파를 대표하는 한민당은 “유상몰수 유상분배” 원칙을 주장하였는데,⁸²⁾ 이는 미 군정의 농지분배 방향과 같은 것이었다. 단독정부 수립을 주장한 이승만 역시 좌파나 중간파의 의견에 명시적으로 동조하지 않았다.

셋째, 경제적으로는 일본의 패망으로 일본과의 역외분업구조가 붕괴하였으며, 농민의 토지 소유 열망을 반영한 새로운 농업구조 구축이 필요했지만, 그에 대한 논의는 당시에는 구체적으로 제시되지 않았다. 좌파나 중간파의 입장은 농민들의 경제적 열악함을 고려하여 무상분배를 제안하였고, 생산성 증진을 위한 협업화 가능성을 염두에 두고 있었지만, 유상

81) 김규식은 좌우합작7원칙을 해명하는 성명서에서 “토지문제에 대하여는 첫째, 국유 국영, 둘째, 경자유전, 셋째, 유조 건물수(자기생활에 필요한 자작농의 토지는 예외) 채감매상을 당하는 자의 생계고려, 넷째, 대지주의 재생방지 등으로 원칙을 삼은 것”이라고 설명했다(한국농촌경제연구원 1986: p.314).

82) 한민당 중앙위원인 홍성하는 무상몰수의 가능성은 열어두고 있지만, 재분배는 반드시 유상으로 할 것을 주장했다. 그 이유로 그 비용을 분담할 자작농·비농민과의 형평성 문제도 있지만, 근본적으로 유상분배여야만 “조선의 농민대중이 갈망하는바”인 농지의 사적 소유가 보장될 수 있다는 점을 강조하고 있다(한국농촌경제연구원 1986: pp.282~288).

분배론의 입각한 우파의 입장에서도 소농경제의 안정화를 통한 자립 농가의 육성은 불가피한 선택이었다.⁸³⁾

〈표 6-5〉 농지개혁법(안)들 사이의 농지분배기준 비교

	귀속농지 (미 군정)	농림부 안	기획처 안 (정부안)	국회 안 (산위)	애초 법률 (1949. 6. 21)	개정안 (산위)	개정법률 (1950. 3. 10)
소유 한도	2정보	2정보	3정보	3정보	3정보	3정보	3정보
보상 연한	15년 균분	3년 거치 10년 균분	10년 균분	10년 균분	5년 균분	6년 균분	5년 균분
보상 지가	30할	15할	20할	30할	15할	24할	15할
연간 보상	2할	1.5할	2할	3할	3할	3할	3할
상환 연한	15년 균분	6년 균분	10년 균분	10년 균분	5년 균분	8년 균분	5년 균분
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: 김성호 외(1989: 574).

공산당의 불법화와 중간파의 세력 약화로 1947년부터는 “유상몰수 유상분배” 방안이 대세가 되면서 이제 시기와 방법이 문제가 되었다. 미 군정은 1946년 12월에 구성한 남조선과도입법의원에서 농지개혁 문제를 처리하려 하였다. 1947년 9월 미 군정은 “유상몰수 유상분배”를 골자로 한 농지개혁법안을 남조선과도입법의원에 상정했는데, 정부 수립 이후로 미뤄야 한다는 의견이 많아 통과되지 못했다. 1948년 단독정부 수립을 위한 총선거를 앞두고 농민의 지지가 필요했던 미 군정은 1948년 3월 「귀속농지매각령」을 공포하고 그간 신한공사가 관리하고 있던 식민지시대 국유지 또는 일본인 지주들이 소유하고 있던 귀속농지를 소작농들에게 분배하였다. 정부 수립을 목전에 둔 미 군정의 이러한 조치는 선거에서 농민의 ‘좌경화’를 막는다는 단기적 목표 외에도, 장기적으로 정부 수립 이후에도 “유상몰수 유상분배” 방식의 농지개혁이 실시되어야 한다는 가이드라인을 제시한 것으로 볼 수 있다.

5·10선거에 의해 구성된 국회에서는 제헌헌법을 기초하였고, 통과된 제헌헌법 제86조에

83) 홍성하는 “(분배가) 유상일지라도 농경지를 취득하는 농민으로 하여금 생활상 영농상 하등 불안과 불편이 생기지 아니할 정도로 부담을 시키는 동시에 농경지의 사유를 확보”한다는 목표를 제시함으로써 이미 이러한 발상을 내보이고 있었다(한국농촌경제연구원 1986: 5~283).

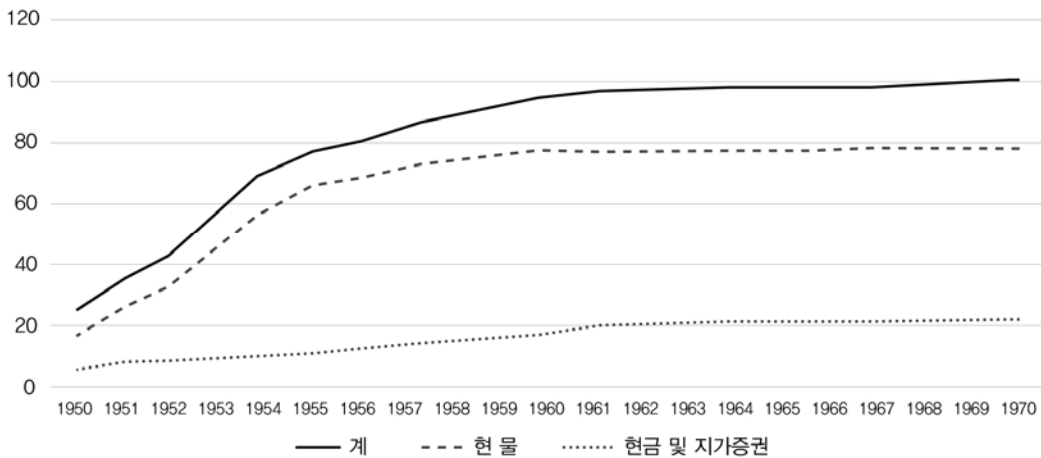
서는 “농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다”고 규정하였다.⁸⁴⁾ 농지분배 방식을 정하는 「농지개혁법」은 장기간의 논의를 거쳐 1949년 제정되었지만, 보상 지가와 상환 지가의 차액인 25%의 재원 확보 문제로 국회로 환부되었다가 1950년 3월 10일 개정 법률이 공포되었다. 농지개혁법이 제정되는 과정의 지난한 논의들은 김성호 외(1989)가 자세하지만, 여기에서 이를 일일이 언급할 여유는 없다. <표 6-5>는 그중 핵심 사항들을 정리한 것이다. 소유상한은 미 군정 방안보다 상향되었으며, 보상 지가는 지주에게 불리하게 조정되었다. 상환 지가는 농민에게 유리하게 조정된 반면, 연간 상환 부담은 늘었다. 조봉암이 기초한 농림부 안이 상환 지가 면에서 농민에게 가장 유리했지만, 최종 개정 법률에서는 받아들여지지 않았다.

이제 농지개혁의 추진과정을 간단히 정리한다. 농지개혁사업은 크게 보아 매수 및 분배, 상환, 보상, 그리고 등기 등의 사업으로 나누어볼 수 있다. 매수 및 분배사업은 분배대상 농지를 확정하는 사업으로 농지개혁사업에서 가장 중요한 부분이다. 농지개혁법이 환부되었음에도 농림부에서는 실무 작업을 추진하였는데, 1949년 5월 「농가실태조사요령」을 하달하고 1949년 6월 21일 기준으로 농가별 경작면적·생산량·가족 수 등을 신고하도록 했다. 같은 해 12월에 발표된 실태조사 결과에 따르면 매수농지 60만 1,049정보에 수배 농가는 52만 6,195호였다. 이를 근거로 1950년 2월 「농지소표」를 작성하였고, 그것을 농가별로 취합하여 「농가별분배농지일람표」를 작성하여 3월 15일부터 공람하였다. 이 장부에 대한 이의신청이 없으면 원칙적으로 분배대상지로 확정하고 4월 중순까지 「농지분배예정지통지서」를 발급했다. 매수농지로 확정되면 해당 지주의 소유권은 국가로 귀속되었다. 이 시기는 환부된 농지개혁법은 채 개정되지 않았으며 시행령이 마련되지 않은 상태였지만, 분배농지 확정 작업을 진행한 것은 이승만 대통령과 농림부의 강력한 시행 의지가 있었기 때문에 가능한 것이었다.

84) 신우철(2008)은 대한민국임시정부의 헌법에 준하는 법령 중 「대한민국건국강령」을 주목하고, 조소앙의 삼균주의에 입각한 내용이 제헌헌법에 녹아들어 간 ‘교량’ 역할을 했다고 보았다. 「대한민국건국강령」에서는 토지문제에 대해 “토지 제도를 국유로 확정”하되, “자력자경인에게 분급함을 원칙”으로 한다고 규정했다. 좌파·중간파의 토지개혁방식과 궤를 같이한다. 하지만 제헌헌법은 경자유전원칙만을 규정함으로써 「대한민국건국강령」과 거리를 두었다. 제헌헌법은 ‘유진오안’에 기초한 것으로 알려졌는데, 최종 논의과정에서 ‘유진오안’에 “농지는 농민에게 분배함을 원칙으로 하며”로 되어 있는 부분을 사법부 법전편찬위원회 헌법 초안(‘권승렬안’)을 참고하여 “농지는 농민에게 분배하며”로 수정하였다 (김성호 외 1989: 446~448).

상환업무는 수배 농가로부터 주 작물 평균 생산량의 30%를 5년간 수납하는 업무였다. 하곡과 추곡 모두 현물로 상환을 받았는데, 1954년 상환이 완료되는 것으로 계획되었다. 하지만 상환업무는 순조롭지 못했는데, 1951년 임시토지수득세의 부과와 상환곡 부담이 겹친 탓도 있지만, 1950년 가상환(假償還)분을 현금으로 받은 적이 있기 때문에 현금 상환을 선호하는 농민의 욕구가 컸기 때문이기도 했다. 상환 완료를 독려하기 위한 조치는 현금 납부를 허용하는 것이었음이 이를 잘 보여준다. 1960년에는 농지개혁법을 개정하여 최초 3년간의 체납분에 대해서는 금납을 허용했고, 1968년에는 체납분을 1950년 정부관리양곡수납가격으로 환산하여 납부하도록 했다. 이 조치는 역시 체납분에 대해서 금납을 허용함으로써 사실상 상환액을 대폭 탕감한 효과를 가져왔다.

〈그림 6-5〉 상환곡 납부 종별 누적 상환을 추이



자료: 김성호 외(1989: 718~721).

이제 총상환량의 연도별 납부비율이 어느 정도인지를 살펴보자. 1948~1970년간 납부된 총상환량은 204만 135톤이었다.⁸⁵⁾ 〈그림 6-5〉는 연도별 누적 납부율을 현물과 현금(지가증권 포함)으로 나누어 표시한 것이다. 1954년까지는 70.3%가 납부되었으며, 1960년에는 95%의 납부율을 보였다. 상환방식을 보면 1950년대는 현물납부가비중이 높지만, 1960년대

85) 총상환량은 농지개혁 당시 산정한 것과 최종 상환량에는 차이가 있다. 상환기간 중에추가·최소된 분배농지도 있으며, 지적정리 과정에서 발생한 과오납분이 있기 때문이다. 여기서는 실제로 납부한 상환량의 합계를 총상환량으로 사용했다.

부터는 현금납부 비중이 높았다. 최종 납부액에서 현금납부가 차지하는 비율은 22%였는데, 1950년분 수납액을 현금으로 가상환(假償還) 받은 양(총 수납액의 6.6%)이 큰 영향을 미쳤다. 1959년 누적납부율은 92.9%였는데 현물:현금 비중은 77:16이었다. 반면 1960년 이후 납부된 7.1% 중에서 차지하는 현물:현금 비중은 1.3:5.8이었다.

상환 업무보다 보상 업무의 진행은 더딘 편이었다. 일단 지주들이 보상 신청에 냉담했던 데다가 신청이 종료되기도 전에 한국전쟁이 일어나 보상업무를 진행하지 못했다. 1950년 11월에는 보상신청서 대신 지주신고서를 접수하여 보상업무를 재개하였으며, 피난 지주의 생활고를 고려하여 상환액 추정량의 절반 정도의 지가증권을 발급할 수 있도록 했다. 1951년 지가증권 발급사무는 재개되었지만, 발급사무는 1957년에 가서야 마무리되었다. 지주보상금 산정에는 체감률을 적용하여 대지주일수록 보상비율이 낮게 설계되었다. 1961년 말 기준 총 보상 석수는 1,305만 821석이였다(김성호 외 1989:735). 보상금 지불 사무도 지연되었는데, 식산은행 본·지점에서만 담당하였을 뿐만 아니라, 인플레이션 우려 때문에 보상금 지불에 제한을 가했기 때문이었다. 보상업무는 1954년부터 활발해져 1955년에는 전체의 70%, 1961년 말에는 98% 정도 보상금을 지불하였다(김성호 외 1989:748).

〈표 6-6〉 총수배 농가에서 전매매 농가가 차지한 비율

	서울	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
총수배농가	9,639	190,369	15,568	77,160	214,635	294,554	325,348	161,605	230,099	2,264	1,521,241
전매 농가	1,290	70,414	3,545	9,373	57,514	147,693	96,591	28,275	38,714	-	453,409
비율(%)	13.4	37.0	22.8	12.1	26.8	50.1	29.7	17.5	16.8	-	29.8

자료: 농촌경제연구원(1986: 3-92~93).

상환이 완료된 농지에 대해서는 소유권이전 등기가 가능하였는데, 이를 위해서는 토지측량이 필요했다. 이는 상환액·보상액의 정확한 산정뿐만 아니라 소유권이전 등기 과정에서 차액을 정산하는 문제를 해결하기 위해서도 필수적이었다. 정부는 지적협회와 위탁계약을 맺어 분배농지에 대한 측량 사무를 진행하여 1959년 말까지 약 97%를 완료했다.

그런데 소유권이전 등기를 추진함에 있어 더 큰 난점은 최소 수배 농가와 현재 경작자가 달라진 필지가 많았기 때문에 실제 상환곡을 납부한 현 경작자에게 소유권이전 등기를 하는 것이 불가능했다는 점이다. 분배농지의 '전매매(轉賣買)'는 불법이었지만 〈표 6-6〉에서 보

는 것처럼 워낙 광범하게 진행된 것이어서 정부로서도 대책 마련이 필요했다. 이를 위해 정부는 1960년 4월 30일을 기준으로 「농지소표」의 내용을 정리한 후, 이를 「상환대장」과 대조하여 현경작자를 확정하고, 그 내용을 반영하여 『분배농지부』를 작성하였다. 1961년 5월 「분배농지소유권이전등기에관한특별조치법」(법률 613호, 1961.5.5.)에 따라 현경작자도 소유권이전 등기를 할 수 있게 되었다. 정부는 이 법의 시행을 두 차례에 걸쳐 1965년 6월까지 연장하면서까지 분배농지 소유권이전 사업을 독려했다. 1970년까지 총 471만 5,710건의 등기가 완료되었는데, 1960년까지는 51.0%가 완료되었다. 특별조치법 시행 기간이었던 1961~ 1965년에는 42.1%가 진행되어 결과적으로 1965년 말에는 93.1%가 완료되었다.

〈표 6-7〉 분배농지면적 총집계

	농가 호수 (호)	필지			분배면적(정보)		
		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(2003: 881).

그럼 실제 농지개혁에 의해 분배된 면적은 얼마였을까? 김성호 외(1989)는 해방 당시 소작지 면적을 귀속농지 27.3만 정보, 일반소작지 117.4만 정보로 모두 144.7만 정보가 있었는데, 1949년 6월 실태조사에서는 59.7만 정보만 조사되었다고 보았다. 그런데 실제 분배된 매수농지는 30.2만 정보였으므로, 잔존소작지 15.8만 정보를 제외하면 적어도 71.4만 정보(해방 직후 소작지 면적의 49.2%)는 농지개혁 이전에 지주가 방매한 것으로 추산하였다(1030). 그리고 실제 분배면적은 3정보 초과분을 합해 58.5정보라고 계산했다. 〈표 6-7〉은 농지 대가 상환 및 정산 과정에서 집계된 분배농지 규모이므로 사후적으로 결정된 분배농지 규모이다. 김성호 외(1989)의 추계와 잔존 소작지의 규모 추정 등에서 쟁점이 있을 수 있지만 유사한 수치이기 때문에, 전체 소작지의 절반 정도가 사전 방매되었다는 주장을 흔들 정도는 아니다. 농지개혁은 1945년 말 남한 경지 222.6만 정보 중에서 65% 정도의 필지에 대해 소유권을 변동시킨 문자 그대로 ‘개혁’이었던 셈이다.

농지개혁의 가장 큰 의의는 종래의 지주-소작 관계를 철폐하고 자작농체제를 확립한 점

이다. 소작지율은 급격하게 줄어들었으며, 토지 소유의 불평등도도 획기적으로 개선되었다. 상환 및 보상과정의 비대칭성에서 드러나듯, 농지개혁의 수혜자는 농민이었고, 지주계급은 자산 가치를 대부분 상실하였으며, 극소수를 제외하고는 토지 자본을 산업자본으로 전환하는 데 성공하지 못했다. 한편, 농민의 경우는 자작농이 되었지만, 그 규모가 영세한 것이 문제였다. 별도의 농업구조개선 작업이 뒷받침되지 않는다면 농업생산성이 증대하지 않고서는 경영 안정성을 보장받을 수 없다. 물론 농지개혁특별회계의 잉여를 이용한 농지개발사업,⁸⁶⁾ 소작료 부담에서 벗어난 농가수지의 개선, 자작농화에 따른 농업경영의 인센티브 증가 등은 농업생산성 증대 요인으로 작용했다. 그렇지만 지주의 농업경영 기여분의 소멸, 높은 교육열에 따른 교육비 부담 등은 농업생산성 상승에 부정적인 영향을 미쳤을 수 있다.⁸⁷⁾

제4절 세계화와 농지법 제정

농지개혁법은 헌법에 명시된 농민에 대한 농지의 분배방식을 규정한 법이었으므로 농지개혁이 종료된 이후에 분배된 농지를 농지개혁법의 입법 취지를 살리는 방향으로 관리할 수 있는 '농지법'이 필요했다. 이 때문에 농지개혁사무가 사실상 마무리 단계에 들어간 1950년대 후반부터 농림부에서는 농지관리를 목적으로 한 농지법 제정에 착수하였다. 하지만 이 과정은 평탄하지 않았다. 1958년에는 경자유전 원칙에 입각한 농지관리방안을 담은 농지법안을 성안하였으나 총선을 앞두고 철회하였고, 군사정부가 들어선 후에 이 법안을 약간 보완하여 국무회의에 상정했으나 통과되지 못했다. 이후 농림부는 농업구조개선에 초점을 둔 농지법을 구상하였다. 이와는 다른 경로로 기업농 육성을 논의가 진행되었는데, 박 대통령은 1966년 5월경 3정보 소유상한을 폐지하는 농지법 제정을 지시했다(김성호 외 1989: 1073). 이것이 외부로 알려지면서 언론의 커다란 반발에 직면했고, 우여곡절 끝에

86) 귀속농지의 상환액은 전액 수입이었으며, 1950~1961년간 매수농지에 있어서 상환액과 보상액 차이의 누계는 15억 3664만 원에 달했다(김성호 외 1989: 857). 이 잉여금은 농지개혁사업비와 보상금을 제외하고 농지개발사업비로 지출하도록 규정하고 있었는데, 1952~1960년간 농지개혁특별회계에서 농지개발사업비로 지출한 금액은 14.2억 원이었다.

87) 농업생산성 문제와는 별도로, 높은 교육투자가 고도성장을 뒷받침할 인적 자본 육성에 기여한 측면이 있었던 것은 논외로 한다.

1968년 7월 국회에 제출했지만 심의되지 못한 채 임기 만료로 자동 폐기되었다. 이후 1980년대까지 농지법이 국회에 상정된 적은 없었다.

1960년대 후반 농지법 논쟁은 농지개혁법이 설정한 원칙과 농촌 현실의 괴리를 반영한 것이었다. 농지개혁법은 소작 금지·경자유전·소유상한을 골격으로 하고 있지만, 농지법 논쟁은 그중 하나인 소유상한을 해제하려는 것이었다. 이러한 움직임이 나타난 이유는 그 원칙들로는 농업발전을 기할 수 없다는 인식이 점차 확대되고 있는 사정이 존재했다고 해석할 수 있다. 1963년 헌법 개정에서도 소작을 금지하고 있었기 때문에,⁸⁸⁾ 위헌의 소지가 없는 소유상한이라는 규제부터 풀려고 했을 수도 있다.

1967년 제정된 「농업기본법」은 이러한 사정을 상징적으로 보여주는 법률이었다. 이 법은 농업발전의 기본방향을 제시하는 선언적 의미를 가진 것이며, 후속 법령이 뒤따르지 않아 사문화되다시피 한 법이다. 하지만 당시 정권이 상정하고 있는 농업발전의 기본방향을 엿볼 수 있다. 이 법에서는 농업 발전의 기본방향을 농업생산성의 향상을 통해 농업소득을 증진해 여타 산업부문과 균형을 맞추는 것으로 설정하되, 소득증진을 위해서는 경종 부문에만 집중하지 않고 축산 진흥과 농민의 농외취업기회를 제공할 것을 주문하고 있다. 농업구조에 대해서는 농지개혁법이 상정하고 있던 농가를 자립가족농으로 육성하되, 이와 별도로 기업농·협업농을 육성할 것을 제시하고 있다.⁸⁹⁾ 농지에 대해서는 언급하지 않았으며, 농업경영의 세분화를 막으려는 조치가 필요하다는 정도만 명시하였다. 농지분배 및 경자유전 원칙 유지에 초점을 맞춘 농지개혁법과는 전혀 다른 지향점을 선언한 법이라 할 수 있다. 농지개혁법이 농지 소유에 초점을 둔 법이었다면, 농업기본법은 농업 경영에 초점을 둔 법이었다.

하지만 이 법률의 목표를 구체화할 정책들은 즉시 시행되지는 않았다. 농지개혁법의 원칙에 대한 여론의 지지가 워낙 확고하기도 했지만 1960년대 후반의 안보위기⁹⁰⁾는 식량자

88) 1963년 헌법에서는 제헌헌법 제86조의 내용은 삭제되었으며, 대신 제113조에 “농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의하여 금지된다”는 규정을 삽입하였다.

89) 자립경영농이란 “경영능률의 향상과 가족경영의 정상적인 노동보수 및 기타 산업종사자와의 소유균형이 실현될 수”(18조) 있는 농가라고 규정하고 있다. 농지개혁법에서는 경자유전을 바탕으로 토지를 가산으로 보유하는 농가가 기본 형태였다면, 농업기본법의 표준적 농가는 적정 소득을 창출할 수 있는 가족경영체이다. 한편 기업농은 “수출 및 공업 원료농산물의 증산”을 목표로 하는 경영체이고, 협업농은 “농업생산성 향상을 위하여 농업생산단체의 조직을 조정하여 농업경영의 협업화”를 달성한 농업경영단위로 상정하고 있다(19조).

90) 박태균(2005)은 1968년 1·21 청와대 습격·프에블로호 납치 등의 사건들이 한국과 미국 간 균열을 가져온 사건을 평가하는데, 이 안보위기 국면은 이미 1960년대 중반부터 휴전선에서의 무력 충돌·징병제 강화·주민등록 실시·향토에

급의 필요성을 새삼 각인시켰고, 1970년대 중농정책의 근거를 제공했기 때문이다. 흔히 녹색혁명으로 지칭되는 통일벼의 보급, 당시로는 획기적인 가격지지정책인 이중곡가제도 등은 농가소득을 증대시켰다. 이러한 정책 덕분에 2절에서 언급했던 소유의 양극분해 경향의 후퇴와 임대차비율의 감소가 이 시기에 가능했다. 이는 식량안보의 중요성을 강조한 박정희 대통령의 독재적 리더십이 없었다면 가능하지 않았을 일이었다는 점에서 매우 예외적인 농정이었다고 보아야 한다.⁹¹⁾

1980년에 등장한 전두환 정권은 전혀 새로운 상황에 직면하였고 이에 따라 농정기조도 크게 선회했다. 석유 위기가 촉발한 세계 경제의 침체는 신자유주의를 지배적 경제 사조로 만들었다. 삼저호황을 통해 국제수지가 개선되면서 한국도 1989년에는 GATT의 쿼터설정 예외조항에서 제외되었다. 농업에서는 농산물시장 개방 압력이 거세졌는데, 1986년 시작되어 1994년 타결된 우루과이라운드 농산물협정으로 한국도 1995년부터는 농산물시장이 본격적으로 개방되었다.

‘중농주의 정책’ 때문에 수면 아래로 가라앉았던 「농업기본법」의 목표도 서서히 부활하였다. 1980년대 중반 복합영농과 농공단지사업은 이미 「농업기본법」에서 농가소득증대방안으로 제기된 것이었다.⁹²⁾ 농지제도와 관련한 중요한 변화는 개정된 헌법에서 이미 그 단초가 나타났는데, 1980년 개정 헌법은 임대차·위탁경영이라는 이름으로 소작제도의 가능성을 열어두었다.⁹³⁾

비군 창설 등 박정희 정부 스스로가 주도한 측면이 있다고 보았다. 그 배경에는 삼선개헌에 대한 미국의 반대와 미국 중간 간 화해 모드 등이 자리 잡고 있었다고 보았다.

91) 1972년 제정된 「농지의보전및이용에관한법률」은 농지보전을 위해 국가가 적극 개입하여 농지전용을 규제할 목적으로 제정되었는데, 농업생산을 소홀히 하는 필지가 있을 경우 ‘대리경작’을 가능케 하는 조항을 둘 정도로 농지보전에 적극적인 시기였다.

92) 전자는 농업소득 증대, 후자는 농외소득 증가가 목표였다. 하지만 1983년에 복합영농이란 이름으로 실시된 생산 다각화는 실패하였다. 송아지 입식 농가의 증가는 ‘소 값 파동’으로 귀결되었고, 돼지 사육은 대규모 양돈사업자가 독점하는 형식으로 변모하였다. 지역특화작물로 채소를 선택한 지역도 격심한 가격변화에 적절하게 대응할 수 없었다. 1984년 시작된 농공단지사업도 수도권에서 거리가 먼 지역의 경우는 경영난에 직면하거나 필요한 노동력을 제대로 확보하지 못하는 등 확실한 소득원으로 자리 잡지는 못하였다.

93) 1980년 개정 헌법은 “제122조 농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의하여 금지된다. 다만, 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위한 임대차 및 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다”고 했다. 현행헌법은 “제121조 ① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다. ② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.”고 하였는데, “경자유전의 원칙”이 명문화된 점을 제외하고는 유사한 내용을 담고 있다.

사실 1980년대가 되면 현실의 농촌에서는 경자유전의 원칙이 지켜질 수 없는 상황에 부닥쳐 있었다. 1960년대 말 농가인구는 절대적으로도 감소하고 있었는데, 그 속도도 빨랐다. 이농과 상속을 통한 비농민의 토지 소유는 지속적으로 증가하였으며, 농촌 인구의 감소와 고령화로 인하여 기계화가 진전되면서, <그림 6-4>에서 볼 수 있듯이 현실적으로 농지 임대차는 급증하고 있었다. 1986년 제정된 「농지임대차관리법」은 그 제정 사유로 1985년 현재 임차지가 이미 30% 수준을 넘었다는 것을 적시하면서까지 임차 농가의 보호를 목적으로 한 것임을 강조하였는데, 이는 소작제도 부활이라는 논란을 피하려는 것이었다. 이제 농지의 임대차는 법적으로 부활하였다.

1990년 제정된 「농어촌발전특별조치법」은 농지개혁법의 나머지 두 원칙, 즉 경자유전과 소유상한을 완화하는 역할을 했다. 「농업기본법」의 자립가족농 규정은 영농후계자에 의해 계승되는 전업농으로 설정되었다. 기업농과 협업농 규정은 약간 성질을 달리하지만, 영농조합법인과 위탁영농회사라는 이름으로 등장하였다. 특히 영농조합법인이 농지를 소유할 수 있도록 한 것은 농가만이 농지를 소유할 수 있다는 경자유전 원칙을 수정한 것이었다. 이 법률은 1993년 개정되면서 농업진흥지역 내에 있는 농지에 한해서는 20ha까지 소유할 수 있도록 함으로써 소유상한마저 실질적으로 무력화시켰다.

긴 시간을 거쳐 논의된 농지법은 결국 1994년 12월 22일 제정되어 1996년 1월 1일부터 시행되었다. 「농지법」은 제1조(목적)에서 “농지를 효율적으로 이용하고 관리하여 농업인의 경영 안정과 농업생산성 향상을 통해 농업과 국민경제를 발전시킬 것이라 하였다. 이는 헌법 121조의 제2항에 해당하는 목적이다. 제1항에 해당하는 원칙은 제6조 제1항에 “농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다”고 명시하고 있는데, 제2항에서 많은 예외조항을 나열하고 있다. 농지개혁법의 원칙이 “가족 단위로 자작하는 농가만이 농지를 소유할 수 있다”라고 할 수 있으므로 농지소유자격은 ‘자작하는 농가’로부터 ‘자영(하고자)하는 농업인’으로 확대된 것이다.

제5절 변화가 필요한 농지제도

근현대 100년 한반도 남쪽에서는 배타적 사적 소유권이 보장되는 토지제도 하에서 농지 제도가 운영되고 있었다. 토지조사사업은 조선 후기 민유지에서 발달하던 사적 소유권을 확정하는 장부를 만들었고, 종래 역둔토에서 존재했던 착종된 소유 관계를 분쟁지조사라는 형태로 정리했다. 그 소유권의 제삼자에 대한 대항력을 사법적으로 보장해주는 등기제도를 완성하면서 근대적 토지제도를 성립시켰다. 하지만 사적 토지소유제도는 역사적으로 보면 항상 소유 규모의 불평등을 일으키는데, 일제는 이를 보완할 어떤 장치도 마련하지 않았다. 식민지주제는 미곡수출량 증대를 수익구조로 하는 시스템이었으므로 지주소작 관계는 급격하게 확대되었다. 1930년대 미가 하락과 공황으로 인한 농가 경제의 악화는 농촌경제의 기초를 흔드는 수준에 이르렀다고 할 수 있다.

농지개혁이 상대적으로 다른 지역에 비해 성공할 수 있었던 것은 미 군정의 입장, 북한의 토지개혁이 영향을 미쳤지만, 이미 식민지주제가 재생산체제의 기능을 상실한 것도 저항을 줄이는 요인이었다. 한민당으로 대표되는 지주계급 역시 “유상매수 유상분배”의 재분배를 통해 산업자본가로 전신을 꾀하려 시도할 정도였다. 농지개혁법의 원칙인 소작 금지·경자유전·소유상한은 1970년대까지 매우 엄격히 지켜졌다. 문제는 자작농이 된 영세 소농의 경제적 자립 가능성이었는데, 이것을 어떤 방식으로 추진할 것인가를 둘러싼 논쟁 때문에 「농지법」 제정이 지연되면서, 농지개혁법의 원칙이 현실 농촌에서는 무너지고 있었다. 이러한 상황은 1980년대에 들어서는 법률에 반영되기 시작하였다. 1986년 「농지임대차관리법」은 임대차를 허용했으며, 1990년 「농어촌발전특별조치법」은 비농가의 농지 소유를 인정했다. 1993년 개정된 「농어촌발전특별조치법」에서는 농지의 소유상한도 실질적으로 폐지했다. 이러한 변화를 받아 1994년 「농지법」이 제정되었는데, 그것은 대한민국 50년을 지탱했던 농지개혁법의 세계와는 전혀 다른 것이었다.

농지법 제정 이후 농지제도는 큰 변화 없이 20여 년 넘게 유지하고 있다. 하지만 1990년대 중반에 비한다면 농촌·농민·농업은 훨씬 더 절박한 생존의 위기에 처해 있다고 볼 수 있다. 농지법은 지속적으로 개정되면서 다양한 방식으로 농지의 전용범위를 확대하고 있으며, 농지 소유는 자본이득 획득이 주요 목적이 되었다. 경종농업의 쇠퇴는 농지를 고부가가

치 부문으로 사용할 것을 촉진할 것인데 이는 농지전용에 대한 농민의 요구를 강화시킬 것이다.

1절에서 설명한 <그림 6-1>의 농업구조는 한국 농촌이 이미 그 단계에 도달했음을 보여준다. 소유와 경영의 분리 측면에서 볼 때, 현재의 임대차제도는 식민지하 소작제도와 분명 다르지만, 임차인이 수익성 있는 농지를 소유할 가능성이 점점 더 사라진다는 점에서는 매우 유사한 측면을 보인다. 농지개혁은 토지분배를 통해 새로운 대한민국의 미래를 열었지만, 현재의 농업구조는 농지개혁법의 원칙과 조응한다고 할 수 없다.

현시점은 변모한 농업구조에 알맞은 농지제도를 새롭게 창출할 때이다. 고령화시대에 몰아닥칠 상속 농지의 관리 및 처리 문제, 귀농인의 농지 매입 또는 임대차 문제, 농지전용문제 등 산적한 현안에 종합적으로 대응할 수 있는 농지제도를 마련하는 것은 이제 시급한 과제가 되었다.

참고문헌

- 농림부(2003), 『한국농업농촌100년사』, 한국농촌경제연구원 편, 832~1133.
- 농림부, 『농림통계연보』, 각 연도
- 농림부, 『농가경제조사결과보고서』, 각 연도.
- 묘향산인(1922), “조선토지점병의 원인 및 현상”, 『개벽』 26, 14~25.
- 박섭(1997), 『한국근대의 농업변동-농민경영의 성장과 농업구조의 변동』, 일조각.
- 박태균(2005), “1960년대 중반 안보위기와 제2경제론”, 『역사비평』 72, 250~276.
- 박진도(1984), “한국자본주의와 농민층분해”, 『민족경제론과 한국경제』, 창작과비평사, 223~249.
- 반성환(1974), 『한국농업의 성장』, 한국개발연구원.
- 신우철(2008), “건국강령(1941.10.28) 연구 : ‘조소앙 헌법사상’의 헌법사적 의미를 되새기며”, 『중앙법학』 10-2, 64~98.
- 오호성(2007), “농본주의 사상의 구조와 근원”, 『농업사연구』 6(2), 1~78.
- 이현창(2015), “조선시대 耕地所有權의 성장”, 『경제사학』 58, 3~52.
- 장상환(2000), “농지개혁과 한국자본주의 발전”, 『경제발전연구』 6-1, 141~176
- 조석곤(2001), “토지대장에 나타난 토지소유구조의 변화”, 안병직·이영훈 편저, 『맛질의 농민들-한국 근세촌락생활사』, 일조각. 390~427.
- 조석곤(2003), 『한국 근대 토지제도의 형성』, 해남.
- 조운선(2002), 『조선후기 소송 연구』, 국학자료원.
- 한국농촌경제연구원(1986), 『농지개혁사관계자료집』 제5집(신문기사 편).
- 한국역사연구회 토지대장반(1995), 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사.
- 황보영조(2014), 『토지, 정치, 전쟁』, 삼천리.
- 宮嶋博史(1991), 『朝鮮土地調査事業史の研究』, 東京大學東洋文化研究所.
- 小早川九郎(1944), 『朝鮮農業發達史』(資料篇).
- 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府官報』.
- 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府統計年報』, 각 연도.
- 朝鮮總督府農林局(1934), 『朝鮮ニ於ケル小作ニ關スル參考事項摘要』.



제7장

농업생산기반의 조성과 진화

제1절 1960년대 이전의 생산기반정비

1. 관련 법제도 변화

구한말 정부가 1906년 “수리조합조례”를 제정한 이래 1907년 개간과 간척에 관한 최초의 법률인 “국유미간지(未墾地)이용법”이 제정되었다. 일제 강점기인 1917년 “조선수리조합령 및 시행규칙”이 제정되고, 이후 세 차례 개정을 거치면서, 일제가 수탈적인 식민지 농업수리 사업을 수행하는 법적 근거를 마련하였다. 그래서 처음에는 수리조합의 집행 사업 부문을 관개배수에 한정하였으나, 개정을 통해 수해 예방, 개답, 경지정리 등 토지개량에 관한 일체의 사업으로 확대하였다. 1927년에는 “조선토지개량령”을 제정하여 경지정리에 관한 사항을 추가하였다.

1919년 “수리조합 보조 규정”을 제정하여, 일정 규모 이상의 수리시설 공사에는 국고 보조금을 처음으로 지급할 수 있게 되었다. 1923년에는 “조선공유수면매립령”을 제정하여, 간척사업의 근거를 마련하였으며, 현재 우리가 운용하고 있는 “공유수면 관리 및 매립에 관한 법률”로 이어지고 있다.

해방 이후, 1946년 미 군정청이 “농지개량사업에 대한 기본방침”을 천명하고, 기능이 정지되었던 조선 농지개발영단과 조선 수리조합연합회를 부활하는 등, 나름대로 농업생산기반정비를 위해 노력했으나, 좌우 대립과 한국전쟁, 그리고 정치 사회적 혼란이 계속되어 독립국에 걸맞은 법 제도를 제대로 갖추지 못하였다. 사실상 일제 강점기에 제정된 법체계가 그대로 존속하였다고 해도 과언이 아니다.

2. 관련 계획 및 사업추진

농업생산기반정비에 관한 국가계획은 정비의 물적 대상인 농경지 자원량에 대한 체계적 파악을 전제로 한다. 1910~18년 동안 “토지조사사업”이 시행되어, 지적도가 작성되고, 결(結)에서 정보(町步)로 측정 단위를 바꾼 경지면적이 집계되었다. 당시 총경지면적은 4,337,104정보이고, 이 중 논은 1,543,060정보, 밭은 2,781,590정보이었다.

이러한 농경지 자원에 대한 실태 파악이 끝난 후 얼마 되지 않은 1920년, 일본은 자국의 만성적인 미곡 부족 및 미곡 수입량 급증에 대비하여 1920~34년을 계획 기간으로 하는 “산미증식계획”을 수립하였다. 10년(1920~29)에 걸쳐 관개개선, 지목 전환, 개간 및 간척 등의 개발자원 실태 파악을 위한 기본조사를 하고, 쌀 3,487,500석을 증수하기 위해 427,500ha에 대한 토지개량사업을 계획하였다.

6년(1920~25) 동안 토지개량 시행실적이 9만ha에 불과하자 1926년, “제2차 산미증식계획”을 수립하여, 쌀 2,840,000석을 증수하기 위해 350,000ha에 대한 토지개량을 계획하였으나 무리한 사업 추진으로 조사-설계-시공이 조잡하게 시행되었을 뿐만 아니라, 과도한 개량공사비에 따른 조합비 부담을 견디지 못해 많은 수리조합이 경영난에 빠지게 되었다.

태평양전쟁을 일으킨 일본은 군량미 조달을 위해, 증미계획(1940)과 증미확충계획(1942)을 수립하여 12년(1940~51) 동안 미곡 6,016,000석을 증수하기 위해 577,700ha에 대한 관개개선, 개간 및 지목 변경, 경지정리, 암거배수, 소규모 수리사업, 간척 등 토지개량사업 추진을 강행기로 계획하였다. 전시 하의 물자 및 자금 부족과 과욕으로 채워진 증미계획은 불과 45,700ha의 추진 실적에 머물렀다, 또한 1943~44년의 2년 동안 강행된 “긴급증미 소류지사업”에서는 200,000ha를 목표로 하였으나, 1/3만 완성된 채 해방을 맞이하였고, 그나마 극히 조잡한 시공 수준을 면치 못하였다. 다만 증미계획에서 우리나라 최초로 암거배수가 시행된 점은 역사적 의미가 있다.

사업 규모가 커지고, 국고 보조율이 20~50%로 증가함에 따라 수리조합의 기술과 조직만으로 사업을 추진하는 데는 한계가 있어, 공사 시행 대행기관으로 동양척식회사(1926)가 지정되고, 조선토지개량주식회사(1927)가 설립되었다. 1937년에는 경지정리사업계획이 수립되고, 관련 사무 처리를 위해 “조선토지개량협회”가 설립되었다. 1942년에는 기능이 중복되는 “조선토지개량협회”와 “조선토지개량주식회사”를 통합하여 “조선수리조합연합회”를 창

설하였다. 1943년에는 전시하의 토지개량사업 강행기관으로 “조선농지개발영단”이 설립되었다.

미 군정을 거쳐 1948년 정부가 수립되자 농림부에는 농지국이, 각 도의 농림국에는 농지개량과가 설치되어 추진조직체계를 정비하였다. 1949년 “식량증산3개년계획”이 수립되고, ECA의 기자재 원조와 미 군정청 보유 장비의 이양으로 불도저가 저수지 공사에 처음으로 사용되었다. 1953년에는 정부-수리조합연합회-UNKRA-유엔군사령부 간에 “식량증산 및 수리시설 복구를 위한 원조협정”이 체결되어, 한국전쟁에 의해 피해를 입은 수리시설의 복구 작업이 본격적으로 추진되었으며, 이를 뒷받침하기 위해 “농지개량 5개년 계획”이 수립되었다. 1957년에는 “토지개량사업 계획표”에 기초한 “대소지구 설치사업”이 시행되었다.

3. 성과와 문제점

1906년 수리조합조례가 공포된 후, 1908년 『옥서서부 수리조합』 등 4개 수리조합(수혜면적 4,301ha)이 설립된 이래, 해방을 맞이한 1945년에는 598개(수혜면적 356,678ha)로 많이 늘어났다. 이 중 남한지역에는 425개소(수혜면적 188,167ha)가 존치하였다. 1950년대에도 수리조합은 계속 증가하여 1959년에는 684개소(수혜면적 325,180ha)로 늘어났다. 단위 수리조합의 수혜면적이 475ha에도 불과할 정도로 영세한 조합들이 난립하여 있는 상태였다.

소농 및 소작농 체제에서 일제 강점기에는 농업생산기반이 농민의 생존기반이라는 취약성을 극복하기보다는 오히려 이를 악용하여 소규모 투자로 일본 수출미와 군량미를 확보하는 것이 기반정비의 근본 목적이었기 때문에 우리 농민들은 가난과 배고픔에서 벗어날 수 없었다. 그런데도 나름대로의 법제와 계획 그리고 이에 기초한 정비사업을 비교적 체계적으로 추진하여, 근대적인 생산기반이 갖추어진 것은 부인할 수 없는 사실이다. 일제 강점기에 시행된 농업생산기반정비사업의 추진실적을 총괄해 보면 다음 <표 7-1>과 같다.

개발면적을 기준으로 관개개선 부문이 약 2/3를 점하고 있고, 이 중 수리조합이 시행한 부분이 74%를 점하여, 일제 강점기의 농업생산기반정비는 수리사업과 수리조합 중심으로 추진되어 왔음을 알 수 있다. 8.15 해방 당시의 수리조합의 전체 수혜면적이 356,678ha로서, 총 답 면적의 약 20%가 근대적인 관개시설의 혜택을 입은 것으로 판단된다. 중반

(1920~39) 이후에는 토지개량령의 제정으로 토지개량의 개념이 도입되어, 기왕에 추진되어 왔던 농지조성과 함께, 관개개선이 이루어진 수리조합구역 농경지를 대상으로 역사상 최초로 경지정리가 시행된 것은 선구적 시도라 할 수 있다. 초기에 시행되었던 개보수사업을 지속하지 못한 것은 농업생산기반시설의 신설에 과도하게 경도된 나머지 우선순위에서 밀린 것으로 보인다.

〈표 7-1〉 일제 강점기의 농업생산기반 실적 총괄

구 분	내 역	총 계		시기별 개발면적		
		지구 수	면적	1908~19	1920~39	1940~45
합 계		19,661	520,248	91,263	301,591	127,394
관개개선	소 계	478	333,515	40,863	191,258	103,394
	수리조합	357	247,675	40,863	177,810	29,002 ¹⁾
	공 동	64	7,931	-	7,931	-
	공여조합	57	6,057	-	6,057	-
	소규모		74,392	-	-	74,392 ²⁾
농지조성	소 계	302	53,596	-	53,596	-
	지목변환	73	12,314	-	12,314	-
	개 간	39	7,623	-	7,623	-
	간 척	190	33,659	-	33,659	-
경지정리(조합구역)			24,000	-	-	24,000
한해 대책		16,944	56,737	-	56,737	-
개보수(저수지, 보)		1,937	50,400	50,400	-	-

주 1) 1945년 광복 당시 미완공 지구는 93개소, 100,019ha임.

2) 1943~1945년 긴급소류지사업에서 계획한 약 200,000ha 중, 완성분이 약 70,000ha이고, 나머지 130,000ha 중 미완성이 70,000ha, 실패가 70,000ha로 추산됨(기록 미상).

자료: 안재숙, 1989, 한국농지개발사, 曠石先生 華甲記念出版 奉呈推進委員會, 74쪽 표.

해방 이후 한국전쟁 이전까지는 전시에 일본이 무작정 벌려 놓은 부실한 사업, 즉 약 12만ha의 수리조합 주관사업과 약 13만ha의 소류지 사업 등, 총 25만ha의 관련 사업을 수습 및 재건하는 데 총력을 기울였다. 원조자금 등을 활용하여 한국전쟁 기간 동안 전재(戰災)를 입은 수리시설물에 대한 복구와 함께, 신규시설의 설치와 확장도 추진되었다. 전체적으로 보면, 수리조합을 시행 주체로 하여 수리시설이 설치되고 이에 따라 수리조합이 증가하

였다. 1945년 425개 수리조합, 수혜면적 188,167ha가 1959년 684개 조합, 325,180ha로, 면적 기준 약 1.7배 증가한 자료가 이를 실증하고 있다. 이와 함께 간척 25,398ha, 방조제 수축에 의한 내부담 보호 10,213ha 등의 실적도 보인다.

이상의 고찰을 종합하여 산업화 이전, 농업생산기반이 농민의 생존 기반이었던 시기의 성과를 정리하여 보면 다음과 같다.

- 수리계 등 비공식적인 농업수리 조직 형태를 벗어나 법적 근거를 갖는 근대적 결사체인 수리조합을 설치하여 수리시설물 유지관리의 사회적 지속가능성 확보
- 전통적인 인력 위주의 축조 방식에서 벗어나 근대적인 공학기술과 중장기 계획에 기초하여 체계적인 정비 사업을 추진하여, 규모화 제고
- 관개개선과 농경지 확장의 성과를 바탕으로 실험적 성격의 경지정리, 압거배수 등의 새로운 생산기반정비 부문을 도입하고, 한해대책과 방조제 수축 등, 농경지의 재해대책도 강구
- 한국전쟁 이후의 어려운 국가 경제 사정에도 불구하고, 외국 원조 및 대충자금 등을 대폭 투입하여 비교적 빠른 기간 동안 시설 복구를 마치고, 신규 사업을 확대함으로써 60년대의 산업화 추진기반을 조성

또한 이러한 성과와 함께 다음과 같은 문제점이 이후에도 영향을 미쳤다.

- 전체 국민의 70% 이상이 농민이었던 시대적 상황에서 농업생산기반은 농민의 생존 기반이었음에도 불구하고, 특히 일제 강점기에 국가 총동원 체제의 하부구조로 악용함으로써 국가권력과 농민 자주권 사이의 심각한 부조화가 발생하고, 이로 인한 부담은 고스란히 농민들에게 전가
- 이렇게 수리조합이 농민 결사체라는 본연의 기능에서 벗어나 제국주의 체제를 수호하는 첨병으로 전락하게 되면서, 조합원인 농민들이 조합을 불신하는 수준을 넘어 저항의 대상이 되면서, 이후 농업생산기반정비사업의 원활한 추진과 관련 시설의 공동체 관리에 커다란 걸림돌로 작용

제2절 산업화 시대(1960~1989)의 농업생산기반정비

1. 관련 법제도 변화

1961년 쿠데타에 의해 민주당 정부를 전복시킨 군사정권은 연이은 한발과 병충해로 인해 만성적으로 식량 부족에 시달렸고, 이에 따라 식량 원조를 무기로 하는 미국의 압박에 번번이 수모를 당하는 내우외환을 겪고 있었다. 식량문제의 근본적 해결을 위한 농업생산기반의 현대적인 확충이 국가적 과제가 된 것이다. 특히 정권의 사활이 걸린 『조국 근대화』, 즉 산업화를 차질 없이 추진하기 위해서는 식량기반의 안정적 확보가 절실하였기 때문에 과감한 제도 정비에 나서게 된 것이다.

영세성을 면치 못한 채 난립하였던 수리조합을 정리하기 위해 1961년 “수리조합의 합병에 관한 특별법”을 제정하여 『1군 1조합』 원칙으로 과감히 통합하는 선행적 조치를 하였다. 해방 이후 사실상 일제의 법 제도를 그대로 승계하였던 혼란 상황을 일소하고, 독립국에 걸맞은 농업생산기반정비 법체계를 정립하기 위해 “토지개량법”을 제정하였다. 규모화, 전문화 및 성력화가 요구되는 산업화 농업을 위해 공공부문이 더 적극적으로 농업생산을 정비할 수 있는 법적 근거를 마련한 것이다. 계속해서 “공유수면 관리 및 매립에 관한 법률”을 제정하여 농업 목적의 간척사업을 농림부가 처리하는 법적 근거를 마련하였고, “개간촉진법”(1962), “장기채정리특별조치법”과 “방조제관리법”(1963)이 연이어 제정됨으로써 다양한 토지개량사업을 수행할 수 있는 법적 근거가 완비되었다.

이러한 법 제도의 정비에 의한 총체적인 노력에도 불구하고 1968년부터 3년 동안 삼남 지방을 휩쓴 대한밭은 기존 방식이 한계에 왔음을 보여 주었다. 1970년 제정된 “농촌근대화 촉진법”은 기본적으로 산업화에 걸맞은 농업생산기반의 규모화와 종합화를 추구하고 있고, 이의 선도적 추진을 위해 공권력의 강력한 개입을 천명하고 있다. 용수 공급 위주에서 농업 현대화를 위한 기반조성으로 전환하고, 이를 위해 농지개량, 농업기계화와 농촌주택개량사업까지 망라한다. 토지개량조합을 농지개량조합으로 전환하고, 기술지원 및 사업대행기관이었던 토지개량조합연합회와 지하수개발공사를 통합하여 농업진흥공사를 설립하는 것이 핵심 내용이다. 1975년에는 “농지확대개발촉진법”을 제정하여 국가가 직접 개발할 수 있는 근거를 마련하였고, 국가개발을 주도할 조직으로 농업진흥공사 내에 『농지확대개발기술단』

이 설립되었다. 같은 해에 “농지의 보전 및 이용에 관한 법률”을 제정하여 『대체농지개발』의 근거도 마련하였다.

1983년에는 경영난을 겪고 있는 농조를 지원하기 위해 농수산부 훈령으로 “농지개량조합 운영금고 관리 규정”과 “농지개량조합 수리시설 개보수 협동금고 관리규정”이, 1986년에는 농지개량시설의 체계적 관리를 위해 농수산부 훈령 641호로 “농지개량시설 관리 규정”을 제정하였다. 1988년에는 “농지개량조합 육성에 관한 특별조치법”을 개정하여 농조 경영난의 주원인이었던 장기채 상환금을 전액 국고 보조로 전환하였다.

2. 관련 계획 및 사업 추진

해방 이후 처음으로 국가 차원에서 농지자원 잠재력을 조사하기 위해, 1962년 UNSF에 의해 개간·간척 적지 기본조사가 이루어졌다. 1965년에는 “전천후 농업용수원 개발 7개년 계획”이 수립되었다. 시급한 용수 문제 해결을 위해 용수개발의 우선순위를 지하수 → 양수장 → 보 → 저수지 개발 순으로 재설정하고, 계획 기간 동안 386천ha를 신규 개발하여 수리안전담율을 85%까지 높이는 목표를 설정하였다. 동년에 수립한 “식량증산7개년계획”에서는 정부계획에 의한 경지정리사업 시행이 처음으로 포함되었다. 1968년에는 관정과 집수암거 등 지하수 개발 위주로 한해 상습지를 중점적으로 수리안전담화하는 것을 주된 내용으로 하는 “농업용수개발계획”을 수립하였다.

농촌근대화 촉진법의 제정과 함께, 1960년대부터 착실하게 추진해 온 차관 유치 노력이 결실을 보아 대단위 농업종합개발사업을 드디어 착수하게 되었다. 농업현대화를 근본적으로 실현하기 위해서는 수계별로 유역 전체에 대해 농지 개발 및 개량사업을 종합적/통합적으로 시행하고, 특히 농업용수의 수급(需給)권역을 수계(水系) 전체로 광역화함으로써 근본적인 내한능력을 갖추겠다는 매우 의욕적인 목표를 설정하고 있다. 금강/평택지구 등 11개 지구에 대해 총면적 156,844ha를 개발하며, 경지정리 50,984ha, 개간 4,559ha 및 간척 10,682ha도 병행 개발한다. 특히 영산강유역 농업종합개발사업은 1973년 1단계 사업이 착공된 이래, 현재에서 4단계 사업이 계속되고 있다. 이러한 대단위사업의 틈새를 보완하기 위해 1970년대 후반에는 중규모 농업용수개발사업, 1972~74년에는 경기도 여주 등 4개 지

구 603ha를 밭작물 단지화 하는 『대단위 야산개발사업』이 추진되었다. 1975년에는 농업기계의 원활한 통행을 위한 지내력 확보와 답리작 확대를 위해 배수개선사업이 창설되어 지하 배수방법이 최초로 도입되었다.

1981년에는 농업수리시설에 대한 내한능력을 조사, 평가한 후 이에 기초하여 “농업용수 개발 10개년 계획”이 수립되었다. 수리답율을 90%로 높이고, 기계화 영농기반을 확대하기 위해 경지정리와 배수개선을 중점적으로 추진하는 것이 주요 내용이었다. 1980년대에 역사적 소망이었던 쌀 자급이 달성되었지만, UR 협상과 같은 농산물 수입개방 압력에 직면하여 정부는 1986년 『농어촌종합대책』을 발표하였는데, 수리시설 개보수사업에 대해 용자 70%와 자부담 30%에서 국가보조 70%와 용자 30%로 대폭 지원을 강화하는 내용을 담고 있었다. 1988년에는 농지개발조합의 개보수 사업비가 전액 국고보조로 전환되었다.

3. 성과와 문제점

전통사회를 벗어나 국가경영의 기본 틀이 제조업을 중심으로 한 산업화로 전환됨에 따라, 농민, 또는 국민의 생존 기반이었던 농업생산기반시설은 산업화 농업을 지지하는 특정 산업분야의 인프라 시설로 의미가 특화되었다. 또한 1960년대 초반의 가뭄과 함께 1968~69년 삼남 지방에서 겪은 역대급 대한발에 의해 농업생산기반정비는 증산 농정의 사활적 요인으로 인식되어 대규모 투자가 이루어지게 되었다. 1960년대 주요 관련 사업의 시행실적은 다음 <표 7-2>와 같다.

〈표 7-2〉 1960년대 농업생산기반정비 주요 실적

사업 구분		지구 수	개발면적(ha)
농업용수 개발	소 계	44,969	463,031
	지표수 개발	2,942	277,152
	지하수 개발	42,027	185,879
농지조성	소 계	15	160,942
	개 간	?	152,833
	간 척	15	8,109
경지정리		1,174	95,935
합 계		46,158	716,966

자료: 안재숙, 1989, 한국농지개발사, 曉石先生 華甲記念出版 奉呈推進委員會, 113쪽 표.

구한말에서 일제 강점기까지 약 40년 동안 농업생산기반 실적 총계가 면적 기준 520,248ha이었던 점을 고려하면, 10년 동안 이의 거의 1.5배인 716,966ha를 개발함으로써, 연간 개발면적 평균치로 본 개발 강도는 약 6배에 이르러, 독립국의 면모를 일신하는 노력의 결실이라 볼 수 있다. 특히 개간과 경지정리 등 농지조성 부문은 일제 강점기에 비교할 수 없을 정도의 집중적인 개발이 이루어져 산업화를 지지하기 위한 식량 증산이 국가적 어젠다이었음을 실감할 수 있다.

인력 착정에 의존하던 지하수 개발이 기계력을 이용한 관정개발 방식으로 전환된 것도 기술발전의 한 면모이다. 1960년대 『1군 1조합』 원칙에 의해 대폭적으로 합병된 토지개량 조합은 1961년 198개에서 1969년 269개로, 수혜면적은 334,578ha에서 403,836ha로 증가하는 데 그쳐, 토지개량사업의 주체가 국가와 지자체로 중심추가 이동하였음을 보여 주고 있다.

1970년 제정된 “농촌근대화 촉진법”이 지향하고 있는 종합개발 개념을 현장에서 실증하기 위해 경기도 안성/평택군, 충남 천원군 지역과 충북 청원군 지역 일대 27,765ha에 대한 『농촌근대화 시범사업』이 착수되었다. 농업생산기반정비 부문에서는 농업용수, 경지정리 및 농지조성 등, 개별 사업의 종합화가 갖는 이점을 확인함으로써, 『대단위 농업종합개발사업』을 적극적으로 추진하게 된 계기를 마련하였다. 1970년대(1970~79)의 농업생산기반정비 부문의 주요 실적을 총괄하여 보면 <표 7-3>과 같다. 대단위 농업종합개발에서 농업용수 개발을 바탕으로 하여, 농지조성 9,646ha(개간 4,464ha + 간척 5,182ha), 경지정리 23,409ha 등이 종합적으로 추진되었다. 이를 고려하면, 1970년대에는 농업용수개발은 376,290ha, 농지조성은 38,746ha, 경지정리는 220,381ha로 늘어난다.

〈표 7-3〉 1970년대 농업생산기반정비 주요 실적

구 분		지구 수	개발면적(ha)	사업비 구성(%)
농업용수 개발	소 계	17,948	301,165	41.9
	지표수	14,436	285,709	41.4
	지하수	3,512	15,456	0.5
농지조성	소 계	656	29,100	4.5
	개 간	610	27,550	3.3
	간 척	46	1,550	1.2
경지정리		1,826	196,972	15.2
배수개선		107	16,526	1.5
대단위농업종합개발		5	75,125	36.9
합 계		20,542	618,888	100.0

자료: 안재숙, 1989, 한국농지개발사, 曠石先生 華甲記念出版 奉呈推進委員會, 127쪽 표.

양적으로 보면, 1970년대의 농업생산기반정비는 1960년대의 대대적인 농업용수개발 동력을 그대로 유지한 채, 농지조성 부문은 대폭 줄어들었지만, 경지정리는 배증되었고, 배수 개선이 본격적으로 착수되었다. 그러나 이러한 양적인 측면보다는 질적인 측면에서 1970년대의 농업생산기반정비는 지난 시대와 차원을 달리하고 있다. 농업유역 전체를 종합 개발하는 광역개발 방식과 차관사업에 의한 선진기술 도입 및 기계화된 시공방법 채용 등에 의해 농업생산기반 시설물의 성능을 획기적으로 개선하였다. 기존의 농업용 저수지 중 가장 큰 것이 예당저수지(저수량 46,464천 톤)이었으나, 대단위사업에 의해 준공된 4대 담수호 중, 남양호를 제외한 아산, 삼교 및 영산호 그리고 4대 댐 중, 광주댐을 제외한 나주, 장성 및 담양댐의 저수량이 예당 저수지를 크게 웃돌고 있다. 내한능력이 획기적으로 개선된 것이다. 경지정리를 강력하게 추진하고, 배수개선이 본격적으로 착수된 것은 농업생산기반의 질적 개선으로 방향을 전환하는 신호이었다. 이는 결과적으로 1980년대에 우리 민족의 역사적 염원이었던 『쌀의 자급』을 달성케 하는 가장 큰 원동력이 되었다.

농업수리시설에 대한 내한능력 조사 및 검토 결과에 기초하여 수리안전담울을 약 20% 하향 조정한 후, 이에 근거하여 수립된 농업용수개발 10개년 계획이 대단위 농업종합개발 사업의 지속적 추진과 함께, 1980년대 농업생산기반정비 부문의 큰 흐름이었다. 1980년대의 농업생산기반정비 부문의 주요 실적을 총괄하여 보면, 다음 〈표 7-4〉와 같다.

〈표 7-4〉 1980년대 농업생산기반정비 주요 실적

구 분		지구 수	개발면적(ha)	사업비 구성(%)
농업용수 개발	소 계	3,428	251,458	33.6
	지표수	3,428	82,627	27.0
	지하수	-	168,731	6.6
농지조성	소 계	123	9,684	5.9
	개 간	100	4,646	0.6
	간 척	23	5,038	5.3
경지정리		2,023	160,759	29.1
배수개선		124	25,783	5.5
대단위농업종합개발		5	30,362	25.9
합 계		5,703	478,046	100.0

자료: 농림부, 1999, 한국농정 50년사, 177쪽 표.

미곡의 자급 달성을 위해 총력전을 폈던 1960~70년대에 비해 전반적으로 사업 추진의 동력이 떨어지고 있음을 확인할 수 있다. 특히, 지표수 개발과 개간의 한계가 점차 드러나고 있다. 농업용수개발 10개년계획에서 1991년까지 555천ha에 대한 신규, 보강 및 한해 대비 용수개발을 계획하였으나 계획 목표의 절반에 머무르고 말았다. 오래된 정책의 피로감일 수도 있고, 투자의 정점을 지난 탓일 수도 있지만, 본질적으로는 농업구조조정에 따라 농업 생산기반의 위상이 변환되는 전조로 보아야 할 것이다. 경지정리의 동력은 유지되는 가운데, 질적인 토지 생산성 향상의 지표라 할 수 있는 배수개선 부문이 확대된 것은 이를 뒷받침하고 있다고 판단된다.

30년에 걸친 산업화 시대에 효율성이 강조되는 산업의 한 부문으로서 농업의 경쟁력을 강화하기 위해 농업생산기반은 획기적으로 확충되어 왔다. 100만ha가 넘는 농경지를 대상으로 지표수와 지하수를 막론하고 농업용수를 제때 공급하기 위한 농업용수개발사업이 시행되었고, 약 20만ha의 농경지가 새롭게 조성되었다. 용·배수로와 농로가 제대로 갖춰지지 않은 대략 40만ha 정도의 꾸불꾸불한 논들이 현대적인 기계화 영농기반이 완비된 기반목상(碁盤目狀)의 뜰로 바뀌었다. 인프라는 아무리 투자하여도 끝이 없기는 하지만, 이제 우리 농업도 자연의 변덕에 어느 정도 안정감을 느끼고 대응할 수 있는 수준에 이르렀다고 볼 수 있다.

사회기반시설(SOC)이 보편적으로 그렇듯이, 이렇게 대폭 확충된 농업생산기반시설은 유지관리의 대상도 대폭 확대되는 필연적 결과를 낳는다. 기본적으로 인프라시설은 내구연한이 긴 소비재일 따름이다. 시설이나 부재의 손상 또는 풍화는 물론이고, 재료의 피로도에 의해 일정 기간이 지나면 성능이 저하되고, 그대로 방치할 경우, 파괴되기에 이른다. 정상적으로 설계 및 시공되었다 할지라도 일제 강점기에 준공된 시설들은 대부분 설계수명을 넘기고 있고, 특히 대부분이 소규모인 농업생산기반시설의 경우는 설계수명에 이르지 않았다 할지라도 부실한 설계와 시공, 불성실한 유지관리 및 개보수 투자 미흡으로 시설의 상태가 매우 불량하여, 유지관리의 어려움을 가중하고 있다.

당시의 농업기반시설관리는 지자체와 농지개량조합으로 이원화되어 있었는데, 양자 모두 투자 여력, 능력 및 의지 등 모든 측면에서 한계를 보였다. 이에 따라 도로의 경우처럼 신규 투자 예산에 부가하여 일정률로 유지관리 예산을 확보하고, 수혜 농민들이 자주적이고 민주적으로 유지관리에 참여할 수 있는 보다 세밀한 조직시스템이 강구되어야 함에도 무능한 지자체와 농조에 모든 책임을 지우는 우를 범하였다. 비점적인(Non-point) 속성을 갖는 농업생산기반시설의 경우, 경직된 공적 조직이 유지관리를 맡는 것은 비효율적이지만, 그렇다고 해서 전문성이 부족한 농민결사체에 맡길 수도 없는 상황에서 더욱 합리적인 유지관리 대안을 검토하지 못한 과거에 대해 아쉬움이 남는다. 새마을사업에서부터 시작된 지역농업이 지속적으로 확대되었음에도 불구하고, 이를 농업생산기반시설이 제대로 지지해 주지 못하여, 난개발로 이어진 점도 반성해야 할 사항이다.

이상의 내용을 종합하여 『농업생산기반시대』의 성과를 정리하면 다음과 같다.

- 해방과 한국전쟁 등의 혼란기에 제대로 정비하지 못했던 일제의 잔영을 정리하고, 독립국에 걸맞은 법제도, 계획 및 추진 체계를 정비
- 국가 전체의 산업화 추세에 걸맞은 현대화 농업의 생산기반을 절대적으로 확충하여, 쌀의 자급을 달성
- 외자 유치를 통해 안정적인 사업추진 자원 확보는 물론, 선진 사업계획체계와 정비기술을 도입하여, 생산기반 부문의 품질을 크게 제고
- 농업발전에 따른 새로운 농업생산기반의 수요를 선제적으로 파악하여, 기존 사업 부문을 내실화하면서도, 새로운(Emerging) 사업영역을 지속적으로 개척

반면, 이 시대, 농업생산기반정비 부문의 문제점을 요약하면 다음과 같다.

- 급격한 양적 팽창과 함께, 질적 저하가 가속화 하는 농업생산기반시설의 효율적이고 체계적인 유지관리를 위한 합리적 대안 마련 기회를 실기
- 시설농업 등 원예·특작·채소 작목을 중심으로 한 지역농업이 꾸준히 확대되고, 부가가치 창출 측면에서도 중요성이 제고되는 여건에도 불구하고, 영역 영농(Territorial Farming)을 지지하는 통합 생산기반정비 노력이 전무

제3절 1990년대 이후의 농업생산기반정비

1. 관련 법제도 변화

1980년대에 이룩한 쌀의 자급 달성은 유사 이래 성취하지 못했던 소망을 이룬 쾌거이었던 반면, 증산을 향한 양대 축이었던 다수확 품종 개발과 쌀 농업 중심의 농업생산기반정비 부문에 대해서는 퇴조를 예고하는 분수령이기도 했다. 이와 함께 1986년 UR 협상이 시작됨으로써 농산물 수입개방은 피할 수 없는 도전과제가 되었다. 농업 전체적으로는 증산농정이 구조농정으로 전환하고 있어, 농업생산기반정비 부문도 외연 확대에서 내실화로 방향을 바꾸게 되었다.

또한 유럽연합을 중심으로 부가가치와 고용 창출 측면에서 한계를 보이는 불충분농업을 보완 또는 극복하는 대안 모델로 농촌개발론이 대두되면서, 농업·농촌의 기능 복합성에 기초한 영역 통합적인 접근이 폭넓게 수용되었다. 농업생산기반시설을 포함한 농촌의 모든 자연, 반 자연 및 건조 환경(建造環境, Built Environment) 그리고 유무형을 불문한 자원 모두가 본질적으로 기능이 복합적이라는 발상의 전환이다. 이에 따라 농업생산기반시설은 농업이라는 산업만을 위한 기반시설이 아니라, 생산에서 생활 및 여가, 환경보전 그리고 최근에서는 사회적 기능을 복합적·중층적이고 상생적으로 충족시키는 다목적 기반자원으로 전환되어야 한다는 새로운 시대적 요구이다. 영국에서는 이를 전원 자본으로 개념화하여, 기능 복합성에 바탕을 둔 새로운 농촌활동의 부가가치 창출원으로 설정하고 있다. 구조개선 농정이라는 당면한 과제를 현실적으로 해결하기 위해 더욱 고도화된 농업생산기반정비를

지속하면서도, 구조개선 농정이 근본적으로 지향하고 있는 영역기반 농촌개발로의 패러다임 전환을 개념과 이념 측면에서 적극적으로 수용하는 전략이다.

1990년대 이전에 이러한 방향전환은 대책에서 이미 시도되고 있었다. 1986년 농어촌종합대책에서 농어촌공업 도입(농공단지 조성)과 생활환경 개선이 적시되었고, 1989년 농어촌발전 종합대책에서의 '21세기를 향한 새로운 농정의 청사진을 제시'하기 위한 법적 기반으로 "농어촌개발 촉진을 위한 특별조치법"을 1990년 제정하였다. 속칭 농발법 33조에서는 농촌정주생활권개발사업의 대상을 주거환경, 생활기반시설 및 생산기반시설로 설정하고, 계획 수립내용을 다음과 같이 제시하고 있다.

- 농어촌 취락 및 농어촌 도로의 정비·개발
- 문화 복지시설의 확충
- 농공단지 등 소득원개발사업과 연계한 생활환경의 정비·확충
- 농어촌 용수와 배수의 개발, 그 시설의 정비·확충

이렇게 면 지역이라는 공간적 범위 내에서 담겨야 할 지역사회 인프라를 종합계획에 의해 통합적으로 정비, 개발 또는 확충하려는 시도는 매우 혁신적인 접근법이라 할 수 있다. 인프라 시설의 기능 복합성을 극대화하는 완전한 통합은 추구되지 않았다고 할지라도, 하나의 공간 그릇에 담고자 하는 시도는 중요한 전환점(Turning Point)이기 때문이다. 또한 법적 정의도 없이 관행적으로 사용하였던 농업용수에서 법적 정의를 갖는 농어촌용수로의 명칭 변경은 『농촌의 물』의 의미와 기능에 대한 새로운 해석과 접근을 함의하고 있다.⁹⁴⁾ 산업용수에서 공간용수로의 발전적 개념 확대이다. 다시 말하면 영역적 접근의 상징적 출발이라고도 해석할 수 있다.

그러나 농발법은 법률 명칭에서도 알 수 있듯이 시급한 현안을 특별한 노력으로 해결하

94) 농업용수는 농어촌정비법 등에 언급은 되어 있지만, 어떠한 법률에도 정의되어 있지 않다. 원론적으로 농업용수는 "농업용으로 이용(또는 제공)되는 물"로 정의할 수 있으므로, 농(림어)업을 어떻게 정의하느냐에 따라 달라진다. 이에 따라 가장 넓은 의미로서 "생산-가공·유통 전 부문을 아우르는 농(림어)업 활동에 이용 또는 제공되는 물", 가장 좁은 의미로는 "농작물 재배업의 농장 생산활동에 이용 또는 제공되는 물"로 정의할 수 있다. 실제 우리나라에서는 주로 비의 관개 목적으로 이용하였으므로 관개용수와 유사한 개념이라 할 수 있다. 이에 비해 농어촌용수는 농어촌정비법 제 2조(정의)에서 "농어촌지역에 필요한 생활·공업·수산 용수와 환경오염을 방지하기 위한 용수"로 정의되어 있다(최수명, 2013, 농업용수관리 일원화 추진방안, 전남대학교 산학협력단 pp : 29~33'에서 발췌).

기 위한 한시적 성격의 특별조치법이었다. 특히 일본에서 농촌계획 관련 법령을 제정하려는 노력이 알려 지면서, 우리도 농촌개발 계획과 집행을 법적으로 뒷받침하는 기본법이 필요하다는 인식이 확산되었다. 그래서 학계와 관계를 중심으로 소위 “농촌계획법”의 제정을 위해 노력했으나, 공감대 형성 부족과 관련 부처의 반대에 부딪혀 좌절되고 말았다. 일본 역시 농촌계획법 제정에는 실패하고 대신 “집락지역정비법”이 제정되었다. 우리의 경우는 절차법인 “농어촌정비법”이 1994년 제정되었지만, 이후에도 기본법인 농촌계획법 제정의 동력을 상실하여 아직도 농촌계획 관련 모법이 부재한 상태이다.

농어촌정비법 제4조에서는 농어촌정비종합계획의 수립을, 제52조에서 ‘지역개발 여건과 소득원 확충 등을 고려하여 필요하다고 인정하면, 생활환경정비사업과 농업생산기반정비사업, 농어촌 관광휴양자원 개발, 한계 농지 등의 정비 사업을 병행’하여야 한다고 규정하고 있다. 통합의 낮은 단계인 병행 추진을 규정하였지만, 농어촌정비의 구성사업을 연계하여 시너지 효과를 거두는 보다 높은 단계의 통합 추진으로 가는 길을 열었다고 볼 수 있다. 농업생산기반 정비 부문에 대해서는 기본 및 시행계획의 수립과 함께, 농어촌 용수의 체계적 개발 및 합리적 이용, 수질의 관리 보전을 위한 농어촌 용수구역의 설정과 농어촌 용수 이용합리화계획 수립을 규정하고 있다. 농업생산기반시설의 목적 외 사용, 마지막으로 환지, 교환, 분할 및 합병에 관한 내용도 담고 있다.

도로법상 비법정도로인 농어촌 도로의 체계적인 정비를 위해 1991년 “농어촌 도로정비법”이 제정되었다. 농어촌 도로를 면도 - 이도 - 농도로 위계화하고 위계별 도로에 대해 물리적인 정비기준을 설정함으로써 농어촌 도로가 체계적으로 확충되는 법적 근거를 마련하였다. 기초 지자체장은 농어촌 도로 기본/정비/사업계획을 수립하고, 사업계획이 확정된 도로에 대해 노선을 지정하여 도로망이 구축되도록 규정하고 있다.

1999년 “농업기반공사 및 농지관리기금법”이 제정되고, 이 법에 근거하여 2000년 1월 1일부로 농어촌진흥공사, 농지개량조합 및 농지개량조합연합회 등, 세 개 농업기반정비 사업 수행·시설관리 기관을 통합하여 농업기반공사를 설립하였다. 이로써 약 1세기에 걸쳐 수리조합에서 농지개량조합에 이르는 수혜 농민 자조관리시대를 마감하고, 농업생산기반시설을 공공 부문이 전담하여 관리하는 시대로 전환하였다.

2009년에는 농업생산기반시설 및 주변 지역을 개발·이용하여 농어촌 지역발전에 이바지

하기 위해 “농업생산기반시설 및 주변 지역 활용에 관한 특별법”이 제정되어 영역 인프라로서의 지향성을 더욱 강화하게 되었다. 2011년에는 “한국농어촌공사 및 농지관리기금법”을 개정하여 농지기금을 간척 농지와 간척 농지의 농업기반시설 유지보수에 필요한 자금을 농지관리기금에서 투자할 수 있게 하였다. 이후 “간척지의 농업적 이용 및 관리에 관한 특별법(2012)”과 “새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법(2013)” 등이 제정되었다.

2. 계획 및 사업 추진

1990년대 가장 활발하게 추진되었던 생산기반정비 부문은 구조개선 농정의 핵심 요소이었던 경지정리사업이었다. 1991년 조사 대상을 논은 물론이고 밭으로도 확대하여, 총 2,109천ha에 대해 『전국 경지정리 실태 및 예정지조사』를 실시하였다. 단순한 경지정리에서 농지종합정비로 전환하기 위해 1991년 8개 지구(1지구/도) 1,533ha에 대해 시범사업을 하고, 필지 규모를 1~3ha로 대구획화하였다. 시범사업에 기초하여 1995년부터 대구획 경지정리사업이 본격적으로 추진되었고, 2004년 일반경지정리사업은 거의 마무리되었다. 경지정리에 의해 개설된 농로의 기능 향상을 위해 『기계화 경작로 확·포장사업』은 22,000km를 장기 목표로 설정하고, 1995년부터 연차적으로 시행해 오고 있다.

1994년부터는 관개 배수시설 설치, 구획정리, 농도 정비 등을 종합적으로 시행하는 받기반 정비 사업이 본격적으로 시작되었다. 사업비의 재원은 국고 80%, 지방비 20%이고, 사업시행자는 기초 지자체이다. 2014년부터는 정비대상 집단화 규모를 30ha에서 10ha로 완화하여, 대상 면적도 180천ha로 확대되었다.

2002년에는 『농업생산기반정비 중장기계획』을 수립하고, 기존시설의 리모델링 등에 의한 소규모 수리시설의 통합과 재편으로 농어촌용수의 효율적인 개발, 이용 및 관리를 도모하는 『농어촌용수이용체계 재편사업』을 2005년부터 추진해 오고 있다.

3. 성과와 문제점

산업화를 효과적으로 지원하기 위한 증산 농정 시대(1960~89)에 지속적으로 추진하여 왔던 농업생산기반정비의 관성은 1990년대 이후에도 계속되었다. 농업용수가 농어촌용수라

는 영역적 관점으로 전환되고, 신규 개발보다는 보강 또는 개보수 부문으로 중심축이 옮겨가고 있지만, 용수개발 노력은 중단될 수 없기 때문이다. 특히 UR 대책으로 구조개선 농정을 강력하게 추진하였던 1990년대에는 농업생산기반정비 부문에 대한 투자가 크게 확대되어, 농업용수개발 98,774ha, 간척 23,576ha 및 개간 3,028ha, 대단위 농업종합개발 80,530ha 등 전통적인 생산기반 부문에 대한 투자 지속과 함께, 경지정리 201,879ha(일반 160,759ha + 대구획 41,300ha), 밭 기반 정비 21,597ha, 기계화 경작로 9,094km, 배수개선 40,222ha 등 경쟁력 강화를 위한 생산기반 현대화 부문에 중점적인 투자가 이루어졌다. 1991년 착공되었던 새만금간척사업은 20년 동안 찬반이 첨예하게 대립하였던 사회적 갈등을 극복하고, 2010년 새만금 방조제가 준공되어, 세계 최장을 자랑하고 있다. 약 10,000ha의 농지가 앞으로 개발될 예정이다.

2004년까지 일반경지정리사업은 대상 면적 800천ha 중 720천ha가 완료되어 사실상 목표를 달성하였고, 대구획 경지정리의 경우도 대상 면적 169.6천ha 중, 2016년 말 129.1천ha가 완료되어 76%의 진척도를 보인다. 2000~14년 동안 기계화 경작로 확·포장사업은 17,164km, 배수개선사업은 82,286ha가 추진되어, 1990년대만큼의 추진동력은 아니지만, 나름대로 적절한 사업물량은 확보하여 추진되어 왔다.

2016년 말 기준, 전체 논 면적 895,739ha 중 수리안전담은 727,876ha로 수리안전담율은 81.3%에 이르고 있다. 국민의 식용 쌀 총수요량을 300만 톤(5,000만 명×0.06톤/인)으로 추정하면, 약 60만ha의 수리안전담이 정상적으로 쌀을 생산할 경우 수급 균형을 맞출 수 있기 때문에 이론상으로는 더 이상의 수리안전담화 노력이 불필요할지도 모른다. 그러나 10년 이상의 한발빈도도 견딜 수 있는 수리안전담은 545,929ha에 불과하고, 수리조건이 좋은 논은 밭 농업에도 유리하며, 특히 규모화 밭 농업을 위해서는 수리안전담이라 할지라도 밭으로의 전환을 검토하여야 하기 때문에 기존의 수리불안전담의 경우 논 농업에 유리하다면 수리안전담화가 필요할 것이다.

주수원공은 총 36,718개소로, 저수지 13,566, 양수장 2,302 양배수장 50, 보 7,859, 집수암거 1,026, 관정 11,915개소이다. 수혜면적이 10ha 미만인 수원공이 26,214개소로서 71.4%지만, 1,000ha 이상은 71개소에 불과할 정도로 영세한 규모이다. 안정적인 용수 공급을 위해서는 농어촌용수 이용합리화사업이 강력하게 추진되어야 하는 이유이다. 1991년부

터는 해안 및 도서지역에 관측공을 설치하여 해수 침투 상황을 모니터링하고 있으며, 농촌 지역 지하수의 오염과 수위 저하가 확산됨에 따라 농촌 지하수 관리 사업을 2001년부터 시행하고 있다.

이상의 내용을 종합하여 『전원자본 기반정비시대』의 성과를 정리하여 보면 다음과 같다.

- 농업생산기반시대에 구축된 생산기반의 기본 틀(Framework)을 바탕으로 구조 농정을 지지하는 인프라를 계획적으로 정비
- 산업적 시각에서 접근하는 농업용수에서 영역적 시각에서 접근하는 농어촌용수로 개념을 확대함으로써 농촌개발과의 연계 고리를 확보
- 이미 시공된 간척사업을 착실히 추진하여 농지의 타목적 전용을 일부라도 보완하는 데 기여
- 농어촌 용수체계의 고도화를 위해 농촌용수 이용 합리화와 함께, 다양한 수질보전대책, 지하수 관리 등을 중점 시행
- 경지정리사업의 사실상 마무리, 기계화 경작로 확·포장 및 배수개선 확대, 밭 기반 정비 사업 중점 추진에 의해 경쟁력 있는 농업기반 구축

이러한 성과와 함께 드러난 문제점을 요약하면 다음과 같다.

- 저수지 수변환경의 다목적 활용, 친환경 용·배수로화 등에 의해 기반시설의 친환경성을 강화하는 노력을 기울였으나 소극적인 수준에 머물렀고, 지역 어메니티 인프라로 정비하려는 혁신적 노력은 없었음.
- 특히, 농업생산기반시설이 혼주화 사회에서 지역사회 인프라 시설, 더 나아가서는 전원자본화하고 있음에도 불구하고, 계획 및 설계 단계에서 이에 대한 고려나 투자 확대가 전혀 이루어지지 않고 있음.
- 개보수 부문에 대한 투자가 계속 확대되고 있지만, 탄력성이 새로운 화두가 되는 시기에 단순한 개보수 차원을 초월하여 기후변화 등 불확실한 미래에 탄력적으로 대응할 수 있는 질 높고 유연한 구조로의 기반시설 전환에 대해 거의 준비되지 않고 있음.

제4절 농업생산기반정비의 오늘과 내일

우리는 20세기에서 21세기 초반을 아우르는 지난 100여 년 동안 인력과 축력에 의존하여 최소한의 농업생산기반정비 수준을 운명적으로 감수하였던 천수답 시대에서 웅만한 한발에는 안정적으로 영농할 수 있는 수리안전답 시대로 바꾸어 놓았다. 농업인, 관련 조직 및 단체, 국가 및 지자체, 그리고 계획에서 설계 그리고 시공에 이르기까지 사무실과 거친 현장에 피와 땀을 아끼지 않은 수많은 농업 토목인들의 노력과 열정의 산물이다. 불과 100여 년 만에 과연하면 농촌의 그림을 바꾸어 놓은 것이다.

증산이 지상과제이었던 산업화 기간에는 농업의 생산성 향상만을 위한 산업 인프라로서 농업생산기반의 위상이 설정되었던 것은 불가피한 선택이었을지 모른다. 그러나 농업 활동에 동원되는 토양과 물은 그 근원이 자연이어서 자연생태계와의 완전한 절연에 의해 유리된 별도의 영농생태계, 다시 말하면 산업화 농업자본이라는 단일 기능체로 조작(造作)하려 했던 시도는 인간의 오만에 불과하다. 환경적 및 사회적으로 지속가능하지 않을뿐더러 경제적으로도 지속가능하지 않다. 또한 다른 산업시설과는 다르게 농업생산기반시설은 비점적 속성이 있어 비농업적 인간 활동과 상시적이고 동시적으로 연계되고 있다는 측면에서 빠른 속도로 지역사회 인프라화하고 있다. 특히 농촌의 부가가치 원천이 되는 어메니티 확보 및 업그레이드에 농업생산기반시설은 매우 중요한 몫을 차지하고 있기 때문에 살기 좋은 농촌을 만들기 위해서는 이제 농업생산기반시설에 대한 발상의 전환이 필요한 시점이다. 시설의 친환경성 확보와 함께 사회적 수요를 능동적으로 수용함으로써 사회적 기능 까지도 병합적으로 수행해야 한다. 최근 대두되고 있는 치유농업, 그린 케어 농업 또는 사회적 농업 등이 새로운 농업 영역으로 등장하는 추세는 이의 징표이다.

전통적인 농업에서는 자가(自家)와 공동체 노동력은 비용으로 보지 않았기 때문에 인위적인 농지조성 및 개량 비용은 거의 지가에 반영되어 있지 않았다고 볼 수 있다. 그러나 산업화 이후에는 대부분 공적 예산의 투자가 수반되는 정규 사업에 의해 농지가 조성 및 개량되었기 때문에 이를 그대로 지가에 반영할 경우, 토지형 농업에서는 경제성을 확보하기가 거의 어려울 것이다. OECD 등에서는 농업과 농촌의 복합적 기능이 발휘하는 편익을 종합적으로 평가하고 이를 합산함으로써 경제성 확보를 입증하려는 노력을 기울이고 있다.

그런데도 이러한 노력이 농지조성 및 개량사업의 경제성을 확보하는데 근본대책이 되기는 어려울 것으로 보인다. 이에 따라 농가에서 화폐적 비용이 직접 수반되는 않는 기존의 보유 시설이나 도구는 경제성 평가요소로 보지 않는 Chayanov의 논리를 고려할 필요가 있다. 공적 또는 지역사회 기반시설로서 비용부담의 주체를 소수의 농업인에서 지역주민 또는 국민으로 확대한다면, 농지조성 및 개량사업 투자에 대한 현재의 교착 상태를 해소할 수 있으리라 생각된다. 이와 함께 대부분의 OECD 국가에서 관개가 필요하지 않거나 최소한의 관개시설이 설치된 밭 농업을 주로 하고 있기 때문에 막대한 농업생산기반 투자가 요구되는 논 농업에 대한 이해가 근본적으로 어려운 점도 고려하여야 한다.

그런데도 막대한 예산이 소요되는 기반시설의 설계, 시공, 그리고 개보수 및 유지관리 부분의 비용 절감 노력을 체계적으로 수행하지 못했던 점은 반성하여야 한다. 한국농어촌공사에 농어촌연구원이 설립되어 있으나 정부 사업 대행기관이기 때문에 체계적, 특히 장기적인 연구를 수행하는 데는 근본적인 한계가 있다. 국책 연구기관이나 연구부서는 전혀 없다. 그간 기반시설 R&D 부문에 대한 투자실적을 파악할 수 없으나, 시설조성 투자액에 대비하여 적절한 비율로 R&D 투자예산을 연동시키지 않아 체계적인 연구 수행이 불가능하였다. R&D 투자는 첨단 분야에만 해당하는 것이 아니라 기반시설 부문에서도 더욱 필요하다. 끊임없는 기술 및 시스템 개발, 그리고 제도 개선 없이 소위 원가 절감은 불가능하기 때문이다. 중장기 기술개발계획에 의해 이제라도 기초부터 농업생산기반 부문에 대한 R&D를 체계화, 조직화, 대형화 및 전문화해야 한다. 이렇게 해야 기반시설 조성 및 유지관리의 경제성을 확보할 수 있다.

지구 온난화에 의해 전 지구적인 기후 변화를 겪고 있어 자연 및 농업 생태계의 변화가 가시화되고 있다. 이와 함께 첨단기술개발에 의한 혁신이 빠른 속도로 진행되고 있다. 특히 인공지능 시대가 성큼 다가오고 있어 사회시스템의 근본적인 변환도 예측된다. 사물과 인간 모두 생애주기 동안 항상성(Homeostasis) 유지는 사실상 불가능해지고, 변화에의 대응이 시대적 주문이 되고 있다. 모든 부문에서 탄력적이어서 지속가능한 시대가 열리고 있다.

농업생산기반시설은 『수명이 긴 내구재』가 갖는 변화에의 경직성을 갖고 있어, 탄력성 확보에 어려움이 있는 것은 사실이다. 그러나 탄력성은 교란에 견디거나 강건하게 대응하는 수준을 넘어, 진화된 구조 및 재조합, 시스템 리뉴얼은 물론이고, 새로운 궤적의 출현 등

교란이 제공하는 기회 포착까지 포괄하는 개념이어서, 변화가 상시화하고, 변환 주기가 단축되는 미래에는 탄력적이지 않으면 존립할 수 없게 된다. 100년의 농업생산기반 연륜에 의한 성능 유지와 상승 노력과 함께, 현재의 비탄력성을 극복할 수 있는 다양한 노력을 기울여야 한다. 기본적으로 대규모의 집중화된 구조물과 시스템은 탄력성이 취약할 수밖에 없기 때문에 가능한 소규모의 분산 방식으로 전환하는 것이 바람직하다. 경직성의 원천이 되는 콘크리트 위주의 시설구조 관행에 대해서도 전면적인 재검토가 필요하다. 생애주기가 현격히 짧아진다면, 철제와 플라스틱, 그리고 친환경성을 함께 하는 자연재료 등 더욱 저가이고 변경이나 시설 교체가 쉬운 재료를 사용하는 대안이 검토되어야 한다. 시설관리에도 농업인과 함께 지역사회 주민들이 함께 참여하여 지역사회 기반시설로써 관리되어야 한다.

최근 추진되고 있는 통합 물관리 시책에 대해서는 유역관리 차원에서의 포괄적인 협력과 영역관리 차원에서의 개별적인 독자성 유지가 조화되어야 한다. 농업은 생명 산업이기 때문에 농어촌 용수는 단순한 산업용수가 아니라 음용수에 비견되는 수리적 우선권을 갖는다. 또한 농어촌 용수는 공급과 배수가 비점적으로 영역에 분산되어 있어, 수자원의 프로슈머이고, 농업기반시설을 통해 중요한 수변환경을 형성한다는 측면에서 독자적 관리가 이루어지지 않으면, 오히려 관리의 효율성을 저하할 수 있다. 농어촌 용수 분야의 독자성을 존중하는 가운데 통합유역관리에 협력하여야 한다.

참고문헌

- 농림부(1999), 『한국농정 50년사』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림부(2003), 『한국 농업·농촌 100년사』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림축산식품부(2015), 『농업·농촌 70년』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림축산식품부·한국농어촌공사(2017), 『2017년 농업생산기반정비사업통계연보』.
- 안재숙(1989), 『한국농지개발사』, 효석선생 화갑기념출판 봉정추진위원회.
- 최수명 등(2013), 『농업용수관리 일원화 추진방안』, 전남대학교 산학협력단.
- 한국농어촌공사(1999), 『농업생산기반정비사업 총람』.
- Garrod, Brian, et al(2006), “Re-conceptualising Rural Resources as Countryside Capital: The Case of Rural Tourism”, *Journal of Rural Studies* 22: 117~128.
- Kinsilla, Jim, Susan Wilson Floor de Jong and Henk Renting(2000), “Pluriactivity as a Livelihood Strategy in Irish Farm Households and its Role in Rural Development”, *Sociologia Ruralis* 40(4): 481~496.
- OECD(2001), 『Multifunctionality: Toward an Analytical Framework』.
- Pisano, Umberto(2014), “Resilience and Sustainable Development: Theory of resilience, systems thinking and adaptive governance”, ESDN Quarterly Report No.26, European Sustainable Development Network.
- Ploeg, Jan Douwe Van Der(2000), “Revitalising Agriculture: Farming Economically as a Starting Ground for Rural Development”, *Sociologia Ruralis* 40(4): 497~511.



제1절 일제 강점기의 농가와 소작제도

1. 일제의 농가 통계 도입⁹⁵⁾

우리나라에서 ‘농가(農家)’라는 용어가 정확하게 언제부터 사용되었는지는 명확하지 않다. 그러나 몇 가지 자료를 정리하여 볼 때, 이 용어는 일제 강점기부터 사용된 것으로 판단된다.⁹⁶⁾

1908년에 발간된 한국중앙농회보(韓國中央農會報) 제2권 제6호에 의하면, 당시 일제에 의해 설치된 통감부(統監府)가 농상공부훈령 제129호(1908. 6. 15)로 「농업통계에 관한 건」을 공포하였는데, 이 문건에서 도 단위로 농가 호수 등을 조사하여 보고하도록 하였으며, 여기에 ‘농가’라는 용어가 사용되었다. 또한 이 훈령을 통해 국내에서 처음으로 농업통계조사 실시된 것으로 알려진다.⁹⁷⁾

일제는 한국을 합병할 목적으로 여러 가지 예비 작업을 수행하였는데, 그중에서도 중요한 것이 농업자원 조사였다. 특히 토지조사사업은 통감부 출범과 동시에 식민지적 토지 소유 관계를 공고히 하려는 목적으로 계획되어 조선총독부가 설치된 1910년부터 1918년까지 실시되었다. 이 토지조사사업을 통해 토지 소유의 법적 기반이 만들어진 긍정적인 측면도 있지만, 일본인의 농지 소유를 공인함과 더불어 반봉건적인 지주(地主)-소작(小作) 관계의 파

95) 이 절의 내용은 김정호, 『농가의 정의에 관한 연구』(1993)에서 인용 편집하였다.

96) 고농서를 연구한 김영진 박사에 의하면, 조선시대의 ‘농가’란 농사를 짓는 가족농이 아니라 농학자라는 의미로 쓰였다고 전해진다.

97) 농상공부훈령의 내용은 漢城府尹 및 觀察使가 별정 양식에 의거 매년 관할 내의 농업통계를 조사하여 보고하도록 하였다(통계청, 『한국통계발달사 제1권』, p.115).

생을 초래하였다.

일제의 토지조사사업은 조선시대에 확립된 토지소유권을 재등기시켰으며, 이 과정에서 수많은 한국 농민의 토지를 무상으로 빼앗았을 뿐, 종래의 반봉건적 소작제도를 바꿀 정책적 의도가 처음부터 없는 것이었다. 오히려 일제가 지주 계급을 엄호하여 식민지 통치의 기반을 구축함으로써, 일본 자본이 토지를 점유할 때의 편리와 지배권 강화를 도모하였다. 이후 일본인 지주의 권한은 크게 강화됐지만, 소작농은 모든 권리를 잃고 더욱 불안정한 상태에 이르게 되었다.

일제하의 지주제가 조선조의 지주제와 다른 점은 ① 지주-소작농의 관계가 상품경제 관계에 의해 항상 매개되고 재생산되는 관계라는 점, ② 지주의 착취가 지주의 사적 권력에 의해서가 아니라 근대적 민법 체계라는 국가공권에 의해 보장되었다는 점, ③ 전근대적인 층층적 소유 관계에서 1인 1지주 원칙에 입각한 근대법적 소유권이 인정되었다는 점 등으로 요약할 수 있다.⁹⁸⁾

한편, 일본의 농업통계사를 거슬러 올라가 보면, 메이지유신(明治維新) 때에 유럽으로부터 근대적인 통계 방법을 도입하였으며, 이러한 통계 기법을 현장에 적용해 보기 위하여 1873년에 당시의 농회(農會)에 위탁하여 '농사통계조사'라는 명칭으로 농업 인구와 그 가구 단위인 농가를 조사하였다. 이 조사에서는 단지 농가 수만이 아니라 농가에 대한 경지 규모별 분류, 자작·소작별 분류, 전업·겸업별 분류 등을 포함하여 1940년까지 매년 실시되었다.⁹⁹⁾

〈표 8-1〉 근세 이후의 가족농 관련 용어 변천

	경지 소유자	경작 농민	경작자의 호구
조선 시대	主(人), 田主, 起主	作(人), 作者, 田客, 田人, 田者, 時主	田戶
일제 강점기 시대	地主	耕作者, 小作人	農家
대한민국 시대	지주	농민, 농업인	농가

98) 이러한 인식은 장시원(1989)에 의한 것이나 본래의 글은 中村政則(1972)이다.

99) 及川章夫, 『日本農業統計調査史』, 農林統計協會, 1994.

따라서 일제는 본토에서 사용한 농가 정의 및 분류의 체계를 그대로 식민지인 우리나라에 적용한 것이다. 먼저, 농가는 농업을 영위하는 세대 단위로 규정하였는데, 농지의 실제 경작 여부와 관계없이 농가로 통칭하여 사용하였다. 따라서 농가는 경지의 소유자(=지주)와 경작자(=소작인)로 구분되는 셈이다. 또한 지주는 갑종(甲種)과 을종(乙種)으로 분류하였는데, 갑종 지주는 소유지 전부를 소작으로 주는 형태이고, 을종 지주는 대부분 소작이면서 일부 자경하는 지주를 칭하였다. 그리고 농업에 종사하는 정도에 따라 전업농가와 겸업농가를 구분하였는데, 이 때 농업이란 경종, 양축, 양잠 등을 말하며, 그 밖의 임업, 어업, 공업, 상업 등에 종사하는 가주를 겸업농가로 칭하였다.

2. 일제 강점기의 농가 구조와 지주-소작농 추이

일제 강점기의 농가 구조는 지주-소작 관계로 특징 지워진다. 농가 구조의 큰 흐름을 정리하면, 토지조사사업이 완료된 1920년경에는 지주-소작 관계가 확립되어 소작지 비율이 50%에 달하였고, 그 후 1930년대 중반까지 소작지율이 빠르게 증가한 것으로 파악되었다. 이러한 결과로 농가 호수에서도 소작지를 경작하는 소작농과 자소작농이 증가했다는 것을 유추할 수 있다.

〈표 8-2〉 일제 강점기의 농가 호수와 소작농 비율

연 도	농가 호수(천 호)					비 율(%)		
	총호수	자작농	자소작농	소작농	기 타	자 작	자소작	소 작
1913	2,492	586	1,072	934	-	22.8	41.7	32.4
1920	2,705	529	1,018	1,083	-	22.5	37.4	39.8
1930	2,849	504	890	1,334	145	20.5	31.0	46.5
1940	3,047	551	711	1,617	168	18.1	23.3	53.1
1943	3,046	536	846	1,481	183	17.6	27.7	48.6

주: 기타는 화전민 및 피고용자.

자료: 김성호 외, 『농지개혁사연구』에서 재작성.

일제 강점기의 농가에 대한 각종 통계자료를 토대로 정리한 결과에 의하면,¹⁰⁰⁾ 총 농가호수는 1913년 249만 호에서 1943년 305만 호로 약간 증가하였다. 이들 농가의 경작 형태를

100) 농가 통계 자료는 『朝鮮總督府統計年譜』(각 연도)와 朝鮮銀行調查部編, 『朝鮮經濟年報』(1948)를 참고할 수 있다.

구분하면 자작농은 일제 초기에 전체 농가의 20% 수준에서 일제 말기에는 18% 수준으로 미미한 감소 추세를 보이니, 자소작농은 감소하는 반면에 순 소작농이 증가하는 경향이 뚜렷하게 나타나고 있다. 소작 농가의 비율을 보면, 순 소작농 비율은 1913년에 전체 농가의 32.4%이었으나 1920년에는 39.8%, 1930년에는 46.5%, 1940년에는 53.1% 그리고 1943년에는 48.6%로 증가하였다.

한마디로 일제하의 우리나라 농가는 대략 절반 정도가 남의 농지를 경작하는 소작농이었다. 이들 소작농의 경제 상황은 매우 열악하였으며, 특히 산미증식계획으로 수탈이 강화되었던 1929년 무렵에 야기된 농업 대공황으로 곡가가 폭락하여 농가 경제는 거의 파탄 상태에 이르렀던 것으로 보인다. 당시 지주는 수리조합비·비료대 등의 각종 부담까지 소작인에게 전가하여 70~80%의 소작료를 수탈하였다. 따라서 경제능력이 가장 취약한 소작 농가를 비롯하여 대부분의 농가가 농업소득으로 가계비를 충족시키지 못하는 부채경영을 면치 못하였다.

소작농이 많이 증가하기 시작한 1930년대의 농가 경제 수지 상황에 관하여 조선농회에서 조사한 자료를 볼 수 있다.¹⁰¹⁾ 조선농회는 1930년에 경기도와 전남, 1931년에 경남과 평남, 1932년에 함남에서 도별로 자작농·자소작농·소작농 각 3호씩 총 5개도 45호의 농가를 대상으로 농가 경제를 조사하였다. 이 조사에서 45호를 합산하여 평균으로 보면, 모든 계층의 농가가 경영수지로 적자였음을 알 수 있다. 자작농은 연간 평균 소득 544원에 지출 609원 6전으로 65원 6전의 적자를 나타냈고, 자소작농은 419원 88전의 소득에 430원 75전 지출로 10원 87전의 적자, 소작농은 339원 54전의 소득에 371원 75전을 지출하여 32원 21전의 적자를 나타냈다.

101) 조사 지역은 경기도 수원군 반월면 상수리와 입북리, 전남 나주군 나주면 송촌리, 경남 밀양군 산외면 남기리, 평남 순천군 사인면 사창리, 함남 상조양면 상한리 등으로, 조사대상은 적지만 당시의 농가 경제 상황을 알 수 있는 유일한 자료이다. 농림부(2003), “일제의 식민지 지배체제 구축과 한국 농업의 변모”(『한국 농업농촌 100년사 논문집』을 참조.

〈표 8-3〉 1930년경의 농가 계층별 호당 평균수지

단위: 円

	농업수입 (A)	농외수입 (B)	농가 총수입(C)	농업 경영비(D)	가사 외 경비(E)	총소득 (F)	가계비 (G)	과부족 (F-G)
자 작 농	799.489	66.171	865.661	302.767	18.893	544.000	609.067	-65.067
자소작농	695.995	68.311	764.305	334.876	9.548	419.881	430.750	-10.869
소 작 농	614.572	77.774	692.346	334.170	18.639	339.536	371.747	-32.211
평 균	703.352	70.752	774.104	323.938	15.693	434.472	470.521	-36.049

자료: 朝鮮農會, 『農家經濟調査』(1932~1934), 경기·전남·경남·평남·함남 지역의 조사 농가 평균.

일제하의 지주-소작 관계를 시대별로 요약하면, 조선 말기부터 1900년대의 형성기를 거쳐 1910년대 토지조사사업기에 토지 소유 관계의 재편성을 통해 확립되었으며, 1920년대 이후 식량 증산을 강행한 산미증식계획기(1920~1934년)에 발달하다가 1930년대 중반부터 소작쟁의(小作爭議)가 격증하면서 정체 국면을 맞게 되었다.¹⁰²⁾

지주-소작 관계는 1930년대까지 지주경영과 소작농 수탈을 강화하는 방향으로 진행되었다. 더욱이 일제가 조선을 일본의 식량 공급지로 만들기 위하여 1920~1934년 기간에 실시한 산미증식계획을 배경으로 농업생산에 대한 지주 개입이라는 새로운 소작관행이 등장하여 농업기술의 향상을 통한 소작농 수탈이 더욱 강화되었다. 그 결과 식민지 조선에서는 지주와 소작인 간의 모순이 더욱 확대 심화하였다.

일제는 세습적 경작권을 부정하고 소작 기간을 1년으로 단축하여 소작농의 생존권을 위협했으며, 소작료 외에 노력 봉사나 경조사비용 등 각종 명목의 부담을 소작인들에게 부담토록 하여 소작인은 지주에게 신분적으로 예속되었다. 이렇게 지주들에게 고율 소작료가 보증됨에 따라 기생지주제가 더욱 확고한 위치를 확보할 수 있었으며, 이처럼 열악한 소작 조건은 소작쟁의를 격렬하게 만든 원인이 되었다.

소작쟁의가 전국 각지에서 민중봉기 형태로 확산되자 조선총독부는 집단적 소작쟁의를 탄압하는 한편, 궁핍화되는 소작 농민의 생활 안정과 향상을 위해 농민대책을 세우기에 이르렀다. 그 첫 번째가 1932년에 정무총감통첩으로 지시한 '자작농창설 10개년 사업'으로 폭

102) 일제하 지주-소작 관계는 기본적으로 토지조사사업을 통해 식민지 체제적으로 확립되었으며, 해방 후 농지개혁에 의해 해체되었다는 것이 통설이다. 이에 대해서는 농림부(2003), "일제하 지주-소작관계" (『한국 농업농촌 100년사 논문집』을 참조.

락한 지가를 높이기 위한 관제수요 창출이었다. 두 번째가 1933년에 지시한 '농산어촌진흥 계획 실시에 관한 건'으로, 농어촌갱생운동이라는 각종 구호와 함께 고리채를 일부 정리하였다. 세 번째가 「소작조정령」(1932)과 「조선농지령」(1934)으로 소작권을 보호하여 소작쟁의를 진화하도록 하였다. 그러나 1937년 7월에 일으킨 중일전쟁으로 발포한 일본의 국가총동원법에 의한 「소작료통제령」(1939)과 「임시농지가격통제령」(1941), 「임시농지 등 관리령」(1941) 및 「조선식량관리령」(1943)으로 식량 공출을 강행하면서 전시 체제로 돌입하였다.

태평양전쟁의 와중에 극심한 벼농사 흉작도 겹쳐 우리 농민들마저 일찍이 없던 식량난의 참상을 겪어야 했으며, 결국 1945년에 일본제국주주의 패망으로 우리나라는 8·15광복을 맞게 되었다.

제2절 농가의 자립경영과 계층분화

1. 농가 정책의 추진 경과

1945년의 광복은 우리 농민을 해방시켜주는 계기가 되었다. 경자유전(耕者有田)의 원칙에 따라 '농토를 농민에게'라는 농민의식이 집약되어 드디어 1949년 6월 농지개혁법이 제정되어 '유상몰수 유상분배'의 원칙에 따라 농민이 자기 소유의 농지를 가질 수 있게 되었다. 농지개혁사업은 1950년부터 1957년까지 실시되어 자작농 체제의 기반을 마련하였다.

1960년대 들어 정부는 농지개혁으로 창출된 자작농의 자립경영을 도모하기 시작하였다. 1962년에 농업구조개선심의회에서 농가 육성의 필요성이 강조되었고, 이에 근거하여 1967년 제정된 농업기본법에서 자립농가 육성 및 협업농 장려에 대한 의지가 표명되었다.¹⁰³⁾

이러한 논의를 토대로 하여 1967년에 「농업기본법」이 제정되었으며, 동법 제17조는 '자립 가족농의 육성'이라는 표제로 "정부는 경영 능력의 향상과 가족경영의 정상적인 노동 보수 및 타산업 종사자와의 소득 균형이 실현될 수 있도록 자립 가족농을 육성함에 필요한 시책을 강구하여야 한다"라고 명시하였다. 여기서 자립경영 농가에 대한 육성 방향이 설정

103) 자립경영(自立經營) 용어가 처음 사용된 것은 농림부 '농업구조개선심의회'에서 1962년 12월에 발표한 '농업구조개선책'이며, 그 안에서 농업구조개선을 위한 방책으로 협업경영을 장려하고 가족경영의 자립을 제안하였다.

되었으나, 구체적인 실천 방안은 수립되지 못하고 농가의 자주적 노력을 장려하는 수준이었다.

1970년대에는 개별농가의 자립경영에 한계를 극복하기 위한 수단으로 협업경영이 장려되고, 주산지 조성과 아울러 농업소득의 다양화를 위한 복합영농 지원 등과 같은 사업별 대책으로 추진되었다. 한편, 벼농사의 증산을 권장하도록 1978년에 보급한 신품종 ‘노풍’(魯豊) 벼가 목도열병 만연으로 대흉작을 겪기도 하였다.

1980년대는 정권의 혼란기만큼이나 농업정책도 혼란스러웠다. 1981년에 영농후계자 육성사업이 시작되었으나, 농업인력 확보보다 농촌경제를 살리는 것이 더 큰 과제였다. 1982년부터 육우를 수입하여 농가에 보급하였으나, 그 결과는 숫값 하락으로 이어져 1984~86년 기간에 축산농가의 커다란 소득 감소로 나타났다. 이에 정부는 1986년부터 농가 경제 부양을 위한 ‘농어촌종합대책’(1986.3)을 필두로 ‘농어가부채 경감대책’(1987.3), ‘농어촌경제활성화 종합대책’(1987.12), ‘농어촌발전종합대책’(1989.4) 등을 발표하였다.¹⁰⁴⁾

1990년대 들어 농업구조개선대책이 추진되고 전업농 육성이라는 제목으로 농가 정책이 명시되었다. 구체적으로 1990년 제정된 ‘농어촌발전특별조치법’에서 영농후계자 및 전업농가 육성을 위한 제도적인 지원체계가 마련되었으며, 아울러 농업법인 제도가 창설되었다. 특히 1992년부터 착수한 농어촌구조개선사업(일명 42조 원 사업)을 통하여 전업농 육성사업이 본격적으로 착수되어 2004년까지 매년 1만 명의 후계자 및 전업농 15만 호(1996년에 12만 호로 수정)의 육성 목표가 설정되었다.

1995년에는 농어촌특별세사업이 신설되어 농업경쟁력 강화를 위한 지원이 확충되었다. 특히 쌀 전업농 육성사업을 강화하고, 영농조합법인과 농업회사법인을 생산자단체로 규정하여 품목별 생산 유통 종합 지원 사업을 하였다. 이때까지만 해도 영농조합이나 농업회사는 농가의 협업 경영이라는 성격이 강하였다.

1997년에는 쌀 전업농의 규모화 촉진을 위한 경영이양직접지불제가 도입되었는데, 농정 사상 처음으로 직접지불(直接支拂)이라는 용어가 등장한 것이다. 1999년에는 농업을 선도할 수 있는 지도자로서 신지식농업인이 처음 선정되었고, 또한 농업경영체의 경영혁신을

104) ‘농어촌발전종합대책’(1989. 4. 28.)은 농업·농촌구조개선을 위한 종합대책이며, 이를 법적으로 뒷받침하기 위하여 「농어촌발전특별조치법(1990. 4.)」, 「농어촌진흥공사 및 농지관리기금법(1990. 4.)」이 제정되었고, 1986년에 제정되어 시행이 유보되었던 「농지임대차관리법시행령」(1990. 9)이 제정되었다.

뒷받침하기 위한 농업경영 컨설팅 지원 사업이 도입되었다.

2000년대 들어서는 신규 정책보다는 기존의 농업경영체 지원 정책이 확충되었다. 특히 2000년에 ‘여성농업인육성 5개년 계획’을 수립하여 여성농업인의 지위 향상을 도모하였으며, 2001년에는 농업 분야에 신기술 도입을 확산하기 위한 농업벤처 육성사업이 착수되었다. 2002년에는 농업인후계자 육성사업과 전업농 지원 사업을 통합하여 종합자금 지원제도로 전환되었다.

2005년에는 농업법인을 위한 농업경영체 활성화 대책이 수립되었으며, 2009년에는 ‘농어업경영체육성법’을 제정하여 농업인과 농업법인을 농업경영체로 육성하도록 규정하였다. 그리고 잠재적 농업인력 육성을 위하여 2005년에 농산업 인턴제가 실시되었는데, 이를 확장하여 2009년부터는 국제적인 감각을 갖춘 전문농업인력 육성이라는 관점에서 해외농업 인턴 사업도 추진하였다.

〈표 8-4〉 농가 및 농업인에 대한 법률적 정의의 변천 과정

관련 법률	농가 및 농업인 기준과 정의 내용
농지개혁법(1949)	농가 : 가주 또는 동거가족의 농경을 주업으로 하여 독립 생계를 영위하는 합법적 사회 단위
농지보전법(1972)	농가 : 1000평방미터 이상의 농지를 경작하는 자 준농가 : 농업을 직접 경영하는 국가기관, 지방자치단체, 학교, 종교단체, 후생단체 등
농어촌발전특별조치법(1990)	농어민의 기준 ① 990제곱미터 이상의 농지를 경영 또는 경작하거나 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자 ② 대가축 1두, 중가축 3두, 소가축 20두, 기금 30수, 양봉 5군 이상을 사육하거나 1년 중 120일 이상 축산업에 종사하는 자 ③ 잠종 0.5상자(2만 립 기준) 이상의 누에를 사육하는 자 ④ 고등원예작물 또는 특수작물을 330제곱미터 이상, 과수 또는 모목을 660제곱미터 이상 경작하는 자 ⑤ 신탄생산자 ⑥ 어업경영(종사)자
농업·농촌기본법(1998)	농업인의 기준 1. 1천 제곱미터 이상의 농지를 경영 또는 경작하는 자 2. 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 100만 원 이상인 자 3. 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자
농어업·농어촌 및 식품산업 기본법(2009)	농업인의 기준 1. 1천 제곱미터 이상의 농지(「농어촌정비법」제98조에 따라 비농업인이 분양받거나 임대받은 농어촌 주택 등에 부속된 농지는 제외한다)를 경영하거나 경작하는 사람 2. 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 사람

(계속)

관련 법률	농가 및 농업인 기준과 정의 내용
	3. 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람 4. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」제16조 제1항에 따라 설립된 영농조합법인의 농산물 출하·유통·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람 5. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」제19조제1항에 따라 설립된 농업회사법인의 농산물 유통·가공·판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람
농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 (2009)	1. "농업인"이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조 제2호에 따른 농업인을 말한다. 2. "농업법인"이란 제16조에 따른 영농조합법인과 제19조에 따른 농업회사법인을 말한다. 3. "농업경영체"란 농업인과 농업법인을 말한다.
귀농·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률 (2015)	"귀농어업인"이란 농어촌 이외의 지역에 거주하는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조 제2호에 따른 농업인과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조 제3호에 따른 어업인이 아닌 사람이 대통령령으로 정하는 농어업인이 되기 위하여 농어촌 지역으로 이주한 사람으로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 사람을 말한다.

한편, 외환위기 이후에 귀농이 증가하기 시작하였으며, 베이비 붐 세대(1955~1963년 출생)의 은퇴에 대비하여 2009년에는 '귀농·귀촌종합대책'을 수립하였다. 그 후 정부는 귀농과 귀촌을 희망하는 사람들에게 자립적인 농업 창업 및 농촌 정착을 지원하고 있으며, 농촌 지자체에서도 도시에 '귀농·귀촌지원센터'를 설치하고 도시민 인재를 유치하는 데 노력하고 있다. 현재 문재인 정부에서도 귀농·귀촌 정책이 농업 분야의 일자리 창출과 농가소득 증대를 위한 주요 정책으로 자리 잡고 있다.

2. 농가 계층분화의 추이

농지개혁을 통해 창설된 자작농은 그간의 산업화 과정에서 농업정책을 배경으로 농업경영체로서 많은 성격 변화를 겪어 왔다. 본래 자급자족 목적의 가족농은 상업농 진전에 따라 자본형 농업경영으로 발전하였고, 나아가 경영규모 확대를 위한 자치형 농업경영 그리고 가족노동력 부족을 메우기 위한 고용형 농업경영 등과 같은 경영형태의 변화 경로를 밟는 것으로 파악된다. 또한 농산물 시장개방에 따른 농업정책의 전환에 따라 가족농 이외의 다양한 농업경영체를 용인해야 하는 시대로 진입하였다. 종래의 농가를 구성원으로 하는 협업농 및 농업법인이 새로운 경영체로 서서히 자리를 잡아가고 있는 추세이다.

농가의 성격 변화에서 가장 주목되는 것이 농지 소유와 이용에 관한 실태이다. 특히 농지

를 빌려서 영농하는 임차농의 성격이며, 과거의 소작농과는 본질이 다르다고 하지만 외형상으로 임차지로 영농규모를 확대하는 임차농이 증가해 왔다. 경영주의 이농과 고령화에 따라 농지임대나 위탁영농이 빠르게 증가하였으며, 영농규모를 확대한 전업농들도 영농후계자 부족으로 농업경영의 존속 문제가 심각한 상황에 이르렀다. 또한 중농층이 분해되면서 영세농으로 전락하는 경향과 아울러 농업생산이 대농 층으로 집중되는 양극화 추세가 뚜렷하게 나타나고 있다.

농업통계를 이용하여 1960년부터 2015년까지의 수치를 비교해 보면, 농가 수와 농업종사자 수 및 가구원 수는 약 절반 수준으로 감소하였다. 반면에 전체 경지면적은 약 20% 정도 감소하여 호당 경지면적이 다소 증가한 것으로 나타나고 있다. 즉, 총농가 수의 빠른 감소에 비하여 경지의 감소 속도는 다소 완만하게 진행됨으로써 호당 경지면적이 증가한 셈이 되었다. 그러나 농가의 경영규모가 증가하는 과정에서 자작지 면적은 늘지 않고 임차지가 늘었다는 것이 특징이다. 이것은 이농과 상속에 따른 비농업인의 농지 소유가 증가했다는 것을 말해 준다.

〈표 8-5〉 농가 통계의 주요 지표 추이

연도	총 농가 수		가족 구성		호당 경지면적			농가소득	
	총 호수	전업농 비율	가구원	농업 종사자	경영지	자작지	임차지 비율	총액	농외 소득비율
	천호	%	인	인	ha	ha	%	만 원	%
1951	2,184	89.2	-	-	0.90	0.83	8.1	-	-
1960	2,349	90.7	-	-	0.86	0.74	13.5	-	-
1965	2,507	90.8	6.3	3.2	0.90	0.75	16.4	11	20.5
1970	2,443	67.7	5.8	2.9	0.93	0.77	17.6	26	24.2
1975	2,285	80.6	5.6	2.9	0.94	0.81	13.7	87	18.1
1980	2,155	76.2	5.0	2.5	1.02	0.80	21.3	269	34.8
1985	1,926	78.8	4.4	2.5	1.11	0.77	30.5	574	18.5
1990	1,767	59.6	3.8	2.2	1.19	0.75	37.4	1,103	25.8
1995	1,501	56.6	3.2	2.1	1.32	0.79	42.2	2,180	31.8
2000	1,383	65.2	2.9	2.2	1.37	0.77	43.6	2,307	32.2
2005	1,273	62.5	2.8	2.3	1.43	0.87	39.1	3,050	32.4
2010	1,177	53.3	2.6	2.2	1.47	0.77	47.9	3,212	40.3
2015	1,089	55.0	2.4	2.1	1.54	0.76	50.9	3,721	40.1

자료: 농림축산식품부, 농림업주요통계. 통계청, 농가경제통계.

또한 농가의 가족 구성을 보면, 산업화 과정에서 이농이나 탈농이 많았던 것도 사실이지만, 전직이 어려운 농업인들이 탈농하지 않고 잔류함으로써 농업경영의 과잉취업 상태와 고령화를 초래한 것도 중요한 변화이다. 특히 사회 전반적으로 핵가족화(核家族化)가 진행되면서 농가의 가구원은 1960년의 호당 6인 수준에서 2000년대 들어서는 그 절반 수준인 3인 이하로 급격하게 감소하였으며, 2000년을 기점으로 농업종사자와 경영주의 고령화가 빠르게 진행된 결과이기도 하다.

다음으로 농가의 경영규모 분화에 대하여 살펴보자. 그동안 농업구조 개선을 말할 때는 통상적으로 총 농가 수의 감소에 따른 호당 경영규모 확대를 상정하였다. 농지의 제약이 큰 우리나라 농업의 실정을 말해주는 것이다. 통계로 보면, 농가호수는 1970년 기점으로 감소로 반전되어 2010년까지 연평균 1.8% 정도씩 감소하였으며, 경지면적은 1968년 기점으로 감소로 반전되어 대략 연평균 0.6%씩 감소하였다. 다시 말하여 농가호수는 빠르게 감소하는 반면 경지면적 감소는 상대적으로 완만하여 호당 경지규모 확대가 진전된 셈이다.

이렇게 경지규모를 확대하여 대농 계층으로 이행하는 것을 '농가계층분화'라고 하며, 선행연구들도 그동안의 농가계층분화에 대하여 대략 네 단계를 밝힌 것으로 정리하고 있다.¹⁰⁵⁾ 즉, 1960년까지의 양극 집중, 1980년대 초까지의 중농 집중, 1990년대 중반까지의 상향 집중, 1990년대 중반 이후의 양극 분화 등이다. 특히 1990년대 중반 이후 2~3ha 계층의 농가 비율이 감소할 정도로 분화분기점이 계속 상향이동하고 있으며, 중간규모 계층이 감소하고 0.5ha 미만과 3ha 이상 계층이 빠르게 증가한다는 점에서 양극화(兩極化) 경향이 명확해졌다는 특징이 있다.

한편, 농가계층분화의 경제적인 배경은 자립경영인데, 우리 농업은 1970년대까지 가족농의 자립경영 실현이 불가능했던 것으로 판단된다. 예를 들어 농지개혁 당시의 소유상한 3ha는 외부 인력을 고용해야만 경작 가능한 경지규모였으며, 그 후의 농지법 논쟁에서도 가족노동력만으로는 실질적인 자립경영 육성의 의미가 없다는 점에서 농지의 소유상한 제도가 유지되어 왔다.

105) 이정환, 『농업의 구조전환: 그 시작과 끝』(1997)을 참고.

〈표 8-6〉 경지규모별 농가 분포의 추이

단위: %

연도	전체 (비율)	0.5ha 미만	0.5~1.0ha	1.0~1.5ha	1.5~2.0ha	2.0~3.0ha	3.0ha 이상
1960	2,350 (100.0)	42.9	30.1	20.7		6.0	0.3
1970	2,411 (100.0)	32.6	34.2	18.5	8.0	5.1	1.5
1980	2,127 (100.0)	28.8	35.1	20.6	9.0	5.1	1.5
1990	1,743 (100.0)	27.7	31.2	20.2	11.0	7.4	2.5
2000	1,369 (100.0)	32.2	27.7	16.0	9.6	8.3	6.2
2005	1,255 (100.0)	36.5	26.4	13.8	8.5	7.4	7.4
2010	1,164 (100.0)	40.6	24.6	12.2	7.5	6.7	8.3
2015	1,079 (100.0)	45.0	23.7	10.6	6.5	5.7	8.2

자료: 농림축산식품부, 농림업주요통계에 의한 경종농가 수치.

3. 자립경영에서 전업농 체제로 발전

농가 육성의 궁극적인 목표는 효율과 후생의 확보에 있다고 해도 과언이 아니다. 이 두 가지 과제를 동시에 충족시킬 수 있는 것이 자립경영이며, 이러한 농업경영 단위를 육성하기 위하여 정책적으로 부단히 노력하여 왔다.

자립경영은 가족 노동력의 완전취업과 소득균형이라는 두 가지 요건에 의하여 성립된다. 전자가 기술적 요건이라고 한다면 후자는 경제적 요건이라고 할 수 있다. 그런데 이 두 가지 요건은 개별 농가가 자립경영의 목표를 추구하는 과정에서 서로 모순되는 경우가 발생할 수 있다. 실제로, 영농 현장에서는 소득균형의 요건을 충족시키기 위한 필요 면적(소득균형 규모)이 가족 노동력의 완전취업이라는 요건을 충족시키기 위한 필요 면적(완전취업 규모)보다 작은 것으로 생각된다. 왜냐하면 만일 소득균형 규모가 완전취업 규모를 초월하게 될 때는 엄밀한 의미에서 가족 노동력만으로 자립경영을 실현할 수 없게 되기 때문이다.

1980년 이후의 벼농사 자립경영 규모를 시산하면, 생계유지 규모보다 소득균형 규모가 크고 나아가 완전취업 규모가 더 크며, 따라서 벼농사는 이론적으로 자립경영이 성립할 수 있는 조건이 갖추어져 있다고 볼 수 있다. 이처럼 벼농사의 자립경영 규모는 매년 커지고 있으며, 2010년 통계에서 도시근로자 근로소득과 균형을 이루려면 9ha 정도를 경작해야 하는 것으로 시산된다.

〈표 8-7〉 벼농사 자작농의 자립경영 규모 추이

단위: ha

연 도	생계유지 규모	소득균형 규모	완전취업 규모
1980	1.88	2.06	2.69
1990	2.01	2.30	4.21
2000	2.37	3.14	8.44
2010	4.90	9.62	15.81

주: 생계유지 규모는 농가가계비 충족, 소득균형 규모는 도시근로자 근로소득과 균형, 완전취업 규모는 가족노동력 1.5인(연 2,500시간) 기준.

자료: 통계청, 쌀 생산비 통계에서 계산.

한편, 앞에서 시산한 자립경영 규모는 자작농을 가정한 것이므로, 예를 들어 벼농사의 50%를 임차지로 충당한다면, 자립경영의 필요면적은 약 2배 정도 늘어나야 한다. 실제로 대부분의 벼농사 농가는 임차지를 통해 경영규모를 늘려왔다.

이러한 개별농가의 자립경영 실현 여부는 농업경영주의 전업과 겸업 그리고 농업경영형태의 전문화에 영향을 미치게 된다. 농가 통계에서 전·겸업별 분포를 보면, 1960년 이후 1995년까지는 전업농가의 비율이 감소하는 추세를 보였으나, 1996년을 기점으로 증가세로 반전되었다. 이는 1997년 말의 외환위기와 그에 따른 실업 대책의 영향으로 보인다. 반면에, 겸업농가 비율은 1985년 21%에서 1995년에 43% 수준으로 증가하였다가 다시 감소세로 반전되어 2010년에 33% 수준을 나타냈으며, 그 후 점진적으로 증가하여 2015년 현재는 45.0%를 나타내고 있다.

최근 들어 농가의 특징으로 농업경영 규모의 확대와 함께 품목별로 전문화 경향이 나타나는 것은 주목할 만한 현상이다. 우리 농업은 1970년대 말에 주곡 자급을 달성할 정도로 식량작물 중심의 농업이 전개되어 왔으나, 1980년대에 들어 다양한 소득 작목이 도입되면서 상업농(商業農) 체제로 전환되기 시작하였으며, 1990년대에는 개방화 진전으로 수입 농산물에 대응한 작목 전환이 빠르게 이루어졌다. 특히 1990년대 초에 농업성장을 주도했던 축산, 특용작물, 화훼 등은 그 후 감소세로 반전되고, 상대적으로 소득이 안정된 논벼, 과수, 채소 등이 증가하는 추세이다.

제3절 가족농의 승계와 후계자 육성

1. 1978년 농어민후계자 육성사업

1970년대를 전후한 우리나라 경제의 공업화·도시화에 따른 고도성장으로 농촌인구의 급격한 도시 유출, 특히 청장년의 대량 이동을 보게 되어 농어업을 이어 나갈 인력 확보에 큰 어려움을 맞게 되었다. 이에 정부는 미래의 농어업과 농어촌을 담당해 나아갈 중심적인 후계자를 육성하기 위해 새마을청소년회원을 중심으로 과학영농을 위한 과제 지원과 영농 정착 지원 및 시범 영농 지원 등의 세 가지 사업으로 구분하여 1978년부터 농어민후계자 육성에 착수하였다.¹⁰⁶⁾

농어민후계자에 대한 자금지원은 그 종류를 단기자금과 중기자금으로 구분하여 지원하였는데, 단기자금은 1년 상환, 연리 15%, 중기자금은 2년 거치 3년 상환으로 하되 연도에 따라 12~18.5%의 금리를 적용하였다. 또한 지원 대상자는 사업의 성공적 수행을 위해 2~3일간의 교육 훈련을 받으며, 사업실시 중에는 수시로 영농지도와 사업평가를 받도록 하였다.

이 사업을 직접 담당한 기관은 농수산부의 지도 감독하에 농촌진흥청이 주관하였으며, 그 밖에 지방행정기관을 비롯한 농업협동조합, 교육위원회, 농업계 학교 등이 협조하였다. 그러나 행정조직과 운영 면에서 문제점이 있었을 뿐더러, 특히 지원 자금은 금리가 높고 용자 기간이 짧아 사업목적 달성에 한계로 지적되었다.

따라서 종전의 행정조직을 개편하고 보다 적극적인 방법으로 영농후계자 육성사업을 추진해야 할 필요성이 대두되던 때에 제5공화국 정부가 들어서게 되었다. 새로 출범한 정부는 구 공화당 정권 때의 부정축재자로부터 환수한 자금 391억 원을 기금으로 한 「농어민후계자 육성기금법」을 1981년에 제정하였으며, 이때부터 농어민후계자 육성사업이 재발족하게 되었다.

1981년에 처음 실시된 농어민후계자 육성사업은 이미 조성된 기금과 정부출연금 그리고 축산진흥기금 등의 전입을 통해 1,893억 원의 기금이 확보되었고, 이 기금으로 2만 944명(그 중 여성후계자 521명)의 농어민후계자에게 1,485억 7,300만 원을 지원하였다. 지원자를 품목별로 보면 경종 5,695명, 복합영농 4,244명, 축산 8,305명, 과수 206명, 특작 500명,

106) 이 부분은 인터넷 naver.com '한국민족문화대백과'에서 인용 편집하였다.

수산 1,994명 등으로 축산경영의 후계자가 압도적이었다.

그 후 농어민후계자 육성사업은 명칭과 지원조건의 변경이 있었으나, 현재까지 젊고 능력 있는 농업 인력을 확보하기 위해 지속적으로 실시되고 있다.

2000년에는 「농업·농촌기본법」이 시행되면서 ‘농업인후계자’ 명칭을 ‘후계농업인’으로 변경하였다. 사업 내용에서는 후계농업인의 수학 의욕 고취 및 선정자의 자질향상을 위하여 농업계 대학 등에 진학을 허용하고, 최고 농업 경영자 과정 수료자들에게도 가점을 부여하여 농업계 전문대학 및 자영농과 졸업자와 똑같이 평가될 수 있도록 사업지침을 개정하였다.

2006년부터는 우수농업경영인 추가지원 사업을 시작하여 정예 농업인력 육성을 위해 성공적으로 영농에 정착한 성장단계의 후계농업경영인에게 자금을 추가 용자 지원하도록 하였다. 지원을 받기 위해서는 후계농업경영인으로 선정된 후 5년이 지났으나, 추가 지원을 받지 않은 후계농업경영인이어야 하며, 용자금은 연리 3%에 5년 거치 10년 상환 조건으로 하였다.

2008년에는 정부 직제 개편으로 농림수산식품부가 되면서 후계농어업경영인과 어업인후계자 육성을 통합하기도 하였다. 그리고 2013년부터는 다시 농림축산식품부로 환원되고 후계농업경영인 육성사업만을 담당하게 되었다.

〈표 8-8〉 후계농업인 육성사업 실적

단위: 명, 백만 원

구분	1981~2011	2012	2013	2014	2015	2016	합계
육성 인원	133,129	1,564	1,849	1,861	1,886	1,807	142,096
지원 금액	2,256,745	64,618	119,042	161,358	176,225	163,774	2,941,762

자료: 농림축산식품부 경영인력과.

2018년 현재는 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제10조(후계농어업경영인의 선정 및 지원)에 의거하여 ‘후계농업경영인 육성사업’으로 실시되고 있다. 사업 목표는 농업 발전을 이끌어 나갈 유망한 예비 농업인 및 농업경영인을 발굴하여 일정 기간 자금, 교육, 컨설팅 등을 종합적으로 지원함으로써 정예 농업 인력으로 육성하는 것이다. 후계농업경영인의 신청자격은 연령 기준이 18세부터 만 50세 미만으로 병역을 마친 자가 기본조건이며,

영농에 종사한 경력이 10년이 되지 않은 농업인이 신청할 수 있다. 그리고 창업기반 조성 지원에 대해서는 금융자금 100% 이차보전사업으로, 대출한도는 최대 2억 원이고, 대출 기간은 3년 거치 7년 분할상환 등의 조건으로 운영되고 있다.

2. 농업종사자와 영농승계자의 추이

일반적으로 가족농의 생애주기(生涯週期)는 두 남녀의 결혼으로 시작되며 부부가 자녀를 출산하면서 가구원 수가 증가하다가 자녀들이 결혼하고 분가하여 독립 가구를 형성하기 시작하면 가족의 가구원 수가 감소하고 부부의 사망으로 한 가족의 생애주기가 마감된다. 따라서 가족 농가의 가구원 수는 생애주기에 따라서 증감하게 되며, 가장(家長)의 연령이 40대 중반에 가구원 수가 최대가 되다가 그 이상 높아지면 가구원 수는 감소하게 된다.

이렇게 가족농의 생애주기에서 나타나듯이 농가 인구의 고령화 추세도 비슷한 추세로 농업종사자의 고령화가 진행되고 있으며, 신규 농업 인력의 진입이 매우 미미한 실정이므로 기존 인력이 5년 단위로 최빈층이 이동하고 있다. 농업종사자의 연령별 분포를 보면 1990년과 1995년에는 50대가 22%를 차지하였으나, 2000년대 들어서는 60대 이상이 늘어나 농업종사자가 점차 노령층으로 이동하고 있다.

〈표 8-9〉 가구원수별 농가 가구 수의 추이

연도	계	가구원수별 농가 수					평균 가구원 수
		1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 이상	
2000	1,383 (100.0)	181 (13.1)	535 (38.7)	243 (17.6)	199 (14.4)	225 (16.3)	2.9
2005	1,273 (100.0)	188 (14.8)	559 (43.9)	212 (16.7)	160 (12.5)	154 (12.1)	2.7
2010	1,177 (100.0)	184 (15.6)	533 (45.2)	205 (17.4)	139 (11.8)	117 (9.9)	2.6
2015	1,089 (100.0)	201 (18.5)	559 (51.3)	164 (15.0)	96 (8.8)	69 (6.3)	2.4

자료: 통계청, 농림어업총조사, 각 연도.

농가의 가구원 수는 1980년에는 5.0명에서 1990년 3.8명, 2000년 2.9명, 2010년 2.6명, 2015년에는 2.4명으로 지속적으로 하락하고 있다. 특히 농가 인구의 고령화가 심화하면서

가구구성원이 1인인 독신 가구 비중이 높아지고 있다. 전체농가 중 독신 가구 비중은 1995년 10.0%에서 2005년 14.8%, 2010년 15.6%로 지속적으로 늘어나고 있으며, 2005년까지는 절대농가수도 증가하였다.

농가의 가구원이 농업에 종사하는 형태를 전업종사자 또는 겸업종사자로 구분할 수 있는데, 전·겸업별로 가구원 수와 농업종사자 수를 보면, 전업농가보다 겸업농가가 농업종사자 수가 많은 사실에 주목할 필요가 있다. 농가통계에서 2010년 수치를 보면 겸업농가의 농업종사자가 1.93인으로 전업농가의 1.80인보다 많은 것으로 나타나 가족구성 측면에서는 겸업농가가 농가 존속이라는 측면에서 더 안정성이 높은 편이라고 볼 수 있다.

농업총조사에서 영농승계자(營農承繼者)란 나이와 관계없이 가족 중에서 현재 농업경영주의 대를 이어 농사에 종사할 사람을 말하며, 이는 다시 가구원으로 같이 사는 동거 승계자와 경영주와 같이 살고 있지 않은 비동거 승계자로 구분된다. 다만, 2010년 농업총조사에서는 영농승계자에 대한 조사가 누락되어 여기서는 2005년까지의 추이만을 정리한다.

〈표 8-10〉 영농승계자 보유 농가의 연령별 추이

단위: 호, %

연령별	연도		1990		1995		2000		2005	
	호수	비율	호수	비율	호수	비율	호수	비율	호수	비율
전 체	1,767천	100.0	1,501천	100.0	1,383천	100.0	1,273천	100.0		
영농승계자가 있는 가구	289,520	16.4	197,161	13.1	151,503	11.0	45,163	3.5		
15~19세	67,389	3.8	25,348	1.7	16,237	1.2	2,612	0.2		
20~29세	158,276	9.0	85,237	5.7	54,386	3.9	12,385	1.0		
30세 이상	63,855	3.6	86,576	5.8	80,880	5.9	30,166	2.4		

자료: 해당 연도 농업총조사 재집계.

농업총조사 결과에 의하면, 영농승계자를 보유하고 있는 농가의 비율은 1990년 16.4%, 1995년 13.1%, 2000년 11.0%, 2005년 3.5%로 빠르게 감소하는 추세이며, 이러한 추세대로 라면 농가의 경영 승계가 크게 위축될 수밖에 없다. 특히 영농승계자의 연령 분포에서 나타나듯이 20대의 감소 폭이 매우 크며, 이러한 사실에서 농가의 지속성이 심각하게 위협받고 있는 현실을 단적으로 파악할 수 있다.

제4절 영농조직과 농업경영체의 다양화

1. 영농조직 관련 제도의 추진 경과

우리나라에서 정책적으로 농가의 조직화 내지 협업화가 본격적으로 거론된 것은 1960년대에 들어서이다. 당시 유럽과 일본에서 유사한 논의가 진행되고 있었고, 1962년 12월에 당시 농림부의 농업구조개선심의회에서 자립경영 육성의 일환으로 조심스럽게 ‘협업농’(協業農) 개념이 제시되었다.¹⁰⁷⁾

당시 농림부는 한정된 범위이기는 하지만 시범적으로 전국의 5개 지구에 협업농장을 설립하기로 구상하였고, 1963년 3월에 5개 지역에서 협업농장 시범사업을 착수하였다. 이 사업의 주목적은 창설 농가의 영농 정착과 산지 개발(=開墾)로서, 시범사업 지구는 경기도 광주군의 ‘광주 협업개척농장’, 전북 진안군의 ‘운장산 협업개척농장’, 전남 광양군의 ‘백운산 협업개척농장’, 경북 월성군의 ‘박달군 협업개척농장’, 경남 양산군의 ‘대리 협업개척농장’ 등이었다.

또한 정부의 시범사업을 계기로 민간 주도의 협업농장이 농민운동적인 차원으로 전국 여러 지역에서 추진된 것으로 알려진다. 그러나 정부 주도의 협업개척농장을 비롯하여 민간 차원의 운동에 이르기까지 모두 협업농의 이상을 추구했을 뿐 실질적으로는 사업에 착수하지 못하거나 경영이 실패하여 종료되었다. 그나마 오늘날까지 명맥을 유지하는 곳은 증평협업농장(1969년 3월 ‘증평협업 이상촌’ 설립, 1991년 7월 ‘증평영농조합법인’ 등기) 한 곳뿐인 것으로 파악된다.

1970년대에 들어서면서 농촌 현장에서 협업을 위한 농가의 조직화가 다양한 형태로 나타나기 시작하였다. 당시에 발표된 몇몇 연구논문에서도 농가의 조직 형태로서 노동력을 중심으로 한 농작업의 공동화, 농기계를 중심으로 한 작업 및 기계 이용의 협업화 그리고 모든 생산요소를 공동으로 하는 완전 협업경영에 이르기까지 다양한 형태가 있음을 지적하였다.

그중에서 주목되는 것은 농업생산 공동조직의 형태로 작목반(作目班)이 본격적으로 가동되기 시작하였다는 점이다. 대표적으로 농협중앙회는 영세농의 기술협동·공동작업·공동이

107) 제2차 세계대전 이후에 사회주의식 협동농장이 창설되던 시기였으므로 학자들 간에도 협업경영에 대한 논의가 조심스러웠다고 알려진다.

용·공동판매를 유도하기 위하여 1970년에 처음으로 397개 단위조합에 1,484개의 작목반을 조직하였다. 농협의 작목반은 1977년에 농촌진흥청이 지원하는 농사개량구락부와 통합하여 새마을영농회의 내부 조직으로 바뀌는 단계도 거쳤지만, 기초 조직은 마을 단위 및 품목별 생산조직으로 꾸준히 발전하였다.

〈표 8-11〉 영농조직의 제도적 경과

시기 구분	주요 내용
1960년대	농업구조개선 시책 수립(1962년), 협업농장 시범사업 추진 농업기본법(1967년)에 협업농 육성 근거 마련
1970년대	농협 계통조직으로 작목반, 협동출하반, 새마을영농회 등 결성 농지법 제정 시도(1971~77년) 과정에서 협업농에 관한 논의
1980년대	농업기계화사업 추진(1980년), 새마을기계화영농단 결성
1990년대	영농조직의 법인화 법적 근거 마련(농어촌발전특별조치법, 1990년) 기계화영농단 중에서 위탁영농회사 설립 → 농업회사법인으로 명칭 변경 협업농 형태의 영농조합법인 설립
2000년대	농업법인에 대한 지원 규정(농업경영체육성법, 2009년)

한편, 농협의 작목반은 1983년에 행정기관 주도로 결성된 협동출하반과의 중복적인 성격 때문에 1991년부터는 기존의 작목반과 협동출하반을 통합한 작목반으로 바뀌어 약 1만 5천여 개의 조직을 형성하였다. 이 작목반을 모태로 하여 오늘날의 협업경영으로 발전한 사례도 적지 않다.¹⁰⁸⁾

1981년부터 농기계 보급을 위하여 정책적으로 지원된 기계화영농단(당시는 ‘새마을기계화영농단’으로 명칭) 사업은 농기계 공동이용을 토대로 한 농가 간의 협업을 조장하는 계기가 되었다. 기계화영농단은 농가 5호 단위의 소규모 영농단과 10호 단위의 대규모 영농단으로 구분하여 지원되었으며, 농업기계화 정책이 위탁영농회사 중심으로 전환된 1990년까지 총 4만여 개소의 기계화영농단이 조성되었다.

1989년 4월에 정부는 농업구조개선을 위한 ‘농어촌발전종합대책’을 발표하면서 전업농 육성과 함께 영농조합법인 및 위탁영농회사의 육성을 제시하게 되었다. 당시 농림수산부는 영농조합에 대해서는 자경농민이 농업생산을 목적으로 출자하여 설립한 조합으로, 위탁영

108) 작목반의 추진 경과에 대해서는 (사)한국농수산물도매시장 지정도매인협회, 『작목반의 현장』(1993)을 참고할 수 있다.

농회사에 대해서는 농민의 위탁에 따라 농작업을 위탁하거나 농지경영을 포괄적으로 위탁 받아 영농을 대행하는 회사로 규정하였다.

또한 이를 법적으로 제도화하기 위하여 1990년 4월에 「농어촌발전특별조치법」(1990.4.7, 법률 제4228호)을 제정하고, 이어 동년 8월에 시행령, 11월에 시행규칙을 제정 공포함으로써 농업법인 설립을 위한 제도적 기반이 갖추어졌다. 이로써 우리나라 농업정책에서 처음으로 농가 이외의 농업경영 주체인 농업법인이 법률적으로 인정을 받게 된 것이다.¹⁰⁹⁾

그 후 농업법인 관련 규정은 몇 차례 개정되었으며, 특히 1999년 2월에는 기존의 농업기본법(1967년 제정)과 농어촌발전특별조치법(1990년 제정)을 통합하여 일부 신설 조항을 추가하는 형태로 「농업·농촌기본법」(법률 제5758호)이 제정되었다. 이에 따라 농어촌발전특별조치법 제6조(영농조합법인의 육성)와 제7조(농업회사법인의 육성)는 농업·농촌기본법 제15조(영농조합법인의 육성)와 제16조(농업회사법인의 육성)로 규정이 옮겨졌다.

그리고 2009년 4월에는 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」(법률 제9620호)이 제정되어 농업인과 농업법인에 관한 규정이 새로운 체계를 갖추게 되었다. 농어업경영체육성법에서는 제16조에 영농조합법인의 육성을 규정하고, 동법 제19조에 농업회사법인의 육성을 규정하고 있다.

2. 영농조직의 운영 실태

우리나라에서 영농조직이 태동한 것은 1960년대이지만, 이들이 어떻게 성립되어 운영되었는지를 평가하는 것은 쉬운 일이 아니다. 당시 농림부가 정리한 ‘협업개척농장사업 종합 보고서’(1965년)에서도 지적하였듯이, 농장별 입주자들이 각기 다른 환경 조건하에서 개별적으로 생활하여 왔으므로, 이를 일시에 바꾸어 공동 생활하는 협업경영을 실천하기는 그리 쉬운 일이 아니었다.

영농조직은 초보적인 노동력 공동이용의 형태로부터 성숙한 농업경영체 형태에 이르기까지 단계적인 발전 형태로 파악할 수 있다. 즉, 초기에는 공동육묘, 공동작업, 공동경운 등과 같이 농작업을 공동으로 수행하기 위한 조직을 결성하기 시작하여 다음 단계로 품종 통일을

109) 예를 들어 증평새마을협업농장은 실제로 농지를 소유하고 있었으나, 농장 이름으로 등기가 되지 않아 과산군청 명의로 등기된 상태였다.

비롯한 집단재배의 유리성을 추구하기 위한 생산단지 조성으로 발전한다. 나아가 농작업에 농기계가 도입되면서 기계화 일관작업을 위한 조직으로 발전하고 농기계 및 시설의 공동이용을 추구한다. 그리고 집단재배, 공동이용, 집단적 작업수탁조직 등이 체계화되면서 공동경영의 단계로 발전하며, 최종적으로는 구성원 공동의 이익을 추구하는 경영체 확립의 단계로 이행하게 된다.

현재의 영농조직은 공동생산부터 공동판매에 이르기까지 다양한 형태로 운영되고 있다. 통계청 농업총조사에서는 생산자조직을 조사하고 있는데, 2015년 작목반 참여농가 수를 집계한 결과는 총 18만 9천여 농가로 전체농가의 17.4%가 참여하는 것으로 나타났다. 품목별로는 과수가 30.2%로 가장 많고, 그다음이 논벼 27.1%, 채소 등 24.4%, 축산 등 12.2%, 특용작물 4.5% 등으로 조사되었다.

〈표 8-12〉 생산자조직 작목반 참여농가 분포(2015년)

단위: 호, %

구분	합계	논벼	채소, 산나물	특용작물	화초, 관상	과수	축산, 기타
농가 수	189,567	51,363	46,320	8,545	2,873	57,297	23,169
(비율)	(100.0)	(27.1)	(24.4)	(4.5)	(1.5)	(30.2)	(12.2)

자료: 통계청, 농업총조사.

이러한 영농조직의 사례로서 협업농장 운영, 공동판매장 운영, 작목반연합회 활동 등의 세 가지만 소개하고자 한다.

충청남도 홍성군 장곡면의 '젊은 협업농장'은 귀농 청년들이 2011년에 모여 농사를 시작한 협업농장이다. 이 농장에서 청년들은 주로 쌈 채소를 재배하면서 고된 일 속에서 삶의 여러 의미를 찾아가는 경험을 하고 있다고 말한다. 농장은 지난 2011년 비닐하우스 1개 동으로 시작했지만, 2년이 지난 후에는 8개 동으로 재배면적이 열 배 가까이 늘어났다. 처음 3인으로 시작해서 2013년에 협동조합법인으로 등록하였으며, 현재는 농업을 지원하는 50여 명의 조합원들과 농업을 실천하는 7~8명의 조합원이 협업농장을 운영하고 있다.¹¹⁰⁾

경기도 하남시 채소작목반연합회는 2017년 7월에 로컬푸드 직매장 3개소를 개장했다. 로컬푸드 직매장은 소비자들이 자유롭게 이용할 수 있는 덕풍시장, 신장시장 등 전통시장 주

110) 지역리더이야기(<https://blog.naver.com/redis>), 2017. 7. 24.

변에 자리하고 있다. 이는 소비자인 시민들에게 관내에서 생산되는 질 좋고 값싼 농산물을 제공하기 위해서이다. 하남시는 채소작목반연합회 68명 회원이 생산하는 농산물 중에서 소비자들이 선호하는 품목들을 선정해 로컬푸드 직매장 3개소에서 소비자에게 공급하고, 앞으로 계속 매장 수를 늘려나갈 계획이다.¹¹¹⁾

경상남도 거창군 시설원예연합회는 2018년 6월에 거창군 실내체육관에서 연찬회를 개최했다. 연찬회에는 관내 기관단체장을 비롯하여 시설원예연합회 회원과 가족이 참석하였다. 거창군 시설원예연합회는 17개 작목반의 500여 명의 회원으로 구성되어 매년 연찬회를 개최하는데, 이날도 회원과 가족이 하나가 되어 딸기, 수박, 토마토 등 시설채소의 선진기술 및 우수한 경영노하우를 교류하고, 배구·피구·윷놀이 등을 통하여 회원 상호 간의 친목을 도모하였다.¹¹²⁾

제5절 기업농을 위한 농업법인 제도

1. 1990년 농업법인의 제도화

앞 절에서 소개하였듯이 우리나라의 농업법인 제도는 1989년 4월에 발표된 '농어촌발전 종합대책'에 근거한다. 당시 농림수산부는 농가의 협업경영을 위한 영농조합과 농작업을 대행하는 공동조직으로 위탁영농회사의 육성을 제시하였다. 그 후 1990년 4월에 「농어촌발전 특별조치법」(법률 제4228호)을 제정하여 이들 조직체를 법인화할 수 있도록 제도를 갖추었다. 그리고 1999년 「농업·농촌기본법」(법률 제5758호)에서 위탁영농회사를 농업회사법인으로 명칭을 변경하였다.

현재 농업법인의 경영체 성격에 대해서는 '농어업경영체육성법'에 근거하여 영농조합법인(제16조)과 농업회사법인(제19조)의 성격이 명확하게 규정되어 있으며, 부수적으로 민법과 상법의 준용하도록 하고 있다. 기본적으로 영농조합법인은 협업적 농업경영체이고, 농업회사법인은 기업적 농업경영체인데, 이들 법인경영체의 특성을 간략히 비교하면 다음과 같다.

111) 경기미디어리포트, 2017. 7. 6.

112) 경남도민신문, 2018. 6. 21.

먼저, 영농조합법인은 협업적 농업경영체라는 성격을 가지며, 5인 이상의 농업인이 공동으로 정관(定款)을 작성하여登記함으로써 성립되는 자율설립주의를 기본으로 하고 있다. 또한 영농조합법인의 조합원은 농업인과 생산자단체가 되며, 비농업인도 준조합원의 자격으로 농지, 현금, 기타 현물을 영농조합에 출자할 수 있으나 의결권(議決權)은 주어지지 않는다. 여기서 준조합원은 영농조합에 생산 자재를 공급하거나 생산기술을 제공하는 자, 농지를 임대하거나 농지의 경영을 위탁하는 자 그리고 영농조합에서 생산된 농산물의 구입·유통·가공 또는 수출하는 자 등이다.

〈표 8-13〉 영농조합법인과 농업회사법인의 비교

구 분	영농조합법인	농업회사법인
성격	협업적 농업경영	기업적 농업경영
법적 근거	농어업경영체육성법 제16조	농어업경영체육성법 제19조
목적	농업경영, 농산물 출하·유통·가공·수출 등을 공동으로 수행	농업경영, 농산물 유통·가공·판매, 농업인의 농작업 대행
설립 자격	농업인, 농업생산자단체	농업인, 농업생산자단체 등
발기인 수	농업인 5인 이상	합명(2인 이상), 합자(유무한 각1인) 유한(50인 이하), 주식(1인 이상)
출자 제한	조합원 1인의 출자액은 제한 없음 비농업인은 준조합원 자격	비농업인은 총 출자액의 90% 범위 이내에서 출자 가능
의결권	1인 1표	출자 지분에 의함
농지 소유	소유 가능	소유 가능(농업인 주도의 경영)
타법 준용	민법의 조합에 관한 규정	상법의 회사에 관한 규정
설립 운영	농업인 자율적으로 설립·운영	좌동

영농조합법인은 협동조합과 같이 경제적으로 약소한 처지에 있는 농업인이나 중소 상공업자 또는 소비자들이 상부상조의 정신에 따라 경제적 이익을 추구하는 조직체이다. 따라서 그 설립과 운영에 있어서 몇 가지 특질을 가진다. 즉, 일정한 자격을 갖춘 농업인들이 법인을 자유롭게 설립하고, 그 구성원으로서 가입과 탈퇴에 대한 자유도 보장된다. 또한 조합원 모두가 평등한 의결권을 가지고 영농조합의 운영에 관한 의사결정에 참여할 수 있으며, 조합원에 대한 이익 분배의 한도를 반드시 정관으로 정하도록 하고 있다.

반면에, 농업회사법인은 경영체 형태로는 기업적 농업경영체라는 성격을 가지며, 따라서

농업인과 생산자단체 및 농지개량조합 등이 상법의 규정에 따라 설립할 수 있다. 회사의 형태로는 합명(合名)회사·합자(合資)회사·유한(有限)회사·주식(株式)회사 등이 있으며, 농업인 주도로 경영하는 한 농지 소유가 가능하다. 또한 비농업인도 총출자액의 90% 범위까지 출자할 수 있으며, 별도의 자격 제한은 두지 않고 있다. 특히 사업 측면에서는 기업적 경영을 위하여 농업경영 및 농산물의 유통·가공·판매와 농작업 대행 등의 목적 사업 이외에 부대 사업으로 영농자재 생산·공급, 종자 생산 및 종균 배양사업, 농산물의 구매 및 비축사업, 농기계나 그 밖의 장비의 임대·수리 및 보관사업, 소규모 관개시설의 수탁 및 관리사업 등을 수행할 수 있다.

농업법인의 성격 차이는 법인의 운영을 위한 의사결정 기구에서 의결권 차이로 나타난다. 즉, 영농조합법인은 기본 성격이 민법상의 조합으로서 조합원은 출자액에 따른 의결권의 수에 차이가 없이 모두 1인 1표씩으로 같지만, 농업회사법인은 상법상의 회사로서 출자 지분 만큼씩의 의결권을 갖게 되는 것이다. 또한 경영의 의사결정 방식도 영농조합법인은 구성원의 합의제를 원칙으로 하지만, 농업회사법인은 일반 임원보다는 대표이사나 사장의 권한이 크다.

그러나 영농조합법인의 운영에서도 회사경영 방식을 도입할 수 있다. 영농조합의 의사결정은 원칙적으로 1인 1표이지만, 정관에 명시하는 경우에 출자지분에 의한 의결권으로 진행할 수 있다. 예를 들어 영농조합법인의 출자자에 대하여 일정 금액으로 출자금을 평준화함으로써 출자금액에 비례한 의사결정을 유도할 수 있다. 또한 영농조합이 출자하여 자회사 또는 별도의 농업회사법인을 설립함으로써 영리사업을 추진할 수도 있다.

2. 농업법인에 대한 정책 지원

정부는 1990년에 농업법인 제도를 도입하면서 농업법인에 대해 개별농가와 대등한 지원 및 법인으로서의 세제상 혜택을 부여하였다.

1994년 6월에 수립된 '농어촌발전종합대책과 농정개혁 추진방안'을 토대로 12월에 제정된 「농림사업통합실시요령」에서 농업법인을 생산자단체로 규정하고 정책자금의 지원을 대폭 확충하였다. 영농조합법인을 품목별 전문경영체로 육성하기 위해 우선지원 대상으로 선

정하였으며, 1995년부터 '영농규모적정화사업'의 지원을 받을 수 있도록 하였다. 또한 농업회사법인에 대해서도 영농자금, 농기계 자금, 농지 구입자금, 유통·가공자금 등을 지원하였다.

1996년 1월에는 농업법인의 자금 압박을 해소하기 위하여 운영자금 성격의 농기업 경영자금을 신설하였다. 시설자금은 기존의 노후·불량 시설의 보수와 대체 및 시설 현대화 등에 사용하도록 하였으며, 대출 기간은 2~5년으로 차등화하고, 이자율은 연리 5%이었다. 운전자금은 생산·가공·유통 등에 소요되는 자금과 그 밖의 법인사업을 위한 자금으로 대출 기간은 1년 이내로 일시 상환하도록 하였다.

1997년 1월부터 부실 농업법인 대책의 일환으로 정책사업의 자격 기준을 출자액 1억 원 이상, 조합원 5가구 이상, 설립 후 1~3년 운영실적 평가 등으로 엄격하게 정하였다. 또한 사후관리를 강화하여 경영실적이 우수한 법인에 대해서는 연리 5%의 농기업 경영자금 2,000억 원을 운영자금으로 추가 지원하였으며, 농업법인의 운영 현황을 카드로 작성하여 농촌지도소와 농협·축협 등에 비치하고 경영기술 향상을 위한 교육프로그램 운영, 기술지도 및 경영 상담 등을 지원하였다.

2004년에는 농업법인을 농림사업대상자로 선정할 경우에 공통 지원요건과 사업별 지원요건을 적용하였으며, 사후관리기준을 강화하였다. 공통 지원요건은 ① 총출자금이 1억 원 이상, ② 출자금을 포함한 자기자본금이 사업비의 자기부담금 이상 확보된 법인, ③ 영농조합법인은 조합원 5인 이상, ④ 생산과 관련된 부대 사업은 당해 법인의 생산과 연계된 경우에만 지원, ⑤ 설립 후 운영 실적 1년 이상인 법인, ⑥ 농업법인을 농림사업 지원 대상으로 선정할 경우 부적격 구성원 유무 또는 개인 사업을 위한 위장설립 여부를 철저히 확인한 후 지원 대상으로 선정할 것 등이었다.

2010년에는 「농림수산사업실시규정」(2010. 12. 21, 훈령 제231호)을 개정하여 지원하였는데, 영농조합법인·영어조합법인과 농수산업회사법인을 사업대상자로 선정할 경우에는 공통지원요건으로 다음과 같은 사항을 규정하였다. ① 총출자금이 1억 원 이상인 법인에 대해서는 출자금은 부동산인 경우 당해 부동산이 법인 명의로 소유권 보존등기가 되었을 경우에만 인정하고 현금인 경우 법인 명의로 개설된 통장에 입금되었을 경우에만 인정한다. 단, 농기계인 경우에는 당해 법인의 자산 대장에 등재되고 기타 회의록 등에서 출자한 사실이

인정되는 경우에 한하되 감가상각액을 공제한 금액을 인정한다. ② 자본금이 사업비의 자본담금 이상으로 확보된 법인이어야 한다. ③ 영농조합법인 또는 영어조합법인은 조합원이 5인 이상인 법인으로서 조합원 5인이 농어업인임을 확인해야 하며, 농업회사법인은 농업인 출자지분이 1/10 이상인 법인이어야 한다. ④ 생산과 관련된 부대 사업은 당해 법인의 생산과 연계된 경우에만 지원할 수 있다. ⑤ 설립 후 운영 실적이 1년 이상인 법인이어야 하며, 다만 개별 사업시행지침에서 다르게 정한 경우에는 그에 따른다. ⑥ 농수산업법인 경영체를 농림수산사업 지원 대상으로 선정할 경우에는 당해 법인의 구성원이 부적격자가 있는지 또는 특정인이 개인 사업을 위하여 위장 설립했는지의 여부를 철저히 확인 후 선정해야 한다. ⑦ 1회 3일 이상의 교육(복식부기, 회계, 세무, 마케팅, 농림수산정보 활용방법, 기타 지원되는 품목의 영농·영어기술 교육 등)을 받은 법인은 다른 법인보다 우선하여 사업대상자로 선정할 수 있다. 단, 모든 요건을 갖추고 다른 법인과 동일 조건일 경우에 한한다.

3. 농업법인의 설립과 운영 실태

1990년 11월에 「농어촌발전특별조치법 시행규칙」이 공포됨으로써 농업법인을 설립할 수 있는 제도적 장치가 마련되었다. 이에 따라 현장에서는 농업법인 설립을 위한 준비에 착수하여 그해 가을부터 하나둘씩 모습을 드러내기 시작하였다.

제도 발족 이후 농업법인의 설립이 빠르게 늘어났다. 초기에는 기계화영농단을 모태로 하여 위탁영농회사를 설립하는 경향이 강하였으나, 정부의 정책 지원이 가시화되면서 영농조합법인의 설립이 급증하기 시작하였다. 특히 1994년부터 농어촌구조개선사업(일명 42조원 사업)이 착수되고 농업법인이 생산자단체로 지원받을 수 있도록 규정이 개정되면서 정책수혜를 목적으로 법인을 설립하는 과열 현상을 빚기도 하였다.¹¹³⁾

113) 1994년에 해남군에는 133개의 영농조합이 설립되어 전국 최고를 기록하였는데, 당시 해남 농지개량조합이 시행한 고천암간척지의 분할 방지와 집단적 이용을 도모하려고 마을 단위의 영농조합법인에 우선권을 줌으로써 97개가 설립되었다고 한다.

〈표 8-14〉 농업법인 제도 초기의 연도별 설립 동향

단위: 개소(%)

구 분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	누 계
영농조합법인	1 (0.0)	26 (0.7)	60 (1.7)	230 (6.6)	1,016 (29.1)	1,207 (34.6)	947 (27.2)	3,487 (100.0)
농업회사법인	6 (0.4)	59 (4.2)	166 (11.7)	280 (19.7)	338 (23.8)	326 (23.0)	244 (17.2)	1,419 (100.0)
합 계	7 (0.1)	85 (1.7)	226 (4.6)	510 (10.4)	1,354 (27.6)	1,533 (31.2)	1,191 (24.3)	4,906 (100.0)

자료: 농림부의 농업법인경영체 관리카드 집계 결과(1997. 9)에서 작성.

농업법인의 설립 동향에 관한 통계는 1990년대 중반까지는 농림부 농촌인력과에서 발표하였으나, 2000년에 관련 업무를 통계청으로 이관하면서 운영 실태에 관한 통계가 작성되었다. 농업법인 통계조사는 2000년 4월에 지정통계로 승인을 받아 2001년 4월에 처음으로 실시된 이후 매년 발표되었다. 조사는 어업법인을 포함하여 농어업법인사업체의 생산구조와 운영 형태 및 경영수지 등에 관한 실태를 파악하여 정책 수립을 위한 기초 자료를 제공하는 데 목적으로 두고, 농업 부문의 작물재배업, 축산업, 작물 재배와 축산의 복합농업, 농업용 기계장비 운영업 등과 어업 부문의 어로어업·양식어업 분야의 법인 등을 조사 대상으로 하였다.

최근의 추세를 보면 농업법인의 수가 증가하는 경향이며, 특히 2010년에는 많이 증가한 것으로 나타났다. 표로 제시하지는 않았지만, 농업법인사업체 수는 2005년에 5,260개에서 2009년에 6,537개로 점증하였으나, 2010년에는 9,740개로 집계되어 1년 사이에 무려 3,203개가 증가한 것이다. 통계청의 설명에 의하면, 2010년에 농업법인이 늘어난 것은 농업경영체 등록 때문이라고 한다. 즉, 2011년부터 정부가 지원하는 면세유를 받기 위해서는 반드시 농어업경영체육성법에 따라 농업경영체로 등록해야 한다는 것이다. 이미 농업법인을 설립하여 운영하고 있다가 농업경영체로 등록하면서 비로소 통계청 조사에서 파악된 것이다.

이처럼 농업법인은 법원에 설립 등기를 했으면서도 실제로는 운영하지 않는 유명무실한 사례가 많은 것으로 추정되었다. 따라서 통계청의 농업법인 조사에서 조사대상으로 파악되지 못하는 사례가 많다는 사유로 통계의 신뢰성이 문제가 되어 2011년부터 조사를 중지하였다. 그 후 2015년 농업법인 조사부터 다시 농림축산식품부가 직접 조사를 하고 있다.

〈표 8-15〉 농업법인 사업유형별 현황(2017년)

단위: 개, %

법인 수	농업생산 ¹⁾	농업생산 이외				
		가공업	유통업	농업서비스업 ²⁾	기타 ³⁾	
20,200	7,644	12,556	3,654	5,228	1,006	2,668
(100.0)	(37.8)	(62.2)	(18.1)	(25.9)	(5.0)	(13.2)

주: 1) 농업생산에는 작물재배업과 축산업을 포함

2) 농업서비스업에는 위탁영농을 포함

3) 기타에는 냉장 및 냉동 창고 운영, 영농자재 생산 및 공급 등 포함

자료: 농림축산식품부, 농업법인조사(2018년).

농업법인 통계는 농림축산식품부에서 발표하고 있는데, 2017년에 실제 운영되고 있는 농업법인 수는 2만 200개소로 파악된다. 농업법인의 사업유형을 보면, 농업생산법인은 7,644개로 전체의 37.8%를 차지하며, 농업생산 이외 사업을 하는 법인은 12,556개로 전체의 62.2%를 차지하고 있다. 농업생산 이외의 사업으로는 유통업이 25.9%, 가공업이 18.1%, 농업서비스업이 5.0%, 기타 13.2% 등이다.

최근 들어 농림축산식품부는 농업법인의 위상을 재정립해 나가고 있다. 그중에서도 눈에 띄는 것이 2009년에 시행된 농업경영체육성법에서 농업인과 농업법인이 농업경영체로 명확하게 규정되었다는 점이다. 농업법인이 농업인의 협업경영체로 발전할 수 있도록 정책 지원도 추가되었다. 2012년에는 농업회사법인에 비농업인이 참여할 수 있도록 출자 제한을 대폭 완화하였으며, 2014년에는 사업범위 확장(농어촌 관광휴양사업 등), 영농조합법인의 합병·분할 규정과 아울러 농업회사법인으로 조직 변경 등 대폭적인 규제 완화가 이루어졌다.

제6절 농민단체의 조직과 활동

1. 광복 이후의 농촌계몽과 농민권익보호운동¹¹⁴⁾

1945년 광복 이후에 각계의 사회운동이 활발하게 전개되었으며, 농촌에는 계몽운동 성격의 조직들이 움직임을 시작하였다. 그리고 조직은 한국전쟁 이후에 농민의 이익을 대변하기 위한 단체로서 틀을 갖추게 되었다.¹¹⁵⁾

먼저, 1947년 3월에 결성된 '4H 구락부'를 꼽을 수 있는데, 이는 낙후된 농촌의 생활 향상과 기술 개량을 도모하고 청소년들을 고무하기 위해 행정기관이 주도하여 시작된 운동이다. 4H 운동 조직의 변천 과정을 간략히 소개하면, 1954년에는 '전국 4H 구락부중앙위원회'가 민간 주도로 결성되었고, 농림부 및 각 도에 교도과를 두고 4H 구락부를 육성하는 농촌 청소년 행정이 시작되었다. 1962년에 농촌진흥청 조직이 재편됨에 따라 4H 육성사업을 농촌지도 기관에서 전담하게 되었다. 1978년에는 농촌청소년을 새마을운동의 인력으로 육성하고자 명칭을 '새마을청소년회'로 변경하였다가, 1989년에 다시 '4H회'로 변경하였다. 2007년에는 「한국4에이치활동지원법」(법률 제8758호)이 제정되어 제도적인 기반이 갖추어졌다. 이 법은 대한민국 청소년의 4H 활동을 지원하여 청소년의 인격을 도야하고 농심을 배양하며 창조적 미래세대로 육성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 표명하고 있다.

4H회가 농촌청소년을 대상으로 하는 데 대하여 성인들을 위한 운동 조직도 창설되었다. 1947년에 조직된 농촌지도자회는 농촌재건과 농촌부흥운동을 추진할 목적으로 읍면 단위에서 성인자원지도자를 선정하여 활동하도록 한 것이 그 출발점이다. 농촌지도자회도 농촌계몽운동의 성격으로 시작되어 우애, 봉사, 창조라는 3대 정신을 실천하도록 하였다. 그리고 활동 목적은 선진 농촌건설의 선도적 역할과 과학영농을 실천하여 농가소득 증대를 이루고 농민권익 보호와 복리 증진 및 농촌청소년과 영농후계세대 육성 지도를 목적으로 하고 있다. 주요 활동 내용으로, 과학영농과 생활기술 향상을 위한 시범활동, 농업기술연찬회 및 농민 교육행사, 농촌 청소년 육성지도, 신품종 종자보급 및 시범단지 조성, 농사 정보교환

114) 농민운동단체의 시대적 흐름에 대해서는 정명채, 『주요 농민단체의 형성과 전개과정』(1995)에서 인용 정리하였다.

115) '4H'는 지성(Head), 덕성(Heart), 근로(Hand), 건강(Health)의 뜻을 지닌 영어의 네 단어의 머리글자를 나타낸다. 4H 구락부 및 농촌지도자회의 연혁에 대해서는 김진모 외(2006)를 참고할 수 있다.

및 농업연수, 농민 권익 보호에 관한 연구조사 등이다. 농촌지도사회는 1970년에 '농업인신문'을 창간하였고, 2005년에는 '여성농업인신문'을 창간하였다.

1960년대 이후 형성된 농민단체는 농지개혁에 의해 창설된 자작농의 권익 보호라는 공통 목적이 있으며, 특히 농민들의 자주적 운동조직으로 결성된 가톨릭농민회와 기독교농민회는 종교적 이념을 기반으로 전국 조직을 가지고 활동을 펼쳐왔다. 가톨릭농민회는 1964년에 한국가톨릭노동청년회 내의 농촌청년부로 출발하여 1966년에 '한국가톨릭농촌청년회'로 독립하였고 1972년에 가톨릭농민회로 활동을 시작하였다. 기독교농민회는 1978년 3월 전라남도에서 발족하여 전국적으로 확산된 농민운동 조직이다.

가톨릭농민회는 1966년에 조직된 농민단체로서, 초기에는 농민들의 권익 보호 운동조직으로서 성격이 강하였다. 1966년에 가톨릭농촌청년회를 발족시켰으며, 1972년에 가톨릭농민회로 정식 출범했다. 가톨릭농민회는 결성 당시 유일한 농민운동체로 1970년대 중반부터 자체적으로 농지임대차실태조사, 쌀 생산비조사 등을 실시하면서 대정부 투쟁 활동을 전개하였다. 1980년대 중반부터는 민주화운동 안에서 새로운 운동 방향을 설정하면서 수입농산물 개방저지 활동을 전개하였고, 1990년부터는 전국 농민운동 단체의 단일조직인 전국농민회총연맹이 출범하면서 투쟁적 활동이 통합되었다.¹¹⁶⁾ 가톨릭농민회는 1999년에 농림부에 사단법인으로 등록하여 다양한 현장 활동과 정책 활동을 전개하고 있다. 주요 활동 내용으로, 식량 주권과 통일농업 실현을 위한 활동, 사람과 땅을 비롯한 자연을 살리는 생명농업의 실천, 서로 함께 사는 생활공동체 활동, 생산자와 소비자가 서로 만나 나누는 직거래 활동, 활동을 올바르게 실천하기 위한 교육훈련·조사연구·홍보활동·기타 유관단체들과의 연대 활동, 국내외 환경농업 관련 단체와의 정보 교환·인적교류 및 연계사업, 환경농업의 각종 농축임산물 생산·가공·유통에 관련된 연구사업 등을 펼쳐나가고 있다.

2. 1980년대 들어 농민운동단체 조직화

1980년대 들어 농수산부는 미래의 농어업과 농어촌을 담당해나갈 중심적 후계자를 육성하기 위해 새마을청소년회원을 중심으로 과학영농을 위한 과제지원과 영농정착지원 및 시

116) 가람기획, 『한국근현대사사진』(2005)에서 인용.

범 영농지원 등의 세 가지 사업으로 구분하여 1978년부터 육성사업에 착수하였다. 그 후 제5공화국 정부가 들어서 1981년에 「농어민후계자 육성기금법」을 제정하고 농어민후계자 육성사업을 재발족하게 되었다.

농어민후계자는 35세 이하의 남녀로서 이들의 정신교육은 새마을운동중앙본부가, 전문기술교육은 농촌진흥청이 담당하였다. 이렇게 선정된 농어민후계자들이 모여 1987년 12월에 '전국농어민후계자협의회'라는 이름으로 조직을 결성하였다. 1989년 8월에 제1회 전국농어민후계자대회를 개최했으며, 같은 해 농어민후계자 육성기금법 폐지반대 서명운동을 벌이기도 했다. 1990년 2월에 한국농어민신문을 설립했으며, 협동조합발전연구회를 발기시켰다. 1994년 3월에 우리농업 지키기 범국민운동본부를 구성했다. 1996년 8월에는 전국농어업경영인대회를 개최하고 명칭을 '한국농어업경영인중앙연합회'(약칭 '한농연')로 개칭하면서 조직의 성격을 농업인의 사회, 경제, 정치적 권익 향상을 위한 단체로 명확히 설정하였고, 농수산부 소관의 사단법인으로 등록하였다.

한농연은 협동조합개혁추진위원회, 지방의원협의회, 농축협조합장협의회 등을 통해 농업경영 환경에 영향을 미칠 수 있는 활동을 수행한다. 특히 주요 농정 현안에 대한 연구 조사를 하며 '월간 한농연', '한농연 농업동향', '한국농어민신문'을 발행하고, '한국농림수산방송'을 운영하고 있다. 이와 함께 농업과 농업인의 권익 보호를 위해 토론회, 세미나, 성명, 기자회견 등을 개최한다. 아울러 전문 농업경영인 양성을 위해 품목별 전문화 교육과 연수 제도를 시행하고 있다. 또한 '오피농산물전시회'를 개최하여 오피농산물을 개발·발굴·홍보하며 판로 확보를 위한 계기를 마련한다. 회원의 조직은 도 연합회, 시·군 연합회, 읍·면 연합회 등으로 구성되어 있으며, 2017년에는 창립 30주년을 맞아 기념행사를 개최하기도 하였다.

한농연과 함께 활동하고 있는 여성후계자들의 조직이 한국여성농업인중앙연합회이다. '한국여성농업인중앙연합회'(약칭 '한여농')은 전국 후계자 부인과 여성후계자의 친목도모 및 농어업경영의 합리화, 과학화로 여성농업인의 권익 보호와 지위 향상을 목적으로 1996년 8월에 설립 23일 설립된 농림수산식품부 소관의 사단법인이다. 주요 활동으로 교육사업, 도농 교류사업, 농권보호 및 대외협력, 정책 및 조사연구사업 등을 수행하고 있다.¹¹⁷⁾

117) 여성농민운동에 대해서는 엄영애, 『한국여성농민운동사』(2007)를 참조.

1990년 4월에 '전국농민회총연맹'(약칭 '전농')이 결성되었다. 전농은 전국의 72개 군 농민회, 6개도 연맹(충남·충북·경남·경북·전남·전북) 등 기존의 100여 개 농민단체들이 연합한 전국 단일조직 형태의 농민단체 출범이라는 의미가 있다. 1987년에 민주쟁취국민운동 전국농민위원회가 결성된 것이 전신이다.

전국농민회총연맹의 강령은 ① 경자유전에 입각하여 농민적 농지 소유와 이용체계를 확립하고 농업생산기반을 확충한다. ② 농축산물 수입개방을 막아내고 식량자급형 농업을 이룩한다. ③ 농축산물 가격을 보장하고 소득보장형 농업을 실현한다. ④ 농촌환경을 보전하고 안전한 식량을 공급하여 국민의 건강권을 지키는 환경보전형 농업을 전개한다. ⑤ 민족자존과 식량 주권을 지키기 위해 통일 대비형 농업을 추진한다. ⑥ 전업적 가족농을 기반으로 농업의 협동화를 구축한다. ⑦ 농축산물 가공, 저장, 유통을 농업 생산과 연계하여 농민적 경영을 확대한다. ⑧ 농민의 노후 생활과 복지를 실현한다. ⑨ 생산농민으로서 여성농민의 권익을 신장하고 농촌지역의 여성 억압적 봉건잔재를 일소한다고 규정하고 있다.

전농은 1990년대 들어 세계적인 개방화 물결 앞에 특히 농촌에 큰 피해를 입히는 무역협상에 대한 반대 운동에 역량을 집중했다. 1990년에 농산물 대거 개방 및 농산물에 대한 보조금 금지 등이 포함된 우루과이라운드(UR) 협상 저지 범국민공동대책위를 결성했고 이후 1990년대 중반까지 우루과이라운드 반대 및 새롭게 출범하는 세계무역기구(WTO) 비준 반대 운동을 벌였다. 또한 의료보험 통합, 쌀 자급과 직접지불제도 쟁취, 쌀 수매가 인상, 농정 개혁, 농가 부채 특별법 제정, 한-칠레 자유무역협정 저지, 한-미 자유무역협정 저지 운동을 전개하였다.

3. 2000년대의 농민단체 연합조직 활동

1995년 세계무역기구(WTO) 출범에 따라 농축산물 시장개방이 불가피하게 진전되면서 농민운동의 양상도 크게 변화하기 시작하였다. 그중에서도 주목되는 것이 품목단체들의 농업정책에 대한 요구를 구체화하였다는 점이다. 그동안 농민운동의 주요 이슈였던 UR 협상 반대, WTO 협상 반대, FTA 협상 반대 등의 구호에서 벗어나 농민의 이익에 직결되는 정책의 대안을 제시하는 단계로 발전하였다.

대표적으로 2013년 10월에 발족한 '한국농축산연합회'는 정부와 농민을 연결하는 통로 역할을 하고 있다. 한국농축산연합회는 농업인의 자발적인 참여를 바탕으로 구체적인 정책과 대안을 제시하며, 실천적인 농권활동을 통해 농업인의 정치·사회적 지위와 권익향상을 도모하기 위하여 발족하였다. 농업 인구의 급격한 감소, 농업생산비 상승, 연이은 FTA 체결에 따른 농업소득 감소 등 농업에 대한 구조조정은 품목과 지역에 상관없이 모든 농어민을 대상으로 진행되고 있으며, 이에 농민단체 간의 이해득실을 떠나 연대·연합을 강화하고 공동대응력을 높여가야 하는데 인식을 함께한 것이다. 따라서 농업인단체의 큰 축을 담당하고 있던 농축산연합회와 한국농림축산연대는 2013년 10월 18일 제1 축산회관 회의실에서 통합 총회를 개최하여 '한국농축산연합회' 통합을 최종 승인하였으며, 26개의 소속단체는 참여단체의 이해관계 없이 한국농업의 발전과 농업인의 권익향상이라는 농정 목표를 가지고 실천적인 농권운동과 정책대안을 도모하기로 결의하였다.

한국농축산연합회에는 한국농촌지도자중앙연합회, 한국여성농업인중앙연합회, 전국농업기술자협회, 한국낙농육우협회, 전국새농민회, 한국 4-H 본부, 한국종축개량협회, 한국계육협회, 한국토종닭협회, 한국관광농원협회, 한국민속식물생산자협회, 한국6년근인삼경작협회, 생활개선중앙연합회, 고려인삼연합회, 한국쌀전업농중앙연합회, 한국농식품법인연합회, 한국농식품여성CEO연합회, 한국오리협회, 전국한우협회, 대한양계협회, 대한한돈협회, 농가주부모임전국연합회, 한국양봉협회, 한국화훼협회, 한국버섯생산자연연합회, 한국농업경영인중앙연합회 등 26개 단체가 참여하였다.¹¹⁸⁾

오늘날 농민단체는 농민들의 사회적·경제적 지위 향상을 기본적인 활동 목적으로 하면서 농민의 의견을 정책에 반영하는 통로로서의 임무를 수행하고 있다. 농업정책 수혜자로서 농민의 입장을 대변하는 구심체가 되고 있다.

118) 한국농축산연합회의 회원 단체 활동에 대해서는 인터넷 홈페이지 참조. 한국여성농업인중앙연합회(<http://www.waff.or.kr>), 전국농업기술자협회(www.kafarmer.or.kr), 한국낙농육우협회(www.naknong.or.kr), 한국종축개량협회(www.aiak.or.kr), 한국계육협회(www.chicken.or.kr), 한국토종닭협회(www.knca.kr), 전국새농민회(www.saenongmin.or.kr), 한국4H본부(www.korea4-h.or.kr), 생활개선중앙연합회(www.rwlf.org), 한국관광농원협회(www.w.ktfarm.or.kr), 한국6년근인삼경작협회(<http://www.ekga.org>), 한국농식품여성CEO연합회(<http://blog.naver.com/dalhasan>), 한국쌀전업농중앙연합회(www.korearice.net), 고려인삼연합회(<http://www.ekga.org>), 한국농촌지도자중앙연합회(www.korlca.or.kr), 한국오리협회(www.koreaduck.org), 전국한우협회(www.ihanwoo.org), 대한양계협회(www.poultry.or.kr), 대한한돈협회(www.koreapork.or.kr), 농가주부모임전국연합회(www.nonggajubu.com), 한국양봉협회(www.korapis.or.kr), 한국화훼협회(www.koreaflower.or.kr), 한국버섯생산자연연합회(www.mushkorea.org).

참고문헌

- 김성호 외(1989), 『농지개혁사연구』, 한국농촌경제연구원.
- 김영진(2010), 『농업·식품고전과 농정고사』, FAO한국협회.
- 김정호(2012), 『농업법인은 한국 농업의 활로』, 도서출판 목근통.
- 김정호(2012), 『가족농 연구 - 농가와 농업경영의 과거·현재·미래』, 한국농촌경제연구원.
- 김진모 외(2006), “학교4H의 활성화 방안”, 『농업교육과 인적자원개발』, 한국농산업교육학회.
- 농림부(2003), 『한국 농업농촌 100년사(논문집)』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림축산식품부(2016), 『농업법인조사』.
- 농림축산식품부(2017), 『농림축산식품 주요통계』.
- 박민선(1993), 『1980년대 한국의 농민계층분화에 관한 연구 : 6개 부락 사례에 관한 경험적 연구』,
이화여자대학교 대학원(박사학위논문).
- 엄영애(2007), 『한국여성농민운동사』, 나무와숲 출판사.
- 이정환(1997), 『농업의 구조전환: 그 시작과 끝』, 한국농촌경제연구원.
- 장상환·정진상(1989), 『한국의 사회운동』, 경상대학교출판부.
- 장시원(1989), 『日帝下 大地主의 存在形態에 관한 研究』, 서울대 박사학위논문.
- 정명채(1995), 『주요 농민단체의 형성과 전개과정』, 한국농촌경제연구원.
- 통계청(1992), 『한국통계발달사 제1권』.
- (사)한국농수산물도매시장 지정도매인협회(1993), 『작목반의 현장』.



제1절 비료산업의 발달 및 비료 관리 정책 변천

1. 일제 강점기 무기질 비료공장의 태동

우리나라 비료 화학 공업의 시작은 일제 강점기로부터 시작된다. 일제 강점기 이전에는 자급비료를 이용하였으므로 조선 후기까지 비료를 구매하는 금비(金肥)가 없었다. 최초의 무기질비료 생산은 1910년 8월 부산 유안제조소에서 인분뇨를 원료로 하여 연간 130톤 내외의 유안비료를 생산한 것이 효시이다. 1919년 최초로 금비를 사용하기 시작하여 1930년 이전까지 칠레초석, 석회질소, 과석, 인산암모늄, 황산칼륨, 염화칼륨 등을 일본으로부터 1925년 19,945톤, 1928년 83,563톤, 1930년 130,630톤을 수입하여 사용하였다. 1930년에 일제는 함경남도 흥남에 조선질소비료주식회사를 설립하고, 국내 최초의 화학비료 공장인 연산 48만 톤 규모의 황안공장을 세웠다. 설립 이후 확장을 거듭해 1939년에는 64만 톤(황산암모늄이 80% 차지)으로 늘어 국내 총생산량의 90%를 생산하였다. 국내 비료 소비량이 급격히 증가하였음에도 전체 수요를 충족하고도 남아 수출까지 했다. 또한 토양관리의 중요성을 인식하여 일제는 1936년부터 10개년계획으로 농경지 토성조사사업에 착수하였으나 중일전쟁과 2차 세계대전이 발발하면서 1937년부터는 비료생산을 통제하고 군수산업으로 전환하면서 생산·소비량이 크게 위축되었다.

〈그림 9-1〉 흥남 조선질소비료주식회사



2. 해방 이후 정부 주도의 무기질 비료공장 설립

1945년 해방 후 국토분단과 6·25 동란으로 비료 생산시설이 황폐화되어 남북 분단 이후 남한에는 소규모 석회질소 공장만 남았다. 1950년 6·25동란 이후 국내 사용비료는 수입에 의존하였다. 자유당 정부는 1955년 식량 자급을 목표로 대규모의 비료공장 건설을 추진하였다. 혁명정부가 들어선 1961년 충주(충주비료, 제1비), 1962년 나주(호남비료, 제2비)에 연산 85천 톤 규모의 요소비료 공장이 준공되었다. 이후 충주비료와 호남비료에서 생산한 요소비료가 국내 질소비료 수요량의 56%를 차지하였다.

〈그림 9-2〉 비료공장 준공

충주비료공장



호남비료공장



자료: 충주시청.

정부는 1967년 제2차 경제개발5개년계획의 일환으로 식량 작물 수량증대와 3요소 균형 시비를 위해 복합비료 공장 건설을 추진하였다. 1967년 울산에 영남화학(제3비)과 진해에 진해화학(제4비)을 건설하여 연산 요소 84,100톤, 복합비료 180,600톤 계 264,700톤의 생산 공장을 준공하였으며, 1967년 연산 33만 톤의 요소공장 한국비료(제5비)를 울산에 준공하였다. 이후 영남화학은 '88년도에 동부석유화학에 매각, 현 팜한농화학(주)에, 진해화학은 '87년도에 한일그룹에 매각 후 퇴출·폐쇄되었고, 한국비료는 '94년도에 삼성그룹에 매각되어 현 삼성정밀화학(주)가 되었다. 이후 1973년 충주(제1비)와 호남(제2비)을 합병하여 한국 종합화학(제6비)을 설립하였고, 충주비료 공장부지 내에 제6비 공장을 건설(암모니아 센터) 하였으나 1983년 생산이 중단되었다. 1974년 울산공업단지 내 한국 카프로락탐(주)을 설립하여 연산 33천 톤의 카프로락탐(나일론 원료)과 142천 톤의 황산암모늄 공장을 준공하였고, 1988년에 제2공장을 준공하여 황산암모늄 340천 톤/연간 생산능력을 갖추게 되었다.

1970년대 후반기는 화학비료를 수출산업으로 육성코자 하였다. 1977년 남해화학(7비)을 동양 최대 규모로 전남 여천에 건설하였다. 요소(330천 톤/년), 복비(770천 톤/년)공장을 준공하고 1980년에 확장하여 현재 요소(330,000톤), 복합비료(700,000톤), 암모니아(600,000톤), 황산(694,000톤), 인산(210,000톤), 질산(60,000톤) 생산능력을 갖추었다. 이로써 1970년대는 질소질비료 자급자족은 물론 수출 여력까지 발생하여 1967년부터 동남아를 비롯하여 세계 50여 개국에 비료를 수출하게 되었다.

3. 1960~70년대 민간주도의 비료공업

1963년 조선비료가 부산공장을 준공하여 뽕나무용 복합비료를 개발을 시작으로 68년 초 지전용 복합비료 생산, '73년 수입에 의존하던 연초용 복비를 생산(75천 톤/년)하게 되었다. 경기화학이 1966년 경기도 부천공장을 건설 연산 50,000톤 용성인비를 생산하고, '74년 과석 75천 톤/년) 인산질 비료공장 건설, '77년 45천 톤/년 고품 복합비료 공장 건설, 1981년 12만 톤/년 입상 복합비료 공장 건설, 1982~88년 황산칼륨 1, 2공장 건설 90천 톤/년을 생산하였다. (주)풍농은 장항에 67년 인산질 용성인비(54천 톤/년) 공장 건설, '68년 용성인비(54천 톤/년) 공장 추가, '77~'79년 고품 복합비료 공장 건설(75천 톤/년), '89년 총 190천 톤/년 복합비료 제2공장을 준공하였다. 2001년에는 한국협화가 포항공장을 준공 연산

200,000톤 복합비료를 생산, 신한종합비료(주)가 '88년 연산 60천 톤 복합비료 및 유초안 공장, 95년 제2, 3종 복합비료 2공장 준공(년 90천 톤)을 준공하게 됨에 따라 국내 비료 생산능력은 3,129천 톤에서 2010년에는 4,299천 톤의 생산능력을 갖추게 되었다. 1960~70년대에 전국적으로 이루어진 토양비옥도 사업을 통한 논과 밭의 토양비옥도 실태 파악과 함께 토양특성별 경제적인 작물별 시비 기준을 구명하고 식량 증산을 위한 정부의 비료수급 및 영농지도에 활용하였다.

4. 1980년대 비료산업 합리화 조치

4.1. 1982년 3월 1차 합리화 조치

배경은 ① 과다한 잉여비료 ② 비료 수출경쟁력 약화 ③ 합작선과 불합리한 계약조건 ④ 누적된 비료 계정 적자 등이 정부가 합리화 조치를 단행하게 된 주요 원인이 되었다. 정부의 축소 조정 기준은 ① 합작투자 계약상 인수 의무기간이 종료되는 공장 ② 경제적 총원가가 상대적으로 높은 공장 ③ 시설이 오래되어 낡은 공장 ④ 요소 생산시설의 조정으로 요소 수요량 803천 톤을 기준으로 경제성과 합작선과의 계약 기간을 고려, 남해화학과 한국비료만 남게 되고, 영남화학은 동부그룹, 진해화학은 한일그룹, 한국비료는 삼성그룹, 남해화학은 농협이 각각 인수했다.

4.2. 1987년 12월 2차 합리화 조치

정부는 1987년 말을 기해 합작 계약에 의해 묶여 있던 비료 회사들에 대한 이익 보장기간이 모두 종료되자 국내외 경쟁 원리 도입으로 비료산업의 유통구조 개선 및 산업구조 조정을 촉진하여 자율적인 산업시설 적정화를 유도하고, 비료회사의 민영화를 통한 경영 활성화 및 정밀화학 등 관련 산업 발전을 촉진하고자 단행하였다. 내용은 ① 국내 비료판매의 자율화로 농협의 구입은 경쟁 입찰에 의한 가격으로 회사별 생산능력 및 인수실적을 고려하여 구매물량을 결정하며, 대농민 판매가격은 구입가격에 실비를 가산한 가격을 결정하였다. ② 무기질비료의 수입허용으로 1989년까지는 추천제 유지, 수입창구는 농협과 허가비종 생산업체, 1997년부터 원료용(요소, 황산암모늄, DAP 등) 실수요업체가 수입 ③ 비료 및 비료원료의 관세 인하 및 비료업체의 경쟁력 강화를 위해 비료 원료의 관세를 인하하였다.

5. 비료 관리제도 및 주요 지원 정책

5.1. 무기질비료 관리제도 및 지원 정책

비료 관리제도의 변천 과정을 보면 1927년 조선비료취체령이 최초로 제정되고 1961년 비료단속법이 제정되었으며, 1976년 규제 완화 측면에서 비료관리법이 개정된 데 이어 1995년 현재의 비료관리법으로 전면 개정되어 오늘에 이르고 있다. 비료는 성수기인 3~6월에 연간 수요량의 60~70%가 공급되는 수요 집중 현상으로 창고 등 사전 비축기능이 중요하다. 또한 제품 가격보다 물류 수송비가 10~12%로 높아 비료 유통제도도 변천을 거듭했다. 1962년부터 1987년까지는 농협이 정부 대행기관으로 비료계정을 운영했다. 비료 전량을 농협이 취급하면서 구매가격보다 낮은 가격으로 판매하고, 그 차액을 비료계정이 보전해 줬다. 1988년부터는 비료 판매가 자율화됐고, 1991년부터 2005년 6월까지의 비료 판매가격 차손보전제도를 운용했다. 비료 산업 지원에 대한 정부 지원이 축소되어 2005년 7월부터는 비료 판매가격 차손보전제도가 폐지돼 화학비료 판매가격이 현실화됐고, 2008년부터 2009년까지 원자재 가격 폭등으로 2008년 6월부터 “무기질비료 가격보전제”를 한시적으로 도입 정부와 농협의 보조가 이뤄졌다. 2010년 1월부터는 다시 “무기질비료 가격보전제”를 폐지하고 2010년부터 정부 사업으로 토양검정 결과에 의한 맞춤형 비료 보조지원 사업을 시행 수도용 27종, 간척지 수도용 18종, 발작물용 7종 총 30종(2012. 11)에 대해 ('10년) 465→('11년) 541→('12년) 500천 톤을 공급하였으나, 2013년 맞춤형 비료 지원 예산마저 폐지함으로써 무기질 비료산업이 침체의 늪에 빠져 있다.

〈표 9-1〉 최근 3년간 비료 생산 및 출하 실적

단위: 천 톤, 억 원

연도	생산량	농업용 출하량	농업용 매출액
2015	1,982	1,184	6,850
2016	2,065	1,039	5,254
2017	2,349	1,105	5,071

〈표 9-2〉 최근 3년간 비료 수출·입 실적

단위: 천 톤, 천 달러

연도	수출		수입	
	물량	금액	물량	금액
2015	691	250,432	760	257,480
2016	885	248,917	807	212,122
2017	1,168	260,201	832	226,774

5.2. 유기질비료 지원 정책

유기질비료(3종) 혼합유박·혼합유기질·유기복합비료 및 부속유기질비료(2종) 가축분퇴비·퇴비유기질비료에 대해 1999년부터 정부지원 사업으로 확대 지원하였다. 2014년까지 2,430천 톤, 1,217억 원 지원에서, 2015년부터 2017년까지 3,200천 톤 1,600억 원으로 늘렸다가 2018년에는 공급량은 같으나 기획재정부에서 지원예산을 110억 원을 삭감하여 1,490억 원으로 축소되고, 2019년에는 149억 원을 추가로 감축할 계획이다.

〈표 9-3〉 유기질비료 종류별 지원액

구 분	특등급	1등급	2등급
유기질비료		1,300	
부속유기질비료	1,100	1,000	800

5.3. 토양개량제 지원 정책

토양개량제 지원 사업으로 석회질비료는 1957년부터, 규산질비료는 1965년부터 토양환경개선사업의 일환으로 추진하고 있으며, 공급대상 경지면적에 대한 '08~'10년 3개년간 토양개량제 신청면적비율은 석회질비료(47%)~규산질비료(65%)로 낮은 편이다. 규산·석회 총 공급량은 ('00) 632천 톤 → ('05) 657 → ('11) 828 → ('16) 694, 673 → ('17) 622, 599 → ('18.P) 541천 톤, 528억 원으로 확대 추세지만 농가에서 사용을 기피함에 따라 2018년에는 토양개량제 지원 사업에 일제조사를 실시 중이다.

〈표 9-4〉 국내 비료 관리제도 및 주요 사업의 변천사

항목	1961~1976년	1977~1996년	1997년~현재
정책 목표	○ 비료의 품질보전, 공정거래 확보로 농업생산력의 유지 증진	○ 비료의 품질향상, 수급의 원활 및 가격안정, 농업생산성 유지·증진	○ 비료의 품질보전, 원활한 수급 및 가격안정, 농업생산성 유지·증진, 농업환경보호
주요 제도	○ 생산·수입·판매허가제도 ○ 비료 품질관리 제도 - 공장 출하전 검사	○ 비료 수급조정, 비료계정 운영 ○ 생산·수입·판매 허가제도 ○ 비료 품질관리 제도 - 출하전 검사 폐지→ 자체검사제 도입('83)	○ 생산등록·수입신고: 시·도 → 시·군·구('08) ○ 판매업 신고: 시·군('03~), 자율화('99) ○ 출하전 자체검사제 폐지('99)
주요 사업	○ 비료생산·수입업 허가 (농림부) ○ 비료 판매업 등록 (시도) ○ 공정규격 설정(농림부) ○ 유통비료 품질검사(자재검사소)	○ 비료수급계획수립(농수산부) - 가격 결정, 수급조정 ○ 생산·수입업 허가 및 판매업 등록 (시도) ○ 공정규격 설정, 유통 비료 품질검사 (자재검사소)	○ 유기질비료 정부지원사업(농식품부) ○ 생산업 등록·수입비료 신고(시·군·구청) ○ 수입비료의 중금속검사 실시유통비료품질검사(농촌진흥청)
주요 비료	○ N, P, K 3요소 위주 - 유암, 요소 등 41종 * 비중31종('62) → 41('76)	○ 퇴비 등 부산물비료 추가 - 퇴구비, 특수비료 등 79종 * 비중51종('77) → 79('96)	○ 환경친화형 비료로 확대 - MU비료 등 103종 * 비중79종('96) → 103('13)

6. 비료산업 전망과 향후 과제

그동안 무기질비료산업은 식량증산 시책 기여, 농업 노동력 절감, 안정적 먹거리 제공에 기여한 바 크다. 그러나 무기질비료 출하량은 '08) 1553천 톤→ '13) 1,213천 톤→ '17) 1,103천 톤으로 매년 감소하고 있다. 농업용 매출액도 '08) 9,033억 원에서 '17) 5,071억 원으로 감소하고 있다. 단위면적(ha)당 사용량은 '02년 342kg까지 지속 감소하다가 '04~'05년에는 일시적 증가하였으나 '08) 311kg에서 '11) 249kg으로 감소하였고, '16년에는 268kg으로 소폭 증가추세이다. 무기질 비료산업은 장치산업으로 연중 가동이 필요하고, 원자재를 전량 수입에 의존하며, 연관 산업에 대한 파급 및 수입대체 효과가 크나 현재 가동률 48% 정도로서 2000년대 이후 최저의 가동률이다. 무기질 비료산업의 문제점은 친환경 정책 추진에 의한 유기질비료 사용증가로 인한 무기질비료 사용량 매년 감소, 맞춤형 비료 홍보 미흡, 최저가 입찰로 비료품질 저하 및 다국적기업 양액 복합비료 시장잠식 등으로 국내 비료수급 전망은 여전히 어둡다. 이에 따라 국내 무기질비료산업의 생산조정, 지효성,

완효성 비료 및 시설재배 양액 복합비료 등 친환경적 비료의 개발과 공급확대 정책이 필요한 실정이다.

제2절 농약산업 발전 및 안전관리정책

1. 일제 강점기 무기농약 시대

일제 강점기 초기에는 농약 생산 시설이 없어 주로 무기농약이 사용되었고, 1905년 권업 모범장이 생기면서 자급적 유사농약에 의한 병해충방제가 시작되었다. 오늘날 농약으로 인식되는 유기합성농약들은 1930년대 후반부터 일본에서 도입 사용되기 시작하였다. 이 시기 과학의 발달로 농약산업도 획기적 변화를 맞이하여 해방 전까지 석회보르도액, Uspulun formalin, 유기수은제 등이 사용되었으며, 그 밖에 석회황합제, 보르도액, 비산납, 석유유제, 송지합제 등의 무기농약을 사용하였다. 외국에서 1938년 DDT에 이어 BHC 등 다양한 유기염소계 농약이 합성됨에 따라 일본인에 의해 1930년에 조선삼공 농약사에 이어 1941년 조선농약이 설립되어 유기합성 농약이 본격 소개되기 시작하여 1945년까지 원예용 동수화제, 석회유황합제, 비산연, 비산석회 등 무기화합물과 제충국제, 유산니코틴 등과 유기수은제, 석유유제 등만을 시판할 정도였다.

2. 해방 후~1965년까지 유기합성농약 시대

1942년 HETP 등 많은 유기인계 농약들이 외국에서 합성됨에 따라 1940년대 중반부터 해방 이후 1956년까지 많은 농약 제조회사들이 설립되어 합성유기농약들이 완제품으로 수입·사용되었다. 주로 유기염소계 살충제인 DDT가 1949년에, BHC가 1952년에 수입되고, 이어 Heptachlor, Aldrin, Endrin, Dieldrin 등을 비롯하여 유기수은제인 세레산석회, 매르크룽, PMA, PTAB 등 잔류독성이 치명적인 농약과, 유기인계 살충제로서 EPN, parathion 등 맹·고독성 농약과 기계유 등이 사용되었다. 조선삼공 농약사가 한국삼공(주)으로, 조선농약사가 한국농약(주)으로 바뀌고, 전진양행(주), 서울농약공업사, 한국니코친(주) 등이 설립

되어 연간 800톤의 농약을 생산 또는 수입 공급하였다.

그 외 수많은 유기합성농약이 1960년대에 대거 개발 사용됨에 따라 1957년 8월 최초의 농약 법령인 “농약산관법”을 제정하여 농약 심의회 제도를 두고 농약의 공정규격설정 및 검사방법 등을 심의토록 하고, 1958년 1월 동법 시행령. 시행규칙을 제정 유독성농약취급요령을 제정 고시함으로써 농약 안전사용에 역점을 두었다. 1959년 11월에는 농약의 수입 및 제조허가를 위한 “시험위탁취급요령”을 농업시험장에서 제정하여 농약의 약효, 약해 시험을 거쳐 허가검토기준에 합격해야만 허가를 득하여 제조, 수입할 수 있게 하고, 동 농약 허가업무를 농촌진흥청 식물환경연구소에서 수행토록 하였다. 또한 이 법의 제정으로 농약 제조업 및 수출입업이 농림부장관의 허가를 받도록 하고, 판매업자는 시·도지사에게 신고하도록 하였다. 1957~1962년까지 미성농약 등 20개사가 생겨나 농약이 1800톤이나 생산되어 농약산업의 춘추전국시대가 도래하였다. 이시기는 식량이 절대적으로 부족하여 미 구호물자에 의존하던 시기의 피폐한 국내 농촌의 식량 생산에 크게 공헌하였다.

3. 1966년 이후(농업자재검사소 발족; 농약 출하 전 검사 강화)

1966년에 농림부 국립농업자재검사소가 서울 휘경동에 설립되어 1980년 폐지 전까지 농약의 개발과 등록 및 품질검사 업무를 맡았다. 1970년 중반에 멀구약 사재기 파동이 일자 농림부는 농약을 출하하기 전에 주성분 등에 이상이 있는지를 검사하는 출하 전 검사를 시행하도록 “농약검사규칙”을 제정하여 엄격한 농약 유통 단속이 행해졌다. 1970년대 들어와서 유기합성 농약들이 더욱 많이 개발되어 주곡자급 달성에 기여한 바가 컸으나 일부 농약이 국제적으로 환경 생태계 및 인간에게 미치는 영향이 있다는 것이 밝혀져 사회적 문제로 대두되면서 세레스산석회 및 PMA(‘69), PTA-B 유제(‘72), PMA-Hg(매르크롱)(‘76) 유기수은제가 허가 취소되고, Endrin (‘69), Aldrin 유제·수화제(‘69), Dieldrin 유제·수화제(‘69), 분제(‘70), BHC 미분제(69) 유제(‘70) 수화제(‘71) 분제(‘79), DDT 분제(‘69) 유제·수화제(‘71), Heptachlor 유제(‘71) 분제(‘79), Lead arsenate(비산연 ‘79), Phosvel 분제·유제(‘79) 및 Chlordimeform(푸레치렌) 유제(‘77) 등 발암성, 토양·작물 잔류성으로 국제적으로 문제가 된 농약들이 1979년까지 무더기로 23종이나 허가 취소되어 제조사용이 금지되었다.

4. 1980년 이후(농약연구소 발족; 신농약 개발·안전관리 강화)

신농약 개발을 촉진하기 위하여 1981년 농촌진흥청 농약연구소를 새로이 발족하여 1996년까지 농약품목고시제를 운영해 오면서 현재의 혼합제, 성력화 제형 등 현재 사용 중인 대부분의 농약이 품목고시 되었다. 한편으로는 농약의 안전성 관리를 강화함에 따라 맹·고독성 농약과 발암성 및 잔류 우려가 있는 농약들이 고시취소 되거나 안전성자료를 제출하지 못하여 자진 등록취하 하였다. 1980년대에는 작물잔류성이 문제된 Chlordimeform 등과 토양 잔류성이 긴 PCNB가 허가취소 되었고, 1990년대에는 발암성 문제로 Amitrole, DEA-MH, Maneb, 캡타폴 등과 맹·고독성인 Aldicarb, Chlorfenson, Chlorfenvinphos, Dialifos 등 35종 농약이 등록취소 되었다.

5. 1996년 이후~현재(농약품목등록제)

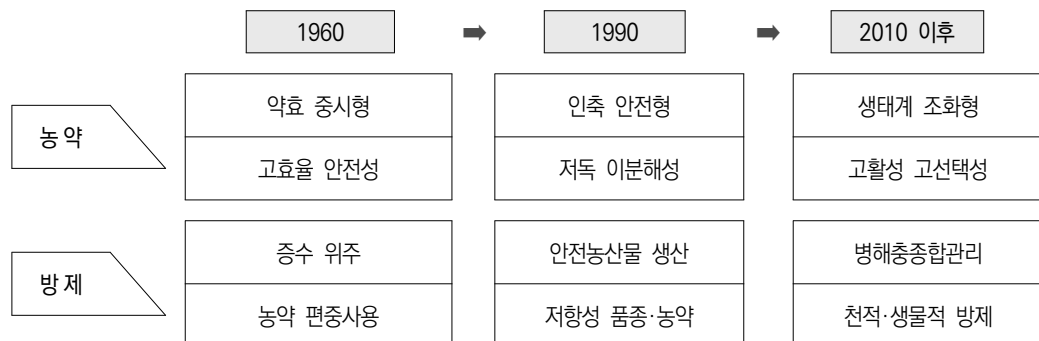
1996년 농약품목등록제를 골자로 한 농약관리법이 전면개정 되었다. 1981년 농약연구소 발족 이후 많은 신물질농약 개발을 기대하였으나 신농약 개발이 국가 관리체계로는 어렵다고 판단한 농림부는 선진국체제인 농약의 원제 및 품목등록제를 도입하였다. 10a당 사용 투입량이 적은 대신 생물 활성이 높은 고활성 제제를 개발하는 방향으로 등록시험이 이뤄져 고활성 제제가 활발히 개발되었다. 한편 2007년 생물농약을 천연식물보호제로 바꿔 화학농약과 별도로 새로운 등록기준이 마련됨에 따라 제3세대 농약이라고도 불리는 미생물농약, 생화학농약 등 저독성의 안전한 천연식물 보호제 시대가 도래하여 44종이 개발 등록되었다.

6. 농약관리정책 및 관리제도의 변천

6.1. 농약관리제도의 변천 과정

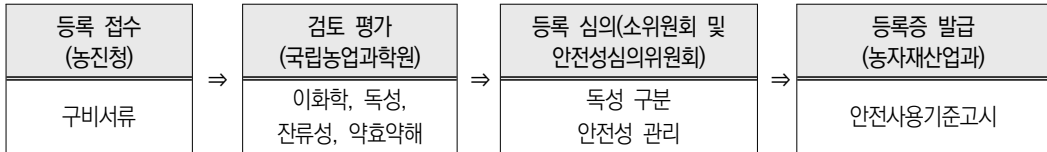
	1957~1980년	1981~1996년	1997년~현재
정책 목표	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농약 규격, 품질검사, 제조·수출입, 취급방법을 정하여 농업생산의 증가를 도모 - 농약의 안정적 공급 - '57 농약산업법 제정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농약의 품질향상, 적정사용을 도모하기 위하여 제조·수입·판매 및 사용에 관한 사항 규정 - 효과우수 농약정부주도 개발 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농약의 품질향상, 유통질서 확립, 농약 안전사용, 농업생산과 생활환경보전 기여 -환경 친화적이고 안전한 농약 공급
주요 제도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농약의 수급 관리 ○ 영업 및 품목 허가제 ○ 공장 출하전 검사제 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농약 수급조절 및 관리기금 운용 ○ 영업 허가 및 품목 고시제 ○ 출하전 자체검사제 및 유통검사제 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 긴급방제용 농약 수급조절 ○ 영업 및 품목 등록제(농촌진흥청) ○ 출하전 자체검사제 및 유통검사제
주요 사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수급계획 수립 시행(농수산부) ○ 제조/수입업 허가(농수산부) ○ 판매업·방제업 등록(시도) - 신고제('57) → 소·도매 등록('78) ○ 공정규격 설정 및 허가(농수산부) ○ 농약 시험성적 검토 및 출하전검사(자재검사소) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 긴급방제용 농약 수급 조절(농수산부) ○ 제조/수입업 허가(농수산부) ○ 판매업·방제업(관할 시·도) ○ 농약품목고시제(농수산부) ○ 농약시험성적 검토(농진청) ○ 유통농약 직권검사(자재검사소) * 출하전 검사 폐지 → 자체검사제 도입 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 긴급방제용 농약 수급 조절(농식품부) ○ 제조/수입업 등록(농진청) ○ 판매업: 시도 → 시군 ('03년) ○ 수출입식물방제업(검역원) ○ 농약품목등록제(농진청) ○ 농약 시험성적 검토(농과원) ○ 유통농약 직권검사(농진청)
기술	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고전적 주성분 위주의 제형 개발 및 효과가 우수한 농약 개발 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 독성 및 잔류성이 적은 안전한 농약 개발 및 친환경, 생력화 제형 농약 개발 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경친화적 생물농약 개발 및 저투입 고효율 농약 개발

6.2. 농약 개발과 방제기술의 시대적 흐름



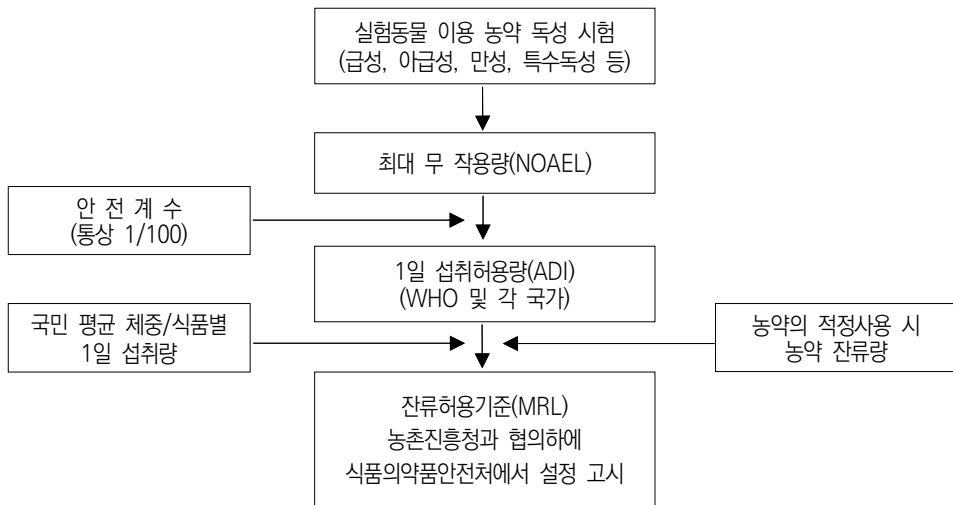
6.3. 농약에 대한 안전성 관리체계

6.3.1. 농약 등록 절차



※ 농약 등록 처리 기간 : 신규품목 9개월, 변경품목 3개월

6.3.2. 국내농산물 중 잔류허용기준 설정 절차



7. 농약의 안전관리정책

7.1. 발암성, 잔류성 등 위해성 문제로 등록취소 조치

지금까지 우리나라에서 위해성 문제로 등록 취소된 농약은 급성독성으로 Aldicarb, Chlorfenson, Chlorfenvinphos, Dialifos 등 12종, 토양 잔류성 Aldrin, BHC, DDT, Quintozene (PCNB) 등 12종, 작물 잔류성 Chlordimeform, Lead Arsenate, PMA 등 5종, 발암성 우려로 Amitrole, DEA-MH, Maneb 등 9종 등으로 1966년 농림부 국립농업자재검사소에서 농약 업무를 관장하면서 토양 잔류성, 발암성 등이 문제 되어 23종 농약이 허가취소 된 데 이어,

1981년부터 농촌진흥청 농약연구소에서 품목고시제를 운영하면서 위해성이 문제 되어 폐지된 35종 농약이다.

7.2. 음독자살 우려 고독성 및 패러랏 농약 등록취소 조치

농식품부는 2011년 11월 23일 자로 농약관리법령을 일부 개정하여 ① 음독 우려 농약의 직권 등록취소 근거 ② 천연식물보호제에 대한 규제를 화학농약과 차별화 ③ 긴급방제용 미등록 농약의 수입·판매 허가제도 시행 ④ 농약의 통신판매 및 전화 권유 판매와 청소년 판매 금지를 골자로 한 농약관리법을 개정 농약 안전관리를 강화하였다.

그동안 농촌진흥청은 위해 우려 농약 안전관리를 강화하기 위하여 고독성 농약을 단계적 사용금지 하기 위하여 전체 고독성 농약(12종) 중 산림용(1종) 및 검역용(2종) 제외한 고독성농약을 2011년에는 등록을 취소하였다. 또한 제초제 사망자율이 증가함에 따라 패러랏 농약을 2012년에 자진 취하 형식으로 등록취소 조치하였다.

7.3. 농약 안전사용 교육 강화

농산 공직자, 농약 시판상·농협판매자에 대한 농약 안전사용 교육을 강화하기 위하여 농업인 기본교육을 1~2월 중에 새해영농설계교육을 실시하고 소면적 업체류 주산단지 등 문제 우려지역에 집중 교육을 추진하고 있다. 한편 농약 판매상에 대한 보수교육은 작물보호제판매협회에서, 농협 농약 판매자에 대한 보수교육은 농협중앙회 책임하에 교육하도록 하며, 신규 농약 판매인 관리교육은 농촌진흥청에서 1박 2일 동안 이수한 자에게 자격 이수증을 주는 등 교육을 강화하였다.

7.4. 농약 PLS 제도(Positive List System)의 도입

농약 PLS 제도는 국내 사용등록 또는 수입식품의 잔류허용기준 설정 신청을 통해 과학적으로 잔류허용기준이 설정된 농약 이외에는 일률기준(0.01ppm)으로 관리하는 제도이다. 국내 농산물에 2019년 1월 1일부터 전면 시행기로 예고함에 따라 등록농약이 없는 작물에 대한 잔류초과 우려가 심각한 실정이다(1차 시행(2016. 12. 31): 견과종실류 및 열대과일류, 2019. 1. 1부터 모든 농산물에 대해 전면 시행). 참고로 미국은 기준이 설정되지 않은 화학 물질은 불검출 원칙이나(Zero Tolerance), 실제로는 0.01~0.1ppm으로 운영하고 있다.

8. 작물보호제 산업 전망과 과제

8.1. 작물보호제 산업 현황

우리나라 작물보호제 산업 규모는 2000년 25천 톤, 1조 원 ⇒ 2017년 17,167톤, 1조 4,274억 원으로 물량은 대폭 감소했으나 가격 인상 및 고효성제제 생산으로 금액은 3%가 증가했으나, 정체 수준에서 벗어나지 못하고 있다. 정부의 친환경농업 육성 및 화학 비료·농약 감축 정책으로 활성화가 어려운 실정이며, 신물질 1종 개발에 약 5천만 달러가 소요되는 고 개발비용과 원제 합성 기술 부족으로 국내 농약업체는 개발할 엄두를 내지 못하고 있다. 이에 따라 국내 합성 원제가 없어 수출도 어려운 실정이다.

8.2. 천연작물보호제 시장전망

세계 천연식물보호제 시장은 2016년 기준 약 34억 달러로 추산되며 2020년까지 62억 달러로 성장할 것으로 예측된다. 작물보호제는 각종 규제 강화로 인해 엄격한 독성 잔류성 기준이 적용되고 있다. 복잡한 인증 절차로 인해 개발비용이 상승해 신물질 농약 1종 개발 비용이 약 5천만 달러에 달했지만, 천연식물보호제의 평균 개발 비용은 작물보호제의 10분의 1수준이다. 건강에 대한 전 세계 소비자들의 관심이 높아지면서 보다 많은 농업인이 천연식물보호제를 이용한 농업에 더 많은 관심을 가질 것으로 예상된다. 작물보호제의 사용량을 줄이려는 정책들이 시행되면서 많은 작물보호제 생산 기업들이 천연식물보호제로 눈을 돌리기 시작했으며 세계적인 다국적기업들은 기존의 천연식물보호제보다 단가나 효능 면에서 개선된 제품을 개발하고 있다. 우리나라도 세계적으로 천연식물보호제 산업이 급격히 성장하고 있는 추세에 부응, 향후 관련 기술발전과 더불어 빠른 속도로 발전할 것으로 예상된다.

제3절 유기농업자재 관리제도의 도입

1. 유기농업의 발전과정 및 유기농업자재 관리제도 도입

국내 유기농업은 1970년대 중반부터 정농회 등을 중심으로 자발적으로 민간운동 차원에서 추진되었다. 1990년대 중반부터는 정부가 나서 1994년에 농림부 환경농업과가 신설되

고, 1997년에 환경농업육성법이 제정되어 정부 차원의 지원정책을 처음으로 수립하는 한편, 시행규칙 별표로 유기농산물에 사용 가능한 자재 목록 112종을 공표하게 된다. 2006년까지는 친환경농업육성법령에서 친환경농업에 사용 가능한 물질만 지정하고 관리 규정이 없어 검증이 안 된 수많은 자재가 미등록되어 과대 선전 판매되고 있어 농업인의 혼란을 초래함은 물론 국회, 감사원 등에서 관리 제도화를 요구하게 됨에 따라 정부는 2007년 3월 28일부터 목록공시제를 도입하게 되었다.

2. 유기농업자재 관리제도의 변천

1997년 최초로 환경농업육성법령에 유기농에 사용 가능 물질만 지정하는데 이어, 2001년 친환경농업육성법으로 개정하였으며, 2007. 3월 친환경농자재 목록공시제를 도입하였으나 목록공시제는 효과와 성분함량은 보증하지 않고 사용 가능 여부만 검토, 유기농산물에의 사용 가능 여부 등 관련 정보를 공시하여 주는 제도로써 상위법 규제근거가 미흡하고 사후 관리, 인센티브 결여 등 제도보완 필요성이 대두되었다. 특히 효과 보증이 안 된다는 민원과 사후관리가 어려워 구매자 소비자, 생산자도 모두 만족하지 않는 등 여러 문제점이 도출됨에 따라 현행 목록공시제를 유지하면서 2011년 9월 민간 품질인증기관 지정, 사후관리 강화 등을 골자로 한 품질인증제도를 도입하였으나, 2017년 6월 다시 공시제로 재통합하여 오늘에 이르고 있다.

〈표 9-5〉 유기농업자재 관리제도 변천 과정

항목	'80년대	1997년~2006년까지	2007년 3월~현재
주요 제도	관련 제도 없음	<ul style="list-style-type: none"> ○ “환경농업육성법” 제정('97) ○ 유기농자재에 대한 관리제도 없음 - 법시행규칙 별표에 유기농산물에 사용가능한 자재물질만 지정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ “환경농업법” → “친환경농업법” 개정('01) ○ 유기농산물 생산자재 구체적 기준 마련 ('01) ○ 친환경유기농자재 목록공시제도 도입('07) ○ 유기농자재 품질인증제 도입 ('11.9) ○ 품질인증 폐지 공시제로 재통합('17.6)
주요 사업	-	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경보건 및 안전한 농·축·임산물 생산 농업을 환경농업으로 정의 ○ 환경농업육성계획 수립(5년 주기) ○ 환경농산물 문자 도형 도입 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 친환경농산물 인증기관 지정(농관원) ○ 친환경농산물 표시제도 도입 ○ 친환경농자재 목록공시 시행(농진청) ○ 유기농자재 품질인증제도 시행(농진청) → 공시+인증제=공시제로 통합(농관원)

3. 유기농업자재 산업 현황과 전망

국내 친환경유기농자재 시장은 유기질비료 8,550억 원 포함 약 1조 4천억 원 수준이다. 기능성 비료와 유기질 비료 시장은 연평균 약 10% 성장추세로 2012년까지 친환경농업 성장추세에 부응 연 20%씩 성장해 오다가 2014년부터 저농약 인증제 폐지로 친환경농업이 침체함에 따라 그에 비례 유기질 토양개량제 제외 시 약 3000억 원 정도로 정체되고 있다. 수출은 약 6,500만 달러 정도로 한류 영향으로 수출이 활기를 띠고 있다.

〈표 9-6〉 유기농업자재 공시 등 통계자료

연도별	2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
생산량(천 톤)	400	1,020	1,590	2,555	3,415	2,098	3,226	3,860	3,980
금액(억 원)	2,000	6,000	8,400	12,200	13,400	11,900	13,050	14,100	14,200
업체 수	36	394	420	452	487	510	562	654	629
공시제품	70	1058	1417	1207	1286	1237	1366	1495	1,563

자료: 한국친환경농자재협회(2017).

4. 유기농업자재 산업전망

세계 유기농업은 약 800억 달러로 연 20%씩 급성장하고 있는 동안 국내 친환경농업은 정책지원 등에 힘입어 지난 10년간 연 20%씩 지속 성장해왔으나, 저농약인증 폐지, 부실인증 등으로 2012년 12%를 정점으로 하락추세로 전환하였다. 후방산업인 친환경 유기농자재 산업도 정체되고 있으나 한류에 힘입어 유기농 식품·자재의 동남아 수출이 확대되고 있고 2017년 초부터 농식품 연관산업 수출 활성화 지원방안을 마련 친환경농자재 수출확대에 노력하고 있어 선진국 추세에 부응 성장할 전망이다. 향후 손쉽게 무농약으로 전환할 수 있는 실천 대안 마련, 인증제도 개선, 생산기반 확충 및 친환경농산물 소비확대 등으로 수입농산물과 차별화가 필요한 시점이다.

제4절 종자산업의 발달과 관리정책의 변천

1. 일제 강점기 종자 보급

1906년 수원 권업모범장, 1907년 권업모범장 목포출장소 등 시험연구기관들이 들어서면서 품종연구가 본격화되었다. 일제는 1910년부터 토지조사사업 실시하여 수많은 농민의 농지를 침탈 강제적으로 권리를 확보한 후 세 차례의 산미증식계획(1차 1918~1926년, 2차 1926~1933년, 3차 1940년 이후)을 추진하였다. 토지개량사업과 우량품종보급·시비증대·경종법 개선 등에 의한 미곡 증산으로 일본의 식량문제를 한반도를 통해 해결하려는 의도였다.

일제는 세 차례 종자갱신 5개년계획을 수립, 1차 계획(1922~1926년)은 120만ha, 2차 계획(1927~1931년)은 182만ha를 갱신하였고, 3차 계획(1932~1936년) 중에는 3년 1기 갱신체계를 확립하였다. 일제는 미곡, 양잠, 면화, 소품종을 개량하는 데 중점을 두어 1904년에는 목포 고하도에 최초로 육지면을 시험 재배하여 1911년에 2,600정보에 불과하던 재배면적이 1914년에는 7배 이상 증가, 수확량도 1천7백만 근으로 6배 이상 증가하였다. 양잠은 1904년 러일전쟁 이후 일본의 생사가 미국으로 다수 수출되면서 많은 생사가 필요하게 되었고, 아울러 일본 제사공장의 원료인 생사가 필요하게 되어 그것을 조선에서 조달하고자 하였다. 1910년부터 1914년까지 4년 사이에 재배면적은 3배, 양잠 호수는 2.5배, 누에고치 생산액은 3.5배로 증가하였다. 축우 개량을 위해 전국에 24개 축산조합을 설립하여 도별로 종자수소를 선정하고, 종자수소를 보호 육성하면서 암소와 교접하고, 암소를 빌리며, 소농에게 축우 예탁을 장려하고, 분만한 암소의 도살을 단속하는 등의 방법을 통하여 축우해 가는 방식을 권장하였다.

벼는 통감부 산하 권업모범장에서 일본 벼 품종을 시험 재배한 후, 벼의 우량 품종을 선정하고 보급하기 시작하였다. 권업모범장에서 시험 재배한 결과 우량종으로 조신력(早神力) 등 6종을 선정, 조선총독부는 그 품종을 지역별로 안배하여 보급하였다. 일본 쌀의 우량 품종을 강권한 결과 일본 벼 품종의 비율이 1912년에는 2.8%에 불과하였는데, 1921년에는 전체 논 면적의 61.8%를 차지하게 되어 조선총독부의 의도대로 일본 벼 품종 10여 종으로 조선 농민사가 지배적으로 경작되었던 것이다(이영학, 조선총독부의 농업정책).

2. 해방 후 품종육종 연구기관의 설립과 종자보급체계 구축

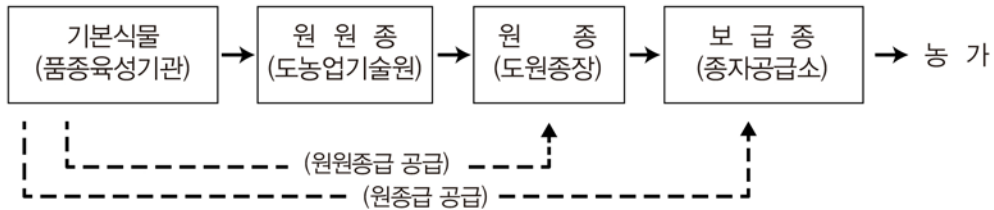
해방 이후 사회적 혼란과 함께 채소산업 역시 매우 열악한 실정이어서 1950년 3월 정부는 세계적 석학 우장춘 박사를 초빙하여 도입된 감자, 꽃, 과수, 무, 배추 계통들을 이용 채종 체계를 확립, 육종기술을 기초로 다른 작물에서도 우량 품종의 개발이 시작되었다. 1960년대는 우장춘 박사의 지도로 개발한 우리 품종과 재배기술이 농업 현장으로 전파되기 시작한 시기로 무와 배추의 신품종이 보급되었고, 육묘에 의한 조기 재배기술, 과채류 등의 유인 재배 등 선진 일본의 기술이 여러 측면으로 전파되었다. 특히, 원예시험장에서 양성된 젊은 육종가들은 민간종묘회사로 이적하여 우량품종 육성에 필요한 민간 육종회사의 발전에 크게 기여하였다. 한편 한국전쟁을 거치면서 퇴보한 농업을 되살리기 위해 1962년 농촌진흥법이 공포되고, 농촌진흥청이 발족하여 신품종 개발보급으로 식량증산과 영농 기계화를 이루었다. 각도 농산물원종장도 1967년을 전후하여 확대 개편하였다.

2.1. 종자전문관리기관 발족과 신품종 육성자의 권리 보호

1974년 농수산부 소속기관으로 종자공급소(본소 및 5개 지소)가 발족되어 벼, 보리, 옥수수 보급종을 공급하였다. 1994년 농촌진흥청 소속으로 변경되어 1998년에는 보급종 종자 생산 업무를 지자체에 이관하였다. 2000년 농림부 소속 국립종자관리소로 변경되어 신품종 육성자의 권리 보호 및 신품종 등록, 농작물 종자의 성능관리 및 품종 보호, 재배시험, 종자 유통관리, 우량 종자 보급 등 사무를 관장케 하였다.

2012년 농림축산식품부는 그간 종자산업에 대한 주 역할을 하던 종자산업법을 종자 관리와 산업육성 등에 관한 규정 중심체제로 정비하면서 종자산업진흥센터의 설립, 종자기술연구단지 조성 등 규정을 추가하여 종자산업 지원을 강화하는 법제로 개편하였다. 종자산업법 중 식물 신품종의 출원·심사 및 등록 규정을 별도의 신품종보호법을 제정 식물 신품종과 육성자의 권리를 체계적으로 보호하고 있다.

〈그림 9-3〉 식량작물 종자 보급체계



3. 녹색혁명 달성과 채소종자·과수품종 본격육성

3.1. 녹색혁명 달성과 백색혁명

1970년대는 경제발전과 국민소득의 증가에 따라 다양한 채소 수요가 급격히 증가한 시기로 채소작물의 상업화 재배가 본격적으로 시작되었다. 1970년대 후반에는 우량품종 보급, 안정생산 재배기술 보급 및 농자재의 원활한 수급으로 채소작물의 단경기 생산이 일반화되기 시작하여 과잉생산에 따른 수급 불안정 상태가 심화되었다. 1970년대 녹색혁명과 더불어 식량 자급이 이뤄지고 육류 소비가 증가함에 따라 채소 소비도 증가하여 채소 생산에서 시설재배가 증가하고 투자도 확대된 계기가 되었다.

1971년 통일벼 품종개발로 쌀의 자급자족 달성 및 비닐하우스의 보급으로 환경적 제약을 벗어나 품종의 다양화가 이루어졌다. 만성적 식량부족을 해결하기 위해 농촌진흥청과 서울대 농대 허문회 교수가 공동으로 인디카와 자포니카 품종의 교배를 통해, 1971년에 기적의 벼 통일벼가 개발되었다. 1976년 통일벼의 재배 면적은 전체의 44%로 확대되어 평년보다 22% 증가한 522만 톤의 쌀을 생산해내 쌀의 자급률은 113%를 기록 역사상 최초로 쌀의 자급자족을 달성 녹색혁명을 이뤄냈다. 그러나 통일벼는 저온에 약해 79년 통일계인 내경, 노풍 품종의 저온피해가 심각하게 발생 재해 안전성을 중시하는 방향으로 육종 정책이 변화되었다. 한편 원예농업에 비닐 필름이 적용된 것은 1954년경부터이나, 이후 시설 하우스가 도시 근교에 대단위로 설치되어 1980년대부터 기후와 계절의 영향을 받지 않고 다양한 채소와 화훼, 과일을 주년 재배할 수 있게 되어 원예작물 증산에 크게 기여함으로써 이를 백색혁명이라고 불린다.

3.2. 채소 및 과수 품종의 본격 육성

1990년대 말~2000년대에 들어서면서 채소의 부가가치 향상을 위한 기능성 증진 연구, 즉 특수형질의 품종 육성, 항산화 물질 증진 연구가 활발해진 한편 종자 전쟁에 대비한 국산화 품종육성 및 국산품종 확대 보급 연구가 작물별로 사업단을 구성하여 연구한 결과 상당한 성과를 거두어 채소산업 발전에 기여하였다. 특히, 수출 딸기의 로열티 경감을 위한 국산 품종의 개발·보급 연구와 정책적 지원으로 2000년 초부터 10년 동안 90% 이상의 일본 품종을 설향 등 국산 품종으로 대체하는 성과를 거두었다.

한편 과수는 1980년대는 독자적인 육종기술 개발기로 그동안 외국 품종에 의존하였던 과수 품종을 국산화하기 위한 육종 연구가 활발하게 추진되었다. 홍로사과, 황금배 등 4품종, 백미조생 복숭아, 청수포도, 무등대추, 대안단감, 황금하귤, 유자는 남해 1호가 선발되었다. 1990년대는 과수육종 중흥기로 UR 협상 타결에 따라 수입개방이 불가피하게 된 과수 산업을 살리기 위해 과수 생산, 유통, 수출입 지원시책이 대폭 강화되었다. 고품질 조·만생종 사과 6품종, 화산배 등 12품종, 천홍복숭아 등 4품종, 청수포도 등 5품종이 육성되어 다양한 소비자의 기호에 부응할 수 있게 되었다.

4. 외환위기에 따른 국내 종자사 M&A로 종자 주권문제 대두

국내 주요 종자 기업들이 1997년 외환위기 이후 다국적기업에 인수·합병됨으로써 국내 종자산업 기반의 취약성이 가중되어 종자 주권에 대한 논의가 촉발되었다. 외환위기 당시 국내에서 1~3위를 하던 주요 종묘회사들은 외국 다국적기업에 매각됐다. 1997년 청원종묘가 일본 사카타 사에, 서울종묘는 스위스 노바티스 사에 인수됐다. 국내 최대 종묘회사인 흥농종묘와 중앙종묘는 1998년에 다국적기업인 세미니스 사에 인수됐다.

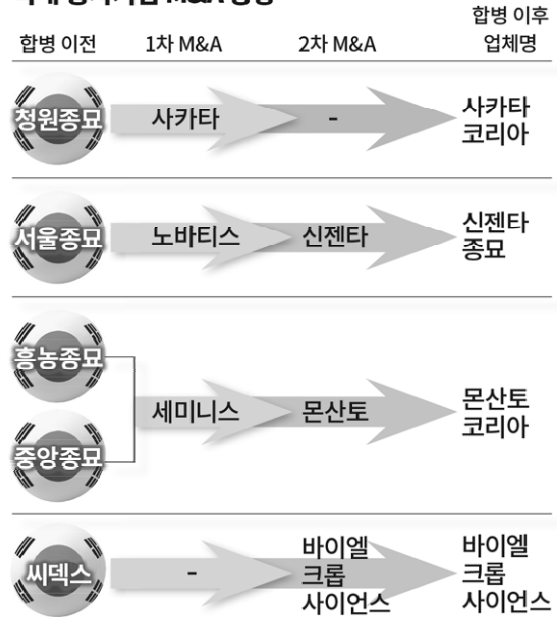
5. 국제식물신품종보호연맹(UPOV) 가입 품종보호 강화

5.1. 종자산업법 제정 품종보호제도 시행

1995년 주요농작물종자법과 종묘관리법을 통합하여 종자관리체계를 일원화하고 WTO/TRIPs

협정의 이행과 관련하여 식물 신품종 육성자의 권리를 보호하기 위해 종자산업법을 제정하였다. 2012년 개정 전 종자산업법은 종자산업보호에 대한 핵심 법제였지만 식물신품종보호법이 제정되면서 종자산업법은 종자산업의 진흥 및 종자의 유통·관리 중심 법제로 재편되었다. 2013. 6월 시행된 개정 종자산업법에서는 종자산업의 기반조성, 국가품종목록 등재, 종자의 보증, 종자의 유통·관리 등 사항만 규정하고 연차적으로 보호 대상 작물을 확대하여 2012년 1월 딸기 등이 포함되면서 모든 작물이 품종보호의 대상이 되었다.

국내 종자기업 M&A 동향



출처: 한국농촌경제연구원

5.2. 식물신품종보호법에 의한 보호

2012. 6. 1 제정된 식물신품종보호법은 식물신품종과 그 육성자 권리의 체계적인 보호를 규정하고 작물의 품종이 신규성, 구별성, 균일성, 안전성 및 품종보호를 출원하면 심사를 거쳐 특허권에 유사한 품종보호권을 허여하고 있다. 식물신품종 보호법은 기존의 종자산업법을 전면 개정하여 그동안 불명확했던 특허법의 준용 관계 등을 명확히 하고 육종자 중심의 권리보호체계를 규정 종자산업법과 관련되어 제기된 다수의 법제적 문제점을 해결하였다는 점에서 의의가 있다.

5.3. 국제식물신품종보호연맹(UPOV) 협약 가입

종자 선진국 중심으로 1961년에 채택, 1968년에 동 조약이 발효되어 식물의 신품종 보호에 관한 국제연맹이 발족되었다. '78협약과 '91협약이 있다. 식물신품종에 관한 정부 간 조직인 UPOV는 회원국 간 표준화된 심사방법, 각국의 품종 출원 심사 동향, 유전자원 국제

교류가 목적이며, 신제품 보호 권리, 최저한 보호 기간, 내국민 대우 등을 기본원칙으로 한다. 현재 UPOV 가입국은 총 68개국으로 일본이 1982년, 중국이 1999년에 가입하였으며, 우리나라는 2002년 1월에 UPOV에 50번째 회원국으로 가입하여 활동하고 있다. 긍정적인 효과도 기대되었지만, 품종육성능력에 필요한 자본과 기술을 갖춘 선진국과 다국적 종자회사의 독점적인 시장지배력만을 강화하는 결과를 초래할 수 있다는 점에서 개발도상국의 우려와 반대가 제기되고 있다.

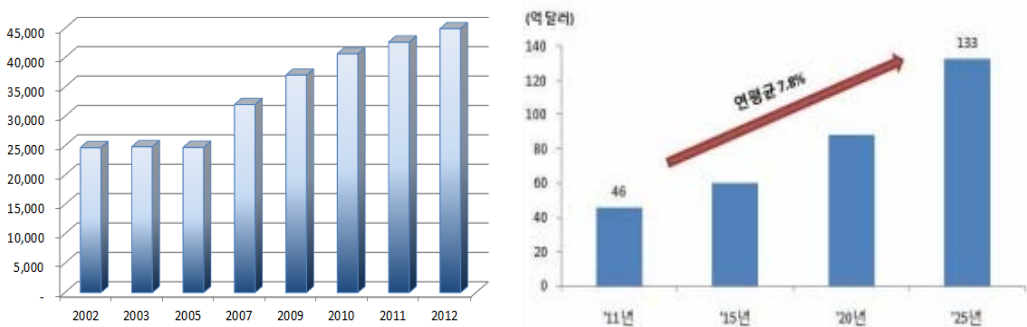
이와 유사한 협정으로 WTO/TRIPs 협정이 있다. 저작권, 특허권, 상표로서 지식재산권의 내용, 보호 기간, 보호 내용, 보호 대상이며, 이 중 농작물 품종과 관련된 품종보호권도 포함 되어 있다. 2018. 7 나고야의정서 발효에 따른 유전자원관리 등에 주력하고 LMO 종자분쟁 조정 등 전문성이 강화되어야 할 필요가 있다.

6. 국내외 종자산업 현황과 지원 정책

6.1. 세계 종자시장 동향

세계 각국은 금보다 비싼 종자시장을 차지하기 위한 총성 없는 전쟁을 벌이고 있다. 2012년 세계 종자산업 규모는 780억 달러 규모이며, 곡물종자 비중이 79%로 가장 높고, 채소·화훼 종자가 17%, 사료·목초 종자가 4%를 차지하고 있다. 종자 교역량도 계속 증가 1990년 30억 달러 수준에서 2012년 80억 달러로 증가하고 있다.

〈그림 9-4〉 세계 종자시장 규모와 전망



자료: ISF(International Seed Federation).

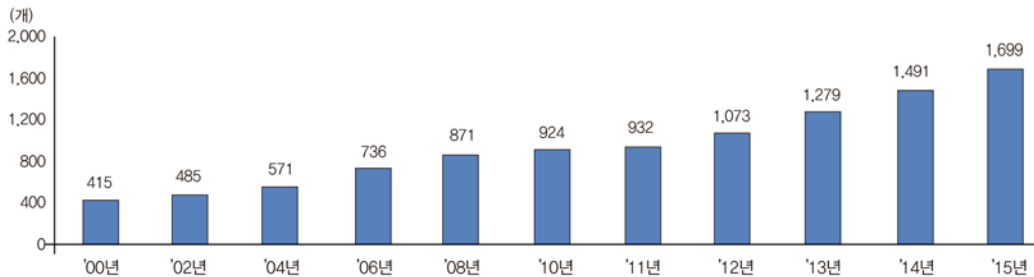
6.2. 국내 종자산업 동향

국립종자원에 의하면 2016년 말 기준 품종보호출원 9,213품종, 등록 6,528품종이 등록되어 세계 7위 수준이다. 총 등록 131개 작물, 신규 등록 23개 작물이다. 작물군별로는 화훼류 53.9%, 식량 14.6, 채소류 18.3, 과수 5.7, 특용 4, 버섯 2.4, 사료작물 0.6% 등이 등록되었다. 6,528품종 중 국내품종은 78.5%이고, 외국품종은 21.5%이다. 작물별 종자 로열티는 장미가 45.4억 달러, 난 25.6억 원, 국화 10.8억 원, 카네이션 6.2억 원, 거베라 4.5억 원에 달하고 있다. 종자 수출 규모는 2015년 47백만 달러에서 2016년 54백만 달러로 15%가 증가하였으나, 수입 규모는 1억 1400만 달러로 수입액이 수출액의 거의 2배에 달한다. 채소종자 수출은 꾸준히 증가하여 2007년에 2천만 달러, 2015년에는 4천 6백만 달러를 달성하였다. 과거와 비교해 종자 수입 감소와 수출 증가로 적자 폭이 다소 줄어들었지만, 국내 종자산업의 영세성과 기술 격차는 여전하다.

〈표 9-7〉 연도별 품종 출원·등록 건수

구 분		합 계	연도별 출원·등록 건수					
			'98~'11	2012	2013	2014	2015	2016
합 계	출원	9,213	5,757	654	639	661	799	703
	등록	6,528	3,842	459	483	505	652	587

〈그림 9-5〉 국내 종자업체 등록현황



6.3. Golden Seed Project 등 종자 R&D 지원 정책

노동력 절감, 기후변화 등에 대비한 신품종 육성과 생산 절감기술 개발, 가공식품 개발 등을 통해 신수요를 창출하기 위해 R&D 지원을 확대하고 있다. 정부는 「2020 종자산업 육

성대책」을 마련 종자산업을 고부가가치 미래 산업으로 육성하고, 2012년부터 10년간 종자 산업 국제경쟁력 강화와 민간종자산업 육성을 위한 “골든시드 프로젝트(Golden Seed Project)”에 총 8,140억 원을 투자함으로써 글로벌 전략품종 20개 이상 개발하여 수출 2억 달러 달성을 목표로 하고 있다.

제5절 농작업 기계화 및 농기계 보급 정책

1. 일제 강점기의 농작업 기계화

우리나라에 일본 농기구가 처음 들어온 것은 1900년대 초 일본 농민들의 한국 이주에 의해서이며, 우리나라를 일본의 식량 조달기지로 삼으려던 일제는 그들의 목적달성을 위하여 일본 농기구 보급에 큰 관심을 기울였다. 1930년대 초부터 일본에서 개량 농기구와 함께 저속 석유발동기에 의한 정미기·양수기·회전탈곡기도 들어왔다. 우리 농기구 가운데 가장 큰 변화를 겪은 연장은 쟁기로 우리나라에 들어와 재래쟁기를 압도하였다. 1924년 일본의 한 농기구제작소가 수원에 출장소를 설치, 대경호리(大慶號犁)를 제작한 것을 필두로 1928년에는 다른 업자가 일본 쟁기를 개량한 조경호리(朝慶號犁) 외 4종을 생산, 전국에 퍼뜨렸다. 그 뒤 1931년에 일제 송산리(松山犁) 4대가 들어왔는데, 이것은 1944년까지 모두 887대로 늘어났다. 이어 1949년에 대동공업사에서 석유발동기를 생산 농가에 공급하여 도정·양수 작업, 탈곡작업 등 정차작업의 기계화가 시작되었다.

2. 해방 후 제1~2차 농업증산 5개년 계획과 농작업 기계화

1945년 광복을 맞이하면서 일본사람이 경영하던 적산공장(敵産工場) 일부가 농기구공장으로 전환되어 농기구를 생산하게 되었다. 1949년에 대동공업에서 5마력 저속석유발동기를 처음 생산하였고 이어 20마력까지 생산하여 도정작업 등의 동력원으로 주로 이용되었다. 1950년에 6.25 전쟁 발발로 부실하게 운영하던 공장마저 폐허가 되었으나 1953년 휴전이 성립되어 정부는 식량 증산을 위하여 제1차 농업증산5개년계획(1953~1957)을 수립하여 농

기구를 일부 보조지원으로 공급하게 되었다. 1956년에는 5.5~30마력짜리 저속 디젤 발동기를 국산화하여 농작업에 사용하였고 1957년에 제2차 농업증산계획(1958~1962)과 농업자재공급5개년계획(1957~1961)이 수립되어 농기계 구입자금 지원제도가 마련되었고, 석유발동기, 현미기, 정미기, 대형양수기, 탈곡기 등 정치식 동력 농기계의 보급이 증가함에 따라, 농기구 검사를 하게 되었다. 1950년대까지는 정치식 동력농기계가 보급된 시기라고 볼 수 있다.

3. 제1차 경제개발 5개년 계획과 농작업 기계화

1960년대는 식량 절대 부족시기로 매년 봄철에는 춘궁기(보릿고개)를 겪게 되어 식량 증산이 최대과제로 한해 대책과 병충해 방제가 시급한 과제로 대두되었다. 1961년 5·16 군사정부는 식량증산계획을 1953년 휴전 직후부터 수립한 제3차 농업증산 5개년 계획을 1차 경제개발 5개년 계획에 포함 추진하였다. 1960년대에는 가뭄으로 인한 피해가 36%, 병충해로 인한 피해가 15%나 차지해 정부는 1962년 한해 대책을 위하여 일본에서 고속회전 엔진을 부착한 이동용 양수기를 도입하고 1963년에 동력살분무기를 도입하면서 한해 대책과 병충해 방제작업의 기계화가 추진되었다.

1962년에 한국농기구공업협동조합이 설립되었고, 농협중앙회는 농기계의 구매공급업무를, 농촌진흥청 농공이용연구소는 농기계의 검사와 시험연구업무를, 시군 농촌지도소는 농업기계 조작기술 훈련을 하기 시작하였다. 1965년에 가뭄이 심하여 일본에서 소형양수기 8,716대를 대량 도입하여 지방행정기관이나 농협 등에 공급하였다.

병해충 방제작업은 1960년대 초 일본에서 동력 살분무기를 도입하여 사용하기 시작하여, 1968년에는 한국농기에서 동력 살분무기를 국산화하여 공급하고 1968년부터 대일 청구권 자금으로 동력 살분무기의 주요 부품을 무상 도입하게 되어 개별농가에도 공급하기 시작하였다. 동력 살분무기와 동력 분무기가 공급됨에 따라 수도작 병충해 방제 시간은 인력 분무기로 방제 시 10a당 33시간 걸리던 것을 3시간으로 크게 단축했다. 따라서 1960년대는 한해 대책과 병충해 방제를 위한 기계화 촉진으로 한해와 병충해를 예방하여 식량 증산을 크게 도모한 시기이다.

4. 농업기계화 촉진 5개년 계획수립 및 농기계 국산화 추진

1970년대 들어서 정부 주도로 동력경운기 등 현대 농기계를 확대 공급하여 축력을 기계로 대체하고, 이앙, 수확 작업의 기계화로 주곡인 벼농사의 일관작업 기계화를 추진하는 한편 농업기계화 촉진법 제정시행 등 짧은 기간에 농업기계화 사업을 효율적으로 추진하게 되었다. 1, 2차 경제개발 5개년 계획의 성공적인 수행으로 농업 노동력이 타 산업으로 유출되어 1967년을 고비로 농가 인구가 감소하기 시작했으며, 농촌 노임도 크게 인상되는 등 농촌에 큰 변화가 일어나기 시작했다. 1971년 농림부는 상공부와 협의하여 경운기 및 부속작업기, 동력 살분무기, 양수기, 동력 분무기, 농용엔진의 국산화 계획 등 농업기계화 사업 5개년 계획(1972~1976)을 수립 발표하였다.

1972년부터 농업기계화 계획을 추진하기 위한 농업기계화 심의위원회를 운영하여 농기계 공동이용, 검사, 연구, 조사, 평가에 대한 기능을 강화하고, 농기계 기술 요원 양성과 사후봉사 체제를 구축하였다. 농업기계 생산업체는 전국에 농업기계 판매망을 설치하여 수요 농민이 원하는 농기계를 품질보증 하에 판매하고, 품질보증, 사후봉사, 수리용 부품공급 등을 담당토록 하였다. 1973년에 동력 경운기를 총 122,079대를 보유하게 되어 1970년대는 축력의 기계화가 추진된 시기라고 할 수 있다. 동력경운기는 1963년에 대동공업에서 국산화하여 확대 공급됨에 따라 작업능률도 소로 경운할 경우에 비해 작업 소요 시간을 55%나 줄일 수 있게 되어 노동생산성이 크게 향상되었다. 특히 70년대는 새마을운동이 시작된 시기로 동력경운기가 마을마다 공급됨에 따라 새마을운동에 동력 경운기가 큰 역할을 하였다.

5. 제2차 농업기계화 5개년 계획과 벼농사의 일관작업 기계화

우리나라는 벼농사 중심으로 농업 노동 투하 시간이 벼 이앙과 보리 수확 작업이 겹치는 5~6월과 보리 파종과 벼 수확 작업이 겹치는 9~10월에 편중되어 항시 노동 피크를 형성하게 되어 매년 노력 동원 등으로 농촌 일손을 도와 왔다. 특히 산업화 촉진으로 1977년부터 농림 취업자가 감소하기 시작하여 농촌 일손이 크게 부족하게 되자 벼 이앙·수확 작업에 대한 기계화가 큰 과제로 대두되었다. 그러나 이앙기, 바인더, 콤바인은 일본에서 70년대 초부터 이미 실용화됨에 따라 1977년부터 이앙·수확기를 공급하기 위해 상자육묘 방법, 농

약과 기계 이앙 재배기술교육을 사전 실시와 이앙기, 바인더, 콤바인은 정밀조작이 요구되고 기후, 환경, 작물 상태 등에 영향을 받는 농업기계로 적정 기종 선정, 이용 조작 기술훈련, 경제성 분석 등 기계적인 측면에서도 문제점이 많아 이앙·수확기는 농협, 농지개량조합 등 중심으로 10ha 규모의 이앙·수확 기계화 시범단지를 조직, 공동구입 공동이용토록 하여 이앙·수확 작업의 기계화를 촉진했다.

1980년부터는 이앙·수확 시범단지를 영농 기계화센터로 변경하고 1981년부터는 새마을 기계화 영농단으로 변경 농기계 공동이용조직으로 농기계 구입비 일부를 지원, 이앙·수확작업의 기계화를 촉진하였다. 제3차 농업기계화 5개년 계획에서는 1987년까지 평야지 벼농사를 완전 기계화하고 산간지 50% 기계화 목표로 이앙·수확기 등 농업기계를 확대 공급하여 짧은 기간에 벼농사 일관작업의 기계화 영농을 실현하게 되었다. 이앙작업의 기계화율은 1993년에 92%, 수확작업은 1994년에 91%로 이앙·수확작업의 기계화가 완전 실현됨에 따라 10a당 이앙시간이 12시간에서 0.6시간으로 11.4시간인 95%가 감축되어 봄철의 고질적인 노동 피크를 해소할 수 있게 되었다.

또한 콤바인이 확대 공급됨에 따라 예취 → 건조 → 결속 → 건조 → 운반 → 탈곡 → 운반 7단계로 복잡하고 곡물의 손실이 컸던 작업을 수확 → 운반 2단계로 축소하여 작업 단계에서 발생하는 손실을 크게 줄이고, 10a당 수확탈곡 작업 시간이 관행 23.8시간에서 바인더 작업 시는 4시간 콤바인 3조 작업 시는 0.4시간으로 대폭 감소하였다.

1978년에 농업기계화촉진법을 제정하여 농업기계화 사업을 항구적으로 추진할 수 있는 제도적 장치를 마련하게 되고, 1981년부터는 새마을 기계화 영농단으로 바꾸어 트랙터, 이앙기, 콤바인, 방제기, 건조기 중 5대 이내 농기계는 보조 40%, 융자 60%로 공급하여 농기계 공동이용과 벼농사의 일관 기계화 작업을 촉진하였다. 1986년부터 1991년까지 21,079개소의 기계화 영농단을 조성 벼농사 기계화를 촉진하였다.

벼를 건조, 저장, 도정하여 쌀로 출하하는 공정 일관작업을 기계화·자동화한 미곡종합처리장(Rice Processing Complex, RPC)을 1991년부터 설치 2001년까지 328개소를 설치, 314개소의 미곡종합처리장을 운영하여 수확 후 관리 작업을 시스템화하였다. 벼농사의 농작업별 기계화율은 경운 87%, 이앙 85%, 수확 80%, 방제 93%로 벼농사의 포장작업은 일관작업의 기계화가 완료됨에 따라 단위면적당 노동 투하시간이 수확·탈곡 30.3%, 이앙 18.4%,

육묘 16.2%, 병충해 방제 12.1% 순으로 크게 감소하였다.

6. 밭농사의 기계화추진과 농기계 반값 공급

그동안 벼농사 중심의 농업기계 지원공급으로 밭작물은 기계화가 미흡하여, 제4차 5개년 농업기계화 계획(1987~1991)의 기본방향은 밭작물의 기계화를 촉진키로 하고, 1988년부터 전작 기계공급을 위한 보조금을 확보하여 전작용 관리기 지원공급을 확대하였다. 전작용 관리기는 1988부터 1991년까지 4년 동안에 9만 1천대를 공급하여 중경제초, 복토 등 밭작물 관리 작업의 기계화가 추진되기 시작하였다. 제6차 농업기계화 5개년 계획은 농업기계화와 시설자동화 계획을 추진토록 하였으나 김영삼 대통령 선거공약 이행을 위하여 1993~1997년까지 “농기계 반값 공급”을 추진하게 되었다.

농기계 반값공급은 일반농가가 농기계를 구입할 경우는 농가당 200만 원 이내에서 구입비의 50%, 200만 원을 초과할 때는 100만 원을 보조 지원하고, 농기계 이용조직 및 쌀 전업농에 지원 공급하는 농기계는 보조지원율을 매년 10%씩 높여 농기계 공급가격의 50%를 보조 지원하였다. 또한 1991년에 규모화 영농을 촉진하기 위하여 위탁영농회사 11,273개소의 농업회사법인을 설립하였으며 농업법인에 지원하는 농기계 구입비는 1억 원으로 이 중 50%를 보조, 40% 용자, 10% 자부담이었다.

1993년부터 1997년까지 “농기계반값공급”으로 농기계 공급에 지원된 자금은 보조 1조 2,309억 원, 용자 1조 9,402억 원으로 농기계 구입지원 보조금액이 많이 증가하였다. 농기계 반값 공급에 보조금 1조 2,309억 원이라는 엄청난 금액이 지원되었으나 중·소농에 동력경운기 등 소형 농기계의 보급촉진으로 농업구조개선 등 농업의 경쟁력을 높였다. 결론적으로 농기계 반값 공급이 끝난 1998년부터는 농업기계화 사업 정부 지원 예산이 축소되어 농업기계화 정책은 사실상 유명무실하게 되었다.

7. 국내외 농기계산업 동향과 전망

7.1. 세계 농기계 산업 현황

세계식량농업기구(FAO '16)에 의하면, 세계 농기계 시장은 연평균 5.3%씩 성장하고 있으며 '20년에는 2,229억 달러로 성장할 것으로 예측하고 있다. 세계시장의 90% 이상을 존디어(미국), AGCO(미국), CNH(네덜란드) 등의 다국적기업들이 점유하고 있다. 교역 규모는 681억 달러로 수출은 미국, 유럽이 75%를 점유하고 있다. 품목별로는 트랙터, 수확기, 작업기 3종이 76%를 차지하고, 트랙터만 100조 원, 118만 대의 시장을 형성하고 있다. 중국, 인도 등의 신흥국 수출 규모는 연평균 30% 이상 급성장 중이다.

7.2. 국내 농기계 산업 현황

국내 농기계 시장은 2조 원대 전후로 정체 중이다. 1990년대 반값 농기계 보급 사업에 의한 벼농사용 농기계 시장의 포화로 더는 시장 확대가 어려운 실정이다. 트랙터, 콤바인, 이앙기의 3종이 시장의 80%를 차지하고, 유통구조가 농기계 대리점과 농협으로 이원화되어 경쟁에 취약하고 가격도 불안정하다. 벼농사는 기계화율이 90% 이상이나 밭농사는 작목이 많고 시장성이 적어 기계화율이 낮다. 내수시장 축소는 영세업체(약 800개로 중소형업체 90%가 50억 원 미만, 95%가 50명 미만 종업원 보유)가 다수인 국내 농기계산업의 제품경쟁력을 감소하는 원인이 되고 있다. 한편 위해 발생 농기계 현황을 보면 경운기가 448건(52.9%)으로 가장 많았으며, 트랙터 62건(7.3%), 탈곡기 47건(5.5%), 건조기 46건(5.4%) 등 순으로 경작지에서 운행되는 농기계 작업자 추락사고가 잦았다(2017. 4 한국소비자원).

한편 수입 농기계의 국내시장 점유율은 2010년 10%에서 2014년 25%를 기록 매년 증가하고 있다. 국내업체는 축소되는 내수시장으로 인한 매출 저하를 극복하기 위해 해외시장 진출에 나서지만, 품질·가격·정보부재 등 이유로 한계에 봉착하고 있다.

〈표 9-8〉 농업기계화율

단위: %

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
벼농사 기계화율	91.5	94.7	94.1	97.8	97.8
밭농사 기계화율	50.1	55.7	55.7	56.3	56.3

자료: 농림어업총조사, 농림축산식품 주요통계(2016년).

〈표 9-9〉 2015년 농기계별 농가 보급률

단위: %

구분	경운기	관리기	트랙터	건조기	이앙기	콤바인
농가 보급률	54.9	37.4	26.0	22.2	19.6	7.3

* 2012~2016농기계 수출입실적

단위: 천 달러

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
수출(A)	745,713	835,285	861,423	891,364	828,551
수입(B)	533,428	515,556	540,096	475,922	547,401
수지(A-B)	212,285	319,729	321,327	415,442	281,150



7.3. 농기계산업 전망

그간 농작업 기계화의 성과로 농작업의 생력화 및 노동생산성과 토지생산성 향상으로 농업생산성이 향상했고, 농업의 노동 피크 해소로 농외 취업기회 부여 및 영농시간을 줄여 농업인에게 여가를 부여하였으며, 또한 수확 작업의 시스템화로 손실감소 및 고품질화와 농업경영의 규모화 및 전업농 육성에 기여하였으며, 농작업의 효율화로 농촌에 남는 인력이 다른 산업으로 이동하여 2·3차 산업화의 성장에 기여하였다. 향후 밭작물 기계화율을 높이고, 친환경 정밀농업 기계화, 수확 후 관리작업 기계화, 농작업의 시스템화·자동화·로봇화 등 농업기계화 기술이 품종개발 등 생명공학 기술의 발전과 함께 발전되어야 할 과제이다.

참고문헌

- 강창용(2018), “한국 비료·농약·농기계 정책과 미래”.
- 김기홍(2017), “국내 종자산업의 현황과 발전 방향”.
- 농약공업협회(1993), 『농약공업 20년사』.
- 박기환(2012), “무기질비료산업동향과 발전방안”.
- 박원규 등(2006), “농업기계 기술의 도입과 발전”.
- 종자협회(2008), 『한국채소종자산업발달사』.
- 한국농업기계학회(2017), 『한국 농업기계산업 동향과 전망』.
- 한국비료공업협회(2018), 『2018년 비료 연감』.
- 한국친환경농자재협회(2017), “친환경농자재 제도개선세미나자료”.



제1절 농업기술 연구개발 체계의 변천

1. 근대 농업기술과 일제 강점기 농업연구

조선시대에 『농사직설(1429)』과 『농정촬요(1886)』 등 농서가 발간되기도 했지만, 우리나라 근대농업의 시작은 1883년 미국을 다녀온 민영상 등의 제안에 따라 1884년 최초의 농업 시험장이 설치되었던 것으로 기록되고 있다. 농기구와 몇 가지 작물 품종을 도입하는 등의 목적으로 출발했지만, 그 기관의 수명이 그리 길지는 못했다. 1886년 명칭이 ‘농목장’으로 개칭되고 미국과 프랑스 기술자가 차례로 초빙되었던 기록이 있지만, 그 후 1876년 강화도조약 등으로 일본의 영향이 강화되던 상황에서 우리가 자주적으로 미국의 모델을 보고 설립한 이 시험장이 어떤 일을 했는지조차 잘 남아있지 않아 아쉬움이 많다.

19세기 말 최초의 농업교육 기관과 농사시험 연구기관이 설립되고, 전문적인 농업연구 조직도 체계를 갖추기 시작했다. 신사유람(시찰)단의 일원이었던 안중수의 「농정신편」이 출간되고, 1904년 농상공학교가 설립되었으며, 1905년에는 농상공학교 부속 농업시험장 관제가 발표되고, 1906년에 권업모범장 관제 공포로 서울 독섬에 ‘원예모범장’, 수원에 ‘권업모범장’이 설치되면서, 근대적 농업연구 사업을 위한 기초체계를 갖추게 되었다. 과수·채소·잡업·양계 분야의 전문적 농사기술서도 발간되고, 새로운 작목과 축종 및 품종들이 홍수처럼 밀려들어 오기 시작했다. 권업모범장은 1910년 국권침탈로 조선총독부에 이관되고 수원 농림학교도 권업모범장 부속기관으로 통합함으로써 연구·교육·지도 기능이 단일체제로 통합되었다.¹¹⁹⁾

초창기 권업모범장에서의 농사시험연구는 농작물의 생산량을 증대시키기 위하여 우량품

종의 개량과 보급에 많은 노력을 기울였는데, 우량품종도 일본에서 이미 육성된 품종을 들여와 한국의 재래종과 비교시험을 하거나 현지 적응시험을 거치는 사업이 중심이 되었으며, 적은 인력으로 농사지도 활동에 많은 비중을 두어 사업을 추진함으로써 연구원들이 독자적으로 깊이 있는 농업연구 사업을 수행하기는 어려웠던 것으로 보인다.

1918년에는 수원농림학교가 농림전문학교로 개편되고, 1920년 교육제도 변경에 따라 권업모범장과 분리되었다. 또한 서북지방의 전작 및 재래면 개량을 위해 황해도 사리원에 서선지장을 설치하고, 평남 용강에 면작출장소를 설치하여 재래면의 시험조사 업무를 담당토록 하였다. 1921년에는 관제를 개정하여 인원 부족으로 일시 중단했던 토지개량에 관한 업무를 부활시키고, 농기구에 관한 연구도 개시하였다. 1929년 권업모범장을 농사시험장으로 개칭하고 남선지장을 설치하여 남부지방에 맞는 우량품종의 육성 보급에 힘썼으며, 1944년에 농업시험장으로 개칭하였다.

식민통치로부터 해방될 때까지 운영도 일본인들이 했기 때문에 근대 농업기술이 발전하던 시기를 우리는 안타깝게도 주체적으로 아무것도 이루지 못하며 보내야 했다. 이 시기에 주요 작물들의 품종 육성, 경종법 개선, 토양조사, 가축 사양, 양잠, 비료, 병해충 방제기술 연구들이 이루어졌지만, 일본인들의 뜻에 따라 이루어졌을 뿐 우리나라 사람들에게는 주도적인 연구를 할 기회가 주어지지 않았고, 각종 사업의 실무에 참여함으로써 농업연구 방법론을 익히는 것이 우리가 얻은 것의 대부분이었다고 할 수 있을 것이다.

국권침탈이 되면서 초기의 농업 연구조직은 일본인에 의하여 일본방식으로 운영되었다. 그 결과 이들 농업 연구조직은 우리나라 농업의 순수한 발전보다는 식민지 수탈의 목적으로 운영되었으며, 일본의 식량 조달 지원과 일본 농업기술 전시장으로서의 역할을 벗어나지 못하고 우리나라의 목적에 맞는 방향으로 발전하지 못하였다. 우리 연구진에 의한 근대 농업기술의 도입과 발전은 광복 후에서야 시도되었다.

119) 농림부(1999), 『한국농정 50년사』, pp.543~544. 및 농촌진흥청(2012), 『농촌진흥 50년사』, pp.49~57.

2. 광복 이후 농업연구 체계의 확립

2.1. 미 군정청 시대와 농사개량원의 발족

1945년 광복과 더불어 시작된 미 군정의 농업기술개발 정책의 기본 틀은 일제 강점기에 수립된 농업 연구조직의 직제와 목표를 답습하는 것이었다. 1946년 미 군정은 조선총독부가 설립했던 중앙농사시험장을 미 군정청으로 소속만 이관하여 다시 개칭하였다. 미 군정 시절의 중앙농업시험장 내부조직으로는 종묘과, 기초연구과, 잡사과, 경영기술과 등 4과가 있었고, 지역조직으로는 경기지장(개풍, 춘천분장), 대구지장(경주, 진주, 이리분장), 대전지장(청주, 광주, 목포지장) 등 3지장이 있었다.

그 후 미 군정청은 농업 연구사업 및 지도사업의 효율적 연계를 위하여 1947년 농업기술 교육령을 공포하고 분산 독립된 각종 농업연구기관을 통합하여 '농사개량원'이라는 명칭으로 새로 설립하였다. 목적은 농업연구와 농업교육에 관한 기능과 분야를 규정하고 미국의 방식에 준하여 교육, 연구, 기술보급의 3자를 단일 기관으로 통합하는 것이었다. 농사개량원 본원은 서울에 두고 산하기구로 국립농사시험장, 국립농사교도소, 농과대학 등 3개 기관은 수원에 두었으며, 각 도에는 도 농사시험장과 지방교도국을 두었다.

2.2. 정부 수립과 중앙농업기술원의 발족

1948년 대한민국 정부가 수립되고, 1949년 국가 농업연구기구로서 중앙농업기술원이 새롭게 발족하였다. 이 과정에서 농사개량원, 국립농사시험장, 국립농사교도국 및 중앙토지행정청 농민훈련소가 폐지되었다. 농사개량원은 교육기관인 농과대학을 당시 문교부로 이관하고 연구와 지도 기능을 통합하여 시험장과 기술교도국을 양 축으로 한 중앙농업기술원으로 개편하였다.

중앙농업기술원과는 별도로 중앙농업기술원의 일부 기능들을 따로 분리하여 농림부 소속의 중앙토양연구소, 중앙가축위생연구소 등도 설립하였다. 그리고 연이어 중앙축산기술원(1952), 중앙원예기술원(1953) 등이 설립되어 농업연구기구가 중앙농업기술원과 이원적인 체계를 갖추긴 했으나, 후일에 농사원으로 통합되어 우리나라의 현대적인 농업기술 연구조직 기본체계를 구성하는 데 기여했다.

2.3. 한국전쟁과 농사원의 발족

1953년 7월 한국전쟁 휴전 후 “한국경제의 부흥은 농업생산이 근간이 되어야 한다”는 미 국민 경제자문관의 보고서에 따라 농업증산 5개년계획이 추진되었다. 주요 농업증산 시책을 연구개발과 기술지도에 두고 이의 성공을 위해 농업시험연구 및 지도사업 조직정비 필요성이 강조되었다. 1957년 농사교도법이 제정되고 농사원 직제가 공포되어, 현대적 농업연구 조직의 기초가 된 ‘농사원’이 발족하게 되었다.

농사원은 이원화 체제로 운영되어 오던 중앙농업기술원과 농림부 산하의 모든 연구소(중앙원예기술원, 중앙축산기술원, 중앙토양연구원, 중앙가축위생연구소) 그리고 각 도 농사원 시험국, 전국의 29개 시험연구기관을 농사원 산하로 통합함으로써 농업 연구사업을 한 곳에서 기획하고 여기에 필요한 인적·물적 자원을 보다 체계적이고 효과적으로 획득하고 관리할 수 있게 되었다.

〈표 10-1〉 광복 후 농업 연구개발 조직의 변천

조 직	연 도	주 요 내 용
중앙농업시험장	1946	조선총독부에서 미 군정청으로 소속 이관 후 개칭
농사개량원	1947	미 군정청, 국립농사시험장 농업기술교육령 공포 (군정법령 제160호, 1947. 12. 15)
중앙농업기술원	1949	중앙농업기술원 직제 공포 (대통령령 제45호, 1949. 1. 6)
농사원	1957	농사교도법(법률 제425호, 1957. 2. 22) 농사원 직제 공포(대통령령 제1247호, 1957. 5. 28)
농촌진흥청	1962	농촌진흥법(법률 제1039호, 1962. 3. 21) 농촌진흥청 직제 공포(각령 제615호, 1962. 3. 29)

자료: 농림축산식품부(2015), 『농업·농촌 70년』, p.731.

2.4. 지역농업 연구개발 조직

1947년 국립농사개량원의 발족으로 중앙에는 중앙농사시험장이 설치되었고, 각 도에는 도 농사시험장과 지방교도국이 설치되었다. 시군에는 농사교도소를 설치함으로써 지역의 농업연구와 농업기술지도를 각각 전문화하는 계기가 만들어졌다. 이와 유사한 형태로 1949년에는 중앙농업기술원의 직제가 공포되면서 중앙농사시험장은 중앙농업기술원으로 개편

되고, 각 도의 농사시험장은 농업기술원으로 개편되었다.

도 농업기술원의 주요 업무는 시험연구와 농업기술의 보급, 농업 공무원 및 농업인의 기술연수 등 지역 농민과의 접점에서 지역농업 발전을 위한 농무 전반을 총괄하는 것이었다. 도 농업기술원은 중앙농업기술원장의 지휘·감독을 받게 함으로써 중앙과 지역의 연계도 강화하고 국가 농업발전의 일원화 체계도 강조하였다. 군 농사교도소는 폐지하고 시설과 인력을 도 농업기술원이 승계하는 작업도 이루어졌다.

그러나 한국전쟁(1950)의 발발로 예산이나 연구원, 인력의 확보 등 농업기술원으로서의 개편이 진전을 보지 못했다. 특히 전쟁의 여파로 농업연구 시료와 자료가 소실되고, 시설이 파괴되어 농업연구 사업은 많은 어려움을 겪었다. 이후 1957년 농사원이 설립되고, 1962년 농촌진흥청이 발족한 후에야 본격적으로 국가의 농업 연구개발 체계가 정비되었다.

3. 농촌진흥청의 설립과 농업연구의 체계화

3.1. 농촌진흥청의 발족과 농업연구의 체계화

1962년 농업연구와 기술보급 체계의 일원화 원칙에 입각한 농촌진흥법 제정 공포로 현대적인 기구인 농촌진흥청이 발족하였다. 연구·지도 기능을 단일화하여 독립성을 갖춘 청이 출범함에 따라 농업연구의 기반을 갖추게 되었다. 정부는 농촌진흥 조직을 확대 개편하고 연구조직을 전문화, 체계화하여 현대적인 농업기술 개발의 기틀을 다지고 경쟁력을 높일 수 있는 계기를 마련하였다. 농업기술 개발의 효율적인 관리운영을 위해 농촌진흥청에 수련소, 작물환경연구소, 작물시험장, 원예시험장, 임업시험장, 잠업시험장, 축산시험장, 가축위생연구소, 공농이용연구소, 고령지시험장, 제주시시험장 등 11개 연구소·시험장을 설치하여 효율적인 농업연구 체계를 갖추었다.

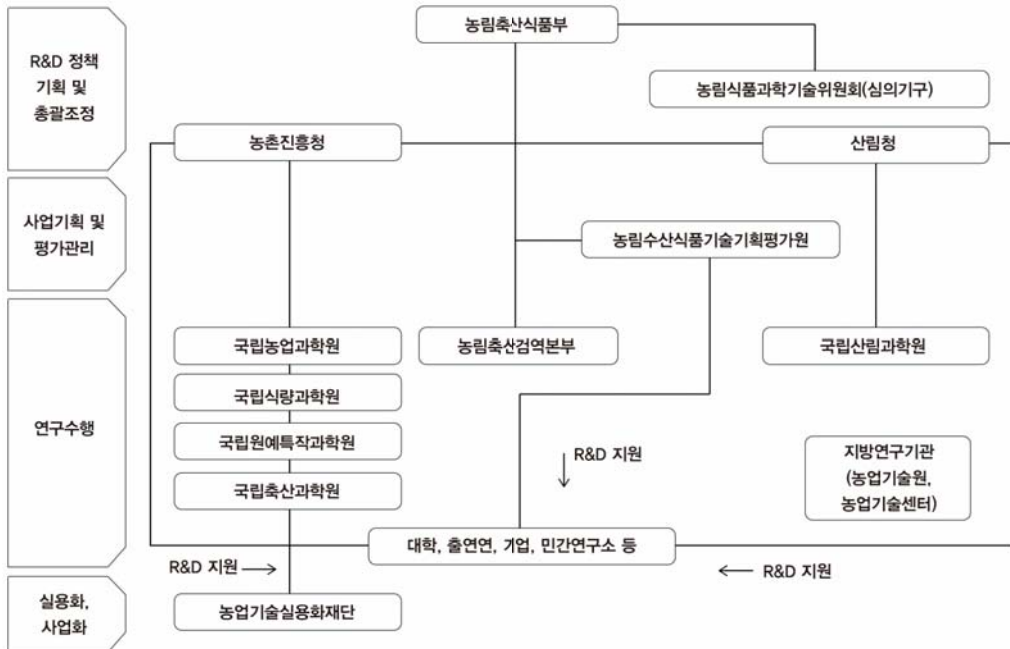
그 후 농업여건 변화에 대응하여 수차례 조직개편이 있었으며, 2008년 현장과 수요자 중심의 조직으로 개편하기 위하여 농촌진흥청 소속 9개 연구기관을 국립농업과학원, 국립식량과학원, 국립원예특작과학원, 국립축산과학원으로 확대 개편하였다. 경기도 수원에 기반을 두고 있던 농촌진흥청이 정부의 지역균형발전 정책에 따라 2014년에 전북혁신도시로 이전하였다.

3.2. 현재의 농업연구(R&D) 체계

농촌진흥청 발족 이후 연구개발과 기술보급의 효과를 높이고자 수차례 변화를 거쳐 현재에 이르렀다. 2009년 「농림수산식품과학기술육성법」 제정으로, 농림식품과학기술위원회(농과위)와 농림수산식품기술기획평가원(농기평)을 설립하였으며, 정책과 연구개발의 연계를 강화하였다. 농과위는 농림축산식품부(과학기술정책과)에 사무국을 두고 있으며, 농림 식품 과학기술 관련 종합계획 및 시행계획, 주요 정책 수립 및 조정, 연구개발사업 평가, 예산투자 방향 등에 관한 사항을 심의한다.

농기평은 농림축산식품부 R&D 사업의 기획·관리 및 평가를 효율적으로 지원하는 역할을 담당한다. 농림축산식품부 장관은 5년마다 농과위 심의를 거쳐 농림식품과학기술 육성 종합계획을 수립하여 추진한다. 농촌진흥청은 2008년 국립농업과학원, 국립식량과학원 등 4개 연구기관과 농업유전자원센터, 난지농업연구소 등 17개 2차 기관으로 조직을 재편하였고, 농업연구개발 결과의 실용화, 사업화 촉진을 위해 「농촌진흥법」에 근거해 2009년에 '농업기술실용화재단'을 설립하였다.

〈그림 10-1〉 현재의 농업연구(R&D) 체계



제2절 시대별 농업연구개발 정책의 변화

1. 일제 강점기 및 광복 이후

일제 강점기에는 ‘권업모범장’을 중심으로 근대적 농업기술 개량이 이루어졌으나 일제의 식량기로서 일본인들의 책임 하에 식민지농업 연구를 중심으로 이루어졌기 때문에 우리나라 농업연구 정책이 별도로 있었다고 할 수 없는 실정이다. 따라서 광복 이후 농업연구 개발정책의 변화를 중심으로 살펴보고자 한다.

1961년 출범한 군사혁명 정부는 경제정책의 대전환을 위하여 농공병진 정책을 채택하였다. 공업발전을 위해서는 제1차 경제개발 5개년 계획을 실행하여 제조업 발전의 기틀을 잡고 국토 균형발전을 도모하였다. 농업발전을 위해서는 중농정책을 추진하였는데, 중농정책의 핵심은 농가소득을 향상하고 농업생산력을 증대시키는 것이었다.¹²⁰⁾

정부는 1957년 설립된 농사원이 제 기능을 못하므로 개혁을 위해서는 농촌진흥 조직의 획기적 개편과 체계화가 필요하다고 판단했다. 농업연구와 기술보급 체계를 일원화하고 전문 분야별 기능을 분화한다는 원칙하에 최고회의 의결을 거쳐 1962년 3월 농촌진흥법을 제정하여 농촌진흥청 직제를 공포하고, 농업연구기관과 지도기관을 단일화하는 체계를 구축하여, 1962년 4월 1일 농촌진흥청을 발족시켰다.¹²¹⁾

농촌진흥법과 농촌진흥청 직제령(1962. 3)에 따라 각급 연구·지도 기능의 통합개편이 단행되었다. 농림부 소속이던 지역사회국, 훈련원, 제주목장과 중앙전매연구소의 연초시험장이 농촌진흥청으로 이관되었다. 지방에는 각 도에 농촌진흥원을 설립하여 연구사업과 교육사업을 통합하고, 시군 농촌지도소를 설치하였다. 농촌진흥청 산하에 수련소, 작물환경연구

120) 세부정책으로 적정 농가 유지, 경지 확대, 농산물 가격의 적정유지, 영농자금 확대 및 비료 확보, 농정의 민주화와 농업단체의 민주적 관리 등의 농업정책에 중점을 두었다. 농업정책의 효율적 추진을 위한 제도개선으로 토지개량사업법, 개간촉진법, 식물방역법, 잠업법, 주요농산물종자법, 농산종묘법 등을 제정하고, 경지 확대, 수리개량, 종자갱신에 대해 정부의 지원을 제도화하였다(농림축산식품부(2015), 『농업·농촌 70년』, p.736.}.

121) 1957년 농사원이 설립된 후에도 농민 기술지도 사업이 농사원의 교도사업, 행정 계통의 농사교도사업과 지역사회 개발사업, 농협 또는 토지개량조합 등의 농사지도 및 생활개선 사업 등으로 다양하게 추진됨으로써 비효율성이 컸다. 1961년 국정감사에서 농촌지도체계 일원화 문제가 제기되었고, 1962년 국가재건최고회의에 입법추진위원회를 구성하고, 농림부에 농촌지도기구 통합심의회를 설치하여 일반 행정기구에 통합하는 방안과 독립하는 방안에 대한 검토가 이루어졌다. 농업연구와 지도 기능을 통합하여 행정기구의 외청(농촌진흥청)으로 설치하는 방안으로 최종 결정되었다.

소, 작물시험장, 원예시험장, 임업시험장, 잠업시험장, 축산시험장, 가축위생연구소, 공농이용연구소, 고령지시험장, 제주시험장 등 11개 연구소·시험장을 설치하였고, 전문 분야별 독립적인 연구를 위한 조직체계를 편성하였다.

2. 녹색혁명으로 주곡자급

1960년대 우리나라는 만성적인 식량부족으로 식량자급이 국가정책의 최우선과제였다. 정부는 1962년 농촌진흥청 직제를 제정함과 동시에 식량자급과 농촌진흥을 위한 정책을 강력하게 추진하였다. 1964년 3월 농촌진흥청 강당에서 개최된 식량증산 연찬회에서 대통령이 “20세기 하반기에 들어선 오늘 세계의 모든 국가는 ‘자주’라는 목표달성을 위해 경제적 자립을 서두르는 추세로, 경제적 자립은 식량의 자급자족으로부터 이루어져야 한다”고 식량증산 정책을 강조했다.¹²²⁾

1964년부터 1976년까지 14년간 통일벼 육성사업이 진행되었다. 잘 쓰러지지 않고 병에 강하며 비료에 견디는 성질이 강한 다수성 신품종을 육성하는 것이 목표였다. 국제미작연구소(IRRI)에서 한국으로 57명이 파견되었고, 한국에서는 IRRI로 157명이 파견되어 벼의 신품종 개발을 위한 연구를 수행했다. 혈연이 다른 인디카와 자포니카 생태형 간 교잡 불임성을 3원 교배로 극복하는 기술이 적용되었고, 생태 조건이 서로 다른 한국(수원)과 필리핀에서 선발과 세대 진전을 시키는 육종기술인 왕복육종(Shuttle Breeding) 기술 체계가 도입되었으며, 해외 종자증식 체계도 확립되었다. 1971년 드디어 통일벼가 개발되고, 지속적인 연구개발과 보급으로 1977년 국내 쌀 생산량이 600만 톤을 넘어서면서 국가적 숙원사업인 식량자급을 달성할 수 있었다. 이 시기의 연구개발 성과를 ‘한국형 녹색혁명’이라 부른다.¹²³⁾

식량자급과 녹색혁명은 단순히 통일벼라는 다수성 품종을 개발한 것뿐만 아니라 통일벼의 단점을 지속적으로 개선하면서 빠른 농가 보급을 위해 종자증식과 보급체계를 국가 차원에서 지속적으로 확립한 종합적 연구개발과 지도사업 그리고 농업정책이 함께 거둔 성과였

122) 당시 우리의 벼 품종은 재래종과 도입종이 주류를 이루었는데 키가 커서 잘 쓰러지고 각종 병충해에 약해서 10a당 평균 쌀 수량이 310kg에 머물고 있었으며, 만성적인 식량 부족은 경제발전에 큰 장애요인이 되었다.

123) 1977년은 우리나라가 식량자급에 성공한 해로 ‘녹색혁명’이 완성된 시점이라고 볼 수 있다. 10a당 쌀 수량성(kg/10a)은 1960년 304kg에서 1977년에 494kg으로 62% 증가하였고, 1965년 350만 톤 수준이던 쌀 생산량은 1977년 600만 톤을 넘어섰다.

다. 벼 육종기술의 발전은 이후 농기계, 비닐 등 관련 산업 발전으로 연결되었고, 4계절 신선채소를 공급한 백색혁명의 시발점이 되었다. 통일벼 개발로 인한 1977년의 주곡 자립은 국가 경제발전 측면에서 더 큰 의미가 있다. 안정적 식량공급이 가능해지면서 산업구조 고도화와 경제성장의 기반이 마련되었고, 경제개발 계획의 밑바탕이 되었기 때문이다.¹²⁴⁾

1960~1970년대에는 통일벼 이외에도 원예기술과 농업기계화 기술, 양잠기술의 연구기반도 빠르게 축적되었고 우수한 성과도 도출되기 시작했다. 원예 분야에서는 우장춘 박사팀에 의하여 1960년 ‘원예1호’와 ‘원예2호’가 개발되어 중국에서 도입된 품종이 대체되면서 품질과 수량도 크게 향상되었다. 공공분야에서 유능한 육종가들이 다수 배출되어 일부가 민간으로 이동하면서 ‘홍농종묘’, ‘중앙종묘’ 등 민간육종 기반도 효과적으로 조성되기 시작하였다.

농업기계화 분야에서는 동력경운기가 개발되어 빠르게 보급됨으로써 인력·축력에 의존하던 경운·운반 작업 등을 대체하기 시작했다. 한편 농지확대를 위한 개간·간척사업, 생산기반 정비를 위한 경지정리·관배수 작업 등 농업토목 분야도 빠르게 성장하기 시작했다. 양잠 분야는 1960년 제1차 잠업증산 5개년계획이 수립되어 뽕밭 조성, 누에 품종 육성 등이 진행되었다. 양잠은 1960년대 우리나라 전체 수출액의 약 5~8%를 차지하였고, 농산물 수출액의 약 20%를 비단류가 차지할 정도로 농가소득에 매우 중요한 작목이었다.

3. 주년생산과 품질혁명(1980~90년대)

3.1. 주년생산으로 백색혁명(1980년대)

1980년대의 농업환경 변화는 국민소득의 증대로 소비자의 식품 소비패턴 고급화와 다양화 요구가 많이 증가하였다는 것이다. 국민경제의 성장과 더불어 국민의 식생활이 크게 향상되면서 신선채소가 단순한 부식에서 기호식품으로 바뀌어 수요가 증가하였다. 사회변화에 따라 신선채소를 연중 공급하기 위한 멀칭재배와 비닐하우스 설치에 관련된 다각적인 연구와 기술보급 확대의 필요성이 커졌다. 그 결과 딸기, 봄 무, 감자, 고추 등의 멀칭재배와

124) 통일벼 개발은 국가연구개발 분야 최고의 성과 중 하나로 꼽히고 있다. 우리 경제발전의 획기적 기술 분기점(break through)으로 인식되고 있는 256M D-RAM, TDX 교환기, KTX 열차 등과 함께 우수한 연구 성과로 인정받는 것이다. 이는 만성적 식량부족에 종지부를 찍어 국가 경제성장의 밑바탕이 되었으며, 국가 농업기술 발전의 토대가 되었다는 점에서 타당한 평가이다(농림축산식품부(2015), 『농업·농촌 70년』, p.740.}.

수박, 참외 터널재배, 비닐하우스를 이용한 채소의 주년(연중) 생산 등 다양한 연구개발과 기술보급으로 농업생산성과 농가소득이 증가하였다. 시설재배 면적도 대폭 증가해 겨울철이면 우리나라 들판이 비닐하우스로 덮인다고 해서 '백색혁명'이라는 용어가 탄생하기도 하였다.¹²⁵⁾

이 시기에 벼 도열병에 대한 방제법이 확립되면서 식량 생산의 안정성이 획기적으로 높아졌고, 품종개발을 통한 병해 저항성 증진 및 시비량 감축이 가능해져서 친환경농업이 급속히 발전하는 기틀을 마련하였다. 벼 기계이앙도 보편화되어 경운작업부터 파종·이앙·수확까지 벼농사 기계화 기술이 완성되었다. 벼농사 노동력이 획기적으로 절감되고 생산성 증대 및 생산비 절감도 이루어졌다. 과수 분야에서는 봉지 재배 및 비가림 재배 등으로 국산 과일의 품질향상이 진전되었다.

그밖에도 1980년대 농업과학기술의 주요 성과와 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 냉해에 약하고 품질이 떨어지는 다수성 통일형 벼 품종 연구에서 품질이 좋은 자포니카 품종 연구 및 재배로 전환되었다. 둘째, 국민 식량의 안정적 공급과 농촌경제 구조개선으로 농가소득이 크게 증가하고 자급용보다는 판매용이 많이 생산되는 '상업농 시대'가 시작되었다. 셋째, 산업화와 도시화 등 사회구조 변화에 따른 농촌과 농업인구의 급속한 감소에 대응하여 농업기계화 촉진법(1978)을 제정하고 농업기계화연구소의 개편 등으로 생력화를 위한 농기계의 기술적 기반이 확립되었다. 넷째, 국력이 신장되고 농업기술 수준이 높아짐으로써 국제적인 농업기술 협력 사업이 활성화되고, 생명공학 등 첨단기술 연구의 기틀을 마련하였다.

3.2. 고품질·저비용 생산기술(1990년대)

1990년대에는 UR 협상 타결에 따른 시장개방으로 자급자족적 폐쇄 농업국이던 우리나라도 국제경쟁력을 높이는 것이 최우선 과제로 대두되었다. 이에 농업 연구개발 정책의 초점도 우리 농산물의 품질향상과 경쟁력 있는 지역특산물을 육성하여 고부가가치화 하는데 중점을 두게 되었다. 1970년대 연구개발 주요 과제가 식량부족을 해결하기 위한 미곡(쌀) 중

125) 우리나라의 시설채소 재배면적은 1970년 1,300ha에서 1990년 35,994ha, 2000년 90,627ha, 2017년 55,217ha로 증가하였고, 겨울철에 들판이 비닐하우스로 덮여 연중 채소공급이 가능하게 된 현실을 '백색혁명'이라 지칭하게 되었다.

심이었고, 1980년대 연구개발이 발작물과 원예작물 생산증대 중심이었다면, 1990년대 연구개발은 작목의 다양화와 농업 인프라에 대한 연구 확대로 다채롭게 전개되었다.

세계 최첨단의 무병씨감자 생산기술, 과일 비파괴 품질검사기술, 국산 종돈 개발기술, '홍로'와 '감홍' 등 과수 신품종 육성, 1년 내내 균일한 채소 모종을 대량생산하는 공정육묘 기술 등 농산물의 품질과 생산성 향상을 위한 기술이 개발되어 현장에 보급되었다. 이 시기에 농업 인프라 유지관리를 위한 전국 농업토양도와 병해충에 대한 종합적인 관리(IPM)도 본격적으로 착수되었다.

1990년대는 농업연구 대상과 영역이 다양해지고 인력과 예산도 늘어났지만, 개방화로 인해 농업여건과 실적은 악화한 시기이기도 하다. 따라서 이전과 구분되는 몇 가지 특징이 나타났다. 첫째, 농업생산에 대한 연구개발의 기여도가 이전보다 많이 떨어지면서 연구개발의 효율성에 대한 의문이 제기되기 시작했다. 둘째, 현장의 기술수준이 높아지고 기술요구는 다양해졌지만, 국가의 농업연구개발 체계가 이를 충분히 뒷받침하지 못하면서 공급자 중심의 연구개발 체계에 대한 불만이 싹트기 시작했다. 셋째, 연구의 대상이 소수 작목에서 다수 작목으로 확대되고, 연구의 목적이 생산성 위주에서 지속가능성으로 확대되면서 구체적인 성과가 줄어들기 시작했다. 넷째, '농어촌발전특별대책' 등 막대한 예산투입에도 불구하고 상황이 계속 악화하면서 농업연구개발 체계에 대한 비판도 늘어나게 되었다.

4. 지식정보와 가치혁명(2000년대)

4.1. IT, BT 등 융복합 녹색기술(2000~)

2000년대부터는 농업 분야에 유전자 기술, 나노기술, 전기·전자 제어기술 등 첨단 신기술이 본격적으로 접목되기 시작했다. 유전자 기술은 이미 농업에 활발히 응용되어 다양하고 새로운 품종을 짧은 기간 내에 개발해 내는데 핵심 역할을 수행하고 있다. 나노기술에서도 바이오칩과 같은 IT-BT 융합기술과의 접목을 시도하고 있다.

지식정보화 시대 첨단기술과 농업의 접목에 대한 관심이 증대되고, 점차 많은 연구가 시도되는 것은 미래 농업발전을 위해 긍정적이다. 그러나 첨단기술이 농업 분야에 도입되면서 발생하는 현상의 하나는 농업연구개발 재원의 탈 영농 현장화가 가속화된다는 것이다. 타미

플루 등의 의약 소재, 레티놀 등의 기능성 소재, 나노기술을 활용한 식품 포장재, 누에를 이용한 인공고막·누에그라 등은 첨단기술을 농업과 접목하는 우수사례이지만, 실제 영농현장의 발전에 대한 기여는 미흡한 것이 그 예이다.

2000년대는 농업연구개발의 다양화가 본격적으로 시도된 시기이기도 하다. 개방화 시대에 진입하면서 농업생산만으로는 농가소득을 보전하기 어려워지면서 농산업 융복합(6차 산업화)에 대한 연구개발이 시작되었고, 농업과 농촌의 다원적 기능을 활용하는 농촌 어메니티도 새로운 연구주제가 되었다. 농업부산물과 농업폐기물 재활용 등 환경생태의 지속가능성, 귀농·귀촌 등 농업·농촌의 지속가능성을 위한 연구 등으로 농업연구의 범위가 점차 확대되었다.

4.2. 친환경, 건강 기능성, 고부가가치(2010~)

2010년대의 농업 연구개발은 IT, BT, NT 등 첨단기술과 농업연구의 융합이 가속화되는 시기이다. 과학기술과 ICT의 접목을 통한 경쟁력 확충과 일자리 창출을 목적으로 하는 국정 어젠다에 맞춰 ICT 기술과 농업기술의 접목이 추진되고, 시설원예와 지능형 축산 등을 집중적으로 육성하기 위한 연구개발 과제들이 확대되었다. 배추, 벼, 고추 등 주요 작물의 유전체가 해독되어 표준유전체 지도가 완성되었고, 비교유전체를 활용한 형질전환 단계에 진입하기도 하였다. 동물 분야에서도 바이오 장기 생산용 형질전환 복제돼지 생산기술 등 농업과 의학이 접목된 고부가가치 산업의 발굴 및 국가 신성장 동력원의 역할도 주목받기 시작하였다.

친환경과 건강 중시, 도시농업, 스마트 농업 등도 2010년대부터 주목받는 연구 키워드로 등장하였다. 농업이 환경에 주는 부담을 낮추고자 벼 부산물을 이용한 생분해성 비닐 개발, 가축분뇨의 에너지화, 안전농산물 생산을 위한 유용미생물 이용 작물보호제 개발 등 친환경·기능성 분야의 농업연구가 확장되기 시작했다. 2013년에 도시농업 육성 5개년계획이 수립되고, 2014년에는 농촌진흥법 시행령에 도시농업 연구 근거가 반영되는 등 도시농업 연구기반이 확산되고 있다. 또한 기후변화에 대응하기 위한 온실가스 감축과 탄소성적 평가기술 등 다양한 농업 분야 국제협약에 대응하고, 재배환경과 작물의 상태를 진단·관리할 수 있는 스마트 농업, 지속가능한 미래농업을 위한 연구가 확대되는 것도 2010년대 농업연구의 주요 특징이다.

제3절 농업 연구개발 분야별 주요 성과¹²⁶⁾

1. 식량작물 연구개발

1.1. 녹색혁명으로 쌀 자급 달성(1970년대)

일제로부터의 광복과 6.25 전쟁으로 사회적 혼란이 가중되던 시기에 주곡인 쌀의 자급은 우리 민족의 숙원이었다. 1970년대 다수성 품종개발과 보급을 통해 주곡인 쌀 자급을 달성하여 식량안보뿐만 아니라 경제개발을 원활하게 추진할 수 있는 초석을 마련하였다. 통일벼 품종은 1964년 농촌진흥청과 국제미작연구소(IRRI) 간 협력 연구를 통해 개발되었다. 통일벼는 1971년 온대형 자포니카인 Yukara와 대만의 준단간 인디카인 Taichung Native 1의 F1에 인디카 단간직립 초형인 IR8을 3원교배한 IR667 조합(Yukara//TN1/IR8)으로부터 왕복육종을 통해 선발되었다.

1971년 신초형 '통일벼' 보급 이후 미질과 수량성이 개선된 통일형 품종이 속속 개발되었다. 이들 품종의 재배면적 비율은 1974년 15%에서 동계 해외 종자증식을 통한 조기 보급으로 1976년 약 45%로 확대되었고, 1978년에는 76%에 달하였다. 통일형 품종의 농가 평균 쌀 수량이 1974년 4.73톤/ha에서 1977년 5.53톤/ha으로 약 17% 증가하였다. 이는 자포니카에 비해 평균 30% 높았다. 1977년 전국 농가의 평균 쌀 수량은 4.94톤/ha으로 세계 최고를 기록하고 쌀 총생산량 600만 톤을 생산하였다.

우리나라 쌀의 단위면적당 수량 변화를 살펴보면, 1945년 광복 후부터 약 20년간은 수량 증대가 전혀 이루어지지 않았다. 1962년 농촌진흥청 설립 이후 벼 육종 사업 수행 결과, 1960년대 후반부터 수량이 급속하게 증가하기 시작하여 1970년대 후반까지 약 10년 사이에 대폭적인 증산이 이루어졌다. 이 과정을 '녹색혁명(綠色革命 ; Green Revolution)'이라고 부르고 있다.

통일벼는 비료 흡수성이 높고 도복에 강하며 도열병, 백엽고병, 줄무늬잎마름병 등에 저항성이 강한 특성을 가졌다. 그러나 냉냉성이 약하고 쌀의 투명도와 밥맛이 떨어지는 단점도 있었다. 이러한 단점에도 불구하고 농가 보급을 추진한 정책적 결단으로 주곡의 자급을

126) 농업 연구개발의 주요 성과는 농촌진흥청(2012), 『농촌진흥 50년사』 및 농림축산식품부(2015), 『농업·농촌 70년』 등에서 발췌하여 재정리하였다.

조기에 달성할 수 있었다. 통일벼 이후 조생통일, 영남조생, 호남조생 등 조생 품종들과 유신, 밀양21호, 밀양23호 등 미질이 개선된 품종들이 육성되었다. 재배 안전성이 보장된 밀양30호, 태백벼 등 내병성 품종과 한강찰벼, 가야벼, 장성벼 등 내충성 품종도 개발되었다.

〈표 10-2〉 통일형 벼 품종개발 내역 및 쌀 수량성

연 대	주요 육성 통일형 품종	쌀 수량 (kg/10a)	범 위
1972~75	통일, 조생통일, 영남조생, 유신, 밀양22호, 통일찰	491	449~554
1976~80	밀양21호, 밀양23호, 황금벼, 금강벼, 만석벼, 노풍, 셋별벼, 내경, 밀양30호, 호남조생, 삼성벼, 팔광벼, 밀양42호, 청청벼, 태백벼, 추풍벼, 한강찰벼, 서광벼, 백운찰벼	510	439~581
1981~86	풍산벼, 백양벼, 수정벼, 남풍벼, 신평벼, 가야벼, 삼강벼, 영품벼, 원풍벼, 칠성벼, 용문벼, 장성벼, 용주벼, 남영벼	562	496~605

자료: 농촌진흥청(2012), 『우리농업의 역사를 새로 쓴 50대 농업기술과 사업』, p.9.

통일형 품종과 녹색혁명의 육종 성과로는 첫째, 다양한 인디카 유전자원을 활용하고 통일벼 육성 당시 인디카와 자포니카의 원연교잡으로 수반되는 불임현상은 톱교배를 통해 해결하였다. 둘째, 동계온실을 이용한 세대축진과 국제미작연구소-농촌진흥청 왕복육종 체계를 확립하여 육종 연한을 단축하였다. 셋째, 주요 병해충의 실내외 검정방법을 확립하고 소양강댐의 찬물을 이용한 내냉성 검정방법, 쌀의 외관평가와 이화학적 분석, 미질 검정 방법 등을 확립하여 주요 특성에 대한 선발기술을 체계화하였다. 넷째, 저항성 유전자 집적을 위한 교배방법의 다양화 등이다.

재배 기술적 성과로는 첫째, 폴리에틸렌 필름(PE)을 이용하여 초기 밭못자리와 후기 물못자리를 절충한 보온절충 못자리 개발이다. 조기 육묘를 통해 통일형 품종의 모내기를 안전이앙 만하기인 5월 중하순에 가능하게 하여 생육 후기 저온장해를 피할 수 있게 되었다. 둘째, 내도복성과 질소 흡비력이 강한 통일형 품종의 특성에 맞게 표준시비량을 N-P-K 20-9-11kg/10a로 재설정하고, 벼알의 등숙을 높이기 위해 기비-분얼비-이삭거름-알거름(50-20-20-10%) 분시체계를 확립하였다. 셋째, 무효분얼을 억제하고 뿌리의 활력 증진을 통한 흡비력을 높이기 위해 분얼기 중간낙수와 등숙 후기의 노화 방지를 위한 간단관수 등 물관리 기술이 농가에 정착되었다.

1.2. 쌀 생산비 절감 기술개발(1980~90년대)

통일형 품종의 재배면적은 1976년 78%로 정점을 이뤘고, 1977년 세계 최고 단수를 기록하였다. 그러나 1980년 전국적인 냉해로 34%의 감수를 초래하면서 재배면적은 감소하기 시작했다. 그런데도 1981년 이후 연속적인 풍작과 품질위주의 소비형태 전환으로 재고량이 증가하였다. 1985년 통일형 품종에서 양질 안전다수확 자포니카 품종개발로 육종 방향을 선화하면서 통일형 품종 재배면적은 급격히 줄어들었고, 1992년 무렵 자포니카 품종으로 완전히 대체되었다.

벼 육종 기술적 성과는 다음과 같다. 첫째, 약배양 기술을 정착시켜 육종 연한을 5~7년으로 단축하는 반수체 육종법을 확립하였다. 1985년 최초의 약배양 품종인 화성벼를 시작으로 복합 내병성 품종인 화영벼, 벼멸구 저항성 품종인 화청벼 등 17개 품종이 개발되어 전체 벼 재배면적의 29%를 점하였다. 둘째, 유전자 세포질적 응성불임(CGMS)을 이용하여 일대잡종 품종을 개발하였다. 셋째, 야생벼의 유용인자 도입을 위해 배배양을 통한 중간잡종 육성 및 여교잡 기술을 확립하고, 이중유전자 전환 식물체 육성을 위한 기초연구로 단세포 배양 및 식물체 분화기술을 확립하였다. 넷째, 주요 도열병 균계에 저항성인 동질 유전자 계통을 육성하였다.

벼 재배 기술적 성과는 다음과 같다. 첫째, 1980년 이앙기가 보급되면서 35일 육묘하던 중묘 기계이앙기술과 1990년대 초 8~10일 육묘하는 어린모 기계이앙 기술이 보급되었다. 둘째, 어린모 자동육묘기술을 개발하여 육묘공장의 실용화를 추진하였다. 셋째, 보온절충 못자리의 터널용 골재와 비닐을 없애고 통풍작업을 생략하는 부직포 육묘기술을 개발하였다. 넷째, 생산비 절감을 위한 직파재배 기술개발이다. 1980년대 중반부터 답수직파, 건답 직파를 시작으로 단점을 보완한 건답줄뿌림, 요철골직파, 무논골뿌림, 무논점파 등 다양한 직파재배 기술을 개발하였다. 다섯째, 양질미 생산에 적합한 시비기술로 표준시비량을 조정하였다.

1.3. 쌀 품질 고급화 기술개발(2000년대)

2000년대 들어 벼 재배면적은 점차 감소하였으나 수량성 향상과 재배기술의 발달로 쌀 생산량은 유지되었고, 1인당 쌀 소비량은 지속적으로 감소했다. 시장개방으로 수입쌀까지

겉쳐 쌀 재고관리에 어려움을 겪게 되면서 국가 주도 양곡관리는 민간 중심으로 변화하였다. 생산정책도 국제경쟁력 확보와 소비확대를 위해 안전 다수성 위주 쌀 생산에서 소비자 중심의 밥맛 좋은 쌀 생산으로 기조를 변경하였다. 밥맛, 완전미율, 시장성 등을 고려하여 최고품질 품종선정 기준을 설정하였다.

이 시기에 쌀의 소비확대를 위해 가공용 품종과 기능성 품종이 개발되었다. 현미밥용으로 중간찰성인 백진주, 양조 발효용으로 보얀 멥쌀인 설갱, 성인병 예방에 효과가 있는 고아미 2호 등의 전분 다양화 품종이 개발되었다. 유색, 향미, 찰성 등의 배유특성을 복합화한 설향찰벼, 아랑향찰벼, 흑향찰벼 등의 품종이 개발되었다. 특수성분의 함량이 증가 또는 감소한 기능성 품종으로 거대배인 큰눈, 라이신 함량이 높은 영안벼, 단백질 함량이 낮은 건양미, 식이섬유 함량이 높은 도담쌀 등이 개발되었다.

또한 통일을 대비한 식량 자급과 가공용 원료의 원활한 공급을 위한 초다수성으로 통일형은 701~817kg/10a의 수량성을 갖는 금강1호 등 15품종을 개발하였고, 자포니카 품종은 618~733kg/10a의 수량성을 갖는 한마음벼 등 5품종이 개발되었다. 국제미작연구소와 공동으로 소얼수중형 신초형 품종인 녹양과 목우 등 총체사료용 품종도 개발되었다. 국제미작연구소를 육종 모지로 하여 열대 아시아 지역에 적응하는 자포니카 품종(MS11)을 개발하여 필리핀 종자원에 등록하였다.

이처럼 돌연변이 육종기법을 이용해 전분 함량이 다양한 쌀 품종을 개발하였고, 전분 특성의 복합화와 함유성분의 증감을 목표로 하는 품질육종 체계가 확립되었다. 다수성의 자포니카 품종을 개발하였고, 국제미작연구소와 공동으로 신초형의 소얼수중형 품종을 개발하였다. 또한 분자육종기술 실용화로 국내육성 품종을 판별할 수 있는 핵산지문법을 개발하여 쌀 품종별 유통체계를 확립하였다.

고품질 쌀 생산 및 재배기술은 완전미 생산과 밥맛 향상에 초점을 두고 간척지를 제외한 전 지역의 질소 시비량을 10a당 11kg에서 9kg으로 줄이고, 이앙시기도 조생종은 5~10일, 중생종과 만생종은 3~5일 정도 늦추어 고온등숙으로 인한 품질 저하를 막고 등숙 향상을 유도하였다. 그밖에도 고품질 쌀 생산을 위한 재배기술과 건조·도정·저온저장 등 수확 후 관리기술 확립으로 고품질 쌀 경쟁체제를 갖추게 되었다.

1.4. 맥류 및 두류 연구

보리 소비가 1인당 1kg 수준으로 감소하여 재고 물량의 증가로 정부의 재정부담이 가중되었다. 이에 답리작을 활용한 소득원으로서 보리의 새로운 용도개발이 시급하게 되었다. 1997년 IMF 사태 이후 사료 값이 급등하자 축산농가의 경쟁력 강화를 위해 사료 자급률 향상이 필요하게 되었고, 정부는 겨울철 유향농지에 맥류재배를 통한 조사료 생산정책을 추진하였다. 맥류의 총체사료화 연구가 가속화되면서 총체사료 전용품종이 개발·보급되었다. 2003년 개발된 '영양보리'는 키가 크고 줄기가 굵으며 곡실 수량도 높아 기존 보리품종보다 총체수량이 30% 증가하는 청보리용으로 정책지원을 통해 전국적으로 보급되었다. 이어 까락이 매끈한 '우호보리', 까락이 퇴화되어 부드러운 '유연보리' 등 가축의 식이선호성이 뛰어난 고품질 청보리 품종이 개발되었다. 또한 극조생 곡우호밀, 내한 다수성 삼한귀리, 조생 다수성 신영트리티케일 등 내한성이 강하고 사료가치가 높은 사료용 맥류 품종들이 육성되었다.

콩 품종개발은 1969년 국내 최초 인공교배 품종으로 콩 모자이크 바이러스 저항성인 '광교'가 육성되었고, 그 후 봉의, 강림, 황금콩 등 많은 품종을 개발하였다. 1980년대 콩 생력화를 위한 기계화 적응 품종 개발에 주력한 결과 도복에 강하면서 수확 손실량이 적은 무한콩, 장경콩 등을 개발하였다. 1980년대 중반에는 밀식적응성이 높은 팔달콩과 단경콩을 육성하고, 맥류 후작으로 조숙 나물콩인 은하콩이 널리 보급되었다. 1990년대 들어서는 장류 및 두부용으로 현재까지 널리 재배되는 대원콩, 조숙인 태광콩 등을 개발하고, 콩나물 수율과 수량성이 높은 풍산나물콩과 소원콩 등을 개발하였다. 콩 소비 확대를 위하여 밥밀용인 검정콩1호, 일품검정콩, 만숙 서리태를 개량한 청자콩과 식감이 우수한 석랑꽃콩 등을 개발하였다. 2000년대에는 쓰러짐에 강하고 꼬투리 맺힘이 높아 기계화 적응성이 우수한 대풍콩, 우람콩 등이 개발되었고, 단백질 함량이 높아 두부 수율이 높은 새단백, 품질이 우수하고 비린내가 나지 않는 미소, 단미2호 등 가공적성이 우수한 품종이 개발되었다. 최근에는 수량성과 논토양 재배 적응성이 높은 선풍, 대찬, 대풍2호 등 재해에 강하고 기계화 적성이 우수한 장류용 품종과 극소립으로 콩나물 수율이 높은 아람, 해원 등이 개발되었다. 또한 기능성분이 우수하고 수확기 탈립에 강한 서리태 검정콩인 청자4호, 청자5호 등과 숙기가 매우 빠른 작부체계용으로 협개열에 강한 누리울 품종이 개발되었다.

1.5. 감자 및 고구마 연구

감자 연구는 1960년 원예시험장에서 강원도 평창군 횡계리에 시험포를 설치하여 육종, 생리, 재배, 병리, 원원종 증식에 관한 연구와 원예시험장 본장에서 바이러스병 검정 연구를 시작하였다. 1961년 10월 신설된 고령지시험장이 원예시험장으로부터 감자연구 업무를 이관 받으면서 본궤도에 오르게 되었고, 그 후 2004년 고령지농업연구소, 2008년 국립식량과학원 고령지농업연구센터, 2015년 국립식량과학원 고령지농업연구소로 조직이 개편되었다.

감자 육종은 1960~70년대 도입 육종을 시작으로 1980년대부터 국내 재배환경에 맞는 빠른 숙기, 역병 및 더듬이병 저항성 품종 육성을 목적으로 추진하였는데, 가공용이나 친환경 또는 항산화 기능성 감자품종 육성으로 발전하였다. 2000년대에는 주로 신규 육성 감자의 보급 확대를 위해 안전생산과 품질향상을 위한 재배생리 연구를 지속적으로 추진하고 있으며, 주식을 보조하는 부식이나 반찬용에서 최근 소비가 급증하고 있는 칩, 프렌치프라이 등 가공용 품종으로 육성 목표를 전환하였다. 또한 켈러감자, 바이오에너지 생산기술을 개발하고, 화장품, 비누 등과 같은 가공품 개발로 새로운 수요를 창출하고 있다.

고구마는 1906년 권업모범장 설립 이후 일본으로부터 도입된 품종에 대한 도입육종이 본격적으로 착수되었다. 1930년대 이전에는 분질이며 감미가 많고 저장성이 높은 호주 원산 '원기', 미국 원산 '칠복'이라는 품종이 일본을 통해 도입되어 보급되기 시작하였다. 1965년부터 작물시험장이 고구마 육종 모지가 되었고, 1978년부터는 남부지역에 적응하는 계통선발의 효율을 높이기 위해 작물시험장 목포지장에서도 교잡육종이 시작되었다. 1960년대 주정 원료로 수입하던 당밀을 고구마로 대체하는 정책으로 바꾸면서, 고구마 재배면적이 1965년 150천ha로 확대되었다.

1980~90년대 고구마 교잡육종은 매우 활발하였다. 식용 고구마의 구체적 특성은 표피색과 모양이며, 그다음으로 소비단계에서 평가되는 특성은 식미였다. 식용 품종으로 갖추어야 할 주요 형질로 표피색은 일반적으로 선홍색이고, 육색은 황색이었다. 더불어 안토시아닌 함량이 많은 자색 고구마와 카로틴 함량이 많은 주황색 고구마도 개발되었으나 찌거나 구웠을 때 점질로 되기 때문에 식미가 좋지 않아 생식용으로 적합하였다.

식용 고구마 품종 및 재배기술 개발로 연구 방향이 전환된 이후 좋은 품종이 다수 개발되고, 재배기술도 정착되어 고구마 생산이 안정화되었다. 고구마 조기재배 기술은 씨고구마를

가온 육묘하여, 저온장해 극복을 위해 피복재, 터널, 비닐하우스 등을 이용하여 적기삽식 전에 본포에 심어 수확기를 앞당겨 출하하는 재배기술을 체계화시켰다. 최근에는 고구마 음료, 국수, 떡, 빵, 와인, 식초, 막걸리 등 고구마 가공식품 제조기법이 속속 개발되어 실용화되고 있다.

2. 원예·특작 연구개발

2.1. 채소류의 1대 잡종(F1) 품종 육성

일제 강점기에는 배추, 무, 오이, 호박, 참외 등의 재래종이 농가에서 재배되면서 선발과 도태, 유지되는 수준이었고, 권업모범장에서 양배추, 수박, 토마토, 양파 등의 채소류를 도입하여 시험을 거친 후 보급하였다.

1945년 광복이 되면서 우리나라 농업연구기관에서 일하던 많은 일본인이 철수하게 되자 연구 인력이 턱없이 부족하게 되었고, 얼마 후 한국전쟁(1950)의 발발로 농업분야의 연구기반마저 폐허가 되었다. 이러한 국가적 혼란과 열악한 농업환경으로 인해 채소류 종자도 수입에 의존할 수밖에 없었으며, 특히 김장채소의 수급안정과 국산화가 국가적으로 시급한 실정이었다. 정부에서는 이를 극복하고 국내 종자산업의 기틀을 마련하기 위해 우장춘 박사의 환국(1950)을 추진하였다.

우장춘 박사의 주도로 초기에는 우선 일본에서 들여온 원종을 이용하여 남해안 지역에 채종장을 설치하고 종자를 증식하는 채종체계를 갖추었으며, 이것을 바탕으로 무와 배추 종자를 자급하게 되었고, 일본에 의존하던 채소종자를 1955년부터 독립적으로 공급할 수 있게 되었다. 이때부터 채소류의 1대 잡종 품종 육성에 대한 연구에 집중하여 배추와 양파의 1대 잡종 품종을 육성하였고, 1960년에 자가불화합성을 이용한 1대 잡종 배추 '원예1호'와 '원예2호'를 만들어 종묘회사에 분양함으로써 배추종자의 대량생산 체계를 확립하는 전기를 마련하였다. 고정종이나 재래종보다 잡종강세 현상이 뚜렷하게 발현되는 1대 잡종의 우수성이 실증됨으로써 다른 채소작물에도 육종기술이 파급되어 1970년대 후반에는 거의 모든 채소류에서 1대 잡종 품종이 육성되었다.

시대적으로 광복 이전과 미 군정 시대를 거쳐 정부 수립과 한국전쟁 직후까지를 고정재

래종 품종의 시대, 1955년까지는 수입 종자 시대, 1965년까지는 국산 고정종 시대, 1975년까지는 1대 잡종 시대로 구분할 수 있다. 이와 같은 1대 잡종 채소 품종의 육성은 우리나라 채소 종자의 수출시대를 여는 계기가 되었으며, 우리나라의 육종기술이 세계적인 영향력을 발휘하여 국제적 경쟁을 가능하게 한 전환점이라고 할 수 있다.

2.2. 시설재배 증가로 백색혁명 달성

채소는 인체에 필요한 비타민, 미네랄, 섬유질 등을 공급하는 필수적인 식품이다. 1970년대 후반 우리나라 국민 1인당 식품 섭취량은 연간 쌀 130kg, 채소 60kg, 과일 10kg, 육류 5kg 정도가 일반적이었으며, 이때의 채소 소비량은 UN 권장량의 절반 정도에 불과하였다. 그러나 1980년대 초에는 2배인 120kg으로 단기간에 크게 증가하였으며, 1990년대 후반부터는 선진국 수준인 140kg 이상을 소비하는 것으로 나타났는데 이처럼 채소의 생산과 소비가 급증한 것은 시설재배의 발달로 연중 생산이 가능해 졌기 때문이다.

1970년대 포항제철과 울산화학공업단지가 건설되면서 하우스용 철제 파이프의 생산과 피복재인 플라스틱 필름이 본격적으로 생산되기 시작하였고, 경부고속도로의 개통으로 물류시간이 단축되면서 시설재배 면적이 급격히 증가하였다. 스프링클러나 PE 호스 등 관수 자재의 개발과 보급 또한 시설재배 발전에 영향을 미쳤으며, 특히 대나무 등 목재를 대체해 철제 파이프가 원예시설의 골조로 사용되면서 생산성과 소득이 뚜렷이 증가하여 우리나라 채소 소비량 증대의 배경이 되었다.

1980년대에는 플라스틱 필름의 개선과 재배시설 개폐장치의 보급, 관수 자재의 대량생산, 간이 관비재배 기술의 정착, 지하수를 이용한 수막재배 등 관련 기술의 개발과 보급이 본격화되면서 시설재배 면적이 약 7,300ha에 이르렀고, 1990년대 이후 정부의 시설 현대화 사업에 따라 약 52,000ha까지 증가하여 농업인의 주 소득원이 되었다. 이와 같이 비닐하우스 재배면적이 급증하여 겨울철에 농업지역을 하얗게 덮었다고 하여 ‘백색혁명(白色革命; White Revolution)’이라 부르며, 1970년대의 녹색혁명에 이어 우리나라의 중요한 농업혁명으로 분류하고 있다. 인구 1인당 시설재배 면적으로 볼 때, 우리나라는 1995년 이후 10㎡ 정도로 세계에서 가장 많은 면적을 차지하는 것으로 나타났으며, 네덜란드와 이스라엘이 그 뒤를 잇고 있다. 시설재배 관련 기술도 급성장하여 최근에는 온실산업 플랜트, 환기 기구, 접목 로봇 등의 중요 부품과 기술을 세계시장에 수출하고 있으며, 스마트팜이나 식물공

장과 같은 미래형 기술에 대한 연구도 활발히 진행 중이다.

2.3. 과수 신품종 육성과 재배기술 개발

우리나라 과수산업은 광복 이전에는 일본인들이 독점하다시피 하였다. 사과의 경우 홍옥과 국광 품종으로 일본인들이 경영하는 대구 근교 과수원에서 한국인들은 작업 인부로만 일할 수 있었기 때문에 전정, 비료 주기, 수확 등 단순노동에 종사하였다. 광복되면서 일본인들이 보유하고 있던 과수원 대부분은 적산토지로 미 군정의 적산관리위원회에 속하게 되었다. 일부 과수원을 한국인이 불하받기도 하였지만, 대부분은 식량 생산을 위한 논밭으로 전환되어 과수산업은 위축되었다. 또한 한국전쟁으로 산업기반이 황폐해지고, 정상적으로 운영되는 과수원이 별로 없었다.

1950년대 후반부터 농사원 원예시험장에서 과수 품종육성 사업이 착수되어 교배조합을 작성하고 교배실생 종자를 생산하여 성능을 검정하기 시작하였다. 과수는 대부분 유전적으로 선발효율이 낮아 대략 10만 개의 교배종자를 채종하여 성목으로 키우고 특성을 검정하여야 기존의 품종보다 우량한 개체 하나를 찾아낼 수 있다. 과실을 맺을 때까지 10여 년, 우수품종으로 선발된 후 보급되기까지 10여 년, 시간과 비용이 많이 소요되기 때문에 주로 국가기관에서만 육종사업을 추진했다.

1969년 국내 최초로 단배 품종이 육성되었으며, 1977년에는 보구력이 높은 복숭아 유명 품종이 육성되어 재배면적의 20%까지 보급되었다. 1990년대 UR 협상 타결 후 원예산업 경쟁력을 높이고자 국가적인 투자를 늘리면서, 과수 신품종 개발이 활성화되기 시작했다. 사과는 1986년 홍로에 이어 감홍, 추광 등 32품종, 배는 황금배, 원황, 신화 등 37품종, 복숭아는 유명, 천홍 등 18품종, 포도는 청수, 흑보석 등 22품종, 감귤류는 하례조생, 탐나는봉 등 23품종, 단감은 원미, 감풍 등 8품종, 그밖에 참다래, 자두, 대추 등 157개 품종이 육성되어, 농가가 선택할 수 있도록 했다.

1970년대 왜성사과, 배나무 Y자 수형 등의 재배기술은 과수산업의 현대화와 국제경쟁력 향상에 크게 기여하였다. 왜성사과 재배기술이 보급되기 전에는 사과나무 키가 6~8m 정도여서 과수원에서 일하는 사람들에게 사다리는 필수적인 도구였고, 작업 효율성이 낮았다. 과수는 노동집약적인 산업인데, 1990년대 농촌노동력이 부족해 과수원 경영이 어려워졌다. 왜성사과는 과수원의 작업을 사다리 없이 가능하게 하여 농작업을 편하게 했고, 수확과 약

제 살포 등 생력화를 가능케 하였다.

2.4. 화훼 신품종 육성 및 재배기술 개발

우리나라의 화훼분야 기술개발은 우장춘 박사가 일본에서 귀국한 1950년부터 시작되었는데, 우장춘 박사가 한국에 와서는 패츄니아, 팬지, 나팔꽃, 프리물라 등의 화훼류에 대한 1대 잡종(F1) 품종 육성에 착수하였고, 품종 수집과 보존을 위하여 덴드로븀, 카네이션 등의 온실화훼 339종 554품종, 장미 등 노지화훼 54종 197품종을 수집하고 특성을 검정하였다. 그러나 당시는 절대적인 식량부족 상태였기 때문에 화훼류 연구는 우선순위에서 밀릴 수밖에 없었다.

1970년대 무궁화와 철쭉에 대한 연구가 국책과제로 수행되었고, 절화에 관한 연구도 국화, 카네이션, 장미 등을 대상으로 진행되었다. 화훼는 마산 등 몇몇 주산지에서 시설로 재배되었고, 대도시 근교의 재배농가에서 소규모 화훼재배가 이루어져 서울 중심으로 꽃시장이 형성되기도 했다. 그러다 점차 국민소득이 증가함에 따라 꽃 소비가 늘어나고 화훼산업 육성의 필요성이 증가하여, 1990년 1개 과 8명에 불과하던 화훼연구 인력을 2개 과 34명으로 확대하여 본격적인 연구에 착수하였다.

2002년에 우리나라가 UPOV(국제식물신품종보호연맹)에 가입함으로써 장미, 국화, 카네이션 등의 화훼류에서 로열티를 지불하게 되었다. 국립원예특작과학원 화훼 연구진들의 노력으로 단기간에 로열티 문제를 극복하였고, 접목선인장은 세계시장을 독점할 정도로 급속한 성장을 보였다. 품종육성 노력 결과 장미, 국화, 카네이션, 거베라 등 절화류와 비모란 선인장, 심비디움 등 분화류는 세계시장에서 호평을 받아 수출작목으로 부상하였다. 오늘날 우리나라는 네덜란드, 일본, 이스라엘 등 화훼 선진국들과 당당하게 경쟁하는 화훼기술 강국으로 성장하였다.

2.5. 약용작물 및 인삼 연구

약용식물에 대한 체계적인 연구가 시도된 것은 1935년에 경기도 약용식물연구소를 개성에 설립한 것이 시초가 되었고, 1938년 연구소를 경성제국대학 의약부 약초원, 생약연구소로 개편, 오늘날 서울대학교 천연물과학연구소로 발전되었다. 1963년 약용식물 생산 업무는 보건사회부에서 농림부로 이관되었고, 재배기술 연구는 농촌진흥청 작물시험장에 분장

되었으나 연구조직이나 시설에 대한 보완이 없이 기능만 떠맡겨져 있었으므로 약용작물 연구가 중단된 상태에 있었다고 할 수 있다.

1970년대 약용식물에 대한 연구의 명맥만 유지하던 정도에서 본격적인 연구는 1987년 농가에서 재배하고 있는 주요 약용작물 28종에 대한 연구 강화 지시가 농림수산부로부터 내려오면서 시작되었다. 기존 특용작물 연구기능은 작물시험장 특용작물과, 목포지장, 영남 작물시험장, 각도 농촌진흥원을 중심으로 전국의 12개 기관이 그 지역에서 많이 재배되는 약용작물 중심으로 연구 내용을 분담하여 1988년부터 극히 기초적인 재배기술 연구를 시작하였다.

1990년대에 본격적으로 약용작물 전담 연구기관이 설립되었는데, 1991년 11월 15일 농촌진흥청 조직개편에 따라 약용작물 연구조직은 작물시험장 특용작물과에 약용작물과가 신설되었고, 지역에서는 약용작물의 생산이 기상, 토양환경에 따라 지역별로 주산지를 형성하여 전국에 분산 재배되고 있는 점을 고려하여 도 농업기술원 산하에 지역특성에 적합한 약용작물 연구 전담 지역특화시험장이 1992년에 신설되어 꾸준히 연구를 수행하였다. 그 결과 현재는 지황, 황기, 당귀 등 32작목에 대한 품종이 개발되었고, 70 작목의 표준재배법이 확립되어 농가에 보급되고 있다.

인삼에 관한 연구는 1996년 8월 인삼산업법이 개정되면서 우리나라 인삼 관련 정책이 농림부로, 연구 기능은 농촌진흥청으로 이관되었다. 지역특화시험장 분담연구 작물의 일부 변화가 있었고, 연구기관의 업무조정으로 약용작물 연구는 작물시험장 특용작물과에서 수행하도록 하였다. 인삼과 약용작물 연구는 2002년 한국담배인삼공사 민영화 이후 한국인삼연초연구원의 연구기능을 이관 받아, 2004년 작물과학원 특용작물과에 인삼연구를 추가한 인삼약초과를 신설하여 연구를 시작하였다. 이후 2007년 음성에 인삼약초연구소를 신설하여 인삼과 약용작물 연구를 본격적으로 수행하였다. 2008년 농촌진흥청 조직개편으로 국립원예특작과학원 인삼특작부로 바뀌었으며, 현재 인삼과, 약용작물과, 버섯과, 인삼특작이용팀으로 구성되어 있다.

최근 고려인삼의 세계화를 위한 품종개발, 지구 온난화에 따른 생리장해 경감 연구, 외국산 인삼의 부정유통 단속을 위한 과학적인 판별기술, 농약 살포횟수 감소를 위한 저농약 안전방제 체계, GAP 표준재배지침 등 다양한 연구를 진행하고 있다. 품질관리는 물론 생명

공학 및 부가가치 향상기술, 웰빙을 추구하는 소비자의 욕구증대에 발맞춰 기능성 식의약품 및 천연화장품 개발 연구가 이루어지고 있다.

3. 축산기술 연구개발

3.1. 한우 개량 연구

1954년 한우 개량과 번식을 장려하는 가축보호법이 제정됨에 따라 한우의 등록, 도축 제한에 대한 근거가 마련되어 연령, 모색, 체질 및 골격에 대해 심사를 하게 되었다. 1960년대 이후 농작업의 기계화로 일소의 역할이 줄어들면서 고기소의 개량과 사양기술에 대한 연구가 본격적으로 이루어졌다. 1960년 4월 농림부, 농촌진흥청, 관련 대학, 한우 개량기관 등이 참여한 제1차 한우개량협의회가 결성되어 한우의 개량목표, 개량방법, 심사표준, 측정방법 및 사양표준 등을 논의하였다. 우수한 씨수소를 선발하기 위하여 1970년 한우 기초등록을 하고, 당대 검정을 하여 일반 씨수소 21두를 선발함으로써 정액 생산·공급이 본격적으로 이루어졌다.

1985년에는 종모우 선발을 위한 검정체계로 당대 검정은 국립종축원 남원지원과 고령지 시험장 축산과에서 자체 생산축을 검정하였다. 각 도축장은 한우개량단지에서 수송아지를 매입하여 검정을 하였다. 검정기간은 1990년 이전 18개월령, 1991년 22개월령, 1998년 24개월령으로 조정되었다. 평가대상도 육량과 육질을 동시에 평가하고 근내 지방도 평가를 위해 1995년부터 검정우는 거세를 실시하였다.

1997년에는 근내 지방도 4.0 이상의 우량 암소 육성집단을 조성하고, 2000년대에는 다유형 계통을 조성, 산유 능력을 향시켜 1일 평균 산유량과 이유 시 체중이 10~15% 향상되었다. 한우에 대한 번식은 1960년 이전에는 대부분 자연종부에 의하여 이루어졌으나 1970년대 정액의 동결융해 방법 개발, 1980년대 정액의 적정 해동 방법 구명, 1990년대 정액의 생존성 향상 기술개발, 그 후 농가에서 쉽게 인공수정 할 수 있는 자가인공수정기 개발로 인공수정이 한우 사육 농가에 정착할 수 있는 계기가 되었다.

한우 고급육 생산을 위한 사양관리 연구는 1992년부터 1997년까지 수소의 거세시기 구명, 비육 개시와 출하 시기 결정, 거세한우 고급육 생산용 전용사료 개발, 성장단계별 산육

생리 및 육질 변화 구명, 한우 고급육 생산을 위한 섬유질 배합사료 개발보급, 고급육 생산 첨가제 개발, 초음파에 의한 육질 예측기술 등을 개발하여 농가에 보급함으로써, 출하체중, 1등급 이상 출현율, 수소 거세비율 등이 획기적으로 증가하여 한우가 일소에서 고급육 생산 육우로 완전히 변신하게 되었다.

3.2. 축산물 유통규격 설정 및 품질 고급화

1920년대와 1960년대에 미국과 일본은 육류 등급제를 도입해 육류의 품질향상을 꾀하고 과학적인 거래를 유도하고 있었다. 반면 우리나라는 식육의 이용 역사가 짧은 관계로 생체 위주의 유통이 이루어지다 보니, 도축 전 강제급수로 소의 중량을 늘리는 등 사회적 문제가 발생하기도 하였다. 1960년대 처음으로 등급에 대한 기초적인 연구를 시작으로 1961년 국내산 돼지의 도체 등급 제정과 수출 돈에 대한 도체평가를 위해 미국과 일본의 도체 등급 기준을 간접 적용했다.

1974년 축산물 거래 관행이 생체에서 도체 거래로 바뀐에 따라 돼지 도체 등급 기준 작성을 위해 1982년 이래 도체 정밀조사와 출하 동향을 조사하여 우리나라에 적합한 돼지의 도체 등급 기준을 마련하였다. 국내산 돈육의 품질향상을 위해 육질을 기준으로 한 냉도체 육질 기준은 육색, 조직감, 수분 삼출도, 근육 분리도, 그리고 근내 지방도를 추가하였다. 연구 결과로 돼지 도체등급제(안)을 작성 1992년 7월 시범 실시를 거쳐 등급 제도를 정착시켰으며, 지속적인 보완개정으로 국내 돼지 거세율을 95% 이상으로 높여 품질 고급화 및 국제규격화에 기여하였다.

소의 도체 등급은 1978년부터 기초자료 수집과 한우 500두에 대한 부분육 생산량과 도체의 부위별 측정치 및 육질을 조사하여 등급제도의 기초자료를 마련하였다. 1985년 육량 6개 등급과 성숙도, 육색, 지방색, 품종을 요인으로 한 육질 평가 기준을 작성하였다. 그 후 고품질 쇠고기 소비추세로 근내 지방도를 한우의 개량 및 육종의 지표로 활용하고, 소의 체중을 고려한 새로운 육량지수식¹²⁷⁾을 설정하여 등급기준에 반영하였다. 육질 등급은 출하되는 소의 등심 내 지방함량(Marbling)에 따라 최소 5% 미만을 1번으로 하고, 단계별 2%씩 증가시켜 9단계로 설정하였다.

127) 육량지수식 $Y = 68.184 - (0.625 \times \text{등지방층 두께}) + (0.130 \times \text{배장근 단면적}) - (0.024 \times \text{도체중})$

돼지의 육질 개선 연구는 물돼지(PSE) 발생률 최소화를 위한 품종, 사육방법, 이송 요령, 도축방법 등에 관한 연구를 하여 그 결과를 농가에 보급함으로써 돈육의 고급화에 중요한 전환점을 마련하였다. 닭고기는 2001년 도계장을 중심으로 외관, 깃털, 외상, 변색 등에 대해 품질 요인을 분석하고 부분육 유통실태 등을 조사하여 닭고기 부분육 품질 등급제를 설정하였다. 계란 품질등급은 1984~1985년 약 35만 개의 계란을 조사하여 Haugh unit에 따라 4개 등급으로 설정하였으며, 국내 유통 계란의 품질향상을 위한 유통기간 설정과 도포기술 및 난좌 개발보급 등으로 고품질 계란 유통기준을 마련하였다.

3.3. 축산환경 개선과 가축분뇨 자원화

축산환경 분야에 대한 우리나라 최초의 연구는 1954년 온상을 이용한 육추법 구명 연구, 케이지 양계 적부 시험 등이었다. 1960년 이전 우리나라는 농가 부업형 축산에 의존하는 형태로 일정한 시설 기준이 없이 외양간이나 돼지우리 형태였다. 이 시대에는 축사 규모가 작고 위생시설이 미비하여 생산성이 낮고 환경문제도 제기되지 않았다. 1968년에 산란계에 점등시설 도입 시험을 실시하여 축산시설에 처음으로 과학기술을 도입하는 계기가 마련되었다. 1970년대에는 가축의 사육규모가 커지면서 육계, 한우 등 축종별 축사 시설과 사육환경에 대한 연구가 실시되었다.

양돈 분야는 1970년 외국으로부터 개량종인 버크셔와 요크셔 품종이 도입되면서 전용 돈사가 출현하고 양돈시설이 현대화되기 시작하였다. 원예용 자재인 파이프를 이용하여 돔 형태의 골격을 만든 후 보온덮개를 덮는 방식의 돈사가 주종을 이루는 형태로 사육되다가 1980년대 다두사육을 위한 돈사에 스톨과 벨트시설을 도입하면서 돼지분뇨 처리를 위한 톱밥 발효돈사 연구가 수행되어 농가에 급속도로 퍼지게 되었다.

대가축 분야 연구는 1970년대 축사시설 형태별 환경 차이가 한우발육에 미치는 영향, 1979년 우리나라 젖소 시설 계획수립을 위한 사양실태 조사, 옥외와 방목지 사육 시 번식 및 생산 송아지의 발육에 미치는 효과 등 기초적인 연구에 머물다가, 1980년대 외국산 육우 도입과 함께 전통적인 외양간 형태에서 다두사육형 개방식 형태로 변해가는 과도기적 연구가 수행되었다. 1989년 한우사 8종, 유우사 3종, 돈사 4종, 계사 3종 등 총 18종의 축사 표준설계도가 제작·보급되어 농가의 축사 설계비 절약뿐 아니라 축사를 규격화하는데 기여하였다.

양계분야는 1970년대부터 1980년대까지 품종 특성과 사양관리 위주의 단순한 연구를 시작으로, 1990년대에 수출용 대형 육계, 재래닭 순수화 연구 등으로 다양화되었다. 2000년대에는 닭고기와 계란의 항생제 안전성 연구를 중점적으로 수행하였고, 2010년대에는 동물복지, ICT, 가금 신품종 개발 등 산업적 및 사회적 변화에 대응하는 연구를 수행하여 양계산업 발전에 기여하고 있다. 1997년부터 2000년까지 지역별 가축 사육두수에 따른 전국 총 가축 비료 성분 발생량을 조사하여 환경오염 최소화를 위한 지역별 적정 가축사육 규모를 제시하였다. 또한 축산분뇨의 재생에너지 및 자원화 연구, 한국형 바이오가스 생산기술 개발, 악취 저감을 위한 미생물 및 첨가제 개발 등의 연구가 수행되었다.

우리나라의 온실가스 배출량 중 농업분야가 약 3%를 차지하고 있으며, 축산은 농업 분야의 1/3 정도를 차지한다. 축산에 의한 온실가스인 메탄을 줄이기 위한 사료 첨가제 개발, 메탄측정 근적외선 분광분석 시스템 개발, 온실가스 배출을 최소화한 가축분뇨 처리기술 등이 개발되었다. 최근에는 친환경 동물복지형 사육시설 개발 등 친환경적인 연구들이 수행되고 있다.

3.4. 사료작물 이용기술 실용화

초지 및 사료작물에 관한 연구는 1927년 알팔파와 레드클로버 품종 비교시험, 1955년 FAO 등의 경로를 통한 10작물 48품종의 종자 도입, 품종 선발 및 재배방법 시험 등이 있었다. 1969년 정부의 축산정책 활성화에 따라 사료작물에 대한 연구가 본격화되었다. 특히 1973년부터 실시한 한독초지연구사업은 우리나라 초지농업의 전환점이 되었다. 이때 21초종 355품종의 개량 목초 종자를 도입하여 수원, 대관령, 제주 등에서 지역 적응시험을 실시 29개 우량품종을 선발하여 농가에 보급하는 등 커다란 업적을 남겼다.

목초 신품종 개발 연구는 1960년대까지는 도입품종에 가려 연구가 미비하였으나, 1970년대부터 종자 개발의 중요성을 인식하고 1971년 품종 간 교배시험에 착수하였다. 1976년 오차드 합성품종 육성을 시작으로 1986년 내한성과 내하고성이 강한 합성2호, 2002년에 내습성이 강하고 풍엽성인 장별101호와 내병성이 강한 장별102호, 2003년에 재생력이 우수한 코디와 코르디원 등 5품종을 보호품종으로 등록하였다. 톨페스큐는 그린마스터, 푸르미 품종은 도입품종보다 사료가치가 높고 재생력과 영속성이 우수해 우리나라 초지조성에 이용될 수 있는 품종이다.

사료작물의 조제이용은 오래전부터 이루어져 왔으나 1954년부터 청예호밀, 레드클로버 등에 대한 수분조절 시험을 시작으로 1960년대에는 저장성 향상을 위한 첨가제 시험, 1970년대부터는 사료작물의 숙기별 저장성 및 영양 함량 비교시험, 1980년대에는 손실 및 품질 저하 방지시험을 수행하였으며, 1990년대 중반부터는 생산비 절감에 중점을 두었다. 2000년대에는 생뽕짚, 이탈리아 라이그라스 등에 대한 곤포 사일리지 조제방법을 확립, 보급함으로써 조사료 자급률 향상에 기여하였다.

4. 농업기반기술 연구개발

4.1. 농업환경 대응기술 개발

4.1.1. 토양조사 및 농토배양 연구

농업은 토양자원의 합리적 관리와 이용이 중요하며 이를 위해서는 토양자원에 대한 조사 연구가 필수적이다. 일제 강점기에 1936년부터 1945년까지 10개년 계획으로 전국농경지에 대한 토양 조사사업이 추진되었다. 그때는 적지적작, 시비 개선, 시비 배합 등에 필요한 자료를 얻기 위해 이루어졌는데, 1945년까지 완성된 토성조사 보고서는 경기 평택 토성조사 보고서(1936), 전남 광산 토성조사보고서(1941), 충남 서산 토성조사보고서(1942) 등 3종에 지나지 않았고, 대부분은 광복 후에 정리되었다.

광복 후 토양조사 사업은 1964년부터 1969년까지 5년에 걸쳐 실시되었다. 이 사업으로 전국토(9,848천ha)에 대한 개략 토양조사를 실시하고, 거기에서 밝혀진 농업개발 유망지역(850천ha)에 대한 정밀 토양조사도 함께 하여 토양분류 및 생성, 토양개량, 토양관리 및 보존에 관한 연구를 추진하였다. 정밀토양도는 식량자급을 위한 농업기술 지도 및 농지확대 정책에 지대한 기여를 했으며, 전 국토에 대한 정밀토양조사가 완료된 1990년 이후에는 주요 토양인자를 가지고 작물별 농경지의 적성등급 기준을 설정함으로써 적지적작이 가능하도록 하였다.

1980년부터 1989년까지 10개년 계획으로 농토배양사업의 기술지원을 위하여 세부 정밀 토양조사가 수행되었다. 세부 정밀토양조사는 필지별 토양특성을 조사하여 정밀한 토양관리나 친환경적인 시비 처방 및 농토배양이 가능하도록 하였다. 이때의 조사면적은 논

1,318,529ha, 밭 72,720ha, 초지 및 개발 가능지 334,660ha 등 총 1,725,909ha였다. 1964년부터 1991년까지 토양조사에서 얻어진 각종 토양조사 자료는 주로 출판물 형태의 토양도 및 토양해설도로 간행되어 이용되었다.

1990년대 후반부터 시작된 국가 정보화 사업의 일환으로 토양 정보화 사업이 추진됨으로써 그동안 토양조사를 통하여 얻은 모든 자료가 수요자의 필요에 의해 다양한 정보로 가공·출력될 수 있도록 GIS(지리정보시스템) 기술을 이용하여 전산화되었다. 전산화된 자료는 농촌진흥청의 토양환경정보시스템(<http://soil.rda.go.kr>)을 통해 누구나 활용할 수 있도록 서비스되고 있다.

토양검정 사업은 1958~1961년에 수행된 토지개량조합 구내의 답 토양 검정사업과 1962~1963년 전국농가 논을 대상으로 한 토양검정 사업이 대표적이다. 1963년 이후 토양검정 사업은 UN 한국 토양비옥도 사업(1964~1969), 토양비옥도 조기 완료 5개년 사업(1975~1979), 농토배양사업(1980~1989), 농업환경 모니터링사업(1990~) 등 토양비옥도 제고를 위한 토양검정 체제로 발전해 왔으며, 농토배양사업은 농경지의 생산성 제고를 위한 지력 증진 차원에서 추진되었다.

일제 강점기의 토양개량 연구는 산성토양 개량법이 대부분이었고, 간척지의 개답과 경작지 토양의 비료 효과 증진을 위한 연구가 주로 추진되었다. 광복 후 1956년부터 토양검정사업이 활기를 띠기 시작해 습답, 간척지, 특이산성토 등 저위생산지 개량에 초점이 맞추어졌다. 1960~80년대에는 토양비옥도 사업을 통해 토양개량제 시용과 적정 시비기술이 확립됨에 따라 작물의 생산성이 향상되었는데, 특히 국가적 과제였던 쌀 수량성을 크게 높이게 되어 녹색혁명의 달성에 기여하였다.

4.1.2. 농업환경 변화 대응기술

농업 환경재인 토양·물·대기의 질적 상태와 변동 양상에 대한 조사 및 대책기술 개발에 대한 연구는 1960년대에 본격화되었다. 특히 1970년대 우리나라의 산업화가 급속히 진행함에 따라 산업시설이 설치된 지역의 인근 농경지에 재배되는 농작물에서 피해가 빈번히 나타났기 때문에 환경오염에 의한 농작물의 피해양상과 대책에 대한 조사연구 필요성이 제기되었다. 따라서 환경농업육성법(1999)에 의거 농업환경자원 변동평가 사업이 시작되었으며, 이후 법에 따라 '농업자원과 농업환경의 실태조사 및 평가 기준' 고시(2017)가 제정되었다.

토양조사사업은 환경농업육성법에 따라 일반농경지 토양조사(4년 2주기; 토양비옥도 및 중금속 함량)와 취약농경지 토양조사(4년 1주기; 생활하수 유입지, 광산, 공단, 고속도로 인근 등)로 나누어진다. 농업용수 수질은 2000년부터 전국 500개 정점(농업용 하천수 300지점, 지하수 200지점)을 대상으로 환경정책기본법(1990)과 지하수법(1995)에 의거 매년 법정 항목 및 기타 항목 21개 성분을 조사하고 있다.

1970년대 후반 농기계 또는 차량에서 유출되는 유류에 의한 오염을 정화하는 기술개발, 1980년대 후반 축산폐수의 농업용수 오염방지를 위한 축산폐수 정화기술 개발, 2000년 이후에는 경사지와 시설재배지에서 유거수의 수질평가와 재활용 기술개발 등을 수행하였다. 2010년 이후에는 기후변화에 따른 농경지 토양유실 및 양분유출 실태를 평가하고 농업비점 오염 저감을 위한 기술개발을 수행하고 있다.

2001년 농업과학기술원은 농업의 공익적 기능을 24조 2,098억 원으로 추정하였다. 농업이 식량공급이라는 본연의 가치 이외에도 홍수조절, 대기정화, 수질정화, 토양보전, 휴양처 제공 등 환경적 가치도 매우 높다는 것을 알 수 있다. 기상자료는 농업기후시대 구분, 농업기상재해 예측, 작황진단 등 다양한 목적과 용도에 따라 이용되고 있다. 1986년에 한국의 농업기후 특징과 비 기상재해에 대한 연구로 19개 농업기후시대를 구분하였고, 1990년에는 주요 과수 재배지대의 기후특성을 구명하여 농가의 영농 계획과 작목 및 품종 선택에 도움을 주었다.

2014년부터는 농장맞춤형 기상재해 조기경보서비스 기술을 개발하여 농장단위로 기상 및 재해위험 대응지침과 함께 인터넷과 모바일로 사전에 알려주어 이상기상에 대응하고 있다. 2018년 현재, 섬진강 수계 17개 시군의 농가에게 조기경보서비스를 실시하고 있는데, 2027년까지 전국 155 시군으로 서비스를 확대할 계획이다. 또한 농업분야 국가 온실가스 배출량을 2012년부터 산정하여 매년 발간되는 「국가 온실가스 인벤토리 보고서」작성을 지원하고 있으며, 2014년에는 산정에 필요한 국가 고유 계수 11종을 등록하여 배출량 산정의 정확도와 신뢰도를 향상시켰다. 2000년 후반부터 온실가스 감축 연구를 수행하여 논과 밭 작물 재배 시 적용 가능한 감축기술 13종을 개발하였다.

농업생태계의 건전성, 생물다양성 보전 및 증진에 대한 조사 및 대응기술 연구는 1994년부터 본격적으로 수행되었다. 2008~2012년에는 축적된 연구결과를 종합하여 「논 생태계

수서무척추동물」 등 6권의 도감을 발간하였다. 2012년부터는 기후변화에 따른 농업생태계 변화를 파악하기 위하여 생물계절을 장기모니터링 하고 있으며, 또한 농업생태계 기후변화 지표생물을 선정하고, 전국을 대상으로 수서무척추동물, 양서류 등의 생물다양성 및 생물계절 실태조사를 하고 있다.

4.1.3. 친환경 유기농업 기술

우리나라의 유기농업은 1970년대 중반 선각자적인 농업인과 민간단체로부터 시작하였다. 1990년 초 이후 정부정책 관리대상에 친환경농업을 포함하면서 1994년에 농림부에 친환경농업과를 신설하고 1996년 친환경농업육성법을 제정하였으며, 제1차 친환경농업 육성 5개년 계획(2001~2005)을 수립하였다. 한편 농촌진흥청은 친환경농업 육성을 위한 기술적 지원을 위하여 2004년 친환경농업과를 신설하여 친환경농업 기반기술 및 실용화기술 개발에 착수하였고, 현재 유기농업과로 변경하여 유기농업 전담 연구부서로 정체성을 확립하였다.

유기농업과는 농업현장에서 손쉽게 활용할 수 있도록 작물별 유기농업 종합관리기술 매뉴얼을 개발하였고, 2005년 벼 유기재배 매뉴얼을 필두로 현재까지 13종을 보급하였다. 또한 토양·양분관리, 병해충 방제, 종자생산, 환경관리 등 유기재배 기술서를 19종 개발·보급하였다. 토양 및 양분 종합관리기술 연구는 녹비작물을 도입한 윤작체계 확립, 동일 유기물을 12년간 장기 연용함에 따른 작물생산성 및 토양환경 변화량 평가, 무경운 실천에 따른 토양 유기물 함량 증가, 장기성 작물의 후기 양분관리를 위한 작물 양분별 맞춤형 액비 제조기술 표준화 및 실용화 연구를 추진하였다. 또한 유기자원의 무기화량을 반영하여 유기벼 재배를 위한 유기자원 사용 추천체계를 개발하여 토양환경정보시스템(흙토람)에서 서비스하고 있다.

친환경적 병해충 관리기술 연구는 주요 작목을 대상으로 병해충 저항성 유기농 적합품종 선별, 종자소독 기술, 공기순환팬 및 비가림 시설 활용기술, 민달팽이 포살기술, 유아등 및 점착트랩 활용기술 등을 개발하여 실용화하였다. 특히 식용유를 계란노른자로 유화하여 만든 난황유를 개발하여 병해충방제에 획기적인 전기를 마련하였다. 최근에는 클로렐라를 활용하여 병해충 방제는 물론 생육 및 품질을 높일 수 있는 기술을 개발하여 농업현장에서 높은 호응을 받고 있다. 유기농 환경생태 연구는 유기농업의 환경보전가치 평가지표 산출

및 평가기준을 마련하였으며, 비시장적 가치를 정량화하여 유기농업 정책 추진을 뒷받침하고 있다.

2005년부터 매년 2회 산·학·관·연 협의기구인 ‘친환경 유기농업 기술위원회’를 운영하여 현안사항을 해결하고 있으며, 매년 유기농 연구회를 개최하여 개발된 기술을 공유하고 있다. 2011년부터는 글로벌 유기농업 발전을 선도하기 위하여 ‘국제유기농기술혁신위원회’를 운영하면서 매 3년마다 국제유기농기술혁신상(OFIA)을 수여하고, 국제유기농운동연맹(IFOAM)과 공동으로 ‘유기농 지도 전문가 과정’을 운영하면서 91명의 유기농 코치 및 지도 전문가를 양성하였다. 2011년부터는 아시아 14개국이 참여하는 유기농네트워크(ANSOFT)를 구축하여 우리의 유기농업 기술을 공유·전파하는 역할을 수행하고 있다.

4.1.4. 농촌환경자원 연구

1994년 농촌생활연구소가 신설되어 농촌자원개발 연구가 본격적으로 시작되었으며, 2004년 농촌자원개발연구소로 명칭이 변경되었다. 2008년부터는 농촌진흥청 조직개편에 따라 농업환경부 내에서 공간계획, 문화관광, 농촌복지 등 농촌자원개발 연구를 수행하고 있다. 농촌공간계획 연구는 농촌이라는 삶의 공간을 보다 풍요롭게 만드는데 초점을 두고 발전하여 왔다. 2000년대에는 OECD의 움직임과 같이 농촌고유의 가치와 구성원이 중심이 된 농촌개발 연구에 중점을 두어 농촌 어메니티자원 분류체계(자연·문화·사회자원 등 7개 분야 37종)를 설정하고, 2005년부터 7년간 전국 32,000개 마을의 자원을 조사하여, 26천 마을, 299천 건의 정보를 담은 ‘농촌 어메니티 정보시스템’을 구축하였다. 또한 2011~2016년에는 농림축산식품부의 ‘농촌다움 제고를 위한 오감(五感)경관 추진대책’으로 농촌경관의 체계적 보전과 관리정책이 수립되면서 중장기적 관점에서 경관연구를 진행하였다. 최근에는 지속가능한 농촌공간계획 수립과 설계기술 개발을 위해 농촌공간 빅데이터 기초 인프라 구축을 통한 농촌 3·6·5 생활권 분석, 헬스케어를 고려한 공동 주거공간 개선, 자율형 농촌 경관모델 구축 연구를 하고 있다.

2000년대에는 전통지식 발굴 및 가치평가, 전통지식 권리 보호 등의 연구가 추진되어 전통지식 보호 관련 국제 논의에 대응하고 지식재산기본법 제정 및 기본계획 수립에 참여하였다. 또한 구전과 고문헌 자료를 수집하여 「고농서의 현대적 활용을 위한 온고이지신(전10권)」을 발간하고, 2010년 이후에는 전통지식 자원의 스토리텔링, 브랜드, 팜파티 등 문화콘

텐츠 개발 연구와 국가중요농업유산 후보지역 발굴과 보전·관리 방안 연구를 추진하고 있다.

농촌관광 연구는 농촌자원개발연구소에서 출발하여, 2000년대에는 전통지식의 농촌관광 활용, 시장세분화, 농가민박 서비스 개선 등의 연구가 추진되었다. 또한 농촌관광개발 확대를 위해 2003년 '녹색관광 실태 및 선호도 조사'를 시작하여 2~3년 단위로 조사하고 있다. 2010년 이후에는 농촌관광의 품질향상과 다양한 수요에 대응하기 위해 오토캠핑, 농촌교육농장, 농특산품 포장·전시판매 디자인, 음식·치유관광 등의 연구를 하고 있다.

농촌 삶의 질 연구는 농촌생활의 질적 수준을 계량적으로 평가하고 비교 분석할 목적으로 1994년 237지표로 구성된 농촌생활지표를 개발하였다. 2000년부터 실시된 농촌생활지표 조사는 2013년 '농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법'에 따른 농어업인 복지실태조사와 통합 조정되어 추진되고 있다. 초기에는 농촌가족, 농촌여성 관련 연구가 통합적으로 추진되었으나, 2004년 이후에는 농촌여성, 농촌노인, 농촌다문화 등으로 세분화되었다. 농촌여성들과 관련된 통계를 모아 '농촌여성의 일과 생활'을 한 눈에 볼 수 있도록 하였으며, 농촌 노인의 복지격차 해소를 위한 정책수립 자료를 제공하고 있다. 농촌다문화 연구는 2005년부터 외국인 노동자의 정착 및 인적 자원화 방안, 다문화사회 변화 및 문화접변 대응방안 등을 연구하고 있다. 2000년 이후 귀농·귀촌에 대한 관심이 증가함에 따라 귀농 준비자 대상 교육 프로그램과 가이드북을 개발하였으며, 귀농·귀촌인 정착실태 추적조사(2014~2018)를 통해 귀농·귀촌 지원사업에 활용할 수 있도록 하였다.

4.2. 농산물 안전성 및 작물보호 연구

4.2.1. 농산물 안전성 연구

농산물의 안전성을 말하면 가장 먼저 떠오르는 것이 농약에 대한 안전성 확보일 것이다. 1957년 농약관리법이 제정되면서 농약의 관리를 시작하였고, 품목 허가제로 운용되던 농약관리법이 1981년 농약 품목고시제로 전환되었다. 1981년 농약 전문 시험연구기관인 농약연구소가 신설되어 농약의 안전성 확보를 위한 여러 가지 시험기준과 방법의 정비, 안전성 제고를 위한 검토 및 평가기준의 확립, 농약원제의 유해성분(불순물) 규제, 고독성 농약의 취급제한 규정의 강화 등 농약의 안전성 확보를 위한 시책을 더욱 강화하여 농약 관리체계

를 선진 외국과 조화되도록 하였다. 종전에 국립농업자재검사소에서 농약 고시를 위해 수행하던 농약의 약효, 약해, 독성 및 잔류성에 관한 시험관리를 농촌진흥청장이 직접 실시하게 하여 농약 안전성 시험연구를 강화하였다.

2000년대는 농산물 생산 및 교역량 증가가 세계적인 추세로 안전성에 대한 관심과 연구 수요 증가로 농업과학원 내에 농산물안전성부가 신설되었다. 주요 임무로 농업환경 및 농산물 중 화학물질의 안전성 연구, 생물농약 개발, 농자재 평가 및 검정 기능이 강화되었고 유해생물팀이 신설되었다. 2006년부터는 농산물 생산 및 유통단계의 화학적·생물적 위해요소 안전관리를 위하여 GAP 인증제도가 도입되었다. 농산물 안전관리를 위한 과학적인 연구결과는 GAP 제도에 적극 반영해서 딸기, 상추, 벼, 사과, 배추, 토마토 등 주요 작목에 대한 다양한 실천 매뉴얼을 작성 보급하였다. 농산물 생산 및 유통단계의 생물적 위해요소 안전관리 기술은 토양에서 식탁까지 안전한 먹을거리를 제공하는 기반이 되었고, 농업연구는 생산자 중심의 생산성에서 소비자 안전까지 확대하는 연구 패러다임의 변화를 가져왔다.

4.2.2. 병해충 및 잡초 방제기술

우리나라에서 근대적인 농작물 병해충에 관한 시험연구는 1906년에 설립된 권업모범장에서 식물병리와 농업곤충 분야에서 처음 시작하였으며, 해방 전까지 주로 벼의 병해충을 중심으로 병해충 종류 조사와 방제시험이 수행되었다. 1962년에 농촌진흥청 식물환경연구소가 설립되면서 우리나라 병해충의 발생 생태와 방제에 관한 기초연구, 살균, 살충제의 약효시험, 국내의 농약등록을 위한 생물검정과 벼의 주요 병해충에 대한 품종 저항성 및 발생예찰 방법 개선연구, 과수와 채소의 병해충에 대한 약제방제시험 등 본격적인 연구가 시작되었다. 1970년대에는 식량증산과 주곡인 쌀의 자급달성을 위해 벼의 병해충방제 연구에 집중하였다.

1980년대에는 국민의 생활수준 향상으로 과실류나 채소류의 수요가 급증하였다. 이에 따라 농작물 병해충의 연구방향도 다양화되어 벼는 물론 전작물, 원예작물, 특용작물 및 사료작물 병해충의 생리생태 연구를 강화하였으며, 노동력 절감을 위한 생력적 방제와 농산물의 품질향상을 위한 병해충 관리의 기초연구에 치중하였다. 1990년대 초부터 주요 작물에 대하여 병해충 종합관리체계(IPM)에 의한 친환경 종합방제 방법이 도입되기 시작하였고, 생물농약 시대를 여는 밑거름이 되었을 뿐만 아니라 친환경 농업을 위한 병해충 방제제 개발에

도 주력하였다. 2000년 이후 기후변화와 함께 교역이 증가하면서 병해충이 농업현장 문제로 대두되었다. 분자생물학과 유전공학 기술의 급속한 발달로 진균, 세균, 바이러스, 해충 등을 포함한 병해충의 정밀 분류·진단 기술이 발달하였고, 생리생태, 약제 저항성 판별, 유용미생물 및 천적 등 병해충 방제 연구로 식량증산과 안전농산물 생산에 기여하였다.

우리나라의 잡초 방제기술은 인력에 의존하거나 일부 제초기를 사용하는 전통적인 방식을 크게 벗어나지 못한 채 광복을 맞았다. 1955년에 2·4-D가 국내에 처음 도입되어 논 제초제로 사용 시기 및 사용량에 관한 시험이 이루어졌다. 1970년대에 잡초방제에 대한 연구와 기술개발이 본격화되었다. 1970년대 후반부터 전국의 잡초 분포 조사와 생리생태 및 작물과의 경합 등에 대한 조사·연구가 광범위하게 이루어졌다. 농경지 잡초 분포 조사는 1971, 1981, 1991, 2000, 2013년 5회에 걸쳐 각각 3~5년 동안 진행되어 잡초군락 변이를 확인하였다. 그리고 논 제초제 연용으로 논잡초인 물옥잠이 1998년 설포닐우레아계 제초제 저항성 잡초로 처음으로 확인된 후 2019년 현재 14종이 확인되었다. 또한, 농경지에 발생하는 외래잡초는 2015년 현재 28과 166종이 보고되었다. 2018년부터 농약 허용기준 강화제도(PLS) 확대에 맞추어 소면적 재배작물에 사용할 수 있는 제초제 선발시험이 본격적으로 시작되었다.

4.3. 농업생물 및 잡사곤충 연구

4.3.1. 곤충산업 연구

1994년 잠업시험장이 유용 곤충 연구를 강화하는 잠사곤충연구소로 개편됨에 따라 1995년부터 해충을 제외한 산업화 가능한 곤충을 연구하게 되었다. 그 후 유용 곤충을 연구하는 부서는 농업과학기술원 농업생물부 그리고 현재 국립농업과학원 농업생물부로 개편되면서 꾸준히 곤충산업화 관련 연구를 수행하고 있다. 특히 2010년에 ‘곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률’이 제정됨에 따라 곤충자원의 탐색, 유용곤충 사육기술, 화분매개·천적 곤충에 대한 자원화 이용기술 개발을 수행하고 있으며, 식·약용 곤충 및 곤충소재 개발연구도 활발히 수행하고 있다.

방화곤충으로 이용하는 수입 뒤영벌을 대체하기 위한 토종 호박벌 대량사육 연구가 시작되어 우점하는 뒤영벌종을 조사하는 한편 최다 발생 시기를 밝혔다. 여왕벌의 실내사육을

통해 여왕벌, 수벌, 일벌의 수명과 봉군당 일벌의 개체 수 등이 알려졌다. 야외 채집한 개체를 실내사육 할 경우의 정착률을 조사한 결과, 호박벌이 48.9%로 좀뒤영벌 등 기타 뒤영벌류 중에서 가장 높은 것으로 나타났다.

최근에는 동애등을 이용한 음식물쓰레기의 친환경 처리기술을 개발하였다. 동애등에는 음식물쓰레기 처리능력이 탁월하여 환경정화 곤충으로 인정받고 있는 바, 이러한 동애등을 실내에서 연중 대량 증식시킬 수 있는 원천기술과 음식물쓰레기 환경친화형 대량처리 시스템을 개발하였다. 또한 동애등에 분해 산물을 이용한 유기농 퇴비화, 애완동물, 가축 및 양어 사료화, 낚시 미끼 등 고부가 자원순환 기술을 개발하여 국가연구개발 우수성과 100선에 선정되었다. 앞으로 곤충산업이 바이오 신약개발의 선두주자로 미래의 식량자원으로 발전이 기대된다.

4.3.2. 잠사곤충 연구

우리나라에서 양잠에 대한 연구는 일본인들에 의해 시작된 것이 아니라 순수하게 조선인에 의해 시작되었다는 점이 특이하다. 1900년에 농상공부에 잠업시험장을 설치했다는 기록이 있다. 이것은 농업 분야에서 최초의 시험장이라 할 수 있으며, 그 후 100여 년 동안 잠업은 엄청난 변화와 도전을 겪어 왔다.

광복 후인 1945년부터 제1차 잠업증산5개년계획이 시작된 1961년까지 일제의 수탈에 시달린 양잠 농가들은 양잠에서 등을 돌렸다. 즉, 1945년의 소잠량 635천 상자는 점점 줄어 1950년에 323천 상자까지 절반으로 줄었다. 그 후 군사정부가 3차에 걸쳐 수행한 잠업증산 5개년계획이 성공을 거둬 경제개발 초기 주요 수출품목으로 한국의 근대화에 결정적인 공헌을 할 수 있었다.

1960년대 부흥기를 거쳐 1970년대 중반부터는 농촌일손 부족과 값싼 중국산 누에고치의 세계시장 점유, 다른 농산물보다 상대적으로 낮은 소득 등으로 20여 년간 쇠퇴기를 거치면서 수천 년 이어져 온 전통산업이 죽느냐 사느냐의 기로에 놓이게 되었다. 1990년대 중반부터는 '입는 양잠'에서 '먹고 입는 양잠'으로 방향을 전환하여 인공고막, 누에그라 등 부가가치가 높은 기능성 양잠산물을 개발하는데 성공하여 재부흥기를 맞이하게 되었다.

4.4. 농업공학 기술 개발

우리나라 농업은 1960년대 경제개발 5개년 계획의 추진과 쌀의 자급달성을 위한 식량증산정책이 강력하게 추진됨에 따라 농업기계화 필요성이 대두되었다. 특히 이 시기에 가뭄과 병해충으로 인한 농작물 피해를 막기 위해 한해 대책용 장비인 양수기와 방제기가 정부의 지원으로 보급되기 시작하였다. 1963년부터 개발되기 시작한 동력경운기는 1970년대에 많이 보급되어 농기계의 상징적인 기종이 되었다. 경운기는 힘이 많이 드는 경운 작업에서부터 운반 작업까지 다양하게 이용되어 축력과 인력을 대체하였고, 1978년에는 동력경운기의 국산화를 이룩하는 성과가 있었다. 양수기, 동력분무기, 동력탈곡기 등의 보급도 많이 증가하였다.

1970년대 후반에는 농촌노동력 감소와 임금상승이 계속됨에 따라 벼 이앙 및 수확작업의 기계화가 절실히 요구되었다. 1989년 트랙터의 연간 공급 대수가 10천여 대로 증가하여 경운기 대체 기종으로 자리를 잡아갔다. 또 이앙기와 수확기의 보급이 증가하여 1989년에 동력이앙기 120천 대, 바인더 50천 대, 콤바인 30천여 대가 보급되었으며, 벼 이앙 및 수확작업 기계화율도 모두 50%를 넘게 되었다. 1990년대에는 벼농사 주요 농작업의 기계화율이 건조작업을 제외하고는 90%를 넘었으며, 최근에는 방제와 건조를 제외한 대부분의 벼농사 농작업이 기계화되었다.

상대적으로 늦게 시작했던 수확 후(Post-harvest) 기술도 벼농사 부문에서는 1991년부터 보급된 미곡종합처리장(RPC)이 기존의 소규모 도정공장을 완전히 대체하였고 저온창고와 입형분리기·색채선별기를 갖추는 등 갈수록 대형화·정밀화되고 있다. 농업기계도 점차 고성능화, 대형화, 승용화하는 경향이 뚜렷하게 나타나고 있으며, 최근에는 자율주행 트랙터, 드론 등 첨단 농기계 개발에도 박차를 가하고 있다.

최근에는 밭작물에 대한 기계화 요구가 높아져 전작, 원예, 축산 분야의 기계장치 개발이 집중적으로 이루어지고 있다. 2000년대에 벼농사는 대형화, 편리성 및 안전성을 향상하는 방향으로 기계화가 진전되었으나, 밭의 경지정리 미비와 경영규모의 영세성 등 불리한 여건에서도 보리, 콩, 감자 등 일관파종기, 마늘, 양파 등 구근작물 수확기, 정식기, 과채류 접목 로봇 등 작업기 개발이 활발히 이루어지고 있다. 농산물의 품질을 고급화하기 위하여 과실의 크기, 중량, 형상, 색깔 등 외관 품질 인자에 대한 선별기술은 물론 수박, 토마토, 딸기,

사과, 복숭아, 감귤 등 비파괴 품질판정 기술, 바이오센서를 이용한 유해물질 계측 등도 실용화되고 있다.

4.5. 농업생명공학 기술개발

우리나라에서 농업생명공학 분야 연구개발은 1980년대부터 시작되었고, 2002년 분야별·기능별로 배추게놈팀, 세포유전과, 분자유전과, 생물안전성과, 농업유전자원과, 기획조정과 등 농업생명공학연구원으로 조직이 확대 개편되면서 우리나라의 농업생명공학 연구를 선도하는 기반이 마련되었다. 그러나 2008년 농촌진흥청 조직개편을 통해 유전체과, 유전자공학과, 생물소재공학과, 생물안전성과 등 농업과학원 농업생명자원부로 개편되었다.

작물유전체 연구는 1999~2005년 일본과 미국이 주도한 국제 벼 유전체 해독 프로젝트(IRGSP)에 참여하면서 국내 농업분야 유전체 연구기반을 마련하고 인력을 양성하는데 공헌하였다. 당시 확보한 기술을 기반으로 2004년부터 국내 자체기술로 김치의 주재료인 배추의 유전체 해독 프로젝트를 시작하였고, 2011년 중국과 공동으로 배추의 전체 유전체를 완전히 해독하는 성과를 올렸다.

2014년부터 시작된 ‘포스트 게놈 다부처 유전체사업’으로 1단계에서는 고구마(한중일 국제 컨소시엄), 들깨, 배, 국화, 양파, 도라지, 결명자, 메밀 등 농작물의 유전체 해독이 추진되었고, 2018년부터 2021년까지 2단계 사업으로 식량과학원, 원예특작과학원, 대학, 산업체 등과 공동으로 참깨, 브로콜리, 양배추, 오이, 박초이, 돌산갓, 복숭아, 수박, 딸기, 오미자, 차나무, 복령, 율무 등의 우리 고유자원을 대상으로 유전체 해독을 추진 중이다.

GM 작물은 1996년 처음 상용화된 이후 현재 많은 나라에서 재배되고 식품 및 사료용으로 이용되고 있는데, 안전성에 대한 논란이 계속되고 있다. 우리나라의 경우 2000년대 초반부터 GM작물 연구개발이 증가하였으며, 안전성 검정에 관한 연구에 집중하고 있다. 이들 중에는 농약 사용량을 줄이는 해충저항성 벼, 비타민A 성분이 보강된 황금쌀, 기후변화에 대비한 가뭄저항성 작물, 간염 바이러스 예방용 백신작물 연구가 진행되고 있다. 연구개발을 위한 기술력 확보에는 농업생명공학 연구를 통한 농업의 첨단산업화를 지향하는 정부의 정책의지가 큰 몫을 담당하였다.

4.6. 농식품 자원 기술개발

농식품 자원에 관한 연구는 1978년 12월 농촌영양개선연수원 설립과 함께 시작되었다. 1980년대에는 농촌 및 농업인의 식생활과 영양수준 향상에 중점을 두었고, 생활수준 향상으로 식생활이 다변화되면서 1994년 농촌생활연구소로 개편되어 식생활의 양적인 면보다는 질적인 측면에 중점을 두고 연구를 추진하였다. 이후 시장개방과 생물다양성협약 등 자국산물 보호라는 이원적인 틀 속에서 국제화 시대에 부응하여 안으로는 농가소득 증대를 위한 부가가치 증진, 밖으로는 수입농산물에 대한 우리 농산물의 우수성 구명 등 경쟁력 강화 기술개발에 중점을 두었다.

농식품 자원 연구조직은 농촌영양개선연수원에서는 연구조사과, 농촌생활연구소(1994)에서는 가정경영과, 농업과학기술원 농촌생활연구소(2002) 농산물가공이용과가 되면서 기존의 생산물 위주의 연구와 차별화된 생산과 소비를 연계시키는 종합적인 연구, 즉 농산물의 부가가치 향상을 위한 가공·이용기술 개발과 농촌진흥청 작목 연구기관 신품종 개발의 End-user로서 임무를 수행할 수 있도록 식품 관련 연구가 강화되었다. 2009년 국립농업과학원 농식품자원부로 개편되어 전통한식과, 발효이용과, 기능성식품과를 두고 농식품 가공 기술 개발 및 기능성 연구를 강화하였으며, 2017년 말에는 식생활영양과, 발효가공식품과, 기능성식품과로 개편하여 특히 국민 건강과 연계한 한국형 식생활 정립을 위한 기반 연구를 추진하고 있다.

농식품자원부 개편 이후 '농식품의 세계적 상품화 기술 개발로 국가 경쟁력 제고'라는 비전 아래 한식 세계화 기반 구축, 전통발효식품의 과학화 및 부가가치 향상, 농식품 영양·기능성 구명 및 기능성 소재 개발을 목표로 기초기반 강화 및 현장 실용화를 위한 연구를 중점적으로 하였다. '한국의 전통향토음식 대관' 및 '삼채 복합 기능성 연구'가 국가과학기술 100대 성과에 선정되었으며, 쌀 100% '굳지 않는 떡' 가공기술을 개발하여 떡 산업의 오랜 숙원을 해결하는 성과를 올렸다. 또한 '국가표준식품성분표' 개정판을 제9판까지 주기적으로 발간하여 3,000여 품목, 43성분이 수록된 식품영양 정보를 국민에게 제공하고 있으며, 그 외에 플라보노이드 등의 기능성 성분 DB와 기능성 소재 DB, 가공소재 DB 등 국민생활에 도움을 주는 유용정보를 구축하여 서비스하고 있다.

4.7. 농업유전자원의 관리

1906년 권업모범장이 설치되어 벼, 보리, 콩, 채소 등에 대한 육종사업이 시작되면서 재래종의 수집과 외국품종 도입이 시작되었다. 1910~1930년대에는 벼, 맥류, 콩 등을 중심으로 유전자원을 수집하고 수량성과 재배 형질을 조사하여 우량품종을 선발하였다. 1930~1950년대, 그리고 6.25 전쟁을 전후한 격동기에는 품종수집이 많지 않았다. 1962년 농촌진흥청 발족과 더불어 작물의 육종사업이 활발해지면서 유전자원의 필요성은 매우 커졌다. 그 결과 1970년까지 확보된 품종 수는 벼 3,876, 맥류 2,086, 두류 939, 잡곡 1,263, 원예 1,934자원 등 총 12,131자원이 되었다.

1974년 수원에 있던 농촌진흥청에 5만 자원 보존 규모의 종자관리실이 신축되었고, 보존 유전자원의 수는 급격히 늘어났다. 특히 1996년부터 2001년까지 세계 현지 수집을 강화한 결과 17개 국가에서 24,113점을 수집하였다. 2019년(1월) 현재 농촌진흥청 농업유전자원센터가 보존하고 있는 종자 유전자원은 식량작물 172,098, 원예작물 29,448, 특용작물 23,160, 사료 및 기타작물 3,652자원과 영양체 유전자원 27,125 등 총 255,483 자원에 이르고 있다. 한편, 국립농업유전자원센터에서는 특정 유전자원을 보유하면서 전문가가 있는 대학 또는 민간기관 등을 전문 관리기관으로 지정하여 특정한 자원을 보존·관리하고 활용하는 시스템도 운영하고 있다.

5. 농업경영과 기술정보화 연구

5.1. 시대별 농업경영 연구의 변천

우리나라에서 현대적 의미의 농업경영 연구가 시작된 것은 1949년 중앙농업기술원이 발족하면서 경영기술과가 설치된 이후라고 할 것이다. 1954년 경영기술과는 시험2부에 소속되어 농업연구 전문 분야로 농업경영 연구의 기틀이 마련되었다. 1962년 농촌진흥청 발족으로 농업경영과는 농공이용연구소에 편제되었다. 1967년 농촌진흥청에 '농업경영연구소'가 설치되고 기존의 농업경영과에 농산물유통과가 신설되어 농업경영 및 유통개선 연구가 강화되었다.

1970년 4월 농업경영연구소는 농정시책 연구를 강화하기 위해 농림부로 이관되고, 농촌

진흥청에는 시험국에 농업경영 연구관을 두게 되었다. 농림부로 이관된 농업경영연구소는 그 후 1973년에 국립 '농업경제연구소'로 개편되어 농정시책 연구개발에 중점을 두었고, 1979년에 출연연구기관인 '한국농촌경제연구원'으로 개편되었다. 식량자급 달성이 지상과제였던 1970년대 농촌진흥청 본청에는 농업경영 연구관, 각 시험장에 경영분석 담당을 두어 시험연구 결과 경제성 분석에 중점을 두었다.

1978년 농촌진흥청 시험국 농업경영 연구관, 기술보급국 경영지도과, 각 시험장의 경영분석관, 농업경제연구소의 경영연구 기능을 통합하여 '농업경영담당관실'로 개편하고 경영개선 및 통계분석 담당관을 두었으며, 1979년 '농업경영관실'로 승격되었다. 1992년 농업경영 연구 인력이 대폭 증원되고 각도 농촌진흥원에 경영과가 신설되어 중앙과 지방의 농업경영 연구가 활성화되었다. 2008년 기술경영과(현 농산업경영과)와 기술정보과 분리되고, 식량·원예·축산과학원으로 인력이 분산되었다.

1960년대 농업경영 연구는 쌀, 보리, 콩 등의 식량작물을 중심으로 한 작부체계 연구와 작목별 지대별 수익성 분석에 관한 연구가 주를 이루었다. 1970년대 후반부터는 농업노동력이 타산업 부문으로 유출됨에 따라 농번기 농촌노동력 부족이 심각해져 농촌노임이 상승함으로써 농업의 기계화가 촉진되었다. 이 시기의 농업경영 연구는 노동력을 농기계로 대체하기 위한 대체효과 분석이 주가 되었다.

상업농화가 크게 진전된 1980년대 이후에는 농업생산의 다양화에 따라 농업경영 연구 범위도 다양해졌다. 농업경영 연구 분야는 식량작물, 축산, 채소, 과수 등 작목별 경영성과 분석, 다양한 작목을 결합한 복합영농 경영진단과 설계, 작부체계, 농지 상속, 농기계 이용조직 등 농가 경영구조 개선, 지역농업 개발, 수입 농산물의 유통실태와 채소류 수급안정 방안 등 유통개선 연구 등으로 점차 다각화되었다.

1990년대에는 농산물 시장개방이 급속도로 진전됨에 따라 이에 대한 대응방안이 시급히 요청되었다. 따라서 농업경영 연구는 규모화와 생력화 등 국제경쟁력 제고방안 도출에 중점이 두어졌다. 가족노동 중심의 전업농 적정 규모, 직파재배 등 생력재배기술의 농가 파급효과, 시설현대화에 대한 경제성 분석, 농산물 유통개선 및 수출 활성화, 과수·채소 농가의 경영모형 설정 등이 주요 연구과제가 되었다. 농업기술원에서는 지역농업 특화방안에 대한 연구가 활발히 추진되었다.

2000년대에는 인터넷 이용이 확산되자 정보통신기술(IT)을 활용한 농업경영 활성화에 관한 연구가 본격적으로 추진되어 농산물 전자상거래, 농산물 쇼핑몰 운영방안, 사이버 마케팅 추진전략을 제시하였으며, SNS를 활용한 농산물 마케팅 연구도 추진하였다. 이와 더불어 농산물 수출 활성화를 위해 쌀 수출시장 유통실태, 일본 유통업자의 수입 농산물 선호도 조사, 과채류 및 화훼류의 일본 소비자 선호도 조사 등 수출지원 방안을 제시하였다.

2010년 이후 농업경영은 다양화, 세분화 추세가 뚜렷해지고 이에 맞춘 연구가 활발히 진행되고 있다. 2013년 농산업경영과로 명칭을 변경하고 농산업을 생산부터 유통, 마케팅, 소비까지 윈스톱으로 관리하는 통합시스템 구축 등이 체계적으로 분석되었다. 직거래 확산요인과 유통비용 절감, 쌀, 과일, 채소 등의 브랜드를 선정하여 시장 세분화, 표적시장 선정, 포지셔닝을 통해 농업인에게 제공하는 방향으로 진행되고 있다. 2010년부터 농산물 소비자패널을 구축하고 소비자 가계부를 분석해 생산자와 연구자들에게 정보를 제공하고 있다. 또한 농업 R&D에 대한 사전, 사후, 추적 경제성분석을 실시하여 연구의 투자타당성과 투자효과를 제시하고 있다.

농촌진흥청에서는 1977년부터 주요 농축산물에 대한 소득을 조사·분석하여 자료를 발간해 왔다. 1998년에 「농축산물 소득자료집」으로 명칭을 변경하였고, 2002년에 통계청 일반통계로 승인받았으며, 통계승인 이외의 작목은 지역조사 작목으로 발간하고 있다. 소득 자료는 농가의 작목선택, 영농보상액 산정, 국민계정 산출 및 소득보전 직불제 등 농업정책 기초자료로 활용범위가 점차 확대되고 있다.

5.2. 농업기술 정보화 연구지원

1962년 농촌진흥청 발족과 함께 농업기술 개발이 본격적으로 시작되면서 필요한 것은 과학적인 실험계획법과 데이터의 분석이었다. 과학적인 연구개발 방법론으로 통계분석 업무의 비중은 대단히 중요한 것이었다. 1968년 실험통계과가 신설되어 포장시험에서의 적정 시험구 면적 및 반복수 추정과 기상요인이 수량에 미친 영향의 통계적 방법에 의한 해석이 수행되었고, 1970년 FACOM 230/10 컴퓨터가 도입된 이후 FORTRAN 언어로 된 완전확률화계획법, 난괴법, 분할구계획법, 세세구계획법, 다중회귀분석법 등의 소프트웨어가 개발되어 시험연구 데이터 분석에 이용되었고, 특히 유전통계 분야에서 개발된 이면교잡분석, 경로계수분석, 유전력, 유전상관 등에 관한 프로그램은 농작물 품종개발을 위한 양적형질의

유전에 관한 기초연구에 많은 기여를 하였다. 그러나 1972년 실험통계과가 폐지되고 담당 업무가 농업경영관실로 이관됨에 따라, 담당인원이 축소되어 실험통계에 대한 자체연구는 중단하고 연구소에서 의뢰해 오는 통계분석이 주 업무가 되었다.

이후 컴퓨터의 성능과 DB기술이 발전하면서 통계분석은 물론 농업연구 및 지도사업에 필요한 각종 데이터의 분석과 기술정보를 체계화하고 효과적으로 이용하기 위한 데이터베이스화가 진행되었다. 1980년에 작물시험장 수도 교배대장 전산화 프로그램이 개발되었고, 1983년 토양검정자료 전산화, 1986년 일별 기상자료 전산화, 1987년 한국학술지 정보전산화 추진계획에 따라 농업과학기술 문헌정보 전산화가 시작되었다. 1990년대에는 기술보급을 위한 농업기술 데이터베이스 구축사업이 본격화되었으며 1991년에는 농촌진흥청 시험연구결과 정보를 DB화하고, 1992년에는 도서관 장서를 대상으로 DB화하여 서비스를 하였으며, 1992년에는 주요 해외학술잡지의 목차정보를 DB화하여 검색서비스를 제공하였다. 1993년에 농업기술 종합정보시스템을 구축하고 (주)데이콤의 공중전산망(천리안)을 통하여 새로운 농업기술을 신속하게 농업인 등 일반에게 제공할 수 있게 됨으로써, 농업기술 보급 체계의 선진화에 크게 기여하는 동시에 이후 인터넷을 이용한 농업기술정보 웹서비스 기반을 갖추었다. 인터넷이 널리 보급되지 않았던 시기에 농업기술정보 서비스는 획기적인 것으로 평가되었다.

2000년부터 사이버 농업기상정보센터를 구축하여 전국 120여 지점으로부터 농업기상정보를 수집·유통·가공할 수 있는 체계를 확립하였다. 2001년에는 농업기술 동영상, 농촌진흥방송 등 농업포털사이트로 재구축하여 정보서비스를 실시하였다. 이때부터 농업기술정보 포털서비스, 토양환경, 농업생명공학, 작물육종 정보시스템을 개발하였다. 2002년에는 벼, 원예 등 4,900건의 농업기술정보를 체계적으로 정리하여 집대성한 '농업과학기술대전'을 발간하고 이를 DB화하여 인터넷 서비스를 했다. 2004년에는 농산물 생산이력 기반조성 및 우수농산물 관리제도(GAP) 시범농가를 중심으로 42개소 2,200 농가가 참여하여 시범서비스를 한 이후 농산물 생산이력정보 시스템을 농림부로 이관하였다. 2006년에는 '농업기술정보 통합검색 시스템'을 구축하여 이용자 편의를 제공하였고, 2008년에는 배추, 무 등 38개 품목에 대하여 품종, 재배기술, 생리장해 등 원클릭 농업기술정보를 구축하였다.

2010년에는 최근 기후변화가 농업에 큰 영향을 미치게 되면서 돌발병해충 발생 문제에

신속 대응하고자 기존에 개별적으로 운영해 오던 벼 병해충 예찰정보시스템, 농작물 생육상황시스템 등을 통합해 국가병해충관리시스템을 구축하였으며, 기후변화 연구에 기초가 되는 농업기상정보 관측도 농업과학원으로 이관해 농업기상 관측망을 CDMA망으로 재정비하고, 기존의 관측자료에 대한 품질검사 등 기상자료의 신뢰도 제고 사업을 추진하였다. 2011년에는 기존의 정보서비스를 보다 편리하게 이용할 수 있도록 모바일서비스를 확충하여 각 기관의 홈페이지는 물론 인테러뱅, 꽃 이야기, 텃밭 가꾸기, 농업인 건강관리, 농업토양, 농업기상, 기술 동영상, 어린이 농업체험관, 농촌어메니티 정보 등 15개의 모바일서비스를 구축하였다.

농촌진흥청과 유관기관, 지방농촌진흥기관에 산재한 농업기술정보를 공유하여 국민 맞춤형 서비스를 실현하고 상호 소통·협력할 수 있는 국가차원의 농업기술 공유·유통 허브를 구축하기 위해 기본계획을 수립하고, 2014~2015년 농촌진흥청과 4개 소속기관에서 별도 운영해 오던 30개 서비스 5백여만 건의 농업기술정보를 통합하고 농림축산식품부, 산림청 등 10개 유관기관의 19종 정보를 연계하여 농업기술, 농자재, 농업인 건강, 생활농업, 참여공간 등 5개 기술유형으로 분류하여 DB화하고 농업인이 원하는 정보를 쉽게 찾을 수 있도록 「농사로」검색포털을 구축하여 작목과 품종 등 사용자 맞춤형 서비스를 제공하게 되었으며, UN의 환경지속 가능성에 기여하는 것으로 평가받아 2018년 UN 전자정부평가 대비 우수사례로 선정되었다.

또한 2017년에는 인공지능을 활용하여 전국 40개소에 설치한 무인 스마트 공중포집기에서 포집된 멸구 이미지를 자동 판독하는 ‘인공지능 활용 멸구 자동예찰 시스템’을 구축하여 행정안전부가 주최한 2017 대한민국 전자정부 공모전에서 우수상을 수상하였다. 그밖에도 정보통신기술(ICT) 발전에 따라 스마트 온실, 리모트센싱 등 4차 산업혁명 대비 농업기술 정보서비스 강화를 위해 노력하고 있다.

제4절 농업기술의 연구개발 방향

1. 미래의 중점 연구개발 방향

오늘날 농업이 직면하고 있는 중요한 도전 중의 하나는 친환경적인 방법으로 작물의 생산성을 높이는 것이다. 기후변화로 주요 식량 생산 지역의 위치가 변화할 수 있다. 기온 상승과 강수량의 변화에 따른 동식물의 생산성 변화와 생리적 기작의 변화가 예상된다. 최근 전 세계적으로 건조지대가 확대되고 있어 한발의 빈도와 심각성이 증가하고 있다. 따라서 농업 연구는 기후 탄력적 농업체계를 위한 필요성에 부합하도록 운영되어야 할 것이며, 동시에 기후변화로 인한 재난을 기후 탄력적 농업기술 체계를 개발하고 확대하는 기회로 삼아야 할 것이다.

식량안보와 안정적 삶의 질 향상을 위하여 주곡의 자급과 사료 곡물 수입 최소화를 위한 적극적인 대응이 필요하다. 최근 생명공학의 급속한 발전으로 농업은 자원기반 산업에서 과학기반 산업으로 이동하고 있다. 전통적인 육종방법이 유전체학, 전사체학, 단백질체학 등 생명공학기술과 연계될 때 생산성 증대, 내병충성 강화, 기상재해 내성 작물 개량, 영양과 품질의 개량, 수확 후 관리기술 개선에 크게 도움이 될 것이다. 즉 유용 동식물의 정밀 유전자정보를 위한 유전체 기능분석 연구와 동시에 안전성 문제 해결을 위한 심도 있는 연구개발이 이루어져야 할 것이다.

세계의 농업추세는 IT, BT, NT, RT 기술과의 융복합을 통한 정밀농업 기술보급이 보편화할 것이다. 현재 우리의 농업생산은 영세 소규모의 한계농가가 많다. 개방화에 대응하여 경쟁력을 갖추기 위해서는 생력기계화를 통한 규모화와 전문화가 필요하다. 이를 위해 영농규모에 적합한 기술경영과 정밀농업 기술이 요구된다. 대규모 포장관리 기술, 적정 작목의 선택과 운영에 필요한 기계와 장비의 종류와 구성, 파종, 시비, 물 관리, 수확의 정밀성과 생력화 기술의 개발보급이 무엇보다 중요하다. 동시에 농업 관련 기초기반기술 연구에 대한 지속적인 투자가 요구된다.

현재는 바이오에너지 생산에 옥수수 등 기존의 식용 곡류 전용으로 이루어지고 있으나 이는 식량 생산과 상충한다. 따라서 식용 곡류보다 바이오매스, 도시 쓰레기 등 비식용 물질을 활용할 수 있도록 분해대사에 관련된 유용미생물 관련 기술 연구가 요구된다. 또한 생물

다양성 확보와 이용성 확대를 위한 생물자원 이용기술 개발이 요구된다. 지구 생물자원의 보존과 더불어 비 재배식물을 식용뿐 아니라 비식용 자원으로 활용도를 넓히는 연구개발이 절실히 필요하다.

세계시장은 개방경제로 전환되었고, 수출 주도형 경제 체제에서 우리 농산물 시장도 예외가 될 수 없다. 우리의 여건상 수출이 뒷받침되지 않는 내수시장만으로는 농업의 진정한 발전을 기대하기 어렵다. 따라서 해외시장을 공략하기 위한 수출전략품목 육성과 이를 뒷받침할 기술개발이 필요하다. 농산물 수출 확대를 위해서는 가격 및 품질 경쟁력 제고, 전략수출품목 육성, 전문화, 해외시장 조사 등 연구개발 자원을 집중해야 한다. 선별적인 R&D 품목 조정, 전문화, 대표 수출품목 육성 등 집중전략이 필요하다. 아울러 비용절감과 최고품질 포지셔닝 전략이 필요하다.

2. 제4차 산업혁명 대비 농업기술 개발

제조업과 서비스산업 분야에서 제4차 산업혁명이 이미 시작되었고, 농업·농촌 분야도 예외가 될 수 없다. 18세기 후반 증기기관의 발명으로 생산과정이 기계화됨으로써 농업의 산업화가 진전되었던 제1차 산업혁명을 시작으로, 2차 산업혁명에서는 전기와 내연기관 발명으로 공업의 산업화, 3차 산업혁명은 컴퓨터를 통한 정보혁명이 핵심을 이루었다. 제4차 산업혁명에서는 데이터 기술과 인공지능(AI)의 융합으로 초정밀 맞춤형 농업으로 진화할 것으로 예상된다.

제4차 산업혁명은 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 빅데이터(Big data), 모바일 등 첨단 정보통신기술(ICT)이 경제·사회 전반에 융합되어 혁신적인 변화가 일어나게 될 것이다. 지능정보기술이 기존 산업과 서비스에 융합되거나 로봇공학, 생명공학, 나노기술 등이 여러 분야의 신기술과 결합하여 모든 제품과 서비스를 네트워크로 연결하고 사물을 지능화하는 혁명이다. 농업 부문에서도 종자 개발, 드론 로봇 등 자율주행 농기계, 스마트 온실 관리, 원격 모니터링 등 활용분야가 다양할 것이다.

제4차 산업혁명에서 다루는 범위는 물리적 기술, 디지털 기술, 생물학 기술 등이 있다. 특히 농업 부문에서 생물학 기술을 적용할 부분이 많은데, 종자 개발 등에 이용하면 농업의 부가가치를 높이는데 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 물리적 기술을 적용한 사례는 빅데

이터 분석능력을 장착한 드론, 로봇, 자율주행 농기계 등이 있다. 농업용 드론이 수집한 데이터를 분석하여 물과 비료, 종자 등을 보다 정밀하고 효율적으로 살포하고, 농업용 로봇을 이용한 작물의 파종 및 수확작업 등에 이용하는 것이다. 디지털 기술을 활용해 온실 제어를 하고 작황 예측과 전자태그(RFID) 등 농산물 유통에도 활용할 수 있는 분야가 많다.

참고문헌

- 농림부(1999), 『한국농정 50년사』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림부(2003), 『한국·농업농촌 100년사』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림축산식품부(2015), 『농업·농촌 70년』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림축산식품부(2018), 『농림축산식품 주요통계』.
- 농촌진흥청(1993), 『농촌진흥 30년사』.
- 농촌진흥청(2002), 『농촌진흥 40년사』.
- 농촌진흥청(2012), 『농촌진흥 50년사』.
- 농촌진흥청(2008), 『한국농업 근현대사 제6~8권(농업과학기술 발달사-상, 중, 하)』.
- 농촌진흥청(2012), 『우리농업의 역사를 새로 쓴 50대 농업기술&사업』.
- 박평식(2015), “한국의 농업경영 연구 전개양상과 새로운 방향모색”, 『농업경쟁력 강화를 위한 농업경영 혁신방안』, 농촌진흥청.
- 박평식(2018), “제4차 산업혁명 시대 농업분야 대응방안”, 『미래로 가는 전남농업』, 2018년 8월호, 전라남도농업기술원.
- 이은용 외(1983), 『한국농업기술사』, 정민사.
- 이주량(2014). “과학기술과 농업의 혁신”, 『농정연구 제52호』, 농정연구센터.
- 클라우드 슈밥(송경진 역, 2016), 『클라우드 슈밥의 제4차 산업혁명』, 메가스터디.
- 한국쌀연구회(2007), 『자유무역시대와 우리의 쌀 산업』, 한쌀회 총서 제22권.



제11장

농촌지도사업의 발전

제1절 초기의 농촌지도사업

우리나라 농촌지도사업은 1957년 미국의 도움을 받아 민주적이고 교육적인 미국식 농촌 지도사업을 도입한 이래 농사교도사업, 기술보급사업 등으로 불렸으며 교도, 보급, 지도라는 개념은 영어 Extension¹²⁸⁾의 시대적 번역어들이다. 각국이 유형은 다르지만 195개 국가에서 농촌지도사업을 하고 있다. 1982년 FAO 평가 결과에 의하면 한국의 농촌지도사업은 연구와 지도가 통합된 특징적인 조직이며 전통과 여건에 맞게 한국적 특색을 살려 운영함으로써 세계적으로 가장 성공한 5개국(미국, 영국, 덴마크, 스페인, 한국) 중 하나라는 평가를 받은 바 있다.

1. 조선시대와 개화기의 농사 지도

우리나라에서 근대적인 농촌지도사업이 시작된 것은 1957년이지만 그 역사적 배경은 조선시대에서부터 시작되었다. 조선조 초기에는 농촌지도의 별도 기구는 없었으나 중국의 선진농업기술과 국내 독농가 영농기술을 토대로 엮은 농서와 농가월력을 만들어 보급했다. 그리고 지방행정관에게 농사지침서를 내려 지방 수령이 농사지도까지 맡도록 하였고 면마다 권농관을 두어 농촌을 다니면서 씨 뿌리고 김매고 추수하는 일을 지도하고 계몽하였다. 그래도 말을 듣지 않을 때는 독려하였으며 심한 경우 불기를 치는 강제적인 지도사업을 펼

128) Extension이란 용어는 영국에서 처음 정립한 개념인데 19세기 후반 귀족과 부유층 자녀들이 다니는 케임브리지대학에서 주변에 살고 있는 소외계층 주민들에게 읽고 쓰고 셈하는 교육을 하고 생활에 필요한 각종 기술을 가르치는 강좌에서 비롯되어 University Extension Education(대학 확장 교육)이라 하였다.

쳤다. 권농관은 지역별로 파종 면적과 농사의 풍흉을 수령에게 보고하고 수령은 관찰사에게 보고하고 관찰사는 임금에게 보고하였다. 상부에서는 면적과 작황을 기초로 세금을 부과하는 농사 지도에 대한 행정적인 체제를 갖추고 있었다.

개화기의 서양 농학을 받아들이게 된 것은 1880년대 초 일본과 미국을 다녀온 외교사절들을 통해 본격적으로 접하게 된다. 구한말 쇄국정책을 폈던 우리나라는 1876년 일본의 강압에 못 이겨 한일수호조약을 체결하고 타의에 의해 개화의 길에 들어서게 된다. 한편 1899년 고종은 실업진흥에 관한 칙서를 내려서 상공학교를 세우고 1904년에 농상공학교로 개칭하고 이듬해 농상공학교 부설로 독섬에 농사시험장을 만들어 학생들이 실습을 겸한 농사시험을 하였다. 그 후 농상공학교는 1906년에 현재의 서울대학교 농업생명과학대학으로 분리되어 우리나라 농업 분야의 중심적인 인재양성기관이 되었으며 농업발전에 크게 기여하게 되었다.

2. 일제 강점기의 권업모범장 설립과 농사 지도

개화기에 농사시험과 농촌지도사업을 본격적으로 추진하기 시작한 것은 1906년 권업모범장이 설립되면서 시작되었으나 별도의 농촌지도사업 전담부서가 없이 각 부서와 기관에서 추진되었다. 지도방법은 인쇄물 배부, 강습, 강화(講話), 현장 지도, 순회교육, 기술자 양성, 견습생 지도, 현지 출장순회, 본장 소유 농지의 소작인 지도 및 품평회 개최, 본장 참관인 안내, 농민의 질의에 대한 서면 및 구두 설명지도 등 직간접적인 방법으로 농민 지도 활동을 수행하였다. 권업모범장 설립 후 20년이 되는 1925년을 기준으로 보면 우량품종 보급의 경우 논벼는 우량품종을 도입하여 11만여 정보를 보급하였으며 수확량도 연간 350만 석 이상이 되었다. 목화는 남부지방에 10만 정보를 보급하였으며 이밖에도 밭벼, 보리, 밀, 콩, 감자, 고구마 등의 우량품종을 보급하였다. 사과는 1912년에 비해 25배가 증가하였다. 축산은 젖소의 번식 보급으로 도시지역의 생유유 공급에 기여하였으며, 돼지, 닭, 말, 양, 산양 등의 우량품종을 개량 보급하였다.

농사시험연구기관 이외에도 일제 강점기에 농촌지도사업을 한 곳은 여러 기관과 조직이 있다. 중앙의 총독부와 지방의 각급 행정 단위의 농정조직은 물론 각급 학교와 조선농회 등 민간단체에 의한 지도 활동이 그 대표적인 예이다.

농정조직에 의한 농촌지도사업은 중앙의 조선총독부에서는 농상공부나 농림국의 농정과 농무과에서 관장하였고 지방에서는 도, 군, 면 단위의 각급 행정기관에 있는 농정담당 부서에서 농사기술원을 두고 대농민 지도를 하였다. 농촌지도 지침으로는 1916년 데라우치 총독이 통첩한 권농 10항목이 있었는데 그 지역의 농가 실정에 맞고 농민이 원하는 지도를 하게 되어 있으나 실재는 상당히 강제적인 방법이 자행되었던 것으로 보인다. 예를 들면 1914년 함경남도 농사개량 필행사항(農事改良必行事項) 독려방법에 대한 총독부 훈령에 보면 농민들이 당국의 농사 개량 지도에 순응하지 않을 경우 무력이나 경찰력을 동원하도록 한 경우도 있었다.

당시 농촌지도사업을 수행한 관변단체는 조선농회를 비롯한 각종 생산자단체, 지주회, 금융조합, 수리조합 등 다수가 있었으나 이들을 통합하여 1926년에 조선농회령에 의해 조선농회가 설립되어 1949년까지 지속하였다. 조선농회는 농업단체로서 농업의 개량발달을 목적으로 설립된 공공법인이다. 조직은 중앙에 조선농회를 두고 도 단위에 도농회, 부군도(府郡道)에 부군도회를 두는 계통 농회였다. 회원은 지역 내에서 농지를 소유하거나 농업을 하는 자로서 회비 납부와 회원 가입은 강제로 하였다. 농회의 지도장려사업 등 대농민 기술지도는 군도농회의 기술지도원이 주로 담당하였다. 그 수도 1940년에 군농회 전체 직원 수 7,337명 중 기술지도원이 절반을 넘는 4,392명으로 조선농회에서는 대농민 지도에 많은 비중을 두고 있었다.

또한 학교에 의한 농촌지도는 고급 농업 전문 인력을 양성하는 수원농림학교를 비롯하여 실업계직업학교, 실업보습학교, 간이농업학교, 농촌간이학교 등에서 농업기술 전문 인력을 양성하는 등 간접적인 농촌지도가 주류를 이루고 있었고, 보통학교 교사들은 영농하는 졸업생을 지도하는 것은 물론 인근 농촌지역에 대한 대농민 지도를 통해 농촌지도사업의 주요한 몫을 담당하였다.

이처럼 일제 강점기의 농촌지도사업은 우리나라 농업기술 수준 향상과 농촌지도사업 경험 제공 등에서 어느 정도 역사적 의미를 부여할 수 있을 것이다. 그러나 식량 및 공업원료의 증산과 수탈이라는 식민지 정책목표를 달성하기 위한 수단과 방편으로 이용되었을 뿐만 아니라 그 추진방식도 관 주도의 하향식 강제적인 사업이었다는 부정적인 평가를 면할 수 없을 것이다.

3. 광복 후 농사교도사업의 수난과 재건

광복 후 과도기적 행정 임무를 담당한 미 군정은 미국에서 50년간 실시하여 성공한 미국의 농촌지도사업을 본받아 1947년 12월 과도정부령 제260호로 농업기술교육령을 공포하고 교도조직이 행정기관에서 완전히 독립된 국립농사개량원을 설립하고, 문교부 산하의 서울대학교 서울농과대학과 중앙농사시험장을 그대로 인수하는 한편 농촌지도사업을 전담하는 교도국(敎導局)을 신설하였다. 또한 각도에는 농사시험장과 지방교도국을 따로 두었고 군에는 농사교도소를 설치하였다. 이듬해 인력배치를 완료하고 새로운 교도 이념과 교도 방법 교육을 하였는데 농사교도소장급 150명은 수원, 군농사교도소에 배치된 2,400명은 각도에서 추진하였다. 또한 도와 군에는 교도 활동 자문기구로 농업기술자문위원회가 조직되었다. 그러나 이처럼 농민을 위한 민주적 지도이념에 입각한 농촌지도사업을 전개하고자 하였으나 훈련된 기술자의 부족, 일선 행정조직과 농사교도기관의 분리에서 발생한 비협조, 예산 확보의 어려움 등으로 지도사업은 궤도에 오르지 못하였고 일선 교도원에게 단기 기초훈련을 시키는 데 그치게 되었다.

1948년 8월 15일 대한민국 정부가 수립됨에 따라 교도사업기구도 승계되었으나 1949년 1월에 농사개량원은 폐지되고 수원농과대학을 문교부로 이관되었으며 시험부와 교도부로 구성된 새로운 형태의 농업기술원을 발족시켰다. 이에 따라 각도의 시험장과 교도국은 통합되어 도 농업기술원으로 되고 군 농사교도소는 그대로 존속시켰다. 그리고 농림부에 교도국을 둬으로써 도와 시·군, 읍·면의 일반 행정계통을 통한 농사 지도를 병행함으로써 중앙, 도, 시군, 읍면까지 단일화된 농사교도사업 체제를 종전과 같이 2원적인 농촌지도체제가 되었다.

6. 25전쟁으로 교도사업도 중지되었다가 1956년에 대통령령(제1136호)으로 중앙농업기술원에 교도부를 부활시키는 동시에 각도 산업국에 농업교도과(서울과 제주도는 계)를, 시군 산업과에는 농사교도계를 두었다. 사업체계는 중앙기구인 농림부와 농업기술원으로 2원화¹²⁹⁾되었고 지방은 행정기관과 통합되는 형태가 구축되었다.

129) 농림부 농업교도과는 사업계획, 행정, 지원물자관리, 예산, 농업공보 등을 관장하고, 농업기술원 교도부는 기획과, 연구과, 영농과 등 3개 과로 구성되어 교도문고편집, 농업기술보급자료 수집, 원조물자정리, 교도원 교육 훈련, 청소년 지도, 농사기술보급, 생활개선 지도 등을 관장하였다.

제2절 농촌지도사업 추진 체계 정비 및 지도방법의 변천

1. 농사교도법 제정과 민주적 농촌지도사업 태동

1957년 농사교도법(법률제435호)이 제정 공포되고 농사원이 발족하였다. 이 법의 제정 의미는 농촌지도사업을 법률로 보장한 최초의 법률임과 동시에 40년간의 강권적인 지도와 10여 년의 혼란을 겪은 우리나라 농민들에게 더 체계적이고 과학적인 농촌지도사업을 수행하기 위한 획기적인 계기가 마련되었다는 점에서 시사하는 바가 크다.

농사교도법의 기초는 1956년 3월에 한미 국제협력처(ICA)의 요청으로 미국 미네소타주립 대학교 농과대학장인 Harold Macy 박사와 교도국장인 S. Rutford, 농가정과장 D. Simmons 여사 일행이 내한하여 2개월간 한국의 농업과 농촌을 시찰하고 그 결과를 정리하여 제출한 Macy 보고서가 토대가 되었다.

Macy 보고서를 토대로 한국 정부와 미국 원조 당국 간에 농사교도사업 발전에 관한 협정이 체결되었는데 협정 내용은 첫째, 농사교도사업의 기구를 법률에 따라 설치하고 둘째, 이 사업을 수행하기 위하여 명백한 행정체계를 수립하고 셋째, 소요예산은 국회의 예산 조치에 의하여 충당하고 넷째, 농사교도기관에는 농민을 위하여 비정치적이고 공평한 입장에서 헌신적으로 일할 수 있는 기술지식과 훈련을 받은 인재를 배치하여야 한다는 것이었다.

이를 토대로 미국 오하이오주립대학 Ramsowa 학장이 초안을 작성하고 교도사업추진소 위원회의 17차례 회의를 거쳐 제3대 국회에서 심의 통과되었다. 농사교도법의 기본정신과 종합적인 농촌개발 목적은 현행 농촌진흥법에 그대로 이어지고 있어 이 법이 우리나라 농촌 진흥사업 발전에 끼친 영향은 높이 평가되고 있다.

1957년 5월 28일 농사원 기구의 직제가 공포되고 농사원에는 시험국과 교도국을 두고 도농사원에는 시험국과 교도국(제주도 시험과, 교도과)을 두었으며 전국 167개 시군에는 농사교도소를 설치하였다. 농사원은 발족한 지 4년 후에 농사교도법이 농사연구교도법으로 개정되면서 기능 조정과 함께 농사원장 소속으로 되어있는 도농사원과 시군농사교도소를 각각 지사와 시장·군수 소속으로 개편하여 지방화 이후 조직과 사업의 정체성이 지방자치 단체장의 관심에 따라 좌우되는 등 많은 문제점을 잉태하게 되었다.

2. 농촌진흥청 발족과 농촌지도사업 추진체제 일원화

농촌진흥청은 농촌지도체계의 일원화를 통한 농촌진흥사업 확장을 목적으로 1962년 4월 1일에 발족하여 오늘에 이르고 있다.

당시 발족 배경을 보면 1957년 농사교도법이 시행된 후에도 농촌지도사업은 농사교도기관으로 통합되지 못하고 5개 기관단체¹³⁰⁾에서 추진함으로써 혼선을 빚고 있었다. 특히 농민 지도에 있어 농사원 발족 이후 새로 도입된 민주적 교육적 방식과 전통적인 행정지도방식이 국가기관에 의해 동시에 진행되는 모순을 낳았을 뿐만 아니라 농민에게는 혼란과 거부감을 주었다. 또한 1961년 10월에 정부조직 개혁을 단행하여 시군농사교도소를 폐지하고 시·군청의 계로 편입하였다.

이러한 문제가 발생하자 같은 해 10월에 군사정보 최고회의 국정감사에서 농촌지도체계 일원화 방안을 내도록 내각에 지시하였고 1962년 2월에 농촌지도기구를 농사원으로 통합하고 행정기구의 외청으로 독립하는 안을 박정희 의장이 내각에 지시하였다. 이에 따라 내각 사무처는 법제처장을 위원장으로 하는 입법추진위원회를 구성하였고 최고위원회의 심의를 거쳐 1962년 3월 21일 농촌진흥법이 공포되어 현재에 이르고 있다.

농촌진흥법의 특징을 보면 농촌지도사업의 범위를 포괄적으로 규정하여 농사교도법에 의한 농사교도사업과 농림부의 지역사회개발뿐 아니라 각급 행정기관에서 관장해 오던 잠업 지도와 임업지도, 그리고 농협중앙회와 지역개량조합연합회에서 하던 농사교도 기능을 통합하여 농촌진흥청으로 일원화하였다. 지방농촌진흥기구도 도지사 소속의 도 농업기술원을 발족시켜 도 산업국과 모든 농사시험장의 지도사업 기능을 통합하였다. 또한 시장·군수 소속의 시군농촌지도소를 두어 군의 농사, 산림, 축산, 잠업 등의 기술지도업무를 통합하였고 주요 읍면에 농촌지도소 지소(1975년 전 읍·면에 설치)를 설치하여 농민과 더욱 가까운 거리에서 농촌지도사업을 펼칠 수 있는 기반이 구축되었다. 그리고 지방농촌진흥기관이 비록 도지사와 시장군수의 직속기관으로 소속되어 있지만, 농촌진흥법에 의해 사업을 추진하도록 규정하였으며 특히 인사권이 농촌진흥청장에게 주어져 전문인력 관리의 일관 체계를 확

130) 당시 농촌지도사업 시행기관은 농사원의 농사교도사업, 지역사회개발사업, 농림행정기관에 의한 종래의 농사교도사업 그리고 농업인 단체(농업협동조합, 토지개량조합)의 농민 교도사업 등 크게 5개 계통기관 단체에서 농민 대상 지도사업이 획적인 조정 없이 각각의 중앙 조직에 따라 수행되고 있었다.

립하고 연구·지도공무원은 농촌진흥법에 정한 사업 이외는 관여하지 못하도록 보장하였다. 그러나 지방농촌지도기관에 대한 인사권과 사업의 지휘·감독권은 농촌진흥청장에게 있고 사업에 대한 행·재정지원과 감독권은 지방자치단체장으로 2원화되어 효율성이 떨어진다는 지적이 지속되고 있었다. 또한 몇몇 기관단체에서는 농민지도에 관한 유사한 조직을 가지고 있으며 농촌지도의 주체도 아래 표와 같이 다원화되어 있어 지도를 받는 농민들이 혼선을 빚게 되자 개선이 시급하다는 여론이 높았다.

〈표 11-1〉 여러 기관의 농촌지도 체계

중앙 단위	도 단위	군 단위	면 단위	이 단위	개인 단위
농림부 또는 내무부	도	군	면	이(里)	농업인
농촌진흥청	농촌진흥원	농촌지도소	농촌지도 지소	농사개량구락부 생활개선구락부	농업인
국민운동본부	도지부	군지부	면위원회	4-H 구락부	농업인
농업협동조합 중앙회	도지부	군조합	지소	이동조합	농업인
토지개량조합연합회	도지부	조합	-	-	농업인
산림조합 연합회	도지부	조합	-	산림 계	농업인

자료: 농촌진흥청, 1992, 농촌진흥30년사, p.101.

이에 따라 1964년 총무처의 건의와 행정개혁위원회의 실태조사 보고서를 근거로 1965년에 농촌지도체계 확립에 대한 제9호 대통령 훈령이 시달되었고 부처별로 세부 시행사항을 설정 추진하였으며 청와대 특민관이 이행사항을 점검하고 보완하였다. 훈령 내용은 지방자치단체를 중심으로 한 협조체계 확립, 각종 농민 자치조직의 농촌 지도 활동 조정, 농촌자원 지도자 활용 등 지도태세 강화와 지도업무 및 책임 한계를 명확히 하였고 독려식 지도방법 지양과 농촌진흥사업비 배정지침 작성, 인사관리 시 농촌진흥기관장의 의견반영 등을 골자로 하는 지도업무 개선 방안이었다. 이렇게 농촌지도 기능의 다원화가 심각하게 제기되고 있던 1964년에는 농촌진흥청, 농업협동조합, 토지개량조합 3자 간 협약을 체결하고 기능을 유기적으로 상호 조정하여 지도사업의 효과를 높이고자 하였다.

3. 농촌지도 인력배치와 전문능력 향상

농촌지도기구의 변화는 주로 농촌진흥청 직제 개편으로 이어오다가 1970년대 초 통일벼 품종 재배기술을 중심으로 펼쳤던 농촌지도사업에 대한 농민들의 신뢰도가 높아짐에 따라 일선 조직이 확대되었다. 그중 농민들의 사랑방 역할을 했던 읍·면지소 설치 요구가 가장 컸다. 이에 따라 1975년에 각 읍·면에 1개소씩 총 1,475개 지소를 설치하고 지소당 3~4명의 농촌지도공무원이 배치되면서 현장 밀착형 소지구제 지도사업이 시작되었다. 또한 1976년에 농촌지도사업이 녹색혁명을 선도하는 등 시대적 과제를 해결하는 공로를 인정받아 직급 격상과 기구 확대가 있었다. 도 농촌진흥원장(현 고위공무원)과 군 농촌지도소장(현 4급)의 직급을 격상하였고 군 농촌지도소에 140개의 기술담당관(현 5급)제를 신설하였다.

1989년에는 농촌지도사업 추진체계의 발전적 대변혁이 있었다. 그동안 농촌지도사업이 식량 자급의 증산시책에 치중하였던 것을 농업환경의 변화를 선도하기 위한 원예, 과수, 특용작물 등 경제 작물에 대한 지도와 농촌 생활의 질을 향상시키는 지도체제로 전환하게 되었다. 이에 따른 품목별 전문지도사를 확보하기 위하여 전국 읍·면에 설치되어 있던 1,461개 읍·면지소를 시·군 농촌지도소로 통합하고 지소 인력을 본소에 재배치하여 품목별 전문분야를 담당하는 광역지도 체제로 운영하였다. 이와 같은 지도사업 체제의 전환에 따라 군 농촌지도소에 과(현 5급) 206개를 신설하여 지도관수가 615명으로 많이 늘어났다. 그러나 농민들이 읍·면 지소 부활을 강력히 요청하여 1991년부터는 종전 읍·면 지소를 직제화하여 광역지도와 소구역 지도사업이 공존하는 체제가 되었다.

농촌지도 인력 배치는 1965년에 시군농촌지도소의 계별, 특기별 인력 배정 기준을 제시하고 농촌지도사의 자격과 전공, 훈련이수 분야별 경력에 따라 업무를 담당토록 하였으며, 특히 특정 지역의 중점지도를 위하여 지도사를 상주하면서 근무하도록 하였다. 또한 1977년~1988년까지 농촌지도인력 전문화 규정을 시행하여 전문지도사 시험을 매년 실시하여 합격자를 해당 분야에 배치하도록 하였다.

농촌지도인력은 1957년 농사교도공무원시험을 처음 시행하여 348명을 선발하여 1962년 농촌진흥청 발족 당시 3,173명, 1965년 식량증산7개년계획이 착수되면서 6,534명으로 늘어났고 1980년 7,980명으로 최고를 기록한 후 11년간 유지되었으나 2017년에는 4,414명으로 45%가 감축되었다. 감축 요인으로는 1992년부터 4년간 3차에 걸쳐 시·군의 농촌·생활

지도직공무원 중 전문대 이상 학력자 1,004명을 농업연구직으로 전환¹³¹⁾ 이체하였으며 지방화 이후 구조조정으로 1,975명이 추가로 감축되었다. 또한 1985년에 지도공무원(7,979명)의 직급체계를 개편하였다. 종전에는 일반 공무원과 같이 9급~2급 체계로 되어있었으나 지도관, 지도사 2계급 체계로 단순화하였다. 이러한 조치로 전문지도체제 인력관리 등에서 기여한 바가 컸으나 위계질서의 약화, 일부 봉급에서 불리한 계층 발생 등 불합리한 문제가 제기되기도 하였다.

농촌지도사업의 성패를 좌우하는 농촌지도공무원의 전문성 확보를 위하여 1965년 대통령령으로 농업계 학교 교육과정에 농촌지도론 또는 관련 과목을 설치하였다. 1970년대 들어서 서울대학교 농업교육학과에 농촌지도 전공이 개설된 이래 농업계 학교에서 농촌지도론 교육이 이루어졌으나 최근에는 서울대학교 농업생명과학대학교 농산업교육과에서 그 명맥을 유지하고 있다.

채용 후에는 경력단계별 맞춤형 교육 훈련 계획을 세우고 농촌지원국 소관 농촌인적자원개발센터에서 전국의 농촌지도공무원을 대상으로 실시하고 있다. 신규지도사 교육은 1966년부터 착수하여 42주간 교육을 했으며 1985년부터는 20주간 장기연수교육을 의무적으로 실시하였으나 현재는 1개월간 교육을 추진하고 있다. 직무교육은 1988년부터 시험장 연구소에 1~2년간 장기파견 연수를 추진하고 있으며 단기과정은 2017년의 경우 64개 과정 3,304명이 실시하였다. 한편 1995년부터 시군농촌지도소에 기술개발과(기술개발계)를 설치함으로써 농촌지도직공무원이 과제연구 활동을 통하여 전문기술을 습득할 수 있도록 하였다. 아울러 농촌지도공무원의 자율학습모임인 한국농업전문지도연구회는 1996년에 결성되어 현재 55개 연구회에 2,536명이 참가하여 현장연구 과제 발표·토론을 통해 현장의 문제를 해결하는 자기학습 활동이 활성화되어 중앙과 지방 정부의 학습동아리로 채택되어 실시되고 있다. 또한 자율학습을 유도하기 위하여 국가기술자격을 취득 권장하여 농업 관련 기술사, 기사 등의 자격증 4,330점을 보유 활용하고 있다.

2001년부터 한국농업기술대상제도를 도입하여 농업기술보급 및 교육, 훈련 사업을 통하여 지역농업 발전에 기여한 지도공무원을 매년 10명씩(대상, 최우수상 2명, 우수상 7명) 선

131) 1991년 농촌진흥청 연구인력 보강을 위하여 618명, 1992년과 1994년에 도 농촌진흥원 경영과와 특화작목시험장 설치에 필요한 연구 인력을 충원하기 위하여 각각 297명, 89명을 시·군에 근무하는 농촌지도사의 정원을 감축하여 충원하였다.

발 시상하여 농촌지도공무원의 능력 개발에 크게 기여하고 있다.

4. 농촌지도사업의 지방화

농촌지도사업은 1957년 농사교도법이 제정되면서 중앙과 지방의 조직, 인력이 일원화되었으나 1961년 농사연구교도법으로 개정되면서 도 농사원과 시·군 농사교도소를 각각 지사와 시장·군수 소속으로 이원화하였다. 그러나 농촌지도 인력은 국가공무원으로 남아 있어 농촌지도사업의 독립성이 제도적으로 보장받았다.

그러나 문민정부 시절 지방자치를 강화하기 위한 행정개혁 차원에서 1994년에 지방자치법을 개정하여 도 농촌진흥원(과장급 이상 52명 제외)과 시·군 농촌지도소에 근무하는 농촌지도직공무원 6,696명이 1997년 1월 1일자로 국가공무원에서 지방공무원으로 신분이 전환되었다. 그로 인하여 지방 농촌지도 조직, 인사, 재정, 감사권이 모두 지방자치단체장에게 귀속되어 오늘에 이르고 있다.

지방자치가 본격적으로 실시된 것은 1995년에 시행되었으나 농촌지도사업의 갑작스러운 전환에 따른 부작용을 최소화하기 위하여 농촌지도직공무원의 지방직 전환은 2년간 유예기간을 거쳐 시행하였다. 그 기간에 농촌진흥법에 지방농촌진흥기관 설치와 농촌지도사업에 관한 사항을 규정하는 등 각종 대책을 수립하여 추진하였다. 1994년 9월 김영삼 대통령도 전국의 농촌지도기관장을 청와대로 초청하여 “농촌지도직 공무원들이 지방직화되더라도 일체의 불이익이 돌아가지 않도록 하겠습니다.”라고 약속을 하였으나 지방화라는 대세의 한계를 극복하지는 못하였다.

그 후 국민의 정부 시절에 IMF라는 국가적 외환위기를 극복하기 위하여 사회 전반에 걸쳐 실시된 구조조정으로 정부조직개편이 2차에 걸쳐 단행되면서 농촌진흥청과 도 농촌진흥원의 기구와 인원이 감축되었으나 특히 시군농촌지도소의 조직과 인력 감축이 큰 폭으로 이루어졌다. 당시 구조조정은 1998년 8월에 행정자치부의 지방행정조직개편 구조조정지침¹³²⁾에 따라 시행되었다. 지침에 농업을 축소 분야로 분류하고 이에 관련된 조직을 통폐합

132) 지방 농촌진흥기관 조직개편 지침 및 관련 법규 요약; 기능의 일원화를 위하여 농업행정조직과 농촌지도조직을 통합한다(지방조직 개편 추진지침, 1998년 6월 18일, p20), 가급적 군의 경우 농촌지도소를 중심으로 통합이 바람직하다(지침 보완사항, 1998년 7월 14일, 보충설명 ②항), 농업기술센터에 농업행정조직과 농촌지도조직이 통합할 경우

하고 인력을 축소하라는 내용을 지방자치단체에 지시하였다. 이러한 지침은 지방농촌지도 기관을 타 분야의 조직과 통합되는 것을 예방하기 위하여 직속기관으로 규정한 법률에 위배 되는지에 대한 검토도 하지 않고 작은 정부를 지향하는 행정조직 축소라는 당시의 정치적 목표에 따라 결정되었다. 지방자치단체에서도 조직과 인력에 대한 진단조차 제대로 하지 않고 중앙의 지침에 따라 2차에 걸쳐 농촌지도 조직을 통폐합하고 지도인력을 대폭 감축하였다.

당시 농촌지도인력은 정원 6,839명에서 4,864명으로 28.9%인 1,975명이 감축되었다. 이와 같은 농촌지도인력의 감축을 보완하기 위하여 2001년부터 2년간 공공근로인력을 일선 농촌지도기관에 지원하였는데 투입 인원은 연평균 10만 8,464명이었다.

지방화 이후 지방농촌진흥기구의 명칭도 농업에 관한 지식과 정보를 서비스하는 기관으로 특성화하기 위하여 도 농촌진흥원은 농업기술원으로, 시·군 농촌지도소는 농업기술센터로 개칭하고 도 농업기술원에 두는 국가공무원 수도 179명에서 27명(도당 원장 1, 국장 2)만 남기고 152명을 지방직으로 전환하여 오늘에 이르고 있다.

조직은 시·군 농업기술센터가 1997년 161개소에서 2018년 156개소로 5개소가 폐지되었고 읍면 농민상담소도 1,415개소에서 639개소로 776개소(55%)가 줄었다. 또한 시·군 농업기술센터 67개소가 일반 농정과 통합되었다. 시·군 농업기술센터 조직은 3개과 이상 시군은 66개, 2과 시군은 70개, 1과 또는 팀제 시군은 20개 시·군이며, 농업기술센터 미설치 시군은 13개소(부천, 안양, 광명, 군포, 구리, 하남, 오산, 과천, 동두천, 의왕, 목포, 울주, 의정부)다.

(국, 과 단위) 소장, 과장, 담당관을 일반직 공무원과 지도직 공무원의 복수직으로 할 수 있다(지방자치단체에 두는 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정 부칙[별표 3] 2. 직속기관, 1998년 8월 31일 개정).

〈표 11-2〉 연도별 농촌지도 조직 및 인력 변화

단위: 개소, 명

구 분	조 직		인 력				비 고
	시군농업 기술센터	읍면 상담소	계	중앙	도농업 기술원	시군농업 기술센터	
1997	161	1,415	6,839	91	289	6,459	개편 전
1998	157	534	5,545	53	241	5,219	1단계 구조조정
1999	157	527	5,153	71	234	4,848	2단계 구조조정
2000	157	527	5,032	71	235	4,726	2단계 2차 구조조정
2001	157	456	4,863	71	226	4,566	2단계 3차 구조조정
2017	156	598	4,414	98	246	4,070	
2018	156	639	4,625	99	260	4,266	

자료: 농촌진흥청, 2016, 한국농업 근현대사 제9권 pp.34~40에서 재작성.

이처럼 업무 추진방식과 성격이 서로 다른 일반 행정과 농촌지도사업이 혼재되어 본연의 농촌지도사업에 전념하지 못하고 축제 행사 및 세금징수 등에 동원되는가 하면, 농촌지도직 공무원은 농촌진흥법에 명시된 것 이외는 관여하지 못하도록 독립성이 법률로 보장되어 있는데도 불구하고 일반 행정부서로 발령을 내서 다른 업무를 담당하게 하는 등 전문성이 심하게 훼손되는 사례가 빈번하였다. 또한 잦은 조직개편으로 사기가 저하되는 등 지방자치단체장의 관심에 따라 사업추진 및 인사, 조직관리 등에서 부작용이 많이 나타나고 있다.

따라서 2001년부터 농촌지도사업 추진체제를 개편하기 위하여 시·군 농업기술센터를 광역자치단체 소속기관으로 전환하는 방안과 시군농업기술센터 소장을 국가직으로 전환 방안, 농촌지도직 전원을 국가직으로 환원하는 방안 등을 검토하였다. 개편 방안에 대한 전국 순회 토론회를 거친 결과 일부 지방화에 역행한다는 등의 부정적인 의견이 있었으나 국가사업으로서의 농촌지도사업의 중요성을 고려하여 법률에서 국가직으로 197명 이내로 규정된 것을 지키면서 시행령 개정으로 가능한 시·군 농업기술센터 소장을 국가직으로 환원하는 방안을 결정하였다. 이를 추진하기 위하여 국무조정실 주관으로 행정자치부와 농촌진흥청이 참여하는 협의를 개최하였으나 행정자치부에서 시·군 농촌지도공무원의 인사 운용 등에 대한 개선을 지자체에 시정 조치하는 데 그쳤다. 그러나 농촌진흥청과 행정자치부와 의견 대립이 지속되자 국무조정관실에서 관리하는 부처 간 이견 조정과제로 채택되어 계속 검토

되었다. 그 결과 2002년에 국무조정실 주관 합동조사를 실시하고 내린 결론은 시군 농업기술 센터 국가직 환원은 지방자치라는 시대적 흐름에 역행하는 사안으로 불가하므로 농촌지도사업 추진방식을 보완하라는 의견을 받았다.

그 후 개발기술을 수집하고 가공하여 시범사업 및 인쇄물·영상교재 등 다양한 방법으로 지원하는 한편 농촌지도직의 전문성 확보, 시·군 간 인사교류방안 강구, 보수체계 개선, 시상 등을 통해 중앙과 지방의 연계를 강화하고 있다.

한편 2004년에는 정부 혁신·지방분권위원회의 심의기구인 지방이양추진위원회에서 중앙행정 권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률에 따라 농업기술센터 폐지 권한 지방 이양 논의가 있었다. 3개월 동안 심의가 진행된 결과 농업은 공공재로서 국가가 관리해야 하므로 농업기술센터를 폐지할 때에는 농촌진흥청장의 의견을 듣게 되어있는 규정¹³³⁾을 기존대로 존치하는 것으로 심의위원 만장일치로 의결하였다. 이는 모든 권한을 지방으로 이전을 전제로 하는 심의인데도 불구하고 농업기술센터의 법적 지위를 보장하기 위하여 유일하게 존속시킨 점에서 그 의의가 크다 하겠다.

또한 농업기술센터 소장의 국가직화는 2004년 국회의원 22인(대표 신중식의원)이 의원입법으로 발의하였으며 그 후 국정감사 때마다 의원질의가 이어지고 있으며 같은 해 농촌지도자중앙회 등 24개 농업인단체가 참여하는 농업기술센터 활성화를 위한 법제화 추진위원회를 구성하여 운영하였으며 특히 농업인, 농림수산부장관, 국회의원 등 11만 명의 서명을 받아 국회와 정부에 전달하기도 하였다.

그러나 지방자치단체장의 교체가 있을 때마다 조직개편과 인력감축이 반복되고 있는 등 지방자치단체장의 관심에 따라 좌우되는 농촌지도사업의 비효율성을 극복하고 농촌지도공무원의 전문성을 확보하는 방안은 해결해야 할 과제로 남아 있다.

133) 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」 제16조(지방농촌진흥기구) ⑥ 지방자치단체의 장은 농업기술센터를 폐지하려는 경우에는 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다. 이 경우 시장·군수는 광역시장·도지사를 거쳐야 한다. ⑦ 제6항 전단에 따라 협의요청을 받은 행정안전부장관은 지역농업의 균형적인 발전과 효율적인 농촌진흥사업의 추진 등 국가와 지방자치단체의 농촌진흥사업의 연계성을 고려하여 관계 중앙행정기관의 의견을 들어야 한다.

5. 농촌지도방법의 변천

농촌지도방법은 농촌 주민이나 도시 소비자가 원하는 지식정보, 기술 등을 제공하고 행동의 변화를 촉진하도록 도와주고 자문하는 사회교육 활동이다.

1960년대에는 주로 벼 우량품종 전시포, 사료작물 전시포, 생활개선 전시 농가 등 각종 전시포를 읍·면당 1개소씩 설치하고 그곳에서 주로 농사개량구락부, 생활개선구락부·4-H 구락부 등 농민학습단체를 대상으로 지도사업이 이루어졌다. 당시 사용한 지도방법 용어로는 전시회, 연사회, 좌담회, 개인접촉, 대중접촉, 토의, 간담회, 강습회, 월례회, 실적발표회, 강의, 실습, 주재지도, 동계 농민교육 등이었다.

농촌지도 장비 보급은 1960년대에 환등기와 8mm 영사기를 지원하는 한편 1970년에 이륜차, 삼륜차, 자전거를 지원하기 시작하여 1974년에 172개 시군의 90%에 해당하는 156개 농촌지도소가 차량을 활용한 현장 순회 지도사업을 하여 당시로는 파격적인 조치였다.

1970년대에는 농촌지도사업도 새마을운동의 확산과 통일벼 보급을 증점 추진하였다. 특히 마을마다 설치된 마을 앰프방송을 이용하여 병충해 방제 등 당면한 영농사항을 빠르게 전파하는 한편 방송을 듣고 모인 농업인들과 농촌지도공무원들이 직접 상담도 이루어졌다.

1980년대에는 농촌지도자를 명예지도사로 위촉(4,769명)하여 협력 지도를 강화하였고 벼 농사와 함께 참깨, 땅콩 등 특용작물과 시설채소, 과수, 축산 등을 도입한 복합영농 시범지역(225개 단지 900마을 16,143농가) 지도사업을 펼쳤다.

1990년대는 농촌지도소를 지역농업의 문제점을 해결하는 실증연구와 농업인 실습 교육장을 갖춘 지역농업개발센터를 육성하기 위하여 시설 장비를 지원하여 시군농촌지도공무원이 농업인과 함께 연구하는 농업인 개발과제도 1,753건(1997년~2009년)을 수행하였다. 또한 시·군 농업산학협동심의회를 구성하여 과제 선정과 농업기관·단체에서 시행하는 사업까지 협력하는 체제를 구축하여 운영하고 있다.

2000년 이후에는 인터넷 등을 활용한 정보제공과 전자상거래 등을 추진하였고 최근에는 ICT·BT 등 첨단 융복합기술을 활용한 스마트팜과 농촌융복합산업화와 삶의 질 향상 등에 관한 다양한 시범사업을 추진하고 있다.

한편 2001년부터는 농촌진흥청의 전문 인력 1,481명을 157개 반으로 편성하여 개발된 기술을 현장에 접목하고 연구 과제를 발굴하여 해결하는 현장 지도 활동을 강화하였다. 또

한 2004년에 작물과학원, 원예연구소, 축산연구소에 기술지원과(농업과학원 2012년 설치)를 신설하여 농촌진흥청 본청에서 전담하던 농촌지도기능을 연구기관과 협력하는 체제로 선진화하였다. 그 결과 연구기관에서 개발된 매년 1,200여 건의 최신기술을 알기 쉽게 가공하여 시범사업, 교육·연시, 동영상, 기술책자, 인터넷 등의 다양한 형태로 현장에 보급하였고 기술 투입 효과가 높은 과제는 농식품부 등을 통해 정책 사업화하고 지자체로 확산하여 농업인 소득증대에 기여하고 있다.

농촌지도 국제협력은 아프리카 15개국이 참여하는 한국-아프리카 농식품기술협력협의체(KAFACI)의¹³⁴⁾ 회원국에 농촌지도기법을 전수하였다. 또한 2018 세계농촌지도 포럼(GFRAS)¹³⁵⁾을 개최하여 한국의 농촌지도사업 위상을 높이는 한편 개발도상국의 농촌개발을 위한 정보제공과 효과적인 정책대안을 제시하는 계기가 되었다.

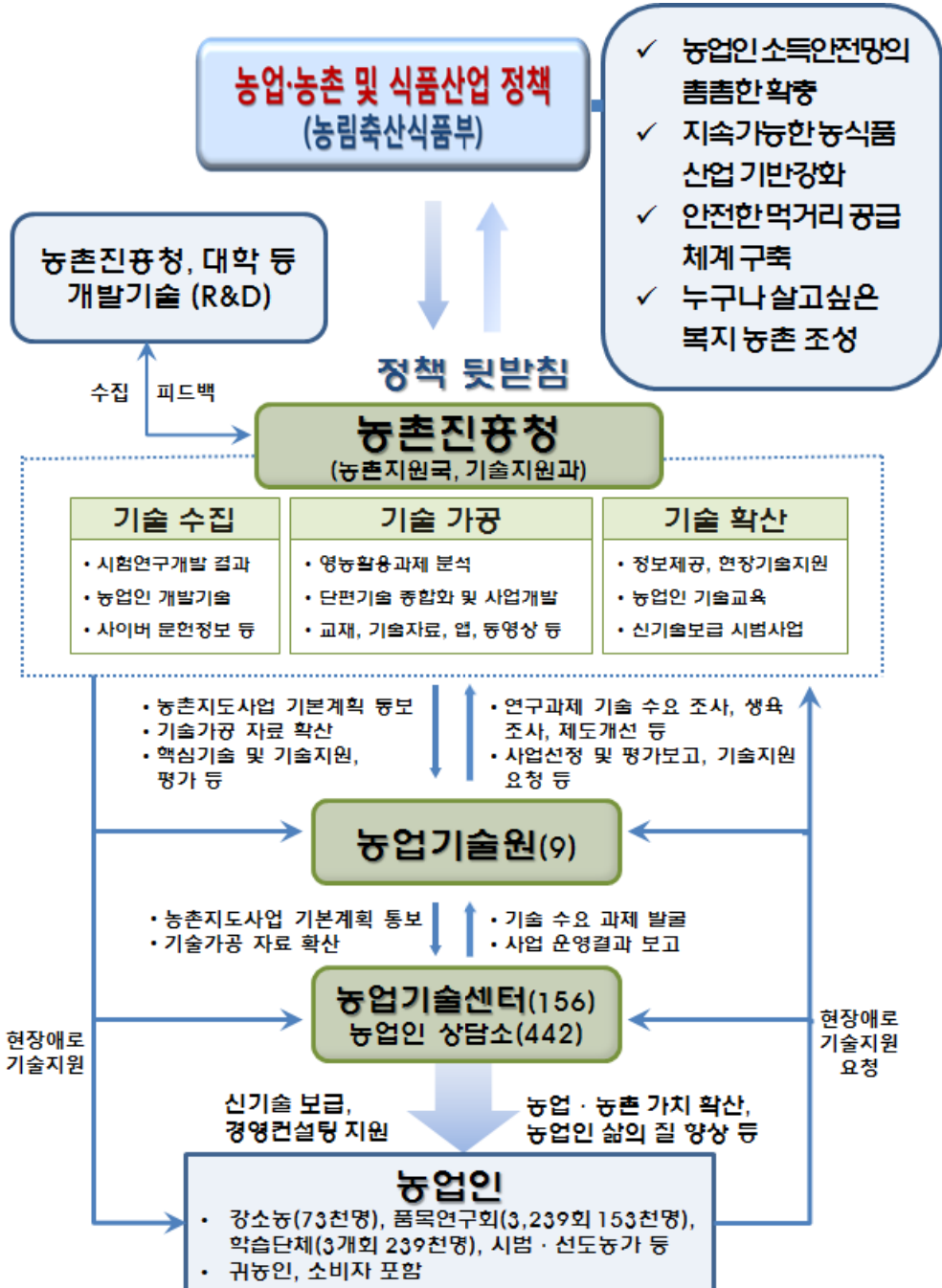
제3절 분야별 농촌지도사업의 성과와 반성

우리나라 농촌지도사업이 세계적인 성공모델로 평가받은 것은 새로운 기술을 개발하고 개발한 기술을 신속히 보급하는 연구와 지도가 결합한 사업체계를 가지고 있었기 때문이다. 개발된 기술을 농촌지도기관을 중심으로 보급하여 국민의 주곡인 쌀을 자급하였고 사계절 푸른 채소를 국민의 식탁에 오를 수 있게 하는 한편 농촌주민들의 삶의 질을 향상시키는 등 국가발전에 크게 기여해 왔다. 그러나 농업과학 기술수준이 세계 5위임에도 불구하고 농가 실용화율이 낮고 선도농가와 일반농가의 기술격차가 크게 나타나고 있어 이의 해소를 위한 지속적인 노력이 필요하다. 특히 2016년 곡물자급률은 23.8%(식량자급률 50.9%)로 저조하나 쌀은 과잉 생산되는 등 농축산물의 수급 불안정이 반복되고 있으며 도·농간의 소득격차 해소, 농촌 활력화 등의 문제를 근본적으로 해결하는 기술 확산이 중요하다 하겠다.

134) KAFACI(Korea-Africa Food and Agriculture Cooperation Initiative)는 아프리카 농업 생산성과 농촌소득 증대를 위해 농업기술을 공동개발 전수하는 협의체다. 2010년에 농촌진흥청이 발족하여 현재 16개국이 가입하여 농업 연구와 농촌지도 협력 사업을 수행해왔다.

135) GFRAS(Global Forum for Rural Advisory Services)는 지속적인 발전을 위한 농업혁신시스템에 효율적으로 기여할 수 있는 농촌지도서비스라는 비전을 가지고 세계 각국의 농촌지도사업 전문가들이 참여하는 조직으로 스위스예 본부를 두고 있다.

〈그림 11-1〉 농촌진흥사업 추진체계



자료: 농촌진흥청, 2018, 농촌지도사업 참고자료 p.6.

1. 식량 작물 기술 지도

우리 민족의 주식 작물인 벼는 약 3천여 년의 재배역사를 가지고 있다. 쌀의 자급이 이루어진 1970년대까지는 생산량이 절대 부족하였다. 일제 강점기에 일본의 착취와 6·25전쟁 등의 격동기를 지난 1960년대까지도 영농자재의 부족, 품종과 기술 수준의 낙후, 빈번한 기상재해 등으로 생산성이 낮아 보릿고개를 면할 길이 없었다.

따라서 1960년대 정부가 중장기 식량증산계획을 수립하고 식량안보 차원에서 농업생산에 군사작전 개념을 도입하였고 1973년에는 쌀 3,000만 섬 돌파작전을 펼쳤다. 1971년에 기적의 범씨라 불리는 통일품종의 개발 보급과 함께 보온못자리 설치, 모 기르기, 거름주기, 물관리, 병해충방제 등 쌀을 중심으로 한 식량증산 기술지도에 총력을 기울였다. 그 결과 통일계 품종이 확대 재배되기 시작한 1974년에 3,000만석을 돌파하였고 1977년에는 통일계 품종이 전체 논 면적의 54%까지 확대되면서 수량도 10a당 488kg을 생산하여 당시 세계 최고기록을 수립하게 되었다. 총 수량도 4,000만 석을 돌파하여 녹색혁명 성취라는 농정사의 금자탑을 세웠다. 이러한 성과는 토양개량, 경지정리, 수리시설 확충, 농작업 기계화 및 높은 쌀값 정책 등으로 농민의 증산 의욕을 충족하는 각종 시책의 추진이 기본이 되었기에 가능했다.

1980년대 들어 극심한 냉해와 밥맛이 떨어진다는 이유 등으로 통일계 품종이 감소하였으나 수량이 많이 나고 밥맛이 좋은 일반계 품종의 개발 보급으로 현재까지 쌀 자급을 유지할 수 있었다. 특히 서울올림픽이 개최되었던 1988년에는 일반계 품종을 주축(통일계 재배면적 17.9%로 감소)으로 10a당 480kg을 생산하여 유사 이래 최고 수량인 4,200만 석을 돌파하였다. 이러한 과정에서 1984년 경북 선산의 농업인 후계자인 김영도씨는 통일계 품종인 삼강벼를 재배하여 10a당 1,006kg을 생산하여 세계 최고기록을 세우기도 하였다.

그 후 도시화, 산업화 및 타 작물 재배로 벼 재배면적이 2000년 이후 연평균 17.6천ha씩 급격하게 줄었는데도 불구하고 쌀이 과잉 생산되어 사회적 문제로 대두되고 있다. 쌀 재고 증가의 원인으로는 재배기술의 발달 등으로 1981년부터 2017년까지 34년간(1993년 냉해, 1994년 가뭄으로 흉년) 풍년농사로 생산량이 증가하였고 MMA 쌀 수입과 쌀 대체 작물 부재 등을 들 수 있다. 반면에 일반계 품종으로 전환된 이후 2004년부터 추진한 탐라이스 프로젝트를 추진하여 쌀 품질을 획기적으로 고급화하는 등 쌀 소비촉진 정책을 지속적으로

뻗으나 국민 1인당 쌀 소비량이 1980년 132kg에서 2017년 61.8kg으로 대폭 감소하여 쌀 재고가 늘어나게 되었다.

그러나 한편으로는 쌀 이외 보리, 밀, 콩 등 발작물의 재배면적은 1980년대 초부터 지속적으로 감소하고 있으며 최근 5년간 자급률은 10.5% 수준이다. 발작물의 경쟁력 제고를 위하여 잡곡자급률 향상 지역전략주산단지 및 밭 농업 기계화율 제고 선도단지를 육성하여 생산성을 크게 향상시키는 성과를 거두었다. 그중 2010년부터 잡곡 프로젝트 시범사업의 경우 생산과 소비 창출을 중점지도한 결과 이름 그대로 잘 알려지지 않았던 잡곡¹³⁶⁾이 전 국민이 즐겨 먹는 웰빙 곡물로 사랑받는 산업으로 정착되었으며 벼농사 대체 작물의 대안으로 떠오르고 있다. 그러나 밭 농업 기계화율은 58.3%(논농사 기계화율 99%)로 낮은 수준이며 특히 선도농가와 일반농가 간의 단위면적당 생산량과 품질 격차가 크게 나타나고 있어 단지화, 기계화 등을 통한 새 기술 보급 확대가 시급한 실정이다.

이와 같은 쌀 적정생산과 발작물 수급 안정을 위한 농정목표를 달성하기 위하여 2014년 쌀 관세화 대응을 위하여 임시조직인 식량산업기술지원단을 운영하였으며, 2017년부터 식량산업기술팀으로 정규조직화하여 운영하고 있다. 식량산업기술팀에서는 논에 다른 작목을 심어 쌀의 적정생산을 유도하기 위하여 논 타 작물 작부체계 28개 유형을 보급하여 농가소득과 식량자급률을 높이는 한편 밭 농업기계화 기술보급, 쌀 소비촉진, 쌀 수출 및 가공용 쌀 생산단지 육성 등 식량산업 발전을 위한 각종 시범사업과 현장기술지원을 통해 식량정책의 현장 조기 확산에 노력하고 있다. 특히 쌀 산업의 핵심 기술인 3저·3고 운동¹³⁷⁾을 농업인단체, 소비자단체, 농촌진흥기관, 농협중앙회 등 민간과 정부가 합동으로 2017년부터 전개하고 있다. 이 운동은 쌀 산업이 적정생산과 품질 고급화는 물론 소비를 창출하지 않고서는 지속할 수 없다는 인식을 같이하고 해결책도 농업인을 비롯한 소비자 단체와 관련 기관이 함께 찾아가는 실천적 캠페인이라는 점에서 의미가 크며 빠르게 확산되고 있다.

136) 잡곡은 우리나라에서는 쌀 외의 모든 곡식을 말하는데 나라에 따라서는 쌀, 보리, 밀, 대두를 제외한 곡식을 가리키는 경우도 있음(농업용어사전, 농촌진흥청)·쌀 이외의 모든 곡식. 보리, 밀, 콩, 팥, 옥수수, 기장, 조 따위를 통틀어 이른다(국어사전).

137) 3저(低): 벼 재배면적 줄이기, 질소비료 사용량 줄이기(10a당 9kg →7kg), 벼 직파재배 확대로 쌀 생산비 줄이기. 3고(高): 밥맛 좋은 품종 재배 확대, 완전미 비율 높이기, 쌀 가공식품 개발 등을 통해 쌀 소비를 확대하는 의식전환 운동으로 쌀전업농연합회, 쌀생산자협회, 들녘경영체연합회, 농촌지도자회 등 생산자 단체와 농협중앙회, 한국4-H회, 한국외식업중앙회, 대한제과협회 등 총 8개 단체가 참여하고 있다.

2. 원예·특용작물 기술지도

1960년대까지 원예작물 생산은 자급자족 형태로 주로 재래종이 재배되었다. 원예작물 지도가 본격적으로 이루어진 것은 1970년대 후반부터이다. 식량 자급이 이루어진 후에 농가 소득 증대가 농정의 주요한 목표가 되면서 고추, 마늘, 양파, 무, 배추 등 채소 주산단지예 전담지도사가 배치되면서 기술지도가 시작되었다. 이 시기에 종이와 비닐로 만든 풋트 육묘 기술과 접목기술이 보급되었으며 고추 비닐피복시범사업은 큰 성과를 거두어 마늘과 양파 등으로 확산되었다. 의성군의 마늘의 경우 비닐피복시범사업 3년 만에 재배면적의 90%까지 확대되는 성과를 거두었다.

폴리에틸렌(PE)필름 비닐하우스는 1952년 김해지방에서 처음으로 양지붕식 목재하우스로 시작하여 김해와 순천지방의 터널형 대나무하우스가 설치되어 주산지가 전국으로 확대되었다. 1968년 농특사업으로 비닐하우스 설치를 정부에서 지원하기 시작하였으며 1970년대 초반부터 철골하우스가 등장하였다. 1990년대 들어 원예시설 현대화가 촉진됨에 따라 시설자동화 하우스, 유리온실, 수경재배, 태양열과 지중열을 이용한 하우스 등에 대한 표준 설계도를 제작하여 농가 보급에 활용되었으며, 2007년부터 대설, 강풍 등 기상재해로 인한 원예특작시설부문의 경제적 손실 등을 최소화하기 위해 원예특작시설 내재해형 기준을 마련하여 운영해 오고 있다.

전문지도 인력 양성을 위해 1990년대 초반부터 유럽, 이스라엘, 일본 등의 선진 사례를 배우기 위해 일선 농촌지도사의 해외연수를 추진하였다. 특히 2009년부터 경남 농업기술원에 동북아 최고의 최첨단 스마트농업 교육시설인 ATEC(Agriculture Technology Education Center)을 설치하여 시설현대화와 수출농업을 선도하고 있으며, 2018년부터 시군농업기술센터에 스마트농업 테스트베드 교육장을 조성하고 농업인 교육과 데이터 기반 컨설팅을 추진하고 있다.

그 결과 시설채소 재배면적은 1970년 762ha, 1990년 23,698ha, 2017년 52,418로 급격하게 증가하였고, 들판이 하얗게 비닐로 덮여 있다고 해서 1980년대를 백색혁명으로 불리기도 했으며 4계절 신선한 채소를 국민들에게 공급하게 되었다. 이것이 발판이 되어 파프리카 등이 농식품 수출의 효자 종목이 되었으며 스마트팜 등 첨단기술 융복합을 통한 미래 신성장동력을 창출하는 제2의 도약기를 맞이하고 있다.

과수 분야는 1960년대에 농촌의 유휴지를 활용한 밤과 살구 등 유실수를 농사개량부와 4-H구락부를 대상으로 보급하였고 사과, 배, 복숭아, 단감 등의 주산단지를 조성하여 공동작업, 공동출하 등 협업 경영을 지도하였다. 1970년에는 왜성사과 접목기술을 적극적으로 보급하여 5년 만에 57%를 점유하는 성과를 거두었으며 경사지에 사과 과수원 시범단지를 조성하여 산지 과수원을 정착시켰다. 그 후 배, 복숭아의 Y자수형, 포도 비가림시설, 과수 시설재배, 인공수분, 저온저장기술 보급은 과수산업 발전에 크게 기여하였다. 또한 2005년에 시작한 탐푸르트 프로젝트는 탐과채 프로젝트로 이어져 원예작물의 품질 고급화의 전기가 되었다. 최근에는 지구온난화에 따른 재배지역 북상과 아열대 과일 도입 등 환경변화에 대응한 기술지도를 추진하고 있다.

화훼분야는 1970년대까지만 해도 꽃은 사치품으로 취급하는 등 사회적인 인식이 낮아 일부 농가에서만 재배되었으나 도시화와 국민소득이 향상됨에 따라 화훼소비가 늘어나면서 화훼분야 기술지도가 시작되었다. 2005년 3,448ha이었던 시설화훼는 2017년 2,214ha로 지속적 감소 추세에 있다. 꽃 소비확대를 위하여 수출 관련 기술지원은 물론 꽃 소비 생활화 운동을 도시소비자와 학교 4-H회원을 대상으로 전개하고 있다. 2005년 시작한 생활가든, 학교 텃밭 등을 주제로 한 전국 생활원예경진대회 개최나 도시농업박람회 참여를 통해 관람객에게 꽃 소비 촉진을 홍보하여 왔다. 또한 1980년대 말 주말농장 보급을 시작한 이래 2003년부터 추진한 도시농업 등 생활원예시범사업은 도시농업 참여자 수가 130만 명(2015년)으로 늘어나는데 선도적 역할을 담당했다. 또한 1970년에 마산시 농촌지도소에서 양난 조직배양을 시작하여 2001년엔 112개 농업기술센터에서 조직배양실을 설치하여 바이러스 무병묘 등을 생산·보급하고 있다.

특용작물 지도는 1959년 90일 참깨를 시작으로 잠업, 버섯, 땅콩, 유채, 약용작물, 섬유작물 등 다양한 시범사업이 추진되었다.

잠업은 1962년부터 3차에 걸쳐서 수립한 잠업증산5개년계획에 따라 뽕밭 면적 30ha 규모의 양잠단지 2,464개소를 설정하여 집마다 뽕밭 1단보 갖기 운동을 전개하는 등 농촌의 주 소득원으로 각광을 받았으나 1980년대 이후 화학섬유의 등장으로 양잠농가가 크게 줄었다. 최근에는 실크 생산이 아닌 누에와 뽕나무를 활용한 건강식품 생산 등 먹는 누에로 전환하여 지도사업을 전개하고 있으며 전북 부안의 누에 특구를 비롯하여 상주, 양평 등지에

서 새로운 소득원으로 발돋움하고 있다.

벼섯은 1967년 농업기술연구소 균이과가 신설되면서 전국 180개소의 양송이 시범사업을 하는 등 기술보급이 체계적으로 이루어지기 시작하여 2016년 벼섯의 총생산액은 6.2천억 원 정도로 농업생산액의 1.3% 수준을 유지하고 있다.

인삼 지도는 1997년 인삼협동조합 등 민간단체에서 농촌진흥청으로 이관되어 추진하였으나 2004년 연구 기능이 농촌진흥청으로 이관되면서 우량품종 보급과 GAP 재배기술, 연작장해 경감 기술 등이 본격적으로 추진되고 있다. 또한 참깨와 땅콩은 신품종과 유공비닐 피복을 중심으로 시범사업이 활발하게 전개되었으나 자급률이 1985년 각각 89%, 82%에서 2017년에는 15%, 35%에 머무르고 있어 자급률 향상을 위한 기술대책이 필요한 상황이다.

3. 농작물 병해충 방제

우리나라에서 농작물에 발생하는 병해충은 103개 작목에 3,896종(병 862종, 해충 3,034종)에 달하며 최근에는 이상기상과 국제 교역량 증가 등으로 돌발병해충과 외래병해충 발생이 증가하고 있어 이를 효과적으로 방제하기 위한 병해충 예찰·방제사업은 중요한 과제로 대두되고 있다.

농작물 병해충 예찰은 1958년 농사원 발족 이후 각도 농업기술원과 시·군 단위 예찰포장을 확보하고 전담 조사원을 배치하면서 시작된 이래 현재 전국에 병해충 예찰포·진단실 142개소와 병해충 관찰포 2,120개소와 수시 기동예찰을 통해 발생 정보를 수집·분석하고 있다. 이를 토대로 중앙단위 농작물병해충예찰회의 심의를 거쳐 발생상황과 방제대책에 관한 정보를 국가농작물병해충관리시스템(NCPMS)과 SNS, 언론매체 등을 통해 실시간으로 제공하고 있다. 또한 2001년부터 중국에서 날아오는 해충을 파악하기 위한 비래해충 예찰포를 중국에 10개소를 설치 운영하는 한·중 비래해충예찰협력사업을 추진하는 한편, 2010년부터 9개국이 참여하는 아시아 이동성 병해충 관리 국제 네트워크를 구축하여 각종 정보를 수집하여 활용하고 있다.

병해충 방제는 농림수산식품부에서 추진하였으나 2012년 농촌진흥청으로 이관되어 예찰·방제 업무를 통합하여 수행하고 있다. 병해충 예찰·방제단은 중앙과 131개 도·시·군에 설치하고 담당 공무원 921명을 식물방제관으로 임명하여 추진하고 있다.

최근에는 꽃매미 등 돌발해충이 전국적으로 확대되어 농식품부, 농진청, 산림청, 지자체가 협업으로 공동방제를 추진하고 있다. 특히 식물방역법상 금지병해충인 과수화상병 등이 발생하여 농가 피해는 물론 농산물 수출에 걸림돌로 작용하고 있어 박멸을 목표로 공적방제¹³⁸⁾를 추진하고 있다.

앞으로 병해충 예찰·방제에 최첨단 IT기술을 접목하여 인공지능(AI)을 활용한 병해충 자동판독 서비스 방안을 마련하고 드론을 이용한 병해충 예찰·방제를 확대하는 한편 친환경 농업 등 안전농산물 생산기술을 중점 보급할 계획이다.

4. 축산기술지도

축산기술지도는 1957년 농사원이 발족하면서 중앙과 각도 농사원에 축산담당 교도원이 배치되었고 시·군 농사교도소에는 인력 부족으로 겸임 축산교도원을 두면서 시작되었다.

사양관리기술지도는 1967년부터 한우 암소에 에버딘 앵거스 교배와 샤로레 정액을 이용한 육용우 1대 잡종 생산 지도를 1985년까지 전국적으로 추진한 결과 성장과 비육 성적이 좋아 농가소득증대에 기여하였다. 1976년에 초식가축시범마을을 읍·면당 1개소씩 1,471개소를 설치하여 한우, 젓소, 토끼 등을 중심으로 우량종축 입식, 사양 관리, 사료 생산, 방역 등 종합적으로 기술을 투입하였다. 그 후 1985년도까지 양계, 양돈, 양봉, 교잡우 등 모든 축종으로 확대해 읍·면 단위 축산 선도마을의 역할을 담당하게 되었다. 그중 인공 유육성 시범사업은 입식 후 18개월 동안 비육을 시켰는데 414.8kg으로 관행 대비 39%의 증체 효과를 가져와 인공유가 대대적으로 보급되어 송아지 육성기술에 큰 전기가 되기도 하였다.

돼지는 1979년부터 1983년까지 매년 138개소씩 3원교잡종 사양 시범사업을 하여 비육 기간 단축, 사료 효율 및 육질 개선 등의 효과를 거두었고 1990년대에는 수출규격 돈 품질 향상 시범사업을 추진하여 수출경쟁력 제고 기반을 구축하였다.

양계는 2010년도 축산원에서 개발한 우리 맛 닭을 보급하기 위하여 발효 사료를 이용한 우리 맛 닭 생산기술 시범사업을 추진하여 새로운 농가 소득원으로 정착되었다.

138) 우리나라에 들어온 외래병해충은 89종(병 42종, 총 47종)이며, 최근 5년간(2013년~2017년) 공적 방제는 8종(과수화상병, 자두곰보병, 토마토퇴록바이러스, 사탕무황화바이러스, 질경이모자이크포텍스바이러스, 참다래궤양병, 사탕무씨스트선충, 딸기세균모무늬병)을 추진하였으며 기준에 따라 폐원하고 보상을 지급하여 밀도를 줄여가고 있다.

자급사료 생산지도는 양축 규모를 늘리기 위해서 농산부산물에 의존하던 사료를 생산·조제하여 사료 난을 해결하고 소에게 여물을 쬐여서 먹이는 관습을 버리기 위하여 농사개량 구락부를 중심으로 비닐을 이용한 토굴사일로 설치 및 담근먹이 제조방법을 보급하였다. 그 결과 1960년에 시멘트사일로가 60기에 불과하였으나 1961년 2,035기가 설치되고 토굴 비닐사일로도 4,102기가 만들어지는 등 비약적인 성과를 거두었다. 사료작물로는 1980년에 작물시험장에서 육성한 옥수수 수원19호는 청예수량이 10a당 7,578kg이 생산되어 기존의 옥수수보다 배에 가까운 수량을 올려 지금까지 양축농가의 큰 호평을 받고 있다.

또한 한·영국, 한·독일, 한·뉴질랜드 등 국제협력 초지사업을 추진하였으며 1981년부터 산에 불경운 걸부림 초지조성시험사업을 보급하여 1984년에는 5,956ha로 확대되기도 하였으나 밀집 사육, 관리부실, 생산성 저하 등으로 지금은 거의 찾아보기 힘들게 되었다. 최근에는 겨울철 논을 이용한 사료작물이 전체 조사료 생산량의 80%인 160천ha로 추정되며 이중 46%가 우리나라 실정에 맞게 개발된 이탈리아안라이그라스가 재배되고 있으며 또한 까끄라기가 없는 유연보리를 개발 보급하여 김제 청보리 한우의 브랜드가 탄생하였다. 겨울철에 사료작물 재배가 가능한 논 면적은 약 600천ha 내외에 이르고 있으므로 확대재배에 대한 정책적 지원이 필요하다. 또한 쌀 적정생산을 위한 논에 사료용 벼를 재배하여 총체사료로 이용하고 있다.

가축위생 기술지도는 1998년 가축위생연구소가 농림부에 이관되기 전까지는 가축질병의 발생상황 분석과 발생이 우려되는 질병에 대한 자료를 바탕으로 가축전염병 발생 정보를 발표하는 등의 홍보 활동을 전개하였다. 1990년대에는 가축질병진단실, 가축방역, 미생물배양을 활용한 가축방역, 축사 악취저감 시범사업, 가축분뇨 사료화 등 각종 사업을 전개하고 있다. 특히 132개 시·군 농업기술센터에서 축산 미생물배양시설을 갖추고 배양미생물을 농가에 보급함으로써 농가의 호응은 물론 축사 소독 및 축사 냄새를 줄이는 데 크게 기여하고 있다.

최근에는 가축 사양 및 축사 관리에 정보통신기술(ICT)을 접목한 우리나라 여건에 적합한 한국형 ICT 융복합 양돈 및 가금농장 스마트팜 축산실용기술 확대보급사업을 추진한 결과 농가 소득이 17.9% 증가하는 성과를 거두기도 하였다.

앞으로 축산지도 방향은 한국형 ICT 확대보급을 통해 빅데이터 기반의 스마트 축산이라

는 새로운 패러다임을 구축하고 반려동물 지원과 동물복지 확대하는 등 축산업 기술기반을 확대할 계획이다.

5. 농촌생활자원 지도

농촌생활자원사업은 1957년 농사원이 발족하면서 본격적으로 시작되었다. 초창기인 1960년대에는 식량절약을 위한 칠분도미 먹기, 장류의 속성 제조를 위한 개량메주만들기, 채소공급을 위한 양열온상 재배기술 등을 지도하였다. 또한 메탄가스 활용을 권장하였고, 농가소득 증가를 위해 부업기술을 중점과제로 채택하였다.

1970년대에는 어린이를 비롯한 농촌주민의 영양을 향상하기 위한 영양개선의 집을 설치하였고 햇빛차단 작업모 쓰기, 농작업복 입기, 농번기 탁아소 설치 운영과 단체급식을 실시하여 여성들의 영농참여를 자유롭게 하였다.

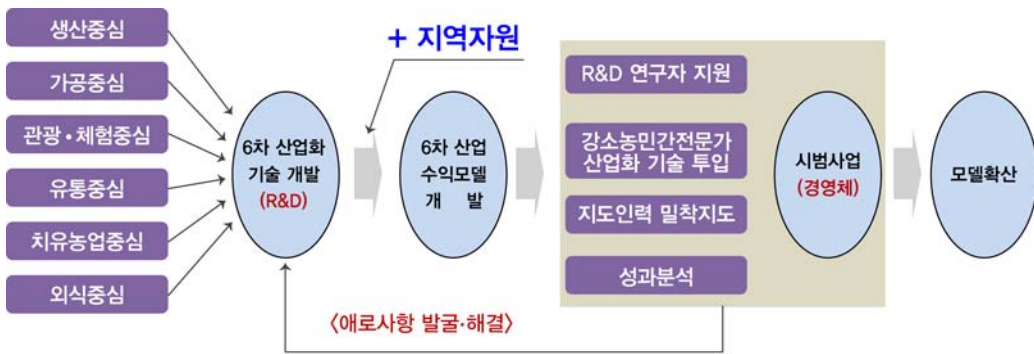
1980년대에는 농가 부엌과 목욕실 개량사업을 2001년까지 172천 호에 2,817억 원을 지원하여 취사 시간을 1일 20%~40%를 절약하는 성과를 올렸다.

1990년대는 농촌여성의 경제적 지위 향상을 위하여 보유기술을 활용한 농촌여성일감맞기사업, 즉 농촌여성의 창업을 지원하였다. 또한 농업인 건강관리실을 설치하여 농작업으로 생긴 피로 해소와 농부증을 경감시켰으며 동시에 작업환경 개선을 위한 수확운반차 선별작업대 등 농작업 보조구도 지원하였다.

2000년대에는 농촌의 기능을 식량 생산 공간에서 다원적 기능으로 확충하기 위하여 농촌경관조성, 환경보전, 지역사회 유지, 전통문화와 음식문화 계승·발전과 바른 식생활 실천 등을 확산하였다. 또한 농촌자원을 활용한 부가가치 증진사업을 통해 농촌융복합산업을 이끄는 전진기지 역할을 하였다. 농촌융복합산업 주요성과를 보면 농업인 창업 촉진사업으로 2006년부터 농업인 소규모 창업기술지원(2018년 기준, 누계 289개소)을 추진하고 있으며 2010년부터 시·군 농업기술센터에 농산물종합가공센터(2018년 기준, 누계 74개소)를 조성하여 농산물 가공으로 창업을 희망하는 농업인을 대상으로 창업보육교육, 가공기술 지도 및 상품개발, 지식재산권 추진 지원(특허, 상표, 디자인 등), 농산물 가공기술 표준화, 제품표준화, 마케팅 등을 지원하고 있다. 그 결과 지역 농·특산물을 활용한 식품 가공창업활동

이 활성화되었고, 맞춤형 품질관리를 통해 사업장의 경쟁력을 강화함으로써 농업기술센터가 농산물 가공·창업 활성화의 중추기관으로 자리매김 하였다. 2014년에는 농산물 생산·가공·유통·외식·체험분야 개발기술과 지역자원을 연계한 농촌융복합산업 수익모델 36개소를 육성하여 농촌융복합산업의 새로운 방향을 제시하는 등 농촌융복합산업 발전에 크게 기여하고 있다.

〈그림 11-2〉 농촌융복합산업 수익모델사업 추진체계



자료: 농촌진흥청, 2016, 농촌지도사업 참고자료 p.199.

농촌자원을 활용한 체험 활성화 사업은 2002년부터 농촌전통테마마을 시범사업 45개소를 육성하여 어메니티를 활용한 농촌체험관광이 전국으로 확산하는 기틀을 마련하였다. 2006년부터 농촌교육농장 621개소를 지원하여 안전관리, 품질인증제, 농장주의 역량향상 교육, 치유농업 연계 등을 통해 품질을 향상해 나가고 있다. 그 결과 교육부와 농촌진흥청 간에 협약을 맺고 중학교 자유학기제 교육 프로그램과 연계하고 있으며 유치원과 초등학교를 비롯한 소비자들로부터 각광을 받고 있다.

고령화에 대응한 농촌건강장수마을 육성사업은 2005년에 시작하여 2018년 종료된 사업으로 총 833개소를 육성하였으며 농촌 노인의 건강관리, 학습·사회 활동, 환경정비, 소득활동 등에 크게 기여하였다. 2017년부터는 농촌 어르신 복지 실천사업(119개소)으로 발전시켜 보유기술을 활용한 소득 창출 사업화와 함께 지역특성을 반영한 고령농 비즈니스 지원 매뉴얼 개발, 고령농의 사회관계망 증진, 전문가 육성 등 공동체 활동 지원을 강화하고 있다.

농작업 환경개선 사업은 2008년부터 2017년까지 농작업 환경개선 편의장비사업 1,484개소에 작목별 특성에 맞는 편의장비를 보급하고 근골격계 질환과 농부중 예방 스트레칭 및 농작업 피로해소 등에 대한 교육과 컨설팅을 추진하였다. 2015년부터는 농업인 산재 발생률이 타 산업에 비해 5배 높고¹³⁹⁾ 증가 추세에 있는 농작업 안전사고를 경감시키기 위하여 작목별 맞춤형 안전관리 실천시범사업을 315개소로 확대 추진하고 있다.

최근에는 식물, 동물, 곤충을 활용한 치유농업을 보급하고 영농조합법인과 농업인단체 등에 연구 개발된 농식품 가공·체험 기술을 접목하는 한편 청소년의 올바른 식생활 실천 지원과 농작업 안전문화 조성에 역점을 두고 추진하고 있다.

6. 농업인 교육·훈련

농업인 교육·훈련사업은 1962년 농촌진흥청이 발족하면서 체계적인 교육·훈련이 본격적으로 시작되어 농촌진흥청과 도 농업기술원과 시·군 농업기술센터가 역할을 분담하고 협력적으로 추진하여 최근에는 연평균 110만여 명을 교육하고 있다.

대표적인 교육인 새해농업인실용교육은 1961년 정부의 농촌빈곤 추방과 농한기 농업인들의 도박과 음주 등 폐습을 바로잡기 위한 시책의 하나로 시작되었다.

그 후 1969년에 정식 농업인 교육과정으로 설정되어 시·군 농업기술센터에서 전년도 12월부터 이듬해 3월까지 4개월간 과정별로 전국에서 일제히 추진하고 있는 교육으로 오랜 역사와 권위를 가진 교육으로 발전하였다. 교육 인원은 1980년도 13,368천 명을 정점으로 농업인구 감소와 조류인플루엔자(AI)·구제역 발생으로 교육이 취소되어 2017년에는 223천 명으로 감소하였다. 품목별 상설교육은 시범사업과 전시포를 중심으로 농작업 시기에 연평균 40만여 명에게 현장 중심의 교육이 실시되는 농업인 교육으로 호응이 높다.

139) 산업산재율 0.9%(2016, 고용노동부), 농업인안전사고율 5.1%(2016, 농업재해보험연감).

〈표 11-3〉 경영 규모와 기술 수준에 따른 농업인 교육체계

《교육단계》	《교육대상》	《교육방법》	《대표 교육과정》
전문단계 (전문농)	전문경영체	품목별 심화 교육, 농촌개발 리더 역량	농업인대학, 자립 품목별 농업인연구회
성장단계 (일반농)	예비 전문경영체 농촌융복합산업농가, 일반농가	품목별 상설교육	품목 상설교육 새해농업인실용교육
진입단계 (신규농)	창업 농가	기초영농교육	귀농 현장 실습, 창업교육
은퇴단계 (고령농)	고령농가, 은퇴농가	농촌생활·복지지원	영농승계·복지교육
잠재·예비단계 (예비농)	도시민, 초중고생 등 신수요자	농어·농촌 이해	농심 교육

자료: 농촌진흥청, 2017 농촌지도사업보고서 p.657.

이외에도 1994년에 대통령 직속 자문기구인 농어촌발전위원회에서 정부에 건의하여 이루어진 국립한국농수산대학의 전신인 한국농업전문학교 설립은 농촌지도사업 일환으로 농촌진흥청 농촌지원국에서 추진하였다. 그 결과 1996년에 개교하여 2009년 농림수산식품부로 이관되기까지 졸업생을 10회에 걸쳐 2,066명을 배출하여 농업·농촌 발전을 선도하는 정예 후계농업경영인 양성의 초석을 쌓기도 하였다.

또한 2009년부터 전문농업인을 육성하기 위하여 시·군 농업기술센터에서 6개월~1년 과정(총 100시간 이상 이수)의 농업인대학을 개설하여 지원해 오고 있다. 그 결과 2017년에는 137개 시·군 농업기술센터에서 연간 13,000명의 졸업생을 배출하여 지역별 특화작목 중심의 정예농업인을 양성하였다. 그리고 e-러닝(인터넷) 공개강좌를 개설하여 2017년에는 54 과목에 17,974명의 농업인과 농촌지도공무원들이 이수하였다.

농업기계 훈련은 연간 30만 명(2017년 38개 과정, 30만 5,283명)을 대상으로 교육이 이루어지고 있다. 1969년에 농촌진흥청 훈령에 중앙농업기계훈련소가 설치되고 각도 농촌진흥원에 농민교육원과 부설 4-H 연수농장이 설치되면서 시작되었다. 1972년 농업기계화 5개년 계획에 따라 농기계의 보급이 본격화되면서 농공훈련소가 141개소로 확대되어 현재까지 농업인은 물론 민간 농기계수리요원까지 각종 교육을 하고 있다. 1975년부터 여성 농업노

동력이 증가함에 따라 여성 농기계 훈련과 농업기계를 사용하려는 농업인을 대상으로 한 농기계 실수요자 훈련을 하고 있으며 최근에는 매년 농기계 운전 작업 중 발생하는 안전사고 예방 교육을 강화하고 있다. 농업기계 전문 인력 양성은 1989년에 마을당 1개소씩 전국적으로 조성된 32,964개소의 기계화영농단을 성공적으로 이끌어 나갈 핵심운영요원을 양성하는 한편 농업기계 교육·훈련을 담당하고 있는 전국의 농업기계교관의 보수교육과 함께 농업인들과 접점에 있는 농촌지도공무원을 대상으로 각종 농업기계 교육을 하고 결과를 측정하는 경진대회도 개최하여 교육 성과를 높이기도 하였다.

지방 농촌지도기관의 농업기계훈련을 효율적으로 실시하기 위하여 필수적으로 갖추어야 할 교육·훈련 시설과 장비를 1982년부터 연차적으로 국고와 지방예산을 투입하여 강의실, 합숙시설, 격납고, 실습포장은 물론 각종 농업기계 훈련 장비를 갖추고 있으며 새로 개발된 농업기계를 계속 지원하고 있다. 또한 전국 77천여 농촌 오지마을을 순회하면서 고장 난 각종 농업기계를 고쳐주어 농업인들의 큰 호응을 얻었으며 발작물 농기계 임대사업을 추진하는 등 시·군 농업기술센터가 농업기계화 촉진을 선도하는 중추 기관으로 자리매김하였다. 최근에는 스마트팜 교육팀을 신설하여 농산업 미래성장 산업인 스마트팜 현장 전문 인력을 양성하고 드론의 농업적 활용 등 ICT 기반 정밀농업기계 교육을 추진하는 한편 밭 농업 기계화율을 높이기 위한 맞춤형 현장교육에 중점을 두고 있다.

그동안 농산업을 선도하는 교육프로그램개발은 물론 우수 교관요원 양성을 위한 전문기술 강사 양성교육 등에서 많은 발전을 가져온 농촌진흥청 농촌지원국 역량개발과 소속의 농촌인적자원개발센터가 2019년 2월 농촌진흥청 소속기관으로 독립될 계획이다.

7. 지역사회개발 및 지역 활력화 지도

지역사회개발사업은 1950년대 말에 아시아, 아프리카, 중남미 등지의 60여 개국에서 추진되어 전성기를 이루었으며 우리나라는 1957년 한미합동경제위원회 지역사회개발 한미합동실무반에서 기획하여 시작된 사업으로 1998년에 사업이 종료되었고 2000년대부터 지역 활력화사업으로 발전되어온 농촌지도종합시범사업이다.

지역사회개발사업은 1958년 국무회의에서 지역사회개발 요강이 채택되면서 시작되었다. 지도원이 마을에 주재하면서 1~2개 마을을 종합적으로 지도하는 사업으로 1962년 138개

시군에 2,137개 부락, 지도원 889명으로 급속하게 확대되었다.

1973년부터는 주재지도사가 사업을 관장하는 주재지역육성사업을 새마을운동 일환으로 '새마을소득증대 시범지역육성사업'으로 개칭되면서 종합적인 지역사회개발사업이 아닌 소득증대 중심으로 바뀌었다. 이때부터 1998년까지 12차에 걸쳐 1,132개 마을을 선정하였고 선정된 마을에 농촌지도공무원이 2~3년간 주재하면서 종합적인 지도사업을 펼쳤다. 그 결과 농가소득증대는 물론 비합리적인 관습을 타파하였고 영농방식의 과학화와 협동화 등 농촌의 사회경제 발전과 농민의식변화에 크게 기여하였다. 그 후 1995년부터 실시된 지방자치의 지방행정 자체가 지역사회개발이란 큰 틀에 묶이다 보니 시범 사업적 성격을 가진 지역사회개발사업의 정신은 현실적인 적응이 불가능하게 됨에 따라 지역사회개발사업의 상징적 존재로 불리던 주재지도사 명칭과 함께 1998년에 막을 내리고 2000년부터 지역농업협력화사업이 발전하여 오늘에 이르고 있다.

지역농업협력화사업의 대표적인 사업은 2009년부터 추진한 지역농업특성화사업이다. 기존의 백화점식 사업체계를 탈피하여 함평 나비, 성주 참외, 논산 딸기 등과 같이 지역을 자연스럽게 떠올릴 수 있도록 지역선도품목을 특산물화하여 브랜드를 창출하고 가치를 높임으로써 지역농업발전을 주도하도록 하는 사업방식이다. 사업 선발방식에서도 시·군 센터의 사업계획을 평가하여 사업비를 지원해 주는 공모제가 도입되었으며 2018년을 끝으로 10년간 총 403개의 지역특화단지 육성하여 농업인의 소득향상은 물론 지역경제 활성화에 크게 기여하였다. 지역농업특성화사업을 통해 생산유발효과 4천 4백억 원, 부가가치유발효과 2천 1백억 원, 고용유발효과 1,860명 등 경제적 효과가 있는 것으로 나타났다.

2016년부터는 지역특산물의 생산과잉과 소비둔화에 따른 어려움을 해결하고자 시·군 농업기술센터에서 1~5개 품목을 자율적으로 선정하고, 중앙에서는 R&D·기술보급사업을 매칭하여 지원하는 1지역 1특산물 육성사업을 추진하여 기후·토양 등 적지적작과 소비트렌드를 반영한 지역특화작목 육성방식 도입이 필요하다는 공감대를 확산하기도 하였다.

8. 농업인 조직체 육성

농촌지도사업의 주요 대상으로 4-H회와 농업경영인회, 농촌지도자회, 생활개선회 및 품목별로 특화된 연구모임, 강소농 등 농업인 학습단체를 육성해왔다. 이들 단체는 새로운 기

술을 먼저 받아들여 실천하고 주위에 확산하는 선구자이면서 농촌지도사업의 협력적 동반자로 농업·농촌발전에 크게 기여해오고 있다.

4-H 운동은 1900년대 초에 미국에서 시작되었으며 지(智, Head, 명석한 머리), 덕(德, Heart, 충성스런 마음), 노(勞, Hand, 부지런한 손), 체(體, Health, 건강한 몸)를 생활이념으로 '좋은 것은 더욱 좋게' 개선하는 지역사회 청소년교육운동이다. 1947년 국내에 도입되어 경기도를 중심으로 활동하다가 1952년에 정부의 교도사업의 일환으로 채택되어 지난 70년 동안 농촌지역의 빈곤과 문맹퇴치, 소득증대, 민주시민 양성에 기여해왔으며 특히 새마을 운동을 성공적으로 이끈 주역들이다. 회원 수는 1960년대에 60~70만 명을 유지하였으나, 2018년 기준으로 1,710개회 61,998명(청년농업인4-H회원 147개회 5,568명, 초중고4-H회원 1,552개회 56,096명, 일반4-H회원 11개회 334명)이 활동하고 있으며, 단위조직별 평균 인원은 36명이다. 지원은 한국4에이치활동지원법(법률 8758호)에 따라 농촌진흥청, 도농업기술원, 농업기술센터 등 농촌진흥기관과 사단법인 한국4-H본부가 협력 육성하고 있다.

대표적인 교육행사는 과제 활동을 통해 갈고 닦은 기량을 겨루는 경진대회와 야영교육행사가 있으며 시군, 도, 중앙단위에서 각각 개최되고 있다. 특히 격년제로 시행하는 4-H중앙야영대회는 '생명창고는 현재와 미래 주인이 함께 힘을 모으자' 라는 주제로 2018년 8월 17일부터 19일까지 전북 완주군 무궁화 오토캠핑장에서 성공적으로 개최하였다. 71년 역사의 4-H회가 우리나라 농업을 책임지고 지속가능한 미래농촌을 만들어 가기 위한 발판으로 학생4-H회원과 대학4-H회원, 청년농업인이 함께 미래 농업의 주역으로 성장할 수 있도록 다양한 프로그램을 운영하였다. 또한 2018년 한해 한국4-H중앙연합회는 총회 2회, 중앙위원워크숍 4회, 국회에서 개최한 4-H청년농업인 정책토론회, 부산 벡스코에서 청년농업인 우수활동 경진, 특·광역시4-H연합회 활성화워크숍, 우수4-H청년농업인 영농현황자료집 발간 등을 통하여 한국 청년농업인4-H회가 활성화 되도록 지속적으로 노력하였다. 특히 4-H청년농업인 정책토론회(1회, 700명)는 농업·농촌분야에서 청년 일자리를 창출하고 우리 농업·농촌이 나아가야 할 비전과 방향을 모색하는 자리였으며, 청년농업인에 대한 사회적 관심을 불러일으키는 계기가 되었다. 또한, 청년농업인들이 국제화된 농업환경에서 세계와 소통하며 우리 농업·농촌을 이끌어갈 수 있도록 청년농업인 해외교류협력 사업을 추진, 유럽농산업현장 견학 및 유럽청년농업인단체와의 교류를 통해 4차 산업혁명 시대에 청년농업인

리더로서 갖춰야 할 역량을 키웠다.

(사)농촌지도자중앙회는 1957년 농사원이 발족한 농사개량구락부의 리더격인 자원지도들이 주축이 되어 창립된 단체로 1970년 2월에 대의원 174명이 모여 창립총회를 개최하여 초대회장(전남 박재용)을 선출하였다. 1970년 3월 21일 농촌진흥청 소관 법인체로 농촌자원지도자중앙회로 발족하여 현재 '18년 현재 1,857개회 89,311명의 회원이 활동우애, 봉사, 창조의 정신을 바탕으로 과학영농의 보급 및 실천, 농촌문화 유지와 가치전달 선도적 역할, 후계농업인 발굴과 육성, 농업인 권익보호와 복리증진 등을 통해 농업경쟁력 강화와 농촌발전에 기여하고 있으며, 조직 자립역량 강화와 활력화로 선도 농업인 단체로서 위상을 재정립하고 3찬의 농철학(희망찬 농업, 활기찬 농촌, 슬기찬 농업인) 실현으로 농업인과 소비자 국민의 복지 향상을 위한 능력 배양에 중심을 두고 있다.

과거 식량자급의 과업을 수행하였고 농촌 순회 지도를 통해 각종 기술을 확산하는 한편 새마을운동에 중추적인 역할을 담당하였으며, 농업환경의 변화에 발맞춰 농촌지도자 전문역량 강화를 위하여 품목별 조직화 및 현장접목 기술교육, 농기계 기술교육인 농촌지도자 전문특성화 교육 등을 실시하여 중심의 맞춤형 교육을 추진하였다. 또한, 쌀 수급 안정을 위한 3저·3고 운동의 농업현장 확산, 농약 안전사용 기준 실천 생활화 운동, 농업현장 안전사고 예방 활동 등 농촌진흥사업 확산 실천운동을 전개하였으며, 안전한 고품질 지역농산물 소비자들에게 소개하고, 농촌환경정화 운동과 불우이웃돕기, 장학금 지원 등 지역봉사활동을 통해 국민과 함께 찾아가고 싶은 농촌 현장과 살기 좋은 농촌환경 만들기를 실천하였다.

농촌지도자는 급변하는 농업환경에도 농업경쟁력 향상의 핵심주체로 우리 농업·농촌의 큰 버팀목 역할을 해왔다. 개방화와 기상이변, 각종 병해충 발생 등과 함께 우리농업·농촌의 어려움을 가중시키고 있는 현실을 극복하기 위하여 농촌지도자 회원들은 자발적이고 지속적인 자립역량 강화와 고품질 농산물 생산을 위한 기술력 제고에 노력을 다하고 있다.

사)생활개선중앙회는 1958년 농사원이 조직한 농촌 부녀자들의 자발적 학습단체인 생활개선구락부가 전신이다. 그 후 1977년에 국무총리령으로 농촌의 모든 부녀자 조직을 새마을부녀회로 통합되어 생활개선분과로 활동해 오다가 1989년 3월 생활개선부 활성화 지침이 시달되는데 이 무렵 새마을운동은 오히려 약화되면서, 생활개선회는 새마을부녀회로부

터 해산된다. 한편, 1990년에 남자 농민단체인 농촌지도자회 생활개선분과로 가입하여 활동하기도 하였다. 그러다 농촌 여성이 지역사회 발전의 주체로서 자율적인 활동이 요청됨에 따라 1994년 7월에 농촌진흥청 소관 (사)생활개선회로 출범하여 초대 회장으로 이하자 회장이 취임하였다. 1997년 2월 생활개선회를 생활개선중앙회로 명칭을 변경하였고, 이후 2010년 2월 생활개선중앙연합회, 2015년 2월 한국생활개선중앙연합회로 명칭을 변경하여 명실상부한 대표적인 여성 농업인 단체로서 조직의 가치를 더욱 확고히 하였다. 2018년은 한국생활개선중앙연합회 창립 60주년으로 그 동안의 활동 60년 성과 수집 및 역사기록물 관리 체계 마련, 조직활동 가치 분석, 국회 대토론회 등 과거를 반추하고 미래가치를 발굴하기 위한 의미 있는 작업들이 이루어졌고, 미래 우리나라와 세계 농업·농촌 발전의 주체로서 다가올 100년을 향해 달려갈 준비를 마쳤다. 현재 1,811회 81,019명의 회원이 농촌 여성 리더로 전국에서 활동하고 있다.

주요 성과를 보면 초창기에는 개인 과제로 의식주 개선, 가정관리 등을 실천하였으며 단체과제로는 농촌 여성 일감갓기 사업, 생활기술교육, 공동기금조성, 노인교실, 건강관리실, 교양강좌, 마을공동행사 등을 추진하였다. 2000년부터는 여성전문농업인 육성을 목표로 생활기술과제 중심에서 영농기술과 농업경영 과제를 도입하였고 도·농 연대사업으로 내 고장 농·특산물 알리기, 농업·농촌 체험학습 프로그램 등을 추진하였다. 또한 농촌여성신문을 발간하여 여성 농업인의 대변지점 정보제공 매체로 발전시켰다. 2018년에는 그동안 국가농업 발전에 기여한 생활개선회 60년 활동 성과를 확산하고 향후 60년의 미래가치를 발굴하는 행사를 개최하였다.

품목별 농업인연구모임은 기존의 품목별 조직을 기술 중심의 연구모임으로 육성하기 위하여 1999년부터 재정비 계획을 세워 추진하고 있고 현재 3,308개 회, 153,869명의 농업인이 가입하여 활동하고 있다. 이들은 주요시기별 핵심기술을 선정하여 현장 실기실습 교육과 연구 과제를 회원별 또는 분과별로 부여하여 연구 결과를 발표하고 문제점과 개선방안을 도출하여 회원 전체의 기술 수준을 향상하고 있다. 또한 신기술 정보제공, 교육, 사업관리, 협업경영, 마케팅 역량을 강화하여 연구모임 활동수준을 평가한 결과 기초단계 30%, 발전단계 44%, 자립단계 26%로 분석되었다.

강소농 육성은 농가의 경영 규모는 작지만 강한 농업으로 육성한다는 목표를 가지고 추

진하는 사업으로 2011년에 시작하여 현재 7만 8천여 농가가 참여하고 있다. 대상은 경영혁신 의지와 성공 가능성이 높은 중소 규모 가족농 중심으로 신청을 받아 선정하였다. 육성방법은 농업경영체별 경영·기술 수준 진단 결과를 토대로 농가 스스로 목표를 세우고 부족한 요소는 맞춤형 컨설팅을 통해 문제를 해결하고 경영목표를 달성할 수 있도록 지원하고 있다. 특히 현장 컨설팅을 강화하기 위하여 민간 전문가 75명을 채용하여 중앙과 도 농업기술원에 배치하고 상설 지원체제를 구축 운영하고 있다. 그동안 성과를 평가하기 위하여 지난해에 이어 올해도 11월에 서울 코엑스 전시장에서 제4회째 강소농 대전을 개최하여 그들의 성공 스토리를 비교 전시하고 생산제품 전시판매와 함께 국내외 바이어를 초청하여 판촉 활동을 벌였다.

9. 농업기술공보

농업기술공보는 명칭에서 보듯이 타 부처의 대변인실과 성격이 다른 특성이 있다. 현재의 대변인실 기능은 1972년에 설치되었으나 1957년 농사원이 발족해서 농촌지도업무를 담당하고 있는 교도국 교도과에 공보계가 편제되면서 처음으로 농업기술공보의 개념¹⁴⁰⁾이 도입되어 운영되었다. 1973년에 보도업무를 관장하던 청장 직속의 공보담당관이 지도국 소속의 기술공보과와 통합되어 차장 직속의 기술공보담당관 직제로 개편되면서 각종 인쇄물·영상교재, 농가방송 등의 제작업무와 언론 보도 기능까지를 담당하는 체제를 갖추었다. 그 후 2002년에 대변인실과로 조직이 개편되면서 농업기술공보는 농촌지원국으로 이관되고 언론 보도 홍보기능은 대변인실로 각각 분리되어 수행하고 있다.

현재까지 지속하는 성과를 보면 농업인의 영농교과서인 표준영농교본은 1974년부터 품목별 시리즈로 발간하여 최근 농업기술 길잡이로 명칭이 변경되어 총 215종을 발간하였고 새로 개발된 기술을 수록하여 주기적으로 개정판을 발간하고 있다.

1967년에 창간한 '농업기술'지는 당시 박정희 대통령의 친필을 제호(농업기술)로 받아서 발간하였다. 당시에는 80만 부씩 매월 두 번 발간되었으나 1970년부터는 월간으로 발간체

140) 미국에서 파견된 OEC 소속의 해럴드.E. 크리스티가 고문으로 배치되어 농촌지도사업을 위한 커뮤니케이션(Communication for Extension)이라는 용어를 도입하였다. 즉 다양한 매체를 동원한 효율적 농촌지도사업으로서 커뮤니케이션을 적용하였다.

제를 갖추었고 현재에는 매일 39,000부를 농업인에게 제공하고 있는 농업기술을 전파하는 대표적 정기간행물(통권 629호)로 농업인들의 사랑을 받고 있다.

리플릿은 1958년 제1호로 “비료는 이렇게 주자”를 발간한 이래 2001년에 제903호 “사과 유통개선을 위해 꼭지를 자르지 않은 사과를 먹읍시다” 까지 번호를 부여하다가 그 종류가 많아짐에 따라 기관 부서별로 자율 제작을 하고 있다.

한편 일선 농촌지도공무원들이 농업인 지도 자료로 활용할 수 있도록 개발된 최신기술 정보를 제공하는 ‘연구와 지도’는 1960년에 창간되어 2000년부터는 각 연구기관의 기술지원과에서 기관별로 발간하고 있으며 농업기술보급 기본서를 발간하는 등 각종 자료를 온라인을 통해 실시간으로 제공하고 있다.

또한 어려운 농업기술용어를 알기 쉽게 우리말로 바꾸어 1971년에 3,049개를 수록한 알기 쉬운 농업용어를 제정하여 보급한 이래 계속 보완하고 있다.

시청각교재는 1958년에 시청각교육 차량이 각 도 농사원에 보급되어 지방순회 교육활동을 실시하면서 활성화되었다. 1967년~1988년까지 8mm 영화 제작시설을 설치하여 164편의 교육영화를 제작하여 시·군 농촌지도소에서 활용토록 하였다. 1970년대부터 겨울철 농민교육에 자동식 환등기를 활용한 천연색 슬라이드 교재를 사용하였으며 1979년~2001년까지 비디오교재 269편을 제작 지원하였다. 그 후 시청각 교재제작 기능은 디지털 시대로 발전되어 일선의 농업인 교육 자료로 현재까지 활용하고 있으며 각종 TV 방송을 이용한 홍보 자료 지원과 농촌진흥청에서 직접 운영하는 온라인 매체를 지원하는 기능으로 전환하여 발전되어 오고 있다.

라디오 방송은 1950년대 말 KBS를 시작으로 5개 방송¹⁴¹⁾에서 모두 실시하였으며 이때 농촌진흥청에서는 전문가를 활용하여 그대로 방송을 내보낼 수 있도록 방송 녹음테이프를 연간 1,000여 건씩 직접 제작하여 방송국에 제공하였다. 또한 TV방송¹⁴²⁾도 1975년에는 TV 3사에서 연간 180여 회의 정규 농가방송을 하였다.

141) 라디오 방송은 1958년 KBS와 제휴하여 농사수첩이라는 농가방송을 시작, 다음해에 라디오 농업학교와 공개강좌를 개설하여 매일 새벽 교육방송을 실시하다가 밝아오는 새아침으로 개편되어 오늘에 이르고 있다. 1960년에는 MBC(문화방송), TBC(동양라디오), DBS(동아방송), CBS(기독교방송) 등 5개 방송국 모두 실시하였다 .

142) TV 방송은 1972년부터는 정규 농가방송인 밝아오는 새 농촌을 시작으로 1975년에 MBC-TV, TBC 등 TV 방송 3사 모두가 농가방송 프로그램을 개설하였다. 특히 1981년에 KBS-1TV에서 주간으로 방송되던 앞서가는 농어촌 프로그램이 매일 방송으로 편성되어오다가 2000년에 TV 고정방송은 막을 내렸다.

신문은 1960년 조선일보에 농사수첩이라는 고정란을 확보한데 이어 서울신문을 비롯한 각 중앙지에 농사정보를 정기적으로 실리게 되었다.

또한 지방에서는 각 도 농업기술원을 중심으로 지역 라디오, TV방송과 지역신문 매체를 통한 농업기술공보사업이 활성화되어 현재까지 활용되고 있다.

이처럼 인쇄물 및 시청각 교재를 일선 농촌지도공무원들이 직접 제작하여 농촌지도사업에 활용하도록 교육은 물론 1973년부터 기술공보 교재개발 경진이 시작되어 비디오 교재 분야를 비롯한 사진 분야, 교육·교구 분야 등의 경진대회를 개최하여 출판작품을 일선에 확산하는 한편 DB화하여 활용하고 있다.

1983년부터 농업과학관을 개관하여 운영해 오다가 2014년에 전북 전주 혁신도시로 신축 이전(현대농업관, 미래농업관, 어린이체험관, 4D 영상관, 전통농기구관)하여 연평균 10만여 명(2017년 99,277명)의 국내외 관람객들이 찾는 농업과학기술 교육홍보와 농업·농촌에 대한 공감대를 형성하는 메카로 정착되었다.

제4절 농촌지도사업의 발전과제

우리나라 농촌지도사업은 농업기술혁신으로 식량의 안정생산과 안전한 먹거리를 공급하였고 농업·농촌의 활력 증진을 통하여 국민의 삶의 질을 향상시키는데 선도적인 역할을 담당해왔다. 그러나 최근 우리 농업·농촌은 개방 확대, 기후변화, 고령화 등의 어려움에 처해 있다. 반면에 ICT·BT 등 첨단 융복합기술을 통한 4차산업혁명과 농촌융복합산업화를 통한 지역경제 활성화를 비롯한 삶의 질 향상 등 선도해야 할 도전적 과제에 직면해 있다. 앞으로 농촌지도사업이 이러한 변화와 도전을 극복하고 농업·농촌의 활력 증진과 농식품 산업의 지속적인 발전을 선도하는 핵심 전략과제를 설정하고 그에 맞는 시스템으로 발전시켜 나가야 한다.

이를 달성하기 위해서는 첫째, 일선 농촌지도 조직의 안정화가 필요하다. 농업은 공공재로서 국가가 관리해야 하며 농산업의 발전은 농촌지도사업이 안정되어야만 가능하다. 조직 개편 때마다 불안해하는 조직을 안정된 조직으로 정착시킬 수 있는 지방자치 관련 법령의 정비가 시급하다. 둘째, 수요자인 농업인과 소비자가 원하는 농촌지도과제의 전략적 접근이

필요하다. 쌀 적정생산 등 농업환경변화에 대응하는 과제와 스마트팜과 같이 농업환경 변화를 선도할 과제를 중심으로 산학관연이 참여하는 협력적 농촌지도사업을 전개해야 할 것이다. 셋째, 농촌지도사업의 성패를 좌우하는 농촌지도공무원의 전문성이 확보되어야 한다. 수요자 중심의 정보제공 주체인 농촌지도공무원의 역량을 강화하는 한편, 전략적 컨설턴트로서 역할을 다할 수 있는 근무환경으로의 변화가 필요하다. 이를 위해서는 정부와 지방자치단체, 정치권, 농업인과 소비자의 관심과 지원이 필요하며 농촌지도공무원의 직업적 이념을 바탕으로 한 봉사정신과 끊임없는 자기계발이 절실한 과제이다.

참고문헌

- 김진모·주대진(2013), 『전략적 농촌지도론』, 서울대학교 출판문화원.
- 농림축산식품부(2018), 『2018 농림축산식품 주요통계』.
- 농촌진흥청(1979), 『한국농촌지도사업 발전과정』.
- 농촌진흥청(1992), 『농촌진흥30년사』.
- 농촌진흥청(2002), 『농촌진흥40년사』.
- 농촌진흥청(2016), 『한국농업 근현대사 제9권 농촌지도사업의 발전과 선도농업』.
- 농촌진흥청(1997~2017), 『농촌지도사업보고서』.
- 농촌진흥청(2003~2017), 『농촌진흥사업 연보』.
- 농촌진흥청(2004), 『농촌진흥사업 통계자료』.
- 농촌진흥청(2016), 『농촌지도사업 참고자료』.
- 농촌진흥청(2018), 『농촌지도사업 참고자료』.
- 이범승(2007), “한국의 농촌지도사업 개선방안에 대한 연구: 지방농촌지도사업 제도개선 중심으로”,
경기대학교 석사학위 논문.
- 최민호(1995), 『농촌지도론』, 서울대학교 출판부.



제1절 농업금융제도의 태동(일제 강점기)

1. 농업금융의 제도화와 금융조합의 지배

노일전쟁에서 승리한 일본은 1905년 1월 실시한 세제개혁과 화폐개혁을 통해 조선의 재정과 화폐를 장악하였다. 국고제도를 도입하여 세금은 모두 국고에 납부토록 하는 한편, 군수의 수세업무를 폐지하고, 화폐제도를 금본위제로 바꾸고 일본 제일은행을 발권은행으로 지정하였다.

국고제도가 시행되기 전에는 군수가 징수한 세금을 바로 중앙으로 보내지 않고 상인에게 빌려주어 상인이 지방 특산품을 구매하는 데 세금을 이용하게 한 다음, 중앙에 가서 상품을 판 대금으로 정부에 군수 대신 세금을 납부토록 하는 외회제도가 허용되었다. 이 제도는 지방에서 납부한 세금을 지방에서 돌려 주어 지방금융을 원활케 하였으나, 국고제도는 지방의 자금을 모두 중앙으로 거둬들였기 때문에 지방에 돈이 돌지 않게 되었다. 이에 정부는 농촌 금융경색 완화 조치로 1905년 10월부터 미곡담보용자제를 시행하는 한편, 1906년 농공은행을 설치하였다. 농공은행은 농공업의 개발과 일반금융의 원활화, 지방 금융경색 완화, 새 어음(手形) 할인, 자금의 대부, 토지의 자금화 등을 사업 내용으로 하였지만 실제로는 자금 대출이 주 임무였고 그 성과도 극히 부진하였다.¹⁴³⁾ 농공은행은 우리나라 최초의 농업을 위한 제도금융기관이었다는 의의 정도만 찾을 수 있다.

농공은행으로는 정책 목적을 달성할 수 없다는 것을 깨달은 정부는 1907년 3월 그 보조

143) 1907년 말 농공은행 총대출금 중 농업자금은 6.5%에 불과하였다(문정창, 1961; 91).

기구로 지방금융조합을 설치하였다. 지방금융조합은 농공은행이 공급한 자금을 농민에게 대출해주는 역할을 했을 뿐이었으나 조직의 성격은 농민이 조직한 형식을 취했다. 지방금융조합 역시 정부가 내려보낸 자금마저도 다 대출해주지 못했으며 화폐정리사업 지원, 세금납부 선전, 농사 지도 등 그때그때 상황에 따라 정부의 일을 돕는데 동원되었다.

일제는 1914년 5월 지방금융조합을 협동조합 성격의 조직으로 바꾸는 지방금융조합령을 발표하였다. 출자금 제도 도입과 지분소유권 인정, 1인 1표제, 이윤배제 원칙, 총회 구성권과 소집권, 임원 선임권 등 협동조합 운용방식이 채택되었다(문정창, 1961; 김용택, 2011). 또 예금업무를 허용함으로써 자체적으로 조달한 자금으로 조합원에게 대출할 수 있게 했다. 하지만 총독이 임명하는 이사에게 조합 운영을 책임지도록 함으로써 실제로는 행정보조기구로 이용되었다.

지방금융조합은 1918년 명칭에서 '지방'을 떼어내어 금융조합으로 바꾸고 도시에도 조합을 설립하기 시작하였다. 이때부터 비조합원 예금을 크게 확대하면서 전국 최대 금융기관으로 커나가기 시작하였다. 또한 스스로 조선의 라이파이젠협동조합임을 자처하였으나 운영 행태는 그와는 거리가 멀었다. 조합원의 이익보다는 조직 자체 이익 보호를 위해 갖은 노력을 다할 뿐이었다. 산업조합법 시행을 막고, 조직 보호의 목적을 위해 필요할 때만 경제 사업을 운영하다 중단하는 행태를 반복하였다.¹⁴⁴⁾ 그러면서 비조합원 거래와 공공예금 유치에 더 노력을 기울이고 담보대출에 의존한 영리적 경영에 몰두하였다.¹⁴⁵⁾

금융조합은 1930년대 후반 조선에서 가장 큰 금융기관으로 성장하였다. 1938년 금융조합의 거래 규모는 조선인 은행(지장은행)을 모두 합한 것보다도 더 커졌으며, 1940년 3월 조합원은 199만 7천명으로 총 농가의 65.4%에 해당되었다(문정창, 127). 1937년 중일전쟁 이후로는 정부의 통제정책 수행기구로 전락하여 협동조합 성격은 완전히 사라졌다.

144) 초기에는 농사 지도와 구·판매 사업을 겸영하기도 하였으나 곧 이를 중단하였다가 1926년 산업조합이 설립되어 농민의 호응을 얻자 마을 단위로 경제 사업을 하는 식산계를 설립하고 금융조합과 그 연합회가 이를 앞선 판매하였다.

145) 1919~39년 사이 금융조합의 누적 순익은 불입금의 약 3배에 달했으나 농업공황으로 빚을 갚지 못한 농가로부터 유입한 담보 토지 역시 약 3배 증가하여 금융조합의 성장과 농가의 빈민화가 동시 진행되었음을 보여주었다(문정창, 122~124).

2. 민간 협동조합운동

일본은 1900년 산업조합법을 제정하여 협동조합을 제도화하면서 판매·구매·신용·이용의 4가지 사업을 겸영할 수 있게 하였다.¹⁴⁶⁾ 이의 영향을 받은 대만은 1913년 산업조합규칙을 공포하여 협동조합을 제도화하였다. 하지만 식민지 조선에서는 지방금융조합의 저항으로 산업조합 도입은 좌절되고 지방금융조합제도를 개선하는 1914년의 지방금융조합령 발표로 대체되었다. 이것이 이후 조선의 협동조합제도의 왜곡을 불러왔다.

제1차 세계대전을 전후로 일어난 민족자결주의 등 새로운 사상과 3.1 독립운동의 좌절 후 전개된 자력자강운동 등의 영향으로 조선에도 협동조합운동의 바람이 일었다. 1920년 목포 소비조합 결성에 이어서 경성, 공주, 원산 등에서도 협동조합이 잇달아 조직되었다(김형미 외, 2012; 23~24). 1925년에는 동경유학생들이 협동조합운동사를 조직하고 조선의 협동조합 설립에 앞장섰다. 종교단체인 천도교와 기독교에서도 농민공생조합, 소비조합, 생산조합, 신용조합 등의 조직화에 적극적으로 나섰다. 일제에 의해 급속하게 진행되는 조선의 자본주의화와 대중의 빈곤화가 협동조합운동의 급속한 확산을 불러온 배경이 되었다(문정창, 1961). 그러나 민간 협동조합운동은 사회주의·민족주의 온상으로 간주하여 일제의 탄압을 받은 데다 경영실패와 총독부 농촌진흥운동에 흡수되거나, 산업조합으로의 전환 등의 이유로 사라지기 시작하여 1930년대 중반에는 모두 자취를 감추었다.

1926년에 등장한 산업조합은 법적인 뒷받침을 받았다는 점에서 민간 협동조합운동 단체에 의한 협동조합들과는 달랐다. 산업조합은 금융조합의 방해로 제도화가 늦어지고 신용사업은 할 수 없었지만, 협동조합으로의 성격을 분명히 했다. 처음에는 주로 지방 특산품을 취급하였는데 경영 미숙과 총독부의 지나친 감독 등으로 손실을 보았다. 그러다 1931년 농촌진흥운동이 전개되면서 산업조합은 구매·판매사업 등을 통하여 농가경제 합리화에 앞장을 서면서 활발해지기 시작하였다. 이후 일반농산품을 취급하는 산업조합이 증가하면서 활성화되었으나 금융조합, 농회와 농촌단체 주도권 싸움에 밀리면서 1940년 해산되었다.

146) 산업조합법은 협동조합을 조합원의 자발적인 노력에 의해 스스로 발전해가는 조직이 아니라 정부가 육성해야 할 대상으로 보았다. 이는 ① 상인자본과 고리대자본에 의한 농민수탈이 극에 달하여 농민의 몰락이 급격히 진행되고 있어 이를 방지할 경우 일본 자본주의 발전에 제동을 걸 것이 염려되었고, ② 농민을 보호하여 나라의 토대인 농업이 자본주의에 적응할 수 있도록 함으로써 사회 안정을 기할 수 있고, ③ 폭리를 취하는 상인자본과 고리대자본을 억제하는 것이 상품의 원활한 유통을 돕고 산업자본이 적정이익을 얻을 수 있게 한다고 보았기 때문이다(전중, 1992; 56~57).

산업조합은 교환경제 합리화를 목표로 내세우고 중간상인 폭리 견제와 고리대 횡포를 없애기 위해 노력하였다. 지방 미곡상조합의 협정가를 깨뜨리고 정확한 저울을 사용하여 무게를 속여 착취하는 것을 막는 한편, 비료외상대금에 고리의 이자를 붙이거나 벼로 대납도록 하는 관행을 없애기 위해 노력하였다(문정창, 245~248). 이것이 일반 상인의 반발을 불러와 산업조합 반대운동(반산운동)의 빌미가 되었다. 산업조합의 소멸로 민간에 의한 자주적인 협동조합운동은 근근이 이어져 온 끈마저 절단되었다.

제2절 제도 기반 구축(1945~1973)

1. 혼란기 농촌경제와 농업금융 시장

해방의 기쁨은 컸으나 현실은 가혹했다. 남북분단과 좌우갈등, 미 군정과 뒤늦은 남한 단독정부 수립, 전쟁, 물자 부족과 초인플레이 등 정치·경제·사회의 혼란은 해방이 되고도 10여년을 계속되었다. 새 독립국에 맞춘 법과 제도의 마련은 계속 늦춰지고 식민지 유제에 의지하여 경제·사회가 운영되었다.

1948년 정부 수립 후 농림부가 제일 먼저 착수한 농정과제는 농지개혁과 농업협동조합 설립이었다. 농민에게 농지를 돌려주어 지주 착취가 없는 안정적인 경제·사회 기반 위에서 농업발전을 도모해야 한다는 데는 누구도 이의가 없었기 때문이다. 그리고 그 농업발전을 이끌어가기 위해서는 농민 스스로의 의지로 결성된 자조조직인 농업협동조합이 반드시 필요하다는 데도 모두 공감했다. 하지만 농지개혁과 달리 농업협동조합의 설립은 사업 범위를 놓고 의견이 갈리면서 논쟁만 계속되었다. 그 사이 농촌경제는 초인플레이와 고리사채에 시달리며 빈곤의 악순환 속으로 빠져들었고 농업제도금융은 제자리를 찾지 못하고 움츠러 들었다.

해방 이후에도 한동안 농업금융제도는 식민지가 남겨놓은 그대로 운영되었다. 조선식산은행은 1954년 4월에야 산업은행으로 이름을 바꾸었고 금융조합은 1956년 4월 말까지 대표 농업금융기관으로 기능하였다. 시중은행도 농산물 수집을 중심으로 자금을 공급하였다. 산업은행은 종전 식산은행이 취급하던 농림자금 중 수리자금만을 전담기로 함으로써 산업

은행-수리자금, 금융조합-영농자금, 시중은행-농산물수집자금의 분담체계가 당분간 유지되었다(농협중앙회, 1963: 246). 금융조합이 대표 농업금융기관이었지만 한국전쟁 중에는 시중은행의 농림 부문 대출이 금융조합보다도 더 많았다. 해방 이후 금융조합이 생활물자 공급, 비료 조달, 고공품 조달 등 정부대행 사업에 치중하고 고유사업인 금융 사업을 소홀히 한 결과였다.¹⁴⁷⁾

〈표 12-1〉 농업자금 금융기관별 융자상황

단위: 백만 환

	농은		산은		시은		합계		
	총대출	농림	총대출	농림	총대출	농림	총대출(A)	농림(B)	B/A
1952	794	574	-	-	7,192	1,313	7,986	1,887	23.6
1953	1,514	1,174	-	-	16,485	3,761	17,999	4,935	27.4
1954	4,760	4,031	7,358	2,956	17,867	1,421	29,985	8,408	28.0
1955	6,955	5,439	31,19	7,265	35,663	3,684	73,808	16,388	22.2
1956	18,105	15,137	66,035	18,736	52,530	1,899	136,670	35,772	26.2
1957	49,820	46,706	98,219	25,863	61,699	286	209,738	72,855	34.7
1958	49,820	46,013	98,219	25,863	61,699	388	209,739	72,266	34.5

주: 농업: 금융조합 또는 농업은행, 산은: 산업은행, 시은: 시중은행.

자료: 농업연감(1958).

농협중앙회(1963) 258쪽 표 재인용.

농촌경제의 참상은 금융 사정과 관계가 깊었다. 제도금융이 발달하지 못한 농촌에서 착취적인 고리채의 횡포가 갈수록 심해졌다. 대부분 소농은 식량 자급도 어려운데 분배받은 농지가 상환, 각종 세금과 부과금, 생활비 지출 등으로 가을 추수 후 2~3개월을 못 버티고 식량이 바닥났다. 식량이 떨어진 절량농가가 2월부터 보리가 익을 때까지 계속 늘었다. 봄에 장리 벼를 빗 내면 부채의 함정으로 더 깊이 빠져들 뿐이라는 것을 알면서도 식량과 농사자금, 학자금 지출을 위해 빚을 내지 않을 수 없었다.¹⁴⁸⁾ 농지개혁으로 지급받은지가증

147) 1936년을 100으로 한 금융지표를 기준으로 할 때 1950년의 금융조합의 예금증가지수는 금융권 전체의 증가지수의 19.8%, 대출금 증가지수는 10.1%에 불과하였다(박성재, 2015).

148) 1953년 6월 농가 부채 중 연 60%를 넘는 고리 부채는 현금부채가 61.9%, 현물부채는 73.5%이었다. 연 120%가 넘는 고리 부채도 현금부채의 15.1%, 현물부채의 34.7%이었다(농업은행, 1953; 박성재, 2015). 8월부터는 가을 수확 후 인도를 약속하고 벼값을 미리 받는 입도선매가 성행하였는데 농가가 받는 가격은 수확기 가격의 21.1%

권이 초인플레이 때문에 휴짓조각이 되면서 지주가 몰락하자 농촌의 돈줄은 더 바짝 마르게 되었다.

정부는 1949년부터 첫 정책금융인 영농자금을 공급하기 시작하여 그 규모를 키워갔으나 농가의 자금 애로를 완화하는 것과는 거리가 멀었다. 영농자금은 1949년 25억 원, 1950년 50억 원, 1951년 100억 원, 1952년 150억 원으로 증가했고, 1952년부터는 입도선매자금까지 공급하여 농가경제 안정화를 꾀하였으나 농가의 자금수요에 비해 턱없이 부족하였다(농협중앙회, 1963; 246).

2. 농업협동조합과 농업은행의 설립

농림부 측에서는 판매·구매·신용·이용사업 모두를 겸영할 수 있는 종합농협체제를 주장하였으나 재무부 측에서는 신용사업은 특별한 관리가 필요하고 경제사업과 같이하면 그 위험이 커서 농업금융은 떼어내어 농업은행(또는 신용조합)으로 만들어야 한다고 주장하였다. 두 부처의 견해 차이는 국회에서도 그대로 재현되어 평행선을 달리다 1957년 농업협동조합과 농업은행으로 분리 설립하는 것으로 결정되면서 끝이 났다.

그사이 논쟁에 지친 농림부가 1952~53년 독자적으로 농촌실행협동조합운동을 추진하기도 하였으나 법적 근거가 없어 장관이 바뀌면서 중단되었다. 주한 미경제조정관실(O.E.C.)의 권고로 두 번에 걸친 외국인 자문을 받은 후 농업협동조합과 농업은행의 분리 설립으로 방향이 잡혀가자, 결과를 낙관한 재무부가 입법이 이루어지기도 전인 1956년 3월에 금융조합 해산 방침을 밝혔다. 하지만 법률 입안이 늦어지면서 농번기 자금공급계획에 차질이 예상되자 서둘러 일반은행법에 따라 주식회사 농업은행을 발족시켰다.

1957년 2월 드디어 농업협동조합법과 농업은행법이 국회를 통과하였으나 대통령이 수정지시를 내렸다. 1년의 법안 수정을 거친 다음 1958년 2월 농업협동조합법과 농업은행법이 공포되었고, 이에 따라 농업은행이 4월 1일, 농업협동조합은 5월 7일 문을 열었다(김용택, 2013; 88, 농협중앙회, 1963; 272).

오랜 논의와 검토 끝에 경제사업 전문의 농업협동조합(구 농협)과 신용사업에 특화된 농

에 불과하였다(박성재, 2003).

업은행 체제를 출범시켰으나 두 조직은 기대한 대로 움직이지 않았다. 구 농협은 자금이 없어 사업을 수행하지 못하였고, 농업은행은 이런 기관에 대출을 해주지 않았다. 구 농협은 농회로부터 이관받은 창고 등 건물과 토지가 재산이 전부였고 사업을 할 자금은 없었다. 농업은행은 금융조합과 그 연합회로부터 물려받은 재산으로 충분하지는 않지만, 영업을 하는 데는 지장이 없었다. 두 조직간 갈등의 골은 깊어졌고 정부와 국회는 두 기관을 통합해야 한다는 데 의견을 같이했다.

3. 종합농협 출범과 뿌리내리기

5·16 군사정부는 쿠데타에 성공하자 농업 부문부터 제도개선에 손을 댔다. 쿠데타 이후 9일 만인 1961년 5월 25일 정책 1호로 농어촌고리채정리사업령을 발표하고, 3개월 후인 8월 15일에는 구 농협과 농업은행은 통합하여 새로운 농업협동조합(농협)을 출범시켰다.¹⁴⁹⁾ 이로써 농업계가 그토록 바랐던 경제사업과 신용사업을 같이 겸영하는 종합농협체제가 만들어졌다. 새 농협은 2만 1,042개 이동조합과 140개 군 조합, 101개 특수조합과 농협중앙회로 출범하였다. 이때 농업은행 도시점포를 떼어내어 중소기업은행을 설립하였다.

조직은 만들었지만, 아직 사업을 할 수 있는 것은 중앙회와 군 조합까지였다. 중앙회의 특수은행은 농업은행이 하던 업무를 그대로 이어받아 도시와 농촌에서 영업을 계속했다. 협동조합에 일반은행 기능을 접목한 독특한 구조는 세계적으로 유례를 찾기 어렵다. 이 덕분에 농촌에 조합금융이 도입되기 전이었지만 중앙회가 도시에서 조달한 자금을 농업 부문에 공급함으로써 농업금융의 공백 상태를 피할 수 있었다. 군 조합은 중앙회 은행 지점 역할을 하면서 예금을 받고 대출을 해주었다. 이동조합은 이름뿐인 조합으로 대부분 이장이 조합장을 겸임하면서 군 조합과 조합원 사이에서 업무 연락을 맡았다.

농협이 진정한 조합원의 협동조합으로 태어나기 위해서는 이동조합의 활성화가 필요했다. 전국에 조합설립을 목표로 뛰던 농협은 1962년 말까지 전 농가의 90% 이상이 조합원으로 가입하자 다음 단계로 이동조합 규모화를 추진하였다. 1964년부터 1973년까지 2차에 걸친 이동조합 합병운동을 전개하여 읍·면당 1개의 단위조합 체제를 완성하였다. 조합 수는

149) 현재 농협은 창립일을 이날로 정해 기념하고 있다.

1,549개로 줄었고 조합원은 조합당 1,331명으로 늘었다.¹⁵⁰⁾ 통합의 효과로 각 단위조합은 사무실과 전담직원을 확보하고 창고와 연쇄점 등의 사업장을 갖게 되었다. 비로소 기초단위 농업협동조합이 사업을 할 수 있는 경영기반을 갖춘 농협의 틀이 완성된 것이다.

단위조합은 독자사업으로 상호금융과 생활물자사업을 시작하였고, 군 조합으로부터는 비료, 농사자금, 공제, 정책구매 등 4대 사업을 이관받았다. 상호금융은 조합원이 저축한 자금을 바탕으로 조합원에게 빌려주는 금융으로써 이때부터 진정한 의미의 협동조합 금융시대가 열린 것이다. 상호금융은 1972년 제정된 신탁법에 의해 신탁, 새마을금고와 함께 법적 근거를 갖게 되었다. 이때부터 단위조합은 사업기반을 확실히 하고 농촌의 신용과 경제사업 센터로 성장하기 시작하였다.

한편 농협은 종합농협으로 전환하여 발전 중이었으나, 조합장 등의 선거가 혼탁해져 사회 질서를 어지럽힌다는 이유로 1962년 2월 정부는 '농업협동조합 임직원 임면에 관한 임시조치법'을 공포하여 조합장을 임명제로 바꾸었다.¹⁵¹⁾ 조합장 등의 선거가 혼탁해져 사회질서를 어지럽힌다는 것이 이유였다. 이는 협동조합 정체성의 부정하는 독소조항이기 때문에 조합이 스스로의 능력으로 자율성을 지킬 수 있는 역량을 갖추 때까지 임시로 시행한다는 것이었지만, 법이 폐지된 것은 27년이 지난 1989년에 가서였다. 협동조합의 정체성을 훼손당한 농협은 한동안 대외적으로도 협동조합으로서 자격을 인정받지 못하였지만, 정부의 보호와 농업의 성장에 따라 사업체로서 역할에 충실하면서 성장하였다.

4. 농업 정책금융

명실상부한 농업금융 전담기관이 된 농협은 조합원 저축으로 조합원의 자금 수요를 충족시키는 협동조합금융을 발전시키면서 동시에 정부의 대리인으로서 정책금융의 공급 및 관리자 임무를 수행하였다. 농협 초기에는 조합금융이 존재하지 않았기 때문에 특수은행인 농협중앙회가 전국에서 조달한 자금과 정부로부터 공급받은 정책금융을 공급하였다.

150) 1차 합병운동(1964~67)은 2~3개의 이동조합을 합병하여 조합당 200명 이상의 조합원 확보를 목표로 추진되었으나 실패하였다(농협중앙회, 1991: 99). 2차 합병운동(1970~73)은 이동조합을 전국 1,500개의 읍·면 단위 조합으로 만드는 것이 목표였다(농협중앙회, 앞의 책; 106).

151) 농협중앙회장은 농업은행 총재를 대통령이 임명하는 것으로 되어 있던 규정을 적용하여 처음부터 대통령 임명제였기 때문에 농협의 모든 대표는 임명제가 되었다.

농업금융 정책의 최우선 과제는 농어민을 착취적인 고리채의 함정에서 벗어나게 하는 것이었다. 1961년 5월 25일의 농어촌고리채정리사업령은 이자율이 연 20% 이상인 사채를 고리채로 규정하고, 이러한 채무를 가진 채무자에게 이를 신고토록 하는 한편 채권자에게는 농협이 연 20%의 금리로 대신 갚아주겠다고 하였다. 그리고 채무자에게는 연 12% 금리로 농협에 그 빚을 상환토록 하였다. 농협이 부담하는 8%p의 금리 차이에 해당하는 금액과 업무추진비는 정부가 농협에 보상하도록 하였다. 농어민의 신고를 접수한 결과 총 117만 671건이 신고 되어, 이 중 68만 5천 15건, 24억 93백만 원에 대해 지원이 이루어졌다(농협중앙회, 1963; 294).¹⁵²⁾

정부 명령으로 농어촌 고리채를 제거하려는 시도는 단 일회성 시도로 끝났다. 채권자들이 채무자에게 신고하지 말도록 압력을 가했음에도 채무 신고를 했던 채무자들은 신용을 잃어 이후 돈을 빌리기가 더 어려워졌다(서종혁 외, 1988).

농어촌고리채정리사업에 실패하기는 했지만, 정부는 재정과 농협자금, 대충농사자금 등을 재원으로 하여 농업정책금융을 점차로 확대하였다.¹⁵³⁾ 농업 정책금융은 일반농업자금, 경제작물자금, 수리자금, 잠업자금, 지붕개량자금, 축산자금, 농어촌고리채정리자금 등의 이름으로 공급되었다. 농협의 자금 조달 능력이 개선되면서 정책금융의 확대도 자연스럽게 이루어졌다. 농협은 1960년대 중반 저축추진운동을 전개하여 예수금 증대에 큰 성과를 거두면서 자금공급능력을 키웠다.

1967년에는 농어촌개발공사가 설립되어 농산물안정기금을 공급하기 시작했다. 1968년에는 농협 자금을 정책금융에 활용하고 이자를 보전해주는 이차보전제도가 도입되었고, 농협을 통해 해외 차관이 도입되었다. 이후 점차 늘어난 해외 차관은 1980년대 초까지 주요 농업 인프라의 투자재원으로 유용하게 쓰였다.

정부는 여러 가지 정책프로그램도 시도하였다. 1965년에는 농가 단위로 종합 지원하는 농가경제안정화사업을 추진하였고,¹⁵⁴⁾ 1967년에는 지역에 적합한 작목을 집단화하여 생산

152) 접수 건 중 농업인의 것이 95.7%, 어업인의 것이 4.3%이었으며, 총 신고액은 15억 99백만 원이었다. 그러나 심사 결과 이중신고, 신고상한액을 넘어선 금액 등을 제외하여 지원 규모는 신고액의 60%가 되었다(농협중앙회, 1963; 294).

153) 대충자금은 미국의 원조자금을 원화로 바꾸어 정부 계정에 적립한 자금으로 통화안정과 경제개발, 원조 기관의 비용 지출 등에 사용하였다.

154) 비료, 농약, 종자, 소농기구 등의 구입을 위한 단기자금과 개간, 경지정리, 대농기구 구입을 위한 중장기개발자금도 지원하였다.

성 향상과 농업경영구조 개선, 농업기계화 촉진 등을 목표로 주산지조성사업을 전개하였다. 1968년에는 농어민소득증대사업이라는 이름으로 농업인, 농협, 토지개량조합, 시도 등에 자금을 지원하여 농업 관련 조직과 지방의 주체적인 농업개발을 유도하였다.

농협은 1969년 시범사업으로 조합원의 저축을 받아 조합원에게 대출해주는 조합금융을 상호금융이란 이름으로 시작하였다. 당시 이동조합을 면 단위 단위조합으로 통합 추진 중이 있을 때로 단위조합의 역량을 믿지 못하였던 금융당국은 조합금융의 전면 시행을 반대하였었지만, 시범사업이 성과를 보이자 1973년까지 거의 모든 단위조합에서 시행에 들어갔다. 이후 상호금융은 급속히 성장하여 그토록 염원했던 농촌 사금융을 대체·흡수하는 성과를 거두게 된다.

1960년대는 협동조합을 비롯한 각종 단체와 공공기관들이 만들어졌다. 특히 1960년 부산에서 시작된 신탁은 순수한 민간의 자발적인 협동조합으로서 우리나라 최초로 조합금융을 실천하면서 착실히 성장하여 고리 사금융 구축에 기여하였다. 국민재건운동본부 경남지부가 신탁에서 배워 전파하기 시작한 새마을금고는 1963년 경남지역에서 설립하기 시작하여 내무부의 지원으로 빠르게 성장하였다. 특히 새마을운동이 시작되면서 대표적인 새마을 사업이 되었고, 이후 지방 행정당국에 의해 경쟁적으로 설립이 추진되었다. 이들은 1970년대 들어 수협과 함께 농어촌지역의 주요 제도금융기관으로 발돋움하게 된다.

제3절 농업금융의 성장(1974~1999)

1. 농협의 성장과 농업금융 확대

1970년대는 성장의 시대였다. 세계 경제는 스태그플레이션으로 어려움을 겪고 있었지만, 한국경제는 연 10%대의 성장률을 구가하였다. 시장경제가 농촌으로 파고들고, 이농으로 도시인구가 증가하면서 농산물 수요를 자극하여 농업의 상업화가 속도를 올리기 시작하였다. 새마을운동으로 시장 접근성이 개선되고 농촌지역 변화가 빨라졌다. 통일벼 도입으로 녹색혁명이 일어났다. 주곡자급 달성 목표하에 증산농정으로 일관하였던 정부는 1977년 쌀 자급을 달성했다고 선포하였다.

단위농협 중심으로 계통조직을 혁신한 농협은 이러한 변화의 수혜자이며 또 주도자였다. 행정과 학교, 모든 공공기관이 동원된 농어촌 저축운동으로 상호금융과 농협중앙회 예수금은 비약적으로 증가하였다. 1970년대 평균 연 55.7%, 28.5%의 높은 성장률을 기록한 상호금융과 중앙회 예수금은 1980년대에도 각각 30.3%와 23.6%로 빠른 성장을 지속하였다(박성재, 2015). 농협이 성장하자 농촌에서 경쟁하던 우체국 금융이 1970년대 후반 업무를 포기하고 농협으로 그 업무를 이관하였다. 1980년대 중반에 이르러서는 새마을금고와 신협도 농협에 밀리면서 농촌금융시장은 농협 독주체제가 되었다. 특히 1987년 부채대책에서 농가의 사금융 부채를 정책자금과 농협 상호금융으로 바꾸어주면서 농협의 농촌 금융시장 지배는 확고해졌다.

농협은 신용사업이 순조롭게 성장하자 이를 바탕으로 농산물 판매와 농자재 구매사업 등 경제 사업에도 노력을 기울였다. 사실 농협의 주경제사업은 1970년대 초까지 정책대행사업인 비료·농약·농기계 등 농자재공급사업이었다. 판매 사업은 상업적 농업이 확대되는 1970년대 이후 활발해졌다.¹⁵⁵⁾

〈표 12-2〉 농협의 사업 시기별 연평균 성장률(명목가격 기준)

단위: %

구간	경제사업			신용사업		
	구매사업	판매사업	소계	예수	대출	공제
1965~'70	5.2	19.6	10.3	56.0	39.1	76.2
1970~'80	38.7	34.7	37.0	35.2	31.8	32.3
1980~'90	11.9	15.8	13.5	26.7	25.5	27.8
1990~'00	9.1	14.0	11.6	20.0	18.9	27.2
2000~'10	9.4	5.2	7.2	9.2	10.4	3.1

주 1) 단위조합과 중앙회 실적을 합한 농협 전체의 실적 기준

2) 예수금과 대출금은 연말 잔액 기준

자료: 농협중앙회(1991; 2011) 발췌 계산.

단위농협의 성장은 업무영역이 겹치는 군 조합과의 기능 중복문제를 일으켰다. 1974년까지 군 조합의 4대 업무(비료, 농사자금, 공제, 정책구매)가 단위조합으로 이관되면서 군 조

155) 각급 조합에 출하상담실이 설치되고 출하협의회, 마을 또는 작목별 작목반이 조직되었다. 농산물 판매와 공동출하 촉진을 위한 쌀금고제, 순회수집제, 출하티켓제 등이 시도되었고, 도로변에 집하장을 건설하여 농산물의 시장출하를 지원하였다(농협중앙회, 1991: 334~335).

합 기능은 크게 약화하였다. 1970년대 중반부터 군 조합과 단위조합의 기능조정 필요성이 논의되던 중 1980년 농협개혁으로 군 조합은 폐지되고 그 업무는 단위조합에 이관되었다. 또한 축산조합을 농협에서 분리하여 축산협동조합으로 독립시키고 축산진흥회를 축산협동조합중앙회로 전환해 축협체제를 출범시켰다.

축협은 1981년부터 중앙회가 축산자금을 공급하기 시작하였고, 1983년부터는 지역축협도 상호금융을 개시하였다. 이후 축협은 신용팽창기인 1980년대 중반부터 10여 년간 빠르게 성장하였으나 2000년 IMF 관리체제에서 공공부문 효율화 조치로 농협중앙회·인삼협중앙회와 함께 통합되어 지금의 농협중앙회가 되었다.

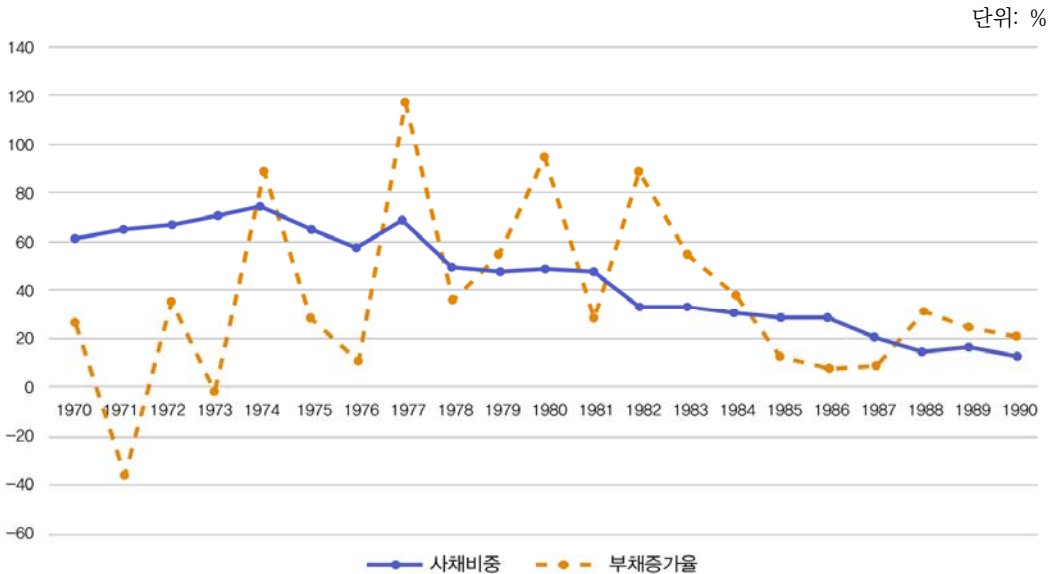
경제성장에 따라 정부 재정력이 향상되면서 농업정책자금 공급도 확대되었다. 정부 기금을 재원으로 하는 정책금융이 늘었다. 정책금융 재원의 안정적 운용을 원하는 정부 부처들이 특정 목적의 기금을 늘렸기 때문이다. 농산물 수급안정을 목적으로 하는 1967년의 농산물안정기금, 농업기계화를 지원하는 1974년의 국민투자기금, 축산부문 지원을 목적으로 하는 1977년의 축산진흥기금, 농어촌 지역개발을 위한 1987년의 농어촌지역개발기금 등이 차례로 설치되었다. 1960년대 말부터 도입된 해외 차관은 1970년대 들어 대폭 증가하였는데 주로 농업용수개발, 경지정리 등 생산기반정비사업에 투입되었다.

정책자금 중 운용 규모가 가장 큰 단기농사자금(영농자금)은 1990년대까지 규모를 늘렸다. 이 자금은 모든 농가를 지원 대상으로 하고 사용 목적에도 제한을 두지 않았다. 모든 농가에 나누어준 만큼 호당 지원 규모는 작았지만, 농가의 호응은 좋았다. 1977년부터는 한은차입금, 재정자금, 기금, 농협자금 등 원가가 다른 재원의 자금을 통합하여 금리를 낮추었다.

2. 농가부채의 누증과 부채대책

1970년대 중후반부터 사채 비중이 줄어들기는 하였지만 농가부채가 급속히 증가하기 시작하였다. 부채증가의 주요인은 농업의 상업화에 따른 시설 투자와 농기계 구입을 위한 투자지출 증대, 교육비 지출의 증대 등에 있었다. 1980년대 들어 물가가 안정되면서 농가부채가 문제 되기 시작하였다. 부채 규모가 커진 데다가 인플레이가 진정되면서 부채상환 원리금 부담은 커지고 농가소득은 크게 늘지 않았기 때문이다.

〈그림 12-1〉 1970~80년대 농가부채 증가율과 사채 비중의 변화



1980년 여름 기온이 이례적으로 낮아 벼의 생산이 많이 감소하였다. 냉해 피해로 농업생산이 21.0%나 감소하였다. 정부는 농업의 상업화에 따른 전문화의 위험을 줄이고 안정적 소득증대를 목적으로 추진한 복합영농 정책 지원프로그램의 하나로 농가의 소 사육을 장려하였다. 하지만 1983~86년의 소 가격 급락사태(소 파동)가 소 입식 농가에 큰 손실을 끼쳤다. 시장 기능 중시의 1982년 금리현실화 조치와 물가안정을 앞세운 1983년 벼의 정부수매 가격 동결 조치는 농가의 부채 상황 부담은 늘리고 수입은 억제하는 효과를 가져왔다. 소득으로는 정상적인 부채상황이 어려울 수 있는 농가가 약 1/3에 달한다는 연구 결과가 나왔다(서중혁, 박성재, 1985).

1985년 전국 곳곳에서 늘어나는 부채 문제로 정부에 불만을 가진 농가들이 반정부 시위를 하였다. 반정부 활동을 엄하게 다스렸던 독재정권은 농업인의 목소리를 민감하게 받아들였다. 정부는 1986년 농어촌종합대책을 발표하고 주요 정책자금의 금리 인하와 소입식자금 상환연기 조치를 하였지만 농촌의 여론은 좋아지지 않았다. 1987년 3월 7일 농어가 사채 1조원을 제도금융으로 대체해주고 추가적인 정책자금 금리 인하와 상환연기를 주 내용으로 한 농어가부채경감대책을 발표했다. 사채대체자금의 지원은 제2의 농어촌고리채정리라 할

만한 파격적 조치였지만 12월 대통령선거를 앞둔 정치권은 정부에 더 많은 것을 양보하라고 요구하였다. 노태우 후보는 부채대책 내용을 대폭 확장한 농어가경제활성화종합대책(1987.12.9.)을 선거공약으로 내세웠다. 그리고 대통령이 되어서는 4회에 걸쳐 농어가경제 부담 완화 조치들을 내놓았다.

농어가부채대책에서 중요한 역할을 했던 것이 농림수산업자신용보증기금(농신보)이었다. 농신보는 신용이 약한 농림수산업자도 농신보의 신용보증을 통해 금융기관으로부터 대출을 받을 수 있도록 해주는 제도로 1972년에 도입되었다. 하지만 1987년 사채대체자금을 공급해주는 데 이용되기 전까지는 그 역할이 미미하였다. 이후 농신보는 부채대책 때마다 중요한 수단으로 활용되었는데, 2000년대에는 결국 대규모의 보증채무 부실이 발생하면서 기금 고갈현상을 겪게 되었다.

3. 협동조합 민주화와 시장개방 압력

1987년 민주화의 바람이 독재정권을 무너뜨리고 직접선거에 의한 노태우 정권을 탄생시켰다. 1988년 노태우 정부는 민주화의 이행을 위한 제반 제도개혁을 추진하였는데 그 일환으로 각종 협동조합법도 개정되었다. 개정된 법에 따라 1989년에 조합장과 중앙회장이 직접선거로 선출되고 중앙회 사업계획과 수지 예산에 대한 정부 승인제와 지방정부의 감독권이 폐지되었다. 이로써 농·수·축협 등은 협동조합 정체성의 가장 중요한 요소인 자율권을 되찾았다.

농·수·축협의 품목별 전문조합은 협동조합법 개정에서 신용사업을 허용받음으로써 농수축산 관련 모든 협동조합이 사실상 신용·경제 겸영의 종합농협이 되었다. 그동안 필요한 자금을 빌리기 위해 지역농협 또는 은행, 심지어 사금융을 이용하기도 했던 전문조합들에 신용사업 허용은 가뭄 끝의 단비 이상의 혜택으로 받아들여졌다. 하지만 일부 전문농협들이 신용사업에 치중하고, 본연의 업무인 경제 사업을 소홀히 한다는 비판을 받기도 하였다.

1980년대 중반부터 미국 등으로부터 개방 압력이 거세어졌다. 정부는 1989년 GATT의 BOP 졸업에 동의하고, 농산물 개방 일정을 발표하였다. 우루과이라운드 농산물협상 타결이 확실하다고 본 정부는 개방 이후를 대비한 정책 마련에 들어갔다. 정부는 농업·농촌에 대한 투용자를 대폭 확대하여, 시장개방 피해를 극복하고 경쟁력을 향상해 세계와 경쟁하는 농업

을 만들겠다는 의지를 밝혔다.

민주화로 탄력을 받은 농협은 한편으로는 농산물시장개방 반대운동에 나서면서 한편으로는 정부 지원을 받아 쌀 수매 확대 및 RPC 건설, 농산물 물류센터 등 유통시설 투자를 확대해나갔다. 우루과이라운드 농산물협상이 타결되면 더는 가격지지정책을 펼 수 없게 될 것이므로 정부의 미곡수매정책의 수정이 불가피했다. 정부는 농협이 쌀 수매를 늘리도록 지원하였다. 미곡종합처리장(RPC), 농산물 물류시설 등 유통시설 투자에도 보조금과 정책자금 지원을 확대하였다. 한편 대폭 확대된 정책금융을 취급함으로써 생기게 될 대손위험의 증대에 대비하여 정부와 농협이 공동 부담하는 정책자금대손기금을 만들어 농협의 위험부담을 덜어주었다.

한편 협동조합 자체의 경쟁력 강화도 필요하였다. 1980년대를 통하여 생산보다 판매가 더 중요한 과제로 떠올랐다. 시장 개방으로 해외 농산물이 크게 유입될 경우 국산 농산물의 판로 문제는 더욱 악화될 것이 명약관화했기 때문에 협동조합을 통한 대응 전략이 자연스럽게 논의되었다. 시장개방의 대응 논리로 협동조합개혁이 화두로 떠오른 것이다.

농협이 조합원의 판로 문제를 해결해주지 못한 것은 판매 사업에서 수지를 맞출 수 없기 때문이었다. 농협보다 훨씬 열악한 조건에서 경쟁하는 민간 상인들보다 농협이 성과를 낼 수 없는 이유가 무엇인가를 놓고 논쟁이 거듭되었다. 농협 경제사업의 효율화를 위해서는 중앙회의 신용사업과 경제사업을 분리해야 한다는 주장이 점점 커졌다. 지역농협의 영세성도 원인 중에 하나라는 인식이 커지면서 합병을 통한 단위농협의 규모화가 필요하다는 소리가 높아졌다. 1994년 정부는 농어촌발전위원회의 건의를 받아 농협중앙회의 신용사업과 경제사업을 회계상으로 분리하는 독립사업부제를 채택하기로 하고 그 성과를 평가하여 신·경 분리 여부를 결정하기로 하였다. 1996년에는 지역농협의 규모화를 위한 합병촉진법을 시행하였다.

4. 구조개선 농정과 중장기투융자사업

1980년대까지만 해도 농정의 중심은 영세소농 보호에 있었다. 중대농은 스스로 성장할 능력이 있지만 영세소농은 그렇지 못하니 농촌경제사회의 안정을 위해서 정부가 보호하는 것은 당연한 것으로 여겨졌다. 가장 큰 농업정책자금인 영농자금의 배분 기준도 중대농에게

불리하게 적용되었다. 하지만 시장개방 대응 구조개선 농정에서는 그 철학이 바뀌었다. 모 두를 살릴 수 없을 바에는 소수정예주의로 가야 한다는 생각이 힘을 얻었다. 농정 전략은 중대농 중심의 선택과 집중으로 바뀌었다.

문민정부는 농업구조개선과 경쟁력 강화를 위해 1992~98년에 42조 원을 투입하기로 하였다. 하지만 대선공약이었던 쌀시장을 지킬 수 없게 되자 새로이 농어촌특별세를 만들어 10년간(1995~2004) 15조 원을 추가로 투입하기로 하였다. 국민의 정부(1998. 2~2003. 2)는 42조 원 구조개선사업 후속 사업으로 6년(1999~2004) 동안에 농특세사업을 포함하여 총 45조 원을 투입하는 농림투융자사업을 발표하였다. 국가 예산에서 차지하는 농림예산 비율은 1980년대 전반까지 5%대에서 1990년대 중반 14.8%까지 급격히 상승하였다.

〈표 12-3〉 시장개방에 대응한 중장기농림투융자계획과 지원방식

단위: 억 원, %

	1단계(1992~98)		2단계(1999~2003)		3단계(2004~13)	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
국고 계	362,499	100.0	326,272	100.0	1,192,900	100.0
보조	204,746	56.5	242,810	74.4	892,400	74.8
융자	157,753	43.5	83,462	25.6	300,500	25.2
정부예산	316,014	87.2	268,342	82.2	963,000	80.7
정부기금	46,485	12.8	57,930	17.8	229,900	19.3

주: 1·2 단계는 실적치임.

자료: 농림부; 박성재 외(2005), 61쪽 〈표 4-6〉 재인용.

농림투융자의 지원 수단으로 보조와 융자를 같이 이용하였다. 하지만 너무 많은 자금이 짧은 시간에 투입된 것이 문제였다. 대규모의 투자로 시설이 현대화되고 첨단기술이 도입되면 단기간에 생산성이 향상되고 구조가 변해서 경쟁력이 향상될 것으로 기대한 것 자체가 무리였다. 투자증가는 생산을 증가시키기는 하였으나 수요 증가를 앞지르면서 가격이 하락하거나 정체됐지만, 경영비는 지속적으로 상승하여 소득과 성장의 괴리가 발생하였다. 농업 소득은 1990년대 중반까지는 증가하였으나 이후 20여 년 이상을 장기 침체 상태에서 벗어나지 못하고 있다.

정책자금을 빌려 투자를 확대한 농가의 부채가 급증하였다. 정책금융 공급이 늘어나자

상호금융, 은행 및 기타 제도금융, 사금융이 시장에서 밀려났다. 하지만 이미 농업금융시장에서 농협을 제외한 다른 금융기관의 시장 점유율이 낮았기 때문에 정책금융 확대에 따른 대체효과는 농협 상호금융에 집중되었다. 상호금융은 규모가 작은 단위조합이 직접 조달하여 운용하기 때문에 원가가 높을 수밖에 없어 비교 대상이었던 사금융이 줄어들면서 농가의 선택을 받기 어렵게 되었다.¹⁵⁶⁾ 상호금융은 과거에는 고리 사채를 몰아내는 고마운 금융자금이었지만, 이제는 상대적으로 높은 이자율로 인해 조합원 불만이 제기되었다. 1997년의 외환위기와 시장금리의 폭등을 계기로 상호금융에 대한 불만이 폭발하였다. 정부는 부채대책으로 상호금융 부채를 저리 정책자금으로 대체해주었다. 농협중앙회도 이 압력을 이겨내지 못하고 회원조합에 보조를 주어 상호금융 대출 금리를 연 8% 이내로 유지토록 하는 조치를 한동안 유지하였다.

제4절 성장프레임의 좌절과 시스템 혁신, 농협개혁(2000~현재)

1. 외환위기의 충격과 대응

1997년 말의 외환위기는 세계에서 가장 빠르고 성공적이었던 한국경제의 성장 질주에 제동을 걸었다. 원인은 단순한 국가 경제의 재무구조 문제에 있는 것이 아니라 경제의 구조적 취약점 때문이라고 진단되었다. 파국의 위기를 수습하면서 동시에 경제 체질 개선을 위한 구조개혁정책이 각 부문에서 추진되었다.

농업 부문에서는 현안으로 농가부채 문제가 부상했고 근본대책으로 협동조합개혁과제와 농어촌진흥공사·농지개량조합·농지개량조합연합회 통합과제가 부상했다. 1998년부터 부채대책이 추진되었고, 2000년엔 협동조합 개혁으로 농협·축협·인삼협중앙회가 통합되어 새로운 농협중앙회로 다시 출범했다. 이로써 농업 부문 협동조합은 농협 단일 체제가 되었다. 정부는 2000년 농업금융개혁위원회의 건의를 받아 상호금융의 안정과 발전을 위한 조치로 일선 조합의 자본 확충, 부실화의 사전예방과 조기 시정을 위한 적기시정조치의 도입, 상호

156) 대부분 단위조합이 1970년대 확립된 1읍·면당 1개 조합으로 남아 있었기 때문에 금리의 하방경직성이 높을 수밖에 없었다.

금융예금보험기금의 확충 등의 조치를 하고, 농업종합자금제 등 수요자 중심의 정책금융을 확대하기로 하였다.

농협은 구조개선 사업을 추진하여 중앙회 통합 후유증 해소와 회원조합 부실을 정리하였다. 2002~10년간에 310개의 부실조합을 정리하거나 경영 정상화시켰다(농협중앙회, 2011: 91). 하지만 여전히 농협경제사업 활성화와 신용사업 경쟁력 제고를 위한 중앙회 신·경 분리 문제가 남아 있었다. 1994년 농어촌발전위원회에서 논의가 시작된 이 문제는 우여곡절을 거친 끝에 2009년 신·경 분리 방침을 확정하고 2012년 3월 2일 중앙회의 사업 부문을 농협경제지주와 농협금융지주로 개편하면서 일단락되었다. 금융지주는 바로 개편되었지만, 경제 사업은 준비 기간이 필요하여 2017년 2월까지 경제지주로 완전히 이관되었다. 중앙회는 교육지원 업무와 상호금융 업무를 수행하는 사업연합체의 기능을 여전히 유지하고 있다.

한국경제가 IMF의 관리하에 들어간 1998년은 1992년 이후 구조개선사업으로 투자하였던 금융자금의 상황이 본격화되는 시기와 겹쳤다. 외환위기의 영향으로 인한 농산물가격 급락과 경영비 급증으로 자금수지에 압박을 받는 농가들이 정상적인 상황을 할 수 없는 상태가 되었다. 정부는 정책자금의 금리 인하와 상환유예를 골자로 하는 부채대책을 다시 꺼내 들 수밖에 없었다. 부채대책은 2004년까지 매년 확대되어 갔다.

〈표 12-4〉 1998~2004년의 농어가부담경감조치 주요 내용

연도	조치 및 내용
1998	• 농어가부담경감조치(1998. 11): 중장기자금 상환연기 및 금리 인하, 상호금융 상환연기 및 금리 인하(4%P)
1999	• 특별경영자금, 부실경영체 정리·인수 지원, 정책자금 금리 인하, 농신보 무입보 한도 인상
2000	• 상호금융 부채 저리자금 대체, 정책자금 상환 연기, 농업경영개선자금 공급, 농업인 연대보증을 농신보 보증으로 대체
2001	• 「농어업인부채경감에관한특별조치법」 제정·공포('01. 1. 8): 정책자금 상환 연기, 농어업용 상호금융 저리자금 대체지원, 농수산업경영개선자금 지원, 연대보증피해특별자금 지원, 경영 회생 가능 농업인 연체이자 감면 및 연체해소자금 지원, 중장기자금 정상 상환 인센티브 제공(상환액 이자 20% 환급)
2004	• 「농어업인부채경감에관한특별조치법」 개정('04. 3. 5): 금리 인하(정책자금 연 3% → 1.5%; 상호금융, 경영개선자금 6.5% → 3%), 상호금융저리대체자금 금리 인하, 농수산경영회생자금 지원, 연대보증피해특별자금 상환 기간 연장(3년 거치 7년 → 3년 거치 17년), 정책자금 조기 상환 인센티브 확대

자료: 농림부; 박성재(2016) 발췌 정리.

1987년 농어가부담경감조치에서는 농어가의 사채를 정책자금과 상호금융으로 대체해주었다. 2000년의 농가부채대책에서는 상호금융을 저리자금(연리 6.5%)으로 대체해주었다. 이제 협동조합금융인 상호금융이 대체되어야 할 악성부채 범주에 들어간 것이다. 재무구조가 특히 취약하여 회생이 어려운 농어가엔 경영회생자금을 지원하여 재무구조 개선을 통해 회생할 수 있도록 하였다. 이 지원은 나중에 농지은행사업으로 발전하였다. 연대보증 피해를 줄이기 위해 기존의 연대보증을 농신보 보증으로 바꾸어주는 조치가 처음으로 취해졌다. 2001년에는 농어업인부채경감에 관한 특별조치법을 제정하여 기존의 대책을 법적으로 제도화하고 지원 수준을 확대하였으며, 2004년에는 법을 개정하여 상환 기간 연장, 금리 인하 등 지원 수준을 더욱 확대하였다.

2. 정책금융의 개선과 한계

21세기 농업금융 환경은 전세기 말과 많이 달라졌다. 10여 년 전인 1980년대 말에는 농산물 시장개방에 대응한 활로 찾기의 수단으로 정책금융에 큰 기대를 걸었다. 농가가 신기술과 규모 확대 투자를 쉽게 할 수 있도록 정부가 도와준다면 우리 농업도 생산성 향상으로 시장개방의 충격을 흡수할 수 있을 것으로 기대한 것이다. 정부는 3차에 걸친 대규모의 중장기투융자계획을 수립하여 집행하였다.

경제위기 이후 정책금융 운용에도 많은 개선이 이루어졌다. 1999년 대출 기관이 사업성을 평가하여 수요자가 필요한 자금을 적기에 공급하는 농업종합자금이 도입되었다. 2000년 농가부채대책에서는 일시적 경영위기에 처한 농가의 재무구조를 개선해 빠른 회생을 할 수 있도록 경영개선자금을 도입하였고, 이를 발전시켜 2006년에는 농지은행이 워크아웃방식의 회생 자금을 지원토록 하였다. 이 자금은 과도한 부채 때문에 원리금 상환부담이 커서 회생이 어려운 농가의 경우 보유 농지를 농지은행에 매각하고 그 자금으로 부채원금을 상환한 다음, 농지은행으로부터 매각한 농지를 임차하여 경영함으로써 경영수지를 개선하도록 한 것이다.¹⁵⁷⁾

2004년에는 농업정책자금관리단을 만들어 농협중앙회가 대행하던 농어촌구조개선특별

157) 부채의 이자율(특히 연체이자율)보다 농지 임차료가 싸고, 그 차이가 클수록 경영개선 효과가 크도록 설계된 지원방식인데 농가로부터 매우 높은 반응을 얻었다.

회계 관리업무를 이관시켰고 이후 농업재해보험 업무도 맡겼다. 이는 농협이 정책자금의 용자기관이면서 동시에 정책자금을 관리도 하는 모순을 해소한 것이다. 농신보도 이와 같은 문제를 갖고 있으나 관리비용을 증가를 이유로 아직 농협이 관리기관으로 남아 있다. 농업정책자금관리단은 2010년 농식품 모태펀드 투자관리 전문기관으로 지정되었고, 2015년에 농업정책보험금융원으로 이름을 바꾸었다.

창의적인 아이디어와 기술을 가지고 있으나 자본이 없어 사업을 하지 못하는 농식품산업 투자자를 위한 벤처캐피털의 공급도 새롭게 시도되었다. 외부자본을 이용하려면 금융기관으로부터 차입하는 방법 외에는 다른 수단이 없었던 농업 부문에 새로운 자금 조달 방식이 생긴 것이다. 2010년 도입된 농식품 모태펀드는 정부재정으로 조성한 모태펀드와 민간자금을 결합하여 자펀드를 구성한 다음 투자하는 형태로서 농업정책금융보험원이 관리·운영한다. 모태펀드의 자금 조성액은 2010년 597.3억 원에서 2018년 4천 297억으로 증가하였다(박준기, 2018).

1987년 사채대체자금 지원에서 큰 역할을 하면서 존재 의의가 부각되었던 농신보는 경제위기 이후의 부채대책에서도 정책을 지원하는 큰 버팀목이 되었다. 하지만 부채대책으로 대규모의 대위변제가 발생하면서 기금이 축소되어 신규보증을 줄일 수밖에 없는 사태가 발생하였다. 법적으로는 기금의 20배까지 보증을 해줄 수 있음에도 불구하고 2013년의 보증규모는 3.86배에 불과하였다. 여기에는 투자전망을 어둡게 본 투자자의 보증수요 감소도 영향을 미쳤겠지만 큰 손실을 경험한 기금의 보수적 운용이 작용하였을 것이다(김미복 외, 2014).

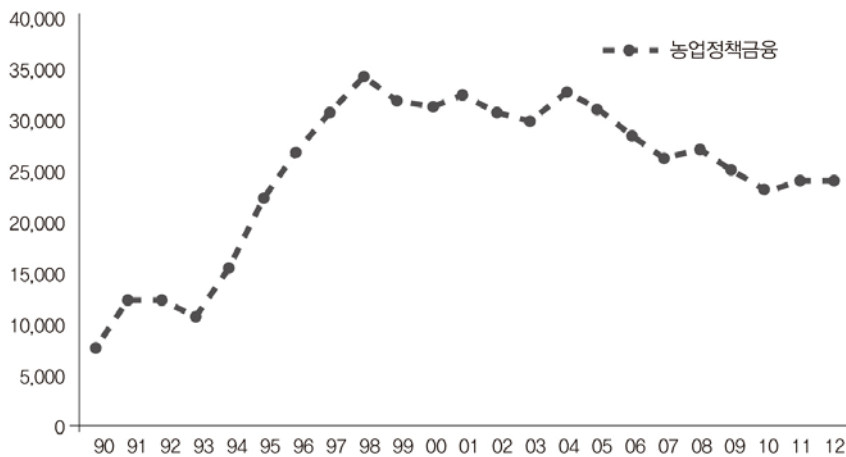
시장개방에 대응한 구조개선과 경쟁력 강화 정책 수단으로 농업금융은 핵심적인 역할을 하였다. 하지만 성과는 기대 이하였고, 그나마 남은 효과도 외환위기로 완전히 흐려졌다. 농가의 투자는 소득증대 효과보다 부채증가 효과가 더 부각되었다. 농산물가격 상승은 억제되고 경영비는 빠르게 증가하면서 투자의 기대 수익성은 악화하였다. 농가의 자산 담보는 이미 사용되어 새로운 차입을 하려면 신용보증에 기댈 수밖에 없었으나 부채대책으로 큰 손실을 본 농신보는 위축되어 본연의 기능을 하지 못했다. 농업인 노령화와 후계자 미확보 문제는 추가 투자를 가로막는 또 다른 유인이 되었다.

경제위기 이후 금융제도가 크게 바뀌고 농가의 투자지원을 위한 여러 가지 제도개선이

이루어졌지만, 정책금융을 비롯한 농업금융 수요는 줄어들었다. 우선 상호금융은 농업금융 자금 용도로는 기피되었다. 부채대책에서 상호금융 부채는 우선 갚아야 할 악성 부채로 간주되었다. 정책자금에 대한 수요 역시 줄었다. 농업정책자금의 지원 규모는 외환위기 직전 최고 수준으로 올라갔다가 2004년까지 정체 수준을 유지한 후 2005년부터는 줄어들기 시작하였다(김미복 외, 2014; 박성재, 2015).

농업정책금융 수요가 줄어든 것은 시설투자의 감소가 주요인이었다. 농업종합자금 대출 실적을 보면 대출총액이 2000년 1천 251억 원에서 2013년 1조 3천 329억 원으로 11배 가까이 늘었으나 시설자금은 1천 39억 원에서 614억 원으로 41%가 줄었다(김미복 외, 2014).

〈그림 12-2〉 농업 정책금융 지원 규모 추이



자료: 농림축산식품부 내부자료. 『농업정책자금(융자금) 지원현황』.
김미복, 황의식, 임지은(2014), 39쪽, 〈그림 2-11〉.

정책자금 수요가 줄어들자 정부는 농업 부문 지원을 목적으로 운용하는 특별회계 재원의 정책금융부터 줄였다. 농협 등의 민간자금(금융자금) 이용도 줄였다. 대신에 기금 이용 규모는 약간 증가시켰다. 정책금융의 효율화를 위해 1999년 도입한 농업종합자금은 시중 은행에 대해서도 문호를 개방하였다. 이는 1962년 농협으로 일원화된 농협의 농업금융 독점이 깨졌다는 것을 의미하지만 시중은행 비중이 미미하여 상징적인 의미 이상의 것이 되진 못한다.

3. 농협중앙회 신·경 분리

1980년대까지 농협은 신용사업의 성공을 바탕으로 눈부신 성장을 이룩하였다. 하지만 한편으로 농가부채 문제가 대두되었다. 대신에 시장에 완전히 편입된 농업은 농산물의 판로 애로 문제에 봉착하였지만, 농협은 그 답을 줄 수 없었다. 경제 사업이 만성적인 적자에 시달렸고 신용사업의 보조로 그나마 연명할 수 있었기 때문이다. 생산자 조합원의 불만이 쌓이면서 1980년대 말부터 농협경제사업 활성화는 농협개혁의 화두로 부상하였고, 이것을 유인하는 대안으로 농협중앙회의 신용사업과 경제 사업을 분리하는 신·경 분리가 제안되었다(김용택 외, 1993).

1994년 농어촌발전위원회에서 중앙회 신·경 분리 문제는 주요 쟁점으로 논의되었으나, 우선 두 사업의 회계를 분리하는 독립사업부제를 시행한 다음 그 결과를 보고 분리 여부를 결정하기로 하였다. 이후에도 여러 차례 계속된 농협개혁논의에서 단골 이슈가 되었으나 결론을 보지 못하다 2006년 신·경 분리위원회에서 10년의 준비 기간에 분리에 필요한 자본금을 적립한 다음 추진하기로 합의하였다. 하지만 2008년 가을 중앙회장 비리 사건이 터지면서 대통령의 지시로 다시 논의를 재개하여 2009년 신·경 분리 방침을 확정하였다.

신·경 분리의 가장 큰 걸림돌은 농협의 자본금 부족과 분리 후 지도사업비의 확보 방안이었다. 농협의 자체 출자확대와 정부의 무이자자금 지원, 세제 혜택의 약속 등으로 이 문제가 해소됨으로써 2012년 3월 2일 중앙회 사업 부문은 농협경제지주와 농협금융지주로 분리되었다. 다만 경제사업의 경제지주로의 이관은 여러 가지 특수성 때문에 2017년 2월까지 단계별 준비를 거쳐 완결되었다. 중앙회는 두 지주회사의 100% 출자자이면서 교육지원과 상호금융 업무를 수행하는 사업연합체의 기능은 여전히 유지하고 있다.

2012년의 농협중앙회 사업구조개편은 장장 18년을 끌어온 개혁쟁점을 정리한 것이기는 하지만 전혀 생소한 개념의 지주회사체제를 협동조합에 접목한 과감한 실험의 시작이기도 하였다. 성공 여부는 협동조합의 정체성을 유지하면서 주식회사의 장점을 살려 경제 사업을 정상적인 경제 사업으로 안착시키는가의 여부에 달려 있다 할 것이다.

참고문헌

- 김미복·박성재·임지은(2013), 『농업부문 재정투융자 성과분석』, 한국농촌경제연구원.
- 김미복·황의식·임지은(2014), 『농업정책금융 및 농신보 제도개선방안 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 김형미 외(2012), 『한국 생활협동조합운동의 기원과 전개』, 푸른나무.
- 농림부(1999), 『한국농정50년사』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농협중앙회(1963), 『한국농업금융사』.
- 농협중앙회(1981), 『농협20년사』.
- _____ (1987), 『농협4반세기』.
- _____ (1991), 『농협30년사』.
- _____ (2011), 『한국농협50년사』.
- 박성재(2015), “광복 이후 농협의 변화와 전망.” 한국농업경제학회 하계학회 『광복 70주년 농업, 농정의 회고와 전망』 발표 논문.
- 박성재(2003), “해방 이후 농가경제의 변화”, 『한국 농촌사회의 변화와 발전』, 한국 농업·농촌 100년사 논문집 제2집, 한국농촌경제연구원.
- 박성재·김용택·황의식(1998), 『농업경영종합자금제도 도입 방안 연구』, 한국농촌경제연구원
- 박성재·김용택·황의식(1999), 『중장기 농가부채대책 방향』, 한국농촌경제연구원.
- 박성재 외(2000), 『농업금융제도 개선방안 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 박성재·황의식·박준기(2002), 『농업종합자금제의 비전과 장단기 발전전략』, 한국농촌경제연구원.
- 박성재·황의식·김태곤(2003), 『농업부문 워크아웃 도입방향』, 한국농촌경제연구원.
- 박준기(2018), “농식품모태펀드 운영 현황과 주요 성과”, 농업정책보험금융원 주최 『농식품모태펀드 발전포럼(2018.6.19.)』 발제자료.
- 박준기·박성재·김미복(2011), 『선진 농업금융 사례 분석』, 한국농촌경제연구원.
- 반성환(1958), “농지개혁후의 농지이동에 관한 실증적 고찰”, 『농업경제연구』 제1집.
- 서종혁·박성재(1985), 『농가자산 및 차입구조의 변화에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 서종혁·박성재·유승우(1986), 『농촌제도금융시장의 구조분석』, 한국농촌경제연구원.
- 서종혁 외(1988), 『농어가경제활성화대책(‘86~’87)』, 농수축협중앙회.
- 황의식 외(2004), 『농업종합자금 성과평가』, 한국농촌경제연구원.
- 홍성중·김철 편(1985), 『한국농정일지』, 한국농촌경제연구원.
- 김용택(2011), 『한국농협의 뿌리』, 농협대학교 농협경영연구소.
- _____ (2013), 『해방 후 종합농협의 성립과정』, 농협대학교 협동조합경영연구소.
- 전국농업협동조합중앙회(1992), 『농업협동조합론 - JA교과서』.



제1절 안정적 식량 공급

1. 증산과 공출(일제 강점기)

일본의 한국산 쌀 수입은 한·일 강제합병 이후 소규모로 이루어졌으나, 1914년 이후에는 연간 28만 8,000톤 이상으로 늘어났다. 일본의 쌀 수입 증가는 한국에서 식량 생산능력의 획기적 강화를 해야 하였다. 이에 따라 1920년부터 한국에서 쌀 증산계획이 추진되었는데, 이 계획은 일본 본토를 위한 안정적 식량 보급기지로서 한국의 지위를 강화하는 데 목적이 있었다. 일본은 일본 영토에서 최초의 집중적인 농업개발이며 중요 국책 해결의 관건이라고 자찬하였다. 1920년부터 1934년까지 15년 동안 42만 7,500ha의 토지개량, 영농방식 개선, 비료 투입으로 132만 5,000톤의 쌀 증산을 목표로 하였다. 실제로는 1926~1933년 동안 수리조합 구역에서 12만 5,348ha, 수리조합 이외 구역에서 2만 4,619ha의 토지개량 사업이 추진되었다. 이러한 쌀 증산정책으로 생산량은 현미 기준으로¹⁵⁸⁾ 1916년 216만 톤에서 1921년 222만 톤, 1926년 283만 7,000톤, 1930년 297만 3,000톤으로 늘어났다(농수산부, 1978).

한국의 쌀 증산에 힘입어 일본으로 수출이 많이 늘어났다. 쌀 수출량은 1910년 7만 8,000톤에서 1929년 78만 2,000톤, 1930년에는 121만 1,000톤에 달하였고 1937년에는 158만 3,000톤으로 급증하였다. 이 당시의 수출은 일본의 식량 수급균형을 달성하기 위한 것이었으므로 국내 식량 수급에 불안을 초래하는 경우가 많았다. 국내 쌀 가격은 1910년부터

158) 일본은 쌀 생산량 등 통계를 현미 기준으로 사용하였으므로 한국에서도 현미 기준의 통계가 사용되기도 하였다.

1919년까지 연평균 약 30%씩 상승하였고, 1921년부터는 약 50% 수준에서 심한 등락 현상을 보였다.

쌀 증산 정책으로 1930년 생산량이 297만 3,000톤에 이르는 대풍작을 기록하였으며 공급로케도 일본에서도 풍년이 들었다. 한국과 일본 모두 쌀 가격이 큰 폭으로 하락하여 농촌 경제는 어렵게 되었다. 일본은 이미 1928년부터 자국 내 쌀 가격을 유지하기 위해 한국과 대만으로부터 수입을 제한하였는데 1933년 미곡통제법을 제정하여 수입 제한조치를 더욱 강화하였다. 일본과 한국의 쌀 수급 사정이 개선되면서 한국의 쌀 증산계획은 계속 사업과 재해복구 사업 중심으로 축소되었다.

1937년 중·일 전쟁이 발발하면서 일본의 양곡 수요는 급증했지만, 농업생산력은 감소하였고, 특히 1939년에는 냉해 피해로 쌀 생산량은 평년작의 40% 수준에 불과하였다. 일본은 수입 억제 방침을 철회하지 않을 수 없게 되었고, 한국에서도 1939년부터 쌀 증산계획을 재개하였다. 1940년부터 1950년까지 쌀 97만 9,000톤을 증산할 계획이었다. 농사법을 개선하여 73만 6,000톤을 증산하고 수리개량 사업으로 24만 3,000톤을 증산할 계획이었으나 농자재와 인력 부족 등으로 성과를 내지 못하고 패전하였다. 쌀 증산계획은 일본의 부족한 식량과 군량미 충당을 목표로 한 것일 뿐 한국에 대해서는 소비 억제 또는 공출제도를 통해 식량 경제를 지배하였다.

1941년 태평양전쟁이 발발하면서 일본은 막대한 군량미가 필요하였으므로 식량 유통측면에서 특별한 대책을 강구하였다. 양곡의 공출제와 배급제를 실시하고 이를 뒷받침 하도록 조선양곡 배급조합 및 도(道) 배급조합을 설립하여 식량 배급과 수출입 업무를 담당하게 하였다. 1943년에는 군량 확보와 국민 식생활 내핍을 도모하기 위해 조선식량관리령을 공포하고 양곡시장을 폐쇄하였으며 양곡배급 및 공출제를 더욱 강화하였다. 강제 공출에 의해 1941년 162만 1,000톤, 1942년 126만 1,000톤, 1943년 172만 1,000톤, 1944년에 134만 6,000톤의 양곡이 수집되어 대부분 일본으로 반출되었다. 이에 따라 한국 양곡 및 수입 양곡의 전반적 관리권을 행정기관에서 장악하고 업무 대행기관으로 1943년 10월 조선식량영단(朝鮮食糧營團)이 설립되었다. 조선식량영단은 양곡을 수집하여 행정기관에 매도하는 업무와 산하 기구인 도 배급조합을 통하여 배급업무를 담당하였다. 이러한 식량 유통통제 정책은 1945년까지 지속되었다.

일제 강점기 36년 동안 쌀 증산에도 불구하고 농촌경제는 어려워졌다. 매년 5, 6월 보리 수확을 목전에 두고 식량이 부족하여 보릿고개라 부르는 궁핍기를 지내야 했다. 농민은 쌀을 생산하여도 환금 작물이라 하여 전량 판매 또는 공출하고 맥류와 조 등 잡곡을 주식으로 하였다. 극심한 식량난으로 만주산 비료용 대두박까지 식용으로 배급하고 초근목피로 연명하는 농민이 많아졌으며 이는 생산 의욕 감퇴는 물론 경지감소와 생산성 저하로 이어졌다. 하지만 그동안 수리시설을 대폭 증설하였다는 점은 간과할 수 없다. 저수지나 보와 같은 관개시설에 의해서 농업용수를 공급받는 면적이 1926년 7만 8,000ha(66개 조합)에서 1935년에는 23만 8,000ha(189개 조합)으로 늘어났다(농수산부, 1978).

〈표 13-1〉 해방 전 쌀 수급 추이(남북한)

연 도	생산량 (천 톤)	수출량 (천 톤)	수입량 (천 톤)	국내 소비량 (천 톤)	국내 인구 (천 명)	1인당 소비량 (kg)
1910	1,613	78	2	1,422	14,055	102.0
1914	2,190	368	4	1,671	16,278	102.7
1919	1,970	301	8	1,537	17,288	89.0
1924	2,049	685	140	1,358	19,015	71.4
1929	2,124	782	84	1,275	20,256	62.9
1930	2,973	1,211	10	1,560	20,262	77.0
1931	2,460	1,092	15	1,208	20,599	58.6
1932	2,533	1,163	16	1,207	20,791	58.0
1933	2,820	1,368	18	1,269	21,125	60.0
1934	2,591	1,296	42	1,134	21,891	51.8
1935	2,617	1,370	22	1,219	22,047	55.3
1936	3,009	1,037	29	1,643	22,355	79.9
1937	4,153	1,583	6	2,282	22,633	100.8
1938	3,742	993	44	2,527	22,800	110.9
1939	2,225	87	54	2,013	22,890	88.0
1940	3,492	609	-	2,498	24,040	104.0
1941	3,857	903	-	2,615	25,256	106.1
1942	2,432	188	133	2,204	26,461	83.2
1943	2,901	593	-	2,102	26,408	79.6
1944	2,488	253	-	2,058	25,641	80.4

자료: 조선은행. 조선경제연보(1948).

2. 공급 부족과 유통 통제(해방 이후와 한국전쟁)

2.1. 수요 증가와 수입

해방 직후 한국의 식량 사정은 극도로 악화되었다. 생산이 불안정한 데다 식량 재고 소진의 공급 측 요인과 해외동포 귀환으로 인구가 늘어났고 일제하에 억제되었던 반발적 소비 증가 요인이 동시에 작용하였기 때문이다. 해방을 맞이한 1945년 8월에는 이미 1945양곡연도 말이 가까워져 국내 양곡 대부분이 소진되었다. 일본의 긴박한 식량 사정과 균량미 확보라는 당면과제를 해결하기 위해 쌀 수출이 강행되었으므로 국내 재고량은 미미한 수준이었다.

더욱이 해방과 더불어 일본, 만주, 중국 등 해외에서 약 150만 명의 동포가 귀환하였고 북한에서 80만 명 정도의 인구가 남하하였으므로 국내 식량 소비 인구가 큰 폭으로 늘어났다. 미 군정청 통계에 따르면 남한 인구는 1944년 5월 말 1,656만 5,000명에서 1946년 8월 말에는 1,936만 9,000명으로 280만 4,000명이 증가하였다.

국내 식량 작물 생산량 감소는 식량난을 더욱 가중시켰다. 1945년 쌀 생산량은 감소하였고 1946년산 보리 생산량을 합한 1946양곡연도 식량 생산량은 286만 2,000톤이었다. 이에 따라 미 군정은 구호양곡으로 16만 4,000톤의 밀을 도입하여 식량난을 완화하려 하였으나 곡물 가격은 상승하였다. 해방 당시 쌀 1말당 150~200원 수준이었으나 1946년 700원, 1947년 1,200원, 1948년에는 1,900원으로 급등하였다. 1948년산 쌀 생산량이 전년도보다 23만 톤 증가하였고 1949년산 보리도 풍작이어서 국내 양곡 생산량이 340만 톤으로 증가하여 식량부족 문제는 다소 완화되었으며 곡물 가격도 전년 대비 10% 상승하는 데에 그쳤다.

안정되었던 식량 사정은 1950년 6월 한국전쟁이 발발하면서 다시 악화되었다. 전쟁을 수행하기 위해 필요한 균량미 확보와 난민 구호양곡 공급 등으로 정부의 양곡 수요가 늘어났고 피난민의 남하로 소비인구가 급증하였다. 반면 전쟁에 따른 양곡재고 손실과 경작 포기 가 적지 않아서 식량난은 심각하였다. 더욱이 1951년 보리 생산량은 전년도보다 40% 이상 줄어들어서 식량난을 가중시켰다. 또한 1951년 쌀 생산량도 평년보다 30% 정도 감소하였다. 식량 수입량이 늘어났으나 국민 1인당 식량 공급량은 151kg으로 줄어들었다. 이에 따라 곡물 가격은 급격하게 상승하였다. 한편 1953양곡연도에는 쌀 생산량이 평년보다 86만 톤 정도가 줄어들었지만, 102만 톤 정도를 수입하여 가격은 폭락하였다. 이로 인하여 농촌

경제는 어려워졌으며, 정부는 가격 폭락 방지와 적정 가격을 보장하는 방안 모색에 골몰하였다.

2.2. 유통 통제와 배급제

해방 후 미 군정은 자유주의 이념과 식량 통제에 대한 국민의 거부감 등에 부응하여 기존의 유통통제정책을 철폐하고 양곡시장의 자유화를 시도하였다. 즉, 쌀의 자유 판매 금지규정, 각 행정기관에 쌀 판매를 강제하는 규정, 쌀 가격을 제한하는 규정 등을 폐지하고, 동시에 일본인 또는 일본인 지배하의 기관이 소유한 쌀은 '조선생활필수품회사'에 매도해야 한다는 내용의 조처했다. 이에 따라 일제 강점기의 양곡 공출·배급제는 철폐되었다(1945년 10월).

하지만 쌀 가격이 급등하면서 미 군정청은 1945년 11월에 생활필수품을 배급할당, 허가제 및 기타 방식으로 통제하였으며, 미 군정 장관이 권한을 부여한 대행기관이 쌀 최고 소매가격을 설정하도록 하는 '미가공정제'를 실시하였다. 미가공정제는 거의 효과를 내지 못하고, 매점매석으로 공정가격은 유명무실하게 되었으며, 시장에서는 쌀 기근 현상이 나타났다.

1946년 1월 미 군정청 법령에 의거 쌀 수집령을 제정·공포하여 식량 유통을 직접 통제하였다. 쌀 수집령은 농가의 잉여양곡 수집과 비농가에 대한 배급을 목적으로 하며, 농가에서는 가구원 1인당 0.45석을 보유하도록 하고 초과량은 공정가격에 의해 행정기관에 매도하도록 하였다. 하지만 쌀수집령에 의한 수집 실적은 부진하였는데, 이는 수집가격이 시장가격을 하회하였기 때문이었다.

1948년 8월 '미곡법'이 제정·공포되면서 양곡 공출과 배급을 주요 내용으로 하는 식량 통제는 더욱 강화되었다. 하지만 시장가격보다 낮은 가격으로 반강제적으로 수집하였으므로 공출제라는 비난을 받았다. 이러한 결함을 바로잡기 위해서 1948년 10월 양곡매입법을 제정하였다. 양곡매입법의 주요 골자는 1) 양곡의 생산자와 지주는 가구용 식량과 종자를 제외한 물량을 정부에 매도하고, 2) 토지 경작자는 지주를 대신하여 토지에서 생산된 양곡의 1/3을 지정된 기간 내에 정부에 매도하며, 3) 양곡의 자유거래를 원칙적으로 금지하고 위반자는 처벌하는 동시에, 4) 정부가 매입하는 가격은 생산비, 생계비 및 기타 경제 사정을 참작하여 결정하는 것이었다. 양곡 정부매입이 원활하지 않았는데, 매입가격이 시장가격보다 낮았고 보상 물자가 지급되지 않았기 때문이다. 정부매입이 원활하지 않아 비농가를 대

상으로 배급을 할 수 없었으므로 정책 변경이 불가피하였다. 이 때문에 공무원과 영세민 등 일부 계층 약 289만 명에 한해서 배급하는 '중점배급제'를 실시하고 그 밖의 일반인은 각자 임의로 시장에서 구매할 수밖에 없었다.

1949년 7월 '식량임시긴급조치법'을 제정하여 전면적 식량 통제는 종지부를 찍고 4년 만에 다시 양곡 자유시장이 허용되었다. 식량 통제가 해제된 것은 정책의 핵심인 양곡 매입이 실패한 것이 큰 요인이지만, 1948년 미곡 생산량이 전년 대비 10% 늘어나 식량 사정이 다소 완화된 것도 중요한 요인으로 작용하였다. '식량임시긴급조치법'은 1950년 2월에 폐지되고 양곡관리법이 제정·공포되었다. 양곡관리법 주요 내용은 정부가 국내 총생산량의 1/3 범위 내에서 양곡을 매입하여 군량, 공무원, 영세민에게 배급을 하는 동시에 양곡 자유시장을 허용하는 것이었다. 또한 양곡 유통질서를 확립하기 위해 양곡판매업자와 소매점을 단속할 수 있도록 한 것이다. 양곡관리법 제정으로 대부분의 소비자가 양곡시장에서 식량을 구입할 수 있게 된 것은 큰 변화였다.

3. 공급 확대와 소비 억제

3.1. 공급 확대

3.1.1. 미국 잉여농산물 도입

1955년을 고비로 한국 경제는 전쟁으로부터의 재건기를 넘어서 안정기로 접어들었다. 한국에 대한 미국의 식량 원조 증가, 특히 1955년부터 미국의 잉여농산물 도입은 식량 수급의 안정 기조 유지에 크게 기여하였다. 한편 1957년부터 3년 동안 양곡 생산은 풍작을 기록하여 식량 기근에서 벗어나게 되었고 식량정책도 자유화 기조로 전환되었다. 1957년부터 정부의 양곡 매상제가 폐지되어 정부 관리 양곡은 토지 소득세(收得稅), 농지 상환곡, 양비(糧肥) 교환 등에 의해 확보된 물량과 도입 양곡에 의존하게 되었다. 또한 1957년 1월부터 공무원 배급제가 폐지되면서 민간 수요는 대부분 시장에서 조달되었다.

3.1.2. 생산 장려

정부 수립 이후 계속되어 온 저곡가(低穀價)정책은 식량 증산을 저해하였고 농가소득 증

가를 제약하였다. 저곡가정책은 또한 양곡 소비를 더욱 촉진해 식량 수입 증가와 자급률 하락을 유발하였다. 특히 양곡 소비는 쌀에 편중되었는데, 정부가 쌀 가격이 낮게 유지되도록 정책을 전개하였기 때문이다. 쌀 소비에 편중되면서 보리 가격은 계속 불리해졌고 농가는 보리 생산을 기피하는 현상까지 나타났다. 정부는 농가소득 감소, 식량 자급 등의 문제를 해결하기 위해 1968년부터 고미가 정책을 추진하였다. 1965년 이후 3년간 10% 내외로 인상하던 추곡 매입가격을 1968년산은 13.7%, 1969년산 22.6%, 1970년산 35.9%를 인상하였다.

1960년대 후반부터 다수확 신품종을 개발, 보급하였으며, 새마을운동도 쌀 증산에 크게 기여하였다. 1971년에 통일품종이 개발되었는데, 시범 재배에서 10a당 500kg의 쌀을 생산하였다. 하지만 통일벼는 탈립이 잘 되고, 냉해에 취약하며, 많은 비료가 필요하고, 일반계 품종보다 밥맛이 떨어져서 농가의 호응은 미진하였다. 하지만 행정기관은 농민들이 통일벼를 재배하도록 적극적으로 권장하였다.

보리 생산도 장려하기 위해 1969년산 가격을 전년보다 15% 인상하는 한편, 소비를 촉진하기 위해 정부 방출가격은 매입가격보다 낮게 하는 이중가격제를 실시하였다. 쌀 소비를 억제하는 반면 보리 소비 증대를 도모하면서 농민이 보리 증산에 주력하게 하였다.

3.2. 소비 억제

제1차 경제개발5개년계획이 성공적으로 완수되고 제2차 경제개발5개년계획이 추진되기 시작한 1960년대 중반을 넘어서면서 양곡 수요는 급격히 늘어났다. 산업구조의 개편과 도·농 인구구성 변화, 소득수준 향상 그리고 개발 인플레이 등으로 쌀과 밀가루 수요는 많이 늘어났다. 반면 국내 생산은 수요 증가에 따라가지 못하면서 1960년대 후반 양곡 수급불균형은 더욱 커졌다. 양곡 생산량은 1967년 703만 2,000톤에서 1971년 753만 6,000톤으로 늘어났지만, 수요량은 동일 기간 945만 9,000톤에서 1,045만 톤으로 늘어났다. 양곡 수입량은 꾸준히 늘어났는데, 소맥 수입량 비중이 61.3%로 가장 많았으며 그다음으로 쌀이 14.4%를 점유하였다. 국내 양곡 자급률도 1967년 85.3%에서 1971년에는 70.3%로 하락하였다.

또한 정부는 쌀 수급안정을 도모하기 위해 1959년에 ‘양곡교환제’를 실시하였다. 이 제도는 정부가 관리하는 잡곡(정맥, 소맥, 소맥분, 호맥 등)과 농가가 소유한 벼를 교환하는 것으로, 잡곡 혼식과 분식을 장려하여 쌀 소비를 줄이고 양곡 수급과 쌀 가격 조절을 목적으로

하였다.

또한 정부는 식량부족을 완화하기 위해 1963년 1월에 혼식장려를 내용으로 하는 전국 절미운동 요강을 제정하여 실시하였다. 양곡상은 쌀 8할과 잡곡 2할의 비율로 판매하고, 음식점 등 접객업자는 잡곡을 2할 이상 혼식시키는 동시에 각 가정은 2일 1식의 분식을 하도록 장려하였다. 또한 쌀을 원료로 하는 소주 제조를 일절 금지하였으며, 공공기관 구내식당에서 밀가루와 잡곡을 소비하도록 하는 한편 쌀을 원료로 한 엿, 떡 등은 모두 잡곡으로 대체하도록 지도하였다.

3.3. 생산 과잉 조짐과 소비 촉진

추곡매입가격 인상 등 생산유인책과 함께 다수확 통일벼 계통 품종 개발과 보급, 재배기술이 정착되면서 미곡 생산량은 1974년 이후 꾸준히 증가하였다. 이에 고무된 정부는 통일벼 신품종을 더욱 장려하였고, 적기 재배로 생산성을 제고하기 위해 기계화를 장려하였다. 1977년에는 쌀 생산량이 600만 톤을 상회하는 사상 최대 수준을 기록하였다. 1977년의 10a 당 수확량은 494kg으로 전년보다 61kg이 늘어났는데 통일벼는 533kg으로 일반벼보다 30%나 더 많았다. 따라서 기존의 생산을 장려하는 정책이 조정단계에 진입하게 되었다. 1977년 수매 정책은, 1) 과거의 고미가 정책이 다소 완화되었다는 점, 2) 급격히 늘어난 통일벼 계통 쌀의 시장출하량을 흡수하기 위해 정부 매입 규모를 확대하였고, 3) 수매규모 확대에 따른 수매자금 확대의 물가상승 효과를 줄이기 위해 시차별 수매제를 실시하였다.

수매 정책의 조정과 함께 정부는 쌀 소비촉진 정책도 추진하였다. 정부는 기존의 '7분도 정제'를 폐지하였으며, 막걸리 제조에 쌀 원료를 사용할 수 있도록 하는 과잉기조 하의 양정 전환을 모색하였다.

4. 공급 과잉과 시장안정

4.1. 정책 기조 변화

정부 주도의 고도성장을 추구하였던 국정 기조가 1980년대 초부터는 안정, 개방, 시장기능을 중시하는 기조로 전환되었다. 농업정책도 당연히 시장경제 논리인 비교우위론에 기초하여 식량안보는 자급능력 제고보다 해외 구매능력 향상을 통해 달성할 수 있다는 주장이

호응을 얻었다. 추곡 수매가격 인상 등 가격지지 정책보다는 규모화와 경쟁력 제고의 구조 개선 정책이 필요하다는 의견이 제기되었다. 이러한 국정 기조하에서 농축산물 수입이 확대되고, 수매가격을 비롯한 농축산물 가격은 억제되어 농민들의 불만이 높아졌다(농림부, 1999).

농정의 첫 번째 목표였던 '식량 증산'이 1982년부터는 '주곡자급 유지'로 바뀌었다. 즉, 전체 식량이 아니라 자급기반을 갖추게 된 주곡으로서의 쌀과 보리를 자급하는 것으로 축소하는 반면, 자급률도 낮고 비교열위인 밀, 옥수수, 두류는 수입에 의존하는 구조로 바뀌게 되었다. 정부는 쌀과 보리 수매량을 1984~87년에 매년 축소하였으며, 수매가격도 물가안정을 이유로 낮게 책정하였고 동결하기도 하였다. 밀 수매는 1984년에 폐지하고, 밀가루와 밀수입은 각각 1985년과 1990년에 자유화하였다.

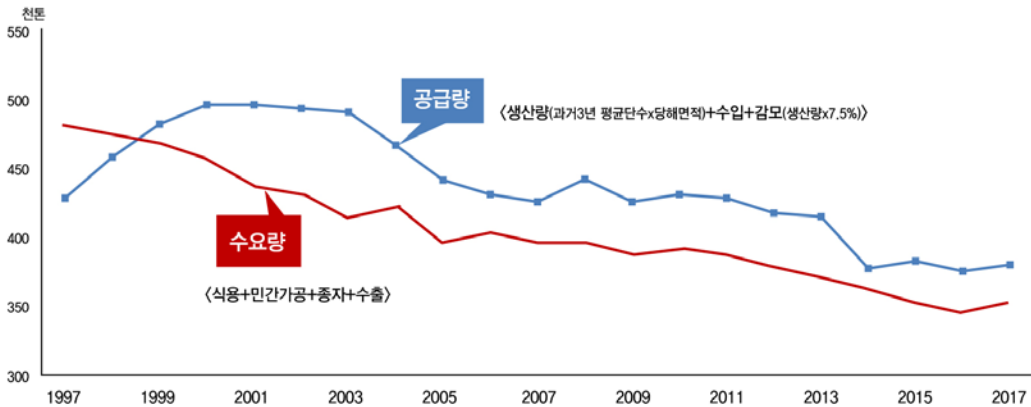
한편, 쌀 생산은 생산자와 정부에서 소비자 지향적으로 전환되었다. 쌀 자급이 지속한 1980년대에 소비자들은 맛이 떨어지는 통일계 쌀을 기피하고 미질이 좋은 일반계 쌀을 선호하였다. 정부는 1984년부터 일반계 벼 품종 개발에 우선순위를 두었으며, 품종도 농가가 자율적으로 선택하도록 하였다. 농촌진흥청의 벼 품종개량 목표도 다수성에서 미질로 바뀌었다. 1988년까지 일반계 벼는 농협중앙회가 소량만 수매하였지만 1989년부터 정부가 일반계 수매를 시작하였다. 정부는 1992년부터 통일벼 수매를 중단함으로써 민간 수요가 없는 통일벼는 생산이 중단되고 증산이라는 소임을 마치게 되었다.

4.2. 생산성 향상과 소비량 감소

1970년대에 이어서 1980년대의 농업기반시설 정비, 신품종 개량과 보급, 재배기술 발달로 생산성이 향상되었다. 1990년 전후에 연속 쌀 풍년이 들면서 공급과잉에 따라 시장가격이 하락하고 정부 재고량은 늘어났다. 물가안정을 위해 정부양곡 방출가격을 낮게 유지하였으므로 이중곡가제로 인한 정부 부담이 커지고, 재고 증가에 따른 양곡관리특별회계의 적자도 증가하였다. 양곡관리 적자 폭은 수매제도의 국회 동의제를 도입한 이후에 더욱 가중되었다. 정부의 시장개입으로 인한 생산과잉, 재고량 증가, 정부양곡 관리비용과 양곡관리특별회계의 적자 증가는 정부의 시장개입을 줄이는 방향으로 양정개혁을 단행하였다(1993년). 주요 내용은 민간 상인들이 수확기에 벼 구매와 보유 동기가 일어날 수 있도록 계절진폭을 허용하며, 농협이 추곡 수매의 일부를 담당하는 것이다. 또한 정부가 보유한 벼를 방출하는

경우에 정가 방출 방식에서 공매방식으로 전환하여 수급과 품질에 따른 가격 차별화를 도모하였다. 한편 양곡관리기금 운영방식도 재정에서 충당하기로 하였다. 하지만 1990년대 중반 기상이변과 생산유발 정책의 후퇴로 쌀 생산량이 급격히 줄어든 이후에 대대적인 쌀 증산 정책을 추진하였고, 이는 또한 재고 누증과 함께 구조적인 생산과잉 현상으로 나타났으며 다시 양곡 정책은 이를 해소하는 방향으로 전환되었다.

〈그림 13-1〉 수급 동향(1997~2017)



자료: 농림축산식품부 양정자료.

2000년 이후에는 공급이 수요를 초과하는 상황이 유지되었는데, 이는 쌀 생산성 향상과 소비량 감소에 기인한다. 벼 재배면적이 줄어들지만, 단수가 꾸준히 증가하여서 생산량 감소율이 소비량 감소율보다 낮게 유지되어 공급우위 상황이 되었다. 1990년대 중반 10a당 450kg 정도를 유지하던 단수가 2000년대에 들어서면서 500kg 수준으로 늘어났고 미질도 향상되었다. 정부는 고단수 품종을 재배하는 농업인에게 공공비축미 매입 제한 등 불이익을 주기도 하였지만, 단수는 증가추세를 유지하였다. 한편 국민 소득수준이 증가하면서 육류와 과일 등의 대체품목 소비량이 증가했지만 쌀 소비량은 꾸준히 줄어들었다. 정부는 쌀 소비를 확대하기 위한 식생활 개선 운동, 저소득계층에 대한 쌀 무상 공급과 급식 제공 등을 추진하였지만 소비 감소추세를 둔화시키지도 못하였다. 쌀을 이용한 가공식품을 개발하여 소비촉진을 시키는 등 다양한 시도를 하였지만, 소비 감소추세를 둔화시키기에는 역부족이었다.

〈그림 13-2〉 쌀 단수 및 소비량 변화 추이(1977~2017)



자료: 통계청.

4.3. 쌀 생산·공급 축소

4.3.1. 생산조정

공급과잉 구조에서 효과적인 쌀 생산 감축을 통한 수급안정 및 2004년으로 예정된 쌀 재협상에서 우리나라의 입지를 강화하기 위해 쌀 생산조정제가 도입되었다. 생산조정제에 참여하는 농업인에게 ha당 300만 원을 지급하며 농업인은 해당 농지에 벼 이외의 작물을 재배하도록 하였다. 쌀 생산조정제가 수급안정에 도모할 수 있는지, 쌀 재협상에서 우리나라의 입장이 유리할 수 있는지에 대한 논의가 활발하였다. 생산조정제에 참여하는 농가에 대한 모니터링 문제, 면적을 줄이는 대신 생산성 향상을 위한 노력을 배가하면 생산조정제의 효과가 없을 것이라는 제도 자체의 문제점에도 불구하고 생산과잉에 따른 수급안정 정책비용 절감과 2004년 쌀 재협상에 대비하기 위해 전격 도입되었다. 그러나 생산 감소효과가 미미하고 2006년부터 쌀 재고량도 줄어들어서 3년간(2003~2005년) 한시적 운영에 그쳤다.

2009년부터 다시 쌀 생산과잉이 사회적 문제로 대두되면서 대응 방안이 논의되었다. 생산조정제에 대한 부정적 인식이 적지 않았으므로 2011년부터 3년 동안 한시적으로 논 농업 다양화 사업이라는 명칭으로 생산조정제가 다시 실시되었다. 2011년부터 3년간 연 4만 ha를 목표로 시작하였으며, 벼 대신 다른 작물을 재배하면 ha당 300만 원을 지원하고 쌀 직불제의 고정직불금은 지원하지만, 변동직불금은 지급하지 않기로 하였다. 첫해의 참여 면적은 3만 7,197ha로 적지 않았으나 기상악화로 생산량이 줄어들면서 생산조정제에 대한 비판

적 여론이 형성되었다. 이후 목표면적도 1만ha 수준으로 낮게 조정되었으나 이 제도의 농업인 호응도가 크지 않아 흐지부지되었다(〈표 13-2〉 참조).

〈표 13-2〉 연도별 벼 재배면적 감축 정책 지원 실적

구분	생산조정제			논 소득기반 다양화 사업		
	2003년	2004년	2005년	2011년	2012년	2013년
목표(ha)	27,500	27,500	27,500	40,000	10,000	13,800
실제 사업량(ha)	26,337	24,648	23,429	37,197	7,465	7,890

주: 논 소득기반 다양화 사업 수립 시, 연평균 4만ha 수준의 면적을 감축하는 것이었으나 성과 부진 등으로 목표면적은 2012년부터 축소됨.

자료: 농림축산식품부.

4.3.2. 시장격리

생산조정으로 생산량을 적정 수준으로 유도한다고 하여도 기상여건이 양호하여 생산량이 예상보다 많아질 수 있다. 정부가 직접 또는 대행기관을 통하여 일정 물량을 매입하여 시장에서 격리하는 방식으로 수급안정을 도모하기도 하였다. 2005년부터 도입된 쌀 직불제가 있으므로, 생산과잉으로 쌀 가격이 하락하여도 농가의 경영은 안정될 수 있기 때문에 시장격리 같은 추가적인 조치가 필요하지 않다는 의견도 제기되었다. 하지만 생산자인 농업인 입장에서는 생산물의 가격이 적정하게 결정되는 것을 더 중요하게 여기는 경향이 있다. 또한 쌀 가격이 하락하면 추후 쌀 직불제 목표가격이 하락하도록 설계되었으므로 농업인은 쌀 가격이 하락하지 않도록 하는 대책을 정부에 요구하였다.

어느 정도의 물량을 시장에서 격리해야지 가격이 안정될 것인지를 사전에 정확하게 예측하는 것은 쉽지 않으므로 한 해에 수차례에 걸쳐서 격리하기도 하였다. 시장에 출하되는 물량이 많은 수확기에 시장격리를 하는 경우가 일반적이지만 2009년산과 2015년산의 경우 수확기뿐만 아니라 단경기에도 격리하여 시장이 안정될 수 있었다. 이를 계기로 생산량 통계의 정확성에 문제가 제기되기도 하였다.

〈표 13-3〉 연도별 시장격리 물량

연산	시기	격리물량(천 톤)	
'08년산	'09. 08월	100	
'09년산	'09. 10월	110	566
	'09. 11월	230	
	'10. 05월	200	
	'10. 09월	26	
'10년산	'10. 10월	86	
'14년산	'14. 11월	180	240
	'15. 05월	60	
'15년산	'15. 10월	200	357
	'16. 03월	143	
	'16. 10월	14	
'16년산	'16. 10월	299	
'17년산	'17. 10월	370	

자료: 농림축산식품부.

정부는 시장에서 격리한 물량을 일정 기간 보관 후 식량용이나 가공용, 주정용, 사료용 등으로 사용되었다. 수급여건이 공급우위이므로 식량용으로 사용된 경우는 거의 없었고 가공용이나 사료용으로 처분하였다. 정부는 2005년산 쌀을 시장가격인 kg당 1,800원은 물론 밀가루 가격 900원보다 저렴한 768원에 가공용으로 공급하였다. 정부가 쌀 수급안정을 위해 시장격리 방식으로 지불하는 재정부담은 적지 않았다. 사료용으로 공급하는 경우에 발생하는 정책 비용은 더 컸다.

제2절 쌀 농가의 경영안정

1. 논 농업 직접지불제

WTO 출범(1995년) 이전까지 정부는 수매제도 및 비료에 대한 가격보조 등을 통해 논 농업 농가소득과 생산기반을 유지하였다. 그러나 UR협상이 타결되고 WTO가 출범하면서 생산이나 무역을 왜곡하는 가격지지정책과 생산요소에 대해 보조정책이 규제를 받게 되었고,

시장기능을 왜곡하는 농업정책은 한계에 봉착하게 되었다. 이와 함께 DDA(Doha Development Agenda) 농업협상의 진전으로 감축 보조금의 상한이 축소되고, 보조총액은 물론 품목별로도 지급 가능한 감축 보조에 상한이 설정되었다. 국제적으로 농업보조정책의 운용이 엄격히 규제되는 분위기 속에서 국내 농업정책도 조정이 불가피하게 되었다. 무엇보다도 감축 보조 총액이 축소됨에 따라 추곡수매물량이 매년 줄어들어 추곡수매제도 본래의 기능인 농가소득지지와 수급 조절기능이 악화할 수밖에 없었다. 이에 따라 어떠한 형식으로든 추곡수매제도의 수정은 불가피한 상황이었다. 우리나라의 지급 가능한 감축 대상 보조의 상한은 1995년 2조 1,826억 원에서 2004년 1조 4,900억 원으로 매년 770억 원씩 줄어들게 되어 있었다. 이에 따라 감축 정책인 추곡수매제도도 영향을 받아 수매가격이 1% 인상될 경우 약 1만 톤의 수매량을 추가적으로 감축해야 하는 실정이었다. 아울러 추곡수매제로 인해 우리나라가 쓸 수 있는 가격지지 등의 감축보조가 쌀 단일 품목에 집중되는 구조적 문제점도 지적되었다. 즉, 쌀 한 품목에 전체 감축대상보조의 90% 이상이 집중됨으로써 다른 품목과의 형평성 문제는 물론 다른 품목에 대한 정책 운용의 폭을 대폭 제한한다는 문제가 제기되었다.

보조 정책 감축에 대응하여 정부는 WTO에서 허용 보조로 분류된 다양한 형태의 직접지불제도 도입을 검토한 결과 논 농업 직접지불제를 도입하였다. 2001년에 도입된 논 농업 직접지불제는 논 의 형상과 기능 유지, 환경친화적 영농조건 준수 등 일정 조건을 이행하는 농업인에게 ha당 일정 금액을 지급하는 제도이다. 제도 도입 첫해의 ha당 지급액(진흥지역 내 논 기준)은 25만 원이었으나 2002년에 쌀 가격 하락에 대응하여 지급단가가 50만 원으로 인상되었으며 이듬해에 다시 53만 원으로 인상되었다. 기준연도(1998~2000년)¹⁵⁹⁾ 중 논 농업에 이용된 농지를 대상으로 하여 벼 생산과 관계없이 보조금을 지급하였다.

논 농업 직접지불제 지급대상 면적은 2ha로 제한하였다. 즉, 경영규모가 3ha인 농가는 2ha까지만 직불금을 받고, 이 면적을 초과하는 면적에 대해서는 직불금이 지급되지 않았다. 지급 상한 설정은 규모화에 역행하는 조치라는 의견이 적지 않았고, 농지를 분할하는 편법이 동원되기도 하였다. 따라서 정부는 2002년에 지급 상한을 4ha로 확대하였다. 이 제도는 2005년에 쌀직불제 고정직불금으로 편입 발전되었다.

159) UR 협정문에서의 기준연도는 1986~1988년이지만 예외적으로 우리나라의 쌀 보조금에 대한 기준연도는 1988~2000년이다.

2. 쌀 소득보전 직접지불제

농업 직접지불제는 허용대상 정책의 특성상 현재의 쌀 가격과 관계없이 기준 면적에 대해 고정된 직불금을 지원하는 정책이므로 쌀 가격 하락에 따른 농가소득의 감소 충격을 완화해 경영안정을 도모하는 데에는 한계가 있었다.

2002년 대통령 자문기구인 농어업·농어촌특별대책위원회에서 쌀 산업 종합대책 일환으로, 쌀 가격의 하락에 따른 농가소득의 감소 충격을 완화하고 이를 통해 쌀 농가의 경영을 안정시키기 위한 목적으로 ‘쌀 소득보전 직접지불제도’를 도입하였다. 이 제도는 쌀 가격이 하락하는 경우 하락분의 80%를 재정에서 보전하는 것이며, 정부 지원을 받기 위해서 농업인도 일정 비용을 부담하는 일종의 가격보험 방식으로 설계되었다.

이 제도는 쌀 가격이 지속적으로 하락할 것이라는 장기 전망 하에서 쌀 가격 하락분의 일정 비율을 보전하여 쌀 재배하는 농업인의 소득감소 충격을 완화하는 동시에 쌀 농가의 경영안정을 통해 식량안보를 확보하는 데에 목적이 있었다. 하지만 쌀이 생산과잉인 상황에서 벼 재배를 지급조건으로 보조금을 지급하는 제도이므로 쌀 생산과잉을 심화시킬 것이라는 문제 제기도 있었다.

2002년 이후 기상이변 등으로 쌀 생산량이 줄어들고, 2002년과 2003년 대북지원으로 쌀 가격이 상승하여 작동하지 않았다. 이 제도는 2005년 쌀 직불제 도입 시 변동직불금으로 편입 발전되었다.

3. 쌀 소득 등 보전직접지불제 도입

3.1. 도입 배경

3.1.1. 대외여건 변화

2004년 쌀 협상에서 우리나라가 관세화 유예를 지속하기 위해서는 이해 당사국에게 추가적이고 수용 가능한(additional and acceptable) 양허(concession)를 제공하여 합의를 이끌어내야 했다. 관세화로 전환할 경우에는 기준연도(1986~1988) 국내외 가격 차이를 관세로 설정한 후 이를 기초로 낮추어 가면 된다. 쌀 협상에 대한 정부의 기본방향은 관세화 유예를 지속하는 것으로 하되 이해 당사국의 관세화 유예 대가 수준이 높으면 실리에 입각한

관세화 전환을 선택하기로 하였다.

MMA 증량 수준에 대해서는 “추가적이고 수용 가능한 양허를 제공해야 한다.”는 것이 유일한 표현이므로 어느 정도 증량될 것인지 판단하기가 쉽지 않았다. 우리나라가 관세화 유예를 지속하는 경우에도 수입량이 증가하고 시중에 출하되는 물량이 늘어나서 쌀 농가는 소득하락 문제에 직면할 가능성이 커졌다. 쌀 농가의 소득하락은 MMA 증량 수준과 관리방식에 따라서 달라질 수 있으므로 농가가 직면하는 불안감은 증폭되었다.

한편, DDA 농업협상 칸쿤 각료회의가 결렬되었으나, 과거의 농업협상보다 더 큰 폭으로 농산물 관세를 낮추고 각종 농업보조금도 감축(철폐)한다는 협상 목표에는 변함이 없었다. DDA 모델리타가 확정되지 않은 만큼 고려할 요인이 많았고, 쌀 시장이 관세화로 전환되는 경우의 쌀 가격 및 쌀 소득 수준을 전망하기에 적지 않은 어려움이 있었다. DDA 농업협상 기본골격/framework)은 국별로 중요한 품목에 대해서 특례를 인정할 여지를 남겨놓았으나 인정 여부에 따라서 시장에 미치는 영향은 큰 차이가 있을 수 있었다. 개도국 지위를 유지하면서 쌀이 특별품목(special product)적용을 받거나, 선진국으로 분류되고 쌀이 비교역적 품목으로 간주하면 관세감축 폭은 크지 않으므로 시장에 미치는 영향은 크지 않을 수 있다. 하지만, 특별품목이나 NTC 품목에 대한 특례가 없다면 쌀 농가가 직면하는 소득 문제는 더 커질 수 있었다.

관세화 유예가 지속되든 관세화로 전환되든 시장 개방 폭은 더욱 확대되어 쌀 가격이 하락하고 소득이 줄어들 것으로 전망되어 농가의 불안감이 커졌다. 2003년 산지 쌀 가격(정곡 80kg 기준)이 16만 1천 원이었으나 2014년에는 12~14만 원 수준으로 하락할 수 있으며, 10a당 쌀 판매소득도 줄어들 수밖에 없으므로 소득안정을 위한 적극적인 수단이 필요하다는 주장이 제기되었다. 한국농촌경제연구원(2004)은 「농업전망 2004」에서 예측 가능한 국제 쌀 가격, 환율, 관세 상당치 등을 고려하여 2013년 국내산지 쌀 가격을 80kg당 11~15만 원 수준으로 하락할 가능성이 있다고 전망하였다. 농가의 불안감을 해소할 수 있는 대책이 절실하게 되었다.

3.1.2. 기존 정책의 한계

대표적인 가격지지정책인 수매제도는 감축 대상(amber) 프로그램으로 국내 총보조(AMS) 범위 내에서 이루어져야 한다. UR 협상에서 우리나라는 AMS 수준을 1995년 2조 1,825억

원에서 2004년까지 1조 4,900억 원으로 줄여나가기로 합의하였다. AMS 감축에 따라 수매량은 1995년 137만 5,000톤에서 2003년에는 75만 1,000톤으로 줄어들었다. 또한, 수매제는 AMS 사용보다 소득지지율이 낮아 소득효과도 크지 않은 것으로 분석되었다(한국농촌경제연구원, 2004).

2002년산부터 적용하기로 한 쌀 소득보전 직접지불제는 명목가격 기준으로 당년도 수확기 쌀 가격이 기준연도(과거 5년) 동기 쌀 가격보다 하락하는 경우 하락분의 80%를 재정에서 보전하기로 한 제도였다. 농업인이 쌀 소득보전 직접지불제 정책대상이 되기 위해서는 기준가격의 0.5%를 납부하도록 하였다. 이 제도의 직불금 지급방식이 시장가격과 연계되므로 감축대상(amber)으로 분류되고 AMS 범위 내에서 이행해야 하는 한계가 있었다. 또한 AMS 사용에 있어서 수매제와 경쟁적이며 AMS가 감축되면 소득보전 직접지불제는 위축될 수밖에 없었다. 쌀 가격이 추세적으로 하락하면 소득을 보전하는 기준가격이 하락하여 소득보전액도 줄어들므로 소득안정에 한계가 있다.

2001년에 도입된 논 농업 직접지불제는 논외형상과 기능 유지, 환경친화적 영농조건 준수 등 일정 조건을 이행하는 농업인에게 면적당 일정 금액을 지급하는 제도이다. 농민단체 중심으로 지급단가 현실화를 요구하며 인상 여부가 정치적 쟁점이 되는 경우가 많았다. 이 제도는 시장 여건과 관계없이 고정금액(fixed payment)을 지급하므로 시장가격이 급락하는 경우에는 농가의 소득을 안정시키는 데에는 기본적인 한계가 있었다.

농가의 불안감을 해소하기 위해서는 경영안정을 도모할 수 있도록 2005년에 '쌀 소득등보전직접지불제'(이하 쌀 직불제)를 도입하였다. 대신에 농가의 소득지원 기능을 했던 추곡수매제도는 폐지하고, 공공비축제를 도입하여 식량안보를 담보할 수 있도록 하였다. 해방 이후 꾸준히 시행해 온 추곡수매제를 폐지하는 것에 농민단체의 반발은 적지 않았다.

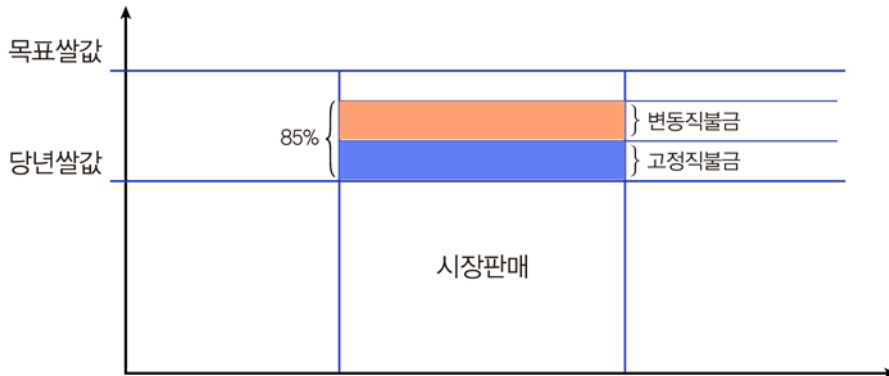
3.2. 쌀 직불제 기본 틀과 내용

3.2.1. 기본 틀

쌀 직불제는 쌀 농가의 소득·경영 안정을 도모할 수 있는 수준의 목표 쌀값(목표가격)을 설정하고, 목표가격과 당년도 쌀 가격과 차이의 85%를 고정직불금과 변동직불금으로 구분하여 보전하는 제도이다. 목표가격과 시장가격과 차이 일부는 농가 스스로 부담해야 한다는

의견이 반영되었다. 쌀 직불제의 고정직불금은 논 농업 직불금의 명칭이, 변동직불금은 쌀 소득보전 직접지불제가 조정된 것으로 볼 수 있다.

〈그림 13-3〉 쌀 직불제 구조



자료: 농림부, 2004. 「2004년도 농정에 관한 연차보고서」.

농가 수취액은 생산한 쌀을 시장에 판매하여 받는 가격과 정부로부터 받는 고정직불금, 변동직불금의 합이 된다. 수확기 쌀 가격 수준에 따라서 변동직불금이 지급되지 않을 수 있고, 농가 수취액은 목표가격보다 높을 수도 있다. 또한 고품질의 쌀을 생산하는 농가의 수취액은 목표가격보다 높아질 수 있다.

3.2.2. 목표가격

쌀 농가의 소득·경영 안정을 도모할 수 있는 목표가격은 농가가 쌀을 시장에 판매하여 취득하는 시장가격 외에 논 농업 직불금과 수매제도의 소득효과를 포함해 농업인이 실제로 수취한 금액을 반영하였다. 미국이나 EU에서도 가격지지 정책을 소득 정책으로 전환하면서 기존의 가격지지 효과를 소득 정책에 반영하였는데, 이는 기득권을 인정한 결과로 볼 수 있다.

2001~2003년 동안의 평균 시장가격, 논 농업 직접지불금, 수매제도의 소득효과를 더하면 정곡 80kg당 17만 원 수준이었다. 이 기간에 쌀 가격이 상승하여 쌀 소득보전 직접지불금은 지급되지 않았으므로, 목표가격 산정 시 쌀 소득보전 직접지불금은 반영되지 못했다.

목표가격은 수확기(10월~다음 해 1월) 산지 평균가격 등을 고려하여 농림부 장관이 고시 하되, 3년 단위로 변경하기로 하였다. 목표가격을 변경할 경우에는 국회 동의를 받도록 하

였으며, 변경 시에는 수확기 평균 쌀 가격 변동을 고려하기로 하였다. 정부는 목표가격 결정 시 경제외적 요인을 최소화하기 위해 국회 동의제를 폐지하려고 하였으나 국회 동의제가 필요하다는 의견도 적지 않았다. 하지만 목표가격 결정 시 쌀 가격 변동, 즉 시장기능을 감안한 것은 큰 변화였다.

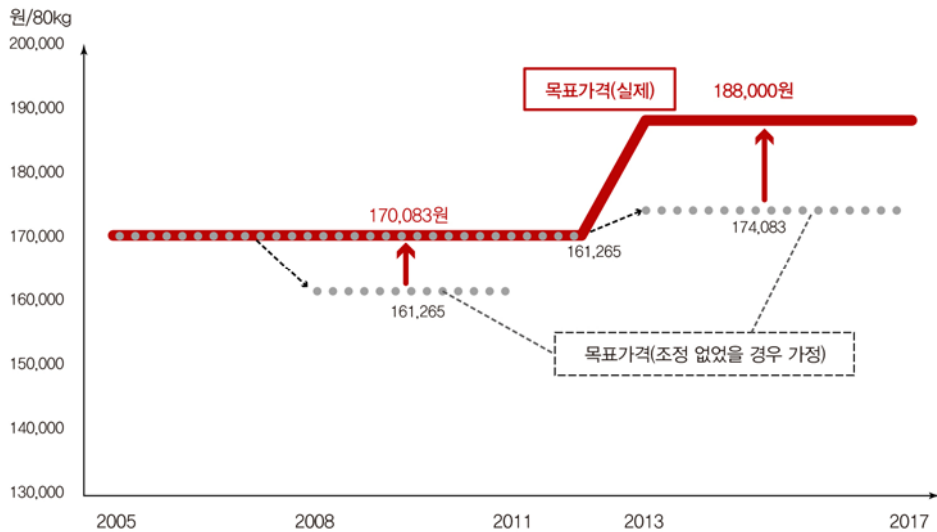
목표가격을 어떻게 운용할 것인지도 논란이 되었다. 소득안정을 위한 목표가격은 기준연도 가격이 유지되도록 하여 경영안정을 도모하는 것이 바람직하다는 주장이 있었다. 기준연도 가격이 유지되어도 물가상승률을 고려한 실질 가격은 하락하므로 실질소득을 유지하기 위해서는 상당한 수준의 농가 자구노력이 뒤따라야 한다고 주장하였다. 외국의 사례에서도, 목표가격 설정 시 물가상승률을 고려하지 않고 시장가격을 고려한다는 점을 참고하였다. 하지만, 생산자단체는 목표가격 조정 시 물가상승률을 반영해야 한다는 주장을 굽히지 않았으며, 학계와 정부는 물가상승률을 고려하여 목표가격을 인상하면 생산과잉 문제는 심화된다는 입장을 유지하였다. 실질가격 하락에 대응하기 위해서 농가는 1) 차별화된 생산으로 시장판매가격을 올리는 것, 2) 경영비를 줄이는 것, 3) 경영면적을 확대하는 방안 등의 다양한 노력이 필요하다는 주장도 제기되었다. 목표가격이 생산비보다 높게 설정되어 있으며 (2003년 기준 80kg당 생산비는 10만 7,524원), 목표가격을 높은 수준에서 결정하여 지원하면 납세자 설득에 어려움이 있을 수 있다는 주장도 제기되었다.

목표가격 적용 주기도 중요한 쟁점이었다. 기준 연도 목표가격이 유지되어 시장가격과 격차가 커질수록 생산 과잉을 심화시킬 수 있으므로 시장가격을 반영하여 목표가격을 조정하는 것이 바람직하다는 주장이 제기되었다. 시장가격을 반영하여 목표가격을 조정할 경우 농가에 시장 신호를 제공하여 구조조정을 촉진하고 수급안정에 기여하는 장점이 있다. 그러나 쌀 농업인이 직면할 미래의 불확실성을 해소한다는 제도 도입 취지와 일치하기 위해서는 기준 연도 가격이 상당 기간 유지되는 것이 바람직하다는 주장도 있었다.

제도 도입 시에 3년 단위로 수급 사정을 고려하여 목표가격을 조정하기로 하였다. 당초의 규정에 따르면 2008년~2010년산에 적용할 목표가격은 80kg당 16만 1,265원으로 기존의 목표가격보다 5.2% 하락할 예정이었다. 하지만, 2008년 3월에 기존의 목표가격 17만 83원 /80kg을 유지하면서 5년 단위로 목표가격을 변경하도록 법률을 개정하였는데, 이는 쌀 직불제 목표가격을 기존의 수준에서 유지해야 한다는 각계의 의견을 반영한 결과이다. 한국농

업경영인증양연합회는 쌀 직불제 목표가격을 동결하기 위한 100만인 서명운동을 벌이기로 하였다. 농협 RPC 운영전국협의회 소속 임원진은 쌀직불제 목표가격을 2014년까지 유지해 줄 것을 농림부에 요구하였지만, 농림부는 법률에 따라서 목표가격을 결정한다는 의견을 전달하였다. 또한, 2007년 대통령선거에서 각 정당 대통령 후보들은 기존의 목표가격을 2008년부터 5년간 유지해야 한다는 의견을 같이 하였다.

〈그림 13-4〉 목표가격 운용 실태



자료: 농림축산식품부.

2010년 이후 3년 연속 흉작이 들고 산지 쌀 가격이 상승하면서 2013년산부터 적용할 목표가격은 '쌀 소득 등의 보전에 관한 법률' 시행령 계산방식에 따르면 기존 수준보다 2.4% 상승한 17만 4,083원으로 추정되었다. 하지만, 농민단체와 국회에서는 물가상승률이나 쌀 생산비 상승을 고려하여 목표가격을 현실화해야 한다고 주장하고 몇 차례 공청회와 토론회가 개최되었다. 일부 국회의원은 목표가격 조정을 위한 법률 개정안을 제출하였지만, 본회의를 통과되지는 않았다. 정부는 국회로부터 목표가격 인상에 대한 압박을 받았지만, 법률에서 정한 방식에 의해서 목표가격이 산출되었으므로 조정이 쉽지 않다는 입장을 견지하였다. 결국 국회는 목표가격을 18만 8,000원으로 인상하였다. 인상된 목표가격 산정 근거가 명확하지 않아서 향후 목표가격 설정 시 임의성이 개입될 여지를 남겼다.

3.2.3. 고정직불금

고정직불금 단가 인상이 정치적 쟁점이 되는 경우가 많았다. 2004년 논 농업 직불금 지급 단가는 ha당 50만 원이었으며 지급 면적은 4ha로 제한하였다. 제도 개편이 논의되면서 농민단체에서 지급단가 인상을 요구하였으며, 쌀 농가 소득안정 방안을 논의한 대외경제장관 회의에서 농림부는 70만 원 인상을 제시했지만 기획예산처는 60만 원 수준을 주장하였다.

고정직불금 인상은 농지가격 및 임차료를 인상해 규모화에 걸림돌이 되므로 지급단가 인상은 바람직하지 못하다는 주장도 제기되었다. 고정직불금 지급 단가가 인상되면서 임차료 인상 및 임차농지 회수 문제가 현실로 나타나기도 하였다. 농민신문(2006. 2. 15.)은 “일부 임대인의 경우 임대료를 인상하거나 재임대를 안 하겠다는 식으로 분위기를 조성하면서 직불금을 임차인과 나누어 갖기로 이면 계약하는 사례까지 있다”고 보도하였다. 또한 “임대인이 영농 목적으로 농지를 매입하고, 불법 임대차로 인한 농지처분 명령을 회피하기 위해 임차인에게 직불금 신청을 못 하게 하는 일도 발생하고 있다”고 지적하였다.

고정직불금 단가 인상의 문제점이 지적되었지만, 박근혜 정부는 선거공약으로 제시한 ha당 100만 원을 단계적으로 이행하였다. 2013년 80만 원, 2014년 90만 원, 그리고 2015년부터 100만 원으로 인상되었다.

3.2.4. 변동직불금

쌀을 생산한 농업인 등에게 목표가격과 수확기 쌀 가격과의 차이의 100분의 85에서 고정직불금 단가를 차감한 것이 변동직불금이 된다. 변동직불금은 쌀 80kg당 금액에 쌀 생산량과 벼 재배면적을 곱하여 산정하되, 1ha당 쌀 생산량은 기준 연도 단수 61가마로 고정하였다. 수확기 쌀 가격 수준에 따라서 변동직불금은 지급되지 않을 수도 있다.

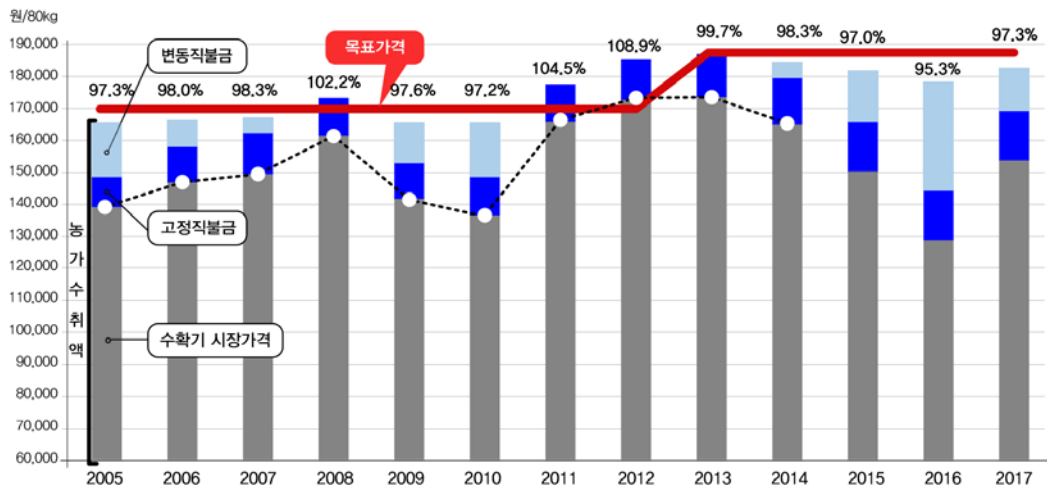
풍년으로 쌀 가격 하락 폭이 큰 2016년에는 변동직불금으로 1조 4,898억 원, 고정직불금을 포함하면 2조 3,000여억 원이 지불되어 정부의 부담이 많이 늘어났고(〈표 13-4〉 참조), 쌀 직불제 제도개선이 필요하다는 의견이 본격적으로 제기되었다. 정부의 재정부담 결과, 농가의 수취가격은 목표가격의 98% 수준에서 안정되어서 당초 제도 도입 시 기대하였던 농가경영안정에는 크게 기여하였다(〈그림 13-5〉 참조).

〈표 13-4〉 쌀 직불금 지급 농가 수 및 면적

연산	고정직불금			변동직불금			총지급액 (억 원, A+B)
	농가 수 (천 호)	면적 (천 ha)	지급액 (억 원, A)	농가 수 (천 호)	면적 (천 ha)	지급액 (억 원, B)	
2005	1,033	1,007	6,038	984	940	9,007	15,045
2006	1,050	1,024	7,168	1,000	951	4,371	11,539
2007	1,077	1,018	7,120	1,016	932	2,791	9,912
2008	1,097	1,013	7,118	1,025	920	-	7,118
2009	866	893	6,328	815	809	5,945	12,330
2010	838	883	6,223	781	789	7,506	13,729
2011	812	875	6,174	740	754	-	6,174
2012	791	866	6,101	719	747	-	6,101
2013	770	855	6,866	697	735	-	6,866
2014	740	835	7,560	671	729	1,941	9,501
2015	779	844	8,427	685	726	7,262	15,679
2016	794	837	8,383	685	706	14,898	23,277
2017	804	829	8,315	675	684	5,393	13,708

자료: 농림축산식품부 양정자료.

〈그림 13-5〉 쌀 목표가격과 농가수취액 추이



자료: 농림축산식품부 양정자료.

제3절 시장개방

1. UR 협상과 MMA 쌀 수입

UR 협상의 중요한 성과는 농산물 교역을 확대하고 교역 질서의 왜곡을 바로잡는 한편 국제시장에서 공정경쟁이 이루어지도록 조치했다는 점이다. UR 협상의 의의를 다음 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째는 기존의 가트(GATT, 관세 및 무역에 관한 일반협정)와는 다른 새로운 교역 질서를 확립해야 한다는 데에 회원국 대부분이 공감대를 형성하였다는 점이다. 과거에 미국과 유럽 등 일부 선진국 중심의 단순한 교역 체제에 신흥공업국들이 가세하면서 공산품뿐만 아니라 농산물의 교역이 늘어나고 상품 외의 서비스 교역까지 확대됨으로써 각국의 이해관계를 조정하고 합의하는 데 많은 시간이 소요되었다.

둘째는 관세 삭감보다는 비관세장벽(non-tariff barriers) 철폐를 통하여 자유무역으로 나갈 수 있는 틀을 마련했다는 점이다. 따라서 1995년부터 가트를 대신하게 되는 세계무역기구(WTO)가 출범하면서 회원국은 수입제한 등 모든 비관세장벽을 관세로 전환하게 되었으며, 모든 관세는 단계적으로 인하하도록 조치하였다.

셋째는 각국의 농업보호 정책을 가트 규범에 귀속시키도록 조치했다는 점이다. 농업생산 및 가격에 영향을 미치는 국내 보조는 이행계획에 따라 단계적으로 감축하도록 하였으며, 수출 보조에 대해서도 직접 국제시장을 왜곡시키는 조치라는 인식하에 대폭으로 감축하기로 하였다.

이처럼 농산물 분야는 그동안 식량안보 등 농업의 특수성으로 인하여 수입제한 등 가트 규율의 예외가 인정되었으나, 비관세장벽을 없애는 대신 국내의 가격 차를 관세상당치로 전환하는 예외 없는 관세화, 관세 및 관세 상당치 인하, 국내 보조금 및 수출 보조금 감축 등을 합의하였다.

다만, 우리나라는 대외경쟁력이 떨어지는 쌀에 대하여 2004년까지 10년간 관세화 유예라는 특별조치를 인정받게 되었으며, 대신에 최소시장접근(Minimum Market Access, MMA) 물량을 허용하였다. 한국 쌀 가격은 미국산보다 4~5배, 중국산보다 7~8배 높은 수준이었다. 최소시장접근 물량은 기준 연도(1988~1990년) 소비량의 1%인 5만 1,000톤에서 시작하여

2004년까지 4%인 20만 5,000톤으로 늘리기로 하였다. 최소시장접근 물량은 국내 쌀 산업에 미치는 영향이 최소화되도록 수입쌀 모두 가공용으로 사용하고 국영무역방식으로 관리하기로 하였다.

2004년 이후의 수입방식에 대해서는 2004년 이내에 우리나라 쌀시장에 관심을 가진 이해 당사국과 협의하여 결정하기로 하였다.

2. 2004년 쌀 재협상

2.1. 재협상 배경

유예 10년째인 2004년이 다가오자 2003년 가을부터 관세화 유예를 계속할지 아니면 관세화로 전환할지를 놓고 공청회 등을 통해 국내 여론을 수렴하였고, WTO 농업협정문 부속서 5(B)에 의거 이해 당사국과 쌀 관세화 유예 연장을 위한 쌀 재협상을 시작하였다.

2004년 쌀 재협상의 법적 근거인 WTO 농업협정문 부속서 5(B)는 관세화를 유예하는 특별조치를 계속 적용할지의 여부에 관한 어떠한 협상도 UR 협상 이행 마지막 연도에 시작해서 끝내게 되어 있다(Any negotiation ... shall be initiated and completed within the time-frame of the tenth year itself following the beginning of the implementation period). 아울러 관세화 유예를 재연장하기 위해서는 추가적이고 수락 가능한 양허(additional and acceptable concession)를 제공해야 한다고 명시하였다.

이에 따라 2004년 쌀 협상에서는 관세화 유예에 대한 WTO 회원국들의 합의를 해내면서 동시에 그 대가(代價)를 얼마나 최소화할 것인지의 여부가 관심사가 되었다.

2.2. 관세화 유예 연장

우리나라는 2004년 1월 20일 쌀 협상 개시 의사를 WTO에 공식 통보하였다. 이에 미국, 중국, 태국, 호주, 인도, 파키스탄, 아르헨티나, 이집트, 캐나다 등 총 9개국이 협상 참가 의사를 표명하였고, 이에 따라 2004년 12월까지 약 50여 차례의 양자 협상이 이루어졌다.

협상 결과 우리나라는 2005년부터 2014년까지 10년간의 쌀의 관세화 유예를 다시 인정받았고, 2004년 12월 30일 그동안의 쌀 재협상 결과를 반영한 이행계획서 수정안을 WTO 사무국에 통보하였다.

이후 2005년 1월 6일 WTO 사무국은 우리나라의 이행계획서 수정안을 WTO 회원국에 회람시켰으며, 3개월간 회원국 검증을 거쳐 2005년 4월 12일 우리나라 쌀에 대한 수정양허 표가 최종 확정되었다.

〈표 13-5〉 MMA 수입쌀 도입 물량

단위: 톤, %

연도	2005	2006	2007	2008	2009
MMA(a)	225,575	245,922	266,270	286,617	306,964
밥쌀용(b)	22,558	34,429	47,929	63,056	79,811
비중(b/a)	10	14	18	22	26
연도	2010	2011	2012	2013	2014
MMA(a)	327,311	347,658	368,006	388,353	408,700
밥쌀용(b)	98,193	104,297	110,402	116,506	122,610
비중(b/a)	30	30	30	30	30

자료: 농림축산식품부.

2004년 쌀 협상 결과 우리나라는 2005년부터 2014년까지 10년간 관세화를 다시 유예하는 대신 최소시장접근물량(MMA)으로 2005년 22만 5,575톤(1988~90 소비량의 4.40%)에서 시작하여 2014년 40만 8,700톤(7.96%)까지 매년 균등 증량하여 수입하기로 약속하였다(〈표 13-5〉 참조). 또한 MMA 물량 가운데 기존 물량(20만 5,000톤)은 2001~2003년 실제 수입실적을 반영하여 미국, 중국, 태국, 호주 등 4개국에 국가별 쿼터를 배정하며, 향후 증량되는 물량은 국제경쟁입찰(최혜국 대우) 방식을 적용하여 수입하되, 특수용도의 쌀(specialty rice)에 대해서는 국내 수요가 있으면 제한적으로 일부 물량을 배정할 수 있도록 하였다.

또한 쌀 수입방식은 전량 국영무역방식을 유지하되 2005년에 수입물량 중 10%를 밥쌀용으로 시판하고, 이 비중을 6년 차인 2010년까지 30%로 늘리며 2014년까지 그 비율을 유지하는 것으로 합의하였다. 또한 이행 후 5년째가 되는 2009년에 이행상황에 관한 다자간 중간점검을 하기로 하였다.

한편 우리나라는 관세화를 유예하는 도중에 언제라도 관세화로 전환할 수 있는 중도관세화의 권리를 합의문에 명시하였다. 이에 따르면 중도 관세화 시 쌀의 관세는 WTO 농업협정문에 따라 산출되는 관세 상당치에 DDA 농업협상 결과를 반영한 관세율이 적용되도록 하

였다. 특히 중도 관세화 시 기존 4개국에 할당된 국별 쿼터량이 최혜국 대우방식으로 변경하도록 하였다.

2.3. 관세화 전환

2.3.1. 조기 관세화 논의

2008년 이후 대내외 여건이 급변하면서 관세화 유예를 2014년까지 지속할지 또는 조기에 관세화로 전환하는 것이 합리적인지에 대한 논의가 시작되었다. DDA 농업협상이 지지부진해졌고 협상이 타결되어도 시장개방 수준이 당초 논의되던 것보다 낮아질 것으로 예상되었다. 쌀이 개도국 특별품목으로 분류되면 관세 감축 및 의무수입량 증량 의무가 없으며, 민감 품목으로 분류되면 관세를 23.3~46.7% 감축하고 의무수입량은 3.5~4.5% 정도만 증량될 가능성이 커졌다.

또한 2008년 들어 중립종 국제 쌀 가격이 톤당 1,100달러를 상회하였고, 주요 쌀 수출국이었던 호주가 수입국으로 전환되는 등 국제 쌀 수급여건이 달라졌다. 그리고 세계 금융위기 영향으로 환율은 달러당 1,400원 수준에서 유지되었다.

2008년 7월 일부 농업인 단체는 토론회를 개최하여 조기 관세화에 긍정적인 입장을 표명하였고 시장개방에 대응한 쌀 산업 발전 방향을 모색하고자 하였다. 한국농촌경제연구원에서도 2008년 9월 '쌀 관세화 유예 3년의 평가와 향후 방향' 토론회를 개최하여 조기 관세화가 국익에 유리하다고 주장하였다. 2009년 4월 정부는 관세화로 전환되어도 의무수입량을 초과한 수입은 없을 것이라는 입장을 표명하고 각계의 의견을 수렴하기 시작하였다. 일부 농민단체에서는 관세화 전환 시 개도국 지위 보장이 어렵고 관세화 전환을 계기로 쌀 산업에 대한 정부 지원이 축소될 것을 우려하면서 조기 관세화에 반대 입장을 표명하였다. 농어업선진화위원회는 쌀 산업발전위원회를 설치하여 조기 관세화를 포함한 쌀 산업 문제를 검토하기로 하였으나 진전을 보지 못하고 2010년 관세화 추진은 무산되었다. 2010년 2월에 정부는 조기 관세화 필요성을 다시 제기하였다. 그러나 관세화에 대한 불안감으로 관세화에 반대하는 주장과 쌀 직불제 개선에 대한 요구 등으로 조기 관세화에 대한 농민단체의 의견 수렴이 쉽지 않았고 2014년까지 관세화 유예는 지속하게 되었다. 관세화유예가 지속되면서 의무수입량은 지속적으로 늘어났지만, 국내 쌀 생산량은 수요량을 초과하여 재고

량은 늘어나는 상황이 되었다.

2.3.2. 쌀 시장개방

2014년에 들어서면서 쌀 관세화 전환은 사회적 관심사로 대두되었다. 관세화로 전환하여도 국내 쌀 산업은 영향을 받지 않을 것이라는 주장도 많았지만 쌀을 관세화로 전면 개방하면 한국에서 농사가 사라질 것이라는 극단적인 주장도 제기되었다. 국회에서도 관세화 전환에 대한 논란이 많았지만, 일치된 의견은 나오지 않았다.

2014년 7월 18일에 농림축산식품부, 산업통상자원부, 기획재정부 등 관계부처 합동으로 2015년부터 관세화로 전환한다고 공식 발표하였다. 이동필 장관은 “지난해부터 60여 차례에 걸쳐 설명회, 간담회, 토론회, 공청회 등 다양한 방식으로 농업계 의견을 수렴해 왔습니다...(중략)...정부의 관세화 결정은 그동안의 의견수렴 과정에서 제시된 농업계 의견과 전문가와 관계부처의 면밀한 검토, 국회 차원의 논의 결과 등을 종합적으로 고려하여 우리 쌀 산업의 지속가능한 발전을 위해 많은 생각 끝에 어렵게 이루어졌다는 점을 말씀드립니다”라고 발표하였다. 이때에도 협상 전략상 관세율은 발표하지 않았다.

정부는 2014년 9월 18일 보도 자료를 통해 쌀 관세율을 513%로 결정하였으며, 수입량이 급증하면 국내 시장을 보호하기 위해 특별관세를 부과한다고 하였다. 관세화로 전환하여도 기존의 의무수입량 40만 9000톤은 5% 관세율로 계속 수입하여 정부가 직접 관리한다고 발표하였다.

정부는 2015년 1월 1일부터 관세화 시행을 위한 쌀 양허표 수정안을 2014년 9월 30일 WTO 사무국에 제출하였다. 양허표 수정안은 쌀 관세율 513%를 포함하여 수입물량 급증시 국내시장을 보호하기 위한 특별긴급관세, 저율관세할당 물량과 세율을 포함하였다. WTO 회원국은 우리 쌀 양허표 수정안이 공식 회람된 이후 3개월간 양허표에 대해 이의를 제기할 수 있으며, 이의를 제기하는 경우 우리나라는 모든 이의가 철회될 때까지 이의제기국과 양자 협의를 진행해야 한다. 우리나라의 쌀 양허표 수정안에 대해서 WTO 회원국 중 미국, 중국, 호주, 태국, 베트남 5개국이 우리나라가 제시한 관세율에 이의를 제기하였다.

정부의 관세화 전환 발표 이후 농민단체는 큰 반응을 보이지 않았는데, 이는 정부가 예상보다 높은 관세율을 발표하였기 때문으로 판단된다. 그동안 관세화로 전환될 경우 적용할 관세는 200% 또는 400% 수준이 될 것이라는 의견이 적지 않게 대두되었다. 513%라는 고율

관세가 적용되면 의무수입량을 초과한 수입은 이루어지지 않을 것이라는 판단이 작용한 결과로 여겨진다.

2017년까지 이해 당사국들과 검증이 완료되지 않았으나 2015년부터 513%로 시장은 개방되었으며, 2015년부터 2017년 동안 이러한 고율 관세를 부과하고 상업적으로 수입된 물량은 미미한 수준이다.

제4절 문재인 정부의 식량정책

문재인 정부의 식량정책도 과거와 마찬가지로 농가의 소득안정과 향상, 수급안정을 목표로 하고 있으며, 이러한 정책목표를 실현하기 위해서는 재정 부담이 많이 늘어날 것으로 여겨진다. 농가소득을 보장하기 위해서 쌀 직불제의 목표가격 설정 시 물가상승률을 반영하기로 하였다. 이러한 정책이 실현되면, 물가가 하락하는 경우는 거의 없으므로 목표가격은 꾸준히 상승하게 된다. 물가를 반영하는 방안 중 소비자물가, 도매물가, 생산자물가 등 다양한 지표가 있으나 이중 어느 지표를 활용할 것인지에 따라서 목표가격 상승 폭은 다소 달라질 수 있다.

목표가격 조정과 함께 농업의 다원적 기능을 반영하여 쌀 직불제를 공익형 직불제로 확대 개편하기로 하였다. 과거 논 농업 중심으로 직불제가 추진되었으나 밭을 포함하여 직불제를 확대하면 농가소득에 긍정적 효과가 나타날 수 있다. 다원적 기능에 대한 개념 정립과 지원 단가 설정, 영세농에 대한 우대 방안과 대농에 대한 역차별 방안 등이 논의되고 있으며 이해 당사자들의 설득이 과제로 남아있다.

쌀 직불제의 목표가격이 물가상승률을 반영하여 상향 조정되면, 이는 농가가 쌀 생산을 자극하게 되고 생산과잉을 심화시키는 부작용이 나타날 수 있다. 따라서 목표가격 조정과 함께 생산과잉을 억제하도록 강력한 생산조정제를 실시하기로 하였다. 목표가격을 인상하여 생산을 자극하는 동시에 생산을 억제하는 생산조정제를 실시하는 것은 비효율적이라는 비판이 있지만, 농가의 소득향상과 수급안정을 도모하기 위한 불가피한 선택일 수도 있다.

참고문헌

- 김명환 외(2003), 『DDA 및 쌀 재협상과 쌀 수매·소득정책의 선택』. 한국농촌경제연구원.
- 김명환 외(2005), 『쌀 생산조정제 평가 및 개편방향』. 한국농촌경제연구원.
- 농림부(1978), 『한국 양정사』.
- 농림수산부(1993), 『양정개혁방안-수립과정과 주요내용』.
- 농림부(1999), 『농정반세기 증언(한국농정50년산 별책)』.
- 농림부(2007), 『2004쌀협상 백서』.
- 농림부(2009), 『한국 농업·농촌 100년사』.
- 농림축산식품부(2013), 『쌀관세화 협상관련 주요 쟁점』 내부자료.
- 박동규 외(2000), 『논농업 직접지불제 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 박동규 외(2004), 『쌀농가 소득안정방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 박동규 외(2009), “쌀 수입량 줄이려면” 『DDA/FTA 농수산협상포럼 발표 자료집』. GS&J 인스티튜트.
- 서진교 외(2004), 『쌀 관세화 유예협상 시나리오 분석과 협상 전략』. 한국농촌경제연구원.
- 윤석원(2010), “쌀 조기관세화 개방의 선결 과제” 『쌀관세화 토론회 자료집』. 강기갑 의원실.
- 이창한(2010), “농민이 바라보는 쌀 중도관세화와 식량주권” 『쌀관세화 토론회 자료집』. 강기갑 의원실.
- 이해영(2010), “쌀 조기관세화의 득과 실” 『쌀관세화 토론회 자료집』. 강기갑 의원실.
- 한국농촌경제연구원(2004), 『농업전망 2004』.



제1절 원예·특작·잠사업의 육성

1. 원예작물¹⁶⁰⁾

1.1. 원예산업의 태동

원예작물은 인간의 삶과 직접 관련이 있기 때문에 원예작물 재배는 오랜 역사를 지니고 있다. 우리나라의 경우도 우리 민족의 역사와 더불어 발전해 왔을 것으로 추정되나 기록은 많지 않다.

원예작물생산기술의 발전적 계기는 1906년(광무 10년) 고종황제 칙령 제37호로 현재의 독섬에 독도(蘆島)원예모범장이 설치되면서 새로운 품종을 도입하고, 재배에 관한 연구를 시작하면서부터라 할 수 있다. 그러나 1910년 국권침탈과 함께 조선총독부 권업모범장(勸業模範場)에 흡수되면서 일본의 수탈농업 정책으로 군수용 식량 및 특용작물생산에 주력함으로써 원예작물생산은 크게 발전하지 못했다.

1930경에는 영국인, 캐나다인, 일본인 등이 길주, 원산, 대구 등지에서 서양사과·복숭아·서양배 등의 재배를 시작하여 좋은 성과를 거두게 되었으나 일본의 침략야욕에 의하여 일본의 독무대가 되었다. 일본의 농업 이민이 들어와서 황주, 진남포, 대구, 나주, 구포 등지에 각종 서양사과(祝, 紅玉, 紅魁)와 일본배(今村秋, 明月, 長十郎) 등을 대규모로 심기에 이르러 과수 재배는 거의 일본인이 장악하게 되었고, 채소류도 다수의 신품종이 도입되기 시작

160) 농림부(1989) 『한국농정40년사』의 제9장 「원예작물생산」, 농림부(1999년) 『한국농정50년사』의 제19장 「원예작물 생산·유통 정책」 내용 중에서 발췌하여 정리하였다.

하였다. 그러나 채소재배 과정에서 온난 습윤한 조건에서 발달한 일본의 채소재배 기술은 적합지 못하였으며, 중국 산둥지방에서 이주한 중국인이 관수(灌水)를 이용한 채소 재배가 일본인을 능가하였다. 상품으로서의 채소 생산은 중국인 등이 도맡아 하다가 1930년대부터 서서히 한국인으로 교체되었다.

채소류를 중심으로 한 원예작물 재배가 늘어나면서 채소종묘업이 등장하게 되었다. 기록상 가장 먼저 종묘업을 시작한 사람은 일본인으로, 1916년 수원에 주식회사인 '부국원'을 설립했다. 이것이 우리나라 최초의 주식회사 형태의 종자회사라 할 수 있다. 이후 1916~1917년경 일본인에 의한 종묘상이 국내 각지에 생기게 되었다. 1930년경에는 상보(商報)를 발행하고 종자를 판매하였는데 주로 무, 배추 종자의 거래가 대부분이었다. 특히 일본 무인 청수궁중(靑首宮重)은 농민에게 인기가 높았으며, 배추는 결구종인 포두련(包頭連), 경도 3호(京都三號), 송도(松島) 등이 공급되었고, 다량으로 생산되던 개성배추가 소위 조선배추라는 이름으로 일본, 만주까지 공급되었다. 거래는 적었지만, 과채류·파·양파·당근 종자도 공급하였다.

한국인들도 일본 종묘상 활동에 자극을 받아 1920년대를 전후하여 종묘상을 개설하였는데 서울에 '조선농원'(강기호), '경성채포원'(전봉진), '우리상회'(류경업) 등이 그것이다. 1930년대에는 일본의 '다끼이종묘'가 서울에 '조선다끼이종묘주식회사'를 설립하여 영업을 시작했고, 한인들이 '부농사'(이재룡), '동인종묘'(김영홍)를 서울에 창업했으며 '서선농림합자회사'(이춘섭)가 사리원에 설립되었다.

근대적 과수원의 출현은 일제 초기에 동양척식주식회사(東洋拓殖株式會社)가 설립되면 서부터라 할 수 있다. 이 회사가 일본인의 이민을 도왔고 일본 이주민들에게 과수원이나 채소원을 경영할 수 있는 경지확보와 자금용자를 지원하였다. 과수재배자들의 과수조합, 과수재배조합 등을 만들어 과수농가에 대한 신용사업과 판매 사업을 전개토록 하여 과수재배 면적이 꾸준히 증가하게 되었다. 1936년에는 사과 2400만 개를 수출하는 등 급속한 발전을 보았으나 묘목, 농약, 비료, 분무기, 전정가위 등 자재와 기기는 전적으로 일본에 의존하였다. 1940년 전후 태평양 전쟁이 극에 달함과 동시에 농약, 비료, 농기구, 석유 등 자재의 구입이 어렵게 되고 식량 증산 정책에 주력하게 됨에 따라 각종 과수의 식재는 전면 중지되었고 기성 과수원도 강제철거방침에 따라 전국적으로 수천 정보의 과수원이 폐원되었다.

화훼류는 다른 작물과는 달리 관상 또는 취미를 목적으로 애호가들 중심으로 일부 품목이 재배되었기 때문에 광복 전후뿐만 아니라 1960년대까지도 산업으로서의 위치를 확보하지 못하였다. 다만 1960년대 후반 제2차 경제개발계획이 진행되면서 상업적 재배가 부분적으로 시도되었다. 화훼 분야 연구와 관련해서는 1953년 중앙원예기술원에서 세 명의 연구원이 화훼류 유전자원 수집 및 보존, 외국품종 도입선발을 하면서 명맥만 유지하는 수준으로 시작되었다.

1948년 정부 수립 후 1960년대에 이르기까지 우리나라에서 실시된 농업정책 중 가장 중요한 것으로는 농지개혁사업과 수리사업, 농업신용제도의 확립 및 농업시험연구와 지도사업 등을 들 수 있다. 그러나 이러한 모든 시책은 식량작물 특히 벼농사 위주의 생산정책들이 대중을 이루어 왔으며 원예 분야에 대한 정책은 수립되지 못하였다.

이러한 가운데 1958년부터 추진된 제2차 농업증산5개년계획(1958~1962)에서는 과실 및 채소증산5개년계획을 추진하였는데 이 계획이 원예 분야에 대한 최초의 증장기계획이라 할 수 있다. 이 계획은 식부면적 확장과 비배관리, 낙과방지 등을 통하여 증산을 도모하는 한편 우량 종자의 선발과 약제사용을 통한 병충해 방제 등으로 품질향상과 증수 효과를 높이기 위한 것이었다.

이 계획 기간에 우량종묘 육성을 통한 원예작물의 종자 개량이 현저히 진행되어 일찍이 도입에 의존하였던 중요 채소 종자를 자급할 수 있었으며, 특히 1958년을 기점으로 한 근남 채소 생산과 청정재배의 확대와 고등 채소 재배가 상당히 보급되었고 과수 재배에는 병해충에 대한 새로운 농약의 출현으로 그 피해가 크게 감소하였다. 당시 농업정책은 시급한 식량 문제 해결에 총력을 경주하였으나 원예연구기관 및 지도기관의 설립으로 시험연구, 지도사업을 한 것과 1958년부터 제2차 농업증산계획에 의거 과실·채소에 대한 증산계획추진도 최초의 원예정책으로 의미가 있다고 하겠다.

오랫동안 부식개념으로 취급되어 왔던 원예작물이 정책의 전면에 등장한 것은 1962년 제3차 농업증산 5개년 계획부터라 할 수 있다. 제3차 계획에서 영농의 다각화를 위하여 경제작물의 증산을 유도하면서 정부가 원예산업을 본격적으로 육성하게 되었다. 또한 1962년 농촌진흥청이 발족하면서 원예작물에 대한 체계적인 연구가 추진되었기 때문에 1961년 이전까지를 원예산업의 태동기라고 할 수 있다.

1.2. 원예산업의 기반 확충

제1차 경제개발5개년계획(1962~1966)과 함께 시작된 제3차 농업증산5개년계획은 주요 과제로 종래 주곡 위주의 단순 영농방식을 지양하고 영농의 다각화를 통하여 농가소득 증대와 국제수지 개선을 위해 경제 작물의 대폭적인 증산을 목표로 하였다. 이를 위해 채소, 과실을 포함하여 제2차 원예작물증산5개년계획을 수립하여 시행하였다. 농가 소득증대를 위하여 농산물 증산시책과 함께 농산물의 적정 가격 유지 정책이 수립되었다. 이에 따라 주요 수출 및 군납 대상 품목인 과실, 청정채소 등의 생산 자재의 공급, 포장시설의 설치 등이 국고보조에 의하여 이루어졌다. 유통의 원활한 비용 절감을 위하여 농협이 계통출하를 통하여 생산물을 수집하게 하였고, 청과물의 수출에도 포장상자 개선에 필요한 목재의 우선적 배정 및 개선비의 50%를 국고보조함으로써 원예작물의 생산 및 수출증진을 꾀하였다.

1961년 이후 공업화 우선 경제개발 정책이 추진됨에 따라 농공 간의 소득 격차가 심화되었고<표 14-1>, 농업에 대한 투자의 상대적 빈약으로 인하여 농업의 발전이 저해되었다. 이를 해결하기 위해 정부는 1966년을 기점으로 농수산물 가격안정시책을 실시하는 등 농어민 소득증대에 역점을 두기 시작하였다.

〈표 14-1〉 1960년대 중반 농가소득과 도시근로자 소득 비교

단위: 천 원, %

	1963	1964	1965	1966	1967
도시근로자 소득(A)	80,160	97,200	112,560	161,520	248,640
농가 소득(B)	93,179	125,692	112,201	130,176	149,470
B/A	116.2	129.3	99.7	80.6	60.1

자료: 농림부 농가경제조사보고 해당연도에서 작성.

1967년에 들어 농공병진정책 추진으로 농어민소득증대 특별사업(농특사업)이 1, 2차로 나뉘어 실시하게 되었다. 제1차 농특사업은 1968~1971년까지 4개년을 계획기간으로 하여 원예, 잠업, 축산 등 대상 작물의 획기적인 발전을 목표로 전국에 90개 주산단지를 조성하여 정책적 지원을 강화하였다. 원예 부문의 농특사업 품목은 채소의 경우 토마토·오이·고추·마늘·딸기·생강·결구배추 등이고 과수 분야에서는 사과·배·포도·복숭아·단감·감귤·나무딸기 등이었다.

제2차 농특사업은 1972~1976년까지의 5개년을 계획기간으로, 지역실정을 고려하여 전국 137개소의 주산단지를 조성하며 총 716억 원을 투융자 지원하였다. 제2차 농특사업에서는 제1차에서와는 달리 원예 부문의 주산단지를 별도로 조성하지 않고 타 작목과 복합하여 지역별 주산단지를 조성하였다.

1, 2차 농특사업은 우리나라가 처음으로 농어민 소득증대를 위하여 경제 작물을 정책적으로 육성하려고 하였다는 데 큰 의의를 발견할 수 있다. 다만 축산, 원예, 잠업 등 주산단지를 중심으로 집중적 재정지원을 한 것은 의미 있는 일이었으나 경제 작물 생산에 필요한 기술적 지원이 불충분하였고, 또한 생산물의 유통과 시장대책의 수립에 소홀하였다고 볼 수 있다.

제3차 농특사업(1977~1981)은 제4차 경제개발5개년계획에 따른 농업개발정책의 하나로 추진되었다. 과실 생산을 위하여 산지개간단지 조성을 확대하고 과수재배의 협업화를 기하였으며, 과실의 산지저장시설 확충에 자금지원이 이루어졌다. 채소류의 경우는 시·군을 단위로 하는 92개 채소단지를 처음으로 지정(465개 읍면, 3만 7,945ha)하였으며 1979년에는 농수산부 고시로 채소품목별단지를 대폭 확대(141개 단지, 4만 9,996ha) 지정한 이후 매년 확대 지정하여 증산을 유도하였다. 자금지원은 기반조성, 저장 및 유통시설, 기계화 등 간접 지원방식으로 전환하였다. 특히 1979년부터는 국고보조에 의한 밭의 관수시설 확충과 저온 저장고의 확대에 중점을 두었다.

가격안정을 위한 시책으로 1974년부터 저장할 수 없는 무와 배추에 대하여 파종을 전후해서 출하약정과 출하계약을 농민과 농협 간에 체결하고 무이자 무담보의 출하 선도금을 출하 전에 지급하여 출하를 조정하는 출하 조절사업을 하였다. 저장이 가능한 고추 등에 대하여는 출하 최성기에 수매 비축하여 단경기에 방출함으로써 계절에 따른 가격진폭을 축소하여 생산자와 소비자를 동시에 보호할 수 있도록 수매비축사업을 하였다.

화훼류의 경우는 제3차 농특사업에서도 주목을 받지 못하였고, 1960년대 중반 이후에 화훼류 수요가 나타남에 따라 상업적 재배가 자생적으로 시도되었다. 1966년 처음으로 현재의 서울 강남 서초동 일부에 '꽃마을'이라는 화훼재배단지가 결성되었고, 이후 경남 마산, 인천 지역 등으로 확장되었다. 1969년에는 전국적인 화훼조직인 한국화훼협회가 발족하였다.

제1차 및 제2차 경제개발5개년계획의 추진으로 국민소득과 생활 수준이 향상되면서 화훼 수요가 점차 증가하자 우리나라 최초의 꽃 시장인 '남문꽃상가'가 1970년 서울 남대문시장

안에 개설되었다. 1972년에는 '남문꽃상가'를 '남대문 대도 꽃상가'로 확대 재건한 후 이 시장이 거의 10년 동안 유사도매시장으로써 화훼거래를 주도한 유일한 민간시장의 역할을 담당하였다. 이처럼 화훼류는 1970년대까지는 자생적 조직들의 자구적 노력으로 발전해 왔으며 1980년대에 들어서야 정책적 관심을 끌게 되었다고 할 수 있다.

경제발전에 따른 국민소득증가로 채소·과실 소비량이 급증하고 도시화 진전에 따라 상업적 원예작물 재배가 본격화되었다. 이러한 결과는 원예작물의 증산 등으로 생산이 규모화되었고, 비닐하우스의 보급으로 연중 생산체계를 갖추게 되었다. 이른바 백색혁명의 시대를 맞게 되었다.

2. 특용작물¹⁶¹⁾

특용작물은 국내에서 재배 생산되는 작물만도 섬유작물, 유지작물, 약용작물, 기호작물, 향신료작물 등 10여 종류 100종 이상의 수많은 재배작물이 포함되어 있다. 이들 작물은 시대적 변천과 당시의 사회적 요구에 따라 부침이 반복되고 생산의 증감이 이루어지는 것을 특징으로 하고 있다. 이에 따라 작물 육성을 위한 장기적이고 일관성 있는 정책을 펴나가기 어려운 점이 있는 것도 사실이다. 또한 작물마다 생태적인 적응 차이가 지역에 따라 크게 나타남으로 적지에 적작을 단지화해야 하며 그것도 한정된 수요에 알맞게 재배 생산되어야 소득으로 연결될 수 있는 특징을 가지고 있다.

더욱이 광복 이후 6·25전쟁을 거쳐 1970년대에 이르는 상당 기간, 식량부족에 의한 국민의 굶주림을 면하려는 노력이 농정의 최대 목표이자 가장 시급한 국정의 현안이었다. 따라서 모든 농업정책은 식량 증산에 집중되었으며 자연스럽게 특용작물 생산정책은 뒤로 밀릴 수밖에 없었고 모처럼 의욕적으로 수립된 시책이 증지되거나 성과 없이 끝나는 경우가 흔히 있었다.

1960년대 제3공화국이 공업화 정책을 추진하는 과정에서 공업원료작물 개발시책으로 특용작물의 증산이 강조되었던 때가 있었는데 하면 농공병진정책에서 농가소득 작목으로 특용작물이 각광을 받은 시기도 있었다. 특정 특용작물이 소득증대 시책지원에 힘입어 만성적

161) 농림부(1989) 『한국농정40년사』의 제10장 「특용작물생산」, 농림부(1999) 『한국농정50년사』의 제20장 「특용작물 정책」 내용 중에서 발췌하여 정리하였다.

수급 부족으로부터 완전자급을 이루는 큰 성과도 있었다.

그러나 1980년대 후반부터 불어 닥친 농산물 시장개방 압력과 취약한 국내 농산물의 보호막 농업정책은 시장개방이라는 새로운 질서 속에 모든 농산물이 큰 시련에 봉착하게 되었다. 대부분의 특용작물 역시 경쟁력을 잃고 많은 작물이 퇴출당하였거나 앞으로는 아예 자취를 감추어 갈 운명에 놓여 있는 상태이다. 현시점에서 돌이켜 볼 때 그동안 전매작물이었던 인삼과 연초 정도가 명맥을 유지하고 있다고 볼 수 있다. 그 외에 경제성장기를 거치면서 소득향상에 따른 소비확대로 양송이를 중심으로 한 일부 버섯류와 차(茶)가 특용작물로서의 명성을 유지하고 있는 것으로 보인다.

2.1. 농업증산계획 시기

1945년 광복되기 전의 일제 강점기 시대에 우리나라 특용작물의 생산정책은 주로 군수 작물로 지정된 면화와 아마, 피마자의 강제적인 할당 재배 방식이었다. 면화는 주로 남한 쪽에서, 아마는 북한지역에서 재배 생산되었다. 이 외에도 서민의 의류용으로 대마 재배를 장려하였으며 상대적으로 저마, 왕골, 닥나무 등의 섬유작물이나 참깨, 들깨, 낙화생 등의 유지작물들은 군수 작물의 확대 재배에 따라 재배면적이 오히려 감소하는 경향이 있었다.

광복 직후 1945년, 1946년의 곡물 흉작은 식량 악화로 이어져 미 군정 농정의 중심은 당연히 식량작물 생산에 있었고, 그다음으로 헐벗은 국민의 의류원료 생산을 위해 면화, 대마 등의 섬유작물생산에 두고 있었다. 빈약한 재정 형편상 면화 우량종자의 생산 공급과 면화수매사업, 대마증산시책 등 섬유작물 중심의 농정이 있었을 뿐 여타 특용작물에 대한 시책까지는 여력이 미치지 못하였다.

우리나라의 농업증산 계획은 1949~51년의 농업증산 3개년 계획이 주로 식량과 섬유원료의 자급자족과 공업원료가 되는 각종 작물의 증산을 위하여 입안되었으나 1950년 6·25동란으로 정부의 모든 시책이 성과를 거두지 못하고 끝나고 말았다. 그 후 1953~1957년의 제1차 농업증산5개년계획이 입안되어 면화, 대마, 아마 등의 섬유작물을 중심으로 한 증산정책을 추진하였다. 그러나 이것 역시 3개년계획과 마찬가지로 큰 성과를 거두지 못하였다.

1958년도에 시작한 제2차 농업증산5개년계획은 제1차 5개년계획이 섬유작물만을 정책대상 작물로 선정했던 것에서 한 걸음 더 나아가 왕골, 인초, 수세미 등의 섬유작물이 첨가되었다. 참깨, 들깨, 유채, 땅콩, 피마자 등의 유지작물과 박하, 호프, 제충국 등의 다양한 특용

작물 생산도 함께 추진되었다. 사업의 내용도 재배면적 확대와 경종법 개선, 종자갱신, 기술 보급, 판로개척 등을 통해서 증산을 도모하는 한편 우량품종의 육성 보급 등으로 증수 효과를 올리는 방향에서 추진되었다. 그동안의 특용작물 증산 정책 가운데 범위가 크게 확대 계획된 농정시책이었다는 특징을 보였다.

제1차 경제개발5개년계획과 함께 1962년부터 1966년까지 실시된 제3차 농업증산5개년 계획은 농업생산정책의 주요 과제로 종래의 주곡 중심의 단순영농방식을 지양하고 영농의 다각화를 기함으로써 농가소득의 증진과 국제수지의 개선을 위하여 경제 작물의 대폭적인 증산을 꾀하였다. 제3차 농업증산5개년계획에 참여한 특용작물로는 면화, 대마, 저마, 아마, 인초, 왕골 등의 섬유작물과 인삼, 차, 호프, 박하와 식용유 자급화를 위해 유채 등이 대상이 되었다. 담배, 인삼, 박하, 저마, 인초는 다다미 수출 목적으로, 면화, 아마는 수입대체를 위해, 유채는 부족 식용유의 자급을 기하고 한편으로는 농가소득에 이바지하고자 하였다. 이 사업의 품목들은 정부 지원에 힘입어 정부의 목표를 달성하는 등 나름의 성과를 올리기도 하였다.

지원 내용으로는 주산단지 조성지원, 기술지도원 배치(호프, 인초 등), 생산 자재의 공급, 건조나 저장시설의 설치, 정부수매 등이 국고보조에 의해 뒷받침되었다. 또한 일부 특용작물에 대한 예시가격제를 실시하여 농협이 생산자와 수요자인 기업 간에 정부 예시가격으로 계약재배가 이루어지도록 하여 특용작물의 생산 및 수출 증진을 뒷받침하였다.

2.2. 농특사업 추진 시기

1968년부터는 그간의 공업화 우선 정책에 따른 농공 간의 소득 격차 해소와 상대적으로 농업 부문의 발전이 공업 부문에 비해 위축됨으로써 국가 경제의 균형발전이 저해되고 사회적 갈등으로 이어지는 것을 해소하고자 하였다. 이를 위해 정부는 1968년을 기점으로 농특사업을 1차, 2차로 나누어 시행하게 되었다.

제1차 농특사업은 1968~1971년의 4개년을 계획 기간으로 하여 특용작물, 원예, 잠업, 축산 등을 대상으로 전국 90개 주산단지를 조성하는 것이었다. 특용작물 부문의 농특사업 품목은 호프, 유채, 아마, 저마, 인초, 양송이 등이었다. 제1차 농특사업의 성과에서는 대부분 사업이 목표를 달성했고, 참여한 품목의 농가소득 효과는 타 품목을 재배한 농가에 비해 평균 10% 이상의 소득증대 효과를 가져왔다. 특용작물 단지 중에서는 양송이 단지가 가장

우수한 단지로 평가되었고, 호프와 저마 단지는 부진한 단지로 분석되었는바, 호프의 경우는 적지 조건을 충분히 고려하지 못한 점과 생소한 작물에 대한 기술적 지원이 부족한 데 있었다.

제1차 농특사업의 성과로 자신감을 얻게 된 정부는 제2차 농특사업을 1972년부터 1976년까지 5개년 계획으로 추진하였다. 제1차 농특사업에서는 단일 품목별로 단지를 선정하여 추진하였으나 제2차에서는 복합 주산단지로 추진하였다. 단지 수도 크게 늘려 90개 단지에서 137개 주산단지로 확대 조정하였다. 그러나 품목은 43개에서 21개 품목으로 반이 줄어들었다. 또한 1974년에는 농특사업을 더욱 효율적으로 추진하기 위해 새마을 소득증대 특별사업으로 개편하였다. 특용작물에서는 양송이 소득사업과 수출작물로서 인초, 기호작물로 담배, 호프, 차 그리고 수요가 날로 증가하는 생약재로서 인삼을 비롯한 약용작물 등의 생산기반 구축에 정책적 주안점이 있었다.

제3차 농특사업은 제4차 경제개발 계획에 따른 농업개발정책의 일환으로 1977년을 기점으로 1981년까지 5년간 추진되었다. 이 시기에 이르러서는 그동안 우리나라 특용작물에서 오랫동안 가장 비중이 컸던 면화·대마·저마를 비롯한 섬유작물이 값싼 합성섬유의 등장과 원면 수입증가로 국내 생산이 급격히 퇴조하였다. 다른 한편으로는 1977년부터 1987년까지의 기간에는 참깨·들깨·땅콩 등의 특정 유지작물과 담배·호프·차 등의 자급화가 이루어졌다. 또한 양송이·담배·인삼·수세미·아주까리·인초돛자리 등의 작물은 수출호황으로 외화획득에 큰 몫을 담당하는 등 큰 성과를 얻어 특정 작물에서의 농정 성공 시대를 가져왔다고 볼 수 있다. 이 기간에 정부의 지원방식은 과거의 품목 입식 중심의 직접지원 방식에서 기반조성, 저장, 유통, 시설, 생력화 기계 등 생산성 향상을 위한 간접지원 방식으로 전환하였다. 또한 비닐피복 재배기술, 신품종 보급, 수매가격 예시제 등 특작 농가의 영농의욕을 고취하고 농가가 안심하고 재배할 수 있도록 생산 장려금 지원, 다수확 시상제 도입 등 다양한 정책을 시도하였다.

그러나 1980년대 말부터 본격화된 시장개방은 특용작물뿐만 아니라 우리나라 농업 전반에 불어 닥친 시련의 시기였다. 특히 공업원료 작물인 특용작물의 경우 그 정도는 더욱더 심대할 수밖에 없었다. 그 이유는 공업원료 작물의 생산은 원래 값싼 노동력을 가지고 있는 후진국형 작물인데, 우리나라와 같이 노임이 높으면서도 생산은 전근대적인 노동력 위주의 생산체제에서는 더욱 경쟁력을 갖추기가 어렵기 때문이다. 1987년을 정점으로 자급을 이루

있던 참깨·들깨·땅콩·호프가 급격한 생산 감소로 돌아섰고 담배·인삼 등의 전매작물은 민영화 방침에 따라 더는 경쟁력 있는 소득 작물이 되지 못했다. 수출로 큰 몫을 담당했던 생약과 양송이도 그 위상이 초라한 상태로 전락한 상태이다.

3. 잠사업¹⁶²⁾

잠사업은 예로부터 이어져 온 민족전통산업으로 나라에서도 이를 중히 여겨 왕실에서도 친히 누에를 치며 백성들에게 권장하였다. 일제 강점기 때도 전략작목으로 육성되는 등 잠사업은 고대부터 근대에 이르기까지 농촌발전과 국가경제산업에 미친 영향이 매우 컸다.

1960년대 초에는 제1차 경제개발5개년계획의 일환으로 제1차 잠업증산계획이 시작되었는데, 1962년 첫해부터 잠업은 가장 각광받는 산업으로 발전하기 시작하였다. 한때는 우리나라 전체 수출의 약 10% 이상을 차지할 정도로 전략적 작목이기도 하였다. 그러나 1970년대 이후 잠사업의 여건이 크게 변화되고 1980년대 말부터 진행된 개방화 속에서 잠사업은 그 명성을 잃게 되었다. 그나마 다행인 것은 2000년대 들어 잠사업에 대한 기능과 역할이 다양해지면서 새로운 돌파구를 모색하고 있다는 점이다. 잠사업은 그동안 섬유산업으로의 기능과 역할을 담당하여 왔으나 근래 들어 섬유 외에 뽕나무, 오디, 누에, 고치실로부터 다양한 신소재의 천연산물을 생산하는 종합생물 산업으로의 역할을 도모하고 있다는 점이다.

3.1. 광복 전후 시기

일제가 1910년 강제 합병 후 1912년 제일 먼저 착수한 식민지 산업정책 대상은 쌀, 목화, 잠견(蠶繭), 축우의 이른바 4대 증식정책이었다. 1919년 4월에는 조선잠업령(朝鮮蠶業令)과 동 시행령 및 동 시행규칙, 도원잠종제조소와 도잠업취체소 설치에 관한 건 등을 공포, 시행하여 주로 잠종 생산과 거래에 관한 통제 규정을 법령화하였다. 1935년 8월에는 조선제사업령, 1942년 3월 조선제사업통제령을 공포 시행하여 일제 강점기 말기로 갈수록 통제 영역을 넓혀 나갔다.

잠사 관련 연구기관으로는 권업모범장(勸業模範場)이 1929년에 농사시험장으로 개칭되

162) 농림부(1989) 『한국농정40년사』의 제11장 「잠사업」, 농림부(1999) 『한국농정50년사』의 제21장 「잠사업정책」 내용 중에서 발췌하여 정리하였다.

면서 잠업시험소도 농사시험장 잠사부(蠶絲部)로 개칭, 광복 때까지 지속되고 1942년 4월 조선총독부 생사검사소가 설치되었다. 민간기관으로는 1920년에 조선잠사회(朝鮮蠶絲會), 1926년 조선제사협회, 1929년 조선잠종제조업조합중앙회, 1941년 조선잠사주식회사가 창립되는 등 잠사업에 관한 모든 체제를 갖추게 되었다.

잠견증산(蠶繭增産) 관계 정책으로 양잠농가 호수나 뽕밭 면적 및 잠견생산량이 늘어나기는 하였으나 1925년까지는 80% 이상의 잠견을 일본으로 수출하여 잠견수매 이후의 이득을 일본인들이 독점하였다. 1926년 이후는 그들이 한국 내에 제사공장을 설치, 독점 운영함으로써 이권 확보에 더욱 박차를 가하였다. 그 예로 잠견 가격은 통제가격이었기 때문에 다른 농산물, 즉 쌀과 보리에 비해 크게 낮았으므로 양잠 농민들이 크게 수탈당한 것을 알 수 있다. 우리나라 잠사업은 일제의 요구에 의해 크게 발전하였지만 식민지 말기로 갈수록 쇠퇴하였다. 이는 곧 조선잠사업의 재편성과정이었으며 그 형식은 통제회사를 매개로 한 조선총독의 일원적 통제정책이었다.

미 군정기의 잠사업은 일제 강점기 말기보다 더욱 침체되었다. 이러한 현상은 광복 후 경제적 혼란으로 인한 양잠대책(養蠶對策)의 결여에 기인한 것으로 보인다. 잠종생산은 대부분 미 군정기의 귀속기업체에서 담당하였고, 잠종생산에는 특별한 기술이 요구되어 농림부의 감독하에 양잠기술자에게 그 관리가 위임되었다. 잠종생산능력 면에서 보면 기술과 자재가 비교적 잘 정비되어 있어서 남한의 전 수요량을 충분히 공급할 수 있었다. 그러나 양잠농가의 양잠기피현상은 잠종에 대한 수요를 격감시켰으며 또한 미 군정청의 잠종 자가생산 권장정책은 잠종생산량과 소잠량 사이에 큰 차이를 나타나게 하였다.

광복과 더불어 양잠농가가 무분별하게 뽕나무를 함부로 베는 등 뽕밭의 감소가 심각하였다. 1946년과 1947년에 기존 뽕밭뿐 아니라 신설 뽕밭도 급격히 감소했는데 이는 일제의 강제 정책에 대한 반발심과 동시에 경제적 혼란으로 인한 양잠 대책이 미흡하였기 때문이다. 또 다른 원인으로는 악화된 식량 사정에 기인한 뽕밭의 전작(田作) 전환이라 하겠다.

한편 제사업은 원료 부족으로 인하여 조업단축을 단행하지 않을 수 없었으며 이것은 생산 감소의 원인이 되었다. 제사업은 국내에서 원료 조달이 가능하고, 또 잠견에 대한 통제정책이 해체되어 전도가 밝으리라 생각되었다. 특히 생사(生絲)는 식민지 때부터 외화획득 상품으로 각광을 받아 왔기 때문에 수출산업으로서 중요하게 인식되었다. 미 군정도 생사를 수출 허가품으로 지정했지만, 국내 생산 위축, 수출업자의 미숙, 제도적 장치 미비 등 여러

요인에 의해 큰 성과를 거두지 못하였다.

정부 수립 이후 잠사업 증진을 위해 1948년부터 1951년까지 산견(産繭) 3개년 계획이 수립되어 추진되었으나 6·25전쟁은 이러한 계획을 중단시켰으며, 6·25전쟁 후의 1952년부터 1956년까지 잠업증산5개년계획이 있었으나 계획으로 끝나고 그 성과가 거의 없었다. 이 증산계획들은 정부의 추진력 부족, 재정지원 부족, 경제 및 사회적 여러 여건이 뒷받침되지 못하여 그 성과가 미미하였다.

3.2. 잠업증산5개년계획 시기

1960년 전후 잠사업은 극도로 쇠퇴하여 존립마저 위태로운 처지에 놓이게 되어 잠견생산량은 1960년에 4599톤, 1961년 4896톤으로 1934년 일제하의 절정에 달했던 2만 2991톤에 비해 1/4에도 미치지 못하였다. 이에 1950년대 말기에 잠사업계에서는 잠업증흥, 즉 잠견증산을 위한 여러 가지 활동과 대책 마련¹⁶³⁾에 부심하였으며 이러한 활동들이 기틀이 되어 1962년부터 적극적으로 추진된 경제개발5개년계획 추진의 일환으로 잠업증산5개년계획이 탄생하게 되었다.

잠업증산5개년계획은 우리나라 잠업부흥의 전기가 되었다. 1962년 이전까지의 여러 가지 잠업증산 계획은 잠사업계 단독이나 농림당국 자체 계획으로 수립되어 자금 뒷받침 등이 제대로 되지 못하였으나 경제개발5개년계획에 의한 잠업증산5개년계획은 국가 차원에서 자금이나 행정력이 적극적으로 뒷받침되었기 때문에 큰 성과를 나타낼 수 있었다.

잠업증산 계획의 특징으로는 첫째, 제1차 경제개발5개년계획상의 제1차 산업부문 중 잠업증산 계획을 우위에 두었다. 둘째, 잠업이 농가소득증대, 농촌공업화 선도, 수출진흥에 기여토록 하였다. 셋째, 종래의 계획보다 잠업증산 기반구축을 대폭 확대하고 본 계획의 최종 효과 연도를 9년 차인 1970년으로 설정하면서 잠견생산량, 생사수출량, 외화획득액 등의 구체적인 목표를 제시한 점 등이다.

제2차 잠업증산5개년계획(1967~1971) 또한 제2차 경제개발5개년계획의 일환사업으로 추진되었는데, 제1차 계획의 성과가 소기의 목적을 달성하였기 때문에 다른 부문에 비해

163) 1950년대 후반에 쇠퇴하여 가는 잠사업을 진흥하기 위해 잠사인들은 내부에서 잠견증산계획을 수립하여 관계 당국에 제출하였다. 이 계획을 달성하기 위해서 잠사업계는 정부의 제도적, 정책적 지원, 즉 잠사행정기구, 잠사시험 연구기관, 잠사기술교육의 확충 강화와 잠사가격안정제도의 수립을 요구하고 또 재정적 지원을 요구하기에 이르렀다.

주목을 받아 제2차 5개년 계획도 활발히 진행되었다. 제2차 계획의 목표는 제1차 계획 성과를 보완, 확대하는 방향에서 설정되었으며 투융자계획도 사업계획이 대폭 확대되는 것과 같이 대폭 증액되었다. 이처럼 잠업이 농가소득과 수출증대에 기여도가 크기 때문에 식량의 자급도 증진을 위한 식량증산사업과 같이 정부의 역점사업으로 부상되었다. 농림 부문에서 종합 농가 소득증대와 경지이용도 증대 측면에서도 중요한 위치를 차지하게 되었다.

제3차 잠업증산5개년계획(1972~1976)도 제3차 경제개발5개년사업의 일환으로 수립되었다. 주요 시책으로는 생산기반의 정비, 생산능률의 향상, 양잠기술의 개량보급, 생산 및 유통조직의 육성, 생사 생산 및 수출증대, 조사 및 시험연구사업의 강화, 생산물의 품질향상과 생산성 향상 등에 역점을 두었다. 특히 1972~1976년간의 제2차 농어민소득증대 특별사업 중 잠업이 제3차 잠업증산5개년계획 사업에 전면 수용됨으로써 제3차 잠업증산5개년계획은 중요사업으로 다시 인정을 받게 되었다.

지속적인 발전이 기대되었던 잠사업도 1970년대 중반에 이르러 대내외 여건변화에 적절히 적응하지 못함에 따라 쇠퇴의 길을 걷게 되었다. 정상적인 궤도에서 보면 1977년부터 1981년의 제4차 경제개발5개년 계획 기간에 잠업 부문도 제4차 잠업증산5개년계획이 수립되었어야 했으나 그렇지 못했다. 1974년 이후 잠사업계가 난국을 맞게 되었고 1976년에는 생산과잉으로 생사 재고 처리에 고심하게 되었다. 1977년 봄에는 춘벌을 강요하고 소잠량을 억제하는 등 감산을 권장하는 입장이 됨에 따라 제4차 잠업증산5개년계획은 수립되지 못하였다.

1980년대 이후에도 잠업증산 계획이 경제사회발전계획의 일환사업으로 추진은 되었다. 그러나 1970년 이전의 경제개발종합계획 테두리에서의 잠사업 비중이나 추진 강도에 비하면 너무나 차이가 날 만큼 위축되었다. 감산이 계속되자 1983년 농수산부는 잠업진흥 장기계획을 수립하여 안정적 생산기반 확보와 집단양잠주산지 조성, 뽕잎과 잠견생산의 단위당 생산성 향상 및 누에사육환경 현대화, 잠업기술 홍보 강화와 잠업지도원 및 농가에 대한 교육 강화, 생사류의 유통개선과 수급 안정 등으로 생산기반 구축 및 잠견증산 등을 정책의 기본방향으로 설정하였다. 그러나 장기계획은 말할 것도 없고 당년 운영실적도 전반적으로 계획에 크게 미달하여 잠사업은 매년 축소 경향을 보이게 되었다.

잠사업이 쇠퇴의 길을 걷는 과정에서 1995년 당시 농림수산부는 국내외 잠업여건 약화에 대비하고 우리나라 잠업의 활로를 개척하기 위해 잠사업의 전통 고정관념에서 탈피한 새로

은 접근의 잠사업 활성화 방안을 제시하였다. 주요 내용으로는 누에를 이용한 약재개발, 뽕잎을 이용한 건강식품개발 등 양잠산물 이용확대로 농가소득을 높이고 명주 특산단지와 연계하여 잠견을 생산함으로써 잠견소비촉진을 유도하며 잠종 수출지역 확대를 통한 잠견생산 농가소득의 안정적 유지 등을 골자로 하고 있다. 이제 우리나라 잠사업은 천연물 의류를 생산하는 단순한 산업에서 새로운 바이오(Bio) 소재를 개발 이용하는 종합생물 산업으로 그 기능과 역할이 다양화·고도화되어 새로운 산업으로의 전환기를 맞고 있다.

제2절 백색혁명의 전개¹⁶⁴⁾

1. 백색혁명 전개 배경

1.1. 정책적 배경

우리 농업에서의 백색혁명은 1970년대 중반에서 1990년대 사이의 시설재배 면적이 급속히 확대되고 원예작물 생산의 주년화를 위하여 온실의 구조와 자재 및 각종의 설비, 기술 등이 현대화된 과정에서 발생한 변화라고 개념화할 수 있을 것이다.

우리나라에서 짧은 기간에 백색혁명이 성공할 수 있었던 것은 정책적, 사회경제적, 기술적 요인 등 복합적 요인들이 그 배경으로 작용한 결과라 할 수 있다.

정책적으로는 1962년부터 시작된 수차례의 경제개발5개년계획이 성공적으로 진행되어 높은 경제 성장률을 보였다. 이에 따라 신선 채소의 소비시장이 형성되어 겨울철에 비닐하우스에서 생산된 채소류가 시장경제 체제로 생산되고 소비될 수 있었다는 점, 즉 생산과 소비의 선순환이 핵심적인 역할을 하였다고 평가된다.

제1차 경제개발5개년계획(1962~1966)은 국가 경제의 자립기반에 목표를 두고 식량과 에너지 자급을 위한 농업증산 정책을 추진하였다. 이를 위해 비료공장과 정유시설들이 착공되었다. 제2차 경제개발5개년계획(1967~1971)은 수출기반에 국가 경제의 목표를 두고, 농공병진 정책을 추진하면서 석유화학공업단지가 준공되어 폴리에틸렌을 비롯한 비료와 농약

164) 농촌진흥청 편찬(2013년) 『2012 경제발전경험모듈화사업: 한국 농업의 백색혁명』 내용 중에서 발췌하여 정리하였다.

등의 농자재 공급이 원활해졌다. 대나무를 골조로 한 초기형태의 비닐하우스가 많이 늘어나기 시작하였다. 제3차 경제개발5개년계획(1972~1976)은 도약기반에 국가 경제의 목표를 두고 철강 등의 중화학공업단지가 준공됨에 따라 비닐하우스의 골조를 대나무에서 철골로 바꾸는 시설현대화가 진행되었다.

우리 농업에서 시설재배가 본격화된 계기는 제2차 경제개발5개년계획 기간 중에 실시된 농특사업이 활성화되었기 때문으로 평가된다. 농특사업은 농림부 주관으로 시작되었는데, 제1차 농특사업은 1968년에 시작되어 경제작물 복합주산단지 조성 등 1971년까지 정부 차원에서 다양한 투자를 하였다. 사업의 평가결과 ‘비닐하우스 채소생산’ 사업은 성과가 아주 좋아 농림부에서는 시설을 현대화하기 위한 ‘비닐하우스 표준화 계획’을 발표하였다. 1972년부터 시행된 제2차 농특사업에서 이를 대폭으로 확대하여 추진하던 중, 1970년에 시작된 새마을사업이 큰 효과를 보임에 따라 1974년부터는 농특사업을 새마을사업과 통합 추진하여 1970년대 후반부터 시설재배 면적이 폭발적으로 증가하게 되었다.

이렇게 우리나라에서 비닐하우스를 이용한 시설재배가 큰 성과를 얻을 수 있었던 것은 새마을운동과 함께 이를 뒷받침한 석유화학 산업과 철강 산업의 발달 덕분이었다. 한국은 석유가 생산되지 않는 비산유국으로 1960년대까지는 농업용 폴리에틸렌을 대부분 수입에 의존하였고 시설재배 면적도 매우 미미하였다. 그러나 1970년에 석유화학공업단지를 준공하여 농업용 플라스틱을 염가로 농가에 보급하게 됨으로써, 겨울철 비닐하우스 채소생산이 한국농업에서 중요한 재배 작형의 하나로 정착되었다. 그리고 1973년에 준공된 포항종합제철에서 시설재배용 비닐하우스의 골조를 만들 수 있는 철제품을 생산 공급하여 줌으로써 그 이전에는 주로 대나무를 외피복용 시설골조로 이용하였던 비닐하우스를 철골 자재로 신속하게 개선하여 시설의 현대화가 가능하였다.

1.2. 사회경제적 배경

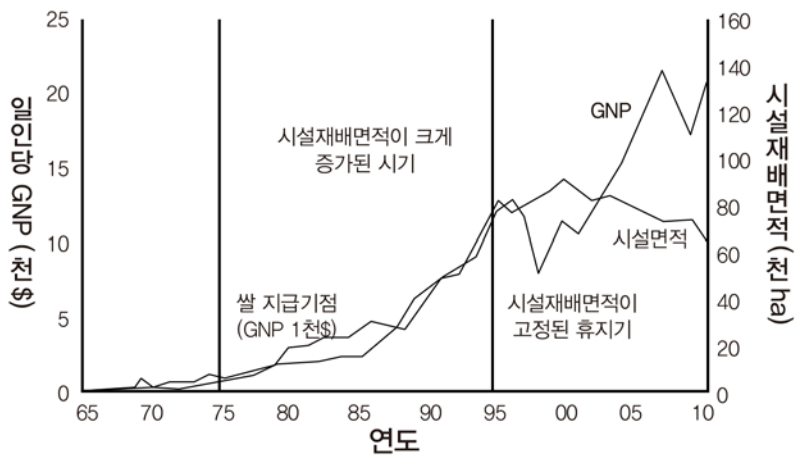
시설재배 면적이 크게 증가한 백색혁명 기간에는 한국의 원예농업에서도 큰 변화가 진행되었다. 대부분의 작물생산이 노지에서 시설재배로 전환되어 시설원예의 비중이 많이 증가하였다. 채소 생산액 중에서 시설재배가 차지하는 비중은 1970년 1.5%에서 1995년에는 33.3%로 많이 증가하였고, 재배면적 기준으로 1%에서 20%로 증가되었다.

이처럼 시설재배가 급속히 증가하게 된 배경에는 국민소득의 증가에 따라 겨울철에도 신

선한 채소의 소비시장이 형성되었기 때문이다. 구매 여력이 있는 소비자가 비닐하우스에서 생산된 채소를 비싼 값으로 구매함으로써 재배 농민이 소득을 올리게 되고, 소득이 증가한 농민은 비닐하우스를 지을 수 있는 재료인 농업용 비닐과 골조 자재인 철제 파이프를 확대 구입하여 재배면적을 늘려나갔다. 이렇게 증가한 재배면적에서 생산이 확대된 겨울철 단경기 채소류를 시장에서 충분하게 소비해주는 선순환구조가 1970년대부터 계속된 것이 백색혁명을 가능하게 만들었던 요인 중의 하나라 할 수 있다.

1965년의 1인당 국민소득은 105달러였으나 연이은 경제개발 5개년 계획에 따른 경제성장에 힘입어 1975년에는 602달러, 1995년에는 1975년의 약 20배에 달하는 1만1,432달러를 기록하였다. 그리고 1970년 농업용 폴리에틸렌의 국산화에 따라 시설재배가 본격적으로 확대되어 채소류의 시설재배는 1975년에 6,600ha에서 20년이 지난 1995년에는 약 12배인 8만1,600ha로 급속히 확대되었다. 1인당 국민소득의 증가 추세와 시설재배 면적의 확대는 매우 상관성이 높은 정비례 추세를 보였다(그림 14-1).

〈그림 14-1〉 1인당 국민소득과 시설재배 면적의 변화



1995년 이후에는 이러한 상관관계가 나타나지 않고 있다. 국민소득의 경우는 1997년 외환 위기를 맞아 많이 감소하였다가 외환위기를 극복하면서 다시 상승추세를 보이는데 반하여 시설재배면적은 2000년까지 소폭 증가한 이후 정체 내지 감소 경향을 보인다. 대신 시설면적은 대형화, 첨단화 등으로 자본과 기술의 집약도가 높아지면서 소폭 증가하는 추세이다.

1.3. 기술적 배경

시설재배 면적의 원활한 확대에는 기술개발과 보급의 역할이 매우 컸다. 대나무 골조의 비닐하우스를 철재 골조로 개선하기 위하여 국가적인 시설 표준화 사업으로 농촌진흥청 원예시험장(현 국립원예특작과학원)과 대학들이 공동으로 시설구조를 표준화하였다. 이를 통해 여러 가지의 낭비적인 요인을 제거하여 효율을 크게 높였다. 재배 농가에서는 다양한 설계의 시설을 설계비용을 들이지 않고 선택하여 시공할 수 있었다. 한편 노지에서 주로 재배되었던 작물을 시설재배로 전환할 경우에는 시설 환경에 적합한 새로운 품종이 필수적인데, 우수한 육종기술을 보유하고 있는 종묘회사에서 시설 재배용 적품종을 수시로 개발하여 농가에 보급하였다. 민간 종묘회사에서 품종개발을 하지 않았던 딸기, 토마토, 멜론 등의 작물은 원예시험장 주도로 우수한 품종을 개발 보급하였다.

시설 내에서 작물 재배를 원활하게 하기 위해서는 다양한 기술이 필요하다. 주로 국공립 시험연구기관 주도로 시설의 구조뿐만 아니라 시설 내의 다양한 기술들이 개발되었다. 주요 개발기술에는 온도 조절을 위한 피복기술과 난방기술, 시비량 조절과 관수 및 관비 재배 기술, 토양의 연작장해 경감기술, 생산성을 높이기 위한 탄산가스 시비기술, 육묘기술, 각종 환경조절을 복합적으로 제어하기 위한 장치기술 등이 있다. 또한 이들 기관은 농가에서 필요로 하는 다양한 현장기술을 개발하고 보급하는 데 핵심적인 임무를 수행하였다. 그러나 농가에서 자발적으로 기술을 획득하기 위하여 시험장이나 연구소를 방문하여 문의하거나 선진지 견학 등을 통하여 기술을 습득한 것이 효율을 극대화할 수 있었다. 국가기관에서 강제하거나 유도하는 기술보급방식보다는 농가의 경제적인 필요에 의해 스스로 기술의 원천에 접근하고자 하는 방식이 훨씬 효율적임이 시설원예 농업의 확산과정에서 잘 증명되었다.

2. 백색혁명의 성과

2.1. 시설재배 작물의 변화와 지속적 증가

녹색혁명은 당시 국가의 절대적 과제였던 식량의 자급이라는 시급성에 따라 국가 주도로 진행되었다. 어떤 특정한 분야에서는 강제성을 가지기도 하였으며 생산 농가에서 국가의

방침을 따르도록 유도하기도 하였다. 그러나 백색혁명의 추진과정에서는 시설재배 농가에서 소득을 높이고자 하는 경제적인 목표가 뚜렷하였기 때문에 강제성을 가질 필요가 없었다. 재배 농가의 자율성에 따라 재배 여부가 결정되고 생산 농가의 수익이 상당 기간에 걸쳐 보장되었으며, 생산물의 소비는 시장경제 체제에 맞추어 소비시장에서 이루어졌으므로 매우 자연스러운 진행을 보였다.

시설재배가 시작된 초기에는 배추, 상추, 오이 등 저온성 채소류가 주로 재배되었지만, 재배기술이 정착됨에 따라 수박, 참외 등 고온성 과채류가 많이 재배되었고, 단경기를 극복하여 채소 생산과 공급의 계절적 제한이 없어진 주년 생산이 달성되었다. 재배작물의 많은 면적이 시설 내로 유입되어 딸기와 같은 작물은 시설재배 면적이 1970년에 2%에서 1995년에는 98%로 증가하여 노지에서의 생산은 거의 사라지고 대부분이 시설 내에서 이루어지게 되었다. 이처럼 시설이 확대됨에 따라 고급채소로의 전환과 연중 생산체계가 가능케 되어 농가의 소득증대 효과를 도모할 수 있었다.

백색혁명의 초기 단계에서는 채소류 생산이 주로 이루어졌으나 그간 과수와 화훼류의 시설재배도 많이 증가하였다. 감귤과 포도 재배의 많은 면적이 시설재배 또는 비가림재배 작형으로 빠르게 바뀌었고 장미, 국화, 백합, 각종 분화류 등의 화훼작물 재배도 시설재배 형태로 급속히 전환되었다. 과수 시설재배는 시설 연동화, 대형화에 기술적으로 크게 공헌하였으며, 화훼의 시설재배는 광환경이 우수한 유리온실 등의 고급 시설이 이용되면서 기존의 토양재배에서 베드를 이용한 양액재배로 전환되는 등 시설 내 작물재배 환경 개선 및 자동화 등 기술 현대화에 크게 기여하였다.

〈표 14-2〉 농업생산액과 작물 분야별 생산액 비중

		1980	1990	2000	2010
농업생산액(10억 원)		6,415	17,860	31,968	41,677
비중 (%)	쌀	34.1	36.6	32.9	16.3
	원예	26.8	27.8	31.3	30.6
	채소	22.6	19.2	21.1	20.0
	과수	3.9	7.3	8.1	8.6
	화훼	0.3	1.3	2.1	2.0

(계속)

		1980	1990	2000	2010
	특작	1.5	2.8	3.6	5.9
	축산	19.1	22.0	25.3	41.9
	기타	18.5	10.8	6.9	5.3
	계	100	100	100	100

자료: 농림축산식품부, 「농림축산식품주요통계」 해당연도에서 작성.

우리나라의 농업생산액은 1980년 6조 4,150억 원에서 30년 후인 2010년에는 41조 6,770억 원으로 6.5배 증가하였는데, 작물 분야별로 보면 상당한 차이를 보인다(표 14-2). 쌀을 중심으로 한 식량작물 분야의 절대생산액은 소폭 감소했지만 축산과 원예작물의 생산액이 많이 증가하였다. 이에 따라 작물별 생산액 비중에서 큰 차이를 보이고 있다. 2010년 기준 쌀의 비중은 30년 전보다 1/2 이하로 감소하였고, 축산 비중은 2배 이상 증가하였다. 특작의 경우 비중 자체는 그리 높지 않으나 약용작물 등 기능성 작물의 종류와 재배규모가 늘어나면서 증가 속도가 매우 빠르게 나타나고 있다.

원예작물의 비중은 축산의 증가속도에는 미치지 못하나 꾸준히 증가하는 추세이다. 다만 2000년 이후 다소 감소하는 경향을 보였다. 원예작물 내에서는 1995년까지는 모든 분야에서 증가하였으나 이후 노지채소는 계속해서 감소하거나 정체되었고 시설채소의 생산액은 지속적으로 증가하였다. 과수 및 화훼작물은 1995년까지는 급신장하였으나 그 이후에는 증가폭이 둔화하였다. 원예작물의 생산액 중에서는 시설채소의 생산액 증가가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 백색혁명의 초기 단계에서는 국민경제의 성장에 따라 도시민의 채소 소비량이 증가하였고 점차 고품질의 채소수요가 증가하였기 때문에 시설채소의 생산액이 지속적으로 증가할 수 있었다.

초기의 시설재배는 전업농의 형태가 아닌 복합영농의 형태였기 때문에 영세한 시설규모와 가족 노동력에 의존한 경영으로 상업농 또는 전문경영 농업형태로 크게 발전하지 못하였다. 그러다 점차 시설 농산물의 수요가 증가함에 따라 전업농의 형태로 전환되었다. 시설재배는 단위면적당 생산액이 일반작물에 비하여 높으며 시설원예의 특성상 토지의 이용률이 높고 농한기의 유휴노동력 활용으로 일자리 창출에도 큰 도움이 되고 있다.

2.2. 농가의 경영성과 제고

백색혁명이 농가의 경영성과에 미친 성과는 크게 3가지로 요약될 수 있다. 첫째는 시설재배에 의한 수확량 증가로 노지재배에 월등히 많은 소득을 올릴 수 있었다. 둘째는 시설의 자동화, 생력화로 노동생산성이 향상되었다. 셋째는 노지재배보다 생산물의 품질이 향상되고, 과채류 등 고급채소류 재배가 증가하였다.

백색혁명이 막바지에 이른 1990년에 오이를 대상으로 노지와 시설재배의 경영성과를 비교해 보면(표 14-3), 10a당 생산 수량은 거의 2배에 이른다. 조수입은 시설재배가 생산 수량뿐만 아니라 판매단가도 더 높아서 노지재배보다 약 2.8배 더 높았다. 경영비는 노지에 비해 시설재배가 3배 이상 높으나 결국 소득은 시설재배가 노지재배보다 약 2.5배 높았다.

〈표 14-3〉 1990년 기준 오이의 노지·시설 재배 10a당 경제성 비교

단위: kg, 천 원, %

	수량	조수입	경영비	소득
노지(A)	3,001	1,344	421	923
시설(B)	5,828	3,736	1,354	2,382
비율(B/A)	194	278	322	258

자료: 농촌진흥청, 「농축산물표준소득」, 1991.

1990년 오이 시설재배에 투입된 노동시간은 10a당 780시간이었고, 노동생산성은 시간당 3306원에 이르렀다. 이러한 노동생산성은 1990년 초반 이후 유리온실 등 시설 자동화, 현대화사업에 힘입어 지속적으로 증가하였다. 오이의 경우 시설 자동화에 의한 노동 투입 시간에는 큰 변화가 없었음에도 노동생산성이 향상한 것은 수량증가와 판매가격 상승에 기인한 것이다.

시설재배 초기에는 단경기 생산에 큰 목적이 있었으나 점차 농산물의 품질향상이 큰 목적이 되었다. 이는 백색혁명 완성기 이후에는 생산량이 포화량에 도달하고, 소비자들의 고급 농산물 수요가 증가하였기 때문이다. 생산자는 품질향상을 위한 고품질 생산기술을 도입해야만 했고, 시설 내에서 작물에 적합한 환경을 정밀하게 조절할 수 있도록 한 장치화와 자동화 기술의 도입으로 시설채소의 품질향상이 가능하게 되었다. 이러한 일련의 노력이 시설작물의 수량증가와 가격상승을 통해 농가의 경영성과를 높일 수 있는 요인이 되었다.

제3절 시설현대화사업으로 전환

1. 원예작물 생산·유통지원사업의 추진배경과 경위

1.1. 사업 배경

1970년대 중반부터 1980년대까지 활발하게 전개된 백색혁명은 1980년대 말부터 급속하게 진행된 대내외 여건변화에 대응하여 1990년대 초부터는 시설현대화사업으로 전환되었다. 시설현대화사업은 농촌 노동력 부족, 시장개방 등 농업을 둘러싼 대내외적 여건 변화에 대응하여 우리 농업을 기술·자본 집약적 첨단농업으로 육성하기 위해 도입되었다. 당시의 농림수산 통합실시요령에서는 시설현대화사업을 '첨단기술농업을 통한 고부가가치 고품질 농산물의 생산·유통 기반 구축으로 개방화에 대한 능동적인 대응 능력을 배양하여 기술집약적인 선진농업을 지향함과 아울러 기존 재배 농가의 생산 유통시설을 현대화, 자동화하고 경영규모를 확대하여 전업농으로 육성하기 위한 것'으로 규정하고 있다. 시설현대화사업은 농어촌발전대책의 10대 핵심과제로 설정될 만큼 정책적인 지원이 뒷받침되었다. 1994년부터 '생산·유통지원사업'이란 명칭으로 원예작물의 생산 및 유통시설의 집산화, 현대화, 자동화를 통해 생산비를 절감하고 품질향상을 도모하기 위해 주산지의 생산자조직을 중심으로 본격적으로 추진되었다.

1.2. 추진경위

시설현대화사업은 대통령 자문기구인 농어촌발전위원회의 보고서를 바탕으로 농업 부문의 낙후된 생산시설과 유통시설을 패키지로 종합 지원하여 경쟁력을 강화하고자 추진되었다. 이에 따라 1994년 11월 「농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안 세부실천계획」에서 구체화하였다. 사업의 세부적인 시행요령은 농림수산사업통합실시요령(1996년 이전) 또는 농림사업시행지침서(1997년 이후)에서 제시하였다.

시설현대화사업은 원예(과수, 채소, 화훼), 잠업, 특작 생산 및 유통지원과 축사시설 개선, 가축 계열화 등으로 구성되었으나 축산 분야를 제외하면 원예특작 분야의 생산·유통지원사업이 주류를 이루었다. 원예특작 분야의 생산·유통지원사업은 1997년까지는 시설채소, 양념채소, 고랭지채소, 화훼, 특작(잠업 포함), 과실 등이 독립적인 생산·유통지원사업으로 추

진되었으나 1998년부터는 시설채소와 화훼가 시설원예생산·유통지원사업으로 양념채소와 고랭지채소는 노지채소 생산·유통지원 사업으로 추진되었다. 1999년부터는 시설원예, 노지채소, 특작, 과실이 원예특작 생산·유통지원사업으로 통합되어 추진되었다. 인삼에 대한 지원은 1997년까지는 인삼생산지원사업에 의해 독립적으로 추진되었으나 1998년부터 특작에 통합되어 추진되었다. 1999년부터는 시설원예, 노지채소, 과실, 특작 등 모든 품목을 포함한 원예특작 생산·유통지원사업으로 통합 추진되었다(표 14-4).

〈표 14-4〉 원예특작 분야의 생산·유통지원사업 변화

	1994~97	1998	1999
사업 명칭	<ul style="list-style-type: none"> - 시설채소생산유통 - 양념채소생산유통 - 고랭지채소생산유통 - 화훼생산유통 - 과실생산유통 - 특작생산유통 (버섯, 생약, 차, 잡업) - 인삼생산지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 시설원예생산유통 (시설채소, 화훼) - 노지채소생산유통 (고랭지채소, 양념채소, 월동채소) - 과실생산유통 - 특용작물생산유통 (버섯, 생약, 차, 잡업, 인삼) 	<ul style="list-style-type: none"> - 원예특작 생산유통 (시설원예, 노지채소, 특작, 과실)

자료: 농림부, 「농림사업시행지침서」, 각 연도.

2. 원예작물 생산·유통지원사업 내용과 전개

2.1. 생산·유통지원사업 이전의 시설현대화사업

정부는 1994년부터 본격적으로 추진한 품목별 생산·유통지원사업 이전에 유리온실 설치 사업 전개를 위해 ‘성장작목종합시범단지 조성사업’과 ‘시설채소시범단지 조성사업’ 등 2건의 시범사업을 추진하였다.

‘성장작목종합시범단지 조성사업’은 1991년에서 1993년에 걸쳐 실시되었으며 시설원예 산업의 시설현대화를 위한 초기 단계의 시범사업으로 추진되었다. 이 사업은 정부 주도의 하향식 사업으로 보조지원을 중심으로 하였으며 정부 지원 비율이 높았다. 지원 대상은 유리온실, 파이프비닐온실, 공정육묘장, 유통시설을 중심으로 하였다. 성장작목종합시범단지 조성사업은 과수원, 양어장 조성, 버섯재배시설 등에도 지원이 이루어졌으나 주로 온실의 현대화를 위한 시범사업으로 추진되었다.

‘시설채소시범단지 조성사업’은 1992년과 1993년에 걸쳐 실시되었으며 ‘성장작목종합시범단지 조성사업’과 병행하여 추진되었다. 지원 대상 사업은 유리온실, 파이프비닐온실, 고정육묘장, 유통시설을 중심으로 이루어졌다. ‘성장작목종합시범단지 조성사업’의 지원 기준과 비교할 때 농가의 자부담을 병행함으로써 농업인의 적극적인 참여를 유도하고자 하였다.

2.2. 생산·유통지원사업을 통한 시설현대화사업

2.2.1. 사업 목적과 방향

1994년부터 채소류 및 화훼 주산지 생산자조직을 중심으로 추진된 생산·유통지원사업은 시설원에 경영체에 현대화된 생산·유통시설을 지원함으로써 생산비 절감, 단위 수량 제고 및 품질개선 등 자본·기술집약형 고부가가치 농업의 실현을 목적으로 하였다. 이러한 목적도 사업이 진행됨에 따라 조금씩 변화하는 경향을 보였다. 사업 초기에는 시설의 현대화를 통한 고품질 생산기반의 구축에 우선순위가 있었으나 점차 생산성 향상과 기존시설의 개보수 쪽으로 변화하였다.

사업의 추진 방향은 생산·유통시설의 집단지·현대화 및 자동화 단지를 조성하여 물류비용 절감과 유통시설의 활용도 및 농가의 시장 교섭력 제고를 도모하려는 것이었다. 나아가 이들 단지를 수출단지로 육성할 수 있는 방향으로 추진되었다. 사업의 내실화를 기하기 위하여 고정투자가 많은 유리온실 설치에 대한 지원은 수출 목적 및 고정 육묘장에 한하여 지원되었다.

2.2.2. 사업내용

품목별 생산·유통지원 사업을 통한 시설현대화 정책은 첨단 유리온실을 중심으로 수행되었으며 42조 농어촌구조개선사업의 중점사업이었다. 생산·유통지원사업의 지원대상자는 영농조합법인, 농업회사법인, 지방자치단체, 농협중앙회 회원농협 또는 전문농협, 선진작목반, 농어촌진흥공사 등 정부 투자기관, 전업농, 전문가족농 등 전문 경영체 위주였다. 지원 대상 지역은 자연재해 우려가 없고 기반 정비가 쉬운 지역 위주였다. 지원시설은 생산시설과 산지유통시설 중심이며 작목별 차이는 크지 않았다. 주요 생산시설로는 유리온실, 경질판온실, 파이프비닐온실, 육묘장, 양액재배시설, 관정 등이며 주요 유통시설로는 예냉시설, 저온저장고, 집하장, 선별기, 저온수송차량 등이었다.

사업비 지원 단가는 시설채소의 경우 1998년 이전에는 개소당 34억 원이었으나 1999년부터는 10억 원으로 하향 조정되었다. 화훼는 1998년 이전에는 39억 원이었으나 1999년 이후에는 시설채소와 마찬가지로 10억 원으로 조정되었다. 사업비 지원조건은 1994년부터 1996년까지는 보조 50%, 용자 30%, 자부담 20%이었으나 1997년과 1998년에는 보조 40%, 용자 40%, 자부담 20%로 보조비율이 감소하였다. 1999년 이후에는 보조 20%, 용자 60%, 자부담 20%로 보조비율이 더욱 감소하였다. 한편 2000년부터는 「농업경영종합자금제도」의 실시로 인해 시설원예사업의 지원조건이 0:80:20%로 정부 보조 없이 용자로 운영되었다(표 14-5). 특히 생산시설에 대한 지원정책은 2000년대 후반까지 없었다.

2010년대 들어서는 2000년대 중반 이후에 동시다발적으로 추진된 FTA(Free Trade Agreement; 자유무역협정)에 대응하여 원예농산물의 경쟁력 제고를 위한 사업들이 전개되었다. 대표적인 사업으로 '원예시설현대화사업'과 '첨단온실신축지원사업'을 들 수 있는데, FTA 대응에 초점이 있었기 때문에 「자유무역체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」 제5조, 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제10조에 근거하여 추진되었다.

〈표 14-5〉 원예작물 시설현대화사업 명칭과 지원조건 변화

		개 소 당 지원규모(억 원)	지 원 조 건 (%)			
			보조	용자	자부담	계
성장작목종합시범단지	1991~93	50	60	40	-	100
시설채소시범단지조성사업	1992~93	14	60	30	10	100
품목별생산유통지원사업	1994~96	채소34, 화훼39	50(25)	30	20	100
	1997~98		40(20)	40	20	100
원예특작생산유통지원사업	1999	채소10, 화훼10	20(10)	60	20	100
	2000		-	80	20	100
원예시설현대화사업	2011~현재		50(30)	30	20	100
첨단온실신축지원사업	2013~2017	30/ha	-	100	-	100

주 1) 개소당 지원 규모는 유리온실 기준임.

2) ()안은 지방비 보조 비율임.

자료: 농림축산식품부, 「농림축산식품사업시행지침서」, 해당연도에서 작성.

‘원예시설현대화사업’은 FTA 등 개방화에 대응하여 원예전문생산단지 및 일반원예시설의 현대화를 지원하여 원예작물의 품질개선 및 안정적인 수출기반을 구축하는 데 목적이 있다. 최근에는 스마트팜 기반시설 구축과 연계하여 추진하고 있다. 대표적인 사업이 ‘원예 분야

ICT 융복합 스마트팜 시설지원사업'이다. 지원조건은 국고(보조 20%, 용자 30%), 지방비 30%, 자부담 20%이다. '첨단온실신축지원사업'은 첨단온실 신축 및 개축에 대한 전략적 지원을 바탕으로 고부가가치 농산물의 안정적인 수출 및 물가안정을 위한 공급기반을 구축하는 데 목적이 있다. 지원조건은 온실 신축 및 개축 비용에 대해 100% 국고 용자이다.

다수의 FTA 추진 이후 원예 부문에서 특히 주목을 받았던 품목은 과수 부문이다. 따라서 과수 부문의 시설현대화사업은 앞에서 언급한 '원예시설현대화사업'에 포함되어 추진되기도 하였고 독자적으로 추진되기도 하였다. 특히 2018년부터는 시설현대화사업이 '과수생산 시설현대화', '인삼생산유통시설현대화', '특용작물시설현대화' 등과 같이 품목별로 다시 세분화되는 경향을 보인다.

3. 원예작물 생산·유통지원사업의 성과와 문제점

백색혁명을 통해 원예농산물에 대한 시설재배 기반을 확보한 이후 1990년대 초부터 추진된 원예작물 생산·유통지원사업은 추진과정에서 다소의 문제점도 있었으나 이 사업을 통해 현대화된 시설을 확보할 수 있었다. 여기에 시설 농가의 적극적 대응으로 고품질 원예농산물을 생산하는 등 우리나라 시설원예 산업을 한 단계 도약시키는 성과를 거둘 수 있었다. 백색혁명을 통해서도 나타난 성과이지만 생산·유통지원사업은 그러한 성과가 더 심화되고 다양화되었다고 볼 수 있다. 생산·유통지원사업이 이룩한 시설원예의 성과를 평가하면 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 생산성의 향상이다. 생산시설이 자동화, 현대화되고 재배기술이 발달하면서 생산수량이 증가하고 노동 투하 시간이 감소하는 등 생산성이 크게 제고되었다. 둘째, 경영 규모의 확대와 경영의 전문화이다. 시설원예 관련 사업의 추진 결과 시설원예 농가의 경영 규모가 증대되고, 시설 사용의 집약도를 높여 전업화·전문화의 진전이 가능하게 되었다. 셋째, 농산물 품질 향상이다. 시설원예 초기에는 생산의 계절성 극복이 당면과제였으나 현대화된 시설에서는 고품질의 화훼·과채류 생산이 가능해 수출 확대에 기여하였다. 넷째, 전후방 산업 연관 효과이다. 현대화된 시설의 확대로 첨단시설의 관리·운영기술은 물론 온실시공, 양액시설, 부자재 등 관련 시설·자재 산업이 발전되었고 수출산업으로의 육성도 가능하게 되었다.

생산·유통지원 사업이 우리나라 원예산업을 한 단계 발전시킨 점은 부인할 수 없으나 이 사업을 추진하고 운영하는 과정에서 나타난 문제점도 무시할 수 없었다. 첫째, 시설운영에 따른 경영비가 과다하였다. 유리온실을 중심으로 한 첨단시설은 투입요소의 해외 의존도가 높아 환율과 원자재 국제가격 변동이 경영비에 직접 영향을 미쳤다. 특히 광열·동력비 등 에너지 투입이 높기 때문에 당시 외환위기 과정에서 시설농가의 경영비 압박이 심각하였다.

둘째, 사업이 단기간에 집중적으로 지원됨에 따라 사후관리가 미흡하였다. 시설현대화사업은 재배시설의 자동화, 현대화에 따른 높은 투자비 때문에 사업 초기 정부의 보조비율이 높았다. 그러나 영농경험이나 기술 수준, 관리능력이 부족한 농가들이 단순히 높은 보조 때문에 경제적 타당성에 대한 명확한 판단도 없이 사업에 참여하였다. 정부의 사업자 선정 또한 단기간의 집중적인 사업추진 과정에서 일부 경영 능력이 부족한 농가가 사업에 참여함으로써 시설을 충분히 활용하지 못한 결과를 초래하였다. 일부 지역에서는 높은 보조로 인해 사업자 선정과정에 특혜시비가 거론되기도 하였고 일부 농가들은 자부담을 완화하기 위해 저가 이면계약을 시도하여 시공이 부실화되는 사례가 발생하기도 하였다. 이러한 부실시공은 결국 농가의 피해로 나타나게 되었다.

셋째, 첨단시설농업에 대한 농가의 기술 수준이 미흡하였다. 첨단시설은 국내에서 개발된 것이 아닌 해외의존 기술을 근간으로 하였기 때문에 온실 환경 관리 및 재배기술이 기존의 관행 기술과는 큰 차이가 있었다. 그러나 대부분 농가의 첨단시설 운용 및 재배기술에 대한 습득과 수용이 소극적이어서 첨단시설 운용이 미흡한 실정이었다. 현대화·자동화된 첨단시설에 대한 경영은 재배 기술뿐만 아니라 고도의 경영기술도 필요하다. 그러나 많은 농가가 경영 계획수립 및 경영 장부 작성 등 경영 부문을 소홀히 하는 상태에서 사업에 참여하였다. 그 결과 고비용·고효율인 첨단시설의 생산성을 극대화하지 못하였다. 첨단시설사업은 투자비용이 크고 상환 기간이 길어 장기적 안목의 투자가 필요하고 새로운 기술체계에 대한 철저한 준비가 선행되어야 하는데, 이에 대한 대처가 미흡하였다.

제4절 원예산업의 발전전망과 첨단농업화

1. 원예산업의 발전전망

우리 농업은 과거 토지 이용형 농업에서 기술자본 집약적 농업으로 전환 중이다. 특히 생명공학, 신소재 활용 등 고부가가치 스마트팜의 첨단농업으로 진행되고 있다. 시설원예산업은 기술자본 집약적인 특성이 강해 미래형 농업의 범주에 적합하고 지속적으로 발전할 가능성이 크다. 또한 시장개방의 확대로 시설원예산업의 공간적 범위가 국내뿐만 아니라 외국까지 확대되는 등 광의의 시설원예산업으로 발전하고 있는데 이러한 추세는 더욱 가속화될 것이다.

원예산업의 내부를 보더라도 사용되는 농자재나 품종개발 관련 기술이 다양하면서도 빠르게 발전하고 있다. 또한 생산과 상품화도 전문화되어가고 있다. 여기에 정부에서도 시설원예산업 발전을 위해 시설·장치화, 집단지화, 기술개발 등에 투자를 증대하고 있다. 따라서 향후 원예산업은 그 성격이나 구조 면에서 상당한 변화가 예상된다(표 14-6).

우선 산업의 성격이 현재는 광의의 시설원예산업으로 발전 중이나 앞으로 고부가가치 농업을 선도하는 첨단산업으로 정착할 것이다. 생산구조면에서 보면, 생산 주체 및 생산 규모가 현재 자동화 비닐온실 중심의 개별생산에서 첨단시설 중심의 대규모 단지 공동생산으로 바뀔 것이다. 특히 현재 추진하고 있는 대규모 시설원예단지 조성사업이 무리 없이 추진된다면 최대 100ha까지의 집단지화된 시설단지가 들어설 것으로 전망된다. 또한 시설원예의 경영성과에 크게 영향을 미치는 난방 형태도 현재는 유류 중심의 고비용 구조로 되어 있으나 난방기술의 발전을 통해 앞으로는 저비용의 신재생에너지를 활용한 난방으로 전환될 것이다. 그리고 환경보존과 농축산부산물 활용 측면에서 자원순환형 시스템에 의한 열병합발전 설비가 도입되어 단지 내의 전력과 에너지를 해결해 나갈 것이다.

〈표 14-6〉 원예산업의 생산 및 수출구조 전망

	현재	전망
산업 성격	광의의 시설원예산업으로 발전	고부가가치 첨단농업으로 정착
생산구조 - 생산주체 - 생산규모 - 생산방식 - 난방형태 - 종자종구확보	개별생산 소규모생산(0.6ha 내외) 자동화 비닐온실 중심(토경 + 양액) 유류 중심의 고비용 구조 수입종자종구에 의존(일부 국내육성)	지역 단위 공동생산 대규모단지(최대 100ha) 첨단 자동화 온실(스마트팜) 지열, 온배수, 태양광 등 신재생에너지, LPG(열병합발전) 국내육성품종 위주
수출구조 - 수출성격 - 수출시장 - 수출품목 - 수출경쟁력	수출확대에 주력 일본, 미국, 중국, 동남아 일부 가격경쟁력 보유 소수 품목 가격경쟁력 양호, 품질경쟁력 미흡	수출산업으로 정착 세계시장으로 확대 시설농산물, 시설 기자재 등 가격 및 품질경쟁력 확보

수출 구조 면에서 보면, 현재는 수출의 성격이 원예농산물 수출확대에 초점이 있으나 앞으로는 원예산업이 수출산업으로 자리매김하게 될 것이다. 이에 따라 수출시장도 현재의 일본, 중국, 미국 등 편중된 시장에서 전 세계시장으로 확대될 것이며, 수출품목도 다양화 될 것이다. 특히 시설산업의 전반적 발전에 따라 시설 기자재의 수출이 확대될 것으로 전망된다.

2. 원예산업의 첨단농업화

원예산업은 고도의 기술집약적인 분야로 최근 주목을 받는 스마트팜 농업에 매우 적합하다. 스마트팜은 작물 생산과정에 첨단기술을 접목하여 노동력, 에너지, 양분 등을 덜 투입하고도 생산성과 품질을 높일 수 있다. 나아가 작물의 생산뿐만 아니라 유통, 소비 등 농식품의 가치사슬에 ICT를 융복합하여 생산의 정밀화, 유통의 지능화, 경영의 선진화 등을 통해 새로운 가치를 창출하기가 쉽다. 최근 전 산업에 걸쳐 전개되고 있는 제4차산업혁명에서 시설원예산업이야말로 이러한 4차산업혁명 기술의 접목이 가장 쉬운 분야라 할 수 있다. 따라서 원예산업이 앞으로 지향해야 할 방향은 4차산업을 활용한 스마트팜의 첨단농업화라 할 수 있다. 정부에서도 2014년부터 시설원예를 중심으로 스마트팜의 현장 확산을 추진하

고 있다. 2015년부터는 그동안 추진되어 왔던 시설현대화사업과 연계하여 추진하고 있다. 이를 위해 스마트팜에 대한 정책자금 지원, R&D, 교육·훈련 관련 기업 육성 등 스마트팜의 전반적인 산업 생태계를 조성하기 위해 'ICT 기반 첨단농업·행복한 농촌조성 방안'을 마련하여 추진하고 있다.

원예산업을 미래성장산업으로 육성하기 위해서는 스마트팜을 통한 시설원예의 첨단농업화가 요구되는데, 원예 농가의 자발적이고 적극적인 참여가 전제되어야 할 것이다. 이를 위해 우선 농가의 투자 부담을 완화할 수 있도록 현재의 시설현대화사업과 스마트팜 보급사업과의 연계를 더욱 강화할 필요가 있다. 둘째는 농업인들이 자발적으로 참여할 수 있도록 스마트팜의 보급전략이 필요하다. 농가가 스마트팜 도입에 따른 경영성과 및 영농의 편의성을 확신할 수 있도록 객관적인 성과가 제시되어야 하고, 농가 단위에서 활용이 쉬운 스마트팜 관련 소프트웨어 및 하드웨어가 개발·보급되어야 할 것이다. 셋째는 4차산업혁명 기술이 스마트팜에 연계될 수 있도록 지속적인 기술개발과 보급이 이루어져야 하며, 법과 제도 등 원예산업의 첨단산업화를 가능케 하는 인프라가 구축되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김연중 외(2016), 『스마트팜 운영실태 분석 및 발전방향 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 김영진(2010), 『농업·식품 고전과 농정고사』, FAO한국협회.
- 농림부(1997), 『개방에의 도전 농정개혁백서』.
- 농림부(1989), 『한국농정 40년사』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림부(1999), 『한국농정 50년사』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림부(2003), 『한국 농업농촌 100년사』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림축산식품부(2015), 『농업·농촌 70년』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농촌진흥청(1991), 『농축산물표준소득』.
- 농촌진흥청, 한국과수협회(2013), 『2012경제발전경험모듈화사업: 한국농업의 백색혁명』.
- 박현태 외(2009), 『시설원예산업의 재도약 방안』, 한국농촌경제연구원.
- 서대석 외(2015), 『시설원예 생산자재산업의 현황과 발전 방안』, 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원(2000), 『농어촌구조개선사업백서(1992~1998)』.
- 한국채소종자산업발달사 편찬위원회(2008/9), 『한국채소종자산업발달사』, 서울대학교출판부.



제15장 축산 정책과 방역

제1절 축산 정책의 변화 개관

1. 일제 강점기(1919~1945년)

일제 당국은 화우의 개량목적¹⁶⁵⁾으로 혹은 일본 소비자의 식용 수요를 보충하기 위해, 많은 한우를 일본으로 유출했다. 또한 한우가 농사일에 역용으로 소중하게 쓰였기 때문에, 한우증식을 위해 노력하였다.

그 당시 시행된 주요 정책들을 보면, 한우 개량 증식 시책(1912), 한우 심사법 제정(1913), 수역(獸疫) 예방령 공포(1915), 보호우(임신우 및 송아지) 규칙 제정(1916), 한우 심사표준 제정(1938), 종축장을 설치하여 한우실험 실시, 난 교배 금지, 한우품평회 개최, 조기 교배의 폐해 억제, 종모우 대여 및 장려금 지급, 퇴비 이용 장려, 한우 공제(폐사에 의한 농가손실 보전) 등이 있다.¹⁶⁶⁾

2. 산업기반 구축기(1945~1969년)

1945년 광복을 맞이한 시점에서 우리나라 가축 사육두수를 광복 직전(1944년)과 비교해 보면, <표 15-1>에 나타난 바와 같이 모든 축종에서 많이 감소한 것을 알 수 있다. 즉, 한우는 88.7만 두에서 59.7만 두로 32.7% 감소하였고, 젖소는 2,661두에서 1,661두로 37.6% 감소, 돼지는 33.9만 두에서 19.5만 두로 42.5% 감소, 닭은 206.7만 수에서 151.6만 수로

165) 일본 구마모토(熊本)현과 고치(高知)현에서 지금도 사육되고 있는 갈모화우(禰毛和牛)는 한우를 기본으로 개량한 소이다.

166) 농림부, 1999. p.1772.

26.6% 감소하였다. 이와 같은 급격한 감소는 광복의 기쁨과 정부 수립 전의 혼란기에 무분별한 도축이 이루어졌기 때문이다.

1948년 정부 수립 후, 정부는 축산기반을 구축하기 위해 종우, 종마, 종돈 등을 육성할 수 있는 「대규모 가축사육장」을 설치하겠다고 발표하였다. 그 일환으로 충남 천안의 「성환목장」을 축산기술원(현 농촌진흥청 국립축산과학원)에서 인수하여 종축개량과 시험연구의 기틀을 마련하였다. 그 후 「송아지 도살금지령」, 「축산장려 9개년계획」 등을 수립하였지만, 1950년 한국전쟁의 발발로 제대로 시행되지 못하였다.

〈표 15-1〉에서 알 수 있듯이 한국전쟁으로 축산기반은 크게 훼손되었다. 전후 정부는 농경용 한우 확보를 위해 「가축보호법」을 제정하여 도축을 엄격히 규제하였다. 또 1953년에는 제1차 「축산부흥5개년계획」(1953~1957년)이 수립·추진되었다. 이러한 노력 덕분에 1954년에는 가축 사육두수가 많이 회복되었다. 또, 1950년대 후반부터 한우와 젖소 사육기반 확보를 위해 유흥지 초지개발이 추진되었다.¹⁶⁷⁾

제1차에 이어 제2차 「축산부흥 5개년계획」(1958~1962년)이 계속 추진되었다. 또 국가에서 야심 차게 추진한 제1차 경제개발5개년계획(1962~1966년)에 축산이 포함되면서, 예산의 확보나 시책 추진 면에서 효율적으로 대처할 수 있게 되었다.

〈표 15-1〉 축산 태동기의 가축사육 동향

축종	단위	1944	1945	1949	1950	1954	1960
한우	천 두	886.8	597.1	619.5	392.7	762.9	1,009.1
젖소	두	2,661	1,661	1,006	780	289	868
돼지	천 두	339.1	195.3	525.0	156.4	937.9	1,401.6
닭	만 수	206.7	151.6	260.5	72.0	5,436.8	1,203.0
말	천 필	83.6	34.1	21.9	17.1	16.0	20.2
산양	천 두	32.7	29.4	37.5	19.9	26.8	155.5
면양	천 두	8.8	4.1	1.8	1.0	0.6	1.0
토끼	천 두	38.8	18.4	134.9	91.3	168.3	787.5
오리	천 수	-	1.7	37.7	-	216.1	196.8
개	천 두	-	-	-	-	238.5	757.0
꿀벌	천 통	40.9	38.9	38.2	73.7	49.0	115.2

자료: 농림부, 1999, p.1045.

167) 농림부, 1999. p.1773.

〈표 15-2〉는 제1차 경제개발5개년계획 기간의 가축사육 동향을 나타낸 것이다. 이 시기의 축산은 아직 한우, 돼지, 닭 모두 소규모 부업적 축산 수준이었기 때문에 사육 농가 수가 많고 규모도 작다. 1962년부터 1966년 사이에 한우 사육두수는 2.8%, 젓소는 252.1%, 돼지는 10.7%, 닭은 6.0% 증가하였다. 같은 기간 중 호당 사육 규모를 보면, 한우의 경우 1.1두 수준에 그대로 머물러 있고, 젓소는 3.6두에서 5.7두로 증가, 돼지는 0.9두에서 1.1두로 약간 증가, 닭은 9.7수에서 10.8수로 증가하였다.

낙농은 초기 시설투자와 기술력이 필요하기 때문에, 여건이 되는 농가를 중심으로 규모 확대와 신규 진입이 활발하게 이루어진 것을 알 수 있다. 돼지와 닭 사육 농가 수는 이때부터 이미 감소하고 있다.

〈표 15-2〉 1960년대의 가축사육 동향

연도	한우		젓소		돼지		닭	
	두수 (천 두)	호수 (천 호)	두수 (두)	호수 (호)	두수 (천 두)	호수 (천 호)	마릿수 (천 수)	호수 (천 호)
1962	1,254	1,092	2,406	676	1,126	1,245	13,216	1,369
- 호당 규모(두)	1.1		3.6		0.9		9.7	
1966	1,289	1,132	8,471	1,478	1,247	1,149	14,007	1,298
- 호당 규모(두)	1.1		5.7		1.1		10.8	
증가율(%)	2.8	3.7	252.1	118.6	10.7	-7.7	6.0	-5.2

자료: 농림부, 1999, p.1805.

그밖에 1945~1969년에 제정된 법률과 추진된 시책, 설립된 기구 등을 정리하면 다음과 같다.¹⁶⁸⁾ 1956년 수의사법이 제정되고, 동년 「가축보호법」에 따라 가축공제제도가 시행되었다. 가축의 폐사 등 불의의 농가피해보전을 위한 목적이었으며, 운영은 축산업협동조합이 담당하였고, 재원은 축협이 운영하는 가축시장 수익금으로 충당하였다. 1961년에는 가축의 도축과 가공처리 및 검사에 관한 사항을 규정함으로써, 축산물의 위생적인 관리와 품질향상을 위해 「축산물가공처리법」이 제정되었다.

우유의 보급 확대와 자급을 목적으로 「낙농진흥 10개년계획」(1962~1971년)이 추진되었

168) 농림부, 1999. pp.1807~1810, 1813~1814.

으며, 1963년에 「축산법」과 「사료관리법」이, 1967년에 「낙농진흥법」이 제정되었다. 특히, 축산법에 규정된 종축의 검사와 인공수정사업을 전국적으로 실시할 수 있는 기반이 구축되어, 한우, 젖소, 돼지개량과 증식에 크게 기여하였다.

농림부는 1960년 「가축인공수정 실시요령」을 제정하고 가축인공수정사 양성 교육을 하였으며, 1962년 농협중앙회 내에 가축인공수정소를 설치하였다. 1964년부터 가축인공수정사 면허제도가 시행되었다. 1966년에는 「(사)한국 홀스타인 등록협회」와 「한국 랜드레이스 종돈등록협회」가 설립되었다.

이와 더불어 1961년 12월 국내 방역 관련 규정과 가축검역 규칙을 담은 「가축전염병예방법」이 제정되었으며, 1964년 「동물검역소」가 창설되었다. 배합사료 산업의 발전과 더불어 1961년 「배합사료공업협회」가 설립되었고, 1962년 마필의 개량·증식과 마사의 진흥을 위해 「한국마사회법」이 제정되었다. 또 「축산진흥 4개년계획」(1968~1971년)을 수립하고 적극적으로 초지 조성을 하였으며, 이를 뒷받침하기 위해 1969년 「초지법」이 제정되었다.

3. 축산업 성장기(1970~1994년)

3.1. 축산 관련 법 및 제도의 정비

이 시기에는 한국축산의 고도성장을 뒷받침하기 위해 많은 법과 제도 정비가 이루어졌다. 이 중 중요한 것들을 요약하여 정리하면 다음과 같다. 우선 1970년에 축산업 생산액이 농업 생산액에서 차지하는 비중은 5.6%에 불과하였으나, 1990년에는 17.8%로 3배 이상 성장하였다. 축산업이 농업의 주요 성장 동력으로 부상한 것이다.

1972~1991년 제3차~6차 경제개발 5개년 계획이 마무리되고, 제7차 5개년 계획(1992~1996년)이 추진되었다. 1970년대 후반부터 경제구조는 경공업 중심에서 중화학공업 우선 정책으로 방향을 선회하고, 본격적인 산업사회로 접어든다.

농림부의 직제도 축산업의 시대 상황에 대응하여 바뀌었다. 1971년 축산국에 낙농과를 신설하고, 1976년 가공이용과를 신설하여 처음으로 「축정, 낙농, 사료, 가공이용, 가축위생」의 5개과 편제가 되었다. 1986년에는 일부 편제가 바뀌어 「축정, 초지사료, 대가축, 중소가축, 가축위생」의 시스템이 된다. 이는 1994년 다시 「축산정책, 축산경영, 축산물유통, 가축

위생」의 4개과 편제로 바뀐다.

뒤에 다시 언급하겠지만, 1978년 「축산진흥회」가 설립되고, 이 조직이 발전하여 1981년 「축산업협동조합중앙회」가 출범하게 된다.

1980년대에는 양돈·양계 분야의 전·기업화가 빠르게 진행되었으며, 이에 따라 사료공장의 증설과 규모 확대가 이루어지고 사료 곡물 수입이 급증하게 된다. 1980년에 제정된 농어민후계자육성법으로 1981~1990년 사이에 4만 7천여 명의 후계자가 선정되었는데, 이 중 축산 후계자는 1만 2,024명으로 전체의 4분의 1을 차지하였다.¹⁶⁹⁾

1980년부터 솯값이 좋아지자 농가는 계속 한우 두수를 늘려 1984년에는 사상 처음으로 260만 두를 돌파하게 되고, 이는 결국 솯값 파동을 초래하였다. 정부는 1985년 그동안 수급 조절용으로 들여오던 소 및 쇠고기 수입을 전면 중단하였으나, 수출국들의 압력으로 GATT에 쇠고기 패널이 설치되기에 이르렀다. 이를 계기로 미국, 호주 등 쇠고기 수출국들로부터 수입개방 압력이 가속화되었다.

1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽을 개최하면서 우리나라의 외식산업은 체제 정비와 아울러 성장의 전기를 마련하게 되고, 국내산·외국산을 포함하여 축산물 소비 확대에 크게 기여하였다. 축산물 수입이 급증하자 국내산의 고급화와 차별화 필요성이 증대되어, 이를 시장에서 뒷받침하기 위해 1992년 7월 소·돼지에 대해 등급판정 시범사업이 처음 시작되었다. 초기에는 한국축육개량협회가 업무를 맡다가, 1994년 12월부터 축협중앙회로 이관되었다.

개방화 시대에 대응하여 한국축산의 경쟁력을 강화하기 위해, 1990년 6월 「축산장기발전대책」(1990~2001년)이 수립되었다. 12년간 약 2조 2,304억 원을 투입하여, 부존자원의 적극 개발·활용, 축산물의 고품질화 유도, 수급 및 가격 안정, 유통·가공·수출 시스템 개선, 도체 부분육의 유통확대 등 야심 찬 내용이었다.

UR 협상이 1993년 12월 완전 타결되면서, GATT(General Agreement on Tariffs and Trade; 관세 및 무역에 관한 일반협정) 체제를 이은 더욱 강력한 시스템의 「세계무역기구」(WTO; World Trade Organization)가 1995년 1월부터 출범하게 되었다.

169) 농림부, 1999. p.1777.

3.2. 축산진흥회 설립

1970년대에 들어와 한국 축산은 수요 급증에 힘입어 생산, 가공, 유통, 개량, 위생시스템 등 전반적인 면에서 고도성장 시대에 진입한다. 여기에 맞추어 각종 제도 정비가 이루어지고 관련 기구들도 만들어졌다. 그러나 급속히 불어나는 수요에 생산이 따라가지 못하고 수급불균형 문제가 발생하여 큰 사회적 이슈가 되곤 했다.

1974년 정부는 축산물 수급조절 기능의 강화, 가축개량사업의 조직적 수행, 축산진흥에 필요한 재원확보, 사료원료의 안정적 공급 등을 위해, 특별적립금 형태로 「축산진흥기금」을 설치하고, 이어서 1978년 4월 이 기금의 운영 주체로서 「축산진흥회」가 설립되었다. 1980년 12월 「축산업협동조합법」이 제정되고, 1981년 1월 「축산진흥회」를 모태로 하여 농협중앙회 회원으로 있던 축산 관련 조합 100개를 아우르는 「축산업협동조합중앙회」가 탄생하게 된다.¹⁷⁰⁾

3.3. 육우 및 쇠고기 수입

전통적으로 우리나라는 설이나 추석 때 쇠고기 수요가 많이 증가하여 가격이 폭등하곤 한다. 정부는 1976년 추석 물가가 심상치 않자 쇠고기 가격 안정을 위해 처음으로 호주와 뉴질랜드로부터 쇠고기를 수입하였다. 이후에도 쇠고기 수급 불균형은 간헐적으로 계속 이어져, 쇠고기 수입물량이 해마다 증가하게 되었다.

쇠고기 수요가 급증할 때 한우 증식이 같은 속도로 따라갈 수 없기 때문에, 필연적으로 공급 부족 현상이 일어나게 된다. 한우 두수를 늘리기 위해서는 번식기반이 확충되어야 하는데, 여기에는 많은 시간이 소요된다. 비육 밀소가 되는 송아지 수요가 일정 수준 이상으로 커지면 결국 솟값 파동이 일어나게 된다.

해외에서 육우를 도입하면 농가도 수익을 올리면서 쇠고기 공급을 늘리는 효과를 기대할 수 있다. 특히 한우 가격이 좋을 때 농가들은 한우는 구하기가 어렵고 하여, 육우 수입을 요구하였다. 이러한 배경에서 1978년 처음으로 1만 두의 육우(애버딘앵거스와 헤어포드)가 수입되었고, 1983년까지 14만 두 이상이 더 수입되었다.¹⁷¹⁾

170) 축산진흥회 및 축산업협동조합중앙회 설립배경 등 자세한 것은, 농림부, 1999. pp.476~492. 참조.

171) 농림부, 1999. pp.1852~1857.

4. 시장 개방기(1995년 이후)

4.1. 축산물 시장개방

WTO의 출범에 따라 우리나라의 축산물시장은 단계적으로 관세화에 의한 완전 개방화에 들어가게 되었다. 즉, 돼지고기와 닭고기가 1995년, 유제품이 1996년, 쇠고기가 2001년 개방되었다. 쇠고기의 경우 수입 관세가 1994년 20%에서 1995년 43.6%로 인상된 후 2004년까지 10년간 40%가 되도록 매년 균등 감축하였다.

그러나 그 후 더욱 강력한 개방내용을 담은 WTO 후속 협상(도하개발어젠다, DDA; Doha Development Agenda)이 계속 부진해지자, 각국은 자유무역협정(FTA; Free Trade Agreement)을 맺어 무역에서 유리한 고지를 점하려고 노력하게 된다.

특히, 한미 FTA의 축산물협상은 매우 강력한 내용을 담고 있는데, 후에 타결된 호주나 캐나다와의 FTA도 이와 비슷한 내용으로 되어있다. 한미 FTA 협상 내용을 보면, 쇠고기가 관세 감축 이행 기간 15년에 농산물 긴급수입제한조치(ASG; Agricultural Products Safeguard) 적용, 돼지고기는 이행 기간 15년에 ASG 적용, 닭고기는 통닭·냉동이 이행 기간 12년, 냉장·냉동 가공품이 이행 기간 10년, 유제품이 현행관세+저율관세(TRQ; Tariff Rate Quotas) 적용으로 되어있다.

미국산 쇠고기에 대한 관세는 한미 FTA 발효 전의 40%에서 매년 2.7%p 정도씩 감축하여 2026년에 완전히 철폐된다. ASG 발동 기준 물량은 1년 차 27만 톤에서 매년 6천 톤씩 증량하여 15년 차에 35만 4천 톤이 되며, ASG 발동 수준은 5년 차까지는 실행세율만큼 인상되고, 6~10년 차까지는 실행세율의 75%, 11~15년 차까지는 실행세율의 60%까지 인상된다.

한미 FTA로 인해 한국 축산이 입을 것으로 예상되는 경제적 피해는 15년 동안 1조 2,354억 원으로 예측되었다(국책 연구기관 합동발표). 이중 축산부문이 입는 피해는 8,193억 원으로 농산물 전체 피해의 66.3%를 차지한다. 축산부문 중에서는 쇠고기의 피해가 4,438억 원(54.2%)으로 가장 크고, 다음이 돼지고기 2,065억 원(25.2%), 닭고기 1,087억 원(13.3%), 유제품 430억 원(5.2%), 기타 173억 원(2.1%) 등이다.

4.2. 시장개방 대응 정책

앞에서 언급하였듯이 정부는 WTO 체제의 출범에 대비하여, 1990년에 1990~2001년을

대상 기간으로 하는 「축산장기발전대책」을 수립하였다. 이어서 2004년 4월 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」(FTA 특별법)을 공포하였다. 이 법은 FTA로 인해 피해를 보는 농어업을 지원하기 위해 특별기금(1조 2,000억 원 규모)을 마련한다는 내용을 담고 있다.

지원내용은 크게 '피해보전 직접지불금'과 '폐업보상금'으로 나뉘는데, 전자는 FTA로 인해 피해를 본 농어가에 대해 일정 부분 보상해 주는 것이고, 후자는 FTA를 계기로 폐업하는 농어가에 대해 일정 기간 보상해 주는 내용이다. 예를 들어, '피해보전 직불금'의 지급기준은, 지원 대상 품목의 해당연도 평균 가격이 기준가격 미만으로 하락한 경우와 협정상대국으로부터의 해당 연도 수입량이 기준수입량을 초과하는 경우이다.

이후 여러 나라와 FTA를 맺으면서 각종 「FTA 국내보완대책」(이하 'FTA 대책'으로 생략)을 수립·발표하였다. 예를 들면, 2004년 한·칠레 FTA 대책, 2007년 1차 한·미 FTA 대책, 2010년 한·EU(European Union: 유럽연합) FTA 대책, 2011년 2차 한·미 FTA 대책(1차 대책 보완), 2012년 3차 한·미 FTA 대책(최종 확정), 2014년 한·영연방 FTA 대책, 2015년 한·중/한·베/한·뉴질랜드 FTA 대책 등이다.

축산 분야 FTA 국내보완 대책은 <표 15-3>에서 보는 바와 같이 크게 축산업 경쟁력 강화, 축산물 수급관리, 축산물 위생안전성 제고, 친환경축산 지원, 가축방역 등으로 구성되어 있다. 이 중 2013년의 경우를 보면, 축산업 경쟁력 강화의 예산 비중이 63.1%로 가장 컸고, 그 다음이 친환경축산지원(17.4%), 가축방역(8.8%) 순이었다. 이 축산업 경쟁력 강화 예산으로 축사시설현대화사업(후술)이 추진되었다.

〈표 15-3〉 FTA 국내보완대책 축산 부문 예산 현황

단위: 억 원

정책목표	2008	2009	2010	2011	2012	2013
전체	3,555	4,666	4,588	10,008	14,046	15,745
축산업 경쟁력 강화	1,259	1,191	1,219	4,936	8,502	9,941
축산물 수급 관리	352	959	491	982	1,069	777
축산물 위생 안전성 제고	147	185	245	219	263	291
친환경축산 지원	1,401	1,848	2,036	2,138	2,260	2,736
가축방역				1,252	1,349	1,391

자료: 이정환·이병오, 2015, p.198(정민국).

축산 부문 중에서도 특히 한우산업은 사육 농가 수가 많고 소규모여서 큰 피해가 우려되고 있다. 정부도 이를 인식하고 한우산업의 피해보전을 위해 많은 대책을 수립하였다. 2012년에 추진된 한우 관련 정책 사업을 예로 보면, 사육기반 확충 사업으로 조사료 생산기반 확충, 가축분뇨 처리시설 지원 등을, 경쟁력 제고 사업으로 HACCP(Hazard Analysis and Critical Control Point; 식품안전관리인증기준) 컨설팅 지원, 고급육 출하장려금, 사료 가격 지원 등을, 수급 및 가격안정 사업으로 송아지 생산 안정, 송아지생산기지 조성, 사육두수 관리, 수입보장보험 등을, 유통구조 개선 사업으로 등급판정제도, 쇠고기 이력추적제, 브랜드 경영체 육성, 도축장 구조조정, 대형패커 육성 등을 핵심 사업으로 하여 추진되었다.

제2절 축산업 경쟁력 강화

1. 축사 시설 현대화

1.1. 지원 대상

FTA 추진 등 시장개방이 가속화됨에 따라 축산업의 경쟁력을 강화하고자 다양한 정책들이 추진되었는데, 그중 대표적인 것이 2009년부터 시작된 「축사 시설 현대화사업」이다. 사업 목적은 축사 시설을 개선하여 생산성을 높이는 데 있다. 축사 시설 개선의 범위 안에는 축사, 축사 관련 시설, 축산 시설, 방역 시설, 경관개선 시설 등의 교체 및 신축이 포함된다. 2014년 기준 총 5,139농가를 대상으로 1조 968억 원이 지원되었다. 2018년 예산은 1,884억 원이다.

「2018년 축사 시설 현대화사업 시행지침」에 따르면, 이 사업의 우선 수혜 대상자는 2014년 말 이전부터 축산업 등록 및 허가를 받아 가축을 사육 중인 축산 농가나 법인, 해당 축종 농장의 실무경력이 10년 이상 되는 농가, 축산 관련 고등학교 및 대학 졸업자이다.

1.2. 지원방식 및 효과

「축사시설 현대화사업」은 <표 15-4>에서 보는 바와 같이, 축산업 허가·등록증에 기재된 축사면적을 기준으로 준전업농, 전업농, 기업농으로 나누어 서로 다른 조건으로 지원하고

있다. 준전업농의 경우 보조 30%, 용자 50%(금리 2%, 3년 거치 7년 상환), 전업농은 보조 80%, 자부담 20%의 조건으로, 기업농은 용자 80%(이차보전, 금리 1%, 3년 거치 7년 상환), 자부담 20%의 조건으로 지원하고 있다. 지원방식은 총사업비를 모두 지원하는 것이 아니라 정부의 지원액 상한(총사업비의 80%)과 (축산업 등록·허가 면적 × 축종별 지원 단가) 중 낮은 금액을 지원하고 있다.

준전업농과 전업농을 대상으로 한 「보조+용자」 상한액은, 한(육)우 농가가 3억 1,200만 원, 양돈 농가가 15억 8,400만 원, 육계 농가가 14억 9,000만 원, 산란계 농가가 27억 2,200만 원이다. 기업농에 대한 이차보전 상한액은, 한(육)우 농가가 3억 원, 양돈 농가가 50억 원, 육계 농가가 30억 원, 산란계 농가가 50억 원이다.

이 사업은 축사 시설 현대화를 통해 가축의 생산성 향상에 기여함은 물론, 축사면적을 늘리고 관리효율을 높여 규모 확대로 이어졌다. 한우 번식우의 경우 인공수정 성공률 및 번식률 향상, 폐사율 감소, 한우 비육우는 1등급 이상 출현율 향상 등의 효과를 거둔 것으로 나타났다.¹⁷²⁾

〈표 15-4〉 축사면적 기준 농가 유형 구분 및 지원 단가

축종	전업농 기준 사육두수	두당 사육면적 (㎡)	준전업농~ 전업농 범위 (㎡)	전업농 기준 (㎡)	기업농 범위 (㎡)	지원 단가 (만 원/㎡)
한(육)우	50두	8	110~1,200	400	1,201~	26
양돈	1,000두	0.8	265~2,400	800	2,401~	66
육계	30,000수	0.046	460~4,140	1,380	4,141~	36
산란계	30,000수	0.042	420~3,780	1,260	-	72

자료: 안병일 외, 2017, p.4.

2. 축산물 수급 안정

2.1. 축산물 수급의 특성

축산물가격은 수급에서 결정되고, 판매가격은 조수입의 핵심요소이기 때문에 결국 수급

172) 안병일 외, 2017, p.23.

상황은 소득 결정에 크게 영향을 미치게 된다. 축산물 중에서도 특히 한우는 수급불균형 발생 시 회복에 시간이 많이 소요되기 때문에 어려움이 많다.

그런 의미에서 여기서는 한우 수급에 초점을 맞추어 살펴보기로 한다. 한우 가격 파동은 주기적으로 일어나는데, 2012년 초에도 가격이 크게 하락하여 사회적인 문제가 되었다. 낮은 가격은 두수 과잉을 의미하기 때문에, 그 후 암소 도축 장려금까지 지불하면서 사육두수 감축을 위해 노력하였다. 그러나 이는 몇 년 후 다시 두수가 모자라 가격을 상승시키는 요인이 되었다.

한우 사육두수는 과거 및 현재의 한우 가격, 송아지 가격, 배합사료 가격, 소의 생리적 기간(발정, 임신·육성·비육 기간) 등의 요소에 의해 주기성을 띤다. 사육두수 주기는 일정한 수입량을 전제로 할 때, 공급과잉 또는 부족으로 연결되어 가격등락을 초래하게 된다.

통상 한우 사육두수 주기는 5~12년을 나타내면서, 「불황→회복→호황→침체」를 반복한다. 시장에서 한우 가격이 변화(하락/상승)하면, 2~3년의 시차를 두고 사육두수 주기가 연동(상승/하강)한다. 1971년 이후 주기별로 상승기와 하강기에 어느 정도의 두수 변화가 있었는지를 살펴보면 다음과 같다.

제1주기는 1971~1976년까지 5년간이며, 두수는 1971년부터 3년간 42.4% 증가하였고, 1974년부터 2년간 18.5% 감소하였다. 제2주기 역시 1976~1981년까지 5년간이며, 두수는 1976년부터 2년간 11.7% 증가하였고, 1978년부터 3년간 19.8% 감소하였다. 제3주기는 1981~1989년까지 8년간이며, 두수는 1981년부터 4년간 96.2% 증가하였고, 1985년부터 4년간 39.6% 감소하였다. 제4주기는 1989~2001년까지 12년간이며, 두수는 1989년부터 7년간 84.4% 증가하였고, 1996년부터 5년간 50.4% 감소하였다. 제5주기는 2001~2012년까지 11년간 두수가 117.0% 증가하였으나, 그 후 인위적인 강제 감축으로 두수가 줄다가 다시 늘어나 주기를 확정하기가 애매하다.

2.2. 한우 수급 정책의 추이

1974년부터 물가안정을 위해 쇠고기와 육우를 수입한 이래, 한우 수급 정책은 줄곧 수입 정책이라 해도 과언이 아닐 정도로 수입에 크게 의존해 왔다. 1988~1992년에는 축산물 유통 사업단에서 쇠고기를 일원적으로 수입하였으며, 국내산과의 가격 차 부분(Mark-up)을 징수하여 축산발전기금으로 조성하였다. 그 후 미국산 고급육 쇠고기를 SBS(Simultaneous

Buy and Sell Tender System; 동시매매입찰제도) 제도로 수입하였으며, 나주, 고령, 제주에 공판장을 건립하였다.

1988년에는 쇠고기 가격 안정대 제도를 도입하기도 하였다. 이 제도는 400kg 큰 소 마리 당 안정 기준가격을 130만 원, 하한 가격을 115만 원으로 설정하고, 가격이 130만 원을 넘을 때는 수입 쇠고기를 방출하고, 115만 원 이하로 떨어지면 국내 소를 무제한 구매하도록 하는 내용이었다. 그러나 자금 부족 등 현실적인 문제로 소기의 목적을 달성하지 못했다.

1993년부터 UR 협상에 의해 쿼터제를 통해 쇠고기를 수입하게 되었다. 이 협상에서 쇠고기는 2000년까지 수입제한조치를 연장하고 2001년부터 자유화하기로 하였다. 수입 쿼터는 1994년 106천 톤에서 2000년 225천 톤까지 늘리되, 관세율은 1995년의 43.6%에서 2001년까지 41.2%로 축소하는 내용이었다.

1996~1997년에 한우 두수가 증가하자 또다시 소 구매를 실시하였다. 1999~2002년에는 2001년 쇠고기 시장의 전면개방에 대비하여 다양한 정책들이 도입되었다. 대표적인 것이 2000년에 도입된 「송아지생산안정제」이다.

이 시기에 「축산물종합처리장」(LPC; Livestock Products Processing Complex)도 건설되었는데, 당초 LPC는 도축 및 부분육 가공을 수행하면서, 브랜드 육 생산 주체나 대형 소매업체와 전·후방계열화를 형성하여 패커 기능을 수행할 것으로 기대하였다. 그렇게 되면 쇠고기나 돼지고기의 수급에도 상당 부분 기여할 것으로 예상되었다. 그러나 도축장 구조조정의 난항과 LPC 운영 주체의 경영 부진으로 소기의 목적을 달성하지 못했다.

한우 수급 정책 중 수급 안정 및 가격안정에 초점을 맞추고 관련법에 근거하여 항시 가동하는 정책은 「송아지생산안정제」 하나라고 볼 수 있다. 그러나 그마저도 2012년 한우 가격 폭락을 계기로, 송아지생산안정자금의 지급조건에 한우 암소 두수를 연계시킴으로써 사실상 제 기능을 상실하고 말았다. 그밖에 가격하락 시 소를 구매하거나 쇠고기 소비 홍보를 실시하고, 가격상승 시 수입하는 것도 넓은 의미의 수급조절 정책이라고 할 수 있으나, '예방적인 성격'의 수급 정책은 아니다. 쇠고기 가격안정은 물론 한우농가의 소득안정을 보장하는 확실한 정책 수립이 요구된다.

3. 가축개량

3.1. 한우

한우산업의 생산성 향상을 위해 개량사업은 매우 중요한 의미가 있다. 한우는 다른 품종과의 교잡을 허용하지 않고, 순수개량만을 추구하기 때문에 개량에 많은 시간과 노력이 소요된다. 지난 반세기 동안 한우 개량의 성과는 괄목할만하다.

1954년 제정된 「가축보호법」이 한우의 개량증식에 관한 내용을 담고 있기는 하나, 역용이었던 한우를 육용종의 관점에서 개량한 시발점은 1969년 「한국종축개량협회」의 설립에서 찾아야 할 것이다. 1962년 농협중앙회에 가축인공수정소를 설치한 것도 한우 개량의 중요한 이정표라고 할 수 있다.

1970년대 후반부터 1980년대 초반까지는 한우 개량의 방향이 두 갈래로 갈라지는 혼란기라고 할 수 있다. 한쪽에서는 개량속도가 늦더라도 한우 순수개량을 추구해야 한다고 주장했지만, 다른 쪽에서는 외국 소(샤로레 등)와 교배하여 신품종을 만들어야 한다고 주장하였기 때문이다.

1980년대에는 확실하게 한우 순수개량의 지표를 확립하는 체계로 접어들었다. 종전의 품평회(축산진흥대회)에서 선발된 종모우를 인공수정용으로 사용하는 형태를 벗어나, 혈통의 확립과 개량단지의 우량 암소에 계획적으로 교배시켜서 생산된 송아지를 가지고, 당대검정과 후대검정을 거쳐 종모우를 선발하는 선진국형 개량사업을 펼쳐 나가기 시작했다.¹⁷³⁾

1995년 WTO 출범과 2001년 쇠고기 수입자유화 시대를 맞으면서, 한우 개량 방향은 대전환기를 맞게 된다. 가격이 싼 수입육과 시장 차별화를 꾀하려면 육질이 중시된 고급육을 생산해야 하기 때문이다. 마침 1992년 육량과 육질을 결합한 육류등급제도가 시행되어, 고급육 생산에 가속도가 붙기 시작했다.

2000년대에 들어와 구제역이 여러 차례 발생하면서 소비자들의 안전성에 대한 경각심이 고조되고 있다. 이와 더불어 건강을 생각하여 지방을 기피하는 경향도 두드러지고 있다. 친환경적이고 동물복지를 배려한 사양 방식, 비육 기간을 단축해 생산비를 절감하고 지방축적을 낮추는 비육 방식이 주목받고 있다. 정부는 이런 추세를 반영하여 2018년 9월 쇠고기

173) 이정환·이병오, 2015, pp.41~43.(공준식).

등급판정기준개편안을 마련하였다(후술).

3.2. 젓소

체계적으로 개량을 하려면 전문화된 공공단체가 조직적으로 혈통이나 체형 등 기록을 등록해야 하므로, 이런 목적에서 1966년 「한국 홀스타인 등록협회」가 설립되었다. 이 협회는 1969년 종축등록사업 일원화에 따라 「한국종축개량협회」로 통합되었다.

유우균 능력검정사업은 「한국 홀스타인 등록협회」가 1967년 11두에 대해 검정을 한 것이 시초라고 할 수 있다. 당시에는 적은 사육두수와 인식 부족으로 상위등록을 위한 개체들만 참여하다가, 1979년 축산진흥회가 설립되면서부터 규모가 확대되었다.

이후 1997년 정부의 검정사업 활성화를 위한 지원정책에 힘입어 지속적으로 확대되어, 2018년에는 경산우의 56.4%인 14만 4,054두가 참여하는 괄목할 만한 성장을 이루었다. 그러나 아직 낙농 선진국들의 검정비율에는 못 미치고 있다. 많은 낙농가가 개별적으로 민간 업체를 통해 외국으로부터 정액을 구입하여 사용하고 있는 것이 현실이다.

3.3. 돼지

1960년대는 혈통 및 체형에 의한 선발의 시대라고 할 수 있으며, 품종의 순종번식과 혈통 둔군 조성이 추진되었다. 1966년 「한국 랜드레이스 종돈등록협회」¹⁷⁴⁾가 설립되어 처음으로 체계적인 돼지개량이 시작되었다. 1960년대 중반부터 1970년대 초까지는 버크셔종, 햄프셔종, 랜드레이스종의 3개 품종을 주축으로 사육하였다.

1970년대는 종돈의 능력주의 시대이다. 1970~1973년 중반까지는 국공립종축장에서 민간업체가 분양받아 생산한 종돈을 중심으로 등록하였다. 1973년 하반기~1980년대 중반까지 미국, 일본, 캐나다, 대만 등에서 종돈을 다량 수입하였다. 랜드레이스종, 대요크셔종, 두록종, 햄프셔종을 주축으로 사육하였다. 순종 증식 시대로 관 주도의 종돈 보급에서 민간 업체로 변화하게 된다. 1976년 자가 농장 검정을 처음 시작하였으며, 1979년에는 최초로 선진원종농장이 설립되었다.

1980년대는 개체에서 군으로의 개량시대라고 할 수 있으며, 원종돈 육종 집단 강화 추진

174) 1967년 한국종돈등록협회로 개칭되었다가, 1969년 한국종축개량협회로 통합되었다.

사업이 추진되었다. 1983년 혈통등록돈군을 기초로 본 등록을 하여 원종돈군 구성을 시작하였으며, 1984년 공인 종돈능력검정소를 개설하고 산육능력검정을 실시하였다. 1985년 중반 이후 순종시대에서 점진적으로 체계적인 잡종 교잡시대로 변화되었다. 1987년 정부공식 승인 민간 AI(Avian Influenza; 조류인플루엔자) 센터가 최초로 설립되었으며, 1988년 계통 조성사업이 시작되었다.

1990년대는 종돈의 능력검정 선발 시대라고 할 수 있다. 1992년 품종의 단순화(대요크셔종, 랜드레이스종, 두록종이 95% 차지)가 이루어졌고, 제1회 전국 종돈 도체평가 경매대회를 개최하였다. 또 동년 돼지 산육능력 조사사업과 F1(교잡종) 증명사업이 개시되었다. 1995년 유전능력평가 프로그램을 개발하였다. 1996년 전문 종돈업체 육성 대상 종돈장을 확정하였으며, 위생 방역 우수 종돈장 인증제도를 시행하였다.

2000년대는 종돈 등록사업 정착 및 능력 검정사업이 확대된 시기이다. 2000년에 최초로 자돈 등기제도가 실시되었으며, 농장검정비 정부 보조가 이루어졌다. 2001년 인터넷 종돈 경매사업을 하였고, 2002년에는 종돈 PSS(Porcine Stress Syndrome; 스트레스에 대해 특이적으로 민감한 반응을 보이는 병적인 증상) 유전자 검사사업을 하였다. 2004년에는 종돈 번식용 씨돼지 분양 시 혈통서 발급을 의무화하였고, 돼지 우수브랜드 인증사업을 추진하였다. 2008년에는 종돈 두록종 네트워크 사업을 개시하고, 핵돈 AI(Artificial Insemination; 인공수정) 센터를 선정하였으며, 돼지 우수 정액 처리업체를 최초로 선정하였다.

4. 축산물 등급제

4.1. 등급제의 개요

가축개량이나 사양 관리 개선을 통해 품질이 고급화되면, 그 제품이 시장에서 차별화되어야 한다. 축산물 품질 차별화의 중요한 수단으로 「축산물 등급판정 제도」(약칭, 축산물 등급제)가 있다. 담당 기관은 「축산물품질평가원」(이전 명칭, 축산물등급 판정소)이며 1989년 설립되었다.

이 제도는 1992년 7월 쇠고기를 대상으로 처음 도입되었다. 현재 등급 구간은 육질등급 5개(육질이 좋은 순으로 1++, 1+, 1, 2, 3등급), 육량등급 3개(육량이 많은 순으로 A, B, C 등급)로, 이들이 결합하면 15개의 등급이 나온다. 육량과 육질이 가장 상위이면 '1++A' 등

급이 되며, 가장 하위이면 '3C' 등급이 된다.

최근 소비자들의 지방 기피 현상으로 지방 함유량이 많은 육질 등급의 조정이 필요하게 되자, 농림축산식품부는 2018년 9월 1++와 1+ 등급의 근내지방도 기준을 완화하는 쇠고기 등급 기준 개편안을 발표하였다. 이렇게 되면 비육 기간이 단축되어 생산비 절감 효과도 거두게 된다.

모든 국내산 쇠고기와 돼지고기는 등급판정을 받은 후에 유통되게 되어있다. 다른 축종(닭고기, 계란, 말고기, 오리고기)은 자율시행으로 업체가 요구 시 판정을 해주는 시스템이다. 닭고기와 계란의 등급 기준이 학교 식자재 납품기준으로 선정되면서 등급판정 물량이 대폭 증가하였다.

돼지고기의 등급은 고기의 품질정도와 도체중, 등지방 두께, 외관 등을 종합적으로 고려하여, 1+, 1, 2등급으로 구분한다. 닭고기의 등급은 통닭의 경우 1+, 1, 2등급으로, 부분육은 1, 2등급으로 구분한다. 계란의 등급은 세척한 계란에 대해 외관검사, 투광 및 할란(割卵) 판정을 거쳐 1+, 1, 2, 3등급으로 구분한다. 오리고기의 등급은 외관, 비육 상태, 신선도 등의 품질기준에 따라 1+, 1, 2등급으로 구분한다.

축산물 등급제의 도입배경으로는, 육류유통이 생체에서 도체·부분육 거래로 전환됨에 따라 객관적이고 과학적인 거래기준이 필요하게 되었고, 축산물 소비 경향이 품질 위주로 전환됨에 따라 고품질 축산물에 대한 생산지표가 필요하게 되었으며, 수입 축산물에 대응하기 위한 변별력 지표가 필요하게 되었고, 전국적으로 통일된 거래규격을 확립하여 소비자의 신뢰성을 확보할 필요성이 제기되었기 때문이다.

4.2. 등급제의 효과

축산물 등급제의 효과로는, 생산 측면에서 소비자의 기호성과 경제성을 고려한 개량 및 사양 관리 개선으로 경쟁력 강화는 물론 소득증대에 기여할 수 있고, 유통 측면에서 과학적이고 객관적인 거래기준에 의해 판정된 축산물을 판매·구입함으로써 신뢰받는 유통구조를 구축할 수 있으며, 소비 측면에서 등급지표를 활용하여 소비자가 원하는 품질의 축산물을 합리적인 가격에 구입할 수 있다는 점 등이 있다. 이에 따라 소비자 신뢰가 상승하여 지불 의향 가격 상승으로 이어질 수 있는 것이다.¹⁷⁵⁾

축산물 등급제가 없으면 고기 질의 좋고 나쁨에 따라 가격이 형성되지 않고, 평균적인

가격이 형성된다. 즉, 정보의 비대칭성으로 인해 좋은 육질의 고기가 시장에서 사라지고, 그렇지 못한 고기만 유통되는 경우가 초래될 수 있다. 또한, 육질 향상을 위한 유인 부재와 함께 부정유통을 일으키기 쉽다.

등급제는 생산자, 소비자, 유통업자 모두에게 직·간접적으로 큰 편익을 가져다주며, 궁극적으로 국내산 축산물의 경쟁력 제고에 기여한다.

5. 가축분뇨 처리

5.1. 가축분뇨 발생 현황

축산의 규모가 커지면 당연히 가축분뇨 발생량도 많아지게 된다. 우리나라 축산농가들은 대부분 가축분뇨를 환원할 농지를 갖고 있지 않거나 턱없이 부족하여, 오래 전부터 분뇨처리가 큰 문제가 되어 왔다. 1970년대 이후 축산의 규모가 급속히 커지면서 무단으로 방출된 가축분뇨로 인해 많은 토양과 하천이 오염되었고, 악취 문제로 인근 주민들과 갈등을 빚어 왔다.

〈표 15-5〉는 2004년부터 2017년까지 가축분뇨 발생량 및 자원화 추이를 나타낸 것이다. 가축분뇨 발생량은 2014년에 41,172톤이던 것이 2017년에는 48,460톤으로 17.7% 증가하였다. 2017년 시점에서 볼 때, 발생한 가축분뇨의 91.0%가 자원화되고, 8.0%는 정화 방류된다. 자원화 형태는 퇴비가 80.2%, 액비가 10.8%를 차지하며, 정화 방류는 공공처리 방식이 5.7%, 개별농가 방식이 2.3%를 차지한다.

가축분뇨의 자원화 비중은 2004년에 80.5%이던 것이 2017년에는 91.0%로 증가하였는데, 이는 같은 기간 중 액비화 비중이 1.2%에서 10.8%로 크게 증가한 데서 기인한다. 퇴비화 비중은 예전이나 지금이나 80% 전후로 큰 변함이 없다. 2012년부터 가축분뇨의 해양투기가 전면 금지되었다.

175) 전상곤 외, 2017, pp.2~3.

〈표 15-5〉 가축분뇨 발생량 및 자원화 추이

단위: 톤, %

연도	발생량	자원화 물량			정화방류		해양 배출	기타 (증발 등)
		소계	퇴비	액비	개별농가	공공처리		
2004	41,172 (100)	33,160 (80.5)	32,661 (79.3)	498 (1.2)	1,398 (3.4)	2,331 (5.7)	2,346 (5.7)	1,937 (4.7)
2006	43,915 (100)	36,254 (82.4)	34,904 (79.4)	1,300 (3.0)	1,473 (3.4)	3,039 (6.9)	2,607 (5.9)	592 (1.3)
2008	41,743 (100)	35,207 (84.3)	32,912 (78.8)	2,295 (5.5)	1,184 (2.8)	2,907 (7.0)	1,460 (3.5)	985 (2.4)
2010	46,543 (100)	40,226 (86.6)	37,220 (80.0)	3,006 (6.6)	1,427 (3.1)	2,727 (5.9)	1,070 (2.3)	1,024 (2.2)
2012	46,489 (100)	41,236 (88.7)	37,656 (81.0)	3,580 (7.7)	1,999 (4.3)	2,211 (4.8)	- (0)	1,023 (2.2)
2014	46,233 (100)	41,469 (89.7)	37,495 (81.1)	3,974 (8.6)	1,339 (2.9)	2,496 (5.4)	- (0)	929 (2.0)
2016	46,988 (100)	42,576 (90.6)	37,417 (79.6)	5,159 (11.0)	1,084 (2.3)	2,762 (5.9)	- (0)	566 (1.2)
2017	48,460 (100)	44,103 (91.0)	38,848 (80.2)	5,256 (10.8)	1,095 (2.3)	2,762 (5.7)	- (0)	499 (1.0)

자료: 농수축산신문, 2017, p.484에 추가.

5.2. 가축분뇨 관리 정책

가축분뇨는 자원화하면 유기질 비료로 소중한게 사용할 수 있고, 상당 부분 화학비료를 대체할 수 있어 좋다. 정부는 그동안 가축분뇨를 최대한 자원화함으로써 자원의 유효활용과 함께 분뇨처리 문제를 해결하고자 노력해 왔다.

〈표 15-6〉은 1980년대 이후 가축분뇨 관리 정책의 변화 모습을 나타낸 것이다. 2005년 ‘가축분뇨 자원화’에 초점을 맞춘 「가축분뇨 관리 및 이용에 관한 법률」이 제정되었다. 그 이전까지 가축분뇨는 환경부가 관리하는 「환경보전법」, 「폐기물관리법」, 「오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률」 등의 적용을 받았다. 이 법들은 주로 규제에 초점이 맞추어져 있다. 또 2005년부터 「악취방지법」이 시행되고 있다.

가축분뇨 처리 관련 농경지 확보 면적, 가축분뇨 정화처리 방류수 수질 기준, 가축분뇨

배출시설 규모 기준, 가축분뇨 자원화 시설 표준설계도 등은 모두 가축분뇨 처리에 적용되는 중요한 지표들이다. 이러한 기준들은 이미 1980년대나 1990년대부터 적용되어 왔는데, 그 후 지속적으로 현실에 맞게 또는 국제규격에 맞게 개정해 오고 있다.¹⁷⁶⁾ 이러한 기준들은 전반적으로 강화되는 추세이다.

2015년에는 친환경적인 가축사육환경 조성 및 가축분뇨 자원화를 효율적으로 수행하기 위해 「축산환경관리원」이 설립되었다.

〈표 15-6〉 가축분뇨 관련 법률 및 정책의 변화

시기	주요 내용
1980~1989년	<ul style="list-style-type: none"> • 전업 규모의 축산시설 설치 의무화 • 「환경보전법」 및 「폐기물관리법」을 통해, 축산농가의 가축분뇨처리 시설에 대해 규제(1989)
1990~1999년	<ul style="list-style-type: none"> • 「오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률」 제정(1991) <ul style="list-style-type: none"> - 가축사육시설 허가·신고제 도입, 축산폐수의 처리 의무화 • 「오분법」 개정(1997) <ul style="list-style-type: none"> - 설치대상 및 신고대상의 돈사와 우사 규격 지정 • 가축분뇨 관리업무 시장·군수에게 이양(1999) <ul style="list-style-type: none"> - 지역별 오염부하량(질소, 인산)을 고려한 적정 사육두수 설정
2000~2009년	<ul style="list-style-type: none"> • 가축분뇨 우수 처리시설 평가(2002) • 「가축분뇨 관리 및 이용에 관한 법률」 제정(2005) • 농림부와 농진청이 공동으로 자연순환농업팀 구성(2005) • 「악취방지법」 시행(2005)
2010년 이후	<ul style="list-style-type: none"> • 가축분뇨 해양배출 금지(2012) • 가축분뇨 등에 관한 전자인계관리시스템 구축·운영 규정(2014) • 「축산환경관리원」 설립(2015)

자료: 농수축산신문, 2017, p.485에서 발췌.

176) 상세한 개정내용에 대해서는 농수축산신문, 2017, pp.485~490 참조.

제3절 축산물 안전성 확보

1. HACCP 제도

축산물은 가축의 생산단계에서부터 도축, 가공, 유통 등 여러 단계를 거쳐 소비되기 때문에 위생관리가 까다롭다. 즉, 축산물에 대한 안전성 확보를 위해서는 가축의 사육에서부터 위생관리가 시작되어야 하고, 가공이나 유통과정에서 위해요소를 사전에 분석하여 관리하는 것이 효율적이다.

「식품안전관리인증기준」(HACCP) 제도는 식품의 원료관리, 처리·가공, 포장, 유통의 전 과정에서 위해 물질이 해당 식품에 혼입되거나 오염되는 것을 방지하기 위해, 각 과정을 중점적으로 관리하는 과학적인 시스템이다. 「한국식품안전관리인증원」에서는 식품과 축산물을 나누어 HACCP 인증을 하고 있다.

도축장의 중요성을 고려하여 2003년 7월부터 모든 도축장에 HACCP이 의무적으로 적용되고 있다. 2018년 10월 현재 HACCP 의무 적용 작업장은 도축장 외에, 집유업, 식용란 선별포장업, 유가공업, 알가공업, 식육가공업(일부)이며, 계속 확대되고 있다. 그 외에 식육포장처리업(1998년. 8), 축산물 판매업(2004년. 7), 사료제조업(2005년. 1), 축산물 보관업, 축산물 운반업 등은 자율방식으로 HACCP을 적용하고 있다.

2018년 8월 말 기준으로 HACCP 인증현황(업체 수)을 보면, 가공업 2,985개소, 유통업 948개소, 가축사육업 7,384개소, 사료 199개소, 합계 11,516개소이다. 가공에는 식육포장처리업(2,197개소)과 식육가공업(788)이 있고, 유통업에는 식육 즉석판매가공업(65), 식육 판매업(680), 식용란 수집판매업(126), 식육부산물 전문판매업(18), 축산물유통 전문판매업(12), 축산물 보관업(5), 축산물 운반업(42)이 포함된다.

연도별 누적 인증 수를 보면, 1997년 제로에서 출발하여 1998년 26개소, 2002년 44개소, 2006년 341개소, 2010년 3,290개소, 2014년 8,995개소, 2018년 12,272개소로 증가하고 있다. 특히, 2000년대 후반부터 급증하고 있다.

축산농장에 대한 HACCP 인증은 축산물위생관리법에 근거하여 시행되며, 농림축산검역본부 고시에 인증기준이 제시되어 있다. 인증 유효기간은 3년이다. 2006년 11월 돼지농장에 처음 도입된 이래, 한우·낙농(2007년), 산란계·육계(2008년), 오리(2009년), 식용란 수집

센터·메추리(2011년), 산양, 부화업으로 확대 적용되었다.

2018년 8월 말 현재 HACCP 인증을 받은 농장 수를 축종별로 보면, 한우가 2,919호로 가장 많고, 다음이 돼지 1,671호, 육계 1,026호, 산란계 904호, 젖소 496호, 오리 276호, 메추리 43호, 산양 28호, 부화업 21호 순이다. 사료 분야는 배합사료 109개소, TMR(Total Mixed Ration; 완전혼합사료) 90개소이다.

사육단계에 HACCP을 도입해야 하는 배경으로는, 가축의 의미가 식품의 원료를 생산하는 식용동물로 의미가 바뀌었고, 사육농장 위생관리에 대한 소비자 관심이 고조되고 있으며, 살충제나 동물용의약품 같은 위해요소는 사육단계에서만 관리할 수 있고, 가공업체에서 살모넬라나 대장균 등을 관리하기 위해서는 사육단계의 안전성 확보가 중요하고, 국제교역에서 식품위생관리의 표준이 되고 있기 때문이다.

사육단계 HACCP의 기본구조는, 「사육단계 시설기준 충족, 위생 및 생산 관리 프로그램 운영, HACCP 적용」의 3단계로 구성된다. 이러한 시스템을 적용한 농장의 사육기록 유지와 사전 위해요소 예방은 항생제나 주사침 잔류 문제 등을 예방할 수 있으며, 안전한 축산물생산 효과로 이어진다.

2. 축산물 이력추적제

소 및 쇠고기의 이력추적이란 소의 출생·수입, 사육부터 쇠고기의 판매에 이르기까지 단계별로 정보를 기록·관리함으로써 필요한 경우 소와 쇠고기의 이동 경로를 추적하는 것이다.

쇠고기 이력추적제는 문제 발생 시 이동 경로를 따라 추적하여 신속한 원인규명과 회수 조치를 가능하게 하는 제도이다. 먼저 모든 소에 고유의 개체식별번호를 부여하고 그 번호가 표시된 귀표를 부착한다. 다음에 소의 출생·거래·폐사·수출입 등 이동 실적을 신고하여 이력시스템에 기록·관리한다. 해당 소를 도축한 이후에는 가공, 판매 등 유통단계에서 쇠고기에 개체식별번호를 표시하여, 거래 및 거래실적을 기록·관리한다.

또한 개체식별 확인을 위해 도축된 모든 소의 시료를 채취·보관하여 판매되는 쇠고기와 DNA(Deoxyribonucleic Acid; 유전자) 동일성 검사를 통해 검증할 수 있다. 이를 통해 소비자는 구입하고자 하는 쇠고기의 원산지, 출생일, 소의 종류, 등급, 사육자 등의 정보를 휴대

폰이나 인터넷을 통해 확인할 수 있다.

우리나라는 2007년 「소 및 쇠고기 이력추적에 관한 법률」이 제정·공포됨에 따라, 쇠고기의 이력추적제가 2008년 12월부터 생산단계에서, 2009년 6월부터 유통단계까지 의무 시행되고 있다. 돼지고기 이력추적제도는 상기 법률을 「가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률」로 개정하여 2014년 12월부터 의무 시행되고 있다.

수입 쇠고기에 대한 유통이력제도는 2010년 12월부터 시행되고 있으며, 수입 돼지고기는 2016년 12월 공포되어 2년의 준비 작업을 거쳐 2018년 12월부터 시행된다.

사업추진을 위해 농림축산식품부는 사업계획 수립 및 추진사항을 감독하고, 시·도에서는 사육단계, 도축단계, 포장처리 단계에 대한 지도·감독을 한다. 「국립농산물품질관리원」은 판매단계에 대한 지도·감독을 하며, 「농림수산물검역본부」는 수입 소 관리 및 회수·폐기 등에 대한 조치를 한다.

시행기관인 「축산물품질평가원」(이전의 축산물등급판정소)은 개체식별대장에 대한 기록·누락 및 오류의 수정 업무 등을 위해 이력지원실을 운영하고 있으며, 유전자 등에 필요한 시료 수거 및 검사에 관한 업무를 담당한다. 농협중앙회는 귀표 구매 및 위탁기관·농가 지도를 담당하도록 하고 있다. 또한 농림축산식품부장관이 지정하는 지역축협 등 위탁기관에서는 귀표 부착 및 전산등록 업무를 수행한다.

3. 친환경축산

3.1. 친환경축산 인증제도

이 제도의 목적은, 축산의 환경보전기능을 증대시키고, 축산으로 인한 환경오염을 줄이며, 일반축산물을 친환경축산물로 허위 또는 둔갑 표시하는 것으로부터 생산자·소비자를 보호하고, 유통과정에서의 신뢰 구축으로 친환경축산물 생산·공급체계를 확립하는 데 있다.

우리나라 친환경축산 인증의 종류에는, 친환경축산물 인증(유기 축산물, 무항생제 축산물), HACCP 인증, 환경 친화 축산농장, 동물복지 인증 등이 있다. 친환경 축산의 기준을 어디에 두느냐에 따라 인증의 종류가 달라지는데, 해당 기준을 충족시키는 농가 및 축산물에 대해 「한국식품안전관리인증원」에서 인증을 부여하고 있다.

친환경 축산 인증은 모두 기본적으로 방역, 축사 시설, 위생관리, 분뇨처리의 기준을 충족시켜야 하며, 그밖에 위생관리(HACCP), 항생제(무항생제), 유기 사료(유기), 동물복지(동물 복지), 조사료포 확보·경관(환경친화 축산농장) 등이 강화되면서 특화된 인증으로 분화된다. 친환경 축산물의 인증 유효기간은 1년이다.

법적 근거는 친환경축산물이 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」(약칭, 친환경농어업 육성법), HACCP 인증이 「축산물위생관리법」, 환경친화 축산농장 인증이 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」, 동물복지 인증이 「동물보호법」 등으로 각각 다르다.

2017년 시점에서 친환경축산 인증 농가 수를 보면 7,675호인데, 무항생제 농가가 98.6%로 압도적으로 많고, 유기 농가는 1.4%에 불과하다. <표 15-7>에서 친환경축산물 인증 현황을 축종별로 보면, 전체 132.8만 톤 중 계란이 45.4%를 차지하여 가장 많고, 다음이 돼지고기(18.1%), 닭고기(17.4%), 우유(8.1%), 오리고기(5.6%), 쇠고기(3.5%) 순이다. 유기 축산물만 보면, 우유가 92.2%를 차지하여 대부분을 차지한다. 유기 우유 및 요구르트의 소비자 선호도가 높기 때문이라고 생각된다.

〈표 15-7〉 2017년 친환경축산물 인증 현황

단위: 톤, %

품목별	계		유기축산물		무항생제 축산물	
	수량	비중	수량	비중	수량	비중
쇠고기	46,109	3.5	184	0.5	45,925	3.6
돼지고기	240,619	18.1	2,036	5.3	238,583	18.5
닭고기	231,214	17.4	83	0.2	231,131	17.9
계란	603,410	45.4	690	1.8	602,720	46.7
우유	108,126	8.1	35,675	92.2	72,451	5.6
오리고기	74,471	5.6	0	0	74,471	5.8
오리알	2,685	0.2	0	0	2,685	0.2
기타	22,117	1.7	3	0	22,114	1.7
합계	1,328,751	100	38,671	100	1,290,080	100

자료: 국립농산물품질관리원 친환경 인증관리정보시스템, 2018.10.15.

3.2. 친환경안전축산직불제

이 제도의 목적은, 친환경축산 실천 축산농가에 초기 소득 감소분 및 생산비 차이를 보전함으로써 친환경축산의 확산을 도모하고, 환경보전을 통한 지속가능한 축산기반을 구축하는 데 있다. 근거법령은 「축산법」(제3조, 축산발전시책의 강구), 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」(제11조 제2항), 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」(제23조의 2~제23조의 8)이다.

관장기관은 국립농산물품질관리원이며, 지원 기간은 기본적으로 3년이고 연장될 경우 5년이다. 지원을 받기 위해서는 HACCP 농장 인증과 친환경축산물 인증을 받아야 한다. 농가당 연간 지급 한도액은, 유기가 3천만 원, 무항생제가 2천만 원이다. 다만, 2018년 3월 1일 이후 신규로 무항생제 인증을 받은 농업인 및 법인은 지원대상에서 제외된다. 또, 「산지생태축산농장 조정사업 시행지침」에 따라 산지생태축산농장으로 지정된 농장은 보조금 지원액의 20%를 가산하여 지급한다.

지급단가는 한우가 두당 유기 17만 원, 무항생제 6.5만 원이며, 육우는 한우의 절반이다. 또, 우유는 l 당 유기 50원, 무항생제 10원, 돼지는 두당 유기 1.6만 원, 무항생제 6천 원, 계란은 개당 유기 10원, 무항생제 1원, 육계는 마리당 유기 200원, 무항생제 60원, 오리는 마리당 유기 400원, 무항생제 120원, 오리알은 개당 유기 20원, 무항생제 2원이다.

제4절 가축방역 체계

1. 가축질병 발생 동향

1.1. 1999년 이전

일제 강점기 당시 발생한 주요 가축질병으로는, 우역, 우폐역, 기종저, 구제역, 탄저, 결핵, 비저(말 전염병), 돼지콜레라, 돈단독, 돈역, 추백리, 가금티푸스, 가금페스트, 광견병 등이 있다. 특히 우역은 한반도에 만연되어 큰 피해를 주었으며, 한국의 소 수출과 함께 일본으로 옮겨졌다. 1907~1931년까지 한반도에서 발생한 우역은 6,304건이며, 1932년 현대 수의학의 공부를 일본 수의사들에 의해 종식되었다.¹⁷⁷⁾

축산 성장기인 1990년대에 많이 발생한 가축질병으로는, 소의 경우 결핵과 브루셀라, 돼지는 돼지콜레라와 오제스키병, 닭은 뉴캐슬병과 추백리 등이었다. 소의 유산을 일으키는 브루셀라는 1955년 젓소에서 처음으로 확인된 이후, 지속적으로 발생해 왔다. 2004년부터 한우를 중심으로 검사증명제, 다발지역 일제검사, 검진대상 농가 확대, 가축의 이동제한 및 재검사 시기 조정 등 강력한 방역·근절 정책을 펼쳐왔다. 이러한 노력 덕택에 브루셀라 발생률은 2007년부터 감소하기 시작하여, 2016년에는 양성률이 0.04% 수준으로 크게 떨어졌다.

1.2. 2000년 이후

〈표 15-8〉은 2000년 이후 구제역의 발생 현황과 피해액을 나타낸 것이다. 2000년대에 접어들면서 식품 안전성에 대한 소비자들의 경각심이 높아지고 있는 상황에서 구제역이 발생하였기 때문에 사회에 미치는 파장이 더 컸다.

〈표 15-8〉 구제역 발생 현황 및 피해액 추이

연도	발생 기간	건수 (건)	지역	혈청형	살처분 (두)	예방 접종	피해액 (억 원)
2000	23일	15 (소 15)	3도, 6시군	O	2,216 (소 2천, 돼지 63)	Ring 백신	2,725
2002	53	16 (소 1, 돼지 15)	2도, 4시군	O	160,155 (소 1.4천, 돼지 15.9만)	배제	1,058
'10. 1월	28	6 (소 6)	1도, 2시군	A	5,956 (소 2.9천, 돼지 3천)	배제	272
'10. 4월	29	11 (소 7, 돼지 4)	4시도, 4시군	O	49,874 (소 1.1만, 돼지 3.8만)	배제	1,040
2010~ 2011	145	153 (소 97, 돼지 55)	11시도, 75시군	O	3,479,962 (소 15.1만, 돼지 331.8만)	전국	2조 7,383
'14. 7월	15	3 (돼지 3)	2도, 3시군	O	2,009 (돼지 2,009)	전국	17
2014~ 2015	147	185 (소 5, 돼지 180)	7시도, 33시군	O	살처분 171,128 (소 70, 돼지 17.1만)	전국	677

177) 국립수의과학검역원, 2009, pp.63~64.

(계속)

연도	발생 기간	건수 (건)	지역	혈청형	살처분 (두)	예방 접종	피해액 (억 원)
2016	45	21 (돼지 21)	2시도, 6시군	O	살처분 33,073 (돼지 33,073)	전국	64
2017	9	9 (소 9)	3도, 3시군	O, A	살처분 1,392 (소 1,392)	전국	94
2018	7	2 (돼지 2)	1도, 1시군	A	살처분 11,726 (돼지 11,726)	전국	28

자료: 농협중앙회 방역지원본부, 2018, pp.1~3.

구제역은 2000년 이후 10회 발생하였다. 특히, 2010년 11월부터 2011년 4월까지 145일간 지속된 구제역은 규모나 발생 범위 면에서 매우 컸다. 호남과 제주를 제외한 전 지역에서 발생하였고, 피해액(보상금, 수매, 소득 등 재정소요액)도 2.7조 원을 웃돌았다. 소 15만 두, 돼지 332만 두(당시 돼지 사육두수의 3분의 1) 등 많은 가축을 살처분하였다. 전국적으로 백신 접종을 실시하면서 점차 수그러들었다.

한편, <표 15-9>는 AI의 발생 현황과 피해액을 나타내고 있다. 2003년 12월 국내 육용종계에서 H5N1형이 처음 발생한 이래 최근까지 11회나 발생하였다. 2014년부터는 그동안 국내에서 검출된 바 없는 H5N8형과 H5N6형이 발생하고 있다. H5N8형 바이러스는 과거 우리나라에서 발생하였던 H5N1형과는 다르게 병원성이 약하지만, 감염된 가금에서 항원 배출 기간이 길다. 따라서 강력한 방역 조치에도 불구하고 긴 기간 발생하여 양계 및 오리 산업에 큰 피해를 주고 있다.

〈표 15-9〉 AI 발생 현황 및 피해액 추이

연도	발생 기간	건수 (건)	지역	혈청형	살처분 (만 수)	피해액 (억 원)
03/04	102일	19	7시도, 10시군	H5N1	529	874
06/07	104	13	3시도, 5시군	H5N1	280	339
2008	42	98	11시도, 19시군	H5N1	1,020	1,817
2010~2011	139	91	6시도, 25시군	H5N1	647	807
14. 1월	195	212	11시도, 41시군	H5N8	1,936	1,777
2014~2015	260	162	9시도, 34시군	H5N8	511	1,103
15. 9월	62	17	2시도, 6시군구	H5N8	30	95

(계속)

연도	발생 기간	건수 (건)	지역	혈청형	살처분 (만 수)	피해액 (억 원)
16. 3월	45	2	1 시도, 2 시군구	H5N8	1	4
2016~2017	13	383	10 시도, 50 시군	H5N6, H5N8	3,787	2,992
17. 6월	140	36	7 시도, 14 시군구	H5N8	19	15
2017~2018	330	22	5 시도, 15 시군	H5N6	654	552

자료: 농협중앙회 방역지원본부, 2018, p.4.

2. 가축방역정책

2.1. 가축방역 조직

일제 강점기의 가축방역 관련 주요 조직은 2011년 4월 일본 정부 농상무성 담당으로 만들어진 「우역혈청제조소(牛疫血清製造所)」이다. 이 기관은 1918년 조선총독부로 이관되면서 「수역(獸疫)혈청제조소」로 명칭이 바뀌었다. 부산, 인천, 원산, 성진, 진남포에 검역소를 두었다. 1942년에 다시 「가축위생연구소」로 개칭되고, 업무영역이 확장되면서 안양에 지소가 설립되었다. 이 시기에 만들어진 관련 법률로는 「조선 가축전염병예방령(1930. 7)과 「조선 수의사규칙」(1937년 9)이 있다.

1948년 7월 정부 수립 후 농림부 축정국에 축정과와 수의과가 설치되었고, 1956년 12월 수의사법이 제정되었다. 1961년 12월 제정된 「가축전염병예방법」은 가축방역 업무의 가장 기초가 되는 규정이라고 할 수 있다. 1962년 농촌진흥청이 신설되면서 기존의 「농사원」 수의부는 「농촌진흥청」 가축위생연구소로 명칭이 바뀌었다.

1995년 WTO 체제 출범 이후, 세계 각국과의 무역자유화 및 해외여행객의 증가로 가축질병 문제는 더 이상 한 국가의 문제가 아니라 국제사회의 공통관심사가 될 만큼 중요성이 부각되었다.

이러한 배경하에서 1998년 8월 기존의 국립동물검역소(수출입동물과 축산물의 검역·검사 업무 담당)와 수의과학연구소(가축질병 방역에 관련된 연구업무 담당)가 통합하여 새로운 체제로 「국립수의과학검역원」이 출범하게 되었다. 국내 가축방역, 축산식품 안전관리, 동물·축산물의 수출·입 검역·검사, 동물약품 관리, 수의과학기술 개발 등을 종합적으로 실

행할 수 있는 기관이 된 것이다.

2011년 6월 기존의 국립수의과학검역원, 국립식물검역원, 국립수산물품질검사원을 통합하여 「농림수산검역본부」(초기 명칭, 농림수산검역검사본부)가 새롭게 출범하였다. 또, 2017년 8월 방역정책의 중요성을 반영하여, 축산정책국 방역총괄과를 방역정책국으로 승격시킨 후 방역정책과, 구제역방역과, 조류인플루엔자방역과의 3개과 편제로 재편하였다.

현재 가축방역 중앙조직은 농림축산식품부 방역정책국을 필두로, 국제협력국 검역정책과, 농림축산검역본부 및 그 산하의 6개 지역본부(10개 가축질병 방역센터)로 이루어져 있다.

지방조직은 광역·기초 지방자치단체의 축산담당 부서, 지자체 소속의 전국 43개 시·도 가축방역기관으로 구성된다. 민간방역기구로는 1999년 4월 가축위생방역지원본부가 발족하여 가축방역 및 축산물 위생 지원업무를 담당하고 있다. 그밖에 10개 수의과대학 및 11개 민간 병성감정기관이 가축병성감정 업무를 수행하고 있다.

2.2. 가축방역정책

가축방역정책은 큰 틀에서 가축방역 조직과 맥을 같이 한다. 일제 강점기의 방역정책은 「우역혈청제조소」의 명칭에서 보듯이, 한반도의 우역이 수출 소를 통해 일본에 전염되지 않도록 혈청을 만들어 방역하는 것이 주목적이었다. 「수역혈청제조소」는 업무영역이 확장되어, 우역을 포함하여 한반도에서 발생하는 각종 가축전염병을 포괄적으로 조사·연구하고, 해당 전염병의 면역혈청을 생산·공급하였다.

「가축위생연구소」가 되면서 용어도 수역이나 우역 대신 가축위생, 가축질병으로 바뀌었고, 연구와 조사 및 시험이 우선이었으며, 면역혈청의 생산뿐 아니라 치료제의 생산이 추가되면서 의약품의 검정 기능과 병성감정, 일반인이나 수의사에 대한 계도 기능이 생겼다.

참고로, 1930년에 「수역혈청제조소」가 만든 혈청을 보면, 우역 면역혈청 및 백신(각각 2만 두, 5.2만 두 분), 기종저 혈청 및 백신(300두, 15만 두 분), 탄저 혈청 및 백신(1,200두, 9.5만 두 분), 말레인(1.6만 두 분), 가금콜레라혈청(8천 수 분), 닭티푸스혈청(2천 수 분), 추백리진단액(25만 수 분) 등이 있다.¹⁷⁸⁾

178) 국립수의과학검역원, 2009, p.76.

구제역은 1915년에 9천여 두, 1919년에 3만 8천여 두가 발생하였다. 그 후 1925년까지 산발적으로 발생하다가, 1927년부터 몇 년 동안 뜸하다가, 1933년에 평안북도를 비롯하여 북부지방에 총 2,363두가 발생하였고 그중 122두가 폐사한 이후 점차로 종식되었다.¹⁷⁹⁾

광복과 한국전쟁의 혼란기를 거쳐 1953년부터 부산의 「가축위생연구소」는 방역에 필요한 각종 생물학적 제제의 목표량을 생산할 정도로 정상궤도에 오르게 되었다. 1949~1953년에 「가축위생연구소」에서 생산한 생물학적 제제를 보면, 우역 백신 및 혈청, 가금페스트백신, 기종저 백신 및 혈청, 탄저 백신 및 혈청, 돈콜레라 백신 및 혈청, 광견병백신 등 28종에 이른다.

사실 1961년에 제정된 「가축전염병예방법」에 명시된 법정전염병은 23종으로, 1930년에 제정된 「조선 가축전염병예방령」 때의 12종에서 11종이 늘어났다.

1962년부터 경제개발이 시작되면서 외국과의 교역이 증가하였다. 이에 따라 방역정책의 주요 업무로, 수입금지 지역 및 물품의 지정(1968, 1982년), 수출검역물의 검역시행장 지정 및 관리(1963, 1964, 1983년), 소 수입증가에 따른 개별 국가의 수입위생조건 제정(1972, 1978, 1984년) 등이 부상하였다.

1993년 12월에 타결된 UR 협상에서, 농산물에 대한 위생 및 검역 규제를 국제적으로 통일하여 농산물 교역을 활성화하자는 내용이 주요 의제였다. 이러한 배경하에 WTO가 출범하였기 때문에, 검역 기능이 중요해짐에 따라 1992~1998년에 걸쳐 3차의 동물검역기능강화 계획을 수립·추진하게 된다.

1998년 6월 발효된 「축산물가공처리법」에 의거하여, 도축업, 집유업의 위생관리뿐만 아니라, 식품위생법으로부터 축산물가공업·보관업·운반업 및 판매업을 이관 받아 축산식품을 가축사육 단계부터 소비단계까지 농림부에서 담당하게 되었다.

2000년대에 들어와 방역정책은 구제역, AI, 돼지열병 등 국내에 발생하는 주요 가축전염병의 발생을 최소화하고, 브루셀라·결핵·광견병 등 인수공통전염병의 발생 및 전파 방지를 주목표로 두고 있다. 긴급방역 행동지침으로는 '구제역·돼지열병·AI·결핵병 및 브루셀라병에 대한 방역 실시요령'과 함께 '가축전염병 예찰 실시요령'이 있다.

특히, 구제역과 AI의 방역에 큰 노력을 기울이고 있다. 예를 들면, 예방 중심의 방역을

179) 국립수의과학검역원, 2009, p.83.

강화하고, 신속 강력한 초동 대응으로 발생 시 조기 종식을 꾀한다는 내용이다. 이를 위해, 농가와 계열화 사업자의 방역 책임을 강화하고, 오리 휴지기 제도를 도입한다는 내용이 포함되어 있다.¹⁸⁰⁾

이와 함께, 동물 질병의 예방과 조기 검색, 농가 방역 의식 향상, 주기적인 임상 예찰, 정기적인 소독 등 사전 예방활동을 펼치고 있으며, 국내 가축질병의 발생상황 검색을 위한 혈청검사, 해외 악성 가축전염병의 국내유입 여부 검색, 일선 현장의 자율방역 기반 구축과 함께 축산농가의 자율방역을 유도하고 있다.

AI 청정화를 위한 체계적인 예찰 활동(연중 상시 방역체계로 전환하여 AI 유입원인 철새, 텃새, 닭·오리 등 경로별로 조기경보시스템 운영, 지속적 예찰검사), 구제역 백신 접종 청정국 지위획득을 위한 접종 강화 등도 함께 추진되고 있다.

3. 동물검역

3.1. 동물검역 조직

외국으로부터 동물·축산물 수입을 위해서는 국가 간의 협정에 따른 검역이 필수적이다. 우리나라의 동물검역 효시라고 할 수 있는 「수출우검역소」는 구한말인 1909년 「수출우검역법」 제정과 함께 부산에 설치되어, 한우의 대일 수출 시 필요한 검역 업무를 담당하였다. 이듬해 국권침탈이 되자 명칭이 「이출우(移出牛)검역소」로 바뀌었으며, 일제 강점기에 한우 수출이 확대되면서 조직도 커졌다.

1947년 농림부 축정국에 수의과가 설치되고, 1949년 6월 기존의 부산 검역소는 「부산가축검역소」로 공식 출범하였다. 이는 다시 1962년 「국립동물검역소」로 명칭이 변경되었으며, 그 후 경제성장과 함께 검역업무가 계속 늘어나면서 인원과 조직도 확대되었다. 1998년 8월 「국립수의과학검역원」이 설립되어 그동안 분산되어 운영되었던 가축질병 연구와 수출입 검역업무를 통합·관장하게 되었다.

2011년 6월 국립수의과학검역원은 다시 「농림수산검역본부」로 조직이 확대 재편되었다. 2018년 10월 현재 「농림수산검역본부」는 동물질병관리부, 식물검역부, 동식물위생연구부

180) 농림축산식품부, AI 구제역 방역 보완방안 마련(보도자료), 2018.9.28.

와 함께, 6개 지역본부(서울, 중부, 영남, 호남, 제주, 인천공항)와 10개 가축질병 방역센터(서울, 용인, 춘천, 천안, 청주, 대구, 김해, 전주, 광주, 제주)를 아우르는 전국적인 조직으로 성장하였다.

3.2. 동물검역정책

1995년 WTO 체제 출범과 함께 2004년 이래 우리나라가 세계 각국과 FTA를 체결하면서, 농축산물과 식품의 교역은 확대일로에 있다. 이러한 국제화 추세에서 가축질병 유입의 위험성은 높아질 수밖에 없어, 신속하고 효율적이면서 과학적인 검역기술 및 시스템 구축의 중요성은 날로 커지고 있다.

1992년부터 「농림수산검역본부」가 추진한 동물검역기능강화 대책은 1단계(1992~1995년), 2단계(1996~1997년), 3단계(1998~2000년)로 나누어 많은 예산을 투입하여, 검역 시설 확충 및 현대화, 첨단 정밀검사 장비 보강, 검역기술 향상, 검역전산망 구축 및 활용 극대화, 검역 정보 수집 및 활용, 검역제도 개선, 검역조직 및 인력 보강 등 검역 선진화의 기틀을 마련하였다.¹⁸¹⁾

2014년부터 ‘동식물 검역기능 강화 추진계획’을 수립하여 추진하고 있다. 주요 내용은 사전예방적 선진 국경검역 체계 확립, 수입위험분석 체계 선진화, 동물·축산물 수출활성화를 위한 검역지원 강화 등이다. 2016년에는 과학을 기반으로 한 국경검역 추진을 위해, 고위험 축산관계자 전산관리시스템 및 전자검역증명서(e-Cert) 제도¹⁸²⁾ 도입을 위한 시스템을 구축하였다.

해외 가축전염병 유입 방지를 위한 국경검역 조치로는, 해외여행 축산관계자 신고 소독 및 국경검역 강화, 여행객 휴대품 검색 및 모니터링 검사 강화, 가축전염병 발생 동향 정보 수집 및 긴급 검역 조치 등이 추진되고 있다.¹⁸³⁾

181) 자세한 내용은 농림부, 1999, pp.1050~1052 참조.

182) 수출입 동물·축산물에 대한 검역 정보 정확도를 위해 국제적으로 확대되고 있는 제도이다.

183) 2016년 이후의 자세한 동물검역 정책 동향에 대해서는, 농수축산신문, 2017, pp.100~109 참조.

제5절 향후 과제

우리나라의 경제성장률은 1980년대에 8.6%, 1990년대에 6.7%로 매우 높은 수준을 유지하였다. 국가경제 전체가 고도성장을 이루던 시기이다. 그 후 경제성장률은 2000년대에 들어와 4.4%로 하락하고, 최근에는 2%대까지 떨어졌다. 2010년대 이후 이른바 저성장기에 접어든 것이다. 다른 산업도 마찬가지이지만, 축산업은 국가경제의 한 부분으로서 경제상황과 밀접한 관계를 가지며 성장한다. 특히 축산물은 소득탄력성이 크고 외식소비가 많기 때문에 경기의 흐름으로부터 큰 영향을 받게 된다.

고도 성장기에는 소비가 워낙 빠르게 성장하다 보니, '만들면 팔리는' 시대였다. 그러나 지금 우리의 저성장기는 시장개방과 맞물려 있어 상황이 크게 다르다. 우선 시장에는 외국산 저가 제품이 넘쳐나 소비자들에게 선택의 폭이 넓어졌다. 또, 경기가 좋지 않아 소비자들은 선뜻 지갑을 열려고 하지 않는다. '고품질이면서 안전하고 차별화된 제품을 싸게' 팔지 않으면 고객을 확보하기 어려운 시대가 된 것이다.

농림축산식품부의 2017년 축산시책 기본방향을 보면, 축산악취 및 가축질병 발생 억제, 청탁금지법 및 인구구조 변화 등에 따른 소비 지향적인 축산물 생산과 유통구조 개선, 환경부하 등 사회적 비용을 발생시키지 않는 반려동물 관련 산업 및 말산업 등 신 성장산업 육성 등을 명시하고 있다.¹⁸⁴⁾

앞에서 살펴보았듯이 우리나라의 축산은 지난 100년간, 특히 1970년 이후 급속한 성장을 해왔다. 여기에는 생산 및 소비의 확대와 더불어, 사양기술, 경영관리, 가공, 유통구조, 조직 등 모든 면의 발전이 포함되어 있다. 농림부의 명칭이 농림수산부, 농림수산식품부를 거쳐 「농림축산식품부」로 바뀐 것도 축산의 위상이 커졌기 때문에 가능한 일이다.

그러나 한편으로 보면 성장의 그늘도 적지 않다. 무엇보다도 토지와 유리된 채 고밀도 사육을 하다 보니, 축산환경 면에서 많은 문제점들이 발생하였고, 가축질병에 도 취약하게 되었다. 개방화 시대에 소비자 신뢰를 잃으면, 국내 축산의 존립기반은 무너지게 된다.

한국축산이 지금 개방화와 고령화로 어려운 상황에 처해 있는 것이 사실이나, 미래를 향해 지속적으로 발전해 나가기 위해서는 '가공형 축산'에서 벗어나 '우회축산'의 기본정신을

184) 농수축산신문, 2017, p.73.

살린 '녹색사고의 지속가능한 시스템'으로 과감하게 패러다임을 바꾸어야 한다. 이렇게 해야 가축질병이나 경영 리스크에 강한 체질로 거듭날 수 있으며, FTA로 낮은 가격의 수입육이 들어와도 '품질·안전·안심'으로 차별화 하여 소비시장을 지킬 수 있다.

먼저, 그동안 효율성 추구를 위해 「최대」의 개념에 치우쳐 왔는데, 앞으로는 생산자, 가축, 지구환경이 조화를 이루는 「최적」의 개념을 강화할 필요가 있다. 이제 농가, 지역, 국가 단위로 적정 사육두수를 유지하도록 하여야 한다. 농가차원에서는 퇴비를 환원할 수 있는 농지 보유면적 및 퇴비유통센터의 퇴비처리 증명과 연계시켜 적정 사육규모를 설정할 수 있다. 국가차원에서는 농지 내 질소부하량, 조사료 조달능력, 축산물 시장점유율을 종합적으로 고려하여 산정할 수 있을 것이다.

친환경적 사육 환경 및 방식은 가축의 면역력을 강화하여 질병을 예방함은 물론, 안전하고 자연지향적인 소비자를 통해 높은 가치를 창출할 수 있다. 친환경 사육은 모든 축산농가의 노력과 협조가 있어야 가능하다. 자칫 일부 농가의 실수로 전염성이 강한 대형 가축질병이 발생하면, 주변의 많은 농가나 관련 산업에 피해를 주게 된다.

축산업에서 가축질병으로부터의 '안전'은 공공재와 마찬가지로, 안전을 소홀히 하는 농가(무임승차자)를 막기 위해 축산업 허가제는 중요한 의미를 갖는다.

「최적」의 규모에서 많은 수익을 올리기 위해서는 「최고」의 가치를 추구해야 한다. 이를 위해 먼저 각 축종의 공급사슬별로 가치사슬을 분석하여 고도화시켜 나가야 한다. 가치증대 시 자기의 특성에 맞는 부문을 강화하여 총 가치를 확대하는 지혜가 필요하다.

시장에서 '가치'를 인정해주고 구매해주는 사람은 소비자이다. 따라서 이제 축산업도 소비자에게 초점을 맞춘 산업으로 거듭나야 경쟁력이 있다. 특히 최근 소비자들이 건강, 안전성, 친환경, 자연주의, 자원보호, 사회적 책임(CSR; Corporate Social Responsibility) 등에 관심이 많기 때문에, 이러한 분야를 강화하고 배려한 경영전략이 구사되어야 한다. 또, 안전성에서 중요한 소비자의 심리적 안심(신뢰)확보를 위해, 소비자교류나 위험 정보교환(Risk Communication) 기능이 강화되어야 한다.

참고문헌

- 국립수의과학검역원(2009), 『국립수의과학검역원 100년사』.
- 농림부(1989), 『한국농정 40년사』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림부(1999), 『한국농정 50년사』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림축산식품부(2015), 『농업·농촌 70년』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림축산식품부(2017), 『농림축산식품 주요통계』.
- 농림축산식품부(2018), “AI구제역 방역 보완방안 마련”(보도자료, 2018.9.28.).
- 농수축산신문(2017), 『2017/2018 한국축산연감』.
- 농업협동조합중앙회(1965), 『한국농정 20년사』.
- 농업협동조합중앙회 방역지원본부(2018), “구제역 및 AI 발생 현황”.
- 안병일·이현동·황의식·김미복(2017), “축사시설현대화 사업의 효과분석”, 『식품유통연구』, 제34권 제3호. 한국식품유통학회.
- 이정환·이병오(2015), 『한우경영의 미래』, 기록문화.
- 전상곤·허덕·이동소·지인배(2017), “한우에 대한 축산물등급판정 제도의 경제효과 분석”, 『식품유통연구』, 제34권 제1호. 한국식품유통학회.
- 축산물등급판정소(2009), 『축산물등급판정 20년사(1989~2009)』.
- 한국농촌경제연구원(2018), 『농업전망』.
- 한우자조금관리위원회(2009), 『한우 컨설팅 지침서』.



제1절 일제 강점기의 농산물 시장과 유통

농산물 유통이란 농산물이 생산되어 최종소비자에 전달되는 과정이다. 일제 강점기 이전의 농산물 유통체계를 살펴보면 농산물은 지역 내 농촌 및 도시의 시장에서 거래되고, 지역 간 원격지 교역도 활발하게 전개되기 시작하였다. 농촌시장인 장시, 포구 및 도시 시장이 성장함에 따라, 전 자본주의적 단계에서는 정비된 농산물 유통구조를 가지게 되었다. 농촌에서 일상적인 거래를 중심으로 한 장시에서는 매우 다양한 상품이 거래되었다.

농촌지역 주민 간에는 장시나 상인을 통하지 않고 직접적인 농산물 교환이 이루어지기도 하였으나, 유통 거리가 일정 단계에 도달하면 생산자와 소비자는 장시나 행상을 거쳐 연결되었고, 원격지 유통은 객주의 중개를 통해 이루어졌다(이현창, 2003).

서울시장에서는 전국 각지에서 수집된 농산물이 거래되었으며, 객주, 중간도매상인 중도아 및 시전을 거쳐 분산되었다. 시장 간에는 서로 간 기능이 전문화되면서 연계가 진전되었고, 원격지를 연결하는 유통체계도 형성되었다.

조선 후기 상인은 여상(旅商), 객주, 시장 상인의 3종으로 구분될 수 있다. 여상은 생산지에 나아가 농산물을 매집하여 시장 상인에 판매하고, 시장상인은 여상으로부터 농산물을 구입하여 장날에 시장에서 소비자에게 분배하였다. 객주는 생산자와 여상, 여상과 여상, 여상과 시장 상인의 사이를 매개하는 기능을 수행하였다. 이러한 유통경로를 도식화하면 “생산자 → 여상(산지 행상) → 객주 → 소비지 행상(시장 상인) → 소비자”였다(이현창, 2003).

개항 후 농산물 유통은 조선 후기와 달리 국제무역의 성장, 유통시설의 확대, 외국 상인의 진출 등이 특징적이다. 개항 전에는 중국과의 해로무역이 금지되었으며, 육로무역은 공

무역 외에는 정해진 장소와 시간에 관의 감시 아래 이루어졌다. 무역품은 주로 지배계급이 요구하는 사치재로 구성되었다. 그러나 강화도 조약에 의해 외국인들의 자유무역을 보장한 이후 대중품을 중심으로 무역이 확대되어 경제 전반에 영향을 주기 시작했다.

개항장에 진출한 일본인 무역상은 일본 은행의 지원을 받아 처음부터 해외 무역권을 장악하고 국내 유통에도 점차 침투하게 되었다. 개항 후에는 농산물 수출시장이 성장하고 근대적 금융·교통 시설이 농산물 유통을 지원하게 되었다. 일본상인은 국제무역과 우월한 금융 기능을 통해 전통적인 객주의 유통 주도력을 약화시켰다. 아울러 기선과 철도의 발달로 인해 해외무역뿐만 아니라 국내유통이 성장하게 되었다. 특히 식민지화를 전후하여 본격화되는 철도유통은 육로교통의 제약을 극복하면서 시장을 통합하는 데에 크게 기여하였다(류승렬, 2003).

일제 강점기에는 철도망의 보급에 따라 유통권의 재편도 이루어졌다. 용산·남대문, 평택, 대전, 이리, 김천 같은 철도역 소재지가 새로운 중개 상업지로 성장했지만 마포, 안성, 공주, 강경, 상주 같은 종래의 유통 중심지는 지역 내 시장으로 축소되었다. 종래 구시가의 중심에 있던 재래시장은 신시가와 분리되었을 뿐 아니라 신시가로의 이전을 둘러싼 분규도 적지 않게 발생하였다(문정창, 1941).

유통망의 정비와 그에 따른 상권 재편에 따라 일본인은 도매업, 조선인은 소매업으로의 분화를 초래하였다. 서울·평양·대구 등 세 도시를 비롯한 각 지방 도시·개항지·역 소재지·기타 새로 개발된 지역 등은 일본인들이 거주하는 신시가와 조선인들이 거주하는 구시가로 확연하게 양분되었다(문정창, 1966).

조선총독부는 시장의 공설·공영화 원칙을 내세우며 통제를 강화하였다. 그 결과 시장에 대한 관의 개입과 간섭은 갈수록 심해졌고, 특히 사설 시장은 크게 위축되어 1916년에 83개소(1년 거래고 778만 7천 원), 1938년 말에는 2개소(전북 봉상군의 봉상 시장, 전북 부안군의 줄포 시장)만 남게 되었다(문정창, 1941.).

시장은 1920년대 중반까지는 대체로 5일마다 열리는 것이 보통이었으나 지방 군청 소재지 등에 있는 소위 성내 시장에는, 매일 아침저녁 약 2시간씩 소위 ‘저자’가 열리기도 하였다. 저자는 종일 열리게 된 경우도 많았는데, 명목상 5일로 되어 있음에도 불구하고 사실은 상설 시장화한 것이다. 일제 강점기를 통해 재래시장은 위상이 추락하였으며 시장의 성격도

공산품의 판매 시장화와 공장 원료의 구매 시장화 경향을 보였다(문정창, 1941).

재래시장에서 거래된 물품 유형은 다음과 같다(문정창, 1941). ① 생산자 상호 간에 화폐를 매개로 이루어진 교환으로, 쌀을 팔아 채소를 사고, 면화·잠견·가마니 등을 팔고 곡류, 직물이나 직물의 원료품인 대마, 저마 및 생선 등을 사는 것이 해당한다. ② 다부장사라 하는 이들이 행하는 것으로, 농민이 가지고 오는 곡류나 채소 등을 사들여, 그 장에서 소비자에게 되파는 것이다. ③ 경성·대구·부산·평양 등의 대상인이 점원을 보내서, 직물·한지 기타의 지방 산물을 도매용으로 사들이는 것이다. ④ 제사 공장 또는 조면 공장 등이 공장 생산용의 각종 원료품을 수집·매수하는 거래이다. 대부분 농회의 공동판매 시설이 매수하는 잠견·면화와 농회 및 금융조합이 운영하는 정미 공장 및 제분 공장의 원료로서 공급될 벼, 소맥, 옥수수 등이 거래되었다. ⑤ 농민들이 사용하는 농기구 및 생활필수품인 비료·농구·직물·소금·석유·성냥 등을 상인이 판매하는 것이다.

재래시장 거래에서 거래된 물품의 변화 추이를 보면, 시기가 흐르면서 ①~③의 거래는 점차 쇠퇴하였다. 반면 농회·금융조합 등에서 주관하는 각종 공동판매 사업이 강화됨에 따라 공장 원료 공급 기능이 커지고, 공장 생산품의 판매 기능이 향상하였다(문정창, 1941).

제2절 해방 이후 농산물 유통 정책

해방 후 1951년까지는 농산물 시장에 관한 법률 체계가 갖춰지지 않는 등 행정공백기였다. 시장 운영에 관한 사항을 총체적으로 규정하는 기본적인 「시장법」이 없었고, 조선총독부가 1914년에 공포한 「시장규칙」이 제반 시장운영의 기본 지침이 되어왔다.

1920년대 이전까지는 주로 대규모 상점을 중심으로 농산물 도매가 이루어졌다. 1920년대부터는 위탁상과 이들이 거느리는 앞자리상들이 회사를 조직하여 공설시장을 개설하기 시작하였다. 우리나라에서 중앙도매시장이 처음 개설된 것은 1935년 부산 대교동에 개설된 부산중앙도매시장이며, 이어 1939년 3월 서울 중림동에 경성중앙도매시장이 개설되었다. 이 당시 개설된 중앙도매시장은 해방 후에도 과거의 관행에 따라 운영되어 왔다. 제도화된 중앙도매시장과 더불어 조선시대 객주의 잔재인 위탁상들이 해방과 더불어 우후죽순처럼 생겨나 번창하게 되었다.

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 일제에 의해 개설·운영되어 오던 중앙도매시장이 이 법에 의해 승계되어 양성화되었을 뿐, 도매시장에 대한 정책적·행정적 노력은 없었다고 봐야 할 것이다(박정근, 2003).

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

법정도매시장으로 인가받은 업체는 단지 하나뿐인 데 반해, 과거부터 도매 업무를 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 등의 행위가 성행하였다.

그 결과 유사도매시장이 번창하고, 오히려 법정도매시장은 위축되는 경향이 나타났다. 서울시의 대형업체인 「중앙청과주식회사」는 제대로 기능을 발휘하지 못하였고, 20여 차례나 경영진이 바뀌는 난맥상을 면치 못하였다. 그 이유는 중앙도매시장에서 가까운 남대문시장과 북창동 일대에 하나의 거대한 유사도매시장이 형성되어 중앙도매시장으로 유입되는 물량이 매우 적었기 때문이다. 더욱이 중앙도매시장 소속 중매인들도 모두가 상장된 상품을 중개하지 않고 제각기 독자적으로 위탁행위를 하고 있었기 때문이다.

조선 후기 이래 지속된 재래시장인 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 외증에 1938년 910개소에서 1943년 510개소로 위축되었으나, 해방과 더불어 각 지방자치단체에서 지역개발과 재정수입 확대를 명목으로 우후죽순처럼 개설하기 시작하여 1950년 668개소, 1960년 826개소로 늘어났다(박정근, 2003).

이 시기에는 농촌의 5일 시장을 중심으로 하는 전통적인 유통경제가 근대적 유통경제로 전환되기 시작하였다. 정부의 지원으로 농민들은 주산단지, 경제작물 생산 등 상업적 영농에 눈을 뜨게 되어 1967년 공업원료 예시가격제를 실시하고 「농어촌개발공사」를 발족하여 농수산물의 저장, 가공처리업무를 수행하였다(박정근, 2003).

도매시장의 중요성은 1960년대에 들어와서 인식되기 시작하였다. 1960년대 초 농수산부는 생산자 입장에서 농수산물 도매시장을 바라보게 되었고, 농협은 생산자 보호를 위해 유통개선의 일환으로 농산물 도매시장에 능동적으로 참여하게 되었다.

농협은 1961년 처음으로 부산에 농협공판장을 개설하였으며, 뒤이어 1962년에는 서울, 대전, 대구, 광주에 공판장을 개설함으로써 농산물 도매시장 기능을 강화하기 시작하였다.

이때부터 농산물 도매시장은 중앙도매시장(법정도매시장), 농협공판장, 위탁상 중심의 유사도매시장으로 3원화 되었다. 상공부는 농협의 공판 활동을 배제하려고 하였으나 농수산부는 공판 활동을 보호하려고 나섰다. 이때 생산자단체인 농협이 중앙도매시장 구역 안에서 도 공판 활동을 할 수 있다고 법무부가 유권해석을 하였으며, 이를 계기로 농수산부는 상공부 소관인 중앙도매시장 업무를 농수산부로의 이관을 추진하였다.

1963년 1월 7일 경제장관회의에서 중앙도매시장의 소관 업무를 농수산부로 이관하는데 필요한 조치를하기로 의결하였다. 그래서 농수산부는 「농수산물 도매시장법」을 입안하여, 1967년 12월 26일 국무회의를 거쳐, 1968년 2월 국회에 상정하였으나 국회 회기 만료로 자동 폐기되었으며, 다음 달인 8월 수정안을 다시 국회에 상정하였으나 끝내 결실을 보지 못하고 폐기되었다.

중앙도매시장과 농협공판장이 있음에도 불구하고 시장점유율 면에서는 유사도매시장이 압도적인 위치에 있었다. 서울의 경우 1972년 말 각각의 시장점유율은 중앙도매시장 15%, 농협공판장 20%, 유사도매시장이 65%로 추정되었다. 농협공판장을 제외하고는 경매가 거의 이루어지지 않았으며, 중앙도매시장의 증대인조차 대부분 위탁에 의한 수의매매로 거래하였다. 또한 시장은 협소하여 매우 혼잡했고, 위탁상에 의한 불공정거래 행위가 성행하였다.

이러한 가운데 서울 염천교(중림동)에 있는 중앙도매시장 소속 중매인들이 중심이 되어 원효로에 있는 용산시장에서 독자적인 위탁 도매시장을 형성하였다. 이들이 용산시장으로 이전하게 된 이유는 첫째, 중앙도매시장의 중매인들이 모두 독자적인 위탁업무에 종사하고 있었기 때문이다. 서울시 대행업체인 「중앙청과주식회사」가 상호를 「서울청과주식회사」로 바꾸어 경영을 쇠신하고자 중매인들에게 위탁판매행위를 하지 말고 상장된 농산물만 판매하게 하고, 위탁행위를 할 경우에는 위탁수수료 7% 중에서 3%를 납부하도록 압력을 가하였던 것이다. 위탁상들이 이를 반발하여 중앙도매시장 감독을 벗어나려 했던 것이다. 둘째, 1967년 7월 「나진산업주식회사」가 용산 원효로 2가에 임대 시장을 개설하자 중앙도매시장 내의 중매인들 다수가 이곳의 시설을 임대·이전하여 위탁도매업을 시작하였다. 「나진산업」은 1971년 소매시장 허가를 받아 유사도매시장을 형성하게 되었다.

서울시 대행업체인 「서울청과주식회사」도 1975년 염천교에서 「나진산업」 옆으로 이전하게 되었다. 또한 이곳에 유사도매시장이 형성되자 1971년에는 또 다른 시장시설 임대업자인 「선린산업주식회사」가 「나진산업」 남쪽 유수지를 매입하여 또 하나의 시장을 건설하고, 1975년 「태양시장」이라는 소매시장 허가를 받아 또 다른 유사도매시장을 형성하게 되었다. 이렇듯 「용산시장」에서는 하나의 법정도매시장과 두 개의 유사도매시장이 하나의 거대한 도매시장을 형성하여 가락동으로 이전할 때까지 서울의 중심적인 청과도매시장의 역할을 하였다.

양곡의 경우 정부는 1968년 4월 1일 건전한 양곡 현물시장을 육성하여 양곡의 가격형성과 거래를 공정히 하고, 정부의 곡가정책에 순응하여 양곡수급을 원활히 하며, 농촌경제의 향상과 조합원 간의 공동복리의 증진을 목적으로 용산역(龍山驛) 앞에 정부 지도하에 「서울시 양곡시장조합」을 설치하였다. 정부는 양곡시장조합의 설립으로 무질서하고 불합리한 양곡시장의 유통질서를 바로잡고 양곡상의 자본을 동원하여 곡가조절기능을 수행할 수 있을 것으로 보았다. 조합원은 영업 감찰을 소지하고 서울 시내에서 양곡 위탁판매업 및 도매업을 하는 상인에게 자격을 부여한 결과 시내에서 점포를 가진 도매상인 141명과 용산역 앞에서 점포 없이 위탁도매업을 하는 위탁상 120명, 모두 261명이 조합에 가입하였다. 이들은 가입 시 1인당 100만원의 보증적립금을 조합에 불입했다. 또한 조합은 농림부와 농협에서 각각 1명, 조합 측에서 선출한 20명, 총 22명으로 구성된 운영위원회를 구성하여 상장되는 미곡의 가격을 결정하도록 하였다. 서울에 양곡시장조합이 설립됨으로써 서울에서 농협은

정부미 보관업무만 대행하고, 소매상에 대한 정부미 방출은 양곡시장조합이 전담하도록 하였다(박정근, 2003).

그러나 1969년에는 양곡시장조합이 해체됨에 따라 가격통제지역인 서울, 부산, 대구에서는 농협공판장 산하에 직매장(서울에는 5개소)을 두고, 여기에서 각 소매상 지구조합을 통해 소매상에게 정부미를 분배하여 소비자에게 판매하도록 하였다. 그러나 이러한 공급체계는 상인들의 부당이득을 발생케 하였으므로 1970년에는 농협공판장 산하에 공급소(이전 직매장)를 두고 여기에서 농협 직매소와 소매상 지구조합을 통한 양곡소매상에게 정부미를 방출하는 2원 체계를 확립하였다. 지방에서도 군 조합에서 직매소와 소매상에게 조절 미를 방출하여 상인들의 부당이득을 막으려 하였다.

제3절 「농수산물가격안정기금법」 제정 이후 농산물 유통 정책

국회는 1973년 2월 6일 「중앙도매시장법」을 폐기하고, 「농수산물도매시장법」을 제정·공포하였다. 이에 따라 ① 농수산물도매시장 소관 업무가 상공부에서 농수산부로 이관되었으며, ② 유사도매 행위 금지와 그에 대한 벌칙을 강화함으로써 법정도매시장의 기능을 강화하고자 하였고, ③ 도매시장 시설에 대한 정부의 지원을 명문화함으로써 도매시장 시설 근대화의 의지를 반영하였다. 이 법에서 유사도매시장을 금지하고 있으나 규제가 실질적으로 이루어지지 못하였기 때문에 유사도매시장은 더욱 번창하였다. 위탁상들에 의해 이전한 용산 청과도매시장은 종전의 염천교 도매시장에 비해 규모가 크게 확장되었으며, 시설도 크게 개선되었다(허길행, 2003).

1976년 12월 31일 「농수산물도매시장법」과 「농수산물가격안정기금법(약칭 농안법)」을 통합하여 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법」을 제정·공포하였다. 이 법을 제정하게 된 이유는 「농수산물도매시장법」의 실효성과 「농수산물가격안정기금법」과의 상호 연관성을 높이기 위해서이다. 또한 산업화에 의해 도시가 거대화됨에 따라 ‘1도시 1도매시장 원칙’으로는 능률적인 대량유통이 어렵다고 판단되었기 때문이다.

「농안법」은 농수산물 유통의 원활화와 적정한 농수산물 가격을 유지하는 데 목적을 두었다. 이 법률은 ① ‘1도시 1도매시장제」를 폐지하고, ② 강제상장제를 폐지했으며, ③ 도매시

장의 운영업체를 시의 업무대행자에서 지정업체로 전환하고, ④ '농수산물가격안정기금'을 확충하여, 농수산물의 생산, 수매·비축 및 출하 조정사업을 실시할 수 있도록 하였다. 이 법에서 특기할 것은 유사도매시장이 법의 규제를 받지 않도록 했다는 점이다. 다만 도매시장 또는 공판장이 개설된 구역 안에서 도매시장 또는 공판장을 거치지 아니한 거래, 즉 유사도매 행위에 대해서는 농수산부장관이 필요하다고 인정할 때에 한하여 이를 금지할 수 있도록 하였다.

「농안법」은 종래의 법에 비하여 비현실적인 조항을 피하고 현실에 접근하여 유통개선을 유도하려는 적극적 실천 의지가 담겨있다고 할 수 있다. 또한 '1도시 1도매시장 원칙'과 강제상장제의 폐지, 그리고 복수법인제의 채택으로 유사도매시장을 제도시장으로 끌어들이 수 있는 가능성을 열어 놓은 것이다(허길행, 2003).

정부는 「농안법」의 시행과 동시에 과거에 볼 수 없었던 농수산물 유통개선 정책을 과감하게 시행하기 시작하였다. 농수산부에 의해 1977년 8월 농수산물유통센터의 건립 방침이 결정되었고, 그때로부터 7년 11개월간 993억 원의 예산을 들여 '가락동 농수산물도매시장'을 건설하게 되었다. 그 배경은 기존 도매시장의 장소가 협소하고 시설이 낙후되었으며 도심에 위치하고 있어 대량소비시대에 부응하여 농수산물을 능률적으로 유통시키는 것이 불가능하다고 판단하였기 때문이다.

당시 농수산물 도매시장은 대부분 도심에 위치하였고 장소가 협소하여 교통체증으로 인해 많은 사회적 비용을 발생시키고 있었으며, 위탁상들은 높은 임대료를 부담해야 했다. 이것이 유통의 비용을 증대시키는 중요 요인으로 판단되었다. 특히 농수산물 도매시장에는 일시에 많은 상품과 인력이 집중되어 신속한 유통을 위해서는 넓은 장소가 필요하며, 협소한 도매시장은 유통상의 병목현상을 유발함으로써 전체적인 농수산물 유통의 장애요인으로 지적되었다. 또한 대부분의 농수산물이 위탁상에 의한 수의매매로 거래되었으므로 거래과정이 공개되지 않아 불공정 거래의 가능성이 높았기 때문에 새로 건설되는 도매시장에서는 유사도매시장의 위탁상을 양성화하여 흡수하고, 거래 제도를 공개경쟁에 의한 경매제로 전환함으로써 거래의 공정성을 높이고자 하는 의지도 있었다(허길행, 2003).

1970년대 후반은 「농안법」의 제정으로 종래의 비현실적인 제도를 지양하여 실현 가능한 제도를 확립하고, 정부의 공공투자에 의한 도매시장의 건설을 착수하여 도매시장을 중심으

로 한 농수산물 유통체계를 확립함으로써 농수산물의 효율적인 대량유통체계를 확립하기 시작한 시기이다.

정부가 투자한 최초의 공영도매시장인 가락동 농수산물도매시장은 1985년 6월 19일 개장되었다. 가락시장은 547,265㎡(165,548평)의 부지에 198,628㎡(60,085평)의 건물을 가진 대규모 시장이다. 가락시장 건설에는 세계은행 유통차관을 포함하여 993억 원이 투자되었다.

당시 시장 관리 주체는 서울시 공무원들이 시장을 관리토록 하는 관리사무소 설립안과 별도의 공사를 설립·관리토록 하는 공사 설립안이 검토되었으나 운영의 전문성 등을 고려하여 「서울시 농수산물종합도매시장관리공사」를 설립하여 시장을 관리토록 하였다.

가락시장에는 서울청과, 용산동화청과, 강동국제청과,¹⁸⁵⁾ 한국청과, 그리고 농협공판장 등 5개 청과물 지정도매인과 강동수산, 중부건해물, 그리고 수협공판장 등 3개의 수산물 지정도매인인 입주하였다. 그리고 축산물 도매시장에는 축협공판장이 입주하였다. 또한 상인은 중매인 1,697명, 매매참가인 214명, 보조중매인 3,067명, 소매인 818명, 관련 상품 상인 235명 등 6,031명이 입주하였다. 이 밖에도 하역 업무를 담당하는 하역노조원 1,086명이 있었으며, 허가를 받지 않은 무수한 상인들이 존재하였다.

지정도매인과 입주상인은 용산청과도매시장의 기존 상인과 업체를 중심으로 공개 모집하였다. 그러나 한정된 시장에 용산시장 상인을 모두 수용하는 데에는 한계가 있었으며, 가능하면 많은 상인을 입주시키고자 「농안법」에는 없는 보조중매인과 소매인을 입주시켰으나 이들이 시장발전의 장애요인으로 작용했기 때문에 별도로 직판시장을 건설하여 이들을 수용토록 하였다. 이들을 입주시키는 과정에서는 정부와 상인 간에 많은 마찰이 있었기 때문에 불가피하게 경찰력에 의한 강제 입주가 행해졌다.

한편 가락시장을 개장한 후에는 한국농촌경제연구원이 수립한 「전국권 농수산물 유통개선 기본계획 수립연구」에 기초하여 전국 주요 도시에 도매시장을 건립하게 되었다. 따라서 1990년에는 서울 가락시장을 비롯하여 대구, 대전, 청주, 울산 등에 도매시장이 개장되었고, 부산(서부), 광주, 인천, 수원, 전주 등에도 도매시장이 건설되었다.

양곡의 경우 1988년 공공투자예 의해 양곡도매시장을 서울 양재동에 건설·개장하였다.

185) 강동국제청과는 경영자의 비리와 경영부실로 인해 지정이 취소되고, 1989년 5월 중앙청과(주)로 인수됨.

양재동양곡도매시장은 시설은 부지 9,083평, 총 건평 5,146평으로 건설비는 농협이 50%를 부담하고, 나머지는 국고보조로 건설되었다. 농협은 양곡도매시장을 건설하여 서울시에 기부채납(寄附採納)하며, 일정 기간 무상으로 사용토록 하였다. 양곡도매시장에는 농협공판장과 민간 지정도매법인인 「주식회사 한국양곡도매시장」과 「주식회사 대한양곡도매시장」¹⁸⁶⁾이 각각 중도매인을 37명, 44명, 79명씩 모집·입주하여 1988년 영업을 시작하였으며, 서초동 양곡도매시장은 폐쇄하였다.

공공투자에 의하여 현대적 시설을 갖춘 양재동 양곡도매시장이 개설되었음에도 불구하고 이 시장은 현대적 도매유통기구로서 역할을 제대로 발휘하지 못하였다. 양재동 양곡도매시장을 통해 거래되는 양은 서울시 내 거래량의 10%에도 못 미치는 수준이었다. 양재동 양곡도매시장이 제 기능을 발휘하지 못한 원인은 양곡의 경매가 정착되지 못했고, 신당동, 청량리, 영등포시장 등의 양곡도매상들이 계속 대규모로 상권을 유지하고 있었으며, 육로 교통의 발전에 의해 많은 양이 소매상들에 의해 직접 반입되었기 때문이다(허길행, 2003).

1980년대 양곡시장의 뚜렷한 변화는 정기시장에서의 수집기능이 크게 위축되었다는 것이다. 1970년대까지 산지 수집단계에서 활동이 활발했던 독립적 반출상이 사라지고, 임도정공장을 중심으로 판매기능이 강화된 점이다. 임도정업자들은 농가로부터 벼를 수탁 또는 매취하여 가공 후 소비지의 위탁도매상이나 소매상 또는 산지수집상에게 판매하였다.

이 당시의 농산물 가격안정 정책을 살펴보면 다음과 같다. 농수산부는 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 과잉생산, 수매자금부족 등으로 소기의 성과를 거두지 못했다.

1970년부터는 과잉 시에는 비축하고 부족한 경우 방출하는 비축사업을 고추, 마늘, 참깨, 사과 등을 대상으로 실시하였다. 비축사업은 1978년 농어촌개발공사 내에 '농수산물가격안정사업단'이 발족할 때까지는 농협이 담당하였다. 1978년의 한발로 채솟값이 폭등하자 외국산 마늘, 양파, 고추의 대량도입이 이어졌으며, 대량의 바나나도 수입되었다. 비축사업의 효율적 운영을 위하여 1978년부터는 가격 안정대 제도를 실시하여 비축품목의 가격을 상한선과 하한선을 두어 수매와 방출로 가격의 신속적 안정을 도모하였다.

186) 서초동 양곡 위탁상단체인 「한국양곡위탁상협회」가 법인 승인을 받아 설립하였다.

농산물의 표준규격화에서는 1961년 농산물 거래단위를 미터법으로 규정한 「계량법」이 제정되어 길이 단위(m), 무게 단위(kg)로 거래되는 법적 근거를 마련하였다. 그다음 1963년에 「계량법」을 개정하여 척관법 사용을 금지하고 미터법 사용을 강제하였으나 별다른 실효성은 없었다.

정부는 1949년 제정한 「농산물 검사법」을 1962년 개정하여 검사대상 농산물 품목 수를 늘리고 시험기관을 거치도록 검사업무를 강화하였다. 이를 통해 등급, 중량, 포장 재료에 대한 규정을 구체화하였으나 주로 양곡관리와 수출농산물을 대상으로 하였다. 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 포장개선정책은 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 농협 자체의 표준출하규정을 제정하기로 하였다. 이것은 1970년대 이후 슈퍼마켓의 증대에 따라 소비자들의 농산물규격상품에 대한 인식과 필요성이 높아졌기 때문이다(박정근, 2003).

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 주간 시세 해설 보도를 하였다(농림부, 「한국농정40년사」, 1989). 또한 1975년 서울에 농산물시세 자동응답장치를 설치하고 1978년에는 5대 도시로 확대하였다. 한편 1975년부터 농산물 유통정보센터를 설치하여 유통 정보를 수집하였다.

제4절 「농수산물가격안정기금법」 파동 이후 농산물 유통개혁 정책

1. 「농수산물가격안정기금법」 파동의 경과

1990년대는 지속적인 도매시장 건설의 결과, 공영도매시장을 중심으로 한 농수산물 유통체제로 전환되는 시기였으나 공영도매시장은 거래제도와 관련하여 많은 문제점을 노출하였다.

정부는 농산물 도매시장거래에서 경매율을 높이고자 큰 노력을 기울였다. 용산청과도매시장 상인들이 이전하여 1985년 개장한 가락동 도매시장은 개장 초기 상권형성의 부진으로 상장경매를 하지 못하다가, 1991년부터 단계적으로 실시하게 되었다. 그러나 용산시장에서 부터 위탁 수의매매에 익숙한 다수의 중매인들은 경매를 기피하고, 직접 산지에서 집하한 수탁판매에 치중하였다.

이에 국회는 1992년 7월 13일 민자당 의원들의 발의로 「농안법」을 개정하게 되었다. 제정 후 여섯 번째로 개정된 「농안법」에서는 ① 중도매인이 산지 발매기나 수탁판매를 못하도록 하면서 이로 인해 생기는 문제를 해결하고자 도매시장법인이 수탁판매는 물론 직접 매취하여 도매시장 내에서 판매할 수 있도록 하였으며¹⁸⁷⁾, ② 소매상들이 협동조합을 설립하여 경매에 참여할 수 있도록 하였으며, ③ 수입농산물 판매에 대한 일종의 제약으로 모든 수입 농수산물은 반드시 도매시장을 경유하도록 하였으며, ④ 도매시장을 중앙도매시장과 지방도매시장으로 구분하고, ⑤ 산지 경매식 집하장이 공판장 시설기준에 맞으면 「농안법」상 공판장으로 전환할 수 있도록 하였다. 이 개정 법률은 거의 제정에 가까운 대폭적 개정이었으며, 순수한 의원입법으로 행정부와 견해차가 많이 있었다.

개정 법률에서 가장 문제가 되었던 것은 '중도매인의 도매행위를 금지'하는 조항이었다. 즉, 개정 「농안법」은 중도매인들의 도매행위를 금지하고, 매수한 농수산물을 증개만 할 수 있도록 하였다. 따라서 중도매인들은 소매상 등 구매자로부터 의뢰받은 상품을 경매를 통해 구매한 후 일정한 수수료를 받고 인도하는 증개업무만 하게 되어 있으며, 자기 책임하에 농수산물을 구매하여 일정한 마진을 붙여 판매하는 도매행위는 일체 할 수 없도록 하였다. 이 조항의 목적은 중도매인의 수탁 판매행위를 근절하고 경매를 정착시켜 공정한 거래질서

187) 1994년 농안법 개정 시 상 기능에 맞추어 중매인은 중도매인, 지정도매법인은 도매시장법인으로 명칭이 변경되었음.

를 확립하는 데 목적이 있었다.

그러나 실제 도매시장의 상 관행은 도매가 위주였으며, 중개에 의한 거래는 거의 이루어지지 않고 있었다. 또한 중개만을 허용할 경우에는 구매자가 요구하는 등급과 물량을 중도매인이 정확히 맞추어 구매할 수 없기 때문에 공급상의 문제가 발생하며, 잔품이 발생할 경우 이를 처리할 수 없다는 문제가 있었다. 법률안을 심의·협의하는 과정에서 이러한 문제점이 제시되었으나 당시 이 법안은 문민정부의 개혁 차원에서 추진되었기 때문에 많은 반대에도 불구하고 1년간의 유예기간을 두고 시행되었다.

개정 「농안법」은 1994년 5월 1일 시행에 들어갔으며, 5월 4일 소위 '농안법 파동'이 일어났다. 즉, 중도매인들이 집단으로 경매에 참여하지 않는 준법투쟁을 함으로써 도매시장 기능이 마비되었다. 중도매인들은 법에 의하면 매취판매를 할 수 없고 구매자로부터 의뢰를 받아 중개만 하도록 되어 있으나 구매자로부터 의뢰를 받은 것이 없으므로 경매에 참여하여 상품을 구매할 수 없다는 것이다.

농안법 파동의 경과를 보면 다음과 같다. 개정법 시행일 다음 날인 1994년 5월 2일 지방도매시장(청주도매시장) 중도매인이 경매에 참여하였으나 일부만 낙찰되고 대부분 물량이 낙찰되지 못하는 등 중도매인의 집단 반발로 나타나 가격이 폭락하고 출하자들은 시장에서 시위를 벌였다. 1994년 5월 3일에는 가락동도매시장을 비롯하여 대구·대전·청주도매시장 중도매인 1,500명이 집단시위로 법 개정에 대한 저항을 표출하였다. 5월 3일부터 전국 대부분의 공영도매시장 중도매인들이 준법행위 준수라는 이름으로 도매 업무를 중단함으로써 전국적으로 농산물 거래가 거의 마비가 되었으며, 소매시장의 농산물 가격이 폭등하는 등 전국 농수산물 유통의 극심한 혼란을 초래하게 되었다. 서울 가락동 도매시장의 경우 5월 3일 반입량은 평소의 10~20% 수준으로 급감하였으며, 중도매인의 경매 미참여로 거래가 마비되었다. 그 결과 농산물 산지가격이 폭락하고 대부분의 농산물이 폐기처분되는 위기에 처하게 되었으며, 소비지에서는 물량공급이 제때 이루어지지 못하여 가격이 폭등하는 사태가 발생하였다. 이러한 사태는 5월4일까지 계속되었다(농림축산식품부, 「한국 농업·농촌 70년사」, 2015).

2. 제1차 유통개혁대책(1994년 9월)

농수산물 도매시장의 기능 마비에 대응하여 농림수산부장관은 「농안법」의 문제조항에 대해 시행은 하되 위반 시 처벌은 6개월간 유보함으로써 개정 「농안법」 시행에 따른 혼란을 일단 잠재웠다. 그리고 농림수산부 차관을 단장으로 관련기관 유통전문가 30명으로 구성된 '농수산물 유통개혁기획단'을 편성하여, 농수산물 유통을 근본적으로 개선할 수 있는 종합적인 대책을 수립토록 하였다. 그 결과 1994년 9월 1일 「농수산물유통개혁대책」을 발표하였다. 이는 최초의 농수산물 유통 분야 종합적 개선대책으로 유통환경의 시대적 상황 변화에 대응한 우리나라 농수산물 유통 및 시장 변화의 중요한 계기가 되었다. 그 주요 내용은 다음과 같다(표 16-1).

제1차 유통개혁대책의 단계별 추진전략은 크게 단기대책과 중장기 대책으로 구분되어 추진되었다. 단기대책으로는 1994년 중 농안법 개정으로 개선 가능한 대책에 중매인 도매행위 허용, 도매시장 운영제도 개선, 산지수집상 등록제를 실시하며, 직거래사업 확대, 유통정보체계 확립, 유통자회사 설립 등이었다. 그리고 정책개선으로 추진 가능한 대책에는 상장수수료 인하, 경매투명성 확보, 전 품목 상장거래 추진 등이었다. 그리고 중장기 대책에는 품목별 생산자조직 및 소비자협동조합 육성 등 생산자와 소비자의 조직화 추진, 도매시장·물류센터·산지유통시설에 대한 지속적 투자로 유통시설을 확충하고, 생산자·소비자 인식 및 상 관행 변화 대책 등이 포함되었다.

분야별 유통개혁대책으로 산지유통개혁의 주요 내용은 품목별 전문조직을 육성하여 생산자의 시장 대응 능력을 제고시키는 것이다. 이를 위해 농어민의 조직화와 생산자조직의 유통 참여를 확대하고, 품목별 생산자조직 결성을 위한 제도개선과 함께 품목과 지역 여건을 고려한 종합적 지원체제를 확립하는 것이다. 그리고 고품질 생산을 유도하고 소비자 신뢰도를 제고시키는 것이다. 이를 위해 포장화 유도와 품질 위주 등급규격으로 기준 보완, 등급표시·상품실명제로 책임의식과 반품보장, 유기농산물과 지역특산물에 대한 품질인증제도 정착, 국내산과 외국산의 원산지 표시제 정착과 시장차별화를 실시하는 것이었다.

그리고 이 대책에서 산지유통시설에 대한 획기적 투자 방안이 수립되었다. 농산물포장센터(160개소)와 청과물종합처리장(24개소)을 설치하고, 마을 단위 간이집하장(4,000개소) 설치로 산지수집·출하기능을 강화하며, 주산지 중심 산지가공공장(2,000개소) 육성과 주산지

의 경매식 집하장의 공판장화로 산지 경매기능의 활성화 계획이 수립되었다. 그러나 이 당시 건설된 상당수의 시설이 운영 부실화 등 후유증이 발생하는 경우가 많았다.

또한 산지의 포전매매의 제도화와 산지유통의 공정거래를 실현하기 위하여 표준계약서양식 보급과 서면계약 유도 등 포전매매의 제도화, 품목별 생산자단체와 농가 간 생산·출하계약 체결, 계약이행 농가에 대한 생산자단체의 계약가격 보장 등의 계획이 수립되었다. 그러나 산지유통에 있어 이러한 선진적인 제도 개혁도 실제로는 현장에 적용되지 못하고 사장되는 경우가 많았다. 예를 들어 포전매매의 제도화와 표준계약서 활용, 계약준수 등이 그것이다.

다음으로 공영도매시장 개혁의 주요 내용에는 도매시장의 관리·운영 전담 공공출자법인 설립과 도매법인의 서비스기능 제고, 도매시장법인에 대한 평가제 강화로 공정거래체제 구축 등이 포함되었다. 이와 함께 도매시장법인의 상장수수료 인하로 출하자의 부담 경감, 경매의 투명성 제고 및 출하자 희망 최저가격 제시제 도입 등도 포함되었다. 그리고 유통발전 협회기금의 활용도 제고, 중매인 제도를 중도매인 제도로 개선하여 물류의 원활화, 중매인은 상장 상품의 도매거래 원칙, 도매시장 내 소매행위 단계적 분리 등도 포함되었다. 그러나 유통개혁 대책에서 제시된 상당수의 도매시장 제도개혁은 실제 실행되지 않은 경우가 많았다.

또한 전 품목 상장거래로 거래질서를 확립하기 위해 중매인 포전매매, 수탁판매 금지를 추진하였으며, 가락시장 무, 배추 등은 1995년 1월 1일부터 도매법인이 직접 수탁판매토록 개선하였다. 매매방법은 현실여건을 고려하여 수의매매 방식도 인정하였다. 이러한 제도 개혁에도 불구하고 중도매인의 산지수집 및 수탁은 음성적으로 지속하기도 했다.

그리고 공영도매시장의 조기 건설과 유사도매시장의 제도권 내 흡수를 적극적으로 추진하기 위하여 24개 공영도매시장을 조기에 건설하도록 하였다. 그러나 도매시장 건설목표가 과도하게 설정되고 무리하게 추진되는 바람에 적절한 입지 및 운영에 대한 평가가 미흡하여 건설 후 운영이 부실화되는 시장이 다수 발생하게 되었다. 특히 중소규모 도시에 건립된 공영도매시장은 아직도 운영이 정상화되고 있지 못한 문제점을 보인다.

소비자 유통개혁으로는 물류 센터 및 종합물류단지 건설로 유통경로 다원화와 출하 선택 폭 확대, 물류비용 절감 대책이 수립되었다. 농수산물물류센터를 2004년까지 대도시 외곽

에 16개소를 건설하고 대규모 종합물류단지 건설대책이 수립되었다. 또한 생산자단체의 유통자회사 설립으로 전국권 유통망 형성과 분산기능을 강화하고 농어민 장터의 정기화 및 자매결연 등으로 직거래를 활성화하는 대책도 포함되었다. 그리고 택배, 우편판매, 직판장을 통한 지역특산품의 판로 확대, 농협의 택배제도, 체성회의 우편주문판매제도 확대 실시, 지자체 및 생산자단체의 대도시 상설직판장 설치 운영, 국도와 고속도로변 직판장 운영 활성화 계획도 수립되었다.

또한 전국권 유통정보망 구축을 위하여 유통정보 D/B 구축, 공영도매시장·산하기관·농수축협 등과 온라인 연결, 도매시장의 정보 수집·전파 기능 강화, 관측정보 제공으로 출하 시기 조정 및 재배면적 자율조정 유도 대책도 포함되었다. 유통정보업무 전담조직 및 전문인력 육성을 위하여 농촌진흥청, 한국농촌경제연구원, 농림수산물정보센터를 유통정보기관으로 육성대책을 수립하였다.

그 외 양곡(쌀) 유통개선을 위하여 미곡종합처리장을 산지유통의 핵심체로 육성하고자 하였다. 정부미 수매·방출의 시장기능 확대로 고품질 쌀의 생산·유통을 촉진하고 양곡도매시장 운영활성화 계획도 수립하였다. 그리고 축산물 유통개선을 위하여 축산물종합처리장 설치를 확대하여 계열화 유통체계를 확립하고, 도축장시설 현대화와 도축장 정비, 육류도체등급제 정착, 부위별 차등가격의 확대 유도 대책을 수립하였다.

〈표 16-1〉 농산물 유통 개혁대책의 내용

	제1차 대책 ('94. 9)	제2차 대책 ('97. 3)	제3차 대책 ('98. 6)	2000년 이후 시책
산지 유통	<ul style="list-style-type: none"> • 품목별 전문조직 육성 • 산지유통시설에 대한 투자확대 • 발매기 제도화 	<ul style="list-style-type: none"> • 농협의 공동출하기능 강화 • 우수 생산자조직 지원강화 • 간이집하장과 산지 가공공장의 운영활성화 	<ul style="list-style-type: none"> • 농산물 산지유통센터 건설 및 운영혁신 • 산지 가공산업 구조조정 • 생산자조직 육성 및 기능 강화 • 생산자조직의 공동출하 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 산지유통전문조직 유통 활성화 • 공동마케팅조직 육성 • 원예브랜드사업 • 거점 APC 지원
수급 안정		<ul style="list-style-type: none"> • 품목별 전국 생산자조직 육성 • 사후적인 가격안정 대책 내실화 • 출하예약제 도입 • 농안기금 운용제도 개선 	<ul style="list-style-type: none"> • 유통협약 및 유통명령제 도입 • 채소류 출하조절 체계 구축 • 채소수급안정사업 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 자조금 제도 도입 • 시설채소 및 과실류 수급안정제도 도입

(계속)

	제1차 대책 (’94. 9)	제2차 대책 (’97. 3)	제3차 대책 (’98. 6)	2000년 이후 시책
소비 지 유통	<ul style="list-style-type: none"> • 공영도매시장 조기 건설 • 공영도매시장 개혁(상장 수수료 인하, 중도매인 도매행위 인정, 최저가격 제시제도 도입, 전 품목 상장거래) • 물류센터 확충 • 생산자단체의 유통자회사 설립 • 직거래사업 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> • 공영도매시장 확대 • 공영도매시장 제도개선(상장 예외제도 활용, 전자경매도입, 도매시장 평가 내실화) • 물류센터 확충 • 산지와 대형유통업체간의 직거래 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> • 도매시장과 공판장의 조기확충 및 시설보완 • 도매상제도 도입 및 도매시장 투명성 제고와 비용 절감 • 물류센터 조기 확충 및 운영 개선 • 대형유통업체의 농산물 취급 확대 • 다양한 농산물 직거래 제도화 	<ul style="list-style-type: none"> • 공영도매시장 및 종합유통센터 건립 완료 • 도매시장 표준하역비 제도 도입 • 도매시장 규제개혁 • 하나로마트 규모화 자금 지원
품질 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 표준규격, 품질인증제, 원산지표시제 정착 	<ul style="list-style-type: none"> • 안전성 조사강화 • 품질인증제 확대 • 원산지 표시제 강화 및 식육구분판매제 도입 • 농산물 품질관리법 제정 	<ul style="list-style-type: none"> • 명품개발 및 수출상품화 추진 • 고품질 안전 농산물 공급체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • GMO 표시제 도입 • 농산물품질관리사제도 도입
유통 정보	<ul style="list-style-type: none"> • 전국권 유통정보망 구축 • 유통정보 조직과 인력 육성 	<ul style="list-style-type: none"> • 농업관측 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 유통 정보화 기반 조성 • 농업관측 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 전자상거래 기반 구축
물류 개선		<ul style="list-style-type: none"> • 포장, 시설, 장비의 물류표준화 • 무, 배추 포장출하 촉진 • 팔레트 출하체계 구축 • 물류정보망 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 농산물 포장화 및 규격화 • 일관수송체계 구축 • 저온유통체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 저온유통체계도입

3. 2단계 농산물 유통개혁(보완) 대책(1997년 3월)

2단계 농산물 유통개혁 대책은 1단계 유통개혁 대책 추진상의 문제점을 보완하는 측면에서 수립되었다. 2단계 유통개혁 보완대책에서 산지유통체계 확립을 위해서 시범농협 선정과 선진 산지유통모델 확산, 채소류의 농협 공동출하 기능 강화, 우수 생산자조직의 지원 확대, 산지유통시설을 대량 규격품 출하거점으로 육성, 간이집하장과 산지 가공공장 운영 활성화, 농업회사법인과 민간유통회사에 대한 지원 등의 대책이 수립되었다. 선진 산지유통모델 확산을 위해서 주산지의 지역·전문 농협을 시범농협으로 선정하고, 선정된 시범농협에 대해서는 시설 및 운영자금을 집중적으로 지원하여 표준규격상품의 공동출하·공동계

산의 선진산지유통모델을 정착시키는 것이다.

채소류의 농협 공동출하기능 강화를 위해서는 계약재배를 통한 채소류 공동출하를 촉진하고, 무·배추 계약재배 확대를 수급조절 기능을 강화하는 것이다. 우수 생산자조직에 대한 지원 확대는 우수조직 위주로 자금을 집중지원하고, 소규모 작목반을 규모화·정예화하여 농협과 작목반·영농조합법인 간 협조체제를 강화하고 생산자조직과 농협 간 유통정보망을 연결하는 것이다. 그리고 포장센터·청과물종합처리장, 미곡종합처리장, 축산물종합처리장 등 산지유통시설을 대량규격품 출하 거점으로 육성하기 위하여 주요 거점 유통시설에 집중적으로 지원하는 계획을 수립하였다. 간이집하장과 산지 가공공장의 운영 활성화를 위해서는 간이집하장의 신규 건설을 중단하고 소규모 포장 센터로 전환하며, 산지 가공공장은 기존시설 확충과 경영개선에 중점을 두었다.

그리고 물류 개선을 위해 ULS(Unit Load System, 단위화물적재시스템)에 부합하도록 농산물 포장규격을 표준 팔레트에 맞게 재정비하고 산지유통시설도 표준화하도록 하였다. 또한 채소류의 산지 포장출하 확대를 위하여 배추·수박의 포장출하 시범사업 추진(가락동·구리·안양시장)을 지원하고, 포장출하품과 비포장출하품과의 시장 내 차별화를 촉진하였다. 팔레트 적재 출하와 하역기계화의 일관 체제 구축을 위해서 팔레트적재 일관수송·하역체계 구축을 지원하였다. 농산물 물류정보망 구축을 위해서는 물류센터를 중심으로 산지와 소비자 간 정보망을 구축하고 전자상거래를 위한 정보 표준화를 추진하는 것이 포함되었다. 하지만 이러한 물류표준화 및 정보화 노력은 당시 유통체계와 부합되지 않고 너무 앞서 나가 실질적인 효과를 보이지는 못했다.

소비자 유통개선을 위해서는 공영도매시장 건설·개장을 확대하고 수도권에 새로운 공영도매시장을 건설하는 대책이 수립되었다. 농산물물류센터 건설은 2004년까지 16개소를 건설하고 대형물류센터 운영방식을 다양화하는 대책과 생산자조직과 소비자 대형유통업체와의 연계 대책 등이 수립되었다. 산지의 핵심 유통시설과 유통업체와의 직거래를 촉진하고, 직거래촉진을 위한 민간유통업체 지원 대책도 포함되었다. 도매시장 기록상장 근절과 상장 거래 예외 제도 활용을 위해 상장 예외품목을 인정하고, 전자 경매제도를 도입하였다.

다음으로 농산물 안전성 제고를 위해서는 품목별 안전성 점검단계를 설정하여 조사를 강화하고, 축산물 위해요소중점관리제도(HACCP)를 도입하였다. 그 외 품질인증을 강화하고,

원산지표시 대상 품목 확대, 지리적표시제 도입 등을 추진하였다. 아울러 「농산물품질관리법」을 제정하고 농산물검사소를 농산물품질관리원으로 개편하였다.

마지막으로 산지 수급안정체제 확립을 위해서 품목별 전국 생산자조직 육성, 품목별 농업 관측체제 강화, 송아지 안정생산과 쌀 약정 수매제 실시, 생산과잉 시 가격안정대책 내실화, 출하예약제 도입 등을 추진하였다.

4. 3단계(국민의 정부) 농산물 유통개혁 정책(1998~2002)

국민의 정부도 지속적인 유통개혁의 필요성을 느껴 직거래 체계를 강화하는 방향에서 유통개혁대책을 수립하였다. 유통개혁대책의 주요 내용은 적정생산 및 산지유통 혁신, 공영도매시장 개혁, 물류 개선 및 정보화, 직거래 제도화 및 소매유통 개선으로 요약될 수 있다.

적정 생산 및 산지유통 혁신에는 적정생산과 가격안정 프로그램 운영, 산지 유통시설의 확충과 공동출하 확대, 산지 정보화·포장화·기계화 기반 구축이 중심 내용이다. 적정 생산과 가격안정을 위해서 채소류 등에 대한 유통협약 및 유통명령제를 도입하고, 품목별 채소류생산출하조절기획단을 설치하며, 주산지 농협의 채소류 계약재배사업을 대폭 확대하는 것이다. 산지 유통시설 확충과 공동출하 확대를 위해서는 생산량의 30~40%를 산지에서 종합 상품화하여 대량 출하하며, 선진유통을 주도하는 산지 유통시범농협을 육성하는 것이다. 그리고 산지 정보화·포장화·기계화 기반 구축에는 농업전용 광역 통신망 구축과 정보교육 실시, 도매시장 내 포장농산물 우대와 산지 하역기계화율 제고, 공동출하비율 확대 등이 포함된다.

공영도매시장 개혁에는 거래방식의 다양화와 출하 선택폭 확대를 위해 경매를 하지 않고 수집, 분산 기능을 수행하는 시장도매인(도매상)제도가 도입되었다. 중도매인의 타 시장·타 법인 경매참여 확대, 법인 간 공동경매실시, 농민단체의 도매시장 운영 참여 확대 등이 포함되었으나 실제로는 시행되지 못했다. 32개 공영도매시장 건설의 조기 완료 계획이 수립되었고 전국 도매시장의 상장수수료율을 1%P 인하하며 전자경매를 조기에 확대하기로 하였다.

물류개선 및 정보화 부문에서는 포장화 및 규격화 추진으로 공영도매시장에 비규격·비포

장농산물 반입을 단계적으로 제한하고, 도매시장 내 품질관리실을 운영하는 것으로 하였다. 일관수송체계 구축을 위해서는 포장규격을 표준팔레트에 맞게 재정비(124품목)하고, 하역 기계화 장비의 보급 확대와 하역기계화율을 제고하고 산지농협과 소비지시장 간 팔레트 풀(Pallet Pool) 시스템을 구축하기로 하였다. 저온유통체계 구축을 위해서는 산지부터 소비지까지 일관 저온유통체계를 구축하고 콜드체인 농산물표시제 도입과 가격차별화제도를 실시하기로 하였다. 그리고 유통 정보화 기반조성을 위해 이용이 편리한 통신망을 구축하고, 생산자의 출하지원정보 시스템 구축과 소비자의 구매유통정보 제공시스템을 구축하며, 출하 정보 전산화를 위한 EDI(Electronic Data Interchange, 전자문서교환) 시스템 도입을 확대하기로 하였다. 농업관측 강화를 위해서 전담기관 설치와 관측 결과의 신뢰도를 제고시키기로 하였다.

마지막으로 직거래 제도화 및 소매유통 개선 부문은 지역 여건에 맞는 다양한 직거래형태 정착, 물류센터 조기 확충, 대형유통업체의 농산물 취급 비중 확대, 직거래 지원체제 확립 등이 포함된다. 다양한 직거래 형태의 정착을 위해 대도시에 상설직거래장터를 개설하고, 중소도시에는 농민시장(파머스마켓)을 개설하며, 농·수·축·임협의 공동 미니 직거래장터 운영을 추진하는 것으로 하였다.

제5절 2000년대 이후 농산물 유통 정책

1. 농업·농촌 종합대책과 유통개혁(2004~2009)

이 시기 농산물유통 개선의 목표는 농식품 안전관리를 강화하고 브랜드화를 통해 소비자가 만족하고 신뢰하는 농식품을 공급하고, 수입농산물과 차별화를 추진한다는 것이다. 농식품 안전관리 강화를 위해 재배·수확·세척·포장·운송과정에서 농약·중금속 등에 대한 안전관리가 가능하도록 우수농산물관리제도(GAP, Good Agricultural Practice)를 본격 도입하였다. 이를 위하여 2004년에 농산물 품질관리법을 개정하여 GAP 도입의 근거를 마련하고, GAP는 생산자단체 등 민간이 주도하는 인증체계를 도입하였다. 그러나 GAP 농산물이 시장에서 별다른 차별화가 되지 못함으로써 실제 GAP를 도입하는 농가의 비중은 매우 낮은 실

정이다.

산지유통 계열화는 APC(Agricultural Products Processing Center, 농산물산지유통센터), RPC(Rice Processing Complex, 미곡종합처리장) 등 산지유통시설을 유통혁신의 거점으로 하여 산지 공동마케팅 조직을 차세대 산지 유통 주체로 육성한다는 것이다. 우수 산지유통 조직은 결속력이 강한 공동마케팅조직으로 발전시키고 독립채산·책임경영제·공동계산 정착 등을 통하여 기업형 산지 유통 주체로 육성시키는 것이다.

농업·농촌 종합대책 세부 실천계획(2004년 12월)에 포함된 농산물 유통개혁 방안은 유통 전문 인력 양성, 농산물 품질관리사 제도 도입, 수확 후 관리기술 보급 지원, 공동마케팅조직 육성, 산지유통센터 지원, 화훼류 유통구조 개선, 농산물 브랜드 육성 및 관리, 도매시장 운영 활성화 제고, 산지 공판장 운영혁신 및 도매기능 강화, 농수산물종합유통센터 건설 및 운영 활성화, 생산자단체 운영 소매유통시설 현대화, 농산물 물류 효율화, 농산물 표준규격 공동출하사업, 농산물 산지 유통 정보화 사업, 농산물 전자상거래 활성화, 농산물 직거래 내실화, 고품질 과실 브랜드 유통 활성화 사업, 농산물 자조금, 농산물 유통명령조절제, 농업관측사업, 채소수급안정사업 등이 있다.

이 당시 중요한 유통개혁 과제 중 하나는 브랜드 육성 사업이다. 농축산물유통의 전략적 축으로 규모화된 우수 브랜드를 중점적으로 육성하고자 정부는 자금 지원, 조직화, 마케팅 비 지원 등 다양한 지원 시책을 펼쳤다. 그 결과 쌀, 과실, 원예, 축산 등에서 다양한 브랜드가 육성되었으나 브랜드가 난립하여 일부 우수 브랜드를 제외하고는 브랜드 가치가 거의 없는 문제점을 보이고 있다.

또한 기존 개별 조합 위주의 육성 정책에서 벗어나 규모화된 공동마케팅조직을 육성하기 시작하였다. 공동마케팅조직은 전업농으로 구성된 회원제 출하조직과 고부가가치 상품화시설과 기술을 바탕으로 한 전문 마케팅 조직으로서 규모화에 따른 시장교섭력 제고, 비용 절감 등을 추구하고 있다. 대상 조직은 농협조직으로 연합판매조직, 광역합병조직, 품목전문조합 등이 있으며, 그 외 영농조합법인 등이 있다. 이와 더불어 산지유통센터(APC) 지원도 규모화하여 거점 APC를 지원하기 시작하였다.

도매시장 운영 활성화 대책의 주요 내용은 거래제도 개선 및 규제 완화, 도매시장 평가·관리 전문성 제고, 도매시장 시설보완계획 수립·추진, 하역기계화 기반 마련 및 유통 정보

화 등이 포함되어 있다. 거래제도 개선에서는 규모화된 출하물량 등 시장교섭력이 확보된 경우 정가·수의매매 허용범위를 확대하였다.

농산물 표준규격 공동출하사업은 농산물의 규격상품화를 통하여 유통비용을 절감하기 위해 1984년부터 실시해 온 정책 사업이다. 2004년 말 기준 127개 품목에 대해 포장규격(640개) 및 등급규격을 정한 농산물 표준규격제도를 운영 중이나 아직 표준규격 출하율이 미흡한 실정이다. 이에 정부는 생산자와 소비자의 선호도를 반영하여 농산물 표준규격을 지속적으로 보완하고 있다.

정부는 농산물산지유통센터, 농수산물종합유통센터, 영농인 등 유통 주체에 대한 정보화를 추진하고 있으며, 농산물 전자상거래 활성화 대책으로 농가 홈페이지 구축, 농산물 통합쇼핑몰 운영 지원, 전자상거래 경영교육 실시, 운영 활성화 자금 지원 등을 추진하였다.

농산물 자조금사업은 성과를 제고시키기 위해 품목 대표조직의 사업능력 향상과 자조금 성과를 제고시키기 위하여 자조금사업 평가제를 도입하였다. 자조금사업과 더불어 농산물의 현저한 수급 및 가격 불안정 문제가 있는 경우 출하와 수급조절 명령을 발동할 수 있게 하는 농산물 '유통명령조절제'를 2003년에 도입하였다. 유통명령은 2003년부터 5년간 발령되었으나 그 성과에 대해서는 논란이 많다.

2. 농산물 수급안정 및 유통구조 개선대책(2011년 1월)

2010년 9월에 발생한 소위 '배추파동'을 계기로 정부는 생산자단체 중심의 농산물 수급안정과 유통구조 개선대책을 수립하여 2011년 1월 19일에 발표하였다. 당시 발표한 농산물 수급안정 및 유통구조 개선대책의 주요 내용에는 산지유통인 중심의 채소유통 구조에서 농협의 비중을 대폭 확대하고, 산지유통인을 제도권으로 유도하여 가격안정 기능을 보완하며, 농협의 도·소매 기능 강화를 통한 직거래를 활성화하는 것이다. 또한 다양한 직거래 방식을 활성화하고, 농업관측의 정밀화 및 비축물량을 확대하는 것이다. 이와 함께 도매시장 거래 제도를 경매제도 중심에서 정가·수의매매 등으로 다양화하고, 농산물의 공정거래 기반을 구축하는 것이다.

농협의 직거래 활성화 대책으로 전국단위 도매물류센터를 전국 4개 권역(안성, 영남, 호

남, 강원권)에 설립·운영하여 소비지 대량 구매처(대형유통업체, 외식·급식업체, 김치가공업체 등)에 공급하는 방안을 추진하기로 하였다.

수급조절에 있어서 정부는 수급 불안 품목에 대한 가격 안정대 운영 및 위기 대응 매뉴얼(3단계: 주의, 경계, 위기)을 운영·추진하기로 하였다.

도매시장 거래제도에서는 경매제와 정가·수의매매제를 동등하게 규정하고 시장도매인제의 전제조건으로 대금정산조직의 설립을 추진하였다.

마지막으로 농산물 공정거래 기반 구축을 위해서 산지와 소비지가 상생할 수 있는 협력기반을 구축하기로 하였다. 추진 방안으로는 산지조직과 대형유통업체 간 공정거래 질서 확보를 위한 농산물거래 고시제 도입을 추진하고, aT의 불공정거래 현지 조사 시 공정거래 위원회와 협조체계를 강화하기로 하였다. 그리고 소비자 단체와 협조체계를 강화하여 대형유통업체의 거래 관행을 평가·발표하여 공정거래 정착을 유도하기로 하였다.

3. 박근혜 정부 농산물 유통구조 개선 종합대책(2013년 5월)

박근혜 정부 들어서도 2013년 5월 27일 농산물 유통구조 개선 종합대책을 발표하였다. 높은 유통비용, 가격의 불안정성, 가격의 비대칭성이라는 3대 유통 문제 해결을 위해 정부는 과제로서 도매시장 제도개선, 직거래 확대, 생산자단체의 유통 계열화, 수급관리 체계화, 비축·계약재배사업 확대, 공정성 확보와 정보제공으로 제시하였다.

먼저 도매시장 제도 개선은 정가·수의매매 비중 확대, 규제 완화, 물류 효율화 및 시장기능 특화 추진이 핵심이다. 정가수의매매 확대는 도매시장 가격 결정 방식을 경매 중심에서 정가수의매매 거래로 다양화시키는 것이다. 도매시장 규제 완화 차원에서 도매시장법인은 정가수의매매를 전제로 원물을 직접 구매할 수 있도록 하고, 저장·가공·물류 등 경영사업 범위를 확대하는 것으로 하였다. 그리고 중도매인 간 거래를 단계적으로 허용하여 소매상들이 중도매인으로부터 원스톱 구매가 가능하도록 하였다. 아울러 도매시장에 ‘대금정산조직(법인)’을 설립하여 거래 안전성을 제고시키기로 하였다.

도매시장 물류 효율화를 위해 최소 시장출하단위를 설정하여 도매시장에 반입되는 물량을 규모화하고자 했으나 실재는 본격적으로 시행되지 못하였다. 아울러 지게차 하역 등 하

역기계화를 추진하였으나 성과는 미미하였다.

농산물 직거래 확대는 주류 유통경로보다 기존 유통경로를 견제할 수 있는 대안 유통경로로 육성하기로 하였다. 이에 따라 정부는 「농산물 직거래 활성화 법률」을 제정하고 로컬푸드 직매장, 꾸러미 등 생산자 참여형 직거래에 대한 지원을 확대하였다.

아울러 농협 경제사업 활성화 방안과 연계하여 생산자단체를 통한 유통 계열화를 추진하였다. 특히 농산물 도매물류센터와 축산물 협동조합형 패커를 육성하여 생산자단체의 유통 점유비를 높이고자 하였다.

농산물의 수급관리 체계화는 정확한 관측정보를 바탕으로 민간의 참여·합의에 의한 품목별 체계적인 수급조절 매뉴얼을 마련하고, 대응 매뉴얼은 수급조절위원회를 통해 합의에 의한 가격 안정대 설정 및 단계별 조치를 체계화하도록 하였다.

마지막으로 농산물 공정거래 강화를 위해 불공정거래 관련 사례와 제도개선 사안을 발굴하고 감시를 강화하도록 하였다. 산지 유통인의 포전 거래와 관련된 불공정 거래 중단을 위해 표준계약서 제도를 확대하도록 하였다.

참고문헌

- 권원달(2002), 『농산물 유통개혁 성과평가를 위한 연구』, 한국농업경제학회.
- 김동환(2012), 『분야별 재정효율화 방안 연구 : 농업』, 시장경제연구원 연구용역보고서.
- 김동환 외(2013), 『농산물 유통개선정책 평가 연구』, (사)농식품신유통연구원.
- 김성훈(1980), “유통구조 및 정책의 변천”, 『한국농업의 근대화과정』, 한국농촌경제연구원.
- 농림부(1989), 『한국농정40년사』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림부(1999), 『농산물 유통개혁백서』.
- 농림부(1999), 『한국농정 50년사』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림수산부(2003), 『한국 농업·농촌100년사』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림축산식품부(2015), 『농업농촌 70년사』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농협중앙회(1965), 『한국 농산물 시장제도』.
- 농협중앙회 조사부(1981), 『농산물 유통정책의 현황과 과제』.
- 류승렬(2003), “일제하의 농산물 시장과 유통구조”, 『한국농업구조의 변화와 발전』, 논문집 제1집, 한국농촌경제연구원.
- 박정근(1990), “경제발전과 농산물 유통정책”, 『상업농하의 유통전략』, 한국농축수산유통연구원.
- 박정근(2003), “고도 경제성장기의 농업·농촌(1960~80)” 『한국 농업·농촌100년사』, 한국농촌경제연구원
- 이현창(2003), “조선말 농산물의 유통구조.” 『한국농업구조의 변화와 발전』, 한국 농업·농촌100년사 논문집 제1집, 한국농촌경제연구원.
- 조병찬(1992), 『한국 시장경제사』, 동국대학교 출판부.
- 한국농어민신문사(1999), 『한국농수산물유통과 도매시장사』, 한국농수산물도매시장법인협회.
- 허길행(2003), “해방후 농산물시장과 유통”, 『한국농업구조의 변화와 발전』, 한국 농업·농촌100년사 논문집 제1집, 한국농촌경제연구원.
- 文定昌(1941), 『朝鮮の市場』, 日本評論社.



제17장

식품산업정책의 발전

제1절 식품산업정책의 배경

1. 식품산업정책의 대두

우리나라 농정역사에서 최근에 등장하는 식품산업은 말 그대로 우리가 먹거나 마시는 식품을 다루는 산업인데, 관련 법령인 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에는 “식품을 생산·가공·제조·조리·포장·보관·수송 또는 판매하는 산업”으로 규정하고 있다.¹⁸⁸⁾ 이러한 식품산업은 다양한 세부산업들로 분류할 수 있지만, 일반적으로 2차 산업인 식품가공산업과 3차 산업인 외식산업을 정책의 주요 대상으로 하고 있다.

식품산업은 1차 산업인 농업에서 생산되는 상품을 원료로 이용하여 새로운 상품을 생산해 시장에 공급하기에 농업과 상호 발전하게 되는 구조적 특성이 있다. 다시 말해서 식품산업은 우리나라 농정의 오랜 대상이었던 농가들이 생산한 농산물을 구매하여 농업의 성장을 지속시켜주고, 농산물의 부가가치를 창출하고 일자리를 늘리는 등의 기여를 하고 있어 정책적인 관리의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 이명박 정부는 2008년 기존 농림부를 농림수산식품부로 확대 개편하고 농업과 식품산업을 함께 관리하도록 하여 우리나라 농정 역사에 식품산업이 처음 등장하게 되었다.

188) 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제1장 제3조에 더욱 구체적인 내용이 제시되었는데, 식품을 사람이 직접 먹거나 마실 수 있는 농산물 또는 농산물을 원료로 하는 모든 음식물로 정의하고, 식품산업을 식품을 생산·가공·제조·조리·포장·보관·수송 또는 판매하는 산업으로서 대통령령으로 정하는 것으로 규정하였다.

2. 식품산업의 현황

식품가공산업과 외식산업으로 크게 구분되는 우리나라 식품산업은 꾸준한 성장세를 이어 오고 있다. 2016년을 기준으로 식품산업의 매출액과 종사자 수는 각각 약 205조 원과 약 220만 명으로 집계되는데, 2000년에 비해 3.0배와 1.4배가 증가한 수치이다. 여기서 식품산업의 매출액과 종사자 수 증가율을 서로 비교하여 보면 매출액이 종사자 수보다 더 빠르게 증가한 것으로 나타나는데, 이를 통해 우리나라 식품산업이 과거 노동집약적인 산업에서 자본집약적인 산업으로 서서히 변화해가고 있는 것으로 추정할 수 있다<표 17-1>.

식품산업의 주요 하위산업인 식품가공산업과 외식산업의 매출액은 각각 2000년 34조 원과 35조 원에서 2016년 87조 원과 119조 원으로 2.6배와 3.4배 증가한 모습을 보였다. 종사자 수 또한 증가한 것을 볼 수 있는데, 식품가공산업과 외식산업의 종사자 수가 각각 2000년 16만 명과 143만 명에서 2016년 21만 명과 199만 명으로 1.3배와 1.4배 증가하였다<표 17-1>.

〈표 17-1〉 식품산업의 매출액 및 종사자 수 변화 추이

단위: 십억 원, 천 명

		2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
매출액	전체	69,544	76,959	91,896	95,273	119,924	133,012	152,435	163,745	205,440
	식품가공산업	34,072	38,939	43,526	44,381	55,212	65,446	75,150	79,925	86,611
	외식산업	35,472	38,020	48,370	50,892	64,712	67,566	77,285	83,820	118,829
종사자 수	전체	1,588	1,784	1,610	1,607	1,739	1,778	1,932	2,091	2,201
	식품가공산업	158	162	160	157	161	169	179	195	212
	외식산업	1,430	1,586	1,556	1,450	1,578	1,609	1,753	1,896	1,989

주: 음식료품제조업은 종사자 10인 이상 사업체 대상(9차 개정).

자료: 통계청(kosis.kr).

식품산업의 지속적인 성장은 가공식품 또는 외식상품의 소비 비중을 늘려온 우리나라 소비자들의 식품 소비 트렌드 변화에 따른 결과로도 볼 수 있다. 통계청이 매년 발표하는 가구당 월평균 식품 소비지출 동향을 보면, 식품 소비를 위한 가구당 월 지출액은 2000년 43만 원에서 2016년 69만 원으로 1.6배 증가한 것으로 나타났다. 이 중 집에서 조리하기 위해 구매하는 신선식품의 소비지출액 비중은 2000년 43.3%에서 2016년 32.8%로 24.2%가 줄어

든 반면, 가공식품과 외식에 대한 소비지출액 비중은 같은 기간 동안 각각 27.1%와 16.0% 증가하여 우리나라 소비자들이 가공식품과 외식상품에 대한 소비를 늘려온 것을 알 수 있다 <표 17-2>.

이와 같은 소비자들의 식품 소비 트렌드 변화는 사회 구조 변화에 따른 여성의 사회진출 증가, 1인 가구 확산 등에 따라 식사를 위한 가정 조리 대신 가공식품 또는 외식을 통한 소비가 증가하였음을 보여주는데, 이는 우리나라 식품가공산업 및 외식산업의 성장을 견인 해주었다.

<표 17-2> 소비자 가구당 식품 소비지출 추이

단위: 원, %

구분	식료품 전체(A)	신선(B)	B/A	가공(C)	C/A	외식(D)	D/A
2000	433,620	187,902	43.3	60,833	14.0	184,885	42.6
2002	468,268	191,381	40.9	64,789	13.8	212,098	45.3
2004	534,416	196,535	36.8	77,145	14.4	260,736	48.8
2006	544,639	203,239	37.3	76,527	14.1	264,873	48.6
2008	597,368	218,499	36.6	86,096	14.4	292,773	49.0
2010	610,648	223,887	36.7	95,818	15.7	290,943	47.6
2012	663,871	236,528	35.6	114,729	17.3	312,614	47.1
2014	683,045	235,278	34.4	116,653	17.1	331,113	48.5
2016	689,148	225,950	32.8	122,884	17.8	340,314	49.4

주: 전 가구를 대상으로 한 가계수지 항목별 자료임.

자료: 통계청(kosis.kr).

제2절 식품산업정책의 도입과 진행

1. 이명박 정부 이전의 식품산업정책

2008년 이명박 정부가 출범하기 전까지 식품산업정책은 정부의 주요 농정에 포함되지 못했었는데, 이는 그때까지의 우리나라 농업정책들이 1차 산업인 농업에 초점을 두고 있었기 때문이다. 다만, 1990년대부터 식품산업정책이 부분적으로 진행되어왔는데, 주로 농업 발전

을 위한 식품가공산업 지원, 농식품의 수출 육성, 농식품 안전 관리 등에 초점이 주어졌다.

농림부는 1990년에 표준가공과를 농산물유통국 산하 조직으로 신설하여 농업과 관련된 식품가공산업을 지원하기 위한 정책적 기반을 마련하였다. 이후 표준가공과는 1994년 가공산업과로 바뀌면서 더욱 범위가 확장된 식품가공산업 육성 정책을 시행했고, 1999년 식품산업과로 바뀌어 식품산업 전반을 관장하게 되었다. 또한 정부는 농축산물 가공산업을 발전시키기 위한 법적인 근거를 강화하는 목적으로 1992년 「농산물가공산업육성법」을 공표하였는데, 가공산업 육성을 위한 기본계획 수립, 농산물 산지 가공업자에 대한 지원, 전통식품 발전 지원, 전통외식산업과 농산물의 가공기술·포장·용기·저장·가공 기계 관련 R&D 지원, 전통식품 등에 대한 품질인증제도 시행 등의 내용을 포함하였다.¹⁸⁹⁾ 또한 민속주와 농민주 추천제도 등을 도입하여 우리나라 전통 주류를 비롯한 식품가공산업 육성을 위한 토대를 마련하였다. 농식품 수출을 촉진하기 위해서 1994년 무역진흥과를 설립하였는데, 2003년 식품산업과로 수출 관련 업무가 통합된 이후 2011년 다시 수출진흥팀으로 독립하여 농식품 수출 관련 정책을 전담하다가 최근에는 수출진흥과로 조직과 인력이 강화되었다.

2000년대부터는 더욱 다양한 식품산업정책이 추진되었다. 농림부는 농산물유통국 산하 조직인 시장과에서 2000년부터 농식품 안전 관련 업무를 수행하도록 하여 농식품의 안전 관리를 본격적으로 시작하였는데, 이후 해당 업무는 2003년 설립된 소비안전팀과 2009년 소비정책과를 거쳐 최근의 식생활소비정책과에서 수행되고 있다. 특히, 농식품 안전 정책은 산업 육성이 아닌 소비자 보호에 초점을 두는 정책으로 다른 식품 관련 정책들과 차별성을 가지고 있어, 농식품 안전에 대한 소비자의 관심이 높아지고 있는 상황에서 그 중요성이 배가되고 있다.

2007년 「식품산업진흥법」이 제정되어 우리나라 식품산업 육성을 위한 법적인 토대가 마련되었다. 식품산업과 농어업 간의 연계강화를 통하여 식품산업의 발전 및 경쟁력 강화 등을 목적으로 하는 「식품산업진흥법」은 기존의 「농산물가공산업육성법」을 대체하는 법인데,¹⁹⁰⁾ 그동안 진행된 개정을 통해 식품산업진흥 기본계획 수립, 식품산업 전문 인력 양성, 식품산업 관련 기술개발 촉진, 식품산업 통계 및 식품산업 정보 분석, 국가식품클러스터 육

189) 「농산물가공산업육성법」은 1993년에 제정된 「농산물가공산업육성 및 품질관리에 관한 법률」이 바뀐 것이다.

190) 「농산물가공산업육성법」은 2007년 12월 27일 「식품산업진흥법」의 제정으로 2008년 6월 28일 폐지되었다.

성, 식품명인 지정 및 지원, 한식 세계화사업 지원, 가공식품 및 음식점 등의 원산지 인증, 우수식품 등 인증제도 관리 등 우리나라 식품산업 정책 전반에 대한 법적인 근거를 포괄하고 있다. 특히 「식품산업진흥법」은 5년마다 식품산업 진흥을 위한 기본계획을 수립하도록 하고 있어, 이후 우리나라 식품산업정책이 지속성을 가지면서도 진화해나갈 수 있는 토대를 마련한 것으로 평가된다.

〈표 17-3〉 이명박 정부 이전의 식품산업 관련 법 및 정부 조직 개요

구분	주요 내용
관련 법 제정	<ul style="list-style-type: none"> • 1992년 「농산물가공산업육성법」 제정 • 2007년 「식품산업진흥법」 제정
식품 가공	<ul style="list-style-type: none"> • 1990년 표준가공과 설립
농식품 수출	<ul style="list-style-type: none"> • 1994년 무역진흥과 설립
농식품 안전	<ul style="list-style-type: none"> • 2000년 시장과에서 안전 업무 담당

자료: 농식품부 보도자료(2013년 7월 19일) 내용정리.

2. 이명박 정부의 출범 및 식품산업 발전 종합대책

2.1. 이명박 정부의 농정 변화

2008년 2월에 출범한 이명박 정부는 이전 정부와 달리 농업과 식품산업을 하나의 정책 대상으로 인지하고, 기존의 농림부의 농업 관련 정책에 해양수산부의 어업 및 수산업 정책 등을 통합한 농림수산식품부를 출범시켜 본격적인 식품산업 정책을 추진해나갔다. 다만 당초 계획과 달리 보건복지부의 식품 안전성 관리 관련 정책은 농림수산식품부로 통합하지 못하여 식품의약품안전청과 농림수산식품부가 식품안전 관련 정책을 담당하는 이원적인 구조를 유지하게 하여 논란의 여지를 남겼다.¹⁹¹⁾

이러한 문제는 2013년 식품의약품안전청이 식품의약품안전처로 승격된 이후 우리나라 식품안전 관련 정책을 주도하게 되어 어느 정도 개선이 이루어지고 있으나 아직도 근본적인

191) 우리나라 농식품에 대한 식품안전 관리는 생산 단계에서는 농림수산식품부가 담당하고, 가공단계부터는 식품의약품안전청이 담당하여 정책 수행의 비효율성과 현장에서의 혼선 등을 일으킨다는 비판이 제기되었다. 이에 이명박 정부는 두 기관이 분담하고 있는 농식품 안전관리 시스템을 하나로 통합하기 위한 검토를 진행하였으나, 결과적으로는 기존 체계를 유지하는 쪽으로 정리가 되었다.

문제들은 남아 있는 실정이다.¹⁹²⁾

농림수산식품부는 장관 밑에 두 명의 차관을¹⁹³⁾ 두었고, 기획조정실, 식품산업정책실, 수산정책실의 세 개 실과 농어촌정책국, 농업정책국, 국제협력국의 세 개의 국으로 이루어졌다. 이 중 식품산업정책은 제2차관이 관장하는 식품산업정책실에서 담당하여 우리나라 식품산업 발전을 주도하였다. 기본적으로 이명박 정부의 농정은 농업과 식품산업을 각각 중요한 정책 대상으로 설정하고, 이들을 대상으로 산업적 시각에서의 정책 자원을 투입하여 산업의 자체적인 효율성을 높여 국가 경제에 기여하려는 방안을 모색하여왔다. 특히 시장경제 논리를 농식품 정책에 도입하려고 노력하여 과거 정부들과 차별성을 가진다.

2.2. 식품산업 발전 종합대책의 내용 및 평가

2.2.1. 주요 내용

이명박 정부의 식품산업 정책의 기본방향을 정책의 사각지대에 놓여있던 식품산업을 적극적으로 육성하고 농업과의 연계를 통해 국제적인 경쟁력을 가진 산업으로 발전시키는 것으로 규정하고, 그에 대한 구체적인 내용을 2008년에 발표된 식품산업 발전 종합대책에 담았다. 「식품산업진흥법」에서 수립이 의무화되어 있는 식품산업 진흥 등에 관한 기본계획에 해당하는 식품산업 발전 종합대책은 2012년 식품산업 매출액 150조 원, 식품산업 종사자 178만 명, 농수산물 수출 100억 달러, 한식의 세계 5대 음식화의 목표를 제시하고, 이를 달성하기 위한 전략과 정책과제를 공표하였다.

식품산업 발전 종합대책의 목표들을 달성하기 위한 기본전략으로 안전한 농수산식품의 공급을 통한 소비자 신뢰 확보, 식품산업의 글로벌 경쟁력 제고를 통한 수출산업 육성, 농어업 발전 견인을 위한 푸드 시스템 강화를 수립하였다. 이에 대한 핵심 정책과제로 안전한 농수산식품의 생산 및 공급 강화, 식품 R&D 투자의 확대, 전통·발효식품의 과학화 및 세계화, 농수산식품의 수출 확대 지원, 규제 혁신 및 식품기업 투자 인센티브 제공, 식재료 산업 활성화, 농어업과 식품산업의 연계 강화를 선정하고 관련 사업들을 추진하였다(그림 17-1).

192) 식품의약품안전청이 식품의약품안전처로 승격된 이후 우리나라 식품안전 관리에 대한 정책을 식품의약품안전처가 주도하고 농림축산식품부 산하 국립농산물품질관리원 등이 일부 사업들을 대행 등의 형식으로 참여하는 구조가 이루어졌는데, 여전히 현장에서는 서로 다른 기관이 식품안전 관련 정책을 수행함에 따른 불편을 호소하고 있다.

193) 제1차관은 운영지원과, 기획조정실, 농어촌정책국, 농업정책국 및 국제협력국의 업무를 담당하였고, 제2차관은 식품산업정책실과 수산정책실의 업무를 담당하였다.

〈그림 17-1〉 식품산업 발전 종합대책의 주요 내용

■ 비전: 녹색성장을 견인하는 세계일류 식품산업

■ 목표

- 식품산업 매출액: '06) 100조 원 → ('12) 150 (연 7%↑)
- 식품산업 종사자: '06) 163만 명 → ('12) 178
- 농수산물식품 수출: ('07) 38억 불 → ('12) 100 (연 22%↑)
- 한식(韓食)의 세계 5대 음식화

■ 전략

- ① 세계 일류 수준의 안전한 농수산물 공급으로 국내외 소비자 신뢰 확보
- ② 식품산업을 글로벌 경쟁력을 갖춘 수출산업으로 육성하여 식품시장의 글로벌화에 대응
- ③ 농어업 발전을 견인할 수 있도록 식재료 산업 등 푸드 시스템을 공고히 하는데 역점

자료: 농식품부 보도자료(2008년 11월 13일).

가. 안전한 농수산물식품의 공급을 통한 소비자 신뢰 확보

이명박 정부는 소비자들의 식품 안전성에 대한 우려와 관심이 높아짐을 인지하고 농식품의 안전성을 사전적으로 관리하기 위해 농산물우수관리인증(GAP: good agricultural practices), 위해요소중점관리기준(HACCP: hazard analysis and critical control point), 이력추적제(traceability) 등의 제도를 강화하였다. GAP은 2003년에 도입된 농산물의 안전성 관리제도로 농산물의 농약·중금속·유해생물 등의 위해 요소를 농장에서 식탁까지(farm to table) 생산 및 유통 전 과정에 걸쳐서 일정 기준 내에서 관리된 농산물에만 부여되는 인증으로 소비자들이 많이 알고 있는 친환경농산물 인증제도보다 범위가 더 넓은 장점이 있다.¹⁹⁴⁾

HACCP은 식품 안전성을 보장하기 위해 원재료 생산, 제조, 가공, 보존, 유통 등의 단계를

194) 친환경 농산물인증은 농산물의 재배 단계에서 화학비료나 농약 등의 사용을 관리한 인증으로 생산부터 최종 유통단계까지의 식품 안전을 관리하는 GAP 인증과 차이를 둔다.

거쳐 최종 소비자가 식품을 섭취하기 직전까지 각각의 단계에서 발생 가능한 모든 위해한 요소들을 관리하는 체계로 식품가공업체를 대상으로 식품의약품안전청(현재의 식품의약품안전처)이 주관하는 제도이다. 농식품부는 HACCP과 관련하여 식약청과 협의하여 HACCP 제도를 보완하고, 식품가공업체들의 HACCP 인증 취득을 위한 지원 사업 등을 진행하였다.

이력추적제는 농산물 혹은 축산물 안전성 등에 문제가 발생했을 때 해당 농·축산물의 유통 경로를 역으로 추적하여 식품 안전성의 저해원인을 규명하고 조치를 할 수 있도록 생산 단계부터 최종 단계까지 단계별로 정보를 기록 및 관리하는 제도로 2003년에 도입되었다. 이력추적제는 농산물의 식품안전 사고 발생 시 원인을 밝혀내고 안전 관리수준을 높일 뿐만 아니라, 농·축산물의 원산지 관련 정보를 관리하게 되는 효과도 있었다. 특히 한우 등 축산물의 경우 외국산 축산물의 국산 둔갑을 막아주게 되어 국산 축산물의 경쟁력과 소비자 신뢰를 높여주는 데 크게 기여하였다.

그밖에도 이명박 정부는 농식품의 검역 및 검사, 안전관리 조직을 통합하여 효율성을 높 이려는 방안을 모색하는 등 과거보다 농식품 안전성 수준 제고를 위해 상당한 노력을 기울 였다.

나. 식품산업의 글로벌 경쟁력 제고를 통한 수출산업 육성

식품산업의 경쟁력을 국제 수준으로 끌어올리기 위해 이명박 정부는 식품산업에 대한 R&D 투자를 강화하였다. 당시 우리나라 식품산업체들의 평균적인 매출액 대비 R&D 투자 비중은 0.34%에 불과하였는데, 이는 우리나라 산업 전체 평균(2.5%)은 물론 제조업 전체 평균(3.9%)에도 크게 못 미치는 수치였다.¹⁹⁵⁾ 당시의 농림수산식품부는 농림기술개발사업의 식품 분야 투자를 크게 늘리고, 민·관이 같이 참여하는 R&D 협력 시스템을 구축하여 식품 산업체들의 R&D 능력을 키울 수 있도록 하였다. 나아가 2010년 세계김치연구소를 광주광역시에 설립하여 우리나라 김치 관련 R&D 및 김치산업 지원의 거점을 마련하였고, 2012년 국가식품클러스터(foodpolis)의 설립 및 운영을 위한 종합계획을 발표하여 국가 단위의 식품산업 R&D 중심축을 마련하였다. 또한 김치·고추장·된장·간장·젓갈류·천일염 등 6대 전통·발효식품의 효능과 기능을 과학적으로 규명하여 이를 홍보하고, 산업 규모가 영세하고

195) 농식품부의 2008년 11월 13일 보도 자료.

생산 시스템이 낙후된 전통식품산업을 현대화하여 산업의 경쟁력을 높이도록 하였다. 이와 함께 전통주 산업 활성화를 위해 국가 대표 명주 개발과 상품화를 위한 지원 프로그램을 도입하였고, 전통주 통신판매 규제를 완화하기도 하였다.

이명박 정부는 농식품 수출 확대를 위해 2007년 38억 달러 수준인 수출액을 2012년 100억 달러까지 약 2.6배 증가시키겠다는 야심 찬 목표를 설정한 다음, 수출 조직의 규모화 및 조직화 수준을 높이고 수출 관련 지원사업의 강화 등을 통해 수출실적을 크게 끌어올렸다. 농식품 수출 확대의 일환으로 한식 세계화 사업에도 상당한 정책적 노력을 투입하였다. 한식 세계화 사업은 태국 정부가 2001년부터 시작한 세계의 식당(kitchen of the world) 프로젝트를 벤치마킹하여 우리나라 한식을 세계에 널리 알림과 동시에 한식 관련 농식품 수출 시장을 확대하기 위한 목적을 가지고 있었다. 농식품부는 2010년 한식재단(현재의 한식진흥원)을 설립하여 한식 세계화의 구심점이 되도록 하였고, 한식 세계화의 인프라 구축, 한식 관련 연구기능 강화, 한식 전문 인력 양성, 한식 관련 기업 지원 및 투자 활성화, 우리 문화와 접목한 한식의 홍보 및 마케팅 등을 위해 다양한 정책 사업들을 진행하였다.

다. 농어업 발전 견인을 위한 푸드 시스템 강화

식품산업이 농어업의 발전에 기여하도록 하기 위해 농어업과 식품산업을 연결하는 식재료산업을 육성하는 방안을 모색하였다. 식재료산업은 농어업에서 생산되는 원료 식품을 가공하여 식품가공산업 또는 외식산업에 공급하는 산업으로 농어업과 식품산업의 연결고리가 되는 산업이지만, 산업에 대한 공식 통계가 없을 정도로 정책의 관심에서 벗어나 있었다. 이에 따라 농식품부는 식재료 산업의 현황을 파악하기 위한 연구를 진행하고 관련 전문가 포럼을 구성하여 식재료 산업을 육성하려는 방안을 모색하는 한편, 신선편이농산물 가공시설과 외식 프랜차이즈업체의 중앙집중식 조리시설(CK: central kitchen)¹⁹⁶⁾ 등의 관련 시설 지원을 진행하였다.

나아가 농어업과 식품산업을 하나의 시스템으로 구성하는 푸드시스템(food system)을 구축하는 등 농어업과 식품산업의 연계 강화를 통한 방안을 꾸준히 모색하였다.

196) 중앙집중식 조리시설이란 프랜차이즈 본사가 주요 메뉴를 직접 조리하여 가맹점들에 공급하는 시스템으로 프랜차이즈 음식에 대한 맛의 균일화를 유지할 뿐만 아니라, 비용 절감 및 식품 안전관리 수준 제고 등의 장점을 가진다.

2.2.2. 평가 및 시사점

이명박 정부의 식품산업 정책은 우리나라 농정에 식품산업이라는 키워드(keyword)를 새롭게 삽입한 것만으로도 상당한 의미를 가지는 것으로 평가할 수 있다. 물론 이명박 정부 출범 이전인 1990년대부터 농림부가 식품가공산업, 농식품 수출 및 안전성에 대한 정책을 일부 추진해왔지만, 당시 식품정책은 농업 관련 정책의 보조적인 정책 프로그램에 그쳤던 것이 사실이다. 이명박 정부의 농림수산식품부는 식품산업에 대한 정책적 비중을 농업에 버금갈 정도로 크게 설정하여, 당시 정책의 사각지대에 놓여서 제대로 된 정책적 지원을 받지 못해왔던 우리나라 식품산업이 크게 도약할 수 있는 계기를 마련하였다. 또한 식품산업 육성을 위한 법적 기반을 마련하기 위해 2007년에 제정된 「식품산업진흥법」 이후, 「전통주산업진흥법」(2009년), 「식생활교육지원법」(2009년), 「김치산업진흥법」(2011년), 「외식산업진흥법」(2011년) 등의 관련 법령을 제정하는 등 다방면의 노력을 기울였다.

그런데도 몇 가지 아쉬운 부분이 있는데, 농림부의 농수산식품부로 확대 개편하는 과정에서 식품산업 진흥 및 일부 농식품 안전관리 업무를 농식품부로 가져왔으나 가공식품에 대한 안전관리 등의 업무는 식품의약품안전청(현재의 식품의약품안전처)에 계속 남겨진 점이다. 이로 인해 우리나라 식품안전에 대한 정책이 이원화되어 정책 운용의 효율성을 저해하고 식품산업 현장에서의 혼선을 일으켰다. 이러한 식품안전 정책의 비효율성은 당시 식품의약품안전청이 식품의약품안전처로 승격된 현재 상황에서도 여전히 구조적인 문제로 제기되고 있다.

이명박 정부는 농식품에 대한 안전성 제고에 상당한 정책적 노력을 기울여 이전 정부보다 신선한 성과도 다수 창출하였으나, 식품안전 관련 이슈에 효과적으로 대응하지 못해 정책에 대한 불신과 사회적 혼란을 자초하기도 하였다. 대표적인 사례가 2008년 4월에 발생한 광우병 사태인데, 당시 정부는 광우병 위험 부위의 수입을 허용하는 내용이 담긴 한·미 쇠고기 협상 결과를 발표하면서 적절한 정책적 대응을 하지 못해 전 국민의 반발을 일으켰다. 이는 정부의 정책에 대한 대국민 소통 시스템이 효과적으로 작동하지 못한 결과로 추후 농식품부의 대국민 소통 및 홍보 시스템에 대한 개선의 계기가 되었다.

농식품 안전성 제고를 위해 도입된 GAP 제도가 당초 계획보다 확산하는 속도가 느려 문제가 되었다. GAP 인증은 친환경농산물 인증과 달리 프리미엄 상품적 지위를 소비자들에게

인정받지 못해 일반 농산물보다 높은 가격을 받지 못하였고, 이는 곧 GAP 인증 농가들의 소득 제고 실패로 이어져 농가들의 외면을 받게 된 것이다.

식품산업의 경쟁력 제고를 위한 R&D 지원 사업은 그동안 정책적 지원을 받지 못하던 식품산업계에 상당한 반향을 일으켰고 다양한 연구 개발 성과들을 창출하기 시작하였으나, 정부가 주도하는 R&D 사업의 결과가 실제 산업 현장의 애로사항을 해결하는 데 역부족이라는 지적이 제기되었다.

역대 농정 중 가장 집중적으로 농식품 수출산업을 육성한 이명박 정부는 팔목할만한 수출실적 증진 성과를 거두었지만, 주요 수출가공식품 원료의 상당 부분이 외국농산물로 실제 국내 농업에 기여하는 수준이 낮다는 비판을 받았다. 또한, 수출업체의 수출 촉진을 위해 예산이 많이 투입된 수출물류비지원사업이 당장은 우리나라 수출 농식품의 가격 경쟁력을 높여주는 하지만 결과적으로는 국내 업체들의 덤핑 등 과당 경쟁으로 이어져 해외시장의 거래질서를 교란한다는 문제점도 제기되었다. 이명박 정부가 의욕적으로 추진한 한식 세계화는 우리나라 한식을 세계에 알리는 성과를 창출해냈지만, 한식 산업이 세계시장에 진출하는 데에는 크게 기여하지 못했다는 평가를 받았다.

식품산업과 농어업과의 연계를 위한 식재료 산업 육성 정책은 초기에 보인 정책적 의지보다 실제 성과는 기대에 미치지 못하였다는 지적을 받았다. 특히, 이명박 정부 초기에 식재료 산업에 대한 정확한 통계조차 없을 정도로 산업에 실태 파악이 어려운 현실이 확인되었음에도 관련 연구 및 논의가 지속하지 못하여 아직도 식재료 산업에 대한 현황 파악이 명확하지 못하다. 다만, 이후 정부에서 식재료 산업을 포함한 관련 산업에 대해 주기적인 조사 사업을 진행하고, 식재료 육성 사업을 식품 소재 및 반가공 산업 육성으로 발전시키는 등의 개선이 진행되었다.

3. 박근혜 정부의 출범 및 신식품정책

3.1. 박근혜 정부의 농정 변화

2013년 2월에 출범한 박근혜 정부는 이명박 정부의 농림수산식품부 업무 중 수산 업무를 해양수산부로 이관하고 부처명을 농림축산식품부로 변경하였다. 이에 따라 수산식품 관련

정책은 더 농식품부의 소관이 아니게 되어 농식품부의 식품산업 관련 정책의 영역이 축소되었다.

박근혜 정부의 농정은 이전의 산업 중심 정책에서 농촌 중심 정책으로 변화된 특징을 가지고 있다. 즉, 농업의 6차산업화를 브랜드 농정과제로 공표하고 그동안 농업의 규모화 및 전문화에 초점을 두었던 정책 패러다임의 변화를 피하였다. 이는 그동안 정책의 주요 대상에서 빗겨나 있던 농촌지역의 영세농이나 고령농 등에게 새로운 활력을 불어넣어 주었고, 농촌지역에서 소규모 식품가공업이나 외식 등 식품 관련 서비스업을 하던 농촌지역 식품산업체들에 정책적 지원을 받을 수 있도록 하여 식품산업정책에도 영향을 주었다.

3.2. 신식품정책의 내용 및 평가

3.2.1. 주요 내용

박근혜 정부의 식품산업 정책 기본 방향은 2014년 발표된 신(新)식품정책을 통해 가늠해 볼 수 있다. 바른 먹거리, 건강한 국민, 산업의 도약이라는 목표를 설정한 신식품정책은 국민 식생활 및 영양 개선, 농식품 품질 및 안전관리 기반 구축, 국산 농산물 수요 확대, 식품산업의 글로벌 경쟁력 제고, 외식산업 선진화 및 한식의 진흥, 식품정책 인프라 확충 등의 정책 과제를 제시하였다(그림 17-2).

신식품정책은 이명박 정부의 식품산업정책의 기본 방향을 상당 부분 유지하면서도 일부 차별화를 피하였던 것으로 볼 수 있다. 일례로 그동안 정책적 관심이 상대적으로 적었던 국민 식생활 교육과 취약계층 영양 개선을 중점 정책 과제 중 하나로 설정하고, 브랜드 농정인 농업의 6차산업화의 성과를 높이기 위해 지역 식품산업을 강화하여 식품산업과 농업의 연계를 강조하였다. 또한 식품정책 개발 및 수행의 기반이 되는 정책 인프라 부분을 강화하는 것도 이명박 정부의 식품산업정책과 차별을 보이는데, 관련 통계와 인력 등을 강화하는 것 등이 포함되었다.

〈그림 17-2〉 신식품정책의 주요 내용



자료: 농식품부 보도자료(2014년 3월 26일).

가. 국민 식생활 및 영양 개선

박근혜 정부는 우리나라 소비자들이 충분한 영양을 식품에서 섭취할 수 있도록 하는 것을 주요 정책과제로 제시하여 이명박 정부의 산업 중심적 정책과 차이를 가진다. 구체적으로는 식생활 교육을 위한 전문 교육센터 등의 인프라를 확충하고, 타 부처와의 협업을 통해 식생활 교육사업의 성과를 높이도록 하였다.

농촌지역 취약계층을 대상으로 농식품 지원제도를 시범 도입하고, 단체급식 시장에 친환경 인증, GAP 인증, 지리적 표시 등을 가진 지역의 우수 로컬푸드가 우선권을 가질 수 있도록 제도를 개선하였다. 또한 소비자에게 식품 영양 및 소비 관련 정보를 보다 원활하게 제공하기 위해 농식품 종합정보망을 구축하고, 농식품 컨슈머 리포트를 발간하는 사업도 추진하였다.

나. 농식품 품질 및 안전관리 기반 구축

이명박 정부에서 시행해온 농식품의 품질 및 안전관리 체계를 개선하기 위해 농식품 인증 및 표시제도의 관리를 강화하였다. 특히 지나치게 많은 농식품 인증제들이 농식품산업의 효율성을 저하하고 소비자의 혼란을 일으킨다는 지적에 따라 11개에 달하는 인증들을 줄이고, 장기적으로는 하나의 제도로 통합하려는 방안을 모색하였다.

농식품부가 식약처로부터 위탁받아 업무를 수행하고 있는 농축산물 안전관리 기반을 강화하였는데, 구체적으로는 GAP 농가 및 HACCP 축산 농가의 비중을 확대하고, 농산물의 재배 환경과 농자재에 대한 유해물질 안전관리 체계를 구축하였다. 또한, 수출 대상국의 안전 기준에 대한 정보를 수출 농가에 수시로 제공하여 수출 농산물이 현지의 식품안전제도도 인한 문제가 발생할 소지를 줄이도록 하였다.

다. 국산 농산물 수요 확대

농업 현장에서 꾸준히 제기되는 국산 농산물의 원료 사용 확대를 더욱 촉진하기 위해 향후 10년 이후 가공식품의 외국산 원료 10%를 국산으로 대체하는 “10-10 프로젝트”를 추진하여 2012년 기준 70.3%인 가공식품의 외국산 원료 비율을 2022년까지 60.3%까지 절감하겠다고 공표하여 업계의 주목을 받았다. 이를 위해서 원료 농산물에 대한 정보 시스템을 구축하여 식품 가공 및 외식업체가 필요한 국산 원료 농산물을 쉽게 찾아서 안정적으로 공

급받을 수 있도록 하고, 식품 가공에 적합한 원료 농산물의 품종을 개발 및 보급하였다.

한편 국산 농축산물을 이용하는 식품소재 및 반가공산업을 육성하기 위해 관련 R&D 지원을 강화하고, 식품소재 및 반가공업체와 식품기업의 거래를 활성화하기 위한 사업들을 추진하였다. 특히, 박근혜 정부의 식품소재 및 반가공산업 육성은 이명박 정부의 식재료산업 육성 정책이 발전된 형태로 볼 수 있는데, 식재료산업 육성 정책이 식재료산업 전반을 파악하고 식품기업들의 참여를 유도하는 것에 초점을 두었던 것에 비해 실질적인 기업 간 거래(B2B) 확대를 끌어내고 있다는 평가를 받았다.

라. 식품산업의 글로벌 경쟁력 제고

식품산업의 경쟁력 강화를 위해 농업인의 식품 가공을 활성화하고 지역의 중소식품산업을 육성하기 위한 정책 사업들을 추진하였는데, 구체적으로는 시·군 농업기술센터를 농가들의 가공식품 개발 및 상품화에 필요한 파일럿 플랜트(pilot plant)로 육성하고 농가 창업을 지원하였으며, 중소기업청과 협력하여 농공상용합형 기업과 지역 전략 식품을 육성하는 등의 노력을 진행하였다. 특히 지역 중소식품산업 육성은 농업의 6차산업화 정책과 연결되어 농림축산식품부가 중점적으로 추진한 사업 중의 하나이다.

식품산업에 투입되는 기자재와 포장재 산업 등을 중심으로 식품 연관산업을 활성화했고, 유아·노인·1인 가구·환자 등의 미래 시장을 주도할 전략품목을 개발하였으며, 수출 유망시장을 육성하고 신시장을 개척하여 농식품 수출액을 2013년 57억 달러에서 2017년 100억 달러로 증가시키기 위해 노력하였다.

또한 이명박 정부가 계획하여 추진하였던 국가식품클러스터를 조성하여 3대 식품 R&D 센터(품질 안전·기능성 평가·패키징)를 구축하고, 국내외 기업 유치를 진행하여 실질적인 역할을 하도록 하였다.

마. 외식산업 선진화 및 한식의 진흥

식품산업의 한 축을 담당하고 있는 외식산업을 진흥시키기 위해 민간 자율 외식서비스현장을 제정하고 음식점 평가시스템을 도입하는 등 외식 서비스 수준을 높이려는 방안을 모색하였으며, 농업과 외식산업의 상호발전을 촉진하기 위한 우수외식업지구를 육성하여 향토 음식, 로컬푸드, 음식 관광 등과 연계시켰다.

한식 진흥을 위해 한식의 국내 기반을 정비하고 부처 간 한식정책협의체를 구성하며, 「한식진흥법」 제정을 추진하는 등 한식 육성을 위한 정책적 기반을 강화하였다. 또한 문화체육부와 협업을 통해 한식과 문화 및 관광을 연계시켜 시너지 효과를 유발하기 위해 노력하였다.

바. 식품정책 인프라 확충

박근혜 정부가 식품산업 관련 주요 정책 중의 하나로 제시한 식품정책 인프라 확충에는 그동안 농림축산식품부가 식품산업정책을 추진하는 과정에서 경험했던 정책 구조적 문제를 개선하려는 의지가 보이는 부분이다. 특히 과거에 직접 생산하고 관리하던 농업 관련 통계를 포함한 농식품 통계의 대부분이 통계청 소관으로 이관된 상황에서, 정책 기획 및 시행을 위해 필요한 산업 및 소비 통계를 충분하게 확보하지 못하는 문제점을 개선하기 위해 식품소비량 통계를 신설하고 정보분석 전문기관 지정제를 도입하였다.

식품산업에 투입되었던 하드웨어(hardware)와 소프트웨어(software)의 효율적 운용을 위해서는 산업 인력의 역량을 강화해야 함을 인식하고 2017년까지 식품 및 외식 분야 종사자 10만 명에 대한 전문교육을 실시하는 계획도 수립하였다. 아울러 식품 분야 R&D 지원 정책을 강화하되 국산 원료의 가공·이용을 촉진하고 기업의 역량에 맞춰서 R&D 지원을 세분화하여 지원하는 등 R&D 지원정책의 방향성을 구체화하기도 하였다.

3.2.2. 평가 및 시사점

박근혜 정부의 식품산업정책은 이명박 정부의 정책적 흐름을 이어가면서 새로운 영역에 대한 시도를 진행하였던 것으로 평가된다. 특히, 농업의 6차산업화와 연계하여 농촌지역의 영세 식품 가공업체들을 육성하기 위한 노력을 적극적으로 지속하여 식품산업과 농업의 연계 수준을 높였고, 식생활 교육과 영양 섭취에 대한 사업을 추진하여 우리나라 국민을 식품정책의 주요 대상으로 부각했으며, 식품 관련 통계와 인적 역량 수준을 개선하려는 시도도 진행하였다. 또한 전 정부의 식품정책이 진행되는 과정에서 발생한 문제점들을 개선하려는 노력도 지속하였는데, 지나치게 많이 생성되어 오히려 제도의 비효율성을 일으켰던 농식품 인증제도를 정리하였고, 제 기능을 다 하지 못하였던 국가식품클러스터와 한식 세계화 등을 개선하기 위해 노력하였다.

그런데도 박근혜 정부의 식품산업정책은 아쉬운 부분을 가지고 있다. 농업의 6차산업화를 통해 농촌지역의 영세 식품가공산업을 적극적으로 육성한 것은 높이 평가받을 수 있지만, 우리나라 전체 국민경제의 시각에서 볼 때 식품산업의 구조적 경쟁력이 크게 개선되지는 못하였다는 지적을 받는다. 식생활 교육과 영양 섭취에 대한 정책은 정책 자체에 대한 신선함은 인정받았으나 실질적인 사업성과는 기대에 미치지 못하였고, 식품 관련 통계 확충과 식품산업의 인적 역량 강화 등으로 대표되는 정책 인프라 확충도 구체적인 성과가 부족했다. 국가식품클러스터의 경우 입주기업 유치 성과가 일부 발생하였으나 성과 목표치에 미달하였고, 한식 세계화는 여전히 산업적 성과가 부진한 것으로 나타났다. 물론 박근혜 정부의 경우 외부적인 요인에 의해 식품정책의 시행 기간이 일반적인 정부보다 약 1년 일찍 종료된 물리적인 한계가 있기도 하지만, 신식품정책에서 제시된 정책과제들이 충분한 성과로 이어지지 못한 것에 대해 아쉬움이 많다.

식품산업 중 외식산업의 구조적 경쟁력을 높이기 위한 정책성과가 이명박 정부에 비해 크게 나아지지 못한 것으로 평가받는 점도 아쉬운 대목이다. 우수외식업지구 지정 등을 통해 지역 밀집형 육성을 시도한 점은 새로운 시도로 인정되나, 우리나라 외식산업 자체의 구조 개선을 위한 정책적 노력은 충분한 성과를 내지 못했다. 특히, 외식산업이 우리나라 국민들의 주요 관심사인 일자리 창출 및 유지에 상당한 기여를 하고 있음에도 고용의 질적 수준이 낮고 외식업체의 사업 연속성이 유지되지 못하고 있는 문제에 적극적으로 대응하지 못하였다.

농식품 인증제도와 관련해서는 저농약인증제도를 폐지하고 소비자의 혼란을 일으키는 인증제도 표시 등을 개선하는 성과를 창출하였지만, GAP 인증에 대한 농가 참여 수준이 여전히 낮아 GAP 인증 무용론이 나올 정도였다. 미래식품시장을 선점하기 위해 전담 조직을 농식품부에 신설하고 다수의 관련 전문가들을 투입할 정도로 높은 정책적 열의를 보였지만, 산업적 시각에서 볼 때 구체적인 성과가 많이 나오지 못한 것도 아쉬운 부분이다.

제3절 식품산업정책의 발전

1. 문재인 정부의 농정 변화

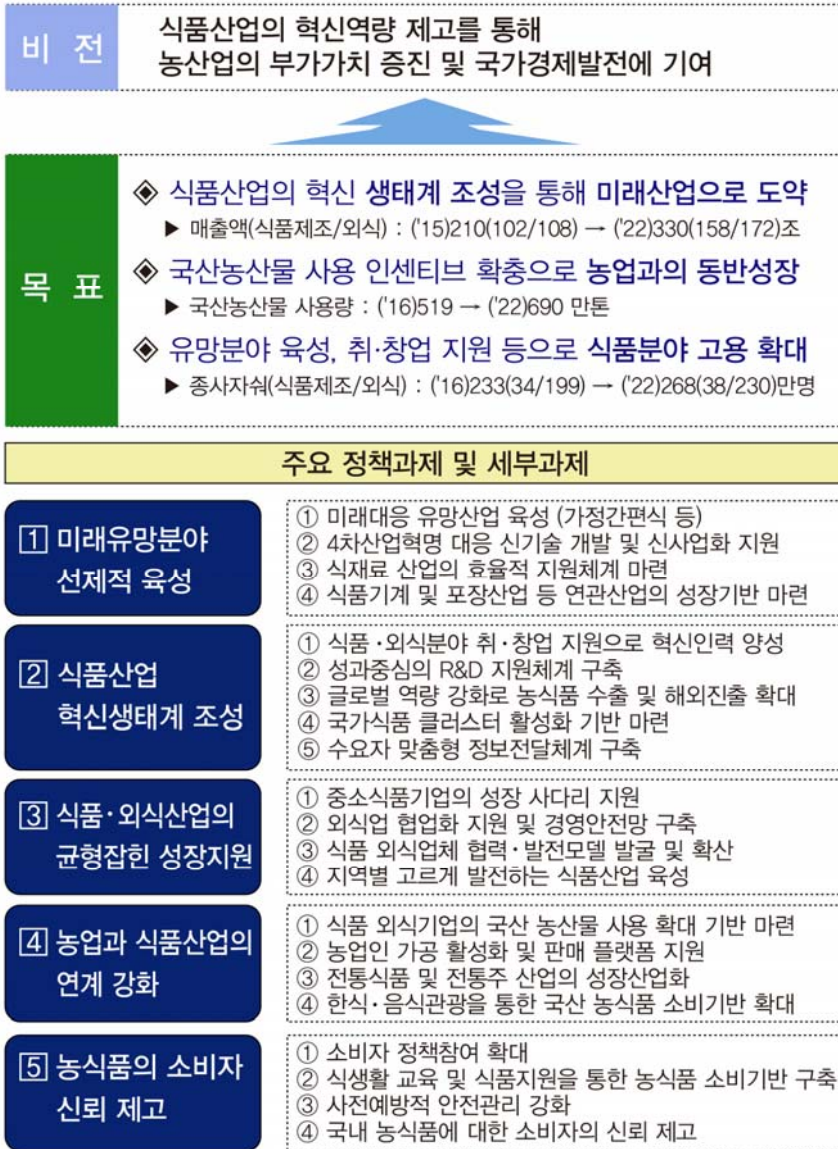
2017년 5월에 출범한 문재인 정부는 역대 정권과 달리 충분한 준비 기간을 확보하지 못한 채 정부 운영을 시작하여 박근혜 정부의 농정에서 당장 큰 변화를 보이지는 못하고 있다. 일례로 문재인 정부는 박근혜 정부의 브랜드 농정과제였던 6차산업화를 농촌융복합산업화로 명칭을 변경하였으나, 정책의 내용은 기존 6차산업화 정책의 수준을 크게 벗어나지 못하고 있는 것으로 평가된다.

다만 2018년부터 푸드플랜(food plan)에 대한 논의가 진행되어 국가 전체 차원의 먹을거리 관리에 대한 시스템 도입이 검토되고, 4차산업혁명에 대응한 농식품 분야 산업 육성 등에 초점을 두고 있어 관련 업계와 소비자가 거는 기대가 크다.

2. 식품산업진흥 기본계획의 내용 및 평가

「식품산업진흥법」에 근거하여 5년 단위로 수립되는 식품산업 진흥 등에 관한 기본계획 중 2018년에 세 번째 공표되는 제3차 식품산업진흥 기본계획은 2022년 식품산업 매출액 330조 원, 국산 농산물 사용량 690만 톤, 식품산업 종사자 268만 명의 목표를 제시하였다. 이를 달성하기 위한 주요 정책 과제로 미래유망 분야의 선제적 육성, 식품산업의 혁신 생태계 조성, 식품·외식산업의 균형 잡힌 성장지원, 농업과 식품산업의 연계강화, 농식품의 소비자 신뢰 제고를 선정하고 세부과제를 각각 설정하여 관련 정책을 추진해나가고 있다(그림 17-3).

〈그림 17-3〉 제3차 식품산업진흥 기본계획의 주요 내용



자료: 농식품부 보도자료(2018년 4월 2일).

제3차 식품산업진흥 기본계획은 이명박 정부와 박근혜 정부의 식품산업정책의 큰 틀을 유지하면서도 식품산업정책의 방향성을 조정하는 특성을 가진다. 특히 우리나라 식품산업의 미래 먹거리를 적극적으로 발굴하여 재도약을 위한 기반을 마련하고, 식품가공산업에

비해 성장이 상대적으로 뒤처지고 있는 외식산업을 적극적으로 육성하여 두 산업의 균형 성장을 유도하는 등의 노력은 앞으로 기대가 되는 부분이다.

2.1. 미래유망 분야 선제적 육성

문재인 정부는 우리나라 식품산업을 재도약시키기 위해서 미래유망 분야를 적극적으로 육성하여야 하는 것으로 생각하고, 가정간편식(HMR: home meal replacement), 고령친화 식품, 기능성 식품 등 유망한 신산업을 선제적으로 육성하기 위해 법적 근거와 산업표준 등을 마련하고 기초기술 등에 대한 R&D 지원을 확대하도록 하였다. 물론 이전 정부의 신 식품정책에서도 미래 시장을 주도할 전략품목을 육성하는 정책을 추진하였지만, 일부 성과를 끌어내는 수준에 그쳤지만, 제3차 식품산업진흥 기본계획에서는 미래유망 분야를 더욱 구체적이고 적극적인 방법으로 육성하려는 강한 정책적 의지를 보인다.

특히 최근 국가적으로 이슈가 되고 있는 4차산업혁명¹⁹⁷⁾과 관련하여 푸드테크(food-tech)¹⁹⁸⁾산업을 적극적으로 육성하고, 푸드 스타트업(food startup) 활성화를 위한 방안을 모색하고 있어 세계적인 기술 흐름에 적극적으로 대응하고 있는 것으로 평가된다. 그 외에도 지역 특산물을 활용하여 소재·반가공·식재료화할 수 있도록 지원하여 식재료산업의 성장을 끌어내도록 하고, 식품 기계 및 포장재 등의 연관 산업의 경쟁력을 키우기 위해 투자를 확대해나가도록 하고 있다.

2.2. 식품산업 혁신 생태계 조성

최근 사회적·국가적 문제로 부상하고 있는 청년 고용 문제에 대해 청년층을 대상으로 하는 다양한 취업 훈련 및 지원 프로그램을 도입하고 푸드 스타트업 등 식품산업 관련 창업을 적극적으로 육성하여 식품산업이 청년 일자리 창출에 기여하도록 하였다.

성장 잠재력이 크고 한국 문화에 우호적인 아시아 지역 등을 중심으로 우리나라 농식품과 외식 프랜차이즈의 해외 진출을 촉진하고, 기존 수출지원 정책의 효과를 높이기 위한

197) 일반적으로 4차산업은 정보화 기술(IT: information technology)과 자동화 생산 시스템 등을 기반으로 하는 3차산업에서 진화된 개념으로 정보통신기술(ICT: information and communication technology), 인공지능(AI: artificial intelligence), 로봇, 사물인터넷(IoT: internet of things) 빅 데이터(big data) 분석 등의 기술이 적용된다.

198) 푸드테크에 대한 개념은 아직 명확하게 정립되지 못하였으나, 일반적으로 식품산업 및 연관 산업에 4차산업 관련 기술을 적용하여 기존보다 발전된 형태의 산업을 창출하는 기술로 볼 수 있다.

관련 제도의 개선을 위한 방안을 모색하였다. 또한, 국가식품클러스터의 기능 정상화를 위해 2022년까지 160개 이상의 기업을 유치하고 청년들의 창업지원 플랫폼을 구축하여 푸드 스타트업의 메카로 자리매김하도록 하였다.

2.3. 식품·외식산업의 균형 잡힌 성장지원

식품 가공 및 외식산업의 영세한 산업구조와 불안정한 경영 상태를 극복하기 위해 업체 간 협력 강화와 우수 중소기업의 선도기업화 등을 추진하고, 식품가공산업과 외식산업이 균형을 갖추면서 발전하도록 지원하기 위한 계획을 수립하였다. 특히 외식산업의 경우 그동안 식품가공산업에 비해 정책 사업이 많지 않아 상대적으로 소외된 부분이 없지 않았기에 업계에서 거는 기대가 적지 않다.

또한 지역별로도 식품산업이 고르게 발전하도록 유도하기 위해 지역별 특화산업 후보군을 선정하여 생산 농업인과 식품 가공업체 간 지역 단위 네트워크를 구축하도록 하였다.

2.4. 농업과 식품산업의 연계강화

우리나라 식품산업의 가장 근원적인 정책 과제 중의 하나인 농업과 식품산업의 연계를 강화하기 위해 식품업체들의 국산 농산물 사용에 따른 인센티브를 확충하고, 식품업계 수요에 맞는 가공적성 품종 개발과 생산자와 기업 연계형 가공용 농산물 생산단지 조성 확대 등의 사업을 도입하였다. 나아가 지역별 우수외식업지구와 해외 한식당협의체를 국산 식재료 소비확대 창구로 활용하여 외식산업 성장이 국산 농산물 사용 확대로 이어지도록 유도하였다.

전통식품과 전통주의 경쟁력 제고를 위해 관련 지원기관 설립 등의 기초 인프라를 구축하고, 박근혜 정부에서 추진되었던 「한식진흥법」 제정을 완료하여 한식 육성을 위한 법적 근거를 마련하기 위해 노력하였다.

2.5. 농식품의 소비자 신뢰 제고

농식품 안전관리와 관련하여 가공식품에 대한 HACCP 적용 품목 확대에 대응하여 해당 업체들을 지원하고, 소비자와의 소통 및 상호 협력 시스템을 구축하여 정부의 식품안전정책에 대한 소비자 참여와 신뢰 수준을 높이도록 하였다. 나아가 우리나라 농식품에 대한 해외

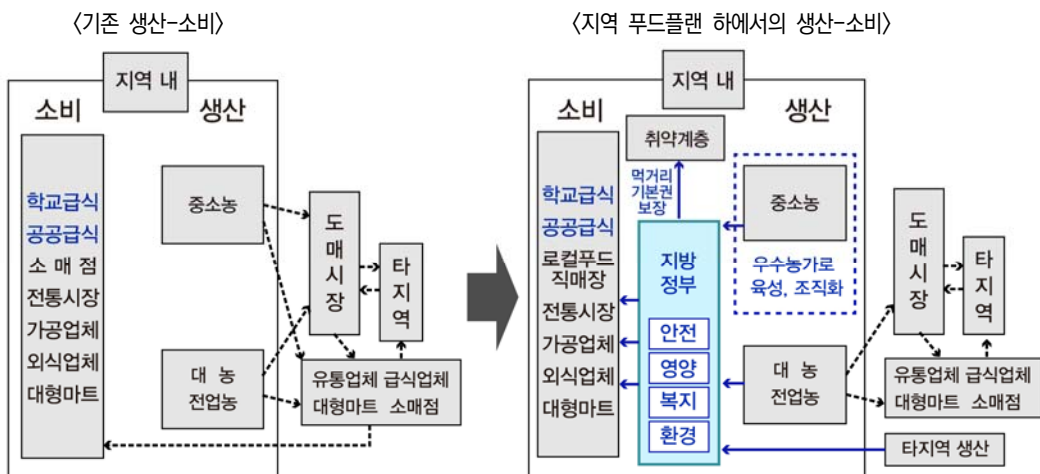
소비자의 신뢰도도 높이기 위해 해외인증 취득을 지원하고 해외 우수한 식당 인증제 도입을 시범적으로 운영하였다.

3. 푸드플랜(food plan)

푸드플랜(food plan)의 기본적인 개념은 특정 지역의 먹거리 생산·유통·소비를 지역 내에서 하나의 순환 체계로 만들어서, 지역 구성원이 안전하고 좋은 식품을 소비하고 지역경제를 활성화하며 환경 보전에 기여하도록 하는 체계를 구축하는 것이다. 문재인 정부는 푸드플랜을 크게 지역 푸드플랜(먹거리 선순환체계 구축)과 국가 푸드플랜(국가 먹거리 종합전략)으로 나누어 추진하고 있다.

지역 푸드플랜은 생산·소비·안전·영양·복지·환경 등 다양한 먹거리 관련 이슈를 통합 관리하는 지방자치단체별 지역 내 먹거리 순환 종합전략으로 접근하고 있는데, 특히 공공급식을 중심으로 신선하고 안전한 먹거리의 지역 내 공급체계를 마련하는 것에 주안점을 두고 있다(그림 17-4). 이에 따라 농식품부는 지역 유형별(농촌형, 도시형, 도농복합형, 광역형)로 선도 지방자치단체를 선정하여 푸드플랜 거버넌스를 지원하는 등 다양한 지원 사업들을 시행 중이다.

〈그림 17-4〉 지역 푸드플랜으로의 전환



자료: 농식품부 내부 자료.

한편, 국가 푸드플랜은 모든 국민에게 건강하고 안전한 먹거리를 안정적으로 공급하고 먹거리 체계의 공공성과 지속가능성을 높이기 위한 국가 차원의 전략 계획으로 정책이 주무 부처인 농식품부와 관계부처가 협업하여 추진하는 범부처 통합계획의 성격을 가진다. 이에 따라 국가 푸드플랜은 실질적인 정책 사업이 진행 중인 지역 푸드플랜과 달리 핵심 아젠다를 선정하고 법적 근거를 마련하는 등 아직 정책 초기 단계의 모습을 보인다.

4. 평가 및 시사점

문재인 정부의 식품산업정책은 현재진행형인 상황이지만, 이명박 정부부터 시작된 우리나라 식품산업정책의 근간을 유지하면서도 시대적 변화를 적극적으로 반영하여 식품산업정책의 방향을 전환하기 위한 노력을 하는 것으로 평가된다. 특히 4차산업혁명이라는 세계적 흐름을 식품산업에 접목해서 새로운 성장 동력으로 삼고 있는데, 푸드테크와 푸드 스타트업 육성 등의 정책들이 국가적인 과제로 다가오고 있는 청년 일자리 창출에 얼마나 기여할 수 있는지에 대한 기대가 적지 않다. 식품가공산업에 비해 상대적으로 성장이 더딘 외식산업을 적극적으로 육성하고, 지역별 편차가 큰 지방의 식품산업의 균형 성장을 유도하는 정책 또한 우리나라 식품산업이 한 단계 더 성숙해질 수 있는 계기로 작용할 수 있을 것으로 판단된다.

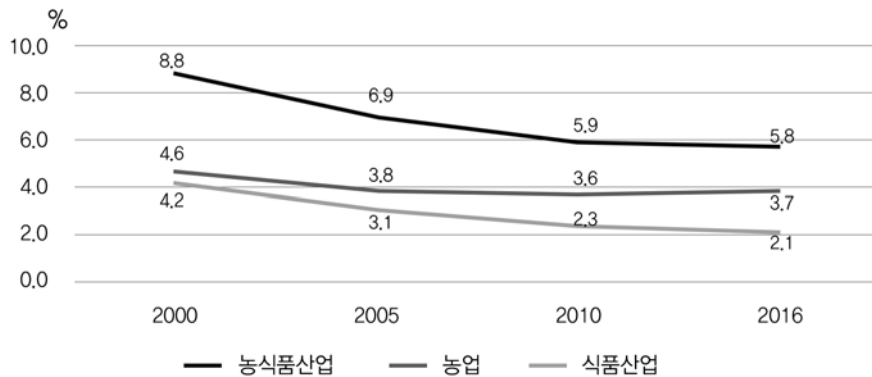
그런데도 일부 우려가 되는 부분도 있는데, 제3차 식품산업진흥 기본계획에서 제시된 정책과제들이 끝까지 잘 완수될 수 있도록 지속적인 노력이 필요하다. 또한 문재인 정부의 주요 농정 기초 중의 하나가 될 것으로 예상되는 푸드플랜에 대한 정책 사업들이 정립되고 있는 과정으로 남은 기간 지역 및 국가 단위 푸드플랜 문제를 어떻게 풀어나갈지도 문재인 정부의 과제로 남아 있다.

제4절 식품산업정책의 성과

우리나라 식품산업은 2008년 이명박 정부 출범 이전까지는 정책의 사각지대에 놓여 있었는데, 이는 우리나라의 식품산업이 1990년대까지 농업이나 일반 제조업 사이에 끼어서 별

다른 관심을 받지 못하였기 때문이다. 그러나 우리나라 산업의 전체 구조가 1차 산업 중심에서 2차 및 3차 산업 중심으로 전환되어감에 따라 식품산업이 농업 못지않은 중요성을 가지게 되었다. 실제로 1차 산업인 농업과 2·3차 산업인 식품산업의 총부가가치(GVA)가 국민 경제에서 차지하는 비중을 비교하여 보면, 2000년 4.2%와 4.6%로 비슷하다가 2016년 2.1%와 3.7%로 식품산업의 총부가가치 비중이 더 높아진 것을 알 수 있다<그림 17-5>.

〈그림 17-5〉 농식품산업의 총부가가치 추이



자료: 한국은행.

「식품산업진흥법」 제정과 이명박 정부의 농림수산식품부 개편을 계기로 우리나라의 식품산업정책이 본격적으로 시작되었다고 볼 수 있는데, 식품산업을 농업에 버금가는 주요 정책 대상으로 인지하고 식품산업과 농업이 상호 발전하려는 방안을 모색하였다는 점에서 상당한 성과로 볼 수 있다. 이후 박근혜 정부와 현재의 문재인 정부를 거쳐 오는 동안 우리나라 식품산업정책은 신식품정책과 식품산업진흥 기본계획 공표 등을 통해 점진적인 변화와 발전을 이어오고 있다.

역대 정부별 식품산업정책의 특성을 보면, 이명박 정부는 우리나라 식품산업정책의 문을 열고 식품가공산업과 농식품수출산업을 중심으로 하는 기반을 닦은 것으로 볼 수 있다. 특히 2007년에 제정된 「식품산업진흥법」 이후, 「전통주산업진흥법」, 「식생활교육지원법」, 「김치산업진흥법」, 「외식산업진흥법」 등을 제정한 것은 우리나라 식품산업정책의 법적인 근거와 기반을 탄탄하게 만들어준 것으로 평가된다. 박근혜 정부는 농업의 6차산업화를 중심으로 식품산업 정책을 추진해나갔는데, 이전 정부의 시장원리에 기초한 산업 중심 정책에서

농촌을 기반으로 영세 식품 가공업 육성이 큰 노력을 기울였던 것으로 생각된다. 다만, 다양한 정책 사업들을 추진하였으나 실질적인 성과를 창출하는 것에는 외부적인 한계 요인이 작용하여 아쉬운 부분이 있다. 문재인 정부는 제한된 시간을 가지고 식품산업정책을 준비하게 되어 현재까지는 이전 정부의 식품산업정책의 기본 틀을 이어가고 있는 것으로 평가된다. 다만 4차산업혁명 등 시대적 변화와 청년 일자리 창출이라는 사회적 과업을 식품산업정책에 담아내고 있고 푸드플랜이라는 새로운 개념을 도입하고 있어 앞으로의 성과가 상당히 기대되고 있는 것이 사실이다.

우리나라 식품산업정책은 짧은 기간에 상당히 많은 성과를 창출해내어 왔다. 그 결과 우리나라 농정이 농업 중심의 농정에서 농업과 식품산업을 포괄하여 한 단계 진화된 농정으로 나아가게 되었고, 농식품산업이 국가 경제와 일자리 창출 등에 기여하는 부분을 크게 늘려가고 있어 앞으로도 기대되는 바가 크다.

참고문헌

- 김성훈·김경필·한호석·송영은(2009), 『농축산물판매촉진사업 제도 개선 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 김완배·김성훈(2016), 『농식품 유통론』, 박영사.
- 농림수산식품부 보도자료(“농식품부, 식품산업을 '12년까지 150조 원 규모로 육성”, 2008년 11월 13일).
- 농림축산식품부 보도자료(“농식품부, 소비자 관점에서 식품정책 새로 쓴다.”, 2014년 3월 26일).
- 농림축산식품부 보도자료(“제3차 ‘식품산업진흥 기본계획’ 발표”, 2018년 4월 2일).



제1절 일제 강점기의 농촌 진흥운동

일제 강점기 농촌진흥운동은 농산물가격의 대폭락과 쉼레현상의 격화로 특징지어진 농업 공황시기 이후에 일어났다. 이렇게 볼 때 농촌진흥운동은 농업공황과 관련을 갖고 추진된 운동이라 할 수 있고 1930년대의 세계공황의 여파가 농민생활의 극단적인 위기를 낳게 되었으며 동시에 1930년의 대풍작으로 쌀값의 대폭락을 자초케 되었던 상황에서 조선조의 중 소지주 및 자작농의 몰락, 소작농의 이산 등 사회적 모순이 심각하게 노출된 가운데서 나타난 운동이었음을 알 수 있다.

이 같은 사태에 직면하여 일제통치자들은 1932년 이래 조선조 농민에 대한 구제계획을 수립하게 되었고 이에 따라 1932년에 경제개생 계획을 수립하고 이어서 자작농 창정계획을 수립하게 되었는데 농촌진흥운동의 중점은 바로 1932년부터 실시된 자작농 창정계획에 비롯되어 실천을 보게 되었다. 이와 같은 상황과 목적으로 추진된 농촌진흥운동을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 일제하의 농촌진흥운동은 농업공황에 대한 극복 대책의 일환으로 추진된 운동이었다.

둘째, 일제하의 농촌진흥운동의 추진의도의 농업공황에 따른 농촌경제 궁핍하의 구제수단이란 정책표방에서 전개되었으나 사실은 일제 및 황국신민화 등을 구현함에 있었다.

셋째, 일제하의 농촌진흥운동은 1930년 이후 급속도로 증가된 농민이촌향도, 소작경쟁의 증대 그리고 부채농가의 속출 등으로 말미암아 농민의 궁핍과 몰락에 따른 사회경제적 현상이 심각하게 나타남에 따라서 그 구제수단으로 경제개생계획 및 자작창정계획을 나열하여 그를 극복하려는 듯했지만 실제로는 식민지 수탈정책을 은폐하고 식민지 민중의 반항을 방지

하려 하는 철저한 공작 운동이었다고 볼 수 있다.

넷째, 일제하의 농촌진흥운동은 조선조 작정지령과 자작농창정법 및 농지령 등의 제도적 장치 속에서 그의 시행을 보게 되었던 것이 사실이고 아울러 그것들의 입법취지 및 규정내용으로 보아서 일단은 조선조 농정사상 획기적인 중요 법령의 성격을 띠게 된 것도 사실이었다. 그러나 대지주들의 맹렬한 반대 때문에 그의 시행이 여의치 않아 농촌진흥운동은 실효를 거둘 수 없게 되었다.

다섯째, 농촌진흥운동은 일본이 내세운 빈농에 대한 부족식량의 충당, 부채정리 및 현금수지균형 등을 위한 목표는 결과적으로 성과를 거두지 못하게 되었다.

제2절 해방 후의 지역사회개발

1. 지역사회개발사업현황

1957년 7월에 한미합동 경제위원회가 합동실무반을 편성하여 지역사회개발 사업의 실시 가능성을 조사하였고, 그에 따라 제출된 보고서를 검토한 후 그 사업의 유의성을 준비케 하였다. 1958년 1월 24일의 국무회의 결의로서 지역사회개발 계획요강을 정식 채택하고 9월 2일자 대통령령 제1384호로 지역사회개발위원회 규정을 공포하여 중앙에는 부흥부에 지역사회개발 중앙위원회, 각 도에는 도위원회, 각 시범 군에는 군위원회, 각 시범부락에는 부락계를 설치토록 하고 우선 5개 군 12개 부락을 대상으로 발족시켰다.

이 사업은 풍족한 원조재원의 뒷받침으로 단기간 내에 많은 성과를 올릴 수 있었다. 1958년 당초에 20명의 지도원으로 12개의 시범부락으로 해서 시작한 이 사업은 1962년에 와서는 389명의 지도원과 818개 부락을 대상으로 하는 사업으로 확장되었고 1961년 5월에는 국제지역사회개발회의를 서울에서 개최할 수 있을 만큼 커 갔던 것이다. 1962년에는 887명의 지도원과 2137개 대상부락으로 확장되었고, 그 후 해를 거듭할수록 사업은 점점 발전되어 갔다. 5.16혁명 직후인 5월 31일에는 정부의 기구개편에 따라 부흥부에 있던 지역사회개발 중앙위원회는 건설부의 지역사회국으로 개편되고 7월 22일에는 다시 농림부의 지역사회국으로 이관되었는데, 이에 따라 각 도에는 지역사회관, 군에는 지역사회계가 설치되어 공

식적으로 편입되었다.

그리고 1962년 3월 21일 농촌지도체계의 일원화 방침에 따른 농촌진흥법의 제정, 공포에 따라 농림부의 지역사회국은 농촌진흥청의 지도국에 통합되고 그 계통에 따라 도의 지역사회과는 농촌진흥원 지도과로, 시·군 지역사회계는 시·군 농촌지도소로 흡수되어 지역사회개발 사업은 시범농촌건설이라는 이름으로 전개되기에 이르렀다. 이 같은 기구의 일원화는 지역사회개발사업을 그보다 오랜 전통을 가지고 있는 농촌교도계통에 완전히 흡수케 하여 지도자들의 신분이나 처우를 위태롭게 함으로써 막대한 투자로 키워 놓은 지도요원들의 이직사태를 속출시켰다.

2. 재건국민운동

5.16혁명 직후인 6월 11일에는 전술한 지역사회개발사업과는 별도로 복지국가를 이룩하기 위하여 전 국민이 민주주의 이념 하에서 협동단결하고 자립·자조정신으로 향토를 개발하며 새로운 생활체제 확립을 내용으로 하는 재건국민운동에 관한 법률을 공포하였고 동 6월 30일 재건국민운동직제를 공포하였으니 거국적인 지역사회개발사업의 형태인 것이다.

발족 당시의 조직체계는 본부 밑에 서울특별시와 각도에 지부를 두고 시·군·구와 읍·면·동 및 리동 단위에 촉진회를 두고 그 하부조직으로 각 반에 재건국민 방을 두었다. 이와 같은 지역단위의 지구촉진회와 함께 국가기관, 공공기관, 각 급 학교 및 기타단체를 단위로 하는 집단촉진회를 조직케 하였다.

이 운동은 새로운 국가건설을 착수하기 위한 준비 작업으로써 전근대적이고 비합리적인 정신요소를 일소하고 정신계발과 민족정기 양양을 추진하였다. 이 운동은 그 당시 정치적, 사회적 여건의 필요성에 따라 관이 주도하였던 것으로 순수한 민간운동과는 다소 거리가 있었다고 하겠다. 그 후 계속 이 운동은 관료적인 성격을 배제하고 순수한 국민운동으로 발전시키기 위해 여러 차례의 기구개편이 있었다. 즉 1962년 6월에는 행정기관장이 겸임하던 촉진회장을 민간인으로 바꾸었고 리동 단위 촉진회를 해체하여 자연부락 단위로 청소년회와 부녀회를 두었다.

재건국민운동에서 제시했던 실천요강을 살펴보면 용공중립 사상의 배격, 근면정신의 고

취, 생산 및 건설의식의 증진, 국민도의 양양, 정서의 순화 및 국민체력의 향상 등이었다.

1964년 8월 이 기구가 해체되자 그 본래의 기본이념을 이어받고 그 조직과 사업을 계속하여 순수한 민간주도의 국민운동으로 사단법인 재건국민운동 중앙회가 1964년 8월에 설립되었다. 이것은 순수한 민간운동기구인데 이 기구의 목표는 민주역량을 함양함으로써 승공태세를 확립하고 정당, 정파를 초연한 입장에서 국민단합의 광장을 마련하여 창의적 자조활동으로 살기 좋은 향토를 건설하고 협동봉사정신으로 청신한 기풍을 진작시킨다는 것이다.

제3절 새마을운동의 전개

1. 사업에서 운동으로

새마을운동은 박정희 대통령의 국가재건과 농촌 근대화라는 개인적인 신념도 작용하였지만, 당시의 박정희 대통령이 당면한 어려운 정치 상황을 타개하는 수단으로 활용된 측면도 있다. 1960년대 말부터 시작된 경기침체, 증가하는 실업, 1971년도의 사법파동, 대학교 교수들의 자주선언, 성남 이주민들의 소요 등이 정치·사회적 불안으로 연결되고 있었으며 수차례의 긴급조치에 뒤이어 장기 독재의 기반이 된 10월 유신이 1972년에 10월에 선포되었다. 불안한 정치 상황에서 특히 불만이 고조된 농촌지역을 대상으로 농촌주민들에게 사회통합의 수단이 필요하게 되었으며 그것이 새마을 운동이다. 박정희 대통령은 새마을운동을 잘살기 운동이라고 소박하게 정의하면서도 새마을운동이 유신이념의 실천과 한국적 민주주의의 실천 도장이라고 그 성격을 규정하고 있다는 점이 이와 같은 주장들을 뒷받침해주고 있다(한국농촌경제연구원, 1999, p.2085).

1970년 4월 22일의 박정희 대통령의 제창에 의해 시작된 새마을 운동은 1970년 10월부터 농한기를 이용하여서 정부에서 지원한 시멘트와 철근을 전국 33,000여 자연 마을에 공급하여 마을 내의 기초 환경개선 사업으로 시작하였다. 이 시초사업의 공식 명칭은 '새마을 가꾸기 사업'이라고 하였다(권태준·김광웅, 1981, p.175). 1970년 겨울부터 1971년에 걸쳐 실시된 '새마을 가꾸기 사업'은 주로 마을 내부의 생활 환경을 정비하는 것에 중점이 두어졌

다. 예를 들어 마을 안의 하수구를 개수하거나 공동빨래터를 만들거나, 마을 안길을 넓히거나 하는 등의 주민의 일상생활과 관련 있는 마을 내부의 물리적 시설물을 정비하는 것이었다. 이런 사업들은 주민들의 노동력과 약간의 자재지원만 있으면 수행될 수 있는 성질의 것들이었기 때문에 이 당시의 새마을운동에 대한 외부 지원은 주로 시멘트와 철근 등의 자재에 국한하였고, 사업추진의 기본 동인은 주민의 노력동원이었다. 새마을운동을 추진할 주민조직이 미처 구성되지 못했기 때문에 1970-1971년 초기의 「새마을 가꾸기 사업」의 추진 주체는 기존의 행정 리동조직이 담당하였다. 주민의 자조는 주로 노동력이었고 토지를 현물로 제공한 사례는 많지 않았다.

초기 1년간의 새마을 가꾸기 사업 경험을 바탕으로 1972년에는 1971년의 사업추진실적에 따라 전체 마을의 약 반수에 해당하는 16,600여 마을에 대해서만 선별적으로 지원하였다. 이는 새마을운동의 자조이념을 주민들에게 주지시키기 위한 조치이다. 선별 지원의 기준은 ① 지도자의 유무 ② 주민협동체제의 유무, ③ 자체자금조성 실적 등으로 함으로써 자조의 이념을 경제적 자원동원에서 뿐만 아니라 사회조직 면에서도 자극하고자 하였다(권태준·김광웅, 1981, p.178). 1972년의 새마을 운동은 1971년의 마을환경개선사업이 주류였지만 마을환경개선사업이 주민들의 소득증대의 기반이 된다는 인식이 확산되고 일부 마을은 정미소, 구판장, 창고 등의 영농기반시설 등이 설치되었다. 1972년의 새마을운동 외부지원은 시멘트와 철근 등의 건설자재였지만 그것을 이용해서 실시하는 사업을 선정함에는 마을 주민의 의견을 반영하려는 노력과 절차가 갖추려고 시도하였다. 1972년은 적어도 선별된 마을에 대해서는 실험사업(pilot project)의 단계를 벗어나 새마을운동의 지속적인 발전체제와 기대감을 갖게끔 한 해였다고 할 수 있다(권태준·김광웅, 1981, p.179).

1973년에 이르러 새마을운동은 그 사업구조와 추진체제 양면에서 전국적인 체계화가 이루어졌다. 개발대상 마을이 전국의 34,665개 마을로 확대하고 각 마을의 발전수준에 따라 기초(underdeveloped village), 자조(developing village), 자립(developed village)마을로 나누어서 마을별로 개발 사업을 달리 하게끔 하였다. 대상마을의 분류에 따라서 각 마을 유형에 대한 개발사업의 내용도 표와 같이 달리 추진되었다. 기초마을이 생활환경정비 위주의 사업에 중점을 둔 반면 자립마을은 소득증대를 위한 사업들이 추진되었다. 이와 같은 과정을 통해서 새마을운동은 ① 생활환경개선 ② 생산기반시설, ③ 소득증대사업의 순서로 우

선순위 논리가 확립되었다.

1974년부터 새마을운동을 통해 새마을공장의 유치, 농한기부업의 장려를 통한 농외소득 증대와 구판장, 공동창고, 연쇄상점 등의 설치를 통한 농촌유통구조 개선사업 등이 추진되었다. 또한 1974년부터 전국의 마을을 입지특성에 따라, 평야마을, 산간마을, 중산간마을, 어촌마을, 도시근교마을 등으로 분류해서 지역특수성에 따른 개발사업의 선별을 하게 하였다.

1975년에 이르러 새마을운동은 식량증산에 역점을 두게 되는데 이는 1974년 이후 세계적으로 심각해진 식량자원의 결핍 상태를 자주적으로 극복하려는 정책의 반영이었다. 1975년 기후조건도 좋아 농촌 역사상 유례없을 정도로 전국적으로 3,300만석의 쌀이 수확되었다. 식량증산 등에 힘입어 1975년은 농가소득이 도시근로자 소득을 앞지르기 시작하였다. 여전히 농촌을 등지고 도시로 이주하는 가구의 수는 크게 줄어들지 않았지만 농촌에서도 열심히 하면 도시 근로자 못지않게 잘 살 수 있다는 기대감을 가질 수 있었다.

2. 새마을운동의 지원조직과 지도자

새마을운동을 지원하기 위하여 정부는 대통령령 제6104호(1972. 3. 7.)에 의해서 중앙에 범부처적인 새마을운동중앙협의회를 구성하였으며 시·도와 시·군에 새마을협의회를 구성하고 읍·면에는 읍면새마을추진위원회를 구성하였다. 새마을운동중앙협의회는 내무부장관이 위원장이 되며 경제기획원, 내무부, 재무부, 농수산부, 상공부, 건설부, 보사부, 체신부, 문교부, 문공부, 제2무임소, 과기처의 차관, 산림청, 수산청, 조달청, 농촌진흥청의 청장, 농협, 수협부회장 등 관련 부처와 단체의 차관급 인사로 구성하였다. 새마을운동중앙협의회는 부처 간의 이견을 협의하고 조정하는 기능을 주로 담당하였으며 이와 같은 과정을 거쳐 새마을운동 추진에 관한 정부의 단일 지침을 마련하여 지방자치단체에 시달하였다. 시·도 새마을운동협의회는 도지사를 위원장으로 하며 부지사와 교육감, 농촌진흥원장, 도내 관련 단체장, 대학교수 등으로 구성하였다. 이 협의회는 시·군이 작성한 새마을운동 추진계획을 도의 계획으로 종합하는 기능을 담당하였다. 시·군과 읍·면에도 이와 유사한 조직이 구성되어 중앙으로부터 읍·면에 이르기까지 일사불란하게 농촌새마을운동을 추진하고 지원하는 시·

군 읍·면 새마을운동협의회가 구성되었다.

농촌지역사회에 변화를 가져오는 변화촉진자(change agent)로서 지도자는 지역개발에서 매우 중요한 요소가 된다. 농촌새마을운동에서는 마을에서 선정된 새마을지도자가 이와 같은 변화의 촉진자 역할을 담당했다. 1970년도에 정부는 각 마을별로 시멘트를 지원하면서 이 시멘트를 주민들의 총의에 따라서 사용하되 공공사업에만 사용하도록 지시하는 한편 새마을사업을 추진하기 위하여 주민총회에서 새마을지도자를 선발하도록 하였다. 정부는 새마을지도자의 정치적·사회적 위상을 높이고 이들의 사기를 북돋우기 위하여 대통령이 직접 주관하는 경제동향 보고회의에 우수 새마을지도자를 선발·초청하여 성공사례를 발표하도록 하고 훈장을 수여하며 격려하였다. 뿐만 아니라 새마을지도자 연수원에 입교시켜 지도자로서의 소양을 수련하도록 하였다.

농촌새마을운동이 성공적으로 추진되기 위해서는 새마을정신을 계발하고 소득증대를 위한 농업기술을 습득하며 새마을사업을 추진해 갈 새마을지도자의 지도력을 배양하는 일이 무엇보다 중요했다. 따라서 정부는 근면, 자조, 협동의 새마을정신을 함양하고 농업기술을 확산하며 지도력 배양을 위한 새마을교육을 집중적으로 실시하였다. 새마을교육은 1972년 7월부터 경기도 고양군에 위치한 농협대학부설 교육기관인 독농가연수원에 새마을지도자를 입교시키면서 시작되었다. 1973년 4월부터는 수원에 있는 농민회관에 새마을지도자연수원을 개설하고 본격적으로 새마을교육을 시작하였다. 1974년부터는 각도와 단체의 교육기관에서도 해당 지역의 새마을 지도자와 농민, 학생, 주부, 공무원 등을 대상으로 새마을교육을 실시하였다. 새마을교육은 다음과 같은 몇 가지의 특징을 지니고 있다. 첫째, 새마을교육의 훈련 대상이 농민과 새마을지도자, 부녀자, 학생 그리고 공직자 등으로 다양하게 구성되어 있다는 점이다. 특히 정부의 각료급 고위공무원이 농민과 새마을지도자와 함께 숙식하며 훈련받는 새마을교육 방식은 매우 독특했다. 정부의 고위 관료들은 농민과 새마을지도자들과 함께 숙식하면서 교육을 받음으로써 농어민들의 어려움과 요구를 진솔하게 듣고 농민과 농촌의 실정을 소상히 파악하여 농업과 농촌을 위한 정책수립에 도움이 될 수 있었다. 한편, 농민과 새마을지도자들은 정부의 고위 정책 결정자들과 함께 합숙교육을 받으면서 정부의 입장과 정책의 방향을 이해할 수 있게 되어 정부의 정책 수용이 한결 용이해졌다. 따라서 새마을교육은 정부와 주민간의 이해의 폭을 넓히고 서로 협조하는 통로 역할을 할 수 있었다.

3. 새마을운동의 성과와 쇠퇴

새마을운동의 성과는 물질적인 성과와 정신적인 성과로 구분할 수 있다. 물질적인 성과로 10년이라는 짧은 기간에 전국의 농촌주민이 참여하여 농촌 하부구조를 개선하고 생산기반을 정비하였으며 그 비용의 49%를 농촌주민이 부담할 수 있었다는 점과 이로 인해 농가 소득은 물론 농촌경제가 활성화되어 도·농간의 성장 격차를 크게 완화할 수 있었다는 점들을 들 수 있다.

농촌새마을운동의 정신적인 성과는 이 운동을 통하여 농촌주민들이 긍정적이고도 합리적인 사고의 틀을 갖추고 우리도 할 수 있다는 자신감을 성취할 수 있었다는 점에 있다. 이와 함께 주민들 스스로 문제를 발굴하고 목표를 설정하고 민주적인 절차에 의해서 사업을 추진할 수 있는 역량을 배양할 수 있었다는 점도 농촌새마을운동의 중요한 성과로 평가할 수 있다. 농촌새마을운동의 정신적인 성과는 이 운동의 가장 큰 성과로 평가될 수 있다.

그러나 농촌새마을운동이 거두었다고 주장되는 물질적 성과에는 실제적인 성과 이외에 정치적으로 과장된 부분이 있다는 점이 인정되어야 한다. 이는 결국 새마을운동이 정치적으로 오염되는 터전이 되었고, 이로 인해 새마을운동이 계속되지 못하고 쇠퇴하는 운명을 맞게 되었다는 점이 조명되어야 한다. 초창기의 새마을가꾸기 사업과 달리 1973년 이후 농촌새마을운동으로 추진된 사업들은 대부분 정부의 주요 정책 과제들이 그대로 반영된 것이었다. 농수산부의 소득증대사업과 생산기반정비 사업은 이미 기존 정책으로 추진해 오던 사업들을 새마을사업으로 새롭게 명명해 추진한 것들이 많다. 이와 같은 사례는 농수산부뿐만 아니라 거의 모든 부처에서 공통적으로 나타나는 현상이었다. 따라서 1980년대에 들어와서는 각 부처와 지방자치단체의 거의 모든 사업이 새마을사업으로 추진되었다. 따라서 국가사업과 새마을사업을 구분하기 어렵게 되었고 국정으로 추진된 사업 중 상당 부분이 새마을사업 성과로 기록되었다.

1980년 박정희 대통령의 서거 후 새마을운동은 커다란 전환점을 맞게 된다. 새마을운동을 관주도에서 민간주도로 전환하기 위해 새마을운동본부가 설립되었고 새마을운동조직육성법이 제정되었다. 이 법에 의해서 1981년 9월에 새마을운동 시·도지부가 설치되었고 1982년 10월에 시·군·구지회가 설립되었다. 그러나 아이러니컬하게도 민간주도를 바탕으로 출범한 새마을운동중앙본부 및 전국의 지회 설립과 동시에 새마을운동의 기본이념은 쇠퇴

하기 시작했다. 제5공화국은 새마을운동을 국정의 거의 모든 분야에 적용하여 새마을운동과 국정을 구분하기 어렵게 했다. 새마을운동 본래의 근면, 자조, 협동의 새마을정신과 주민 참여에 의한 마을개발의 이념이 쇠퇴하면서 새마을운동은 그 활력을 상실하게 되었다. 새마을운동의 정치적 오염으로 1970년대의 활력이 넘치던 새마을운동은 농촌 현장에서 사실상 막을 내리게 된 것이다.

제4절 권역단위 종합개발과 제도 정비

1. 농어촌정주생활권 전략과 농어촌지역 종합개발(1980년대)

1.1. 배경

우리나라는 1960년대부터 성장거점 전략에 의한 가속적인 산업화·도시화가 진행되었으며, 1970년대 후반에 이르러서는 농촌지역에서도 자급자족적인 농촌사회가 산업사회의 시장경제 체제로 편입되면서 다양한 변화가 일어났다. 농촌지역에서는 농업의 상업화와 전문화가 촉진되었고, 교육, 문화, 시장 등의 일상생활 서비스에 대한 농촌주민의 수요가 증대되어, 이전에는 마을에서 대부분 충족되었던 사회·경제·문화 활동이 읍면소재지와 주변 도시에서 충족하게 되었다.

이 같은 농촌 여건의 변화에 따라 농촌새마을운동에 있어서도 개별 마을 중심의 농촌개발 방식의 한계를 인식하여 1975년부터는 2~5개의 마을이 공동으로 추진하는 협동권 새마을사업을 확대하고, 1977년부터는 단위 협동조합을 시발점으로 새마을종합개발사업을 추진하는 등 개선방안을 모색해오고 있었다(김성훈, 1978, p.15).

다른 한편, 1980년대에 들어서면서 세계적인 조류를 형성하고 있던 '상향식 개발'을 패러다임으로 하는 지역개발론, 인간 중심 개발론, 지역주의적 개발전략, 일본의 제3차 전국종합개발계획(1977)에서의 정주권 구상 등의 영향을 받아 국토개발 차원에서는 지역생활권 구상, 지방활성화 차원에서는 지방정주생활권에 대한 논의와 연구가 진행되기 시작하였다.

이러한 상황에서 한국농촌경제연구원은 1981년에 UN/ESCAP과 공동으로 농촌중심지 개발에 관한 국제세미나를 개최하여 산업사회 속에서 농촌중심지 개발의 필요성과 개발 이론

및 전략을 제시하였다. 한편 내무부도 1981년부터 지방정주권이라는 개념을 도입하여 지방의 정주생활권개발 전략을 연구하기 시작하였으며, 학계에서도 정주생활권 개발의 필요성을 주장하기 시작했다. 한국농촌경제연구원이 1981년 내무부의 정주생활권 연구에 참여한 이후 후속 연구를 계속 추진하여 1984년에는 농어촌정주생활권에 대한 사례연구 성과를 바탕으로 농어촌지역종합개발 방식의 도입을 건의하였고, 1985년에는 중앙정부가 이를 새로운 농어촌지역개발 방식으로 채택하여 정책실험을 진행하였으며, 이후 농촌지역개발의 토대가 되었다.

1.2. 농어촌정주생활권 전략과 농어촌지역종합개발 방식의 정립

한국농촌경제연구원은 일련의 정책 및 사례연구를 바탕으로 농어촌정주생활권의 개념과 전략, 그리고 이의 실현방식으로서 농촌지역종합개발방식을 정립하였다.

먼저, 한국농촌경제연구원은 ‘정주생활권은 인간정주생활의 기본단위가 되는 권역으로서, 그 속에 살고 있는 주민들이 일상생활에 불편 없이 그리고 생존을 위협받지 않고 안정된 인간적 삶을 누릴 수 있도록 그들에게 필요한 기본수요를 충족시켜주는 일상 생활권’이 바람직하다고 보았다(최양부·정철모, 1984). 한국농촌경제연구원은 일련의 사례연구를 통하여 “정주생활권 가운데에서 특히 중심도시의 성격과 기능이 배후지 마을의 영향 하에 있는 농촌성이 강한 정주생활권을 농어촌정주생활권”으로 개념화하고, 이를 도시정주생활권과 구분하였다. 농어촌정주생활권 중심도시는 대체로 10만 명 이하이며, 그 성격과 기능이 그 배후지인 농촌에 경제적, 사회적, 문화적으로 의존하는 농촌성이 강하다는 점에서 도시정주생활권의 중심도시와 크게 차이가 있기 때문이다. 농어촌정주생활권 내부의 정주체계는 인구 2~10만 의 시·군청소재지가 정주생활권 전체를 서비스하고, 인구 3,000명 이상의 읍·면소재지는 주변의 2~3개 면을 서비스 하는 것으로 상정하였다(최양부·이정환, 1987, pp.179~183).

농어촌정주생활권 개발을 위해서는 기존의 마을 단위의 개발로부터 정주생활권 단위로 공간 범위를 확대하여 중심도시와 배후 농어촌간 상호 보완성과 연계성을 강화하는 도농통합적 개발을 추구하고, 농업 중심의 개발에서 농촌경제·농촌사회·생활환경·지역문화관광 등을 포괄하는 종합개발을 지향하며, 주민의 개발수요와 우선순위에 따라 지역개발을 추진하는 상향적 개발방식의 실현 수단으로서 농어촌지역 종합개발계획을 도입하였다. 그것은 지방정부가 농어촌정주생활권을 대상으로 하여 농업경제, 생활환경, 사회복지, 문화관광 등

의 부문을 대상으로 5개년 계획¹⁹⁹⁾을 수립하여 각 사업을 종합적으로 연계하여 추진하고자 하는 개발방식의 전환이었다.

농어촌지역종합개발계획의 구조는 크게 총량(구상)계획, 부문계획, 투자계획으로 이루어진다. 총량(구상)계획은 인구 목표 설정, 경제성장·소득·고용목표 설정, 토지이용계획 수립 등을 포함한다. 부문계획은 산업경제개발(지역농업, 지역산업, 생산기반정비), 생활환경개발계획(농촌중심지개발, 마을개발, 도로·교통, 주택, 상하수도), 사회복지개발(농촌교육, 인력개발, 농촌의료, 농촌문화 및 관광) 등을 포함한다. 투자계획은 연차별 투자계획, 재원조달계획, 행정계획으로 구성된다.

1.3. 농어촌지역종합개발 방식의 정책실험

정부(경제기획원, 농수산부)는 1984년 4월의 예산정책협의회에서 농어촌지역종합개발 방식 도입 및 예산반영을 공식화하였다. 한국농촌경제연구원에 설치한 농어촌지역종합개발연구단이 주축이 되어 1985년부터 3개 실험지역(충남 공주군, 전남 강진군, 경북 청송군)에 대한 농어촌지역종합개발계획을 수립하면, 이 계획에 의해 제안된 사업추진을 위해 필요한 투자 사업비 중에서 해당 자치단체의 예산 범위를 초과하는 재원에 대해서 중앙정부가 지원하기로 한 것이다.

1986년 3월에는 농어촌종합대책에서 농어촌지역종합개발 방식 및 지역별 예산편성 방식의 정책화를 천명하였다. 모든 개발 사업을 종합개발 방식으로 전환하고, 지자체는 시군 종합개발계획을 수립하며, 중앙정부는 단위 사업별 계획을 지양하고 지역별 예산을 편성하여 지자체에 예산 운용의 융통성을 부여하도록 한 것이다.

이에 따라 농수산부는 농어촌지역종합개발 행정기능을 원활히 수행할 수 있도록 농지국을 농어촌개발국으로 명칭을 변경하고, 종합개발과를 신설하여 생산기반 조성사업과 함께 농어촌지역 개발 업무를 담당하도록 하였다. 도에는 종합개발과를 두도록 하였고, 군에는 농어촌지역종합개발계획과 예산을 유기적으로 연계하여 추진할 수 있도록 기획예산실을 신설하는 한편, 농산과에 농어촌개발계를 신설하여 농어촌지역종합개발계획 실무를 담당토록 하였다.

199) 기본구상은 20년의 장기간을 대상으로 수립하도록 하였다.

경제기획원은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률(법률 3874호)」을 제정하여 지역별 예산편성 방식의 행정화를 위한 보조금 신청주의를 도입하는 등 제도적 기반을 구축하였다. 여기에는 지자체에 대한 보조대상사업 및 기준보조율 제시, 지역별 차등보조율 적용, 보조금심의위원회 설치 등이 담겨있다.

그러나 충남 공주군, 전남 강진군, 경북 청송군 등의 3개 지역에 대한 정책실험을 거쳐 전국적으로 확대 실시하고자 했던 농어촌지역종합개발계획이 제반 여건의 미성숙으로 투자계획의 18%만 집행한 채 실험 단계였던 1987년에 중단되고 말았다. 다만 농어촌지역종합개발계획 수립은 계속되어 1986년 5개 군, 1987년 8개 군, 1988년 24개 군, 1989년 24개 군 등 1994년까지 총 109개 군에 대한 계획을 완료하고, 나머지 27개 군에 대해서는 기존에 수립된 유사계획으로 대체하기로 하고 농어촌지역종합개발계획 수립을 종료하였다.

1.4. 농어촌지역종합개발 방식의 성과와 한계

농어촌지역종합개발 방식은 비록 3개 군의 정책 실험으로 끝났지만 과거의 농업과 생산기반 위주의 농정으로부터 '농업, 농어민, 농어촌'을 포괄하는 광의의 농정으로 그 개념과 범위가 확대되어 균형적인 농업·농촌정책을 추진할 수 있는 계기를 마련하였다. 농어촌정주생활권 전략은 제2차 국토계획 수정계획에서부터 농어촌 지역개발 전략으로 채택되었으며, 이명박 정부의 기초생활권정책과 박근혜 정부의 지역행복생활권정책에도 적용되었다.

이 과정에서 농어촌 주민, 농어촌 사회, 농어촌 교육, 농어촌의료, 농어촌생활환경, 농어촌 관광, 농어촌 환경 분야의 계획기법에 관한 연구가 다각적으로 진행되었고, 이를 토대로 정책개선도 이루어졌다. 이 같은 농어촌지역종합개발에 관한 연구와 정책실험의 병행은 국가의 지역개발 행정의 선진화에 크게 기여하였는데, 한국농촌경제연구원이 관련 연구를 통해 보조금신청주의 법제화, 차등보조율과 포괄보조금 개념 도입, 농림부에 농촌개발국 설치, 지자체에 기획예산실 설치 등을 제안하였고, 특히 1995년의 도농통합의 당위성과 방법에 대한 근거를 제공하여 도농 통합적 행정구역체계를 정립할 수 있게 하였다.

나아가서 농어촌지역종합개발 방식 도입 이후, 「제2차 국토종합개발 수정계획(1987~1991)», 「제6차 경제사회발전 5개년 계획(1987~1991)», 「제3차 국토종합개발계획(1992~2000)」 등에서 선언적인 수준에 머문 한계는 있으나 농어촌정주생활권 전략과 농어촌지역개발 방식을 수용하여 도농통합적 농어촌지역 개발방향을 제시하여 왔으며, 이후 MB정부

와 박근혜 정부가 채택한 생활권 전략의 실천적인 적용의 일정한 근거가 되었다.

그러나 농어촌지역종합개발 방식이 그 필요성과 가치를 인정받고 있었음에도 정책실험 단계에서 조기 종료하게 된 것은 다음과 같은 요인들이 복합적으로 작용하였기 때문이다(한국농촌경제연구원(편), 1999, pp.2112~113). 첫째, 농어촌지역종합개발 방식이 원활하게 운용될 수 있는 제도적 기반이 미흡했다. 농어촌지역종합개발사업은 근거법이 없는 행정계획이었기 때문에 계획의 수립·집행 및 관련 예산 확보 등에 있어서 법적 구속력을 가지지 못하였다. 둘째, 농어촌지역종합개발이 담고 있는 지역단위 개발계획 수립과 지역별 예산 편성 방식을 수용하기 위해서는 지방자치제의 시행, 중앙권한이 지방이양, 지역개발 관련 예산제도의 개편 등이 필요하였으나 이를 뒷받침할 수 있는 사회적 여건이 성숙되지 못했다. 셋째, 농어촌지역종합개발방식의 도입에 대한 인식의 차이가 있었다. 경제기획원은 기존 예산 범위 안에서 개발 방식 전환으로 효율성을 제고하고자 한 반면, 농수산부는 농어촌지역 종합개발을 새로운 사업으로 보고 이를 위한 추가 예산을 확보하고자 함으로써 부처 간 합의가 이루어지지 못하고 중단되었다.

2. 면단위 생활권개발과 농촌생활환경 정비(1990년대)

2.1. 배경

1980년대 후반에 이르러 도시와 농촌간의 소득 및 생활환경 격차 확대에 따른 이농 현상의 심화로 농촌사회의 공동화와 농업 위축에 대한 위기의식이 커졌으며, 우루과이라운드(Ur) 협정에 의한 농산물 시장개방으로 농업 경쟁력 약화에 대한 사회적 우려가 커지고 있어, 농업구조의 조정과 함께 농촌의 정주여건 개선을 위한 획기적인 농어촌개발 정책이 요청되고 있었다.

이에 따라 농업구조 개편을 통한 농업생산성의 향상과 농촌인구 유지를 위한 농촌 정주 생활환경의 개선이 중요한 과제로 부상하였다. 시장개방에 따른 국내 농산물 시장의 안정을 도모하고, 지속적인 농업발전을 전인하기 위한 농업 구조조정과 농어촌을 살만한 곳으로 발전시키기 위해 농어촌종합발전대책(1989)을 마련하였다. 이 대책은 1986년의 농어촌종합대책을 더 구체화한 것으로 크게 농업구조개선 촉진, 농수산물 가격안정과 수요기반 확충,

농외소득원 개발촉진, 농어촌 정주권 개발, 농수산 행정체계 재정립, 농어민 부담경감과 농어가 경제안정 등으로 구성되었다.

이러한 대책을 제도적으로 뒷받침해 줄 새로운 법률 제정을 추진하여, 농어촌발전특별조치법(1990. 4. 7.), 농지임대차관리법(1990. 8), 농어촌정비법(1994) 등이 제정되었다. 농어촌정비법은 현재에 이르기까지 농어촌지역개발 추진의 제도적 기반이 되고 있으며, 농어촌발전특별조치법은 농업·농촌 및 식품산업 기본법에 '제7절 농촌지역의 발전 및 삶의 질 향상'규정을 포함함에 따라 2009년 11월 28일 폐지되었다.

2.2. 농어촌발전특별조치법 제정과 농어촌정주생활권 개발 추진

농어촌발전특별조치법(이하 농발법이라 한다)은 농림어업의 구조 개선에 의한 생산성 향상, 농어촌공업 육성 등 농어촌의 소득원 확충, 생활환경을 개선에 의한 쾌적한 농어촌 생활공간의 조성 등을 통해 농림어업인의 복지향상에 이바지함을 목적으로 제정되었다

이 법은 농어촌정주생활권개발, 농어촌구조개선 사업을 위한 투자재원의 확보, 농어촌발전계획의 수립 등에 관한 규정을 포함함으로써 법적 기반을 확보하고, 보다 계획적으로 농촌지역개발을 진행할 수 있게 되었다. 특히 농발법 제32조는 “정부는 농어촌지역의 생활환경, 산업기반 및 편의·복지시설 등을 종합적으로 정비·확충하고 농업인 등의 복지를 향상시키기 위하여 농어촌정주생활권(이하 정주생활권)을 개발하여야 한다.”고 규정함으로써 정부의 정책으로 정주생활권개발을 추진하도록 하였다. 정부는 이 법에 의해서 면 단위의 정주생활권개발 10개년 계획을 수립하여 정주생활권개발에 필요한 예산과 기술을 지원하고 제도를 정비하였다.

농발법 제33조는 정주생활권개발의 목표와 기본방향, 농어촌 취락의 정비·개발, 농어촌도로 정비·개발, 문화·복지시설 확충, 농공단지 등 소득원개발사업과 연계한 생활환경의 정비·확충, 농어촌용수와 배수의 개발과 그 시설의 정비·확충 등의 정주생활권 개발계획의 내용에 관한 사항을 규정하고 있다. 따라서 1990년대의 정주생활권 개발은 정주생활권이라는 용어는 동일하지만, 군 지역을 대상으로 지역경제·인구·토지이용의 장기구상을 포함하는 총량계획과 산업경제개발, 생활환경개발, 사회복지개발 등으로 이루어진 부문계획, 그리고 년차별 투자계획과 행정계획의 구조를 가지고 있었던 1980년대의 농어촌지역종합개발계획과는 공간 단위, 대상 영역, 목적, 추진방법 등에 있어서 크게 차이가 있었다. 이는 1990년

대의 농어촌정주생활권개발이 그 초점을 취락정비, 농어촌 도로 및 사회복지시설의 확충 등 생활환경정비와 생산기반정비 등의 하드웨어 중심의 사업으로 축소하였기 때문이다.

2.3. 농어촌정비법과 농어촌생활환경정비

1990년대에 들어와 이농에 따른 공가의 발생, 산업시설의 입지 증가에 따른 농지 잠식과 농촌 토지이용 형태의 변화, 비농가의 증가에 따른 농지의 잠식과 유휴농지가 확대되고, 생활수준 향상에 따른 마을정비 및 주택개량과 생산·생활기반의 확충 필요성이 커지고 있었으나 이와 관련된 법적 기반을 구축하지 못하였기 때문에 농촌지역의 생산기반과 주거환경을 체계적·계획적으로 정비·개발하는데 문제가 있다고 지적되어 왔다(한국농촌경제연구원(편), 2015, p.818).

다른 한편에서는 농어촌지역의 생산기반정비와 주거환경개선사업을 농수산부, 내무부, 환경부, 건설교통부 등 여러 부처에서 각각 추진하고 있어 혼란스러우므로 농업과 농어촌지역개발의 시각에서 하나의 법 안에 통합되어 종합적으로 추진되어야 한다는 주장이 제기되어 왔다.

이러한 배경 하에서 1994년에 농어촌정비법이 제정되었으며, 제1조(목적)에서 “이 법은 농업생산기반, 농어촌 생활환경, 농어촌 관광휴양자원 및 한계농지 등을 종합적·체계적으로 정비·개발하여 농수산업의 경쟁력을 높이고 농어촌 생활환경 개선을 촉진함으로써 현대적인 농어촌 건설과 국가의 균형발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.”고 밝히고 있어, 농촌 생활환경정비사업이 종합적으로 추진될 수 있는 제도적 기반이 되었다.

이 법에 의한 농어촌정비 사업은 농업생산기반 정비사업(제3장), 농어촌 생활환경 정비사업(제4장), 농어촌산업 육성사업, 농어촌관광휴양자원 개발사업(제6장 제1절), 한계농지 등의 정비사업(제6장 제2절), 농공단지의 개발(제6장 제3절) 등을 포함하고 있고, 이를 뒷받침하기 위한 조사·연구사업(제2장) 등을 체계적으로 추진할 수 있게 되었다.

필요하다고 인정되는 경우에는 ‘농어촌정비 종합계획(제4조)’ 및 ‘기본계획’을 수립하여 시행하도록 명시하고 있다. 또한 농어촌정비 사업을 종합적으로 시행하기 위해 ‘마을정비구역 지정’을 지정할 수 있도록 하였다. 다만, 이 경우에 국토기본법에 따른 국토종합계획, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따른 도시·군 기본계획, 농업·농촌 및 식품산업 기본법에 따른 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 등과 조화되게 수립하도록 규정하고 있다.

2.4. 면 단위 농어촌정주생활권개발사업의 추진

농어촌정주생활권사업은 농어촌발전특별조치법 제5장(농어촌정주생활권개발사업)과 농어촌정비법 제5장(농어촌생활환경정비사업)에 근거하여, 오지개발 및 도서개발 대상 면과 무인 면을 제외한 771개 면지역을 대상으로 추진되며, 일반정주생활권(면단위개발)개발사업, 문화마을조성사업, 농촌마을하수도설치사업으로 구성된다.

일반정주생활권(면 단위 개발) 개발 사업은 면사무소 소재지 및 주민생활의 거점 지역 등 면단위지역의 생활환경, 산업기반 및 편익·복지시설 등을 종합적으로 정비·확충 등의 세부 내역사업으로 구성된다.

사업비 지원규모는 면당 3~5년간 최고 45억 원 수준이며, 보조사업비 30억 원(지방양여금 및 지방비)과 융자사업비 9~15억 원(농특회계)²⁰⁰으로 구성된다.

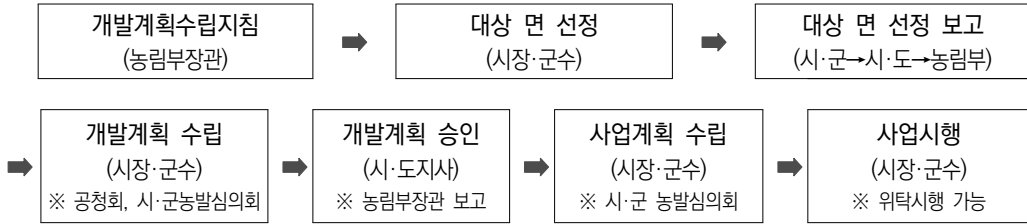
〈표 18-1〉 일반정주권개발사업의 내용

부 문 별	사 업 내 용
○ 마을기반정비	- 마을내 도로, 상수도, 하수도 등
○ 농촌도로정비	- 마을 간도로, 연결도로, 교량, 공동주차장, 버스승강장 등
○ 문화복지시설	- 복지회관, 마을회관, 공원, 향토문화보전시설 등
○ 산 업 시 설	- 집하장, 공동작업장, 가공·저장시설, 공동판매장 등
○ 환경보전시설	- 폐기물처리장, 생활하수처리장, 분뇨처리장 등
○ 농어촌주택	- 주택신축, 주택개량

이 사업은 시·군별로 배분되는 사업비 범위 내에서 면 개발계획서에 제시된 대상사업 중 주민의사 등 지역여건을 고려하여 시장·군수가 선정·시행하되, 도로, 상·하수도, 복지회관 등 공공기반시설은 보조 사업으로, 주택신축 및 개량 등은 융자사업으로 추진하였다.

200) 주택 신·개축은 호당 2천만 원, 연리 7.0%, 5년 거치 15년 상환 조건으로, 주택개량비는 호당 5백만 원, 연리 4.5%, 3년 거치 7년 상환 조건으로 지원하였다.

〈그림 18-1〉 일반정주권개발사업의 추진체계



문화마을조성사업은 면지역의 중심생활권 마을에 대하여 현대적인 생활환경을 갖춘 농어촌주택단지를 조성·정비하는 사업으로서 농로, 시설영농, 경지정리, 배수개선, 농어촌용수 등의 생산기반정비사업과 소득증대사업 등을 연계 추진하였다.

〈표 18-2〉 문화마을조성사업의 내용

부 문 별	사 업 내 용
○기 반 시 설	택지조성, 단지진입로, 마을안길정비, 상·하수도시설, 전기·통신시설, 주택신축·개량
○편익복지시설	복지회관, 공동주차장, 어린이놀이터, 쓰레기처리장 등
○산 업 시 설	집하장, 가공·저장시설, 공동작업장, 공동건조장 등
○농 촌 주 택	주택신축, 주택개량

문화마을조성사업은 지구당 3~5년간 50억 원 수준을 지원하고, 보조사업비 20억 원(지방양여금 및 지방비)과 용자사업비 30억 원(농어촌구조개선특별회계)²⁰¹⁾으로 구성된다. 보조사업 대상은 단지조성(택지개발, 도로, 상·하수도, 전기·통신 등 기반시설) 및 기존마을 기반시설정비이고, 용자사업 대상은 용지매입, 주택건축 등이다.

문화마을조성사업지구 및 인근지역의 생활하수처리를 위해 문화마을조성사업지구와 인근 기존마을에 하수관로 및 마을하수처리시설(장)을 설치하고, 수질환경보전법의 방류기준(BOD 20PPM, COD 40PPM, SS 20PPM)을 충족하도록 하였다. 지원기준은 지구당 4억 원 규모이며, 농특회계에서 100% 보조하였다.

201) 용지매입비는 연리 4.5%, 2년 거치 2년 상환, 주택신축비는 연리 6.5%, 5년 거치 15년 상환 조건으로 지원되었다.

2.5. 농어촌정주생활권개발사업의 성과와 한계

정부는 1998년까지 492개 면에 대한 농어촌정주권개발계획을 수립하고, 2004년까지 1단계 정주권개발사업에 대한 투자를 완료하도록 계획하였다. 일반정주권개발사업은 1998년까지 계획 수립한 492개 면 중 286개 면에 대한 투자를 완료하였다. 문화마을조성 사업은 1998년까지 105지구에 대해 사업을 착수하여 72개 지구를 완료하였고 마을하수도사업은 68개 사업지구를 완료하였다. 정부는 1990~1998년까지 정주생활권개발을 위해 총 1조 9,489억 원을 지원하였다. 이중 31.8%가 국고에서 지원되었고 나머지는 양여금 등에서 지원되었다(한국농촌경제연구원(편), 1999, p.2119).

〈표 18-3〉 정주생활권개발사업의 추진 실적 총괄

구 분	총 계획	1998년까지 실적	1999년 이후
사업량(지구/개소)			
• 일반정주생활권	771	451(282)	249
• 문화마을조성	771	105(72)	756
• 마을하수도	771	68	703
사업비(백만원)	7,210,205	1,948,887	5,261,318
• 국고	3,366,820	620,400	2,746,420
- 보조	310,800	26,800	284,000
- 융자	3,056,020	593,600	2,471,420
• 양여금	3,843,385	1,328,490	2,514,895

주: 사업량은 착수기준이며 ()는 완료된 실적임.

자료: 농림부, 1999. (한국농촌경제연구원(편), 1999, p.2119)에서 재인용.

농어촌정주생활권개발계획의 수립·추진에 있어서 다음과 같은 성과가 있었다. 첫째, 농어촌정주생활권개발은 1990년 농어촌발전특별조치법과 1994년의 농어촌정비법에 의해서 법적 뒷받침을 받아 추진되었기 때문에 예산확보, 계획수립과 사업수행 등에서 차질 없이 수행될 수 있었다. 둘째, 농어촌정주생활권개발사업은 법률에 의해서 시장·군수는 정주생활권 개발 대상지역을 선정하고 주민들의 의견을 수렴하여 개발계획을 수립하도록 하고, 도지사 로 하여금 개발계획을 승인하도록 하였지만 기본적으로 대상지역의 선정과 계획수립, 예산 집행을 지방자치단체장이 수행한다는 점에서 일정 부분 상향식 개발계획의 성격을 지녔다(한국농촌경제연구원(편), 1999, pp.2122~2123).

1990년대의 농어촌정주생활권개발은 제도적 기반구축, 지자체의 주도성 강화, 실천성 제고 등의 성과를 거양하였으나 다음과 같은 문제점과 한계를 지니고 있었다(한국농촌경제연구원(편), 2015, pp.821~822).

1980년대의 농어촌지역종합개발정책에서는 중심도시와 그 배후농촌으로 구성되는 시·군 단위의 농어촌정주생활권을 대상으로 도농통합적인 지역개발을 도모하는 것이었으나, 1990년대의 농어촌정주생활권개발에서는 대상 공간의 단위를 면으로 축소하였다. 따라서 농어촌정주생활권에 대한 개념상의 혼선을 초래하였고, 도농 통합적 지역개발의 의미를 상실하였다.

1980년대의 농어촌지역종합개발계획에서는 산업개발과 공간계획, 생활환경계획, 문화 및 휴양지개발 등을 포괄하는 종합계획의 성격을 지녔으나, 농발법에 의한 농어촌정주생활권개발계획은 면 단위의 생활환경과 생산기반정비 및 일부 마을 단위 복지시설사업에 한정되었으며, 그것도 마을 단위의 개별적인 개발 사업들을 면 단위의 정주생활권계획에 묶어놓은 것이었다.

1994년도에 제정된 농어촌정비법은 농발법 제5장에서 정하고 있는 농어촌정주생활권개발사업의 많은 부분을 포함하고 있다. 1997년 농어촌정비법 개정으로 농발법에 의해 추진해 온 농어촌정주생활권개발사업은 이 법에 의해 추진하는 것으로 본다고 정하였다. 1997년 이후 농어촌정주생활권개발사업은 실질적으로 농어촌정비법에 의해서 추진되어 온 것으로 볼 수 있지만 법률적으로는 중복되어 추진되는 결과를 초래한다. 다만 농어촌정주생활권개발사업은 농발법의 규정에 따라서 시장·군수가 시행하였다(한국농촌경제연구원(편), 1999, p.2118).

농발법은 농어촌정주생활권 개발을 위한 계획 단위를 면으로 규정하였으나, 전국의 면을 대상으로 하지 못하고 내무부에서 지원하는 오지 및 도서 면을 제외한 771개 면을 개발 대상지역으로 삼았다. 이에 따라 2개의 부처가 유사한 공간의 개발을 상이한 근거법에 의해 개별적으로 추진하는 데 따른 문제점들을 노정하였다.

제5절 농촌개발 정책 영역의 확대와 통합적 농촌개발

1. 국가정책과 농촌개발 정책의 연계

1.1. 참여정부의 지역균형 발전정책과 농촌개발사업의 다양화

참여정부는 국정의 핵심 기조로 지역균형발전을 제시하면서, 기존의 단핵형 국토공간구조의 다극화를 목적으로 신행정수도 이전과 혁신·기업도시 개발 등 지역분산정책과 더불어, 내생적 발전론과 지역혁신론에 기반을 둔 다양한 지역개발정책을 시도하였다(송미령 외, 2017, p.10).

농정분야에 있어서는 2004년 발표한 「농업·농촌종합대책」을 통해 “농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회”를 비전으로 설정하고, 농업정책(시장지향적 구조 개편, 친환경·고품질농업, 새로운 성장동력 확충)·소득정책(직불제 확충, 경영 안정장치 강화, 농외소득 증대)·농촌정책(농촌지역개발, 사회안전망 강화, 복지 인프라 확충)을 정책의 틀로 하였다.

농어촌지역개발에 있어서는 배후 농어촌에 대한 생활서비스 공급 중심지 역할을 하는 소도읍(읍급도시)을 거점기능을 갖춘 농촌지역의 산업·문화중심지로 육성하고, 배후마을은 소도읍과 연계하여 권역 단위로 묶어 농어촌마을종합개발을 추진토록 하였다. 따라서 참여정부의 농어촌지역개발은 명시적으로 제시하지는 않았으나 도농통합적인 농어촌정주생활권 전략을 전제적으로 수용하고 있음을 알 수 있다.

농촌다움을 갖춘 쾌적한 삶의 공간 조성이 농어촌개발의 핵심 목표로서 생산·정주·휴양 공간으로서의 농어촌공간의 역할이 강조되었다. 이에 따라 농어촌의 생활환경개선을 지속 하는 한편, 소득증대, 정보화, 도·농 교류, 공동체 구축, 지역사회 활성화, 전통성 보전, 자연 생태계 보전 및 환경을 중시하는 정책수단들이 다양하게 등장하였다. 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을, 어촌체험마을, 어촌관광활성화 등의 사업이 부처별로 추진되었으며, 여기서 한걸음 더 나아가 농촌에서 쾌적하고 건강한 전원생활을 영위할 수 있도록 생활환경을 정비하고, 수요자의 취향에 맞는 다양한 형태의 주거, 체류공간을 확충하여 농어촌지역에 인구유입을 유도하고자 하는 전원마을사업(맞춤형 전원주거단지, 체재형 주말농원, 은퇴농장)이 추진되었다. 농어촌지역개발과 함께 복합산업 활성화를 위한 향토산업육성사업, 지역 특화품목 육성사업 등과 농촌활력증진을 위한 신활력사업이 새롭게 추진되었다.

이 사업들은 지역의 역량을 강화하고 자원을 활용한 내생적 발전전략을 추진한다는 공통점을 지니고 있다. 특히 이 시기 농어촌정책은 주민의 참여와 역량강화, 혁신 등을 강조하는 특성과 종래의 하향식 농촌개발방식 대신 주민 주도의 상향식 개발전략이라는 특성을 지니고 있다.

1.2. MB 정부의 광역경제권정책과 기초생활권(일반농산어촌지역) 개발

MB정부는 지역발전정책의 목표를 기존의 지역균형발전에서 지역의 글로벌 경쟁력 강화와 지역의 특색 있는 발전에 기반한 주민의 삶의 질 향상이라는 목표로 전환하였다. 지역발전정책의 큰 틀은 광역경제권 정책, 초광역경제권 정책, 기초생활권 정책으로 구성되는 3차원 정책으로 설정하였다.

이 중 농어촌지역과 보다 직접적으로 관련되는 기초생활권 정책은 ‘특화와 창조’, ‘분권과 자율’, ‘협력과 상생’을 기본 방향으로 지역 통합적 발전전략을 표방하였으며, MB 정부의 핵심적인 정책 대상인 광역경제권 성장과정에서 상대적으로 소외되기 쉬운 시·군 지역을 대상으로 하는 보완적 공간정책 수단으로 추진하였다.

기초생활권은 “중심지로부터 가까운 거리에서 주민들의 기본수요를 충족시키기 위하여 중심지와 배후지역으로 이루어진 정주생활권과 동일한 개념”으로 보고, “소도읍 또는 중소도시를 중심지로 일상생활에 필요한 기본수요를 충족시키는 기능을 수행”하는 곳으로 정의하였다. 따라서 MB정부의 기초생활권 정책은 1980년대의 정주생활권론을 계승한 것이라고 평가할 수 있다.

MB 정부는 기초생활권 발전을 위해 기초생활권 유형별 특성화·차별화된 개발, 살고 싶은 정주공간의 형성과 삶의 질 향상, 낙후 및 소외 지역 등의 차등적 생활기반 확충 강화, 시·군간 연계·협력 활성화를 통한 규모의 경제화, 자율성·창의성 강화를 위한 제도적 기반 구축 등의 다섯 가지 추진전략을 채택하였다.

이와 같이 기초생활권 개발의 개념과 접근방식은 기본적으로 1980년대의 농어촌정주생활권 전략에 의한 농어촌지역종합개발 방식에 기반을 두고 있으나, 주민 생활권의 광역화 현상의 수용 및 과소지역의 규모의 경제 달성이라는 측면에서 시·군간 연계를 강조하였으며, 이러한 공간적 틀과 발전전략을 토대로 기초생활권발전 5개년 계획의 수립 및 다양한 개발 사업이 추진되었다는 점에서는 진일보했다.

기초생활권은 시·군을 단위로 설정되었으며, 인구, 소득, 재정상황, 서비스 접근성 등을 기준으로 기초생활권 유형을 도시활력증진지역, 일반농산어촌지역, 특수상황지역으로 구분하고, 어떤 유형에 속하는가와 관계없이 생활·환경·개발 등의 여건이 지극히 불리한 70개 낙후 시·군과 186개의 도서지역을 성장촉진지역으로 구분하였다. 성장촉진지역개발과 도시활력증진지역개발은 국토해양부가, 특수상황지역개발은 행정안전부가, 일반농산어촌지역개발(2010년 기준 120개 시·군이 대상)은 농림수산식품부가 주무 부처 역할을 하게 되었다.

1.3. 박근혜 정부의 지역행복생활권 정책과 농어촌생활권 개발

박근혜 정부는 경제성장 위주의 양적인 지역 발전, 거점 육성, 대규모 자본 투입 방식의 물리적 개발을 지양하고, 지역·계층을 아울러 모든 국민의 삶의 질 향상을 중시하는 방향으로 지역발전정책의 기초를 채택하고, 지역발전정책의 비전을 “국민에게 행복을, 지역에 희망을 주기 위한 지역 희망(HOPE) 프로젝트”로 제시하였다.

이를 위한 핵심전략으로서 주민의 일상 생활권을 대상으로 주민체감형 정책을 구현하기 위하여 ‘지역행복생활권’ 개념을 도입하고, 주민의 생활과 밀접한 교육·문화·복지·환경 등 관련 정책 및 사업을 중점 추진하였다.

지역행복생활권은 ‘양질의 기초 인프라, 일자리, 교육, 문화, 의료·복지서비스를 향유할 수 있는 주민의 일상생활권으로 정의된다. 그리고 지역행복생활권은 지자체가 인구, 지리적 인접성, 공공·상업서비스 분포의 특성 등을 고려하여 중추도시생활권(대도시주변, 중소규모 도시 연결지역), 도농연계생활권(중소도시와 인근 농어촌지역), 농어촌생활권(농어촌-배후 마을) 등의 기초생활권 유형을 관련 지자체들이 자율적으로 구성하고, 지역행복생활권을 구성한 지자체들은 생활권 단위의 사업을 자율적으로 결정하도록 하였다. 그리고 중앙정부는 이에 대해 관계부처 협업을 통해 개별 사업 단위가 아닌 지역 단위의 패키지 형태로 예산을 지원하도록 하였다.

이상과 같이 지역행복생활권은 ‘일상생활권, 삶의 질 충족’이라는 면에서는 이전의 정주 생활권이나 기초생활권과 개념적으로 동일하나, 2개 이상의 기초 지자체가 하나의 지역행복생활권을 이루도록 한다는 점에서 이전보다 생활권의 공간 범역이 훨씬 넓어졌다. 이는 지자체간 협력을 통한 정책의 효율성 제고 및 상생발전을 추구토록 하기 위해 개별 지자체 차원에서 독자적으로 대응하기 어려운 생활권 공동의 전략적 과제를 지자체 간 협력으로

추진토록 한 것이었다.

지역발전위원회는 2~4개의 연접한 지자체들이 합의하여 지역행복생활권을 구성하되, 필요할 경우 시·도 광역지자체의 경계를 초월한 권역도 설정할 수 있도록 하였으며, 세부적으로 농어촌생활권(21개), 도농연계생활권(14개), 중추도시권(20개), 시범생활권(8개)으로 구성되었다. 농어촌 생활권은 도시적 특성보다 농촌성이 완연한 소도시와 인근 농어촌 지역으로 구성되며, 지역 간 상호 보완적 연계와 통합을 통한 시너지 효과 창출을 중시하였다.

지역 간 연계협력을 통한 지역행복생활권 활성화를 위해 선도사업(연계협력사업)을 발굴·추진하였다. 2014년부터 2016년까지의 실적을 보면, 총 139개의 선도사업에 총사업비 470,322백만 원이 소요되었으며, 일자리 76,601개, 15,487,719백만 원의 소득증가를 나타냈다. 선도사업을 수행한 지역의 인구증감률은 평균 1.80%였고, 지방소득세는 평균 31.30% 상승하였다.

그러나 지역생활권정책의 연계협력을 선도하는 시범사업으로서 사업예산의 총규모나 사업 당 지원 규모가 작아 필요한 사업의 발굴·기획이 제한적이었고, 그 결과 지자체의 선호도와 수용성이 부족하여 시책의 전국적 조기 확산에 어려움이 있었다. 선도사업의 시책 자체는 지역발전위원회가 중심이 되어 관장하고 있지만, 사업예산은 농식품부에 편성하는 등 이원화된 사업관리가 이루어졌다. 협력적 지역생활권 발전에 대한 지자체의 이해가 부족하여 생활권 선도사업의 발굴·기획이 한시적이고 줄속적으로 진행되는 경향이 있는 등의 문제점이 노정되었다(한국지방행정연구원, 2017, pp.209~222). 특히, 농어촌생활권 개발 차원에서는 소규모로 분산 분포해 있는 배후 농어촌마을 주민의 원활한 생활수요 충족과 경제활동 활성화를 위해 그 중심지와의 연계 강화가 선행되어야 하나, 2~4개의 연접한 지자체를 하나의 생활권으로 하는 경우는 이 문제를 소홀히 하기 쉬우며, 도농연계생활권과 중추도시권에서는 배후 농어촌에 대한 인식이 더욱 미흡해질 수밖에 없었다.

2. 삶의 질 향상 정책과 통합적 농촌 정책 추진(2004~)

2.1. 삶의 질 향상 정책의 배경과 주요 내용

참여정부는 2004년 「농업·농촌종합대책」을 수립하여, 농업·농촌이 당면한 다양한 문제에

대한 종합적 대책을 제시하고, 같은 해 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」(이하 “삶의 질 특별법”이라 한다)을 제정하였다. 농촌과 도시의 균형발전 차원에서 상대적으로 낙후된 농산어촌 주민의 삶의 질 향상을 위해 복지·의료·교육 인프라를 대폭 확충하고, 농산어촌 지역개발정책을 범정부적 차원에서 체계적으로 추진하기 위한 제도적 기반을 마련한 것이다.

삶의 질 향상 특별법에서는 농어업인의 복지 증진, 농산어촌의 교육 여건 개선 및 지역개발을 촉진하기 위하여 정부가 5년마다 삶의 질 향상 기본계획을 수립할 것을 명시하고 있다. 또한 5개년 기본계획에 입각해서 관계 중앙부처의 장이 매년 시행계획을 수립·시행하도록 하였다.

삶의 질 향상계획은 여러 정부 부처들에 의해 분산적으로 추진되던 농어촌 주민 대상의 부문정책 간 통합성을 강화하고, 농촌 주민의 삶의 질 향상과 지역개발을 연계·촉진시키기 위한 종합계획으로서 기본계획(5개년 계획)과 시행계획(연차별계획)으로 통합하여 추진한다는 특성을 지니고 있다.

삶의 질 향상 정책에 포함된 다양한 과제들을 다루기 위해 여러 정부 부처가 참여하는 바, 제1차 기본계획 시기에는 농림부를 포함한 15개 부처가 참여하였고, 제3차 기본계획에는 18개 정부부처 및 청이 참여하였다.

〈그림 18-2〉 시기별 삶의 질 향상 기본계획의 변화



자료: 성주인(2015).

범정부 차원의 정책을 효과적으로 추진할 수 있도록 삶의 질 향상 특별법에서는 '농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 위원회'(이하에서는 '삶의 질 향상 위원회'라 지칭함)를 두도록 하고 있다. 삶의 질 향상 위원회는 농어업인의 복지증진, 농산어촌 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책을 총괄·조정하고, 삶의 질 향상 기본계획을 심의하며, 그 추진 실적을 점검·평가하는 역할을 수행한다.

삶의 질 향상 위원회는 위원장인 국무총리를 포함하여 25인 이내의 위원으로 구성된다. 삶의 질 향상 기본계획에 참여하는 정부 부처의 장관과 민간 전문가들이 위원을 맡는다. 그리고 위원회의 사무국 역할은 농림축산식품부에서 담당한다. 2012년부터는 위원회 업무가 효과적으로 추진될 수 있도록 삶의 질 향상 위원회 전문 지원기관을 지정하여 사무국 업무를 뒷받침하도록 하였으며, 현재 한국농촌경제연구원에서 그 역할을 담당하고 있다.

법 제정 이후 삶의 질 향상 기본계획은 3차까지 수립되었다. 제1차 기본계획이 2005년부터 2009년까지 시행되었고, 2010년부터 2014년까지 제2차 기본계획이 시행되었다. 2018년 현재는 제3차 기본계획이 시행되고 있다. 이 계획이 다루는 영역은 제1차 기본계획의 4대 부문에서 제3차 기본계획에서는 7대 부문으로 늘어났고, 포함되는 과제 수도 증가하였으며, 예산 역시 꾸준히 확대되었다.

2.2. 삶의 질 향상 정책의 성과와 문제점

삶의 질 향상 정책의 성과를 제3차 삶의 질 기본계획을 중심으로 부문별로 살펴보면 다음과 같다(한국농촌경제연구원, 2018, pp.11~12). 첫째, 보건·복지 부문은 농지연금 가입자 수가 2배 이상 증가하는 등 농어촌 사회안전망이 강화되었으나, 의료·보육 인프라 및 서비스 확충은 부족하며, 보건·복지 만족도는 정체 상태에 있다. 둘째, 교육 부문은 ICT 기기 보급, 원격영상 진로 멘토링 강화 등 교육 인프라 확충 및 활용 확대가 이루어졌으나, 농어촌 거점중학교 확대가 더 이상 이루어지지 않는 등 공교육 서비스 확충이 미흡하며, 평생교육을 위한 기반도 갈수록 악화되고 있다. 셋째, 정주생활기반 부문은 광대역통합망 구축 등 인프라 개선이 이루어지고 농촌형 교통모델 사업 확대로 서비스 전달체계가 강화되었으나, 정주생활의 기본인 주택에 대한 실태를 파악하기 어려우며, 상하수도, 도시가스 등 체감도 높은 기초인프라 확충은 여전히 미흡하다. 넷째, 경제활동·일자리 부문은 6차산업의 활성화로 일자리 창출 및 경제활성화에 기여하였으나, 농가소득 대비 농외소득률이나 마을단위

공동경영체 수 등 삶의 질 계획 성과지표의 수치 확인이 불가능한 상태에 있다. 다섯째, 문화·여가 부문은 농촌의 문화 인프라 및 인적기반을 지속적으로 확충하여 농어촌 문화·여가 만족도가 향상되었으나, 문화가 있는 날 등의 사업에서 농촌에 대한 배려가 부족하였다. 여섯째, 환경·경관 부문은 폐기물 관리체계 개선, 하천 환경 개선 등 농어촌의 생활환경이 개선되었으나, 목재펠릿 등 대체·신재생에너지 보급 확대를 추진하였지만 그 성과가 미흡하였다. 일곱째, 안전 부문은 CCTV등 인프라가 확충되고 보행 중 사망자 수가 줄어드는 등 생활 안전이 개선되었으나, 농업인 안전보험, 어업재해보험 등 보험을 통한 재해·사고 대비는 미흡한 상태이다.

이상과 같이 삶의 질 향상 정책이 일정 성과를 거양하고 있는 한편, 다음과 같은 문제점들로 인해 한계를 보이고 있다(심재현 등, 2017). 첫째, 각종 지역개발사업에서 민간주체의 역량강화가 충분치 못한 상황에서 양적 확대에 주력한 결과, 사업의 지속성을 확립하는 데 한계가 있었다. 둘째, 삶의 질 향상 정책과 예산은 외형적으로 확대되는 가운데서도, 범부처 차원의 통합적 연계 정책으로써 실효성은 충분치 못했다. 셋째, 삶의 질 향상 정책이 아직까지 중앙정부 중심으로 수립·시행되고 있으며, 지자체 차원에서 농어촌 주민의 기본적인 삶의 질을 향상하기 위한 종합적이고 자율적인 대책 마련에 한계가 있다. 삶의 질 향상 정책의 정책전달체계가 농산업 분야를 담당하는 개별 농정부서에 한정되어 있는 상황이다. 넷째, 중앙정부와 광역과 기초 지역 단위에서 삶의 질 향상과 관련된 부문별 정책 간 연계 및 통합추진을 수행하는 정책 전달체계가 미비하다. 다시 말해 삶의 질 향상 정책에 대한 중앙-광역-지방의 수직적 거버넌스가 아직까지 실효적으로 작동하지 못하고 있다.

3. 포괄보조금제도의 도입과 일반농산어촌개발 추진

3.1. 포괄보조금제도 도입 및 부처별 시·군·구 자율편성사업 분할 관리

참여정부는 균형발전과 지역혁신 중심의 지역발전정책의 통합적 추진과 이를 뒷받침하기 위한 국가균형특별회계(이하 균특회계)를 도입하였으며, 지역혁신 및 특성화발전을 위한 지역혁신계정과 지역균형발전을 위한 지역개발계정으로 구성되었다.

균특회계 도입의 주된 이유는 첫째, 개별 사업별 심사로 인하여 발생하는 중앙정부 재정

지원의 임의성, 부처 간 칸막이식·중복적 사업 지원으로 인한 재원 배분의 경직성 등을 지양하고, 둘째, 포괄보조금 형식으로 배정된 일정한 재원을 대상으로 지자체가 기획 능력과 자율적인 창의력을 개발할 수 있는 기회를 제공하고자 하는 데에 있었다.

참여정부의 균특회계는 각 부처별로 분산 추진되던 균형발전 관련 사업을 하나의 회계로 통합했다는 특징이 있으며, 농어촌정책과 관련해서는 특히 낙후지역개발과 지역경제 활성화가 강조되었다. 그러나 10여 개 중앙부처별로 210개에 달하는 개별사업이 균특회계에 따른 지역발전정책으로 편재되면서, 애초 취지와는 다르게 부처별 유사 사업이 중복 실행되어, 예산과 인력 투자의 낭비와 지자체 자율성의 침해 등의 문제를 발생시켰다.

이와 같은 참여정부 지역발전정책의 문제점을 해결하기 위해, MB정부는 2009년 포괄보조금제도를 도입하여, 기존의 균특회계를「광역·지역발전특별회계」(이하 광특회계)로 개편했다. 기존의 210개의 지역개발사업을 24개의 사업군인 포괄보조 사업으로 묶어 통합하였다. 이 중 20개 사업은 시·도 자율편성사업에, 4개 사업은 시·군·구 자율편성사업에 포함되도록 하고, 지자체가 예산 한도 내에서 자율적으로 지역개발사업을 계획·추진할 수 있도록 제도적으로 보장했다. 시·군·구 자율편성사업 중 ‘일반농산어촌개발사업’은 농식품부가, ‘성장촉진지역개발사업’과 도시활력증진지역개발사업’은 국토부가, ‘특수상황지역개발사업’은 안전행정부가 소관 부처가 되어 사업을 관리하였다. 농산어촌 지역발전사업의 체계도 광특회계 도입 이전에 제각기 추진되던 15개의 별도 사업이 일반농산어촌개발사업으로 편제되었다(송미령 등, 2017, p.10).

지역개발사업에 대한 예산 지원 방식도 개편되었다. 2010년부터 기존의 균특회계를 광특회계로 개편하면서 지역개발계정의 예산을 포괄보조 방식으로 지원하도록 하였다. 이로써 참여정부에서 한계로 남았던 지자체 수준에서의 통합적 농어촌지역개발을 위한 제도적 기반이 마련되기 시작했다. 기존의 균특회계 지역개발계정 사업들인 200여 개 사업을 정책군화 하여 22개 사업으로 재편하였으며, 세부 내역사업 기획 기능을 지자체에 전적으로 일임함에 따라 지자체의 자율적인 지역개발사업 추진이 가능하게 되었다. 이에 따라 농어촌지역은 광특회계 지역개발계정의 기능별 사업군(시·도 자율편성)과 지역별 사업군(시·군·구 자율편성)의 포괄보조금을 활용하여 지역 특성에 맞는 사업을 기획하고 추진할 수 있는 제도적 보장을 받게 되었다(한국농촌경제연구원(편), 2015, p.824).

박근혜 정부 들어 「국가균형발전특별법」 개정(14.3)을 통해 기존의 광특회계를 「지역발전특별회계」(이하 지특회계)로 개편하고, 지역개발계정과 광역발전계정을 각각 '생활기반계정'과 '경제발전계정'으로 변경하였다. 이에 따라 지특회계는 경제발전계정(구, 광역발전계정), 생활기반계정(구, 지역개발계정), 제주특별자치도계정, 그리고 세종특별자치시계정의 4개 계정으로 구성되었다.

지특회계 생활기반계정에 속한 일반농산어촌개발사업은 농어촌지역개발 분야의 대표 정책사업으로 가장 많은 예산이 투입되었으며, '농산어촌 지역의 계획적 개발을 통해 주민의 소득과 기초 생활수준을 높이고, 농촌 어메니티를 증진하여 농산어촌 인구를 유지하고 지역별 특화발전을 도모하는 것'을 목적으로 하였다.

3.2. 농림축산식품부의 일반농산어촌개발 추진

일반농산어촌개발사업은 MB정부가 지역 여건과 특성에 맞는 사업을 자유롭게 추진할 수 있도록 포괄보조금제도를 도입하면서 만든 정책사업으로서, 지역발전특별회계 중 생활기반계정의 시·군·구 자율편성사업의 하나이며, 읍·면지역을 포함한 농촌 시·군 중에서 특수상황지역을 제외한 123개 시·군을 대상으로 하고 있다.

일반농산어촌개발사업의 대상지역은 당초 군지역과 50만 이하의 도농복합시였고, 도시활력증진사업은 특광역시 시의 시군구, 일반시, 50만 명 이상의 도농복합시였으나, 2014년 들어 관할 부처의 전문성과 사업의 성격에 도농복합시의 읍면지역을 일반농산어촌개발사업의 대상지역으로 하고, 도농복합시의 동지역을 도시활력 증진사업으로 대상지역으로 변경하였고, 도농복합시의 읍 지역에서 도시적 특성을 고려하여 협업이 필요한 사업(도시재생사업)을 하고자 할 경우, 해당사업은 농식품부, 국토부 협업(공동운영) 하에 추진하는 것으로 결정하였다.

일반농산어촌개발사업은 마을-소생활권-읍·면소재지-도시 등으로 이루어진 상호 보완적인 주민 정주체계를 감안하여 종합적·체계적인 정비를 지향하였다. 마을은 지역주민과 이주희망 도시민이 공동으로 추진하는 전원(신규)마을조성, 기존마을 재개발 등 기초생활 인프라 확충과 공동체 기반 유지에 초점을 두었다. 소생활권역은 거점마을을 중심으로 여러 개의 마을을 권역화 하여 지역특성을 감안 전략적으로 개발하고, 읍·면소재지는 배후 농어촌 주민의 생활편의 기초서비스로의 접근이 쉽게 읍·거점면소재지를 선도 거점지역으로 육성

하며, 도시는 주거 밀집지역 낙후·불량주거지의 도로·상하수도 등 기반시설 설치 및 경관개선 등을 추진하되, 특히, 도농통합시의 경우 도시와 농촌 간 서비스 연계성 확보에 유의토록 하였다.

농어촌 서비스 기준 등을 감안한 지역주민의 전반적인 삶의 질 향상이 이루어지도록 기초생활·생산 인프라를 정비하고, 지역발전 역량강화 및 시·군의 기획기능 역량을 보완하기 위한 컨설팅·교육·네트워킹 지원을 강화토록 하였으며, 기존의 계속사업지구는 기존의 계획에 따라 추진하되, 관련 유사사업의 통합 추진으로 시너지 효과를 창출토록 하였다.

〈표 18-4〉 MB 정부의 일반농산어촌개발사업의 내역사업 변화('10~'12년)

'10년		'11년~'12년	
사업유형	세분류	사업유형	세분류
읍면소재지 종합정비	읍소재지정비	읍면소재지 종합정비	읍소재지정비
	면소재지정비		면소재지정비
권역단위 종합정비	농촌마을종합개발	권역단위 종합정비	
	산촌생태마을조성		
	어촌종합개발		
신규마을 조성·재개발		신규마을 조성·재개발	
기초생활 인프라정비	농촌생활환경정비	기초생활 인프라정비	농촌생활환경정비
	농촌농업생활용수개발		
	개발촉진지구		개발촉진지구
	기계화 경작로 확포장		기계화 경작로 확포장
	소규모 농촌용수 개발, 지표수 보강		소규모 농촌용수 개발, 지표수 보강

자료: 송미령 외(2017).

일반농산어촌개발사업의 내역사업은 2015년부터 매년 개편되어 왔으며, 현재는 농촌 중심지 활성화, 창조적 마을 만들기, 시군·역량강화, 기초생활 인프라 정비 등 4개 사업 유형으로 나뉘어 추진 중에 있다. 농촌 중심지 활성화사업은 농촌 중심지를 그 자체의 잠재력과 고유의 테마를 살려 특성과 경쟁력을 갖춘 농어촌지역 발전거점으로 육성하고, 배후마을과 주변 도시를 연결하는 교류거점이자 교통·통신의 결절로서 지역생활권 구현의 중심 역할을 하도록 하기 위해, 생활서비스의 집중 및 전달서비스 강화, 접근성 개선, 경제활동 거점 역

할 강화 등의 수단으로 다각화 하였다. 창조적 마을 만들기 사업은 마을 역량에 맞는 단계 별 지원을 통해 예산이 합리적으로 사용되도록 하고, 마을의 특성과 역량을 고려하여 체계 적으로 발전시켜 누구나 살고 싶어 하는 농어촌마을을 조성토록 하였다. 시·군 역량강화사 업은 창의적인 S/W 중심 사업추진을 통한 문화적·공익적·경제적 부가가치 창출 등 사업효 과의 시·군 전체 파급과 시·군 자체의 역량강화를 유도하도록 하였다. 기초생활 인프라 정 비는 농촌생활환경정비, 농촌빈집정비, 기계화 경작로 확·포장, 소규모농촌용수개발, 지표 수보강개발 등을 포함한다.

일반농산어촌개발사업은 2010년부터 2017년까지 총 7조 2,439억 원의 예산을 투입한 것 으로 집계되고 있다. 이중 읍·면소재지 대상 농촌중심지 정비 569개소, 마을·권역 단위 대 상 1,344개소 정비 등이 이루어졌다. 총 예산규모는 2010년 9,737억 원에서 2017년 8,723 억 원으로 감소하였다.

〈표 18-5〉 일반농산어촌개발사업의 내역사업 변화('13~'17년)

'13년		'14년		'15년~'16년		'17년			
사업유형	세분류	사업유형	세분류	사업유형	세분류	사업유형	세분류		
읍면 소재지 종합정비	읍소재지 정비	읍면 소재지 종합정비	읍[동]소재지 정비	농촌 중심지 활성화	선도지구		농촌 중심지 활성화	선도지구	
	면소재지 정비		면소재지 정비		일반지구			일반지구	
					통합지구			통합지구	
권역단위 종합정비		권역단위 종합정비		창조적 마을 만들기	권역 단위	종합개발	창조적 마을 만들기	권역 단위	종합개발
					마을 단위	종합개발		마을 단위	종합개발
						공동문화 복지			공동문화 복지
						경제 (체험소득)			경제 (체험소득)
						환경 (경관생태)			환경 (경관생태)
신규마을 조성	신규마을 조성		신규(전원) 마을						

(계속)

'13년		'14년		'15년~'16년		'17년	
사업유형	세분류	사업유형	세분류	사업유형	세분류	사업유형	세분류
기초 생활 인프라 정비	농촌생활 환경정비	기초 생활 인프라 정비	농촌생활 환경정비	기초 생활 인프라 정비	농촌생활 환경정비	기초 생활 인프라 정비	농촌생활 환경정비
	개발촉진 지구		농업기반 정비(기계화 경 작로 확·포장 사업, 소규모 농촌용수 개발, 지표수 보강 개 발사업)		농촌빈집정비		농촌빈집정비
	기계화 경작로 확·포장				농업기반정비 (기계화 경작로 확· 포장사업, 소규모 농 촌용수 개발, 지표수 보강 개발사업)		농업기반정비 (기계화 경작로 확·포 장사업, 소규모 농촌 용수 개발, 지표수 보 강 개발사업)
	소규모 농촌용수 개발, 지표수 보강						
	마을공동 소득창출						
	마을공동 문화조성						
	창의 아이디어	시군 역량	시군창의	시군 역량	시군창의		
	시군 역량		역량강화		역량강화		

자료: 송미령 등(2017).

〈표 18-6〉 2010~2017년 일반농산어촌개발사업 추진 현황

단위: 개소 수, 억 원

유형별	2010~2014		2015		2016		2017	
	사업량	사업비	사업량	사업비	사업량	사업비	사업량	사업비
합계	3,174	46,259	723	8,733	720	8,723	810	8,723
농촌중심지 활성화	297	9,340	78	3,110	91	3,931	103	5,845
창조적 마을만들기 (권역단위 포함)	652	16,833	203	3,120	196	2,849	293	976
시군 역량강화	82	29	118	239	122	205	137	309
기초생활 인프라	2,057	19,552	308	2,160	293	1,648	257	1,498
기타·협업 사업	86	505	16	104	18	90	20	95

주 1) 매년 신규 추진되는 물량기준(계속 사업에 대한 물량 제외)이며, 사업비는 당해 투자된 국비 총액

2) 일반농산어촌개발 제도 개편 전('14년)까지의 사업은 현 사업체계 기준으로 유형을 재분류

자료: 송미령 등(2017).

일반농산어촌개발사업 추진을 통해서 긍정적 성과도 나타났지만, 개선해야 할 점도 남아 있다. 긍정적인 성과로는 농촌 인구의 유지 및 증가, 농촌의 기초 인프라 정비, 농촌주민의 삶의 만족도 향상, 통합적 지역계획의 수립·추진의 필요성에 대한 인식 확대, 지자체 공무원의 농어촌발전 기획역량 향상, 다양한 관련 민간 조직 활동의 유도 등을 들 수 있다(송미령 등, 2017).

반성하고 개선해야 할 점도 지적되고 있다(송미령 등, 2017). 기초 인프라·문화·안전 등 농촌지역의 생활여건이 여전히 미흡한 수준이고, 주민 체감도도 낮으며, 지역역량강화 등과 같은 소프트웨어보다는 하드웨어 중심의 사업계획에 예산 지원의 비중이 훨씬 크며, 지역의 여건과 특성을 반영한 창의적인 사업기획과 사업 유형의 다양화가 이루어지지 못하고 있다. 나아가서 포괄보조금 사업이 지역의 자율성 제고를 중요한 목적의 하나로 하고 있음에도 불구하고 아직은 중앙정부, 지자체, 주민, 관련 민간단체 등이 상호 소통하고 연계·협력하는 역량을 충분히 갖추지 못함에 따라 갈등이 상존하여 정책성과의 극대화에 한계가 있고, 시설의 사후관리 역시 내실화되지 못하고 있다. 더욱이 농촌이 수행하는 기능과 역할의 중요성에 비해 정주환경이 매우 열악함에도 불구하고, 도시에 비해 농촌에 대한 투자의 중요성이 과소평가되고 있다. 도시활력증진지역개발사업에 비해 상대적으로 일반농산어촌개발사업으로 추진한 농촌중심지활성화사업이나 마을·권역단위사업, 역량강화사업 등은 주목받지 못하고 있으며, 균형(지역)발전위원회 주관으로 추진하는 균특(지특)회계 사업 평가에서도 일반농산어촌개발사업이 매년 최우수사업으로 평가되고 있음에도 일반농산어촌개발사업 예산은 오히려 감소하였다.

〈표 18-7〉 지역위의 2016년 시·군 자율편성사업 평가 결과

단위: 점수, %

포괄보조사업명	총합계		평정 점수	우수 (20% 이하)		보통 (65% 내외)		미흡 (15% 이상)	
	점수	%		점수	%	점수	%	점수	%
일반농산어촌개발	117	100.0	79.4	23	19.7	74	63.2	20	17.1
도시활력증진지역개발	84	100.0	73.3	16	19.0	53	63.1	15	17.9
특수상황지역개발	32	100.0	71.7	6	18.8	21	65.6	5	15.6
성장촉진지역개발	50	100.0	70.5	10	20.0	32	64.0	8	16.0
소하천정비	148	100.0	68.9	27	18.2	93	62.8	28	18.9
총합계	431	100.0	72.7	82	19.0	273	62.9	76	18.1

자료: 송미령 외(2017).

제6절 농촌개발 정책의 발전 방향

성장거점 전략에 의해 도시화·산업화에 집중하던 1970년대까지는 식량 증산이 가장 중요한 정책이었고, 농촌은 마을 내부의 생활환경 정비를 중심으로 하는 지역사회개발을 추진하였다. 농촌사회가 산업사회의 시장경제 체제로 편입되어 농업의 상업화·전문화가 촉진되고, 이에 따라 농촌주민의 교육·문화·시장 등의 일상생활 서비스에 대한 수요가 증대되는 등의 변화에 착목하여 1980년대에는 오늘날까지 농촌지역개발 정책의 근간이 되는 농어촌정주생활권 전략과 농어촌지역종합개발 방식이 도입되었다. 그 이후 농촌지역개발 정책은 생활권 개발 전략을 기반으로 하여 마을 단위의 지역사회개발과 시·군 단위의 지역개발 접근이 적절히 조화를 이루는 개발체제와 지원제도 구축으로 발전하였고, 그 대상영역도 농촌의 기초생활 인프라와 생활환경 외에 복지, 의료, 교육 등 농촌 주민의 삶의 질 향상을 위한 소프트웨어 분야로 대폭 확대되었으며, 근래에는 농촌 주민의 참여 확대 및 주도성 제고를 위해 지역역량강화 및 중간지원조직의 기능 증대를 도모하는 등 선진형 농촌개발 방식으로 진화해 왔다.

저출산·고령화, 경제의 저성장, 4차 산업혁명 전개 등이 새로운 표준(New Normal)이 되는 시대에 농촌지역이 제 역할을 충실히 담당토록 하기 위해서는 기존 농촌지역개발 과정에서 나타난 문제점과 한계 극복에 더하여 보다 근본적이고 심층적인 대안 모색이 이루어져야 할 것이다.

이를 위해서는 첫째, 사전에 충분한 농촌지역개발 정책·기법 연구를 기반으로 정책을 도입하되, 그것의 추진과정에서도 모니터링·평가를 강화하여 해당 정책으로 환류되도록 함으로써 그 추진과정에서 정책 자체도 점차 체계화·효율화 되는 발전적 정책과정(Developmental Planning Process)이 되도록 하여야 할 것이다. 이것은 RAISE 등의 공간정보 시스템의 획기적 개선, 빅데이터 등의 효율적인 활용과도 긴밀히 연계되어야 할 것이다.

둘째, 농촌지역의 생활권 및 농촌-도시 간의 관계가 다양하게 분화되고 있고, 농촌지역사회는 귀농·귀촌인, 결혼이주여성, 외국인 근로자 등의 비중이 갈수록 높아지고 있으며, 농촌 지역의 환경이나 경관, 전통, 문화 등 농촌이 지닌 다원적 가치가 더욱 그 중요성을 더해가고 있다. 앞으로의 농촌지역정책은 이러한 제 부문을 유기적으로 연계하여 혁신적인 성과를

창출하는 다부문 통합적 접근을 강화해야 할 것이다.

셋째, 자치분권의 진전에 맞추어 농촌지역개발이 효과적으로 추진될 수 있도록 지자체의 통합적 추진체계 구축 및 역량강화가 필요하고, 유럽연합의 리더(Leader) 방식과 같이 민간이 주도하는 농촌개발 프로그램의 도입을 시도할 필요가 있으며, 일정 사업·프로그램 참여 주체 구성에 있어도 해당 공간의 거주 주민 위주로 하기 보다는 전문성과 노하우를 지닌 사람들의 참여를 폭넓게 확대할 필요가 있다. 나아가서 지금까지의 현지주민 중심의 지역역량 강화의 효과가 낮은 점을 감안하여 '마을 밖에 있지만 지역 내에 있어' 주기적·상시적으로 지원해줄 수 있는 중간지원조직의 육성도 중요한 과제의 하나라고 할 수 있다.

넷째, 농촌지역개발 관련 부처간 정책협력·융합의 강화가 필요하다. 특히 사회·복지, 문화·예술 등의 생활서비스 전달 활성화와 서비스산업화를 동시에 추진할 필요성이 크며, 이 경우 주무부처인 농식품부는 그 플랫폼을 마련하면서 관련 전문부처와 R&D 과정에서부터 전 과정에서 협력을 강화하여야 할 것이다.

참고문헌

- 경제기획원(1986), 농어촌종합대책 발표자료.
- 김광선·김정섭·성주인(2011), “농어촌의 여건 변화에 대응한 정책 방향과 과제”, 『농어촌정책, 어디로 가야 하나』(제4차 농어촌지역정책포럼 자료집) 5~46.
- 권태준 김광웅(1981), 『한국의 지역사회개발』, 법문사.
- 김성훈(1978), “농촌종합개발계획의 전개과정”, 『농촌종합개발의 종합적 접근-한국적 사례를 중심으로-』, 국제식량농업연구자료 시리즈Ⅱ. FAO 한국협회.
- 농림부(1999), 『한국농정 50년사』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림축산식품부(2015), 『농업·농촌 70년』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농정대책특별연구단(2004), 『농업·농촌종합대책 실천방안 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 대한민국정부(1987), 『제2차 국토종합개발계획 수정계획(1987~1991)』.
- 대한민국정부(1992), 『제3차 국토종합개발계획(1992~2001)』.
- 성주인(2015), “농어촌 삶의 질 향상정책 현황과 현장네트워크 역할”, 『협업과 현장 공감으로 행복한 농어촌 구현』(농어촌 삶의 질 향상 정책 컨퍼런스 자료집), 89~110.
- 송미령 등(2017), 『일반농산어촌개발사업 추진성과 분석 및 발전모델 개발』, 1차년도 보고서. 한국농촌경제연구원.
- 송미령 등(2018), 『일반농산어촌개발사업 추진성과 분석 및 발전모델 개발』, 2차년도 보고서. 한국농촌경제연구원.
- 심재현 등(2017), 『미래 농촌 정주공간 변화에 따른 지역개발정책 추진방안 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 지역발전위원회(2013), “국민에게 행복을, 지역에 희망을: 지역희망(HOPE) 프로젝트” (제1차 지역발전위원회 회의 안건 자료).
- 최양부 등(1982), 『2000년대를 향한 농어촌정주생활권개발 기본구상』, 한국농촌경제연구원.
- 최양부·이정환(1987), 『농촌사회의 농촌개발전략-새로운 농촌지역 종합개발방식의 선택』, 한국농촌경제연구원.
- 한국지방행정연구원(2017), 『지역맞춤형 지역행복생활권 연계협력 선도사업 성과창출 연구』.
- 한국농촌경제연구원(2014), 『제3차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획(2015~2019) 수립방향 연구』.
- 한국농촌경제연구원(2018), “제3차 삶의질 향상 기본계획 종합평가-총괄회의자료-”(미발표 자료).



제1절 정책의 배경

1. 농외소득정책의 의의

산업화 과정에서 농업과 비농업부문 간에는 내재적으로 성장격차가 존재한다. 농업부문이 비농업부문과 비슷한 성장률을 유지하기 위해서는 농업생산요소의 투입이 지속적으로 증가하여야 하지만, 가장 중요한 생산요소의 하나인 토지의 절대량을 늘리기는 한계가 있어 농업부문의 성장이 제약되기 때문이다. 그 결과로 나타나는 부문 간 불균형을 해소하기 위해서는 성장격차에 맞추어 농업취업자가 감소하여야 하지만, 농업종사자의 낮은 이동성으로 단기간에 조정이 이루어지지 못하여 양 부문 종사자 사이의 소득격차를 유발하게 된다(서중혁 외, 1991, p.3).

특히 우리나라는 일본, 중국과 함께 아시아 문순기후의 답작농업지대로 경지에 비해 많은 인구가 농업에 종사하는 경영의 영세성 때문에 농업소득의 성장에 더욱 큰 한계가 있었다. 영세한 경영규모와 농업생산의 계절성으로 자본과 노동력 이용의 효율성이 떨어지고, 신규 투자를 제약하여 생산성 향상을 어렵게 해온 것이 한국농업이 처한 여건이었다.

이러한 농업문제의 일반적 특성, 한국농업의 개별적 여건 속에서 농가의 소득문제를 완화하는 대안으로써 1960년대 후반부터 농외소득 개발이 정책적 관심을 받기 시작하였다. 이는 농업부문에 과잉된 유희 자원, 특히 노동력을 효율적으로 활용하는 데에서 출발하였다. 즉, 농촌지역에 비농업부문의 산업을 도입함으로써 소득기회를 확대하고, 농업인에 대해 비농업 직업훈련과 취업 알선을 통해 노동의 낮은 이동성을 보완하는 것이 농외소득정책 도입의 목적이었다.

1980년대에 들어서면 농산물수입개방으로 인해 농업소득의 증가가 제약을 받게 되어 농가경제의 안정을 위해서는 농외소득의 대폭적인 증대가 필요하다는 인식, 즉 '농업소득 한계론'이 농공단지 등 농외소득개발 정책을 범정부적으로 추진한 배경이 된다.

한편 무역 자유화 흐름 속에서 농업경쟁력을 높이기 위한 전업농 육성과 영농규모 확대가 정책과제로 제기되고, 농가를 경영여건에 따라 전업농과 부업농, 은퇴 대상농으로 구분하여 차별적으로 지원하는 농가유형론이 1990년대에 농정의 대안으로서 부각되었다.²⁰²⁾ 즉, 비교적 젊지만 영농규모가 작은 농민의 농외취업을 통해 탈농을 유도하고 그 농업자원을 중·대규모 농가에 집중시켜 규모 확대를 촉진한다는 의미에서 농외소득정책은 구조조정의 중요한 수단으로 인식되었다.

2. 농외소득 관련 정책의 시기 구분

우리나라의 농외소득 정책은 경제여건의 변화에 따라 중심 시책과 추진방법이 변화하는데 크게 세 시기로 나눌 수 있다.

첫 번째 시기(1967~1983)는 농촌의 유희자원을 활용한 농외소득원 개발 시기이다. 이 시기에는 농촌에서 상대적으로 풍부하나 저활용되는 자원인 노동력, 농업부산물, 농림산물 등을 활용하여 소득을 제고하는 것에 초점이 맞추어졌다. 대표적인 정책은 부업단지와 새마을 공장 육성사업이었다.

농외소득정책의 시초는 1967년에 시작된 「농어촌부업단지육성사업」이라 할 수 있다.²⁰³⁾ 이 사업은 농촌에 만연한 잠재실업과 빈곤을 극복하기 위하여 유희노동력과 부존자원을 생산에 활용하는 정책으로 시작되었다. 초기의 부업단지에는 농업 부산물을 이용한 농업생산 자재나 생필품 생산, 소규모 유희농지를 활용한 과수·약초·화훼 재배, 양봉이나 중소가축의 사육을 주요 대상 사업으로 하였다.²⁰⁴⁾ 1977년을 기준으로 871개 단지가 지정되었으나 213

202) 농가유형 구분은 최양부 외(1983)에서 제기되었으나, 정책에서 본격적으로 언급하기 시작한 것은 1990년대 중반의 전업농 육성정책이라 할 수 있다.

203) 그 이전에도 고공품생산 장려(1945~1960), 농촌가내공업 육성(농협중앙회, 1963~1965), 자립안정농가 조성사업(1965) 등 농가부업을 장려하는 사업이 있었으며 이들이 부업단지육성사업으로 체계화되었다.

204) 이런 점에서 초기의 부업단지사업은 농외소득에 한정되지 않고 농업까지 포함한 추가적 소득원개발사업이라 할 수 있다. 1978년에 농축산물을 생산하는 단지는 농어촌소득증대사업으로 전환되었다.

개 단지가 취소되어 658개 단지가 운영되었다.

1972년부터는 농공병진의 기치 아래 「새마을공장 건설사업」이 착수되었다. 이는 공업의 지방 분산화와 농촌의 잠재실업 해소로 도농 간의 성장격차를 완화하고 지역사회발전을 촉진한다는 목적을 표방하였다. 당초 ‘1개 읍면에 1개 공장 건설’을 목표로 하였는데, 지역 내에서 원료조달이 가능하고 노동집약적이며 대공장과 계열화가 가능한 업종의 공장을 먼저 건설하기로 하였다. 1983년까지 1,357개 공장이 건설되었는데²⁰⁵⁾ 개별 분산입지와 업종 선정 등의 불리함을 극복하지 못하고 절반 이상이 취소되고 657개만 운영되었다. 그렇지만 새마을공장은 농촌의 고용증대와 농외소득에 어느 정도 기여한 것으로 평가되었는데, 이 사업은 1984년에 집단입지정책인 농공단지 개발 사업으로 전환되었다.

두 번째 시기(1983~2002)는 농업구조조정을 보완하는 다양한 형태의 농외소득원 개발 정책을 시행한 시기이다. 1970~80년대의 급속한 경제성장으로 농산물의 소비가 축산물과 과일, 채소류로 다양화되고 외국산 농산물의 수입도 늘어나게 되었다. 이에 따라 농업경쟁력을 향상하기 위한 영농규모의 확대와 전문화가 중대한 과제로 등장하게 된다. 따라서 더욱 적극적인 농외소득정책으로 영세한 농가의 탈농을 유도할 필요가 있었다. 1990년대의 농업 구조조정은 이러한 농가유형별 차별화 발전 방향을 상정하였다. 한편 농촌지역의 부업단지나 제조업도 단순히 유희노동력을 활용한다는 단계를 넘어서 제품의 가격과 품질 경쟁력을 갖추는 것이 중요한 과제로 되었다.

1983년 「농어촌소득원개발촉진법」이 제정되어 농공단지와 관광농원 개발 등 종합적인 농외소득개발사업에 대한 지원체계가 마련되었다. 농공단지는 과거 분산 입지한 새마을공장의 문제점을 해소하기 위한 시도로서 공업의 농어촌지역 배치에 적지 않은 기여를 하였지만, 외부 이식적 사업체가 대부분이었기 때문에 자생력이 약하고 지역 파급효과를 가지기 어려웠던 점 등의 근본적 한계를 가지고 있었다. 한편 늘어나는 도시민의 관광수요를 겨냥한 관광농원과 농어촌휴양단지 개발 육성사업도 병행하여 추진되었다.

농산물 시장개방이 본격적으로 진행된 1990년대에는 위 사업들 외에 산지농산물가공업, 전통식품개발사업, 민박사업 등이 다양하게 추진되었지만, 정책의 주 관심이 농업경쟁력 강화에 주어지면서 농외소득개발정책은 상대적으로 축소되었다. 더구나 농촌노동력의

205) 기존 부업단지 중 중소기업형 일부가 새마을공장으로 전환되었다.

부족, 농촌공업의 경쟁력 약화로 농외소득개발의 여건이 악화된 시기이기도 하였다. 예를 들어 농업·농촌 투자사업비 중에서 소득원 확충에 투입한 사업비의 비중이 1990년 6.3%에서 1994년에 1% 이하로 떨어지고, 농림부에서 농외소득 업무를 전담하던 농촌소득과가 폐지되고 관련 업무를 농촌정비과로 통합하면서 정부의 농외소득개발에 대한 관심은 크게 줄어들었다(농림부, 1999. pp.2140~2141).

〈표 19-1〉 농외소득정책의 시기 구분

	제1기 (1967~1982)	제2기 (1983~2002)	제3기 (2003~)
정책의 기본 성격	유휴자원 활용형	농업구조조정 보완형	지역산업 활성화형
여 건	광범한 유휴노동력 상대적 빈곤(전반기)	농산물수입개방 확대 농업구조조정 경쟁 격화 관광수요 증가	노동력 부족과 고령화 소비자(수요) 지향 경제 농업의 다원적 기능 중시
주요 정책	농한기 생산화 개념 • 부업단지 • 새마을공장	농촌공업과 관광 중심 • 농공단지 • 부업단지(특산단지) • 관광농원과 민박 • 농산물가공사업	지역 경쟁력 제고 중심 • 신활력사업 • 농어촌자원복합산업화 • 6차산업화

세 번째 시기(2003~)는 농가의 농외소득원 개발이라는 시각을 벗어나 지역산업 활성화, 또는 복합산업화로 방향 전환을 한 시기이다. 1980년대 중반 이후 1990년대 중반까지 농가 소득은 비교적 큰 폭으로 증가하였는데, 이는 농업과 농외 부문의 동시 성장의 결과였다.²⁰⁶⁾ 그러나 1997년 IMF 외환위기로 농가소득도 급격히 감소한 이후, 도시 부문 경제가 어느 정도 되살아난 2000년이 되어서도 농가소득은 회복되지 않았다. 이는 농업구조정책으로 농업투자의 증가에 따라 경영비가 상승했지만 수입개방 확대와 국내 소비정체에 따른 농산물가격의 하락이 맞물린 농업소득의 감소가 주된 원인이었지만, 농외소득의 정체에도 기인하였다.

외환위기에 따른 산업과 고용 구조조정으로 경쟁력이 약한 농촌지역의 영세기업이 퇴출 당하고, 중고령자와 임시직의 실직이 늘어난 것이 농외소득 감소의 주요인으로 작용하였다.

206) 1985~1994년의 연평균 농업소득 증가율은 4.2%, 농외소득 증가율은 13.1%, 농가소득 증가율은 7.0%였다.

이와 함께 농가 가구원의 감소와 고령화로 인해 단순 농외취업에 의한 농외소득 증대에 한계가 드러난 시점이기도 하였다.

이러한 가운데 농가에만 초점을 맞춘 농외소득보다는 농촌지역 2·3차 산업의 경쟁력을 높이는 것이 지역 소득과 인구의 유지에 더 중요하다는 농촌산업 활성화가 주요 정책 방향으로 등장하였다. 특히 농산물이나 지역의 고유한 자연자원과 결합한 식품가공, 유통, 농촌 관광, 체험활동 등의 복합산업화를 경쟁력의 주요한 원천으로 설정하고 정책을 추진하게 된다.

제2절 유희자원 활용형 정책

1. 농어촌부업단지 육성사업

1.1. 배경

1960년대 후반의 농촌은 잠재실업과 절대빈곤이 지배적인 시기였다. 1965년의 농가인구는 1,581만 명으로 전체 인구의 55.1%에 달했으며 호당 가구원 수도 6.31명으로 많았다. 이중 영농종사자는 호당 3.15명이었으나 영세한 영농규모와 미맥 중심의 농업생산으로²⁰⁷⁾ 잠재실업과 계절적 실업이 광범위하게 존재하였다. 영농종사자 1인당 노동시간은 연간 655시간(1일 8시간 기준 82일)에 불과하였다.

한편 생필품과 농업생산자재를 자급자족해 오던 전통적인 가내수공업은 근대적 공장제 제품에 밀려 쇠퇴하였고 이는 농업경영비와 생활비를 증가시켜 농가경제를 압박하는 한편 노동력 유희화를 가져왔다.

이러한 상황에서 농림부와 농협, 농촌진흥청에서는 농가의 가내수공업과 부업을 육성하기 위한 시설과 자금, 기술, 판로를 지원하는 여러 사업을 실시하게 되었다. 1967년에는 농촌진흥청에서 농가 단위로 운영하던 부업을 마을 단위로 단지화하는 시범사업을 하였는데, 이를 농림부가 정책 사업으로 채택하여 농어촌부업단지 육성사업이 본격적으로 시작되었다.

207) 같은 해의 호당 경지면적은 0.9ha이고 미곡과 맥류 수입이 총 농업조수입의 84%에 달하였다.

1.2. 정책의 전개

1967년 농촌진흥청에서 18개 부업단지를 지정·운영하였는데 이듬해 농림부가 이를 인수하여 확산하게 되었다. 초기(1967~1972)의 부업단지 육성사업에서는 개별 농가의 가내 부업으로 이루어지던 수공업제품 중 고공품과 완초, 인조 진주 등 유망품목의 생산을 마을 단위로 집단화하고 이들에게 자금지원과 함께 기술·경영 지도를 하였다. 해마다 100개 이상의 단지를 지정하여 1972년까지 545개의 단지를 지정하였다. 정부 외에도 농협중앙회가 1967년에 「농가부업진흥 센터」라는 전담조직을 신설하여 효과적인 정책 수행을 지원하였다.

1973년에는 사업의 방향을 농축산물생산단지 중심으로 전환하게 된다. 중소기업형 일반 제조업 단지는 상공부에서 새로 추진한 새마을공장 건설 사업으로 전환하고, 부업단지는 전통적 가내수공업 외에 양봉, 양계 등 부업축산, 화훼 등 새로운 농업소득원 개발에 중점을 두게 된다.

1978년에는 사업의 방향이 가내공업에 의한 제조업을 중심으로 다시 전환하게 된다. 경제사회의 발전과 기술 개발로 수요가 축소된 고공품 생산 단지는 지정에서 제외하고 농축산물 생산은 '농어촌소득증대 특별사업'으로 전환하였다. 부업단지를 농촌지역 영세제조업체의 창업과 보육 기회로 활용하여 내실화를 기도하였다.

1983년에는 「농어촌소득원개발촉진법」을 제정하여 농공단지와 부업단지, 관광농원 등 다양한 농외소득원 개발 사업을 본격적으로 추진하게 된다. 일부 민예품과 공산품 분야 부업단지 제품의 품질도 향상되어 서울 강남에 농가공산품판매센터를 설립하고(1984), 고려무역과의 수출지원 협정(1987)을 맺는 등 국내외 판매 활동을 강화하였다.

1991년에는 가내수공업의 이미지가 강한 부업단지의 명칭을 '농어촌특산단지'로 바꾸었다. 이후에 음식료품 생산 단지의 상당수는 '전통식품개발사업'으로 전환하고(1993) 1997년에는 일반 공산품을 대상으로 한 신규지정을 중단하여, 특산단지는 민속공예품을 중심으로 하는 사업으로 전환되었다.

1.3. 주요 정책 내용과 운영 실적

앞에서 언급한 바와 같이 부업단지의 업종 내역은 경제여건과 시기별 정책 전환에 따라

변화해왔다. 초기에 큰 비중을 차지했던 짚신, 빗자루, 싸리제품 등 고공품은 점차 줄었으나 인삼 발, 어망, PP 마대, 배봉지, 포장재 등 농수산물자재의 생산단지는 명맥을 유지하였다. 축제품, 목공예, 석공예, 도자기, 한지, 패각 등 민속공예품의 비중은 점차 확대되고 품질의 고급화를 선도하였다.²⁰⁸⁾ 메주와 장류, 꽃감, 면류, 해태와 미역, 담수어 등 농수산물 가공업체는 큰 비중을 차지하였지만, 전통식품 육성사업으로 전환되었다. 이 외에 모시, 마포, 삼베, 면장갑과 타올 등 섬유 제품과 소독저와 코르크 제품 등 잡화류, 석재 가공품도 주요 업종이었다.

부업단지로 지정되면 정부와 농협 등으로부터 기술과 경영지도, 판매지원도 받지만 가장 중요한 것은 자금지원이다. 자금지원 방법은 정부의 자금지원 원칙에 따라 규모와 방식이 바뀌어 왔다. 초기에는 전액 국고보조를 하였으나, 1973년부터는 보조와 용자를 병행하였고 이후 보조는 폐지와 복구를 거듭하면서 이 사업은 용자지원을 중심으로 시행되었다. 시설 및 개발자금은 좀 더 좋은 조건(낮은 이자율, 긴 상환 기간, 때로는 보조 포함)으로 지원하고 원료구입 등의 운영자금도 지원하였다.

부업단지는 당초 10호 이상 농어가의 참여를 의무화하였으나 기술과 경영능력, 투자의 중요성이 커지는 시장 상황과 괴리가 생기게 되었다. 1989년의 자료 분석에 의하면 조사된 총 749개 업체 중 단지형은 365개(48.7%)로 절반에 못 미쳤으며, 그 중에서도 공동작업장을 갖고 생산과 판매를 공동으로 하는 단지는 140개에 불과하고 다수는 개인 책임으로 운영하는 자가생산형이었다(서종혁 외, 1991, p.267). 이러한 현상은 시장경쟁에서 불가피한 측면이 있어 1995년에는 농업인의 경우 개인경영을 허용하고, 비농업인이 운영하는 경우에는 3호 이상의 농어가가 출자, 임가공, 취업 등의 형태로 참여하는 것으로 지원대상의 조건을 완화하였다.

부업단지는 1983년 이후 1990년대 초반까지 매년 100개 내외씩 지정되었으며 부실로 지정이 취소된 단지를 제외하고도 1,000개소 내외가 운영되었다. 그러나 2000년대에 들어서 경쟁력의 약화와 노동력 부족, 정책기조의 변화로 지정이 급격히 줄었으며 2008년 이후 지자체 사업으로 전환되어 사실상 신규 지정이 중단되었다.

1999년의 부업단지 일제조사 자료 분석에 의하면 총 참여 호수가 6,664호로 단지당 9.2

208) 1998년 기준 739개 특산단지 중 민속공예품 단지가 435개(59%)였다.

호가 참여하였으며, 단지당 매출액 216백만 원, 소득 77백만 원으로 호당 평균소득은 840만 원으로 적지 않은 소득효과를 거둔 것으로 평가할 수 있다(오내원 외, 2001, p.44).²⁰⁹⁾

〈표 19-2〉 농어촌부업단지 지정·운영 실태

단위: 개소

구 분	부업단지		특산단지
	1967~1982	1983~1990	1991~1997
신규 조성	1,041	1,035	639
조성 누계	1,041	2,076	2,705
지정 취소	799*	317	539
가동 단지(시기 말)	242	960	1,060

* 농어촌소득 증대 특별사업으로 전환된 농축산물 생산단지를 포함.

2. 새마을공장 건설사업

새마을공장은 농촌지역에 풍부한 원료농산물과 유희노동력을 활용하여 농외소득을 증대하려는 시책으로, 농공병진을 통하여 지역개발을 촉진하려는 새마을운동의 전략이기도 하였다.

이 사업은 1972년에 24개소를 시범사업으로 지정하였고, 기존의 공업단지가 없는 읍·면 지역에 각 1개의 공장 건설을 목표로 자금 지원(시설과 운영자금)과 세제 감면(취득세, 재산세), 기술 및 경영지도(중소기업진흥공단) 제도를 마련하였다. 새마을공장의 주요 업종은 음식료품, 목제품 등 농촌에서 원료 조달이 가능한 업종, 섬유·의복·잡화 등 생산 공정이 단순하고 노동집약적인 업종이 큰 비중을 차지하고 있으며, 금속, 기계, 전자제품 등 대기업과 계열화가 가능한 업종도 포함되어 있다. 매년 100개 내외의 업체가 신규 진입하여 1983년까지 1,357개 업체가 지정되었으나 1985년까지 절반이 넘는 682개 업체가 지정이 취소되는 등 어려움을 겪었다.

정부는 새마을공장이 입지여건이 불리한 농촌지역에서 분산입지로 인해 교통, 통신 등 물적 인프라의 부족이 가중되고 판매와 기술 습득 면에서도 불리한 구조적인 문제점이 있다

209) 1999년 평균 농가소득은 2,232만 원, 농외소득은 703만 원이었다.

고 보고 1984년 시·군 단위의 집단입지인 농공단지정책으로 전환하고 역사 속으로 사라지게 된다. 1985년 말까지 지정되어 있던 675개의 새마을공장은 상공부의 '중소기업육성사업'에서 흡수하였다.

이러한 한계에도 불구하고 새마을공장은 주민 고용과 소득 증대, 수출 증대에 적지 않게 기여한 것으로 평가된다. 1984년을 기준으로 528개의 새마을공장이 6만 449명(업체당 122명. 이하 괄호 안 숫자는 업체 당 평균임)을 고용하여 1조 2437억 원의 생산(23억 5천만 원), 1,261억 원(2억 4천만 원)의 주민소득을 창출한 것으로 나타났다. 총 수출액은 5억 8400만 달러(같은 해 우리나라 총 수출액 232억 달러의 2.5%)로 농축산물 수출액 4억 달러보다 많은 수준이었다.

제3절 농업구조조정 보완형 정책

1. 농공단지 조성사업

1.1. 배경

이 사업은 농어촌지역에 소규모의 공단을 조성하여 공장용지의 저렴한 공급, 자금지원과 조세 감면, 각종 인허가절차의 간소화 등을 통해 공장유치를 촉진하는 정책이다.

1970년대를 거치면서 대도시·공업 위주의 경제개발로 인한 도농 간 소득과 개발 격차가 심해지자 정부는 1983년 「농어촌소득원개발촉진법」을 제정하여 농어촌지역에 공업과 서비스산업을 유치하여 농어촌 소득증대와 균형발전을 도모하고자 하였다. 정부는 이 법에 근거하여 농공단지를 핵심 정책으로 제시하고, 공업과밀지역을 제외한 인구 10만 명 이하의 시·군 지역에 1~2만 평의 공단을 조성하여 5~10개의 공장을 유치하는 방안을 구상하였다.

농공단지개발사업의 가장 중요한 특징은 업종제한을 철폐하여 대도시지역의 업체에 농촌 이전의 문호를 개방하고 엄격한 사업성 검토를 통해 적격 여부를 심사하였다는 점에 있다. 또한 과거 새마을공장의 약점이었던 산발적인 입지와 업종제한에 따른 비용 상승과 경쟁력 약화 문제를 극복하고 농촌지역에서의 난개발에 따른 공해 확산을 방지하는 데에도 의의가 있었다.²¹⁰⁾

1.2. 정책의 내용

농공단지개발사업은 1984년에 전국 9개 도(道) 중에서 경기도와 제주도를 제외한 각 도에 한 개씩 7개의 시범단지를 조성하는 것으로 시작하였다. 단지 조성과 입주업체에 대한 지원은 시기별로 다르나 기본적인 사항은 다음과 같다.

제조업 운영에서 자금 조달 못지않은 어려움이 인허가 문제인 상황에서 농공단지 조성에서는 인허가 간소화를 먼저 다루었다. 농공단지 내에 국가와 지자체가 소유한 토지는 수의 계약으로 사업시행자에게 매각 또는 대부할 수 있게 하였다. 또 지정된 농공단지에 입주하여 시장·군수의 사업승인을 받으면 토지수용법, 공업배치법, 도시계획법 등에 의한 관련 사업의 인허가, 면허, 동의 등을 받은 것으로 인정해주었다.

농공단지는 용지 매입과 조성 비용의 대부분을 국비(보조와 융자)로 지원하였는데 당초에는 지역 간 차이를 두지 않고 면적에 비례한 액수를 지원하였다. 그러나 입지조건에 따라 개발 격차가 나타나자 지역에 따라 지원 액수를 차등화하게 된다. 1987년에는 '추가지원농어촌지역'을 '일반농어촌지역'에서 구분해 내고, 1989년에는 조건이 더욱 열악한 지역을 '우선지원농어촌지역'으로 구분하여 단지 조성비를 평(3.3㎡)당 3만 원부터 7만 원까지 차등 지원하였다.²¹¹⁾ 기업 규모에 따라서도 차등을 두어 대기업의 경우 일반농어촌지역은 단지 조성비 지원이 없지만, 나머지 두 지역에서는 평당 3만 원의 지원을 하였다.

1991년부터는 농공단지 지정 등 사업 권한을 중앙정부에서 지자체로 이관하였다. 농공단지의 지정, 실시계획 승인, 준공인가 등은 시장·군수의 권한으로 하고 지정 승인권만 시도 지사가 가지는 것으로 하였다. 한편 대다수가 영세업체인 입주업체 경영은 기술·경영능력 부족, 자금과 판로 애로, 인력 확보 어려움 등의 문제가 여전하였고 특히 전라남북도와 경상남북도 등 원격지역에서는 경영악화로 폐업하는 업체가 많아졌다. 이에 1997년의 활성화대책 등에서 농공단지 개발면적의 상한 확대(10만 평), 단지조성비 인하, 시설자금 지원 확대, 우선·추가지원 농어촌지역 확대 조정 등으로 지원을 확대하고 입주업체 사후관리를 강화하기로 하였다.

210) 이에 대해서는 농공단지가 경쟁력이 약한 한계기업에 썩 공장부지와 용수 등을 제공해 농촌지역의 자원을 낭비하였다는 반론도 있다.

211) 이 중 지방비는 평당 5천 원으로 같았다.

2000년대에 들어와서는 지역전략산업과 연계한 농공단지 고도화를 추진하였다. 2001년에는 전문단지 및 지역특화산업단지 유형을 신설하여 지역특화산업과의 연계를 꾀하였고, 그 이후에도 상공부와 농림부를 중심으로 혁신클러스터, 농어촌자원복합산업화 등을 내걸고 차등적 지원을 도모하였다. 2011년 이후에는 지역특화단지 이외의 농공단지 신규지정은 하지 않는 것으로 되었다.

1.3. 추진 실적과 성과

농공단지는 1984년 7개 시범단지를 조성한 이후 1986년부터 1991년까지 의욕적으로 추진되어 249개 단지가 지정되었다. 이후 신규 지정은 연간 10개 내외로 줄어들었으나 2017년까지 468개 단지를 지정, 그중 438개 단지의 조성이 완료되었다.

2000년도를 기준으로 농공단지의 성과를 보면 총 3,241개 업체가 입주하여 104천 명을 고용하였는데 생산액은 18조 원, 수출액은 46.7억 달러였다. 2017년에는 고용 인력은 45% 증가하고, 생산액과 수출액은 3배와 2.4배로 증가하였다.

2000년을 기준으로 농공단지 고용인력 중 현지인의 비율은 72.6%로 꽤 높지만, 농가 가구원의 비율은 20%로 낮아 농가의 농외소득에 대한 기여는 그렇게 높지 않았다.²¹²⁾ 그렇지만 농공단지는 취업자의 출신과 관계없이 지역경제 활성화와 주민소득 향상에 기여하였으며, 다른 한편 고용 창출로 노동/토지 압력을 어느 정도 완화하여 농업의 규모화에 기여한 것으로 평가할 수 있다(오내원 외, 2001, p.35).

〈표 19-3〉 농공단지 운영실적

	2000년	2017년
입주업체 수 (개)	3,241	7,162
고용 인력 (천 명)	104.5	150.0
생산액 (조 원)	18.0	53.3
수출액 (억 달러)	46.7	112.7

자료: 농식품부, 농림축산식품주요통계, 각 연도.

212) 2000년 농공단지 입주업체의 총 지불임금은 1조 4천억 원이며 이 중 농가구원에 대한 임금은 2,900억 원 정도로 추정된다. 이 액수는 그해 농가 농외소득 총 추정액의 3%에 불과하다.

2. 농어촌휴양자원 개발 사업

2.1. 추진 배경

농촌지역의 자연경관 등 풍부한 휴양자원을 농업과 연계를 하고 개발하여 경제성장에 따라 늘어나는 국민의 여가 수요를 농촌에 유치함으로써 농업인의 소득증대와 지역개발의 촉진을 도모하려는 것이 농어촌휴양자원 개발 사업이다. 특히 1970년대 말부터 농업소득 증대 한계론이 대두되고 특산단지과 새마을공장 등 기존의 제조업을 중심으로 한 정책의 효과가 미흡하다는 평가에서 농촌지역에 서비스산업을 육성하려는 새로운 시도라 할 수 있다.

유럽 등 선진국에서는 1960년대부터 여러 형태의 관광농업이 활성화하기 시작하였고, 1980년대 후반이 되면 낙후지역 개발정책의 일환으로 그린투어리즘에 대한 지원이 확대되고 있었다. 우리나라는 1980년대 중반에 들어서야 농촌관광의 중요성을 인식하기 시작하였다. 1970~80년대의 경제성장에 따른 관광수요의 증가, 행락 중심의 관광행태에서 체험, 탐방, 휴양 등 다양한 여가활동에의 수요 증가가 농촌관광 개발의 배경이 되었다.

「농어촌소득원개발촉진법」에 따라 1984년에 ‘관광농원개발사업’이 처음 시작되었고, 그 후 「농어촌발전특별조치법」과 「농어촌정비법」에 의해 1989년에는 ‘농어촌휴양단지개발사업’, 1991년에는 ‘민박마을조성사업’이 추진되었다.

2.2. 주요 지원 사업

2.2.1. 관광농원 개발 사업

관광농원은 농장의 시설과 농업생산 과정을 관광 상품으로 제공하는 사업으로 우리나라에서 농촌관광의 활성화를 목표로 한 최초의 본격적인 정책이다. 초기에는 농산물 직접판매 농원을 위주로 시작하였지만, 수확 체험, 임대 주말농원, 스포츠와 레저 제공, 휴양형, 자연 학습형 등 다양한 형태로 발전하였다. 1984년 12개의 시범사업을 시작한 이래 2000년을 기준으로 491개소가 지정되었는데 경영이 부실한 일부 농원은 취소되어 379개가 운영되었다.²¹³⁾

관광농원 개발 사업은 당초 현지 거주 농어민 3호 이상이 공동으로 참여하는 것을 조건으

213) 관광농원은 꾸준히 증가하여 2017년 말 기준으로 655개소가 지정되어 있다.

로 하였으나, 후에 마을 단위, 농어민단체, 농업법인, 농어촌진흥공사, 시장·군수 등도 참여할 수 있도록 폭을 확대하였다. 개발 규모는 5만㎡ 이하로 하되 전체 면적의 40% 이상에 농작물을 재배하는 것을 의무화하여 농업을 기반으로 한 사업이 되도록 하였다.²¹⁴⁾ 방문객의 편의를 위한 숙박, 식당, 휴양시설 등의 편의시설을 갖출 수 있으며 총 소요자금의 70%, 4억 5천만 원(신규 2억 원, 기성 2억 5천만 원) 이내에서 용자지원을 하였다.

2000년에는 소비자에게 농원의 시설과 서비스 수준에 대한 정보를 제공하고 농원의 품질 제고를 유도하기 위해 관광농원 등급제를 도입하였다.

2.2.2. 농어촌관광휴양단지

농어촌휴양단지는 3~10ha로 규모가 큰 시설형 관광단지로 농촌관광의 허브로 개발하고자 1989년에 시작한 사업이다. 시장·군수나 농어촌진흥공사, 농·축·임협 등이 주체가 되어 농업전시관 등 부대시설과 휴게소·식당·체육·숙박·편의시설 등을 개발하여 일반인들에게 분양하거나 임대하도록 하였다. 단지 당 25억 원 이내에서 필요한 자금을 전액 용자받을 수 있었다.

초기에는 사업추진이 부진하여 2000년까지 전국에 9개소가 지정되었으나 이후 점차 확대되어 2017년에는 31개소가 지정되었다.

2.2.3. 농어촌민박

농어촌민박은 농어가가 주택의 여유 공간으로 관광객에게 숙식을 제공하고 실비를 받는 개념이다. 그동안 산발적으로 시행되던 민박사업을 정책으로 수용하여 1991년 ‘농어촌민박 마을사업’을 시작하였다. 민박마을로 지정되면 농가당 1,500만 원, 마을당 3억 원 이내에서 주택의 개보수나 증·개축 자금을 용자 지원하였다.

민박사업은 초기에는 마을 단위 공동으로 지정하였으나 1994년에는 개별 농어가가 참여할 수 있게 바뀌었으며, 2005년에는 농어가에 한정하지 않고 농어촌지역의 주민이면 농어촌민박사업자로 지정할 수 있게 제도가 완화되었다. 적법하게 농어촌민박으로 신고하면 공중위생관리법에 따른 숙박업자로 신고하지 않아도 되기 때문에 입지와 시설기준 등의 제약을 적게 받는다. 이러한 제도 개편으로 농어촌 민박은 급격히 증가하여 2011년에는 2만 개

214) 현재는 개발규모는 10만㎡ 이하로 하되 영농체험시설이 전체 면적의 20% 이상(최소 2천㎡)이 되어야 한다.

소 이상의 민박사업자가 등록되었다.

2.3. 사업 성과와 문제

앞에서 언급한 바와 같이 농어촌휴양자원개발사업의 대표 격인 관광농원은 짧은 기간에 급속히 확대되어 도시민들의 다양한 레저 수요와 농촌문화 체험 욕구를 충족시켰다. 민박도 점차 늘어나 농촌을 체험하려는 가족 단위의 방문자들에게 근접한 숙박기회를 제공하였다. 그렇지만 상당수의 관광농원이 단순한 음식물 판매와 숙박 중심으로 사업이 이루어져 농촌의 전통문화와 생활, 자연 및 농사체험과 같은 차별화된 내용을 갖추지 못하여 본래의 취지와 벗어난 경영을 하였다. 2000년의 조사에 의하면 관광농원의 총 매출액 중 음식물 판매가 45%, 숙박이 18%, 농특산물 판매가 22%로 음식점 중심의 당일관광 형태로 이용되고 있었다(오내원 외, 2001, pp.42~43). 농촌민박도 많이 늘어났지만, 유명 관광지나 해수욕장 주변 이외에는 활성화되지 않고 있었다.

한편 대다수 관광농원이 개인에 의해 영위되어 위락시설과 부대 편의시설에 많은 투자를 했지만 내방객은 여름 휴가철에 집중되어 가동률이 낮은 근본적인 문제가 있었다. 이는 도시민의 레저문화 행태에도 문제가 있지만, 관광서비스 제공자가 계절에 따라 이용할 수 있는 매력 있는 상품을 제공하지 못한 탓도 있었다. 민박집의 경우는 기존 주거환경이 열악하여 화장실이나 샤워장 같은 위생시설이 정비되지 못하고 여가시설이 없어 가족 단위의 방문객 유치에 불리한 문제점이 있었다.

3. 농산물가공산업 육성

3.1. 배경

농공단지와 같이 외부 기업체를 유치하는 방식의 공업화는 농촌경제와의 연계가 부족하여 파급효과가 작을 뿐 아니라 유치기업 자체의 경쟁력도 약하다는 지적이 있다. 따라서 농촌의 부존자원과 연계된 산업화를 추진해야 한다는 입장에서 대안으로 농산물가공산업 육성을 들 수 있다.

농산물가공산업은 원료농산물에 대한 수요를 추가 창출하며, 특히 수확기의 공급과잉으

로 인한 가격하락을 완화하는 효과가 있다. 또한 산업입지가 원료생산지인 농촌에 입지하는 경우가 많아 유희노동력을 고용하여 소득 제고와 인구 유지를 통해 지역활성화에 기여할 수 있다. 나아가 지역의 음식문화와 연계된 전통식품의 산업화는 농산물 수입개방에 대한 방어막 기능도 어느 정도 기대할 수 있다.

이전에도 부업단지, 산지복합가공공장²¹⁵⁾ 지원 등 식품산업에 대한 지원이 없던 것은 아니지만, 정부가 근대적 의미의 농산물가공산업에 관심을 두고 정책화한 것은 1989년에 시작한 '농산물가공사업육성사업'이 처음이라 할 수 있다. 이는 농어촌지역에서 국내산 농수산물을 원료로 이용하여 가공업을 하고자 하는 농어민과 생산자단체, 기업인을 지원하는 정책이다.

3.2. 주요 정책 내용

이 사업은 '전통식품개발사업'과 '산지계열별가공산업육성사업'으로 구분된다. 전자는 마을공동(농어가 5호 이상) 또는 생산자단체에서 하고, 규모가 큰 업체를 대상으로 하는 후자는 생산자단체 외에 일반 업체도 지원 대상으로 하였다.

지원 내역은 유사한 산업지원 정책과 같이 시설비와 운영비 자금지원과 기술·경영지도, 판로 지원, 인허가 절차 완화 등을 포함하지만, 이 사업에는 더욱 적극적인 제도가 도입되었다.

첫째, 1993년 「농산물가공산업육성 및 품질에 관한 법률」을 제정하여 체계적인 지원·관리 근거를 마련하였다. 둘째, 전통식품의 품질 향상과 소비자 보호를 위해 '전통식품 품질인증제도'를 1992년 도입하였다. 품질인증 조건은 국산농산물을 주원료로 사용하고, 전통적인 방법으로 제조·가공하며, 우리 고유의 맛과 향을 내는 식품으로 하였다. 농림부장관의 지정을 받으면 제품의 용기나 포장에 품질인증표시인 '물레방아 마크'를 사용할 수 있도록 하였다.²¹⁶⁾ 이와 함께 주류 부문을 중심으로 '전통식품 명인제도'도 실시하였다.

셋째, 가공식품의 원료에 대해 1996년에 '원산지표시제도'를 도입하고, 가공식품의 표준

215) 이 사업은 양파·마늘·고추 등의 주산지를 중심으로 가공시설을 확충하여 농수산물의 수급조절을 유도하고 부가가치를 높이려는 사업으로 1983년 시작하였다. 그러나 기술 부족, 판매 애로 등으로 별 성과 없이 중단되었다.

216) 1998년 말 품질인증은 20개 품목 114개 업체가 등록되었으며, 2018년 현재 79개 품목의 규격이 고시되어 489개 업체에서 1,146개 제품이 인증되어 있다.

규격을 제정하며 'KS 표시품목'을 지정하여 가공식품의 품질 제고와 소비자 보호를 도모하였다. 이 외에 농어민 등의 주류제조면허 취득을 쉽게 하는 추천제도의 도입, 농림부 장관의 추천을 받은 농수산물가공업체에서 병역을 대체하는 산업기능요원의 채용 등 다면적인 지원제도를 마련하였다.

3.3. 추진실적과 성과

농수산물가공사업에 대한 정부 지원은 지속적으로 늘어 1990년대 중반에는 연간 150여 개의 신규 업체에 600억 원 내외의 시설비를 지원하였고 기존 업체를 포함하여 7~8백억 원의 원료구입비를 용자 지원하였다. 그러나 1990년대 후반에 접어들어 부실업체가 늘어나면서 신규 지정을 축소하고 원료구입비 등 운영자금 지원을 확대하였다.

국내 농수산물을 원료로 사용하는 전통식품은 맛과 품질이 우수하지만 원료 단가가 높아 가격경쟁에서 불리한 편이며 원료생산의 계절성으로 공장 가동률도 낮은 편이다. 또한 소규모 생산이기 때문에 백화점이나 슈퍼마켓의 납품이 어렵고 대중매체를 통한 홍보도 비용부담이 크다.

정부는 이러한 문제점을 해결하기 위해 부실업체의 구조조정과 신규 지정 시 사업성 평가 강화, 경영·기술지도 강화, 원료 농산물의 계약재배 지원, 농·축협 매장에서의 판매 유도 등 판매망 확대, 국제식품박람회 개최 등 판매촉진과 홍보를 강화하였다.

2000년대에 들어서서는 식품산업 육성과 지역 특화산업을 통한 지역활성화라는 큰 틀 속에서 농수산물가공업이 다루어지게 되지만 전통식품 등 국내농산물을 활용한 농수산물가공산업은 꾸준히 성장하고 있다.

제4절 지역산업 활성화 정책

1. 정책 전환의 배경

1990년대까지의 농외소득 정책은 부업단지, 농공단지, 관광농원 등의 개별 사업별로 성과가 없지는 않았지만, 전반적으로 미흡하다는 평가를 받게 되었다. 특히 지역농업과 연계

가 미흡한 개별 사업체의 육성으로 지역경제에의 파급효과가 미흡함은 물론 업체의 경쟁력 측면에서도 한계에 부딪히게 되었다. 새롭게 성장하는 관광수요에 대응한 농촌관광도 농촌의 자연과 문화의 특성을 살리지 못하고 일반관광과 차별화되지 못한 음식업과 숙박업이 중심이 되어 경쟁력을 확보하기 어려웠다.

한편 농촌을 둘러싼 경제사회여건의 변화는 기존의 '농외소득 제고'라는 관점에 변화를 요구하였다. 농촌인구의 감소와 고령화로 인해 농업노동력도 부족한 상황에서 농가의 피고용 취업형 농외소득 증대는 한계가 있게 된다. 2000년의 농가 호당 가구원 수는 2.9명에 불과하였고²¹⁷⁾ 특히 활발하게 농외취업을 할 수 있는 20~49세의 인구는 호당 0.94명으로 농업과 농외취업 간 노동력 경합이 심화하였다. 노동력 부족에 따른 농촌임금과 지가의 상승으로 농촌입지의 유리함이 감소하여 저품질의 제품과 서비스로는 경쟁력을 갖추기 어렵게 되었다.

그렇지만 점차 감소하는 농업의 산업적 비중을 고려하면 농촌지역의 인구와 지역사회 유지를 위해서는 농촌지역에 2, 3차 산업의 입지가 확대되어야 한다. 따라서 농가의 농외소득이라는 제한된 관점이 아니라 농촌지역의 산업구조를 고도화한다는 관점이 필요하다. 이 경우 사업의 주체나 취업자가 반드시 농민일 필요는 없으며 비농민이거나 외지인의 경우도 문제가 되지 않는다. 핵심적인 과제는 성장의 과실이 지역에 배분·재투자되고 사업종사자들이 지역에 정주하게 되는가 여부라 할 수 있다. 이런 점에서 농가만의 농외소득이라는 한정된 시각을 극복하고 지역의 2, 3차 산업을 고도화하자는 '농촌지역 산업 활성화'가 새로운 정책 방향으로 등장하였다.

농촌지역의 지속적인 산업발전을 위해서는 무엇보다도 입지 업체의 경쟁력 제고가 가장 중요한 과제이다. 농촌의 저임금과 낮은 지가만을 겨냥한 기업의 설 자리는 점차 좁아지고 있다. 기업경쟁력의 요소는 다양하지만, 농촌에 입지한 기업이 가질 수 있는 이점은 지역의 부존자원이나 농업생산과의 연계에서 찾을 수 있다. 이러한 이점은 투입·산출이라는 생산물의 흐름 속에서 형성될 수도 있고, 농가 노동력의 효율적 활용의 결과로 나타날 수도 있다.²¹⁸⁾ 나아가 소비자의 다양한 요구를 농촌 현장에서 동시에 충족시킬 수 있는 일종의 범

217) 1980년에 농가 호당 인구는 5.0명, 1990년은 3.8명이었다.

218) 파트타임 취업, 계절적 취업 등 농업생산과 경합을 줄일 수 있는 유연한 근무체계를 만들 수 있다. 특히 지역(마을) 내에서 이루어지는 농산물가공이나 관광·체험 관련 서비스에서 장점을 발휘할 수 있다.

위의 경제가 발휘될 수도 있다(오내원 외, 2001, p.87).

이렇게 여러 산업부문이 지역 내에서 결합한 상태를 '복합산업화'라고 할 수 있다. 전형적인 예로 농촌에서 농업생산과 식품가공, 소비자 직판, 농촌관광과 도농교류 등이 결합한 것을 들 수 있다. 2000년대의 다양한 '지역산업 활성화 정책'은 이러한 시각을 바탕으로 두고 추진되었다.

2. 주요 지역산업 활성화 정책

2.1. 도농교류 활성화

2000년대 들어 경제성장, 교통 발달, 주5일 근무제 시행²¹⁹⁾ 등의 사회여건 변화에 따라 농어촌 체험관광 수요와 도농교류에 대한 관심이 빠르게 증가하였다. 농림부는 2002년에 '녹색농촌체험마을 조성사업'과 '농촌전통테마마을 조성사업' 등 마을 단위의 관광개발 사업을 기초로 도농교류의 공급기반을 마련하는 한편 도농교류에 대한 수요를 확대하기 위한 1사1촌 운동을 범국민적으로 추진하였다.

녹색농촌체험마을 조성사업은 방문객들이 농촌체험관광을 내실 있게 할 수 있는 체험기반시설, 생활편의시설, 마을경관을 조성하는 활동에 대해 마을당 2억 원(국고와 지방비 각 50%)을 지원하였다. 농촌전통테마마을 조성사업은 농촌의 전통을 테마로 하는 관광 상품과 서비스를 발굴하여 소득원 화하는 사업으로 농업기술 센터가 시행주체가 되어 민간에 대해 투자금을 보조하였다. 이 두 사업은 농촌관광 기반을 마련하였을 뿐만 아니라 후일 마을 단위 사업 추진의 밑거름이 된 인적역량 강화의 성과도 거둔 것으로 평가된다.

2007년까지 양 사업은 405개 마을을 대상으로 추진되었으며, 이후 농어촌체험휴양마을사업으로 전환되어 사업을 지속하였으며 2017년 말 기준 1,002개소가 지정되어 있다.

219) 2003년 근로기준법의 개정으로 법정 근로시간을 주당 40시간으로 변경한 주5일 근무제가 도입되었다. 2004년부터 공기업과 종업원 1000명 이상 대기업에 적용하며 이후 순차적으로 실시하기로 하였다. 은행, 증권업계는 2002년에 이미 시행하였다.

2.2. 농촌산업 진흥을 위한 신활력사업

참여정부가 출범하면서 지역 간 불균형 문제의 해결이 핵심 국정과제로 채택되었다. 이전에 시행해 온 각종 낙후지역 개발 사업들이 생활환경 개선 등의 성과를 거두었지만, 지역의 장기적인 발전기반을 마련하는데 미흡했다고 평가되었다. 특히 지역이 보유한 특성과 자원을 창의적이고 혁신적인 방식으로 활용하지 못한 데 대한 반성이 있었다(농림부, 2008, p.220).

이러한 문제의식을 기초로 「국가균형발전특별법」에 근거하여 2005년부터 신활력사업을 추진하기 시작했다. 이는 인구와 소득, 재정력 면에서 취약한 70개 시·군을 대상으로 지역의 혁신역량을 키워 향토자원 개발과 관광사업 등 지역특화산업을 육성하려는 정책이었다. 1차 사업기간(2005~2007) 중 총 8,183억 원을 투입하였는데 지자체가 자율권을 가지고 사업을 추진하도록 하였다. 2007년에는 행정자치부에서 수행하던 신활력사업이 농림부로 이관되어 낙후지역 활성화 정책이 농정의 주요 대상으로 되었다.

한편 기존의 농외소득 증진사업과는 달리 새로운 농촌산업 진흥정책 도입, 특히 향토산업 육성에 대한 정부지원 요구가 제기되었다. 지역의 차별성을 유지하며 지역공동체에서 토착화되고 계승되어 온 생활양식 자체 또는 그것을 구성하는 재화와 기술, 문화를 포함하는 다양한 향토자원을 발굴하고 육성하자는 것이었다. 2007년 이러한 시책을 종합하여 ‘향토산업 육성사업’을 시작하였는데, 이는 제2기(2008~2010) 신활력사업에서 지역특화품목육성사업과 함께 ‘농촌활력증진사업’으로 통합되었다.

2.3. 광특회계 등 추진체계 개편

2010년 정부는 농어촌 지역개발 정책에서 기존의 균형발전특별회계에서 광역·지역발전특별회계로의 개편으로 사업과 재정의 통합을 시도하였다. 회계 개편에 따라 기존의 농어촌 산업화 및 관광에 관련된 사업 중 일부가 포괄보조사업인 농어촌자원복합산업화 지원으로 통합되었다. 통합된 사업들은 농어촌테마공원 조성, 농공단지 조성, 전통발효식품 전용공장 건립, 향토산업 육성사업, 어촌어항관광개발 등이었다.²²⁰⁾ 이는 지자체가 자율적으로 예산 편성을 하고 계획 수립을 위해 지역 주민과 민간전문가 등이 함께하는 지역발전협의체를

220) 이 외에 ‘한우명품화’ 등 농수산업 진흥사업도 포함되어 있다.

구성하여 의견수렴을 하도록 하였다. 이 외에 농어촌지역에서의 창업과 기업 성장을 위해 소규모 사업체 및 농업법인을 대상으로 한 창업소득화 지원 정책도 새롭게 도입하였다.

2.4. 6차산업화

최근에는 지역산업 활성화의 캐치프레이즈로 6차산업화가 등장하였다. 6차산업화는 1차 산업인 농업과 2, 3차 산업과의 연계를 통해 농업의 활성화를 도모한다는 실천적 의미로 일본에서 제시된 개념을 우리 정부 정책에서 차용한 것이다.²²¹⁾ 6차산업화는 지역의 1차 산업인 농업을 기반으로 하여 2차, 3차 산업을 연계·발전시키는 정책 방향을 채택하였다. 정부는 2013년 ‘농업농촌 6차산업화 기본계획’을 수립하고 2015년에 「농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률」을 제정하여 ‘6차산업지원센터’를 중심으로 한 지역의 6차산업 활성화 추진 체계를 구축하였다.

6차 산업화는 초기에는 전업농, 농업법인, 농산물 가공과 판매업체 등 개별 경영체(6차 산업 인증사업자)에 의한 6차 산업화를 중심으로 하였는데, 지역의 다수 중소농과 연계가 부족한 경우가 많았다. 그뿐만 아니라 개별 사업자가 1, 2, 3차 산업에 필요한 전문적 기술과 경영능력을 갖추기도 쉽지 않은 문제가 있었다. 이에 2016년부터는 지역 단위의 6차산업을 지원하는 정책으로 전환하였다. 이는 특화품목을 중심으로 생산·가공·유통·관광 등에 종사하는 경영체들이 네트워크를 구성하여 가치사슬 형성 등을 통해 새로운 부가가치를 창출하는 지역시스템 구성을 지향하고 있다.

제5절 향후 과제

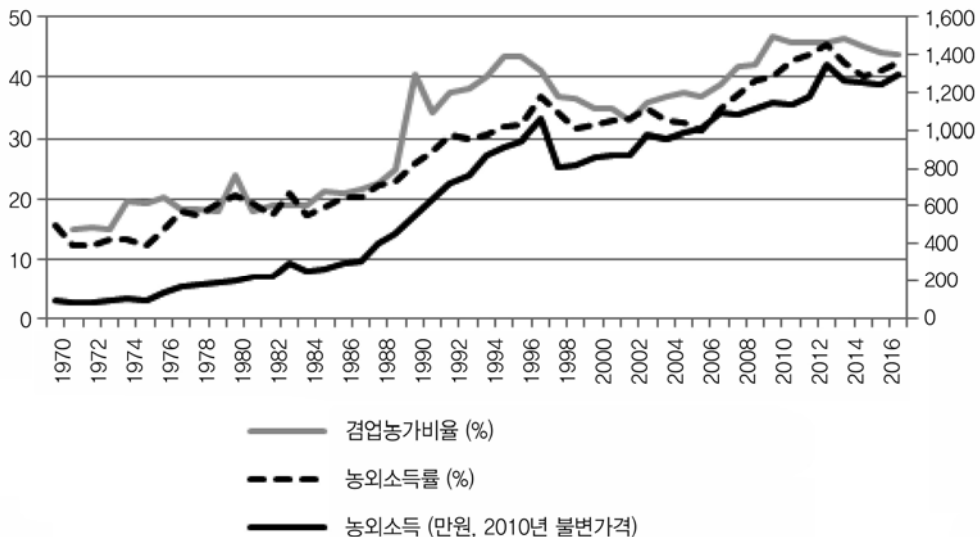
우리나라 농업은 영세소농 구조를 특징으로 하고 있다. 산업화 과정에서 많은 농민이 도시로 이농하였고, 일부 농가들은 정부의 농업구조개선 정책에 힘입어 규모 확대와 기계·설비화, 전문화를 통해 전업농으로 성장하였다. 반면 상당수의 농가는 농업을 영위하면서 가구원 중 일부가 주변의 공장과 건설현장 등에 취업하거나 소규모의 농산물 가공과 같은 자

221) 6차산업화는 {1차 산업 + 2차 산업 + 3차 산업}보다는 {1차 산업 × 2차 산업 × 3차 산업}으로 논의된다. 세 부문이 고르게 발전해야 성과가 있다는 것을 강조한 것이다.

영업을 영위하여 부족한 소득을 보충하였다. 이렇게 농외소득에 의존하는 농가를 겸업농이라 한다. 농가의 겸업화는 우리나라와 일본, 대만 등의 경제발전 과정에서 일반적인 현상이었고,²²²⁾ 농업 구조조정에서 전업화가 어려운 농가들을 위한 농외소득원 개발은 농정의 중요한 관심사가 되었다.

농가의 겸업화는 경제여건 변화에 따라 시기별로 형태와 속도를 달리하여 왔다. 1970년대까지는 농촌지역에 산재한 소규모 상업과 서비스업에서의 자영 또는 피고용취업, 공무원과 교사나 농협 직원과 같은 공공부문 취업, 건설현장 취업 등이 이루어져 왔으나 그 절대량은 많지 않았다. 1980년대 이후에는 농촌지역에 입지한 산업단지나 중소도시의 공장 및 서비스업체의 취업자와 건설업 비정규취업자가 많이 증가하였다. 1990년대 후반 경제위기 이후에 고용구조조정과 건설업 경기 후퇴로 농외소득과 겸업농 비율이 많이 감소하였으나, 2000년대 초반에 이전 수준으로 회복된 이후 2010년부터는 대체로 정체 상태를 보인다.

〈그림 19-1〉 농외소득 관련 지표의 추이



222) 우리나라의 겸업농 비율은 1975년 19.4%에서 2017년 43.8%로 늘었다. 초기에는 농업소득이 농외소득보다 많은 1종 겸업농이 많았지만 1990년대 이후에는 2종겸업농의 비중이 커져 2017년에는 겸업농 중 2종겸업농이 74.4%이다. 일본은 판매농가 133만 호 중 겸업농이 89만 호(67%)이며 그중 2종겸업농이 72만 호로 대부분이다(2015년).

농가의 겸업화, 또는 농외소득 증가의 총량에 비추어 볼 때 정부의 농외소득개발 정책으로 인한 취업자 수나 농외소득 액수의 비중은 크지 않다. 그렇지만 농외소득원 개발 사업들은 표면적 숫자 이상의 의의가 있다.

무엇보다도 중요한 점은 첫째, 지역농산물과 경관, 전통문화 등 농촌의 자원을 활용한 지연산업을 발전시켜 온 점을 들 수 있다. 지연산업은 차별성을 바탕으로 한 경쟁력의 원천이자, 산업의 요소소득 중 많은 부분을 지역자원에 배분할 수 있다는 점에서 향후 농촌산업화가 지향해야 할 주요 방향이기도 하다. 둘째, 1980년대 후반부터 확대된 농촌관광은 도시민의 관광수요를 충족함으로써 새로운 소득기회를 창출하였을 뿐만 아니라 농촌의 전통 생활 문화와 생태·환경의 가치를 복원·유지하고 이를 국민에게 알리는 부수적 효과를 거두고 있다. 셋째, 다른 산업부문에서 활용하기 어려운 중·고령 노동력과 계절적 유휴노동력을 생산적으로 활용하여 소득원화 함으로써 농촌빈곤을 부분적으로나마 완화해왔다는 점이다.

하지만 그동안의 농외소득원 개발 사업은 소규모 기업으로서 경영능력과 기술 및 자금의 부족, 생산에만 중점을 두어 판매와 홍보 취약, 외부 이식적 공업화로 경쟁력 제고의 어려움 등의 문제가 있었다. 정부는 이러한 문제들을 풀기 위해 자금 지원의 확대, 인력 양성과 컨설팅 제공, 새로운 사업 발굴 등 노력을 기울여 왔는데, 2000년대에 들어서는 농가의 농외소득 제고라기보다는 지역산업을 활성화한다는 쪽으로 정책 방향을 전환하였다. 경제사회의 변화 등 정책여건을 고려할 때 향후 농외소득원 개발 정책의 과제는 다음과 같이 설정할 수 있다.

지역산업의 경쟁력은 지역의 고유한 자원과 특성을 살려 이를 브랜드화하고 이를 통해 지역의 관련 산업(농산물가공, 향토산업, 관광산업 등)이 집중되어야 한다. 최근 강조되고 있는 6차산업화는 개별 사업체가 달성하는 것이 아니라 지역 내에서 여러 주체가 역할 분담과 네트워크 형성을 통해 경쟁력을 갖추어야 한다. 경제적 성과를 거두는 것 못지않게 지역 내 주민과 여러 경제주체가 협력하고 공동 활동을 추구함으로써 지역역량을 키우는 노력이 병행되어야 할 것이다(박시현 외, 2006).

지역산업화 정책의 추진 주체는 시·군이 담당하는 것이 적절하다. 지역의 인적, 물적, 자연 자원의 현황을 잘 파악하고 있으며, 향토산업이나 6차산업화 등의 지역적 범위도 대개는 시·군이나 그 이하 범위가 넓기 때문이다. 시·군 지방자치단체는 지역의 경제주체들과 협력

하여 체계적인 계획을 세우고 네트워크 형성을 지원하여야 한다. 단, 기초자치단체의 역량이 부족한 전문적인 분야는 대학이나 관련 연구기관, 전문 민간기구의 도움을 받아야 할 것이다. 시·도 광역자치단체가 관할 구역 내에서 그러한 역할을 할 수 있는 중간지원조직을 지정·육성하는 것이 필요하다.

마지막으로 강조할 점은 농가의 농외활동은 소득 제고의 수단인 한편 농촌 주민들에게 상품과 서비스를 공급함으로써 지역의 정주환경을 개선하는 역할을 하고 있다는 점이다. 농촌은 인구밀도가 낮아짐에 따라 영농활동과 일상생활에 필요한 각종 서비스가 원활히 공급되지 못하고 있다. 시장규모가 작아 전업적 공급자가 유지되기 어렵기 때문이다. 소규모의 마을 가게와 식당, 이·미용 서비스, 자가소비를 위한 곡물의 도정과 제분, 단거리 교통과 농산물 운송 등의 예를 들 수 있는데, 지역에 따라 농가가 이러한 서비스를 부업적 활동으로 공급하는 사례가 늘어나고 있다(김정섭 외, 2016, pp.55~56). 이러한 생활서비스들을 마을이나 소 지역권 내에서 원활하게 공급하는 것은 농촌사회의 지속성을 향상하는 방책이기도 하다.

참고문헌

- 김용렬·정도채·이형용(2017), 『지역단위 6차산업화 활성화 방안』, 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·오내원·김경인(2016), 『농가의 다면적 경제·사회 활동 실태와 과제』, 한국농촌경제연구원.
- 농림부(1999), 『한국농정 50년사』, 제Ⅱ권, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림부(2008), 참여정부 농정백서.
- 농림부, 농림축산식품주요통계, 각 연도.
- 박시현 외(2006), 『농촌지역경제의 지속적 발전 전략』, 한국농촌경제연구원.
- 서종혁 외(1991), 『농외소득원 개발정책의 평가와 장단기 발전전략』, 한국농촌경제연구원.
- 오내원·정기환·최경환·김은순·김태곤(2001), 『농외소득 증대의 방향과 전략』, 한국농촌경제연구원.
- 이동필·서종혁·이영대·박시현·홍승지·허종화(1995), 『농촌지역 2·3차 산업의 활성화 방안』, 한국농촌경제연구원.
- 최양부·박성재·오내원(1983), 『농가경제의 유형과 성격분석』, 한국농촌경제연구원.



제1절 농촌복지 정책의 대두

현재의 농촌복지²²³⁾ 정책의 변천을 살펴보기 위해서는 일반복지의 발전과정을 살필 필요가 있다. 현대적인 복지제도는 농경사회에서 산업사회로 발전하는 과정에서 대두되었다. 산업화·도시화로 가족 구성원들이 취업·교육을 위해 흩어져 분산가족, 핵가족으로 변하면서 전통적인 대가족제도나 공동체의 보장 기능이 약화되었다. 한편 급속한 경제발전 과정에서의 인구의 도시집중은 일자리(소득), 주거, 교육, 교통 등 도시문제를 일으키고 개인이 해결하기 어려웠다. 결국 급속한 산업화·도시화의 부작용으로 다양한 복지 수요가 급증하는 상황에서 복지정책은 자연스럽게 팽창하는 도시지역과 급증하는 근로자에게 초점이 맞추어졌다. 그러나 모든 국민에게 보편적으로 적용되는 평균적인 복지정책은 복지사각지대를 초래함은 물론 도시·농촌 간, 농업·비농업 간 불평등을 심화시켰다.

1990년대 전반 농산물 시장개방으로 농가경제의 취약성이 노출되면서 농촌복지의 중요성이 강조되기 시작했다. 농업의 산업적 특성(계절성, 자연조건의 영향 등)과 농촌의 지역적 특성(취약한 인프라, 산재되어 있는 주민 등)을 반영하지 않고 일반적인 복지정책이 실시된다면, 농업에 종사하거나 농촌지역에 거주한다는 것 때문에 각종 복지혜택에서 제외되거나(사각지대 발생) 상대적으로 부족한 복지 수혜로 농촌주민의 인간다운 삶을 보장하기 어렵기 때문이다(박대식 2012: 264).

223) 농촌복지는 농촌에서 농촌주민을 대상으로 실행하는 복지를 말한다. 농업인만이 아니라 비농업인도 대상으로 한다. 따라서 개념적으로 농촌복지는 '농촌주민의 삶의 질을 향상시키고 삶의 기회를 확대하는 것'이며, 실제적으로는 '농촌지역을 삶의 터전으로 하여 살아가는 모든 사람들이 인간다운 생활을 할 수 있도록 보장하는 제반 정책과 제도'라고 할 수 있다(박대식 2012: 263).

1. 구한말 이전 구제제도

일제가 우리나라를 강점한 1910년경의 복지제도는 그때까지의 역사적 산물이었다고 할 수 있다. 삼국시대에는 삼국 간 전쟁이 끊이지 않아 백성들은 정주하지 못하고 이리저리 떠돌아다녀야 했다. 왕들은 이들을 구호하여 국외 유출을 방지하는 한편, 국외로부터의 유민을 국내로 이주케 함으로써 인구증가정책에 역점을 두어야 했는데, 노동력(생산력)과 병력을 확보해야 했기 때문이다(박주현 2018: 277).

삼국시대 이래로 민생구휼(民生救恤)의 모든 책임이 왕에게 있다고 보고 각종 구제 및 구호사업을 추진하였다. 삼국시대의 주요 빈민구제제도로는 관곡의 지급, 사궁구휼,²²⁴⁾ 조세의 감면, 대곡자모곡면,²²⁵⁾ 진대법²²⁶⁾ 등이 있었다.²²⁷⁾ 이러한 구휼제도는 고려와 조선시대를 거치면서 더욱 체계화되고 다양해졌다.

고려시대는 농민의 안정적 경제활동을 바탕으로 창제(創製), 빈민구빈정책, 빈민구제기관 등이 제도적으로 확립되었다. 아울러 의료복지시설로는 왕실이나 관료들을 치료하기 위한 의료기관(태의감, 상약국)과 백성의 질병치료와 예방을 위해 설치된 상설 의료기관(제위보, 동서대비원, 혜민국 등)이 있었다.

삼국시대와 고려시대의 제도와 기관들은 조선시대에는 더욱 체계화된다. 조선시대에도 빈민구제는 왕의 책임이 강했으나 구빈행정의 일차적 시행 책임은 지방관이 지고 지도감독은 중앙정부에서 하였다. 이 시기에 활발하게 시행된 구휼사업은 고려시대의 창제를 발전시킨 상평창(常平倉), 의창(義倉), 사창(社倉)이었는데, 전문적인 구휼정책이 흥년에 대비하여 시행되었다. 이후 빈민구제제도는 더욱 발전하여 법제화(경국대전, 속대전 등)되고 전문화되었다. 다른 한편, 민간차원의 향약(鄉約), 계(契), 두레와 같은 상부상조제도가 발달하였다.

이렇게 조선시대의 구휼사업은 이전의 어느 시대보다도 체계화되고 발전되었으나 증엽 이후, 특히 말기 100년간에는 정치·경제·사회적 혼란에 따른 각종 재난이 발생하여 점차

224) 환과고독(鰥寡孤獨; 홀아비, 과부, 고아, 자식이 없는 노인)의 무의무탁한 빈민에게 의류, 관재, 곡물 등을 지급하는 제도

225) 흥년 시 빌려준 관곡에 대하여 이자와 원본을 감면해 주는 제도

226) 춘궁기에 곡식을 빌려주고 추수기에 반납하는 제도

227) 박주현(2018): 278.

위축되고 유명무실하게 되었다. 더욱이 1910년 일제가 우리나라를 강점하게 되자 그나마 유지되던 재래의 구호사업은 중단되었다(박주현 2018: 286).

2. 일제 강점기

일제 강점기의 구호사업은 한마디로 식민정책의 소산이었다고 할 수 있다. 우리나라 빈민들의 기본적 욕구를 충족시키고 복지를 증진하기 위한 동기에서 수행되기보다는 일본의 전쟁수행 시 필요, 민중적 저항운동으로 인한 사회적 혼란의 방지, 식민정권의 정통성 인정, 황민사상 등의 식민지 지배 상 강화 등 식민지 지배질서를 안정시키고 전쟁 수행에 필요한 인적·물적 자원을 원활하게 공급하기 위한 의도에서 수행되었다(박병현 2016: 369).

3. 해방과 한국전쟁 후 절대적 빈곤 시기

해방과 동시에 미 군정이 실시되었다. 미국의 남한통치 목표는 남한을 탈식민지화된 근대 국가로 건설하는 것에 있었다기보다는 남한에 '대소(對蘇) 반공체제'를 수립하는 것이었다. 따라서 미 군정은 남한 주민을 위한 경제회복이나 복지에 주력했다기보다는 안보와 질서유지에 주력했다.

1948년 8월 미 군정은 끝났으나 빈곤상태는 개선되지 못했다. 1948년 발효된 제헌헌법에는 국민의 생존권적 기본권과 근로자의 노동3권(단결권, 단체교섭권, 단체행동권)의 보장을 명문화했다. 제헌헌법 제19조에는 '노령, 질병, 기타 근로능력이 없는 자는 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.'라고 생존권 보장을 명문화하였다. 그러나 관련 법률이 제정되기도 전에 6·25전쟁이 발발하여 제헌헌법의 생존권과 기본권에 대한 규정은 선언적인 것에 불과했다(박병현 2016: 381).

6·25전쟁으로 전국적으로 피폐한 상황에서 국가는 사회복지정책을 추진할 적극적인 의지는 물론 능력도 없었다. 따라서 이 시기의 구호사업은 민간이 자발적 차원에서 자선적으로 수행되어 영세하고 비전문적이었다. 사회복지기관이나 시설의 운영은 종교단체나 외국 원조단체가 주도하였다.

4. 경제 개발과 도·농간 격차 심화

쿠데타로 들어선 제3공화국은 절대빈곤으로부터의 해방을 공약으로 내걸고 경제발전을 통한 빈곤 추방을 최우선 과제로 삼았다. 당시에 국민의 40% 이상이 절대빈곤상태에 있었기 때문이다. 몇 차례에 걸친 경제개발 5개년 계획의 추진으로 경제성장을 이루면서 절대적 빈곤에서 탈출하였다. 그러나 경제성장은 인권, 민주주의, 사회복지 등 다른 모든 사회적 발전을 담보로 한 것이었다(박주현 2018: 300).

경제개발 5개년 계획 시행으로 농촌의 절대빈곤은 완화되었다. 그러나 중화학공업의 수출 중심의 경제정책은 인구의 도시 집중으로 주택, 교통, 환경 등 도시문제를 초래하였다. 농촌에서는 이·탈농으로 인한 농촌 고령화와 농업인력 부족 및 도·농 간 소득격차가 심화되었으며, 교육 및 보건의료 여건 등 생활환경은 도시에 비해 상대적으로 악화되었다. 더욱이 1980년대 의료보험(1981)과 국민연금(1988) 등 사회보험을 실시하면서 농촌지역은 제외되어 산업 간·지역 간 불평등이 심화되고 농업인들의 불만이 더욱 커졌다.

이에 정부에서는 농업인의 불만을 해소하고 농가경제를 활성화하기 위해 다양한 대책을 수립·추진하였다. 「농어촌종합대책」(1986), 「농어가부채경감대책」(1987), 「농어촌종합발전대책」(1989) 및 「농어촌구조개선대책」(1991) 등이 그것들이다. 농어촌구조개선대책은 농어업의 경쟁력 강화, 농어촌의 활력 증진, 농어촌에 대한 투융자 확대 등 3대 목표를 설정하였다. 농어촌 활력 증대를 위해 농어촌 생활환경의 획기적 정비를 위한 수단으로 농어촌 교육·의료 환경 개선이 포함됨으로써 복지가 농정 분야에 포함되게 되었다. 그러나 이때까지도 농정당국은 농업인 복지 정책에 대해 직접적인 관여를 피해왔다(농림축산식품부 2015: 854).

5. 시장 개방과 농촌복지 정책의 대두

국내적으로는 국민연금과 의료보험 등 사회보험이 확대 실시되는 과정에서 농촌지역은 소외되고, 대외적으로는 농산물시장 개방 압력이 거세지는 급박한 상황에서 농정당국(농림수산부)은 더 이상 농업인 복지를 도외시킬 수 없다는 판단 하에 1990년 농업정책국 내에 농어업인 복지를 관장할 농어촌복지담당관실을 신설하였다. 이후 독자적인 사업 정립과 예

산 확보가 어려워 1994년 한때 부서가 폐지되기도 했다. 이후 농촌복지 업무 부서는 농촌복지팀, 농촌사회과 등 규모와 명칭을 변경하고 업무도 다양해졌으며, 현재(2018년)는 농촌복지여성과가 농촌복지를 담당하고 있다.

한편, 1993년 12월 UR협상이 타결되어 WTO(세계무역기구)가 출범하게 되자 정부는 UR협정의 영향 파악과 함께 대책을 강구하였다. 1994년 초 대통령은 대통령직속 자문기구로 「농어촌발전위원회」를 한시적으로 운영하여 UR후속대책을 마련토록 하였다. 위원회는 1994년 6월 24일 6개월간의 작업 결과를 대통령에게 보고하였다.²²⁸⁾ 대책의 실효성 확보를 위해 농어촌특별세법이 제정되고 재원(농특세)이 뒷받침됨으로써 곧바로 실행에 옮겨졌다. 이 대책(사업)은 2014년까지 10년간 한시적으로 시행되는 것이었으나 2024년까지 다시 10년간 연장되었다.

농촌복지가 본격적으로 농정에서 논의된 것은 농어촌발전위원회 활동 과정에서이다. 위원회 하에 분야별 소위원회를 구성하였는데, ‘농어민후생복지소위원회’가 3개 소위원회 중 하나로 구성된 것이다. 이 소위원회에서는 그동안 산발적으로 다루어지던 농촌복지 문제들을 체계화하여 대책에 포함시켰으며, 오늘날의 농촌복지 정책의 기틀을 마련하였다고 할 수 있다.

6. 농촌 주민의 삶의 질 향상 정책

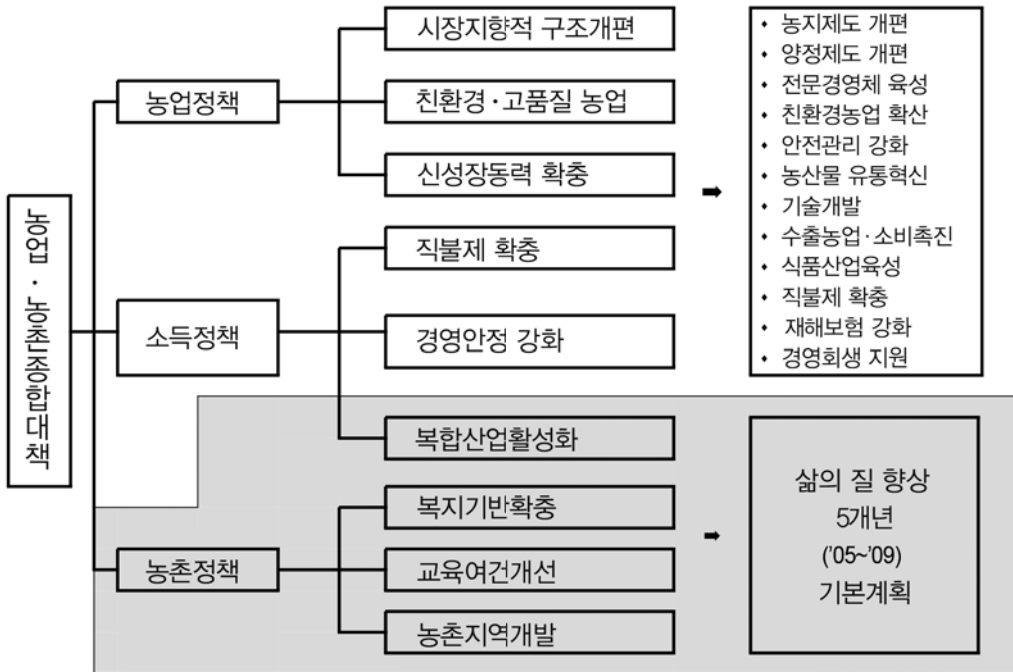
UR이후 「농어촌구조개선대책」을 추진하여 농업생산 및 유통기반이 대폭 확충되고 농업 내부의 구조조정도 어느 정도 진전되었다. 그러나 농산어촌 복지·교육·지역개발 추진체계가 부처별로 분산되어 범정부 차원의 통합조정이 결여되고 각 부처에서 수행하는 농산어촌 관련 정책은 농산어촌의 특성에 대한 고려가 미흡하여 평균적인 지원에 머물렀다. 나아가 농가소득의 정체와 교육·의료 등 열악한 정주여건이 인구 감소를 유발하고, 인구감소는 정주여건을 더욱 악화시켰다. 이러한 악순환을 해소하고 농산어촌을 삶과 휴양, 산업이 조화된 복합 정주공간으로 만들어 중소도시 수준의 생활 인프라를 구축함으로써 농촌인구를 20% 수준으로 유지한다는 비전(재정경제부 등: 2005.5)을 설정하고 이를 범정부적으로 실

228) 농어촌발전위원회(1994).

천하기 위하여 2004년 3월 「농림어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법²²⁹⁾」(이하 ‘삶의 질 향상 특별법’이라 함)을 제정하였다. 이 법에 의해 5년마다 기본 계획을 수립하고 기본계획에 따라 매년 시행계획을 수립하여 시행하고 있다. 이 기본계획을 범 정부차원에서 추진하기 위하여 국무총리를 위원장으로 하는 ‘농어업인 삶의 질 향상 위원회’가 구성되어 있으며, 농림축산식품부가 사무국의 역할을 하고 있다. 그동안 제1차 기본계획(2005~2009)과 제2차 기본계획(2010~2014)이 수립·시행되었으며, 현재는 제3차 기본계획(2015~2019)이 시행 중이다. 2019년 올해에는 ‘제4차 기본계획(2020~2024)’을 수립해야 한다.

삶의 질 향상 대책은 농정의 범위를 확장하였으며(그림 20-1), 최근에는 산업정책으로서의 농정보다 더 중요한 농정 분야로 자리매김해가고 있다.

〈그림 20-1〉 「삶의 질 향상 기본계획」과 「농업·농촌종합대책」의 관계



자료: 재정경제부 등(정부부처 합동)(2005.4), 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획('05~'09).

229) 이 법은 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발에 관한 특별법」으로 명칭이 변경되었다.

제2절 기초 소득 보장

1. 기초생활 보장²³⁰⁾(공공부조)

농촌주민을 포함한 모든 국민의 기본적 생활을 보장해 주는 제도로 국민기초생활보장제도가 있다. 이는 가족이나 스스로의 힘으로 생계를 유지할 능력이 없는 최저생계비 이하의 절대 빈곤층 국민에게 생계, 교육, 의료, 주거 등의 급여를 통해 기본 생활을 보장하고, 근로 능력이 있는 자에게는 체계적인 자활서비스를 제공하여 자활·자립을 지원해 주는 제도로써 2000년 10월 1일부터 시행되고 있다.

이전에는 1961년 제정된 「생활보호법」에 의해 절대 빈곤층을 지원하였으나 빈곤의 책임을 개인과 가족에게 돌리는 잔여적·시혜적 차원에 머물렀다. 그러나 「생활보호법」은 경제 위기 상황에서 최후의 사회안전망으로서의 역할을 하지 못했으며, 근로능력에 관계없이 최저생계비 이하의 저소득층의 기초생활을 국가가 보장할 필요성이 대두되었다. 이에 1998년 45개 시민단체의 청원과 국회, 정부 등 전 국민적 합의를 바탕으로 ‘국민기초생활보장법’을 제정(1999.9)하고 1년간의 준비 기간을 거쳐 2000년 10월 1일부터 시행하게 되었다. 이 법의 제정·시행은 그동안 시혜적 단순 보호 차원의 생활보호제도에서 저소득층에 대한 국가의 책임을 강화하는 복지 시책으로의 대전환을 의미한다.

그러나 수급자가 되면 생계, 의료, 주거, 교육 등 모든 급여를 받을 수 있지만, 소득이 늘어나 수급자에서 탈락하면 모든 급여가 일시에 중단되어 수급자의 생계가 급격히 곤란해 지거나 수급자의 일자리를 통한 자립·자활 기피 문제가 발생하였다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 1년여의 사회적 논의와 공감대 형성을 통해 2014년 12월 9일 법을 개정하여 소득이 늘어나도 주거비, 교육비 등 필요한 지원을 받도록 하는 맞춤형 급여를 2015년 7월부터 실시하고 있다.

특히 농어촌지역의 특성을 반영하기 위하여 특례를 적용하고 있다. 수급자 선정 및 급여액 결정의 기준이 되는 소득인정액 산정 시 농어촌 주민에 대한 지원금의 일부를 소득에서 제외하거나 경작 농지의 일부에 대하여 재산의 소득환산액에서 제외하여 지원 기준을 완화하고 있다. 농지 1ha 미만 소유(임차)자에 대하여 경영이양소득 보조금, 친환경농업소득 보

230) 보건복지부(2017: 70~77)에서 발췌 정리하였다.

조금, 조건불리지역소득 보조금, 밭 농업 직접지불 보조금, 쌀 소득 등 보전 직접지불금 등은 전액 소득인정액에 반영하지 않으며, 농어업인 가구가 자부담한 보육비용의 일부, 농어업 직접사용 대출금의 상환이자 일부 등을 소득 산정에서 제외하고 있다. 또한 경작 농지 등 농어업과 직접 관련되는 재산의 일부에 대해서도 소득환산에서 제외하고 있다(보건복지부 2017: 120).

2. 노후 소득 보장

2.1. 국민연금

2.1.1. 국민연금의 발전

우리나라에서 최초의 연금은 1960년부터 시행된 공무원연금이며, 그 다음이 1963년부터 시행된 군인연금이다. 이에 비해 일반 국민을 대상으로 하는 국민연금제도는 1972년 10월 보건사회부의 “국민연금제도 도입을 위한 장기계획(1973~1983)”에서부터 구체화되기 시작했다.²³¹⁾ 1973년 1월 보건사회부는 “국민복지연금제도”(안)을 대통령에게 보고했고 곧바로 연금법 초안 작성 실무 작업에 들어가 10월 30일에 최종안이 만들어져 12월 1일 국회에서 통과되었다. 그러나 1974년 시행 예정이었던 국민복지연금제도는 세계적인 석유파동과 경제충격으로 시행이 보류되었다.

1986년에 다시 정부는 연금제도 시행의 필요성과 당위성을 강조하면서 경제기획원을 포함한 13개 부처의 의견을 수렴한 국민복지연금법 개정안이 1986년 12월 22일 국회 본회의에서 통과되었다. 1987년 9월 18일 국민연금제도의 관리운영을 담당할 공단을 창설하였으며, 1988년 1월 10인 이상의 근로자를 고용하고 있는 사업장을 당연 적용대상으로 하는 국민연금을 실시하게 되었다.

231) 이하는 농림부(1999)를 토대로 재작성하였다.

〈표 20-1〉 국민연금제도의 발전과정

1973.12.24	국민복지연금법 공포(오일 쇼크로 시행 연기)
1986.12.31	국민연금법 공포
1988. 1. 1	국민연금제도 실시(상시근로자 10인 이상 사업장 대상)
1992. 1. 1	상시근로자 5인 이상 사업장으로 확대
1995. 7. 1	농어촌지역으로 확대(농어업인, 농어촌지역 주민 대상 적용)
1999. 4. 1	도시지역 주민 적용 확대
2004. 7. 1	상시근로자 1인 이상 사업장 국민연금 가입 의무화

2.1.2. 국민연금의 농어촌 확대

1988년 1월 국민연금이 시작될 때 농어업인은 임의가입 대상이었다. 이에 농어업인을 위한 농어민연금 실시 요구가 확대되었으며, 보건사회부는 1993년 1월 「농어민연금도입준비위원회」를 설치하고 제도 도입을 검토하기 시작했다.

농어민연금제도 도입 준비 활동이 진행되는 가운데 「농어촌발전위원회」가 농어민연금제도 조기 실시의 필요성을 강조하였다. 위원회의 건의를 받아들여 농어민연금도입준비위원회는 농어민연금 조기 실시를 위한 계획에 착수했다.

1993년 3월부터 농어민연금의 2차에 걸친 모의사업 실시와 그 평가를 토대로 농어민 확대적용 모형을 만드는 과정에서 여러 가지 문제점들을 검토하였다. 농어민들의 고령화가 심화되어 국민연금제도를 그대로 적용하게 될 경우 60세가 될 때까지 법정가입기간 20년을 채울 수 있는 농업 경영주는 겨우 30% 미만이었다. 이를 감안하여 농어민에게는 가입기간을 연장시켜 특별가입을 가능토록 하는 특례규정이 적용되도록 하였다. 또한 농어민의 소득 및 보험료 부담을 감안하여 농특세 재원에서 연금보험료의 일부(최저 등급 연금보험료의 1/3)를 지원하기로 하였다.

국민연금의 농어촌 확대²³²⁾ 작업은 순조롭게 진행되어 1995년 1월 5일 「국민연금법 개정 법률」을 공포하고 4월 1일에 시행령 개정안을 공포하여 7월 1일 농어민연금제도(국민연금의 농어촌 확대)가 시행되었다. 이때 농어민연금 가입대상자는 농어촌지역 주민 중 직장인으로서 이미 국민연금이 가입되어 있는 자를 제외한 18세 이상 60세 미만의 소득이 있는

232) 당초에는 농어민만을 별도로 하는 직종별 연금을 만든다는 관점에서 '농어민연금제도' 도입을 준비했으나 최종적으로는 국민연금이 포함하는 것으로 결정되었다.

모든 주민과 도시 지역에 사는 농어민을 모두 대상으로 하였다. 이때 농어촌발전위원회의 건의를 받아들여 농어민만은 60세 이상 65세 미만의 고령자도 특례로 가입할 수 있도록 했다.

2.1.3. 농어업인 국민연금보험료 지원

국민연금 지역가입자는 연금보험료를 본인이 전액 부담한다.²³³⁾ 정부는 시장 개방으로 어려운 농가의 경제적 부담을 덜어주기 위하여 1995년부터 농특세를 재원으로 농어업인²³⁴⁾의 국민연금보험료를 일부 지원하고 있다.

지원기준 표준소득 이하에 해당하는 농어업인은 본인이 부담하는 연금보험료의 50%를 정률로 지원하고 지원기준 표준소득 이상에 해당하는 농어업인은 지원기준 표준소득등급의 50%에 해당하는 금액을 정액으로 지원한다.

2.2. 기초연금

국민연금이 전 국민으로 확대될 당시인 1998년에 이미 65세 이상 노인들이 연령요건으로 인해 국민연금에 가입하지 못하게 됨에 따라 이들의 소득을 보충적으로 지원해주기 위해 경로연금²³⁵⁾이 도입되었다. 그러나 경로연금이 제대로 된 공적 노후 소득보장제도로써 역할을 다하기 위해서는 지급금액 인상은 물론 대상자도 대폭 확대되어야 한다는 요구가 경로 연금을 받는 노인 당사자들뿐만 아니라 시민사회단체 사이에서도 제기되었다.

이에 생활이 어려운 노인의 생활안정을 지원하여 복지를 증진하기 위한 기초노령연금제도 도입을 내용으로 하는 『기초노령연금법』이 2007년 4월 통과되었다.²³⁶⁾ 2008년 1월부터 70세 이상 노인 중 소득인정액 하위 60%에 해당하는 노인을 대상으로 실시하였으며, 2009년 1월부터는 65세 이상 노인의 소득인정액 하위 70%까지 확대되었다. 그러나 연금액이 작아 연금 사각지대 해소에 문제가 있고, 국민연금제도가 성숙되어 노후 준비 수준이 올라

233) 직장가입자(근로자)는 고용주가 50%, 본인이 50%씩 부담한다.

234) 농어업인이라고 하더라도 ① 농림어업소득보다 그 외의 소득이 많은 자, ② 「부가가치세법」 제5조 및 「소득세법」 제 168조의 규정에 따라 등록하여 사업하는 자는 지원대상에 제외된다. 다만, 간이과세자 및 농림어업과 관련하여 사업 활동을 하는 자는 농어업인으로 인정된다.

235) 보건복지부. 2014.10. 「2013 보건복지백서」.

236) 보건복지부(2014.10).

가도 이와는 상관없이 일정금액으로 계속 지급해야 하기 때문에 제도의 지속가능성이 낮고 미래세대에게는 부담이 가중되는 구조적 문제점을 안고 있었다.

이에 따라 현 세대 노인빈곤을 해소하는 동시에, 미래세대의 부담을 완화하여 재정적으로 지속가능한 기초연금제도²³⁷⁾를 2014년 7월부터 실시하고 있다. 지급대상은 기존의 기초노령연금제도와 동일하지만, 기존 기초노령연금제도의 낮은 급여수준²³⁸⁾을 월 최대 25만 원으로 높여 노인 빈곤 문제를 완화하는 동시에 국민연금과 연계하여 재정적으로 지속가능한 방향으로 설계하였다.

2.3. 농지연금

농지연금은 영농경력 5년 이상인 만 65세 이상 고령 농업인의 소유농지를 담보로 노후 생활 안정자금을 매월 연금방식으로 지급하고, 고령 농업인 사망 시에 담보 농지를 처분하여 연금 채무를 상환하는 제도로 2011년부터 실시되고 있다.

가입자는 담보농지가격과 가입연령에 따라 산정된 연금을 받으면서 담보농지를 자경 또는 임대할 수 있으며, 가입자가 사망한 경우 승계 절차를 거쳐 배우자가 계속해서 연금을 받을 수 있다.

고령 농업인의 가입 촉진을 위해 계속 제도를 개선하고 있다. 그동안 농지연금은 생존하는 동안 매월 지급받는 방식(종신형)과 일정기간 매월 지급받는 방식(기간형)의 두 가지 상품으로 운영되었다. 2017년에는 고령농업인의 다양한 여건을 고려하여 기존의 두 가지 상품 외에 신규상품 3종(전후후박형·일시인출형·경영이양형)을 출시하여 2018년부터 적용하고 있다.²³⁹⁾ 아울러 가입자의 배우자 농지연금 승계연령 완화(기존 65세 → 60세), 소액담보 농지(채권액이 농지가격의 15% 미만인 농지) 가입 허용 등의 제도개선으로 보다 많은 고령 농업인이 노후 소득 확보에 도움이 되도록 하였다. 이미 2014년에 농지연금 가입 촉진을 위해 부부 모두 65세 이상이었던 가입연령 조건을 가입자만 65세 이상으로 완화하였고, 적용하는 이자율도 인하(4% → 3%)하였으며, 가입비(담보농지가격의 2%)를 폐지하였다. 또한 2015년에는 농지연금에 가입하려면 소유농지면적이 3만㎡ 이하이어야 했던 조건을 폐지하

237) 보건복지부(2017.8)

238) 급여수준은 물가 등을 고려하여 매년 조정되는데, 2018년 9월 월 최대 25만 원으로 인상되었다.

239) 최근의 농지연금 상품 유형은 농림축산식품부 보도자료(2018.2.14.)에서 볼 수 있다.

여 농지연금 가입 기회를 확대하는 한편, 지역별 농지가격 편차가 큰 상황에서 농지면적 기준으로 가입을 제한함으로써 발생하는 지가가 높은 지역의 농업인과의 형평성 문제도 해결하였다.

농지연금 가입이 계속 증가하는 추세인데, 2018년 6월 22일 1만 건을 돌파하였다.

2.4. 경영이양직접지불

경영이양직접지불제는 ① 농업경영을 이양하는 고령은퇴농가의 소득지원으로 소득안정을 도모하고, ② 전업농의 영농규모 확대 지원을 통한 규모화 촉진 및 농업경쟁력 강화를 목적으로 1997년부터 실시되고 있다.

65세 이상 74세 이하 농업인으로 보조금 신청일 직전 10년 이상 계속하여 농업경영을 하고 있으면 신청할 수 있다. 다만, 질병 또는 사고로 인하여 농업경영을 하지 못하였다고 인정되는 경우에는 최근 10년 중 8년 이상 농업경영을 한 농업인을 포함한다.

경영이양직접지불금은 지급약정 체결 전까지 소유하고 있는 농지를 60세 이상 전업농업인 등(전업농, 전업농육성대상자, 후계농업경영인, 농업법인) 또는 매수일 직전 3년 이상 계속하여 농업경영을 하고 있는 45세 이하 농업인에게 매도하거나, 한국농어촌공사에 매도·임대할 경우 지급한다.

지원 단가는 매도는 ha당 연 330만 원(m²당 330원), 임대는 연 250만 원(m²당 250원)이며, 지원 한도는 4ha이다. 지급기간은 신청연령에 따라 6~10년으로 매월 분할 지급한다.

제3절 농업수입 보장

1. 농작물재해보험

1960년대만 해도 우리나라는 해마다 한해(旱害)와 수해(水害)가 되풀이되었다. 재해 농가를 지원하기 위해 「풍수해대책법²⁴⁰⁾」이 1967년 1월 16일 공포·시행되었다. 그러나 농업재해대책은 해당 연도의 가용예산 범위 내에서 이루어져 보상내용이 불규칙하고 보상수준도

240) 이 법은 1991년 전면 개정되면서 법명도 「농어업재해대책법」으로 변경되었다.

미미하였다.

1970년대 중반 들어 농업재해에 대한 항구적인 제도적 장치가 필요하다는데 국회 및 언론 등 여론의 관심이 집중되었다. 이에 1975년 국립농업경제연구소(현 한국농촌경제연구원의 전신)에서 일본 농업재해보험 전문가의 자문을 얻어 우리나라에서는 처음으로 “농작물보험의 타당성에 관한 연구”가 실시되었다. 검토대상 작목은 수도작이었다. 수도작이 국민경제와 농가경제에서 차지하는 비중이 타 작물에 비해 압도적이었기 때문이다(정명채 등, 1996).

1981년부터 시험사업 설계와 아울러 조사사업과 도상연습 등이 반복적으로 이루어졌으나 시험사업에 착수하지 못하고 1990년대 초 도입 작업은 중단되었다.

농작물재해보험 도입에 관한 검토가 재개된 계기는 1999년 7월의 태풍 ‘을가’의 피해였다. 농림부는 2001년부터 농작물재해보험을 도입한다는 계획 하에 2000년 3월부터 사과와 배 2개 품목을 대상으로 한 시범사업 준비 작업이 진행되었다.

농작물재해보험법은 2001년 1월에 제정되었으나 시행령은 3월이 되어서야 제정되었다. 당초 3월초부터 시작하려던 사업도 연기되어 보험가입기간도 3월말에서 4월로 연장되었다. 준비과정에서 우여곡절이 있었으나 2001년 3월 우리나라에서 처음으로 농작물재해보험이 시작되었다(표 20-2).

2001년 사과와 배 2품목으로 시작된 농작물재해보험은 이후 과수 이외에 채소, 식량작물 및 원예시설(작물) 등으로 확장되어 2018년 현재 57개 품목이 대상이다.

대규모 재해에 대비하기 위해 2005년 국가재보험제도가 도입되었으며, 2014년 2월에는 국가재보험 체계를 개편, 거대 재해에 따른 국가책임을 확대하였다.

한편, 2010년 농림수산식품부(현 농림축산식품부) 내에 농작물재해보험 전담 부서인 농업재해보험팀이 처음으로 만들어졌고, 2014년에는 재해보험정책과로 확대되었다. 또한 농작물재해보험을 비롯한 농업정책보험을 전담할 기관으로 농업정책보험금융원이 2015년 1월부터 출범하였다.

〈표 20-2〉 농작물재해보험 추진 경과

연도별	주요내용
1975년	• 농작물재해보험제도 연구 실시(국립농업경제연구소)
1979~1981년	• 농업재해보험 실시 타당성 검토(한국농촌경제연구원)
1982~1986년	• 논벼 재해보험 시험사업 설계 및 조사사업
1986~1990년	• 수도작 대상으로 5년간 도상연습
2000년 3월	• 농작물재해보험 도입준비위원회 및 실무작업반 구성
2001년 1월 3월	• 농작물재해보험법 제정 • 농작물재해보험법 시행령 제정, 사과·배 시범사업 실시
2002년 4월	• 복숭아·포도·단감·감귤 시범사업 실시
2003년 3월	• 사과·배 전국적 본 사업 실시
2004년 3월	• 복숭아·포도·단감·감귤 전국적 본 사업 실시
2005년 1월 6월	• 농작물재해보험법 개정(국가재보험도입 및 기금 설치) • 농작물재해보험기금 설치
2006년 5월	• 딸은감 시범사업 실시
2007년 9월	• 밤·참다래·자두 시범사업 실시
2008년 3월 5월	• 딸은감 전국적 본 사업 실시 • 고추·콩·감자·양파·수박 시범사업 실시
2009년 3월 5월	• 농어업재해보험법 개정 공포 • 벼·옥수수·고구마·마늘·매실 시범사업 실시
2010년 1월 4월 ~12월	• 농어업재해보험법시행(농작물재해보험법을 전면 개정) • 시범사업 실시: 대추(4월), 시설딸기 및 농업용시설(비닐온실)(8월), 시설오이(9월), 시설토마토(10월), 시설참외(12월)
2011년 11월 12월	• 복분자 시범사업 실시 • 풋고추, 호박, 국화, 장미(시설) 시범사업 실시
2012년 9월	• 인삼, 시설멜론, 시설파프리카, 오디, 녹차 시범사업 실시
2013년 9월 11월	• 시설작물(부추, 시금치, 상추, 느타리버섯, 표고버섯) 시범사업 추가 • 배 종합보장방식 시범사업 실시
2014년 10월	• 고추·농업용시설물 본 사업 실시 • 시설작물(배추, 가지, 파), 단감(적과전 종합보장방식) 시범사업 실시
2015년 10월 11월	• 시설작물(파프리카, 멜론) 본 사업 실시 • 시설작물(무, 백합, 카네이션) 시범사업 실시 • 사과 적과전 종합보장방식 시범사업 실시
2016년 10월 11월	• 포도·상추·시금치·시설부추 본 사업 실시 • 양배추·밀·오미자·시설작물(미나리) 시범사업 실시 • 딸은감 적과전 종합보장방식 시범사업 실시

자료: 농림축산식품부(2017)에서 발췌·정리함.

2. 가축재해보험

1956년부터 농업은행에서 가축공제사업을 수행하기 시작하였다. 이때의 가축공제는 축산업협동조합에서 알선 구입한 한우에 대하여 채권보전책의 일환으로 실시한 '농경우 공제사업'으로 가축매매 수수료를 재원으로 하였다. 정부는 예산허용 범위 내에서 보험료의 50%를 보조하였다.

1961년 가축공제 사업이 농업은행에서 농협으로 승계되었다. 농협은 가축공제 사업 본래의 취지에 입각하여 전반적인 가축보험 사업으로 발전시키려고 가축공제규정을 개정하여 1963년도에 축산농가의 임의가입을 허용하고 1964년도부터는 젓소를 공제대상에 포함시켰다. 이때 종전의 가축매매수수료를 재원으로 하는 일반가축공제사업과 자체 공제사업의 일환으로 실시하는 특수가축공제사업을 구분하였다.

1980년에 축산업협동조합법이 개정됨에 따라 일반공제 사업은 축협중앙회에서 전담 관리하게 되었다. 일반가축공제는 그 재원이 가축시장 수수료와 정부보조로 이루어지고 있어 보험금 수혜자인 축산 농가는 보험료에 대한 자기부담이 전혀 없기에 보험이라고 할 수가 없었다. 반면, 농협에서 자체적으로 실시한 특수공제는 농가의 가축폐사와 같은 위험을 회피하기 위하여 보험료를 지불하고 사고 발생 시 보험금을 받는 제도로 보험에 더 가깝다고 할 수 있으나, 공제료 수준이 낮고 수요가 없어 사실상 기능을 할 수가 없었다.

이에 가축공제를 활성화시키고자 축협중앙회에서는 1997년부터 1999년까지 3년 동안 정부 보조지원(농가가 부담하는 공제료의 50% 지원)하에 '소'에 대하여 가축공제 시범사업을 추진하였다. 2000년부터는 소, 말, 돼지로 축종을 확대하고 대상지역을 전국으로 확대 시행하여 가축재해보험의 기틀이 마련되었다.

가축재해보험의 도입은 1997년이지만 실제 전국으로 확산되어 시행된 시기는 2000년부터이다. 1997~1999년까지 소를 대상으로 시범사업을 시작하여 2000년 말·돼지로 확대되었으며, 이후 대상 가축은 계속 확대되어 2018년 현재 총 16개 축종을 대상으로 하고 있다.

〈표 20-3〉 가축재해보험 추진 경과

연도별	주요내용
1956년	• 농업은행 가축공제사업 수행 “농경우공제사업”
1961년	• 농업은행 → 농협으로 승계
1964년	• 젓소 공제 실시
1981년	• 일반가축공제(축협중앙회), 특수가축공제(농협) 실시
1997년	• (구)축협에서 정부 지원 하에 소를 대상으로 시범사업을 시작 • 가축공제 활성화 및 축산농가 부담경감을 위해 납입 공제료의 50%를 축산업발전기금에서 지원
2000년	• 돼지, 말 보험 실시
2002년	• 닭 보험 실시
2004년	• 오리 보험 실시
2005년	• 꿩, 메추리 보험 실시
2006년	• 칠면조, 사슴 보험 실시
2007년	• 가축공제(보험) 경쟁체제 도입·민영보험사(LIG컨소시엄) 참여 허가 • 거위, 타조 보험 실시
2008년	• 양(염소) 보험 실시
2010년	• 농어업재해보험법 시행으로 정부 재정지원은 축산업발전기금에서 ‘농특회계’로 변경 • 꿀벌, 토끼 보험 실시
2011년	• 관상조 보험 실시
2012년	• 오소리 보험 실시
2016년	• KB손해보험, 한화손해보험, DB손해보험 등 3개 민영보험사 참여 허가

자료: 농림축산식품부(2017)에서 발췌·정리함.

3. 농업수입보장보험

WTO체제 하에서 농산물시장 개방이 가속화되면서 농가경제의 불안정은 더욱 심화되었다. 더욱이 한·미 FTA가 체결되면서 위기감은 더욱 팽배하였다. 이러한 상황에서 2010년 장관 자문기구인 ‘농업경쟁력강화위원회’에서 농가단위 소득안정제 도입을 결정하였다. 이를 실행하기 위하여 농가단위 소득안정직불제가 검토되었다. 농업경영체등록제와 함께 도상연습이 실시되었으나 현실적으로 시행이 어려운 것으로 판단되어 2012년부터 대안으로 검토된 것이 농업수입보장보험이다.

농업수입보장보험 도입을 위한 TF를 구성하고 2013년부터 도상연습을 실시하기 위한 준

비 작업을 거쳐 2015년 콩, 양파, 포도 등 3품목을 대상으로 농업수입보장보험 시범사업이 시작되었다. 2018년 현재 이들 3품목 외에 마늘, 고구마, 가을감자, 양배추 등 4품목이 추가 되어 7개 품목에 대한 시범사업이 실시되고 있다.

4. 풍수해보험

사유재산에 대한 피해지원은 과거 1960년대 생계구호의 차원에서 시작, 매년 지원 대상 과 규모가 확대되었다. 그러나 재해복구지원만으로는 피해복구가 어려워 피해주민은 지원 수준에 만족하지 못하고, 정부도 지원수준의 지속적 확대요구로 재정운영의 어려움에 봉착 하였다. 또한 국민들 사이에 팽배해 있는 "피해발생 → 국가지원"이라는 인식은 자율적 방재 체계 구축에도 걸림돌로 작용할 뿐만 아니라, 도덕적 해이현상을 심화시켰다.

한편, 미국, 일본, 유럽 등 선진국은 생계구호를 제외하고는 주택 등 사유시설에 대한 지원제도가 없고, 국가가 직·간접적으로 지원하는 정책보험을 실시하고 있다. 미국의 홍수·지진보험이나 일본의 지진보험 등이 그것이다(국민안전처 2017).

우리나라의 경우 풍수해로 인한 피해를 보상하는 민영보험으로 화재보험의 풍수해위험 담보특약이 있으나 영리를 목적으로 하는 민영보험회사의 특성상 거대손실을 우려, 적극적인 보험인수를 꺼리고 있어 가입률이 매우 저조하여 민영보험 기능을 상실하였다(2004년 기준 화재보험 보험료의 2.4% 수준).

이러한 상황에서 자연재해로 생활터전을 잃은 국민의 생존권 보장차원에서 시작된 재난 지원금제도는 국민들의 지원규모 및 지원대상 확대요구로 국가재정의 부담을 가중시키는 문제가 있다. 이러한 문제점을 보완·대체하고, 풍수해로 발생하는 재산 손해를 신속하고 공정하게 보상하기 위하여 풍수해보험을 도입하게 되었다.

1996년 홍수보험제도 도입방안 연구로 시작된 ‘풍수해보험제도’ 도입 작업은 2006년 3월 3일 「풍수해보험법」을 제정·공포하였으며, 2006년 5월 16일 시범사업을 실시함으로써 제도 화되었다. 풍수해보험은 행정안전부가 관장한다.

제4절 의료(건강) 보장

1. 농어촌 보건의료서비스 확충

1.1. 보건의료자원의 도시 편중

우리나라의 보건의료서비스 공급은 민간에 크게 의존하고 있다. 민간에 의존하다보니 시장논리가 크게 작용하여 보건의료 기관 및 전문 인력은 수도권과 대도시로 집중되고 있다. 의료서비스 공급이 민간 부문에 많이 의존하면서 의료 자원이 도시에 편중되어 도시 지역은 의료 자원이 남는 반면, 농촌 지역은 병상 부족 지역이 일부 남아 있다(보건복지부 2017: 468).

2016년 12월 현재 전체 의료기관 수에서 공공부문이 차지하는 비율은 5.8%에 불과하고, 병상 수에서도 10.3%에 지나지 않는다(표 20-4). 그동안 정부에서 공공보건의료기능 확충에 많은 노력을 기울여 왔으나 사정은 크게 달라지지 않았다.

〈표 20-4〉 부문별 의료기관 현황

2016년 12월 기준, 단위: 개, %

구분	공공	민간	계
의료기관 수	220(5.8)	3,570(94.2)	3,790(100.0)
병상 수	62,991(10.3)	550,796(89.7)	613,787(100.0)

주: 병원급 이상 대상(특수병원 포함). 공공의료과. 건강보험심사평가원

자료: 보건복지부(2017), 2016보건복지백서.

1.2. 농어촌 보건의료서비스 개선사업

보건의료자원의 도시 편중으로 농촌지역의 의료 취약성이 노출된 것은 1977년 국민의료보험이 도입되면서부터이다. 국민의료보험(현재의 국민건강보험)의 실시는 그동안 잠재해 있던 의료수요가 폭발적으로 증대되는 계기가 되었으며, 지역 간 의료시설의 불균형 문제가 부각되었다(정명채 등 2000: 8). 1988년 전 국민 의료보험제도가 시행되면서 기초보건과 예방의료가 본연의 기능이었던 공공보건기관에 진료기능까지 부여하게 되자 본연의 예방의료 서비스 기능도 약화되고 시설·장비 및 인력이 구비되지 못해 보험진료 기능도 취약했다. 의료보험이 확산·정착돼가면서 농촌지역의 의료 취약성은 더욱 부각되고 농촌주민의 불만이

켜져갔다.

그러나 농어촌 의료서비스 개선사업이 추진 동력을 확보한 것은 1994년 6월 14일 대통령이 주재한 「농어촌발전 및 농정개혁 추진회의」에서 발표된 농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안이었다. 이 방안은 우루과이 농산물협상 타결 후속대책을 마련하라는 대통령의 지시에 의해 1994년 대통령직속 자문기구로 6개월간 한시적으로 운영된 「농어촌발전위원회」가 작업한 결과이다. 이 위원회는 향후 우리나라 농정의 기본목표로 세 가지²⁴¹⁾를 제시했는데, 그 중에 농어민의 복지 향상도 포함되었다. 1994년 7월 4일 농림수산부와 경제기획원이 공동으로 농어촌특별세 투자계획을 확정하면서 이 계획은 추진동력을 갖추게 되었다.

농어촌의료서비스개선사업은 1994년부터 1998년까지 초기 5년간 총 4,785억 원을 투입하여 농어촌 공공보건의료기관 기능보강(1,415억 원)과 농어촌 민간의료기관 금융지원(3,370억 원)을 하였다(한국건강증진재단 2013: 16). 이후 민간의료기관에 대한 지원은 중단하였으며, 현재는 ① 농어촌 지역 보건기관의 시설 및 장비 현대화 지원을 통한 농어촌지역 보건의료서비스 향상 및 접근성 제고, ② 도서지역 주민의 필수 보건의료서비스 제공을 위한 병원선 수리비 지원, ③ 지역밀착형 질병예방 및 건강관리 전담기관인 건강생활지원센터 설치를 통한 지역주민 건강증진에 기여하는 방향으로 추진하고 있다.

2. 국민건강보험

2.1. 국민건강보험²⁴²⁾의 발전

의료보험법은 1963년 12월 16일에 제정되어 임의가입자만 인정하는 시범사업 형태로 출발하였으며, 1970년의 1차 법 개정 시에 강제적용 규정이 채택되었다. 그러나 시행령을 마련하지 못한 채 1975년까지는 11개 시범조합만이 인가를 받아 운영되었다. 1976년 12월 22일 동법 전문개정으로 1977년 7월 1일부터 상시고용 500인 이상 사업장에 강제 적용되

241) 세 가지 목표는 첫째, 산업으로서 농림수산업의 체질을 강화하고 국민식량을 안정적으로 확보하기 위해 식량 자급력을 향상시킨다. 둘째, 농어촌 지역을 다양한 산업이 입지하고 풍요한 생활공간이 되도록 개발한다. 셋째, 농어민의 복지수준을 도시민에게 뒤떨어지지 않는 수준으로 향상시킨다는 것이다(농어촌발전위원회 1994: 6).

242) 국민건강보험의 명칭은 1999년 의료보험의 통합을 계기로 「국민건강보험법」이 제정되면서 사용되었으며, 이전의 명칭은 국민의료보험이다.

는 직장의료보험이 시작된 것이 전 국민의료보험의 첫걸음이었다. 이후 1988년에 농어촌지역, 1989년에는 도시지역으로 확대되었다.

2.2. 농어촌의료보험 실시와 의료보험 통합

국민의료보험이 1988년 농어촌지역까지 확대되자마자 농어민단체들의 제도 개선 요구와 보험료 부담경감 요구가 계속되었다. 초창기에는 의료보험증 반납과 같은 저항이 농촌지역에서 발생하기도 하였지만, 근본적인 문제는 국민의료보험을 조합방식으로 추진함에 따라 도-농 간, 근로자-농어업인 간 위험(부담) 분산이 미흡하고 경제력이 취약한 농어업인으로 구성된 농어촌지역의료보험조합은 운영난에 빠지게 되었던 것이다. 이러한 문제는 UR 이후 어려워질 농어촌문제 해결방안을 모색하기 위해 1994년 구성된 농어촌발전위원회에서 집중적으로 다루어졌다.

농어촌발전위원회(농어민후생복지소위원회)는 현장조사와 토론회를 거쳐 농어촌지역의 의료보험의 문제점들을 해결하기 위해서는 통합의료보험제도로의 관리체계 개편이 필요하다는 결론을 내리고 의료보험제도의 통합을 건의하였다.

「농어촌발전위원회」의 이러한 정책건의는 의료보험 주무부처인 보건복지부와 의료보험 연합회의 수용거부로 당장 실현되지는 못했다. 대신에 보건복지부는 해결책으로 노인의료비와 고액진료비를 공동 부담하는 재정공동부담사업과 지역 간 재정격차를 조정하기 위한 국고 차등지원 사업을 시행하였다.

재정공동부담사업은 농어촌의료보험조합의 재정을 가장 어렵게 만드는 65세 이상의 노인의료비와 고액진료비에 대해 모든 조합들이 공동 부담하는 재정공동사업을 만들어 지역 의료보험조합들의 재정적 문제를 해결하고자 한 것이다.

국고 차등지원 사업은 도시지역과 농어촌지역의 의료보험조합에 일정비율로 지원하던 국고지원을 각 지역의 특성을 감안하여 차별적으로 지원하여 지역조합 간 재정적 격차를 완화시키기 위한 것이었다.

위의 두 가지 사업은 노인비중이 높거나 고액진료비가 많은 조합의 취약한 재정을 지원하는 효과가 있었으나 재정을 성실하게 운영한 조합이 불성실 운영 조합을 지원한다는 부작용도 발생했다.

그동안 조합주의방식을 둘러싼 의료보험 통합논쟁은 일부 조합론자들의 끈질긴 저항이

있었지만, 우여곡절 끝에 의료보험 통합으로 결론을 맺었다. 그 결과 1988년 10월 전국의 227개 지역의료보험조합과 공무원·교직원의료보험공단이 하나의 국민의료보험공단으로 통합되었다. 그리고 2000년 7월에는 마침내 139개의 직장의료보험조합이 국민의료보험공단과 통합되면서 국민건강보험공단이 출범하였다. 이때부터 국민건강보험의 가입자는 직장가입자와 지역가입자로 구분되었다.

〈표 20-5〉 건강보험제도의 발전 과정

1963. 12. 16.	의료보험법 제정(조합임의설립, 300인 이상 사업장)
1970. 8. 7.	의료보험법 (1차)개정 - 조합강제설립주의(피용자, 군인, 공무원, 일반자영자 대상)
1976. 12. 22.	의료보험법 전문 (2차)개정 - 500인 이상 사업장 당연적용(공무원, 교직원, 군인 제외)(조합방식)
1977. 7. 1.	1종 의료보험조합(486개소) 업무 개시(500인 이상 사업장 의료보험 실시)
1977. 12. 31.	공무원 및 사립학교교직원 의료보험법 제정
1979. 1. 1.	공무원 및 사립학교교직원 의료보험 업무 개시
1979. 7. 1.	300인 이상 사업장 의료보험 실시(26개 지구공동조합 신설)
1981. 1. 1.	100인 이상 사업장 의료보험 실시
1981. 7. 1.	지역의료보험 1차 시범사업 실시(홍천, 옥구, 군위)
1982. 7. 1.	지역의료보험 2차 시범사업 실시(강화, 보은, 목포)
1984. 12. 1.	청주시와 청원군에서 한방의료보험 시범사업 실시
1987. 2. 1.	한방의료보험 전국 확대
1988. 1. 1.	농·어촌 지역의료보험 실시
1989. 7. 1.	도시 지역의료보험 실시(전 국민 의료보장 실현)
1989. 10. 1.	약국 의료보험 급여 실시
1998. 10. 1.	국민의료보험관리공단 업무 개시
1999. 2. 8.	국민건강보험법 제정(2000.1.1. 시행)(보험자의 단일화)
1999. 12. 31.	국민건강보험법 개정 - 직장·지역 가입자의 한시적 보험재정 구분계리 - 국민건강보험법의 시행 연기(2000.7.1. 시행)
2000. 7. 1.	국민건강보험법 시행 및 의약분업 실시
2002. 1. 19.	국민건강보험재정전환특별법 제정(2002.7.1. 시행) 및 국민건강보험법 개정 - 재정의 구분 계리기간을 2003년 6월 30일까지로 연장
2003. 7. 1.	재정통합(구분 계리했던 직장과 지역 재정을 통합)

자료: 건강보험심사평가원(2017.9)에서 발췌·정리함.

2.3. 농어업인 국민건강보험료 경감 지원

국민연금과 마찬가지로 국민건강보험도 직장가입자는 가입자와 사용자가 건강보험료의 1/2씩 분담하는데 비해, 지역가입자는 본인이 전액 부담하는 것이 원칙이기 때문에 농어업인은 본인이 전부 부담해야 한다. 정부에서는 농어촌지역의 노인인구 급증, 의료서비스 이용 상의 어려움, 농산물 시장개방으로 인한 농어가 경제의 취약성 등을 고려하여 농어촌 주민 및 농어업인들의 경제적 부담을 줄여 주기 위하여 농어촌주민의 건강보험료를 경감해 주고 있다.

건강보험료 경감지원은 농어촌경감과 농어업인 경감으로 구분된다. 농어촌 경감²⁴³⁾은 농어촌 및 준농어촌 지역에 거주한 자를 대상으로 건강보험료의 22%를 경감하고 있다. 농어업인 경감²⁴⁴⁾은 농어촌 및 준농어촌지역 거주자 중 농어업인에 대하여 추가로 28%를 경감하고 있다. 2016년부터는 농업경영체 등록을 한 농업인에 한해 지원되고 있다.

그동안 농어업인 건강보험료 경감지원을 획일적으로 적용하여 고소득자와 저소득자 간에 형평성 문제가 있다는 지적이 사업 초기부터 제기되었다. 정부는 이를 개선하기 위해 2006년부터 관련 연구를 의뢰하고 관련 부처 간 협의를 진행하는 등 다양하고 지속적인 조치를 강구하였다. 그러나 국회 회기 종료로 인한 상정법안의 자동폐기와 부처 간 이견 등으로 별 진전을 보이지 않다가 2014년 농림축산식품부에서 적극 검토하여 2015년 6월 23일 농어업인 건강보험료 차등지원 기준을 마련하고 이를 2015년 8월 1일부터 적용하였다.²⁴⁵⁾

차등지원 기준은 농어업인 건강보험료 정률지원(보험료의 28% 지원)과 정액지원의 기준이 되는 “정액지원 기준점수”, 정액지원과 지원제외의 기준이 되는 “지원제외 기준점수”를 정하여 제시하였다. 정액지원 기준점수는 1,801점이며, 지원제외 기준점수는 2,501점이다 <표 20-6>. 2015년 당시 기준점수는 전년도 농어업인의 평균 건강보험료 부과점수와 보험료부과점수별 가입자 비율을 고려하여 정하였는데, 전체 농어업인 건강보험료 지원세대 대부분(95% 수준)은 종전처럼 보험료의 28%를 지원받고, 상위 4%는 정액으로 지원받지만, 최상위 1%는 지원 대상에서 제외되었다.

243) 보건복지부가 관장한다.

244) 농림축산식품부가 관장한다.

245) 농림축산식품부 보도자료(2015.7.29), “8월 1일부터 농어업인 건강보험료 차등지원 시행”.

〈표 20-6〉 차등지원 구간별 세대수 분포(2015.8 현재)

부과점수	가입자 비율 (%)	세대수 (세대)	월 지원액 조정(원) (당초 → 변경)
1,801점 미만	95.0	345,412	(현행 동일)
1,801점 이상~2,501점 미만	4.0	14,078	89,760~124,600 → 89,760
2,501점 이상	1.0	3,630	124,650~631,970 → 0

자료: 농림축산식품부 보도자료(2015.7.29.).

3. 노인장기요양보험

노인장기요양보험은 고령이나 노인성 질병 등으로 인하여 일상생활을 수행하기 어려운 노인 등에게 신체활동 또는 가사 지원 등의 장기요양급여를 제공하는 사회보험제도로 2008년 7월부터 실시되고 있다(농림축산식품부 2015: 877).

급속한 고령화로 노환, 치매·중풍 등 장기요양을 필요로 하는 노인 수는 늘어나고, 가족에 의한 간병은 핵가족화 및 여성의 사회 참여 증가 등으로 약화되었다. 그동안의 노인복지 서비스체계는 저소득층을 기반으로 한 공급자 중심의 공공부조방식을 유지하여 중산층, 서민층 가정이 이용할 수 있는 요양서비스 체계가 절대적으로 부족한 반면, 노인의료비는 급증하였다. 이러한 문제의식에서 국민의 노후 불안을 해소하고 노인요양가정의 부양부담을 경감하기 위하여 일반 국민을 대상으로 수요자 선택권 중심의 전문적이고 다양한 서비스를 제공하는 제5의 사회보험제도로 노인장기요양보험이 도입되었다(보건복지부 2017: 329).

장기요양인정을 신청할 수 있는 대상자는 '65세 이상의 노인'이나 '65세 미만의 자로서 치매·뇌혈관성 질환 등 노인성 질병을 가진 자'이다. '요양의 필요도'에 따라 등급이 판정되는데, 1~3등급의 판정을 받으면 장기요양급여를 받을 수 있다.

4. 농업인 업무상 재해 대책

4.1. 농업인안전보험

농업인은 농작업 과정에서 다양한 사고에 노출되지만 농업인의 재산과 신체를 보호할 수단이 미흡하였다. 이에 농협은 1989년부터 농작업상해공제 사업을 실시했으며, 1991년에는

농기계종합공제 사업을 실시하였다(농림축산식품부 2017: 79).

정부는 농업인이 농작업과 농기계 사고로 인하여 재해를 당하는 경우 신체나 재산에 대한 손해를 보상하여 안정적인 농업경영 여건을 조성하기 위하여 1996년부터 농협이 실시하는 공제사업의 농가부담 보험료(50%)를 지원하고, 농업인안전공제사업을 농림사업에 포함하였다. 2007년에는 임업인, 2009년에는 농작업 근로자도 대상에 포함하였다.

농업인안전공제는 사업장 근로자들의 산재보험에 해당한다. 그동안 급여수준(사망보상금 기준)도 많이 상향 조정되고 대상도 임업인과 농작업근로자로 확대되는 등 많이 개선되었다. 2012년부터는 명칭이 농업인안전보험으로 변경되었다. 그러나 여전히 산재보험보다 보장수준이 낮고, 휴업급여 등 소득보장 수단이 없으며, 정부 예산액에 따라 가입률(가입대상)이 제한적이라는 문제점이 제기되었으며, 보다 근본적인 제도가 마련되어야 한다는 주장이 농업인단체를 중심으로 제기되었다.

농업인안전보험의 법제화는 2013년에 본격 추진되었다. 대선 당시 공약이기도 했던 농업인재해보상보험을 구체화하는 작업으로 공청회와 관련 부처 간 협의와 다양한 의견 수렴을 거쳐 「농어업인의 안전보험 및 안전재해예방에 관한 법률」이 2015년 1월 6일 제정되고 1년 후인 2016년부터 시행되고 있으며, 2018년부터는 산재보험 수준으로 보장성을 상화한 보험상품²⁴⁶⁾을 개발하여 보급 중에 있다.

농업인안전보험에는 농업인안전보험, 농작업근로자보험보험 및 농기계종합보험이 있다. 가입 대상자는 '농업인안전보험'은 만 15~87세로 영농에 종사하는 농림업인(해당 농림업인을 피보험자로 하는 보험계약자)이며, '농작업근로자보험'은 만 15~87세의 농업 일용근로자를 고용하는 농업인 또는 농업법인이다. 또 '농기계종합보험'은 보험대상 농기계(12종)를 소유 또는 관리하는 만 19세 이상의 농업인 또는 농업법인(지역농협 포함) 종사자 중 농기계 운전이 가능한 자이다.

246) (간병) 5백만 원 → 50백만 원, (휴업) 1일당 2만 원 → 6만 원, (재활) 5백만 원 → 30백만 원, (치료) 2백만 원 → 50백만 원.

〈표 20-7〉 농업인안전보험 추진 경과

연도별	주요내용
1989년	• 농협중앙회 “농작업상해공제” 사업 실시
1996년	• “농작업상해공제” 정부지원으로 농업인안전공제 도입 - 농업인 부담 보험료의 50% 정부지원
2007년	• 임업인공제 실시
2012년	• 농·임업인안전보험으로 명칭 변경 - NH농협생명으로 사업자 변경
2014년	• 농업인안전보험 경쟁체제 도입·민영보험사(KB손해보험) 참여 허가
2015년	• 「농업인의 안전보험 및 안전재해예방에 관한 법률」(2015.1.6.) 제정
2016년	• 「농업인의 안전보험 및 안전재해예방에 관한 법률」(2016.1.6.) 시행 • 임업인안전보험을 폐지하고 농업인안전보험으로 통합

자료: 농림축산식품부(2017)에서 발췌·정리함.

4.2. 농업안전보건센터 설립·운영

농업인은 장시간 동일 작업의 반복과 기계화·전문화 등으로 농작업 과정에서 다양한 질병과 재해에 노출되고 있으나 독립된 직업성 질환으로 인정되지 않아 일반 질환으로 취급되고 있다(최경환 등 2010). 이에 농업인의 직업성 질환을 조사·연구하고 예방교육을 통해 농업인의 건강한 삶을 유지하도록 하기 위해 2013년부터 농림축산식품부가 대학병원을 농업안전보건센터로 지정·운영하고 있다. 국고지원 규모는 센터 당 3억 원이며, 각 센터는 국고지원액의 10% 이상을 자부담해야 한다. 센터 지정 기간은 3년이며, 1차년도 사업시행 후에 평가하여 연장 여부를 결정한다.

농업안전보건센터는 2013년에 5개, 2014년에 2개, 2015년에 1개가 지정되어 8개소까지 지정·운영되었으나, 사업 평가 결과 3개소가 재 지정되지 못해 2018년 현재 5개소가 운영되고 있다(표 20-8).

1차년도 사업 시행에 대한 평가를 보면,²⁴⁷⁾ 3년간 조사·연구를 수행하였으나 성과 도출이 미흡하고, 농업인들의 의료수요는 급증하는데 반해 농업안전보건센터는 질환 조사·연구만 수행한다는 비판이 있는 것으로 평가되었다. 따라서 사업 지속 추진 여부에 대한 재검토 및 가시적 성과도출을 위한 내실화 방안 마련이 필요하고, 연구 성과의 공유·확산을 위한 관련기관 상호간 연계 협력 강화가 요구된다.

247) 농림축산식품부 농촌복지여성과(2016).

〈표 20-8〉 농업안전보건센터 지정 현황

지정년도	지역	주관기관명	연구 주제	2018년 현재 지정 현황
2013	경기	한양대 산학협력단	농업인 호흡기 질환	미지정
"	강원	강원대병원	농업인 작업기인 허리질환	
"	충북	충북대병원	일광·자외선 노출에 의한 질환	미지정
"	전남	조선대 산학협력단	농업인 무릎골관절염 질환	
"	경남	경상대병원	농업인 상지 근골격계 질환	
2014	충남	단국대병원	농업인 농약중독 질환	
"	경북	동국대 산학협력단	감염성 질환	미지정
2015	제주	제주대병원	손상감시체계 구축	

제5절 향후 과제

1. 기본 방향

현재 농촌복지 정책은 『삶의 질 향상 특별법』에 근거하여 5년마다 「삶의 질 향상 기본계획」을 수립하고 매년 시행계획을 세워 수행되고 있다. 관련 위원회의 위원장을 국무총리가 맡고 농림축산식품부가 사무국의 역할을 하며 중앙정부의 관련부처가 참여하고 있다. 3차에 걸쳐 기본계획을 수립·시행해 오면서 추진체계와 내용은 잘 갖추어졌다. 그러나 그동안 위원회가 대부분 서면결의에 의해 운영되고, 관련 부처의 참여도 소극적이다. 「삶의 질 향상 기본계획」이 명실상부한 농업인의 삶의 질 향상을 위한 내실 있는 계획이 되기 위해서는 관련부처들이 기본계획의 수립부터 사업 시행에 이르기까지 깊은 관심과 함께 적극적으로 참여할 수 있도록 위원회를 활성화할 필요가 있다.

농촌에 거주하거나 농업에 종사한다는 이유만으로 차별을 받아서도 안 되고 불리해서도 안 된다. 오히려 농촌복지 정책은 농촌이라는 지역적 특성과 농업(1차 산업)이라는 특성으로 인한 차별이나 불이익을 보완하여 도시민과 대등한 삶을 향유할 수 있는 방향으로 접근할 필요가 있다.

근래 들어 농촌으로 삶의 터전을 옮기는 사람들이 늘고 있기는 하지만 아직 소수에 불과

하다. 그동안 농촌은 일자리도 없고 교육 및 보건의료 등 생활환경도 열악하여 일자리와 보다 나은 생활을 찾아 인구가 도시로 집중되면서 농촌의 여건은 상대적으로 더 불리해졌다.

농촌의 인구 유출을 줄이고 도시민이 농촌을 찾도록 하기 위해서는 단편적인 정책만으로는 부족하다. 앞으로 풍부한 일자리가 창출되고 교육, 보건, 문화·여가 등을 필요 시 손쉽게 이용할 수 있으며, 주민이 함께 어울려 건강하고 보람찬 생활을 영위할 수 있는 복지 농촌을 지향할 필요가 있다.

2. 주요 과제

기초생활보장제도는 그동안 많이 개선되었다. 특히 농업·농촌의 특성을 감안하여 수급자 선정 시 소득인정액 산정에서 각종 정부지원금(직불금 등)을 제외하고, 재산의 일부도 소득 환산에서 제외하였다. 앞으로도 농업에 종사하기 때문에 받는 불이익이 없는지를 계속 모니터링하여 제도 개선에 반영시킬 필요가 있다. 또한 맞춤형 급여에 맞게 수급자들의 자활을 도울 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

국민연금이 고령·은퇴농업인의 실질적인 노후 소득보장책이 될 수 있도록 계속 노력해야 한다. 우선, 농업인(여성농업인 포함)의 국민연금 가입을 권장해야 한다. 제도적으로는 가입을 강제할 수 있으나 농가경제 여건 상 강제하기 어렵다. 농업인들의 노후 소득 대비의 필요성에 대한 인식 제고와 아울러 국민연금에 대한 이해 제고 및 가입권장이 필요하다. 또한 가입(표준소득) 수준을 높여 노후에 국민연금이 실질적인 도움이 되도록 유도할 필요가 있다. 아울러 최근 관심이 증가하고 있는 농지연금의 가입을 권장하여 농업인의 노후 소득 대책으로 자리 잡도록 할 필요가 있다.

재해위험에 대비하여 실시되고 있는 농작물재해보험, 가축재해보험 및 농업수입보장보험은 보장 대상(품목)을 늘리는 한편, 해당 농가들이 많이 가입하도록 유도할 필요가 있다. 일부 품목을 제외하면 대체로 가입률이 낮은 실정이다. 재해로 인한 농업인의 경제적 손실을 보장하기 위한 정책보험이 가입률이 낮아 대다수 농업인이 혜택을 보지 못한다면 정책의 실효성은 떨어진다. 농업보험은 임의가입방식이기 때문에 농업인 스스로 가입 여부를 결정

한다. 보험에 대한 이해 부족과 가입 시의 경제적 부담으로 가입을 기피하는 경우가 있는데, 가입이 저조한 품목에 대해서는 그 원인 규명과 아울러 농업인의 가입을 유도할 수 있는 방안을 다각도로 강구할 필요가 있다. 또한, 현재 시범사업 단계인 농업수입보장보험의 확대를 위한 준비작업(통계 축적 등)을 장기계획을 세워 추진할 필요가 있다.

농촌주민의 건강을 보장하기 위해서는 농촌의 보건·의료 여건을 개선해야 한다. 영리를 추구하는 민간 의료기관이 농촌지역에 적절히 배치되기를 기대하기 어려운 상황에서는 정부가 농촌보건의료서비스 여건을 계속 개선할 필요가 있다. 그동안 농특세를 재원으로 농어촌보건의료서비스 개선사업이 추진되고 있다. 앞으로는 보건의료기관의 건물 신·증축 등 하드웨어보다는 의료서비스의 질을 높일 수 있는 방향으로 추진할 필요가 있다. 1980년대 초 농어촌 무의면을 없애기 위한 조치로 시작된 공중보건의사제도에 대한 전면적인 재검토가 필요하다.

국민건강보험은 보장범위를 늘려 농업인의 부담을 줄일 필요가 있으며, 노인장기요양보험의 경우 요양서비스가 필요한 농촌 노인들이 제외되는 경우(사각지대)가 없도록 할 필요가 있다.

농업인안전보험은 2015년 관련 법률의 제정·시행으로 추진체계를 갖추었다. 농작업 중 재해로 발생하는 피해를 줄이기 위해서는 농업인에 대한 사전, 사후 안전망이 상호 보완적으로 이루어져야 하므로 농업인안전보험의 안정적 운영과 더불어 농작업 안전사고 사전 예방을 위해 농업인의 직업성 질환(농부병)에 대한 조사와 축적된 연구를 바탕으로 농업인의 직업성 질환 규명과 안전사고 예방활동 및 치료에 대한 체계적인 접근이 필요하다.

참고문헌

- 건강보험심사평가원(2017), 『2016 건강보험통계연보』.
- 국민안전처(2017), 『2017년 풍수해보험 실무편람』.
- 농림부(1999), 『한국 농정 50년사(제2권)』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림부(2003), 『한국 농업·농촌 100년사 논문집 제2집』, 한국농촌경제연구원 편, D175-2(2003.7).
- 농림축산식품부(2015), 『농업·농촌 70년』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림축산식품부(2017), 『2017 농업재해보험연감』.
- 농림축산식품부(2017a), 『2018년도 농식품사업시행지침서』.
- 농림축산식품부 농촌복지여성과(2016), “2016년 농업안전보건센터 사업계획”.
- 농림축산식품부 보도자료(2015.7.29.), “8월 1일부터 농어업인 건강보험료 차등지원 시행”.
- 농림축산식품부 보도자료(2018.2.7.), “산재보험 수준으로 강화된 농업인안전보험 신상품 판매”.
- 농림축산식품부 보도자료(2018.2.14.), “농지연금 가입확대로 고령농업인 생활안정 강화”.
- 농어촌발전위원회(1994), 『농정개혁의 과제와 방향』 농어촌발전위원회 최종보고서.
- 박대식(2011), “농촌복지”. 『새로운 농촌사회학』(한국농촌사회학회), 집문당. pp.261~294.
- 박병현(2016), 『사회복지의 역사』, 공동체.
- 박주현(2018), 『사회복지발달사』, 어가.
- 보건복지부(2015), 『보건복지 70년사(제3권): 사회복지편』.
- 보건복지부(2017), 『2016보건복지백서』.
- 보건복지부·한국건강증진개발원(2018), 『2019 농어촌 보건의료서비스 개선사업 안내서』.
- 재정경제부 등(정부부처 합동)(2005.4), 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획('05~'09).
- 정명채·최경환·허장(1998), 『농어촌복지제도 개발에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 정명채·최경환·김은순(2000), 『공공보건의료기관 투자사업 평가』, 한국농촌경제연구원.
- 정명채·최경환·정정길(1996), 『농작물보험의 도입에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 최경환(2008), 『농촌 보건의료 서비스체계 개선방안』, 한국농촌경제연구원.
- 최경환·박대식·허주녕·고성진·송태균(2010), 『농어민 전문병원 설치 및 지원방안 검토』, 한국농촌경제연구원.
- 한국건강증진재단(2013), 『농어촌의료서비스개선사업의 성과와 과제』, 건강증진총서 2013년 제6호.



제1절 일제 강점기와 해방 직후의 농업통상

1. 일제 강점기의 농업통상

국권 침탈로 우리나라는 일본의 식민지가 되었는데 이는 경제적으로는 우리나라가 일본의 상품시장이 되고 식량과 원료의 공급지로서 무한한 수탈을 가능케 한 계기임을 의미한다. 일제하의 조선 무역은 철저히 일본의 이해관계에 따라 운영되었다. 합방 초기에는 기존에 우리나라가 다른 열강들과 맺은 통상조약에 따른 최혜국대우 문제 때문에 국제적 여론을 고려하여 일본은 조선의 관세를 10년간 거치하였다. 단, 일본과 대만, 사할린과의 무역에 대해서는 수출·수입이란 용어 대신에 이출·이입이라고 변경하였다(한국무역협회 1972. p. 140).

1920년 8월부터는 종래의 조선 관세법령을 폐지하고, 일본의 관세법령을 조선에서 시행하였다. 그리고 일본으로부터의 이입세는 조선총독부의 재정 사정 때문에 당분간 존속하기로 하였는데 1941년에 이입세는 폐지되었다.

일본은 제1차 세계대전 이후 세계적 조류에 따라 보호무역주의를 택하고, 대륙침략전쟁의 수행을 위한 군수물자의 확보책으로 강력한 무역통제정책을 실시하였다. 많은 품목이 수출입 허가 대상 품목으로 지정되어 통제되었고 우리나라 무역의 대부분은 일본과 관련되었다. 1920~29년까지 일본으로의 이출이 다른 나라로의 수출보다 약 10배 많았고 일본에서의 이입은 다른 나라로부터의 수입보다 약 2배 많았다. 1930년대는 세계 대공황이 심해지면서 경제블록화 현상이 심화되고 일본의 대륙침략으로 무역이 급변하였는데 1930~39년에도 일본으로의 이출이 다른 나라로의 수출보다 약 5배 많았고 일본에서의 이입은 다른 나라

로부터의 수입보다 약 5배 많았다(한국무역협회 1972. p.171). 1940년대는 일제가 태평양 전쟁을 도발하여 제2차 세계대전이 확산되던 시기로 정상적인 무역은 거의 단절되었으며 일본과의 수출·입만 이루어졌다.

식민지 무역의 특성은 수출·입과 수출·입의 구성면에서 잘 나타나고 있다. 수출·수출품에는 식량과 공업원료가 대부분이었던 반면, 수입·수입품의 대부분은 완제품이었다. 이러한 무역구조는 당시의 우리나라 산업구조를 보여주고 있다. 1930년에는 농산물생산액이 전체의 63%를 차지한 반면, 공산품은 24%에 불과하였다. 이러한 사정은 한반도가 일본의 병참 기지화 되어 군수공업을 주로 한 공업화가 부분적으로 수행된 단계에서도 크게 개선되지 못하여 1939년에 1차 상품의 생산액 비중은 50% 이상이었던 반면에 공산품은 38%에 불과하였다(한국무역협회 1972. p.183). 식민지 기간 수출·수출된 농산물에는 쌀, 대두, 건어, 선어, 김, 사탕, 사과, 엽연초, 우피, 인삼, 생사 등이 있다.

2. 해방 직후 식량 부족기의 농업통상

2.1. 무역제도의 정비

해방 직후부터 정부 수립에 이르기까지 우리나라의 대외무역은 미 군정 및 과도정부의 철저한 통제 속에 있었는데 수입은 부족한 소비재를 대상으로 대부분 정부 주도로 이루어졌다. 당시 무역에 대한 정부 통제의 목적은 국내 산업 및 국민 생활에 필수적인 물자를 수입하고, 국내 생산에 여유가 있는 품목만 수출을 허가함으로써 국내물가를 안정시키는 데 있었다.

1948년 대한민국 정부 수립 후에는 민간무역이 활성화되고 정부무역은 급격히 감소하였다. 1949년도에는 우리나라에서 필요로 하는 물자를 적정 수량만큼 수입하여 정부의 물자 수급계획 및 산업 보호에 기여토록 하려는 목적에서 수입쿼터제도가 실시되었다가 1957년에 폐지되고, 1952년에는 수출입링크제를 도입하였는데 수입업자들의 의욕 감퇴로 실효를 거두지 못하고 1953년에는 대부분 폐지되었다.

1953년 휴전 직후 수년간은 피해복구와 원조에 의한 물가안정이 경제정책의 기본목표가 되었고 수출입제도도 부분적으로 조정되었으며 1955년도에서야 여러 가지 무역법령을 정

비 또는 새로이 제정하게 되었다. 우리나라 무역의 기본골격은 1957년 12월에 공포된 무역법에 의해 갖추어졌다고 볼 수 있다.

1960년대에 들어와서부터 정부는 무역정책의 주요 목표를 수출증진과 수입억제를 통한 국제수지의 개선에 뒀으므로 수입억제를 더욱 강화하였다. 그러나 경제개발에 필요한 시설재 또는 수출용 원자재 수입에 대해서는 비교적 제한을 완화해주는 선별적 수입억제 정책을 취하였다.

2.2. 잉여농산물 도입

해방 이후 우리나라는 국외교포의 귀환 등으로 식량 수요는 증대했지만, 비료 시설 등의 북한 편재로 인해 국내 생산은 감소하여 식량부족 문제가 심각해졌다. 6·25 전쟁으로 인해 생산기반 시설이 붕괴되고 인플레이션이 심화되면서 식량부족 사태는 더욱 악화되었고 부족한 식량은 대부분 원조로 충당되었다.

우리나라가 받은 식량원조는 1946~1954년과 1955년 이후로 구별할 수 있다. 1946~1954년까지는 구호양곡으로 쌀, 밀가루와 보리쌀 등이 주로 무상배급 되었다. 1955년 이후는 미국의 잉여농산물 처리를 위한 공법(Public Law) 480호와 상호안전보장법(MSA) 402조를 중심으로 원조가 이루어졌는데 주로 가공되지 않은 보리, 밀, 원면 등의 원료 농산물이 시가대로 유상판매 되었다는 점에서 1946~1954년까지와 큰 차이가 있다. 그 결과 이러한 원료 농산물을 구입하여 가공·판매하는 제분, 제당, 면방직, 비누 공업이 발전하였다. 1968년부터는 잉여농산물 도입은 원조보다는 차관과 수입에 의한 것이 일반화되었다(이호철 1999, pp.91~92).

미국의 잉여농산물 원조는 해방 후 만성적인 국내 식량부족을 해결하는데 큰 도움이 되었으며, 원조물자의 판매 대금인 대충자금은 국방비 등 국가예산을 충당하는 중요한 재원이 되어 우리나라가 정치적·사회적 안정을 유지하는데 지원되었고, 국내 자본형성에도 도움이 된 점을 긍정적인 면으로 볼 수 있다.

하지만, 막대한 잉여농산물 원조를 통해 한국이 미국의 농산물 수출시장으로 편입되어서 국내 양곡 부족량보다 더 많은 양곡이 도입²⁴⁸⁾됨으로써 농산물 가격을 낮은 수준에 묶어두

248) 1959년에는 부족량이 109만 석이었는데 189만 석이 도입되었고, 1960년에는 부족량은 211만 석이었으나 도입량은 351만 석이나 되었다(농림부 2003. 농정100년사, p.944).

는 결과를 초래하였다. 이에 따라 국내 식량 생산을 더욱 정체 상태에 빠지게 하고 농가 경제를 궁핍하게 만들었다는 점을 부정적인 영향으로 보고 있다. 1956~1966년간 원조 양곡 총도입량의 국내 곡물 총생산량에 대한 비중을 보면 평균 12.7%이고, 국내 맥류와 잡곡생산량에 대한 비중은 평균 37.6%로 상당히 높은 비중을 차지함을 알 수 있다. 특히, 1955~1971년까지의 미국의 잉여농산물 도입액 중에서 원면과 밀이 각각 47%와 36%로서 큰 비중을 차지하였다. 이는 해당 농산물의 생산기반과 영농의욕을 크게 위축시켜 생산량이 감소되는 결과를 초래하였다(농림부 1999, 50년사 p.967).

2.3. 국제 무역 규범의 정립과 우리나라의 무역협정 체결 확대

국제사회에서는 제2차 세계대전이 종료되면서 경제 부흥을 위해 종전의 보호무역으로의 회귀를 방지하고 자유무역을 추구하기 위해 국제적인 기구들이 탄생하였다. 브레튼우즈 협정에 의해 1945년 IMF(International Monetary Fund, 국제통화기금)와 IBRD(International Bank for Rural Development, 세계개발은행)가 창설되었으며, 하바나 현장에 따라 1948년에는 GATT(General Agreement on Tariffs and Trade, 관세 및 무역에 관한 일반협정)도 창설되었다.

GATT 회원국들은 수입품에 대한 장벽을 낮추어 무역을 촉진하기 위해 여러 차례에 걸친 협상을 거쳐 공산품의 관세를 대폭 낮추었다. 하지만 농산물 분야에서는 미국과 유럽 국가들이 보호주의적인 정책을 유지한다는데 암묵적인 합의가 이루어져 GATT 규정에서도 예외적인 규정²⁴⁹⁾들이 만들어졌고, 1980년대까지는 GATT에서 실질적인 농산물 무역자유화 조치는 별로 이루어지지 않고 있었다.

우리나라도 1950~1951년에 GATT의 세 번째 협상인 영국의 토케이(Torquay)에서 열린 다자간 협상에 참여하여 4개국과 31개 품목의 관세양허 협상을 합의한 바 있다. 하지만 6·25 전쟁을 치르느라 국내적으로 수용이 어려워 의정서에 서명하지 않았고 이후 협상에는 참여하지 않았다.

한편, 우리나라는 1955년 5월에 IMF와 IBRD에 가입함으로써 국제기구와의 경제협력을 추구하였다. 건국 초기 우리나라의 통상협력은 대외원조의 획득이 주된 목표였다. 그 후 해

249) 예컨대, 제11조(수량 제한의 일반적 폐지) 의 2항 c, 제16조 (보조금)의 B에 1차 산품에 대한 예외규정이 대표적이다.

외시장 개척과 수출주도형 성장전략을 추진하면서 많은 국가와 무역협정을 체결하였다. 미국과는 1956년 우호 통상 및 항해조약, 1966년에는 한-일 무역협정을 체결하였다. 그 외에도 중화민국(1961), 필리핀(1961)을 비롯하여 태국(1961), 월남(1962), 독일(1965), 호주(1965), 이태리, 캐나다(1966), 뉴질랜드, 튀니지, 니제르 공화국 등과도 무역협정을 체결하였다(한국무역협회 1972, pp.552~574).

제2절 수출주도형 산업화와 농산물 시장 개방론의 등장

1. 수출주도형 산업화정책과 GATT 가입

1962년에 제1차 '경제개발 5개년 계획(1962~1966)'이 추진되면서 수출주도형 산업화정책이 시작되었다. 따라서 통상정책도 수출입 통제 중심에서 수출증대를 위한 환경조성으로 전환되었다. 우선 수출에 유리한 환경을 조성하기 위해 1965년에는 시장의 외환 수급을 반영하여 환율을 결정하는 변동환율제를 도입하였다. 그때까지는 수입품의 가격을 낮추어 물가를 안정시키기 위해 정부가 환율을 인위적으로 낮추는 고정환율제도를 운용하였으나, 원화의 인위적인 고평가는 수출상품의 국내 수취가격을 떨어뜨려 수출의 채산성을 악화시키는 중요한 요인이 되었기 때문이다.

한편, 수출을 촉진하기 위해서는 수출대상국에 대한 관세 특혜가 필요하였기 때문에 정부는 국제적인 다자간 무역체제에의 참여를 검토하여 왔다. GATT에 가입하면 관세양허에 대한 최혜국(MFN: Most Favored Nation) 대우 혜택을 받을 수 있다는 유리함이 있지만, 한편으로 국내 산업 보호를 위한 수출입제한을 유지하지 못하고 철폐해야 하는 부담도 있었기 때문에 정부는 GATT 가입을 망설여 왔다. 하지만 GATT가 개도국들의 참여를 확대하기 위해 1965년도에 개발도상국에 대한 특별 배려를 명문화하는 규정을 GATT 협정문에 신설하였고 우리나라에도 GATT 가입을 권고하였다. 이에 따라 마침내 우리나라는 1967년에는 GATT에 가입하고 쇠고기 등 62개 품목에 대해 관세를 양허하였다.

당시 우리나라는 개발도상국으로서 국제수지가 적자이면 수입을 규제할 수 있는 권리를 부여한 BOP(Balance of Payment) 조항에 의해 수입제한이 가능하였다. 또한 GATT 가입

당시 이미 국내법으로 시행하던 수입제한조치, 예컨대 양곡관리법, 사료관리법 등 특별법에 의한 수출입규제는 조부조항(Grand-father Clause)²⁵⁰으로 인해 철폐하지 않고 유지할 수 있었으므로 농업에 미치는 영향은 당장은 크지 않았다.

GATT의 여섯 번째 다자간 협상인 동경라운드(1973~1979)에서 우리나라는 농산물 44개 품목에 대해 추가로 관세를 양허하고, 쇠고기를 포함한 일부 품목의 관세를 인하하는 등 추가적 자유화 조치를 취하였다. 당시 농수산부는 우리나라 농업이 당면하고 있는 여건상 농산품의 수입자유화 요구를 수용하기는 곤란하지만, 소수 품목에 대한 관세 양허에는 응하기로 하고 농산품 양허리스트를 작성하였다. 관세양허 품목선정 원칙으로는 1) 국내 생산이 없거나 공급이 부족하여 수입에 의존하는 품목으로써 국내 산업의 원자재인 품목: 배합사료 원료인 식물성 유박, 동물성 유지, 2) 수요가 한정되어 있어 관세를 인하하더라도 국내 산업에 영향이 없는 것으로 판단되는 품목: 전과류(단, 밤, 호도, 아몬드는 제외) 등 8개를 선정하였다(외무부 외교사료관 1978).

당시에는 무역수지가 만성적인 적자를 기록하여 정부가 수입을 억제하고 있었고, 수입제한이 BOP 조항에 따라 어느 정도 허용이 되었기 때문에 관세 양허를 하더라도 농산물 수입이 많이 늘어날 우려가 적었다. 그러나 우리나라의 경제발전으로 무역수지가 1986년부터 흑자로 돌아서자 GATT에서 우리나라의 BOP 조항 졸업 문제가 논의되면서 농산물 시장개방은 현실적 문제로 다가오기 시작한다.

2. 국민소득 증가와 농산물시장 개방론 등장

제1차 및 제2차 '경제개발 5개년 계획'이 성공적으로 추진된 결과 1977년에는 총수출이 100억 달러를 돌파하고 국민 1인당 소득은 1,000달러를 넘어섰다. 1977년을 전후하여 우리 경제는 그동안의 경제개발계획의 성공적인 수행으로 인해 그동안의 경제적 애로사항들이 완화되는 전환기를 맞게 되었다. 즉, 1) 만성적인 국제수지의 적자와 외화부족의 급속한 개선, 2) 쌀의 자급달성으로 인한 식량부족 현상의 완화, 3) 노동력 과잉에 따른 실업 및 노동 집약적 산업에의 과도한 의존 탈피, 4) 소득수준의 향상에 따른 국내 시장의 확대 및 고급

250) GATT 가입을 원활히 하기 위해 GATT에서는 회원국들이 오래전부터 이미 입법화되어 시행 중이던 조치 중 일부에 대해서는 GATT 규정에 어긋나더라도 인정해주었다.

화, 5) 경제·사회구조의 후진성과 단순성의 개선 등을 들 수 있다(경제기획원 1978, pp. 273~286).

이러한 여건 변화에 따라 우리 경제는 내구소비재를 중심으로 수요가 급등하여 인플레이와 물자 부족이 심화되었다. 또한 외화보유의 증가는 해외 부문의 통화팽창을 통하여 물가상승을 가속하였고, 한편으로는 무역 규모가 커지면서 외국으로부터의 무역자유화 압력이 강화되었다. 이러한 대내외적인 여건변화에 따라 그때까지 정부가 견지했던 저임금-국제경쟁력 유지-수출증대라는 전략이 큰 한계에 부딪히게 되었다.

이러한 상태에서 1978년 전후부터 산업의 경쟁력을 더 높이기 위해서는 보호 일변도보다 수입을 자유화하여 경쟁을 촉진하는 것이 필요하다는 전략적 자유화론이 부상되었다. 이러한 주장의 근거에는 주곡 증산 농정이 재정인플레이션을 유발하고 주곡 이외의 농산물에 대한 공급 부족으로 물가상승을 유도하여 도시근로자들의 임금상승을 유발한다는 비판이 있었다. 대안으로 농산물시장개방을 통해 물가안정을 기하고 이종곡가제를 점진적으로 폐지하며 국내농업은 경쟁력이 있는 것을 중심으로 선택적으로 육성해야 한다는 비교우위론에 입각한 개방농정론이 제시되었다. 이러한 개방농정론은 농업보호와 개방을 둘러싸고 경제기획원과 농림부 간의 치열한 정책 논쟁을 불러일으키고 학계로 비화되었으며, 농민들의 격렬한 농산물 시장개방 반대 운동을 불러일으켰다(최양부 2016, pp.41~44).

농업계의 반발에도 불구하고 물가와 임금을 안정시키기 위해 수급이 불안정한 농산품과 공산품을 대상으로 적극적인 수입정책이 추진되었다. 1979년 4월 '경제 안정화 종합시책'에 따라 고추, 마늘, 쇠고기, 돼지고기 등 8개 농산물에 대해 수급 안정을 위한 수입확대 조치가 취해졌다. 물가상승에 대처하기 위한 비축용 농산물인 고추와 마늘, 양파, 참깨, 땅콩 등은 국내 수급 상황에 따라 수시로 수입이 되었다.

1978~1979년에 걸친 수입자유화 방침에 따라 109개 농산물이 자유화되어 농산물의 수입자유화율은 1985년도에 63.5%로서 전체 농산물 715개 품목 중에 455개 품목이 자유화되었고 260개 품목에 대해서는 여전히 수입제한을 유지하고 있었다(농림부 1989. 농정 40년사 p.133). 그러므로 농산물은 1978년 당시의 수입자유화 조치에도 불구하고 적어도 제도상으로는 수입규제가 크게 완화되지 않았다고 볼 수 있다(박강식 1980, pp.295~296). 하지만 수입이 자유화되지 않았더라도 국내물가 안정을 위해 필요한 주요 농산물에 대해서는 정책

적으로 수입이 확대되었다.

정부는 수입자유화의 속도와 범위에 대해서는 점진적인 수입자유화를 추진하였다. 즉, 수입자유화를 지속적으로 추진하되 국내경제에 주는 충격을 줄이고 국내 기업들이 대응하는데 필요한 시간적 여유를 마련한다는 취지에서 향후 5년간의 연도별 자유화 품목을 미리 결정하여 공고하는 수입자유화 예시 제도를 도입하였다. 이에 따라 1984년 5월에는 1985~1986년도의 수입자유화 예시품목의 내역과 1987~1988년도의 자유화 예정 품목이 발표되었다. 동시에 관세 인하 계획도 수립되어 발표되는 등 관세 및 비관세 장벽의 해소를 통한 수입자유화가 꾸준히 추진되었다. 이에 따라 우리나라의 수입자유화율은 1967년 58.5%에서 1978년 64.9%, 1991년에는 88.5%로 상승하였다(농림부 1999, p.980).

한편, 1970년대 곡물파동을 경험한 후 세계 각국이 증산에 노력한 결과 1980년대 들어 세계적으로 공급과잉 상태에 빠지게 되어 농산물 가격은 크게 하락하고 많은 나라의 농가경제가 위기를 맞게 되었다. 미국 등 농산물 수출국들은 이러한 위기를 극복하기 위해서 수출을 확대하는 것이 절실했고, 마침 호황으로 다양한 농산물 수요가 증가하고 있던 우리나라 시장이 주목받게 되었다.

우리나라의 수입규제로 자국 농산물 수출이 증가하지 못하고 있다는 판단에 따라 1978년에 미국은 오렌지, 호주는 쇠고기, 필리핀은 바나나 수입규제에 대한 문제를 제기하고 수입확대를 요구하여 통상현안으로 부상하였다. 특히 당시 무역적자와 재정적자가 누증되는 이른바 '쌍둥이 적자'에 시달리던 미국은 대미 무역흑자가 계속 증가하던 한국에 수입규제 철폐를 강하게 요구하였고 통상문제가 농정의 쟁점으로 부상하였다.

제3절 국제적 시장개방 압력과 대응

1. BOP 조항 졸업과 자유화 계획 예시제

1980년대에 때마침 원유가격, 환율, 금리가 하락하는 이른바 3저 현상이 나타났고, 우리나라는 이러한 우호적인 환경을 바탕으로 수출이 급신장하였다. 1986년에는 우리나라 무역수지가 21억 달러 흑자를 기록하자 그동안 한국의 농산물 수입규제에 불만을 품고 있던 국

가들이 일제히 국제수지 적자를 이유로 수입을 규제할 수 있는 권리를 부여한 BOP 조항의 졸업을 요구하여 1987년부터 BOP 협상이 시작되었다.

우리나라는 1984년 소 값 폭락을 계기로 쇠고기 수입중단 조치를 단행하여 미국 등과 분쟁을 겪는 한편에서는 수출국들의 압력을 줄이기 위해 서둘러 1988년에 333개 품목을 자유화하고 3개년 자유화 계획을 발표하면서 BOP 졸업 연장을 시도하였다. 그러나 무역수지 흑자는 1987년에 59억 달러, 1988년에 97억 달러로 급증하여 졸업 연장의 명분이 사라졌고, 미국 등은 즉각적인 BOP 졸업과 전면 자유화를 주장하였다.

협상 결과 1990년부터 BOP 조항 적용을 중단하되, 1997년까지 단계적으로 수입을 자유화하는 선에서 타결되었다. 그 이전까지의 자유화는 우리나라의 필요에 의한 선택적 자유화로 그 속도를 조절할 수 있었으나 국제적 요구에 의해 7년 이내에 전면 자유화를 단행해야 했으므로 농업계에 주는 충격은 컸고, 이에 대응한 종합적인 국내대책이 불가피하였다.

정부는 1989년 BOP 졸업에 대한 보완대책으로 '농어촌발전종합대책'을 발표하고, '농어촌구조개선사업(1991~2001)'으로 42조 원의 투융자 지원계획을 수립하여 구조개선을 통해 경쟁력을 높여 시장개방에 대응하겠다는 방침을 천명하였다. 이러한 구조개선 정책 방향이 최근까지 30년 가까이 우리나라 농정의 중심을 이루었다.

2. 우루과이라운드 타결과 전면적 수입자유화

1970년대 초의 곡물 파동 후 세계 각국이 증산에 노력한 결과 1980년대 들어 세계적인 농산물 공급과잉 상태에 빠지게 되었고, 특히 식량 수입국이던 EU가 농업보호적인 공동농업정책(CAP)에 힘입어 농산물 수출국으로 등장하게 됨으로써 세계 곡물시장에서 치열한 수출 경쟁이 벌어지게 되었다. 특히, 미국과 EU가 경쟁적으로 수출보조금을 지급하면서 무역시장은 왜곡되기 시작하였고 이들 국가들의 재정에 큰 부담을 초래하게 되었다. 호주, 브라질 등 수출보조금을 지급하지 않던 농산물 수출국들은 더 큰 타격을 받게 되자 케언즈(Cairns) 그룹을 결성하고 미국, EU 등의 국내 및 수출보조금과 일본 등 농산물 수입국의 수입규제 철폐를 강력하게 요구하였다.

이러한 상황을 타개하기 위해서는 각국이 농산물 시장을 개방하여 수요를 늘리는 한편,

국내보조와 수출보조를 철폐하여 무역 왜곡을 시정해야 한다는 데에 미국과 EC 그리고 수출국들의 합의가 이루어졌고, 이것이 1986년 우루과이라운드(UR) 출범으로 귀결되었다.

1986년에 시작된 UR은 선진국인 미국과 EU 사이의 갈등으로 좀처럼 합의점을 찾지 못하였으나 1992년 미국과 EU 사이에 이른바 블레어하우스(Blair House) 합의안²⁵¹⁾이 도출되었다. 이후 1년여간 집중적으로 협상을 진행하였고 결국 1993년 모든 농산물의 수입규제를 관세로 통일한다는 관세화 원칙과 이렇게 설정된 관세를 정해진 기간 내에 의무적으로 감축하며 시장을 왜곡시키는 국내보조와 수출보조에 대해서도 삭감목표를 설정하여 각국의 농업정책 수단을 통제한다는 내용으로 UR 협상이 타결되었다.

우리나라는 일본, 스위스, 노르웨이 등 농산물 수입국들과 함께 비교역적 관심품목(NTC)에 대한 특별한 고려가 필요하다고 주장하였다. 우리나라에서는 NTC에 대한 기대가 높아서 무려 15개 농산물을 NTC 품목이란 이유로 관세화 대상에서 제외로 할 것을 요청하였다. 그러나 결국 쌀을 제외한 모든 농산물을 수입 자유화하게 되었다. 쌀은 10년간 관세화를 유예하였지만, 그에 대한 대가로 저율관세수입물량(TRQ)을 총소비량의 4%에 상당하는 20만 5천 톤까지 증량하기로 하였다. 이러한 협상 결과에 대해 농민들의 저항이 거세었고, 결국 국무총리와 농림부 장관이 책임을 지고 물러났다.

농산물은 그 특수성 때문에 그때까지 GATT에서도 예외로 취급되었고, EU의 전신인 EEC가 1954년 결성될 때도 예외로 인정하였던 것과 비교하면 UR 합의는 최초로 농산물이 국제규범의 전면적인 적용을 받게 되었다는 점에서 획기적이었다. 하지만 대부분 선진국은 UR 협상 출범 전에 이미 아무런 국제적 제약 없이 높은 국경보호와 가격보조에 의해 산업화과정의 농업소득 문제에 대응하며 자생력 있는 농업구조를 구축하여 왔기 때문에 큰 충격을 받지 않을 수 있었다. 그러나 뒤늦게 산업화를 가속하면서 농업구조를 개선하고 있었지만, 아직 개도국 수준에 머물고 있던 한국농업에는 가혹한 것이었다고 할 수 있다.

농업계는 충격에 휩싸였고 문민정부는 1994년 대규모 농업지원정책을 발표하였다. 농업을 전담하는 수석비서관실을 신설하고 각계가 참여하는 대통령 직속 '농어촌발전위원회'를 설치하여 범정부적 차원에서 농업 문제에 대한 포괄적 대책을 수립하도록 하였다. 그 결과

251) UR 협상에서 가장 쟁점이 컸던 국내보조금에 대해 생산통제하의 보조를 블루박스로 인정하여 감축을 면제하는 등 미국과 EU의 국내 보조금 감축 부담을 크게 완화해 주었다. 이에 대해 UR 협상의 추진 동력을 회복하였다는 평가를 받기도 하지만 미국과 EU가 자기들에게만 유리한 방향으로 UR 협상을 타결하였다는 비난을 받기도 한다.

기존의 '농어촌구조개선대책' 42조 원 사업을 앞당겨 1998년에 완료하고 농특세를 신설하여 10년간 14조 원을 추가 투입하기로 하였다. 아울러 UR 협상 결과를 반영하여 농산물 관세구조와 수입관리방식을 개편하였다. 즉, 쿼터 내 관세와 쿼터 밖 관세의 이중 관세 구조, 특별긴급관세(SSG), 종량세 등이 도입되었고, 63개 품목에 대해 저율관세수입물량(TRQ)을 인정하여 국영무역, 수입권 공매, 실수요자 배정방식 등 다양한 관리방식을 적용하고 있다.

3. DDA 협상의 표류

UR 타결에 따라 국제교역질서를 감시하는 기구로서 1995년 WTO가 설립되고, 시장개방을 한 단계 더 높이기 위한 새로운 라운드가 도하개발라운드(DDA: Doha Development Agenda)라는 이름으로 2001년에 출범하였다. 특히 과거의 다자간 협상이 선진국에 유리한 방식으로 타결되어 개도국들과의 발전 격차가 더 커지고 있다는 인식하에 새로운 협상은 개발도상국의 개발 문제에 더 큰 관심과 배려를 해야 한다는 인식이 공감대를 얻어 '개발 의제'라는 명칭이 사용되었다. 이에 앞서, UR의 농산물시장 자유화가 불충분하다는 인식에 따라 UR 협정 발효 직후인 1997년부터 곧바로 농산물 시장 추가 개방문제를 다시 논의하는 일련의 검토회의 및 협상이 이어졌고, 여기서는 모든 농산물에 관세상한을 설정하여 고관세 농산물을 허용하지 않는다는 야심찬 주장이 제기되는 등 초기의 의욕과 목표는 매우 높았다.

UR에서는 미국과 EU의 주도로 협상이 이루어지고 합의를 도출할 수 있었으나 DDA에서는 인도, 중국 등 개도국의 목소리가 커져서 협상의 구도가 매우 복잡해졌다. 관세 감축 방식, 특례를 부여하는 특별품목의 범위와 방식, 세이프가드 발동조건, 국내보조금 감축 규모와 방식 등 많은 사안에서 미국, EU 등 선진국과 중국, 인도 등 개도국 간의 의견이 대립하여 논의는 합의에 이르지 못하였다. 2008년에 대부분 쟁점에 대한 합의를 취합한 모델리티 4차 초안이 발표되어 타결 직전까지 갔으나, 인도 등의 이의 제기로 결국 무산되어 DDA는 표류하게 되었다.

WTO는 DDA의 명맥을 유지하기 위해 중전의 일괄타결원칙을 포기하고 일부 합의가 가

능한 부분에 대해서는 조기 수확(Early Harvest) 하기로 방침을 정하고, 2013년의 발리합의(무역 원활화, 최빈개도국, 면화 등)와 2015년의 나이로비 합의(수출보조금의 철폐 등)를 겨우 이끌어 냈으나 나이로비 각료회의를 끝으로 UR 협상의 성과를 바탕으로 완전한 무역자유화와 보조 철폐를 목표로 추진되어온 DDA는 사실상 추진 동력을 잃었다. 2000년대 들어와 급속도로 경제 규모가 커진 중국을 개도국으로 인정해서 특혜를 주어야 하는지에 대한 미국 등 선진국의 견제가 협상 결렬의 가장 큰 요인으로 지목되고 있다.

4. 식량안보의 상징인 쌀 시장 개방의 긴 여정

1993년 UR 타결 시 쌀은 유일하게 관세화를 10년간 유예하고 TRQ를 총소비량의 4%에 상당하는 20만 5천 톤까지 연차적으로 증량하기로 하였다. 다만, 10년차가 되는 2004년에 회원국들에게 수용 가능한 추가적인 양허를 제공하여 합의를 도출하면 2005년 이후에도 관세화 유예를 연장할 수 있도록 농업협정문 부속서에 규정하고 있었다.

따라서 2004년에 관세화 유예를 연장할 것인가 관세화할 것인가 여부를 둘러싸고 치열한 논쟁이 전개되었다. 만일 TRQ를 증량하되 관세화하는 경우의 예상 수입량보다 적은 수준에서 합의할 수 있다면 관세화 유예를 연장하는 것이 쌀 농업 보호에 더 유리하다고 할 수 있으므로 결국 관세화와 동등한 TRQ 수준을 의미하는 '동등성'이 핵심 쟁점이었다.

그런데 문제는 당시 DDA 협상이 진행 중이어서 쌀이 관세화되는 경우 관세 감축이 어떻게 결말날지 예측할 수 없고, 따라서 쌀 수입이 얼마나 증가할지 알 수 없는 상태라는 것이었다. 특히 당시 DDA에서는 관세상한을 도입하자는 주장이 논의되었고 관세도 대폭 감축하여야 한다는 논의가 활발하게 이루어지고 있었으므로 쌀 관세화로 전환하게 되면 쌀 수입이 큰 폭으로 증가할 위험이 있다는 주장이 제기되었다. 서진교 외(2004)의 분석에 의하면 여러 가지 상황 변화를 확률적으로 고려할 때 TRQ를 7.8% 이하로 억제할 수 있다면 관세화 유예 연장이 관세화보다 수입량이 적어 유리하다는 결론이 있었다.

결국, 앞으로 DDA 협상의 윤곽이 밝혀져 관세화로 전환하는 것이 수입억제에 더 유리하다고 판단되면 유예연장 중에 언제라도 관세화로 전환하고 TRQ 증량은 정지한다는 조항을 넣어 2014년까지 10년간 다시 유예하기로 하되, TRQ는 총소비량의 8%에 상당하는 40만

8,700톤으로 증량하는 내용으로 협상이 타결되었다. 아울러 기존 TRQ 20만 5,228톤은 미국, 중국, 호주, 태국 4개국에 국별로 배분하고, 2010년까지 TRQ 중 밥쌀용 공급을 30%까지 늘리기로 하는 등 추가적인 양허를 감수하였다.

하지만 2004년 협상이 끝난 이후 상황은 관세화 유예보다 관세화가 더 유리한 방향으로 전개되었다. DDA 협상이 점차 구체화되면서 모델리티 초안이 발표되어 관세화로 전환하는 경우의 관세 감축률과 예상 수입량을 시나리오별로 어느 정도 예측할 수 있게 되었고 국제 쌀 가격도 상승추세를 보이고 있었다. 따라서 관세화로 전환해도 TRQ 이외로 수입될 우려가 낮고 TRQ를 현 수준에서 묶을 수 있으므로 관세화를 유예하면서 TRQ를 증량하는 것보다 오히려 중도관세화를 단행하면 쌀 수입을 줄일 수 있다는 주장이 2007년도부터 학계를 중심으로 제기되었다(김명환 외 2007, 서진교 외 2009). 이에 따라 2010년에는 정부도 중도관세화를 검토하였으나 관세화에 대한 거부감을 가지고 있는 농민단체의 반발 우려와 당시 추진되던 한-미 FTA의 비준에 악영향을 줄 수 있다는 판단에 따라 관세화 중도전환 문제는 흐지부지되었다.

결국 2004년의 관세화 재유예는 유예연장 10년을 다 채우고 2014년을 맞이하였다. 정부는 전문가들의 견해를 수렴한 결과, UR 농업협정문은 2004년도의 관세화 유예 연장 여부만 규정하고 있을 뿐이므로 2014년에 다시 유예를 연장하는 것은 규범상 불가능하다고 판단하였다. 그러나 일부 농민단체와 학자들은 관세화 유예를 연장하고 TRQ도 증량하지 않을 수 있다는 이른바 현행유지(Stand-still)를 주장하여 논란이 되었으나 정부는 관세화 이행을 결정하였다.

UR 농업협정 부속서에 상세히 규정된 대로 관세상당치를 계산한 결과 우리나라의 경우 관세상당치가 571%로 산출되었고, UR 이행 기간 관세율의 10%를 감축하기로 한 규정에 따라 513%의 관세를 부과할 수 있는 것으로 분석되었다(송주호 외 2014, 송주호 2015). 정부는 2014년 9월 30일, WTO에 쌀을 2015년부터 관세율 513%로 자유화하겠다고 통보하여 쌀의 관세화 유예 20년 대장정이 끝나게 되었다.

쌀의 관세화에 관해 WTO에 제출한 이행계획서에는 관세율 513% 외에도 쌀에 대해 특별 긴급관세(SSG)를 적용할 수 있도록 하였으며, 저율관세 수입 물량(TRQ)인 40만 8,700톤은 관세화 이후에도 현재와 같이 5% 관세율로 수입을 허용하되, 기존 국별쿼터 물량인 20만

5,528톤은 글로벌 키퍼로 전환하였으며 밥쌀용 의무비중 등에 관한 규정도 삭제하였다. 마침 2007년 이후 세계적 곡물 파동으로 국제 쌀 가격이 매우 높은 수준이었으므로 관세화를 하더라도 513%의 관세를 부과하면 수입쌀 가격이 국내산보다 훨씬 높아 수입이 이루어질 가능성은 거의 없다고 판단되었다.

WTO에서 우리나라의 관세화 이행계획에 이의를 제기한 국가는 미국, 중국, 호주, 태국, 베트남의 5개국으로 513%라는 관세율 산정방식에 문제를 제기하고 있다. 그러나 실제로는 관세율 자체보다 국별 키퍼가 폐지됨으로써 한국 시장에서 자국의 쌀 시장점유율이 감소할 위험에 대한 우려가 핵심인 것으로 판단되고 있다. 따라서 쌀 관세화 검증이 원만하게 종료될 수 있을 것인가는 이의제기 국가들의 공통적 관심사인 자국의 한국 TRQ 쌀 시장 점유율 감소에 대한 우려를 어떻게 해소해줄 것인가에 달렸다고 할 수 있다.

1993년 UR에서 쌀의 관세화를 유예받은 것은 사실상 관세화라는 대원칙에 대한 예외라는 특별대우를 받아 개방위험을 차단한 성과로 평가되었으나, 2004년의 유예연장을 거치며 TRQ가 40만 8,700톤으로 늘어나 현재는 물론 앞으로도 쌀 수급에 큰 부담으로 작용하게 되었다. 결과적으로 보면 차라리 UR 협상에서, 혹은 유예연장협상을 했던 2004년에 관세화를 단행하였다면 현재와 같은 TRQ 부담에서 벗어날 수 있었을 것이라고 주장할 수 있다. 그러나 당시에는 관세상당치, 관세 감축률, 국제가격 등에서 불확실 요인이 많았다는 것을 고려해야 하므로 두 번에 걸친 쌀 관세화 유예 조치에 대한 평가는 신중히 논의될 필요가 있다. 다만, 불확실성이 상당히 해소된 2007~8년경에 중도관세화를 단행하지 못한 것에 대해서는 깊은 성찰이 필요하다.

제4절 전략적 세계화의 전개와 적응

1. 세계화 선언과 FTA 추진

1.1. 세계화 선언

상대적으로 좁은 경지면적과 많은 농가 인구를 가진 우리나라는 농산물의 국제경쟁력이 취약하기 때문에 농산물 시장 자유화에 대해서는 농업계에서 거부감이 강할 수밖에 없었고

최대한으로 농산물 시장개방을 막아보려는 눈물겨운 노력이 있었다. 그러나 농업 분야에서의 무역자유화에 대한 강한 저항과는 별도로 다른 편에서는 국가발전전략으로 무역자유화를 능동적으로 추진하려는 흐름도 전개되었다.

1994년 인도네시아 보고르(Bogor)에서 개최된 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회담에서는 선진산업국은 2010년까지, 개발도상국은 2020년까지 2단계로 나누어 완전한 무역자유화를 달성한다는 '보고르 선언'을 발표하였다. 또한 APEC은 동등한 동반자 관계를 통해 공동체 전 단계인 '하나의 교역그룹'을 지향한다고 선언하고 역외국가에 대해서도 개방적 지역주의를 표방, 새로운 보호 장벽을 세우지 않을 것이라고 천명하는 등 아시아·태평양 국가가 완전한 무역자유화를 선도적으로 추진한다고 선언하였다. APEC은 한국, 미국, 캐나다, 일본, 호주, 뉴질랜드 그리고 아세안 6개국 등 모두 12개국이 미국 주도로 1989년에 결성한 지역협력기구로서 무역자유화 의지가 매우 강하였고, 그 흐름이 1994년 '보고르 선언'으로 나타났다.

이 정상회의에 참석하였던 김영삼 대통령은 시드니를 방문한 자리에서 '보고르 선언'을 이어받아 우리나라가 무역자유화를 선도적으로 추진한다는 '세계화'를 선언하였다. 당시 이 선언은 충격적으로 받아들여져 반발이 많았고 구체적 후속 조치도 따르지도 못하였으나, 우리나라가 국제적 압력에 의해 수동적으로 자유화하는 것이 아니라 우리 스스로 능동적으로 자유화해야 하고, 할 수 있다는 생각이 처음으로 발표되었다는데 큰 의미가 있었다. 이 같은 선언의 배경에는 1994년 1인당 국민소득이 1만 달러를 넘어서고, 총 수출액이 1천억 달러를 돌파하여 산업화에 대한 자신감이 있었고, 그런 자신감은 1996년 소위 선진국들의 모임이라는 OECD 가입으로 이어졌다.

1.2. FTA 추진 결정

김영삼 대통령이 세계화 선언을 한 지 4년 후 국민의 정부는 1998년에 FTA에 의해 능동적 자유화를 추진한다는 통상정책을 발표하였다. 이런 정책이 추진된 것은, 지역 내 무역자유화를 추진하는 경제 블록화 현상이 본격화되고, 국가 간에 상호 배타적으로 관세감축을 단행하는 자유무역협정(FTA)이 세계적 조류를 형성하고 있었기 때문이다. 유럽 제국이 1957년 유럽경제공동체(EEC)를 거쳐, 1967년에 유럽공동체(EC)로, 그리고 1993년 유럽연합(EU)으로 발전하였고, 1994년에는 미국과 캐나다, 멕시코가 참여하는 북미자유무역협정

(NAFTA)의 탄생을 계기로 FTA를 통한 무역 및 투자 증가가 경제성장의 중요한 동력으로 인식하게 되었다. 또한 개방을 통해 세계와의 경쟁이 심화되는 과정에서 생산성이 향상되고 국내제도의 개혁도 이룰 수 있다는 기대도 FTA 확산에 기여하였다.

우리나라는 FTA의 첫 번째 대상국으로 농업의 민감성을 고려하여 지구의 정반대에 있는 칠레를 선택하였다. 칠레는 멀리 남반구에 있어 우리나라와는 수확 시기가 다르지만, 과일을 중심으로 세계적 농업 강국이었으므로 농업의 민감성을 고려한 선택이었는데에 대해서는 논란이 있었으나 1999년 9월 우리나라 최초의 FTA 협상이 시작되었다. 농산물 개방 수준과 범위를 둘러싸고 협상은 난항을 거듭하며 2001년에는 교착상태에 빠졌으나, 김대중 대통령이 특사를 파견하여 협상 재개를 촉구할 만큼 적극적이었던 탓에 결국 양국은 2002년 10월 최종 타결을 이루었다.

그러나 첫 번째 FTA이었으므로 협상 결과에 대한 찬반논란이 많았고 농민들의 격렬한 반대 시위로 비준은 참여정부로 넘겨져 2004년 2월에야 겨우 역사적 첫 FTA가 비준되었다. 정부는 FTA로 손해를 보는 농업계를 지원하기 위해 비준 전인 2003년에 'FTA지원특별법', '농어촌특별법', '농어업인부채경감특별법' 및 '농림어업인삶의질향상및지역개발촉진특별법' 등을 제정하여 농업·농촌 지원을 법제화 하였다. 또한 2004년에 종료되는 농특세를 10년 더 연장하여 약 20조 원의 재원을 추가 확보하고, 2004년부터 2013년까지 시행할 119조 원의 '농업·농촌종합대책'을 수립하는 등 시장 개방 확대로 피해를 입을 농업부문에 대한 대책 마련에 노력하였다.

2. 통상국가 전략과 동시다발적 FTA 추진

2.1. 선진통상국가 전략 채택

참여정부는 한-칠레 FTA가 발효되자마자 2004년 12월 대외경제조정위원회에서 WTO 체제를 대체하는 수단으로 선진국들이 앞다퉈 FTA를 추진하는 상황에서 우리나라도 출발은 늦었지만 가급적 조기에 FTA를 추진한다는 선진통상국가 전략을 국가발전 전략으로 설정하고 동시다발적 FTA를 추진하기로 하였다. 이러한 전략적 기조는 이명박 정부와 박근혜 정부로 이어져 2017년까지 16건의 FTA가 타결됨으로써 50여 개국과 FTA가 체결된 결과

2017년에는 농산물 총교역의 80%가 FTA 체결국과의 거래였다(한국농촌경제연구원 2018).

2.2. 연이은 소규모 경제권과의 FTA 타결

선진통상국가 전략에 따르면 미국, 중국, EU 등 거대 경제권과 FTA를 체결하는 것이 목표이지만 이를 위해서 먼저 주변 소국들과 FTA를 체결하여 거점으로 삼는다는 구상 아래 아시아에서는 싱가포르, 아세안(ASEAN), 유럽에서는 스위스 등 4개국이 포함된 유럽자유무역지대(EFTA), 북미에서는 캐나다, 멕시코 등과의 FTA를 우선으로 추진하였다. 그러한 전략 아래 한-칠레 FTA가 타결되기도 전인 2002년 11월부터 이미 싱가포르와의 FTA 산관학 공동연구를 시작하여 2004년에 타결하고 2006년에 발효되었다. 한-싱가포르 FTA 타결에 이어 EFTA 및 아세안과의 FTA 협상을 병행 추진하여, EFTA와의 FTA 협상은 2006년에 타결, 발효되었고, 한-아세안 FTA 협상도 2006년에 타결, 2007년에 발효되어 3년 사이에 네 개의 FTA가 발효되는 신속성을 보였다.

2.3. 한-미 FTA 타결

선진통상국가 전략의 최종 목표는 세계 최대 경제력을 가진 미국 및 중국과 FTA를 체결하는 것이었다. 그러나 농업의 민감성 등을 고려하여 미국과의 FTA 추진을 먼저 추진하기로 하고 앞에서 언급한 4개 FTA 협상이 진행되던 2003년부터 이미 여러 차례의 실무 논의를 추진하였다. 그러나 한-미 FTA는 스크린쿼터 축소, 쇠고기 수입 재개, 자동차 배출가스 기준완화, 의약품 약가산정 등 4대 선결 조건 문제가 불거졌고 한-미 FTA는 협상도 시작하기 전에 미국이 원하는 것을 다 들어주었다는 국내 반발에 직면하게 되었다. 농업계의 반발은 특히 격렬하였다. 남미의 소국 칠레와의 FTA에도 민감하였던 농업계는 농업 초강대국인 미국과 FTA를 체결하여 스스로 농산물 시장을 개방하겠다는 정부 방침에 강력하게 저항하였다.

그러나 정부의 한-미 FTA 타결 의지는 확고하여 국내 공청회가 개최되고 있던 2006년 2월 3일 워싱턴에서 협상 개시가 선언되고 6월 제1차 협상이 시작되었다. 그 후 9개월여 동안 8차례의 공식협상과 통상장관회의를 거쳤고, 서울에서 2007년 3월 26일부터 일주일간의 마라톤협상을 벌여 협상 타결이 선언되었다. 협상 시작 전부터 예외 없는 관세철폐를 추구해 온 미국과의 협상이었기 때문에 대폭적인 시장개방이 불가피할 것으로 예상되었으

나, 실제로 쌀 이외에 농산물 98%의 관세를 철폐하기로 하여 우리나라가 그 이전은 물론 그 이후 체결한 그 어떤 FTA보다 시장개방 수준이 높았다.

그러나 한-미 FTA에 대한 국내의 반대 또한 사상 최고 수준이어서 여당 내에서도 강력한 반대 목소리가 나오고, 농민단체의 시위도 격렬하였으나 국가소송제도(ISD) 등 이른바 독소 조항에 대한 비농업계의 반발도 거세어 비준은 다음 정부로 넘어갔다. 우리나라에서뿐만 아니라 미국에서도 자동차 등에 대한 협상 결과에 불만이 많아 결국 자동차와 돼지고기에 대한 양허내용 변경을 주고받는 추가 협상을 거쳐 타결 4년 8개월 후인 2011년 11월에 비준되었고 2012년 3월 15일에 발효되었다.

2.4. FTA 확산

한-EU FTA는 한-미 FTA 협상이 타결되기 전인 2006년 5월 한-EU 통상장관 회담에서 FTA 예비협의를 개최에 합의한 이후 2007년 5월 제1차 협상이 서울에서 개최되었다. 이후 8차례의 공식 협상을 거쳐 2009년 7월 한-EU FTA가 사실상 타결되었고, 국회 비준을 거쳐 2011년 7월 잠정 발효되었다. EU는 한-미 FTA 수준의 양허를 줄기차게 요구하여 결국 한-EU FTA의 농업 분야 양허 역시 한-미 FTA와 유사하게 양허율이 97.1%에 이르는 매우 높은 수준의 FTA가 되었다.

그 밖에도 페루, 터키, 호주, 캐나다와의 FTA 협상이 진행되어 페루와는 2005년 시작되어 2010년 타결되었고, 터키와는 2012년에 타결되어 2013년에 발효되었다. 호주와의 FTA는 2009년 3월 양국의 정상회담을 통해 FTA 협상 개시에 합의가 이루어졌고, 2013년에 타결, 2014년 12월 발효되었고 2014년 캐나다와의 FTA도 타결되었다. 2014년에는 캐나다 이외에도 중국, 뉴질랜드, 베트남 등 무려 4개의 FTA가 타결되고 다음 해 모두 발효되는 기록을 세워, 2004년 한-칠레 FTA가 비준된 지 11년 만에 14개의 FTA가 타결되었다.

이 같은 결과는 우리나라가 동시다발적 FTA를 추진한다는 전략을 일관되게 유지한 때문이기도 하지만, DDA 협상의 난항으로 WTO 체제가 더는 효과적인 통상정책 수단인 것이 어렵다는 인식이 세계적으로 확산된 효과도 있었다. 협상참여국 모두의 합의를 얻기 어려운 다자방식보다는 많은 나라가 비교적 이해조정이 쉬운 양자 간 협상을 통해 서로에게 필요한 내용을 타결하는 FTA 방식을 대안으로 선택하였기 때문이다. 우리나라는 그러한 국제적 조류에 발 빠르게 편승하였다.

2.5. 한-중 FTA 타결

1992년 한-중 수교 이후 2008년 한-중 관계가 '전략적 동반자 관계'로 격상된 이래 양국은 FTA 협정 체결이 양국 이익에 더욱 부합된다는 점에 인식을 같이하였다. 하지만 우리나라는 농업 부문, 중국은 제조업 부문의 민감성이 높다고 판단되어 매우 신중하게 추진되었다. 2005년부터 2년간의 민간공동연구를 거쳐 산관학 공동연구가 2007년 3월부터 시작되었으나 양국이 농업 등 민감한 분야의 보호 방안을 놓고 견해차를 좁히지 못했고 2010년 5월까지 탐색전이 이어졌다. 겨우 2012년 1월 한-중 정상회담에서 협상 개시를 합의하고 같은 해 5월 FTA 협상이 시작되었다.

한-중 FTA 협상은 2단계로 추진되었다. 1단계는 농수산물 등 민감분야 해결방향에 대한 모델리티 합의 후 2단계에서 전면적으로 주고받기식 협상을 진행하기로 합의하였다. 1단계 협상은 7차례의 협상 끝에 2013년 9월에 타결되었다. 이후 2013년 11월부터 2단계 협상이 시작되어 2014년 11월 한중 정상회담을 계기로 최종타결이 선언되었다. 2015년 6월 정식서명과 11월 국회 비준을 거쳐 12월 20일 발효됨으로써 미국, EU, 그리고 중국이라는 거대 경제권과 FTA를 마무리하여, 1998년 시작된 선진통상국가를 향한 FTA 대장정이 사실상 대미를 장식하며 세계 경제권을 잇는 FTA 허브로 발돋움할 수 있게 된 것으로 평가되었다.

그러나 한-중 FTA 협상 결과에 대한 평가는 엇갈렸다. 중국은 우리나라 최대 수출시장이어서 공산품 분야에서 FTA 효과가 매우 크지만, 농업에는 큰 타격을 줄 것이라는 기대와 우려가 동시에 매우 컸으나 결과는 전혀 다르게 나타났기 때문이다.

먼저 한-중 FTA의 우리나라 농업 분야 양허 수준은 품목 수 기준으로 자유화율이 64%에 불과해 우리나라가 체결한 FTA중 인도나 EFTA를 제외하고 가장 낮은 수준이었고, 이에 따라 한-중 FTA가 우리나라 농업에 주는 영향은 당초 우려보다 훨씬 적을 것으로 추정되었다. 중국도 공산품의 실제 관세철폐 효과가 5.2%에 불과한 것으로 평가되어 당초 기대와 달리 수출증대 효과가 그리 크지 않을 것으로 추정되었다. 이런 결과는 우리나라가 농산물 보호에 치중하여 중국의 공산품 시장개방에 실패한 것이라는 주장이 제기되기도 했지만, 중국도 공산품 시장개방에 대한 두려움이 매우 커서 당초부터 공산품 시장 개방에 대한 의도가 거의 없었고, 그것이 우리나라 농산물 시장 보호 의도와 맞아떨어진 것일 뿐이라는 해석도 있다.

한-중 FTA 비준 단계에서 FTA로 이득을 보는 기업이 농가의 손해를 보전해야 한다는 무역이득공유제 주장이 제기되었고, 이에 대해 언론, 기업, 비농업전문가들이 일제히 불합리하고 부당한 조치라고 비판하였다. 결국 기업의 자발적 출연을 기초로 하는 1조 원 규모의 '농어촌상생기금'을 조성하는 것으로 귀결되었지만, 실제 기금조성은 매우 부진하게 진행되고 있다.

2.6. 새로운 FTA 흐름, 메가 FTA

2008~2009년 세계 금융위기를 계기로 그때까지 빠른 속도로 확산되던 양자 FTA의 확산 속도가 현저히 떨어지는 대신, 대서양을 사이에 두고 미국과 EU 간에 TTIP(Transatlantic Trade and Investment Partnership, 범대서양무역투자동반자협정)이 추진되고 있고, 아태 지역 국가 사이에서는 TPP(Trans-Pacific Partnership, 환태평양경제동반자협정), 아시아와 대양주 국가 간에는 RCEP(Regional Comprehensive Economic Partnership, 역내포괄적경제동반자협정) 등 다자간 지역경제 통합 논의가 추진되기 시작하였다.

이러한 메가 FTA가 확산된 것은 양자 FTA가 늘어날수록 FTA의 배타적 특혜이익은 감소하는 대신 복잡한 원산지 규정 등으로 거래 및 행정비용은 증가하였기 때문이다. 또한 2000년대 들어 무역 및 투자 자유화가 확대되면서 생산 및 거래에서 국가 간 상호 의존성이 높아져 글로벌 가치사슬에 있는 국가끼리 관세를 철폐할 뿐만 아니라 공통의 무역 규범을 제정할 필요가 있다는 인식이 확산되면서 다자 FTA로 발전되었다.

TPP는 2005년 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이 4개국 체제로 출범한 다자간 자유무역협정(P4)을 기반으로 하여 미국, 캐나다, 호주, 일본 등 12개국이 참여하는 아시아-태평양 지역 경제통합체이다. 이들 협상참여 12개국은 2014년 기준 세계 GDP의 37%를 차지하여 초대형 경제권 탄생을 의미할 뿐만 아니라 새로운 글로벌 통상질서 창출에 목표를 두고 높은 수준의 자유화를 지향하는 21세기형 다자 FTA로 주목받았다. 우여곡절 끝에 2015년에 타결되어 각국의 비준을 남겨둔 상태였으나 2016년 당선된 미국의 트럼프 대통령이 탈퇴를 선언하여 미국이 빠진 나머지 11개국이 참여하는 CPTPP(Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership, 포괄적 점진적 환태평양경제동반자협정)로 명칭을 바꿔 2019년 출범하기로 하였다.

한편, RCEP은 아세안 10개국이 주도하고 아세안과 개별 FTA를 체결한 6개국(한국, 중국,

일본, 호주, 뉴질랜드, 인도) 등 16개국이 참여하는 아시아 역내 광역 FTA로서 2011년 11월 아세안정상회의에서 RCEP 구상이 채택되었다. RCEP 공식 1차 협상이 2013년 5월 브루나이에서 열린 후 2016년 10월까지 총 15차례 협상이 이어졌으나 대상국 간에 경제적 수준 차이가 크고 이해관계도 복잡하여 괄목할만한 진전은 이루지 못하고 있었다. 그러나 TPP에 대항하여 중국 중심의 아시아지역 경제블록으로 발전할 가능성이 있어 주목받고 있다.

양자 FTA 중심의 동시다발적 FTA를 추진해 온 우리나라로서는 메가 FTA 가입이 기존 양자 FTA의 배타적 이익을 감소시킬 우려가 있었다. 이에 TPP 등 메가 FTA 흐름을 주시하면서 2003년부터 민간공동연구를 계속해 온 한-중-일 3국 간 FTA를 추진하였다. 아울러 아세안 및 한-중-일 3국 간의 협력 강화 차원에서 논의해 오던 동아시아 FTA를 중국과 함께 추진하면서 RCEP에 참여하는 한편, TPP 가입을 저울질하였고 이제는 CPTPP 가입을 고려하고 있다.

〈표 21-1〉 FTA별 농산물 양허수준

대상국 양허유형	칠레	싱가 포르	EFTA	아세안	인도	EU	페루	미국	터키	호주	캐나다	중국	뉴질 랜드	베트남	콜롬 비아
즉시	224	232	204	1,084	112	613	386	587	194	254	406	216	248		244
5년 이내	545	358	0		45	303	399	358	201	287	388	209	249	249	89
10년 이내	238	377	32	0	314	324	411	397	630	385	426	164	398	30	351
15년 이내	0	0	0	0	0	135	3	134	0	309	59	202	309	3	19
20년 이내	12	0	0	0	0	10	199	7	0	76	1	239	62	0	261
계절관세	1	0	0	0	0	2	2	2	0	5	1	0	2	0	1
TRQ+10년 이내	0	0	0	0	0	11	0	12	0			0	3	0	0
TRQ+20년 이내	0	0	0	0	0	14	0	20	0	17	6	0	11	0	0
TRQ+현행관세	18	0	0	10	0	12	0	15	0	2		7	11	0	5
부분 감축	0	0	262	450	330	0	0	0	134	12	0	26	12	0	0
현행 관세유지	0	0	0	0	0	26	89	0	0	0	0		1	0	0
양허 제외	394	484	956	64	650	16	16	16	795	158	213	548	194	403	151
소계	394 (27.5)	484 (33.4)	1,218 (83.8)	514 (32.0)	980 (67.5)	42 (2.9)	105 (7.0)	16 (1.0)	929 (47.5)	170 (11.3)	213 (14.2)	574 (35.6)	207 (13.8)	403 (76.8)	151 (10.0)
전체	1,432 (100)	1,451 (100)	1,454 (100)	1,608 (100)	1,451 (100)	1,466 (100)	1,505 (100)	1,548 (100)	1,954 (100)	1,505 (100)	1,500 (100)	1,611 (100)	1,500 (100)	525 (100)	1,505 (100)

주: 한-베트남 FTA에서 나머지 1,086개 품목은 이전 한-아세안 FTA 양허를 그대로 따름.
 자료: 농림축산식품부 2017. 한국농업통상 50년사.

3. 무역 자유화의 확대와 통상 분쟁의 빈발

1980년대 이후로 세계적인 무역 자유화의 확대 속에 우리나라 농산물 시장도 점차 개방되면서 농산물 수입증가를 억제하기 위한 정책시도가 여러 차례 이루어졌고, 또한 WTO 출범 직후부터는 국내에서 유지되어 오던 제도와 관행이 WTO 규범과 조화되기까지 과도적인 과정에서 많은 통상 분쟁이 발생하였다.

우리 농산물중 최초로 GATT 분쟁해결 절차에 회부된 것은 쇠고기 수입제한 조치였다. 1984년 우리나라가 쇠 값 파동을 수습하기 위해 쇠고기 수입을 중단하자 1988년 미국과 호주, 뉴질랜드가 GATT에 제소하였고, 1989년 GATT 패널보고서는 우리나라 쇠고기 수입 제한을 철폐하거나 GATT 규정에 일치시킬 것을 권고하였다.

WTO 체제가 출범한 1995년 이후부터는 소송이 늘었다. 미국은 1995년에 부패과일 선별 제도와 일반병해충에 대한 훈증소독 등 우리나라의 식물검역 조치가 GATT와 SPS 협정, 기술장벽협정 및 농업협정 위반이라고 주장하며 협의를 요청하였고 1996년에는 항온기배양 검사제도에 대해서도 제소하였다. 같은 해에 역시 미국이 우리나라의 식품 유통기한 설정 기준이 국제적 기준에 미흡하여 사실상 육류의 수입을 규제하는 조치라고 주장하여 WTO에 제소하였다. 두 가지 분쟁은 패널 절차로 가기 전에 양국 간의 협의에 의해 미국의 주장을 대체로 수용하는 선에서 해결되었다.

한편, 국내 관세제도의 허점에 따라 수입이 급증한 품목에 대한 세이프가드 조치에 대해서도 분쟁이 발생하였다. 우선 전지·탈지분유의 관세는 176%인데 비해 분유에 다른 물질을 소량 첨가한 혼합분유의 관세는 36%였다. 따라서 전지·탈지분유를 대체하여 관세가 낮은 혼합분유가 EU로부터 대량 수입되자 1997년 혼합분유에 세이프가드를 발동하여 수입 수량을 제한하였다. 이에 대해 EU가 WTO에 제소하여 3년간에 걸친 다툼 끝에 우리나라가 패소하였다.

또 다른 사례는 중국산 마늘에 대한 세이프가드 발동조치이다. 신선 마늘의 관세는 360%였지만 냉동 및 초산제제 마늘은 가공품으로 분류되어 UR 이전부터 이미 수입이 자유화된 품목으로 30%대의 관세만을 부과할 수 있었다. 1999년 냉동 및 초산 제제 마늘의 수입이 1996년에 비해 7배나 증가하자 우리나라는 세이프가드를 발동하여 285%의 긴급조정관세를 부과하였다. 당시 WTO의 정식 회원국이 아니었던 중국은 강력히 반발하여 금액 면에서

마늘보다 55배가 넘는 한국의 휴대전화와 폴리에틸렌에 대해 잠정 수입중단이라는 강력한 보복 조치를 함으로써 마늘 수입 세이프가드 문제는 무역 분쟁으로 발전하였다.

양국은 협상을 통해 2000년에 중국산 마늘에 대한 TRQ를 설정하여 중국산 마늘의 수입을 보장함으로써 분쟁이 해결되었다. 하지만 협상과정에서 세이프가드 조치를 더 연장하지 않기로 부속서에 합의했다는 사실이 뒤늦게 알려지면서 국민에게 알리지 않았다는 주장이 제기되어 헌법소원으로까지 비화하는 상흔을 남겼다.

우리나라 농산물 중 가장 빈번하고 영향이 컸던 품목은 쇠고기분쟁이라고 할 수 있다. 미국은 우리나라에 쇠고기 수출을 많이 하고 있어 관심이 높았다. 앞서 서술한 1988년의 쇠고기 수입중단에 대한 제소 이후 우리나라가 1988년부터 쇠고기 둔갑 방지를 목적으로 시행하던 수입 쇠고기 전문판매장 제도가 GATT의 내국민 대우 위배 조치라고 주장하며 미국과 호주가 1999년 WTO에 제소하였고, 우리나라가 패소하여 2000년부터 수입 쇠고기 전문판매장 제도는 폐지되었다.

2003년 12월 미국에서 광우병(BSE) 소가 발견되자 우리나라는 당시 최대 쇠고기 수출국 이던 미국에 대해 쇠고기 수입중단조치를 취하였다. 이후 미국은 BSE 관리를 강화하면서 2004년 말부터 미국산 쇠고기 수입재개를 요청하였다. 우리나라는 미국과의 협상을 통해 2006년 9월부터 30개월 미만 소에서 생산된 뼈 없는 살코기만 수입을 허용하기로 하였다. 그러나 당시 정부는 수입과정에서 뼈 없는 쇠고기를 확인하기 위해 X-선 검사를 시행하였고, 그 결과 뺏 조각이 검출되어 사실상 교역이 중단되자 양국의 갈등이 격화되었다.

2007년 5월 국제수역사무국(OIE)에서 BSE 위험통제국 지위를 인정받자 미국은 국제기준에 근거해 연령과 부위와 관계없이 미국산 쇠고기의 전면수입을 다시 요청하였다. 이로 인해 2007년 10월 한-미 전문가 기술협회가 개최되었으나, 모든 월령의 모든 부위 수입허용을 주장하는 미국과 OIE 기준보다 강화된 위생 조건을 요구하는 우리나라의 주장이 대립하여 구체적 합의에 이르지 못하였다.

정부는 2007년 12월 관계부처 장관회의에서 1단계로 30개월 월령 제한은 유지하고 기타 사항은 OIE 규정을 수용하되, OIE 기준 완전수용은 미국이 강화된 사료 금지조치를 이행하는 시점에서 협의하는 2단계 해결방안을 잠정 결정하였다.

그러나 이명박 정부 출범 직후, 대통령 미국 방문 직전인 2008년 4월 11일부터 서울에서

기술협회가 재개되었고 양국 정상회담 전일인 4월 18일에 30개월 미만 소에서 생산된 뼈를 포함한 쇠고기 수입을 즉각 허용하되, 미국에서 강화된 사료 금지조치 공표 시 30개월 이상 소에서 생산된 쇠고기도 수입을 허용하기로 합의하여 사실상 미국산 쇠고기 수입을 전면 허용하였다.

이러한 합의는 X-선 검사를 통해 뼈 조각이 있는 쇠고기까지 수입을 중단하던 정부가 대통령 방미 일정에 맞추어 무리하게 수입을 전면 허용한 것이라는 의심을 불러일으켰다. 미국산 쇠고기 광우병 위험에 대한 일부 언론의 과장된 보도 등으로 안전성에 대한 국민들의 우려가 급속도로 확산되어 대규모 촛불시위로 이어지는 등 여론이 매우 악화하였다. 결국 정부는 2008년 5월 한-미 통상장관 간 추가 협의 등을 통해 30개월령 이상 쇠고기는 미국 업체가 자율적으로 수출을 규제하기로 하고 수출작업장 관련 우리 정부의 검역 권한을 강화하는 조건으로 미국산 쇠고기 수입이 재개되었다. 캐나다와도 광우병 쇠고기 분쟁이 있었으며 2012년에 미국과 유사한 조건으로 합의되었다.

미국산 쇠고기 광우병 파동은 통상에 있어 객관적 사실과 더불어 국민적 이해와 소통이 매우 중요하며, 이를 소홀히 하면 불필요한 갈등과 비용을 초래하고 결국 깊은 상처를 남긴다는 교훈을 남겼다.

제5절 농산물 수출 정책

1. 해방 전후의 농산물 수출

해방 이전 우리나라의 수출은 국내 식량이 부족한 상황에서도 일본에의 식량 공급기지로 쌀과 면화 등을 수출한 바 있고, 해방 이후 1960년대 초까지도 광산물과 수산물, 농산물 등 1차산업 위주로 수출하였다. 공산품은 수출 여력이 없었고, 수입이 수출보다 10배 이상 많았다. 수입에서는 부족한 양곡을 조달하기 위한 원조에 의한 수입이 큰 부분을 차지하였다.

1962년도부터 제1차 경제개발5개년계획(1962~1966)을 출범하면서 초기에는 수입대체 산업화정책을 추구하였으나 투자재원의 조달 실패와 인플레이 등으로 성과가 좋지 않았고,

1964년부터는 공산품 위주의 수출주도형 성장전략으로 전환하였다. 그 결과 농산물과 수산물, 그리고 광산물 등 1차 상품의 수출 비중은 크게 줄었으며 대신 공산품이 수출 주력 상품으로 자리 잡게 되었다.

1966년까지 우리나라의 수출상품 구조를 보면 총수출액에서 농림수산물이 차지하는 비중이 상당히 높아 1958년 34.1%에서 1960년에는 48.1%, 1962년에는 56.1%까지 높아졌다. 그 후 1964년에는 33.8%, 1966년에는 27.6%까지 떨어졌다(한국은행 1971). 이렇게 총수출에 대한 농수산물 수출의 비중이 낮아진 이유는 농림수산물의 수요탄력성이 공산품에 비해 낮다는 점과 수출을 급속히 신장시키려는 정책적 관심이 1960년대 중반부터 공산품에 치중되었기 때문이다(박강식 1980, p.262). 경제발전 초기까지는 농수산물 수출은 외화 조달이라는 중요한 임무를 수행하였다고 볼 수 있다.

그러나 1960년대에 들어와서는 다양한 수출품목이 개발되고 수출시장도 세계 각지로 다 변화되었다. 1960년대 초반에는 생돈, 생사의 수출이 새로운 주종품목으로 등장하였고, 1960년대 후반에는 양송이 통조림, 참치, 인삼 및 관련 제품이 새로이 각광받게 되었다. 이 시기의 중요한 수출 농산물으로는 곡물, 생사를 비롯하여 한약재, 인삼, 엽연초 등을 들 수 있다. 곡물은 만성적인 식량 부족으로 해마다 막대한 양의 곡물이 도입되었기 때문에 국내 생산량에 따라 수출 규모의 변동이 심했다.

2. 농산물 수출지원 정책의 본격화

농산물 수출지원을 위한 정부의 시책으로는 일반적인 정부 수출지원 정책에 포함된 수출 단지의 조성, 가격 안정 기금의 설치, 조세감면 등이 있었으며 농산물 수출지원과 직접 관련된 제도에는 농수산물수출준비자금과 농수산물수출진흥법이 있었다. 1969년에 마련된 농수산물수출준비자금제도는 농산물생산의 계절성, 수확기 원료의 수집 및 비축 등 농산물 유통의 특성 때문에 농산물 수출업자의 자금 부담이 공산품보다는 크고 적기에 수출을 맞추기가 어렵다는 점을 고려하여 농산물수출 계약이 성립되어 수출을 준비하는 단계에서 소요되는 자금의 용자지원을 목적으로 만들어진 것이다. 1971년에 제정된 농수산물수출진흥법은 농수산물의 수출을 법적으로 보호·육성하고 계획적으로 생산하여 수출할 수 있는 체제

를 확립하기 위한 조치이다. 특히, 정부는 외화 가득률이 높고 농민의 소득을 높일 수 있는 수출농산물의 생산단지를 조성하고 수집, 가공 및 수출업체를 계열화하여 계획적인 생산을 하도록 지원하였다. 아울러 수출단체에 대하여 자율적으로 수출창구를 일원화하도록 하여 수출가격의 조정과 재고, 출하 시기를 조정하는 등 수출 질서를 확립하도록 노력하였다.

1971년에 정부는 농수산물 수출을 전담하는 기구로 농수산부 내에 수출담당관실을 신설하고, 1973년에는 수출과로 개편되었으며, 1978년 무역과로 다시 변경되었다. 그 후 1994년에 국제농업국 내에 무역진흥과가 신설되었지만, 수출업무는 2003년에 유통국으로 바뀌었다가 2008년부터는 식품산업정책관실로 이관되어 수출진흥과에서 담당하고 있다.

3. 세계화 속의 농산물 수출 확대

한편, 1980년대에 세계적으로 농산물이 공급과잉이 되면서 미국과 EU는 경쟁적으로 수출보조금을 지급하여 세계 무역질서가 왜곡되었다. 이를 타개하기 위해 1986년에 시작된 UR 협상에서 회원국들은 수출보조금을 감축하기로 합의하였지만, 개도국에 대해서는 특례를 인정하여 취급, 등급향상 등 가공비용과 농수산물 수출에 대한 유통비용 절감을 목적으로 한 보조금과 수출물량에 대한 국내운송비 보조는 제공할 수 있게 되었다. 이렇게 WTO에서 개도국들은 수출 물류비 절감을 위한 보조금을 제공할 수 있는 규정을 이용하여 우리나라는 농림부가 농수산물유통공사를 통해 1990년대 중반부터 적극적으로 수출지원 정책을 추진하였다. 수출지원 사업은 크게 해외시장개척사업, 농산물판매촉진사업, 수출정책자금 지원으로 구분된다. 해외시장개척사업에는 농식품수출기반 조성사업, 수출성장동력 확충사업, 해외 마케팅 사업이 있다. 농축산물판매촉진사업으로는 수출물류비 지원, 환변동보험 가입 지원, 수출농산물검역 지원이 있다. 수출정책자금지원은 용자사업인데 수출사업자 지원, 운영활성화자금지원, 우수시설현대화자금지원 등이 있다.

이러한 지원정책에 힘입어 우리나라 농식품 수출은 1995년 34.2억 달러에서 2008년에는 44.0억 달러로 연평균 1.9% 증가해 왔다. 하지만 동 기간 수입은 연평균 6.6%를 기록하여 농수산물 분야의 무역적자는 늘어났다. 가공품 형태의 농식품 수출이 빠르게 증가하였지만, 신선농산물 수출은 증가가 느렸으며 대일 수출의존도가 감소하고 수출 다변화가 진전되었

다. 2008년에는 '2012년 농식품 수출 100억 달러 달성'이라는 목표를 설정하고 수출지원 정책을 적극적으로 추진하였다. 결과적으로 2012년의 농림수산물의 수출액은 80억 달러에 그쳤지만 괄목할 만한 성과를 이룬 것은 사실이다. 2016년에는 85억 9천만 달러를 수출하였다.

한편, 2000년대에 들어와 우리나라는 2004년 칠레와의 FTA를 비롯하여 미국, EU, 중국, 호주, 아세안 등 많은 나라와 FTA를 체결하여 2018년 8월 현재 15개 국가/지역과 FTA가 발효되어 있다. FTA는 수입도 늘어나지만, 상대국의 관세 인하, 원산지 적용 확대, 비관세 장벽 완화 등 수출확대에도 기회가 되고 있다. FTA를 활용한 농산물의 수출 특혜관세 활용률도 2012년에는 20.9%에 불과하였으나 점차 늘어나 2017년에는 43.5%에 달하고 있다.²⁵²⁾ 2015년에 원산지증명절차를 간소화한 것이 특혜관세 활용률 제고에 기여한 것으로 평가된다.

최근에는 농식품 수출확대를 위해 성장잠재력이 큰 아세안을 중심으로 전략 국가를 선정하여 시장개척단 등을 파견하고 시장조사, 제품개발, 상담 등 전 단계를 지원하여 수출 시장 다변화를 꾀하고 있다. 아울러 국가별 온·오프라인 유통채널 확대를 통한 판촉 강화, 시장 맞춤형 상품 개발 등 업체의 자율성과 책임성을 강화한 민간기획 사업을 확대하고 통관 애로 해소 등 원활한 여건 조성에 힘쓰고 있다. 특히 대중국 전략 수출을 위해 현지 소비 트렌드에 대응한 영·유아 간편 식품 등을 발굴하고 상품개발 신 유통망(B2B 모바일 등) 개척 사업을 확대해 나가고 있다. 또한 사업 수요자가 원하는 사업을 선택하여 지원받을 수 있는 수출바우처, 비관세장벽 대응 지원, 신선 농산물 수출기반 구축 등 시대 환경의 변화에 맞는 새로운 내용의 수출지원 정책으로 발전하고 있다(한국농수산물유통공사 홈페이지 자료).

한편, 수출보조에 대해서는 2015년 케냐 나이로비 WTO 각료회의에서 선진국은 즉시 철폐하고 개도국은 2018년까지 철폐하되, 개도국의 수출물류비 관련 보조는 2023년에 철폐하도록 합의되었다. 국내 수출 관련 지원정책도 이러한 시한에 맞춰 변화를 꾀해야 한다.

252) 농축산물 FTA 수출 특혜관세 활용률이 비교적 낮은 이유는 사후 검증에 대한 부담, 수출 품목의 생산자와 수출업체가 달라 원산지 증명서발급을 위한 증빙서류 구비의 어려움, 원산지 증명을 발급받았음에도 수출 신고필증에 신고 누락, 가공식품의 역외 원료 비중이 높아 원산지 증명서 발급 요건 미충족, 수입업체의 원산지 증명서 발급 미요청 등이 있다(지성태 외 2018).

제6절 농업통상 정책의 전망과 과제

제2차 세계 대전 이후 국제사회는 미국의 절대적인 영향력 아래 자유무역이 확대되고 다자간 통상질서가 확립되었고, 또한 1980년대부터는 지역 간 자유무역협정(FTA)도 성행하였다. 하지만 2000년대 들어 중국의 경제력이 급속히 커지면서 2010년에는 중국이 일본을 제치고 세계 제2위의 경제 대국이 되었고 새로운 갈등이 부각되기 시작하였다. 이미 DDA 협상에서 개도국 대우 문제를 두고 중국과 심각한 갈등을 겪고 있던 미국은 2017년에 트럼프 정부가 출범하면서 막대한 대중국 무역적자를 줄이기 위해 상당액의 대 중국 수입품에 추가 관세를 부과하였다. 중국도 이에 굴복하지 않고 맞보복을 하면서 양국 간 무역전쟁은 전 세계를 긴장시키고 있고, 특히 중국과 미국의 중간에서 우리나라는 직격탄을 맞게 되었다. 겉으로는 무역 전쟁이지만 미국과 중국의 갈등은 무역 이외에도 통화, 금융 정책, 그리고 지역 안보 문제까지 아우른 패권 다툼이기 때문에 상당 기간 지속할 것이란 전망이 많다.

영국이 EU를 탈퇴하기로 국민투표를 통해 결정하였으며, 미국이 TPP에서 탈퇴하고, 캐나다와 멕시코와의 NAFTA 재협상, 우리나라와의 한-미 FTA 재협상을 요구하여 관철한 것은 물론, 철강과 자동차 수입에 대한 추가관세를 공언하고 있는 것은 세계적인 자유화, 지역 블록화 흐름에 변화가 불가피하며 힘을 우위로 한 보호무역의 성행이 일상화될 것임을 의미한다.

한편, 다자간 무역체제의 강화가 우리나라에 도움이 되므로 현재 WTO에서 갈등을 빚고 있는 선진국과 개도국의 중간적인 입장에서 우리나라의 조정 역할이 중시될 것이며 이 경우 농업 분야의 개도국 지위 유지를 심각하게 위협받을 수도 있다.

우리나라는 다른 어느 나라보다 무역의존도가 높은 경제구조로 되어 있으므로 통상국가 전략을 유지할 수밖에 없다. 그러기 위해서는 기존의 지역무역협정에서의 양허내역을 더 확대하고 외연도 넓혀 나가려 노력할 것으로 예상된다. 이 경우 농업 분야는 시장개방을 확대해야 하는 도전을 계속 받게 될 것이다. 우리나라가 농업분야에서 유일하게 경쟁력이 우위에 있다고 여겨왔던 일본도 최근에는 일부 농산물에서는 우리보다 경쟁력이 낮지 않다고 평가되고 있다는 점을 고려하면 농업의 경쟁력을 높이기 위한 정책을 꾸준히 추진해야 한다. 아울러 각종 지역무역협정에서도 WTO 동식물위생협정(SPS)보다 더 까다로운 내용으로 규범이 만들어지고 있으며, 국영무역과 각종 보조금에 대한 통보와 검토가 더 엄격해지는 추세이다. 따라서 우리나라도 검역 전문 인력과 통상규범 전문가의 양성을 서둘러야 한다.

참고문헌

- 경제기획원(1978), 『경제백서』.
- 김명환·이정환(2007), “쌀 관세화유예를 계속 할 것인가?” 『시선집중 GS&J』 제44호, GS&J 인스티튜트.
- 농림부(2003), 『한국농업·농촌 100년사』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림부(1999), 『한국농정 50년사』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림수산부(1989), 『한국농정 40년사』, 한국농촌경제연구원 편.
- 농림축산식품부(2017), 『한국농업통상 50년사(1966~2016)』, GS&J 인스티튜트 편.
- 농림축산식품부(2015), 『농업·농촌 70년사』, 한국농촌경제연구원 편.
- 박강식(1980), “제5장 농산물 무역”, 『한국농업의 근대화 과정』, 한국농촌경제연구원 연구총서 3.
- 서진교 외 (2004), 『2004년 쌀 재협상 전략수립에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 서진교·이정환(2009), “한시가 급한 쌀 조기관세화”, 『시선집중GS&J』 제72호, GS&J 인스티튜트.
- 송주호 외(2014), 『해외 쌀 산업연구』, 한국농촌경제연구원.
- 송주호(2015), 『쌀 관세화 검증 대응방안』, 한국농촌경제연구원.
- 외무부 외교사료관(1978), 『GATT/MTN 농산물 양허품목 작성』, 2006-0068, 농수산부, 무역 1312-462(1978. 5.2).
- 이호철(1999), ‘미국잉여농산물도입’, 『농정반세기 증언』, 한국농촌경제연구원 편찬
- 지성태 외(2018), “FTA 발효이후 농축산물 수출변화와 시사점”, KREI 현안분석 제47호(2018.4.25.)
- 최양부(2016), “농산물시장개방과 농업통상교섭 70년, 1945~2015: 회고와 성찰”, 한국농업경제학회 2016년도 하계학술대회 발표자료.
- 한국농수산물공사(2018), 수출진흥 홈페이지 <http://www.at.or.kr/contents/apko322000/view.action>
- 한국농촌경제연구원(2018), FTA체결국 농축산물 수출입동향. 제5권 제 4호(통권제 20호), 2017년 4분기,
- 한국무역협회(1972), 『한국무역사』.
- 한국은행(1971), 『경제통계연보』.



제1절 광복 이전의 농정 조직

1. 조선조의 농정 조직

조선조는 '농자 천하지 대본'이라는 말에서 알 수 있듯이 농업을 산업의 기본으로 삼아 농업생산의 증대를 위한 농사지도를 시작하였다. 예문관의 대제학 이행(1352~1432)이 농상집요(農桑輯要)를 써서 농사지침서를 삼았으며 세종은 지방마다의 농사기술을 모아 농사직설(農事直設)을 편찬해 영농의 지침으로 삼아 널리 보급하였다. 또한, 빈민구제를 위한 구황청(救荒廳)을 설치하여 운영하기도 하고, 상평창(常平倉)을 고려로부터 이어받아 운영하기도 하였으며 곡물, 포, 기름, 밀(蜜) 등을 중심으로 한 조세제도도 발달하였다.

- 호조(戶曹): 호구(戶口), 공물(貢物), 부역(賦役), 전량(田糧) 등 재정(財政) 전반을 담당
- 사옹원(司饗院): 왕의 식사와 궐내의 식사제공의 일을 맡음
- 사복시(司僕寺): 왕의 차마(車馬), 마구(馬), 전국의 목장(牧場) 등의 일을 주관
- 관상감(觀象監): 천문, 지리, 이수, 측후의 일을 맡음
- 풍저창(豐儲倉): 미곡, 두류, 지물 등을 관리함
- 광흥창(廣興倉): 백관의 녹미를 관장함
- 제용감(濟用監): 왕에게 진상하는 직물, 인삼 및 왕이 하사하는 의복, 나전에 관한 일을 담당
- 전생서(典牲署): 궁중제사에 사용할 짐승을 관장
- 의영고(義盈庫): 국유의 유류(油類), 봉밀(蜂蜜), 황밀(黃蜜), 호초(胡椒) 등의 조달을 담당
- 공조(工曹): 산림, 소택(沼澤), 기술자, 토목건축, 도요, 야금 등을 담당

조선시대의 농정조직을 살펴보면 최고의 행정기관인 의정부 산하에 육조(이, 호 예, 병, 형, 공)를 두었으며 농업에 관한 업무조직은 호조, 공조 등 2개조에 분산 편성되었다. 호조에서는 농기구, 전답, 농사와 양잠의 권장, 흉풍의 조사, 미곡대여 등의 업무를 관장하였고 공조에서는 산림, 식목, 목탄, 목재, 수레, 선박, 필묵, 칠기, 연못, 저수지 등을 관리하는 등 농업관련업무와 조직이 생산이 아니라 생산의 지원과 생산물의 가공 이용까지 관장한 것을 알 수 있다.

조선 말기에 와서 오랜 전통적인 농정조직에 변화가 시작된다. 외국으로부터의 거센 개항 압력과 통상교섭이 밀려들고 서방과 일본의 침략에 직면하면서, 자주부강국가 건설을 하여야 된다는 주장들이 강하게 제기되고 국가의 조직도 변화를 겪게 된다. 1876년 운양호 사건으로 강화도조약이 체결되고 부산, 제물포 등의 항구를 개항하게 되고 1881년 국왕 밑에 총리기무아문(總理機務衙門)과 그 밑에 내무아문, 총리아문을 두었다. 또 내무아문 소속으로 7사(司)를 두었으며 농업관련 업무는 농상사(農桑司)에서 관장하게 되면서 외형적으로나마 산업중심의 현대적 감각의 농정 조직이 태동하게 된다.

1894년 갑오개혁을 거치면서 일본의 법전을 참조하여 근대 법치국가의 내각 제도를 모방한 의정부제를 시행하게 되며 의정부 밑에 8개 아문을 두었으며 농정 업무는 농상무아문(農商務衙門)에서 맡게 되었다. 농상무아문 소속으로는 8개국을 두었는데, 농상국(農桑局)에서는 농사, 농지, 개간, 종자, 잡상, 목축, 편찬 등의 사무를 보았고, 산림국에서는 산림경제, 사유림의 통계, 산림학교 등의 사무를 보았으며, 지질국에서는 토지의 비척판별, 식물 및 비료에 관한 업무를, 장권국에서는 식산의 장려 등을 관장토록 함으로써 외형상으로 농정조직의 기본인 품목과 기능별 업무 분장과 역할이 주어졌다. 그러나 실제적인 역할과 기능은 형식적이고 실효성이 매우 미약하였을 뿐 아니라 1910년 일본의 침략으로 한반도가 일본에 의하여 강점되면서 이 땅에는 왕권통치 시대가 사라지고 일제와 조선총독부에 의한 식민지 농정조직의 체제로 변화하게 된다. 조선시대 농정조직의 특징은 조선시대는 농업이 국민의 의식주 모두를 담당하는 산업이라는 면에서 오늘날 여러 산업의 한 부분인 농업과는 비교할 수 없을 정도로 그 비중이 크고 조직 측면에서도 반영되어 있다는 점이다.

2. 일제 강점기 농정 조직

식민지 농정조직은 농지 농업 농민이 농업 생산의 중요한 요소임과 동시에 일본 제국주의 차원의 수탈 대상이었으며, 농업의 생산성 증대도 식민지 수탈을 전제로 한 것이며, 따라서 농촌의 발전과 농민의 복지를 위한 농정조직이란 식민지시대의 농정 조직과는 거리가 먼 것이었다. 조선총독부는 산하에 농상공부를 두고 그 밑에 식산국과 농림국을 두어 농산물 증산 독려와 공출·배급 등 수탈을 자행하면서 이와는 별도로 총독부 직속으로 임시 토지조사국을 두었고, 동양척식회사로 하여금 농지약탈을 위한 측량 사업을 수행하였으며 영림서를 두어 감시자에게 산의 나무채취를 엄격히 통제 하는 등 국민의 일상생활에 많은 고통을 주었다. 한편으로는 엄청난 양의 울창한 산림을 벌채하여 일본으로 실어 갔으며 전매서를 두어 담배경작과 소금의 제조와 판매를 엄격히 통제함으로써 농정조직은 농민 위에 군림하는 조직으로 모든 국민의 원성의 대상이 되었다. 그 후 수차례의 직제개정을 통해 식민통치 후반기에는 농림국 소속에 임정과, 수리과, 토지개량과, 농정과, 농산과를 두었고 식산국 소속에는 수산과를 두는 등 농정조직을 상당히 분야별로 세분화하고 체계화하기 시작하였다. 그뿐 아니라 총독 직속 농어업분야 관서로 농사시험장, 임업시험장, 수산시험장, 종마목장, 종양목장 등 시험장을 만들어 식민지배의 장기대책을 꾀했으며 영림서, 곡물검사소, 수역혈청제조소 등을 두는 등 식민수탈 도구로서의 농정기능을 더욱 보강하였다. 일제식민지시대의 농정조직의 특징은 농업생산력 증대를 한편에서는 도모하면서 이를 제국주의수탈로 연결하고 이를 뒷받침하는 농정조직으로 볼 수 있다. 토지조사사업 이 토지의 근대적 소유권 확립이라는 측면이 있지만 조사사업의 결과는 소유권이 불명확한 농지의 국유화와 일제에 의한 농지 침탈 귀결되었으며, 종마목장의 경우 군마의 번식이 목적이었고, 곡물검사소의 경우도 일본으로 곡물을 송출하기 위해서는 곡물검사를 통한 곡물품질의 표준화·등급화가 반드시 필요한 점을 고려할 때 그 설치목적은 알 수 있다.

3. 상해 임시정부의 농정 조직

1919년 3월 1일 국내외에서 전개된 3·1독립운동은 비록 독립을 쟁취하지는 못하였으나 그 결과로 1919년 9월 11일 중국 상해에 대한민국 임시정부를 수립하게 되었다. 그 조직을

보면 대통령중심제로 하고 삼권분립의 원칙을 도입함으로써 지금까지의 왕권중심의 군주주의나 식민지배중심의 제국주의가 아닌 민주주의 형태를 갖춘 정부조직의 모습을 처음 만들게 되었다. 대통령 밑에 국방원을 두고 그 밑에 7개부를 두었으며 농정을 담당하는 조직은 내무부의 농상공국(農商工局)으로 존재하였으나 임시정부자체가 해외에서 독립운동에 관한 활동이 주된 역할이었기에 국내 농업과 농업인에게는 그 영향력이 미치지 못하고 명목만 유지했는데 이는 언젠가 독립이 되어 주권을 되찾았을 때를 대비하여 편성 운영되었다.

제2절 광복 이후 농정 조직의 출범

1. 미 군정과 과도기적인 농정조직

1945년 8월 15일 일본은 한반도에서 물러났으나 우리는 당장 독립정부를 수립하지 못하고 3년간 미 군정이 실시되면서 민생대책과 농지 등 현안사항을 위해 과도기적인 농정 조직이 운영되게 된다. 1945년 9월9일 미군이 인천항을 통해 상륙하여 38도선 이남에 주둔하면서 다음과 같은 발표를 하게 된다. ① 한국의 즉시 독립은 곤란한 것이며, ② 사회의 혼란상태가 진정될 때까지 아베(阿部) 총독을 비롯한 일본 식민관료 당분간 잔류시킨다. 이에 따라 한국인은 행정관리에 관한 기술이 없다는 이유를 들어 일제식민지 관리를 그대로 잔류시켰으며 행정기구도 총독부 기구를 그대로 답습하게 되었다. 군정당국의 한국에 대한 이해가 부족하였고 군사나 치안분야와 사회체제분야 우선시함에 따라 취해진 조치였지만 식민통치시대의 기구와 법령제도는 물론 관료까지 그대로 존속시키면서 미국식 민주주의 방식으로 민생과 치안을 유지하려고 한 것은 큰 모순이었으며 식민통치시대나 미 군정시대나 별로 달라진 것을 느끼지 못하는 한국민들의 불만과 반발은 높아만 갔다.

1945년 9월 2일 하지 중장은 아베 총독을 해임하고 아놀드 소장을 군정 장관으로 임명한 후 1945년 9월 15일 총독부의 각 국·과로부터 사무를 인수받아 군정청을 발족하였다. 군정청의 조직은 관방(비서실역)에는 총무, 외사, 인사, 기획, 회계, 지방, 재무관리 등 7개 과를 두었다가 그 뒤 처로 바꾸었으며 집행기관으로는 경무, 재무, 광공, 학무, 농상공, 법무, 체신, 교통의 8개국을 두었다가 그 뒤 보건후생국, 군무국, 공보국이 신설되어 11개국으로 되

었으며 그 뒤 노동, 운수를 추가하고 부로 승격하였다. 농정업무를 담당하는 조직은 농상국으로 발족하여 1946년 2월 13일 미군정령 제48호에 의해 농무국으로 명칭을 개편하고 상정 업무는 광공국에 통합되어 상공국으로 명칭이 변경되었다.

농무국은 임업기술원양성소와 농업토목 기술원양성소 등 2개소를 두었으며 하부조직으로 농정과, 농산과, 축산과, 양정과, 토지개량과, 임정과, 임산과, 수산과, 농업경제과 등 9개과를 두었다.

1.1. 농무부로의 승격과 중앙식량행정처 설립

미 군정청은 일본인 관료를 점차 해임하고 행정고문이라는 명칭 아래 잔류케 하면서 한국인 직원을 임용하기 시작하였는데 그 명칭을 군정청 고문관이라 하였다. 1945년 12월에는 국장자리에 미국인, 한국인, 각 1인씩을 임용하는 양국장제(兩局長制)가 실시되면서 한국인 관료 수가 늘어나기 시작하였다. 1946년 3월 29일 미군정령 제64호로 군정청 직제를 개정, 국을 부로 승격시킴에 따라 농무국도 농무부로 되었으며 국 밑에 과, 계, 반으로 개편되었다.

1946년 5월 군정장관 직할로 중앙식량행정처를 신설하고 하부조직으로는 기획서무서, 식량분배서, 식량자료서를 두었으며 농무부에서 작성한 생산통계를 바탕으로 각 도별로 양곡수집 할당량을 결정하고 수집된 양곡을 정부배급 계통을 통하여 배급을 실시하는 등 양곡의 수집, 이동, 저장 등 식량수급 전반에 관한 업무를 관장하며 대한민국 정부수립 시 까지 업무를 계속하였다.

이러한 조직설립의 배경을 보면 당시 일제가 군량미 확보를 위해 우리나라에서 생산된 엄청난 양의 양곡을 일본으로 실어가서 양곡재고가 바닥이 난 상태인데다 중국, 일본, 만주 등에 흩어져 살던 동포의 귀환, 북한주민의 남하 등으로 200만 명이 넘는 엄청난 인구의 유입으로 식량 수급사정이 극도로 악화되었기 때문으로 본다.

1.2. 남조선 과도정부와 중앙토지행정처 설립

1947년 6월 군정법령 제141호로 38도선 이남의 입법, 사법, 행정에 관한 미 군정하의 한국인 정부기관을 남조선 과도 정부라고 부르기로 함으로써 실제 권한은 거부권을 갖고 있는 미국인 고문에게 있었으나, 외관상으로는 한국인에 의해 행정이 이루어지기 시작하였으며

농정업무를 관장하는 농무부는 농산국, 수산국, 농업경제국, 산림국 등 4개국을 두었다가 그 후 농산국이 농정국, 축산국, 농지국으로 확대 7개국으로 운영되었다.

당시 식량수급 문제도 중요한 과제였지만 식량을 생산하는 근본인 토지문제도 매우 심각한 상황이었다. 대부분의 토지가 지주와 소작인간에 고율의 소작료로 경작되고 있었으며 일본법인 및 자연인이 소유하였던 이른바 귀속농지 배분 및 경작문제가 심각하여 토지개혁 법안을 마련해 처리코자 하였으나 여의치 않아 1948년 3월 군정법령 제173호로 중앙토지 행정처를 설립, 귀속농지를 경작농민에게 매각하는 업무를 우선적으로 담당케 하였다.

2. 농정조직의 출범과 농지개혁을 위한 직제 개편

정부조직법 제21조(1948. 7. 17. 법률 제1호)에 따라 농림부가 신설되고 1948. 8. 15. 대한민국 정부가 수립되어 1948년 9월 2일~9월 5일 사이에 국무총리를 비롯한 11부 4처의 장이 임명되었다. 그러나 농림부직제가 마련되지 않아 남조선 과도정부의 농무부조직으로 잠정 운영되어 오다가 1948년 11월 4일 대통령령 제23호로 농림부 직제가 공포되면서 1차 관보 1실 6국 24과로 업무가 개시되었다. 이는 대한민국 최초의 농정조직이며 바로 민주농정조직이기도 한 점에서 의의가 매우 큰데, 비서실이 5개 과를 관장하는 상당히 큰 규모이며 실장이 사업국장과 동급으로서 장관을 직접 보좌한 것이 특징이다. 그리고 과거 농림조직에 함께 있던 수산분야조직은 상공부 수산국으로 편성되었다.

농림부 출범당시의 농촌지도국이 농경국으로 개편(1949. 10. 5.)되었다가 1950년 3월 31일(대통령령 제309호)농경국은 폐지되고 그 업무는 농정국에 농경과를 신설, 관장케 하였으며 차관보를 폐지하고 비서실을 해체하여 단위업무는 차관 직속으로 했다. 또 양정국에 소속되어 있던 감사과가 폐지되었는데 당시 감사업무가 양정국에 소속되어 있었던 것을 미루어 볼 때 양정 업무의 비중이 어느 정도였는지를 짐작하고도 남음이 있겠다. 그리고 농지국에 사정과와 조정과를 폐지하고 분배과를 신설하였는데 이는 농지개혁사업을 추진하기 위해서였다.

1949년 6월 21일 농지개혁법이 제정 공포되고 1950년 3월 동 법 시행령이 제정됨에 따라 지주와 소작농 시대를 청산하고 경자유전의 원칙에 따른 농지소유제도의 대변혁 작업이

시작된다. 모든 소작농지는 농민에게 분배하고 자작농지라 하더라도 3정보를 초과한 모든 농지는 3정보 한도 내에서 평년작 주된 생산물의 1.5배를 5년 균분 상환조건으로 농민에게 분배하는 것이 농지개혁사업의 핵심이었으며 이로써 그 동안 지주 중심의 농지관리체제가 자작농 중심체제로 대전환을 하게 된다.

농지개혁사업을 착수하자마자 6·25 전쟁이 발발하여 분배농지 대금의 상환이 지연되자, 이를 조속히 마무리하기 위해 1952년 4월 12일(대통령령 제625호)로 보상 상환과를 신설하였다. 이와 함께 일본인 또는 일본법인 소유였던 귀속농지 처분(매각)을 위해 처분과를 신설하였고 농지국을 농지관리국으로 개칭(1952.4.12.)하고 분배과는 업무가 종료되었기에 폐지하였다.

3. 자재공급 및 기술지도기구 신설

1955년 2월 17일(대통령령 제1002호)로 직제를 개정 경리과를 폐지하고 제1농정과, 제2농정과를 농정과 하나로 통합하는 대신 농업자재과와 농업교도과를 신설, 농업자재의 적기 공급, 새로운 영농기술지도 등을 위한 조직을 보강하기 시작하였다. 전란기의 사회불안과 생산량의 저하 등으로 식량수급 사정이 계속 악화되고 민생문제가 사회문제화됨에 따라 식량 증산을 통한 한국경제의 재건을 위해 1953년 제1차 농업증산 5개년계획이 수립되었고 이를 뒷받침하기 위해 비료, 농기구 등 농업 자재의 원활한 공급과 경종법 개선, 종자개량, 시비법 개선 등 식량증산 기술을 널리 알리고 지도하는 데 역점을 두어 농업자재과 및 농업교도과 등의 새로운 조직을 만들었다.

그러나 1955년 5월 미공법 480호(PL 480)에 의해 한미간에 잉여농산물 도입협정이 체결되어 매년 엄청난 양의 곡물이 도입됨으로써 식량수급 안정에는 결정적인 도움이 되었으나 국내 농산물의 생산이 위축되고 농민의 생산의욕도 저하될 뿐 아니라 곡가 하락, 농가경제 악화를 초래하는 등 반작용도 매우 커 새로운 조직의 역할과 기능은 크게 발휘되지 못하였다. 농업교도과를 농업단체과로 개편, 영농의 주체는 농민이며 농민이 스스로의 권익을 확보하기 위해서는 상호협동하고 공동생산, 공동판매를 통해 생산비를 낮추고 수익을 높이는 등 자구노력이 필요하며 이를 체계적이고 조직적으로 수행할 단체 육성을 위해 1957년 농

업협동조합법을 제정함과 아울러 이를 뒷받침하기 위해 1958년 4월 10일(대통령령 제1362호)농업교도과를 농업단체과로 개편하고 농업경제과는 기획과로 개편되었다.

4. 소속기관의 탄생

1955년 2월 17일(대통령령 제1002호)로 직제 개정이 되면서 처음으로 정원제도가 도입되며 농림부의 총 정원은 별정직 4명, 일반직 170명 도합 174명으로 시작되었다. 그 후 농정 업무가 팽창함에 따라 국과의 변동 없이 1957년 12월 23일(대통령령 제1224호)로 395명이 증원되어 총 정원은 569명이 되었고 1958년 10월 29일(대통령령 제1406호)로 별도 정원으로 책정되어 관리되어 오던 양특회계 공무원 정원 1763명을 농림부 직제에 통합하면서 2332명으로 늘어났다.

농정 업무는 기술성·전문성이 있거나 국가 전체적인 단일 원칙하의 업무추진업무 등 성격상 지방자치단체에 위임하기에는 부적절한 업무에 대해서는 농림부 소속기관으로 하여금 수행하는 것이 원칙이다. 1949년 1월 9일(대통령령 제45호)로 농업기술원이 설립되어 농업 생산성 향상을 위한 각종 시험 사업추진과 시험사업에서 얻어진 새로운 기술이나 품종 등을 농민에게 지도하는 사업을 전담하게 되었으며 1957년 5월 28일(대통령령 제1274호) 농사원으로 개칭되었다가 그 후 농촌진흥청으로 이어졌다. 그 다음으로는 1949년 1월 26일(대통령령 제53호)로 국립농산물검사소를 설립하여 도지사 소속 하에 있던 곡물검사소 업무를 국가업무로 전환하여 전국적으로 동일한 검사기준과 방법으로 곡물을 검사함으로써 공평성을 유지함과 동시에 곡물의 품위향상에 기여토록 하였다.

1949년 2월 23일(대통령령 제57호)로 중앙임업시험장(현재 산림과학원)을 설립, 임산물의 품종개량, 병해충 방제, 임산 자원화와 경제림화 등에 관한 시험 연구 사업을 수행토록 하였으며, 1949년 3월 3일(대통령령 제64호)로 중앙생사검사소를 설립하여 그 당시 우리나라의 주요 수출 품목이었던 생사의 품위판정과 수출 검사업무를 담당케 하였다. 또 1949년 6월 6일(대통령령 제127호)로 부산가축검역소(현 농림축산검역본부)를 설립하여 수출입 동물 및 부산물을 검역하여 가축의 질병이나 세균이 침입하지 못하도록 하였으며, 1959년 4월 8일(각령 제323호)로 서울과 강릉에 영림서를 설립, 국유림에 대한 사방사업, 조림, 육림

은 물론 도별방지, 별채 허가, 산불 예방 및 진화 등의 업무를 담당토록 하였다.

이들 기관은 순수하게 신설된 기관이 아니라 대부분 일본 식민통치시대에 설립되어 미군정시대를 거쳐 이어져 온 기관들로서 그 명칭을 바꾸거나 업무를 조정하여 민주농정 시책 방향에 맞도록 하여 설립근거를 마련하였던 것이다. 영림서의 경우 그 명칭이 1923년 일본 식민지시대에 만들어졌던 것으로 1995년 산림법을 개정하여 지방산림청으로 개칭될 때까지 72년간 사용되어 오기도 하였다.

제3절 농공병진정책과 농정조직의 분화

1. 5·16 이후의 농정조직개편

1961년 5·16으로 농업분야 조직은 획기적인 혁명시대를 맞이하게 되었다. 군사정부의 2대 국책목표의 하나인 농공병진정책에 따라 농정조직이 확대 개편됨과 동시에 체계화가 단행되었다. 당시 농촌인구가 국가 전체 인구의 80% 이상을 차지하였고 농정이 미치는 영역이 전 국토의 90% 이상을 차지하였을 뿐 아니라 당시만 하여도 춘궁기, 보릿고개 등 식량수급문제가 매우 중요한 당면 현안 사항이었으므로 군사 정부로서는 매우 중요시되었던 것이다.

1.1. 농림부 정원의 대대적인 조정

5·16 직후 군사 정부는 각 부처의 현직 인력에 대한 쇄신이 필요하다고 판단, 정원의 조정이라는 방법으로 직급별 정원을 대대적으로 축소하거나 확대하는 방안을 채택하게 되었다. 농림부도 1961년 7월 18일(각령 제50호)로 정원 308명을 감축하게 된다. 그 내용을 보면 당시 농정조직 인력의 가장 큰 비중을 차지하고 있던 4급(현재의 6급) 698명, 5급(현재의 8급) 449명 도합 1,147명과 2급(현재의 2급) 2명, 3급(현재의 5급) 15명 등 총 1,164명을 감축하고 4급(현재의 7급) 124명, 5급(현재의 9급) 730명 2급(현재의 3급) 2명, 도합 856명을 증원함으로써 순수하게 308명을 감축하는 대대적인 직제 개편을 단행하였다가 4일 후인 1961년 7월 22일(각령 제61호)로 지역사회국과 계획감사과, 지역활동과, 공보훈련과를 신설

하여 농촌사회 안정과 농업인의 계몽 및 지도에 역점을 둔과 동시에 330명을 증원하면서, 축탁직원을 양성화하고 군미필 공직자를 정리하는 등 대대적인 인력조정을 실시하였다.

1.2. 중앙행정조직의 전면개편과 농정조직의 확대

5·16 이후 점차 사회가 안정되면서 국민의 욕구가 다양하게 분출되자 이를 수용하기 위해서는 정부조직을 합리적이며 능률적으로 개편을 하여야겠다는 필요성을 인식 1961년 7월 22일 지역사회국이 신설되었다. 1961년 10월 2일(각령 제182호)로 중앙행정조직을 전면 개편하게 된다. 당시 정부조직이 2원 12부 1처 5청 1위원회로 되어 있던 것을 3원 12부 2처 4청 2외국 1위원회로 전면 개편하면서 폐지된 해무청의 수산정책 업무를 농림부로 이관하여 수산국을 신설하고 어정과, 원양어업과, 증식과, 제조과, 해양자원과, 어선어항과 등 6개과를 두며, 차관 직속으로 농정 전반에 대한 기획조정 업무를 활성화하기 위해 기획조정관을 신설하게 된다. 그동안 추진하여 오던 농지개혁사업이 마무리됨에 따라 농지관리국을 농지국으로 개편하고 보상상환과, 처분과를 폐지하는 대신 농업용수의 안정공급, 관리를 위한 수리과와 농지 확대 조성을 위한 개간간척과를 신설했다. 그리고 농업생산자단체의 금융업무가 증대되고 정책자금 관리업무가 늘어남에 따라 이를 효율적으로 관리하기 위해 농업단체과를 농업금융과로 개편하였으며, 축산진흥 시책으로 가축의 치료업무가 가축의 질병 예방과 진단 등으로 업무 영역이 확대되면서 축정국을 축산국으로 개편하고 수의과를 가축위생과로 변경하였다.

2. 3청의 신설

1960년대는 농정조직의 확대 발전기로서 농정조직이 전문화되고 체계화됨으로써 현대농업발전의 기틀을 굳건히 다지고 국제적인 경쟁력을 높일 수 있는 역사적인 계기를 마련한 매우 중요한 시기였다. 농림부 외청으로 농촌진흥청, 수산청, 산림청 등 3청이 신설되어 각기 전문 분야별로 독립적으로 업무를 전담해 수행함으로써, 농림부 한 기관에서 농업전반에 대한 정책수립에서 실행에 이르는 과정에서 야기되는 비효율성, 업무의 지연, 새로운 정책 개발 미흡 등의 문제점을 해소할 수 있게 되어 농정발전은 물론 농어민의 권익보호와 생산성 향상, 소득증대 등을 위해 본격적인 투자와 기여를 할 수 있게 되었다.

2.1. 농촌진흥청 신설과 식량증산

농촌진흥청의 신설 배경을 살펴보면, 농업발전 또는 농촌개발의 초기에서 농업생산성향상을 위한 연구개발과 농업기술의 일선보급은 농업발전과 농촌개발을 위한 매우 중요한 과제였다. 농촌진흥청의 전신인 농사원에서 담당하는 농사교도사업, 지역사회개발사업과 농림부 및 지방자치단체에서 담당하는 농사교도사업, 농협중앙회와 토지개량조합연합회 등 농업단체에서 담당하는 농민교도사업 등이 각급 기관의 계통조직을 통해 개별적으로 실시하는 과정에서 대농민 지도사업이 다원화되고 횡적인 연계가 원활히 되지 않아 중복되거나 지도방향의 혼선을 일으키는 등 실효성이 낮았다. 뿐만 아니라 과거의 전통적인 지도방식과 해방 후 새로 도입된 민주적이며 교육적인 지도방식간의 충돌, 그리고 시험연구 성과가 곧바로 영농 현장에 보급이 지연되는 등의 문제점을 해결하기 위해서는 지도기관의 일원화가 필요하다는데 인식을 같이하게 되었다. 1962년 2월 9일 국가재건 최고회의 내각사무처에 입법추진위원회를 구성하고 농촌진흥법을 제정, 최고회의의 심의의결을 거쳐 1962년 3월 21일(법률 제1319호)로 공포함으로써 농촌진흥청이 탄생하기에 이른다.

동 법의 특징을 살펴보면 첫째, 시험사업에 중점 투자하여 새로운 품종 육성과 신기술 개발 보급으로 기필코 주곡 자급 달성을 하여 가난과 빈곤을 탈피토록 하며 둘째, 각급 기관 및 단체에 분산되어 있는 농촌지도사업을 농촌진흥청으로 일원화하는 것이며, 셋째, 지역 농촌지도기관을 지방자치단체장 소속 하에 두되 인사권은 농촌진흥청장에 주어 기술전문화를 기하도록 하였다.

정부는 이 법에 근거하여 1962년 3월 29일(각령 제615호) 농사원과 농림부 지역사회국, 농림부 훈련원, 제주목장, 연초시험장 등을 통합하여 농촌진흥청으로 발족시켰다. 청장 차장 밑에 시험국, 지도국, 총무과 등 8개 과와 10개 산하연구시험장, 도 단위에 9개도 농촌진흥원을 두게 된다. 지도국은 농림부의 지역사회국과 농사원의 교도국을 통합하여 조직했고, 농림부의 훈련원을 이관 받아 수련소로 하였으며 제주목장은 제주시험장으로 하였다.

이렇게 설립된 농촌진흥청은 그 후 식량증산을 통한 녹색혁명을 완수하기 위해 1965년 4월 21일(대통령령 제2109호) 이리와 밀양에 호남작물시험장, 영남작물시험장을 각각 신설하여 신품종 육성과 신기술 개발에 박차를 가하였으며 1962년 3월29일(각령 제615호) 도지사 속으로 도농촌진흥원을, 시장·군수 소속으로 농촌지도소(현 농업기술센터)를 두어 대농

민 지도사업을 강화하였다.

그 결과 1962년에 필리핀에 있는 국제미작연구소(IRRI)의 도움을 받아 일본 품종 유카라와 대만 품종 대중재래(臺中在來) 1호를 인공 교배하여 얻은 1대 잡종과 IR8을 삼원 교배하여 얻은 IR667을 육성 1971년에 통일벼로 명명하고 농가에 보급, 1975년 사상 처음 쌀 3242만 4,000석(1석: 약 140kg)을 생산함으로써 온 국민의 염원인 쌀의 자급을 달성하였다.

2.2. 수산청 신설과 어업 진흥

수산 정책관련 업무를 담당하는 조직은 다른 조직에 비해 자주 바뀐 특징을 갖고 있다. 8·15 해방 후 미 군정 당시에는 농무부에 소속되어 있다가 대한민국 정부수립이후에는 상공부로 소속되었다가 해무청을 거쳐 다시 농림부로 왔다가 외청으로 독립되기도 하고 다시 해양수산부와 농림수산부의 소속 변화를 반복하다가 현재는 해양수산부로 되어 있다. 이러한 변화는 수산을 수산이 이루어지고 있는 바다라는 측면에서 보느냐 수산물을 채취하거나 양식하는 측면 특히 식품의 유통과 가공측면에서 보느냐에 따라 달라진다.

수산청은 1966년도에 당시 농림부 수산국에서 외청으로 분리 설립되었지만, 설립 추진은 그 이전인 1951년부터 추진되어 왔다. 그 당시 3면이 바다인 우리나라에서 수산 행정 업무를 어떻게 상공부의 1개국으로 감당해 낼 수 있느냐 하는 점과 수산업은 생산업이며 어민의 소득증대 등 어민의 삶의 질을 향상시키는 문제 등으로 볼 때 상공 업무와는 거리가 멀다는 것이었다.

1955년 7월 17일(대통령령 제1010호) 교통부 해운국과 상공부 수산국을 합쳐 해무청으로 되었다가 1961년 10월 2일(각령 제182호) 해무청이 폐지되고 수산행정업무는 농림부에 이관되어 수산국으로 내국화되었다. 그러나 우리나라의 풍부한 수산자원과 수산업의 성장 잠재력에도 불구하고 어로 기술이나 어로 환경의 낙후성, 양식기술 및 재정적인 기반 취약 등으로 수산업은 낙후된 사업으로 치부되어 왔으나, 경제개발 5개년계획 추진과 국민 식생활의 향상에 따른 수요 증대, 수출산업 육성 등의 차원에서 수산진흥 정책이 추진되게 되었다. 1965년 한일 국교정상화로 한일어업 협정이 체결되고 대일 청구권 자금 및 대일 어업협정자금 9000만 달러의 투입 등으로 수산업이 활기를 띠기 시작, 수산장비의 개량, 어민의 권익보호, 수산업의 현대화 등을 위해 전담 조직이 시급히 필요하다고 인식하여 1966년 2월 28일(대통령령 제2462호)로 수산국을 폐지하고 농림부 외청으로 수산청을 신설하게 되

었다.

수산청이 발족되면서 청장, 차장 및 기획관리관, 어정국, 생산국, 시설국과 총무과 등 14개과를 두었으며 산하에는 국립수산진흥원, 중앙수산검사소 등 두 개 기관을 두게 되었다. 그리하여 농림부 소속 당시 1국 6과이던 조직이 1실 3국 14과로 대폭 확대되고, 인원도 200여 명으로 크게 증원되어 수산정책 수립에서부터 수산자원의 증식, 수산물의 수급관리, 원양사업, 어항, 어선·어구관리, 수산산업의 육성, 어촌개발, 어민의 권익보호 등 수산업 전반에 관한 업무가 활성화되게 되었다.

2.3. 산림청 신설

전국토의 3분의 2를 차지하고 있는 임야는 일제 강점기의 남벌과 6·25 전쟁으로 인한 황폐화로 산림자원의 복원이 시급한 과제였다. 그러나 당시 식량증산, 농지개량, 수리시설 확충, 축산물 증산, 농약, 비료 등 영농자재의 신속한 공급 등 당면한 농정시책에 우선순위가 밀리는 반면 국토 보전과 자연재해예방 및 경제적 산림개발을 위해서는 장기적 관점에서 산림에 대한 투자는 반드시 필요한 것이었다. 이에 따라 1국 3과의 산림조직으로서는 산림정책업무를 감당해 내기 어렵다는 여론이 고조되고 정부로서도 적극적인 대처가 필요하다는 인식에 따라 1966년 8월 3일(법률 제1831호) 산림청 신설을 위한 정부조직법을 개정했다. 동 법 개정에 따라 산림청 직제를 마련, 1966년 12월 27일(대통령령 제2843호)로 농림부 산림국이 폐지되고 산림청이 발족하게 되었다.

청장, 차장과 기획관리관, 임정국, 조림국, 영림국과 총무과 등 10개과를 두었으며 산하에는 농림부 소속으로 있던 서울과 강릉의 2개 영림서와 농촌진흥청 소속의 임업시험장과 임목육종연구소를 이관받아 산림행정조직의 면모를 갖추게 되었다. 그러나 이 조직으로서 전국의 모든 산림행정을 전담할 수 없었기 때문에 산림청에서는 산림정책 전반에 관한 업무와 국유림관리 업무를 전담하고 공유림 및 사유림 행정업무 전부와 서울, 제주, 울릉도 등에 위치한 국유림업무의 일부는 지방자치단체에서 관장토록 하였다. 새로 발족된 산림조직의 주요 기능은, 영림계획 제도의 도입, 산지이용 구분 및 대단지 조림사업, 산지사방과 6대강 유역 수계별 산림 종합복구사업, 산림보호와 산림병해충에 대한 항공방제사업의 도입, 산림자원증식과 경쟁력 확보를 위한 각종 조사, 연구사업, 야생조수의 실태조사 및 보조사업, 임산물 유통 및 장단기 목재수급 정책의 추진 등 산림보호 및 자원화 정책 등을 수행하게

되고, 산지 및 산림자원의 계획적인 유지관리 체계 확립 및 투자 촉진의 계기를 마련하게 되었다.

3. 농정조직의 전문화

3.1. 차관보 및 기획관리실 제도 도입

농정 업무의 비중이 점차 증대되고 과중하게 되자 1962년 6월 29일(각령 제851호) 차관 밑에 정책차관보, 운영차관보 등 두 명의 차관보를 신설, 장·차관의 정책 자문과 보좌역할을 담당토록 하였다가 1963년 12월 16일(각령 제1705호)로 정책보좌 기능에서 계선(系線) 조직화하여 사업국을 맡아서 실무를 수행할 수 있도록 강화하였다.

기획조정관도 그동안 보좌기능을 담당하여 왔으나 1963년 1월 26일(각령 제1705호)로 기획관리실로 개편되면서 신설된 기획예산담당관실과 행정관리담당관실, 법무관실 등 실무 부서를 관장하면서 계선 조직화되었다.

3.2. 농업생산국 및 농업개발관 신설

1960년대 후반 수산국과 산림국이 외청으로 독립하면서 농림부의 기구가 축소되는 듯하였으나 농업생산국, 농업개발관, 비상기획담당관, 사료과가 신설되고 농업관련 해외자료 수집, 국제협력, 통상협력 등을 위해 주이(駐伊)·주일(駐日) 농무관이 설치되는 등 더욱 보강되었다.

식량증산시책 추진업무의 양이 크게 증대되면서 농정국 업무가 더욱 과중되고 비대해져 사업추진이 지연되거나 능률이 저하되자 1962년 6월 29일(각령 제851호) 농정국에서 농업생산 분야를 분리, 농업생산국을 신설함으로써 식량 증산과 주곡자급 달성의 중심체가 탄생하게 되었으며 1966년 6월 20일 국립 농업자재 검사소가 신설되고, 1967년 9월 23일(대통령령 제3222호) 농작물의 병해충 예방과 방제, 농약 공급 등의 업무를 전담할 식물방역과가 신설되면서 더욱 강화되었다.

새로운 농업농촌 소득원의 개발, 농산물의 이용률 증대, 유통의 원활, 투자효율의 증대 및 평가 등의 필요성이 대두되자 1967년 9월 23일(대통령령 제3222호) 농정국에 농업개발

과를 신설하였다가 1969년 5월 3일(대통령령 제3926호) 국 단위인 농업개발관으로 확대하고 그 밑에 유통담당관, 기획담당관, 평가담당관을 두었다.

제4절 주곡자급과 농정조직 활성화

1970년대는 농산물에 대해서도 수출정책을 강화하기 시작하였으며 주곡자급을 국정과 농정의 목표로 하여 수리시설확충, 농지기반조성, 품종개량, 농업자재 확대공급 등을 추진하였으며, 도시화·공업화와 농촌지역의 급속한 노동력 이탈에 따라 농민의 소득증대와 농촌 개발이 중요한과제로 대두되었다.

다수확 신품종인 통일벼 육성과 이를 통한 주곡이 자급 달성은 당시 농정의 목표를 잘 나타내고 있으며, 농업인의 소득증대를 위한 전략으로 농업소득의 한계를 극복하기 위한 농업외소득의 증대시책은 농정의 또다른 과제였다.

농림부는 주곡자급 달성의 여력을 수출 농산물 개발육성을 위한 특산물 분야에 집중투자하기 시작함과 동시에 농산물의 상품성 확보와 유통의 원활을 기하기 위해 유통정책도 본격적으로 추진하기 시작하였다. 정부는 이를 뒷받침할 농정조직을 확대 보강함으로써 농정조직 100년사 가운데서 가장 규모가 크고 활력이 넘치는 농정조직의 전성기를 맞이한 시기였다. 1970년대 후반부터 1980년대 초반까지 지속된 4차관보 1실 9국 6관 33과 2담당관으로 장·차관을 포함 국장급 이상이 22명이나 되었으며 조직운영 면에서도 결재단계를 축소하여 능률을 향상시키고 업무의 독립성을 강화하기 위해 계(係) 단위 제도를 폐지(1970. 1. 1.)하고 담당관제도를 본격적으로 도입하는 시기이기도 하였다.

1. 수출진흥 추진조직 신설

정부의 정책이 수입 대체형 공업화 전략에서 수출주도형 공업화 전략으로 바뀌면서 노동 집약적 경공업 제품과 농수산물의 수출 확대를 적극적으로 추진하기로 함에 따라 1970년 1월 5일(대통령령 제4503호) 수출진흥관을 신설하고 농산물 수출단지의 조성, 수출 농수산물의 가격안정 기금의 설치, 수출창구의 일원화, 조세감면 지원 강화 등의 업무를 독려케

하였으며 이를 뒷받침하기 위하여 1971년 1월 19일(법률 제2289호) 농수산물 수출진흥법을 제정, 공포하였다. 그 후 농수산물 수출업무의 효율성을 높이기 위해 1971년 11월 22일(대통령령 2847호) 수출진흥관을 폐지하고 수출담당관제를 신설하여 각 부서에 분산되어 있던 수출업무를 수출담당관실로 일원화함으로써 일사불란한 수출지원체계가 확립되었을 뿐 아니라 농수산물 수출에 있어서 가장 애로를 겪었던 해외 농수산물시장의 수요 변화와 가격변동 파악 등에 대한 관리업무도 체계화되기 시작했다. 그 후 수출과, 무역과 등으로 개칭되면서 농수산물 수출업무를 지속적으로 발전시켰다.

해외 농무관 증설 및 보강 농수산물의 수출입 규모가 날로 증대되면서 해외농산물 수출시장의 동향 파악, 선진 각국의 농업정책 등 각종 자료 수집과 농산물 관련 국제협력 사업을 강화하기 위해 1974년 1월 28일(대통령령 제7054호) 주미(駐美) 농무관을 신설하였으며 1974년 8월 7일(대통령령 제7216호) EC와 일본에 주재 농무관을 각 1명씩 증원하였다.

2. 중앙행정조직 및 대대적 농림조직 개편

정부는 급속도로 변화 발전하는 경제, 사회, 문화적인 제요소에 효율적으로 대처하기 위해서는 경직화되어 있는 정부조직의 운용을 유연하게 운영하지 않으면 안되겠다고 판단 1973년 1월 15일(법률 제2437호) 정부조직법을 개정, 실·국의 설치 근거를 대통령령으로 위임하고 차관보를 협조기관이 아닌 대통령령으로 사무분장을 할 수 있도록 함으로써 행정업무의 능률과 성과를 높일 수 있게 되었다. 정부는 1973년 1월 16일(대통령령 제6459호) 그동안 국회에서의 정부조직법 개정의 번거로움이 해소되면서 행정부로서의 기능을 원활히 할 수 있도록 전면적인 조직개편을 단행하게 되었다.

2.1. 농림조직 개편

2차관보 1실 5국 5관 19과 13담당관에서 4차관보 1실 8국 6관 31과 10담당관으로 확대되어 1급 2명, 국장급 4명, 과장급 9명 등 총 64명이 대폭 증원되었다. 조직개편의 주요 내용을 살펴보면,

- ① 주곡자급과 식량관리의 중요성에 따라 농산차관보, 식량차관보가 신설되고, 농정국이 폐지되는 반면 농업개발국과 유통경제국으로 확대되었다. 농업개발국은 농업, 농촌을

가시적으로 개발하고 발전시키는 데 주안점을 두었으며 국 밑에 새마을사업과, 구조 개선과, 농업기계화를 두어 내무부 중심의 조장행정차원의 새마을운동이 농촌소득증대사업으로 발전되도록 하였으며 농어촌의 전통적인 영농구조를 획기적으로 개선토록 하였고 생산성 향상과 인력절감을 위한 농업기계화 사업을 적극적으로 추진하도록 하였으며 유통경제국 밑에도 4개과를 두었다.

- ② 식량국이 식량국과 양곡관리국으로 분리 확대되었다. 1국 4과에서 2국 7과로 되면서 식생활 개선과, 가공수송과, 보관과가 신설됨으로써 식량수급 안정과 식량안보적 차원에서 식량수급 정책의 능률향상을 기할 수 있게 되었다.
- ③ 농지국에는 농지기술관과 특정지역 개발과를 신설하여 농업토목기술의 전문성을 확보함과 동시에 대단위 농업개발지역의 농업용수 및 경지정리사업을 전담케하였다.
- ④ 감사담당관을 감사관으로 승격시키고 그 밑에 감사담당관과 기업관리담당관을 두어 기강 확립과 재정의 효율적 집행을 위한 감사기능을 강화하였다.

2.2. 산림청의 내무부 이관

1966년 12월 27일 산림청을 신설하여 산림행정을 수행하여 왔으나 6년이 경과하여도 투자가 원활히 이루어지지 못하고 산림훼손 방지도 미흡하다는 인식이 대두되어 따라 산림청의 업무 추진에 대한 회의론이 대두되었다. 산림청의 기능강화를 위해 일부에서는 농림부 내국으로 다시 환원해야 한다는 주장이 나오자 정부에서는 지방행정 조직과 경찰행정 조직을 활용하여 강력한 산림보호와 지방의 재정을 산림사업에 확대 투자하여 황폐된 산림을 조기에 녹화하기 위한 제2차 치산녹화(1979~1987) 계획이 완료되는 시점에서 다시 농림부로 환원하기로 하고 1973년 3월 28일(대통령령 제6596호) 지방행정과 경찰행정의 주관부서인 내무부로 소속을 이관하였다. 이에 따라 농림부 농림부는 농수산부로 개명하게 되었으며, 산림청이 다시 농수산부로 이관되어 농수산부가 1986년 12월 31일(대통령령 제12050호) 농림수산부로 개칭될 때까지 농수산부 시대가 전개되었다.

3. 농특사업 및 농수산물 유통담당 조직의 등장

3.1. 농특사업조직의 운영

농어민소득증대특별사업의 준말인 농특사업은 수익성과 시장성이 큰 작목을 중심으로 복합주산단지를 조성하고 지역적 가공 및 유통시설을 확충하여 생산·가공·유통의 복합적 지원을 통하여 농어민의 소득증대와 농어촌을 개발을 추진함이 그 목적이었다.

농특사업계획을 본격적으로 추진하기 위하여 1969년 5월 3일(대통령령 제3926호) 신설 하였던 농업개발관을 1973년 1월 16일(대통령령 제6459호) 폐지하고 농특사업국을 설치, 농특사업과, 잠업과, 원예과, 특작과 등 4개과를 두어 본격적인 농특사업을 추진하게 되었 으며 그 후 약 2년간 잠사원예국으로 변경된 때도 있었다.

농특사업은 쌀, 보리 등 주곡을 제외한 잠사 원예 특용작물 등을 재배하거나 목공예, 전통 민예품 생산 등 현금수입이 용이하고 농한기를 포함한 연중 수입이 가능하다는 점에서 농민의 소득 증대에 초점을 맞춘 것이었다. 당시 미국 면화의 대량 도입, 각종 화학섬유의 생산 등으로 농가의 주요 수입원이었던 면화, 아마, 대마 등의 생산이 크게 위축되면서 신선 채소, 과일류의 연중 생산 공급을 위한 비닐하우스 기술이 처음으로 도입되면서 오늘날과 같은 연중 생산 공급체제의 기틀을 마련했다. 이를 일컬어 당시 비닐하우스를 상징하는 백 색혁명이라고 하기도 하였으며, 기술개발 및 지도를 위해 1973년 7월 27일(대통령령 제 6789호) 농촌진흥청에 기술보급국을 신설하고 그 밑에 경제작물과, 잠곡지도과 등을 신설 하기도 하였다.

3.2. 농산물 유통조직의 등장

농산물 시장지배 구조가 자가소비구조에서 상업적 영농으로 변화하고, 상업적 영농은 생산자로부터 소비자로 이어지는 농산물유통의 효율화가 농정에서 중요한 과제로 대두됨에 따라 이를 담당할 농정조직의 확충이 필요하였다. 특히 상업적 영농시대의 농산물유통이란 소비자의 선호와 선택이 중요하며 유통을 담당하는 유통업자가 중요한 역할을 함에 따라 유통을 효율화하고 농산물 유통과정에서 생산자의 정당한 몫을 확보하는 것도 중요한 과제로 대두되었다.

1971년 11월 22일(대통령령 제5847호) 농정국에 유통과를 신설하면서 농수산물 유통조

직이 처음 등장하게 되고 1973년 1월 16일(대통령령 제6459호) 유통경제국으로 확대 발전하게 된다. 유통경제국은 유통과, 시장과, 수출과, 농업금융과 등 4개과를 두었다. 정부의 가격정책에 따라 수입된 농산물에 의한 국내 시장 질서의 재편성, 특정품목의 과다·과소 생산에 따른 수급 파동 등으로 많은 시련을 겪는 조직이기도 하였으나 유통시설의 확충 시장질서의 확립을 통한 공정거래가 중요한 과제였고 농산물유통은 농정의 주요과제로 대두되었다.

4. 통계 및 농업생산 기반시설조직의 개편

4.1. 농수산 통계조직의 확대

그간 농정국의 과 단위로 운영되어 오던 각종 농산물의 재배동향 및 생산량 조사, 경지면적, 농어가 경제조사 등 조사통계 업무량이 크게 확대되고 정책지원 기능으로도 중요도가 높아감에 따라 1971년 11월 22일(대통령령 제5847호) 농정국에서 분리, 조사통계관으로 확대하여 기획관리실 소속으로 독립기능을 갖게 되었다.

그 후 지방자치단체에서 생산되는 행정통계의 오차가 크고 정확도가 낮아 효용성에 문제가 있어 과학적이고 신뢰도가 높은 통계를 일관성 있게 생산하기 위해 지방자치단체 소속 농업통계 담당국가공무원 1349명을 이체받아 1974년 1월 28일(대통령령 제7054호) 장관 직속으로 9개도에 농업통계사무소를, 시·군에 통계출장소를 신설하였다. 조사통계관은 그 후 농림통계관, 농업통계관으로 그 명칭이 바뀌었다가 1978년 4월 12일(대통령령 제8927호) 차관 직속으로 농수산통계관이 되면서 농산통계, 수산통계, 경제통계, 유통통계담당관 등 4개과를 두고 농수산통계 업무를 전담 추진함으로써 농수산통계 업무의 활성화는 물론 과학적이고 합리적인 농수산정책 입안에도 크게 기여하게 되었다.

4.2. 농지기반조성 조직의 확대

수리시설의 확충, 경지정리, 농지개간사업 등 업무는 오래전부터 농업의 생산성 향상을 위해서 결정적 중요성을 가진 일이었다. 정책적인 업무와 기술적인 업무의 수행능력을 필요하게 되자 기술직으로만 되어 있던 농지국장을 기술직 또는 행정직으로 복수직화 하면서

1970년 4월 8일(대통령령 제4872호) 농지국장 밑에 농지기술관을 신설하여 기술적인 보좌를 할 수 있도록 하였다가 경지정리사업의 본격추진 및 농지확대사업을 위해 1976년 12월 31일(대통령령 제8384호) 농지기술관을 농지개발국으로 확대 개편하였으며, 농지국은 농지관리국으로 개칭하고 지도관리과, 경지개선과 등 2개 과를 신설함으로써 농지관리조직이 2개 국으로 대폭 강화되었다.

5. 종합기획 및 조정기능의 신설

5.1. 농림기획관 신설

사업 간의 유기적인 연계로 중복투자를 방지하고 투자의 우선순위와 투자의 효율을 높이기 위해 농수산물 관련 사업을 종합적으로 구상하고 기획하는 것이 유익하다고 판단하여 1970년 1월 5일(대통령령 제4503호)로 기획관리실 밑에 농림기획관(2급)을 신설하고 그 밑에 기획예산담당관실의 기획업무를 분리 종합기획담당관을 신설하였으며 3개 외청과도 정책 및 투자조정은 물론 현안과제의 해결 등을 위해 외청담당관을 신설하였다.

그러나 외청담당관실의 업무와 기능이 3청의 기존 기능과 중복되거나 마찰이 야기되는 등 능률을 발휘하는데 한계를 느끼게 되자 1971년 10월 19일(대통령령 제5821호) 폐지하였다.

5.2. 수산조정관 신설

북태평양에 진출하고 있던 우리 원양어선의 조업이 크게 위협을 받게 되고 출어를 포기하는 등의 문제가 발생하였다. 미국과 소련이 관할 연안의 어획 쿼터량을 대폭 감축하자 우리 원양어선을 다른 어장으로 이동하거나, 새로운 어장을 개척해야 하고 여러 나라와 어획권 교섭도 다각적으로 추진해야만 되었다. 그리고 원양어선의 어획량 격감은 국내 수산물 수급에도 영향을 미치게 되어 연근해 어장에 대한 조업환경 개선 등의 대책이 시급하게 되었다. 이러한 엄청난 문제를 수산청 단독으로는 해결하기 어렵다고 판단, 장관이 직접 진두지휘하기 위해 1978년 4월 12일(대통령령 제8927호) 차관직속으로 수산조정관을 신설, 그 밑에 원양담당관과 연근해담당관을 신설하게 되었다.

제5절 농정조직의 통합과 조정

1980년대 초 전두환 정권이 출범하면서 정부조직 개편의 필요성이 대두되었다. 그간 정부는 단기간에 많은 성과를 얻기 위해 중앙정부가 정책적인 분야가 아닌 현업적인 성격의 업무까지 맡아서 하는 과정에서 필요 이상으로 조직이 비대해지기도 하고 목적인 사업이 완료된 뒤에도 조직을 그대로 유지하거나 기능이 크게 미약해져 존속의 가치나 효용성이 불확실한 조직이 있다는 인식을 갖게 되었다. 그리하여 정부에서는 지침을 주어 각 부처의 유사, 중복기능과 조직은 통합하도록 하고 기능이 완료된 조직은 폐지토록 하는 한편 지방자치시대를 대비하기 위한 전 단계로서 일선 행정능력의 향상과 지역 실정과 특성을 고려한 행정 및 제도의 지방화 작업을 병행하기 위해 1981년 11월 2일(대통령령 제10536호) 대대적인 정부조직 개편을 단행하였다. 현업적이며 집행적 성격의 업무는 지방자치단체, 생산자단체, 민간인 등에게 대폭적으로 이양하거나 위임 위탁토록 하고 중앙정부는 본연의 업무인 정책을 기획하고 입안하는 등 역할을 분담토록 하였다.

농림부도 이에 따라 과 단위 이상 11개 부서를 폐지하고 기능과 조직을 조정 통합하게 되며 이때 만들어진 조직이 그대로 10년을 유지하게 된다. 조직의 명칭이나 소속이 다소 바뀌거나 기능과 역할이 달라진 경우는 있으나 조직의 골격이 장기간 존속됨으로써 조직이 침체되었다고도 볼 수 있으나 조직 안정과 업무의 전문화에 기여한 바가 더 큰 시기라고 하겠다.

한편 당시 각 기관은 많은 수의 잡급 직원을 고용하고 있었다. 국가적으로는 재정적으로 매우 어려운 사정이었음에도 잡급 직원 양성화 3개년계획에 따라 인력의 양성화를 추진하였다. 한편 1886년부터 시작된 UR협상이 진행이 되고 농수산물시장의 개방이 확대되는 가운데 이에 대처할 국제협력조직은 오히려 2개과(국제협력, 무역)에서 1개과로 축소하였다.

1. 농수산부 조직의 대통합 조정

농림부 조직이 1981년 11월 2일(대통령령 제10536호) 대대적인 통합조정이 이루어진 내용은 4차관보 1실 9국 6관 33과 12담당관에서 2차관보 1실 6국 4관 31과 10담당관으로 대폭 축소되면서 차관보 2명 국장급 5명, 과장급 4명 등 많은 상위직이 폐지되었다.

- ① 농산차관보와 식산차관보를 폐지하고 농정차관보를 제1차관보로, 식량차관보를 제2차관보로 명칭을 바꾸었다.
- ② 차관 직속의 수산조정관과 그 밑의 원양담당관, 연근해담당관을 폐지하였으며 기획관리실 소속의 농업기획관을 폐지하고 그 밑의 종합기획담당관을 종합기획과로 개편, 농업정책국으로 이관하였다. 그리고 농업기획관 밑의 국제협력담당관과 농업경제국의 무역과를 통합하여 국제협력과로 하여 농업정책국 소속으로 하였다.
- ③ 농업경제국과 농업개발국을 통합하여 농업정책국으로 하였다. 농업경제과는 존치하고 협동조합과는 농업금융과에 통합하였으며, 시장과는 시장조사과로, 개발기획과는 농정과로 개편하였다.
- ④ 농지관리국과 농지개발국을 통합하여 농지국으로 하였다. 지정과, 개량과, 특정지역개발과는 존치하고, 농지관리국의 농지확대와 경지개선과는 통합하여 조성과로 하였으며 지도관리과의 농지개량조합과 농업 기반공사 관련업무는 지정과로 통합하고 수리시설 유지관리의 업무는 수리과로 하였다.
- ⑤ 식량국과 양곡관리국을 통합하여 양정국으로 하였다. 양정과, 양곡관리과, 회계과는 존치하고 가공수송과와 보관과를 통합 보관수송과로 하였으며, 조사과를 식생활개선과로 하였다.
- ⑥ 농특사업국을 특작국으로 농특기획과를 특작과로 조정하였다.

이러한 대대적인 조직의 축소 통합을 하면서도 인원 감축은 30명으로 최소화하였다.

1.1. 기능 조정을 위한 명칭병경 등

1980년대는 16차례의 조직 개편을 하였다. 숫자로 보면 매우 빈번한 것 같으나 조직을 개편한 것은 단 2건이며 명칭 변경 1건, 인력조정 11건 명칭 및 인력조정 2건이었다. 1981년 11월 2일 개편된 조직이 1986년 5월 31일(대통령령 제11908호) 개편되나 2차관보 1실 6국 4관 31과 10담당관은 변함없이 유지하였으며 개편 내용을 보면, 명칭조정, 소관 부서 조정, 통합신설 등으로 나누어 볼 수 있다.

- ① 명칭 조정으로는 농지국을 농어촌개발국으로, 특작국은 농산물유통국으로 개편하였으며 가격관리과를 시장과로, 과수과를 과수화훼과로, 축산과를 축정과로, 식생활개선과

를 양곡조사과로 개칭하였는 바 이는 실정에 맞지않는 조직의 명칭을 변경하고 조직의 기능을 그 명칭에 반영하기 위한 것이다 볼 수 있다.

- ② 소관 부서 조정으로는 농산국의 농업기계과를 농업정책국으로 이관하였으며 농업정책국의 시장과와 유통과를 농산물 유통국으로, 특작국의 잠업과를 농산국으로 이관하여 국별 기능을 재조정하였다. 농업기계과의 농업정책국으로의 변경은 농업기계 업무는 농업생산 전반을 지원하는 업무라는 점에서, 시장과와 유통과의 업무는 본래 농산물 유통업무에 속하는 업무라는 점에서, 각각 해당국으로 조정하였다.
- ③ 통합신설 내용을 보면 특작국의 특작과를 폐지하고 그 기능은 전작과로 이관하였으며 그 대신 농어촌개발국에 종합개발과를 신설하였다. 특작과는 참깨 등 특용작물이 수입되면서 국산 특용작물의 경쟁력이 저하되는 등 업무 영역이 축소되어 전작과로 통합이 되었으며 농업생산기반 조성사업이 경지정리, 수리시설 등 단위사업별로 투자되는 과정에서 투자의 우선순위와 장단기 투자예산의 조정, 효율극대화 등을 위해 종합적으로 개발 계획을 수립, 시행하는 것이 바람직하게 되어 종합개발과를 신설하게 되었다.
- ④ 축산국에 낙농초지과와 사료과를 초지사료과로 통합하고, 가공이용과를 폐지한 후 대가축과와 중소가축과를 신설하였다. 이는 기능별로 되어 있던 조직을 축종별 기능으로 조정한 의미가 있다.

조직개편과 관련하여, 조직을 품목별로 정할 것인가 기능별로 정할 것인가가 항상 논란이 되었다. 품목별로 조직을 정한다면 해당 국 또는 해당 과에서 특정품목의 생산 유통 가공 등 각 프로세스를 담당하게 되고, 기능별로 조직을 정한다면 생산 유통 가공 등 각 프로세스별로 각각 다른 국 또는 과에서 업무를 담당하되 생산 유통 가공 등 각 프로세스별로 여러 품목을 담당하게 될 것이다. 조직을 품목별로 정하느냐 기능별로 정하느냐는 각각 입장 일단이 있다. 품목별로 한다면 업무의 담당 책임성을 명확히 하는 반면 각 품목 간에 공동적으로 적용되어야 할 종합적 관점의 정책수행이 어렵다. 반면 기능별로 조직을 정한다면 품목에 구애받지 않는 종합적 관점에서의 업무수행은 가능한 반면, 특정품목에 대한 책임성 있는 행정은 약해질 우려가 있을 것이다. 이를 지난 1986년에 개편된 조직개편의 내용에 적용해 보면 농업정책국 농어촌개발국 농산물유통국 양정국은 대체로 기능별로 정한 것이

고 농산국, 특작국, 축산국은 품목별로 조직을 정한 것이라 볼 수 있다. 기능별로 조직을 정할 것인가 품목별로 조직을 정할 것인가의 여부는 품목의 특성과 업무의 양 그리고 업무 전문성 등에 의해 결정된다. 따라서 특정 품목의 경우 그 품목에 관련된 업무는 한 부서에 만 속할 수 있고 여러 부서에 걸쳐 있을 수도 있는데, 그간의 농정조직 개편의 역사를 보면 대체로 품목별 조직에서 벗어나 가능하면 기능별로 조직을 정하려는 노력이 있었다고 할 수 있다.

2. 잡급 직원의 양성화

1970년대는 농정조직만 확대된 것이 아니라 각 부처 공히 정규인력 외에 소위 잡급 직원이 크게 늘어났다. 그러나 1980년대 들어 점차 사무기기의 자동화, 전산화가 이루어지면서 잡급 직원의 양성화 내지 정리 작업이 불가피하게 되었다. 잡급직원이란 주로 기능적인 업무를 담당하면서 부처별로 채용된 정식직원이 아닌 인력이었다. 정부계획에 따라 1970년대 말경부터 제한적으로 소규모로 잡급 직원 양성화 작업을 추진해 오다가 1980년대 들어 본격적으로 추진하기 시작하였다. 농림부는 1980년 2월 1일(대통령령 제9748호) 잡급 직원 81명을 별정직 또는 고용원으로 양성화하였고 1980년 11월 26일(대통령령 제10085호) 잡급 직원 89명을 별정 전산요원 또는 고용원으로 양성화하였으며 1981년 2월 26일(대통령령 제10205호) 잡급 직원 630명을 별정직 282명, 고용원 342명, 기능직 6명으로 양성화하는 등 3개년에 걸쳐 800명의 직원을 양성화하는 등 치우개선이 크게 이루어짐으로써 조직의 안정에도 많은 기여를 하였다.

3. 산림청의 농수산부 환원

1973년 3월 29일 내무부 소속으로 이관되었던 산림청이 1986년 12월 31일(대통령령 제12050호) 농수산부로 환원되면서 농림수산부로 명칭이 바뀌게 된다. 산림청이 내무부에 소속되어 있었던 14년간을 살펴보면 1·2차 치산녹화계획을 성공적으로 추진함으로써 산을 푸르게 하고 산림을 울창하게 자라도록 하는데 크게 기여하였다. 그러나 산림 행정이란 본래 목적이 산지의 효율적 관리와 산림의 경제적 가치를 높이는데 있는데도, 산림청이 내무부에

속해 있는 것은 산림녹화로부터 한 단계 더 도약해야하는 산림청으로서 매우 부자연스러운 것이었다. 인사 면에 있어서도 산림분야 소속 직원이 불이익을 받는 사례도 있었다. 따라서 산림녹화가 어느 정도 이루어 졌다고 판단되는 상황에서 산림청의 농수산부로의 복귀는 자연스러운 일이었다.

제6절 세계화의 진행과 농정조직 정비

1990년대 들면서 농산물시장 개방은 불가피하게 되고 외국농산물의 수입 억제와 국내 농산물 보호정책에 익숙해진 농업·농촌구조를 그대로 둘 수 없는 상황에 처하게 되었다. 또한 1980년대 초부터 논의되어 오던 세계 각국의 농산물 교역 자유화가 1987 우루과이라운드 발족으로 본격화되고 농산물시장 개방 압력이 가속화되었다.

조용하던 농어촌에 UR에 의한 농산물 수입확대의 격랑이 거세게 일기 시작했으며 정부 차원의 다각적인 대책을 추진하게 되었다. 그 대책의 하나로 농산물시장 개방에 대응하고 농업·농촌구조를 개선하여 농업의 경쟁력을 확보할 수 있도록 하는 것이 주요 과제로 대두되었고, 이에 따른 조직개편이 착수되었다.

1990년대는 UR대응과 WTO 출범, 지방자치시대의 전개 등으로 인해 농정조직으로서 이에 대한 대응책으로서, 농업인의 삶의 질 향상과 소득증대 문제와 농업의 경쟁력을 어떻게 확보할 것인가 하는 문제에 당면하여, 구체적 목표와 추진 전략이 농정의 주요 과제였다.

농산물 수입개방에 대응한 농정의 추진방향은 농업인의 삶의 질 향상과 소득증대가 과제였고, 이를 추진하기 위한 전략으로서 ① 농업의 경쟁력 강화 ② 농업인 소득증대 ③ 농촌개발 ④ 농업인 복지확대 중에서 구체적으로 어디에 중점을 두느냐가 항상 논의의 초점이었다.

농산물 수입자유화에 당면하여 초기에는 농업구조 개선을 통한 농업경쟁력 강화와 영세 농업인에 대한 복지지원 강화가 중점이었으며, 농업의 문제만으로 삶의질 향상이라는 문제 해결이 어렵다는 인식이 확산되면서 농민차원이 아닌 전체 농촌 주민을 포괄하는 농촌개발 차원으로 농정을 접근해야 한다는 인식이 확산되고 있으며 이러한 추세는 농정조직에 반영되었다.

1. 농산물 수입개방 대응

1.1. UR협상과 조직개편

1986년 우루과이 Punta del Este에서 시작한 GATT의 9번째 무역협상인 우루과이 라운드는 농정 당국으로서는 각국의 UR대응전략을 파악하는 문제를 비롯하여 국내 농산물의 경쟁력을 다른 나라들과 비교분석 하는 일, 세계 주요 농산물시장의 거래정보, 자료 수집, 협상 전략 수집 등 지금까지 경험해 보지 못한 생소한 분야가 한두 가지가 아니었다. 그러나 통상 문제를 담당하고 있는 국제협력과로서는 업무량을 감당하기 어려워 통상협력 조직을 확대하는 것이 시급한 일이었으며 예상되는 농산물의 수입개방에 대비하여 우리나라 농업이 경쟁력을 가질 수 있도록 대책을 세우는 일이 농정 조직의 큰 과제로 대두 되었다.

UR 협상이 본격화되는 과정에서 조직개편이 이루어 졌다. 1990년 3월 20일(대통령령 제 12952호) 2차관보 1실 6국 4관 31과 10담당관에서 2차관보 6국 6관 29과 13담당관으로 직제를 개편하고 25명을 증원하였다. 주요 개편 내용을 살펴보면,

- ① 차관 직속으로 농업협력통상관(2급)을 신설하고 그 밑에 통상협력담당관을 신설하였으며 농업정책국의 국제협력과를 국제협력담당관으로 하여 UR관련 업무를 이관 받아 우선 1국 2과로 UR협상에 적극 대처하기 시작했다.
- ② 농어촌개발국장 밑에 기술심의관(3급)을 신설하고 토목 기술직으로 보하도록 함으로서 국장이 행정직으로 보임될 때 기술 관료의 전문성을 활용하도록 하였고, 정주권개발과를 신설하여 농촌 과거 수리시설 설치와 농업생산기반조성의 농촌개발에서 생활 환경 개선과 농업인의 삶의 질을 높일 수 있는 농촌개발을 추진하겠다는 새로운 농촌 개발의 방향을 제시하였다.
- ③ 농산물유통국에 표준가공과를 신설하여 농산물의 거래 및 품질표준의 업무를 농산물유통의 중점으로 삼고, 우리 농산물의 가공을 통한 경쟁력제고와 농업인의 소득향상을 적극 추진하겠다는 의지를 조직의 명칭에 반영하였다. 농산물의 규격을 표준화하여 품질 향상과 경쟁력을 향상시키며 농산물 및 가공식품의 원산지 표시제 도입 등을 위해 이를 뒷받침하는 법령제정을 추진하여, 1993년 6월 11일(법률 제4553호) 농수산물가공업육성 및 품질관리에 관한 법률을 제정 시행하였다.

- ④ 농업정책국을 농업구조정책국으로 개편하였으며 그 밑에 농어촌복지담당관을 신설하여 농업인 연금제도, 의료보험제도 등 농어민 복지증진 정책 실현으로 UR에 대비한 간접보조, 지원사업을 추진토록 하였다. 농업정책국의 농업구조정책국으로의 명칭변경은 농업정책에 있어 농업구조정책을 중점적으로 추진하겠다는 의미로서, 수입개방 시대를 맞아 우리나라 농업의 경쟁력이 문제가 되고 있는 이유가 우리나라의 농업구조에 있다는 것을 나타낸 경우이다. 농어촌복지담당관의 신설은 농업인 특히 영세 농업인의 경우 농업소득 증대에 한계가 있으므로, 농업인 복지정책을 확대하여 소득증대를 기함으로써 농산물 수입개방에 대응해나가겠다는 의지의 표현이라고 볼 수 있다.
- ⑤ 농산국의 미산과와 전작과를 통합하여 농산과로 하고, 잠업과를 잠업특작과로, 비료과를 자재과로 하여 각 과가 관장하는 품목의 범위를 확대하였다.
- ⑥ 축산국의 대가축과와 중소가축과를 축산경영과와 축산물유통과로 바꾸어 다시 품목별 조직을 기능별 조직으로 환원하였다.
- ⑦ 농어촌개발국의 개량과를 폐지하고 그 업무는 수리과로 이관하였으며, 양정국의 보관수송과를 폐지하고 그 업무는 양곡관리과로 이관하였다.

1990년의 조직개편은 우루과이 라운드에 따른 농산물 수입개방에 따라 업무량에 따라 적은 부서의 기능을 통합하고 업무량이 늘어난 부서의 조직을 확대하는 동시에 과 또는 국의 명칭을 업무의 내용이 잘 표현되도록 한 조직개편이라고 할 수 있다.

1.2. WTO 출범에 따른 조직 개편

1994년 UR협상이 타결되고 WTO 체제가 출범함에 따라 정부는 기존의 정부조직으로는 농산물 수입 개방으로 인한 농업 농촌의 위기에 능동적으로 대처할 수 없다고 판단, 급변하는 행정 환경과 행정수요에 능동적으로 대처하고 작고 강력한 정부를 구현하기 위해 대대적인 조직 및 인력개편 작업을 추진하기에 이르렀다.

농림부는 농업경쟁력을 높이기 위한 구조조정 사업에 42조원을 투입하는 등 농업 경쟁력 강화를 위한 시책을 추진하는 동시에 농업정책과 집행 기능을 체계화하기 위해 소속기관이 수행하던 일부 집행업무를 농촌진흥청으로 이관하는 등 농림부와 그 소속기관의 조직을 합리적으로 정비 개편하게 되었다. 1994년 12월 23일(대통령령 제1442호) 2차관보 1실 6국

6관 29과 14담당관에서 1차관보 2실 5국 8관 30과 12담당관으로 개편되었다.

주요 개편 내용을 보면,

- ① 기획관리실장 밑에 투자심사담당관을 신설하여 크게 늘어나는 농촌투자자금의 투자적정성, 투자효율성, 중복성, 성공여부 등 다각적인 심사를 하여 예산의 낭비 요소를 막도록 하였다.
- ② 농업구조개선을 통해 식량생산 및 관리업무의 흐름을 일관성 있게 하고 사업을 체계적이면서도 효율적으로 추진하기 위하여 농업구조정책국, 농산국, 양정국을 통할하는 농업정책실(1급)을 신설하고 그 밑에 농정기획과(농업구조정책과를 개칭), 농지관리과, 농어촌인력과(농촌소득과를 개칭), 농업금융과, 식량정책과(양정과를 개칭), 식량관리과(양곡관리과를 개칭), 기반정비과(양곡조사과를 개칭), 농산기술과(농산과를 개칭), 환경농업과(식물방역과를 개칭), 농업기계자재과(농업구조정책국의 농업기계과와 농산국 자재과 통합)를 두었으며 농업정책실장의 업무를 보좌하도록 하기 위해 실장 밑에 농정기획심의관, 식량정책심의관, 농산정책심의관을 두었으며 농어촌복지담당관은 폐지되었다.
- ③ 농업협력통상관을 국제농업국으로 개편하고, 국제협력담당서기관, 통상협력1담당관, 통상협력2담당관을 폐지하고 국제협력과, 기술협력과, 통상협력과로 하고 무역진흥과를 신설하여 WTO 체제에 적극 대응토록 하였다.
- ④ 농어촌생활 환경 개선과 농업용 각종시설의 효율적 관리를 위하여 농어촌개발국의 정주권개발과를 농어촌정비과로 수리과를 농어촌용수과로 각각 개편하고, 시설관리과를 신설하며, 특정지역개발과를 폐지하였다.
- ⑤ 농산물의 유통개선을 적극 추진하고, 외국의 농산물과 경쟁이 가능한 채소, 과수, 화훼 등 원예작물을 전략 소득작목으로 육성하기 위하여 농산물유통국을 유통정책국과 원예특작국으로 분리 개편하고, 유통정책국에 유통정책과(유통과를 개칭), 유통관리과·시장과 및 가공산업과(표준가공과를 개칭)를 두며, 원예특작국에 원예특작과(농산국의 잠엽특작과), 채소과 및 과수화훼과를 두었다.
- ⑥ 축산국의 축정과를 축산정책과로 개편하고, 초지사료과를 축산경영과에 통합·폐지하였으며,

- ⑦ 농업정책 기능과 집행 기능의 체계화를 위하여 4개 소속기관(국립농업자재검사소·국립종축원·국립잡사소·국립종자공급소)을 폐지하고, 그 기능을 농촌진흥청에 이관하되, 국립잡사소의 생사검사소 기능은 국립농산물검사소에 이관하였으며, 인력 599명을 농촌진흥청에 이체하였다.

1.3. 복수직급제 실시

중앙행정기관의 조직은 같은 직급이더라도 보직에 따라 업무의 난이도와 책임성에 큰 차이가 있는 반면 난이도와 책임성이 큰 직책이라 하더라도 조직을 분할 확대하거나 새로운 조직을 신설하는 것은 조직의 슬림화라는 국민적 요청에 따라 매우 어려운 상황이었다. 이에 따라 조직의 인사 정체와 그에 따른 불만은 증대되어 갔다.

1995년 4월 12일(대통령령 제14588호) 농림수산부의 주요 과장 및 과장급 담당관의 직위를 3급으로도 보할 수 있도록 하고, 주요 기획업무를 담당하고 있는 4급 또는 5급의 복수직급 정원을 확대함에 따라 농림수산부의 4급 정원 중 7인을 3급 또는 4급의 복수직급으로, 5급 정원 중 21인을 4급 또는 5급의 복수직급으로 보임할 수 있도록 각각 조정하였다. 이는 업무는 변경되지 않고 같은 직책에서 직급이 승진됨을 의미한다.

1.4. 수산청의 해양수산부로의 환원

국제 해양 질서의 급격한 변화와 21세기 해양 경쟁시대에 적극적으로 대비하며 3면이 바다인 우리의 무한한 해양 잠재력을 발휘하여 해양 선진국으로 도약하기 위해 행정기관에 분산되어 있는 수산, 해운, 항만, 해양 환경보전, 해양 자원개발 등의 업무를 통합하여 종합적인 해양 행정을 할 수 있도록 하기 위해 1996년 8월 8일(대통령령 제15134호) 수산청과 항만청을 폐지하여 해양수산부를 신설하였다. 수산 관련 업무가 해양수산부로 이관됨에 따라 농림수산부의 명칭이 농림부로 다시 변경되었으며 수산 관련 업무를 해양수산부로 이관하면서 농림수산부 및 그 소속기관의 정원 90명을 함께 이체하였다.

2. 국민의 정부 출범과 농정조직 개편

2.1. 조직운영의 자율성 강화와 통계업무 이관

국민의 정부 출범과 동시에 새로운 조직 개편이 이루어져, 작지만 경쟁력 있는 정부를 구현하고 새로운 행정환경에 적합한 국정운영 시스템을 마련하기 위하여 1998년 2월 28일 (법률 제5529호) 정부조직법이 개정되고 일부 하부조직을 축소하고 기능을 합리적으로 조정하기로 하였다. 또한 과 단위 기구의 설치와 업무분장은 부령으로 정하도록 위임되어 조직운영에 대한 자율성과 탄력성을 강화할 수 있게 되었다.

농림부는 농림부 및 그 소속기관을 능률적으로 개편하고 농업 통계업무 일부를 통계청으로 이관키 위해로 직제를 개정, 1차관보 2실 5국 8관 30과 12담당관에서 1차관보 1실 7국 4관 27과 13담당관으로 1급 1명, 국장급 2명, 과장급 2명 등 고위 직급 5명이 감축되었다. 주요 개편 내용을 보면,

- ① 농업정책실 실장(1급)을 폐지하고 농정심의관을 농업정책국으로 식량정책심의관을 식량정책국으로 농산정책심의관과 원예특작국을 통합하여 농산원예국으로 개편하고 농촌개발국의 개발기획관을 폐지하였다.
- ② 농촌여성의 권익 보호와 지위 향상을 위해 기획관리실 밑에 여성정책담당관을 신설하였으며,
- ③ 농업기자재과는 생산지원과로 하고 기반정비과와 기술협력과는 폐지하였다.
- ④ 소속기관 중 농산물검사소와 농업통계사무소를 통합하여 농산물검사소로 하였으며 농촌진흥청 소속 수의과학연구소를 동물검역소와 통합하기 위해 농림부 소속으로 하였다.
- ⑤ 농업기본통계, 경제통계 등 통계업무 일부를 통계청으로 이관하면서 소속기관의 공무원 410명을 통계청으로 이체하였으며 농업통계정보관을 농업정보 통계관으로 개칭하고 농업, 농촌, 농업인 정보화사업에 역점을 두게 하였다.

또한 IMF 체제하에서 정부조직의 감량 경영을 위해 353명을 감축하게 되었으며, 공무원 정년이 1년 단축되는 등 공무원 조직에도 경쟁의 원리, 경영의 원리가 강력하게 도입되기 시작하였다.

2.2. 농업공무원교육원 폐지 및 마사회 이관 등

1998년 12월 31일 법률 제4616호에 의거 각 부처의 공무원 교육훈련을 행정안전부로 일원화하는 공무원교육훈련법의 개정으로 농업공무원교육원은 폐지되고 교육원 인력 54명은 행정안전부로 이체되었다.

1999년 5월 24일 대통령령 제16348호에 의거 추가 조직개편이 이루어 졌다. 식량정책국과 농산원예국을 통합하여 식량생산국으로 하고, 유통관리과, 공보 담당관, 조사담당관, 비상기획담당관이 폐지되고, 정보화진흥담당관과 경영유통정보화담당관을 통합하여 정보화 담당관으로 하고 농산원예국의 채소, 과수, 화훼 관련기능을 유통정책국으로 이관하되 그 명칭을 농산국유통국으로 하였다.

2000년 8월 1일 대통령령 제16932호에 의거 종자업무의 정책적 기능을 강화한다는 차원에서 종자관리소를 농촌진흥청에서 농림부 소속으로 이관하고 관련 인력 200명을 농림부로 이체하였다. 또한 전두환 정부 시절 문화관광부로 소속이 이관되었던 마사회를 농림부로 다시 환원하였다(정부조직법개정, 2001. 1. 29, 법률 제6400호).

3. 참여정부의 출범과 조직개편

2003년 2월 출범한 참여정부는 과거 정부와는 달리 정부 출범 시 조직을 개편하는 것이 아니라 정부의 정책추진 방향에 따라 수시로 조직을 개편하고 필요 인력을 확충하는 방향으로 조직을 개편했다고 볼 수 있다. 또한 유능한 정부를 표방함과 동시에 이를 목적으로 한 정부혁신을 추진하였고, 농정추진에 있어서는 정책홍보, 농촌개발, 소득정책 강화에 중점을 두고 농수산물에 대한 수입확대에 따라 검역업무의 중요성이 부각됨에 따라 이에 필요한 인력도 보강되었다. 이시기는 국가적으로 고령화 사회가 급속히 진행되었고 농촌사회도 고령화와 급속한 인구 감소에 직면하여, 농촌의 정주생활여건을 조성하고 도시민의 귀농·귀촌 추진과 고령은퇴 인구의 농촌정착을 추진하는 시책이 농정의 주요 과제로 대두되었다.

3.1. 장관 보좌기능과 정책 홍보 기능의 강화

장관을 정책적으로 보좌하는 정책보좌관 2명을 부처별로 장관직속으로 신설(정책보좌관의 설치 및 운영에 관한 규정 제정, 2003. 4. 7. 대통령령 제17958호) 하고, 정부혁신을 범정

부적으로 추진하기 위하여 기획관리실에 행정혁신의 기획 총괄기능을 부여하고, 인사를 담당하는 조직인사담당관실을 혁신인사담당관실로 개편하여 혁신과 인사의 연계를 추진하였다. 혁신인사담당관은 이후(2004. 12. 31. 대통령령 제 18641호) 혁신인사기획관으로 명칭을 변경하였다.

또한 기획관리실을 정책홍보관리실로 변경하고, 정책홍보팀을 신설하였으며, 공보관실을 실장소속으로 변경하였다(2005. 4. 15. 대통령령 제18789호). 정책홍보관리실에는 정책기획팀과 정보상황관리팀이 신설되었다(2005. 6. 8. 대통령령 제18858호).

3.2. 재정 투자의 효율성과 소득·농촌정책의 강화

농업·농촌 종합대책의 투융자사업에 대한 심사평가 업무를 강화하기 위하여, 농업정보통계관을 투융자평가통계관으로 개편하고 농업정책국, 식량생산국, 농촌개발국을 각각 농업구조정책국, 식량정책국, 농촌정책국으로 하고 여성정책담당관도 여성정책과로 하여 명칭에 정책의 기능이 나타나도록 하였다(2004. 8. 19. 대통령령 제18523호). 또한 식량정책국에 소득안정추진단 소득정책과 소득관리과를 국제농업국에 자유무역협정과를 신설하고 기획예산담당관을 재정기획관으로 변경하였다(2005. 4. 15. 대통령령 제18789호)하고 재정기획관실에 재정팀이 신설되고 농업구조정책국에 맞춤형 농정팀이 신설하였다(2006. 3. 3. 대통령령 제19368호).

농정의 범위를 농업에서 농업이 이루어지고 농업인이 거주하는 공간인 농촌으로 확대하려는 노력은 계속되고 있었는데, 농촌정책국에 정주지원과를 신설하고 농촌진흥과를 농촌지역 개발과로 명칭을 변경하고 사무분장을 조정(2007. 2. 8. 대통령령 제19876호)하였으며, 농어촌생활환경 조성과 농축산물 국경검역업무의 강화를 위하여 필요 인력도 2007년 2월과 2007년 11월에 대폭 증원하였다.

3.3. 총액임금제의 실시와 고위공무원단의 설치

총 정원의 3% 범위 안에서 부처 자율적으로 정원을 추가하고 알정범위 안에서 정원의 직급을 상향 조정할 수 있도록 하는 총액임금제를 실시하였다(2005. 6. 8. 대통령령 제19150호). 이는 정원 규정방식을 직급별 정원에서 총 정원 규정방식으로 전환하여 조직운영의 자율성 제고를 기하고자하는 것으로 농림부는 시범운영기관으로 지정되었다. 각 부처의

실국장급 직원을 고위공무원단으로 하여 교육과 인사관리를 전부서적으로 일괄 관리하는 고위공무원단 제도를 실시, 고위공무원 인사의 효율적인 방안을 추진하였다.

4. 이명박 정부의 농정조직의 변천

이명박 정부는 초기에 정부조직법을 개정하여 대대적인 정부조직의 개편을 단행하였다. 농림부를 농림수산식품부로 개편하고 해양수산부의 어업·수산업부와 보건복지부의 식품산업진흥업무를 농림수산식품부로 이관하였다. 이에 따라 농림수산식품부의 정원은 기존 3,845명에서 통계청으로 이체되는 667명을 제외하고 해양수산부에서 이체받는 1,079명을 포함하여 3,989명으로 조정되었다. 또한 이명박 정부는 지구 온난화의 원인으로 지목되고 있는 이산화탄소의 배출을 줄이고 친환경적인 에너지 확보를 주요 국정방향으로 추진함에 따라 각 부처별로 녹색성장을 주요 정책과제로 추진하게 되었다.

또한 이 시기는 국민들의 식품안전에 대한 욕구가 높아지고 농산물의 수입확대가 진전됨에 따라 농축산물의 위생과 가축 질병이 주요한 농정의 과제로 대두 되었다. 특히 축산물에 대하여 집권초기 수입쇠고기에 대한 광우병 문제가 커다란 사회적 이슈가 되고 소, 돼지 등에 대한 구제역이 전국적으로 발생함에 따라 감염확산 방지를 위한 살처분과 살처분된 가축의 매몰이 대대적으로 이루어졌고 가축전염병의 심각성과 환경오염 등이 문제가 제기 되었다.

또한 농업경쟁력 강화·농촌 개발과 관련하여, 농업기술 발전과 농업 생산성 향상과 경쟁력 강화차원에서 그동안 상대적으로 잊혀졌던 농업에 있어 종자의 중요성이 부각되었다. 또 농촌 인구의 이탈이 계속되는 가운데 농촌의 고용창출과 특히 국민휴식공간으로서의 농촌의 기능이 부각되고 도시민과 은퇴자를 대상으로 농업에 종사하거나 농촌에 살도록 하는 귀농·귀촌 시책도 적극 추진되었다.

4.1. 농림부에서 농림수산식품부로

정부조직법을 개정(2008. 2. 29. 법률 제20677호)하여 농림부를 농림축수산식품부로 개편하고 해양수산부의 어업·수산 업무와 보건복지부의 식품산업진흥업무를 농림축산식품부로 이관하였다. 또한 국가식품크러스트사업의 원활한 추진을 위하여 식품산업 정책실에 국

가식품클러스터 추진팀이 설치(2012. 3. 26. 대통령령 제23676호)되었다.

어업 수산업무의 농림수산식품부로의 이관은 과거에도 있었으나, 외청이 아닌 농림수산식품부 본부의 수산정책실장(1급)으로 이관은 처음 있는 일이다. 또한 식품산업진흥법이 제정(법률 제8796호, 2007. 12. 27.)되고 식품산업 본부를 설치하고 식품산업본부에 식품산업 정책단을 설치하고 그 하부조직으로 식품산업정책팀, 식품산업진흥팀, 소비안전팀을 두었다.

4.2. 녹색성장 강화 등을 위한 조직 확충

국정과제의 추진을 위하여 녹색성장정책관과 녹색미래전략과를 신설하고 농정분야의 녹색성장추진을 담당하도록 하였고, 식품안전업무를 담당할 소비안전정책관을 신설하였다(2009. 4. 30. 대통령령 제21453호).

구제역 백신정책을 추진하고 방역기능을 강화하기 위하여 동물방역과를 방역총괄과와 방역관리과로 분리하고, 농축수산물의 검역·방역 및 검사업무를 체계적이고 효과적으로 추진하기 위하여 국립 수의과학검역원 국립식물검역원 및 국립수산물품질검사원을 농림수산검역검사본부로 통합하고, 농업연수원과 수산인력개발원을 농수산 인력개발원으로 통합하였다(2011. 6. 7. 대통령령 제22962호).

농업기술 및 생산에 있어 종자가 차지하는 비중은 매우 크다. 종자에 대한 배타적 권리는 부각됨에 따라 그간 주로 농촌진흥청과 종자관리소에서 다루어져 왔던 종자관련 업무를 농림수산식품부 차원에서 강화할 필요성이 대두되었다. 이에 따라 농림수산식품부에 종자생명산업과를 설치(2010. 9. 20.) 하였다.

한편, 농업후계인력의 육성정책은 농림수산식품부 본부에서 담당함이 바람직하다는 의견에 따라 한국농업대학설치법을 개정(2009. 9. 29. 대통령령 제21453호)하여 한국농수산대학의 소속을 농촌진흥청에서 농림수산 식품부로 변경하였다

4.3. 농촌정책의 우선추진 등

그간 농정추진 방향은 농업 경쟁력강화 농업생산의 안정 등 농업정책은 항상 농촌개발 농업인 복지향상 등 농촌정책보다 대체적으로 우선시 되었고, 농정조직에 있어서도 농업정책국이 항상 주무국의 자리를 차지하고 있었다. 그러나 농촌주민의 삶의질 향상이라는 과제

에 당면하여 농촌지역을 대상으로 농업과 농업인을 포괄하는 농촌정책이 강화되어야한다는 의견은 꾸준히 제기되었고 이에 따라 농촌정책국은 농어촌정책국으로 명칭을 변경함과 동시에 직제 서열상 농림수산식품부의 주무국이 되었다.

또한 식품산업정책실에 유통정책관이 신설되었으며, 농업정책국에 재해보험팀과 수출진흥팀이 신설되어 농가경제안정을 위한 재해보험의 역할이 강조되고 농산물 수입확대에 대응한 우리 농산물의 수출증대 시책도 적극 추진하기로 하였다.

5. 박근혜 정부의 농정 조직

박근혜 정부의 농정은 창조경제라는 정책방향에 따라 새로운 신기술을 농업에 접목하여 농업의 새로운 혁신을 기하고, 농촌정책에 있어서도 농촌에서 단순히 농업생산뿐만 아니라 가공, 유통, 농촌관광 등 다양한 관련 산업을 연계해서 농촌개발과 농가소득을 증대시켜 나가자는 것이었다.

즉, 농촌에서의 가치창출의 크기를 키워나감으로써 농촌의 활력을 도모하고 일자리를 만들자는 것이다. 농촌을 농업인과 도시민이 함께 만족해하고 필요로 하는 곳으로 만듦으로써 농촌에 새로운 가치를 부여하는 것이며, 이에 따라 조직이 신설되거나 중점추진방향에 따라 부서의 명칭을 변경하였다. 정보보안업무와 검역업무의 경우 그중요성에 비추어 조직을 신설하거나 인력을 증원하였다.

이명박 정부에서 확대되었던 농정조직의 기능은 박근혜 정부의 시작과 더불어 축소되었다. 어업·수산부문과 식품안전 분야는 각각 해양수산부와 식품의약품안전처로 이관되면서 농림수산식품부는 농림축산식품부로 명칭을 변경하였고, 이에따라 농림수산검역본부는 농림축산검역본부로, 농수산식품연수원은 농식품공무원교육원으로 명칭을 변경하였다(2013. 3. 23.)

농촌산업과와 동아시아자유무역협정과를 신설하고(2013. 9. 12.), AI 업무에 대응하기 위하여 농림축산검역본부에 AI예방통제센터를 설치(2015. 2. 26.)하고, 농산물품질관리원에 맞춤형농정과를 신설(2015. 5. 26.)하였다. 또한 구제역대응능력을 강화하기위하여 정원을 10명으로 하는 구제역백신연구센터를 설치(2015. 2. 30.)하였다.

부서의 명칭변경과 관련하여, 행정관리담당관 농촌사회과 새만금개발과를 각각 창조행정담당관 농촌복지여성과 간척지농업과로 명칭을 변경하고(2013. 9. 12.) 소비자유통을 강조하여 유통 정책관을 유통소비정책관으로 명칭을 변경하고, 소비과학정책관을 창조농식품정책관으로 각각 변경(2015. 1. 6.)하였다.

인력의 증원은 필요에 따라 각 분야에서 이루어졌는데, 정보 보안 분야와 검역본부에서 주로 이루어졌다. 정보보안(2015. 11. 30. 1명, 2016. 1. 12. 2명, 2016. 5. 102명), 친환경축산 축산물유통 유기식품(2014. 3. 11. 5명), 분야와 검역본부(2014. 3. 14. 14명, 2015. 2. 26. 9명, 2016. 5. 10. 4명, 2017. 2. 28. 11명), 한국농수산대학(2017. 2. 28. 12명), 반려동물(2017. 2. 28. 3명) 농촌관광(2017. 2. 28. 2명)등이다.

6. 문재인 정부의 농정조직

박근혜 대통령의 탄핵으로 조기선거의 실시로 탄생한 문재인 정부는 통상 인수위 기간 중 정부조직법 개정을 준비하여 정부 초기 조직개편을 추진했던 다른 정부와는 달리 인수위의 구성없이 2017년 5월 10일 발족하였다. 따라서 과거 정부와 같이 정권초기 농정조직개편을 추진하지는 않았다. 문재인 정부는 경제정책에 있어 방향인 소득성장, 혁신성장, 공정경쟁을 농정분야에서 구현하고 농정에 있어 점점 그 중요성이 강조되고 있는 분야에 대하여 영속성을 유지하면서 행정적·정책적 필요에 따라 농정조직의 개편이 이루어져왔다.

농축산물 수입개방의 확대와 가축전염병의 일상화로 가축방역 업무강화를 위한 조직개편의 필요성이 크게 부각되었고, 촛불집회를 거치면서 국민과의 소통강화라는 과제가 정책추진에 있어 주요과제로 대두됨에 따라 소통강화를 위한 의견수렴과 홍보를 위한 조직도 확충되었다.

가축질병의 심각성에 대한 국민의 관심이 증대되는 반면, 가축전염병은 일상화되고 있어 가축전염병을 사전에 예방하고 발생 시 전염병을 조기에 차단하고, 농산물의 수입확대에 따라 국경 검역 강화의 필요성이 확대되고 외국으로부터의 전염병 등의 유입을 사전에 막는 것이 중요하게 되었고 이를 위한 관련조직을 확충하였다.

농림축산식품부에 방역정책국과 농축산물검역본부에 김해·춘천·제주가축질병센터와 안

전 축산물 생산을 위해 축산환경복지과를 신설하고(2017. 8. 8.) 동물복지를 위해 동물복지정책팀을 신설(2018. 6. 7.)하였다. 검역본부의 질병관리과를 없애는 대신 본부에 방역정책과를 설치하고, 검역본부의 가축질병상황실, AI 예방통제센터를 각각 방역감시과와 AI 연구진단과로 대체하였다(2017. 8. 8.) 또한 인천공항 제2터미널의 신축에 따라 검역본부에 휴대품검역2과를 신설(2017. 10. 31.)하였다.

농업창조식품정책관을 농업생명정책관으로 하고, 창조농식품정책과를 농산업정책과로 하였고(2017. 12. 17.) 양구 청양등 인구 밀도가 희박한 곳에 농산물 품질관리원 6개 사무소를 신설하고 정보보안(2명) 검역본부(29명) 농산물품질관리원(17명)등 필요 인력을 보강하였다(2018. 3. 3.). 문재인 정부의 농정조직 개편은 현재 진행형이며 앞으로 계속 필요에 따라 추가적인 확충이 이루어질 것으로 예상된다.

참고문헌

- 농림축산식품부 혁신행정담당관실(2019), 조직연혁.
한국농촌경제연구원, 한국농정50년사.
한국농촌경제연구원, 한국농정 100년사.
한국 농촌경제연구원, 농촌 70년사.
농촌진흥청(1993), 농촌진흥30년사.
수산청(1996), 수산청30년사.
산림청(1997), 한국임정50년사.
한국농촌경제연구원(1989), 농지개혁사연구.



제1절 일제 강점기의 수탈

1. 소유권의 확립을 통한 자원수탈

일제 강점기의 산림정책은 한국의 식민지적 약탈을 근거로 하는 일련의 작업들이 정책의 형태로 나타났다고 보아도 과언은 아닐 것이다. 러일전쟁을 빌미로 우리의 외교권을 빼앗은 일본은 우리나라의 약탈을 위한 일련의 작업에 착수하게 되었는데 그 과정에서 처음으로 실시한 것이 『산림법(1908)』의 제정이었다. 소유권의 구분, 국유임산물의 처분, 부분림제도, 보안림제도, 산림보호제도 등을 내용으로 하고 있는 산림법은 본문의 내용보다도 부칙 제 19조에 지적신고제도를 도입함으로써 개인의 소유라는 것을 신고하지 않을 경우 국유림으로 편성하게 되는 근거를 마련하였고, 결과적으로 국유림을 대상으로 산림수탈을 할 수 있는 기반을 구축하게 된 것이 가장 큰 특징이라고 할 수 있다.

『산림법』제정 이후에 펼쳐지는 임적조사사업(1910), 국유림 구분조사사업(1911~1924), 조선임야조사사업(1917~1924), 조선 특별연고산림 양여사업(1926~1934), 국유림 존폐 구분조사사업(1926년 이후), 조림대부제도(1911) 등은 대표적인 식민지 산림정책 프로그램이었다. 1924년의 조선임야조사사업의 결과로 국유림은 약 956만 정보로 법적으로 확정짓게 되었는데, 이 가운데 연고자가 있는 국유림은 약 35.3%인 약 338만 정보에 달하는 것으로 나타났다. 그 이후 한국인 연고자와 일본인 이주민에게 불요존국유림을 매각, 대부, 양여하는 정책을 취하는 것이 주요 정책이라고 할 수 있을 것 같다.

〈표 23-1〉 1924년 조선임야조사사업 결과로 확정된 국유림

구 분	연고자가 없는 국유림	연고자가 있는 국유림	계
면적(정보)	6,181,924	3,375,662	9,557,586
%	64.7	35.3	100

이렇게 대규모 국유림을 창출한 후 국유림의 벌채 및 매각을 통하여 식민지 재정의 확보라는 목적을 달성하는데 이용하였다. 당시에 식민지 재정의 확보와 장차 군사적 사활이 걸린 압록강 및 두만강 지역의 국유림은 약 450만 정보에 달했다. 우량 산림자원이 분포하는 압록강 및 두만강 지역은 총독이 직접 관리하는 요존국유림으로 장악하고 대량 벌채를 통하여 얻는 수입은 식민지 재정에 충당하였다.

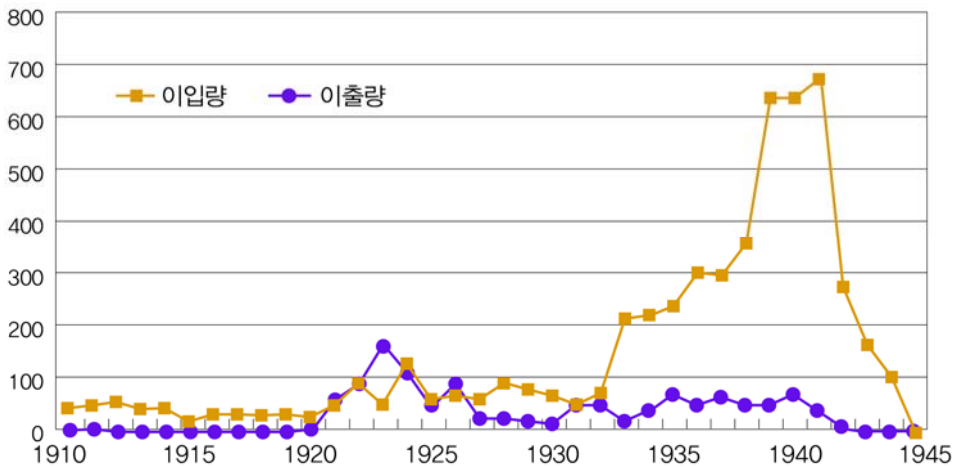
또한 총독부 재정이 수반되어도 당장 효과를 거두기 어려운 불요존국유림은 산림소유권의 획득을 통한 토지자본 집적에 목적을 둔 일본 식민 및 자본 진출의 미끼로 이용하였다. 그 대표적인 것이 조림대부제도이며 이 제도를 통해 일본인은 대면적의 산림을 소자본으로 획득할 수 있었다. 『삼림법』은 1911년에 공포된 『삼림령(1911)』으로 대체되게 되는데, 『삼림령』에는 조림대부제도를 도입하여 국유림의 대부를 받은 사람이 조림사업에 성공한 경우에 산림을 무상으로 양여할 수 있는 근거를 마련하였다. 대부면적은 무제한으로 가능하며, 조림성공의 판단은 입목도 70% 이상으로서 천연림의 경우 임령 8년 이상인 경우, 조림지는 식재 후 2년 이상인 경우 무상양여를 할 수 있게 하였다. 무상양여실적은 총 90만ha에 달하며, 양여 대상자는 주로 일본인, 국척회사 동척, 재벌기업인 미츠이, 스미토모 등이 대거 참여하였다. 국유림의 우수한 목재자원을 베어 수익을 얻고 그 임지를 천연 상태로 8년 이상 묵혀두면 그 임지도 일본인이나 일본기업에 들어가게 되는 수탈을 위한 정책이라고 할 수 있다.

2. 목재이용으로 본 자원수탈

일제 강점기의 목재수급 통계를 살펴보면 일반적인 식민지 지역에서 보는 바와 같은 일제에게 목재를 값싸게 공급해 주는 목재원료 공급지로서의 역할이 아니라 1937년 이후 전시체제로 편입되어 가면서 조선은 일본의 목재판매지로서 기능을 수행했다는 것이다. 즉

1932년 이후의 일본으로부터의 이입재의 증가는 군사도발로 파생한 만주개발 수요를 충족하기 위한 것이었고, 중일전쟁이 발발한 1937년 이후 급격히 이입재가 증가한 원인은 조선에서의 산업발전으로 인한 수요증가가 아니라 전시자재로서의 수요증가에 있었다고 볼 수 있다. 통계를 보면 일본으로부터의 이입량이 일본으로의 이출량보다 6배나 많은 것으로 나타났다(배재수, 1998).

〈그림 23-1〉 조선의 일본 목재 이입량과 일본으로의 이출량 추이(1910~1945)



자료: 배재수·이기봉·주원원(2005, p.63).

일본에게 있어서 조선의 산림은 북해도와 사할린처럼 직접적인 원료공급지로서 기능을 한 것이 아니라 군수산업과 식민지공업화를 수행하기 위해 필요한 원자재를 공급하거나 조선총독부의 식민지재정 확보, 일본인 제재자본의 안정적인 잉여창출을 위해 조선 산림의 보속성 상실과 천연산림자원의 감소를 수반하였다는 점에서 수탈이라고 할 수 있다(배재수, 1998).

조선에서의 식민지 재정의 확보와 일본인 자본의 유치와도 맞물려 국유림의 과별이 이루어졌는데, 이러한 목적의 달성을 위하여 ‘조선임업계획’을 수립하고, ‘보호관세 채택’, ‘산림 척식철도의 부설’, ‘북선 개척사업’이 이루어졌고, 결과적으로 압록강 두만강 유역 및 강원도지역의 산림축적은 눈에 띄게 감소되었다. 일본의 통계를 살펴보면 1927년부터 1941년까지 14년이라는 기간 만에 북한지역의 산림축적은 약 29%가 감소한 것으로 나타났다. 특히

함경남도의 경우는 같은 기간 산림축적이 무려 45.5%나 감소한 것으로 나타났으며, 산림수탈이 가장 일찍부터 이루어진 평안북도 역시 34.5%가 감소하였고, 함경북도도 31.3%가 감소한 것으로 나타났다(배재수, 1998). 이러한 벌채량은 표준연벌량을 2~3배 뛰어넘는 과별이었다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 1910년부터 1945년간 연평균 용재 생산량은 약 1천 4백 만³m³에서 1천 7백 만³m³에 달했으며, 이는 1927년 총 입목축적량의 5~6%에 해당하는 수준으로서 같은 기간 나무의 자연 생장율 3~4%를 감안한다고 하더라도 매년 2~3%의 산림축적의 감소가 발생했다고 볼 수 있다(배재수·이기봉·주린원, 2005. p.59).

〈표 23-2〉 일제 강점기의 조선의 도별 산림축적 증감량(1941~1927)

단위: 천 m³

구 분	1927년 산림축적			1941년 산림축적			증감율(%)		
	국유림	민유림	합계	국유림	민유림	합계	국유림	민유림	합계
경 기 도	941	4,836	5,777	73	8,435	8,174	-92.2	74.4	41.5
충청북도	947	1,933	2,882	293	4,703	4,996	-69.1	143.3	73.3
충청남도	1,231	2,165	3,396	57	5,121	5,178	-95.4	136.5	52.5
전라북도	1,967	6,322	8,289	1,460	10,400	11,861	-25.8	64.5	43.1
전라남도	3,254	8,879	12,134	1,167	14,569	15,736	-64.1	64.1	29.7
경상북도	4,260	17,589	21,849	835	15,804	16,639	-80.4	-10.1	-23.8
경상남도	1,270	5,334	6,603	1,257	7,055	7,979	-1.0	32.3	20.8
강원도(남)	8,158	8,881	17,039	6,451	8,181	14,632	-20.9	-7.9	-14.1
남부소계	22,027	55,939	77,970	11,258	74,271	85,195	-48.9	32.8	9.3
강원도(북)	4,791	5,216	10,007	3,789	4,805	8,593	-20.9	-7.9	-14.1
황 해 도	3,895	209	4,103	2,410	3,948	5,356	-38.1	1791.0	30.5
평안남도	5,024	1,687	6,699	6,826	9,190	16,016	35.9	444.6	139.1
평안북도	51,683	10,165	61,849	29,982	10,541	40,523	-42.0	3.7	-34.5
함경남도	60,340	3,605	63,945	28,408	6,416	34,824	-52.9	78.0	-45.5
함경북도	48,585	2,304	50,889	28,719	6,237	34,957	-40.9	170.8	-31.3
북부소계	174,318	23,186	197,492	99,132	41,136	140,268	-43.1	77.4	-29.0
합 계	196,346	79,125	275,461	110,390	115,407	225,463	-43.8	45.9	-18.2

자료: 배재수·이기봉·주린원(2005, p.58).

제2절 광복 이후의 치산녹화 정책²⁵³⁾

1. 산림황폐화 현상

한국의 산림은 지난 20세기의 백년간에 걸쳐서 산림의 수탈에 따른 황폐화와 그러한 산림을 다시 복구하여 산림을 녹화시키는 역사적으로 드라마틱한 과정을 연출하였다. 산림황폐지의 추이를 살펴보면 일제 강점기를 통하여 계속 증가하여 왔고, 해방이후 6.25동란을 거치면서 지속적으로 증가하여 1956년에 정점을 이루게 되며 그 이후로는 감소추세를 거쳐 1980년대 후반에 들어가 거의 사라지게 된다. 산림황폐지를 정확히 산출해 낸다는 것은 쉬운 일이 아니기 때문에 문헌에 따라서 같은 연도라 하더라도 통계출처에 따라 차이를 보이게 된다. 조선임업협회(1945, p.271)의 자료에 의하면 1932년의 전국 실태조사 결과 황폐임야가 271천ha에 달한다고 서술하고 있어서 표에서 제시한 수치와 상당한 차이가 있음을 보여주고 있다. 해방 이전의 통계수치는 남북한 전체에 대한 수치이기 때문에 현재의 남한 면적과 대비하여 살펴보기가 쉽지가 않은데, 그 당시의 황폐지의 90% 이상이 중부 이남에 분포하고 있다고 기록하고 있음을 볼 때 일제 강점기 때 발생한 남한지역의 황폐지가 결코 적지 않다고 할 수 있다.

해방 이후 황폐지가 극에 달했던 1956년까지의 증가면적이 25만ha 정도임을 살펴볼 때 산림황폐지의 발생은 오히려 일제 강점기 때 두드러졌었고, 6.25동란을 거치면서 일시적으로 증가하였으나 지속적인 사방사업의 결과로 1980년대 후반에 황폐지를 일소시키는 과정을 밟았다고 볼 수 있다.

일반적으로 산림황폐의 원인으로 꼽고 있는 것으로는 일제 강점기의 산림자원의 수탈에 의한 황폐가 있으며, 해방 이후에 들어서는 전쟁과 사회혼란에 따른 도남벌, 그리고 화전에 의한 산림파괴, 연료를 임산물에서 확보하기 위한 산림벌채, 산불에 의한 파괴 등을 열거할 수 있다.

한국은 국토의 65%가 산림으로 이루어진 산악 국가이며, 경사가 급하기 때문에 여름철의 장마와 태풍시의 집중호우에 의하여 하류지역에 있는 농경지와 주택지 등의 수해가 심각하게 발생할 수 있는 여건을 갖추고 있기 때문에 산림황폐에 의한 피해는 국가적인 차원에서

253) 본 절의 내용은 김의경(2003)의 서술을 인용하여 작성한 것임.

도 최우선의 현안과제가 될 수밖에 없다. 그렇다고 하더라도 산림녹화가 단기간 내에 성공할 수 있었던 배경에는 연료원을 땀감에 의존하지 않아도 될 수 있게 된 고도경제성장의 혜택이 있었다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 입산통제나 절대녹화라는 캐치프레이즈를 내걸고 추진한 강력한 제도적 장치가 있었으며, 비록 정부주도이긴 하지만 전 국민이 산림녹화에 참여하였기에 가능하였다고 할 수 있다.

〈표 23-3〉 산림황폐지 및 사방사업 실적 추이(1919~1987)

단위: 천 ha

	산림면적	무임목지	황폐지 (요사방지)	사방사업실적
1919			17.0	
1933			205.5	
1935	16,199		237.1	58.9
1946	-		412.0	5.7
1953	6,415.4		607.0	5.8
1956	6,691.8		686.2	7.3
1960	6,700.9		524.4	78.4
1965	6,613.6	1,244.2	120.8	27.3
1970	6,611.5	859.7	89.9	4.8
1975	6,575.4	646.9	70.0	9.0
1980	6,567.8	241.3	34.0	5.9
1985	6,531.1	244.4	5.3	3.2
1987	6,499.1	184.4	1.2	1.5

주: 산림면적 및 무임목지는 『임업통계연보』, 황폐지 및 사방사업 실적은 『황폐지복구사(산림청, 1989)』에서 인용하였음.

2. 산림녹화의 전개과정

2.1. 조림사업

일제 강점기에는 인공조림이라는 것이 극히 희박하여 대부분은 천연갱신에 의존하였다는 특징을 보이고 있다. 일본은 국유림을 주로 일본인들에게 대부해준 다음 조림이 성공하면 무상으로 양여하는 제도를 실시하였는데, 국유림 대부지에서 인공조림이 아니라 천연갱신

에 의하여 치수가 발생하면 조림성공지로 인정해 주는 등의 방법으로 국유림을 일본인에게 넘겨주기도 하였다.

해방 이후 미 군정 하에서는 황폐지 복구나 연료를 해결하기 위한 조림에 치중하여 「조림 및 사방사업 10개년 계획(1947)」, 「민유림 조림 10개년 계획(1949)」 등 각종 장기계획을 제정하여 추진하고자 하였으나 행정 및 재정상의 어려움으로 인하여 극히 미미한 실적을 올리는 데 불과하였다. 1952년부터 추진한 단기 속성녹화 조림사업은 종자대조차 보조할 여유가 없어 도중에 중단되는 어려움도 있었다.

「제1차 치산녹화 10개년 계획」 기간에는 전 국토의 속성녹화를 목표로 10대 조림수종을 정하여 일률적으로 보급하게 되었다. 속성수와 장기수를 비슷한 울로 식재하여 치산녹화 기간에는 속성수를 중심으로 한 녹화위주의 조림이 주가 되었음을 알 수 있다. 그리고 4월 5일 식목일을 전후로 하여 한 달간, 즉 3월 21일부터 4월 20일까지를 '국민식수시간'으로 정하여 정부기관과 지방행정계통, 각급기관, 그리고 학교와 단체 등으로 하여금 조림대상지를 확보하여 책임을 지고 식수하게 하는 등 범국민적인 식수체계를 확립하였으며, 1974년부터는 산주대회를 개최하여 애림사상을 고취시키기도 하였다. 1973년부터 조림지의 낙엽채취를 엄금하고 산림용 고품복합비료를 생산 공급하였으며, 1977년에는 육림의 날과 육림주간을 제정하여 조림지의 사후관리에도 노력을 기울였다.

「제2차 치산녹화 10개년 계획」 기간에는 조림수종을 21개로 확대하여 보급하기 시작하였으며, 중앙부처·청·국영기업체·지방기관 단체별로 책임식재와 육림을 실시하도록 하였다. 또한 80개소에 375천ha의 대단위 경제림단지를 조성하기도 하였으며, 「제3차 산지자원화계획」기간에 들어서서야 비로소 장기수 위주의 조림이 이루어지게 되었다.

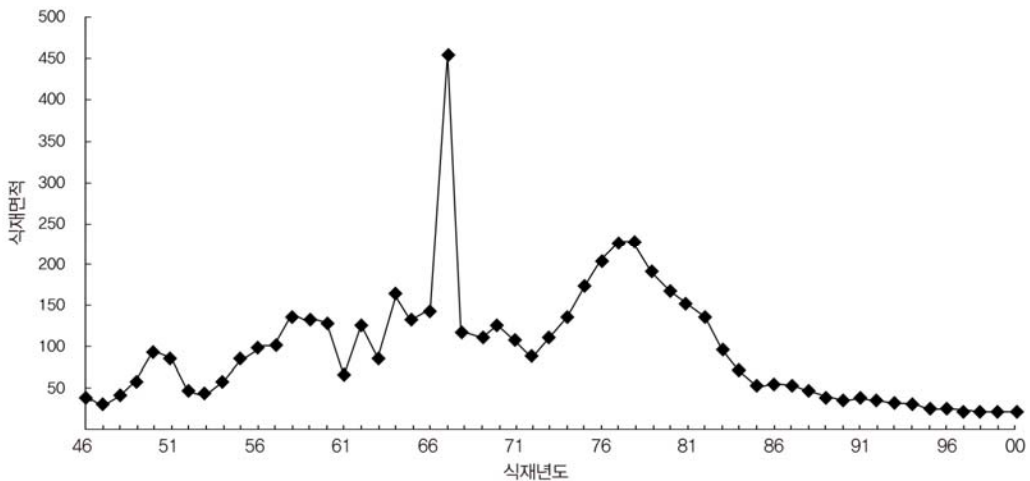
1971년에 태동한 새마을운동은 1972년부터 내무부를 중심으로 범정부적 차원의 지원과 범국민적 운동으로 확산되어 본격적으로 추진되게 되었는데, 산림녹화를 목표로 하는 산림사업의 효율적인 성과를 위해서는 새마을운동과 연계해야 한다는 통치자의 의지에 따라 산림청이 1973년에 농림부에서 내무부로 이관되었으며, 그와 동시에 내무부장관 주도하에 「제1차 치산녹화 10개년 계획」이 수립 시행되게 되었다. 새마을운동이 자립의지, 자조정신 등 정신계발에 중점을 두었듯이 녹화사업도 마을 산을 주민 스스로가 심고 가꾸도록 하기 위하여 산림계의 강화를 통한 고유의 공동체 의식, 즉 자발적으로 참여하는 협동정신을 키

우게 하였다. 산림계의 지도자에게 새마을교육을 통해 기술교육과 정신교육을 실시하고 소득증대사업으로서 마을양묘, 마을조림, 마을사방을 추진하여 참여에 대한 임금을 지불함으로써 적극적인 참여 동기를 부여하였다.

제1차 계획기간의 조림사업은 정부기관과 지방행정계통, 각급기관, 그리고 학교와 단체 등 온 국민의 참여로 보조조림은 물론 의무조림과 자력조림이 계획량을 초과하여 당초의 계획기간을 4년이나 앞당겨 마무리하는 성과를 거두기도 하였다.

〈그림 23-2〉 조림면적 추이(1946~2000)

단위: 천 ha



〈표 23-4〉 산림기본계획 기간별 조림 실적(1973~1997)

단위: 천 ha

	제1차계획 (1973~1978)		제2차계획 (1979~1987)		제3차계획 (1988~1997)	
	계획	실적	계획	실적	계획	실적
유실수	300	154	50	28	13	15
속성수	300	360	750	442	42	33
장기수	195	358	700	496	247	254
기 타	205	208	-	-	15	19
천연림보육	-	-	-	109	-	-
계	1,000	1,080	1,500	1,075	317	321

자료: 산림청(1997).

2.2. 사방사업

해방 이후 다양한 사방사업계획을 작성 추진하였으나 사회적 불안과 경제적 뒷받침이 안 되어 제대로 추진되지 못하였다. 1953년부터는 사방사업의 일부를 산림계에서 맡아 공동으로 출역하여 사업을 실시하고 공동 관리하기도 하였다. 1959년에는 대통령을 비롯한 주요 인사들이 참석하여 사방사업촉진 전국대회를 개최하여 사방사업을 독려하기도 하고, 매년 3월 15일을 '사방의 날'로 제정하는 등의 노력도 곧 중단되었다. 또한 1961년에는 국토건설사업의 일환으로 사방사업을 추진하여 대통령과 삼부요인이 참석하여 국토건설사업 착공식을 거행하기도 하였으나 5·16쿠데타로 중단되기도 하였다.

정권이 바뀌어 1962년에 사방사업법을 제정하여 보다 효율적으로 추진할 수 있는 기반을 구축하였으며, 1963년에는 「국토녹화 촉진에 관한 임시조치법」을 제정 공포하여 범국민적인 사방사업을 전개하기도 하였으나 강제부역이라는 사회적 비판으로 2년 만에 중단되기도 하였다.

1961년에는 사방사업비 예산으로 경제부흥특별회계의 지원을 받았으며, 제1차 경제개발 5개년 계획(1952~1957)기간에는 경제개발특별회계의 예산지원을 받아 사방사업을 실시하는 등 사방사업이 경제기반의 안정에 중요한 역할을 한다는 인식하에 산림사업부분을 경제개발계획에 편입시켜 실시하기도 하였다.

치산녹화 10개년 계획 기간에는 특수 사방지와 집단 황폐지를 복구하기 위하여 이동사방사업소를 설치 운영하였으며, 새마을사업의 일환으로 '내 마을 붉은 땅 없애기 운동'을 전개하기도 하였다. 국제항공노선의 관문인 영일지구의 고질적인 황폐지를 갖은 노력으로 완전 복구시킨 것은 전 세계적으로도 알려져 외국의 대학에서 교재로도 활용되기도 하였다.

사방사업에 대한 정부의 강력한 의지는 마침내 결실을 맺어 1989년까지 집단적인 황폐지를 완전히 복구하는 쾌거를 이룩하였다.

〈표 23-5〉 산림기본계획 기간별 사방사업 실적(1973~1997)

구 분	제1차계획 (1973~1978)		제2차계획 (1979~1987)		제3차계획 (1988~1997)	
	계획	실적	계획	실적	계획	실적
산지사방(천ha)	83	41.2	78	36	4710	5,464
해안사방(천ha)	0.95	0.62	400	327	12	73
야계사방(천km)	500	143	3,300	223	2,410	1,205
사방댐(개소)	-	-	-	55	1,330	607

자료: 산림청(1997).

2.3. 연료림 조성사업

극심했던 연료난을 해결하고, 임산연료의 채취로 인한 산림피해를 예방하기 위하여 1959년부터 1977년까지의 기간에 연료림조성사업이 이루어졌다. 동 기간에 식재 조성된 면적은 총 99만 2천 ha로서, 리기다, 아까시, 싸리, 오리나무 등이 주 식재수종이었다.

연료림을 조성하는 것은 산주들의 자력으로 어렵기 때문에 국고보조에 의한 리·동 단위의 산림계로 하여금 연료림을 조성하게 하고 장차 얻게 되는 수확물을 산주 2할, 산림계 8할의 비율로 수익을 분배하는 분수조림의 형태로 추진하였다. 1976년과 1977년에는 IBRD로부터 새마을사업차관으로 도입한 자금을 가지고 12만 7천 ha의 연료림을 조성하기도 하였다.

1985년의 실태조사 결과에 의하면 연료림으로 남아 있는 산림면적은 총 48만 3천 ha로 밝혀졌는데, 이미 이 무렵에는 농산촌지역의 연료도 무연탄이나 가스 등으로 그 패턴이 변하였을 뿐만 아니라 일반 산림의 무육작업을 통한 연료재 생산도 충분하기 때문에 많은 면적을 연료림으로 존치할 필요성이 없게 되어 45만 5천 ha만 연료 채취지로 존치시키고 나머지는 수종갱신이나 용재림으로 육성하여 가꾸게 되었다.

2.4. 화전정리사업

1960년대 초까지 화전에 대한 별다른 대책이 수립되지 못하고 있다가 1965년에 전국적인 화전조사가 이루어지고 1966년에 「화전 정리에 관한 법률」이 제정 공포되면서 관심을 기울이기 시작하였다. 1973년 이전까지는 울진·삼척 무장공비 사건을 계기로 산간 독립가

옥의 이주정착 위주로 실시되어 본격적인 화전정리사업은 「화전정리 5개년 계획(1974~1978)」을 통하여 이루어졌다.

1973년에 화전 실태를 재조사한 결과에 따라 정리해야 할 화전 면적은 41,132ha로 책정되었다. 이 가운데 산림으로 복구할 대상과 농경지로 존치시켜야 할 대상으로 구분 정리하여 사업을 실시하게 되었다. 즉, 경사 20°를 기준으로 일정선 상부는 산림으로 복구하고 하부는 농경지로 존치하는 동시에 일정선 이상에 위치한 화전이라도 5ha 이상의 집단지는 농경지화하도록 하였다. 또한 화전가구는 우선이주, 이전, 현지정착의 3단계로 구분하여 추진하여 1979년에 화전지 819ha를 완전 정비함으로써 화전정리사업은 성공적으로 마무리되었다.

사업을 실시하면서 화전지가 누락되는 일이 없도록 관계공무원에 대한 계열별 연대책임제를 실시하고 화전에 다시 경작을 하지 않도록 헬기에 의한 공중단속 및 법적 제재조치를 강력히 전개하였다. 또한 전국 화전정리지에 대한 관리도면을 작성 비치하여 시장 군수로 하여금 매년 1회 이상 정기점검을 실시하여 사후관리에 만전을 기하는 한편 정리한 화전가구의 생활실태를 점검하여 화전정리 이전의 생활수준이 지속될 수 있도록 취로사업 등 각종 지원을 하여 화전민의 생활안정에도 힘썼다.

〈표 23-6〉 화전정리사업 실적(1973~1979)

단위: ha, 호

		1973년까지	1974~1979	총 사업량
화전지	산림복구	11,900	112,743	124,643
	농경지화	5,524	32,983	38,507
	계	17,424	107,219	124,643
화전가구	우선이주	10,563	15,294	25,857
	이전	-	2,349	2,349
	현지정착	22,932	249,658	272,590
	계	33,495	297,301	330,796

자료: 산림청(1980).

3. 산림녹화 성공요인

3.1. 경제발전에 따른 산림의존도 감소

1960년대 들어 경제개발 5개년 계획이 지속적으로 추진되면서 고도 경제성장에 의해 경제적 기반이 안정됨으로써 녹화를 위한 여력이 생기게 되었다. 경제개발을 추구하는 과정에서 산림황폐에 의해 가뭄과 수해가 빈발함으로써 식량감산과 도로침수·유실 등 산업생산의 피해가 심각함을 자각하고 산업발전의 배후자원으로서 산림의 중요성이 정책입안자들에게 인식되어 산림녹화를 위한 사방사업이 경제개발계획에 편입되어 시행되기도 하였다.

경제발전에 따른 임산연료 대책을 보면 초기에는 도시지역의 경우 임산연료의 반입을 금지시키고 대체연료를 사용하게 하였으며, 대체연료에 대한 초기 시설투자비를 지출할 경제적 여유가 없고 생계유지를 위하여 임산연료를 채취할 수밖에 없는 농촌지역의 경우는 연료림을 조성하거나 아궁이를 개량하는 등의 연료소비 절약을 추진하였다. 경제성장에 국민소득 증대로 대체연료의 사용은 대도시에서 중소도시로 그리고 농촌지역까지 확산되어 결과적으로 임산연료 채취에 의한 산림황폐화가 완전히 근절되게 되었다.

경제발전과 함께 연료재 이외 산업용재의 수입이 원활히 이루어지게 되고 목재를 대체할 수 있는 시멘트, PVC 등의 산업이 발달하게 됨에 따라 국내 목재에 대한 수요도 감소하게 되었다. 원칙적으로 국내목재 생산량은 연간 산림생장량의 15% 이내에서 이루어지도록 하는 절벌 정책이 가능하게 되었고, 그만큼 산림이 풍요롭게 되었다고 하겠다.

3.2. 강력한 제도적 장치

녹화조림이나 장기수종의 조림사업은 완전 국고보조로 사업을 추진하였다. 산주는 영림계획을 의무적으로 작성하고 계획에 따른 조림 및 육림사업을 실시하여야 하나, 만약 산주가 시업을 하지 않는 경우에는 산림계를 이용한 시업대집행제도를 실시하여 그에 따른 분수계약을 체결한 것으로 간주하였다. 이에 따라 임목을 수확하는 시점에서는 수익의 9할은 산림계, 1할은 산주에게 귀속되게 되어 갈등의 소지가 될 수도 있는 문제점이 있었다. 그런가 하면 산주의 의사와는 관계없이 산림청장이 필요하다고 인정하는 경우 조림 및 산림사업을 위한 특수개발지역을 지정하여 경영능력이 있는 자로 하여금 개발할 수 있도록 하는 제도도 운영하여 한 때 사회문제화 되기도 하였다. 산림을 이용 가공하는 업체에 대하여는

산림을 의무적으로 보유하게 하는 산업비림 명령 제도를 운영하기도 하였으며, 산림을 벌채 하면 반드시 3년 이내에 의무적으로 조림을 하도록 하는 제도도 갖추어 산림녹화를 위한 강력한 제도적인 장치를 동원하였던 것이다.

사방사업의 경우에도 「국토녹화 촉진에 관한 임시조치법」을 제정하여 황폐지의 사방사업이나 국토 녹화를 위한 조림사업에 산림계원, 현역복무를 마치지 않은 자, 공무원이나 학생, 공공단체나 각종 공기업 종사자, 각급 재건위원회 회원 등을 부역 시키는 방법도 사용하였다. 산림훼손은 특수산림절도죄를 적용하는 등의 중벌로 산림보호에 임했으며, 특히 산불이 발생하면 해당 지방단체장을 문책하는 등의 강력한 제도적인 장치를 갖추어 산림녹화를 성공시켰다고 할 수 있다.

3.3. 지방재정 및 치안조직의 활용

산림사업이 경제발전에서 차지하는 비중이 커감에 따라 충분한 예산과 인적자원, 그리고 이에 알맞은 기구가 절대적으로 필요하다는 인식이 이루어지게 되었고, 산림행정기구 확대론이 대두되면서 1967년 농림부 산하 외청으로 산림청이 발족하였다. 그 후 1973년에 산림청은 새마을운동과 연계하여 집중적인 녹화사업을 추진할 목적으로 내무부로 이관되었다. 산림청의 내무부 이관은 전국적인 지방의 재정과 행정조직을 이용할 수 있는 계기가 되었으며, 특히 산림훼손·산불·병해충방제 등의 산림보호 업무에 전국적인 행정조직과 치안조직을 활용할 수 있다는 이점을 갖게 되었다. 내무부는 경제업무를 주관하는 농림부와는 달리 치안 등의 공공재를 다루는 부서이기 때문에 공공재로서의 산림녹화에만 신경을 썼지 개인 산주들의 경제적 소득증대에는 무기력하였다는 비판을 받기도 하였다.

3.4. 전 국민의 동참

농촌개발운동으로서 새마을운동이 근면·자조·협동을 내세우면서 추진되었는데, 타율에 의해서가 아니라 마을 주민 스스로 자립의지를 키워 자기 마을을 개발하도록 한 것이 새마을운동이 정착 성공하는 원동력이 된 것으로 평가되고 있다. 이러한 새마을운동과 치산녹화사업이 연계됨으로써 마을 주변의 산림은 주민 스스로 협동하여 조림·보호하는 체계가 구축되었고, 그 동안 부진하였던 산림계의 활동도 활성화되게 되었다. 새마을운동의 소득사업으로서 마을양묘, 마을조림, 마을사방을 마을공동작업으로 추진하여 마을주민의 노임소득

을 올리도록 하는 한편 특수임산물의 생산을 지도 장려하여 마을공동자금으로 조성 유지하기도 하였다.

이와 같이 공동체의식을 함양시키는 시책의 시행으로 노동력이 많이 필요한 치산녹화사업은 자발적 참여에 의해 성과가 향상될 수 있었다.

도시에서도 식목일이나 국민식수기간에는 정부기관이나 공공기관 또는 각종 단체들이 자체적으로 조림지를 확보하여 나무를 심고 가꾸는 등 조림사업이 범국민적인 호응을 얻어 추진되었다.

4. 산림녹화의 역사적 교훈

4.1. 환경보전형 경제발전 모델의 제시

학자들은 문명의 발달과 산림의 관계를 세 가지 유형으로 나누어 설명하고 있다. 첫째는 산림이 철저히 파괴되어 문명 그 자체도 사라진 유형으로서 고대문명의 예에서 볼 수 있고, 둘째는 산림의 파괴가 어느 선에서 멈추어진 다음 꾸준히 산림을 유지시키는 I자 유형으로 미국이나 지중해연안 국가를 들 수 있으며, 셋째는 산림의 파괴가 심하였다가도 원래 상태로 되돌이킨 U자 유형으로 우리나라를 대표적으로 꼽고 있다. 그리고 둘째와 셋째 유형의 경우에서 보는 바와 같이 산림이 파괴되어 가는 과정 중에 반전이 생기는 것은 바로 국민들이 산림이 제공하는 환경기능에 대한 각성이 있었기 때문에 가능하다고 설명하고 있다.

국제식량농업기구는 제2차 세계대전 이후 전 세계에서 개발도상국가임에도 산림녹화를 가장 모범적으로 성공시킨 국가로서 한국을 꼽고 있다. 세계 도처에서 경제발전은 일반적으로 자연환경의 파괴를 수반하게 되는 데 비하여 한국은 오히려 자연환경을 보전시키면서 경제개발을 이룩하였다는 점이 세계인의 주목을 끌게 되는 이유인 것 같다. 열대국가 및 개도국에서 우리나라의 산림녹화 성공사례를 배우기 위한 노력들이 진행되고 있다는 점에서 우리나라의 산림녹화의 성공은 환경보전형 경제개발 모델의 훌륭한 본보기가 될 수 있다고 생각한다.

4.2. 정부주도에 다른 시장기능의 훼손

산림녹화가 성공할 수 있었던 요인으로는 정부주도의 강력한 보조지원정책과 규제정책을

들 수 있다. 정부주도의 산림녹화사업을 효율적으로 추진하기 위하여 1973년부터 1986년까지는 산림청이 내무부에 소속되기도 하였다. 강제와 의무, 규제가 뒤따르는 정부주도의 산림녹화정책은 산림사업을 모두 정부의 눈치만 살피게 하는 결과를 낳고 말았다. 자기 산의 산림을 가꾸는 데도 허가를 얻어야 작업을 할 수 있는 상황에서는 산주들이 자발적으로 산림작업을 하는 모습을 기대하기가 어려운 실정이었다. 지난 14년간의 내무부 행정의 영향이 가져다준 부정적 측면이라 아니할 수 없다.

산림의 관리는 근본적으로 산림의 이용을 전제로 하여 이루어지는 것이 바람직하다. 이용이 있어야 관리방안도 세울 수 있는 것인데, 산림녹화 위주의 정책기조 하에서는 산림의 자율적인 이용이라는 것이 원천적으로 차단되어 있었던 것이다. 지금도 산주들은 모든 것을 정부가 해결해 줄 것으로 기대하고 있는 실정이나 시장기능에 의하여 자율적으로 산림경영이 이루어지기를 기대하기란 여간 힘든 상황이 아니게 되었다는 점에서 산림녹화의 부정적인 측면을 읽을 수 있다.

4.3. 농가임업에 대한 잠재력의 훼손

농업을 하면서 임업을 경영하는 농가임업(farm forestry)은 유럽을 비롯하여 농경국가를 거친 거의 모든 국가에서 공통적으로 나타나는 임업유형이다. 국토의 대부분이 산악인 우리나라는 산 밑에 농경지가 있다는 점에서 산림과 농업의 관계를 유기적으로 발전시키는 형태의 농업과 임업 관계를 정립하는 것이 바람직하다고 하겠다. 노동력 배분 측면에서도 농한기에 임업활동이 가능하다는 점을 고려하면 더욱 그렇다. 그러나 산림녹화를 추진하는 동안에 농가 산림을 이용할 목적으로 산에 들어가는 것은 철저히 배제되는 가운데 오로지 산림녹화만이 강조되었던 것이다. 따라서 농업과 임업이 철저히 유리되는 현상을 초래하였으며, 산림이 소재하는 지역의 주민들인 농민들의 적극적인 관심과 개입이 없이는 산림관리를 포함한 임업행위가 불가능해진다는 점에서 산림녹화는 농가임업에 대한 잠재력을 훼손시켰다는 문제점을 내포하게 된다. 산림 내에 존재하는 풍부한 양질의 유기질 자원 및 생태적 환경조건을 이용한 농업과 임업의 상호보완적인 관계가 점점 요구되고 있다는 점에서 살펴보면 그러한 문제의 심각성이 강조될 필요가 있다.

제3절 산림기능 고도화와 산림 정책

1. 산림녹화 달성 이후의 임업 정책

1.1. 사유림 경영

우리나라의 산림자원은 전 국토의 64%를 차지하는 광대한 공간이다. 그런데 개인 산주들이 갖고 있는 산림의 비율이 무려 68%에 이르고 있다. 따라서 산림의 기능이 제대로 발휘되고 산림이 사회에 제 역할을 다하기 위해서는 개인 사유림의 활성화 없이는 불가능하다. 지난 30년 동안에 사유림의 변화를 살펴보면 사유림의 면적은 줄어들었음에도 산주 수는 증가하였고 더더욱 필지 수는 급격히 증가하였음을 알 수 있는데 이는 사유림이 더욱 파편화되고 영세화되고 있다는 증거이다. 1인당 산림면적이 2ha에 불과한 현실에서 개인 산주들이 자신의 산을 적극적으로 경영하기를 기대한다는 것은 불가능에 가까운 일이다. 특히 산이 소재하고 있는 마을에 살고 있는 것이 아니라 도시지역에 나가 있는 경우라면 더더욱 그렇다는 것이다. 산림이 소재하고 있는 지역에 살지 않는 부재산주의 비율이 56%에 이르는 현실에서 개인 산주들의 자발적인 경영 참여만을 기대하기에는 무리가 있다는 것이고 따라서 이를 지역 차원에서 집단화하여 공동으로 경영할 수 있는 체제를 만들어내야 하는 것이 우리에게 처한 중요한 정책과제라 할 수 있다.

수익성 있는 임업경영을 추진하기 위해서는 규모의 경제를 기대할 수 있는 노력이 있어야 하는데, 독일의 지원을 받아 1974년에 탄생한 한독산림경영기구에서 추진한 사유림협업경영체가 그 효시라고 볼 수 있다. 10년간의 독일정부의 지원이 완료된 이후 산림조합중앙회로 사유림협업경영체의 지도사업이 이관되어 현재에 이르고 있으나 독일정부와 같은 지원정책이 뒷받침되지 못하자 유명무실한 형태로 방치되어 현재에 이르고 있다.

1990년대에 들어와서 『임업 및 산촌진흥 촉진에 관한 법률』에 의거하여 대리경영제도가 도입되었는데, 이는 산림경영이 포기 방치된 사유림을 산주를 대신하여 산림경영 일체를 대신해 주는 제도이나, 산주의 자금 투입이 없이 정부 보조금에만 의지하여 간벌작업에만 일부 시행되는 형태로 운영되고 있고, 각 지자체별로 회계처리상의 문제로 인하여 활성화되지 못하는 기형적인 모습을 보이고 있다.

2014년부터는 경영 면적이 1천ha(2018년부터는 500ha이상으로 변경됨) 이상인 '선도산

림경영단지'를 전국적으로 새롭게 선정하여 사유림경영 활성화를 도모하고 있는데, 이는 기술과 자본이 부족한 단지 내 산주의 동의를 받아 전문경영주체가 그들을 대신해 경영하고, 발생한 수익을 돌려주는 사업이다. 대규모 지역에 도입되는 점에서는 의미가 있으나 산주의 동의가 없는 산림에 대한 시업이 이루어지지 못한다는 점에서 체계적인 사유림경영 활성화 정책으로는 한계가 있어 보인다. 소유권을 불문하고 집단적으로 지역차원의 사유림 경영이 가능할 수 있는 새로운 형태의 사유림 정책이 필요한 실정이다.

〈표 23-7〉 사유림의 변화

구분	1983년	2013년
산림면적(ha)	4,583,448	4,281,451
산주수(명)	1,760,495	2,094,910
필지수(개)	2,473,728	4,052,580
1인당 산림면적(ha/인)	2.60	2.04
필지당 산림면적(ha/필지)	1.85	1.06

1.2. 단기소득 임산물

우리나라에서 농가소득의 하나로 단기임산물이 장려되기 시작한 것은 1957년 '특용수증 증식 5개년 계획'이 추진되면서부터이며, 그 이후 1968년의 '특용수 주산단지5개년계획', 1973년 '산지녹화 10개년 계획'에 의해 밤나무 재배가 농가소득 증대사업의 하나로 본격적으로 추진되었다. 1988년부터 시작된 산지자원화계획 기간 중에는 『임업 및 산촌진흥 촉진에 관한 법률』의 제정에 따라서 임산물직매장, 임산물종합유통 센터 등의 설치를 통한 단기소득임산물의 지원에 힘을 기울이게 되었다.

임산물은 원래 목재가 주산물인데 비하여 우리나라의 경우는 황폐지의 복구를 통한 산림 녹화에 주력하였기 때문에 목재수확을 통한 임산물 생산보다는 단기소득임산물의 생산이 중요한 의미를 갖게 된다. 산주의 입장에서 주 소득원은 단기소득임산물일 수밖에 없는데 2017년도의 경우 임산물 생산액은 총 8조 9,652억 원이며 이 가운데 단기소득 임산물은 2조 9,136억 원으로서 약 32.5%를 차지하고 있는데, 목재생산액(용재)의 약 5배에 달하는 금액이다. 단기소득임산물은 조경재, 수실류, 약용식물, 산나물, 버섯류 등 다양한 품목류가

있는데 건강을 중시하는 시대조류를 반영하여 단기소득임산물의 수요가 날로 증가하고 있는 추세이다.

1988년부터 단기임산물 품목별로 주산단지를 지정하여 생산을 장려하고 있는데, 최근에는 수실·버섯류뿐 아니라 식용·약용·유지·옷칠 등 다양한 특용임산물까지 주산단지를 지정하고 있다. 주산단지 내에서 저장·가공·유통관련 시설을 설치하는 소요자금을 저리로 융자해주고 있으며, 생산시설 및 출하조절 자금도 지원해주고 원산지표시 등으로 상품의 차별화를 유도하고 있다.

〈표 23-8〉 임산물생산액 추이

단위: 억 원

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
합 계	69,100	78,159	83,378	92,032	89,652
토석	11,514	19,214	27,370	36,619	34,601
순임목	25,118	25,118	21,405	21,700	19,503
용재	3,900	4,842	4,676	4,906	5,111
조림	839	970	994	909	993
양묘	228	215	231	234	308
단기소득임산물	27,501	27,800	28,704	27,664	29,136

국민소득이 높아짐에 따라 임산물과 그 가공품에 대한 소비추세는 가격보다는 품질 위주로, 그리고 먹거리의 안전성과 맛에 대한 소비자의 관심도는 점차 높아지고 있다. 그래서 지역특산품의 품질 향상과 지역특화산업의 육성, 생산자 보호, 제품구매정보 제공 및 지역특산품의 경쟁력을 강화하기 위해 임산물의 '지리적표시 등록제도'를 운영하고 있다. 2006년에는 처음으로 양양송이가 임산물 지리적표시 제1호로 등록된 이후, 2018년 현재까지 보은대추, 청도반시, 영월곤드레, 장수오미자, 부여표고, 평창산양삼, 밀양대추 등 총 56개 품목이 등록되었다. 앞으로도 명품 임산물 육성을 위한 지리적 표시 등록 수요는 증가할 것으로 전망된다.

1.3. 임가소득

한국은행에서 매년 작성하여 발표하는 국내총생산을 부문별로 살펴보면 임업분야 생산액

은 국내총생산에서 차지하는 비중이 1970년의 1.0%에서 점점 감소하여 2016년에는 0.1%로 줄어들었고 이러한 감소추세는 농림수산분야의 생산액 감소추세보다 두 배 정도 더 감소폭이 큰 것으로 나타나고 있다. 임업분야 생산액의 감소는 필연적으로 임가소득의 감소로 이어지기 때문에 문제의 심각성이 있다.

〈표 23-9〉 국내총생산 대 임업생산

단위: 10억 원

년도	총생산			성장률(%)		
	국 내 총생산	농 립 수 산	임 업	국 내 총생산	농 립 수 산	임 업
1970	2,795 (100)	737 (26.4)	50 (1.8)	-	-	-
1980	39,471 (100)	5,582 (14.1)	385 (1.0)	30.3	16.9	22.8
1990	197,712 (100)	15,030 (7.6)	677 (0.3)	17.8	8.1	2.5
2000	635,185 (100)	25,049 (3.9)	1,255 (0.2)	12.4	5.2	6.4
2010	1,265,308 (100)	28,297 (2.2)	1,764 (0.1)	7.1	1.2	3.5
2016	1,637,421 (100)	32,665 (2.0)	2,081 (0.1)	4.4	2.4	2.8

자료: 한국은행, 『경제통계연보』.

임가소득 추이를 살펴보면 임가경제조사가 최초로 이루어진 2007년도 이후의 임가소득을 기준으로 하여 살펴볼 수 있는데, 임가2007년 2,850만 원에서 2016년 3,359만 원으로 약간 증가하였으나, 국내 평균가구소득의 63.6%에 불과하며, 10년 전과 비교해 볼 때도 국내 평균가구소득보다 10% 정도 더 낮아졌다는 것을 알 수 있다.

농가와 어가에 비해서는 각각 90.3%, 71.3% 수준에 불과한 것으로 나타나 같은 1차 산업 분야인 농업이나 어업에 비하여 가구소득이 낮다는 것을 알 수 있으며, 특히 어가와 소득 격차는 점점 더 벌어지고 있는 것으로 나타나고 있다.

농산물을 필두로 하여 임산물도 국제개방과 무역자유화 추세로 인하여 외국의 값싼 임산물이 점점 증가하고 있다는 점을 감안해 보면 임가소득의 증대를 위한 특별한 정책이 강조될 필요가 있다.

〈표 23-10〉 임가소득 추이

단위: 천 원, %

구분		2007	2010	2012	2014	2016
임가소득		28,500	27,678	29,609	31,058	33,585
국내가구소득		38,400	43,581	48,923	51,628	52,790
농가소득		31,967	35,696	31,031	34,950	37,197
어가소득		30,668	35,696	37,381	41,015	47,077
비율	국내가구대비	74.2	63.5	56.4	60.2	63.6
	농가대비	89.2	86.2	95.4	88.9	90.3
	어가대비	92.9	77.5	79.2	75.7	71.3

자료: 산림청 임업통계연보(각 연도).

2. 사회적 수요의 변화에 따른 산림 정책

2.1. 산림휴양

경제발전과 더불어 여가시간의 증가에 따른 국민적 휴양활동의 증가는 산림이 최적의 휴양활동 공간을 인식하게 되었고 그에 따라서 산림 내에 각종 휴양활동을 제공하는 공간과 시설물이 조성되게 되었다. 1980년대에 들어서서 최초로 도입된 휴양공간은 산림욕장이며 그 다음이 자연휴양림인데, 자연휴양림은 자연생태계를 유지, 보전하면서 국민의 보건휴양, 정서 함양 및 대국민 산림교육의 장소로 활용할 목적으로 이용되는 산림이라 할 수 있다. 우리나라의 자연휴양림 조성 역사는 1988년 유명산 자연휴양림 등 3개소를 조성한 이래 2016년 말 현재 전국적으로 총 165개소가 조성되어 있다. 자연휴양림의 연간 이용 인원은 2008년에 763만 명이었던 것이 2016년에는 1,524만 명에 이르는 등 자연휴양림은 국민에게 각광받는 대표적인 산림휴양공간으로서 이용 인원이 꾸준히 증가하고 있는 추세이다.

이 밖의 산림을 이용한 휴양지로는 산림욕장, 수목원(식물원), 산림박물관, 숲속수련원, 치유의 숲, 숲길, 산림생태문화체험단지 등 다양한 휴양관련 시설이 설치 운영되고 있다. 산림욕장은 도시민들의 접근이 용이한 도시 근교 10ha 규모의 산림을 대상으로 산책로, 간이 체육시설, 자연학습장 등의 편의시설을 설치하여 모든 국민들이 손쉽게 이용하도록 조성함으로써 쾌적한 쉼터로 자리 잡고 있는 산림휴양공간으로 1994년 이후 조성되고 있으며,

자연휴양림과 비교해 숙박시설이 없는 것이 큰 차이점이다.

우리나라 수목원은 1999년 광릉수목원의 국립수목원확대 발전과 2001년 시행된 『수목원 조성 및 진흥에 관한 법률』의 제정을 계기로 국공립 이외에 사립으로도 조성되어 급속한 양적 발전을 이루고 있는데 전국적으로는 58개소가 운영되고 있다.

산림이 갖고 있는 치유능력을 활용하여 건강을 되찾는 사례가 늘어나자 ‘치유의 숲’을 2010년부터 조성하고 있는데 현재는 국공립만 16개소에 달한다. ‘치유의 숲’ 이용자는 2008년 1,067명에서 2016년 160,620명으로 급증추세를 보이고 있는데, ‘치유의 숲’에는 반드시 산림치유지도사를 배치하도록 법으로 규정하고 있다.

트레일, 둘레길, 숲길, 등산로 등 다양한 명칭으로 숲길이 2000년대 들어와 조성 운영되고 있는데, 전국적으로는 20개소의 숲길이 총 2,955km가 조성 운영되고 있으며, 숲길체험지도사도 2016년 현재 총 927명이 활동하고 있다.

유아숲체험원은 유아들의 정신 및 신체 발육에 효과가 크다는 것이 알려지면서 독일에서 도입된 것인데 급속히 확산되고 있으며, 2017년 말 현재 전국적으로 144개소가 조성 운영되고 있고, 유아숲체험원의 참여인원이 2016년에 1,083천명에 달한 것으로 나타났다. 또한 유아숲 체험교육을 담당할 교사의 자격을 갖춘 유아숲지도사는 전국 16개 기관에서 양성 배출하고 있는데, 2016년 현재 1,574명의 유아숲지도사가 배출되어 활동하고 있다.

숲해설가, 유아숲지도사, 숲길체험지도사 등의 전문자격제도의 법적근거는 2011년에 제정된 『산림교육의 활성화에 관한 법률』이며, 2015년에는 『산림복지진흥에 관한 법률』을 제정하여 산림복지시설의 확충과 이를 전담할 한국산림복지진흥원의 설립 등의 법적 근거를 제공하게 되었다.

1990년대에 산림욕장과 자연휴양림을 필두로 산림분야의 휴양관련 시설이 만들어지기 시작하였으며, 2000년대에 들어와서는 다양한 형태의 휴양시설이 확충되는 계기를 맞게 되었고 이를 뒷받침할 자격증제도의 도입 및 관련 법규의 제정 등 비약적인 발전을 이루게 되었다. 그러나 한 편에서는 산림휴양분야에 대한 과도한 예산의 투입 때문에 전통적인 임업경영 활성화에는 소홀히 한 것이 아니냐는 비판적 시각도 제기되었다.

2.2. 산촌개발

2014년에 산림청에서 실시한 제2차 전국산촌 기초조사 결과에 의하면 산촌은 전 국토의

43.6%를 차지하며, 행정구역상 109개 시·군에 속한 466개 읍·면(5,116개 리)이 해당되는 지역으로서, 우리나라 인구의 2.8%가 사는 공간이며, 농가수의 27.8%가 존재하고, 경지면적의 24.3%가 존재하는 공간이다.

산촌인구는 2001년 187만 명에서 2012년 144만 명으로 43만 명이 감소하여 전체 인구의 2.8%에 불과하며 노년층 비중은 2012년에 29.2%를 차지하여 노령화가 진전되고 있으며, 산촌지역의 생활환경 수준은 개선되고 있으나 여전히 열악하여, 지역주민의 소득 수준도 상대적으로 낮은 편이다. 이런 상태로 산촌지역이 과소화, 노령화 상대적 빈곤화가 진전될 경우 산촌지역은 사람이 살지 않는 공동화가 진행되어 결과적으로 국토관리상의 문제점도 발생하는 등 큰 문제에 직면하게 될 것이다.

산촌이 갖고 있는 문제점을 극복하고 잘사는 산촌을 만들어 귀중한 산림자원을 관리할 수 있는 지역공동체를 만들기 위하여 산림청은 1995년 시범사업으로 강원도 춘천시 지암리에 산촌종합개발사업(추후에 산촌생태마을조성사업으로 변경됨)을 실시하였고, 그 이후 전국의 312개 마을에 산촌생태마을을 조성하여 현재에 이르고 있다. 산림청에서 추진한 산촌생태마을 조성사업은 마을 단위의 지역개발사업으로써 최초로 추진되었으며, 시간이 흐르면서 타 부처 즉 농림축산식품부, 해양수산부, 행안부 등에서도 유사한 마을만들기 사업을 추진하게 되었다.

〈표 23-11〉 제2차 전국산촌 기초조사 결과(2012)

구 분	면 적 (천ha)	산 림 (천ha)	인 구 (천명)	농가 수 (천세대)	경지면적 (천ha)
전 국	10,019	6,369	50,948	1,151	1,949
산 촌	4,364	3,529	1,442	320	473
비 율(%)	43.6	55.4	2.8	27.8	24.3

산촌생태마을조성사업이 하드웨어에 치중하여 사업효과가 미미하다거나 제대로 운영이 되지 못한다는 비판적 여론이 있었으나 최근에는 산림휴양치유마을조성사업이나 산촌공동체 활성화사업 등으로 특화시켜서 운영되고 있다. 문제는 전국의 산촌 숫자가 많은데 비하여 예산은 턱없이 부족하기 때문에 기존의 산림사업을 산촌지역에 투자하면서 산촌공동체의 활성화를 도모할 수 있는 방안도 적극적으로 검토될 필요가 있다.

2.3. 기후변화 대응

이산화탄소, 메탄 등 온실가스로 인하여 대기의 온도를 상승시키는 지구온난화현상은 이미 산업혁명 이전과 비교하여 지구 온도를 1℃가까이 상승시켰으며, 현재와 같은 온실가스의 배출이 지속될 경우 금세기 말에는 평균 4℃ 경우에 따라서는 최고 6℃까지 상승할 수 있다는 것이 IPCC의 예측이다. 우리가 환경 친화적인 경제체제를 유지할 경우 2100년 CO₂ 환산농도를 450ppm 이하의 온실가스 농도를 이끄는 배출량시나리오를 달성할 수도 있는데 이렇게 될 경우 산업화 이전수준 대비 2℃ 이하로 유지될 가능성이 높다는 것이 IPCC의 분석이다. 또한 이렇게 하기 위해서는 2050년까지 전 세계 인위적 온실가스 배출량이 2010년 대비 40~70% 감축되어야 하며, 2100년까지는 온실가스를 아예 배출하지 말아야 한다고 한다. 온실가스는 2010년을 기준으로 할 경우 에너지부문에서 약 35%, 산업부문에서 약 21%, 토지부문에서 약 24%가 배출한다고 하는데, 토지부문에서는 임업부문의 배출량이 약 17%로서 압도적으로 큰 비중을 차지하는데 이는 열대림의 파괴로부터 발생하는 것이다.

한반도는 다른 지역에 비하여 두 배 가까이 온도가 상승한 지역이기 때문에 지구온난화로 인한 영향이 심각하다고 할 수 있다. 지구온난화가 미칠 영향에 잘 적응하고 대처하는 것도 필요하며, 흡수원으로서 온실가스를 줄이는 역할도 우리나라의 경우에는 중요하다.

산림은 탄소동화작용을 통하여 이산화탄소를 흡수하여 목재에 축적하는 기능을 하는데 이렇게 산림부문에서 흡수하는 이산화탄소량이 2012년을 기준으로 할 때 우리나라 전체 온실가스 배출량의 약 8.5%에 달하는 것으로 나타나고 있다. 온실가스 배출량이 적은 목재를 사용함으로써 간접적으로 줄일 수 있는 온실가스 배출량의 감축분까지 고려한다면 산림분야가 기여할 수 있는 온실가스감축량은 훨씬 커진다고 하겠다.

〈표 23-12〉 우리나라 산림부문 탄소흡수량과 온실가스 배출량과의 비교

단위: 백만CO₂톤

연 도	2012	2020	2030
온실가스 총배출량(A)	679.8	782.5	850.6
산림부문 순흡수량(B)	57.5	35.1	18.5
B/A(%)	8.5	4.5	2.2

산림청은 산림의 이산화탄소 흡수 능력을 높이기 위하여 불량임분을 갱신하고 숲가꾸기를 실시하며, 신재생에너지의 하나로 목재펠릿 사용을 장려하고, 목제품에 저장된 탄소흡수량을 유지 증진시키고, 탄소배출권과 연계한 산림탄소 상쇄사업을 장려하고 있다. 이러한 산림정책을 체계적으로 실천에 옮기기 위하여 2013년에 『탄소흡수원 유지 및 증진에 관한 법률』을 제정하여 시행하고 있다.

〈표 23-13〉 산림탄소상쇄사업 등록현황(2018년 5월)

구 분	산림조성		산림 경영	목제품 이용	산림 바이오매스 에너지 이용	식생 복구	산지 전용 억제	복합형	합계	
	신규 조림	재 조림							건수	흡수량(CO ₂)
거래형	6	17	46	0	3	19	0	0	91	3,589,462
비거래형	4	33	5	5	0	21	0	0	68	143,911
합계	10	50	51	5	3	40	0	0	159	3,733,373

우리나라는 온실가스 배출권 거래 제도를 실시하고 있는데 2017년 7월부터 ‘산림탄소’를 한국거래소 탄소배출권 거래시장에서 주식처럼 매매가 가능하게 되었다. 2018년 4월 농어촌공사 농어촌연구원의 ‘새만금 방풍림(5공구) 조성’을 통한 탄소흡수량 증대사업과 경상북도의 ‘경북도청 천년숲 조성 식생복구사업’을 온실가스 감축 배출권 거래제 상쇄제도 외부사업으로 승인받는 등 본격적으로 산림탄소상쇄사업이 우리나라 온실가스 거래제도에 참여하게 되었다. 산림분야가 온실가스 거래제도에 참여함으로써 인하여 임업의 발전에 기여할 수 있는 계기가 될 수 있을 것으로 보인다.

참고문헌

- 김의경(2003), 『산림녹화의 전개과정』, 연구자료 D175-2(한국 농촌사회의 변화와 발전. pp.499~515).
- 배재수(1998), '일제하 조선의 목재수급정책에 관한 연구', 산림경제연구 6(1): 20~39.
- 배재수·이기봉·주린원(2005), 『일제 강점기 조선의 산림 이용』, 국립산림과학원, 연구자료 '05-01.
- 산림청(1980), 『화전정리사』.
- 산림청(1997), 『한국임정50년사』, 산림청.
- _____ (1997), 『산지자원화계획의 성과와 반성』.
- _____ (1989), 『황폐지 복구사』.
- 이경준외(2015), 『한국의 산림녹화 70년』, 한국학중앙연구원출판부.
- 조선임업협회(1945), 『조선임업사』(한국임정연구회 번역, 산림청 발간).

집필자 명단

3.1운동 및 대한민국임시정부 수립 100주년 기념 농업·농촌 100년

	집필분야	성명	직책
총사	제1장 농정 100년 편찬 개관	박시현	KREI 선임연구위원
	제2장 일제 강점기의 식민지 농정(1919~1945)	박석두	전 KREI 선임연구위원
	제3장 광복 후 격동기의 농정(1945~1960)	장상환	경상대 명예교수
	제4장 경제성장기의 농정(1961~1987)	황연수	동아대 교수
	제5장 세계화 시기의 농정(1988~2018)	임정빈	서울대 교수
분야사	제6장 농지 제도의 변천	조석곤	상지대 교수
	제7장 농업생산기반의 조성과 진화	최수명	전남대 명예교수
	제8장 농가 및 농업경영체 육성	김정호	전 KREI 부원장
	제9장 농업 투입재 산업의 발전	안 인	(사)한국친환경농자재협회 상근부회장
	제10장 농업기술의 연구개발	박평식	전 농촌진흥청 연구관
	제11장 농촌지도사업의 발전	이범승	전 농촌진흥청 농촌지원국장
	제12장 농업금융정책과 협동조합의 변천	박성재	전 KREI 부원장
	제13장 식량 정책의 변화	박동규	KREI 명예선임연구위원
	제14장 원예 및 특작 산업 육성	박현태	단국대 초빙교수
	제15장 축산 정책과 방역	이병오	강원대 명예교수
	제16장 농산물 시장과 유통 정책	김동환	안양대 교수
	제17장 식품산업정책의 발전	김성훈	충남대 교수
	제18장 농촌사회와 지역개발 정책의 변화	김남선 김정연	대구대 교수 충남대 겸임교수
	제19장 농외소득정책의 변천	오내원	KREI 명예선임연구위원
	제20장 농촌복지 정책의 변천	최경환	전 KREI 선임연구위원
	제21장 농산물 시장 개방과 통상 정책	송주호	전 KREI 선임연구위원
	제22장 농정 조직의 변화	허윤진	전 농림부 농산물품질관리원장
	제23장 임업·산림·산촌 정책의 변화	김의경	경상대 교수

편찬사무국

3.1운동 및 대한민국임시정부 수립 100주년 기념 농업·농촌 100년

담당 업무	성명	직위
편찬 책임	박시현	KREI 선임연구위원
편찬실무	김창호	KREI 전문연구원
	박지숙	KREI 위촉연구원
	홍승택	KREI 위촉연구원
	김민석	KREI 위촉연구원
감수	김정호	전 KREI 부원장
	이병오	강원대 명예교수
	최경환	전 KREI 선임연구위원
자문	정영일	서울대 명예교수

3.1운동 및 대한민국임시정부 수립 100주년 기념

농업·농촌100년

발행일 2019년 4월 30일

발행 농림축산식품부

편찬 한국농촌경제연구원
전라남도 나주시 빛가람로 601
대표전화 1833-5500
www.krei.re.kr

인쇄 동양문화인쇄포럼
전화 061-332-7120
E-mail: dongyt@chol.com
