

後期工業化段階에 있어서의 農業政策*

朴 喜 範

<目 次>	
I. 머릿말	2. 農業間接資本의 계속적 擴充
II. 外向的 工業化	3. 農產物價格政策
III. 後期工業化 段階에서의 農業政策	4. 農漁村 生活環境 改善策
1. 農業近代化를 위한 需要條件	IV. 結 論

I. 머릿말

후진국 經濟開發戰略에 관해서는 理論이 구구하다. 그럴수 밖에 없는 것이 각국은 그 자연적 조건도 가지각색이거니와 宗教 및 文化的 傳統이나 政治的 여건이 각각 다르기 때문에 어떤 統一된 理論을 도출하기가 어렵기 때문이다. 그렇기 때문에 후진국 개발에 있어 어떤 이는 重農政策으로 나가야 한다고 주장하는가 하면 다른 사람은 농업을 무시하고 工業化에 치중하여야 한다고 주장한다.

그런가 하면 어떤 學者는 후진국 개발에 있어 工業과 農業은 물론 모든 產業을 동시에 均衡있게 개발해야 한다는 이른바 均衡成長論(theory of balanced growth)을 내세운다. 후진국은 워낙 빈곤하니까 어떠한 產業, 예를들어 電子工業을 일으켜 TV나 냉장고를 生産한다 하더라도 그것을 살 사람이 없을 것이니 需要條件이 맞지 않아 도대체 한 산업을 먼저 개발할 수는 없다는 것이다. 때문에 모든 產業을 동시에 일으켜서, 이를테면 TV나 냉장고는 새로 나온 機械工業에 종사하는 사람들이 사주고, 機械는 電子工業에서 사주는 식으로 相互需要(reciprocal demand)를 유발시켜야 한다는 것이다. 이에 반해 다른 학자들은 정반대의 이론을 내세운다. 工業과 農業 그밖에 모든 產業을 한날 한시에 일으키자면 막

*本稿는 어떤 講座를 위해 起草되었다. 따라서 되도록 쉽게 표현되었지만, 不當하게 理論水準을 떨어 뜨리지는 않았다. 아직도 農產物의 流通革命 등 論及해야 할 많은 문제점이 있기는 하나, 이 方面을 研究하는 學生諸君에게 조그마한 도움이 될까 하여 감히 여기에 紹介하는 바이다. <筆者>

대한 資本과 여러가지 技術이 필요할 더인데 그런 것이 없는데 바로 후진국이다. 어떤 나라든 모든 産業을 동시에 개발할 資本이나 기술이 있다고 하면 그것은 벌써 후진국이 아니라 이미 선진국이다. 그러나 均衡成長이란 語不成說이라는 것이다. 그렇기 때문에 후진국의 경제개발은 開發戰略상 가장 隘路(bottleneck)가 되어 있는 産業部門부터 개발하여 그 애로가 타개됨으로 해서 나머지 산업들이 개발될 수 있게 하는 誘導政策, 즉 不均衡成長論(theory of unbalanced growth)을 주장한다. 부족한 資本과 없는 技術을 이렇게 戰略상 가장 애로가 되어 있는 부문에 집중적으로 投資하는 이외에 다른 도리가 없다는 것이 그들의 주장이다.

이처럼 후진국의 開發理論에는 일정한 定說이 없으며, 또 사정이 각각 다른 모든 나라에 적합한 하나의 이론이 있을 수도 없는 일이다. 우리나라 開發戰略에도 사정에 따라 그 주장점이 달랐었다. 요는 우리의 자연적 조건과 文化的 傳統에 알맞으며, 資本과 技術의 效率을 가장 높일 수 있는 개발전략이 필요하다. 歷史發展의 一般的 法則은 벗어날 수는 없으나, 歷史의 個性, 즉 韓國의 特殊性을 무시할 수는 없는 일이다. 더거시는 이미 第1, 2次 5個年計劃을 성공리에 완수한 오늘의 發展段階에서 앞으로 기대되는 農業政策에 대해서만 논술하기로 하겠다. 農業政策이라 하지만 工業 및 그밖의 産業과 聯關性을 떠날 수는 없으며 항상 國民經濟的 次元에서 고찰하는 태도를 견지할 것이다.

II. 外向的 工業化

대부분의 경우 그러하듯이, 우리나라 經濟開發을 문제삼을 때 均衡成長論은 성립의 여지가 없다. 모든 部門을 동시에 개발할 수 있는 技術의 발달도 되어 있지 않거니와, 부족한 資本을 모든 部門에 골고루 投資하고 보편 富強이 되어서 經濟性을 기대할 수 없다. 1950年代 우리나라 農業政策은 매년 모든 農家에게 營農資金을 골고루 살포하는 것을 관례로 하였다. 말하자면 均衡成長政策이었다. 그러나 그것으로 우리나라 농업은 성장하지 못했다. 주지하는 바와 같이 우리나라는 人口에 비해 國土는 좁고, 地下資源이 빈약할 뿐 아니라 산이 많아서 農土는 國土의 5分の 1도 되지 못한다. 그래서 農家 戶當 耕地面積은 1ha에 훨씬 미달하며, 이러한 영세농으로 이루어지는 農業人口가 1960년엔 全人口의 58.2%를 차지하였다. 많은 人口가 이처럼 영세한 농업에 종사하고 있었기 때문에 우리나라 所得水準은 많은 美國援助를 받으면서도 1人當 90弗에도 이르지 못한 것이 第1次計劃전의 실정이었다. 그러나 우리의 教育水準은 상대적으로 높았으며 다른 후진국에 비해

우리의 國民性은 勤勉한 특성을 가지고 있다. 이러한 文化的 傳統은 工業化에 필요한 人的 要素를 갖추고 있으나 빈곤하기 때문에 國內市場을 토대로 하는 內向的 工業化는 어려운 실정이다. 그뿐 아니라 공업에 필요한 自然資源이 부족하기 때문에 工業化를 추진하는데도 그 原料를 海外에 의존하지 않을 수 없는 처지에 있는 것이다.

宥細性 때문에 農業에 集中投資를 하는 先農業開發=後工業化의 開發過程을 택할 수도 없고, 貧困으로 인한 國內市場의 협소문제 때문에 國內市場을 대상으로 하는 內向的 工業化(inward-looking industrialization)도 어렵다. 그러면서도 우리나라는 貧困—低貯蓄—低投資—低所得—貧困이라는 이른바 貧困의 惡循環의 포로가 되어 있었던 것이다. 이런 여건 아래 이 빈곤의 악순환을 어찌든 打開하지 않고서는 우리의 近代化는 이룩되지 않는다. 第1,2次 5個年計劃은 이 빈곤의 악순환의 타개로를 輸出主導型 成長이라는 이른바 外向的 工業化(outward-looking industrialization)에서 찾으려 했던 것이다.

그동안 農業을 지원하는 部門, 이를테면 肥料 및 農藥工業과 飼料工場은 물론, 農業用水 開發, 耕地整理, 河川流域開發, 農路擴張 등에 많은 投資가 지속되어 왔으나, 솔직히 말해서 경제적 近代化의 戰略부문은 輸出이었다. 다시 말해서 풍부한 海外市場을 대상으로 한 外向的 工業化였던 것이다. 값싼 勞賃과 우리의 손재주에 달맞는 國際分業(international division of labor)으로 質이 좋고 값이 싼 물건만 만든다면 國內市場 처럼 需要가 부족해서 안팔리는 일이 없는 것이 海外市場이다. 따라서 우리와 같은 나라는 輸出主導型의 外向的 工業化가 아니고는 빈곤의 악순환을 사실상 타개하기 어렵다고 할 것이다. 이런 의미에서 輸出主導型의 第1,2次計劃은 이론상으로 옳았고 또 그렇기 때문에 기적적인 성과를 거둘 수 있었던 것이다. 왜냐하면 輸出增進에 따르는 輸出工業의 성장은 한편에서 이와 관련된 補完工業(complementary industries)과 農漁業의 성장을 가져왔고, 다른 한편에서는 輸出工業 및 補完工業 성장에 따르는 所得增大로 여타 產業에 대한 有效需要가 창조되어 많은 派生產業(derived industries)의 발달을 가져 왔기 때문이다. 특히 第2次計劃에 있어서의 高度成長은 先導產業으로서의 輸出工業의 성장이 다른 產業에 미친 波及效果 때문이었던 것이다. 國內資源의 빈곤과 國內市場의 협소 때문에 앞으로도 우리나라는 外向的 工業化가 계속 추진되어야 할 것이다. 工業化를 문제삼는 한 國內資源의 빈곤은 큰 애로가 될 수 없다. 왜냐하면 오늘의 科學技術은 自然資源의 많은 부분을 合成原料로 代替可能케 하며 技術만 앞선다면 輸出工業의 육성으로 鐵鑛 등 自然資源을 수입할 수 있기 때문이다. 西歐諸國의 경우만 보더라도 오히려 國內資源이 빈약했기 때문에 工業化를 서둘지 않으면 안되었고, 오히려 資源이 없기 때문에 工業化를 통해 先進國이 되었다는 逆理

도 성립된다.

그러므로 우리나라의 經濟發展은 국내여건이 그러한 만큼 앞으로는 계속 수출을 위주로 하는 외향적 공업화가 추진되어야 할 것이다. 더욱이 第2次計劃이 完成段階에 있는 오늘의 시점에서 볼 때 合板, 假髮, 織物 및 同製品 등 輕工業을 주축으로 하는 후진적 工業構造에 安住한다면, 民族의 경제적 運命을 좌우할 외향적 공업화가 성공적으로 추진될 수는 없을 것이다. 다른 후진국보다 技術的으로 한발 앞서 새로운 輸出品을 계속 개발하지 않을 수 없고, 그러자면 重化學工業의 기반을 굳혀 工業構造의 高度化를 피하지 않을 수 없을 것이다. 흔히 重化學工業은 후진국에 적합하지 않다는 靜態的 國際分業論을 내세우는 경향이 있기는 하나, 주지하는 바와 같이 한마디로 重化學工業이라 하지만 그 내용은 극히 다양하므로 그 속에는 勞賃이 비싼 先進國 보다 우리와 같은 中進國에 유리한 업종이 얼마든지 있다. 예를 들어 中小型의 造船, 高度의 精密度를 요구하지 않은 各種 機械, 대중화된 藥品 및 化學工業 그리고 일반화된 電子工業部門 등이 그러하다. 第3次計劃의 三大主要 目標 중 輸出增進 및 重化學工業의 육성은 바로 이러한 이유에서 그 타당성을 인정해야 할 것이다.

III. 後期 工業化段階에 있어서의 農業政策

우리나라 第3次 5個年計劃의 三大主要 目標 중에서 가장 중요하고 힘든 과제가 바로 農業革命이다. 第1,2次計劃에서 投資額의 비중으로 볼 때 결코 농업을 輕視하지 않았으며, 이점 重農政策을 수행하여 왔다고 말할 수 있을 것이다. 그렇기 때문에 10년전에 비해 농업은 많이 변했지만 농업 그 자체의 성격으로 해서 공업이나 都市經濟 보다 성장하지 못한 것은 사실이다. 또 農業投資 그 자체가 농업에 대한 直接投資 보다 農業用水, 耕地整理, 河川開發, 干拓 및 農路 등 農業間接資本에 대한 投資에 집중하지 않을 수 없었던 까닭에 自由黨 때 처럼 농민에 대한 現金補助와 같은 傳統的 기준에서 본다면 “우리 農民이 무슨 큰 혜택을 입었느냐”고도 할 수 있을 것이다. 그러나 근대적 農業經營의 基礎 造成이라는 각도, 다시 말해서 농업도 앞으로는 하나의 企業으로서의 소지를 마련한다는 점에서 볼 때에는 장족의 진보가 있었다고 해야 할 것이다. 이러한 정책상의 발전과 효과를 인정하더라도 솔직히 말해서 開發戰略이란 면에서 볼 것 같으면 第1, 2次計劃은 확실히 重農政策은 아니었다. 그것은 輸出主導型의 외향적 공업화 정책이었다.

그러나 工業化의 後期段階에 들어선 오늘의 시점에서는 開發戰略으로도 중농정책을 택하지 않을 수 없고, 넓은 의미에 있어서의 農業에 대한 투자 역시 보다 과감하게 전개되지 않을 수 없을 것이다. 그뿐 아니라 第1,2次計劃에서 수행된 農業間接資本 투자도 이번 第3次計劃부터 그 효과가 나타나기 시작할 것이며, 특히 70年代 후반기부터는 농업의 機械化라는 형식으로 3次에 걸친 계획에 있어서의 對農 投資效果가 크게 나타날 것으로 기대된다. 이처럼 농업투자는 그 효과가 나타나기에 오랜 시일이 걸리며 성급한 투자나 효과에 대한 성급한 기대는 금물이다. 이제 後期로 접어든 工業化段階에 있어서의 우리나라 農業政策에 대해 문제점 중심으로 간략하게 고찰하기로 하겠다.

1. 農業近代化를 위한 需要條件

農業이 하나의 近代의 産業으로 성장하자면 農產物 혹은 그 加工品에 대한 販賣市場, 즉 農業近代化에 필요한 需要條件이 충족되어야 한다. 그것을 무시하고 아무리 중농적 투자가 이루어진다 해도 농산물의 市場生産은 불가능하고 따라서 농업은 전통적인 生計農業의 범주를 벗어나지 못할 것이다. 그런데 60년도에 있어서의 우리나라 人口構造를 보면 總人口 2,499萬 중 農業에 종사하는 人口가 1,456萬이나 된다. 따라서 農產物 生産에 종사하는 인구는 全人口의 58.2%인데 비해 농산물을 사줄 수 있는 人口는 全人口의 나머지 41.8%에 불과했다. 다시 말해서 생산하는 사람은 많고 사주는 사람은 극히 적었다. 그리고 농업인구의 비중이 크다는 것은 다시 말해서 시장의 협소와 농업의 零細性을 말하기 때문에 농업에 종사하는 사람은 많아도 그들이 먹고 남아서 팔수 있는 양이 적다는 것을 뜻한다.

농산물에 대한 市場의 狹小, 그리고 농업의 零細性이 주어진 예전이라면 제아무리 중농정책이라 하더라도 경제적 효과를 기대하기는 어렵다. 第1,2次計劃에서 “戰略”상으로 중농정책을 택하지 않고 工業化政策을 우선하지 않을 수 없었던 이유도 바로 여기에 있었다고 하겠다. 농업화 정책에 의해 농산물 및 그 가공품을 구매해 줄 수 있는 第2次産業 및 第3次産業 인구의 증대와 농업인구의 상대적 감소가 없이는 농업의 근대화에 필요한 수요 조건의 충족과 농업의 영세성을 탈피할 수가 없다. 따라서 開發戰略으로서의 공업개발이 선행하고 농업의 전략적 개발은 後期 工業化段階에 이르러서야 비로소 가능하게 되는 것이다.

1970년의 人口構造를 보면 農業人口는 總人口 3,146萬 중 1,500萬으로서 절대적으로는 10년간에 44만이 늘어 났으나, 그 비중에 있어서는 47.7%로서 10년간에 10.5%나 상대적으로 감소하고 있다. 따라서 農產物을 생산하는 사람은 상대적으로 줄고 농산물을 사주

는 사람은 상대적으로 크게 늘어난 셈이다. 다시 말해서 10년 전에는 농산물을 생산하는 사람이 58명인데 비해 그것을 사주는 사람은 42명에 지나지 않았던 것이 70년도에는 생산하는 사람이 47명으로 감소한 대신 사주는 사람은 53명으로 늘어난 것이다. 그리고 耕種農家の 耕地規模도 10년간에 1ha 이상의 農家が 全農家の 27%에서 35.3%로 늘어나고, 1ha 미만의 농가는 73%에서 64.7%로 감소하고 있다. 다시 말해서 근대적 농업으로의 성장을 가로 막았던 가장 큰 애로인 농업의 영세성도 크게 탈피하여 간다고 볼 수 있다.

農業의 近代化를 위한 需要條件과 농업의 零細性은 지난 10년 동안에 크게 호전되었다고는 하나, 농업이 하나의 근대적 산업으로 성장하고 본격적으로 機械化되는 시기는 농업 인구가 적어도 總人口의 30% 내지 35% 수준으로 감소하게 될 1980년 경이 될 것이다. 70년대 후반기부터는 기계화의 기운이 크게 움트게 될런지 모른다. 농산물의 需要條件이나 耕地規模의 확대는 80년을 전후해서 近代的 農業經營에 알맞는 여건을 갖추게 될 것으로 전망된다.

지난 10년간 이처럼 農業構造는 급격히 변했고 앞으로 10년간은 더욱 큰 변화가 예상되지만, 營農技術의 변화는 지난 10년간 크게 변모하지 못한 까닭에 農業部門에 대한 많은 투자가 있었음에도 불구하고 食糧은 연간 2億 5千萬弗 정도 부족하다. 구조의 변화와 기술진보 간의 不均衡은 오늘의 우리나라 농업이 해결해야 할 至上課題라 할 수 있다. 그 뿐 아니라 農漁民 所得增大事業의 계속은 소망스러운 일이나, 都市近郊農業과 平地農業 그리고 山間地帶農業 등 농업의 類型化政策이 수반되어야 하겠으며, 기계화의 초점은 평지농업에 집중되어야 할 것이고, 소득증대사업은 산간지대농업에 그 초점을 맞추어야 할 것이다. 그리고 都市近郊農業은 영세규모를 전제로 한 집약적 농업으로 現金作物이 증가될 것은 당연한 일이다. 요는 政策의 劃一性 보다 지역적 특수성을 이제부터는 더욱 존중해야 한다는 점이다.

2. 農業間接資本의 계속적 擴充

農業의 近代化는 농업을 위한 社會間接資本, 즉 農業用水, 耕地整理, 流域開發, 農路擴張, 村落構造 및 農家住宅의 改革, 農漁村電化, 保健 및 厚生施設의 擴充 등이 필요하고, 다른 한편 肥料, 農藥, 飼料 및 農機具 등 농업을 위한 基礎工業을 갖추어야 한다. 특히 농업간접자본의 확충을 위해서는 建設資材工業(시멘트 鐵材 그밖의 建設資材)이 필요하고 農業土木에 필요한 重機 등의 공급능력이 있어야 한다. 그리고 이러한 자재와 기계가

국내에서 생산되거나 수입할 수 있는 능력이 갖추어 진다 하더라도 그것을 운영할 수 있는 기술의 발달이 전제되어야 한다. 그런데 10년전인 1960년에는 비료 등 농업을 위한 기초공업은 忠州肥料를 제외하면 보잘 것이 없어 연간 肥料의 援助額만 하더라도 5,000 萬弗이 필요할 정도이다. 農業間接資本 건설에 필요한 資材工業은 시멘트의 경우 年 40萬%의 생산능력 밖에 없었고, 鐵材生産能力은 거의 없는 것이나 다름 없었다. 그뿐 아니라 기술면에 있어서도 大土木事業을 우리의 기술로 감당할 정도에 이르지 못했던 것이다. 이런 상황에서 農工併進 혹은 重農政策을 부르짖는 것은 처음부터 씨가 먹지 않은 공염불에 불과하다. 비료공장을 하나 건설할 수 있는 年 5,000 萬弗 상당의 비료를 원조아닌 현금으로 수입하고 많은 영농자금을 모래알처럼 많은 농가에 살포하는 따위의 對農 直接投資는 큰 효과를 기대할 수 없을 뿐더러 外貨負擔의 압력 때문에 지속할 수도 없다.

10년이 지난 현시점에서 볼 때 農業을 위한 基礎工業은 농약의 국산화를 제외한다면 거의 충족되어 가고 있으며, 비료는 수출이 가능한 수준에 도달했다. 農業間接資本 조성에 필요한 자재공업은 크게 늘어나 시멘트는 10년간에 40萬%에서 최근 400萬% 규모의 雙龍시멘트가 稼動함으로써 年 1,100 萬%의 생산능력을 갖추었으며 製鐵도 5萬%에서 미구에 300萬%으로 늘어나 국내공급이 가능하게 되었다. 農家住宅 改造에 필요한 板유리는 國內需要를 충족할 뿐 아니라 수출해야 할 형편이다. 灌溉用 揚水機와 그밖의 부대자재의 국산화도 충분할 정도로 機械工業은 급속히 발전하여 가고 있다. 土木技術은 그동안 장족의 발전을 이루어 京釜間 高速道路가 우리 기술만으로 2년간에 완성되었다. 따라서 아무리 큰 규모의 河川流域開發도 국산자재와 국내기술로 가능한 능력을 갖추었다.

後期 工業化段階에 들어선 우리나라 경제력은 이제야 農業近代化에 필요한 여건 즉 농업을 위한 基礎工業과 農業間接資本 造成에 필요한 建設資材工業을 충분할 정도로 갖추게 되었다. 특히 10년전 年 40萬% 밖에 생산하지 못했던 시멘트의 생산능력이 年 1,100 萬%으로 증가한 것은 農業近代化에 요구되는 自然條件의 개조가 현실적으로 가능하다는 것을 입증한다. 1930년대에 있었던 이탈리아의 포오江 流域開發計劃(The Po River Basin Project)과 美國의 TVA는 이러한 기초조건의 충족을 전제조건으로 하였으며 현재 美國에서는 오레곤州的 컬럼브스江의 물을 로스앤젤레스까지 끌어 오는 灌溉事業이 실현 가능한 단계에 이르고 있다. 이는 黑龍江 물을 釜山까지 끌어 오는 사업에 버금한다. 第3次計劃에서도 對農投資에서 政府가 직접 담당해야 할 가장 큰 사업은 바로 이 農業間接資本의 조성이어야 할 것이며, 그래야만 1980년을 전환점으로 하는 농업의 기계화가 그 실현성을 갖게 될 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 아직도 농약의 完全 國產化라든가 증기

의 국내조립 혹은 우리의 특성에 맞는 中小型 農業機械의 國內生産 그리고 農漁村의 電化가 가능한 단시일내에 추진되어야 할 것이다.

農業間接資本 확충의 주요내용을 간략하게 논술해 보기로 하겠다. 첫째 灌溉體系의 확립이다. 정부는 71년말까지 우선 짚에 대한 農業用水 개발을 완결 지을 계획인 것 같다. 地表水와 地下水의 개발이 우리나라 降雨量과 특히 季節的 강우량에 비해 물의 收支採算을 맞추고 있으나 여부에 대해서는 異論이 있지만, 짚에 대한 滲透개발은 큰 진전이 있었음을 부인할 수 없다. 그러나 아직도 田作과 山地開墾을 이용한 果樹栽培에 대한 用水問題는 오히려 이제부터라고 보아야 옳을 것 같다. 여기에는 보다 많은 資本이 드는 楊水施設 등 새로운 灌溉體系의 확립이 필요할 것이나 長期的인 안목으로 꾸준히 추진되어야 할 것이다.

둘째로 耕地整理와 논두렁 정리의 문제이다. 耕地整理는 機械農業의 必須條件이다. 뿐만 아니라 그것은 다음에 논급할 河川整理 및 그 副産物인 遊休河川敷地의 開墾과 동시에 추진되어야 하며, 이를 별개의 사업으로 추진 할 때는 막대한 예산의 낭비를 초래할 것이다. 機械農業은 기술상 平地農業에 집중되지 않을 수 없을 것이므로 耕地整理의 主要對象은 平地가 그 대부분을 차지한다. 그러나 山間地帶에 있어서도 小型 農業機械, 예를 들면 耕耘機 등이 이용되었음 논두렁의 정리는 이루어져야 한다.

셋째로 農耕地의 확대와 土地의 代替利用이다. 人口와 山地가 많고 耕地面積은 적기 때문에 가능한 한 農耕地를 확대하는 국토의 개조가 추진되어야 한다. 小河川 大河川 할 것 없이 河川流域開發이 추진되어야 하며 그것은 비단 用水開發만이 아니라 河川整理로 流域의 耕地面積을 확대하는데 그 중점을 두어야 할 것이다. 이탈리아의 포오江 流域開發에서는 遊休 河川敷地를 새로 개발함으로써 10萬 世帶의 農民을 入住시켰던 것이다. 우리나라는 河川整理 보다도 干拓에 먼저 손을 댔으나 農地開墾의 순서로는 河川開發을 선행하는 것이 상례이다. 왜냐하면 土地의 이용이 보다 용이하며 干拓地 처럼 農家를 入住시키는 비용이 불필요하기 때문이다. 河川開發에 못지 않게 중요한 것은 耕作可能한 土地를 穀物生産을 위해 확보하고 果樹나 住宅 및 公共建物を 위해서는 山地 혹은 그 밖의 農耕에 부적당한 土地로 代替하여 土地利用度를 높이는 事業을 계속 추진하는 일일 것이다. 우리나라는 아직도 河川整理가 거의 되어 있지 않아 流域開發을 본격화하면 耕地面積을 늘릴 여유는 많다. 뿐만 아니라 山地의 경제적 利用은 灌溉問題만 해결된다면 果樹 등 經濟作物을 特化하여 輸出과 연결될 수 있는 새로운 加工業을 개발할 가능성도 있다.

네째로 農路擴張 및 村落構造의 改造이다. 70년대 후반기부터 시작되어 80년대엔 본격화

할 농업의 기계화를 위해서는 農路의 확장 및 機械農業에 적합한 村落構造 및 農家住宅構造의 개혁이 있어야 할 것이다. 촌락 및 주택구조의 개혁도 都市近郊, 平地 및 山間地帶의 경우 각각 다르겠으나 獨逸의 경험으로 보아 직어도 平地農業에서는 農地의 農家別集團化와 農家도 집단화된 농지를 중심으로 분산되어야만 영농의 효율을 높일 수 있을 것이다. 山間地帶에 있어시의 山地利用을 포함해서 전국적인 農地의 확장 및 群小河川에 대한 橋梁의 架設을 완성해야 할 것이다.

機械農業 시대에 접어들면서 새로 제기되는 문제는 都市近郊, 平地, 山間地帶의 農業간에 지역별 發展격차의 발생 가능성이다. 都市近郊農業은 集約農業에 겸하여 1930년대 이후의 獨逸처럼 半農半工, 즉 近郊型 兼業農의 형식으로 개발되어야 하며 山間地帶농업은 耕種農業에 겸하여 果樹 및 그 加工品을 생산하는 山地型 兼業農으로 육성되어야 한다.

3. 農產物 價格政策

아무리 농업이 현대산업으로서의 需要條件을 갖추고 또 농업의 機械化를 위한 間接資本을 마련한다 해도 農產物의 價格이 收支採算을 맞출 수 있는 水準을 유지 못한다면 농업을 現代産業으로 육성할 수는 없다. 왜냐하면 採算이 맞지 않는 농업은 또 다시 生計農業으로 전락하여 自家用 食糧을 생산하는데 그치며, 농업에서의 資本蓄積과 그것을 바탕으로 한 投資增大, 즉 농업의 成長은 기대될 수 없다.

그러기에 農產物 價格政策은 農業政策에서 그 核心을 이룬다. 價格政策이 이러한 政策상의 比重을 차지하게 되는 이유의 또 하나는 農畜產物의 價格形成이 현대화된 工產品의 그것과는 正反對의 性格을 띠어 農畜產物의 都賣商이나 加工業者에 의해 需要獨占(monopsony)을 당하기 일쑤이기 때문에 항상 농민이 不利한 立場에 놓이게 되는데 있다. 더구나 농업에서 가장 큰 비중을 차지하는 食糧生産은 收穫期가 일정하여 供給이 季節의으로 이루어지기 때문에 이를 需要獨占의 위치에 있는 中間都賣商에 의해 조작된 價格을 강요당하기 쉽다.

그러한 까닭에 우리나라의 경우 쌀이나 보리쌀은 收穫期를 지나 市場出荷量의 대부분이 中間商人의 수중에 들어가지만 하면 그 값은 急上昇하기 마련이어서 穀價의 季節의起伏은 년중 행사가 되어 왔다. 고추 참깨 등의 特用作物은 최근에 와서 더욱 그러한 性格을 띠게 되었고, 쇠고기 돼지고기 닭고기는 물론, 水產物인 멸치 새우젓 등도 그러하다. 이렇게 第1次商品의 價格形成이 工產品과는 特異한 현상을 나타내는데는 위에서 지적한 이유 이외에도 輸送施設의 未備, 保管 및 冷凍施設의 不足, 流通信用的 未洽, 그리고 邇來

慣習의 傳統性에 기인하기도 한다.

농산물의 價格形成이 그러하기 때문에 어느 나라에서나 政府는 農畜水産物의 價格에 있어 中間商人의 需要獨占으로 야기되는 配單을 拘制해야 하는 동시에 高速道路의 건설, 倉庫 및 冷凍施設 그리고 加工施設을 마련하여 農畜水産物 供給의 季節性에 기인하는 配單도 덜어주고 있는 것이다. 이러한 경제적 기능을 수행하는 것은 政府 자신이 아니라 農協이라든가 畜協 漁協 등이며, 정부는 이들 協同組合을 통해 간접적으로 농민을 지원한다. 즉 協同組合은 組合員의 生産물을 共同販賣함은 물론, 그들이 필요로 하는 日用品 혹은 生産資材를 共同購入함으로서 中間商人들의 價格操作이나 지나친 暴落로부터 벗어나게 해야 한다. 그뿐 아니라 生産量의 供給을 需要量에 맞추기 위해 특히 園藝作物이나 畜産品 등에서는 耕作面積 혹은 頭數의 割當을 하는 경우도 있는 것이다.

이러한 第1次的 農産物價格政策만으로는 所期의 목적을 달성할 수 없는 경우가 있다. 특히 農業에서 가장 큰 비중을 차지하는 食糧生産에 있어서는 農協의 財源만으로는 出荷期에 價格을 適正水準에 유지할 수 없게 된다. 왜냐하면 수많은 쌀과 보리의 상당한 量을 農協 자신이 購入, 委託保管하여 가격의 暴落을 방지하자면 農協이 많은 資金을 가져야 할터인데 그런 재원을 가지지 못한다. 그뿐 아니라 아무리 농산물의 價格을 適正水準에 유지한다 해도 工業과 農業은 그 投下된 資本이나 勞動에 대한 報酬率(rate of reward)에서 農業이 크게 불리하기 때문에 농산물을 市場에서 형성되는 가격으로 販賣하게 한다면, 농민은 언제나 빈곤을 면치 못하며, 도시와 농촌의 所得 및 文化的 格차를 초래하게 마련이다. 이러한 이유 때문에 食糧價格維持策으로 糧穀特別會計라든가 食糧公社 등의 특별기구를 만들어 이에 임하게 하고 所得補償策으로는 二重穀價制(dual price system of grain)를 채택한다. 농민으로부터 비싸게 사서 도시의 영세민에게 싸게 파는 二重穀價制는 도시의 公業 노동자를 보호할 뿐 아니라 勞賃의 상승을 막아 輸出品의 價格을 저렴케 함으로써 우리의 輸出을 늘리는, 이른바 二重效果를 노리는데 있다. 輸出立國은 國內資源이 빈약한 우리나라로서는 民族的 宿命이기 때문이다.

그러나 현시점에서 二重穀價制의 보다 큰 목적은 國際收支상 큰 압력이 되고 있는 食糧輸入을 줄여 가능한 한 食糧自給을 꾀하는데 있다. 즉 쌀과 麥類의 價格을 높게 유지하여 農民의 穀物生産의 욕을 북돋우는데 있다. 우리나라는 현재 년 2億 5千萬弗, 즉 원화로 약 800億원 상당의 食糧을 長期借款으로 輸入하고 있다. 이것은 장래의 國際收支에 미치는 영향이 크며 국내에서 食糧自給만 한다면 농민에게 돌아가야 할 소득이 外國의 農民에게로 흘러가는 소득의 逆移轉을 뜻하기도 한다. 다시 말해서 올릴 수 있는 農民所得이 매

년 그만큼 줄어들어서 都市와 農村의 所得隔差를 深化하는 결과를 초래하고 있는 것이다. 그뿐 아니라 地方의 中小都市는 농민의 生産物과 농민이 원하는 工産物이 교환되는 과정에서 利得을 취하는 商業都市의 기능을 가지는 까닭에 農民의 所得이 그만큼 줄어진다라는 것은 곧 地方 中小都市를 위축하게 하는 주요원인이 되기도 하는 것이다. 이리하여 그것은 大都市와 地方都市간의 所得隔差의 큰 원인이기도 한 것이다. 따라서 二重穀價制에 의하여 가까운 시일내에 식량만 자급된다면 그것만으로도 農民과 地方都市民의 所得增大額은 1차적으로 800億원이 되며 2차적으로는 증대된 農民소득을 바탕으로 농민이 購入하게 될 工産品需要도 대체로 800億원이나 증대되어 大都市의 工業을 발전시키며 地方 中小都市에 商業에 활기를 불어 넣게 될 것이다. 이와같이 二重穀價制은 中央과 地方, 都市와 農村간의 所得 및 文化的 隔差를 줄이는 정책적 핵심이 되는 것이다.

그러나 二重穀價制에는 많은 政府財政이 소모된다. 왜냐하면 農協이나 政府 혹은 食糧公社가 비싸게 사서 싸게 팔아 그만큼 농민의 소득을 補償해 주자면 많은 政府財政이 필요하기 때문이다. 만일 우리의 主食糧인 쌀을 二重穀價制로 한다면 대체로 년 1,500億 규모의 새로운 財政이 필요하다. 이것은 71년도 정부豫算, 5,300億의 약 30%에 해당하며 우리나라와 같은 경제발전 段階에서는 사실상 불가능하다. 國民이 보리쌀과 混食해서 먹은 각오가 있다면, 麥類의 二重穀價制은 가능하며 또 그로 인해서 식량의 自給展望은 밝다. 왜냐하면 米價는 아무리 높혀 주어도 130萬ha의 畝面積에 큰 변화가 없는한 쌀의 획기적 증산을 기대할 수는 없다. 물론 育種이라든가 보다 집약적 생산으로 쌀의 증산도 가능하기 때문에 집진적인 高米價政策은 필요하며 정부의 그러한 政策은 이론적 타당성을 갖는다. 또 그렇게 함으로써 農工간의 報酬率 차이에서 오는 농민소득의 격차를 補償하는 社會政策이 되기도 한다. 그러나 麥類에 관해서는 사정이 다르다. 논 보리를 갈아 二毛作이 가능한 면적은 130萬ha의 논 65%를 차지한다. 排水施設만 잘 된다면 이 비례는 더욱 증대될 가능성도 없지 않다. 그런데 農林部の 統計에 의하면 쌀과 보리의 二毛作 면적은 畝面積의 47%에 불과하며 서울大學校 農科大學에서 샘플調查한 결과를 보면 불과 33%이다. 만일 二重穀價制과 麥類生産의 가장 큰 費用要素가 되어 있는 除草作業을 덜어 주기 위해 除草劑의 國產化만 된다면, 食糧自給은 큰 문제가 아닌 것이다. 그리고 麥類의 二重穀價制은 저원면에서도 년 300~500億원 수준으로 예측되며, 政府豫算에 그렇게 큰 압력을 주지 않을 것이다. 년 300~500億원의 政府補償은 그만큼 농민의 소득과 농민의 工産品需要를 늘리게 되며, 二重穀價制로 인한 所得增大는 800億원이 아니라 1,100~1,300億원이 되어 都市와 農村간의 소득 및 文化的 隔差는 물론, 년 2億 5千萬弗

상당의 國際收支 改善도 가능할 것이다. 이러한 政策으로 일단 食糧자급이 가능하다 하더라도 우리나라 人口의 도시집중 경향으로 보아 1980년대에는 食糧의 절대적 輸入國이 될 것으로 예상된다. 그러나 1980년대에 가면 우리의 輸出도 크게 증가하여 外債償還에도 상당히 여유가 생길 것이기 때문에 食糧輸入이 있다해도 큰 문제는 아닐 것이다. 요는 70년대의 食糧과 國際收支에 문제점이 있는 것이다.

4. 農漁村 生活環境 改善政策

農業의 近代化를 위한 社會間接資本 조성이나 所得補償政策이 있다 하더라도 農工 및 商農간의 報酬率 격차를 완전히 해소할 수는 없다. 이는 주로 工業이나 商業活動이 季節이나 시간적 제약은 물론, 그밖의 자연적 제약을 적게 받는데 비해 農業은 그것을 크게 받기 때문이다. 이때시 農工 혹은 都市와 農村간의 소득격차는 벌어지기 마련이고, 이로 인해 文化 및 生活環境에 격차가 생긴다. 그뿐 아니라 농어촌의 생활환경을 개선하는 데는 都市의 그것보다 많은 費用이 든다. 도시는 密集生活를 하고 있기 때문에 道路와 住宅, 上水道와 下水道, 電氣와 電話, 醫療施設과 그밖의 衛生施設을 마련하기가 용이하고 비용이 적게 먹는다. 農漁村은 어느 면에서나 이점 불리하다. 따라서 이 모든 것은 所得面에서 不利한 농어민이 스스로 갖추기란 어려운 일이며, 더우기 零細農漁民이 많은 비중을 차지하는 우리나라 農漁村에서는 그것을 기대할 수는 없는 일이다.

앞에서도 지적했듯이 두차례에 걸친 우리나라 工業化計劃은 이제 農漁村의 生活環境을 개선하기에 충분한 物的 資源을 가지게 되었다. 1960년과 현재를 비교하면 시멘트의 생산 능력은 년 40萬%에서 1,100萬%, 鋼鐵은 5萬%에서 綜合製鐵이 가동하는 72년에는 300萬% 수준에 육박하며, 板硝子의 생산 역시 農村住宅을 개량하는데 사용하고자도 輸出餘力을 갖는다. 그리고 建設用 機械의 輸入 혹은 國內組立의 能力도 갖추게 되었다. 이러한 建設資材工業의 발달이 없었던 지난 60년대에는 아무리 안타까와도 農漁村의 生活環境을 개선할 길은 사실상 없었다. 그러나 이제는 농어촌의 生活環境을 개선할 수 있는 경제적 底力을 갖추게 되었으며, 이에 필요한 政府財政의 力도 생기게 되었다. 먼저 住宅構造의 개량을 위해서는 지붕 改良運動이 전개되고 있으나 門이 있을 뿐 窓이 없는 農家構造는 적어도 80년대까지 全面改良하지 않을 수 없는 처지에 있다. 그리고 우리의 村落構造는 소위 座向思想 때문에 길이 곧지 못하여 機械農業에 적합한 村落으로의 구조 개혁이 요청된다. 주택구조와 촌락구조의 改革은 성질상 동시에 진행되어야 하며 그렇지 않고는 많은 施行錯誤와 예산상의 浪費를 면할 수 없을 것이다. 純粹農村의 경우 上·下水道 보

다는 우물의 개량이 시급하지만, 電氣와 公衆電話事業은 본격적으로 진행되어야 한다. 第3次計劃 말까지 農漁村 電化率은 70%에 달하며 동리마다 公衆電話가 가설될 計劃이라 한다. 적어도 80년까지는 100%의 電化가 필요할 것이다. 醫療施設은 無醫面의 해소가 당면의 과제이며, 북육 이발 共同購販場 등의 福祉施設은 농어민 자신의 協同事業으로 이루어져야 할 성질의 것이다. 의료시설은 정부의 補助가 필요하며 유능한 醫師의 配置는 農漁民子孫의 高等教育 機會均等의 문제와 일괄 해결해야 할 성질의 것이다.

여기서 가장 큰 문제는 住宅 및 村落의 構造改善政策이다. 電話 및 電氣는 政府의 補助 혹은 單獨事業으로 진행되기 때문에 큰 문제는 없다. 그러나 성질상 住宅 및 村落의 구조 개혁은 농어민 자신의 문제이나, 농어민의 所得增大를 기다려 그들 스스로 주택과 촌락의 構造를 현대화하기를 기다리는데는 장구한 時日이 필요할 뿐 아니라 住宅은 몰라도 村落 構造의 개혁은 사실상 불가능하다. 왜냐하면 촌락의 구조개혁은 촌락을 단위로 한꺼번에 이루어져야 하기 때문이다.

예를들어 현재의 農漁家 220 萬戶 중 全面改造해야 할 戶數를 180 萬戶로 잡고 10 년간에 이를 完成하자면 戶當 필요한 시멘트를 200 袋로 계산할 때 년 100 萬%의 시멘트가 필요하다. 만일 都市에서 파는 시멘트의 價格을 10% 引上하는 대신 시멘트 生産業者로부터 시멘트 總生産量 1,100 萬% 중 100 萬%을 現物稅 등으로 納品받아 農漁村에 無償으로 공급한다면 農漁民 스스로가 村落 構造의 개혁을 할 誘因이 될 수 있을 것이다. 물론 板硝子 및 標準化되고 量産化한 窓과 門의 廉價生産, 최소한의 木材供給 등의 便宜 내지 이에 대한 金融支援은 수반되어야 할 것이다. 이 事業에서 가장 중요한 것은 地域別 特性을 고려한 住宅의 標準化이며, 國際收支에 영향을 주는 木材供給일 것이다. 이처럼 困難한 문제가 없는 것은 아니나, 적어도 南北韓의 統一이 문제될 때까지는 해결되어야 할 과제인 것이다.

農漁民의 가장 큰 관심사는 그들 子女의 高等教育 機會이다. 비정상적 教育熱과 教育環境 때문에 農漁民 子弟의 高等教育 機會는 점차 좁아지고 있다. 과거의 地主 및 自作農은 이 때문에 沒落했고 새로 등장한 中農은 農地를 팔아 教育費에 應當할 農地의 餘분이 없다는 사실에도 機會不均等의 큰 원인이 있다. 여기에 증대한 國民教育상의 새로운 과제가 있다.

政府가 장래에 실시하기로 한 一面·一人의 高等學校 卒業生에 대한 完全無償 國立大學獎學生制度를 마련한 것은 적절한 조치가 아닐 수 없다. 농어촌 子弟의 年間 獎學生數는 약 1,500 名에 달할 것이며 修業年한을 4年으로 보면 6,000 名의 農漁民 子弟가 매년

이 제도의 惠澤을 받게 된다. 이에 필요한 財政規模는 公納金을 면제하는 경우 년 8개월 간의 下宿費를 원 7,000원으로 계산할 때 년 3億 3千 6百萬원이다. 獎學生 중 일부를 醫科大學에 보내어 卒業後 가령 5년간 無醫面 保健診療所에 근무하게 한다면 無醫面해소의 가장 큰 애로였던 良質의 醫師 確保문제를 극복할 수도 있을 것이다.

IV. 結 論

우리나라와 같이 自然資源이 빈약하고 國內市場이 좁은 국가에서는 外向的工業化가 經濟開發戰略상 부득이하다.

農工併進論이 대표하는 均衡成長論은 사실상 불가능하며 輸出工業과 이와 관련된 基礎工業의 확충으로 建設資材工業의 성장을 전제로 하지 않고는 農業의 近代化가 어렵다.

벼농사를 주로 하는 亞細亞적 農業國家에서는 특히 灌溉體系의 확립, 河川流域開發, 耕地整理, 農路확장 등 山作을 주로하는 西歐式 농업보다 社會間接資本에 막대한 投資가 필요하다.

農業을 위한 社會間接資本의 확충을 뒷받침할 수 있는 建設資材工業의 발달 및 建設機械의 생산 혹은 輸入能力의 배양도 문제이지만 농업을 위한 基礎工業, 특히 肥料, 農藥, 農機具, 飼料 등의 工業成長이 先行되지 않고는 重農政策이 효과를 거두지 못한다.

• 이러한 이론적 근거에 설 때 우리의 第1,2次 5個年計劃은 外向的 工業化計劃이란 점에서 개발전략상 옳았으며, 이러한 基礎工業과 建設資材工業을 바탕으로 第3次計劃부터는 農業의 機械化過程을 더욱 효율적으로 이끌어 나갈 수 있을 것이다. 그러나 현단계에서는 農業機械 및 機具, 農藥 등의 國內생산은 충분하지 못하므로 機械工業 및 藥品工業의 육성이 요청된다.

外向的 工業化가 優先하여 都市工業의 발전과 더불어 人口의 都市集中, 農村人口의 상대적 감소로 農產物에 대한 需要가 창조되는 반면, 戶當 耕地面積의 증대로 機械農의 여건이 마련되는 것도 농업혁명의 先行條件이지만, 농업은 공장에서의 賃金勞動과 園藝作物을兼할 수 있는 半工半農의 都市近郊農業, 機械化를 수반할 平地의 耕種農, 그리고 集約的 農業에 접하여 山地를 이용한 經濟作物로 山間地型 兼業農의 형태를 취하는 山間地帶農業에 따라 그 양상은 다르므로 農業政策의 다양성이 요청된다.

이러한 諸條件이 충족되어도 농업은 價格支援政策과 二重穀價制 등에 의한 所得補償政策이 요망된다. 이는 農工간의 報酬率 隔差도 그러하거나와 農業經營의 시간적, 자연적

制約條件 때문에 부족하다.

이와 같은 지원과 보상정책이 있어도 投資의 報酬率은 극복되지 못하며, 특히 그 밖의 요인으로 文化 및 生活環境의 격차를 해소할 수는 없다. 따라서 農漁村 生活環境 개선정책이 필요하다. 생활환경 개선의 주요내용은 道路, 住宅 및 村落構造의 改革, 電氣 및 電話, 保健 衛生施設, 그리고 社會福祉施設의 확충이나, 특히 우리나라의 경우 農漁民子弟의 高等教育의 機會均等이 문제된다. 이를 위해서 농어촌 엘리트에 대한 國立大學에의 完全無償 國費獎學生 制度가 요청되며 政府의 이에 대한 配慮가 시급하다.

[筆者：前서울大學校 農科大學長]