

개방경제하에서 농업·농촌정책의 새로운 방향

- 농업보전정책의 필요성을 중심으로 -

최식인·고순철

협성대학교 지역개발학과

The New Direction of Rural and Agricultural Policy under the Economic Opening System

Sik In Choi · Soon Chul Ko

Dep't of Regional Development, Hyupsung University

Summary

This study investigated structural changes of the Korea's agriculture and proposed the new direction of rural and agricultural policy in Korea after economic opening. The major results may be summarized as follows:

Firstly, the study identified structural changes of the country's peasantry under the economic opening system. Korean agriculture has been deteriorated in population structure, arable land size, and income composition. Secondly, according to above analysis on these changes it suggested that the traditional rural communities were exposed to collapse and this unwanted disaster could result in serious adversities to the national economy. Thirdly, this study proposed preservation policies for small scale farming households and also administrative preparations of multi-dimensional approaches leading to successful rural and agricultural planning.

Key Words : Preservation Policy, Population Structure, Peasantry

I. 서 론

농업개방이후 우리의 농촌에는 커다란 변화가 초래되었다. 일부 농가에서는 새로운 환경에 적응하여 농가소득이 오히려 증가하는가 하면, 정부의 정책지원에 힘입은 기업농이 출현하기도 하였다. 그러나 이러한 현상은 일부에 불과하고 대부분의 농촌에서는 바람직하지 못한 변화들이 더 많이 나타났다.

이 글은 개방 이후에 변화된 우리 농촌의 모습을 살펴보고, 이를 바탕으로 향후 농업·농촌에 대한 올바른 정책방향을 제시하는데 목적이 있다. 특히 향후의 농업정책은 그동안의 식량증산정책에서 벗어나 농업·농촌의 보전으로 이행하는 것이 필요하다는 점을 강조한다. 농업은 다른 산업과 달리 비교우위논리에 의해서 설명할 수 없는 중요한 기능이 있다. 그렇기 때문에 농업기반은 개방이후에도 어느 정도 유지되는

것이 바람직하지만 실제로는 우리의 농업기반이 상당부분 무너지고 있다. 이러한 현상에 대한 대책으로서 본고에는 농업정책이 종래의 식량증산과 같은 성장정책에서 농업기반을 보전하는 방향으로 전환하는 것이 필요하다는 점을 제언한다.

이상과 같은 정책전환의 필요성을 지지하게 하기 위하여 다음 절에서는 개방이후 달라진 우리 농업·농촌의 구조적 변화를 먼저 고찰한다. 우선 인구구조에는 모든 바람직하지 않은 변화들이 집약되어 반영되기 때문에 이에 대해 먼저 검토한다. 이 부분에서는 개방이후 우리 농가의 인구구조는 매우 불균형적인 형태로 변하고 있다는 점을 밝히고, 나아가 향후 농업의 주체세력을 건전하게 유지할 수 있는가에 대한 의문을 제기한다. 둘째로는 농업·농촌의 변화를 농가의 생산구조 및 소득구조의 측면에서 살펴본다. 개방에 의해 농산물의 상대가격이 변함에 따라 농가들은 더 높은 수익을 찾아서 조정을 시도하였다. 그 결과 개방 하에서도 생존이 가능한 부문과 그렇지 못한 부문이 대조적으로 나타나게 되었다. 다음 절에서는 이와 같이 개방에 따라 변화된 생산구조를 살펴보고 그 결과로 나타난 농가소득의 변동을 알아본다. 셋째로는 이러한 변화를 통하여 우리의 전통적 농촌의 역할은 어떻게 변하였는지 살펴본다. 마지막으로 결론부분에서는 개방 하에서 국민경제를 효율적으로 유지하기 위해서는 농업·농촌의 기반을 어느 정도 유지하는 것이 필요하며, 특히 이의 유지는 전통적인 소농구조를 유지하는 농업·농촌의 보전정책을 통하여 이루어질 필요가 있다는 점을 제언한다.

II. 개방이후, 농업·농촌의 구조변화

1. 농가인구의 불균형 및 소농구조의 변화

1) 농가인구의 불균형심화

경제개방은 농업인구 구조의 급격한 감소와

불균형을 초래하였다. 총인구에 대한 농가인구의 비중은 농업개방이 시작되는 86년 직전에는 20% 수준을 유지하였지만 2004년에는 7% 아래로 내려갔다. 경제발전에 따른 산업구조의 고도화 과정에서 농가인구의 감소 현상은 당연한 것이지만, 주목해야 할 것은 개방화 이후에 노령화 및 여성화 현상이 더욱 심화되었다는 점, 그리고 유년인구계층이 크게 감소되었다는 점은 재음미해보아야 할 문제이다.

농가인구 중에서 0~14세 인구는 1975년에 40%에 이르렀으나 경제개방이 본격화되는 1990년도에는 그 절반 수준인 20%대로 감소하였고 2004년도에는 다시 10% 수준으로 떨어졌다. 반면에 65세 이상의 고령인구는 1975년에 6%, 1990년도에는 12%, 그리고 2004년도에는 29% 수준으로 증가하였다. 한편 남녀의 성비는 1980년까지는 대체로 균형을 이루었으나 그 후 점차 감소하여 2003년 현재 여자의 비율이 약 4% 정도 더 높다. 농촌에서 여자의 비율이 높게 나타난 것은 고령인구 중 여성의 비율이 높아졌기 때문이며, 젊은 세대에서는 오히려 여성의 비율이 낮아지고 있다(표 1).

이상과 같은 농가인구의 불균형 현상은 그 조짐이 80년대부터 나타나기 시작하였는데 이에 대해서는 이미 여러 연구에서 제기한 바 있으므로 재론의 필요가 없다(김경덕, 2003). 여기서는 이러한 불균형 현상이 지나치게 심화된 것은 아닌지 검토해 보고, 이러한 현상이 향후 농업기반의 유지라는 측면에서 문제의 소지는 없는지 검토한다.

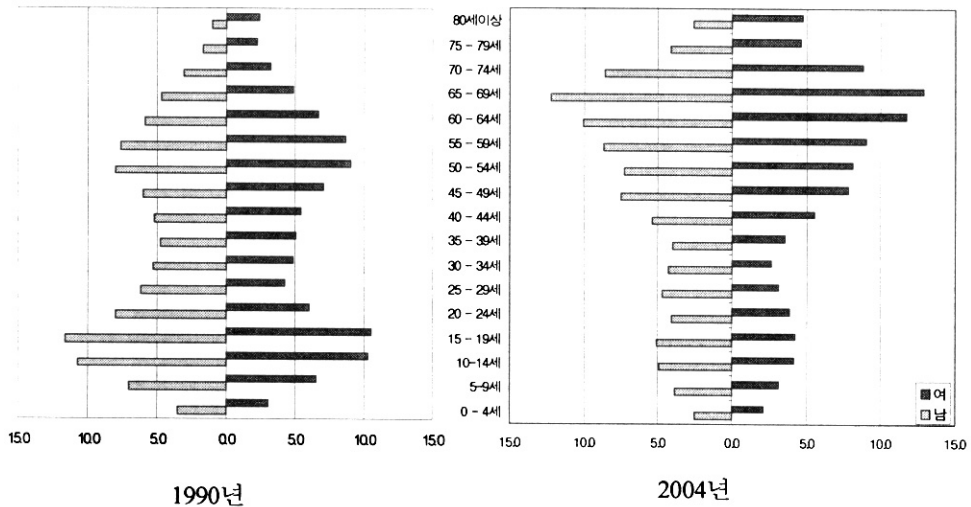
농가인구의 변화를 개방이전과 이후로 나누어 비교하면, 개방의 초기단계인 1990년에는 40대와 50대 인구가 주축을 이루었으나 개방이후에는 60대 이상의 고령인구로 그 주축이 바뀌었다. 이에 따라 개방이후에는 농업의 혁신세력이라고 할 수 있는 30대에서 40대의 인구 비중이 크게 줄어들었다(그림 1).

농가인구 구조의 연령별 불균형을 자세히 보기 위하여 농가인구의 연령별 비중을 전국인구의 연령별 비중과 비교해 보는 방법을 사용할

〈표 1〉 농가인구비율의 변화추이

	인 구 비 율				성 비			
	전체	0~14	15~64	65이상	전체	0~14	15~64	65이상
1975	0.38	0.39	0.55	0.06	1.0	1.08	1.00	0.69
1980	0.28	0.33	0.60	0.07	0.98	1.05	1.01	0.72
1990	0.16	0.21	0.68	0.12	0.96	1.04	0.98	0.79
1995	0.11	0.14	0.70	0.16	0.94	1.08	0.97	0.81
2000	0.09	0.11	0.67	0.22	0.94	1.11	0.98	0.81
2004	0.07	0.10	0.60	0.29	0.93	1.15	0.96	0.84

자료: 통계청, 농가경제(2005).



〈그림 1〉 개방 전·후의 농가인구 구조 비교

자료: 통계청, 농가경제(2005).

수 있다(표 2). 농가인구 균형지수(농가인구의 연령별 비중/ 전국인구의 연령별 비중)을 보면, 2004년도에 농가인구의 전국인구에 대한 연령별 상대적 비중은 50세를 기점으로 전환되었다. 즉, 농가인구는 상대적 비중에서 50세 이전까지는 전국 평균에 미치지 못하나 그 후로는 전국 평균을 상회한다. 특히 30대와 40대 농가인구의 상대적 비중은 전국의 37%와 42%에 불과하다. 또, 10세미만의 농가유년인구비중 역시 50%에도 미달되는 수준이다. 다른 한편으로 농가인구

에서 젊은 인구의 상대적 비중 감소는 노령인구의 상대적 비중 증가를 의미하는데, 2004년에 65세 이상의 상대적 인구비중은 무려 전국인구 대비 3배 이상으로 나타나 농촌의 노령화 현상이 심각한 수준이라는 것을 말해준다.

이상과 같은 인구 구조상의 극심한 불균형은 농업에서 일할 주체 세력이 사라지고 있다는 것을 말한다. 특히, 농촌에서 중심이 되어야 할 세력인 30-40대의 인구계층이 매우 낮다는 것은 농업에서 새로운 혁신을 기대하기 어려운

<표 2>

농가인구의 연령별 균형지수

(기준년도: 2004)

구 분	총 계	남	여
0 ~ 4세	0.43	0.45	0.40
5 ~ 9세	0.51	0.54	0.48
10 ~ 14세	0.63	0.65	0.61
15 ~ 19세	0.72	0.75	0.68
20 ~ 24세	0.50	0.50	0.50
25 ~ 29세	0.49	0.59	0.40
30 ~ 34세	0.37	0.45	0.29
35 ~ 39세	0.42	0.44	0.40
40 ~ 44세	0.61	0.58	0.63
45 ~ 49세	0.95	0.93	0.98
50 ~ 54세	1.38	1.31	1.46
55 ~ 59세	1.96	1.94	1.98
60 ~ 64세	2.64	2.58	2.68
65 ~ 69세	3.68	4.03	3.39
70 ~ 74세	3.78	4.77	3.13
75 ~ 79세	3.01	4.14	2.42
80세 이상	2.06	2.65	1.81

주: 농가인구 연령별 균형지수=연령별농가인구비중/ 연령별전국인구비중
 자료: 통계청, 농가경제(2005).

요인이 될 수 있다. 또한 농가인구에서 유년인구의 상대적 비율이 매우 낮다는 것은 농가인구로 편입할 인구를 더욱 줄인다는 점에서 향후 농촌의 유지를 더욱 어렵게 하는 요인이 될 수 있다. 농업은 다른 직종과 달리 어려서부터 농촌에 살면서 부모로부터의 영농경험을 습득하였을 때 농업으로 진입할 가능성이 높아진다. 이러한 농업인구의 비대칭적 특성 때문에 도시의 청년실업을 농업부문으로 흡수하는데 한계가 있는 것이다. 다시 말해서 농업인구는 농촌에서 동원되어야 하는데, 현재와 같이 진행되고 있는 농가의 유년인구 감소는 동원할 수 있는 유능한 농업인구원을 고갈시킨다는 점에서 매우 우려되는 부분이다.

2) 소농규모의 양극화 현상

개방에 따른 인구구조의 불균형은 농촌의 소

농구조에 영향을 미쳤다. 개방이전까지는 대체적으로 1정보 내외의 경작규모에 수렴하는 현상을 보이고 있었다(문팔용, 1979, 16-17). 그러나 개방이후에는 영세농 및 대농이 증가하고 1정보 내외의 전통적인 소농의 비중이 감소하는 경향이 나타나고 있다. 즉, 0.5 ha 미만의 극히 영세한 경지를 소유한 농가가 크게 증가하는 동시에, 3 ha 이상의 대규모 농지를 소유한 농가도 증가하였다. 반면에 그동안 우리 농촌의 주축을 이루던 1 ha 내외(0.5~2.0 ha)의 경지를 소유한 농가비중은 크게 감소하였다(표 3, 그림 2).

80년대 이전에는 경지규모의 평균화 경향이 나타났으며, 이러한 현상을 소농의 지속가능성에 대한 근거로 간주하였다. 그러나 개방 이후에는 평균화 현상이 와해되는 대신 양극화라는 새로운 조짐이 나타나고 있다. 대농그룹이 증가하는 원인으로는 개방이후 정책적으로 지원된

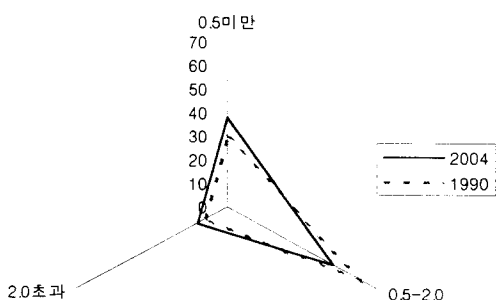
<표 3>

경지규모별 농가수의 변화추이

(단위 : %)

	0.5미만	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0-2.5	2.5-3.0	3.0-5.0	5이상
1980	28.4	34.7	20.3	8.8	3.5	1.5	1.4	-
1985	27.7	35.6	20.2	8.3	3.3	1.3	1.2	-
1990	27.3	30.8	19.9	10.8	5.0	2.3	2.5	-
1995	28.9	28.8	17.7	10.2	5.3	2.9	3.7	1.0
2000	31.8	27.4	15.9	9.5	5.1	3.1	4.4	1.7
2004	37.4	26.0	14.3	8.3	4.5	2.9	4.4	2.3

자료 : 통계청, 농가경제(2005).



<그림 2> 경지규모별 농가수의 변화

기업농과 같이, 규모의 경제를 달성하려는 노력의 결과로 볼 수 있다.1) 한편, 영세농그룹의 비중증가는 대농그룹보다도 더욱 뚜렷한 증가추세를 나타내고 있다. 그 원인으로는, 먼저 농업수지의 악화 현상을 들 수 있을 것이다. 개방이후에는 이전과 같은 규모에서 획득한 농업소득으로는 자체적으로 생활을 유지하기 어렵게 되었는데, 이 때문에 평균규모의 농가는 농업생산의 비율을 줄이는 대신, 농업 이외에서 소득원을 찾게 되고, 그 과정에서 경지를 줄이는 반응을 보인 것으로 추측할 수 있다. 또 다른 원인으로는 농가인구의 노령화에 따른 조정을 들 수 있다. 즉, 노령화 및 부녀화의 심화는 노동

1) 기업농의 증가는 기존의 소농 경영과 달리 노동의 고용을 필요로 하므로 가족고용을 주로 하던 기존의 소농과는 성격 면에서 상이하다(Ishikawa, 1967).

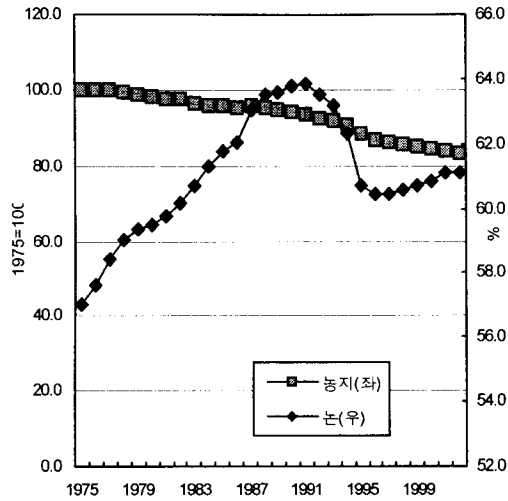
의 강도와 투입량을 줄임으로서 경작규모의 감소를 초래할 수 있다. 결과적으로 보면, 영세농의 증가는 기존의 소농구조를 해체 내지 변질시키는 방향으로 작용할 것이다. 즉, 0.5 ha 미만의 농가는 영세성으로 인해서 농업소득이 농가소득의 주요한 부분을 차지하지 못한다는 점에서 보면 전통적인 소농과 성격 면에서 크게 변질된 것으로 볼 수 있다.

2. 농업생산구조 및 농가소득구조의 변화

1) 농업생산구조의 변화

농업개방의 진전에 따라 총경지면적은 점차적으로 감소하는 현상이 지속되었다. 경지 중에서도 논벼의 수익성이 낮아짐에 따라 논벼의 비중은 1990년도 초반이후로 감소한 반면, 밭의 비중은 1990년 초반이후 조금씩 증가하였다(그림 3).2) 농업개방 이후에는 농경지 이용의 변화와 함께 작물의 생산성 구조에도 상당한 변화가 초래되었다. 80년대 이후 생산성을 작물별로 보면 식량작물은 85년 이후에 감소한 반면에 과실, 약용작물, 축산, 화훼 등의 생산성은 증가

2) 총 경작지는 75년을 100으로 할 때 90년에 94에서 2002년에는 83으로 감소하였다. 논 경작지의 비중은 95년까지 감소하였으나 그 후에 조금 증가하여, 2002년에는 논과 밭의 비중이 약 6:4로 되었다.



<그림 3> 농경지의 변화추이

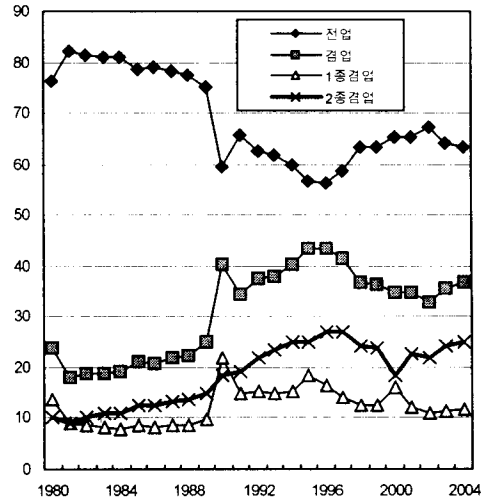
자료: 통계청, 농가경제조사(2005).

하였다.3) 이와 같이 개방이후 작물별 생산성에서의 차등화는 재배작물의 구성에 있어서 변화로 나타났다. 개방이후 농가는 식량작물로부터 보다 수익성이 높은 식량외의 작물로 생산을 전환하는 경향이 진전되었다(김정호, 김태곤 외, 2003).

생산성의 차별화와 더불어 영농형태에서도 변화가 초래되었다. 즉, 개방이후에 전업농가의 비중이 줄어들고 겸업농가의 비중이 증가하였다. 1980년대 중반까지만 해도 전업농의 비중은 거의 80%에 육박하였지만, 90년대 중반 경에는 한 때 60% 이하로 떨어지기도 하였다. 특히 겸업농가 중에서 2종 겸업농가의 비중이 더 빠르게 증가하고 있는데, 이러한 현상은 농촌에서의 소득원이 다양해지고 있다는 것을 반영하는 한편, 전통적인 식량작물 중심의 농업기반이 약화되었다는 것을 의미한다(그림 4).

한편, 농업개방 이후 논벼의 생산에 있어서 규모의 경제를 살려서 수익성의 하락을 방지하

3) 이러한 결과는 개방이후 식량작물, 채소 등의 생산성은 이미 한계에 도달하여 추가적인 생산성 향상이 어렵지만 과일, 약용작물, 축산, 화훼의 경우는 아직도 추가적인 생산성 향상을 기대할 수 있다는 것이다.



<그림 4> 겸업별 농가수 변화추이

자료: 통계청, 농가경제(2005).

려는 노력이 진행되었다. 이러한 영농의 대규모화는 생산비 절감, 즉 규모의 경제를 통하여 논벼의 가격 경쟁력을 높이는데 목적이 있었는데, 실제로 농업개방이 본격화되는 90년대 후반 이후에 벼농사에 있어서 규모의 경제효과는 심화되었다. 논벼의 직접생산비를 보면 2003년의 경우 1.0-1.5ha를 100으로 볼 때 10ha이상의 기업농에서는 약 14%의 생산비가 감소하는 효과가 나타났다(표 4). 하지만 이러한 규모의 경제효과로 인하여 벼농사가 수입쌀에 대응하여 경쟁력을 가질 수 있느냐 하는 점은 의문이다. 또한 논벼 생산비 구성을 보면 전체 생산비의 70% 이상을 차지하고 있는 농구비 및 노동비의 비중은 개방이후에 서로 다른 방향으로 변하였다. 즉, 노동비의 비중은 점차 감소하는데 비하여 농구비의 비중은 증가하고 있다. 이러한 구조적 변화는 우리나라 농업이 점차 자본집약적인 구조로 전환되고 있음을 반영한 것이다.4) 그런데 문제는 우리 농업에서 이와 같은 규모의

4) 벼농사에 있어서 노동비의 감소는 주로 노동력 투입의 감소에 따른 것이다. 논벼의 노동력 투입은 2000년 이후 논벼 가마당 10시간 이상에서 5시간 이하로 절반 이상 크게 감소하였다.

<표 4>

경지규모별 논벼 생산비

(80kg당, 1.5-2.0ha=100)

	0.5미만	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0-2.5	2.5-3.0	3.0-5.0	5.0-7.0
1998	103.12	102.39	100.00	103.09	97.92	99.16	98.46	91.71
1999	103.56	100.99	100.00	97.46	100.27	98.41	98.61	93.64
2000	103.66	99.77	100.00	97.71	97.96	96.94	97.24	94.69
2001	105.92	100.59	100.00	95.90	96.52	98.07	95.42	91.26
2002	108.24	103.79	100.00	95.60	96.71	94.50	94.95	93.99
2003	105.81	101.82	100.00	91.12	97.34	91.41	93.31	92.49

자료: 통계청, 농가경제(2005).

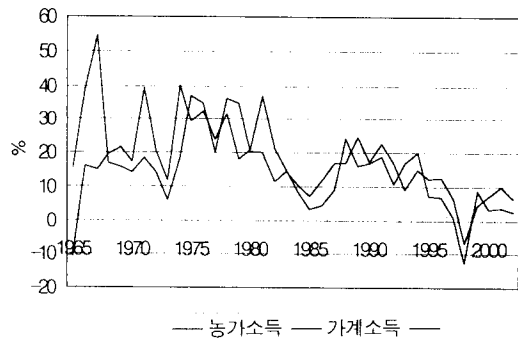
경제 및 자본구성의 심화 현상이 당면한 위기를 극복하는데 얼마나 기여를 하는가 하는 점이다. 우리 농업에서는 이미 이러한 이점이 한계에 근접하고 있어서 더 이상의 이익을 기대하기 어려운 형편이다. 향후 우리 농업은 대규모 생산 및 자본구성의 심화라는 방법으로 당면위기를 극복하기 보다는 품질 개량 및 영농기술의 혁신에 의하여 소비자들의 기호에 맞는 농산물을 생산함으로써 산출물 단위의 가치를 높이는 전략을 구사하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

2) 농가소득구조의 변화

농가소득은 IMF 경제위기를 제외하면 대부분의 기간에 증가하였지만 증가율에 있어서는 60~70년대 이후 감소하는 추세를 보였다. 농가소득의 증가율을 전국 가계소득의 증가율과 비교할 때, 70년대부터 80년대 중반 이전까지는 농가소득의 증가율이 높거나 비슷하였으나 그 후로는 대부분의 기간 동안 낮았다. 즉 80년대 중반 이후의 농가소득은 비농가의 소득에 비하여 감소하였다. 농가소득이 비농가에 비하여 줄어든 이유 중 하나로 농가의 교역조건을 악화시킬 수 있다. 농가의 교역조건은 70~80년대에 유리하였으나 90년대 후반 이후에 크게 악화됨으로써 개방이후에 농가소득이 비농가로 이전

되는데 기여하였다(그림 5, 6).

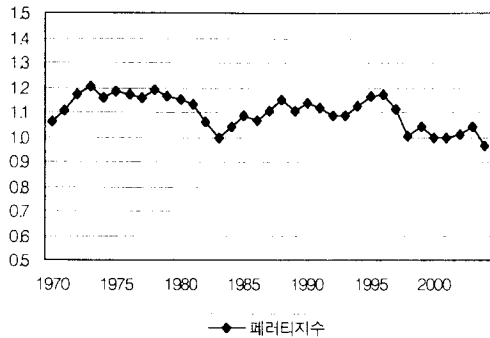
농가소득의 구성을 살펴보면 농업소득이 70년대까지는 80% 이상을 차지하였으나 점차 감소하여 90년대 중반에는 50% 이하로 떨어졌다. 반면에 농업이외의 소득의 비중은 점차 증가하여 1995년도를 기점으로 농업소득을 추월하였다.5) 농외소득 중에서는 겸업소득과 사업이외의 소득의 비율이 약 2:8로 사업이외 소득의 비중이 압도적으로 크다(표 5). 사업이외 소득이란 주로 임금수입으로서, 이 중에서 농업노임수입



<그림 5> 농가소득과 가계소득(전국)의 증가율 변화추이

자료: 통계청, 농가조사(2004).

5) '농가경제' 조사에서는 농업이외의 소득을 농외소득과 이전수입으로 구분하여 나타내고 있다. 또, 농외소득을 겸업소득과 사업이외의 소득으로 구분한다.



〈그림 6〉 농가판매/구입 가격지수

자료: 통계청, 농가조사(2004).

은 실제로 얼마 되지 않고, 농업 이외의 일에 종사하여 발생하는 임금 수입이 대부분을 차지한다. 즉, 농외소득의 대부분은 인근의 공장, 건설현장, 사무실 등에 종사하는 데서 발생하는 수입으로 볼 수 있는데 농가소득 중에서 이러한 수입이 차지하는 비중이 크게 증가하였다는 것은 농가의 경제활동에서 농업이 차지하는 비중이 점차 감소하고 있다는 것을 말한다.

〈표 5〉 농가소득의 구성 (구성비: %)

	농업 소득	농외 소득	겸업 소득	사업이외 소득	이전 수입
1962	80	20	3.8	17	-
1975	82	18	2.5	16	-
1985	64	18	3.7	15	17
1995	48	32	7.0	25	20
2002	46	33	5.9	27	21

자료: 통계청, 농가경제(2005)

또한, 경지규모별로 본 농가소득은 과거에는 격차가 상당히 컸으나 1980년대부터는 0.5 ha 미만의 영세농의 농가소득은 증가한 반면, 대농의 농가소득은 감소하여 격차가 상당히 해소되었다. 즉, 0.5 ha 미만의 극히 영세한 농지를 소유한 농가의 소득은 80년대를 지나면서 가파르게 상승하였지만 2ha 이상의 중, 대농가의 소득은 큰 폭으로 감소하여 상하간의 격차가 크게

감소하였다(표 6). 이러한 농가소득의 경지규모별 격차가 크게 해소된 원인은 농외소득의 증대에 원인이 있다. 즉, 농가소득 중 농업소득의 비중은 60년대 이후 경지규모별로 커다란 변동을 보이지 않았지만, 이에 반해 농외소득은 영세농에서 크게 증가하였다. 다시 말해서 80년대 초반 이후 영세·빈농의 농외소득은 크게 증가한 반면 중·대농의 농외소득은 크게 감소함으로써 농가소득의 상하간격차를 줄이는데 기여하였다.6)

〈표 6〉 경지규모별 농가소득

(1-1.5ha=100)

	0.5 미만	0.5 - 1.0	1.0 - 1.5	1.5 - 2.0	2.0 - 3.0
1962	54	78	100	121	169
1970	57	73	100	133	165
1985	71	85	100	121	149
1995	92	84	100	105	133
2002	85	91	100	119	128

한편, 개방에 따른 농가의 구조변화는 영농형태 및 지대별 소득에서도 나타났다. 2002년에 전국 평균소득을 100으로 할 때, 전작, 논벼, 채소재배의 농가소득은 각각 68, 83, 96으로 평균에 크게 미치지 못하였으나 축산, 과일, 화훼, 특용작물의 재배농가소득은 평균을 넘어섰다. 특히 특용작물과 과수농가의 소득은 136, 121로 평균을 크게 상회하였다. 그러나 특용작물을 제외하면 대부분의 소득이 개방이후에 점차 감소하는 추세에 있다(표 7). 개방으로 인하여 영농형태에 따라 희비가 엇갈리는 양상을 보이는데, 피해가 큰 부문은 논벼 및 전작 농가이었다.

6) 이러한 현상은 농업이 산업의 중심이던 산업화 초기에는 농가소득의 차이가 주로 농지규모에 의한 것이라는 것을 반영한다. 그러나 공업화와 개방화를 거치는 동안 농지규모의 차이가 소득에 미치는 영향이 크게 줄어들게 되었다. 즉, 농촌에서 소득원은 농지이외로 다양화되었고 이에 따라 농가의 소득차이는 과거에 비하여 감소하게 되었다고 할 수 있다.

또한 개방에 따라 경작지대별 농가소득에도 많은 변화를 초래하였다. 평균농가소득을 100으로 하여 각 지대별 소득을 비교해 보면 80년대에는 도시근교 농가소득이 다른 지역에 비하여 가장 높고, 산간 지대의 소득이 가장 낮았지만, 도시근교의 소득은 85년도를 기점으로 하여 점차 감소하는 반면 산간지대 소득은 2000년대에 들어서면서 크게 증가하여 오히려 도시근교소득을 추월하였다(표 8). 산간지대의 농가소득이 높은 이유는 앞에서 본바와 같이 축산, 특용작물, 채소, 과수 등의 수입이 논벼나 전작의 수입보다 높아졌기 때문으로 해석할 수 있다.

요약하면 개방이후 농가소득은 비농가에 비하여 악화되었으며, 농가소득 구조상에서는 농업소득의 감소와 농외소득의 증가, 논벼의 비중 감소와 논벼이외 작물의 비중 증가, 그리고 농가소득의 균등화 경향 등의 현상이 초래되었다. 특히 농가소득의 균등화 현상은 경지규모의 상대적 중요성을 저하시켰는데, 이로부터 얻을 수 있는 시사점은 농외소득원을 잘 개발하면 영세농이 존립할 수 있다는 것이다.

〈표 7〉 영농형태별 농가소득

(전국평균소득: 100)

	논벼	과수	채소	특작	화훼	전작	축산
1993	89	133	102	126	79	89	145
1995	81	140	103	107	125	71	154
2000	85	124	86	141	85	82	129
2002	83	121	96	136	106	68	129

자료: 통계청, 농가경제(2005)

〈표 8〉 지대별 농가소득

(전국평균:100)

	도시근교	평야	중간	산간
1985	115	99	101	98
1995	108	109	103	88
2000	100	103	99	109
2002	106	104	100	113

3. 농촌기능의 변화

전통적인 농업은 식량공급 이외에 일거리를 나눔으로써 과잉인구를 흡수하는 기능, 농촌의 경관을 유지하는 기능, 전통문화의 보존 기능, 환경 및 각종 자원의 보전 기능 등을 가지고 있다(김종무, 1985, 273-274, 박군창, 1979, 150-153). 개방화 이후에는 농업의 이러한 기본적인 기능들이 크게 저하됨으로써 국가 경제의 각 부문에 악영향을 미치고 있다. 우선 농촌으로부터의 인구이탈은 도시의 실업문제를 더욱 가중시키고 이는 도시부문에서 더 많은 일자리를 창출해야 하는 압력으로 작용한다. 또, 농촌의 위기는 농촌의 경관과 전통문화유산의 보전을 어렵게 한다. 농촌의 경관이나 전통문화유산은 가치측정이 어렵다는 특성 때문에 그 동안 소홀히 취급되는 경향이 있었다. 소득이 증가하면 휴식공간에 대한 국민적 수요가 증가하고, 전통문화의 중요성에 대한 인식도 역시 높아지기 때문에 이러한 가치에 대한 평가는 더욱 높아질 것으로 예상된다.7)

농업·농촌의 이상과 같은 다양한 기능은 개

7) 이외에도 농업은 국민들의 건전한 윤리관을 창출하고 보전하는 기능을 가지고 있다는 점을 지적할 수 있다. 농업은 그동안 경제발전과정에서 붕괴된 우리사회의 전통적 윤리나 도덕관념을 복원할 수 있는 기능을 가지고 있다는 점에서 새로운 평가를 할 수 있을 것이다. 즉, 사람들은 농업을 통하여 인내심을 배양하고 노동을 통하여 정당한 소출을 얻을 수 있다는 가치를 배울 수 있다. 또 농업은 동업자간에 협동하는 상부상조의 미풍양속을 낳아주고 주민간의 결속력을 높여주는 귀중한 사회적 가치를 창출하는 기회를 제공한다는 의미에서 중요성을 재평가할 수 있다. 이러한 이유들은 농업을 다른 산업과 달리 별도로 취급해야 할 근거를 제공한다(Shanin, 1971, 김성호, 1972). 최근에 활발하게 발표되고 있는 어메니티에 관련된 많은 연구물은 농촌의 식량공급 이외의 이러한 기능들에 초점을 맞추고 있다. 그런데 이러한 기능들은 농업생산의 기반이 유지될 때 이로부터 유발되는 것으로서 사실 농업과 따로 떼어 생각할 수 없다. 즉 농업생산 활동이 유지될 때 이러한 기능들은 부수적으로 유지될 수 있는 것이다.

방이후 전통적인 소농구조에 변질이 초래됨에 따라 크게 약화되었다. 이러한 농촌 기능의 약화는 비농업부문에 다양한 형태로 악영향을 미칠 것으로 예상된다.⁸⁾ 첫째는 소농구조가 파괴됨으로써 인구유출이 발생하여 도시부문에 일자리, 주택, 교육 및 사회복지 시설 등에 대한 추가적인 수요를 발생시키게 되므로 국가경제에 큰 부담으로 작용할 수 있다는 점이다. 소농은 지금까지 국민경제에서 필요에 따라 노동력을 흡입하거나 방출하는 쿠션과 같은 역할을 담당하였다. 소농은 가족노동에 기초하고 있고 일거리를 나누는 특성 때문에 공업 부문의 경기상승기에는 노동력을 공급하고, 반대로 경기하강기에는 노동력을 흡입하는 기능을 담당한다. 그런데 개방으로 인하여 소농제도가 약화되면 농촌의 이러한 쿠션 기능이 약화됨으로써 실업문제를 더욱 심화시킬 수 있다. 또 소농구조하의 농촌에서는 60세 이상의 고령인들이 여생을 보내는 방편으로 소일삼아 농업생산에 종사하고 있다. 그런데 농촌에서 소농제도가 와해되면 이러한 노인세대의 복지 문제를 도시에서 떠맡아야 된다는 부담이 발생한다.

둘째는 소농이 유지되어야 농촌의 전통문화를 보전하는 것이 가능하다는 점을 지적할 수 있다. 이러한 가치는 측정이 불가능하기 때문에 경제적 고려에서 제외되었으나 실제로는 무엇보다도 먼저 고려되어야 하는 기능이다. 소농제도는 민족의 역사와 더불어 자연발생적으로 형성된 것으로서 이와 관련하여 우리의 전통문화가 대부분 형성되어 발전해 왔다고 해도 과언이 아니다. 예를 들어 농촌의 대가족제도는 농지의 소유 및 경작과 매우 밀접한 관련을 갖는다. 우리나라의 대부분의 마을들이 소농의 형성시기에 형성되었다는 사실이 이를 반증한다. 마을이라는 공동체를 중심으로 경노 사상, 두레, 민속음악과 놀이 등의 미풍양속이 형성되고 유지되었던 것이다(미야지마 히로시, 1999, 136-

166).

셋째는 현재의 농촌경관은 소농의 변질에 따라 변한다는 점이다. 농촌의 경관이라고 함은 농사짓는 활동과 이에 관련된 자연 풍광을 의미한다. 농촌의 경관은 재배되는 작물, 기법에 따라 달라진다. 평야지대에는 벼를 재배하는 논을 중심으로, 그 외의 지대에서는 논, 밭에 다양한 곡물, 채소, 과일 등을 재배한다. 이러한 경관은 보기에 따라서는 순수한 자연적인 풍경 못지않게 아름다운 모습을 한다. 더욱이 이러한 농촌의 경관은 사람들의 소득수준이 높아지면서 그 수요가 크게 증가하고 있으므로 이를 잘 보전하는 것은 어떤 경제적 작물의 생산 못지않게 중요하다. 다락 논을 보존하여 관광자원으로 활용하는 지방정부의 사례는 이러한 예이다(오현석, 김정섭, 2002, 209-210). 이러한 농촌의 경관은 소농의 특성을 반영한 것이기 때문에 소농구조의 변질은 이를 파괴하는데 기여한다.

이상과 같이, 농촌의 다양한 기능은 경제적인 판단을 넘어서 매우 중요한 가치를 갖는다는 측면이 있으므로 농촌을 살리는 것이 필요한데, 그러자면 무엇보다도 농촌의 소농구조를 유지하는 것이 필요하다. 소농이 유지되면 농촌의 경제적 기능뿐 아니라 사회문화적 기능까지도 종합적으로 유지되기 때문이다. 그러나 현재까지의 우리의 농정은 농촌의 문제를 지나치게 생산이라는 측면에서만 접근하고 농촌을 종합적으로 보지 못하였다. 따라서 개방이후 수조원에 이르는 자금이 농촌구조 조정자금으로 들어갔지만 그 효과는 별로 없는 듯하다. 따라서 향후 농업정책은 소농을 살리는 방향으로 전환되어야 할 필요가 있다.

III. 결론 및 제언: 농업보전정책의 필요성

이상에서 본 바와 같이 개방이후 우리의 농업·농촌에는 많은 변화가 초래되었다. 농가인구의 노령화가 심각한 수준에 도달해 있으며, 농경지는 감소하고 전통적인 중·소농규모의

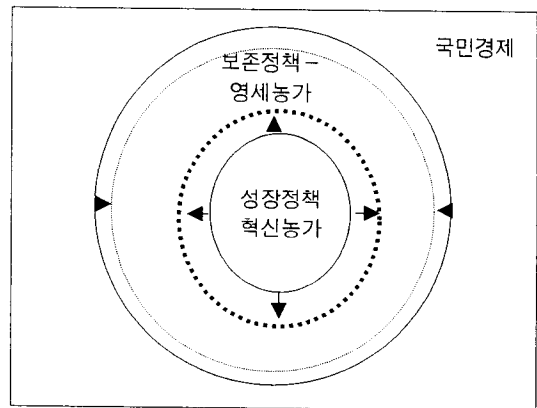
8) 식량을 비롯한 자원유출의 감소, 환경의 악화, 사회 문화적 가치의 감소 등과 같은 것이다.

농가는 감소하는 대신 영세농이 증가하였다. 또한 전업농이 감소하고 겸업농이 증가하는 한편, 농가의 소득 중에서 농업소득의 비중은 감소하고 대신에 농외소득이 증가하였다. 이러한 현상을 통하여 전통적인 소농구조에서의 변질을 찾을 수 있고, 이에 따라 우리 농촌의 기능이 약화될 것을 예상할 수 있다.

이상과 같은 농촌기능이 약화현상은 주로 증산과 경쟁을 중시한 농업정책에서 그 원인을 찾을 수 있다. 다시 말해서 정부는 기존의 소농구조를 개방경제에 적용시키기 위하여 농업의 기반시설을 확충하고 농업의 경쟁력을 강화하는데 막대한 예산을 투자하였다.⁹⁾ 이러한 기존의 농업정책을 농업 성장정책이라고 부를 수 있을 것이다. 그런데 그간의 이러한 농업성장정책은 물질 자본을 크게 확충시키는데 기여하였음에도 불구하고, 결과적으로는 농촌의 유지라는 측면에서 성공하지 못하였다. 즉, 그동안의 농업정책이 현재시점에 볼 때 별로 유효하지 못하였다고 평가할 수 있다. 따라서 농업기반을 유지하기 위한 새로운 정책이 요구되는 시점이다.

본고에서는 그간의 농정 경험에 대한 반성으로 향후의 농업정책을 농업성장정책과 농업보전정책으로 나누고 앞으로의 농업정책은 농업보전정책에 더 많은 역점을 둘 것을 제안한다. 개방화 이후에 정부는 농업발전을 위하여 기업농과 혁신·전업농의 육성에 전력하였다. 그러나 기업농의 경우는 우리의 지형적 여건에 비추어 볼 때 일부 평야지대에 한정되기 때문에 이를 통하여 농업문제를 전반적으로 해결할 수 없다. 일부 평야지대에서도 경기규모의 확대에는 한계가 있으므로 기업농을 통하여 농산물가격을 국제경쟁력이 있는 수준으로 낮춘다는 것은 어려운 실정이므로 현재시점에서 이의 성공을 확인할 수 없는 형편이다. 따라서 기업농의 육성은 미곡을 생산하는 일부 평야지대에 한정

될 수밖에 없다. 또한 혁신적인 전업농의 육성은 바람직한 농업성장전략이지만, 전업농의 육성도 일정규모의 경지, 영농기술, 젊은 농가의 존재와 같은 기본적 전제조건이 충족되어야 하는데, 현재 전개되고 있는 농촌구조의 변화를 감안할 때 농업 전반을 포함할 수 없을 것으로 보인다. 이러한 제약에도 불구하고 혁신적인 전업농의 육성은 꾸준히 추진되어야 할 필요가 있다. 특히 혁신 농가는 새로운 영농기술을 개발하고 이를 다른 농가로 보급하는 데 기여하기 때문에 중요하다. 개방경제에서 혁신농가의 육성은 규모의 경제를 통하여 수지를 개선하기 보다는 기술개선 및 품질개선을 통하여 경영수지를 개선하는데 초점을 두는 것이 필요하다. 예컨대 일부 농가에서 유기농법이나 품종의 개량 및 개발을 통하여 품질을 향상시킴으로써 외국농산물과의 차별화에 성공하고 있다. 이러한 영역을 점차적으로 확대해 나가는 것이 우리의 농업이 지향해야 할 방향임에 분명하다. 그러나 현재 농가구조의 변화를 고려할 때 이러한 혁신농가는 전체 농가의 일부분을 차지할 수밖에 없다는 한계가 있다(그림 7).



〈그림 7〉 농업정책의 방향

본고에서는 혁신적 전업농을 육성하는 농업성장정책과 더불어 농가의 대부분을 차지하는 영세농의 유지도 필요하다는 점에서 농업보전정책을 강조한다. 앞 절에서 보았듯이 우리의 농가인구 구조는 이미 고령화되어 있고 농가규

9) 농업기반시설투자, 기업농의 육성자금, 농가의 전업축진 자금 등이 이에 해당한다.

모는 영세화되어가고 있다. 이러한 현상들이 우리 농업의 경쟁력을 저하시키는 요인이다. 그러나 다른 한편으로 보면 이러한 영세농의 존재로 인하여 우리의 농업기반이 그나마 유지되고 있다. 농업수지의 악화에도 불구하고 현재와 같은 영세농이 존립할 수 있는 이유는 주로 경제외적인 요인에서 찾을 수 있다. 노인세대들은 농업이외의 부문에서 일감을 찾기 어렵기 때문에 자신의 노동이나 토지의 제공에 대한 보수는 회수하지 못하더라도 회계적인 수지만 맞으면 생존을 위하여 농업을 지키려고 한다. 또한 평생 농사일을 해왔고 앞으로도 농촌의 공동체 속에서 삶을 영위할 수 있기 때문에 이곳을 벗어나는 것을 기피한다. 이러한 경제외적인 요인들로 인하여 농업수지가 악화됨에도 불구하고 많은 영세농이 농촌에 잔존하고 있고 이들로 인하여 현재의 농촌이 상당부분 지켜지고 있다.¹⁰⁾ 그러므로 농촌에서 영세농을 전업시키려는 정부의 정책은 오히려 농촌을 파괴하는 정책이 될 수 있다. 따라서 영세농의 전업정책보다는 영세농을 유지하는 정책이 필요하다는 것이다. 다시 말해서 앞으로는 고령인구로 구성된 농가가 대부분을 차지할 것으로 예상되므로 이러한 인구 구조에 맞는 정책이 더 필요하다. 즉, 노령인구를 농업부문에서 흡수하여 활용하는 정책으로서, 농촌을 보전하는 정책이 농업의 성장정책과 병행되어 추진되어야 할 것으로 생각된다. 또한, 전통적인 소농구조가 유지되어야 농촌의 다양한 기능이 유지될 수 있다는 점에서 이러한 농업보존정책의 필요성을 제기할 수 있다. 여기서 농업보존정책이란 영세농을 제거하기보다는 유지함으로써 기존의 농업생산기반을 유지시키는 정책을 말한다. 영세농을 보호하는 이러한 주장은 이들이 현재 붕괴되고 있는 농촌을 그나마 유지하는 기능을 하고 있기 때문이다. 즉, 농촌의 기능은 농업의 생산기능

과 분리하여 생각할 수 없는데, 혁신·전업농만으로는 이를 유지하는데 한계가 있으므로 이와 병행하여 영세농을 지원하는 정책이 필요하다는 것이다.

IV. 참고 문헌

1. Shigeru Ishikawa, 1967, *Economic Development in Asian Perspective*, Hitotsubashi University: 249-250.
 2. Teodor Shanin(ed.), 1971, *Peasant Societies*, Penguin Education:49-60.
 3. 김경덕, 2003, 농촌지역 인구이동: 실태, 요인, 전망, 농촌경제연구원.
 4. 김성호, 1972, “아시아 담작 사회에 있어서 소농문제의 재인식”, *농업경제연구*14: 35-36.
 5. 김정호, 김태곤 외, 2003, 1990·1995·2000 농업 총조사에 의한 농업구조 변화 분석, 농촌경제연구원.
 6. 김종무, 1985, “소농경제의 사회경제적 의미”, *성대논문집* 36(1):273-274.
 7. 통계청, 2003, *농가경제*.
 8. 미야지마 히로시, 1999, “동아시아 소농사회 의 형성”, *인문과학연구*, 5:136-166.
 9. 박근창, 1979, *농업경제학*, 일조각, 150-153.
 10. 오현석, 김정섭(역), 2000, *어메니티와 지역 개발*, 새물결, 209-210.
- (2005년 4월 4일 접수, 심사 후 수정 보완)

10) 영세농의 경우는 대부분이 상업농이 아니라 자급농이며, 또한 농가소득에서 농업소득이 차지하는 비중이 낮기 때문에 영세성에도 불구하고 생존이 가능하다는 점에서 존재의 의미가 있다.