

우리나라 농업구조 조정방안

백 선 기

한국농촌경제연구원, 행정학 박사

1. 농업구조조정이란 무엇을 의미하는가?

최근 들어 농업구조조정이란 용어가 빈번히 사용되고 있다. 그러면 농업구조조정이란 무엇을 의미하는가? 그 의미를 파악하기 위해 먼저 구조가 무엇을 뜻하는지 알아 볼 필요가 있다.

구조란 전체 또는 실체(實體)를 이루는 부분들의 배열, 혹은 전체의 특성에 의해 결정되는 부분들의 상호관계를 말한다. 이러한 구조의 의미를 바탕으로 농업구조를 설명할 수 있다.

간단히 말해 농업구조란 농업(이때 농업에는 농촌이나 농민의 뜻이 포함될 수도 있음)과 관련하여 유형화된 특성(patterned behavior)을 말한다. 이러한 특성들은 상호작용을 하며, 비교적 안정적이고 지속적인 측면도 내포하고 있다.

그런데 농업구조를 농업환경과 같은 개념으로 사용하는 경우도 있다. 농업환경이란 농업과 관계되는 모든 것을 말한다. 따라서 농업환경은 농업구조 보다 광의의 개념이다. 그러나 농업구조를 농업환경으로 해석하면 그 내용이 광범위해지므로 이 글에서는 농경지, 농업생산기반, 농가인구, 농업소득 등 주요 요소에 따른 특성만 다루기로 한다.

한편 농업구조조정이란 농업과 관련된 유형화된 특성을 조정한다는 뜻인데, 이때의 조정이란 보다 바람직한 상태로의 변화, 즉 개선을 의미한다.

2. 농업구조는 왜 조정되어야 하는가?

현재 우리의 농업구조 아래서는 도농간(都農間) 소득 및 생활환경의 격차로 인해 국가의 균형적 발

전을 이룩할 수 없다. 또한 수입 개방압력이 가중되는 상황에서 국내 농산물의 국제경쟁력은 매우 열세에 있다. 농업구조를 조정해야 하는 이유는 국민경제의 균형적 발전과 국내 농산물의 국제경쟁력을 가능한한 높여야 하기 때문이다.

그러면 우리의 농업구조가 어떤 실정에 있는지 몇가지 경우를 보기로 한다.

가. 농경지(農耕地)

우리나라의 농가호당 경지면적은 매우 영세하다. 대만이나 일본도 농가호당 경지면적은 우리와 비슷하지만 그들은 농외소득이 높은 수준에 있다. 1987년의 경우 농가호당 경지면적은 우리가 1.15 ha, 일본이 1.25 ha, 대만이 1.18 ha로 비슷하지만 농외소득 비율은 일본이 83.2%, 대만이 61.9%, 우리가 38.5%이었다.

표 1. 농업인구 1인당 경지면적 및 가축사육두수

(단위 : ha, 마리)

		미 국	카나다	일 본	중 국	북 한	한 국	프랑스	서 독	영 국	호 주	소 련
경지면적		26.3	47.0	0.5	0.1	0.3	0.2	6.2	3.5	5.7	53.2	5.5
가축 사육 두수	소	14.1	12.8	0.8	0.1	0.2	0.2	7.0	7.2	9.9	27.1	3.0
	돼 지	6.1	11.5	1.4	0.4	0.4	0.4	4.2	11.5	6.6	3.1	1.9
	닭	2,199	1,136	397	24	26	57	626	349	1,056	645	278

주 : ① 농업인구는 농업, 임업, 어업, 수렵업에 종사하고 있는 사람과 그의 부양가족을 말함.

② 경지면적은 1987년, 가축사육두수는 1988년 통계임.

자료 : FAO, Production Year Book, 1988.

한편 미국, 캐나다, 호주 등 농산물 수출국들의 농업인구 1인당 경지면적은 우리와 비교가 되지 못할 정도로 크다. <표 1>에서 보듯이 우리나라는 0.2ha에 불과한데 미국은 26.3ha, 캐나다는 47ha, 호주는 53.2ha에 이르고 있다. 농경지 뿐만 아니라 농업인구 1인당 가축사육 두수도 우리는 매우 영세한 실정이다. 미국은 농업인구 1명이 소 14.1마리, 돼지

6.1마리, 닭 2,199마리를 사육하고 있는 셈인데 비해 우리는 소 0.2마리, 돼지 0.4마리, 닭 57마리를 사육함에 그치고 있다.

우리나라 농지는 1965~1989년 간 연평균 약 5,400ha씩 감소하였다. 한편 농가호당 경지면적은 조금씩 증가하고 있으나 1989년에도 1.2ha에 지나지 않았다. 농지가 감소하는 이유는 건물건축, 공공시설, 유실·매몰 등으로 없어

지는 면적이 개간이나 간척으로 늘어나는 것보다 많기 때문이고, 농가호당 경지면적이 증가하는 것은 농가호수가 농지보다 더 많이 줄고 있기 때문이다.

경지구별 농가호수의 분포를 보면, 1989년의 경우 1ha미만이 전체농가의 60.8%를 차지하고 있으며, 1ha 이상 농가는 37.6%를 점유하였다. 이것을 1965년과 비교하면, 0.5ha 미만의 농지소

표 2. 경지구별 농가분포 비율

		1965	1970	1975	1980	1985	1989
총 농 가(천호)		2,507	2,483	2,379	2,156	1,926	1,772
경중농가(천호)		—	2,411	2,285	2,128	1,880	1,744
농가 분포 비율 %	0.5ha미만	35.9	31.6	29.0	28.4	27.7	27.3
	0.5~1.0미만	31.7	33.2	34.8	34.7	35.6	33.5
	1.0~2.0미만	25.6	25.8	26.0	29.2	28.6	30.3
	2.0~3.0미만	5.6	5.0	4.7	5.0	4.5	5.7
	3.0ha이상	1.2	1.5	1.5	1.4	1.2	1.6
호당경지면적 (ha)		0.90	0.93	0.94	1.02	1.11	1.20
전체농경지(전 ha)		2,256	2,298	2,240	2,196	2,144	2,127

자료 : 농림수산부

유 농가비율이 35.9%에서 27.3%로 줄고, 1ha 이상~2ha 미만의 농가가 25.6%에서 30.3%로 늘기는 하였지만 긴 시간에 비해 전반적으로 큰 변화가 있었다고 보기는 어렵다(표 2 참조).

1965~1989년간의 농가호수 및 농지 감소추세가 지속된다면 2001년에 농가호당 경지면적은 1.47ha에 불과할 것으로 전망된다.

그런데 호당경지면적 1.2ha는 전부 그 농가의 소유농지가 아니다. 농민 아닌 자의 농지나 다른 농가에서 임차한 농지가 약 36.5%를 차지하고 있는 것이다. 1989년 전국의 임차농지는 776천ha에 이르는 것으로 추정되며, 이중 농민 아닌 자의 농지가 462천ha인 것으로 파악되었다. 이와 같은 임차농지는 해마다 증가하고 있는데, 1989년의 임차농지는 1966년보다 2배가 넘는 수준이었다.

이에 따라 1989년에 전국 농가에서 임대인에게 지불한 임차료는 모두 8,000억원 정도로 보이며, 이중 5,000억원 정도는 농촌에 재투자되지 않고 비농업부문에 유출된 것으로 추정된다.

표 3. 임차농지면적

	1966	1970	1975	1980	1985	1989
전체 차용지	367	404	307	468	654	776
차용지 비율	16.0	17.6	13.7	21.3	30.5	36.5

자료 : 농림수산부

표 4. 농지구입자금 지원액

	지원농가수 (호)	농지구입금액(백만원)			농지구입면적 (ha)
		정부융자	농가부담	계	
1988	33,769	199,428	90,220	289,648	13,135
1989	22,993	199,848	74,794	274,642	9,959
계	56,762	399,276	165,014	564,290	23,094

자료 : 농림수산부

정부에서는 임차농민이나 경지 규모를 늘리려는 농민에게 저리의 농지구입자금을 융자해 주고 있다. 농민들이 자기자금이나 보통 금리를 지불하는 자금으로 농지를 구입하기는 어려운 경우가 많기 때문이다. 1988년과 1989년에 이어 1990년에도 한 농가당 1,100만원 정도의 자금을 연리 5%, 2년 거치 18년 균등상환조건으로 모두 1,600억원을 융자중에 있다. 그러나 융자금은 수요를 충족시키지 못하여 융자희망농가에 비해 수혜 농가는 적고, 또 여러가지 계약으로 그 효과는 크지 못한 것으로 나타나고 있다. 1988~1989년의 경우, 3,993억원을 56,762농가에 융자하였으나 구입농지면적은 농가부담액을 합해 23천ha에 불과하였다. 구입자금이 지원되었음에도 불구하고 임차지 증가추세를

둔화시키지 못한 것이다.

가정에 따라 다르겠지만 1990~2001년까지 1988년의 임차농지 비율 34.8%를 유지하기 위해서는 연평균 9,100억원의 자금이 융자되어야 하며, 또 1988년의 임차농지 744천ha를 유지하려면 연평균 8,500억원이 융자되어야 할 것으로 추정된 바 있다.

나. 농업생산기반

우리나라 농업생산의 하부구조는 전반적으로 취약한 상태에 있다. 한밭이나 집중호우시는 상습적으로 피해가 발생하기 때문에 안전영농이 어렵다. 그간 한밭을 극복하기 위한 농업용수개발이 계속되어 1989년말 수리답(水利畓) 비율은 73%에 이르고 있으나 극심한 한밭극복에는 미흡하며, 밭작물에 대한 한밭대책은 아주 미미한 실정이다. 또 집중호우로 인한 농경지 침수를 방지하기 위한 배수개선의 경우, 대상면적 127천ha 중 1989년말까지 배수개선이 완료된 논은 38%에 지나지 않았다.

그리고 기계화영농의 기반이 되

표 5. 농업생산기반의 정비율

(단위 : %)

	수리답	경지정리	배수개선
1975년까지	62	39	8
1980	68	52	16
1985	72	63	26
1989	73	77	38

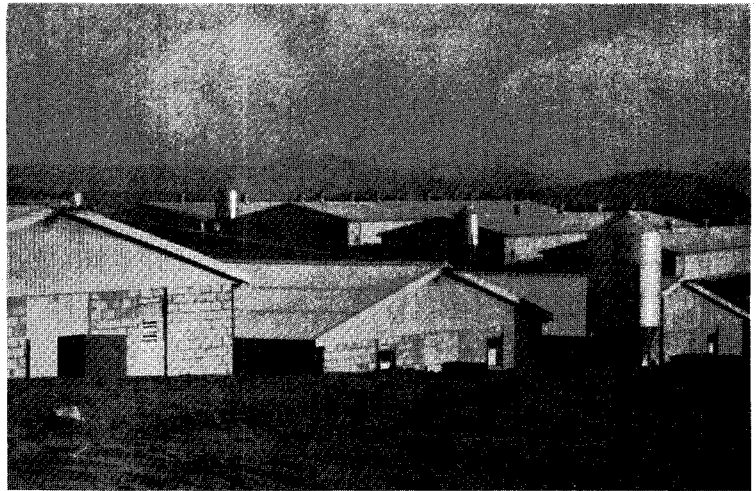
주 : 경지정리와 배수개선율은 대상 면적에 대한 비율임.

자료 : 농림수산부

는 경지정리를 위해서 논면적 1, 358천 ha의 52%에 해당하는 706천 ha를 제1차 경지정리대상으로 설정하여 1989년 봄까지 77%인 542천 ha에 대한 경지정리를 끝냈다. 그러나 제1차 대상면적 706천 ha는 경사도 1/50이하, 단지 규모 10 ha 이상인 논을 대상으로 1979년에 조사된 것이므로 이를 재조정할 필요도 있고, 밭에 대한 경지정리의 필요성도 대두되고 있다.

다. 농업인구

공업화가 진전됨에 따라 농업에 종사하는 가구와 인구는 감소하는 것이 일반적 현상이다. 선진국의



경우 경제활동 인구중 농업인구 비중은 상당히 낮다. 1988년 미국의 경우는 2.5%, 일본 7.2%, 서독 3.9%, 영국 2.1%에 지나지 않았으나 우리는 26.8%에 이르고 있다.

그런데 우리나라의 농가인구도 계속 감소추세에 있다. 그러나 이 추세는 공업화와 균형을 이루지 못하기 때문에 농촌인구의 도시유입으로 도시문제를 유발시키고, 농촌의 일손부족현상을 가져오고 있다. 농가호당 경지면적이 영세하면서도 노동력부족이라는 기현

상을 초래하고 있는 것이다.

1989년 우리나라 농가인구는 679만명으로 총인구의 16%를 점유하고 있는데, 이중 50세 이상이 238만명으로 35.1%(농림어업취업자중 50세 이상은 53.1%임)를 차지하고 있다. 이와 함께 농림어업 취업자 342만명중 여성취업자는 45.1%에 해당하는 154만명에 달한다. 따라서 농촌인력은 고령화, 부녀화되어 질적으로 저하되고, 농촌은 활력을 잃어가고 있다.

특히 혼령기 여성들은 농촌생활

표 6. 경제활동인구중 농업인구 비중

(단위 : %)

	미 국	캐나다	중 국	일 본	북 한	한 국	호 주	소 련	프랑스	서 독	영 국
1975	3.9	6.5	76.3	15.4	47.8	42.8	7.4	22.8	11.1	6.6	2.7
1980	3.5	5.3	74.2	11.2	42.8	36.4	6.9	20.0	8.6	5.8	2.6
1985	2.8	4.2	71.0	8.5	38.1	30.2	5.8	16.2	6.7	4.6	2.3
1988	2.5	3.6	68.9	7.2	35.3	26.8	5.3	14.2	5.8	3.9	2.1

주 : 경제활동인구중 농업인구란 농업, 임업, 어업, 수렵업에 종사하는 인구를 말함.

자료 : FAO, Production Year Book, 1988.



우리나라 농촌은 도시에 비해 소득이 낮고 생활환경이 낙후되어 있다.

또한 농외소득원이 취약할 뿐 아니라 농기계구입, 교육비, 관혼상제비 등의 지출이 늘어 농가부채는 계속 증가하고 있는 상태다.



표 7. 50세 이상 농가인구 비중

(단위 : 만명)

	1965	1970	1975	1980	1985	1989
총 인구(A)	2,871	3,224	3,528	3,812	4,081	4,238
농가인구(B)	1,581	1,442	1,324	1,083	852	679
B/A(%)	55.1	44.7	37.5	28.4	20.9	16.0
B중 50세이상(C)	210	225	227	221	231	238
C/B(%)	13.3	15.6	17.1	20.4	27.1	35.1

주 : 1965년의 50세 이상 농가인구는 51세 이상 인구임.
자료 : 농림수산부

을 기피하기 때문에 농촌청년의 결혼문제가 심각한 사회문제로 대두되고 있는 것이다.

173천원의 84%에 지나지 않는다. 농외소득도 전체소득의 40% 수

준에 불과하고, 농가가 근로자가 구보다 가족수가 많기 때문에 가구원 1인당 소득은 더욱 떨어진 다.

또한 근로자소득은 비교적 안정적이고 연중 고르게 분포된 근로 소득 비중이 높다. 반면 농가소득은 가격이 불안정하고 계절적으로 생산되는 농산물을 판매해서 생기는 농업소득에 크게 의존하고 있다. 1988년의 경우 농가소득중 농작물과 양축 및 양잠에서 얻어지는 농업소득이 60.4%였는데, 도시근로자는 근로소득에서 74.7%를 얻고 있었다.

농가소득이 비교적 낮고, 농외소득원이 취약할 뿐만 아니라 농기계 구입, 교육비, 관혼상제비 등의 지출이 늘어남에 따라 농가부채는 계속 증가하고 있다. 1989년 농가호당 평균부채는 3,899천원으로서 농가소득의 41.3%에 해당되었다. 농가부채의 증가는 소득증가를 앞서고 있다. 즉, 1985~1989년간 농가소득의 평균 증가율은 11.2%인데 부채는 16.

라. 농가소득

농업을 주로 영위하는 농촌은 공업이나 서비스업이 주종을 이루고 있는 도시에 비해 소득이 낮고 생활환경이 낙후된 상태에 있다.

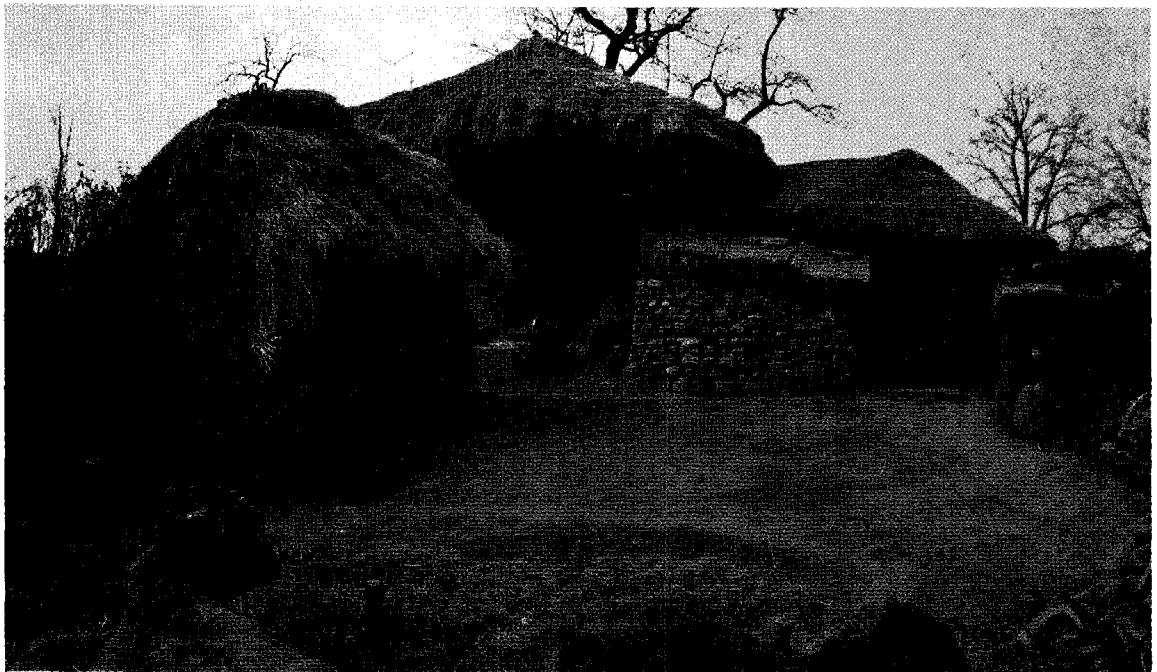
직접 비교하는 것은 약간 문제가 있지만 1989년 농가소득 9,437천원은 도시근로자가구 소득 11,

표 8. 농가소득과 도시근로자가구 소득의 비교

(단위 : 천원)

	1965	1970	1975	1980	1985	1989
농가소득(A)	112	256	873	2,693	5,736	9,437
(농외소득)	(23)	(62)	(158)	(938)	(2,037)	(3,821)
도시근로자소득(B)	113	381	859	3,205	6,044	11,173
A/B(%)	99	67	102	84	95	84
농가부채	11	16	33	339	2,204	3,899

주 : 도시근로자가구 소득은 전세 및 자가평가액이 포함됨.
자료 : 경제기획원, 농림수산부



9%가 증가한 것이다.

3. 농업구조조정은 어떻게 해야 하는가?

농업구조 조정방안은 이미 앞에서 제시된 셈이다. 언급되지 않은 부문은 농업구조조정을 위한 정부 지원과 농민들이 자율적으로 참여해야 한다는 것이다. 정부지원분야는 농업기계화, 농촌생활환경 개선, 경영지도 및 기술보급 등이다. 특히 우루과이라운드 협상이 농업에 대한 위기감을 가져오고 있는 상황 아래서 정부의 역할은 더욱 중요하다고 하겠다.

농업구조조정은 간단히 말해 농가의 경영규모확대와 자본장비를 제고를 통해 노동생산성을 높임으

로써 농가소득을 증대시키는 것이다. 이를 위한 방안은 다음과 같이 함축적으로 요약할 수 있다.

(1) 농가호당 경영규모를 확대시켜 소농이 주체가 된 농업구조를 다른 형태로 전환시켜야 한다. 이를 “전업농(專業農)”이 주체가 된 농업구조라고 지칭하고 있다. 규모확대는 개간, 간적으로 이룩할 수도 있고, 탈농으로 인한 경우도 있을 수 있다.

또 소유권 확대에 의한 경우도 있고, 임차에 의한 경우도 있다. 아울러 공동경영에 의한 규모확대(영농조합법인의 경우)는 물론 전문경영에 의한 규모확대(위탁영농회사의 경우)의 방법도 있다. 이때 전업을 희망하는 소농에 대한 취업알선이 선행되어야 한다.

그렇지 못한 상태에서의 영농규모 확대는 사회문제를 일으킬 수 있다.

(2) 농업생산성을 높이고 노동력 부족을 해소하기 위한 농업기계화는 물론 안전영농을 위해 농업생산기반의 정비가 필요하다.

(3) 실질적으로 농민이 수혜자가 될 수 있는 농촌공업육성 등 농외소득원의 확충이 필요하다.

(4) 농촌에 정착하는 농업전문인력에게 혜택이 주어져야 하고, 농촌정주 선호분위기 조성을 위해 편의·복지시설 확충, 생활환경 개선 등이 이루어져야 한다.

(5) 농업구조개선 전담기관의 업무 활성화를 위해 정부의 적극적 지원이 있어야 한다. **양기**