

# 臺灣의農村을 돌아보고



충북대학교 농과대학 교수 權元達

## < II >

### 농업발전의 원동력

전국토의 3분의 1이 경작지인 과잉 인구하에서도 400만원 이상의 농가 소득을 올릴 수 있고 비교적 빈부차가 적은 농업발전을 가져오게 된 배경에는 자연에 순응할 수 있는 유리한 농업환경도 있었지만 그것보다 더욱 중요한 것은 농업발전을 가능케 한 몇가지 원동력이 있었다. 그

중에서 중요한 몇가지를 집약하면 성공적인 농지개혁과 민주적인 농민조직, 집약적인 토지이용과 농촌의 하부구조개선, 능률적인 판매조직과 근면한 농민생활을 들 수 있다. 이러한 원동력은 정부에 의한 철저한 과학적 정책이 일관성있게 집행되어 왔기 때문에 달성되었지만 더욱 중요한 것은 이러한 과제들을 집행하는 과정에서 농민들이 신뢰하고 자발적으로 참여하게 한 민주적과정이 중요하며 필요에 의해 일치된 합의는 농민 스스로가 적극적으로 참여

하여 문제 해결을 이룩했다는 점이다.

## 1. 성공적인 토지개혁

대만의 토지개혁은 國父 손문박사의 정치이념에 따라 1949년부터 1953년까지 3단계에 걸쳐서 세계에서 가장 성공적인 토지개혁을 실시했다. 그들의 토지개혁은 경작자에게 농지를 소유하게 한다는 耕者有其田의 정책을 원칙으로 한 평화적이고 점진적인 방식으로 그 실현을 기했던 것이다.

제일먼저 실시한 조치가 37.5減稅인데 이는 농지의 소작료를 37.5%로 감소시킨 조치이며 그 다음은 정부가 농토를 소작농에게 연간 농작물 생산액의 2.5배의 가격으로 매각하였으며 대금은 10년간 년 2회 분할 상환토록 했다. 마지막으로 1953년 경작인 농지소유법안이 제정됨으로써 지주의 토지소유가 증급 논(畝) 기준 7.5에이커(9,180평)까지로 제한하게 되었다. 토지상한선을 초과한 농지는 정부가 구입하여 공유지 매각과 같은 조건으로 소작인에게 다시 매각하였다. 농지를 구입한 농민들은 1962년 겨울에 마지막 토지상환금을 지불했던 것이다. 따라서 대다수의 소작농은 자작농으로 변하였으며 약 90% 이상의 농민이 농토

를 갖게 되었다. 농지를 불하받은 농민의 농지대금 납부방법은 1948년도 생산량의 30%에 해당되나 실제 1953년에는 1헥타당 5,388kg을 생산하여 납부해야할 농지대금을 제하고도 실제로 그 소득은 4,220kg나 되어 실질농가소득은 크게 증가되었으며 매년 단위당 생산력의 증가는 농민소득을 증가시키게 되었다. 1979년의 1헥타당 수확량은 수도 8,643kg에 이른다.

지주들의 토지대금 보상방법은 이하에 토지대금의 30%는 정부소유기업의 주식으로 나머지 70%는 전액 곡물채권으로 보상받았기 때문에 많은 지주들이 그들이 받은 정부소유기업의 주식을 활용하여 실업가로서 경력을 쌓게되며 과거의 地主는 새로운 株主로 민족자본형성에 크게 기여하였다.

대만의 토지개혁은 농지의 소유문제보다 농지의 이용권문제에 중점을 둔것 같다. 토지의 사회적 생산력의 증대는 결코 토지소유권의 강화에 있는 것이 아니라 토지이용권을 강화함으로써 토지를 이용할 수 있는 농민의 편의를 도모했던 것이다. 그들은 토지를 지역계획에 따라 이용을 분류하고 용도를 분류하여 토지소유자로 하여금 투기를 할 수 있는 길을 막았다.

그러나 이와같은 농지정책은 결업 농을 육성하여 농의소득을 크게 향상시켰고 급기야는 농가소득중 농의 소득이 60%를 넘게되었다. 이들 결업농은 토지이용을 집약화하기 보다 오히려 농의소득원을 찾았기 때문에 농업을 중요시 하지않는 경향마저 생겼고 결과적으로 전업농마저 경지 규모의 영세화를 갖어왔다. 따라서 토지규모를 유지 또는 확장하고 집약적인 농지이용을 통해 토지이용보호를 위한 제 2의 농지개혁정책이 추진중에 있다. 그들이 구상하고 있고, 80년부터 「국민당」 정부에 의해 채택하려 하는 농지정책은 최적농지이용이 이룩될 수 있도록 몇가지 원칙을 수립하고 있다. 즉 ① 장기농업생산목표를 달성하고 ② 농업생산환경을 보호하며 ③ 토지투기를 방지하자는 것이다. 그들은 이러한 원칙을 통해 토지 이용능률을 높이고 농가 경영규모를 늘리며 대만농업의 근대화를 계속추진하고 영농에 대한 농민의 관심을 조장하는데 주요 정책조치들이 취해질 것으로 보여진다.

현재도 限界耕作地만이 공장부지나 주택지와 같은 비농업용으로 사용되고 있다. 도시근교농지는 지가 상승을 목적인 투기의 대상도 되지 만 그들은 사회경제적 개발에 따르는 지가상승을 철저히 조세원으로

징수하고 있기 때문에 투기목적으로 농지이동을 할 수 없으며 농지상한선 철폐문제는 경종농업에서는 논의 되지 않는 것 같다.

그러나 최근에와서 결업농가의 전업을 촉진함과 동시에 농지이용도 그들이 請負耕作이나 賃貸耕作이 가능하게 농지법을 수정하고 있으며 37.5%의 소작료율은 현실적인 의미가 없기 때문에 현실화 하려하고 있다. 농지가 철저히 이용자에게 우선되고 있는 점이 특징이라 할 수 있다.

## 2. 민주적 농민조직

臺灣農會는 농민의 복지증진과 지식 및 기술의 향상, 농업생산과 소득의 향상, 생활조건 개선과 농촌경제의 개발등 제기능을 수행하기 위하여 농민들 자신이 설립한 다목적 협동조직의 연합체로서 대만농업과 농촌생활향상을 위해 설립된 농민의 민주적 도장이다. 1900년 이래 대만에서 발전되어온 農會聯合體는 1953년의 개편을 통해 농민에 의해 조직된 민주적 자주기관이다.

農會는 省農會, 縣農會, 鄉鎮農會의 3단계로 조직되어 있으며 향진농회안의 촌락은 農事小組로 조직되어 있다. 우리나라 農協組織과 비슷하나 조직과정 및 기능은 다른점이 많

다. 모든 농회기능은 실제로 향진농회를 통해 이루어지고 있으며 성농회와 현농회의 주요기능은 향진농회가 수행하는 사업계획을 조정하고 감독하는 기능을 한다. 향진농회는 다목적기능을 수행하며 신용, 회계, 지도, 경제, 총무의 기능을 한다. 농민이 農會會員이 되면 자동적으로 서비스를 받게되며 나아가서 의회제도의 실시와 자조직 활동에 농민을 훈련시키는 민주적 도장이기도 하다.

현재 약 100만 농민중 70만의 회원과 30만의 준회원을 갖고 있으며 준회원은 주로 농촌거주 비농민이나 도시인으로서 그들은 일정 회비를 납부하고 주로 공산물구매사업에 참여하고 있으며 그들이 조합을 통해 받는 경제적 이익이 커서 때로는 웃돈을 받고 준회원자격이 거래된다고도 한다. 조합이 구매사업에서 공동구입을 통해 시중보다 저렴한 가격으로 구매하기 때문이다.

農民會員들은 농회를 통해 각종 경제사업과 특히 지도사업을 제공받고 있다. 농회는 하나의 깎대기 조직으로서 이 조직을 통해 국제원조를 포함한 모든 정부의 노력이 대만 전체 농민에게 효과적으로 혜택을 줄 수 있게 되어 있다. 우량종자가 보급될 수 있는 종자개량이 되면 농

회가 저장, 분배하고 지도사업을 통해 농민에게 재배법을 가르친다. 농민은 시비 및 농약살포법을 배우고 실천한다. 농회는 농산물을 공동출하하고 각종 생활필수품을 공급한다. 현재 공동판매는 부진한 상태이나 사탕수수, 파인애플, 바나나와 같은 경제작물의 회사판매를 제외하면 농가의 공동출하는 점점 늘어나고 있다. 농촌지도사업은 학교와 시험기관 그리고 지도기관이 유기적 결합에 의해서 수행되고 있다. 1952년 새로운 형태의 농촌 지도사업이 농촌청소년을 중심으로 수행되면서부터 새로운 지식, 새로운 기술, 새로운 태도를 농민들에게 독자적으로 전파시키도록 노력해 왔다. 농사개량, 생활개선, 그리고 청소년지도사업은 주로 집단집근방법을 통해 충분히 토론하고 그 결론에 대해 승복하는 민주적 방법을 채택했다.

대만농민조직 발전의 기본원칙이 철저하게 지켜지는데는 기본이 있다. 즉 농민조직은 반드시 농민들의 이해와 필요에 기초를 두어야하고 기구는 농민에 의해서 관리되어야 한다. 농민조직의 봉사업무는 각종 사업을 통해 생산비를 절감하고 농산물 처분을 통해 보다많은 수입을 올리도록 도와 주어야 한다. 정부의 보조와 감독은 농민조직이 발전됨에

따라 점차적으로 감소하여 독자성을 살려야 하고 그를 위해 농민조직은 충분한 양의 경제사업을 통해 조직원이 경제적인 욕구를 충족시키도록 봉사한다. 따라서 농민조직은 효과적인 경영을 위해 能力있는 사람들을 이용하고 소위 조직의 권한과 책임을 중요시하여 조직원의 소유와 임직원의 경영을 분리하여 관리하고 있다. 농민조직은 인적 결합체요 동시에 경제적 결합체로서의 이윤배반성을 잘 조화시키고 있다.

### 3. 집약적인 토지이용

대만농업의 기술수준은 토지생산력에서도 찾아볼 수 있다. 그들은

토지를 유형별로 나누어 山間, 準山間, 平野地帶로 파인애플, 바나나, 茶, 사탕수수 그리고 전작, 수도작으로 이용하고 있다.

토양비옥도와 지역별 토지이용계획을 수립하고 토양비옥도를 지배하는 인자들을 집중적으로 연구하여 작물별로 시비 및 농약살포를 하고 있다. 비료는 糞肥交換과 같은 적절한 방법을 통해 농민이 필요할 때 언제든지 사용할 수 있게 外上供給을 통해 해결하고 있다.

현재 농약사용량은 우리나라 수도작농가보다 적지 않으나 주로 공동방제방법을 쓰고 있다. 그들은 농약과 비료 기타 농업자재를 農會를 통



◇ 대만의 농촌은 외형적으로 크게 변화된 것 같지 않지만 농촌도로의 포장화와 통신시설의 확장은 都農간의 차이를 별로 볼 수 없다.



을 받았다.  
 지의 이용권문제에 중점을 둔 것이라느 느낌  
 필자는 대만의 토지개혁은 농지소유보다는 농  
 농지개혁과 농촌개발에 관한 세미나에 참석한  
 지난 2월 대만 토지개혁훈련소에서 개최된

해 공급하고 그 사용방법을 또한 농 회지도사업을 통해 철저하게 지도하고 있다. 따라서 비료나 농약시비에 따르는 환경오염문제는 최근에 와서 논의되고 있으나 철저하게 농약환경을 보호한다는 정부의 기본방침에 따라 공장과 같은 비농업부문에 의한 환경오염이 적고 순전히 농업 부문에 의한 환경오염이 지배적이다. 여기에 오용이나 과용하는 일이 없기 때문에 적정시비나 적정농약사용에 따라 자원의 낭비현상이 상대적으로 적다.

대만은 다모작 또는 2모작이 전국적으로 가능하고 심지어 台中地域의 논다모작지역은 一年三作 또는 一年五作방법도 채택되고 있다. 그러나 최근의 미작농의 수지문제와

농업노동력문제로 다모작을 기피하고 있어 자연적 요소로서 가능한 다모작 방법이 경제적 요인에 의해서 기피되고 있다.

화학비료 시비량은 생산물증가 따라 크게 증가하였다. 1952년의 농가 시비량은 전체 질소, 인산, 가리가 각각 82,135%, 28,979%, 17,414%이 었으나 1977년에는 각각 237,090% 60,052% 그리고 101,113%으로 증가하여 가리질 비료의 시비량이 크게 늘어났다.

농약사용량을 보면 1952년의 살충 살균제 사용액이 2백만 NT달러였으나 79년에는 30억 NT달러였다. 이에 따라 환경오염은 크게 나빠졌으나 진출한 바와같이 적절한 시비와 살포는 심각성을 덜해준다.

#### 4. 능률적인 판매조직

농산물의 농가판매조직은 점진적으로 개선되고 있다. 특히 각종 특용농산물은 각각의 생산 및 판매조직을 가지고 있다. 파인애플, 바나나, 사탕수수 등은 그 대표적인 것으로서 그들이 생산 및 판매조직을 스스로 형성하고 있다. 그들은 정확한 식부면적에 따라 출하를 조절하고 있으며 해외시장에서 비교적 유리한 판매를 하고 있으나 최근의 불리한 조건을 극복하기 위해 가공품을 늘리고 있다. 전체 수출액중 농산물수출은 약 10% 이상이다.

일반 채소나 경종작물은 제통출하가 점점 늘어나고 있으나 그 정도는 아직 미미하다. 그러나 최근 도시지역의 시장구조 개편에 따라 농가가 판매할 수 있는 유리한 시장확동이 이루어지고 있다. 특히 청과물시장구조는 크게 개선되고 있으며 과농의 생산조직은 출하조직으로 활성화되고 있다.

#### 5. 우리에게 주는 교훈

이상에서 지적한 바와 같이 대만 농업의 점진적인 발전은 농업발전위에 경제발전을 이룩한 대표적인 사례다. 이들은 위에 지적한 발전의 원동력을 효과적으로 수행했다. 그

러나 이러한 발전의 주체는 근면한 농민들이었다. 그들은 서둘지 않고 대화와 토론을 통해 점진적으로 농업발전을 주도했고 정부도 서둘지 않고 개혁을 주도했다. 특히 농민들은 정부의 농촌하부구조개발에 힘입어 농촌환경을 크게 발전시켜 그것에 잘 적응하였으며 농업 발전을 위해 효율적으로 활용했다.

서둘지 않고 그리고 근면한 중국민의 개발의욕은 점진적인 개발의 결과를 예견하면서 그 목표를 향해 전진했던 것 같다. 모든 농촌개발도 결코 서둘리지 않고 정부도 농민들에게 강요나 속효성을 바라지 않고 점진적인 민주적 대화를 통해 그들을 자극하여 유도했던 것이다.

지속적인 고도성장을 지나치게 추진하면서 도표지향적인 우리 농정과 비교해 볼때 시사하는 바가 크다. 그러나 최근의 대만농민들이 지나치게 정부의존적이고 모든 문제들을 정부에서 해결해 줄 것이라는 소극적인 결과를 가져오게 된때는 반성도 있다. 그러나 정부는 장기적으로 농업개발을 유도했고 농민들은 정부가 추진하는 개발계획을 신뢰하면서 스스로 경제적 방위를 할 수 있는 민주적 농민조직을 육성하고 발전시키고 있는 점은 우리에게 주는 바가 크다할 것이다. <끝>