慶北大農科技硏報 (Res. Bull. Inst. Agr. Sci. Tech., Kyungpook Natl. Univ.) 2 : 122-138 (1985)

農業政策目標의 体系化 (I)

金 忠 實

慶北大學校 農科大學 農業經濟學科

A Study on the Systemization of Goals of Agricultural Policy (I)

Kim, Chung Sil

Dept. of Agric. Economics, Coll. of Agric., Kyungpook Natl. Univ.

Summary

Degree of difficulty in policy problems depends on a gap between present situation and desiriable situation.

It is a international common sense that Agricultural policy is performed on the basis of protectionism, but yet it seems to be a hot issue in Korea, and there are many difficult problems in agricultural policies.

Natural of these problems is interdependent, and a more efficent approach to these is to be systematic one. Thorefore, in this paper, as a basic study to make more desirable agricultural policy, a basic structure for the systemization of goals or targets of Agricultural policy is studied. Because value judgement is much difficult matter in normative approach, basic goals of agricultural policy used in this study are selected among collective preference indicators which 「are being required」 or 「should be required」 clearly in our society (Korea), and the context of recent agricultural policies history in OCED countries is referenced to gain this goals in Agricultural policies.

1. 問題의 提起

자본주의 사회에서 農業保護論을 각국에서 완강하게 고수하는 경향이 있다. 그것은 國民經濟에서 담당해야 할 農業固有의 役割이 있고 非農業部門과 구별되는 농업특수성, 그리고 그 主產物인 食糧이 갖는 財貨로서의 속성에 기인한다. 이러한 경향은 農業發展 第1段階를 벗어난 社

會主義國家에서도 동일한 양상을 보여준다고 하겠다.[1] 그러나 우리나라에서는 아직도 비교우위론을 적용하여 농업보호의 여부에 관한 論爭이 지속되고 있는 실정이다.

經濟發展에서 農業에 기대되는 一般的 役割은 국민식량의 생산공급, 産業勞動力 수급조절, 공업용 원자재의 생산공급, 공산물 內需市場提供, 국민경제에의 자본조달, 그리고 農産物輸出에 의한 국제수지 개선에의 기여 등을 들 수 있다.

그러나 우리 농업의 현실은 어떻게 평가되고 있는가?

우리 농업이 '60年代 이후 꾸준한 成長을 계속하여 왔으나 그간 不均衡成長論 내지 比較優位論에 입각한 海外依存的 수출주도형 經濟戰略에 밀려 農業의 相對的 衰退가 뚜렷해지면서 단순한 農業經濟問題의 범주를 넘어선 여러가지 政治·經濟·社會的 問題가 제기되고 있으며, 이러한 諸問題들이 지난 총선에서는 外債問題와 더불어 열띤 論爭의 대상이 되었다. 거론되는 주요 農政問題로는 海外農産物 輸入增大와 국민식량 자급도 하락, 農家負債의 증대와 農家所得問題, 離村向都의 性向에 따른 農村勞動力 構造의 老齡化 및 勞動力 부족과 都市圈의 遊休勞動力의 집적, 부재지주의 증대, 농촌공해의 확산, 그리고 農村文化의 피폐화 현상까지도 지적되고 있다.

이러한 現象은 國際農業政策의 基本戰略의 동향과 密接한 關係가 있으며 이에 대한 이해는 보다 바람직한 우리 農政을 구상하는데 必要한 不可決의 要素이기도 하다.

'70年代 이후 國際食糧市場에서 나타난 일련의 穀物供給조작에 따른 穀物波動과 더불어 심한 인플레, 失業率의 增加, 經濟成長의 둔화 등의 각국 經濟問題는 國際經濟秩序에 압력을 가해 왔으며, 이러한 背景에서 農業政策에서는 「食糧安保」를 「인플레 抑制政策」과 동일시 하게 되었다. 그 결과 각국은 食糧自給率을 높이고 소비자 食品價格 抑制를 위해 각종 보조 및 統制措置를 취해오고 있다. 그로 인해 主要農産物의 自給水準이 향상되는 反應을 가져왔으나 一部國家의 食糧超過供給問題와 더불어 농업자원의 국제적 배분 方向의 變化를 가져왔으며 이것은 국제무역 마찰의 이슈가 되고 있다.[2]

지금까지 이러한 國內外의 個個農業問題에 대해서는 많은 論議와 硏究가 있어 왔다. 그러나 바람직한 農業 또는 農民의 役割 및 지적되는 諸課題들 간의 관계는 별개의 것이라기 보다는 相互聯關되어 있으며, 그리고 특정기간의 경제적 비경제적 여건하에서 利用可能한 政策手段 또한 한정되어 있다.

여기에서 이와같은 점들을 보다 綜合的인 안목에서 相互優先順位와 관계를 同時에 고려하여 체계적으로 接近되지 못하면 자칫 특정 産業에 편기된 탁상공론이 되거나 그 단편적인 사고의 結果가 政策案으로 選擇될 때는 國民經濟를 위협하는 엄청난 과오를 범하기도 한다.

政策問題의 심각성은 現狀과 바람직한 상태와의 差異가 얼마나 큰가에 따라 결정된다. 지금까지의 우리 農政을 개관해 보면, 歐美에서 행해지는 것이 모든 施策을 운운해 왔으면서도 오늘과 같은 갖가지 심각한 農政問題를 노출하고 이다. 이것은 農政形成의 출발점에서 부터 農政目標體系의 基本骨格을 재 점검해 볼 必要性을 제시하고 있다고 보겠다. 특히 第6次 5個年計劃을 구상하는 現時點에서 그 의의는 더욱 크다고 본다.

따라서 本稿에서는 農政目標設定에 관한 基準 및 잡다한 政策目標를 體系化하는데 必要한 基準을 검토하고, '90年代를 向한 中·長期的인 우리 農政의 基本目標들과 이들 目標의 體系化에

1) DR Theodor Bergmann, Farm policies in Socialist Countries, D. C Health Ltd , 1975. pp. 235-236.
2) OECD, Food·policy, paris (金忠實 編譯, OECD 諸國의 食糧政策, 韓國農村經濟硏究院, 1983. pp.38-39.

관한 基本構造를 구상해 보기로 한다.

農政目標를 體系化하는데는, 바람직한 農業·農民의 狀態를 規定하는 價値判斷이 불가피하므로 規範的인 接近에 따른 어려움이 있지만 政策目標設定에 必要한 基準을 고려하고, 農政과 關聯하여 범국민적으로 보다 明白하게 「요구되고 있거나」, 理論的으로나 政策運用 기법면에서 앞선 先進諸國의 農業政策에 관한 近世史的 動向을 參照하여 우리 農政에 「요구되어져야 할」 明白한 사항들이 基本指標가 될 것이다.

2. 政策目標 形成에 관한 基本原理

規範的 接近方法에 의한 政策目標의 形成은 理想, 「이데올로기」, 政治問題와 關聯된 것으로 價値判斷[3]을 必要로 하게 된다. 政策目的은 일반적으로 집단적으로 選擇된 社會的 價値이고 이것은 明確히 하기 어려운 社會的 連帶, 國際的 連帶, 民主主義 등의 倫理的, 政治的 價値도 包含되고 있다. 이러한 高次의 目的은 社會的 價値 基準으로서 經濟의 構造 내지 制度에 관한 低次의 政策目的에 相對的 重要性을 부여한다. 政策目的은 社會가 利益集團化 多元化함에 따라 다양화되고 이들 사이에는 相衝이 있게 된다. 政策目標가 어떻게 설정되는 가는 매우 중요한 課題로서 이것은 社會的, 國家的, 時代的 與件에 따라 制約을 받게 되며 目標選擇의 判斷基準이 요구된다.

가. 政策의 性格과 機能

政策의 定義가 학자에 따라 여러가지로 표현되지만 政策學의 觀點에서 내려진 諸定義를 종합해 보면 "政策은 當爲性(desirability)에 입각한 社會價値體系의 變化를 통해서 형성되는 行動志向的인 企圖"라고 정의될 수 있다[4] 일반적으로 소개되는 政策이 지니는 主要性格은 規範志向性, 未來志向性, 變動의 要因性, 人本主義性, 相互聯關性, 行動志向性, 政治性 (政治的 產物로서), 廣義의 合理性[5], 可變性, 費用誘發性과 政策構成 要素間의 力動的 交互作用, 즉 力動性(dynamics) 등을 들고 있다. 이와 같은 性格을 갖는 政策의 機能을 政策의 力動性에 촛점을 두고 정리하면 다음 여섯가지로 요약된다.[6]

첫째, 社會가 올바른 方向感을 가지고 自己變改力을 增進시키는 政策의 規範的 機能.

둘째, 現實의 再定義, 可能性(潛在力)의 探索, 問題發見 등의 敍述的 機能.

셋째, 當爲性과 實現性 및 能率性을 結合시키는 戰略的 機能.

넷째, 社會의 自己改變性과 自己適應性의 變化를 통해 社會의 變動的 安定狀態(Steady-state dynamics)를 유지하는 機能.

다섯째, 他 政策과의 聯關關係에서 同質的인 價値體系를 통해 바람직한 政策體系를 形成하는 聯關機能.

여섯째, 政治的 機能으로서 政策은 社會 政治的인 正當性의 根據가 되며 政治的 說得力 社會

---

3) 目標形成에 관한 價値判斷 論爭은 價値判斷의 主觀主義(Max Weber, Die Object ivitat sozial wissen schaft licher Und Sozialpolidischer Erkenntnus in gesamlte Aufsatze zur Wissen Schaftlehre, 1922)와 이에 맞선 價値判斷의 客觀主義(Gustar Schmoller Volkswirtschaftsmethode, Aufl., Bd.Ⅷ)와 厚生經濟學的 接近, 마르크스 類의 歷史主義的 宿命論(Kal Marx, Das Kapixal, Bd. I. 1867) 그리고 分析的 理想主義 입장(Robert Wilbrandt, Der Volkswirt, als Berater der Valkswirschaft, Stuttgait, 1928)이 있다.
(金潤煥, 經濟政策論, 박영사. 1983)

4) 俞燾 外, 政策學 槪論, 法文社. 1982 p. 39.

5) 廣義의 合理性이란 經濟的 合理性 外에 當爲的인 價値와 人間能力 限界性의 統合, 감정 등의 非合理性, 직관과 創意力 등의 超合理性, 非構造化된 막연한 지식의 活用, 그리고 政治的 合理性이 包含된다.

6) 俞燾 外, 上揭書, pp. 64-70.

적 정치적 구속력, 社會 心理的으로 非合理性과 超合理性을 은폐시키고 政治的 민감성을 가지며 政治的 戰略과 策略의 操作을 위한 手段, 그리고 나쁜 目的의 정치적 操作手段이 될 수도 있다.

나. 政策目標의 基準

目的에 관한 價値判斷 論爭에서 주장되는 다양한 類型의 判斷基準이 提示될 수 있겠으나 資本主義 市場 經濟를 지향하는 國家에서는 厚生經濟學的 接近方法에 따라 硏究된 厚生基準을 일반적인 政策目標選擇의 判斷基準으로 할 수 있다. 功利主義 哲學에 기초한 厚生經濟學의 發展過程과 더불어 厚生基準은 資源配分의 '效率'중심에서 效率, 公正, 安定의 經濟的, 非經濟的인 것을 포괄하는 보다 論理的이고 實證的인 것으로 體系化하려는 연구가 특히 1960年代의 厚生經濟學의 실천성에 대한 비판을 거쳐 1970年代를 전후하여 활발히 전개되어 왔다. 피구(A.C pigou)의 3命題에서 부터 厚生基準의 體系化가 社會的 厚生函數의 주장[7]과 社會契約論的 論理를 사용하여, 社會的 合意에 의한 公正分配의 原理[8]에 관한 諸 硏究는 그 내용의 형식적인 定式化나 적용의 難解性에 대한 많은 批判[9]이 있어 왔으나 社會的 合意에 의한 公共選擇에 관한 理論의 發展[10]과 지금까지 應用되고 있는 厚生基準의 골격이 되고 있다.[11] 政策의 形成基準이면서 評價基準이 되고 있는 厚生基準으로 效率, 公正, 安定, 그리고 成長은 基準을 들 수 있으며 經濟的, 非經濟的인 것을 包函한다. 安定이나 成長은 效率이나 公正의 基準보다 낮은 副次的 基準이라 할 수 있으며 그 外에도 經濟的 自由와 參加라는 基準이 있다.[12] 그러므로 흔히 厚生基準으로서 效率과 公正, 특히 平等의 基準들 간의 調和를 강조하기도 한다.[13] 이 基準들을 간략히 소개하면 다음과 같다. 效率이란 일반적으로 投入과 產出의 관계이고 投入에 대한 產出의 比率이 높을수록 效率이 상승하는 것으로 본다. 이 基準은 다시 配分效率(Allocative efficiency), 競爭效率, 技術進步의 效率, 社會的 統合性의 效率로 구분된다. 公正基準은 便益 및 負擔의 公正한 分配에 관한 基準으로서 效率보

7) Begrson, A, "A Reformulation of certain Aspecto of welfare Economics." Quarterly gournal, Vol. 52 1983 pp. 310–334.

8) Rawls, J., A Theory of Justice, New York : Oxford Univ. Press. 1971.

9) 비판적인 主要 理論은 다음 理論을 주축으로 맥락이 이어진다.
- Arrow, K., Social choice and Individual Values, John wiley & sons Inc, 1951.
- Lancaster, K., R. G. Lipsey, "The Genoral Theory of second Best" Review of Economic studies, Vol. 24. 1956 ~ 57, pp. 11–32.

10) Mueller, D. C., Public choice, cambridge Univ. press. 1979.
- Doel, H., Democracy and Welfare Economics, Cambridge Univ Press. 1979.

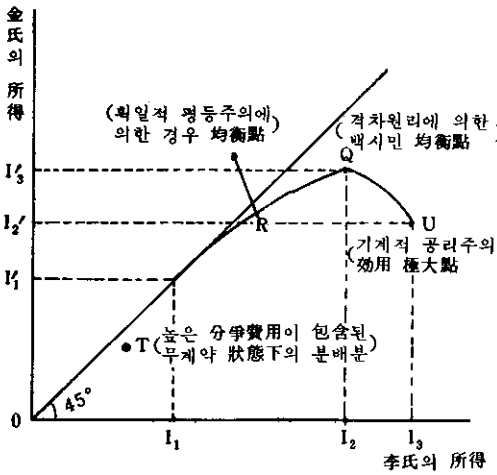
11) 既存 후생 理論의 유용성을 擁護하는 입장의 주요 연구.
- Krutilla, J. V., "Reflections of an Applied welfave Economist" presidential address at the Annual meeting of the Association of Environmental and Resource Economists, Denver, Colo., Sept 1980.
- Just, R. E., Hueth, D. L. & A. Schmisty, Applied welfare Ewnomics and public policy, PRETICE–HALL, INC., 1982. pp. 13–14.
- Randall, A., Resource Economics – an Economic Apprach to Natural Resource and Enviro – nmental policy, Grid publishiry, Inc., 1981.
- Davis, O. A., and A. B winston, "Welfare Economics and the Theory of second Best." Review of Economic Studies, 1965.

12) 金潤煥. 前揭書. pp. 45–53.

13) Okuns, A. M., Equality and Efficiency – the Big trade off – The Broking Instition. 1975.

14) Rawls, T., op. cit., Chapter 2.

다 강한 價値判斷이 개입되는 槪念이므로 객관적 척도 마련이나 社會的 合意를 형성하기가 어려운 것이다. 이 基準은 貢獻度에 따른 衡平(eguity)이라는 槪念의 것과 사람들은 긴요한 必要(needs)에 따른 分配로서 平等(equality) 分配, 그리고 機會均等의 基準으로 公平(fairness)이란 槪念에 對應한다. 機會均等의 原則은 貢獻度 原則과 密接한 관계에 있다. 즉 貢獻度는 機會均等의 보장이 전제되어야 한다. 效率의 基準과 公正基準 특히 貢獻度 原則의 적용 한계를 규정하는 데는 현실적으로 많은 어려움이 존재한다. 分配면에서 貢獻度原則의 적용한계를 隔差의 허용 한계점으로 규명하려는 公正分配의 接近은 철저한 平等主義라기 보다는 정당한 이유가 있는 不平等(justifiable inequality)을 허용하는 平等主義的 觀點에서 自由, 富, 權力, 負擔, 機會 등을 다루고 있다.[14] 즉 機會均等下에서 모든 分配上의 隔差는 社會 전체에게 利益이 된다는 것이 입증되는 경우에만 正當化 된다고 보며 따라서 그 정당함을 주장할 수 있는 거증責任을 分配上 有利한 측이 지게 된다. 이 원리에 따르면 隔差가 있더라도 그로 인해 國民配分의 증가라는 效率이 높아지고 分配上 不利한 地位에 있는 사람들의 몫을 증대시키는 범위에서는 效率과 公正은 調和되는 것이다.(圖1) 安定基準의 주된 내용은 需給에서 나타나는 均衡的 安定(Equilibrium), 所得, 資產, 物價의 적은 變動(Stability), 그리고 生存이나 健康과 같은 死活的인 욕구충족에 대한 安全保障(Security)으로 구분된다. 市場機能에 의한 市場均衡이 반드시 完全雇傭均衡을 保障하지 못한다는 變動의 완화나 배제에 의한 安定은 市場시스템 以外의 計劃 시스템의 도입으로 市場部門과 非市場部門간의 社會的 均衡을 도모해야 할 것이다.



(圖1) RAWLS의 격차원리에 의한 公正分配

이상과 같은 厚生基準들을 명확하게 규정하고 그것이 하나의 社會的 判斷基準으로 일관성 있게 이용될 때 目標의 體系는 보다 바람직하게 形成될 것이다.

實用主義的, 윤리적 基準을 보다 구체적·綜合的인 基準으로 接近하여 지금까지의 연구 결과를 종합, 정리하려는 努力[15]도 보이지만 平等分配(equality)의 原則에 편중한 나머지 效率과 公正 基準의 調和면에서 前述한 롤즈(J. Rawls)의 설명 범위를 벗어나지 못하고 있다.

다. 政策目標의 基本要件

政策體系는 理念的으로 不可能한 것이 現實的으로 可能할 수도 있으며 理念的으로 可能한 것이 現實的으로 不可能할 수도 있다. 따라서 政策體系가 實現 可能한 것이 되려면 理念과 現實의 合理的인 調和가 必要하다. 여기에는 몇가지 合理性의 原則으로서, 價値的 合理性, 現實的 合理性, 技術的 合理性, 體制的 合理性이 요구된다.[16] 즉 추구하는 政策目標는 人間存在의 실현 또는 人間生活의 窮極價値와 합치되어야 하며 現實의 事態·動向이나 現實的 要請에 합치되어야 한다. 또한 政策目標가 실시하려고 책정된 이상

15) Randall, A., op. cit. pp. 132-134.
16) 金潤煥, 前揭書, p. 91.

그때 그때의 技術的으로 可能한 手段과 합치되어야 하며 특히 政策體系는 所與 또는 所期의 體制에 합치되어야 한다. 經濟社會 體制는 政策決定의 기초를 이루는 것이므로 이러한 배려를 하지 않으면 目標는 體制에 對立되어 이른바 體制變形 效果를 지닌 政策[17]이 되기 때문이다.

라. 政策目標 體系化의 基本要件

政策目標가 포괄하는 내용의 범위에 따라 상대적으로 上位目標와 下位目標가 구별된다. 추상적이고 計測이 어려운 窮極目標(aim)가 설정되면, 이 目標와 一貫된 中位目標(goals)를 세분화시키고 이는다시 計測이 可能한 下位目標(targets)로 더욱 세분화 된다. 이러한 目標의 上·下關係는 目標와 手段의 關係 즉 下位目標는 上位目標에 대해 手段的 目標가 된다. 目標를 體系化하는 데는 유의해야 할 原則이 있다.

첫째, 일반적으로 手段은 目的에 적합해야 하고,

둘째, 어떤 目的을 위해 選擇된 諸 手段은 동시에 의도된 다른 諸 目標의 實現을 저해해서는 안되며,

셋째, 설정된 諸 目的은 서로 배반되어서는 안된다는 것이다.[18]

政策 目標를 보다 有效하게 體系化하는 데는 前述한 合理性의 原則과 함께 이러한 政策體系의 內的 無矛盾性 또는 統一性의 原則이 遵守되어야 하지만 현실은 이상의 요건이 불충분하게 충족되는 것이 보통이다. 이러한 不完全性을 補完하고 국민의 지지를 얻기 위해 政策目標 형성과정 뿐만 아니라 政策의 전과정에 必要한 또 하나의 原則으로서 透明性 原則[19](transparancy) 즉 대중의 選好指標의 決定에서 부터 政策의 形成—決定—執行 그리고 그 效果에 이르는 諸 政策過程이 대중에게 쉽게 公開되고 이해되는 것이 必要하다.

3. 韓國農政의 戰略的 이슈와 先進諸國의 主要農政 目標

政策目標의 形成에 관하여 前述한 諸原則들을 제대로 적용하여 農政의 體系를 보다 合理的으로 構想하려면 全體 經濟의 一部로서의 農業이란 인식과 아울러 農業의 特性 및 役割에 대한 올바른 인식은 물론 國內外 農業政策의 動向을 파악하는 종합적인 안목이 必要하다.

가. 農政戰略의 基調 論爭

輸出立國을 志向하는 우리나라 貿易政策의 基本戰略은 소위 比較優位論에 그 根據를 두어 왔으며 이것이 農產物 貿易과 關聯될 때 農政戰略의 基調가 된다. 그로 인해 比較優位 적용대상의 범위와 비교우위성을 판별하는 方法上의 문제는 主要「이슈」가 되고 있다. 그 대상에 農產物을 包含시켜서 설명하는 比較優位論의 論理[20]와 農業 또는 農產物의 특수성을 고려한 입장에서 前者의 부당성을 들어 農業을 그 대상에서 제외하거나 또는 비교우위성을 판별하는 計算基準

17) 政策을 量的(quantitative)인 것과 質的인 것으로 구분하고 質的 政策에는 經濟構造 改善에서부터 基本的 社會組織 및 經濟構造의 改革까지 그 대상으로 한다. Tinbergen, J. on the Theory of Economic policy, NORTH-HOLLAND publishing Company, 1970. p. 2.

18) 金潤煥. 前揭書. p. 91.

19) OECD, op. cit., pp. 66-67.
Tinbergen, J., op. cit., pp. 3-4.

20) 經濟企劃院, 「80年代를 向한 새 戰略」, 1979年 1月.

21) 朱宗桓. "比較優位論의 적용한계—韓國農業의 경우", 「經濟學 硏究」 제 27 집. 韓國經濟學會. 1979.
金成勳. 國際食糧經濟의 展望과 우리 農業의 對應. 經濟科學審議會議. 1981. pp. 467-473.

의 잘못된 適用問題를 지적하는 것으로 요약해 볼 수 있다.[21]

前者의 論理는 農產物價格이 비싸면 노임이 오르고 勞賃이 비싸면 製造業의 生產費가 上昇하여 國際 競爭力이 弱化되어 輸出이 어려워 진다는 내용으로 요약된다. 따라서 農業도 開放하여 比較優位性에 따라 값싼 海外農產物을 輸入하여야 하며, 이러한 論理下에 比較優位性을 판별하는 基準으로는 DRC(Domestic Resource Cost)를 이용하고 있다. 이에 대한 비판의 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 比較優位論이 完全競爭 條件을 충족한다는 전제하의 理論인데 農產物 輸入에 따른 國內 農業의 위축으로 인해 發生되는 旣存의 農業用 生產要素의 轉用과 轉職의 기회가 거의 없거나 부족한 현실에서 比較優位論의 무차별 적용은 부당하다.

둘째, 比較優位論에서는 技術發展이 없다는 것이 전제되지만 輸入의 제한으로 技術水準이 向上될 可能性이 있을 경우는 그 적용의 可能性이 희박하다.

셋째, 農產物 輸入이 증가한 만큼 공산품 수출이 증가되어 무역적자가 發生않는다는 전제하의 理論이지만 각종 무역장벽이 존재하는 것이 현실이다.

넷째, 比較優位性이란, 國際間 交易自由와 交易可能量의 大量在庫 또는 供給能力이 있다는 것을 前提로 한다. 그러나 農產物의 경우는 그렇지 못하며, 자국은 食糧安保를 강조하고 있는 실정이다.

다섯째, DRC의 계산에 必要한 國際 價格은 시간의 흐름에 따라 매우 不安定할 뿐만 아니라 특정 品目의 DRC는 과거로부터 평가 時點까지의 각종 政府支援의 결과인데 이것을 간과하고 특정 時點의 DRC만으로 평가하는 것은 잘못이다.

따라서 이러한 결정에는 農業의 일반적인 役割과 특성 그리고 農產物이 工產物과 구별되는 속성을 감안하여 國際 農產物 市場의 動態的 政治經濟的 構造 및 機能 등을 충분히 인식한 후 보다 包括的인 基準을 마련하지 않으면 안된다.

나. OECD諸國의 主要農政 目標

美國과 EC 및 日本을 包含한 先進國圈 24個國으로 구성된 나라들의 農業政策 動向을 이해한다는 것은 國內 農政을 硏究하는데 매우 有益한 資料가 된다. 農業部門에 關聯된 內容은 매우 복잡, 다양하지만 이들 先進國圈에서 공통적으로 추구되고 있는 主要農政 目標는 일반적으로 다음과 같이 요약된다.[22]

(1) 國內에서 소비되는 農產物 및 食糧의 安定的인 供給(食糧安保)

(2) 農業生產性 및 流通 效率性 向上

(3) 非農業部門과의 비교에서 農民에 대한 충분한 所得보장

(4) 합리적인 消費者 食品價格 유지

(5) 都市 地域圈의 만족스런 均衡유지와 田園保全

(6) 經濟成長, 國際收支, 인플레와 고용 등에 관한 巨視經濟的 目標에 대한 기여.

OECD 諸國이 最近 發表한 農業과 食糧問題에 관한 廣範圍한 政策內容 가운데서 특히 관심이 집중되고 있는 것은 商品市場의 機能, 營養的 側面, 그리고 環境問題이다.

이상의 目標들은 바로 國內에서 論議되고 추구되는 農政의 目標들과 거의 일치하고 있다. 즉, 食糧安保, 農業生產性 提高, 流通近代化를 통한 效率性 증대, 都·農間의 所得均衡과 食費에 대한 消費者 보호, 도시공간 및 農村環境保全, 그리고 成長과 安定을 위한 國民經濟目標(經濟成

22) OECD, Food policy, 1981. pp. 47-48.

長, 국제수지, 인플레억제, 실업대책)와의 調和 바로 그것이다. 역시 「食糧安保」를 農政의 最優先 目標로 다루고 있음을 유의해 둘 必要가 있다. 특히 이와같은 思考는 2차대전 이후 先進諸國에서 더욱 강조되어 왔으며, 상대적으로 우리 나라는 이러한 면에서 매우 不利한 입장에 처해 있음도 아울러 각별히 고려해야 할 것이다.[23] 모든 OECD 國家들은 이상의 目標들을 달성하기 위해 生產政策과 價格政策을 보다 중요시하고 있다. 農業構造政策의 주요 관심사는 農場의 規模와 物理的 條件을 개선하여 農業生產性과 效率性을 向上시키려는데 있으며, 이를 위해 競爭압력을 가장 심하게 받는 農業部門의 資源調整을 公約한 目標를 달성할 수 있는 方向으로 끌고 가는데 많은 지원을 여러 形態로 하고 있다. 農業硏究 및 敎育政策이 의도하는 것도, 生產性과 效率性을 向上시키려는 것이며, 이러한 政策은 農業生產의 方向과 農業構造의 方向設定에 長期的인 影響을 주는 것 같다. OECD 會員國이 일반적으로 目標하는 것은 國際 분업의 惠擇을 더 많이 누리기 위해 貿易을 확장하는 것이지만 農業政策의 國際的 性格만은 한 마디로 대부분의 國家가 農產物과 加工食品의 自國生產을 增大시켜 수출은 늘이고 수입은 줄이려는 傾向을 지적할 수 있다.[24] 이러한 傾向의 背景에는 開發途上國의 식량공급 사정은 앞으로 2000年까지 비관적으로 展望되며 많은 國家들이 國內資源으로 食糧需要를 충당하려면 그때까지 2～3배 가량 증산해도 적절한 영양을 공급하기가 어렵다는 추정이 있으며[25], 또한 80年代 이후 더욱 不安定해질 國際穀物 市場의 展望이 더욱 문제시된다. 즉, 國際穀物市場의 독과점적 성격은 더욱 강화될 可能性이 있으며[26] 國際穀物 市場이 1970년대 부터 供給量과 價格면에서 그 이전 30年에 비해 不安定性이 높아졌고 앞으로 더욱 어려워질 可能性이 있다는 것이다.[27] 이러한 「輸出增大, 輸入抑除」型의 國內政策은 흔히 國內農產物 價格을 上昇시키고 農家所得增大, 食糧의 안정공급, 국제수지 均衡의 國內目標 달성에는 기여하겠지만 國內食糧市場을 國際市場과 고립시키고 國際市場을 殘餘市場(residual market)으로 利用함에 따라 國際食糧市場의 安定을 犧牲하게 된다.[28] 그러므로 國內의 農業政策間의 相衡을 극소화하려는 國際間의 協助가 요구되지만 國內生產 增大를통한 食糧安保를 弱化시키면서까지 이러한 國際市場의 문제를 해결하려 들지는 않을 것이다.

農業 및 食糧經濟 政策에서 그 중요성이 점점 강조되고 있는 분야는 營養政策이다. 國民이 섭취하는 영양의 均衡問題는 食糧需給 및 社會政策的 側面에서 매우 중요시되고 있다. 食生活과 病理學的인 資料를 기초로 하여 食糧政策에 영양목표를 包含시키려는 努力이 노르웨이, 카나다 등에서 시도되어 왔으며[29], 美國 上院의 「營養問題特別委員會」는 1975～1977年 2年間에 걸쳐 健康과 食事와의 關係를 밀도있게 調査·審議하였다.[30] 調査結果 "만일 이대로 간다면 美國은 國家自體가 疾病으로 말미암아 經濟的으로 破產할 것이다."고 말하고 있다. 이러한 經驗에서 食糧消費 패턴의 合理化를 통해 우리는 2가

23) 金忠實. "食糧資源의 戰略的 利用條件의 適用可能性 —韓國의 경우—" 「農業經濟硏究」, 제 24 집. 韓國農業經濟學會. 1983.
24) OECD, op. cit. p. 48.
25) OECD, Facing the Future, paris. 1979.
26) 金忠實. 前揭書. p. 184.
27) USDA, Foreign Agricultural Economic Report, No. 167. 1981. 7.
28) OECD, The Instability of Agricultural Commvdity Markets, Paris. 1980.
29) 金忠實譯. OECD諸國의 食糧政策, 韓國農村經濟硏究院. 1983. p. 44, p. 56.
30) 金成勳. "國際食糧經濟의 展望과 우리 農業의 對應", 經濟科學審議會議. 1981. pp. 216—231.

지 敎訓을 생각하게 된다. 하나는 國民營養의 均衡을 통한 健康向上이며, 다른 하나는 不足한 國內食糧供給能力을 提高시키는 일이다. 그러나 여기서도 바람직한 政府의 介入과 그 범위는 다양한 意見과 選好로 인해 營養側面의 政策은 旣存農業生産構造 및 余他目標들과 상충되는 面을 고려하지 않으면 안된다.

廣範圍한 農業政策에서 OECD諸國이 시도한 接近方式은 다양하다.

農業政策의 過程이 대개 함축적인 政策이나 官僚構造로 부터 명시적인 과정에 이르기까지 廣範圍하지만 가장 어려운 과정은 農業 및 食糧시스템과 關聯된 經濟的 利害의 副次的 效果도 적절히 배려하고 官僚시스템 자체가 제도적인 장애가 되거나 지나친 費用이 들지 않도록 하는 官僚시스템을 개발하는 일인 것 같다. 이러한 側面의 개선에 도움이 되지 않는 단순한 官僚的 정비보다 더 중요한 原則은 大衆의 參與와 대중의 정보에 관한 原則이란 것을 지적하게 된다. 政策결정 과정이 공개되고 그 과정을 大衆이 쉽게 조사해 볼 수 있으며 政策의 암묵적 또는 명시적인 부차적 效果까지 대중이 알 수 있게 하는 이른바 透明性(transparency)의 原則인 것이다. 透明性은 農業 및 食糧政策을 보다 廣範圍한 經濟의 맥락에서 평가할 수 있고 農政이 실시되기 전에 目標의 形成段階에서 부터 關聯 集團이 자동적으로 고려되도록 하기 위하여 政策을 再檢討하는 일연의 行政的 매카니즘을 의미하며, 이를 통해 政策決定過程에서 일연의 抑制와 均衡을 기할 수 있게 된다.

農政이 廣範圍하고 時間과 場所(國家)에 따라 相異하게 나타나겠지만, 先進國圈에서 취해지는 主要農政施策의 動向과 前述한 바와 같은 OECD諸國에서 추구되는 主要農政目標, 그리고 農産物 貿易에 관한 政策의 歷史的 脈絡[31]에서 추출·파악되는 主要內容이 있다면 農業 및 食糧經濟에 대한 基本認識과 戰略이다. 즉 農業은 단순한 一般的인 經濟理論만으로 설명될 수 없는 産業이며 政治, 經濟, 社會的인 基準에서 根本的으로 保護育成 되지 않을 수 없고 또한 海外 各國에서 그렇게 認識, 保護·育成되고 있다는 점이다. 이러한 認識은 農業與件에 관계없이 先進各國에서 明示的 또는 暗默的인 形態로 確認될 수 있겠으나 歷史的으로 穀物條例의 主役이었고 政治·經濟的 理論과 그 應用能力이 先進的인 것으로 볼 수 있는 英國과 같은 나라의 農業法과 基本戰略에서 明示的으로 간단하게 確認된다. 英國 農業政策의 基本精神은 1947年 農業法에서 「國民의 食糧, 기타 農産物은 國益上 必要한 정도까지 英國內에서生産할 必要가 있으며, 또한 農業 종사자에게는 적절한 보수와 生活 條件이 주어지고 農業投資에는 타당한 代價를 얻을 수 있는 最低價格으로 생산할 수 있는 農業, 安定的이고 效率的인 農業」을 지향하고 있다. 1973年 EC加盟後에도 1975年 EC加盟存續의 可否를 묻는 國民投票를 앞두고 中期 農政의 基本戰略을 「自國資源으로 부터의 食糧供給(Food from Our own Resources)」으로 하고 自國內의 食糧增産을 도모하였다. 이러한 方向은 1979年農政中期展望의 改政版 「農業과 國民(Farminy and Nation)」에서도 답습되고 EC가 설탕, 버터등의 엄청난 過剩在庫의 問題를 안고 있는 가운데서도 英國農業生産의 장래를 강조했다.[32] 마치 農業을 國家安危와 직결되는 公共財를 生産하는 主要國營的 産業이요, 그리고 農業經營 從事者들을 그 고용인 처럼 인식하고 農民生活의 安定과 經營投資를 보장하려는 것이 農業政策의 根本이 되고 있다고 볼 수 있다.

31) 金忠實. 前揭書. pp. 184-186.
32) 日本農林水産者 圖書館, 海外諸國の 農業政策(KREI. 先進諸國의 農業政策. 1983. pp. 12-13.

4. 우리나라 農政目標의 體系

가. 國民經濟 政策目標의 基本構想

國民經濟의 向後 主要政策課題는 安定의 恒久的 定着을 基本前提로 하여 經濟의 構造的 能率向上과 國民階層間의 均衡된 福祉改善 즉, 能率과 衡平의 提高를 基本課題로 하고 있다.

政府의 6次計劃案으로 제시되는 基本目標는 다음과 같다.[33] (圖 2)

첫째, 自律과 開放, 能率과 合理性을 바탕으로 한「經濟社會의 制度發展과 基本秩序의 定着」즉 自律 競爭 및 開放에 입각한 市場經濟秩序를 定着시켜 나감으로써 民間의 活力이 최대한 발휘되고 成長潛在力이 自生的으로 배양되고 發現될 수 있는「經濟運用의 틀」을 마련하며, 均等한 기회와 함께 適正한 보상이 주어지는 「公平한 게임의 準則」을 定着함으써 社會 各階層間의 相互信賴를 提高시킨다.

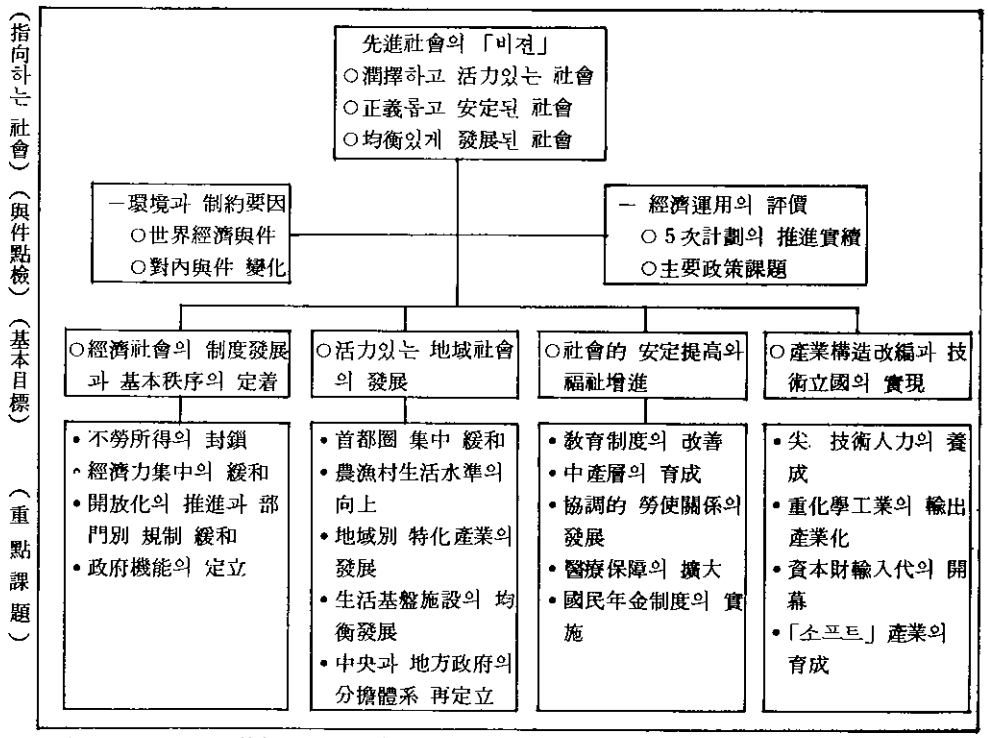
둘째, 地域別 특성있는 産業發展과 生活便益시설의 均衡·擴充으로 活力있는 地域社會의 發展을 기한다.

셋째, 두터운 중산층의 形成과 低所得層의 生活向上을 통한 社會的 安定提高와 福祉를 增進시킨다.

넷째, 産業構造改編과 技術立國의 實現으로 産業能率을 획기적으로 提高시킨다.

以上의 內容은 결국 安定, 效率, 公平이란 厚生基準의 政策的 實現을 위한 計劃이 된다.

(圖 2) 6次計劃의 基本構想



資料 : 經濟企劃院. 6次計劃 政策協議會資料. 1985. 7.

33) 經濟企劃院. 6次計劃의 基本目標와 總 量展望. 6次計劃政策協議會資料. 1985. 7.

나. 農業政策目標의 體系化

政策問題는 現狀과 國民이 志向하는 바람직한 狀態간의 差異에서 存在한다. 이 差異를 認知하는 데는 현상의 分析과 국민이 志向하는 바람직한 狀態에 관한 指標가 설정되어야 하며 指標를 마련하는데는 일연의 價値判斷基準이 요구된다. 따라서 農業政策目標들을 體系化 하기 위해서, 지금까지 政策의 性格과 機能 그리고, 厚生의 基準에 대한 인식하에서 個個政策目標가 갖추어야 할 보다 構體的인 基本要件은 물론 上下位關係로 구성될 잡다한 目標들을 體系化하는데 必要한 要件에 대해 파악해 보았다. 아울러 자칫 범하기 쉬운 價値判斷의 偏倚를 줄이려고 先進諸國의 主要農政內容과 農產物 貿易政策의 近世史에서 나타나는 農業政策에 관한 基本戰略의 脈絡을 검토하였다.

規範的인 接近에 따른 어려움이 없진 않지만 本節에서는 지금까지 論한 內容을 기초로 하여 農政과 關聯해서 範國民的으로 보다 明白하게 요구되고 있거나 되어져야 할 內容들을 중심으로 農業政策目標의 體系를 構想해 보기로 한다.

지금까지 檢討한 海外 여러나라 農政의 動向과 國際農產物 貿易戰略의 歷史的 흐름 속에서 理論과 政策運用의 技法이 한결 앞선다고 볼 수 있는 先進國일수록 農業을 保護·育成하려는 강한 政策的 意志가 나타나며, GNP 면에서나 農業 從事者 數的으로 우리와의 비교에서 매우 낮은 비중을 차지하면서도 마치 國家安危와 직결되는 公共財를 生產하는 產業이요 그 종사자로서 農業과 農民을 인식하는 農政의 基本精神을 발견할 수 있었다. 그러나 政策의 目標는 매우 複合的인 것이며 또한 時期와 國家에 따라 그 優先順位를 달리할 뿐만 아니라 長期戰略的 性格의 것과 短期措置的 性格의 것에서 그 優先順位決定에 調和를 요한다. 志向하는 窮極的 目標의 設定에서는 異論이 없겠으나 점차 下位目標들로 細分化함에 따라 相衡·補完의 關係가 나타난다.

最高善으로서 궁극적인 目標를 「國民福祉向上」에 두고 여기에 기여할 우리 農業 또는 農民의 役割을 든다면 역시 國民經濟의 效率, 公正, 安定, 成長에 관한 문제를 동시에 생각하게 된다. 이와같은 上級目標와 政策目標設定에 必要한 厚生 基準에서 우리 農業 및 農民이 해야 할 役割과 그 役割을 원만히 수행할 수 있는 바람직한 農業 및 農民의 像은 무엇인가?

農業에 要求되는 一般的인 役割로는 國民食糧供給源, 勞動力供給源으로서의 機能을 그 일차적인 것으로 볼 수 있으며 나머지 國民經濟를 위한 資本調達, 國內 需要基盤의 提供, 그리고 광산품 원료의 제공 및 國際收支改善에의 기여 등의 機能을 들 수 있다.

後者의 3가지 機能은 前者의 두 機能이 제대로 발휘되고 農民의 經濟的 能力이 갖추어 짐으로서 기대될 수 있는 副次的 機能이라 할 수 있으며 그 關係 또한 相互補完的이다. 따라서 우리나라 農業의 狀況에서 추구되어야 할 農政의 基本目標는, 食糧需給의 合理的 均衡, 勞動力需給 調節機能의 强化, 그리고 福祉農村建設로 大別된다.

이 세가지 추상적인 目標는 相互對立的 關係라기보다는 補完的이다. 전체국민의 가장 基本的인 食糧問題를 보다 圓滑하게 해결하는 데는 農業에 종사하면서 農村에 살고 있는 農民의 生活도 非農業 從事者와의 비교에서 상대적으로 안정된 인간다운 生活이 보장되어야 보다 意慾的인 投資와 食糧生產이 可能할 것이며 동시에 農村生活의 상대적 安定은 都·農間 勞動力의 流動性을 提高하여 각종 都市化 問題를 줄이고, 잠정적으로 부족되기도 하는 農業勞動力 문제를 해소할 수 있게 된다. 「食糧需給의 均衡을 合理化」하는데는 단순히 국민들의 소비추세에 맞추어 生產하고 부족한 것을 輸入하는 것이 될 수 없으며 보다 복합적인 指標가 요구된다. 여기에는 國內·外的으로 나타나고 있는 다음과 같은 거의

明白한 一般的인 目標가 充足되거나 調和를 이루어야 한다.

즉 食糧安保, 國民營養의 均衡供給, 農業所得의 增大, 食生活費의 安定(食糧의 염가공급),그리고 國民의 食性充足과 같은 직접적인 要素와 農民의 福祉水準의 相對的 보장 및 農業 勞動力 供給의 圓滑化와 관계되는 간접적인 要素가 그것이다. 食糧安保의 重要性이 강조되는 海外 農政에서 충분히 검토되었고 특히 國內의 食糧安保 사정은 매우 취약한 상태에 있다는 것을 食糧安保 조건별로 검토된 바 있다.[34] 食糧安保의 바람직한 상태는 自國의 必要食糧을 自國의 資源으로 自國內에서 生產,供給하는것이 될 것이다.

「國民營養의 均衡供給」이란 目標의 강조는 海外主要農政에 관한 설명에서 검토된 바와 같이 國民營養供給量의 부족 또는 過剩의 不均衡 狀態에서 오는 각종 질병,특히 成人病이 심각하게 우려되고 있으며, 이미 우리나라에서도 성인은 물론 어린이까지도 비만증과 같은 成人病이 우려되고 있는가 하면 계층에 따라서는 영양부족 문제가 있기도 하다. 不合理한 食生活로 나타나는 이러한 現象은 복합적인 손실을 수반한다.질병에의 공포뿐만 아니라, 과다한 醫療費의 負擔, 食糧資源의 損失, 그리고 삶의 意慾의 저하에 따른 각종 문제가 제기된다.그러므로 均衡的인 영양섭취는 食糧安保, 食費는 물론 生活費의 부담을 덜어주고 명랑한 생활을 보장해 준다.

현실적으로 가장 민감하게 받아 드려질 수 있는 目標로는 「農業所得增大」와 食糧供給費用 抑制 내지는 食糧의 廉價供給이란 目標이다. 언제나 農產物價格政策과 關聯하여 政策的 論爭의 불씨가 되는 부문이다. 이 兩目標가 그 性格上 매우 相衝되는 관계에 있기는 하지만 이러한 目標들을 政策的 水準에서 적절히 조화시켜야 한다. 그러나 이러한 諸目標가 오랜 期間동안 形成되어 온 國民의 食性을 무시한 채 설정되어서는 무의미하다. 國民이 선호하는 食性이 기본적으로 존중되는 가운데서 余他目標가 설정되어야 할 것이다. 例컨데, 쇠고기 소비가 食糧安保나 食費抑制目標와 對立된다고 해서 그 品目이 外面되어서는 안된다.人間의 식사는 配合飼料가 될 수는 없으며, 궁극목표인 國民福祉의 增進은 기본적으로 食生活에서 비롯된다고 해도 過言이 아니다.

食糧수급의 合理的 均衡이란 目標를 달성하는데는 이러한 직접적인 목표의 충족만으로는 불가능하다. 食糧供給의 主役인 農民의 經濟的 地位가 상대적으로 안정되고 그들의 經濟能力이 보람있게 이용될 수 있는 환경, 즉 「福祉農村의 건설」이란 目標가 동시에 요구된다. 이 目標는 다시 「農外所得의 增大」와 「農村福祉施設 및 環境改善」이란 兩大目標로 구분된다. 都農間의 所得 不均衡問題를 農業所得增大를 통해서만 해결할 수는 없으므로 農外 所得의 增大를 할 수 있는 기반을 구축해 가지 않으면 안된다. 아울러 都農間의 所得水準이 收入면에서 均衡되었다 하더라도 각종 福祉施設이나 環境改善이 되지 않고서는 福祉면에서, 실질적인 所得面에서 都農間의 均衡이 이루어졌다고 할 수는 없다.

農業의 役割에서 강조되어야 할 다른 하나는 勞動力 需給調節機能이다.참으로 높이 평가되어야 할 것이면서도 간과되기 쉬운 機能의 하나다. 무더기 離村으로 인해 農村에는 勞動力의 老齡化 현상과 함께 잠정적으로 農業勞動力 不足 문제가 있으면서 都市에는 人口集中問題와 더불어 生產性이 매우 낮거나 뚜렷한 직업이 없이 도시에 머물다가 마지못해 農村으로 되돌아 가기도 하는 것은 흔히 볼 수 있는 현상이다.이러한 過程에서 發生할 수 있는 社會的 費用의 크기가 어떻게 결정될 것인가는 離農·歸農의 流動性의 정

34) 金忠實, 前揭書, pp. 176-184.

도에 依存한다.

식량수급의 합리적 均衡이란 大目標를 달성하는데는 直接·間接의 諸目標가 요구되지만 이들 目標 특히 5가지 直接目標를 충족시키기 위한 基本戰略은 食糧의 生産·流通·消費 그리고 食糧貿易을 包含하는 諸過程의 合理化 方案이 강구되어야 한다. 식량안보 목표를 달성하는 데는 國內食糧增産을 통한 自給率의 提高가 優先手段이 되겠지만 過·不足分에 대한 食糧貿易의 合理化 方案과 食品消費 구조개선을 위한 努力이 동시에 이루어져야 할 것이다. 食糧貿易政策의 合理化課題는 첫째 식량수급 計劃에 따라 不足分에 대한 치밀한 長·短期 輸入計劃에 의해 「經濟的인 食糧輸入」을 하고 동시에 食糧武器化의 國際的 情勢를 감안하여 그 輸入先의 多邊化 方案도 고려해야 할 것이다. 여기서는 最近들어 加重되고 있는 國際貿易 마찰이나 國際外交的 문제를 고려하여 經濟的·外交(政治)的 判斷의 調和가 무엇보다 중요시된다. 자칫 失策으로 던져올 보복적 조치에 따른 損失에 대비한 短期措置까지도 고려되지 않으면 안된다.

「食糧消費構造改善」은 上位目標로 제시된 거의 모든 目標(식량안보, 영양균형공급, 종업소득증대, 食生活費의 安定, 식성의 존중)를 위한 手段이 되는 下位目標이며, 그런만큼 農政에 있어서 主要한 手段이요, 目標가 된다. 本 目標의 主要內容은 국민건강에 적절한 영양표준을 설정하여 이에 必要한 均衡食을 권장하고 특히, 上位諸目標에 적합한 限界內에서 國內生産潛在力이 큰 品目이 선호되도록 「食生活改善運動」을 전개하는 한편, 보다 장기적인 안목에서 食品消費構造改善을 위한 制度的 整備가 必要하다. 지금까지 施行되고 있는 營養學 및 食生活에 관한 學校敎育을 包含한 각종 敎育 및 훈련기구 그리고 大衆媒體를 이용한 食生活改善運動을 보다 活性化하여 우리나라 資源供給能力에 맞는 韓國型 食生活 패턴을 定立하려는 汎國民的 努力이 必要하다.

生産·流通·消費로 연결되는 한 過程으로서 農産物 流通構造의 改善은 바람직한 食糧需給均衡에서 요구되는 諸目標를 달성하기 위한 必須戰略의 하나이다. 農水産物 流通下部構造를 擴充하고 流通組織 및 制度를 整備·改善하여 流通情報의 수집·분석·전파기능, 農水産物收買, 備蓄機能의 제고, 공정거래의 촉진을 통하여 合理的인 需給 및 價格形成을 誘導해야 한다.

生産過程의 基本戰略的 目標는 前述한 上位目標에 준하여 생산기반의 보전 및 擴大와 生産性提高, 그리고 品目別 生産量調整으로 구분해 볼 수 있다. 品目別 生産量 조절은 上位目標로 제시된, 營養均衡供給을 비롯한 諸目標에 준하여 水産物의 供給水準을 고려한 농산물 공급체계가 마련되어야 할 것이다. 本 生産過程이 農政의 가장 큰 비중을 차지하고 있으므로 이에 관한 목표 및 수단들을 여하이 合理的으로 體系化하여 效率的인 生産體系를 定立하고 그 生産體系를 따라 제약된 資源의 적정배분과 生産基盤의 調整, 農業構造의 改善, 化學的, 生物學的, 經營的 技術革新 그리고 기타 關聯 目標에 관한 다각적 努力이 要求된다. (圖 2)

따라서 農政의 方向設定과 目標 및 手段의 體系는 國民經濟的 입장에서 바람직한 農産物品目別 長·短期的 國內 生産體系를 定立하는 일이 우선 과제이며 그것을 핵으로 하여 農産物輸出入 政策을 包含한 모든 目標 및 手段이 보다 具體化되어야 할 것이다. 農業의 生産·流通·消費에 이르는 過程에서 나타나는 諸特徵이 바로 農業이 他 産業에 비해 需給 및 價格, 그리고 所得面에서 不安定한 産業으로 규정되는 一般的 要因이란 것은 周知하는 바이다. 그러므로 이러한 높은 不安定性을 補完하는 制度的 裝置의 마련은 國民經濟的 立場에서 農業의 役割을 必要로 하는 한 當爲性을 갖게 된다. 危險에 대한 대처방안으로서 「인간의 료안」이라고 할 수 있는 保險制度가 農業에 있어서 아직도 시행되지 못하

는 우리의 현실은 때늦은 감이 없지 않다. 왜냐하면, 소위 農業災害保險制度의 施行은 財政上 또는 農民의 保險에 관한 認識上의 많은 문제가 있겠으나, 農業發展과 都農間 福祉均衡을 志向하는 政府政策에 설득력을 부여하고 農民이 그 政策을 보다 信賴하고 意慾的으로 生業에 종사케 하는 政治·經濟的·社會政策的 必須手段이 될 수 있기 때문이다.

지금까지 「食糧需給의 合理的 均衡」이란 上位目標와 關聯하여 論議해 보았다. 農政目標에서 勞動力 需給調節機能의 圓滑化는 전술한 바와같이 단순하게 農業勞動力 需給均衡을 기하려는 것보다는 무분별한 離村向都의 성향으로 인해 발생하는 각종 도시화문제와 農村勞動力의 잠정적 부족문제 그리고 農村 勞動力 고령화 현상의 勞動力 構造的 不均衡에 따른 農村地域 發展의 不均衡 및 鄕土 安保上의 문제등의 社會的 費用減少를 기본목표로 하고 있다. 따라서 農村發展의 活力素가 될 良質의 젊은 勞動力을 보충하여 農村 및 農業勞動力 구조개선을 기하고, 생산성이 거의 없거나 매우 낮은 非農業에 부적합한 都市圈 勞動力을 農業 또는 農村이 포용하여 막대한 社會的 費用 發生의 潛在源을 보다 경감시키려면 都·農間 또는 農業·非農業間의 勞動力 流動性을 높여야 할 것이다. 즉 農業으로 하여금 「勞動力 풀장기능」을 제고시켜 각종 社會的 費用을 최소화하자는 것이다. 특히, 經濟的 成長의 鈍化期에 직면한 경제현실에서 더욱 신중한 배려가 요구되는 부문이다. 지금까지 7～8% 성장목표에 40～50萬名의 신규고용을 정부는 基本前提로 하였으나 '77～'84年間 平均1% 성장으로 약 3만 6천명을 흡수한 실적에서 명시적, 묵시적 고용문제가 어느 정도인가를 고려해 볼 수 있다. 向後에도 失業率 4% 水準에서 新規勞動 人口가 년간 30～40만 증가가 예상되지만 產業構造의 고도화로 成長의 雇傭吸收力의 鈍化 가중, 海外 건설경기 退潮에 따른 歸國遊休人力의 고용문제까지 고려할 때 雇傭問題에 대한 產業政策的 對應이 신중하게 고려되지 않으면 안된다.[35] 이와같은 여건하에서 本目標의 중요성은 더욱 강조되지 않을 수 없다.

本 目標의 下位目標 또는 手段으로는 營農後繼者育成, 離·歸農에 관한 制度를 정비하고 아울러 社會保障的 立場에서 農業災害保險 및 農民醫療保險制 실시를 들 수 있다. 특히 非農業部門의 雇傭機會가 鈍化될 경우에는 축적되는 都市圈의 失業 人口중에서 營農經驗이 있는 者들의 歸農促進을 위한 誘因의 제공과 離農 人口를 農村圈에서 定住시킬 수 있는 종합적인 對策이 보다 강화되어야 할 것이다.

마지막으로 福祉農村建設과 關聯된 下位目標群은 주로 公正의 原則을 補完·均衡시켜 지금까지의 效率, 安定, 成長의 原則에서 農業 또는 農民의 役割을 영속할 수 있도록 產業間 均衡發展을 도모하려는 것이다. 그러므로 前述한 바와 같이 이들 上位目標는 어느 目標가 별개의 것으로 추구되는 것이 아니라 相互補完的이다. 福祉農村建設은 農村에 몸담고 살아가는 農民 또는 農村人의 經濟的 水準과 그것을 유용하게 사용하면서 상대적으로 福되게 살아갈 수 있는 施設 및 還境을 갖추는 일이다. 그런 뜻에서 農家所得의 增大와 農村福祉施設 및 還境改善이란 目標를 설정하고, 農家所得增大의 基準을 都農間·農業階層間 所得均衡으로 보고 전술한 農業所得增大外에 農外所得增大를 강조하게 된다. 아직도 農村經濟水準이 都市水準에 크게 못미치고 있으므로 「農村福祉施設 및 還境改善」, 「都農間·農業階層間 所得均衡」, 「農外所得增大」라는 基本目標를 설정하고 그 절대수준을 높이는데 진력해야 할 것이므로 目標間 優位를 同一視할 必要

35) 經濟企劃院. 우리 經濟의 當面課題. 1985. 8.

가 있다. 이들 目標의 下位目標(基本手段)는 農村共公福祉施設 擴充, 農村制度 및 農民組織 改善, 農民生活環境改善, 전원환경보전, 農外所得基盤 强化, 그리고 (農村 및 農業型) 社會保障制度確立으로 세분된다. 보다 구체적인 그 下位目標(手段)로는「農村 전기·전화·도로개선」,「병원·교육·문화시설 확충」,「農水産 法律整備」,「農民組織整備·改善」,「住宅 및 취락구조개선」,「상·하수도 시설정비」,「農村 공원 및 묘지정비」,「自然 경관보전」,「農外所得 기반강화」目標와 關聯하여「농공단지 조성」,「觀光開發」,「農村 부업개발」, 그리고 「社會保障制度確立」에 關聯되는 目標가 必要하다.

社會保障은 여타 政策만으로는 都農間 所得均衡이나 階層間 所得分配改善 目標에 接近하기 어려운 中·小農을 주요 對像으로 하는 生存·生活保障, 農業의 不安定性을 補完하는「農業災害保險」, 그리고「醫療保險」및「農村子女에 대한 敎育機會 擴大 支援」으로 구분해 볼 수 있으며, 이러한 社會保障的 目標의 性格은 生存保障에서 인간다운 生活保障으로 農民, 農村人의 經濟的·社會的 地位를 都農間 均衡 水準에 接近시키므로서 離村向都의 현상과 關聯된 經濟的 社會的 諸問題들을 해소하고 農業이 指向하는 여타 上位目標(goals)에 보다 원만하게 接近할 수 있을 것이다.

지금까지 論議한 諸目標를 體系化하면 圖3과 같다.

이러한 諸目標를 體系化하는 데는 目標間의 우선순위와 相互關係를 충분히 고려하지 않으면 안된다. 그 다음 단계로서 目標水準의 計量化作業과 政策에 관한 諸變數[36]의 種類와 그 變數의 性格 및 相互關係까지를 규명하여 各 目標達成에 적합한 具體的인 手段을 강구해야 할 것이다. 具體的인 手段의 選擇過程에서는특정 手段의 選擇에 따른 直接的인 效果뿐만 아니라 廣範圍한 副次的인 效果까지 고려된 綜合的인 費用—便益에 관한 인식이 要求된다.

結 論

지금까지 農業政策 目標를 설정하는데 유의해야 할 基準과 다양한 개별 目標들을 體系化하는데 必要한 基準을 검토한 후 90年代를 向한 우리나라의 農政目標 體系에 관한 기본 骨格을 구상해 보았다. 規範的인 接近方法에 수반되는 價値判斷의 偏見을 줄이기 위해 우리 사회에서 현실적으로「要求되고 있는 大衆의 選好指標」와 또한「要求되어져야 할 指標」들 중에서 모든 사람에게 인정될 수 있다고 생각되는 明白한 지표만을 우리 農政의 基本目標(goal)로 選擇하였다.

「要求되어져야 할 指標」를 추출하는 데는 農政에 관한 理論과 政策運營技法이 發展된 先進圈(OECD) 國家들의 農業政策에 관한 近世史의 動向에서 그들의 函蓄的 思考의 脈絡을 參照하고자 했다.

요컨데, 기본목표로 選擇된 내용은 크게 2가지로 구분되고 그 兩大機能의 조화가 강조된다. 農業 또는 農民의 國民經濟에 대한 거시적 기여와 都·農間의 경제적, 비경제적 均衡을 확보·유지케 하는 것이 그것이다.

즉, 國民福祉向上이란 窮極目標下에 「食糧需

36) 政策에 관한 變數를 다음과 같이 구분하고 있다 (J. Tinbergen, On the Theory of Economic policy, North Holland pwhlishing Co. 1970, pp. 6—12.)
- 變數의 第1形態 ; 주어진 여건에 해당하는 外生變數的 데이타.
- 變數의 第2形態 ; 표적 變數(target variable)~① 조건부 표적 變數(conditional targets)와 無條件부 표적 變數(unconditional targets)
- 變數의 第3形態 ; 政策變數(political paramenters)
- 變數의 第4形態 ; 기타 必要變數(irrelevant variable)

(圖 3) 綜合 農政 目標 體系의 構想

給의 合理的 均衡」, 「勞動力 需給調節機能의 圓滑化」, 그리고 都市人에 못지 않는 政治·經濟·社會·文化的 삶이 보장되는 「福祉農村建設」이란 목표를 설정하고, 이들 목표를 달성하기 위한 必要條件으로서 「국민영양의 均衡供給」「식량안보」, 「農業所得增大」, 「食生活費의 安定(食糧의 廉價供給)」, 「식성의 충족」, 「이·귀농의 社會的 費用減少」, 「農村福祉 施設 및 環境改善」, 「農外所得 增大」, 그리고 「都·農間, 農業階層間 所得均衡」을 90年代를 指向하는 中·長期的인 우리 農政의 基本目標로 選擇하고 그에 따른 下位目標(手段)들을 체계화 하였다.

그러나지금까지 설정해 본 것은 農政目標體系의 기본구조에 지나지않으며, 보다 구체적인 目標 및 手段으로 세분화되어야 할 뿐만 아니라 수평적, 수직적인 관계에 있는 목표 및 수단들간의 상충 또는 補完의 諸關係, 그들의 우선순위, 그리고 이들 目標들의 量的 水準등을 各 기간별로 확정하고, 政策模型을 통해 農政의 解를 구하는 課題와, 나아가서 그 結果를 效果的으로 수행해 갈 수 있는 보다 구체적인 硏究가 課題로 남는다.

引 用 文 獻

1. 金成勳. 國際食糧經濟의 展望과 우리 農業의 對應. 經濟科學審議會議. 1981.
2. 金潤煥. 經濟政策論. 博英社. 1983.
3. 金忠實 編譯. OECD諸國의 食糧政策. 韓國農村經濟硏究院. 1983.
4. _____. "食糧資源의 戰略的 利用 條件의 適用可能性--韓國의 경우—". 農業 經濟硏究院 제 24 집. 1983.
5. 兪煥外. 政策學 槪論. 法文社. 1982.
6. 朱宗桓. "農業政策의 哲學". 現代社會. 現代社會硏究所. 1984. 겨울.
7. Arrow, K. Social choice and Individual Values. John wiley & sons. Inc. 1951.
8. Bergson, A. "A Reformulation of certain Aspect of welfare Economics".Quarterly journal Vol. 52. 1983.
9. Doel, H., Democracy and welfare Economics. Cambridge Univ. press. 1979.
10. D. R, Theodor Bergman. Farm policies in socialist countries, D. C. Health Ltd. 1975.
11. Davis, O. A., and A. B winster. "Welfare Economics and the Theory of Second Best". Review of Economic Studies. 1965.
12. Just, R. E., Hueth, D. L. & A. Schmistz. Applied welfare Economics anb public policy. PRETICE-HALL, INC. 1982.
13. Lancaster, K., R. G. Lipsey. "The General Theory of Second Best". Review of Economic Studies, Vol. 24. 1956-57.
14. Mueller, D. C. Public Choice, Cambridge Univ. press. 1979.
15. Okuns, A. M. Equality and Efficiency — the Big trade off-The Brookings Institution 1975.
16. Randall, A. Resource Economics—an Economic Approch to Natural Resource and Environmental policy. Grid publishiry, Inc. 1981.
17. Rawls, T. A Theory of Justice, New York. Oxford Univ press. 1971.
18. Tinbergen, J. On the Theory of Economic policy. NORTH-HOLLAND publirhing Company. 1970.
19. USDA. Foregin Agricultural Economic Report No. 167. 1981.