

海外農業資料 6

台灣의 農業近代化

沈 載 雄 編譯

도널드 J·퍼찰라/제인 스테이블리

台灣農業發展의 政治經濟的 考察…………… 1

陳 新 友

台灣의 農産物流通 및 價格政策……………26



韓國農村經濟研究院

RP2235

解題

台灣의 農業開發은 아시아에서는 흔히 않는 成功事例로 지적되고 있으며, 비슷한 條件의 여러 開發途上國들에게 훌륭한 模範答案을 提示하고 있다. 台灣의 工業化過程에서 農業이 수행한 역할은 古典經濟學理論의 本보기를 보여주고 있으며, 農業의 開發過程은 能率의인 行政, 寬大하고 效率을 기한 長期農業投資政策, 그리고 農民協同組織育성이 農業近代化에 얼마나 必須的인 것이고, 長期的으로 國民經濟의 安定成長에 얼마나 有益한 것인지 例示하고 있다. 그 결과 오늘날의 台灣經濟에서는 農工間의 關係가 보다 바람직한 相互補完關係로 定着하였고, 都農間 및 農家間의 所得隔差도 다른 나라에 比較하여 좋은 편이다. 要컨대 오늘의 台灣은 「健康한 農業을 바탕으로한 新興工業經濟國建設」의 本보기를 提示하고 있다. 또 農業開發의 政治, 經濟의 理解를 돕는데에도 그 史的分析은 좋은 事例를 提供한다. 民主福祉國家建設을 80年代의 目標로 삼고 있는 우리 나라에게도 台灣農村開發의 經驗은 他山之石이 아닐 수 없다.

이 책자에서는 이러한 台灣農業의 實相을 理解하는데 도움이 될 二篇의 論文을 골라 우리말로 옮겨 보았다.

첫째論文 “台灣農業發展의 政治經濟”(The Political Economy of Taiwanese Agricultural Development)는 巨視的 次元에서 台灣農業의 近代化過程을 鳥瞰하고, 農業開發에 있어서 政治와 經濟의 “열쇠와 잠을쇠” 關係를 分析한 글이다. 原典은 1979年 발간된 Raymond F. Hopkins, Donald J. Puchala, Ross B. Talbot 共編 *Food, Politics, and Agricultural Development Case: Studies in the Public Policy of Rural Modernization* (Westview Press/Boulder, Colorado 刊)이다. 著者 퍼찰라教授는 美國 컬럼비아大學의 政治學教授이자 同大學附設 國際問題研究所의 副所長이며, 제인·스테이블리는 프래거 出版社의 經濟編輯者이다. 퍼찰라教授는 위의 編著外에도 國際食糧·農業에 관하여 데이먼트 홉킨즈教授와 共同編輯한 *The Global Political Economy of Food* 및 *Global*

Food Interdependence: Challenge to American Policy 등 2권의 책을 내놓은 바 있다.

두번째 논문 “台湾의 農産物流通 및 價格政策”은 보다 細部的으로 台湾의 農業을 이해하는 데 도움을 줄 것으로 믿는다. 이 논문은 台湾農業의 流通 및 價格政策의 메카니즘을 分析, 說明하고, 그것이 增産, 所得, 價格, 需給安定에 미친 諸影響을 分析하고 있다.

이 논문은 1980年 7月 15일부터 서울에서 열렸던 本研究院과 ASPAC/FFTC가 共同主擧한 農業流通에 관한 國際세미나에서 發表되었던 것으로 著者 陳新友博士는 현재 台湾行政院 農業發展委員會 農業流通課長으로 일하고 있으며 農産物 流通近代化에 많은 業績을 올리고 있다.

台灣農業發展의 政治經濟的 考察

도널드 J. 퍼찰라

제인 스테이블리

台灣의 農業發展 1895~1960 : 概況

日本의 植民主義와 台灣의 農業 : 1896~1945

台灣農村의 改編

小農經濟의 쇄신과 近代化

適期와 適所의 資本投下

農業近代화와 台灣人

國府治下에서의 農業開發 : 1945~1960

國府의 農地改革

農村의 組織化 : 1949~1965

美國資金의 導入

台灣農業開發에 있어서 國府의 役割

農業開發과 台灣人

台灣農業發展의 政治經濟 : 結論

台灣의 農業開發史는 대단히 인상적이다. 1895년부터 1960年代 중반까지의 生産統計를 보면 農業生産이 그동안 꾸준히 증가했음을 알 수 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, 이 기간중 台灣은 早期에 主食의 自給을 달성했으며, 食糧과 經濟作物에서 剩餘가 축적되었고, 輸出을 통한 外貨稼得이 계속 늘고, 近代技術이 널리 보급되었으며, 農家所得이 계속 늘었고, 農村의 生活水準이 改善되고, 農業部門의 勞動力이 감소하였다. 그 결과 台灣은 건전한 農村을 가진 新興工業國으로 등장하게 되었다.

이 글의 목적은 20世紀初부터 1960年代 중반까지 台灣이 이룩한 農業發展의 要因들을 究明해 보는데 있다.

台灣의 農業을 분석해 보려는 데는 두가지 목적이 있다. 첫째는 台灣의 成功事例 자체를 알아보려는 것이다. 台灣農業의 成功事例는 여러 가지 면에서 肯定的이고, 참신하며, 農業賦存資源이 유달리 빈약하지 않은 다른 低開發國의 農業에서 얼마든지 일어날 수 있었던 일이다. 그러나 실제 이 기간동안 台灣의 農業이 성취한 実績과 다른 低開發國의 그것과의 사이에는 상당한 격차가 있다. 다른 低開發國의 農業은 같은 기간중, 停滯와 人當生産의 減少를 면치 못하였던 것이다.

台灣의 農業을 分析해 보려는 두번째 목적은 이러한 격차의 원인을 설명해 보려는 것이다. 台灣의 事例로부터 推論하여 일반적으로 신속하고 성공적인 農業開發을 위해서는 어떠한 條件들이 필요한 것인지를 규명해 보자는 것이다. 특히 여기서는 政治的인 與件이 부여하는 要因들과 農業成長의 要因들을 關聯시켜 보고자 한다. 우리의 假說은 農業發展이 달성되려면 政治와 經濟가 『열쇠와 잠을쇠』의 關係를 가져야 된다는 것이다. 우리는 이 假說을 台灣의 事例에 적용하여 시험해 보기로 한다. 여기서 얻어지게 될 結論은 보다 보편적인 應用可能性을 지니게 될 것이다.

台灣의 農業發展 1895~1960 : 概況

보다 구체적인 分析에 들어가기에 앞서 먼저 台灣의 農業發展을 재 검토해 보기로 하자. 이것은 통계표를 보면 곧 분명하게 파악할 수 있다. <表1>과 <表4>는 20世紀에 들어 60여년간 台灣에서 일어난 總食糧供給量의 增加, 쌀·설탕·고구마등 주요 작물생산의 增加, 土地生産性과 勞動生産性의 증가를 보여 주고 있다.

生産과 生産性數値를 결합해 보면 1895년부터 1945년까지의 日本植民統治下와 1945년부터 현재까지의 國府統治下의 혁혁한 농업발전이 그대로 드러난다. 총식량생산은 日帝下인 1911년부터 1931년까지 2배로 늘었으며, 태평양전쟁 기간중 잠시 떨어졌다가 1960년경 國府統治下에서 다시 2배로 늘어났다. 作物別로 살펴보면 1940년의 台灣 농민들은 1900年보다 4배의 쌀, 7배의 설탕, 7배의 고구마를 생산했다. 1960년에 이르러 쌀 生産量은

1940年 수준보다 70%가 늘어났고, 실탕도 殖民地時代의 최고생산량에는 못미쳤지만 1950년부터 1960年 사이에 54%가 増産되었다.

表1. 台湾의 總食糧生産指數

期 間	年 度	食糧生産 指 數*
日本殖民地	1911~15	100
	1916~20	116
	1921~25	137
	1926~30	172
	1931~35	211
	1936~40	237
	1941~45	188
国 府	1945~50	184
	1951~55	272
	1956~60	338

* 1911~15=100

資料: Teng-hui Lee, Joint Commission on Rural Reconstruction, *Economic Digest series*, #17.

表2. 台湾의 主要作物 生産

期 間	年 度	쌀	실탕	고구마
日 本 殖民地		(00 MT)		
	1900	307	--	205
	1910	598	133*	642
	1920	691	263	836
	1930	1,053	--	1,330
	1940	1,129	916**	1,512
	1950	1,492	529	2,104
国 府	1960	1,912	816	2,979

* 1909

** 1938

資料: T.H. Shen, *Agricultural Development on Taiwan since World War II* (Ithaca, New York: Comstock, 1964), pp. 29-30. A.J. Grajdanzev, *The Economic Development of Formosa* (Shanghai: Kelly and Walsh, Ltd., 1941), pp. 41-72.

〈表3〉과 〈表4〉의 生産性에 관한 數值들은 〈表1〉, 〈表2〉의 生産에 관한 數值들의 내역을 밝혀주고 있다. 〈表3〉은 日本統治아래서 경작지를 확장하고, 기타 農業投入財를 늘림으로써 増産이 이루어졌음을 보여주고 있

表3. 台湾의 土地生産性: 1900~1960, 쌀·실탕 다. 1900年과 1940年

期 間	年 度	面積 (000ha)	MT/ha	面 積 (000ha)	MT/ha
日本殖民地	1900	325.6	.94	--	--
	1910	456.3	1.31	33.7	28.9
	1920	500.2	1.38	104.0	24.2
	1930	514.4	1.71	97.5	43.8
	1940	638.6	1.77	128.8	67.5
国 府	1950	782.0	1.91	80.0	89.6
	1960	783.0	2.58	95.0	154.6

資料: 〈表2〉와 같음.

사이에 畝面積은 96% 증가했으며, ha당 收量은 3 배로 늘어났다. 国府治下에서 경작지는 畝이 약간 늘고 사탕수수 栽培面積은 약간 줄었으나 쌀과 실탕

두 作物의 ha당 收量

은 거의 2 배로 늘어났다. 토지생산성이 늘어난 만큼 勞動生産性도 늘어났다. 〈表4〉가 보여 주듯이 1911年과 1940年사이에 勞動生産性은 거의 2 배로 늘어났으며, 1940年과 1960年사이에 다시 61%가 더 늘어났다. 이처럼 台

表 4. 台湾農業의 勞働生産性 : 1911~1960

期 間	年度	勞働者当生産 (NT\$1935~37)	勞働者当生産 (指数, 1911=100)
日 本 植民地	1911	156	100
	1920	172	110
	1930	258	165
	1940	290	186
国 府	1950	278	178
	1960	385	247

資料 : Teng-hui Lee, *Intersectoral Capital Flows in the Economic Development of Taiwan, 1895~1960*, p.13.

이며, 中國人の 슬기나 創意性이나 精力으로 보아 이 정도의 실적은 능히 기대할 수 있다』는 式의 단순한 결론을 내릴 수도 있다. 보다 복잡한 설명으로는 농민들의 技術變化에 대한 受容性, 下部構造開發과 農場의 近代化를 위한 資本調達能力, 農村指導事業網의 具備과 이를 통한 研究結果의 전과, 農業試驗研究에 대한 重視, 時宜적절한 農地改革, 近代의 市場과 金融組織의 早期登場 등을 들 수 있을 것이다. 우리도 이와 같은 說明의 타당성을 모두 인정한다. 그러나 한가지 중요한 사실이 看過되고 있다. 그것은 台湾의 農業發展이 2個의 政權아래서 구상되고, 企劃되고, 집행되었다는 事實이다. 두 政權의 어느쪽이든 그것을 찬양하는 것은 잘못지 않은 일일지 모르나 이 두정권이 台湾에 적용한 公共政策이 農業發展을 촉진시켰다는 사실은 부인할 수 없을 것이다.

湾의 農業成長은 획기적

인 기록이며, 이것이 우리가 이 글을 통해 밝히 고저 하는 것이다.

이와 같은 台湾農業의 성장과 近代化의 패턴을 說明하는 데는 여러 가지 방법이 있을 수 있다.

『台湾人은 결국 中國人

日本の 植民主義와 台湾의 農業 : 1896~1945

1895年以前の 台湾은 中國의 한 省이었다. 그러나 1683年 이래 台湾은 本土의 植民地였다고 보는 편이 더 나을 것이다. 지면관계상 日本植民地下 이전의 台湾사정을 다룰 겨를이 없다. 다만 日本植民地下의 엄청난 變化를 파악하기 위해서 꼭 지적해야 할 사실은 전통적인 台湾은 農業面에서 볼 때 잘 알려진 植民地의 특징들과 初期 後植民地의 低經濟開發의 특징들을 지니고 있었다는 점이다. 대부분의 勞動力은 生計農業에 종사하고 있었으며, 農民들 대부분은 貨幣經濟와는 동떨어진 가난속에서 살았다. 농민들의 손에 있는 자원은 小作料, 重稅, 그리고 高利債에 의해 착취 당하고 있었

다. 可耕地의 대부분은 地主 손아귀에 있었으며, 地主는 이 땅에 실탄과 茶 등 輸出作物을 심던가 또는 수출용 쌀을 거두어 들일 목적으로 小작을 주었다. 輸出部門과 관련한 일부 기초적 加工施設, 창고, 해운설비는 本土의 商人들이나 西洋人들이 장악하고 있었다. 土地를 갖고 있는 엘리트들인 中國人 관리나 輸出業者들은 전체적인 농업발전에는 아무런 관심도 보이지 않았다. 그 결과 台灣의 食糧生産은 2世紀동안 침체상태에 빠졌으며, 生計農業部門의 技術도 담보상태였고, 福祉水準은 人口가 증가함에 따라 低下되고 있었다.

日本은 1895年 淸·日戰爭을 종결 짓는 조약을 통해 台灣을 植民地로 얻었으며, 台灣이 지닌 農業의 잠재력에 일찍 눈을 떴다. 台灣의 地形은 3분의 1이 平地이며, 土壤은 有機質과 영양소가 적어서 그다지 기름진 편은 못되었으나 쉽게 肥沃化시킬 수 있는 땅이었다. 降雨量은 풍부했지만 二毛作以上을 하려면 灌溉가 필요했다. 亞熱帶性 氣候로 二毛作이나 三毛作이 가능했다. 또 기후가 溫帶性, 亞熱帶性, 熱帶性 作物로 作付體系를 다양화 시키는데도 적합했다. 日本은 이 무렵 벌써 本土의 食糧生産의 限界를 느끼고 있었으며, 그들의 절박한 食糧問題 해결을 위해서는 台灣의 농업잠재력에 의존하지 않을 수 없었다. 1890年代의 日本은 이미 年間 6千萬円에 달하는 輸入額중에서 상당부분을 食糧에 소비하고 있었다. 이제 日本은 台灣을 착취함으로써 “帝國內”에서 食糧을 값싸게 조달할 수 있게 된 것이다. 日本은 台灣으로부터 本土의 食糧을 조달함으로써 食糧不足에서 비롯되는 本土의 社會, 政治的인 不安을 막을 수 있었고, 食糧供給을 늘림으로써 本土의 都市工業을 支援하여 世界列強으로 발돋움할 수 있었던 것이다. 食糧을 값싸게 조달함으로써 外貨를 절약하고 投資재원을 마련할 수 있게 되었기 때문이다. 台灣의 농업을 개발하려는 日本의 動機에는 台灣人들의 生活向上, 所得, 福祉는 고려의 대상 밖이었다.

台灣을 통치한 日本人行政官의 관심사는 日本國民의 利益과 日本帝國의 영광을 위해서 台灣의 農業의 잠재력을 어떻게 개발하느냐는 것이었다. 이를 위해 日本은 ①台灣의 小農經濟를 帝國의 貨幣經濟 속으로 구조적으로 통합시키고, 농민들로 하여금 이러한 경제체제내의 誘因에 반응토록 고취시키며, ②近代農業技術을 農民들에게 두루 전파시키고, 技術혁신에 대한 인센티브를 높이며, ③農業發展의 타성을 계속 유지시킬 수 있을 만큼 시기

와 量에 맞춰 投資資本을 조달한다는 3 가지에 목적을 둔 施策을 조직적으로 수 십년에 걸쳐 실시하였다.

台灣農村의 改編

台灣의 小農經濟를 日本 帝國經濟에 통합시킨다는 것은 우선 日本統治 이전의 특징이었던 봉건적인 土地所有制度를 일소함을 뜻한다. 그 당연한 귀결로서 日本은 不在地主의 除去를 모색했으며, 나머지 地主들은 그대로 남겨두고, 그들의 주요 관심을 小作料 징수보다는 生産性向上에 두도록 유도하였다. 특히 日本은 이전의 통치체제아래에서 처럼 농민들의 利益이 地代를 올림으로써 말살되지 않도록 賃借料率의 合理化를 도모하였다. 그 목적은 農村貯蓄을 늘려 이를 농업부문에 再投資財源으로 활용하자는데 있었다. 日本은 또 지나친 現物小作料와 이것이 내포한 生産性 低下要因 즉, 小農들의 절박한 가족식량 사정으로 인해 좋은 種子의 보관이 어렵게 되는 惡循環을 防止하려 시도했다. 끝으로 日本은 農村租稅의 기반을 조성하여, 이 기반위에서 財政的인 인센티브와 特惠를 통해 농촌경제를 조작하려 했다. 이를 위해 日本은 토지의 소유와 토지생산성에 관한 정확한 자료를 필요로 하였다.

이 목적들을 구현시키기 위해서는 土地改革이 가장 중요한 수단일 수밖에 없었다. 1898년부터 1904年 사이에 土地調查局이 실시한 土地調查를 통해 日本은 台灣 全土地의 所有狀況을 밝혀내고, 尺度를 통일했으며, 境界를 확정하고 各農地의 生産性까지 측정 평가해 냈다. 이 조사결과를 바탕으로 植民當局은 生産性에 맞추어 農地稅를 조정했으며, 賃借料率도 土地 生産性에 맞도록 조정하고, 전체적으로 地代를 下向조정했다. 이러한 조치의 즉각적인 결과로 地主들은 高率의 農地稅와 낮은 地代 사이에서 압박을 받을 수 밖에 없었다. 그러나 이러한 規制는 土地의 生産性を 높이는 地主에게는 出口을 열어준 셈이 되었다. 生産性이 더 높은 小作人으로 부터 얻는 地代로 늘어난 稅金을 감당하고도 남을 수 있었기 때문이다. 반면 소작인들은 生産性を 높일수록 자기 몫의 이익이 커짐으로써 역시 增産意慾을 갖게 되었다.

日本植民當局은 地代와 地稅를 동시에 改編함으로써 전통적인 不在地主

階級을 말살하려 했던 것이다. 日本의 土地調査文書를 비롯한 대부분의 문헌에 의하면 19세기 말엽의 台灣에는 약 4万家口의 地主가 있었으며, 이들은 地域社會에서 큰 세력을 휘두르며 小作農으로부터 들어오는 地代로 所得과 富를 축적하고 있었다.

허위보고와 뇌물로 税金을 포탈하는 경우도 頻繁하였다. 이들의 작태는 농부들에게 증산의욕을 잃게 만들었다. 生産性을 높혀도 地代를 올려 모두 빼앗아 가기 때문이다. 地主들은 또 그들의 이익을 農場에 再投資하는 법이 없었다. 이러한 不在地主階級이 농업발전에는 逆機能을 하고 있다는 결론에 도달한 日本은 “地代/税金의 2重 쥐어짜기”를 통해 이들에게 重罰을 내린 것이다. 그 결과 일부 地主들은 農土를 팔지 않을 수 없었다. 日本植民当局은 또 모든 地主들의 토지를 정부에게만 팔 수 있도록 제한하였고, 地代를 收益債券으로 바꾸어 주었다. 이러한 조치에 힘입어 非生産的인 地主들은 제거되었고, 이들이 地代를 통해 거두어 들인 資本은 生産的인 投資채널로 유도되었다. 地主가 매각한 땅은 소작인들에게 재분배되었다.

1904년과 1910년사이 台灣에서 日本이 실시한 土地改革은 대부분 소기의 목적을 달성했다. 토지는 常住農家에게 이양되었고, 地代의 統制를 통해 近代化의 계기가 마련되었으며 (그러나 租稅腐敗는 根絶되지 않았다), 農村의 貯蓄이 늘어났고, 축적된 資本은 再投資되었다. 그러나 이때의 土地改革은 台灣의 不均等한 土地分配狀態를 크게 바꾸어 놓지는 못했다. 이때의 土地改革은 결코 民衆위주의 改革이 아니었으며, 당초부터 그런 의도에서 행해진 것은 아니었다. 不在地主는 사라졌지만 地主 그 자체는 없어지지 않았다. 土地를 살 수 있는 小作農들에게 土地가 이양되었지만 改革이 끝난후의 地主와 小作農 比率는 아직도 33대 67에 달했고, 10%의 農家が 農地의 60%를 所有하고 있었다. 그러나 日本측으로서는 이 정도의 성과로도 만족할만 하였다. 明治時代의 경험을 통해서 볼 때 부유한 小地主 階級은 새로운 農業技術의 普及媒体로서 가장 적절하다는 것이 판명되었다. 따라서 日本의 의도는 台灣의 農村位階秩序를 파괴하는 것이 아니라 非生産的인 貴族統治체제를 生産的인 郷土統治体制로 代替하는데 있었다. 이 새로운 構造는 近代化의 기관차로 쓰일 수 있었던 것이다.

小農經濟의 쇄신과 近代化

가장 간단한 定義에 의하면 農業의 近代化란 生産性を 增進시키는 새로운 技術에 의해서 달성된다. 그러나 새로운 기술은 이를 받아들일 환경에 맞추어 조정되어야 하는 한 “열쇠와 잠금쇠”의 現象이다. 여러 가지 점에서 日本植民当局은 台灣農業의 후진성을 극복하는데 있어서 “열쇠와 잠금쇠”問題의 次元에서 일을 해 나갔다. 日本은 19세기 후반기 自國의 경험을 통해서 技術을 지역여건에 맞게 조정하는 것이 얼마나 緊要한 것인지 잘 깨닫고 있었다. 日本은 또 새로운 技術이 도입될 환경을 도입에 맞도록 再編해야 된다는 것도 깨닫고 있었다. 日本은 台灣農業問題를 다룸에 있어서 이 경험을 십분 활용했다.

農業技術을 현지실정에 맞게 응용하는 것은 現地에 자리잡은 研究開發機關의 임무가 되며, 台灣의 경우에도 例外일 수는 없었다. 日本植民当局이 台灣에서 제일 먼저 한 일중의 하나는 農業開發研究의 下部構造를 마련하는 일이었다. 1903년에는 台北에 中央農業試驗場이 설립되어 “台灣農業의 科學的研究”를 담당했다. 뒤이어 全國에 6개의 試驗場이 설치되었고, 研究를 담당키 위해 日本에서 상당수의 농업기술자들이 건너왔다. 나중에는 農會로 하여금 試驗栽培에 출선케 하였으며, 特定作物을 다루는 特殊農會에게도 같은 일을 시켰다. 이러한 조치의 목적은 일찌기 日本이 유럽의 농업기술을 本土의 조건에 맞게 도입했던 것처럼 台灣에 새로운 농업기술을 도입하려는데 있었다. 20세기초부터 30년동안 설탕生産이 4배로 늘어나고, 쌀生産이 2배로 늘어난 것은 日本植民当局이 台灣에 설치한 농업기술 연구기관의 肥料開發과 育種사업에 적잖은 힘을 입었다.

그러나 日本植民当局이 台灣에서 직면한 가장 큰 과업은 研究의 결과를 農民들에게 전파시키는 일이었다. 이 일을 위하여 植民当局은 가장 탁월한 솜씨를 보였다. 革新이란 항상 위로부터 내려오는 것이므로(적어도 日本이 파악하기로는)植民当局은 각각의 農家와 직접 접촉할 수 있는 방식으로 農村部門의 구조를 재편해야만 했다. 植民当局은 정보의 전달뿐만 아니라 농민들의 거동을 감시하는 데도 이러한 조치가 필요하다고 보았다. 그들은 이를 위해 社會全體를 下向式으로 位階化시켜 놓았으며, 이와 더불어

上向式 監視體系도 만들어 놓았다. 말할 필요도 없이 이러한 社會體制에는 西方에서 존중하는 自由主義의인 價值들은 排除되어 있었다. 우리는 이점을 변명하려는 것은 아니다. 우리가 말하고자 하는 것은 단지 이러한 체제는 아주 짧은 시기에 台灣農業의 技術發展을 이룩하는 데에 있어서 대단히 能率의인 기능을 발휘했다는 事實이다.

農學的인 정보와 改革에 대한 요구를 밑으로 전달하는 조직에는 3 가지가 있다. 첫째의 가장 비공식적인 것은 日本植民当局의 관리들과 大地主들을 연결하는 조직이다. 이 경우 兩者사이의 접촉은 직접적이고, 잦으며, 때로는 個別的으로 이뤄졌으며, 보통 一方通行的이었다. 官吏들은 地主들에게 무엇을 얼마만큼, 어떻게 栽培해야 하는지 訓諭을 내리며, 小作人들에게 下達하도록 지시한다.

두번째機構는 農會이다. 農會는 植民当局이 내린 지침에 따라 日本官吏들과 부유한 地主들에 의해 지방별로 조직되었다. 農會의 간부요원들은 日本관리들이 任命했으며, 台灣全域에 341個 鄉鎮農會, 5,000個의 里分會가 조직되었고 모든 農家가 農會의 會員이 되었다. 農會는 肥料, 種子, 農機具들을 조합원들에게 販賣했고, 實驗圃場을 운영했으며, 作物試驗場과 긴밀한 연락을 가졌다. 漸次的으로 農會는 地域別로 뿐만 아니라 作物別로도 조직되었다. 1920年代 무렵 農會는 營農訓練, 土地調查, 防疫, 農산품 및 농업장비의 貯藏까지 담당하게 되었다. 첫 農會가 조직된 것은 1900年이었으나 1915年에 이르러 모든 行政區域에 최소한 1個의 農會가 조직되었다.

세계의 組織으로는 現地農民들을 돕도록 농업기술자들을 파견시키는 農事指導組織을 들 수 있다. 모든 農家は 農事指導를 받도록 되었으며, 指導手數料가 부과되었다. 農事指導는 처음에 政治・行政組織을 통해서 실시되었으나 나중에 農會의 業務로 移管되었다.

이밖에 日本이 심어놓은 教育制度가 情報傳達조직을 補完하는 역할을 맡았다. 教育제도는 初等教育을 통해 台灣農村의 文盲을 退治하는데 큰 역할을 했으며, 선발된 台灣學生들에게 보다 높은 수준의 農業技術訓練을 받을 수 있도록 하였다.

情報傳達組織과 並行하여 政治・行政의 組織이 있었다. 이미 언급한 바처럼 이 조직은 日本植民当局이 추진하는 改革에 台灣農民들이 얼마나 잘 따르고 있는지를 감시하는 査察組織이었다. 이 경찰적 기능속에는 말안듣

는 農民을 強制로 복종시키는 기능도 포함되어 있었다. 日本은 台灣을 占領한 후 전지역을 20個 道로 나누고, 이를 다시 郡으로, 郡을 邑, 里로 나누었으며, 그 아래로 다시 100家口單位의 統, 10家口單位의 班을 두었으며, 이 位階의 맨 끝에 個別家口가 屬하였다. 各組織單位에는 植民當局이 임명했거나 주민들에 의하여 선출된 후 認准을 받은 指導者가 있었으며, 家長으로부터 台灣總督에 이르는 각지도자들은 各者가 맡고 있는 집단의 行爲에 대해 次上級當局에 책임을 지고 있었다. 이와 동시에 행정조직마다 警察網이 조직되었으며, 경우에 따라서는 두 조직의 長이 같아서 중첩되는 경우도 있었다. 日本植民統治의 末期에는 每530名の 台灣人當 警察官1名이 배치된 것으로 推定되었으며, 경찰관은 台灣人들에게 가장 뚜렷한 統治者의 상징이었다.

台灣農村의 환경이 情報과 改革指示를 受容할 수 있게 再編되자 日本은 그들이 만든 조직을 活性化하여 인센티브와 賞罰제도를 並用한「위로부터의 技術變化」를 추진해 나갔다. 植民當局의 改革에 關한 指示를 잘 따르는 농민들에게는 補助金의 혜택이 붙은 種子, 苗木이 공급되었으며, 税金減免, 水利특혜, 정부관장아래 있는 유통시설이용, 價格 및 地代補助, 경찰의 발달로부터의 解放, 기타 물질적, 비물질적 혜택이 주어졌다. 반대로 정 부방침에 非協調의이거나 抵抗하는 농민에게는 重稅가 부과되고, 水利특혜, 流通上의 便益이 박탈되고 植民當局과의 不和, 罰金, 투옥 등을 감수해야만 했다. 이러한 제도는 生産과 生産性 증진에 큰 기여를 하였다. 사실상 이 제도아래서 台灣農民들은 큰 혜택을 받지는 못했지만 이 제도가 기대했던 效果는 충분히 거두었다.

適期와 適所의 資本投下

植民地통치기간중 台灣의 농업발전에는 충분한 資本이 공급되었다. 植民當局은 農業技術을 전파하는데 사용했던 것과 비슷한 조직적인 방식으로 台灣의 農村部門에 資本을 投下하고, 또 台灣農民들로 하여금 이를 받아들이고 配分되도록 했다. 우선 農村信用制度가 발족했다. 1913년의 農業協同組合法을 마련하여 생산적인 目的으로 돈을 빌리려는 농민들에게 융자 혜택을 줄 수 있도록 했다. 이 法을 바탕으로 農業協同組合이 세워졌으며,

植民統治期間中 모두 500개의 조합이 설립되어 농촌금융업무를 맡게되었다. 農會도 융자업무를 담당했으며, 地主會도 소작인들에게 융자를 했다. 水利組合은 水利事業에 公共投資를 유치했다. 銀行이 각종 組合을 후원했으며, 植民統治當局은 利率을 규제하고, 농촌의 高利貸金을 엄격히 막았다.

1905년까지의 投資는 주로 日本의 公共財源에서 충당되었고, 水利施設, 道路, 研究施設, 教育施設등 下部構造에 投資되었다. 이후의 投資, 특히 農業近代化와 技術革新과 관련한 投資는 대부분 台灣에서 거두어 들인 税金과 日本의 民間部門資金으로 충당했다. 1920年代와 30年代중 台灣의 정부운영비는 公共歲入의 약 절반으로足했으며, 세입의 나머지는 台灣의 경제개발에 再投資되었다. 같은 기간중 台灣政府의 開發支出중 3분의 1이 農業研究, 農事指導, 價格補助등에 쓰였다. 이 액수는 台灣정부의 年間예산의 10%에 해당된다. 이밖에 日本銀行들이 주관하는 民資誘致計劃에 의해 日本本土의 民間資本이 台灣農業으로 흘러 들어왔으며, 日本政府는 정책적으로 이러한 資本의 適正利潤을 보장해 주었다. 1895년부터 1905年 사이에 日本은 대규모의 無償援助형식으로 台灣政府를 補助했다. 1896年 그 액수는 台灣 公共歲入의 75%에 달했고, 1897년에는 34%, 1899년에는 15%에 달했다. 1905年 露日戰爭의 발발과 더불어 無償援助는 갑자기 끊겼다. 그러나 台灣經濟의 생산성은 계속 높아져 日本의 投資는 所期의 성과를 거두었다.

農業近代化와 台灣人

이상에서 처럼 日本의 台灣農業개발이 통계상으로 혁혁한 성과를 거두었고, 잘 계획되고 관리되었다는 찬양 일변도로 나가다 보면 日本植民當局의 施策이 실제로 달성한 것이 무엇인지 看過할 우려가 있다. 植民地 經略의 代價가 무엇인지 철저히 分析해 보지 않으면 이러한 사실이 밝혀지지 않을 것이다. 이미 지적한바 처럼 台灣의 農業生産性を 높이려는 日本의 의도는 첫째, 本土의 食糧安保를 다지고, 둘째, 설탕등 식량자원을 “帝国内”에서 조달함으로써 國際収支를 개선하는데 있었다. 당시 台灣은 農産物輸出經濟로 開發되고 있었으며, 주로 설탕과 쌀의 經濟를 指向했다. 1930年代

에는 年間 설탕生産量の 90%, 쌀生産量の 40~50%가 日本으로 실려나갔다. 이 수출작물들의 取買価는 비교적 높았고, 이익이 쌓였다. 대부분의 利益은 日本人会社가 차지했거나(특히 설탕의 경우), 高率의 消費稅를 통해 税金으로 징수되거나, 再投資되거나, 용자상환에 쓰였다. 간단히 말한다면 農業의 近代化로 얻어진 이익의 큰 몫은 日本의 “成長機械”(growth machine)로 환원되었다. 台灣農民들의 農業實質賃金은 1895년부터 1945년 사이에 거의 不變이었다는 것이 여러 學者들의 共通된 결론이다. 輸出作物의 확대재배가 시급하였으므로 현지식량작물의 재배가 줄어 食糧事情은 惡化되었으며, 쌀의 強制取買로 인해 주민들은 고구마를 主食으로 해야했다. 1930年代 日本經濟學者들의 저술을 보면 台灣에서는 住宅을 비롯한 物質의 福祉要素가 상당히 改善되어 中国本土보다 일반적으로 더 높은 生活水準을 누리고 있는 것으로 發表되어 있다. 그러나 台灣社会는 日本人 上典을 最上部로 한 철저한 階層化를 免치 못하고 있었다. 1940年代까지 持續된 社会的, 經濟的, 政治的 패턴은 전형적으로 植民地的인 것이었다. 台灣人들에게는 高等教育과 昇進의 기회를 주지 않았으며, 台灣人口의 상층부에는 言語를 비롯한 日本文化가 강요되었다.

国府治下에서의 農業開發 : 1945~1960

1940年代의 世界大戰은 台灣에 劇的인 영향을 미쳤다. 1939年和 1945年 사이의 戰時動員体制은 台灣經濟에 타격을 주었다. 전쟁으로 인한 파괴로 台灣경제는 침체속에 빠졌으며, 日本植民主義統治, 中国의 통치, 国共混乱, 国府統治등 政情의 변화를 겪는 동안 台灣社会는 전체적으로 内紛과 不安定을 겪었으며, 日本이 마련해 놓고 눈부신 成果를 거두었던 制度化된 農村開發計劃들이 사실상 물거품이 되었다. 共產黨과의 싸움에만 전념하던 国府는 1945년부터 1949年 사이에 사실상 台灣을 잊어버리다시피 했다. 中国人官吏들은 정치적인 보상으로 台灣의 고위관리직을 맡아서는 私利私慾만을 채웠다. 台灣人들은 1947年 反亂을 일으켰으나 곧 진압당하고 말았다. 1949년에 이르러 겨우 질서가 잡히고, 蔣介石政府가 옮겨움에 따라 점차 正常秩序가 회복되었다.

国府의 우선적인 관심사의 하나는 台灣農業의 再建과 開發이었다. 여기

에는 몇가지 그럴만한 이유가 있었다. 첫째, 蔣介石은 本土에서 50萬名의 大軍을 이끌고 이 섬에 건너왔으며, 이 軍隊를 유지하자면 식량과 資金이 필요했다. 農業成長은 食糧供給의 확대를 의미했고, 경제발전의 先導部門으로서의 資金을 의미하기도 했다.

둘째로, 인플레이션은 經濟的인 이유에서 뿐만 아니라 政治的인 이유에서도 退治되어야 했다. 當時 台灣은 혼란의 渦中에 있었고, 國府의 운명은 風前燈火이었으며, 台灣農民들도 이를 깨닫고 있었다. 따라서 台灣人들의 實質所得의 低下를 막고, 이들에게 非共產治下에서도 성장과 번영이 가능하다는 것을 보여주는 일이 蔣介石으로서의 시급한 과제이었다. 또 希望을 잃은 農民들은 共產主義에 가담할 가능성이 많았으므로 國府는 농민들에게 그들의 貧困이 어디서 비롯된 것인지 널리 弘報를 해야만 했다. 國府의 台灣農業政策의 基調를 이루고 있는 이와같은 動機들을 留念해 둘 필요가 있다. 이것들은 나중 결론에서 다룰 것들과 밀접한 관련이 있기 때문이다. 여기서는 蔣介石政權 아래에서 台灣農業開發이 成功을 거둔 중요한 요인의 하나는 1949年 이래 蔣政權이 農業開發의 필요성을 충분히 깨닫고 注力했기 때문이라는 것을 지적해 두는 것으로 그치기로 한다.

國府의 정책은 日本이 만들어 놓고 運營하던 農村機構을 단순히 再建하는데에 그치지 않고, 더 많은 것을 이룩했다. 國府의 農村開發에 대한 接近方法은 몇개의 要素, 또는 局面으로 나누어 볼 수 있다. 이것들은 실제로 여럿이 동시에, 相互補完的인 방식으로 이루어 졌지만, 各施策이 集中的으로 적용되었다는 것 자체가 開發의 重要요소였다는 事實을 잊어서는 안 된다. 日本植民當局이 그랬던 것처럼 國府도 農地改革으로부터 일을 착수했다. 그리고 나서 政府와 村落을 연결짓는 조직망을 설립하고 活性化시켰다. 試驗研究가 새로운 開發事業 또는 施策着手에 몇 段階 앞서서 持續的으로 실시되었으며, 大規模의 投資를 통해 實驗室의 發見을 圃場의 生産性으로 발전되었다.

1949년부터 1965年사이의 投資財源은 대부분 美國의 援助로 충당되었다. 이것은 國府와 美國의 反共的인 목적들이 일치된 결과이었다. 植民統治下에서 처럼 農民들은 보상과 응징의 시책아래서 실시된 新政府의 開發이니셔티브에 적극 呼應했다. 그러나 國府의 政策은 報償쪽에 重点을 더 두었으며, 그 代表的인 것은 農村福祉向上에 대한 公約과 實踐에서 엿 볼 수

있다.

국府的 農地改革

大陸에서 당한 恥辱의 요인을 分析한 끝에 國府指導者들은 本土에서 農地改革을 지연시킨 것이 失敗의 큰 요인이었다는 결론에 도달했다. 버림받은 농민들은 모두 共產黨에 가담했던 것이다. 本土의 農地改革은 계획이 세워져 있었고, 草案까지 나왔으나 國民黨 政治勢力의 기반이 되고 있던 地主層의 반발을 고려하여 효율적으로 집행될 수가 없었던 것이다. 國府가 台灣으로 옮겨간 후에는 이러한 배려의 필요성은 사라졌고, 農地改革의 길이 저절로 트였다. 첫번째 조치들은 1949년에 마련된 小作人들에 대한 地代輕減조치였다. 일부 地代는 직접 引下되었고, 나머지는 一定率의 定租로 고정시켰다. 定租以上の 생산량은 농민들 차지가 되도록 했고, 地代를 함부로 올리지 못하도록 했다. 賃借관계는 文書로 하도록 의무화 했으며, 3年에서 6年間の 地代를 고정토록 했다. 이밖에 凶年에는 地代를 낮추고, 補助対象作物에 대하여는 地代를 免除토록 했다.

한편 國府는 土地調査에 착수했다. 1953年경 이 조사를 바탕으로 광범한 農地再分配計劃이 마련되었다. 政府가 겨냥한 것은 地主階級の 除去와 小規模自作農 체제의 창설이었다. 耕者有田原則에 따라 國府는 일정 한도 이상 小作을 준 農地를 政府에 팔도록 명령했다. 地主들에 대한 補償은 30%는 정부기업체의 株式으로 지불했고, 나머지 70%는 20차례에 걸쳐 6개월마다 상환하는 土地債券으로 지급했다. 政府가 買収한 農地는 買収價格대로 小作人들에게 되팔았으며, 대금은 6個月씩 나누어 払入토록 했다.

어쨌든 土地改革의 성과는 광범하였다. 1949年和 1965年사이에 台灣의 自作農은 34%에서 65%로 늘어났고, 小作農의 비율은 36%에서 15%로 줄어들었다. 따라서 小規模自作農의 창설을 겨누었던 所期の 目標가 대체로 달성된 셈이다. 自作農体制하에서는 生産性이 向上된다는 理論은 1953年이하의 통계를 보면 그대로 입증되고 있다. 農地를 小筆地로 재분배하면 生産性이 떨어진다는 주장은 근거없는 것이임이 밝혀졌다.

農村의 組織化 : 1949~1965

農地改革을 통해 生産性を 손상시킴이 없이 農村의 緊張을 완화한다는 所期の 목적은 달성되었지만, 이를위해 탄생시킨 零細한 小農制度 아래서는 政府와 農村部門을 효과적으로 연결시키는 것이 새로운 문제로 대두했다. 植民統治下에서 日本은 大地主를 통해 이를 수행하였지만 이제는 그 方式이 통용될 수 없었다. 近代化를 위한 施策을 농민들에게 전달하기 위해서는 새로운 制度가 필요했다. 國府는 農會를 再組織하고, 活性化시키며, 여러가지 任務를 부과하고, 모든 農家를 1개이상의 農會에 가입시킴으로써 이러한 目的을 달성하였다.

組織面에서 1949年에서 1965年까지 台灣 農村構造의 頂點은 農復會(JC-RR)이었다. 美·中合作으로 된 이 기구에 대해서는 뒤에 부연키로 한다. JCRR의 업무는 中華民國 農業部 및 經濟計劃·開發部署들과 중첩되었다. 이 기구들은 台灣省의 農林部 上位機關으로 활동했다. 省 農林部는 그 산하의 農民組織局을 통해 農會와 연결을 갖고 있었다. 農會는 省, 市, 鄉鎮單位의 農會의 會員加入은 地主, 自作農, 小作農, 農業勞働者, 農業學校卒業生들에게 開放되었다. 鄉鎮單位 農會까지는 모든 農家가 가입토록했다. 日本植民地 시대와 달라진 점은 農會의 간부들을 모두 選舉制로 뽑고, 政府官吏가 農會의 幹部職을 맡지 못하도록 한 점이다. 이것은 農會에 보다 더 自律性を 부여하여, 종래 上意下達위주의 운영방식을 고쳐 下意上達의 새 機能을 더 갖도록 한 것이었다. 따라서 植民統治時의 農會보다는 훨씬 더 民主的인 組織이 된 것이다.

農會는 多目的的인 조직이었다. 農事技術指導도 담당하고 種子, 肥料도 分配하고, 試驗場의 研究, 개발도 후원하며, 저장시설의 제공, 協同購販, 信用供与, 資本誘致, 教育, 水利의 開發 및 分配, 政府開發事業의 起案과 집행에의 참여등 多角的인 活動을 벌였다.

美國資金의 導入

이상에서 언급한 台灣의 農村조직이 戰後 台灣農業開發의 기초여건을

마련해 주었지만, 이 与件内에서 農民들이 보여준 반응은 蔣介石정부가 施行한 각종 誘因策과 特惠에 의한 것임을 명심해야 한다. 각종 인센티브中에서 經濟的인 것이 가장 중요함은 말할 필요도 없다. 美國의 관심과 寬大性에 힘입어 이 기간중 台灣農業開發에 필요한 資金의 조달에는 별 어려움이 없었다. 美國이 이 시기에 台灣에 供与한 원조의 動機를 자세히 파고든다는 것은 이 글의 목적에 적합치 않다고 생각한다. 단지 韓國戰爭이 터진 直後부터 美國은 台灣의 자주독립, 自由經濟體制下에서의 生存, 反共的인 政權維持등이 美國의 安保에 필수적이라고 판단하고 있었다는 사실만 지적코자 한다. 이 글을 쓰는 목적에서 볼 때 보다 주목해야 할 점은 당시 美國은 台灣의 성공적인 국가발전을 위해서는 農業開發이 결정적으로 중요하다고 생각했으며, 이런 判斷에 입각해서 援助를 供与했다는 점이다. 1951년과 1965年사이에 美國은 약 15億달러를 台灣에 援助했다. 總 資本投資額에서 볼 때 美國援助는 農業投資의 58.7%를 占했으며, 反面 工業部門의 투자액에서 美援助資金은 13%밖에 占하지 못했고, 그나마 그것의 큰 몫은 農業關聯工業에 投資되었다.

美國의 援助資金으로 모두가 이뤄졌다는데 대해서는 강한 異論이 있을 여지가 있지만 그렇다고 美國援助의 기여를 過少評價해서는 안될 것이다. 다음은 美援助 실적을 간추린 것이다

- 美國이 台灣의 水利施設開發에 할당한 금액은 250萬달러이었다.
- 台灣의 비료, 농약工業은 美國의 강력한 재정지원아래 발전하였다.
- 1951년과 1965年사이 台灣의 農村金融制度는 주로 JCRR(Joint Commission on Rural Reconstruction)을 통해 流入된 美國의 資金으로 운용되었다.
- 1953년부터 1965年사이 시작된 거의 모든 開發, 近代化사업은 최소한 부분적으로나마 JCRR을 통한 美國援助資金의 도움을 받았다.
- 수십만 달러가 소요된 教育프로그램에 의해 數百名の 中國人 農學者와 農業기술자가 1951년과 1965年사이에 美國留學을 했다.
- 수백만 달러의 財源을 소비하면서 수백명의 美國農學者와 기술자들이 1951년과 1965年사이에 台灣에서 活躍하였다.
- 1951년부터 1965년까지 美國의 軍事援助는 台灣의 軍費부담을 덜었으며, 이로인해 절감된 財源이 農業과 全体經濟發展에 投資될 수 있었다.

이 研究의 목적으로 볼 때 美國의 충원조약의 많음에 경탄을 보내는 일 보다는 美國의 資本이 어떤 經路를 통해 台灣農村으로 流入되었는지를 검토해 보는 것이 더 바람직하다. 대개의 경우 援助는 各種事業에 대한 融資형식으로 配定되었으며, 配定은 위에서 언급한 農會를 통해서 이루어졌다. 앞서 밝힌 바처럼 台灣의 農業開發은 JCRR에 의해 계획이 세워지고, 執行이 監理되었다. JCRR는 그 理事陣을 美·中 兩者代表로 구성하였고, 美國의 경제·기술원조기구와 中華民國政府와 協調하면서 운영했다. 1961년경 JCRR의 当事기관은 USAID 農業局과 中華民國 農業部였다. JCRR의 實權은 2名の 美國人과 3名の 中國人으로 된 半自主의인 5人委員會가 장악하고 있었다. 모든 결정은 滿場一致에 의하였다. 兩國間의 機關이었기 때문에 JCRR은 兩國政府의 직접적인 壓力을 避할 수 있었고, 상당한 自律權을 行使할 수 있었다. 이런 自律性에 힘입어 JCRR이 추진한 農業近代化 계획은 효율적이고 신속히 이뤄질 수 있었다.

初創期 JCRR은 地方政府가 내놓은 특정사업의 支援建議를 검토하여, 借款이나 無償供與 형식으로 자금을 제공했다. 事業要請은 우선 타당성을 검토하여, 그것이 인정될 경우 執行을 地方機關(보통 地方農會에서 선출한 사람들로 구성)에 委任하고, 資金支援節次를 정하게 된다. 통상의 경우 소요자금은 JCRR과 中央과 地方政府가 분담했다. 事業이 종료된 후의 檢査절차가 마련되고, 차관의 경우 償還조건이 결정되면 뒤이어 사업에 資本이 投入된다. 1951년과 1965년 사이에 JCRR은 모두 6,280個의 事業을 승인했다. 그중 失敗한 사업은 不過 1.1%에 불과했으며, 財源面에서 볼 때 이것은 JCRR 無償供與額의 1.6%, 차관의 5.6%에 불과했다.

JCRR은 직접적으로 農業開發의 이니셔티브를 취하기도 하였다. 예를 들어서 1950~1965년간의 초기에 JCRR은 肥料를 배급해 주고, 農藥使用을 장려했으며, 農會를 再編했다. 灌溉分野에서도 적지않은 실적을 남겼다. 이런 사업들은 당초 台灣農業의 생산성을 높이고 作付體系를 多樣化하는데 力點을 두었던 JCRR이 부대사업으로 벌인 것들이다.

台灣農業開發에 있어서 國府의 役割

戰後期中에 JCRR은 台灣農業發展에 영향을 미쳤던 여러 가지 誘因들을

마련했지만 이에 대한 抵抗을 막고 水準以下の 성과는 罰을 주는 制裁와 賞罰은 中華民國 정부가 담당했다. 50年代初부터 成長과 改善을 위한 事件은 台灣의 전농촌지역에서 성숙해 가고 있었지만, 상당수의 台灣原住民들은 蔣介石政權과 目標을 달리하고 있었으며, 中華民國의 榮光을 위해 일할 의욕도 없고, 蔣의 軍隊 유지에도 흥미가 없었으며, 또 國府의 하는 일에 대해 아무런 영향력도 갖고 있지 못했다. 國府는 이들의 抵抗을 용납하지 않았다. 國府는 경찰국가로서의 여러 가지 기구를 창설하고 運用하여 이들을 복종시켰다. 경찰의 감시는 日本植民統治時代 못지않게 철저했으며, 어딜가나 軍隊가 配置되어 있었다. 本土와의 戰爭狀態를 寄貨로 民權의 彈壓은 정당화되었던 것이다. 공개적으로 國府의 施策에 반항하는 것은 어려웠다.

國府의 農業目標들은 1953년에 시작된 연속적인 4개년계획에 반영되어 있다. 4개년계획의 주요골자는 部門別 生産目標과 各行政部處別 目標設定이었다. 第1次 4個年計劃은 食糧의 自給生産과 肥料工業의 확장과 畠增産에 力점을 두었다. 두번째 계획은 自然資源의 보다 효율적인 利用과 農・工業間의 調整, 그리고 灌溉事業과 水産業振興에 力점을 두었다. 3次 및 4次 4개년계획은 灌溉, 平野地와 山間地의 農業資源의 개발과 水産業에 力점을 두었다. 계획은 지방자치 단체와 협의를 거치고 JCRR와의 協調를 거쳐 立案되었으며, 目標은 대부분 타당성을 기준으로 정해졌다. JCRR의 여러 事業들은 이러한 4개년계획의 방향에 맞도록 조정되었으며, 國府의 投資도 이 事業들이 所期의 성과를 거둘 수 있도록 조정하여 이뤄졌다. 이러한 4개년계획들이 공산주의에서 볼 수 있는 統制經濟의 양상에까지 이르지지는 않았지만, 그들의 成長目標은 대단히 野心的이었으며, 합당한 성과와 수준이하의 성과를 명확히 区分하고, 農村經濟에 상당한 정도의 劃一主義의 통제가 가해졌고, 國府施策에 반대하는 사람들에게 상당한 制裁를 加할 근거를 마련해 주었다.

農業發展과 台灣人

台灣이 國府가 추진한 야심적인 農村開發로부터 혜택을 받았다는 것은 의심의 여지가 없다. 설탕의 生産은 劇적으로 늘어났고, 台灣은 세계의

가장 중요한 설탕 輸出國이 되었다. 이밖에 國府治下에서 台灣은 世界最高의 米 收穫을 기록했다. 作付体系의 多角化도 상당히 진척되었다. 美國으로부터의 小麥輸入으로 50年代初 米 植付面積은 상당히 줄었지만 그 후 1957년에 이르러 米 生産量은 3倍로 늘어났다. 옥수수의 植付面積도 크게 늘어났으며, 大豆의 植付面積도 지난 20여년간 2倍로 늘어났다. 파인애플과 바나나는 主要 輸出作物으로 성장했고, 養豚業이 새로운 産業으로 등장했으며, 여러 종류의 菜蔬가 自家用 栽培를 넘어서서 경제적인 중요성을 가지게 되었다. 가장 중요한 것은 台灣의 農業이 急成長하는 近代工業社會를 給養하고 있다는 점이다. 1951年 台灣의 農業人口는 63%이었는데 1965년에는 그것이 54%로 줄었다. 1954年度 台灣輸出品の 工產品比重은 7%에 불과했으나 1967년에 이르러 그 비중은 55%로 늘어났다. 農業開發은 이미 台灣의 主要 公共政策目標에 들어가지 않게 되었다. 台灣의 農業은 이미 충분히 開發되었기 때문이다.

그러나 台灣 農民들의 상태는 어떠한가. 米·재코비를 비롯한 여러 學者들의 分析에 의하면 台灣에 있어서 經濟開發이 가져온 惠沢은 비교적 광범하게 拡散되었다는 것이다. 다른 低開發國에서 볼 수 있는 현격한 貧富의 差가 台灣에는 없다. 食糧소비도 종전의 米 중심에서부터 肉類, 酪農製品, 生鮮, 과일, 채소등으로 바뀌어 가고 多樣化되어 가고있다. 人當 所得과 賃金도 上昇하여 왔다. 都·農間の 隔差는 여전히 존재하지만 과거와 같이 심하지는 않다. 여러 가지 점에서 오늘날의 台灣 農村住民들은 近代農民의 面貌를 갖추고 있다. 최소한 물질적인 면에서 이들은 農業發展의 혜택을 톡톡히 받고 있다고 말할 수 있다.

台灣農業發展의 政治經濟：結論

여러 가지 면에서 台灣의 農業發展史는 성공담의 연속이다. 그러나 우리의 研究는 台灣人이나 台灣政府의 업적을 찬양하는데 있지않고 低開發國의 農業近代化를 分析하는데 있다. 우리는 앞서 政治的要素와 經濟的要素間的 相互作用에서 이에 대한 해명이 가능할 것이라고 假定했으며, 실제 분석결과로 볼 때 이 가정이 옳은 것 같다. 그러나 이밖에도 台灣農業開發過程을 分析하는 데는 몇가지 중요한 철학적요소들을 감안하지 않으면

안되며, 이 글의 결론을 내림에 있어서 이점을 먼저 유의하지 않으면 안된다.

1. 台湾의 農業發展은 日本과 中国国民党的 權威主義的 政治環境속에서 발전하였다.

兩体制는 고도로 획일주의적인 統制와 강제적인 動員体制를 驅使했으며, 非協調와 成果不振을 용납하지 않았다. 또한 경찰의 감시와 位階的인 責任制度 등이 중요한 역할을 했다. 이 모든 일은 不幸한 일일런지 모르나 정직하게 말하여서 機能面에서는 효율적이었다. 이러한 체제는 다른 체제 아래서는 불가능했을 성과를 가져오는데 寄与를 했다. 분명히 여기에는 價値의 트레이드·오프(trade-off)가 있다. 農業生産性과 經濟成長을 위해 民主主義, 市民의 自由, 個人的 自律性 등이 희생되었다. 國府下에서는 그 정도가 덜했지만 여전히 價値의 트레이드 오프는 尚存하였다. 그렇다면 兩者를 다 增進시킬 수 있는 社會가 과연 實現可能한가라는 의문이 제기된다. 분명히 北美를 비롯한 일부 農業發展의 역사적 사례에서는 이러한 트레이드 오프가 없었다. 그러나 도대체 19세기의 北美와 20세기의 아시아, 아프리카를 發展의 政治經濟에서 比較할 수 있겠는가? 상당한 정도의 強制動員과 획일주의적인 統制없이 현재의 대부분 低開發國家에서 農業發展이 가능할 수 있을까? 궁극적으로, 우리時代에 民主主義와 農村開發이 共存할 수 있을까?

2. 台湾의 農業開發은 日本과 國府統治아래서 발전하였는데, 이것은 두 정권이 農業開發에 높은 優先順位를 부여하였기 때문이다.

간단히 말하여 台湾의 農業開發이 이뤄진 이유중의 하나는 兩統治体制가 진정으로 農業開發을 願했기 때문이다. 이 점은 너무나 쉽게 看過되고 있다. 우리는 이 점이 看過되지 않도록 일부러 政府의 動機를 중요문제로 부각시키려 한다. 逆說的인 것은 두 政權 모두 農業近代化 그자체나 農民을 위한 農業近代化를 추진하지는 않았다는 사실이다. 日本이 台湾의 農業發展에 注力했던 것은 自己本土의 国内的인 安定과 國際收支改善, 烈強의 位置로 올라서려는 帝國主義的 野望 때문이었다. 國府의 농업발전정책은 反共的인 國家目標과 台灣省의 政治的 安定에 바탕을 둔 것이었다. 우리가 주목하려는 문제는 어떤 條件일 때 政府가 농촌개발 施策에 最高의 優先順位를 부여하느냐는 것이다. 우리가 살핀 바에 의하면 政府의 우선순

위는 高度의 政治의 結果를 감안하여 政權이 농촌개발을 원하는 것은 그렇게 하지 않고 反對의 길을 택한다고 하면 政權의 維持가 어렵거나 對外的인 安保, 또는 自主權이 어려워지게 될 때이다. 이와 대조적으로 農村의 非開發이 단순히 가난한 小農의 문제나 못사는 下層階級의 문제에 지나지 않는 경우 食糧増産에 대한 政府의 관심은 대수롭지 않게 된다.

3. 台灣農業의 발전은 農村의 구석구석까지 政府의 影響력을 확산시키려 했던 두 政權의 行政力이 크게 機能을 발휘했기 때문이다.

지금까지 우리는 日本植民当局과 國府가 台灣의 농촌에 행정력을 퍼기 위해 構築한 組織에 관해 언급했지만 우리가 注目할 점은 두 政權이 行政력을 썼다는 事實보다도 될 수 있었다는 점이다. 두 政權은 高度의 行政能力을 보여 주었으며, 그것은 오늘날 아시아, 아프리카, 南美에서 類例를 찾아보기 어려운 高度의 行政능력이다. 이러한 能力은 부분적으로는 中國과 日本의 오랜 公共行政의 傳統에서 나온 것이다. 台灣의 경우 보다 중요한 점은 두 政權 모두가 農村開發課業을 위해서 財政的, 人的資源을 동원, 배정하는데 적극적이었다는 점이다. 農村開發課業에 막대한 公共財源과 최상급의 公務員들이 配置되고, 動員되었던 事實이다. 이 점 역시 오늘날 다른 나라에서 類例를 찾아보기가 어렵다.

4. 農村部門이 새로운 情報과 인센티브를 받아들일 수 있게 구조적으로 改編된 後에야 農村의 技術革新과 變化가 일어나게 되었다.

이러한 결론은 이미 다른 研究들을 통해 여러차례 알려져 왔으며, 우리의 연구를 통해 다시한번 확인하게 된 것 뿐이다. 台灣에서도 傳統社會가 붕괴된 훨씬 후에야 農村에까지 變化의 물결이 닿았다. 近代農業에 관한 정보가 교육을 받고, 기능적으로 조직된 農民들 사이에서 퍼지기 시작했으며, 教育과 組織이 더 효율적으로 이뤄지자 傳播速度도 더 빠르고 효율적으로 되었다. 마찬가지로 價格인센티브와 投資인센티브도 그것이 꽤 많은 일이고, 展望이 좋다는 것이 알려진 후부터 적극적인 呼應을 보게 되었다. 이러한 理解가 이뤄진 것은 農村社會를 農會組織으로 엮어 놓고, 農會와 官僚體制가 밀접하게 연관되어 있었기 때문이다. 전형적인 中國人들의 知慧와 精力도 무시할 수 없는 요소이지만 17세기에서 20세기에 이르는 동안 이러한 장점은 별로 제구실을 하지 못했었다. 이러한 長點들은 오히려 전통적인 小農(peasant)이 農業人(farmer)이 되고, 近代社會

의 一員으로 통합된 후에야 그 潜在力을 나타내기 시작했다.

5. 台湾의 農業發展에서 資金은 거대한 힘을 과시했다.

台湾의 農業은 태평양전쟁기간중 戰時動員體制下를 제외하고는 公共 및 民間의 投資財源이 不足해 본 적이 없었다. 특히 留意해야 될 사실은 두 정권 모두 農業部門을 工業化를 支援하는데 사용하지 않았다는 점이다. 대부분의 農村貯蓄은 工業發展을 위한 投資에 쓰여지지 않았으며, 또 都市근로자들을 싸게 給養하기 위해서 農民들을 價格政策으로 쥐어짜는 일도 없었다. 분명히 日本과 國府는 工業成長에 관심을 갖고 있었다. 그리고 土地改革 即後를 비롯하여 일부 농촌저축이 工業에 투자되었으며, 두 政權下에서는 늘 米價에 대한 가격통제가 있었다. 이밖에 米穀・肥料 交換制度도 있었다. 그러나 이런 시책들은 그렇게 모질거나 搾取的인 것들이 아니었으며, 농촌의 인센티브를 죽여버릴 程度가 아니었다. 그와는 반대로 日本統治下에서 台湾의 농촌저축의 대부분은 農業에 재투자 되었다. 台湾에서 거두어진 稅金도 대부분이 비슷한 방식으로 농촌으로 환원되었다. 國府治下에서 政府의 農業投資는 계속 적지 않은 액수이었으며, 이에 상응하는 額數의 美國援助가 農村部門에 投資되었다. 역설적이지만 이러한 農業投資는 窮極的으로 台湾經濟의 구조적인 變化를 가져오는데 실질적으로 큰 寄与를 했다. 이러한 投資에 힘입어 台湾은 農業을 먼저 개발했음에도 불구하고 번영을 구가하는 건전한 농업을 바탕으로 한 번영된 工業國을 만들 수 있었던 것이다.

6. 土地改革은 台湾 農村開發 過程에 중대한 영향을 미친 것 같지만 그것이 生産性에 미친 직접적인 영향은 아직 분명치 않다.

日本植民当局과 國府의 土地改革은 본질적으로 非生産的이고 개혁의 저해 요인이 되고 있는 전통적인 農村支配階級을 제거하는데 목적을 둔 정치적인 조치였기 때문에 성공을 거두었고, 또 農村開發에도 所期의 기능을 발휘했다. 이런 조치로 인해 전통적인 地主세력은 發展의 방해세력이 되지 못했다. 土地改革으로 이들의 勢力이 꺾였기 때문이다(특히 國府의 토지개혁은 地主勢力을 거의 철저히 분쇄해 버렸다). 그러나 두 政權의 土地改革은 서로 매우 다르다. 日本植民当局이 토지개혁을 했을 때는 再分配 한 땅이 얼마 안되었고, 改革을 하기 전이나 후의 農民構成은 小作農이 大宗을 이루고 있었다. 그러나 이와 反對로 國府는 광대한 土地를

再分配했으며, 이를 통해 農村人口를 대부분 自作農으로 바꾸어 놓았다. 그러나 두차례의 土地改革은 生産과 生産性的 大단한 増加를 招來하였다. 따라서 地主들을 배제한 土地改革이 農業成長에 반드시 좋으나, 나쁘냐는 쉽게 결론 내리기가 어렵다.

이밖에 土地改革이 그 자체 生産 및 生産性的 증가와 큰 연관이 있는지의 문제가 제기될 여지가 있다. 土地改革이 진척됨에 따라 台灣農村社會의 기술적, 경제적 기반의 많은 요소들이 함께 변화했다. 農會가 창설되고, 試驗結果가 널리 普及되었으며, 農事指導가 행해졌고, 開發投資가 활발해 졌다. 이러한 變化가 여러 가지 성과를 낳았기 때문에 우리는 土地改革과 이에 따르는 여러 가지 近代化施策이 농업성장에 기여했다는 결론에 도달할 수 있다. 土地改革 그 자체만으로 특별히 생산 및 생산성 增大에 特効를 보인 것은 아닌 것 같다. 이로부터 보다 일반적인 결론을 내린다면 土地改革은 본질적으로 階級鬭爭의 政治的 道具라는 것이다. 農業이 발전하기 위해서는 이런 계급투쟁이 농촌에서 일어나고, 近代化主義者들이 이 鬭爭에서 승리하는 것이 바람직하다. 그러나 계급투쟁에서 승리하는 것은 농업발전의 序章에 지나지 않으며, 결코 그 核心的 本質은 아니다.

参 考 文 獻

1. Ramond Myers and Han-Yu Chang, "Japanese Colonial Development Policy 1895~1906: A Case of Bureaucratic Entrepreneurship," *Journal of Asian Studies* 22, no. 4 (August 1963): 433.
2. Yosaburo Takekoshi, *Japanese Rule in Formosa* (London: Longmans, 1907), p. 271.
3. Myers and Chang, "Japanese Colonial Development," p. 559.
4. Ibid., p. 562.
5. Fred W. Riggs, *Formosa under Chinese Nationalist Rule* (New York: Macmillan, 1952), p. 87.
6. Samuel P. S. Ho, "Agricultural Transformation under Colonialism: The Case of Taiwan," *Journal of Economic History* 28, no. 3 (September 1968): 330.

7. Myers and Chang, "Japanese Colonial Development," p. 562.
8. N. S. Ginsburg, *Economic Resources and Development of Formosa*(New York: Institute of Pacific Relations, 1953), p. 170.
9. Takekoshi, *Japanese Rule*, p. 147.
10. Ginsburg, *Economic Resources*, p. 29.
11. Neil H. Jacoby, *U. S. Aid to Taiwan*(New York: Praeger, 1966), pp. 75-76.
12. Riggs *Formosa under Chinese rule*, p. 107.
13. Samuel P. S. Ho, "Development Policy of Japanese Colonial Government in Taiwan 1895~1945," in *Government and Economic Development*, ed. G. Ranis(New Haven, Conn: Yale University Press, 1971), p. 315.
14. Jacoby, *U. S. Aid to Taiwan*, p. 76.
15. Ho, "Development Policy of Japanese Government," p. 340.
16. Ho, "Agricultural Transformation under Colonialism," p. 336.
17. Ching Yuan Lin, *Industrialization in Taiwan, 1946-1972: Trade and Import Substitution Policies for Developing Countries*(New York: Praeger, 1973), p. 24.
18. T. H. Shen, *The Sino-American Joint Commission on Rural Reconstruction*(Ithaca, N. Y: Cornell University Press, 1970), p. 203.
19. T. H. Shen, *Agricultural Development on Taiwan, Since World War II*(Ithaca, N. Y: Comstock Publishing Associates, 1964), p. 43.
20. Shen, *Sino-American Joint Commission*, p. 42.
21. Jacoby, *U. S. Aid to Taiwan*, p. 51.
22. Ibid., p. 53.
23. Shen, *Sino-American Joint Commission*, p. 42.
24. Jacoby, *U. S. Aid to Taiwan*, p. 165.
25. Shen, *Agricultural Development on Taiwan*, p. 38.
26. Shen, *Sino-American Joint Commission*, p. 33.
27. Ibid., p. 242.

28. Ibid., p. 35.
29. Shen, *Agricultural Development on Taiwan*, p. 195.
30. Ibid., p. 175.
31. Shen, *Sino-American Joint Commission*, p. 147, 165.
32. Anthony Y. C. Koo, "Economic Development," in *Taiwan in Modern Times*, ed. Paul K. T. Sih (New York: St. John's University Press, 1973), p. 417.
33. Jacoby, *U. S. Aid to Taiwan*, p. 279.
34. Ibid., p. 101.

台湾의 農産物流通 및 価格政策

陳 新 友

- I. 台湾 農業經濟의 概況
- II. 農産物 價格政策
- III. 流通政策
- IV. 價格 및 流通政策의 經濟的效果
- V. 앞으로의 展望

I. 台湾 農業經濟의 概況

1. 台湾의 農業生産

지난 20年동안 台湾의 農業은 꾸준히 成長해 왔다. <表 1>에서 보는 바와 같이 主要 農産物의 生産은 비록 品目別로 차이는 있지만 1961年부터 1978年 사이에 증가되어 왔다. 1978年の 主要 農産物의 品目別 生産量은 쌀이 粗穀基準으로 240万M/T, 고구마가 150万M/T, 菜蔬類가 280万M/T, 果實類가 130万M/T, 돼지 飼育頭類가 620万마리, 그리고 닭 飼育頭數가 3,840万마리 등이었다. 한편 <表 1>은 1960年代에 줄곧 增加趨勢에 있었던 主要 農産物의 生産量이 1970年以後 몇몇 品目を 제외하고는 減少趨勢로 轉換되는 경향을 보여준다.

<表 2>에 나타난 1961年부터 1978年까지의 農業生産指數를 보면 일부 品目は 生産量이 급격하게 늘어났 반면, 다른 品目は 같은 期間中에 緩慢한 成長을 보였다. 대체로 果實類나 菜蔬類, 돼지고기 및 水産物 등이 急成長한 品目들이며 다른 品目は 특히 최근 몇년 사이에 生産量이 줄어들기도

表 1. 主要 農産物 生産量(1961, 1970, 1978)

品 目	单 位	1961	1971	1978
쌀	千M/T	2,016	2,463	2,444
고 구 마	"	3,234	3,441	1,463
落 花 生	"	105	122	92
카 사 바	"	226	308	250
茶 (加 工 前)	"	18	28	26
原 糖	"	924	588	727
담 배	"	16	21	22
바 나 나	"	104	462	182
파 인 애플	"	174	338	250
기 타 果 实 類	"	55	209	374
菜 蔬 類	"	814	1,685	2,814
돼 지 고 기	千 頭	2,430	4,320	6,205
닭	"	7,915	14,822	38,360

資料:「台湾農業年鑑」, 台湾農林省.

表 2. 農産物 生産指数(1976=100)

单位: %								
年 度	綜合指數	곡물류	쌀	果実類	菜蔬類	林 業	豚肉	水産物
1961	57.6	67.1	74.3	23.4	27.5	105.5	39.3	31.2
1965	70.6	81.5	86.6	51.9	37.9	135.9	46.3	39.5
1970	85.6	90.2	90.8	73.3	75.3	132.7	75.2	72.5
1975	90.9	92.2	91.9	85.3	86.7	104.1	75.5	93.1
1978	102.2	97.1	90.1	98.6	117.2	78.8	111.0	112.6
1978/1961	1.77	1.45	1.21	4.21	4.26	0.75	2.82	3.61

資料:「台湾農業年鑑」1979年版, 台湾農林省, 1979年 7 月, pp22-23.

했다.

현재로서는 全農業生産額의 40%를 축산물이, 20% 정도를 園芸作物이, 그리고 나머지 40%를 기타작물이 차지하고 있다.

2. 台湾의 農産物貿易

천연자원이 부족한 台湾으로서는 農業 및 經濟全般의 발전을 촉진하기 위해서 對外貿易에 크게 의존하는 수 밖에 없다. 모든 当事国과 農産物交

易을 증대시키려는 노력에 따라 <表 3>에서 보는 바 처럼 1961年以來 農產物交易은 輸入과 輸出 양면에서 크게 증대되었다.

表 3. 農產物 國際貿易

單位：US\$1,000

年度	輸出額 (1)	輸入額 (2)	貿易収支 (1)－(2)
1961	121,865	103,272	18,593
1962	116,674	95,399	21,275
1963	203,316	138,012	65,304
1964	264,729	144,042	120,687
1965	260,098	154,164	105,934
1966	256,241	144,865	111,376
1967	260,305	199,636	60,669
1968	266,590	232,313	34,277
1969	297,581	287,572	10,009
1970	310,213	376,529	-66,316
1971	378,114	414,800	-36,686
1972	490,264	573,485	-83,221
1973	681,517	911,513	-229,996
1974	840,381	1,285,652	-445,271
1975	908,816	1,244,216	-335,400
1976	1,070,508	1,455,692	-385,184
1977	1,212,050	1,691,625	-479,675
1978	1,429,196	2,104,308	-675,112
1979	1,610,913	2,781,185	-1,270,272

資料：「台灣의 農產物 貿易統計」，行政院農發委(CAPD).

1961年에 1억2,200만달러에 불과했던 農產物輸出은 18年이 지난 1979年에는 무려 13배인 16억달러에 이르렀다. 같은 기간동안 農產物輸入도 1억 300만달러에서 28억달러로 27배가 되었다. 대체로 農產物輸入이 輸出에 비해 두배정도의 비율로 늘어난 셈이다.

1969年以前의 農產物交易은 輸出超過를 기록하여 國際収支에 도움을 주었으나, 1970年부터는 輸入超過現象이 나타났으며 이러한 貿易逆調趨勢는 매년 深化되고 있다. 예를 들면, 1979年의 農產物貿易중 輸入超過分은 총 農산물수출의 80%에 해당하는 13億달러였다. 그러나 물론 모든 수입농산물이 国内에서 소비되는 것은 아니며 原綿, 羊毛, 原木과 같은 一部 品

目は 加工輸出用으로 輸入된다.

1961年, 1970年 및 1979年の 주요 輸出農産物の 品目別 현황은 <表4> 에 나타나있다.

表 4 . 台湾의 農産物輸出, 1961, 1979

単位 : US\$1,000

品 目	1961	1979	1979/1961
一般 農産品	27,891	670,415	24.0
쌀	9,369	86,473	9.2
菜蔬類	1,409	31,639	22.5
果実類	10,962	38,663	3.5
亜麻類	243	863	3.6
가금류	1,437	19,167	13.3
돼지, 豚肉	1,991	62,630	31.5
水産物	157	378,336	2,409.8
藥草	260	2,504	9.6
葉煙草	1,009	8,749	8.7
기 타	1,054	41,391	39.3
加工農産品	93,974	939,798	10.0
原 糖	56,867	86,910	1.5
茶	8,927	27,133	3.0
파인애플	10,405	16,890	1.6
기타저장果実	1,941	118,786	61.2
통조림용 버섯	1,603	91,054	56.8
통조림용 아스파라가스	1	110,178	110,178.0
기타 저장 채소	2,517	185,109	73.5
시트르넬러油	3,898	2,084	0.5
박하, 장뇌	2,880	791	0.3
原木(합판제외)	2,998	101,262	33.8
竹製品	211	14,627	69.3
水産物	3	125,536	41,845.3
기 타	1,723	59,436	34.5
合 計	121,865	1,610,213	13.2

資料 : 「台湾의 農産物貿易統計」, 行政院 農發委(CAPD).

3. 台湾의 食糧需給

부분적으로는 輸入에 의존하고 있는 실정이지만 二次大戰 이후의 급격한 人口增加에도 불구하고 台湾農業은 一人当 기준으로 보다 많은 食량을 조달할 수 있게 되었다. <表 5>는 1961년부터 1978년까지 연간 食品需給量과 1人当 섭취영양분을 보여준다. 물론 이 表는 需給可能量을 나타내는 것이

表 5. 1人当 食品 및 營養需給

年度	年 間 需 給 食 品 (kg)						1日섭취영양	
	쌀	밀가루	채소류	과실류	豚肉	水産物	熱量(Cal)	단백질(gm)
1961	136.8	24.6	57.2	19.9	13.8	25.3	2,401	60.3
1962	132.1	22.0	56.2	21.6	13.7	26.1	2,288	57.8
1963	134.4	18.5	60.3	20.7	15.5	27.3	2,297	58.6
1964	129.9	17.2	56.6	17.8	16.0	28.2	2,335	59.5
1965	132.9	22.3	56.8	21.0	16.8	27.7	2,381	61.2
1966	137.4	16.6	52.7	26.2	18.3	28.8	2,403	62.3
1967	141.5	13.4	52.5	34.1	20.6	28.7	2,474	64.5
1968	139.9	20.4	67.6	52.7	20.7	29.7	2,509	64.9
1969	138.7	24.9	75.0	38.5	17.1	30.3	2,605	69.1
1970	134.5	25.2	84.8	45.8	18.9	34.2	2,625	72.2
1971	134.3	25.5	91.3	45.0	19.1	34.3	2,636	72.4
1972	133.5	27.1	91.2	41.8	19.7	35.3	2,697	74.6
1973	129.8	27.0	93.0	50.2	21.7	37.0	2,706	73.7
1974	134.2	28.7	98.9	62.9	20.2	34.3	2,733	74.2
1975	130.4	24.3	109.8	55.0	17.5	35.6	2,672	74.7
1976	128.1	20.8	118.4	62.1	21.4	35.3	2,719	75.9
1977	125.1	22.6	122.4	57.4	23.9	35.1	2,753	76.6
1978	114.0	23.9	114.9	54.3	23.4	36.5	2,767	77.0

資料: 「台湾食品需給表」, CAPD.

지만 실제 消費量으로 간주해도 무리가 없을 것이다. 1人当 食品需給의 대체적인 경향은 쌀과 특히 전분이 많은 카사바나 고구마 등의 消費가 줄고 밀가루消費量은 거의 一定한 반면, 채소류, 果實類, 肉類, 酪農製品, 계란, 닭고기 및 生鮮類의 소비가 증가되고 있는 것이다. 특히 최근에는 熱量이 많은 곡물류나 根塊類 보다는 비타민이 풍부한 채소나 과일, 그리고 高蛋白 肉類, 酪農製品, 生鮮類를 더 많이 소비하는 경향이 뚜렷하다.

결국 台湾의 消費者들은 탄수화물이 많은 식품보다 高級 營養食品을 더 選好하고 있으며, 台湾의 農業도 이와 같은 市場需要의 변화에 잘 대응하고 있다.

4. 農家經濟의 現況

總 360萬ha에 달하는 台湾의 國土面積중 25%인 92萬ha가 農耕地로 이용되고 있다. 1978年末 현재 農家は 885千戶이며, 農家人口는 總人口의 32.9%인 560萬名이다.

따라서 한 農家が 平均 1.04ha의 땅을 경작하고 있으며, 이것은 家族 1人당 0.16ha에 해당한다. 台湾에서는 1 ha의 農耕地가 平均 18.7名의 人口를 부양할 수 있는 食品을 생산해야만 한다.

1978년에 一次産業 雇傭人口는 總 被雇勞動力의 25%정도인 1,553千名이었다. 한편 國內純生産(NDP)에서 農業이 차지하는 비중은 同年에 12%에 불과하여 農業部門의 勞動生産性이 전체산업 平均値에 미달함을 보여주었다.

1979年の 平均農家所得은 NT\$164,629(NT\$; New Taiwan Dollar, 1980年 上年期 현재 美貨 1 달러=NT\$36.00)이며, 그중 農業所得은 27.3%인 NT\$44,890이고, 農外所得은 NT\$119,739로 農家所得의 72.7%나 차지하고 있다. 최근들어 農家所得중 農外所得이 차지하는 비중이 점점 커지고 있으며, 이것은 점차 많은 농가들에 있어서 營農은 收入에 관한 한 副次的 活動이 되어감을 의미하는 것이다. 1979年の 家族 1人당 農家所得은 NT\$29,840이었으며, 이것은 非農家の 1人당所得 NT\$44,833에 비하면 67%에 지나지 않는다.

II. 農産物 價格政策

農業部門에서는 價格政策과 流通政策이 農産物價格 및 農家所得에 똑같은 영향을 주기 때문에 이들 두 政策을 구별하는 것은 매우 어렵다. 그러나 筆者는 우선 설명의 편의를 위해 價格政策과 流通政策을 구분해서 설명하기로 한다.

1970年前까지 台灣政府가 강조한 農業政策은, 첫째 工業發展에 투자될

外貨調達을 위한 農産物輸出의 촉진, 둘째 一般大衆을 위한 식료품과 加工用 農産物原料의 충분한 확보, 셋째 産業勞動者들의 임금상승을 억제하기 위한 저렴한 식료품공급 등이었다. 이와 같은 農業政策은 당시 台灣政府가 農産物價格을 상대적으로 低水準에서 安定시키고자 했음을 의미하는 것이다.

이러한 政策基調는 1970年代에 들어서 農家所得을 높이는 方向으로 轉換되었다. 이와 같은 변화는 한편으로는 非農業部門 종사자에 상응하는 所得의 보장을 요구하는 農村住民들의 壓力과 다른 한편으로는 低農産物價格이 生産에 미치는 逆效果에서 비롯된 것이다. 지금까지 農家所得은 非農業部門 종사자의 家口所得의 65~70%에 지나지 않았으며, 쌀 生産도 1968年을 頂点으로 감소되기 시작하였다. 물론 현재의 農産物 價格政策은 前에 비해 비교적 農民들을 위해 개선된 편이다.

현재 台灣의 主要한 農産物 價格政策을 설명하면 아래와 같다.

1. 政府收買價格

一部 農産物에 대해서는 播種 또는 收穫前에 農民들의 生産意慾을 고취하기 위해 收買價格이 予示된다. 그러나 政府收買價格에는 여러 가지 類型이 있다.

쌀의 경우에 政府收買價格도 每 收穫期 혹은 每年 告示된다 (台灣은 한 해 두번의 米作을 가진다). 금년초에 告示된 1980年度 첫 收穫期の 政府收買價格은 指定된 收買場까지 運送된 벼 1kg당 NT\$14.50이었다. 수확이 끝난 후 政府는 위의 告示價格으로 벼를 收買한다. 그러나 收買財源과 양곡보관창고에 한계가 있기 때문에 실제 政府收買는 每 收穫期에 1ha당 970kg으로 제한되어 있다. 따라서 쌀 生産者들은 이와 같은 政府收買限度를 초과하는 量은 一般市場에 내다 팔 수 밖에 없다. 一般市場에서의 쌀 時勢는 대개 政府收買價格보다 낮기 때문에 政府收買制度는 쌀 生産者들에 대한 補助金으로 간주되고 있다.

政府收買價格은 대개 쌀 生産者들에게 總生産費 더하기 20%정도의 利潤을 보장해 주는 水準에서 정해진다. 그러나 生産費가 每 收穫期마다 일정한 것은 아니므로 실제 收買價格이 항상 20%의 利潤을 보장해 주는 것은 아니다.

政府收買價格은 台灣專売庁(담배와 酒類 취급)이 釀造用 포도를 收買할

경우에도 적용된다. 나이가가라品種과 골든 머스켓트品種의 收買價格은 kg당 NT\$12이며, 政府收買는 專賣庁과의 契約生産者에게만 허용된다.

政府收買制度는 또한 專賣庁과의 계약에 의해 생산되는 葉煙草에도 적용된다. 現 收穫期の 收買價格은 4等品 厚葉이 kg당 NT\$67.60이고, 4等品 薄葉이 kg당 NT\$71.30이다. 台灣에서는 專賣庁만이 葉煙草를 独占收買한다.

2. 指定收買價格

많은 農産物이 播種前に 收買價格이 告示되어 契約生産되는 경우도 있다. 이들 品目들은 대개 加工用 原料農産物과 輸出農産物들로 통조림용 버섯, 아스파라가스, 파인애플, 그리고 배달용 우유가 그 대표적인 例이다.

통조림業 聯合會와 農會가 버섯의 경우는 播種前に 아스파라가스와 파인애플의 경우는 收穫前に 收買價格을 協商하여 결정한다. 買上은 農會技術陣의 감독하에 農會가 지정한 장소에서 이루어지며 買上金은 農會를 통해 生産者에게 지불된다. 만일 통조림業者가 미리 合意된 價格대로 지불하지 않을 경우 最終 加工商品의 輸出이 禁止된다.

지난 收穫期の 指定價格은 각각 다음과 같다. 버섯은 kg당 1等品이 NT\$20.20, 2等品이 NT\$19.20이었고, 아스파라가스는 kg당 NT\$32.50이었으며, 파인애플은 1等品이 kg당 NT\$2.40 그리고 原乳는 kg당 NT\$14.22 (乳脂肪 3%含有基準)이었다. 加工業者가 指定價格보다 낮은 가격으로 이들 品目を 구매하는 것은 금지되어 있다.

3. 最低保障價格

많은 農産物에 대해서는 播種前に 미리 最低價格이 告示되어 收穫期에 받을 수 있는 價格의 最低水準을 보장해 주고 있다. 사탕수수(실제로는 分蜜糖기준으로 告示됨), 옥수수, 大豆, 양파, 輸出用 씨없는 수박, 其他 野菜蔬類 등이 그 例이다.

사탕수수의 경우 最低保障價格이 播種前に 결정, 告示되며 收穫후에 農民은 生産物을 引渡한 후 곧바로 最低價格分을 우선 지급받는다. 收穫期가 전부 지나간 후에 輸出市場과 国内市場에서의 平均價格을 算出하게 되며 이 價格水準이 最低保障價格을 下廻할 경우 그 부족액은 原糖安定基金에

서 지불된다. 만일 平均價格이 最低保障價格을 上廻할 경우에는 일정비율의 原糖安定基金持分을 공제한 超過金額이 추가로 農民에게 지불된다. 이와 같은 制度는 原糖生産者가 최소한의 保障된 價格 또는 그 이상을 받을 수 있다는 것을 의미하며, 지난 收穫期의 最低保障價格은 屯當 粗糖기준으로 NT\$13,400이었다.

늘어나는 市場需要에 맞추어 生産을 증대시키기 위해서 大豆와 옥수수에도 最低價格保障制度가 적용되었다. 만일 市場時勢가 最低保障價格보다 높을 경우 生産者는 더 많은 收益을 얻기위해 市場에 出荷하게 된다. 한편 市場時勢가 오히려 낮을 경우에는 食用油 生産業者나 混合飼料 加工業者가 最低保障價格으로 生産物을 收買하며 이 경우 價格差額의 일부는 이들 품목에 대한 輸入附加稅와 政府補助金에 의해 충당된다. 가장 最近 收穫期의 最低保障價格은 kg당 개량 옥수수가 NT\$11.00, 大豆가 NT\$17.00이었다.

한편 輸出用 양파와 씨없는 수박에 대한 最低價格保障制度는 위의 品目들과 약간 다르다. 이들 두 品目の 最低保障價格은 播種前에 미리 農會와 輸出業者 聯合會間에 합의된다. 실제 收買價格은 양파는 收穫 직전에 씨없는 수박의 경우는 收穫期에 數次에 걸쳐 다시 合意된다. 실제 收買價格이 市場時勢를 반영하지만 最低保障價格보다 낮아질 수는 없다. 市場市勢가 더 낮을 경우 양파에 대해서는 安定基金에서 그 차액이 지불되지만 씨없는 수박에 대해서는 輸出業者가 그 차액에 대한 부담을 떠맡는다. 最近 수년간 이들 두 品目の 실제 收買價格은 最低保障價格보다 항상 높은 수준이었다. 지난 收穫期에 輸出用 양파의 最低保障價格은 kg당 NT\$4.50이었지만 生産者에게 지불된 실제 收買價格은 kg당 NT\$4.90이었다.

4. 間接的인 價格支持手段

특정한 農産物의 價格을 政府가 직접적으로 통제하는 앞의 정책들 이외에도 農産物價格을 安定시키기 위해 台灣政府는 여러 가지 다른 조치들을 취하고 있다.

政府收買價格에 의한 쌀 收買이외에도 市中에서의 쌀時勢가 暴落할 우려가 있을 경우에는 政府가 市中時勢보다 약간 높은 價格으로 農民들에게서 쌀을 사들인다. 이것은 물론 市中 쌀가격을 政府收買價格과 같은 水準으로 올려 놓으려는 의도이다. 收買財源과 보관시설이 한정되어 있기 때문에 이

方式에 의한 収買量은 극히 제한되어 있다.

한편 市中 쌀시세가 急勝할 경우에는 政府는 쌀값을 適正한 수준에서 안정시키기 위해 政府保有米를 放出한다.

最近 수년간 過剩生産과 累積된 쌀 在庫量은 쌀값이 비교적 낮은 水準에 머무르게 된 큰 要因이 되어왔다. 供給過剩이 低穀価의 主要한 원인이기 때문에 政府는 貸与條件으로 외국에 쌀을 수출하여 國內市場에서의 供給過剩을 해소하고 있다. 政府収買價格이 國際時勢보다 훨씬 높은 水準에 있으므로 最近 2, 3年間 台灣政府는 상당한 손해를 무릅쓰고 쌀을 輸出해왔다.

政府의 輸出장려 정책은 過剩生産으로 인한 價格下落의 어려움을 겪는 다른 品目에도 취해지며, 果實類나 菜蔬類에 대한 輸出支援은 그 좋은 예이다. 最小限 잠정적으로 市場壓力을 경감시키기 위해 저장 및 加工을 장려하는 것도 生産者를 위해 農産物價格을 적정한 수준에서 유지하려는 정부시책의 일환이다.

市場時勢가 急勝할 경우 政府가 더 이상의 價格上昇을 억제하기 위해 필요한 조치를 취할 수도 있다. 供給量이 부족하고 價格急勝이 예상될 경우 해당품목의 輸出이 禁止될 수도 있다. 실제로 1978년에 돼지고기 價格이 急勝했을 때 이런 조치가 취해져 냉동 돼지고기의 수출이 일시적으로 유예되었으며 과거에도 이와 비슷한 조치가 다른 품목을 안정시키기 위해 취해졌었다.

政府当局에 의한 輸出規制는 現在 時勢를 직접적으로 안정시키려는데 그 目的이 있다. 그러나 거미집定理가 대부분의 農産品에도 적용된다고 간주되므로 현재 時勢의 안정이 다음 收穫期의 生産과 價格을 안정시키는데 기여할 수도 있다. 따라서 이 조치는 市中時勢가 週期的으로 오르내리는 진폭을 축소하는 결과를 빚을 수도 있다.

III. 流通政策

本文에서는 農産物의 流通을 직접 관장하는 政府의 조치를 流通政策으로 규정한다. 물론 실제로는 流通政策도 價格形成過程에 영향을 미칠 수 있으나 직접적으로는 市場活動에 作用한다고 볼 수 있으며 궁극적으로 農産物 價格에 영향을 줄 수 있는 조치도 價格 그 자체에 개입하는 것이 아닌 한,

여기서는 流通政策으로 간주한다.

主要한 農産物 流通政策은 아래와 같다.

1. 市場供給量 調節

農業生産 經濟에 있어서 거미집定理은 잘 알려진 現象이다. 보통 한 收穫期의 높은 價格은 다음 收穫期에 더 많은 投資를 유발하며, 그 結果로 過剩生産된 品目の 價格이 下落하게 된다. 이처럼 두번째 收穫期에서의 價格下落은 또 다음 收穫期의 生産을 위축시키고 이어서 다시 供給不足과 價格昂勝을 초래하게 된다. 供給과 價格의 週期的인 變化는 外部의 다른 힘에 의해 깨지지 않는 限 계속 반복되며 이처럼 不安定한 變動을 줄이기 위해 많은 作物에 대해서 生産計劃이 수립, 적용되고 있다.

통조림용 버섯 및 아스파라가스, 輸出用 양파와 씨없는 수박이 현재 計劃生産되고 있으며, 이것은 農民들이 지나치게 많이 生産함으로써 國際市場을 교란시키지 않도록 하는 流通政策의 한 例이다. 이 制度는 關聯機關이 먼저 生産目標을 정하고 栽培希望農家에게 각각 일정한 生産량을 割당하는 방식으로 운영된다. 割當量 이상으로 生産된 作物은 加工 또는 輸出用으로 收買되지 않으며 따라서 市場供給量은 市場과 價格을 安定시킬 수 있는 적당한 수준에서 統制된다.

2. 商品流通의 円滑化

台灣은 전형적인 小農生産이므로 各 農家の 作物別 商品化量은 매우 한정되어 있으며, 따라서 經濟的 流通單位에 미치지 못한다. 만일 生産物의 수집이나 기타 流通操作이 利潤만을 추구하는 商人에게 맡겨진다면 各地域別 市場의 價格變動이 심해질 것이다. 이 문제를 해결하기 위해서 바나나와 귤을 收集, 選別, 包裝하여 輸出하는 업무는 靑果流通組合이 맡아서 円滑하게 수행되고 있으며, 양파와 씨없는 수박의 流通 및 輸出業務는 農會가 전담한다. 일반 輸出業者가 生産地에서 이들 品目を 취급하는 것은 금지되어 있으며 위와 같은 방식에 따라 이들 輸出品目の 流通이 원활하게 이루어지고 있다.

3. 協同販売活動의 促進

돼지와 菜蔬類의 系統出荷를 맡고있는 農會와 果實類의 系統出荷를 담당하고 있는 靑果協同組合의 發足과 發展過程에서 政府가 많은 支援을 해왔다. 이와 같은 政府政策의 目的은 農産物販売의 다각적인 창구를 유지하여 이들 창구간의 효과적인 경쟁체제가 유지되도록 하는 것이다. 協同販売体制가 運營되는 한, 商人들에 의한 農産物 收集独占은 不可能하며 農産物價格은 보다 적정한 水準에서 유지될 수 있다. 많은 경우에 協同販売体制가 生産者들에게 보다 나은 販売條件을 제공하는 새로운 調整者로 등장하고 있다.

이 分野에 대한 政府의 支援은 農民들의 組織化, 最終荷置場에서의 調整, 包裝所의 설치, 農民 및 農會職員에 대한 훈련교육 그리고 新丘사업에 대한 재정지원 등이다.

현재 台北市 農産物 荷置場 入荷物量中 農會의 占有比率은 畜産物이 40%, 菜蔬類는 30%에 달하고 있다.

4. 流通施設 改善 및 確充

生産量과 商品化量の 증가로 市場에서 流通物量이 크게 늘어남에 따라 既存 流通施設로는 이를 충분히 수용하기가 어렵게 되었다. 現在의 流通施設이 流通物量の 증가에 맞추어 확장, 개선되지 않는다면 流通過程上 큰 애로가 될 것이다. 台灣政府도 流通施設 現代化의 중요성을 감안하여 施設現代化에 상당한 財政支援을 해오고 있다.

政府의 財政支援에 따라 改善, 확장된 流通施設은 米穀倉庫 및 搗精施設, 靑果物·돼지고기·水産物 都売市場, 靑果物 收集所 및 包裝所 그리고 부패성 農産物 低溫保管倉庫 등이다. 流通施設에 대한 投資는 台灣의 流通体制의 改善을 뒷받침하는 重要한 요소중의 하나이다.

5. 去來設備 및 去來技術의 改善

競争이 보장된 市場에서조차도 價格調整이 완전히 競争의이지 않고 또 決定된 價格이 商品의 실제 市場價值를 엄격하게 반영하지 않는 경우가

중중 있다. 都売市場에서 價格이 公正하게 形成될 수 있도록 家畜市場과 菜蔬市場의 競売施設을 改善하는데 政府에서 많은 支援을 했다.

生産地의 主要 家畜市場에 설치된 돼지거래를 위한 電子競売施設은 이와 같은 거래시설 개선의 좋은 예이다. 새로운 電子競売施設의 導入으로 去來時間이 단축되었을 뿐만 아니라 落札價格도 매매당사자 雙方에 다같이 合理的인 水準에서 形成되고 있다. 돼지거래를 위한 電子競売施設은 台湾의 돼지 流通体系의 革新的인 변화로 간주된다.

비록 크게 중요하지는 않지만 青果物거래를 위한 自動競売機가 台北市 都売市場에 새로 설치되었다. 그러나 이 裝置가 大衆化되기 까지에는 더 많은 試驗과 改良이 필요하다.

6. 農産物 市場情報의 流通과 蒐集

農民들이 대부분 넓은 地域에 分散되어 있고 生産物을 판매하는 시기가 限定되어 있기 때문에 地理的인 면과 經濟的인 면에서 孤立되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 農民들은 市場價格의 變化에 관한 情報을 제때에 얻지 못하며 生産者들이 市場變化에 적절히 대처하는 데에도 상당한 時間을 소요하게 된다. 특히 小農은 上昇하는 市場時勢의 利得으로부터 제외되기 쉽다. 農民들이 市場價格의 上昇에 관한 정보를 며칠이 지나서야 알게 되므로 價格上昇의 혜택을 알게 되는 것이다.

市場情報를 제때에 수집하여 農民들에게 이를 즉시 전달하기 위해 台灣政府는 1973년에 부패성 農産物을 대상으로 한 市場情報體系를 설립하였다. 이 體系에 따라 全國 各地의 要所마다 13個의 情報中繼所(처음에는 8개)가 설치되었으며, 이와는 별도로 市場情報活動을 감독하는 情報센터가 台灣政府內에 설립되었다. 13個 中繼所와 中央情報센터는 閉鎖回路 通信網에 의해 연결되어 있으며 各已 텔레타이프를 갖추고 있다. 여기서 설치된 通信網은 市場情報에만 独占적으로 이용하기 위해 電信當局으로부터 임대한 것이다.

매일 아침 9시부터 오후 1시까지 各 中繼所는 中央情報센터의 지시사항과 情報수집목록에 따라 情報專門家들이 수집한 市場情報를 텔레타이프로 송신한다. 한 中繼所에서 송신된 情報는 다른 中繼所 및 中央情報센터에

서 동시에 受信된다. 各 中繼所는 수집된 최신정보를 生産者 및 輸出業者에게 제공하여 이들이 수확이나 船積計劃을 세우는 데 도움이 되게한다.

이 情報体系는 현재 22個 品目の 果實類, 32個 品目の 菜蔬類, 4個 品目の 돼지고기, 20個 品目の 水産物에 관한 정보를 처리하고 있다.

IV. 價格 및 流通政策의 經濟的 效果

위에서 설명한 대로 食品에 대한 價格 및 流通政策은 오랜 역사를 갖고 있으며 그 종류도 다양하다. 이들 政策中 일부는 원래 의도한 政策效果를 거두고 있으나 그 效果가 적은 것도 있다. 다음은 이들 政策의 經濟的 效果를 간추린 것이다.

1. 增産效果

쌀에 대한 政府收買政策과 옥수수 및 大豆에 대한 最低保障 價格制度와 같은 政府措置는 農産物の 生産 및 市場供給량을 늘리는데 주 목적이 있다.

쌀에 대한 政府收買政策은 확실히 生産増大效果를 가져왔다. 1972年 이전에는 公買價格이 市中時勢보다 20% 내지 30%정도 낮게 책정되었으며 그 결과로 쌀 生産量도 1968年을 頂点으로 줄어들기 시작했다. 1972年の 食糧危機 이후에 政府는 비로소 증산을 고취시키기에 충분할 만큼의 수준으로 收買價格을 올리기 시작했다. 쌀 생산은 1974년부터 1977년까지 다시 늘어나 過剩生産의 문제를 초래할 정도까지 되었으며, 이와 같은 추세는 政府가 1978년부터 다른 작물에 대한 증산지원정책을 시행할 때 까지 계속 되었다.

옥수수와 大豆의 경우에는 價格政策의 效果가 별로 고무적이지 못했다. 國際價格보다 훨씬 높은 水準에서 最低價格을 책정했음에도 불구하고 最近 수년간 이들 두 品目の 生産은 크게 감소되어 왔다.

2. 所得效果

급격히 發展하는 經濟下에서 農業은 대체로 落後되기 쉬우며 農家所得

과 非農家所得間의 격차가 점차 커지고 있다. 이러한 상황을 개선하기 위해 政府는 價格政策의 基本目標을 農家所得을 非農家所得水準까지 끌어올리는 데에 두고 있다. 이것이야말로 잘 알려진 대로 社會正義인 것이다.

1960년에 農家所得中 農業所得은 84%였으며 農業外所得이 차지하는 몫은 불과 16%에 지나지 않았다. 1978년에는 農家所得中 농업소득은 42%, 農外所得은 58%였다. 지난 20年間 農業所得은 絶對額數에서는 늘어났지만 상대적으로는 減少趨勢를 보여왔다.

農業所得은 대체로 農產物價格과 商品化量의 함수라고 볼 수 있다. 그러나 農產物需要에 대한 所得彈力性이 일반적으로 매우 낮으므로 農業人口가 급격히 離農하지 않는 한 農業所得이 農外所得을 따라가기는 어렵다. 따라서 價格政策은 앞으로 더이상 農業所得이 減少하는 것을 방지하는 消極的인 效果만을 가지고 있으며, 만일 政府가 높은 收買價格으로 무제한 쌀을 收買한다면 所得效果가 보다 뚜렷하게 나타날 것이다.

3. 價格效果

일반적으로 政府의 農產物價格政策은 農產物價格을 통제하는데 성과를 보지 못하고 있으며, 특히 價格을 높은 水準에서 유지시키는 데는 효과적이지 못했다.

米價를 高水準에 유지시키기 위해 많은 財政資金을 투입하고 있고 收買價格豫示制를 채택하고 있으나 이것은 쌀 市場價格을 上昇시키는 데는 큰 成果를 보이지 못했고 쌀의 市場價格은 여전히 收買價格보다 20%내지 30%정도 낮은 수준에 머물고 있다. 쌀값의 下落은 收穫 直後에 특히 현저하며 손해를 무릅쓴 政府保有米의 輸出이 國內市場의 剩餘米를 방출시켜 쌀값을 유지시키는 데 도움이 되기는 한다.

어떤 경우에는 政府政策이 오히려 農產物價格을 상대적으로 低水準에 머물게 하는 結果를 빚기도 했다. 통조림용 버섯과 아스파라가스의 收買價格은 지난 10年間 各各 40%와 100%씩 올랐으나 같은 期間동안 農產物의 平均價格은 14.3%나 올랐다. 이와 같은 결과는 물론 政府의 의도는 아니며 매매당사자間의 市場에서의 協商力이 生産者에게 불리했기 때문이다.

4. 需給安定効果

政府의 많은 政策, 그 중에서도 특히 本文에서 流通政策이라고 규정한 것들은 궁극적으로 市場需給과 價格을 동시에 안정시키는데 그 목적이 있다. 농민들은 價格이 上昇하고 收入이 靚찮으면 많이 生産하고 價格이 낮고 收入이 보장 것 없으면 적게 生産하려는 것이 보통이다. 이런 관점에서 보면 低水準 또는 높은 水準의 價格은 그 다음의 價格變動을 正반대의 方向으로 유도하여 市場價格이 不安定을 초래한다.

市場需要에 彈力的으로 적응할 수 있도록 生産과 供給調節政策을 펴고 加工原料農産物과 輸出農産物에 대해서 契約栽培를 실시하고 신속하고 적절한 市場情報 보급체계를 확충시키는 정책들이 最近 몇년간 農産物의 價格變動을 비교적 안정시키는데 기여해 왔다.

食品에 대한 政府의 價格 및 流通政策들이 앞에 열거한 經濟的 成果를 거둔 것은 사실이지만 이들 政策이 원래 지닌 궁극적인 목표가 충분히 달성된 것은 아니다. 대부분의 경우 政府정책이 일반 대중, 그중에서도 특히 농민들의 기대에 충분히 미치지 못했다는 점이 강조되어야 하며, 따라서 앞으로 이들 政策이 더 改善되어야 할 여지는 많다.

V. 앞으로의 展望

돌이켜 보면 1970年 이전까지의 價格 및 流通政策은 양질의 農産物을 저렴한 가격으로 풍부하게 공급하는데 궁극적인 목적을 둔 것으로 消費者 保護 위주의 정책이었다. 따라서 1970年 이전의 台灣의 經濟發展은 어느 정도 農民의 희생을 바탕으로 한 것이었다.

農家の 低所得이 國民經濟의 持續的인 發展에 否定的인 要因이 될 것이라는 사실이 지난 10年間の 경험으로 명백해 졌다. 이와 같은 점을 고려하여 價格 및 流通政策도 農産物價格과 農家所得을 적정한 水準에 유지할 수 있도록 調整되고 있다. 따라서 이들 政策이 보다 生産者 中心으로 짜여지며 이들 政策의 목표도 비록 충분하지는 않지만 차츰 실현되고 있는 중이다.

현재로서는 農業의 商品化量이 크게 늘어나거나 農業人口가 급격히 줄어들 전망이 없으므로 농가소득을 증대시키기 위해서는 食料品價格을 올

리는 수 밖에 없다. 그러나 인위적인 高農産物 價格政策은 資源의 配分을 왜곡시킬 수도 있다. 대체로 政府規制 對 自由市場機能, 社會正義 對 經濟的 效率, 農家所得 對 農産物 供給費用, 安定 對 成長, 生産者 對 消費者間의 문제는 서로 二律背反的이기 때문에 이 문제에 대한 明快한 해결책은 없으며, 利害가 相反되는 諸 集團間의 合意點을 모색하는 것이 이들 문제에 대한 最善의 대책이 될 것이다.

海外農業資料 시리즈

1 農業과 에너지

金英植 · 玄公南 編訳

2 食糧의 武器化는 가능한가

李 仁 哲 編訳

3 2000年을 향한 世界農業

金東熙 · 李仁哲 編訳

4 食糧과 에너지와 農業廢棄物处理

金正夫 · 李廣遠 編訳

5 유럽 農業의 将来

李仁哲 · 宋宰源 編訳

6 台灣의 農業近代化

沈 載 雄 編訳

* 18절판/各卷 500원, 政府刊行物센터에서 販売中.

海外農業資料 6

台灣의 農業近代化

1980년 10월 10일 발행

發行人 金 甫 炫

發行處 韓國農村經濟研究院

131 서울특별시동대문구회기동4-102

登錄 1979年 5月 25日 第3-135호

전화 965-7214 값 500원

印刷 東洋文化印刷株式會社