

經濟成長과 食糧政策의 當面課題

朱 龍 宰

(首席研究員)

- I. 序 言
- II. 食糧消費 構造
- III. 食糧政策의 當面課題 및 問題點
- IV. 結言

I. 序 言

經濟開發 5 個年計劃이 着手된 1962 年 以後 韓國經濟는 輸出主導型의 工業戰略을 成功的으로 推進함으로써 產業構造의 高度化와 經濟規模의 量的擴大를 可能케 하였으며 이로 바高度經濟成長을 이룩하였다.

우리 經濟의 高度成長이 本格化된 1966~76 年間에 年平均 經濟成長率은 10.7%이었고 이 結果 1人當國民所得은 經常美貨로 1962年の 87달러에서 1976年の 700달러로 約 8倍가 增加하였다. 同期間中에 農水產部門의 年平均 成長率은 3.8%로서 國民總生產의 增加率 10.7%에 크게 미치지 못하여 農林漁業部門이 國民總生產에 차지하는 比重은 經常價格水準으로 1966年の 35.4%에서 1976年の 22.0%로 顯著히 낮아졌다. 이처럼 趨勢는 產業構造의 高度化에 따라 앞으로 持續될 것으로 展望된다.

한편 輸出部門은 政府의 積極的輸出振興施策과 海外建設붐에 의하여 第3次經濟開發期間中에는 年 47.1%씩 增加하였으며 1977年에는 待望의 100億달러 輸出目標도 達成하게 되었다.

이 結果 外貨保有高가 急激히 늘어나 1977年에 外貨保有高는 42.9億달러에 達하였다며 이로 因한 소위 外換인플레가 생기게 되었다. 外換인플레를 解決하기 위한 한 手段으로서 農產物을 大幅輸入하자는 主張도 擡頭하게 되었으며 農業部門은 더 한층 어려운 舉件에 놓이게 되었다.

經濟成長에 따른 農業構造의 變化를 살펴보면 都市化와 工業化로 農村人口가 都市로 流出되어 農村人口는 年 2.2%씩 減少되어온 結果 總人口中 農村人口가 차지한 比重은 1967年の 53.4%에서 1977年에는 33.8%로 顯著히 減少하였다. 農村人口의 都市로의 流出은 舊은層에서 比較的 많이 일어난 結果 農業勞動力이 老齡化 및 婦女化되었고 또한 農繁期에는 激甚한 勞動力不足現象이 나타났다. 이 農業勞動力不足은 勞賃上昇을 통하여 農產物의 生產費增加의 主要因이 되고 있다.

또한 밭의 面積도 都市化와 工業化의 進展에 따라 農地의 他用途 轉用으로 인하여 해마다 減少하여 왔으며 이 趨勢는 앞으로도 繼續될 것으로 보인다.

이와 같이 非農業部門의 急激한 成長은 勞動力 및 耕地等 優良한 農業資源의 流出을 招來하였으며 이를 代替할 새로운 資源의 開發이 必要하게 되었다. 以上 살펴본 바와 같이 高度經濟

成長의過程에서 農業의 比重은 相對的으로 적어지고 있으며 農業生產與件 역시 相對的으로不利하여 지고 있다.

1970年初만 하여도 主穀인 쌀마저 不足하여 剩餘農產物導入協定에 依據 大量의 쌀을 導入하였다. 이와 같이 食糧이 絶對的으로 不足한 狀態下에서 食糧政策은 主穀爲主의 增產施策이었으며 不足되는 食糧은 剩餘農產物導入에 主로 依存하여 왔다. 그러나 多幸히도 綠色革命의 結果 쌀은 1975年부터 自給이되기始作하였고 1977年에는 史上類例없는 4,170千石을 記錄함으로써 主穀自給의 基盤을 構築하였다. 한편 1人當 國民所得水準이 1,000달러代에 到達함에 따라 食糧의 消費構造는 高級化, 多樣化 되어가고 있으며 最近에 肉類 및 成長作物의 需要가 急增하고 있다. 따라서 앞으로의 食糧政策의 基本方向은 過去의 主穀爲主의 食糧增產施策에서 變化하는 食糧需要量에 對應하는 食糧增產政策으로 轉換되어야 할 것이다. 앞으로 食糧需要의 量的擴大와 質的高級化가 繼續될 것이므로 이에 對處하여 食糧流通의 近代화와 食糧加工業의 開發이 時急하다. 왜냐하면 現在의 前近代的인 食糧流通과 食糧加工業의 未發達 등으로 流通費用이 過多하며 이는 農產物價格上昇의 主要因이 되기 때문이다. 또한 食品消費가 高級化, 多樣化됨에 따라 食品消費支出額이 顯著히 增加할 것이豫想되며 이는 家計費의 負擔을 增加시킴으로써 勞賃上昇을 誘發하여 인플레의 한 要因이 될 것으로 보인다. 따라서 우리나라의 賦存資源下에서 國民의 基本食糧을 最少의 費用으로 供給하기爲한 諸般施策이 樹立되어야 할 것이다. 즉 高度의 經濟成長에 따라 急變하는 農業與件下에서 需要가 急增하는 食糧의 効率的인 供給方案을 摸索함은 食糧政策의 主要 當面課題라 하겠다.

食糧政策은 國民의 全體食糧에 對한 供給, 流通 및 消費에 關聯된 政策으로서 그 分野가 廣範圍할 뿐만 아니라 對象品目的 數가 많고 多樣하다. 効率的인 食糧政策의 方向을 設定하기 爲해서는 모든 食糧의 生產, 流通 및 消費의 全過程에 對한 研究가 必要하며 이의 研究結果를 総合함으로써 具體的인 食糧政策이 樹立되어야 할 것이다. 故로 本稿에서는 高度經濟成長過程에서 食糧政策이 當面한 問題와 課題, 그리고 앞으로의 研究課題 等을 提示하는데 重點을 두고자 한다.

II. 食糧消費構造

國民所得의 繼續的인 增加는 食糧의 消費構造를 變化시킬 것이며 消費構造의 變化는 農產物間의 相對價格變化를 通하여 農業內部에 있어서 資源分配의 調整을 誘導할 것이다.

過去 1962~1976年間의 우리 나라 食糧消費패턴의 變化를 살펴보면 <表 1>에서 보는 바와 같이 1人當 年間 總食品의 供給量은 1962年の 281.0kg에서 1976年の 380.0kg으로 約 35.2%增加하였다. 食品類別로 보면 穀物의 1人當 年間 供給量은 1962年の 180.3kg에서 1972年の 208.3kg까지 增加하다가 그 後부터는 약간 減少趨勢에 있다. 畜水產物의 1人當 年間 供給量은 同期間中 21.4kg에서 51.8kg으로 約 2.4倍 增加하였고 果實類의 그 것은 41.6kg에서 81.1kg으로 顯著히 增加하였다.

食品의 種類別 構成比를 보면 1962年度 總食品中 穀物類가 차지하는 比重이 64.2%에서 1976年에는 53.8%로 顯著히 減少한 반면 畜水產物比重은 同期間中에 7.6%에서 13.6%로 約 2倍增加하였으며 果實과 菜蔬類는 14.8%에서 21.4%로相當히 增加하였다. 이 趨勢는 國民所得이

<表 1> 年度別 1人當 年間 食品 供給量(1962~1976)

單位 : kg

年度	食品別		總 計		穀 物		果實 및 菜蔬類		畜 水 產 物		其 他 ¹⁾	
	供給量	構成比 %	供給量	構成比 %	供給量	構成比 %	供給量	構成比 %	供給量	構成比 %	供給量	構成比 %
1962	281.0	100.0	180.3	64.2	41.6	14.8	21.4	7.6	37.6	13.4		
64	318.5	100.0	176.3	55.4	45.1	14.2	28.7	9.0	68.4	21.5		
66	330.4	100.0	176.0	53.3	53.0	16.0	30.7	9.3	70.7	21.4		
68	348.6	100.0	198.7	57.0	62.3	17.9	29.3	8.4	58.3	16.7		
70	365.9	100.0	201.7	55.1	70.0	19.1	32.0	8.8	62.2	17.0		
72	370.4	100.0	208.3	56.2	73.6	19.9	38.6	10.4	49.9	13.5		
74	366.4	100.0	205.8	55.2	78.2	21.3	45.9	12.8	35.6	9.7		
76	380.0	100.0	204.6	53.8	81.1	21.4	51.8	13.6	42.4	11.2		

註1) 薯類, 雪糖類, 堅實類等이 包含되어 있음.

資料 : 農水產部, FAO 韓國協會, 食品需給表, 1976.

增加함에 따라 1人當 穀物의 消費量은 減少하는 반면 高級農產物의 需要는 增加하는一般的의 傾向과 一致된다.

營養供給面에서 살펴보면 <表 2>에서 보는 바와 같이 1人 1日當 热量攝取量은 1962년의 1,943kcal에서 1976년의 2,414kcal로 增加하였고 摄取熱量中 植物性食品이 차지하는 比重은 1962년의 95.9%에서 1976년의 92.0%로若干 減少한 반면 動物性食品이 차지하는 比重은 同期間中에 4.1%에서 8.0%로 約 2倍로 增加하였다.

한편 1人 1日當 蛋白質 摄取量은 1962년의 53.2g에서 1972년의 73.5g으로 約 38.2% 增加하였고 總蛋白質中 動物性의 比重은 14.1%에서 23.3%로 늘었으며 1人當 脂肪質攝取量은 13.1g에서 27.9g으로 각각 增加하였다.

以上 살펴본 바와 같이 過去 14年 동안에 우리 나라의 食糧消費構造는 顯著히 改善되어 왔으며 앞으로 所得이 增加됨에 따라 高級食品의 需要는 繼續 增加할 것으로 보인다.

III. 食糧政策의 當面課題 및 問題點

앞에서 言及한 바와 같이 高度經濟成長에 따라 農業內部與件과 農業을 둘러싼 環境이 急激히 變化하고 있으며 이를 要約하면 <圖 1>과 같다. 經濟成長에 따른 所得增加는 食糧消費構造의 變化를 가져오고 있으며 最近에 高級食品의 需要가 急增하고 있다. 한편 經濟成長過程에서 耕地 및 勞動力 等 農業資源이 流出되고 있으며 또한 都農間의 所得隔差가 커지는 傾向이 있다. 急增하는 食糧需要에 對處하여 必要한 食糧을 增產하고 都農間의 所得隔差를 解消하여 經濟의 均衡成長을 이룩하기 위해서는 高農產物價

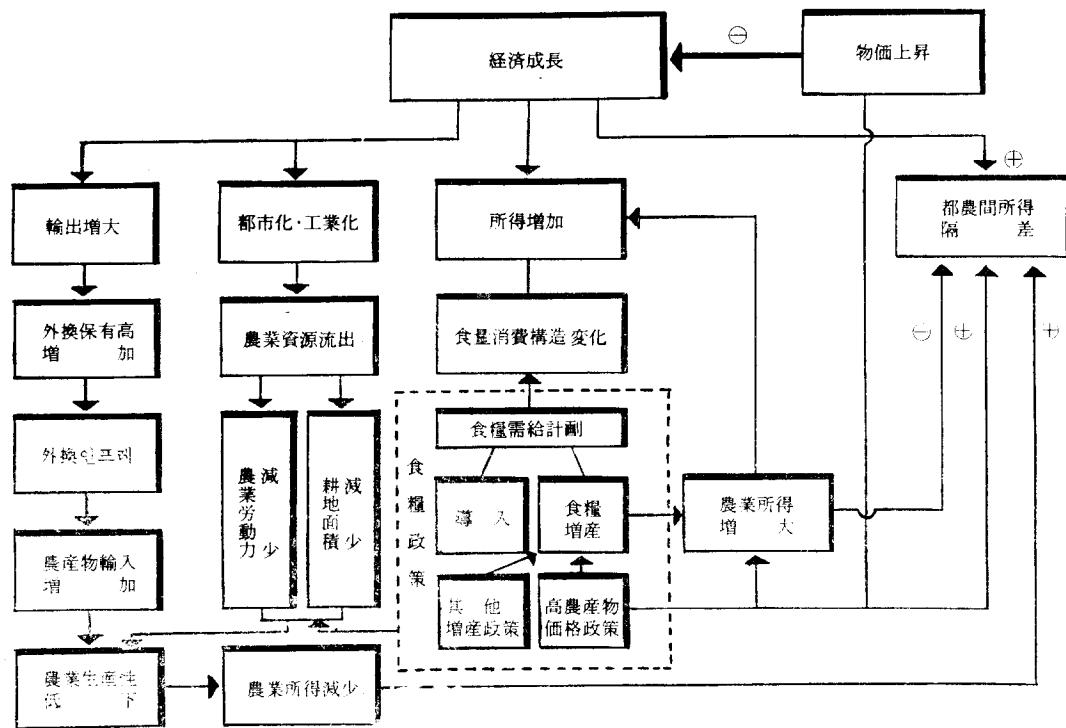
<表 2> 年度別 營養 供給量 및 構成比 1人1日當

年度	熱 量(kcal)			蛋 白 質(g)			脂 肪 質(g)		
	總 量	植物性	動物性	總 量	植物性	動物性	總 量	植物性	動物性
1962	1,943 (100.0)	1,863 (95.9)	80 (4.1)	53.2 (100.0)	45.7 (85.9)	7.5 (14.1)	13.1		
64	2,041 (100.0)	1,934 (94.8)	108 (5.3)	54.7 (100.0)	44.9 (82.1)	9.7 (17.7)	15.0		
66	2,079 (100.0)	1,954 (94.0)	125 (6.1)	56.4 (100.0)	46.2 (81.9)	10.2 (18.1)	17.5		
68	2,276 (100.0)	2,165 (96.1)	111 (4.9)	62.1 (100.0)	52.4 (84.4)	9.7 (15.6)	18.4		
70	2,370 (100.0)	2,249 (94.9)	121 (5.1)	65.1 (100.0)	54.5 (83.7)	10.6 (16.3)	19.7		
72	2,415 (100.0)	2,278 (94.3)	137 (5.7)	67.1 (100.0)	54.3 (80.9)	12.8 (19.1)	22.6		
74	2,370 (100.0)	2,215 (93.5)	155 (6.5)	69.4 (100.0)	55.3 (79.7)	14.1 (20.3)	24.0		
76	2,414 (100.0)	2,220 (92.0)	194 (8.0)	73.5 (100.0)	55.4 (76.7)	17.1 (23.3)	27.9		

註 : ()內는 構成比임.

資料 : 農水產部, FAO 韓國協會, 食品需給表, 1976.

<圖 1> 經濟政策과 食糧政策의 聯關係



格政策이 必要하나 이는 인플레의 한 要因이 되어 物價安定을 基調로 한 經濟成長을 沮害하고 國際競爭力を 弱化시켜 輸出을 減少시키는 要因이 될 수 있다. 한편 輸出主導型의 經濟成長의 結果 輸出이 增大되었고 이로 因한 外貨保有高의 增加는 外換인플레를 誘發하고 있다. 外換인플레를 解消하기 為한 手段으로서 比較劣位에 있는 農產物을 大量 輸入하자는 見解도 있으며 最近에는 國內物價의 安定을 위하여 쇠고기, 참깨, 마늘, 양파, 고추까지도 大量 輸入하고 있는 實情이다. 農產物의 輸入은 國內生產을 萎縮시키게 될 것이며 이는 農業所得의 減少를 超來하여 都農間의 所得隔差를 增加시켜 均衡의 經濟成長을 沮害시킬 것이다.

以上 살펴본 바와 같이 國民食糧의 安定의 인

供給과 農家所得增大에 目標를 둔 食糧政策과 모든 部門을 對象으로 하는 經濟政策間에는 短期的인 競合關係에 있다. 이 兩者の 政策目標가 同時に 最大限度로 追求될 수 있는 普遍妥當性을 지닌 政策基準이 確立되어야 할 것이다. 經濟成長過程에서 食糧政策이 當面한 主要課題은 需要가 急增하는 食糧의 效率의 供給方案을 摸索하는데 있다고 하겠다. 食糧政策을 效率의 으로 進行하려면 우선 보다 現實의이고 科學의 인 食糧需給計劃이 樹立되어야 할 것이다. 從前에는 食糧이 絶對的으로 不足한 狀態에서 物量中心으로 食糧需給計劃이 樹立되어 왔으며 食糧需給計劃에 謹養面의 考慮가 缺如된 感이 있었다. 主穀인 쌀이 自給되고 1人當 國民所得이 1,000달러代에 到達함에 따라 食糧消費 패턴이 相

當히 變할 것이豫想된다. 따라서 우리나라의 農業與件下에서 가장 效率的으로 國民의 營養水準을 改善하기 위한 綜合的인 食糧需給計劃의樹立이 所望스러우며 이와 關聯된 廣範圍한 研究가 要請된다. 食糧需給計劃이 作成된 然後에는 品目別 需要量을 制限된 資源條件下에서 效率的으로 生產하여 消費者에게 分配하기 為한 諸般施策이 마련되어야 할 것이다. 制限된 國內 資源下에서 國民이 必要로 하는 食糧을 確保하기 위해서는 效率的인 食糧增產施策이 마련되어야 하겠으며 이를 為해서는 耕地의 擴大는 물론 既存 耕地面積의 利用極大化와 單位面積當 生產性提高에 力點을 두어야 하겠다. 특히 最近에 急增하는 畜產物과 經濟作物의 需要를 充足하기 위한 綜合的인 需給計劃이 切實히 必要하다. 經濟發展過程에서 公害의 問題가 深刻하게 提起되고 있으며 특히 工場廢水는 農業生產에 至大한 惡影響을 미칠 可能성이 있으며 工場廢水와 農藥 및 肥料의 增投는 安全한 食糧의 生產을 沮害할 憂慮도 있으므로 이에 對한 廣範圍한 研究와 適切한 對策이 마련되어야 할 것이다. 經濟發展過程에서 食糧政策이 當面한 主要課題와 問題點을 다음과 같이 區分하여 簡略하게 살펴보고자 한다.

1. 農產物輸入問題

輸出 伸張으로 外貨保有高가 顯著히 增加하여 1977年에는 約 43億달러에 達하였으며 外貨의 餘裕가 생기게 되자. 比較劣位에 있는 農產物을大幅 輸入하여 國內物價를 安定시키자는 主張이 擡頭되고 있다 輸入을 主張하는 理由는 國內物價의 安定에도 그 目的이 있겠으나 그 背景에는 外貨保有高의 增大에 의한 外換인플레가 생기자 이를 農產物輸入으로 一部 解消하려는데도 目的이 있다. 低勞賃과 低農產物價格에 의하여 輸出

이 增大되어 外貨保有高가 增加하니까 이제는 外換인플레를 抑制하기 為하여 값싼 農產物을 輸入한다면 農民의 犠牲은 加重될 것이다.

國際的 比較優位論의 理論的 根據는 그 나라의 資源이 完全雇傭狀態에 있다는前提下에서 成立되는 理論이며 우리나라의 農業部門과 같이 資源의 一部가 遊休狀態에 있는 境遇에는 이 比較優位論은 成立될 수 없는 것이다. 比較生產費說에 立脚하여 低廉한 農產物을 導入한다면 短期的으로는 國內物價安定에 寄與하는지 모르나 長期的으로 볼때는 國內農業生產을 萎縮시켜 食糧自給度를 低下시킬 것이므로 大端히 危險한 政策이라 하겠다. 따라서 食糧生產의 問題는 오직 經濟原理에 따라서 解決될 것이 아니라 國家 安保的 次元에서도 다루어져야 하며 安定的인 食糧供給을 為하여 農業은 마땅히 保護되어야 할 것이다. 絶對供給量이 不足하여 價格이 暴騰하는 品目에 對하여는 부득이 輸入을 하여야 할 境遇도 있겠으며 이 境遇에는 國內生產의 保護面을 考慮하여 慎重히 다루어져야 하리라 본다. 그러나 長期的으로는 供給이 不足한 農產物의 增產을 위하여 農業生產의 基盤造成, 増產技術開發, 流通構造 및 貯藏施設等에 重點的인 投資가 이루어져야 할 것이다. 最近에 침께, 마늘, 고추까지도 大量 輸入하고 있는데 이러한 品目들은 田作經營改善을 통한 供給擴大와 貯藏施設 및 備畜制度의 強化에 의한 流通改善으로 自給化努力하여야 할 것이다.

마늘, 고추 및 침께의 價格은 作況에 따라 年度間에 變動이 大端히 甚하다. 價格이 下落時에는 그냥 놓아두고 價格이 上昇時에는 輸入해 버린다면 生產은 急速히 萎縮될 것은 分明하다. 한 번 生產이 萎縮된 後에 再增產을 하려면相當한 時日이 걸리며 棉花와 小麥이 좋은 例라 하겠다.

마늘의 경우 増殖率이 5:10]으로 增產을 하려면 상당한 量의 種子確保가 必要하기 때문에 生產이 萎縮된 後 다시 增產을 하려면 상당한 時日이 걸린다. 따라서 함께, 마늘과 고추 等의 經濟作物의 短期的인 供給不安定은 輸入備蓄을 通해 價格安定을 꾀하고 國內生產者의 利益을 安定시키는 對策이 併行되어야 할 것이다.

食糧은 國家의 安保와 直結되며 食糧의 國際武器化傾向에 對處하여 食糧의 自給度는 可能한限 提高토록 努力하여야 할 것이다. 따라서 國內生產費가 國際價格보다 越等히 높다고 하여 國內生產을 抛棄하고 輸入에 依存할 것이 아니라 長期의in 眼目에서 國際競爭力を 強化시키기 為하여 國內資源의 開發, 生產基盤造成과 技術開發에 對한 投資를 增加시키고 經營의 合理화로 生產費節減에 注力하여야 할 것이다.

2. 農業資源의 流出問題

<表 3>에서 보는 바와 같이 耕地面積은 都市化와 工業의 進展에 따라 他用途轉用으로 해마다 減少하여 왔으며 이 趨勢는 앞으로도 繼續될 展望이다. 田畠別로 보면 畠의 面積은 약간增加할 것으로 推定된 반면, 田의 面積은 開墾

<表 3> 耕地面積 및 農家人口의 展望

區 分	年 度	年 度			
		1970	1976	1981	1985
耕 地 面 積(千ha)		2,298	2,248	2,203	2,174
畠		1,273	1,285	1,294	1,307
田		1,025	963	909	867
總 人 口(A)(千人)	32,241	35,860	38,807	42,088	
農 家 人 口(B)(千人)	14,422	13,153	11,702	10,411	
構 成 比(B/A)(%)	44.7	35.7	30.2	24.7	

資料：韓國開發研究院, 長期經濟社會發展(1977~91)

에 의한 漸進的인 田의 擴大와 他用途轉用抑制 등을 감안하더라도 都市化와 工業化에 따라 繼續 減少하여 1976年的 963千ha에서 1991年에는 828千ha로 줄어들 것으로 推定되었다.¹

耕地所要面積은 生產性의 增大로 어느정도 節

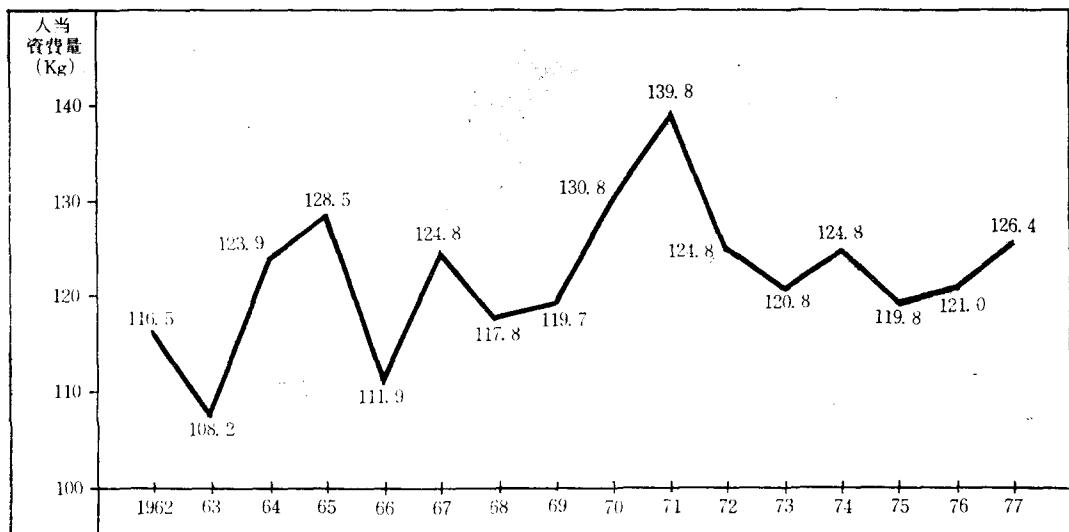
約될 수 있겠으나 人口와所得의 增大에 따른 高級食品의 急激한 要需增加로 因하여 앞으로 顯著히 늘어날 것으로 展望되므로 새로운 土地資源의 開發이 없다면 食糧의 自給率은 떨어지게 될 것이다. 따라서 資源이 不足한 우리 나라의 農業與件下에서는 開墾과 干拓을 通한 耕地의 量的擴大는 물론 土地改良事業, 灌排水施設을 通한 耕地의 質的擴大가 必要하며 이를 위한 投資의 增大가 절실히 要求된다.

都市化 및 工業化에 依한 離村人口의 相當數가 勞動能率이 높은 青壯年層男女이므로 農村은 상당한 勞動力不足에 當面하고 있다. 이 農業勞動力의 激甚한 減少는 農村의 勞賃을 上昇시켰으며 이는 農產物生產費上昇의 主要因이 되고 있다. 農業勞動力의 減少에 對處하여 農業勞動의 生產性을 提高시키기 위해서는 營農의 改善과 農業機械化가 이루어져야 할 것이다. 이를 為해서는 耕地의 交換分合과 農地所有制度 및 耕地貸借制度의 改善에 의하여 經營規模을 擴大하여야 되겠으며 農業機械化事業을 積極的으로 推進하여야 하겠다. 또한 良質의 農業勞動力流出에 對處하여 優秀한 營農後繼者の 養成이 時急하다.

3. 米穀增產問題

綠色革命의 結果 劃期的인 穀增產으로 穀의 在庫가 增加되자 穀增產施策에 對한 贅反論이 提起되고 있다. 穀增產을 主張하는 側은 穀의 消費量은 앞으로 當分間 繼續 增加할 것이나 穀生產量의 增加率은 鈍化된 展望이므로 1977年度 穀在庫水準 13.6百萬石에 크게 增加될 要因이 없다는데 根據를 두고 있다. 반면에 穀增產政策을 反對하는 側은 앞으로 穀의 消費가 生產에 크게 未達되어 政府의 穀在庫가 急激히 增加하게 될 것이며, 이는 財政負擔을 加重시키는 同時

<圖 2> 年度別 1人當 年間 糜消費量



에 糜特赤字의 累積으로 因한 通貨膨脹으로 物價安定을 沮害한다는 데 根據를 두고 있다. 이와 關聯하여 앞으로 糜消費의 展望과 糜特赤字의 解決方案에 對하여 具體的인 檢討가 이루어져야 할 것이다.

<圖 2>에서 보는 바와 같이 1962~77年間의 1人當 年間消費量은 年度間に多少起伏이 있었으나 1963年の最低 108.2kg에서 1971年の最高 139.8kg으로 增加하다가 그 後에는 1975년까지 減少하였고 그 後에는 다시 增加趨勢 보이고 있다.

1971年の 1人當 糜消費量은 139.8kg으로서 제일 높으며 이는 同年の米價를 年中 低水準에維持하기 위하여 約 91萬t의 外米를 導入하여 政府米의 放出量을大幅增加시킨데 主原因이 있다. 1971年末부터는 糜消費量을 줄이기 为了하여 糜消費規制를 強化하였으며 그 結果 1971年以後 糜消費量은 比較的 낮은 水準을 나타내고 있다.

<表 4>에서 보는 바와 같이 1976年度에 糜消費規制로 節約된 量은 約 653千t으로 推定되

었고 이는 1976年度 生產量의 約 12.4%가 되며 1人當으로 換算하면 18.2kg 된다. 糜生產이 急激히 增加하여 在庫가 增加되자 77年末에는 糜消費規制를 全面적으로 解除하여 7分搗解除, 糜麥桔り生產까지 許容하였으며 이로 因하여 糜消費는 앞으로 當分間 상당히 增加할 것으로 보

<表 4> 年間 米穀 消費規制 現況(1976年)

規制項目	量	構成比
(A) 學生도시락混食(30%)	78,000t	11.9%
(B) 飲食店宿泊業所 雜穀混食(30%)	207,000	31.7
(C) 酒類原料規制	270,300	41.4
(D) 搗精規制 (9分搗→7分搗)	98,000	15.0
合計	653,300	100.0

資料：農水部 糜政課, 國稅廳 酒稅課

인다.

<表 5>에서 보는 바와 같이 1977年度 보리의 年間 1人當 消費量은 37.5kg으로서 糜, 보리, 밀의 純食用 總消費量中 보리가 차지하는 比重은 約 20%나 된다. 앞으로 所得이 增加함에 따라 보리의 消費는 顯著히 減少할 것으로期待되므로² 보리와 代替性이 높은 糜의 消費는

增加할 可能性이 크다고 하겠다. 供給面에서 볼

<表 5> 主穀의 純食用 消費量中 보리의 比重

單位: 年間1人當kg

年 度	쌀	보리(A)	밀	計(B)	(A)/(B)
1970	130.8	35.9	25.1	192.8	19%
71	139.8	38.8	30.9	209.5	19
72	124.8	40.4	33.6	198.8	20
73	120.8	41.1	33.3	195.2	21
74	128.4	40.4	23.4	192.2	21
75	119.8	39.7	29.5	189.0	21
76	121.0	39.3	30.2	190.5	21
77	125.4	37.5	30.3	194.2	19
平 均	125.5	39.3	29.5	195.3	20

資料：農水產部 食糧局

때 技術條件의 非連續性, 農業資源의 流出, 豫想하기 어려운 氣象條件, 새로운 病虫害의 豆蔻等 쌀生産의 不完全要素들이 많이 존재하고 있으므로 쌀生産이 安定될 때까지는 쌀의 增產은 必要하며 主穀自給의 安定化를 위한 生產基盤에 對한 投資는 持續되어야 할 것으로 생각된다.

이와 關聯하여 主穀인 쌀, 보리, 밀의 安定의이고 均衡的인 需給을 為한 效率的인 對策이樹立되어야 하겠다. 쌀의 收入은 農作物收入中 約 60%나 차지하므로 農家所得源으로 큰 比重을 차지하고 있다. 반면에 보리는 收益성이 너무 낮아 農民들이 보리栽培를 忌避하는 傾向이 있으며 劣等財인 關係로 所得이 增加함에 따라 그 需要是大幅 減少할 것으로 보인다. 따라서 보리의 飼料用消費量을 包含한 非食用消費의 開發이 없는限 보리의 生產을 段階적으로 줄이고 代身 쌀消費를 促進하는 同時に 보리減少面積은 밀로 代替하여 밀을 增產함으로써 밀導入을 줄여 全體 糧穀의 自給度를 提高시키는 것이 農家所得의 增大와 主穀의 安定的인 供給面에서 바람직하다.

米麥의 二重價格制度, 政府在庫의 增加 및 小麥粉價格安定을 為한 補助等으로 糧特赤字가 積累되자 이의 解決方案이 論議되고 있다. 糧特赤

字는 收買量과 收買・放出價의 差에 의하여 決定되며 이 糧特管理基金의 缺損을 韓銀借入으로 填구는 境遇 通貨增發로 因한 인플레의 要因이 된다. 이 糧特赤字를 줄이기 為해서는 收買價格과 放出價格의 差를 줄이는 方法 즉 收買價格의 引上幅을 漸進的으로 줄이는 反面, 放出價格의 引上幅을 늘리는 方法을 생각할 수 있겠다. 그러나 쌀收買價格의 下向調整은 米穀이 農家所得에 큰 比重을 차지하는 關係로 他作物 혹은 農外所得에 依한 所得增大가 이루어질때까지 保留하는 것이 바람직하다. 한편 政府米放出價格은 一般米 都賣價格과의 差가 78年 1~5月 平均 叻當 6,900원으로 상당히 크므로 米質 等을勘案하여 市場價格調整機能을 發揮할 수 있는 適正線까지 引上하는 것이 所望스럽다.

糧特赤字를 解決하기 위해서는 糧特赤字를 一般豫算에 編成하는 方法도 생각할 수 있겠다. 이 境遇 糧特基金은 一般豫算에서 異여져 收入・支出의 形成으로 그 基金이 運營되기 때문에 通貨增發의 要因이 되지 않는다. <表 6>에서 보는 바와 같이 1977年末 糧特基金赤字累積額은 3,624億원이었으며 이中 小麥粉價格維持를 為하여 支給된 補助金이 1,280億원, 보리의 二重價格制에 의한 補助가 1,517億원, 그리고 米穀에 의한 赤字는 793億원이었다. 全體糧特基金赤字中 小麥粉

<表 6> 糧特管理基金現況

單位: 億원

年度別	쌀	보리	其他雜穀	小麥粉 價格補助	計
1970	4	△28	△4	—	△28
71	51	△45	△6	—	0
72	49	△61	△4	△6	22
73	9	△88	△10	△165	△254
74	△327	△356	△19	△548	△1,250
75	△163	△220	△7	△545	△935
76	△197	△285	△5	△15	△503
77	△219	△433	21	—	△631
合 計	△793	△1,517	△34	△1,280	△3,624

資料：農水產部 糧政課.

에 의한 赤字의 比率은 35.3%, 보리의 그것은 41.9% 그리고 米穀은 不過 21.9%이였다. 糧特字의 解決方案을 摸索함에 있어서 糧特赤字로 因한 惠澤을 누가 어느 程度 받고 있는가를 살펴 볼 必要가 있으며 이에 따라 糧特赤字의 解決方案이 摸索되어야 하겠다. 밀가루 補助金의 受惠者는 물론 一般消費者的 보리赤字에 의한 受惠者는 보리生產者와 一般消費者이겠으나 現在 보리의 收益性이 너무 낮아 農民들이 보리栽培를 忌避하는 現象을 考慮할 때 보리赤字에 의한 受惠者 역시 一般消費者로 判斷된다. 쌀에 있어서는 어느 側이 더 惠澤을 받는다고 係數的으로 나타내기가 어려우나 비슷하게 惠澤을 받는다고 본다면 1977年末 現在 3,624億원의 糧特赤字에 의한 受惠者는 生產者라기 보다는 一般消費者이므로 糧特赤字를 一般會計에 編成함으로써 韓銀借入에 의한 通貨量增發의 要因을 排除하는 것 이 바람직하다.

4. 農產物價格과 所得分配問題

農產物價格에 對하여 오래전부터 論爭이 되어 왔으나 最近에 輸出伸長에 따른 外貨保有增大와 糧特赤字의 累積에 의한 通貨量增加, 勞賃 및 營農資材費의 急激한 上昇과 流通構造의 非効率化로 因하여 農產物價格이 一般物價보다 빠른 속도로 上昇하자 農產物價格問題는 보다 深刻하

게 浮刻되고 있다.

高農產物價格을 主張하는 側은 都農間의 所得隔差를 줄여 均衡成長을 이루하기 為해서는 高農產物價格政策은 持續되어야 한다는 것이다. 이에 반하여 低農產物價格을 主張하는 側은 高農產物價格은 物價와 財政의 安定을 威脅하고 인플레이의 要因이 되며 國際競爭力を 弱化시켜 輸出을 沮害한다는데 根據를 두고 있다.

都農間의 所得隔差를 줄여 均衡成長을 이루하기 為해서는 高農產物價格이 必要하나 이는 一般物價를 刺戟하여 인플레이의 한 要因이 될 것이다. 따라서 이 兩者를 잘 調和할 수 있는 水準에서 農產物價格이 決定되어야 할 것이며 이에 關한 廣範圍한 研究가 要請된다. 이와 關聯하여 生產基盤擴充, 農產物流通의 効率化, 備蓄 및 觀測事業의 強化 等을 通한 農產物價格安定에도 力點을 두어야 하겠다.

1970年代初부터 實施하여 온 高農產物價格政策에 의하여 最近에 農家所得이 都市勤勞者所得을 앞지르고 있으므로 低農產物價格政策으로 轉換하고 低農產物價格政策에 依한 農業所得의 減少는 農外所得의 增加로 补償하자는 主張이 있으며 이에 對하여 檢討하여 보고자 한다.

<表 7>에서 보는 바와 같이 農家戶當所得은 1974年부터 都市勤勞者 家口當所得보다 약간씩

<表 7> 都市 農村間 所得比較

單位 : 千원

年 度	家 口 當 經 常 所 得			1 人 當 經 常 所 得			1 人 當 實 質 所 得		
	農家(A)	勤勞者(B)	A/B(%)	農家(C)	勤勞者(D)	C/D(%)	農家(E)	非農家(F)	E/F(%)
1970	255.8	381.2	67.1	43.2	71.4	60.5	43.2	71.4	60.5
71	356.4	451.9	78.9	61.1	85.6	71.4	53.4	75.4	70.9
72	429.4	517.4	83.0	75.2	98.2	76.6	57.6	77.4	74.4
73	480.7	550.2	87.4	84.0	104.8	80.2	58.7	80.1	73.3
74	674.5	644.5	104.6	119.2	123.7	96.3	61.9	76.1	81.4
75	872.9	859.3	101.6	155.1	166.9	92.9	65.2	81.9	79.6
76	1,156.3	1,151.8	100.4	208.7	228.1	91.5	69.8	97.9	71.4

資料 : 都市家計年報, 經濟企劃院, 農家經濟調查結果報告, 農水產部.

높다. 그러나 1人當所得으로 比較하면 農家의 戶當人員數가 많기 때문에 農家가 不利하다. 即 1974年에 農家 1人當所得은 都市勤勞者所得의 96.3%였던 것이 75년에는 92.9%이었고 76년에는 91.5%로 점차 減少되고 있다. 農家 1人當所得을 農家購入價格指數(1970=100)로 디플레이트하고 都市勤勞者 1人當所得을 全國都市消費者價格指數(1970=100)로 디플레이트 한 1人當 實質所得을 比較하여 보면 1974年度 農家의 實質所得은 都市勤勞者의 81.4%, 1975년에는 79.6%, 1976년에는 71.4%로 減少趨勢에 있다. 이로부터 農家의 實質所得은 都市勤勞者보다 상당히 낮으며 1974年以後 農家の 實際의所得水準은 오히려 惡化되고 있음을 알 수 있다. 이 러한 狀態下에서 低農產物價格政策을 實施한다면 都農間의 所得隔差는 더욱 커질 것이며 나아가서는 產業間의 不均衡을 더욱 促進하는 結果를 招來하게 될 것이다. 低農產物價格에 의한 農業所得의 減少를 農外所得의 增加로 補充하되 주張하고 있으나 農外所得이 增加되려면 農外就業機會가 增加되어야 하며 이를 위해서는 工場의 地方分散等 社會間接資本의 擴充이先行되어야 한다. 따라서 農外所得의 增大는 短時日内에 이루어질 수 없으므로 農外所得이 顯著히 增大될 때까지는 都農間의 所得隔差를 줄이고

均衡成長을 이루하기 위해서는 高農產物價格政策은 持續되어야 할 것이다. 이와 關聯하여 高農產物價格政策에는 限界性이 있으므로 肥料, 農藥 및 農機械等 生產資材의 補助와 低利營農資金融資等을 包含한 生產費節減政策이 併行되어야 하겠다. 더나아가서 都農間의 所得隔差 뿐만 아니라 生活與件이나 文化福祉施設面에 있어서도 差異를 줄여야 하겠으며 이를 爲하여 農漁村開發投資는 增加되어야 할 것이다.

高農產物價格政策은 都農間에 所得隔差를 줄이는 데多少 寄與하겠으나 이는 農家階層間의 所得隔差를 크게 할 憂慮가 있다. 왜냐하면 高農產物價格政策은一般的으로 耕地規模가 크고 生產量이 많은 大農에 相對的으로 有利하게 나타나기 때문이다.

<表 8>에서 보는 바와 같이 1970~1976年間의 農家階層間의 所得隔差를 살펴보면 1970年度에 耕地規模가 2.0ha以上인 大農의 戶當所得은 耕地規模가 0.5ha未滿인 零細農의 約 2.9倍이었으며 이 比率은 年度間에多少 起伏이 있으나 增加趨勢에 있으며 1976年에는 3.8倍로 增加하였다. 따라서 農家階層間의 所得隔差를 減少시키기 위한 效率의長短期對策이 마련되어야 하겠다.

韓國과 日本의 農家階層間 所得隔差를 比較하

<表 8> 耕地規模別 農家所得推移(戶當平均)

單位: 千원

規模別	年度	70	71	72	73	74	75	76
0.5ha未滿		163.0 (100.0)	210.5 (100.0)	241.0 (100.0)	284.0 (100.0)	401.1 (100.0)	532.5 (100.0)	670.2 (100.0)
0.5~1.0		211.7 (129.9)	294.6 (140.0)	363.3 (150.7)	400.4 (141.0)	575.2 (143.4)	776.2 (145.8)	977.2 (145.8)
1.0~1.5		288.5 (177.0)	417.1 (198.1)	522.1 (216.6)	542.6 (191.1)	771.9 (192.4)	975.0 (183.1)	1,318.9 (196.8)
1.5~2.0		383.0 (235.0)	519.6 (246.8)	661.8 (274.6)	685.9 (241.5)	1,040.8 (259.5)	1,253.9 (235.5)	1,697.3 (253.3)
2.0ha		477.1 (292.7)	682.9 (324.4)	730.1 (302.9)	971.6 (342.1)	1,413.5 (352.4)	1,734.9 (325.8)	2,523.3 (376.5)

資料: 農水產部, 農家經濟調查結果報告。

註: ()內는 0.5ha 未滿의 農家所得에 對한 比率。

<表 9> 耕地 規模別 韓·日間 農家所得 比較(1976)

區 分 規模別	韓 國 (千 원)			日 本 (千 圓)		
	農業所得	農外所得	農家所得	農業所得	農外所得	農家所得
0.5ha 未滿	379.0 (100.0)	291.2 (100.0)	1,670.2 (100.0)	284.9 (100.0)	3,221.2 (100.0)	3,506.1 (100.0)
0.5~1.0	760.9 (200.8)	216.3 (74.3)	977.2 (145.8)	922.8 (323.9)	2,640.9 (82.0)	3,563.7 (101.6)
1.0~1.5	1,132.5 (298.8)	186.4 (64.0)	1,318.9 (196.8)	1,662.1 (583.4)	2,056.0 (63.8)	3,718.1 (106.0)
1.5~2.0	1,480.9 (390.7)	216.4 (74.3)	1,697.3 (253.3)	2,226.0 (781.3)	1,621.0 (50.3)	3,847.0 (109.7)
2.0ha 以上	2,222.9 (586.5)	300.4 (103.2)	2,523.3 (376.5)	3,114.7 (1,093.3)	1,202.0 (37.3)	4,316.7 (123.1)

資料：韓國，農水產部，農家經濟調查結果報告
日本，農林省統計情報部，農家經濟調查報告。

여 보면 <表 9>와 같다. 韓國에 있어서 大農(2.0ha以上)의 戶當 所得은 零細農(0.5ha未滿)의 約 3.8倍나 되는데 반하여 日本의 境遇 大農의 戶當 所得은 零細農의 불과 1.2倍밖에 되지 않는다. 이와 같이 日本에 있어서 農家階層間に 農家所得이 비슷한 것은 零細農의 農業所得은 大農에 比하여 越等히 낮지만 農外所得은 大農보다 상당히 높기 때문이다.

日本에 있어서 1976年度 農外所得이 農家所得에 차지하는 比率은 68.4%로서 큰 比重을 차지하고 있으며 이 農外所得은 耕地規模가 작을수록 크다. <表 9>에서 보는 바와 같이 日本에 있어서 大農의 農業所得은 零細農의 約 11倍가 되나 農外所得은 零細農의 불과 37%밖에 되지 않으므로 農家階層間に 農家所得은 비슷하다. 이에 반하여 우리 나라에 있어서는 農外所得이 農家所得에 차지하는 比重은 不過 約 22%밖에 되지 않으며 大農의 農外所得은 零細農보다 오히려 약간 높기 때문에 階層間 農家所得은 相對적으로 크게 나타나고 있다.

따라서 長期的으로 都農間의 所得隔差와 農家階層間의 所得隔差를 同시에 줄임으로써 社會의 不安定要素를 除去하고 經濟의 均衡成長을 圖謀하기 위해서는 效率的인 農外所得增大方案이 摂

索되어야 하겠다. 이와 關聯하여 農家所得源에서 農外所得의 比重이 늘어남에 따라 農業生產이 副業化될 憂慮가 있으므로 이를 防止하기 위한 效率的인 對策도 마련되어야 하겠다.

IV. 結 言

國民經濟의 工業化와 國際化에 따라 耕地 및 農業勞動力 등 農業資源이 流出되고 있으며 農產物輸入自由화의 壓力이 생기는 등 農業의 與件이 상당히 變化하고 있다. 한편 經濟成長으로所得이 增大됨에 따라 食糧消費構造가 高級化され 多樣化되어 특히 高級食品인 畜產物과 經濟作物의 需要가 急增하고 있다. 高度의 經濟成長에 따라 急變하는 農業與件下에서 人口와 所得의 增加에 의하여 需要가 急增하는 食糧의 效率的인 供給方案을 摂索함은 食糧政策이 當面한 主要課題이며 이를 위한 效率的인 食糧增產施策이 마련되어야 하겠다. 食糧增產을 위해서는 耕地面積의 擴大와 既存耕地面積의 利用極大化 그리고 單位當 生產性增大에 力點을 두어야 할 것이다.

특히 良質의 農地 및 農業勞動力 등 農業資源의 減少에 對處하여 開墾, 干拓, 農地整理 및 土壤改良事業을 통하여 農地의 量的, 質的 擴大

를 하는 同時에 生產基盤造成과 土地制度 및 賃借制度等을 改善함으로써 農業機械化事業을 積極推進하여야 될 것이며 이를 위한 投資가 增大되어야 하겠다.

外貨保有高가 增大되자 比較生產費原理에 立脚하여 比較劣位에 있는 農產物을 大幅 輸入하자는 主張도 있으나 低廉한 農產物의 繼續的 인導入은 短期的으로는 物價安定에 寄與할 것이나 長期的으로 볼 때는 國內生產을 萎縮시켜 食糧自給度를 低下시킬 憂慮가 있으므로 農產物輸入은 慎重을 기하여야 될 것이다. 食糧은 國家安保와 直結되므로 오직 經濟原理에 의해서만 다루어질 問題가 아니고 國家의 安保의인 次元에서도 考慮되어야 하며 安定의인 食糧供給을 爲하여 農業은 保護되어야 할 것이다. 그러나 長期的으로 볼 때 農業도 하나의 產業으로서 存在하려면 競爭力を 培養하여야 할 것이며 이를 爲하여는 生產基盤造成과 技術開發에 관한 投資를 더욱 增大시키고 經營合理化를 通한 生產費節減에 主力を 하여야 할 것이다.

쌀의 需要는 쌀消費規制의 解除와 穀種間의 代替性等을 考慮할 때 當分間은相當히 增加할 것으로 보이며 쌀의 供給은 技術條件의 非連續性, 豫期치 못할 氣象條件과 病蟲害等 不安定한 要素를 많이 內包하고 있으므로 쌀生產이 安定화될 때까지 쌀增產은 持續되어야 할 것이며 이를 위한 生產基盤造成에 관한 投資는 持續되어야 할 것이다. 이와 關聯하여 主穀인 쌀, 보리, 밀의 均衡의인 需給計劃으로 全體糧穀의 自給度를 提高하여야 되겠다. 例를 들면 收益性이 낮고 劣等財로서 需要가 減少趨勢에 있는 보리의 生產은 段階的으로 줄여 쌀消費를 促進하는同時

에 보리減少面積은 밀로 代替하여 밀을 增產함으로써 밀導入을 줄여 全體糧穀의 自給度를 提高시키는 것이 바람직하다. 앞으로 所得이 增大됨에 따라 食糧消費構造의 高級化, 多樣化가 豫想되므로 從前의 主穀爲主의 增產施策은 食糧需要의 變化에 對應한 畜產 및 經濟作物의 增產과 主穀自給安定化政策으로 轉換되어야 할 것이다. 특히 畜產의 需要가 急增함에 따라 飼料의 需要가 상당히 增加할 것이므로 國內의 賦存資源의 利用을 極大化함으로써 飼料增產을 꾀하는 同時に 不足되는 飼料의 安定的 인導入을 위하여 國際協力を 強化함으로써 輸入先을 多邊化하고 開發輸入도 擴大해 나아가야 될 것이다.

1970年初에 實施한 高農產物價格政策에 의하여 都農間의 所得隔差는 상당히 改善되었으나 農家の 實質所得은 아직도 都市勤勞者에 比하여 상당히 낮은 水準이며 1974年부터 오히려 悪化되고 있다. 따라서 都農間의 所得均衡을 維持하여 均衡成長을 이룩하기 위해서는 農外所得이 增大될 때까지는 高農產物價格政策은 持續되어야 할 것이다.

高農產物價格政策에는 限界性이 있으므로 生產基盤造成, 生產資材補助, 低利營農資金放出 등을 통한 生產費切下政策도 併行하여야 하겠다.

長期的으로 볼 때 農業所得의 增大에는 限界性이 있으므로 都農間의 所得均衡을 維持하기 爲해서는 農外所得의 增加가 必要하므로 効率의인 農外所得增大方案이 講求되어야 할 것이다. 農外所得의 增加는 都農間의 所得隔差 뿐만 아니라 農家階層間의 所得均衡에도 寄與할 것이나 農業生產을 副業化할 憂慮가 있으므로 이에 對한 適切한 對策도 마련되어야 하겠다.