

## 經濟作物의 供給에 대한 政府介入

具 千 書

責任研究員, 第2 研究委員室

- I. 序 論
- II. 增大된 經濟作物의 比重
- III. 生産部門의 諸變化
- IV. 消費部門의 諸變化
- V. 政府介入과 介入限界
- VI. 結 論

### I. 序 論

우리 나라의 農政이 그 모습을 드러내면서부터, 나라의 農業政策의 중심은 食糧, 특히 主穀의 增産에 있었다. 대부분의 農業政策은 이 목적을 달성키 위한 附隨의인 것이었다. 1960년대에서 70년대 말에 이르기까지 主穀이 農業生産 중에서 차지하는 相對的 比重이 현저히 감소되고, 農業生産에서 經濟作物이 차지하는 비중이 매우 커졌는데도, 相對的 政策比重은 크게 변하지 않았다.

이제 政府, 研究機關 및 國民이 다같이 최근의 變化를 올바르게 이해하고 아울러 主穀作物에 대한 政策比重 못지않게 經濟作物에도 관심과 政策的 配慮를 기울여야 할 시기가 到來하였다. 특히 1978년에 있었던 심한 한발로 菜蔬類 및 特

用作物이 大凶作을 이루어 價格이 유례없이 暴騰하자, 그 對應策으로 종래, 國內生産 위주이던 고추, 마늘, 양파 등을 大量 輸入하기에 이르렀고, 이것이 附隨의으로 많은 문제를 일으키게 되었다. 政府도 이러한 農產物의 輸入을 중단할 것을 밝혔으며 이와 같은 政府의 確固한 態度表明은 時宜適切한 조치로 매우 환영받고 있는 실정이다. 왜냐 하면 政府의 이와 같은 政策은 農民들의 生産意慾을 고취하고 많은 技術改革을 동반한 資本의 投下로 良質의 農產物을 값싸고 안정되게 供給할 수 있을 것이기 때문이다.

그러나 經濟作物의 安定 供給과 이에 隨伴한 農家所得의 增大는 輸入의 중단만으로 이루어질 수 없으므로 이와 병행하는 諸般政策이 적절히 뒤따르지 않으면 안될 것이다. 불행히도 우리 나라 農業政策이 너무도 오랫동안 食糧增産 위주로 이루어졌던 탓으로, 최근 수 년간 政府가 經濟作物에 대하여 어느 정도 노력을 기울였는데도 아직 經驗蓄積과 研究의 뒷받침 등이 불충분하여 試行錯誤의 여지가 매우 많았다.

本 論文은 ① 經濟作物의 相對的 比重의 變化

와 ② 우리 나라 生産部門의 諸變化, ③ 消費部門의 變化를 간략하게 설명하고, 나아가 앞으로의 農業政策 방향 중 특히 근래에 문제가 되었던 고추, 마늘, 양파, 菜蔬 등의 經濟作物 生産政策上 특히 政府가 유념하지 않으면 안될 문제에 대하여 검토하려는 데 그 목적이 있다.

## II. 增大된 經濟作物의 比重

1961년에 全耕種作物 總生産額의 89%를 차지하던 食糧作物은 ① 國民所得의 增大에 따른 生活 형태의 변화, ② 經濟作物의 販路 확대에

따른 生産部門의 技術 향상과 投資 증대, ③ 農業生産知識과 技術의 광범한 普及 등의 영향을 받아 1978년에는 61.3%로 減少하였다. 반면, 經濟作物은<sup>1</sup> 1961년에 그 比率이 7%에 불과하던 것이 1978년에는 34.6%로 增大하였을 뿐만 아니라 全體農産物에 대한 經濟作物의 比率도 1961년의 6.7%에서 1978년에는 27.1%로 대폭 增大하여 農産物總生産額의 3분의 1 수준에 육박하고 있다.

따라서 農業生産政策上的 比重도 이 趨勢에 어느 정도 맞추어 나가야 할 필요가 있다(表 1 및 圖 1).

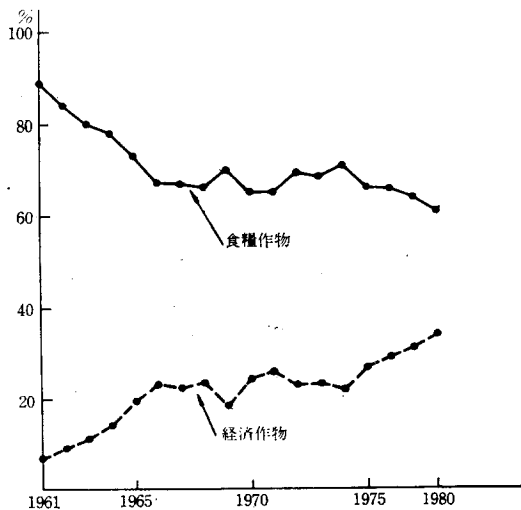
表 1 農業生産額의 比重變化

單位: 億圓

年 度	食糧作物 A		經濟作物 B		副産物 C		耕種作物計 D		全體農産物 E	B/E
	金額	A/D	金額	B/D	金額	C/D	金額	D/E	金額	
1961	208.1	89.0	16.5	7.0	9.3	4.0	233.9	94.4	247.8	6.7
1965	244.6	73.3	65.5	19.6	23.7	7.1	333.8	87.9	379.7	17.3
1970	432.8	65.4	161.3	24.4	67.8	10.2	601.8	76.3	789.1	20.4
1975	1,524.2	66.3	629.5	27.4	144.8	6.3	2,298.5	86.7	2,651.2	23.7
1978	2,755.8	61.3	1,554.2	34.6	186.2	4.1	4,496.1	78.5	5,729.1	27.1

資料: 農水産部, 「農林統計年報(農水産統計年報)」, 1970~79에서 計算.

圖 1 農業生産額의 比重比較



## III. 生産部門의 諸變化

1960년대 이후 현재까지 經濟作物生産部門에서 일어난 變化의 특징<sup>2</sup>은 ① 作物生産의 主産地에서의 集中的 生産, 즉 主産地 生産率의 증대, ② 이 작물의 農家栽培規模의 擴大 및 절진적인 週年 供給體系 정비(고추, 배추 등), ③ 商品化 比率의 증대 등이며, 食糧作物과는 달리 經濟作物의 栽培가 현저히 企業化되고 있다.

### 1. 主産地 集中化

우리 나라는 國土가 협소하여, 農業生産에 자

연적 여건이 크게 영향을 미치지 않을 것으로, 보는 사람들이 매우 많다. 최근의 研究에 의하면, 특히 經濟作物生産에서 자연적인 여건이 生産立地 결정에 결정적인 役割을 하고 있음을 알 수 있다. 그 결과 特定地域이 適地인 경우, 그地域에 經濟的 및 社會的 與件이 성숙되면, 그지역의 栽培面積이 急增하게 되어 全國總生産量 중 이와 같은 主産地의 生産量 比重이 매우 커지는 현상을 보이게 된다. 마늘의 경우, 1960년에는 主要産地 9개 郡이 全國生産量에서 점하는 비율이 19.2% 이던 것이 1978년에는 38.7%로 그 比重이 2배 이상 증대하였으며, 양파는 全國 12개 主産 郡의 占有率이 1970년에 58.5%이던 것이 1978년에는 75.4%로 되어 16.9% 포인트나 增大的 결과 제한된 몇몇 郡에서 全國生産量의 4분의 3을 생산하기에 이르렀다.

전국 어디서나 栽培가 일반화되고 있는 고추도 1960년에는 主生産地 13개 郡에서의 占有率이 23.0% 이던 것이 1978년에는 32.0%로 7.0 포인트 增大하였는데, 다른 作物과는 달리 고추가 이 만큼 集中栽培되게 된 것은 비록 그 比率은 적다 하더라도 매우 큰 변화라 아니 할 수 없다(表 2).

이와 같이 主産地 集中生産 현상은 生産, 流通 등 여러 면에서 많은 長點을 가지고 있다.<sup>4</sup>

表 2 主要 經濟作物의 主産地 生産量 比重의 變化

	1960		1970		1978	
	主産郡數	全國對比生産量(%)	主産郡數	全國對比生産量(%)	主産郡數	全國對比生産量(%)
마늘	9	19.2	9	28.0	9	38.7
양파	—	—	12	58.5	12	75.4
고추	13	23.0	13	26.9	13	32.0

\*실제로 政府指定 主産郡 數는 더욱 많으나, 基準年과의 비교를 용이하게 하려고 1960년과 主産郡 數를 같이 하였음.

資料: 具千書外, 前掲書.

## 2. 生産規模의 擴大

主産地 集中化 현상과 함께 主産地에서 일어난 두드러진 특징은, 이러한 作物의 戶當 栽培規模가 커지고 있다는 점이다. 마늘의 경우, 1960년 總生産面積 중 0.5ha 미만 農家의 栽培面積合計가 차지하는 比率이 17.6%이던 것이 1970년에는 17.3%로 減少하였고, 배추는 26.4%에서 16.6%로 9.8%포인트나 減少하였으며, 무우는 24.9%에서 14.8%로 10.1% 포인트가 감소하였다. 반면 1.5ha 이상을 재배하는 農家가 總面積에서 차지하는 比重은, 마늘이 1960년에 23.5%이던 것이 1970년에는 24.9%로 1.4% 포인트, 배추는 같은 期間에 20.9%에서 30.9%로 10.0% 포인트, 무우는 19.8%에서 33.9%로 14.1% 포인트나 각각 증대하여, 大規模 農家比率이 增大하고 있다.

經濟作物을 재배하는 農家戶當 栽培規模가,

表 3 規模別 生産面積 占有率의 變化, 1960~70 單位: %

年度	規模				
	0.5ha	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5ha~	
마늘	1960	17.6	34.5	24.5	23.5
	70	17.3	33.3	24.5	24.9
	增減	△0.3	△1.2	0.0	1.4
배추	1960	26.4	33.5	19.1	20.9
	70	16.6	29.1	23.3	30.9
	增減	△9.8	△4.4	4.2	10.0
무우	1960	24.9	35.3	20.1	19.8
	70	14.8	28.0	23.4	33.9
	增減	△10.1	△7.3	3.3	14.1

資料: 農水産部, 「農業 統計」, 1960, 1970에서 計算.

비록 美國 만큼 大規模 機械化栽培는 아니나, 점차 大規模로 바뀌고 있음을 알 수 있다<sup>5</sup>(表 3).

## 3. 商品化의 進展

經濟作物은 食糧作物과는 달리 60년대 초부

터 70년대 후반에 이르기까지 商品化가 크게 진전되어, 20~50% 수준에서 80~90% 수준으로 매우 높아졌다. 專賣作物과 같이 농가가 생산한 農産物이 全量 收買되는 경우는 예외로 하고, 64년에는 23%이던 米의 商品化 比率이 78년에는 78.6%로 크게 增加했으며, 高추는 38.5%에서 85.9%로, 참깨는 28.2%에서 89.6%로, 落花生은 53.8%에서 92.4%로 增大하였다.

表 4 主要 農産物의 商品化率의 變化

	마늘	고추	참깨	낙화생	쌀
1964	23.0	38.5	28.2	53.8	47.7
1966	38.2	29.6	47.1	NA	NA
1971	88.3	81.7 <sup>1)</sup>	NA	89.9	46.0
1978	78.6	85.9	89.6	92.4	48.2 <sup>2)</sup>

1) 1974年.

2) 1976年.

資料：農協中央會, 「農産物商品便覽」, 1966, 1971, 1975, 1979.

#### IV. 消費部門의 諸變化

生産部門의 變化와 함께 消費部門에서도 급격한 變動이 있었다. 그 중요한 것만 들어 보면 ① 所得이 증대되면서 더욱 맛있고 營養있는 飲食을, ② 年中 계속 먹고 싶어지게 되고 동시에 ③ 새로운 種類의 飲食 즉 洋食, 倭食 및 中國食 등의 영향을 받아 菜蔬, 果實 및 향신료 등의 消費가 급속히 增大하였을 뿐만 아니라 ④ 冷藏庫가 널리 보급되어 여름에도 통배추 消費가 늘어났다. 또한 外食의 빈도도 높아졌다. 전에는 서울, 釜山 등 大都市에서만 소비되는 高級新鮮菜蔬가 中小都市에서도 大量으로 소비되기에 이르러 ⑤ 消費地域이 擴大되었는데, 특히 農繁期에는 農村에서도 端境期菜蔬의 消費가 매우 많아졌다.

60년대 이전과는 달리 農業人口보다 非農業人口가 많아졌을 뿐 아니라, 매스컴의 輿論을 지배

하는 人口가 주로 非農業人口로 構成되어 있어, 특정 農産物의 價格이 騰貴하면 消費者의 反應이 민감하게 나타나고, 價格政策 擔當者는 즉각 이에 대한 對策을 강구하지 않을 수 없게 되는 데다가, 農産物 生産이 工業品과 같이 즉각적인 對應이 곤란한데도 價格政策 擔當者의 대부분은 農業部門에 대한 專門的인 知識을 갖고 있지 않은 것이 일반적이기 때문에 무리한 조치를 취하려고 하게 된다. 그 여파로 生産擔當 部署에서 生産部門에 깊이 관여하지 않을 수 없게 된다.

#### V. 政府介入과 介入限界

이상과 같은 狀況下에서 政府가 農業生産에 介入하는 데에는 여러 목적이 있다. 우리 나라는 역사적으로 勸農을 위하여 政府가 적극적으로 活動한 예가 많은데, 世宗 10年과 26年에 頒布한 勸農敎文에 의하면 國民安定, 農事研究, 地力培養, 勸農, 遠慮計劃 등을 5大綱領으로하고 農書의 頒布, 堤堰, 淤改修, 農機具改良, 種子와 農牛의 貸與, 樹藝, 栽植 그리고 勸農官의 配置 등 일련의 農業施策을 發表勸獎한 바 있었다.

또한 「地方의 守令과 勸農官으로 하여금 恒시 巡察하여」<sup>6)</sup> 그들의 業績을 가름할 기초로 삼았다. 이와 같은 勸農政策은 우리 나라 農業發展에 많은 功獻을 하였다.

그러나 日帝時代에 들어서서는 자기들의 食糧確保를 위하여 農民들의 利益을 도외시한 強制的인 食糧增産政策을 썼었으며, 30여 년간 지속된 政策으로 農民들은 政府가 하는 政策에 뿌리깊은 反撥意識을 가지게 되었으며, 아직도 그 영향이 農民들 사이에 남아 있다.

다행히 解放 후 美國式 農村指導 개념의 도입으로 強壓의 勸農方式에 制動이 걸리긴 하였으

나, 水稻新品種 특히 統一벼 普及 過程이 문제 가 된 적이 있었다. 그러나 政府의 介入이 반드시 強壓的인 것만은 아니고, 또 언제나 農民을 強壓的으로 원하지도 않는 것을 시키는 것만도 아니다.

### 1. 政府介入의 目的

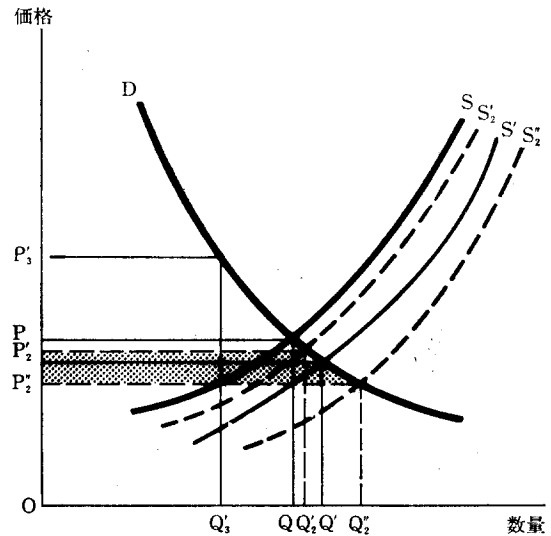
政府介入의 目的은 食糧增産, 價格安定 및 農家所得 증대 등 여러 가지가 있으며, 때때로 여러 가지 介入 목적간에는 利害가 대립되는 경우가 발생하게 된다. 즉 均衡點에서의 增産은 供給增大를 가져와 價格이 暴落되고 農家所得이 —短期的인 觀點에서— 감퇴한다. 그렇다고 이것이 무서워서 增産을 포기할 수는 없다. 근래에는 價格安定政策이 全國的의 政策課題로 擡頭됨으로써, 生産當局이 獨自의인 生産計劃만을 밀고 나갈 수 없게 되었다. 따라서 원하건 원하지 않건 政府의 介入이 불가피해지고 있다.

### 2. 增産政策의 限界와 政府責任

그러나 현재 農水産部가 추진하고 있는 國內生産 中心의 生産政策, 다시 말하면 國內調達이 가능한 農産物의 非輸入 原則을 전제로 할 때, 현재 自給하고 있는 農産物의 增産에 政府가 얼마나 干渉해야 하느냐 하는 것은 하나의 原則問題로 앞으로의 政策方向을 설정할 때 반드시 考慮에 넣어야 할 문제이다.

農業生産은 ① 生産의 硬直性和 ② 環境變化(특히 氣候)에 따른 收量의 變異性 때문에 工産品에 비하여 價格變動이 어쩔 수 없고, 그 정도가 크다. 따라서 價格安定의 責任을 맡은 사람의 입장에서는 비록 凶年이 든다 하더라도 價格暴騰이 일어나지 않을 만큼 여유있게 生産面積을 확보하기를 원하게 될 것이다. 그 경우에 일

圖 2 政府介入이 經濟作物의 供給에 미치는 影響



어나는 문제를 <圖 2>를 통하여 설명해 보자.

어떤 經濟作物의 需給曲線을 각각  $D$ 와  $S$ 라고 할 때, 供給曲線  $S$ 는 作況에 따라 變動하며, 그 결과 凶年이 들면 價格이 急騰한다. 그래서 價格政策 담당자는 凶年의 경우에도  $P$  수준의 價格이 유지될 수 있도록 生産 담당자로 하여금 次年度의 面積擴大를 요구하게 된다. 그 결과 栽培計劃面積을 확대시켜 이를 적극 장려하면 供給曲線은  $S$ 에서  $S'$ 로 변동하게 된다.

이 때 凶年이 들어 生産量이  $Q_2$  수준으로 減少되면 價格水準이  $P_2'$ 가 되어 目標인  $P$ 에 근접하여 있으므로 價格安定目標은 어느 정도 달성된다. 그러나 氣候가 아주 좋아 大豊이 들게 되면, 供給은  $Q_2'$ 로되어, 이 生産物의 價格은  $P_2''$ 로 下落할 것이다. 그렇게 되면 다음 期에는  $Q_3$ 를 중심으로 하는 變異範圍에서 供給이 결정되고, 價格은  $P_3$ 을 중심으로 한 變異範圍 수준에서 결정되어, 價格暴騰 현상을 빚게 될 것이다. 즉 收賣備蓄을 하지 않고 그대로 栽培面積의 擴大만을 獎勵하면 다음 生産期에는 人爲的으로 波

動을 擴大시키는 結果가 일어난다. 따라서 供給의 絶對量이 부족하지 않고 또 그것이 基本食糧이 아닌 經濟作物은 間接支援만 해야 하며, 直接介入은 삼가야 한다.

이상과 같이 農產物은 工產物과는 달리 인위적으로 조절이 가능한 부분과 조절이 불가능한 부분으로 나뉘어진다. 이와 같은 特殊性을 감안하지 않고 政策을 결정하고 수행한다면, 적은 波動을 막는다고 더 큰 波動을 人爲적으로 造成하는 結果를 빚게 된다.

따라서 政府의 增產政策은 ① 勸獎만으로 面積을 擴大시키는 것이 아니라 供給曲線 자체를 右側으로 이동시키는 것과, ② 變異의 폭을 감소시키는 政策을 동시에 써야 한다.

### 3. 生産力增大와 災害豫防

供給曲線을 右側으로 이동시키려면, 農民들로 하여금 ① 費用節減이나 生産力增大를 할 수 있도록 하여 주거나, ② 그들을 物理的 및 經濟的 危險에서 保護해 줄 필요가 있다.

生産力을 增大시키기 위해서는 ① 農業生産基盤의 擴充 整理, ② 低利 營農資金 融資 ③ 生産技術 指導, ④ 種子의 改良 供給, ⑤ 農業機資材의 安價獲得이 가능하도록 流通組織 개선 등이 뒤따라야 한다.

또한 自然的 및 經濟的 危險으로부터 완전히 保護하는 것은 곤란하지만 이것을 어느 정도 減少시키자면 ① 灌溉排水施設의 整備, ② 病虫害豫察 및 防除指導, ③ 전국적인 生産動向과 價格變動에 관한 情報 제공 및 貯藏施設의 擴充, ④ 적극적인 收買備蓄事業의 실시 등이 이루어져야 한다. 또한 政府가 현재 추진하고 있는 主產地 比率을 增大시키려는 노력도 또한 매우 중요하다.

이와 같은 政策의 施行은 궁극적으로 供給의 安定을 가져오는 동시에 農家所得의 增大, 增產, 消費者의 保護 등 一石三鳥의 효과를 거둘 수 있을 것이다.

## VI. 結 論

60년대 이후의 우리 나라의 高度成長, 教育의 擴充 등의 諸般與件의 變化는 農業生産에서 經濟作物이 차지하는 比重을 약 30% 수준까지 올라가게 하였다. 따라서 農業生産政策을 하는 데에 이와 같은 점이 충분히 감안되어야 한다.

또한 이 시기에 經濟作物生産部門에 큰 변화가 있었다. 그 중 중요한 것은 이러한 作物들이 차츰 ① 主產地에서 集中生産되게 되고, ② 戶當生産規模가 擴大되며, ③ 供給이 週年화될 뿐만 아니라, 農家에서 이러한 商品의 商品化比率이 增大되었다. 이들 農產物 生産은 점차 企業化되고 있으며, 앞으로 價格의 미세한 變化에도 민감하게 反應할 가능성이 짙어지고 있다. 또한 消費部門에서도 消費의 週年化, 嗜好의 多樣化, 消費地域의 擴大, 高級菜蔬 消費의 大衆化 등의 변화가 일어났기 때문에, 이들 經濟作物의 價格이 騰貴하게 되면 マス콰에서 이 문제를 크게 다루게 된다.

즉, 전과는 달리 이들 農產物의 價格變化가 政府의 커다란 관심사가 되고 있다. 그 결과 價格政策 當局은 價格高騰을 막기 위하여 增產을 촉구하기 쉬우나 근본적인 解決方案이 강구되지 않은 채 실시하는 이와 같은 노력은 農業의 特性 때문에 結果적으로 새로운 더 큰 波動의 불씨가 되고 있다.

따라서 政府는 일반적이고 잠정적인 增產政策

보다는 ① 農業生産基盤의 확충 정리, ② 低利營農資金 融資 확대, ③ 생산기술 지도의 확충 강화, ④ 種子의 개량 공급, ⑤ 道路 개선, ⑥ 病虫害 豫察, ⑦ 統計의 整備를 통한 전국적인 生産動向과 價格變動에 대한 믿을 수 있는 情報 제공, ⑧ 貯藏施設의 擴充, ⑨ 收買備蓄事業의 擴充 強化 등 종래보다 經濟作物의 政策比重을 높여, 이들 作物生産基盤의 造成과 技術革新으로 經濟作物이 값싸게 안정적으로 供給될 수 있도록 근본적인 施策을 쓰도록 培前의 노력을 강구

하여야 할 때가 왔다.

- 註1. 이곳에서 經濟作物이라 함은 耕種作物 중 米穀, 麥類, 雜穀, 豆類 및 薯類 등의 食糧作物을 除外한 菜蔬, 果實, 特用作物, 專賣作物 및 양송이를 통틀어 말한다.
2. 食糧作物과 마찬가지로 經濟作物에 있어서도 勞動力 減少, 農業資材投入의 增大 등의 諸變化가 있었으나 이곳에서는 주로 最近에 問題가 된 經濟作物에서 일어난 諸變化만을 重點的으로 取扱하였다.
3. 具千書, 尹錫元, 金光鎮, 「經濟作物의 主産地와 收益性에 關한 研究」, 韓國農村經濟研究院, 1980, pp. 22~23 參照
4. 이에 대해서는 具千書外, 前掲書 參照.
5. 이는 대체적인 경향이며, 全經濟作物이 이와 같은 變化를 일으키고 있다고 단정하는 것은 아니다.
6. 孫宗鎬, 「韓國農政의 發達史」, 仁成出版社, 1980, p. 23.
7. 孫宗鎬, 前掲書.