



食糧自給과 經濟的 分析

黃 一 清

(漢陽大 大學院長)

머 리 말

食糧自給에 대하여는 많은 論議가 있었고 또 學者間에도 여러 見解를 달리하는 研究가 提示되고 있음을 본다.

그러나 一般的으로 自給에 대한 反應은 好意的이라 할 수 있으며 經濟性을 적어도 短期的으로는 度外視한 見解가 通하는 것을 본다.

이러한 現實에서 筆者는 農業을 專攻하지 않는 立場에서 食糧의 自給問題와 農家의 所得增大問題를 다룸에 있어 觀点を 달리해 보면 다른 結論이 誘導될 수 있다고 보아 試圖된 것이다.

따라서 이 글에서의 論議는 事實에 立脚한 分析이라기 보다는 特定現象을 보는 한 方法을 提示함으로써 問題를 分析하는 態度에 대한 意見交換을 企圖한 것이다.

그리하여 農政을 다루는 政策立案者는 물론 이에 關心이 있는 學者들이 다 같이 食糧自給 및 增産問題에 대한 意見의 統合을 일고자 한 것이다.

食糧問題와 農政의 方向

1973년에 있었던 國際市場에서의 穀物價格의 暴騰은 많은 穀物을 輸入에 依存하고 있는 우리나라에 대하여 國際收支面에서 커다란 影響을 주었던 것이다.

특히 73年末에 일어난 石油波動으로 資源戰爭의 樣相을 띠게 되자 食糧의 安定的 供給이라는 觀点에서 우리나라도 食糧增産 또는 自給目標을 設定하여 食糧問題의 解決을 보고자 하는 것을 본다.

그러나 自給目標을 세워 놓기는 하였으나 食糧自給率은 계속 低下되어 왔으며 主穀인 쌀만이 自給을 이루었으며 또 앞으로도 계속 自給 할수 있기를 期待하는 것이다. 食糧不足에 따른 外貨使用도 막대한 것으로 國際收支面에서 그 以上の 外貨使用增加를 容納할 수 없을 정도가 되고 있다해도 過言이 아니다.

多幸하게도 우리는 解放後 巨額의 無償援助의 一部分을 食糧으로 받거나 그렇지 않으면 低利의 長期借款으로 食糧不足의 大部分을 充當해 왔기 때문에 食糧輸入에 그다지 큰 關心을 보이지 않아도 되었던 것이다.

그런 好條件이 穀物價格의 昂騰과 現金購入比重이 점차 높아져 감에 따라 새로운 問題로 擡頭 되었음을 본다.

특히 우리나라 學界에서나 識者間에는 食糧自給率의 低下를 經濟的으로는 勿論 經濟外的 觀點에서 至極히 危險한 現狀으로 보아 自給率의 低下를 막아야 함을 主張하고 있음을 본다.

當場의 經濟的 損失을 招來하여 經濟成長速度를 낮추는 한이 있어도 食糧增産을 통한 農業發展을 도모하여야 함을 主張한다. 하물며 長期的으로 經濟發展의 基盤 아니 自立經濟의 基盤造成을 위하여 또는 農業部門이 工業發展의 沮害要因이 되는 것을 抑制하기 위하여 農業部門 특히 食糧增産에 힘을 기울이지 않을 수 없다는 것이다.

食糧事情이 不安하다는 것은 다른 어느 商品이나 原料의 不足과는 다르며 이것이 미치는 영향이 人口의 生存을 위협할 것이기 때문에 局地的 戰爭이나 凶作으로 인한 73年과 74년에 經驗한 바 穀價의 暴騰이 일어날 경우 우리經濟가 이를 감당하기 어려움을 理由로 自給論이 퍼지기도 한다. 특히 不斷히 報道되는 世界的 食糧不足의 慢性化現象은 우리의 可用資源인 土地利用을 통한 食糧增産을 強力히 主張하게 하는 理由가 된다 하겠다.

이러한 諸般 內外食糧 때문에 農政當局은 農政의 三大目標 가운데 두가지가 食糧增産과 自給基盤에 關聯되어 目標가 設定되고 있음을 본다.

즉 첫째가 食糧增産과 農漁民所得의 增大이고 둘째가 國土利用極大化로 食糧自給의 長期的 基盤을 構築하는 것이다.

그러나 이러한 農政目標을 達成함에 있어서 몇가지 基本的 質疑가 提起되며 이를 論議할 必要가 있다고 보는 바이다. 즉,

- (1) 食糧을 自給한다는 것이 무엇을 뜻한다고 보아야 하는가? 自給이 미칠 영향은 어떠한가?
- (2) 食糧增産 또는 自給은 과연 農家의 所得增大를 가져다 줄 것인가? 이는 農家所得의 增大가 과연 食糧增産에 比例되거나 또는 結果가 되고 있으며 또 되는 것인가?

(3) 增産 또는 自給이라는 農政目標 속에 內包된 바 價値(思考)는 政府의 基本經濟政策을 떠나가는데 있어 內包된 價値와 一致되는가?

(4) 結局 食糧自給은 經濟成長을 能率的으로 遂行해 나가려는데 符合된 經濟的으로 選擇될 政策方向인가? 그리고 끝으로

(5) 農政의 目標와 施策方向은 과연 健全한 것인가?

이러한 質疑를 提起함과 同時에 이들 問題에 關하여 다음에 순차적으로 論議해 보기로 한다.

食糧自給의 뜻은?

食糧自給이라 할 때 우리는 적어도 다음 세가지의 다른 範疇의 概念들을 混用해서 使用하는 傾向이 있다. 즉,

- (1) 食用穀物需要를 國內生産物로 充當할 수 있게 되는 것.
- (2) 穀物全體需要를 國內生産으로 充當할 수 있게 되는 것.
- (3) 食糧의 概念을 넓혀 全食品의 需要를 國內生産으로 充當할 수 있게 되는 것.

以上的 세가지 範疇가 다른 概念은 이를 利用하는 사람의 必要와 便宜에 따라 달리 利用되며 우리는 흔히 둘째의 것 즉, 食用, 工業用, 飼料등의 需要를 합친 穀物의 全體需要를 國內生産으로 充當하려는 것에 焦點을 두고 이를 達成할 것을 論議하게 된다. 勿論 우리나라의 現實로서는 첫째의 概念인 食用穀物需要도 充分히 國內에서 生産되지 못하는 處地에서 穀物需要全體를 自給하려는 것은 無意味하다고 할 것이다.

그러나 오늘날 直間接의 穀物需要를 합쳐 食糧需要라 보면 둘째, 概念을 中心으로 自給을 論議하는 것이 마땅하다고 보아야 할 것이다.

그러나 오늘날 食糧이라는 概念이 비단 穀物에 그칠 것이냐 하는 問題가 있다. 勿論 穀物消費를 통한 畜産物의 生産도 食糧으로 보아 이에 所要되는 穀物需要를 計算에 넣었다고 보면 우리 人間이 攝取하는

食品은 모두 食糧이며 營養價로 보아 必要한 食品의 生産에 있어 우리 貴重한 資源이 所要된다면 더우거나 그러하다 할 것이다. 例를 들어 밭에서 生産되는 소재를 우리 食生活에 不可缺한 營養을 供給해 주며 아울러 이것이 穀物을 生産할 수 있는 土地에서 生産되느냐 만치 食糧에서 除外시킬 必要가 없다고 보여진다.

이렇게 볼 때 自給의 論議는 事實上 糧穀을 中心한 것에서 벗어나 食品全體需要를 놓고 檢討하는 앞에서 본 세계의 概念이 重視되지 않으면 안되게 된 事實을 보는 것이다. 특히 生活水準과 生活標準이 높아져 우리 食品消費「패턴」이 달라져 必需食品이 中心問題였든 狀況에서 嗜好食品과 加工食品이 차지하는 比重이 漸次 높아져 감에 따라 『食品全體의 自給 또는 經濟的增産이 오히려 問題가 되지 않으면 않될 것으로 생각되는 것이다.

그러하여 食糧自給의 問題를 糧穀需要와 生産이라는 觀點에서 보는 靜態의 分析에서 벗어나 自給을 食品消費「패턴」의 變化, 食品生産技術의 變化 및 技術革新에 따른 새 食品의 登場, 그리고 世界的 食糧生産構造의 變化등을 80年代 前半, 80年代 後半 그리고 90年代 등으로 나누어 動態의 分析을 試圖함이 期待된다 하겠다.

食糧自給(增産)과 農家所得増大

食糧을 增産하기 위하여 作用하는 여러가지 要因을 살펴 보면 거리가 다 資本財라 할 수 있으며 農業의 發展이 至極히 많은 資本投入을 要한다는 것은 充分히 인식되고 있다. 물론 資本需要도 增産程度와 增産方式(內容)에 따라 다를 것이며 農家自體의 努力이 위주가 된 經營費의 増大로 이룩되는 增産은 그다지 큰 資本投入을 요하지 않을 것이다.

이에 反하여 種子改良을 비롯한 營農技術의 革新, 農地改良을 위한것(農地整理, 水利事業 등) 그리고 農耕地의 개간을 통한 農地開發 등의 分野는 期間的으로 長期的인 資本投入과 巨額의 資本을 요하는 것이라 하겠다.

이러한 巨額이고 懷妊期間이 長期인 資本이 所要됨에 따라 새로운 問題가 생긴다 하겠다.

첫째는 所要資本을 누가 供給해 줄 수 있는가이고 둘째는 經濟成長上 効率이 있다고 느껴지는 資本需要의 水準은 어느 정도인가 다시 말하면 他産業部門보다 農業部門에의 投資가 正當化 될 수 있는 水準이 어느 정도인가하는 것이다. 그리고 셋째로, 이러한 農業部門에의 附加的 投資가 農家所得増大에 얼마나 寄與하느냐 하는 것이다. 여기서는 주로 이 셋째 問題에 한정해서 논의해 보기로 한다.

穀物의 增産을 통하여 農家の 所得増大를 기하려는 의도는 穀物增産과 所得増大의 兩目標을 同時에 達成할 수 있다는 點에서 매우 바람직한 일이다.

그러나 現實의으로 이것이 可能한 것인가. 다음 表 (I)에서 보는바와 같이 農家所得의 増大는 穀物 이외의 農作物 收入이 相對的으로 増大되고 있음을 본다. 특히 쌀의 其他穀物의 收入比重은 크게 떨어지고 있음을 볼 수 있다.

이 통계수치의 신빙성은 따지지 않기로 하고 그간 政府가 쌀과 보리 收買값의 可能한 한의 引上에도 불구하고 農家所得의 比重面에서나 農作物收入中에서 穀物收入이 차지하는 比重의 면에서 보아 相對的으로 穀物生産에 따른 농가수입이 뒤지고 있음을 보여주고 있다.

이러한 事實은 穀物의 한계 生産費가 穀物外의 農作物의 限界生産費보다 낮거나 또는 穀物生産에 따른 所得増大가 穀物外의 農作物生産에서 오는 所得増大보다 有利할때 農民들에게 穀物增産에 注力할것

<表 I> 農家收入의 構成 (單位: 千원)

年 度	農 業 收 益 總 計	農 作 物 收 入				農作物在 庫 外收入 增 減	
		計	쌀	其 他穀 物	農作物外		
1968	177.0	131.8	83.1	24.6	24.1	17.3	28.0
構成比1)	(100.0)	(73.5)	(47.0)	(13.9)	(13.6)	(9.8)	(16.7)
構成比2)		(100.0)	(63.0)	(18.6)	(18.4)		
1974	664.4	440.0	272.9	63.8	103.3	61.9	162.5
構成比1)	(100.0)	(66.3)	(40.9)	(9.9)	(15.5)	(9.3)	(24.4)
構成比2)		(100.0)	(61.9)	(14.5)	(23.6)		

資料: 經濟企劃院 調查統計局 韓國統計年報, 1975

pp. 118-119

1) 農業收入總計를 100으로한 構成比

2) 農作物收入計를 100으로한 構成比

을 권장할 수 있지 않을까 생각한다. 다시 말해서 農家의 所得增大가 이루어지는 農産物은 經濟作物이고 또 成長作物이라 할 수 있는 소채, 果實 等이며 이는 特別히 都市近郊에 位置한 農家에서 現저하다. 그리고 앞으로의 所得增大는 畜産物까지 包含한 成長作物을 통해서 이루어 질것이 豫見된다.

이에 反하여 穀物の 増産을 통한 所得增大란 穀物 價格을 위시한 政府의 價格政策과 政府의 農家에 대한 諸支援策에 全적으로 依存한다 해도 과언이 아니다. 더욱이 穀物増産을 위한 巨額의 投資와 長期間의 懷妊期를 요할 경우는 더 말할 나위도 없다. 따라서 糧穀의 増産은 政府의 能力에 依存할 수 없으며 그 負擔도 農家에게 轉嫁할 수 없는 性質의 것이라 해도 과언은 아니다.

이와 같이 食糧増産을 위해서 農家가 할 수 있는 資本의 支出에는 限界가 있으며 이 支出의 利得이 長期的으로 보인다 해도 그 期間까지의 限界 生産費의 遞増을 招來할 것이기 때문에 農家가 감당하기가 어려운 것이다. 特別히 穀物増産을 위해서 農地開墾이나 保全을 強化할 경우 또는 耕地利用度를 提高할때 穀物増産에의 利用度를 높이려 하면 農家의 所得增大와는 相反된 施策이 될 可能性이 생기는 것이다.

그러나 穀物増産에 따른 費用增大를 政府가 負擔하여야 한다고 할때 이는 결국 非農家인 國民의 負擔이 될 것이며 우리와 같은 後進國에서 그러한 負擔을 감당해야 할 것인지를 깊이 생각하여야 할 것이다. 農民들의 米穀 이외의 穀物生産이 減退 또는 踏歩狀態에 있다는 事實을 現實로써 받아드리고 그 原因이 비단 價格이나 農耕地 利用度가 限界에 와 있기 때문만은 아니라는 것을 인식함이 重要하다. 農家에서 米穀外의 穀物生産이 이미 他作物의 生産 效率과의 比較에서 떨어지기 시작하였으며 또 農家의 勞動力과 耕地活用이라는 兩側에서 보아 穀物生産이 不利해지고 있다는 것을 暗示하고 있다 할 것이다. 이는 이미 日本의 經驗에서 充分히 짐작되는 바이고 우리의 現實이 되어 간다는 것을 받아드려야 할 것이다.

더욱이나 農家所得을 높이는 한 方案으로서 流通

構造 또는 「시스템」의 改善이 바람직하다고 흔히 말하여지고 있으나 이 경우에 있어서도 穀物을 위한 流通構造改善이 아님을 이해할 것이다. 오히려 流通構造改善을 통해서 所得增大를 꾀할 수 있는 것은 經濟作物이고 穀物外의 成長作物 그리고 畜産物인 것이다.

여기서도 穀物은 別로 惠澤을 보지 못한 것임을 이해할 必要가 있다.

經濟政策方向과 農政의 方向

이상과 같이 農業開發 特別히 食糧増産과 관련된 施策方向에 대한 評價를 해 보았으나 한 걸음 더 나아가 食糧自給 또는 増産하려는 思考가 經濟政策方向과 부합되는 것인가 함이 의심된다. 즉, 政府의 四次 五個年計劃을 편성하는데 있어서 基低가 되고 있는 價値가 成長이고 또 能率이며 이를 통한 自立 經濟의 基盤을 구축할 것을 구상하고 있다고 보여진다.

一般的으로 後進國이 獨立후 政治의 安定을 얻게 되면 다음에 추구하는 것은 經濟的 離陸(take-off)이며 이를 위하여 政策設定의 價値(思考)를 能率向上으로 잡기 마련이다.

그리하여 이 테두리 내에서 追求될 政策은 自由化와 分權化가 된 것이며 이를 위한 體制(度)는 外向의이고 國際化의 方向으로 확립하려는 傾向이 있는 것이다.

사실상 우리는 70年代 下半期에 와서 이러한 能率이라는 價値基準에 따라 成長을 이룩하려 하고 있으며 政策과 制度를 自由化하는 方向과 國際化하려는 움직임이 보이고 있다 하겠다.

그리고 이런 움직임에 대한 壓力을 貿易立國을 표방함으로써 內部나 外部에서 다 같이 받고 있다 해도 과언이 아니다.

이렇게 보면 農政의 施策方向에서 能率이 어느 정도 깊이 고려가 되고 있느냐 하는 문제가 생기며 能率을 앞세우고 資源配分을 하고 그 效率성을 따진다면 아마도 食糧自給의 코스트가 너무 크며 増産도

크게 기대할 수 없는 것이 아닌가 생각한다.

農地의 擴大開發은 巨額의 資本이 드는 事業이며 그의 效率性이 결코 높다고 볼 수 없을 것이다. 또 畜産振興은 草地造成이 不實한 상태에서 그나마도 不足한 食糧의 需要를 급속히 증대시키는 결과가 될 것이다. 農水産物의 輸出增大는 자칫하면 食糧耕作地의 縮小를 가져올 것이며 流通構造의 改善은 經濟作物等 成長農作物과 畜産物의 所得增大에 寄與하는 바 커서 食糧増産에 沮害要因이 되기 쉬운 것으로 본다.

한 거름 더 나아가 農政의 重點施策도 한편으로 農家의 所得을 올리기 위한 것과 經濟性 또는 能率을 度外視한 食糧増産을 위한 施策을 추진해야 하는 어려움에 直面해 있다 해도 과언이 아니다.

이렇게 보면 農政은 既存의 固定觀念에서 벗어나 새로운 思考와 方向을 모색할 것이 요구 된다 하겠다.

이는 다른 말로 말해서 増産이든 自給이든 國家經濟計劃의 基底로서의 價値와 政策에 따라서 農政을 이끌어 나갈 것이 바람직하지 않은가 생각하는 바이다.

이런 思考에 따라 農政에 기대하는 바를 다음에 정리하는 것으로 결론을 代身하기로 한다.

農政에의 期待

(1) 食糧의 需給에 대한 概念을 바꾸어 食品의 需給이란 思考에서 食糧問題가 검토되어 질 것이 기대된다.

(2) 自給率提高를 위한 増産은 農家의 所得增大와 直結되는 範圍내에서 추진될 것이 기대된다.

(3) 増産은 經濟的 採算性이 맞는 수준에서 추진될 것이 원칙적으로 바람직하다.

이 線을 넘어서서 추진될 때에는 이것을 食糧危機에 對備하는 費用(危機費用)으로 보아 그 危險性의 程度에 따라 増産費用의 增加가 容認되어야 할 것이다.

(4) (3)과 관련해서 食糧危機란 萬一의 事態에 對

備하는 態勢를 갖추는 것이 절대 바람직하며 危機의 豫想되는 內容別로 또 需要와 供給別로 區分對備함으로써 危機費用을 可及的 추일 수 있게 되며 이때 食糧의 備蓄問題가 논의되어야 할 것이다.

(5) 食糧消費의인 畜産物의 需要增大를 抑制할 수 있는 方案이 강구되어야 하겠으며 低廉한 代替品의 開發에 注力하여야 함. 食糧소비억제의 한 方法으로서 國內에서의 畜産物의 自由市場價格化가 바람직하며 한 거름 더 나아가 畜産物의 輸入을 許容함으로써 國內價格의 安定과 畜産物供給이 可能해지기를 기대한다.

(6) 農民의 勞動과 장비의 효율적 이용을 위하여 農地所有制度의 改革이 뒤따를 것이 要望된다. 이는 部落單位의 自治의 土地管理制度를 導入하는 것등 不在地主의 除去와 適正規模의 農家育成 그리고 農家規模를 서서히 增加시켜 나가기 위하여 慎重한 研究가 뒤따라야 할 것이다.

이것이 増産効果의 上昇에 중요한 役割을 할 것으로 기대된다.

(7) 農地所有가 어느 정도 合理的으로 이루어지면 農家所得의 增大와 農業生産性의 增大, 그리고 農家の 規模擴大와 더불어 農業勞動效率을 높이기 위하여 近代의 複合經營을 장려하여야 할 것이다. 單作經營의인 農業은 어느 정도 規模가 커야 하나 우리의 실정으로 그와 같은 企業農인 성격의 農家を 필요에 따라 育成함과 더불어 畜産, 소재, 경제작물, 穀物등의 複合經營을 시도시키는 것이 중요하다고 보겠다.

複合經營을 農協이 지도해서 成功시키는 事例들이 생겨야 할 것이다.

(8) 農政의 테두리에서 穀物의 消費節約을 논하다 보니 混粉食과 加工食品에 밀가루 使用禁止등의 소극적 方法에만 依存하는 경향이 있으나 이에서 脫皮해서 근본적인 억제책, 例를 들어 소비「페턴」의 變化抑制, 代用品의 開發 등의 對策이 강구될 것이 바람직하다.

특히 畜産物 간백질의 代替可育의인 研究되어야 할 것이다.