

食糧問題와 農業生産性

潘 性 紘

<<서울대 教授>

① 序 言

食糧은 人間의 基本的 生存手段이며 人類史는 食糧生産과 人口增加의 競爭의 歷史였다고 하여도 過言이 아니다. 그러나 아직도 人類는 食糧問題를 解決치 못한채 地球上에는 매년 수많은 人口가 餓死하며 數億의 人口가 榮養失調 狀態에서 飢餓線上을 헤매고 있다. 우리나라에서는 1950년에 거의 매년 되돌이 되던 “絕糧農家”나 “春窮期”라는 用語가 자취를 감추었으니 食品의 質이야 어떻든 絶對多數의 國民이 굶주림에서 일단은 解放되었다고 볼 수 있다.

그러나 飢餓로부터의 解放이 바로 國民食糧問題의 解決을 意味하는 것은 결코 아니다. 우리나라는 人口增加와 所得水準의 向上에 따라 食糧消費는 急激히 增加하고 食糧消費패턴은 多樣化할 뿐 아니라 多資源 消費型으로 바뀌고 있다. 그럼에도 불구하고 國內의 食糧生産은 生産基準要素인 土地 및 勞動의 供給減少와 經濟的인 센티브의 缺如로 크게 늘어나지 못하여 消費增加에 크게 뒤지고 있다. 그

結果로 食糧의 輸入이 急增하고 있어서 食糧의 自線度가 크게 떨어지고 있다. 多量의 外穀을 輸入하여 國內市場에 放出할 때 短期的으로는 國民의 食生活를 保障하고 穀價를 安定시키는 것은 事實이나 이로 인해 여러가지 否定的인 現象들이 發生한다는 것도 부인할 수 없다. 첫째는 農産物 價格의 下落으로 인한 農家所得의 相對的 減少는 都農間의 所得不均衡 問題를 發生시켜서 福祉社會를 指向하는 政策目標에 違背된다. 둘째 農村의 相對的 沈滯는 離農을 촉진시켜서 都市의 人口過密化를 加速化시키고 國土의 均衡的 開發을 저해한다. 세계 外貨負擔을 加重시키고 國內에서 生産되지 않는 戰略的 物資의 輸入을 困難케 하여 國民經濟의 持續的인 成長을 制約시킨다. 長期的으로는 農業生産基盤의 弱화에 의해 食糧輸入이 難關에 빠질 때 食糧危機를 물고 올 潜在的 與件을 造成한다. 더우기 國民食糧을 外穀에 크게 依存할 때 供給의 安定的 確保를 保障받을 수 없다. 그것은 주로 世界食糧의 需給事情이 매우 變動的이기 때문이다.

世界의 食糧需給은 過剩狀態와 不足이 週期的으로 發生한다는 說이 있다. 食糧의 供給이 不足할 때는 價格變動에 대한 需要와 供給의

非彈力的인 特性으로 인해 價格의 暴騰現象이 發生함은 過去의 經驗을 통해 잘 아는 事實이다. 더우기 世界穀物市場은 몇나라의 輸出國과 穀物輸出 大企業에 의해 寡占狀態에 있다. 따라서 食糧輸出의 國際的 갈뎀形成의 素地가 內在하고 있는 것이다. 그럼으로 國民의 基本食糧을 不安定한 外穀輸入에 크게 依存함은 食糧安保上 바람직 하지 못하다.

그러므로 어느 程度의 食糧自給度는 維持되어야 한다. 食糧自給度の 向上은 두말 할 것도 없이 生産을 增加시켜야 한다. 增産은 土地를 비롯한 生産資源의 增投와 生産性的의 向上으로 達成된다.

② 食糧需給 및 世界食糧事情

1. 國內食糧의 需給

우리나라 食糧問題의 特徵은 앞서서도 言及한 바와 같이 食糧消費의 急速한 增加, 食糧消費패턴의 高級化와 多樣化, 消費를 따르지 못하는 生産으로 인해 食糧自給度の 減少 등으로 要約할 수 있다.

지난 70年代(1970~78)에 있어서 食糧의 總消費는 年間 平均 4.6%씩 增加한데 대하여 生産量은 약 4.1%가 增加하여 食糧의 自給度가 많이 下落하고 있다.

食糧全體의 自給率은 70%~80%로 推定되고 있으며 食糧 특히 穀物의 自給率이 매년 떨어지고 있어 國民食糧의 海外依存性이 增大하고 있다는데 問題의 深刻性이 있다. 穀物의 自給度는 60年代 초의 92% 水準에서 79년에는 59%로 그리고 80년에는 54%로 크게 低下하였다. 穀物全體의 自給率이 이처럼 급속히 下落하는 理由는 穀物의 間接消費가 所得水準의

향상으로 크게 늘어 나는데 反하여 生産의 增加는 微微하였기 때문이다. 70年代(1970~78年)에 있어서 穀類의 總消費量 年平均 增加率은 3.9%인데 비하여 國內生産의 年平均 成長率은 1.9%에 그쳤다. 그 結果 1979年의 경우 穀類의 國內總消費量은 12,732千%인데 대하여 國內生産은 7,476千%에 不過하였다.

穀類의 消費增加率과 生産增加率은 穀種에 따라 뚜렷한 差異가 있다. 첫째는 穀物全體의 生産增加率이 크게 鈍化되었다는 事實이다.

1962~70年 사이에 穀物全體의 生産量은 年平均 3.1%씩 成長하였으며 이중 쌀 生産量의 成長率은 2.2%였으나 쌀 이외의 穀物의 成長率은 年平均 4.0%로써 쌀보다는 서류 및 잡곡, 맥류등 쌀 이외의 穀物生産擴大가 食糧의 生産增加에 크게 寄與하였다. 그러나 1970~1979年 사이에는 穀物 全體의 增加率이 1.9%로 크게 鈍化하였으며 이는 쌀 이외의 穀物生産의 不振에 基因한다.

즉 이 期間 중에 쌀의 生産은 年平均 4.7%씩 成長하였으나 쌀 이외의 穀物은 年平均 3%라는 成長率을 나타내었다. 쌀의 生産量이 크게 늘어난 것은 70年初부터 栽培하기 始作한 多收穫 新品種인 統一系統벼의 廣範한 普及에 기인함은 누구나 잘 아는 事實이다. 그러나 80年의 冷害와 新品種의 病害로 인한 收量의 激減으로 國內 쌀의 供給不足과 이에 對處하기 위한 쌀의 過剩輸入이 물고 온 쌀 波動은 아직도 記憶에 생생하다.

이러한 餘波로 인해 81年度의 多收穫 米곡품종의 栽培面積減少가 米곡자급의 實現을 몇 해 후의 政策目標로 미루게 된 것이다. 쌀의 生産增加停滯는 穀物의 自給率提高 政策에 매우 深刻한 問題를 提起한다. 그것은 바로 70年代에 쌀 이외의 穀物生産이 年平均 -3%라는 成

<表 1> 主要 食品別 需給 및 自給率(1979)

單位: 千%, %

食 品 名	國內生産量	國內消費量 ¹⁾	自給率 ²⁾
穀 類	7,476	12,732	58.7
쌀	5,797	6,760	85.8
보리	1,508	1,289	117.0
밀	42	1,741	2.4
잡곡	159	2,942	5.4
薯 類	1,971	1,972	99.9
豆 類	355	751	47.3
콩	293	675	43.4
種 實 類	73	87	83.9
菜 蔬 類	8,180	8,165	100.2
果 實 類	857	877	97.7
肉 類	493	523	94.3
쇠고기	86	114	75.4
돼지고기	223	226	98.7
닭고기	90	90	100.0
鷄 卵 類	243	244	99.9
牛 乳 類	381	374	101.9
魚 貝 類	2,162	1,573	137.4
海 類	226	127	180.0
油 脂 類	103	201	51.2
	(36)	(201)	(17.9)

1) 國內消費量 = 食用 + 加工用 + 飼料用 + 種子用 + 減耗量.

2) 自給率 = $\frac{\text{國內生産量}}{\text{國內消費量}} \times 100(\%)$

() 안은 輸入原料에 의한 油脂生産량을 國內生産量으로부터 除外한 경우임.

<表 2> 穀種別 國內 總生産量 및 總消費量의 年平均 增加率 比較

(1970-79); %

穀 種	生産量 A	消費量 B	A-B
미	4.7	1.7	3.0
맥	-7.3		
보		(9.1)	
밀		(3.6)	
두	3.5	5.3	-2.0
서	-3.8	-3.4	0.4
잡	1.1	7.6	-6.5

長을 하였음에도 不拘하고 곡물전체의 生産이 年 1.9%의 增加를 達成한 것은 바로 쌀의 生産이 年平均 4.7%라는 높은 成長을 이룩하였

기 때문이다. 따라서 앞으로 쌀의 生産이 停滯내지는 성장율이 낮다면 곡물전체의 生産량이 減少할 可能性도 없지 않다.

自給率의 變化에 影響을 미치는 것은 生産과 消費의 增加率差라는 것은 表-2에서 알 수 있다. 보리와 薯類는 다같이 生産이 減少해 왔으나 消費가 더욱 빨리 減少하였기 때문에 自給을 達成할 수 있었다. 반면에 밀, 豆類 및 잡곡 특히 옥수수의 生産은 꾸준한 成長을 記錄하였으나 消費增加가 워낙 빨랐기 때문에 自給率이 漸減하였다.

食糧自給率 저하에 박차를 가한 要因 중의 하나로서 食品消費構造의 變化를 들 수 있다. 國民 1人當 穀物의 直接消費量은 지난 10年間에 11%나 減少하였다. 消費減少를 다져온 主要 穀種은 보리쌀, 薯類 및 雜穀이고 이에 반하여 1人當 콩의 消費量은 50% 이상이나 增加하였으며 밀의 1人當 消費량도 增加하는 趨勢에 있다. 그리고 옥수수의 소비량이 상대적으로 크게 增加하였다. 穀類의 1人當 消費가 減少한데 반하여 채소류, 果實, 肉類, 牛乳, 계란 및 水産物의 1人當 消費는 다 같이 크게 늘어나고 있음을 表-3에서 알 수 있다. 이는 經濟가 發達하여 國民 1人當 所得이 높아짐에 따라 所得彈性이 낮은 下級品(또는 劣等財)의 消費로 부터 高級食品으로 消費構造가 바뀌는 것을 말한다.

한편 熱量과 蛋白質 및 脂肪質의 섭취에 있어서 植物性 食品의 消費比重이 떨어지고 動物性 食品의 消費比重이 增加함을 나타낸다. 植物性 食品을 動物性 食品으로 部分的으로 代替해 가는 것은 農業資源利用面에서 두가지의 함축성을 지닌다. 첫째는 穀物의 直接消費量 또는 그 比重이 줄고 間接消費가 늘어나 한다는 것이다. 곡물의 1人當 直接消費가 줄고

〈表 3〉 1人 1年當 主要 食品供給量(純食品基準)
(단위 : kg)

食品名	年度	1970	1980	1980 / 1970 (%)
穀 類		194.9	185.0	94.9
쌀		130.4	132.9	101.9
밀		25.1	29.4	117.1
보리		36.4	14.1	38.7
기타		2.6	8.7	334.6
薯 類		56.0	21.5	38.4
豆 類		7.4	9.7	131.1
雪 糖 類		6.2	10.3	166.1
菜 蔬 類		59.9	120.6	201.3
果 實 類		10.0	16.2	162.0
肉 類		6.6	11.3	171.2
쇠고기		1.6	2.6	162.5
돼지고기		3.6	6.3	175.0
닭고기		1.4	2.4	171.4
계 란 류		3.2	5.9	184.4
牛 乳 類		1.8	10.8	600.0
水 産 物		17.3	27.0	156.1
油 脂 類		1.5	5.0	333.3

資料 : 農水産部, 1980 年度 食品需給表

있음에도 불구하고 곡물의 총消費가 크게 증가하는 것은 人口增加에도 그 原因이 있겠으나 根本的인 原因은 間接消費의 增加에 있다. 純食用과 飼料用 消費의 構成比를 볼 때 1970년에는 93.8% 對 6.2%였으나 1979년에는 73% 對 27%로 飼料用 消費의 比重이 크게 증가하였다. 이와 같은 間接消費의 增加는 섭취 열량당 資源消費量이 많고 값이 비싼 것은 누구나 잘 알 수 있는 事實이다. 이와 같은 動物性 食品 또는 곡물의 間接消費의 急增에도 불구하고 우리나라 國民 1人當 動物性 蛋白質 및 脂肪의 섭취량은 先進國에 비하여 아직도 낮은 수준이기 때문에 앞으로도 이들 食品의 消費는 계속 증가할 것으로 추측된다.

2. 食糧 輸入의 增加

이상과 같이 生産을 超過하는 消費를 充足

시키기 위해서 輸入을 하게 되는 것이다. 農産物 輸入增加는 國內의 經濟的 要因과 對外 貿易關係에서 發生한다.

國內經濟要因은 낮은 農産物價格으로 消費者를 保護하자는 것이다. 이는 低物價政策의 一環으로서 政策當局은 農産物의 價格上昇이 物價上昇의 큰 要因이기 때문에 物價安全을 위해서는 不足한 農産物을 輸入해야 한다는 것이다.

對外 貿易關係에 있어서 農産物 輸入自由化를 主張하는 사람들은 理論的 根據로서 比較 利益性을 들고 있으나, 農産物 輸入增大는 一面 輸出增大를 위해 相對國의 商品을 輸入하는 雙務的 貿易慣例에 따르는 外國의 輸入壓력과 國內에 있어서 産業間의 勢力構造의 不均衡의 結果라고도 할 수 있다. 政策當局은 農産物價格의 上昇은 勞賃引上의 壓力을 받아 輸出工産品의 生産費를 上昇시켜서 國際競争力을 弱화시키기 때문에 輸出競争力強化를 위해 農産物 價格상승을 억제하기 위해 輸入을 하자는 것이다. 둘째는 農産物은 比較優位가 없으니 比較優位가 있는 工業製品을 輸出해서 번 돈으로 農産物을 輸入하자는 것이다. 셋째는 工産品을 輸出하기 위해서는 貿易相對國의 商品을 購入해야 되는데 雙務貿易의 輸入으로서 農産物輸入을 하게 되는 경우가 많은 것 같다.

農産物 輸入自由化의 또 하나의 理由는 生産農民의 利益을 公式的으로 代辯하는 民間機構의 缺如를 들 수 있다. 現在 우리나라에는 經濟四團體가 있어서 經濟界의 어려운 事情들을 政策當局에 호소하고 政策方向을 建議하기도 한다. 그러나 農民團體가 高位政策當局에 農産物 輸入에 대하여 公式的으로 農民의 立場을 表明한 예는 없는 것으로 理解한다.

우리나라에 있어서 農業生産의 比較利益의 有無에 대한 구체적인 검토 분석은 다른 機會에 미루고 農産物輸入의 實態와 輸入自由화가 미치는 경제 사회적 含蓄性을 吟味해 보기로 한다.

農水産物輸入을 食料品과 非食料品으로 大別할 수 있다. 第1次的 農畜産物로서 1981年度에 糧穀 7,131千톤, 農産物 26千톤, 其他農産物 20千톤의 物量을 輸入하고 2,127 百萬弗의 外貨를 支出하였다. 輸入內容을 보면 玄米 2,198千톤, 밀 1,997千톤, 옥수수 2,449千톤·두류 487千톤, 쇠고기 25千톤 등이었으며, 이 중 飼料用으로 옥수수 1,947千톤과 두류 345千톤을 輸入하였다. 이상의 輸入은 加工農産物을 包含하지 않는 一次的 農産品으로서 加工 食品을 包含한 農畜水産物 輸入額은 1980년에 2,270百萬弗, 1981년 11月末까지에 2,567百萬弗에 이른다. 農水産物輸入은 年 1980의 경우 총 輸入額 21,598百萬弗의 10.5%, 輸出額 17,214百萬弗의 13.2%에 該當한다. 만일 輸出商品의 外貨稼得率을 56%로 잡으면 第1次的 農水産物 輸入額은 外貨稼得額의 20%에 該當한다. 非食用 農水産物을 합치면 農水産物 輸入은 막대한 金額에 이른다. 1979년의 경우 農水産物의 총 輸入額은 2,956百萬弗이며 이 중 食料品의 輸入이 1,431百萬弗非, 食料品의 輸入이 1,524百萬弗이었다.

農産物 輸入自由化政策에 의한 輸入増大와 含蓄性은 經濟的 社會的 및 安保的 次元에서 考察되어야 할 것이다.

經濟적으로는 農産物의 多量輸入은 國內市場에서의 價格下落—農家所得의 相對的 低下—生用意欲의 阻喪—農業에의 投資減少—農民離農과 農地利用率의 低下—生産減少—價格上昇 輸入増加라는 否定的인 惡循環을 생각할 수

있다. 한편 農産物輸入은 物價安定에 寄與하고 消費者의 厚生을 增加시키는 肯定的인 면이 있다. 이에 대해서는 輸入의 社會的 利益과 社會的 損失을 計算하고 有無를 市場價格 뿐 아니라 國內資源費用(Domestic Resource Costs)에 立脚하여 分析하고 雜輸入品目과 輸入量을 選別的으로 決定해야 할 것이 農産物 輸入을 比較利益說에 立脚하여 主張하는데 대하여 우리가 看過해서는 안 될 것은 過去의 經濟開發戰略이다.

누구나 알다시피 우리나라는 輸入主導型 工業化—都市化政策을 4次에 걸친 經濟開發5個年計劃을 통하여 推進해 왔다. 그 結果로 農業이 優先育成産業에서 除外됨으로써 農業의 生産性向上이 크게 達成되지 못하여 比較優位性이 낮아졌다는 것을 認識해야 할 것이다. 사실 전체 開發費중 農水産部門에 投入된 開發費의 比重은 GNP중 이 産業이 차지하는 比重보다 낮을 뿐 아니라 그의 比重이 漸減하는 추세를 나타내고 있다. 특히 5次 5個年經濟社會開發計劃 期間중 6兆 8千억원이라는 막대한 投資를 計劃하고 있으나 이에 鑛業開發도 包含되고 있으며 全體開發費에 대해 9.4%에 不過하다.

輸入増大는 都農間의 所得分配과 國土의 均衡의 開發이라는 次元에서 再考되어야 할 것이다. 農産物의 輸入増大는 價格機構를 통해 消費者를 이롭게 하고 生産育를 不利하게 하는 所得再分配 效果가 있음은 잘 아는 事實이다. 이는 都農間의 所得不均衡을 助長하고 農民層의 不滿에 의한 社會不安을 造成하고 福祉社會의 建設을 指向하는 第五共和國의 政策指標과 相衝되는 結果를 낳게 한다. 또한 農村의 病弊는 離農을 촉진시켜서 都市의 人口過密化를 加重시키고 都市犯罪의 多發과 더불어

여러가지의 社會的 問題를 가져 온다는 것은 都市庶民層의 大部分이 農村出身이라는 事實로서 능히 짐작할 수 있다.

農産物의 輸入增大는 또한 安保的 次元에서 評價되어야 할 것이다. 世界食糧의 供給이 安定的이고 輸出이 잘되어 外換保有가 充分하고 失業者가 없다면 比較優位의 검토에 의한 經濟的 得失을 기준으로 農産物수입을 自由化하는데 반대할 理由가 크게 없을 것이다. 그러나 다음에서 보는 바와 같이 世界의 食糧事情이 매우 不安하며 長期的으로 봐서 農産物의 實質價格이 크게 上昇할 展望이다. 그리고 農産物의 輸出이 몇개 나라에 集中되어 있고 몇개의 國際的 穀物巨商들이 國際곡물시장에 크게 影響을 미치고 있다. 따라서 食糧이 不足

하고 輸出國들이 談合의 必要性을 느낀다면 곡물수출카텔의 形成은 可能한 것이다. 이렇게 될 때 비싼 農産物을 輸入해야 하고 때로는 食糧確保 自體가 난관에 빠질 수도 있다. 이러한 狀況下에 國內의 生産基盤이 약하다면 國民食糧의 確保가 어려워 社會的 問題를 제기할 것이다.

農産物輸入은 國際收支의 防禦次元에서 考慮되어야 할 것이다. 사실 우리나라는 1981年度에 外債에 대한 利子로서 3,750百萬弗을 支拂하였다. 우리는 國內賦存資源을 活用하면 農産物生産을 상당히 增加하여 輸入을 줄임으로써 국제수지의 改善에 寄與할 수 있을 것이다. ■

보리훈식
식량절약

분식가족
건강가족