米穀市場 構造變化와 價格支持政策

金 址 鴻

1990년대에 들어 韓國의 米穀市場은 對內外的으로 새로운 변화를 겪고 있다. 對外的으로는 「우루과이라운드」 및 쌍무협정을 통해 對外開放과 生産補助金의 감축에 대한 압력에 직면해 있고, 對內的으로도 쌀소비의 減少로 1989년부터는 政府收買價格이 都賣價格을 상회하는 構造的인 문제가 나타났다. 이러한 價格逆轉現象은 民間商人의 在庫機能, 季節的 價格安定機能, 流通機能을 위축시키며, 政府財政에 주는 부담을 기하급수적으로 증가시킬 뿐만 아니라 米穀市場의 價格構造 및 流通過程을 왜곡시키고 있다. 따라서 米價支持政策을 통한 增産보다는 農村生活基盤造成 및 農業構造調整으로의 轉換이 필요하다.

그러나 농민들의 農業政策에 대한 불신, 農業基盤의 취약성, 그리고 정치적인 역학관계를 고려할 때 政府의 일방적인 지시보다는 농민이 선택할 수 있는 代案을 제시함이 바람직하며, 점진적인 構造改善이 필요하다고 생각된다. 이 논문에서는 전환기에 처한 韓國 米穀市場 現況에 대한 經濟的 分析과 社會的 費用 및 摩擦을 最小化하며 對內外 환경변화에 적응할 수 있는 政策代案을 제시하고자 한다.

Ⅰ. 序

매년 10월경이면 政府, 國會와 여러 농민관련단체들은 秋穀收買價格決定을 위해 격렬한 토의를 하여 왔다. 특히 1989년에는 쌀 需給狀況의 변화와 함께 政府收買價格決定이 정치문제화하였으며, 1990년에도 예외는 아닐 것으로 예상된다. 대내외적인 전환기에 처한 1990년 쌀시장의 여건변화에 부응하는 새로운 米穀價格支持(二重價格)政策에 대해 논의하고자 한다.

對外的으로는 「우루과이라운드」협정이 1990년 말로 완료되어 對外開放化뿐만 아니라 정

筆者 : 本院 硏究委員

부의 여러 農業補助金 政策(秋穀收買 二重價格制度 포함)의 점진적 변화가 불가피할 것으로 전망되고 있다.

對內的으로는 지난 30년간에 걸친 꾸준한 농업용수개발과 경지정리 등 生產基盤投資로 농업재해도 어느 정도 극복되었고 政府의 秋穀價格支持 品種改良 등 增產政策의 성공으로 1989년에는 생산량이 4千萬석을 상회한 반면, 消費는 소득증가에 따른 식품소비의 고급화와 다양화에 따라 1인당 쌀 消費는 1980~90년 기간중 10%정도(132kg에서 120kg으로) 감소하고 있다.

이러한 변화는 二重穀價政策의 재검토를 요구하고 있다. 그러나 한국은 지난 1970년 이후 20여년 동안 二重價格制度를 실시하여 왔으며, 二重價格制度의 변화에 대한 이익집단의 큰 반발이 예상된다. 이 논문에서는 전환기에 처한 韓國 米穀市場 現況에 대한 經濟的 分析과 社會的 費用 및 摩擦을 最小化하며 對內外 환경에 적응할 수 있는 政策代案을 제시하고자 한다.

II. 米穀市場의 現況과 展望

우선 農業 및 쌀시장의 現況과 展望에 대해 살펴보기로 한다.

1. 農業人口構造의 變化

農業就業人口는 1976년을 전환점으로 감소하여 왔으며 1970년대 중반 이후 農業部門에서 노동력 부족현상이 나타나게 되었다. 이에 대처하기 위해 農業機械化 등을 통한 生產性向上을 추구하여 왔다. 그러나 1980년대 중반

〈表 I〉 쌀需給狀況

(千석, 精穀)

	1983	1984	1985	1987	1988	1989	1990展望
· 生 產 (통 일 계)	35,938 (14,049)	37,529 (12,794)	39,457 (12,007)	38,936 (7,830)	38,145 (8,370)	42,038 (5,781)	40,958
· 栽培面積(千ha) (통 일 계)	1,228 (419)	1,231 (367)	1,237 (343)	1,262 (247)	1,260 (225)	1,257 (182)	
· 導 入	1,502	15,592	-	-	-	-	-
計	47,322	47,649	48,114	47,611	46,749	49,821	51,873
· 消 費 (식 량 용)	36,829 (35,918)	38,476 (36,661)	38,199 (36,523)	39,007 (36,438)	38,966 (35,617)	38,906 (35,729)	38,743 (35,512)
· 次 年 移 越 (전년이월포함)	10,493	8,657	9,915	8,604	7,783	10,915	12,215
· 自 給 度(%)[1] (식 량 용, %)	97.6 (100.1)	97.5 (102.4)	103.3 (108.0)	99.8 (106.9)	97.9 (107.1)	108.1 (118.0)	103.3 (111.0)
· 1 人 當 年 間 消 費 量(kg)	· 129.5	130.1	128.1	126.2	122.2	121.0	119.8

註 : 1) 米穀年度期分 當年消費量에 대한 生產量 比率.
資料 : 經濟企劃院, 農林水產部 統計局.

에 들어서는 農業收益性의 감소와 製造業의 호황에 따라 農村人口의 都市移動이 계속되어 農業人口는 1989년말 기준 679萬명, 호구수는 182萬호로서, 전체인구의 16%(1980년 28.4%, 1985년 20.9%)가 농업인구로 분류되며, 農業就業人口는 342萬명으로 전체취업자수의 19%에 해당된다.

또한 農業人口의 노령화에 따라 60세이상의 비중이 17%, 50세이상이 45% 이상이 되고 있으며, 여성비율이 1983년에는 50%에서 1988년에는 52%로 증가되었다. 특히 20세미만에서는 男性의 比率이 높은 반면, 50세 이후에서는 女性의 比率이 급격히 높아지고 있다.

2. 需要의 變化

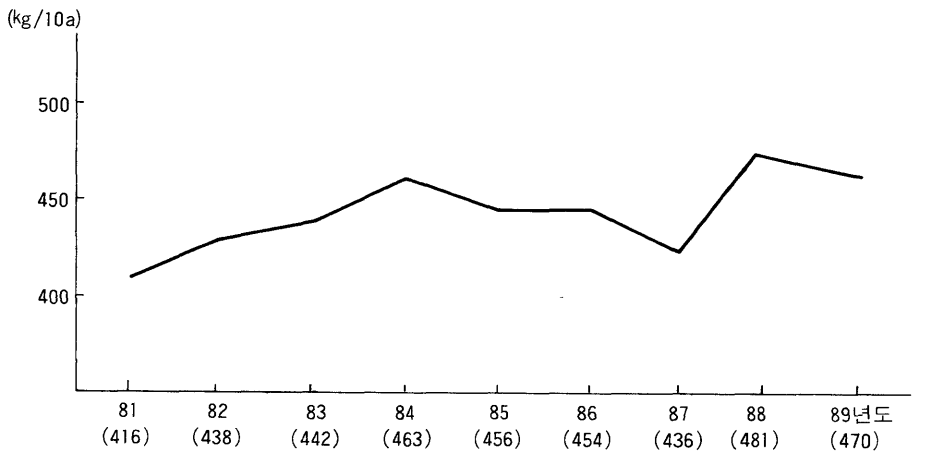
품종개량 및 10년간 연속풍작에 의해 生産量이 늘어난 반면, 消費需要는 매년 감소함으로써 쌀의 超過供給 문제가 본격적으로 제기되었다. 특히 1985년과 1989년에 당해연도 生産量이 消費量을 3% 및 8%씩 상회하였으며 1990년에는 3~5% 정도 超過生産이 나타날 것으로 예측된다(表 1 참조).

반면 쌀消費는 매년 감소하여 1인당 소비가 1983년 130kg에서 1990년 120kg(대만 77kg, 일본 71kg)으로 감소하였으며, 韓國農村經濟研究院에서는 1인당 쌀소비가 계속 감소하여 2001년에는 97kg이 될 것으로 전망하고 있다. 이러한 추세는 현재 在庫 등을 감안할 때 超過供給問題는 향후 더욱 심화될 가능성이 높다.

3. 生産 및 耕作面積

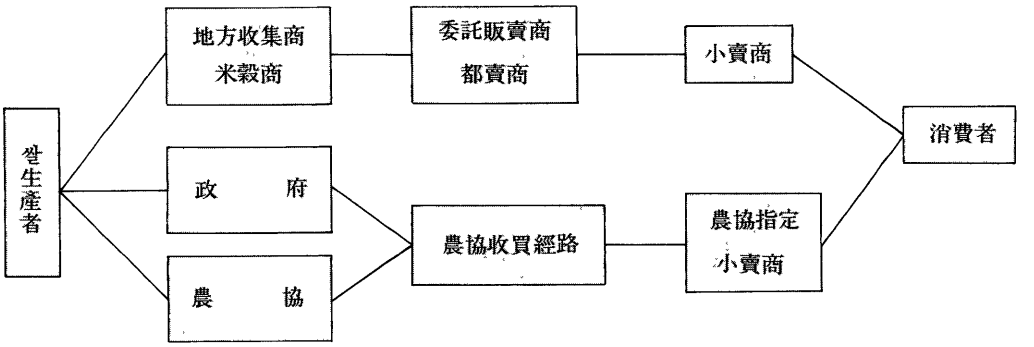
총농경지는 약 214萬ha로서 이 중 135萬ha가 논이고 79萬ha가 밭으로 이용되고 있다. 이는 農家 182萬戶로 나누어 볼 때 농가호당 평균 농경지규모는 117a이다. 1989년 현재 전체농지 212萬7千ha 중 절대농지는 63.6%인 135萬3千ha이며 상대농지는 36.4%인 77萬4千ha이다.

〔圖 1〕 10a당 쌀生産量 推移



資料 : 農水產部, 「糧政資料」, 1990. 5.

〔圖 2〕 쌀의 流通



資料 : Asian Development Bank, "Evaluating Rice Market Intervention Policies", 1988.

糧穀自給을 위한 食糧增産政策의 일환으로 농지의 타목적전용을 최대한 억제하고 농지의 유휴화를 방지하기 위해 1972년 이후 農地保全法을 시행하여 왔다. 그 결과 農地에 대한 농업목적 이외의 수요, 즉 대지·공장용지·도로 등 공공시설에 대한 수요가 많았음에도 불구하고 1980년 이래 年 8千ha 정도의 감소(1985년 214萬ha, 1989년 212萬ha)에 그쳤다. 1985~89년 기간중 農地面積의 감소에도 불구하고 답면적은 1989년을 제외하고는 증가(1985년 132萬ha, 1988년 136萬ha)하였다. 또한 1978년 이후 소비자의 一般米 선호경향 등으로 統一系벼의 식부면적이 감소됨에도 불구하고 경작기술의 발달로 10a당 수량이 1982년 438kg(정곡기준)에서 1988년 481kg, 1989년 470kg 수준에 도달하고 있다(圖 1 참조).

4. 쌀의 流通

논의 偏在로 인하여 쌀은 서남부지방에서 주로 生産이 되고, 農家自體消費를 제외한 대규모 需要는 주로 서울 등 大都市에 집중되어 있다. 生産과 消費를 연결하는 쌀流通은 주로

〈表 2〉 쌀 流通經路別 推移

(단위 : 千석)

	生産 (A)	農家自體消費 (B)	市場供給 C(A-B)	政府收買 D(D/A)	農協收買 E(E/A)	商人收買 F(F/A)
1985	39,071	10,037(25.7)	29,034	7,567(19.4)	440(1.1)	21,027(53.8)
1986	38,936	9,694(24.9)	29,242	6,186(15.9)	614(1.6)	22,442(57.6)
1987	38,145	9,219(24.2)	28,926	5,473(14.3)	373(1.0)	23,080(60.5)
1988	42,038	8,541(20.3)	33,497	6,718(16.0)	576(1.4)	26,203(62.3)
1989	40,958	7,973(19.5)	32,985	11,748(28.7)	-(0)	21,237(51.8)

註 : 1) ( )안은 A를 100%로 했을 때의 비중임.
2) B : 농가, 비농가별 1인당 연간소비량을 근거로 추정한 수치임. 種子用은 315千석/年으로 가정.
3) F=C-D-E로 추정한 수치임.
4) 1989년 정부수매 중 5,957千석이 일반계, 5,791千석이 통일계임.

세가지 경로를 통하여 이루어지고 있다. 첫째, 民間自由市場은 地方中小 收集商→都賣人→小賣人→消費者를 통해 유통되고 둘째, 政府收買는 생산자로부터 農協이 대리구매하고 정부지정소매상 등을 통해 소비자에게 유통된다. 셋째, 農協購買는 둘째방법과 같으나 農協自體 資金으로 구매하는 점이 다르다.

최근 수년간 미곡의 유통경로별 추이를 보면 商人經路의 比重이 1973~74년만 해도 70% 수준을 차지하던 것이 1985년에는 53.8%로 감소되었다가 다시 점차 증대되어 1988년에는 62.3%로 증대되었다(政府收買比重이 1985년 19.4%에서 1988년 16%로 감소). 그러나 1989년에는 政府收買量의 증대와 收買價格의 왜곡으로 상인수매가 급격히 감소하여 政府收買比重이 29%로 급증하여 민간시장의 자율기능확대에 역행하고 있다.

5. 對外開放의 加速化

工業과는 달리 農業은 그동안 GATT規定에서도 상당한 정도의 예외취급을 받아왔으나 금번의 「우루과이라운드」협상에서는 國內補助金의 減縮과 非關稅障壁의 완전철폐까지 논의되고 있다. 「우루과이라운드」협상의 기본방향은 첫째, 각국의 모든 農業補助金을 일정기간(10년) 내에 일정률을 축소하고, 둘째 關稅를 제외한 農產物 輸入規制를 철폐하며, 셋째 각종 輸出補助金을 철폐하라는 것이다. 이에 대해 EC 및 韓國 등 수입국은 강력히 반대하고 있으나, 年內 또는 91년까지는 EC의 제안이 일부 절충된 수준에서 타결이 이루어질 것으로 예측되고 있다.

「우루과이라운드」 주요협상내용은 國內補助, 國境保護, 輸出競爭 및 動植物 檢疫規制에 집중되어 있는데 주요국의 3대협상내용에 대한 입장은 〈表 3〉에 요약되어 있다. 그 내용은 네가지 주요협상내용을 모두 포함하나, 本稿와 관련이 깊은 國內補助(internal support)의 주요내용은 다음과 같다.

우선 허용되는 國內補助金의 한계를 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 재원이 消費者로부터의 이전이 아닌 納稅者로부터의 조달일 것, 둘째 生產要素 또는 生產水準과 연계되지 않을 것. 단, 생산요소의 생산으로부터의 이탈은 인정, 셋째 特定品目 또는 품목군과 연계되지 않을 것. 단, 일반서비스는 인정, 넷째 價格支持政策은 不可함, 다섯째 소득안전장치의 경우 최근 3년간의 평균소득의 (x)% 이상 유지 불가.

즉 國內補助金에 관해서는 특정품목의 생산과 직접적으로 연계되지 않는 일반서비스·환경보존·재해보상·지역개발 등에 대한 보조금의 지급은 허용하되 쌀·보리 등의 政府收買와 같은 國內價格支持나 價格安定帶制度實施, 차액보상제도 등 生產을 유발시키는 國內補助는 점진적으로 합의기간내에 철폐해 나가야 한다는 것이다.

이런 원칙에 따른 허용보조금 예시로서 ① 公共性格의 一般서비스(general service of a generally beneficial public nature), ② 地域環境 保全(rural community environmental and conservation programmes), 研究, 技術訓練, 病蟲害 防止, ③ 作目轉換 및 休耕(resource diversion and retirement programmes)補助, ④ 災害救助, 國內食糧 支援, ⑤ 食糧安保用 公共備蓄, ⑥ 地域開發 및 所得安定裝置(income safety-net program-

〈表 3〉 우루과이라운드/農産物協商에 있어 主要國의 立場

	美國 및 케언즈 그룹	EC	日本, 北歐 등 輸入國
國內補助 (Internal Support)	-국내보조 중 일부 허용되는 보조금을 제외한 국내보조의 철폐(가격지지, 생산과 연결된 소득지지 등) 및 상당 수준 감축(여타 보조금) 필요 -그러나 최근에는 국내보조금철폐 주장자제 및 의장합의문(안)에 부분적 불만 있으나 수락의사 표명	-품목별 보조수준의 rebalancing을 전제로 철폐는 반대하나 농산물 교역에 영향을 미치는 주요품목별 감축에는 찬성 -의장합의문(안)중 AMS를 사용한 감축방법에는 긍정적 평가이나, 일부 내용에 대해 불만 표시	-식량안보 등 비교역적 관심(non-trade concerns)품목의 국내보조조치에 대한 예외인정 필요 -일본 및 스위스의 경우 의장합의문(안)에 대해 강한 불만 표명한 데 반해, 북구의 경우 부분적 수용의사 표명
國境保護 (Border Protection)	-모든 비관세의 관세화 필요 ・과도기간중 국내・외 가격차를 반영한 관세상당액(tariff equivalent)과 관세할당(tariff quota) 및 특별「세이프가드」제도 유지 ・10년내 모든 관세를 무세 또는 저관세화 -의장합의문(안) 수락의사 표명	-품목간 보호수준의 rebalancing 및 환율, 인플레 등의 변동을 관세상당액 산출시 반영할 수 있는 보정인자(corrective factor) 등 인정시 부분수용 가능 -의장합의문(안) 중 Deficiency Payment(미국이 주로 운영)를 관세화 분야에서 취급하지 않고 국내보조 분야에서 취급한 데 대해 강한 불만 표시	-식량안보 등 비교역적 관심품목 및 가트 11조2항(C) 해당품목 예외 인정 필요 ※가트11조2항(C) : 생산과잉시 정부의 생산통제품목에 대한 수입제한 가능 -일본, 스위스의 경우 의장합의문(안)에 대한 강한 불만 표명한 데 반해, 북구의 경우 부분적 수용의사 표명
輸出競爭 (Export Competition)	-모든 수출보조금의 5년내 철폐 -그러나, 최근 철폐주장자제 및 의장합의문(안)에 대한 부분적 불만 있으나 수락의사 표명	-철폐는 반대하고 감축은 찬성하나 국내보조, 국경보호와의 연결, rebalancing 필요 -의장합의문(안)이 수출보조금을 국내보조 및 국경보호보다 더 감축하도록 되어 있는 데 강한 불만 표명	-현 세계 농산물교역의 근원적 문제가 수출보조금에 있으므로 단계적 철폐 필요 -의장합의문(안)이 수출보조금 철폐를 명시하지 않고(일본) 감축수단에 있어서 국내보조보다 융통성을 준 데(스위스) 대해 실망 표명

註 : 케언즈 그룹 ; 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국, 아르헨티나, 콜롬비아, 브라질, 우루과이, 헝가리, 칠레.
資料 : 經濟企劃院 對外調整室.

mes)를 들고 있다. 상기 許容補助金을 제외한 모든 보조금 및 가격지지, 직접지불, 생산요소가격 및 유통보조금 등은 감축대상에 포함된다.

만약 의장초안을 기초로 한 농산물협상안이 채택된다고 假定하는 경우, 韓國의 입장에서는 쌀 收買備蓄 및 二重穀價制實施와 장단기 저리의 영농자금지원, 농기계 가격보조 등이 일단 문제가 될 것으로 예측된다. 한편 農業의 非交易的 機能(non-trade concern : 예컨대 國家安保)이 고려된다고 하더라도 기존 國內補助金政策의 강화는 어려운 실정이며 國內補助政策이 철폐되었을 경우 규모의 零細性과 낮은 競爭力에도 불구하고 국내농업을 보호하기 위한 정책선택의 폭이 매우 제한적일 수밖에 없을 것이다. 따라서 쌀의 民間流通機能을 活性化시켜 정부의 직접관여를 줄이고 무역분쟁을 최소화하기 위해서는 國際交易規範을 고려한 새로운 제도개선방안을 中·長期的 관점에서 검토할 필요가 있다.

III. 現行 米穀價格政策 : 二重價格制度

1. 二重價格制度 現況

政府는 1969년 이후 약 20년동안 秋穀政府收買價格과 收買量을 조정하여 쌀가격을 높게 지지하여 增産을 자극하고 농가소득향상을 도모하였으며, 반면에 物價安定과 저소득층 生活保護를 위해 원가보다 낮은 가격으로 政府米를 판매하여 오고 있다(二重價格制度).

가. 收買價格

오랜 동안 統一米爲主의 政府收買價格이 市場價格의 基準(floor price)이 되고, 이에 따라 一般米 가격이 결정되는 등 市場先導價格(price leader) 기능을 발휘하였다. 韓國에 있어서 주요양곡의 收買價水準과 수확기 收買量을 결정하는 문제는 농가소득은 물론 일반물가수준, 통화량, 消費者家計, 국제수지 등 전체 국민경제의 주요한 다른 변수들과 밀접하게 얽혀 있다. 따라서 매년도 政府管理糧穀需給計劃과 收買價格 및 放出價格은 경제장관회의의 협의를 거쳐 국무회의의 심의를 거친 다음 大統領의 承認을 얻어 결정하도록 하였다. 1988년 7월 이후 糧穀管理法이 다시 개정되면서 1988年産 秋穀收買부터는 國會의 동의를 얻지 않으면 안되게 되어 정치적 영향력이 더욱 확대되게 되었다.

政府糧穀收買價格의 산정에는 生産費補償方式, 價格패리티方式, 限界生産費方式, 所得패리티方式, 國際價格基準 등 여러가지 방법이 고안되고 있는데 1989년도 경우 10a평균생산비(58,460원/가마)와 90% 限界生産費(89,121원/가마) 개념을 기준으로 하여 精穀 2등품기준 통일계는 95,020원/가마, 일반계는 96,720원/가마로, 精穀 1등품기준 통일계는 99,500원/가마, 일반계는 101,280원/가마로 政府收買價格을 결정하였다. 그러나 1989년 政府收買量 1,174萬 8千석 중 1등품이 972萬석으로 83%를 차지하고 있어 政府의 平均收買價格은 가마당 10萬원을 넘고 있다(表 4 참조).

〈表 4〉 1989년 쌀 90% 限界畓 評價生産費

			1988 推定		1989 推定		
			平均生産費 推 定	限界生産費	平均生産費	限界生産費	
			원		원		
10a當生産費	直接生産費	勞力費	71,461	106,771	75,958	114,352	
		(자가노력)	(53,903)	(89,213)	(59,032)	(84,384)	
		(기획관리 노력)	(-)	(-)	(-)	(7,219)	
		(고용노력)	(17,558)	(17,558)	(16,926)	(22,749)	
		其他經費	67,159	67,159	69,491	69,491	
		租稅公課金등	-	2,904	-	2,707	
		小計	138,620	176,834	145,449	186,550	
	間接生産費	土地用役費	147,953	153,723	179,822	177,906	
		資本用役費	12,320	12,320	15,535	17,425	
		小計	160,273	166,043	195,357	195,331	
	生産費合計		298,893	342,877	340,806	381,881	
	副産物生産費(△)		13,493	7,886	11,235	5,618	
	副産物控除生産費		285,400	334,991	329,571	376,263	
80kg가마당	段數(kg)		445[1]	344	451[1]	360	366
	가마當生産費		51,308	77,905	58,460	83,614	82,243
	收買經費			4,744		5,507	5,507
	가마當原價生産費			82,649		89,121	87,750
結果	政府收買價格	2등급	통일계 84,840		통일계95,020 일반계 96,720		
		1등급	통일계		통일계99,500 일반계101,280		

註 : 1) 이 表의 단수는 9월 15일기준 추정치이므로 〔圖 1〕의 단수와는 차이가 있음.
資料 : 糧穀流通委員會, 「1989年産 秋穀收買資料」.

나. 放出價格

政府放出價格은 서민생활안정을 목표로 하여 1980년초 이후 거의 인상을 하지 않았으므로(圖3 참조) 政府糧穀販賣原價와 放出價格의 차이는 〈表 5〉에서 보듯이 점차 확대되어 왔다. 특히 1988년 이전 收買한 통일계 쌀은 政府放出價格이 가마당 43,280~53,520원으로 일반마 가격의 1/2 정도이나, 소비자들의 기피(쌀 消費 중 統一系 비중 1980년 61%, 1985년 30%, 1990년 10.7%)로 판매에 애로를 겪고 있다(表6 참조).

다. 糧穀管理基金

收買價格과 販賣價格의 차이에 따른 적자와 糧穀貯藏管理에 소요되는 비용을 보전하기 위해 糧穀管理基金이 운영되고 있다.

糧穀管理基金에서 결손이 발생하고 이것이 財政赤字로 누증되기 시작한 것은 1969年産 夏穀부터 二重穀價制를 실시한 이후이며, 糧

〈表 5〉 販賣價格 對 放出價格 對比表

(단위 : 원)

穀 種	糧穀年度	販賣原價			放出價格(B)	差額(B-A)
		買入原價	中間經費	計(A)		
쌀(80kg)	1980	36,834	7,126	43,960	보 26,500 상 32,000	Δ17,460 Δ11,960
	1985	55,883	18,029	73,912	보 48,000 상 54,260 신 56,970	Δ25,912 Δ19,652 Δ16,942
	1986	58,553	18,911	77,464	보 45,000 상 49,000 신 52,000	Δ32,464 Δ28,464 Δ25,464
	1987	60,965	19,995	80,960	보 47,700 상 55,120 신 -	Δ33,260 Δ25,840
	1988	65,130	21,370	86,500	보 46,700 상 49,610 신 53,080	Δ39,750 Δ36,890 Δ33,420
	1989	71,278	22,328	93,606	('86산) 42,080 ('87산) 44,650 ('88산) 47,770	Δ51,526 Δ48,956 Δ45,838
	1990				('85산) 43,280 ('86산) 47,140 ('87산) 50,020 ('88산) 53,520	

註 : 쌀 방출가격 중 '보'는 보통미, '상'은 상품미, '신' 은 신곡을 말함.
資料 : 農水產部, 「糧政資料」, 1990.5.

〈表 6〉 쌀 消費需要의 變化

(단위 : 千석)

	1980	1985	1987	1989	1990(P)
쌀 消 費 量	37,511	38,199	30,007	38,906	38,073
· 統 一 系	22,948	11,536	9,959	6,966	4,078[1]
(構成比, %)	(61.2)	(30.2)	(25.5)	(17.9)	(10.7)
統一系生產	23,948	12,794	8,929	8,370	6,468
統一系在庫	7,402	9,915	7,644	8,772	11,600[2]

註 : 1) 軍官需要 150萬석, 大量需要處(企業體共同給食用) 130萬석을 제외하면 순수 民間需要는 매우 적은 숫자임.
2) 政府在庫는 거의 1985~89년에 생산된 統一系임.
資料 : 經濟企劃院.

〈表 7〉 年度別 運用實績

(단위 : 億원)

구 분			1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
所要	糧穀買入費	前年產秋穀	2,148	-	2,361	3,186	5,827	5,102	3,255	741	185	738
		當年產夏穀	1,693	1,776	2,151	2,751	2,084	1,215	924	774	690	760
		當年產秋穀	3,204	3,820	4,550	2,564	3,674	4,996	6,442	7,232	9,928	13,995
		前年產夏穀	-	-	-	-	-	-	-	-	1	95
		導入米	1,786	4,906	1,511	844	570	-	-	-	-	-
		導入雜穀	62	20	42	55	88	56	14	-	-	-
		豫備金·其他	45	278	95	12	-	-	-	-	-	-
		計	8,938	10,800	10,710	9,412	12,243	11,369	10,635	8,747	10,804	15,588
	借穀糧穀元利金償還		17	42	71	85	89	90	209	544	565	477
	糧穀證券元利金償還		3,172	3,337	3,735	7,328	6,827	8,724	8,479	7,439	6,443	12,821
	借入金元利金償還		-	-	-	-	-	-	400	750	7,894	6,439
	操作費및包裝品費		1,388	1,463	1,423	1,409	1,415	1,191	927	807	812	994
	糧特轉出및其他		652	278	846	515	528	1,320	925	493	429	1,230
	計		5,229	5,120	6,075	9,337	8,859	11,325	10,940	10,033	16,143	21,961
	合 計		14,167	15,920	16,785	18,749	21,102	22,694	21,575	18,780	26,947	37,549
調達	自體調達	調節用쌀	7,444	6,941	3,620	5,610	5,212	4,144	3,104	3,281	3,340	2,496
		調節用보리쌀	753	1,160	1,063	1,066	781	608	436	288	235	236
		軍官需用	1.157	1,295	2,013	1,837	2,019	2,039	1,910	2,462	2,521	2,660
		其他糧穀	227	283	1,153	569	1,072	2,533	4,573	1,173	666	275
		副產物·其他	426	378	272	475	559	960	153	125	88	180
		前期移越金	260	563	164	726	395	410	1,199	701	213	190
		計	10,267	10,620	8,285	10,283	10,038	10,694	11,375	8,030	7,063	6,037
	其他	長期借入金	1,300	2,200	2,000	2,500	-	-	-	-	-	-
		糧穀證券	2,600	3,100	6,500	5,966	7,760	7,500	6,700	8,000	14,500	22,000
		財政補塡	-	-	-	-	3,304	4,500	3,500	2,750	5,384	9,512
		計	3,900	5,300	8,500	8,466	11,064	12,000	10,200	10,750	19,884	31,512
	合 計		14,167	15,920	16,785	18,749	21,102	22,694	21,575	18,780	26,947	37,549
次期移越			(563)	(164)	(726)	(395)	(410)	(1,199)	(701)	(213)	(190)	(738)

資料 : 農水產部, 「糧政資料」, 1990. 5.

穀管理基金 缺損額은 1983년 이후 급속히 증가되고 있다. 이와 같은 적자는 그 補塡方法 여하에 따라 통화부문과 국민경제의 여타부문에 적지 않은 파급효과를 미치고 있는 실정이다. 1983년까지는 양곡적자폭을 韓銀借入 등으로 메워 왔으므로 인플레의 압력을 가중시켜 왔던 부작용이 있었다. 그러나 1984년 이후부터는 一般會計補塡으로 양곡적자폭의 대부분을 감당하고 있어 政府財政에 큰 부담이 되고 있다(表 7 참조). 糧穀證券 발행액수는

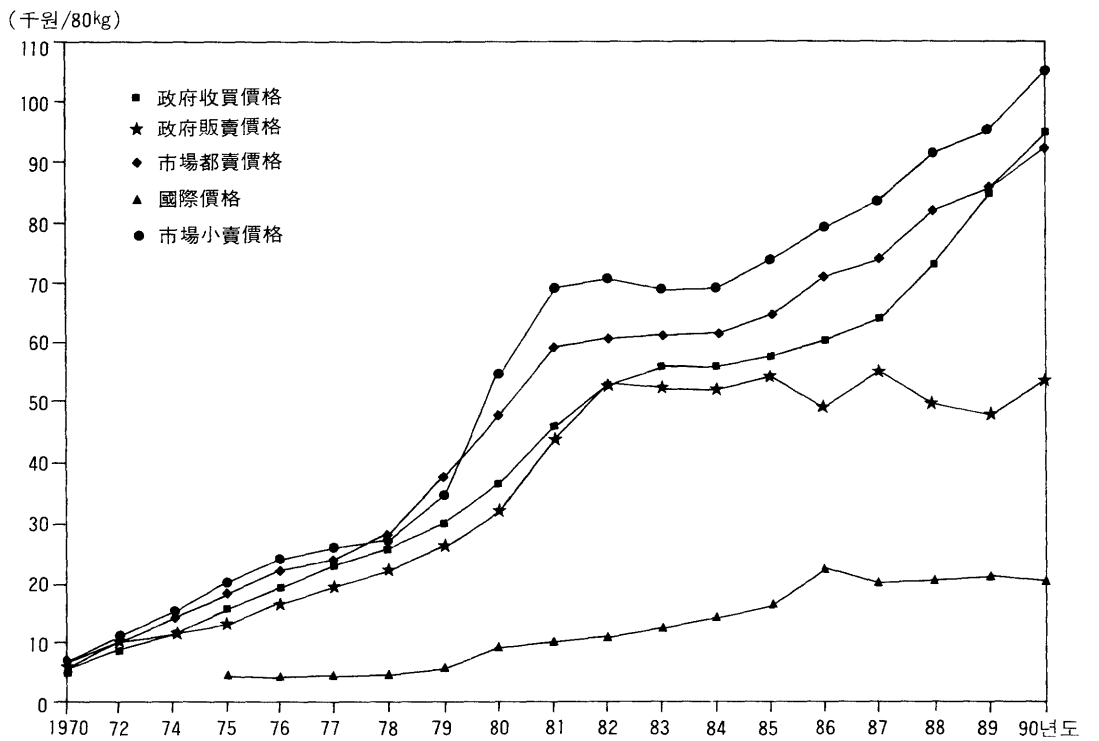
1988년 이후 급속히 증대되고 있으며 1990년에는 2兆 6,420億원에 달할 전망이다.

2. 二重價格制度의 評價

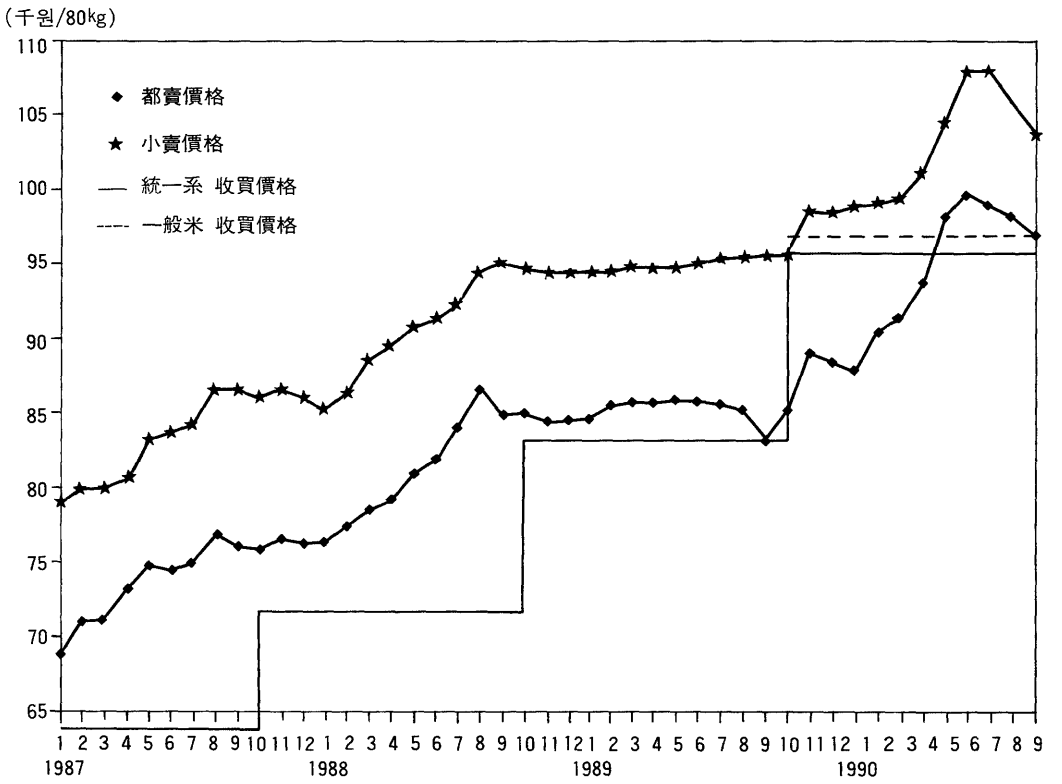
장기간에 걸친 二重穀價制度는 쌀농사에 대한 利潤 및 販路를 保障함으로써 주곡생산 기반을 확대시키고 농민의 소득보장에 가장 중요한 역할을 하였다. 또한 小賣市場價格보다 낮은 가격에 政府糧穀을 供給함으로써 쌀값 안정을 통한 庶民生計安定에 많은 공헌을 하였다. 특히 쌀값이 상승하는 1~4월에 정부미를 집중 방출함으로써 季節的 價格安定과 庶民家計安定에 크게 기여하였다.

그러나 100% 쌀自給을 달성한 1988년 이후에는 政府의 高價收買는 쌀의 과잉생산을 유도하고 적정수준을 훨씬 초과하는 政府在庫를 발생시키게 될 형편이다. [圖 3]에서 보듯이 1989년에는 政府收買價格이 상인의 都賣價格을 상회하기 시작하였으며 1990년에 政府收買價格을 7~8% 이상 引上할 경우 政府收買價格이 消費者價格(일반미 2등품 104,090원/80kg)을 上廻할 것으로 예측된다. 政府收買價格과 市場價格의 逆轉에 따라 商人收買가 급격히 줄어들어 농민의 요구는 결국 政府收買量의 增大에 집중되게 되었다. 이런 價格逆轉現象은 1969년 二重價格制度 도입 이후 처음 나타난 현상으로 쌀시장의 構造的 變化를 나타내며, 二重價格制度 政策의 효율성 및 政府收買價格 결정에 다음과 같은 제약요인으로 작용

〔圖 3〕 米穀의 市場均衡價格, 政府收買價格, 都賣價格, 國際價格 比較



〔圖 4〕 國內 米穀價格 推移



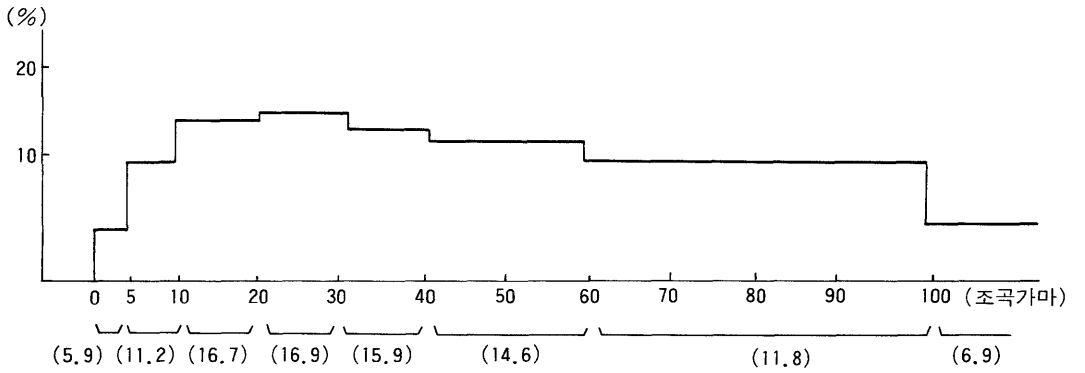
하고 있다.

첫째, 1988년 이전에는 農民은 판로가 제한된 統一系쌀은 政府에 판매하는 한편, 一般米는 商人收買價格이 政府價格보다 높으므로 정상적인 流通機能이 유지되었다. 一般米의 경우 農民들도 가을에 집중출하를 자제하고 봄에 오른 가격으로 商人收買에 응하기 위해 農家在庫를 유지하였으므로 民間의 在庫管理機能이 있었다.

그러나 所得向上에 따라 양질의 一般米爲主로 消費構造가 變化함에도 불구하고 1989년의 統一系의 수매가격 대폭인상은 品種間 價格構造를 歪曲시켰을 뿐만 아니라 政府收買價格과 商人收買價格의 逆轉을 가져와 農民들이 政府收買를 선호하게 되었다. 政府는 産地價格이 政府收買價를 하회하는 것을 방지하기 위해 1990년에 들어서는 政府米 放出을 제한하여 小賣價格을 政策的으로 상승시켰다(圖 4 참조). 그러나 이로 인해 농민들의 政府에 대한 一般米收買 요구가 더욱 커지게 된 반면, 商人流通活動을 위축시켜 〈表 2〉에서 보듯이 유통단계에서 政府收買의 비중을 크게 높이고 民間在庫 조절기능과 季節的 價格安定機能까지 政府가 부담하게 되는 결과를 초래하였다.

둘째, 생산량 1단위에 대한 무차별적 政府收買政策은 자체소비량 외에는 政府收買에 응할 수 있는 量이 제한된 小農보다는 大農에게 상대적으로 큰 혜택을 제공함으로써 農民間에 衡平의 問題를 제기하였다. 즉 小規模自作農이 대부분이었던 70년대와 80년대초에는 大

〔圖 5〕 出荷規模別 農家戶數 分布(1988)



農·小農間 政府收買惠澤의 衡平問題가 심각하지 않았으나 80년대 후반에는 특히 1.5ha 이상 耕作農家가 늘어나고 있어 大農·小農間의 衡平問題가 대두되고 있다.

셋째, 都市民의 生計安定을 위한 低價의 政府米(統一系) 放出은 쌀값안정을 통한 社會保障的인 면에서 공헌을 하여 왔으나, 환경의 변화에 따라 社會保障政策으로서의 效率性이 떨어지고 있다. 都市零細民도 統一系인 政府米를 점차 기피하는 현상(1990년 總消費 중 統一系 비중 10.7%)을 보이고 있으므로 統一系 政府米 低價放出은 쌀값안정 및 사회보장 정책으로서의 효율성이 저하되었다. 1가마당 무차별적인 政府米低價放出보다는 食糧에 대해 政府補助가 꼭 필요한 都市零細民階層에게 좀 더 집중된 政府補助政策(예 : 영세민 상대 무상공여 또는 임대)이 더 效率的이다.

3. 二重價格制度의 模型

市場構造變化에 따른 二重穀價制度의 經濟的 效果를 部分均衡模型을 이용하여 [圖 6]과 [圖 7]에서 비교하여 설명한다.

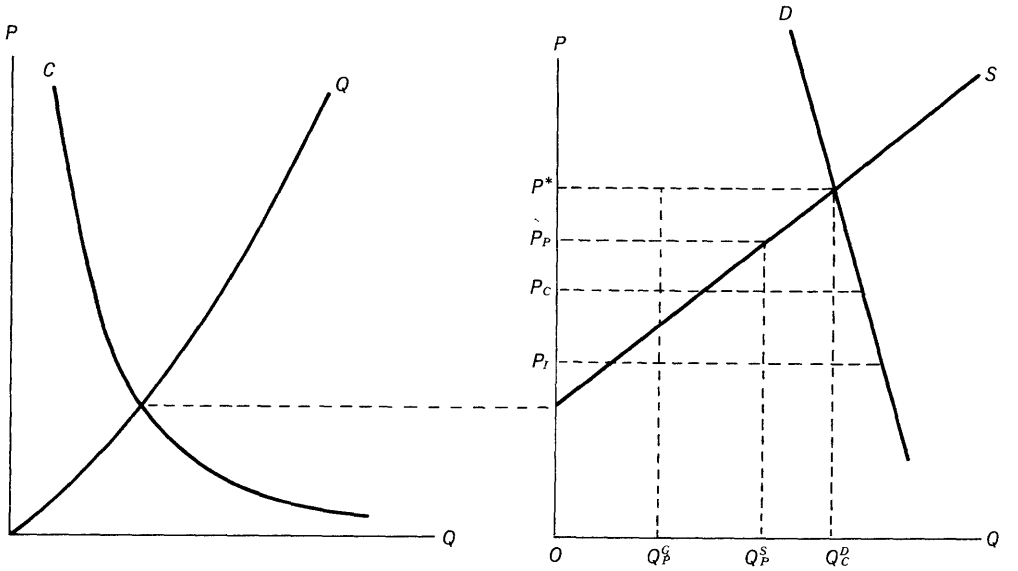
가. 超過需要狀態(80년대 前半)의 二重價格制度

[圖 6]에서 Q는 米穀供給函數, C는 農業部門의 자체소비(種子用 및 市場外的인 移轉 포함)를 나타내고, Q와 C의 차이인 市場出荷量을 $S(OQ_p^s)$로 나타내기로 한다. 政府收買價格(또는 政府支持目標都賣價格)을 P_p, 정부수매량을 $G(OQ_p^G)$로 표시한다[1]. 政府放出量을 R, 政府放出價格을 P_c, 輸入禁止下에서 실현된 國內 市場均衡小賣價格[2]을 P^*, 이때의 市場需要(非農家需要)를 D, 부대비용포함한 海外輸入價格을 P_I이고 政府輸入量을 I (Q_P^S Q_C^D), 政府在庫의 변화는 없다고 假定한다($R=G+I$).

1) 80년대 前半 政府收買價格보다 都賣價格은 일정비율로 높았으나, 이는 政府收買의 대부분을 차지하는 統一系와 民間收買의 대부분인 一般米와의 품질차이에서 오는 것으로 추정하였다.

2) 政府介入下에서 실현된 市場均衡價格(P^*)과 政府介入 없는 경우의 均衡價格(P_a : → autarky Price)은 엄격한 의미에서 다르나, 설명과 이해의 편의를 위해 80년대 韓國米穀市場에서는 $P^* \rightarrow P_a$라고 假定하였다.

〔圖 6〕 超過需要狀態의 價格構造



단, $OQ^G_P < OQ^S_P$, $P_P < P^*$

우선 生産者에 대한 需要는 크게 政府(농협 포함)와 民間米穀商으로 분류한다. 첫째, 政府는 收買價格決定(P_p)과 收買量(G) 결정을 통해 都賣價格維持를 목표로 한다. 둘째, 米穀商은 실현된 市場均衡價格(P^*)과 政府支持都賣價格(P_p)의 차이에 비례하여 商人收買量(A)을 결정하고 同 期間에 消費者에게 판매하며, $P^* \leqq P_p$일 경우 A는 0이 된다고 假定한다. 이 경우 $P^* - P_p$가 클수록 商人需要가 크고 政府의 收買負擔은 적을 것이다. 그러나 $P^* - P_p$가 작아질수록(즉 P^*가 작아지거나 P_p가 커질 경우) 價格支持를 위한 政府收買量이 커지고 政府의 財政負擔이 늘어날 것이다. 즉 政府가 收買價格(floor price) 유지를 목표로 해서 收買에 있어 民間商人과 경쟁을 함으로써 價格을 지지하여 商人에 비해 열세에 있기 쉬운 農民의 소득을 올릴 수 있었다(촉매적 수요촉발정책).

市場出荷量 : $S = S[Q(P_p),\ P_p]$

民間收買量 : $A = A[P^* - P_p]$ (단, $P^* > P_p$ $A > 0$, $P^* \leqq P_p$ $A = 0$)

政府支持價格(P_p)에서 쌀都賣市場이 균형을 이루기 위해서는 式 (1)이 만족되어야 한다.

$$G(P_p) = S[Q(P_p),\ P_p] - A[P^* - P_p] \quad (1)$$

政府收買量 = 市場出荷量 - 商人收買量

$(OQ^G_P = OQ^S_P - Q^G_P\ Q^S_P)$

式(1)을 P_p에 대해 미분하고 양변에 P_p/G를 곱하면 式(2)와 같이 된다.

$$\frac{dG}{dP_p}\frac{P_p}{G} = \frac{S}{G}\left[\left(\frac{\partial S}{\partial P_p}\frac{P_p}{S}\right) + \left(\frac{\partial Q}{\partial P_p}\frac{P_p}{Q}\right)\left(\frac{\partial S}{\partial Q}\frac{Q}{S}\right)\right] + \left(\frac{\partial A}{\partial P_p}\frac{P_p}{A}\right)\frac{A}{G} \quad \cdots\cdots (2)$$

式 (2)의 우측첫째항은 P_p 상승에 따라 주어진 生産量(Q)이 市場出荷(S)에 미치는 직

접효과(市場出荷效果), 둘째항은 P_p 상승에 따라 增產되어 市場出荷量이 증대되는 간접효과(增產效果), 셋째항은 주어진 P^*下에서 P_p의 상승에 따른 商人收買 減少效果(民間收買萎縮效果)를 나타낸다[3].

1980년 前半에는 만성적인 쌀부족상태에 있었으며 서민생활안정을 위해 二重價格制度를 시행과 함께 Q_P^S Q_C^D만큼의 輸入을 하였고, 식량 100% 자급을 목표로 政府는 米穀增產政策을 쓰며 P_p를 계속 상승시켜 왔다. 결국 前述한 세가지 效果(市場出荷效果, 增產效果, 民間收買萎縮效果)에 따라 政府收買量이 점차 증대되어 政府負擔도 가중되었다.

이 경우 政府의 總負擔 (TC)는 式 (3)으로 표시되며, 이를 P_p에 대해 미분하면 式 (4)가 된다 (단 C_H는 미곡 1단위의 저장관리 비용).

$$TC = P_p G(P_p) + C_H G(P_p) + P_I \cdot I - P_c \cdot (G+I) \quad \cdots\cdots (3)$$

$$\frac{dTC}{dP_p} = G + (P_p + C_H - P_c)\frac{dG}{dP_p} + (P_I - P_c)\frac{dI}{dP_p}$$
$$= S[Q(P_p), P_p] - A(P^* - P_p)$$
$$+ (P_p + C_H - P_c)\frac{dG}{dP_p} + (P_I - P_c)\frac{dI}{dP_p} \quad \cdots\cdots (4)$$

3) 현실적으로 農家의 消費量은 단기적으로 큰 변화가 없다고 할 때 첫째항은 0에 가까운 正의 값이고, 둘째항은 각 나라마다 0.1~0.5의 값을 갖는데 1970년의 자료를 기초로 Tolley(1983)는 0.3 정도로 추정하고 있다. 반면에 셋째항은 負의 값을 가지며 P^*-P_p가 0에 가까워질수록 商人收買 萎縮效果가 크게 나타날 것이다. 이에 따라 산술급수적으로 늘어나던 政府總負擔은 P^*-P_p가 0에 가까울수록 기하급수적으로 늘어나게 된다.

1980년대 중반 쌀輸入이 금지되어 있는 경우를 상정하여 dI/dP_p의 값이 매우 작다고 假定하면 式 (4)는 다음과 같이 해석할 수 있다. 政府支持價格(P_p)의 1단위가격 상승에 따른 政府의 부담은 政府收買量($G=S-A$)과 價格上昇에 따른 追加收買量의 부담(二重價格 差異×추가수매량)의 合이다. 즉 政府支持價格(P_p)의 인상은 당해연도 政府收買量 외에도 市場出荷效果, 增產效果, 商人收買萎縮效果에 따른 영향을 고려하여 결정할 필요가 있다.

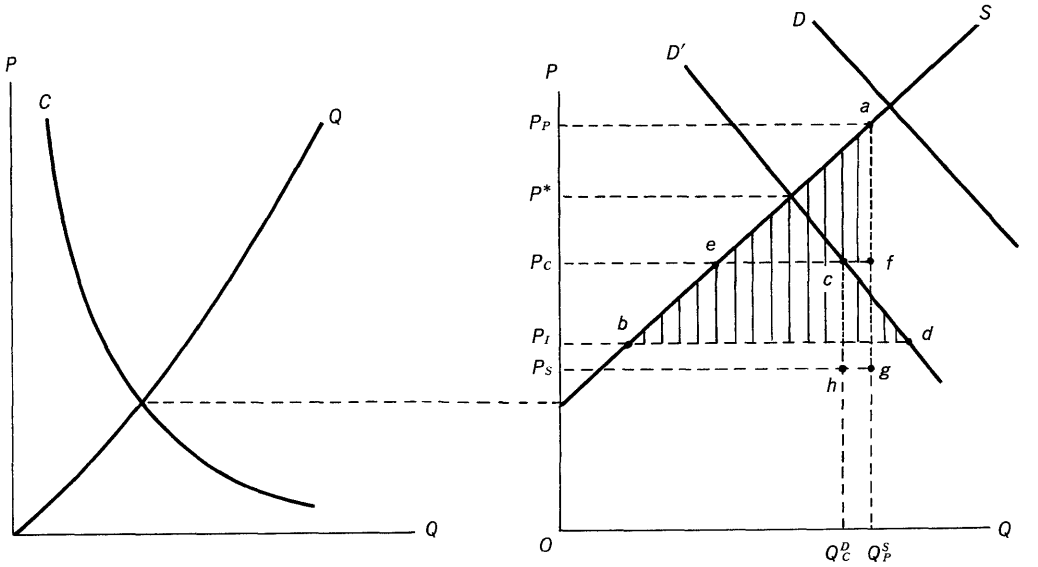
나. 1980년대 後半의 二重穀價政策

1980년대 後半 특히 1989년 이후에는 국회에서의 정치적 과정에 의한 政府支持價格(收買價)의 지속적 上昇과 消費의 감소에 따라 市場均衡價格(P^*)과 政府收買價格(P_p)의 逆轉現象이 나타나기 시작하였다($P_p > P^*$).

[圖 7]에서 보듯이 소비가 D에서 D'로 감소한 반면 政府支持價格의 상승에 따라 市場出荷量은 계속 증대되어 P_p와 P^*의 逆轉이 나타났고, 商人收買量은 급격히 감소하게 되었다. 이 경우 政府는 세가지 가능성을 검토하게 된다. 첫째, P_p價格을 유지하기 위해서는 商人의 流通機能까지 政府가 부담하여야 하므로 우선 OQ_P^S를 收買하여야 한다. 消費者價格(P_c)을 유지하기 위해서는 超過供給 Q_C^D Q_P^S 만큼을 在庫로 이월하여야 한다. 둘째, 일정량(단 OQ_P^S미만)까지만 P_p 價格으로 收買한다면, 그 이상은 P^*價格 이하로 상인들이 收買하게 되어 二重市場構造와 二重價格이 형성될 것이다. 셋째, P_p價格支持를 포기한다.

[圖 6]과 [圖 7]은 1989년을 기점으로 한국

〔圖 7〕 超過供給狀態下의 價格構造(1989년 이후)



의 米穀市場의 構造變化를 단순화시킨 것이다. 즉 1989년의 풍작 및 쌀소비감소와 秋穀收買價의 상승은 $P_p > P^*$상황을 전개시켜 米穀市場의 構造的 變化를 초래하였다. 이에 따라 民間 糧穀商의 세가지 기능(在庫調整機能, 季節的 價格安定機能, 流通機能)이 위축되며, 政府收買價格 維持를 위한 정부의 부담이 기하급수적으로 증대되었고, 결국 1989년에는 一般米를 포함한 收買量增大라는 정치적 압력으로 나타나게 되었다.

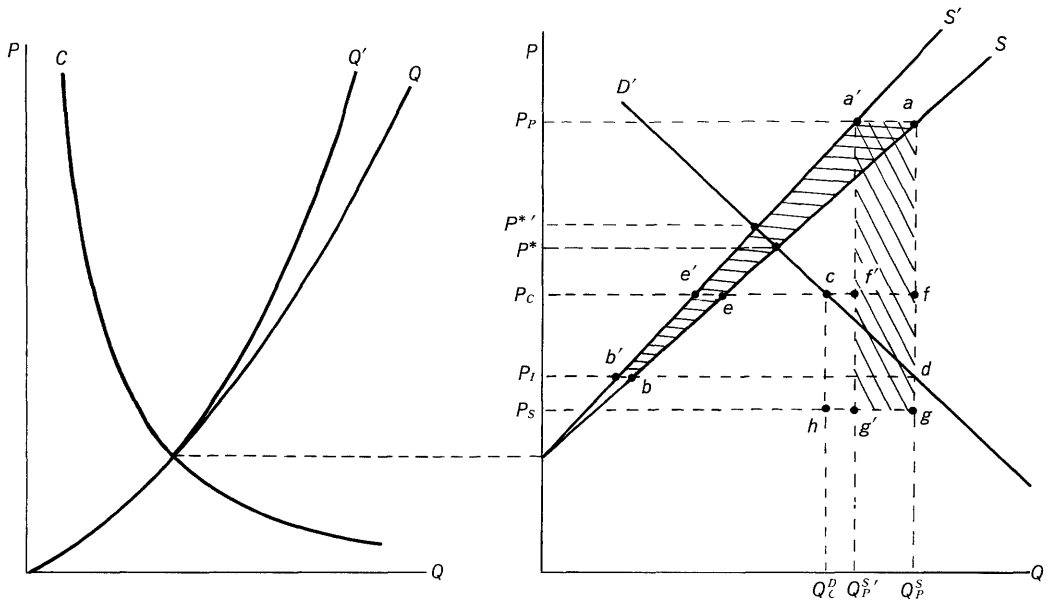
다. 轉作補助金의 경우

만약 政府가 P_p 支持價格을 유지하면서 일정량만을 收買한다면 商人市場과 政府市場의 二重構造가 형성되게 된다. 이 경우 農民들은 政府에 대해 P_p 支持價格으로 農家希望全量의 收買를 요구하는 정치적 압력으로 나타나게 된다. 정치적 압력과 米穀市場構造變化의 제약하에서 政府가 취할 수 있는 方案 중의 하나는 生産量 減少政策이다(예 : 日本의 耕地制限制度). 이는 농민이 代替作物 栽培(또는 타용도이용)를 할 경우 예상수익감소분 중 일부에 대해 補助金을 주는 정책으로 이 정책의 經濟的 效果를 [圖 8]에서 비교 설명하기로 한다.

政府가 代替作物轉換을 유도할 경우 생산은 Q에서 Q'로 이동하고, 시장공급함수가 S에서 S'로 이동한다. 이에 따라 市場供給量이 Q_P^S에서 $Q_P^{S'}$로 이동하여 超過供給이 감소하게 된다. 이때 생산면적감소(ΔL)에 따라 政府가 Z만큼의 보조금을 준다고 가정할 경우 經濟的 厚生의 변화는 〈表 8〉과 같다. 이때에 초과생산된 在庫米는 P_s로 판매한다면 經濟的 厚生은 $cf'g'h$ 만큼 추가 減少하게 된다.

$P^* < P_p$ 下에서 二重價格制度의 경우와 轉作補助金政策의 경우를 비교하여 보면 $a'ag\,g'$만큼 政府支出減少에 따른 效用이 增加하는 대신 $a'ab\,b'$만큼 生産減少에 따른 生産者 效

〔圖 8〕 轉作補助金의 效果分析



用減少가 따른다.

즉 $a'agg' > a'abb'$인 $aa'(P_p - P_s) > 1/2(aa' + bb')(P_p - P_I)$ 경우엔 생산감소에 따른 Z만큼의 生產減縮 補助金 지급을 통한 쌀生產減少 政策이 정당화될 수 있다.

라. 社會的 費用 및 利益推定

위의 모델을 근거로 하여 生產減縮補助金을 고려할 경우 社會的 損益을 단순화한 例를 통해 推定하여 본다. 이 문제는 韓國의 米穀市場이 경작면적을 감소시키는 政策을 도입할 단계가 되었는가 하는 질문과도 관련이 있을 것이다. 우선 $a'ab\ b'$와 $a'ag\ g'$를 推定할 필요가 있다. 이를 위해 다음과 같은 假定을 한다.

① 假定 1 : 政府는 100,000원/가마에 收買

〈表 8〉 政府의 生產減少誘導時의 經濟的 厚生

	$P^* < P_p$의 경우[圖 7]	轉作補助金政策[圖 8]
生產者剩餘	$P_p\ ab\ P_I$	$P_p\ a'\ b'\ P_I + Z \cdot \Delta L$
消費者剩餘	$-P_c\ cd\ P_I$	$-P_c\ cd\ P_I$
政府支出	$-P_p\ af\ P_c$	$-P_p\ a'\ f'\ P_c - Z \cdot \Delta L$
厚生效果	$-aef\ -becd$	$-a'e'f'\ -b'e'cd$
過剩在庫處分費用	$-cfgh$	$-c\ f'\ g'\ h$

註 : 1) 위 모델은 부분균형모델하에서 경제적 후생을 추정한 것이므로 부분균형에 따르는 해석상의 제약이 있음.

2) 政府의 在庫管理費用은 간과함.

3) 市場開放狀態의 輸入價格(P_I)을 기준으로 비교한 經濟的 厚生效果임.

를 하고 1년후 放出을 한다. 1년저장에 소요되는 관리비용은 20,000원/가마라고 假定한다.

② 假定 2 : 초과생산이 계속되는 한 價格支持를 위해 政府備蓄米를 국내시장에 팔 수가 없다. 또한 超過生産累積에 따라 政府備蓄米를 국제시세의 80% 수준에서 放出한다(현 국제시세 22,000원/80kg).

③ 假定 3 : 1990~91년에는 초과생산량은 220萬석(400萬가마) 정도로 추정된다.

④ 假定 4 : 政府는 1990년 현재 政府保有쌀 在庫水準을 당분간 유지하기로 한다.

이런 假定下에서 $a'ag\ g'$와 $a'ab\ b'$의 면적을 추정하여 보면 다음과 같다.

$a'ag\ g'$는 400萬 가 마 × (100,000원-17,600원) = 3,296億원

$a'ab\ b'$는 200萬 가 마 × (100,000원-22,000원) = 1,560億원

물론 假定에 따라 여러가지 추정이 가능하나 위의 假定下에서 $a'ag\ g'$는 3,296億원, $a'ab\ b'$는 1,560億원 수준으로 추정되어 차액은 약 1,700億원에 이른다. 만약 年間 20,000원/가마의 저장관리비용을 고려한다면 年間 800億원(400萬가마×2萬원)씩의 추가부담을 발생시킨다. 따라서 生産減縮補助金政策이 정당화될 수 있으며, 政府의 二重穀價制를 지속한다 하더라도 政府支持價格을 높이기보다는 生産減縮補助金制度가 「파레토」優越(pareto superior)하여 政府와 農民 모두를 만족시킬 수 있으며, 또한 「우루과이라운드」農産物協商에서도 인정을 받을 수 있는 방안이 될 수 있다.

IV. 政策代案

1. 短期政策

가. 經濟論理와 政治論理를 고려한 間接統制方式

需要의 지속적 감소가 예상되므로 현재의 쌀超過生産現象(1990년 220萬석 : 生産의 약 5%)은 점차 심각한 문제로 대두될 것이다. 따라서 지난 30년간 지속해온 쌀 增産政策에서의 과감한 전환이 필요하다. 그러나 오랜 기간 동안 增産에 집착하여 온 농업관계 이익집단의 반발과 발상전환의 어려움을 고려하여 社會的 摩擦을 最小化시키는 선에서 추진할 필요가 있다.

오랜 기간동안 農業政策에 의하여 여러가지 피해를 보았던 경험(예 : 무리한 統一系 擴大政策)으로 인하여 농민들은 農業政策에 대해 被害意識과 깊은 不信을 갖고 있는 실정이다. 또한 농민운동의 조직화가 진행되고 있어 농민이익의 감소를 수반하는 政策은 그 감소규모에 관계없이 아무리 經濟論理에 맞는다 하더라도 집행이 어려운 현실이다. 따라서 현시점의 農業政策은 政府의 일방적인 시행보다는 농민 스스로 선택할 수 있는 代案을 제시하여 자율적이고, 점진적인 構造改善을 유도함이 바람직하다.

나. 家口當 政府收買量 上限線 導入

이미 봄의 파종시에 生産品目이 결정된 사

항이므로 1990년도 秋穀收買價는 작년과 같은, 또는 비슷한 방식으로 결정될 수밖에 없을 것으로 예측된다. 작년 收買價 96,720원(2등품 一般米) 기준 7~8% 이상 인상이 된다면 이는 현행 80kg가마당 消費者價格 104,090원(一般米, 2등품), 都賣價格이 92,000원(中品)과 96,000원(上品)인 점을 고려할 때 政府收買價格이 消費者價格을 상회하게 되고, 농민은 政府收買를 선호할 것이다. 따라서 政府支持價格이 높게 결정될 경우 다음과 같은 상황을 생각할 수 있다. 첫째, 政府가 支持價格으로 농가희망 全量을 收買할 경우, 民間商人은 들어설 틈이 없어지고 농가소비를 제외한 出荷量의 거의 대부분을 政府가 收買하여야 한다. 둘째, 政府가 높은 支持價格으로 일정량만 收買할 경우 농민은 가능한 한 많은 量을 政府에 판매하려 할 것이고, 政府收買量 초과분을 민간상인이 政府支持價格 이하로 收買하여 米穀市場의 二重化가 발생할 것이다.

결국 희망전량을 政府가 收買하지 않는 한, 1990년에는 商人收買보다 政府收買를 농민이 선호할 것으로 예측되므로 한 가구당 政府收買의 上限(예 : 가구당 조곡기준 100가마 미만)을 도입하여 政府收買惠澤의 편중가능성을 방지할 필요가 있다.

다. 統一系 政府收買減少

政府는 1988년까지는 統一系增産政策의 일환으로 統一系 쌀만을 收買하여 오다가 1989년 이후 米穀市場構造變化에 따른 農民들의 收買量增大要求에 따라 一般米도 收買되고 있다. 현재 統一系에 대한 수요는 급속히 감소되어 미질이 좋은 一般米에 대한 수요로 변화하고 있다. 그러나 政府 외에는 따로 판로가 없는 1990년 生産分 統一系 쌀을 政府가 收買拒否하는 것도 현실적으로 어려운 일이다. 따라서 1990년에는 統一系쌀을 收買하되, 政府가 1991년 生産分에 대해서부터 統一系收買를 수년에 걸쳐 점차 감소하겠다는 政策을 1991년 播種以前(즉 1990년말 또는 1991년 1월 이전)에 선언함으로써 쌀수요의 高級化 추세에 따른 統一系 쌀의 감산을 유도할 뿐만 아니라 면적당 생산량이 적은 一般米로 유도하여 超過生産을 줄이는 효과도 기대할 수 있다[4].

라. 政府備蓄糧穀의 貸與 및 公賣

政府는 85年産 쌀 등의 過剩在庫에 따라 막대한 政府豫算으로 쌀生産管理를 하고 있다(쌀 100萬석당 年間 340億원의 보관료, 금리 등 부대비용을 부담). 1990년 8월에는 1,580萬석을 政府가 보유하고 있으며 1990년 10월에는 政府保有쌀이 1,300萬석을 상회할 것으로 예측되어 전체국민소비량의 4개월분이 넘는 在庫가 1991년도로 이월될 것 같다. 특히 政府가 보유하는 쌀 在庫量의 대부분이 일반소비자가 외면하는 統一系쌀이기 때문에 在庫物量의 처분에도 상당한 어려움이 있다.

政府가 在庫管理費用(약 17,000원~20,000/가마)을 지불하면서 시간이 지날수록 상품가치가 떨어지는 過剩在庫(특히 統一系)를 유지하는 것보다는 사회복지기관에 政府糧穀의 무상지급, 대여 또는 가공공장에 公賣(auction)

4) 統一系 栽培面積이 182,424ha라 假定하면 10a당 수량이 약 9% 감소(511kg 對 463kg)할 경우 전체 수확량은 58萬석 정도 감소할 것으로 예측된다. 統一系 재배면적이 감소함에 따라, 전체 수확량도 더 감소될 수 있어 超過生産에 따른 부담을 다소나마 덜 수 있을 것이다.

를 확대하는 것이 社會福祉面에서 바람직하며 政府糧穀保管倉庫의 不足이란 문제점도 해결할 수 있다. 이때 消費者價格下落을 걱정할 수 있지만 1가구당 무상지급량을 조절하고 무상지급 쌀이 市場에 유출되는 것을 制度的으로(예 : 현행과 같이 정부지정소매상을 통해 政府米를 방출하기보다는, 政府米 放出을 쿠폰化하여 동사무소, 농협지점 등을 통하여 분배) 방지할 수 있다면 消費者價格 下落은 최소화할 수 있을 것이다.

마. 作目轉換補助金制度 導入

生產量 감축을 위한 生產減縮補助金制度의 도입을 검토할 필요가 있다. 현행 二重價格制度가 지속될 경우 政府는 在庫米를 市場價格以上에서 구매하고 이를 관리저장하는 비용을 財政이 부담하게 되고, 결국 수년후에는 싼 價格으로 放出하거나 사료로 쓰는 非效率과 함께 「우루과이라운드」협상에 따른 通商摩擦이 예상된다.

日本의 경험을 보아도 韓國과 매우 유사한 二重價格制度를 長期間 실시한 결과 國內生產이 消費보다 빠르게 증대되어 1965년부터 100% 자급을 달성하고 過剩生產時代에 진입하여 政府在庫가 적정수준을 초과하게 되었다. 糧穀赤字幅이 1965년에 1,340億엔에서 1969년엔 3,480億엔으로 증대되어 中央政府全體豫算의 40%를 넘어서게 되었으나 정치적인 이유로 減產政策으로 전환하기까지에는 무려 4년이 걸렸으며, 그 사이 政府豫算의 非效率性이 증대되었었다(예를 들면 日本은 1968~80년 기간중에 950萬톤의 미곡을 폐기처분). 우리도 日本의 政策失機의 경험을 신중히 검토할 필요가 있다.

쌀의 過剩在庫累積을 방지하기 위해 米穀生產面積減少에 비례하는 作目轉換補助金制度의 도입을 검토할 필요가 있다. 일정면적 이하(예 : 1,000평)의 米穀生產을 하던 논을 米穀이외의 작목으로 轉換할 경우 政府와 事前契約(파종이전)에 따라 米穀生產으로부터 기대되던 수익(1989년 추정이익은 평균생산비기준 약 37,000원/가마, 한계생산비기준 약 11,000원임)의 일부를 政府가 보상하며 限界畓의 轉換을 유도하는 정책이 바람직하다. 또한 代替作目開發을 위한 技術 및 施設投資를 유도하는 政策開發도 필요하다.

그 效果는 生產效率이 낮은 논의 他作目으로의 轉用을 기대할 수 있으며 米穀生產面積을 줄임으로써 超過生產된 쌀을 政府가 과도한 管理費用을 들여서 在庫維持하는 부담을 덜 수 있다.

이때 作目轉換補助金의 수준이 매우 중요하다. 만약 作目轉換補助金이 너무 적을 경우 作目轉換契約希望農家가 적을 것이므로 減產의 효과가 없을 것이며, 반대로 作目轉換補助金水準이 너무 높을 경우 生產이 지나치게 減少될 위험성과 근로의욕 감퇴의 가능성이 있다. 따라서 1차연도엔 1가마의 평균예상수익의 일정(예 : X%)수준을 제시하고, 農民의 반응에 따라 그 수준을 조정함이 바람직하다고 생각된다.

2. 中期政策

가. 農地轉用規制 緩和

1972년 農地保全法 시행에 의하여 農業生產基盤은 확충되었으나 土地의 效率的인 利用이

라는 면에서는 많은 부작용이 수반되었다. 지나친 農地利用·轉用規制로 농어민의 소득원 개발, 생활편익시설 설치를 위한 農地利用 및 轉用이 제약됨에 따라 농어민의 불편이 초래되었다.

또한 耕地地域內에 공장·마을 등이 침투함으로써 廢水, 汚染 등 農業環境이 악화되어도 현행 農地保全制度인 필지별 절대농지·상대농지제도로는 지역별 農地保全方式이 아니므로 공장·마을 등에서 생기는 폐수, 오염 등 農業環境汚染을 적절하게 방지할 수 없었다.

이와 함께 農業收益性의 악화와 農地轉用의 不許는 결국 農土價格의 상승에 제약이 되었다. 반면 임야 등은 상대적으로 轉用이 용이하였으므로 농토에 비하여 價格上昇이 빨랐다. 따라서 농토소유 농민들의 자산소득의 가능성이 상대적으로 제약되는 문제점도 나타났다.

이에 따라 1990년초에 農漁村發展特別措置法에 근거하여 기존의 절대농지, 상대농지개념을 대체할 農業振興地域槪念을 도입하였다. 이 법에 따르면 農業의 生産性向上을 도모하기 위하여 국토이용관리법상의 耕地地域과 도시계획법상의 綠地地域 중 농업용 이용이 필요한 農地集團化地域과 同 地域의 농업환경을 보호하기 위해 필요한 지역을 農林水産部長官의 指定要領에 의하여 市道知事가 1991~92년에 걸쳐 農業振興地域으로 지정하게 되어 있다. 따라서 農業振興地域內는 工場浸透, 산발적인 農地轉用이 엄격히 규제되는 반면, 農業振興地域 밖에서는 農地轉用節次가 簡素化될 것으로 예측된다.

그러나 그 시행과정상 몇가지 문제점이 예상된다. 첫째, 農業振興地域指定의 合理性 維持가 이 제도의 성패를 결정할 것으로 예상된다. 만약 행정적 편의를 위해 도·군별로 지정면적을 할당하거나 기존의 절대 및 상대농지지역을 답습하거나 할 경우 農業振興地域指定政策은 실패할 가능성이 크다. 둘째, 農業振興地域 指定面積水準 결정이 중요하다. 현재 214萬ha(국토의 21%)인 農地의 면적을 도시용지, 공업용지수요와 「우루과이라운드」 등에 따른 農業構造調整을 고려하여 어느 수준으로 조정할 것인가 하는 것이 문제이다. 셋째, 農地轉用이 용이해짐에 따라 지역에 따라 農地價格上昇이 예상되므로 농지투기를 제한할 수 있는 장치가 필요하다.

또한 農漁村開發特別措置法에 따른 農業振興地域外 지역에서는 2次, 3次産業(예 : 농공지구, 관광지구, 유통단지)의 유치가 용이하도록 관련 政府規制를 완화하여 産業化, 都市化에 따른 경제활동전반에 걸친 토지의 利用效率性을 증대시킬 필요가 있다.

나. 農業生産基盤造成에서 農村生活基盤造成으로의 轉換

政府의 農業生産基盤投資(1990년예산 5,295億원)와 耕地整理(1990년 1,683億원)의 경우도 산골지역에서의 무리한 시행보다는 기계화가 가능한 農業振興地域內에서 경제성과 농민의 호응도를 보아가며 선별적으로 집행하는 것이 바람직하다. 農業生産基盤造成豫算 중 일부를 社會間接資本과 農村生活基盤造成(예 : 도로, 문화시설 등)에 전용하여 農村生活의 質을 높이는 것이 米穀市場 環境變化에 따른 政府豫算의 효율성을 높이며 人口의 都市集中現象을 완화시키는 방법이 될 것이다. 이때 政府投資의 效率性 提高를 위하여 적은

인구의 자연부락위주의 투자보다는 農村地域 據點都市에 집중적인 투자가 바람직하다.

3. 長期政策

가. 都賣市場形成價格으로 收買

政府가 收買價格과 收買物量을 동시에 결정하는 방식에서 탈피하여 政府는 政府需要量(군대 및 영세민보호 등)과 季節的 價格의 安定이라는 측면에서 收買物量만을 결정하는 政策으로 전환함이 바람직하다. 이때는 糧穀都賣市場形成價格으로 政府가 收買함으로써 매년 10월마다 秋穀收買價 決定에 따르는 정치적 소용돌이와 價格構造의 왜곡을 피할 수 있을 것이다.

또한 「우루과이라운드」 종결 이후 國內補助金(二重穀價制度)에 대한 GATT의 감시체제가 강화될 것으로 예측되므로, 통상압력을 事前에 피할 수 있도록 국제적 시각과 GATT 規律에 맞는 방향으로 國內農產物價格政策을 변화할 필요가 있다.

나. 農村 社會保障强化

農村人口의 노령화추세와 젊은층의 都市移住에 따라 社會保障制度가 도시에 비해 미비한 農村의 노인문제가 심각하게 대두될 것이므로 농어촌지역의 社會保障制度의 조기도입이 필요하다. 그렇지 않을 경우 農村地域으로부터 都市로의 離農壓力이 계속하여 나타날 것이다. 특히 노령인구(65세이상)를 대상으로 한 복지제도나 靑少年 敎育制度의 확충(예 : 고등학교까지의 장학금)은 「우루과이라운드」 협상에 따른 農業開放의 직접 피해당사자인 농민에게 보상을 하는 길이 되며 政府豫算執行의 效率性도 높일 수 있다.

다. 農村 및 農業構造調整

「우루과이라운드」 農產物協商이 타결되더라도 당장 國內保護措置들을 철폐하는 것이 아니고 일정한 합의기간을 설정하고 이 기간내에 합의된 수준으로 감축을 이행해 나가는 것이다. 따라서 政府는 이 귀중한 시간을 이용하여 農村의 構造調整을 촉진하고 작목체계를 재조정하고 農業生產의 하부구조개선을 통한 생산성증대에 노력을 기울여 農業도 產業으로서 國際化되고 競爭力을 가질 수 있도록 構造調整을 촉진하여야 할 것이다.

V. 結　　語

1990년대에 들어 韓國의 農業은 대내외적으로 새로운 변화를 겪고 있다. 對外的으로는 「우루과이라운드」 및 쌍무협정을 통해 대외개방의 압력에 직면하였고 生產費面에서 절대적인 優位에 있는 수입농산물의 위협을 받게 되었다. 특히 米穀市場은 政府가 1960년대부터 二重價格制度로서 보호를 하여 왔으므로 生產補助金 및 價格支持政策 폐지에 대한 외부적 開放壓力에 크게 당황하고 있다.

對內的으로도 쌀소비의 減少로 1989년부터는 政府收買價格이 都賣價格을 상회하는 현상이 나타나기 시작하면서 二重價格制度가 政府에 주는 부담이 기하급수적으로 증가하고 있다. 이는 構造的인 것으로 政府의 높은 收買價格은 민간상인의 在庫機能, 季節的 價格安

定機能, 流通機能을 위축시켜 政府財政에 큰 부담을 줄 뿐만 아니라 米穀市場의 價格構造 및 流通過程을 왜곡시키고 있다.

또한 60년대 이후 二重價格制度가 農業政策, 農民政策, 農村政策의 매우 중요한 政策手段 중의 하나였다. 그러나 政府收買價格이 농민의 소득을 올리고 쌀의 增産을 촉진시키며, 결국 農村을 발전시킨다는 소박한 관계는 1990년에 들어오면서 다음과 같이 깨어지고 있다.

첫째, 100% 米穀自給 이후 높은 政府收買價格을 통해 增産을 유도할 이유가 없어졌으며, 둘째 무차별적인 높은 收買價格은 政府補助金의 편중혜택과 小農이 상대적으로 혜택에서 배제되는 문제를 낳았고, 셋째 統一系需要가 급격히 감소하므로 統一系 政府米의 무차별적인 低價放出은 社會保障手段으로서의 효율성이 매우 낮아진 것으로 판단된다. 따라서 政府財政에 막대한 부담만을 주고, 政策手段의 효율성이 떨어진 二重價格制度를 심각히 재검토할 필요성이 있다.

그러나 農民들의 피해의식과 農業政策에 대한 不信, 農業基盤의 취약성, 그리고 정치적인 관계를 고려할 때 政府의 일방적인 지시보다는 농민이 선택할 수 있는 代案을 제시함이 社會的 摩擦을 最小化할 수 있으며, 이를 통해 다음과 같은 점차적인 構造改善이 필요하다고 생각된다.

첫째, 1991년 生産부터 統一米의 收買를 줄인다. 그리고 政府過剩在庫는 社會保障을 위해 영세민이나 사회복지기관에 贈與(또는 貸與)하거나 가공공장에 公賣한다. 둘째, 作目轉換補助金制度를 도입하여, 效率性이 낮은 논의 作目轉換을 유도한다. 셋째, 연차적으로 政府의 收買價格과 收買量을 결정하는 政策에서 都賣市場形成價格으로 政府가 일정량을 收買하는 政策으로 바뀌어야 한다. 넷째, 二重穀價制에 따른 糧特赤字의 減少分과 農業生産基盤造成豫算의 일부를 農村生活基盤造成과 農村人口의 노령화를 대비한 農漁村社會保障制度 强化에 사용함이 바람직하다. 다섯째, 가구당 耕作規模를 擴大하여 耕作의 效率性을 높이며 작목체계를 재조정하는 農業構造改善 노력을 계속하여야 한다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

農林水産部, 「糧政資料」, 1990. 5.

————, 「農地保全 利用行政指針」, 1990. 8.

韓國農村經濟硏究院, 『日本과 臺灣의 食糧政策 比較硏究』, 硏究報告 127, 1986. 12.

————, 『韓國農業의 選擇』, 21世紀 農政資料, 1988. 11.

————, 『農産物市場開放의 影響과 對應戰略』, 硏究報告 200, 1989. 12.

————, 『21世紀를 향한 農林水産經濟의 葛藤과 挑戰』.

————, 『21世紀 農政企劃班』, 1989. 5.

————, 『韓國農政 四十年史』, 1989. 10.

————, 「우루과이라운드/農産物協商課題와 우리의 對應方案」, 1990.1.

Asian Development Bank, "Evaluating Rice Market Intervention Policies", 1988.

Bale, M.D. and B.L. Greenshields, "Japanese Agricultural Distortions and Their Welfare Value", *American Journal of Agricultural Economy*, 60, 1978, pp. 59~64.

Chisholm, Anthony and Rodney Tyers, "Food Security : Theory, Policy, and Perspectives from Asia and The Pacific Rim", Lexington Books, 1982.

Otsuka, K. and Y. Hayami, "Goals and Consequences of Rice Policy in Japan 1965~80", *American Journal of Agricultural Economy*, Aug. 1985, pp. 529~538.

Tolley, G., Vinod Thomas, and C.M. Wong, "*Agricultural Price Policies and the Developing Countries*", The Johns Hopkins University Press, 1983.

Tyers, Rodney, "International Impacts of Protection" *Journal of Policy Modelling*, 7(2), 1985, pp.219~251.

Whalley, J. and Randall Wingle, "Endogenous Participation in Agricultural Programs and ad-Valorem Equivalent Modelling", NBER Paper No. 2583, May 1988.

Winters, L. Alan, "The National Security Argument for Agricultural Protection", CEPR Discussion Paper Series No. 287, Nov. 1988.