

쌀管理政策의 與件變化와 主要課題(1)

鄭 英 一

이 연구는 국내 쌀수급의 過剩기조와 WTO체제라는 국제환경 아래에서 국내 쌀산업의 기반을 유지 발전시켜 나가기 위한 쌀정책 전환의 과제를 밝히는 것을 목적으로 한다. 먼저 전채양곡 및 쌀수급구조의 변화를 살펴본 데에 이어 현행 쌀관리제도의 특징과 정책운영의 흐름을 검토한 후, 최근의 대내외 여건변화에 관한 음미를 토대로 정책전환의 방향과 과제를 다루었다.

정책전환의 기본방향은 정부에 의한 적정수준의 공공비축의 확보와 수급에 따른 가격결정을 통한 정부와 민간의 역할분담으로 설정되어야 하며 재배농가의 소득불안정을 완화하기 위한 經營安定對策이 반드시 도입되어야 할 것이다.

주요정책과제로서는 政府收買制度의 재검토, 공공비축의 제도화, 쌀재배농가 경영안정대책의 내실화, 市場原理의 보다 적극적인 활용, 2004년 쌀 재협상에 대한 능동적인 대비노력 등을 들 수 있다.

1. 問題의 提起

쌀은 『1998년 식품수급표』에 따르면 국민식생활에 있어 공급에너지의 39.3%를 차지하는 매우 중요한 식료이며, 1999년의 경우 국내양곡생산의 90.3%, 농가소득의 23.8%, 농업소득의 50.3%를 각각 차지할 만큼 농업생산 및 농가경제에 있어 커다란 중요성을 지닌 품목이다. 이와 같은 중요성 때문에 쌀수급 및 가격의 안정은 최우선 정책과제로 되어왔으며, 쌀은 ‘經濟財’의 차원을 넘어 ‘政治財’의 위치를 차지해오고 있다. 경제구조의 다양화에 따라 1995년 기준의 물가지수에 있어 쌀의 가중치(총계 1,000)가 생산자물가의 경우 14.1, 소비자물가의 경우 27.6으로 크게 낮아졌음에도 불구하고 정부관리쌀의 수매가 및 수매량에 관한 국회동의제가 1951년 이래 오늘날까지 남아있는 것은 쌀이 지닌 정치적 의미를 반영하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

이미 반세기 전인 1950년에 제정된 이래 수출입에 대한 철저한 통제와 국회동의를 받는 정부관리양곡수급계획을 통해 政府 주도로 쌀수급 및 가격을 안정화하도록 되어 있는 현행 「糧穀管理法」체제는 국내외 여건의 근본적인 변화로 인해 정부와 민간시장이 적절한

(1) 이 논문은 사단법인 농정연구포럼의 제92회 월례세미나(2001. 2. 3.)에서 발표된 『양정시스템 전환의 과제 - 쌀관리정책을 중심으로 -』를 토대로 작성된 것이다.

역할기능을 분담하는 새로운 양정시스템으로 이행하지 않으면 안될 한계를 드러내고 있다. 경제전반의 여건이 개발연대의 정부주도 고도성장기에서 시장기능을 중시하는 경제구조조정을 맞이하고 있는 가운데, 쌀산업도 만성적인 공급부족시대와 수급균형기를 지나 構造的 過剩이 우려되는 단계로 접어들고 있으며 쌀재배농가의 구성도 매우 다양해지고 있어 평균개념에 입각한 정책의 효율성이 크게 저하하고 있다. 또한 종래 폐쇄적인 체계에서 운영되어왔던 쌀관리정책은 WTO체제라는 새로운 국제적 환경 아래서 국내쌀산업의 기반을 유지 발전시켜 나갈 수 있는 새로운 모습으로 전환되어야 할 여건변화에 직면하고 있다.

우리 농업의 근간을 이루는 쌀 관리제도 내지 정책체계는 한국 농정시스템의 특질을 그대로 반영할 수밖에 없으며 그러한 의미에서 이 글은 한국 농정시스템이 안고있는 문제를 양정, 특히 쌀관리정책을 통해 해명해 보고자 하는 시도라고 할 수 있다.

이러한 문제의식을 가지고 2장에서는 1970년대 이래의 전체양곡수급구조의 변화와 쌀수급의 특질에 관해 간단히 살펴보고, 3장에서는 「양곡관리법」을 중심으로 한 현행 쌀관리제도의 특징과 정책운영의 흐름을 시대적으로 추적해보기로 한다. 4장에서는 그 동안에 있었던 가장 중요한 제도개선노력이라고 볼 수 있는 1993년 8월의 「糧政改革」에 관해 자세히 논의하고, 1996년 6월의 「쌀産業綜合對策」이후 최근의 상황에 관해 음미해 보고자 한다. 이어서 5장에서 다룬 쌀관리정책에 영향을 미칠 대내외 여건의 변화에 관한 논의를 토대로, 6장에서 쌀管理政策 전환의 방향과 주요과제에 관한 필자의 소견을 개진하고자 한다.

2. 쌀需給 展開過程의 特質

먼저 <表 1>에서 쌀을 포함한 전체양곡수급의 추이를 간단히 살펴보기로 하자. 1970양곡연도의 경우 국내생산 7,097천톤, 수입 2,115천톤으로(전년이월을 제외한) 총공급량 9,212천톤에 불과하던 전체양곡공급규모가 2000양곡연도에 와서는 국내생산은 5,949천톤으로 약간 감소한 반면 수입이 15,480천톤으로 크게 늘어남으로써 총공급규모는 21,429천톤으로 크게 증가해왔다. 같은 양곡연도의 국내총소비량(식량, 가공, 사료, 종자 및 감모량을 포함)이 1970년의 경우 8,825천톤, 2000년의 경우 20,969천톤인 점을 감안하면 전체糧穀自給率은 1970년의 80.5%로부터 2000년의 28.4%로 급격히 하락했음을 확인할 수 있다. 이 기간에 국민 1인당 연간 식량소비량이 219.4 kg으로부터 154.1 kg으로 크게 줄어들었음에도 불구하고 사료곡물소비규모가 연간 584천톤으로부터 10,213천톤으로 엄청

〈表 1〉 全體糧穀需給의 變化

(단위: 천MT)

	1970	2000
供給規模	9,212	21,429
國內生産(A)	7,097	5,949
輸 入	2,115	15,480
總消費量(B)	8,825	20,969
自給率(%) (A/B)	80.5	28.4

註: 1) 양곡연도 기준임. 양곡연도는 전년 11월부터 당년 10월까지임.

2) 식용과 사료용 기타 용도를 합한 것임.

資料: 농림부, 『농림업주요통계』, 2000.

〈表 2〉 쌀需給의 變化

(단위: 천 MT)

	1970	2000
供給規模	4,631	5,457
國內生産(A)	4,090	5,263
輸 入	541	194
總消費量(B)	4,394	5,126
自給率(%) (A/B)	93.1	102.7

註: 〈表 1〉과 같음.

資料: 농림부, 『농림업주요통계』, 2000.

나게 증가한 결과 전체 양곡자급율이 급락한 것이다.

여기서 특히 주목되는 사실은 전체양곡자급도의 급속한 하락현상이 지난 30년의 경제 성장과정에서 추세적으로 진행되어왔다는 사실인 바, 전체양곡자급도는 1970년의 80.5%로부터 1980년의 56.0%, 1990년의 43.1%, 1995년의 29.1%, 2000년의 28.4%로 꾸준히 하락해옴으로써 1990년대 후반에 와서는 30%를 밑도는 수준에 머물고 있다.

한편 주곡인 쌀의 경우는 최대한 國內自給을 추구하는 정책을 지속해옴으로써 WTO農業協定에 따른 MMA(最小市場接近) 물량의 수입이 이루어지기 이전까지는 국내생산부족 분만을 수입에 의존해왔을 뿐 전량 국내공급의 원칙을 견지해왔다. 〈表 2〉를 통해서 1970년과 2000년의 쌀수급을 비교해보면, 1970양곡연도의 경우 생산 4,090천톤, 수입 541천톤 합계 4,631천톤이었던 쌀공급규모가 2000양곡연도에는 생산 5,263천톤, 수입 194천톤

합계 5,457천톤으로 약간 증가해 왔으며, 1970년과 2000년의 국내총수요규모인 4,394천톤 및 5,126천톤에 대비할 때 쌀자급율은 1970년의 93.1%에서 2000년에는 102.7%로 높아져 국내자급을 달성할 수 있는 수준에 머물고 있다.

쌀소비의 측면에서는 고도경제성장에 따른 소득수준 향상과 식생활 다양화의 진전으로 국민 1인당 소비량이 꾸준한 감소추세를 나타냄으로써 1970년의 연간 136.4 kg을 피크로, 1980년의 132.4 kg, 1990년의 119.6 kg, 1995년의 106.5 kg, 2000년의 94.8 kg으로 저하 속도가 빨라지고 있으며, 그 결과로 쌀자급율은 1970년의 93.1%, 1980년의 95.1%, 1990년의 108.3%, 1995년의 93.6%, 2000년의 102.7%를 기록함으로써 1980년대와 1990년대에 와서는 1980년산과 1993년산의 이례적인 흉작을 제외하고는 안정적인 자급수준을 유지해올 수 있었던 것이다.

1980년대와 1990년대의 쌀자급달성요인에 관련하여 간과해서는 안될 점은 통일계 多收穫品種의 역할이다. 1970년대 초반 이래 쌀자급화정책이 통일계 다수확품종의 개발보급과 이를 뒷받침했던 고가의 정부수매라는 정책수단에 의해 뒷받침됨으로써 1977년경에 쌀자급의 염원이 달성될 수 있었던 것은 미질면에서 일반계 품종과 차이가 커서 소비자에 의해 기피되었던 통일쌀의 증산이 價格政策의 뒷받침을 받아 가능했기 때문이다. 이와 같은 강력한 정책지원 아래 가능했던 통일계 다수확품종의 확대보급은 1980년대 후반의 쌀공급과잉구조 아래서 그 존재의의가 퇴색하고 1990년대에 들어와서는 전량 일반계 품종으로 대체됨으로써 그 시대적 사명을 다하게 된 것이다. 1990년대 특히 후반에 와서는 국내생산의 안정화와 소비의 급격한 감소에 덧붙여 MMA의 수입량의 증가 등의 요인으로 재고량이 적정수준을 초과하는 등 需給安定으로부터 過剩기조로의 이행현상이 나타나고 있다.

3. 쌀管理制度 및 政策의 推移

현행 쌀관리정책의 제도적 근거를 이루고 있는 것은 이전의 「양곡매입법」 및 「식량임시 긴급조치법」에 대체하여 1950년 2월에 제정된 「糧穀管理法」이다. 제정 이래 2차례의 전면개정과 14차례의 일부개정을 거쳐온 「양곡관리법」은 양곡의 수급조절과 적정가격의 유지를 통한 국민식량의 확보와 국민경제안정에 대한 기여에 그 목적을 두고 있다(제1조).

유통되는 쌀에 대한 전면관리를 원칙으로 했던 일본의 식관제도와는 달리 정부관리양곡 수급계획의 운영을 중심으로 하는 부분관리제를 채택하고 있는 양곡관리법은 그때 그때의 요청에 따라 매우 빈번한 개정과정을 거듭해왔다. 그중 중요한 것만을 들어보더라도 1951

년에 정부관리양곡수급계획 및 매입가격에 대한 國會同意制가 도입되었으며 1963년에는 糧穀交換制度가 신설된 바 있다. 그 후 1972년 유신체제 아래서 국회동의제가 폐지되었다가 민주화의 흐름 속에서 1988년 부활되어 오늘에 이르고 있다. 1994년에는 政府收買制의 일환으로 농협차액지급수매 및 수매예시제의 실시근거가 신설되었으며 1997년에는 약정수매제의 시행근거가 마련되었고, 1999년에는 양곡유통에 있어 시장기능활성화를 위해 정부관리양곡의 가공·판매방법제한 폐지 및 양곡매매업의 완전자유화 등 규제완화조치가 도입되었다.

4장 30조의 본문과 부칙으로 이루어져있는 현행양곡관리법의 주요내용은 다음 몇 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 양곡관리에 관련하여 정부는 수급조절과 적정가격유지를 위해 민간매입 또는 수입 등의 방법으로 확보한 정부관리양곡에 대한 매년도의 수급계획을 수립하며 그 매입량과 매입가격은 국회의 동의를 얻도록 되어있다. 농림부장관은 수급조절과 국민식생활안정을 위해 정부관리양곡을 교환, 대여하거나 판매할 수 있으며, 그 가격은 장관이 정하거나 공개입찰 등의 방법으로 정할 수 있고, 매입자에 대해 용도를 지정하거나 사용 또는 처분을 제한할 수 있도록 한다.

둘째, 생산자로부터 정부관리양곡을 수매하는 방식으로는 約定收買制가 채택되고 있다. 약정수매제는 농가의 계획영농을 유도하고 영농기의 자금부담을 완화하며 수확기에 가서 정부수매 여부를 농가가 자율선택할 수 있도록 하는 제도를 말한다. 구체적으로 정부는 전년도 정기국회(9월-12월초) 동의로 확정된 수매량과 수매가격을 연초에 예시하고, 농가는 약정수매 배정물량범위 내에서 매입약정금액의 40%를 선금으로 지급받게되며, 수확기에 가서 정부수매와 시장출하 가운데서 유리한 쪽을 선택할 수 있도록 하는 것이다.

셋째, 양곡의 輸出入에 관련해서 미곡이나 그 분쇄물·분말 등을 수입하는 경우에는 허가를 받아야 하고, 시장접근물량에 적용되는 양허세율로 허가대상미곡 등이 아닌 양곡을 수입하거나 미곡 및 맥류를 수출하는 경우에는 장관의 추천을 받도록 되어있다. 또 필요한 경우에는 수입양곡의 판매가격과 방법, 시기, 용도 등을 명할 수 있으며, 특정품목에 대해서는 수입이익금을 부과·징수하고 이를 양곡관리특별회계 또는 농수산물가격안정기금에 납부하도록 규정하고 있다.

마지막으로 양곡賣買業 및 양곡加工業의 관리에 관해서는, 매매업은 자유화하고 가공업 중 일정규모미만의 도정업은 신고에 그치도록 하고 있으나, 製造業 및 製粉業의 경우는 일정한 시설을 갖추고 등록을 하도록 규제하고 있다. 한편 미곡의 건조·저장·가공·포장·판매 등 종합유통기능을 담당하는 米穀綜合處理場(RPC)을 육성하기 위하여 그 시설

설치 및 원료곡매입자금의 일부를 용자 또는 보조금을 교부할 수 있도록 하는 육성지원정책을 실시할 수 있도록 하고 있다.

이와 같은 제도적 틀 아래 그때 그때의 수급 및 가격변동에 따라 운용되는 쌀관리정책은 많은 변천을 거쳐왔다. 먼저 1960년대에 이르기까지는 만성적인 식량공급부족과 가격불안정으로 인해 부족한 식량은 주로 미국의 잉여농산물도입에 의존하여 왔으며 군·관수용 쌀은 농지세 현물납이나 저가의 반강제적 할당수매를 통해 조달되었고 정부관리쌀의 판매는 배급 또는 이에 준하는 통제방식으로 실시되어왔다.

1960년대 말 이래 1970년대 초반의 세계식량파동기에 걸쳐 쌀자금의 필요성이 크게 부각되었던 시기에 접어들어서는 통일계 다수확품종의 개발보급과 미맥수매가의 인상 및 이중곡가제의 도입 등의 시책을 동원한 성과로 1977년에 가서는 쌀자금을 실현할 수 있었다. 그러나 1980년대에 와서 일반계 품종의 단위수확량이 높아지고 쌀소비가 고급화되면서 통일계 품종이 소비자들로부터 외면되기 시작하자 통일계 쌀의 감산을 유도하기 위한 목적으로 정부수매량을 줄이고 수매가인상을 억제하는 방향으로 시책이 전환되어갔다. 1980년대 중반 이후 쌀 재고의 누증에 따라 1989년부터 통일미 수매예시를 통한 생산감축유도가 시작되었고 1992년산부터는 통일벼수매를 중단하기에 이르렀다.

1988년에 정부수매가격과 수매량에 대한 국회동의제가 부활되고 수매가인상이 거듭된 결과 생산량의 20-25%에 해당하는 제한된 물량의 정부수매가격과 수확기산지가격간에 격차가 발생함으로써 政府收買制度의 시장가격지지효과에 한계가 드러나기 시작했다. 또한 정부는 물가안정을 위해 수매가보다 훨씬 낮은 가격으로 판매함으로써 엄청난 재정부담을 안게됨으로써 수매자금조달을 위해 발행된 양곡증권의 이자부담 등으로 糧穀管理基金의 결손이 크게 불어나는 등의 구조적 문제가 생겨나게 되었다.

전반적인 쌀과잉과 정부의 과잉재고 및 재정압박 아래서 정부의 쌀값안정을 위한 일반미시장에 대한 개입의 결과 연중 쌀값이 보관료 및 금리 등의 비용을 충당하지 못할 정도로 평준화됨으로써 民間流通機能이 극도로 위축되어 수확기의 민간매입활동이 거의 중단되고 농민들은 정부 외에는 쌀의 판로를 찾기 어려운 상황에 이르게 되었다.

4. 「糧政改革」, 「쌀産業綜合對策」 및 最近 狀況

이와같은 쌀관리정책의 한계에 직면하여 정부는 1993년 8월의 「糧政改革」을 통해 양정제도개선을 추진하기로 하고 그 기본방향으로서 ① 양정제도개선의 기본원칙은 쌀자급과 현행수매제도를 유지하면서 농가소득을 안정적으로 지지하는데 두고 ② 종래 수매위주 정

책을 벗어나 수매정책과 민간시장기능의 조화를 통해 쌀농가의 실질적인 소득증대를 도모하며 ③ 소비자보호에 맞는 고품질 쌀의 공급확대를 위해 쌀생산·유통체계를 개편하는 한편 ④ 양곡증권발행에 의존하고 있는 양곡관리기금운영방식을 개편해 나간다는 등을 제시하게 되었다.

「양정개혁」 추진대책의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째로 民間流通機能活性化를 위한 여건조성을 위해 ① 쌀값 계절진폭을 허용하고 ② 정부수매가 인상억제와 방출가의 단계적 현실화를 추진하며 ③ 수확기 농가의 홍수출하를 방지하고 정부수매부담을 완화하기 위해 민간의 수확기 쌀 흡수능력을 높여나간다는 것(農協差額收買制 도입, RPC원료쌀 확보를 위한 운영자금지원 등)이다.

둘째로 고품질 쌀생산·유통체제확립을 위해서는 ① 양질 우량품종의 육성보급을 확대하고 ② 정부수매에 있어 전국 동일가격 수매방식에서 품종·산지에 따른 差等價格收買制를 단계적으로 도입하고 정부미방출도 연중 동일가격 방식에서 시장기능에 바탕을 둔 공매제도를 도입하는 등 정부수매제도를 개선하며 ③ RPC의 설치확대 등을 통해 수확후 건조·보관·가공과정에서 미질개선을 추구해나간다는 것이다.

셋째 政府米在庫管理對策으로는 적정수준(778만석으로 추정)을 크게 초과하고 있는 정부미재고(192년 10월말 현재 1,327만석) 가운데 식용소비가 어려운 980만석의 통일미재고를 1995년 말까지 조기처분하기 위해 가공·주정용 200만석을 포함하여 연간 300만석 규모의 소진을 추진해 나간다는 것이다.

넷째로 關聯制度의 정비에 관련해서는 ① 예측가능한 영농계획 수립과 매년 반복되는 '收買論爭'의 완화를 위해 3-5년간의 중장기 수매예시제 도입을 검토하고 ② 수매량 배정기준을 객관화·정형화하며 ③ 양정조직의 개편을 통해 농산물검사소가 단순한 수매검사기능 뿐 아니라 농산물품질개선, 표준화 등 유통조성에 관한 전문기능을 수행할 수 있도록 한다는 것이다.

마지막으로 쌀농사의 능률화 및 農家所得補填對策에 관련해서는 ① 벼농사의 규모화와 생산비절감대책을 추진하고 ② 쌀의 공공재적 가치를 보상하는 차원의 소득보전제도와 선진국제도를 고려한 직접소득보전제도의 도입을 검토하는 등 매우 다양하고 포괄적인 과제들을 담고 있다.

한마디로 말해 양곡유통에 市場原理의 도입을 의도한 「양정개혁」의 목적은 부분적으로는 의도한 성과를 달성했다고 볼 수 있으나 민간유통활성화를 위한 전반적인 여건조성에 성공했다고 보기는 어렵다. 예컨대 정부미의 정곡정가방출방식을 농협을 통한 조곡공매제로 전환한 점이나 농협차액수매제의 도입과 RPC에 대한 운영자금지원을 통해 민간의 수

확기 쌀 흡수능력을 높인 점 등은 긍정적으로 평가된다. 또한 종래 양곡증권발행으로 조달된 양곡관리기금운영방식을 개편하여 양곡관리기금을 폐지하고 수매자금을 정부예산으로 지원하도록 전환하는 동시에, 기존의 양곡관리기금을 채무청산을 위한 양곡증권정리기금과 양곡관리사업을 위한 양곡관리특별회계로 구분함으로써 더 이상의 채무증가를 방지한 제도개편은 획기적인 성과로서 높이 평가되어야 할 것이다.

그러나 쌀값 계절진폭의 적정화나 품종·산지에 따른 차등가격수매제의 도입, 적정수준의 정부미재고관리대책 수립 등 민간유통기능 활성화의 전제조건을 이루는 시책들은 별다른 성과를 거두지 못한 채 오늘에 이르고 있다.

「양정개혁」논의의 진행과 거의 동시에 1993년의 흉작으로 쌀생산이 전년의 5,331천톤으로부터 4,750천톤으로 크게 줄어들고 1990년대에 접어들면서 쌀재배면적이 1990년의 1,244천ha로부터 1995년의 1,056천ha로 급속한 감소추세를 보임으로써 평년작을 달성한 1995년의 경우에도 쌀생산량이 4,695천톤으로 감소하는 사태에 직면하자 정부는 1996년 6월에 「쌀産業綜合對策」을 내놓게 된다. 이 대책은 秋穀收買制를 約定收買制로 개편하는 동시에 쌀자급기반의 붕괴를 막기 위해 우량농지를 확보하고 단위수확량을 높이는 품종개발을 추진해 나간다는 내용을 담은 것으로서 2004년의 목표를 재배면적 92만ha, 단수 480 kg으로 각각 책정한 바 있다.

그러나 1990년대 후반에 접어들면서 쌀의 수급은 정부가 「쌀산업종합대책」에서 상정한 전망과는 판이한 양상을 보이면서 본격적인 과잉시대로 접어들 움직임을 보이고 있다. 우선 쌀생산능력의 측면에서 정부의 목표치를 훨씬 초과하는 재배면적의 확대와 단위수확량의 안정적 증가가 계속되고 있다는 점이다. 1997년이래 쌀가격의 상승과 대체작목의 가격 불안정으로 인해 재배면적이 연평균 5,500ha씩 증가함으로써 2000년의 쌀재배면적은 107만ha에 이르고 있어 2004년의 목표치 92만ha를 크게 웃돌고 있다. 특히 주목해야 할 사실은 품질이 크게 떨어지는 발벼 재배면적이 1995년의 불과 500ha로부터 2000년의 17천ha로 엄청난 속도로 늘어나고 있는 점이다. 근년의 쌀재배면적의 급증추세는 농산물시장개방폭이 확대되면서 쌀을 제외한 여타 작목의 수지가 악화되고 있는 영농여건 하에서 상대적으로 수익이 안정된 벼재배로 생산이 집중될 수밖에 없는 한국농업의 어려움을 단적으로 반영하는 결과라고 할 수 있다. 쌀의 평년단수 또한 1980-1984년 기간의 432 kg으로부터 꾸준히 증가하여 1996-2000년 기간에는 500 kg을 기록하고 있어 정부의 2004년 목표치 480 kg을 크게 웃돌고 있다.

한편 쌀소비의 측면에서는 국민 1인당 연간 쌀소비량이 1980년대의 연평균 1.3 kg 감소에 비해 1990년대에는 연평균 2.5 kg 감소로 크게 가속화하고 있으며, 세대간 쌀소비 패

턴의 차이를 감안할 때 1인당 쌀소비량의 감소추세는 앞으로도 더욱 가속화될 것으로 전망된다. 장래인구의 전망에 관해서도 통계청의 장기인구추정결과에 따르면 현재 0.9% 수준에 머물고 있는 인구증가율이 계속 둔화되어 2028년 이후에 가서는 총인구의 감소가 나타날 것으로 예상되고 있다. 이와 같은 인구요인과 1인당 소비량요인을 감안할 때 앞으로의 쌀소비규모는 상당한 속도로 축소될 것이 분명하다.

위에서 살펴본 근년의 쌀수급변화를 반영하여 1997-2000양곡연도의 평균 쌀자급율은 102.2%를 기록하고 있으며 양곡연도말기준 쌀재고율도 FAO(세계식량농업기구)가 적정 재고율로 권장하는 연간소비량의 16-17%를 웃돌기 시작해 2000년 10월말 현재의 재고는 730만석(연간소비량의 21%), 2001년 10월말 현재의 재고는 약 1,100만석(연간소비량의 30%를 웃돌)으로 각각 추정되고 있다.

현재와 같은 수급추세가 지속되는 경우에는 過剩在庫의 누적으로 재고관리비용이 증가하고 쌀가격의 하락이 초래됨으로써 쌀재배농가의 경영수지 악화가 우려되는 상황에 있어, 쌀관리정책의 획기적인 전환이 요구되는 단계에 접어들고 있는 것이다.

5. 쌀管理政策의 與件變化

한국의 쌀관리정책에 중요한 영향을 미치는 국제적 여건으로서는 WTO農業協定에 따른 쌀수매보조금의 감축의무, 쌀관세화 유예 대신 수용한 바 있는 MMA쌀의 수입의무, 1980년대 후반 이래 급속히 확대되어온 쌀의 국내의 가격차, 2004년의 WTO再協商을 앞둔 국제적 동향 등을 들 수가 있다.

먼저 우리나라는 WTO국내보조금감축이행계획에 따라 1993년의 쌀보조금 2조1,093억원을 기준으로 1995년부터 2004년까지 10년간 35.5%를 감축해가야 하는 의무를 지니고 있다. 이를 금액으로 환산하면 매년 750억원에 해당하고 2000년산 수매가격(정곡 80kg 당 161,270원)을 기준으로 할 때 수매가능량은 2000년의 629만석으로부터 2004년의 515만석으로 축소되며 수매가가 인상되는 경우에는 인상을만큼 수매량을 추가로 삭감해야 하도록 되어있다. 이와 같은 제약조건은 정부수매를 통한 가격지지정책의 효과에 대한 한계를 의미하며 국내수급이 과잉으로 접어드는 경우 그 효과를 한층 위축시키게 될 것이다.

둘째로 우리나라의 쌀은 UR농업협정에서 관세화를 유예받는 대신 1988-1990년 평균 국내 식용소비량 5,131천톤의 1-4%를 1995-2004년에 걸쳐 의무적으로 수입하도록 하는 MMA방식을 수용하였다. 이를 수입물량으로 환산하면 정곡기준으로 1995년 51천톤, 2000년 103천톤, 2004년 205천톤에 각각 해당한다. MMA방식에 따른 수입쌀은 國營貿

易 형태로 공개경쟁입찰을 통해 수입하고 그 전량을 정부가 인수하여 정부양곡도정공장에서 가공한 후 식품제조가공용으로 용도를 한정하여 공급하고 있다. 그러나 그 물량이 증가함에 따라 가공용수요를 초과하는 재고물량관리가 커다란 부담으로 대두되고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 근년에 와서 국내산 쌀 수급이 供給過剩基調를 나타냄에 따라 MMA 수입쌀은 수급조정에 대해 한층 큰 부담으로 작용하고 있다.

셋째로 農産物市場開放폭이 점차 확대되고 있는 국제적 환경 속에서 국내의 쌀값의 격차가 크게 확대되고 있는 점 또한 쌀관리정책에 무거운 부담요인으로 되지 않을 수 없다. 우리와 유사한 쌀산업구조를 지닌 일본의 2000년 쌀 수매가가 1986-1988년 평균 수매가에 비해 19% 인하된 데 반해 한국은 같은 기간 중에 108%가 인상되어 온 데서 나타나는 바와 같이 1980년대 후반이래 우리의 쌀값지지정책은 세계추세에 역행하는 방향을 답습해 온 것이다. 2000년 10월 13일의 국제곡물가격 시세를 기준으로 하면, 80 kg 기준으로 볼 때 미국산 중립종 쌀값은 33,330원, 태국산 장립종은 17,382원으로서 각각 국내쌀 가격(159,459원)의 21%와 11%에 불과한 셈이다. 이러한 상황에서 2004년 재협상에서 쌀시장개방폭이 확대되는 경우 우리 쌀산업에 미칠 충격은 매우 커질 수밖에 없을 것이다.

마지막으로 올해 초부터 진행되고 있는 WTO농업협상 또한 수출국과 수입국, 선진국과 개발도상국간에 입장이나 쟁점의 차이는 있으나 UR농업협정의 연장선상에서 추가적인 농업개혁을 추진하는 방향으로 전개될 것이 분명하며, 2004년에 예정되어있는 우리의 쌀 재협상은 2004년 말까지 타결되지 않으면 2005년부터 關稅化하도록 되어있어 수출국들의 관세화요구가 매우 강할 것으로 예상된다. 또 UR농업협상에서 2000년까지 관세화를 유예받았던 일본이 1999년 4월부터 351.17엔/kg의 종량세를 부과하는 早期關稅化방식으로 전환함으로써 우리의 2004년 쌀 재협상의 여건이 한층 어려워지고 있는 것이다.

이밖에 APEC의 임산물과 수산물을 포함한 9개 분야 조기자유화에 대한 찬성결정이나 칠레와의 自由貿易協定(FTA) 추진 등과 같은 일련의 정부통상정책의 움직임, 한국의 쇠고기 및 모조분유수입을 둘러싼 미국과 EU의 WTO제소 등 국제적인 움직임도 우리 농업의 불안을 증폭시키는 요인으로 보아야 할 것이다.

한편 쌀관리정책에 영향을 미칠 국내적 여건변화로 가장 중요한 것은, 쌀과잉기조의 지속전망 및 2001년부터 도입되는 農農業直接支拂制 등을 들 수 있다. 먼저 1996년이래 쌀 생산의 안정화와 지속적인 소비감소로 국내쌀자급율이 100%를 초과해오고 있으며 MMA 수입쌀이 2000년의 국내소비량의 2%로부터 2004년에는 4%로 크게 증량됨으로써 국내쌀 공급은 구조적인 과잉이 가중될 것으로 예상된다. 그 결과는 적정재고수준을 초과하는 過剩在庫負擔의 문제로 귀착될 수밖에 없을 것이며 이 경우에는 수급조절을 위한 생산조정

및 적정재고유지를 위한 대책의 제도화가 요구될 것이다.

둘째로 2001년 예산안에 1998~2000년의 3년 기간 중 1년 이상 논농업에 이용된 논을 대상으로 실경작자 호당 2ha를 상한으로 ha당 농업진흥지역 25만원, 농업진흥지역이외 20만원의 논농업직접지불제를 실시하는데 소요되는 예산 2,100억원이 계상되고 있다. 이 제도의 도입목적은 가격지지정책의 한계에 비추어 WTO에서 허용되는 새로운 제도를 통하여 농가소득을 안정시키고 쌀자급기반 유지 및 홍수 방지 등 논의 공익적 기능유지를 도모하며 비료·농약의 적정사용 등을 통해 안전한 농산물생산을 유도하는 데에 두고 있다. 논농업직불제는 일정한 요건을 갖춘 전체논을 대상으로 '논의 형상과 기능유지'라는 생산중립적 요건을 부과하는 '生産中立直拂制' 형태로서 농가소득안전망의 구축을 통해 농가소득안정 및 식량안보에 기여하는 제도라고 설명되고 있다. 이 제도의 도입으로 쌀재배소득의 2.6% 인상효과가 발생하는 것으로 추정(ha당 단가 25만원의 경우)되고 있어 수매가 인상억제 주장의 논거가 될 수도 있을 것이다.

6. 쌀管理政策 轉換의 課題

지금부터 반세기전인 1950년에 제정된 「糧穀管理法」에 제도적 근거를 두고 정부관리쌀수급계획을 통해 쌀수급 및 가격안정을 도모해왔던 종래의 쌀관리정책은 여러 가지 의미에서 더 이상 지속되기 어려운 여건변화에 직면하고 있음이 분명하다. 수출입에 관한 엄격한 통제와 더불어 전적으로 정부수매와 방출이라는 수단에만 의존하도록 되어있는 政府主導型 양정제도는 공급부족이나 수급균형기에는 나름대로 수급조정과 적정가격유지라는 정책목적에 기여할 수가 있었던 것이지만 구조적인 공급과잉에 직면하게 되면 그 한계가 여러 측면에서 나타날 수밖에 없는 것이다. 더구나 UR농업협정에 따라 수매제도를 뒷받침해온 國內補助金の 감축의무와 MMA쌀의 수입의무를 이행해야 하는 상황에서는 價格支持를 통한 國內自給이라는 정책 틀은 더 이상 유지되기가 불가능한 것이다.

1993년 「양정개혁」에서 제시되었던 기본적인 정책목표인 민간유통기능의 활성화와 고품질 쌀생산·유통체계 확립 및 적정수준의 정부미 재고관리대책 가운데 그 어느 것도 달성되지 못하고 있는 것은 이미 시대에 맞지 않는 낡은 제도의 틀 아래 머물러 여건변화에 적극 대응하는 새로운 제도의 틀로 전환하지 못한 데에 연유하는 것이다.

이러한 시각에서 볼 때 새로운 쌀관리정책의 기본방향은, 정부는 적정수준의 공공비축을 확보함으로써 국민식량공급의 안정성을 확보하고 민간유통의 활성화를 통해 수급에 따른 가격결정을 유도해 나가도록 정부와 민간의 역할분담을 정립해 나가는 데 두어져야 할

것이다. 쌀가격은 기본적으로 시장수급에 따라 결정되도록 하되 지나친 가격등락으로 인한 재배농가의 소득불안정을 완화하기 위한 經營安定對策이 쌀산업기반의 안정적 유지라는 차원에서 도입될 필요가 있다.

여기서 먼저 분명히 되어야 할 점은 政府收買價의 의미와 역할이다. 수매물량이 생산량의 20%를 밀도는 제약조건 아래 과잉재고가 누적되어 시장가격상승의 전망이 밝지 못할 경우에는 收買價格이 市場價格을 견인하는 효과를 지니지 못하게 되며, 이러한 이유로 쌀의 산지시장가격이 정부수매가격을 밀도는 현상이 나타나게 되는 것이다. 산지시장가격이 정부수매가를 밀도는 경우 전체출하물량으로부터 농가가 수취하는 실효가격은 크게 감소하게 되며, 정부수매가의 인상이 농가소득지지에 미치는 효과는 매우 제한적일 수밖에 없다. 또한 쌀재배농가의 구성을 보더라도 평균개념을 가지고 수매가격을 논의하기에는 너무나 그 구성이 다양화되고 있어 수매가수준이 생산농가에 미치는 영향은 栽培規模에 따라 엄청난 차이를 수반하게 된다. 1999년의 경우 총농가수 1,382천호 가운데 논 있는 농가는 77%에 해당하는 1,064천호에 이르며 영농형태별로 볼 때 논벼소득이 가장 많은 농가수는 790천호로 전체농가의 57.1%에 지나지 않는다. 또 논 있는 농가를 논면적 규모별로 나누어 볼 때 그 중 46.0%(489천호)가 0.5ha 미만이며, 29.7%(316천호)가 0.5-1.0ha 규모에 머물고 있어 1 ha 미만 논농가가 전체의 75.7%를 차지하고 있다. 벼재배농가의 대부분을 차지하는 이들 소규모재배농가의 경우 쌀수매가의 소득지지효과는 시장출하량 및 수매량의 제한 때문에 저절로 한계를 지닐 수밖에 없다. 이렇게 볼 때 쌀수매가의 수준이 농가소득 일반에 결정적 영향을 미친다는 종래의 인식은 오늘날의 현실과는 크게 동떨어진 허상이라고 하지 않을 수 없다. 이제 쌀수매가는 모든 농가의 소득지지 관점에서가 아니라 대규모 쌀재배농가의 경영수지에 영향을 미치는 하나의 요인으로 올바르게 인식되어야 한다.

둘째로 지적되어야 할 점은, 국민식량공급의 안정을 확보하기 위한 公共備蓄의 制度化의 필요성이다. 현행 「양곡관리법」에는 양곡비축에 관해 '농림부장관은 천재·지변 기타 급격한 경제변동에 대비하기 위하여 양곡을 비축하여야 한다' (제10조)는 조항을 두고 있을 뿐, 이의 운영에 관한 구체적인 내용은 규정되고 있지 않다. 사실상 우리나라의 경우 이제까지는 사전계획에 따른 비축개념이라기보다는 연간의 수급상황에 따라 양곡연도말에 남게된 정부재고가 공공재고에 해당하는 셈이어서, 그 규모는 일정한 사전적 기준에 의해 결정되는 것이 아니라 전년이월과 생산 및 수입 등 총공급으로부터 연간의 총소비를 뺀 잔여분 즉 차년이월량의 크기에 따라 사후적으로 결정되어왔다. 1990년대 후반에 와서도 연도말 쌀재고수준은 1996양곡연도의 244천톤(총수요량의 4.6%)으로부터 2000양곡연도

의 1,053천톤(총수요량의 21.0%)에 이르기까지 커다란 연도별 격차를 보이고 있다. 물론 적정수준의 공공비축규모를 결정하는 일이 그리 간단하지는 않다. 그러나 대부분 국내생산에 의존하는 쌀의 경우 일단 수확이 완료되면 다음 수확기까지의 공급량은 이미 확정되는 셈이므로 비축규모를 결정함에 있어 수확기 직전의 재고량이 가장 중요한 의미를 지니게 된다. FAO가 권장하는 적정재고량수준이 16-17%이며 일본의 경우 연간소비량의 약 15%에 해당하는 150만톤을 중심으로 ± 50 만톤의 범위에서 공공비축규모를 결정하도록 한 점 등을 참고하여 풍흉주기에 대비한 공공비축의 적정수준과 최대치 및 최소치의 범위를 설정할 수 있을 것이다.

셋째로 정부에 의한 쌀관리정책의 또 하나의 핵심인 쌀재배농가의 經營安定對策은 좀더 내실있고 지속성있는 내용으로 개편·발전되어 나갈 필요가 있다. 2001년부터 새로 도입되는 논농업직접지불제도는 농업진흥지역과 그 밖의 지역간의 지불단가 차등과 호당 2ha를 상한으로 한다는 조건을 제외하고는 전국의 논에 획일적으로 적용되는 직접지불제도이다. 다양한 조건아래 있는 전국의 논농업에 대해 무차별하게 적용되는 직접지불제도이기 때문에 모든 쌀재배농가의 소득지효과를 기대할 수는 있지만 매우 방대한 재원을 소요하게 된다. 앞으로 쌀의 구조적 과잉이 전망되며 생산조정 필요성이 대두될 수 있는 가능성에 대비한다면 논농업직접지불제도의 운영방식을 쌀산업기반의 유지 및 조건불리지역에 대한 보상 내지 국토환경보전의 관점에서 일정한 프로그램에 참여하는 농가들을 대상으로 보다 선별적이고 집중적으로 개선해 나가는 노력이 요청된다고 하겠다. 또한 일본이나 캐나다의 사례에서 보듯이 경영안정대책 프로그램에 참여하는 농가는 정부 내지 사회와의 계약이라는 관점에서 自助金制度의 도입 등을 통해 쌀산업기반을 지켜나가는 공익사업에 주체적으로 참여하고 책임의 일부를 분담한다는 의식을 길러나가야 할 것이다.

넷째로 민간유통기능의 활성화를 위한 기본적인 전제는 적정수준의 계절진폭의 실현이다. 1999년산 쌀의 경우 수확기와 단경기간의 계절진폭이 3% 수준에 불과함으로써 주로 매취방식으로 원료곡을 확보하는 대부분의 RPC가 보관비용, 금리 등 유통경비조차 충당하지 못하고 적자경영에 빠져있는 상황이다. 계절진폭의 확대를 위해 정부관리쌀의 판매 억제 등 요구가 나오고 있으나 그것은 단기적인 응급처방일 뿐 과잉 재고가 누적되는 상황에서 지속될 수 있는 정책수단은 아니다. 계절진폭의 적정화를 실현할 수 있는 궁극적인 방법은 적정수준의 공공비축과 더불어 시장수급에 의한 가격결정원리에 충실하는 길 뿐이다. 이러한 접근은 국민주식의 안정공급문제를 시장에 내맡기자는 논리는 아니며, 市場原理를 최대한 활용하면서 그 취약점을 정부의 기능으로 보완해 가는 것이 최선의 선택이라는 것이다. 여기에 정부와 민간, 계획과 시장 사이의 적정한 역할분담의 필요성이 가

로 놓여 있는 것이다. 이러한 전제가 충족된다면 RPC를 중심으로 한 쌀의 민간유통기능이 제자리를 찾게 되고 품종과 미질에 따른 價格差等化가 실현되어 나가게 될 것이다. 또한 쌀시장에서 수급에 따른 가격결정원리가 정착되어 갈 때 매취방식에 덧붙여 수탁방식에 의한 RPC사업의 가능성이 넓어지게 되어 정부통제위주 쌀관리방식의 한계를 넘어 양질미 생산을 통한 품질경쟁력의 제고를 기대할 수 있게 될 것이다.

다섯째로 쌀 민간유통의 활성화를 위해서는 현재 전국에 300여개소가 운영되고 있어 쌀유통의 핵을 이루고 있는 산지 RPC의 쌀판매비용을 경감시켜줄 수 있는 去來基準價格 (reference price) 형성기구의 설치·운영이 적극 검토될 필요가 있다. 양곡도매시장의 기능이 극히 부진한 가운데 소비자의 대형유통업체들을 대상으로 한 산지 RPC간의 쌀판매 경쟁이 매우 심화되고 있어, 기존판매처를 유지하면서 신규판매처를 개척하기 위한 探索費用 (searching cost)이 늘어나고 있으며 무리한 판매노력의 결과 거액의 미수금사고가 발생하고 있는 것이 현실이다. 이와 같은 지나친 판매경쟁을 줄이고 불확실성이 높은 판매방식에서 추가적으로 소요되는 탐색비용을 절감하며 판매미수금사고를 예방하기 위해서는 정보통신망을 활용해서 시장원리에 의한 가격형성이 이루어질 수 있는 공공성을 지닌 기구의 설치·운영을 검토하는 것이 바람직할 것이다.

마지막으로 2004년 쌀 재협상에 대한 충분한 대비노력이 절실히 요청된다는 점을 지적하지 않을 수 없다. UR농업협정에 따르면, 한국은 2004년 중에 쌀 관세화 유예조치의 연장여부에 관한 협상을 종료하여야 하는 바(부속서 5B의 8항), 그 결과 유예조치를 연장하는 경우에는 추가적인 양허를 해야 하고(동 9항), 예외조치가 연장되지 않는 경우에는 關稅化 방식으로 전환하되(동 10항) 4% 수준의 MMA를 유지해야 하도록(동 7항) 되어 있다. 결국 2004년 재협상에서는 MMA를 4%로부터 수출국들이 수용할 수 있는 수준으로 확대해주면서 관세화 유예조치를 연장하는 합의를 얻어내느냐 아니면 관세화방식에 따라 쌀수입을 자유화하느냐 하는 양자간의 선택밖에 남아있지 않는 것이다. 이러한 상황아래서 우리는 모든 가능성에 대비해서 심도있는 분석과 협상노력을 기울여야 하며, 어느 경우든 개방확대에 따른 충격을 완화시킨다는 의미에서 지나친 국내외 쌀 가격차는 가급적 줄여나가는 내실있는 사전대비노력을 기울여나가야 할 것이다. 이러한 의미에서도 매년 반복되는 '收買價' 논쟁으로부터 벗어나 개방체제하의 쌀산업기반 유지를 위한 적극적인 정책수단을 개발하는 방향으로 국민적 지혜를 모아가야 할 것이다.

서울大學校 經濟學部 教授

151-742 서울특별시 관악구 신림동 산56-1

전화: (02)880-6371

팩시: (02)886-4231

E-mail: chungyi@plaza.ac.kr

參 考 文 獻

- 원광식(1993): 『전환기 양정의 과제와 전망』, 농정연구포럼 제2회 월례세미나결과보고서, 1993. 8.
- 이정환(1999): 『양정의 현황과 과제』, 농정연구포럼 제69회 월례세미나결과보고서, 1999. 3.
- 농림부(1999): 『농림법률해설』, 1999. 9.
- _____ (2000): 『농림업주요통계』.
- 농림부 국제농업국(2000): 『농업통상업무자료』, 2000. 1.
- 농림부 식량생산국(2000): 『양정자료』, 2000. 10.
- 한국농촌경제연구원(1994): 『우루과이라운드 농산물협상백서』, 1994. 11.
- _____ (1997): 『곡물의 중장기 수급전망과 대응정책』, 1997. 12.
- _____ (1999): 『1998년도 식품수급표』, 1999. 12.
- _____ (2000): 『논농업직접지불제』, 2000. 6.
- 川越俊彦(1993): “食糧管理制度と農協,” 岡崎哲二・奥野正寛編, 『現代日本經濟システムの源流』, 日本經濟新聞社.
- 佐伯尙美(1995): “新食糧法の構造と特質,” 大内力・佐伯尙美編, 『政府食管から農協食管へ — 新食糧法を問う —』(日本農業年報 42), 農林統計協會, 1995. 11.
- _____ (1998): “農産物價格政策 — 「新たな米政策」を對象に,” 近藤康男編, 『21世紀日本農政の課題 — 日本農業の現段階と新基本法』, 農林統計協會.