특집 / UR 타결 이후 농정개혁의 평가와 향후 발전방향

1990년대 쌀산업정책의 성과와 과제

김 명 환* 김 홍 상**

1. 서 론
2. 쌀산업정책의 추진내용
3. 쌀산업정책의 성과
4. 쌀산업정책의 과제
5. 결 론

1. 서 론

국민의 주식인 쌀에 대한 정책은 수급여건에 따라 변화되어 왔다. 1970년대 이후 정부는 쌀을 시장가격보다 비싸게 수매해서 증산을 도모하고 소비자가계보호 및 물가관리를 위해서 시장가격보다 낮은 가격에 방출하는 직접적 시장개입방식을 취하였으나, 1993년의 「양정개혁」 조치 이후에는 수매가격 인상을 억제하여 시장가격과 수매가격간의 격차를 줄이는 한편 방출가격은 입찰에 의해서 결정되도록 하는 방식으로 전환하였다.

1993년 12월에 개방경제체제를 지향하는 우루과이 라운드 협상(UR)이 타결되면서 1994년 이후에는 쌀산업의 대외경쟁력 제고를 위한 생산비 절감과 경영규모 확대를 위한 구조개편에 초점을 둔 「쌀산업 경쟁력 제고대책」이 추진되어 왔다. 한편 1993-95년에 연이은 흉작이 들어 쌀재고가 급격히 감소하고 시장가격이 상승하게 되자 정부는 1996년에 자급기반 유지에 초점을 둔 「쌀산업발전 종합대책」을 시행하게 되었다.

이 논문의 목적은 1993년 이후의 최근 5년간 정부가 시행한 일련의 쌀산업정책을 평가하는데 있다. 평가대상의 정책은 「양정개혁」(1993.8), 「쌀산업 경쟁력 제고대책」(1994.6), 「쌀산업발전 종합대책」(1996.6)으로 설정하였다. 이들의 정책목표와 정책수단들은 <부표 1>에 요약되어 있다.

1990년대 일련의 쌀산업정책들이 추구하고 있는 시장기능 활성화, 생산비 절감 및 구조개편, 자급기반 유지라는 정책목표의 적합성에 대한 평가는 본문에서 다루지 않기로 한다. 평가의 주안점은 이들 정책목표의 달성을

* 연구위원
** 부연구위원

위한 하위 정책목표와 정책수단들이 부합하게 선택되었는가, 정책수단들이 효율적이며 상호 상충하는 부분은 없는가, 정책 시행의 성과가 어떠하였는가, 성과가 미진한 부분에 대한 정책과제 제안 등에 둔다.

2. 쌀산업정책의 추진내용

2.1. 양정개혁

1980년대 후반 이후 1992년까지 수매가격은 1988년 여소야대의 국회에서 농가소득 지지를 위하여 인상되고, 방출가격은 물가 관리를 위하여 인상이 억제됨에 따라 시장왜곡이 심화되었다. 또한 1988-92년의 연이은 풍작과 소비의 감퇴로 정부보유 재고미가 급격히 증가하게 되었다. 이러한 이중곡가제와 재고증가로 인한 양특적자의 확대로 재정부담은 팽창함에도 불구하고, 양곡관리 재정지출 중 농가소득에 실제로 기여한 비율은 16%에 불과하게 되었다. 이러한 비효율을 해소하기 위하여 양정에 시장원리를 대폭 도입한 양정개혁이 1993년에 이루어졌다.

1993년「양정개혁」은 유통정책에 초점을 둔 것인데, 주요 시책내용은 다음과 같다. 정부는 쌀가격의 계절진폭 허용범위를 확대하고, 민간 유통업계에 대해 벼구입자금을 융자하며, 정부미 방출방식에 있어서는 전면적인 공매제를 실시하기로 하고, 쌀 매매업의 허가제를 신고제로 전환하고 도정업을 허가제에서 등록제로 전환하여 경쟁시장체제를 유도하였다. 또한 민간유통기능이 활성화된 후에 수매제도를 미곡담보융자제로 개편하고, UR 협상 결과에 따라 직접소득지불제도의 도입을 검토하기로 하였다.

2.2. 쌀산업 경쟁력 제고대책

1994년 6월 발표된「쌀산업 경쟁력 제고대책」은 1980년대 후반기부터 본격적으로 제기된 농업구조개선대책의 달성목표와 투융자계획 중의 쌀부문이 구체화된 것으로 볼 수 있다. 정부는 1991년에 본격적인 농어촌구조개선을 위한 42조원 투자계획(1992-2001)을 수립하고, 1993년에는 농업의 경쟁력 강화를 농정기조로 하는「신농정 5개년계획」을 수립하여 42조원 투자계획을 1998년까지로 앞당겼다. 또한 1994년에는「농어촌특별세」를 신설하여 2004년까지 10년간 15조원을 추가로 투입하기로 하였다.

「쌀산업 경쟁력제고대책」의 달성목표는 ① 1998년까지 농업진흥지역 논의 경지정리를 완료하고, ② 3ha 이상의 쌀전업농 10만호와 20ha 이상의 법인경영체 4천개소를 육성하여 이들이 쌀생산의 65%를 담당하도록 농지유동화를 지원하며, ③ 파종부터 수확, 포장까지를 일괄 기계화하고, ④ 2001년까지 고품질 다수성 품종개발 등을 통하여 단수를 510kg/10a로 올리며, ⑤ 쌀생산비를 2001년까지 47% 절감하고, ⑥ UR 협상에서 체결된 최소수입물량(MMA) 이외의 식용 쌀은 완전자급하며, ⑦ 2001년 5ha 규모의 전업농의 쌀소득이 3천만원에 이르도록 한다는 것이다.

1992-96년간 쌀산업 관련분야에의 투융자 규모는 13조 6천억원(수혜자 자부담 포함)인데, 그중 농업진흥지역을 중심으로 생산기반정비에 6조 6천억원(투자), 농기계 반값공급

및 중대형 기계화 추진에 3조 8천억원(보조 및 저리 융자), 쌀전업농 등의 농지규모화 지원에 2조 5천억원(저리 융자), 미곡종합처리장 건설 및 벼 매입자금지원에 7천억원(보조 및 융자)이 투입되었다<부표 2>.

2.3. 쌀산업발전 종합대책

1992년까지의 쌀 과잉기조는 실질 쌀 시장가격의 하락을 초래하였고, 이는 1990년대 초반 벼 식부면적 감소의 한 요인으로 작용하였다. 또한 1993-95년에는 연이은 기상 악화로 단수도 저위에 머무르게 되었다. 이에 따라 1996 양곡년도 말에는 재고율이 5% 미만으로 급격히 감소하고 쌀가격 상승을 초래하였다. 정부는 1996년 6월 쌀 자급기반 확충을 목표로 하는「쌀산업발전 종합대책」을 수립하였는데, 2004년의 자급률을 98.4%로 설정하고, 이를 시장기구를 통하여 효율적으로 달성할 수 있도록 생산정책, 구조정책, 유통정책을 종합적으로 개선하고, 특히 수매제도 개편 등 정책수단들의 유기적 시행계획을 제시하였다.

생산정책을 살펴보면, 2004년의 목표 생산단수를 480kg, 재배면적 목표치를 92만ha로 조정하였다. 농지를 확보하기 위한 시책으로서, 농지이용 규제를 완화한 농지법의 시행령을 개정하여 농지전용규제를 일부 강화하고, 논에 벼 이외의 작물재배나 시설설치에 대한 정책자금을 차등지원하기로 하였다. 또한 택지, 공단 등의 토지수요를 농지와 山地로 분산시키기 위하여 산지를 70% 이상 이용할 경우 전용부담금과 조성비를 감면하기로 하였다. 그리고 밭작물의 논 잠식을 완화하기 위하여 밭 기반정비사업을 확대하였다. 생산비는 1994년대비 2004년까지 면적당 35%를 절감하는 것으로 조정하였다.

구조정책에 있어서는, 쌀산업 경쟁력제고 대책에서 설정한 전업적 경영체 육성의 목표치를 축소 조정하여 5~20ha 규모의 쌀 전업농 6만호, 50~100ha의 법인경영체 2천개소를 육성하는 것으로 하고, 이들에 대하여 성장단계별로 지속적인 지원을 하기로 하였다. 또한 전업농의 규모화 촉진을 위하여 농지를 매각 또는 장기임대하고 은퇴하는 고령 농민에게 보조금을 지급하는「규모화촉진 직접지불제」를 1997년부터 시행하였다.

유통정책에 있어서는, 민간부문의 쌀유통체계를 개선하기 위하여 2004년까지 400개소의 미곡종합처리장을 건설하고 이들을 통한 수탁수매제 정착을 지원하기로 하였다. 또한 양정개혁의 미결과제인 수매제도 개편의 대안으로서 1997년부터 약정수매제를 시행하였다.

3. 쌀산업정책의 성과

3.1. 시장경제체제로의 전환

3.1.1. 유통효율의 증대

쌀 매매업과 도정업에 대한 규제완화 조치, 주산지에서의 미곡종합처리장 확충, 쌀가격의 계절진폭 확대 등에 따라 민간부문의 경쟁체제가 구축되고 유통효율이 증대되었다. 수확기와 이듬해 단경기 사이의 쌀 가격 계절진폭은 1993년 3.2%에서 1996년 14.1%로 확대되어 민간유통업계의 보관동기가 유발되었

표 1 쌀 유통마진 추이 (소매가격-산지가격)

회계년도	1991	1992	1993	1994	1995	1996
총마진액 (원/80kg)	11,237	14,051	14,387	16,974	14,897	13,924
총마진율 (%)	12.7	12.9	14.2	13.9	11.9	9.5

자료: 농림부 조사가격으로 계산

표 2 시장가격, 수매가격, 방출가격간의 격차 추이

단위: 원/정곡80kg

구 분	1991	1992	1993	1994	1995	1996
수매가격(A)	119,210	126,360	132,680	132,680	132,680	137,990
방출가격(B)	92,000	96,600	96,600	108,137	116,508	126,835
수확기 산지가격(C)	95,491	98,061	101,474	105,111	125,621	136,463
A-B	27,210	29,760	36,080	24,543	16,172	11,155
A-C	23,719	28,299	31,206	27,569	7,059	1,527

자료: 농림부 식량정책과

다. 산지가격과 소매가격의 차이인 총유통마진율은 1993년의 14.2%에서 1996년에는 9.5%로 줄어들었다<표 1>.

1991년에 시범사업으로 시작된 미곡종합처리장은 1997년말 현재 전국 쌀주산지에 253개가 가동 중에 있다. 미곡종합처리장은 산지의 생산 및 판매의 계열화를 주도하는 중심적 기구로 정착하고 있다. 즉, 쌀 생산 및 유통의 수직적 결합형태인「지역적 품종 통일」-「대규모 일관기계화」-「산물벼 수확」-「미곡종합처리장 처리」-「브랜드 판매」형태의 저비용, 양질미 생산유통체제가 빠르게 진행되고 있다. 농민들로서는 미곡종합처리장과의 계약생산에 따라 가격위험이 줄어들고, 수확후 벼 관리비용이 관행의 포대관리방식에 비하여 30% 정도 절감되는 효과를 가져왔다[1]. 또한 소비자들은 1990년대초까지 연산, 산지, 가공처 등의 상품정보가 없는 비포장상태의 쌀을 구입하였으나, 1993년 이후 과거 정부 주도의 쌀 유통구조가 민간중심의 경쟁체제로 전환되면서 쌀의 포장, 브랜드화가 획기적으로 이루어짐에 따라 원하는 산지와 품위의 쌀을 다양하게 선택할 수 있게 되었다. 그리고 쌀의 유통정보 전달이 투명해지고 대형 소매업체들과 미곡종합처리장들간의 직거래체제 구축이 가속화되었다.

3.1.2. 양곡관리재정의 건전화와 쌀농가 소득 증대

1993년 이후 수매가격은 1996년의 4% 인상 이외에는 동결되었다. 한편 1993-95년의 연이은 흉작으로 정부재고가 줄어들고 산지시장가격은 상승하여 수매가격과 수확기 산지 시장가격간의 격차가 1993년에 80kg당 31,206원이던 것이 1996년에는 1,527원으로 줄어들었다<표 2>.

[1] 농협중앙회 조사자료를 기초로 할 때, 기존의 포대 방식의 경우 수확후 건조, 정선, 계량, 포장, 운반 등에 드는 비용이 13,289원/80kg이나, 미곡종합처리장을 통한 산물수매의 경우는 9,314원/kg으로 29.9%가 절감됨.

표 3 **양곡관리특별회계 결손추이**

단위: 억원

구 분	1991	1992	1993	1994	1995	1996
매출손실	-6,511	-8,648	-10,799	-10,310	-8,712	-5,164
이자지급	-3,586	-4,437	-5,546	-6,631	-8,964	-3,605
기타	-463	-727	-2,044	-2,173	-2,261	-581
결손계	-10,560	-13,812	-18,389	-19,114	-19,937	-9,350
재정보전	5,500	7,300	5,394	15,086	24,400	7,838
결손잔액	-12,084	-18,596	-31,591	-35,619	-31,156	-32,668

자료: 농림부 식량정책과

표 4 **총미곡조수입 추정**

단위: 억원

구 분	1991	1992	1993	1994	1995	1996
수매분 조수입[1]	18,209	21,829	23,833	25,077	22,804	22,113
시장판매 조수입[2]	49,679	48,405	42,023	46,617	52,133	68,914
총미곡조수입	67,888	70,234	65,856	71,694	74,937	91,027

1) 수매량×수매가격

2) (생산량-수매량)×산지시장가격

또한 방출방식을 정가방출제에서 공매제로 바꾼 후 수매가격과 방출가격간의 격차도 1993년 80kg당 36,080원이던 것이 1996년에는 11,155원으로 감소되었다. 이에 따라 1993년에 1조원 이상에 달하던 정부의 양곡 매출손실이 1996년에는 5천억원 수준으로 반감되어 양곡관리재정이 건전화되고 있다<표 3>.

수매가격 동결과 양특재정결손 감소에도 불구하고 재고감소에 의한 시장가격 상승에 따라 쌀농가들의 미곡 조수입은 상승하였다. 즉, 1993년 6조 6천억원이던 총미곡조수입은 1996년에는 9조 1천억원으로 대폭 증가하였는데, 이는 주로 시장가격 상승과 유통 효율화에 따른 시장 판매분의 수입 증대에 기인한 것이다<표 4>.

3.2. 경쟁력 제고

3.2.1. 생산성 향상

1990년대의 품종개발, 기반정비, 기계화 등

표 5 **쌀의 생산성 변화(실질가격 기준[1])**

	평균생산성(원)			연평균 변화율(%)		
	1990	1993	1996	1990~93	1993~96	1990~96
토지생산성(10a)	513,225	435,234	562,961	-5.35	8.96	1.55
노동생산성(시간)	8,640	10,668	17,163	7.28	17.18	12.12
고정자본생산성(원)	24.30	17.49	24.19	-10.37	11.41	-0.08

1) GNP 디플레이터(1990=100)로 실질화함.

자료: 농림부 생산비 통계자료

표 6 **1993~97년 단수 변화에 대한 요인별 기여도**

요인별	1993~1995[1]		1996~1997[2]	
	기여도 (kg)	기여율 (%)	기여도 (kg)	기여율 (%)
기술 요인	-12.0	32.0	15.5	21.6
- 육종 요인	(-12.4)	(33.0)	(6.7)	(9.3)
- 보급 요인	(-5.6)	(14.9)	(6.0)	(8.3)
- 재배 요인	(6.0)	(-15.9)	(2.8)	(3.9)
기상 요인	-25.4	68.0	56.4	78.4
- 주기 요인	(-12.1)	(32.4)	(43.6)	(60.6)
- 불규칙 요인	(-13.3)	(35.6)	(12.7)	(17.7)
합계	-37.4	100.0	71.9	100.0

자료: 1) 김정호, 이정환, "1990년대 초의 쌀 단수 정체에 관한 요인 분석," 「농촌경제」 19(4), 한국농촌경제연구원, 1996. 12.
2) 김정호, "쌀 단위수량의 변동과 전망," 「농촌경제」, 20(4), 한국농촌경제연구원, 1997. 12.

에 대한 재정투융자 확대에 힘입어 생산성 증가속도가 빨라지고 있다. 1990-96 기간의 연평균 생산성 증가율을 보면 노동생산성이 12.1%의 괄목할 성장을 보이고 있고, 토지생산성도 1.6% 증가하였다. 자본장비율이 증가함에 따라 고정자본생산성은 연평균 0.1% 감소하고 있다<표 5>.

3.2.2. 단수 증대

최근의 단수를 살펴 보면, 1993-95년에는 단수가 420~460kg/10a로서 평년단수를 밑돌았고 1996-97년에는 500kg을 초과하는 사상 최고치를 기록하였다. 김정호(1997)에 의하면, 1993-95년 단수 정체의 68%와 1996-97년 단수 증대의 78%는 기상요인에 의한 것이며, 나머지는 기술 요인에 의한 것으로 분석되고 있다<표 6>. 기술요인은 주로 양질 다수성 품종의 육종과 보급에 기인한 것이다. 수량능력 500kg 이상의 양질 다수성 장려품종의 보급률은 1993년까지 10% 내외의 수준에 머물러 있었으나, 1997년에는 57%에 이르렀다<표 7>. 이 같은 추세에 의하면 2004년의 단수 목표치 480kg은 초과 달성될 수 있을 것으로 전망된다.

3.2.3. 생산비 절감

10a당 생산비는 1990-96년간 연평균 3.4% 감소하였다. 이 기간의 전반기인 1990-93년의 연평균 감소율은 5.7%로 빨랐으나, 후반기인 1993-96년에는 1.1%로 감소속도가 둔화

표 7 **500kg/10a 이상 양질 다수성 품종의 재배면적과 단수**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
재배면적 (천ha)	58.1	89.7	134.2	283.7	314.0	417.0	600.7
재배비율 (%)	(4.8)	(7.8)	(11.8)	(25.4)	(30.0)	(39.7)	(57.1)
수량능력 (kg/10a)	515.6	515.6	515.6	513.7	513.7	514.0	513.0
실제단수 (kg/10a)	444	461	418	459	445	507	518

자료: 농림부 농산기술과

표 8 **10a당 벼 생산비 변화(실질가격 기준)**

	금액 (원)			연평균 증가율 (%)		
	1990	1993	1996	1990-93	1993-96	1990-96
직접비	175,895	177,817	162,045	0.36	-3.05	-1.36
노력비	94,159	92,993	80,154	-0.41	-4.83	-2.65
중간재비 등	81,736	84,824	81,891	1.24	-1.17	0.06
간접비	209,956	145,908	150,855	-11.42	1.12	-5.36
토지용역비	193,572	127,450	135,393	-13.00	2.04	-5.78
자본용역비	16,384	18,458	15,463	4.05	-5.73	-0.96
생산비(총계)	385,851	323,725	312,900	-5.68	-1.13	-3.43

자료: 농림부, 「농산물생산비통계」, 1997

표 9 **쌀 생산농가의 경영규모별 분포**

단위: 천호 (%)

경영규모	1980	1985	1990	1995
0.5 ha 미만	886 (48)	712 (43)	613 (41)	503 (43)
0.5~1.0 ha	632 (34)	585 (36)	509 (34)	376 (31)
1.0~2.0 ha	276 (15)	293 (18)	314 (21)	236 (19)
2.0~3.0 ha	33.6 (2)	32.6 (2)	53 (4)	55 (5)
3.0 ha 이상	9.4 (0.5)	9.3 (0.6)	17.2 (1)	33.6 (3)
계	1,837 (100)	1,632 (100)	1,506 (100)	1,203 (100)
호당평균면적	0.7ha	0.8ha	0.8ha	0.9ha

자료: 농림부, 「농업총조사」, 각년도

되고 있다. 생산비 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 토지용역비는 1990-93년 기간에 쌀 실질가격의 하락추세에 따라 연평균 13.0% 감소하였으나 1993-96년 기간에는 쌀 가격이 상승하면서 2.0% 증가추세로 반전되었다. 노력비의 경우는 기계화 진전에 따라 노동투입시간이 줄어들면서 지속적으로 감소하고 있다. 중간재비는 큰 변화가 없다<표 8>.

정부의 쌀생산비 절감목표는 1994-2004년 기간에 35%를 절감하는 것으로서, 연평균 3.0% 절감이 요구되는 수준이다. 이는 최근에 올수록 생산비 절감속도가 둔화되는 추세를 감안하면 달성이 어려울 것으로 전망된다. 최근의 연구결과에 의하면 정부의 생산기반 조성 등에 대한 투자가 계획대로 추진될 경우 2004년까지 24% 절감이 가능한 것으로 분석되고 있다[2]. 그러나 최근의 금융외환위기에 따라 정부의 농업투자 규모와 농기계 등에 대한 보조가 줄어들고 영농비에 대한 금리가 상승한다고 볼 경우, 앞으로 생산비 절감 수준은 이보다도 하회할 가능성이 있다고 보여진다.

3.3. 규모화와 기계화 진전

3.3.1. 규모화 진전

1980년 184만호이던 쌀생산농가수는 1990년 151만호, 1995년에는 120만호로 연간 감소

[2] 이정환 외, 「곡물의 중장기 수급전망과 대응정책」, 한국농촌경제연구원, 1997의 제6장 참조

표 10 **쌀 생산농가의 경영규모 변동**[1]

단위: 호 (%)

경영규모	규모확대농가		규모축소농가	
	1990	1995	1990	1995
1ha 미만	377,008 (76.7)	276,355 (56.2)	342,058 (63.5)	454,022 (84.2)
1~2ha	93,065 (18.9)	144,964 (29.5)	159,776 (29.7)	73,115 (13.6)
2~3ha	16,051 (3.3)	41,866 (8.5)	27,756 (5.2)	8,966 (1.7)
3~5ha	4,588 (0.9)	21,397 (4.4)	7,711 (1.4)	2,257 (0.4)
5~10ha	596 (0.1)	6,119 (1.2)	1,258 (0.2)	294 (0.05)
10ha 이상	40 (0.01)	647 (0.1)	113 (0.02)	18 (0.003)
계	491,348 (100)	491,348 (100)	538,672 (100)	538,672 (100)

1) 신규농가, 소멸농가 및 규모유지농가 제외

자료: 농림부, 「농업총조사」, 각년도

속도가 빨라지고 있다. 경영규모별로 보면 경영규모 2.0ha 미만의 농가수와 비중은 대체로 줄어드는 반면, 2.0ha 이상의 농가수와 비중은 증가하고 있다. 이러한 변화속도는 1980년대에 비하여 1990년대에 빠르게 진행되고 있는데, 3ha 이상 농가의 비중은 1980년 0.5%에서 1990년 1%, 1995년 3%로 증가하였다 <표 9>.

쌀생산농가는 규모화된 전업농과 농작업위탁에 의존하는 고령화된 농가로 양극화되고 있다. 1990-95년 기간중 규모확대농가들의 경우 5ha 이상의 증가가 빠르게 이루어지고 있는 반면, 1ha 미만의 농가계층에서 규모축소가 주로 이루어지고 있다<표 10>. 기계화의 진전과 위탁영농체제의 구축으로 고령층을 중심으로 위탁영농이 증가하고 있는데, 이앙작업의 위탁영농 비율은 1990년 58.4%에서 1995년 62.5%로 늘어났고, 수확작업의 위탁영농 비율도 이 기간에 63.6%에서 78.3%로 늘어났다.

한편, 1997년 현재 1995년 이후 지원된 쌀전업농 육성대상농가의 지원전과 지원후 평균경영면적은 2.3ha에서 3.8ha로 증가하였는데, 이는 전체 벼농가 평균경영규모 0.9ha의 4배 이상에 해당한다. 쌀전업농 육성대상자의 지원전·후 경영규모별 구성비의 변화를 보면 5ha 이상이 19.4%, 3ha 이상이 55.5%를 차지하고 있다<표 11>.

표 11 **쌀전업농 육성대상자의 경영규모 분포**

규모별	지원전		지원후	
	인원 (명)	구성비 (%)	인원 (명)	구성비 (%)
2 ha 미만	7,280	48.7	2,286	15.3
2~3 ha	4,190	28.0	4,379	29.3
3~4 ha	1,872	12.5	3,372	22.6
4~5 ha	856	5.7	2,013	13.5
5 ha 이상	754	5.0	2,902	19.4
계	14,952	100.0	14,952	100.0

자료: 농어촌진흥공사

정부는 영농규모화사업을 통하여 농지의 매매, 장기임대차, 교환·분합을 촉진하고 있는데, 1988-97년 기간중 약 2조9천억원을 융자 지원하여 87,251ha의 영농규모화사업을 추진하였다. 1995년부터는 종전의 불특정다수농가를 대상으로 지원하던 것을 쌀전업농 육성대상자를 선정하여 집중적으로 지원하고 있다. 1997년까지 쌀 전업농 23,398호(중복지원 제외)가 선정·지원되었으며, 1997년에는 쌀전업농 육성대상농가 63,373호를 일괄 조기 선정하여 체계적·지속적 지원이 가능하게 하였다.

쌀 전업농 육성대상자에 대한 재정 지원은 농기계구입자금과 농지규모화자금으로 나뉘어진다. 농기계구입자금의 경우 호당 2,350만원을 지원하는데, 이중 50%는 보조, 40%는 융자(연리 5%, 1년 거치 5~7년 상환)로 지원한다. 또한 농지규모화자금으로 3,410만원을 융자해주는데, 농지구입자금인 경우 연리 3%, 20년 균분상환조건이며 농지임차인 경우는 임차료 선급금을 정부가 농지 소유자에게 일시불하고 임차인은 정부에 무이자로 3~10년 균분상환케 하고 있다. 또한 쌀 전업농을 위한 농지유동화 촉진을 위하여 벼농사에 3년 이상 종사하고 있는 65세 이상(1998년부터 질병·사고 등 건강상 장애와 노동력 부족의 경우 고령·은퇴농가의 연령을 60세로 하향조정)의 농민이 농지를 매도 또는 장기임차하고 은퇴할 경우 일시불로 258만원의 보조금을 지급하는「규모화 촉진 직접지불제」를 1997년부터 시행하고 있다.

영농규모화사업이 쌀 전업농들의 영농규모화를 촉진시킨 효과가 있는 반면에 부작용도 발생하고 있다. 우선 정부의 저리자금 공급에 따라 재정부담이 크게 늘어난다는 점이다. 농지관리기금(관리계정)의 조달은 고율의 차입금(국채관리기금 연리 12~14%, 재특 5~6%)에 의하나 융자는 저리(연리 3%)이므로 재원조달방식이 현행대로 지속될 경우 수년 내에 기금 전액이 잠식될 것으로 예측된다. 또한 농지매매에 대한 지원조건이 농지임차에 대한 지원조건보다 유리하여 농지매매시장과 임대차시장간의 불균형이 우려된다. 그리고 농지매매시장과 농지임대차시장에서의 농지수요자인 쌀전업농 육성대상자에게 자금을 지원하는 방식으로 운영됨에 따라 일부 지역에서 농지가격과 임차료를 상승시켜 쌀전업농의 농지규모화 여건을 나쁘게 만들기도 한다. 영농규모화사업에 의한 농지 유동화량은 1996년 약 8,000ha로서 농지 총거래량 88,000ha의 10% 미만에 불과하지만, 농지가격이 낮은 농업진흥지역에서는 큰 비중을 차지하고 있으며 쌀전업농의 영농규모 확대에 큰 영향을 미치고 있기 때문에 사업추진방식의 개선이 요구된다.

3.3.2. 기계화 진전

1993년부터의 농기계반값공급시책과 쌀 전업농 및 농업회사법인 등에 대한 농기계 보조에 힘입어 벼농사용 주요 농기계인 이앙기, 트랙터, 콤바인 대수는 1990-96년 기간중 연평균 12.7%의 높은 증가율을 나타내고 있다. 1996년의 벼농사 기계화율이 97%에 이르고, 농기계 대당 작업면적이 축소되었다<표 12>.

농기계 구입자금 지원의 효과로서 영농비가 경감되고, 기계공급의 증대로 적기 농기계

표 12 **벼농사용 주요 농기계 보유대수 및 대당 작업면적 추이**

단위: 천대

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
총보유대수(천대)								
이앙기	42	138	168	185	211	229	248	271
트랙터	12	41	53	64	77	89	100	113
콤바인	12	44	54	61	68	70	72	74
계	66	223	275	310	356	388	420	458
기종별 대당 작업면적(ha)								
이앙기	4.6	4.4	4.2	4.3	2.7	3.6	3.5	3.2
트랙터	14.1	19.6	17.7	18.5	15.6	17.3	16.6	14.4
콤바인	10.1	11.3	10.5	11.5	9.5	10.3	9.7	10.0

자료: 농림부

이용이 가능해졌으며, 농지유휴화를 억제시키고, 노동력 고령화에 따른 영농부담을 해소시키는 효과를 가져 왔다. 반면에 농기계 평균작업면적이 적정 부담면적에 미달하여 이용효율이 저위에 머무르고 있으며, 고령화 농가들을 위탁작업에 의존하게 함으로써 전업농에 의한 경영규모 확대가 저해되는 부작용을 수반하고 있다.

3.4. 자급기반 확충

3.4.1. 자급면적 유지

1992-96 양곡년도의 자급률은 100%에 미달하여 1996년말에는 재고율이 총소비량의 4.7%로 떨어졌다. 이후 1996-97년산의 단수증대와 면적확보에 힘입어 자급률은 100%를 상회하게 되었으며 1998년말의 재고율은 20% 이상에 이를 것으로 전망되고 있다<표 13>.

표 13 **쌀 수급 현황**

단위: 천톤

양곡년도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (잠정)	1998 (전망)
공급량									
생산량	5,898	5,606	5,384	5,331	4,750	5,060	4,695	5,323	5,450
수입량	0	0	0	0	0	0	115	77	90
소비량									
식량용소비량	5,127	5,032	4,930	4,855	4,814	4,777	4,747	4,714	4,671
가공용소비량	80	148	285	347	351	222	210	111	115
수출량	1	12	2	1	1	150	0	0	0
감모종자 등	237	298	309	307	248	387	288	254	257
이월량	2,025	2,141	1,999	1,820	1,156	680	244	488	1,062
자급률(%)	108.3	102.3	97.5	96.8	87.8	91.4	89.5	104.8	108.1
1인당소비량(kg)	119.6	116.3	112.9	110.2	108.3	106.5	104.9	102.5	100.6

자료: 농림부 식량정책과

표 14 **벼 재배면적의 변화**

단위: 1000ha

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
총경지면적(A)	2,109	2,091	2,070	2,055	2,033	1,985	1,945
논면적(B)	1,345	1,335	1,315	1,298	1,267	1,206	1,176
벼 재배면적(C)	1,244	1,208	1,157	1,136	1,103	1,056	1,050
C/A (%)	59.0	57.8	55.9	55.3	54.3	53.2	54.0
C/B (%)	92.5	90.5	88.0	87.5	87.1	87.6	89.3

자료: 농림부, 「경지면적통계」, 1997

표 15 **1990-95년간 벼 재배면적의 증감경로**

증감	증감요인	면적(ha)	비율(%)
증가	밭의 논전환	15,813	39.8
	개간 및 간척	20,414	51.4
	복구	3,523	8.8
	계 (A)	39,750	100.0
감소	타작물 재배	138,550	61.2
	타용도 전용	65,835	29.1
	휴경·폐경	21,831	9.7
	계 (B)	226,216	100.0
순증감 (A-B)		-186,466	

자료: 농림부 「경지면적통계」에서 추정

벼 재배면적은 1987년에 126만ha로 정점을 이룬 이후, 재고량이 늘어나고 쌀의 상대가격이 낮아진 1990-95년에 급격한 감소추세로 반전되어 1995년에 106만ha에 이른 후, 재고량이 급격히 줄어들면서 쌀가격이 회복된 1996년 이후 다시 안정되어 1997년에는 105만ha에 이르고 있다. 벼 재배면적이 총경지에서 차지하는 비중도 1990년의 59.0%에서 1995년 53.2%로 계속 감소하다가 1996년에 54.0%로 회복되었다. 벼 재배면적이 논면적에서 차지하는 비중은 1990년의 92.5%에서 1994년 87.1%로 줄어들어 벼 면적이 타작물로 빠르게 전환되었음을 알 수 있으며, 1996년에는 89.3%로 회복되었다<표 14>.

1990-95년간 벼 재배면적의 급격한 감소는 벼 재배로의 이입 면적보다 벼 재배에서의 이출 면적이 훨씬 컸기 때문인데, 이입 면적에 있어서는 밭의 논 전환면적과 간척 등에 의존하고 있다. 이출 면적의 구성을 살펴보면 타작물로의 전작이 61.2%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 타용도로의 전용이 29.1%, 휴폐경은 9.7%에 이르고 있다<표 15>.

타작물로의 전작은 쌀의 상대적 토지생산성이 계속 하락한데 주로 기인한 것으로 분석된다.[3] 타용도로의 전용은 신도시 개발 등

[3] 농촌진흥청의 「농축산물 표준소득」에 의하면, 1995년에 쌀의 10a 소득은 54만원으로 경종작물들 중에서 최하위를 기록하고 있다. 타작물의 10a당 소득은 시설작물 5백만원 이상, 과수 1~3백만원, 노지채소 1백만원에 이른다. 한편, 쌀의 1995년 10a당 소득은 1990년 대비 1.3배 상승하는데 그친 반면, 타작물은 대체로 2~3배 수준이다. 반면, 노동투입시간당 소득은 쌀이 가장 높은 수준이다.

의 토지수요 증대 등의 요인 이외에 일부 지방자치단체들이 불법 전용에 대한 행정력을 충분히 발휘하지 못한 결과로 보인다. 휴경면적은 1996년 이후의 가격상승과 휴경논에 대한 경작보조가 실시된 데 힘입어 반감되었다.

1996년의 「쌀산업발전종합대책」은 1996년의 급격한 재고감소와 벼 재배면적 감소에 대응하여 자급기반 유지에 초점이 맞추어진 것이었다고 볼 수 있다. 1992-95년의 단수 정체현상을 감안하여 「쌀산업 경쟁력 제고대책」의 목표치인 2001년 510kg을 2004년 480kg로 하향조정하는 한편, 재배면적 목표치를 92만ha로 설정하고 감소속도를 둔화시키는 조치들이 채택되었다.

즉, 농지이용 규제를 완화한 농지법의 시행령을 개정하여 농지전용규제를 일부 강화하고, 논에 벼 이외의 작물재배나 시설설치에 대한 정책자금을 차등지원하기로 하였다. 또한 택지, 공단 등의 토지수요를 농지와 山地로 분산시키기 위하여 산지를 70% 이상 이용할 경우 전용부담금과 조성비를 감면하기로 하였다. 행정적으로는 휴경답 없애기 운동을 전개하고 휴경답에 벼를 식부하면 종자, 비료, 농약대 등을 지원하였다.

1996-97년의 면적이 1995년 수준으로 유지된 것은 기본적으로 다른 작물에 비해 쌀의 상대가격이 올라간 것이 주된 요인으로 보이며, 이같은 제도적, 행정적 조치들도 기여를 한 것으로 보인다. 그러나, 2004년의 단수 목표 480kg을 상향조정할 경우 자급을 위한 면적확보의 목표치는 92만ha보다 낮아질 수 있다.

3.4.2. 생산기반 확충

정부는 1992-96년간 6조 6천억원을 투자하여 경지정리, 용배수개선 등 생산기반정비사업을 추진해 오고 있다. 이에 따라 경지정리율이 1990년의 64%에서 1996년에는 79%(경지정리 목표 902천ha 기준)로 올라가고 수리답률도 1990년의 73%에서 1995년에 75%로 향상되었다.

이에 따라 영농의 효율성과 안정성이 제고되었다. 전국 경지정리 사업지구의 경제분석 결과에 따르면 경지정리 및 용배수로개선에 따른 생산량 증대효과는 3~5%에 이르고, 경지정리에 따른 노동력 절감효과는 10.6%에 이르는 것으로 나타났다. 또한 경지정리에 따른 용수로정비와 더불어 배수개선이 이루어져 이모작이 가능하게 되었는데, 전국 사업지구에 대한 경제분석 결과 농지이용률이 105%에서 113%로 상승하였다.[4]

경지가 규격화·대구획화됨에 따라 농지의 교환·분합이 촉진됨으로써 농기계이용이 효율화되고 농지의 휴경화가 방지되며, 밭기반정비사업으로 과수 및 시설원예에 의한 쌀 재배면적 감소 억제 효과도 기대된다. 또한 안산호·삽교호·대호호 등 대단위 농업종합개발사업 추진에 따라 만성적 물부족 지역들에 대한 농업용수 공급이 원활해지고, 공단조성, 배후도시개발 등 국토의 균형발전 효과도 가져 왔으며, 하구둑, 방조제 축조 등에 따라 육운거리가 단축되는 효과 등도 중요한 외부효과로 볼 수 있다.

---

[4] 농지개량조합연합회, 「1996년 경지정리 사업지구 경제분석 조사자료」(내부자료)의 분석결과임.

생산기반 확충사업은 투자자본의 회임기간이 길고 투자수익률이 낮으나 국민 식량의 안정적 공급이라는 공익적 기능을 수행하므로 재정 투자의 당위성이 있는 분야로 볼 수 있다. 그렇지만, 한정된 재원의 효율적 운용을 위하여 투자의 우선순위에 맞춰 투자되도록 하고, 다음과 같은 문제들을 개선할 수 있도록 노력해야 한다.

일반경지정리사업의 경우 신규사업대상지구의 지형조건이 기존사업지구에 비해 불리하기 때문에 사업비 부족 문제가 발생하여 정비의 질적 수준이 낮아지는 문제가 발생하고 있다. 또한 전절에서 제시한 바와 같이 단수증대에 따라 벼 재배면적 목표치를 하향조정할 경우 사업비가 과다히 소요되어 경지정리 투자의 타당성이 적은 지역의 경지정리는 투자여건에 맞추어 순연시키는 것이 바람직할 것으로 보인다. 대구획경지재정리사업의 경우도 단위필지 규모가 획일적이어서 사업비가 많이 드는 측면이 있다. 용수개발사업의 경우 사업비가 소액으로 장기간 분산지원되어 공사기간 지연, 사업효율성 저하, 사업비 상승 등을 초래하고 있다.

4. 쌀산업정책의 과제

4.1. 시장기능 활성화와 수매제도 보완

쌀유통에 있어서 시장기능이 빠르게 활성화되고 있으나, 정부는 시장의 미비점을 보완하는 조치를 마련하여야 할 것이다. 자주 발생하는 미곡종합처리장, 도정공장 등의 쌀 미수금 사고를 방지할 수 있고 기준가격을 형성해 줄 수 있는 미곡거래소 설립의 타당성과 운영방식 등을 구체적으로 검토할 필요가 있다. 또한 유통중 쌀 혼합문제를 행정적 단속에 의해 없애려는 방식은 지양하고, 상품의 성분표기 의무를 강화함으로써 시장에서 소비자선택에 의하여 사라질 수 있도록 하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

정부양곡의 판매가격은 공매방식에 의하여 시장원리에 따라 결정되고 있으나 현행 약정수매방식에 의한 수매는 전국적으로 단일가격으로 이루어지기 때문에 소비자 선호도가 생산자에 전달되지 못하고 있다. 따라서 공매가격과 수매가격를 연계시키는 방향으로의 제도 개선이 필요하다. 이를 위해서 수매제도를 산지 농협이나 도정공장 등이 정부 재정을 이용하여 농민들에게서 판매를 위탁받아 융자금을 지불한 후 판매후 정산하는 방식인 융자수매제도로 전환하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 또한 산지농협의 자체 미곡사업에 대해서는 수탁판매제가 활성화될 필요가 있다. 한편, 국내 작황변동과 국제적 수급파동에 대비한 식량안보용 비축규모를 설정하고 매년 일정비율을 회전시키는 공공비축제도의 마련이 필요할 것으로 보인다.

4.2. 국제경쟁력 제고

1990년대에 쌀의 생산비 절감이 이루어지고 생산성이 향상되고 있다. 그러나 정책 목표인 2004년의 10a당 생산비 35% 절감 달성은 어려울 것으로 판단된다. 또한 1993년 이후 수매가격은 동결 내지 소폭 인상되었으나 시장가격은 상승하여 가격 측면에서의 국제경쟁력이 제고되었다고 볼 수 없다. 1997년말

의 환율상승에 따른 국제경쟁력 제고효과도 장기적으로 유지될 것으로 볼 수는 없을 것이다.

국토면적이 제한적인 우리나라 현실에서는 양질 다수성 품종의 지속적 개발과 보급, 재배 및 수확후 처리기술의 고도화 등을 통한 양질미 생산과 단수증대에 기술정책의 초점이 두어져야 하며, 이를 위한 연구개발투자가 지속되어야 할 것으로 보인다. 또한 영농규모화의 촉진과 생산 안정을 통한 쌀가격 안정에 주력하고, 그의 부수효과로서 토지용역비의 안정을 기하는 것이 생산비 절감에 중요할 것으로 보인다.

4.3. 기반정비의 투자효율성 제고

경지정리 목표면적인 90만 2천ha 중 투자의 효율성이 높은 지역부터 우선 실시하고, 투자의 타당성이 낮은 일부 지역은 2004년에 예정된 UR 재협상 결과 및 수급여건 변화를 고려하여 경지정리사업의 규모와 수준을 결정하는 것이 합리적이라고 판단된다. 사업비가 많이 드는 조건불리지역의 경우 기계진입로의 개설, 용수보강개발, 수로정비 등 공사비가 저렴한 다양한 프로그램을 개발하여 경작조건을 부분적으로 개선시킬 필요가 있다. 또한 전국적 경지정리 대상지 조사 및 대상지역 유형별 투자 타당성 분석이 미비하여 체계적인 계획수립과 사업추진이 곤란한 상태이므로, 빠른 시일내에 정확한 농지자원 조사가 요구된다.

대구획경지재정리사업의 경우 사업지구의 지형적 특성에 따라 단위필지 규모를 1ha, 0.5ha 등으로 다양화할 필요가 있으며, 필지 규모가 1,200~1,500평 정도이고 경사도가 완만한 지역의 경우 기존 용배수로를 개거화하여 농로를 확·포장하는 정도의 새로운 사업메뉴를 개발하여 예산절감을 도모하고 농민들의 호응도를 제고시켜야 할 것이다.

용수개발사업의 경우 지역별 분산투자를 지양하고 완공 위주로 사업비 책정을 집중화하여 공사기간 지연에 따른 사업비 상승을 최소화하고 단수 증대, 영농비 절감 등의 사업효과를 제고하여야 할 것이다. 또한 물부족 문제가 심각해지는 상황 하에서 신규 수원공 개발도 중요하지만, 기존 저수지의 준설 등 시설물 개보수와 보강개발 등에 투자의 우선순위를 두어 물관리의 효율성을 높일 수 있도록 하여야 할 것이다.

비농업진흥지역의 경지정리된 논의 농업진흥지역 편입 및 전용 억제의 필요성이 있으나, 농업진흥지역으로의 편입에 대한 농민들의 반발이 심한 현실이다. 따라서 비농업진흥지역의 농지에 대한 경지정리 등 기반정비사업시 기반투자에 대한 가치보전의 차원에서 농업진흥지역으로 편입하는 것을 원칙으로 하고, 주민반대가 심하여 편입이 곤란한 경우는 예외로 인정하되 기반정비된 농지에 대한 「농지법」 상의 농지전용규제를 엄격히 시행하도록 하여야 할 것이다.

4.4. 영농규모화사업과 농기계공급제도의 보완

현행의 영농규모화사업 추진방식은 농지매입자 및 농지임차인 등 농지 수요자에 대한 지원정책으로 볼 수 있다. 한편 농기계 구입자금에 대한 보조지원에 따라 농기계 보급이 빠르게 늘어나고 임작업료가 낮아져서 노령

화 농가들이 위탁작업에 의존하게 됨으로써 농지를 팔거나 임대하려는 공급이 억제되고 있다. 이같은 수요 유발과 공급 억제는 농지가격 및 농지임차료 상승을 유발하여 경쟁력을 악화시키는 역기능을 하고 있다. 이같은 정책수단끼리의 상충에 따라 재정 부담은 크나 영농규모화라는 정책목표의 효과는 적어지고 농지가격과 농지임차료를 상승시키는 부작용을 낳고 있다.

따라서 농지공급을 늘리는 다양한 농지유동화시책을 개발시켜야 하며, 특히 영농규모 확대 효과가 큰 경영이양 촉진을 위한 규모화촉진 직접지불제의 확대가 요구된다. 규모화촉진 직접지불제의 수혜대상인 노령화 농가들의 입장에서 보면 직접지불 보조금이 위탁영농에 의존하여 자경하는 기회비용에 미달하여 생활에 큰 도움이 되지 않기 때문에 참여유인이 적다. 따라서 규모화촉진 직접지불 보조금을 상향조정하여 노후생활의 안정을 도모하는 방향으로 보완이 필요한 것으로 보인다. 단, 규모화촉진 직접지불제의 시행이 농지유동화 대상지를 축소시키는 부작용을 낳지 않도록 해야 할 것이다.

영농규모화에는 전업농 중심의 소유면적 확대, 농지임차를 통한 경영규모 확대, 수탁임작업을 통한 작업면적 확대의 세 가지 유형이 있다. 이들 농지매매시장, 농지임대차시장, 임작업시장이 균형을 이루도록 각 시장의 수요자나 공급자에 대한 정부의 금융지원조건이 설정되어야 할 것이다.

농지규모화사업의 효과는 오랜 시간이 지난 후 나타나는 것이기 때문에 안정적인 재원확보가 중요하며, 따라서 농지관리기금의 잠식에 대한 대책 마련이 필요하다. 조달금리가 높은 국채관리기금을 재특차입금이나 정부출연금으로 전환하여야 할 것이다. 또한 재원의 보완을 위하여 농협의 농지이용증진사업 참여 확대를 유도할 필요가 있다. 농협의 농지구입 및 농지장기임차에 대한 금융조달에 대해서는 농지관리기금에서 이차보전하는 방안 등을 강구할 필요가 있다.

농기계지원사업에 있어서는 일반농가 보조지원을 융자방식으로 전환하고, 농업회사법인에 대한 신규지원은 축소하고 경영실적이 우수한 법인에 대하여 대체농기계 구입지원을 확대하며, 쌀전업농 및 농업회사법인의 기계구입 보조율을 하향조정하거나 융자로 전환하는 것이 필요할 것이다.

5. 결 론

「양정개혁」(1993),「쌀산업 경쟁력 제고대책」(1994),「쌀산업발전 종합대책」(1996) 등 일련의 쌀산업정책을 통해서 경쟁적인 시장구조가 빠르게 조성되면서 유통이 효율화되고, 생산성이 획기적으로 향상되는 등의 성과를 거둔 것으로 평가된다.

쌀 매매업과 도정업에 대한 규제완화와 쌀가격의 계절진폭 확대 등의 조치는 시장의 유통효율을 증대시킴으로써 생산자와 소비자의 후생을 증진시켰을 뿐만 아니라 양곡관리재정의 적자를 크게 절감시키는 효과를 가져왔다. 농업재정투융자 중에서 큰 비중을 차지하지 않은 미곡종합처리장사업은 쌀 생산 및 유통의 수직적 결합을 통하여 저비용, 양질미

생산유통체제를 빠르게 구축하는데 중심적인 기여를 하였다고 보여진다.

시장기능을 더욱 활성화시키기 위하여 미곡거래소의 설립을 신중히 검토할 필요가 있으며, 정부양곡의 공매가격과 수매가격이 연계될 수 있는 융자수매제도의 시범실시가 필요한 것으로 보인다. 이와 병행하여 식량안보용 공공비축 규모를 설정하고 매년 일정비율을 회전시키는 제도의 마련도 요구된다.

쌀생산부문의 노동생산성은 연평균 12%에 달하는 괄목할 성장을 보였다. 또한 1993-95년에 420~460kg/10a에 머물었던 단수는 1996-97년에 500kg을 초과하는 사상 최고치를 기록하였다. 이는 기상요인 이외에도 양질다수성의 품종 개발과 보급, 기반정비, 기계화 등에 대한 재정투융자 확대에 힘입은 바도 큰 것으로 평가된다.

국제 경쟁력 향상을 위하여 양질미 생산과 단수 증대를 위한 기술정책이 더욱 강화되어야 할 것이다. 생산비 35% 절감목표는 하향조정이 필요할 것으로 보인다. 영농규모화의 촉진과 생산 안정을 통한 쌀가격 안정에 주력함으로써 생산비의 가장 큰 비중을 차지하고 있는 토지용역비의 안정을 기하는 것이 생산비 절감에 중요할 것으로 보인다.

영농규모화사업의 성과는 다소 미진하여 목표년도까지 규모화된 쌀전업농의 원활한 육성이 어려운 것으로 보인다. 특히 영농규모화사업과 농기계구입자금지원사업의 정책수단간에 상충이 있는 것으로 판단된다. 수요자중심으로 지원되는 영농규모화사업과 농기계구입자금지원사업은 농지가격 및 농지임차료 상승을 유발하기도 한다.

농지공급을 늘리는 정책수단으로써 1997년부터 시행되고 있는 규모화촉진 직접지불제의 보조금을 상향조정하는 것이 필요한 것으로 보인다. 또한 농지관리기금의 잠식을 막기 위하여 조달금리가 높은 국채관리기금을 재특차입금이나 정부출연금으로 전환하고, 농협의 농지이용증진사업 참여를 촉진하기 위하여 농협의 농지구입 및 농지장기임차에 대한 금융조달에 대해서는 농지관리기금에서 이차보전하는 방안 등을 강구할 필요가 있다. 또한 농지매매자금의 이자율을 농지임대차시장과 균형이 되도록 조정할 필요가 있다. 농기계구입자금 지원사업에 있어서는 보조율을 하향조정하거나 융자로 전환할 것이 요구된다.

생산기반정비사업의 목표물량과 추진방식은 수정될 필요가 있는 것으로 판단된다. 2004년까지의 단수 목표치인 480kg/10a는 상향조정되어질 수 있는 것으로 판단되므로 이에 따라 벼재배면적 목표치인 92만ha의 하향조정이 가능할 것으로 보인다. 특히 사업비가 높게 드는 조건불리지역에 대해서는 사업비가 저렴한 방식의 다양한 간이 경지정리사업 메뉴를 개발하도록 하고 조건불리지역에 대한 직접지불제를 도입함으로써 휴폐경을 억제하고 지역사회를 유지하는 효과를 도모할 필요가 있을 것이다.

쌀의 국제시장은 곡물중 가장 불안정한 구조로서, 교역규모가 곡물중 가장 적고, 가격변동이 심하며, 장기적으로 안정된 공급원이 타곡물에 비하여 적다. 국민생활의 가장 필수적 품목인 쌀의 국제가격 불안정과 공급불안에 대비하여 쌀의 국내자급과 안정된 비축능

력을 유지하는 것이 필요하다. 경쟁체제를 지향하는 세계무역기구(WTO) 체제하에서 시장기능을 중심으로 생산과 유통의 효율성을 제고하여 국제경쟁력을 향상시키는 노력도 지속되어야 할 것이다. 또한 쌀농가가 타산업, 타작물분야와 균형된 소득수준을 유지하도록 규모화를 촉진시키는 것도 중요하다.

이러한 정책목표들을 달성하는데 있어서, 생산성 향상과 경영규모화는 쌀농가들의 자발적 소득 동인에 의하여 추진되어야 하며, 정부의 역할은 기반정비와 기술개발 지원에 중점을 둔 생산정책, 농업과 비농업부문 간의 토지수요를 합리적으로 조정하는 농지보전정책, 국토의 균형된 유지관리를 도모할 수 있는 조건불리지역에 대한 직접지불제도, 복지정책적 성격과 구조개선을 촉진할 수 있는 규모화 촉진 직접지불제도, 안정적 수급관리를 위한 비축관리정책 운영 등에 국한함으로써 사회적 비용을 최소화하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 민간부문의 투자를 위축시키고 쌀시장 및 생산요소시장을 왜곡시키는 정책개입은 지양하고 민간부문의 투자를 위한 재원은 금융정책을 통하여 지원하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

참 고 문 헌

강정일 등. 1997.「농림사업 2단계 중간평가」 C97-2, 한국농촌경제연구원.

김정호. 1997. "쌀 단위수량의 변동과 전망," 「농촌경제」 20(4), 한국농촌경제연구원.

김정호, 이정환. 1996. "1990년대 초의 쌀 단수 정체에 관한 요인 분석,"「농촌경제」 19(4), 한국농촌경제연구원.

이정환 등. 1997.「곡물의 중장기 수급전망과 대응정책」, C97-6. 한국농촌경제연구원.

농림부. 1997.「농산물생산비통계」.

농림부. 1996.「농어촌발전대책 및 농정개혁추진 상황」.

농림부. 1994.「쌀산업 경쟁력제고 대책」.

농림부. 1993.「양정개혁방안」.

농림부. 1997.「양정자료」.

농림부. 1996.「1997년도 농림사업 시행지침서」.

농림부. 1997.「1995년 농업총조사」.

농지개량조합연합회, 1996.「1996년 경지정리 사업지구 경제분석 조사자료」(내부자료).

부표 1 **쌀산업정책의 정책목표와 정책수단**

	양정개혁 (1993.8)	쌀산업경쟁력제고대책 (1994.6)	쌀산업발전종합대책 (1996.6)
상위 정책목표	○ 시장기능 활성화	○ 국제경쟁력 제고	○ 자급기반 유지
하위 정책목표	○ 수매방식 개편 검토: -농협 차액수매제, 차등가격수매제, 수매예시제 도입 -민간유통기능이 활성화된 이후 미담융자제 도입 검토 ○ 방출방식 개편: 정부미 정가방출방식을 공매제로 전환 ○ 과잉 비축규모 적정화 ○ 양곡관리기금 적자 축소 ○ 통일대비 양곡수급관리 대책 추진 ○ 생산비 절감 추진 및 직접지불제 도입 검토	○ 2001년 생산 목표: -kg당 생산비 47% 절감 -단수 510kg/10a (초다수성 1,000kg) -자급률 97.3% ○ 쌀전업농 10만호, 영농조합법인 2천개, 농업회사법인 2천개 육성 ○ 기반정비 목표: -경지정리: 902천ha -재경지정리: 200천ha -용수개발: 1,082천ha -배수개선: 207천ha ○ 주요 농작업 완전 기계화 ○ 2004년까지 RPC 400개 설치하여 생산·유통 일관화와 고품질화	○ 2004년 생산 목표: -ha당 생산비 35% 절감 -단수 480kg/10a 이상 -재배면적 92만ha -자급률 98.4% ○ 쌀전업농 6만호, 법인경영체 2천개로 축소 조정 ○ 2004년 기반정비 목표: -진흥지역내 논 74만ha 일반경지정리 완료(1998년까지) -대구획정리 20만ha 완료 -밭기반정비 11만ha(밭작물 논잠식 완화) -진흥지역밖 논 경지정리 17만ha, 수리시설 23만ha ○ 수매제도 개편: 1997년부터 약정수매제 전면 실시 ○ 직접지불제 실시: -1997~2004년 규모화 촉진을 위한 직접지불제 시행 -환경보전 직접지불제, 조건불리지역 지원 등은 도입 검토
정책수단	○ 수확기/단경기간의 쌀값 계절진폭 10% 허용(이후 15%로 조정) ○ RPC 등의 유통업계에 벼 매입자금 저리융자 ○ 정부재고 통일미의 가공용 처분 확대 ○ 남북교류 진전에 따라 대북 쌀반출 추진 ○ 기존 양곡관리기금 결손의 청산 ○ 상환용 이외의 양곡증권 발행 중단 ○ 수퍼쌀 재배를 통한 통일후 자급 유지 ○ 농업진흥지역 생산기반 조기 완비	○ 임대차 활성화 등을 통해 토지용역비 감축 유도 ○ 생산기반정비, 기계화 등으로 노력비 감축 ○ 고품종 다수성 품종 개발하고, 2001년까지 전체면적의 80% 이상 재배 ○ 2001년의 직파재배면적 70만ha로 확대 ○ 전업경영체에 농지임대차 선급금 및 농지구입자금 저리 융자 ○ 농기계 매입자금 지원 ○ 군당 1개소 이상의 품질인증미 생산 유도	○ 농지이용계획 수립을 통하여 무분별한 농지전용 억제 ○ 진흥지역 지원 강화(영농자금, 수매량배정 우대 등) ○ 산지 전용규제 완화 ○ 밭작물의 논재배에 대한 정책자금 차등지원 ○ 전업경영체에 대한 농지임대차 선급금 및 농지구입자금 저리 융자 확대 ○ 전업경영체에 대한 농기계 구입·대체자금을 보조에서 융자로 점진 전환 ○ 신품종 보급기간을 5년에서 2년으로 단축

부표 2 **쌀산업 관련부문 재정투융자 실적**[1]

단위: 억원

사 업 명	92~96 실적[2]	비 고
생산기반확충		
영농규모 적정화	24,860	○ 전액 농지관리기금 융자
일반 경지정리	23,510	○ 국고, 지방비 보조 및 자부담
대구획 경지재정리	6,870	○ 국고, 지방교부금 보조
기계화경작로 확·포장	1,450	○ 국고, 지방비 보조
배수개선	3,530	○ 전액 국고 보조
수리시설 개보수	3,960	○ 전액 국고 보조
대중규모 용수개발	7,650	○ 전액 국고 보조
지표수 보강개발	920	○ 국고, 지방비 보조 ('97이후 전액 국고)
대단위 농업종합개발	8,870	○ 국고, 농지관리기금 보조
소규모 농업기반시설 등	1,440	○ 국고, 지방비 보조
서남해안 간척	5,440	○ 전액 농지관리기금 보조
기타	2,250	○ 토양개량, 농약안전사용장비 등
소계	90,750	
농업기계화		
농기계구입자금 지원	31,570	○ 국고·지방비 보조, 국고·농협 융자, 자부담
생산자조직 농기계구입 지원	2,440	
기타	4,310	○ 농기계창고설치, 농기계 사후 관리, 농기계 생산비축자금 등
소계	38,320	
생산 및 유통개선		
미곡종합처리장	7,170	○ 국고 보조·융자 및 자부담
임도정공장시설 대체	180	○ 국고 융자 및 자부담
소계	7,350	
쌀전업농 육성[3]	(10,820)	
합 계	136,420	

주: 1) 보조, 융자의 정책자금과 자부담이 포함된 총사업비로서, 순수한 민간투자는 제외

2) 시작년도가 틀린 사업이 있음.

3) 쌀전업농육성사업자금은 영농규모화와 기계구입자금지원으로 구성되며, 이들은 각각 영농규모적정화사업과 농기계구입자금지원사업에 계상되어 있음.

자료: 농림부, 「1997년도 농림사업시행지침서」, 1996. 11.