

研究資料 3

# 日本の食糧管理制度

食糧政策研究室

責任研究員	金	基	成
研究員	劉	南	埴

韓國農村經濟研究院

빈

면

## 머 리 말

第2次大戦直後 敗戦의 廢墟 위에 이룩된 先進經濟國 日本은 1942年 食管法制定과 더불어 이른바 食管制度를 突施 運營하여 왔으나 1966 ~ '67年頃부터 生産過剩에 들어가 지난 10餘年동안 계속 남아도는 米穀의 處理問題로 苦心해 왔읍니다. 그러면서도 한편으로는 全体穀物の 自給率 37%, 米穀을 除外하고는 겨우 2%(1976年)라는 奇型的인 食糧需給事情도 동시에 겪어야 했으며, 지난 7月 秋穀收買價格 決定時와 같이 쌀값(收買價)이 낮다는 理由로 農民에 의한 全國規模의 對政府抗議데모와 聲明도 빈번히 堪當해야 했읍니다. 最近에 와서는 國內 農政方向의 轉換과 더불어 食管制度의 存廢問題까지 拳論되는 가운데 크게 修正이 加해지고 있는 것으로 전해읍니다.

本研究報告書는 이와 같은 一連의 狀況을 背景으로 日本食管當局이 當面하여 現在에 이르고 있는 過剩米處理와 食管赤字解消, 生産 農民의 保護와 一般消費者家計安定, 나아가서 農民의 經濟 社會的 地位向上과 國家經濟의 安定 등 複合的인 難題를 어떻게 풀어가고 있는가를 살펴 본 內容을 엮은 것입니다. 특히 그 중에서 日本食糧界의 大宗인 米穀을 中心으로 全体食糧의 需給事情과 米麥 등 主要糧穀의 需給 流通 價格 및 食管赤字와 關聯된 財政負擔問題 등을 차례로 考察한 후, 우리나라의 糧穀管理 現況을 그와 比較 概觀하면서 몇가지 問題點과 關聯하여 앞으로의 方向을 提示해 보았읍니다.

끝으로 이 研究報告書는 当研究院 食糧政策研究室 金基成責任研究  
員이 研究作成한 것임을 밝히면서 關聯分野의 研究에 널리 利用되  
기를 바라는 바입니다.

1978年 9月 日

韓 国 農 村 經 濟 研 究 院

院 長 金 甫 炫

# 目 次

I. 問題의 提起	1
II. 日本의 全体食糧事情概觀	6
1. 食糧의 消費	7
2. 食糧의 生産	10
3. 食糧의 需給均衡	13
4. 食糧의 輸入	14
III 日本의 食糧管理制度	16
1. 食糧管理制度의 歴史的 考察	16
가. 食管法 以前의 食糧管理	16
나. 食管法 以後의 食糧管理	17
2. 食糧管理制度의 主要内容과 運營	19
가. 米穀의 管理	20
1) 米穀의 需給	20
가) 全体需給	20
나) 政府需給	27
2) 米穀의 流通	29
가) 政府買入	29
나) 自主流通米의 流通	29
다) 豫約限度超過米	34
라) 配給 및 其他流通	34
3) 米穀의 價格	35
가) 政府買入價格	35
나) 消費者 米價와 政府売渡價格	43

나. 麦類의 管理	46
1) 麦類의 需給	47
가) 麦類의 需要	47
나) 麦類의 供給	47
2) 麦類의 流通	52
가) 國內産 麦類의 買入	52
나) 外國産 麦類의 輸入	52
다) 麦類의 売渡	52
3) 麦類의 價格	54
가) 國內麦의 政府買入價格	54
나) 輸入麦의 政府買入價格	57
다) 麦類의 政府売渡價格	59
다. 食糧管理 財政負擔	59
1) 食糧管理 特別會計의 運營	59
가) 食糧特別會計의 構造	59
나) 食糧特別會計의 運營實態	62
2) 米穀管理 財政負擔	62
가) 國內米管理計定	62
3) 麦類管理 財政負擔	63
가) 國內麦管理計定	64
나) 輸入食糧管理計定	64
4) 國家豫算과 食糧計定	66
가) 食糧管理費의 比重	66
나) 食糧特別會計 損失處理	67
3. 食糧管理制度의 問題點	68
IV. 우리나라의 糧穀管理 및 政策方向	74

## I. 問題의 提 起

一般的으로 한 나라의 国民所得比率이 向上되며 国民1人当 食糧<sup>1)</sup>消費量은 增加하나 그 중 穀物 등 澱粉質食糧의 消費는 減少하는 反面에 畜産物 등 動物性食糧의 消費가 增加하는 傾向이 있다.<圖 1 >

즉 <圖 1 >에서는 韓國, 美国, 日本 등 3個 比較対象国중에서 所得水準이 낮은 韓國은 食糧消費量의 構成比에 있어서 1975年의 경우 穀類가 53.2%, 薯類가 9.8%로서 澱粉質食糧이 63%의 높은 比率임에 비하여, 肉類 牛乳類 등 動物性食糧은 겨우 4.9%에 불과하고, 反面에 所得水準이 가장 높은 美国에 있어서는 (1973年) 澱粉質食糧이 14.3%임에 반하여 動物性食糧의 比率은 50.5%의 높은 比率로서 韓國과 正反對의 現象을 나타내고 있다. 한편 年次別 食糧消費構成比의 變動趨勢로 보아 日本의 경우도 例外가 아니었다.

즉 <圖 2 >에서 日本은 国民 1人当 GNP가 462弗이었던 1960년에는 澱粉質食糧의 消費構成比가 45.9%이었음에 비하여 動物性食糧의 比率은 8.6%(魚貝類除外)<sup>2)</sup>이었는데 그로부터 15년이 지난 1975年(1人当 GNP 3,807弗)에는 前者가 24.0%로 크게 減少한 反面에 動物性食糧은 18.6%로서 1960년에 비하여 1人1日当 10g(2.2倍)나 增加되었음을 알 수 있다.

또 時系列別 所得彈性值의 變動趨勢를 보면, 所得彈性值의 負值(-)는 穀類와 薯類가, 正值(+)는 動物性食糧이 각각 높은 水準에 있다. 그리고 時系列의 時間을 最近時点에 接近시키면 시킬수록 (-) 性은 점점 낮아지는 傾向을 보이고 있다.

< 圖 1 > 国民 1 人当 食糧消費構成比較 (%)

	穀 類		a)		其他
	薯類	肉類	菜・果類	b)	
韓 国 (1975)	9.8% (97g)	4.9% (48g)	21.1%	11.0%	53.2% (528g)
日 本 (1975)	24.0% (334g)	5.0% (69g)	18.6% (258g)	36.8%	15.6%
美 国 (1973)	8.4% (174g)	5.9% (121g)	50.5% (1,043g)	23.1%	12.0%

資料：日本 食料需給表，農林統計協会，1975 号

a) 肉類，鶏卵類，牛乳類 合計値

b) 豆類，설탕，油脂類，魚貝類合計値

備考：① 該当年度 1 人当 GNP：韓国 532 弗 ('75)，日本 3,807 弗 ('75)，美国 5,651 弗 ('73)

② ( ) 内는 1 人 1 日当 消費量

< 圖 2 >

日本国民 1 人当 ( 1 日 ) 食糧消費構成推移

( 단 위 : % )

年 度	食糧	食糧消費構成推移 (단위: %)											
		穀類	薯類	豆類	菜蔬類	果実	설탕	肉類	계란류	牛乳類	魚貝類	油脂類	合計
1960 (462\$)		38.1%	7.8	2.6	25.1	5.7	4.1	1.3	1.6	5.7	7.1	1.2	100.0
1965 (906\$)		33.9	5.1	2.3	25.6	6.7	4.9	2.1	2.8	8.8	6.9	1.6	100.0
1970 (1,658\$)		28.3	3.6	2.2	25.5	8.5	5.9	2.9	3.3	11.1	7.0	2.1	100.0
1975 (3,807\$)		24.0	5.0	1.9	25.0	11.8	5.0	5.0	3.1	10.5	6.9	2.3	100.0
'60 ( 462 \$ )	実数 <sup>(1)</sup>	410	84	28	270	61	44	14	17	61	76	12	1,077
	%	38.1	7.8	2.6	25.1	5.7	4.1	1.3	1.6	5.7	7.1	1.2	100.0
'65 ( 906 \$ )	実数	397	59	26	300	78	57	24	32	103	80	18	1,174
	%	33.9	5.1	2.3	25.6	6.7	4.9	2.1	2.8	8.8	6.9	1.6	100.0
'70 (1,658 \$)	実数	352	44	27	317	105	73	35	41	137	87	26	1,244
	%	28.3	3.6	2.2	25.5	8.5	5.9	2.9	3.3	11.1	7.0	2.1	100.0
'75 (3,807 \$)	実数	334	69	26	348	164	69	69	43	146	95	31	1,394
	%	24.0	5.0	1.9	25.0	11.8	5.0	5.0	3.1	10.5	6.9	2.3	100.0
年 度	食糧	穀類	薯類	豆類	菜蔬	果実	설탕	肉類	鶏卵類	牛乳類	魚貝類	油脂類	合計

資料：日本食料需給表，農林統計協会，東京，1975。

이와 같은 所得水準과 關聯된 消費構造의 變化에 關하여는, 첫째 各部門別 食糧을 營養成分을 勘案하여 如何히 組合시켜야 國民이 食糧經濟의 側面에서 最大의 經濟性 내지 合理性을 確保할 수 있는가 하는 營養學的 問題와, 둘째 地域別 時系列別로 나타난 食糧消費構成比의 變動에 대한 價值賦與問題 등이 提起된다.

食糧 내지 關聯 經濟性問題를 다루는 立場에서 前者에 關하여도 소홀히 할 수 없는 것이겠으나 營養學者側에 의한 보다 專門的인 研究를 통하여 補完하는 것이 바람직하겠으므로, 本稿에서는 後者 즉 價值賦與問題에 關해서만 一考한 다음에 本研究을 進行코자 한다.

簡單한 結果부터 提示하면, 오늘날 “國民食生活의 質的向上”으로 통하는 食糧消費構造의 變化<sup>3)</sup>는 결코 옳고 좋은 것만은 아닌 것이다.

그와 같은 消費構造의 變化를 分析評價하는데에 使用된 食糧의 消費量 및 適正食糧·營養所要量의 算出 내지 推定方法이 現實性과 科學性을 欠해 있다는 點은 且置하고라도, 動物性食糧의 過多攝取와 關聯된 것으로 알려진 健康障害, 食糧의 生産 및 供給體系의 變化에서 오는 國內外的 副作用 등이 그 代表的 例이겠는데, 특히, 日本의 경우 이른바 國民食生活의 質的向上에도 불구하고 國內食糧自給率이 低下되는 한편 輸入依存度가 높아져 食糧自給策講究에 腐心하고 있는 것은 関心の 對象이 되고 있다.

本稿는 前述한 바와 같이 澱粉質食糧의 消費가 줄고 動物性食糧의 消費가 늘어간다는 그 “國民食生活의 質的向上”이 國內食糧自給率을 低下시키는 등 國家食糧事情을 오히려 惡化시키고, 食糧政策面에 負擔과 威脅을 加해오고 있다는 逆說的 現實에 主眼點을 두어, 國民所得의 增大가 國民食糧消費構造를 變則的으로 바꾸게 하고

食糧關係制度와 政策의 主流를 이루어온 日本의 食糧管理制度를 研究의 中心課題로 設定하고, 關係文獻과 資料의 蒐集 檢討 및 關聯人士들로 부터의 諮問結果등을 綜合整理함으로써 다른 食糧關係研究와 政策의 參考資料로 提示코자 한다.

## Ⅲ. 日本의 全體食糧事情概觀

食糧管理法에 定한 食糧 등을 포함한 日本의 全體食糧의 需給狀況을 概括的이나마 把握하는 것은 本研究의 先行條件이 되겠다.

前章에서 밝혀진 바와 같이 日本에서도 經濟成長과 더불어 增大되어온 國民所得의 對食糧效果가 「減澱粉食・增肉類食」의 形態로 그 方向을 轉換시켜 왔는데 이를 概觀하면 다음과 같다. <表 1>

<表 1>      日本國民 1人 1日當 食糧供給量推移  
(單位：g)

<div style="display: inline-block; transform: rotate(-45deg); font-size: small;">                     年度 1人當 GNP 食糧 区分                 </div>	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975
	\$ 462	\$ 906	\$ 1,658	\$ 1,900	\$ 2,387	\$ 3,086	\$ 3,506	\$ 3,807
穀類	410	397	352	347	342	340	337	334
薯類	84	59	44	71	72	70	68	69
豆類	28	26	27	27	27	27	26	26
菜蔬類	270	300	317	372	369	351	356	348
果実類	61	78	105	143	168	166	158	164
설탕類	44	57	73	73	77	77	74	69
肉類	14	24	35	53	57	60	62	69
鷄卵類	17	32	41	46	45	44	43	43
牛乳類	61	103	137	139	142	144	142	146
魚貝類	76	80	87	91	92	94	96	95
油脂類	12	18	26	27	29	30	31	31
合計	1,077	1,174	1,244	1,389	1,420	1,403	1,393	1,394

<註> 穀類, 설탕類, 豆類, 魚貝類, 牛卵類, 油脂類는 純食用供給量이고 나머지는 粗食糧值임.

資料: 日本, 食料需給表, 農林統計協會, 1975.

## 1. 食糧의 消費

### 가. 物量의 消費

第2次大戦 直後부터 數年동안은 飢餓상태로부터의 回復過程으로서 穀類中心의 量的充足期였으며, 1955 ~ 65년에는 米穀을 除外하고는 戰前水準(1934 ~ 36年)을 넘어섰고, 특히 1960年代에 와서는 所得効果에 의하여 畜産物등의 消費가 늘고 穀類 薯類 등의 消費가 줄었는데, 米穀은 1962年을 頂点으로 그 傾向이 더욱 짙어졌다.

1976年의 경우, 穀物의 1人당 1年間의 消費量은 食用이 121 kg (그 가운데 쌀 86 kg, 밀 32 kg), 飼料用을 포함한 穀物總消費量은 294 kg (그 가운데 飼料用이 125 kg)이었다.

### 나. 營養의 攝取

國民의 食糧消費를 營養面에서 보면, 熱量 1人1日當 供給量이 1955年에 이미 2,030 칼로리라는 戰前水準을 넘어 계속 增加되어 와서 最近에는 2,500 칼로리를 上下로하여 鈍化하고 있다. 칼로리의 供給源도 澱粉食에서 점차 動物性食糧으로 轉換하고 있다.

蛋白質은 1951年부터 戰前水準을 넘어서 완만한 上昇曲線을 유지하고 있는데 그 供給源은 주로 動物性이고 動物性 중에서도 水産物에서 肉類中心의 畜産物로 代替되는 傾向이다. <表 4 >

脂肪質은 大豆油를 中心으로 한 油脂類의 伸張이 全体를 主導하고 있다.

<表 4 >

日 本 国 民 1 人

項 目 年度別 (會計)	熱 量					
	總 量 (Cal)	構 成 比 (%)				
		澱粉質食糧	動物性食糧	油脂類	실탕類	其 他
1934-38	2,020.0	78.0	3.0	1.1	7.4	10.5
1960	2,289.7	69.0	7.8	4.6	6.9	11.7
1965	(100.0) 2,407.7	63.4	10.4	6.7	8.2	11.3
66	2,429.0	61.3	10.7	7.6	8.6	11.8
67	2,444.1	59.7	11.2	8.2	9.0	11.9
68	2,446.1	58.3	11.5	8.6	9.4	12.2
69	2,446.5	56.6	11.8	9.0	10.4	12.2
70	2,471.9	54.7	12.7	9.2	11.4	12.0
71	2,478.4	53.8	13.2	9.6	11.3	12.1
72	2,512.6	52.6	13.3	10.3	11.7	12.1
73	2,521.8	52.0	13.7	10.7	11.7	11.9
74	2,501.5	52.0	13.9	11.2	11.4	11.5
75	(102.4) 2,467.2	52.0	14.1	11.2	11.1	11.5
76	2,470.5	51.8	14.9	11.3	10.7	11.2

資料：日本，食料需給表，農林統計協會，1975.

日本，食料需給表，農林大臣官房課，1977.

( )는 1965年度를 100으로 본 指數임.

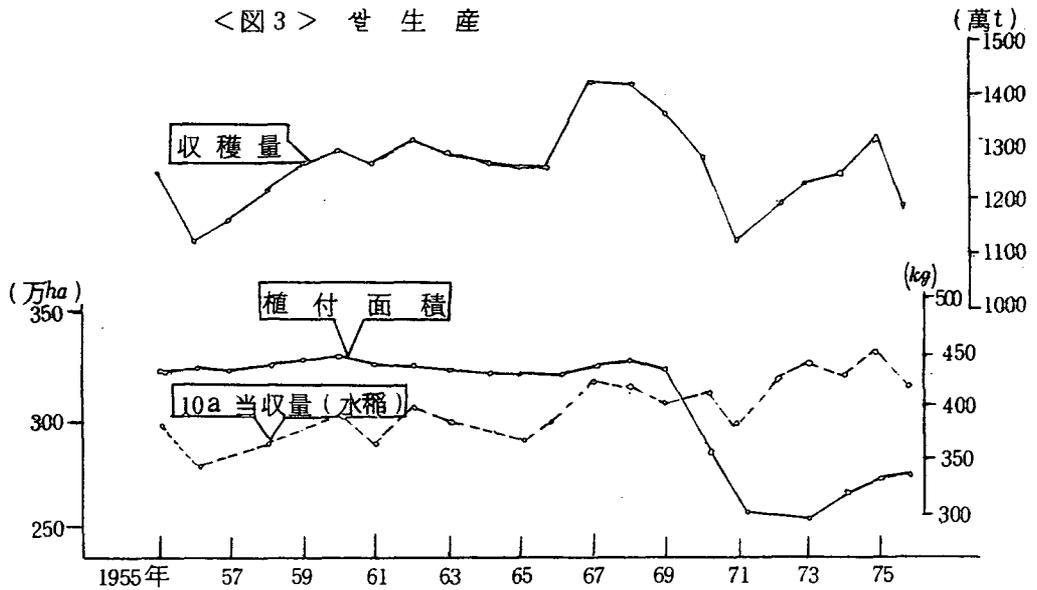
1 日 当 營 養 供 給 表

蛋 白 質				
総 量 (g)	動物性蛋白質	構成比 (%)	うち水産物比(%)	水産蛋白質量(g)
	(g)			
59.7	7.7	12.9	-	-
69.5	21.2	30.5	68.9	14.6
(100.0)	26.8	36.4	56.3	15.1
73.7	27.3	36.8	57.5	15.7
74.1	27.3	36.8	57.5	15.7
75.3	28.6	38.0	57.3	16.4
75.5	29.3	38.8	58.0	17.0
75.4	30.1	39.9	54.5	16.4
76.2	31.5	41.3	50.1	15.8
77.8	33.1	42.4	49.5	16.4
78.5	33.8	43.0	49.1	16.6
78.8	34.6	43.7	49.1	17.0
78.7	35.0	44.2	49.4	17.3
(106.9)	35.1	44.5	48.7	17.1
78.8	35.1	44.5	48.7	17.1
79.4	36.3	45.9	49.3	17.9

## 2. 食糧의 生産

日本の 食糧은 米穀, 麦類, 畜産物, 飼料穀物 및 大豆 등이 支配的이며, 특히 米穀은 日本國民의 전통적 主食으로서 최근에 그 消費비중이 낮아지고는 있지만 日本農業의 基幹作物이다.

우선 쌀의 生産은 戰後의 回復過程을 거쳐 1955年以後 크게 增大되었다. <圖3> 最近에 全國平均 10 a 當 收量은 480 kg, 生産



資料：日本，農林省「作物統計」

地에 따라서는 500 ~ 600 kg水準에 달하기도 하여 世界平均收量 160 kg이나 韓國의 350 kg에 比해서 높은 生産性을 유지하여 왔다.

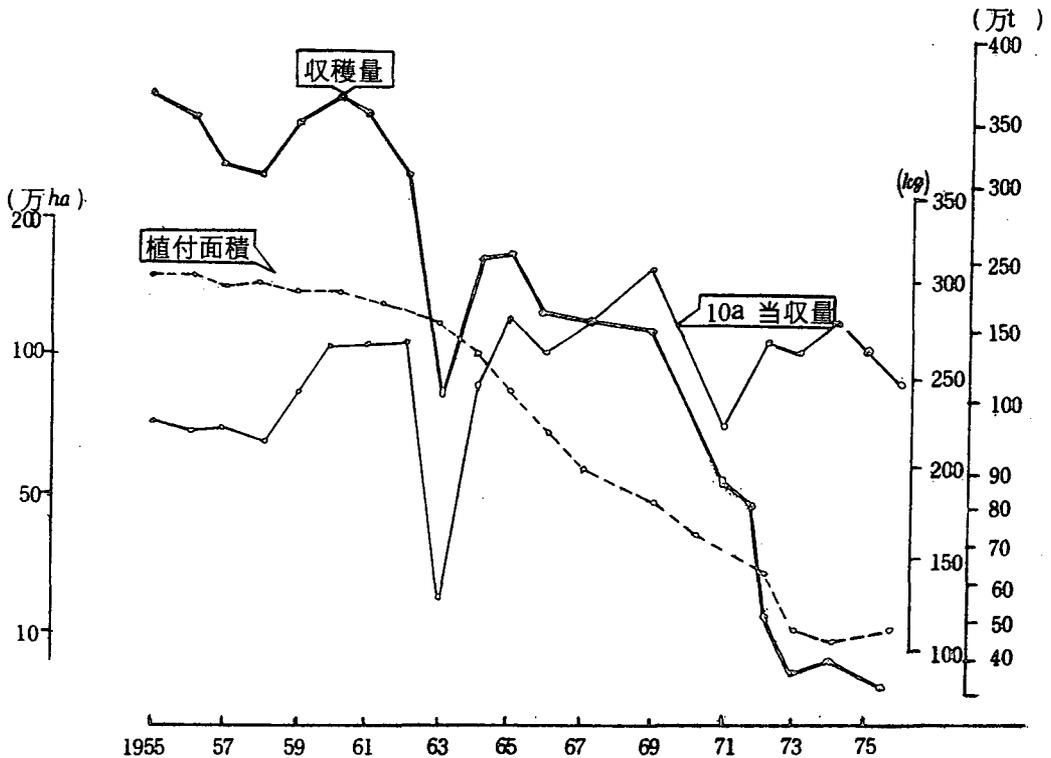
主要穀物의 하나인 麦類는 戰前까지 100% 自給되었는데, 戰後 全盛期인 1955年경 大麥, 裸麥, 小麥을 합하여 植付面積 170萬ha에 生産量은 380萬t까지 달하였다가, 그후 계속 減少되어 最近에는 17

萬 ha 植付에 43 萬 t 生産으로 全盛期の 10% 級으로 降었다 < 圖 4 > 또 段收는 升었으나 그 全体增加率은 낮아졌다.

小麦은 10 a 当 全国平均 段收가 260 kg 으로 世界平均 160 kg, 美国의 220 kg 보다는 높고, 프랑스의 450 kg, 西独과 英国의 430 kg 보다는 낮다.

麦類의 植付減少要因은 作況의 不安定性 以外에 收益性이 낮다는 점 4) 및 水稻作과의 技術경합 등으로 指摘되고 있다.

< 圖 4 > 麦類의 生産



資料：日本，農林省「作物統計」。

飼料穀物の 경우 日本은 戰後 畜産構造가 一變함으로써 畜種別 정도차는 있어도 비교적 少数의 대규모 專業經營에 의한 生産의 集約化와 濃厚飼料소비로 인한 飼料穀物依存率이 增大되는 경향에 있다.

經營規模別로 보면 上層規模의 頭數擴大가 이루어져 왔고, 1頭當 飼料穀物 消費量의 추세에서 보면 養鷄를 除外하고는 모두 增加해 왔으며, 특히 肉牛부문에서 현저하다. 본래 草食動物인 소에 있어서의 이러한 경향은 日本畜産이 穀物多消費型으로 바뀌어감을 意味하는 것이다.

豆類는 1955年경까지 增産趨勢가 절정에 달하여 植付面積이 43萬ha, 生産量이 52萬t 이던 해(1954年)도 있었으나, 그 後 감소하여 最近에는 23萬8千ha에 32萬8千t이 生産되고 있다. <表 5>

10a當 收量은 130kg線으로 世界主要生産國인 美國의 170kg보다 下廻하고 있다. 이와 같은 生産量의 減少는 收益性이 낮은 것 때문이다.

<表 5> 豆類植付面積과 收穫量(1976年 全國)

豆種別	植付面積	10a當收量	收穫量	前年對比增減	
				植付面積	生産量
大豆	82,900 (ha)	132 (kg)	109,500 (t)	△ 4,000 (ha)	△ 16,100 (t)
小豆	62,400	97	60,400	△ 13,900	△ 28,000
강낭콩	46,600	179	83,400	2,500	16,200
완두콩	2,630	121	3,180	△ 370	△ 530
蚕豆	2,300	109	2,500	△ 180	△ 100
광저기	3,200	100	3,200	△ 420	△ 420
落花生	37,800	173	65,400	△ 2,700	△ 5,100
合計	237,830	-	327,580	△ 19,070	△ 34,050

資料: 日本 農業年鑑 '78, P.202.

### 3. 食糧의 需給均衡

米穀은 生産의 增大와 消費의 減少를 反映하여 總量의 需給상태는 1966年경부터 過剩상태가 되어, 政府管理米의 在庫(古米移越量)가 1970년에는 當時 消費量의 約 7個月分에 相當하는 720萬 t에 달하였다. 그후 生産調整, 飼料用放出 및 輸出 등으로 1974년에는 61萬 t까지 줄었다가 1977년에는 360萬 t에 달하였다.

麥類中 小麥은 戰後 消費量이 增大된 것을 全적으로 輸入에 依存함으로써 自給率이 줄어 1976年의 경우 4%에 달했다. 消費內容은 食用이 81%, 飼料用이 10%이고 재고량은 政府管理分이 1976年末 현재 100萬 t(在庫率 18%)이었다. <表 6>

大裸麥은 1955年까지 食用중심으로 소비가 증대하여 오다가 다시 減少하면서 飼料用으로 바뀌어 最近에는 대부분이 飼料用이다. 自給率 9%(1976年)의 麥類는 대부분이 輸入으로 充當되고, 在庫는 政府管理分으로 60萬 t(在庫率 35%)線이었다.

輸入麥을 포함하는 飼料穀物은 穀物多消費型 畜産의 進전으로 소비가 急增하고 있다. 1976년에 1,350萬 t(옥수수 51%, 고량 34%, 大麥 9%, 小麥 4%, 其他 2%)에 달하여 自給率 3%로 米穀消費量을 上廻하고 있다. 1976年度 在庫量은 140萬 t(정부관리小麥포함)에 在庫率은 10%였다.

大豆는 戰後에 消費量이 계속 늘어나서 1976년에는 360萬 t 소비에, 自給率 3%를 유지했다. 消費內容은 加工用 84%(製油用 78% 釀造用 6%)에 食用은 6%뿐이며, 1976年末 在庫量은 36萬 t(在庫率 10%)이었다.

<表 6 >

小麦의 全体需給推移

(单位:千t)

年度	供 給				需 要					
	生産	輸入	貯藏量 變化	国内 消費	粗食糧	그中純食糧		飼料用	加工用	其他
						1人当	kg			
1960	1,531	2,613	179	3,965	3,125	2,406	25.8	468	235	137
1965	1,287	3,444	100	4,631	3,700	2,849	29.0	530	261	140
1967	997	4,151	42	5,106	4,106	3,162	31.6	592	257	151
1969	758	4,456	△31	5,245	4,168	3,209	31.3	667	264	146
1971	440	4,671	△95	5,206	4,169	3,252	30.9	632	267	138
1973	202	5,331	35	5,498	4,316	3,366	30.9	708	335	139
1975	241	5,681	344	5,578	4,522	3,527	31.5	590	317	149

資料:日本 農林省,食料需給表 1976

4. 食糧의 輸入

主要穀物の 需給關係로 쌀 이외에는 주로 輸入에 依存하고 있는데 그 輸入先別 상황은 美国이 首位, 그리고 호주, 캐나다 順이다.

農産物 輸入總額中에서의 穀物比重은 약 40%이고 옥수수등 飼料作物이 가장 많고 小麦이 2位이다.

以上과 같은 概觀을 통하여 볼 때에 日本은 大部分의 食糧이 減産되어 왔음에도 不拘하고, 오직 米穀만은 需要以上の 過剩生産을 지속해 음으로써 国内 食糧需給面에 기현상을 빚어내어 왔다.

具體的으로 “1976년에는 過剩生産 중인 쌀을 포함해도 食糧중 穀物自給率은 37%였는데 그 중에서 쌀을 除外하면 겨우 2%, 쌀 대신에 飼料穀物을 除外하면 62%로서 先進國中 最下位 自給國인

英國 ( 65 % ) 보다도 낮은水準이다. 5)

그러므로 食糧의 安定的 確保라는 觀點에서 自給率이 낮은 것은 輸入을 不可避하게 하였고, 따라서 最近에는 綜合食糧政策의 一環으로 食糧의 輸入安定化政策까지 물고 온 것이다.

그러나 最近 5~6年동안의 政治·經濟的 國際情勢<sup>6)</sup>는 食糧資源이 不足한 日本에 대해서 食糧問題로 인한 負擔을 加重시켰으며, 그 結果 日本은 食糧의 在庫確保面에 있어서도 慎重한 檢討를 하게 되었다. <表 7 >

<表 7 > 日本政府米在庫量推移

(單位：精穀千噸)

年 度	年 度 末 在 庫 量	年 度	年 度 末 在 庫 量
1960	440	1968	2,975
'61	501	'69	5,533
'62	95	'70	7,202
'63	17	'71	5,891
'64	14	'72	3,074
'65	52	'73	1,477
'66	205	'74	877
'67	644	'75	1,248
		'76	1,875

資料：食糧庁資料，1976.

### Ⅲ . 日本의 食糧管理制度

本章에서 말하는 食糧은 日本의 食糧管理制度에서 定하는 概念<sup>7)</sup>의 것이며, 本稿는 그 중에서 代表的인 米麥을 中心으로 考察하게 되겠는 바, 綜合的인 食糧問題를 研究하는 立場으로는 薯類, 豆類, 肉類, 魚貝類 및 果菜類 등 綜合的 概念의 食糧問題도 同時에 考慮하여 別途의 研究가 있어야 할 것이다.

經濟的 先進隊列에 선지 이미 오래 되었으면서도 食糧의 自給問題를 가지고 苦心하는 日本의 立場을 볼 때, 그들이 糧政의 中心課題로 다루어 온 食糧問題가 異例的으로 歪曲되어 오기 전에, 보다 일찍이 보다 幅넓은 視野에서 食糧의 概念定立問題부터 매듭지어놓았어야 했을 것이다. 그리하여 糧穀(grain)이 곧 食糧全部(Food)가 아니듯이 食糧政策(Food Policy) 또한 糧穀政策과 区分하여<sup>8)</sup> 實施하여 왔더라면 日本의 食糧事情은 보다 好轉되어 왔을 것이다.

#### 1. 食糧管理制度의 歷史的考察

가. 食糧管理法 以前의 食糧管理

日本의 食糧管理制度는 1942年の 食糧管理法에 의하여 成立된 것이나 쌀에 대한 政府管理는 그에 앞서 1921年の 米穀法에서 비롯되었다. 이 米穀法은 당초에 차임새가 없어서 政府側에 買入売渡의 正確한 基準이 없었다.

政府가 일정한 米價의 水準을 정해놓고 그 범위내에서 米價를 安定시키는 政策을 시작한 것은 1931年 米穀法第2次改定以後부터이고, 1933年の 米穀統制法에 이르러 이 制度가 일단 完備되었다.

1935年頃 까지 政府米의 管理政策은 蟲災恐慌 속에서 過剩狀態에 있는 쌀問題를 해결 하려는 것이었으므로 米價政策도 米價의 引上에 重點을 두었다. 그러나 1930年代 후반에 와서는 1931年의 滿洲事變, 1937年의 中日戰爭등의 영향으로 쌀事情은 過剩에서 不足으로 바뀌었으며, 米價政策은 다시 「引上」에서 「引下」로 바뀌었다.

1939年 4月에는 米穀配給統制法을 제정하고 米穀去來所( 이른바 取引所)의 폐지, 米穀取扱業者許可制 채택 등으로 米穀統制法の 最高最低價格을 固定하려 하였다.

1940年 8月에는 輸出入品에 대한 인시조치법을 基本으로 하여 米穀管理規則이 공포되고, 生産農民과 在村地主의 食糧을 제외한 모든 쌀을 강제로 政府에 供出시켜 供給의 一元化를 試圖하였다. 그에 따라 1945年 4月부터 6大都市에 쌀의 配給制가 實施되고 차례로 都市町村에 擴大 실시되었는데, 쌀直接統制가 시작된 것도 이 歴史的 배경에서 1940-41년에 成立한 것이다.

#### 나. 食糧管理法이후의 食糧管理

##### 1) 第2次大戰時 까지의 食糧管理( 1942 ~ 1945 )

食管法은 1942年 2月に 制定公布되어 食糧關係 法規를 종합적으로 정비강화한 것으로서 米麥이외에 雜穀, 澱粉, 당 등도 政府管理下에 넣도록 규정하였고, 米麥에 대해서는 生産者와 地主에게 一定量을 할당하여 政府에 売渡할 義務를 지웠다.

配給機關으로서 食糧管團을 만들었으며 동시에 米麥의 수집을 産業組合에 一元化함으로써 商人의 介入을 不許하였다. 이와 같이 食管體制가 綜合的 強壓的으로 이루어진 것은 第2次世界大戰의 시작

과 함께 食糧需給事情이 더욱 팽박해졌기 때문이었다.

## 2) 終戰 이후 過剩米發生時까지의 食管制度 (1945 ~ 1967 年)

### 第 1 期 : 1945 ~ 49 年の 美軍占領期

戰後의 經濟的混亂과 인플레이의 심화로 米麥 등의 食糧이 극히 부족했기 때문에 糧穀政策은 供出量 最大確保로서 國民의 最低食生活를 보장하는데에 主目的을 두었고, 따라서 食管制度는 農民에 대한 強권적 收奪者의 役割을 하였다.

### 第 2 期 : 1950 ~ 54 年の 經濟復興과 獨立期

日本經濟가 復興을 이루고 1950 年以後 韓國動亂을 이용한 特殊好景氣를 제기로 經濟的 跳躍段階에 들어섬으로써 食管制度는 農民에의 收奪者로부터 保護者의 立場으로 바뀌었다. 1951 年の 샌프란시스코講和에 依하여, 1952 年 日本獨立 후 執權黨인 保守黨이 農民의 지지를 要했으므로 農民優待政策이 採択實施되었다. 1950 年 이후 大部分의 商品價格과 流通의 直接統制가 폐지되고 麥類는 1952 年에 間接統制로 바뀌었으며, 1953 年부터는 農産物價格安定法에 의하여 薯類, 豆類, 油菜 등과 함께 食管會計를 통한 價格지지정책의 대상으로 되었다. 또 米價政策의 一環으로 종전의 패리티方式에 의한 特別加算額이 붙었고, 패리티價格計算에 이용되는 일반工産物價格이 現實化됨으로서 米價가 大幅 인상되었다.

第 3 期 : 1955 ~ 62 年 經濟高度成長期로부터 開放體制에로의 轉換期  
쌀生産이 1955 年보다 30 % 이상 증가된 1962 年에는 1,300 萬 t 을 記錄함으로써 過剩경향이 뚜렷해졌다. 따라서 米穀統制를 폐지하는 것이 農政의 課題였으나 農民側의 항의로 이루지 못하였다. 오히려 1955 年産 쌀부터는 割当供出制가 폐지되고 예약供出制를 채

택하였다.

#### 第4期：1963年 이후 高度成長과 開放期

어지러운 上昇景氣에 편승하여 米價上昇이 현저했고, 物價問題는 社會問題로 번졌다. 1962年에 11,040円 ( 3等非포장가격 )이던 玄米의 石当 ( 150kg ) 生産者價格 이 1967년에는 18,980円으로, 5年동안에 72%나 올랐고, 그 결과로 生産者米價와 消費者米價는 完全히 逆差現象을 나타냈다.

따라서 1969年부터는 쌀의 過剩에 대처한 生産調整政策을 實施하였다.

#### 3) 過剩米發生이후의 食糧管理制度 ( 1967 ~ )

日本의 米穀生産은 1967年度에 이르러 土地改良, 品種改良, 肥培管理技術의 向上 등으로 크게 增加하여, 每年 200万t 以上の 對需要 超過生産을 하게 되었으며, 이에따라 政府의 古米移越量이 累積되고 米價의 逆差現象과 관련하여 食管赤字 등 複雜한 問題들이 提起되었다.

1969年부터는 이에 対処하여 쌀의 生産調整 및 稻作轉換對策이 實施되고 1971年부터는 每單一年度 食需給均衡化를 內容으로 하는 5個年計劃을 實施하여 보았고, 最近에는 綜合食糧政策을 樹立하면서 食管制度의 難點을 補完 解消코자 腐心하고 있는 實情이다.

## 2. 食糧管理制度의 主要內容과 運用

日本의 食管制度에 관하여는 여러 觀點에서 考察될 수 있겠으나 本稿에서는 日本食管法에서 主要食糧으로 指定한 「米·麥」을 중심으로 그 需給, 流通, 價格 및 財政과 연관하여 食糧管理特別會計등의 4部門으로 区分考察하고자 한다. 研究의 便宜上 需給, 流通,

價格은 米·麥別로 区分考察하고, 財政負擔問題는 米麥을 한데 묶어 食管特別會計單位의 觀點에서 考察하고자 한다.

### 가. 米穀의 管理

#### 1) 米穀의 需給

米穀의 需給은 國家全體的인 需給과 政府需給의 兩面으로 区分된다.

#### 가) 全体需給

##### (1) 食生活의 多樣化와 쌀需要의 減少

國民食生活의 向上과 多樣化에 따라 食糧消費에서 占하는 穀物의 比重이 현저히 低下되어 왔음은 이미 지적된 바와 같으며, 이것을 國民 1人當 供給熱量의 側面에서 보면 1955年度에 67%이던 것이 1974年과 1975年 및 1976년에는 각각 47.7%, 47.6% 및 47.0% 등으로 크게 줄었고, 米穀의 消費量도 그에 따라 1963年의 1,341萬t (1人當 117.3kg)을 頂點으로 그 후 계속 減少趨勢를 나타내어, 1971年度에는 1,186萬t (1人當 93.1kg)으로 줄었다가 다시 1972年부터는 1人當消費量의 減少分을 증가된 人口가 相殺시킴으로써 保合상태를 보여, 그 해에 1,195萬t (1人當 91.7kg) 1975年, 1976년에는 각각 1,196萬t, 1,182萬t (1人當 86.2kg) 등으로 維持되어 왔다. <表 8>

##### (2) 米穀의 生産增大와 供給過剩基調

1965年까지는 米穀의 國內生産이 需要에 未及하였다가 1967年以後 生産은 현저히 增大되었고, 점차 需要를 超過함으로써 만성적 供給過剩基調 위에 놓이게 되었다. <圖 5>

<表 8 >

米穀の 全体需給推移

( 単位 : 玄米千・t )

区 年 度	供 給				需 要				
	生産	輸入	在庫 増減	国内総供 給(消費)	粗食糧	中 純食糧	1人当(kg)	加工用	其他
1960	12,858	219	459	12,618	11,786	10,738	114.9	470	362
1965	12,409	1,052	468	12,993	12,037	10,982	111.7	606	350
'66	12,745	679	921	12,503	11,512	10,481	105.8	636	355
'67	14,453	364	2,334	12,483	11,412	10,361	103.4	714	357
'68	14,449	230	2,428	12,251	11,188	10,147	100.2	707	356
'69	14,003	△392	1,646	11,965	10,972	9,950	97.1	640	353
'70	12,689	△770	△281	11,948	10,894	9,860	95.1	712	342
'71	10,887	△849	△3,295	11,859	10,812	9,784	93.1	718	329
'72	11,897	△364	△1,669	11,948	10,877	9,845	91.7	744	327
'73	12,149	△392	△801	12,078	10,941	9,902	91.1	807	330
'74	12,292	△208	51	12,033	10,950	9,920	89.7	754	329
'75	13,165	27	1,228	11,964	10,878	9,856	88.1	758	328
'76	11,772	18	△32	11,819	10,761	9,752	86.2	729	110

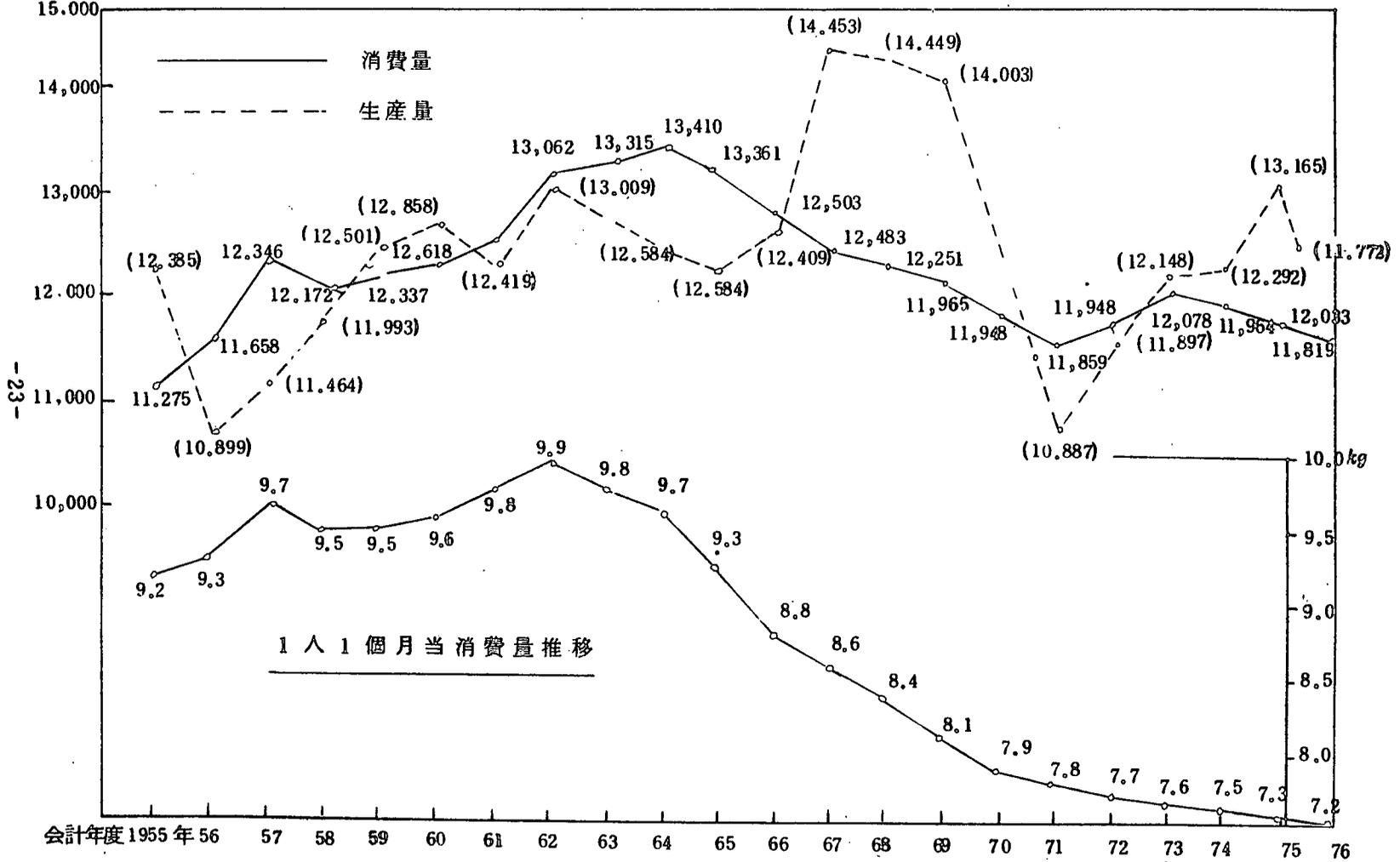
資料 : 日本, 食料需給表(75), 農林統計協会, 1977.

日本, 食料需給表(76)速報, 農林大臣官房調査課, 1977.12.

이와 같이 米穀의 需給事情이 急進的으로 好轉되고 過剩基調로 바뀌게 된 것은 첫째, 공급면에서 高米價政策이 增産을 자극한 위에 施肥法 등 技術의 改善이 있었고, 다시 政府의 買入價格이 品質에 關係없이 一律的으로 매겨져, 맛이 좋지 않은 增收品種의 경작이 擴大됨으로써 單位收量이 增加한 점, 둘째 需要面에서는 消費者米價의 上昇과 食生活의 嗜好變化 등으로 쌀의 消費量이 人口增加에도 不拘하고 오히려 減少해 왔기 때문이다.

1970年 10月末 現在 720萬 t에 달하였던 米穀在庫量의 處理問題에 있어서는 이 過剩米를 工業原料用(소주, 된장用), 飼料用 및 輸出用 등으로 處理하고 1974年度로서 그 조치를 大略 完了하였다. <表 9> 이에 따라 政府의 재정부담은 一兆円으로 올라갔고 過剩米處분에 따라 發生하는 食管特別會計 損失에 대해서는 1971年에 食管法 一部를 改定, 處分年度로부터 7年間に 걸쳐 移延處理토록 하였다.

한편 1970년부터 米穀의 生産調整 및 稻作轉換政策이 實施되었고, 1976년부터는 계속 3年동안 畝綜合利用對策을 내세워 앞으로 生産振興에 필요한 米穀以外的 農産物 중 食糧農産物 중심으로 그 必要度 등을 감안하여 畝에 대한 生産振興措置를 取하였는데, 1977年의 경우 要調整量은 약 90萬 t線으로 定하였다.



資料：日本，食糧管理現況，日本食糧庁，1976.

日本，食料需給表，日本農林省.

註：( ) 内の数字は生産量表示.

<表 9 >

過剩米處理実績

單位：千玄米屯)

用途別 會計年度	原料用	飼料用	輸出用	計
1968	-	-	35	35
1969	-	-	432	432
1970	88	252	756	1,096
1971	234	1,474	799	2,507
1972	240	1,254	372	1,866
1973	276	480	427	1,183
1974	-	-	268	268
計	838	3,460	3,089	7,387

資料：日本 食糧庁，食糧管理現況，1976。

(3) 米穀의 消費增大와 畚의 綜合利用

日本은 위와 같은 供給過剩基調에서 脫皮하기 위하여 努力하는 한편, 最近의 國際的 穀物需給事情이 中長期的 觀點에서 不安定한 상태임을 감안하여, 오랫동안 日本國民의 主食이 되어 왔고, 國內에서 充分히 供給할 수 있는 食糧이라는 점을 고려하여 쌀의 消費를 擴大시켜 나가는 것을 주요 당면課題로 삼고 있다.

米食에 대한 長点的 보급선전활동을 強化하고, 특히 學校給食이 國民食生活에 미치는 영향력이 크다는 점을 고려하여 學校給食을 통한 米穀消費를 적극 추진하는 것 등은 그 代表的인 例이다. <表 10 >

1976年 5月現在 學校給食 실시상황을 보면, 幼稚園에서 初中高等學校까지 총학교수 50,828 個校의 幼兒 및 學生總數 18,075,289

人중 完全給食者가 13,318,533 人으로 73.7%, 補食給食者가 259,059 人으로 1.4%, 그리고 牛乳給食은 總學生數의 9.1%인 1,637,550 人이 이 學校給食計劃에 따라 給食을 받고 있다.

또 炊事(炊飯) 형태별로 보면 自校內에서의 炊飯이 2,984,877 人으로 52.8%, 委託炊飯이 21%(1,188,186 人) 및 其他가 26.2%(1,480,051 人) 등으로 實施되고 있다. 한편 米穀의 潛在生産量과 實際需要量과의 差減量에 대해서는 그 數量의 生産과 連結되는 畚을 畚綜合利用對策 및 土地改良事業의 施行대상으로 정하여 米穀이외의 農産物生産에 단계적으로 轉用토록 試圖하고 있다.

## 나) 政府需給

### (1) 政府買入

政府는 國民食糧의 確保와 國民經濟의 安定이라는 食管法의 目的을 達成키 위하여, 政府가 買入하여 管理할 必要가 있는 量 만큼은 生産者로 하여금 政府에 売渡하도록 義務化해 놓고, 그에 따라 買入하고 있는데, 1971 年産米부터는 米穀의 供給過剩상태에 對処하여 生産調整을 하는 동시에, 政府買入의 적정화를 위하여 生産者別로 事前売渡申請의 限度量을 정하고 申請을 받는다. 이로부터 政府매입은 自主流通米를 除外한 量에 限하게 되었다.

政府買入量은 1967 年까지 계속 증가하여, 그 해에 1,018.6 萬 t에 달함으로써 總生産量 1,445.3 萬 t의 70.5%를 占하였다. 그러나 1968 年부터는 自主流通米制度和 生産調整 및 豫約限度制의 발족 등으로 인하여 買入量은 減少, 1975 年에 948.8 萬 t, 1976 年에는 915.0 萬 t을 買入하였다. <表 11>

### (2) 政府의 在庫累積

生産調整計劃의 實施로 單年度 수급균형은 대체로 이루어졌으나, 1971 年만은 이상기후에 의한 凶作으로 오히려 76 萬 t이나 生産

<表 10 >

学 校 給 食 実 施

区 分		全 国 総 数	完 全 給 食	
			実 施 数	百 分 比
小 学 校	学 校 数	24,716	22,361	90.5
	児 童 数	10,609,984	10,247,441	96.6
中 学 校	学 校 数	10,719	6,632	61.9
	学 生 数	4,833,865	2,659,128	55.0
特殊中校	学 校 数	603	420	69.7
	児 童 数	65,666	48,292	73.5
夜 間 高 等 学 校	学 校 数	1,301	532	40.9
	学 生 数	195,386	94,818	48.5
幼 稚 園	学 校 数	13,489	1,984	14.7
	幼 児 数	2,370,388	268,854	11.4
計	学 校 数	50,828 校	31,929 校	62.8%
	幼 児・児 童 学 生 数	18,075,289 人	13,318,533 人	73.7%

資料：日本 食糧年鑑，1977。

状 況 ( 1976 年 5 月現在 )

補 食 給 食		牛 乳 給 食		合 計	
実 施 数	百 分 比	実 施 数	百 分 比	実 施 数	百 分 比
519	2.1	1,175	4.8	24,055	97.4%
57,414	0.5	202,640	1.9	10,507,495	99.0
230	2.1	2,335	21.8	9,197	85.8
39,189	0.8	1,288,684	26.7	3,987,001	82.5
9	1.5	23	3.8	452	75.0
587	0.9	2,636	4.0	51,515	78.5
582	44.7	8	0.6	1,122	86.2
81,299	41.6	765	0.4	176,882	90.5
511	3.8	971	7.2	3,466	25.7
80,570	3.4	142,825	6.0	492,249	20.8
1,851 校	3.6%	4,512 校	8.9%	38,292 校	75.3
259,059 人	1.4%	1,637,550 人	9.1%	15,215,142 人	84.2

<表 11 >

米穀政府買入，売渡 量 古米在庫量推移

単位：玄米千 t

米穀年度	買入量	輸 入 量	売 渡 量		年 度 末 古米・古古 米 在 庫
				工 主 食 用	
1960	6,081	227	5,778	5,345	440
1961	5,909	154	6,289	5,773	501
1962	7,128	190	7,165	6,531	95
1963	6,039	195	7,160	6,544	17
1964	6,563	451	7,422	6,734	14
1965	7,313	971	7,644	6,914	52
1966	7,029	976	7,728	6,934	205
1967	10,186	503	7,972	7,151	644
1968	8,704	510	7,721	6,872	2,975
1969	< 100 > 9,302	69	< 100 > 7,651	< 77 > 6,540	5,533
1970	< 959 > 9,247	17	< 959 > 7,190	< 417 > 6,311	7,202
1971	< 1,729 > 7,096	11	< 1,729 > 8,116	< 1,057 > 5,343	5,891
1972	< 2,162 > 7,733	0	< 2,162 > 7,580	< 1,491 > 5,580	3,074
1973	< 2,209 > 7,522	25	< 2,209 > 7,010	< 1,633 > 5,142	1,477
1974	< 2,658 > 8,146	60	< 2,658 > 6,235	< 1,878 > 5,580	877
1975	< 2,515 > 9,488	36	< 2,515 > 5,511	< 1,807 > 5,180	1,248
1976	< 2,800 > 9,150	23	< 2,800 > 5,757	< 2,033 > 5,422	1,875

註 1) 買入量は 米穀年度 ( 前年 11 月 ~ 当年 10 月 ) 内 買入量

2) 売渡量は 過剩米 売却量 포함. 3) < >内は 自主流通米

資料：食糧管理現況，食糧庁。1976.

이 需要에 下廻하기도 하였다. 主食用소비목적의 移越在庫가 감소하자 生産調整目標量을 감소시켜 在庫量을 늘리기로 하였으며, 1972년부터의 國際穀物事情惡化에 対応키 위하여, 綜合食糧政策의 一環으로 1975年産米는 35萬t의 在庫를 이월시켜 1976年末現在 古米 이월량을 150萬t에 고정시키면서, 1977年 以後 3年間은 200萬t을 유지키로 하였다. 그런데 國內外情勢는 需要를 초과하는 生産過剩基調를 深化시키고 있는 바, 1976年 10月末 政府古米在庫가 실제로는 260萬t에 달했고, 1977年 10月末에는 330萬t이었으며, 1978年 10月末에는 530萬t에 이를 것으로 展望하고 있다.

## 2) 米穀의 流通

### 가) 政府買入에 의한 流通

日本은 原則上 米穀의 流通을 食管法에 定한 바와 같이 國家의 일정한 政策上的 目的을 위하여 一定量을 政府가 買入해서 所定の 經路<圖 6, 圖 7>를 거쳐 消費者에게 売渡하는 것으로 되어 있다.

1970年産米의 경우 政府買入이 無制限 實施되었고, 1971年産米부터는 供給過剩狀態에 対応한 政府買入의 적정화를 위하여 事前売渡申請制<sup>9)</sup>를 取하였으며, 政府買入은 이로부터 自主流通販売量을 除外한 量에 한하여 실시키로 하였다.

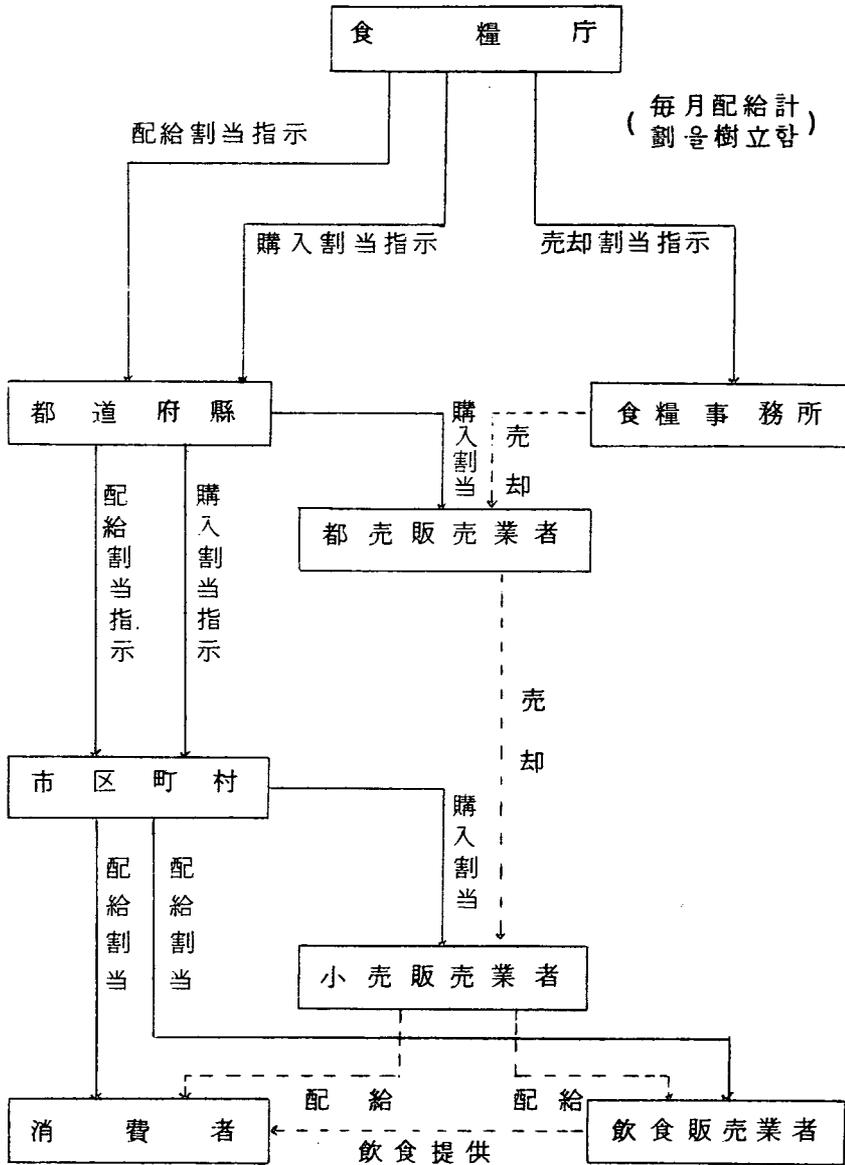
### 나) 自主流通米의 流通

米穀의 政府買入量이 事前売渡申請制의 採択으로 制限됨에 따라 現行 食管法의 範圍內에서 정부를 통하지 않고 이루어질수 있는 流通의 길을 찾게 되었으니 그것이 곧 自主流通米制度이다. 이른바 마켓 시스템 (Market System)을 導入하여 소비자選好에 應하는 米穀流通制度로서 1969年産米부터 適用 實施해 오고 있다.



< 圖 7 >

配 給 米 の 流 通 経 路



発足当年度에는 여러가지 事情으로 目標量を 達成치 못하였으나, 2 次年度부터는 流通量이 매년 증대되어, 1974 年の 경우 目標流通量 240 萬 t 을 초과하여 270 萬 t 의 流通実績을 올렸으며, 그 후로는 1975 年에 246 萬 t, 1976 年에 239 萬 t 이 流通되었다. <表 12 >

<表 12 > 自主流通米의 流通実績

(單位 : 玄米千 t)

	主食用 帛 쌀		酒 米		떡 쌀		計	
	目標量	実績	目標量	実績	目標量	実績	目標量	実績
1969	1,000	267	500	469	200	123	1,700	859
1970	1,000	952	500	540	200	200	1,700	1,692
1971	1,000	1,254 (156)	550	532 (24)	250	176 (8)	1,800	1,962 (188)
1972	1,300	1,419 (148)	600	426 (72)	250	115 (17)	2,150	1,960 (237)
1973	1,580	1,747 (48)	550	630 (25)	220	184 (-)	2,350	2,561 (73)
1974	1,630	1,790	550	567	220	347	2,400	2,704
1975	1,680	1,655 (504)	550	549 (2)	270	259 (23)	2,500	2,463 (529)
1976	1,700	1,785	600	479	200	127	2,500	2,391

資料 : '78 日本農業年鑑, 家の光協會 1978.

- 註 1) 指定法人이 都売業者들에게 売渡한 數量  
2) ( )內는 豫約限度超過米임.

自主流通米의 유통조직은 全国集荷团体(指定法人)가 農林水産省( '78.7.5改称) 承認으로 一定計劃에 따라 生産者로부터 指定集荷業者, 都道府県集荷团体를 경유하여 그 売渡의 委託을 받아 都売業者들에게 売渡하는 것으로 되어 있다.

또한 都売販売業者 以下の 段階에서는 政府米과 같이 配給計劃에 의하여 消費者에게 順次的으로 売渡되고 있다.

그러나 이 自主流通米에 있어서는 生産者 受取金額을 정부매입가격보다 높이 매기는 대신 集荷經費, 産地에서 消費地까지의 選送經費 등을 生産者가 부담케 되어 그 코스트價格(cost price)이 높게 올라감으로써 政府米의 價格体系보다는 不利하다.

이와 같이 정부미의 매도가격보다 自主流通米의 코스트價格이 不安定的이므로 정부는 自主流通米의 원활한 流通을 위하여 다음과 같은 補助金政策을 취하고 있다.

#### (가) 流通促進獎勵金

정부미의 逆差關係를 考慮하고 自主流通米의 円滑化를 위하여 指定法人에게 流通促進獎勵金を 支給하고 있다. 1977年産米의 경우 玄米 60kg당 1,200円(前年産은 1,550円)을 交付키로 하였다.

#### (나) 年中(通年)販売促進費

主食用米의 年中 安定的 유통을 위하여 一定時期 이후에 流通되는 數量에 대해서는 指定法人에게 金利, 保險料 상당액을 補助해준다. 그 金額은 1977年の 경우 1個月에 60kg당 131円(前年 149円)을 支給토록 하였다.

#### (다) 良質米獎勵金

쌀의 消費擴大와 良質米를 중심으로 하는 自主流通米의 원활한 유통을 위하여 主食用 및 讓造用 쌀에 대하여 獎勵金を 支給하는데

1977년에는 60kg당 A級이 1,200円, B級 600円씩(前年度 A級 700円, B級 350円)으로, 또 '78년에는 각각 1,500円과 750円으로 決定하였다.

#### (라) 目標達成장려금

主食用米의 유통량을 擴大하고 販賣目標량을 달성키 위하여 主食用 販賣量 가운데 一定量 이상을 販賣하였을 경우는 그 초과분에 대하여 指定法人 등에게 장려금을 支給한다. 1977년의 경우 120萬圓부터 150萬圓까지는 t당 3,000円(前年과 同一) 150萬圓 超過분에 대하여는 t당 8,000円(前年과 同一)씩으로 定하였다.

#### (마) 資金融通措置

自主流通米의 集荷資金調達을 円滑히 하기 위하여 集荷資金의 一部에 대해서 大藏省資金部가 農林中央金庫의 割引債券을 引受하는 形式으로 資金을 融通해 주고 있다. 1977年度の 그 債券 引受率은 所要金額의 30%(前년에는 50%)까지로 定했다.

#### 다) 豫約限度超過米의 取扱

自主流通米制가 생긴 以後 1971年産 米부터는 政府에의 売渡 및 自主流通米의 売渡限界가 設定됨으로써 豫約限度超過米가 나타났는데 그 流通에 관하여는 米穀의 유통질서維持, 米穀管理의 적정운영 등의 觀點에서 自主流通米와 同一경로를 밟아서 流通하도록 規制하고 있다.

#### 라) 配給 및 其他 流通規制

##### (1) 米穀의 配給制

정부는 原則上 生産者로부터 自家食糧用을 除外한 米穀 全량을 買入하여, 配給計劃의 定하는 바에 따라 都小売業者를 통해서 購入券에 의하여 消費者에게 配給토록 하고 있다. (食管法 第8条2)

## (2) 物価統制令의 適用廢止

종래에는 米穀의 都小売價格이 物價의 統制令에 의하여 통제되어 왔으나, 소비자의 所得水準 향상에 따라 品質에 대한 소비자의 관심이 높아졌고, 米穀의 需給事情이 緩和되었음을 勘案하여 정부는 품질별 가격형성과 良質米의 공급증대를 위하여, 1972年 4月1日부터 米穀판매가격에 대한 物價統制令의 적용을 폐지하였다.

## (3) 其他의 流通規制

日本 食管法은 米穀의 国内的 適正集荷와 適正配給을 保障키 위하여 米穀의 讓渡 保管 輸送 등에 관한 제도에 의하여 (食管法第9条), 그리고 米穀의 輸出入에 있어서도 國民의 食糧確保用 需給調整을 위하여 정부 許可制를 써서 輸入米는 반드시 정부에 売渡토록 하고 있다. (食管法 第11条)

## 3) 米穀의 價格

米穀에 대한 政府의 買入 및 売渡價格은 米價審議會의 심의를 거쳐 食管法에 依拠, 제반 經濟事情을 감안하여 決定키로 되어 있다. 即, 政府買入價格 (=生産者米價)은 米穀의 再生産確保를 目標로, 그리고 政府売渡價格 (=政府가 都売業者에게 파는 價格) 및 小売業者의 販賣統制價格 (=消費者米價)은 消費者의 家計安定을 目標로 하여 決定하고 있다.

### 가) 政府買入價格

#### (1) 政府買入價格의 算定方式

米穀의 政府買入價格 算定方式은 第2次世界大戰前 1934 ~ 1936年基準의 價格패리티方式 (1946 ~ 1951年産米)과 戰後 1950 ~ 1951年 基準의 所得패리티方式 (1952 ~ 1959年産米)을 거쳐 1960年産米부터는 生産費 및 所得補償方式이 採択되어 現在에 이르고 있

는데, 今 '78 年産米부터는, 對農民 米價政策에 약간의 修正을 가하여 종래의 生産費所得補償方式에 이른바 必要量生産費方式을 導入키로 하여, 지난 7 月 政府買入價格(生産者米價)과 消費者米價를 決定(前年度와 同一水準으로) 發表한 바 있다.

本稿에서는 '77 年産米까지 15 年以上을 통하여 適用시켜 온 生産費所得補償方式과 今年에 採用한 必要量生産費方式을 中心으로 '77 '78 兩年度米價의 比較分析을 통하여 日本의 米穀政府買入價格에 관한 考察을 가름코자 한다.

#### (가) 生産費 所得補償方式

日本政府는 1960 年 以後(1971 ~ 73 年만 除外) 繼續하여 1977 年産米까지 米穀의 政府買入價格決定에 있어서 生産費所得補償方式을 採択, 適用시켜 왔다.

1960 年까지는 低米價維持라는 政策目標에 묶여 표면적으로는 各種 加算金과 獎勵金制를 實施하는 등 農民保護然한 입장을 취해왔으나 실제로는 生産費 所得補償方式을 참작하는 정도에 그치고 多분히 政治的이고 非科學的인 生産者米價를 決定하여왔다.

그러므로 1960 年에 와서 生産費所得補償方式을 採択한것은 그것이 단순히 米價의 算出方式變化에 그치는 것이 아니라 水稻作에 소요된 自家勞動을 都市勞動과 같은 賃金으로 평가하여 生産費를 補償함으로써 農村과 都市의 所得隔差를 줄이려 한데에 더 큰 意義가 있었다.

이제 처음으로 이 方式을 採択하였던 1960 年의 경우와 今年의 必要量生産費方式을 採用하기 直前인 1977 年産米의 경우를 例示考察하면 다음과 같다.

< 1960 年의 경우 >

生産費所得補償方式을 처음으로 採択하였던 1960 年當時의 政府買入價格 算出公式은

$$P = \frac{\frac{\sum NC}{N}}{\frac{\sum N(F - K\delta)}{N}} + \frac{\frac{\sum NR}{N}}{\frac{\sum NF}{N}} \dots\dots\dots <1> 이었다. 10)$$

[ P : 求하려는 價格 (= 未包裝農家價格 )

C : 쌀을 販賣하는 農家の 10 a 當 生産費에 대해 家族勞動費는 都市均衡노임으로 評價하고, 資本利子는 借入과 自己資本으로 区分, 利子率을 修正, 物財費 등은 價格決定 年度에 評價한 것

F : 쌀販賣農家の 10 a 當 平均收量

δ : 쌀販賣農家の 反收의 分布表로 부터 算出한 反收의 標準偏差

K : 限界農家選定을 위한 係數

R : 쌀販賣農家の 10 a 當 平均地代

N : 3 年 ( 基準價格 = P + 運搬費用 ) ]

단, ① 反當生産費에는 家族勞力費, 物財費, 고용勞力費 및 副産物價額 이외에 資本利子, 地代 및 租稅公課金등의 諸負擔이 포함되어 있으며,

② 家族勞力費는 家族勞動時間을 都市均衡勞賃에 의한 評價로 구하고

③ 物財費, 고용노동비 및 副産物價格은 物價指數로 修正하고,

④ 資本利子是 農林水産省 統計調査部와 1959 生産 쌀 補充調査에 의거, 借入金과 自己資金의 比率을 22.3 : 77.7 로 하고, 借入金利率은 年 8.26 %, 自己資金은 5.5 %로함.

이와 같은 生産費 및 所得補償方式에 있어서도 자가노동의 평가 방법과 生産費 構成項目 등에 여러가지 流動要素가 많고, 客觀的 技術的으로 평가가 困難한 점도 많으며, 따라서 實際로 米價를 決定하는데에는 그 時點에 있어서의 經濟事情이나 政治的 与件이 상당히 作用하였다.

더욱 重要的 것은 1960 年 米價算出에 이 方式을 적용한 이후 부터 生産者米價는 急上昇하여 쌀의 過剩상태가 重大問題로 提起되었다는 것이다.

#### < 1977 年産 米의 政府買入價格算定 >

1977 年産 米의 政府買入價格도 食管法이 정하는 目的과 趣旨에 맞추어, 前年度와 같은 方式으로 이른바 生産費 및 所得補償方式에 의하여 算定되었다.

即, 農林水産省의 「米生産費調査」에 의한 5 俵 (1 俵는 60 kg) 以上 판매농가의 生産費의 過去 3 年 (1974, 1975 및 1976 年産)의 結果를 基準으로 하여, 家族勞動費는 都市均衡勞賃 (製造業의 事業所規模가 5 ~ 1,000 名未滿의 勞賃)에 의하여 評價하고, 物財 雇傭勞動費는 米穀生産費패리티指數로 物價修正을 하는등 價格決定年度에 評價한 平均生産費에 의하여 算定되었다.

10 a 當의 價格決定年度에 평가된 平均生産費를 10 a 當 平均收量으로 나누어 얻어지는 60 kg 當 非包裝農家價格  $P = \frac{141,751 \text{ 円}}{505 \text{ kg}} \times 60 \text{ kg} = 16,842 \text{ 円}$  이 되어, 여기에 運搬費 177 円을 합한 17,019 円을 基準價格으로 하였고, 이 基準價格에서 등급별가격의 基本이되

는 멍쌀 3 등米價格 17,086 円이 算出되었다.

$$[ \text{基準價格} + ( 1 \sim 5 \text{ 등平均과 } 3 \text{ 등과의 등급간격차} ) - ( \text{収率加算} ) \\ = 17,019 \text{ 円} + 86 \text{ 円} - 19 \text{ 円} = 17,086 \text{ 円} ]$$

이 價格에 加算金 및 包裝代 등을 加算한 멍쌀 1 ~ 4 등平均의 ( 包裝된 ) 生産者受取豫定價格 ( = 生産者米價 ) 은 다음과 같은 方式으로 하여 17,232 円으로 算定되었다.

$$[ \text{멍쌀 軟質 3 등未包裝價格} - ( 3 \text{ 등과 } 1 \sim 4 \text{ 등平均과의 等級間隔差} ) \\ + ( \text{収率加算} ) + ( \text{包裝代} ) = 17,086 \text{ 円} - 58 \text{ 円} + 19 \text{ 円} + 185 \text{ 円} = 17,232 \text{ 円} ]$$

이와 같이 算定된 3 등基準價格을 基準으로 하여, 등급간격차는 1 등이 + 320 円, 2 등은 + 160 円, 4 등은 - 160 円, 5 등은 - 660 円으로 하고, 硬質米에 대해서는 40 円의 収率加算금이 支払되며, 찰쌀에 대해서는 水稻찰쌀 500 円, 陸稻찰쌀 300 円씩을 加算키로, 陸稻에 대해서는 750 円을 減額키로 하였다.

#### (나) 必要量生産費方式

여기서 必要量이라 함은 政府가 정한 秋穀收買豫約限度量 ( '78年 에는 總 830 万 t ) 이다. 基本米價決定의 基礎가 되는 生産費算出方式에 있어서 1 俵 ( 60 kg ) 以上の 쌀을 판매하는 農家에서 「必要量」만의 生産에 所要되는 平均生産費를 使用하는 것이 必要量生産費方式이다. ( '78年産米 政府買入價格決定例示 )

##### ① 基本米價의 算出

< i > 玄米 60 kg 当 農家平均費用價格 ( 平均生産費 ) :

$$P_1 = \frac{138,380 \text{ 円}}{515 \text{ kg}} \times 60 \text{ kg} = 16,122 \text{ 円} \left[ \frac{10 \text{ a 当平均收量}}{10 \text{ a 当平均生産費}} \times \right]$$

60 kg ]

<ii> 基準價格 :  $P_2 = 16,122 \text{ 円} + 186 \text{ 円} + 711 \text{ 円} = 17,019 \text{ 円}$

[  $P_1$  + 運搬費 + 補整額\* ]

<iii> 멩쌀軟質 1等玄米價格 :  $P_3 = 17,019 \text{ 円} + 176 \text{ 円} - 19 \text{ 円}$

$= 17,176 \text{ 円}$

[  $P_3$  + ( 1 ~ 3等平均과 1等과의 等級間隔差 ) - 収率 ( 歩留 )  
加算 ]

<iv> 멩쌀白米 1 ~ 2等平均 ( 1 ~ 4 등平均 ) 包裝 白米 60 kg 当

生産者受取豫定價格 :  $17,176 \text{ 円} - 129 \text{ 円} + 19 \text{ 円} + 185 \text{ 円} =$

$17,251 \text{ 円}$  [  $P_3$  - ( 1等과 1 ~ 2等平均과의 等級間隔差 ) +

収率加算 + 包裝費 ]

## ② '78年産米価決定内容

위와 같이 決定된 基本價格을 중심으로 하여, 멩쌀玄米에 대한 ① 基準價格은 1 ~ 3等平均 60 kg当 1,019円 ( 앞에서 <i> <ii>이고 이 경우 等級間隔差는 1等を 基準으로 하여 60 kg当 2等이 -320円, 3等은 -1,320円으로 하였고, 収率加算 ( 歩留率加算 )은 19円으로 하되 北海道, 東北, 北陸 등 地域 즉 暖地早生種은 60 kg当 40円으로 定하였다. ㉠ 包裝代에 있어서는, “俵”의 경우 1俵 ( 60 kg들이 )当 161円, 가마니는 1仄 ( 60 kg들이 )当 256円, 日産麻袋는 1袋当 330円, 外製麻袋는 1袋当 218円, 紙袋는 1袋 ( 30 kg )当 76円, 그리고 樹脂袋는 1袋 ( 60 kg들이 )当 196円씩으로 定하였다. ㉡ 참쌀값은 멩쌀값에 60 kg当 水稻는 500円, 陸稻는

\* <i>의 60 kg当 農家平均費用價格은 '77年の 경우 16,842円이 었으나 '78년에는 必要量生産費方式을 採用하였기 때문에 16,122円으로 算出되어, 711円을 補整額으로 加算, 兩者를 비슷한 水準으로 定하였다.

300 円씩을 加算키로 하였으며, ㉔ 陸稻米價는 60 kg当 水稻엿쌀基本價格对比 -750 円의 隔差를 두었다.

(3) 政府買入價格의 變動推移

1950 年代 후반기에는 保合상태에 있던 政府매입가격은 1961 年 부터 1968 年까지 上昇勢를 보여 왔고, 1969 年産米부터 1971 年度米까지는 抑制되어 왔다 <表 13, 表 14 >. 1972 年産米價는 前年对比 5 %上昇, 1973 年産米는 15 %, 그리고 1974 年産米는 특히 物價 賃金の 引上 등을 反映하여 32.2 %까지 대폭 引上시켰다. 그러나 1975 年度産은 安定化方向에 있는 物價 등을 勘案 14.4 % 정도로 引上되고, 이어서 1976 年, 1977 年産米는 각각 6.4%, 4.0 %씩으로 그 引上폭을 점차 줄여 왔으며, 1978 年産 政府買入米價는 '77 年價格水準을 그대로 維持키로 決定되었다.

<表 13 > 米穀의 政府買入價格 政府売渡價格

등과의 價格關係推移

(單位：円)

	政府買入 價格① (玄米60 kg当)	政府売 渡價格 ②	消費者米 價(精米 10 kg当)	政府管 理 費 ③	販賣業 者마진 ④	코스트 逆差② -(①+ ③)	売買逆 差②- ①(정 부)	末端逆 差②+ ④-①
1960 年	4,162	4,351	850	449	317	△ 260	189	506
1961	4,421	4,326	850	393	342	△ 488	△ 95	247
1962	4,866	4,314	955	381	354	△ 370	11	365
1963	5,268	4,818	955	415	412	△ 864	△ 449	△ 37
1964	5,985	4,783	955	479	448	△ 832	△ 353	95
1965	6,538	5,632	1,110	599	512	△1,030	△ 431	81
1966	7,140	6,107	1,215	696	556	△1,773	△1,077	△ 521

	政府買入 価格① (玄米60 kg当)	政府売 渡価格 (②)	消費者米 価(精米 10kg当)	政府管 理費 (③)	販売業 者마진 (④)	コスト 逆差② -(① +③)	売買逆 差②- ①(正 +)	末端逆 差②+ ④-①
1967	7,797	6,990	1,395	839	612	△1,646	△ 807	△ 195
1968	8,256	7,551	1,510	1,043	666	△1,748	△ 705	△ 39
1969	8,256	7,497	1,510	1,412	720	△2,171	△ 759	△ 39
1970	8,272	7,442	1,510	1,389	775	△2,219	△ 830	△ 55
1971	8,522	7,377	1,510	1,205	840	△2,350	△1,145	△ 305
1972	8,954	7,846	1,590	1,188	918	△2,296	△1,108	△ 190
1973	10,301	7,806	1,590	1,388	972	△3,883	△2,495	△1,523
1974	13,615	10,256	2,100	1,513	1,358	△4,872	△3,359	△2,001
1975	15,570	12,205	2,495	2,287	1,594	△5,652	△3,365	△1,771
1976	16,572	13,451	-	-	-	-	△3,121	-
1977	17,232	14,771	-	-	-	-	△2,461	-
1978 <sup>※</sup>	17,251	14,771	-	-	-	-	△2,480	-

資料：日本，'78 農業年鑑 및 食糧管理의 現狀，日本食糧庁，1977.  
12月，※ 78年7月，日本政府発表 資料等。

註1) 政府買入価格は 1~4 등平均包裝된 価格

2) 政府管理費는 総経費에서 自主流通米助成経費 除外分

3) 消費者米価는 東京地域価格이며，1972年以後는 標準価格米의 価格임.

<表 14 > 米穀의 政府売買價格 등 變動率推移

年 度 別	政府買入價格 引上率 (%)	政府売渡價格 引上率 (%)	消費者米價 引上率 (%)
1965 ~ 66	9.2	8.4	9.3
66 ~ 67	9.2	14.5	14.6
67 ~ 68	5.9	8.0	7.8
68 ~ 69	0.0	-0.7	0.0
69 ~ 70	0.2	-0.7	0.0
70 ~ 71	9.2	-0.9	0.0
71 ~ 72	5.1	6.4	5.2
72 ~ 73	15.1	-0.5	0.0
73 ~ 74	32.2	31.4	31.3
74 ~ 75	14.4	19.0	18.8
75 ~ 76	6.4	10.2	9.8
76 ~ 77	3.9	9.8	9.5
77 ~ 78	0.0 *	-	0.0 *

資料：前掲<表 13 >參照

\* 78年7月，日本政府発表

나) 消費者米價와 政府売渡價格

消費者米價는 生産者米價와 같이 어떤 確定的 算出方法에 根拠를 두고 決定하는 것이 아니라, 管理費用, 消費者家計 生産者米價 등을 고려하여 정하고 있다.

예컨대 1945年부터는 費用原則에 의하여 算出되었으나, 1954年의 消費者米價의 改定을 계기로 費用原則을 基本으로 하면서 家計

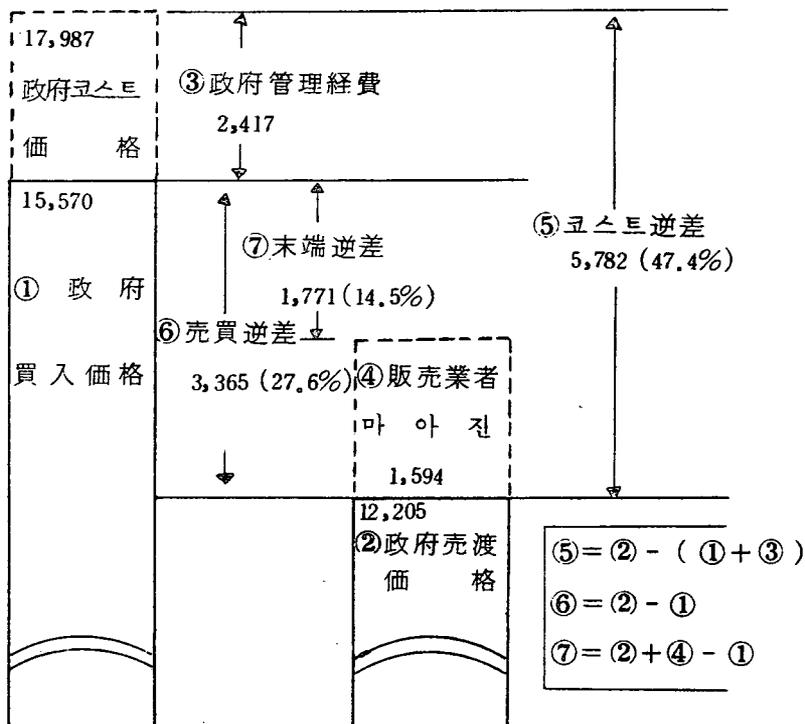
빈

면

< 图 8 >

米価体系와 逆差關係

( 单位 : 玄米 60 kg 当 , 円 )



註 1 ) 政府買入價格은 '75 年産決定價格임. 政府売渡價格은 '75 年 9 月以後 價格임.

2 ) 政府管理經費는 '76 年度豫算編成時의 豫定数值임.

3 ) 販賣業者마진은 標準價格米의 경우임.

4 ) 売買逆差, 末端逆差, 코스트逆差의 ( ) 內는 政府売渡價格에 대한 逆差率임.

%만을 상승시켰다. 다시 1976년에 10.2%, 1977년에 9.8%씩 상승시킴으로써 점차 그 상승률을 낮추어 오고 있으나, 前述한 바와 같이 정부매입가격에 있어서는 그 상승률을 1975년의 14.4%에서 1976, 1977년에 각각 6.4%, 3.9%씩으로 크게 낮추어 調整함으로써, 그 結果야 어떠한 政策的으로 兩價格間의 逆差幅을 縮少하는 方向을 追求하고 있는 것으로 해석된다.

지난 7월, 日本政府는 1978年度 秋穀의 消費者米價를 60 kg 당 17,251 圓의 現行水準 그대로 據置기로 決定하였다.

<表 14>에서 보는 바와 같이 日本政府가 米價를 據置하면서 價格을 調節해 온 것은, 1965年以後 生産者米價에 있어서는 1968~69년에, 消費者米價에 있어서는 역시 1968~69년에 한번 始作하여 1969~70年, 1970~71年 등 連3年을 계속 據置한 바 있었으며, 다시 1972~73年에도 精米 10 kg 당 1,590 圓水準에서 거치킨 바 있는데 이번의 조치는 그 후 5년만에 처음 있는 일이다.

日本이 米價를 調節, 決定하는 데는 여러가지 複雜한 政治·經濟的 要因이 內在하고 있음은 물론이겠으나, 現行 食糧體制下에서 累積되는 食糧管理特別會計의 赤字問題를 意識한 比重이 클 것으로 보인다.

#### 나. 麥類의 管理

麥類의 管理에 관해서도 米穀管理의 경우와 같이 需給, 流通 및 價格管理 등의 3부분으로 区分하여 小麥과 大裸麥의 順으로 考察하였다.

## 1) 麦類의 需給

### 가) 麦類의 需要

#### (1) 小 麦

食生活의 多樣化에 따라 穀物消費는 減少되어 왔으나, 小麦의 食糧用 1人當 消費量은 1955년부터 1967년까지 라면등의 新需要에 의하여 微增勢를 보여 오다가 그 후 1975년경까지 1人1年當 31kg水準에서 維持되고 있다.

小麦의 總需要量은 人口增加와 畜産振興에 따른 飼料用 消費增加로 말미암아 1967년의 511萬t에서 1974년에는 552萬t에 이르는 微增추세를 보여 왔다. <表 14 >

#### (2) 大裸麦의 需要

大裸麦의 食用 1人當消費量은 1970년까지 대폭 감소하여 오다가 그 후에는 強化精麦과 白麦의 보급 등도 있어 保合상태를 維持하여 왔다.

한편, 主食用(된장, 간장用포함) 需要가 1970년까지 急減해 오다가 점차 保合勢로 轉換되고, 飼料用과 讓造用需要는 增加하고 있어 總需要量은 1971년이후 增加추세에 있다. <表 14 >

### 나) 麦類의 供給(生産과 輸入)

#### (1) 國內麦의 生産

1960年産의 경우, 4麦(小麦, 6條大麦, 2條大麦 및 裸麦)合計 385萬t으로 63%의 自給率을 維持하였는데, 1971년부터 植付감소로 크게 줄어서 1973년에는 41.8萬t에 自給率이 5.5%이었다.

이와 같은 國內麦의 激減경향에 対処하여 緊急生産振興을 試圖함으로써, 1974년부터는 減産추세가 多少 완화되어 46.5萬t 生産에

<表 14 >

麦類의 生産量 總需要

年度	種類 項目	麦		
		小	總需要量	
	國內生産量	主食用	飼料用	
	千 t	千 t	千 t	千 t
1955	1,468	3,618	2,954	262
1960	1,531	3,965	3,125	468
1965	1,287	4,631	3,700	530
1970	474	5,207	4,092	701
1971	440	5,206	4,169	632
1972	284	5,323 (5,372)	4,208 (4,250)	707 (713)
1973	202	(5,498)	(4,316)	(708)
1974	232	(5,517)	(4,409)	(619)
1975	241			

資料 : 國內生産量은 農林省「作物統計」에 의함.

總需要量은 農林省「食料需給表」에 의함.

註 1) 總需要量에는 主食用, 飼料用이외에 加工用(된장, 간장, 麦酒用

2) 小麥의 飼料用에는 增産밀기울用小麥도 收率에 따라 換算하여

3) ( )內는 沖繩을 포함한 數值임.

4) 自給率은 總需要量에 대한 國內生産量의 比率임.

量 및 自 給 率 推 移

大 麦 斗 稞 麦				自 給 率		
国内生産量	総需要量			小 麦	大 稞 麦	計
		主 食 用	飼 料 用			
千 t	千 t	千 t	千 t	%	%	%
2,408	3,307	2,503	465	40.6	72.8	56.0
2,301	2,141	1,308	540	38.6	107.5	62.8
1,234	1,688	630	665	27.8	73.1	39.9
573	1,685	297	862	9.1	34.0	15.2
503	1,746	314	898	8.5	28.8	13.6
324	1,834 (1,842)	256 (258)	982 (985)	5.3 (5.3)	17.7 (17.6)	8.5 (8.4)
216	(2,126)	(310)	(1,133)	(3.7)	(10.2)	(5.5)
233	(2,132)	(290)	(1,129)	(4.2)	(10.9)	(6.1)
221						

等) 및 其他用 포함.  
計上함.

<表 15 >

麥類 植付面積，10 a 当

種 類		項 目	年 產	
			1955	1960
小 麥		植 付 面 積 (千ha)	663	602
		10 a 当 収 量 (kg)	221	254
		生 産 量 (千t)	1,468	1,531
		政 府 買 入 量 (千t)	586	768
大 麥	六 条	植 付 面 積 (千ha)	434	319
		10 a 当 収 量 (kg)	265	305
		生 産 量 (千t)	1,148	975
		政 府 買 入 量 (千t)	206	374
	二 条	植 付 面 積 (千ha)	-	83
		10a 当 収 量 (kg)	-	279
		生 産 量 (千t)	-	231
		政 府 買 入 量 (千t)	-	27
粟 麥		植 付 面 積 (千ha)	262	436
		10 a 当 収 量 (kg)	224	251
		生 産 量 (千t)	1,260	1,095
		政 府 買 入 量 (千t)	448	441

資料：日 農林省「作物統計」 及 食糧庁資料。

収量・生産量 型 政府買入量推移

1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975
476	229	166	114	75	83	90
270	207	265	250	270	280	269
1,287	474	440	284	202	232	241
802	276	250	170	132	153	174
132	46	31	21	14	12	11
305	320	338	329	332	308	334
403	148	104	70	47	37	37
149	55	40	24	18	15	16
113	99	82	68	48	48	50
281	271	317	265	262	302	276
318	269	260	180	124	145	137
30	60	32	27	12	15	11
177	80	51	32	18	18	17
290	193	274	233	246	294	271
513	155	139	74	45	51	47
233	83	75	39	25	32	32

自給率 6.1%, 1975년에는 46.2万 t 生産을 維持하였다. <表15>

## (2) 外国産麦의 輸入

国内産麦의 減産에 對備, 外国産麦은 그 輸入이 계속 늘어나서 輸入麦이 国内産麦類 供給의 大宗을 이루어 왔다. 全量을 수입에 의존하는 飼料用을 제외하고 主食用의 경우만도 1974년에는 小麥이 418万 t, 大麥은 31万 t으로 정부總売却量 對比 小麥은 97%, 大稞麥은 85%의 比重을 占하였다. <表 16 >

### 2) 麦類의 流通

#### 가) 国内産 麦類의 買入

1952年 食管法개정에 따라 종래의 供給体制을 廢止하고, 自由로 民間유통(自由販賣)을 전제하여, 生産者의 신청에 따라 無制限 매입하는 間接統制制를 廢하고 있다. (食管法 第4条2)

1955年 以後부터는 政府買入價格과 同売渡價格間의 逆差發生으로 麦酒用大麥을 제외하고는 商品化하는 国内産麦의 大部分이 정부에 売渡되어 사실상 国内産麦 全量이 政府管理下에 있다. <圖 9 >

#### 나) 外国産麦의 売入

麦類의 輸入은 정부의 許可를 요하며 輸入된 麦은 全量을 政府 에 売渡토록 되어 있다. (食管法 第11条)

실제로 政府는 輸入業者와 売買契約을 締結하고 輸入許可를 주어 輸入시키고 있다.

#### 다) 麦의 売渡

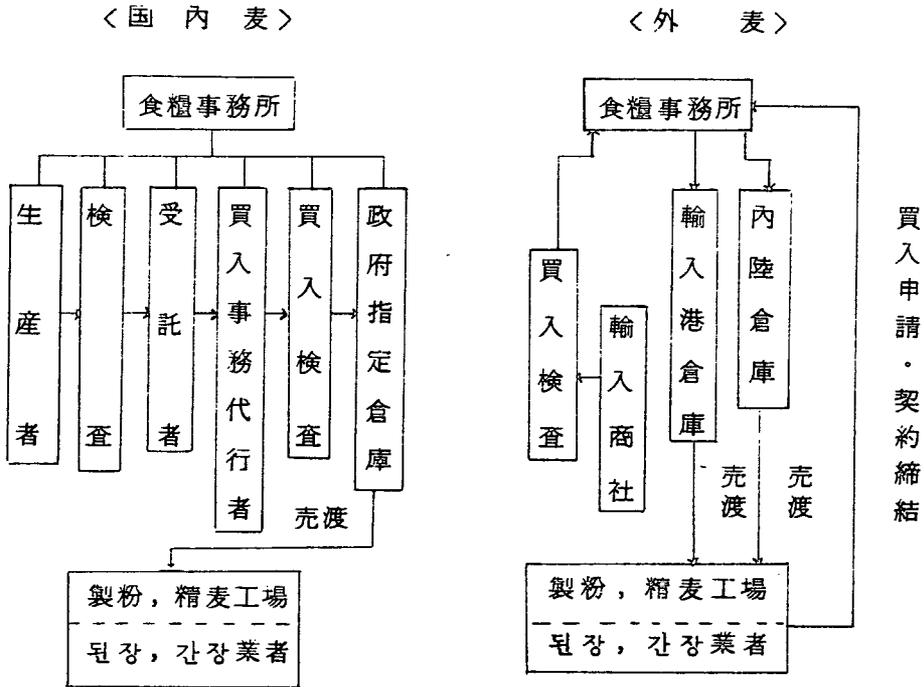
日本政府는 食管法 第4条2의 규정에 의거 買入한 国内産麦과 同 11条에 의거 買入한 輸入麦을 합하여 食糧用(製粉用, 精麦用)과 固有用途(된장, 간장用등)에 隨意契約으로 買却한다. <表 17 >

<表 16 >

輸入先別麦類輸入量推移

(單位：千 t)

國 別		年 度	1960	1965	1970	1974	1975
小	食糧用	美 國	934	1,445	2,053	2,484	2,600
		캐 나 다	1,069	1,075	1,027	1,413	1,490
		오스트레일리아	64	—	199	287	351
		소 련	65	—	—	—	—
		小 計	2,132	2,525	3,282	4,184	4,441
	飼料用	美 國	—	287	630	571	475
		캐 나 다	326	263	—	3	—
		오스트레일리아	170	362	645	659	734
		아 르헨티나	—	—	—	33	—
		南아프리카	—	—	—	—	—
	小 計	496	912	1,275	1,266	1,209	
	合 計	2,628	3,437	4,557	5,450	5,650	
大	食糧用	美 國	—	38	—	—	6
		캐 나 다	—	—	—	31	28
		오스트레일리아	—	65	—	323	301
		小 計		103		354	335
	飼料用	美 國	—	204	—	82	—
		캐 나 다	—	157	609	669	1,010
		오스트레일리아	—	9	168	381	300
		프 랑 스	—	—	88	—	—
		小 計		370	866	1,132	1,310
		合 計	—	470	866	1,486	1,645



飼料用麦은 飼料輸入計劃에 따라 食管法 第 11 條에 의거 買入 하고, 그 売渡方法과 價格은 食管法과 飼料需給安定法에 의하여 決定한다.

3) 麥類의 價格

가) 國內麥의 政府買入價格

麥의 政府買入價格은 食管法 第 4 條 2 의 第 2 項의 規定에 따라 패리티價格을 下廻하지 않는 범위에서 패리티價格을 基準으로 하여 麥類의 生産事情과 기타 經濟事情을 參작, 그 再生産을 확보할 수 있도록 하면서 決定하는 것으로 되어있다. (食管法 第 4 條 2 )

이 買入價格은 패리티指數의 上昇에 따라 每年 上昇하여 1965~

<表 17 >

国内・国外 麦別 政府売却量 推移

( 単位 : 千 t )

項目 會計 年度	小 麦					大 稈 麦				
	食 糧 用			飼料用 (全量 外麦)	計	食 糧 用			飼料用 (全量 外麦)	計
	内麦	外麦	小計			内麦	外麦	小計		
1960	688	2,072	2,760	488	3,248	747	17	764	—	764
1965	723	2,519	3,242	900	4,142	319	157	476	400	876
1970	319	3,420	3,739	1,267	5,006	234	1	235	772	1,007
1971	283	3,420	3,703	1,244	4,947	241	—	241	832	1,073
1972	191	3,782	3,973	1,279	5,252	150	97	247	941	1,188
1973	143	4,125	4,268	1,301	5,569	69	271	340	1,104	1,444
1974	133	4,033	4,166	1,213	5,379	56	320	376	1,100	1,476
1975	185	4,179	4,364	1,198	5,562	71	324	395	1,150	1,545
1976	179	4,225	4,404	1,380	5,784	75	321	396	1,210	1,606

資料 : 日本 食糧庁資料

註 1) 小麦의 食糧用에는 学校給食用, 간장用等固有用途包含

2) 大・稈麦의 主食用에는 麦酒用等固有用途包含

~1972年사이에는 3~7%씩 오르는 것이 1973年, 1974年度 부터는 飼料 木材 등의 價格上昇에 의하여 農業패리티指數가 대폭 상승되었기 때문에 買入價格도 前年對比로 1973年産은 14%, 1974年産은 28.1%씩 크게 上昇하였고 1975년에는 15年前인 1960年對比 2.8 배나 올랐다.

1977年産麥의 政府買入價格에 대해서는 麥價算定方式을 審議하는 米價審議會 小委員會의 報告를 받아 米價審議會 決定에 따르게 되는데, 國內産麥의 生産振興을 推進하는 觀點에서 最近의 麥類 生産事情을 考慮하여 決定한 것이다.

보다 具體적으로 보면 패리티價格 (P)에 調整係數로서 1976年度 産麥의 政府買入價格 (PG)에 1976年産麥 生産振興장려금(S)을 加算하여 얻은 金額을 1976年産麥의 정부매입가격 (PG)으로 除하여 얻은 比率( $\alpha$ )을 乘하여 決定한다. 즉 1977年産麥의 政府買入價格  $PA = P \cdot \alpha = P \times \frac{PG + S}{PG}$  의 算式으로 決定하였다.

( 단, P : 패리티價格     $\alpha$  : 調整係數 )

이 경우 패리티價格의 算出에 사용하는 農業패리티指數는 종래부터 每5年마다 그 웨이트를 改定키로 되어 있어, 1977年에도 그와 같은 前例에 따라 1975年度의 農家支出金額에 基礎를 두고 改定하였다.

이제 政府買入價格의 算定過程을 1977年의 경우를 예로 들어 分析해 보면 다음과 같다.

첫째, 패리티價格(P)의 算出은  $P = PB \cdot I \dots\dots\dots ①$ 의 式에 의하여 한다. [ 단, P는 패리티價格, PB는 1970年産 및 1971年産 麥으로 農林水産省이 指定하는 것의 政府買入價格의 平均値로서 小麥 ( 60 kg ) 1,686 円, 大麥 ( 52.5 kg ) 1,293 円, 裸麥 ( 60 kg ) 1,755

円등이며, I는 農業퍼리티指數의 1970年 3月부터 1972年 2月까지의 平均値에 대한 1977年 5月的 比率( $=\frac{411.66}{98.67} \times 100 = 417.21$ )임]

둘째, 政府買入價格算定에 있어서는, 위의 ①式에 의하여 算出된 퍼리티價格에 所要 調整을 加한 1977年産麥의 政府買入價格  $PA = P \cdot \alpha \dots\dots\dots$  ②의 算式으로 算定하였는데, 여기서  $\alpha$ 는 3麥別 調整係數로서  $\alpha = \frac{PG + S}{PG}$ 의 關係에 있다. (단, PG는 1976年産麥의 政府買入價格, S는 1976年産麥에 대한 生産振興獎勵金額이다.)

그러므로 小麥(二類二等 60 kg)은  $7,034 \text{ 円} \times \frac{8,874}{6,574} = 9,495 \text{ 円}$   
 大麥(三類二等 52.5 kg)은  $5,395 \text{ 円} \times \frac{7,055}{5,042} = 7,549 \text{ 円}$ , 裸麥(三類二等 60 kg)은  $7,322 \text{ 円} \times \frac{9,143}{6,843} = 9,783 \text{ 円}$ 이 각각 매겨졌다.  
 (단, 包裝代, 檢査手數料 등 未包含)

이것은 前年對比로 小麥이 44.4%, 大麥과 裸麥이 각각 49.7%, 42.9%씩 引上된 價格이다.

政府는 이 위에다 또 生産振興對策의 一環으로서 契約生産獎勵金(前年과 同一), 畚裏作麥植付獎勵補助金을 10 a 당 6,000 円(前年 5,000 円)씩을 交付하고 있다.

나) 輸入麥의 政府買入價格

輸入麥의 食糧庁買收價格은 輸出價格(f.o.b. 價格)에 海運運임, 保險料 및 輸入港諸費등의 合計價格을 기초로하여 輸入業者와의 계약에 따라 決定한다. <表 18 >

輸入關稅는 從價로 小麥 20%, 大麥 10%씩으로 되어 있으나 關稅減正조치법에 의하여 免稅되고 있다.

小麥의 경우 1972年까지는 長期間에 걸쳐 t 당 25,000~29,000 円정도로 政府売渡價格보다 關稅相當額정도 낮은 水準에서 계속되어

오다가 그 해 여름부터 上昇하기 시작, 1973年여름부터는 大幅的인 逆差가 생기기 시작했다.

1974年 2月の t当 80,000円을 頂点으로 需給事情에 多少의 緩和가 내다 보이자 輸入價格은 下落하여 1975年平均으로 t当 60,000円선을 維持하였다.

外国産大麥도 國際價格이나 食糧庁 買入價格이 小麥과 類似한 趨勢로 바뀌어 왔다.

<表 18 > 麥 價 의 推 移

(單位：円)

	政府買入價格			政府売渡價格				
	大麥 (52.5 kg)	稞麥 (60kg)	小麥 (60kg)	大麥 (52.5 kg)	稞麥 (60kg)	小麥 (60kg)	外大麥1) (100kg)	外小麥2) (100kg)
1960年	1,781	2,352	2,264	1,560	1,960	2,024	2,948	3,591
1965	2,202	2,945	2,834	1,507	1,895	1,971	2,839	3,520
1970	2,753	3,693	3,552	1,442	1,819	1,940	-	3,446
1972	3,043	4,087	3,931	1,416	1,798	1,895	2,191	3,369
1974	4,388	5,913	5,685	1,806	2,348	2,589	2,934	4,525
1976	5,213	7,014	6,745	2,135	2,725	2,979	3,567	5,322
1977	7,720	9,954	9,666					

資料：'78 日本農業年鑑

1) 오스트렐리아産

2) 美國産

註) 政府買入價格은 二等, 포장代, 검사수수료 포함.

政府買渡價格중 內麥은 標準品の 포장가격이고 外麥은 稞麥價格임.

1972年 8月の 吨当 24,000円에서 1973年여름에는 45,000  
円, 1974年 2月에는 56,000円까지 올라갔다가 1975年 平均價  
格은 40,000円線에 머물렀다.

#### 다) 麦類의 政府買渡價格

麦類의 政府買渡價格은 標準이 되는「銘柄級」麦에 매기는 標準売  
渡價格을 基準으로 하여 決定하는데, 家計費와 米價 및 經濟事情을  
감안하여 역시 消費者의 家計를 安定시키는 것을 目的으로 하여 決  
定한다(食管法 第4條).

이 買渡價格은 制度發足 이래 麦類供給의 大宗을 이루는 外表의  
導入價格 低位安定을 위하여 1972년까지 長期間에 걸쳐 据置없이  
조금씩 引下시켜 왔다.

1973년부터는 그 前年 여름에 예상된 國際價格앙등을 고려하여  
政府買渡價格을 引上시킴으로써 지금까지의 順差의 進行過程에 逆差關  
係가 發生하였다.

즉 同年 12월부터는 政府買渡價格을 平均 35%引上하였고, 1975  
年 12月에는 平均 20%의 引上을 決定, 1976年 1月부터 施行하였다.

#### 다. 食糧管理 財政負擔

食糧管理에 따르는 國家의 財政負擔은 主로 食糧管理特別會計에 의  
하여 이루어지는 것이나, 이 計定에 累積된 赤字의 補填과 기타 番  
轉作獎勵補助金の 交付 등과 같은 形態로 一般會計에 의해서도 負  
担되고 있다.

##### 1) 食糧管理特別會計의 運營

##### 가) 食管特別會計의 構造

食管特別會計는 米穀, 麦類, 輸入飼料 등 管理目的이 다른 物資를

<表 19 >

食糧管理特別

		1960 会計年度	1965	1970
損	国内米管理計定	△ 281	△ 1,335	△ 3,608
	国内麦管理計定	△ 175	△ 242	△ 160
	輸入食糧管理計定	193	395	223
	┌ 中 外 米	13	218	8
	└ 中 外 麦	180	177	215
益	食糧計	△ 263	△ 1,182	△ 3,545
食管特別会計繰入等 (1)		290	1,205	3,746
蓄総合利用対策費 (稲作転換所要経費等)(2)		-	-	818
食糧管理費(3) = (1)+(2)		290	1,205	4,564
一般会計豫算 (4)		17,652	37,447	82,131
農林関係豫算 (5)		1,669	4,049	9,921
(3) / (4) (%)		1.6	3.2	5.6
(3) / (5) (%)		17.4	29.8	46.0

資料：'78 日本農業年鑑，家の光協会

註 ( )内は 調整資金

食管特別会計繰入等は 調整資金，過剩米処分損失補填金等 포함

会 計 の 推 移

( 単 位 : 億 円 )

1972	1973	1974	1975	1976	1977
△ 2,618	△ 4,537	△ 6,024	△ 7,020	△ 7,556	△ 7,624
△ 105	△ 74	△ 132	△ 162	△ 141	△ 208
250	△ 295	△ 1,451	△ 840	125	△ 61
3	3	△ 51	0	13	17
247	△ 298	△ 1,400	△ 840	112	△ 78
△ 2,473	△ 4,906	△ 7,607	△ 8,022	△ 7,572	△ 7,893
3,273 (2,653)	6,133 (5,380)	8,703 (8,030)	8,114 (7,520)	8,229 (7,690)	7,306 (6,970)
2,030	2,028	1,280	1,061	787	982
5,303	8,161	9,983	9,175	9,016	8,288
121,189	152,726	191,981	208,372	246,502	285,143
14,056	18,709	22,499	22,892	24,919	26,401
4.4	5.3	5.2	4.4	3.7	2.9
37.7	43.6	44.4	40.1	36.2	31.4

取扱하고 있으며, 國內米管理計定과 그밖의 6個計定이 設定되어 있다.

各計定中の 調整計定은 會計全体的 資金操作을 원활히 하고 損失에 의한 借入을 피하며, 各計定の 損益을 綜合적으로 처리하기 위하여 一般會計로부터의 受(轉)入金을 原資로 한 調整資金을 設定해놓고 있다.

國內米, 國內麦 및 輸入食糧의 各計定에서 發生하는 損益은 調整計定에 옮겨 정리되며 조정자금도 이에 의하여 運營되고 있다.

#### 나) 食管特別會計의 運營實態

食管特別會計中 事業規模가 가장 큰 國內米管理計定에 있어서, 前述한 바와 같이 政府買入價格의 때폭적인 上昇으로 因한 이른바 政府売買價格逆差가 擴大된 점, 그리고 그 위에 1972年까지 黒字를 올려온 輸入食糧管理計定에 있어서 麦類의 國際價格 騰貴로 인한 逆差關係로의 轉換 등으로 말미암아 食管特別會計 損失額이 增大되었다.

또 1967年이후 쌀의 需給隔差 累積으로 인하여 過剩米在庫가 크게 늘어남으로써 그 保管의 長期化를 要하게 되었고, 그에 따른 保管經費의 增加 등으로 인한 損失도 커졌다.

따라서 1968年부터 過剩米의 처리를 計劃化하는 동시에 同年 5月에는 食管特別會計法을 一翻修正, 過剩米處理에 따른 損失에 관해서는 一般會計에서 이를 移延處理토록 하고, 1971年부터 7年間に 걸쳐 損失補填을 위한 一般會計로 부터의 移入을 計劃적으로 實施토록 하였다.

### 2) 米穀管理에 따른 財政負擔

#### 가) 國內米管理計定

日本の 米穀管理로 因한 財政負擔問題는 全적으로 過剩되는 國內

産米에 의한 것이며, 그것이 食管會計中 가장 큰 比重을 점하고 있다. <表 19 >

最近에 米價의 대폭적인 逆差擴大로 인한 損失額이 極度로 增加됨으로써 重大한 問題가 되고 있다.

특히 1973년에는 生産者米價(정부매입가격)는 引上하고 政府売渡價格은 据置시켜 損失額이 급격히 增大되기도 하였다. 1974年에도 生産者米價가 대폭 引上되어 10月부터 政府매도가격이 31.4%나 引上되었음에도 不拘하고 6,000 億円을 초과하는 損失을 記錄하였다.

1975年度에는 売買逆差不擴大政策을 試圖, 1976年부터 단계적으로 그 逆差關係를 해소시킬 計劃으로, 9月以後 政府매도가격을 改定하였고, 그에 따라 1977年부터는 그 逆差幅을 크게 줄이려는 方向을 취하고 1978年度 예산상에는 '78年産米穀의 政府買入價格을 前年度水準으로, 政府売渡價格은 '77年 9월에 改定된 現行價格을 그대로 計上해 놓았다. 그러나 지난 7월에 있는 '78年産米의 政府買入價格의 決定에서, 前述한 바와 같이 政治加算 1.54% 引上으로 인하여 財政負擔은 370 億円이 늘었다. 이 增額分에 대한 日本 大藏省発表 處理計劃 內容을 보면 ① 今年度に 新設된 畜利用再編対策推進 特別交付金 275 億円은 一般會計의 豫備費에서(現残高 1980 億円), 그리고 ② 良質米奨励金条 95 億円은 食管特別會計의 豫備費(残高 3,500 億円)에서 각각 充當키로 되어 있다.

### 3) 麦類管理에 따른 財政負擔

麦類管理會計에 있어서는 國內麦은 國內麦管理計定으로, 輸入麦은 輸入食糧管理計定으로 각각 구분 會計되고 있다.

### 가) 國內麥管理計定

國內麥의 管理에 따른 収支와 損益은 國內麥管理計定으로 처리한다.

最近에 정부매입가격이 每年 引上되는 反面에 정부매도가격은 長期間 据置 내지 引下措置까지 취해온 해가 있었기 때문에 그 兩價格間의 逆差는 每年 擴大되어 왔다. <表 20 >

또한 國內産麥의 減産에 따라 정부買入量은 每年 減少되어 同計定の 損失은 1968 年の 292 億圓을 정점으로 계속 減少되어 1976 년에는 141 億圓까지 내려왔다.

1977 년에는 当初豫算에 208 億圓으로 세워져 있었으나 生産振興 奨励金 등으로 인하여 그보다 약 140 億圓 정도의 損失增加를 보였다. <表 19 参照 >

### 나) 輸入食糧管理計定

輸入食糧은 輸入麥이 大宗이므로 이 計定은 사실상 輸入麥管理計定이나 다름없다.

이 輸入麥의 관리에 의한 損益을 輸入食糧管理計定에 의하여 살펴 보면, 1972 년까지 輸入麥의 價格關係는 대략 関稅相当額 정도의 順差가 이루어졌는데, 外麥輸入量 增大에 따라 그 利益이 增加하여 1972 年の 경우 247 億圓에 달하였다. 그러나 麥類의 國際價格 등귀에 따라 輸入麥의 코스트價格關係가 逆差로 轉換하자 1973 년에는 298 億圓의 損失을 보였고, 1974 年에도 손실이 증가하여 1,400 億圓이라는 記錄的인 赤字를 내었다.

그 후 輸入麥의 逆差解消를 위한 政府売渡價格의 改定과 買入價格安定化政策 등에 따라 1977 년에는 78 億圓線으로 減少되었다.

<表 19, 表 21 >

< 表 20 >

国内産小麦의 政府買入價格과

政府売渡價格과의 價格關係推移

( 单位 : 2 類 3 等 60 kg 当 , 円 )

項目 年産	政府買入價格 (A)	政府売渡價格 (B)	政府管理経費 (C)	コスト逆差 (B)-[(A)+(C)]	売買逆差 (B)-(A)
1960	2,264	2,024	264	△ 504	△ 240
1965	2,834	1,971	376	△ 1,239	△ 863
1970	3,552	1,940	338	△ 1,950	△ 1,612
1971	3,788	1,944	369	△ 2,213	△ 1,844
1972	3,931	1,895	364	△ 2,400	△ 2,036
1973	4,466	2,620	430	△ 2,276	△ 1,846
1974	5,685	2,589	598	△ 3,694	△ 3,096
1975	6,300	2,979	712	△ 4,033	△ 3,321
1976	6,300	2,979	834	△ 4,155	△ 3,321

資料 : 日本 食糧庁

< 註 > 1) 政府買入價格에는 포장대와 검사수수료 포함.

2) 政府売渡價格에는 포장대 포함.

〈表 21〉 外麦(主食用小麦)의 政府買入價格 및  
政府売渡價格關係

(單位：톤當円)

項目 年度	政府買入 價格 ①	政府売渡 價格 ②	政府管理 經費 ③	売買逆差 ② - ①	コスト逆差 ② - (① + ③)	コスト逆差 比 率
1960	26,119	36,627	1,826	10,508	8,682	23.7
1965	27,252	35,988	1,889	8,736	6,847	19.0
1970	27,385	35,425	2,077	8,040	5,963	16.8
1971	26,094	35,545	2,219	9,451	7,232	20.3
1972	25,372	34,511	2,389	9,139	6,750	19.6
1973	43,150	38,012	3,115	△ 5,138	△ 8,253	21.7
1974	72,461	45,602	4,502	△ 26,859	△ 31,361	68.8
1975	61,940	47,887	5,259	△ 14,053	△ 19,312	40.3
1976	68,642	55,789	5,759	△ 12,853	△ 18,612	33.4

資料：日本，食糧庁資料

#### 4) 國家豫算과 食糧計定

##### 가) 食糧管理費의 比重

食糧管理에 關한 農林水産關係豫算은 一般會計로부터 食糧特別會計에의 繰入金(調整資金 및 過剩米損失補償金)이외에 一般會計內에 畜綜合利用對策에 關한 轉作獎勵補助金이 計上되어 있어, 이 2가지를 합해서 形成되는 것으로, 그 중 특히 國內米關係 財政負擔은 큰 比重을 차지한다.

그 規模를 最近 數年の 예에서 分析해 보면, 1976年の 경우 9,016 億圓으로 農林水産關係 豫算의 36.2%, 一般會計豫算의 3.7%에 달

하였으며, 1977년에는 각각 8,288 億圓에 31.4%, 2.9%의 比率을 占했었다.

한편 이것을 年度別 推移로 보면, 1960年 '65, '70 및 '75年, 그리고 '76, '77년에 각각 對農林水産關係 豫算比가 17.4% 29.8, 46.0, 40.1, 36.2 및 31.4% 등으로 1976年을 피크로 점차 減少하고 있으며, 對一般會計豫算比는 1.6, 3.2, 5.6, 4.4 3.7 및 2.9%의 比率로서 역시 1970年度가 5.6%로 가장 높았고, 그 후 漸減하고 있다.

#### 나) 食管特別會計 損失處理

1978年度 豫算上에 反映되어 있는 食管特別會計 赤字규모는 6,752 億圓으로 前年度 당초예산 7,893 億圓보다 減少하였는데, 그것은 國內米麥의 二重價格差가 縮少되고 導入麥의 買入價格이 下落하였기 때문이다. 이 赤字額은 一般會計에서 調整資金 6,020 億圓과 前年度 移越金 783 億圓으로 充當될 豫定이다.

前述한 바와 같이 1971년부터 實施해온 過剩米処분에 따라 食管特別會計의 過剩米処分損은 処分年度로부터 7年 동안에 一般會計에서의 繰入金으로 補填하고 있는 바, 1978년에는 이를 위하여 一般會計에서 288 億圓을 計上, 이로서 1978年末 過剩米処分損移越額은 214 億圓, 그리고 1979年末에는 完了할 豫定이다.

導入飼料計定の 損失豫定額 143 億圓은 同計定の 積立金에서 89 億圓, 一般會計의 飼料輸入安定金에서 54 億圓을 가지고 整理할 예정이다.

農産物安定計定の 損失額은 19 億圓이며 이는 一般會計의 農産物價格安定費에서 充當할 計劃이다.

한편 食糧關係의 一般會計 豫算額은 6,342 億圓이며, 이 가운데

에서 食糧管理特別會計의 調整資金으로 6,020 億圓, 過剩米 処分損失 補填에 288 億圓을 各各 充當할 豫定이다.

### 3. 食糧制度의 問題點

위에서 考察한 日本의 食糧制度는 高米價政策의 基調 위에서, 生産者米價를 상승시켜 增産意慾을 자극하여 나타난 生産增加와 消費者米價를 上昇시켜 米穀의 需要를 減少시킴으로써 나타나는 消費의 減少라는 生産·消費의 兩面的 逆關係에 의하여 生産過剩을 累増시켜 온 것이다.

여기에 生産技術의 進歩와 增收品種植付增加 등은 生産增加側에 그리고 맛과 質의 低下와 食生活의 嗜好變化는 消費(需要)減少側에 각각 加勢하여 米穀의 生産過剩을 크게 加速化시켰다.

供給이 需要를 초과하면 價格이 下落하고, 反面에 價格이 下落하면 需要가 減少되어 均衡을 維持하게 되는 原則을 벗어난 代表的 例라 하겠다.

本章의 序頭에서 밝힌 바와 같이 1950年 이후 日本經濟가 發展 段階에 들어서면서 食糧事情이 好轉되었으며, 1952年 日本의 獨立 當時 執權했던 保守黨政權以後 政治적으로 渴求했던 農村·農民의 지지와 호응에서 비롯된 農民優待, 農村保護政策이 그대로 굳어진데에 原因이 있는 것으로 풀이하고 있다. 이와같은 食糧制度의 長期間 運營過程에서 指摘되고 있는 몇가지 問題點을 要約해 보면 다음과 같다.

#### 가. 價格面의 問題點

1963年 이후 日本의 米價政策은 大体로 쌀生産農家의 所得確保라는 見地에서 이른바 生産費·所得補償方式 중심의 米價를 算定, 米

作農業과 他産業間의 生産性과 所得의 隔差를 메우는데 努力함으로써 高米價政策으로 一貫해 왔다. 또 경우에 따라서는 豊作이 계속되는데도 불구하고 政治的인 加算金이 追加되어 米價는 消費者·生産者 兩米價 모두 크게 上昇된 바도 있었다. 예컨대 1960年度에 玄米 1石(150kg)당 10,420円하던 生産者米價가 1968년에는 20,672円으로 2배나 올랐고, 消費者米價도 11,671円에서 20,541円으로 크게 上昇된 바 있었다.

이것은 兩米價 공히 그 동안의 全國消費者物價 上昇率 55%를 크게 上廻하였고, 國際市場에서의 米價(當時 CIF 價格으로 150kg당 10,000円)와 比較해서도 價格差가 큰 것임을 알고도 취한 조치였다는 점에서 食管制度는 결국 消費者와 納稅者의 負擔으로 農民에게 利得을 提供하는 制度라는 批判을 받게되었다.

#### 나. 需給面에서의 問題點

米穀의 過剩生産은 米 그 自体의 需給面에서 뿐만 아니라 全体食糧 需給面에서까지 重大한 問題點으로 提起되고 있다.

1965년까지도 平均 60~70万t씩 不足하던 쌀이 1966년부터 事情이 逆轉, 当年에 25万t이 過剩되기 始作하더니 1967, '68년에는 約 200万t씩 供給초과를 記錄했고 그 후 계속 過剩상태에 있다. 前述한 바와 같이 消費者米價의 上昇과 食生活의 嗜好變化로 米穀의 消費量은 人口의 自然增加에도 불구하고 오히려 減少함으로써, 在庫가 累積되고 過剩米處理 등으로 인한 財政面의 過重負擔問題까지 提起되었다.

#### 다. 財政面의 問題點

現行 食管制度가 米穀의 過剩生産으로 인한 國家財政負擔과 關聯

하여 안고 있는 問題點은 過剩米處理에 따른 財政負擔 이외에 供給自体를 抑制키 위하여 實施하는 限界米作農地의 耕地轉換用 補助金負擔 및 其他 管理過程에서 發生하는 財政負擔問題가 複合적으로 作用하고 있다.

즉 價格面의 逆差現象과 需給面의 供給過剩현상은 그대로 政府의 財政負擔問題로 나타남으로써 食管特別會計上의 커다란 赤字를 招來하였고, 이 赤字는 一般會計로 부터의 繰入金으로 充當하는 한편 自主流通米制度 등을 採択함으로써 解消코자 하였다.

前者의 경우, 자금이 一般會計에서 繰入된다 하여도 결국 農林水産關係 豫算에 重圧이 되고 정부재정부담 全體的으로는 差異가 별로 없으며, 後者의 경우는 재정부담의 輕減에는 다소 寄與가 되겠으나, 自主流通米의 원활한 集荷와 保管 販賣를 위한 金融支援이 必要하므로 農協 등의 金融面에 問題를 제기시키고 있다는 점도 看過할 수 없는 것이다.

여기에 다른 措置로서 米價據置를 들 수 있겠는데, 日本 食管當局은 現食管體制下에서의 財政赤字 해소방안의 하나로 이 措置를 잊지 않고 있으며, 지난 7月 中旬에 있는 '78年産 秋穀生産者米價據置決定도 같은 趣旨에서의 産物인 것으로 보인다. 그 만큼 米價據置措置는 財政赤字의 解消에 重要한 의미를 지닌 것으로 풀이된다.

요컨대 日本이 數次에 걸쳐 取択코자 研究해 온 이 米價據置는 첫째 農民優位의 米價政策에서 全体 國民生活를 安定시키는 米價政策을 摸索한 점, 둘째 高米價政策이 招來한 歪曲된 農業構造의 改善을 試圖한 점, 셋째 所得補償的 米價政策에서 價格機構에 의한 米價政策에의 轉換을 追究한 점, 끝으로 지금까지의 食管制度에 대한

綜合的인 反省 등의 意味를 지닌 것으로 보아 특히 關心을 모으고 있다.

序頭에서도 指摘된 바와 같이 急速한 經濟成長으로 增大된 國民所得의 對食糧消費效果가 日本國民의 食糧消費패턴을 變化시킨데까지는 오늘날 國內外的 一般趨勢에 비추어 異論이 있을 수 없겠으나 그 增加된 所得이 어떠한 形態에 의해서든 自國의 食糧需要에 따라 一定水準의 自給率을 確保하는데에 寄與한 후에, 食生活의 이른바 質的向上을 가져왔다면 日本의 食管制度는 훨씬 順調로이 發展하였을 것으로 判斷된다.

그러나 實際는 그와 달리 國民所得의 增加가 自國의 均衡的 食糧自給問題를 外面한채 곧바로 國民食生活의 高級化로 急轉換하였기 때문에, 所得의 增加에도 불구하고 全体食糧 특히, 米穀以外的 食糧自給率은 크게 떨어졌으며, 게다가 지나친 米穀優先의 食管制度 運營이 日本의 食糧事情을 더욱 惡化시켰던 것이다. 日本國民의 相当比率이 農業에 종사하고 있으며, 米穀의 收量이나 價格의 高低가 農民의 經濟生活에 주는 영향이 크고, 米穀自体가 國民全体의 主食으로서 絶對的 比重을 占하여 왔다는 歴史的 및 經濟社会的 發展過程을 감안할 때 어느 程度의 米穀優位政策은 不可避하였을 것이나 食管制度의 運營面에서 보다 慎重하고 多角的인 接近과 試圖가 뒤따라야 할 것이라는 見解가 支配的이다. 本稿 序頭에서 본바와 같이 澱粉質食糧의 소비가 減少하는 반면에 動物性食糧의 消費가 늘어나고 있으며, 最近年에 가까와 올수록 米穀中心 澱粉質食糧의 所得彈性値는 逆(-)으로 增加하고 있음에 반하여 畜産物 등 動物性食糧의 소비는 急激히 增加하고 있는데, 이 경우 動物性蛋白質

의 供給源은 종래의 水産物에서 畜産物로 바뀌어가고 있다는 事實도 輸入飼料의 需要가 늘고 米穀以外の 食糧自給率이 낮은 日本으로서는 要注意 問題点으로 남게될 것이다.

國民의 營養面에서도 米穀이 絶對的 供給源인 칼로리는 그 섭취량이 漸減하고, 動物性食糧을 供給源으로 하는 蛋白質과 脂肪의 섭취량은 빠른 速度로 증가하고 있음을 보았다. 이와같은 趨勢에 對備, 日本에서는 米穀의 減産對策( 이른바 生産調整策 )이 實施되고 있으며, 米穀의 生産은 이미 60年代末부터 減少段階에 들어섰다. 특히 1975年 8月부터 拳論되어 現在 施行中인 綜合食糧政策은 이 米穀의 生産調整에서 비롯된 것이며, 마침내 이 調整政策의 成敗는 기히 累積된 過剩米處理問題와 함께 食管制度 自體의 存廢與否를 좌우할 것이라는 見解까지 대두되었고, 食管當局으로서는 이렇듯 受難<sup>11)</sup>을 겪고 있는 食管制度를 포함하여 보다 広範圍한 綜合的食糧政策을 實施하기에 이르렀던 것이다. 이에 따라 1978年부터는 쌀 170萬 t 減産運動을 展開하는 한편 消費擴大運動도 同時에 어나가고 있다.

이와 같은 現狀 속에서 現行 食管制度의 當面問題들을 解決하려면 食糧管理 내지 食糧政策의 方向을 다음과 같이 補完・修正해나가야 할 것으로 보고 있다.

첫째, 食糧의 需要面에서는 自國의 氣候 風土 및 其他 自然環境 등에 알맞는 國內自給型 食生活패턴으로 誘導하는 한편, 供給面에서는 우선 耕種農業에 있어서 米穀의 過剩生産을 막고 自給力向上의 主力이 될 수 있는 麥類 大豆 및 飼料作物등의 耕作으로 과감히

轉換하는 同時에, 畜産振興, 果菜類增産 등으로 國民食生活構造變化에 相應하는 生産構造를 形成할 것.

둘째, 日本農民의 所得増大와 經濟水準의 향상 등을 감안, 이제는 農業自體를 하나의 現代의 産業으로 確立하고, 農家所得政策도 單純한 補償方式을 떠난, 勞動生産性의 平準化를 통하여 現實化할 것.

셋째, 價格政策도 米價優先主義에서 벗어나 全般的인 農産物價格의 安定化에 目標을 두고 農産物 相互間의 價格體系 특히 米價와 他 農産物價格間의 價格均衡을 回復, 維持해 나아갈 것.

넷째, 食糧의 自給問題는 총래의 食管制度나 一時的 食糧政策 以外에 一般經濟原則에 입각한 國內外的 諸政策, 예컨대 國內生産, 對 外輸出入 및 備蓄在庫運用 등의 政策을 調和있게 採択 實施함으로써 段階的으로 풀어나가야 할 것등이다.

## Ⅳ. 우리나라의 糧穀管理 및 政策方向

本稿는 지금까지 日本의 食糧事情을 背景으로 하여 그들의 食糧管理制度에 관하여 考察하였다.

이제 日本에서 食糧制度의 運營과 그것을 中心으로 實施된 食糧政策등의 遂行過程에서 提起되었던 問題點들을 考慮하면서, 우리나라의 糧穀管理 내지 糧政의 側面을 概觀하고 몇가지 問題點 및 그와 關聯된 政策方向을 提示해 보고자 한다.

### 1. 食糧중의 米麥

糧穀이 國民食糧의 大宗을 이루고 있으며 그 中에서도 특히 米麥의 比重이 絶對적으로 크다는 점은 日本의 경우와 같다. 단, 日本에서는 米穀이 이미 1966 ~ '67 年경부터 過剩되어 왔으며, 麥類中 보리는 주로 飼料用으로 消費하되 輸入量의 比重이 크다는 점과, 그러면서도 全体食糧의 自給率은 크게 뒤져 있다는 점<表22> 등이 우리와 다르다.

〈表22〉 韓日 糧穀 自給率 比較

(單位: %)

	米 穀	大 麥	小 麥	大 豆	옥수수	全 體	備 考
韓 國 (77)	108.6	101.7	5.8	66.3	2.6	79.1	'75年 米自給100.5%
日 本 (76)	100	10	4	3	-	37	'60年 米自給102%

資料: 韓國農村經濟研究院, 農村經濟 VOLI.2 P.68 등

## 2. 食糧(糧穀中心)의 需給

食糧의 需給面을 糧穀中心으로 보면, 穀類와 豆類가 그 絶對量으로는 늘어났지만 <表 23>, 1人当消費量은 人口增加에 의한 相殺등으로 인하여 오히려 減少경향을 나타내고 있다.<表 24>

<表 23> 糧穀의 消費趨勢(食用總供給量基準)

(單位: 1,000 ㄱ)

	1968	1970	1972	1974	1976
米 穀	3,663	4,218	4,183	4,455	4,339
보 리 쌀	1,329	1,190	1,353	1,401	1,411
밀 가 루	863	811	1,163	891	1,098
其 他	122	83	75	147	114
穀 類 計	5,977	6,302	6,777	6,894	6,962
콩	168	198	173	201	298
팥	17	23	18	25	31
其 他	15	18	14	14	18
豆 類 計	200	239	205	241	347

資料: 農水産部/FAO 韓國協會, 食品需給表, 1976. 등

<表 24> 韓日間 1人当 米穀消費量 變動趨勢比較

(單位: kg/年)

	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
韓 国	128.5	130.8	139.8	124.8	120.8	124.8	119.8	121.0	126.4
日 本	111.7	95.1	93.1	91.7	91.1	89.7	88.1	86.2	-

資料: 食品需給表(1976, 韓國), 食料需給表(1975, 日本)

糧穀中 米穀의 1人當 消費趨勢를 日本과 比較해 보면, 兩國 公히 減少趨勢를 보이고 있으나 日本은 1965年부터, 韓國은 1972年부터 減少하기 시작하였으며, 지난 10年間 減少率은 韓國이 5.8%, 日本이 22.8%로서 日本國民의 米穀消費減少速度가 3倍 以上 빨랐다. 또 1人當消費 絶對量에 있어서는 韓國이 每年 30~50kg 정도 더 많은 것으로 밝혀졌다.<表 24>

<表 25> 穀類 및 豆類의 生産趨勢

(單位:1,000%)

	1968	1970	1972	1974	1976
米 穀	3,603	4,090	3,998	4,212	4,669
보 리 쌀	1,680	1,591	1,560	1,388	1,759
小 麦	211	219	145	74	82
其 他	171	130	112	106	100
穀 類 計	5,665	6,030	5,815	5,780	6,610
콩	201	229	222	246	311
팥	26	24	21	28	34
其 他	12	13	11	13	15
豆 類 計	239	266	254	287	360

資料: 農水産部 / FAO 韓國協會, 食品需給表, 1976.

한편, 食糧의 供給面에 있어서는 糧穀의 國內生産이 지난 10年 동안 繼續 增加되었으나 <表 25>, 米麥의 自給을 이루기 전까지는 美国 등으로부터의 導入量도 食糧供給의 큰 比重을 占하였었다.

<表 26> <表 27>

그러나 本稿 序頭에서 指摘하였듯이 食糧의 概念을 広意로 볼 때에는 위에 說明된 糧穀의 需給實態만으로는 食糧 全體의 상황을 充分히 알 수 없으며, 現段階에서 供給量은 곧 消費된 量으로 보아 無妨할 것이므로 우리의 食糧需給의 趨勢와 實態는 다음의 <表 28> 內容이 集約 說明하고 있다고 보겠다.

<表 26> 年度別 財原別 糧穀 導入 実績 (單位:千噸)

年度	財源		K F X	其他 <sup>1)</sup>	合計
	구분	P. L. 480			
	수 량	구 성 비			
1962	482.9	(96.8) %		16.1	499.0
63	1,013.6	(76.9)	253.6	50.9	1,318.1
64	610.2	(66.7)	232.6	72.8	915.6
65	597.0	(94.2)	37.0	-	634.0
66	401.0	(76.4)	124.0	-	525.0
67	468.0	(42.6)	632.0	-	1,100.0
68	758.0	(50.7)	738.0	-	1,496.0
69	1,495.0	(62.6)	564.0	330.0	2,389.0
70	1,190.0	(56.3)	530.0	395.0	2,115.0
71	946.0	(32.8)	1,147.0	790.0	2,883.0
72	2,053.0	(64.0)	972.0	166.0	3,191.0
73	672.0	(20.6)	2,216.0	383.0	3,271.0
74	-	-	2,732.0	-	2,732.0
75	281.0	( 8.9)	2,857.0	9.0	3,147.0
76	699.6	(23.7)	2,076.4	183.3	2,959.3
77	533.8	(14.4)	2,537.8	638.6	3,710.2
計	12,201.1	(37.1)	17,649.4	3,034.7	

資料: 農水産部 糧政局

1) CCC資金에 의한 도입분은 기타에 포함

<表 27> 年度別 糧穀 生産量, 消費量 및 剩餘農産物 導入量

( 単位 : 千噸 )

年 度	P.L.480 導入量 (A)	生産量(B)	消費量 (C)	構 成 比 (%)	
				A / B	A / C
1962	482.9	4,921	5,287	9.9	9.2
64	610.2	5,351	5,587	11.4	11.0
66	401.0	5,540	5,744	7.3	7.0
68	758.0	5,775	7,024	13.2	10.8
70	1,190.0	6,192	7,645	19.3	15.6
72	2,053.0	6,034	8,590	34.1	23.9
74	-	5,931	8,486	-	-
76	699.6	6,881	9,041	10.2	7.8
77	533.8	6,453	9,699	8.3	5.5

資料 : 農水産部 糧政局

註 : 生産量과 消費量은 쌀, 보리, 小麦 및 옥수수의 總量임.

<表 28>

年度別 1人当 年間食品供給量 ( 1962 ~ 1976 )

( 単位 : kg )

食品別 年度	総 計		穀 物		果実及菜蔬類		畜水産物		其 他 <sup>1)</sup>	
	供給量	構成比	供給量	構成比	供給量	構成比	供給量	構成比	供給量	構成比
		%		%		%		%		%
1 9 6 2	281.0	100.0	180.3	64.2	41.6	14.8	21.4	7.6	37.6	13.4
6 4	318.5	100.0	176.3	55.4	45.1	14.2	28.7	9.0	68.4	21.5
6 6	330.4	100.0	175.0	53.3	53.0	16.0	30.7	9.3	70.7	21.4
6 8	348.6	100.0	198.7	57.0	62.3	17.9	29.3	8.4	58.3	16.7
7 0	365.9	100.0	201.7	55.1	70.0	19.1	32.0	8.8	62.2	17.0
7 2	370.4	100.0	208.3	56.2	73.6	19.9	38.6	10.4	49.9	13.5
7 4	366.4	100.0	205.8	55.2	78.2	21.3	46.9	12.8	35.6	9.7
7 6	380.0	100.0	204.6	53.8	81.1	21.4	51.8	13.6	42.4	11.2

資料：農水産部，FAO 韓国協会，食品需給表，1976.

註 1) 薯類，雪糖類，種実類等이 包含되었음.

### 3. 所得増大와 食糧消費

日本에서 「国民所得増大→食生活의 質的向上(高級化)→米穀消費減少」의 現象이 食糧의 消費패턴에 非合理性을 擴大시켰고 食管制度의 存統을 위협하고 있음은 이미 指摘된 바와 같다.

우리나라도 第5次經濟開發5個年計劃의 目標年度인 1986年을 겨냥할 때, 韓國開發研究院의 推定대로 그해 總人口 4,208.8萬, 以當 国民所得 3,857달러(經常價格)가 될 것으로 假定한다면, 国民이 攝取하는 칼로리와 營養攝取量은 先進國型에 接近할 것이며, 따라서 穀物中 쌀의 消費量은 1人當 國民所得 3,500달러水準에 달했던 日本등 先進國의 实例에 비추어, 1977年의 126kg에서 90~100kg水準으로 떨어질 것이 豫想된다.

이와 關聯하여 우리의 注意를 要하는 것은 日本의 경우 1人當 国民所得이 3,100달러線에 달하였던 1973年에 1人當 米穀 消費量이 91.1kg이었는데 <表 29>, 이것은 1960年의 114.9kg 對比 21%나 떨어진 것이며, 이 때에 이미 過剩米處理問題로 腐心하면서 米穀減産政策에 박차를 가하고 있었다는 점으로서, 最近에 米穀의 自給을 達成한 우리로서도, 勿論 与件의 差異는 있겠으나 米穀의 増産政策을 계속 推進하는 過程에서 食糧 특히, 糧穀의 均衡生産問題를 充分히 감안하고 一定時期 이후부터는 米穀의 生産調整을 적절히 誘導해 나가야 할 것이다.

<表 29> 国民所得과 米穀消費量 推移 (韓日比較)

國別	所得: 年度別 消費量	1962	1965	1970	1973	1975	1976
		韓 國	1人當 GNP (佛)	86	105	234	361
	1人當 쌀 消費量 (kg)	120.9	128.5	130.5	120.6	119.8	121.0
日 本	1人當 GNP (佛)	※ 462	906	1,658	3,100	3,807	—
	1人當 쌀 消費量 (kg)	※ 114.9	111.7	94.8	91.1	87.6	86.4

※ 1960年 數值임.

#### 4. 糧穀의 流通

日本の 경우, 糧穀中 米穀의 流通은 原則上 國家 政策目的을 위 하여 一定量을 政府가 買入, 所定의 經路를 거쳐 消費者에게 돌아 가도록 되어 있으며, 이 政府米(配給米)이외의 米穀은 自主流通米 및 自由米(暗米) 등의 性格으로 流通되고 있음은 이미 考察한 바 와 같다.

또 麥類中 國內產麥은 自由로운 民間流通을 前提로 生産者의 申請에 따라 政府가 無制限 買入하여, 需要대로 적절히 放出하는 間 接統制制를 취하고 있으며, 外國產輸入麥은 輸入부터가 政府許可制에 輸入全量을 政府에 壳渡토록 되어 있다.

政府米의 配給制, 麥類輸入의 許可制 및 輸入業者와 政府間의 壳 買契約制, 그리고 米穀의 流通獎勵金制 등 우리와 相異한 점들이

많은데, 이 糧穀의 流通問題에 관해서는 우리나라의 경우에도 改善을 요하는 복잡한 問題들이 많이 있어, 生産者와 消費者 同時 保護의 方案으로서의 均衡的 生産과 연관하여 主産 団地生産 擴大, 産地와 消費地의 直結體制, 収買, 備蓄, 輸入調節, 販賣網整備 補充, 綜合 流通센터設置 등 農産物 全体 流通體制革新 方向에 맞추어 훨씬 広範한 研究가 必要하므로 次後 別途研究가 있어야 할 것이다.

## 5. 糧穀의 價格政策

糧穀의 價格을 어떻게 決定 維持해 나갈 것인가 하는 問題는 國家經濟事情과 政策目標의 優先順位에 따라 左右되였으며, 이 점에 있어서는 韓·日 兩國間에 別差異가 없었다. 그러나 糧穀價格에 관한 制度의 運用이나 政策의 遂行過程에서 發生한, 우리와 다른 日本의 特記事項을 살펴 보면, 戰後 一定期間 동안 農民에 不利한 穀價政策을 써 오다가 1960年代 이후부터 繼續 財政赤字를 보면서 까지 二重穀價制를 採択, 農民保護政策으로 一貫해 왔으며, 米麥價의 決定操作이 執權與黨의 政權維持手段의 한 方便으로도 利用되어 왔다는 것인데, 이로 말미암아 米價와 他農産物價格, 米價와 他物價間의 均衡이 破壞되고, 지나친 農民優待政策이란 批判을 받게 되였으며, 특히 二重 米價制로 인한 食管赤字등 連鎖的 副作用이 컸던것은 이미 指摘한 바와 같다.

우리나라도 1950年代까지의 穀價政策은 6.25動亂으로 인한 經濟秩序 및 物價均衡의 破壞, 農地改革으로 인한 地價引下, P.L480号 美剩餘農産物導入 등으로 農民에게 不利한 低農産物價格政策을 採択해 왔으며, 그로 인하여 農民의 增産意慾이 減退되고 農村貧困化

를 招來했었다. 그 후 1970年代에 들어와서부터 米麥의 政府收買 制度의 積極化와 더불어 二重穀價制에 의한 收買價引上〈表 30〉 〈表 31〉등으로 農産物 交易條件을 改善, 農家所得을 올리고 農村 農民의 經濟發展을 促進시켰으며, 마침내 米麥의 自給을 이룩하게 되었다.

이와 같이 農家所得增大를 이룩한 二重穀價制의 實施는 生産農民과 國家間의 相反된 利害關係下에서 첫째, 필요한 糧穀의 擴大再生産을 確保하면서 農家所得을 保障하고 消費者家計와 一般物價의 安定化까지도 기해야 한다는 점과, 둘째 農家所得補償에 요하는 만큼의 糧特赤字가 늘어남으로써 政府의 財政負擔을 加重시켜 왔다는 점 등은 日本의 경우와 類似하다. 그러나 米麥에 대한 政府收買制에 있어서 日本은 生産農家の 自家食糧用을 除外한 全量을 國家에 売上토록 義務化하고 있다는 점에서 우리와 다르다.

## 6. 二重穀價制와 農家所得

韓·日 공히 農家所得補填의 主要方便의 하나로서 二重穀價制를 취하였다. 높은 穀物價格(특히 政府收買價格)은 農家所得을 增大시켰으며, 韓國의 경우는 특히 米穀의 消費節約을 통하여 오랜 期間 外貨節約의 效果까지 거두었다. 그러나 一般物價에 上昇壓力을 加하고 都市 低所得消費層의 保護에 逆行한 二律背反的 結果도 피할 수 없었으며, 日本의 경우는 高穀價政策이 米穀의 消費減少를 誘發하여 기특이나 남아도는 過剩米處理에 負擔을 加重시킨 側面도看過할 수 없다.

〈表 30〉 米穀の 政府収買価格 対 放出価格(1956 ~ 75)

(單位 : 圓/80kg)

年 度	収買價格 (A)	放出價格 (B)	價 格 差 (B) - (A)	操 作 費	B/A (%)
1 9 5 6	1,059	1,216	157	157	114.8
5 7	1,059	1,216	157	157	114.8
5 8	1,059	1,216	157	157	114.8
5 9	1,059	1,216	157	157	114.8
6 0	1,059	1,216	157	157	114.8
6 1	1,550	1,792	242	242	115.6
6 2	1,650	1,888	238	233	114.4
6 3	2,060	2,312	252	251	112.2
6 4	2,967	3,450	483	346	116.3
6 5	3,150	3,350	200	394	106.3
6 6	3,306	3,900	594	446	118.0
6 7	3,590	4,100	510	507	114.2
6 8	4,200	5,200	1,000	496	123.8
6 9	5,150	5,470	320	572	106.2
7 0	7,000	6,500	-500	662	92.9
7 1	8,750	9,500	750	738	104.3
7 2	9,888	9,500	-388	785	96.1
7 3	11,372	11,264	-108	905	99.1
7 4	15,760	15,850	90	1,265	100.6
7 5	19,500	16,800	-2,700	1,560	86.2
7 6	23,200				

資料：農水産部，食糧局

<表 31>

大麦의 政府收買價格對 放出價格  
( 1974 ~ 75 ) ( 單位 : 원 / 80 kg )

年 度	收 買 價 格 (A)	放 出 價 格 (B)	價 格 差 (B) - (A)	B / A (%)
1 9 6 4	1,147	1,377	230	120.1
6 5	2,295	2,463	168	107.3
6 6	2,295	2,463	168	107.3
6 7	2,490	2,632	142	105.7
6 8	2,640	2,750	110	104.2
6 9	3,348	2,750	598	82.1
7 0	3,850	3,100	750	80.5
7 1	4,890	4,300	- 590	87.9
7 2	6,357	4,800	- 1,157	75.5
7 3	6,993	6,000	- 933	85.8
7 4	9,091	8,320	- 771	91.5
7 5	11,100	8,320	- 2,780	75.0

資料： 農水産部，食糧局

生産農家나 都市消費者는 적어도 短期的, 直接的으로는 二重穀價制에 의하여 利得을 보고 있으며, 이 兩者間의 利得이 크면 클수록 糶特赤字를 통한 國家財政的 損失이 擴大되어 왔다. 그러므로 政策當局에 의한 制度運用의 妙는, 政府收買價格과 對民放出價格을 決定함에 있어서는 生産農家와 都市消費者의 利得을 最大限 보장하면서 國家財政負擔을 最少化할 수 있는 代案을 追求하는 데에 있다고

< 表 32 >

都 市 農 村 間

年 度	家 口 当 經 常 所 得			1 人 当
	農 家 (A)	勤 勞 者 (B)	A / B (B)	農 家 (C)
1 9 7 0	255.8	381.2	67.1	43.2
7 1	356.4	451.9	78.9	61.1
7 2	429.4	517.4	83.0	75.2
7 3	480.7	550.2	87.4	84.0
7 4	674.5	644.5	104.6	119.2
7 5	872.9	859.3	101.6	155.1
7 6	1,156.3	1,151.8	100.4	208.7

資料： 都市家計年報，經濟企劃院，農家經濟調查結果報告，農水産部

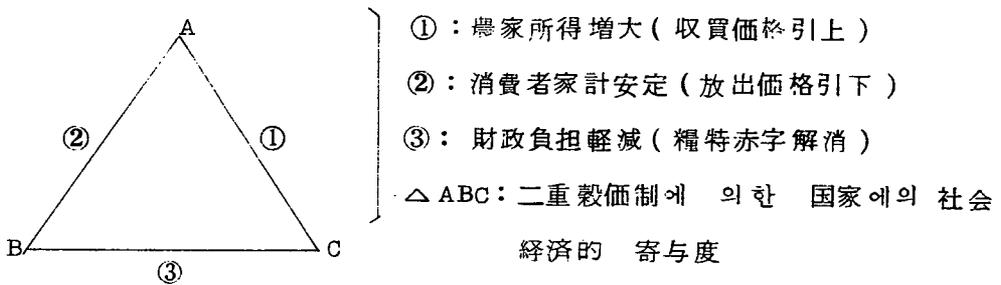
所得比較(韓国)

(単位：千圓)

經常所得		1人当実質所得		
勤勞者 (D)	C / D (%)	農家 (E)	非農家 (F)	E / F (%)
71.4	60.5	43.2	71.4	60.5
85.6	71.4	53.4	75.4	70.9
98.2	76.6	57.6	77.4	74.4
104.8	80.2	58.7	80.1	73.3
123.7	96.3	61.9	76.1	81.4
166.9	92.9	65.2	81.9	79.6
228.1	91.5	69.8	97.9	71.4

보겠다. 요컨대 二重穀價制에 의한 國家에의 寄與는 <圖 10>에서 보는 바와 같이 「農家所得增大・消費者家計安定・國家財政負擔輕減」의 三面等價原則에 立脚하여 評價될 수 있을 것이며, 이 制度의 最大效果를 거두기 위하여는 그 三者를 政策的으로 적절히 調節해 나가야 할 것이다.

<圖 10> 二重穀價制의 三面等價모 델



우리나라에서도 二重穀價制 실시에 의하여, 米穀은 1970년부터, 大麥은 1971년부터 高穀價政策을 통한 價格逆差現象에 따라 糧特赤字가 累増되는 반면, 農家所得의 增大와 消費者家計安定을 기할 수가 있었다. 그 結果 農家所得이 크게 上昇하였으나 <表 32> 아직 滿足스런 水準에는 못 미치고 있다.

따라서 低穀價政策에로의 轉換을 내세우면서 그로 인한 農家所得減少分을 農外所得의 增大로 補充하자는 一部の 主張과 試圖는 時機尙우이며 慎重을 기해야 할 것으로 본다.

위의 <表 32>에서 家口當 經常所得으로 보면 1976年の 경우, 農家가 1,156,300 원, 都市勤勞者가 1,151,800 원으로서 農家가 약

간 높다. 兩所得의 算出基準이나 計算方法에도 問題點이 있겠으나 1人當 所得面만 보아도 都市勤勞者의 所得이 높다. 1人當所得을 都農間에 비교하면 '74, '75 및 '76年에 農家 1人 平均 所得은 經常價格으로 都市勤勞者의 각각 96.3%, 92.9% 및 91.5% 등이고 實質所得으로는 81.4, 79.6 및 71.4% 등으로서 오히려 最近 數年 동안 農家 1人當 所得이 減少하고 있다.

이와 같은 상태하에서 만일 低穀價政策을 취한다면 都農間 所得 隔差는 다시 擴大될 것이며, 따라서 現時點으로 부터 農家所得을 一定水準까지 增大시키는 동안은 高穀價政策을 계속 維持하여야 할 것이다.

그러나 이 高穀價政策을 維持하는 데에는 첫째, 이 制度自体에 限界性이 있으므로 그 效果를 무한히 기대할 수는 없으며 따라서 이를 補完하기 위해서는 各種 生産資材의 補助, 融資 및 稅制上의 配慮까지 併行되어야 하겠으며, 둘째 生産農家의 耕作規模 不平等 <表 33>으로 인한 農家階層間 所得隔差의 梁化를 막을 수 있는 對策도 아울러 講究되어야 할 것이다.

이 農家階層間所得隔差를 1976年의 例로 韓日間에 比較해 보면 <表 34>에 나타난 바와 같이 韓國의 大農(2.0ha 以上) 戶當 農家所得은 零細農(0.5ha 未滿)의 약 4倍임에 비하여, 日本은 大小農이 거의 비슷하다. 그것은 日本의 경우, 農業所得에 있어서는 零細農이 大農보다 낮지만(約 $\frac{1}{4}$ ), 農外所得에 있어서는 大農보다 훨씬(約3倍) 높기 때문이다. 구체적으로 1976年度 日本에 있어서 大農의 農家戶當農業所得은 3,111.4 円으로서 零細農(284.9 円)의 약 11倍가 되나, 農外所得은 1,202 円으로서 零細農(3,221 円)의 約37%에 불과하였으므로 戶當 農家所得은 大小農間에 큰차가 없

<表 33>

耕地規模別 農家所得推移 ( 韓国 , 戸当平均 )

( 単位 : 千圓 )

年度 規模別	70	71	72	73	74	75	76
0.5ha 未 滿	163.0 (100.0)	210.5 (100.0)	241.0 (100.0)	284.0 (100.0)	401.1 (100.0)	532.5 (100.0)	670.2 (100.0)
0.5 ~ 1.0	211.7 (129.9)	294.6 (140.0)	363.3 (150.7)	400.4 (141.0)	575.2 (143.4)	776.2 (145.8)	977.2 (145.8)
1.0 ~ 1.5	288.5 (177.0)	417.1 (198.1)	522.1 (216.6)	542.6 (191.1)	771.9 (192.4)	975.0 (183.1)	1,318.9 (196.8)
1.5 ~ 2.0	383.0 (235.0)	519.6 (246.8)	661.8 (274.6)	685.9 (241.5)	1,040.8 (259.5)	1,253.9 (235.5)	1,697.3 (253.3)
2.0ha 以上	477.1 (492.7)	682.9 (324.4)	730.1 (302.9)	971.6 (342.1)	1,413.5 (352.4)	1,734.9 (325.8)	2,523.3 (376.5)

資料 : 農水産部 , 農家經濟調查結果報告 .

註 : ( ) 内是 0.5ha 未滿의 農家所得에 對한 比率

<表 34 >

耕地規模別 韓・日間 農家所得比較  
( 1 9 7 6 )

区分 規模別	韓 国 ( 千 圓 )			日 本 ( 千 円 )		
	農業所得	農外所得	農家所得	農業所得	農外所得	農家所得
0.5ha 未 滿	379.0 (100.0)	291.2 (100.0)	670.2 (100.0)	284.9 (100.0)	3,221.2 (100.0)	3,506.1 (100.0)
0.5 ~ 1.0	760.9 (200.8)	216.3 ( 74.3)	977.2 (145.8)	922.8 (323.9)	2,640.9 (82.0)	3,553.7 (101.6)
1.0 ~ 1.5	1,132.5 (298.8)	186.4 (64.0)	1,318.9 (196.8)	1,662.1 (583.4)	2,055.0 (63.8)	3,718.1 (106.0)
1.5 ~ 2.0	1,480.9 (390.7)	216.4 (74.3)	1,697.3 (253.3)	2,225.0 (781.3)	1,621.0 (50.3)	3,847.0 (109.7)
2.0ha 以上	2,222.9 (586.5)	300.4 (103.2)	2,523.3 (376.5)	3,114.7 (1,093.3)	1,202.0 (37.3)	4,316.7 (123.1)

資料： 韓国，農水産部，農家經濟調查結果報告

日本，農林省統計情報部，農家經濟調查報告。

게 나타났다.

이에 반하여 우리나라의 경우는 農業所得이나 農外所得 공히 大農이 높았으며 따라서 大小農間 所得隔差는 아직도 현저하다.

그러므로 長期的으로 都農間 및 農家階層間 所得隔差를 줄여 安定的 福祉社会 建設과 均衡的 經濟發展을 기하려면 前述한 高穀價政策과 더불어 農外所得의 增大方案도 併行 講究함으로서 農家所得 增大라는 큰課題를 풀어나가야 할 것이다.

## 7. 糧穀管理에 의한 財政負擔

糧穀管理에서 오는 財政負擔의 壓力도 韓·日兩國이 공히 當面한 要解決 主要課題의 하나이다.

日本에 있어서의 食管特別會計 赤字累積이 國家財政負擔을 加重시키는 主要因으로 問題되고 있는 바와 같이, 우리나라의 경우도 米 麥등 糧穀管理로 인한 財政負擔이 糧特赤字의 形態를 통하여 壓力을 받고 있다. 日本에서는 最近에 이 糧穀管理에서 오는 財政負擔의 一部를 食管特別會計 以外의 一般會計에서 負擔하고 있는데, 우리도 糧穀管理基金의 損失을 단순히 韓銀借入에 의해서만 充當하면 인프레 可能性이 짙고 <表 35>, 또 糧特赤字의 受惠對象이 주로 一般消費大衆이라는 觀點에서도 糧特赤字의 一定比率을 一般會計豫算에서 負擔토록 處理하는 것이 바람직할 것이다.

糧穀管理基金을 위한 韓銀借入의 通貨膨脹寄與度를 보면, 우선 既借入額中 未償還額만도 1975年末 現在 4,777 億원에 달하였으며, 그동안 一部 返濟한 額數를 除外하고는 每年의 借入金 그 自体가 通貨量膨脹으로 나타났음을 볼 수 있다. 즉, 韓銀借入이 通貨量增加

<表 35> 糧特의 韓銀借入이 通貨量增加에 미치는 影響

(單位：10 億원)

年 度	長 期 借入額	償還額	純借入 (A)	未償還額 累 計	通貨量	通貨量增 加額 (B)	A / B (%)
1970	2.0	2.0	0	0	307.6	55.6	-
71	0	0	0	0	358.0	50.4	-
72	50.0	14.0	36.0	36.0	519.4	161.4	13.3
73	50.0	0	50.0	86.0	730.3	210.9	20.6
74	160.0	0	160.0	246.0	945.7	215.4	68.5
75	231.7	0	231.7	477.7	1,181.7	236.0	98.2

資料：農水産部 食糧局，韓國銀行，經濟統計年報 1970 ~ 75

에서 차지하는 比重은 1972年의 13.3%에서 1973년에는 20.6%, 74년에는 68.5%로 크게 늘었으며, 1975년에 와서는 98.2%로서 결국 通貨增發의 絶對的 要因이 糧穀管理를 위한 韓銀借入에 있었음을 立証하고 있다. 그러므로 糧穀管理를 위한 이와 같은 「인프레」의 財源調達方法은 財政安定의 見地에서 결코 바람직하지 못한 것이다.

또 糧特赤字의 受惠對象과 受惠度面에서 보면, 우선 受惠對象으로는 米穀生産者, 보리生産者 및 消費者(米穀, 大麥, 小麦粉 등의) 등이 될 것이며, 다음에 그 受惠度に 있어서는 1977年末 現在를 基準으로 할 때, 糧特基金赤字總額 3,624億원(100%)中에서 小麦粉

價格支持用으로 支給된 補助金이 1,280 億원 ( 35.3% ) , 大麥이 二重價格制에 의한 補償金 支給額이 1,517 億원 ( 41.9% ) , 그리고 米穀管理에 의한 赤字가 793 億원 ( 21.9% ) 이었다. < 表 36 >

따라서 糧特赤字의 要因別 受惠度 比重은 大麥管理 ( 大麥生産者와 消費者 ) > 小麥管理 ( 小麥粉消費者 ) > 米穀管理 ( 米穀의 生産者와 消費者 ) 의 關係에 있으며 , 前述한 바와 같이 糧特赤字에 의한 最多受惠者가 一般消費者라고 하는 점에 비추어 糧特赤字의 一般會計補填 處理는 當然한 것으로 볼 수 있다.

< 表 36 >

糧 穀 管 理 基 金 現 況

( 單位 : 億 圓 )

年 度 別	쌀	보 리	其他雜穀	小 麥 粉 價格 補助	計
1 9 7 0	4	△ 28	△ 4	-	△ 28
7 1	51	△ 45	△ 6	-	0
7 2	49	△ 61	△ 4	△ 6	22
7 3	9	△ 88	△ 10	△ 165	△ 254
7 4	△ 327	△ 356	△ 19	△ 548	△ 1,250
7 5	△ 163	△ 220	△ 7	△ 546	△ 936
7 6	△ 197	△ 285	△ 5	△ 15	△ 503
7 7	△ 219	△ 433	21	-	△ 631
合 計	△ 793	△ 1,517	△ 34	△ 1,280	△ 3,624

資料 : 農水産部 食糧局

## 8. 糧穀管理基金의 運用方向

앞에서 살펴본 바와 같이 二重穀價制의 實施는 糧特赤字를 累積시킴으로써 國家財政負擔에 壓力을 가하고, 이 糧特赤字를 韓銀借入으로 充當함으로써 「인프레」를 誘發하는등 複雜한 連鎖反應으로 國家經濟社會에 어려운 問題를 提起하고 있으므로 穀價制度의 運營은 적절한 附隨的 政策이 뒤따라야 할 것이다.

本稿는 끝으로 우리나라 糧穀管理体制下에서 큰 比重을 차지하고 있는 糧特計定(基金)損失補填問題를 中心으로 하는 糧穀管理基金의 運用方向에 관하여 다음과 같이 몇가지 意見을 提示코자 한다.

가. 現在까지 糧特赤字를 解消키 위하여 있었던 基金의 韓銀借入方法은 가급적 止揚하고, 이미 이루어진 借入金은 一般會計에서 負擔處理토록 하는 동시에 既借入金으로 인하여 發生된 利子は 果敢히 免除措置할 것.

나. 糧特赤字의 要因이 米穀管理에서 보다 麥類管理에서 오는 比重이 컸고, 麥類赤字의 受惠者가 一般消費者이라는 점을 감안, 앞으로 二重穀價制에 의하여 發生하는 糧特赤字는 段階적으로 一般會計에서 補填해 나가도록 할 것.

다. 通貨增發, 인프레 誘發을 막고 財政 및 物價安定을 기하기 위하여 韓銀借入을 抑制하는 대신에 糧穀証券發行制度를 強化하여 糧穀管理上의 不足資金을 調達토록 하되, 이를 보다 效率적으로 실시하기 위하여 糧穀証券發行利子和 手数料는 매년 當該年度의 一般會計에서 負擔토록 할 것.

라. 政府收買糧穀의 販賣(放出)價格을 加급적 現實化하여 市價近接價格으로 調整함으로써 二重價格制에 의한 糧穀欠損을 最少化할 것.

마. 小麦粉 등 輸入 糧穀의 販賣代錢을 糧穀 管理基金으로 轉用하여 不足資金의 一部를 調達하고, 이를 보다 效果的으로 推進하기 위하여 특히 現行 小麦粉管理体制 등을 果敢히 改善하여야 할 것 등이다.

< 註 >

- 1) 食糧 (Food) 의 概念은 FAO 방식에 따라 穀類, 薯類, 豆類, 菓蔬 果實, 설탕, 肉類, 鷄卵類, 牛乳類, 魚貝類 및 油脂類 등 全体食糧 概念임.
- 2) 動物性食糧의 消費比率比較에서 魚貝類를 除外한 것은 所得이 增加하여도 魚貝類의 消費는 거의 變化가 없었기 때문임.
- 3) 澱粉質食糧의 消費는 減少하고 動物性食糧의 消費가 增加하는 形態의 消費構造變化
- 4) 쌀과 比較하여 段収가 낮고 政府買入價格이 農民에게 不利하다는 점.
- 5) 日本, 農林金融, 農林中央金庫調査部刊, 1978年3月号, P.138.
- 6) 1972年을 前後한 世界食糧生産波動과 1973年の 美國의 大豆 輸出規制, 中東戰直後の 産油国에 의한 石油輸出規制 및 石油價格 引上등
- 7) 日本食糧管理法 第2条 및 同施行令 第1条에서 定한 食糧의 定義를 보면, 「主要食糧은 米穀, 大麦, 裸麦, 小麦 및 其他 政令으로 定한 食糧을 말한다」고 定해 있으며, 「其他 政令으로 定한 食糧」이란 다음의 것들이다. 즉 米穀粉, 小麦粉, 大麦粉을 主原料로 하여 만든 빵類, 米穀粉 또는 小麦粉을 主原料로 하여 만든 麵類, 떡類, 米飯 (즉 또는 其他類似食品 포함), 米穀 또는 米穀粉을 主原料로 하여 製造한 加工品으로서 農林水産省이 指定한 것 및 輸入한 澱粉類 등이다.

- 8) 前인도네시아 農林次官을 歷任하고 FAO 아시아 및 極東地域副代表였던 S.H. Prakoso 氏도 1964年4月 訪韓時 當時 農林長官과의 對談에서 “韓國에는 Grain policy는 있어도 Food Policy는 없는것 같다”고 指摘함으로써 兩者의 区分을 強調한 바 있음.
- 9) 米穀의 供給過剩상태에 対応한 政府買入의 適正化를 위하여 生産者가 願하는 全量을 買入하는것이 아니고 그 限度를 定하여 事前에 売渡申請을 받고 그에 따라 政府가 買入하는 制度
- 10) 国立農業經濟研究所, 農業經濟研究資料 第23号, 1972.8, P.25
- 11) 「……米穀에 對해서는 在庫確保問題까지 考慮하여 需要에 充當할 수 있는 充分한 生産을 計劃적으로 確保하는 동시에 米穀以外에 食糧作物로서 増産을 要하는 麦類, 大豆, 飼料作物등에 대한 生産振興策을 展開함으로써 綜合的인 食糧自給力の 向上을 期하여야 한다. ……」는 內容의 綜合的 概念의 食糧政策(1975年8月, 日本政府発表 “綜合食糧政策展開”에서)

## 参 考 資 料

1. 日本食管制度，一構造と機能，近藤康男，1972.
2. 農業総合研究，日本農業総合研究所，1978.
3. 食管制度を考える，小倉武一，1973.
4. 転換期の農業政策，三沢嶽郎，1973.
5. 転換期の 日本農業政策，韓国銀行東京支店，1969.
6. 日本食糧管理関係 主要法規集，食糧庁，1973.
7. 食糧管理の現状，食糧庁，1976.
8. 日本食料需給表，農林統計協会，1976.
9. (日本)食料需給表(速報)農林省官房調査課，1977
10. 公庫月報，農林漁業金融公庫，1978.1月，4月
11. 日本 農林金融，農林中央金庫調査部刊，1978.3
12. 日本農業年鑑，家の光協会，1978.
13. 食糧管理制度と米の流通，桑原正信，1971。