

양정제도 개선에 관한 전문가 초청 간담회 결과보고서

양정제도 개선의 방향과 과제

“쌀산업”의 경쟁력 강화를 위한 “신양정”구상



한국농촌경제연구원

빈

면

머 리 말

이 자료는 1993년 5월 20일 당 연구원에서 개최한 “양정제도 개선에 관한 전문가 초청 간담회”의 발제 자료와 토론 내용을 정리한 것이다.

그동안 국내 쌀 수급사정은 국내외 양정여건에 따라 크게 변화되어 왔다. 만성적 쌀 공급 부족시기와 쌀 자급시기를 거쳐서 1980년대 말부터는 쌀 소비 감소 및 소비자의 양질미 선호 추세로 말미암아 정부양곡 재고과잉이 심각한 문제로 대두되게 되었다.

현행 정부 수매방출제도는 수확기와 단경기간의 가격차이 미보장, 상인들의 수확기 쌀 보관유인 미흡, 시중미가와 수매가격의 격차 심화 등에 따른 민간시장기능 위축과 이중곡가제 실시에 따른 정부 재정적자 누증, 정부수매를 통한 농가소득 지지효과 미미, 미질별 수매가격 차이 불인정 등 많은 문제점을 안고 있다. 이와 같이 현행의 양곡관리제도는 생산자, 소비자, 유통상인, 정부 그 어느 누구도 만족시키지 못하고 있으므로 이의 근본적인 개선이 절실히 요구되고 있다.

향후 양곡관리제도의 기본방향은 국제화시대에 부응한 쌀 산업의 경쟁력 강화, 민간유통기능의 활성화, 정부기능의 조정 등을 통하여 새로운 양정여건에 맞도록 재정립되고, 이의 운영방식도 개선되어야 할 시점에 달하였다.

각계의 양정 전문가들을 모시고 양정제도 개선방안을 진지하게 논의한 본 자료가 아무쪼록 양정시책 추진 담당자는 물론 관심있는 분들에게 많은 도움이 되기를 기대한다.

1993. 6

院 長 鄭 英 一

빈 면

목 차

| | |
|--------------|----|
| 주제 발표 | 1 |
| 토론 내용 | 31 |
| 참석자 명단 | 66 |

빈

면

주제 발표

제 1 장

양정의 전개과정과 문제점

1. 쌀 수급과 양정의 전개과정

가. 1960년대 이전의 쌀 수급과 양정

1960년대 이전까지 쌀의 만성적 공급 부족과 가격 불안정 상황이 지속되었으며, 미국의 잉여농산물 원조에 대한 의존도가 매우 높았음. 정부 재정의 취약으로 인하여 낮은 가격에 반강제적으로 수매하여 군관수용과 도시민에 배급의 방법으로 공급하는 예가 많았음. 생산자 희생 위에 소비자 보호가 이루어짐.

나. 1970년대의 쌀 수급과 양정

1968년 미국 잉여농산물에 대한 한화결제방식이 종료됨에 따라 외환 부족과 쌀 부족으로 인하여 쌀 자급에 대한 필요성이 크게 대두되었음. 그리하여 1970년대에는 논에 대한 기반투자, 통일벼 장려 등의 시책과 함께 쌀 수매가격을 물가상승률 이상으로 인상하고, 근로자 가격 보호를 위한

저가방출의 이중가격제도를 실시하기 시작하였음. 이와 같은 결과로 1970년대 중반에 국민적 숙원이던 쌀 자급을 달성하였음.

다. 1980년대의 쌀 수급과 양정

(1) 1980년의 대홍작으로 인하여 1981 미곡년도에 2,245천톤의 쌀을 수입하였음. 그러나 이는 부족물량 1,200천톤보다 1,000천톤 이상을 초과한 것으로, 이후 오늘날까지 정부재고 과잉문제가 시작됨.

(2) 1980년대부터 쌀 소비는 감소 추세가 지속되었으나 생산은 안정됨에 따라 과잉재고 문제가 지속됨. 특히, 1988~89년의 대풍작으로 인하여 공급과잉이 본격화됨. 1988년 정부수매에 대한 국회 동의제 부활에 따라 수매량이 크게 증대되어 공급과잉물량을 정부가 완전히 떠맡게 됨.

(3) 1980년대 말은 「부족 시대」에서 「남는 시대」로의 전환점이었으며, 양 위주의 소비패턴이 「더 좋은」 쌀을 중시하는 소비패턴으로 바뀌기 시작함. 그러나 양정제도는 과거 부족 시대의 「더 많이」 생산하여 「더 싸게」 공급하는 이중곡가제를 고수함으로써 재고 누증과 양특적자 급증 등의 문제를 야기함.

라. 1990년대의 쌀 수급과 양정

(1) 정부는 과잉재고를 해소하는 한편 물가관리 차원에서 연중 쌀값 안정을 위하여 곡가조절용 방출량을 늘리고, 특히 1991 미곡년도부터 저가의 주정용(15,000원/80kg) 방출량을 크게 늘림. 그리하여 1992 미곡년도의 쌀 자급률(당해생산/당해소비)은 100% 이하로 떨어지게 되었으나, 가공용을 제외한 식용 쌀 자급률은 100%를 약간 상회하는 수급균형기조로 전환됨.

(2) 1988/89년의 급격한 농지가격 상승에 비하여 쌀소득은 1988년 이후 보합추세임. 이에 따라 추가적 농지구입 투자의 수익률은 1988년에 12.2%

이던 것이 1989년에는 8.6%, 1991년에 7.3%로 떨어져 은행 이자율을 하회함으로써 쌀농사로의 신규전입이나 경영규모 확대요인이 없는 상태임. 그리하여 1988년을 분기점으로 쌀 재배면적은 빠른 속도로 감소하고 있음.

논 구입투자에 대한 쌀농사의 수익성, 1985~91

| | 논구입가격(천원/10a) ¹⁾ | 쌀소득(천원/10a) ²⁾ | 수익률(%) |
|------|-----------------------------|---------------------------|--------|
| 1985 | 2,347 | 248 | 10.6 |
| 1986 | 2,961 | 276 | 9.3 |
| 1987 | 2,787 | 309 | 11.1 |
| 1988 | 3,335 | 406 | 12.2 |
| 1989 | 4,812 | 413 | 8.6 |
| 1990 | 5,494 | 405 | 7.4 |
| 1991 | 5,525 | 406 | 7.3 |

1) 농림수산부, 「농림수산물주요통계」, 1992.

2) 농림수산부, 「농가경제통계」, 조수입 - 1차생산비.

미국 수급 추이, 1978~92

| 미국 년도 | 공 급(천톤) | | | | 수 요(천톤) | | | 자급률(%) | | 1인당 소비량 (kg) |
|----------|---------|-------|-------|-------|-------------|-----|-------|--------|-------|--------------------|
| | 이입 | 생산 | 수입 | 계 | 총소비(식용) | 수출 | 이월 | 총 | 식용 | |
| 1978 | 1,076 | 6,006 | — | 7,082 | 5,784 5,563 | 80 | 1,218 | 103.8 | 108.0 | 134.7 |
| 1979 | 1,218 | 5,797 | 501 | 7,516 | 6,764 6,546 | — | 752 | 85.7 | 88.6 | 135.6 |
| 1980 | 752 | 5,136 | 580 | 6,468 | 5,402 5,366 | — | 1,066 | 95.1 | 95.7 | 132.4 |
| 1981 | 1,066 | 3,550 | 2,245 | 6,861 | 5,366 5,330 | — | 1,495 | 66.2 | 66.6 | 131.4 |
| 1982 | 1,495 | 5,063 | 269 | 6,827 | 5,404 5,337 | — | 1,423 | 93.7 | 94.9 | 130.0 |
| 1983 | 1,423 | 5,175 | 216 | 6,814 | 5,303 5,260 | — | 1,511 | 97.6 | 98.4 | 129.5 |
| 1984 | 1,511 | 5,404 | 7 | 6,922 | 5,540 5,497 | 135 | 1,247 | 97.5 | 98.3 | 130.1 |
| 1985 | 1,247 | 5,682 | — | 6,929 | 5,501 5,458 | — | 1,428 | 103.3 | 104.1 | 128.1 |
| 1986 | 1,428 | 5,626 | — | 7,054 | 5,805 5,761 | — | 1,249 | 96.9 | 97.7 | 127.7 |
| 1987 | 1,249 | 5,607 | — | 6,856 | 5,617 5,561 | — | 1,239 | 99.8 | 100.8 | 126.2 |
| 1988 | 1,239 | 5,493 | — | 6,732 | 5,611 5,541 | — | 1,121 | 97.9 | 99.1 | 122.2 |
| 1989 | 1,121 | 6,053 | — | 7,174 | 5,602 5,530 | — | 1,572 | 108.1 | 109.5 | 121.4 |
| 1990 | 1,572 | 5,898 | — | 7,470 | 5,444 5,365 | 1 | 2,025 | 108.3 | 109.9 | 119.6 |
| 1991 | 2,025 | 5,606 | — | 7,631 | 5,479 5,331 | 11 | 2,141 | 102.1 | 105.2 | 116.3 |
| 1992 | 2,141 | 5,384 | — | 7,525 | 5,524 5,267 | 2 | 1,999 | 97.5 | 102.2 | 112.9 |

자료: 농림수산부.

2. 현행 수매방출제도의 문제점

가. 민간시장기능 위축

(1) 수확기와 단정기간의 가격차는 보관료, 자본이자, 감모량, 창고입출고비가 감안된 15% 정도가 유지되는 것이 적정함.

쌀 가격의 적정 계절진폭

| 저 장 기 간 (월) | 쌀구입원금 및 이자 | 창 고 입 출고비용 | 보 관 료 | 감모가치 | 계 |
|----------------|---------------|---------------|--------|--------|--------|
| 1 | 1.0071 | 0.0046 | 0.0022 | 0.0136 | 1.0275 |
| 2 | 1.0142 | 0.0046 | 0.0044 | 0.0196 | 1.0428 |
| 3 | 1.0213 | 0.0046 | 0.0066 | 0.0244 | 1.0569 |
| 4 | 1.0283 | 0.0046 | 0.0088 | 0.0286 | 1.0703 |
| 5 | 1.0354 | 0.0046 | 0.0110 | 0.0325 | 1.0835 |
| 6 | 1.0425 | 0.0046 | 0.0132 | 0.0361 | 1.0964 |
| 7 | 1.0496 | 0.0046 | 0.0154 | 0.0396 | 1.1092 |
| 8 | 1.0567 | 0.0046 | 0.0176 | 0.0429 | 1.1218 |
| 9 | 1.0638 | 0.0046 | 0.0198 | 0.0463 | 1.1345 |
| 10 | 1.0708 | 0.0046 | 0.0220 | 0.0494 | 1.1468 |

쌀 가격의 계절진폭 추이, 1961~92

| 연 도 | 농가판매가격 | 도 매 가 격 | 소 매 가 격 |
|---------|--------|---------|---------|
| 1961~65 | 1.49 | 1.49 | — |
| 1966~70 | 1.25 | 1.16 | 1.08 |
| 1971~75 | 1.19 | 1.15 | 1.17 |
| 1976~80 | 1.20 | 1.16 | 1.15 |
| 1981~85 | 1.19 | 1.12 | 1.13 |
| 1986 | 1.12 | 1.10 | 1.11 |
| 1987 | 1.07 | 1.07 | 1.09 |
| 1988 | 1.12 | 1.12 | 1.09 |
| 1989 | 0.99 | 1.00 | 1.01 |
| 1990 | 1.12 | 1.11 | 1.08 |
| 1991 | 1.04 | 1.03 | 1.05 |
| 1992 | 1.06 | 1.03 | 1.04 |

○ 그러나 1980년대 후반부터 한자리 숫자의 가격 상승률이 유지되도록 (1991년산 소매가격의 경우 4%, 도매가격 3%, 농가판매가격 6%) 행정적인 가격지도와 정부양곡의 低價 早期放出이 지속됨.

(2) 단정기로 갈수록 보관비가 보장되지 않는 왜곡된 가격구조가 형성되어 농민들은 가을에 쌀을 처분하려하나 상인들은 쌀을 사서 보관하려 하지 않으며, 이에 따라 수확기 산지 쌀값을 지지할 수 있는 수요처는 정부 이외는 없게되고, 농민의 수매량 확대 요구 증대.

○ 수매가격은 매년 인상되고, 시장출하용 쌀의 가격 상승은 억제됨에 따라 시중미가와 수매가격의 격차가 심화됨.

(3) 물가관리를 위해 저가로 방출된 정부양곡이 시중 일반미와 혼합 또는 둔갑 판매되는 유통질서 교란현상 발생.

○ 양재동 도매시장 등에서는 정부방출가격 55,500원/80kg의 1990년산 통일미와 96,600원/80kg의 1992년산 일반미의 합성미가 80,000~90,000원에 판매되는 사례가 발생. 경직적 물가관리는 소비자 기호를 외면하고, 소비자 피해를 조장하며, 수입개방 요구의 물결 앞에 우리 쌀에 대한 소비자의 신뢰를 잃게 하고 있음.

시중미가와 수매가격의 격차, 1989~92

단위: 원/80kg

| 연 산 | 일반미 수확기 농가판매가격(A)* (중품, 원/가마) | 일반미수매가격 (B) (2등품, 원/가마) | 가 격 차 (B-A) (원/가마) | B/A (%) |
|--------|-------------------------------------|-------------------------------|--------------------------|------------|
| 1989 | 85,981 | 96,720 | 10,739 | 112.5 |
| 1990 | 91,685 | 106,390 | 14,705 | 116.0 |
| 1991 | 94,584 | 113,840 | 19,256 | 120.4 |
| 1992 | 99,394 | 120,670 | 21,276 | 121.4 |
| 연평균증가율 | 5.0% | 7.7% | 25.6% | |

* 농협조사월보, 매년 11~12월 평균가격임.

나. 양곡적자의 급증

(1) 매년 발생하는 양곡관리기금의 결손이 커져 1988년 2,500억원이던 것이 1992년에는 1조 4천억원으로 늘어났음.

○ 가장 큰 결손요인은 양곡매출손실로서 고미화된 쌀을 헐값에 방출됨에 따른 것으로, 1992년 결손중 63%를 점함. 고미화 정도가 심화되고 있으므로 기금 결손은 더욱 늘어날 전망이다.

○ 수매자금 조달을 위한 양곡증권 발행의 이자부담이 기금결손의 32%에 달함.

양곡관리기금 결손 추이, 1970~92

단위: 억원

| | 1970~85 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 누계 |
|-------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|---------|---------|---------|
| 매출손실 | -9,683 | -1,423 | -1,041 | -1,478 | -2,605 | -3,713 | -6,511 | -8,648 | -35,102 |
| 이자부담 | -9,643 | -1,405 | -1,301 | -1,486 | -2,703 | -3,106 | -3,586 | -4,437 | -27,037 |
| 기 타 | -4,018 | -902 | -988 | 431 | 322 | -662 | -463 | -727 | -7,007 |
| 결 손 계 | -23,344 | -3,730 | -3,330 | -2,533 | -4,356 | -7,481 | -10,560 | -13,812 | -69,146 |
| 재정보전 | 7,804 | 3,500 | 2,750 | 5,384 | 9,512 | 8,800 | 5,500 | 7,300 | 50,550 |
| 결손잔액 | -15,540 | -15,770 | -16,350 | -13,499 | -8,343 | -7,024 | -12,084 | -18,596 | |

자료: 농림수산부.

정부 재고량중 고미의 비율, 1987~93

| 연 도 구 분 | 1987.10 | 1988.10 | 1989.10 | 1990.10 | 1991.10 | 1992.10 | 1993.5 |
|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| 정 부 재 고 (만 석) | 765 | 737 | 877 | 1,318 | 1,421 | 1,355 | 1,833 |
| 3년이상재고 (만석) | 82 | 88 | 244 | 254 | 373 | 682 | 894 |
| 고 미 비 율 (%) | 10.7 | 11.0 | 27.8 | 19.3 | 26.2 | 50.3 | 48.8 |

자료: 농림수산부.

정부 보유미곡의 구성 내역, 1993. 5. 10. 현재

단위: 천석

| | 1988년산 | 1989년산 | 1990년산 | 1991년산 | 1992년산 | 계 |
|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 일 반 계 | 26 | 1,195 | 283 | 1,457 | 6,879 | 9,840 |
| 통 일 계 | 878 | 3,532 | 3,022 | 1,054 | 0 | 8,486 |
| 계 | 904 | 4,727 | 3,305 | 2,511 | 6,879 | 18,326 |

자료: 농림수산부.

쌀 가마당 결손 내역, 1988~92

단위: 원/80kg

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | | 1992 | |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | | | | 통 일 | 일 반 | 통 일 | 일 반 |
| 판 매 원 가 | 86,500 | 93,606 | 106,613 | 125,670 | 137,185 | 139,318 | 155,999 |
| 수 매 가 격 | 65,130 | 71,278 | 82,005 | 95,490 | 107,050 | 98,192 | 114,945 |
| 중 간 경 비 | 21,370 | 22,328 | 23,608 | 30,180 | 30,135 | 41,126 | 41,054 |
| 방 출 가 격 | 53,080 | 47,770 | 55,520 | 47,580 | 90,100 | 50,383 | 94,490 |
| 결 손 액 | -33,420 | -45,836 | -50,093 | -78,090 | -47,085 | -88,935 | -61,509 |

자료: 농림수산부.

(2) 1970~83년에 양곡관리기금의 조달은 저리의 한국은행 차입금에 의존하였으나 이후에는 이자율이 높은 양곡증권의 발행에 의존하며, 발행규모도 커지고 있음.

○ 양곡증권 발행: 1985년 7천 8백억원 → 1992년 3조 4천억원.

(3) 특히, 1988~90년에는 한국은행 차입금잔액(1조 6천억원)을 5년 거치의 양곡증권을 발행하여 상환하였기 때문에 1993년부터의 양곡증권 발행규모는 더욱 커질 전망이다(1993년 5조 2천억원 발행 예상).

(4) 금융기관은 반강제적 증권 매입에 따라 대출자금의 압박을 받으며, 금융시장기능 왜곡.

(5) 이제까지와 같은 방식의 이중곡가구조, 양곡증권 의존, 재정보전 규모가 지속될 경우, 1996년의 양곡증권 발행액은 8조 5천억원, 양곡관리기금 결손잔액은 6조 5천억원에 달할 것으로 전망됨.

○ 이같은 재정 운용은 미국과 같은 만성적 재정적자와 차세대로의 부담전가 등 문제를 야기할 것임. 또한 많은 자금이 비생산적 목적에 이용됨으로써 전전한 경제발전에 장애요인이 될 것임.

양곡관리기금 결손 추정, 1993~96

단위: 억원

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|
| 매 출 손 실 | -7,982 | -7,131 | -7,730 | -7,619 |
| 이 자 부 담 | -5,607 | -7,991 | -9,733 | -10,851 |
| 기 타 | -3,005 | -1,370 | -1,570 | -1,770 |
| 결 손 제 | -16,594 | -16,942 | -19,033 | -20,240 |
| 재 정 보 전 * | 4,400 | 7,200 | 7,200 | 7,200 |
| 결 손 잔 액 | -30,790 | -40,082 | -51,915 | -64,955 |

* 1994~96년의 재정보전액은 최근 5년간의 평균치임.

다. 농가소득 지지효과 미미

(1) 생산량의 20~30%를 점하는 수매량은 가격지지를 받지만, 나머지 많은 양의 시중판매량은 물가관리의 영향으로 가격지지를 못받음으로써 수매를 통한 농가소득 지지는 그 효과가 크게 제약되는 상황임.

○ 1992년산의 경우 수매에 의한 명목적 소득지지효과(수매량×가격차)는 4천 6백억원이나, 물가관리에 의한 시장판매손실의 기회비용은 2천억원으로 추정됨.

* 명목적 소득지지효과:

수매량 1,730만가마(960만석)×가격차 26,500원/가마=4,585억원

* 물가관리에 의한 시장판매손실의 기회비용:

시장출하량 4,000만가마(2,220만석) × 수확기 쌀가격 100,000원/가마 ×
미실현된 가격진폭(반년부) 0.05 = 2,000억원

○ 즉, 1992년 한 해 동안 발생된 양곡관리기금 적자 1조 4천억원의 농
가소득 지지효과는 2천 6백억원으로서 재정부담의 19%에 불과함.

라. 양질미 생산유통 유인 결여

(1) 현행의 수매방식은 품종을 불문하고 수매하므로 미질별 가격차이가 인정되지 않아, 일반미 중에서도 추청벼 등 양질미보다는 섬진벼 등 단수가 높고 미질이 떨어지는 품종을 장려하는 구조임.

(2) 또한 현행 검사제도는 수분함량 15% 상한으로 되어 있어 건조비용이 저렴하도록 고온에서 화력건조된 질 나빠진 쌀을 정부가 보유하게 됨.

(3) 쌀의 등급, 포장, 규격에 대한 제도 미비.

이상에서 본 바와 같이 생산자, 소비자, 유통상인, 정부 그 어느 누구도 만족시키지 못하는 현행의 양곡관리제도는 근본적인 개선이 요구되고 있음.

제 2 장

양정여건과 쌀 수급 전망

1. 양정여건의 전망

가. 국내적 여건

- (1) 소비량의 지속적 감소와 양질미에 대한 수요가 늘어날 것임.
- (2) 이농과 농민의 고령화 및 쌀 재배면적의 감소가 지속될 것임

나. 대외적 여건

- (1) 북한과의 경제교류 확대 내지 통일에 대비하여야 할 것임.
- (2) 쌀시장개방의 요구가 지속될 것임.

2. 쌀 수급 전망

가. 1인당 소비량의 추세와 예측

(1) 1인당 소비량이 최고조에 달했던 1978~80년 이후 감소추세가 빨라지고 있음.

- 최근 10년간(1982~92) 연평균 감소율: 1.44%
- 최근 5년간(1987~92) 연평균 감소율: 2.25%
- 최근 3년간(1989~92) 연평균 감소율: 2.45%

(2) 한국보다 먼저 쌀소비 감소를 경험해온 일본과 대만의 1인당 소비량 감소추세를 보면, 소비촉진정책을 꾸준히 실시한 일본의 경우 연간 2.0~2.5% 감소, 대만의 경우는 3.0~4.0% 감소하여 왔음.

(3) 획기적인 소비확대시책이 없을 경우, 1인당 쌀소비량은 향후 연간 2~3%의 감소추세가 지속될 것으로 보임.

- 112.9kg(1992) → 100~104kg(1996) → 86~94kg(2001)

일본과 대만의 1인당 쌀 소비량 감소추세

| | 소비량 최고조 이후의 감소추세 | | | 한국 최근 GNP수준에서의 감소추세 | | |
|-----|------------------|------------------|------------------|---------------------|------------------|------------------|
| | 10년간 | 15년간 | 20년간 | 10년간 | 5년간 | 3년간 |
| 일 본 | 2.60% (62~72) | 2.36% (62~77) | 2.20% (62~82) | 2.17% (67~77) | 1.87% (72~77) | 2.46% (74~77) |
| 대 만 | 1.24% (67~77) | 2.83% (67~82) | 3.16% (67~87) | 4.47% (78~88) | 3.94% (83~88) | 3.46% (85~88) |

나. 생산량의 추세와 예측

(1) 단보당 수확량은 증가추세에 있으며, 1992년의 경우 461kg이고, 평년작 수량은 456kg임.

○ 품종개발과 재배기술의 발전 등으로 단보당 수확량이 증가할 것으로 보는 견해가 지배적임. 2001년의 단보당 수확량 예측치는 보수적 견해가 465kg, 낙관적 견해가 500kg으로서 편차가 큼.

(2) 1989년 이후 쌀 재배면적은 본격적인 감소추세에 있음. 1989~90년에 13천ha(쌀 면적의 1.0%)가 감소하였고, 1990~91년에 36천ha(2.9%), 1991~92년에는 51천ha(4.2%)가 감소하는 등 감소폭이 증가하고 있음.

○ 향후 재배면적의 변화추세는 쌀가격, 논가격, 수입개방 여부 등에 따라 크게 달라질 것이므로 예측이 매우 어려움. 단당 수확량 증가를 낙관하는 측에서는 재배면적이 최근의 감소추세인 3~4%로 지속될 것으로 보는 반면, 보수적 견해는 국내자급 기반유지와 통일에 대비하여 감소추세를 1~2%로 완화시켜야 한다고 봄.

(3) 수급균형을 유지하기 위해서는 1인당 소비량 감소율과 비슷한 재배면적 감소율을 유지시키는 생산정책이 필요할 것으로 보임.

쌀 생산량 예측, 1993~2001

| | 재 배 면 적 (천ha) | | | 일반미 단수(kg/10a) | | | 생 산 량 (천톤) | | |
|------|---------------|---------------|-------|----------------|------------|-----|------------|-------|-------|
| | 연 1.5% 감 소 | 연 3.5% 감 소 | 평 균* | 보수적 견 해 | 낙관적 견 해 | 평 균 | 최 소 | 최 대 | 평 균* |
| 1993 | 1,140 | 1,117 | 1,110 | 457 | 461 | 459 | 5,105 | 5,255 | 5,094 |
| 1994 | 1,123 | 1,077 | 1,084 | 458 | 466 | 462 | 4,933 | 5,233 | 5,009 |
| 1995 | 1,106 | 1,040 | 1,059 | 459 | 471 | 465 | 4,774 | 5,209 | 4,926 |
| 1996 | 1,089 | 1,003 | 1,035 | 460 | 476 | 468 | 4,614 | 5,184 | 4,846 |
| 1997 | 1,073 | 968 | 1,012 | 461 | 480 | 471 | 4,462 | 5,150 | 4,768 |
| 1998 | 1,057 | 934 | 989 | 462 | 485 | 474 | 4,315 | 5,126 | 4,688 |
| 1999 | 1,041 | 902 | 967 | 463 | 490 | 477 | 4,176 | 5,101 | 4,612 |
| 2000 | 1,025 | 870 | 944 | 464 | 495 | 480 | 4,037 | 5,074 | 4,532 |
| 2001 | 1,010 | 840 | 923 | 465 | 500 | 483 | 3,906 | 5,050 | 4,456 |

* 식용 자급을 유지하는 수준임(1인당 소비량 연평균 2.5% 감소, 단당 수량 매년 3kg 증가 기준).

3. UR협상과 쌀시장개방에 관한 시각

가. UR협상의 교착

(1) 1993. 1. 19. TNC(Trade Negotiations Committee: 무역협상위원회) 회의를 끝으로 UR협상은 또다시 교착상태에 빠져있으며, 현재로서 UR협상이 언제 재개될 것인지는 불확실함.

(2) 많은 국가들이 빠른 시일내의 협상 재개를 요구하고 있으나 결국 UR협상은 미국 클린턴 행정부의 UR협상에 대한 기본 입장정리, 미-EC 간의 유지작물 등에 대한 보조금 지급에 관한 합의사항(1992. 11. 20) 처리 및 여타 협상분야에 대한 입장정리, 일본의 7월총선 이후 쌀관세화 문제에 대한 입장정리가 어떻게 이루어지느냐에 따라서, 그리고 1993. 7로 예정된 G-7 정상회담(동경)에서 어떻게 실마리가 잡히느냐에 따라서 결정될 것으로 보임.

(3) 클린턴행정부의 UR협상에 대한 입장은 「던켈중재안」에 대한 대폭 수정과 함께 환경문제의 추가, 그리고 「관리무역」의 차원에서 슈퍼301조의 부활 등 국내 통상법의 유지 등에서 간접적으로 시사되고 있음.

나. 쌀시장개방에 관한 상반된 시각

(1) 개방대세론

○ 「우리와 같이 수출의존적인 경제체제는 세계적 교역의 자유화 진전에 따라 국민경제적으로 잃는 것보다 얻는 것이 많다」.

○ 「우리와 같이 경제규모가 작고 협상력이 약한 나라는 미국 등과의 쌍무적 무역협상보다는 UR 같은 다자간 무역협상에서 우리의 이익을 보장받을 수 있다」.

○ 「UR협상의 성공적 타결에 있어서 장애요인은 농업협상이며, 농업협

상만 타결되면 UR협상은 쉽게 타결될 수 있다. UR협상의 성공적 타결을 위해서 우리도 농산물시장개방, 특히 쌀시장개방의 고통을 감내해야 한다.

○ 「특히, 쌀시장개방 문제가 걸린 예외없는 관세화는 이미 대세가 되어 있기 때문에 우리와 같이 작고 힘없는 나라가 반대한다고 수정될 수도 없으므로 이를 수용하는 것은 불가피하다. 이제 일본도 이 원칙을 수용하고 있는데 우리 혼자만 거부하다가는 국제적 고립을 면하기 어렵다.

○ 「쌀수입 불가론자들은 식량안보를 강조하나, 식량안보란 100% 자급의 개념이라기보다는 국가적 위기시에 식량을 안정적으로 조달할 수 있는 외교적, 경제적 능력을 말한다.

○ 「쌀수입 불가론자들은 쌀농사의 외부경제효과(홍수조절기능, 수자원 보존기능, 토양 보존기능, 대기 정화기능)를 강조한다. 그러나 농약과 농자재 사용에 의한 토양, 하천, 지하수 오염 등의 외부비경제효과도 크다. 극단적으로 말한다면 논에 숲을 조성하는 것이 차라리 외부경제효과를 극대화할 수도 있다.

(2) 개방불가론

○ 「GATT에서 이루어지는 무역협상은 어디까지나 협상이며, 관행적으로 우리가 생각하고 있는 국제회의와는 그 기본성격이 다르다는 것을 먼저 이해하는 것이 필수적이다. 특히 무역자유화와 시장개방을 목적으로 하는 무역협상이기 때문에 협상은 국익을 위한 전략, 기술적 차원에서 파악되고 관리되어야 한다.

○ 「UR농업협상도 기본적으로 전체 UR협상의 진전에 따라 움직여 갈 것이다. 현재는 농업분야보다도 오히려 공산품, 서비스, 지적재산권, 반덤핑, 보조금, MTO(Multilateral Trade Organization) 문제 등이 더욱 큰 이슈가 되고 있다. 따라서 농업협상이 타결되면 다른 분야도 쉽게 합의가 이루어 질 것으로 보는 것은 UR협상의 전체 구도와 쟁점을 제대로 파악하지 못하고 있기 때문이다.

○ 「국제 쌀시장은 밀, 콩, 옥수수 등 여타 곡물에 비하여 교역량도 적

고 가격의 등락도 매우 심하다. 수리시설이 불안정한 아시아에서 주로 생산되고 소비되는 쌀을 해외에 의존하는 것은 식량안보상 매우 위험하다. 쌀소비의 가격탄성치는 매우 낮으므로, 적은 양이 초과수입되어도 국내가격은 폭락하고, 부족시 약간의 수입에 차질이 생길 경우 국내가격은 폭등하는 위험성이 상존한다.

○ 「쌀은 한국농가의 주된 소득원으로서 경지면적, 농가소득, 고용면에서 절대적 위치를 차지하고 있고, 쌀시장의 개방은 한국의 농업과 농촌의 몰락은 물론 한국경제의 위기를 초래할 수 있다. 또한 비료, 농약, 농기계 등 전방산업과 도정업, 창고업 등 후방산업의 몰락과 실업을 유발한다」.

○ 「쌀수입개방에 따라 농촌은 더이상 삶의 터전이 되지 못한다. 농촌은 공동화되고 도시문제는 더욱 심각해진다. 국민 1인을 부양하는 사회적 비용은 주거비, 교통혼잡비용, 공해 등으로 도시가 농촌에 비하여 훨씬 많이 들므로 도시집중 현상은 바람직하지 못하다. 국토의 균형있는 유지관리가 되지 못한다」.

○ 「쌀의 수입개방에 따라 상품시장적인 사회적 후생이 증대되는 것은 사실이다. 그러나 상대적 빈곤계층인 농민의 후생은 줄어들고 상대적 고소득계층인 소비자의 후생이 늘어나는 역진적 후생 재분배의 문제가 발생한다. 이러한 비형평성을 교정하기 위한 철저한 제도적 장치가 없다」.

○ 「쌀농사의 외부경제효과는 대단히 크다. 논외 저수량은 23억톤으로 국내 홍수조절용 6개댐 15억톤의 1.5배로서 약 1조원의 가치를 지닌다. 또한 수자원 보존기능, 토양 보존기능, 대기 정화기능 등의 가치는 상품시장적 후생의 증대분을 훨씬 능가한다」.

제 3 장

양곡제도 개선의 기본방향

1. 쌀 산업의 경쟁력 강화

구조개선을 통한 생산비절감, 경영규모 확대를 통한 가격경쟁력 제고, 미곡종합처리장을 통한 유통체계의 일관화로 유통비용 절감, 소비자 기호에 부응하는 품질 향상으로 쌀산업 경쟁력 강화에 정책목표를 둬.

2. 시장기능 활성화

(1) 수매가격과 산지 시장가격과의 격차, 그리고 방출가격과 소비지 시장가격과의 격차를 줄이고 적정계절진폭을 허용함으로써 민간유통기능이 활성화될 수 있는 여건 조성.

(2) 민간유통주체들의 공정한 경쟁을 제한하는 요소인 양곡매매업과 도정업 등에 대한 각종 허가제를 폐지하고, 공정거래질서를 확립.

3. 정부 역할 조정

(1) 농가소득지지는 앞으로 예상되는 UR 협상 등을 감안, 수매가격 지지방식에서 직접소득 지불방식으로 전환함으로써 시장기능을 왜곡시키지 않도록 함.

(2) 정부 수매량은 민간시장의 단기적 수급불균형을 보정하고 정부 비축미를 관리하는 적정선으로 조정.

(3) 수매가격 인상 억제와 방출가격의 현실화를 지속하여 이중가격제의 역마진을 줄여 양투적자의 원천적 요인 제거.

제 4 장

양곡제도 개선의 과제

쌀산업 경쟁력 강화 분야

- (1) 구조개선사업을 통한 생산비 절감과 경영규모 확대
- (2) 쌀유통의 일관화, 대형화를 위한 미곡종합처리장 건설 지원

시장기능 활성화 분야

- (1) 계절별 적정가격진폭 허용
- (2) 양곡매매업과 도정업 등에 대한 각종 허가제 폐지

정부기능 조정분야

- (1) 수매량과 수매가격 예시제 도입
- (2) 품종별 차등수매제 도입
- (3) 벼 검사규격 강화
- (4) 농업진흥지역 우대수매 실시
- (5) 정가방출에서 입찰식 공매방식으로 전환

- (6) 직접소득 지불제도 신설
- (7) 쌀의 규격포장 실시
- (8) 양정관련 기구 및 제도 정비

1. 생산정책

가. 목표 자급률 설정

(1) 정부 재고물량이 많으므로 중기적 수급계획은 식용 자급률 100% 유지를 목표로 하는 것이 타당한 것으로 보임.

○ 이를 위하여 현재 빠른 속도로 줄어들고 있는 쌀 재배면적을 연간 2만ha 정도씩 줄어들게 하는 생산정책이 필요함.

○ 한편 통일에 대비할 경우 추가적으로 10만ha의 쌀 재배면적이 필요할 것으로 판단되므로 이를 고려한 논이용계획이 수립되어야 할 것임.

미국 수급계획안, 1993~2001

단위: 천톤

| 미국 년도 | 공 급 | | | 수 요 | | | | | 자 급 률 | |
|----------|-------|-------|-------|-------|--------|-----|-------|-------|-------|-------|
| | 이 입 | 생 산 | 계 | 식 용 | 종자, 감모 | 가 공 | 이 월 | 계 | 총 | 식용* |
| 1993 | 1,999 | 5,094 | 7,093 | 4,851 | 243 | 299 | 1,700 | 7,093 | 94.5 | 100.0 |
| 1994 | 1,700 | 5,009 | 6,709 | 4,770 | 239 | 300 | 1,400 | 6,709 | 94.3 | 100.0 |
| 1995 | 1,400 | 4,926 | 6,326 | 4,691 | 235 | 300 | 1,100 | 6,326 | 94.3 | 100.0 |
| 1996 | 1,100 | 4,846 | 5,946 | 4,615 | 231 | 200 | 900 | 5,946 | 96.0 | 100.0 |
| 1997 | 900 | 4,768 | 5,668 | 4,541 | 227 | 100 | 800 | 5,668 | 97.9 | 100.0 |
| 1998 | 800 | 4,688 | 5,488 | 4,465 | 223 | 100 | 700 | 5,488 | 97.9 | 100.0 |
| 1999 | 700 | 4,612 | 5,312 | 4,392 | 220 | 100 | 600 | 5,312 | 97.9 | 100.0 |
| 2000 | 600 | 4,532 | 5,132 | 4,316 | 216 | 100 | 500 | 5,132 | 97.8 | 100.0 |
| 2001 | 500 | 4,456 | 4,956 | 4,244 | 212 | 100 | 400 | 4,956 | 97.8 | 100.0 |

* 당해 생산량/(당해 식용소비량+종자, 감모량).

(2) 1993~95년간에는 주정용 방출 지속적으로 재고미를 처분하고(연간 주정용 200천톤과 가공용 100천톤 방출), 그이후는 주정용 방출을 중단하고 연간 가공용 100천톤을 방출하는 것을 원칙으로 하여 2001년까지 점진적으로 적정재고수준(미국년도말 400천톤)에 도달하도록 하는 것이 통일을 고려할 경우 타당함.

나. 생산비 절감

(1) 한국의 쌀 생산비는 주요 쌀생산 12개국 중 일본, 아르헨티나 다음으로 높음. 쌀시장개방에 대응하기 위해 생산비 절감은 무엇보다 중요한 과제임.

주요 국별 논벼 생산비, 1987~89 평균

| | 10a 당 생 산 비 (US \$ /10a) | | | 단수(정곡 kg/10a) | 톤 당 생 산 비 (US \$ /정곡 톤) | |
|---------|-----------------------------|------------------|-------|------------------|----------------------------|-------|
| | 현 지 출 액 | 간 생 산 비 | 생산비계 | | 현 지 출 액 | 생 산 비 |
| 일 본 | 313 | 980 | 1,293 | 489 | 641 | 2,645 |
| 아르헨티나 | 296 | 139 | 435 | 350 | 847 | 1,243 |
| 한 국 | 182 | 253 | 435 | 462 | 395 | 941 |
| 이 태 리 | 160 | 159 | 319 | 411 | 388 | 776 |
| 포 르 투 갈 | 159 | 52 | 211 | 392 | 405 | 538 |
| 미 국 | 88 | 34 | 122 | 440 | 201 | 278 |
| 콜 롬 비 아 | 57 | 58 | 115 | 393 | 144 | 292 |
| 이 집 트 | 41 | — | — | 370 | 111 | — |
| 호 주 | 31 | — | — | 490 | 63 | — |
| 인도네시아 | 26 | 21 | 47 | 403 | 65 | 118 |
| 태 국 | 18 | 19 | 37 | 265 | 68 | 139 |
| 필 리 핀 | 11 | 21 | 32 | 258 | 38 | 124 |

자료: FAO, 「A Comparison of Production Rice in Selected Countries」, 1991.

FAO, 「Production Yearbook」, 각년도.

농림수산부, 「농가경제통계연보」, 각년도.

미국 USDA, 「Cost of Production-Major Field Crops, 1989」, 1991.

(2) 영농기계화를 통한 인건비 절감

○ 쌀농사의 완전 기계화 추진(1992: 88% → 1996: 100%).

○ 농기계 저가 공급 및 농기계 구입자금 지원확대, 영농규모가 큰 지역에서는 위탁영농회사 중심으로 대형농기계 지원. 육묘부터 수확까지의 전 과정을 위탁영농회사에 맡길 경우 생산비 약 35% 절감 가능.

(3) 신기술 개발 및 보급

○ 직파재배 등이 실용화되어 노동력 투입이 줄어들 수 있도록 연구개발 지원.

○ 미질종고 병충해 등에 강한 신품종을 지속적으로 개발하고 농민이 쉽게 수용하도록 함. 정부장려 신품종이 농민의 손에 닿기까지 4년정도의 시간이 소요되고 있음.

(4) 토지용역비 절감

○ 지가안정시책의 강화를 통해 농지가격상승 억제.

○ 고령화 농가가 논을 이양토록 은퇴연금제도를 조속히 실시.

○ 젊고 의욕있는 농민후계자를 대상으로 농지구입자금 지원 확대(소수에게 고액지원) 및 농어촌진흥공사의 장기임대차제를 통한 저가 임차료 형성.

(5) 경지재정리, 농로확장 등 기반조성 조기달성으로 간접경비 경감 및 영농조건 개선

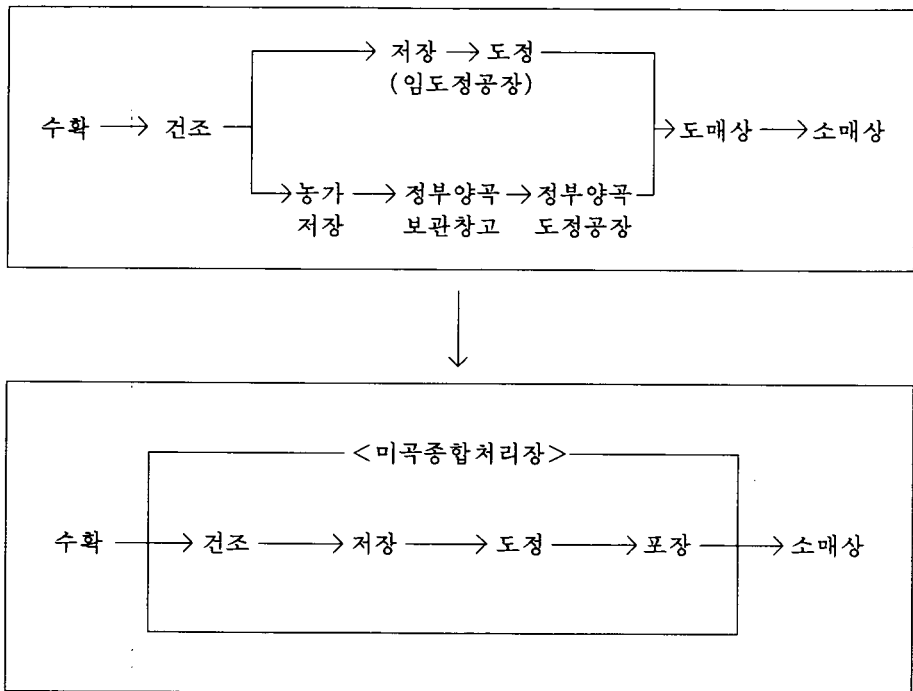
○ 농기계의 대형화에 따른 효율성 제고.

(6) 영농조직 지원

○ 영농의 대규모화를 위한 농기계구입자금, 농지구입자금 등의 담보대출을 신용대출로 전환.

2. 유통정책

가. 미국 종합처리장 중심의 유통 혁신



(1) 쌀 주산지에 건조, 저장, 도정, 가공, 판매를 일괄처리하는 미곡 종합처리장(Rice Processing Complex)을 전국적으로 설치하여, 수확기 농촌의 일손 부족을 완화시키고 각종 유통비용을 절감하여 저가의 양질미를 소비자에 공급할 수 있는 산지유통의 중심체로 육성.

○ RPC를 통한 유통의 일관작업으로 관행방식보다 유통비용이 약 35% 절감될 수 있으며, 양곡 손실 절감효과도 큰 것으로 분석됨.

(2) RPC는 약 7,500톤 규모에서 수지균형이 예상되며, 10,000톤 규모가 되어야 규모의 경제성이 나타남.

○ 현재의 표준모델은 건조 1,000톤, 저장 600톤, 가공 4,000톤 규모로서 건설되고 있으나 규모의 경제성이 발휘될 수 없고 건조, 저장, 가공능력이 일치되지 않음.

(3) 대규모 RPC 시설 한 곳에서 많은 물량의 벼를 처리하는 것은 벼수집시기에 큰 혼잡을 초래할 뿐 아니라 적시 건조도 불가능하므로 건조, 저장, 도정, 포장시설을 갖춘 중앙 RPC를 중심으로 다수의 건조, 저장시설을 분산배치하여 건설.

(4) RPC사업 대상업체 중 농협에 많은 혜택을 주고 있음. 비교적 양호한 도정시설을 갖추고 있는 민간부문을 RPC사업에 진출하도록 하여 도정시설의 과잉문제 완화.

○ 영농기계화 및 재배기술이 진전되면서 농민의 영농시간은 크게 단축되고 있음. 생산자들이 주주 형태로 RPC사업에 참여, 수확 후 부가가치가 농민에게 귀속될 수 있도록 적극 검토.

(5) RPC가 사업목적대로 잘 가동되기 위해서는 사업예정지역의 벼 거래관행, 지역여건 등 하부구조에 대한 철저한 검토가 선행되어야 함.

○ 이러한 기능을 수행할 수 있는 가치 「미곡종합처리장설치 심의위원회」 검토.

(6) RPC 건설 지원에 있어서 보조금 대신 장기저리의 융자금을 늘리도록 함. 또한 중앙정부의 지원과 연계하여 일정비율만큼 지방정부도 지원하도록 하여 지방정부의 RPC사업에 대한 관심 제고 필요.

전국적 도정시설 현황, 1992

| | 공 장 수 | 가 공 능 력 | 가 공 실 적 | 가 동 률 |
|-------------|--------|---------|---------|--------|
| 정부양곡도정공장 | 396개 | 3,681천톤 | 1,302천톤 | 35.1% |
| 임 도 정 공 장 | 15,093 | 31,591 | 3,574 | 11.3 |
| 농 협 도 정 공 장 | 107 | 475 | 170 | 35.8 |
| 계(평균) | 15,596 | 35,747 | 5,046 | (14.1) |

(7) 연차적으로 정부수매를 RPC가 수행할 수 있도록 유도

○ 콤바인 수확 후 물벼 상태로 수매하되, 수분함유율, 이물질 함유율별, 품위별로 수매가격을 정산하여 생산자의 양질미 생산 유도.

나. 양곡매매업과 도정업에 대한 허가제 폐지

(1) 시장의 경쟁성을 제한하고 있는 양곡의 도매업, 소매업, 도정업에 대한 정부의 허가제를 신고제 또는 등록제로 전환.

(2) 획일적 쌀값단속 등의 행정규제를 지양하고 부정유통행위(둔갑, 혼합, 무자료 거래 등) 감독 강화, 장기적 수급균형을 통한 가격안정의 기반 유지에 주력.

다. 규격포장의 의무화

(1) 품종별, 지역별로 차등수매한 쌀은 품종, 산지, 연산, 등급, 도정공장명 등을 명기하여 다양한 중량으로 포장, 방출함으로써 정부가 유통질서개선을 선도.

(2) 시중 일반미도 상품정보가 명기되어 유통되도록 의무화하고, 지역별 특산미들이 자유경쟁하도록 유도.

○ 농산물표준규격법의 제정 혹은 양곡관리법 시행령 개정.

3. 수매방출정책

가. 수매예시제 실시

(1) 농가소득지지는 독립된 소득정책을 확고히 마련하여 실시하고, 수매방출제도의 정책목표는 적정 가격진폭 유지에 두는 것이 바람직함.

(2) 정부와 국회는 향후 3~5년간의 수매가격과 수매량을 예시함으로써 농가가 주체적으로 장기 영농계획을 세울 수 있도록 함.

○ 예시하는 수매가격은 생산비 변동추이와 연계하여 결정하며, 유형별, 등급별로 수매가격을 차등함으로써 양질미 생산 유도.

○ 수매량은 적정관리 수준인 6백만석으로 점차 축소.

(3) 농가별 수매량 배정은 경작면적 비례방식으로 통일하여 분쟁을 없애고, 진흥지역의 수매량 배정을 비진흥지역에 비해 우대.

나. 방출제도 개선

(1) 시장쌀값의 적정 계절진폭이 유지되게끔 방출물량을 탄력적으로 조절.

○ 곡가조절용 정부방출미(精穀)를 낮은 정가로 방출하는 것을 지양하고, 농협공판장이나 양곡도매시장에 상장, 가격이 시장에서 결정되도록 함.

○ 정부방출 粗穀의 정가매출방식을 지양하고, 도정업체(정부양곡도정공장, 임도정공장, 농협)들의 경쟁입찰방식으로 전환.

다. 양특적자 축소

(1) 1993~95년은 양곡관리기금의 운용에 있어 매우 어렵고 중대한 시기임.

○ 1988~90년에 발행한 장기채(1조7천억원)가 도래함.

○ 1988년 이후 수량 증대, 재고 누증, 수매가격과 방출가격의 역마진 심화 등으로 양특적자 발생액이 매우 큼.

○ 누진적으로 부족되는 양곡관리기금의 조성을 양곡증권 발행에 의존할 경우, 이자가 이자를 발생시켜 장기적 재정운용에 심각한 문제를 초래할 것임.

(2) 1993년 이후의 양곡증권 발행액과 양곡관리기금 결손잔액을 1993년 수준으로 동결하는 것을 목표로 하여, 1994~95년간 재정보전에 의한 양

곡기금조달을 늘임으로써(2년간 3조원) 장기적으로 적자기조를 균형기조로 전환하도록 함.

(3) 수매가격 인상 억제와 방출가격 현실화를 통하여 조속히 이중가격제의 역마진을 줄이고, 수매량을 적정수준으로 축소함으로써 양특적자의 발생여지를 축소.

양곡관리기금 수지 개선 대안, 1993~96

단위: 억원

| | | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---------|---------|--------|--------|--------|--------|
| 수입 | 양곡판매 | 12,100 | 11,900 | 12,900 | 13,400 |
| | 재정보전 | 4,400 | 16,600 | 14,500 | 8,800 |
| | 양곡증권발행 | 52,000 | 52,000 | 52,000 | 52,000 |
| | 계 | 68,500 | 80,500 | 79,400 | 74,200 |
| 지출 | 양곡매입 | 19,500 | 14,300 | 14,200 | 14,200 |
| | 양곡증권 상환 | 39,100 | 58,000 | 57,400 | 52,000 |
| | 이자부담 | 5,600 | 5,700 | 5,200 | 5,200 |
| | 조작비 등 | 4,000 | 2,500 | 2,600 | 2,800 |
| | 계 | 68,200 | 80,500 | 79,400 | 74,200 |
| 결 손 잔 액 | | 18,300 | 18,300 | 18,300 | 18,300 |

4. 직접소득보상정책

가. 필요성

(1) 수매에 의한 농가소득지지는 재정 운용의 효율성을 결여하고, 시장기능 왜곡.

(2) 비농업부문에 비하여 생산성 향상이 구조적으로 낮은 농업부문의 소득이전으로 형평성 도모.

(3) 시장가격이 반영해주지 못하는 쌀의 공공재적 가치창출(논둑의 홍수조절기능, 토양유실 방지기능, 국토의 조정기능 등)에 대한 국가적 보상.

(4) 수매가격 인상에 따른 국제경쟁력 악화 방지.

(5) UR 협상 타결에 대비하여 감축대상인 수매재정을 허용대상인 직접소득보상 재정으로 전환.

나. 보상기준

(1) 쌀농사의 수익성이 농지처분의 기회비용과 같게 하는 수준으로 함.

○ 논가격을 평당 15~17천원으로 유지하고, 논가격에 대한 쌀농사의 수익율을 10% 보장할 경우, 평당 보상액은 200~300원임.

(2) 면적비례적으로 지급함으로써 경영규모 확대 유인 제공.

○ 단보당 400kg 이상(85% 한계답 기준, 흉년시는 하향조정) 수확한 논에 한함.

○ 재촌 농민소유의 논만을 수혜대상으로 함.

○ 임차지의 경우, 재촌지주와 임차인에게 30:70으로 보상함을 원칙으로 함.

다. 소요 재정

(1) 매년 5,000~7,000억원(80만정보(24억평)×200~300원/평).

(2) 1992년산의 벼수매에 의한 명목적 소득지지도 4,600억원보다 소득효과 큼.

5. 양정관련 기구 및 제도 정비

(1) 정부의 점진적 쌀시장개입 축소에 따라 농림수산부 및 산하단체 양

정관련기구의 역할 재정립 및 정비(예: 농산물검사소, 종자공급소 등).

(2) 「양곡관리법」, 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」, 「농업기본법」 등 양정관련 법률의 정비.

제 5 장

양정 제도개선의 단계적 추진

1단계(1993)

○ 양정개선에 대한 국민적 공감대를 위한 공청회 등을 거쳐 “쌀산업 합리화를 위한 신양정 5개년 계획(93~97)”을 수립하고, 과제별 구체적인 추진방안을 마련.

2단계(1994~95)

- 본격적인 양정개선 착수
 - － 수매량과 수매가격 예시제 실시
 - － 직접소득 지불제도 실시
 - － 품종별 차등수매제 실시
 - － 농업진흥지역 우대수매 실시
 - － 벼 검사규격 강화
 - － 쌀의 규격포장 의무화
 - － 입찰식 공매방식에 의한 방출

3단계(1996~97)

- 시장기능이 활성화된 양정개선 작업의 완료
- 미비점 보완

토론 내용

정영일(한국농촌경제연구원장) : 오늘 주중에 여러 가지 바쁘신데도 불구하고 사회적으로 대단히 중요한 숙제로 되어 있는 양정제도문제에 관하여 저희 연구원 나름대로 전문가 여러분들을 모신 의견 수렴의 기회를 갖고자 해서 오십사 부락을 올렸습니다.

양정문제의 중요성이라는 것은 제가 새삼 강조할 나위도 없이 아직도 우리 농민들의 소득 중에서 거의 절반 가까운 것이 쌀소득이고, 농업부문 GNP 중에서도 높은 비중을 차지하고 있고, 정부의 재정도 최근에 있어서 양정의 적자라는 것이 굉장히 심각한 위험수위까지 도달해서 이젠 더 이상 문제를 연기하기가 어려운 상황에까지 도달하고 있습니다. 그래서 신경제정책의 일환으로서 양정문제는 해결책을 찾지 않으면 안될 한계상황에 도달해 있는 것이 사실입니다.

오늘은 여러 전문가 선생님들을 모시고 저희 연구원에서 그동안 정리한 양정문제의 현안과 개선방향이라는 안을 놓고 의견들을 들어서 저희들이 앞으로 이 문제에 관한 연구를 완성하고, 정부에 정책건의를 하는 중요한 자료로 삼고자 합니다.

바쁘신 중에 이렇게 와 주신데 대해 다시 한번 감사의 말씀을 드리고, 오늘 충분한 토의와 의견수렴이 있기를 기대합니다. 저희가 오늘 욕심을 부려서 짧은 시간에 중요한 분들을 다 모셨습니다. 물가, 재정, 농민소득 등 모든 것이 걸리는 문제이기 때문에 사실은 이 토론회를 2회로 나눠서 해야 하지 않겠느냐는 생각을 했습니다. 그러나 그렇게 할 수도 없고 해서 한꺼번에 16분이라는 연구자, 생산·유통·소비·실무 쪽에 계신 분들, 언론계에

계신 분, 정책당국에 계신 분 등 굉장히 폭넓은 전문가들을 모셨습니다.

오늘은 저희가 어떤 구체적인 안을 만들어서 그 안에 대해서 평가를 해주십사하는 것이 아닙니다. 저희 연구원에서 지금까지 전문연구자들이 독자적인 입장에서 연구한 결과를 가지고 여러 전문가들의 의견을 들어서 앞으로 금년 중으로 양정제도에 관련된 여러 가지 제도 개혁에 착수를 해야 될 사정에 있을 것 같습니다. 그래서 오늘은 농림수산부의 주무국장께서도 토론자로 참석하신 입장입니다.

농정중의 최대의 골칫거리, 농정 뿐만 아니라 우리 예산에서도 가장 골치 아픈 문제가 바로 양정일 것으로 생각합니다. 이 문제를 정말 우리 국민적인 입장에서 어떻게 고쳐나가야 될 것인가에 대해 기탄없는 의견을 말씀해 주시기를 부탁드립니다.

사회자: 편의상 토론의 순서를 생산자 단체, 유통, 소비의 순으로 현장에 가까운 분들부터 부탁을 드리고 그다음 언론계, 연구자들, 정책당국자들의 고충식으로 얘기를 들었으면 어떨까 생각합니다.

먼저 생산자단체의 입장에서 이정찬 선생께서 시작해 주시지요.

이정찬: 해마다 수매가 인상 싸움을 펼치고 있는 전국농민회로서는 정부가 양정을 개혁하려는 일환으로 내놓은 이 안에 대해서 전보다 대단히 진보적이고 혁신적이라는 생각을 갖게 됩니다. 발표자께서 누누이 말씀하셨지만 지금 현재 양정은 그 누구도 받아들일 수 없는 한계에 와 있고, 그런 점에서 이것을 개혁할 수 있는 가장 좋은 시기에 와 있다는 점에서도 저희로서 같은 입장에 있습니다. 작년 이후 양곡유통위원회에서 제절진폭을 허용하면서 쌀값문제를 해결하자는 안을 내세웠는데 이것이 소위 정부가 누차 얘기하고 있는 수매가를 어떻게 하면 낮추고 수매량을 축소시킬 것인가 하는 정책에 대한 그 나름대로의 돌파구로서 내놓은 것이라고 할 때, 소위 농민단체로서 그 부분에 대한 명확한 입장을 갖지 못했던 것이 또한 사실입니다. 오늘 이 자리에서는 그런 부분에 대해서 저희 입장을 간

략하게 말씀드리겠습니다.

발표문은 전체적으로 양특적자를 어떻게 하면 해소할 것인가 하는 부분에 초점이 맞춰져 있다고 생각합니다. 물론 소득정책과 생산정책을 분리하고 계절진폭을 인정하고 농민들에게 직접 소득보상을 하겠다고 하는 점에 대해서는 그 자체가 가지고 있는 장점이 있습니다만 결국 이것은 양특적자를 어떻게 하면 해소할 것인가 하는 측면에 보다 더 중점이 놓여져 있는 것이 아니냐 하는 것을 전제로 몇가지 문제점을 지적해 보고자 합니다.

첫째, 수매량을 기본적으로 축소하려고 하는 계획이 여기에 전제되어 있습니다. 수매량 축소는 기본적으로 600만석 말씀을 하시는데 수매량 축소가 급격히 이루어질 때 과연 시장가격이 보장될 수 있겠습니까? 경매방식에 의해 정부미를 방출하고 계절진폭을 인정한다손 치더라도 수매량 축소는 미가를 하락시킬 것이고 그런 점에서 이것은 이 방안이 가지고 있는 실험으로서 불투명하다고 생각합니다.

둘째, 수매가 기준으로써 생산비 보장이 필수적이고 특히 상업농시대에 자본주의적 농업방식이 우리 농업 발전 방향으로 되어 갈 것이 분명하므로 생산비에도 농민에게 적정한 이윤을 보장할 수 있는 기준을 분명히 할 때가 되었다고 생각합니다. 즉, 시장가격이 하락할 때 소득보상의 차원에서 평당 200~300원, 즉 가마당 10,000~15,000원 정도의 소득보상이 아니라, 소위 정부가 계산하고 있는 농가소득실현의 목표치를 실현하고 그것에 맞춰서 그때그때 차액을 보상할 수 있는 차액보상제도가 실질적으로 도입되어야하고 그것이 모든 쌀에 대해서 실시가 되어야 되지 않느냐는 생각을 합니다.

셋째, 재고미 목표가 현재 2001년에 40만톤으로 되어 있습니다. 그런데 이것은 전체 소요량의 7~8%에 불과한 양이고 국민들이 소비하는 쌀소비량으로 본다면 약 1개월분에 해당합니다. 그러나 저희는 3개월분 정도의 수매비축은 어느 시절, 어느 때라도 필요한 것이 아니냐는 관점에서 적정 재고미 목표치를 2001년에 40만톤으로 계산하고 있는 것은 굉장히 낮게 잡은 것이라고 생각합니다. 특히나 통일을 전제로 할때 남북의 65백만 인

구가 필요한 쌀소비량은 1년에 약 700만 톤 정도로 제산이 되고 있습니다. 그런 점에서 저는 지금 현재 190만톤 정도의 재고미는 오히려 통일을 생각할 때 걱정한 것이라고 생각합니다. 이것이 양특적자의 커다란 발생요인이 된다고 하지만 양특적자는 여기서도 나와 있는 것처럼 양곡증권 발행비용과 방출가 차액에서 오는 것이 95%를 점하고 있으며, 190만 톤에 대한 실질적인 보관비용은 모두 합쳐도 5%에 불과합니다.

넷째, 수매비축의 문제인데 지금 현재 통일쌀 비축분이 121 만톤으로 되어 있습니다. 비축미 199만톤중 121만톤은 약 60%를 차지하는 양입니다. 60%의 통일 비축미는 주정·가공용으로 96년도까지 약 90만톤 정도 소비하게 되어 있는데 이 안대로라면 96년도 이후 98년도까지 통일벼가 가게 되어있습니다. 만약 98년도까지 통일벼가 존재한다면 89년산 통일벼가 98년도에는 약 10년 묵은 재고미가 되는데 10년 재고미라는 것은 짐승도 먹지 못할 형편으로 적절치 못합니다. 그런 점에서 지금 전체 재고미의 60%에 이르는 통일쌀을 주정·가공·수출용으로 조속히 처리하면서 적정수매비축량을 확보하는 방안들이 오히려 국가적 목표로서 필요하리라는 생각을 했습니다. 즉, 3개월 수매비축분 약 199톤 재고미 중에서 실질적으로 필요한 134만톤을 제한 65만톤 정도의 과잉분을 조속히 처리하는 것이 필요하다는 생각을 했습니다.

다섯째, 토지용역비 감축문제에 대해서 말씀드리겠습니다. 토지용역비 감축은 발제자료에 나와있는 바와 같이 농지구입자금을 확대한다든지 임차료를 대납한다는 여러가지 방안이 제시되어 있습니다만 실질적으로 토지용역비를 구체적으로 감축할 수 있는 농지구입자금 약 30조 정도를 어떻게 확보할 것이냐, 그것이 안될 경우 국가적 조치가 무엇인가 하는 것이 보다 구체적으로 나와야 할 것입니다. 그렇지 않으면 토지용역비 자체가 가지고 있는 한국 쌀에 있어 높은 생산비 부담을 막을 길이 없을 것입니다. 그래서 제 개인적인 생각으로는 소위 마을 별로 2~3개 마을을 합친 다손 치더라도 영농회사나 영농집단으로 만들고 그들이 집단으로 임차할 수 있는 방안을 국가적 차원에서 마련할 필요가 있다고 생각합니다.

여섯째, 양특적자문제인데 현재 양곡증권 이자율을 13%로 두고 있는 현실인데 양특적자를 해소하는 방안으로써 양곡증권 이자율 감축방안이 이 안에는 전혀 제시되지 않았습니다. 이것이 전제되지 않는다면 실질적인 부담은 농민에게 오게 되고 또 농민에게 수매량 축소나 수매가 동결의 명분으로 작용할 수밖에 없으므로 그런 부분이 보다 명확할 필요가 있다고 생각합니다.

일곱째, 보상수준에 대해서 말씀을 드리겠습니다. 진흥지역에서의 논면적은 약 70만ha정도인데 70만 ha를 갖고는 현단계에서 쌀자급을 유지하는데 문제가 있습니다. 따라서 진흥지역이 아닌 불리한 지역에서 농사를 짓고 있는 사람들에 대해서도 수매를 정상적으로 받을 수 있는 제도가 있어야 하고, 보상수준에 있어서도 지금 현재 정부가 하고 있는 쌀값 계산방식인 90% 한계답을 기준으로 해야 한다고 생각합니다.

양정제도 개선의 핵심이 수매가격과 수매량의 예시제 실시, 직접소득 지불제도 실시, 농업진흥지역 우대 실시, 입찰식 공매방식에 의한 방출, 이 4가지라고 할 때 이 4가지를 실시한다면 과연 쌀값 안정이 되는 것인가, 농민들에게 소득보장이 되는 것인가 하는 측면에서 저희로서는 이런 제도를 실시한다고 하더라도 이것이 농민들에게 실질적으로 소득보장과 안정적인 쌀농사에 종사할 수 있는 길로 이어지지 않는다면 계속해서 우리는 그런 차원에서 데모로 나설 수밖에 없는, 사회 밖으로 우리의 실력을 발휘하고 그것을 보상토록 요구하는 거리로 나설 수밖에 없는 현실에 있습니다. 이런 점에서 이것이 농민들에게 구체적인 소득으로 연결되고 농촌을 떠나지 않고 농촌에서 농사를 지을 수 있는 방안으로 연결될 수 있으면 좋겠습니다.

사회자: 여러 가지 좋은 지적들을 해주셔서 감사합니다. 다음에는 농협의 한성희 이사님 부탁드립니다.

한성희: 공교롭게도 오늘 아침 조간신문에 도농간의 소득격차에 관한

기사가 나왔습니다. 결과를 보면 1989년부터 역전되기 시작한 도시근로자 가구소득과 농가소득의 격차가 매년 늘어나 특히 1992년에는 그 폭이 89.1%로 더 악화되고 있는 것으로 나타나 있습니다. 이렇게 농가소득이 상대적으로 낮아지고 있는 원인이 쌀, 양정제도와도 무관하지 않다고 보고 있습니다. 정부가 막대한 재정을 투입하면서 양곡관리를 하고 있습니다만 물가안정에 비중을 두다보니까 정부미 방출가를 동결하여 단경기 산지 쌀값이 하락하여 농가에 어려움을 주고 있습니다. 발표 요지중 현재 양정제도의 걸림돌이 되고 있는 수매가와 방출가격의 계절진폭 억제 현상을 민간유통에 의거해서 개선함으로써 농가입장에서 정부수매에 의존하지 않더라도 제 값을 받고 쌀을 민간시장에 출하할 수 있도록 해야한다는 데는 저희도 대체적으로 동감합니다만 이것을 근거로 두가지 부분에 대해 소견을 제시할까 합니다.

첫째, 방출제도의 개선입니다. 시중 쌀값의 계절적 진폭이 유지되게끔 방출물량을 단계적으로 조절해서 국가조절용 정부방출미를 낮은 정가로 방출하는 것을 지양하고 농협의 공판장이나 양곡도매시장에 상장하여 가격이 시장에서 결정되도록 하고, 또 정부방출 조곡의 정가매출방식을 지양하고 도정업체들의 경쟁입찰 방식으로 전환하겠다는 것은 매우 합리적인 발상이라고 생각합니다. 반면 그간 정부에서는 쌀값안정 일변도의 가격정책을 추진한 면이 있기 때문에 계절적인 진폭을 허용하겠다는 정부의 정책에 대해서 저희 농민들이 얼마나 신뢰할 것인가 하는 의문점이 나오기도 합니다. 따라서 제 생각은 우선 현실적으로 만일 정부미 방출의 시가에 의한 경매식 공매가 여건변화로 인해 불가능하다고 한다면 적어도 월별로 그 인상율을 사전에 예서해서 이러한 정책의지를 확고히 표명해주신다고 하면 농가의 수매요구완화와 민간유통의 활성화를 유도해낼 수 있지 않느냐는 것입니다.

둘째, 미곡종합처리장 중심의 유통혁신에 대해서 말씀드리겠습니다. 발표자께서는 미곡종합처리장에 대한 농협에 대한 혜택이 너무 치우쳐 있지 않느냐는 의견을 말씀하셨고 정부의 보조, 융자에 일부 변화가 있어야 하

지 않느냐고 말씀하셨습니다만 과연 미곡종합처리장이 원리금 상환을 충분히 하고도 건전하게 발전해 갈 수 있을 만큼 수익성이 있겠는가에 대해서는 의심하지 않을 수 없습니다. 정부가 어려운 재정에도 8억원을 보조해주셨습니다만 저희 농협의 자부담이 약 10억으로 총투자액의 56%를 차지하는 막대한 투자사업입니다. 일본의 경우를 보니까 대개 정부의 보조율이 거의 배가 되고 일본농협의 부담액은 약 11%에 불과합니다. 오히려 신앙정의 큰 역할을 해야 할 미곡종합처리장에 대한 지원이 재검토되어야 하지 않느냐는 것을 말씀드리고 싶습니다. 또한 미곡종합처리장의 기능으로 수확기 농촌 일손완화와 유통비용 절감 이외에 소비자가 원하는 높은 품질의 쌀을 생산해서 경쟁력도 높이고 소비를 조장하는 것도 중요하다는 인식하에 산지에 미곡작목반을 설치하고 정부의 도움을 받아서 우수한 종자의 확보, 영농의 집단화, 기계화, 기술지원 등을 다시 정비해서 추진을 하고 있습니다. 이러한 것을 감안할 때 생산자 단체는 생산부터 유통, 판매에 이르기까지 일괄적으로 처리하기 때문에 규모의 문제는 작년도 설치한 미곡종합처리장 운영에 대한 평가를 면밀히 한 후에 다시 판단하는 것이 더 좋지 않겠는가 하는 생각을 합니다. 저희 농협은 쌀이라는 것이 농민조합원의 주 소득원이고 국민의 식량이라는 측면에서 품질 향상, 생산비 절감, 경쟁력 향상 제고 등을 도모함은 물론이고 소비확대의 측면에서 떡공장, 밥공장 등 애용운동을 하고 있습니다. 이러한 취지에서 미곡종합처리장의 성공을 위해서 저희 나름대로 최대 진력을 해야 되지 않겠느냐는 생각에서 두 가지에 대해서 말씀드렸습니다.

사회자: 대단히 감사합니다. 다음에는 유통에 종사하시고 제신 전문가 여러분들의 말씀을 듣도록 하겠습니다. 곡물협회 이재명 전무님께서 말씀해 주십시오

이재명: 지금 한이사님께서 미곡종합처리장에 대해 자세한 말씀을 해주셨습니다. 저도 이 분야에 국한해서 간단히 제 의견을 말씀드리겠습니다.

정부는 쌀유통개선을 위한 중점사업으로 미곡종합처리장을 발빠르게 추진하고 있습니다. 미곡종합처리장의 기능과 설치 목적은 수확기 일손 부족을 덜어주고 물벼를 수집해서 건조·보관·가공·판매에 이르기까지 일관작업을 통해서 유통비용을 절감시키고 소비자에게는 값싼 좋은 쌀을 공급하는 것으로 되어 있습니다. 그 중에서도 기계수확하는 것을 건조, 보관하는 것이 미곡종합처리장의 주기능이고 미곡종합처리장의 생명이라고 알고 있습니다. 이와 같은 구실을 제대로 발휘하기 위해서는 최소한 벼품종을 단순화해야 하고 영농을 조직화해야 하고 기계화해야 하고 공동시설의 이용방법은 어떠해야 하고 농가이용의 소득효과와 이용농가의 소득효과는 어떠해야 하는 등 운영주체의 경영성과에 대한 면밀한 사전검토가 선행된 다음에 이런 것을 우리 체질에 맞게 보완해서 추진할 것이 바람직하다고 생각합니다. 아울러 설치대상 지역의 영농조건이나 기존 시설의 분포, 쌀거래 관행 등도 함께 고려해야 할 중요한 사안이라고 저희들은 보고 있습니다.

정부가 역점사업으로 추진하고 있는 미곡종합처리장 사업은 92년도까지 시험사업을 포함해서 32개소를 모두 완성했습니다. 그러나 저희들이 보기에는 이미 완성된 32개소에 대해서 정부가 의도했던 설치목적과는 아직 상당한 거리가 있는 것이 아니냐는 생각이 들어서 반복해서 말씀드립니다. 먼저 미곡종합처리장의 주기능으로 꼽고 있는 건조·보관시설은 물벼를 수집, 처리할 수 있는 여건이 성숙될 때까지는 상당히 이대로 방치·유 휴화될 수밖에 없습니다. 이에 반해 완성된 처리장에서 보면 우선 가동할 수 있는 것은 도정시설 뿐입니다. 그래서 제한된 원료를 수집해서 도정에 역점을 두고 운영을 하고 있습니다. 아시다시피 우리나라 도정시설을 보시면 기존 도정시설이 어떤 형태이든지 연간 쌀 생산량의 6~7배를 도정할 수 있는 처리능력을 가지고 있습니다. 그런데 막상 정부가 주안점을 두고 산지미곡 유통의 주체로 소위 산물을 건조 보관하는 처리장을 만들면서 도정시설에 역점을 둘 수밖에 없는 상황이 벌어지다보니까 기존 도정시설이 모두 문을 닫는 상황입니다. 그 중 낙후된 도정시설도 있지만 상당 부분 현대화된 좋은 시설들이 많습니다. 결국 중복투자로 인해서 국가자원을 낭비하는 결

과를 초래할 수밖에 없지 않느냐 생각합니다. 또한 일시적인 현상일지는 모르나 미곡종합처리장에 대한 경험이나 기술이 초창기이기 때문에 아직은 크게 부족한 실정입니다.

저희는 지금 너무 갯수 위주로 미곡종합처리장만 세워놓으면 모든 유통 문제가 해결되는 것 같은 성급한 생각을 많이 가지고 있는 것이 아니냐는 걱정을 하고 있습니다. 그래서 지금 추진하는 속도를 1~2년 늦추는 한이 있더라도 이미 완성된 미곡종합처리장에 대해서 충분한 시험을 거치고 보완하여 농협과 생산자 단체와 민간들이 하는 중에 장단점이 어떤 것이 있는가에 대해 비교·검토해서 단계적으로 발전시키는 것이 바람직하다고 보고 있습니다. 또 하나는 저희들이 늘 하는 얘기입니다만 지금 미곡종합처리장의 설치 주체를 어디로 하는 것이 좋은가에 대해서입니다. 생산자단체도 물론 중요하지만 관행을 감안해서 기존 민간의 상업적인 창의력을 최대한도 살리고 또 기존 민간업체가 보유한 방대한 시설-도정시설은 현대화되어 있고, 대지 면적도 큰 공장들은 평균 3천평 수준은 갖고 있고, 미질 개선을 위한 색채선별기, 습식연미기 등 모두 갖추어 있는 상태입니다-을 최대한도 이용하고 사람들이 지금까지 쌓아올린 경험이나 기술이나 자본력을 적극적으로 활용할 때 민간 유통기능이 활성화되고 정부수매 부담도 완화할 수 있을 것으로 생각합니다.

사회자: 대단히 감사합니다. 이번에는 전국양곡상연합회의 이광진 부회장님께서 말씀해주실까요?

이광진: 과연 물가안정이 우선이나, 그렇지 않으면 계절진폭에 의해 농민도 보호하고 유통에 의한 양정자원도 보호하는 것이 우선이나를 놓고 유통업자들도 우왕좌왕하는 일을 많이 겪었습니다. 오늘 이 자리를 빌어 그것에 관해 중점적으로 말씀드릴까 합니다. 유통업에 종사하다 보니까 소비자들의 심리를 알 수 있었습니다. 소비자들은 지금 무조건 좋은 쌀을 달라고 합니다. 그것이 약 70%입니다. 값에 의존하는 국민은 약 30%정도입

니다.

소비자가 양질미 선호를 하고 있다면 생산자부터 가공업자, 유통업자 전체가 양질미 위주로 나가야 할 텐데 거기에 문제점이 있다고 생각합니다. 즉 정부가 생산자들로부터 구분수매를 안함으로 인해 좋은 쌀이 좋은 쌀의 기능을 발휘하지 못하고 있습니다. 또 도정에서는 최대한도 양질미를 생산해야 할 이 시점에서 구태의연한 가공시설을 가지고 수율에만 의존하고 도정기능을 떨어뜨립니다. 지금 똑같은 원료인데도 정부미로 방출하면 그 쌀의 질이 나빠집니다. 그러면 유통업계는 어떨까? 지금 포장미 자유화되고 있습니다. 과자 같은 것도 전체가 허가등록제가 되고 있는데 쌀만은 그렇지 않습니다. 주식인데도 쌀은 자유포장제로 되어 있고 제 맘대로 상표를 만들어서 유통시킵니다. 이런 부작용이 양질미와 저질미를 혼합시켜 소비자들의 선택의 자유를 상실케 합니다. 그래서 일선 소매상들이 애를 먹습니다. 정부에서는 이것을 입법화해서 빨리 양곡도 포장등록제를 해야 한다고 생각합니다. 그리고 더불어 중량단위가 8kg으로 되어 있는 포장지에 7kg을 담는 경우가 있습니다. 이것도 등록시 포장의 규격화에 의해 유통됨으로써 해결할 수 있다고 생각합니다.

지금 정부에서는 수집기능에 대해서만 역점을 두지 분산기능에 대해서는 역점을 두지 않는 것으로 생각됩니다. 미곡종합처리장으로 인하여 35%의 유통비용이 절감된다고 했는데 양곡상연합회의 기능을 시간관계상 말씀을 못드리겠지만 생산자로부터 소비자에게 연결되는 직접기능을 말할 것 같으면 35%가 아니라 가장 효율적인 유통망일 것이라고 생각합니다. 그런데 그 분산기능이 영세 양곡상인들의 모임이기에 아직까지 잘 알려지지 않았습니다. 청결미등도 돈 많은 단체, 힘있는 단체에서만 홍보하고 있고, 우리 양곡상연합회가 어떤 기능을 하고 있는지 홍보하는 것은 한번도 못보았습니다. 또한 양곡관리법상에도 농협관련 법규는 있어도 우리 양곡상연합회의 얘기는 없습니다. 그래서 전 유통의 80%로 실질적 유통기능을 담당하고 있는 양곡상연합회의 존재가치를 이 자리를 빌어 인정해 주십사하는 말씀을 드립니다.

다음으로 미곡종합처리장 제도가 전체 생산량을 다 흡수할 수 있는가가 문제입니다. 양곡상연합회가 전국에 366개 지부를 갖고 있습니다만 그 지부와 연계할 것인가, 그렇지 않으면 자율유통으로, 동사무소, 아파트 단지 와 연계할 것인가가 미지수로 되어 있습니다.

또한 정부양곡을 공매제로 하는 것은 시기상조라 생각합니다. 지금 정부 양곡은 곡가조절용입니다. 양특적자가 발생하는 것은 국민의 고통분담이라고 생각합니다. 어느 특정인을 위한 양특적자는 바람직하지 못하다고 생각합니다. 공매제를 할 경우 돈있는 사람들의 매점매석 행위가 일어날 수 있습니다. 그렇다면 쌀장사도 특정 돈많은 사람들의 특허론이 되어버립니다. 정부에서는 서민들을 위해 쌀을 먹는 사람들을 위해, 물가안정을 위해 우리의 주식인 쌀만은 정부가 적정가격에 소비자에게까지 전달할 수 있는 기능이 유지되어야 한다고 생각합니다.

사회자: 감사합니다. 다음에는 민자당의 전순은 전문위원님 말씀해주시겠습니까?

전순은: 극히 개인적인 얘기 한마디만 올리겠습니다. 제가 국회에서 정책연구위원으로 3년여 일을 해왔습니다. 계속 농수산위원회에만 있었습니다. 그런데 지금 당장 여기서 문제가 되는 양곡관리법의 경우도 91년 7월 15일에 국회에 접수된 이후로 오늘까지 아직 통과가 안되고 있습니다. 농발법, 농안법, 가공사업육성법 등도 13, 14대, 햇수로는 3년 째, 18개월이 걸렸습니다. 제가 왜 이말씀을 드리는가 하면 가을에 추곡가 동의안만 국회에 왔다하면 싸움만 하고 법안 다룰 생각을 안합니다. 각 위치에 있는 분들의 생각이 다르겠지만 국회도 생산적인 논의도 있어야겠다는 뜻에서 법을 다룰 시간도 제대로 주었으면 하는 생각입니다. 즉, 예시제가 도입되어 3~4년마다 여야가 몇년 동안은 좀 진지하게 농정을 논의할 수 있는 그런 기회를 만들어주었으면 하는 안타까움을 개인적으로 느꼈습니다.

또 한가지는 지금 현재 양곡재고량이 1400만석으로 FAO가 원하는 최소

보유량의 2배 정도입니다. 그러나 그 양의 실질 내용을 보면 실제로 먹지 않는 통일쌀이 천만석에 달하기 때문에 결과적으로 우리가 가진 식량용 쌀이라는 것은 40일 정도 먹을 양 밖에 되지 않습니다. 그런데도 양곡정책이 쌀을 과잉 보유하고 있다는 착각 속에서 만들어지고 있지 않나 하는 데 대해 안타까움을 느낍니다. 그래서 통일쌀을 해결하는데 획기적인 방안이 나와야 할 것으로 생각이 되고, 10년 정도 묵은 쌀이 주정용이나 과자용으로 과연 가능한 것인지 또 다시 묻고 싶습니다. 그다음 쌀을 원료로 하는 가공회사 중 기린제과가 있는데 기린제과는 시설을 계속 확장하고 있습니다. 농민의 입장이 아니라 하더라도 농민이 만든 생산물을 원료로 하는 시설이 계속 커나가는 게 좋을 것이지, 그리고 막걸리 만드는 것은 생산시설을 바로 다른 라인으로 변형할 수 있지만 쌀 자체만을 원료로 하는, 선택의 여지가 없는 경우 향후 그 산업들에 대한 장래는 있는 것인지에 대한 생각을 해야 되지 않겠느냐는 것입니다.

사회자: 감사합니다. 여러 가지 중요한 말씀이 계셨던 것 같습니다. 이번에는 언론계 전문가님들 말씀 좀 들었으면 합니다. 김문순 위원께 부탁을 드리겠습니다.

김문순: 발제하신 내용이나 참석하신 분들의 말씀을 들어보면 현재 양곡정책이 근본적으로 바뀌어야 된다는 데에는 공감할 수밖에 없는 시기인 것 같습니다. 현행 양곡정책의 두 줄기가 추곡수매와 이종곡가제인데 이 두가지 정책 때문에 우리의 주식인 쌀시장이 왜곡되고 재정부담은 커지는 악순환이 계속되고 있습니다. 그러다 보니 양곡관리기금 적자규모라든지 쌀보관문제 등 양정이 한계상황에 이르지 않았나 하는 생각이 듭니다. 그런데 더 큰 문제는 이런 문제가 많은 데도 불구하고 농민들이 전혀 만족하지 못하고 있다는 데 있습니다. 그러면 이런 제도를 계속 끌고가야 하는가에 대해서는 경제기획원이나 농수산부 당국자도 나와 계시지만 근본적으로 일종의 국력낭비이므로 정책적으로 제도개선이 불가피하다는 생각이

됩니다. 또 양곡제도개선은 정책의 골격인 추곡수매와 이중곡가제에 대한 개편작업부터 시작해야 할 것 아니냐는 생각이 듭니다.

첫째, 지적하고 싶은 것은 시기적으로도 그렇고 정책한계에도 이르렀으니까 이제는 쌀시장의 시장기능을 회복하는 방안을 우선 검토해야 할 것 아니냐는 생각입니다. 수매량은 전체 생산량의 20%이고 나머지 80%는 정부미 방출가격에 맞추어 시장에 팔 수밖에 없는 현실인데 그러고 보니 쌀시장이 왜곡되는 상황에 이른 것 같습니다. 결국은 정부미 방출가격을 손을 대 봐야 되겠는데 경제기획원에서는 물가부담이 커서 전혀 손을 못 대고 있는 상황인 것 같습니다. 그래서 발제자도 의견을 제시했습니다만 계절별 가격진폭을 두는 등 무슨 방안이든 강구해야 될 시점이 아닌가 하는 생각입니다. 사실 쌀이 농가소득의 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것인데 이것이 계속 물가정책 수단의 하나로 전략을 하여 개선점을 못 찾는다면 문제가 있지 않나 하는 생각을 합니다.

둘째, 중장기적인 얘기가 될 수 있겠습니다만 언제 어떻게 될지 모르는 시대의 여건에 따라 쌀시장을 개방하지 않을 수 없는 상황이 될지도 모르는데 과연 언제까지 이런 수매제도를 계속 끌고갈 것인가, 수매제를 폐지할 경우에는 어떻게 할 것이냐를 정책 당국에서는 생각을 해야 될 것입니다. 그래서 여기 자료에도 나왔고 작년도 추곡수매가 결정시 양곡유통위원회에서도 의견이 많이 제시되었습니다만 농민들에게 직접보상을 지원하는 방안을 강구해 본다든지 하는 등의 구체적인 안을 농림수산부에서 주도해 마련하여 관계부처와 협의하는 시기가 되었지 않나 하는 생각을 합니다.

셋째, 유통 쪽에 종사하는 분들께서 말씀하셨습니다만 소비자의 70% 정도가 값보다는 좋은 쌀을 찾고 있는 상황이므로 좋은 쌀을 생산하고 가공할 수 있기 위해서 정부의 적극적인 지원이 있어야 할 것 아니냐는 것입니다. 정부가 양질미를 생산하는 농가나 도정업자에 대해 특별지원을 한다든지 하여 양질미를 생산하는 방안을 좀더 적극적으로 추진하는게 어떻겠느냐 하는 생각입니다. 또 아주 단기적인 얘기인데 금년 가을에 추곡수매가와 수매량 결정하는 것을 갖고 또 한바탕 씨름을 할 텐데 농수산부가

나서든 경제기획원이 나서든 여야가 합의하여 금년부터라도 추곡수매에 대한 국회동의제를 미리 없애는 방향으로 해서 그나마 정치권의 영향을 안받고 결정될 수 있도록 해야 될 것 아니냐는 생각입니다. 결국은 양정이 근본적으로 바뀌어야 되는데 정책당국자들이 새로운 시각에서 접근하는 의식 전환이 필요하지 않냐하는 생각입니다.

사회자: 아주 근본적인 문제들을 많이 지적을 해주신 것 같습니다. 농어민 신문의 황민영 전무이사님 말씀해주십시오.

황민영: 정부가 농민들에게 각종 지원을 아끼지 않으면서 쌀 자급을 하라고 해서 쌀 자급을 한 것입니다. 그리고 열심히 정부에 대해 농민들은 농사가 어려우니 최소한도 모든 사람들이 납득할 수준인 생산비 보장은 해야 되지 않겠는가 라고 요구했던 것입니다. 그렇다고 정부가 농민의 생산비 보장을 전폭적으로 한 것도 아니고 농민의 요구를 전폭적으로 수용한 것도 아닙니다. 시기별로 그런 시기도 있었지만 정부가 이런 정도 수준에 생산자들은 감내해야 되지 않겠는가 하고 할 때 농민은 감내했던 것입니다. 일부, 적어도 민주화 시기 농민운동하는 사람들이 저항도 하고 요구도 해왔지만 그것은 일부 선진 운동가들이 했을 뿐이지 전체적으로 보면 말은 있었지만 실질적으로 그렇게 되지 않은 것입니다. 다만 1987년도 민주화 이후 국회 여소야대 시절에 이래서는 안되겠다고 생각해서 결국 양곡유통위원회도 만들고 국회동의제도 만들어서, 첫 해는 하는 것처럼 하더니 그 이후에 또 실질적으로 제대로 하지도 못하고 일반 국민들을 찌푸리게 만들었습니다. 이 자료에서도 본 바와 같이 우리 농민들의 입장에 놓고 볼 때 양특적자 몇 조를 얘기할 때는 농민들은 할 말이 없는 것입니다. 그럼에도 불구하고 농민은 그래도 혹시 우는 애기 젖주고 젖는 개 되돌아 보더라고, 정부가 농민들이 왕왕거리고 싸움하면 하겠지 하고 바쁜 시절이지만 수매가 결정시기에 요구하고, 힘이 없으니 수그러집니다. 자료를 보니 양특적자를 발생시키는 기본적인 동기는 농민에게 생산비를 보장한다

던가 소비자에게 소비가격을 안정시키기 위해서라기 보다는 1980년도 대
 흉작으로 인하여 1981미국연도에 220만톤을 수입했기 때문인데 필요량
 120만톤 이외 100만톤 이상을 더 수입한 것은 누구인가 하는 것입니다.
 국가 재정이 어려울 때 재정을 골탕먹인 책임을 지금이라도 청산해야 되
 는 것 아니냐는 생각을 합니다. 양정의 기본에는 곡가조절미를 확보하고
 관수용을 확보하고 농가소득을 지지하는 3대의 목적이 있다고 생각합니다.
 그런데 이것이 실제 농민을 위한 것이 아니라 국가가 일정한 목적을 위해
 경제적 측면, 정치적 측면, 통치적 측면에서 수매를 했던 것입니다. 국가재
 정도 어려워지고 UR농산물협상타결 이후에 가격지지를 통해서 더이상 농
 민들 생산비 보장을 할 수가 없으니 다른 대안을 찾아야 한다 하고 나온
 것이 직접소득보장 방식이니 민간유통기능 양성화하니 하는 것인데 직접
 소득보장방식의 경우 현재 제대로 시행될수 있겠느냐 하는 문제이고, 지금
 민간 유통기능이 다 죽어버렸는데 이제 와서 이것이 당년에 확보되었습니
 까? 이미 쌀장사들은 떠났습니다.

직접소득보상의 경우 발제자료에는 80만ha를 기준으로 하고 있는데 40
 만ha는 어떻게 하라는것입니까? 농사짓지 말라는 것입니까? 그것을 확실
 히 해야지 그렇지 않으면 농민 입장에서는 가을에 농사를 지어 놓고 혼란
 을 가져올 수 있을 것입니다. 또한 식량자급목표를 100%라고 그랬는데
 90%면 90%, 80%면 80%로 향후 5년 내에서는 쌀이 도입되더라도 적어
 도 식용은 80%로 하겠다는 것을 확실히 정해야지, 100%를 기준으로 연
 구자료를 내놓은 것은 하나의 주장일 뿐 정책의 목표는 아니라고 생각합
 니다. 1970년대에는 가계비에서 쌀이 차지하는 비중이 20%이었지만 이제
 는 5%이하로 줄어들고 있습니다. 최하위 소득계층 20%이하는 7.4%인데
 저는 7.4%는 고구마도 먹고 감자도 삶아먹어야지 꼭 쌀밥만 먹으려고 할
 필요가 없다고 생각합니다.

그 다음 문제는 지금 일본만하더라도 계속해서 쌀을 수입안하겠다고 발
 표함으로써 국민적 공감대를 형성하고 있지만 계속 터지고 있습니다. 양정
 문제에서 쌀 수입에 전혀 대응없이 양정제도를 개선한다는 것은 말이 안

된다고 생각합니다.

그리고 민간유통에 참여할 경우 수지문제가 계산 안되어 있습니다. 미곡 종합처리장에만 의존되어 있지 민간유통에 대해서는 매매업 허가제를 신고로 하겠다는 것 뿐인데 그것을 가지고는 민간유통 활성화가 되지 않는다고 저는 생각합니다.

마지막으로 쌀이 갖는 공공재적 가치창출에 있어 국토의 조정기능, 토양 유실방지, 논둑의 홍수 조절 등 이 이야기는 우리도 하고 농민들도 얘기합니다만 이것도 현재 호소력이 없습니다. 또 한가지는 노는 논을 어떻게 할 것인가에 대해서인데 국가적 차원에서 관리하고 현재 농촌에 살고 있는 위탁영농회사한테 맡기든지, 일정 보조금을 주어서 콩이나 보리를 심든지 하여 국가의 장기적인 식량자급 목표를 향해서 정책이 수반되어야 하는 것 아닌가 하는 생각입니다. 양정은 새 대통령의 새 과제도 등장해 있는 것인 만큼 양정에 관한한 기본목표와 장단기 전략을 확실히 세워서 밀고 나가는 것이 양정의 기본적 목표가 아닌가 생각합니다.

사회자: 여러가지 솔직할 말씀을 해주셔서 대단히 고맙습니다. 이제 교수님들과 정부에서 오신 분들이 계신데 어느 분이나 먼저 말씀해주셨으면 감사하겠습니다. 교수님들 중에서 광상경교수님 말씀해 주시겠습니까?

광상경: 우선 농촌경제연구원에서 단기적인 인기라든지 감정보다는 상당히 장기적인 대책을 근본적으로 마련하기 위해 많은 노력을 하였고, 보고서 자체가 상당히 잘 되었다고 저는 생각합니다. 저자신이 얘기 해봐야 그 범위를 넘기가 상당히 어렵다고 생각이 됩니다. 그렇지만 몇가지 제 나름대로 추가적인 말씀을 드리겠습니다. 우리나라 농업의 근본적인 문제라면 그동안 여러 가지 측면에서 시장기능이 활성화 되지 못하는데 문제가 있다고 봅니다. 생산에 있어서도 정부가 챙겨서 생산이 제대로 되고 생산성이 높아지고 발전하기도 어려울 뿐만 아니라 소비에 있어서도 누가 챙겨서 인위적으로 제대로 되기는 어렵다고 봅니다.

정부가 직접 개입해서 수급구조를 조정하기보다는 간접적으로, 소위 우리가 말한 리모트 컨트롤로 시장기능을 적용해서 수급조절을 이뤄나가야 하리라 봅니다. 특히 유통가격에 있어서 시장기능을 더 강화해서 앞으로 개선할 때에는 물가안정을 위한 수단이나 소득보상측면에서 양곡을 이용하는 것을 과감히 탈피하고 일반제품으로서 생산성을 높이고 생산비를 낮추는 차원에서 문제를 풀어나가야 한다고 봅니다.

수매방출제도에 대해 말씀드리면, 이 보고서가 잘 되기는 했지만 좀 더 과감하게 개선하는 방안을 제시해 주셨더라면 좋았을 것이라는 생각입니다. 현재 겪고 있는 시대적인 변화나 경제적, 단계적인 변화로 봤을 때 근본적인 문제해결이 필요하리라는 측면에서 좀더 획기적인 개선방안을 내놓았으면 하는 생각입니다. 저는 우리나라의 양곡시장에서 좀더 적극적이고 많은 연구와 노력을 통해 선물시장을 확립하고 이 선물시장 활용을 위한 기금, 제도, 전문가 훈련 등 여러가지 측면에서 선물시장을 발전시키는 것이 꼭 필요하리라 봅니다. 앞에서 여러분이 미국시장에 대해 말씀하셨지만 수익성이 있고 수지에 맞는 일이라면 우리나라에서 돈 있는 사람들은 뭐든 하리라 봅니다. 어느 정도 제도가 마련된 상태에서 선물시장을 활용한다면 수급이 상당히 안정되면서 잘되리라 봅니다.

수매방출제도에 있어서 단계적으로 정부역할을 축소시켜서 어떻게 해서든지 시장기능에 맡기는 것이 필요하리라 봅니다. 여기서 하나 곁들여 말하자면 쌀가격은 꼭 안정시켜 붙들어 매야 한나라든가 혹은 물가차원에서 오르면 안된다 또는 소비자를 위해서 내려야 한다 또는 생산자를 위해서 꼭 올려야 한다는 등 쌀에 대해서 이래라 저래라 하는 자체가 잘못된 것이라고 생각합니다. 수급에 맡겨 공급이 부족해서 오르면 할 수 없고, 수요가 줄어서 가격이 내려도 그것은 시장기능에 의한 것이므로 어쩔 수 없게 됩니다. 다만 정책차원에서 정부가 여러가지 간접적인 것은 할 수 있겠지만 쌀가격을 이렇게 혹은 저렇게 해석하는 것은 잘못된 것입니다. 그런 측면에서 수급에 맡겨 쌀가격이 오르는 그 자체는 정부의 책임이라할 수 없는 것이고 소비자도 어느 정도 감수해야 할 것입니다. 또 수급을 어느정

도 조절하는 차원에서 쌀 가격이 안정되는 것이 바람직하다고 생각합니다. 한마디 덧붙이면, 다른 작물의 가격이 오르는 것에는 그렇지 않은데 왜 하필 쌀가격 상승에는 과민하게 신경을 쓰는 것인지 거기에 대해서 개선해야 한다고 생각합니다.

소득보상안에 대해 말씀드리면, 근본적으로 농업을 위하고 미곡생산자나 미곡산업을 위한다면 직접적인 보상문제는 단기적으로 눈앞의 문제는 해결할 수 있을지 몰라도 근본적인 문제해결은 할 수 없다고 봅니다. 농사짓는 사람들에게 직접 돈을 주어 보상한다는 것은 농업의 발전문제나 형평의 문제 또 국가예산을 활용하는 면에 있어서 그리고 국가라는 차원에서 봤을 때 바람직하지 않습니다. 보상할 돈이 있다면 그 돈으로 앞에서 말한 것과 같이 구조적인 문제 해결을 위해서 인력난이나 고임금난 같은 문제를 덜어주기 위해 얼마든지 직접적으로 쌀산업을 발전시키는 방법이 있다고 봅니다. 그런 차원에서 보다 근본적인 문제해결에 국가예산, 자원 등을 활용해야 합니다.

하나 더 얘기하자면 최근에 현정부가 들어서면서 중소기업을 비롯한 제조업에 대해 획기적이고 적극적인 지원정책을 펴고 있습니다. 그런 측면에서 본다면 농업에 대해서 산업차원에서 특히, 쌀산업을 발전시킬 수 있는 기술개발이라든지 여러 측면의 획기적인 안이 나오지 않는데 대해 저는 형평에 문제가 있다고 봅니다. 그렇기 때문에 정부에서도 정책차원에서 농업자체를 산업으로 발전시킬 수 있기 위해 중소기업 이상으로 정책에 적극성을 띠어야 합니다. 그리고 농업문제를 정치논리로서가 아닌 경제논리로서 해결해야 합니다.

끝으로 쌀농사의 수익률을 농지처분 기회비용과 같도록 한다는 말씀은 우리나라의 현실에서 어렵다고 봅니다. 특히, 추세로 봤을 때나 쌀생산을 해서 거기에서 얻는 투자비율, 수익성 등 여러 측면을 봤을 때 수익이 다른 산업에 비해 증가하기란 어렵습니다. 소득 수준이 계속 증가하면 땅에 대한 수요공급 차원에서 땅값은 장기적으로 올라갈 수밖에 없는데 농지처분 기회비용과 쌀수익을 같도록 해서 정책을 수립한다는 것은 상당히 어

려운 문제이므로 이렇게 하는 측면 보다는 쌀은 쌀대로 하고 농지는 농지대로 따로 보는 것이 현실적이라고 생각합니다.

사회자: 예, 감사합니다. 광교수님은 농업문제에 대해 굉장한 경지이신 지라 우리 밥줄이 위험할 지경입니다. 저와는 양곡유통위원회 동기생인데 깊은 경륜을 쌓으신 분입니다. 좋은 말씀 감사합니다. 김선옥 국장님, 관련되는 얘기가 많이 나왔는데 한 말씀 해주시겠습니까?

김선옥: 물가안정 측면에서 정부가 농산물 수급에 대해 신경을 많이 쓰고 있는 것은 사실입니다. 그래서 농정, 농산물 관계로 얘기할 기회가 있을 때는 담당국장으로서는 곤욕스런 때가 많습니다. 그러나 어차피 현재의 우리 농정 현실을 보거나 앞으로의 우리 국제환경을 보거나 농정은 바뀌어야 한다는 측면에서 이런 모임도 있는 것이니 함께 고민해야 합니다. 수매량이나 수매가격을 높여야만이 농민을 위한 사람이 되고 그 반대 입장에 서면 농민과 보상적 차원에서 동떨어진 사람으로 보는 이분법으로부터 벗어나야한다는 측면에서 오늘 개진된 몇가지 내용에 대해서 정부실무자의 한사람으로 말씀드리려 합니다.

우선 계절진폭 허용 문제에 대해 많이 말씀하셨습니다만 농민과 유통기관에다 쌀보유 동기를 부여하면 민간유통기능이 활성화 되고 그래서 정부에 대한 수매 압력이 완화된다는 측면에서 계절진폭을 허용하자는 방향에 대해서는 모든 분들이 찬성하시리라 봅니다. 저 또한 그러합니다. 쌀수확기 때는 쌀가격이 떨어져야 하고 그다음 단경기에는 쌀가격이 올라가야 합니다. 그런데 우리가 현재하고 있는 것은 어떠합니까? 수확기 때는 쌀값이 떨어지는 것을 막기 위해 정부가 많은 물량을 수매해줘야 한다는 얘기가 많지 않습니까? 정치적으로 압력이 있는 것입니다. 정부의 수매능력에도 불구하고 경우에 따라서는 천만석까지도 수매합니다. 이게 뭐난 말입니다. 계절진폭을 허용하자고 하면서 쌀값이 떨어져서는 안되겠다, 정부가 수매 물량을 늘려야 한다 또 단경기 땀 가격이 올라가야 됩니다. 가격이 올라가

야 된다면 정부가 막대한 보관물량, 재고물량을 방출하면 안됩니다. 쌀 백만석을 보관하는데 연간 230억원이 든다고 알고 있습니다만 이 문제도 어떻게 할 것이란 말입니다. 막대한 세금을 보관비용으로 써도 되겠습니까? 또, 쌀값상승을 허용한다고 합시다. 이것이 도시의 소비계층도 부담해야 할 것이라는 데는 동감입니다만 계속 오르게 되면 임금인상으로 연결되어 물가불안과 경쟁력약화 문제 등도 연관이 됩니다. 쌀값이 단경기 때 올라간다고 해서 수급차원의 시장기능에서 올라가는 것은 도리가 없는 것 아니냐라고 정부가 방치했을 때 국민들의 여론은 정부는 뒷집을 지고 있다, 정부의 할 일은 수급을 맞춰서 가격안정을 유지하는 것이 아니냐라는 식으로 말할 것입니다. 그래서 계절진폭 허용 문제는 현재의 수매제도를 갖고 있는 한은 불가능합니다.

다음 수매예시제도를 중장기적으로 하자는 얘기가 나오는데 이것은 정부정책의 예측가능성과 투명성을 보여준다는 측면에서 상당히 좋은 제도입니다. 이것을 해야하는데 앞으로 3~5년의 수매물량과 수매가격을 예시한다고 하는 점에서 과연 합리적이고 객관적인 기준을 만들 수 있겠는지의 문제입니다. 이 엄청난 변화의 시대에 내년, 내후년의 수매물량과 수매가격을 3년 내지, 5년 단위로 묶어서 얼마 얼마로 한다라고 예시하는 것이 가능하겠는가 말입니다. 그리고 한번 예시를 하게 되면 그것을 과연 지킬 자신이 있는 것입니까? 일년 쯤 해놓고 그것을 지키기 못해 그다음 연도에 다시 수정을 한다면 무엇보다도 예시제를 하겠습니까? 또 예시를 하게 된다면 정치권에서 반발이 심할 것입니다. 소득보상차원에서 이렇게 수매가격을 동결하고 예시제가 나온다면 절대로 지켜지지 않을 것입니다. 이것은 취지는 좋습니다만 실행가능성이 없는 듯합니다.

미질별, 지역별로 차등수매하는 얘기가 나왔는데 양질미 생산을 유도한 다음에 양곡유통구조를 개선한다는 측면에서 이 제도도 일단 시사성이 있는 제도입니다. 그러나 그것의 기준을 어떻게 두어 수매할 것인가가 문제입니다. 상당히 어렵습니다. 또 지역적으로 쌀값 차등을 두었을 경우에 지역적인 감정문제는 어떻게 수용할 것입니까? 그래서 이것도 사전에 철저한

준비가 되고나서 실시되어야 한다고 생각합니다. 물론 오늘의 이 자리가 어떤 결론을 내리는 자리가 아니고 또 이 안이 우리가 쉽게 생각할 수 있는 안은 아닙니다만 실현가능성이 상당히 어렵기에 말씀드리는 바입니다.

그리고 직접소득보상제도를 말씀하셨는데 이것의 효과가 가장 큼니다. 직접 돈을 주는 것이니까요. 그런데 현재의 우리 농촌과 농업을 자꾸 보상차원의 농정으로만 끌고 가야하는 것입니까? 농정이 바뀌어도 크게 바뀌어야 한다고 주장하면서 이런 식의 문제를 또 야기시킬 수 있는 소득보상제를 실시해야 되겠습니까? 거기에 들어가는 막대한 재정부담을 농업의 구조를 조정하는데 효율적으로 쓰면 얼마나 좋겠습니까? 우리 재정에서 가장 문제가 있는 것이 보조금을 주는 소득보상적 지출입니다. 엄청난 액수입니다. 이런 돈은 말하자면 죽은 돈이나 다름없는데 그것을 살아있는 돈으로 만드는 것이 정부의 할 일입니다. 살기 좋은 농어촌, 경쟁력 있는 농어촌을 만드는데 돈을 쓰는 것이 좋지 이것을 보상차원에서 해주면 언제까지 농정을 그런 식으로 유지하겠습니까. 그러니 먼저 이것을 전제하고 나서 소득보상문제를 얘기해야 할 것입니다.

몇가지 말씀드렸습니다만 다분히 개인적이고 평소에 농정에 대해 생각했던 것에 관하여 말씀드릴 바입니다.

사회자: 감사합니다. 얼핏 생각하면 쉬운 듯하지만 실제로 있어서 어려운 점이 많을 것이라는 측면들을 잘 지적해 주셨습니다. 다음으로 중앙대의 김성훈 교수님 말씀부탁드립니다.

김성훈: 현상과 문제에 대한 인식이 차이가 나면 그것에 대한 처방도 달라집니다. 그런 관점에서 현재 양정문제에 대한 현 문제점의 원인 규명이 이 보고서에 좀 미흡한 듯합니다.

첫째 한번 물어 봅시다. 왜 쌀가격 지지를 합니까? 그게 단순히 농가소득을 보상해 주기 위해서만 하는 것인가 아니면 쌀을 비롯해서 주곡농사가 가지고 있는 상품으로서의 기여도 외에 환경과 생태계에 대한 기여, 지

역군형 개발에 대한 기여, 식량안보에 대한 기여, 남북통일에 대비한 기여, 지가 억제에 따르는 보상 성격 등 이런 것이 종합되어 한 것인가에 대해 다시 되새겨 봐야 합니다. 이것은 바꿔 말하면 미국은 왜 직접보상을 하고 있고, 왜 양곡에 대해서 부족출제도를 쓰고 있으며, EC는 왜 환경유지 보전비에 심지어 경관유지보조비를 지출하면서 미국과 UR에서 다투고 있는 지, 이것에 대해 우리는 되물어야 합니다. 소위 쌀농사, 농업이 가지고 있는 공익적인 기능, 사회공동 자산으로서의 기능에 대해서 인정하느냐, 인정치 않느냐의 차이가 기본적으로 나는 것입니다.

두번째 과잉재고란 무엇인가 물어봅시다. 지금 우리 쌀이 과잉재고되고 있습니까? 통일제 쌀을 제하면 과잉재고 입니까? 또 왜 통일제 쌀은 처분이 안되고 있습니까? 남북한 간에 7.7선언과 1991년 12월의 기본합의서와 1992년 12월의 기본합의서 부속서류에 의해서 모든 상품이 물자교류 되고 있는데 쌀만 교류 못하고 있지 않습니까? 북한 동포들은 지금 체대로 먹고 있습니까? 또 누가 반대합니까? 공식적으로 아직 반대하는 실체는 없습니다. 미국의 쌀도정업자들, 수출업자들만 미국농무성을 통해서 간접적으로 반대하고 있고 실체는 없습니다. 그래그 대사는 반대안한다고 했습니다. 그렇다면 왜 교환을 못합니까? 또 하나 물어봅시다. 쌀을 제외한 우리 양곡과 양식의 자급률은 몇%입니까? 단 9%입니다. 그러면 이것이 과잉입니까?

세번째 양특적자는 왜 생깁니까? 보관비가 몇 백억, 몇 천억씩 들기 때문이 아닙니다. 재정조달 방식에 문제가 있기 때문에 생기는 것입니다. 이 보고서는 그것을 잘 지적하고 있습니다. 지금 생기고 있는 양특적자 중 순수보관비 때문에 발생하는 것은 7%밖에 안됩니다. 그렇다면 무엇때문에 생기고 있는 것입니까? 먹지도 않을 쌀을 2만원씩 가공용으로, 주정용으로 판매하여 생기는 것이 63%나 차지하고 있고 차익금, 증권, 이자로 32%를 지불하고 있기 때문입니다. 양특적자의 실체가 무엇인지 물어봐야 합니다. 왜 일본이나 다른 나라들처럼 정기예산으로 안해왔는지 이것에 대해 얘기해야 합니다. 정기예산으로 했으면 이런 적자의 실체는 없습니다. 최근에

와서 정기에산에 반영하고 있습니다만 현재까지 양특적자의 기본실체는 재정조달 방식과 방출제도에 문제가 있었던 것이 아닙니까? 물가안정에 의한 것이 또 큰 문제가 되었습니다. 물론 수매가격지지 그것을 부정하려고 하는 것은 아닙니다. 실체가 뭔가를 말하는 것입니다.

네번째 수매량의 경우 여러 분들이 지적하셨지만 민간유통기능이 활성화되어 있지 않기 때문에 문제가 되는 것 아닙니까? 그런 것에 대한 우리의 대책은 뭡니까? 없습니다. 저는 지금도 기억에 생생합니다만 안성농협에서 지대미라는 것으로 청결미를 개발해서 슈퍼마켓에서 조금 비싸게 팔려고 하니까 물가당국에서 가격을 높이지 말라고 브레이크를 걸었습니다. 그러다 그 사실에 관한 여론이 나빠지자 브레이크를 건 적이 없다고 빠지곤 했지만 이것이 물가정책의 수단이 되어오지 않았습니까?

다섯번째 양곡유통이 왜 문제가 됩니까? 지금, 기본적으로 도매물가 지수의 항목에 쌀을 비롯해서 농수산물을 넣고 있는 나라가 어디 있습니까? 과거에는 쌀이 임금제나 다름없던 우리나라에서 부패변질성이 강한 농수산물을 도매물가지수에 넣었습니다. 영국, 일본, 서독, 미국 등에서 그러합니까? 도매물가지수에서 이것은 별도로 관리되고 있습니다. 쌀이 임금제입니까? 부동산과 주택 등이 임금제일 뿐 쌀은 임금제가 아닙니다. 도시가계 지출의 5%밖에 안됩니다. 한끼 값, 껌 한 통 가격입니다. 이제는 비중이 떨어졌지만 그런데도 비중은 높혀져 있고 물가지수 항목에 포함되어 있어, 지수에 얼마이다 보니까 물가정책의 수단이 되고 있는 것입니다.

여섯번째 이대로 나가면 쌀이 자급될까요? 이제는 매년 유향지가 2억평씩 생기고 있습니다. 이농이 촉진되고 있습니다. 더군다나 농지의 93%가 포함되는 진흥지역의 당초 의도와는 달리 65%, 54%, 48%로 농지가 줄어들었습니다. 여러 분들도 지적하셨다시피 이 보고서에서는 부처간의 정치력에 의해서 당초의 의도와는 달리 잘못 지정된 농업진흥지역제도, 거기에 다만 쌀수매량을 한정한다고 합니다. 52%를 농수산부가 버리겠다는 말입니까? 그러면 현재 쌀이 아니면 지을 수 없는 농토에서 농사짓는 사람들은 포기하라는 말입니까?

일곱번째 현재 남북한 통일문제는 왜 생각하지 않습니까? 김영삼대통령의 예언대로라면 이 세기가 가기 전 3~5년 후에는 통일이 될지도 모르는 데 그러면 그때에 가서야 부족한 쌀과 농산물을 사오겠다는 말입니까?

여덟번째 이것은 참 괴로운 질문입니다만, 현재 양정을 어느 부처, 어느 국에서 하고 있습니까? 이제까지 양정의 의사결정 주체는 누구이며 그 참세력은 어디에 있습니까? 공산품과는 다릅니다. 농산물이라는 것은 동서고금, 미국, 한국을 막론하고 일시에 수확되기 때문입니다. 그레고리킹의 법칙은 무엇입니까? 그레고리킹의 법칙이라는 것은, 농산물은 수확기가 일정해서 일시에 수확되고 부패변질성이 강하고 수요는 연중 고르게 일어나기 때문에 수확기에 가격이 폭락하는 것이 원칙이라는 것입니다. 그 폭락을 막아줘야 하는 것이 정부의 또하나의 의무입니다.

그래서 지금 다시 말씀드리면 양정문제에 관한 원인 규명을 이렇게 미흡하게 하면 현상과 문제에 대한 인식이 달라지고 그것에 대한 처방도 달라지므로, 저는 이 문제에 대해서 관계되는 부처가 있으면 빨리 결정해야 한다고 봅니다. 그런 관점에서 여기 내용들은 좋습니다만, 이 신양정구상이, 정부의 부담을 줄이는 것이 목표인지 아니면 쌀이 가진 여러 공익적인 기능, 비교역적인 상품 이외의 기능, 남북통일에 대비한 기능, UR에 대비한 대책으로서 신양정을 구상하자는 것인지 목표방향을 먼저 제시해주시기 바랍니다. 그 목표에 따라서 이 내용들이 다시 재정비되어야 한다고 봅니다. 구체적으로 몇가지 얘기하자면, 수매량 축소를 얘기하기에 앞서서 민간유통기능 활성화 계획을 먼저 제출하셔야 합니다. 그렇지 않다면 수매량축소를 얘기해선 안 됩니다. 수매가격억제 얘기를 하시기 전에 미국, EC, 일본의 지방자치정부가 하고 있는 직접지불제도에 대한 명확한 계산을 내가지고 쌀이 상품 이외로서 기여하고 있는 공익적인 기능을 값으로 계산해서 얼마만큼되는데 그것에 따라서 정부는 어떻게 하겠다는것을 먼저 밝혀야 합니다. 마찬가지로 과잉재고가 많다는 이야기를 먼저 하지 말고 쌀이외의 모든 상품은 남북간의 교류를 무관세로 민족내부간의 거래로 하고 있는데 쌀만은 앓고 있는지를 이야기해야 합니다. 이제는 문명정

부이고, 정당하고 힘있는 정부가 들어섰으니까 북한의 어려운 동포들을 생각해서라도 물자교류문제, 먹지 않는 쌀문제는 2~3년 내에 일시에 해결하시고 과잉재고의 실체가 뭔가를 대책세워야 한다고 봅니다.

끝으로, 양곡도매시장 육성에 대한 제도가 여기에 제시되어 있지 않고 미곡담보융자제에 대한 방안이 제시되어 있지 않고 또 미국에서 식량안보법 또는 농업법이란 이름 아래 5년 단위로 주곡이라든가 농산물에 대해 가격생산비용 수출지원대책에 대한 방안으로서 하고 있는 제도 부분이, 요즘 말로 하면 추곡수매예시제건 수매가격제도건 5년으로 하는 장기적인 대책이 여기에 부족하다는 것을 지적하면서 저는 이만 마치겠습니다.

사회자: 감사합니다. 이번에는 경제기획원의 농업예산담당관 이영근과장님의 말씀을 부탁드립니다.

이영근: 오늘 이 모임에 김병일 예산심의관계서 오실 계획이었는데 급한 일이 있으셔서 못오시고 농수산예산 담당과장인 제가 대리로 참석했습니다. 양해해 주시기 바랍니다. 저는 오늘 예산문제를 담당하고 있으면서 이 양곡기금을 포함해서 이 농업부문에 대한 예산지원에 있어서 저희 나름대로의 어려움이라고 할까, 가지고 있는 구조상의 문제에 대해서 말씀을 드리면서 양곡기금문제를 결들여 말씀드리겠습니다.

지금까지 전체 예산 중에서 농수산 부문 예산이, 보기에 따라서는 지원이 미흡했다고 할 수도 있겠지만 전체적으로 보면 계속 늘어왔습니다. 계속 늘어서 1993년도 같은 경우 4조 규모로 전체 예산의 9.7%, 10% 수준까지 왔습니다. 이것은 과거 1980년대에 비해 보더라도 상대적인 비중이 많이 올라와 있는 상태인데 사실은 이러한 예산 절대 규모가 아니라 4조 속에 포함되어 있는 그 구조가 문제가 되고 있습니다. 1992년도 같은 경우를 보면 전체 예산이 3조 4천억이었는데 그중에서 양곡기금지원, 부채경감, 차액보상 등 소위 말해 생산적인 투자로 직접 연결되는 비용이 아닌 소득보상적인 지출이 1조 5천억원이 됐습니다. 이 비율을 보면 전체 농수

산부문 예산의 43%를 접하는데 나머지 2조원 정도가 소위말해 농업의 생산성을 높일 수 있는 부문에 쓰이는 사업비입니다. 이 규모가 많은 수준은 못되고 아직도 부족합니다. 왜냐하면 1992년도부터 42조원 구조개선사업을 계획해서 추진하고 있는데 그것을 2001년까지 당초 목표한대로 추진한다 하더라도 1993년에서 1997년 사이에 연간 4조원 정도씩은 투자되어야 하지 않을까 생각합니다. 그럴 경우 금년보다 예산이 평균 30% 증가되어야 하고 신농정 공약과 관련해서 보다 빨리 구조개선을 마무리한다는 차원에서 투자계획을 앞당긴다고 보면 예산증가율이 한 50% 이상 가야 거의 의도하는 바대로 목표를 달성할 수가 있는데 예산구조상 30% 이상을 증가시킨다는 것은 현실적으로 불가능합니다. 그렇다고 하면 뭐가 대안으로 선택되어야겠느냐 했을 때 결국 내부구조에서 비생산적인 요소를 줄여주는 문제가 나와야 합니다. 그것은 바로 양곡기금문제와 연결이 된다고 볼 수 있겠는데 양곡 기금에 대해서는 여기 보고서 상에도 지적을 하셨습니다만 재정에서 투자하는 비용에 대해서 농민에게 가는 소득지지효과라는 것이 크지 않고 미미합니다.

그렇다면, 그 돈이 쓰이는 것이 과연 바람직한 방향으로 효율적으로 쓰이고 있느냐? 그렇지 않다고 봅니다. 우선 당장은 개개인 입장에서 받는 것이 좋을지 모르지만 장기적으로 봤을 때는 국가경제 전체의 경쟁력을 떨어뜨리는 방향에서 돈이 쓰이고 있다고 봐야 할 것이라 생각합니다. 어쨌든 지금 검토를 하고 있습니다만 이러한 소요를 줄이기 위해서 양곡기금문제가 검토되고 재정 소요를 최소한이라도 줄일 수 있는 방향으로 검토되어야 할 것으로 생각합니다. 여기에 지적하신 일부 내용에 양곡기금에 부족자금과 적자에 대한 것을 증권으로 발행해서 충당을 하지 말고 재정 지원확대를 통해서 해라 하는 지적이 있으신데 재정입장에서도 양곡증권을 발행하고 싶어서 하는 것은 아닙니다. 왜냐하면 수매를 하는데 자금이 막대하게 드는데 정부재정 지출로 그것을 충당하기가 현실적으로 불가능합니다. 그러나보니 수매압력은 들어오고 돈은 없고 해서 바람직하진 않지만 증권을 발행합니다. 그 증권도 실세금리 발행을 해서 이자부담이 어마하게

늘어가고 있는 것입니다. 1997년 정도에 가면 증권발행이 10조원 이상 될 것으로 봅니다. 그러면 이자만 해도 1조원입니다. 결국 이자를 갚기 위해서 증권을 발행하고 또 발행하는 악순환이 벌어질 텐데 어디선가 이것의 맥을 끊어야 하는 단계가 지금 왔다고 봅니다. 양곡증권이 기금쪽에서 발행이 안된다면 그 채권이 가령, 농어촌 발전기금이라든가 이런 쪽의 채권으로 발행되어 들어온 돈이 농수산부문 생산성을 높이는 쪽으로 쓰일 수가 있습니다. 그러니까 증권 그 자체도 재정부담이기 때문에 증권, 재정지원을 포함해서 다 줄이려 하면 결과적으로 양곡수매의 소요를 줄여가야 하는 겁니다. 그 방법으로는 여러가지 제안이 많이 됐습니다만, 기본적으로는 수매 수준자체가 줄어들어야 되겠다 하는 것이 저희가 보는 시각이고, 그것을 하기 위해서는 보다 개혁적인 개선이 있어야 겠다는 생각입니다.

또 하나 큰 흐름에서 그리 많은 부분을 차지하지는 않겠지만 기금 그 자체로서도 결손을 최소화 할 수 있는 노력이 있어야 합니다. 이것은 재고미자체를 빨리 처분하는 것도 물론이려니와 양정을 관리하는 조직이라든가 간접비적인 성격에서의 부담도 금액이 그리 크지 않을지는 모르지만 최소한으로 줄여나가는 노력이 병행되어야 할 것입니다.

그 다음에 발제내용 중에서 몇가지 사항에 대해 말씀드리면 미곡종합처리장을 확대해야 한다는 부분에 대해서는 저희로서도 기본적으로 공감합니다. 다만, 이 미곡종합처리장은 시작된지가 아직 얼마되지 않습니다. 이것이 운영되어 사업효과에 대한 검증이 충분히 이뤄지지 않은 단계이기 때문에 확대는 하더라도 사업효과에 봐가면서 어떻게 이것을 끌고 나갈 것인지 한번 짚은 검토해야 겠다는 생각입니다. 또 발표 내용중 미곡종합처리장의 비용을 부담하는데 있어서 지방자치단체의 부담이 확보돼야 한다고 하는 점은 참 좋은 지적입니다.

그 다음 직접소득보상제문제는 여러 분들께서 말씀하셨습니다만 한번 시행되면 이것을 바꾼다거나 하기가 상당히 어려운 내용이 소득보상과 관련된 사항이라고 판단이 됩니다. 그렇기 때문에 이것을 어떻게 할 것이나

하는 문제는 아주 신중하게 검토되어야 합니다. 단순히 수매를 줄여나가는 방법으로 제시되는 수준에서 애기되어서는 문제가 있으리라 판단됩니다.

사회자: 감사합니다. 서강대 이도성교수님, 말씀 부탁드립니다.

이도성: 저는 전문가가 아닙니다만 발표문이 아주 상세히 되어 있어서 오늘 이자리에 와서 많은 것을 배웠습니다. 우선 기본적으로 제가 이 발표문을 보고 또, 여러분들의 말씀을 듣고 느끼는 것은 우리 농업이 지금 국제 경쟁력 이전에 국내적으로 생존력을 가지려면 당분간 정부의 역할이 필요하다는 것입니다. 또한 그런 위치에까지 간 후에는 시장기능에 의한 농업의 유지가 바람직하리라 봅니다. 그러기 위해서 현시점에서 우리 농업의 최적규모를 생각해야겠는데 특히 경지 면적이 급속히 감소하는 추세를 어느 상태에서는 유지가 되도록 유도되어야 하겠고, 경작인력도 세대교체가 가능해야 하고 가급적이면 유능한 인력으로 교체가 가능해야 되겠습니다. 또 생산량도 현재수준보다는 어느정도 감소가 되어야 하겠습시다만 결국은 어느 선에서 유지가 되어야겠습니다. 이런 것들을 모두 보장해 줄 수 있기 위해서는 농촌의 생활 수준이라는 것이 어느 상태로 유지가 되고 지금보다 향상되어야 하는데, 저는 이 기준을 농업의 투자수익률을 기준으로 판단하는 것보다는 좀더 포괄적인 생활수준으로 판단하는 것이 좋지 않겠느냐 생각합니다.

그러면 농촌의 생활수준을 유지하기 위해서는 정부가 어떻게 해야 하겠는가 하는 점에서 여러분들의 양특적자의 논의가 있었습니다만 제가 보기에는 양특적자가 최선으로 운영되고 있었다고 하면 그 결과인 적자때문에 지지방법에 대한 변화논리가 될 수 있겠습니다만 그렇지 않다면 양특은 양특대로 그 안에서 해결해야 되고 농가지지정책이라는 것은 양특과는 관계없이 효율적인 방법이 뭔가를 생각해서 장기적인 방향을 잡아야 하지 않겠는가 생각합니다. 그런 방안으로서 이 발표문에서는 직접소득보상정책을 제시했습니다. 이런 면에서 예상되는 문제점, 제가 알기로 이것은 농지

처분의 기회비용을 수익률로 보장해주는 방법이라고 하다면 이것은 지가가 불변한다든가, 이렇게 지원을 해줬더니 수익률이 올라가서 몇번 지원해주고 끝날 때는 이것이 효과가 있겠습니까만 이렇게 지원을 해준다면 굳이 생산성을 높일 필요가 없지 않겠는가 하는 것입니다. 만약에 이 지원이 다시 지가에 반영된다면 이것은 한없이 지가를 상승시키고 적자를 가져올 가능성을 가지고 있습니다. 그래서 이것은 지가에 대한 컨트롤이라든가 또는 수익률, 생산성을 높일 수 있는 보장이 있을 때 생각해 볼 수 있는 방법이 되겠습니다. 그런데 최적규모에서는 농촌을 지지하는데 있어서 한계비용이나 한계수익을 조절하게 되면 예를 들어 생산량이라든가 이런 것에 왜곡이 생기니까 결국은 생활수준을 향상하는 다른 방법으로, 직접소득보상제보다는 간접적인 소득보상으로 농촌의 생활여건이나 생활비용을 하락시킬 수 있는 방법들—정보나 교통, 교육, 문화등의 시설들—에 투자하는 것이 장기적으로 봐서는 이 최적규모를 유도할 수 있는 방안인 듯합니다.

사회자: 감사합니다. 여러 이론적인 지적들을 많이 해주셔서 앞으로 보고서를 개선하는데 큰 도움이 될 것으로 생각됩니다. 농림수산부의 원광식 양정국장님 말씀해주십시오.

원광식: 먼저 민자당의 전위원장님께서 질문하신 내용에 대해서 답변을 올리겠습니다. 1992년 10월 말 우리 쌀의 양곡재고는 1,300만석 가량 되었습니다. 그 중에서 통일쌀이 980만석 아까 말씀하신대로 1,000만석 수준 이였고 1992년도의 쌀 가공용으로서는 통일쌀의 규모가 170만석 가량 되었습니다. 그래서 지금 저희가 생각할 때에는 1993년도에도 한 200만석 수준으로 가공용 쌀로 소비를 하고 나머지 백만석 정도를 군관수로 사용한다고 하면 연간 300만석씩 3년이면 소진될 것으로 계획 중입니다. 문제는 재고와 관련해서 일시에 소진을 시키는 방법도 있고 3년에 걸쳐서 나누어 소진하는 방법을 생각할 수가 있겠는데 일년에 한꺼번에 소진을 하려고 생각하니까 사료용으로 쓰지 않으면 소비가 안 됩니다. 그냥 버리거

나 사료용으로 쓸 경우 지금 가공용으로 공급하고 있는 2만원 수준의 쌀 값을 5천원 수준으로 떨어뜨리지 않으면 사료공장에서 사료로 받아들일 수 없는 입장이기 때문에, 손익을 계산해보니까 결손규모로 보면 천 3백억 가량 더 손해가 많이 납니다. 물건을 일시에 파는 것과 3년에 걸쳐가는 것을 손과 익을 합해서 계산해 보니까 한 200억 정도로 일시 파는 것이 손실이 크다는 계산이 나왔습니다. 물론 지금 말씀드린 계산은 불변가격기준이고 각종 비용을 모두 계산한 회계처리방식에 의한 계산분배였습니다. 어쨌든, 현 상태대로 저희가 추진을 한다고 하면 1996년경에 통일쌀 재고문제에 관한한 문제가 되지 않습니다. 다만 아까 전위원장님이 지적하신대로 지금 가공용으로 쓰고 있는 쌀이 그 이후에 어떠한 방법으로 공급방법이 가능하겠느냐, 또, 한다면 가격문제는 어떠한 수준에서 결정해야 하는가 하는 문제는 다소 있겠지만, 가공용 쌀 공급계획이라는 문제차원에서 별도로 정리를 하고 방법을 강구하고 있습니다.

다음은 오늘 토론과제와 관련해서 몇 말씀 올리겠습니다. 양정을 실무적으로 담당하고 있는 담당국장으로서 좋은 문제를 가지고 여러분께 칭찬을 들으면서, 좀더 잘해달라는 부탁을 받는 그런 입장이었으면 좋겠습니다만 이렇게 걱정을 끼치고, 부분적으로는 제가 걱정을 듣는 입장이 된것 같아 담당자로서 부끄럽기 그지 없습니다. 또 한편 우리 원장님께서선 이런 좋은 작품을 만들어 주시고 모든 토론을 통해서 구석구석 골고루 설명해 주시고 특히 우리 경제기획원에서 나오셔서 문제핵심을 그때그때 적나라하게 파헤쳐주신데 대해 대단히 감사드립니다.

한가지 제가 말씀드릴 수 있는 것은 총론부분의 절차상의 문제가 되겠지만, 지난 31일 농림수산부장관께서 대통령께 보고한 내용 중 양정제도에 관한한은 금년도 상반기 중에 각종 여론을 수렴해서 대안을 제시할 수 있도록 하겠다는 약속된 보고를 드린 바가 있습니다. 그 말씀에 따라서 저희 양정국 직원은 말할 것도 없고, 연구원에 계시는 양정팀과, 저희와 관계하시는 많은 교수님께서도 사적으로, 공적으로 만나서 어떻게 하면 이 문제를 해결할 수 있겠는가에 대해 협의하면서 하루하루를 보내고 있습니

다. 문제에 대한 공감대를 형성해야 됩니다. 김성훈교수께서 말씀해주신대로 문제에 대한 인식 자체가 근본적으로 다를 때에는 공감대라는 것은 형성될 수가 없고 여하한 대안이 나와도 그것은 비판이 될 수밖에 없습니다. 이런 차원에서 정말 공감대를 얻을 수 있는 문제에 대한 인식을 골고루 할 수 있는 것이 공청회나 또는 심포지엄의 근본 의의가 아닌가 이렇게 이해를 하고 있습니다. 또한가지는 지금 정책 대안이 무수히 많이 제시가 되고 그 문제에 대한 평가도 그 나름대로 장·단기적으로 되고 있습니다만 여기에는 우선 순위의 문제가 있고 대안 상호간의 상충된 문제가 있기 때문에 여하히 조정하고 그 순서를 매기고 하는 것이 저희의 입장이 되겠습니다. 경제기획원과 협의의 과정을 통해서 공감대가 이루어 지고 처방에 대한 채택 경위가 납득될 수 있는 선에서 이루어질 수 있다면 최선의 대안이 아니겠느냐 하는 생각으로 하나하나를 접근해 가고 있습니다. 오늘 말씀해주신 모든 사항은 녹음도 저희가 미리 준비해 두었지만 원장님께서 지도해주신 바에 따라서 하나하나 정리하고, 농협중앙회 생산자 단체로 하여금 좀 전문가적이 아닌 국민의 소리로서 모든 사방 군데군데의 소리를 종합해서, 6월 말 7월 초에는 정식적인 정부의 안이 될 수 있도록 해서 관계기관에 협의도 하고 여러 조정 협의도 거쳐서 대안을 제시할 수 있도록, 여러분의 걱정에도 보답할 수 있도록 양정에 관계된 일을 하고 있는 사람들은 열심히 하겠습니다. 믿어 주십시오. 감사합니다.

사회자: 감사합니다. 저희들 발표자들이 선생님들께서 제시해 주신 문제에 대해서 모두 대답하긴 어려울 것이니 본인들이 생각하셔서 이것은 꼭 대답을 드려야겠다고 생각하는 그런 문제에 대해서 꼭 대답이 있을 것으로 생각합니다. 일단 대답을 한번 듣고자 합니다. 먼저 김명환박사, 박동규 박사 순으로 코멘트에 대한 또는 질문에 대한 답을 해주시기 바랍니다.

김명환: 우선 정부가 가질수 있는 적정 재고량이 얼마인가 하는 것이 문제인데 저희들이 생각한 바로는 수매가 끝났을 때 약 900만석 정도일

것으로 생각합니다. 통일에 대비해서는 1,350만석 그러니까 1배 반 정도로 생각했습니다. 방출이 끝난 후, 수매시작 전에는 300만석이면 되겠습니다. 수매직전에는 300만석, 수매직후에는 900만석, 그래서 평균 600만석이면 괜찮겠다는 생각입니다.

그다음 문제로 80만ha에 대해서만 보상을 할 것이냐 하는 문제가 있었는데 그 문제는 부재지주의 논에 대해서는 안하기 때문에 그렇습니다. 끝으로 수매를 줄이는 대안으로 소득보상제도를 할 것이냐 하는 것이 문제인데 그 문제에 대해서는 앞으로 계속 분석을 할 것이며 어떤 방법으로 보상을 할 것이냐 하는 문제는 저희들이 다양한 대안들을 준비해 보도록 하겠습니다.

박동규: 민감한 부분의 질문에 대해 지금 김박사님께서 대답을 해주신 듯합니다. 제가 미곡종합처리장 부분을 언급하면서 한가지 빠뜨렸다고 생각되는 게 있습니다. 정부는 올바른 규칙의 제정자이고 제대로 시행만 하면 되는 것이고, 한가지 잘못된 문제점을 정곡을 찌르지 못하고 피해 나가면서 해결하려고 할 때 더 많은 문제점들이 파생되는 것이 아닌가 하는 것입니다.

미곡종합처리장문제도 다시 돌아보면 시작된지 얼마안되지만 제 개인적으로는 우리나라 쌀문제를 해결할 수 있는 중요한 접근 방법입니다. 그러나 지금 시행 초기에 농협이라든가 몇군데서 수지타산문제를 확보 못해서 잘 안되고 있고, 그래서 어차피 정부 돈이 들어갔는데 가동은 시켜야 되겠고 그러다 보니까 다시 정부양곡으로서 공장을 가동시키고 그렇다면 그게 원래 기대했던 물벼수매, 전조부터의 과정자체가 문제가 된 것입니다. 문제를 해결하기 위한 문제가 더 큰 문제가 되지 않게끔 정확한 규정이 필요하고 그것이 정확히 시행되는 것이 모든 양정문제를 풀어가는데 중요한 문제가 아닌가 생각합니다.

사회자: 많은 코멘트에 충분히 해답을 드리지 못한 것 같습니다만 저희

들이 앞으로 연구한 과정에서 선생님들께서 말씀해주신 것을 충분히 반영해서 좀더 나은 결과가 되게끔 개선하도록 여기서 약속을 드리겠습니다.

조금 늦게 도착하신 한국소비자생활교육원의 전성자원장님 감사합니다. 지금 막 오셔서 말씀하시기 힘드실 테니 말씀을 숨을 좀 돌리신 후에 듣기로 하고 이런 것은 꼭 해야겠다 싶으신 말씀 있으시면 부탁드립니다.

김성훈: 제가 간단히 한 말씀드리겠습니다. 지금 농민들 사이에는 의구심이 아주 팽배해 있는데, 다시 말하면 정부가 선거 때는 떠나는 농촌에서 돌아오는 농촌을 만들겠다고 했지만 신농정이라는 이름으로 또 이제는 신양정이라는 이름으로 그전에는 신경제라는 이름으로 나오고 있는 것을 보니까 농민생산자의 입장에서 앞으로 농정에 대한 신뢰랄까 희망이 과거 5공 때나 6공 때보다 나아지는 것이 없는 것입니다. 이게 가장 중요한 문제입니다. 농사짓는 사람의 입장에 서서 이것이 발표되었을 때 안심하고 쌀 품질도 개선해보고, 생산성도 올려보고, 생산비를 절감해서 경쟁을 높이도록 할 것인가, 아니면 이제는 빨리 보따리를 싸고 떠나야겠다, 이제 땅값이라도 올려달라, 평당 50~100만원 올라가도록 해서 카지노도 좋고 골프장도 하고 여관도 하고 호텔도 짓고 하겠다, 그러니 다 풀어라는 식으로 나올 것인가에 대해서 답변을 먼저 하시고 자신 없으시다면 발표안하시는 게 좋습니다.

사회자: 감사합니다. 오늘 모임이 전문가 간담회이고 해서 저희는 상당히 심도있는 토론을 하기 위해 토론자의 선정도 전문성을 살려서 했습니다. 그리고 원국장님께서 말씀하셨지만 생산자단체가 중심이 돼서 농민들의 의견을 충분히 수렴하는 지방에서의 모임도 가지고 이렇게 이런 문제에 대해 토론하는 기회를 가질 예정으로 있는 것으로 알고 있습니다. 그런 과정에서 많이 보완이 됐으면 하고 기대를 합니다.

오늘 이 자리에는 아마 제가 보기에, 농림수산부 양정국 과장님들은 모두 참석해 주신 것 같고, 또 언론계에서도 취재진이 많이 나오신 것 같습니다.

다. 그밖에도 관심을 가진 연구자들도 많이 계신 것 같습니다. 지정토론자 이외에 오늘 발표된 내용에 대한 견해나 또는 다른 분들의 의견을 보완하는, 그와 반대되는 의견이 있으시면 간단하게 요지를 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

곽상경: 제가 하나 말씀드리겠습니다. 김성훈 교수님께서 농민이 마음놓고, 안심하고, 기꺼이 누구나 다 신나게 농사지을 수 있는 안을 내놓을 필요가 있다고 말씀하셨습니다. 그렇게 되도록 노력했으면 좋겠습니다만 물리적으로 그런 안이란 어려운 것이고, 농업 하나만 획기적으로 과감히 우리나라 정책에서 크게 변화시켜가면서 한다는 것은 국가 전체로 보면 상당히 어려운 문제일 수 있습니다. 그래서 제가 하나 말씀드리고 싶은 것은 수매의 경우에 몇 가지 대안 또, 소득보상에 대해서 몇가지 대안들을 기술적으로 잘 작성하셔서 예산의 범위를 벗어나지 않는 범위내에서 객관적인 임의 표본을 선정해서 새로운 변화에 대해 어떻게 생각하는지, 찬성하는지, 그대로 있는 것이 좋은지 등에 대해 의견을 들었으면 합니다. 예를 들면, 소득보상문제의 경우 가구당, 미곡농사짓는 사람한테 평당 200~300원 돈을 주는 게 좋으나 아니면 아까 말씀하신 것처럼 사회간접자본에 투자를 해서 무엇무엇을 해주는 것이 더 낫다고 생각하느냐, 또는 주거생활을 하는데 있어서 주택개량을 해준다든지, 수도를 놔준다든지 하는 것이 더 좋다고 생각하느냐, 혹은 어느 정도까지 집단생활을 할 수 있도록 좀더 편리하고 문화생활을 할 수 있도록 여러 가지 공공시설을 거기에 해주도록 할테니 여기에 대해 어떻게 생각하느냐 라든지, 또는 앞에서 말씀하신 미곡종합처리장 문제같은 것도 놓고 이런 문제를 우리가 구상을 하려는데 이런 것 하는 것이 좋다고 생각하느냐, 이런 것 없이 현재 그대로 하는 것이 좋으냐는 등에 대해서 의견을 모으는 것입니다.

전성자: 도시소비자들의 쌀 소비패턴은 가격보다는 질에 의존하는 경우가 대부분입니다. 따라서 양곡수매시 쌀의 등급, 유형별로 수매가격을 차

등화시켜 양질미 생산을 유도해야 하겠습니다.

황민영: 어제 해외 정보를 보니까 일본의 쌀이 고시히카리에서 여러 고품질로 넘어가고 있었습니다. 일본을 보면 계속해서 소비량이 줄어가고 있지만 생산량은 계속 1,000만톤 수준에서 유지되고 있습니다. 또한 미국에서는 계속해서 소위 일본식 밥술이 50만개씩 나가고 있고, 캐나다도 미국의 고품질 쌀이 들어가 고통을 받고 있습니다. 최소한도 일본, 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 태국등에서는 어떻게 양정을 펴고 있느냐 하는 것이 부가적으로 부록으로라도 나와야 농민들을 설득할 때나 또 경제기획원에서 오신 예산담당하신 분이나, 물가담당국장님에게도 설득력을 가질 수 있지 않겠는가 생각합니다. 또한 올 가을에 느닷없이 수매량을 줄이고 농민들에게 불안감을 주지 말고 이런 문제에 대해서는 정부나 정치권에서 농민들에게 계속해 이해를 추구하면서 학계에서도 도와서 종합적이고 단계적으로 진행되어야 하지 않나 생각합니다. 직접소득 방식의 의견이 나왔는데 이 방식이 아닌 다른 방식도 여러가지 있을 수 있고 지금 확산경교수님께서도 말씀하시는 바와 같이 쌀만 가지고 농민들이 소득을 더이상 기대할 수 없다는 것도 인정하고 있는 분위기이고 정서이기 때문에 이런 문제에 대해서 더 종합적인 연구가 진행되었으면 하는 생각입니다.

사회자: 감사합니다. 저희가 오늘 2시에 모임을 시작해서 벌써 3시간 반이나 지났습니다. 장시간 동안 진지하게 좋은 말씀을 해주시는데 대해서 저희 연구원의 입장에서 진심으로 감사드립니다. 오늘 선생님들께서 지적해주신 점이라든지 또는 제기해 주신 문제점, 이런 것은 저희들이 앞으로 연구내용을 보완하고 개선하는데, 또, 정부에 대해서 정책건의를 하는데 귀중한 재료가 될 것으로 생각합니다. 오늘 토론회는 이것으로 모두 끝마치도록 하겠습니다.

참석자 명단

사회자: 정 영 일 (한국농촌경제연구원장)

주제 발표자: 김 명 환 (한국농촌경제연구원 식량경제실장)

박 동 규 (한국농촌경제연구원 식량경제실 부연구위원)

토론자: 광 상 경 (고려대학교 교수)

김 성 훈 (중앙대 교수)

이 도 성 (서강대 교수)

이 영 근 (경제기획원 예산실 농수산예산담당관)

김 선 옥 (경제기획원 물가정책국장)

원 광 식 (농림수산부 양정국장)

김 문 순 (조선일보 논설위원)

황 민 영 (농어민신문 전무이사)

한 성 회 (농협중앙회 이사)

이 정 찬 (전국농민회총연맹 사무처장)

이 재 명 (대한곡물협회 회장)

이 광 진 (전국양곡상연합회 부회장)

전 순 은 (민자당 전문위원)

전 성 자 (한국소비자생활교육원 원장)

연구자료 D82

양정제도 개선에 관한 전문가 초청 간담회 결과보고서

양정제도 개선의 방향과 과제

“쌀산업”의 경쟁력 강화를 위한 “신양정”구상

적은날 1993. 6

펴낸날 1993. 6

발행인 정 영 일

한국농촌경제연구원(962-7311~5)

130-050 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

등 록 제5-10호 (1979. 5. 25)

적은곳 東洋文化印刷株式會社 · 737-2101~4

- 이 책이 실린 내용은 출처를 명시하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.