

## 米穀收買 政策價格 決定의 過程評價 政策決定 參與者의 相互作用을 중심으로

丁 安 聲 \*  
金 昌 吉 \*\*

- I. 過程評價의 重要性과 接近方法
- II. 政策米價 決定過程의 模型化
- III. 米穀收買 政策價格決定의 過程評價
- IV. 要約 및 政策的 含蓄性

### I. 過程評價의 重要性과 接近方法

매년 10月~11月경이면 정부, 국회, 學界 그리고 소비자 및 生사자단체들은 米穀收買 政策價格決定을 위해 격렬한 토의를 해 오고 있다. 특히 1987년 6·29宣言 이후 社會各部門에서의 民主화가 진행됨에 따라 米穀收買價格의 결정과정에서도 利害集團간의 대립과 갈등이 더욱 표출되고 있다. 이러한 대립과 갈등을 조정하여 政策價格가 합리적으로 결정되기 위해서는 그 결정과정에 있어서 참여자의 상호작용에 대한 평가가 선행되어야 한다. 미곡수매정책에 있어서 政

策價格의 결정결과가 정책목표를 달성하였다 할지라도 그 정책가격의 결정과정이 합리적이지 못할 때 그 정책결과는 국민들에게 불만을 안겨주게 된다.

최근 민주화의 진행과 더불어 政策決定過程에 있어 여러 다른 利害階層 사이의 異見調整과 妥協을 통한 사회적 의사결정 과정이 어느 때보다 부각되고 있다. 이와같은 중요성에도 불구하고 米價政策에 대한 評價에 있어 그동안 結果評價나 効果評價에 치우쳐 있을 뿐 過程評價는 소홀히 취급되어 왔다. 이에 본고에서는 米穀收買政策 過程評價에 焦點을 맞추고자 한다.

그렇다면 우리의 관심은 政策米價의 결정過程을 어떤 방법으로 분석 내지 평가할 것이냐에 모아진다. 그동안 米價政策의 評價에서는 전통적 經濟政策理論을 원용하여 정치적 여건을 外生的으로 주어진 것으로 보고 政策手段의 경제적 파급효과를 중심으로 한 結果評價에 치중해 왔다. 그러나 이러한 방법으로 政策米價의 결정과정을 평가할 수

\* 責任研究員  
\*\* 責任研究員

는 없다. 왜냐하면 현실적으로 政策米價의 결정은 서로 입장이 다른 개인이나 집단간의 이해대립을 조정하는 政治的過程을 통하여 이루어지기 때문이다. 이는 政治와 經濟가 不可分의 관계에 있다는 것을 의미한다.<sup>1</sup> 따라서 政治와 經濟를 별개의 것으로 구분하여 「주어진 政治的制約條件下의 社會的効用極大化」라는 接近方法으로 政策價格決定의 過程評價를 시도한다는 것은 현실적으로 큰 어려움이 따른다.

사실 오늘날 韓國의 米價問題는 資源分配(allocation) 등 단순한 經濟的效率性問題에 그치지 않고 所得分配(distribution)를 중심으로 한 厚生問題가 중요하며, 이것은 生產者, 消費者의 市場行動에 한정된 문제만은 아니다.<sup>2</sup> 이는 또한 政策環境의 要求에 따라 政治體制안에서 각종 利益集團이介入되는 복잡한 政治的 性格을 갖는다.<sup>3</sup> 더욱이 政治的民主화가 經濟的民主화를 필연적으로 동반하게 됨에 따라 주곡인 쌀

에 있어서는 集團行爲와 政治體制 등 非市場分析(nonmarket analysis)이 한층 더 필요해지고 있다.<sup>4</sup>

이러한 視角으로 본고에서는 政策米價의 決定過程이 政策環境과 政治體制의 变화에 따라 어떻게 이루어지는가를 模型化하고자 한다. 그리고나서 米價政策의 중요한 政策手段인 收買價格의 決定過程에 나타나는 「參與集團간相互作用」이라는 틀 속에서 政策決定參與者的 영향력을 평가함으로써 정책적 함축성을 도출하고자 한다.

政策決定過程의 評價基準으로서는 政治的合理性(political rationality)을 채택하기로 한다. 政治的合理性은 政策決定構造(decision-making structure)의合理性을 말한다.<sup>5</sup>

## II. 政策米價決定過程의 模型化

### 1. 政策米價의 決定過程

米價政策은 現實的인 政治體制의 테두리 안에서 決定되며 政治體制에 따라 变화된다.<sup>6</sup> <그림 1>에서 보는 바와 같이 한국에 있어서 米穀收買政策價格은 主導集團인

<sup>1</sup> 政治와 經濟가 不可分의 관계에 있다는 것은 政治의 欲求의 총족수단과 經濟의 欲求의 총족수단이 구분되어질 수 없다는데 있다. 대부분의 정치적 결정은 경제적 자원비용을 수반하고 있으며 대부분의 경제적 결정도 정치적 욕구를 자극한다. 따라서 한 經濟政策에 대한 의사결정은 政治的決定이자 경제적 결정이라 할 수 있다. 政治와 經濟에 관한 상세한 설명은 李榮善, 「民主主義에서의 經濟政策過程에 관한研究」(1990)을 참고할 것.

<sup>2</sup> 朴正根, “農產物輸入開放과 農業問題”, 韓國農業政策學會, 「農業政策研究」, 第17卷1號, 1990. 12. p. 42에서 인용

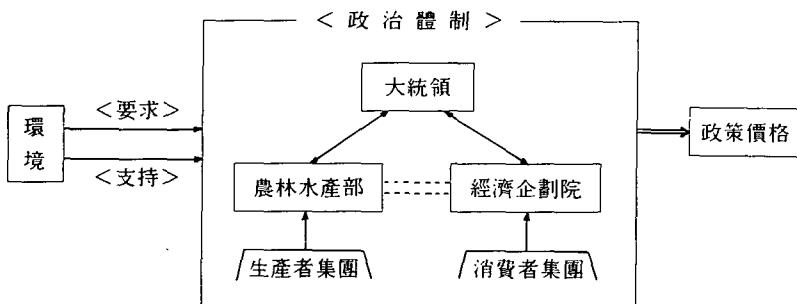
<sup>3</sup> 政策環境은 政治 및 經濟體制 속에 투입되어 政策을 결정짓는 중요한 變數로서 國家, 時代나 地域에 따라 相異할 수 있다. 통상적으로 정책환경은 政治文化的要素, 社會經濟的要素, 地理的要素, 人口的要素 등으로 구성된다 (James E. Anderson, Public Policy-Making 3rd. ed., 1984, pp. 23-29). 여기서는 米穀政策과 관련된 政治 및 經濟的要素에 주로 초점을 맞추기로 한다.

<sup>4</sup> 이것은 經濟問題에 市場分析(market analysis) 못지 않게 非市場分析(nonmarket analysis)의 중요성이 커져간다는 것을 의미하며 물론 이러한 非市場의 要素が 非經濟的要素(noneconomic factor)라는 것은 아니다. 朴正根, “農產物輸入開放과 農業問題”, p. 42에서 인용

<sup>5</sup> 政策分析에 있어서 合理性에 관한 보다 상세한 설명은 白完基, 「行政學」(1990), pp. 153-165 참조.

<sup>6</sup> 政治體制와 政策에 대한 상세한 설명은 정정길, 「政策學原論」, (1989) pp. 73-77 참조.

그림 1 政策環境變化와 米穀收買 政策價格의 產出



農林水產部와 經濟企劃院을 위시한 政策決定參與者들이 政策環境變化를 반영, 政治體制라는 틀 속에서 相互作用함으로써 決定되고 있다.

行政府內에서 部處別로 전문화와 분업화가 심화되고 政策決定參與集團間의 利害關係가 상충될 때 收買米價決定을 둘러싼 部處間 갈등이 표출되고 行政府內調整의 중요성이 증대된다.<sup>7</sup>

이처럼 특정의 정책문제에 관하여 부처간 갈등과 대립이 있는 경우 部處間 意見調整은 公式的 方法과 非公式的 方法에 의해서 이루어지고 있다.<sup>8</sup> 行政府內에서 公式的으로 部處間 意見調整이 행하여지는 것은 關係部處 실무자들 간의 協議로부터 시작된다. 이 경우 실무자들 간에 합의가 이루어지지 못한 경우 次官이나 長官이介入하게

되고, 長官들 간에 異見이 있을 때는 大統領의 決定을 얻어야 한다. 大統領의 決定을 받게 될 경우는 部處間 意見調整을 담당하는 “政府內의 政府”인 次官合議, 經濟長官會議 및 國務會議 등의 의결을 얻어야 한다.<sup>9</sup> 다음으로 非公式的 意見調整은 協商, 直接的인 操作, 第3者에 의한 調整, 政治的介入 및 適應的 調整 등의 方法을 들 수 있다.<sup>10</sup>

政策決定過程에 있어서 부처간 葛藤과 對立의 해결은 정책결정변수의 총합으로 구성되는 「協商力」에 의해서 이루어진다. 協商力を 결정하는 요인으로는 内部的 次元과 外部的 次元으로 나누어 생각해 볼 수 있다.<sup>11</sup>

첫째로, 内部的 次元의 要因으로는 部處別 政策代案의 合理性 程度 및 部處別 影響力 등을 들 수 있고,

둘째로, 外部的 次元의 要因으로는 大統

<sup>7</sup> 部處間의 葛藤을 정책학에서는 部處割據主義 (sectionalism)라고 한다. 部處들 사이의 부처할 거주의를 극복하고 意見調整을 효율적으로 이루는 것이 현대 행정의 과제로 제시되고 있고, 調整은 行政에 있어서 최고의 規範이라고까지 말하고 있다. 部處割據主義에 관한 상세한 설명은 정정길, 「정책결정론」, 대명출판사, 1988. pp. 574 – 581 참조.

<sup>8</sup> 政策決定者間의 意見調整에 관한 公式的·非公式的 方法에 관한 보다 상세한 설명은 안용식·최호준 공역, Charles E. Kondblom著, 「政策決定論」, 삼영사, 1983, pp. 139 – 170 참조.

<sup>9</sup> 行政府의 部處間의 葛藤調整에 관해서는 찰스 린드블럼, 「政策決定論」, pp. 141 – 148; 정정길, 「政策決定論」(1988), pp. 564 – 574 참조.

<sup>10</sup> 非公式的 意見조정에 관한 상세한 설명은 찰스 린드블럼, 「政策決定論」(1983), pp. 156 – 170 참조.

<sup>11</sup> 政策決定要因論에 관한 상세한 설명은 정정길, 「政策決定論」, pp. 97 – 141 참조.

領의 영향력, 政治的 支持集團의 영향력 및 政黨과 言論의 영향력 등을 들 수 있다.

위에서 제시된 部處間 意見調整에 영향을 미치는 要因 가운데 가장 기본적인 것은 部處別로 제시한 政策代案이 얼마나合理性을 갖느냐 하는 것이다. 米穀收買 政策代案을 놓고 갈등이 있는 경우 한 部處의 政策代案이 他部處의 政策代案에 비해서合理性이 강하면 강할수록 部處間 意見調整에 있어 그 部處의 意見이 더 많이 반영되게 된다.

이러한 부처간 의견조정의 메카니즘과 결정요인을 염두에 두고서 정책결정 과정에서의 參與者에 대하여 살펴 보기로 한다.

米穀收買의 政策價格 決定過程에 있어서 參與者는 法的 權威를 가진 公式的 參與者와 法的 權限을 가지고 있지는 않으나 政策形成에 있어 상당한 영향력을 행사하는 非公式的 參與者로 대별해 볼 수 있다.<sup>12</sup> 公式的 參與者는 關聯法規의 制定·改正, 制度의 變化 등에 따라 달리 규정될 수 있다. 現行 政策環境下에서의 政策米價 決定過程의 參與者를 <表 1>에서 보면, 公式的 參與者로는 各界的 견해를 대표하는 糧穀流通委員會와 行政府의 農林水產部·經濟企劃院·財務部, 行政首班인 大統領 및 立法府인 國會를 들 수 있다. 非公式的 參與者로는 利益集團, 政黨, 言論機關 및 外部專門家 등을 들 수 있다.

<sup>12</sup> 米穀收買 政策價格決定의 參與者로 고급행정인 (일반직 직업공무원), 전문인, 농민, 정당·국회, 언론·여론 및 政務官(關係部處의 長官과 大統領) 등으로 나눌 수도 있다. 박동서·길영환, “食糧政策의 決定과 具體化－韓國의 經驗”(1982), pp. 224–227 참조.

그리면 이와같은 政策決定參與者들이 어떤 節次를 거쳐서 米穀收買 政策價格을 決定하게 되는가? 이러한 政策決定節次는 政策參與者와 더불어 政策環境의 變化에 따라 变천되어 왔다.

米穀收買의 政策價格 決定節次는 1962年 「農產物價格維持法」이 制定·公布된 이후 1972년까지는 農水產部 糧政局이 제출한 發議案을 農產物價格審議委員會에서 검토한 후 國務會議의 협의를 거쳐 國會의 同意를 얻고 最終案으로 확정되는 것이었다.

그러나 1972年 維新體制直後期인 12月에 糧穀管理法을 개정하여 穀價審議委員會에서의 檢토·심의 절차와 國회 동의 절차를 거치지 않고 행정부 내에서의 合意만 거치면 決定·집행할 수 있도록 하였다. 따라서 政策價格 決定節次는 農林水產部長官이 매년도 政府管理糧穀需給計劃과 收買·放出價格을 經濟長官會議의 협의를 거쳐 國務會議에서 심의한 다음 大統領의 승인을 얻어 최종 결정되었다.

이러한 行政府 중심의 政策決定體制로 선호한 이유는 國會의 동의를 얻는데 불필요한 시간이 소요되어 米穀買入時期가 지연되는 등 非能率의이라는 데 있었다.<sup>13</sup>

第6共和國이 출범하면서 1988年 6月 糧穀管理法이 다시 改正되어 公式的인 政策決定參與者로 糧穀流通委員會가 신설되고, 政策米價의 政府 調整案에 대해 國會의 同意

<sup>13</sup> 문관용, “糧穀需給·管理,” 韓國農村經濟研究院, 「韓國農政 40年史－下」(1989), p. 88에서 인용.

表 1 主穀收買 政策價格 決定過程 參與者와 關聯性

參 與 者			役 割	關 聯 性
公 式 的 參 與 者	糧 穀 流 通 委 員 會 <sup>1)</sup>		• 糧 穀 收 買 價 格 및 物 量에 관한 審 議	• 生 產 者 所 得, 消 費 者 家 計 負 擔 能 力 • 農 家 購 買 力
	- 生 產 者 (5) · 消 費 者 (5)			
	- 學 界 (4) · 言 論 界 (2)			
	- 研 究 機 關 (2)			
	- 流 通 分 野 (2)			
	行 政 府	農 林 水 產 部	糧 政 局	• 政 策 树 立 및 執 行 • 糧 穀 生 產 및 需 給
		經 濟 企 劇 院	豫 算 室	• 財 政 (特 別 會 計) 管 理 • 收 買 資 金 管 理
			物 價 局	• 物 價 調 節 • 消 費 者 保 護
		財 務 部	國 庫 局 理 財 局	• 國 庫 및 金 融에 관한 收 買 資 金
	大 統 領	秘 書 室		• 通 貨 量 管 理 • 財 政 負 擔 縮 小
非 公 式 的 參 與 者	國 會	常 任 委 員 會		• 收 買 價 格 最 終 案 同 意
				• 各 階 層 의 意 見 結 集 • 政 策 的 支 持
	利 益 集 團	農 民 團 體		• 農 民 利 益 表 出
		消 費 者 團 體		• 消 費 者 利 益 表 出
		企 業 家 團 體		• 企 業 家 利 益 表 出
	政 黨	與 黨		• 各 階 層 의 利 益 結 集 • 政 策 議 題 設 定
		野 黨		• 各 階 層 의 利 益 結 集 • 政 策 議 題 設 定
	言 論 機 關			• 關 聯 集 團 의 輿 論 形 成
	外 部 專 門 家 ( 研 究 機 關 )		• 政 策 代 案 提 示 • 政 策 評 價	• 合 理 的 인 政 策 代 案 開 發

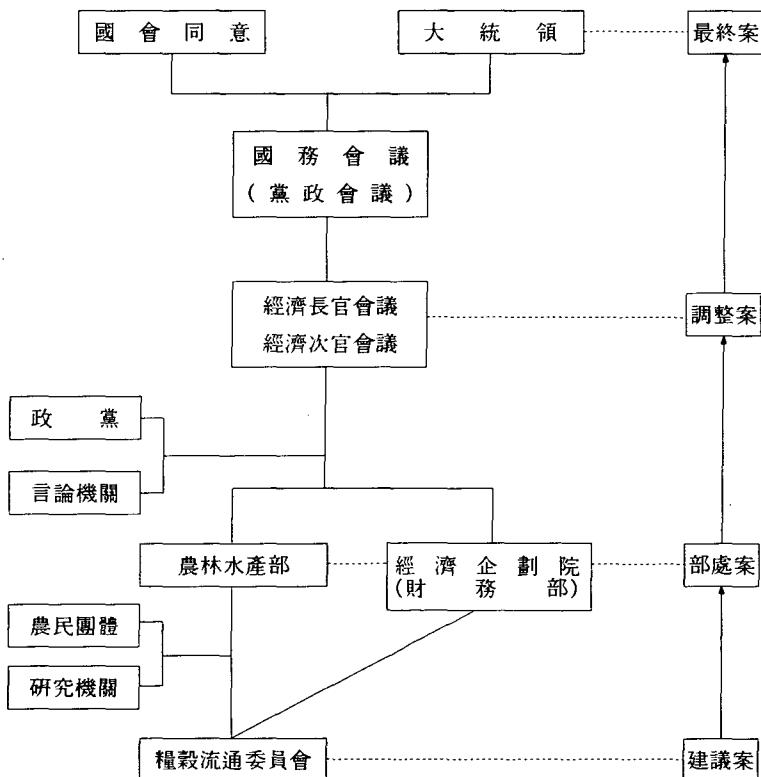
註 : 1) 米穀收買 政策決定過程에 있어 公式的 參與者로 糧穀流通委員會는 법률상 農林水產部 長官의 諮問機關으로 규정하고 있으므로 農林水產部에 포함시킬 수도 있으나 기능상 行政府의 성격과는 다르므로 별도로 分류하였음.

를 얻어 最終案을 확정토록 하였다.<sup>14</sup>

糧穀流通委員會는 農林水產部長官의 諮問機關으로 生產者團體와 消費者團體 등各界의 의견을 수렴한 米穀收買 政策價格案을 政府에 建議하게 된다. <그림 2>에서 보는 바와 같이 關聯部處는 粮穀流通委員會의

건의안을 검토하고 政策環境 變化要因을 고려하여 實務責任者가 起案을 통하여 公式的인 意見을 제시하게 되면, 이 發議案이 部處內에서 여러 단계의 檢討와 조정을 거쳐 部處案으로 決定되게 된다.

그림 2 米穀收買 政策價格의 公式的 決定節次



<sup>14</sup> 粮穀收買의 政策價格決定時 粮穀流通委員會의 建議와 國會 同意를 명시한 粮穀管理法의 내용을 보면, 粮穀流通委員會의 기능을 粮穀收買價格 및 收買物量에 관한 사항 및 粮穀流通構造改善에 관한 사항을 심의하는 것으로 제시하고 있다(糧穀管理法 시행령 제13조의 10, 1988. 6. 28 신설조항). 또한 정부는 양곡의 買入價格과 買入量을 결정할 때 國會의 동의를 얻어야 한다고 제시하고 있다(양곡관리법 제8조, 1988. 8. 5 개정).

여기서의 農林水產部案과 經濟企劃院案이 수립되는 과정에서 實務者間의 協議와 調整이 이루어지게 된다. 그런데 각 部處別 政策代案의 작성과정에 있어서 實務者 水準에서 조정이 이루어지지 않으면 部處間의 의견조정 과정을 거치게 된다. 앞에서도 언급한 바와 같이 部處間 意見調整을 위한 공식적인 기구로 次官會議·經濟長官會議·國務會議를 들 수 있다. 次官會議의 機能은 각 부처간의 의견조정과 國務會議에 상정되는 안전에 대한 事前 審議를 하는 것으로 實務的이며 전문적인 성격이 짙은 하나의 예비심의기관이다.<sup>15</sup> 이러한 기능을 갖고 있는 次官會議도 부처간 의견조정에 있어서 실질적 역할 수행에 한계가 있으므로 經濟案件에 대한 事前 調整과 協議를 위한 기구인 經濟長官會議에 상정하게 된다. 經濟長官會議는 經濟企劃院長官이 議長이 되며, 여기에서 部處間意見調整의 실질적인 역할을 담당하게 되고 部處間 調整案이 수립되게 된다.<sup>16</sup>

다음 단계로 米穀收買의 政策價格 調整案은 審議機關인 國務會議에 상정된다. 그런데 國務會議는 調整案을 공식적으로 확인하는 소극적인 위치에 놓여 있다.<sup>17</sup> 國務會議의 조정기능이 약화되어 있는 이유는 여당의 政治的 介入이나 大統領 또는 大統領 비서실의 개입으로 政策價格 調整案이 国무회의에 상정되기 이전에 이미 실질적인 결정이 이루어지는 경우가 많기 때문이다.

최종 단계로 國務會議의 심의를 거친 政策價格 調整案은 大統領의 재가를 받은 다

음 國會의 同意를 요청하게 되며, 國會에서 통과된 案이 最終案으로 확정되게 된다. 따라서 1988년 이후 米穀收買 政策價格은 行政府에 의해서 확정되는 것이 아니라 國會에 의한 調整이 가능하게 되었다.

## 2. 政策決定參與者的 影響力

政策米價의 決定過程에 있어서 參與者들의 영향력은 결정코자 하는 정책의 特性 내지는 類型에 따라 달라지며, 또한 참여자의 영향력은 政策環境이나 政治體制에 따라 크게 달라질 수 있다.

Lowi는 정책의 종류를 分配政策(distributive policy), 規制政策(regulatory policy), 再分配政策(redistributive policy)의 세 가지로 크게 나누었다.<sup>18</sup> Ripley와 Franklin은 여기에 構造的政策, 戰略的政策, 危機管理政策을 추가하여 여섯 개의 정책에 대해서 議會, 大統領, 官僚組織, 利益集團의 정책결정에 대한 영향력을 제시하였다. 이를 요약한 것이 다음의 <表 2>이다.

政策類型別 政策決定參與者の 영향력을 살펴보면 配分政策의 경우 관료조직과 의회(상임위원회), 이익집단 등이 강력한 영향력을 행사한다. 또한 規制政策의 경우는 관료조직과 이익집단의 역할도 중요하나 대통령과 의회(본회의)도 상당한 영향력을 행사하는 것으로 나타내고 있다. 물론 이러한 정책결정 참여자에 대한 영향력 규정은 일반적이고 상대적인 것이지 特수적·절대적인 것은 아니다.

<sup>15</sup> 정정길, 「政策學原論」(1988) p. 163 참조.

<sup>16</sup> 정정길, 「政策決定論」(1989) pp. 572-573 참조.

<sup>17</sup> 國務會議의 權限에 관해서는 정정길, 「政策決定論」(1989) pp. 564-569 참조.

<sup>18</sup> 政策類型에 관한 보다 상세한 설명은, 俞煮, “政策類型과 政策執行”, 서울大 行政大學院, 「行政論叢」 Vol. 21-1, 1983, pp. 137-155 참조.

表 2 政策類型別 政策決定에 대한 영향력

政策類型	대통령	관료조직	의회 (본회의)	의회 (상임위원회)	민간부문 (이익집단)
分配政策	弱	強	弱	強	強
規制政策	약간 強	中間	약간 強	중간	약간 強
再分配政策	強	약간 弱	強	약간 弱	強
構造的政策	弱	強	弱	強	強
戰略的政策	強	弱	強	弱	中間
危機管理政策	強	弱	弱	弱	弱

資料 : Randall B.Ripley and Grace A. Franklin, *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*, 2nd ed., Homewood, Dorsey Press, 1980, p. 23

그렇다면 본 논문에서의 분석대상인 米穀價格政策은 어떤 종류의 정책범주에 속하는가를 살펴보기로 한다. 米穀收買政策은 政策決定過程에 있어서 生產者의所得保障·增產誘因對財政負擔減少·物價安定이라는 두 가지 상충된 政策目標가 對立되고 있다.<sup>19</sup> 收買政策에 있어서 主要 政策手段인 收買價引上은 政策受惠集團(生産者)과 政策費用負擔集團(消費者)間に 利益과 損害가 동시에 발생하는 零和的(zero-sum)인 성격을 갖고 있다. 따라서 米穀收買政策은 생산자의所得保障이라는 政策目標에 비추어 볼 때 分配政策의 성격을 지니고 있으며, 또한 物價安定이라는 政策目標를 고려할 때는 規制政策의 특성을 동시에 지니고 있다. 그리하여 政策決定參與者들간 對立이 표출되고 있다.

이처럼 米穀收買 政策價格은 정책결정 참

여자들간의 상호작용에 의해 產生되는데, 특히 米穀收買政策의 形成 및 決定에 있어서 主導集團인 農林水產部와 經濟企劃院은 정책환경변화에 순응하며 政治體制라는 틀 속에서 부처별 역할을 전개하고 있다. 이러한 정책결정 주도집단의 영향력을 실증적으로 평가하기 위해 각 참여집단별 政策價格決定反映度의 계측을 시도하였다. 參與者別 政策決定反映度는 확정된 政策價格 最終案에 대한 參與者案의 接近度로 나타낼 수 있다.<sup>20</sup>

#### 參與者別 政策價格決定反映度(%)

$$= \left[ 1 - \frac{\text{最终案} - \text{参与者案}}{\text{最终案}} \right] \times 100$$

### III. 米穀收買 政策價格決定의 過程評價

#### 1. 政策環境變化와 時期區分

政策은 政治體制의 產出物로 政治體制의 속성에 따라 政策이 달라 질 수 있음을 알

<sup>19</sup> 米穀收買價格政策目標達成을 위한 주요 정책 수단으로는 前年對比 引上率의 幅으로 제시되는 收買價格과 그밖에 收買量, 收買時期, 等級調整 및 執行過程에서의 재량 등이 제시되고 있으나 그 역할은 보조적인 것으로 여겨지고 있다.

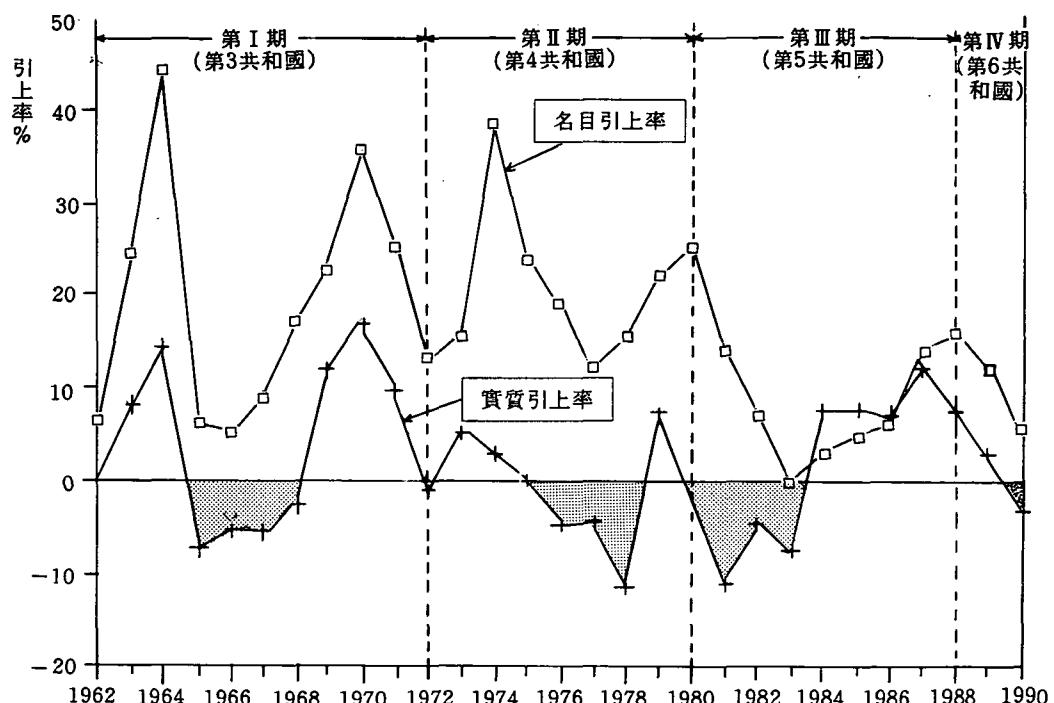
<sup>20</sup> 여기서 제시된 政策決定反映度 算式은 部處案에 대한 영향력 평가에 있어서 最終案을 기준으로 引上幅과 引下幅이 동일할 경우 반영도가 같은 것으로 나타나나, 과정평가를 위한 해석에는 큰 무리가 없는 것으로 사료된다. 이를테면 農林水產部案이 12%, 經濟企劃院案이 8%이고 最終案이 10%로 決定될 경우 農林水產部와 經濟企劃院의 政策反映度가 동일하게 80%로 나타나므로 政策價格決定에 대한 영향력이 같은 것으로 볼 수 있느냐하는 문제가 제기된다. 그러나 農林水產部와 經濟企劃院은 政策對象集團에 있어 각각 生산자와 소비자를 지향하는 대립적 입장에 있음을 유념할 필요가 있다.

에서 살펴본 바 있다. 米穀收買政策도 政治體制가 바뀜에 따라 政策決定 過程과 內容에 있어 크게 변화되어 왔다. 이에 米穀收買政策의 단계적인 過程評價를 위해서는 우선 政策環境의 변화에 따라 評價對象年度의 時期를 구분할 필요가 있다.

여기서는 時期區分의 기준으로 政策環境

가운데 政治體制 構成要素를 잘 반영하는 「共和國」으로 설정하였다.<sup>21</sup> 그리하여 第3共和國을 第I期, 第4共和國을 第II期, 第5共和國을 第III期, 그리고 第6共和國을 第IV期로 大別하였는데 <그림 3>에서 보는 바와 같이 각 時期는 收買價 變動幅 및 方向과도 관련성이 있는 것으로 나타나 있다.

그림 3 米穀收買價格 引上幅과 時期區分



<sup>21</sup> 大韓民國政府樹立 以後 共和國의 구분과 특성에 관해서는 박문옥, 「韓國政府論」(1989), pp. 298 –384 참조.

그런데 政策環境은 政治體制의 執權初期와 末期 또한 선거 등에 의해서 큰 변화가 있게 된다. 본 論文에서는 分析의 편의상 主要 政策環境變化 要因과 收買價 實質引上幅을 기준으로 각 시기를 前·後半으로 大別하여 살펴 보았다.

第Ⅰ期 前半期(1962~67)는 第3共和國이 수립되고 第1次 經濟開發5個年計劃이 착수되는 1967年度까지로 하였고, 後半期(1968~71)는 増產誘因을 위해 高米價 政策基調로 전환되는 1968年度부터 第3共和國이 종결되는 1971年度까지로 하였다.

다음으로 第Ⅱ期에 있어서 前半期(1972~75)는 第4共和國이 시작되는 1972年度부터 高米價 政策基調가 지속되는 1975年度까지로 하였고, 後半期(1976~79)는 都農間所得隔差 解消에 따라 低米價 政策基調로 전환되는 1976年度부터 第4共和國이 종결되는 1979年度까지로 하였다.

또한 第Ⅲ期에 있어서 前半期(1980~84)는 第5共和國이 출범하는 1980年度부터 經濟安定化 政策이 최우선시 되었던 1984年度까지로 하였고, 後半期(1985~87)는 經濟安定化 政策基調가 脫 조하기 시작하는 1985年度부터 第5共和國이 종결되는 1987年度까지로 하였다.

끝으로 第Ⅳ期(1988~1990)는 第6共和國이 시작되는 1988年度부터 최근 시점인 1990年度까지로 前後半期로 分割하지 않았음을 밝혀 둔다.

時期別 米穀收買 政策價格決定의 過程評價를 위한 經濟政策理念, 農業政策目標 및 主要 政策環境變化에 대해서는 <表 3>에 요약되어 있는데, 이는 뒤에서 다루게 될

時期別 過程評價時 참고자료가 될 것이다.

## 2. 時期別 政策價格決定의 過程評價

### 가. 利用資料

米穀收買 政策價格의 決定過程에 있어서 政策決定 參與者의 政策價格 代案과 政策環境에 관한 자료는 文獻調查와 參考資料수집에 의존하였다. 政策環境 變化에 관한 文獻은 農林水產部의 「韓國糧政史(1960~1977)」와 「農業動向에 관한 年次報告書(1968~90)」, 韓國農村經濟研究院의 「韓國農政日誌(BC 57~1984)」, 經濟企劃院의 「經濟白書(1965~1990)」 등을 이용하였다. 또한 參考資料로는 過程評價의 對象年度가 1962~90年까지 長期間이기 때문에 주로 新聞 關聯記事를 참조하였는데, 1960~70年代의 資料는 韓國農村經濟研究院 資料室에 비치된 東亞日報 마이크로 필름(1948. 1~1991. 2월분 까지 保有)과 1980年代 資料는 朝鮮日報·中央日報·農民新聞 등의 스크랩자료를 이용하였다. 그리고 1988年以後 최근의 자료는 農林水產部의 「秋穀收買決定 背景資料(1988~90)」를 주로 활용하였다.

評價對象年度에 따라서는 參與者案이 명확하게 公表되지 않는 경우도 있어 당시의 新聞에서 과악한 參與者案과 여건변동에 따라 제시된 參與者別 基本立場을 고려하여 參與者案을 유추한 경우도 있음을 밝혀둔다.

### 나. 政策決定過程 參與者의 影響力 評價

앞에서 제시한 政策米價 決定過程의 模型化에 따라 여기서의 政策過程評價는 政策價格를 決定하는 參여자를 중심으로 이루어졌다.

表 3 政策環境變化에 따른時期區分

區 分	第 I 期 (第3共和國: 1962~71)	第 II 期 (第4共和國: 1972~79)	第 III 期 (第5共和國: 1980~87)	第 IV 期 (第6共和國: 1988~90)			
經濟政策理念	自立經濟基盤 確立	成長·衡平·能率	安定·均衡·福祉	安定·衡平			
農業政策目標	1. 食糧增產 - 農地擴大 - 農業用水開發  2. 農村近代化 - 農村組織의 整備 - 價格·流通의 近代化 - 農村環境改善	1. 食糧增產 - 新品種 育成·普及 - 基盤造成·地力增進  2. 農家所得增大 - 農戶所得增大事業 - 成長作目中心의 農特事業 擴大  3. 農業部門의 成長 - 價格支持·流通改善	1. 價格安定 및 流通革新  2. 農家所得增大 - 農村地域綜合開發 및 農外所得增大  3. 食糧의 安定供給 - 尖端技術開發과 普及 擴大	1. 農業構造改善  2. 農家所得增大 - 所得源擴充과 資源의 合理的利用  3. 主穀의 安定的 供給  4. 民主農政 具現			
主要政策	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 第1次經濟開發5個年計劃 着手 (1962. 1)</li> <li>• 食糧增產7個年計劃 發表(1964. 3)</li> <li>• 糧肥交換의 制度化 (1965. 7)</li> <li>• 農業基本法의 制定·公布 (1967. 1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 米價政策基調의 轉換 - 低米價⇒高米價豆 增產誘引 (1968. 10)</li> <li>• 農村近代化 促進法의 制定·公布 (1969. 1)</li> <li>• 糧穀管理 資金確保 및 伸縮의 運用을 目的으로 糧穀管理基金法公布(1970. 8)</li> <li>• 二重數價制 實施 (1970)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 統一벼 栽培의 본격적 普及化 (1972)</li> <li>• 收買價 決定의 最終案 大統領 確定 - 糧穀管理法 改正 (1972. 12)</li> <li>• 國民生活의 安定을 위한 大統領緊急措置3號(1974. 1)</li> <li>• 糧穀消費節約推進</li> <li>• 糧穀管理基金의 缺損示顯(1974)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 農水產物 流通 및 價格安定에 關한 法律(1976. 12)</li> <li>• 1978年 前後豆 農產物價格安定을 위한 輸入開放論 擙頭</li> <li>• 主穀自給7個年計劃 發表(1981. 5)</li> <li>• 農村所得源 開發促進法(1983)</li> <li>• 1983年 豆 象算凍結 方針으로 米穀收買價 擙置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 農村經濟活性化 - 農漁村綜合對策 (1986. 3)</li> <li>• 農漁村經濟活性化對策(1987. 12)</li> <li>• 收買價格과 放出價格을 같은 水準으로 接近시켜 財政赤字解消 摸索 (1987. 10)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 農政의 民主化 推進 - 糧穀流通委員會 設立運用</li> <li>• 收買價 最終案 國會同意 要求 (糧穀管理法 改正: 1988. 6)</li> <li>• 都農間 所得隔差解消를 위한 農村經濟活性化</li> <li>• 農漁村開發綜合對策(1989. 4)</li> <li>• 農漁村發展特別措置法의 制定·公布(1990. 4)</li> </ul>	
環境	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 第5代 大統領 直接選舉(1963. 10)</li> <li>• 第6代 國會議員選舉(1963. 12)</li> <li>• 第6代 大統領 直接選舉(1967. 5)</li> <li>• 第7代 國會議員選舉(1967. 6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 第6次 改憲國民投票(1969. 10)</li> <li>• 第7代 大統領 直接選舉(1971. 4)</li> <li>• 第8代 國會議員選舉(1971. 5)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 第7次 國民投票(1972. 11)</li> <li>• 第8代 大統領 直接選舉(1972. 12)</li> <li>• 第9代 國會議員選舉(1973. 2)</li> <li>• 維新憲法 · 政府信任國民投票(1975. 2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 第9代 大統領間接選舉(1978. 5)</li> <li>• 第10代 國會議員選舉(1978. 12)</li> <li>• 政治의 危機 (1979. 10. 26)</li> <li>• 第10代 大統領間接選舉(1979. 12)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 第11代 大統領間接選舉(1980. 8)</li> <li>• 第8次 改憲國民投票 - 第5共和國 出帆 (1980. 10)</li> <li>• 第10代 大統領間接選舉(1981. 2)</li> <li>• 第11代 國會議員選舉(1981. 3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 第12代 國會議員選舉(1985. 2)</li> <li>• 6·29宣言(1987. 6) - 社會 各部門의 民主化要求活性化</li> <li>• 第9次 改憲國民投票(1987. 10)</li> <li>• 第13代 大統領直接選舉(1987. 12)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 第6共和國의 出帆(1988. 2)</li> <li>• 第13代 國會議員選舉(1988. 4)</li> </ul>

\* 資料：農林水產部, 「農業動向에 관한 年次報告書」, 1968~1990.

農林水產部, 「韓國糧政史」, 1978.

經濟企劃院, 「經濟白書」, 1968~1990.

全國經濟人聯合會, 「韓國經濟政策 40年史」, 1986.

다. 특히 관련부처인 農林水產部와 經濟企劃院의 部處案이 상충되는 경우 意見調整이 어떻게 이루어졌는지에 초점을 맞추었다. 政策決定參與者別 提示案과 參與者の 影響力算式에 의해 얻어진 정책결정 반영도를 토대로 앞의 <表 3>의 政策環境變化와 연계시켜 時期別 收買價格決定의 過程評價에 임한다.

### ① 第 I 期(1962~71)

5·16革命에 의해서 출범한 第3共和國政府는 침체된 農村經濟를 재건하기 위한 혁신적 시책의 일환으로 「農產物價格維持法」을 제정하여 農業生產 위주의 政策基調에서所得補償政策으로 전환할 수 있는 전기를 마련하였다.<sup>22</sup>

그러나 1962년의 극심한 한발에 의한 米穀의 大凶作으로 穀價波動이 야기되었으며<sup>23</sup> 이로써 정부는 穀價安定을 바탕으로 한 物價安定에 최우선의 政策目標를 두었으므로 價格誘因에 의한 米穀增產 政策基調는 일단 후퇴하였다. 第 I 期 前半期(1962~67)의 評價對象 主要年度의 收買價 引上率을 보면 <表 4>에서 보는 바와 같이 대한발에 의한 미곡흉작으로 미가폭등이 반영된 1963年產의 경우 24.6%로 나타났고, 패리티米

價制度를 처음으로 채택한 1964年產의 44.3%引上率을 제외하면 第 I 期 前半期는 10% 이하 수준에서 정책가격이 결정된 低米價水準으로 포괄된다. 이러한 低米價 收買政策 基調는 당시의 政治體制의 產物로 이해될 수 있다. 1960年代 초반기는 선거를 통한 民政復歸를 구상하고 실천에 옮기려는 시기였으므로 政策決定은 그들의 再執權에 미치는 비중을 현실적으로 측정·평가할 수 밖에 없었으며, 따라서 有權者數는 農民이 많았지만 선거에의 영향력이라는 측면에서 都市民인 소비자를 우선하는 政策意志를 가지고 있었다고 볼 수 있다.<sup>24</sup> 따라서 第 I 期 前半期는 정책결정과정에서 부처간의 의견은 크게 노출되지 않았으나 생산자를 중심으로 하는 정치적 지지집단의 영향력 결여로 物價安定이라는 政策目標에 의해 農林部案이 事前 調整된 시기로 평가될 수 있다.

第 I 期 後半期(1968~71)에 접어들면서 1968년 이전까지의 低米價를 지향하는 가격통제정책에서 米穀增產과 農家所得增大를 위한 高米價 政策基調로 전회하게 된다.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> 박동서·길영환, “食糧政策의 決定과 구체화－韓國의 경향”, 서울대 행정대학원, 「行政論叢」, Vol. 20-1, 1982, p. 218에서 인용.

<sup>23</sup> 米穀收買 政策價格의 價格水準에 대한 평가에 있어 1968년 이후의 米穀水準을 놓고 대립된 의견이 제시되고 있다. 저미가 수준이라고 보는 견해는 1968년 이후의 수매가 수준이 종래의 낮은 미가수준과 비교할 때 높은 수준으로 생산비를 상회하는 정도이나 소득보상 차원에서는 미흡한 수준이라 주장하고 있다. 여기서는 米穀需給 여건과 實質收買價를 기준으로 미가수준을 파악하였으며, 이러한 기준에 입각할 때 실제적으로는 1969년 이후부터 고미가수준이라 규정할 수 있다. 政策價格의 水準에 대한 종합적 分析은 정안성·김병률, “米穀收買 政策價格水準의 評價研究”, 韓國農村經濟研究院, 「農村經濟」 제13권 2호, 1990. 6. pp. 26~37 참조.

<sup>22</sup> 「農產物價格維持法」(1961. 6. 27. 法律 제636호로 制定·公布)은 農產物價格이 生產費 水準이하로 하락하는 것을 防止함으로써 農家經濟와 農業生產의 安定을 도모하자는 데 그 目的이 있는 法規이다. 農협중앙회, 「韓國農政20年史」, 1965, pp. 46~47 참조.

<sup>23</sup> 米價波動을 市場米價(全國都賣市場價格 基準)의 상승률 기준으로 살펴보면, 1962년도 가마당(80kg) 1,770원이었으나 1963년도에는 2,807원으로 전년대비 58.6%폭등하였다. 農業협동조합중앙회, 「韓國農政 20年史」(1965), p. 317 참조.

表 4 第 I 期(1962~71)－政策決定過程 參與者 收買價 引上案과 部處案의 政策決定 反映度

單位 : %

年 度	政 策 決 定 參 與 者					政 策 決 定 反 映 度	
	農林水產部	經濟企劃院 (財務部)	政 党	調 整 案	最 終 案	農林水產部	經濟企劃院
					經 常	實 質 <sup>2)</sup>	
1962	4.0	...	...	4.0	6.5	0.0	61.5
1963	35.0	...	...	40.1	24.6	8.2	57.7
1964 <sup>3)</sup>	37.5	...	...	37.5	37.5	14.2	84.7
1965	5.7	...	...	6.2	6.2	-7.3	91.9
1966	6.4	...	...	0.0	5.0	-5.4	72.0
1967	11.2	...	...	7.0	8.6	-5.4	69.8
1968	16.0	12.0	與 : 20.0	17.0	17.0	-2.5	94.1
1969	31.0	13.0	...	22.6	22.6	12.0	62.8
1970	40.0	20.0~25.0	...	35.9	35.9	16.9	88.6
1971	28.6	17.0~20.0	與 : 30.0	25.0	25.0	9.6	85.6
							79.4

註 : 1) 해당년도의 자료 가운데 ... 표시는 자료입수가 안된 상태를 나타낸 것임.

2) 收買價格의 實質引上率은 農家交易條件을 반영시키기 위하여 農家購入價格指數로 換價하여 算定된 것임.

3) 1964年產의 경우 패리티米價基準을 채택하여 政策決定過程에서 上下限價格으로 발표되었으나, 最高價格을 기준으로 최종안이 확정되었으므로 部處案과 最高價格에 해당하는 引上案임.

資料 : • 農林水產部, 「韓國糧政史」, 1978.

• 洪性宗·金鐵, 「韓國農政日誌 (BC57~1984)」, 韓國農村經濟研究院, 1984.

• 東亞日報 마이크로 필름(1962~1971) 資料

이는 國際米穀市場의 需給與件 악화로 米穀輸入을 위한 外貨負擔이 가중되고 또한 건실한 경제개발을 위해서는 農業部門을 육성하고 농가구매력을 향상시킬 필요가 있다고 인식한 통치자의 政治哲學이 크게 작용한데서 연유된 것으로 생각된다. 第 I 期 後半期의 評價對象 主要年度의 引上率은 <表 4>에서 보는 바와 같이 第7代 大統領 直接選舉가 있기 전해인 1970年產은 35.9%, 그리고 1971年產은 25%인 상됨으로써 實質米價 水準에 있어서도 큰 폭으로 상승된 것으로 나타났다. 이 시기의 政策價格決定過程參與者的 收買價 引上案을 보면 農林水產部案과 經濟企劃院案 모두 高率로 책정되어 있고, 農林水產部案이 經濟企劃院案 보다

政策決定反映度도 높은 것으로 나타났다.

이는 收買價 引上幅에 대한 大統領의 직접적인 영향력 행사로 부처안 수립에 있어 고율의 引上案으로 묵시적 합의가 이루어졌고, 糧穀財政赤字 문제가 유발되는 초기단계였으므로, 부처간의 갈등은 두드러지지 않은 상태를 반영한 것으로 보인다.

특히 第 I 期는 政策價格決定 節次에 있어서 國務會議 상정 이전에 農산물가격심의위원회의 심의를 거쳐야 했고 국회의 동의를 요구하였으므로 제도적으로 정당의 영향력이 행사될 기회가 주어졌다. 따라서 第 I 期後半期는 米穀收買 政策價格決定過程에 있어서 政治的介入에 의한 農林水產部案의 정책반영도가 높았던 시기로 평가될 수 있다.

表 5 第Ⅱ期(1972~79)－政策決定過程 參與者의 收買價 引上率과 部處案의 政策決定 反映度

單位：%

年 度	政 策 決 定 參 與 者					政 策 決 定 反 映 度	
	農林水產部	經濟企劃院 (財務部)	調整案	大統領 $(+\alpha)$	最 終 案	農林水產部	經濟企劃院
					經 常	實 質 <sup>2)</sup>	
1972	8.0	8.0	8.0	5.0	13.0	-0.8	61.5 (100.0)
1973	13.0	5.0	10.0	5.1	15.1	5.2	86.1 (70.0)
1974	33.5	15.0	38.5	-	38.5	2.7	87.0
1975	25.0~30.0	10.0~15.0	23.7	-	23.7	0.3	73.4~94.5
1976	25.0	8.9~11.4	19.0	-	19.0	-4.7	68.4
1977	12.0~14.0	7.0	12.1	-	12.1	-4.3	84.3~99.2
1978	16.9	14.6	15.4	-	15.4	-11.4	97.4
1979	25.0~30.0	10.0~15.0	22.0	-	22.0	7.3	63.6~86.4
							45.5~68.2

註：1) 해당연도 가운데 표시는 관리사항이 없음을 나타낸 것이며, ( )내는 大統領 追加引上分 $(+\alpha)$ 이 있었던時期의 調整案에 대한 部處案의 政策決定反映度를 나타낸 것임.

2) 收買價格의 實質引上率은 農家交易條件을 반영시키기 위하여 農家購入價格指數로 換價하여 算定된 것임.

資料：農林水產部, 「韓國糧政史」, 1978

洪性宗·金鐵, 「韓國農政日誌 (BC57~1984)」, 韓國農村經濟研究院, 1984.

東亞日報 마이크로 필름(1972~1979) 資料.

## ② 第Ⅱ期(1972~79)

급변하는 국내외정세에 효과적으로 대처하고, 高度經濟成長政策을 추진하기 위한 효율적인 행정추진을 위해 강력한 大統領制 중심의 第4共和國이 출범하면서 앞의 <表3>에서 보는 바와 같이 米穀政策環境에도 큰 변화가 뒤따랐다. 第Ⅱ期 前半期(1972~75)는 第3次 經濟開發5個年計劃이 시작되는 시기로 經濟政策目標가 自立에서 成長으로 바뀌게 되어 정부의 고도성장정책이 가속화되게 된다. 이러한 여건변화 속에서 1973년 石油波動(오일 쇼크)과 이어서 나타난 세계적인 食糧波動을 계기로 「資源内쇼널리즘」과 食糧의 武器化 경향이 대두됨에 따라 食糧安保 次元에서 基本食糧인 米穀의 自給化가 최대의 정책과제로 제기되었다.<sup>26</sup> 따라서 食糧增產을 위한 政策手段

으로 다수확 품종인 「統一系」를 대대적으로 보급하기에 이르렀고 價格誘因을 통한 米穀增產을 위하여 高米價政策을 지속적으로 추진하게 되었다.<sup>27</sup> 第Ⅱ期 前半期의 評價對象 主要年度의 引上率은 <表5>에서 보는 바와 같이, 유신헌법과 정부신임에 대한 국민투표가 실시되기 전해인 1974年產은 38.5%, 그리고 1975年產이 23.7%인상되어 收買價格이 平均生產費를 40~60% 정도 上迴하고 있고 實質米價 水準에 있어서도 上昇한 것으로 나타나 高米價政策이 실질적

<sup>26</sup> 農林水產部, 「韓國糧政史」, 1978, pp. 520~523

<sup>27</sup> 통일벼는 1972년도부터 農家에 보급되기 시작하였고, 1973년도에는 기온이 낮고 숙기가 늦어 통일계 재배가 어려웠던 산간·고냉지대에 적합한 품종을 개발하여 밀양계통 2개, 이리계통 3개, SR계통 4개 등 9개 계통의 우량계통을 육성·보급하였다. 農林水產部, 「韓國糧政史」(1978), pp. 520~523 참조.

으로 반영된 것이라 볼 수 있다. 이時期의 政策決定過程은 앞에서 살펴본 바와 같이 정당의 영향력이 미약해지고 행정부내에서 農林水產部와 經濟企劃院간의 의견조정을 거쳐 정부안이 수립되고, 최종안 결정과정에서 국회의 동의가 없어지고 대통령의 결정으로 최종안이 확정되었다. 第Ⅱ期 前半期에 있어서 政策價格決定 參與者的 收買價 引上案을 보면 政策決定 反映度 측면에서 農林水產部案이 經濟企劃院案보다 높았던 것으로 나타났다. 특히 1972년도와 1973년도의 경우 최종안 결정과정에서 大統領의 추가인상분( $+a$ )이 공식적으로 표출되었는데, 이는 통치자의 農業에 대한 政治的 配慮 또는 政治的 安定을 위한 고려에서 나온 것으로 해석된다. 따라서 第Ⅱ期 前半期는 高米價政策基調下에서 특히 통치자의 직접적인 영향력에 의해서 農林水產部案의 정책반영도가 높아졌던 시기로 평가해 볼 수 있다.

第Ⅱ期 後半期(1976~79) 진입하면서 糧政基調에 있어서 일대 전환이 이루어진다. 米穀增產 誘因策으로 自給基盤이 조성되고 米穀所得의 증가와 농촌 새마을운동의 결실로 指標上 都農間 所得隔差가 해소됨에<sup>28</sup> 따라 高米價政策의 政策目標는 일단 달성된 것으로 평가되었다.<sup>29</sup> 이후 經濟政策은 第4次 經濟開發5個年計劃(1977~81)의 착수와 더불어 農業部門에 있어서는 1978年을 전

후하여 農產物需給 및 價格安定을 위한 輸入開放論이 대두되고開放農政이 거론되기 시작하였다.<sup>30</sup> 특히 米穀收買政策과 관련된 정책환경변화로 政府管理糧穀 規模擴大에 따른 財政負擔의 누중을 들 수 있으며, 이는 米穀收買政策價格 수준에도 직접적으로 영향을 미치게 되었다. 第Ⅱ期 後半期의 政策評價對象 主要年度의 引上率을 보면 第8代 大統領 間接選舉가 있던 해인 1978年產은 15.4% 그리고 정치적 위기가 있었던 1979年產의 경우는 22.4%인상되었다. 이러한 收買價水準을 實質米價 측면에서 보면 1976~78년까지는 하락했던 것으로 나타났는데 이는 高米價政策의 퇴조를 반영한 것이라 생각된다. 이時期의 政策價格決定 參與者的 收買價 引上案을 政策決定 反映度側面에서 보면 前半期와 마찬가지로 農林水產部案이 經濟企劃院案보다 높게 반영된 것으로 나타났다. 이는 부처간의 협상력 측면보다는 政策環境變化에 대한 대응력측면에서 설명될 수 있는데, 1977年產의 경우 收買資金의 집중 방출로 인한 인플레 발생에 대처하기 위한 時差收買制 實施, 1978年產은 魯豐被害, 1979年產은 白穗被害와 維新體制 말기의 정치적인 고려 등의 요인을 들 수 있다. 따라서 第Ⅱ期 後半期는 高米價政策의 퇴조와 農林水產部案의 적응적 조정기로 평가될 수 있다.

### ③ 第Ⅲ期(1980~87)

10·26의 정치적 혼란기를 수습하고 출범

<sup>28</sup> 1975년이후 마곡자급률이 100%를 넘어서기 시작하였고(附表 1 참조), 1974년 이후 농가소득의 도시근로자 소득에 대한 비율이 100%를 넘어서기 시작하여 지표상으로는 농가소득이 도시근로자 가계소득보다 높은 것으로 나타났다(附表2 참조).

<sup>29</sup> 農林水產部, 「韓國糧政史」(1978), pp. 545~572 참조.

<sup>30</sup> 정영일, “韓國農業의 構造變化(1960~80)와 그 對應方向”, 서울대 경제연구소, 「經濟논집」, Vol. 21, 1987, pp. 540~544 참조.

表 6 第Ⅲ期(1980~87) - 政策決定過程 參與者의 收買價 引上案과 部處案의 政策決定 反映度

單位 : %

年 度	農林水產部	經濟企劃院 (財務部)	政 策 決 定 參 與 者					政 策 決 定 反 映 度	
			政 黨	調整案	大統領 (+α)	最 終 案	農林水產部	經濟企劃院	
						經 常	實 質 <sup>2)</sup>		
1980	30.0	15.0	-	20.0	5.0	25.0	0.3	80.0 (50.0)	60.0 (66.7)
1981	16.0	10.0	-	12.0	2.0	14.0	-11.3	85.7 (66.7)	71.4 (83.3)
1982	7.0	4.0	-	7.0	0.3	7.3	-4.6	95.7 (100.0)	54.8 (57.1)
1983	0.0	0.0	-	0.0	0.0	0.0	-7.7	100.0	100.0
1984	5.0	2.0	-	2.5	0.5	3.0	7.5	33.0 (0.0)	66.7 (80.0)
1985	5.0~5.5	3.0	與 : 5.5	5.0	-	5.0	7.6	90.0~100.0	60.0
1986	5.0~7.0	2.0~3.0	與 : 7.0	6.0	-	6.0	6.6	83.3	33.3~50.0
1987	18.0	7.0~8.0	與 : 15.0~20.0	14.0	-	14.0	12.1	71.4	50.0~57.1

註 : 1) 해당연도 가운데 - 표시는 관련사항이 없음을 나타낸 것이다, ( )내는 大統領 追加引上分(+α)이 있었던時期의 調整案에 대한 部處案의 政策決定反映度를 나타낸 것임.

2) 收買價格의 實質引上率은 農家交易條件을 반영시키기 위하여 農家購入價格指數로 換價하여 算定된 것임.

資料 : 農林水產部 糧政課 內部資料

東亞日報·朝鮮日報 (1980年~1987年) 신문스크랩 資料

한 제5공화국 정부는 1970年代 이후 成長政策의 추진결과로 발생한 높은 物價上昇率을 억제시키기 위해 經濟安定化政策에 주력하게 된다. 第Ⅲ期 前半期(1980~84)의 경우 米穀收買政策에 있어서 安定化 經濟政策의 영향이 뚜렷이 나타나게 된다. 政策評價對象年度別 引上率은 <表 6>에서 보는 바와 같이 1980年產의 경우 冷害로 인한 減產要因과 다음 해의 大統領選舉 및 國會議員選舉 등으로 인해 25% 인상되었으나, 經濟安定化를 위한 강력한 政策意志로 1983年產의 경우는 据置시켰다. 이러한 前半期의 收買價 水準은 生產費 上昇率을 크게 下迴하는 수준으로 實質收買價 측면에서

보면 1981~83년도 사이에는 하락했던 것으로 나타났는데, 이는 低米價基調로의 정책전환으로 평가될 수 있다. 또한 이 시기는 政策決定參與者的 部處案 수립과정에서도 安定化 政策의 영향을 받아 부처별 事前調整이 이루어진다.

이 시기에 있어서 정책결정참여자의 政策反映度를 보면 最終案을 기준으로 할 경우 農林水產部案이 經濟企劃院案보다 높게 반영된 것으로 나타나 있다. 그러나 調整案을 기준으로 한 部處別 政策決定反映度를 보면 1982년도를 제외하고는 經濟企劃院案이 높게 나타나 있다. 이는 經濟企劃院의 機能的權威에 의해 부처간 사전조정이 이루어졌던

것으로 해석될 수 있다. 특히 第Ⅲ期 前半期는 第Ⅱ期 前半期의 경우와 마찬가지로 政策價格의 最終案 決定過程에서 大統領의 추가인상분( $+a$ )이 뚜렷이 부각된다. 이時期에 있어서 統治者의 정치적 배려는 第Ⅱ期에서와 같은 米穀收買에 대한 價格支持의 표시라기 보다는 國民의 大統領에 대한 지지기반의 확보라는 政治的 要因에 의해서 이루어진 것으로 보인다. 따라서 第Ⅲ期 前半期는 低米價政策基調下에서 經濟企劃院의 기능적 권위에 대한 農林水產部案의 적응적 조정기로 평가될 수 있다.

第Ⅲ期 後半期(1985~87)에 이르러 第5共和國 政治體制內에서 變革의 물결이 일기 시작한다. 1983年 예산동결을 정점으로 하여 物價安定이 어느 정도 정착되자 경제주체의 희생을 요구하는 안정화 정책의 기조에 반대하는 주장들이 펼쳐지게 되고, 經濟政策의 理念面에서는 安定化 政策基調가 脫離하기 시작한다.<sup>31</sup> 더욱이 1985年 2月 국회의원 선거에서 여당의 패배로 그 이후 정치권에서는 國民에게 인기가 없는 安定化 經濟政策에 강한 반박을 보이게 된다. 이러한 사회적·정치적 분위기가 반영되어 第5次 經濟社會開發5個年計劃의 궤도 수정이 수반되고 第6次 5個年計劃의 수립 등에서 經濟政策의 기본이념이 福祉와 均衡으로 바뀌게 된다. 이러한 맥락에서 政治圈에서는 1986年 3月 「農漁村開發綜合對策」을 마련하는 등 大統領도 農業·農村問題에 깊은 관심을 표명하기에 이른다.

이러한 정책환경 변화는 米穀收買政策에도 직접적인 영향을 미치게 되어 政策價格決定 水準에 나타나게 된다. 政策評價對象 年度別 米穀收買價 引上率을 보면 1985年 產이 5.0%, 1986年 產은 6.0% 그리고 第13代 大統領 選舉가 있던 해인 1987年 產은 14.0% 引上되어 實質收買價 水準에 있어서도 上昇한 것으로 나타나 米價支持政策으로의 轉換을 반영한 것으로 볼 수 있다. 第Ⅲ期 後半期의 政策價格決定過程上의 특징은 선거에서 패배한 여당이 黨의 체질개선을 주장하게 되고 정책결정 과정에 적극 참여함에 따라 實質的 決定은 黨政協議會에서 이루어진다. 따라서 1986~87年 產에 있어서는 政府의 部處調整案이 사실상 성립하지 않는다. 또한 最終案 決定過程에서 표면적으로 나타나던 大統領의 추가인상분( $+a$ )이 없어지는 대신 與黨의 정책대안을 수용하는 형식으로 이루어지게 되어 여당의 역할이 크게 강화된다. 이리하여 부처별 政策決定反映度를 보면 與黨의 정치적 지지에 의해 農林水產部案이 經濟企劃院案보다 反映度가 높은 것으로 나타났다. 따라서 第Ⅲ期 後半期는 米價政策의 轉換期로 與黨의 선택적 지지에 의한 政治的 介入에 의해 農林水產部案의 政策決定反映度가 높아졌던 시기로 평가될 수 있다.

#### ④ 第Ⅳ期(1988~90)

社會各部門의 民主化 要求를 활성화시킨 6·29宣言과 더불어 출범한 第6共和國政府는 평등의 중요성 부각으로 經濟政策目標를 安定과 衡平에 두게 된다. 특히 政治·社會的으로 민주화 요구가 확산됨에 따라

<sup>31</sup> 宋熙永, “경제팀과 비경제팀 누가 이기나,” 조선일보사, 「월간조선」 1985, 8월호, pp. 104~123 참조.

表 7 第IV期(1988~90)－政策決定過程 參與者의 收買價 引上率과 部處案의 政策決定 反映度

單位 : %

年 度	政 策 決 定 參 與 者						政 策 決 定 反 映 度				
	糧穀流通委員會	農林水產部	經濟企劃院 (財務部)	政 黴	調整案	最 終 案 (大統領國會)		糧穀流通委員會	農林水產部	經濟企劃院	
						經 常	實 質 <sup>b)</sup>				
1988	16.0~17.0	14.2~15.2	7.8	與: 14.0 野: 19.7	14.0	16.0	7.5	94.1~100.0	88.8~95.0	48.8	
1989	一般	13.0	12.0~13.0	9.0	與: 12.0~16.0 野: 19.0~20.0	12.0	14.0	4.9	92.3	85.7~92.9	64.3
	統一	11.0	11.0	7.0~8.0	與: 10.0~12.0	11.0	12.0	3.0	90.0	91.7	53.8~66.7
1990	一般	10.5	10.0~12.0	6.0~8.0	與: 14.0 野: 21.8~23.9	8.0	10.0	0.8	95.0	80.0~100.0	60.0~80.0
	統一	5.5	5.0~6.0	3.0~4.0	與: 5.0~6.0 野: 18.8~21.9	3.0	5.0	-3.3	90.0	80.0~100.0	60.0~80.0

註: 1) 收買價格의 實質引上率은 農家交易條件을 반영시키기 위하여 農家購入價格指數로 換價하여 算定된 것임.

資料: 農林水產部, 「秋穀收買決定背景資料」, 1988~90  
東亞日報·朝鮮日報·農民新聞(1988~1990) 신문스크랩 資料

農民의 利益表出도 활발히 이루어진다. 이는 大統領 直選制·國會議員 小選舉區制 등으로 인한 農民의 政治的 影響力 증대와 雙을 같이하는 것으로 이해될 수 있다. 이러한 政治·社會的 與件變化는 米穀收買 政策價格의 決定過程에도 直接的 影響을 미치게 되어 粮穀流通委員會의 政策價格 代案提示와 國會同意를 거쳐 最終案이 확정되게 되었다. 앞에서 본 바와 같이 (表 1과 그림 2 참조) 公式的 政策決定過程 參與者로 粮穀流通委員會를 설치하여 各界意見을 수렴한 전의안을 관련부처에 제출토록 하고 있다. 이러한 粮穀流通委員會의 建議案은 關聯部處의 部處案 수립시 기본자료를 제시해 준다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 實제적 으로 第IV期에 있어서 政策價格 決定過程參與者의 政策決定反映度를 <表 7>에서

보면 粮穀流通委員會 建議案의 政策反映度가 가장 높게 나타나 있다. 이러한 이유는 粮穀流通委員會案이 技術的·政治的合理性을 어느정도 갖고 있기 때문인 것으로 해석된다.

第IV期에 있어서 米穀收買 政策價格의 評價對象 年度別 引上率을 보면 1988年產의 경우 16.0%, 1989年產은 良質米生產擴大를 유도한다는 차원에서 一般系와 統一系의 差等收買를 실시하여 一般系는 14%, 統一系는 12% 引上되었고 또한 1990年產의 경우는 一般系 10%, 統一系 5% 引上되었다.

특히, 第IV期에는 米穀收買 政策價格의 最終案에 대한 國會同意過程이 부활되어 政府調整案에 대해 최종적으로 國會의調整이 가능해졌다. 1988年產의 경우 상정된 政府調整案(14% 引上率)에 2% 追加引上된 修

正案을 國會 常任委員會와 本會議에서 만장 일치로 통과시켰다. 그리고 1989年產의 경우는 政府調整案(一般系 12%·統一系 11% 引上率)에 一般系 2%·統一系 1% 追加引上된 修正案을 놓고 常任委員會에서의 表決結果 在籍議員 22명 가운데 可 15·否 7로 통과되었고 本會議에서의 表決結果는 在籍議員 237명중 可 174·否 61·棄權 2로 통과되었다. 한편 1990年產의 경우는 上정된 政府調整案(一般系 8%·統一系 3% 引上率)에 一般系 2%·統一系 2% 追加引上된 修正案을 놓고 國會 常任委員會에서는 與黨單獨으로 통과시켰고, 本會議에서는 여타 본회의 처리안건과 결부되어 一括處理로 最終案 확정되었다. 이 경우는 米穀收買價의 最終決定過程에서 관련 이익집단의 의견을 결집·수렴하여 정책에 반영하는 國會同意制度의 기능이 당초의 기대에 부응하지 못했던 것으로 보인다.

따라서 第IV期는 粮穀流通委員會의 合理的인 政策代案 提示와 政黨의 政治的 支持에 의하여 農林水產部案이 經濟企劃院案보다 政策反映度가 높아진 時期로 평가될 수 있다.

#### IV. 要約 및 政策的 含蓄性

本稿에서는 정치와 경제가 불가분의 관계에 있다는 기본인식하에 米穀收買 政策價格은 政策決定過程 參與者들이 政策環境變化를 반영하여 政治體制라는 틀 속에서 상호 작용함으로써 產生된다는 전제로부터 출발하였다.

米穀收買政策의 過程評價를 위하여 우선 政治的合理性을 基準으로 설정하고 政策價格의 결정과정을 模型化한 다음, 政治體制의 구성요소를 잘 반영되는 「共和國」을 기준으로 1962~1990년까지의 評價對象期間을 네 時期로 나누었다.

이러한 分析 틀 속에서 각 時期別 過程評價는 政策決定 參與者의 相互作用을 중심으로 政策決定主導集團의 影響力を 분석하였는데 주목할만한 사항은 다음과 같다.

第I期(3共和國)는 前半期(1962~1967)의 경우 經濟發展 初期段階로 政治決定過程에서 部處間의 이견은 크게 노출되지 않았으나 農民을 중심으로 하는 政治的 支持集團의 影響力 결여로 物價安定이라는 政策目標에 農林部案이 事前 調整된 시기로 評價될 수 있다. 後半期(1968~71)에 접어들면서 통치자의 정치철학이 크게 작용하여 高米價 政策基調로 전환되고 政策價格 決定過程에 있어서도 政治的 介入에 의해 農林水產部案의 政策反映度가 높았던 시기로 평가될 수 있다. 특히 이 시기에는 政策米價 決定節次에 있어서 國務會議 上정이전에 農產物價格審議委員會의 審議를 거쳐야 했고 最終案에 대한 國會 同意를 요구하였으므로 제도적으로 國會의 영향력이 직접적으로 행사될 기회가 주어졌다.

第II期(4共和國) 前半期(1972~75)에는 高米價 政策의 지속적 추진과 통치자의 農業에 대한 政治적 배려로 農林水產部案의 정책반영도가 높아졌던 시기로 평가된다. 이 시기는 강력한 대통령제 政治체제로 수매가 최종안에 대한 國회동의제가 폐지되고 대통령의 결정으로 최종안이 확정되었는데, 특

히 1972年產과 1973年產의 경우 最終案 결정과정에서 대통령의 追加引上分( $+a$ )이 공식적으로 표출되었다. 後半期(1976~79)에 진입하면서 중화학공업 집중육성 및 都農間所得隔差 解消·主穀自給 達成 등의 요인으로 米穀政策에 일대전환이 이루어지게 되어 高米價政策基調가 退潮하게 되는 시기로 收買價가 결정과정에 있어서는 農林水產部案의 適應的調整期로 평가될 수 있다.

第Ⅲ期(5共和國) 前半期(1980~84)는 최우선 경제정책으로 제시된 안정화 경제정책 기조에 영향을 받아 부처안 수립과정에서 사전조정이 이루어지게 된다. 이 시기는 안정화 정책추진의 주도집단인 經濟企劃院의 機能的權威에 대한 農林水產부案의 適應的調整期로 평가될 수 있다. 이 시기에도 第Ⅱ期(第4共和國) 前半期에서와 마찬가지로 수매가 최종결정과정에서 대통령의 추가인상분( $+a$ )이 뚜렷이 부각된다. 後半期(1985~87)는 國會議員選舉에서 與黨의 패배로 與黨은 당의 체질개선을 주장하여 정책결정에 있어서 黨政協議會를 통하여 실질적인 영향력을 행사하게 된다. 특히 收買價 最終案 결정과정에서 표면적으로 제시되던 추가인상분이 없어지는 대신 여당의 정책대안을 수용하는 형식으로 이루어지게 되어 여당의 역할이 크게 강화된다. 따라서 이 시기는 收買價 결정과정에 있어서 여당의 선택적지지에 의해 농림수산부안의 정책반영도가 높아졌던 시기로 평가될 수 있다.

第Ⅳ期(第6共和國, 1988~90)는 민주화 요구의 활성화와 더불어 이익집단의 이익표출이 활발해졌다. 수매가 결정과정에서는 발의단계에서 각계의 의견을 수렴하는 양곡

유통위원회가 설립되었고, 여기서 각계의 의견이 수렴된 합리적인 정책대안을 제시함으로써 부처간 이견대립이 크게 완화되어 농림수산부의 정책반영도가 크게 높아진 시기로 평가될 수 있다. 특히 이 시기는 최종안에 대한 국회동의제가 부활됨으로써 國會常任委員會의 영향력이 크게 부각되었다.

이상과 같은 時期別評價結果를 놓고 볼 때 米穀收買政策價格의 決定過程은 政治體制의 變化에 따라 크게 左右된 것으로 나타났다. 정책결정참여자의 영향력을 보면, 第Ⅰ期에는 국회의 영향력이 상당히 발휘되다가 第Ⅱ期, 第Ⅲ期에는 국회동의제에 의한 收買價決定時期 지연 등 非能率性의 이유로 國會同意制가 폐지되고 대통령의 영향력이 강화되었다. 第Ⅳ期에 이르러 6·29선언 이후 국회동의제가 부활됨으로써 국회의 역할이 커지게 되었다. 그리하여 米穀收買政策은 民主化가 진행됨에 따라 규제정책의 성격보다는 배분정책의 성격을 많이 갖게 되었다. 더욱이 政治體制의 民主化가 진행됨에 따라 政策米價決定에 있어서 公式的參與者의 役割보다는 非公式的參與者의 役割이 더욱 중요해지고 있다. 또한 이와 같은 민주화의 진행에 부응하여 각 政策決定參與集團의 영향력이 점차 균형적으로 발휘되어 정치적 합리성이 높아져 가는 것으로 평가할 수 있다. 따라서 少數政治엘리트나 部處別 영향력 등의 政治的要因보다 國民的合意를 바탕으로 政策價格이 결정될 수 있는 메카니즘과 環境的要因이 중요하다.

現行 米穀收買政策價格의 결정과정을 보면 糧穀流通委員會의 建議案을 기초로 하여 部處案이 작성되고, 關聯部處間의 조정을

거쳐 政府調整案이 수립되는데 이 조정안은 國會同意를 거쳐 最終案으로 확정되게 된다. 이러한 과정에서 공식적 참여자 및 비공식적 참여자들은 收買價 算定方式 및 引上率의 幅을 놓고 대립과 논쟁이 지속되고 있어 정책결정을 지연시키거나 관련집단간의 葛藤表出로 비효율을 초래하는 것으로 지적되고 있다. 그런데 미곡수매정책은 分配政策의 성격을 지니고 있으므로 政策受惠集團 및 政策費用負擔集團들의 합의에 의해 받아들여야 효과적이고 실질적인 정책효과를 발생하므로 政策決定過程上 協議過程에 있어서의 새로운 변화를 긍정적으로 받아들이고 미곡정책의 새로운 환경에 알맞는 정책결정 과정을 만들어가야 한다. 이러한 맥락에서 미곡수매 정책가격결정과 관련한 葛藤의 축소와 政策決定 參與集團의 주장을 수렴할 수 있는 합리적인 政策代案 및 客觀的인 기준을 마련하는 것이 무엇보다도 필요한 當面課題로 대두된다.

합리적인 政策代案을 마련하기 위해서는 특히 경제학자나 연구기관의 역할이 중요하며, 이들은 단순한 經濟技術人의 역할을 벗어나 市場分析을 중심으로 한 전통경제학에 부가하여 非市場分析을 중심으로 한 정치경제학을 行態分析의 범주에서 조화시킬 수 있도록 최대의 노력을 경주해야 할 것이다.

#### 參 考 文 獻

- 郭相瓊, “秋穀收買政策 고쳐야 한다”, 朝鮮日報社, 「月刊朝鮮」, 1990. 11, pp. 184~189  
 金秉辰, 「政策學 概論」, 博英社, 1989.

- 金成勳, “쌀의 政治經濟學”, 朝鮮日報社, 「月刊朝鮮」, 1990. 12, pp. 244~255  
 金永聲·鄭光朝, “政治經濟學의 패러다임에 관한 研究—行政學에의 수용을 중심으로”, 忠南大 法律行政研究所, 「論文集」, 第15卷, 1987, pp. 77~107.  
 金漢坤, 「食糧政策의 어제와 오늘」, 東亞出版社, 1990. pp. 120~188.  
 金炳華·金秉澤, 「經濟發展과 米穀政策」, 韓國農村經濟研究院, 研究叢書14, 1984.  
 金海東, “測定 및 測定道具의妥當性과 信賴性”, 서울大 行政大學院, 「行政論叢」, VolXX. No. 1, 1982, pp. 76~99.  
 金海東, “社會科學에 있어서의 測定과 이에 수반되는 몇 가지 問題點”, 서울大 行政大學院, 「行政論叢」, VolXVII-2, 1979, pp. 323~336.  
 農林水產部, 「1990年 秋穀收買決定背景」, 1990. 11.  
 農林水產部, 「韓國糧政史」, 1978.  
 農協中央會, 「米麥收買關聯資料」, 1990. 10.  
 朴東緒·吉榮煥, “食糧政策의 決定과 具體化－韓國의 經驗”, 서울大 行政大學院, 「行政論叢」, Vol. 20-1, 1982.  
 朴文玉, 「韓國政府論」, 新泉社, 1985.  
 朴正根, “農產物輸入開放과 農業問題”, 韓國農業政策學會, 「農業政策研究」, 第17卷 第1號, 1990. 12. pp. 41~60.  
 白完基, 「行政學」, 博英社, 1990, pp. 153~165.  
 宋熙永, “경제팀과 非경제팀 누가이기나,” 朝鮮日報社, 「月刊朝鮮」, 1985. 8月號, pp. 104~123.

- 辛泰坤, “1960年代 이후 韓國農業政策의 展開와 그 性格”, 釜山大 產業開發研究所, 「經營·經濟研究」, 第6卷 第1號, 1987. 12, pp. 65~81.
- 俞 煮, 「政策學原論」, 法文社, 1989.
- 梁在成, “韓國의 政策決定過程에 있어서 黨政關係에 관한 研究”, 國策研究所, 「季刊 國策研究」, 1990年 新年號, Vol. 20, pp. 287~316.
- 李東培, “糧穀政策의 方向과 '85年度 秋穀收買”, 國策研究所, 「季刊 國策研究」, Vol. 6, 1985, pp. 45~62.
- 李榮善, 「民主主義에서의 經濟政策過程에 관한 研究」, 國民經濟制度研究院, 制度·政策研究資料 9015, 1990. 11.
- 李贊鉉, “韓國農業政策의 科學的 分析－1945~1970”, 西울大, 「農學研究」, Vol 1~2, 1976, pp. 79~90.
- 全國經濟人聯合會 編, 「韓國經濟政策 40年史」, 1986.
- 丁安聲·金炳律·金昌吉, 「主穀價格政策의 評價와 調整方向」, 韓國農村經濟研究院, 研究報告 214, 1990. 12.
- 鄭正佶 外 三人, 「政策評價－理論과 實用」, 典廣出版社, 1987.
- 鄭正佶, 「政策決定論」, 大明出版社, 1988.
- \_\_\_\_\_, 「政策學原論」, 大明出版社, 1990.
- 조홍래, 「民主化時代의 農業政策」, 落出出版社, 1987.
- 崔羊夫, “經濟主義의 貧困과 80年代 農政의 選擇”, 韓國農業經濟學會, 「夏季學術發表會 發表論文集」, 1981.
- 韓國農業經濟研究所, 「食糧需給政策」, 1965.
- 韓國農村經濟研究院, 「韓國農政 40年史－下」, 1989.
- 洪性宗·金 鐵, 「韓國農政日誌(BC57~1984)」, 韓國農村經濟研究院, 1984.
- 三上禮次, “農產物價格支持制度と生産者の 價格決定參與權－農民の市民的主體形成と關聯して”, 日本 農產物市場研究會, 「農產物市場研究」 第27號, 1988. 10, pp. 39~49.
- Bruce L. Gardner, *The Economics of Agricultural Policies*, Macmillan Pub. Co., New York, 1987.

附表 1 米穀收買政策의 過程評價에 있어서 時期別 需給關聯指標의 變動推移

單位 : 千 M/T, %

年度	生産量			收買量			分析指標				消費量 [B/A]	消費量 [D/A]	消費量 [E/D]	消費量 [E/B]	輸入量	輸出量	自給率 (%)							
	計 [A]	統一系 [B]		統一系 [D]	統一系 [E]		一般系 [F]																	
1962	3,015	-	3,463	-12.9	278	-	278	-	9.2	-	-	3,136	-8.0	118	6	96.1								
1963	3,758	-	3,015	24.6	224	-	224	-	6.0	-	-	3,709	18.3	0	14	101.3								
1964	3,955	-	3,758	5.2	240	-	240	-	6.1	-	-	3,925	5.8	0	1	100.8								
1965	3,501	-	3,955	-11.5	302	-	302	-	8.6	-	-	3,532	-10.0	32	63	99.1								
1966	3,919	-	3,501	11.9	351	-	351	-	9.0	-	-	3,954	11.9	113	0	99.1								
1967	3,603	-	3,919	-8.1	286	-	286	-	7.9	-	-	3,822	-3.3	216	0	94.3								
1968	3,195	-	3,603	-11.3	156	-	156	-	4.9	-	-	3,946	3.2	755	0	81.0								
1969	4,090	-	3,195	28.0	326	-	326	-	8.0	-	-	4,394	11.4	541	0	93.1								
1970	3,939	-	4,090	-3.7	351	-	351	0	8.9	-	-	4,777	8.7	907	0	82.5								
1971	3,998	15	3,939	1.5	492	15	477	0.4	12.3	3.0	100.0	4,362	-8.7	584	0	91.6								
1972	3,957	722	3,998	-1.0	506	313	193	18.2	12.8	61.9	43.4	4,296	-1.5	437	0	92.1								
1973	4,212	586	3,957	6.4	479	170	309	13.9	11.4	35.5	29.0	4,641	8.0	206	0	90.7								
1974	4,445	856	3,356	5.5	735	530	205	19.2	16.5	72.1	61.9	4,699	1.2	481	0	94.6								
1975	4,669	1,380	3,248	5.0	789	706	83	29.5	16.9	89.5	51.2	4,646	-1.1	168	0	100.5								
1976	5,215	2,553	2,626	11.7	1,043	1,043	0	49.6	20.0	100.0	40.8	5,045	8.6	0	0	103.4								
1977	6,006	3,648	2,317	15.2	1,403	1,403	0	60.7	23.4	100.0	38.5	5,784	14.6	0	80	103.8								
1978	5,797	4,516	1,263	-3.5	1,355	1,355	0	77.9	23.4	100.0	30.0	6,764	16.9	501	0	85.7								
1979	5,565	3,449	2,097	-4.0	1,301	1,301	0	61.9	23.4	100.0	37.7	5,402	-20.1	580	0	103.0								
1980	3,550	1,733	1,797	-36.2	546	546	0	48.8	15.4	100.0	31.5	5,366	-0.7	2,245	0	66.2								
1981	5,063	1,403	3,636	42.6	915	888	27	27.7	18.1	97.0	63.3	5,404	0.7	269	0	93.7								
1982	5,175	1,891	3,260	2.2	1,091	1,091	0	36.5	21.1	100.0	57.7	5,303	-1.0	216	9	97.6								
1983	5,404	2,023	3,365	4.4	1,219	1,219	0	37.4	22.6	100.0	60.3	5,540	4.5	0	135	97.5								
1984	5,682	1,842	3,829	5.1	1,299	1,215	84	32.4	22.9	93.5	65.9	5,501	-0.7	0	0	103.3								
1985	5,626	1,729	3,890	-1.0	1,153	1,076	78	30.7	20.5	93.3	62.2	5,805	5.5	0	0	96.9								
1986	5,607	1,286	4,316	-0.3	979	880	99	22.9	17.5	89.9	68.5	5,617	-3.2	0	0	99.8								
1987	5,493	1,128	4,359	-2.0	841	773	68	20.5	15.3	92.0	68.6	5,611	-0.1	0	0	97.9								
1988	6,054	1,206	4,842	10.2	1,051	943	108	19.9	17.4	89.7	78.2	5,602	-0.2	0	0	108.1								
1989	5,898	931	4,961	-2.6	1,692	834	858	15.7	28.7	49.3	89.5	5,622	0.4	0	0	104.9								
1990	5,528	720	4,881	-6.3	1,203	575	628	13.0	21.8	47.8	79.8	5,548	-1.3	0	0	99.6								

資料：農林水產部

附表 2 都農間 所得 및 米穀所得 比較

單位：千원，%

年 度	都 市 <sup>1)</sup> 勤 勞 者 家 計 所 得 (A)	農 家 所 得 (B)	農 業 所 得 (C)	米 穀 <sup>2)</sup> 所 得 (D)	分 析 指 標 (%)			
					[B/A]	[C/D]	[D/B]	[D/C]
1962	87	68	54	24	78.2	79.4	35.8	45.1
1963	97	93	77	35	96.3	82.8	38.0	45.9
1964	97	126	104	49	129.6	82.5	39.1	47.4
1965	113	112	89	44	99.6	79.1	39.0	49.3
1966	162	130	101	49	80.6	77.9	37.5	48.2
1967	249	150	116	56	60.1	77.9	37.4	48.0
1968	286	179	137	58	62.6	76.5	32.4	42.4
1969	334	218	167	79	65.3	76.7	36.1	47.1
1970	381	256	194	88	67.1	75.8	34.5	45.5
1971	452	356	292	123	78.9	81.9	34.6	42.2
1972	517	429	353	158	83.0	82.3	36.9	44.8
1973	550	481	390	174	87.4	81.2	36.3	44.7
1974	645	675	542	211	104.7	80.3	31.3	39.0
1975	859	873	715	311	101.6	81.9	35.6	43.4
1976	1,152	1,156	922	483	100.4	79.7	41.8	52.4
1977	1,405	1,433	1,036	581	102.0	72.3	40.6	56.1
1978	1,966	1,884	1,356	649	95.8	72.0	34.4	47.9
1979	2,630	2,227	1,531	840	84.7	68.7	37.7	54.9
1980	3,205	2,693	1,755	741	84.0	65.2	27.5	42.2
1981	3,817	3,688	2,477	1,197	96.6	67.2	32.5	48.3
1982	4,285	4,465	3,031	1,382	104.2	67.9	30.9	45.6
1983	4,930	5,128	3,331	1,387	104.0	65.0	27.1	41.7
1984	5,474	5,549	3,699	1,737	101.4	66.7	31.3	47.0
1985	5,857	5,736	3,699	1,825	97.9	64.5	31.8	49.3
1986	6,646	5,995	3,677	1,967	90.2	61.3	32.8	53.5
1987	7,693	6,535	4,016	2,076	85.0	61.5	31.8	51.7
1988	8,982	8,130	4,912	2,770	90.5	60.4	34.1	56.4
1989	11,173	9,437	5,616	2,937	84.5	59.5	31.1	52.3
1990	13,183	11,026	6,264	3,110	83.6	56.8	28.2	49.6

註 : 1) 都市勤労者所得은 勤労者家口의 月平均 家計收支를 기초로 年間所得으로 환산한 것으로 自家評  
價額이 포함된 것임.

2) 米穀所得은 農業粗收益의 米穀收益에 米穀所得率을 곱하여 계산한 것임.

資料 : 経済企劃院, 「都市家計年報」, 1962~1991.

農林水產部, 「農家經濟調查結果報告」, 1963~1991.