

쌀값 계절진폭 확대의 영향*

이 재 옥* 사공 용**

1. 서론
2. 정부간섭이 없는 경우의 균형가격과 균형판매량
3. 정부에 의한 추곡수매와 방출의 영향
4. 계절진폭의 유의성 및 농민과 도시근로자에 대한 영향
5. 결론

1. 서론

쌀에 대한 이중곡가제도는 농민에게는 높은 가격을 지지하고 소비자에게는 낮은 가격을 유지시켜 줌으로써 생산 촉진을 통한 추곡 자급과 도시근로자 가계 안정에 많은 도움이 되었다고 볼 수 있다.

그러나 최근에 와서 이러한 이중곡가제도가 가지는 여러 가지 문제점이 지적되고 있다(김명환 외 4인, 한국농촌경제연구원, 조일호, 조성우, 김동희). 이들의 주장은 농민들이 실제로 많은 혜택을 받지 못하고, 소비

자들도 그들이 원하는 품질의 쌀을 소비하지 못하며, 정부의 재고관리 비용부담도 과중하다는 것이다. 특히 농민들이 혜택을 크게 받지 못하는 이유로서 정부의 행정적인 가격지도와 정부양곡의 저가 방출을 들고 있다 (한국농촌경제연구원, p 5). 따라서 이에 대한 대안으로 쌀 가격 계절진폭의 허용이 제기되고, 정부도 신농정에서 이를 받아들여 제도도입 초년도에는 물가영향을 감안하여 연중 7%의 변동폭을 허용하고 그 다음부터는 10% 범위내에서 쌀값의 등락이 이루어지도록 허용하는 방안을 발표하였다 (농림수산부). 이와 같은 방식으로 계절진폭을 허용하고 민간 유통기능을 활성화시키면 정부수매와 자가소비를 제외한 약 60~70% 물량에 대해서는 좀더 높은 가격을 농민들이 받을 수 있게 되기 때문에 농민들에게 오히려 유리하다는 것이다.

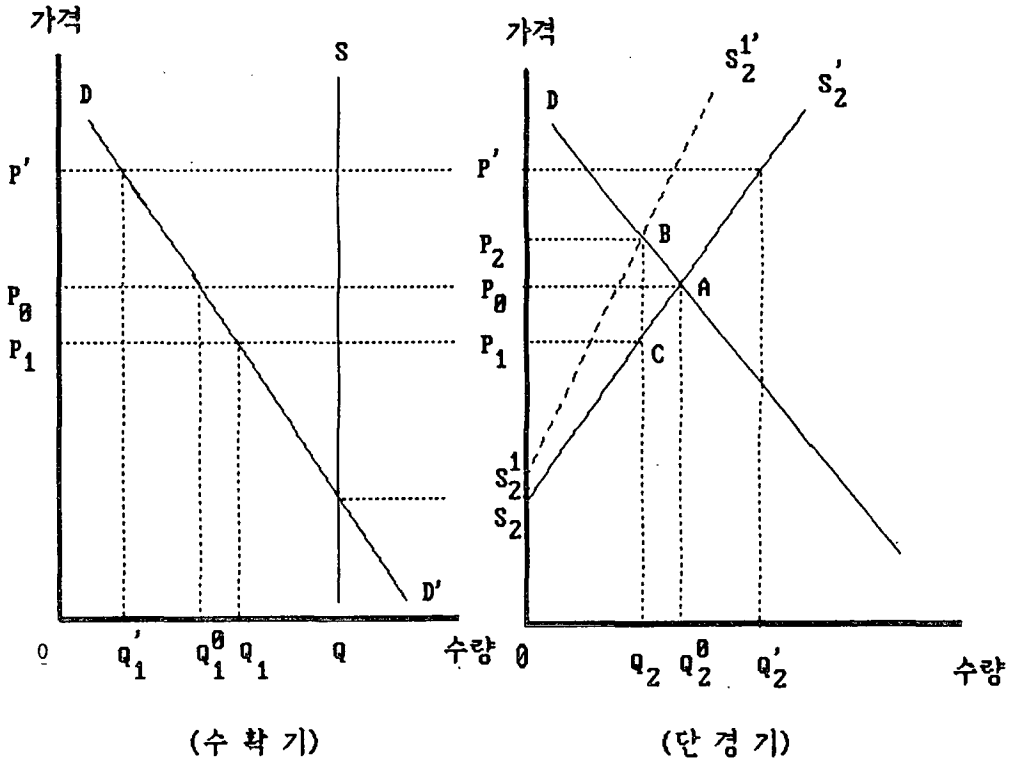
본연구에서는 계절진폭을 크게 할 수 있는 가능한 정책수단이 무엇이며 이 경우 지급보다 과연 농민들(그리고 도시 근로자들)이 혜택을 받을 수 있는 것인가를 살펴보고자 한다.

* 두 분 논평자의 세심한 지적에 감사드립니다. 이 논문의 어떠한 오류나 잘못된 저자의 책임임을 밝힙니다.

** 연구위원.

*** 책임연구원.

그림 1 균형가격과 균형수량



2. 정부간섭이 없는 경우의
균형가격과 균형판매량

<그림 1>은 1년을 추수기와 단경기로 나누어¹ 정부간섭이 없을 때의 균형 쌀가격과 농민들이 추수기와 단경기에 판매하는 양을 보여 주고 있다. 단순화를 위해 정부가 방출하는 쌀과 민간이 판매하는 쌀간에는 품질의 차이가 없고,² 두 기간의 수요(DD')는 동일하고, 재고는 모두 농민이 보유하며,³ 쌀시장은 완전경쟁이라고 가정한다.

수확기의 쌀 생산량은 Q로 이미 결정되어

수확기 농민들의 공급곡선은 수직인 SQ이고⁴ 수요곡선은 DD'이다. 만약 재고비용이 들지 않는다면 농민들이 수확기와 단경기에 얼마를 판매할 것인가는 두 기간의 가격차이에 의해 결정이 된다. 수확기의 가격이 낮고 단경기의 가격이 높다면 농부들은 수확기에 덜 팔고 재고를 더 보유하여 단경기에 판매함으로써 소득을 증대시키려 할 것이다. 따라서 수확기의 공급이 줄게 되어 수확

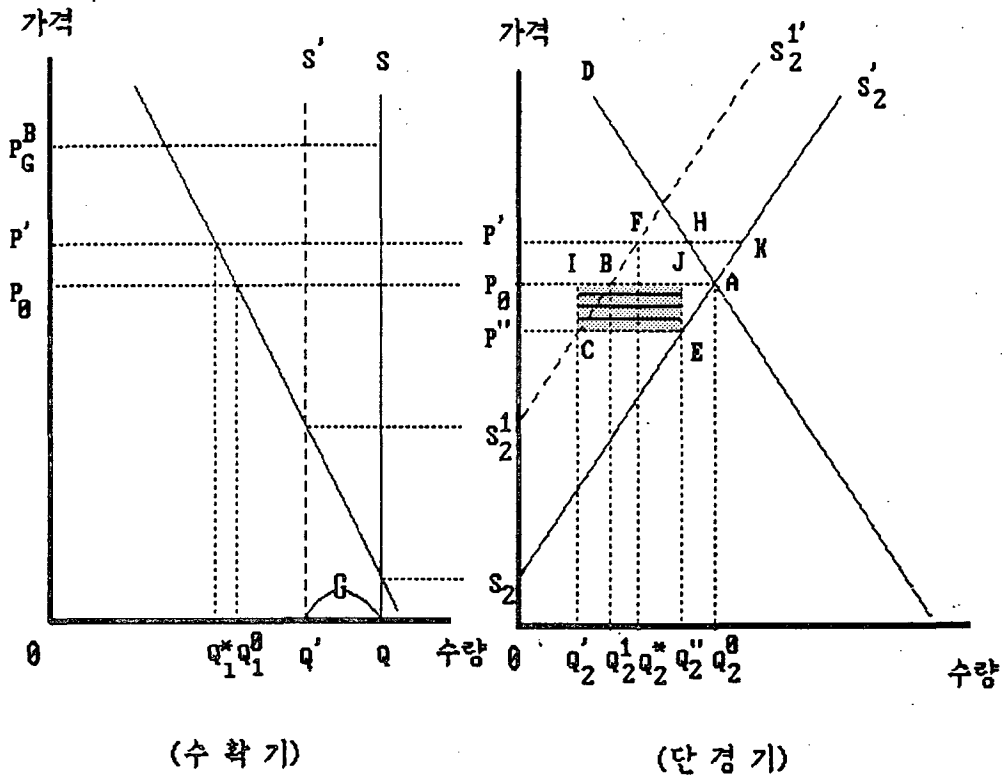
¹ 이 연구에서는 단지 단순화를 위해 2기간으로 나누었다. 3기간 이상으로 나누어 설명을 한다고 하더라도 전체적인 논리에는 변화가 없다.

² 품질의 차이가 있는 경우는 결론 부분에서 정부의 행정적인 가격지도의 영향에 대한 언급에서 간략히 다루기로 하겠다.

³ 산지 시장이 완전경쟁이라면 농민이나 민간 유통상인이 재고를 보유하는 것은 같은 효과를 갖는다.

⁴ 엄밀히 말해 SQ는 수확기의 공급곡선이라기 보다는 수확기와 단경기 공급을 합한 농민들의 총공급곡선을 의미한다.

그림 2 이중가격제도의 영향: 정부가 가격을 통제할 수 없는 경우



기의 가격은 오르게 되는 반면에 단경기 공급이 증대되어 단경기의 가격은 떨어지게 된다. 결국 이러한 조정은 수확기와 단경기의 가격이 같게 될 때까지 이루어지게 될 것이다.

또한 재고비용을 고려하더라도 추수기와 단경기의 쌀가격의 차이는 단지 재고비용을 나타낼 것이다. 만약 재고비용을 제외한 단경기의 쌀가격이 추수기의 가격보다 높다면 농부들은 추수기에 쌀을 적게 판매하고 이를 보관하였다가 단경기에 판매함으로써 소득을 증대시킬 수 있을 것이다. 그러나 이러한 행위는 추수기의 쌀가격을 상승시키고 단경기의 쌀가격을 하락시켜 결국 균형에서는 재고비용을 제외한 단경기의 가격이 추수기의 가격과 같게 될 것이다.

<그림 1>은 균형가격이 어디서 결정되고 농민들이 수확기와 단경기에 각각 얼마를 판매할 수 있는가를 그림을 통하여 설명하고 있다. 앞서 설명된 바와 같이 재고비용이 들지 않는다면 수확기와 단경기의 가격은 일치하게 된다. 두 기간의 가격이 P_1 이라 할 때, 농민들은 수확기에 Q_1 을 공급하고, 단경기에 그 나머지 물량인 $(Q - Q_1)$ 혹은 Q_2 를 단경기에 공급하려 할 것이다. 또한 수확기와 단경기의 가격이 P' 이라면 농부들은 수확기에 Q_1' 을 그리고 단경기에 $Q_2' (= Q - Q_1')$ 을 공급하려 할 것이다. 따라서 각 가격에 대해 농민들이 단경기에 공급하려고 하는 쌀의 양을 대응시킨 점들을 연결한 S_2S_2' 은 재고비용이 들지 않을 때의 단경기 공급곡선이 된다.⁵

단경기의 균형은 수요곡선 DD' 과 공급곡선 S_2S_2' 이 만나는 A 점에서 이루어지고 단경기에 농민들은 P_0 의 가격에서 Q^0_2 만큼 시장에 판매하게 된다. 재고비용이 들지않는다는 가정에서 수확기의 균형가격 역시 P_0 가 되고 균형수량은 Q^0_1 (수요가 두기간에 걸쳐 일정하기 때문에 $Q^0_1 = Q^0_2$)에서 결정된다.

이제 농민들이 재고를 보유하는데 따른 비용이 든다고 하자. 재고비용을 이자비용과 창고비용으로 대별해 볼 때, 단위당 창고비용은 일정하다고 가정하더라도 단위당 이자비용은 가격에 비례한다고 볼 수 있다. 따라서 이자비용을 고려한다면 단경기의 공급곡선의 기울기는 더욱 가파라지고 창고비용을 고려한다면 단경기의 공급곡선을 평행적으로 위로 이동시킬 것이다. <그림 2>에서 공급곡선 S_2S_2' 은 단위당 재고비용 만큼 상승하여 $S^1_2S^1_2'$ 으로 이동하게 된다. 단경기의 균형은 DD' 과 $S^1_2S^1_2'$ 이 만나는 B점에서 이루어지고, 단경기의 균형가격은 P_2 이고, 균형물량은 Q_2 가 된다. B점과 C점의 거리가 단위당 재고비용이 되어 추수기의 가격은 P_2 로부터 재고비용을 제외한 P_1 에서 결정되며 농민들은 수확기에 Q_1 을 팔게 된다.

3. 정부의 추곡수매와 방출의 영향

정부가 수확기에 시중가격보다 높은 가격에서 쌀을 수매를 하고 이를 단경기에 수매가격보다 낮은 가격으로 방출하는 이중곡가 제도하에서 균형가격과 균형물량이 어떻게

⁵ S_2S_2' 은 수확기의 초과공급곡선으로도 볼 수 있고 이는 단경기의 공급곡선이 된다.

결정되고, 어떠한 경우에 가격의 계절진폭을 크게할 수 있으며, 농민들에게 가격지지의 효과가 있는가를 살펴보고자 한다. 이를 위해 정부의 수매물량이 한기간의 공급을 완전히 통제할 수 없는 경우와 완전히 통제할 수 있는 경우로 나누어 설명하고자 한다.

3.1. 정부에 의한 수매량이 한 기간의 공급을 완전히 통제할 수 없는 경우

정부가 수확기에 수매한 쌀의 양을 여러 기간에 걸쳐 방출하기 때문에 1년 중 어느 시점에서든 공급을 통제할 수 없는 경우를 가정한다. <그림 2>는 재고비용이 없다는 가정하에서,⁶ 1년을 단순히 수확기와 단경기로 나누어 설명하고 있다. 정부의 간섭이 없을 때는 수확기와 단경기의 가격은 P_0 에서 결정되고 농민들은 수확기에 Q^0_1 를 단경기에 Q^0_2 를 시장에 판매하게 된다.

이제 정부가 수확기에 P_G^B 가격으로 $G (=Q - Q')$ 만큼을 수매하고 이를 단경기에 수매가격보다 낮은 가격으로 방출한다고 하자. 이 경우 농민들이 시장에 판매할 수 있는 쌀의 양은 Q 에서 Q' 으로 감소되고 단경

⁶ 이 논문을 심사한 논평자는 재고비용을 감안하고 <그림 2>를 분석하는 것이 쌀가격의 계절진폭을 분석하는데 충실할 것이라는 지적을 하였다. 이는 옳은 지적이다. 그러나 재고비용을 감안한 그림으로 설명할 경우 그림이 너무 복잡하게 되어 여기서는 재고비용을 고려하지 않고 있다. 재고비용을 고려한다면 <그림 1>에서 설명된 바와 같이 수확기의 가격은 여기서 제시된 균형가격보다 낮을 것이고 단경기의 가격은 수확기의 가격보다 재고비용만큼 높게 나타날 것이다. 따라서 이 그림에서는 수확기와 단경기의 가격차이가 없는 것으로 나타나고 있지만, 현실적으로 발생하는 재고비용을 고려한다면 재고비용만큼의 계절진폭이 있다는 것을 인정하고 있다.

기 농민들의 공급곡선도 S_2S_2' 에서 $S_2^1 S_2^{1'}$ 으로 이동하게 된다. 그러나 정부가 단경기에 쌀을 방출함으로써 단경기에서의 총공급곡선은⁷ 정부의 방출가에 따라 공급곡선이 변할 것이다.

정부개입이 없을 때의 시장가격인 P_0 보다 높은 P' 으로 방출가격을 책정한다고 하자. 이 경우 단경기의 시장가격이 P' 보다 낮다면, 단지 농민들만이 쌀을 시장에 내놓게 될 것이고, 단경기의 총공급곡선은 농민들이 단경기에 공급하려고 하는 공급곡선(S_2^1F)이 된다. 단경기의 시장가격이 P' 이라면 농민들은 Q_2^* 를 공급하려 할 것이고 정부는 그들이 보유한 재고량인 FK 만큼을 공급하려고 하여 가격이 P' 일 때 총공급곡선은 FK 를 따르게 된다. 또한 단경기의 시장가격이 P' 보다 높다면 농민들이 공급하려고 하는 공급에서 정부가 판매하고자 하는 방출량을 더한 양이 총공급곡선이 되어 KS_2' 을 따르게 된다. 결국 정부의 방출가가 P' 으로 설정되었다면 단경기의 총공급곡선은 $S_2^1FKS_2'$ 이 되어 수요곡선 DD' 과 만나는 H 점에서 균형이 달성된다. 여기서 단경기의 균형가격은 P' 이 되고 농민들은 Q_2^* 를 그리고 정부는 수매량의 일부인 FH 만큼이 단경기에 팔리게 된다. 재고비용이 없다는 가정에서 수확기의 가격은 단경기과 같은 P' 이 되어 농민들은 정부개입으로 더욱 높은 가격지지를 받게 된다. 이 경우 농민들은 수확기에 Q_1^* , 단경기에 Q_2^* 를 공급하고, 정부는 1기에 수매한 $G(=FK)$ 중에서 FH 만큼만 단경기에 방출

하고 나머지(HK)는 재고로 보유하게 된다. 결국 정부개입이 없을 때의 가격보다 높게 책정한다면 농민들에게는 높은 가격을 지지해 주지만, 그 대가로 정부의 재고가 쌓이게 되어 이는 장기적으로 지속될 수 없는 정책이라 할 수 있다.

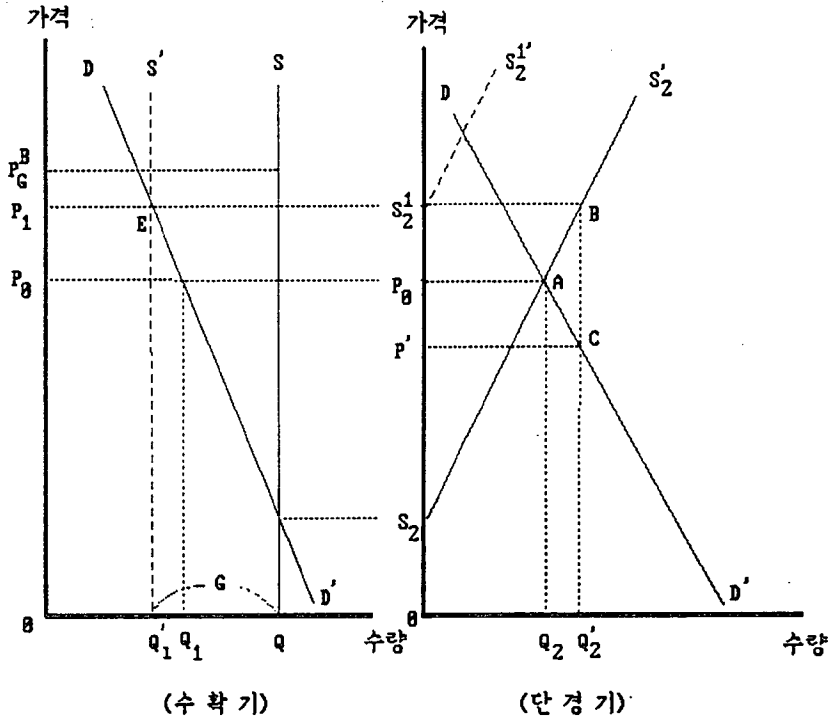
한편 정부개입이 없을 때의 가격인 P_0 에서 정부가 쌀을 방출한다면 단경기의 총공급곡선은 $S_2^1BAS_2'$ 이 되어 수요곡선 DD' 과 만나는 A 점에서 균형이 이루어진다. 이때 균형가격은 P_0 가 되고, 농민이 보유한 Q_2^1 과 정부가 방출하는 $Q_2^1Q_2^0(=G)$ 가 단경기에 거래된다. 이 경우에는 정부의 수매 및 방출이 시장가격에 주는 영향이 없으며 단지 시장가격보다 높은 수매가($P_C^B > P_0$)로 인해 소득이 납세자로부터 농민들에게 이전될 뿐이다.

또한 정부가 P_0 보다 낮은 가격 P'' 에서 방출한다면 단경기의 총공급곡선은 $S_2^1CE S_2'$ 이 되고 균형가격은 수요곡선 DD' 과 만나는 P_0 에서 결정되어 정부가 개입을 하지 않을 때와 동일한 가격으로 판매하게 된다. 단경기의 농가 판매량은 Q_2^1 이고 정부방출량은 $Q_2^1Q_2^0$ 가 된다. 이 경우 정부가 방출가격을 낮게 책정한다고 하더라도 시장가격에는 영향을 주지 않고 농민들은 정부가 높은 가격으로 수매해 주는 혜택을 받게 된다. 그리고 정부가 농협 등을 통하여 쌀을 소비자들에게 직접 판매한다면 $CEJI(=CEAB)$ 만큼의 소비자 후생이 증가하고, 유통상인에게 임의적으로 쿼터(quota)를 부여한다면 유통상인들이 시장가격보다 낮은 가격으로 정부방출량을 구매하게 되어 $CEJI$ 만큼의 이득을 보게 된다.

따라서 정부가 방출가격을 P_0 보다 높게

⁷ 여기서 단경기의 총공급곡선은 농민들이 공급하는 쌀과 정부가 방출하는 쌀의 양을 합한 단경기의 공급곡선을 의미한다.

그림 3 이중곡가제도의 영향: 정부가 가격을 통제할 수 있는 경우



책정한다면 가격의 계절진폭이 커질 수 있고 농가소득을 증대시킬 수 있지만, 재고가 누증하게 되어 이는 장기적으로 가능한 정책이 되지 못한다. 정부가 재고를 누증하지 않는다는 전제에서 정부의 이중곡가제도를 운영한다면 가격의 진폭에는 영향을 주지 않고, 다만 농민들에게는 시장가격 P_0 보다 정부가 수매가를 높게 책정하여 줌으로써 얻는 이전지출만이 있게 된다. 그리고 정부가 P_0 보다 낮은 가격으로 방출한다면 소비자나 유통상인들은 정부가 개입을 하지 않을 때보다 CEJI만큼 이득을 보게 된다.

3.2. 정부에 의한 수매량이 한 기간의 공급을 완전히 통제하는 경우

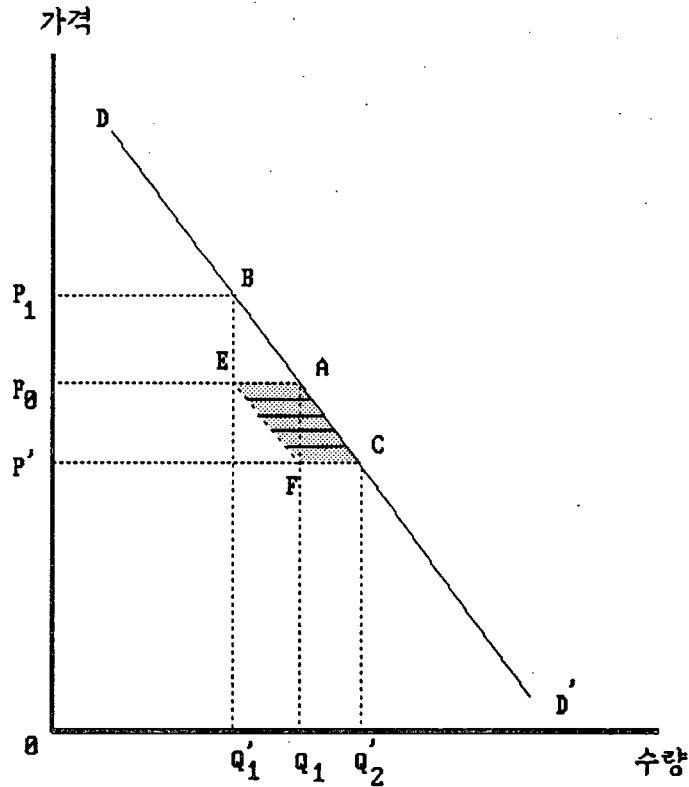
<그림 2>는 수매가를 높게 책정하고 정부가 재고를 누적하는 대가로 농민들의 가격을 지지해 줌으로써 농민들에게 혜택을

줄 수 있는 경우이다. <그림 3>은 정부가 재고를 누증하지 않고 농민들이나 도시근로자가 혜택을 받을 수 있는 이중곡가제도를 나타낸다. 여기서는 정부가 단경기의 공급을 완전히 통제할 수 있을 만큼의 물량을 수확기에 수매를 한다고 가정하자.⁸

정부의 수매나 방출이 없다면 농민들은 P_0 의 가격에서 각기마다 $Q/2$ 만큼씩을 판매하게 될 것이다. 이제 정부가 P_G^B 의 가격에서 G 만큼을 수매하고 단경기에만 이를 모두 방출하고 농민들이 이러한 사실을 미리 알

⁸ 이 모형에서는 수확기와 단경기만으로 구분하여 분석하였기 때문에 두 기간 중에 한 기간의 공급을 완전히 통제할 수 있다는 것을 현실적으로 이해하기 어려울 수도 있다. 그러나 모형을 2기간이 아니라 예를 들어 20기간 혹은 그 이상으로 나눌 경우 한 기간의 공급을 완전히 통제할 수 있는 경우는 상상하기가 어렵지 않을 것이다.

그림 4 이중곡가제도가 도시근로자에게 미치는 영향



고 있다고 하자. 정부가 수확기에 수매한 양인 $G (= S_2'B = Q_2')$ 를 모두 팔 수 있기 위해서는 소비자들이 이 양을 소비하기 위해 지불하려고 하는 가격인 P' 으로 방출가격을 설정해야 할 것이다.⁹ 이러한 경우에 농민들은 단경기의 가격이 수확기의 가격보다 더 낮게 되리라는 것을 알고 있기 때문에 그들이 보유하고 있는 모든 쌀을 수확기에 판매할 것이다. 그러면 수요곡선 DD' 과 농민들의 공급곡선 $Q_1'S'$ 와 만나는 E 점에서 수확기의 균형은 이루어지고, 정부개입이 없

을 때의 가격인 P_0 보다 높은 가격인 P_1 에서 그들이 보유하고 있는 전량(Q_1')을 시장에서 팔게 될 것이다.

결국 이러한 수매와 방출제도하에서는 정부가 수매가를 높게 설정하여 농민에게 혜택을 줄 뿐만 아니라 수확기에 시장에 내다 파는 물량도 정부가 개입하지 않았을 때의 가격보다 높은 수준에서 팔게 되어 가격지지의 효과가 있게 된다.

소비자의 입장에서 수확기에는 P_0 보다 높은 가격 P_1 에서 구입하지만 단경기에는 P_0 보다 낮은 P' 에서 구입하게 된다.¹⁰ 이러한

⁹ 물론 정부가 방출가격을 P' 과 P_0 사이에서 책정한다면, 농민들에게 가격지지의 효과는 있지만 정부의 재고가 쌓이게 될 것이다. 따라서 정부의 재고를 누증하지 않는 범위에서 이중곡가제도를 운영해야 한다면 가격은 P' 일 것이다.

¹⁰ 재고비용이 있을 경우는 수확기의 가격이 단경기의 가격에서 재고비용을 제외한 가격보다 높게 된다는 것을 의미한다. 이와 같은 방식으로 정부가 수매와 방출을 함으로써 하락

상황에서 소비자 잉여의 변화는 <그림 4>에 나타나 있다.

수요곡선이 직선이고 2기간에 걸쳐 수요가 일정하다고 한다면 소비자는 수확기에는 P_1 의 가격으로 Q_1' 을 구입하기 때문에 정부가 개입을 하지 않을 경우보다 $ABP_1 P_0$ 만큼 잉여가 감소한다. 반면에 단경기에는 정부재고 물량 G 를 모두 소비자에게 방출하여 P' 의 가격에서 Q_2' 을 구입하기 때문에 정부개입이 없을 때보다 $ACP'P_0$ 만큼의 소비자 잉여가 증대된다. 따라서 정부가 개입을 하지 않을 때보다 이중곡가제도하에서는 $ACFE$ 만큼 소비자 잉여가 증대된다.

이중곡가제도가 갖는 진정한 취지는 이렇게 농민들에게는 가격을 지지해 주고 도시근로자에게는 낮은 가격으로 쌀을 공급하여 농민들이나 도시근로자들의 후생을 증진시켜 주는 경우라 할 수 있다.

4. 계절진폭의 유의성 및 농민과 도시근로자에 대한 영향

수확기에 산출물이 얼마인지가 알려져 있고 쌀에 대한 수요는 거의 안정적으로 일정하며, 이자비용, 보관료, 감모, 창고출고비용 역시 불확실성은 거의 없는 것으로 볼 수 있다. 그러면 <그림 1>에서 설명된 바와 같이 가격의 계절진폭이라는 것은 결국 재고비용을 반영한다고 할 수 있다. <그림 2>와 <그림 3>은 재고비용을 고려하지 않은 경

우이고 만약 재고 비용을 고려한다고 하더라도 결과는 변화가 없을 것이다.

정부가 재고를 일정 수준 유지하면서 수매량과 방출량을 조절하여 가격을 통제할 수 있는 경우는 <그림 3>에서와 같은 이중곡가제도를 유지하는 것이다. 만약 재고비용을 감안한다면 단경기의 가격은 수확기의 가격보다는 약간 높을 수는 있어도 재고비용만큼 상승하지는 않게 된다. 따라서 계절진폭을 현재보다 크게 할 수 있는 방법은 지금까지 농민이나 도시근로자들의 후생을 증진시킨 이중곡가제도를 포기하고 정부가 개입을 하지 않는 경우라 할 수 있다.^{11 12}

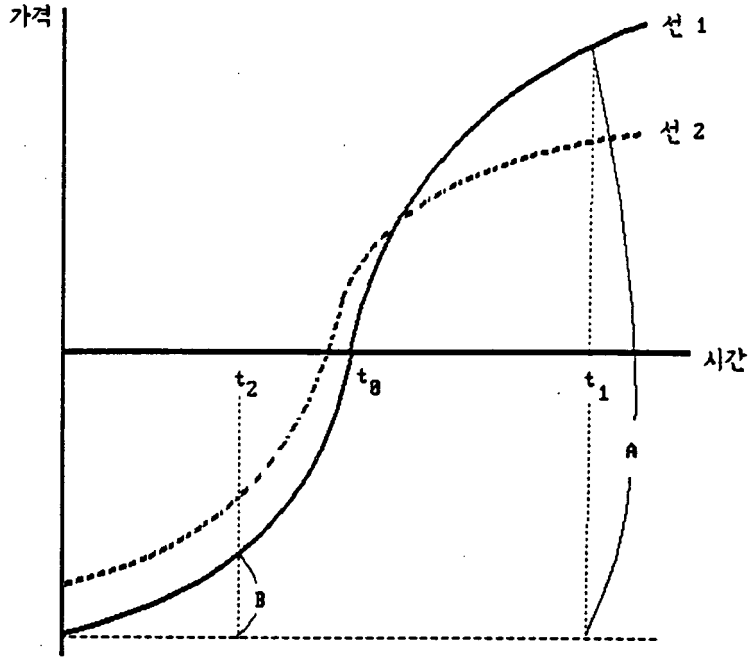
<그림 5>는 정부개입이 없을 때 가격의 계절진폭과 이중곡가제도 하에서의 계절진폭을 나타낸다. 선 1은 정부의 개입이 없거나 시장가격에 영향을 주지 않는 범위에서 수매와 방출을 하는 경우로 수확기의 가격이 P_0 라면 시간이 지남에 따라 가격은 상승하게 된다. 그러나 각 시점에서의 쌀가격과 수확기의 가격 P_0 와의 차이는 재고비용을 나타내고, 결국 농민들이 재고비용을 제외하고 쌀을 판매함으로써 받는 가격은 1년

¹¹ 정부가 추곡 수매와 방출을 하되 가격에 영향을 주지 않는 범위에서 방출한다면 이는 정부가 개입을 하지 않을 경우와 같아진다.

¹² 엄밀히 말해 현재의 이중곡가제도를 포기하고 시장원리에 따라 가격의 계절진폭을 크게 할 수도 있지만, 현재보다 적은 양을 수매와 방출함으로써 단경기의 가격을 <그림 3>의 P' 보다는 높게하여 재고비용을 고려하였을 경우 지금보다 계절진폭을 크게할 수도 있을 것이다. 그러나 이 경우 정부의 재고는 증대되고 또한 어느 경우건간에 농민들이나 도시근로자의 후생이 지금보다 감소되는 것은 사실이다. 따라서 이 연구에서는 정부가 재고를 누증하지 않는다는 전제하에서 계절진폭 확대의 영향을 살펴보고자 한다.

되는 단경기의 가격폭보다 단위당 재고비용이 더 크다면 단경기의 가격은 수확기의 가격보다 약간 상승하는 것으로 볼 수 있다.

그림 5 쌀 가격의 계절 진폭



A: t_1 시점까지의 단위당 재고비용.
 B: t_2 시점까지의 단위당 재고비용

내내 P_0 가 된다. 선 2는 <그림 3>에서 언급된 이중곡가제도하에서의 쌀가격의 계절진폭을 나타낸다. 정부가 t_0 시점부터 정부미를 방출한다고 할 때, t_0 시점까지는 정부가 가격을 지지해 줌에 따라 이 기간의 가격은 선 1보다 높게 나타나고, t_0 시점 이후에는 정부미의 대량방출의 영향으로 가격이 거의 변화가 없게된다. 농민들이 t_0 이전에 그들이 보유한 물량을 판매하기 때문에 정부간섭이 없을 때보다 높은 가격에서 판매할 수 있게 된다.

따라서 정부가 계절진폭을 지금보다 더 크게 한다는 것은 시장가격에 영향을 미치지 않는 범위 혹은 그 영향을 줄이는 범위에서 수매와 방출을 하겠다는 것이 된다. 이는 <그림 5>에서 가격을 현재의 선 2에서 선 1

로 변형시키게 되어 농민들이 판매하는 쌀가격을 전반적으로 낮추고, <그림 4>에서 설명된 바와 같이 도시 근로자들의 후생도 지금보다 감소되는 결과를 초래할 것이다.

5. 결론

농민들은 쌀 생산량의 20~25%를 정부가 수매하지만 방출가의 통제로 민간 유통기능이 위축되어 농가 소비분을 제외한 60%의 시장 출하분에 대해 제값을 받지 못하고 있다고 주장하고 있다(농림수산부). 이에 정부는 현재와 같은 수매량을 유지하면서 정부 수매와 민간유통기능의 조화를 통하여 쌀 생산농가의 실질소득을 지지한다는 입장이

다(농림수산부). 그러나 현재보다 계절진폭을 더 크게 허용한다는 것은 결국 농민들의 실질소득을 지지한다기보다는 오히려 소득을 감소시키는 결과를 초래할 것이다. 또한 현재의 이중곡가제도하에서보다 도시근로자들의 후생을 감소시키게 되어, 농민들이나 도시근로자들의 후생을 증진시킨 이중곡가제도의 근본적인 취지를 포기하겠다는 것이라고 볼 수 있다.

지금까지의 양정제도의 문제점은 이중곡가제도 자체에서 발생되었다기보다는 이에 대한 잘못된 운영 때문에 발생되었다고 본다. 정부재고를 누증하지 않는 범위에서 이중곡가제도를 실시하더라도 농민들에게 혜택을 줄 수 있는데도 불구하고 정부는 재고를 매년 증대시켰고, 이는 단기적으로는 농민들에게 혜택을 줄 수 있을지 모르지만 장기적으로 이러한 재고는 정부의 부담이 될 뿐만 아니라 농민들에게 부담이 되고 있다. 지금의 양정제도의 문제점도 이러한 과도한 재고로부터 야기된 것이지 이중곡가제도 자체가 갖는 문제는 아닌 것이다.

지금의 이중곡가제도가 갖는 다른 문제는 정부가 방출가격을 낮게 책정하여 발생하였다기보다는 정부에 의한 행정적인 가격지도가 농민들의 소득에 큰 영향을 주었다고 본다.¹³ 간접적인 가격통제로 유통업자들이 중하품의 쌀을 양질의 쌀과 혼합하여 팔게 되고 이는 양질의 쌀 공급을 외형적으로 늘리는 동시에 쌀에 대한 소비자 선호를 떨어뜨려 가격을 하락시키는 주요인이 되었다고

본다. 이러한 문제점도 정부가 물가안정이라는 목표를 달성하기 위한 수단으로 행정적인 가격규제로부터 야기된 것이기 때문에 이것 역시 이중곡가제도 자체가 가지는 문제는 아닌 것이다.¹⁴

우리가 널리 인식하고 있는 사회후생의 개념은 어느 정책으로 손해를 보는 계층이 적어도 종전과 동일한 수준의 효용을 느끼게 할 수 있도록 혜택을 본 계층으로부터 소득이전이 되어야 한다는 전제를 갖고 있다. 만약 그렇게 되지 않을 때에는 새로운 정책이 사회 구성원들의 전체후생을 증대시켰다고는 이야기 할 수 있을지라도 새로운 정책이 모든 사람들에게 더 나은 정책이라고 이야기 할 수는 없는 것이다.

이러한 관점에서 과거 경제개발 과정에서 상대적으로 소외된 농민이나 도시근로자들의 소득 또는 생활의 질을 증대시켜줄 필요를 인식한다면, 정부재고를 누증하지 않고 행정적인 가격규제를 하지 않는 이중곡가제도가 이를 해결하는 대안이 될 수 있을 것이다. 그렇다고 이중곡가제도가 가장 효율적인 정책이라는 의미는 아니고 다만 이중곡가제도를 포기하는 것보다는 이를 유지하되 운영상의 문제점을 고쳐 나가는 것이 농민들이나 도시근로자들의 후생을 더욱 증진시킬

¹³ 한국농촌경제연구원은 1980년 후반 이후의 양정제도의 문제점을 행정적인 가격지도와 정부양곡의 저가 조기방출을 지적하고 있다.

¹⁴ 다만 수매가를 높게 책정하고 수매량을 경지면적이나 수확량을 기준으로 하는 이중곡가제도는 소농보다는 대농 혹은 중농의 혜택이 크다는 역진성을 보완할 필요는 있다고 본다. 수매가를 높게 책정하는 근본 취지가 저소득층에 대한 보상이라면 오히려 경지면적이나 생산량이 적은 농가의 쌀을 수매를 하고, 대농이나 중농은 정부가 개입을 하지 않았을 때의 시장가격보다 높게 유지시켜 주는 혜택을 받는 것이 소득분배면에서 합당할 것이다.

수 있다는 것이다. 그리고 앞으로 세계무역기구(WTO) 체제의 출범에 따라 이종곡가제도의 축소가 불가피하다면 허용 가능한 직접소득보상 제도의 도입도 검토해야 할 것이다. 마지막으로 어느 정책이 가장 효율적으로 농민이나 도시근로자의 후생을 증대시킬 수 있는지에 대해서는 앞으로 많은 연구가 되어야 할 것으로 본다.

참 고 문 헌

김동희, “쌀수매와 양곡유통정책을 바로잡

자,” 『농경저널』, 10, pp.42-49.

김명환 외, 「전환기 양정의 종합적 개선방안」, 연구보고 246, 한국농촌경제연구원, 1991.

농림수산부, 「양정개혁방안」, 1993. 8.

조일호, “앞으로의 양정과제,” 『농경저널』, 10, pp.18-25.

조성우, “생산농민이 바라는 양곡정책,” 『농경저널』, 10, pp 26-33.

한국농촌경제연구원, 「양정제도 개선의 방향과 과제」, D82.