

한국 양정사(1978~2013년)

한국농촌경제연구원 편찬

농림축산식품부

발 간 사

쌀은 수천 년 동안 우리 민족의 주식으로서 농정에서 매우 중요한 역할을 담당해 왔습니다. 1990년대까지는 통일벼 품종 개발로 대표되는 증산 정책과 수매제도 등을 통해 국민에게 양곡을 안정적으로 공급하는 것이 농정의 주된 역할이었습니다.

쌀 자급을 달성한 이후로 식량 공급을 양에서 질 중심으로 전환하였고 산지의 미곡종합처리장을 유통의 중심 주체로 세우는 노력을 해 왔습니다.

2005년부터는 수매제도를 폐지하는 대신 직접지불제도를 도입하여 농가 소득안정장치를 마련하였고 공공비축제를 도입하여 식량위기에 대한 대응시스템도 갖추었습니다. 한편, 벼농사 기계화, 경지정리, 수리시설 확충 등 생산기반을 정비하는 노력도 지속해 왔습니다.

내년 말에는 지난 20년 동안 유지되어 오던 쌀 관세화 유예가 종료됩니다. 우리 쌀 산업이 중대한 결정의 국면을 맞이하게 되었고, 이에 따라 쌀 산업의 역량과 지속가능성, 그리고 쌀 농가 소득 제고를 위해 어떤 정책이 필요한지에 대해 각계의 중지를 모으는 것이 무엇보다 중요한 시점입니다.

이러한 때에 1978년 1차 양정사 발간 이후 35년 만에 지난 1978년부터 2013년까지의 기간 동안 선배들이 시대 변화에 대응하여 어떤 정책을 통해 당면한 문제점들을 해결했는지를 정리하여 「한국양정사 (1978~2013)」를 발간하게 된 것은 매우 뜻 깊은 일입니다. 향후 정책 담당자들과 학계, 연구기관, 그리고 농업인들이 중지를 모아 정책 방향을 수립하는데 큰 도움이 될 것으로 생각합니다.

한국양정사 편찬 작업에 참여하여 수고를 아끼지 않으신 연구진들의 노력에 깊은 감사를 드립니다.

2013. 11.

농림축산식품부 장관 이 동 필

머 리 말

1978년 10월 농수산부는 「한국양정사」를 발간한 바 있습니다. 이후에도 식량정책은 시대적 여건을 반영하여 큰 변화를 보이고 있지만, 양정에 대한 흐름은 체계적으로 정리되어있지 않은 실정입니다. 1999년 「한국농정 50년사」, 2003년 「한국 농업·농촌 100년사」가 발간되었으나, 식량정책은 주요 사업을 중심으로 개괄적으로 다루어졌습니다.

2013년 우리 연구원은 「한국 양정사(1978~2013)」를 발간하게 되었습니다. 본서는 1978년 이후 식량정책의 변천과정을 집대성한 것으로 산업화와 도시화에 따른 발전의 역사 과정에서 우리 양정이 당면했던 과제, 대응방안, 시행착오, 성과 등을 역사적 시각에서 정리하였습니다.

「한국 양정사(1978~2013)」는 전사를 포함하여 총 9개의 장으로 구성하였습니다. 본 장에 앞서 조선시대부터 1977년까지의 주요 정책을 전사로 분리하였으며, 1장에서는 1978년부터 2013년까지의 양정을 요약 정리하였습니다. 본 장인 2장에서 8장까지는 해당시기에 도입되거나 폐지된 식량정책에 대하여 사회·경제적 상황과 배경, 추진과정 및 경과 등을 구체적으로 기록하였습니다. 한편, 부록에서는 수급 및 가격 통계, 농정일지, 농정조직 등을 수록하였습니다.

본서에서는 향후 농정 담당자들이 참고할 수 있도록 정책 수립 및 집행 과정에서 발생한 이해당사자들의 입장, 정책담당자의 체험담, 찬반여론 등을 사실 그대로 기록하였습니다. 한편 양정의 역사서인 만큼 집필진은 평가를 배제하고, 최대한 객관적인 입장에서 정리하였으며, 관계자들이 세밀한 감수를 위해 노력하였습니다. 그럼에도 불구하고 왜곡된 부분이 있다면 너그러이 이해해 주시기를 부탁드립니다.

최근 들어 이상기후에 따른 생산 불확실성이 커지고 곡물가격 급등이 빈번해지면서 전 세계적으로 식량안보의 중요성이 높아지고 있습니다. 우리나라는 2008년과 2009년 쌀의 대풍작 이후 3년 연속 생산량이 줄어들어 주식인 쌀의 자급률이 급락한 바 있습니다. 또한 2014년 이후 쌀 관세화 전환 여부를 결정

해야 하는 과제를 남겨두고 있습니다. 식량산업은 사회·경제적으로 중요성이 높고, 대내외 여건이 급변함에 따라 새로운 상황에 맞는 제도의 도입과 폐지가 반복되고 있습니다. 향후 식량안보에 대한 국민의 요구는 커지고 식량정책의 중요성은 더욱 부각될 것으로 보입니다. 이에 「한국 양정사(1978~2013)」를 통해 식량정책의 역사를 되짚어 보는 계기가 될 수 있기를 바라며, 농정 담당자와 학자는 물론 농업인들과 일반 국민들에게 널리 활용되고 보탬이 되기를 기대합니다.

본서의 집필 방향 수립에서 발간에 이르기까지 모든 과정을 총괄하여 주신 발간위원, 옥고를 집필해 주신 집필 위원, 감수를 맡아주신 감수위원, 소중한 자료를 제공해 주신 농림축산식품부에 감사의 말씀을 드리며, 연구진들의 노고를 치하하는 바입니다.

2013. 11.

한국농촌경제연구원장 최 세 균

목 차

전 사 1977년까지의 양정

1. 농정의 역사적 개관	1
1.1. 조선시대의 농정	3
1.2. 일제강점기의 통치체제와 농정	5
1.3. 해방 이후의 농정	9
2. 해방 이전의 주요 정책	15
2.1. 일제강점기의 식량 수급 상황	15
2.2. 산미증식계획(産米増殖計劃)	16
2.3. 산미증식계획의 전환	18
2.4. 제2차 세계대전과 식량통제	18
3. 해방 이후의 주요 정책(1945~1949년)	19
3.1. 해방 이후 식량수급 상황	19
3.2. 전면적인 식량통제하의 양정	21
4. 한국전쟁 전후의 주요 정책(1950~1956년)	24
4.1. 한국전쟁과 식량수급 상황	24
4.2. 한국전쟁 전후의 양정	28
5. 안정기의 주요 정책(1957~1961년)	32
5.1. 식량 수급 안정기로의 진입	32
5.2. 양정의 자유화 기조 확대	35
6. 경제 확장기의 주요 정책(1962~1977년)	39
6.1. 경제 확장기의 식량수급	40
6.2. 경제 확장기의 양정	43
6.3. 과잉 기조로의 이행에 따른 양정 전환	51

제1장 1978~2013년 양정사 개괄

1. 정부 개입과 시장기능 도입 반복	53
1.1. 증산과 소비억제 정책으로 자급	53
1.2. 개방기조와 소비자 지향적 쌀 생산	54
1.3. 양정개혁으로 민간유통 활성화 도모	56
1.4. UR 협상과 쌀 관세화 유예, 쌀 생산량 감소와 증산 대책	58
1.5. 소득정책, 생산조정제 도입과 쌀 재협상	60
1.6. 양정 대전환과 수입쌀 유통	63
1.7. 불확실한 양정 기조	64
2. 주요 정책의 도입과 변천	69
2.1. 증산과 감산정책의 반복	69
2.2. 수매제도 변천과 폐지	73
2.3. 공공비축제 도입	77
2.4. 시장기능 의존적 유통정책 도입	78
2.5. 쌀 수입과 유통	81
2.6. 직접지불제 도입과 확충	83

제2장 증산과 규제의 완화(1978~1983년)

1. 성공과 좌절 그리고 변화의 시작	89
2. 생산증가와 소비억제 정책의 중단	90
2.1. 통일벼의 개발과 보급	92
2.2. 증산장려 정책	94
2.3. 소비억제 정책의 중단	96
2.4. 증산장려와 소비억제 정책의 명암	99
3. 수매확대와 이중미가 정책	102
3.1. 정부수매의 확대	103

3.2. 이중미가 정책	107
3.3. 수매정책 및 이중미가정책의 공과	110
4. 대흥작과 수입	112
4.1. 도열병과 냉해	113
4.2. 사상 최대의 수입	114
4.3. 자율생산과 식량안보의 추구	139

제3장 주곡 자금 유지와 양질미 생산정책 전개(1984~1990년)

1. 개방기조와 민주화과정 속 양정문제의 심화	141
2. 통일벼에서 일반벼로 전환	143
2.1. 부족 시대에서 남는 시대로	143
2.2. 농촌진흥청의 일반계 양질미 품종 개발	153
2.3. 통일계 수매에서 일반계 수매로	155
3. 정부미 정가방출에서 조곡 매출제로	163
3.1. 정부미 유통경로	163
3.2. 정부미 손실 확대	170
4. 양곡도매시장 개장	172
4.1. 일반미 유통경로	172
4.2. 양곡도매시장 개장	174
5. 보리 전량수매와 밀 수매 폐지	177
5.1. 보리 전량수매	177
5.2. 밀 수매제 폐지	178
6. 수입자유화와 농어촌발전종합대책 수립	180
6.1 수입자유화 전개과정	180
6.2. 농어촌종합대책 수립	183
7. 정부수매 국회동의제 부활과 양곡유통위원회 설치	184
7.1. 수매가 국회동의제 부활	184

7.2. 양곡유통위원회 설치	191
-----------------------	-----

제4장 쌀의 민간유통활성화 전환(1991~1993년)

1. 효율성을 지향하는 양정	199
1.1. 1990년대 초의 양정 여건	199
1.2. 당면한 양곡정책 과제	208
2. 1990년대 초(1991~1993) 주요 양곡정책 추진사항	210
2.1. 통일벼 수매중단 등 양질미 생산·공급유도	210
2.2. 미곡종합처리장 설치 운영	212
2.3. 농협의 쌀 유통참여 확대를 통한 쌀의 민간유통활성화 추진 ..	218
2.4. 민간유통업계에 대한 지원 강화와 규제 철폐	221
2.5. 정부미 재고처리대책 추진	223
3. 쌀의 민간유통 전환을 위한 양정개혁 단행	225
3.1. 양정개혁 방안 수립배경과 의미	225
3.2. 양정개혁 방안 수립 추진일정	228
3.3. 여론수렴을 위한 공청회	236
3.4. 양정개혁 방안 주요내용	244
3.5. 양정개혁 방안의 성과와 과제	255

제5장 UR 협상 타결과 쌀산업 경쟁력 제고(1994~1998년)

1. 쌀산업 경쟁력 제고와 증산 시책	259
2. UR 협상의 타결과 쌀 관세화 유예	262
2.1. UR 협상의 추진 경과	262
2.2. 쌀 협상의 진통과 UR 농업협정의 타결	264
2.3. 쌀 관세화 유예의 내용과 후속 조치	269
3. 시장개방에 대응한 쌀산업 경쟁력 제고 대책	272

3.1. 42조 원 농어촌구조개선 대책의 개요	272
3.2. 쌀산업 경쟁력 제고 대책의 추진	274
3.3. 보절: 쌀의 식량작물 생산대책	279
4. 수급 불안에 대비한 쌀산업 종합대책의 추진	281
4.1. 대책 수립의 배경	281
4.2. 대책의 주요 내용과 실적	284
5. 1990년대 쌀산업 정책의 성과	303
5.1. 쌀산업의 시장경제 체제 전환	303
5.2. 경영규모 확대와 쌀 생산비 절감	305
5.3. 재해대책과 쌀 생산안정화	308

제6장 소득정책 확대와 쌀 재협상(1999~2004년)

1. 과잉 재고와 쌀 재협상에 대응한 준비	309
2. 논농업직불제	314
2.1. 도입 배경 및 추진 경위	314
2.2. 사업 시행과 이후 개편	333
2.3. 논농업직불제의 진화	336
3. 쌀 소득보전 직불제	337
3.1. 도입 배경과 추진 경위	337
3.2. 도입 방식에 대한 논의	338
3.3. 시행 경과	342
3.4. 제도의 발전	343
4. 쌀 생산조정제도	344
4.1. 도입 배경과 경위	344
4.2. 사업 시행	346
4.3. 제도의 한계	347
5. 쌀 소비촉진 및 품질 고급화와 유통 개선	348

5.1. 쌀 소비촉진	348
5.2. 고품질 쌀 생산 및 유통	351
5.3. 미곡종합처리장 중심의 쌀 가공 및 유통정책	353
6. 관세화유예 연장	355
6.1. 쌀 재협상 경위	355
6.2. 쌀 재협상의 주요 내용	359
6.3. 쌀 재협상의 의미	363

제7장 양정 대전환과 수입쌀 유통(2005~2007년)

1. 관세화 전환에 대비한 제도 혁신	375
1.1. 관세화 유예 추가 연장	375
1.2. 양정 획기적 전환과 경쟁력 제고	376
2. 쌀소득등보전 직접지불제 도입	379
2.1. 도입 배경과 필요성	379
2.2. 쌀직불제 주요 내용	385
2.3. 추진 실적	398
2.4. 운영방식 변경	400
3. 수매제도 폐지	403
3.1. 폐지의 불가피성	403
3.2. 폐지 과정	406
4. 공공비축제 도입	407
4.1. 도입 배경	407
4.2. 제도의 개념과 주요 내용	409
4.3. 주요 쟁점과 논의 과정	412
4.4. 추진 실적과 제도 개선	419
5. 수입쌀 유통	423
5.1. 수입쌀 유통 배경	423

5.2. 수입쌀 유통 관리	424
5.3. 수입쌀 시판 경과	427
6. 쌀산업 체질 강화	431
6.1. 배경	431
6.2. 주요 내용	431
7. 식량자급률 목표치 설정	438
7.1. 배경	438
7.2. 논의 과정	438
7.3. 식량자급률 목표치 설정과 추진 경위	442
7.4. 자급률 실적	444
8. 농림조직 개편	444
8.1. 조직 개편 배경	445
8.2. 주요 내용	445

제8장 정부 주도의 양정(2008~2013년)

1. 격동과 불확실성의 시기	447
1.1. 새 정부의 등장과 세계적 파동	447
1.2. 수급 및 가격의 불안정과 정부개입	450
2. 쌀 가격안정을 위한 시장개입	453
2.1. 2008년 가격상승 억제 시책	453
2.2. 2008년산 쌀가격 급락과 시장격리시책	456
2.3. 2009년산 가격 폭락과 대책	458
3. 과잉재고 처리와 생산조정시책	460
3.1. 과잉재고 처분	460
3.2. 생산조정 정책의 추진과 폐지	475
4. 쌀값 안정대책의 재추진	478
4.1. 다시 찾아온 흉작과 가격상승	478

4.2. 쌀값 상승억제 시책	479
5. 쌀 조기관세화 추진과 포기	481
5.1. 조기관세화의 쟁점	481
5.2. 조기관세화 추진과 좌절	483
6. 쌀산업 경쟁력 향상 시책	488
6.1. 표시제와 고품질 쌀 브랜드 경영체 육성사업	488
6.2. 들녘별경영체 육성과 농기계임대사업	493
6.3. 쌀 수탁판매제 사업	497
7. 남겨진 과제	499
7.1. 쌀 시장에서의 정부역할 확립	499
7.2. 쌀직불금제도의 발전	501
7.3. 관세화 이행	503
7.4. 쌀산업 경쟁력 강화	504
참 고 문 헌	507

부록

부록 1. 통계표	513
부록 2. 양정일지	517
부록 3. 장관연혁	557
부록 4. 양정조직 변천	561

표 목 차

전 사 1977년까지의 양정

<표 1> 해방 전 미곡 수급 추이(남북한)	17
<표 2> 한국전쟁 발발 직후의 미가 추이	25
<표 3> 서울 미곡 소매물가 추이	26
<표 4> 서울 도매물가의 추이	27
<표 5> 양곡 공급량 추이	33
<표 6> 곡물과 비곡물의 가격지수	34
<표 7> 연도별 미곡담보용자 추이	36
<표 8> 미곡용자의 가격 평준화 효과	37
<표 9> 양곡교환율(1959~1960년)	39

제2장 증산과 규제 의 완화(1978~1983년)

<표 2-1> 쌀수급 상황	101
<표 2-2> 정부의 쌀 수매와 방출	109
<표 2-3> 양곡관리기금 한은차입 및 양곡증권 발행	112
<표 2-4> 한국의 쌀 수입	115
<표 2-5> 한국의 국가별 쌀 수입량(1980~81)	116
<표 2-6> 80년산 쌀 생산 목표 및 실적	119
<표 2-7> 일본의 쌀 수출 가능량(1980~83)	121
<표 2-8> 1980년 전후 쌀 공급량 변화	123
<표 2-9> 조달청의 구매계약 체결(1981. 1. 14.~31.)	135

제3장 주곡 자급 유지와 양질미 생산정책 전개(1984~1990년)

<표 3-1> 1980년대 국민 1인당 영양 및 식품 공급량	144
<표 3-2> 1980년대 곡물 재배면적	146
<표 3-3> 1980년대까지 쌀 단수 추세	148
<표 3-4> 1980년대 쌀 생산량	150
<표 3-5> 1980년대 곡물 자급률	151
<표 3-6> 1980년대 쌀 수급	152
<표 3-7> 1980년대 연산별 정부보유 쌀 재고량	152
<표 3-8> 1980년대까지 벼 육성품종과 수량성	154
<표 3-9> 1980년대와 그 전후의 쌀 수매량	156
<표 3-10> 1980년대와 그 전후의 쌀 농가판매가격, 수매가격, 생산비	157
<표 3-11> 1980년대 양곡관리기금 운용	159
<표 3-12> 1980년대 정부미 방출	164
<표 3-13> 1980년대 도정업체 개소수	165
<표 3-14> 1980년대 쌀 수매가격, 농판가격, 방출가격, 판매손실	170
<표 3-15> 1980년대까지 쌀 농판가격 계절진폭	171
<표 3-16> 보리 생산량과 수매량	177
<표 3-17> 1989~1991 농축수산물 수입자유화 3개년 예시계획	181
<표 3-18> 1992~1994 농림수산물 수입자유화 예시계획	182
<표 3-19> 13대 총선 시기 각 당의 수매 관련 공약	186
<표 3-20> 1988년 양곡관리법 개정안과 수정안	189
<표 3-21> 1988년 곡가심의위원회 검토 대안	192
<표 3-22> 1988년 곡가심의위원회에 대한 관련 부처 의견	193
<표 3-23> 1988년 초대 양곡유통위원회 위원 명단	195

제4장 쌀의 민간유통활성화 전환(1991~1993년)

<표 4-1> 연도별 쌀 생산, 수매, 소비 동향	201
<표 4-2> 수매·방출가격 차이	203

<표 4-3> 연도별 쌀값 계절진폭	204
<표 4-4> 수확기 수매가와 산지가격 차이	205
<표 4-5> 양곡관리기금 결손 현황	206
<표 4-6> 양곡증권 발행 현황	207
<표 4-7> 양곡 유통 시설 현황(1993년 말 기준)	209
<표 4-8> 벼 품종별 수매실적	211
<표 4-9> 1991~1993 미곡종합처리장 설치지역	216
<표 4-10> 미곡종합처리장 장기 설치계획	217
<표 4-11> 미곡종합처리장 자금지원계획	217
<표 4-12> 방출주체별 방출 동향	219
<표 4-13> 농협위탁수매와 차액지급수매 비교	220
<표 4-14> 연도별 농협의 수매실적	220
<표 4-15> 쌀 유통마진 추이	255
<표 4-16> 양곡관리 결손추이	256
<표 4-17> 쌀 생산의 조수입 변화	257

제5장 UR 협상 타결과 쌀산업 경쟁력 제고(1994~1998년)

<표 5-1> UR 타결에 따른 농산물의 시장개방 내용	267
<표 5-2> UR 협정에 의한 한국과 일본의 쌀 의무수입량 비교(1995~2004년) ...	271
<표 5-3> 농어촌구조개선사업(1992~98)의 쌀산업 투융자 실적	273
<표 5-4> 1992년 쌀 경쟁력 대책의 생산비 절감 목표	276
<표 5-5> 1996~1998년 벼 재배면적 전년대비 증감 요인	292
<표 5-6> 1990년대 양질다수품종벼 재배 추이	294
<표 5-7> 미곡종합처리장 산물수매시 비용절감 효과(1996년)	304
<표 5-8> 1990년대 양곡사업 결손추이	304
<표 5-9> 1990년대 쌀생산의 조수입 변화(80kg 기준)	305
<표 5-10> 쌀 경영규모별 농가분포 변화(1980~1995년)	306

<표 5-11> 1990년대의 단수 500kg 이상 양질미 재배면적 추이	307
<표 5-12> 1990년대 10a당 쌀 생산비(실질)의 변화 추이	307

제6장 소득정책 확대와 쌀 재협상(1999~2004년)

<표 6-1> 쌀 수매량과 우리나라의 AMS 지급 실적(1995~2004)	310
<표 6-2> 쌀 생산 및 소비, 재고, 자급률 추이(1990~2004)	312
<표 6-3> 쌀 수매에 의한 직접소득효과	318
<표 6-4> 연도별 쌀 AMS감축실적과 계획(억 원)	319
<표 6-5> 논의 환경보전효과에 대한 소비자 지불의향	324
<표 6-6> 농업·농촌에 대한 국민의식 설문조사 비교	331
<표 6-7> 논농업 직불제 예산 및 지원 단가	335
<표 6-8> 대상농지 대안별 장단점	339
<표 6-9> 기준조수입 대안별 장단점	341
<표 6-10> 물가상승 감안 대안별 장단점	342
<표 6-11> 생산조정제 지원 실적	347
<표 6-12> 12개 우수 브랜드쌀	350
<표 6-13> 고품질 쌀 생산 및 유통 로드맵	353
<표 6-14> RPC 유통비율(1994~2004)	354
<표 6-15> 쌀 협상 상세 일지	357
<표 6-16> MMA 수입쌀 도입 물량	360
<표 6-17> 유예 도중 관세화로 전환할 경우 2014년 예상 쌀 수입량 ..	364
<표 6-18> 쌀산업 관련 주요 지표의 변화(2004~2008)	368

제7장 양정 대전환과 수입쌀 유통(2005~2007년)

<표 7-1> 수매제도 소득효과(1995~2003)	382
<표 7-2> 쌀직불제 주요 쟁점사항	389
<표 7-3> 규모별 쌀 실질소득을 유지하기 위한 경영면적 추정	392

<표 7-4> 용도별 소비량	393
<표 7-5> 경영규모별 용도별(자가소비) 월평균 소비량	393
<표 7-6> 농가당 양곡연도별, 월별 판매량	394
<표 7-7> 규모별 부채 비중(2003년)	397
<표 7-8> 쌀 시장가격	398
<표 7-9> 쌀 직불금 지급 농가수 및 면적	399
<표 7-10> DDA 시나리오별 수매 가능 물량	404
<표 7-11> 수매 가능량 전망	408
<표 7-12> 연도별 MMA 물량(백미 기준)	415
<표 7-13> 비축 방식별 비용비교(억 원/14.4만 톤)	419
<표 7-14> 정부의 쌀 매입량과 방출량 및 기말재고량 추이	421
<표 7-15> 연도별 재고량	422
<표 7-16> 연도별 MMA 물량(백미 기준)	424
<표 7-17> 공매참가자격 요건에 따른 구분	429
<표 7-18> 밥쌀용 수입쌀 도입량과 판매량 추이	430
<표 7-19> RPC 평가지표 및 배점	433
<표 7-20> RPC 평가지표	433
<표 7-21> 등급 구간별 의미	434
<표 7-22> 운영자금 지원 실적(2003년)	435
<표 7-23> 배점 조정(안)	435
<표 7-24> 세계 쌀 수급 추이	439
<표 7-25> 식량자급률 목표치 설정	443

제8장 정부 주도의 양정(2008~2013년)

<표 8-1> 쌀 생산 및 수입 동향	453
<표 8-2> 정부의 쌀 매입량과 시장판매량	456
<표 8-3> 정부 쌀 재고 동향	460

<표 8-4> 정부의 가공용 및 주정용 쌀 공급량	463
<표 8-5> 양곡표시제도 개선내용	490
<표 8-6> 고품질 쌀 브랜드 경영체 육성사업 실적	493
<표 8-7> 들녘별경영체 사업 실적	494
<표 8-8> 농기계 임대사업 연도별 지원실적	496

그림 목 차

전 사 1977년까지의 양정

<그림 1> 주요 양정의 흐름	2
------------------------	---

제1장 1978~2013년 양정사 개괄

<그림 1-1> 연도별 주요 정책	68
--------------------------	----

제2장 증산과 규제 의 완화(1978~1983년)

<그림 2-1> 쌀의 수입과 자급	91
<그림 2-2> 통일계 쌀 생산과 단보(10a, 300평)당 생산량	93
<그림 2-3> 쌀과 보리쌀의 가격	97
<그림 2-4> 쌀과 밀가루 식품의 가격	98
<그림 2-5> 도시근로자 가구소득과 도매물가	103
<그림 2-6> 쌀 수매량과 수입량	104
<그림 2-7> 수매가격과 수매량	105
<그림 2-8> 이중미가제도와 쌀 수매로 인한 적자	108
<그림 2-9> 1인당 식량용 쌀 소비 지출	108
<그림 2-10> 농가의 실질소득, 농업소득, 쌀소득	110

제3장 주곡 자급 유지와 양질미 생산정책 전개(1984~1990년)

<그림 3-1> 1980년대 정부미 유통경로	165
<그림 3-2> 1980년대 일반미 유통경로	173
<그림 3-3> 1980년대 농협미 유통경로	176

제5장 UR 협상 타결과 쌀산업 경쟁력 제고(1994~1998년)

<그림 5-1> 1996년 쌀산업발전 종합대책의 체계	286
-------------------------------------	-----

제6장 소득정책 확대와 쌀 재협상(1999~2004년)

<그림 6-1> 쌀 가격 및 재배면적	320
<그림 6-2> 쌀 소득 추이	321
<그림 6-3> 쌀과 밀의 교역율, 재고율	322

제7장 양정 대전환과 수입쌀 유통(2005~2007년)

<그림 7-1> 양정 대전환 개요	378
<그림 7-2> 쌀 직불제 구조	386
<그림 7-3> 쌀 가격 및 논직불 단가 변동 추이	390
<그림 7-4> 쌀 재배면적 추이(1995~2005년)	395
<그림 7-5> 쌀 목표가격과 농가수취액 추이	399
<그림 7-6> 목표가격 운용 실태	401
<그림 7-7> 정부 구매량 추이	404
<그림 7-8> 정부 구매가격과 산지가격	405
<그림 7-9> 단수 및 작황지수 변동추이	413
<그림 7-10> 연도별, 월별 쌀가격 변동 추이	418
<그림 7-11> 월별 조곡가격(2005년)	421
<그림 7-12> 수확기 조곡가격, 공공비축미 잠정매입가격(2005년)	423
<그림 7-13> 구매입찰단계	425
<그림 7-14> 국내 통관 및 운송단계	426
<그림 7-15> 국내 판매단계	427
<그림 7-16> 수입쌀 낙찰가격 추이	430
<그림 7-17> 식량자급률 추이(사료용 제외)	444

<그림 7-18> 식량정책국 조직개편 445

제8장 정부 주도의 양정(2008~2013년)

<그림 8-1> 원-달러 환율의 변동 추이 449
<그림 8-2> 국제 곡물가격의 변동 449
<그림 8-3> 쌀 계절진폭의 변동 451
<그림 8-4> 쌀 산지가격 동향(명목) 454
<그림 8-5> 소비자물가 상승률 추이 455
<그림 8-6> 고품질 쌀의 요인별 정보제공 현황 489

전 사

1977년까지의 양정¹

■ 집필_승준호

1. 농정의 역사적 개관

우리나라의 농업은 토지제도를 중심으로 전개되어 왔다. 조선시대의 토지제도와 그에 따른 조세정책은 표면상의 전제개혁(田制改革)만 앞세웠을 뿐 실질적으로는 중앙집권적인 권력체제를 정비, 영속화시키는 바탕을 마련하는 데 원용된 제도 또는 정책이었다. 공유지(公有地)의 지급은 권력과 결부되어 세습적인 사유화와 토지 소유의 대규모화를 가져왔으며, 봉건적인 지주-소작관계를 형성하여, 농민 수탈을 기반으로 한 부의 집중을 초래하고 토지제도의 문란을 가져왔다.

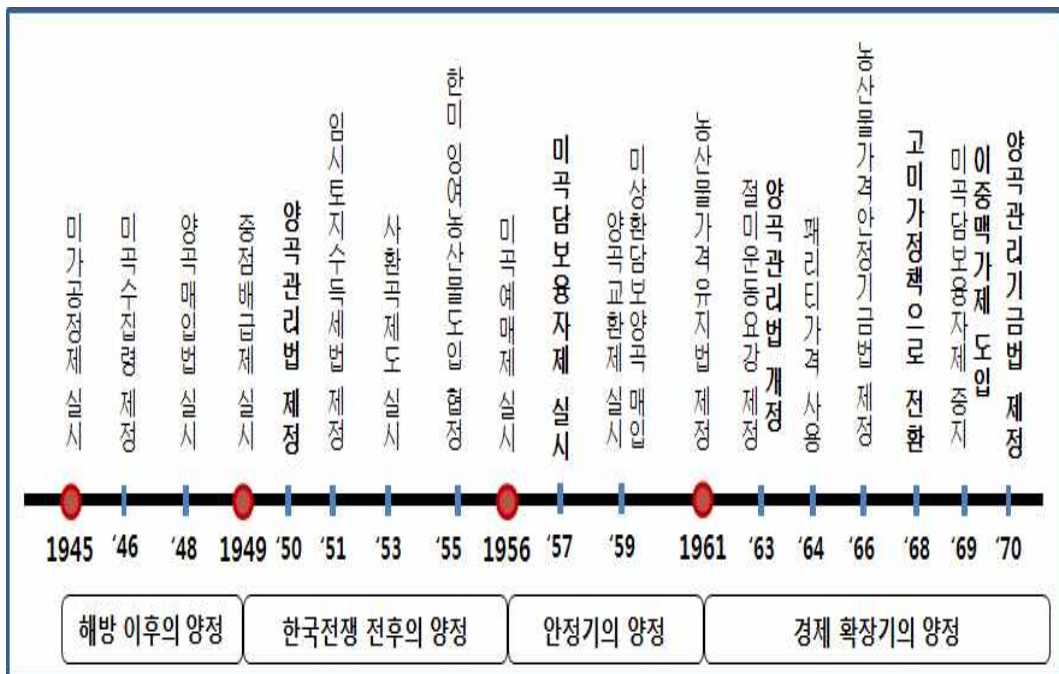
1894년에 일어난 동학농민운동은 이러한 봉건적인 토지제도와 거기에서 귀결된 사회·경제적 불안에 대한 농민운동의 일단이라고 볼 수 있으며, 동년 갑오개혁에 의해 우리나라에는 근대적인 토지제도의 기초가 자리 잡기 시작하였다. 그러나 일본은 갑오개혁을 통해 일련의 제도를 정비하고 한국 경제의 체질

¹ 본장은 농수산부(1978. 10.), 「한국양정사」의 내용을 재구성하였다.

을 전환시킴으로써 강제적인 개화를 계획하였다. 따라서 한국은 일본 상품의 시장, 공업 원료 및 노동력 공급원, 일본 과잉인구의 소화권으로 일변하여 자발적인 공업화를 저지당하고 농업국으로서의 위치를 강요당하지 않을 수 없게 되었다. 이와 같은 일본의 정책은 1910년 한·일 강제병합을 기점으로 구체화되었는데 그 하나가 토지조사사업이고 다른 하나가 산미증식계획(産米増殖計劃)이었다.

해방 이후 1960년에 이르기까지 농업의 획기적 전환을 가져올만 한 정책의 실시는 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 오히려 이 기간 동안 농업은 정부의 경제안정 정책을 위한 밑거름으로서 희생과 인내를 강요당하는 위치에 있었다. 이와 같이 농업이 경제 정책에서 경시당하던 시기에서 새로운 전환점을 맞이한 것은 1960년대 이후라고 볼 수 있다. 1961년부터는 경제 확장이 중시되었고, 농업 부문에서도 기존의 농산물 가격 안정을 통한 물가안정 정책에서 농업개발과 발전을 목표로 한 정책으로 전환되었다.

<그림 1> 주요 양정의 흐름



1.1. 조선시대의 농정

이태조는 고려말 농정제도가 문란함을 시정하기 위해 전제개혁을 단행하였다. 그는 1391년 「과전법」을 제정하여 일정 계급에 대해 토지를 나누어주었으며, 국가가 수조권(收租權)¹을 관장하고, 경작권을 보장하고자 하였다. 과전법은 토지 국유의 기본 정신하에 수조권과 수세권(收稅權)을 장악한 제도였다. 국민은 일정한 토지를 지급받는데, 이는 수조권을 획득하는 것이며 일정한 납세의무를 지는 것이었다. 이태조는 공신전(功臣田)을 43인의 개국 군·공신에게도 지급하였다. 과전과 공신전은 당초에는 경기도에 한해 지급하였는데 과전의 세습, 관리 수의 증가 등으로 사전(私田)의 확대를 가져와 직전제(職田制)로 전환되었다.

직전제는 1467년 제정된 것으로 과전(科田)이 세습되는 폐단을 없애기 위해 현직자에 한해 전토(田土)를 사급(賜給)²하는 제도였다. 그러나 직전제를 농민으로부터 규정 이상으로 징수하는 등 모순이 많아 관수관급제(官收官給制)로 전환되었다. 공신전·과전·직전 외에도 조선시대에는 별사전(別賜田)·녹과전(祿科田)·궁방전(宮房田)·적전(籍田) 등 왕족 및 양반, 공로자, 권세가, 왕실 등에 속하는 토지가 많았다. 지방관청의 경비 조달을 위해서는 국둔전(國屯田)·관둔전(官屯田)·품전(稟田)·아록전(衙祿田)·공수전(公須田)·원전(院田)·죽전(竹田)·제전(祭田)·학전(學田) 등 헤아릴 수 없는 토지를 지급하였는데 권력층에 속하는 토지는 거의 사유화되고 세습화되었다.

조선시대의 농업생산은 고려와 마찬가지로 수(水)·조해(旱害)에 대처하기 위해 관개사업과 수전(水田) 확장에 정책 중점을 두고 권농관(勸農官)³ 제도를 채택하였다. 이는 당시 논 면적이 협소한 데서 연유된 것인데 대체로 조선시대의

1 토지에 대한 조세 징수권

2 관부(官府)에서 내려 줌.

3 조선시대 농사일을 살피던 벼슬

경지면적이 140~150만 결(結)⁴에 불과했던 것으로 짐작할 수 있다. 그리고 개간을 촉진시키기 위해 정부는 영세농가에 대한 물질적 원조, 면세조치 등을 강구해 주었다.

권농정책의 일환으로 정부는 농민에게 농량(農糧)⁵·종곡(種穀)⁶ 등을 진대(賑貸)⁷하고 축우도 대여해 주었는데, 특히 세종은 권농교문에서 국민안정, 농사연구, 지력배양, 근로, 원려(遠慮) 계획 등 5대 요령을 반포하고 농서의 보급, 제언(堤堰)⁸, 보개수(洑改修), 농기구개량, 종자와 농우(農牛)의 대여, 수예(樹芸), 재식(栽植), 권농관의 배치 등 다채로운 농업정책을 시행하였다.

이와 같은 농업정책은 경국대전, 속대전, 대전실록, 수교집요, 대전통편, 대전회통에 이르기까지 예전(豫典) 및 무농조(務農條)에 규정되어 있다.

농업 생산기술에 있어서는 조·만생수도 및 육도재배법, 종자저장법, 묘판설치법, 이앙법, 시비법, 윤작법을 지도하고 우경(牛耕)의 보급 외에 각종 농기구가 이용되었으며, 녹비가 대대적으로 사용되었다.

농민에 대한 조세부담은 전조(田租)⁹, 공물(貢物), 부역(賦役), 적전(籍田)의 경작노동, 둔전(屯田)의 경작노동, 토목노동, 채광노동 외에 연호미(煙戶米), 호포(戶布) 등의 징수에도 미쳤다.

전조(田租)에 있어서는 실지답사에 의한 수확량 측정법인 답험손실법(踏驗損實法)을 비롯하여 전품(田品)에 따라 부과하는 공납방법을 쓰다가 토지의 비옥도에 따른 등급을 사정하여 매년 작황에 따라 조세율을 사정해 주는 전분년

4 고려 문종 때부터는 전토(田土)를 3등급으로 나누어 옛 1결은 하등전(下等田) 1결이 되고, 중등전(中等田) 1결은 하등전의 9분의 6.25배, 상등전 1결은 9분의 4배에 해당하게 되었다. 이러한 삼등전 제도는 다시 개혁되어 조선 세종 26년(1444)부터는 6등급으로 나누게 되었는데, 1등전 1결의 넓이는 고려 때 하등전 1결의 3분의 2의 넓이로, 그 넓이는 주척 477.5척 사방의 정방형으로 하였다. 따라서 1등전 1결의 넓이는 9,859.7㎡로 변했다. 임진왜란 이후 다시 변하여 인조 12년(1634)부터 1등전 1결의 넓이는 10,809㎡가 되었다가 대한제국 광무 6년(1902)부터는 1만㎡인 1ha를 1결로 제정하였다. 1등에서 6등으로 갈수록 1결의 면적은 일정한 비율로 넓어진다. (출처: 한국민족문화대백과사전)

5 농사를 지을 동안 먹을 양식

6 종자로 사용할 곡식

7 재난 또는 흉년 시 백성에게 곡식을 빌려주는 것

8 댐

9 토지 수확량의 일정 비율을 국가나 수조권자에게 바치는 것

분법(1444년)을 실시하였다. 그뿐 아니라 삼수미(三手米), 포량미(砲糧米) 등 각종 방법에 의해 전조를 부가시켜 실질적으로 세 부담이 높았다.

공물(貢物)은 수공제품(手工型品), 광산물(鎡山物), 목산(牧産), 약재, 산해산물(山海産物), 토산물(土産物) 등을 관사, 중앙관부에 상납하는 제도로서 자면직납(自辨直納)이 불가능한 경우 공물대납제와 공물청부제로 대납행위가 일어나 농민으로부터의 수탈이 심하지 않을 수 없게 되었다. 이와 같은 폐단은 미곡을 전결(田結)¹⁰에 부과·징수함으로써 현물을 구입 충당케 하는 대동법이 시행됨에 따라 제거되었는데 이 법은 세제를 토지 중심 과세에 단일적으로 집중시켰다는 데 큰 의의를 가지고 있었다고 볼 수 있다.

이상과 같이 조선시대의 토지제도와 그에 따른 조세정책은 표면상의 전제개혁(田制改革)만을 앞세웠을 뿐 실질적으로는 중앙집권적인 권력체제를 정비, 영속화시키는 바탕을 마련하는 데 원용된 제도 또는 정책이었다.

공유지(公有地)의 지급은 권력과 결부되어 세습적인 사유화와 토지 소유의 대규모화를 가져왔고 봉건적인 지주·소작관계를 형성하여 농민수탈을 기반으로 한 부의 집중을 초래하고 토지제도의 문란을 가져왔다.

1894년에 일어난 동학농민운동은 이와 같은 봉건적인 토지제도와 거기에서 귀결된 사회·경제적 불안에 대한 농민운동의 일단이라고 볼 수 있으며, 동년 갑오개혁에 의해 우리나라에는 근대적인 토지제도의 기초가 자리 잡기 시작하였다.

1.2. 일제강점기의 통치체제와 농정

1876년 강화도조약의 체결을 계기로 일본은 한국에 대한 경제적 침투의 발판을 굳히면서 식민체제로의 정비를 서둘렀다. 1894년 갑오개혁에서 일본은 반봉건적이고 군사적인 자본주의 체제 아래 근대적인 화폐제도, 토지제도, 관

¹⁰ 논, 밭의 조세

제(官制)¹¹, 조세 제도 등 일련의 제도를 정비하고 한국 경제의 체질을 전환시킴으로써 강제적인 개화를 계획하였다.

일본은 자본주의가 발전하는 과정을 거치는 동안 스스로의 시련을 외부 경제권에 전가하는 방편으로 한국 진출을 실현시킨 것이다. 따라서 한국은 일본 상품의 시장, 공업 원료 및 노동력 공급원, 일본 과잉인구의 소화권으로 일변하여 자발적인 공업화를 저지당하고 농업국으로서의 위치를 강요당하지 않을 수 없게 되었다.

이와 같은 일본의 정책은 1910년 한·일 강제병합을 기점으로 급속히 구체화되었는데, 그 하나가 토지조사사업이고 다른 하나가 산미증식계획(産米増殖計劃)이었다. 일본은 강화도조약 이후 일본인의 한국 내 토지소유를 합법화시키고



토지조사사업이라는 명목하에 일본인들이 토지를 측량하고 있다.
자료: 살아있는 한국사 교과서.

고 토지자본을 합리화시키는 방안으로 토지조사사업을 실시하였는데, 이는 근대적 토지제도를 확립한다는 미명(美名)으로 식민정책 수행을 위한 구체적인 준비의 필요에서 비롯된 것이다. 토지조사사업이 실시되기 전인 1903년(광무 7년)에도 우리나라 자체적으로 양전(量田)계획을 세웠으나, 기술부족과 외세에 눌려 무산되었다.

한·일 강제병합이 있기 전 일본은 수원에 권업모범장(勸業模範場)을 설

치하였고, 그 후 농림학교, 농공은행, 금융조합, 동양척식주식회사(동척), 수리조합(水利組合) 같은 각 분야의 전단기구를 두어 내용적으로 이미 한국농업에 침투하고 있었다. 그 중에서도 토지제도와 가장 밀접한 관련을 맺고 있었던 것이 동척이었다.

동척은 1908년에 일본 자본가와 지주의 결합에 의해 한국에 설치된 것인데,

11 국가기관의 설치, 조직 및 직무 범위 등을 정한 제도

이 회사는 당초 일본 농민의 이식(移植), 농업 경영의 시범, 저리척식용자(低利拓殖融資)를 목적으로 설치한 것이라고 하였으나 사실상 토지수탈의 특수임무를 띠고 있었다.

한편 1906년 아홉 가지 토지관계법령을 제정·공포하고 이를 근거로 일본인의 토지 소유를 법적으로 인정하고 토지가옥 매매 등에 대한 제한을 철폐하였다. 이를 배경으로 사적 소유권의 불가침성과 무제한적 보호를 목적으로 1910년 10월부터 1918년 12월에 이르기까지 8년에 걸쳐 방대한 토지조사사업을 실시하였다. 이에 따라 토지의 근대적 소유권 확립, 지목 및 지번의 확정, 지적도의 작성, 토지 등기제도 및 지조(地租)제도의 확립 등 다각도에 걸친 조사효과가 있었으나 다음과 같은 부작용을 초래하였다.

첫째, 토지법령의 제정, 실시에 있어 신고주의(申告主義)를 채택함에 따라 이에 적절히 대비하지 못한 민간 소유지가 소유자 불명지로 분류되고, 둘째, 양반에 대해서는 과전(科田), 공신전(功臣田), 관방전(官房田), 역둔전(驛屯田) 등의 소유자로 인정하고 일반 농민에게는 그 소유를 인정하지 않아 이들은 계약소작인으로 전락되고 말았다. 셋째, 토지에 대한 세습적 경작권을 인정받아 오던 농민이 과거와는 달리 경작권을 상실한 후 더욱 궁핍해졌으며, 넷째, 왕실의 집중적인 토지 겸병(兼併)¹²현상을 가져 왔다. 이와 같이 토지제도를 근대적으로 개편, 확립시켜 놓았음에도 불구하고 일본인 또는 한국 대지주의 토지 겸병이 끊임없이 일어나고 상대적으로 자작농이 영세화되는 결과를 가져왔다. 이는 토지개혁이 근대화를 가장한 취탈 정책이었음을 뜻한다.

한편 농업 생산정책에 있어서는 식량증산, 수입 농산물의 자급화, 수출 증가를 기본목표로 한국 농업이 일본 식민체제에 영합(迎合) 또는 적응하도록 하였다.

일본은 식량부족을 보충하기 위한 공급원을 한국에 두고 산미증식계획을 세 차례에 걸쳐 수립, 실시하였다. 제1차 산미증식계획(1918~1926년)에서는 42만 7,000정보(町步)¹³에 대한 토지개량을 실시하고 약 132만 5,000톤의 미곡 증수를 목표로 경종법(耕種法)과 농사개선법(農事法改善), 수리개량(水利改良)을

12 둘 이상의 것을 한데 합쳐 소유

13 1정보는 3,000평으로 약 9,917.4㎡에 해당되며, 이하 ha로 표기하였음.



일본으로 가져가기 위한 국내 쌀이 군산항에 산적되어 있다.
자료: 살아있는 한국사 교과서.

중심으로 다각적 시책을 폈으나 소기의 성과를 거두지 못하였다.

1926~1933년에 걸친 제2차 산미증식계획에서는 토지개량 목표를 35만 ha로 잡고 증식목표는 117만 6,000톤으로 설정하였다. 한편, 이러한 산미증식을 강력히 추진하기 위해 조선총독부에 토지개량부를 설치하고 토지개량령을 발포하여 수리사업을 강화하였다. 또한 동척에 토지개량부와 그 밖에 토지개량 주식회사를 창설하였다.

그러나 한국 쌀의 대일 수출 증가가 품질 면에서 열등한 일본 쌀 가격을 더욱 폭락시켜 이른바 조선쌀 배척운동이 전개되었고, 1930년대 세계 농업공황이 겹치자 미곡통제가 감행되면서 제2차 산미증식계획도 1933년에 중단되었다.

그러나 일본은 중국과의 전쟁으로 자국의 농촌 노동력이 부족하게 되자 한국의 쌀 증산에 다시 눈을 돌렸다. 이에 따라 1940년부터 1950년까지 97만 9,000톤을 증산하는 계획이 수립되었다. 자원 부족으로 수리개량을 지양하고 농사법 개선을 통한 증산목표를 73만 6,000톤, 수리 개량사업으로는 24만 3,000톤을 책정하였으나, 자금, 자재, 인력부족 등으로 성과를 거두지 못하고 중도에 패전하고 말았다.

이와 같은 세 차례의 산미증식계획은 일본 내의 부족한 식량공급, 군량충당 등을 목표로 한 것일 뿐 한국에 대해서는 소비억제 또는 공출제도(供出制度)¹⁴를 통해 식량경제를 지배하였다. 그러나 그동안 수리시설을 대폭 증설하였다는 점은 간과할 수 없다. 1926년에는 66개 조합, 몽리면적(蒙利面積)¹⁵ 7만 8,000ha이었던 것이 그 후, 189개 조합에 몽리면적이 무려 23만 8,000ha에 달하였다는 것은 이를 증명한다.

14 전쟁 때나 전후의 식량부족을 메우기 위해 나라에서 생산자에게 일정 물량의 농산물을 강제로 바치게 한 제도

15 논, 밭 등이 저수지, 보, 양수장과 같은 관개시설에 의해 물을 받게 되는 면적

한편 농촌경제를 자금 면에서 지원하기 위해 1907년 금융조합이 창설되었고 이외에 식산은행(殖産銀行)¹⁶이나 동척 금융부에서도 농업신용을 담당하기도 하였다. 그 후 1926년 농회(農會)가 설립되어 농사개량, 농촌경제 개선을 지향하면서 농업지도, 양곡수집, 비료공급, 공판사업을 맡았고 동년 1월에는 산업조합이 생겨 지방 특산물 생산판매를 목적으로 활동하였다. 1935년에는 식산계(殖産契)가 발생, 계원 간 생산품의 판매, 소비품 구매, 공동이용시설, 산업지도(指導) 및 공제사업 등을 실시하였다.

미곡 생산량이 1939년 이후 급감하고 제2차 세계대전의 조짐이 짙어지기 시작하자 비료공장은 화약제조공장으로 변하여 미곡 거래는 강력한 통제를 받기 시작하였다. 이에 따른 조치로서 공출제도가 실시되었으며 1943년에는 조선식량관리령을 내려 양곡시장이 폐쇄되고 양곡 배급제와 공출제가 더욱 강화되었다. 강제 공출에 의해 1941년 162만 1,000톤, 1942년 126만 1,000톤, 1943년 172만 1,000톤, 1944년에 134만 6,000톤이 수집되어 대부분 일본으로 반출되었다. 한국 내에서는 극심한 식량난으로 만주산 비료용 대두박까지 식용으로 배급하게 되고 초근목피(草根木皮)로 연명하는 농민이 많아져 농민의 생산의욕 감퇴는 물론 경지감소와 생산성 저하로 이어졌다.

이와 같이 토지개혁에 의한 토지 집중화와 공출제도에 의한 생산성 감소 등은 해방을 맞이한 한국 농업에 새로운 정책방향을 설정해야 할 과제를 넘겨주었다. 지주와 소작의 심한 계급 분화와 식량 부족 등을 야기한 일제의 정책은 해방 후에도 정책 비중을 농업에 집약시키지 않으면 안 된다는 난제를 던져 주게 된 것이다.

1.3. 해방 이후의 농정

해방 이후 1960년에 이르기까지 약 15년간에 걸쳐 농업의 획기적 전환을 가

¹⁶ 일제강점기 특수은행으로 조선총독부의 산업정책을 금융 측면에서 지원

저울만한 정책의 실시는 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 오히려 이 기간 동안 농업은 정부의 경제안정 정책을 위한 밑거름으로서 희생과 인내를 강요당하는 위치에 있었다고 할 수 있다. 즉, 우리나라 경제의 최대 목표인 물가안정에 가장 큰 역할을 하도록 강요되었다.

이는 당시의 물가안정이 바로 곡가안정을 통해 이룩되었기 때문에 물가안정을 위해 곡물가격 통제에 급급하지 않을 수 없었다. 이를 위해 미국의 잉여농산물 도입도 서슴치 않아 국내 농산물과 경쟁관계를 유지시키는 등의 정책 실시로 농산물 가격이 하락하여 생산성 침체의 요인으로 작용했다.

이와 같이 농업이 경제정책에서 경시당하던 시기에서 새로운 전환점을 맞이한 것은 1960년대 이후라고 볼 수 있다. 1960년까지의 경제정책 기조가 안정우선에 있었다면 1961년부터는 경제 확장이 중시되었다. 농업 부문에서도 기존의 농산물 가격안정을 통한 물가안정 정책에서 농업개발과 발전을 목표로 한 정책으로 전환되었다. 과거 어느 때보다 폭넓고 과감한 정책이 5.16 군사정변 이후의 제1차 경제개발 5개년계획에서 비롯되기 시작하였다.

제1차 5개년계획 기간(1962~1966년)의 농정 기본목표는 농업의 근대화와 농가소득 향상 및 식량증산을 통한 자급자족 체제의 확립에 두었다. 이를 달성하기 위한 시책으로 ① 지역농정을 확립하여 적정 농가의 유지 및 창설, ② 경지확대, ③ 농산물 적정 가격 유지, ④ 영농자금 확대 및 비료 보상금 확보, ⑤ 축산의 기업화와 임산자원의 조성, ⑥ 농업단체 육성 등에 중점을 두게 되었다.

이러한 농정시책을 효과적으로 지원하기 위해 각종 법률 및 제도의 개폐(改廢)¹⁷와 신설이 광범위하게 단행되었다. 우선 농업 생산기반을 조성하기 위해 토지개량사업법, 개간 촉진법, 잠업법 등이 제정되었다. 경지 확대, 토지 개량, 종자 갱신 등에 대한 정부 지원이 제도화되었는데, 특히 개간 촉진법 제정 이후 1960~67년 동안 20만 ha에 이르는 농지가 새롭게 조성되었다. 그리고 농업 생산을 간접적으로 지원 또는 규제함과 동시에 유통 면에서도 비료 단속법, 농업 창고법, 농산물 검사법, 잠사가격안정기금법 등을 마련하였다.

17 제도나 기구 등을 고치거나 폐지

특히 이 기간 중 농촌경제에 중대한 의의를 가진 두 가지 정책 조치는 농어촌 고리채 정리와 새로운 통합농협의 발족이었다. 농정사상 처음으로 농어촌 고리채 정리법을 제정, 실시함으로써 농어촌 경제의 악순환을 제거하고 농촌 금융의 정상화를 위한 기반을 마련하였다. 1961년에 제정된 농협법에 의거, 농협은행과 구 농협을 통합, 새로운 농협을 발족시킴으로써 농업 신용 및 경제사업의 효과적인 통합으로 농업 근대화를 위한 본격적인 농협 운동의 기틀을 다지게 되었다. 그 밖에도 농사원에서 농촌진흥청으로의 발전적 개편을 통해 농촌지도 행정의 일원화를 이룩하였으며, 수리조합의 개편, 수협의 조직 등 농업 단체가 정비되었다.

이 기간 중 농업정책의 한 가지 특징은 생산 위주의 정책에서 소득증대를 동시에 고려한 정책으로 진일보하였다는 점이다. 이에 따른 구체적 정책수단으로 나타난 것이 농산물가격 유지법으로 1960년대 후반 양곡가격 지지의 바탕을 마련하였다. 농산정책에 있어서도 비료, 농약, 농기구 등의 생산 자재를 적기에 염가로 공급하는 데 주력하였다. 특히 비료는 자급달성을 위해 비료공장 증설에 주력하였고, 3요소 균형시비와 토양 산성화 방지를 위한 노력이 있었다. 또한 기후적인 제약과 지역성을 감안하여 생산과 유통을 합리적으로 연결시키기 위해 주산지 조성사업을 추진하였으며, 수출 농산물의 증산을 증점적으로 지원하였다. 뿐만 아니라 새로운 종합농협의 발족으로 정책금융과 조합금융을 통합한 농업 금융제도의 완비, 지도 금융체제의 강화, 융자제도의 개선 및 대출재원이 확대되었다.

제1차 경제개발계획의 성공적인 완수에 이어 1967년을 기점으로 한 제2차 5개년계획에 있어서도 농정의 기본목표는 식량증산에 의한 국민식생활의 안정과 농가소득의 향상에 있었다.

농정의 구체적인 방향은 ① 단수 제고와 경지 확장을 통한 식량증산, ② 주산지 조성에 의한 공업원료 작물과 경제작물의 증산, ③ 농민의 증산의욕 고취와 소비 안정을 위한 곡가지지, ④ 사료가격의 안정, 가축의 증식·개량과 가공시설 보강, ⑤ 해외수요가 많은 농산물의 증산과 수출 확대 등으로 설정하였다.

이러한 주요 정책을 구체적으로 뒷받침하기 위해 각종 제도적 조치가 단행

되었다. 그 중에서도 중요한 것은 농업에 관한 헌법이라고 할 수 있는 ‘농업기본법’을 1967년 초에 제정·공포하였고, 농민의 농업자금 조달을 용이하게 하기 위해 ‘농지담보법’(1966년 8월)이 제정되었다는 점이다. 그 밖에도 농산물 가격 안정과 농가경제의 향상을 목적으로 한 ‘농산물가격안정기금법’(1966년 8월)과 재해 예방과 사후대책을 위한 ‘농업재해대책법’(1967년 1월)이 마련되었다. 한편, 미개간지의 개간 촉진을 위한 ‘농지조성법’과 더불어 농수산물 저장처리 및 가공업을 개발·육성하여 농어민 소득을 증진시키기 위한 ‘농어촌개발공사’가 설립되었다.

제2차 5개년계획 기간 중 가장 획기적인 정책은 농산물 가격지지의 강화와 성장농산물(成長農産物)의 증진 시책이라고 할 수 있다. 이러한 정책 전환은 농공 간 소득격차의 해소를 위한 적극적인 정책의지를 반영한 것이며 농업생산 구조의 고도화를 촉진함으로써 상업적 영농의 전개를 통해 농산물 수요의 증가와 다양화 추세에 대응하기 위한 것이었다.

우선 가격 정책 면에서 고미가 정책으로의 전환과 이중맥가제(二重麥價制)의 실시는 농정사상 획기적인 전기를 이루었다. 과거의 저미가 정책은 식량 증산의 저해요인으로 작용하였으며, 미곡 소비를 더욱 조장함으로써 식량의 자급도를 오히려 저하시켜 왔음에 비추어 정부는 1968년부터 주곡 자급 목표를 앞당기기 위해 과감하게 고미가 정책으로 전환하게 된 것이다. 1965년 이후 3년간 계속 10% 내외로 인상하였던 미곡 매입가격은 1968년산에 대해서는 13.7%, 1969년산 22.6%, 1970년산 35.9%, 1971년산 25%의 파격적인 인상을 단행하였다. 한편 1960년대 상반기 저맥가 정책과 미곡의 편중소비로 맥류생산이 담보상태를 벗어나지 못했기 때문에 맥류에 대해서도 1969년부터 가격예시제의 실시와 더불어 이중맥가제를 채택하게 되었다.

이러한 획기적인 생산자 가격정책과 수매 규모의 꾸준한 확대는 주곡의 계절진폭을 크게 완화하고 미곡 소비절약과 맥류 소비촉진에 크게 기여하였다. 아울러 농산물 유통 개선에 대한 정책이 강화되어 농산물 가격안정기금의 규모가 늘어났고 농산물 비축제도의 확립으로 가격의 계절 변동이 극심한 주요 농산물의 수매·비축 및 방출이 늘어났다.

한편 도시와 농촌 간 격차 없는 균형성장을 위한 적극적인 농업개발 시책으로 1968년부터 농어민 소득증대 특별사업에 착수하였다. 1968년부터 1971년까지를 제1차 계획기간, 1972년부터 1976년까지를 제2차 계획기간으로 추진된 본 사업은 농업개발의 핵심이 될 수 있는 지역을 선정하여 자금과 기술, 그리고 행정지원을 집중적으로 투입하여 지역특화 농업의 개발, 생계 농업에서 상업농업으로의 전환 및 농어민의 소득 증대라는 3중 효과를 올리게 되었다.

1971년에 끝난 제1차 계획의 사업실적을 보면 총 459억 원의 자금이 투입되어 90개의 단지에서 43개 작목을 대상으로 41만 호의 농가가 참여하여 성장농산물을 중심으로 상업적 영농의 기틀을 마련하였다.

한편 농업자금 지원에 있어서도 1968년 이후 재정 투융자의 급속한 신장과 중장기 농업개발 자금의 비중이 크게 늘어나 개발 금융체제가 강화되었다. 이것은 경제개발 계획 사업의 본격화에 따라 정부의 이차(利差)보상에 의해 농협 예수금(預受金)¹⁸ 자원의 상당한 부분이 저리의 농업개발 자금으로 공급되었다. 이는 개발 자금의 추가재원을 조달하기 위한 외국 차관의 도입·활용에서 기인한 것이다. 총 농업자금 중에서 중장기 자금의 비중은 1961년 39.8%에서 1967년 44.9%, 1971년에는 67.0%로 늘어나 그 규모가 546억 원에 이르렀다.

제3차 5개년 경제개발 계획이 출범한 1972년을 기점으로 한국농업과 농정은 새로운 전환기를 맞게 되었다. 초기 공업화 단계로 이행하게 된 그동안의 개발 성과를 바탕으로 ① 중화학 공업의 건설, ② 농어촌의 개혁적 개발, ③ 수출의 획기적 증대라는 3대 정책목표를 설정하고 농촌 중점개발을 위한 각종 정책이 새마을운동을 원동력으로 활발히 추진되기 시작하였다.

농촌 새마을운동은 농촌의 생활환경을 근본적으로 변화시켰을 뿐만 아니라 농촌사회에 자조, 협동의 노력을 점화시킴으로써 농민들에게 새로운 활기와 자신감을 불어넣게 된 전기가 되었다는 점에 그 역사적 의의를 찾을 수 있다. 1971년 전국 3만 3,627개 마을에 새마을 가꾸기 시범사업으로 시작된 농촌 새

18 거래에 관계된 선금이나 보증금으로서 임시로 받아서 나중에 돌려줄 금액 또는 그것을 처리하는 계정 과목

마을 운동은 1972년부터 환경 개선사업을 본격적으로 실시하게 되었다. 1973년 이후에는 지붕개량, 농촌 전화 등 복지·환경사업의 다각적인 전개와 아울러 농업용수 개발, 생산기반 확충, 협동 생산, 새마을 공장건설 등 생산, 소득사업으로 방향 전환을 이룩하였다.

농촌 새마을운동의 전국적인 전개와 아울러 농업 생산정책의 방향은 주곡 증산에 중점을 두었다. 특히 1973~74년에 걸친 세계 식량과동을 계기로 식량 자급을 위한 정책과 노력이 그 어느 때보다 강화되었으며 이를 위해 비료, 농약, 농기계 등 영농자재와 자금지원도 식량 증산에 집중 투입되었다.

특히 통일벼 계통 품종의 개발과 보급에 따른 다수확 기술의 급속한 진전이 있었다. 일반 재래품종보다 30% 증수가 가능한 통일벼는 1969년 생산력 검증 시험을 거친 후 1971년부터 전국 2,750ha에 집단 재배가 실시되었으며, 1972년 2만 2,971개 단지, 18만 7,000ha에 확대 재배되기 시작하여 1976년에 와서는 무려 53만 3,000ha의 재배면적으로 급격히 보급되었다. 이와 함께 보은 묘판의 설치 확대, 영농 시한제의 도입, 집단재배 및 공동 방제 등 다수확 기술의 보급으로 1975년에는 우리나라 농업사상 처음으로 460만 8,000톤의 미곡 생산량을 돌파, 주곡 자급의 기반을 확고히 하였다.

제3차 5개년계획 기간 중 농업 생산기반 조성사업으로 주목할 점은 4대강 유역 종합개발의 착수라고 볼 수 있다. 한강, 낙동강, 금강, 영산강 등 4대강 유역의 대단위 종합개발 사업은 종래의 농업용수 개발 사업과는 달리 다목적 댐과 발전소를 동시에 건설함은 물론 하천개수(河川改修), 관개개선(灌溉改善), 조림(造林) 및 사방(砂防), 음료수(飲料水)·공업용수·농업용수의 공급 등 다목적 사업을 종합적으로 실시함으로써 농촌 생산기반에 근본적인 변혁을 모색하게 되었다.

그리고 이 시기에 와서 가장 두드러진 농정의 핵심은 농지 보존과 그 이용도의 제고에 있었다. 1960년대 중반, 개간 붐을 타고 증가 추세를 보였던 농지면적은 공업화 및 도시화의 진전에 따라 공업용지, 택지, 기타 산업용지로의 전환이 가속화되어 1968~1971년 약 10만 ha가 감소하였다. 이에 정부는 1973년 ‘농지보전과 이용에 관한 법률’을 제정·공포하고 모든 농지를 절대농지와 상대

농지로 구분·설정하여 농지의 전용을 강력하게 억제하였다. 그 후에도 이러한 농지 보존시책은 더욱 강화되었고, 농지자원의 잠식을 보완하기 위해 산지(山地)자원의 개발과 이용을 제고하는 등 정책적 노력이 계속 전개되었다.

2. 해방 이전의 주요 정책

2.1. 일제강점기의 식량 수급 상황

우리나라의 식량생산은 일본의 식민지적 통치기에 있어서 급격히 증대하였으나 일본경제에 예속된 우리경제는 식량수급의 국내적 균형을 독자적으로 유지하지 못하고 끊임없는 불안정을 겪지 않을 수 없었다.

강화도조약의 체결을 계기로 하여 일본의 제국주의적 침략의 길이 열리고 청일전쟁과 러일전쟁을 거쳐 한국에 대한 일본의 지배권이 확립되었다. 일본은 한국을 상품시장 및 원료 공급지로 삼으려는 식민지 정책을 강화하기 시작하였으며, 그 일환으로 식량증산에 상당한 적극성을 보였다.

이에 따라 1906년 농공은행과 수리조합, 1907년 금융조합, 1908년 동양척식주식회사 등 근대적인 농업 진흥기관을 계속해서 설립하는 한편, 이를 기반으로 수리관개 개선, 시비 장려, 우량종자 보급, 미개간지 개간, 농업자금 대출 등 각종 생산지원 시책을 전개하였다.

미곡 생산량(현미)은 한·일 강제병합 직후인 1911년 179만 3,000톤에서 화학비료의 사용과 개간 등에 의해 해마다 증가하여 1913년 187만 7,000톤, 1916년에는 216만 톤, 1918년에는 237만 1,000톤에 달하였다. 그 결과 평균 수확량은 1911~1915년 190만 7,000톤에서 1916~1920년 218만 6,000톤으로 증가하였다.

2.2. 산미증식계획(産米増殖計劃)

한편 일본은 1914년 제1차 세계대전의 발발에 따라 공업 부문이 비약적으로 발전하고 인구가 증가하여 국내 식량 생산만으로 수요를 충족시키기가 어려웠다. 일본의 한국쌀 수입은 강제병합 이후 소규모로 이루어져 왔지만, 1914년 이후로는 연간 28만 8,000톤 이상이 수입되었다.

일본의 미곡 수입 증가는 결국 한국의 식량 공급 능력의 획기적인 강화를 필요로 했다. 이에 따라 1920년부터 산미증식계획이 추진되었다. 이 계획은 일본 본토를 위한 안정적인 식량 보급기지로서 한국의 지위를 강화하자는 데 목적이 있었으며 “일본 영토에 있어서 최초의 대규모적이고 집중적인 농업개발”이며 “중요 국책해결의 관건”이라고 일본은 자찬하였다.

이 계획은 1920년부터 1934년까지 15년 동안 42만 7,500ha의 토지 개량사업을 시행하는 한편, 경종법(耕種法) 개량, 비료의 증시(増施) 등에 의해 132만 5,000톤의 증산을 목표로 하고 있었다. 그러나 계획 착수 후 5년이 지난 1925년의 실적이 부진하게 나타나자 1926년에 갱신계획을 수립하였다. 이 갱신계획은 1926년부터 12년 동안 토지 개량 35만 ha, 개간 3만 2,000ha, 간척 3만 3,000ha를 목표로 하였다.

이 새로운 계획의 실적도 대체로 좋지 못하였지만 1926~1933년 동안 수리조합 구역에서 12만 5,348ha의 토지개량이 시행되어 현미 58만 6,000톤이 증가하였고, 비 수리조합 구역에서 2만 4,619ha의 토지개량과 현미 3만 6,000톤이 증가하였다.

이와 같은 식량증산 정책의 결과, 미곡 생산량(현미 기준)은 1916년 216만 톤에서 1921년 222만 톤, 1926년 283만 7,000톤, 1930년에는 297만 3,000톤으로 급증하였고, 1937년에는 415만 3,000톤이라는 최고기록을 나타내기에 이르렀다.

<표 1> 해방 전 미곡 수급 추이(남북한)

연 도	생산량 (천 톤)	수출량 (천 톤)	수입량 (천 톤)	국내 소비량 (천 톤)	국내 인구 (천 명)	1인당 소비량 (kg)
1910	1,613	78	2	1,422	14,055	102.0
1914	2,190	368	4	1,671	16,278	102.7
1919	1,970	301	8	1,537	17,288	89.0
1924	2,049	685	140	1,358	19,015	71.4
1929	2,124	782	84	1,275	20,256	62.9
1930	2,973	1,211	10	1,560	20,262	77.0
1931	2,460	1,092	15	1,208	20,599	58.6
1932	2,533	1,163	16	1,207	20,791	58.0
1933	2,820	1,368	18	1,269	21,125	60.0
1934	2,591	1,296	42	1,134	21,891	51.8
1935	2,617	1,370	22	1,219	22,047	55.3
1936	3,009	1,037	29	1,643	22,355	79.9
1937	4,153	1,583	6	2,282	22,633	100.8
1938	3,742	993	44	2,527	22,800	110.9
1939	2,225	87	54	2,013	22,890	88.0
1940	3,492	609	-	2,498	24,040	104.0
1941	3,857	903	-	2,615	25,256	106.1
1942	2,432	188	133	2,204	26,461	83.2
1943	2,901	593	-	2,102	26,408	79.6
1944	2,488	253	-	2,058	25,641	80.4

자료: 조선은행, 조선경제연보(1948).

이러한 양곡 증산에 힘입어 수출도 격증하였다. 식량 수출지역은 주로 일본이었으나, 그 밖에 중국 및 소련에 대한 수출도 적지 않았으며 주로 대두, 소맥, 소맥분 등을 수출하였다. 미곡 수출량은 1910년 7만 8,000톤에서 1929년 78만 2,000톤, 1930년에는 121만 1,000톤에 달하였고 1937년에는 158만 3,000톤에 이르기까지 급증하였다.

이와 같은 양곡 수출은 일본의 식민지 정책에 따른 강제적 이출(移出)까지도 포함한 것이었다. 따라서 이 당시의 수출은 일본 본토의 식량수급 균형이 주안 이 되었고 한국의 식량사정과는 관계없이 이루어진 경우가 많았으며, 그 결과 국내 식량경제에 불안정을 가져오는 때가 많았다. 사실상 곡가는 해마다 변동

이 심하여 1910년부터 1919년까지 연평균 약 30%씩 상승하였으며, 1921년부터는 약 50%의 범위 내에서 해마다 극심한 등락현상을 보였다.

2.3. 산미증식계획의 전환

산미증식계획의 전개로 1930년 미곡 생산량이 297만 3,000톤에 이르는 대풍작을 보였고 일본 본토에서도 쌀은 풍작으로 나타났다. 그 결과 한국과 일본 양국 모두 미가가 폭락하여 농촌경제의 궁핍이 현저하였다.

일본은 이미 1928년부터 자국 내 곡가를 유지하기 위해 한국과 대만으로 부터 수입을 제한하여 왔는데 1933년 3월 ‘미곡통제법’을 제정하여 이러한 수입 제한조치를 더욱 강화하였다.

이와 같은 미곡 공급사정의 호전에 따라 1934년 5월 ‘산미증식 갱신계획’을 일본의 급박한 사정이 완화될 때까지 중지하여 토지개량 사업도 계속 공사나 추가개량 및 재해복구 공사를 제외하고는 중단하도록 조치하였다.

2.4. 제2차 세계대전과 식량통제

그러나 식량경제의 호조는 오래 가지 못하였다. 1937년 중일전쟁이 발발하자 양곡 수요는 다시 급증한 반면 일본의 농업 생산력은 크게 감소되었고, 더욱이 1939년에는 일찍이 볼 수 없었던 대조해(大早害)로 양곡 생산량은 평년작의 40%에 불과한 큰 폭의 감소를 보였다. 그리하여 일본은 수입 억제 방침을 전환하지 않을 수 없게 되었고, 한국에서도 1939년부터 산미증식계획을 재개하게 된다.

1940년부터 미곡의 생산·수집량은 회복세를 보였으나, 이전의 수집량에는 미치지 못하였다. 더욱이 1941년 태평양전쟁이 발발함에 따라 막대한 군량확보가 필요하게 되어 식량정책에 있어서 특별한 조치를 강구하지 않을 수 없었

다. 이에 1941년 양곡의 공출제와 배급제를 실시하고 조선양곡 배급조합 및 도(道)배급조합을 설립하여 식량 배급과 수출입 업무를 담당케 하였다.

이어서 1943년 8월에는 군량 확보와 국민 식생활의 내핍(耐乏)¹⁹을 피하기 위해 ‘조선식량관리령’을 공포하고 양곡시장을 폐쇄하였으며 양곡배급 및 공출제를 더욱 강화하였다. 이에 따라 국산 양곡 및 수입 양곡의 전반적인 관리권을 행정기관에서 장악하게 되고 업무 대행기관으로 1943년 10월 ‘조선식량영단(朝鮮食糧營團)’이 설립되었다.

조선식량영단은 당시의 중앙 및 지방 양곡회사를 통합한 것으로 양곡의 수집 및 행정기관에 매도하는 업무와 산하기구인 식량 배급조합을 통하여 배급 업무를 실시하도록 되어 있었다.

이러한 양곡 통제정책은 1945년까지 계속되었다. 일제강점기 36년에 걸친 미곡 증산에도 불구하고 농촌은 영락(零落)²⁰하고 농민은 빈곤하였다. 매년 5, 6월이 되면 맥류 수확을 목전에 두고 식량이 부족하여 초근목피로 생명을 이어가는 춘궁기(春窮期) 또는 보릿고개라 부르는 궁핍기를 지나야 했다. 미곡은 생산하더라도 소위 환금(換金)²¹작물이라 하여 전량 판매 또는 공출하고, 맥류, 조 등 잡곡을 주식으로 하였다.

3. 해방 이후의 주요 정책(1945~1949년)

3.1. 해방 이후 식량수급 상황

19 궁핍을 참고 견딤

20 권세(權勢)나 살림이 줄어서 보잘것없는 상태

21 물건을 팔아서 돈으로 바꿈

해방 직후 우리나라의 식량사정은 생산의 불확실성, 양곡 재고 소진 등의 공급측 요인에다가 해외 귀환 동포의 급증에 따른 국내 소비 인구의 증가, 일제하에 억제되었던 양곡 소비의 반발적인 증대 등의 수요측 요인으로 극도로 악화되었다.

해방을 맞이한 1945년 8월에는 이미 1945양곡연도 말이 가까워져 국내 양곡 대부분이 소진되어 있었다. 일본 본토의 긴박한 식량 사정과 남방 및 북방의 병력에 대한 군량 확보라는 지상명제를 위해 양곡 수출이 강행되었기 때문에 당시 국내 양곡 재고는 미미한 형편이었다.

더욱이 해방과 더불어 국토의 남북 양단에 따라 일본, 만주, 중국 등 해외에서 약 150만 명의 동포가 귀환하였고, 북한에서 약 80만 명의 인구가 남하하였기 때문에 국내 소비 인구는 급증하였다. 미군정부 통계에 의하면 남한의 총 인구는 1944년 5월 말 1,656만 5,000명이었는데, 만 2년 후인 1946년 8월 말 1,936만 9,000명으로 280만 4,000명이 증가하였다.

이와 같이 보유 양곡 재고가 거의 없었던 데다가 국내 소비인구가 약 18% 증가하였고, 일제하에서 억눌려왔던 양곡 소비가 반발적으로 증가하였기 때문에 식량사정은 크게 악화될 수밖에 없었다.

국내 미곡 생산량의 감소는 이러한 식량난을 더욱 고조시켰다. 1945년 쌀 생산량은 감소하였고, 1946년산 보리 생산량을 합한 1946양곡연도의 국내 양곡 총생산량은 286만 2,000톤이었다. 이에 따라 미군정은 구호양곡으로 16만 4,000톤의 소맥을 도입하여 식량난을 완화하려 하였으나, 곡가는 계속 상승하였다. 1946년산 쌀 생산량은 전년보다 감소한 173만 5,000톤으로 1947양곡연도 국내 양곡 총생산량은 265만 톤에 불과하였다. 이어 1948양곡연도에는 1947년산 쌀 생산량이 전년보다 25만 9,000톤이 증가한 199만 4,000톤을 기록, 국내 양곡 총생산량은 290만 3,000톤에 달하였고 수입량도 29만 6,000톤을 확보하였으나, 식량난은 해소되지 않았다.

이와 같이 식량사정이 악화됨에 따라 해방 이후 곡가는 계속 상승하여 해방 당시 백미 1말 당 150~200원 수준의 미가가 1946년 700원까지 상승하였고, 1947년 1,200원, 1948년에는 1,900원으로 급등하였다.

1949양곡연도 들어 1948년산 쌀 생산량이 전년보다 23만 톤 증가한 223만 톤에 달하였고, 1949년산 보리도 풍작이어서 국내 양곡 총생산량이 340만 톤으로 증가하였다. 이에 따라 식량문제는 처음으로 소강상태를 이루게 되어 연중 수입량도 6만 7,000톤으로 줄어들었고, 곡가도 전년대비 10% 상승에 그쳐 상당한 안정세를 보이게 되었다.

이어 1950년에도 양곡 생산은 대체로 호조를 보여 전년도와 거의 비슷한 338만 8,000톤을 기록하였고, 수입량도 4만 7,000톤으로 감소하였으며 해방 후 처음으로 미곡 9만 톤을 일본에 수출하였다.

3.2. 전면적인 식량통제하의 양정

해방을 맞이한 1945년부터 1949년까지를 식량정책의 제1기라고 볼 수 있다. 제1기 식량정책의 특징은 일제강점기의 통제정책에 이어서 전면적인 유통 통제와 배급제가 실시되었다는 점이다.

우리나라에서의 식량통제는 일제 시 1943년에 제정된 ‘조선식량관리령’에 의해 실시되어 왔다. 해방 후 미군정은 1945년 10월 자유주의 이념과 식량통제에 대한 국민의 혐오감 등에 부응하여 식량수급에 대한 확고한 전망 없이 통제정책을 철폐하고 양곡 자유시장을 개방하였다. 즉, 미곡의 자유판매 금지규정, 각 행정기관에 미곡판매를 강제한 규정, 그리고 미가를 제한하는 규정 등을 폐지함과 아울러 일본인 또는 일본인 지배하의 각 기관이 소유한 미곡은 ‘조선생활필수품회사’에 매도해야 한다는 내용의 조치를 취했으며, 이에 따라 양곡의 공출·배급제가 철폐되었다.

3.2.1. 미가공정제(米價公定制) 실시

그러나 이러한 양곡의 자유시장제는 오래 갈 수가 없었다. 월남 동포와 해외 귀환 동포 등 소비 인구의 급증과 일제 시 억제되어 왔던 소비의 반발적 증대

는 식량사정의 악화를 더욱 부채질하였고 곡가는 견잡을 수 없이 급등하였다.

이리하여 미 군정은 자유시장을 허용한 후 불과 1개월 반이 지난 1945년 11월에 다시 미곡 통제로 돌아섰다. 미군정청은 어떠한 필수품이든지 배급할당 허가제 및 기타 방법으로 통제하게 되었으며, 미 군정 장관이 권한을 부여한 대행기관으로 하여금 미곡의 최고 소매가격을 확보토록 하는 ‘미가공정제’를 실시하였다.

3.2.2. 미곡수집령 실시

그러나 미온적인 미가공정제는 거의 실효를 거두지 못하여 매점매석 등으로 공정가격은 공문화(空文化)되었고 시장에는 미곡 기근현상이 나타났다.

이에 따라 1946년 1월 미군정청 법령에 의거 미곡수집령을 제정·공포, 식량의 직접통제로 후퇴하였다. 미곡수집령은 농가의 잉여양곡 수집과 비농가에 대한 배급을 목적으로 한 것으로 농가에서는 상주 가족 1인당 1석의 100분의 45에 해당하는 물량의 미곡보유가 허용되었고, 그 이상을 소지한 농가는 초과량을 최고 공정가격에 의해 행정기관에 매도하도록 되어 있었다.

그러나 미곡수집령에 의한 미곡의 수집실적은 수집가격이 시가를 하회하였기 때문에 매우 부진하였고, 계획에 큰 차질을 가져왔다.

3.2.3. 중앙식량행정처 설립

미곡통제가 점차 강화됨에 따라 취급기관을 전문화할 필요가 있었기 때문에 1946년 5월 ‘중앙식량행정처’가 설립되었다. 중앙식량행정처는 양곡의 수집·이동 및 저장 등의 광범위한 업무를 담당할 뿐만 아니라 식량정책과 계획업무도 담당케 하였으며, 이에 따라 동년 8월에는 미곡수집령을 폐지하고 중앙식량행정처에 의해서만 양정 및 관개사업의 조정을 수행하도록 하였다. 또한 농업부에 의해 제공된 생활통계를 바탕으로 각도의 양곡 수집 할당량을 결정하고 수집된 양곡을 정부 통제하에 배급하였다.

중앙식량행정처는 1948년 8월까지 업무를 지속하고 정부수립에 따라 업무

의 일부를 정부에 이관하였다. 1948년 8월 ‘미곡법’이 제정·공포되어 양곡 공출과 배급을 주요 내용으로 하는 식량통제가 더욱 강화되었다.

이와 같은 양곡 수집 통제는 식량공급의 절대량이 부족했던 당시의 정황에 비추어 볼 때 불가피한 것이었지만, 시가보다 낮은 가격에 반강제적으로 수집하였기 때문에 농민에게 일방적인 희생을 강요하였으며 공출제라는 비난을 받아왔다.

3.2.4. 양곡매입법 실시

이러한 결함을 시정하기 위해 정부수립 직후인 1948년 10월 ‘양곡매입법’을 제정, 실시하게 되었다. 이 법에서는 양곡 자유시장의 존재를 인정하지 않고 전면통제를 그대로 실시하는 것을 내용으로 하면서도 그 취지는 ① 종래의 공출제는 농민에게 희생을 강요하였으나, 현재로서는 양곡 통제가 불가피하며, 자유 판매 병행은 대지주에게만 유리한 것이고, ② 매입방법은 수량과 기간의 제한 없이 농민의 잉여 양곡을 정부가 매입토록 하되 매상가격만을 적절히 보장해 준다면 농민에게 불리함이 없을 것이라는 점에 있었다.

양곡매입법의 주요골자는 ① 양곡의 생산자와 지주는 자가용 식량과 종곡(種穀)을 제외한 잔여량을 정부에 매도하고, ② 토지 경작자는 지주를 대신하여 토지에서 생산된 양곡의 3분의 1을 지정된 기간 내에 정부에 매도하며, ③ 양곡의 자유거래를 원칙적으로 금지, 위반자는 처벌하는 동시에, ④ 정부가 매입하는 가격은 생산비, 생계비 및 기타 경제사정을 참작하여 결정하도록 되어 있었다.

한편 시행령에 의해 양곡 매입 사무는 일제 시 ‘조선식량영단(1943년 10월 설립)’의 종신인 ‘조선생활품영단(1946년 2월 발족)’에 위임하였다. 조선생활품영단은 1948년 11월 ‘대한식량공사’로 개명되었는데 각 도에 지사를 두고 지사 아래에 출장소를 두어 양곡수집과 배급을 관장하였다. 배급소는 서울, 부산, 마산의 3개 도시만 직영하고 기타 지역은 지정 소매상 조합에 매도하여 배급업무를 담당토록 하였다. 대한식량공사는 양곡의 수집, 이동, 배급뿐만 아니라 정

미·제분까지도 담당해 왔는데 경영상의 어려움으로 1949년 11월부터 모든 업무를 ‘금융조합연합회’에 인계하고 1950년 1월 해산되었다.

양곡매입법은 1948년 11월부터 실시되었으나 당초의 매입계획은 정부매입가격이 시장가격보다 낮았고 보상 물자의 지급이 실시되지 못하여 좌절되었다. 그리하여 정부가 확보한 양곡으로는 비농가 전체를 대상으로 한 일반배급제를 유지하는 것이 불가능하였기 때문에 정부의 양곡정책은 근본적인 변경이 불가피하게 되었다.

이 때문에 공무원과 영세민 등 일부 계층 약 289만 명에 한해서 배급하는 ‘중점배급제’를 실시하고 그 밖의 일반 비농가는 각자 임의로 시장에서 구매할 수밖에 없었다.

이러한 중점배급제는 양곡 자유시장을 허용치 않고서는 불가능하였으며 1949년 7월에 ‘식량임시긴급조치법’을 제정함으로써 전면적인 식량통제는 중지부를 찍고 만 4년 만에 다시 양곡 자유시장이 허용되기에 이르렀다. 이와 같이 식량통제가 전면 해제된 것은 통제 정책의 핵심인 양곡 매입이 실패한 데에 가장 큰 원인이 있었지만, 이와 아울러 1948년산 쌀 생산량이 전년대비 약 10%가 증가하여 식량사정이 다소 완화되고 1949년 곡가도 전년대비 10% 상승에 그치는 상당한 안정성을 보이게 된 데에도 또 하나의 이유가 있었다.

4. 한국전쟁 전후의 주요 정책(1950~1956년)

4.1. 한국전쟁과 식량수급 상황

식량경제의 안정상태는 1950년 6월 한국전쟁이 발발함에 따라 송두리째 무너지게 되었다. 전쟁 수행상 필요한 군량확보와 난민 수호 양곡 공급 등으로

정부의 관리양곡 수요가 늘어나고, 피난민의 남하로 소비 인구가 급증한 반면 전쟁에 따른 양곡재고의 손실이나 경작포기가 적지 않았기 때문에 심각한 식량난을 맞게 되었다.

더욱이 1951년산 맥류 생산량은 보기 드문 가뭄으로 1950년 72만 1,000톤에 비해 40% 이상이 감소한 43만 8,000톤에 불과하였기 때문에 1951양곡연도 국내 양곡 총생산량은 292만 1,000톤으로 감소하였다. 이에 반해 수입량은 21만 3,000톤에 불과하였고, 1인당 양곡 공급량은 155kg으로 떨어졌다.

또한 1951년산 미곡도 평년작인 215만 2,000톤에 비해 약 30% 감소한 163만 4,000톤이 생산되어 1952양곡연도 국내 양곡 총생산량은 1950년도보다 72만 톤이 부족한 264만 톤으로 감소하였다. 한편, 수입량은 1951년도의 2배인 45만 1,000톤으로 증가하였으나, 1인당 양곡공급량은 151kg까지 줄어들었다.

<표 2> 한국전쟁 발발 직후의 미가 추이

년 월	미가 ¹⁾ (환/말)	미가지수	소매물가지수 ²⁾
1951년 9월	339	100.0	100.0
12월	314	92.6	96.0
1952년 1월	398	117.4	106.1
2월	494	145.7	127.2
3월	666	196.5	156.0
4월	722	213.0	163.5
5월	983	291.4	177.1
6월	1,116	329.2	179.7
7월	1,244	367.0	189.0
8월	1,304	384.7	205.5
9월	1,264	372.9	220.3
10월	992	292.6	191.9
11월	848	250.1	184.9

주: 1) 서울 소매 물가임.

2) 서울 소매물가 지수임.

자료: 한국은행 조사부. 경제연감(1955).

이에 따라 곡물가격은 한국전쟁 발발 직후부터 급등세를 보였다. 미국의 연평균 가격은 1949년 정곡 석당 191환에서 1950년 906환으로 약 4배 상승하였고, 1951년에는 2,570환으로 다시 약 3배 상승하였으며 1952년에는 9,300환까지 상승하였다. 당시의 곡가는 1달 동안 최고 45%까지 상승한 바 있는데 타물가와 비교하면 1951년 9월을 100으로 볼 때 1952년 9월의 곡가는 372.9, 곡물을 포함한 전체 물가는 220.3으로 곡가는 다른 물가의 2배 수준의 상승률을 보였다<표 2 참조>.

한편 1953양곡연도에는 1952년산 미곡이 평년작에 비해 거의 86만 4,000톤이 감소한 133만 7,000톤으로 추계되어 식량수급 계획상 약 100만 톤 정도의 식량 부족이 예상되었기 때문에 해방 후 당시까지 최대 규모인 102만 2,000톤을 수입하였다.

이와 같은 방대한 양곡수입은 커다란 부작용을 초래하였다. 이제까지의 양곡부족은 과잉 상태로 돌변하여 시장에는 많은 물량의 양곡이 공급되었고, 상승세에 있던 곡가는 급락하기 시작하였다. 1953년 7월 백미 1말당 1,170환이었던 미가는 동년 8월부터 하락세로 전환하여 10월에 766환, 12월에는 723환으로 떨어졌고 1954년 4월에는 623환까지 하락하였다<표 3 참조>.

<표 3> 서울 미곡 소매물가 추이

단위: 환/말(정곡)

년\월	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1953	912	1,100	1,010	933	952	1,155	1,170	1,080	1,029	766	749	723
1954	685	679	660	623	716	807	900	940	1,007	1,040	1,037	1,068
1955	1,362	1,426	1,405	1,400	1,808	2,402	2,652	2,695	2,959	2,352	1,797	1,874

주: 서울 생활필수품 소매가격임.
자료: 한국은행 조사부. 경제연감(1955).

<표 4> 서울 도매물가의 추이

단위: 1947=100

연도별	총지수	곡물가격지수
1946	55.0	91.2
1947	100.0	100.0
1948	162.9	146.3
1949	222.8	200.7
1950	-	-
1951	2,194.1	2,064.4
1952	4,750.8	7,305.4
1953	5,951.0	7,566.7
1954	7,628.5	6,076.8
1955	13,815.7	14,587.3

자료: 한국은행. 경제통계연감(1955).

특히 보리 가격의 폭락이 심하여 농가가 보리 수확을 포기하는 현상까지 발생하였다. 곡가는 1954년 4월 이후 정부의 가격지지 정책에 힘입어 다시 상승하기 시작하였고, 동년 말에는 1말당 1,000환 수준에서 보합되었다.

1954양곡연도에는 1953년산 쌀 생산과 1954년산 보리 작황이 호조를 보여 국내 양곡 총생산량은 그 당시까지 최고 기록인 346만 8,000톤에 달하였다. 더욱이 1955양곡연도에는 1954년산 쌀 생산량이 전년보다 증가하였고, 1954년 정부관리 양곡의 이월량도 45만 8,000톤에 달했기 때문에 식량수급 계획상 24만 톤의 잉여량이 책정되었다. 이에 따라 미곡 42만 3,000톤의 대일 수출까지 계획되었다.

그러나 1955년 5월부터 곡가는 다시 급등세를 보이기 시작하여 4월 백미 1말당 1,400환에서 5월 1,808환, 6월에는 2,402환으로 올랐고, 9월에는 2,959환까지 상승함으로써 5개월 동안 2배의 오름세를 보였다. 정부는 대일 수출용으로 확보해 두었던 미곡을 서울을 비롯한 주요 시장에 방출하여 곡가 상승을 억제하려 하였으나, 아무런 성과도 얻지 못하였고 신곡 출하기에 가서야 겨우 곡가는 하락세로 전환되었다.

4.2. 한국전쟁 전후의 양정

4.2.1. 양곡관리법의 실시

양곡의 전면통제가 해제된 1949년부터 1956년까지를 식량정책의 제2기라고 볼 수 있다. 제2기 식량정책의 특징은 제1기의 전면 통제에서 부분 통제로 이행하였다는 점이다.

앞서 본 바와 같이 양곡매입법은 뜻한대로 성과를 거두지 못하고 ‘식량임시 긴급조치법’에 의해 대체되어 양곡 자유시장 존립이 허용되는 길이 열렸는데 이 법은 다시 1950년 2월에 폐지되고 ‘양곡관리법’이 제정·공포되었다.

양곡관리법의 기본적인 내용은 정부가 국내 총생산량의 3분의 1 범위 안에서 양곡을 매입하여 군량, 공무원, 영세민에 대하여 중점배급을 실시하는 동시에 양곡의 자유시장을 허용하는 한편, 양곡 유통질서의 확립을 위해 양곡판매업자, 영업용 소비자에 대한 단속을 할 수 있도록 하였다는 점이다. 본 법의 제정으로 기존의 관계법령은 모두 폐기되었다.

<해설자료>

양곡관리법의 주요 내용

- ① 양곡의 생산자는 미곡에 한하여 정부가 지정하는 양을 정부에 매도해야 한다. 단, 자가용 식량과 종곡은 여기서 제외하며 또한 정부가 매입하는 미곡의 총량은 총생산량의 3분의 1을 넘을 수 없다.
- ② 정부는 매년 양곡의 수급계획을 수립하고 그 수량과 매매가격에 대해 국회의 동의를 얻어야 한다.
- ③ 매입가격은 양곡 생산비를 매입 당시의 가격으로 환산한 금액과 미곡의 시가 및 일반 경제 사정을 참작하여 결정해야 한다.

- ④ 정부는 비상시에 대비하여 양곡을 항상 비치해야 한다.
- ⑤ 정부는 필요하다고 인정할 때에는 영리를 목적으로 하는 양곡의 가공과 판매를 제한 또는 금지할 수 있다.
- ⑥ 양곡을 고의로 정부에 매도치 않은 생산자나 폭리를 목적으로 양곡을 매점매석하는 자는 처벌한다.

이상과 같은 내용의 양곡관리법에 의거하여 대한식량공사가 맡아 오다가 1949년 11월 금융조합연합회가 인수한 양곡조작업무(양곡의 판매·수송·보관·가공)는 정부가 관리하게 되었다. 이에 따라 정부는 1950년 5월 ‘양곡관리특별회계법’(법률 제140호)을 제정·공포하여 동 업무를 인수하였다. 다만, 양곡의 하역·운수·보관·도정 등의 업무는 계속 금융조합연합회로 하여금 대행토록 하였다.

본 양곡관리법의 실시는 사실상 이제까지의 양정에 전면적인 변혁을 가져오는 것이었다. 전면적인 양곡통제하에 있어서는 생산자와 소비자가 정부의 수집 및 배급 과정을 통해 직결되므로 배급에 필요한 양곡을 어떻게 원활히 확보할 것인지가 유일한 정책목표가 되었다. 그러나 양곡 자유시장이 개방되어 소비자의 대부분이 의존하게 됨에 따라 정부관리 양곡의 원활한 확보뿐만 아니라 양곡 시장을 어떻게 하면 균형화할 것인가, 특히 곡가 상승을 어떻게 하면 방지할 수 있는지가 가장 중요한 정책목표로 대두되었다. 이러한 곡가조절의 문제는 양곡매입이나 배급제도의 운영에 비해 더욱 곤란하고 미묘한 문제를 제기하기 마련이었다.

4.2.2. 한국전쟁과 식량정책

1950년 6월 한국전쟁이 발발하자 전쟁 수행상 가장 중요한 군량 확보와 피난민에 대한 구호양곡 공급이 가장 중대한 문제로 등장하였다. 이에 따라 정부 관리 양곡 소요규모는 팽창하여 연간 최소 58~72만 톤이 필요하게 되었다.

그러나 1951년과 1952년의 심각한 가뭄과 수해로 인해 미곡 생산량이 평년 작에 비해 각각 20%, 40%나 감소하여 식량사정은 매우 급박해졌다. 더욱이 전시 예산으로 양곡 매상 자금은 극도로 제약되었고, 매상 자금 방출이 전체 물가에 미칠 영향과 충격이 크게 우려되었다. 물론 1949년 6월 공포된 ‘농지개혁법’에 의해 농지대가는 현곡으로 상환하게 되었으나, 그 상환 실적이 매우 저조하여 이것만으로는 정부관리 양곡의 수요를 충당할 수 없었다. 이에 따라 정부는 1951년 9월 ‘임시토지수득세법(臨時土地收得稅法)’을 제정·공포하여 토지수익에 대한 조세는 현물로 납부토록 임시조치를 취하는 한편, 양곡과 비료를 교환하는 ‘양비교환(糧肥交換)제도’를 도입하였다. 이리하여 1952년과 1953년 양곡의 일반 매입은 중지하고 현물세 징수, 물물교환 등의 방법으로 관리양곡을 확보할 것을 계획하였으나, 시장에서의 곡가 상승과 흉작에 따른 절대량의 부족으로 인해 목표량의 전량 확보는 불가능하였다.

곡물가격은 한국전쟁 발발 직후부터 극심한 오름세를 보여 미곡(정곡) 석당 평균 가격은 1949년 191환에서 1952년에는 9,300환으로 2년간 무려 50배의 급등세를 보였다. 이러한 가격 급등을 억제하기 위해 정부는 주요 도시에 대한 양곡 방출을 확대하였으나 실효를 거두지 못하였다. 이에 따라 정부는 곡가의 안정과 관리양곡의 확보를 위하여 구호양곡 도입을 촉구하였고, 아울러 제1 특별 외자대출에 의한 1953년 민간 양곡 도입량은 102만 2,000톤에 달하였다.

이와 같은 방대한 양곡 도입은 오히려 큰 부작용을 일으켜 상승세에 있던 곡가는 1953년 10월부터 폭락하기 시작하였다. 그 결과 심각한 농업 불황을 가져와 농촌경제를 극도로 궁핍화시켰고, 불과 1년 전까지만 해도 곡가 폭등 억제에 주력하던 정부는 가격 폭락 방지와 적정 가격 보장을 위해 골몰해야 하는 사태에 직면하게 되었다.

이에 따라 정부는 1951년 이후 인플레이션 위험 때문에 중지하였던 일반매상(一般買上)제를 1954년부터 다시 부활하는 한편, 미곡의 대일수출을 추진, 양곡의 적정 가격을 보장하고자 하였다. 이와 아울러 춘궁기(春窮期)에 절량농가(絶糧農家)²²를 구제하기 위해 ‘사환곡제도(社還穀制度)’가 1953년 처음으로 실시되었다. 1953년 일반매상 목표량은 14만 1,000톤이었는데 매입가격이 시

가보다 높았기 때문에 12만 1,000톤이 매입되어 목표량의 86%라는 상당한 실적을 보였으며, 미가는 하락세에서 반등, 보합세를 유지하였다.

그러나 1954년산 추곡이 평년작에 비해 약 14만 4,000톤의 증수를 나타내었을 뿐만 아니라 1954년 정부관리 양곡의 이월량이 45만 8,000톤에 달하였다. 이에 따라 1955년 식량 수급 계획상 24만 톤의 잉여량이 책정되었으며, 42만 3,000톤의 대일 수출까지 계획하게 되었다. 그러나 곡가는 1955년 5월부터 다시 급등하기 시작하여 9월에 이르기까지 5개월 동안에 2배의 상승세를 보였다. 정부는 대일 수출용으로 확보했던 미곡을 주요 도시에 방출, 폭등하는 곡가를 억제하려고 하였으나 거의 실효성이 없었고, 신곡 출하기에 이르러 곡가는 겨우 하락세로 전환되었다.

정부는 1955년 11월 금융조합연합회가 대행해 오던 양곡의 하역·운수·보관·도정 등 모든 조작 업무를 인수하기로 하였다. 이것은 중간기관을 배제하여 조작비를 절감시키고 수급 조절의 신속화를 꾀하는 데 목적이 있었다.

1956년에는 농가경제의 궁핍에 따라 실시되어 온 입도선매(立稻先賣)²³를 방지하는 한편, 정부관리 양곡의 확보를 위해 ‘미곡예매제(米穀豫買制)’를 처음으로 실시하였다. 계약 목표량은 5만 8,000톤이었으며, 가마당 매입가격의 약 50%를 봄에 선대(先貸)하고, 추수 후 현물을 수납하는 동시에 그 잔액을 정산하는 제도였다. 이 예매제는 상당한 성과를 거두었는데 예매 이외의 현금 매상은 1만 4,000톤 정도에 불과하였다.

4.2.3. 정부미 배급제와 시장 방출

해방 이후 양곡의 유통정책을 보면 초기에는 자유시장 폐지, 전면 통제로의 이행에 따라 일반 배급제에 의한 양곡 공급이 실시되어 오다가 1947년부터 일반 비농가를 대상으로 하는 일반 배급과 영세농 및 노동자 등을 대상으로 하는 특별 배급의 이원적 제도가 실시되었다. 그 후 1949년부터 양곡 자유시장이 허

22 재해나 흉작 등으로 양식이 떨어진 농가

23 벼를 눈에 세워둔 채로 미리 판다는 것으로 자라고 있는 벼를 파는 행위

용되는 한편 일반 배급제가 철폐되고 중점배급제로 전환되었다.

이 중점배급제는 공무원과 영세민 약 289만 명을 대상으로 일반 공무원에 대해서는 매일 1인 당 2.5홉, 특수 사업장의 중노동자는 5홉, 보급 사업장의 노동자는 4홉씩을 배급토록 되어 있었으며 이에 포함되지 않은 일반 시민은 시장에서 임의로 구입토록 되어 있었다.

그러나 배급대상의 허위신고, 수송과 도정 상의 어려움 등이 예상외로 확대되어 수요층에 대한 적기 공급이 항상 실현되지 못하였기 때문에 배급대상자 이면서도 때때로 시장에서 구입해야 하는 사례가 나타났다.

1950년에는 전년의 중점배급을 더욱 강화하여 실시하였는데 쌀값은 연초부터 급등세를 보여 일반 소비자에게 큰 어려움을 가져왔기 때문에 한 때 일반 배급제로 전환하는 한편, 정부 보유미를 시장에 처음으로 방출하여 곡가 상승을 억제하려 하였다. 방출은 매일 288~720톤 규모로 행해졌는데 한국전쟁 발발로 남하 피난민에 대한 응급 식량배급도 실시하였다. 이와 같은 중점배급제는 1957년까지 계속되었다.

5. 안정기의 주요 정책(1957~1961년)

5.1. 식량 수급 안정기로의 진입

1955년을 고비로 한국경제는 전쟁으로부터의 재건기를 넘어 안정기로 접어들게 되었다. 한국에 대한 미국의 원조 증가, 특히 1955년부터 미국의 잉여농산물 도입은 이러한 안정 기조를 마련하는 데 결정적으로 기여하였다.

1955년산 미국 생산량은 243만 8,000톤으로 전년보다 감소하였고, 1956양곡 연도 국내 양곡 총생산량은 409만 6,000톤을 기록했다. 한편 잉여 농산물 도입

을 주요 내용으로 하는 양곡 수입량은 44만 5,000톤에 달하였고, 1인당 양곡 공급량은 219kg이었다. 공급량 감소로 곡물가격은 1956년 춘궁기로 접어들면서 점차 상승하기 시작하여 연초 백미 가격은 1말당 1,900환에서 4월 2,263환, 6월에는 3,529환으로 약 2배 상승하였고, 9월에는 3,898환으로 최고치에 달했다. 1956년 10월 들어 신곡 출하와 양곡 도입에 따라 곡가는 점차 내림세를 보여 11월에는 3,100환까지 떨어졌다가 1957년 3월까지 3,300환 수준에서 보합세를 보였다.

1957양곡연도에는 1956년산 미곡 생산량이 전년대비 57만 톤 증가한 300만 2,000톤, 양곡 총생산량은 455만 4,000톤이었다. 그러나 곡가는 급격한 상승세를 보이기 시작하여, 6월 백미 가격은 1말당 4,088환까지 급등하였다. 급등세를 보이던 곡가는 양곡 수입의 증가와 신곡 출하에 힘입어 9월부터는 하락하기 시작하였다. 1957년 양곡 수입량은 91만 톤에 이르렀다<표 5 참조>.

<표 5> 양곡 공급량 추이

단위: 천 톤

양곡 연도	미곡 생산량	양곡 생산량	수출량	수입량	총 공급량	인구 (천명)	1인당 공급량 (kg) ¹⁾	식량 자급도 (%)
1946	1,848	2,862	-	172	3,034	19,369	156.7	94.3
1947	1,735	2,650	-	430	3,079	19,886	154.8	86
1948	1,994	2,903	-	296	3,199	20,027	159.7	90.7
1949	2,230	3,400	-	67	3,467	20,188	171.8	98.1
1950	2,122	3,388	90	47	3,345	20,188	165.7	101.3
1951	2,103	2,921	-	213	3,134	20,188	155.2	93.2
1952	1,634	2,640	-	451	3,091	20,527	150.6	85.4
1953	1,337	2,490	-	1,022	3,512	21,546	163.0	70.9
1954	2,036	3,468	0	202	3,669	21,546	170.4	94.5
1955	2,959	4,622	1	83	4,704	20,202	232.8	97.7
1956	2,438	4,096	-	445	4,541	20,724	219.2	88.9
1957	3,002	4,554	-	910	5,464	21,321	256.3	77
1958	3,161	4,962	-	931	5,893	21,910	268.8	79.6
1959	3,150	5,081	9	272	5,344	22,974	232.6	93.7
1960	3,047	5,002	30	506	5,478	24,994	219.2	85.8

주: 1) 1인당 양곡 공급량

1957년부터 1959년까지 양곡 생산은 전례 없는 지속적인 풍작을 기록하였다. 미곡 수확량은 1957년 316만 1,000톤, 1958년 315만 톤, 1959년에는 304만 7,000톤을 기록하였고, 기타 양곡도 1957년 180만 1,000톤에서 1958년 193만 2,000톤, 1959년에는 195만 5,000톤의 생산 실적을 올렸다. 이 기간 동안 양곡 수입은 1957년 이미 91만 톤의 실적을 보였고, 1958년 93만 1,000톤, 1959년에는 27만 2,000톤의 실적을 나타내었다<표 5 참조>. 그 결과 식량문제는 완전히 해소되었으나, 곡가의 하락은 불가피하였다.

반면, 곡물을 제외한 일반물가는 보합 또는 꾸준한 상승세를 보임에 따라 농산물 가격과 공산품 가격 간의 이른바 쉐레²⁴현상이 나타나기 시작하였다. 1958년 들어 곡가는 전년대비 18.1%가 떨어진 반면 곡물 외의 상품가격은 1.3% 하락에 그쳤으며, 1959년에는 곡가가 12.4%로 떨어진 데 비해 곡물 외 상품은 오히려 7.4% 상승하였다. 그 결과 곡물을 제외한 상품 가격에 대한 곡가의 패리티율은 1957년 128.2에서 1958년에는 106.3으로 떨어졌고, 1959년에는 86.7로 급락하였다. 이와 같이 쉐레현상이 뚜렷해짐에 따라 농가의 교역조건은 악화되어 농업경제는 침체를 면치 못하였으며, 1954년에 나타났던 농업 불황이 재현되었다<표 6 참조>.

<표 6> 곡물과 비곡물의 가격지수

단위: 1955=100

연도별	곡물 (A)	비곡물 (B)	패리티율 A/B (%)
1955	100.0	100.0	100.0
1956	159.5	122.4	130.3
1957	183.2	142.9	128.2
1958	150.0	141.1	106.3
1959	131.4	151.6	86.7
1960	157.4	164.2	95.9
1961	195.3	191.2	102.1

24 공산품과 농산물 가격의 차이

5.2. 양정의 자유화 기조 확대

5.2.1. 정책환경의 변화

1956년 이후 식량 수급의 안정기조가 뚜렷해짐에 따라 식량정책도 상당한 변화를 보였다. 이는 1955년 5월 한·미 간 잉여 농산물 도입협정으로 식량 수입의 안정적인 전망이 서게 되어 이제까지의 식량기근에서 완전히 벗어나게 되었기 때문이다.

본 협정에 의해 1956년부터 미곡·소맥·대맥 등이 연간 50만 톤 규모로 도입되었다. 이와 같은 공급 상황의 호전에 힘입어 국내 식량사정이 완화됨에 따라 양정의 자유화 기조가 더욱 확대되었다. 1957년부터 정부의 양곡 배상제가 철폐되어 정부관리 양곡은 토지 소득세(收得稅)²⁵, 농지 상환곡, 양비(糧肥) 교환 등에 의해 확보된 물량과 도입 양곡에 전적으로 의존하게 되었다. 한편 1957년 1월부터 공무원 배급제가 폐지됨으로써 이제까지 실시되어온 중점배급제는 중지부를 찍게 되었으며 민간 수요는 대부분 시장에 의존하게 되었다. 이에 따라 정부는 시장 가격을 간접적으로 조절하는 것을 주안으로 삼게 되었다.

곡물가격은 1956년 이후 비교적 안정세를 보였으나, 1956년산 추곡의 흉작으로 1957년 2월부터 상승하기 시작하였다. 이에 대처하기 위해 정부는 공무원 식량 배급제를 일시적으로 실시하는 한편, 빈곤층을 대상으로 유상(有償)배급제를 실시하였는데 1958년 이후에는 주로 구호양곡의 배급만을 실시하였다.

5.2.2. 미곡담보융자제도(米穀擔保融資制度) 실시

1957년 9월로 접어들면서 풍작이 예상됨에 따라 곡가는 폭락하기 시작하였

25 개인 또는 법인이 일정 기간 동안 얻은 재산에 대하여 매기는 조세의 총칭

다. 대체로 1950년 이래 곡가의 계절적 변동은 매우 심하여 출하기인 연말에는 하락하고 춘궁기에는 폭등하는 경향이 되풀이되어 왔는데 1957년의 경우에는 이와 같은 현상이 특히 심하게 나타났다.

이로 인해 연례적인 곡가의 계절적 변동을 완화하여 농촌경제의 출혈을 막고 경제안정을 도모하기 위해 1957년 가을에 ‘미곡담보융자제도’를 도입·실시하게 되었다. 이 제도는 일제하에서도 실시된 바 있었던 ‘갱인담보대부(粳粨擔保貸付)’와 같은 기능을 가지는 것이었으나, 농민만을 융자대상으로 한다는 점에서 상이하였다.

1957년 처음으로 실시된 미곡담보융자는 기대 이상의 좋은 성과를 거두어 대상농가에 가마당 500~1,000원의 순이익이 보장되었을 뿐만 아니라 미가는 전례 없는 안정세를 유지하였다. 11월 가격을 100으로 하였을 때 예년의 경우, 익년 6월에 130~270까지 오르던 것이 117 수준의 안정세를 보였다.

미담융자제도는 그 후 1968년까지 계속 실시되어 곡가의 계절적 변동 완화에 크게 기여하였다. 미담융자가 실시되기 전인 1953년부터 1956년까지 미가의 연간 평균 변동폭은 62.9%였으나, 1957년 이후 1962년까지의 기간 동안 연간 진폭은 27.0%로 현저한 감소세를 보였다<표 8 참조>.

<표 7> 연도별 미곡담보융자 추이

연도별	융자 계획		융자 실적	
	금액(백만 원)	수량(천 톤)	금액(백만 원)	수량(천 톤)
1957	2,000	144	1,869	140
1958	3,200	230	2,783	210
1959	3,000	216	2,620	201
1960	3,780	259	2,354	169
1961	2,500	144	1,978	120
1962	3,774	216	832	48
1963	4,440	216	1,507	74
1964	3,300	144	2,122	93

자료: 농협중앙회.

<표 8> 미곡용자의 가격 평준화 효과

연도별	최고가격지수	최저가격지수	진폭(%)
1953	123.0	72.0	51.0
1954	121.8	73.0	48.8
1955	150.3	67.3	83.0
1956	131.4	62.8	68.6
평균 진폭	-	-	62.9
1957	118.8	73.4	45.4
1958	113.0	83.1	29.9
1959	112.9	85.9	27.0
1960	124.4	95.7	28.7
1961	107.5	85.4	22.1
1962	108.1	80.8	27.3
평균 진폭	-	-	27.0

자료: 농협중앙회, 농업연보(1964).

5.2.3. 미담양곡의 정부매입

한편 1957년도 미담용자가 성공을 거두었기 때문에 1958년산 하곡에 대해서도 이 제도를 확대하여 하곡담보용자제도를 실시하였다. 그러나 시기가 늦었던 관계로 그 실적이 미미하였으며, 이에 따라 해당 자금을 1958년산 미곡담보 선대자금조로 전용 용자하였다.

1958년산 미담용자는 계획량 23만 톤에 대하여 21만 톤의 실적을 올렸는데 전년도와는 달리 1959년 단경기에도 시중 미가가 계속 낮은 수준이었기 때문에 회수 실적은 극히 부진하여 1959년 8월 말 용자수량의 52.3%인 11만 톤만이 회수되었다.

이에 따라 정부는 농민의 손실을 방지해 주기 위해 약 7만 2,000톤으로 추산되는 미상환 담보미를 매입키로 결정하고 1959년 10월 농림부와 농업은행 간에 ‘1959년 양곡관리특별회계에 의한 1958년산 담보 양곡매입에 관한 계약서’

가 체결되었다. 주요 골자를 보면 다음과 같다.

- ① 담보양곡 인도일자 : 1959년 10월 31일
- ② 매입가격 : 용자 원리금과 제괘비(諸掛費; 보험료, 보관료, 입고료 등)를 포함하여 1959년 10월 31일자로 산출된 가격

이상과 같은 매입계약에 의해 정부가 매입한 양은 7만 2,000톤이었다. 미상환 담보 미곡의 정부 매입제는 그 후 1960년 미담용자요강(米擔融資要綱)에 명문으로 규정되어 담보미 반환 시 용자 원리금과 부대비용의 합산 금액이 미가 수준에 미달하여 회수가 부진할 경우에는 정부가 이를 동액 수준에서 매상키로 하였다. 그러나 1961년 이후 곡가는 해마다 상승하였기 때문에 정부 매입은 실시되지 않았다.

5.2.4. 양곡교환제(糧穀交換制)의 창설

정부는 1959년 1월 정부관리 잡곡(정맥, 소맥, 소맥분, 호맥 등)과 농가가 소유한 벼를 교환하는 ‘양곡교환제’를 창설하였다. 동 제도의 목적은 잡곡 혼식과 분식을 장려함으로써 미곡의 국내소비를 억제하고 최대한 수출 미곡을 확보함과 동시에 양곡의 수급과 미가를 조절하는 데 있었다. 교환을 희망하는 농가는 미곡 교환 신청서에 수량 및 대상 희망 곡종을 표시하여 시·군에 제출하고 소유한 벼를 출하·수검함으로써 교환하였다.

1959년에는 목표량으로 10만 8,000톤을 설정하였는데 그 실적은 극히 부진하였다. 이로 인해 동년 3월에는 양곡 교환을 외상으로 실시하기로 결정하여 교환 희망농가에게 1959년산 추곡으로 상환할 조건으로 대상 곡종을 인도하도록 하였다. 이에 따라 양곡 교환실적은 급진전되어 1959년 목표량을 10.2% 넘은 11만 9,000톤의 실적을 보였으며, 1960년도에는 목표량 9만 9,000톤 대비 9만 2,000톤의 실적을 올렸다. <표 9>는 양곡 교환에 적용된 교환율을 나타낸 것이다.

<표 9> 양곡교환율(1959~1960년)

단위: kg

교환양곡 (벼)	대상양곡			
	정맥	소맥	소맥분	호맥
1등급품 54kg	66	69	73	113
2등급품 54kg	63	65	69	108
3등급품 53kg	59	61	65	101

자료: 농협중앙회, 농업연보(1960).

5.2.5. 쉼레현상의 현저화

이와 같이 미담용자의 실시로 난제의 하나인 곡가의 계절적 변동이 크게 완화되었지만, 1958년으로 접어들면서부터 1957년산 추곡의 풍작과 양곡 수입의 급증에 영향을 받아 곡가는 전반적인 하락세를 나타내기 시작하였다. 이에 따라 곡물을 제외한 상품의 가격에 대한 곡가의 패리티율은 1957년 128.2에서 1958년에는 106.3이 되었고, 1959년에는 86.7로 하락하였다<표 6 참조>.

이와 같이 쉼레현상이 현저화됨에 따라 농업의 교역 조건은 악화되어 농업 경제는 침체를 면치 못하였다. 미담 용자는 곡가의 평준화에는 기여하였지만 가격지지에는 강력한 효과를 발휘할 수 없었다.

정부는 인플레이션 억제를 통한 중간 안정단계의 구축을 위해 노력하였던 시기였기 때문에 이제까지 물가의 선도적 역할을 해 온 곡가의 하락에 대해 오히려 소극적인 반응을 보였고, 적극적인 대책을 강구하지 않았다. 다만, 곡가의 지지를 위해 1959년과 1960년 일본 등지로 미곡을 수출하였으나, 그 규모가 적었던 관계로 큰 효과를 거두지 못하였다.

6. 경제 확장기의 주요 정책(1962~1977년)

6.1. 경제 확장기의 식량수급

6.1.1. 1960년대 상반기의 식량파동

4·19혁명이 일어난 1960년 곡가는 사회·경제적 혼란에 따라 다시 상승하기 시작하였다. 1958~59년의 쉼레현상은 1961년 이후 점차 해소되어 갔으나, 곡가는 해방 직후나 한국전쟁 당시와 같이 일반가격의 선도작용을 하게 되었다.

우리나라는 해방 후 1970년 초까지 만성적인 식량부족을 면치 못하였으며 그 중에서도 상대적으로 큰 식량난과 곡가파동을 겪었던 시기는 해방 직후와 1951~52년에 걸친 한국전쟁기 식량파동, 그리고 1963년 전후에 걸친 극심한 식량파동으로 나누어 볼 수 있다.

1963년의 식량파동은 1962년산 쌀 생산량이 대폭 감소하고, 1963년산 보리의 대흉작에 기인한 것이다. 1962년산 쌀 생산량은 극심한 가뭄으로 1961년산에 비해 15.7%가 감소된 229만 5,000톤에 불과하였다. 그 결과 곡가는 출하기에 도 불구하고 상승세를 나타내었으며 1963년으로 접어들면서 이러한 오름세가 더욱 가속화되었다. 특히 식량부족을 예상한 일부 도시 소비자와 미곡상의 매점(買占)욕이 높아지고 흑한과 폭설로 양곡 수송이 원활하지 못하여 곡가 상승세는 더욱 가속화되었다.

정부는 급등하는 곡가를 제어하기 위해 외곡의 조기 도입과 양곡 유통 개선에 적극 노력하였다. 그러나 외곡 도입이 당초 계획대로 순조롭지 못하고 지속된 호우로 운송사정이 악화된 데다가 1963년산 보리가 풍수해와 적미병(赤微病)으로 인해 대흉작이 예상되어 곡가는 4월 이후 더 한층 날카로운 급등세를 보이기 시작하였다.

1963년 6월부터 양곡 출하량의 급감과 상인들의 매점매석으로 품귀현상이 일반화되고, 곡가는 6월 중에 20%, 7월 중에는 40%라는 경이적인 상승률을 보

였다. 이러한 식량난은 휴전 이후 가장 극심한 것이었고 국민생활에 커다란 불안과 타격을 주었다.

정부는 식량위기를 타개하기 위해 외곡 도입을 서둘렀는데 1962년 11월부터 1963년 10월까지 수입된 양곡은 사상 최고치인 133만 톤에 달하였다. 수입량 중 3분의 2는 1963년 5월 이후 도입되었기 때문에 곡가 억제에 큰 효과를 거두지는 못하였다. 그러나 8월 이후 대량의 양곡이 지속적으로 도입되는 한편 1963년산 쌀 생산량이 해방 이후 최고 기록인 276만 6,000톤에 달하여 식량난은 점차 해소되었다.

1964양곡연도 쌀 생산(1963년산)도 풍작을 나타내어 국내 양곡 총공급량은 451만 톤에 달했으나 총수요는 508만 1,000톤으로 추계되어 수급계획상 57만 1,000톤의 공급 부족이 예상되었다. 더욱이 도시 소비자나 미곡상들은 곡가 상승을 예상하고 양곡을 매점하는 경향이 조성됨에 따라 곡가는 출하기인 1963년 12월부터 오르기 시작하여 1964년 1월 정곡 가마당 2,832원, 2월에는 3,399원으로 상승하고 5월에는 4,262원까지 올랐다. 식량수급 안정을 위해 외곡 도입을 서둘러 5월부터 곡가는 점차 떨어지기 시작하였다.

6.1.2. 양곡수요의 증대

제1차 경제개발 5개년계획이 성공적으로 완수되고, 제2차 5개년계획이 입안, 추진되기 시작한 1960년대 중반을 넘어서자 우리나라의 양곡수요는 급격히 증대되기 시작하였다. 공업화 초기에 따르기 마련인 산업구조의 급속한 개편과 도·농 인구구성 변화, 소득수준 향상 그리고 개발인플레이 등으로 미곡 및 소맥분 수요는 급격히 증대하였다. 반면 국내 생산은 이에 따르지 못함으로써 정곡 수급의 격차는 1960년대 후반 꾸준히 확대되었다.

연도별 국내 양곡 생산량은 1967년 703만 2,000톤에서 1971년 753만 6,000톤으로 늘어난 데 반해 양곡 수요량은 1967년 945만 9,000톤에서 1971년 1,045만 톤으로 늘어나 생산량보다 증가폭이 컸다. 이와 같이 공급량이 수요량을 충족시킬 수 없었기 때문에 부족량은 매년 수입에 의해 충당하였다. 연도별 도입

량은 1967년에 56만 4,000톤, 1968년 126만 1,000톤, 1969년 229만 톤, 1970년 198만 6,000톤, 1971년에는 229만 2,000톤으로 급증하게 되었다. 곡종별로는 소맥 도입량이 가장 많아 전체 양곡 도입량의 61.3%를 차지했으며 다음으로 미곡이 14.4%를 점하였다.

이에 따라 국내 양곡 자급률은 계속 하락하는 추세를 보였다. 제2차 5개년계획의 제1차 연도인 1967년 양곡 자급률은 85.3%였으나, 1968년에는 국내 생산량이 전년대비 0.5% 감소한 반면 수입량은 전년보다 36.1%나 급증함에 따라 전체 양곡 자급률은 80.8%로 하락하였다. 1969년에는 국내 생산량이 13.9% 증가하였으나 도입량은 무려 59.6%나 급증하게 되어 자급률은 다시 75.1% 수준으로 떨어졌다. 한편 1970년 자급률은 생산량 감소에도 불구하고 양곡 도입량이 11.5%나 줄어들어 전년보다 1.6% 포인트 상승하였으나, 제2차 5개년계획의 최종 연도인 1971년에는 다시 70.3%로 하락하였다.

곡종별 자급률은 미곡의 경우 1967년 96.9%로 상당히 높은 수준에 있었으나, 미곡 도입 규모의 확대에 따라 1969년 84.4%에서 1971년에는 81.5%로 꾸준히 하락했다. 대맥은 1967년까지만 하더라도 완전 자급 수준을 유지하였으나 1968년 처음 수입이 이루어져 자급률이 75.4%로 급락했다. 그러나 1970년과 1971년에는 대맥 수입이 없었고, 소맥의 도입이 급격히 증가하였다.

소맥은 국내 생산량이 매우 저조하여 급증한 수요의 대부분을 수입으로 충당하였다. 이리하여 1967년의 소맥 자급률은 17.9%였으나 1971년에는 12.2%로 크게 떨어지게 되었다. 한편 축산업 발전에 따른 국내 사료곡물 수요가 급증하여 옥수수 도입량이 계속 증가하였다. 옥수수 자급률은 1967년 67.3% 수준에서 매년 저하되어 1969년에는 26.5%, 1971년에는 14.3%로 급격히 낮아졌다. 대두의 경우에도 자급률은 장기적으로 떨어져 1967년 87.5%에서 1971년 78.6%로 낮아지게 되었다.

6.1.3. 주곡 자급목표하의 식량경제

국내 양곡의 자급기반이 계속 약화됨에 따라 1970년대에 들어 정책당국은

양정의 중점을 주곡 자급에 두게 되었고 특히 1973년 및 1974년 세계 식량과동을 계기로 식량 자급에 대한 정책인식과 노력이 고조, 강화되기에 이르렀다.

이에 따라 제3차 5개년계획이 출범한 1972년부터 ‘농어촌의 혁신적 개발’이 경제개발의 3대 목표 중 하나로 등장하게 되었으며, 주곡의 자급화가 식량안보 차원에서 최우선 정책 과제로 대두되었다. 1960년대 후반 도입된 주곡에 대한 생산자 가격정책, 다수확 신품종의 개발·보급 그리고 새마을 운동의 확산 등은 주곡 자급화를 달성하게 된 결정적인 요인으로 작용하였다.

그 결과 미곡 자급률은 1972년 91.6%에서 점차 높아져 1975년에는 100.5%로써 자급이 달성되었으며, 1976년에는 102.9%에 달하였다. 보리쌀의 경우에도 1972년 93.2%에서 1975년 100.8%, 1976년에는 102.7%로 자급 수준을 상향 하기에 이르렀다. 그러나 소맥과 옥수수의 자급률은 1976년 각각 4.5%, 6.2%로 매우 저조한 수준이었다. 이에 따라 양곡 전체 자급률은 1972년 70.7%에서 1976년 74.9%로 소폭 상승하는 데 그쳤다.

한편 정부는 세계적인 식량과동을 계기로 안보적 차원과 곡가 안정을 위해 정부 보유미의 비축 확대를 계속 추진할 수 있는 국내 공급기조를 갖추게 되었고, 그 결과 이월 재고량은 1972년 209만 8,000톤에서 1976년에는 325만 5,000톤으로 55.1% 증가하였다. 특히, 1975년 이후 이월 재고는 급격히 증가하였다.

6.2. 경제 확장기의 양정

1960년대에 들어와 미국의 무상 원조 감소에 대비하여 식량의 자급화를 위한 정책 노력이 종합적인 경제 개발계획의 일환으로 구체화되기 시작하였다. 즉, 농업용수 개발과 경지정리를 2대 사업으로 하는 농업 생산기반의 조성과 아울러 양곡의 수급 관리를 위해 제도상의 개선이 마련되었으며, 각종 농업 부문 투융자 계획이 더욱 효율적으로 입안, 추진되었다.

제1차 경제개발 5개년계획을 끝내고 2차 경제개발 계획을 집행하는 과정에서 공업화가 더욱 가속화됨에 따라 주곡 생산의 정체가 순조로운 경제개발에

오히려 주요 저해 요인으로 등장했다. 또한 농·공 간 사회·경제적 격차가 심화되어 가는 추세에 대한 반성이 높아지게 되자 적극적인 가격 유인을 배경으로 한 정책 전환이 이루어지게 된 것이다.

1962년 최초로 경제개발을 종합적으로 계획하면서 농업증산 계획이 그 일환으로 다루어지게 되었다. 이는 소비 정책과 밀접하게 결부되어 있었다. 특히 증산의 여건인 농업 생산기반의 개선 및 확충에 정책적 역점을 두었다는 점에서 크게 진보한 것이라고 하겠다. 농업용수 개발과 경지정리를 주요 내용으로 한 농업생산의 조성, 비료·농기계 등 농업 생산 자재의 확충 및 유통체계 확립, 농업기술 교도(敎導)사업을 통한 증산시책이 일관성 있게 추진되었다. 특히 1960년대 후반 고미가 정책, 이중맥가제도 등 생산자 가격 정책을 적극적으로 채택함으로써 식량증산을 위한 경제적 측면이 강조되었다.

한편 소비절약 정책 면에 있어서도 제도적 조치가 본격적으로 구체화된 것은 1962년과 1963년의 흉작에 대처하기 위해 ‘물가조절에 관한 임시조치법’을 제정 또는 개정할 때부터라고 할 수 있다. 식량 소비를 제도적으로 규제할 수는 없었으므로 실효성 측면에 있어서 스스로의 한계를 지니고 있었다고 볼 수 있다.

광복 이후 1950년대의 곡가정책은 관수(官需)²⁶ 양곡의 확보 또는 곡가 안정에 중점을 두고 실시해 왔으나, 곡가의 결정 기준에 대해서는 제도적으로 조치된 바가 없었다. 1950년 ‘양곡관리법’의 제정 이후 양곡관리는 시장을 기조로 하고 부분적으로 정부가 개입하는 이원화 정책으로 전환되었다. 1961년에 양곡을 포함한 농산물의 생산 및 농가경제의 안정을 위해 농산물의 적정 가격을 유지할 목적으로 ‘농산물가격유지법’이 제정되었다. 양곡의 소비자 가격과 생산자 가격의 적정수준 유지가 가장 큰 정책 과제로 등장하였다.

6.2.1. 농산물가격유지법의 제정

1961년 정부는 침체된 농촌 경제를 재건하기 위한 혁신적인 각종 시책을 전

²⁶ 관청의 수요

개했다. 그 일환으로 1961년 6월 ‘농산물가격유지법’(법률 제636호)을 제정하였고, 8월에 시행령과 함께 이를 공포하여 실행에 들어갔다. 농산물가격유지법은 과거 몇 차례의 농업 불황에 대비하여 농산물 가격이 생산비 이하로 하락하는 것을 방지함으로써 농업 생산과 농가경제의 안정을 도모하자는 데 그 목적이 있었다. 농산물 가격 보장을 위한 정부 구매, 담보 용자, 농산물 수출 장려, 농산물 가격 심의위원회의 설치 등을 규정하여 1957년 이후 폐지되었던 정부 매상이 부활하였고 미담 용자를 계속 실시토록 하였는데 그 주요 내용은 다음과 같다.

<해설자료>

농산물가격유지법의 주요 내용

- ① 목적 : 본 법은 농업생산 및 농가경제의 안정을 기하기 위하여 농산물의 적정가격을 유지할 것을 목적으로 한다.
- ② 정부매수 : 정부는 농산물의 가격유지를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 농산물을 매수하여야 한다.
- ③ 담보용자 : 정부는 농산물을 담보로 하여 용자를 실시하였을 경우 용자를 받은 자로부터 매도신청이 있을 때에는 각령의 정하는 바에 의하여 그 담보물을 매수하여야 한다. 매수가격은 용자액, 이자, 담보료 및 기타 부대비용을 합산한 금액으로 한다.
- ④ 매수 농산물의 처리 : 매수한 농산물은 당해 농산물의 수급과 시가 등 사정을 고려하여 이를 처분한다.
- ⑤ 농산물의 수출장려 : 정부는 특정 농산물의 가격유지를 위하여 수출을 장려할 필요가 있다고 인정할 때에는 수출업자에게 확보자금을 용자해 줄 수 있다.
- ⑥ 보상금 교부 : 필요할 때에는 농산물을 수출하는 자에 대하여 각 령의 정하는 바에 의하여 보조금을 교부할 수 있다.
- ⑦ 농산물가격심의위원회 : 상기한 제규정에 따른 가격, 용자 단가 및 수량을 심의하기 위하여 농림부에 농산물가격심의위원회를 둔다.

농산물가격유지법은 과거 여러 차례에 걸친 농업 불황의 경험에서 실현된 것이나 실제로 곡가는 1960년 이후 지속적으로 타 물가를 선도하는 경우가 많았기 때문에 처음에는 실효성이 크지 않았다. 그러나 이제까지 정부 매상제, 담보 용자 등 개별적으로 실시되어온 가격 유지 정책을 체계화하고 법적 근거를 마련하였다는 점에서 그 의의는 자못 크다고 할 것이다.

1961년 농산물가격유지법에 의한 곡가의 적정 수준 유지를 위해 미담 용자 제도를 계속 실시하는 한편, 1957년 이래 폐지되어 왔던 정부 매상제를 다시 실시하였다. 정부매상제가 다시 부활한 것은 토지 소득세(收得稅)가 물납제(物納制)에서 금납제(金納制)로 전환된 데에 이유가 있다. 1951년 9월 이후 임시 토지소득세법에 의해 농민에 대한 조세는 현곡으로 납부하도록 해왔기 때문에 정부관리 양곡 확보를 위해 정부 매상제를 실시할 필요가 없었다. 그러나 1960년 12월 토지세법이 제정되고 임시토지소득세법이 폐기됨에 따라 물납제는 폐지되었고 금납제로 전환되면서 정부관리 양곡의 확보와 곡가 지지를 위해 정부 매상이 불가피하였던 것이다.

6.2.2. 양곡가격 폭등과 통제

한편 1960년 초부터 곡가는 정치, 경제적 혼란과 미국 잉여농산물의 도입 감소로 상승하기 시작하였고, 1961년 들어 환율 인상에 따른 일반 물가 상승으로 곡가는 더욱 급등하여 국민생활에 커다란 위협이 되었다. 정부는 1961년 11월 ‘물가조절에 관한 임시조치법’을 공포하여 양곡, 연탄, 비료 등 가격을 5.15 수준에서 통제하기에 이르렀다. 따라서 농산물가격유지법은 곡가와 관련하여 실효성이 없었고, 정부는 오히려 곡가 상승 억제에 주력할 수밖에 없었다.

1962년 6월 정부는 통화개혁을 단행하는 동시에 매점매석을 통한 물가상승을 방지하기 위해 물가 동결품목을 추가, 확대하고 1962년 6월 9일 수준(통화개혁 전일의 가격 선)에서 동결조치를 취하였다. 이로 인해 곡가는 오름세가 억제되고, 1962년 말까지 큰 변동 없이 안정세를 보였다.

그러나 1962년 미곡 생산량이 평년작에 비해 5%, 1961년도에 비해서는

15.7%가 감소된 대흉작으로 나타났다. 그 결과 식량사정은 급격히 악화되기 시작하여 곡가는 1962년 말부터 출하기임에도 불구하고 오름세를 보였으며, 1963년으로 접어들면서 곡가 폭등이 더욱 가속화되었다.

이에 따라 정부는 1962년 1월에 ‘물가조절에 관한 임시조치법’을 개정하여 주요 물자에 대한 최고가격의 공정, 생산 책임제, 소비 통제 등을 강화하였다. 주요 내용은 쌀, 보리쌀, 석탄, 비료 및 기타 정부가 지정하는 상품에 대하여 최고 판매가격을 지정하고, 이를 초과한 판매행위의 금지 및 해당 품목의 매점, 판매 기피 등을 금지하는 것이었다.

정부는 식량부족을 완화하기 위해 1963년 1월에 혼식 장려를 내용으로 하는 전국 절미운동(節米運動) 요강을 제정, 실시하였다. 양곡상은 쌀 8할 이상, 잡곡 2할 이상의 비율로 판매하고, 음식점 등接客업자는 잡곡을 2할 이상 혼식 시키는 동시에 각 가정은 2일 1식의 분식을 장려하였다. 또한 미곡을 원료로 한 소주 제조를 일절 금지하였으며, 공공기관의 구내식당에서 밀가루와 잡곡을 사용케 하고 미곡을 원료로 한 엿, 떡 등은 모두 잡곡으로 대체토록 하였다.

이러한 미곡 소비절약 시책과 병행하여 정부관리 양곡을 원활히 확보하기 위해 정부는 1963년 7월에 양곡관리법을 개정하여 ‘양곡예매제’와 ‘교환제도’를 신설하였다.

이에 따르면 첫째, 양곡의 수급 조절과 적정가격을 유지하기 위해 정부에서 양곡을 매입할 경우에는 생산자 또는 소유자에게 매도를 명할 수 있도록 하고, 둘째, 양곡의 예매대금은 각의(閣議, 국무회의)의 의결을 거쳐 전도할 수 있으며, 셋째, 양곡의 예매대금을 받은 자가 당년 수확기에 현물 인도를 하지 못하고 기한 유예를 허가받은 때는 연 5% 이자를 가산하여 정부에 납부토록 하였으며, 넷째, 양곡 매입대금의 대체 지급에 있어서는 매도자의 의사에 따라 시행하도록 하는 동시에 대체지급 물자의 가격은 각의의 의결을 거쳐 농림부장관이 결정하도록 하였다.

6.2.3. 정부미 대상가격 책정에 패리티가격 적용

1962~1963년 추곡과 맥곡의 흉작으로 1963~1964년에 곡가파동이 있었으나, 1964년 후반에 접어들어 외국 도입으로 미가가 안정되기 시작했으며, 수확기에 대풍작이 예상되면서 정부는 곡가 폭락을 우려하게 되었다. 이에 정부는 추곡 매입가격의 책정기준으로 이전의 생산비 보장 원칙을 떠나 처음으로 패리티가격을 기준으로 하는 정책 전환을 단행하였다. 이때에도 수매가격을 전적으로 패리티가격에만 의존한 것은 아니며 생산비와 국제가격 및 기타 경제사정을 고려하여 결정하였다.

패리티가격을 처음으로 적용한 것은 곡가 정책상의 획기적인 전환이었으며, 이러한 산정 방식의 도입은 다음과 같은 배경과 동기에서 비롯된 것이었다. 첫째, 생산비 추정에 있어서 노력비, 토지 용역비 및 농가 자급비를 허가하는 데 정확성을 기할 수 없고 둘째, 정확한 생산비를 추정했다고 하더라도 생산비보상 면에서 평균 생산비만으로는 불충분하며, 한계 농가의 생산비까지 고려되어야 하나 그 기준이 명확히 설정되어 있지 않았다. 셋째, 농업용 생산자재 및 가계용품의 구입 가격과 농산물의 판매 가격과의 균형이 유지되어야 농가에 불리하지 않다는 점이며, 넷째로는 과거에는 패리티가격을 적용하려고 해도 그 계산에 필요한 가격 자료가 없었으나, 1959년 이후 조사·수집된 농촌 물가 및 임료금 조사의 시계열 자료를 이용할 수 있었다는 여건 등을 들 수 있다.

6.2.4. 농산물 가격안정기금법의 제정

1963~1964년의 곡가파동과 1964년 5월 환율 인상 등으로 정부는 곡가안정에 주력하지 않을 수 없었다. 곡가안정을 위해 정부관리 양곡이 확보되어야 하는데 당시 일반 매입제도, 양비 교환 및 외국 도입 등이 실시되었다.

그러나 정부는 충분한 양곡 매입자금을 보유하고 있지 못했기 때문에 매상자금을 한국은행 차입에 의해 조달할 수밖에 없었으며, 이는 재정안정 계획에 의해 구속을 받았다. 이에 따라 정부는 ‘농지세 징수에 관한 임시조치법’을 제정하여 금납제였던 농지세를 양곡으로 상환케 하는 농지세물납제(農地稅物納制)를 실시하였다. 이 농지세물납제는 당시 2년간 일시적으로 실시하기로 하였으나 법 개정을 통해 물납제 실시를 지속하였다.

한편 1961년 ‘농산물가격유지법’이 제정되기는 하였으나, 이를 뒷받침할 재원 부족으로 사실상 농산물의 가격 지지에 실효를 거두지 못한 점을 고려하여 1966년에는 그 재원확보를 위한 제도적 조치로 ‘농산물가격안정기금법’을 제정하였다. 이 법에서는 농산물 가격 안정을 위해 5년 이내에 200억 원 이상의 안정기금을 정부가 확보하도록 하였다.

양곡관리 자금은 정부 예산에 계상(計上)하여 확보해 왔지만 농산물 가격안정기금의 일부를 곡가유지 목적에 사용할 수 있기 때문에 양곡 매상자금을 충당하는 데 큰 도움이 되었다. 1967년 60억 원 이상을 확보하기로 한 계획이 현실을 보지 못하였으나, 1968년에 처음으로 51억 원을 확보, 1969년에는 53억 원이 추가된 104억 원, 1970년 말까지 모두 138억 원이 확보되었다. 이와 같이 기금의 규모가 너무 작아서 당초에는 양곡관리 자금의 조달에 큰 도움을 주지 못하였으나, 1971년부터는 기금의 점진적 확대에 힘입어 곡가와 기타 농산물 가격의 안정 및 농산물 수출 증대에 크게 이바지하게 되었다.

6.2.5. 고미가 정책과 이중맥가제

정부수립 이후 계속되어온 저곡가 정책은 식량의 증산을 저해하였고, 농가소득의 향상을 부진케 하였다. 뿐만 아니라 경제성장에 따른 소득 증가로 양곡 수요는 증가세에 있었고, 저곡가로 인하여 양곡 소비를 더욱 촉진시키는 결과를 가져왔다. 이로 인하여 외국 도입량은 계속 증가하여 식량의 자급자족을 더욱 어렵게 만들었다. 특히 양곡 소비는 저미가로 인해 미곡 소비에만 편중되어 맥류가격은 계속 불리해졌고, 농가는 보리 생산을 기피하는 현상이 생겨 1960년대 후반 맥류 생산은 감소 경향을 보이기 시작하였다.

정부는 이러한 농가 소득의 감소, 식량의 자급문제 등을 해결하기 위해 1968년부터 고미가 정책을 내세우기 시작하였다. 따라서 과거와 같은 곡가의 안정만을 위주로 하는 정책에서 탈피, 농민의 증산 의욕을 고취시키며 양곡 소비 증대를 억제하는 고미가 정책으로 전환하게 된 것이다. 1965년 이후 3년간 10% 내외로 인상하던 추곡 매입가격을 1968년산에 대해서는 13.7% 인상하였

고, 1969년산 매입가격은 22.6%, 1970년산은 35.9%를 인상하여 생산 유도를 위한 고미가 정책을 채택하였다.

맥류에 대해서는 1969년산 가격을 전년보다 10% 인상하는 한편, 소비 대체를 목적으로 정부 방출가격을 매입 가격보다 낮게 책정하는 이중맥가제를 처음으로 실시하였다. 1970년에도 맥류 매입가격을 15%나 인상하였는데, 소비자에 대한 방출가격은 전년과 같은 수준을 계속 유지함으로써 매입 가격보다 가마당 약 600원이 낮은 수준으로 방출하였다.

이와 같이 미곡의 소비를 억제하고 맥류 소비 증대를 도모하면서 농민으로 하여금 증산에 주력토록 하는 정책이 실시되었다.

6.2.6. 미곡담보용자의 중지

1957년 이후 곡가의 계절적인 변동을 완화할 목적으로 실시해 오던 미곡담보용자를 1969년산부터 중지하였다.

그동안 미곡담보용자를 실시하여 곡가의 계절진폭을 완화하였을 뿐만 아니라 수확기에 궁핍하던 농민에게 많은 이익을 주었다. 그러나 1960년대에 와서 정부의 양곡관리가 정상화되고 그 관리 규모도 점차 확대됨에 따라 미곡담보용자 제도는 점차 약화되었다. 미담용자는 그 재원이 한국은행 차입금에 의해 조달되고 수확기에 그 자금이 방출되어 인플레이션 요인이 된다는 점과 시장 가격 조절 면에서 정부의 직접개입을 통한 방출보다 영향력이 작았다. 이에 따라 1960년대에 들어와 미담용자 규모는 점차 축소되어 오다가 결국 1969년부터 중지하게 되었다. 우선 정부관리 양곡의 매입, 방출규모가 확대됨으로서 구매가에 의해 수확기 가격 하락을 방지하고, 단정기에는 곡가 폭등을 억제할 수 있어서 과거보다 계절적인 가격 변동을 완화하게 되었다.

한편 1970년 7월에는 ‘양곡관리기금법’을 제정하여 ‘양곡관리법’에 규정된 정부관리 양곡의 매입과 조작에 소요되는 자금을 별도의 기금으로 설치, 운용하게 되었다. 이로써 양곡의 원활한 수급과 관리가 가능하도록 자금 운용 면에서 제도적으로 보완되었다.

6.3. 과잉 기초로의 이행에 따른 양정 전환

다수확 통일벼 계통 품종의 급격한 보급과 그에 따른 다수확 재배기술의 정착에 따라 미곡 생산량은 1974년 이후 꾸준히 증가하여 1977년에는 576만 톤을 다소 상회하는 급격한 증가를 보였다. 이에 따라 양곡 수급 사정은 주곡에 있어서 과잉문제를 우려해야 할 단계에 와있을 만큼 양정의 점진적 전환이 요구되었다.

이러한 양정 전환의 기미가 비로소 1977년도에 나타나기 시작하였다. 이는 일반 경제정책의 일환으로 양정의 위치를 가다듬는 하나의 과정으로도 볼 수 있으며, 농업 생산자의 입장에서는 과잉 기초하의 급격한 생산 조정을 강요하는 과도기적 현실에 직면하게 되었다.

1977년 추곡수매 정책에서 볼 수 있는 뚜렷한 특징으로 첫째, 과거의 고미가 정책이 다소 완화되었다는 점, 둘째, 급격히 증대하는 통일벼 계통 쌀의 시장 출하량을 흡수하기 위해 정부 수매 규모를 늘렸다는 점, 셋째, 이러한 수매 규모 확대에 따른 수매자금 공급의 인플레이션 효과를 줄이기 위해 시차별(時差別) 수매제를 도입하였다는 점을 들 수 있다.

이러한 수매정책의 조정과 함께 정부는 쌀 소비를 촉진하기 위해 1974년 12월부터 실시되어 온 ‘7분도정제’를 폐지하였으며, 막걸리 제조에 쌀 원료를 사용할 수 있도록 하는 등 과잉기조하의 양정 전환을 모색하게 되었다.

제 1 장

1978~2013년 양정사 개괄²⁷

■ 집필_박동규 감수_김현수, 김영만

1. 정부 개입과 시장기능 도입 반복

1.1. 증산과 소비억제 정책으로 자금

1970년대 중·후반까지 쌀은 수요가 공급을 초과하는 상황이었으며 부족분은 수입으로 충당하였다. 정부는 쌀 수입에 소요되는 외화를 절약하기 위해 쌀 생산 능력을 제고하는 한편, 필요한 경우에는 강제력을 도입하여 수요를 통제하여 수급균형을 도모하였다.

농업인과 정부의 다양한 노력에 힘입어 쌀 생산성이 획기적으로 증가하여 1977년에는 4,170만 석(600만 톤) 돌파라는 사상 최대의 생산량을 기록하였다. 1977년의 10a당 수확량은 494kg으로 전년에 비해 61kg이 늘어났으며, 특히 다

27 제1장 내용은 2장~8장의 주요내용을 발췌하여 정리한 것이다.

수확 품종의 수량은 533kg으로 일반벼보다 30%나 더 많았다. 이에 고무된 정부는 ① 통일계 신품종 보급을 더욱 장려하였고, ② 적기 재배로 생산성을 제고하기 위해 기계화를 장려하였다. 쌀 생산량이 많아지면서 도정률을 7분도 이하로 규제하던 정책과 혼분식 의무화 정책도 완화하였다.

그러나 1978년 ‘노풍피해’로 쌀 생산이 위협을 받고, 1980년의 냉해로 사상 유래 없는 기록적인 흉작을 경험하였다. 정부의 정책은 다시 증산을 강조하고 소비를 억제하는 기조로 전환하였다. 특히, 1980년 쌀 생산 부족현상을 극복하기 위해 쌀 수입을 추진하였지만 수입 과정이 용이하지 않았고, 수출국의 압력으로 필요량 이상을 수입하게 되었다. 이러한 초과 수입 경험으로부터 식량안보의 중요성을 인식하게 되었으며, 재고량이 늘어나 관리비용이 늘어나는 요인으로 작용하였다.

이후에 정부는 쌀 농가의 소득안정을 도모하고 증산을 유도하기 위해 생산량의 5~10% 정도에 지나지 않던 추곡수매량을 대폭 증가시켜 15~20%에 이르게 하였다. 한편, 서민의 가계를 돕기 위해 수매양곡의 방출가격을 수매가격보다 낮게 유지하였다. 하지만 이러한 양곡관리 방식으로 인해 적자가 큰 폭으로 증가하였다.

1.2. 개방기조와 소비자 지향적 쌀 생산

관 주도의 고도성장을 추구하였던 국정 기조가 1980년대 초부터는 안정, 개방, 시장기능을 중시하는 기조로 전환되었다. 농업정책도 당연히 시장경제논리인 비교우위론에 기초하여 식량안보는 자급능력 제고보다 해외 구매능력 향상을 통해 달성할 수 있다는 주장이 호응을 얻었다. 추곡 수매가격 인상 등 가격 지지정책보다는 규모화와 경쟁력 제고의 구조개선정책이 필요하다는 의견이 제기되었다. 이같은 국정 기조하에서 농축산물 수입이 확대되고, 수매가격을 비롯한 농축산물 가격은 억제되어 농민들의 불만이 높아졌다.

농정의 첫 번째 목표였던 ‘식량 증산’이 1982년부터는 ‘주곡자급 유지’로 바

뀌었다. 즉, 전체 식량이 아니라 자급기반을 갖추게 된 주곡으로서의 쌀과 보리를 자급하는 것으로 축소하는 반면, 자급률도 낮고 비교열위인 밀, 옥수수, 두류는 수입에 의존하는 구조로 바뀌게 되었다. 정부는 쌀과 보리 수매량을 1984~87년에 매년 축소하였으며, 수매가격도 물가안정을 이유로 낮게 책정하였고 1983년에는 동결하기도 하였다. 밀 수매는 1984년에 폐지하고, 밀가루와 밀 수입은 각각 1985년과 1990년에 자유화하였다.

하지만, 1988년 4월 총선에서 여소야대 정국이 형성되었고, 1972년 유신체제 초기에 폐기하였던 정부수매에 대한 국회동의제가 1988년 8월 13대 국회에서 부활되었다. 그동안 억눌린 수매가격과 1988년산 쌀 대풍으로 가격하락을 우려한 농민단체들의 강력한 요구를 정치권이 수용하면서 수매량은 늘어나게 되고, 수매가격도 1990년까지 연간 10% 이상 인상되었다.

한편, 쌀 생산은 소비자 중심으로 전환되었다. 쌀 자급이 지속된 1980년대에 소비자들은 맛이 떨어지는 통일계 쌀을 기피하고 미질이 좋은 일반계 쌀을 더 선호하였다. 정부는 1984년부터 일반계 벼 품종 개발에 우선 순위를 두었으며, 농가가 품종을 자율적으로 선택하도록 하였다. 농촌진흥청의 벼 품종 개량 목표도 다수성에서 미질로 바뀌었다. 1988년까지 일반계 벼는 농협중앙회가 소량만 수매하였지만 1989년부터 정부가 일반계 수매를 시작하였다. 정부는 1992년부터 통일벼 수매를 중단함으로써 통일벼는 생산이 중단되고 증산이라는 소임을 마치게 되었다.

1970년대에 이은 1980년대의 농업기반시설 정비로 생산이 안정되고 기상도 좋아 1990년 전후에 연속 풍년이 들면서 공급 과잉에 따라 시장가격이 낮아지고 정부 재고량은 늘어났다. 물가 안정을 위해 정부양곡 방출가격을 낮게 유지함에 따라 이중곡가제로 인한 손실이 커지고, 재고 증가에 따른 양곡관리특별회계의 적자도 증가하였다. 양곡관리 적자 폭은 수매제도의 국회동의제를 도입한 이후에 더욱 가중되었다. 정부의 시장개입으로 인한 생산과잉, 재고량 증가, 정부양곡 관리비용의 증가와 양곡관리특별회계의 적자 증가는 정부의 시장개입을 줄이는 양정개혁(1993년)을 초래하였다.

1.3. 양정개혁으로 민간유통 활성화 도모

1.3.1. 민간유통 기능 위축

정부 주도에 의한 수매·방출제도는 민간 부문의 기능을 크게 위축시켰고 정부의 부담은 더욱 가중되었다. 정부의 부담이 늘어남에도 불구하고 농업인이나 소비자에게 돌아가는 혜택은 줄어드는 문제점이 1990년대 들어와 두드러지게 나타났다.

추곡수매의 경우만 하더라도 정부가 매년 2조 원 정도의 수매자금을 들여 벼를 수매하였지만 이는 전체 쌀 생산량의 20~25% 정도에 불과하였다. 농가는 자가 소비량을 제외한 생산량의 60%는 민간 유통업체를 통해서 판매하는 것이 당시의 현실이었다. 생산자단체인 농협이 쌀 유통에 소극적으로 참여한 상황에서, 농가 출하량의 대부분을 차지하고 있었던 60%에 이르는 시장출하분이 제값을 받을 수 없거나 제때에 팔기가 어려워져 농업인 입장에서는 불만이 쌓일 수밖에 없었다.

또한, 정부 수매가는 매년 인상되는 반면 정부미 방출가격은 수매가격 인상을보다 낮은 수준에서 인상되거나 동결됨으로써 산지 쌀값과 수매가의 격차는 커졌다. 일반벼 수매가 본격적으로 이루어진 1989년 이후 수매가는 매년 6~10% 인상되었으나, 정부의 방출가격은 물가안정 차원에서 0~5% 인상에 그쳐 산지쌀값과 수매가의 격차가 벌어지게 되었다. 수매가격과 방출가격의 차이는 1987년과 1988년에 각각 80kg당 2만 3,500원과 4만 1,070원으로 확대되었다.

이러한 격차 확대는 산지 쌀값 체계를 왜곡시켜 적지 않은 부작용을 초래하였다. 또한 정부는 물가안정 시책을 강화하였으므로 쌀값이 계절에 따라 오르내리는 현상이 거의 일어나지 않아서 민간도정업체, 미곡수집상 등 민간 유통업체는 수확기에 벼를 매입하여 보관하려는 동기를 상실하였고 민간유통 기능

이 크게 위축되었다. 그리고 1988년부터는 산지 쌀값보다 수매가격이 높게 되는 가격 역조현상이 발생하여 농업인들의 수매 요구가 높아지는 등 당시 이중곡가제를 골간으로 한 양곡관리제도는 쌀의 민간시장기능을 극도로 위축시키는 결과를 초래하였다.

1.3.2. 양곡관리기금 적자 누증

또한 당시의 정부양곡관리 제도는 국민 소득수준 향상에 따른 양질미 위주의 소비 성향에 부응하여 양질미 생산 농가에 대한 차별화 정책이 절실히 필요하였다. 하지만 정부는 벼를 품종별로 구분하지 않고 수매하였고, 수매한 양곡을 보관, 방출 시에도 품종, 등급 구분 없이 취급하여 정부양곡의 상품성이 떨어지고 농가에 대한 양질미 생산 기회가 사실상 봉쇄되었다고 해도 과언이 아니었다.

1990년에 들어와 농협 수매곡의 조곡공매 실시, 양질미의 정곡 공매 및 차등 조곡매출 실시 등 정부미도 미질에 다른 가격차별화를 일부 시도하기 시작하였으나 대부분의 정부미가 미질에 관계없이 연중 동일가격으로 방출됨으로써 소비자 기호를 만족시키지 못하고 판매 수입도 감소하였다.

1980년대에 접어들면서 이중곡가제를 운영한 결과, 양곡관리기금의 적자가 누적되기 시작하였다. 특히, 1990년대에 들어와서는 이중곡가제의 확대와 함께 추곡수매 부족 자금을 높은 금리의 양곡증권을 발행하여 충당함으로써 양곡관리기금의 적자 규모가 누증되어 1993년 말 기준 기금 결손 누계액이 8조 7,535억 원에 달하게 되었다. 1993년까지의 적자 규모 5조 5,944억 원을 재정에서 보전하고도 양곡관리기금 결손 누계액이 3조 1,591억 원에 달하여 양곡관리기금 운영이 한계상황에 봉착하게 되었다. 추곡수매 등에 필요한 자금을 정부 재정보다는 높은 금리의 양곡증권을 발행하여 충당해 온 결과 1993년의 발행규모가 5조 원을 넘어서게 되었고, 기존 제도가 계속될 경우 3~4년 후에는 그 규모가 10조 원 수준에 달할 것으로 예상되고 연간 이자 부담만도 1조 원이 넘어서게 되어 증권발행을 통한 수매자금 조달 자체가 한계에 달하게 되었다.

1.3.3. 시장 지향적 양정개혁

정부가 쌀시장에 과도하게 개입한 결과 나타난 민간유통 기능 위축과 정부 역할에 대한 농업인의 요구 증대, 양곡관리기금 적자폭 증가 등의 문제를 치유하기 위해서는 획기적인 발상의 전환이 필요하였다. 통일벼의 생산 및 수매 중단, 민간유통활성화 등의 방안을 포함하는 양정개혁이 1993년에 단행되었다.

쌀 부족 시대에 도입한 수매·방출제도를 시장원리에 맞는 제도로 전환하고 양곡증권에 의존하던 양곡관리기금 운용체계를 개편하여 재정 지원에 의한 회계방식으로 운영하는 등의 조치를 단행하였다. 쌀값의 계절진폭을 허용하고 농협수매에 대한 차액지급 수매방식도 도입하였다. 또한, 정부양곡을 시장원리에 입각하여 공매방식으로 판매하기로 하였다.

1.4. UR 협상과 쌀 관세화 유예, 쌀 생산량 감소와 증산 대책

1.4.1. UR 협상과 MMA쌀 수입

UR 농업협상의 중요한 성과는 농산물 교역을 확대하고 교역 질서의 왜곡을 시정하는 한편 국제 시장에서 공정경쟁이 이루어지도록 조치했다는 점이다. UR 협상의 의의를 다음 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째는 기존의 가트(GATT, 관세 및 무역에 관한 일반협정)와는 다른 새로운 교역 질서를 확립해야 한다는 데에 회원국 대부분이 공감대를 형성하였다는 점이다. 과거에 미국과 유럽 등 일부 선진국 중심의 단순한 교역 체제에 신흥공업국들이 가세하면서 공산품뿐만 아니라 농산물의 교역이 늘어나고 상품 외의 서비스 교역까지 확대됨으로써 각국의 이해 관계를 조정하고 합의하는 데 많은 시간이 소요되었다.

둘째는 관세 삭감보다는 비관세장벽(non-tariff barriers) 철폐를 통하여 자유

무역으로 나갈 수 있는 틀을 마련했다는 점이다. 따라서 1995년부터 가트를 대신하게 되는 세계무역기구(WTO)가 출범하면서 회원국은 수입제한 등 모든 비관세장벽을 관세로 전환하게 되었으며, 모든 관세는 단계적으로 인하되도록 조치하였다.

셋째는 각국의 농업보호 정책을 가트 규범에 귀속시키도록 조치했다는 점이다. 농업생산 및 가격에 영향을 미치는 국내보조는 이행계획에 따라 단계적으로 감축하도록 하였으며, 수출보조에 대해서도 직접적으로 국제시장을 왜곡시키는 조치라는 인식하에 대폭적으로 감축하기로 하였다.

이와 같이 농산물 분야는 그동안 식량안보 등 농업의 특수성으로 인하여 수입제한 등 가트 규율의 예외가 인정되었으나, 비관세장벽을 없애는 대신 국내의 가격차를 관세상당치로 전환하는 예외없는 관세화, 관세 및 관세상당치 인하, 국내보조금 및 수출보조금 감축 등을 합의하였다.

다만, 우리나라는 쌀에 대하여 2004년까지 10년간 관세화 유예라는 특별조치를 인정받게 되었으며, 대신에 최소시장접근(Minimum Market Access, MMA) 물량을 허용하였다. 최소시장접근 물량은 기준연도(1988~1990년)²⁸ 소비량의 1%인 5만 1,000톤에서 시작하여 2004년까지 4%인 20만 5,000톤으로 늘리기로 하였다. 2004년 이후의 수입방식에 대해서는 2004년 이내에 우리나라 쌀시장에 관심을 가진 이해당사국과 협의하여 결정하기로 하였다. 최소시장접근 물량은 국내 쌀산업에 미치는 영향이 최소화되도록 전량을 가공용으로 사용하기로 하였다.

1.4.2. 1990년대 초 생산 부진과 쌀산업 발전 종합대책

정부는 UR 타결에 대비하여 쌀산업 경쟁력을 제고하기 위한 다양한 조치를 추진하였다. 소비자 선호도가 낮은 통일벼에 대한 수매를 1992년부터 완전 중단하고 수량이 낮더라도 양질미 위주의 생산정책으로 전환하였으며, 각종 규제

²⁸ UR 협정문에서 언급하는 기준연도는 1986~1988년이지만, MMA물량을 산정하는 기준연도는 1988~1990년으로 하였다.

를 풀어 재고미를 소진하기 위하여 노력하였다. 그러나 예상을 뛰어넘는 농지 감소와 1993년의 냉해까지 겹치면서 1995년 말에는 쌀 재고량이 65만 9,000톤으로 줄어들었고, 1996년 말 재고량은 24만 4,000톤(재고율 4.7%)으로 줄어들 것으로 예상되어 커다란 충격을 주었다. 이에 정부는 1995년 12월에 「쌀 생산 종합대책」에 이어 1996년 6월에는 쌀 자급기반의 확충, 생산성 향상과 영농규모 확대, 수매제도 개선, 쌀농가 소득지지 등의 내용을 포함한 「쌀산업 발전종합대책」을 수립하고 제2의 쌀 증산 정책을 추진하게 되었다.

한편, 중장기적으로 시장개방이 확대될 것에 대비하여 1994년 6월에 「쌀산업 경쟁력제고 대책」을 발표하였다. 이 대책의 주요 골자는 논 면적을 확보하여 쌀의 자급 수준을 유지하며, 쌀 생산비를 절감하여 가격 경쟁력을 향상시키는 동시에 소비자 지향적인 양질미 생산을 유도하여 품질 경쟁력을 높인다는 것이다. 경쟁력 제고 대책에는 농업생산기반의 정비, 영농규모 확대, 기계화 추진, 생력 재배기술을 보급하는 등의 내용을 포함하였다.

국제 쌀시장의 공급 및 가격 불안정에 대비할 수 있도록 구상한 「쌀산업 발전종합대책」에는 소비자 기호에 맞도록 양질미를 생산하여 쌀의 고급화를 추진함과 아울러 쌀 농가의 다양한 소득증대 방안도 제시되었다. 벼농사의 규모화와 위탁영농의 활성화 및 벼농사의 일관화로 생산비 절감을 통한 소득증대를 도모하면서 부족한 소득을 직접 보상하는 방안도 포함하였다. 또한 미곡종합처리장 사업을 촉진시키기 위하여 양곡관리법을 개정하였는데, 미곡 유통기능을 능률적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자에게 미곡종합처리장 설치를 위한 시설자금 등을 융자하거나 보조할 수 있도록 하였다.

1.5. 소득정책, 생산조정제 도입과 쌀 재협상

1.5.1. 논농업 직접지불제 도입

WTO 이전까지 정부는 수매제도 및 비료에 대한 가격보조 등을 통해 논농업 농가의 소득과 생산기반을 유지하였다. 그러나 UR 농업협상이 타결되고 WTO 체제가 출범하면서 생산이나 무역을 왜곡시키는 가격지지 정책이나 생산요소에 대해 보조정책이 규제를 받게 되었고, 시장기능을 왜곡하는 농업정책은 한계에 봉착하게 되었다. 이와 함께 DDA(Doha Development Agenda) 농업협상의 진전으로 감축보조금의 상한이 축소되고, 보조총액은 물론 품목별로도 지급 가능한 감축보조에 상한이 설정되는 등 국제적으로 농업보조정책의 운용이 보다 엄격히 규제되는 분위기 속에서 이에 대한 대책 마련도 시급한 과제로 대두되었다.

무엇보다도 감축보조총액이 축소됨에 따라 기존 추곡수매물량이 매년 줄어들어 추곡수매제 본래의 기능인 농가소득지지와 수급 조절기능이 약화될 수밖에 없었다. 이에 따라 어떠한 형식으로든 추곡수매제도의 수정은 불가피한 상황이었다. 우리나라의 지급 가능한 감축대상 보조의 상한은 1995년 2조 1,826억 원에서 2004년 1조 4,900억 원으로 매년 약 770억 원씩 줄어들게 되어 있었다. 이에 따라 감축정책인 추곡수매제도도 영향을 받아 수매가격이 1% 인상될 경우 약 1만 톤의 수매량을 추가적으로 감축해야 하는 실정이었다. 아울러 추곡수매제로 인해 우리나라가 쓸 수 있는 가격지지 등의 감축보조가 쌀 단일 품목에 집중되는 구조적 문제점도 지적되었다. 즉, 쌀 한 품목에 전체 감축대상보조의 90% 이상이 집중됨으로써 다른 품목과의 형평성 문제는 물론 다른 품목에 대한 가격지지 등 감축보조가 필요한 예외적 상황에서 정책운용의 폭을 대폭 제한한다는 문제가 꾸준히 제기되었다.

정부는 이 때부터 WTO에서 허용보조로 분류되던 다양한 형태의 직접지불제도 도입을 검토하였다. 논농업 직접지불제도는 2001년에 도입한 정책으로 농가소득 지지와 함께 주곡의 안정적인 생산기반 유지, 홍수방지 등 논의 공익적인 기능을 극대화하고 비료·농약의 적정 사용 등 환경보전을 위한 것이었다.

1.5.2. 쌀 소득보전 직접지불제도 도입

논농업 직접지불제 도입과 함께 2002년에는 쌀 가격의 하락에 따른 농가소득의 감소 충격을 완화하고 이를 통해 쌀 농가의 경영을 안정시키기 위한 목적으로 쌀 소득보전 직접지불제도를 도입하였다. 논농업 직접지불제가 도입되었으나, 이는 허용대상 정책의 특성상 현재의 쌀 가격과 관계없이 기준 면적에 대해 고정된 직불금을 지원하는 정책이므로 쌀 가격 하락에 따른 농가소득의 감소 충격을 완화시켜 경영안정을 도모하는 데는 한계가 있었다. 이에 예상되는 쌀 가격 하락에 대비, 쌀 가격이 하락할 경우 하락분의 일정 부분을 보전해 주는 쌀 소득보전 직접지불제도를 도입하였다. 하지만 이 제도를 도입한 이후에 쌀 가격이 상승하였으므로 시행되지는 않았다.

1.5.3. 생산조정제 도입

1990년대 중반 쌀 생산량이 급격히 줄어든 이후에 대대적으로 추진해 왔던 쌀 증산정책이 재고 누증과 함께 구조적인 생산과잉 현상으로 나타나자 다시 양곡정책은 이를 해소하는 방향으로 전환되었다.

효과적인 쌀 생산 감축을 통한 수급안정 및 2004년으로 예정된 쌀 재협상에서 우리나라의 입지를 강화하기 위해 쌀 생산조정제가 도입되었다. 쌀 생산조정제가 수급안정에 도모할 수 있는지, 쌀 재협상에서 우리나라의 입장이 유리할 수 있는지에 대한 논의가 활발하였다. 쌀 생산조정제는 제도 자체가 가지고 있는 문제점에도 불구하고 상대적으로 저렴한 운용비용과 2004년 쌀 재협상에 대비하기 위해 전격 도입되었다. 그러나 생산 감소 효과가 미미하고 2006년부터 쌀의 재고관리도 용이해져 3년간 한시적 운영에 그쳤다.

1.5.4. 관세화 유예 추가 연장

한편 2004년에 쌀 협상이 예정되어 있어 국내적으로 관세화를 다시 유예할 것인지 아니면 관세화로 전환할 것인지에 대한 논의를 두고 많은 갈등과 논의가 있었다. 결국 우리나라는 9개 WTO 회원국과의 협상을 통해 2005년부터 2014년까지 10년간 관세화 유예를 추가적으로 연장하는 것으로 합의하였다.

이후 국회동의 과정에서 쌀 협상 결과에 대해서 농민단체와 야당은 이면합의 의혹을 제기하여 국정조사를 실시하기도 하였다. 하지만 관세화 유예를 통한 쌀 산업이 연착륙되고 경쟁력을 높이는 기회를 확보하게 되었다는 긍정적인 측면도 있었다. 추가적인 관세화 유예로 수급불균형이 심화되는 상황에서 밥쌀용 수입쌀도 국내 시장에서 유통되는 계기가 되었다.

1.6. 양정 대전환과 수입쌀 유통

1.6.1. 수매제도 폐지, 공공비축제와 쌀 직불제 도입

2004년 쌀협상이 관세화 유예를 연장하는 것으로 결정되면서 2005년부터 10년간 안정적이고 예측 가능한 상황에서 우리 쌀산업의 체질을 강화할 수 있는 시간을 확보하였다. 쌀 농가가 안심하고 농사를 지을 수 있도록 소득을 안정시키는 것이 무엇보다 중요하다는 판단하에, 정부는 농업인, 전문가 집단 등과 다양한 논의를 거쳐 쌀농가 소득안정 방안을 마련하였고, 그 내용을 구체화하여 「쌀 소득보전직불제 시행법(안)」을 국회에 제출하였다.

한편, 정부는 쌀산업이 관세화 유예 연장 조치와 쌀농가 소득안정 장치에 안주하여 구조조정이 지연되지 않도록 과감한 양정제도 전환과 경쟁력 제고 대책을 추진하였다. 1948년에 도입된 추곡 수매제도를 폐지하는 대신에 식량안보를 달성하기 위한 공공비축제를 도입하는 등 양정제도를 혁신하였다. 추곡 수매제도는 한국농정의 상징이자 양곡정책의 근간이었다. UR 협상 이후에 보조금을 감축해야 하는 등 시대적 상황이 변하면서 수매제도의 가격지지 기능이 위축되었으므로 일부 학자들 중심으로 폐지론을 제기하였다. 비축기능을 수행하였던 수매제도가 폐지되면서 순수한 식량안보를 목적으로 하는 공공비축제를 도입하였다. 쌀농가의 소득안정을 도모하기 위한 쌀 직불제를 도입하고 식량안보 목적의 공공비축제를 도입하였으므로 쌀 유통은 시장기능에 맡기기

로 하였다. 쌀 가격이 시장가격에 의해서 결정되도록 하고, 시장가격에 의해서 수급이 자동 조절되도록 시도하였다.

2010년까지 규모화된 쌀 전업농 7만 호를 육성하여 쌀 생산의 효율성을 제고하고 안전하고 고품질의 쌀을 생산하는 단계별 대책을 추진하기로 하였다. 또한, 산지 쌀유통의 핵심체인 미곡종합처리장(RPC: Rice Processing Complex)의 구조조정과 경영 개선 등 쌀산업의 경쟁력을 높여 나가는 데 최선을 다하기로 하였다. RPC에 대한 운영자금을 경영평가 결과에 따라서 차등 지원하여, 경영실적이 부진하고 발전 가능성이 낮은 업체의 퇴출 등 구조조정을 유도하였다.

1.6.2. 밥쌀용 수입쌀 유통

2004년 쌀협상에서는 MMA 물량의 일부를 밥쌀용으로 수입하여 시장에 유통시키는 것으로 하였다. 2005년에 밥쌀용으로 수입하는 물량은 총 MMA 물량의 10%인 2만 3,000톤에서 2010년에는 30%인 9만 8,000톤까지 균등하게 증량하고, 2014년까지 30%를 유지하기로 하였다. 2004년의 쌀협상은 수입쌀이 공식적으로 국내 시장에서 유통되도록 하는 계기가 되었다.

2004년 쌀협상안에 대한 국회동의가 늦어지면서 쌀 수입도 원활하지 않았다. 2005년 말에 쌀재협상 결과에 대해 국회동의를 받고, 에이티(aT)는 2006월 1월 밥쌀용 수입쌀에 대한 구매 입찰을 처음 실시하였다. 수입쌀을 판매하기 위한 공매는 에이티에서 담당하였으며, 미국산 쌀을 대상으로 공매를 2006년 4월 5일 처음 실시한 후 국내 쌀시장에서 수입쌀이 공식적으로 유통되기 시작하였다.

1.7. 불확실한 양정 기조

1.7.1 새 정부 탄생과 농정 변화

2008년은 이명박 정부의 탄생으로 시작하였다. 이명박 정부는 ‘7%의 경제 성장에 국민소득 4만 달러, 세계 7위 경제 대국을 건설하겠다’는 이른바 747정책으로 상징되는 성장 위주의 정책을 기본 기조로 하였다. 농업정책도 농업 외부의 자본과 인력을 과감히 농업부문으로 도입하여 경쟁력을 획기적으로 높이는 방향을 제시하였다. 그런 방향에 따라 군 단위 대규모 농산물 유통회사는 물론 대규모 영농회사를 설립하여 농업생산과 유통을 담당하도록 하는 농업구조의 대혁신을 목표로 하였다. 정부는 네덜란드와 같은 수출 중심의 강력한 농업을 비전으로 제시하였고, 농업보조금을 일시에 철폐시켜 농업의 수출 경쟁력을 획기적으로 높이는 데 성공한 뉴질랜드를 농정의 모델로 설정하였다. 그 이전 정부에서도 규모화를 중심으로 하는 농업의 구조개선을 목표로 하였지만 새 정부의 구조개혁은 매우 획기적인 것이었다.

한편, 새 정부는 비핵과 개방을 전제로 대북지원을 한다는 ‘비핵 개방 3000’ 원칙을 세우고 북한에 대한 쌀 지원을 중단하였다. 2002년과 2003년에는 각각 40만 톤을 북한에 지원하였고, 2004년에 11만 톤, 2005년에 31만 톤을 지원하였으며, 2006년과 2007년에 각각 17만 톤을 지원하여 국내 쌀 수급을 결정하는 매우 중요한 요소가 되어 있었다. 그러나 2008년부터 대북 지원이 중단됨에 따라 공급이 수요를 초과하고 재고가 증가하는 요인으로 작용하였다.

1.7.2 수급 및 가격의 불안정과 정부 개입

2007년에는 쌀의 단수가 466kg이었으나 2008년에는 520kg이 되어 사상 최대의 풍작을 기록하였다. 그러나 2009년에는 단수가 534kg으로 늘어나 다시 풍작 기록을 경신하여 2년 사이에 단수의 진폭이 최대 68kg에 이르렀다. 그러나 2012년에는 다시 단수가 473kg으로 떨어지는 등 단수의 변동이 컸고 그만큼 수급 불안정 요인으로 작용할 수밖에 없었다.

한편, 쌀 수급통계에서 공급량과 소비량 사이에 큰 차이가 발생하여 생산량에 대비한 감모비율이 2009년에는 14.5%, 2011년에는 20.2%, 2012년에도

17.5%나 되었다. 1990년대 중반까지 감모율이 3~4% 수준을 유지하였으므로 이 시기에 감모율이 적어도 5배나 늘어난 것이다. 감모란 가공·보관·운송 등 유통과정에서의 손실과 중량 감소 등이므로 그 비율은 일정한 범위에 있어야 함에도 이 시기에 감모율이 이렇게 높았던 것은 생산 혹은 수요량 통계에 오차가 매우 커서 그 결과가 모두 감모에 편입되었기 때문으로 추정되었다. 이러한 통계의 불확실성은 시장 참여자들이 수급 상황을 판단하는 데 큰 어려움을 주는 요인이 되었다.

작황의 변동이 크고 통계상의 오차마저 커서 수급상황을 판단하기 어려운 가운데 쌀 가격이 연중 큰 폭으로 변동하여, 수확기(10~12월)대비 다음 해 단경기(7~9월) 가격의 차이를 뜻하는 이른바 계절진폭이 널뛰기를 하였다.

2007년에는 80kg당 15만 원 수준에서 비교적 안정세를 보였던 쌀값이 2008년 들어 오르기 시작하여 하반기에는 16만 2,400원까지 상승한 결과 2007년산 쌀은 수확기 가격보다 단경기 가격이 7.4%나 높았다. 따라서 2007년 수확기에 벼를 많이 매입한 RPC 등 유통업자들은 큰 수익을 얻었으나 수확기에 벼를 판 농가는 큰 손실감을 느끼게 되었다.

그러나 2008년산은 정반대로 수확기 가격보다 다음 해 단경기 가격이 7.2%나 낮은 역계절진폭이 발생하였고, 2009년산도 7.9%의 역계절진폭이 나타났다. 이번에는 수확기에 벼를 많이 매입한 RPC와 도정공장은 물론 수확기에 벼를 팔지 않고 보관하였던 농가는 손실을 보게 되었다. 2010년 수확기 이후에는 다시 정반대의 현상이 나타나 2010년산은 계절진폭이 11.5%나 되었다. 계절진폭의 이러한 널뛰기는 농가는 물론 RPC 등 모든 시장 참여자들에게 불확실성을 높여 시장의 불안 요인이 되었다.

이와 같이 작황은 급변하고 통계는 불확실한 가운데 쌀 가격이 큰 폭으로 등락할 때마다 정부는 농가소득 안정과 물가안정을 달성하기 위해 쌀시장에 적극적으로 개입하였고, 그 결과 정부 재고량이 매우 불안정한 모습을 보였다. 특히 수확기 가격을 유지하기 위해 2008년부터 정부가 공공비축용 이외에 농협 중앙회로 하여금 일정한 물량을 시장격리용으로 매입하게 하는 방식으로 시장 개입 폭을 넓혔다.

2010년에는 가격 하락을 막기 위해 농협중앙회가 57만 톤을 매입하였고, 그 결과 식용소비량에 대비한 정부재고율(농협중앙회 재고 포함)이 2009년에는 24%, 2010년에는 35.4%, 2011년에도 21.7%에 이르렀다. 2005년 재고율이 10.2%였고 2007년에도 14.6%였던 것과 비교하면 이 기간에 재고량이 급증한 것을 알 수 있다.

그러나 2011년에는 반대로 쌀값이 상승하는 것을 억제하기 위해 65만 톤을 시장에 매각한 결과 2012년에는 재고율이 다시 11%로 떨어져 시장에서 재고 부족에 대한 우려가 제기되는 등 재고가 매우 불안정하였다.

1.7.3. 다양한 수급조절 대책

쌀 재고량이 늘어나면서 소비 측면을 강화하여 수급안정을 도모하였다. 정부는 2008년 11월 쌀가공산업을 육성하여 연간 가공용 쌀 소비량을 22만 톤에서 44만 톤으로 확대한다는 계획을 입안하고, 2009년에는 쌀가공산업 업체당 4억 원 이내에서 모두 100억 원을 연리 3%의 금리로 지원하였다. 2009년부터 쌀값이 급락하고 재고가 증가하는 가운데 이명박 대통령이 2008년과 2009년 연이어 쌀 가공식품 소비 확대를 강조하자 쌀 가공산업 육성에 대한 정책적 노력이 강화되었다.

2010년 11월에는 유선호 의원이 쌀 가공산업육성법을 제안하기로 하고 공청회를 개최하여 입법화 의지를 나타냈다. 농림축산식품부도 “그동안 정부의 쌀 대책은 매년 재고량에 대해 단기적인 재고처분 위주였을 뿐, 쌀 가공산업의 육성이나 가공식품의 홍보와 같은 장기적인 대책은 미흡했다”면서 “쌀의 새로운 수요 개발과 쌀을 이용한 가공품의 품질 향상 등을 법률적으로 뒷받침할 수 있는 법안이 필요하다”고 적극 동조하였다.

한편에서는 쌀 생산을 감축시키기 위한 방안도 논의되었다. 생산조정, 총채벼 재배, 정부의 농지 매입 비축 등이 주장되었으나, 그 가운데 생산조정을 통해 생산을 줄여야 한다는 주장이 힘을 얻었다. 농협경제연구소가 2009년 10월 “앞으로 쌀 생산량이 평년작만 유지하더라도 추가 재고가 발생한다”면서 “식

량안보나 통일 등을 대비해 쌀 생산 능력은 보유하되 생산량은 소비 수준에 맞춰 조정할 필요가 있다”는 보고서를 발표하였고, 정치권에서도 연이어 생산조정제 도입을 주장하였다.

2010년 들어 재고 문제가 더욱 심각해지자 정부는 논에 벼 이외의 타작물을 재배하면 10a당 300만 원을 지급하는 ‘논이용다양화 시범사업’을 실시하였고, 2011년 벼재배면적 중 4만 ha를 수확기 전에 베어내어 사료로 사용하는 총채 벼 생산 방안까지 검토하는 등 과잉생산 방지를 위한 모든 대안을 검토하고 벼 재배면적을 감축시키는 정책을 한시적으로 시행하였다. 정부는 2011년부터 3년간 ‘논 소득기반 다양화사업’으로 벼 재배면적을 연간 4만 ha 감축하기로 하였다. 즉, 벼 대신 다른 작물을 재배하면 1ha당 300만 원의 보조금을 지원하며, 고정직불금은 ha당 70만 원이 지급되지만 쌀 변동직불금 지급 대상에서는 제외하기로 하였다. 사업에 참여하기를 희망하는 농지 소유자 혹은 경작자가 ‘농지 소재지’ 읍·면·동 주민센터에서 2월 21일까지 신청하면 8~10월 2차례에 걸쳐 타 작물 재배 유무를 확인하여 이상이 없는 농가에게 12월에 보조금을 지급하였다. 이 제도에 의해 2011년에 3만 7,000ha가 타 작물을 재배하였고, 1,110억 원의 보조금이 지급되었다.

그러나 2010년 이후 3년 동안 연이은 흉작으로 재고가 바닥나며 2012년에는 사업면적이 7,500ha로 줄어들고 2013년에는 사실상 폐지되어 단명으로 끝난 정책이 되었다.

<그림 1-1> 연도별 주요 정책



2. 주요 정책의 도입과 변천

2.1. 증산과 감산정책의 반복

2.1.1. 통일벼 개발과 보급

증산으로 쌀자급을 달성하도록 품종 개량에 노력한 결과 1971년에 통일품종이 개발되었다. 시범재배에서 10a당 500kg의 쌀을 생산하였지만 농가의 호응은 미진하였다. 통일벼는 탈립이 잘 되고, 냉해에 취약하며, 많은 비료를 필요로 하고 밥맛이 좋지 않았기 때문이다.

공무원들은 생산을 독려하기 위해 농가를 찾아다니며 통일벼 못자리에 깃발을 꽂아 확인하기도 하고, 냉해의 위험을 줄이기 위해 비닐을 덮거나 왕겨를 태우기도 하였다. 또 1970년대 후반에는 밀양 21호, 밀양 23호, 밀양 30호, 노풍 등 다양한 특성을 가진 통일계 품종이 속속 개발되어 적지 선택의 폭을 넓혔다. 이러한 노력의 결과, 1977년에는 통일계 벼 재배면적이 전체 논 면적의 50%를 초과하게 되었고 세계 최고의 평균 단수를 기록하게 되었다.

다수확 품종의 개발, 보급과 더불어 정부는 청와대에 ‘식량증산기획실(1974년~1984년)’을 설치하고 지역별(시·도·군·읍·면)로 생산 면적과 목표량을 할당하여 담당 공무원으로 하여금 책임을 지게 하는 등 강력한 생산독려 정책을 실시하였다.

증산을 도모하기 위해 수매가격도 인상하면서 수매량 중 통일벼 비중도 확대하였다. 1978년 벼 재배면적 중 통일계 면적 비중은 76%에 달하였다. 하지만

수급안정이 유지되고 소비자의 일반벼 선호도가 높아지면서, 1992년에는 통일벼 수매 중단과 함께 통일벼 생산도 중단되었다.

2.1.2. 수급안정을 위한 쌀산업 종합대책

1995년 쌀 생산량은 전년보다 38만 9,000톤이나 줄어든 469만 4,000톤으로 집계되었고 정부는 즉시 대책 마련에 착수하였다. 특히 이듬해인 1996양곡연도 말 재고가 아무리 높게 잡아도 적정 재고량의 절반 수준인 40만 톤에 불과할 것으로 분석되고, 1990년대 들어 벼 재배면적 감소 폭이 점점 커지는 등 쌀 생산 여건이 매우 열악한 상황이었기 때문에 우려는 상당히 심각할 수밖에 없었다.

이에 농림수산부는 1995년 11월 23일에 농림수산부 차관보를 반장으로 농림수산부, 농촌진흥청, 한국농촌경제연구원 등의 관계자들이 참여하는 실무대책반을 긴급히 구성하여 1996년도의 쌀 생산 종합대책을 비롯하여 장기적인 쌀 자급 방안을 수립하게 되었다. 특히, 1995년 말 농림수산부장관으로 부임한 강운태 장관은 취임 일성으로 “강력한 쌀 증산정책을 펴서 쌀만큼은 자급하도록 하겠다”고 공언하고, 모든 수단을 강구하여 1995년도에 전년대비 4만 7,000ha나 줄어들었던 벼 재배면적을 1996년에는 전년 수준으로 확보하도록 목표를 세울 것을 지시하였다.

이를 토대로 쌀만큼은 MMA 도입물량 이외에는 자급한다는 전제하에 1995년 12월에 「'96 쌀 생산종합대책」을 수립하였으며, 그 추진 경과를 바탕으로 1996년 6월 14일에 열린 제4차 농정개혁추진회의 보고 시에 「쌀산업발전 종합대책」을 대통령께 보고한 후 발표하게 되었다.

돌이켜 보면, 1970년대 중반 녹색혁명을 달성한 이후 대규모 재해가 있던 해를 제외하고는 대체로 쌀 수급에 큰 문제가 없었기 때문에 쌀 생산관련 조직의 축소, 쌀값의 상대적인 저위와 소득 작목 선호 등으로 농민은 물론 국민들의 쌀에 대한 관심이 오랫동안 낮은 상태에 머물러 있었다. 이러한 상태에서 1995년 말에 불안한 쌀 재고 상황을 공표하자 많은 국민, 특히 시·도와 시·군의 공

직자들은 놀라움과 함께 의아스러움을 감추지 않았다. 따라서 정부는 본격적인 쌀 생산대책을 추진하기에 앞서 국내외 쌀 수급상황과 쌀 생산 여건, 자금의 불가피성 등을 일선 공직자와 농촌 지도자들에게 알리고 협조를 구하는 것이 필요하다고 보았다. 이렇게 농림부장관 이하 간부들이 각도를 순회하면서 「쌀 생산종합대책」을 주제로 연찬회를 개최하였고, 겨울철 새해영농설계교육 등을 통해 전국의 농민들에게 적극적으로 홍보하였다.

쌀 종합대책의 홍보는 일선공직자 연찬회, 농민교육, 농민단체들의 자율적인 캠페인 전개로 추진되었는데, 1996년 1월에서 2월까지 약 2개월에 걸쳐 전국적으로 실시되었다. 또한 일선 공직자를 대상으로 한 연찬회는 농림부장관을 비롯한 국·과장급 간부들이 각 도별로 순회 실시(지역별로 500명 내외 참석)하고 2단계로 각 도지사, 시장·군수가 시·군, 읍·면 단위 연찬회를 개최하였는데 일선공무원, 각종 관련 단체, 농민지도자 등이 참여하였다.

이렇게 2개월 가까이 진행된 ‘쌀 생산종합대책 연찬회’에는 일선 공직자와 농민 지도자들이 2만 5,000명이나 참여하여 쌀과 관련된 긴급한 상황을 이해하게 되었으며, 그동안의 안일한 정부시책에 대한 많은 비판과 함께 그래도 쌀만큼은 생산을 늘려 자급해야 한다는 공감대를 형성하게 되었다. 또한 농림부는 겨울철 새해영농교육을 통하여 약 60여만 명의 농민들에게 대책 내용을 자세히 설명하고 협조를 구하였으며, 전업농·농민지도자 등 마을별로 영향력 있는 수천 명의 농민들을 대상으로 농협중앙회 산하 3개 교육원과 각 도의 농민 교육원 등에서 입소교육을 실시하였다.

아울러 농협중앙회 및 전국농민회총연맹 등 14개 농민단체가 자율적으로 ‘범농업인 단체협의회’를 구성하고 다짐대회 개최, 한 필지 더 심기, 포기수 늘려심기, 양질다수품종 심기 등 3대 캠페인 전개 등을 적극적으로 실시하였다. 이와 같은 노력으로 당초 비판적이고 냉소적이었던 많은 일선 공직자와 농민들이 식량 사정의 실상을 제대로 이해하고 쌀 자급을 위한 대책에 자발적으로 참여하겠다는 분위기가 조성되었다.

벼 재배면적을 확보하기 위하여 논에 벼 이외의 작물 재배를 억제하며, 휴경논의 생산화, 미개답 간척지의 벼 재배확대, 농지보전 기능 강화 등의 조치를 취하였다.

2.1.3. 생산조정제, 논소득기반다양화 사업 추진과 폐지

UR 농업협상 결과 우리나라의 쌀은 10년간(1995~2004년) 관세화 유예라는 특별대우를 받았다. 이때 관세화 유예의 조건으로 “효과적인 생산제한조치”를 하도록 되어 있었다. 이에 2004년 쌀 재협상을 앞두고 우리나라의 협상입지를 강화시키기 위해 생산조정제 도입이 필요하였다.

그러나 이보다는 구조적인 공급 과잉상태에 있는 쌀 수급문제를 해결하기 위한 목적이 생산조정제 도입의 주요 이유였다. 당시 쌀 수급상황은 연속되는 풍작과 MMA 수입물량의 증가, 쌀 소비의 감소 등으로 쌀 재고가 누증하고 있었다. 특히 2002년 기말 재고량은 150만 톤을 육박하여 식용소비량 415만 톤의 약 35% 수준으로 FAO 권장 수준(62일분)보다 두 배가 많았다.

이에 정부는 수급 불균형 문제를 해소하기 위해 2002년도부터 발벼를 수매에서 제외했으며, 재고 쌀의 주정용·가공용 공급, 인도적 차원의 대북 쌀지원²⁹ 등 다양한 노력을 기울였으나 한계는 있었다. 특히 당분간 쌀의 공급 과잉이 지속되고 여기에 쌀 재협상 등 개방 확대로 쌀 가격이 급격히 하락할 가능성이 대두되면서 쌀산업의 연착륙을 위한 생산조정제 도입 논의가 본격화되었다.

2002년 10월 들어서면서 쌀 생산이 예상보다 풍작을 나타낼 것으로 전망되고, 2004년 쌀 재협상을 앞두고 생산조정제를 도입함으로써 우리나라의 협상입지를 강화할 수 있다는 점 등을 이유로 농림수산식품부는 10월 22일 농어업·농어촌특별대책위원회 본위원회에 “생산조정제 도입방안”을 상정하였고, 논의 결과 농림수산식품부의 원안대로 도입하기로 결정하였다.

사업대상 농지는 논농업 직불제 사업대상 농지(1998~2000년까지 3개년간 연속하여 논농업에 이용된 농지) 중 2002년에 논벼를 재배한 농지에(논에 콩·사료작물 재배시범사업에 참여한 농지는 가능) 2003~2005년 3년간 벼나 기타 상업적 작물을 재배하지 않는다는 약정을 체결하면 그 대가로 매년 1ha당 300

²⁹ 2002년과 2003년 국내산 쌀 40만 톤을 북한에 식량차관(차관금액 1,100만 달러)형식으로 지원하기도 하였다.

만원 썩의 보조금을 지급하는 것으로 하였다.

생산조정제는 2003~2005년 3년간 한시적으로 도입되어 결국 2006년에 재시행이 유보되었다. 생산조정제의 실시로 2003~2005년 사이 벼 재배면적이 평균 2만 5,000ha 줄어들었다.

2000년대 후반에 들어서면서, 쌀 생산은 증가하고 소비는 감소하여 과잉재고가 불가피하다는 인식이 확산되면서 2009년부터 생산을 감축시키기 위한 방안이 논의되기 시작하였다. 생산조정, 총채 벼 재배, 정부의 농지 매입 비축 등이 주장되었으나, 그 가운데 생산조정을 통해 생산을 줄여야 한다는 주장이 힘을 얻기 시작하였다.

결국 정부는 2011년부터 3년간 ‘논 소득기반 다양화사업’으로 벼 재배면적을 연간 4만 ha 감축하기로 하였다. 즉, 벼 대신 다른 작물을 재배하면 1ha당 300만 원의 보조금을 지원하며, 고정직불금은 그대로 ha당 70만 원이 지급되지만 쌀 변동직불금 지급 대상에서는 제외하기로 하였다.

콩·옥수수·조사료와 같은 1년생 작물은 물론 인삼이나 과수 등 다년생 식물도 대상이 되나 비진흥지역 위주로 허용되며 1년차에만 보조금을 지급하기로 하였다. 다만, 타 작물이 특정 품목으로 편중될 경우 과잉생산을 유발할 수 있다고 판단하여 작물별 지원면적을 제한하였다. 전체 사업면적 4만 ha를 1년생 작물 2만 5,000ha(62.5%), 조사료 1만 ha(25%), 다년생 작물 5,000ha(12.5%)로 제한하고, 타작물 재배 신청면적이 1년 전 재배면적의 10%를 넘는 품목은 작목 전환을 유도하여 과잉생산을 방지하기로 하였다. 이것은 2002년에 생산조정을 실시하였을 때 콩이 과잉 생산되어 가격이 폭락하는 등의 부작용이 있었기 때문이었다.

그러나 2010년 이후의 흉작으로 재고가 바닥나며 2012년에는 사업면적이 7,500ha로 줄어들고 2013년에는 사실상 폐지되어 단명으로 끝난 정책이 되었다.

2.2. 수매제도 변천과 폐지

2.2.1. 국회동의제 도입

추곡수매제는 1948년 정부수립과 동시에 도입되었다. 1950년 ‘양곡관리법’ 제정과 함께 수매가격에 대한 국회동의제가 시행되었으나 1972년 폐지되었다. 1970년대 말부터 물가상승이 가속화되었으며, 정부는 경제성장을 지속시키기 위해서 쌀 가격을 안정시키는 것이 필수적이었다. 하지만 쌀 가격을 낮게 유지하면 쌀 생산이 줄어들게 되므로 정부는 수매가격은 높게 하고 방출가격은 낮게 하는 이중미가 제도를 실시하였다. 쌀 수매가격은 그 해의 쌀가격과 농업인 소득을 결정하는 데 중요한 역할을 하므로 종종 정치적인 문제가 되었다.

1972년에 수매제도의 국회동의제가 폐지된 후 도매물가 상승률과 수매가격 인상률이 균형을 이루었다. 1988년에 수매제도에 대해 국회동의제가 부활하면서 활동을 시작한 ‘양곡유통위원회’에서는 한계생산비를 기준으로 수매가격을 책정하면서 쌀농가에 초과이윤을 허용하였다. 1988년산 수매가격은 16% 인상하였고 1989년산은 14% 인상하는 등 수매가격을 대폭 인상하였다.

정부 중심의 수매·방출제도는 민간부문의 기능을 크게 위축시키며 정부의 부담은 가중되면서도 농업인이나 소비자에게 주는 실익이 크지 않다는 비판이 제기되었고 1993년에 양정개혁이 이루어졌다.

2.2.2. 차액지급 수매제 도입

1993년 양정개혁 일환으로 「차액지급수매제도」가 도입되었다. 차액지급 수매제는 정부 수매량의 일부를 농협중앙회가 자체자금으로 국회동의를 받은 수매가격으로 수매를 하지만, 수매양곡을 판매한 후에 발생하는 가격차이로 인한 판매손실, 취급수수료, 금융비용 등 일체를 정부로부터 보전받는 제도이다. 이 제도는 정부의 재정 부담을 줄이면서도 생산자단체인 농협의 역할을 제고하는 방안이었으며, 1998년 수매량 중 농협 차액지급 수매량 비중은 40% 정도까지 늘어났다. 차액지급제도는 수매에 소요되는 비용이 적정한지 등에 관한 논란이 있었다. 또한, 1993년 양정개혁에서는 수매양곡의 방출 방식도 획기적

으로 개선하였다. 이전에는 수급상황에 따라서 정곡으로 수매가격보다 낮은 가격으로 방출하여 재정부담이 크게 늘어났으나 양정개혁 일환으로 공매방식에 의한 조곡 시가방출로 전환하였다. 농협중앙회는 정부 수급계획에 의해서 인수 받은 물량을 8개도 지역본부에서 일반경쟁입찰 방식으로 판매하였다.

2.2.3. 약정수매제 도입

기존의 정가수매제도는 수매가격과 수매량을 당년 수확기에 결정하여 수매 대금을 수매와 동시에 지급하였다. 1997년부터 시행된 약정수매제도는 수매가격과 수매량이 전년도에 결정되고, 영농기 이전에 생산농가와 농협(정부 대행)이 출하약정을 체결하고, 정부는 수매를 약정한 농가에게 약정 금액의 40%를 선금으로 지급한다. 수확기 시장가격이 수매가격보다 높아서 수매약정을 포기 하는 농가는 지급된 선금에 7% 금리를 가산하여 선금을 포기하도록 하였다. 즉, 수확 후 출하약정 이행 여부는 농가의 자유의사에 맡김으로서 약정물량에 대해서는 약정가격이 하한보장 가격이 되도록 하는 제도였다. 약정수매제도의 목적은 WTO 체제하에서 AMS 감축 이행과 쌀의 국제 경쟁력을 제고하기 위해 수매가격 인상이 어려운 상황에서 농가에게 하락한 가격을 보장하고, 시장 선택권을 확보해 주며, 무이자 선도금 지급으로 실질적인 가격인상 효과를 주고, 수매가격과 수매량을 전년도에 예고하여 농가의 계획영농을 유도하는 데에 있다.

AMS 제약으로 수매량이 줄어드는 등의 문제점에 대응하여 1999년산에 대해서 「용자수매제도」를 시범사업으로 실시하였으나 농가의 참여도가 낮아서 추진되지 않았다. 용자수매제도는 수확 후에 농가는 농협이나 개인 RPC 등에 판매를 위탁하며, 농협 등은 농가가 위탁한 미곡을 담보로 용자금을 지급하고, 농협 등은 수탁한 미곡을 자체적으로 판매하거나 농협중앙회에 공매를 의뢰하며, 판매가 완료된 후 농협중앙회와 농협 등은 산지별·품종별 평균 판매가격으로 농가에 정산하는 제도이다.

2.2.4. 수매제도 위축과 폐지

AMS 제약으로 인한 수매량 감소, 수매제도의 소득지지 효과 미흡 등의 이유로 수매제도 폐지가 2000년대 초반부터 공론화되었다. 2005년 2월 21일 국회에서 열린 ‘쌀산업보전 관련법 공청회’에서 공공비축제 도입, 수매제도 폐지와 관련하여 치열한 공방이 있었다. 정부는 수매제도 폐지를 주장한 반면 생산자·농민단체는 수매제도와 공공비축제를 병행하여 실시하는 것을 주장하였다. 공청회에서 농림부 김영만 국장은 “시장개방 폭 확대에 대비, 능동적이고 유연한 정책 수행을 위해서는 정부양곡 수급 등에 대한 국회동의제를 폐지하고 국민 식량의 안정적 확보를 위한 공공비축제를 도입해야 한다”고 강조하였다. 또한, 신기엽 농협 조사연구소장은 “추곡수매제는 지난 50여 년간 쌀농가의 소득지지 및 쌀 수급안정 등 우리나라 양정의 근간이었다”고 전제한 뒤 “정부수매의 공공비축제 전환은 농인의 불안을 해소하고 농정 신뢰를 확보할 수 있도록 충분한 소득보상 정책을 먼저 마련한 뒤 시행해야 하고, 공공비축 매입량은 현행 추곡수매 수준을 유지해야 할 것”이라고 역설하였다. 박응두 전국농민회총연맹 정책위원장은 추곡수매를 폐지하면 수확기 홍수출하로 농가의 실질소득이 하락하고, 식량안보에 중점을 둔 양곡정책에 대한 국민적 이해도 저버리게 될 것이라고 주장하였다. 또한, 공공비축제는 매년 비축 부족분만 매입하므로 연간 매입량이 평년 추곡수매량에 크게 못 미칠 뿐만 아니라 가격지지 효과도 없다고 주장하였다. 손재범 한국농업경영인중앙연합회 정책실장은 “현행 추곡수매제는 도하개발아젠다 농업협상이 종료되는 시점까지 유지해 직불제 강화와 농협 등 민간유통활성화를 위한 안전판을 확보해야 한다”면서 “추곡수매제와 공공비축제를 병행 실시해 정부 주도의 인위적인 쌀값 하락을 막고 쌀생산농가의 소득안정도 이뤄내야 한다”고 촉구하였다.

우여곡절 끝에 국회는 2005년 3월 2일 본회의를 열고 추곡수매제도를 폐지하는 대신 공공비축제를 도입하는 내용의 ‘양곡관리법 개정안’과 쌀목표가격 국회동의제 실시 등을 골자로 한 ‘쌀 소득보전기금법 개정안’을 각각 의결하였

다. 이 법안들은 2005년 3월 31일 공포하고, 2005년 7월 1일 시행함으로써, 한국 농정의 상징이자 양곡정책의 근간이었던 추곡수매제도는 역사 속으로 사라졌다.

2.3. 공공비축제 도입

2.3.1. 수매제도의 공공비축 기능과 한계

수매제도의 정책목표는 가격지지를 통한 쌀농가 소득향상과 함께 식량안보를 달성하기 위한 것이었다. 따라서 수매와 관련된 운송비, 보관비, 조작비 등 관련 비용을 WTO에 허용대상인 공공비축 비용으로 통보하였다. 하지만, 공공비축을 목적으로 하는 수매제도는 국제기준에 일치하지 않으며 공공비축제 기본 원칙에 맞는 제도가 아니었다.

양곡관리법과 비상 대비 자원관리법에 비축에 관한 구체적 목표 및 기준이 없기 때문이다. 비축 목표가 분명하지 않고 구체적 기준이 결여된 상태에서 운영되고 있을 뿐만 아니라 비축량이 적은 상태에서 흉작이 발생하면 수급불안에 효과적으로 대응하기 어려운 문제점도 있었다.

2.3.2. 식량안보 목적의 공공비축제 도입

2004년까지 쌀정책은 가격지지와 식량안보를 목적으로 하는 수매제도, 쌀소득 지지 및 경영안정을 도모하기 위한 쌀소득보전 직접지불제와 논농업 직접지불제를 근간으로 추진되었다. 수매제도가 폐지되고 쌀소득보전 직접지불제가 도입되었으므로 식량안보를 달성하기 위한 제도가 필요하게 되었다.

2005년부터 시행하고 있는 공공비축제란, 재해나 비상사태 등에 대비하여 국가가 일정 수준의 재화를 비축하는 것을 의미한다. 쌀은 수요에 대한 가격탄

력성이 낮아 재고가 없는 상태에서 흉작이 발생하면 가격 급등과 사회적 혼란이 발생할 수 있었다. 흉작이나 천재지변 등의 비상 시에 대비하여 주곡인 쌀을 정부가 비축하는 것을 쌀 공공비축이라 할 수 있다. 공공비축이 불가피한 것인가에 대한 문제 제기가 있었지만, 가공식료품은 공급의 가격탄력성이 높아 가격 등락이 크지 않다.

따라서, WTO 규정에 의해 시가로 매입하고 방출하는 등, 기준 물량도 사전에 정해진 수준에서 투명하게 운영하기로 하였다. 즉, 매년 일정 물량을 시장가격으로 매입하고, 매입량과 동일한 물량의 구곡을 시장가격으로 방출하여 양곡연도 말 비축량이 일정 수준을 유지하도록 하였다.

정부는 매년 수확기에 43만 2,000톤(300만 석)을 매입하고 동일 물량의 구곡을 방출하여 양곡연도 말 공공비축미 기준 물량을 수요량의 18.7%인 86만 4,000톤(600만 석)을 유지하기로 하였다. 공공비축 기준 물량은 수요량의 일정 비율을 고려한 것이므로 쌀 소비량 감소 추이를 고려하여 3년 후 다시 검토하기로 하였다. 쌀 소비량 감소 추이에 따라서 향후 비축물량과 연간 매입량은 변동될 수 있다. 단, 수매제도를 폐지하고 쌀 공공비축제가 도입되는 과정에서 발생하는 혼란을 방지하고 수확기 농가의 판로 확대를 위해 매입물량을 신축적으로 적용하기로 하였다. 2005년도에는 57만 6,000톤, 2006년도에는 50만 4,000톤을 매입하고 2007년도부터는 43만 2,000톤을 매입하였다.

수입쌀을 비축용으로 사용하면 국내산 매입량이 줄어들어 수확기 쌀 가격이 크게 하락하는 문제점도 있으므로 국내산 쌀을 비축용으로 제한하기로 하였다. 일본에서도 공공비축미는 국내산을 원칙으로 하며 국내산이 부족한 경우에 한하여 수입쌀을 비축미로 사용한다는 원칙을 수립하였다. 비축방식은 회전비축을 원칙으로 하였다.

기존의 약정수매 방식을 활용하되 매입가격은 시장가격을 적용하여 공공비축제에 관한 WTO 규정인 시가매입, 방출 원칙에 합치되도록 하였다.

2.4. 시장기능 의존적 유통정책 도입

2.4.1. 정부 주도의 쌀 유통 문제

1990년대 들어와 양정이 처한 문제는 제도 운영 과정에서 오랜 기간 동안 누적되어 온 구조적 문제일 뿐만 아니라, 농가소득·물가·정부재정 등 여러 가지 경제정책과도 서로 얽힌 문제였다. 그동안 많은 논의에도 불구하고 양정제도 개선을 위한 범정부 차원의 구체적인 해결방안이 제시되지 못하였기 때문에, 이의 해결은 양정제도 전반에 걸친 개혁 차원의 노력 없이는 불가능한 일이었다.

즉, 당시 양곡관리제도는 첫째, 정부의 쌀 시장 개입확대로 쌀 가격구조가 왜곡됨으로써 민간유통기능을 거의 마비시켰으며, 둘째, 국민소득수준 향상에 따른 양질미 위주의 소비성향에 부응하여 양질미 생산농가에 대한 차별화 정책이 필요하나 기존 양곡관리제도하에서는 벼의 품종, 등급 구분 없이 취급함에 따라 정부양곡의 상품성을 떨어지게 하고, 농가에 대한 양질미 생산기회를 사실상 봉쇄하고 있으며 특히, 상대적으로 높은 가격으로 판매되는 시중유통 양질미 등에 대해서는 정부가 물가안정 차원에서 행정지도를 강화함으로써 농가의 양질미 생산 유인을 근본적으로 저해하고 있는 문제점을 안고 있으며, 셋째, 그동안 농업기계화를 위한 농지기반 정비에 대한 투자와 경영규모 확대 및 기술혁신을 통한 생산비 절감에 대한 정부의 노력이 크게 부족하여 개방화에 적극적으로 대비하지 못하고 있고, 넷째, 정부의 쌀 소비정책이 가공용 수요개발 등 정부 고미 처리대책 위주로 추진됨으로써 주식으로서의 적극적인 쌀 소비기반 유지를 위한 다각적인 대책 추진이 미흡하며, 끝으로, 양곡관리기금의 경우는 정부가 식량안보와 물가안정을 지켜 나가기 위하여 필요한 비용이라 할 수 있으나, 그동안 정부의 불합리한 가격정책 운용과 경직된 재원조달 방식으로 인하여 적자규모를 누증시켜 오는 등 많은 문제점을 안고 있었다.

2.4.2. 쌀 유통에 시장기능 도입

1992년 10월 추곡수매 등 양곡정책에 대한 농림수산부 장관의 자문기구인 양곡유통위원회는 1992년산 추곡수매가와 수매량 건의와 함께 앞으로의 중·장

기적인 양곡정책 방향에 대한 근본적인 개선방안을 건의하게 되었으며, 이는 정부의 양정개혁방안 수립의 시발점이 되었다. 동 건의서는 1992년 5월부터 양정국(당시 조일호 국장)의 실무 담당자를 중심으로 양곡관리제도 개선을 위한 중·장기 과제를 심층 검토하여 마련한 「양곡관리제도 개선대책」을 참고로 하여 정부의 당시 양곡관리제도가 안고 있는 문제점을 망라하여 객관적으로 평가하고 이에 대한 근본적인 해결책을 제시하였다.

양곡유통위원회는 정부의 중·장기 양곡정책 방향으로 향후 쌀 가격정책을 개선하여 수매가격과 시장가격과의 차이를 점진적으로 축소하여 시장유통체제로 전환하는 것이 시급하며, 이를 위해서 정부에서는 이중가격 구조를 인위적으로 만들지 말고 필요한 비축량만 확보하여 성출하기에 가격안정을 위한 개입 수준으로 한정하고 소비자가격은 민간시장에 맡기는 방식으로 전환할 것을 건의하였다.

또한, 중·장기적으로 쌀의 안정적 생산을 도모하고 쌀의 유통혁신과 수요 유지 및 개발을 위한 확실한 투자대책을 세워서 실천해 나가기 위해 생산비 절감을 위한 대책을 지속적으로 추진하고, 생산기반 투자확대로 급격한 식부면적 감소를 방지하며, 미곡종합처리장 등 유통가공시설에 대한 투자확대와 제도 정비 등이 필요하다고 지적하였다.

2.4.3. 쌀 가격 안정을 위한 정부개입 반복

이러한 개혁이 있었지만 수급 또는 쌀 가격을 안정시키기 위한 정부의 시장 개입은 지속되었으며, 수급도 시장기능에 의해 조절되도록 해야 한다는 주장이 제기되었다. 2005년에는 수매제도를 폐지하고 공공비축제와 쌀 직불제를 도입하는 정책 전환이 있었다. 대신에 쌀 가격은 수급에 의해서 결정되도록 하였다.

하지만 2008년부터는 물가안정이 정부의 최우선 정책이 되면서, 쌀 시장에 정부의 직접개입이 심화되었다. 쌀 가격이 상승할 기미가 있으면 선제적으로 재고량을 방출하였다. 한편, 생산량이 많아서 산지가격이 하락할 가능성이 있으면 정부 매입량을 확대하기도 하였다.

2.5. 쌀 수입과 유통

2.5.1. 1980년 흉작과 쌀 수입

증산으로 수급을 안정시키려는 노력의 결과 1970년대 후반에는 수급이 안정되는 모습을 보였다. 하지만 1981년에는 1978년 노풍피해와 1980년 대냉해의 여파로 부족한 쌀을 수입해서 공급해야만 했는데 이 과정은 결코 쉽지 않았다. 수입해야 할 물량이 200만 톤 이상의 막대한 것이어서 세계 쌀시장에서 이만한 양을 조달하기가 쉽지 않았다. 당시 수입한 양은 세계 전체 수입량의 20%에 달하는 것이었다. 따라서 규격에 미달한 쌀도 수입될 수밖에 없었는데 특히 애그로프롬(Agroprom)사를 통해 이탈리아와 미얀마로부터 수입한 쌀이 문제가 되었다. 정부는 애그로프롬사와 협상하여 문제가 된 미얀마 쌀의 미선적분을 미국산 칼로스 쌀로 대체하기도 하였다.

한국이 수입하기를 원하는 쌀은 맛과 품질이 한국 쌀과 비슷한 일본 쌀이었고, 일본 역시 남아도는 쌀을 한국으로 수출하기 위하여 좋은 조건을 제시하였다. 그러나 한국에 많은 쌀을 수출하였고 당시 세계 쌀 시장에서 절대적 영향력을 행사하고 있었던 미국은 일본이 싼값에 한국으로 쌀을 수출하는 것을 용납하지 않았다. 한국은 일본, 미국과 협의하여 상당한 양의 미국 쌀을 수입하기로 하고 일본쌀을 수입할 수 있었다.

1981년의 작황에 대한 예측이 빗나가 실제 필요량보다 많은 양의 쌀을 수입하려다가 수입을 미루는 과정에서 쌀 수입을 담당했던 조달청은 뇌물수수 의혹을 받는 사건도 발생하였다. 미국 쌀 수출업체인 ‘코넬(Connell)’사가 경쟁업체인 ‘퍼미(Pacific International Rice Mills Inc.: PIRMI)’사와 ‘애그로프롬’사를 견제하기 위하여 뇌물수수 의혹을 제기했던 것이다. 나중에 근거 없는 것으로 판명이 나기는 하였으나, 이러한 과정은 정부의 통계에 대한 신뢰를 저해하고 쌀 수입의 공정성에 의문을 갖게 하였다.

1980년 대홍작으로 쌀 수입이 불가피하였지만 수입 과정이 용이하지 않았으므로 식량안보에 대한 관심이 높아졌고 공공비축제 도입에 관한 논의도 있었다. 하지만 이후 연이은 풍년과 재고량 증가로 인해 공공비축제 도입은 2000년대 초반까지는 적극적으로 논의되지 않았다.

2.5.2. 가공용 MMA쌀 수입

우리나라는 1993년 UR 협상에서 쌀에 대해서 관세화 유예를 관철시켰다. 특별 우대품목으로 지정되기 위해서는 다음과 같은 자격 요건을 만족시켜야 하였다(부속서 5의 1항). 즉, ① 기준기간(1986~88년)에 국내 소비량의 3% 미만 이 수입된 품목, ② 기준기간 이후에 수출보조를 받지 않은 품목, ③ 효과적인 생산제한 조치가 적용된 품목, ④ 식량안보 및 환경보호와 같은 비교역적 관심 사항의 요소를 반영하는 품목, ⑤ 개발도상국의 경우에 전통음식에서 중요한 품목 등이다.

관세화 유예의 대가는 부속서 5의 7항에 명시된 다음 두 가지였다. 첫째, 최소시장접근(MMA)의 명목으로 쌀 수입량을 늘려야 한다. 개도국은 이행 첫째부터 5년째까지 기준기간 동안의 국내 소비량을 적용하여 1%에서 2%까지 수입량을 해마다 균등(0.25%)하게 늘린다. 6년째부터 이행연도 마지막 해인 10년째까지는 기준기간 국내 소비량의 2%에서 4%까지 해마다 균등(0.4%)하게 확대해 나간다. 따라서 우리나라의 쌀 의무수입 물량은 1995년에 5만 1,307톤으로 시작하여 2004년에는 20만 5,228톤으로 늘어나도록 설정되었다. 둘째, 농업 협정에 의거하여 다른 품목에 대한 시장접근의 기회를 적절히 제공하기로 하였다. 1993년 12월의 UR 협상 막바지 단계에 추진된 양자협상에서 미국은 우리나라의 국제수지균형(BOP) 품목에 대하여 관세상당치(TE)와 비슷한 수준의 고관세 설정을 인정하였다. 그러나 쌀에 대하여 우리나라에 양보한 수준을 빌미로 그 제안을 여러 번 반복하기도 하였다.

이때 수입한 쌀은 모두 국영무역 방식으로 정부에서 관리하며 농업인에 미치는 피해를 최소화하기 위해 가공용으로 사용하였다.

2.5.3. 밥쌀용 MMA쌀 수입

2004년 쌀 재협상에서 우리나라는 관세화 유예를 10년간 추가로 연장하였다. 관세화 유예를 연장하는 대신에 MMA물량 중 소비자에게 직접 판매해야 하는 물량은 2005년에 총 MMA물량의 10%에 해당하는 2만 2,600톤부터 시작하여 2014년에는 12만 2,600톤까지 증량하기로 하였다.

이해 당사국과 협의에 의해서, 시판용 쌀은 보관기간에 따른 품질저하가 일어나지 않도록 적절한 기간 내에 유통시키기로 하였다. 또한, 수입쌀은 고품질 쌀을 포함하고, 정상 유통경로를 통하여 정기적으로 판매하기로 하였다.

2004년 쌀 협상 결과에 대한 국회동의가 늦어져서 2006년부터 밥쌀용 쌀이 수입되어 국내 시장에 유통되었다. 수입쌀에 대한 부정적인 인식으로 인하여 수입쌀은 대부분 식당이나 단체급식소 등에서 소비되어서 정확한 시장평가를 받지 못하였다. 중국이나 미국에서 수입된 밥쌀용 쌀 낙찰가격은 국내산 산지 가격의 70% 수준에서 결정되었다.

2.6. 직접지불제 도입과 확충

2.6.1. 논농업 직접지불제 도입

오랜 기간 동안 정부는 수매제도 및 비료에 대한 가격보조 등을 통해 논농업 농가의 소득과 생산기반을 유지해 왔다. 그러나 WTO체제가 출범하면서 생산이나 무역을 왜곡시키는 가격지지 정책이나 생산 요소에 대한 보조정책이 국제적 규제를 받게 되었고, 시장기능을 왜곡하는 수매제도 등 농업정책은 한계에 봉착하게 되었다. UR 농업협정의 이행으로 매년 750억 원의 보조금이 줄어들므로 추곡수매제에 의한 농가소득지지 정책은 점차 축소될 수밖에 없는 상황이었다.

한편 논·의 환경보전, 홍수방지, 경관유지 등 논농업의 공익적 가치가 연간 8~13조 원으로 추산되어 식량안보는 물론 국토 환경을 보존하고, 쾌적한 농촌 환경을 조성하는 친환경농업을 정착시켜야 할 필요성도 커졌다.

이에 정부는 농가소득을 지지함은 물론 주곡의 안정적인 생산 기반을 유지하고, 홍수 방지 등 논·의 공익적 기능을 극대화하는 동시에 비료·농약의 적정 사용 등 환경 보전 목적을 달성하고자 WTO 농업협정에서 허용하고 있는 직접지불제도를 우리나라의 논농업에 도입하기로 결정하고 논농업 직접지불제를 2002년에 도입하였다.

논농업 직접지불제는 1999년 4월 3일 농림부의 대통령 업무보고 시 쌀에 대한 직불제 도입계획 보고를 시작으로 농정국과 식량국이 참여하는 작업반(task force)을 통해 구체화되었다. 특히 1999년 9월 21일 국무회의에서 2001년 논농업 직불제 도입을 전제로 2000년 6월 말까지 구체적인 시행방안을 마련하기로 결정함에 따라 1999년 12월 국무조정실, 기획예산처, 농림부 담당 국장 등 관계부처 공무원과 교수, 연구소 등 민간전문가가 참여하는 「논농업 직접지불제 기획단」이 설치·운영되었다. 또한 「논농업 직접지불제 기획단」을 실무적으로 뒷받침하기 위해 농림부, 농진청, 농협, 농업기반공사 실무 담당자로 구성된 실무작업반이 설치되어 이를 중심으로 2001년 도입할 논농업 직불제의 시행방안을 구체적으로 검토하였다.

2.6.2. 쌀소득보전 직접지불제 도입과 미시행

2000년대 초 연속되는 풍작과 쌀 의무수입물량의 증가 등으로 쌀의 공급은 증가하는 반면 소비량은 지속적으로 감소하여 쌀 재고가 늘어났다. 한편, WTO 농업협정에 따라 감축대상 보조금 감축으로 쌀 수급조절을 위한 정부의 역할이 갈수록 줄어들 수밖에 없었다. 특히 쌀의 구조적 공급과잉과 정부수매물량의 지속적인 감소 등에 따라 향후 쌀 가격은 지속적으로 하락해 쌀 농가의 소득감소가 우려되었다.

물론 논농업 직접지불제가 도입되었으나, 이는 허용대상정책의 특성상 현재

의 쌀 가격(current price)과 관계없이 기준 면적에 대해 고정된 직불금을 지원하는 정책으로 쌀 가격의 하락에 따른 농가소득의 감소 충격을 완화시켜 경영 안정을 도모하는 데는 한계가 있었다. 쌀 가격 하락에 대비하여, 쌀 가격이 하락할 경우 하락분의 일정 부분을 보전해 주는 쌀소득보전 직불제를 도입하게 되었다.

쌀소득보전 직불제도는 2002년 대통령 자문기구인 농어업·농어촌특별대책위원회(이하 농특위)에서 쌀 산업종합대책의 일환으로 도입을 결정하면서 추진되었다. 농특위에서는 쌀 시장개방에 대비, 시장의 기능을 활용하여 쌀 과잉 공급문제를 해결하고 수급균형을 도모하되, 이 과정에서 발생할 수 있는 쌀 가격의 하락과 쌀 농가의 소득감소 문제를 완화하기 위해 쌀 소득보전직불제도가 필요하다고 결정하고, 구체적인 시행방안에 대해서는 전문가로 구성된 연구팀에서 마련토록 하였다. 연구팀의 연구결과를 토대로 농특위의 쌀 소위, 상임위, 본회의 등에서 구체적인 시행방안을 논의한 결과 2002년 10월 명목조수입 하락액의 80%를 보전하기로 의결하는 등 소득보전직불제의 구체적인 시행방안을 마련하였다.

이에 따라 2002년산에 대한 약정체결이 10월 15일부터 이루어졌다. 아울러 쌀소득보전 직불금의 예산반영을 위해 2003년 예산에 쌀 소득보전직불금으로 244억 원이 편성되었다. 그러나 쌀소득보전 직불제는 농업인의 가입 정도, 수확기 산지 쌀 가격의 하락 정도 등에 따라 지급액이 달라지므로 사전에 소요예산을 예측하기 어려워 기금을 신설하여 운영하기로 하였다. 이 기금에는 정부출연금 및 농업인 납부금이 적립되었다. 농업인도 기준가격의 0.5%를 보험금 형식으로 납부하였다.

하지만, 2002년에 이어 2003년에도 쌀 가격이 상승하여 보전금이 지급되지 않자 2004년산에 연속 가입하는 농업인의 약정체결 부담금을 신규 가입자(48,440원/ha)의 5분의 1 수준(9,680원/ha)으로 경감하였다. 이는 쌀소득보전 직불제 도입 이후 산지의 쌀 가격이 지속적으로 안정되어 소득보전 직불금이 지급되지 않은 데 주요 원인이 있었다. 이에 따라 쌀소득보전 직불제의 유효성에 대해서 비판이 제기되었고 결국 추곡수매제도의 폐지와 함께 쌀소득보전 직불

제도는 목표가격제를 중심으로 하는 새로운 제도로 대대적인 개편을 하게 되었다.

2.6.3. 쌀직불제로 확대 개편과 운영상 진통

2004년 쌀협상에서 우리나라가 관세화 유예를 지속하기 위해서는 이해당사국에게 추가적이고 수용 가능한(additional and acceptable) 양허(concession)를 제공하여 합의를 이끌어내야 하며, 관세화로 전환할 경우 기준연도(1986~1988) 국내외 가격 차이를 관세로 설정한 후 이를 기초로 관세를 낮추어 가면 된다. 쌀협상에 대한 정부의 기본방향은 관세화 유예를 지속하는 것으로 하되 이해 당사국의 관세화유예 대가 수준이 높으면 실리에 입각한 선택, 즉, 관세화 전환을 선택하기로 하였다.

관세화 유예가 지속되든 관세화로 전환되든 시장 개방폭은 더욱 확대되어 쌀 가격이 하락하고 소득이 줄어들 것으로 전망되어 농가의 불안감이 커졌다. 소득 하락폭은 쌀협상 및 DDA 협상결과, 국제 쌀 가격, 환율 등 많은 요인에 따라서 큰 차이가 나게 된다. 2003년 산지 쌀 가격(정곡 80kg 기준)이 16만 1,000원이었으나 2014년에는 12~14만 원 수준으로 하락할 수 있으며, 10a당 쌀 판매소득도 줄어들 수밖에 없으므로 소득안정을 위한 적극적인 수단이 필요하다는 주장이 제기되었다. 한국농촌경제연구원(2004)은 「농업전망 2004」에서 예측 가능한 국제 쌀 가격, 환율, 관세상당치 등을 고려하여 2013년 국내 산지 쌀가격이 80kg당 11~15만 원 수준으로 하락할 가능성이 있다고 전망하였다. 2005년부터는 쌀농가의 소득·경영안정을 도모할 수 있는 수준의 목표쌀값(목표가격)을 설정하고, 목표가격과 당년도 쌀 가격과의 차이의 85%를 고정직불금(논농업 직불제의 단가)과 변동직불금으로 구분하여 재정에서 보전하는 쌀직불제를 시행하였다. 목표가격과 시장가격과의 차이의 15% 정도는 농가 스스로 부담해야 한다는 의견이 반영되었다. 목표가격은 기준연도의 쌀 가격과 수매제도와 논농업 직불제의 소득효과를 더하였으므로 농가의 기득권을 인정하여 결정한 것으로 볼 수 있다.

따라서 농가 수취액은 생산한 쌀을 시장에 판매하여 받는 가격과 정부로부터 받는 고정직불금, 변동직불금의 합이 된다. 쌀 가격이 상승하는 경우의 농가 수취액은 목표가격보다 높을 수도 있다.

쌀직불제를 도입할 당시에 3년 단위로 수급사정을 감안하여 목표가격을 조정하기로 하였다. 당초의 규정에 따르면 2008년~2010년산에 적용할 목표가격은 80kg당 16만 1,265원으로 기존의 목표가격에 비해 5.2% 하락할 예정이었다. 하지만 대통령 선거를 치르는 과정에서, 2008년 3월에 기존의 목표가격 17만 83원/80kg을 유지하면서 5년 단위로 목표가격을 변경하도록 법률을 개정하였다. 쌀직불제 목표가격을 기존의 수준에서 유지해야 한다는 각계의 의견을 반영한 결과이다. 한국농업경영인중앙연합회는 쌀직불제 목표가격을 동결하기 위한 100만 인 서명운동을 벌이기로 하였다. 농협 RPC운영전국협의회 소속 임원진은 쌀직불제 목표가격을 2014년까지 유지시켜 줄 것을 농림부에 요구하였지만, 농림부는 법률에 따라서 목표가격을 결정한다는 입장을 전달하였다. 또한, 2007년 대통령 선거에서 각 정당 대통령 후보들은 기존의 목표가격을 2008년부터 5년간 유지시켜야 한다는 입장을 같이 하였다.

2010년산부터 3년 연속 흉작이 들고 산지 쌀가격이 상승하면서 2013년산부터 적용할 목표가격은 ‘쌀소득등의보전에관한 법률’ 시행령 계산방식에 따라서 기존의 수준보다 2.4% 상승한 17만 4,083원으로 추정되었다. 하지만 농민단체와 국회에서는 쌀 생산비나 물가상승률을 감안하여 현실화해야 한다는 주장을 하여서 진통을 겪었다.

제 2 장

증산과 규제의 완화 (1978~1983년)

■ 집필_이태호 감수_박해상, 이현목

1. 성공과 좌절 그리고 변화의 시작

1977년에 수출 100억 불, 국민소득 1,000불 돌파 등 경제성장의 목표들이 잇달아 달성됨에 따라 1978년부터 한국 경제는 후진국에서 중진국의 문턱에 진입하게 되었다. 쌀 생산에 있어서도 농업인과 정부의 노력에 힘입어 생산의 효율성이 획기적으로 상승하였고 1977년에는 4,000만 석(576만 톤) 돌파라는 사상 최대의 생산량을 기록하였다. 이에 고무된 정부는 ① 통일계 신품종 보급을 더욱 장려하고, ② 농업기계화촉진법을 제정(1978년)하여 생산의 기계화를 장려하며, ③ 40여 농산물의 수입을 허용하는 등 개방적이고 성장지향적인 정책을 시도하였다.

이전까지 쌀은 지속적으로 수요가 공급을 초과하는 상태에 있었으므로 정부는 부족한 쌀을 공급하고 쌀 수입에 소요되는 외환을 절약하기 위하여 적극적으로 증산을 독려했고 강제력을 도입하여 수요를 통제하였다. 1977년에 쌀 생산이 4,170만 석(600만 톤)을 넘게 되자 도정률을 7분도 이하로 규제하던 정

책과 혼분식 의무화 정책을 완화하였다. 그러나 1978년 ‘노풍피해’로 쌀 생산이 위협을 받고, 다시 1980년의 냉해로 사상 유래 없는 기록적인 생산량 감소가 발생하자 정부의 정책은 다시 증산을 강조하고 소비를 억제하는 기조로 회귀하였다.

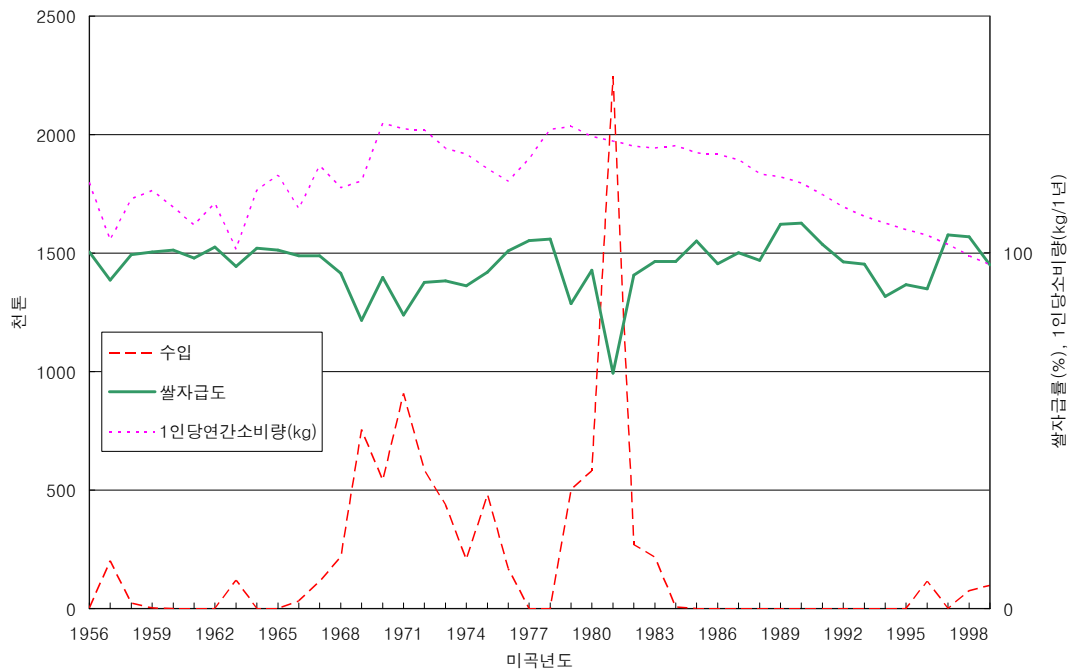
정부는 쌀 품종 선택과 재배방법에 대한 통제를 완화하여 쌀 생산을 다양화함으로써 쌀 생산의 위협을 감소시키려 하였다. 그리고 쌀 농가의 소득안정을 위해 생산량의 5~10% 정도에 지나지 않던 쌀 수매량을 대폭 증가시켜 15~20%에 이르게 하였다. 또한 서민의 가계를 돕기 위해 방출가를 수매가보다 낮게 유지하기 시작함으로써 양곡관리로 인한 적자가 만성화되기 시작하였다.

이 시기에 쌀의 공급과 수요, 그리고 가격은 아직 정부의 통제하에 있었으나, 1인당 쌀 소비량이 감소하기 시작하였고, 농산물 수입이 허용되었으며, 농가가 재배하는 작물과 소비자의 수요가 다양해지는 등, 쌀정책 자유화를 향한 갈등의 조짐이 보이기 시작했고 정부의 정책도 생산과 소비에 대한 직접적인 규제에서 시장을 통한 간접적인 조정으로 선회하기 시작하였다.

2. 생산증가와 소비억제 정책의 중단

1960년대 중반까지는 그런대로 쌀의 자급이 이루어졌으나 1960년대 후반에 경제성장이 궤도에 오르게 되게 되자 국민의 쌀 소비에 대한 욕구가 표출되게 되었고 자급률이 감소하게 되었다<그림 2-1 참조>. 1960년대 후반에 급격한 자급률 감소로 쌀 수입이 크게 증가하게 되자 정부는 쌀 부족사태를 해소하기 위하여 농촌진흥청(1962년에 4월 2일 설립)과 농업진흥공사(1970년 2월 9일 설립)를 독려하여 새로운 종자를 개발하고 생산기반을 확립하기 위해 노력하였으나, 넉넉하지 못한 재정 사정과 외환 부족 때문에 여유 있게 쌀을 비축하거나 수입하지 못하였으며, 가계소득의 증가와 함께 늘어나는 국민의 쌀 수요를 예측하기 어려웠기 때문에 쌀 수급조절에 어려움을 겪을 수밖에 없었다.

<그림 2-1> 쌀의 수입과 자급



자료: 농식품부.

1970년대 후반부터는 정부의 증산 노력이 결실을 맺어 쌀 생산량이 비약적으로 증가했고, 국민의 1인당 쌀 소비량이 최고점에 달하여 쌀 수요 증가 추세가 멈추었기 때문에 한국 역사상 보기 드문 쌀 자급자족 시대가 열리게 되었다. 그러나 통일벼 한 품종에만 의지한 증산정책과 시장법칙을 무시한 소비억제 정책은 위협에 취약한 시장구조를 형성하게 되었는데 이것은 1980년의 쌀 부족 사태를 야기한 원인 중의 하나가 되었다.

사실상 쌀 자급이 이루어진 것은, 1977년에 쌀 자급기반이 달성되어 일시적으로 쌀 수입을 중단하였다가 곧이은 1978년과 1980년의 흉작으로 다시 대량으로 수입하게 되었던 것을 고려한다면, 대량 쌀 수입사태가 완전히 사라진 1985년 이후부터라고 할 수 있다.

2.1. 통일벼의 개발과 보급³⁰

우리나라 쌀 생산량은 1955년 2,000만 석을 돌파한 후로는 오랫동안 큰 폭의 수량신장을 보이지 못하고 정체해 있었다. 자포니카 형의 육성 품종과 도입 품종이 재배되고 있던 1960년대 후반까지 쌀 증산을 위하여 화학비료의 투입량을 늘리는 것이 강조되었는데 이로 인해 도열병, 줄무늬잎마름병 등 병충해 피해가 많았고 또한 도복이 심하여 쌀 증산에 커다란 장애 요인이 되고 있었다.

따라서 정부는 자포니카 품종으로는 10a당 400kg의 벽을 깨는 것과 쌀자급이 어렵다고 보고 새로운 다수확 품종의 개발에 노력을 집중하게 되었다. 그리하여 1960년대 후반 작물시험장에서는 서울대학교 농과대학과 합동으로 원연 품종(遠緣品種)을 이용하여 내병성이 있고 내도복성이 있는 품종 육성에 착수하게 되었으며 1971년에 통일 품종을 육성하여 농가에 보급하게 되었다.

우리 민족의 오랜 숙원이던 쌀 자급을 가능하게 한 발판이 되었던 통일벼는 당시 서울대학교 농과대학의 허문회 교수가 필리핀 소재 국제미작연구소(IRRI)에서 일본 품종 ‘유가라’에 대만 품종 ‘대중재래 1호(臺中在來 1號)’를 인공 교배하여 얻은 1대 잡종에 국제미작연구소가 육성한 이른바 기적의 벼씨 ‘IR8’을 1966년에 3원교배하여 ‘IR667’을 육성하고, 그 잡종 3세대에서 수원 213호, 214호, 213-1호 등 3개의 우수계통을 선발한 다음, 가장 다수성인 수원 213-1호를 선택하여 ‘통일’이라 명명한 것이다.

종자증식으로 확보한 종자로 1971년에 개소당 5ha 규모의 통일 품종 시범단지 550개소(2750ha)를 전국 주요 지역에 설치하여 많은 농민들에게 선보이게 하였는데 8,451농가가 참여하였던 이 시범재배에서 10a당 평균 500kg의 쌀을 생산했다. 이는 10a당 330kg을 넘지 못하던 당시로서는 기적과 같은 경이로운 다수확이었다.

통일벼 보급에는 상당한 노력을 기울이지 않으면 안 되었는데 그 이유는 통

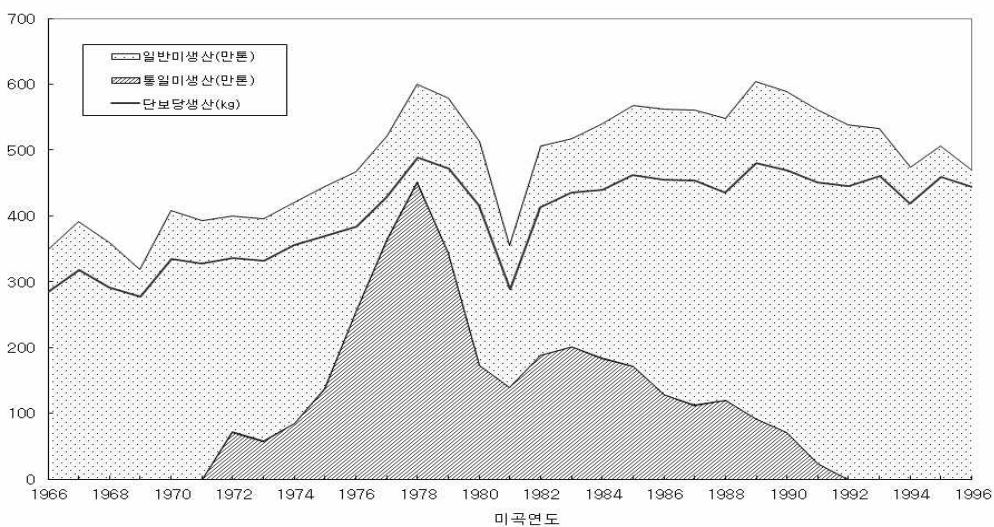
³⁰ 이하 통일벼의 개발에 관한 내용은 ‘한국농정 50년사(1999)’ 제2권의 관련 부분에서 발췌 인용.

일벼가 탈립(脫粒)이 잘 되고, 냉해에 취약하며, 많은 비료를 필요로 하고, 밥맛이 좋지 않기 때문이었다.

공무원들은 생산을 독려하기 위해 농가를 찾아다니며 통일벼 못자리에 깃발을 꽂아 확인하기도 하고, 냉해의 위험을 줄이기 위해 비닐을 덮거나 왕겨를 태우기도 하였다. 또 1970년대 후반에는 밀양 21호, 밀양 23호, 밀양 30호, 노풍 등 다양한 특성을 가진 통일계 품종이 속속 개발되어 적지 선택의 폭을 넓혔다. 이러한 노력의 결과, 1977년에는 통일계 벼 재배면적이 전체 논 면적의 50%를 초과하게 되었고 세계 최고의 평균 단수를 기록하게 되었다(해설자료 p.95. 참조).

1970년대 말에서 1980년대 초까지는 통일벼가 쌀 생산량 증가에 결정적인 역할을 했다. 그러나 통일계통 품종이 도열병과 냉해로 수확 감소를 초래할 위험이 있다는 것과 일반벼에 비해 밥맛이 좋지 않다는 것이 알려지고, 재배기술의 발전과 품종개량으로 일반계통 벼의 수확량이 증대하게 되자, 1980년대 중반 이후 재배면적이 감소하기 시작하여 1991년에는 완전히 사라지게 되었다 <그림 2-2 참조>.

<그림 2-2> 통일계 쌀 생산과 단보(10a, 300평)당 생산량



자료: 농식품부.

2.2. 증산장려 정책

다수확 품종의 개발, 보급과 더불어 정부는 청와대에 ‘식량증산기획실(1974년~1984년)’을 설치하고 지역별(시·도·군·읍·면)로 생산 면적과 목표량을 할당하여 담당 공무원으로 하여금 책임을 지게 하는 등 강력한 생산독려 정책을 실시하였는데 그 내용은 다음과 같다.

① 증산 행사와 포상

못자리 연시대회(1981년), 모내기 경진대회(1984년)를 연례행사로 개최하고 증산왕, 증산단지, 식량증산 유공기관을 표창하였다.

② 재배기술 개발·보급과 생산기반 조성

새로운 다수확 품종에 적합한 재배기술(다비, 밀식, 이삭거름, 조기재배 등)과 자재(농약, 비료, 폴리에틸렌 필름 등), 기계(이앙기, 경운기, 트랙터 등)를 개발·보급하였다. 그리고 농토배양, 땅심높이기 등을 장려하고 수리답과 경지정리답의 비율을 크게 늘려 생산기반을 향상시켰다.

③ 계획영농

정부의 철저한 계획에 따라 품종과 영농시기가 결정되었다. 농가는 정부가 장려하는 21개 품종에서만 종자를 선택할 수 있었다. 그리고 저온에 약한 통일계통 품종의 4~5월 못자리 저온피해와 9~10월 수확기 감수를 방지하기 위해 보온못자리를 설치하여 모내기를 앞당기는 등 소위 ‘시한영농(時限營農)³¹⁾이

31 시한영농의 소요일수는 250일이며 다음과 같이 7단계로 구분된다.

제1단계: 영농 준비(3월 1일~4월 20일)

제2단계: 못자리 준비(4월 1일~5월 20일)

제3단계: 모내기와 보리 베기(5월 20일~6월 30일)

제4단계: 병충해 방제와 피사리(6월 1일~9월 20일)

제5단계: 풀베기와 퇴비생산(7월 20일~9월 30일)

제6단계: 벼베기와 거두기(10월 1일~10월 20일)

제7단계: 보리파종(10월 1일~11월 10일)

(이상 1975년 3월 4일 매일경제신문 2면 사설에서 발췌·요약)

실시되었다.

④ 일손돕기와 기계화

위의 시한영농과 같이 적기에 모내기와 수확을 하는 것이 증산에 필수적이요 소이므로 모내기철과 수확기에 노동력이 부족하게 되어 시기를 놓치는 것을 막기 위해 농촌 일손돕기와 집단작업을 적극적으로 권장하였다. 농촌 일손 돕기로도 해결이 안 되는 노동력 부족을 극복하기 위해 1978년에는 농업기계화 촉진법을 제정하였고, 1981년에는 기계화영농단을 발족시켰다.

<해설자료>

단당 쌀 수확량 세계 최고

“올해 쌀 수확량이 전례없는 대풍을 기록 처음으로 4천만섬을 넘어섰다. 최각규 농수산부 장관은 5일 올해 쌀 실수확량이 4천1백70만6천섬으로 최종 집계됐다고 발표했다. 이는 지난 9월 15일 현재 작황에 따른 예상수확량 3천7백53만5천섬보다 11.1%인 4백17만1천섬이 많고 역시 풍작이었던 지난해의 3천6백21만5천섬보다도 15.2%인 5백49만1천섬이 각각 많은 것이다. 평년작 3천80만섬보다는 35.3% 1천90만6천섬이 더 늘어난 것이다.

이에 따라 단당 수확량도 크게 상승, 정곡기준으로 지난해 4백33kg에서 올해에는 4백94kg으로 61kg이 더 늘어남으로써 미작국가로서는 우리나라의 단당 수확량이 세계최고수준이 된 것이다. 특히 다수확 품종은 단당 생산량이 5백33kg으로 일반벼의 4백23kg보다 30%, 1백30kg이 더 많다.

최장관은 이같은 쌀 대풍이 가뭄 및 병충해를 제때에 극복한데다 전체 논면적 1백23만 정보 가운데 다수확 통일계 벼를 지난해 53만 정보에서 66만 정보로 20% 확대해서 심었기 때문이라고 밝혔다. 최장관은 또 내년도 쌀생산 목표량을 올해 수준으로 정할 방침이며 연내로 구체적인 숫자를 확정하겠다고 말했다.

한편 농수산부는 올해 쌀 생산이 전례 없는 대풍을 이루자 쌀소비를 촉진시키기 위해 앞서 단행한 7분도 쌀을 폐지하고 쌀막걸리 제조 허용, 1백53개 관

광업소에서의 혼분식 폐지 등 조치에 이어 앞으로는 일반 업소에 대한 혼식 위반 단속도 대폭 완화, 지금까지의 처벌 위조에서 계몽 위주로 바꾸기로 했다. 이에 따라 농수산부는 1회 위반에 영업정지, 2회 위반에 허가취소 등 강력한 제재조치를 내리던 지금까지의 처벌기준을 풀어 앞으로는 도 단위의 단속만을 실시할 예정이다.”

<1977년 12월 5일 동아일보 제1면 기사>

2.3. 소비억제 정책의 중단

1970년대 말부터 1980년대 초는 통일벼와 증산정책의 성공으로 최초로 쌀의 자급이 달성된 시기이자, 소비억제 정책의 중단이 있었던 시기이기도 하다. 연이은 흉작으로 다시 1980년부터 소비억제정책을 시행하기는 하였지만, 1978년과 1979년에 일시적으로 소비억제정책을 중단하였던 것이다. 소비억제정책은 사실상의 자급이 달성된 이후인 1985년부터 완전히 해제되기 시작하였다.

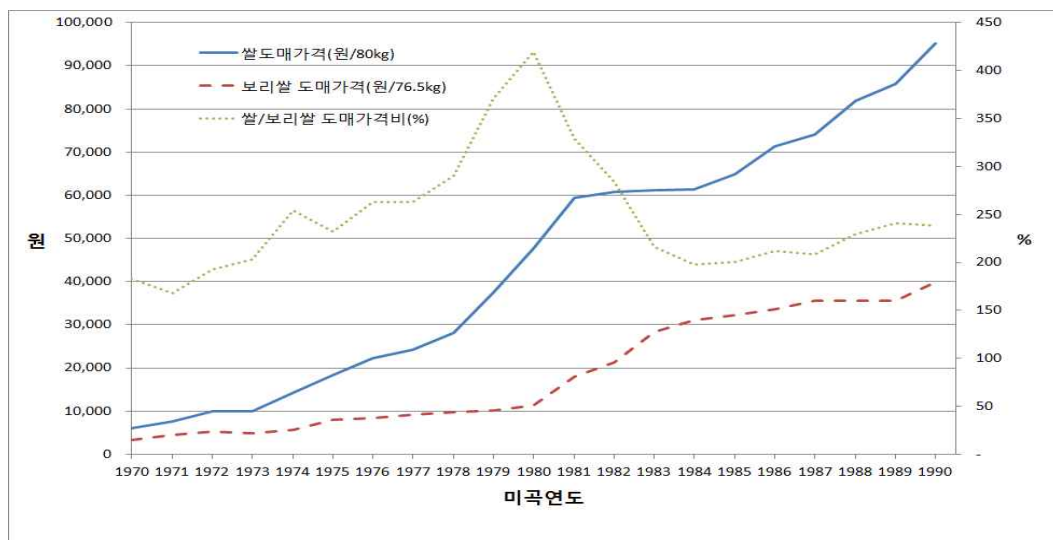
1970년대 후반부터 1984년대 초반까지 쌀 소비 억제 정책으로는 혼분식 장려, 쌀 가공 산업 규제 등을 사용하였다. 이 시기의 혼분식 정책은 주로 혼분식의 영양상의 우수성을 계몽하거나 음식점을 단속하는 방법으로 시행되었다. 혼식은 원래 일제 강점기의 2차 세계대전 시기(1939~1945년)에 군량미 공급을 위해 쌀의 민간소비를 절약하기 위한 수단으로 강요되던 것이었으나, 광복 후에도 부족한 쌀을 절약하는 수단으로 권장되거나 강제되었다.³² 혼식의 대상으로는 주로 보리쌀이 사용되었으나 다른 잡곡도 이용되었다. 혼분식을 실시하도록 하는 방법으로는 쌀 소매상에서 쌀과 보리쌀을 반드시 일정 비율로 함께 팔

32 이미 1947년에 “부산에서 쌀 부족 사태를 완화하기 위해 11월 10일부터 12월 10일까지 주식(晝食)의 백반(白飯) 판매를 엄금하여 성과를 거두었다”는 신문보도(1947년 12월 10일 경향신문)를 찾아 볼 수 있다.

도록 하는 것, 음식점으로 하여금 혼식비율(10~30%)을 준수하게 하거나 무미일(無米日)을 정해 국수나 빵만을 팔게 하는 것, 점심 도시락에 잡곡밥을 싸오도록 점검하는 방법 등이 이용되었다.

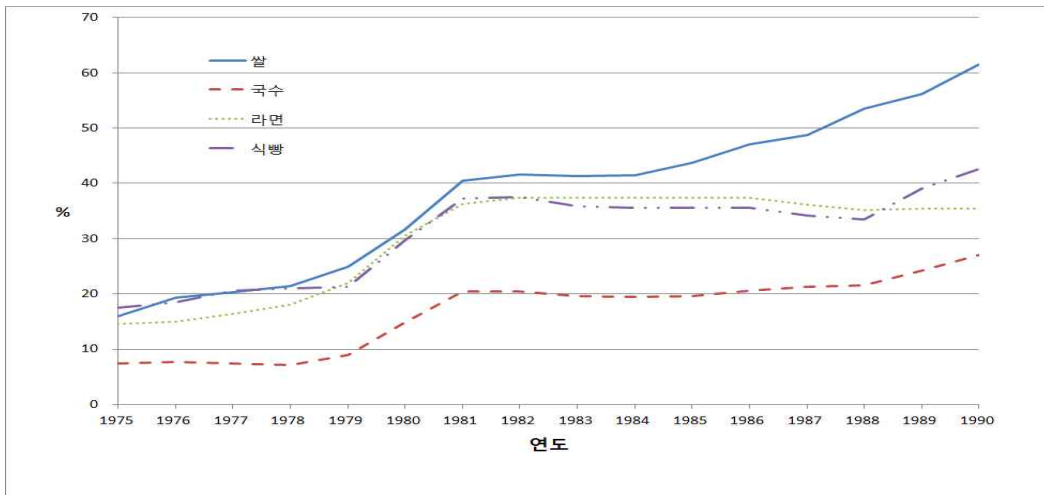
1985년 이후에 혼분식 권장 정책이 해제된 이유는 첫째, 쌀 생산이 증가하고 국민들의 쌀 소비량이 포화점을 지나 감소하기 시작했고, 둘째, 1970년대 후반부터 보리쌀 가격에 비해 쌀 가격이 현격히 높아져서<그림 2-3 참조> 보리쌀 혼식을 강요할 필요성이 감소했으며, 셋째, 식생활의 서구화·편의화로 식빵, 라면 등 밀가루 식품의 소비가 증가했기 때문이다. 쌀과 라면 및 식빵 등 밀가루 식품의 경우에는 쌀과의 가격 비율이 보리처럼 급격히 낮아지지 않았는데도 수요가 증가하였는데 그 이유는 식생활의 서구화·편의화에 있다고 생각된다 <그림 2-4 참조>.

<그림 2-3> 쌀과 보리쌀의 가격



자료: 농식품부.

<그림 2-4> 쌀과 밀가루 식품의 가격



자료: 통계청.

쌀 가공에 대한 규제 중 가장 중요한 것은 도정률을 낮게 유지하여 도정 수율을 높이도록 하는 것이다. 정부는 도정률을 7~9분도로 제한하려 노력했으나 소비자들은 9~11분도 쌀을 원했고 일부 도정공장은 소비자들의 고품질 쌀에 대한 욕구를 이용하여, 규정 이상으로 도정한 쌀을 비싼 값에 판매함으로써 폭리를 취하기도 했다.

혼분식과 쌀 가공에 대한 규제는 1978년에 일단 중단되었고, 1980년에 부활되었다가 1985년부터는 더 이상 권장되지 않았다. 그러나 쌀 가공에 대한 규제 중 쌀막걸리에 대한 규제는 1980년대 후반까지 계속되었다. 쌀로 술을 빚는 것을 금지하자 고구마나 옥수수로 만든 술에 만족하지 못하는 소비자를 대상으로 불법 제조한 쌀막걸리, 소위 밀주가 횡행하게 되었다. 무허가로 만들어지는 밀주는 제조과정이 비위생적일 뿐만 아니라 맛을 내기 위하여 독성이 있는 피크린산, 카바이트, 양젯물 등을 섞는 일이 종종 있어서 사회적인 문제가 되었다. 쌀막걸리는 1990년부터 다시 허용되어 오늘에 이르고 있다.

이 밖에 떡, 쌀과자 등을 일정 비율(주로 30%) 이상의 잡곡을 사용하여 만들게 하거나, 전분, 물엿, 포도당 등의 제조에 밀가루 대신 고구마 또는 감자를

사용하게 하는 등의 규제가 있었으나 1980년대 후반부터 쌀 수요가 감소하게 되자 오히려 쌀 사용을 장려하는 방향으로 정책 전환이 이루어졌다.

2.4. 증산장려와 소비억제 정책의 명암

2.4.1. 과학영농의 자신감

통일계통 품종의 도입과 증산장려 정책에 힘입어 1970년대 중반에 쌀 생산은 비약적으로 증가하게 되었다. 새로운 품종의 도입과 증산장려 정책은 쌀 생산의 증가만 가져온 것이 아니라 우리 농업·농촌·농민에게 여러 측면에서 깊은 영향을 주었는데 그것은 다음과 같다.

첫째, 통일벼의 개발·보급 과정은 산학협동 기술개발 시대를 열고 농촌진흥청을 중심으로 하는 우리 농업기술 지도·보급체계를 완성시켰다. 통일벼의 육종을 주도한 허문회 교수에 의하면 “1970년대 우리나라 농업기술 지도보급 체계는 좀 지나치다고 할 수 있을 만치 완벽하였다³³.”

둘째, 기술영농과 협동영농에 대한 확신을 가지게 되었다. 품종에 따라 수확량이 좌우되고 과학적으로 시비, 방제 등을 실시하면 실제로 성과를 얻을 수 있다는 것을 체득하게 되었고 협동영농의 효율성을 체험하게 되었다. 이것은 다른 작물재배에까지 응용되어 기술영농과 협동영농이 발전하는 계기가 되었다.

셋째, 통일벼에 의한 증산과 정부의 적극적인 통일벼 수매는 농가의 소득을 향상시켰고 이것은 때마침 추진되던 새마을 운동과 결합하여 농촌의 활력을 증진시키는 데 공헌하였다.

33 허문회, 1999. “농정반세기 증언.” 한국농정 50년사 별책. p.348. 농림부.

2.4.2. 불확실성과 불신

쌀 자급을 절실히 원하던 정부는 통일계통 신품종의 보급을 적극적으로 장려하였는데, 이 과정에서 농업인, 지방공무원, 농업기관 종사자들 간에 경쟁이 과열되고³⁴, 일부 공무원들이 신품종 재배를 강요하는 경우가 발생하여 농민들이 불만을 갖게 되었다. 그리고 지나친 신품종 재배면적의 확대는 우리 쌀농사의 다양성을 줄여서 기후변화나 병충해에 취약해지도록 함으로써 불확실성을 높였다.

정부 주도의 성급한 증산정책에 의하여 통일계 신품종이 확대·보급되었으므로 1978년 소위 ‘노풍피해’라고 불리는 목도열병 피해를 입게 되자 정부는 농정사상 처음으로 피해농가에 무상양곡지원, 농지세와 학자금 감면, 영농자금 상환연기 및 이자감면 등의 보상조치를 취하지 않을 수 없었다. 피해를 평가하고 보상하는 과정에서 정확한 피해율 산정을 지나치게 강조하여 소수점까지 피해율을 산정함으로써 정부통계의 신뢰를 잃게 되고 피해보상이 농민들의 기대에 미치지 못해 정부정책에 대한 불신을 사게 되었다. 다음은 이러한 실정을 보도한 신문기사이다.

“노풍피해 보상과정에서의 농민들의 불만은 단순히 보상액이 너무 적다든지 보상기준이 너무 엄격하다는 데에만 있지 않다. 피해 조사과정이 불공평하고 보상과정에서도 형평을 잃었다는 데에 있다.

농촌경제연구원의 조사결과로도 농민들의 불만은 조사과정이 비공개로 이루어졌고 조사기준이 지역에 따라 다르며 보상과정에서도 현저하게 형평을 잃어 같은 피해를 보고도 보상에 차이가 나거나 전혀 보상을 받지 못하고 있다는 데서 빚어지고 있는 것으로 나타났다. 거기에 읍면장 등의 정실까지 끼어들어 노풍 보상문제는 졸속과 난맥행정의 극한을 보여주었을 뿐이다.”³⁵

34 “ ... 전략 (식량증산 유공기관에 대한 시상은) 1973년부터 과격적으로 확대 강화되었다. 최우수 도에 대하여는 대통령표창과 함께 대통령이 직접 봉황기 또는 봉황대답을 수여하였다. 봉황기의 위력은 참으로 지대하여 각 시도지사들이 식량증산시책에 쏟는 열성과 노력은 대단하였다. 이하략... ” (한국농정 50년사. 1999.)

35 동아일보. 1979년 3월 3일.

<표 2-1> 쌀수급 상황

미곡 연도	생산량 (천 톤)	수입량 (천 톤)	연초 재고 (천 톤)	소비 및 감모 (천 톤)	수출 및 대북지원 (천 톤)	식부 면적 (천 ha)	10a당 수확량 (kg)	1인당 연간 소비량 (kg)
1970	4,090	541	87	4,394	-	1,220	335	136
1971	3,939	907	324	4,777	-	1,203	327	135
1972	3,998	584	393	4,362	-	1,190	336	135
1973	3,957	437	613	4,296	-	1,191	332	129
1974	4,212	206	711	4,641	-	1,182	356	128
1975	4,445	481	488	4,699	-	1,201	370	124
1976	4,669	168	715	4,646	-	1,218	383	120
1977	5,215	-	906	5,045	-	1,215	429	126
1978*	6,006	-	1,076	5,864	80	1,230	488	135
1979	5,797	501	1,218	6,764	-	1,230	437	136
1980	5,136	580	752	5,402	-	1,233	451	133
1981	3,551	2,245	1,065	5,366	-	1,233	288	131
1982	5,063	269	1,495	5,404	-	1,224	414	130
1983	5,175	216	1,423	5,303	-	1,188	436	130
1984*	5,404	7	1,511	5,675	135	1,228	440	130
1985	5,682	-	1,247	5,501	-	1,231	462	128
1986	5,626	-	1,428	5,805	-	1,237	455	128
1987	5,607	-	1,249	5,617	-	1,236	454	126
1988	5,493	-	1,239	5,611	-	1,262	435	122
1989	6,053	-	1,121	5,602	-	1,260	480	121
1990	5,898	-	1,572	5,444	1	1,257	469	120
1991	5,606	-	2,025	5,478	12	1,244	451	116
1992	5,384	-	2,141	5,524	2	1,208	446	113
1993	5,331	-	1,999	5,509	1	1,157	461	110
1994	4,750	-	1,820	5,414	-	1,136	418	108
1995	5,060	-	1,156	5,557	-	1,103	459	107
1996	4,695	115	659	5,225	-	1,056	445	105
1997	5,323	-	244	5,070	-	1,050	507	102
1998	5,450	75	497	5,216	-	1,052	518	99
1999	5,097	97	806	5,278	-	1,059	481	97
2000	5,263	107	722	5,114	-	1,066	494	94

주: 원래는 매 미곡연도마다 총공급량(=생산량+수입량+연초재고)과 총소비량(=소비 및 감모+수출 및 대북지원+다음 해 연초재고)이 일치해야 하나, 미곡연도 1978과 1984의 경우 총공급량이 총소비량보다 각각 80천 톤, 135천 톤 부족함. 이는 소비 및 감모에 수출 및 대북지원을 포함시켜 이중 계산했기 때문인 것으로 생각됨.

자료: 농식품부.

이어서 1980년에는 사상 최대의 냉해를 입게 되었다. 특히 쌀 수확이 저조하여 10a당 수확량이 전년도 451kg의 64%인 288kg에 불과하였다<표 2-1 참조>. 냉해를 주로 입은 것은 저온에 약한 통일계통의 품종이었으므로 정부의 증산 정책에 대한 농민의 신뢰는 또 한 번 타격을 입게 되었다.

쌀 소비억제, 시한영농과 같은 지나친 규제는 훗날 여건 변화에 농업이 적응하는 능력을 약화시켰다. 쌀 소비억제 정책은 식량과 외환이 부족하던 시기에 국민에게 식량을 배분하고 쌀 수입에 소모되던 외환을 절약하기 위하여 불가피했던 고육지책이었다. 그러나 쌀 소비억제 정책은 쌀술, 쌀과자 등 쌀가공산업의 발전을 제한하고 국민들의 밀가루 식품 소비에 대한 선호를 증가시켜서 훗날 쌀 공급과잉 시대에 쌀 소비를 증진시키는 데 걸림돌이 되었다. 증산정책의 일환이었던 시한영농도 쌀 증산을 위해 불가피한 것이기는 하였으나 벼 모내기과 수확기가 중첩되는 밀의 생산을 포기하게 하는 원인의 하나가 되었다.

3. 수매확대와 이중미가 정책

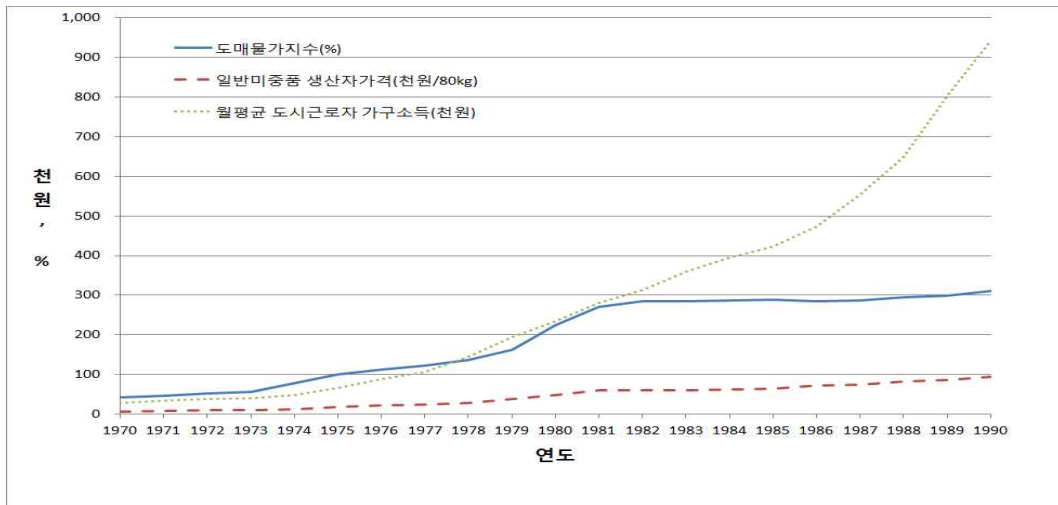
쌀은 필수식량이기 때문에 가격수준이 지나치게 높거나 낮으면 소비자와 생산자가 어려움을 겪게 된다. 또한 쌀 가격이 변동하는 것에 맞추어서 소비자나 생산자가 수요량이나 공급량을 변경하여 대처하는 것은 쉽지 않다. 따라서 정부는 쌀 가격의 수준과 변동성을 통제하려 노력하게 된다.

1970년대 중반까지는 국내 쌀 생산량이 부족하여 가격을 통제할 수 있을 만큼 충분한 양의 쌀을 수매할 수 없었고 따라서 쌀 수입에 의존하거나 행정명령-단속과 같은 직접적인 수단을 사용할 수밖에 없었다. 그러나 1970년대 후반부터는 수매된 쌀을 통하여 가격조정이 가능할 만큼 쌀 생산이 증대되어 정부는 수매량을 확대하고 수매-비축-방출을 통한 쌀 가격 조정을 시작하였다.

정부는 수매정책과 함께 이중미가 정책도 실시하였다. 1960년대 초부터 계속된 고성장 정책의 여파로 1970년대 말부터 물가상승이 가속화되기 시작했으므로 정부는 경제성장을 지속시키기 위해서는 물가안정이 필수적이라고 판단

하고 1980년대 초부터 본격적인 물가안정 정책을 시행하기 시작하였다. <그림 2-5>는 1970년대 말까지 도시근로자 가구소득과 도매물가가 비슷하게 상승하다가 1980년대 초부터 도매물가의 상승세가 꺾여서 도시근로자 가구소득과 차이가 벌어지는 것을 보여주고 있다.

<그림 2-5> 도시근로자 가구소득과 도매물가



자료: 농식품부, 통계청.

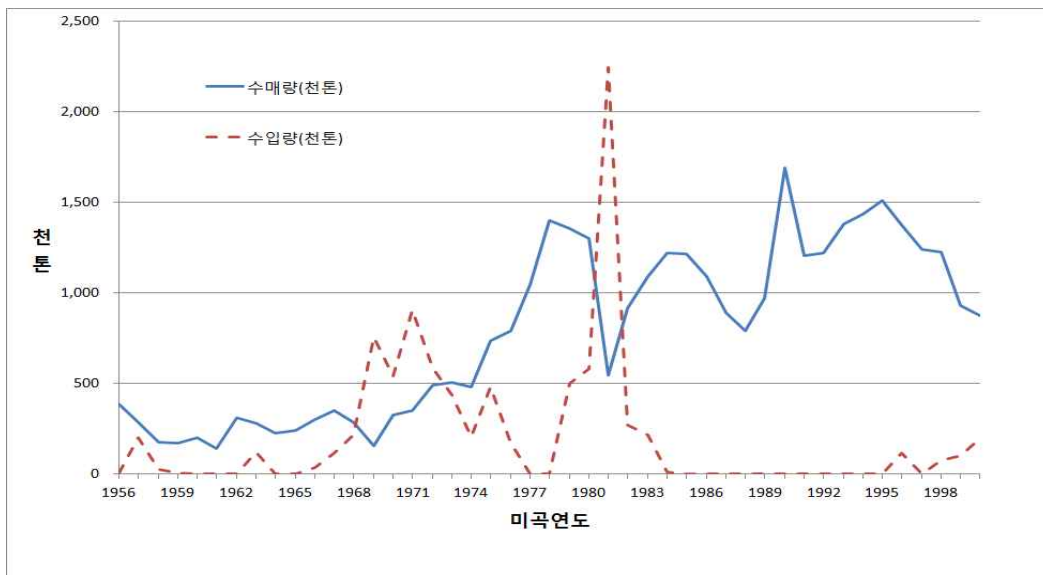
물가안정을 위해서는 쌀 가격을 안정시키는 것이 필수적이었으나 쌀 가격을 낮게 유지하면 쌀 생산이 감소하게 되므로 정부는 이중미가정책을 선택할 수밖에 없었다. 이중미가 정책은 높은 가격에 쌀을 사서 낮은 가격에 파는 것을 의미한다. 이중미가 정책은 생산자와 소비자에게 동시에 이익을 줄 수 있다. 그러나 정부의 재정적자, 즉, 납세자의 부담을 필요로 하고 쌀의 과잉생산을 야기할 수 있다. 이중미가 정책은 2000년대 초까지 지속되었다.

3.1. 정부수매의 확대

정부는 쌀 가격을 안정시키기 위한 정책의 수단으로 수입, 수매 등을 활용할 수 있다. 수입은 부족한 쌀을 외국에서 수입하여 판매하는 것이고 수매정책은 공급이 풍부한 수확기에 쌀을 수매하여 비축하였다가 공급이 소진되는 단정기에 방출하여 쌀 가격의 안정을 도모하는 것을 말한다.

정부가 수매와 방출을 통하여 쌀 가격을 안정시키기 위해서는 충분한 공급 능력이 있어야 한다. 1970년대 중반까지는 국내 쌀 생산량이 충분하지 않아서 주로 수입을 통하여 쌀을 공급함으로써 쌀 가격을 안정시킬 수밖에 없었는데 수입에 필요한 외환이 부족했기 때문에 쌀 가격을 안정시키는 데 한계가 있었고 부득이 행정명령-단속과 같은 직접적인 가격통제 수단을 병행할 수밖에 없었다. 1970년대 후반부터는 쌀 생산이 증가하여 수확기에 쌀을 수매함으로써 가격을 유지해 줄 필요가 발생하였고, 또 수매한 쌀을 단정기에 방출하여 지나친 가격상승을 막기 위하여 적극적으로 정부 수매가 이루어지기 시작하였다. <그림 2-6>은 1970년대 후반에 쌀의 수입이 감소하고 대신 정부수매가 증가한 것을 보여준다.

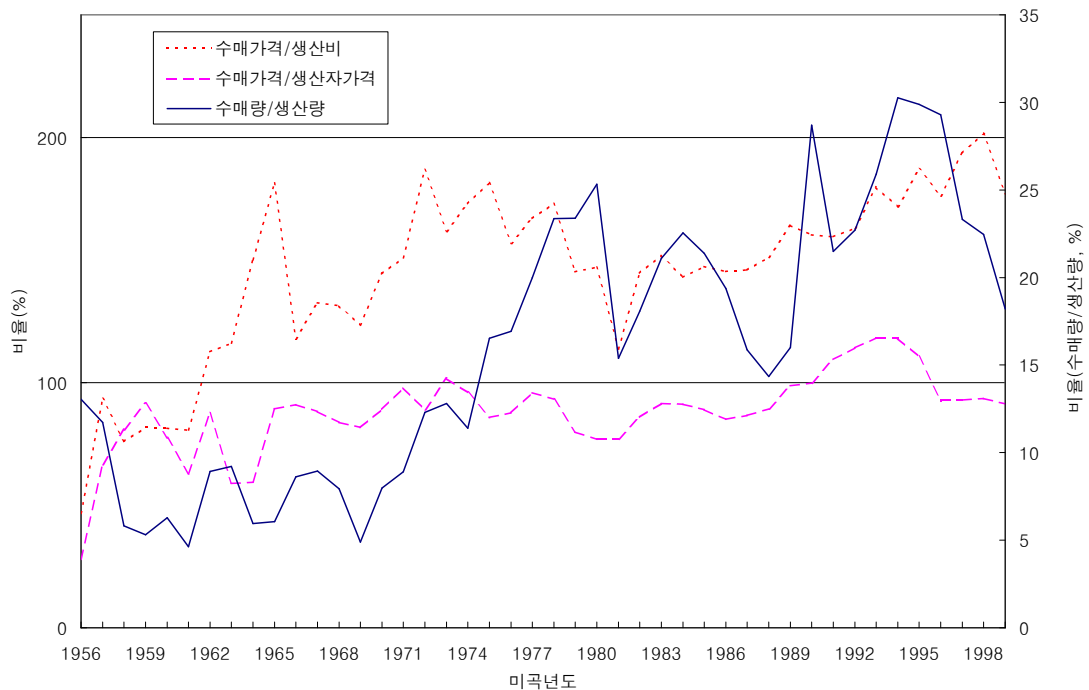
<그림 2-6> 쌀 수매량과 수입량



자료: 농식품부.

수매가격은 그 해의 쌀 가격과 농민들의 소득을 결정하는 데 중요한 역할을 하였으므로 초미의 관심사가 될 수밖에 없었고 종종 정치적 문제가 되었다. 그러나 실질적으로 수매가격 이상으로 큰 영향을 미친 것은 수매량이었다. 그 이유는 1960년대 이후 수매가격은 정치적 이유 때문에 생산자가 가격과 생산비의 일정 비율 범위 내에서, 즉, 생산자가 가격보다 약간 낮지만 생산비는 확실히 보상해 주는 수준<그림 2-7 참조>에서 결정될 수밖에 없었지만, 수매량은 정부의 의도에 따라 비교적 자유롭게 변화하며 가격을 안정시키기도 하고 가격수준을 높이는 데 활용될 수 있었기 때문이다. <그림 2-7>은 생산의 증가를 촉진시키기 위하여 1970년대 초반에서 중반까지 수매량이 급격히 증가한 것을 보여주고 있다.

<그림 2-7> 수매가격과 수매량



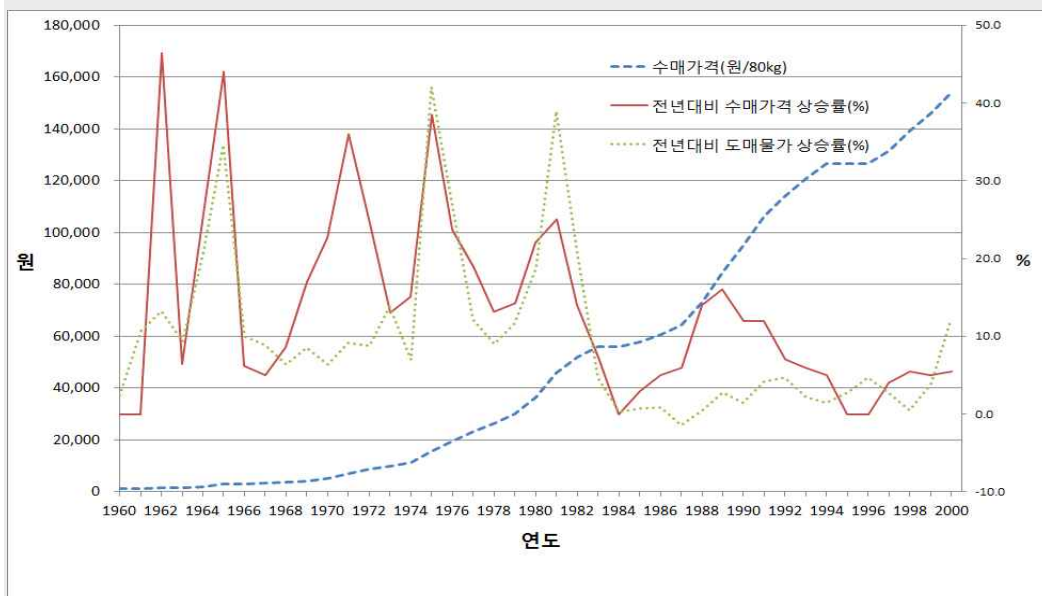
자료: 농식품부

<해설자료>

미곡수매가의 결정

정부가 수매 및 방출을 통해 쌀 가격을 조정할 때 가장 중요한 것은 적정한 가격의 결정이다. 쌀 가격은 원래 1961년 공포된 ‘농산물가격유지법 시행령’ 제7조의 “농산물가격심의위원회가 심의할 가격, 용자단가, 수량은 농업 패리티 지수에 의하여 산출한 가격 생산비(농림부에서 산출한 생산비를 말한다), 수급사정 및 기타의 경제 여건을 감안하여 이를 정한다”라는 규정에 의해 패리티 지수(parity index)를 고려하여 결정하게 되어 있었다. 패리티 지수란 농가가 구입하는 상품가격의 등락을 농가가 생산하는 농산물가격에 반영하기 위한 것으로서 당해연도의 농가구입가격지수를 기준연도의 농가구입가격지수로 나눈 것이다. 당해연도의 농산물가격에 패리티지수를 곱하면 패리티 가격이 된다.

<수매가격과 수매량>



자료: 농식품부.

그러나 이중미가제가 시작된 1970년 무렵에는 공업부문의 고도성장에 따른

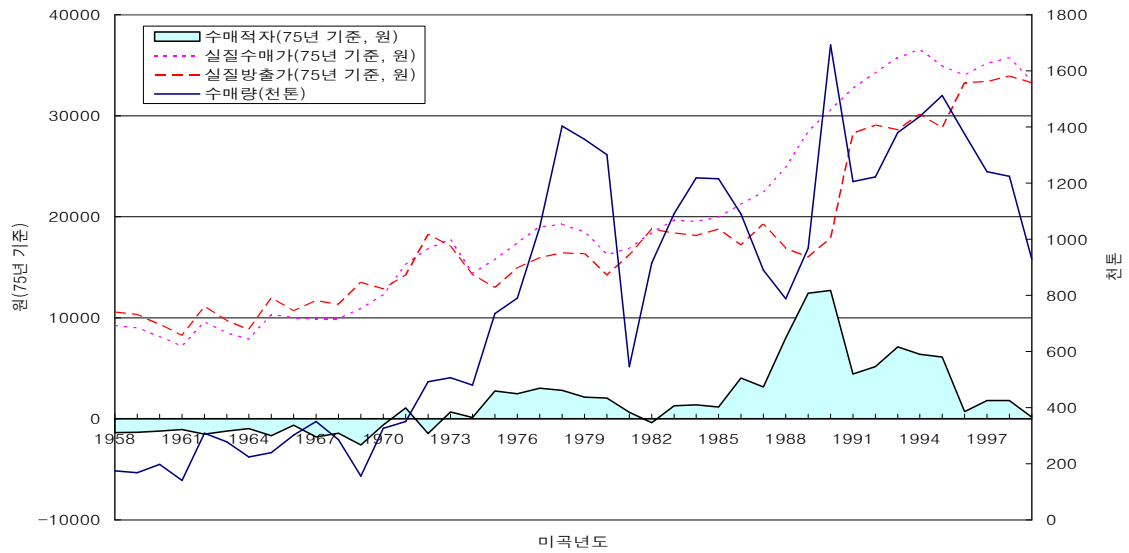
불균형 경제성장으로 인한 농업 부문 소득 불균형 시정과 쌀 증산을 도모하기 위하여 고미가 정책이 실시되었는데 일반적으로 고미가 정책이란 쌀 가격 상승률을 물가상승률보다 높게 유지하는 것을 말한다. 1972년 12월에 양곡관리법이 개정되어 추곡수매 가격과 물량에 국회동의제가 폐지된 이후 1980년대 중반까지는 도매물가 상승률과 수매가격 상승률이 균형을 이루었다. 그러나 1980년대 중반부터는 식량안보를 강화하기 위하여 다시 고미가 정책으로 선회하기 시작하였다. 1988년 추곡수매에 대한 국회동의제 부활 이후 활동을 시작한 ‘양곡유통위원회’에서는 농가의 평균 생산비를 보상해 주는 수준이 아니라 95% 농가가 생산비를 회수할 수 있는 수준에서 수매가격을 책정함으로써 대부분의 쌀 농가에게 초과이윤을 허용하였다. <해설자료 그림>은 1970년 전후, 그리고 1980년대 중반부터 1990년대 초반에 걸쳐 쌀 수매가격 상승률이 도매가격 상승률보다 높게 결정된 것을 보여 준다.

3.2. 이중미가 정책

1970년부터 시행된 이중미가 정책은³⁶ 쌀을 높은 가격에 수매하여 낮은 가격에 방출하는 것이므로 재정적자를 수반하는 것이다. 1970년대 이후는 생산을 장려하기 위하여 높은 가격에 쌀과 보리를 수매하였으므로 재정적자가 심화될 수밖에 없었다(쌀 수매로 인한 재정적자에 대해서는 그림 2-8 참조). 1970년대와 1980년대 초반까지는 이중미가 정책으로 인한 재정적자를 한국은행 차입(즉, 통화발행)으로 해결하였다. 그리고 한국은행 차입으로 늘어난 통화가 야기할 수 있는 물가상승을 방지하기 위하여 양곡증권을 발행하였다. 늘어난 통화를 양곡증권을 발행하여 회수하도록 한 것이다. 1984년부터는 한국은행 차입을 중단하고 양곡증권 발행으로 수매비용을 충당하고 있다<표 2-3 참조>.

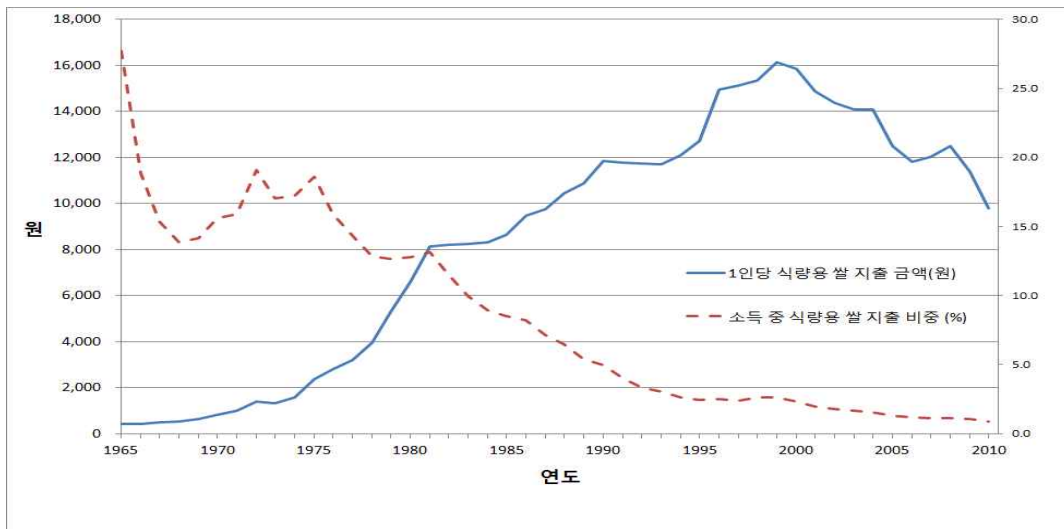
36 1969년 하곡(보리)에 이중가격이 적용되었으므로 이중곡가 제도의 시작 시점은 1969년이라 하겠으나, 쌀에 이중가격이 적용된 것은, 쌀수매로 인한 적자가 1971년(미곡연도)부터 나타났으므로, 1970년산부터라고 보아야 한다.

<그림 2-8> 이중미가제도와 쌀 수매로 인한 적자



자료: 농식품부.

<그림 2-9> 1인당 식량용 쌀 소비 지출



주 1) 1인당 식량용 쌀 지출금액은 1인당 연간 쌀 소비량에 일반미 중품 도매가격을 곱하여 계산한 것을 12개월로 나눈 것.

주 2) 소득 중 식량용 쌀 지출 비중을 산출할 때 1인당 소득은 2인 이상 도시근로자가구의 월평균 소득을 가구원 수로 나누어 계산하였음.

자료: 농식품부.

<표 2-2> 정부의 쌀 수매와 방출

	연초 재고	연초 정부재고	수매량	수입량	총정부 방출	물가조절 방출
1965	43	43	240	0	212	94
1966	71	71	302	32	389	217
1967	9	16	351	113	412	285
1968	87	68	286	216	564	442
1969	84	6	156	755	855	681
1970	88	62	326	541	857	749
1971	325	72	351	907	1303	1180
1972	394	27	492	584	762	589
1973	614	341	507	437	770	606
1974	712	515	480	206	1086	972
1975	489	115	735	481	675	553
1976	716	656	790	168	947	848
1977	907	667	1043	0	739	606
1978	1077	971	1403	0	1568	1183
1979	1219	806	1356	501	2192	1683
1980	753	471	1301	580	1910	1742
1981	1067	442	546	2245	1738	1560
1982	1497	1495	915	269	1305	699
1983	1425	1374	1091	216	1170	911
1984	1511	1511	1219	7	1483	832
1985	1247	1247	1215	0	1034	602
1986	1428	1428	1090	0	1269	489
1987	1249	1249	890	0	1038	352
1988	1239	1101	788	0	828	231
1989	1121	1061	968	0	766	310
1990	1572	1263	1692	0	1065	361

자료: 양정자료(농식품부 각 연도).

이중미가제는 1980년대 초반 이후부터는 주로 수확기에 시장가격보다 높은 가격에 쌀을 수매함으로써 생산자를 지원하는 용도로 사용되기 시작하였으며, 이러한 경향은 소득 중 쌀 소비 지출 비중이 낮아짐에 따라 강화되었다<그림 2-9 참조>. <표 2-2>에서 수매량과 물가조절 방출량을 비교해 보면 1970년대 말과 1980년 초에는 수매량과 물가조절 방출량이 모두 많은데 이것은 정부가 생산자가격과 소비자가격 모두에 깊숙이 개입하고 있다는 것을 말해 준다.

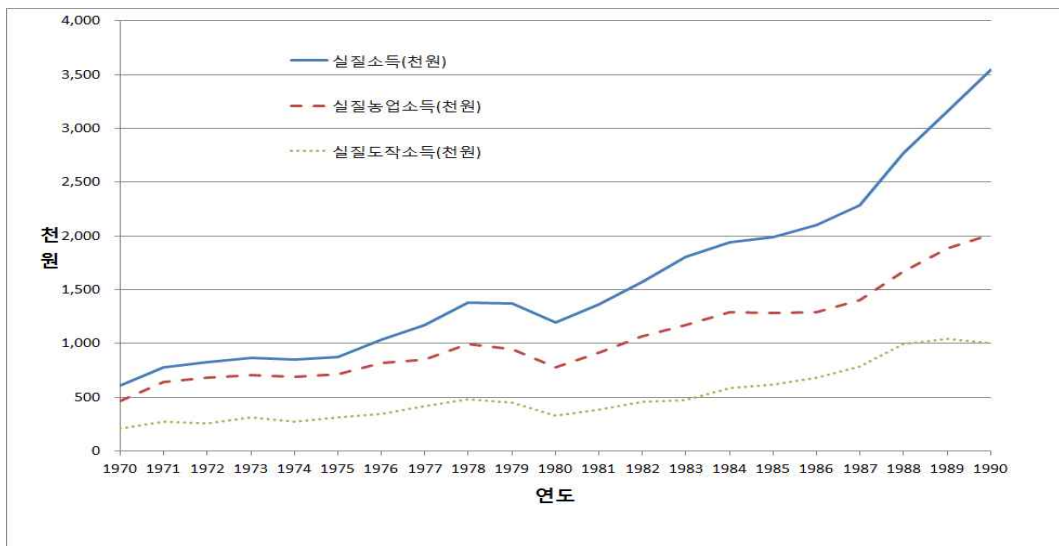
1980년대 중반 이후에는 수매량에는 큰 변동이 없으나 물가조절 방출량이 현저히 줄어드는데 이것은 정부가 소비자 가격을 안정시키는 것보다 생산자 가격을 보장하는 데 더 중점을 두고 있다는 것을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

3.3. 수매정책 및 이중미가정책의 공과

3.3.1. 농가소득과 서민생활의 안정

1980년을 전후한 시대에 쌀이 한국경제에서 차지하는 비중은 상당히 큰 것이었다. 1980년에 쌀이 GNP에서 차지하는 비중은 6.3%, 1981년에는 8.3%, 1982년에는 7%이었고 1982년 농가소득의 33%가 쌀소득이었다. 1982년에 쌀은 물가지수 비중이 가장 높은 품목으로서 도매물가의 4.6%, 소비자물가의 13.1%를 차지했다.

<그림 2-10> 농가의 실질소득, 농업소득, 쌀소득



자료: 농식품부, 통계청.

쌀 수매정책과 이중미가정책은 농가소득의 향상과 도시 서민생활의 안정을 가져왔다. 1978년과 1980년에 흉작을 경험하기도 하였으나 정부의 증산정책은 효과를 발휘하여 1980년대 중반 이후에는 쌀의 생산과 소득이 안정되었고 이를 기반으로 농가소득도 안정되게 성장하였다<그림 2-10 참조>.

물가의 안정으로 임금이 안정되어 2차산업과 3차산업을 중심으로 성장할 기틀이 마련되었고, 농촌소득의 증가로 2·3차산업의 생산물을 농촌에서 소비할 수 있게 되었다.

3.3.2. 재정적자의 누적

이중곡가제 실시 이전에는 양곡수매 원가에 운송비, 창고비 등 경비를 가산하여 방출가격을 결정하였으므로 적자가 거의 발생하지 않았다. 그러나 높은 가격에 수매하여 낮은 가격에 방출하는 이중곡가제를 실시한 다음부터는 적자를 보는 것이 불가피하게 되었다.

1982년까지는 적자를 주로 한국은행 차입금, 즉, 통화발행으로 감당하고, 통화발행으로 발생한 인플레이션을 완화하고자 양곡증권을 발행하여 증발된 통화의 일부를 환수하는 방식을 사용하였다. 1984년부터는 더욱 물가안정에 치중하기 위하여 한국은행 차입금을 폐지하고 1년 만기 단기양곡증권을 발행하여 적자를 해소하는 방식으로 전환하였다. 1980년대 후반부터는 장기양곡증권을 발행하여 한은차입금 잔액을 모두 상환함으로써 1990년 양곡증권 발행 잔액은 3조 7,420억 원에 이르게 되었다.

양곡증권 발행 잔액이 막대해짐에 따라 매년 지불해야 하는 이자지급액도 증가하여 양정예산을 신축성 있게 운용하는 데 장애가 되었을 뿐 아니라 정부 재정 운용에도 부담이 되었다.

<표 2-3> 양곡관리기금 한은차입 및 양곡증권 발행

연도	한국은행 차입(10억 원)				양곡증권(10억 원)	
	장기차입	상환액	순차입	미상환액 누계	당년 양곡증권	발행 잔액
1967	10.0	0	10.0	22.8	NA	
1968	0	4.7	△4.7	18.1	NA	
1969	6.8	0.4	6.4	24.4	NA	
1970	2.0	2.0	0	0	NA	
1971	0	0	0	0	NA	
1972	50.0	14.0	36.0	36.0	NA	
1973	60.0	0	50.0	86.0	NA	
1974	160.0	0	160.0	246.0	NA	
1975	230.0	0	230.0	476.0	20.0	
1976	130.0	0	130.0	606.0	100.0	
1977	150.0	0	150.0	756.0	100.0	
1978	154.0	0	154.0	91.0	230.0	
1979	200.0	268.0	△68.0	842.0	260.0	
1980	130.0	0	130.0	972.0	260.0	
1981	220.0	0	220.0	1,192.0	310.0	
1982	200.0	0	200.0	1,392.0	650.0	650.0
1983	250.0	0	250.0	1,642.0	596.6	596.6
1984	-	0	-	1,642.0	776.0	776.0
1985	-	0	-	1,642.0	750.0	750.0
1986	-	0	-	1,642.0	670.0	670.0
1987	-	0	-	1,642.0	800.0	800.0
1988	-	500.0	-	1,142.0	1,450.0	1,660.0
1989	-	600.0	-	542.0	2,200.0	2,700.0
1990	-	542.0	-	-	2,642.0	3,742.0

자료: 농림부, 1999. 한국농정 50년사.

4. 대흉작과 수입

쌀은 명실공히 가장 중요한 재화였기 때문에 쌀의 대흉작 속에서 필요한 쌀을 확보하려는 정부의 노력은 필사적이었다.

1977년 통일계 품종의 보급에 힘입어 기록적인 600만 톤의 쌀 수확을 기록하였으나, 1978년과 1980년의 작황은 좋지 못했다. 1978년에는 소위 ‘노풍 피

해'라고 불리는 목도열병의 피해를 입었고 1980년에는 사상 최대의 냉해를 입어 생산이 급감하였고 중단되었던 쌀 소비 규제가 다시 시작되었다.

1981년에는 1980년의 대홍작으로 감소한 쌀 생산량을 보충하기 위하여 막대한 양의 쌀을 수입하여야 했는데, 세계 쌀시장에서 당시 필요한 양 만큼의 쌀을 조달하는 것은 결코 쉽지 않았다. 정부는 수입을 서두른 나머지 필요 이상의 쌀을 수입하게 되었고, 이것은 1981년 이후 국내생산이 계속 500만 톤 이상을 기록하자<표 2-1 참조> 과잉수입·과잉재고 논란을 불러일으켜 보다 체계적인 양곡수급계획 수립의 기폭제가 되었다.

4.1. 도열병과 냉해

1978년에는 1977년의 대풍작 등 그동안의 성공에 고무되어 통일계통 벼 식부면적을 전체의 75.5%인 92만 9,000ha로 확대하였다. 이 중 밀양 23호 면적은 27만 4,800ha, 밀양 21호 면적은 17만 6,500ha, 노풍 면적은 27만 4,800ha 였다. 통일계통 벼는 도열병에 강하다고 인식되어 왔으나 새로운 목도열병에 대한 저항력은 약했다. 특히 노풍은 목도열병에 취약하여 식부면적의 3분의 2가 목도열병의 피해를 입었다.

1980년의 여름에는 무려 40일 이상 장마가 계속되어 일조량이 적었고 기온도 낮았다. 기온이 낮았던 이유는 오호츠크해 고기압이 강하게 확장되어 한반도 전체에 영향을 미쳤기 때문이다. 통일계통 벼가 특히 냉해에 약하여 많은 피해를 입었고 설상가상으로 목도열병도 발생하여 1980년의 10a당 수확량은 전년도 451kg의 64%에 불과한 288kg이 되었다<표 2-1 참조>.

1977년 사상 최대의 생산을 기록하였다가 계속되는 흉작을 경험한 농민들은 깊이 실망하였고 농업정책에 대한 신뢰도 떨어졌다. 기대를 가지고 개발하여 보급한 통일계 신품종이 계속되는 흉작으로 목도열병과 냉해에 약하다는 것이 증명되자 정부는 정부 주도의 증산에 대한 자신감을 잃었고 자율생산으로 회귀하는 계기가 되었다.

4.2. 사상 최대의 수입

4.2.1. 수입 개요

1981년에는 1978년 노풍피해와 1980년 대냉해의 여파로 부족한 쌀을 수입해서 공급해야만 했는데 이 과정은 결코 쉽지 않았다. 그 당시 정부가 직면한 문제점들은 다음과 같았다.

첫째, 수입해야 할 물량이 200만 톤 이상의 막대한 것이어서 세계 쌀시장에서 이만한 양을 조달하기가 쉽지 않았다. 당시 수입한 양은 세계 전체 수입량의 20%에 달하는 것이었다<표 2-4 참조>. 따라서 규격에 미달한 쌀도 수입될 수밖에 없었는데 특히 애그로프롬(Agroprom)사를 통해 이탈리아와 미얀마로부터 수입한 쌀이 문제가 되었다(표 2-5 참조)³⁷. 정부는 애그로프롬사와 협상하여 문제가 된 미얀마 쌀의 미선적분을 미국산 칼로스 쌀로 대체하기로 하였다.

둘째, 한국이 수입하기를 원하는 쌀은 맛과 품질이 한국 쌀과 비슷한 일본 쌀이었고, 일본 역시 남아도는 쌀을 한국으로 수출하기 위하여 좋은 조건을 제시하였다(해설자료 참조). 그러나 과거부터 한국에 많은 쌀을 수출하고 있었고<표 2-4 참조>, 당시 세계 쌀 시장에서 절대적 영향력을 행사하고 있었던 미국은 일본이 쌀값에 한국으로 쌀을 수출하는 것을 용납하지 않았다³⁸. 한국은 일

37 “정부는 지난해 미얀마·이탈리아에서 도입한 외미 가운데 이미 변질된 3만 7,000톤을 주정 원료인 타피오카 당밀의 수입대체용으로 전용키로 하는 한 편 장기보관이 어려운 또 다른 저질미 22만 톤은 5월까지 방출, 우기의 변질에 대처키로 했다.” (매일경제신문. 1982년 2월 3일 기사 중에서)

38 “... 전략... 일본쌀을 사는 데는 엄청난 장애가 가로막고 있었다. 미국 정부의 허락을 얻어야 하는 것이다. 미일 정부간에 맺어진 일본쌀의 수출 쿼터 협약 때문이다. 이 협약은 80년부터 83년까지 일본의 쌀수출한도를 모두 1백 40만 톤으로 책정, 연간 35만 톤을 넘어서지 못하도록 했다. 특히 현금 구매력이 좋고 수입물량이 많은 한국과 인도네시아에 대해서는 연간 14만 톤 이상(80년만 22만 톤)을 팔 수 없게 엄격하게 규정하고 있다. 이를 어길 경우 미대통령은 일제 자동차나 전자제품의 대미수입금지 조치를 취할 수 있다는 것이다... 이하략...” (동아일보. 1982년 3월 17일 “쌀도입 파문 <5>”)

본, 미국과 협의하여 상당한 양의 미국 쌀을 수입하기로 하고 일본 쌀을 수입할 수 있었다.

<표 2-4> 한국의 쌀 수입

	한국의 쌀 수입 (천 톤)	한국의 미국쌀 수입 (천 톤)	세계의 쌀 수입 총량 (천 톤)	세계의 쌀 수입 총량 중 한국의 쌀 수입 비중 (%)
1970	254	251	6,796	3.74
1971	937	397	7,729	12.12
1972	584	500	8,477	6.89
1973	437	245	7,976	5.48
1974	206	252*	7,896	2.61
1975	489	415	7,690	6.36
1976	168	156	7,861	2.14
1977	55	54	8,608	0.64
1978	-	0	9,301	0.00
1979	501	144	11,606	4.32
1980	580	787*	11,227	5.17
1981	2,245	859	11,258	19.94
1982	269	223	10,232	2.63
1983	216	216	9,884	2.19
1984	7	0	10,708	0.07
1985	-	0	10,615	0.00
1986	-	0	10,311	0.00
1987	-	1	10,686	0.00
1988	1	0	10,452	0.01
1989	2	0	11,701	0.02
1990	11	11	10,589	0.10
1991	2	0	10,593	0.02
1992	1	1	12,028	0.01
1993	1	0	12,954	0.01
1994	-	0	16,138	0.00
1995	1	0	19,380	0.01
1996	115	8	18,127	0.63
1997	-	18*	16,666	0.00
1998	77	14	24,232	0.32
1999	99	0	25,219	0.39
2000	101	2	20,268	0.50

주: 한국의 쌀 수입이 한국의 미국쌀 수입보다 적은 이유는 한국의 미국연도와 미국의 무역연도(Trade Year: TY)의 불일치 때문.

자료: PS&D data(미국 농무성 홈페이지), 양정자료(농식품부 각 연도).

<표 2-5> 한국의 국가별 쌀 수입량(1980~81)

국 명	계약일	공급회사	품 중	수 량 (천 톤)	톤당 단가 (달러)
미국	80. 9. 12	퍼미	캘리포니아쌀	100	424
	9. 27	코넬	"	349	425
	"	"	"	151	425
	81. 1. 17	퍼미	"	40	449.90
	1. 23	"	미남부미	200	"
	"	마크리지	"	20	449.50
	2. 12	코넬	"	100	449.90
	2. 14	"	캘리포니아쌀	300	459.00
	소계		1,260		
호주	80. 9. 25	RGC	캘리포니아쌀	100	388
	81. 1. 20	"	" (백미)	20	520
		소계		120	
태국	80. 12. 22	EPC	참쌀(백미)	50	360.50
	12. 27	"	"	70	369.50
		소계		120	
일본	80. 12. 22	일본정부		150	447.68
	81. 3	"		425	481.23
	"	" (백미)		100	544.38
		소계		675	
버마	81. 1. 23	아크로프롬	EMATA(백미)	100	459
이탈리아	80. 10. 25	퍼미		20	433
	81. 1. 14	아그로프롬	백미	40	522
	81. 1. 20	"	"	20	"
		소계		80	
스페인	80. 10. 24	퍼미		40	419~422
브라질 아르헨티나	81. 1. 31	아크로프롬		35	449.75
대만	81. 1. 7	대만정부		45	345.72 ~354.48
이집트	80. 12. 9	퍼미	백미	20	527
	81. 1. 20	콘티	"	12	"
	81. 1. 30	로세리아	"	20	522
		소계		52	
총계				2,527	

자료: 동아일보. 1982년 3월 17일. "쌀도입 파문 <3>"

<해설자료>

일본 쌀 52만 톤 도입

“정부는 6일 일본으로부터 쌀 52만 5천 톤을 도입키로 정식 계약을 체결했다. 이로써 올해(80년 11월~81년 10월)에 도입 계약 체결된 쌀은 모두 1천 7백만 섬(2백 45만 톤)으로 늘어났다. 농수산부는 일본쌀의 도입은 지난해 12월에 들여온 15만 톤에 이어 두 번째로, 일본에서의 수입량은 모두 67만 5천 톤이며 이번 쌀은 톤당 4백 81달러에 계약이 체결됐다고 밝혔다. 구매대금은 모두 3억 2천 6백만 달러로 5년 거치 10년 균등 분할 상환 조건이고 금리는 거치기간 중에는 연 2%, 상환기간 중에는 연 3%이며 오는 8월 말까지 매달 10만 톤 정도를 수입할 예정이다.

한편 올해 외미 도입량 1천 7백만 섬 중 6일 현재 국내에 도착한 쌀은 모두 5백 34만 섬이다. 이에 따라 올해 쌀 수급은 ▲수요량이 3천 9백 10만 섬인데 비해 ▲공급량은 80년 생산량 2천 4백 70만 섬, 이월량 4백 70만 섬, 수입량 1천 7백만 섬 등 모두 4천 6백 40만 섬에 달하게 되어 쌀 수급에는 아무 문제가 없으며 오히려 7백 30만 섬을 내년에 넘길 수 있게 됐다.

올해 도입되는 쌀의 양을 국가별로 보면 ▲미국에서 1백 40만 4천 톤 ▲일본 67만 5천 톤 ▲호주, 태국, 이태리 등에서 69만 1천 톤이다.”³⁹

<경향신문 1981년 4월 6일 기사>

셋째, 1981년의 작황에 대한 예측이 빗나가 실제 필요량보다 많은 양의 쌀을 수입하려다가 수입을 미루는 과정에서 쌀 수입을 담당했던 조달청은 뇌물수수 의혹을 받게 되었다. 미국 쌀 수출업체인 ‘코넬(Connell)’사가 경쟁업체인 ‘퍼미(Pacific International Rice Mills Inc.: PIRMI)’사와 ‘애그로프롬’사를 견제하기 위하여 뇌물수수 의혹을 제기했던 것이다. 나중에 근거 없는 것으로 판명이 되기는 하였으나, 이러한 과정은 정부의 통계에 대한 신뢰를 저해하고 쌀 수입의 공정성에 의문을 갖게 하였다.

39 기사와 1981년에 실제 도입된 양과는 차이가 있음. 실제로는 일본 쌀 67만 7,000톤을 포함하여 224만 5,000톤이 수입되었음.

4.2.2. 쌀 수입에 영향을 미친 요인들⁴⁰

가. 80년 기상이변과 사회·정치적 여건

1980년도 전반기에 세계적인 기상이변으로 인한 농작물의 대흉작이 예상되었다. 미국의 100년만의 혹한, 호주의 가뭄, 소련의 저온현상, 북구대륙의 냉해와 홍수, 동북아시아 지역의 이상 저온 등이 농업생산에 악영향을 미칠 것으로 전망되었다. 전문가들은 기상이변의 원인을 대기오염으로 인한 일광 차단설, 태양 흑점 주기의 변동, 태양계 흑성의 직력현상으로 인한 지구축 변동설, 지구의 소빙하기 등으로 설명하였다.

유엔 식량농업기구는 세계 곡물수급 불안정 경보를 발표하였다. 생산부진으로 인하여 1980/81년 세계 곡물 기말재고량이 연간 소비량의 11% 수준으로 하락할 것으로 전망하였다. 1974년 곡물재고율이 11%대로 떨어지면서 톤당 국제 쌀 가격이 728달러로 3배까지 폭등한 사례를 지적하면서 1980년에도 곡물 가격의 폭등 가능성을 우려하였다.

우리나라도 세계적 기상이변 현상에서 예외가 아니었다. 1980년 7월까지의 정상적인 기상조건에서 평년작이 예상되었으나 7월 하순 이후 평년보다 4~10°C나 낮은 저온 현상과 일조량이 평년의 50% 수준밖에 되지 않는 일조량 부족현상이 나타났다. 따라서 벼의 생육, 출수 및 등숙이 매우 부진하였다. 9월 하순까지도 정상적인 여름 날씨를 회복하지 못한 채 가을 날씨로 넘어갔다.

작황 부진이 우려되는 가운데 9월에 발표된 각 기관별 1980년도 쌀 생산량 전망치는 전년보다 7~24% 낮은 2,740~3,300만 석 수준이었다. 시·도 및 진흥원은 각각 3,300만 석, 학계는 3,200만 석, 농수산부는 2,740만 석이 생산될 것으로 전망하였지만 기상여건이 회복되지 않으면서 생산량 전망치도 점차 하향 조정되었고 1980년도 쌀 생산량은 목표량 4,200만 석의 58.7%인 2,466만 석인 것으로 집계되었는데 이는 전년도 생산량보다 약 31%나 줄어든 수준이었다.

⁴⁰ 소절 4.2.2.~4.2.4. 내용은 농림부(1999년) 「농정반세기 증언」의 pp.455-474를 인용하였다.

<표 2-6> 80년산 쌀 생산 목표 및 실적

			면적(천 ha)	단수(kg)	생산량(천 석)
수 답	신품종	목표	930	512	33,078
		실적	604	287	12,034
		%	64.9	56.1	36.4
	일반품종	목표	294	437	8,922
		실적	616	292	12,477
		%	209.5	66.8	139.8
	소계	목표	1,224	494	42,000
		실적	1,220	289	24,511
		%	99.7	58.5	58.4
육 답		실적	13	157	144
합 계	목표	1,224	494	42,000	
	실적	1,223	288	24,655	
	%	99.9	58.3	58.7	

자료: 농수산부, 양정국.

더군다나 우리나라의 1980년도는 군사정권의 대두, 광주 민주화운동의 후유증 등으로 사회적 불안감이 높았던 때이다. 더욱이 기상이변 때문에 쌀 생산 전망이 악화되면서 농촌지역에서도 민심이 동요하기 시작하였고 1980년 9월부터는 심리적 불안감으로 쌀 가수요 현상까지 발생하였다. 정부는 쌀 가격 안정을 위해 정부양곡 방출량을 확대하였으나⁴¹ 쌀 가격은 8월에 80kg당 4만 6,571원에서 12월에는 5만 9,357원으로 4개월 사이에 27.5%나 상승하였고, 1981년 초에는 80kg당 10만 원을 상회할 것이라는 루머까지 유포되었다.

작황 부진으로 인하여 사회불안이 가중되었기 때문에 단순한 쌀값 안정이 아닌 민심 수습과 사회안정 차원에서 쌀 수급 대책이 시급히 요청되었다. 국내 언론과 여론도 한결같이 식량위기에 대해 비상한 관심을 표명하였고 적극적인 대책을 촉구하였다.

41 수확기에는 정부양곡 방출량이 줄어들지만 1980년 10월에는 135만 석, 11월에는 105만 석, 12월에는 115만 석으로 늘어났다. 1979년 10월, 11월과 12월 방출량은 각각 89만 석, 73만 석, 82만 석 수준이었다.

나. 개방농정

당시의 경제정책 추진방향은 쌀 수입량을 결정하는 데에 큰 영향을 미쳤다. 그 당시 경제정책을 수립하였던 청와대 김재익 경제수석을 비롯한 경제부처 관계자들은 관 주도형 경제발전의 한계를 지적하고 시장경제 활성화를 경제정책의 기본방향으로 설정하였다.

관 주도형 고도성장에서 안정적인 경제성장으로 정책기조가 바뀌면서 물가안정과 임금안정이 중요한 정책과제가 되었다. 자연히 쌀 등 기초 생필품의 충분한 재고유지가 정부의 주요 관심사가 되었다. 이 즈음에 쌀, 석탄, 석유 등 기초 생필품을 조달청에서 관리하여 적정 재고 수준을 유지하도록 하자는 의견이 대두될 정도로 재고관리를 통한 물가안정이 최대 관심사가 되었다. 따라서 1980년의 미곡 생산 부진은 수입량을 확대하여 재고량을 늘릴 수 있는 적절한 기회로 이용되었을 것으로 짐작할 수 있다.

농업정책 방향도 당연히 시장경제 지향의 논리가 압도하게 되었고 비교 우위론에 기초하여 필요한 쌀은 수입해서 수요를 충당하면 된다는 풍조가 팽배하게 되었다. 이 당시 중동건설 붐으로 인해 달러의 국내유입이 늘어나면서 식량안보는 자급능력의 제고보다는 구매능력을 향상시켜 달성할 수 있다는 주장이 제기되고 큰 호응을 얻게 되었다. 그러나 여전히 농업 관계자는 식량자급을 강조하는 매우 보수적인 입장을 견지하였다.

다. 미·일 쌀 무역마찰의 영향

미국은 국제식량농업기구(FAO)를 동원하여 세계 잉여농산물 덤핑 수출규제에 관한 규약을 만들어 놓았다. 세계 곡물생산의 안정적 공급능력의 확대를 위해 덤핑 행위를 억제하여 곡물 수급 및 가격 수준의 안정을 도모한다는 명분이 동원되었다. 그러나 일본은 여전히 생산비보조와 수출차액보조의 쌀 수출을 할 수밖에 없는 입장이었다. 일본은 1979년과 1980년에 각각 93만 톤과 71만 톤의 쌀을 수출하였는데 수출조건은 미국의 PL 480 장기차입조건에 필적하는 10년거치 20년 분할 상환에 2~3%의 저금리가 적용되었으며 고미라는 성격 때

문에 가격은 더욱 낮았다. 미국의 쌀 생산자와 가공업자들은 정부와 의회에 대해 정치적 압력을 넣었고 그 결과로 나타난 것이 수출쿼터 협약이다.

이 협약은 미국으로서는 자국산 쌀 수출시장이 일본 쌀의 덤핑 수출로 침해받지 않도록 보장하기 위한 것이며 일본은 미·일 간 무역분쟁에서 자동차, 칼라 TV 등 전자제품의 대미수출을 늘리기 위한 것이다. 협약 결과에 의하면 1980~83년, 4년 간 일본 쌀 수출량은 총 160만 톤으로 제한되며 그 중 한국에는 연간 4만 톤 수준의 수출이 가능하도록 제한하였다. 그러나 특정 수입국에 흉작 등의 긴급한 상황이 발생하는 경우에 한하여 미·일 양국의 사전 양해를 얻어 수출량을 조정할 수 있는 유보조항이 있었다. 따라서 우리나라가 일본 쌀을 대량으로 수입하기 위해서는 미국의 양해가 불가피하였다.

<표 2-7> 일본의 쌀 수출 가능량(1980~83)

단위: 천 톤

	1980	1981	1982	1983	계
1차 시장 (한국, 인도네시아)	220	140	140	140	640
2차 시장 (기타)	150	210	200	200	760
증 여	50	50	50	50	200
계	420	400	390	390	1,600

일본의 쌀 수출가격도 미국의 영향을 많이 받았다. 미·일 협약에 의해 일본 쌀 수출가격은 미국 쌀 수출가격에 해송료만큼을 더하여 높게 책정하여야 한다. 또한 우리나라가 수입하는 미국 쌀은 통상적으로 미국 쌀 규격 5등급이나 일본 쌀은 미국 쌀 3등급에 해당되기 때문에 등급에 따른 가격만큼 일본쌀 수출가격이 더 높아야 한다고 규제하였다. 따라서 일본은 수출가격을 결정할 때 미국을 비롯한 이해당사국의 태도를 의식하지 않을 수 없었고 그만큼 가격협상 범위가 제약되어 있었다. 결과적으로 일본 쌀 수입가격은 미국 쌀보다 톤당

약 22달러 정도가 높게 결정되었으나 장기저리의 현물차관 조건이었기 때문에 현금구매와 비교할 수 없는 장점도 있었다.

라. 국제 쌀시장의 특성

세계 쌀시장의 큰 특징은 생산량 중 국제 교역량이 차지하는 비중이 매우 낮고 수출과점이라는 것이다. 총생산량에서 교역량이 차지하는 비중은 밀·옥수수·보리의 경우 10~20%인데 반하여 쌀의 경우에는 3~4% 수준에 불과한 실정이다. 이는 세계 쌀 생산의 90% 이상을 차지하는 중국, 인도, 인도네시아, 태국, 일본 그리고 한국 등 아시아 지역에서 생산량의 90% 이상이 소비되기 때문이다. 따라서 일부 지역이나 국가에서 작황에 약간의 변동이 있어도 국제시장의 쌀 가격은 크게 변동하게 된다.

특히 자포니카 계통의 단립종은 전통적으로 우리나라 국민이 선호하는 품종으로 생산은 일본, 한국, 중국의 북부지방, 호주, 미국의 캘리포니아주 등에서 매우 제한적으로 이루어지고 있다. 세계 쌀시장에서 단립종의 교역량은 10% 내외로 세계 쌀 교역과 소비에서 대종을 이루는 것이 아니다. 따라서 한 국가의 작황변화는 가격을 큰 폭으로 변동시키게 된다. 1979년도 톤당 200달러 수준의 쌀 가격이 우리나라의 수입수요가 증가하면서 한해 사이에 500달러 이상으로 급등하였다. 이는 국제 쌀시장이 협소시장(Thin Market)이고 막강한 로비력을 갖는 소수의 곡물상에 의해 구성되는 과점시장이기 때문에 가격이 정상적으로 형성되지 못하고 있음을 보여주는 예이다.

1982년 초 조달청의 대미 쌀 수입과 관련, 뇌물수수 및 고가 매입이라는 외미 스캔들을 비화시킨 코넬사는 우리가 필요로 하는 캘리포니아산 거래량의 75% 이상을 독점하여 주변 쌀 생산자와 도정업체 단체를 장악하고 미 의회에 막강한 로비력을 발휘하여 수출량을 조절함과 동시에 폭리를 취하고자 하였다.

4.2.3. 쌀 도입과정의 어려움

가. 수입량 결정과 수입추진

1980년산 쌀 생산량이 2,466만 석(3,550천 톤)으로 최종 집계되면서 수입량은 1,000만 석 수준에서 다시 1,500만 석으로 확대 조정되었다. 이 무렵 일본 기상청은 1981년에도 이상저온 현상이 반복되어 쌀 작황이 부진할 가능성이 있다고 발표하였다. 따라서 풍흉의 기복이 크고 안보상 특수한 여건에 처한 우리나라 실정을 감안하여 3개월 분 소요량인 1,000만 석 정도의 충분한 재고를 유지하는 것이 바람직하다는 판단하에 수입량은 1,700만 석으로 재조정되었다. 또한 과거 2년 동안 평균 54만 톤의 쌀이 수입되었던 실적도 수입량이 상향 조정되도록 하는 데 영향을 미쳤다.

최종적인 수급계획안은 1981년 3월 4일에 제시되었으나 5월 8일에 국무회의 의결을 거쳐 5월 19일에야 대통령의 재가를 얻었다. 수급계획안이 최종적으로 결정되기까지는 많은 시간이 소요되었는데, 1980년도 하반기에 시작된 일본 쌀 수입을 계약시점까지 발표하지 않기로 합의하였고 국무회의에 상정하게 되면 대외공표가 불가피하기 때문에 도입계약이 완료한 때까지 국무회의 상정을 연기하였기 때문이다.

<표 2-8> 1980년 전후 쌀 공급량 변화

	1978	1979	1980	1981	1982
생산량(천 톤)	5,797	5,565	3,550	5,063	5,175
재배면적(천 ha)	1,230	1,233	1,223	1,224	1,188
단수(kg/10a)	471	451	288	414	436
수입량(천 톤)	-	502	580	2,245	269

1980년 8월 29일에 대통령의 재가를 얻어 쌀 수입 계획이 추진되었다. 총 도입규모는 작황이 결정된 후 정하되 60만 톤 정도를 우선 확보하기로 하였다. 수입과정에서 국제가격을 자극하지 않도록 하기 위해 미국산 현미 40~50만 톤과 호주산 10만 톤을 은밀히 도입하기로 하였다. 또한 수입수요가 65만 톤 이상일 경우 조건이 유리한 일본 쌀 도입을 최대화하고 양곡 도입선을 다변화하

기로 하였다. 9월에 농수산부는 조달청에 쌀 도입을 의뢰하고 조달청은 구매계약을 체결하는 등 본격적인 쌀 수입이 시작되었다. 농수산부는 조달청에 쌀 구매를 의뢰하면서 미곡 도입량 규모를 노출하여 수입 과정에서 약점이 드러나는 것을 방지하기 위해 조달청에 보내는 구매 의뢰 문건을 대외비 문서로 발송하였다. 또한 조달청은 구매 의도의 대외 노출이나 공급자들의 담합 방지를 위해 수출상을 개별적으로 불러 상담한 후 4개 곡물상과 74만 4,000톤의 구매계약을 체결하였다.

10월에는 쌀 수입을 원활히 하기 위해 농수산부에 식량대책 상황실을 운영하였다. 상황실에는 쌀을 선적한 배들이 어느 위치에 오고 있는지를 한 눈으로 파악할 수 있도록 상황판이 설치되었다. 생산량 전망이 악화되면서 10월 21일 대통령은 쌀 도입 계획량을 1,500만 석 이상으로 확대하되 사람을 파견하여 도입시기를 최대한 단축시키고 미국산 쌀을 사주는 한이 있더라도 일본 쌀 도입을 촉진하도록 지시하였다. 특히 일본 쌀 100만 톤 도입을 일본 정부에 공식적으로 요청하고 실무교섭을 추진하도록 지시하였다. 정부는 일본산 도입을 위해 대미 교섭을 강화하기로 하였다. 농수산부 차관은 미국과 일본, 차관보는 비축미의 특별 수출교섭을 위해 대만, 1977년에 우리 나라가 대여한 쌀의 조기상환을 교섭하기 위해 인도네시아, 제3국으로 수출할 물량을 우리나라에 수출하도록 교섭하기 위해 호주로 출장을 갔다. 특히 호주 출장에서는 기존에 계약한 10만 톤 외에 추가적으로 20만 톤을 구매하기로 합의하였다.

나. 일본 쌀 도입과 미국의 개입

일본 쌀은 우리나라의 일반미와 동일하여 우리 소비자들의 식성에 가장 적합하다. 또한 일본 쌀을 연리 2~3%에 상환기간 15년의 유리한 차관조건으로 구입할 수 있었기 때문에 현금으로 구매하는 것보다 월등히 유리하며, 거리가 가까워 수송비와 시간이 절약되는 장점도 있었다. 한편 일본은 1980년 말에 300만 톤의 과잉재고를 보유하고 있었기 때문에 우리의 긴급한 수요에 대응한 대량 구매가 가능하다고 판단하고 일본 쌀 구매를 추진하였다. 일본은 또한 쌀 재고량을 100만 톤 수준으로 낮추기로 하고 쌀 재배면적을 줄이려는 정책을

추진하고 있었다. 일본의 수급여건과 쌀이 절대적으로 부족한 당시 상황에서 일본 쌀을 가능한 한 많이 도입하는 것이 양국의 이익 증진에 합치되는 것이었다.

우리나라의 일본 쌀 수입을 위한 교섭단이 일본 식량청 장관을 면담하였는데 일본은 미국의 양해가 선결되어야 한다는 점을 설명하였다. 1980년 10월 24일부터 30일까지 농림수산부 차관은 미국의 농무성 차관, 국무성 부차관보, 무역대표부 대사 등과 수 차례에 걸친 면담 결과, 미국은 일본이 한국에 쌀 100만 톤을 수출하는 것을 양해한다는 의사를 표명하였다. 반대급부로 우리나라는 미국산 쌀 수입 의사를 표명하였다.

이후 우리나라 정부 관계자는 일본 농림수산성 사무차관 및 식량청 장관을 면담하여 미국은 일본이 한국에 쌀을 수출하는 것을 양해하였다는 사실을 통보하고 쌀 구매를 위한 실무교섭을 추진하기로 하였다. 미 농무성 해외농업처장 허취스(Huchses)가 1980년 12월 3일 우리나라를 방문하여 일본이 한국에 수출하기로 한 쌀 100만 톤 중 1차분 30만 톤을 1981년 3월 말까지 선적한다는 조건에서 수출하는 것을 일본 정부에 양해한 사실을 통보하였다. 미국 측의 요구⁴²를 수용한 후에야 우리나라는 일본과 1981년 3월 말까지 선적 가능한 일본 쌀 15만 톤 도입에 관한 합의 각서를 교환하게 되었다. 당초 계획의 절반 수준인 1차분 15만 톤에 대한 수입계약이 체결되었는데 일본의 쌀 하역능력은 소규모 창고가 전국적으로 산재해 있고 항구의 곡물선적시설이 미비하여 3월 말까지의 수출 가능량은 15만 톤에 불과하였기 때문이다. 수입계약 내용은 1977년산 현미 11만 톤, 1978년산 현미 4만 톤으로 가격은 톤당 447달러 68센트이며 5년 거치 10년 균등상환 조건이었다.

일본 쌀 2차분 수입량 70만 톤에 대한 미·일 농업회의가 개최되었다. 일본이 한국에 70만 톤의 쌀을 수출할 경우 한국은 미국으로부터 추가적으로 수입할 필요성이 없어질 것을 미국은 우려하였다. 따라서 일본 쌀 2차분 70만 톤 수출에 관해 일본은 선적 기한을 1981년 10월 31일까지로 주장한 반면 미국은 8월

42 일본이 한국에 쌀을 수출하도록 미국이 양해한 사실에 대한 미국 업계 및 의회의 반발을 무마하기 위해 우리나라가 미국에 약속한 미국 쌀 구매 의향을 서면으로 통보해 주도록 요구하였다.

31일까지로 고집하였기 때문에 쉽게 합의를 보지 못하였다.

한편 일본이 한국에 쌀을 수출하는 것에 대해 미국 수출업체가 불만을 표시하기 시작하였다. 미국 업체는 우리나라가 미국 정부에 약속한 1980년 산 칼로스 및 남부미 구입에 관해 우리 정부의 계약 지연 및 무성의를 비난하였으며, 미국 의회에서는 일본의 쌀 100만 톤 수출에 대한 양해 철회를 촉구하기 위한 하원 청문회 개최 움직임이 일어났다. 우리나라 정부는 일본 쌀 수입문제를 신속히 처리하기 위해 주일·주미 대사에 일본 쌀 50만 톤의 도입을 신속히 교섭하도록 지시하였다. 그러나 미국과 일본 대사관으로부터의 보고는 간단하지 않았다. 주미 한국대사관에서는 1981년 2월 10일 개최 예정이었던 청문회가 2월 26일로 연기되었는데 이는 우리나라 대통령이 미국을 방문하여 추가적으로 구매하기로 약속한 미국 쌀 구매상황을 관망 후 개최하기로 하였고, 청문회 저지를 위해서는 2월 26일 이전에 계약이 필요하다고 보고하였다. 한편 일본은 2차분 수출과 관련하여 2월 26일로 예정된 미국의 청문회 결과를 확인 후 구체적인 사항을 결정하겠다는 입장을 견지하였다. 일본은 또한 우리나라 대통령이 미국을 방문할 때 합의한 쌀을 추가로 구입하겠다는 사항을 한·미간에 조기에 타결하는 것이 한·일 협력에 도움이 된다는 의사를 표시하였다.

2월 26일에 미 하원 청문회가 개최되었는데 미국 의회 의원들은 일본의 쌀 수출은 미국 쌀 수출을 위협하는 요인으로 작용하고 있으며, 일본이 쌀을 수출할 수 있도록 한 미·일 협정의 예외조항은 수입국이 미국 쌀을 구매 후 부족한 물량의 공급수단으로만 사용되어야 한다고 주장하였다. 의회의 이러한 주장에 대해 미국 정부는 미국에서 신곡이 출하되는 8월 31일 이후로 일본이 선적기한을 연장하는 것을 배제하며, 일본 쌀 비상 수출은 미국 쌀 구매를 전제로 한 부족량 공급 수단으로만 허용하며, 선적기간 때문에 일본 쌀의 한국 수출은 사실상 100만 톤을 상당히 하회할 것이라고 대응하였다.

결과적으로 우리나라는 2차분 일본산 쌀 현미 45만 5,000톤과 정곡 10만 톤을 5년 거치 10년 균분 상환 조건으로 도입하게 되었다. 우리나라는 일본으로부터 100만 톤의 쌀을 수입할 계획을 수립하였으나 미국의 개입으로 인해 당초 목표량보다 낮은 약 67만 7,000톤을 수입하는 데 그쳤다.

다. 미국 쌀 도입과 압력단체의 개입

1980년 10월 농수산부 차관이 1980년 10월 22일부터 11월 4일까지 미국을 방문하여 일본이 쌀 100만 톤을 한국에 수출할 수 있도록 미국이 양해해 줄 것을 요청했다⁴³. 그러나 미국 행정부는 일본이 자국산 쌀을 한국에 수출하는 것은 미국 쌀 수출시장을 대체한다는 미국의 쌀 재배농민이나 업계 및 의회 일부의원들의 반대 때문에 이를 양해하는 데에 매우 주저하였다. 당시는 미국 대통령 선거를 앞두고 있었기 때문에 이들 압력단체들의 영향력도 당연히 클 수밖에 없었다.

일본이 한국에 쌀을 수출할 수 있도록 미국의 양해를 얻는 대가로 우리나라는 1980년도에 생산된 미국산 칼로스의 수출 가능한 전량과 동년산 남부미 20만 톤을 적정한 가격으로 구매하고, 1981년산 칼로스 50만 톤도 구매하겠다는 의사를 표시하였다. 우리나라는 당초에 남부미 10만 톤을 구매할 계획이었으나 미국은 20만 톤을 구매하도록 강력히 요구하였다. 당시에는 물량 확보가 매우 중요하였기 때문에 우리나라는 미국의 요구를 수용할 수밖에 없었다. 1980년산 칼로스 수출 가능량을 구매하겠다는 의사를 표시한 것은 이 쌀이 우리 입맛에 가장 적합한 품종으로 최대한 확보할 필요성이 있었기 때문이며 1980년산 생산량은 90만 톤 정도이고 구매 가능한 물량은 약 20만 톤 수준일 것으로 예상하였다. 또한 1981년산 칼로스 50만 톤 구매의사를 표시한 것은 1979~80년 중 쌀 수입량은 각각 50만 1,000톤과 58만 톤으로 우리나라 작황이 평년작을 유지한다 해도 통상적으로 부족량은 약 50만 톤이라는 추세에 근거하였다.

우리나라가 제의한 미국 쌀 구매 약속은 미국의 요청에 의해 1981년 1월 8일 주미대사 명의의 서한 형식으로 미국 정부에 전달되었다. 그러나 곡물회사 코넬(Connell)은 미국 정부에 대한 우리 정부의 약속을 역으로 이용하여 톤당

43 일본이 쌀을 외국에 수출하기 위해서는 쌀 수출국의 양해가 필요하며 특히 미·일 간 협약에 의해 일본의 쌀 수출은 크게 제약을 받았다.

530달러를 제시하여 폭리를 기도하였으나 조달청은 그러한 제의를 거절하였다. 조달청은 남부미를 공급하겠다는 의사를 표명한 18개 곡물회사로부터 동시에 견적서를 요청하였으나 견적가격이 모두 높은 수준이었다. 조달청은 가격 조건 때문에 구매의사가 없음을 선언하고 추후에 적정가격을 제시하는 업체가 있으면 누구와도 개별적으로 계약을 체결할 용의가 있다고 통보하였다. 곡물회사 필스베리와 월드 트레이드 챔버사는 각각 최고가격인 톤당 538.90달러와 최저가격인 477.90달러를 제시한 반면 코넬사와 피르미(PIRMI)사는 각각 515달러와 488.75달러를 제시하였다. 당시 태국산 1등급 가격이 톤당 484달러였던 것에 비하면 미국 회사들은 전반적으로 높은 가격을 제시한 편이다. 한편 코넬사 부사장이 조달청을 방문하여 톤당 515~497달러를 제시하였으나 합의점은 이르지 못하였다.

조달청은 곡물회사 허저(Herzer)사와 협의하여 톤당 449달러 90센트로 20만 톤을 구매하기로 계약하였으나 코넬사의 개입 때문에 계약이 이행되지 못했다. 코넬사는 일본이 한국에 쌀을 수출할 수 있도록 미국이 양해한 것을 철회하도록 청문회 개최를 시도하였다. 한편 미 하원의원 존 브룩스(John Breaux)는 우리나라 부총리를 방문하여 미국 남부미 적정가격은 톤당 480달러라고 주장하면서 허저사는 계약 이행을 못할 것이기 때문에 다른 업체로부터 남부미를 구매하도록 은근히 압력을 넣었다. 그리고 이에 불응할 경우에는 하원 청문회를 개최하겠다는 의사를 표시하였다. 1981년 1월 22일 쌀 주산지 의원들과 수출업체대표가 협의하여 쌀관계 청문회 개최에 합의하였다. 결국 허저사는 계약보증금 49만 5,000달러 적립 마감일을 지키지 않아서 계약이 취소되었다.

이후 조달청은 피르미사와 쌀 구매를 협의하여 톤당 449달러 90센트에 남부미 20만 톤을 수입하기로 하였다. 그리고 조달청은 피르미사 요청에 의해서 더 이상의 남부미는 구입하지 않으며 칼로스를 구입할 경우에도 톤당 449달러 90센트 이상 지불하지 않기로 구두로 약속하였다. 우리나라가 피르미사와 맺은 쌀 구매조건에 대해 코넬사의 반발과 압력이 커졌다. 코넬사는 의회 지지세력을 동원하여 한국이 남부미 10만 톤과 칼로스 30만 톤을 추가적으로 구매하도록 요구하였다.

조달청은 코넬사와 남부미 10만 톤을 피르미사와 계약한 가격으로 구매하기로 계약을 체결하였다. 그리고 칼로스 30만 톤을 톤당 459달러로 구입하기로 계약함으로써 피르미사와의 구두약속을 위반하였다.

곧이어 조달청은 피르미사로부터 진정서를 접수하였다. 피르미사는 조달청이 약속을 위반하여 남부미 10만 톤의 물량 확보가 곤란하기 때문에 선적기한을 기존의 1981년 7월 31일에서 12월 31일까지 연장해줄 것을 요청하였다. 또한 코넬사와의 칼로스 수입가격을 약속보다 톤당 9달러 10센트를 더 지불함으로써 피르미사의 물량 확보에 추가 비용이 소요되었기 때문에 계약가격도 코넬사와 같은 수준으로 올려달라고 주장하였다. 조달청은 선적기한의 연기, 미선적량 10만 톤을 1981년산 신곡으로 대체하는 것, 신곡가격이 하락할 경우 하락한 가격을 적용하는 것 등에 대해 농수산부 의견을 구하였다. 농수산부는 남부미 10만 톤 선적일이 피르미사 요청대로 연기되더라도 수급에 문제가 없고, 남부미 미질이 떨어져 양질미와 혼합하여 방출하는 것이 불가피하기 때문에 1981년산 칼로스로 대체할 것을 요청하였다. 남부미 선적기한 연장 요청에 대해 농수산부가 동의한 데에는 몇 가지 이유가 있었다. 남부미 10만 톤이 1981년산 칼로스로 대체되어 공급되면 미국에 구매하기로 약속한 50만 톤에 포함시킬 수 있으며, 조달청 제의와 같이 칼로스 대체량을 신곡의 하락된 가격으로 구매할 경우 가격에 부담도 없었기 때문이다. 따라서 10만 톤을 취소하고 새로 50만 톤을 구매하는 것과 남부미 10만 톤을 칼로스로 대체하고 40만 톤을 신곡으로 구매하는 것은 결과적으로 동일하다는 판단을 하였다. 조달청은 피르미사와 협상하여 선적하지 못한 10만 톤 중 4만 톤은 연말까지 선적을 연기하고 나머지 물량은 1981년산 칼로스로 대체하며 구입가격은 톤당 280달러로 결정하였다.

또한 1981년도 초에 당시 대통령의 미국 방문을 수행하였던 부총리가 코넬 측에 40만 톤의 쌀 구매를 약속하고 현지에서 조달청에 구매를 지시하였다. 주무부처인 농수산부는 조달청으로부터 사후적으로 구매계약 사실을 통보받았다. 이러한 구매행위는 쌀 도입량을 필요 이상으로 증량하고 사후적으로 수급 계획을 수립하였다는 의혹을 받게 되었으며⁴⁴, 정부는 일본 쌀 구입을 위한 불가피한 조치였다고 해명하였다. 그러나 당시의 양정과장은 부총리의 미국 쌀

구매지시를 수입량을 확대하려는 경제부처의 입장이 수입물량을 적정화하려는 보수적인 농수산부의 입장을 지배한 결과로 해석하며 이는 쌀 수입 과정에서 부분적으로 농수산부가 배제된 하나의 사례로 지적하고 있다.

1981년 10월 미국 농무장관 블락(Block)이 방한하여 한국이 수급상 필요하면 미국 쌀을 추가적으로 공급할 의향이 있으며 기존에 수입하기로 약속한 50만 톤을 연내에 구매하도록 요청하였다. 농수산부 장관은 추가도입은 불필요하며 약속한 50만 톤 구매도 추곡수매 종료, 국내 쌀 가격 회복, 자금상의 여유, 농민과 국회의 여론이 진정되어야 추진 가능하다고 대응하였다. 연내에 구매하여도 선적은 상당기간 연기가 불가피하다는 사정을 설명하였다.

미국 쌀 수입과정에서 공급사인 코멧(Comet)은 코넬과 생산자조합의 알력으로 물량확보가 곤란해지자 국무성 부차관보는 선적기한 연기를 요청하였다. 일부 물량을 1983년 6월로 선적을 연장하였으나 우리나라는 지체상금을 부과하지도 않았다.

라. 미국 국회의원들의 진정과 한국의 감사원 감사

1981년 12월 10일 미국 국회의원 112명이 우리나라 대통령에게 미국산 쌀 수입과 관련하여 진정서를 제출한 사건이 발생하였다. 진정의 요지는 우리나라 조달청이 1981년산 미국 쌀을 구매하면서 시가보다 1,200만 달러 정도 많이 지출한 것으로 추정되기 때문에 추후 한국의 쌀 구매는 상호 신뢰할 수 있는 분위기 속에서 경쟁입찰이 되기를 희망한다는 것이었다.

감사원은 조달청을 상대로 미국 쌀을 구입하는 과정에서 실제로 1,200만 달러를 고가로 구매했는지, 공무원의 부정행위가 있었는지에 대한 감사를 실시하였다. 구체적으로는 조달청이 피르미사와 코넬사로부터 구매한 쌀 가격인 톤당 449.90달러와 459달러가 적정하였는지, 계약방법에 문제가 없었는지, 계약 이행과정의 적정 여부 등에 대한 집중적인 감사를 실시하였다.

조달청은 피르미사로부터 1980년 9월에 60만 톤의 쌀을 톤당 424달러 및

44 정부의 수급계획안은 1981년 5월 19일에 확정되었다.

425달러에 구매한 적이 있음에도 불구하고 신곡 출하가 시작되어 곡가하락이 예상되는 1980년 12월 이후에 톤당 449.90달러에 구매계약을 체결한 사실이 있었다. 그러나 감사원은 1980년 11월 13일 페루 정부가 남부미를 구매할 당시 미국 곡물상들이 제시한 가격이 톤당 447.50~539달러였으며 그 당시 국제 곡물가격이 상승 추세에 있었던 점을 감안하여 조달청이 계약한 가격이 높은 수준이 아니라고 판단하였다. 또한 조달청은 피르미사로부터 톤당 449.90달러에 구매계약을 하면서 추후 칼로스를 그 이상의 가격으로 구매하지 않는다는 구두약속을 한 20일 후에 코넬사와 톤당 459달러로 구매계약을 하였기 때문에 고가구매 의혹을 받았다. 이 부분에 있어서도 감사원은 쌀 부족상태가 심각하여 160만 톤 구매계약이 절실했던 상황에서 우리나라는 가격보다는 물량을 조속히 확보해야 할 필요성을 인정하였다. 또한 농수산부 차관과 미 농무부 차관과의 합의에 의해 미국이 수출 가능한 1980년에 생산된 칼로스는 전량 구매하기로 합의되었기 때문에 코넬사가 제시한 가격으로 구매하지 않을 수 없었다는 점도 인정하였다. 구매조건이 유리한 일본 쌀을 확보하기 위하여 코넬사로부터 40만 톤을 구매한 것은 불가피하였다는 것도 인정하였다. 구입가격에 관해서도 코넬사는 1980년 12월 12일 이후 톤당 530달러, 515달러, 470달러 수준을 제시하였으나 조달청과는 최종적으로 459달러로 합의하였다. 곡물가격이 상승세에 있었던 점을 고려하면 459달러로 구입한 것은 불가피한 것으로 감사원은 판단하였다.

계약방법의 적정성 문제에 있어서 원칙적으로 경쟁입찰 방식을 채택하는 것이 바람직하나 양곡은 종류, 산지, 시기에 따라서 가격이 다르고 특정 곡물회사에서 판매를 독점하는 경우가 있기 때문에 다수인의 경쟁을 유도하여 최저 가격을 제시한 곡물회사와 협의하여 계약을 체결하는 것도 좋은 계약체결 방식이라고 감사원은 판단하였다. 그러나 국제시세를 정확히 조사할 수 있기 때문에 적정한 예정가격을 결정할 수 있고, 산지에 제한을 두지 않을 경우에는 예정가격 이내의 입찰자와 계약한다는 사항을 공고하여 일반경쟁에 준하는 방법도 바람직한 것으로 대안을 제시하였다.

계약이행의 문제에 있어서 조달청은 일부 물량에 대해 계약기간을 연장한

것은 새로운 계약의 체결로 볼 수 없고 단순히 기존계약의 이행기한을 연장한 것으로 판단하였다. 따라서 계약이행 기간 중에 가격 변동이 있을 때 가격을 조정할 수 있다는 특별한 약속이 안된 이상 당사자 일방의 의사만으로 가격을 조정할 수 없다는 것을 감사원은 이해하였다. 또한 지체상금 징수에 관해서도 계약이행기간의 연장사유가 조달청에 있었기 때문에 지체상금을 징수하지 않은 것은 부당하지 않다고 판단하였다. 이상의 조사 결과를 기초로 감사원은 우리나라가 미국 쌀을 구매하면서 1,200만 달러 정도 고가로 구매하였다는 주장은 근거가 없는 것으로 판단하였다.

또한 공무원의 부정행위 유무에 대해서도 미국 쌀을 구매하면서 고가로 구매하였거나 특정 업자에게 특혜를 부여한 것이 아니므로 부정이 개입할 소지가 없었으며 감사 결과 관계공무원의 직무 태만이나 하거나 금품수수 등 부정행위는 전혀 없었다고 결론지었다.

마. 코넬사의 소송, 국회조사와 건의

1982년 3월 4일 코넬사가 수출을 대행하고 있는 캘리포니아주 미곡 경작자 협회와 미곡농민조합은 피르미사와 애그로프롬(Agroprom)사를 대상으로 샌프란시스코 지역의 북캘리포니아주 지방법원에 소송을 제기하였다. 코넬사가 주장하는 바는 피르미사가 한국에 수출하기로 한 20만 톤 계약분 중 1982년도로 이월된 7만 톤과 애그로프롬사로부터 1982년에 도입하기로 한 6만 톤을 1981년 1월의 당초 계약가격인 톤당 449.90달러로 도입하였기 때문에 그동안 가격 하락에서 빚어진 차액 약 600만 달러를 한국의 특정한 관리에게 뇌물로 지불하거나 나누어 사용함으로써 피르미사와 애그로프롬사 이외의 회사를 구매과정에서 제외시켰고 독과점 금지법을 위반했다는 것이다.

쌀 도입과 관련한 수뢰설은 미국 쌀 및 설탕 수출 전문회사인 코넬사와 제휴한 캘리포니아 주 미곡 경작자협회(RGA)의 조셉 엘리오프 변호사가 미 의회에 제소함으로써 시작되었다. 엘리오프는 과거에 박동선과 결탁하여 한국에 쌀을 수출하여 톡톡히 재미를 보았던 인물이다⁴⁵. 엘리오프가 이번에는 입장을 바꾸어 쌀 수뢰설을 들고 나왔는데 과거에 자기 및 코넬사와 박동선과의 관계

에 비추어볼 때 이번에도 600만 달러 내외의 흑막 거래가 경쟁사와 한국의 조달청 사이에 있었으리라는 주장을 하였다.

1980년 우리 나라가 대홍작이 들어 240만 톤의 쌀을 수입해야 할 상황에서 미국의 쌀 수출재고는 거의 바닥을 드러내고 있었고 재고의 상당량을 가지고 있었던 코넬 및 RGA는 큰 돈을 벌 수 있었다. 그러나 조달청이 쌀 수입을 주관하면서 탈 코넬의 방침을 실시할 듯 하였다. 이에 자극받은 코넬은 미 하원의원 100여 명을 동원하여 퍼미(PERMI)사와 스위스 에그로프롬사를 밀어내고 수출재고와 RGA를 장악하고 있는 자사와의 계약을 도모하였으나 상당량의 남부미를 추가로 판매하는 데에 그쳤다.

코넬사의 어려움은 1981년도 추곡작황과 관련되어 일어났다. 한국에 있는 코넬사의 정보에 따르면 한국의 쌀농사는 가뭄과 병충해 그리고 늦은 수해로 인해 큰 흉작이 들것으로 예상되었는데 한국 관민의 노력으로 평년작을 기록하였다. 그러나 미국 농무성 발행 농업관측보고서는 한국의 쌀농업이 또 다시 흉작이 될 것으로 예고한 바 있다. 그 결과 미국의 쌀 재배면적은 확대되고 쌀 수확은 대풍작을 이루었다. 코넬사는 한국의 흉작을 예상하고 상당량의 캘리포니아산 자포니카 쌀을 선매하였다. 한국이 평년작에 외미 과다도입까지 해놓은 실정에서 코넬사는 물론 RGA 마저 당황하지 않을 수 없었다. 이것이 엘리오토가 쌀 수입과 관련한 부정설을 터트리게 한 근본 원인이었다⁴⁵.

내용을 확인한 결과 조달청은 피르미사로부터는 당초 계약단가인 톤당 449.90달러보다 낮은 280달러에 구입하였으며 애그로프롬사로부터도 당초 계약 단가인 톤당 459.00~522.00달러보다 낮은 345달러로 인하하여 도입한 것으로 드러났다. 1985년 10월에 코넬 측의 소송 취하로 본안은 종결되었다.

그러나 코넬사의 소송으로 국내적으로는 국회 경과위에 「쌀 도입 진상규명 9인 소위원회」가 설치되었는데 소위원회는 신상식(민정당) 위원장과 배성동,

45 '68년 박동선은 엘리오토에 의해 쌀 수출대리인으로 지정되었으며 그 결과 69년 40만 톤의 캘리포니아주 미곡 경작자 협회 쌀 수출에 대한 코미션으로 톤당 50~59센트씩 박동선에게 지불하였다.

46 수뢰설의 구체적인 내용에 대해서는 김성훈의 「쌀의 정치경제론」, pp. 49-52참조.

최상업, 이효익, 김유상(이상 민정당), 이형배, 홍사덕(이상 민한당), 김종하(국민당) 의원과 무소속 조순형 의원으로 구성되었다. 소위원회는 농수산부와 조달청을 대상으로 1982년 3월부터 4월까지 쌀 도입에 관한 조사를 실시하였다.

소위원회는 조사활동을 통하여 쌀 수입 과정과 양정 전반에 걸친 각종 문제점들을 지적하고 대정부 건의안을 마련하였다. 쌀 수입과정에서 나타난 문제점으로 첫째로 세계 쌀 시장의 경색과 외국 곡물상의 횡포를 지적하였다. 이러한 원인은 근본적으로 우리 입맛에 맞는 쌀의 국제 공급량은 제한되어 있기 때문이다. 둘째, 쌀 수입과정에서 규격에 미달한 쌀의 도입 방지 등 사전 대책이 미흡하였는데 이는 응찰 회사의 신용도 등 해외시장에 대한 정보가 부족하였고 물량확보 위주로 조급하게 쌀 수입을 추진하였기 때문이었다. 셋째, 소위원회는 또한 정부가 비축 목표량을 일시에 늘렸기 때문에 재고관리에 큰 부담이 되고 있으며, 비축미 장기 보관에 대비한 안전 보관시설 미비하여 비축미의 품질저하를 우려하였다. 또한 비축규모 확대는 국내 미가 하락의 요인으로 작용하였다고 지적하였는데 물가 안정시책에 치우쳐 오랜만의 흉작에도 불구하고 쌀가격이 지지되지 못하였다. 이러한 문제점들을 기초로 매우 포괄적인 농업정책에 대한 다음과 같은 대정부 건의안을 제시하였다.

첫째, 주곡은 안보적 차원에서 기필코 자급토록 할 것이며 이를 위해서 농업투자과 가격지지 시책을 강화할 필요가 있다. 둘째, 농산물의 무분별한 도입은 일체 지양하되 미국 일변도의 양곡도입 체제를 과감히 탈피하여 수입선을 다변화해야 한다. 1983년 이후에는 농민대표 등이 참여하는 농축산물 수입조정 위원회에서 수입량을 결정하게 되었다. 셋째, 비축미의 장기 안전보관을 위해 창고시설을 보완해야 한다고 건의하였다. 이에 따라서 정부는 1982~86년까지 7,013동의 양곡보관창고 개보수사업을 시행하였다. 넷째, 양곡비축은 안보용과 가격조절용으로 구분하여 보관하되 가격조절용은 상·하한선을 정하여 탄력적으로 운용하고 보리와 밀도 비축 대상에 포함시켜 비축 명목으로 쌀 도입을 확대하지 않도록 해야 한다고 건의하였다. 다섯째, 단기적인 영농 지원책보다는 농산물 가격지지, 증산, 유통개선 등 실질적 농가소득 제고 방안을 강구하며 농지세, 수리조합비 등 농가부담의 획기적 경감 방안을 마련하며 정직한 통계작

성의 제도적 기반을 확보하도록 건의하였다. 농업통계 개선 건의안에 대해 정부는 농업기본통계, 농가경제조사, 양곡소비량조사 등의 표본을 연차적으로 재설계하여 정확도를 제고하였다.

바. 규격 미달품 도입과 계약갱신

조달청은 애그로프롬사와 이태리산과 미얀마산 백미 16만 톤을 수입하기로 계약을 체결하였다. 수입가격은 이태리산이 톤당 522달러인 반면 미얀마산은 이보다 낮은 459달러로 결정되었다.

<표 2-9> 조달청의 구매계약 체결(1981. 1. 14.~31.)

계약일자	회사명	형태 및 원산지	물량(천 톤)	단가(\$/톤)	선적기한
'81. 1. 14	애그로프롬	백미, 이태리	40	522	'81. 5.
'81. 1. 20	애그로프롬	백미, 이태리	20	522	'81. 7.
'81. 1. 23	애그로프롬	백미, 버마	100	459	'81. 7.

농수산부가 미얀마 주재 한국 대사관에서 보내온 견품을 검사한 결과 조달청이 계약을 체결할 당시의 견품과 품종, 연산이 동일함에도 불구하고 쌀의 외형 및 식미가 훨씬 떨어졌다. 농수산부는 조달청에 계약 당시의 견품과 동일한 질의 쌀이 수입될 수 있도록 요청하였다. 수입 당사자인 조달청은 미얀마에서 쌀이 처음 수입되기 때문에 농산물검사소 직원을 현지에 파견하여 계약된 품질의 쌀이 선적될 수 있게 적절한 조치를 취해주도록 농수산부에 요청하였다. 그러나 농산물검사소는 관계 자료 및 정보를 검토한 결과 농산물검사원을 현지에 파견하여도 큰 효과를 기대하기 어렵다고 판단하였다. 농산물검사소가 이러한 부정적인 의견을 제시한 데에는 나름대로의 충분한 이유가 있었다. 미얀마의 각 도정공장 시설이 매우 빈약하고 미질에 대한 검사체제도 갖추어지지 않아서 제품 간의 품종과 중량이 균일하지 못하였다. 또한 국제검정이 각 선상에서 점검형식으로 이루어져 각 포장 간에 질량 차이가 있고, 미얀마가 브라질

에 수출한 물량 중에 쇠미가 과다하여 수출이 중단된 사례가 있었기 때문이다. 이어서 농수산부, 조달청, 농산물검사소 등이 참석한 관계기관 회의가 열렸으나 여전히 농산물검사소는 미얀마산 쌀을 수입하는 과정에 관여하더라도 실질적인 효과를 거두기 어렵다고 주장하였다.

미얀마산 쌀 2차분이 도착하였는데 검정 결과 규격 미달품으로 판정되었다. 또한 애그로프롬사와 계약한 이태리산 쌀 3만 톤도 검사한 결과 쇠미와 누 등이 규격을 초과한 것으로 드러났다. 농림수산부는 애그로프롬사와 현지 검정기관의 협조 보장을 약속받고 농산물 검사원 2인을 미얀마에 파견하였다. 그러나 현지에 파견된 검사원은 애그로프롬사가 비협조적이기 때문에 소기의 성과를 거두기 어렵다는 이유로 우리 정부에 귀국을 요청하였다.

한편 애그로프롬사는 이태리산 쌀 미선적분에 대한 선적기한의 연기를 조달청에 요청하였다. 농수산부는 애그로프롬사의 불성실과 규격 미달품 공급을 방지하는 보장이 없다는 이유로 조달청에 계약취소를 요청하였고 급기야 조달청은 미얀마산 쌀 미선적분 계약 취소를 애그로프롬사에 통보하였다. 그리고 농수산부는 애그로프롬사의 규격 미달품 도입에 대한 구상 청구를 조달청에 요청하였다. 미얀마산에 대해서는 쇠미 15% 초과분에 대한 정선비용과 정선감량 및 정선을 위한 부대비용, 이태리산에 대해서는 미국 남부미 5등급에 비교한 도정 감모량과 부대비용, 그리고 아르헨티나산에 대해서는 쇠미 초과에 따른 손실 및 부대경비 등 총 572만 달러를 청구하였다.

애그로프롬사는 일방적인 계약취소의 부당성을 지적하고 미국인 변호사 3인, 한국인 변호사 3인을 선정하여 국제상사 중재재판에 회부할 것임을 조달청에 통보하였다. 조달청은 곡물회사가 소송을 제기할 경우 복잡한 문제가 야기될 수 있고 도착된 규격 미달품에 대한 구상청구를 위해 계약취소를 철회하는 것이 불가피하다고 판단하였다. 한편 조달청은 애그로프롬사로 하여금 미얀마산 쌀 미선적분을 호주산 칼로스로 대체하여 1982년 12월 이내에 공급하도록 하는 대안을 농수산부에 제시하였다. 농수산부는 구상청구 문제를 원만히 해결하기 위해 조달청 안에 동의하지만 몇 가지 조건하에서 계약을 변경하도록 요청하였다. 미선적분을 1982년 호주산 칼로스 현미로 품목을 바꾸되 가격은 하

향 조정하여 1982년 9월 이전에 선적하고, 우리나라의 검사원이 선적 전에 검사하여 합격한 것만 선적하도록 하였다. 조달청은 애그로프롬사와 협상하여 미얀마와 이태리산 계약 취소 물량인 6만 톤을 미국산 또는 호주산 칼로스스로 대체하고 1982년 9월 이전에 선적하되 가격은 톤당 433달러로 계약 내용을 변경하였다. 그러나 농수산부는 톤당 433달러가 국제가격에 비해 높은 수준이며 1982년에 구매하기로 한 50만 톤 가격에 영향을 미치고 피르미사로부터 칼로스 7만 톤을 시가로 구입하기로 한 것과 비교하면 균형이 맞지 않는다고 우려를 표명하였다. 조달청은 애그로프롬사와 여러 차례 협상을 한 결과 미국산 칼로스를 톤당 345달러로 구매하기로 결정하였다.

문제가 발생한 미얀마산 쌀을 수입하게 된 것은 미얀마 정부의 적극적인 공세와 미질을 무시한 채 물량 확보에만 급급한 수입대책의 결과이다. 미얀마 수출입공사가 우리나라에 단립종 현미 50만 톤을 톤당 350달러에 수출할 수 있다는 의사를 주 미얀마 한국 대사관에 전달하였다. 정부는 주 미얀마 대사에게 은밀히 견품을 보내도록 요청하였다. 그러나 견품을 검사한 결과 미얀마산 쌀이 우리 입맛에 맞지 않아 구매가 불가능하지만 입맛에 맞는 적합한 쌀이 있는 경우에는 구매할 수 있다는 의사를 표시하였다. 한편 FAO에 상주하는 미얀마 대사도 주이태리 한국 대사에게 우리 나라의 미얀마산 쌀 수입 가능성을 타진하였다. 이에 정부는 우리 식미에 적합한 쌀이 있으면 구매할 용의가 있음을 주지시키고 견품을 송부하도록 요청하였다. 견품을 시식한 결과 냄새가 약간 나지만 식미, 외관, 찰기 등은 보통 수준이라는 결과가 나왔다. 이에 기초하여 조달청은 미얀마산 백미 10만 톤 구입을 수의계약하였다.

4.2.4. 쌀 수입과 농업정책 변화

1980년도에 정부는 비교우위론에 입각한 개방농정을 선택하였고 안정적인 경제성장을 위해 물가안정을 매우 중시하였다. 이러한 분위기에서 흥작으로 인해 쌀수입이 불가피하게 되었는데 주무 부처인 농수산부 의견이 충분히 반영되지 못하여 수입량은 적정 수준을 초과하였다. 또한 국제곡물상의 압력도 수

입량이 과다하게 늘어나게 하는 데 한 요인이 되었다. 쌀 과다수입은 재정부담의 가중 등 여러 가지 부작용을 초래하였다. 재고부담은 추곡 수매가격과 수매 물량 결정 등에 부정적인 영향을 미쳤다. 1983년에는 쌀과 보리에 대한 수매가격이 동결되었고 밀 수매는 폐지되었다. 그리고 잡쌀수매도 잠정적으로 중단되었다. 한편 물가안정을 위해 무분별하게 도입된 쌀 중 일부 물량은 품질이 매우 떨어져서 실제로 물가안정에 기여하지도 못하였다. 소비자 선호도가 낮은 품질이 떨어진 재고미는 결국 가공용 등으로 사용됨으로써 국고의 낭비만 초래하였다.

수입과정도 순탄하지만은 않았다. 미·일 협약의 결과 우리나라는 일본 쌀을 수입하기 위해 미국의 양해를 구해야 했다. 그리고 미국으로부터는 우리가 필요로 하는 이상의 물량을 높은 가격으로 구입할 수밖에 없었다. 사후적으로 국정 최고 책임자는 「주곡자급」이 아닌 「주곡자립」을 위해 기말재고량을 9개월분 소비량으로 확대할 것을 지시한 적이 있었는데 이는 수입과정이 그만큼 어려웠다는 것을 반증하는 것이다. 기상이변으로 쌀 생산이 부진할 경우에 우리가 필요로 하는 적정한 품질의 물량을 적정한 가격으로 적정시기에 구입하기 어렵다는 현실을 감안할 때 국민에게 주곡을 안정적으로 공급할 수 있는 제도적인 비축제도가 마련되어야 한다는 것을 80년 쌀 수입은 교훈으로 남겼다.

한편 1980년 쌀 수입과 관련한 여러 가지 사건 중에서 코넬사의 소송과 관련하여 이루어진 국회차원의 조사 결과 만들어진 대정부 건의안은 농정방향을 전환시키는 데에 크게 기여하였다. 먼저 식량안보 논의가 되살아나게 되었다는 것은 큰 변화이다. 안보적 차원에서 주곡 자급을 위해 농업투자 확대와 가격지지 정책의 강화를 건의하게 되었고 그 결과 1984년 이후 주곡 수입은 하지 않게 되었으며 물가상승률을 상회하는 수준의 수매가 인상이 결정되었다. 또한 양곡비축을 안보용과 가격조절용으로 구분 보관하도록 하여 수입량이 확대되지 않도록 제도적 장치를 마련하게 되었으며 비축미 안전 보관을 위해 농업개발 자금 등에서 66억 원을 융자지원하여 보관창고를 개보수하였다. 또한 농업소득의 한계를 극복하기 위해 농외소득 개념이 대두되는 등 농업부문에 대한 관심이 커지게 되었다.

4.3. 자율생산과 식량안보의 추구

1980년경부터는 국민소득이 증가하여 소비자들이 양보다는 밥맛이 좋은 쌀을 찾게 되어 통일벼의 인기가 하락하였다. 그리고 통일계 신품종 재배를 장려하였다가 1978년과 1980년에 흉작을 경험한 정부가 정책기조를 전환하여 품종 선택, 시비량 조절 등에 농민들의 의사를 적극 반영하는 정책을 지향하게 되자 통일계통 벼의 재배는 점차 감소하게 되었다. 생산을 독려하여 수급균형을 맞추는 지도양정에서 가격을 조절함으로써 자율적으로 생산이 이루어지게 하는 자율양정으로 전환이 이루어진 것이라고 볼 수 있다.

양정은 이제 보다 넓고 긴 시각으로 단기적 수급조절에서 벗어나 장기적 식량안보를 지향하게 되었다. 1982년 국회에 설치된 ‘쌀 도입 진상규명 9인 소위원회’는 이러한 양정의 문제점과 추세를 반영하여 다음과 같은 대정부 건의안을 제시하였다⁴⁷.

첫째, 주곡은 안보적 차원에서 기필코 자급토록 할 것이며 이를 위해서 농업 투자와 가격지지 시책을 강화할 필요가 있다.

둘째, 농산물의 무분별한 도입은 일체 지양하되 미국 일변도의 양곡도입체제를 과감히 탈피하여 수입선을 다변화해야 한다.

셋째, 비축미의 장기 안전보관을 위해 창고시설을 보완해야 한다⁴⁸.

넷째, 양곡비축은 안보용과 가격조절용으로 구분하여 보관하되 가격조절용은 상·하한선을 정하여 탄력적으로 운용하고 보리와 밀도 비축대상에 포함시

47 원래 앞서 언급한 바 있는 미국 ‘코넬’사가 제기한 조달청 뇌물수수 의혹을 조사하기 위하여 설치된 위원회이었으나 양정전반에 걸쳐 폭넓은 조사를 실시하고 의미 있는 결론을 제시하였다. 여기 열거한 내용은 ‘한국농정 50년사(1999)’의 별책 ‘농정반세기 증언’에서 발췌 요약한 것이다.

48 이 건의를 존중하여 정부는 1982~86년 동안 7,000여 동의 양곡창고 개보수 작업을 실시하였다.

켜 비축명목으로 쌀 도입을 확대하지 않도록 해야 한다.

다섯째, 단기적인 영농지원책보다는 농산물 가격지지, 증산, 유통개선 등 실질적 농가소득 제고 방안을 강구하고 농지세, 수리조합비 등 농가부담의 획기적 경감 방안을 마련하며 정직한 통계작성의 제도적 기반을 확보하도록 해야 한다.

제 3 장

주곡 자급 유지와 양질미 생산정책 전개 (1984~1990년)

■ 집필_김명환 감수_서성배, 송광현

1. 개방기조와 민주화과정 속 양정문제의 심화

전두환 정부(1980. 9.~1988. 2.)는 국정기조를 이전의 박정희 정부 시기의 관 주도 고도성장 위주에서 안정·개방·시장기능을 중시하는 방향으로 전환하였다. 농정도 시장경제논리인 비교우위론의 관점에서 식량안보는 자급능력 제고보다 해외구매능력 향상을 통해 달성할 수 있다는 주장이 대두되었다. 또한 수매제도 등의 정부 개입과 가격지지보다는 시장 활성화, 규모화와 경쟁력 제고의 구조개선정책이 필요하다는 주장도 대두되었다.

그러나 정권 출범과 동시에 1980년 쌀 대홍작이 들어 쌀값이 폭등하자 수매가격을 대폭 인상하고 저가 방출을 통해 가격안정을 기하려는 정부 개입이 계속되어, 수매제도를 시장지향적으로 개편하려던 계획은 미루어지게 되었다. 그러나 줄곧 농정의 첫 번째 목표를 장식하였던 ‘식량 증산’이 1982년부터는 ‘주곡자급 유지’로 바뀌었다. 즉, 전체 식량이 아니라 자급기반을 갖추게 된 주곡으로서의 쌀과 보리 자급으로 축소하는 반면, 자급률도 낮고 비교열위인 밀·옥

수수·두류는 수입에 의존하는 구조로 바뀌었다. 정부는 수매량을 1984~87년에 매년 축소하였으며, 수매가격도 물가안정을 이유로 낮은 인상률을 책정하였고 1983년에는 동결하기도 하였다. 밀 수매는 1984년에 폐지하고, 밀가루 수입은 1985년에, 밀 수입은 1990년에 자유화하였다.

이 같은 수매제도 운영은 1986~88년 민주화운동의 영향으로 반전되었다. 1986년에 본격화된 민주화운동은 1987년 6월 노태우 대통령 후보의 민주화선언과 12월 대통령 당선, 1988년 4월 총선에서의 여소야대 정국을 형성하기에 이르렀다. 1972년 유신체제 초기에 폐지되었던 정부수매에 대한 국회동의제가 1988년 8월 13대 국회에서 부활되었다. 1988년산 쌀 대풍으로 가격 하락이 우려되면서 농민단체들은 수매가격 대폭 인상과 수매량 확대를 강하게 요구하였고, 정치권이 이를 수용하면서 수매량이 늘어나게 되고, 수매가격도 1990년까지 연간 10% 이상 인상되었다. 즉, 1988년부터 1990년까지는 국가의 쌀시장 개입이 강화된 때이다.

쌀 증산을 위하여 정부는 1972년부터 통일계 벼를 반강제적으로 보급하고 전량 수매해줌으로써 단기간인 1978년에 통일계가 전체 벼 재배면적의 76%에 달하였다. 쌀 자급이 지속된 1980년대에 통일계 쌀을 소비자들이 기피하고 미질 좋은 일반계 쌀에 대한 수요가 늘어나자 정부는 1984년부터 일반계 벼 품종 개발과 보급에 역점을 두고, 농가가 품종을 선택하도록 정책을 전환하였다. 농촌진흥청의 벼 품종 개량의 가장 중요한 목표는 다수성에서 미질로 바뀌었다. 1988년까지 정부 수매는 통일계만 하고, 일반계 벼는 농협중앙회가 소량만 수매함에 따라 일반계 품종 재배 전환은 더디게 이루어졌다. 1989년부터 정부가 일반계 수매를 재개하면서 수매가격을 통일계보다 높게 책정하고, 1992년에는 통일벼 수매를 중단함으로써 쌀 자급의 주역이었던 통일벼 생산이 사라지게 되었다.

1970년대 후반부터 국민소득 증가에 따른 육류, 우유, 채소류, 과실류 등의 소비가 꾸준히 늘어난 반면, 곡물류 소비는 해마다 줄어들었다. 1970년대에 이은 1980년대의 농업기반시설 정비와 기상여건 호조 등으로 쌀 생산이 안정되었고, 특히 1980년대 후반부터는 공급과잉 상태로 접어들게 되었다. 정부는 물

가 안정을 위해 방출가격을 시장가격이나 수매가격보다도 낮게 책정하고 1986~89년에는 방출가격을 매년 인하함으로써 이중곡가제 운영의 손실이 커지고, 재고 누적에 따른 양곡관리비용도 증가하였다. 또한 정부의 과도한 시장개입에 따른 민간유통 기능의 위축으로 인해 농가 실질소득이 하락하는 결과를 초래하였다. 이는 국회동의제 부활 이후 더욱 심화되었다. 이 같은 이중곡가제의 폐단은 1993년 정부의 시장개입을 줄이는 양정개혁으로 이어졌다.

1990년대 양정에 큰 영향을 끼친 일들로서, 첫째는 1986년의 우루과이라운드 협상 개시와 1989년 GATT(General Agreement on Tariffs and Trade)의 BOP(Balance of Payment) 졸업이다. 이들 대외적 개방환경에 따라 1990년대에 수입제한이 제도적으로 없어지고 관세화에 의한 시장개방이 시작되었다. 둘째는 1989년의 “농어촌발전종합대책” 수립이다. 이는 수입개방에 대응한 전업농 육성 등 농업 경쟁력 강화와 구조조정을 위한 제도적 중장기계획으로서, 1980년대 초반부터 구상된 것이었으나 농업계의 반발과 정부의 추진 동력 부족으로 미루어져 온 것이었다. 이 대책은 1991년의 “농어촌구조개선대책”, 1994년의 “농어촌발전종합대책 및 농정개혁 추진방안”으로 보완되고 재원이 확대되어 1990년대에 본격 시행되었다. “농어촌발전종합대책”은 농어촌경제의 근본적인 구조조정을 위한 중장기 종합대책이었다는 점에서 기존의 부채대책 등 현안문제 해결 위주의 대책과 차별화된다는 긍정적인 평가가 있는 반면에, 또 하나의 정부의 지나친 개입을 허용하는 “설계주의 농정”의 출발점이라는 비판도 받게 되었다.

2. 통일벼에서 일반벼로 전환

2.1. 부족 시대에서 남는 시대로

2.1.1. 소비 감소

1980년대 연평균 약 10%에 달하는 고도경제성장으로 국민들의 식생활 패턴이 급변하였다. 국민 일인당 일일 열량 섭취량은 1980년 2,485kcal에서 1990년 2,853kcal로, 단백질 섭취량은 동기간에 74g에서 89g로 약간 늘어난 반면, 축산물 위주의 지방질 섭취량은 37g에서 72g로 배증하였다.

식품별로는, 곡물 1인당 연간 공급량이 1980년 185kg에서 175kg으로 감소하였는데, 그 중 쌀은 동기간 133kg에서 1990년 121kg으로 감소하였고, 밀가루는 29kg에서 30kg으로 변화가 없었으나, 열등재인 보리는 14kg에서 2kg으로 급감하였으며, 두류는 10kg 내외로 큰 변화가 없었다. 채소류는 동기간 121kg에서 133kg으로 약간 증가하였으며, 과일류는 16kg에서 29kg으로 증가하였다. 육류, 우유, 유제품은 크게 증가하였는데, 동기간에 육류는 14kg에서 24kg으로, 우유류는 11kg에서 32kg으로, 유제품은 5kg에서 14kg으로 증가하였다<표 3-1 참조>.

<표 3-1> 1980년대 국민 1인당 영양 및 식품 공급량

주요 영양소 및 식품류	1980	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
열량(kcal/일)	2,485	2,636	2687	2746	2810	2814	2825	2,853
단백질(g/일)	73.6	85.6	86.6	89.4	88.4	87.5	88.9	89.3
지방(g/일)	36.6	49.2	51.8	53.6	58.2	60.4	61.6	72.2
곡류(kg/년)	185	183	185	186	185	185	182	175
쌀	133	130	128	128	130	127	125	121
밀가루	29.4	31.1	32.0	31.5	32.9	33.9	32.2	29.7
보리	14.1	8.5	8.4	7.0	4.9	4.5	3.1	2.4
두류(kg/년)	9.7	10.0	10.7	10.4	10.0	10.4	10.5	10.3
채소류(kg/년)	121	103	99	115	112	117	129	133
과일류(kg/년)	16.2	26.4	26.6	26.3	26.3	29.5	36.1	29.0
육류(kg/년)	13.9	15.9	16.5	17.2	19.5	20.6	21.6	23.6
계란류(kg/년)	5.8	5.8	6.3	6.9	7.5	8.2	7.7	7.9
우유류(kg/년)	10.8	19.5	23.1	26.2	29.0	34.4	29.6	31.8
어패류(kg/년)	22.5	31.1	30.7	32.7	30.7	26.4	29.3	30.5
해조류(kg/년)	4.5	6.6	6.5	9.2	6.4	7.2	6.8	5.7
유제품(kg/년)	5.0	8.4	9.2	9.4	10.3	10.3	10.7	14.3

자료: 한국농촌경제연구원. 각 연도, 「식품수급표」.

2.1.2. 소비억제에서 소비촉진으로

1956년부터 밀, 옥수수 등의 미국의 잉여 농산물 원조가 제공되면서 정부는 부족한 쌀의 소비를 억제하기 위해 혼분식장려운동을 전개하였다. 모든 음식점은 밥에 보리쌀이나 면류를 25% 이상 혼합하여 판매하여야만 했고, ‘분식의 날’이 지정되었다. 그리고 이 행정명령을 위반한 음식점은 엄중한 처벌을 받았다. 이러한 정부의 강력한 혼분식장려운동으로 1976년에는 밀 수입량이 연간 170만 톤이나 됨에 따라 정부는 외화 절약을 위해 혼분식에서 혼식장려로 정책을 변경하였다. 혼(분)식장려운동이 전개되는 동안 정부미 도정기준을 초기에는 7분도로 제한하고 후에는 9분도로 완화하였고, 쌀을 가공원료로 사용하는 것을 제한하였다. 정부는 매년 혼분식 관련 행정명령을 시달하다가 1977년에 쌀 풍작이 들면서 그러한 행정명령을 해제하였다.

1978년에 해제되었던 혼분식과 쌀 가공에 대한 정부의 규제는 1980년산 쌀 대홍작사태로 부활하였는데, 주된 내용은 혼식비율 10%, 정부미 도정률 10분도, 가공용 쌀 사용 제한 등 1970년대의 규제보다는 완화된 것이었다. 그러나 이후 부족분 이상의 과다한 외미가 수입되고, 쌀 생산량이 안정적으로 증대되면서 재고미가 증가하자 1986년부터 쌀 사용규제 조치 중 혼식비율 10% 의무 규정을 해제하고, 탁주 제조 이외 가공원료로의 쌀 사용을 허용하였다. 1989년 5월에는 정부미의 도정도 10분도 규정을 해제하여 미질이 개선되도록 하였으며, 1990년 1월에는 탁주 제조에 쌀 사용을 허용하였고, 1991년 9월에는 정부가 1987년산 고미를 가공용으로 동일 연산 곡가조절용 방출가격의 반값인 20,000원/80kg에 공급하면서 증류식 소주 제조에도 쌀 사용을 허용하였다. 더 나아가, 쌀을 가공식품 원료로 사용을 유도하기 위해 1988년부터 1991년까지 쌀가공업체 39개소에 대해 시설현대화 자금 285억 원을 지원하였다.

2.1.3. 생산 안정

가. 벼 재배면적 증가

1978~90년 기간 중 곡류 재배면적은 186만 ha에서 144만 ha로 감소하였다. 그 중 벼 재배면적은 1981년부터 추진된 「쌀자급 7개년계획」의 적극적인 시행에 힘입어 1978년 123만 ha에서 1987년 사상 최고치인 126만 ha로 증가한 후, 1990년에는 124만 ha로 약간 감소하였다. 수요가 줄어든 보리 재배면적이 동 기간에 54만 ha에서 12만 ha로 격감하였고, 밀 면적도 1980년대에 수입자유화가 진행되면서 동 기간에 1만 3,100ha에서 300ha로 거의 사라졌다. 이 같이 겨울철 이모작으로서 맥류 재배가 줄어들어 경지이용률도 동 기간에 135%에서 113%로 감소하였다<표 3-2 참조>.

계통별 벼 재배면적을 보면, 1978년에 93만 ha로 최고에 달했던 통일계 면적이 1978~80년 병충해와 냉해 등에 약한 통일계의 흉작 이후 줄어들어 1984년에 37만 ha로, 1990년에는 14만 ha로 줄어들었고, 1992년에 통일계 수매 중단과 동시에 재배도 중단되었다. 반면에 1978년에 30만 ha까지 줄어들었던 일반계 면적은 1990년에 111만 ha로 증가하였다.

<표 3-2> 1980년대 곡물 재배면적

단위: 천 ha

연산	1978	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
곡류	1,860	1,622	1,519	1,470	1,516	1,492	1,471	1,441
벼	1,230	1,231	1,237	1,236	1,262	1,260	1,257	1,244
일반계	301	864	894	962	1,015	1,035	1,075	1,106
통일계	929	367	343	272	247	225	182	138
보리	537	287	165	141	160	150	134	115
밀	13.1	6.4	3.1	1.5	1.2	0.8	0.4	0.3
옥수수	32	30	26	24	26	22	25	26
두류	299	233	196	182	212	198	202	188
콩	247	190	156	133	154	145	157	152
전체경지면적	2,196	2,152	2,144	2,141	2,143	2,138	2,127	2,109
경지이용률(%)	135	124	120	119	121	118	116	113

자료: 통계청. <<http://kosis.kr/>>.

<해설자료>

쌀 자금 7개년계획 개요

- 1981년에 정부는 주곡인 쌀의 연간 소비량과 1980년도 냉해 피해를 감안하여 생산의 안정화를 기할 수 있도록 1981년 생산목표 3,800만 석, 1982년 이후 매년 약 2% 증산목표를 책정함. 이를 위해 단기적으로 적지 적품종, 건강한 모 육성, 적기 영농지원, 병충해 정밀예찰, 치밀한 재해대책을 적극 추진하고, 중기적인 농토 배양, 기계화, 용수개발 등을 추진하기로 함.
- 적지 적품종: 냉해 및 병충해에 강한 품종을 육성함. 통일계는 평야지 수리 안전답에, 일반계는 산간지, 사질답, 해안지에 보급하며, 농가들이 품종 선택을 할 수 있도록 전국에 4,675개소 품종비교전시포를 설치함.
- 적기 영농지원: 지대별로 시기별 6단계 영농적기 달력을 전농가에 배부하는 등 지도를 강화함(1단계: 동계 교육, 2단계: 보온못자리 설치, 3단계: 모내기, 보리베기, 4단계: 병충해방제, 풀베기, 5단계: 벼베기, 보리 파종, 6단계: 농토 배양, 보리밭 관리)
- 병충해 정밀예찰과 농약 공급: 전국에 3만 6,000개의 공동방제단 재편성, 고성능방제기 등 공급, 경보발생 시 민방위체제 돌입, 새마을영농회 단위로 농약 무이자 외상 공급
- 비료 공급: 수도용 복합비료 공급 대폭 확대, 비료 총판매액의 35% 이내 외상판매, 비료계정 적자 해소 위한 비료회사 경영합리화방안 수립
- 농토 배양: 1990년까지 농토배양 10개년계획을 추진하여 객토, 석회, 규산질, 볏짚추비 등 매년 계획면적을 추진
- 재해대책: 사전방제를 강화하기 위해 재해대책용 기자재 사전점검 강화, 재해유형별 대책 설정, 재해상습지 사전조사 등 추진

자료: 농수산부. 1981. 농업동향에 관한 연차보고서. pp.180-187.

나. 쌀 단수 안정화

쌀 생산량 조사가 행정통계에서 표본실측조사로 바뀌어 신뢰도가 높아진 1965년 이후 일반계 쌀의 평균단수를 보면, 1966~70년 313kg/10a에서 1971~75년 342kg, 1976~80년 418kg으로 크게 증가하였고, 1981~85년에는 414kg으로 정체되고, 1986~90년에 437kg으로 증가하였다. 1972년에 농가에 보급된 통일계는 초기인 1973~75년에 평균단수가 486kg이었고, 통일계 재배면적이 매년 50만 ha를 초과한 절정기인 1976~80년에는 489kg으로 정체되고, 1981~85년 470kg으로 감소하고, 1986~90년 504kg으로 증가하였다<표 3-3 참조>.

즉, 통일계 단수가 일반계에 비해 초기에는 약 40% 많았으나, 후기에는 약 10% 많은 데 그쳤다. 이 같이 초기에 통일계 단수가 높았던 것은 품종 요인 이외에 수리안전 등 재배조건이 좋아 단수가 높은 평야지 위주로 통일계가 보급되었기 때문이다. 1980년대 들어 단수 격차가 줄어든 것은 통일계에 대한 수요가 감소하면서 우량지에 일반계 재배가 늘어난 요인도 있지만, 쌀 자급기반이 지속되어 맛 좋고 온대성 기후에 더 적합한 일반계 품종개발이 적극적으로 이루어진 반면 통일계 품종개발 노력은 줄어들었기 때문이다.

<표 3-3> 1980년대까지 쌀 단수 추세

단위: 정곡 kg/10a

연산	'66~'70 평균	'71~'75 평균	'76~'80 평균	'81~'85 평균	'86~'90 평균
일반계	313	342	418	414	437
통일계	-	486	489	470	504
평균	313	353	453	432	456

주: 각 5년간 평균단수는 최고, 최저 해를 제외한 3년 단수의 산술평균임. 단 '71~'75 통일계 평균단수는 통일계가 본격 보급된 '73~'75의 3년간 산술평균임.
자료: 농림수산부. 「양정자료」 이용하여 계산.

1971~80년 기간 중 1978년의 단수 최고치 488kg/10a와 1972년의 최저치 332kg 간의 최대/최저 비율이 1.47이었다(여름철 냉해로 인해 예외적인 대흉작이었던 1980년의 288kg 제외). 1981~90년 기간에는 1988년 480kg와 1981년 414kg의 최고/최저 비율이 16%로 현격히 줄어들었다. 이는 1980년 냉해 이후 큰 기상이변이 없었던 것 이외에, 1970년대에 이어 1980년대에도 계속된 기반 정비, 종자개량 등에 힘입은 바 크다.

1980~81년 연이은 흉작 이후 1993년 흉작 이전까지의 11년 중 7년은 평년작을 2~7% 상회하는 풍작을 기록하였는데, 즉, 1983~86년과 1988~89년의 연속 대풍으로 자급기반이 이루어졌다. 나머지 4년인 1982년, 1987년, 1990년, 1991년에는 평년작을 2~3% 하회하였다.

1982년 흉작은 남부지방의 겨울부터 시작된 봄 가뭄 피해에 의한 것이었다. 1986년 흉작은 8월 말 우리나라 중심부를 통과한 태풍 ‘베라’와 10월 초 우박 피해 등에 의한 것이었다. 1987년 흉작은 7~8월 2차례에 걸친 태풍 ‘셀마’와 ‘다이너’, 8회에 걸친 집중호우 등 수해에 의한 것이었다. 1990~91년 연속 흉작의 경우도 여름의 집중호우에 의한 것이었다. 즉, 1980년 대흉작부터의 흉작 패턴을 보면, 1970년대부터의 대대적인 가뭄 대비 수리시설 정비에 힘입어, 1982년 봄 가뭄 이외에는 모두 여름의 잦은 강우와 태풍에 따른 냉해가 흉작의 주요 원인임을 알 수 있다.

다. 쌀 생산 안정

1980년 대흉작을 겪은 직후인 1981년부터 추진된 「쌀자급 7개년계획」은 1981년에 3,800만 석(547만 톤)을 생산하고, 매년 2% 증산한다는 야심찬 목표였다. 1987년까지의 생산실적은 당초 7개년계획의 목표에는 줄곧 미달되었으나, 소비량이 줄어들어 매년 수정된 생산량 목표는 달성하였으며, 쌀 자급은 계속 유지되었다.

1983~86년 4년 연속 풍작이 들었다. 1984~86년 쌀 생산량은 총소비량을 상회하는 560만 톤 이상이었다. 1987년에는 여름의 두 차례 태풍과 중부지방 집중호우로 550만 톤에 미달하는 평년작 이하였으나, 이 역시 그 해의 목표량

은 약간 상회하였다. 1988년에는 605만 톤이 생산되어 역대 최고기록인 1977년의 600만 톤을 갱신하였으며, 1989년에도 590만 톤의 연속 풍작이 들었다.

1978년에 452만 톤으로 최대치를 기록하였던 통일계 생산량은 1990년에 72만 톤으로 감소하였고, 1978년에 126만 톤으로 최저였던 일반계 생산량은 1990년에 488만 톤으로 증가하였다<표 3-4 참조>.

<표 3-4> 1980년대 쌀 생산량

단위: 정곡 천 톤

연산	1978	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
논벼	5,779	5,671	5,618	5,601	5,487	6,047	5,892	5,600
일반계	1,263	3,829	3,890	4,315	4,359	4,842	4,961	4,881
통일계	4,516	1,842	1,729	1,286	1,128	1,206	931	720
발벼	18	11	7	6	7	6	5	6
계	5,797	5,682	5,626	5,607	5,493	6,053	5,898	5,606

자료: 농림수산부. 각 연도. 「양정자료」.

라. 쌀 자급 유지와 곡물 자급률 하락

개방경제 경제성장이 강조되면서 이전까지 줄곧 농정의 첫 번째 목표를 장식하였던 ‘식량자급 달성’이 1982년에 ‘주곡자급 유지’로 바뀌었다. 즉 전체 식량이 아니라 자급기조를 유지해온 주곡으로서의 쌀과 보리 자급으로 축소하는 반면, 자급률도 낮고 비교열위인 밀, 옥수수, 두류는 수입에 의존하는 구조로 바뀌게 되었다. 이는 대외적으로 미국 등 선진국들의 무역적자 완화를 위해 한국에 요구한 농축산물을 포함한 시장개방을 받아들인 것이며, 국내적으로는 급격히 늘어나는 축산물, 사료곡물, 청과물 등의 수요를 국내 생산으로는 구조적으로 감당할 수 없었던 전환기적 상황이었다고 볼 수 있다.

곡류 자급률은 1978년 71.6%에서 1990년 43.8%로 떨어졌다. 1984~90년 기간 중 쌀 자급률은 1984양곡연도(1983년산)와 1988양곡연도만 98%로서 자급에 약간 미달하였고, 나머지 해는 100% 이상이었으며, 특히 1988~89년산의

연속풍작으로 1989~90양곡연도의 자급률은 108%에 달하였다. 보리도 1985~86양곡연도 이외에는 100% 내외의 자급을 유지하였으나, 밀·옥수수·두류의 자급률은 급격히 하락하였는데, 밀은 1978년 2.1%에서 1990년 0.1%로, 옥수수는 동 기간에 6.0%에서 1.9%로, 콩은 59.3%에서 20.1%로 격감하였다<표 3-5 참조>.

<표 3-5> 1980년대 곡물 자급률

단위: %

양곡연도	1978	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
곡류	71.6	48.9	49.2	46.9	41.1	40.1	43.5	43.8
쌀	103.9	97.5	103.4	105.6	99.8	97.9	108.1	108.3
보리	119.9	103.9	63.5	81.9	97.2	100.9	97.9	96.1
밀	2.1	0.6	0.3	0.2	0.1	0.1	0.0	0.1
옥수수	6.0	3.1	4.1	3.5	2.5	2.5	1.8	1.9
두류	62.9	28.3	24.8	22.2	21.4	12.7	24.9	24.5
콩	59.3	23.5	22.5	25.4	16.2	9.2	19.4	20.1

자료: 한국농촌경제연구원. 각 연도, 「식품수급표」.

마. 쌀 재고 증가

쌀 생산량은 1984양곡연도 540만 톤에서 1989양곡연도에 605만 톤으로 사상 최대를 기록하고, 1990양곡연도에 590만 톤의 연속 풍작을 기록하였다. 1인당 소비량은 감소하였으나 인구 증가 등으로 말미암아 총소비량은 1984양곡연도에 554만 톤에서 1986양곡연도에 580만 톤으로 정점을 찍고 감소하기 시작하여 1990양곡연도에는 544만 톤이 되었다.

이 같은 쌀 생산 증가와 소비 감소로 인하여 연말재고량은 1984양곡연도 125만 톤에서 1990양곡연도에 202만 톤으로 증가하였다. 연말재고량을 총소비량으로 나눈 연말재고율은 동 기간 22.5%에서 37.2%로 높아졌다<표 3-6 참조>.

이는 1970년대의 평균 연말재고율 14.5%나 FAO 권고 적정 재고율 17~18% 보다 높은 수준으로서, 정부의 재고관리 비용 증가에 따른 재정부담 가중, 산지쌀값 하락에 따른 야적 시위 등의 사회적 갈등 야기, 정부미 저가 방출에 따른 농가의 일반미 판매수입 감소 등의 부작용을 빚게 되었다.

<표 3-7>은 1985~90양곡연도 말 연산별 정부보유 재고미 현황이다. 1985년 10월 말에는 1982~84년산의 3년차의 재고가 있었으나, 1990년 10월 말에는 1985~89년산의 5년차의 재고가 쌓였다. 이 같은 고미화는 1990년대 들어 더 심화되면서, 그에 따른 가치 하락으로 양특적자를 가중시키게 되었다⁴⁹.

<표 3-6> 1980년대 쌀 수급

단위: 천 톤

양곡연도	1975	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
생산량	4,445	5,404	5,682	5,626	5,607	5,493	6,053	5,898
소비량(A)	4,699	5,540	5,501	5,805	5,617	5,611	5,602	5,444
연말재고량(B)	715	1,247	1,428	1,249	1,239	1,121	1,572	2,025
재고율(B/A, %)	15.2	22.5	26.0	21.5	22.1	20.0	28.1	37.2

주: 양곡연도는 전년 11월 1일부터当年 10월 31일까지임.
 자료: 농림수산부. 각 연도. 「양정자료」.

<표 3-7> 1980년대 연산별 정부보유 쌀 재고량

단위: 천 톤, (%)

연산 연도	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	계
1985	221 (15.5)	306 (21.4)	300 (63.1)	0	0	0	0	0	1,428 (100.0)
1986	3 (0.3)	10 (0.8)	497 (39.8)	739 (59.2)	0	0	0	0	1,249 (100.0)
1987	0	0	118 (10.7)	254 (23.1)	729 (66.2)	0	0	0	1,101 (100.0)
1988	0	0	14 (1.3)	114 (10.7)	420 (39.6)	513 (48.4)	0	0	1,061 (100.0)
1989	0	0	0	56 (4.4)	296 (23.4)	204 (16.2)	708 (56.1)	0	1,263 (100.0)
1990	0	0	0	22 (1.1)	189 (9.9)	155 (8.2)	436 (23.0)	1,097 (57.8)	1,898 (100.0)

자료: 농림수산부. 내부자료.

49 양특적자에 대해서는 다음 장에서 다룸.

2.2. 농촌진흥청의 일반계 양질미 품종 개발

1970년대에 미질보다는 다수성에 우선순위가 두어졌던 농촌진흥청의 종자 개발 방향은 1980년대 소비자가 선호하는 시장의 변화에 따라 미질을 중시하는 쪽으로 바뀌었다. 통일계의 경우 미질, 둥근 모양, 내냉성, 내탈립, 만식성에 품종 개발이 맞추어졌으며, 일반계의 경우는 다수성, 내병성, 도복 억제에 두어졌다.

1980년 대홍작 이전에 통일계 식부를 독려하던 정부는 1984년부터 농가가 품종을 선택하도록 하는 “우량품종 적지재배” 시책으로 전환하였다. 이는 국민들이 일반벼를 선호하고, 품종 개발과 재배기술의 발달로 일반계와 통일계의 단수 차이가 줄어들고, 통일계의 미질도 좋아진 데 기인한 것이다. 지역에 알맞은 품종을 부락별로 고시하고 농가들이 그 특성과 유의사항 등에 대한 겨울철 영농교육을 받고 시범포를 통해 관찰 비교 후 선택하도록 하였다. 일반계 종자 수요가 많아 1984년에 전체 벼 종자공급량의 68%에서 1989년에는 88%로 늘어났다.

<표 3-8>은 1990년 이전까지 농촌진흥청이 개발한 연대별 일반계와 통일계 육성 품종이다. 1970년대의 유신, 밀양21호, 밀양 23호 등 통일계 품종 육성은 1986년에 막을 내리고, 1980년대에는 동진벼, 오대벼, 일품벼 등 일반벼 품종 육성이 활발해졌다.

<표 3-8> 1980년대까지 벼 육성품종과 수량성

구분	육성 연대	육성 품종명	평균 쌀수량 (kg/10a)	수량 범위 (kg/10a)
온대형 품종	1962~65	진홍, 재건, 풍광	377	370~385
	1966~70	팔금, 농백, 만경, 밀성	389	370~385
	1971~75	낙동벼	468	-
	1976~80	진주벼, 도봉벼, 관악벼, 설악벼	434	370~385
	1981~85	동진벼, 치악벼, 삼남벼, 상풍벼 섬진벼, 신선찰벼, 오대벼, 서남벼, 천 마벼, 백암벼, 대청벼, 광명벼, 영덕벼, 운봉벼, 영산벼	491	431~528
	1986~90	화청벼, 팔공벼, 대관벼, 급조벼, 서해 벼, 화진벼, 탐진벼, 동해벼, 남원벼, 진 미벼, 청명벼, 장안벼, 계화벼, 오봉벼, 일품벼, 서안벼, 진부찰벼	502	478~534
통일형 품종	1972~75	통일, 조생통일, 영남조생, 유신, 밀양 22호, 통일찰	491	449~554
	1976~80	밀양21호, 밀양23호, 홍금벼, 금강벼, 만석벼, 노농벼, 셋별벼, 래경, 밀양30 호, 호남조생, 삼성벼, 팔광벼, 밀양42 호, 청청벼, 태백벼, 추풍벼, 한강찰벼, 서광벼, 백운찰벼	510	439~581
	1981~86	농산벼, 백양벼, 수정벼, 남풍벼, 신광 벼, 삼강벼, 영풍벼, 원풍벼, 중원벼, 칠 성벼, 용문벼, 용주벼, 남영벼	562	496~605

자료: 농촌진흥청. 1993. 「농촌진흥 30년사」.

2.3. 통일계 수매에서 일반계 수매로

2.3.1. 수매가격과 수매량 변동

1970년 이전에는 정부 재정이 취약하여 벼 수매량이 생산량의 10% 미만이었으나, 1971년산부터 10%를 상회하기 시작하였다. 특히 1973년에 세계적인 석유 파동과 식량 파동을 겪은 후 정부는 통일계 벼 증산에 박차를 가하기 위하여 1974년부터 통일계 위주로 수매량을 늘렸다. 통일계 생산이 최고조에 달한 1977~79년 수매량은 생산량의 23%를 상회하는 130~140만 톤이었다.

1980년산 쌀 대홍작으로 9월부터 시중 쌀값이 오르기 시작하고 수확기 산지 쌀값은 전년 대비 43% 급등하였다<표 3-10 참조>. 농가들은 낮은 가격의 정부 수매를 기피하게 되었다. 그 해 9월에 막 들어선 전두환 정부는 수매가격을 일시에 대폭 올릴 수는 없어 25% 인상하고 수매량을 55만 톤으로 대폭 축소하였다. 1981년에는 수입미를 대량 방출하였으나 수확기 직전까지 쌀값이 상승하였다. 1981년산 산지 쌀값이 전년 대비 7% 하락했음에도 정부는 1981년산 수매가격을 산지 쌀값과 비슷한 수준이 되도록 14% 인상하고, 수매량도 92만 톤으로 늘렸다. 1982년산 수확기 산지 쌀값이 전년 대비 5% 상승하자 정부는 수매가격을 7% 인상하고 수매량을 109만 톤으로 늘렸다. 1983년산 풍작으로 수확기 산지 쌀값이 전년 대비 1% 하락하자 정부는 수매가격을 동결하고 수매량을 122만 톤으로 늘렸다.

1980년 대홍작으로 인한 수입량은 적정 수준을 초과하였고, 과다 수입은 재고 부담과 양곡관리기금의 적자를 심화시켜, 이후의 수매가격과 수매량 결정에 부정적인 영향을 미쳤다. 즉, 1983~86년산의 4년 연속 풍작 기간에 정부는 수매가격 인상률을 0~6%의 한 자리 수로 책정하고 수매량도 축소하여 1986년 89만 톤까지 줄였다.

<표 3-9> 1980년대와 그 전후의 쌀 수매량

연 산	생 산 량 (천 톤)	정부수매량(천 톤)			수매비율 (%)
		통일계	일반계	계	
1977	6,006	1,378	25(0)	1,403	23.4
1978	5,797	1,353	2(0)	1,355	23.4
1979	5,565	1,201	20(0)	1,301	21.6
1980	3,550	544	2(0)	546	15.4
1981	5,063	814	101(0)	915	18.1
1982	5,175	1,038	53(0)	1,091	21.1
1983	5,404	1,160	59(0)	1,219	22.6
1984	5,682	1,151	64(84)	1,215	21.4
1985	5,626	1,076	14(63)	1,090(63)	20.5
1986	5,607	880	11(88)	891(88)	17.5
1987	5,493	773	15(54)	788(54)	15.3
1988	6,053	943	24(83)	967(83)	17.3
1989	5,898	834	858(0)	1,692(0)	28.7
1990	5,606	628	575(0)	1,203(0)	21.5
1991	5,384	189	889(144)	1,078(144)	22.7
1992	5,331	0	1,022(360)	1,022(360)	25.9
1993	4,750	0	933(504)	933(504)	30.3
1994	5,060	0	864(648)	864(648)	25.9

주: () 내는 농협의 일반벼 수매량이며, () 밖 수치는 농협 일반벼 수매량 미포함. 수매비율은 농협수매분 포함.
 자료: 농림수산부. 각 연도. 「양정자료」.

<표 3-10> 1980년대와 그 전후의 쌀 농가판매가격, 수매가격, 생산비

연 산	경 상 가 격 (원/정곡 80kg)				소 비 자 물가지수 (1990=100)
	일반미 출하기 (11~12월) 농가판매가격 (중품)	통 일 계 수매가격 (2등급)	일 반 미 수매가격 (2등급)	쌀 평균 생산비	
1977	25,371(8.3)	26,000(12.1)	-	15,171(9.2)	31.3(10.2)
1978	30,979(22.1)	30,000(15.4)	-	20,664(36.2)	35.8(14.4)
1979	39,160(26.4)	36,600(22.0)	-	24,878(20.4)	42.3(18.2)
1980	55,932(42.8)	45,750(25.0)	-	40,238(61.7)	54.5(28.8)
1981	52,164(-6.7)	52,160(14.0)	-	36,033(-10.5)	66.2(21.5)
1982	54,986(5.4)	55,970(7.3)	-	36,853(2.3)	70.9(7.1)
1983	54,533(-0.8)	55,970(0.0)	-	39,158(6.3)	73.3(3.4)
1984	58,277(6.9)	57,650(3.0)	-	39,124(-0.1)	75.0(2.3)
1985	66,066(13.4)	60,530(5.0)	-	41,675(6.5)	76.8(2.4)
1986	70,489(6.7)	64,160(6.0)	-	43,977(5.5)	78.9(2.7)
1987	76,416(8.4)	73,140(14.0)	-	48,394(12.3)	81.3(3.0)
1988	85,321(11.7)	84,840(16.0)	-	51,714(6.9)	87.1(7.1)
1989	85,981(0.8)	95,020(12.0)	96,720(14.0)	59,309(14.7)	92.1(5.7)
1990	91,685(6.6)	99,770(5.0)	106,390(10.0)	66,728(12.5)	100.0(8.6)
1991	94,584(3.2)	99,770(0.0)	113,840(7.0)	69,890(4.7)	109.3(9.3)
1992	99,394(5.1)	-	120,670(6.0)	67,192(-3.9)	116.1(6.2)
1993	103,018(3.6)	-	126,700(5.0)	73,788(9.8)	121.7(4.8)
1994	104,387(1.3)	-	126,700(0.0)	67,740(-8.2)	129.3(6.2)

주: () 내는 전년대비 상승률 %임.

자료: 농협중앙회 「농협조사월보」, 농림수산부 「양정자료」, 통계청 <<http://kosis.kr>>.

1987년부터는 정부의 통일계 출구전략이 시작되었다고 볼 수 있다. 정부는 1987~88년에 농가출하 통일벼 전량을 수매하였는데, 1987년에는 수매가격을 14% 대폭 인상하였으나 수매량은 1980년 흉작 이후 최저 수준인 79만 톤이었으며, 국회동의제가 부활된 노태우 정부(1988. 2.~1993. 2.) 초기인 1988년에는 수매가격이 또 16% 대폭 인상되고 수매량은 97만 톤이었다. 1988년에 이어 1989년에도 연속 풍작이 들자 쌀값이 떨어질 것을 우려한 농민단체들의 압력과 정치권의 수용에 따라 수매가격이 또 12%로 대폭 인상되었으며, 수매량도 169만 톤(통일계 83만 톤, 일반계 86만 톤)으로 크게 늘어나 사상 최고치를 기록하였다. 특히 1970년대 중반 이후 통일벼 증산정책으로 중단된 일반계 수매가 재개되었는데, 수매가격도 통일벼 인상률보다 2% 포인트 높게 책정되었다.

1990년에는 수매가격 인상률을 통일계 5%, 일반계 10%로 차등하여 통일계 유인을 더욱 줄였으며, 120만 톤(통일계 63만 톤, 일반계 58만 톤)을 수매하였다. 1991년에는 수매가격 인상률을 통일계는 동결하고 일반계 7%로 차등하였으며, 122만 톤(통일계 19만 톤, 일반계 103만 톤)을 수매하였다. 정부는 1992년에 통일벼 수매를 중단하였다. 1992년 일반벼 수매가격은 6% 인상하고 138만 톤을 수매하였고, 1993년에는 5% 인상에 144만 톤, 1994년에는 수매가격 동결⁵⁰에 151만 톤을 수매하였다.⁵¹

2.3.2. 양곡관리기금 운용

정부양곡관리를 탄력적으로 하기 위해 1970년부터 양곡관리특별회계 내에 양곡관리기금이 운용되었는데, 1980년 1조 4,000억 원 규모이던 기금 총액이 1990년에는 4조 6,000억 원으로 증가하였다<표 3-11 참조>. 이 기간 중 기금 소요액을 비교해보면, 양곡매입비는 수매가격 인상 등으로 7,000억 원에서 2조

50 이후 김영삼 정부(1993. 2.~1998. 2.)는 양정개혁 조치로 1994~95년 수매가격은 동결하고, 1996년 4% 인상, 1997년에 동결함. 김대중 정부(1998. 2.~2003. 2.)는 1998~2001년 기간 중에 수매가격을 각년 5.5%, 5.0%, 5.5%, 4.0% 인상함. 2002~2004년에는 동결됨. 노무현 정부(2003. 2.~2008. 2.) 시기인 2005년 2차 양정개혁으로 정부수매제가 폐지되면서 공공비축용에 대한 시가구입으로 전환됨.

51 농협 수매량 포함.

원으로 증가하였고, 특히 1989년의 수매량 확대로 대폭 증가하였다. 그리고 이 중곡가제 운영 확대와 재고 증가에 따른 적자가 커져 양곡증권원리금 상환액 등이 5,000억 원에서 2조 7,000억 원으로 양곡매입비보다 오히려 더 커졌다.

기금 조달액을 보면 비싸게 사서 싸게 파는 구조의 이중곡가제 운영 확대로 물량은 늘어났음에도 양곡판매금은 동 기간에 1조 원 규모를 유지하였으며, 차입금·양곡증권발행 등이 4,000억 원 규모에서 3조 5,000억 원으로 대폭 늘어났다. 양곡증권 발행 이외의 기금조달을 1983년까지는 한국은행에서 차입하였으나, 1984년부터는 통화발행을 억제하기 위해 재정에서 보전하였다.

<표 3-11> 1980년대 양곡관리기금 운용

단위: 억 원

연 도	소 요			조 달					
	양곡 매입	양곡 수입	원리금 상환· 조작비	전기 이월	양곡 판매	한은 차입금	양곡 증권	재정 보전	계
1980	7,045	1,893	5,229	260	10,007	1,300	2,600	0	14,167
1981	5,596	5,204	5,120	563	10,057	2,200	3,100	0	16,920
1982	9,062	1,648	6,075	164	8,121	2,000	6,500	0	16,785
1983	8,501	911	9,337	726	9,557	2,500	5,966	0	18,749
1984	11,585	658	8,859	395	9,643	0	7,760	3,304	21,102
1985	11,313	56	11,325	410	10,284	0	7,500	4,500	22,694
1986	10,621	14	10,940	1,199	10,176	0	6,700	3,500	21,575
1987	8,747	0	10,033	701	7,329	0	8,000	2,750	18,780
1988	10,804	0	16,143	213	6,850	0	14,500	5,384	26,947
1989	15,588	0	21,961	190	5,847	0	22,000	9,512	37,549
1990	19,520	0	26,593	738	10,155	0	26,420	8,800	46,113

자료: 농림수산부. 각 연도. 「양정자료」.

적은 재정으로 보다 많은 양을 수매하기 위한 노력의 일환으로 정부는 1984~88년에 농협으로 하여금 일반계 벼를 농협 자금으로 수매토록 하였는데, 물량은 매년 5~9만 톤의 적은 양이었다. 이러한 농협위탁수매는 1989~90년 정부의 수매량 확대로 일시 중단되었다가 1991년 14만 톤, 1992년 36만 톤, 1993년 50만 톤, 1994년에 65만 톤으로 늘어났다.⁵²

<해설자료>

정부양곡관리회계 변천

- 1950. 5. 8일 제정된 양곡관리특별회계법(법률 제140호)은 제1조 “양곡을 관리하기 위한 일체의 세입세출은 법률 제97호 양곡관리법 제24조의 규정에 의하여 특별회계로 한다”, 제2조 “본회계에 속하는 경비를 지변하기 위하여 필요한 때에는 정부는 본회계의 부담으로 차입할 수 있다”, 제3조 “본회계의 결산상 잉여가 있을 때에는 익연도의 세출에 편입한다” 등 정부양곡관리사업을 일반회계와 구분된 양곡관리특별회계로 운용하고, 단식부기방식을 적용하였다. 이 법은 기업예산회계법(법률 제928호) 제정으로 1963. 1. 1일자로 폐지되었다.
- 1950. 12. 7일에 제정된 양곡증권법(법률 제171호) 제1조 “정부는 양곡관리특별회계세출예산을 실행함에 있어서 통화조절상 필요하다고 인정하는 때에는 본법의 정하는 바에 의하여 양곡증권을 발행하여 양곡매입비 지출에 충당할 수 있다”고 하였다.
- 1961. 12. 31일 제정된 기업예산회계법(법률 제928호) 제1조 “본법은 정부기업의 합리적 경영을 위하여 그의 예산과 회계를 통일적으로 규제함으로

⁵² 농협위탁수매는 1992년부터 농협차액수매제로 운영됨. 전자는 농협 자금만 이용한 정부대행의 성격으로 농협이 매입, 판매가격을 정부 수매, 방출가격과 동일하게 운영하고 정부가 판매손실과 금융비용 등을 보전함. 후자는 농협이 시가에 사서 자출 가격에 파는 것으로, 정부는 농협의 매입가격과 수매가격의 차이를 보전함으로써 농협의 자체 경영적 성격이 강화됨.

써 그 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다”, 제2조 “본법에서 정부기업이라 함은 교통사업, 통신사업, 전매사업, 양곡관리사업 및 조달사업을 말한다”, 제3조 “정부기업을 운영하기 위하여 다음 각호의 특별회계를 설치하고 그 수입으로써 그 지출에 충당한다...4.양곡관리특별회계...”에 따라 양곡관리특별회계에 기업회계방식이 적용되었다. 이 법은 2008. 12. 31 전 부개정된 정부기업예산법(법률 제9280호)으로 승계되었다.

- 1970. 8. 12일에 제정된 양곡관리기금법(법률 제2237호)은 양곡관리특별회계 내에 양곡관리기금을 설치토록 함으로써 정부 수매방출의 가격과 물량 변동에 따른 양곡사업의 자율성과 탄력적 운용을 기하도록 하였다. 이 법은 1993. 12. 31일 전부개정된 양곡증권법(법률 제4691호)에 의해 1994. 4. 6일자로 폐지되었다.
- 1993. 12. 31일 전부개정된 양곡증권법(법률 제4691호) 제1조 “이 법은 양곡관리기금법에 의한 양곡관리기금의 부담으로 발행한 양곡증권의 원금을 상환하기 위한 양곡증권의 발행과 양곡증권의 상환·관리에 필요한 양곡증권정리기금의 설치 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”로 적자가 누적된 양곡관리기금을 폐지하고 양곡관리사업을 양곡관리특별회계로 일원화하였고, 양곡증권...이 정산될 때까지 양곡증권정리기금을 운용토록 하였다. 이 법은 양곡증권정리기금법(법률 제5662호) 제정으로 2000. 1. 1일자로 폐지되었다.
- 1999. 1. 21일 제정된 양곡증권정리기금법(법률 제5662호) 제1조 “이 법은 양곡증권의 원리금을 상환하기 위한 양곡증권정리기금의 설치와 그 운용·관리에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”로 양곡증권법에 의거한 양곡증권의 발행을 중단하고 공공자금관리기금의 국채로 통합 발행하여 국채 종목의 단순화와 국채 발행의 효율적 운용을 도모하는 일환이었다. 이 법은 2009. 4. 1일자로 폐지되고, 양곡관리법으로 통합되었다.
- 2009. 4. 1일 일부개정된 양곡관리법(법률 제9622호) 제1조 “이 법은 양곡의 효율적인 수급관리와 양곡증권정리기금의 설치 등을 통하여 식량을 안

정적으로 확보함으로써 국민경제에 이바지함을 목적으로 한다”, 제25조
 ① “부채의 정리 및 양곡증권의 관리 등에 관한 사업을 하기 위하여 양곡
 증권정리기금을 설치...”를 통해 부채상환 관리, 기금 운용관리를 도모하고
 자 하였다.

2.3.3. 시장가격과 수매가격 괴리 심화

1970년대부터 1987까지의 쌀 수매가격은 정부가 생산비, 물가, 도농 간 소득 격차 등을 종합적으로 고려하여 그 인상률을 결정하였다. 그러나 일관성 있는 결정 기준은 없었으며, 실제로는 매년 수매가 인상률과 평균생산비 상승률이 비슷하여 수매가격 인상률은 주로 생산비 보장에 중점을 두었다고 볼 수 있다⁵³. 1988년에 양곡유통위원회에서는 수매가격 산정을 위해 95% 한계당 평가 생산비 보상방식을 정부에 건의하였으며, 정부는 이 방식을 수매가격 산정기준으로 채택하였다.

1970년대 증산정책 시에는 매년 수매가격 인상률이 소비자물가 상승률을 상회하였다. 1980~83년에는 수매가격 인상률이 소비자물가 상승률을 하회하였으며, 1983년에는 수매가가 동결되었다. 1984~89년에는 수매가격 상승률이 더 높았다<표 3-10 참조>.

성출하기인 11~12월 쌀 시장판매 산지가격과 수매가격을 비교하여 보면, 1988년까지는 대체로 산지가격이 수매가격을 약간 상회한 해가 대부분이다. 시장판매용 쌀이 대부분 일반미이고, 수매용은 통일계이므로 단수가 적은 일반미가격이 약간 비싼 정상적인 가격구조였다고 볼 수 있다. 그러나 1989년 이후는 이것이 역전되어 수매가격이 산지가격을 상회하였다. 즉, 일반미 산지가격과 일반미 수매가격을 비교하여 볼 때, 1989년에는 수매가격이 1만 원 이상 비쌌으며, 1990년에는 1만 5,000원, 1991년 이후에는 2만 원 이상 비쌌다.

53 윤호섭 외. 1989. 「추·하곡 수매가격 산정기준 설정에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원. p.7.

이는 1988~89년산 풍작으로 과잉공급이 되고, 그 후 정부 보유 재고미 누증과 일반미 방출로 단경기 가격상승을 기대하기 어려운 여건하에서 농가들은 수확기에 처분하기 위해 홍수출하를 하고, 상인들도 자금부담·창고비용 등을 우려하여 수확기에 쌀 매입을 기피함에 따라 성출하기 산지가격이 낮은 수준에서 형성된 것이다. 이에 따라 농민들의 수매물량 증대 요구가 심화되고, 이것이 매년 국회에서 정치쟁점화되었다.

3. 정부미 정가방출에서 조곡 매출제로

3.1. 정부미 유통경로

<표 3-12>는 1980년대 용도별 정부미 방출량이다. 첫 번째, 곡가조절용 방출은 정부가 정부양곡도정공장이 도정하여 40kg들이 PP 포대나 20kg, 10kg 단위의 지대에 담은 쌀의 형태로 정가에 판매한 것으로서, 1980~81양곡연도에는 홍작으로 말미암은 수입쌀 방출량이 많았으나, 1986년 조곡매출제 실시 이후 공급량이 감소하였다. 두 번째 군관수용은 군대, 교도소, 학교급식, 저소득가구 등에 공급된 정부미로서 증가 추세를 보였다. 세 번째 조곡매출은, 통일계 위주의 정부미가 일반미 물가를 조절하는 데 한계를 보이자, 1986년부터 실시되었다. 즉, 정부와 농협이 수매한 통일계와 일부 일반계 벼를 조곡매출업체와 농협이 정가(정부미 판매가격에서 도정료 등을 뺀 가격)에 공급받아 자체 도정한 후 자율적 가격으로 판매하였다. 조곡매출물량은 계속 증가하였는데, 1993년 양정개혁의 일환으로 더욱 시장지향적 형태의 조곡공매제로 전환되었으며, 정부양곡의 방출 방식으로 자리 잡게 되었다.

곡가조절용 방출미는 ‘정부미’로, 조곡매출은 ‘자주미’로 지칭되었다. 당시의 정부미 유통경로는 <그림 3-1>과 같다. 정부는 시·도·군, 마을, 농가별로 배정된 건조된 벼를 수확 후에 농가에게서 등급검사를 거쳐 수매하여 정부양곡보

관창고(농협창고 및 곡물협회 소속의 민간창고)에 보관한다. 이듬해 단경기에 정부의 출고지시에 따라 각 시·도·군의 양정담당 공무원은 정부양곡보관창고에서 벼(조곡)를 정부지정 수송업체(대한통운)로 하여금 정부와 도급계약한 정부양곡도정공장에 수송토록 하고, 정부양곡도정공장은 지정된 도정수율로 도정하였다. 이들은 1985년 474개소에서 1992년에는 258개소로 줄어들었다<표 3-13 참조>. 이 같은 감소는 이들 중 조곡매출업체로 전환한 곳도 있었지만, 통일벼 위주의 정부양곡 가공물량이 감소하여 경영이 어려워졌기 때문이다.

정부미의 소비지 판매는 농협중앙회가 대행을 하였는데, 정부양곡도정공장은 정부미를 6대 도시에 소재한 농협공판장에 수송하고, 농협공판장은 민간 양곡소매상의 연합체인 소매상지구조합과 농협 계통의 소매기구인 농협양곡판매점으로 사전에 신청 받은 물량을 배달하고, 이들 소매기구들은 소비자에게 정가판매 후 공판장과 판매수수료 등을 제한 정산을 한다. 이들 정부미 취급 소매점포에는 정부미 고시가격이 붙어있었으며, 정부의 물가 방침에 따라 고시가격이 수시로 변하였다. 이들 산지와 소비지의 유통 주체들은 정부의 허가제하에 있었다.

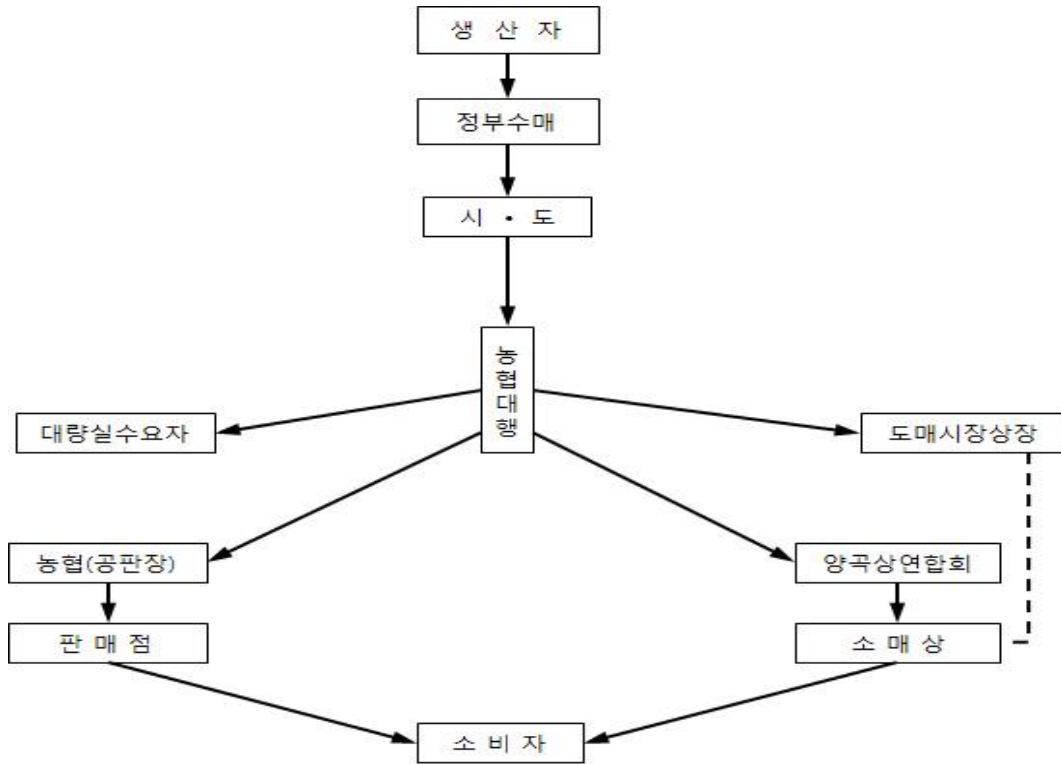
<표 3-12> 1980년대 정부미 방출

단위: 천 톤

양곡연도	곡가조절용 (정부미)	조곡매출 (자주미)	군관수용	계
1980	1,742	0	152	1,894
1981	1,560	0	154	1,714
1982	699	0	157	856
1983	911	0	147	1,058
1984	832	0	147	979
1985	602	0	148	750
1986	489	143	176	808
1987	352	282	199	833
1988	231	147	215	593
1989	310	140	227	677
1990	361	330	220	911

자료: 농림수산부. 각 연도. 「양정자료」.

<그림 3-1> 1980년대 정부미 유통경로



자료: 농림수산부, 1990. 「양정자료」.

<표 3-13> 1980년대 도정업체 개소수

단위: 개소

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
정부양곡도정공장	474	460	449	433	419	407	404	398
임가공업체	474	423	380	361	347	335	301	258
자주미업체	0	37	69	72	72	72	103	140
임도정공장	18,570	18,367	17,810	17,579	17,116	16,370	16,073	15,318
계	19,044	18,827	18,259	18,012	17,535	16,777	16,477	15,716

자료: 농림수산부, 각 연도. 「양정자료」.

한편, 자주미는 정부가 정부양곡도정공장 중에서 조곡매출업체를 지정하면, 조곡매출업체는 지역 연고의 원료권 내 정부양곡보관창고에서 조곡을 정가에 인수한 후 자체 도정하여 농협계통이 아닌 대도시 양곡시장의 위탁도매상 등 민간시장경로에 유통시켰다. 정부미의 경우 각 유통단계의 가격과 수수료가 다 정해졌는데 반해, 자주미는 출고가격과 소매가격이 자율화되었다. 즉, 1986년의 조곡매출방식 도입으로 정부양곡에 대한 시장가격 형성이 시작되고, 조곡공매업체들 간 경쟁을 통한 품질 향상 노력이 기해지게 되었다. 자주미업체는 1986년 37개에서 1992년에 140개로 늘어났다<표 3-13 참조>. 이들 중 상당수가 1990년대에 민간 미곡종합처리장으로 전환되었다. 한편 농협도 조곡매출체에 참여하여 농협계통의 유통경로로 판매하였는데, 농협이 1990년대 이후 미곡종합처리장 산업의 중추가 되는 계기가 되었다.

<해설자료>

양곡유통 관련 양곡관리법 변천

- 양곡관리법은 1950년에 제정되어 2013년 현재까지 33번의 개정이 있었다. 그 중 양곡 가공업과 매매업의 허가제와 관련된 사항, 정부수매가격 결정에 있어서의 국회동의제 변천을 살펴보기로 한다.
- 1950. 2. 16일 제정된 양곡관리법(법률 제97호) 제1조 “본법은 양곡을 관리 비축하여 그 수급과 가격의 조절 또는 배급과 소비의 통제를 함으로써 국민식량의 확보와 국민경제의 안정을 기함을 목적으로 한다”는 양곡을 국가가 통제하는 관리 대상으로 하였다. 제2조는 “본법에서 양곡이라 함은 미곡, 맥류와 대통령령으로써 정하는 기타 곡류를 말한다”로서 양곡의 범위를 쌀, 보리, 콩, 팥, 조, 옥수수, 수수, 메밀과 이들의 분말까지로 시행령에서 정하였다. 제5조는 “양곡의 매입수량과 가격은 정부에서 정하고 국회의 동의를 얻어야 한다”로 정부 수매의 국회동의를 규정하였다. 제11조는 “양곡을 수입 또는 수출을 하고자 하는 자는 정부의 허가를 얻어야 한

다”, 그리고 제13조 “양곡을 원료로 하여 가공을 업으로 하는 자는 정부의 허가를 얻어야 한다”고 양곡의 수출입과 도정 등 가공업을 정부의 허가제로 하였다.

- 1951. 6. 2일 일부개정된 양곡관리법(법률 제206호)은 제5조를 “정부는 매연도 양곡의 수급계획을 수립하고 그 수량과 매매가격에 대하여 국회의 동의를 얻어야 한다”로 개정하였다.
- 1963. 8. 7일 전부개정된 양곡관리법(법률 제1386호) 제1조에서 “이 법은 양곡을 관리하여 양곡의 수급조절과 적정가격을 유지함으로써 국민식량의 확보와 국민경제의 안전을 도모함을 목적으로 한다”고 하여 양곡에 대한 국가통제적 성격을 완화하였고, 제2조 관련 시행령에서는 양곡의 범위를 서류(감자, 고구마)까지 확대하였다. 제3조 “정부는 매연도 정부관리양곡의 수급계획을 수립하여 국회의 동의를 얻어야 한다”를 신설하고, 제8조 “정부는 양곡의 매입가격과 매도가격을 국회의 동의를 얻어 정한다”로 정부 수매량에 대한 국회동의를 삭제하였다. 양곡 수출입 허가제(제12조)와 가공업 허가제(제16조)는 그대로 유지하였다.
- 1972. 12. 18일 일부개정된 양곡관리법(법률 제2374호) 3조 “농림부장관은 매연도 정부관리양곡의 수급계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다”, 제8조 “농림부장관은 양곡의 매입가격과 판매가격을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 정한다”는 정부 수매에 대한 국회동의제를 폐지하였다. 양곡 수출입 허가제(제12조)와 가공업 허가제(제16조)는 그대로 유지하되, 제15조의3에 “대통령령으로 정하는 지역내에서 양곡매매업을 영위하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 도매업·소매업 및 중개업의 구분에 따라 농림부장관의 허가를 받아야 한다”로 하여 양곡매매업에 대한 허가제를 추가하여 유통규제를 강화하였다. 제15조의4에 “양곡의 유통정책에 관하여 농림부장관·서울특별시·부산시장 또는 도지사의 자문에 응하게 하기 위하여 농림부·서울특별시·부산시 또는 도에 양곡유통위원회를 둔다”고 하여 정부와 지방

에 양곡유통위원회제도를 신설하였다.

- 1976. 12. 31일 일부개정된 양곡관리법(법률 제2984호) 제15조의5 ①에서 “농수산부장관은 양곡의 출하장려 및 가격조절을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 농업협동조합으로 하여금 양곡의 매입 및 판매업무를 하게 할 수 있다”고 함으로써 농협으로 하여금 정부 수매방출 업무대행을 할 수 있도록 하였다.
- 1988. 8. 5일 일부개정된 양곡관리법(법률 제4018호) 제3조 “정부는 매년도 정부관리양곡의 수급계획을 수립하여 국회의 동의를 얻어야 한다”와 제8조 “정부는 양곡의 매입가격과 매입량을 결정할 때 국회의 동의를 얻어야 한다”로 국회동의제가 부활하였다.
- 1994. 1. 5일 전부개정된 양곡관리법(법률 제4707호) 제18조 ①에서 “양곡의 매매 또는 매매의 중개를 업으로 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 도매업·소매업 또는 중개업의 구분에 의하여 서울특별시·직할시장·도지사에게 신고하여야 한다”고 하여 그간의 허가제를 신고제로 완화하였다. 또한 제19조 ①에서 “양곡을 원료로 하여 가공하는 것을 업으로 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 시·도지사에게 등록하여야 한다”고 하여 허가제를 등록제로 완화하였다. 제22조 ①에서 “농림수산부장관은 미곡의 유통구조개선·품질향상 및 가격안정을 위하여 생산자로부터의 미곡의 매입, 매입한 미곡의 건조·선별·보관·가공 및 판매등 종합적인 미곡의 유통기능을 담당하는 미곡유통업을 육성하여야 한다”고 하여 미곡종합처리장 육성정책을 명시하였다. 제23조 ①에는 “양곡의 유통정책 및 정부관리양곡의 매입에 관하여 농림수산부장관의 자문에 응하기 위하여 농림수산부에 양곡유통위원회를 둔다”로 하여 양곡유통위원회를 정부 위원회로 한정하고, 정부수매에 관한 심의기능을 부여하였다.
- 1997. 1. 13일 일부개정된 양곡관리법(법률 제5280호) 제4조 ② “농림부장관은...생산자와 양곡의 매입약정을 체결하여 양곡을 매입하는 경우에는... 그 매입약정금액의 일부를 미리 지급할 수 있다”는 약정수매제 시행을 위

한 것이었다.

- 1999. 1. 21일 일부개정된 양곡관리법(법률 5665호)은 개정 전 제18조인 양곡매매업 신고 조항을 삭제함으로써 양곡매매업에 대한 규제를 철폐하였다. 또한 19조 ① “...양곡가공업을 하고자 하는 자는...등록 또는 신고하여야 한다”로 하여 기 양곡가공업의 등록제를 더 완화하였다.
- 2005. 3. 31일 일부개정된 양곡관리법(법률 7432호) 제3조 ① “농림부장관은 매년 정부관리양곡의 수급계획을 수립하여야 한다”, ③ “농림부장관은 제1항의 규정에 의한 양곡수급계획을...양곡정책심의위원회와 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 결정한다”, 제5조 ① “농림부장관은 ...양곡을 매입함에 있어서 그 매입가격과 매입량은...양곡정책심의위원회와 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 결정한다”로 2005년 양정개혁 조치로 정부수매 폐지에 따른 국회동의제 규정이 삭제되었다. 제10조 ① “농림부장관은 국민식량의 안정적 확보를 위하여 공공비축미곡을 비축·운용하여야 한다”, ② “농림부장관은 공공비축미곡을 비축·운용함에 있어 「세계무역기구설립을 위한 마라케쉬협정」에 의한 국내보조 감축약속 면제기준을 충족하여야 한다”, ③ “공공비축미곡의 매입·판매가격은 매입·판매지역에서의 그 당시 시장가격으로 한다”로 양정개혁의 일환인 공공비축제에 대한 조항을 신설하였다. 제20조의2 ① “양곡가공업자 또는 양곡매매업자는 양곡을 판매하고자 하는 경우에는 당해 양곡의 생산연도·품질 등 농림부령이 정하는 사항을 포장·용기 등에 표시하여야 한다”는 상품정보 표기조항이 신설되었다. 제23조 ① “양곡의 수급 및 가격안정 등 양곡정책에 관한 사항을 심의하기 위하여 농림부에 양곡정책심의위원회를 둔다”는 정부양곡 수매가격 심의기능이 필요 없어진 양곡유통위원회를 양곡정책심의위원회로 전환하였다.
- 2013. 3. 22일 일부개정된 양곡관리법(법률 제11641호) 제19조 ① “...양곡가공업을 하려는 자는...신고하여야 한다...”고 양곡가공업을 기 등록 또는 신고제에서 신고제로 완화하였다.

3.2. 정부미 손실 확대

1970년부터 정부는 증산을 유도하기 위해 비싸게 사서 물가 안정을 위해 싸게 파는 이중미가제를 실시하였는데, 1980년대에는 물가안정을 이유로 과도할 정도의 저가로 정가 방출을 하였다. 수매가격은 1984양곡연도 55,970원/80kg에서 1990양곡연도에 96,720원으로 인상되었으나, 방출가격은 1984년 52,000원에서 1989년에는 47,770원으로 오히려 인하되었다. 이러한 과도하게 낮게 책정된 방출가격은 1987년 이후에는 전년 수확기 통일미의 시장가격보다도 낮게 되었다. 여기에 조작비용까지 감안하면 80kg당 적자는 1984년 16,000원에서 1990년 52,000원으로 커졌다<표 3-14 참조>.

<표 3-14> 1980년대 쌀 수매가격, 농판가격, 방출가격, 판매손실

단위: 원/80kg 정곡

양곡 연도	수매가격 ¹ (A)	생산비 ²	일반미 농판가격 ³	통일미 농판가격 ³	방출가격 ⁴ (B)	조작비용 (C)	판매손실 (B-A-C)
1984	55,970	39,158	54,533	48,200	52,000	12,622	-16,592
1985	57,650	39,124	58,277	51,990	54,260	16,262	-19,652
1986	60,530	41,675	66,066	56,000	56,970	16,934	-20,494
1987	64,160	43,977	70,489	59,776	55,120	16,800	-25,840
1988	73,140	48,394	76,456	62,645	49,160	13,360	-37,340
1989	84,840	51,714	85,321	63,190	47,770	8,766	-45,836
1990	96,720	59,309	85,981	63,242	55,520	10,593	-51,793

주: 1) 통일미 2등급 기준.

2) 일반미, 통일미 전국평균생산비.

3) 성출하기인 11~12월 농가판매가격.

4) 통일미 1년 미만 신곡 기준.

자료: 김명환. 1993. "Structure of the Rice Market and Proposals for Rice Policy Changes." *Journal of Rural Development*. Vol. 6. No.1.

수확기부터 단경기까지 9~10개월간의 보관료, 이자부담, 감량, 부대비용 등을 감안한 적정계절진폭이 유지됨으로써 민간의 수확기 구매를 유인할 수 있어야 시장기능이 작동하게 된다. 이 당시의 대출이자율이 연 12%대인 것을 감안하면 적정 계절진폭은 17~19%(즉, 수확기 대비 단경기의 가격상승률이 17~19%)가 된다⁵⁴. 그러나 실제 계절진폭을 보면, 1960~64년에는 연평균 49%로 매우 높았으나, 1965~69년에는 25%, 1970~74년에는 19%, 1975~79년 20%, 1980~84년에는 19%로서 적정 수준에 근접하였다. 그러나 1985년 이후의 가격진폭은 이자율 이하에도 못 미치는 등 적정 계절진폭을 하회하였다. 특히, 1988년산의 경우는 -1%로서 단경기의 가격이 전년도 수확기 가격보다도 낮았으며, 1990년산의 경우는 4%에 불과하였다<표 3-15 참조>.

<표 3-15> 1980년대까지 쌀 농판가격 계절진폭

연 산	가격진폭(%) ¹⁾	비 고
1960~1964	49	최대 122(62년산), 최소 16(64년산)
1965~1969	25	최대 30(66년산), 최소 18(69년산)
1970~1974	19	최대 38(73년산), 최소 2(72년산)
1975~1979	20	최대 28(78년산), 최소 11(76년산)
1980~1984	19	최대 25(81년산), 최소 13(82년산)
1985	12	
1986	7	
1987	12	
1988	-1	
1989	12	
1990	4	

주: 1) $\left[\frac{\text{익년도단경기(7~9월) 농가판매가격}}{\text{당년도출하기(11~12월) 농가판매가격}} - 1 \right] \times 100$

자료: 김명환 외. 1991. 12. 「전환기 양정의 종합적 개선방안」. R246. 한국농촌경제연구원.

54 김명환 외. 1991. 12. 「전환기 양정의 종합적 개선방안」. R246. 한국농촌경제연구원.

1980년대 초반까지 정부는 물가안정을 위해 단경기에 정부미를 헐값에 무제한으로 풀고, 그러한 정부미 일부는 일반미에 별크로 혼입되어 팔림에 따라 일반미 가격의 계절진폭이 낮아진 것이다. 이는 낮은 통일계 위주의 정부미 무제한 정가 방출로 인해 시장유통되는 일반미 가격이 낮게 형성됨으로써 다음 수확기에 상인들이 매입을 기피하게 되어 시장기능의 작동을 저해하고, 1990년대엔 농민들의 전량 정부수매 요구로 나타나게 되었다.

4. 양곡도매시장 개장

4.1. 일반미 유통경로

정부미가 아닌 시장에서 유통되는 쌀은 ‘일반미’로 지칭되었는데, 일반미의 유통경로는 <그림 3-2>와 같다. 농민들은 정부수매용이 아닌 벼를 자가보관하여 수집상에게 팔거나, 인근의 임도정공장에 보관을 맡긴다. 농가가 받은 보관증은 농가끼리의 거래수단으로도 통용되었다. 보관 이후 임도정공장의 상거래 유형은 수탁판매, 중개판매, 매취판매로 나뉘었다.

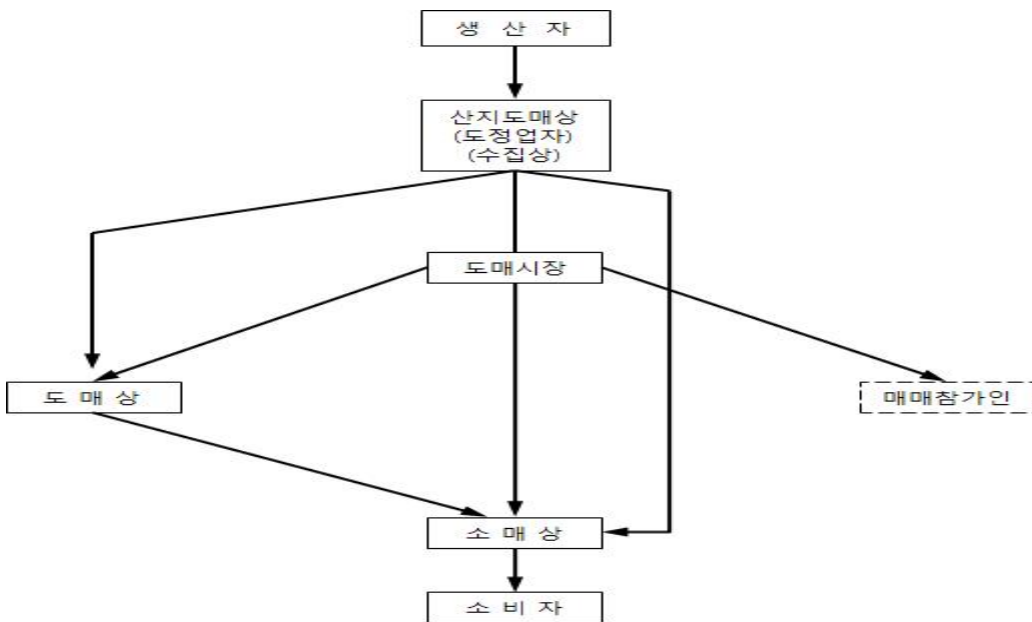
수탁판매는 1980년대 거래유형 중 약 60%를 점한 일반적인 형태였는데, 이는 임도정업자가 농가로부터 미곡 판매를 수탁 받은 시기의 산지가격으로 대금 결제를 하고 이후의 소유권을 갖고 산지 반출상이나 소비지 도소매상에게 판매하는 것이다. 매취판매는 농가로부터 미곡을 매취하여 판매하는 것으로 약 28%를 점했다. 중개판매는 거래 알선으로서 산지 반출상이나 소비지 도소매상과 농가의 거래만 알선하는 것으로 약 12%를 점했다. 정곡거래지역인 충남·전북은 수탁거래 비중이 높았고, 조곡거래지역인 전남·경상지역은 매취거래 비중이 높았으며, 쌀의 명성이 높은 경기도는 중개거래 비중이 높았다⁵⁵. 한편 농

55 안기옥. “임도정업자의 미곡유통 실태와 개선방향.” 『농촌경제』 10(1). 한국농촌경제연구원. pp.132에서 발췌함.

가 자가소비용 등에 대한 도정임은 도정물량의 5% 내외의 쌀로 받았다.

이들 임도정공장은 마을에 한 개 이상이 있을 정도로 전국 2만 개에 달하였으나, 1970년대 이후 도로와 수송수단의 발달로 경쟁이 치열해지면서 수가 줄어들고 1990년대에는 정부의 미곡종합처리장 육성정책에 따라 더욱 쇠퇴의 길을 걷게 된다. 임도정공장에서 소비지로 이동되는 쌀은 상표 표기 없는 80~90kg들이 벧짚 가마나 PP 포대로 철도나 트럭을 통해 운반되었다.

<그림 3-2> 1980년대 일반미 유통경로



자료: 농림수산부, 1990. 「양정자료」.

1960년대 소비지의 위탁도매상들은 서울의 용산시장과 성동중앙시장, 부산의 서면시장, 대구의 서문시장, 광주의 양동시장, 대전의 원동시장 등에 개별 점포들이 모여 있었다. 서울의 경우 용산시장은 용산역에 기차로 운반되는 호남미를 주로 취급하면서 위탁거래(거래 중개)에 의존하였고, 성동중앙시장은 경기미와 충청미를 주로 취급하면서 위탁거래와 도매거래(구매 후 판매)를 병

행하였다⁵⁶. 쌀 생산이 부족한 경상도의 부산과 대구의 경우 자금이 많은 위탁상들은 대량으로 호남미를 주로 취급하고, 자금이 적은 위탁상들은 소량으로 인근의 경상미를 주로 취급하였다. 양곡소매상들은 위탁도매상에게서 주로 현금으로 구매하였고, 영세 소매상의 경우는 외상으로 가져가 판매 후 정산하는 구조였다.

1970년대 고속도로 개통과 지방도로 확충으로 양곡 물류가 철도에서 육로로 전환되면서 물류와 상류가 중앙에 집중된 집중화로 도매유통경로의 용산시장 등의 위탁도매상들은 쇠퇴하기 시작하고 산지와 소비지 여러 곳에 분산된 도소매기구로 직거래되는 분산화 경로가 발달하기 시작하였다.

1980년대까지 일반미의 소비자까지 거래 단위는 가마 또는 벌크로 쌓아놓고 되, 말로 팔았다. 그러므로 정부미 통일벼 구곡 등이 혼합되는 부정유통이 많았으며, 정부는 모든 양곡거래를 허가제로 규제하고 정부미와 일반미의 유통경로를 격리하려고 노력하였다. 그러나 소비자들의 불만은 커져갔다.

4.2. 양곡도매시장 개장

분산화 유통경로의 발달로 반입량이 격감한 용산시장은 1977년 1월 15일에 서울시의 양곡도매시장 이전계획에 의하여 강남구 서초동의 당시 화물터미널⁵⁷ 시설 일부를 임대하여 서울시 양곡도매시장으로 개설되었다. 시장 내에 조직된 사단법인 한국양곡위탁상협회에 가입된 위탁상 수는 138명으로 용산시장과 성동중앙시장에서 위탁업을 하던 상인들이 서초동 양곡도매시장으로 이전하였으나, 성동중앙시장에 점포를 가지고 있는 경우도 있었다. 서초동 양곡도매시장 시설은 사단법인 한국양곡위탁상협회가 한국트럭터미널회사로부터

56 한국농업종합연구소. 1971. 12. 미곡유통구조에 관한 조사연구. pp.76-79에서 발췌함.

1971년 당시 서울의 미곡 위탁상은 용산시장에 약 100명, 성동중앙시장에 16명, 미아리지역에 6명, 기타 신촌, 청량리, 마포 등지에 10여 명 등 약 130명으로 추산함.

57 현재 남부시외버스터미널.

임대하였으며, 위탁상들은 기존 거래방식인 위탁거래로 영업을 계속하였다.

한편, 1962년 용산미곡시장 내에 개장한 서울공판장은 중매인을 통한 양곡 도매기능을 통하여 위탁도매상들을 견제하고자 하였다. 그러나 농협계통미를 포함한 일반미 수집기능이 부족하여 정부양곡 방출대행 중심으로 사업이 이루어졌다. 1977년 용산시장의 서초동 이전 시에 서울공판장도 서초동 양곡도매 시장으로 이전하였다.

농림수산부는 한국농촌경제연구원에 서울시 양곡도매시장 건설 타당성에 대한 연구용역을 의뢰하였다⁵⁸. 이 보고서에서 법정양곡도매시장의 필요성, 규모, 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률(농안법)에 의거한 운영관리방식을 제안하고, 복수의 시장도매법인에 의한 경쟁체제가 필요하다고 제시하였다.

한편 1970년대 후반부터 추진되던 용산 청과물위탁도매시장의 양재동 이전 계획이 담보상태에 있자 농수산부는 양재동 부지를 매입함으로써 사업 추진에 박차를 가하였는데, 이 사업의 차관 주체인 세계은행(IBRD) 측이 경부고속도로에 인접한 양재동의 교통혼잡 가능성을 제기하여 가락동으로 부지가 바뀌게 되었고, 가락동 부지 내에 양곡도매시장 부지도 포함되었다. 그러나 1985년에 개장된 가락동 농수산물도매시장에는 청과, 축산, 수산부류가 입주하게 되고, 서초동 양곡도매시장은 서울시 소유의 양재동 부지에 1988년 8월 3일 전국 유일의 양곡부류 공영도매시장으로 개장하였다. 농안법에 의거한 관리주체는 농협중앙회, 운영 주체는 도매회사법인으로서 (주)대한양곡, (주)한국양곡, 농협공판장의 복수 체제로 되었다. 기존의 사단법인 한국양곡위탁상협회 회원이었던 위탁상들은 두 도매회사 중 한 회사의 중매인으로 등록하였다. 곡가조절용 정부미 방출곡 취급을 위해 농협공판장 중매인으로서의 복수 등록은 가능하였다.

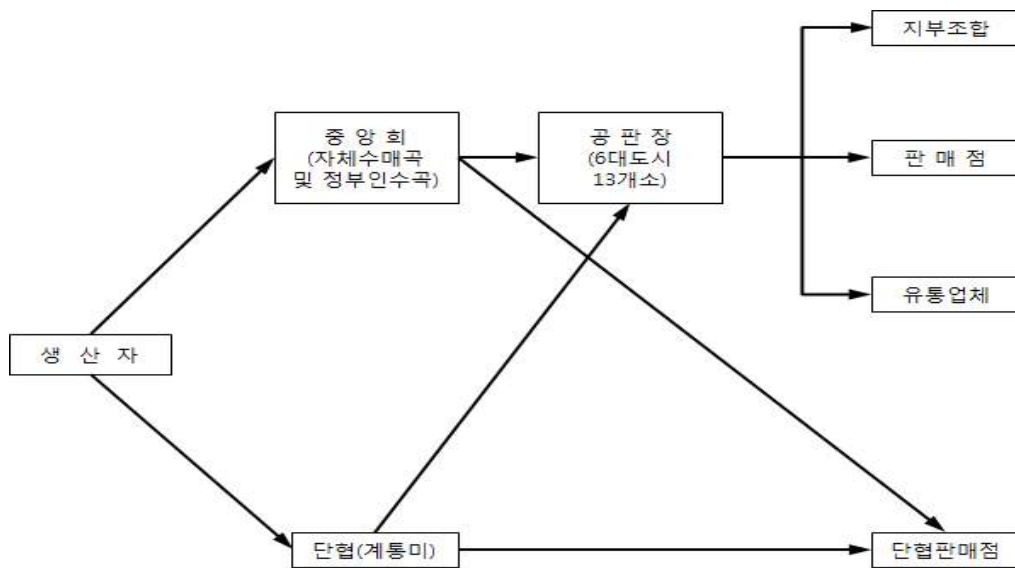
서초동 도매시장에 이어 양재동 도매시장은 개장 후 1990년대에도 양곡 반입물량이 계속 감소하였다. 이는 저장성 높은 양곡의 일별 가격 변동이 적어, 저장성 낮은 청과물과 같이 매일 물량 청산을 하거나 경매를 통한 가격발견의

58 주용재 외. 1984. 8. 「서울시 미곡유통개선방안: 양곡도매시장 육성을 중심으로」. 한국농촌경제연구원.

필요성이 적고, 산지의 미곡종합처리장과 소비지의 대형소매점이 빠르게 늘고 규모화되면서 직거래가 빠르게 증가하여 유통단계가 많고 물류비용이 더 드는 도매시장 유통경로가 쇠퇴할 것이라는 전망을 경시한 결과로 평가된다.

양재동 양곡도매시장의 도매기능이 활성화되지 않자 1990년대에 농림수산부와 서울시는 여러 조치들을 취하였는데, 1992년에는 농협공판장의 도매시장 위탁관리기간이 끝나자 서울특별시 농수산물도매시장관리공사⁵⁹로 이관되었다. 1995년에는 쌀을 상장예외 품목으로 지정하고 중매인을 도매인으로 전환하였으며, 지정도매법인들의 기간 연장을 하지 않음으로써 양곡부류의 지정도매인제를 사실상 폐지하였다. 참깨를 비롯한 수입 잡곡의 상장수수료로 수익을 취하던 지정도매법인 대신 국영무역 주체인 농수산물유통공사가 수입미와 같은 방식으로 직접 공매하도록 하였다.

<그림 3-3> 1980년대 농협미 유통경로



자료: 농림수산부. 「양정자료」. 1990.

59 2012년 12월에 서울특별시 농수산물식품공사로 사명 변경함.

5. 보리 전량수매와 밀 수매 폐지

5.1. 보리 전량수매

1970년대까지 쌀이 항상 부족하였으므로 보리는 국민 식생활에 없어서는 안 되는 쌀 다음 가는 주식이었다. 벼 수확 후의 겨울작물인 보리는 농가소득 측면에서도 중요한 작물이었다. 따라서 정부는 쌀 못지 않게 보리 증산을 위해 노력하였다. 보리(겉보리와 쌀보리) 생산량은 1976년에 174만 톤으로 최대치를 기록하였고, 그 이후 줄어들어 1997년 이후에는 10만 톤 내외가 생산되었다. 정부 수매량 역시 1976년에 57만 톤(수매비율은 33%)으로 최대치를 기록하였다. 1980년대 이후 수매량은 생산량의 50%를 넘었다<표 3-16 참조>.

<표 3-16> 보리 생산량과 수매량

연산	생산량(천 톤)	수매량(천 톤)	수매비율(%)
1976	1,736	571	32.9
1980	724	413	57.1
1981	771	407	52.8
1982	670	415	62.0
1983	736	505	68.6
1984	672	428	63.7
1985	387	237	61.2
1986	316	167	52.8
1987	388	259	66.8
1988	418	308	73.8
1989	374	282	75.4
1990	286	223	78.1
1996	149	131	88.6
1997	84	56	66.7
2000	92	63	68.1

자료: 농림수산부, 각 연도, 「양정자료」.

쌀 자급이 달성된 1970년대 후반에 쌀 소비억제조치들이 풀리면서 열등재인 보리 소비가 급격히 감소하였다. 수매가격 지지에 따라 보리 생산이 소비 감소만큼 줄어들지 않아 정부의 보리 재고가 늘어나게 되고, 주정용 등으로 저가에 처분하면서 양특적자의 한 요인이 되었다. 정부는 보리 수매의 출구전략으로서 1984년부터 농가 희망물량 전량을 수매하였다. 1987년부터는 농협으로 하여금 농가와와의 계약재배방식으로 전량을 수매토록 하였다. 주정용은 농협이 주정업체에 직접 공급하도록 하였고, 식용은 정부가 인수하여 곡가조절용 등으로 방출하였다.

5.2. 밀 수매제 폐지

1953년 한국전쟁 휴전 이후 1968년까지 미국의 공법 480호(PL 480) 등에 따라 미국의 대표적 잉여농산물인 밀이 무상원조되었으며, 정부는 수입밀을 판매한 수익금인 대충자금이 중요한 재정 수입원이었다. 1953년 대한제분과 조선제분이 전쟁으로 파괴된 시설을 재건하고 1955년에 6개사가 한국제분공업협회를 출범시켰다. 1968년 무상원조가 끝날 당시의 밀 자급률은 38%였다. 이후 1972년까지 정부의 장기차관 형식으로 유상원조 되었고, 1981년에 유상 장기차관 조건부 수입이 중단되었다. 이 시기의 자급률은 6%로 떨어져 있었다. 여기서 정부는 개방정책 기조하에서 국산 밀 증산을 포기하고, 1983년에 수입추천권을 농림수산부에서 한국제분공업협회로 위임하며, 추천대상도 한국제분공업협회에 국한하던 것을 실수요자인 제분회사까지 확대하는 시장지향적인 조치를 취하였다. 1984년에는 밀 수매를 중단하였다. 이어서 1985년에 밀가루를 수입제한 품목에서 자동승인 품목으로 변경고시하여 수입자유화하고, 1990년에는 밀까지도 수입추천 대상 품목에서 자동승인 품목으로 변경 고시하였다. 일련의 수입자유화 조치가 진행되면서 1983년 6.0%였던 밀 자급률이 1984년 0.6%, 1989년에 0.0%로 급락하는 결과를 초래하여 국내 생산기반이 무너졌다 <표 3-5 참조>.

<해설자료>

농협의 정부양곡 위탁판매사업

- 농협은 1961년 종합농협 출범 초기부터 정부계획에 의해 가공용 농산물 위탁판매사업을 수행하였다. 식량작물로서는 1962년부터 맥주용 맥주맥, 1964년부터는 사료·전분용 옥수수, 1981년부터는 두부·식용유용 콩, 1986~97년에는 팥과 녹두가 해당되었다.
- 위탁판매사업의 추진방식은 정부가 가격, 수량, 구매방법 등을 고시하고, 그에 따라 정부가 지정하는 수요처와 농협중앙회가 매매계약을 체결하면, 조합들은 중앙회의 취급요령에 따라 해당 농산물을 농가로부터 구매, 보관하여 중앙회의 지시에 따라 수요업체에 인도하고, 구매자금은 중앙회가 정부의 지원을 받아 조달하거나 자체 자금으로 충당하였다.
- 정부는 국산 원료들의 가공업체 인수가격을 고시하고, 외국산 원료에 대한 저율관세의 수입 쿼터를 가공업체들에 할당하였다. 정부는 가공산업별 협회들로 하여금 회원사들의 물량을 신청받고 할당하게 하고, 수입추천권도 부여하였다.
- 맥주맥의 경우, 농협 구매는 1962년 농협이 맥주맥을 한국맥아공업주식회사에 공급하면서 비롯됐다. 1970년대 후반부터 맥주 소비량이 급증하고 정부가 맥주맥 생산을 장려하자 농협은 1978년부터 재배농민과 맥주회사를 연결하는 계약재배를 실시하였다. 1980년에는 수요가 감소하는 보리를 맥주맥으로 전작을 유도하고 계약재배 면적을 확대하였다.
- 콩의 경우, 정부는 1981년부터 농협으로 하여금 국산 콩을 구매하여 두부 및 식용유 가공업체에 공급하도록 하였다. 1983년부터는 정부의 콩 증산 지원사업이 시작되었는데, 농협이 수입콩 수입 및 공급업무를 담당하고, 수입 이익금 중 일부를 콩 생산장려 지원 자금으로 농가에 지원하였다. 그러나 1989년 식용콩 수입업무가 농수산물유통공사로 이관되면서 농협은 자체구매를 중단하고 정부의 비축용 콩 구매사업 일부만 대행하게 되었다. 콩 증산지원사업은 콩 관련제품의 수입자유화로 1990년 중단되었다.

6. 수입자유화와 농어촌발전종합대책 수립

6.1 수입자유화 전개과정

6.1.1. 국내적 개방기조와 한미 통상마찰

우리나라는 1966년까지 수입허가제도(Positive List System, 수입할 수 있는 품목을 정하는 제도)를 통해 수입억제정책을 펴왔으나, 1967년 4월 GATT 회원국이 되면서 수입제도를 수입제한제도(Negative List System, 수입할 수 없는 품목을 정하는 제도)로 보다 상품개방적인 시스템으로 전환하였다.

1970년대 후반 우리 경제가 1인당 국민소득 1,000달러, 수출 100억 달러를 돌파하면서 소비재 수요가 급증하였다. 이전까지 “국산품 애용” 구호에 길들여 있고 양담배 피우면 잡혀가던 시절을 지나 1978년에 쇠고기가 대량으로 수입되고, 건고추 수입을 위해 스페인, 인도, 중국, 파키스탄, 멕시코 등 각국의 고추 시장을 훑는 ‘사건’은 우리의 김장 담글 필요에 의해 생긴 일이었다. 공급자 위주의 시장이 수요자 중심의 시장으로 바뀐 것이다. 내수 팽창과 무역흑자로 물가인상의 압력이 커지고 외국으로부터의 수입개방 압력도 구체화되기 시작하였다.

정부는 1978년 2월에 국정기조로서 수입자유화의 기본방침을 확정하고 3차에 걸쳐 농산물 수입자유화조치를 단행하였다. 1978년 5월 1차로 75개 품목을 수입자유화하였고, 1978년 9월의 2차와 1979년 1월의 3차에 걸쳐 87개 품목을 추가로 수입자유화하였다.

우리나라의 대미 무역수지는 1970년대까지 만성적자였으나, 1982년에 흑자로 전환되었고 1987년까지 흑자폭이 증가하였다. 미국은 1980년대에 소위 “쌍

등이 적자”(재정적자와 무역적자)의 문제를 안고 있었는데, 1986년 이후 한국이 미국의 제5위의 무역흑자국으로 부상함에 따라 1988년 입법된 종합무역법을 원용하여 시장개방을 강하게 요구하였다.

1988년은 1989년의 BOP 협상과 미국 종합무역법에 의한 포괄적 우선협상대상국 지정을 앞둔 해였다. 이러한 상황에서 정부는 1988년에 1989~91년간 농림수산물 수입자유화 3개년 예시계획을 발표하였는데, 243개 품목의 농축산물이 3년간 수입자유화되도록 하였다. 곡물 중에서는 밀, 호밀, 귀리, 조, 수수 등이 이때 수입자유화되었다<표 3-17 참조>.

<표 3-17> 1989~1991 농축수산물 수입자유화 3개년 예시계획

품목	1989(82개)	1990(76개)	1991(85개)
과실 (20개)	대추야자, 망고, 파파야 등 11개	페칸, 기타 신선과일의 2개	파인애플, 바나나, 호두 등 7개
축산물 (24개)	산양고기(냉장), 말, 당나귀, 노새, 오리고기 등 7개	산양고기(냉동), 오리고기 절단육 등 8개	사슴고기, 오리고기 무절단 등 9개
가공식품 (106개)	과실혼합주스, 육즙, 딸기통조림, 낙화생유 등 40개	딸기주스, 소시지, 파인애플주스, 새우와 보리새우 등 35개	칠면조 조제품, 유채유, 대두유, 조제복숭아, 어류의 펠리트 등 31개
수산물 (53개)	연어, 대구, 닭새우 등 12개	바다가재, 송어, 황가랑어 등 18개	어란, 가리비, 과조개 등 23개
곡물 (19개)	잠두, 이집트콩 등 3개	밀, 호밀, 귀리, 옥수수가루 등 7개	조, 수수, 완두콩 등 9개
사료 (10개)	들깨박, 배합사료 등 5개	알팔파, 사료첨가제 등 4개	대두박 1개
기타 (11개)	복숭아, 자두의 씨 등 4개	저피, 헤바라기 씨의 2개	떡갈잎, 옥사, 견연사 등 5개

자료: 농림수산부.

6.1.2. GATT BOP 졸업

GATT 회원국은 원칙적으로 수입제한의 일반적 금지를 규정한 GATT 11조를 준수하여야 하나 국제수지의 방어를 이유로 예외규정을 두고 있다. 첫 번째는 12조에 의한 예외규정으로서 이는 단기적으로 국제수지 사정이 급박한 경

우 일시적으로 상품 수입제한을 하는 것으로 이 경우 GATT와 매년 협의를 해야 한다. 두 번째는 18조 b항(일명 BOP 조항)에 의한 예외규정인데 이는 경제 개발 초기단계의 개발도상국이 원용할 수 있는 조항으로 이 적용을 할 경우 GATT와 2년마다 협의를 해야 한다.

우리나라는 GATT 가입 이후 BOP 조항에 근거하여 일부 농산물의 수입을 제한해 왔으며, 2년마다 국제수지 상황변화와 관련항 협의를 받아왔다. 우리나라는 1986~89년의 4년간 세계경제의 호황과 저환율, 저유가, 저금리의 소위 “3저” 현상으로 국제수지가 흑자를 기록하였다. 이에 주요 무역상대국들이 한국이 더 이상 개도국이 아니며, 더욱이 국제수지 방어를 위한 농산물 수입제한은 있을 수 없다고 주장하였다. 한국 정부는 1989년 10월 GATT 국제수지위원회와 협의에서 ‘국제수지를 이유로 수입규제를 할 수 없다’는 판정을 받았다. 우리나라는 연차적으로 수출입 기별 공고상 수입제한되었던 273개 농림수산물을 수입개방하거나 GATT 규정에 일치시킨다는 의무를 갖게 되었다. 1992~94년의 자유화 계획은 1991년 3월에, 1995~97년의 자유화 계획은 1994년 3월에 제시하고, 매년 GATT에 수입자유화 실적을 통보하기로 하였다. 1992~94년에 1차로 수입자유화를 예시한 131개 농림수산물은 <표 3-18>과 같다.

1988년 한·미통상협상 타결에 의한 수입개방과 BOP 조항 졸업에 따른 추가적인 수입개방으로 농수산물 수입자유화율은 1989년 76.1%에서 1994년 93.7%로 높아지게 되었다.

<표 3-18> 1992~1994 농림수산물 수입자유화 예시계획

품목	1992(43개)	1993(43개)	1994(45개)
농산물	냉동오렌지, 냉동포도, 과실조제품, 식물성유지 등	냉동마늘, 과실조제품, 복숭아주스, 포도즙, 두부, 생사	복숭아, 단감, 홍차, 맥아 등
축산물	돈육가공품, 사슴 및 양고기 등	우유, 난황	냉장돼지고기, 냉장닭고기 등
수산물	전갱이, 어란, 문어 등	정어리, 조기, 오징어, 해삼 등	가자미, 뱀장어, 복어 등
임산물		견과류	

자료: 농림수산부.

6.1.3. 우루과이라운드협상 개시

2차 세계대전 막바지인 1948년 1월에 시작된 GATT 체제는 자유무역을 표방하였으나 국제무역을 규율할 수 있는 국제무역기구(International Trade Organization: ITO) 설치에 합의를 도출하지 못한 채 불완전하게 출범된 것이었다. 1980년대 미국과 유럽연합의 농산물 가격지지로 농산물 재고가 쌓이고 수출경쟁을 위한 보조금 지급이 늘어나자, 농정개혁과 보조금 감축의 문제를 풀어보려는 의도로 다자간 협상 필요성이 1983년 5월에 윌리엄스버그 경제정상회담(G7)에서 제기되고, 1986년 9월 우루과이의 폰다델에스테에서 GATT의 8번째 다자간 협상인 UR(우루과이라운드)가 개시되었다. UR 협상은 1993년 12월에 체결되게 되는데, 그 과정과 결과는 제5장에서 상술된다.

6.2. 농어촌종합대책 수립

1980년대에 비교우위가 떨어지는 농업문제는 경제정책의 우선순위에서 밀려나게 되고, 개방화의 물결 속에 농업의 존폐와 생존 가능성에 대한 위기의식이 크게 대두되었다. 1984년과 1987년에 커다란 사회문제가 되었던 “소값 파동”은 정부가 1980년부터 정책적으로 육성한 농민후계자들을 비롯한 농민들이 수입 송아지를 대거 입식하여 소값이 폭락하자 부채에 몰리는 등 정책의 신뢰성 문제를 야기하였다. 빈번한 농축산물 가격 폭락, 농가교역조건 악화로 심각해지는 농가부채문제에 대한 정부의 안일한 태도, 수입개방 결사반대 등을 외치는 농민대회가 점차 대규모화, 과격화되었다. 반면 비농업 부문은 소위 1986~88년의 “3저” 현상으로 재정흑자, 무역흑자를 누리고 있어 농업·농촌에 중장기적인 투자를 할 수 있는 여력과 국민적 공감대가 있었다. 이에 따라 1989년에 전업농 육성 등 농업경쟁력 강화와 구조조정을 위한 중장기계획인 “농어촌발전종합대책”이 수립되었다. 이전까지가 증산농정이었다면, 이후는 구조농정이라 할 수 있을 만큼 큰 제도 변화가 시작되었다. 이 종합대책은 1990년대

본격적인 시장개방에 대응하여 1991년의 “농어촌구조개선대책”, 1994년의 “농어촌발전종합대책 및 농정개혁 추진방안”으로 보완되고 재원이 확대되는데, 양정과 관련된 주요 내용은 제5장에서 다루기로 한다. “농어촌발전종합대책”은 농어촌경제의 근본적인 구조조정을 위한 중장기 종합대책이었다는 점에서 기존의 부채대책 등 현안문제 해결 위주의 대책과 차별화된다는 긍정적인 평가가 있는 반면에, 정부의 지나친 개입을 허용하는 “설계주의 농정”의 출발점이라는 비판을 받기도 하였다.

7. 정부수매 국회동의제 부활과 양곡유통위원회 설치⁶⁰

7.1. 수매가 국회동의제 부활

7.1.1 국회동의제가 부활되기까지의 과정

1972년 이전에는 식량이 부족했던 시기였던 만큼 정부가 가격지지를 위해 수확기에 물량을 흡수한다는 측면보다는 정부양곡의 확보를 위해 반강제적으로 매입함에 따라 재산권보호차원에서 국회의 동의를 얻어 결정하였으나, 추곡수매 목적이 물량확보에서 수확기 가격지지로 바뀌고, 매입의 강제성도 많아짐에 따라 1972년 12월에 양곡관리법을 개정하여 국회동의 없이 행정부 내에서 합의를 거쳐 대통령의 재가를 받아 수매가를 결정하게 되었다. 이와 같이 바뀌게 된 것은 국회동의를 받는 데까지의 불필요한 시간이 소요되고 매입시기만 늦어진다는 이유에서였다.

60 이 절은 농림부 「한국 농정 50년사」의 별책 「농정 반세기 증언」 중 안덕수(1988년 당시 농림수산부 양정과장)의 32장 “수매가 국회동의제 부활과 양곡유통위원회 설치”(656-669쪽)를 전제하되, 저자의 평가 부분은 일부 제외함.

제 11대 국회인 1981년 10월 31일 국민당의 김기수 의원 외 24인이 정부가 양곡의 매입가격, 매입량 및 판매가격을 정할 때는 국회동의를 받도록 하는 입법안을 제출한 바 있고, 1982년 5월 7일에는 민한당의 유용근 의원 외 81인이 정부양곡 수매계획과 양곡매매가격 결정 시 국회동의를 받도록 하는 입법안을 제출한 바 있으나, 의원입법으로 계류되었다가 제122회 임시국회의 농수산위원회에서 부결 처리된 바 있다.

또한, 1984년 8월 29일 국민당의 이동진 의원 외 27인이 양곡의 매입가격과 매입량 및 판매가격의 국회동의를 정부매입양곡의 가격과 수량은 당해 양곡의 파종 전에 예시해야 한다는 입법안을 제출하였고, 1984년 9월 17일 민한당의 유용근 의원 외 80명이 정부양곡 수급계획과 양곡매매가격, 매입량 결정 시 국회동의를 받아야 한다는 입법안을 제출한 바 있으나, 11대 국회의 임기만료로 자동 폐기된 바 있다.

그 이후, 12대 국회에서는 1985년 6월 7일 국민당의 김광수 의원 외 19인이 양곡의 매입가격, 매입량 및 판매가격의 국회동의를 정부수매가격, 수매량 결정을 당해 양곡의 파종 전에 예시하고 예시가격 인상 및 수량증대 요구 시 정부는 국회요구대로 이를 변경해야 한다는 입법안을 제출하였다. 1986년 4월 7일 신민당의 조종익, 조종래 의원 외 88인이 양곡수급계획과 양곡매매가격을 결정함에 있어 정부는 국회동의를 받도록 하는 입법안을 제출한 바 있으나, 논의되지 못하고 12대 국회 임기만료로 자동 폐기된 바 있다. 이와 같이 수매가 결정의 국회동의제 부활문제는 그동안 국회 안에서 여러 차례 쟁점이 되었던 사안이다.

그러나, 정부는 가격정책에 있어 정부재정 능력은 종합적인 경제운용의 테두리 안에서 탄력적으로 다루어져야 하고, 수매 개시 전 가격과 수매량 결정이 지연될 경우 농민불편과 수매지연을 초래하는 등의 문제가 있으므로 정부가 결정해야 한다는 의견을 견지하여 왔다. 아울러, 정부양곡 수급계획도 경제상황과 사회 여건변화에 대응하여 탄력적으로 운영해야 하고, 양곡관리기금 운영 계획보고 시 수급계획을 같이 보고토록 한다는 입장이었다. 1988년에 실시된 제13대 총선에서 국회동의제 문제가 본격적으로 대두되었다. 당시 각 당이 발표한 추곡수매와 관련한 공약 내용은 <표 3-19>와 같다.

<표 3-19> 13대 총선 시기 각 당의 수매 관련 공약

	공 약 내 용
민정당	○ 추곡·하곡수매가 결정은 농협 등 농민단체가 참여하는 ‘국가심의 회’를 설치하여 심의 후 결정
평민당	○ 추·하곡 수매가, 수매량 결정 시 국회동의 ○ 이중곡가제 실시
민주당	○ 수매가 및 양곡수급조절을 국회심의사항으로 하고 곡물에 대한 수매예시제 실시 ○ 농산물의 계약재배를 확대하여 수매가격을 계약 시 책정 ○ 농산물가격결정에 농민대표가 직접 참여
공화당	○ 쌀 등 농산물의 생산비 및 적정 이윤 보장과 수입 극력 억제

1988년 6월 13일 당시 양정국에서는 윤근환 장관에게 각 당이 발표한 공약 사항 등과 함께 양곡관리법 개정에 대한 검토의견을 보고하였다. 당시 윤근환 장관 주재의 간부회의 결과, 양곡관리법을 개정하는 것보다는 당시 양곡관리법에 규정되어 있으나 사문화되어 있던 양곡유통위원회를 설치하고, ‘88년산 추곡수매부터는 생산자·소비자·학계 등 관련 전문가가 참여한 양곡유통위원회에서 수매가와 수매량에 대하여 충분히 토의·검토한 결과를 고려하여 작성한 정부의 추곡수매계획을 국회 농수산위원회에 보고하는 방향으로 추진하는 것이 타당하다는 결론이 도출되었다. 또한, 여소야대의 국회이므로 불가피하게 양곡관리법을 개정할 필요가 있을 때에는 각계각층이 참여하는 공청회를 거쳐 개정작업을 추진해야 한다는 결론을 내렸다.

1988년 6월 17일 연합통신과 1988년 6월 18일자 동아일보에서는 ‘양곡수매 국회동의 언도록’ 평민당이 개정안을 마련한다는 기사와 함께 ‘평민당은 양곡관리법 개정안을 임시국회에 제출·통과시켜 올 가을 추곡수매부터 적용할 계획이다’ 라는 기사가 보도되었다. 1988년 6월 17일 당시 평화민주당 김봉호 정책위원회의장이 발표한 양곡관리법 개정시안은 다음과 같다.

첫째, 정부는 양곡의 생산·소비·수매 및 가격 등의 제반 여건을 감안하여 양곡의 수급계획을 수립하여 국회의 심의를 거쳐 시행토록 한다(양곡수급계획의 수립).

둘째, 정부는 양곡의 매입가격과 판매가격을 결정할 때에는 국회의 동의를 얻어야 한다(양곡매매가격의 결정).

셋째, 농림부장관은 수입양곡의 국내판매가격 안정과 국내의 양곡생산기반의 확립을 하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의한 수입양곡의 매매업자 및 가공업자로 하여금 가정안정기금을 적립·운용할 수 있다(생산 및 가격안정기금의 적립).

이와는 별도로 민정당 내에서도 양곡관리법 개정에 대한 검토의 논의가 있었으며, 1988년 6월 20일 민정당의 김병권 전문위원의 검토자료 내용에 정부 양곡매매가격 및 수매량 국회동의 문제에 대한 개선 방안으로 생산자·소비자·학계 등이 참여하는 양곡유통위원회를 정부 내에 설치하고 추곡수매가격 및 수매량은 양곡유통위원회의 사전심의를 거쳐 결정함으로써 농민 등의 의견을 제도적으로 최대한 수렴토록 한다는 내용이었다.

7.1.2 수매가 국회동의제 입법추진 과정

그동안 여러 번의 논의가 되었던 수매가 국회동의제 부활은 1988년 7월 19일 평민당의 김봉호 의원, 민주당의 황병태 의원, 공화당의 윤재기 의원 외 163인이 발의하여 양곡관리법 중 개정법률안(의안번호 65호)이 국회에 제출되었으며, 제출된 안의 제안 이유와 주요 골자는 다음과 같다.

<제안 이유>

지난 20여 년간 농민은 정부의 저곡가 정책으로 희생을 감수하여 왔고 그 결과는 막대한 농가부채로 귀결되었다.

다른 한편, 식량은 국제사회에서 무기화되는 경향이 있어 이제 주곡의 자급이 없이는 어느 의미에서 나라의 자주성을 유지하기 어려운 것이 오늘의 현실이라고 할 것이다.

이러한 견지에서 더이상 농민의 희생이 없게 하고 농촌을 희생시키기 위하여 양곡정책의 핵심이 되는 양곡의 수급계획과 정부의 양곡매입가격 결정에

있어서 국민을 대표하는 국회의 동의를 받도록 할 필요가 절실하며 이는 농민의 소망이라 할 것이다.

정부의 양곡매입가격 결정에 국회가 관여하는 것은 새삼스러운 조치가 아니며, 이는 1972년 12월 양곡관리법 개정 이전으로 되돌아가는 것에 불과함을 첨언하는 바이다.

<주요 골자>

- 가. 매년도 정부관리양곡의 수급계획은 국회의 동의를 얻도록 함(안 제3조).
- 나. 정부의 양곡매입가격과 매입량의 결정은 국회의 동의를 얻도록 함(안 제8조).
- 다. 정부가 양곡을 수입하고자 할 때에는 국회의 동의를 얻도록 함(안 제11조).
- 라. 수입양곡의 매매업자, 가공업자의 출연에 의하여 양곡가격의 안정 및 양곡생산농민의 이익침해를 막기 위한 양곡가격안정기금 등을 운용할 수 있도록 함(안 제13조의 2).

1988년 7월 21일 양곡관리법 중 개정법률안은 국회 농림수산위원회에 상정이 되었으며 당일 농림수산위원회 전문위원의 검토보고서에서는 “‘정부의 양곡매입가격과 매입량의 결정은 국회의 동의를 얻어야 한다’는 데에 대하여는 양곡의 수매가격과 수매량은 미백 등의 농업소득을 주로 하는 생산자인 농민에게 중요한 의미를 가지는 것은 사실이므로 그에 대한 결정에 있어서는 농산물의 적정가격을 유지함을 목적으로 하는 농산물가격유지법과의 관련, 국민경제의 기초적인 제요인(금리, 환율, 공공요금 및 경제운용계획과 집행 등) 등을 종합적으로 고려해야 할 것으로 생각되나 무엇보다도 생산자인 농민대표성과 소비자인 국민대표성 등이 표출될 수 있어야 할 것으로 사료된다”라고 보고하였다. 전문위원 검토의견도 보고서 내용에서 보듯이 국회동의제의 부활보다는 정부가 계획하고 있는 양곡유통위원회를 설치·운영하는 것이 타당하다고 보는 쪽에 가까운 것이었다.

양곡관리법 중 개정 법률안은 심사소위원회(소위원회 위원장 권해옥 의원, 위원으로는 오한구 의원, 김영진 의원, 강보성 의원, 윤재기 의원)에 회부되어 농림수산위원회에 상정되었던 당일인 1988년 7월 21일 오후 6시 10분에 소위원회가 개최되었다. 소위원회에서는 ‘수급계획의 수립’ 및 「양곡매입가격의 결정」의 개정안에 결정 주체의 표시가 안 되었다는 농림수산부 이병기 차관의 의견에 따라 동의를 받는 주체를 ‘정부’로 할 것인가 ‘농림부장관’으로 표시할 것인가 하는 문제가 대두되었다.

농림수산부 이병기 차관과 김한곤 양정국장은 국회동의를 받는 것은 정부가 받는 것이지 농림수산부장관이 받는 것이 아니며, 농림수산부장관이 국회에 안건을 제출하여 마음대로 동의를 받는 것은 논리상 안 맞는다는 주장을 하였다. 이에 대해 강보성 의원은 농림수산부장관으로 해야 한다고 주장을 굽히지 않아 결국 농림수산부장관으로 해서 법제사법위원회에서 다루기로 하고 마무리되었다. 그 외 양곡의 수출입(양곡관리법 제11조)에 양곡의 수입은 국회의 동의를 얻어야 한다는 조항은 삭제기로 하였고, 가격안정기금 등을 적립(양곡관리법 제13조의 2)·운용할 수 있다는 규정을 마련하였다.

소위원회가 끝난 다음날 국회농림수산위원회에서는 양곡관리법 개정 법률안에 대한 수정안을 의결하고 법제사법위원회로 회부하였다. 당초 제출되었던 법안과 농림수산위원회에서 수정, 통과된 법안의 골자는 <표 3-20>과 같다.

<표 3-20> 1988년 양곡관리법 개정안과 수정안

개 정 안	수 정 안
제3조(양곡수급계획의 수립) 매년도 정부관리양곡의 수급계획은 국회의 동의를 얻어야 한다.	제3조(양곡수급계획의 수립) 매년도 정부관리양곡의 수급계획은 국회의 동의를 얻어야 한다.
제8조(양곡매입가격의 결정) 정부의 양곡매입가격과 매입량의 결정은 국회의 동의를 얻어야 한다.	제8조(양곡매입가격 등의 결정) 농림수산부장관은 정부의 양곡매입가격과 매입량을 결정할 때 국회의 동의를 얻어야 한다.
제11조(양곡수출입) 다만, 양곡 수입은 국회의 동의를 얻어야 한다.	제11조(양곡의 수출입) <삭 제>

〈1988년 8월 5일 공포된 양곡관리법 중 개정법률 제3조 및 제8조〉

제3조(양곡수급계획의 수립) 정부는 매년도 정부관리양곡의 수급계획을 수립하여 국회의 동의를 얻어야 한다.

제8조(양곡매입가격 등의 결정) 정부는 양곡의 매입가격과 매입량을 결정할 때 국회동의를 얻어야 한다.

7.2. 양곡유통위원회 설치

7.2.1 양곡유통위원회 설치 이전의 논의과정

양곡유통위원회는 수매가의 국회동의제가 폐지된 1972년 12월 18일 양곡관리법 제7차 개정 시 설치근거를 마련하고 양곡관리법시행령에서 조직과 운영에 관한 사항을 정하기로 하였으나, 시행령에서 제반사항을 정하지 않아 사실상 사문화된 조항이었다. 그러나 1987년 대통령선거 당시 민정당의 노태우 대통령 후보는 활력 있는 농어촌 건설을 위해 ‘하곡·추곡 수매가 결정 시 쌀값심의를 거쳐 결정’하되 1988년부터 시행토록 하고 생산자·소비자·학계·행정 등 전문가로 구성한다고 공약을 하였다. 이에 따라 대통령 선거 직후인 1987년 12월 23일에 농림수산부 양정국에서는 곡가심의위원회 설치 운영 방안을 세 가지 방향으로 검토를 하고, 1988년 중 운영을 위해서는 조기추진이 필요하므로 제3안을 채택하는 것이 좋겠다는 검토 의견을 마련했다.

〈검토 대안〉

제1안 : 양곡관리법을 개정하여 근거 마련

제2안 : 농산물가격심의위원회 규정을 개정하여 근거 마련

제3안 : 곡가심의위원회 규정을 대통령령으로 제정

그 이후 일본의 곡가심의위원회의 운영 방안 등에 대한 자료 등을 수집·보완하여 1988년 4월 16일 윤근환 장관에게 곡가심의위원회 설치 및 운영방안에 대해

최종보고를 했다. 윤근환 장관은 <표 3-21>과 같은 1안과 2안을 동시에 상정, 관계기관 협의를 통하여 택일하도록 지시를 내렸다. 또한, 위원회를 설치할 수 있는 근거로는 대통령령으로 곡가심의위원회 규정을 제정토록 하였다.

<표 3-21> 1988년 곡가심의위원회 검토 대안

	기 관 성 격	설 치 기 관	위 원 구 성
1안	심의기관	국무총리실	정부+민간
2안	전문기관	농림수산부	정부+민간

이에 따라 관계전문가 등의 의견을 청취하기 위하여 1988년 4월 25일 곡가심의위원회 설치를 위한 간담회를 농림수산부 이병기 차관 주재로 농림수산부 회의실에서 개최하였으며, 간담회에는 주용재 단국대학교 교수 등 양정자문위원, 농협 및 농촌경제연구원 관계자 그리고 경제기획원, 농림수산부 이동우 제1차관보, 김한곤 양정국장이 참석하였다. 당시 개최된 간담회 결과에 대한 내용은 다음과 같다.

하·추곡 수매가격 결정과정에 농어민 등 각계 의견을 제도적으로 수용하고 정부시책에 대한 이해와 협조를 높이기 위해 곡가심의위원회를 설치해야 한다는 데 의견의 일치를 보였고, 위원회의 기능 및 성격을 의결기관으로 할 경우에는 다른 경제정책결정과 균형이 맞지 않고 위원회의 기능에도 적합하지 않다는 의견에 따라 대부분의 참석자들이 자문기관 형식으로 해야 한다고 주장했다.

또한 위원회의 설치기관은 농림수산부에 설치하고 위원 구성에 대하여는 생산자·소비자 및 전문가 등 순수 민간인으로 구성하되, 관계부처 공무원은 참여하는 게 좋다는 의견이 제시되었으며, 농림수산부 이병기 차관은 회의 결과를 참고로 하여 정부안을 조속히 마련하겠다고 밝혔다.

1988년 5월 3일 간담회 결과를 토대로 곡가심의위원회 구성을 위해 「곡가심의위원회 설치운영방안」과 「곡가심의위원회 규정(안)」을 마련하여 청와대, 총리실은 물론 경제기획원, 재무부, 총무처, 법제처에 의견조회를 요청했다. 의견 조회 결과 다른 기관에서는 이견이 없었으나 총무처에서는 설치근거로서

정부조직법 제4조에 의한 별도의 대통령령 제정을 반대하였으며, 이로 인해 곡가조절심의회가 양곡유통위원회로 바뀌어 설치되는 계기가 되었다. 당시 곡가조절심의회위원회 설치와 관련한 부처의 의견은 <표 3-22>와 같다.

<표 3-22> 1988년 곡가심의위원회에 대한 관련 부처 의견

기 관 명	의 건								
청와대 및 총리실	○ 이견 없음								
경제기획원	○ 위원회 구성 중 소비자대표(5명) 선정을 신축성 있게 하도록 표현 변경								
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>농림수산부(안)</th> <th>협의(안)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>- 소비자보호단체협의회장</td> <td>소비자단체장 등</td> </tr> <tr> <td>- 전국주부교실중앙회장</td> <td>소비자대표 5명</td> </tr> <tr> <td>- 한국소비자보호원장 추천 3명</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	농림수산부(안)	협의(안)	- 소비자보호단체협의회장	소비자단체장 등	- 전국주부교실중앙회장	소비자대표 5명	- 한국소비자보호원장 추천 3명	
농림수산부(안)	협의(안)								
- 소비자보호단체협의회장	소비자단체장 등								
- 전국주부교실중앙회장	소비자대표 5명								
- 한국소비자보호원장 추천 3명									
재무부	○ 이견 없음								
총무처	<p>○ 설치근거를 정부조직법 제4조로 함은 반대</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기본적으로는 위원회 정비방침과 상충 - 곡가만을 심의하는 위원회를 설치 시 다른 농산물도 품목별로 가격심의위원회를 설치하자고 할 경우 대응키 곤란 - 농산물가격유지법이나 농업기본법 등 주무부처 운영법률로도 설치 가능한 위원회를 총무처 운영법률(정부조직법)로 설치하는 것은 곤란 - 양곡관리법 개정을 곧 논의하게 될 것으로 아는데, 그 때 반영하면 될 것을 불과 몇 개월 빨리 설치하자고 별도의 법령을 제정키 곤란 <p>○ 설치근거는 아래 대안 중에서 채택 요망</p> <ul style="list-style-type: none"> - 양곡관리법에 의한 양곡유통위원회 규정을 제정 - 농업기본법에 의한 농업정책심의회외의 분과위로 설치 - 농산물가격유지법에 의한 농산물가격심의위원회에서 곡가심의 기능 수행 - 농림수산부 훈령으로 위원회 규정을 제정 								

7.2.2 양곡유통위원회 설치되기까지

1988년 6월 2일 양곡관리법의 규정에 의한 양곡유통위원회를 설치하여 곡가 심의 등의 기능을 수행토록 하는 것으로 잠정 결정하고, 1988년 6월 3일 양곡유통위원회 설치를 위해 양곡관리법시행령 중 개정령안에 대해 관련 부처에 의견조회를 요청하였다. 이어 1988년 6월 4일 양곡유통위원회 설치에 따른 양곡관리법시행령 개정을 위해 개정령(안)을 경제장·차관회의에 상정하여 1998년 6월 8일 경제차관회의에 이어 1998년 6월 10일 경제장관회의 의결을 거쳐 확정했다. 제안 이유 및 주요 골자는 다음과 같다.

<제안 이유>

하·추곡 수매가격 등 양곡가격 및 유통에 관한 정부정책 결정 시 양곡생산자 소비자, 관련 전문가 등 각계 대표로 구성되는 양곡유통위원회의 사전심의를 거치도록 함으로써 양곡정책에 대한 국민의 참여와 이해를 높이고 양정을 효율적으로 수행하기 위하여, 농림부장관의 자문기관으로 양곡유통위원회를 설치·운영코자 하는 것임.

<주요 골자>

- 가. 양곡유통위원회는 양곡수매가격 및 수매물량에 관한 사항, 양곡유통정책에 관한 사항과 기타 양곡유통과 관련된 사항을 심의하도록 함(안 제13조의 10).
- 나. 양곡유통위원회는 위원장 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성하되, 위원은 양곡생산자, 양곡소비자 또는 양곡유통 및 가계에 관한 학식이나 경험이 풍부한 자 중에서 농림수산부장관이 위촉하고, 위원장은 위원 중에서 호선하도록 함(안 제13조의 11).
- 다. 양곡유통위원회 위원의 임기는 1년으로 함(안 제13조의 12).
- 라. 양곡유통위원회의 회의는 재적위원 과반수 출석으로 개최하여 합의에 의

하여 운영하는 것을 원칙으로 하며, 회의진행상 필요에 의하여 표결한 경우에는 의결내용에 소수의견을 첨부할 수 있도록 함(안 제13조의 5).

경제장·차관회의 의결을 거친 개정안은 1988년 6월 10일 법제처의 심사를 거쳐 국무회의 상정안건으로 송부되었다. 다만, 법제처의 심사를 거치는 과정에서 회의는 출석위원 과반수 찬성으로 의결하도록 하고, 소수의견을 첨부하는 내용을 삭제하였다. 이어 국무회의 심의·의결을 거쳐 양곡유통위원회 설치를 위한 구체적인 시행령이 1988년 6월 28일 개정·공포되었으며, 이로 인해 양곡유통위원회가 구성되었다.

7.2.3 초대 양곡유통위원회 운영: 한계생산비 방식 채택

양곡관리법 시행령 개정으로 20명의 양곡유통위원회 위원이 위촉되어 양곡유통위원회가 출범하였으며, 초대 위원장은 1차회의 시 위원들의 호선에 의해 서울대학교 심영근 교수가 선출되었다. 초대 양곡유통위원회 명단은 <표 3-23>과 같다.

<표 3-23> 1988년 초대 양곡유통위원회 위원 명단

생산자대표	한호선 농협중앙회장, 이용섭 농업직산단협장, 윤승혁 전남남평단협장, 정대근 농협중앙회 운영위원, 두창래(농민)
소비자대표	김동환 소비자보호단체협의회회장, 함만준 식생활개선 범국민운동본부회장, 이경여 한국소비자연맹사무처장, 김영선 한국부인회소비자분과위원장, 손경숙(가정주부)
학 계	심영근 서울대농과대학 교수, 김성훈 중앙대산업대학 교수, 광상경 고려대정경대학 교수, 정영일 서울대사회대학 교수
언 론 계	이형 민간경제협의회 부회장, 민병대 동아일보논설위원
연구 기관	황인정 한국개발연구원 부원장, 허신행 한국농촌경제연구원 연구위원
유통 업계	유달영 농축산물 유통연구원장, 이경 대한곡물협회 부회장

초대 양곡유통위원으로 위촉된 각계 대표들은 종래에는 정부에만 맡겨져 있던 추·하곡수매가격과 물량 결정 문제를 심의하게 된 데 대하여 자긍심을 갖게 되었고, 양곡유통위원회의 활동상황은 수시로 뉴스에도 보도되는 등 양곡유통위원회의 활동에 대하여 농민은 물론 소비자들의 관심이 높았다.

양곡유통위원들은 추·하곡 생산농민들의 실태파악을 위하여 농촌현장과 도시 영세민촌을 방문하고, 농민이나 소비자들과의 면담을 통해 쌀 생산의 애로와 소비생활에 미치는 영향 등을 조사했다. 이러한 조사내용을 수치화하여 수매가격 결정에 반영하려는 노력을 하였으나 쉬운 일이 아니었다.

추곡수매가격을 결정하는 것은 결국 당년도 수매가격을 전년도 수매가격보다 몇 %를 인상시키는 것이 타당한 것인가 하는 문제인데, 그동안 고려되어 왔던 기준지표 등은 물가상승률(소비자물가, 도매물가), 생산비 상승률 등이었다. 이러한 변동률만으로 수매가격을 결정할 경우 양곡유통위에서 합리적 근거를 갖고 수매가격을 결정했다는 논리가 불분명함에 따라 양곡유통위원회의 수매가격 결정근거로는 설득력이 낮다는 비판이 제기되었다. 결국 종래 정부에서 타협안 작성을 위해 고려했던 요소 외에 새롭고 설득력이 있는 결정기준을 마련해야 한다는 데 양곡유통위원회 위원들은 의견을 같이 하였다.

농가소득을 고려하기 위해서는 생산비가 기준이 되어야 하지만 정부에서 매년 조사하고 있는 평균 생산비는 수매가격의 50%도 안 되는 낮은 수준이어서 수매가격 산정에 전혀 도움이 되지 못하였다. 뿐만 아니라 농가에서 느끼는 실제 투입생산비와도 거리가 멀다는 것이 당시 대부분 농민대표들의 의견이었고, 당시 야당에서도 정부가 조사한 생산비에 대해 비판을 하고 있었다.

여기서 학계를 대표한 위원들을 중심으로 해서 의견을 모은 것이 한계생산비 개념이다. 쌀의 평균생산비는 국가 전체로서는 의미가 있지만, 개별농가 단위로 볼 때는 별 의미가 없다. 개별농가는 농가에서 직접 투입한 비용이 회수될 수 있느냐가 농가소득 창출에서 중요한 의미를 가지기 때문이다.

농림수산부 통계관실의 생산비 조사 결과를 생산비가 가장 적게 드는 농가서부터 많이 드는 농가의 순서로 배열해 나가면 생산비의 분포를 작성할 수 있다. 이 분포에서 만일 평균생산비를 기준으로 한다면, 농가 숫자에 있어서는 소

수의 농가만이 생산비를 보전받을 수 있게 된다. 또한 생산비가 가장 많이 드는 농가를 기준으로 할 경우에는 대부분의 모든 농가가 초과이윤이 발생한다는 모순이 생긴다.

양곡유통위원들은 고심 끝에 전년도 수매가격보다는 높으면서 대부분의 쌀 생산농가 생산비가 회수될 수 있는 분포점을 구한 결과 95%의 쌀 생산농가가 생산비를 회수할 수 있는 생산비, 즉, 95%를 한계답생산비로 설정하고 이를 기준으로 수매가격을 결정기로 하였다.

이에 대하여 경제기획원에서는 즉각적으로 그 부당성을 지적하고 반대의견을 제시하였다. 한계생산비까지 보전하는 방식으로 수매가격을 결정하는 것은 경제원칙에 맞지 않는다는 것이었다.

경제기획원에서는 양곡유통위원회 운영 첫 해부터 이렇게 한계생산비까지 보전하는 수매가 산정방식을 적용할 경우 쌀 수매가격은 지속적인 인상이 된다는 생각에서 한계생산비 개념의 수매가 산정방식 채택을 막으려고 하였다. 또한, 추정해서 작성하는 생산비에는 작성자의 자의성이 크게 작용한다는 문제도 지적하였다.

그러나, 양곡유통위원회 입장에서는 동 위원회에 대한 사회적 기대가 큰데다가 학계대표까지 참여한 위원회가 종래 정부가 결정할 때 적용하던 방식을 그대로 답습한다는 것은 받아들일 수가 없었고, 처음으로 농민대표를 포함한 각계 대표가 참여해서 결정하는 수매가격이 대부분의 쌀 생산농가 생산비를 보전하는 방식이 되어야 한다는 입장을 갖고 있었기 때문에 한계생산비방식 채택에 대한 논쟁이 컸지만, 양곡유통위원회의 추곡가격 결정방식으로 한계생산비방식이 채택되기에 이르렀다. 한계생산비에 의한 추곡수매가격 결정으로 추곡수매가격은 인상할 수 있는 논리적 근거를 얻게 되었고, 1988년산 추곡수매가격 16% 인상에 이어 1989년에 14%(통일계 12%)가 인상되는 등 그 폭이 컸다.

제4장

쌀의 민간유통활성화 전환 (1991~1993년)

■ 집필_이상길 감수_박형규, 김병은

1. 효율성을 지향하는 양정

1.1. 1990년대 초의 양정 여건

쌀로 대표되는 우리의 양정은 1990년대에 들어와 국내적으로는 수급구조가 급변하고 대외적으로는 개방화·국제화가 진전되는 급격한 전환기에 처하게 되었다.

우선 쌀 생산 측면에서 1988년도에 605만 3,000톤이라는 사상 최대의 대풍과 연이은 풍작, 1988년 양곡관리법 개정으로 정부수매에 대한 국회동의제 부활에 따른 정부수매량의 급격한 증가, 소득수준 향상과 식품소비형태의 변화로

인한 1980년대 중반 이후의 지속적인 쌀 소비감소, 소비자들의 양질미 위주의 소비성향 등이 두드러지게 나타남에 따라 1990년대 초 정부미 재고를 포함한 전체 쌀 재고가 급격히 증가하였다.

또한, 1988년까지는 통일벼 생산을 유도하기 위하여 통일벼를 우선 수매하였기 때문에 일반벼는 시장기능에 맡겨졌으나, 1989년 정부가 일반벼를 수매하기 시작하고(1989년산 총수매량 169만 2,000톤 중 일반벼가 83만 4,000톤으로 49.3%를 차지), 1990년도부터는 정부가 일반미 시장에 본격적으로 개입하면서부터 쌀값의 계절진폭이 크게 축소되고, 산지 쌀값보다 수매가격이 높게 되는 가격 역조 현상이 발생하는 등 쌀의 민간유통기능이 크게 위축되기 시작하였다.

아울러, 1980년대에 접어들면서 그동안의 이중곡가제 운영 결과, 양곡관리기금의 적자가 누적되기 시작하였고, 특히, 1990년대에 들어와서는 이중곡가제의 확대와 함께 추곡 수매 부족자금을 높은 금리의 양곡증권을 발행하여 충당함으로써 양곡 적자 문제는 단순히 양정의 차원을 벗어나 국민경제 전체 차원에서 해결해야 할 과제로 대두되기 시작하였다.

1.1.1. 연이은 풍작과 쌀 재고 누증

1988년산(1989양곡연도) 쌀 생산량이 사상 최대인 605만 3,000톤(4,203만 8,000석)에 달하는 등 1980년대 중반 이후 연이은 풍작으로 생산량은 크게 증가되었으나, 국민소득 증가에 따라 식생활의 고급화 및 다양화로 식품소비형태가 곡물 위주에서 축산물, 수산물 및 채소류 등으로 다양화됨에 따라 1980년대 중반까지는 120~130kg 수준을 유지((1977)126.4kg→(1987)126.2kg)하였던 1인당 연간 쌀 소비량이 1980년대 후반 이후 지속적으로 감소(쌀 소비량의 감소는 전체 소비자물가에서 차지하는 쌀의 물가가중치가 1985년 기준 1,000분의 92.4에서 2000년 기준 24.3, 2010년 기준 6.2로 크게 감소한 데서도 잘 나타나고 있음)됨에 따라 쌀 재고가 크게 증가하였으며, 특히, 1980년 냉해로 인해 쌀 생산량이 전년도에 비해 158만 6,000톤이 감소한 355만 톤으로 나타나자 1980

양곡연도에만 생산 감소량보다 65만 9,000톤이 많은 224만 5,000톤을 수입함으로써 1991양곡연도 말 전체 쌀 재고가 200만 톤을 초과하는 등 쌀 재고가 크게 증가되었다.

특히, 1988년 정부수매에 대한 국회동의제가 부활됨에 따라 정부수매량이 크게 증대되어 쌀 재고량의 대부분을 정부가 떠맡게 되어(1992양곡연도 말 전체 쌀 재고 214만 1,000톤 중 정부재고는 95.6%인 204만 6,000톤임) 정부의 쌀 재고누증으로 양특적자 급증, 정부의 쌀시장 개입확대로 인한 민간 쌀 유통기능의 위축 등 양곡관리제도의 부작용이 심화되기 시작하였다<표 4-1 참조>.

<표 4-1> 연도별 쌀 생산, 수매, 소비 동향

단위: 천 톤

연 도	생 산 량	수 매 량	수매비율	기말재고량	1인당소비량
1986	5,626	1,153	20.5%	1,428	127.7
1987	5,607	979	17.5	1,249	126.2
1988	5,493	842	15.3	1,239	122.2
1989	6,053	1,050	17.4	1,121	121.4
1990	5,898	1,692	28.7	1,572	119.6
1991	5,606	1,203	21.5	2,025	116.3
1992	5,384	1,222	22.7	2,141	112.9
1993	5,331	1,382	25.9	1,999	110.2

주: 생산, 수매, 연도말 재고는 양곡연도 기준, 1인당 소비량은 회계연도 기준.
 자료: 농림수산부 양정국, 1995.8. 「양정자료」.

1.1.2. 쌀의 민간유통기능 위축

과거 정부수매가 통일벼에 국한하였을 때에는 쌀 시장이 정부통제의 통일미와 민간시장의 일반미로 양분되고 일반미 유통은 전국적으로 민간시장 유통

기능이 담당하는 이중구조로 운영되었다. 일반미 시장은 시장원리에 의하여 수확기와 단경기 사이에 14~18%의 적절한 가격진폭이 허용됨으로써 시장이 형성될 수 있었다.

그러나, 1989년산부터 정부가 일반벼를 수매하기 시작하여 1990년부터 일반미 방출을 통하여 시장에 개입하면서부터 이중곡가제로 인한 정부의 부담은 더욱 가중되면서도 쌀값의 계절진폭이 축소되는 등 민간유통기능이 위축되어 농업인이나 소비자에게 주는 실질적인 지원효과는 줄어드는 제도운영의 한계가 두드러지게 나타나게 되었다.

추곡수매의 경우만 하더라도 정부가 매년 2조 원 정도의 수매자금을 들여 벼를 수매하였지만 이는 전체 쌀 생산량의 20~25% 정도에 불과한 것으로 농가 자가소비분을 제외한 생산량의 60%는 어차피 민간을 통해 유통이 이루어질 수밖에 없는 게 당시의 쌀 유통의 현실이었다.

생산자단체인 농협이 쌀 유통에 소극적으로 참여하고 있는 상황에서 농가 출하량의 대부분을 차지하고 있었던 60%에 이르는 시장출하분이 제값을 받을 수 없거나 제때에 팔기가 어려울 경우, 농업인 입장에서는 불만이 쌓일 수 밖에 없었다.

정부수매가는 매년 인상되는 반면, 정부미 방출가격은 수매가격 인상률보다 낮은 수준에서 인상되거나 동결됨으로써 산지 쌀값과 수매가의 격차는 커지게 되었다. 일반벼 수매가 본격적으로 이루어진 1989년 이후 수매가는 매년 6~10% 인상되었으나, 정부의 방출가격은 물가안정 차원에서 0~5% 인상에 그쳐 산지쌀값과 수매가의 격차가 크게 벌어지게 되었다.

이러한 격차 확대는 산지 쌀값 체계를 왜곡시켰을 뿐만 아니라, 정부의 물가안정 시책의 강화로 쌀값이 계절에 따라 오르내리는 등락현상이 거의 일어나지 않음에 따라 민간도정업체, 미곡수집상 등 쌀의 민간유통업체는 수확기에 벼를 매입하여 보관하려는 동기를 상실하게 되었고, 이는 쌀의 민간유통기능을 크게 위축시키는 결과를 초래하였다.

특히 당시 도시 근로자 가계지출 중 쌀 소비지출의 비중이 4.6%에 불과하였고, 쌀의 소비자물가 지수 가중치도 1985년 기준 1000분의 92.4에서 1990년에는

1000분의 53.4로 현격히 낮아졌음에도 물가안정을 이유로 쌀값의 계절진폭을 허용하지 않아 양곡상의 재고구매 동기를 봉쇄함으로써 수확기에 농업인들은 정부 외에는 쌀을 판매할 곳을 찾지 못하는 현상을 초래하였다.

즉, 정부가 일반벼를 수매하여 가마당 2만 원 이상 수매가보다 낮은 가격으로 방출하면서<표 4-2 참조>, 1991, 1992년의 일반미 가격진폭은 3% 수준으로 축소되었고<표 4-3 참조>, 이에 따라 수확기에 시장개입을 하는 민간기능이 완전히 없어졌을 뿐만 아니라, 농업인들에게도 출하를 늦출 아무런 유인이 없게 되었다.

<표 4-2> 수매·방출가격 차이

단위: 원/80kg

	1985	1987	1988	1989	1990	1991	1992
수매가	63,370	76,590	88,840	99,500	104,480	104,480	
(인상률)	(5.0)	(14.0)	(16.0)	(12.0)	(5.0)	(0.0)	
			(일반미)	101,280	111,410	119,210	126,360
				(14.0)	(10.0)	(7.0)	(6.0)
방출가	56,970	53,080	47,770	55,520	55,520		
(인상률)	(5.0)	(△3.7)	(△10.0)	(16.2)	(0.0)		
			(일반미)	90,000	92,000	96,600	96,600
				(-)	(2.2)	(5.0)	(0.0)
격 차	6,400	23,500	41,070	43,980	48,980		
			(일반미)	(11,280)	(22,410)	(22,610)	(29,760)

주: 수매가격은 1등급 기준, 방출가격은 해당연도 최초 방출 시 가격임. 1989년 이후 통일미와 일반미를 함께 수매(1992년부터 통일미 수매 중단).
 자료: 농림수산부 양정국. 1994. 7. 「양정자료」.

<표 4-3> 연도별 쌀값 계절진폭

단위: 원/80kg

연 도	12월 가격	익년 최고가격	가격진폭(%)
'75~'79 평균	27,452	35,591	29.6
'80~'84 평균	56,547	66,842	18.2
'85~'89 평균	88,396	99,872	10.1
1990	95,290	98,485	3.4
1991	97,331	100,838	3.6
1992	101,243	103,871	2.6
1993	97,955	101,065	3.2

주: 한국은행이 발표하는 생산자가격을 기준으로 수확기 직후인 12월 가격과 이듬해 최고가격(대부분 단경기에 최고가격을 기록하였으나 일부 연도('84, '92)에는 단경기가 아닌 3, 4월 중 최고가격을 기록함.

자료: 농림수산부, 1993. 「양정개혁방안 -수립과정과 주요내용-」.

특히 정부에서는 그동안 이중곡가제를 운영해오던 과정에서 수매가는 1988년 이후 큰 폭으로 인상하면서 방출가격은 가격안정을 이유로 억제하여 온 결과 수매가와 방출가의 가격격차가 심화되었고, 1988년부터는 산지 쌀값보다 수매가격이 높게 되는 가격 역조현상이 발생<표 4-4 참조>되어 농업인들이 수매요구가 높아지게 되는 등 당시 이중곡가제를 골간으로 한 양곡관리제도는 쌀의 민간시장기능을 극도로 위축시키는 결과를 초래하고 있었다.

또한 당시의 정부양곡관리제도는 국민소득수준 향상에 따른 양질미 위주의 소비성향에 부응하여 양질미 생산 농가에 대한 차별화 정책이 절실히 필요하였으나, 벼의 품종별 구분 없이 수매함과 아울러 수매양곡의 보관, 방출 시에도 품종, 등급 구분 없이 취급함에 따라 정부양곡의 상품성이 떨어지고 농가에 대한 양질미 생산 기회를 사실상 봉쇄하고 있었다고 해도 과언이 아니었다.

<표 4-4> 수확기 수매가와 산지가격 차이

단위: 원/80kg

	'87.11	'88.11	'89.11	'90.11	'91.11	'92.11
수매가격	76,590	88,840	101,280	114,410	119,210	126,360
산지가격	75,070	81,962	86,000	91,834	95,477	98,034
가 격 차	1,520	6,878	15,280	19,576	23,733	28,326

주: 수매가격은 1등급 기준, 산지가격은 중품 기준, '89년 이후 수매가격은 일반미 수준임.
자료: 농림수산부 양정국, 1994.7. 「양정자료」.

1990년도에 들어와 농협 수매곡의 조곡공매 실시, 양질미의 정곡공매 및 차등 조곡매출 실시 등 정부 수매곡의 방출 시 미질에 다른 가격차별화를 일부 시도하기 시작하였으나 정부가 직접 가공하여 판매하는 대부분의 정부미가 미질에 관계없이 연중 동일가격으로 방출됨으로써 소비자 기호도 만족시키지 못하고 판매수입도 감소시키는 결과를 초래하고 있었다.

특히 상대적으로 높은 가격으로 수매되는 시중유통 양질미 등에 대해서는 정부가 물가안정 차원에서 품질에 관계없이 일률적인 가격단속을 하는 등 행정지도를 강화함으로써 농가의 양질미 생산유인을 거의 차단하고 있었다. 이에 따라 쌀의 민간유통기능을 회복시키고, 국민들의 쌀 소비 감소와 양질미 위주의 소비성향에 맞추어 쌀값의 계절진폭 허용, 미질에 따른 차등수매제 도입 등 양곡관리제도의 개선이 시급한 과제로 대두되기 시작하였다.

1.1.3. 한계상황에 달한 양곡관리기금

1980년대에 접어들면서 그동안의 이중곡가제 운영 결과, 양곡관리기금의 적자가 누적되기 시작하였고, 특히, 1990년대에 들어와서는 이중곡가제의 확대와 함께 추곡 수매 부족자금을 높은 금리의 양곡증권을 발행하여 충당함으로써 양곡관리기금의 적자규모가 누증되어 1993년 말 기준 기금 결손 누계액이 8조

7,535억 원에 달하게 되었으며, 1993년까지의 5조 5,944억 원을 재정에서 보전하고도 양곡관리기금 결손 누계 액이 3조 1,591억 원에 달하여<표 4-5 참조>, 양곡관리기금운영이 한계상황에 봉착하게 되었다.

<표 4-5> 양곡관리기금 결손 현황

단위: 억 원

	'70~'90	1991	1992	1993	누계(구성비)
1. 양곡관리비	19,943	6,511	8,648	10,799	45,901(52.5%)
○양곡판매결손	17,923		8,385	10,527	43,104
○관 리 비	2,020	6,269	263	272	2,797
(양특전출)		242			
2. 결 손 보 전	2,044	131	661	1,742	4,578(5.2%)
(가 격 보 조)	(1,280)				
3. 금 용 비 용	2,821	3,959	4,545	5,875	37,200(42.5%)
○이 자	19,014	3,586	4,437	5,546	33,183
○환 차 손	3,807	373	108	329	4,617
4. 기 타 비 용	2,421	33	23	8	2,485(2.8%)
5. 기 타 수 익	2,455	74	65	35	2,629(3.0%)
○환 차 익	1,354	-	3	-	1,357
○기 타 익	1,101	74	62	35	1,272
계	44,774	10,560	13,812	18,389	87,535(100.0)
재 정 보 전	28,950	5,500	7,300	5,394	55,944
재 정 보 전 후 결 손	7,204	12,084	18,596	31,591	31,591
누계		(5,060)	(6,512)	(12,995)	
(당기결손)					

주: 가격보조는 1972~1976년까지 제분 및 밀쌀용 소맥 저가판매에 따른 가격보조금임.
자료: 농림수산부 양정국. 1994. 7. 「양정자료」.

추곡수매 등에 필요한 부족자금을 정부재정보다는 높은 금리의 양곡증권을 발행하여 충당해온 결과 1993년도의 발행규모가 5조 원을 넘어서게 되었고, 기존 제도가 계속될 경우 3~4년 후에는 그 규모가 10조 원 수준에 달할 것으로 예상되어 연간 이자부담만도 1조 원이 넘어서게 되어 증권발행을 통한 수매자금 조달 자체가 한계에 달하게 되었다<표 4-6 참조>.

<표 4-6> 양곡증권 발행 현황

단위: 억 원

연 도	당년 발행 현황(단기채/장기채)	발행 잔액(단기채/장기채)
'75~'79	7,100(7,100/-)	2,600(2,600/-)
1980	2,600(2,600/-)	2,600(2,600/-)
1981	3,100(3,100/-)	3,100(3,100/-)
1982	6,500(6,500/-)	6,500(6,500/-)
1983	5,966(5,966/-)	5,966(5,966/-)
1984	7,760(7,760/-)	7,760(7,760/-)
1985	7,500(7,500/-)	7,500(7,500/-)
1986	6,700(6,700/-)	6,700(6,700/-)
1987	8,000(8,000/-)	8,000(8,000/-)
1988	14,500(9,500/5,000)	16,600(11,600/5,000)
1989	22,000(16,000/6,000)	27,000(16,000/11,000)
1990	26,420(21,000/5,420)	37,420(21,000/16,420)
1991	28,500(28,500/-)	44,920(28,500/16,420)
1992	34,093(34,093/-)	50,513(34,093/16,420)
1993	50,585(45,585/5,000)	62,005(45,585/16,420)

자료: 농림수산부 양정국, 1994.7. 「양정자료」.

통일벼의 경우에는 국민 식생활 구조의 변화 등에 따라 저가방출이 불가피하였다고 할 수 있으나, 일반벼도 1989년산의 경우 80kg 가마당 수매가와 방출가의 격차가 1만 1,280원이었던 것이 1991년산의 경우 2만 2,610 원으로 확대됨으로써<표 4-2 참조> 양곡관리기금의 적자를 누증시키는 요인으로 작용하였다.

또한 정부미 재고누증에 따른 과도한 재고관리비용 발생(단순한 보관비용 뿐 아니라 금융비용, 감모, 보관기간에 따른 미질저하 등 기회비용을 감안할 경우 14만 4,000톤(100만 석)당 연간 약 400억 원의 재고관리비용 추산)과 양곡관리기금의 운용에서 발생하는 부족자금을 재정지원보다 양곡증권에 의존하여 수매자금을 조달해 오는 과정에서 양곡관리기금의 적자폭이 기하급수적으로 늘어났다.

특히, 1984년 이후 정부가 양특적자를 재정에서 보전해 왔으나, 이러한 재정 출연도 1988년 이후 수매량이 크게 늘어남에 따라 직접 수매자금으로 충당되었기 때문에 양곡증권 발행규모를 줄이는 데는 기여하지 못했다.

1988년에서 1990년까지 세계잉여금이 상당히 큰 규모로 증가된 시기에도 양곡관리기금 적자해소를 위하여 과감한 조치를 취하지 않고 다른 부문에 우선적으로 배정했기 때문에 양곡관리기금의 재무구조 개선은 별다른 진전이 없었다.

1.2. 당면한 양곡정책 과제

1990년대에 들어와 적정 수준을 크게 초과하는 정부미 재고누증, 수매가와 산지 쌀값의 격차 확대, 정부 외에는 팔 데가 없을 정도의 취약한 쌀의 민간유통기반, 소비자는 값을 더 주고라도 양질미를 사고 싶지만 살 수 없는 유통구조, 과거부터 누적되어 온 빚에서 헤어날 수 없고 있던 양곡관리기금, 정부가 수매자금이 부족해서 빚을 내어 충당하는 재원 조달방식 등 양정제도가 더 이상 운영되기 힘든 한계 상황에 처하게 되었다.

특히, 정부 주도에 의한 정부 중심의 수매·방출제도는 민간 부문의 기능을 크게 위축시킨 결과, 정부의 부담은 더욱 가중되면서도 농업인이나 소비자에게 주는 실질적인 지원효과는 줄어드는 제도운영의 한계가 1990년대 들어와 두드러지게 나타나게 됨에 따라 민간시장기능을 활용하여 수매·방출 제도운영의 효율성을 높임으로써 쌀 생산농가의 실질적인 소득을 증대시킬 수 있도록 하는 것이 중요한 과제로 제기되었다고 할 수 있다.

1980년대 말 이후 연이은 풍작과 쌀 소비 감소, 소비자들의 통일미 기피 등을 감안할 때 정부미 재고중 보관기간이 오래된 통일미의 조속한 처분을 위해 재고미를 활용한 쌀 가공식품의 개발·보급, 주정용 등 새로운 수요 개발, 대북 반출 등 다양한 재고감축 노력과 함께 통일미의 생산 및 수매중단 등의 조치가 시급하게 요구되었다.

아울러, 소비자들의 양질미 선호 등 식품소비구조 변화에 맞추어 생산단계에서

소비자들이 선호하는 고품질 벼 품종의 보급 확대와 건조, 보관, 포장, 판매 등 수확 후 관리과정에서의 품질 제고를 위한 다양한 투자와 노력, 정부 수매 시 미질별 차등수매, 정부미 방출 시 정가 방출에서 탈피하여 미질별 차등가격이 형성될 수 있도록 공매제 등 시가판매 제도의 도입이 필요하게 되었으며, 소비자들의 쌀 소비감소 추세를 완화하기 위해 학교급식 확대 등 어릴 때부터의 쌀 소비습관을 유지하기 위한 다양한 노력도 필요하게 되었다.

또한, 정부가 1989년부터 일반벼를 수매하기 시작하여 1990년부터 일반미 시장에 개입한 이후 나타나게 된 민간유통기능의 급격한 위축문제는 쌀 생산농가의 소득문제와도 직결되어 1990년대 이후 양정의 핵심과제의 하나가 되었다. 우선 생산농가나 산지 수집상, 산지 유통업체들이 수확기 이후에도 홍수출하를 하지 않고 벼를 보관할 유인을 제공하는 것이 시급하였다. 이를 위해 산지 유통업체에 대한 저리의 벼 매입자금 지원, 정부의 방출정책을 통한 수확기와 단경기 간에 보관비용 이상을 보전할 수 있는 수준의 쌀값 계절진폭 허용과 1986년 정부미의 ‘조곡매출제’ 도입 이후에도 일반 조곡매출업체와 동일한 자격으로 참여하는 등 쌀 유통에 있어서 위협을 회피하고 소극적으로 참여하고 있던 생산자단체인 농협의 쌀 유통 참여 확대가 주요한 과제로 대두되었다.

아울러, 영세하고 노후화된 산지의 임도정 공장, 양곡 보관창고, 소비지 양곡상 등 쌀 유통시설<표 4-7 참조>에 대한 시설 현대화, 구조조정 등도 시급한 과제가 되었다.

<표 4-7> 양곡 유통 시설 현황(1993년 말 기준)

-
- ① 양곡판매업소: 42,986개소(소매업 36,061, 도매업 3,455, 농협양곡판매점 1,999, 기타 1,471)
 - ② 정부양곡 보관창고: 9,124동, 818천평, 보관능력 4,712천 톤
(정부 7동, 농협 5,086, 민간 4,031)
 - ③ 정부양곡도정공장: 392개소, 연간 가공능력 3,662천 톤
 - ④ 미곡종합처리장: 82개소(농협 63, 민간 19)
 - ⑤ 임도정공장: 14,501개소, 연간 가공능력 32,609천 톤(평균 2,249톤)
-

자료: 농림수산부 양정국. 1994.7. 「양정자료」.

2. 1990년대 초(1991~1993) 주요 양곡정책 추진사항

2.1. 통일벼 수매중단 등 양질미 생산·공급유도

만성적인 쌀 부족문제를 해결하기 위하여 1970년 IR667이 첫선을 보인 이래 유신벼(1974년), 밀양 23호(1976년) 등이 잇따라 개발되면서 1978년의 경우 전체 쌀 생산량의 78%를 통일벼가 차지하였다. 도열병 등 병충해에 강하고, 재배관리가 쉬울뿐더러 수확량이 일반벼보다 훨씬 많아 1970년대 주곡자급을 위한 녹색혁명의 기수로 각광받았다.

그러나, 1980년대 후반 이후 연이은 풍작으로 재고가 누증되고, 소득증가로 소비자들이 양질미를 선호함에 따라 정부는 통일벼의 생산을 줄이기 위한 다각적인 노력을 기울이게 되었다. 1990년 8월 27일 당시 강보성 농림수산부장관은 농정현안을 다루는 관계 장관 회의에서 “앞으로 일반미 가격을 사실상 자유화해 농민들이 이익이 많이 나는 일반미를 생산토록 하고, 상대적으로 통일벼 경작을 줄여나가도록 유도 하겠다”고 밝혔다(중앙일보, 1990. 8. 29).

이에 따라, 1991년부터 정부는 통일계 보급종자의 보급을 중단하고 일반계 종자만 공급하였으며, 수요가 거의 없는 통일계는 재배하지 않도록 지도하고 양질미 생산을 뒷받침하기 위해서 일반계 정부 보급종의 공급을 확대하였다. 1991년도 정부보급종 공급량은 7,971톤으로 종자갱신률이 13% 수준에 머물렀으나, 1992년에는 8,245톤으로 점차 확대하였으며, 일반계 품종 중에서도 미질이 떨어지는 품종은 양질미 품종으로 대체하도록 하였다.

쌀 생산을 양질미 위주로 전환하기 위하여 시장성, 밥맛, 영양가 등 품질의 고급화를 추진함으로써 고도 양질미 품종(일품벼, 진미벼, 화영벼 등)을 육성하고,

가공용으로 쓰일 수 있는 다수성 가공적성품종도 육성해 나가기로 하였으며 (농림축산식품부 1992), 1993년도에는 전국 도별 2개씩의 고품질 벼 품종 균을 선정하여 집중 재배토록 유도하기도 하였다.

한편, 통일벼 재고감축을 위해 1980년대 후반부터 정부의 통일계 벼 수매량도 점진적으로 줄어나갔으며, 특히, 1989년도에는 다음 해인 1990년산의 수매량을 대폭 감축하여 21만 6,000톤(150만 석)으로 예시(1989년산 통일벼 수매량 834천 톤)하였다. 그러나 당시 여소야대의 정치상황 등으로 인해 당초 발표한 예시량보다 훨씬 많은 62만 8,000톤을 수매해 농민들의 불신을 자초하기도 하였다.

그러나 영농기술 향상과 생산기반 확충으로 쌀 생산은 안정된 반면, 소득 증가와 식생활의 다양화 등으로 쌀의 재고가 누증되고 재고관리부담이 한계에 달하게 됨에 따라 1991년산의 경우 통일벼 수매량을 21만 6,000톤(150만 석)으로 대폭 감축하여 18만 9,000톤을 수매하고, 수매가격도 1990년산 가격과 동일한 가격으로 수매한 데 이어 1992년산부터는 통일벼 수매를 전면 중단하게 되었다<표 4-8 참조>.

<표 4-8> 벼 품종별 수매실적

단위: 천 톤

년 산	일 반 벼	통 일 벼	계
1986	88(88)	891	979
1987	69(54)	773	842
1988	107(83)	943	1,050
1989	58	834	1,692
1990	575	628	1,203
1991	1,033(144)	189	1,222
1992	1,382(360)	-	1,382
1993	1,473(504)	-	1,437

주: 괄호 내의 농협 일반벼 수매실적을 포함하였음.
 자료: 농림수산부 양정국, 1994. 7. 「양정자료」.

한편, 소비자들에게 양질미를 공급하기 위하여 수매 시에도 ‘미질별 차등수매제’를 검토하기 시작하였으며, 정부미 방출 시에도 벼 채로 방출하는 조곡매출물량을 지속적으로 확대하였으며((1989)13만 톤→(1991)40만 7,000톤→(1993)68만 6,000톤), 정부가 정부양곡도정공장을 통해 가공하여 직접 판매하는 정부미의 미질 향상을 위하여 쇄미(싸래기)의 제거 등 검사규격을 강화하였다. 또한, 1992년 9월에는 쌀의 산지, 품종, 품위, 무게, 재배조건 등을 표시하도록 하는 ‘쌀 품질인증제’를 시범 실시하여 지역별로 특산미를 개발·보급함으로써 좋은 쌀을 생산한 농가의 소득이 지지될 수 있도록 유도하기로 하였으며, 2004년까지 전체 유통량의 20% 수준까지 확대하여 미질별 가격차별화를 촉진해 나가기로 하였다.

2.2. 미곡종합처리장 설치 운영

2.2.1. 미곡종합처리장 사업 추진배경

1990년대 초에 들어오면 소비자들의 양질미 선호경향이 두드러지게 나타나기 시작하고, 농촌노동력의 감소와 노령화가 가속화되고, UR협상의 진전 등으로 개방화 추세가 가시화됨으로써 수확 후 관리 개선을 통한 우리 쌀의 경쟁력 확보가 시급한 과제로 대두되기 시작하였다.

당시 우리의 벼 수확 후 미곡 관리체계는 일시에 많은 노동력이 소요되고 있었을 뿐만 아니라, 건조 방법도 햇빛에 말리는 천일 건조나 화력건조기의 고온을 이용한 고속건조로 미질 저하의 주요인이 되었으며, 저장시설도 미흡하고 임도정공장의 영세성과 노후화 등으로 건조, 저장, 도정과정에서 막대한 양곡 손실과 미질 저하를 초래하고 있었다.

또한 농촌노동력의 감소 및 노령화로 인해 수확 후 건조 및 포대단위 유통 등에 어려움이 발생하기 시작하였다. 당시 생산량의 30% 수준에 달하는 정부

수매곡의 경우 수분함유량 14~15% 수준까지 농가에서 건조하여 일일이 40kg 단위 마대에 포장하여 수매장소로 수송하고, 수매검사 후 평창고에 입고되고, 방출 시에도 정부양곡 도정공장까지 수송한 후 도정을 거쳐 20, 40kg 단위로 대포장하여 양곡상을 통해 판매하였으며, 정부에 수매하지 않은 벼는 농가나 인근 임도정 공장에 벼 채로 보관하였다가 필요 시 도정하여 대부분 80kg 단위로 유통되었다.

한편, 1986년부터 시작된 UR 협상이 1990년대 초에 들어와 진전을 보임으로써 개방체제하에 우리나라의 쌀산업이 지속적으로 유지·발전하기 위해서는 영농규모의 확대 및 기계화를 통한 생산비 절감과 함께 수확 후 벼 관리의 효율화가 중요하게 되었다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 수확한 벼를 건조, 보관, 가공, 포장, 판매까지 효율적으로 관리할 수 있는 방안이 연구기관 중심으로 모색되어 왔다. 한국과학기술연구원(1987년), 한국식품개발연구원(1990년) 등에서는 수확된 벼를 한 경영체가 수집하여 건조부터 판매까지의 일괄처리방식 및 그 규모에 관한 연구를 하였으며, 한국농촌경제연구원(1992년)에서는 미곡종합처리방식의 적정규모 및 대강의 운영 방안을 제시하였으며, 정부는 1991년부터 미곡유통비용을 절감하고 미질을 향상시킬 수 있는 방안으로 미곡종합처리장 사업을 정책적으로 추진하기 시작하였다(박동규 1995).

2.2.2. 미곡종합처리장의 개념

수확 후 벼를 효율적으로 관리하고자 하는 미곡종합처리장(RPC)은 한 운영주체가 논에서 수확된 물벼를 포장하지 않고 산물상태로 수집하여 건조, 저장하였다가 도정 및 포장, 판매까지 일괄처리하는 시설이라고 할 수 있다. 물벼를 산물로 수집하여 건조한다는 측면에서 기존의 도정공장과 차별화된다. 또한, 농촌지역에 산재하고 있는 임도정공장의 개소당 평균 연간 도정능력은 2천 200여 톤에 불과하여 규모의 경제성을 기대하기 어려운 데 반하여 RPC는 연간 최소 4,000톤(초기 정부의 RPC 개소당 시설규모는 건조 1,000톤, 저장 600톤,

가공 20톤/1일 수준이었음)이상의 가공능력을 보유하고 있다.

경제적인 측면에서 볼 때 RPC는 일관처리 및 규모의 경제 실현으로 비용을 크게 절감시켜주는 시설이라 할 수 있다. 이외에 건조 및 저장단계에서 최적조건이 적용되기 때문에 미질향상을 통해 상품의 질을 제고시킬 수 있고, 농가입장에서 대규모 원료곡 수요처가 생김으로써 산지미가가 상승하여 농가소득 증대에도 기여하고 소비자에게는 과학적인 건조, 보관과 현대화된 도정시설에서 도정 후 다양한 형태로 소포장하여 공급함으로써 다양하고 좋은 품질의 쌀을 구매할 수 있게 되는 장점이 있다.

RPC가 보유하고 있는 시설은 크게 건조, 저장 및 도정시설로 나뉘어진다. 사업초기인 1991~1993년간은 건조 1,000톤, 저장 600톤, 가공 20톤/1일(연간 4,000톤) 규모로 설치되었으며, 이후 시설용량이 부족하다는 지적에 따라 점차 건조 및 저장능력을 확대하여 1994년부터는 건조 1,800톤, 저장 1,200톤으로 확대하였으며, 부수적 시설로 물벼 반입 시 혼잡을 피하기 위하여 무게를 달 수 있는 차량 계근대, 반입된 물벼가 적정 수분함유량까지 건조 후 중량과 미질의 등급정보까지 제시해 주는 Sample Dryer 등이 있다.

2.2.3. 미곡종합처리장 설치 추진현황

가. 사업추진 기본방향

농협과 민간도정업체를 중심으로 미곡생산 거점지역에 설치하여 생산에서 유통까지 연계된 산지 쌀 산업의 중심체로 육성하고, 농협과 민간의 공동참여로 선의의 경쟁을 통해 경영을 합리화하며, 도정시설에 대한 과잉투자를 최대한 억제하고, 고도기술의 벼농사 종합시범단지에 우선 설치하도록 하였다.

부산물 처리시설 및 농기계 등 미곡종합처리장의 연계시설개발을 적극 추진하며, 영농조직과 연계하여 원료확보가 확실시되는 농업진흥지역으로 지정된 들판 또는 인접지역을 중심으로 지역 특산미 생산지역에 우선 설치하도록 하였다. 경지면적 등 지역 여건 및 경제성을 고려하여 시설규모를 조정하는

등 설치 개소수보다 처리능력 위주로 설치규모의 다양성을 부여하고, 국익적 차원에서 가급적 국산 기자재를 적극 활용토록 하였다.

나. 사업추진 체계

사업자 선정의 적정 여부 심사 등 사업은 농림수산부 장관이 총괄하고, 사업자 선정은 시·도지사가 사업주관은 시장·군수가 하도록 하였다. 사업 대상자는 농협과 일정 자격을 갖춘 민간도정업자 및 영농조합법인 등으로 하고 사업 대상자 선정은 시·군 농어촌발전심의회에서 심의, 시·도지사에게 2배수로 추천하고, 시·도지사는 시·도 농어촌발전심의회 또는 시·도 미곡종합처리장 설치·운영 협의회의 심의를 거쳐 사업 대상자를 선정토록 하였다.

다. 1991~1993 사업추진 상황

1991~1993년에 총 82개소(농협 63, 민간 19)를 설치하였으며<표 4-9 참조>, 초기 개소당 투자액은 농협의 경우 생산자단체인 점을 감안하여 민간업체와 달리 보조를 포함하여 10억 원(보조 5, 융자 3, 자담 2), 민간의 경우 4억 원(융자 2, 자담 2)이었으며, 개소당 시설규모는 건조 1,000톤, 저장 600톤, 가공 1일 20톤이었으며, 융자금은 농어촌발전기금에서 3년 거치 7년 상환 조건으로 농협은 연리 5%, 민간은 연리 8%로 지원되었다.

1993년부터 기존도정공장 활용 차원에서 민간도정업체도 참여를 허용하였으며, 원료 매입자금은 농협과 동일하게 개소당 7억 원씩 지원하였으며, 시설자금은 기존 도정시설을 활용하므로 평창고를 산물창고로 개조하는 비용만을 지원하였다.

<표 4-9> 1991~1993 미곡종합처리장 설치지역

<1991년도> : 농협 2개소
 - 당진 합덕, 의성 안계

<1992년도> : 농협 30개소
 - 평택 팽성, 포천 가산, 이천 모가, 파주 탄현, 철원 철원, 횡성 횡성, 청원 오창, 괴산 증평, 서산 대산, 예산 삼교, 서천 화양, 부여 규암, 정읍 정우, 고창 흥덕, 부안 계화, 옥구 대야, 김제 광활, 영광 영광, 나주 남평, 고흥 포두, 영암 시종, 강진 도암, 선산 선산, 경주 안강, 예천 예천, 상주 함창, 창원 동면, 거창 거창, 함양 함양, 함안 군북

<1993년도> : 농협 31개소, 민간 임도정공장 19개소
 - 농협 : 용인 이동, 김포 양촌, 연천 전곡, 안성 보개, 감화 삼도, 평택 안중, 홍천 홍천, 원주 문막, 철원 갈말, 진천 진천, 음성 금왕, 천안 성환, 연기 금남, 보령 남포, 논산 연무, 정주 정주, 김제 김제, 정읍 영원, 담양 수불, 해남 황산, 보성 조성, 장흥 안양, 진도 동진, 무안 일로, 승주 별량, 영일 흥해, 합천 합천, 창녕 창녕, 하동 금남, 산청 산청, 광주 본량
 - 민간 : 연천 연일, 강화 내가, 포천(주)미농, 춘천 영경, 보은 대동물산, 아산 한흥, 김제 죽산, 부안 줄포, 남원 계림, 담양 유진, 함평 함평, 무안 대양, 영광 남양, 영천군 대농, 영천시 조양, 군위 대창, 상주 금곡, 상천 풍곡, 광주 전남

자료 : 농림수산부 양정국. 1994. 7. 「양정자료」.

라. 장기 설치 및 투자계획

1994년부터는 농협에 대한 투자액을 상향조정하여 14억 원(보조 7, 융자 4.2, 자담 2.8)으로 하였으며, 개소당 시설규모도 건조 1,800톤, 저장 1,200톤 규모로 확대하여 설치토록 하였다, 2004년까지 4,606억 원을 투자하여 400개소의 미곡종합처리장을 설치함으로써 국내 쌀 생산량의 45% 정도를 처리하는 것을 목표로 사업을 추진하였다<표 4-10, 표 4-11 참조>.

<표 4-10> 미곡종합처리장 장기 설치계획

단위: 개소, 천 톤

	'91~'92	'93	'94	'95~'98	계	'99~'04	합 계
사업량	32	50	70	148	300	100	400
-농협	32	31	50	87	200		
-민간	-	19	20	61	100		
건조능력	32	50	126	262	470	180	650
저장능력	19	30	84	175	308	120	428
가공능력	192	300	420	888	1,800	600	2,400

주: 2004년까지 400개소 건립 시 국내 쌀 생산량('92 기준)의 45% 정도 처리 가능.
 자료: 농림수산부 양정국, 1994. 7. 「양정자료」.

<표 4-11> 미곡종합처리장 자금지원계획

단위: 억 원

	'92까지	'93	'94	'95~'98	계	'99~'04	합 계
계	320	386	780	1,620	3,106	1,500	4,606
보조	160	155	350	660	1,325	750	2,075
융자	96	131	250	546	1,023	450	1,473
자담	64	100	180	414	758	300	1,058

자료: 농림수산부 양정국, 1994. 7. 「양정자료」.



1993년 7월 준공된 함양농협 RPC 전경

자료: 함양 RPC <<http://blog.naver.com/hamyangrpc>>.

그러나, 사업추진과정에서 예산이 크게 증가하여 2004년까지 8,432억 원(국고보조 2,686, 융자 2,358, 지방비 128, 자담 3,260)이 투자되었으며, 설치 개소수도 일부 지역의 원료곡 확보 등을 고려하여 328개소로 축소(2012년 말 현재 농협 152개소, 민간 84개소 등 총 236개소로 통·폐합되었음)되었으며, 그 대신 건조 및 저장시설 639개소를 설치하는 등 사업추진과정에서 많은 보완이 이루어졌다.

2.3. 농협의 쌀 유통참여 확대를 통한 쌀의 민간유통활성화 추진

1990년대 초 정부 양곡정책의 가장 시급한 과제는 쌀의 민간유통기능을 활성화시켜 정부의 재정부담을 완화하는 것이 급선무였다. 그러나 정부수매에 대한 국회동의제의 시행과 정부의 물가안정정책 등으로 인해 쌀의 민간유통활성화는 근본적인 한계를 가질 수밖에 없었다. 이러한 한계상황을 극복하기 위한 수단 중 하나로 그동안 소극적인 역할만을 수행하던 생산자단체인 농협을 쌀 유통에 적극 참여하게 하는 것이었다.

농협은 1980년대 중반까지 일선 단위조합 창고를 활용하여 정부양곡을 위탁 보관하는 것이 주된 역할이었다고 해도 과언이 아니었다. 1986년부터 정부가 정부양곡도정공장을 통해 정부미를 직접 가공하여 판매하던 방식에서 정부양곡도정공장 중 희망하는 업체(조곡매출업체)에 대해 벼 채로 판매하여 업체 자율로 가공하여 판매하게 하는 일명 ‘자주미’ 제도를 도입하면서 농협도 동일한 자격으로 참여토록 함으로써 쌀 유통에 참여하는 계기가 되었다.

<표 4-12>를 보면 1990년대 들어와 정부가 쌀로 가공하여 정가로 방출하는 일반 방출물량은 점차 감소하는 반면에 벼 상태로 정부도정공장 중 조곡매출업체와 농협에 매출하여 자율적으로 판매토록 한 조곡매출물량과 농협을 통한 공매방식의 방출물량이 점차 늘어나는 것을 볼 수 있다.

그러나, 당시 자주미 제도는 정부미 방출가격을 조곡으로 환산한 가격에서 정부가 가공 시 정부도정공장에 지급하는 가공임을 제외한 가격으로 벼 상태로 농협과 조곡매출업체가 인수하여 가공과정에서 정부양곡도정공장 수준의 가공임을 보장받고, 가공 후 자율적으로 판매하였기 때문에 가공·판매과정에서 농협의 손실위험은 거의 없었다. 이후 농협은 정부의 일반계 벼 수매가 본격적으로 시행되던 1991년산 수매 시(1989년산부터 정부의 일반계 벼 수매시작)부터 정부수매 일부를 위탁받게 된다. 이러한 농협 위탁수매도 농협 자체자금으로 수매하였으나 판매 후 가격차로 인한 판매손실, 취급수수료, 금융비용 등

일체를 정부로부터 보전받았기 때문에 사실상 정부방출업무를 대행하는 소극적 역할에 그쳤다고 할 수 있다.

<표 4-12> 방출주체별 방출 동향

(단위 : 천 톤)

양곡연도	연간 방출량	일반방출	농협미	조곡매출	공매
1988	541	231	53	260	-
1989	440	310	-	130	-
1990	819	361	45	366	47(39)
1991	693	251	3	407	32(1.4)
1992	895	181	-	561	153(9.2)
1993	1,192	133	-	686	372(12)

주 : 일반방출은 정부가 쌀로 가공하여 정가로 판매하는 물량이며, 공매물량은 대부분 농협을 통한 공매량이며, 괄호 안은 정부를 통한 정부보관 통일미 구곡의 직접 공매량을 포함한 것임. 1992년도와 1993년도 농협 공매물량은 농협이 위탁수매한 일 반계 1991년산 144천 톤(100만 석)과 1992년산 360천 톤(250만 석)임.

자료 : 농림수산부 양정국. 1994.7. 「양정자료」.

이러한 정부수매에 있어서 ‘농협위탁수매제’가 1993년 양정개혁 방안에 따라 시가와 수매가와의 차액 부분만을 정부재정에서 부담해 주는 ‘농협차액수매제’로 전환되었다.

정부가 양정개혁 방안을 마련하는 과정에서 끝까지 고민하지 않을 수 없었던 것이 수매문제, 물가문제, 재정문제 등 세 마리 토끼와 같은 정책변수 간의 상호 조화문제였으며, 정부의 재정부담을 줄이면서도 수매의 효율성을 높일 수 있는 동시에 생산자단체로서 농협의 역할을 제고할 수 있는 방안으로 제시된 것이 농협을 통한 ‘차액지급수매제’였다.

‘차액지급수매제’는 종전의 농협위탁수매와는 달리 농가입장에서는 정부 직접수매와 같은 효과를 발생하면서도 정부의 재정부담을 완화할 수 있으며, 농협 입장에서도 양질의 특산미 개발이 크게 활성화되는 효과가 있었기 때문에

쌀 유통에 있어서 농협의 자율성과 책임성이 강화되는 계기가 되었으며<표 4-13 참조>, 농협이 위탁수매와 차액수매 등을 통해 수매물량이 크게 늘어나면서 쌀 유통에 적극 참여할 수 있는 발판을 마련할 수 있게 되었다<표 4-14 참조>

<표 4-13> 농협위탁수매와 차액지급수매 비교

농 협 위 탁 수 매	농 협 차 액 지 급 제
<ul style="list-style-type: none"> ○ 농협자체자금으로 수매하고, 판매 후 가격차로 인한 판매결손, 취급수수료, 금융비용 등 정산지급 <li style="padding-left: 20px;">- 1992년산 36만 톤(250만 석)에 대해 2,179억 원 보전 ○ 수매곡 조작권리(검사, 보관, 가공 등)는 정부수매곡과 동일 ○ 수매곡 판매는 정부의 방출방법에 따라 조곡공매 형식으로 판매 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시가 상당분은 농협자금 활용 ○ 시가와 수매가 차액분은 정부재정에서 부담 <li style="padding-left: 20px;">- 144천 톤(100만 석당 정부 차액부담 : 450억 원 ○ 농협자체 매취사업과 같이 자체적으로 관리, 다만 수매검사 필요시 정부지원 가능 ○ 수매곡 판매는 농협 자율화

자료: 농림수산부. 1993. 양정개혁방안 설명자료.

<표 4-14> 연도별 농협의 수매실적

단위 : 천 톤(천 석), %

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
농협수매량(A)	144 (1,000)	360 (2,500)	504 (3,500)	648 (4,500)	583 (4,050)	521 (3,620)
총수매량(B)	1,222 (8,489)	1,382 (9,598)	1,440 (10,000)	1,512 (10,500)	1,375 (9,549)	1,241 (8,620)
A/B	11.8	26.0	35.0	42.9	42.4	41.9

주: 수매량은 연산 기준이며, 1992년산까지는 농협위탁수매량이며, 1993년산 이후는 농협 차액지급 수매량임.

자료: 한국농촌경제연구원. 1997. 3. 쌀산업정책의 평가와 과제(토론회 주제발표자료).

또한, 정부미 방출 측면에서도 종래 조곡 또는 정곡형태의 정가방출방식에서 1992년부터 농협이 위탁수매하였던 벼를 시장원리에 따라 공매하고 이에 농협이 적극 참여함으로써 충분한 원료곡을 정부로부터 지원받아 확보할 수 있게 되어 단위농협의 쌀 유통 참여여력이 크게 제고되었으며, 농협의 자율 판

매·검사 등을 통해 양질미 생산·공급능력이 향상되는 계기가 되었다.

또한, 양정개혁 방안에 따라 1994년부터 농협이 정부로부터 정부가 직접 수매한 신곡 50%와 구곡 50%를 방출가격 수준으로 외상 인수하고 일정 계절 진폭 범위 내에서 판매하는 방식을 도입함에 따라 정부의 비효율적이고 경직적인 판매체계에서 농협의 시장기능을 활용한 신축적이고 전문성 있는 판매체제로 전환됨으로써 양 위주의 정부미 방출에서 소비자 기호에 맞는 질 중심의 쌀 유통이 실현되고 정부입장에서도 과도한 정부미 보유와 보관비용, 판매결손 등을 절감할 수 있게 되었다.

한편, 1991년부터 농협 중심으로 미곡종합처리장사업이 본격 추진됨으로써 수확기 농가 출하 벼의 매입확대와 현대화된 건조, 보관, 가공시설 등을 활용한 미질개선과 쌀의 소포장화, 지역별 미곡종합처리장 중심의 브랜드화 등을 추진할 수 있게 됨으로써 생산자단체인 농협이 민간 쌀 유통의 핵심 주체로서 역할을 수행하기 시작하였다.

2.4. 민간유통업계에 대한 지원 강화와 규제 철폐

1990년부터 정부가 수매한 일반미를 조곡매출 또는 직접가공 후 시장에 본격 방출한 것이 쌀의 민간유통기능 위축의 가장 큰 원인이 있었다고 할 수 있으나, 그 외에도 입도정공장 등 산지의 쌀 유통시설이 영세하고 노후화되어 수확기 농가의 벼 매입능력 저하는 물론 미질의 저하를 초래하였고, 소비지의 양곡상 또한 허가제의 기득권에 안주하여 대부분 영세하고 부정유통 등 쌀 유통에 대한 소비자들의 불신을 초래한 것도 주요한 원인으로 작용하고 있었다.

우선, 민간에 의한 벼 매입능력을 높여주기 위하여 수확기에 민간 유통업체에 저리의 벼 매입자금을 융자 지원하는 방안을 검토하기 시작하였다. 이를 위해 대규모 건조, 저장능력을 갖춘 미곡종합처리장설치와 함께 1993년부터는 농협뿐만 아니라 민간 미곡종합처리장에 대하여도 개소 당 7억 원의 벼 매입자금을 저리 융자 지원하기 시작하였다.

특히, 1991년부터는 산지 쌀 유통의 핵심체로 수확기에 대량의 물량을 흡수할 수 있는 능력을 갖춘 미곡종합처리장을 설치하기 시작하였으며, 여기에 저리자금을 융자 지원하여 수확기 홍수출하로 인한 산지 쌀값의 하락을 방지로 못하고, 수확기 홍수출하의 원인 중 하나인 연말·연초 농어촌의 자금수요를 충족시키기 위하여 벼를 담보로 한 ‘미곡담보 융자제’의 도입도 민간유통활성화와 함께 추진해 나가기로 하였다. 그러나 ‘미곡담보융자제’는 벼의 담보설정문제와 담보물의 보관, 관리문제, 기준가격의 80~90%인 융자금 수준에 대한 농가들의 불신 등이 겹쳐 실행에 옮겨지지 못하였다.

또한, 정부는 산지 임도정공장의 현대화와 통폐합을 적극적으로 추진하였다. 1979년부터 1991년까지 7만여 개의 산지 임도정 공장 노후시설 교체를 위해 개소 당 800만 원 이내에서 210억 원의 자금을 융자 지원하였으며, 1991년도에 2개소의 미곡종합처리장이 시범 설치되고 이후 설치가 본격화됨에 따라 1992년부터는 임도정 업체의 경영개선과 경쟁력 제고를 위하여 1991년까지 지원하던 노후시설 대체자금을 자율적으로 통폐합을 추진하는 임도정 업체에 대하여 시설자금을 업체당 1억 원 이내에서 농어촌 구조개선 특별회계를 통해 확대 지원하기 시작하였다.

또한, 소비지 쌀 유통 개선을 위해 1988년 8월 농협이 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에 의하여 양재동에 양곡도매시장을 건설하여 1992년 8월 서울시에 기부 채납하여 서울시가 운영하기 시작하였으며, 민간유통업체의 쌀 유통참여를 확대하기 위하여 양곡매매업의 허가제를 신고제로 전환하고, 일정규격으로 포장된 양곡의 자유판매를 허용하며, 양곡가공업의 허가제를 등록제로 전환하는 등 양곡가공업 및 유통업에 대한 행정규제를 완화하기 위하여 「양곡관리법」의 개정을 추진하여 1993년도에 개정작업을 완료하고 1994년 1월부터 시행하였다.

그리고 당시 일반미의 경우 대부분 80kg 단위로 거래되었고, 정부미도 20kg이나 40kg 단위로 거래됨으로써 일부 양곡상들이 해포판매과정에서 부정유통 사례가 빈발하고, 소비자들의 구매 불편이 계속됨에 따라, 소비자들의 구입편의를 위해 쌀의 소포장 판매가 시작되었다. 1991년 3월에는 농협이 4kg, 10kg

짜리 소포장 쌀을 개발하여 슈퍼 등에서 판매하기 시작하였으며, 1991년 4월에는 정부가 4kg짜리 소포장 정부미 100만 포를 시판하기도 하였다(농민신문 1991. 3. 18.).

2.5. 정부미 재고처리대책 추진

1980년대 후반의 연이은 풍작과 정부수매량 증대, 소비자의 쌀 소비량 감소와 양질미 선호에 따른 정부비축 통일미의 재고 누증과 1980년 냉해 시 생산량 감소에 비해 과다한 쌀 수입 등으로 1991양곡연도 말 정부재고가 205만 1,000톤(1,421만 석)으로 사상 최대 수준에 달하게 된다. 이에 따라 정부는 정부미 재고감축 및 주식으로서의 쌀 소비확대를 위한 대책을 지속적으로 추진하게 된다.

1989년 말부터 추진해온 쌀 소비확대시책의 일환으로 1991년 1월부터 쌀을 원료로 한 100% 쌀 탁주 및 약주의 생산을 허용하는 등 양조용 쌀 사용규제를 완전히 철폐하였으며, 쌀을 원료로 한 주류에 대한 주세율의 인하를 추진하여 청주의 경우 종전 120%에서 70%로, 약주는 종전 60%에서 30%로, 탁주는 종전 10%에서 5%로 인하하도록 하였다.

또한, 1990년 10월부터는 가공식품용 정부미 공급가격을 곡가조절용 방출가격보다 30~50% 수준으로 낮추어 저렴하게 공급토록 하였으며, 쌀 가공업체의 시설개선을 위해 시설자금을 융자 지원하였고, TV 등을 통한 홍보활동도 적극적으로 전개하였다.

또한, 1991년부터는 쌀 소비대책의 일환으로 관계부처와 협조하여 소주원료인 주정용으로 6만 2,000톤의 고미를 공급키로 하였으며, 1992년도에는 14만 4,000톤으로 확대 공급하였다.

쌀 가공식품의 개발보급 확대를 위하여 1991년 1월 한국식품개발연구원에 ‘쌀 이용연구 센터’를 설치하여 쌀 고기, 쌀 요구르트, 쌀 송농 등 15개종을 개발하였고, 이를 위하여 가공용 통일계의 공급가격을 곡가조절용 가격의 50~

70% 수준으로 공급하였다. 이러한 노력의 결과 1990년도에 3만 3,000톤에 불과하던 가공·주정용 정부미 공급량이 1991년 11만 4,000톤, 1992년 24만5,000톤, 1993년 30만 4,000톤으로 크게 증가하게 되었다.

쌀 가공산업 활성화를 위해 1993년에는 쌀 가공식품업체들이 정부 공급 가공용 쌀의 수급관리, 가공용 쌀 자율 유통지도, 쌀의 새로운 수요 개발, 쌀 가공품의 소비촉진 홍보업무 등을 위해 ‘한국 쌀 가공식품협회’를 설립하였으며, 1993년도의 경우 823개 쌀 가공업체 중 주류업체가 624개소로 대부분을 차지하고 일반 쌀 가공식품 업체는 199개소에 불과하였으나, 1995년 이후 최소시장접근(MMA)물량이 수입되기 시작하고, 수입쌀이 일반 가공용으로 공급되어 정부의 가공용 쌀 공급이 확대됨에 따라 2012년에는 총 924개의 쌀 가공업체 중 주류업체는 293개소로 감소한 반면, 일반 쌀 가공업체가 564개소로 크게 증가(한국 쌀 가공식품협회 홈페이지 참조)되었으며, 이러한 쌀 가공업체의 증가로 인해 가공용 쌀의 공급과 사후관리 등을 위한 쌀 가공식품협회의 기능과 역할이 더욱 중요하게 되었다.

아울러, 어릴 때부터 밥 먹는 습관을 길러주기 위하여 학교급식용에 대하여 1991년부터 정부미를 방출가의 50%로 공급하기 시작하였으며, 대상 학교 수도 1991년도에 1,314개교에서 1992년도에 1,569개교로 점차 확대되어 갔다.

이러한 정부의 통일벼 재고 처리를 위한 다양한 국내 대책과 함께 민간단체 등을 통해 북한뿐 아니라, 방글라데시, 필리핀, 이란, 러시아 등에 대한 소규모 쌀 지원(1990~1992년 총 1만 581톤 지원)활동이 이루어졌으며, 특히, 1993년도에는 정부 재고 통일미의 일본 수출을 검토하기도 하였다. 1993년 10월 일본에서 열린 제 22차 한·일 식량관계관회의(당시 원광식 양정국장이 수석대표로 참석)에서 우리 정부는 당시 일본이 흉작으로 쌀 수급에 문제가 발생하자 1980년대 우리 정부가 수입한 쌀에 대한 차관원리금을 현금 대신 현물로 상환하는 방안을 일본 측에 제기하였으나 일본에 수출할 수 있는 쌀이 통일미로 알려지면서 무산되었다.

3. 쌀의 민간유통 전환을 위한 양정개혁 단행

3.1. 양정개혁 방안 수립배경과 의미

1990년대 들어와 양정이 처해 있는 구조적 문제는 제도운영과정에서 오랜 기간 동안 누적되어 온 문제일 뿐만 아니라, 농가소득·물가·정부재정 등 여러 가지 경제정책과도 서로 얽혀 있는 문제로서 그동안 많은 논의에도 불구하고 양정제도 개선을 위한 범 정부차원의 구체적인 해결 방안이 제시되지 못하였기 때문에 이의 해결은 양정제도 전반에 걸친 개혁차원의 노력 없이는 불가능한 일이었다.

이에 따라, 제14대 대통령선거를 앞둔 1992년 10월 추곡수매 등 양곡정책에 대한 농림수산부장관의 자문기구인 양곡유통위원회는 1992년산 추곡수매가와 수매량 건의와 함께 앞으로의 중·장기적인 양곡정책 방향에 대한 근본적인 개선방안을 건의하게 되었으며, 이는 정부의 양정개혁 방안 수립의 시발점이 되었다고 할 수 있다.

동 건의서는 1992년 5월부터 양정국(당시 조일호 국장) 실무 담당자를 중심으로 양곡관리제도 개선을 위한 중·장기 과제를 심층 검토하여 마련한 ‘양곡관리제도 개선대책’을 참고로 하여 당시 양곡관리제도가 안고 있는 문제점을 망라하여 객관적으로 평가하고 이에 대한 근본적인 해결책을 제시하였다.

즉, 당시 양곡관리제도는 첫째, 정부의 쌀 시장 개입 확대로 쌀 가격구조가 왜곡됨으로써 민간유통기능을 거의 마비시켰으며, 둘째, 국민소득수준 향상에 따른 양질미 위주의 소비성향에 부응하여 양질미 생산농가에 대한 차별화 정책이 필요하나 기존 양곡관리제도하에서는 벼의 품종, 등급 구분 없이 취급함에

따라 정부양곡의 상품성을 떨어지게 하고, 농가에 대한 양질미 생산기회를 사실상 봉쇄하고 있으며 특히, 상대적으로 높은 가격으로 판매되는 시중유통 양질미 등에 대해서는 정부가 물가안정 차원에서 행정지도를 강화함으로써 농가의 양질미 생산유인을 근본적으로 저해하고 있는 문제점을 안고 있으며, 셋째, 그동안 농업기계화를 위한 농지기반 정비에 대한 투자와 경영규모 확대 및 기술혁신을 통한 생산비 절감에 대한 정부의 노력이 크게 부족하여 개방화에 적극적으로 대비하지 못하고 있고, 넷째, 현재 정부의 쌀 소비정책이 기공용 수요 개발 등 정부 고미 처리대책 위주로 추진됨으로써 주식으로서의 적극적인 쌀 소비기반 유지를 위한 다각적인 대책 추진이 미흡하며, 끝으로, 양곡관리기금의 경우는 정부가 식량안보와 물가안정을 지켜 나가기 위하여 필요한 비용이라 할 수 있으나, 그동안 정부의 불합리한 가격정책 운용과 경직된 재원 조달 방식으로 인하여 적자규모를 누증시켜 오는 등 많은 문제점을 안고 있음을 지적하였다.

이에 따라, 양곡유통위원회는 정부의 중·장기 양곡정책 방향으로 향후 쌀 가격정책을 개선하여 수매가격과 시장가격과의 차이를 점진적으로 축소하여 시장유통체제로 전환하는 것이 시급하며, 이를 위해서 정부에서는 이중가격 구조를 인위적으로 만들지 말고 필요한 비축량만 확보하여 성출하기에 가격안정을 위한 개입수준으로 한정하고 소비자가격은 민간시장이 맡기는 방식으로 전환할 것을 건의하였다.

또한, 중·장기적으로 쌀의 안정적 생산을 도모하고 쌀의 유통혁신과 수요유지 및 개발을 위한 확실한 투자대책을 세워서 실천해 나가기 위해 생산비 절감을 위한 대책을 지속적으로 추진하고, 생산기반 투자확대로 급격한 식부면적 감소를 방지하며, 미곡종합처리장 등 유통가공시설에 대한 투자확대와 제도정비 등이 필요하다고 지적하였다.

아울러, 장기적으로 쌀값 수준의 안정화에 따라 발생하는 소득손실을 보상하기 위한 직접소득 보전대책을 마련하여 추진하고 중·장기적인 구조개선 대책의 혜택을 받기 어려운 노령층 농가에 대한 연금 도입 등을 건의하였다.

동 건의 이후 정부 내에서도 기존 추곡수매제도 등 양곡관리제도의 심각성을

인식하고 국가적 차원에서 합리적인 해결책을 조속히 마련하여야 된다는 데 인식을 같이하게 되었으나, 추곡수매제도를 비롯한 양정문제는 농가소득, 물가, 정부재정 등 정책 상호 간의 조화를 이루어야 해결이 가능하기 때문에 그동안 많은 논의에도 불구하고 양정제도 개선을 위한 범 정부차원의 구체적인 해결방안은 제시되지 못하였다.

그러나 신정부 출범으로 신경제 추진과 함께 농어촌에 새로운 활력을 불어넣고 우리 농업발전의 전기를 마련하기 위해 ‘신 농정’을 대대적으로 추진하면서 그 중 우리 농가경제에 가장 큰 비중을 차지하고 있는 쌀 등 양곡에 관한 정책도 그동안의 정책운용의 틀에서 벗어나 생산 농업인이나 소비자에게 실질적인 도움이 되고 정부의 재정부담도 완화할 수 있도록 국내외적인 여건의 변화에 맞추어 획기적으로 개선해 가야 한다는 광범위한 공감대가 형성되기 시작하였으며, 이를 바탕으로 신정부 출범 직후인 1993년 3월 31일 농림수산부의 대통령 업무보고 시 정부미 수급관리, 쌀 가격체계 및 방출제도, 추곡수매제도 등 양곡관리제도 전반에 대해 1993년 상반기 중 공청회 등을 거쳐 개선방안을 마련하겠다고 보고하였다.

이에 따라 농림수산부 내에 양정제도 개선을 위한 실무 작업반을 구성(원광식 양정국장을 반장으로 하고 김정호 양정과장 주도로 실무작업을 진행)하여 작업에 착수하였으며, 수차에 걸친 공청회 등 각계각층의 여론수렴과 관계부처와의 협의를 거쳐 1993년 8월 19일 양정개혁 방안을 마련하여 발표하게 되었다.

식량이 부족하던 시절에 도입된 당시 양곡관리제도는 주곡자급시대에 들어서면서 이에 대응한 제도보완이 이루어지기는 하였으나, 근본적인 정책전환을 가져오지 못한 게 사실이다.

이러한 점에서 1993년도에 마련한 양정개혁 방안은 단순히 제도개선 차원이 아니라 수매제도를 비롯해 정부미의 보관과 관리 및 방출제도, 양곡관리기금 운영제도 등 양곡정책의 모든 분야에 걸쳐 기존의 정책 틀에서 벗어나 시대상황에 맞는 ‘새로운 정책 틀’을 정립했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

또한, 양정개혁 방안은 양정의 기본목표인 국민식량의 안정적 공급과 생산

농가의 실질소득 증대라는 기조를 살리면서도 이를 달성하기 위한 다양한 정책수단의 개발과 보완을 통해 효율적인 양정제도를 정립하는 데 중점을 두었다고 할 수 있을 것이다.

정부주도에 의한 기존 제도의 구조적인 취약점을 보완하기 위한 여러 가지 제도적 장치를 마련하였으며, 양정의 기둥인 수매·방출제도도 과거 식량이 부족하던 시절의 운영체계에서 벗어나 시장원리에 맞는 제도로 전환함으로써 생산농가가 실질적으로 소득을 증대할 수 있도록 하였다고 볼 수 있다.

또한 과거부터 누적되어 온 빚에서 헤어날 수 없었던 양곡관리기금의 근본적인 해결방안을 강구하고 이후 양곡관리를 새로운 계정에서 새로운 방식으로 추진할 수 있는 방안을 제시하였다는 점에서 큰 의미를 부여할 수 있다고 할 수 있다.

3.2. 양정개혁 방안 수립 추진일정

양정개혁 방안은 김영삼 정부 출범 직후인 1993년 3월 31일 부처업무 보고 시 대통령께 제도개선의 기본 방향을 보고한 후 시안 마련을 위한 실무 작업과 수차에 걸친 부내토론, 보고 등을 거쳐 관계부처 협의, 당정협의, 농협중앙회 등 생산자단체, 연구기관 등 전문가들과의 협의를 거쳐 대책을 확정된 후 1993년 8월 19일 농림수산부장관이 언론 등을 통해 발표하였다. 이러한 일련의 양정개혁 방안 수립 추진일정과 주요내용 중심으로 간략히 정리하였다.

<해설자료>

- 1993. 3. 31 대통령 업무보고 시 양곡관리제도 개선의 기본방향을 보고
 - 정부미 수급관리, 쌀 가격체계 및 방출제도, 추곡수매제도 등 양곡관리제도 전반에 대해 1993 상반기 중 공청회 등을 거쳐 개선방안을 마련키로 함.

○ 1993. 4. 12. 양곡관리제도 개선 시안 1차보고 (장관)

- 양질미 생산체제 확립과 생산비 절감을 위한 투자확대 및 지속적인 쌀 자급 유지
- 정부수매·방출제도 개선으로 민간시장 기능회복과 양질미 유통체제 확립 (수매·방출 가격차 축소, 직접 지불제도 도입 등)
- 쌀 소비시책 적극 추진으로 적정 소비수준을 유지하여 농가의 소득수준 안정화
- 양곡관리기금 운영의 건전화를 위한 제도개선과 재원 조달방식의 개선
- 양곡유통위원회 기능강화 등 수매방침 결정 및 수매량 배정절차를 효율적이고 합리적으로 개선

○ 1993. 4. 13. 양곡관리제도 개선 시안 보고(민자당 제1정책조정실장)

○ 1993. 4. 19. 양곡관리제도 개선 시안 보고(국회 농림수산위원회 위원장)

- 여론수렴을 위해 수매기에 임박해서 3~4회 정도 공청회 개최가 바람직하며, 국회동의제 문제는 충분한 여론수렴 후 신중히 대처하는 것이 좋겠다는 의견제시

○ 1993. 4. 26. 한국농촌경제연구원(KREI)와 양곡관리제도 개선(안) 협의

- KREI : 정영일 원장, 최양부 부원장, 김명환 식량경제실장
- 농림수산부 : 차관, 양정국장, 양정과장
- ※ 농림수산부가 마련한 시안에 대한 보완사항 협의

○ 1993. 4. 28. 양곡관리제도 개선방향 보고(경제수석, 차관)

- 양정의 당면과제(쌀의 품질 및 가격경쟁력 향상을 위한 노력 미흡, 쌀의 이중곡가차 확대로 민간유통기능 위축, 식품소비 고급화에 따른 쌀 소비 감소 추세 가속화, 양곡관리에 따른 재정부담 과중 등)
- 양정제도의 개선의 기본방향(쌀 수급안정을 통한 지속적인 쌀 자급유지,

고품질 쌀 생산 및 유통체계 확립, 수매·방출제도 개선과 민간유통기능 활성화, 효율적인 양곡관리로 기금운용의 건전화 도모)

- 주요 대책(이중곡가제의 단계적 축소와 수매제도의 개선, 쌀의 민간유통기능 활성화, 정부미 재고관리의 적정화와 쌀 소비 기반확보, 양곡관리기금 운용의 건전화와 양정조직 개편, 직접지불제도 도입 검토)
- 기타 추진방법(법 개정사항, 관계기관 협의사항, 자체추진사항 등을 대책별로 정리 보고) 및 향후 추진일정(1993년도에 공청회 등을 거쳐 양정제도 개선안을 마련하여 1997년까지 추진완료)을 보고

○ 1993. 5. 13. 양곡관리제도 개선방안에 대한 양곡유통위원과의 간담회(장관주재)

- 1993 주요 양정시책 추진상황 설명
- 양곡관리제도 개선 추진상황 보고(당면 추진상황 및 향후 추진일정)

○ 1993. 5. 13. 『최근 양정여건과 양곡관리제도 개선방향』 국무총리에게 보고(차관)

- 최근의 양정여건과 과제, 양곡관리제도의 개선방향, 단계별 추진전략 중심으로 보고

○ 1993. 5. 20. 국무회의시 중점 개혁과제로 양정제도 개선방안 보고 (장관)

- 농업정책 금융지원, 수입쇠고기 부정유통 개선과 함께 양정제도 개선을 농림수산부의 제1차 중점 개혁과제로 선정하여 국무회의 시 장관이 보고(중점 추진사항 및 관계부처 협조사항 등)
- 주요 개선과제로는 방출가격 현실화를 통한 수매·방출가격차의 단계적 축소, 수확기와 단경기간의 적정 계절진폭 허용, 정부 직접수매를 보완할 수 있는 미담용자제의 도입, 농가의 사전 영농계획 수립을 위한 중·장기 수매예시제도 등 도입 추진
- 관계부처 협조사항으로는 방출가격의 단계적 현실화, 쌀값 계절진폭 허용, 양곡관리기금에 대한 재정지원 확대 등을 제시

- 1993. 5. 20. 양정제도개선을 위한 전문가 초청 간담회(한국농촌경제연구원)
 - 학계, 연구기관 등 전문가들로부터 객관적이고 합리적인 여론수렴을 위해 비공개로 개최
- 1993. 6. 10. 양정제도 개선을 위한 공청회(농협중앙회)
- 1993. 6. 22. 양정제도 개선을 위한 지방공청회(농협 충남 도지회)
- 1993. 6. 25. 양곡관리제도 개선(안) 보고(장관)
- 1993. 6. 26. 양곡관리제도 개선에 관한 주요발표 및 토론(농업경제학회, 양정국장 참석)
 - 양곡관리제도 개선의 기본방향과 주요 추진대책을 설명
- 1993. 6. 27. 양정제도개선 방안에 대한 토론회 개최(장관실)
 - KREI, 농협관계자를 참석시켜 양정제도 개선방안에 대한 토론회 개최
 - 부처간 원활한 협의를 위해 종합 Package화하여 정리하고 설득논리 개발 필요
 - 직접소득보전제도의 도입 필요성은 인정되나 사전 분위기 조성이 중요함
- 1993. 6. 30. 양정관련 협회장 간담회(장관 주재)
 - 양정관련 협회 및 단체의 애로 및 건의사항 청취
- 1993. 7. 1. 양정제도개선을 위한 정부측 구상 및 전문가 의견 수렴(당, 차관)
 - 최근 양정여건과 양곡관리제도 개선방안을 보고(차관)
 - 민간유통기능 활성화, 양곡관리기금 건전화, 농가소득 확보 및 수확기 농촌자금 사정 완화대책 등을 중심으로 보고

- 5~6월중 간담회, 공청회 등에서 제시된 주요 개선과제(부문별 30개 과제를 보고)

○ 1993. 7. 6. 양정개혁 시안 최종보고(장관)

- 산지쌀값의 과감한 지지(방출가 10% 인상, 계절진폭 10% 범위 내 허용, 민간의 자율미 사업지원, 미담용자제 도입, 미곡종합처리장의 직거래미 생산지원, 쌀 시장에 대한 행정규제 완화 등)
- 소비자 기호에 맞는 쌀 공급체계 확립(차등가격 구매제의 도입, 정부미의 공매제 확대, 도시영세민 계층에 대한 양곡교환권제 도입 등)
- 정부미 재고관리대책 추진(통일미 사료용 처분검토, 학교급식 등에 쌀 소비기반 구축)
- 남북통일과 식량안보에 대한 양곡수급관리대책 추진(적정 비축규모의 지속유지, 일정 수준의 농업생산기반을 계속 유지하여 수급안정 도모, 유사시 대비 정부 비축미의 수송·공급계획 마련 등)
- 양곡관리기금 건전화 5개년 계획 추진(1997년까지 기금 건전화 기반을 구축하고 2002년까지 양곡증권 완전상환 등)
- 양정개혁을 위한 관련제도의 종합정비(벼 구매예시제 실시, 양곡관리 조직 개편 및 전산화 추진, 직접소득보전제도의 도입검토)
- 1993 추곡수매대책과 관련, 방출가격 인상, 계절진폭 허용, 수확기 민간의 벼 매취사업 지원(2,000억 원 규모), 미곡종합처리장의 운영자금 지원(500억 원 규모), 미곡담보용자제의 도입을 위한 자금(2,000억 원 규모)지원 등의 특별 대책을 관계부처 협의 시 제시기로 함.

○ 1993. 7. 7. 양정개혁 최종시안 경제수석 보고

○ 1993. 7. 12. 경제기획원 차관계 최종시안 송부

- 7. 6. 장관께 보고한 양정개혁 방안을 관계부처 협의자료로 EPB 차관에 전달

- 1993. 7. 16 양정제도개선 시안 설명을 위한 기자간담회(장관)
 - EPB등 관계부처 협의 중에 있는 제도개선의 기본 골격을 설명하고 부처협의를 완료 되는대로 양곡관리제도 개선방안을 공식발표할 것임을 설명하고 공식발표 전까지 보도자제를 요청(total embargo)

- 1993. 7. 20. 양정제도개선 방안에 대한 제1차 관계부처 실무협의
 - 11:00 김정호 양정과장(EPB 농림예산담당관)
 - 14:00 원광식 양정국장(EPB 예산심의관)
 - 17:00 제2차관보(EPB 예산실장)
 - ※ 양곡관리기금 운영개선 방안을 중점적으로 논의(양곡증권 신규발행 중단, 기존 부채와 향후 양곡관리사업의 분리 등)

- 1993. 7. 21. 양정제도 개혁방안 설명을 위한 양곡유통위원회간담회(차관주재)
 - 7.6 확정된 양정개혁방안에 대한 농림수산부 안을 보고(양정국장)

- 1993. 7. 22. 양정제도 개혁방안 보고(경제수석, 제2차관보)
 - 양정제도 혁신대책, 1993 추곡수매 방안, 관련기관별 조치사항, 단계별 추진 전략을 보고
 - 양정개혁을 위한 중기과제(6개 과제)를 보고
 - ① 추곡수매가격 인상은 억제하고 방출가격은 단계적으로 인상하여 이중곡가차를 줄여나감(기금 결손 폭의 축소와 민간유통활성화 여건 조성)
 - ② 정부수매량을 계획기간 중 86만 4,000톤(600만 석) 수준으로 축소하되, 이익보완장치로서 수확기에 농협 등 민간에 의한 벼 매입능력을 계획적으로 높여나감.
 - ③ 고품질 쌀의 공급확대를 위해 미질에 따른 ‘차등가격 수매제’를 도입하고 ‘정부미 공매제’를 대폭 확대함.

- ④ 정부미의 재고관리를 위해 통일미의 가공·주정용 공급을 늘리고 대북한 쌀 지원을 적극 추진하여 1995년까지 통일미 재고를 완전 소진함.
- ⑤ 남북통일과 식량안보에 대비하여 1997년 이후에도 비축규모를 86만 4,000톤 (600만 석) 수준으로 유지하며 일정 수준의 생산기반을 적극 관리하여 수급 안정을 도모함.
- ⑥ 양곡관리기금의 결손문제 해결을 위해 양곡증권 발행규모를 1993년 수준으로 동결하고 2차에 걸친 기금 건전화 계획을 추진함.

○ 1993. 7. 23. 양정제도 개혁방안에 관한 협의(KREI 원장, 양정국장)

- 농림수산부안을 설명하고 자문을 요청

《보완사항》

- ‘추곡수매 차액 지급제’ 도입
- ‘양곡교환권제’에 대해서는 시범사업 실시 후 도입을 검토기로 함.
- 1989년산 통일미 일부의 사료용 처분을 검토
- 관계부처 협의과정에서 제기된 국회동의제 폐지문제, 양곡증권법 개정, 양곡관리기금과 양곡관리 특별회계와의 통합문제 등을 검토

○ 1993. 7. 30. 농림수산부의 양정개혁 방안(7. 12. 협의요청안)에 대한 EPB 실무의견 제시

- 농림수산부 안에 대해 EPB 담당 실·국별(예산실, 정책조정국, 물가국)로 검토의견을 제시
- 방출가격 인상, 계절진폭 허용, 통일미 고미의 사료용 처분, 양곡관리기금 건전화 방안, 기타 제도개선 분야에 대해서 EPB 내에서 통일된 의견을 제시하지 않음.

○ 1993. 7. 31. 양정제도 개선안 관계부처 협의(EPB 차관, 양정국장)

- 농림수산부안에 대한 통일된 의견 제시요청

○ 1993. 8. 2. 양정제도 개선안 협의(부총리, 장관, 경제수석)

○ 1993. 8. 4. 양정제도 개선 등에 대한 당정협의(장관, 국회농림수산위원장, 민자당 정책위원장)

○ 1993. 8. 9. EPB 의견 제시

《EPB안 요지》

- 1994년도 예산편성 방안과 관련 재정개혁과 예산절감 차원에서 양곡관리제도 개선에 대한 의견제시
- 농협을 통한 정부미 방출
- 농협의 차액지급수매방식 도입(농림수산부안 수용)
- 일정 범위 내에서의 계절진폭 허용(농림수산부 안을 일부 수정하여 제도도입 초년도에는 7% 수준의 진폭 허용)
- 신경제계획에 의거 양곡관리기금 폐지(농림수산부 안을 일부 수용하여 양곡증권 신규증액발행 중단 및 부족자금 전액 재정지원)

《EPB 의견에 대한 농림수산부 의견 제시》

- 현행 양곡관리기금을 존속시키되 기금 내 별도계정을 설치하여 운영
- 신규 수매 분 방출방식은 일시에 새로운 방출체계로 전환할 경우 부작용이 예상되므로 농협의 수용 여부를 감안, 부분적인 조정 필요
- 계절진폭은 1994년부터 10% 수준 허용
- EPB와 근본적인 견해차가 없는 만큼 합의된 내용을 중심으로 대통령께 보고하기로 함.

- 1993. 8. 4. 양정개혁 방안에 대한 농협 측과 사전협의(농협회장, 제2차관보)
 - 농협 차액지급 수매, 방출방식 전환 등 관계부처 간 협의된 양정개선 방안을 설명하고 농협의 협조를 당부
- 1993. 8. 16. 양정개혁 방안 보고(경제수석, 차관)
- 1993. 8. 17. 양정개혁 방안 사전설명(비서실장, 당 정책의장, 농수산위원장 등, 장관)
- 1993. 8. 18. 양정개혁 방안 국무총리 보고(장관)
- 1993. 8. 19. 양정개혁 방안 대통령 보고(장관)
- 1993. 8. 19 양정개혁 방안 발표(장관)
 - 농림수산부 대회의실에서 기자회견 형식으로 발표

3.3. 여론수렴을 위한 공청회

3.3.1. 주요 공청회 개요

가. 1993. 5. 13. 양곡유통위원회 간담회

- 양곡유통위원 및 정부관계자
 - 양곡유통위원회 : 김동희(위원장), 이봉주(충남 논산 연무단협장), 김종남(전남 강진), 김수호(경북 성주), 안길환(전북 김제), 인배환(공익문제연구소)

장), 박동진(소비자보호원 부원장), 전성자(소비자생활교육원장), 강봉순(서울대 농대교수), 장동섭(전남대 농대교수), 성배영(KREI 수석연구위원), 송대회(KDI 선임연구위원), 윤상준(전국 양곡상연합회장), 이재명(대한국물협회 전무), 윤호섭(간사)

※ 정기수, 김천주, 곽상경, 최철주, 최택만 위원은 불참

- 농림수산부 : 장관, 차관, 제2차관보, 양정국장, 양정과장

나. 1993. 5. 20. 농촌경제연구원 주최 전문가 초청간담회

○ 사 회 : 정일영(KREI원장)

○ 주제발표 : 김명환(KREI 식량경제실장)

○ 토론참석자 : 14 명

- 학 계 : 곽상경(고려대 교수), 김성훈(중앙대 교수), 이도성(서강대 교수)

- 정 부 : 김선옥(EPB 물가정책국장, 원광식(농림수산부 양정국장), 이영근(EPB 농수산예산담당관)

- 언 론 계 : 황민영(농어민신문 전무), 김문순(조선일보 논설위원)

- 생산자단체: 한성희(농협 이사), 이정찬(전농 사무처장)

- 유통업계 : 이재명(곡물협회 전무), 이광진(양곡상연합회 부회장)

- 정 당 : 전순은(민자당 전문위원)

- 소 비 자 : 전성자(소비자생활교육 원장)

다. 1993. 6. 10. 농협중앙회 주최 서울 공청회

○ 사 회 : 김동희(단국대 교수)

○ 주제발표

- 강봉순(서울대 교수) : 중·장기 쌀 수급여건의 변화와 농가소득 증대방안

- 윤호섭(KREI 연구위원) : 양정제도개선과 미곡유통시장 활성화 방안

○ 토 론 자

- 정창현(민자당 국회의원), 이규택(민주당 국회의원), 김정룡(농림수산부 제2

차관보), 김호탁(서울대 교수), 김완순(고려대 교수), 최철주(중앙일보 논설위원), 서원호(농협 조사부장), 윤승혁(남평 단협장), 장종익(전농 정책실장), 김천주(주부클럽 연합회장), 장원석(경실련 정책연구위원), 송대희(KDI 선임연구위원)

- 방 청 인 : 농업인, 소비자, 학계, 유통업계 등 300여 명

라. 1993. 6. 22. 농협 충남도지회 주최 대전공청회

- 사 회 : 장동섭(전남대 교수)
- 주제발표
 - 장재우(전북대 교수) ; 중·장기 쌀 수급여건의 변화와 농가소득 증대 방안
 - 류진춘(경북대 교수) : 양정제도개선과 미곡유통시장 활성화 대책
- 토 론 자 :
 - 원광식(농림수산부 양정국장), 박진도(충남대 교수), 이내수(농협 양곡사업부장), 유영훈(카톨릭농민회 사무국장), 이봉주(논산 연무단협장), 김형일(대한곡물협회)
- 방 청 인 : 농업인, 소비자, 학계 등 150여 명

마. 농정포럼 제2회 월례 세미나

- 사 회 : 권원달(충북대 교수)
- 주제발표 : 원광식(농림수산부 양정국장)
- 토론 참가자
 - 김명환(KREI 식량경제실장), 장원석(단국대 교수), 장재영(농협 양곡사업부 차장), 주우일(농수축산신문 논설위원), 양복기(양곡도매시장 관리사업소 차장), 강봉순(서울대 교수), 송봉규(대한양곡도매시장 대표이사), 김남진(전 민주당 정책실 전문위원), 이현우(한국식품연구원 쌀 이용연구센터 가공연구실장), 김영철(건국대 교수), 이상조(전 숙명여대 교수), 이정환(KREI 수석연구위원), 백만조(농업인), 안기옥(한국농어민신문 농산

부장), 유병서(성균관대 교수), 고영곤(농협 조사부 차장), 김충실(경북대 교수), 김종주(농림수산부 양곡관리과장)

3.3.2. 토론과정에서 제시된 주요 사항

가. 민간유통기능 활성화

- ① 수확기와 단경기간의 적정 계절진폭 허용
- ② 정부미 방출가 인상
- ③ 미곡종합처리장 중심의 유통혁신 및 설치 확대
- ④ 고품질 쌀의 가격차별화(고품질 쌀에 대한 행정지도 완화)
- ⑤ 양곡도매업과 가공업에 대한 행정규제 완화
- ⑥ 양곡도매시장기능 활성화
- ⑦ 양곡시장에 선물거래제 도입
- ⑧ 쌀의 포장규격화 추진(포장등록제 등)
- ⑨ 쌀의 품질인증제 확대 도입
- ⑩ 생산자 단체의 쌀 유통 참여 확대
- ⑪ 건조, 저장, 가공, 포장 등 수확 후 관리기술 개발
- ⑫ 쌀을 물가관리지수 대상에서 제외

나. 수매·방출제도

- ⑬ 미질별 차등수매제 도입
- ⑭ 중장기 수매예시제 도입
- ⑮ 국회동의제 폐지
- ⑯ 양곡유통위원회 기능 강화
- ⑰ 시차별 차등가격 수매제 도입
- ⑱ 수매검사 규격 강화
- ⑲ 농업진흥지역 우대 수매

- ⑳ 정부미의 시가 공매제 확대
- ㉑ 절대 빈곤층에 대한 양곡교환권제 도입
- ㉒ 미곡담보융자제 실시
- ㉓ 직접 소득보전제도 도입
- ㉔ 미국식 가격지지정책(부족불 보전제도) 도입

다. 양곡관리기금 운용의 건전화

- ㉕ 이중곡가제 개선(수매, 방출가격차의 단계적 축소)
- ㉖ 양곡관리기금에 대한 재정지원 확대
- ㉗ 수매량의 적정화
- ㉘ 양곡증권 신규발행 중단
- ㉙ 고리의 양곡증권을 저리채로 전환

라. 수급 및 재고관리

- ㉚ 중장기 자급목표 설정(식량자급률 100% 유지)
- ㉛ 식량자급 대책(진흥지역 확대, 적정 논면적 확보 등)
- ㉜ 양질미 생산·유통체제 확립
- ㉝ 쌀 생산비 절감(영농기계화, 경영 규모확대, 재배기술 개발 등)
- ㉞ 휴경보상제 도입
- ㉟ 정부미 적정 재고관리
- ㊱ 통일미 재고 조기처분(대북반출, 사료용 등)
- ㊲ 통일미 재고소진 후 가공용 쌀 공급 방안 강구
- ㊳ 남북통일을 대비한 수급관리 대책 마련
- ㊴ 학교 급식 확대

3.3.3. 주요 쟁점사항

가. 수매량·수매가

생산자 측은 수매가의 지속적인 인상보다는 수매량의 확대에 더욱 관심이 많았으며, 특히 방출가격 인상, 쌀값의 계절진폭이 허용되어 민간유통기능이 활성화가 되지 않고는 수매량 축소 등은 받아들일 수 없다는 입장이었음.

학계, 언론계 등은 정부 재정 여건, 재고수준 등을 고려하여 수매량의 단계적 감축에 대해서 그 필요성을 인정하면서도 민간유통활성화가 병행되어야 함을 강조함.

나. 방출가격 인상, 쌀값 계절진폭

대부분의 토론자들은 민간유통기능을 위축시키는 현행 정부의 쌀값 관리정책을 비판하고 방출가격의 대폭인상과 10~15% 수준의 쌀값 계절진폭 허용이 필요함을 강조하였으며, 소비자 대표들도 미질만 개선된다면, 어느 정도의 쌀값 인상으로 인한 가계부담은 수용하겠다는 입장이었음.

다. 향후 쌀 수급전망

학계, 언론계 대표들은 현재의 쌀 가격정책이 지속되는 한 당분간 쌀 수급은 안정될 것으로 전망하고 있는 반면에 생산자 대표들은 영농 여건의 악화 등을 고려할 때 향후 쌀 수급이 불안할 것으로 전망하고 농업진흥지역 지정 확대, 영농기계화와 경영규모 확대가 필요함을 주장하였음.

라. 미곡종합처리장 설치

생산자 측은 미곡종합처리장 설치자금 지원 확대와 생산자 단체 중심으로의 설치를 강조하고, 특히 미곡종합처리장을 산지 쌀 유통의 핵심체로 발전시켜 나가기 위해서는 농가와의 계약재배, 원료곡 확보 등 운영 효율화를 위한 지원을 강화해 줄 것을 요청하였음.

학계, 언론계는 미곡종합처리장의 기능과 기존 도정시설의 과잉문제를 고려하여 신중한 추진을 강조하였으며, 특히 민간유통업계의 경우, 미곡종합처리장 설치에 생산자단체 외에 기존 도정업계 등 민간의 참여 확대를 요구하였음.

마. 진흥지역 우대수매

학계, 언론계 등은 농업구조개선대책의 원활한 추진을 위해 진흥지역 우대수매가 불가피하다는 입장이었으나, 생산자 측은 타 지역과의 형평성, 쌀자급을 위한 측면에서 비진흥지역에 대하여도 수매에 있어 상당한 고려를 해야 한다는 입장을 표명하였음.

바. 직접소득 보전제 도입

농업경제학자들은 쌀의 공공재적 성격을 고려하여 벼농사의 지속적인 유지를 위해 도입 필요성을 강조한 반면, 언론계, 일반 경제학자, 예산당국은 투자재원의 효율성 측면에서 이를 반대하였으며, 도입 시에도 중장기적인 과제로 신중히 검토되어야 할 것임을 강조하였음.

사. 추곡수매 국회동의제

생산자 측에서는 농가소득 보장, 행정부의 독주방지 등을 위해 기존 국회동의제의 유지를 주장한 반면, 언론계, 일반 경제학자들은 수매의 정치쟁점화 방지와 외국사례 등을 감안하여 기존 국회동의제의 폐지를 주장하였음.

3.3.4. 의견수렴 결과

수차에 걸친 간담회, 공청회 등 여론수렴 결과, 기존 양정여건의 어려움과 양곡관리제도 개선의 필요성에 대해서는 어느 정도 인식을 같이 하고 있었으나, 정부가 추진하고 있는 양곡관리제도 개선에 대해서는 생산자인 농업인들의 경우, 단순히 수매량 축소, 수매가 인상억제를 추진하기 위한 의도로 잘못 인식되는 경향이 있었다.

양곡관리제도의 근본적인 개선을 위하여 현행 이중곡가제가 추구하고 있는 농가소득 지지와 물가안정이라는 상반된 정책 목표 간의 조화를 이룰 수 있도록 국민경제 전체 차원의 문제해결 노력이 필요하다는 점에 공감하고 있었다.

생산자인 농업인들의 경우, 방출가격 현실화, 쌀값의 계절진폭 허용 등 민간유통 여건이 마련된 상태에서 기존 수매제도가 개선되어야 함을 강조하고, 이러한 전제가 없이 고통분담 차원에서 방출가격 동결이나 수매가 인상 자체 요구는 농촌 현실을 고려할 때 설득력이 없음을 주장하였다.

양곡관리제도 개선을 위해서는 무엇보다도 이중곡가제의 개선, 민간유통활성화 등이 우선적으로 이루어져야 한다는 점에서는 대부분 의견을 같이 하고 있었으나, 구체적인 실천 방안에 대해서는 이견이 적지 않았다.

양질미 생산유도를 위한 미질별 차등수매제 도입, 미곡종합처리장을 통한 산지유통개선, 쌀의 품질규격화 등에 대해서는 토론과정에서 이견이 별로 없었으나 미곡종합처리장 설치 및 운영방법에 대해서는 다소 이견이 있었다.

진흥지역 우대수매 방안 등 농업진흥지역과 비진흥지역에 대한 차등화 방안에 대해서는 타 지역과의 형평성 문제를 제기하고 향후 쌀 자급을 우려하는 목소리가 컸다.

방출가격 현실화, 쌀값의 계절진폭 허용에 대해서는 생산자인 농업인, 학자 등 토론자 대부분이 이의 필요성을 크게 제기하였고, 소비자 대표도 미질만 개선된다면 가격상승에 따른 어느 정도의 가격부담은 질 용의가 있음을 표명하였다.

국회동의제 등 현행 수매 결정절차에 대해서는 수매예시제도 도입 주장이 우세하였으며, 국회동의제 폐지에 대해서는 찬반양론이 대립되었으며, 직접소득보전제도 도입에 대해서는 투자의 효율성 측면, 농가소득지지 측면에서 찬반양론이 있었다.

양정제도 개선을 위한 여론수렴 결과를 종합해 볼 때 현행 양곡관리제도의 근본적인 개선을 위해서는 ① 정부뿐만 아니라 생산자인 농업인, 소비자의 적극적인 노력이 필요하며, ② 쌀값의 계절진폭 허용 등을 통해 민간시장이 제 기능을 발휘할 수 있는 여건 조성이 시급하며 정부의 수매제도도 이러한 민간유통활성화와 함께 개선되어야 할 것이며, ③ 이를 위해 중장기적인 제도 개선

의 방향을 정립하고 실천 가능한 과제부터 단계적으로 추진하는 것이 바람직할 것이라는 의견이 대부분이었다고 할 수 있었다.

3.4. 양정개혁 방안 주요내용

정부가 1980년대 후반 이후 누적된 양정의 구조적 문제점을 해결하기 위해 광범위한 여론수렴 등을 거쳐 마련한 양정개혁방안의 구체적 내용은 아래 일곱 가지 정도로 정리할 수 있다(※편집자 주 : 아래 내용은 1993년 8월 19일 당시 허신행 농림수산부장관이 농림수산부 대회의실에서 기자회견 형식으로 발표한 발표문 내용 중에서 발췌한 것임).

첫째, 쌀값 지지와 농가의 쌀 판로확대를 위한 민간유통 활성화 여건 조성에 중점을 두었다. 우선 민간의 쌀에 대한 수집 및 보유동기를 제공할 수 있도록 적정 규모의 계절진폭을 허용하여 민간유통기능을 활성화시켜 나가고자 하였으며, 이를 위해 수확기 기준으로 이듬해 단경기에는 10%, 수확기에는 3% 범위 내에서 계절진폭이 허용될 수 있도록 하고 초년도에는 물가의 영향을 감안하여 단경기 7%, 수확기 5% 범위 내에서 운용하며 시중 쌀값이 계절진폭을 초과할 경우 정부미 방출의 신속적인 운영을 통하여 가격안정을 도모해 나가기로 하였다. 수매에 있어서도 농가경제의 어려움과 한계상황에 달한 재정 여건을 감안하여 정부의 직접수매와 농협수매를 포함하여 전체 수매량을 예년 수준을 유지해 나가기로 하였다. 농협수매 가격은 정부수매와 같은 가격으로 하여 농가입장에서는 정부수매와 동일한 효과를 가져오게 하면서, 수매가와 시가와의 차액을 정부가 농협에 보전하는 차액지급 방식을 도입하도록 하였다. 또한 수확기 민간에 의한 벼 매입능력을 높여주기 위해 수확기 민간유통업체에 벼 매입자금을 융자 지원하는 방안을 검토하고 신지 쌀 유통의 핵심체로 육성하고 있는 미곡종합처리장에 저리자금을 융자 지원하여 수확기 홍수출하로 인한 산지쌀값의 하락을 방지토록 함과 아울러 연말연시 농어촌의 자금수요를 충족시키기 위하여 벼를 담보로 한 ‘미곡담보융자제’의 도입도 민간유통

활성화와 함께 추진해 나가기로 하였다.

둘째, 가격조절용 정부미 방출업무를 농협으로 이관하여 쌀 가격관리에 대한 정부의 개입을 대폭 줄여나가도록 하였다. 그동안 정부에서 담당하여 온 가격조절을 위한 정부미 방출업무를 농협으로 이관하여 1993년산 수매시 부터 일정 계절진폭 범위 내에서 품질과 시장수요에 맞추어 자율적으로 판매토록 함으로써 생산자단체의 쌀 유통 참여를 대폭 확대하고 정부는 일정 수준 이상으로 쌀값이 상승할 때만 개입하도록 하였다. 그리고 정부가 쌀 시장에 개입할 경우에도 지금까지 정가방출 위주의 판매방식을 품질에 따른 가격차별화가 이루어지도록 하였다.

셋째, 과잉재고에 따른 정부미 재고관리 대책을 지속적으로 추진해 나가기로 하였다. 당시 정부가 보유하고 있는 통일미 재고 106만 6,000톤(740만 석)에 대하여는 가공·주정용 공급 분 28만 8,000톤(200만 석)을 포함하여 매년 43만 2,000톤(300만 석) 수준을 지속적으로 공급하여 1995년까지 완전 소진하기로 하였다. 아울러, 이상기후로 인하여 쌀 생산이 감소할 경우에도 정부가 보유하고 있는 일반미 재고(1993년 7월 말 당시 112만 톤 보유)를 활용하여 쌀 수급에 차질이 없도록 하였다.

넷째, 남북통일과 식량안보에 대비한 양곡수급관리대책을 수립·추진키로 하였다. 빈번하게 발생하는 기상이변과 통일문제는 쌀 수급관리에 있어서 중요한 정책변수로 작용할 것으로 예상됨에 따라 정부미 재고를 1997년까지 86만 4,000톤(600만 석 수준)으로 감축하되, 1997년 이후에도 남북통일과 식량안보에 대비하여 적정 수준의 정부미 재고를 유지해 나가기로 하였다. 아울러, 농업진흥지역을 중심으로 생산기반을 조기에 완비하는 등 농업생산기반을 계속 유지하여 쌀의 안정적 생산을 도모하고, 통일 후 북한의 쌀 부족량을 1~2년간은 남한의 비축미로 충당하며, 그 이후에는 초다수성 슈퍼쌀 등을 개발 보급하여 지속적인 쌀 자급을 유지해 나가기로 하였다.

다섯째, 기존 양곡관리기금의 운용방식을 전면 개편하기로 하였다. 대부분 증권발행에 의존하고 있는 양곡관리제도를 양곡관리기금과 완전히 분리하여 운용하기로 하였다. 즉, 1993년 말까지 증권발행 잔액 6조 3,000억 원, 정부재고

178만 6,000톤(1,240만 석)으로 대표되는 기존의 양곡관리기금은 청산 계정적 성격으로만 운용하는 한편, 1992년 국회 동의 시 허용된 5조 2,000억 원의 증권과 이를 상환하기 위한 증권발행 이외에는 일체의 신규발행을 중단하고, 1994년 이후 정부양곡관리에 필요한 모든 비용은 완전히 일반 재정에서 조달해 나가기로 하였다.

여섯째, 이러한 양정개혁 방안의 원활한 추진을 위하여 관련 조직과 제도를 종합적으로 정비해 나가기로 하였다. 농가의 예측 가능한 영농과 원활한 수매가 이루어질 수 있도록 수매량과 수매가격을 미리 정하는 수매예시제를 도입하고, 정부 수매량 배정기준도 원칙적으로 생산량 기준으로 체계화하고 농업진흥지역에 대한 수매우대 방안을 강구해 나가기로 하였다. 아울러, 양정제도 개선과 병행하여 기존 양정조직도 여건 변화에 맞추어 개편하고 양곡관리에 대한 전산화를 추진하여 양곡관리의 효율화를 도모해 나가기로 하였다.

마지막으로, 쌀 생산 농가의 소득증대 방안을 강구해 나가기로 하였다. 벼농사의 규모화와 위탁영농회사의 활성화로 생산비를 대폭 절감토록 하고 생산단계에서 수확, 산물수매, 저장·가공에 이르기까지 벼농사의 기계화 일관작업을 추진하며, 양질미 생산을 통한 쌀의 품질 고급화를 도모해 나가기로 하였다.

<해설자료>

양정개혁 방안⁶¹

1. 양정문제의 실상

우리 경제발전 초기에 크게 기여해온 양곡관리제도는 최근 여건이 변화함에 따라 운영의 비효율성으로 농민이나 소비자에게 주는 효과는 감소하면서 정부에 엄청난 재정부담을 안겨주고 있음.

<농민입장>

- 쌀 생산량의 20~25%를 정부가 수매하지만 방출가 통제로 민간유통기능이 위축된 결과 농가 소비분을 제외한 60%의 시장 출하분은 제값을 받지 못하고 있는 실정임.

	'90	'91	'92
- 수 매 가(A)	111,410원/80kg	119,210	126,360
- 방 출 가	92,000	96,600	96,600
- 산지가격(11월)(B)	91,834	95,477	98,034
- 격 차(A - B)	19,576	23,733	28,326

- 방출가의 연중 평균화로 시중 쌀값이 보관료, 금리 등의 비용도 충족시키지 못하여 상인들이 수확기에 쌀을 사들이지 않기 때문에 농민들이 정부 외에는 쌀을 팔기도 어려운 형편임.

<소비자 입장>

- 수매·방출가격이 미질에 따라 차등화가 되어있지 않아서 소비자들은 값을 더 주고도 양질미를 구하기가 어려움.

- 정부미의 평준화된 저가방출은 오히려 부정유통의 소지를 제공하여 양질미 유통을 저해하고 있음.

〈정부입장〉

- 국회동의제 채택('88년)이후 수매가 인상과 수매량 증대로 양곡관리기금 결손이 계속 확대되어 왔음.
 - 기금결손: ('88)2,533억 원 →('92)1조 3,812억 원
- 기금 결손보전과 수매 확대에 따른 자금조달을 고리의 양곡증권으로 충당한 결과, '93년 말 기준 발행규모가 5조 원을 상회하여 증권소화 자체가 한계에 달하고 있음.
 - 증권발행은 결국 당대의 빚을 차세대로 전가시키는 결과를 초래하게 됨. 따라서, 생산자와 소비자 모두에게 실질적인 도움이 되고 한계상황에 달한 양곡관리기금 운영을 정상화할 수 있도록 양정제도 전반에 걸친 과감한 개혁이 요구되고 있음.

2. 양정제도의 개혁 방안

- 정부수매와 민간유통기능의 조화를 통하여 쌀 생산농가의 실질소득을 지지
 - 쌀값의 계절진폭을 허용하고 민간에 의한 수확기 벼 매입능력을 높여 민간유통이 살아날 수 있는 여건을 조성하고
 - 이를 통하여 전체 생산량의 60%에 달하는 농가의 실장출하분이 정상적인 가격형성이 이루어지도록 함.
- 부족시대에 도입된 현행 수매·방출제도를 시장원리에 맞는 효율적인 제도로 전환
 - 정부미 방출을 획일적인 정가방출에서 농협을 통한 자율판매방식으로 전환하고
 - 미질에 따른 차등가격 수매제와 시장기능을 활용한 공매제를 단계적

으로 도입

- 양곡증권에 의존하고 있는 현행 양곡관리기금 운용체계를 과감히 개편하여 앞으로의 양곡관리는 재정지원에 의한 새로운 회계방식으로 운용
 - 현행 양곡관리기금은 누적된 부채를 정리하기 위한 청산계정적 성격으로 운용

가. 민간유통 활성화 여건 조성

(1) 쌀값의 계절진폭 허용

- 민간상인들의 수확기 벼 구매와 보유동기가 일어날 수 있도록 쌀값 관리에 있어 일정 수준의 계절진폭을 허용하며
 - 수확기 산지가격을 기준으로 이듬해 단경기에 10%, 수확기에 3% 범위 내에서 쌀값의 등락이 이루어지도록 하고,
 - 제도도입 초년도에는 물가영향을 감안하여 단경기 7%, 수확기 5% 상승을 허용
- ※ 산지쌀값 계절진폭 : ('90)13.5% → ('91)4.8% → ('92)3.8%
- 시중 쌀값이 계절진폭 허용 범위를 초과할 경우에는 정부미 방출을 통하여 가격안정을 도모해 나가겠음.

(2) 농협수매에 대한 '차액지급제' 실시

- 정부의 직접수매와 함께 농협을 통한 수매를 확대하여 전체 수매량은 예년 수준을 유지해 나가며
- 농협수매도 정부 수매가로 사들이되, 수매가와 시가와와의 차액은 정부가 농협에 보전함. <예> 수매가 12만 6,000원/가마, 수확기 산지 쌀값 10만 1,000원/가마 → 차액 2만 5,000원 보전

(3) 수확기 민간유통업계에 벼 매입자금 지원

- 민간유통기능을 활성화하기 위하여 민간유통업계에 저리의 벼 매입자금을 융자 지원하는 방안을 검토하고
 - 정부수매량, 재정 여력을 감안하여 지원규모와 지원조건을 결정
 - ※ 현재 농가출하 물량의 60~70%가 영세한 임가공공장에 의해 처리
- 산지 쌀 유통의 핵심체로 육성하고 있는 미곡종합처리장에 대해서는 원료곡 확보를 위해 저리의 운영자금을 지원함.
 - 개소당 쌀 가공처리능력 : 연간 4만 석
 - ※ 미곡종합처리장 : 수확 후 건조, 보관, 도정, 판매의 일관처리로 미질향상과 산지 쌀 유통혁신을 기하기 위하여 1991년부터 건설 중('92: 32개소)

(4) 「미곡담보융자제」 도입 검토

- 연말연시의 농촌자금 수요를 충족시키고 수확기의 쌀 홍수 출하를 방지하기 위하여 벼를 담보로 하는 미곡담보융자제 도입을 검토하되
 - 호당 일정량의 한도 내에서 기준가격의 80~90% 수준을 저리융자
 - 농민은 시황에 따라 자율적으로 담보곡을 처분하여 융자금 상환
- 도입 시기는 민간유통기능이 활성화된 이후에 결정함.

나. 정부미 방출방식의 획기적 전환

(1) 농협을 통한 가격조절용 정부미 방출 실시

- 금년 수매부터 농협이 정부 수매곡을 방출가로 외상 인수하며,
 - 인수량의 50%는 신곡, 50%는 구곡으로 함.

현행방식

- 정부방출가로 정부가 직접 방출
- 농협은 일반도정업체와 동일한 자격으로 참여

개선방식

- 정부방출가로 농협에 인도
- 농협은 일정한 가격진폭 범위 내에서 자기 계산하에 판매

- 농협은 일정 계절진폭 범위 내에서 자율적으로 판매함.
- ※ 농협의 방출업무를 효율적으로 추진하기 위하여 농협에 “쌀 유통 대책반”을 한시적으로 설치·운영

(2) 시장원리에 입각한 「공매제」의 실시

- 가격조절을 위해 정부미 방출이 필요한 경우, 정가방출 위주의 판매방식에서 공매방식으로 전환하여 품질에 따른 가격 차별화를 유도하겠음.
- ※ '92 가격조절용 정부미 방출 : 521만 석

다. 정부미 방출방식의 획기적 전환

(1) 통일비의 가공·주정용 처분 확대

- 앞으로 가공·주정용 200만 석을 포함하여 연간 300만 석 정도를 공급함으로써 1995년까지 재고의 대부분을 처분하겠음.
- 1993년 7월 말 현재 통일미 재고는 740만 석(전체 재고량의 49%)수준임.
- 연차별 공급량: ('93 하반기) 150만 석→('94)300→('95)300

(2) 일반미 재고는 벼 수확감소에 대비 쌀 수급안정에 활용

- 일반미 재고는 금년 수확기 전('93. 10월 말)까지 600만석 수준이 되겠으며
- 금년 작황이 감소되더라도 일반미 재고량을 최대한 활용함으로써 쌀 수급안정에 차질이 없도록 하겠음.

(3) 남·북 교류 진전에 따라 대북한 쌀 반출 추진

- 남·북 교류에 대비하여 필요 시 대북 쌀 반출이 이루어질 수 있도록 통일미 재고관리에 신중을 기하겠음.

라. 남·북 통일과 식량안보에 대비한 양곡관리 수급대책 추진

- 최근의 빈번한 기상이변과 남·북한 통일문제는 앞으로의 쌀 수급관리에 있어 중요한 정책변수임.
- 또한, 북한의 쌀 생산 부족으로 통일 시 약 700만 석의 추가수요가 발생할 전망이다.

(1) 통일에 대비하여 적정 비축규모 계속 유지

- ‘97년까지 정부미 재고를 600만 석 수준으로 줄여 나가되, 1997년 이후에도 통일에 대비하여 적정 수준을 비축함.

	식부면적	10a당 단수	생산량	소비량	과부족
· 남 한	1,157천 ha	456kg	3,700만 석	3,660	40
· 북 한	616	295	1,260	2,030	△770

(2) 일정 수준의 농업 생산기반을 계속 유지하여 수급안정 도모

- 진흥지역의 생산기반을 조기에 완비하여 쌀 생산능력을 높여 나가고
- 북한의 쌀 부족 문제 해결을 위해 통일 후 1~2년간은 남한의 비축미로 충당하며, 통일 후에도 초다수성 벼(수퍼쌀) 재배를 통해 자금을 유지해 나감.

마. 양곡관리기금 운용방식의 전면 개편

- 앞으로의 양곡관리는 새로운 계정에서 새로운 방식으로 추진

(1) 기존 양곡관리기금 결손의 청산

- 1993년 말까지 양곡증권 발행잔액 6조 3,000억 원, 정부미 재고 1,240만 석으로 대표되는 현행 양곡관리기금은 청산계정적 성격으로 운영하겠음.
 - 기존 부채는 정부미 재고처분을 통해 우선 상환하고
 - 한은차입금 1조 6,000억 원에 대해서는 특별 상각처리 방안을 강구하며

- 나머지 부채는 세계잉여금 또는 재정에서 단계적으로 상환하여 해결

(2) 새로운 계정의 운용 방안

- 양정개혁 방안에 의한 정부양곡 수급관리는 1994년부터 별도 계정을 통해 운용해 나감.
- 새로운 양곡관리 운용과정에서 발생하는 모든 비용은 재정에서 해결함.
- 1992년 국회동의 시 허용된 5조 2,000억 원의 증권과 이를 상환하기 위한 증권 발행 외에는 일체의 새로운 양곡증권 발행은 중단하겠음.

바. 양정여건 변화에 따른 조직 및 제도 정비

(1) 양곡관리 조직개편 및 전산화 추진

- 양정제도 개선과 여건 변화에 부응할 수 있도록 현행 양정조직을 개편하겠음.
- 정부양곡에 대한 수매·방출 및 재고상황 등의 관리업무를 조속히 전산화하여 업무처리의 능률을 높임.

(2) 벼의 ‘차등가격수매제’ 실시

- 양질미 생산을 촉진하기 위해 1993년산 추곡수매부터 산지와 품종에 따른 미질별 구분수매를 우선 실시하고, 1996년 이후 미질별 차등가격수매제를 도입하겠음.

(3) ‘수매예시제’ 도입과 수매량 배정 기준의 개선

- 예측 가능한 영농과 원활한 정부수매가 이루어질 수 있도록 일정기간(예: 2~3년)을 정하여 사전에 수매량과 수매가격을 결정하는 수매예시제를 도입함.
- 정부수매량 배정 기준도 원칙적으로 생산량을 기준으로 체계화하고, 진흥

지역에 대한 수매 우대 방안을 강구함.

사. 쌀 생산농가의 소득증대 방안 강구

(1) 벼농사의 규모화와 위탁영농의 활성화로 생산비를 대폭 절감

- 영농조합법인, 작목반, 위탁영농회사 등 생산조직을 중심으로 한 벼농사의 규모화를 추진하고,
- 경지 재정리, 교환·분합 등 생산기반을 조기 정비함.

(2) 벼농사의 기계화 일관작업 추진

- 직파재배, 공동시비 및 방제, 기계수확, 산물수매·저장·가공의 자동화 등 기계화 추진
- 1996년까지 벼농사의 기계화를 완료

(3) 양질미 생산을 통한 쌀의 고급화 추진

- 지역별로 얼굴 있는 쌀의 생산 장려
- 품질별 포장규격의 다양화로 상품가치 제고

(4) 잔여 노동력의 대체작목 개발

- 새로운 성장작목 개발로 쌀 소득 보완

(5) UR등의 상황변화에 따른 직접소득 보전 방안 도입 검토

- 쌀의 공공재적 가치(홍수조절, 환경보전 등)에 대한 보상제도
- 선진국(미국 등)의 부족불제도(시가가 기준가 이하시 차액을 보전)

61 우리의 양정제도에 관심이 있는 분들과 앞으로 양정을 담당하게 될 정책 담당자들에게 귀중한 자료로 남기기 위해 1993년 8월 19일 대통령께 보고하고 발표한 한국 양정사의 주요한 전환점이 된 양정개혁 방안의 최종 원안임.

3.5. 양정개혁 방안의 성과와 과제

민간유통활성화 여건 조성과 정부미 방출방식의 획기적 전환에 중점을 둔 양정개혁방안이 추진되면서 쌀값의 계절진폭 확대 허용과 농협수매에 대한 ‘차액지급수매제’ 실시, 수확기 민간유통업계에 대한 벼 매입자금 지원, 농협을 통한 가격조절용 정부미 방출, 정부양곡의 공매제 실시 등은 차질 없이 추진되었으며, 다만, 민간유통기능이 활성화된 이후 도입키로 한 ‘미곡담보유자제’는 벼의 담보설정, 보관, 관리, 융자금 수준 등에 대한 문제로 시행되지 못하였다.

민간유통활성화를 위한 양정개혁 방안 추진으로 쌀값의 인위적 조절이 감소함에 따라 보관비, 금리 등이 쌀값에 반영되어 수확기 대비 단경기 쌀값 진폭이 1993년 3.2%에서 1994년 7.1%, 1995년 11.2%, 1996년 14.1%로 점차 확대되어 시장가격이 존중되면서 수매가격과 산지가격의 차도 점차 줄어들게 되었다. 또한, 정부양곡의 공매제 도입 결과 공매곡의 산지별, 품종군별 가격차가 확대되고 정부양곡 판매가격이 산지시장가격에 근접하게 되어 시장의 수급실세를 반영하는 등 쌀 시장의 가격형성기능이 전반적으로 향상되었다.

아울러, 쌀값의 계절진폭 허용으로 농가와 유통업자의 벼 보유동기가 커져서 추곡수매량이 감소함에도 불구하고 산지 쌀값이 상승하고, 양곡매매업 허가제를 신고제로 전환하여 양곡 도·소매업의 경쟁구조를 조성하고, 미곡종합처리장이 소비자와 직거래하는 물량이 많아지면서 쌀의 유통마진도 점차 줄어들게 되었다<표 4-15 참조>.

<표 4-15> 쌀 유통마진 추이

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

자료 : 한국농촌경제연구원. 1997.3. 쌀산업정책의 평가와 과제(토론회 주제발표자료).

미곡종합처리장 사업 추진으로 수확 후 벼 관리비용이 절감되기 시작하였으며, 규격화된 고품질 쌀 생산으로 소비자 만족도도 점차 높아지게 되었다. 또한, 정부양곡 방출방식이 공매제도에 의한 시가방출 방식으로 전환됨에 따라 양정개혁이전 80kg 가마당 결손이 3만 1,680원까지 확대되었으나, 1995년산의 경우 8,680원으로 축소되는 등 정부의 매매결손도 감소하게 되어 이중곡가제에 의해 1993년까지 급격히 증가하던 양곡매출 손실이 줄어들고 일반회계에서 재정보전이 늘어나는 등 양곡관리재정의 건전화에도 기여하게 되었다<표 4-16 참조>.

<표 4-16> 양곡관리 결손추이

단위 : 억 원

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

자료 : 한국농촌경제연구원. 1997.3. 쌀산업정책의 평가와 과제(토론회 주제발표자료).

이러한 쌀의 민간유통 활성화로 1993년 이후 수매가격은 동결되었지만 산지 쌀값이 상승한 결과 농가의 쌀 조수입은 오히려 증가함으로써 쌀 생산농가의 실질적인 소득증가에도 어느 정도 기여하게 되었다<표 4-17 참조>.

그러나, 양정개혁 방안으로 정부양곡의 판매가격은 시장원리에 따라 결정되었음에도 불구하고 수매는 품종, 미질에 구분 없이 전국적으로 단일가격으로 이루어져 소비자의 선호도가 생산자에게 전달되지 못하였고 수매량과 수매가격이 여전히 수급상황이나 시장가격과 관계없이 정치적으로 결정되는 정부수매제도의 한계가 해결되지 못하였으며, 물가불안 시 쌀값정책이 정부의 물가안정정책수단의 하나로 쌀 가격안정을 위한 정부의 공매과정개입을 초래하여 쌀 시장의 왜곡현상이 종종 발생하였으며, 미곡종합처리장 사업의 경우에도 건조, 저장시설의 부족현상이 나타나게 되고, 정부의 벼 매입자금 지원에도

불구하고 현금매입방식에 따른 수확기 미곡종합처리장의 벼 매입자금 부족 문제로 수확기에 농가와 미곡종합처리장 간의 벼 매입문제를 둘러싼 갈등이 지속되었으며, 산지, 연산별 쌀의 혼합 또는 둔갑유통이 빈발하여 소비자의 신뢰를 저해하는 등 많은 과제를 갖게 되었다.

<표 4-17> 쌀 생산의 조수입 변화

연 산	1991	1992	1993	1994	1995	1996
수확기산지쌀값	95,491	98,061	101,474	105,111	125,621	136,463
수매가격(원/80kg)	119,210	126,360	132,680	132,680	132,680	137,990
생산량(천 톤)	5,384	5,331	4,750	5,060	4,695	5,323
수매량(천 톤)	1,222	1,382	1,437	1,512	1,375	1,267
시장관매조수입(억 원)	49,679	48,405	42,023	46,617	52,133	68,914
수매분 조수입(억 원)	18,209	21,829	23,833	25,077	22,804	22,113
총미곡 조수입(억 원)	67,888	70,234	65,856	71,694	74,937	91,027

자료 : 한국농촌경제연구원. 1997.3. 쌀산업정책의 평가와 과제(토론회 주제발표자료).

어느 제도나 정책도 항상 완전할 수 없으며, 시대상황이 바뀌면 부단히 보완 발전되어야 제도의 실효성을 거둘 수 있게 된다는 점에서 양정개혁 방안도 예외일 수 없었으며, 새로운 환경변화에 맞게 보완해 나가야할 숙제를 안고 있었다. 정부수매제도에 대한 근본적인 한계, 쌀값의 계절진폭 허용과 정부의 물가안정 간의 갈등 문제 등이 양정의 딜레마로 작용하면서 2004년 쌀의 관세화 유예를 계기로 정부수매제도의 폐지와 시가매입을 통한 ‘공공비축제’ 도입 등 양정제도의 새로운 일대 전환이 이루어지게 된다.

제 5 장

UR 협상 타결과 쌀산업 경쟁력 제고 (1994~1998년)

■ 집필_김정호 감수_이상길, 윤장배

1. 쌀산업 경쟁력 제고와 증산 시책

1990년대의 최대 화두는 우루과이라운드(UR) 협상이라고 해도 과언이 아니다. UR 협상은 세계무역규범을 재정립하는 데 목표를 두고 1986년 9월에 출범하여 1990년 말을 타결 시한으로 잡았으나, 회원국들의 이해 관계가 얽혀 큰 진전을 보지 못하였다. 그 후 1993년 12월에 미국과 유럽연합(EU) 간에 주요 쟁점에 대한 합의가 이루어지면서 1993년 12월 15일에 비로소 7년여의 협상을 마무리할 수 있게 되었다.

UR 협상이 타결되자 국내 농업에는 엄청난 위기감이 몰려왔다. 무엇보다도 농산물이 다자간 협상의 대상에 포함됨으로써 농업도 교역자유화 시대가 시작되었다는 충격이 컸다. 특히 쌀은 관세화에 의한 수입개방을 10년간 유예받기는 하였으나, 최소시장개방(MMA) 조건으로 부분 개방하게 되었다.

이에 정부는 개방화에 대비하기 위한 특별대책을 수립하였다. 1992년에 수립된 ‘농어촌구조개선대책’(1992~2001)을 보완하여 1994년 6월에 ‘농어촌발전

대책 및 농정개혁방안'을 수립하였으며, 특히 쌀에 대해서는 '쌀산업 경쟁력제고 대책'을 발표하였다. 그리고 1996년 6월에는 '쌀산업 발전종합대책'을 수립하여 국민의 기호에 맞도록 쌀을 고품질화하면서 안정적으로 공급될 수 있도록 일정 수준의 벼 재배를 유지한다는 계획을 수립하였다.

UR 농업협상의 중요한 성과는 농산물 교역을 확대하고 교역 질서의 왜곡을 시정하는 한편 국제 시장에서 공정경쟁이 이루어지도록 조치했다는 점이다. UR 협상의 의의를 간략하게 정리하면 다음 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째는 기존의 가트(GATT, 관세 및 무역에 관한 일반협정)와는 다른 새로운 교역 질서를 확립해야 한다는 데 회원국 대부분이 공감대를 형성하고 있었다는 점이다. 과거에 미국과 유럽 등 일부 선진국 중심의 단순한 교역 체제에 신흥공업국들이 가세하면서 공산품뿐만 아니라 농산물의 교역이 늘어나고 상품 외의 서비스 교역까지 확대됨으로써 각국의 이해 관계를 조정하고 합의하는데 많은 시간이 소요되었다.

둘째는 관세의 삭감보다는 비관세장벽(non-tariff barriers)의 철폐를 통하여 자유무역으로 나갈 수 있는 틀을 마련했다는 점이다. 따라서 1995년부터 가트(GATT)를 대신하게 되는 세계무역기구(WTO)가 출범하면서 회원국은 수입제한 등 모든 비관세장벽을 관세로 전환하게 되었으며, 모든 관세는 단계적으로 인하되도록 조치하였다.

셋째는 각국의 농업보호 정책을 GATT 규범에 귀속시키도록 조치했다는 점이다. 농업생산 및 가격에 영향을 미치는 국내보조는 이행계획에 따라 단계적으로 감축하도록 하였으며, 수출보조에 대해서도 직접적으로 국제시장을 왜곡시키는 조치라는 인식하에 대폭적으로 감축하자는 데 합의를 보았다.

이와 같이 농산물 분야는 그동안 식량안보 등 농업의 특수성으로 인하여 수입제한 등 GATT 규율의 예외가 인정되었으나, 비관세장벽을 없애는 대신 국내의 가격차를 관세상당치로 전환하는 예외없는 관세화, 관세 및 관세상당치 인하, 국내보조금 및 수출보조금 감축 등을 합의하였다. 다만, 우리나라는 쌀에 대하여 2004년까지 10년간 관세화 유예라는 특별조치를 인정받게 되었으며, 이렇게 관세화를 유예하는 대신에 최소시장접근(Minimum Market Access:

MMA) 물량을 허용하게 된 것이다.

한편, 쌀 수급은 1980년대 후반부터 연이은 풍작으로 1990년대 초에는 안정적인 자급기반이 다져지게 되었다. 이렇게 되자 양정의 중심 과제는 증산에서 과도한 재고미를 유지하는 데 소요되는 양곡관리특별회계적자(약칭 ‘양특적자’)의 축소로 전환되기 시작하였다. 정부는 UR 타결에 대비하여 통일벼 수매를 1992년부터 완전 중단하고 수량이 낮더라도 양질미 위주의 생산 정책으로 전환하였으며, 각종 규제를 풀어 재고미를 소진하기 위하여 노력하였다.

그러나 1990년대 들어 예상을 뛰어넘는 벼 재배면적 감소와 1993년에는 냉해까지 겹치면서 1995년 말에는 쌀 재고가 60만 톤에 불과하게 되었고, 1996년 말에는 30만 톤 이하로 떨어지는 위기적 상황이 예견되었다. 이에 정부는 1995년 12월에 ‘쌀 생산종합대책’에 이어 1996년 6월에 ‘쌀산업 발전종합대책’을 수립하고 제2의 쌀 증산정책을 추진하게 되었다.

한편, 시장개방에 따른 수입쌀에 대응하기 위하여 정부는 1994년 6월에 ‘쌀산업 경쟁력제고 대책’을 발표하였다. 이 대책은 주요 골자는 논 면적을 확보하여 쌀의 안정적인 공급 기반을 유지하며, 쌀 생산비를 절감하여 가격 경쟁력을 향상시키는 동시에 소비자 지향적인 양질미 생산을 유도하여 품질 경쟁력을 높인다는 것이었다. 그리고 1996년 6월에는 국제 쌀시장의 공급 및 가격 불안정에 대비할 수 있도록 쌀 자급기반의 확충, 생산성 향상과 영농규모 확대, 정부수매제도 개선, 쌀농가 소득지지를 포함하는 내용으로 ‘쌀산업 발전종합대책’을 수립하였다.

이 ‘쌀산업 발전종합대책’에는 소비자 기호에 맞도록 양질미를 생산하여 쌀의 고급화를 추진함과 아울러 쌀 농가의 다양한 소득증대 방안도 제시한 것이 특징이다. 쌀 영농의 규모화와 위탁영농의 활성화 및 벼농사의 일관화로 생산비 절감을 통한 소득 증대를 도모하면서 부족한 소득을 직접 보상하는 방안도 도입하기로 하였다. 또한 미곡종합처리장(RPC)의 설치와 운영을 촉진하기 위하여 양곡관리법을 개정하였는데, 쌀 유통 기능을 능률적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자에게 미곡종합처리장 설치를 위한 시설자금 등을 융자하거나 보조할 수 있도록 하였다.

2. UR 협상의 타결과 쌀 관세화 유예⁶²

2.1. UR 협상의 추진 경과

우루과이라운드(UR) 협상은 기존의 가트(GATT) 체제 하에서 추진된 여덟 번째의 다자간 무역협상이다. 가트는 국제 통화기금(IMF)과 함께 제2차 세계 대전 이후에 미국 주도의 세계 자본주의를 떠받치는 기둥이 되어 왔다. 그러나 그간 미국의 절대적 우위에 기초한 국제 경제질서가 붕괴되고 세계 자본주의의 중심이 미국, 일본, 유럽 공동체(EC) 등으로 다극화되었다. 특히 1980년대 들어 미국은 자국의 농업 공황, 제조업 쇠퇴, 서비스 산업 팽창이라는 산업구조의 변화를 맞아 새로운 무역질서를 구축하기 위하여 시도하게 되었다.

1986년 9월에 우루과이의 폰타 델 에스테에서 개최된 GATT각료회의에서 뉴라운드 개시를 공식 선언하고 우루과이라운드(Uruguay Round: UR)로 명명하였다. ‘라운드(Round)’라는 용어는 제5차 다자간협상인 딜론라운드(Dillon Round, 1991.5.~1992.7.)부터 사용되었다. 기본적으로는 다자간 무역협상(Multilateral Trade Negotiation: MTN)과 같은 의미를 지닌다. 즉, 라운드는 정해진 시간 내에 정해진 문제를 해결하기 위한 장소 또는 모임의 의미를 지니며 라운드를 있게 한 숨은 공로자 또는 라운드가 시작된 지명을 붙인다.

이 협상의 출범 배경은 1980년대 이후 선진국 간 및 선진국·개도국 간의 무역불균형이 확대되면서 보호주의 및 지역주의의 추세가 확대되었고, 첨단기술의 무역 증대, 서비스 무역의 급증 및 세계화에 따른 해외투자 증대로 지적재산권·서비스교역·해외투자와 관련된 분쟁이 증대되었으나 이에 대한 규범이 없었다. 또한 GATT 규정의 적용 회피 또는 예외규정의 남용사례 증가 및 분쟁 해결, 이사회결정 등과 관련한 법적 구속력의 미미 등으로 GATT의 기능이 크게 약화된 것 등이 UR 협상의 배경으로 작용하였다.

62 한국농촌경제연구원, 「우루과이라운드 농산물협상 백서」(2000)를 참조.

이에 따라 UR 협상은 1990년 12월을 타결 시한으로 ① 관세인하 및 비관세 장벽의 완화 내지 철폐, ② 도쿄라운드 MTN 협정의 보완, GATT 조문의 보완 및 기능 강화, 분쟁해결 절차 등 GATT 체제의 강화, ③ 지적재산권, 서비스, 무역 관련 투자조치 등 새로운 분야의 국제규범을 마련함으로써 앞으로 적용될 세계무역규범을 정립하는 데 기본목표를 두고 출범하였다.

이 협상의 체제는 협상을 총괄하는 무역협상위원회(Trade Negotiations Committee: TNC)를 두고 산하에 시장접근·농산물·지적재산권 등 14개 의제를 다루는 상품협상그룹(Group of Negotiations on Goods: GNG)과 서비스 1개 의제를 다루는 서비스협상그룹(Group of Negotiations on Services: GNS)을 두었다. 그리고 감시기구를 설치하여 GATT에 위배되는 기존 조치들을 동결·철폐하겠다는 각료회의 합의사항에 대한 이행 여부를 감시하였다.

UR 협상이 당초의 타결 시한보다 3년 늦게 타결된 것은 미국과 유럽공동체(EC) 간 농산물 분야에 대한 이견이 주된 요인이었으며, 1991년 4월에는 협상그룹이 시장접근, 농산물, 섬유류, 서비스, 규범 제정, 지적재산권, 제도적 문제 등 7개 그룹으로 재조정되었다. 그 후 1993년 12월 6일에 미국과 EU 간의 주요 쟁점에 대한 합의가 이루어지면서 1993년 12월 15일에 비로소 UR 협상의 타결이라는 합의를 도출할 수 있었다.

UR 협상의 결과는 1994년 4월 15일에 무역협상위원회 대표들이 모로코 마라케시에서 서명(일부 국가는 비준 등 국내절차를 거쳐 추후서명)한 “우루과이라운드 다자간무역협상 결과를 구현하는 최종의정서(Final Act Embodying The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations)”의 부속서에 첨부된 “세계무역기구 설립을 위한 마라케시협정(Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization)”에 구체화되어 있다.

이 협상의 타결 내용을 주요 분야별로 보면 다음과 같다. 관세 분야에서는 관세율이 크게 인하(선진국 6.3%→3.8%, 개도국 15.3%→12.3%)되었고, 일부 분야는 무세화 또는 관세조화가 이루어졌다.

농산물 분야는 그동안 식량안보 등 농업의 특수성으로 인하여 수입제한 등 GATT 규율의 예외가 인정되었으나, 비관세장벽을 없애는 대신 국내의 가격차

를 관세상당치로 전환하는 예외없는 관세화, 관세 및 관세상당치 인하, 국내보조금 및 수출보조금 감축 등을 합의하였다.

무역 관련 투자조치에서는 수출의무, 국산부품 사용의무, 외환수지·무역수지 균형의무 등 상품교역의 제한을 폐지하였다. 반덤핑조치 및 보조금·상계조치에서는 제조자격 강화, 소멸시효 규정 등의 발동요건을 강화하였다. 긴급수입 제한 조치에서는 수출자율규제나 시장질서유지 협정 등의 회색조치(Grey Area Measure)를 철폐하고 긴급수입 제한조치의 기준과 절차를 마련하였다. 서비스 협상에서는 최혜국 대우, 내국민 대우, 양허표 제출 등 서비스교역의 규범을 마련하였다. 분쟁해결 분야에서는 분쟁해결 전담기구, 패널설치 시의 부정의견 합의제 도입, 분쟁해결절차 시한규정 등의 통일된 규정을 마련하였다.

이 협상의 결과로 지역주의 확산 억제, 국제무역의 안정성 및 예측가능성 제고, 관세 및 비관세장벽의 완화, 불공정무역 관행에 대한 규율 강화, 세계무역기구(WTO)의 창설 및 강력한 권한 행사, 서비스·지적재산권·무역 관련 투자 등 새로운 분야에 대한 규범 마련, 통일된 준사법적 분쟁해결 절차 도입 등으로 무역확대 및 경제성장에 기여할 수 있게 되었다.

2.2. 쌀 협상의 진통과 UR 농업협정의 타결

UR 협상에서는 농산물 분야에서 시장개방과 농업보조금 감축 등 과거에는 의제로 삼기가 불가능하였던 내용들이 논의되었다. 이에 따라 협상은 커다란 어려움을 겪었으며, 농산물 분야의 협상은 UR 협상 전체의 성공적인 타결을 위한 관건이 되기도 하였다.

농산물 협상의 3대 의제인 ‘농산물의 예외 없는 시장개방’, ‘농업 보조금 감축’, 그리고 ‘수출 보조금 규제’는 세계 농산물시장의 왜곡을 해소하기 위해서는 일부 국가들만의 노력만으로는 어렵기 때문에 농산물 수출입국 모두의 통일된 행동과 노력이 필요하다는 발상에서 제안되었다. 농산물 교역의 자유화를 달성하기 위해서는 시장 개방뿐만 아니라 각국 정부의 농업에 대한 국내보조

를 규제하거나 감축해야 한다는 주장으로 연결되었다. 이것은 세계농업이 비교우위와 시장경쟁의 원칙에 따라 재편되어야 한다는 것을 의미하는 것으로서 농업부문이 취약한 우리나라에는 처음부터 큰 반향을 불러 일으켰다.

따라서 우리나라를 비롯한 농산물 수입국들은 자국의 농업을 유지하기 위한 대책에 골몰하였으며, 이를 ‘농업의 비교역적 고려사항(Non-Trade Concerns; NTC)’으로 구체화시켜 나가면서 EU, 한국, 일본, 스위스, 노르웨이 등이 이른바 ‘NTC 그룹’을 형성하였다. 즉, 농업은 식량안보, 사회안정, 환경보전 등 경제적으로 평가할 수 없는 역할을 수행하고 있으므로, 이러한 NTC 기능을 유지하기 위해서는 어느 정도의 농산물 수입 제한이 필요하다는 논리의 근거가 되었다. 이에 대하여 수출국들의 주장도 제기되었으나, 다행히 1989년 4월에 개최된 UR 무역조정회의에서 NTC가 공식적으로 인정되기에 이르렀다⁶³.

UR 협상이 막바지 단계에 들어서면서 농산물 분야에서 NTC를 어떻게 어느 정도 반영할 것이냐에 대하여 각국이 유리한 대로 해석함으로써 실제 적용에 논란이 많았던 것으로 알려진다. 우리나라는 공청회를 거쳐 당초의 쌀, 보리, 고추, 마늘, 참깨, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 우유 및 유제품 등 9개 품목에 콩, 옥수수, 감자, 고구마, 감귤, 양파 등 6개 품목을 추가한 15개 품목을 최종적으로 NTC 품목으로 확정하여 1990년 10월 22일 GATT에 제출하였다. 이에 대하여 호주는 1990년 12월에 한국이 농산물 15개 품목을 개방 대상에서 제외한다는 방침이 부당하다며 강력한 불만을 표시하기도 하였다.

결국, 우리나라도 UR 농산물협상그룹에 제출해 놓은 NTC 15개 품목을 대폭 축소하여 쌀 등 최소한의 기초식량만으로 줄이고 나머지 품목에 대해서는 UR 협상 원칙에서 인정하는 보호수단에 일치시켜 나가기로 하였다. 국내 생산조정이 필요한 상당수의 품목은 GATT 11조2항C(국내 생산이 수요를 초과, 휴정보상제 등 생산통제 조치를 취하고 있는 농산물에 대해 수입을 제한할 수 있다는 내용)를 활용하여 수입제한을 계속한다는 방침을 정하고 이 조항의 적용

63 NTC(농업의 비교역적 고려사항)는 WTO 협상을 비롯하여 점차 ‘Multi-functionality’(다원적 기능)이라는 용어로 대체되고 있다.

조건을 현실에 맞게 완화해 나가는 방안을 제시하기로 하였다.

1990년대에 들어서면서 UR 협상의 큰 흐름으로 농산물 시장개방은 더욱 가속화될 수밖에 없게 되었다. 당시 정부는 UR 협상에서 우리 농업이 선진국에 비하여 낙후되어 있기 때문에 즉각적인 수입자유화는 심각한 정치·사회적인 문제가 될 수 있으며, 농업구조개선을 위한 투자와 시간이 필요하다는 점을 강조하였다. 또한 농가소득의 많은 부분을 쌀에 의존하고 있으며, 쌀이 가지는 문화적·정치적인 특수성 때문에 우리나라의 수입개방에는 예외가 인정되어야 한다는 입장을 견지하였다.

이렇게 UR 협상 막바지에 이르러서는 모든 품목의 수입을 개방하더라도 쌀의 관세화 예외만은 관철시켜야 한다는 절박한 상황에까지 몰리게 되었다. 이해 당사국들은 우리나라의 어려운 사정은 이해하지만 농산물 시장 개방의 대원칙인 ‘포괄적 관세화’에 어떠한 예외도 인정할 수 없다는 입장이었다. 따라서 NTC 품목에 대해서는 최종적으로 한국의 쌀, 일본의 쌀, 필리핀의 쌀, 이스라엘의 양고기 등이 관세화 예외로 인정되었다.

한편, 국내적으로 1992년 대통령 선거에서 모든 후보들은 농업 문제에 대한 입장 표명을 정치적으로 피할 수 없었다. 이 때 김영삼 대통령은 쌀 시장개방 불가를 공약으로 내세웠고, 1993년에 문민정부의 출범과 함께 UR 협상도 막바지에 이르게 되면서 정부는 김영삼 대통령이 약속한 대로 쌀만은 지켜야겠다는 의지로 협상력을 집중시켰다. 그러나 제네바의 협상 분위기는 우리의 의지와는 다른 방향으로 흘렀으며, 마침내 일정 기간의 관세화 유예와 최소시장접근이라는 방식으로 쌀 시장에 대한 부분 개방을 수용하게 되었다.

결국, 김영삼 대통령은 쌀시장 개방을 위한 UR 협상 참여로 대선공약을 파기해야 하는 상황에 놓이자 1993년 12월 9일에 TV 생중계를 통해 “국민에게 한 약속을 끝까지 지키지 못한 데 대해 책임을 통감하며 진심으로 사과의 말씀을 드린다”고 밝혔다. 또한 12월 17일에는 UR 협상대표단장을 맡은 허신행 농림수산부 장관이 귀국하면서 기자회견을 통해 “쌀 개방을 막지 못해 죄송”하며 고개를 숙여야 했다. 이를 계기로 농림수산부 장관과 경제부총리가 경질되고 국무총리마저 사퇴하기에 이르렀다.

<표 5-1> UR 타결에 따른 농산물의 시장개방 내용

개방 내용 품목	관세화 대상 양허관세율(%)		시장접근 약속물량 (톤, 적용 세율)		
	초기연도	최종연도	초기연도	최종연도	이행기간
쌀			51,307 (5%)	102,614 (5%)	1995~1999
			102,614 (5%)	205,228 (5%)	2000~2004
보 리 (쌀보리)	333% 또는 401원/kg	299.7% 또는 361원/kg	14,150 (20%)	23,582 (20%)	1995~2004
콩	541% 또는 1,062원/kg	487% 또는 956원/kg	1,032,152 (5%)	1,032,152 (5%)	1995~2004
옥 수 수 (사료용)	365%	328%	6,102,100 (20%)	6,102,100 (20%)	1995~2004
감 자	338%	304%	11,286 (30%)	18,810 (30%)	1995~2004
고 구 마	428% 또는 375원/kg	385% 또는 338원/kg	11,121 (20%)	18,535 (20%)	1995~2004
쇠 고 기 (냉 동)	44.5%	40%	123,000 (43.6%)	225,000 (41.6%)	1995~2000
돼지고기	37%	25%	21,930 (25%)	18,275 (25%)	1995~1997. 6
닭 고 기	35.0%	20%	7,700 (20%)	6,500 (20%)	1995~1997. 6
유 제 품 (탈지분유)	220%	176% (20%)	621 (20%)	1,034 (20%)	1995~2004
고 추	300% 또는 6,900원/kg	270% 또는 6,210원/kg	4,311 (50%)	7,185 (20%)	1995~2004
마 늘	400% 또는 2,000원/kg	360% 또는 1,800원/kg	8,680 (50%)	14,467 (20%)	1995~2004
양 파	150% 또는 200원/kg	135% 또는 180원/kg	12,369 (20%)	20,645 (20%)	1995~2004
오 렌 지	99% 또는 1,015원/kg	50% 또는 513원/kg	15,000 (50%)	57,000 (50%)	1995~2004
참 깨	700% 또는 7,400원/kg	630% 또는 6,600원/kg	6,731 (20%)	6,731 (20%)	1995~2004

자료: 대한민국정부. 1994. 3. 「UR 농산물협상 이행계획서」에서 발췌.

이와 같이 김영삼 대통령은 쌀을 한 톨도 수입하지 않겠다고 공약하였지만, 무역자유화를 지향하는 국제 정세는 녹록치 않았다. 부존 자원이 부족한 우리나라로서는 자유무역을 통하여 경제력의 성장과 아울러 국력을 신장시켜 나갈 수밖에 없는 상황이었다. 따라서 국제 사회에서의 고립보다는 세계무역질서 속에서 경쟁과 협력을 선택할 수밖에 없다는 점을 감안할 때 쌀 개방은 결코 피할 수 없는 대세였던 셈이다.

UR 농산물 협상의 타결로 쌀은 1995년부터 최소시장접근(MMA) 물량만큼 이 수입되도록 되었다. 수입량은 첫해인 1995년에는 5만 1,000톤(1986~88년 연평균 소비량의 1%)에서 1999년 11만 4,000톤(2%), 2004년 22만 7,000톤(4%)으로 점차적으로 늘어나는 것으로 합의되었다. 쌀을 제외한 주요 농산물 가운데 보리, 감자, 고구마는 최소시장접근 물량인 국내소비량의 3~5% 가량이, 콩과 옥수수는 현행 수입물량 이상으로 수입이 늘어나게 되었다.

쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 감귤류 등도 수입쿼터량이 상당 수준 늘어나며 쇠고기는 2001년부터, 나머지 3개 품목은 1997년부터 수입이 자유화되는 것으로 결정되었다. UR 농업협정 이전에 미양허 품목이었던 고추, 마늘, 양파, 참깨 등은 수입이 자유화되더라도 수입량은 크게 증가하지는 않을 전망이다. 국내 소비량의 3~5% 정도는 수입될 것으로 예측되었다.

우리나라는 농산물 관세(또는 관세상당치)를 이행기간인 10년 동안에 전 품목에 대하여 평균 24%를 감축하게 되었다. 종전과 같은 수입제한 조치에 의한 국내시장의 보호가 불가능하게 되어 품목에 따라서는 외국의 값싼 농산물이 대량으로 수입될 수도 있다. 그동안 농업 생산을 지원하고 가격을 지지하던 농업보조금도 단계적으로 감축할 수밖에 없게 되었다. UR 농업협정 이행기간인 1995~2004년 동안에 감축시켜야 할 농업에 대한 보조총액(AMS)은 2,286억 원에 달하였다.

또한 값싼 외국 농산물의 수입으로 우리나라 농업은 크게 위축될 것으로 분석되었다. UR 협정 이행기간 동안에 연평균 농업성장률은 0.1%의 낮은 수준으로 예측되었다. 농업성장의 정체로 국민경제에서 차지하는 농업의 비중은 2001년에 2.8%로 감소하고, 농가인구는 2001년에 242만 명으로 줄어들며, 농

업 취업자 수도 195만 명까지 감소할 것으로 예측되었다.

우리나라의 농산물가격은 국제가격에 비해 높기 때문에 외국의 값싼 농산물이 수입되면 거의 모든 국내산 농산물의 가격이 하락하게 될 것으로 전망되었다. 특히 가격 하락의 폭이 클 것으로 예상되는 품목은 쇠고기, 돼지고기, 감귤 등이다. 농산물 수입개방으로 농가소득도 감소할 것으로 전망되어 농업생산의 80% 가량을 차지하고 있는 쌀, 쇠고기, 감귤 등 15개 주요 농축산물에 대해 1995~2001년 기간 중에 예측된 생산자 잉여의 감소분은 총 7조 8,000억 원에 달하는 것으로 추산되었다.

따라서 농업정책도 UR 협정에 맞게 조정할 수밖에 없으며, 그동안 농업정책의 근간을 이루어 왔던 쌀 수매가격의 지지나 생산보조금의 지불 등은 대폭 축소시킬 수밖에 없게 되었다.

2.3. 쌀 관세화 유예의 내용과 후속 조치

UR 농업협정서의 부속서 5는 선진국 조항(Section A)과 개도국 조항(Section B)으로 나뉘어지며, 우리나라는 개도국 조항에 따라 쌀 관세화 유예를 관철시켰다. 일본의 쌀이 선진국 조항을 적용받았는데 비하여 필리핀의 쌀, 이스라엘의 양고기와 치즈 등은 개도국 조항에 따라 관세화 유예를 인정받았다.

특별 우대품목으로 지정되기 위해서는 다음과 같은 자격 요건을 만족시켜야 하였다(부속서 5의 1항). 즉, ① 기준기간(1986~88년)에 국내 소비량의 3% 미만인 수입된 품목, ② 기준기간 이후에 수출보조를 받지 않은 품목, ③ 효과적인 생산제한 조치가 적용된 품목, ④ 식량안보 및 환경보호와 같은 비교역적 관심사항의 요소를 반영하는 품목, ⑤ 개발도상국의 경우에 전통음식에서 중요한 품목 등이다.

관세화 유예의 대가는 부속서 5의 7항에 명시된 다음 두 가지였다. 첫째, 최소시장접근(MMA)의 명목으로 쌀 수입량을 늘려야 한다. 개도국은 이행 첫해부터 5년째까지 기준기간 동안의 국내 소비량을 적용하여 그 1%에서 2%까지

수입량을 해마다 균등(0.25%)하게 늘린다. 6년째부터 이행연도 마지막 해인 10년째까지는 기준기간 국내 소비량의 2%에서 4%까지 해마다 균등(0.4%)하게 확대해 나간다. 따라서 우리나라의 쌀 의무수입 물량은 1995년에 5만 1,307톤으로 시작하여 2004년에는 20만 5,228톤으로 늘어나도록 설정되었다. 한편, 선진국 조항을 적용받은 일본은 6년간의 이행기간 동안에 국내 소비량 대비 4%에서 8%에 이르는 물량을 의무수입하는 것으로 결정되었다.

둘째, 농업협정에 의거하여 다른 품목에 대한 시장접근의 기회를 적절히 제공하여야 한다. 1993년 12월의 UR 협상 막바지 단계에 추진된 양자협상에서 미국은 우리나라의 국제수지균형(BOP) 품목에 대하여 관세상당치(TE)와 비슷한 수준의 고관세 설정을 인정하였다. 그러나 쌀에 대하여 우리나라에 양보한 수준을 빌미로 그 제안을 여러 번 반복하기도 하였다.

끝으로, UR 협정문의 기준연도와 관련하여 우리나라 쌀의 보조금과 소비량 산정에 참고한 기준연도에 대하여 간략하게 정리해 두고자 한다. 정부는 1994년 2월에 UR 협상 결과에 따른 최종 국별이행계획서를 작성하였는데, 이는 1993년 12월에 타결된 UR 협상 결과와 1992년 4월에 제출한 이행계획서를 종합정리한 것이다.

정부는 UR 협정 국별이행계획서 작성의 기본방향으로 양허세율, 수입물량, 보조금감축 등을 결정하는 기준연도에 대해서는 UR 협정문에 충실하면서 가능한 국익에 부합되도록 하였다. 이에 따라 쌀의 경우에 보조금감축 기준연도가 UR 최종협정문에는 1986~88년으로 되어 있었으나, 1992년 4월에 우리나라가 제출한 이행계획서대로 1989~91년으로 변경하였다. 우리나라가 농산물에 대한 보조금을 매년 확대하는 추세에서 기준연도를 늦추면 그만큼 보조금 감축액을 축소할 수 있게 되는 것이다.

국별이행계획서의 주요 내용을 보면, 농산물의 경우에 이행계획서 제출 대상인 1,312개 품목 가운데 쌀과 관련된 14개 품목(벼, 현미, 정미 등)을 제외하고 1,298개 품목에 대한 양허세율을 제시하였다. 특히, 쌀에 대해서는 1995년 기본세율인 5%로 5만 1,000톤을 도입하고 2004년에도 역시 5%로 20만 5,000톤을 들여와야 하지만 양허세율이나 관세상당치를 제시하지 않았다.

국내보조에 있어서도 쌀, 보리, 콩, 옥수수, 유채 등 5개 품목의 총보조액 1조 7,000억 원에 대하여 개도국 우대원칙을 적용하여 1995년부터 10년간 13.3%를 감축하기로 하였다. 이에 따라 국내 보조금 감축의 최종연도인 2004년의 보조금 상한선이 기준연도보다 2,286억 원이 줄어든 1조 4,900억 원을 유지할 수 있게 되었다.

또한, 시장접근 분야에서 개도국우대 및 기준연도를 최근연도로 적용하여 1995년부터 10년간 양허세율을 평균 24% 감축하기로 하였다. 따라서 기준연도는 최종협정문의 1886~88년에서 1988~90년도로 정하고, 관세 및 관세상당치 감축률도 36%에서 개도국우대 원칙을 적용하여 24%로 낮추었다.

<표 5-2> UR 협정에 의한 한국과 일본의 쌀 의무수입량 비교(1995~2004년)

단위 : 톤, %

연도	구분	한국		일본	
		수입량	소비량 비중	수입량	소비량 비중
1995		51,307	1.00	379,000	4.0
1996		64,134	1.25	455,000	4.8
1997		76,961	1.50	531,000	5.6
1998		89,787	1.75	606,000	6.4
1999		102,614	2.00	682,000	7.2
2000		123,137	2.40	758,000	8.0
2001		143,660	2.80	-	-
2002		164,182	3.20	-	-
2003		184,705	3.60	-	-
2004		205,228	4.00	-	-
합 계		1,205,715		3,411,000	

자료: 농림수산부.

3. 시장개방에 대응한 쌀산업 경쟁력 제고 대책

3.1. 42조 원 농어촌구조개선 대책의 개요

UR 협상의 타결로 우리나라 농업은 본격적인 개방화 시대를 맞게 되었다. 1989년 GATT의 국제수지 보호조항을 졸업함에 따라 더 이상 국제수지 보호를 이유로 농산물에 대한 수입을 제한할 수 없게 되었으나, 1993년의 UR 농산물협상의 타결로 말미암아 시장 개방의 속도는 훨씬 가속화될 수밖에 없으며, 나아가 국내보조 감축에 따른 농업정책의 수정도 불가피하게 되었다.

시장개방 시대에 대비하기 위하여 정부는 1991년 7월에 ‘농어촌구조개선대책’을 수립하여 농어업의 경쟁력 강화와 농어촌의 활력 증대를 양대 축으로 하는 농어촌구조개선사업을 추진하기로 하였다. 당시 농어촌구조개선사업은 1992년부터 2001년까지 10년간으로 계획되었으며, 사업비 기준으로 총 41조 7,021억 원의 투자계획을 확정하였는데, 이를 간략히 ‘42조 원 농어촌구조개선사업’으로 부르게 되었다⁶⁴.

이렇게 착수한 농어촌구조개선사업은 1993년 김영삼 대통령 정부가 출범하면서 일부 내용이 보완되기도 하였다. 특히 UR 협상의 타결이 임박하면서 농어촌구조개선을 앞당겨 실현해야 한다는 당위성이 크게 부각되었으며, 당초의 투자계획을 3년 앞당겨 1998년까지 투입하는 수정계획이 착수되었다.

정부는 1994년 2월에 대통령 직속의 민간기구로 농어촌발전위원회를 구성하여 농림수산업과 농어촌의 발전을 위한 중장기대책을 검토하도록 하였으며, 그 해 6월에 농어촌발전위원회의 건의를 토대로 ‘농어촌발전대책 및 농정개혁방안’을 발표하였다. 이 대책에 의하여 42조 원 농어촌구조개선사업의 투자계획은 당초의 10년(1992~2001) 계획에서 7년(1992~1998)으로 3년 앞당겨 추진하는 것으로 확정되었다.

64 상세한 내용은 한국농촌경제연구원, 「농어촌구조개선사업백서」(2000)를 참조.

농어촌구조개선사업을 통하여 쌀산업 관련 분야에 1992년부터 1998년까지 약 20조 원의 국고와 지방비가 투융자되었다. 구체적으로 농업진흥지역을 중심으로 경지정리·배수개선·용수개발 등 생산기반 정비사업, 농지매매·농지교환분합 등 영농규모화 사업, 농기계구입 지원 등 농업기계화 사업, 미곡종합처리장 지원 등의 생산 및 유통개선 사업이 추진되었다.

<표 5-3> 농어촌구조개선사업(1992~98)의 쌀산업 투융자 실적

단위: 억 원

사 업 명	1992~98 실적 ²⁾	비 고
생산기반 정비		
경지정리	37,369	○ 국고, 지방비 및 자부담
배수개선	6,762	○ 국고
수리시설개보수	9,674	○ 국고, 지방비
간척농지개발	8,287	○ 국고
용수개발	22039	○ 국고, 지방비
발기반정비	6,292	○ 국고, 지방비
대단위농업개발	6,606	○ 국고
토양개량	2,980	○ 국고, 지방비 및 자부담
종자개량	542	○ 국고
기계화경작로확포장	5,607	○ 국고, 지방비
방조제축조	9,125	○ 국고
영농규모화		
농지매매	18,400	○ 국고
농지임대차	3,828	○ 국고
농지교환분합	298	○ 국고
경영이양직불제	490	○ 국고
농업기계화		
농기계구입지원	42,521	○ 국고, 지방비 및 자부담
농기계이용조직	7,430	○ 국고, 지방비 및 자부담
농기계사후관리	4,591	○ 국고, 지방비 및 자부담
농기계생산비축	3,000	○ 국고
생산 및 유통개선		
미곡종합처리장	7,552	○ 국고 및 자부담
임도정공장시설대체	238	○ 국고 및 자부담
계	203,631	

주: 1) 총사업비에는 순수한 민간투자는 제외되었으며 일부 사업은 타 사업과 중복됨.

2) 사업 실적의 시작연도는 일부 동일하지 않은 사업도 있음.

자료: 농림부, 1999. 「농림사업 투융자 현황」.

3.2. 쌀산업 경쟁력 제고 대책의 추진

UR 협상 결과 우리나라는 관세화에 의한 쌀 수입을 유예하는 대신 1995년부터 쌀 소비량의 1~4%를 최소시장 접근방식으로 수입하기로 하였으며, 2004년 이후의 수입방식에 대해서는 재협상하기로 하였다. 우리나라에서 쌀은 농업 소득의 50% 정도를 차지하는 주 소득원이지만 생산비와 가격이 미국보다 3~4배 정도 높아 국제 경쟁력이 취약한 실정이다.

이러한 대내외적 여건 변화로 인해 우리나라 쌀산업의 국제 경쟁력을 제고할 필요성이 절실하게 되었고, 정부는 1994년 6월에 쌀산업 경쟁력을 제고시키기 위한 대책을 수립하였다. 쌀산업 경쟁력 제고 대책의 기본 방향은 식량 소비용 쌀은 자급을 유지하며 통일 이후를 대비하여 논면적 110만 ha를 보전, 2001년까지 쌀 생산비를 47% 절감하여 가격 경쟁력을 향상시키고, 동시에 소비자 지향적인 양질미 생산을 유도하여 품질 경쟁력을 제고시키는 것이다.

3.2.1. 목표

쌀산업의 경쟁력 목표로서 1992년 기준으로 2001년까지 kg당 생산비를 47.1% 절감하고, 단위 수량은 461kg에서 510kg으로 높이겠다는 목표를 세웠다(논벼 재배면적 10a 기준으로 1992년 대비 1997년까지 1단계로 26.4% 절감, 2001년까지 2단계로 41.5%를 절감). 이러한 목표를 실현하기 위하여 다음과 같은 세부 추진계획을 수립하였다.

① 농업진흥지역 내의 논을 1998년까지 100% 경지정리를 완료한다. 또한 1998년까지 8만 ha를 대상으로 재경지정리를 추진하는 등 농업생산기반을 현대화한다.

② 기계화경작로의 확·포장은 2004년까지 2만 2,000km를 완료하고 밭 기반 정비는 2004년까지 11만 ha를 정비한다. 논농업의 저비용 대형기계화 일관 체계를 2004년까지 건조작업까지 완료하며, 경운·정지·이앙·수확 등 주된 작업은 1997년까지 완전 기계화한다.

③ 미곡종합처리장(RPC) 중심으로 쌀 생산·유통을 계열화하고 2000년까지 RPC 400개소를 설치하여 계열화 체계를 구축한다.

④ 재배기술을 개발·보급함에 있어서는 노력절감 효과가 큰 무경운 직파재배 기술을 수량 감소가 없도록 보완하여 농가에 보급하도록 한다.

⑤ 완효성 비료시비 및 병충해 종합관리 사업을 확대하여 병충해 방제 회수를 감축하며, 비료와 제초를 겸한 비료·제초 혼합제를 개발하여 1996년에는 실용화하도록 한다.

⑥ 토지용역비 감축을 촉진하기 위한 지원 대책 및 제도 개선을 추진하며 전문 경영체의 규모화 촉진을 위해 임대차를 활성화하는 등 다양한 지원을 확대한다. 또한 답리작 확대 등을 통해 토지이용률을 제고한다.

3.2.2. 세부 추진 내용

쌀산업 경쟁력 대책의 주요 골자는 논벼 생산성을 높이기 위한 신품종의 개발 보급, 그리고 생산비를 낮추기 위한 토지용역비와 노력비 절감으로 나누어 볼 수 있다.

품종은 10a당 쌀 수량을 461kg에서 510kg로 증대시키기 위하여 10a당 500kg 이상 생산되는 고품질 다수성 품종을 2001년까지 전체 면적의 80% 이상 재배하도록 하였다.

비용 측면에서 먼저, 토지용역비를 줄이기 위하여 탈농 지원과 임대차 활성화 등을 통한 농지유동성 증대로 ha당 171만 원에서 매년 5%씩 감축시켜 2001년에는 108만 원으로 37% 감축시키도록 하였다. 노력비는 경지정리 등 생산기반정비, 경영규모의 확대, 생력 기계화, 직파 재배 등으로 ha당 452시간에서 83시간으로 무려 82%나 절감하기로 하였다.

쌀산업 경쟁력 대책의 세부 추진방안은 다음과 같다.

첫째, 농업생산기반 정비를 위하여 1998년까지 농업진흥지역 73만 5,000ha에 대한 일반 경지정리를 완료하고, 재경지정리도 1998년까지 10만 ha를 완료하며, 20만 7,000ha에 대한 배수개선 사업을 완료한다.

<표 5-4> 1992년 쌀 경쟁력 대책의 생산비 절감 목표

단위 : 원/10a

구분		연도	1992년	1997년(1단계)	2001년(2단계)
직 접 생산비	종 묘 비		6,055	5,220	4,698
	비 료 비		15,602	15,041	14,791
	농 약 비		12,459	11,213	6,229
	영농광열비		1,169	2,663	2,663
	농기계 및 위탁비		54,093	51,530	47,783
	영농시설비		1,139	1,139	1,139
	수 리 비		2,820	2,820	2,820
	노 력 비		110,837(45.2시간)	48,304(19.7시간)	20,352(8.3시간)
	기 타 비 용		2,502	2,502	2,502
	소 계		206,676	140,433	102,977
간 접 생산비	토지용역비		171,396	132,623(매년 5%감소)	108,022(매년 5%감소)
	자본용역비		19,224	19,224	21,340
	소 계		190,620	151,847	129,362
10a당 생산비			397,296 (100)	292,280 (73.6)	232,339 (58.5)
10a당 수량(kg)			461	486	510
쌀 kg당 생산비			862 (100)	601 (69.7)	456 (52.9)

자료: 농림수산부. 1994. 「쌀 경쟁력제고대책」.

둘째, 영농규모 확대를 위하여 3~5ha 규모의 전업농 7만 호와 5ha 이상 전업농 3만 호 등 전체적으로 전업농 10만 호와 20ha 이상 영농조합법인 2,000개소, 50ha 이상 농업회사법인 2,000개소를 육성하여 규모화된 영농체가 전체 벼 재배면적의 65%를 담당하도록 유도한다.

셋째, 기계화를 추진하여 파종·이앙에서 수확과 포장까지 일관 작업의 기계화를 이룩하며, 규모화된 농업경영체에 중대형 농기계를 공급하고 무인헬리콥터 등 첨단농기계의 개발·보급으로 생력 기계화를 이룩한다.

넷째, 생력 재배기술을 보급하여 모내기를 2001년까지 직파 위주로 전환하며 무경운 재배의 조기 실용화, 완효성 비료 시용, 헬기방제 등을 실시한다.

다섯째, 토지용역비를 감축하기 위하여 농지제도를 개선하여 농지거래 등을

활성화한다.

여섯째, 생산비절감 기술의 빠른 확산을 위하여 도 단위(개소 당 100ha 규모) 및 시·군 단위(개소 당 5ha 이상)에서 “고도기술 벼농사 시범사업”을 실시하여 미곡종합처리장과 연계한 일관 기계화 작업을 추진한다.

이와 함께 품질 향상을 통한 경쟁력 제고를 위하여 쌀밥용 고품질 품종 육성 보급에 진력하여 1992년 12품종에 전체 재배면적의 13% 점유하던 것을 2001년까지 30품종에 80%를 점유하도록 하며, 아울러 향미·양조용 등의 가공용도에 맞는 특수미도 개발 보급하기로 하였다.

또한 미곡종합처리장(RPC)을 1992년 32개소에서 2004년까지 400개소를 건설하여 생산에서 수확·건조·정선·저장·가공·판매까지 일관 처리함으로써 품질을 향상시키며 지역별로 ‘얼굴 있는 쌀’을 생산하여 판매하기로 하였다.

3.2.3. 추진 실적

이와 같이 강력한 농업구조 개선 정책과 쌀농업 경쟁력 강화 대책이 추진됨으로써 일부 비판이 있었음에도 불구하고 많은 개선을 가져온 것이 사실이다.

먼저, 10a당 500kg 이상의 생산 능력이 있는 양질 다수성 품종의 육성과 보급에 많은 노력을 기울인 결과 1997년에 36개의 품종을 보급하여 전체 논면적의 57%에 재배함으로써 518kg/10a라는 역대 최고기록을 올리게 되었다.

벼농사의 주요 농작업에 대한 기계화율도 크게 향상되어 경운·정지 99%, 이앙 98%, 방제 98%, 수확 97% 등으로 건조(36%) 분야를 제외하고는 선진국 수준에 근접하게 되었다.

경지정리사업은 당초 목표치에는 미치지 못하였으나, 1997년까지 일반 경지정리 65만 8,000ha, 재경지정리 4만 1,000ha 등을 추진하였고, 그리고 배수개선사업도 8만 1,000ha를 완료하였다.

또한 미곡종합처리장도 1997년까지 253개소나 설치하여 계획보다 빠르게 추진하였으며, 고도기술 벼농사 시범사업은 매년 도 단위로 1~2개소, 시·군 단위로 2개소 이상씩을 꾸준히 추진하였다.

이러한 결과로 쌀 생산비가 크게 절감되어 1992년 불변가격 기준 1997년 실질 생산비는 10a당 36만 8,000원으로 1992년 대비 7.4% 감소하였다. 다만, 1997년까지의 당초 목표치 26.4%에는 크게 미치지 못하였다.

특히, 기계화 및 기반 정비 등으로 노력비는 크게 절감되고 있으나, 생산비의 40% 이상을 차지하는 토지 용역비는 1995년까지의 감소 추세에서 임차료 증가와 지가 상승 등에 따라 1996년 이후 오히려 큰 폭으로 상승함으로써 생산비 절감의 커다란 장애 요인이 되었다. 이는 당초 절감계획 수립 시 특별한 정책 수단이 없는데도 불구하고 매년 5%씩 토지용역비가 절감될 것으로 단순히 기대하면서 문제점을 찾을 수 있을 것이다.

또한 획기적 방안으로 추진되었던 무인헬기 개발도 실현성이 없어 도중에 포기하였고, 직파재배도 논면적의 70% 이상에 달할 것으로 기대되었으나, 입모율 저하 및 수량 저하 때문에 1996년 이후 증산정책으로 전환하면서 사실상 억제하여 재배면적의 10% 선에서 정체되었다. 1996년도 예산에서 당시 직파재배 확대를 위한 직파기 지원 사업비로 어렵게 144억 원을 신규로 확보하였으나, 결국은 60%밖에 집행하지 못하는 안타까운 상황에 처하게 되었다.

한편, 농림부에서는 쌀 생산비 절감대책을 추진하는 과정에서 다소 현실과 거리가 있는 항목을 조정하여 1996년에 쌀 생산비 절감계획 수정안을 마련하였는데 조정 내용은 다음과 같다.

① 풍흉에 따라 정확한 절감 추세 반영이 어려운 kg당 생산비를 10a당 생산비로 변경하고, 쌀 생산비 절감계획의 목표연도를 농어촌발전대책의 목표연도인 2004년으로 조정하였다.

② 당초 1992년 불변가격 기준 2001년까지 kg당 47%를 절감한다는 당초계획을 현실화하여 1994년 불변가격 기준으로 2004년까지 10a당 35% 절감하는 것으로 조정하였다.

당초 : ('92)862 → (2001, P)456원/kg(△47%)

수정 : ('94)401 → (2004, P)260천 원/10a(△35%)

또한 1997년 말의 외환금융위기 이후에 농업투자가 크게 축소되면서 생산비 절감을 축으로 한 쌀 경쟁력 제고대책 추진과정에서 많은 어려움에 봉착하게

되었다. 그럼에도 불구하고 쌀 자급기반 유지를 위해서는 반드시 쌀 생산비를 크게 낮추어야 하기 때문에 가족농 위주의 규모화를 추진하는 등 현실 여건에 맞게 조정하여 중단 없이 추진되도록 하였다.

3.3. 보절: 밭의 식량작물 생산대책

밭의 식량작물은 보리를 제외하고는 수요량의 대부분을 이미 해외에 의존하고 있기 때문에 기본적으로 자급률을 높이기보다는 작물 간 재배균형, 농가소득 제고 등을 위하여 일정 수준의 재배면적을 확보하는 데 기본방향을 두었다. 맥류는 10만 ha, 두류는 12만 5,000ha, 서류는 4만 ha, 옥수수 등 잡곡은 3만 ha 등 밭에 재배하는 식량작물 면적은 연간 30만 ha 선을 목표로 하였다.

밭작물은 기본적으로 민간 자율로 생산·수매를 추진토록 하되 맥류에 대해서는 정부(시·도)가 지역별 생산계획 조정, 수매자금지원, 관수용 및 곡가 조절용 인수와 집단재배유도 및 보리전용 수확기 등의 농기계를 지원하며 농촌진흥청에서 신품종 육성·보급을 담당하였다. 특히, 1980년대 중반에 육성한 찰쌀 보리는 품질이 좋아 소비자 기호가 높은데 1990년대 들어 농협이 농가와 계약재배를 추진하면서 재배 면적이 크게 늘어 1998년에는 1,000ha에 달하였고, 건강식품 선호 추세로 볼 때 향후 일반 맥류를 대체하는 전략 작목으로 육성할 수 있을 것으로 예견되었다.

당시 회원농협에서는 중앙회의 수매자금 지원을 받아 계약재배 농가에 일반 보리수매가에 40kg 가마당 5,000원씩의 추가 생산장려금을 지급하였다. 그리고 보리를 소포장하여 쌀보다 비싼 kg당 2,000원 이상에 판매하는데도 공급이 부족한 실정이었다.

두류는 콩나물 콩, 검정콩, 꽃콩 등은 충분한 경쟁력이 있으므로 용도별 우량 품종을 지속적으로 육성하고 생산자단체 및 전통 장류 제조업체와 농가와의 계약재배를 적극 주선하였다.

서류는 생식용 및 칩용으로 고정적인 수요가 있기 때문에 국민 기호에 맞도

록 품종을 개발·보급하도록 하여 수요업체와 생산자(단체)와의 계약재배를 추진하였다.

옥수수는 단옥수수, 찰옥수수 등 식용 풋옥수수로 재배를 전환하여 지역 특산품화하고 청예사료용 재배를 위하여 양질다수성인 사일리지용 품종을 개발하도록 하였다.

다행스러운 것은 WTO 출범 이후에 가장 경쟁력이 낮을 것으로 보았던 밭식량작물도 우리 고유의 맛과 향 등 국민기호에 맞는 품종의 재배로 얼마든지 경쟁력을 가질 수 있다는 자신감이 생겼다는 것이다. 또한 용도별 특성에 맞게 품종 개발 및 재배기술 개선에 더욱 노력하고 식품안전성 제고와 품질인증제 등에 조금 더 신경을 쓴다면 일정 면적의 지속적인 재배는 물론 농가소득증대에도 크게 기여할 수 있을 것으로 보았다.

참고로, 밭작물 정책에 대해서는 1990년대 들어 “우리밀 살리기 운동”의 성공과 실패를 통하여 정책 방향을 재점검할 수 있었다.

즉, 우리 밀 살리기 운동은 1992년 8월에 “우리밀살리기운동본부”가 발족되면서 사라진 우리밀 농사를 일정 수준 되살리기 위해 시작되었다. 초기에는 500여 명의 생산자와 소비자 15만 명 등의 회원을 모집하여 회원 출자금 36억 원으로 내실 있게 사업을 추진하여 1992년 77ha에 275M/T에서 1994년에는 1,364ha에 4,905M/T의 밀을 생산하였고, 밀가루·국수·빵·과자 등 각종 우리밀 제품을 소규모로 생산 공급함으로써 경영상 큰 무리가 없었다. 그러나 1995년 이후 밀 생산량이 2,000ha이상에 1만 M/T을 넘으면서 밀 생산 증가를 소비가 따라주지 못하자 여러 가지 문제에 봉착하게 되었다.

그 후 우리밀살리기운동본부에서는 우리 밀의 제품 개발, 유통망 구축, 수매 확대 등으로 엄청난 적자와 함께 차입경영에 의존함으로써 급기야 정부지원에 매달리게 되었다. 결국 1998년 1월 말에는 전체 부채가 156억 원으로 연간 매출액과 비슷한 규모까지 늘어남에 따라 부득이 사업 주체를 농협중앙회로 변경하고 사업규모도 대폭 축소하게 되었다.

이와 같이 밭작물은 국민 기호에 맞게 차별화되 시장원리에 따라 적정규모를 유지해야 한다는 교훈을 얻었는데, 아무도 가능할 것으로 보지 않았던 우

리밀을 연간 5,000M/T 규모까지는 소화시킬 수 있는 저변을 구축한 것은 대단히 의미 있는 성과라고 볼 수 있다.

1990년대 들어 또 하나 주목할만한 것이 인공씨감자의 실용화이다. 인공씨감자는 기존의 씨감자 대신 조직배양기술을 이용하여 초소형 무병종서를 대량으로 생산하는 것을 말하는데, KIST 생명공학연구소의 정혁 박사가 주도하면서 1986년부터 개발에 착수한 이래 1990년에는 핵심기술을 개발하여 국내외 특허를 출원하였다. 그리고 1995년에는 연간 생산능력 300만 개의 인공씨감자 생산공장을 1차 준공한 데 이어 1998년에는 농림부 지원 하에 연간 생산능력 1,000만 개의 대량 생산공장을 준공하여 가동하게 되었다.

그 후 1999년 초에는 캐나다와 중국을 비롯한 여러 나라와 기술이전 등을 협의하였으며, 북한에 대한 공급도 추진되었다. 나아가 인공씨감자의 개발을 근거로 원천기술을 확장하여 마늘, 고구마, 화훼 구근류 등의 영양번식 작물에 응용하는 기술의 개발에 착수하였다.

다만, 인공씨감자 개발은 획기적이긴 과학기술이기는 하지만, 현실성 측면에서는 국내 시장이 워낙 협소하여 경제성이 크지 않은 만큼 해외 시장의 개척 정도에 따라 최종적인 성공 여부가 달려있다고 하겠다.

4. 수급 불안에 대비한 쌀산업 종합대책의 추진⁶⁵

4.1. 대책 수립의 배경

1995년도 쌀생산량 최종조사 결과에서 전년보다 약 39만 톤이나 줄어든 469만 톤을 생산하는 데 그치자 정부는 대단한 충격을 받게 되어 즉시 보완대책 마련에 착수하였다. 특히 이듬해인 1996양곡연도 말 재고가 아무리 높게 잡아

⁶⁵ 이 부분은 한국농촌경제연구원, 「쌀산업정책의 평가와 과제」(1997) 및 「농어촌구조개선사업백서」(2000)에서 정리하였다.

도 적정 재고량의 절반 수준인 40만 톤에 불과할 것으로 분석되고, 1990년대 들어 벼 재배면적 감소 폭이 점점 커지는 등 쌀 생산 여건이 매우 열악한 상황이었기 때문에 우려는 상당히 심각할 수밖에 없었다.

이에 농림수산부는 1995년 11월 23일에 농림수산부 차관보를 반장으로 농림수산부, 농촌진흥청, 농촌경제연구원 등의 관계자들이 참여하는 실무대책반을 긴급히 구성하여 1996년도의 쌀 생산 종합대책을 비롯하여 장기적인 쌀 자급방안을 수립하게 되었다. 특히, 1995년 말에 농림수산부 장관으로 부임한 강운태 장관은 취임 일성으로 “강력한 쌀 증산정책을 펴서 쌀만큼은 자급하도록 하겠다”고 공언하고, 모든 수단을 강구하여 1995년도에 전년대비 4만 7,000ha나 줄어들었던 벼 재배면적을 1996년에는 전년 수준으로 확보하도록 목표를 세울 것을 지시하였다.

이를 토대로 쌀만큼은 MMA 도입물량 이외에는 자급한다는 전제하에 1995년 12월에 ‘96 쌀 생산종합대책’을 수립하였으며, 그 추진 경과를 바탕으로 1996년 6월 14일에 열린 제4차 농정개혁추진회의 보고 시에 ‘쌀산업발전 종합대책’을 대통령께 보고한 후 발표하게 되었다.

1990년대 초에 쌀 재배면적이 연간 3만 7,000ha씩 급격히 감소하고 단수도 정체되었기 때문에 생산량과 재고량이 줄어들면서 수급불안이 야기되었다. 쌀의 기말 재고율과 자급도가 1995년에는 13.7%와 93.6%였으나, 1996년에는 5.1%와 89.9%로 급격히 하락하였다. 이 시기에는 국제적으로 기상 여건이 작물 생산에 불리하게 작용하여 생산량과 재고량이 격감하고 가격이 폭등하였기 때문에 식량안보를 위한 쌀 자급대책이 요구되었다. 반면, 수급 불균형 현상으로 인해 시장가격이 상승하였고, 1993년의 양정개혁 결과 계절진폭의 허용으로 산지 쌀값이 상승하여 수매가격에 근접하였기 때문에 보다 시장 원리에 적합한 방향으로의 수매제도 개선도 필요하게 되었다.

정부는 이러한 여건 변화를 반영하여 국제 미곡시장의 공급 및 가격 불안정에 대비할 수 있도록 쌀 자급기반의 확충, 생산성 향상과 영농규모 확대, 수매제도 개선, 새로운 농가 소득지지를 포함하는 ‘쌀산업 종합대책’을 1996년 6월에 마련하였다.

돌이켜 보면, 1970년대 중반 녹색혁명을 달성한 이후 대규모 재해가 있던 해를 제외하고는 대체로 쌀 수급에 큰 문제가 없었기 때문에 쌀 생산 관련 조직의 축소, 쌀값의 상대적인 저위와 소득 작목 선호 등으로 농민은 물론 국민들의 쌀에 대한 관심이 오랫동안 낮은 상태에 머물러 있었다. 이러한 상태에서 1995년 말에 불안한 쌀 재고 상황을 공표하자 많은 국민들, 특히 시·도와 시·군의 공직자들은 놀라움과 함께 의아스러움을 감추지 않았다. 따라서 정부는 본격적인 쌀 생산대책을 추진하기에 앞서 국내외 쌀 수급상황과 쌀 생산 여건, 자급의 불가피성 등을 일선 공직자와 농촌지도자들에게 알리고 협조를 구하는 것이 필요하다고 보았다. 이렇게 농림부 장관 이하 간부들이 각도를 순회하면서 ‘쌀 생산종합대책’을 주제로 연찬회를 개최하였고, 겨울철 새해영농설계 교육 등을 통해 전국의 농민들에게 적극적으로 홍보하였다.

쌀 종합대책의 홍보는 일선 공직자 연찬회, 농민교육, 농민단체들의 자율적인 캠페인 전개로 추진되었는데, 1996년 1월에서 2월까지 약 2개월에 걸쳐 전국적으로 실시되었다. 또한 일선 공직자를 대상으로 한 연찬회는 농림부 장관을 비롯한 국·과장급 간부들이 각 도별로 순회 실시(지역별로 500명 내외 참석)하고 2단계로 각 도지사, 시장·군수가 시·군, 읍·면 단위 연찬회를 개최하였는데 일선 공무원, 각종 관련 단체, 농민지도자 등이 참여하였다.

이렇게 2개월 가까이 진행된 ‘쌀 생산종합대책 연찬회’에는 일선 공직자와 농민지도자들이 2만 5,000명이나 참여하여 쌀과 관련된 긴급한 상황을 이해하게 되었으며, 그동안의 안일한 정부시책에 대한 많은 비판과 함께 그래도 쌀만큼은 생산을 늘려 자급해야 한다는 공감대를 형성하게 되었다. 또한 농림부는 겨울철 새해영농교육을 통하여 약 60여만 명의 농민들에게 대책 내용을 자세히 설명하고 협조를 구하였으며, 전업농·농민지도자 등 마을별로 영향력 있는 수천 명의 농민들을 농협중앙회 산하 3개 교육원과 각 도 농민 교육원 등에서 입소교육을 실시하였다.

아울러 농협중앙회 및 전국농민회총연맹 등 14개 농민단체가 자율적으로 ‘범농업인 단체협의회’를 구성하고 다짐대회 개최, 한 필지 더 심기, 포기수 늘려 심기, 양질다수품종 심기 등 3대 캠페인 전개 등을 적극적으로 실시하였다.

이와 같은 노력으로 당초 비판적이고 냉소적이었던 많은 일선 공직자와 농민들이 식량 사정의 실상을 제대로 이해하고 쌀 자급을 위한 대책에 자발적으로 참여하겠다는 분위기가 조성되었다.

또한 1996년 3월에는 서울대학교 명예교수인 이은웅 선생 주도하에 학계·연구계·관계·농업계 등에서 전국적으로 1천 800여 명의 전문가가 참여하는 ‘쌀 연구회’가 발족되었고, 지방에는 분회가 설치되었다. 이 연구회를 통하여 쌀 관련 연구의 확산은 물론 쌀산업의 발전을 위한 각 방면의 전문가들이 지혜를 발휘하는 계기가 마련되었다.

4.2. 대책의 주요 내용과 실적

1996년 ‘쌀산업발전 종합대책’의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 쌀농업의 구조개선과 관련하여 경영규모를 확대하고 전문 경영체를 육성하기 위하여 2004년까지 5~20ha를 경영하는 전업경영체 6만 호와 50~100ha를 경영하는 법인경영체 2,000개소를 육성하기로 하였다. 2004년까지 완전 기계화된 전문경영체가 쌀 생산의 65%와 유통의 80%를 담당할 수 있도록 기계화를 추진하기로 하였다.

농업진흥지역 내의 논 74만 ha에 대해서는 항구적인 안정적 영농기반을 구축하며, 일반경지정리는 1998년까지, 수리시설은 2004년까지 완료하고 대구획 경지정리는 2004년까지 20만 ha를 완료하도록 하고, 또한 진흥지역 밖 논에 대한 경지정리는 17만 ha, 수리시설은 23만 ha를 확보하기로 하였다.

고품질·다수성 품종을 개발하여 생산성을 향상시키고 우량품종은 1995년 현재 23개 품종인 것을 2001년에는 40개 품종으로 개발·육성하며, 우량품종의 재배면적은 30%에서 80%로 증대하도록 하였다. 또한 신품종의 보급기간은 1995년 5년 1주기에서 2000년에는 2년 1주기로 단축하고, 안전 생산단수는 10a당 445kg에서 480kg 이상으로 증대시키기로 하였다.

2004년까지 수급안정을 위한 전체 논면적 110만 ha를 유지하고, 벼 재배면

적 92만 ha를 확보하기 위하여 무분별한 농지전용을 억제하고 농업진흥지역 내 쌀 농가에 특별 농업경영자금을 지원하기로 하였다. 체계적인 농지이용계획을 수립하여 우량농지를 확보하기로 하였으며, 생산기반이 완비된 우량농지를 전용할 때에는 농지조성비를 차등 부과하도록 조치하는 등 농지보전 대책을 마련하였다. 그리고 택지나 공단 등을 개발할 때 준보전임지를 70% 이상 이용할 경우에는 부담금 면제를 추진하기로 하였다.

논의 유희화 방지를 위한 다양한 제도를 마련하였고 행정력을 동원하여 휴경지 경작을 지원하기도 하였다. 논에 벼 이외의 작목을 재배할 경우에는 보조나 융자금 지원을 축소함으로써 쌀 생산의 안정화를 도모하였다. 또한 농가소득 보전을 위하여 WTO 협정규정, 정부재정 부담능력 등을 고려하여 규모화 촉진을 위한 직접지불제와 하한가 보장과 수매가 사전 예시로 특징지어지는 약정수매제도를 도입하였다.

따라서 쌀산업 정책의 기본 목표와 방향은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 국제시장의 가격 불안정과 공급 불안에 대비하여 안정된 공급능력을 확보하고 유지하는 것이다.

둘째, 생산과 유통의 효율성을 제고하여 국내가격이 국제가격에 접근하도록 함으로써 시장개방에 대비하는 것이다.

셋째, 시장의 가격형성 기능과 경쟁촉진 기능이 최대한 발휘되도록 하되, 민간과 정부 그리고 정부정책 간의 역할분담 체계를 확립하여 사회적 비용을 최소화하는 것이다.

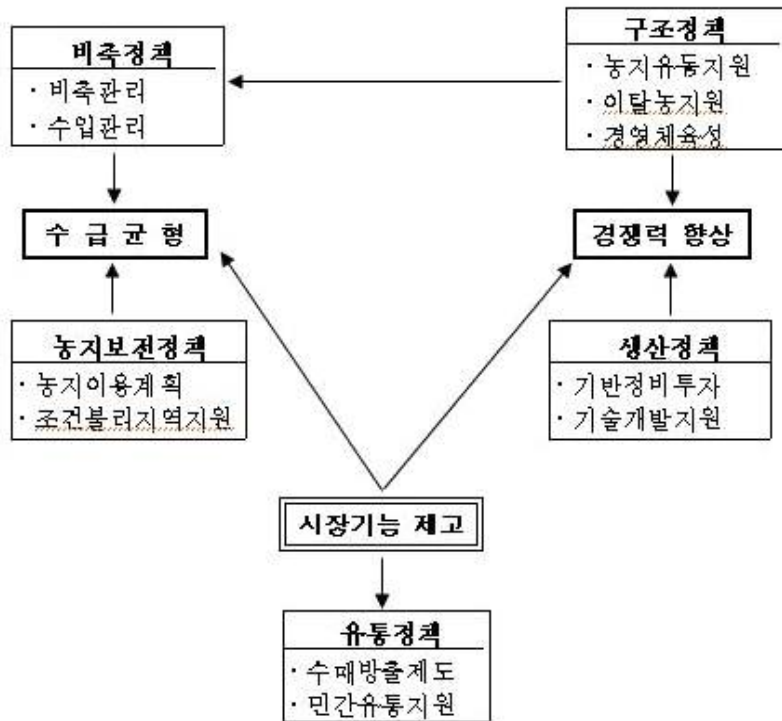
이렇게 ‘쌀산업발전 종합대책’이 마련됨으로써 쌀산업 정책은 전반적인 목표와 방향에서 유통정책, 농지보전정책, 생산정책, 구조정책, 그리고 비축정책이 서로 연계되어 체계적으로 추진될 수 있게 되었다.

특히 쌀 유통정책을 시장지향적으로 전환하여 정부의 수매·방출제도를 개선하고 민간유통을 활성화시켜 시장의 가격형성 기능과 경쟁촉진 기능을 제고하는데 중점을 두었다. 그리고 유통정책과 함께 농지유동화·경영체 육성을 중심으로 하는 구조정책, 기반정비와 기술 개발 지원에 중점을 두는 생산정책에 의하여 경쟁력이 제고되도록 하였다. 시장의 수급조절기능, 경쟁력 향상에 의한

공급능력 증대, 농지보전 정책 및 적절한 비축관리 정책에 의하여 가격안정과 공급안정을 도모하기로 하였다.

또한 농가소득 문제는 기본적으로 생산성 향상과 규모화로 해결되도록 하며, 시장기능에 의해 충족되지 못하는 소득 저위 문제는 이탈농에 대한 직접지불제 등을 도입하여 대응하기로 하였다.

<그림 5-1> 1996년 쌀산업발전 종합대책의 체계



4.2.1. 벼 재배면적 확보를 위한 비상 조치

1988년부터 감소하기 시작한 벼 재배면적은 1991~1995년 중에 연평균 3만 8,000ha씩이나 줄어들었고 감소 폭이 커지는 경향이였다. 특히 그동안 감소면적 20만 6,000ha를 분석한 결과, 타작물 전환이 12만 6,000ha(61%), 전용 4만

7,000ha(23%), 휴경 3만 3,000ha(16%) 등으로 타작물 전환과 휴경을 막지 못하면 어떤 대책으로도 쌀 증산이 불가능하다고 판단하였기 때문에 정부에서는 벼 재배면적을 전년 수준으로 유지하기로 하고 이를 확보하는 데 총력을 기울일 수밖에 없었다.

그러나 제도적으로 논에 타 작물재배가 가능하도록 이미 완전자율화가 되어 있었고, 휴경도 부재지주나 일손부족 등으로 자발적인 생산화가 사실상 어려운 상황이었다. 이 때문에 시책을 강력히 추진하는 과정에서 일선 시·도와 농민들의 반발도 상당히 심하게 나타나서 당시 청와대 참모진과 농림부 고위관계자 사이에 추진 강도조절을 놓고 격론이 벌어지기도 하였다.

여기서는 벼 재배면적 확보의 비상수단으로 추진하였던 “논에 벼 이외 다른 작물재배 억제”와 “휴경논 생산화”의 정책 내용과 추진 경과 그리고 성과를 간략히 소개하기로 한다.

가. 논에 벼 이외 다른 작물재배 억제

(1) 주요 골자

- ① 논에 타 작물재배, 원예시설, 축사 등 시설설치 시 정책자금 배제
 - 1997년부터 논에 벼 이외에 신규로 타작물 식재 또는 시설 설치 시 정책자금지원 배제(RPC 등 쌀 관련 시설은 제외)
 - 1996년 사업은 시장·군수 책임 하에 맡기로 변경하고, 이미 사업이 착수되어 막대한 재산상 손해가 초래되는 경우에 농림수산부장관의 승인을 받아 예외적으로 허용
 - 사업장 변경 등으로 1996년 사업자가 정책자금 지원 대상에서 배제되는 경우에 본인이 원하면 1997년 사업자 선정 시 우선 선정되도록 함
 - 농촌진흥청장 또는 시·도지사가 자체적으로 지원하고 있는 소득개발사업에 대해서도 농림수산부 정책방향에 맞추어 사업 추진
- ② 작목 입식 또는 시설설치 지원사업과 받기반정비 사업의 연계 추진
 - 작목 입식 또는 시설설치가 수반되는 정부지원사업이나 농가자체사업

추진 시에는 유관기관이 긴밀히 협조하여 받기반정비 사업과 연계 추진
토록 하여 논의 잠식을 최대한 억제

- ③ 소득 작목 분야에 대한 정책자금 지원 축소
 - 중장기적으로 시설채소, 화훼, 축산 분야 등 고소득 작목에 대한 보조를
점차 축소

(2) 추진 경과

위와 같은 내용이 포함된 ‘96 쌀생산 종합대책’을 1996년 1월 15일에 시도
부지사·부시장 회의시 제시하고 동년 1월 19일 서면으로 시달하자 즉각 전라
남도과 경상남도를 비롯한 각도에서 반발이 나타났다.

특히 1996년 1월 29일자로 시·도에 시달한 공문에서 ‘통합실시요령’과 관련
하여 농어촌발전심의회에서 이미 확정된 사업 대상자라 할지라도 시장·군수
책임하에 사업장을 논에서 밭으로 변경하도록 하였다. 또한 1997년도 사업신
청자는 2월까지 계획 변경의 기회를 부여하되 그렇지 않을 경우 모든 정책자금
지원이 중단될 것임을 재차 밝히자 일선의 반발은 더욱 거세어졌고, 언론까지
편승하여 사회문제로 거론되기에 이르렀다.

이에 따라 농림수산부에서는 도 농정국장회의를 몇 차례 소집하고 일부 지
역실정에 맞게 합리적으로 시행토록 함으로써 원만하게 일선의 협조를 얻어
낼 수 있었다.

- ① 대구·경북 재정지정리 지역은 1997년도 사업부터 지원 제외
- ② 농업진흥지역도 원칙적으로 제외하되 지역 여건 등의 불가피한 사유가
있을 시에 시·도지사가 판단하여 허용
 - 다만, 1998년부터는 허용 시에도 보조를 용자로 전환하는데, 1998년에는
사업비 중 보조의 2분의 1을 용자로 전환하고 1999년에 완전 용자로 전환
- ③ 농업진흥지역 밖은 지원율의 차등이 없으나 선정 시에 우선 순위에서 후
순위 부여
- ④ 18개 사업 추진과정에서 받 기반정비를 희망하는 경우에 최우선적으로
반영하도록 추진

나. 휴경논 생산화

1996년에 쌀생산종합대책을 수립하면서 벼 재배면적 확보를 위한 또 하나의 관건은 휴경논에 벼를 재배하는 것이라고 인식하게 되면서 정부는 1995년 12월 20일자로 각 시·도와 농협에 3만 3,000ha(통계 표본조사치)에 달하는 휴경논을 필지별로 일일이 조사하여 대장을 만들도록 지시하였다. 약 2개월에 걸친 현장방문 조사 결과에서 확인된 휴경논은 약 2만 5,000ha로 집계되었는데, 상당 부분은 간이기반정비만 하면 생산화가 가능하다는 결론에 도달하였다.

이에 따라 2월에는 2만 ha의 휴경논에 벼를 심기로 하고 ‘96 휴경논 생산화 대책’을 수립·추진하게 되었다. 우선 조사된 결과를 토대로 2만 ha를 시·도와 시·군별로 배분하고, 일선 각급 기관에 ‘영농대행접수창구’를 개설하여 영농대행희망자와 휴경논을 연계하는 작업을 추진하였다. 부재지주 소유농지는 일선 행정·지도 기관, 농협이 전화, 서신 등을 통하여 직접 경작 약속 또는 타인 위탁 재배의 허락을 얻어냈다.

인근농가, 농업법인을 우선적으로 휴경논 경작자로 지정하고 그래도 안 되는 것은 읍·면사무소, 마을 노인회, 학교, 종교 사회단체 등을 알선하였다. 각 시·도에서는 107억 원의 지방비를 투입하여 작업로 개설, 중장비 및 유류대 지원에 사용하였고, 농협에서는 종자·비료·농약 등 24억 원 상당의 영농자재를 무상 지원하였다.

그 결과 1996년 한 해에만 1만 9,000ha의 휴경논에 벼를 심어 약 70만 석의 쌀을 생산하게 되었다. 이 때 조건불리 논의 간이기반정비로 이후 지속적인 생산화가 가능해졌기 때문에 휴경논 생산화의 효과는 수백만 석 이상에 달할 것으로 분석되었다.

이후에도 1997년에 신규로 4,000ha, 1998년에 신규로 4,000ha의 휴경논을 생산화함으로써 1998년 기준 휴경논은 6,000ha에 불과한데 1995년 3만 3,000ha에 달했던 휴경논을 3년간 2만 7,000ha 간이정비하여 생산화하도록 한 것이다. 한편, 대책의 추진과정에서 지역별로는 과열 현상까지 빚어져 과거 농정으로

돌아가는 것 아니냐는 일부의 불만과 비판이 있었으나, 이는 1990년대의 식량 위기를 극복하게 한 일등공신이라 아니할 수 없다.

또한 다행스럽게도 몇 년 묵은 휴경논에 벼를 재배했는데도 2년 연속 10a 당 500kg 이상의 대 풍작을 거둘 수 있었다. 그리고 휴경논 재배에 관공서, 학교, 사회단체 등이 참가한 경우에는 생산된 쌀을 불우 이웃돕기나 직원기금 마련 등에 사용함으로써 대단히 큰 보람과 긍지를 느끼게 되었으며, 여러 지역에서 다양한 미담사례도 나타났다.

다. 미개답 간척지의 벼 재배 확대

미개답 간척지는 염분이 빠질 때까지 대체로 방치하는 것이 그 동안의 추세였으나, 재배면적 확보가 긴요한 상황에서는 다소의 무리를 감수하고서라도 벼를 재배할 필요성이 대두되었다. 다만, 염해 피해를 입을 우려가 많았기 때문에 용·배수로 개설, 용수지원 등은 지역실정에 맞게 실시하되, 만약에 발생할지도 모를 피해를 경작을 희망하는 자가 감수하는 조건으로 가정작이나 일시경작을 추진하였다.

그 결과 1995년에 2만 ha에 머물던 간척지 벼 재배(미개답 간척지에 한함)가 1996년 2만 4,000ha, 1997년 2만 8,000ha, 1998년 3만 1,000ha 등으로 매년 3,000~4,000ha씩 늘어났고, 휴경논 벼 재배경우와 마찬가지로 2년 연속 대풍작(1998년의 경우는 일부 피해지역도 있었음)을 거둬으로써 식량위기 극복의 중요한 역할을 다하였다. 정부와 일선 시·도에서는 간척지 벼 재배 지역에 용수공급 비상대책을 추진하는 등 지원을 아끼지 않았다. 나아가 간척지 개답 계획까지 늦추어가면서 벼를 재배토록 하였는데, 식량수급이 호전된 후 개답을 실시한다는 당시의 과감한 정책이 그대로 적용된 사례라고 할 수 있다.

라. 농지보전 기능의 강화

1994년의 농지전용규제 추가 완화와 1996년 1월 1일부터 시행된 농지법의 영향으로 농지의 타용도 전용이 크게 늘면서 논면적이 줄게 되었다. 이에 정부

는 농지법 시행령을 개정하여 전용 규제를 강화하고 1997년 1월 1일부터 시행하였는데, 그 결과 논의 면적 감소는 1995년 6만 1,000ha, 1996년 3만 ha에서 1997년 말 기준으로는 1만 3,000ha로 크게 줄어들었다.

1997년 시행된 농지법 시행령의 개정 내용은 다음과 같다. ① 준농림지역 농지전용 허용면적을 대폭 축소 조정, ② 지방자치단체에 모두 위임되었던 농지전용 허가권한 중 6ha(진흥지역은 2ha) 이상 전용은 농림부로 이관, ③ 농업진흥지역에 축사, 농가주택 등 설치 시에 농지전용 신고제를 허가제로 전환, ④ 사업부지 면적 중 준 보전임지가 70%를 초과하는 경우에 산지전용 각종 부담금 면제 등이다.

마. 벼 재배면적 확보 비상조치의 추진 실적

벼 재배면적 확보를 위한 비상조치에 대하여 많은 비판과 우려에도 불구하고 논에 타 작물 재배억제, 휴경논 생산화, 미개답 간척지 벼 재배확대 등을 강력히 추진한 결과는 대단히 성공적이었다.

1990년대 들어 연평균 3만 8,000ha씩 급감하던 벼 재배면적은 1996년에는 전년보다 6,000ha 감소하는 데 그쳤고 1997년에는 10년 만에 처음으로 전년보다 3,000ha 증가하였으며 1998년에는 전년보다 7,000ha나 늘어난 105만 9,000ha를 기록함으로써 목표인 104만 ha를 크게 초과하였다. 특히, 논 면적이 같은 기간 중 126만 7,000ha에서 116만 3,000ha로 10만 4,000ha나 줄어든 상황에서 벼 재배면적은 1995년 105만 5,000ha에서 1998년 105만 9,000ha로 오히려 4,000ha가 증가한 것은 대단한 실적으로 높이 평가받아야 할 것이다.

특히, 1996년 이후 논에 타 작물재배와 시설설치 시에 정책자금 지원을 배제하거나 차등화함으로써 많은 경우에는 사업을 포기하거나 축소하였고 적지에 선정되는 결과로 나타났다. 이것은 1997년 말 이후 초래된 외환금융위기 때에 농업 부문의 피해를 최소화하는 역할도 담당하는 계기가 되었는데 참으로 다행스런 결과였다고 사료된다.

<표 5-5> 1996~1998년 벼 재배면적 전년대비 증감 요인

구분	연도	1996	1997	1998
계(재배면적)		△6천ha(1,049천ha)	+3(1,052)	+7(1,059)
○ 증가 요인		55	33	20
- 휴경논 생산화		19	4	4
- 타작물 재배면적 벼 전환		32	19	12
- 미개답 간척지 벼재배 확대		4	4	3
- 용도전환 감소		-	6	1
○ 감소 요인(논면적 감소)		61	30	13

주: 논 면적 감소치는 전년도 말 기준 조사치임.

자료: 농림부 농산정책심의관실(농산원예국). 1996~1998.

4.2.2. 양질 다수성품종의 개발과 재배 확대

벼 재배면적 확보와 함께 쌀 생산종합대책의 핵심으로 추진한 것이 단위수량 제고를 위하여 10a당 500kg 이상 생산이 가능한 양질 다수성 품종을 적극 개발하여 조기에 농가에 보급을 확대하는 것이었다. 특히 농업인들은 추청벼나 동진벼 등의 기존 품종을 교체하는 데 대단히 보수적이고 미련을 갖고 있어서 신품종을 조기에 확산시키기 위해서는 많은 노력을 기울여야만 되었다.

또한 만일의 식량부족 사태에 적절히 대처하기 위하여 과거 통일형 품종의 혈통을 가지고 있는 초다수성 품종(일명 슈퍼쌀)을 부분적이거나 재배하기로 한 것은 매우 획기적인 시책으로 평가된다.

가. 양질 다수성 품종의 개발·보급

(1) 필요성

1980년대 이후 우리나라의 주력 품종은 추청벼와 동진벼로 대표되어 왔는데, 이들 두 품종이 전체 재배면적의 절반 정도를 차지하였다. 추청벼는 1970년도에 장려품종으로 지정될 당시에는 통일벼와 대비되는 일반계 우수품종으로서 오랫동안 재배하면서 재배안정성이 높은 것으로 농민들이 인식하고 있었

으나, 수량성은 농촌진흥청 시험기준으로 453kg/10a에 불과한 단점이 있었다. 그리고 동진벼는 1981년 장려품종으로 지정되어 충남·전북·전남 등 곡창지대에서 선호도가 높으나, 역시 수량성이 479kg/10a에 불과하고 탈립과 도복이 잘 되어 재해발생 시의 피해가 큰 단점을 가지고 있었다.

이에 따라 정부에서는 1980년대 말부터 품질도 좋으면서 수량성이 500kg/10a 수준에 달하는 양질 다수성 품종 육종에 주력한 결과, 1995년에 23개 품종을 장려품종으로 지정할 수 있었다. 그러나 농민들이 품종교체를 하는데 있어 대단히 보수적인 경향을 띠고 있어 이들 품종의 재배면적이 30% 미만 에 머물고 있었다.

정부에서는 쌀 생산종합대책의 핵심으로 양질 다수성 품종의 재배비율을 조기에 높이는 것이 중요하다고 보고 신품종 육종에 박차를 가하는 한편, 모든 수단을 동원하여 농가 재배를 권장하는 조치를 취하게 되었다.

(2) 추진 대책

양질 다수성 품종의 기준은 일반계이면서 농촌진흥청 시험단수가 10a당 500kg 수준에 달하는 것인데, 1995년 23개 품종에서 매년 3~4개씩 신품종을 육성하여 2001년까지 40개 품종을 장려 품종으로 지정할 계획을 세웠다.

이를 위하여 1996년부터는 500kg/10a 수준에 도달한 것만 장려품종으로 지정하였고, 육성된 신품종 중에서 보급 후 안정성 등을 고려하여 조기보급의 필요가 있는 품종은 지역적응 시험을 3년에서 2년으로 단축하였다. 그리고 지역적응시험 2~3년 차에 원종을 생산하여 종자보급에 소요되는 기간을 1~2년 단축하도록 하였다.

육성된 신품종의 농가재배를 조기에 확대하기 위하여 대농민 교육홍보 및 마을별(들녘별) 적합 품종 지정, 양질 다수품종 알선 창구 개설 운용, 양질 다수품종을 비롯한 정부 보급종자의 생산공급 확대 등의 시책을 추진하였다.

첫째, 대농민 교육홍보와 마을별(들녘별) 적합 품종을 지정하여 농민들이 자신 있게 신품종으로 교체할 수 있도록 하였다. 1996년 이후 매년 겨울철 영농 교육 및 쌀 작목반 교육 시에 지역에 맞는 양질 다수성 품종을 마을 단위(들녘

단위)까지 지정하여 장점을 농민들에게 알리고 각 지역별로 비교 시범포를 설치하여 농민들이 직접 눈으로 확인할 수 있도록 조치하였다. 특히 마을별로 전담지도사를 배치하여 품종 선택부터 재배법에 이르기까지 치밀한 지도를 담당하도록 하였다.

둘째, 양질다수품종의 재배 확대를 위하여 농가별 재배희망 품종 전수조사를 실시하고 ‘양질다수품종 알선창구’를 개설하여 운용하였다. 농가의 재배희망 품종을 집계하여 읍·면별 및 시·군별로 주요품종 순위에 따라 집계하고, 그 조사결과를 토대로 양질다수품종 종자 공급계획을 수립하였다. 나아가 정부보급종 이외에 부족한 종자는 전년도 양질다수품종 신규재배농가 또는 지도소 시범포에서 생산된 종자를 자율 교환하도록 하였다.

특히, 효율적인 종자공급과 자율교환 지원을 위해 시·군, 읍·면, 지도소·단위 농협에 각각 ‘양질다수성 품종 알선창구’를 개설하여 운용하였다. 정부 보급종은 피·잡초인 이형주(異型株) 발생포장 등 취약 지구에 우선 보급하였고, 부족 종자는 지도소에서 전년도 양질다수품종 재배농가 목록을 행정기관에 통보하여 영농회·마을이장 등의 협조하에 자율교환을 실시하였다.

셋째, 양질다수품종을 비롯한 정부보급 종자의 생산 공급을 확대하였다. 정부보급 종자의 공급량을 1995년 1만 톤 수준에서 1996년 이후 1만 3,000톤 수준으로 크게 늘려 4년 1기 갱신체계를 확립하였고, 보급종 공급가와 수매가와와의 차액(매년 약 37억 원 소요)을 국고 50%, 지방비 50%로 보조 지원하였다. 특히 정부보급종 가운데 양질다수 품종을 1995년 2,000톤 수준에서 1996년 2,910톤, 1997년 4,820톤, 1998년 5,397톤으로 크게 확대하였다.

<표 5-6> 1990년대 양질다수품종벼 재배 추이

구분 \ 연도	1995	1996	1997	1998
품종 수(개)	23	26	28	36
재배면적(천 ha)	314	417	600	699
구성비(%)	30	40	57	66

자료: 농림부 농산원예국, 1998.

(3) 대책의 추진 실적

이렇게 종합적으로 대책을 추진한 결과, 전체 재배면적 중 양질다수품종 재배면적이 빠르게 확대되어 1996년 이후 유례없는 대풍작에 크게 기여하였다. 특히 기존 품종이 신속하게 양질다수품종으로 대체되면서 각 품종의 재배면적과 수량성(농촌진흥청 시험단수기준)을 가중한 평균능력단수는 1992~1995년 평균 479kg/10a에서 1996년 489kg, 1997년 499kg으로 크게 높아졌다. 결과적으로 신품종의 육성 보급만으로도 수량성이 몇 년 만에 20kg이나 향상되는 효과를 가져와서 1996년 이후 풍작을 가능하게 한 것이다.

(4) 초다수성 품종(슈퍼쌀)

쌀 생산종합대책을 추진하면서 정부는 그동안 가공용으로 작물시험장 등에서 육성해 온 초다수성(일명 슈퍼쌀) 품종에 주목하였다. 예를 들어 다산벼와 남천벼는 수량성이 670kg/10a전후인 다수성으로서 통일계 품종으로부터 육성해냈지만, 일반계 특성도 많이 가미되어 밥쌀용으로도 상당히 개선되었다는 평가를 받고 있었다.

그래서 정부는 1995년도에 이들 두 품종을 장려품종으로 지정하고 1996년도에 작물시험장 포장을 비롯한 시험포 63ha에 재배하여 우선 종자증식하기로 하였다. 그와 동시에 농림부 장관을 비롯한 간부진 및 출입기자단 등의 시식회, 국회 농림해양수산위원들의 시식회 등을 거쳤다. 그 결과, 이들 품종이 가공용 뿐만 아니라 유사시에는 식용으로 얼마든지 공급이 가능하다고 보고 격론 끝에 일단 1997년도에 한하여 일반계와 동일한 조건으로 수매하여 시중에 유통시켜 보기로 하고 시험재배에 돌입하였다.

1997년의 생산은 비교적 괜찮아 다산벼는 5,912ha, 남천벼는 2,337ha를 재배하여 총 8,249ha에서 40만 석의 쌀을 생산하였고, 이 중 27만 석을 정부가 수매하였다. 당시 다산벼와 남천벼의 단위 수량은 약 700kg에 달하여 이를 재배한 농가들은 상당한 고수익을 올릴 수 있었다. 다만, 밥맛이 다소 떨어져 일반 시중에서는 일반 쌀보다 가격이 낮게 형성되었다.

1996년과 1997년의 유례없는 연속 대풍으로 쌀 수급 위기를 극복하게 되면

서 소비자 기호가 다소 떨어지는 것으로 의견이 모아진 다산벼와 남천벼는 1997년과 같이 넓은 면적에 재배하지는 않는 것으로 방침이 정해졌다. 다만, 유사시에 면적을 확대할 수 있도록 늘 준비를 하고 있는 것으로 정책 방향을 정한 후 1998년 이후에는 매년 500ha씩 농가와 계약재배를 실시하여 종자용(대기용)으로 수매하도록 하였다.

나. 그 밖의 단위수량 제고를 위한 노력

(1) 벼 포기수 늘려 심기와 적기 모내기

벼농사가 기계화되고 농촌일손이 부족해지면서 나타난 현상이 벼농사 관리의 부실화였고, 특히 모내기 위탁작업이 크게 늘면서 포기수 확보에 거의 신경을 쓰지 않게 되었다. 이에 따라 1988년 평당 77.0포기였던 것이 계속 줄어들어 1995년에는 73.6포기까지 감소함으로써 단위수량 정체의 직접적인 요인이 되었다. 왜냐하면 단위면적당 포기 수는 수량구성 요소 중 하나로서 적정 포기수(평야지 기준 80포기) 확보가 수량 제고에 필수적인 요소였기 때문이다.

이에 쌀 생산종합대책을 추진하면서 적정 포기 수를 확보하기 위하여 지대별·모작별로 적정 포기 수를 지정하고 농가교육, 이앙기 주수 조절장치 일체조정, 모내기 현장 상주확인 등 3단계 조치를 대대적으로 취하게 되었다.

우선 겨울철 새해영농교육, 쌀 작목반 교육 등 각종 교육 및 홍보 유인물을 통하여 포기 수 확보의 중요성을 널리 홍보하였고, 27만여 대에 달하는 전국의 이앙기를 대상으로 모내기 전에 포기 수 조절장치(식부 단수 조절장치)를 일선 지도·행정 공무원들이 일일이 방문하여 조정 점검을 마쳤다. 1997년 1월부터 농가에 공급되는 이앙기는 포기 수 조절장치의 하한선을 공장출고 시에 75주 이상이 되도록 상향조정하는 조치를 취하였다. 또한 모내기 때에는 일선 농산 공무원, 지도공무원을 들녘별로 지정하여 현장에 상주시킴으로써 포기 수 조절장치를 수시로 확인·점검토록 하였다.

아울러 임작업을 주로 하는 농업회사법인, 농기계공동이용조직, 전업농 등을 대상으로 위탁영농 계약 시에 반드시 적정 포기 수를 확보하도록 권장하였다.

또한 모 부족에 대비하는 방향에서 상자 육묘 10% 추가 확보를 시·군과 지도소의 지원하에 추진하기도 하였다.

이와 같은 노력에 힘입어 1995년 평당 73.6포기에 머물렀던 것이 1996년에는 73.8포기, 1997년에는 75.7포기로 크게 늘어났고 쌀 대책의 강도가 다소 낮아진 1998년에도 75.0포기를 기록하여 단수 제고에 큰 몫을 하였다.

또한, 그동안의 연구 결과 기계 이앙의 경우 적기 모내기가 수량에 큰 영향을 미치는 것으로 확인되었기 때문에 지역별 및 품종별로 적기 모내기 기간을 정하여 농가에 널리 홍보함과 아울러 행정지도에 심혈을 기울였다.

(2) 병해충과 잡초 방제

1990년대 들어 자율농정이 정착되면서 농촌일손 부족 및 쌀값의 상대적 하락 때문에 농민들의 벼 재배관리가 아주 소홀해졌고, 그 결과 농약 살포량도 줄고 피가 많은 필지도 나타나게 되었다. 이에 따라 1996년 이후 쌀 생산대책을 추진하면서 시대적 여건과 농민 정서를 감안하여 효과적인 방안을 동원하지 않으면 안 된다는 결론을 얻게 되었다. 그래서 우수한 제초제의 개발·공급과 적기살포를 위한 철저한 교육 및 제초제의 지원을 병행하였다.

1996년부터 본격적으로 중기제초제를 개발·보급하였고 가격이 비싸기 때문에 국가의 공동방제 예산에서도 일선 실정에 맞게 지원할 수 있도록 대상에 포함시켰다. 나아가 소요경비를 일선 시·도와 시·군의 지방비로 지원하도록 하였으며, 그 결과는 시장평가에 반영하도록 하였다.

병해충은 전년도의 발생 추이와 기상 여건 등을 감안하여 매년 중점관리 병해충(잡초 포함)을 지정하여 사전에 농가에 충분히 홍보하였으며, 정밀 예찰과 지도·방제업무를 상호 연계시켜 체계적인 방제체제를 구축하였다.

돌발병해충 발생성기인 7~8월에는 들녘별 수시 예찰을 통해 적기방제 일자를 설정하여 방제하도록 하였으며, 아울러 공동방제단, 용역방제단, 위탁영농회사 등을 활성화하여 병충해에 공동방제하도록 유도하였다. 이를 위하여 60억 원에 달하는 공동방제예산 외에 지방비로 병해충 및 잡초 방제비를 확보하여 적기에 지원방제를 실시함으로써 불리한 여건에도 불구하고 연속 풍작의

기들을 마련하였다. 특히 병해충 및 피의 발생 취약지를 목록화하여 집중 관리함으로써 큰 효과를 얻을 수 있었다.

유례없는 벼멸구 발생이 많았던 1997년을 예로 들면 여름철 이후 높은 기온이 늦게까지 지속되어 벼멸구 피해가 클 것으로 예상됨에 따라 8월 1일 주의보 발령 후인 8월 5일에 병해충 방제 총동원령을 시달하였다. 또한 그 후 8월 8일부터 9월 25일까지 최장기간 ‘경보’를 발령하여 특별대책을 추진하였다.

이와 함께 국비와 지방비 등 총 272억 원을 1997년도 병해충 방제에 집중 지원함으로써 기상과 발생 여건이 비슷했던 1990년의 병해충에 의한 감수율 3.9%보다 크게 줄어든 2.8%로 감수율을 억제할 수 있었다. 1997년은 병해충 발생이 많았으면서도 단위수량은 518kg으로 역사상 최고기록을 세우게 되었다.

다행히 1997년 벼멸구 대 발생을 계기로 농협 차원에서 주요 약제의 비축을 추진하고 있는 것은 대단히 희망적인 것으로 평가할 수 있다. 그 결과 1998년에는 농협의 논벼용 농약 점유율이 40%에서 50% 이상으로 확대되었다.

(3) 토양개량사업의 확대 실시

우리나라는 화강암 지대로서 지력이 낮은 수준이고 화학비료에 의한 지속적인 토양 수탈농업과 도시근교의 중금속 오염 등으로 환경오염도 가중되어 1996년부터 토양개량제(규산·석회) 공급을 확대하였다. 특히 1997년부터는 사업방식을 기존의 개별농가 구입 살포에서 단위농협 일괄구입 및 공동살포로 전환하였고, 사업비도 50%보조 50% 자부담에서 국고보조 80%, 지방비보조 20% 등 100% 보조로 강화함으로써 사업물량도 6년 1주기 전면적 시용으로 크게 확대하였다.

또한 읍·면별로 ‘읍·면 토양개량제 공급추진위원회’를 지역농협 조합장, 지도소장(상담소장), 읍·면장, 이장, 작목반장 등의 참여하에 구성하여 기 수립되어 있는 6년 1주기 살포 방침에 따라 살포 대상지와 살포비용 분담 방안을 협의·결정하도록 하였다.

또한 농촌지도기관에서는 지역농협장이 통보한 토양개량제 공급대상 지역에 대하여 농촌진흥청에서 시달한 지침에 따라 들녘별 살포량 등을 산정하고

읍·면장 및 지역농협장에게 통보하도록 하였다. 그리고 쌀포는 지역농협장 책임하에 공동 추진하되 수혜 농업인은 노력지원 등 공동쌀포에 차질이 없도록 하고 쌀포비용(노력비 제외시 연간 45억 원 수준)은 농협중앙회장과 지역농협장이 분담하여 지원하도록 하였다.

4.2.3. 쌀 시장유통의 활성화

가. 수매제도 개편

1993년에 추진된 양정개혁에서 수매량의 일부를 농협이 자체자금으로 정부 수매가격과 동일한 가격으로 수매하고 수매가와 시가와와의 차액은 정부가 농협에 보전하는 차액지급 수매제도가 도입되었다. 이에 따라 1994년부터 총 수매량 중에서 농협 차액지급수매량 비중이 40%나 되었으며, 생산자단체인 농협의 쌀 취급물량이 크게 늘어나는 계기가 되었다. 차액지급 수매로 인해 발생하는 수매가격과 시중가격과의 차이를 정부가 보전해 주는 것이다.

수확기 이후에 수매가격을 결정하여 수매하던 기존의 수매제도를 개편하였다. 영농기 이전에 농가와 정부가 농협을 통하여 예시된 가격으로 출하약정을 체결하는 약정수매제도를 1997년부터 도입하였다. 이에 따라 정부는 수매를 약정하는 농가에 약정금액의 40%를 선금으로 지급하고, 수확기 시장가격이 수매가격보다 높아 수매약정을 포기하는 농가는 지급된 선금에 7% 금리를 가산하여 선금을 상환하도록 하였다. 즉, 농가는 시장 상황에 따라서 자율적으로 정부수매 또는 시장판매를 선택할 수 있게 되었다.

그 결과, 경기도 등의 산지가격이 수매가격보다 높은 일부 지역에서는 농가들이 정부수매보다는 시장출하를 선호하기 때문에 수매량이 계획보다 미달되는 현상이 나타났다. 그러나 농가들은 시장상황에 따라 보다 유리한 조건을 선택하여 쌀 소득을 향상시킬 수 있게 되었다.

나. 방출방식 개편

정부는 수매한 양곡을 일정기간 보관하였다가 수급상황에 따라서 정곡으로 방출하였는데 방출가격은 수매가격보다 낮게 일률적으로 결정되었다. 결과적으로 정부 재정부담은 눈덩이처럼 늘어나게 되었다. 이에 1993년 양정개혁 일환으로 정부양곡 방출방식을 공매방식에 의한 조곡 시가방출로 전환하였다. 이러한 제도에 의하여 농협중앙회가 정부 수급계획에 따라 인수받은 물량을 8개도 지역본부에서 일반경쟁입찰 방식으로 판매하게 되었다.

1996년 5월에는 쌀 가격이 크게 상승하였기 때문에 물가안정을 위하여 일시적으로 입찰자격, 입찰물량, 입찰가격 등에 대한 규제조치를 도입하였다. 입찰자격은 도정시설이 있는 농협과 도정업자로 제한하고, 입찰한도를 3,000~1만 가마로 제한하며, 낙찰예정 상한가격을 설정하기도 하였다.

또한 1998년에는 경매에 참여하는 업체의 자격을 1997년도 중 농가 벼 매입 및 판매실적이 일정 수준 이상인 업체로 자격 기준을 변경하였다. 농가벼 매입량이 25,000가마 이상(40kg, 조곡 기준), 농가벼 매입물량의 가공전기 소요량이 25,000KW이상, 세무서에 신고한 농가벼를 매입하여 판매한 물량의 매출액이 2억 5,000만 원 이상인 업체로 입찰자격을 제한하였다. 또한 업체당 1회 입찰한도량을 하향 조정하기도 하였다.

다. 미곡종합처리장 지원

쌀산업의 대외 경쟁력 제고와 아울러 수확기 농가 출하물량을 흡수하는 등 산지 민간유통기능의 핵심체로 육성시키기 위하여 미곡종합처리장(Rice Processing Complex: RPC) 사업을 추진하게 되었다. 1991년도에 시범적으로 농협 2개소에 건조 1,000톤과 저장 600톤 규모의 RPC를 설치하였는데 보조 5억 원과 융자금 3억 원이 지원되었다. 그 후 양정개혁이 단행된 1993년도부터는 기존의 도정 시설을 적극 활용하는 차원에서 민간 도정업자들도 RPC 사업에 참여할 수 있도록 융자금 2억 원을 지원하였으나, 지원 규모나 상환 조건에서 농협보다 불리하였다.

1993년 양정개혁에 따라 RPC사업 추진이 가속화되었는데, 사업 물량이

1992년 30개소에서 1993년에는 50개소로 늘어났다. 가공능력에 비하여 건조·저장능력이 부족하다는 지적이 대두되면서 1994년도부터는 기존의 건조 능력 1,000톤을 1,800톤으로, 저장 능력 600톤을 1,200톤으로 확대하여 RPC 사업을 추진하였다. RPC의 건조저장시설이 확대되었지만 생산자들의 산물거래 경험이 없었기 때문에 당초 예상하였던 산물유통이 활성화되지 못하였다. 1995년도부터는 RPC사업을 추진하면서 목표하였던 산물유통을 촉진시키기 위하여 RPC로 하여금 농협 차액수매물량의 일부를 산물로 수매하도록 하였으며, 산물 수매에 대한 생산자들의 호응도가 매우 높았다.

한편, RPC의 산물벼 매입기능을 확대하기 위하여 정부는 RPC에 운영자금을 지원하였다. 1994년도에는 개소당 6억 원을 지원하였으나 1996년에는 7~9억 원으로 지원 규모가 확대되었다. 1998년에는 개소당 평균 11억 원이 지원되었는데, 전년도 산물벼 수매실적이나 경영성과 등에 기초하여 8~15억 원의 범위 내에서 지원되었다.

1998년까지 301개소의 미곡종합처리장이 설치되었으며, 이들의 건조능력이 95만 6,000톤, 저장능력 66만 6,000톤, 가공능력 286만 3,000톤으로 확충됨에 따라 RPC의 양곡 취급능력이 점점 늘어나게 되었다.

4.2.4. 미곡종합처리장(RPC) 중심의 쌀 생산·유통계열화

농촌의 노동력이 고령화되고 일손 부족이 심화되면서 정부는 쌀산업 발전을 위하여 주요 들녘별로 RPC를 설치하고, 이들 RPC 주도로 종자부터 주요 농작업의 공동실시 및 쌀 판매까지 일관계열화할 필요가 있다고 판단하였다. 그리고 1996년 주요 농정과제의 하나로 ‘RPC 중심의 쌀 생산유통계열화 방안’을 수립하였다. 그 내용을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

가. 쌀 생산체제의 개편

첫째, 쌀 전업농과 농업회사법인 등의 대규모 기계화 쌀 전문경영체를 벼농사의 주체로 육성한다.

둘째, 소규모 쌀농가는 작목반으로 조직화하여 RPC와 생산계열화함으로써 여유 노동력으로 농가소득을 증대시킨다. 들녘별로 작목반을 조직하여 종자 선택부터 파종시기조절, 공동작업, 산물수매, 브랜드 쌀 판매 등을 RPC 주도로 계열화하면 참여농가들이 개별작업 시보다 노력을 3분의 2 이상 절감할 수 있기 때문에 여유 노동력을 특용작물 재배나 타 산업 취업에 활용할 수 있다.

셋째, 일부 산간지와 미경지정리 지역에서는 유기 및 특수농법에 의한 쌀 생산으로 소득을 증대하는데, 예를 들어 오리농법이나 우렁이농법 등은 무비·무농약 재배의 좋은 사례이다.

나. RPC 중심의 쌀 생산·유통계열화 추진

쌀 생산·유통계열화의 목표는 2004년까지 쌀 주산지 들녘별로 400개소의 RPC를 설치하여 쌀 생산량의 40%인 1,200만 석을 산물로 처리한다는 것이다. 이러한 방향에서 정부는 ‘RPC 중심 쌀 생산계열화 방안’을 수립하여 1996년에 10개소에 대해 시범사업을 추진한 후에 1997년에 82개소, 1998년에 250개소로 확대하도록 하였다.

RPC 설치지역은 시·군(읍·면), 지도소, 농검, 농협 등 관계자와 작목반장, 농가대표 등 10여 명으로 ‘RPC운영협의회’를 구성하여 계약재배면적, 품종, 가격, 영농자재 공동구입 및 작업일정, 농가교육 계획 등을 결정하도록 하였다. 그리고 RPC는 관내농협과 연계하여 ‘지역영농계획’을 수립하여 농업법인, 쌀 전업농, 작목반 등과 계약재배를 실시하고 산물수확 포대 공급 및 벼 수송까지 담당하도록 하였다.

쌀 생산농가, 작목반, 법인경영체는 RPC의 지역영농계획에 의거하여 생산에만 전념하고, 단위농협과 RPC는 각종 영농 편익을 제공하고 농기계수리센터 운영과 함께 RPC 운영자금의 일부를 선도금으로 조기배정하며 품질 인증, 브랜드 개발, 판로 확보 등에 노력을 기울여 왔다. 또한 농림부와 농협중앙회, 곡물협회 등은 매년 80개소 내외의 건조·저장시설 증설(1998년까지 200여 개소)과 매년 2,000~3,000억 원의 운영자금을 지원하였다. 또한 벼 산물수확장비를

매년 1,200여 대씩 공급(1998년까지 3,600대)하였으며, 특히 1998년부터는 RPC를 운영하는 농협도 농기계 지원대상에 포함시켰다.

또한 쌀 유통을 담당하는 고정거래처에 연중 안정적인 물량을 공급할 수 있도록 원료곡 확보를 지원하여 공매곡 의존도를 1996년 54%에서 1998년에는 30%까지 낮추어 왔다. 이와 함께 RPC 생산유통 계열화 및 운영실태 평가 결과의 우수 RPC에 대해서는 수매량과 운영자금 등에 인센티브제를 도입하여 추가 지원도 실시하였다.

5. 1990년대 쌀산업 정책의 성과

5.1. 쌀산업의 시장경제 체제 전환

UR 협상의 타결과 WTO 체제의 출범으로 우리나라 쌀산업은 시장경제 체제로 빠르게 전환되었다. 특히 쌀 매매업과 도정업에 대한 규제완화 조치, 미곡종합처리장 확충, 쌀 가격의 계절진폭 확대에 따라 민간부문 유통활성화와 경쟁체제 구축 등에 따라 유통효율이 향상되었다. 쌀값의 계절진폭은 1993년 3.2%에서 1995년 11.2%, 1998년에는 13.4%로 확대되었다. 유통마진율도 줄어들었는데 기존의 방식대로 도매상을 경유하는 경우의 마진율은 19.3% 수준이나 RPC 위주의 직거래 경우에는 14.3% 수준인 것으로 분석되었다.

규모화·현대화된 RPC들이 전국 주요 산지에 배치됨에 따라 수확 후 벼 관리가 효율화되고, 생산자와 소비자의 만족도가 높아졌다. 1996년의 경우 100개소의 RPC에서 규격·포장화된 상품을 고유 브랜드의 품질인증을 획득한 지역특산미로 판매되었다. 그리고 지역특산미 숫자도 크게 늘어나고 판매경쟁도 심화되어 유통마진이 줄어들기 시작하였다.

수확 후 벼 관리비용이 관행의 포대관리방식에 비하여 30% 정도 절감되었으며, 생산자들로서는 RPC와의 계약생산에 따른 가격 위험이 줄어들고, 소비

자들은 원하는 산지와 품위의 쌀을 다양하게 선택하게 되는 등 소비자 만족도가 높아졌고 소비자 욕구가 산지에 전달되는 기능이 향상되었다.

<표 5-7> 미곡종합처리장 산물수매시 비용절감 효과(1996년)

구분	수매방법	포 대 수 매		미곡종합처리장 산물수매	
		방 법	금액 (원/80kg)	방 법	금액 (원/80kg)
건 조 정 선 계 량·포 장 포 장 재 운 반	천 일 건조		9,098	복 합 건조	8,203
	풍 구		925	없 음	-
	인 력		925	없 음	-
	P.P 포 대		797	없 음	-
	경 운 기		1,111	산 물 차 량	1,111
	인 력		433	없 음	-
계		13,289		9,314	

자료: 농협중앙회 양곡부, 1996.

정부가 시장원리를 활성화하는 방식으로 수매방출제도를 개편함에 따라 양곡관리 재정이 건전화되었다. 수매가와 방출가의 가격차가 80kg당 1993년 31,680원에서 1998년에는 5,228원으로 줄어 정부의 쌀 매출손실은 1993년 10,799억 원에서 1998년에는 1,737억 원으로 축소되었고, 전반적으로 결손규모가 크게 줄어들어 정부재정의 건전화에 기여하였다.

<표 5-8> 1990년대 양곡사업 결손추이

단위: 억 원

구분	연도	1992	1994	1996	1997	1998
매출손실		△ 8,648	△10,310	△5,164	△1,667	△1,737
이자지급		△ 4,437	△ 6,631	△3,605	△5,343	△5,547
기 타		△ 727	△ 2,173	△ 581	△ 444	△ 262
결 손 계		△13,812	△19,114	△9,350	△7,454	△7,546

자료: 농림부.

공매곡의 산지별, 품종군별 가격차이가 확대되고 있는데 정부양곡 판매가격에 소비자의 선호도가 반영된 결과로 보인다. 1998년의 경우에 최고 낙찰가격(경기산 1군 품종 60,415원/조곡 40kg)과 최저 낙찰가격(전북산 2군 품종 48,570원/조곡40kg)은 11,845원 차이를 보였다.

쌀 시장 기능이 활성화됨에 따라 1993년 이후 수매가격 동결 내지 소폭 인상에도 불구하고 재고 감소에 의한 시장가격 상승과 계절진폭 확대에 따라 쌀농가의 소득이 증가하였다. 농가경제통계를 기초로 농림부 자료를 이용하여 시산해 보면<표 5-9>, 쌀 조수입은 1993년산으로 7조 원 수준에서 1998년산은 9조 2,000억으로 증가한 것으로 추산된다.

<표 5-9> 1990년대 쌀생산의 조수입 변화(80kg 기준)

구분 \ 연산	1992	1994	1995	1996	1997	1998
수확기산지가격	97,310	105,086	110,750	132,898	140,798	144,454
수매가격	126,360	132,680	132,680	137,990	137,990	145,580
생산량(천 톤)	5,331	5,060	4,695	5,323	5,450	5,097
수매량(천 톤)	1,382	1,512	1,375	1,267	1,224	929
시장판매조수입(억 원)	48,036	46,607	45,961	67,379	74,377	75,261
수매분 조수입(억 원)	21,745	25,004	22,689	21,381	21,094	16,805
총미곡조수입(억 원)	69,781	65,611	68,650	90,760	95,471	92,066

주: 80kg당 가격임
자료: 농림부 자료로 계산.

5.2. 경영규모 확대와 쌀 생산비 절감

농업총조사 결과에 의하면 논벼 위주 농가수는 1990년 123만 2,000호(69.7%)에서 1995년 82만 3,000호(54.8%), 수확면적 3ha 이상 농가는 1990년 1만 8,000호(1.4%)에서 1995년 3만 2,000호(3.8%), 수확면적 5ha 이상 농가는 1990년 3,000호(0.2%)에서 1995년 8,000호(0.9%)로 증가하였다.

이러한 영농규모 확대 사업의 결과, 농가 호당 평균 벼 재배면적은 1992년 0.84ha에서 1998년에는 0.96ha로 늘어났다. 특히 쌀 전업농의 평균 경영면적은 1995년도 2.11ha에서 1998년에는 3.47ha로 호당 1.36ha씩 증가하였는데 이는 전체 벼농가의 평균 경영규모 0.9ha의 약 4배에 해당한다. 쌀 전업농 육성 대상자에 대한 지원 전후 경영규모별 구성비를 보면 5ha 이상 농가가 19.4%, 3ha 이상 농가가 55.0%를 차지하고 있으며, 쌀 전업농 육성 대상자의 연간 벼 소득은 2,000만 원 이상으로 도시근로자 가구소득과 비슷하게 되었다.

또한 영농규모화사업의 가장 큰 비중을 차지하고 있는 농지매매사업 지원대상 농지의 80%가 기경작지와 500m 이내의 농지로서 농지집단화에 기여하고 결과적으로 쌀 생산비 절감의 요인이 되었다.

생산성이 낮은 고령 농업인의 농지를 젊은 쌀 전업농에게 단기간 내에 유동화되도록 지원하여 쌀산업 경쟁력 강화에 기여하였다. 쌀 전업농 17,620명이 18,720ha의 농지를 이양받아 평균 1.06ha 정도의 경영면적이 확대되었다.

<표 5-10> 쌀 경영규모별 농가분포 변화(1980~1995년)

단위: 천호(%)

경영규모 \ 연도	1980	1985	1990	1995
0.5ha 미만	886 (48)	712 (43)	613 (41)	503 (43)
0.5~1.0 ha	632 (34)	585 (36)	509 (34)	376 (31)
1.0~2.0 ha	276 (15)	293 (18)	314 (21)	236 (19)
2.0~3.0 ha	33.6 (2)	32.6 (2)	53 (3)	55 (4)
3.0 ha 이상	9.4 (1.5)	9.4 (1.6)	17 (1)	33 (3)
계	1,837 (100)	1,632 (100)	1,506 (100)	1,203 (100)
호당평균면적	0.7ha	0.8ha	0.8ha	0.9ha

자료: 농림부. 각 연도. 「농업총조사」.

1990년대 초부터 소비자의 소득 증가에 따른 고품질 쌀 수요가 증가하면서 쌀 생산에서도 미질이 중시되었고 논벼의 단수가 정체되는 경향이 나타났다. 특히 1993년에는 한해로 인하여 10a당 수량이 418kg으로 하락하였다. 이러한 배경 때문에 양질미의 다수성을 보완하는 연구가 활발히 진행되어 1995년에는 ‘다산벼’와 ‘남천벼’라는 초다수성 품종을 개발하여 이듬해부터 농가에 보급

되었다.

단수 500kg 이상 다수성 품종의 보급률은 1993년까지 10% 내외의 수준에 머물렀으나, 1997년에는 그 비율이 57.1%에 달하여 건국 이래 가장 높은 단위 수량인 517kg을 기록할 수 있었다고 평가된다.

양질 다수성 품종의 개발 및 보급과 함께 재배 기술 면에서도 단수의 안정화를 위하여 냉해, 한해에 대비한 품종 선택, 작업시기, 시비법 등의 재배기술을 보급하였다. 또한 지력 증진을 위한 토양개량과 함께 수리시설을 정비하여 안전영농 체계를 구축하였다.

<표 5-11> 1990년대의 단수 500kg 이상 양질미 재배면적 추이

구분 \ 연도	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
재배면적 (천ha)	89.7	134.2	283.7	314.0	417.0	600.7	698.9
(비율, %)	(7.8)	(11.8)	(25.4)	(30.0)	(39.7)	(57.1)	(66.0)

자료: 농림부. 농산기술과.

<표 5-12> 1990년대 10a당 쌀 생산비(실질)의 변화 추이

구분 \ 연도	1992년	1994년	1996년	1997년	1998년
10a당 생산비(원)	490,489	429,236	425,833	427,463	452,429
노력비(원)	136,836	118,856	109,084	107,297	109,870
(노동시간)	(45.2)	(37.2)	(32.8)	(31.0)	(32.8)
토지용역비(원)	211,600	173,086	184,259	186,121	191,484

주: GNP 디플레이터(1995=100)로 실질화.

자료: 통계청 쌀 생산비 자료로 계산.

한편, 쌀생산비는 1990~95년에 10a당 실질생산비 기준으로 연평균 6.3%씩 감소하였는데, 주로 농업 기계화 등에 따른 노동시간 감소에 기인한다. 그러나 1996년부터 1998년 동안 생산비가 연간 3.1%씩 증가하였으며, 이는 직접비용이 감소하였음에도 불구하고 쌀값 상승으로 토지용역비가 증가하였기 때문이다. 10a당 토지용역비는 1996년도 18만 4,259원에서 1998년에는 19만 1,484원

으로 증가하였다. 또한 1998년도에는 전년도에 비하여 노력비가 다소 증가하였는데 수확시기의 기상조건이 열악하여 노동력 투입이 많았기 때문이다.

5.3. 재해대책과 쌀 생산안정화

끝으로, 1990년대에 발생한 자연재해와 그에 대응한 대책에 대하여 간략하게 정리하기로 한다. 특히 1980년에 발생한 냉해는 벼농사를 비롯한 우리나라 농업에 커다란 영향을 미쳤으며, 이를 계기로 자연재해에 대응하기 위한 정부의 대책이 어느 정도 체계를 갖추게 되었다.

1990년대 들어서는 1980년대보다 기상재해가 빈발하고 재해의 종류도 과거의 가뭄이나 수해 위주에서 냉해, 우박, 일조 부족 등으로 다양해졌다. 1993년의 냉해, 1994년의 가뭄 피해, 1995년의 태풍 피해와 일조 부족, 1996년의 중북부 지방의 집중호우, 1998년의 맥류 적미병 및 벼 도복 피해 등이 대표적인 재해 발생인데, 이러한 재해의 배경에 대하여 지구온난화의 영향으로 기상재해가 잦아진 데다 다목적댐 건설 및 산림녹화로 가뭄과 홍수피해가 상대적으로 줄어든 것이 원인이라고 지적된다.

또한 1990년대의 농업재해 대책을 간략히 요약하면, 기상장비의 발달에 힘입어 과학적인 사전대처가 상당 수준으로 가능해졌고, 일단 재해가 발생되면 사후저건 복구지원 규모가 지속적으로 확대되었다. 농림수산부는 농업재해지원 강화를 위하여 농어업재해대책법(1967년 제정) 및 동법 시행령(1970년 제정) 제정 후에 끌어오던 동법 시행규칙을 1990년 12월 27일에 제정 공포함으로써 제도적 체계를 갖추게 되었으며, 지원 기준도 관계부처와의 지속적인 협의하에 계속 현실화하였다.

제 6 장

소득정책 확대와 쌀 재협상 (1999~2004년)

■ 집필_서진교 감수_김현수, 김인중

1. 과잉 재고와 쌀 재협상에 대응한 준비

이 시기의 우리나라 양정은 외적으로 도하개발라운드(Doha Development Round: DDA) 농업협상과 쌀 재협상 등 다가오는 시장개방 확대에 대비하고, 내적으로 쌀 재고누증과 구조적인 과잉공급문제를 해소하기 위하여 지금까지의 양정을 되돌아보고 안정적인 주곡의 확보와 쌀 농가의 소득 안정을 도모하기 위하여 다양한 정책을 실험하고 준비해 왔던 시기로 규정지을 수 있다.

그동안 정부는 수매제도 및 비료에 대한 가격보조 등을 통해 논농업 농가의 소득과 생산기반을 유지해 왔다. 그러나 UR 농업협상이 타결되고 WTO 체제가 출범하면서 생산이나 무역을 왜곡시키는 가격지지 정책이나 생산요소에 대해 보조정책이 국제적인 규제를 받게 되자 이 같이 시장기능을 왜곡시키는 농업정책은 한계에 봉착하게 되었다.

이와 함께 WTO의 다자간 무역자유화협상인 DDA가 출범하고 농업협상이 본격화됨으로써 앞으로 감축보조금의 상한이 더욱 축소되고, 보조총액은 물론 품목별로도 지급가능 보조에 상한이 설정되는 등 국제적으로 감축보조정책의 운용이 보다 엄격히 규제되는 분위기 속에서 보다 근본적인 중장기 대책 마련도 시급한 상황이었다.

무엇보다도 감축보조금의 총액이 축소됨에 따라 기존 추곡수매물량이 매년 줄어들 수밖에 없었다. 따라서 추곡수매제가 가지고 있던 본래의 기능인 농가 소득지지와 수급조절기능이 약화될 수밖에 없었고, 이에 따라 어떠한 형식으로든 추곡수매제도의 수정은 불가피한 상황이었다⁶⁶.

<표 6-1> 쌀 수매량과 우리나라의 AMS 지급 실적(1995~2004)

	생산량 (A)	수매량 (B)	(B/A)	AMS 상한 (억원) (A)	실제 지급액 (B)	그 중 쌀 (C)	(C/A)
1995	5,060	1,512	29.9	21,826	20,754	20,160	92.4
1996	4,695	1,375	29.3	21,056	19,674	19,099	90.7
1997	5,323	1,241	23.3	20,287	19,370	18,843	92.9
1998	5,450	1,224	22.5	19,517	15,628	15,098	77.4
1999	5,097	928	18.2	18,748	15,519	15,032	80.2
2000	5,263	876	16.6	17,978	16,909	16,472	91.6
2001	5,291	906	17.1	17,209	16,314	15,829	92.0
2002	5,515	829	15.0	16,439	15,504	15,041	91.5
2003	4,927	791	16.1	15,670	14,717	14,255	91.0
2004	4,451	751	16.9	14,900	14,584	13,708	92.0

66 UR 농업협정의 이행에 따라 우리나라의 지급 가능한 감축대상보조의 상한은 1995년 2조 1,826억 원에서 2004년 1조 4,900억 원으로 매년 약 770억 원씩 줄어들게 되어 있었다. 이에 따라 대표적인 감축대상정책인 추곡수매제도도 영향을 받아 수매가격이 1% 인상될 경우 약 1만 톤의 수매량을 추가적으로 감축해야 하는 상황이었다.

아울러 추곡수매제도로 인해 우리나라가 사용할 수 있는 시장가격지지 등의 감축보조가 쌀 하나만의 단일 품목에 집중되는 구조적인 문제점도 지적되었다. 즉, 쌀 한 품목에 전체 감축대상보조의 90% 이상이 집중됨으로써 다른 품목과의 형평성 문제는 물론 다른 품목에 대한 가격지지 등 감축보조가 필요한 예외적 상황에서 정책운용이 제약을 받는다는 점이 꾸준히 제기되었다.

이때부터 정부는 농업정책수단에 대한 인식을 대폭 전환하여 WTO에서도 허용보조로 분류되고 있는 다양한 형태의 직접지불제도의 도입 타당성을 검토하기 시작하였다. 논농업 직불제도는 이 시기에 도입한 대표적인 직불제도로 그 주요 목적은 농가소득의 지지와 함께 주곡의 안정적인 생산기반 유지, 홍수방지 등 논의 공익적 기능 극대화, 비료·농약의 적정 사용 등 환경보전이었다.

이후 쌀 가격의 하락에 따른 쌀농가의 소득감소 충격을 완화하고 이를 통해 쌀농가의 경영을 안정시키기 위해 다시 쌀 소득보전직불제도를 도입하였다. 논농업직불제가 있었으나, 이는 허용보조정책의 특성상 현재의 쌀 가격과 관계없이 일정한 기준 면적에 대해 고정된 직불금을 지원하는 형식으로 쌀 가격의 하락에 따른 농가소득의 감소충격을 완화시켜 쌀농가의 경영안정을 도모하는 데는 한계가 있을 수밖에 없었다. 이에 개방화 확대에 따라 예상되는 쌀 가격 하락에 대비, 특정 기준가격과 대비하여 현재의 쌀 가격이 하락할 경우 그 하락분의 일정 부분을 보전해 주는 쌀소득보전직불제도를 도입하게 되었다.

한편 이 시기 또 다른 특징은 쌀의 구조적인 과잉공급이었다. 1990년대 중반 쌀 생산량이 급감한 이후 대대적으로 추진해 왔던 증산정책이 이 시기 들어 쌀 소비량 감소와 재고의 누증으로 구조적인 과잉공급현상으로 나타났다. 쌀 재배 면적은 1990년 125만 7,000ha에서 1997년 105만 ha까지 꾸준히 감소했으나, 이후 추곡수매가의 지속적 인상과 정부의 증산장려정책 등으로 증가세로 돌아서 1998년 105만 2,000ha에서 2002년 108만 3,000ha까지 증가했다.

10a당 쌀 생산량도 꾸준히 증가하여 1980년대(1980~1990년) 평균 432kg에서 1990년대(1990~2000년)는 468kg으로 증가했으며, 2000년대 초반에는(2000~2004년) 10a당 480kg까지 증가하였다. 이에 따라 쌀 생산은 1996년 469만 5,000톤에서 2002년 551만 5,000톤으로 증가했으며, 특히 2001년과 2002년

연속적인 대풍으로 쌀 자급률은 107%까지 올라갔다.

반면 쌀 소비량은 지속적으로 감소하였다. 쌀 1인당 소비량은 1979년 135.6kg으로 정점을 찍은 후 지속적으로 감소하여 1990년 119.6kg으로 처음으로 120kg대가 무너졌다. 이후 1998년 99.2kg으로 1인당 쌀 소비량 100kg 미만시대에 돌입하였으며, 2004년에는 82.0kg까지 감소하였다. 식량용 쌀소비도 마찬가지로 감소하여 1995년 477만 7,000톤에서 2000년 442만 5,000톤, 2004년 395만 2,000톤까지 감소하였다<표 6-2 참조>.

<표 6-2> 쌀 생산 및 소비, 재고, 자급률 추이(1990~2004)

	재배면적 (천 ha)	단수 (kg/10a)	생산량 (천 톤)	식량용 소비량 (천 톤)	1인당 소비량 (kg)	기말 재고량 (천 톤)	자급률 (%)
1990	1,257	469	5,898	5,127	119.6	2,025	108.3
1995	1,103	459	5,060	4,777	106.5	659	93.6
1996	1,056	445	4,695	4,778	104.9	244	89.9
1997	1,050	507	5,323	4,710	102.4	497	105.0
1998	1,052	518	5,450	4,606	99.2	806	104.5
1999	1,059	481	5,097	4,541	96.9	722	96.6
2000	1,066	494	5,263	4,425	93.6	978	102.9
2001	1,072	493	5,291	4,209	88.9	1,335	102.7
2002	1,083	509	5,515	4,145	87.0	1,447	107.0
2003	1,053	468	4,927	3,987	83.2	924	97.4
2004	1,016	438	4,451	3,952	82.0	850	96.5

이와 같은 쌀 생산 증가와 소비 감소는 관세화유에 지속에 따라 의무적으로 수입해야 하는 수입쌀의 증가와 맞물려 쌀 재고량을 급격히 증가시켰다. 당시 쌀 기말 재고량을 살펴보면 1996년 흉작으로 인해 24만 4,000톤까지 떨어진 다

음 꾸준히 증가해 2000년 97만 8,000톤으로 100만 톤에 육박하였다. 이후 2001년과 2002년 연속 풍작을 맞아 2002년 쌀 기말 재고량은 약 150만 톤에 이르렀다. 이는 당시 식용 소비량 414만 5,000톤의 약 35%에 해당하는 것으로 국제식량농업기구(FAO)의 권장 수준(62일분)인 약 84만 톤을 60만 톤 정도 초과한 것이었다.

이에 정부는 재고 누증과 함께 구조적인 과잉공급현상을 해소하는 방향으로 양정의 기초를 전환하였다. 효과적인 쌀 생산감축을 통해 수급안정을 도모하고 2004년으로 예정된 쌀 재협상에서 우리나라의 입지를 강화하기 위하여 한시적으로 도입한 쌀 생산조정제가 대표적인 예이다. 쌀 생산조정제는 제도 자체가 가지고 있는 문제점에도 불구하고 상대적으로 저렴한 운용비용과 2004년 쌀 재협상에 대비하기 위한 목적에서 전격적으로 도입되었다. 그러나 쌀 생산 감소 효과가 크지 않았고, 2006년부터 쌀 재고 관리도 용이한 상황으로 변해 결국 3년간 한시적 운용에 그치고 폐지되었다.

쌀 수급의 안정을 위해서 공급 측면에서 직접적인 생산조정제를 도입했다면 수요측면에서는 쌀 소비촉진정책과 함께 쌀 품질고급화를 추진하였다. 정부는 쌀의 품질고급화를 위해 수매 품종을 제한하는 한편 소비자단체가 쌀의 품질을 평가하는 제도를 새롭게 도입하였다. 소비측면에서도 식용 및 가공용 쌀에 대한 수요기반을 확대하여 쌀 소비를 촉진시키는 정책을 추진하였다. 또한 1991년부터 추진되어 온 미곡종합처리장(Rice Processing Complex: RPC) 중심의 쌀 생산 및 가공, 유통 정책을 종합 점검하면서 RPC 경영평가제를 실시하였다.

2004년은 국내 쌀 시장에 일대의 회오리를 몰고 올 쌀 재협상이 기다리고 있었다. 관세화를 다시 유예할 것인지 아니면 관세화로 전환할 것인지에 대한 논의를 놓고 국내에서 많은 갈등과 논의가 있었다. 그러나 쌀 재협상을 한다는 것 자체가 WTO 이해당사국들과 쌀 관세화를 유예하기 위한 조건을 협상하는 의미를 가지고 있기 때문에 정부의 쌀 재협상은 일단 관세화를 유예하는 방향으로 해석될 수 있었다.

결국 우리나라는 9개 WTO 회원국과의 양자 협상을 통해 2005년부터 2014

년까지 10년간 관세화를 유예하기로 합의하였다. 대신 최소시장접근(Minimum Market Access: MMA) 물량은 2005년 22만 5,575톤에서 2014년 40만 8,700톤까지 매년 균등 증량하기로 하고, 이 중 기존 MMA물량인 20만 5,000톤은 2001~2003년 MMA 쌀 수입실적을 반영하여 미국, 중국, 태국, 호주 등 4개국에 국가별 쿼터를 배정하기로 하였다. 또한 밥쌀용 시판물량을 설정해 2010년까지 MMA 수입물량의 30%까지 확대하고 이후 이 수준을 계속 유지하기로 하였다.

이러한 쌀 재협상 결과는 WTO에서 3개월간 검증기간을 거쳐 국제적으로 최종 확정되었다. 그러나 국내의 국회비준동의 과정에서 협상 결과에 대한 농민단체의 반발과 야당의 이면합의 의혹제기로 국정조사가 실시되는 어려운 과정을 거쳤다.

2. 논농업직불제

2.1. 도입 배경 및 추진 경위

2.1.1. 도입 배경

그동안 정부는 수매제도 및 비료에 대한 가격보조 등을 통해 논농업 농가의 소득과 생산기반을 유지해 왔다. 그러나 UR 농업협상이 타결되고 WTO 체제가 출범하면서 생산이나 무역을 왜곡시키는 가격지지 정책이나 생산요소에 대한 보조정책이 국제적인 규제를 받게 되었고, 결국 생산이나 무역을 왜곡시키는 농업정책은 한계에 봉착하게 되었다.

이에 농가소득 안정을 위한 새로운 형태의 정책수단을 개발하게 되었는데, 이의 핵심은 과거와 같이 정부가 시장에 개입하여 시장가격에 직접 영향을 주는 감축대상정책보다 생산이나 시장가격에 영향을 주지 않거나 또는 최소한으로 영향을 주어 WTO에서도 허용대상정책으로 제시하고 있는 직접지불정책이었다. 직접지불정책은 그 운용에 들어가는 행정비용이 적다면 해당 농가에게 직접 혜택을 주는 보조정책이기 때문에 기존의 어떤 정책보다도 시장왜곡이 적고 정책효과 또한 우수한 것으로 평가되고 있었다⁶⁷.

이러한 가운데 우리나라의 식량 자급률이 지속적으로 하락하여 주곡인 쌀의 안정적 공급과 적정 생산규모의 유지가 매우 중요한 과제로 부상했는데, UR 농업협정의 이행으로 매년 750억 원의 감축보조금이 축소되는 상황에서 추곡수매제에 의한 농가소득지지가 어려워 다른 대안이 필요한 상황이었다.

한편 논의 가지고 있는 환경 보전, 홍수 방지, 경관 유지 등 논농업의 공익적 가치가 연간 8~13조 원으로 추산되어 식량안보는 물론 국토 환경을 보존하고, 쾌적한 농촌 환경을 조성하는 친환경농업을 정착시켜야 할 사회적 필요성도 크게 부각되었다.

이러한 상황을 감안하여 정부는 농가소득을 지지함은 물론 주곡의 안정적인 생산 기반을 유지하고, 홍수 방지 등 논농업의 공익적 기능을 극대화하는 동시에 비료·농약의 적정사용 등 환경 보전 등의 목적을 달성하고자 WTO 농업협정에서 허용하고 있는 직접지불제도를 우리나라의 논농업에도 도입하기로 결정하였다.

2.1.2. 논농업 직불제 기획단

논농업 직불제는 1999년 4월 3일 농림부의 대통령 업무보고 시 쌀에 대한 직불제 도입계획 보고를 시작으로 농정국과 식량국이 참여하는 Task Force를

67 이와 함께 UR 농업협정 이행과정에서 미국이나 EU, 일본 등 소위 선진국들이 기존 농업정책을 점차 허용대상보조정책으로 전환하는 흐름도 우리나라의 직불제 도입에 영향을 주었다.

통해 구체화되었다. 특히 1999년 9월 21일 국무회의에서 2001년 논농업직불제 도입을 전제로 2000년 6월 말까지 구체적인 시행방안을 마련하기로 결정함에 따라 1999년 12월 국무조정실, 기획예산처, 농림부 담당 국장 등 관계부처 공무원과 교수, 연구소 등 민간 전문가가 참여하는 ‘논농업직접지불제 기획단’이 설치, 운영되었다. 또한 ‘논농업직접지불제 기획단’을 실무적으로 뒷받침하기 위해 농림부, 농진청, 농협, 농업기반공사 실무 담당자로 구성된 실무작업반이 설치되어 이를 중심으로 2001년 도입할 논농업직불제의 시행방안을 구체적으로 검토하기 시작하였다.

아울러 정부는 우리나라의 여건에 적합한 직접지불제도를 개발하고 국내외 관련 제도를 비교·검토하기 위해 한국농촌경제연구원을 주관으로 조세연구원 및 대학 교수 등이 참여하는 논농업직접지불제 세부 시행방안 마련을 위한 연구용역을 발주하였다. 이후 용역 결과를 놓고 학계, 언론계, 생산자·소비자단체 등이 광범위하게 참여하는 정책토론회(3. 22, 5. 12.)와 공청회(6. 27.) 등이 개최되어 농업계 뿐만 아니라 소비자 및 일반 경제학자까지 포함된 광범위한 의견수렴과정이 있었으며, 이를 도입방안에 반영하는 과정을 거쳤다.

<해설자료>

논농업(쌀) 직불제, 2001년 도입한다

농림부 식량정책과 보도자료 (1999. 9. 21.)

진념 기획예산처장관은 ‘99. 9. 21일 내년도 예산(안)을 심의·의결한 청와대 국무회의에서 “그간 논의되어온 논농업직불제는 2001년에 도입하는 것을 전제로, 국무조정실, 농림부, 기획예산처 관련공무원과 한국개발연구원, 한국농촌경제연구원의 전문가 등으로 기획단을 설치, 이 제도의 시행과 관련된 제반사항과 관련제도를 종합적으로 검토하여 2000년 6월 말까지 직불제 시행방안을 마련하겠다”고 보고했다.

이 자리에서 진념 장관은 “논농업 직불제 시행에 필요한 연구에 착수한다”는 방침도 아울러 밝혔다.

2.1.3. 제도 필요성에 대한 다양한 의견⁶⁸

가. 시장 지향적 농정방향 추구

경제협력개발기구에서도 가격지지정책 감축과 직접지불제 확대시행을 권고하고 있는데, 직접지불제는 자원을 효율적으로 배분시키는 기능이 있으며 소득 효과가 가격지지정책에서 보다 더 크게 나타나기 때문이다.

농업정책수단 중 시장을 왜곡시키는 가격지지 및 생산요소 보조 등은 WTO 농업협정의 기본방향에 따라 점차 축소하고 WTO 허용보조적(green box)인 직접지불제 도입을 확대할 필요가 있다. 가격지지정책을 허용보조적인 직접지불로 전환할 경우 지원대상자, 지원방식, 대상농지는 기본적으로 과거 가격지지정책에서 적용되었던 원칙을 따르는 것이 합리적이며 직접지불제 도입시기, 즉, 정책 전환 시기는 빠를수록 유리하다고 판단된다. UR 협상에서 쌀의 경우 우리 나라는 2004년까지 의무수입량만 수입하고 관세화에 의한 수입자유화를 유예하였고, 2004년 말까지는 이러한 특별조치의 지속 여부에 대한 재협상을 완료하도록 되어있다. 향후 재협상에서 농가피해를 최소화하기 위한 전략적 노력이 필요하며, 우리나라가 OECD에 가입하고 일본이 쌀 수입 방식을 관세화로 전환하였기 때문에 쌀시장 개방 확대 가능성에 대비할 필요가 있다. 수매가격이 지속적으로 인상되고 WTO 재협상 결과 쌀시장 개방이 확대될 경우 농가는 일시적으로 큰 충격을 받게될 것이다. 이 충격을 완화시키기 위해 수매가격을 인상하지 않고 직접지불제를 도입하는 것이 필요하다. WTO 출범 이후 각국은 생산이나 무역에 대한 왜곡효과가 많은 시장개입적 농업정책으로부터 허용보조적인 소득정책으로 전환을 추구하고 있으며, 미국, EU, 일본, 멕시코 등도 가격지지정책을 축소하는 대신에 다양한 직접지불제를 확대하고 있다.

68 직접지불제가 시행되면 재정 부담이 늘어나는 특성이 있으므로 도입에 앞서서 활발한 논의가 있었다. 도입 필요성에 대한 다양한 견해를 한국농촌경제연구원(2000)의 「논농업 직접지불제」의 pp.9~29의 일부를 인용하였다.

지금까지의 농업정책 중에서 시장왜곡적인 정책들을 축소시키면서 그 정책들이 수행하였던 농업소득지원 기능을 보다 효율적인 방식으로 달성한다는 측면에서 논농업 직접지불제 도입의 당위성이 있다.

나. WTO 출범 이후 소득효과 감소분에 대한 보완

WTO 출범인 1995년부터 추곡수매에 의한 쌀농가 직접소득 지지효과가 감소하고 있다. 추곡수매로 인한 농가소득 지지효과가 WTO 출범 이전에는 연간 6,000억 원을 상회하였으나 1999년에는 300여억 원 수준으로 격감하였다. 또한 UR 협정에 따라 매년 750억 원씩의 국내 보조금이 감축되고 있는데 국내보조 중 대부분은 쌀에 대한 것이다. 생산자단체를 중심으로 보조금 감축분이나 소득 감소분에 대한 보상 요구가 지속되고 있다. 미곡 생산 농가를 대상으로 하는 추곡 수매제도는 자급유지 및 식량안보 달성에 큰 기여를 한 것으로 평가되고 있다. 식량자급을 유지하기 위해서는 수매제도 위축에 따른 소득효과 감소분을 보충해 주는 대안 모색이 필요하다. 이러한 필요성에 의해 직접지불이 도입될 경우 대상농지, 대상자 선정 등 지원방식은 과거 수매제도에서 적용하였던 원칙을 따르는 것이 합리적이라고 판단된다.

<표 6-3> 쌀 수매에 의한 직접소득효과

연 산	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
산지시장가격(원/80kg, 중품) ¹⁾	95,938	99,579	120,085	130,927	132,117	141,993	149,719
수매가격(원/80kg, 1등급) ²⁾	132,680	132,680	132,680	137,990	137,990	145,580	152,860
가격차 ³⁾	36,742	33,105	12,595	7,064	5,874	3,588	3,141
생산량(천 톤)	4,750	5,060	4,695	5,323	5,450	5,097	5,263
수매량(천 톤)	1,437	1,512	1,375	1,241	1,224	929	876
직접소득지지효과(억 원) ⁴⁾	6,600	6,257	2,165	1,096	899	416	344

주: 1) 농림부 조사자료(11~12월 평균)에서 가공임 5,536원/80kg은 제외함. 1999년도 수확기 산지에서 적용되고 있는 가공임을 일률적으로 적용하였음.

2) 조곡을 정곡으로 환산한 금액으로 가공임이 제외된 것임.

3) 수매곡의 90% 이상이 1등급이며 산지시장 거래량의 대종은 중품이기 때문에 산지시장 가격과의 적절한 비교 대상은 수매곡 1등급 가격임.

4) 소득지지효과는 가격차에 수매물량을 곱한 수치임.

<표 6-4> 연도별 쌀 AMS감축실적과 계획(억 원)

연 도	연도별 쌀 AMS	연간 쌀 AMS감축액	누적 쌀 AMS감축액
1995	20,343.5	749.8	749.8
1996	19,594.0	749.5	1,499.3
1997	18,844.5	749.5	2,248.8
1998	18,095.0	749.5	2,998.3
1999	17,345.5	749.5	3,747.8
2000	16,596.0	749.5	4,497.3
2001	15,846.5	749.5	5,246.8
2002	15,097.0	749.5	5,996.3
2003	14,347.5	749.5	6,745.8
2004	13,598.0	749.5	7,495.3

주: 기준연도(1993년)의 쌀 AMS는 21,093.3억 원.

자료: 농림부.

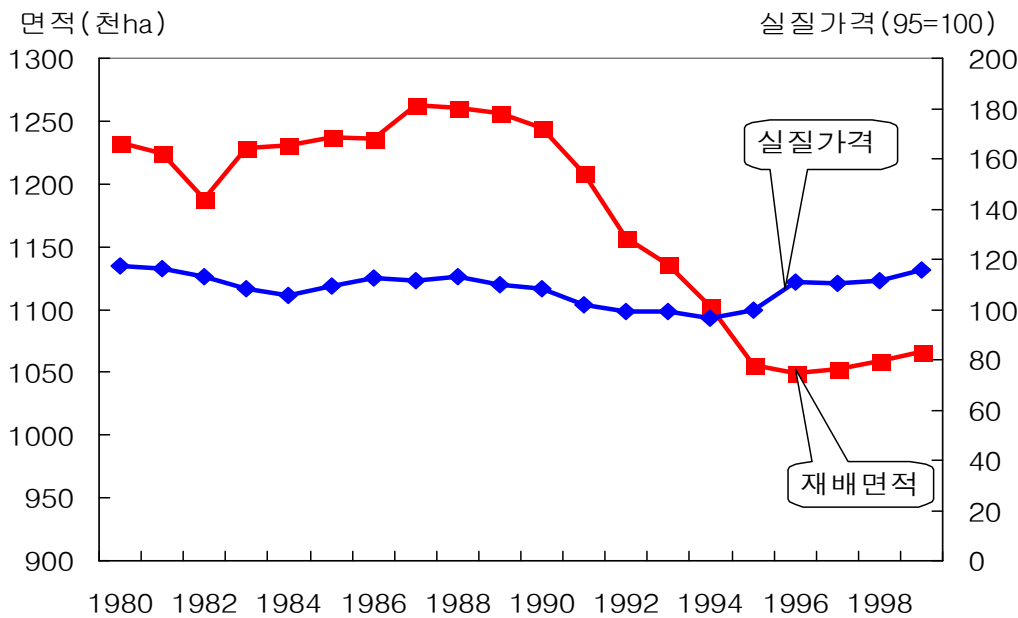
장기적으로 유지되어 온 가격지지정책은 사회와 농민 사이에 ‘농업지원 유지’와 ‘농업 종사와 그것을 위한 인적·물적 자본형성을 위한 가역성(可逆性)이 낮은 투자’라는 급부를 주고받는 암묵적 계약의 성격이 있다. 이는 농업인의 직업선택, 투자 등에 영향을 미치게 된다. 가격지지정책의 암묵적인 ‘사회계약(social contract)’ 측면에서 볼 때 급작스러운 보조 감축은 인적·물적 자산가치의 손실을 가져오기 때문에 이에 대한 적절한 보상이 필요하다.

그러나 WTO 출범 이후 쌀 생산과 관련한 농가의 자산이나 소득이 보상을 요구할 정도로 하락하지 않았으며, UR 타결 당시 농업이 직면할 어려움을 완화하기 위한 국민적 합의하에 이미 충분한 지원이 이루어졌기 때문에 수매제도 위축에 따른 별도의 대책은 필요하지 않다는 반대론도 있었다. 정부보조가 줄었더라도 가격상승으로 농가소득이 증대되었다면 정부보조가 크더라도 농가소득이 감소한 경우보다 농민에게는 상황이 더 좋아진 것이라고 볼 수 있다. 수매제도의 위축에도 불구하고 WTO 출범 이후 쌀 가격이 상승 추세에 있어 쌀 농가소득도 증대되고 이에 따라 벼 재배면적도 늘어나고 있다. 쌀 가격 상승으로 인해 쌀농가 소득은 증대되었는데도 불구하고 수매축소만을 고려하여

직접지불을 실시하는 것에 대해 납세자들의 지지를 얻기가 어려울 수 있다<그림 6-1, 6-2 참조>. UR 타결에 대한 대책으로 농업부문에 대한 재정지출이 늘어났으며 농특세를 징수하여 농업부문에 충분한 보상을 하였다는 주장도 있다.

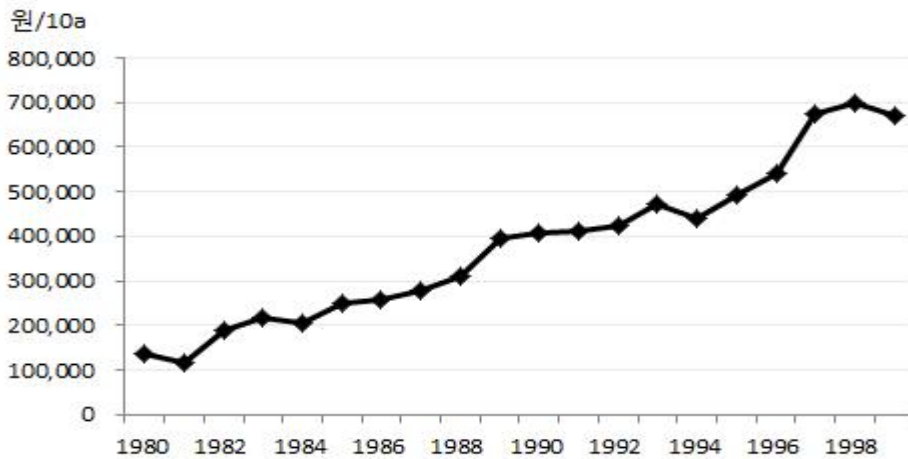
WTO 출범 이후 가격지지정책이 축소되었지만 쌀소득이 하락하지 않았기 때문에 과거 소득감소분에 대한 지원 명분은 약하다⁶⁹. 그러나 쌀시장 개방 확대 이후 농가소득이 급격히 감소할 경우에는 소득안정을 위한 보완책이 필요할 것이다.

<그림 6-1> 쌀 가격 및 재배면적



69 벼 재배면적이 증가한 것은 가격 요인과 함께 휴경지 방지 등 정부의 증산정책도 한 요인이기 때문에 현재의 쌀소득이 논농업 유지를 위한 적정한 수준이 아니라는 주장이 있다. 또한 쌀소득이 줄어들지는 않았지만 도시근로자가구 평균소득에 대한 농가소득 비율이 1995년 95.1%에서 1998년에는 80.1%로 줄었기 때문에 소득격차를 완화시켜주는 정책이 필요하다는 주장도 있다. 이러한 경우 소득정책 대상자는 소득이 일정 수준 이하인 선별적인 집단일 필요가 있다.

<그림 6-2> 쌀 소득 추이



자료: 통계청

다. 식량안보 유지를 위한 지원

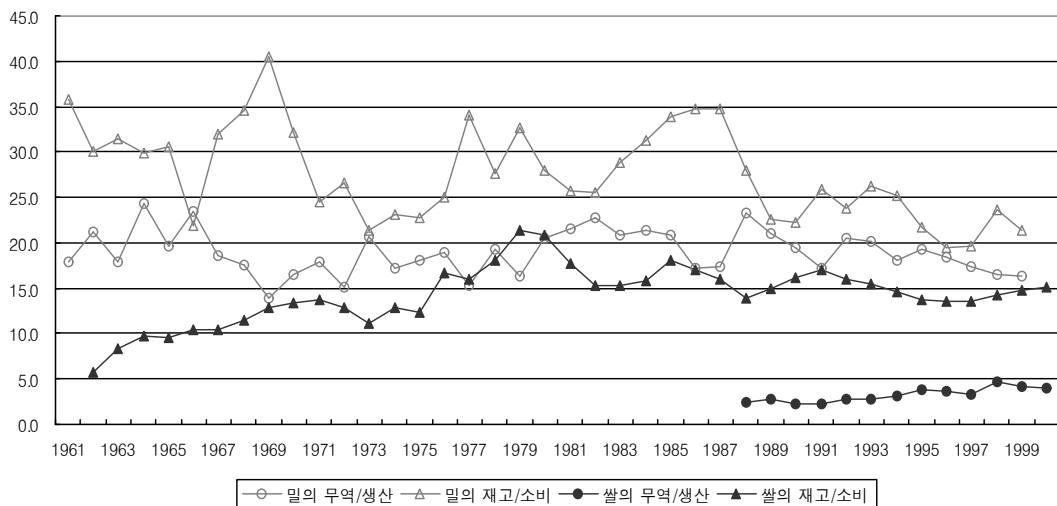
쌀시장 개방의 확대 및 가격지지정책의 축소로 인해 농업생산이 위축되고 농지가 비농업용으로 전용되는 등 논농업 생산기반이 축소될 수 있다. 급격한 세계 농산물 수급조건의 변화로 곡물의 구득이 어려워질 경우 가격이 급등하더라도 국내공급이 신속적으로 늘어나기 어렵다. 또한 예기치 못한 속도로 통일이 이루어질 경우 수급불균형 현상이 나타날 수 있다. 이러한 상황에 대비하기 위해서 어느 정도의 생산능력을 유지할 필요가 있으며, 농민의 농업지속 혹은 논 유지에 대한 지원의 당위성이 있다. 이러한 경우 지원대상 농지는 영농조건이 불리하여 휴경 가능성이 높은 지역을 중심으로 선정되어야 하며, 지원대상자도 경영자나 농지 소유자 중 논 유지에 기여한 사람을 대상으로 제한하는 것이 타당하다.

농업은 토지를 중요한 생산요소로 하며, 우리나라 국민의 열량섭취량 중 40%를 차지하는 쌀 생산에는 상당한 생산기반 자본이 필요하다. 생산기반이 위축되고, 지구온난화 등으로 인한 세계 기상이변의 동시화 현상 및 기후조건의 급변으로 국제곡물수급이 불안할 경우 국민 경제적으로 치러야 할 비용은 대단히 높을 수밖에 없기 때문에 적정 수준의 논 면적을 유지하기 위한 대책이

필요하다. 세계 쌀 생산량의 4~6% 정도만 교역되고 특히 우리 국민의 주식인 자포니카 타입의 경우 교역량의 10%에 불과한 ‘얇은 시장(thin market)’을 형성하고 있기 때문에 한 나라의 수급불안으로 인해 가격변동이 매우 크게 나타나고 물량 확보 자체가 어렵기 때문에 자급을 위한 적정 면적의 확보가 요구된다. <그림 6-3>에서 보듯이 생산량에 대한 교역량의 비율이 밀은 16% 정도인 반면 쌀은 5% 내외 수준이다. 한국농촌경제연구원⁷⁰에 의하면 통일을 가정할 경우 쌀 부족량은 약 80만 톤이기 때문에 현재 수준의 논 면적이 감소하는 것을 억제하기 위한 대책이 요구된다.

인구와 소득 증가를 감안한 향후 세계 식량수요는 2% 정도 증가하지만 식량 공급은 지난 30년간의 증가율인 2.16% 정도씩 증가할 것이라는 낙관론이 제기되고 있다. 반면 1965년부터 1985년 동안의 연평균 증가율은 3.5%였던 것에 비해 1985년부터 1998년까지는 연평균 0.9% 수준으로 크게 낮아졌기 때문에 최근의 증가율을 고려하면 세계 식량위기 가능성에 대비할 필요가 있다는 상반된 주장이 있다.

<그림 6-3> 쌀과 밀의 교역율, 재고율



자료: USDA ERS. (1999). 「Rice Situation Outlook Yearbook」, 「Wheat Situation Outlook Yearbook」.

70 농촌경제연구원(1998)의 「통일 대비 농림업 부문 계획 수립을 위한 연구」 참조.

식량안보 유지 관점에서 직접지불제 도입을 검토할 경우 국내 수요와 세계 시장에서의 위기적 상황에 대비하기 위한 적정한 논 면적이 어느 정도 인지, 필요 곡물을 효율적으로 확보하는 방안이 무엇인지에 대한 검토가 필요하다. 미곡 소비량 감소 추세 등을 감안하면 자급 달성을 위한 2015년의 적정 벼 재배면적은 73만 ha인 것으로 추정되며 통일을 대비하여 13~18만 ha 논을 더 확보하면 되기 때문에 현 수준의 논 면적을 유지하기 위한 별도의 지원대책이 요구되지 않는다는 주장이 있다⁷¹. 반면 우리 나라 인구가 최고 수준에 이르게 되는 2028년에 가서 최소한의 영양권장량(2,100kcal)을 가장 저렴한 비용으로 국민에게 공급할 수 있는 쌀, 배추, 무 등의 생산을 위하여 최소한 170만 ha (논 112만 ha, 논 이외의 경지 58만 ha)가 유지되어야 하며 이를 위한 적절한 지원책이 필요하다는 주장도 있다⁷². 북한 수요에 대처하기 위한 수단으로 대내적으로 비축정책과 농지정책, 대외적으로 선물시장의 활용, 장기계약 방식, 개발수입, 북한의 농업생산능력 제고를 위한 지원 등이 있다. 이들 정책의 적절한 배합방식을 찾는 것이 불확실한 통일 후 쌀 수요에 효과적으로 대비하는 것이며, 초과적인 논 면적을 유지하는 것은 불합리하다는 주장이 있다.

최근 미곡 수급상황이 균형을 유지하고 있으며 이러한 상황은 2004년까지 지속될 것으로 전망⁷³되기 때문에 식량안보를 명분으로 한 논농업 직접지불제

71 사공용은 2015년의 국민 1인당 쌀 소비량은 75.4kg, 인구는 5,167.7만 명, 단수는 500kg, 수입량은 소비량의 10%일 때 수입량을 제외한 나머지를 자급자족하기 위해서 필요한 논 면적은 70만 ha인 것으로 추정하였다. 인구증가율이 매년 0.9% 이라고 가정한다면 2015년 인구가 5,408.1만 명이 되어 필요한 논 면적은 73만 ha가 될 것으로 전망하고 있다. 또한 북한의 쌀 총생산량은 2010년 257.7~280.1만 톤, 총 식용소비량은 346.7만 톤으로 예측되고 있으며 자급을 위해서는 66.6~89만 톤의 쌀을 생산할 수 있는 논 면적이 남한에 추가적으로 필요하게 되는데 이를 단수 500kg으로 설정한다면 논 면적이 13~18만 ha가 더 필요하게 된다.

72 품목별 소비량 변화가 고려되지 않았으며, 최소 비용으로 공급 가능한 열량을 기준으로 필요 면적이 산정되었다. 이에 대한 자세한 내용은 성진근(1999. 3.)의 「적정수준의 식량자급을 위한 농지보전규모의 추정과 농지평가 기준」, 충북대학교 농업과학기술 연구소를 참조.

73 2004년도 미곡 생산량은 501만 톤, 소비량은 522만 톤이 될 것으로 전망되고 있으

도입의 시급성은 다소 떨어진다고 볼 수 있다. 2005년 이후 시장개방 확대로 인해 자급률이 급격히 떨어질 경우 적정 논면적을 유지하기 위한 소득지원 대책이 필요할 것이다.

라. 논의 외부경제 효과에 대한 보상

농업은 국토 보전 및 토양 침식 방지, 홍수조절 및 지하수 유지, 자연환경 보전 및 경관 유지, 전통문화의 계승 발전, 농촌지역의 활력유지 및 국토의 균형 발전, 식량안보 등 다원적 기능을 수행하고 있다. WTO에서도 이러한 농업의 다원적 기능을 인정하고 있다. 다원적 기능을 보유하는 농업생산 활동을 시장 기능으로만 유도할 수 없기 때문에 농업의 다원적 기능을 유지하기 위한 정책 개입이 요구되고 있다. 소비자들도 논농업이 생산하는 환경재에 대해 일정액을 지불할 의향을 가지고 있는 것으로 조사되었다.

<표 6-5> 논의 환경보전효과에 대한 소비자 지불의향

지불의향	1만원미만	1~2만원	2~4만원	4~6만원	6만원이상	계	평균
인원	70	118	94	58	34	374	28,051원
(%)	(18.7)	(31.6)	(25.1)	(15.5)	(9.1)	(100.0)	

자료: 한국농촌경제연구원. 1995. 「쌀농업의 환경보전효과에 관한 연구」.

평야지역과 산간지역 논의 제공하는 홍수조절 기능과 자연경관의 가치에는 차이가 있다. 논의 외부경제효과에 대한 보상차원의 직접지불제가 도입될 경우 정책대상 지역은 외부경제 가치가 크게 나타나는 영농조건이 상대적으로 불리한 지역이 될 수 있다⁷⁴. 논을 유지하는 것 자체가 국토의 보전, 홍수조절, 자연

며 의무수입량을 고려하면 수급균형이 이루어지며 자급률은 96.1%가 될 것으로 전망된다. 이에 대한 자세한 내용은 한국농촌경제연구원(2000. 1.)의 「농업전망 2000」 참조.

74 조건불리지역에 대한 직접지불제 도입이 시도되었으나 조건불리지역과 여타 지역 간 형평성 문제 등으로 인해 실현되지 못하였다. 일본에서도 2000년도부터 중산간지역(조건불리지역)에 대한 직접지불제가 도입되었으나 지역 선정에 큰 어려움을 겪었다.

경관 제공, 식량안보 유지 등 다원적 기능을 발휘한다고 볼 수 있기 때문에 지원대상자는 논 소유자로 제한되는 것이 타당하다. 논농업이 위축되어 다원적 기능에 대한 국민적 인식이 충분히 제고되는 시점에 공익적 가치가 크게 평가되는 지역부터 점진적으로 시행하는 것이 적절할 것으로 보인다.

현재 논농업이 생산하는 환경재의 생산량이 사회적으로 바람직한 수준인가에 대한 문제 제기가 있다. 그러나 환경재 시장이 형성되어 있지 않기 때문에 어느 정도의 논을 유지하여 우리가 필요로 하는 규모의 환경재가 생산되도록 하는 것이 바람직하며 그 가치가 어느 정도인지를 결정하는 데에는 적지 않은 어려움이 있다. 지금까지 논농업 외부성에 대한 연구는 사회적 편익 총량만을 계산하였다⁷⁵. 외부성의 효율적 보정을 위해서는 사회적 한계편익이 계산되어야 하는데 아직 이에 대한 연구는 충분하지 않은 실정이다.

논농업의 외부성을 다른 토지이용 행위(예컨대 산림)가 역시 제공할 수 있는 경우 논농업에만 외부성에 대한 지불을 하는 것은 자원배분의 왜곡 및 형평성 문제를 초래할 수 있다.

소득수준이 증가하면서 논농업의 외부경제효과에 대한 납세자의 지불의향은 증가할 것으로 여겨진다. 외부경제효과는 지역적으로 편차가 크게 때문에 조건불리지역 직접지불제를 통하여 지원하는 것이 바람직하다.

마. 논농업 기회비용

논농업과 밭농업에 대한 소득격차 때문에 벼 재배면적이 줄어들어 수급불균형이 우려된 경험이 있다. 최근의 벼 재배면적 증가는 쌀 가격 상승 등 경제적 요인과 함께 증산을 위한 정책적 노력도 간과할 수 없는 요인이다. 상대적으로 소득이 낮은 논농업을 유지하여 수급균형을 달성하기 위해서는 소득격차를 줄여주는 대책이 필요하다. 논농업과 밭농업의 소득 차이를 반영한 논농업 직접지불제 도입 필요성이 있다. 현재의 논농업 규모는 식량이 부족한 상황이 아니

⁷⁵ 논농업은 홍수방지 등 연간 약 8~13조 원의 공익적 기능을 수행하는 것으로 평가된다(오내원 외, 1998).

라는 측면에서 균형상태라고 볼 수 있으며, 추가적인 보조를 지급한다면 불균형을 초래할 것이라는 문제제기도 있다.

바. 기타 논농업직접지불 도입 필요성

미국이 직접지불을 통한 보조를 하고 있기 때문에 우리도 그에 상응한 보조를 하여야 공정하다는 주장이 있다. 실제 미국은 1996~1998년 동안 ha당 연평균 67.1달러의 생산자율계약 직접지불을 하였으며, 동일 기간 동안 쌀에 대해서는 ha당 273.5달러를 지급하였다. 농업경제 상황이 악화된 1999년부터는 계획된 보조금에 추가적인 지원이 이루어져 1999년 쌀 농가에 대한 지원은 시장손실지원을 포함할 경우 534.7달러로 크게 늘어났다. 미국의 경우 부족분제도가 직접지불제도로 대체되었고 재정흑자가 크게 늘어나 농가 지원이 충분히 가능하였다. 우리나라가 직접지불을 도입하기 위해서는 가격지지정책을 대체하는 것이어야 한다는 주장에 대해 우리나라의 가격지지정책은 국내보조 감축 대상으로 감축계획을 성실히 이행하고 있기 때문에 대체되어야 할 정책이 아니라는 반론도 있다. 그러나 재정적자 규모가 크게 늘어나고 있는 우리나라의 거시 경제 상황은 미국과 다르다는 문제도 있다.

농지전용 및 전작 억제 등 규제로 농지 소유자의 재산상 불이익을 보상하기 위해 논농업 직접지불이 도입되어야 한다는 주장도 있다. 농지전용 및 전작 억제 등에 대한 보상 개념이면 농업 진흥지역 위주의 직접지불이 되어야 한다. 이러한 경우 재산상 불이익을 당하고 있는 그린벨트, 군사 보호구역 등과의 형평성 문제가 제기될 것이다.

화학비료 사용량을 줄이는 대가로 직접지불을 하여 토양, 수질 오염을 완화시키자는 의견이 있다. 화학비료를 덜 쓰게 하려면 화학비료에 대한 보조를 없애고 환경세를 부과하는 것이 효과적이며, 비료보조와 논농업 직접지불을 동시에 하는 것은 서로 효과를 상쇄하고 정책비용만 증가시키는 문제가 있다.

사. 농업과 논에 대한 직접지불제 도입의 철학적 배경

농업은 다른 산업에 비해 성장의 속도가 느릴 수밖에 없는 특징을 가지고 있

어 성장이 느리게 이루어짐과 아울러 산업화(공업화)의 과정에서 국가의 재원 배분에서 혜택을 받지 못했던 사실을 부인할 수 없다. 비록 구조개선사업을 위해 많은 재원이 사용되었다고 하지만 국제화사회에서 농업이 경쟁력을 가지고 존속할 수 있도록 하기 위해 필요한 사회간접자본적 하드웨어의 성격을 갖기 때문에 농업에 대한 소프트웨어를 위한 투자가 필요하다.

그러면 왜 논에 대해서만 우선순위를 두어 지원해야 하는가 하는 문제가 생긴다. 논농사는 농업소득에서 차지하는 비중이 과거보다 줄어들었을 지라도 아직도 우리나라 농가의 중요한 수입원이다. 지금까지 국가는 식량의 안정적 공급과 물가안정을 위해 많은 규제를 해왔으면서도 이에 대한 적절한 보상을 하지는 않았다. 논에 대해 경지정리 등 많은 투자를 하였다고 주장할 수 있는 근거는 있으나, 이는 국가경제적 차원에서의 사회간접자본적 투자이며 이 투자의 편익은 국민 전체에 귀속된다. 농가 개인적 차원에서 그들은 소유하고 있는 재산을 자유롭게 행사할 수 있는 권리가 국가적 목적을 위해 제약받았으며 이로 인해 누릴 수 있는 부의 창출이라는 경제적 혜택으로부터 배제되었다면 이에 대한 적절한 보상이나 지원이 따라야 한다는 것은 당연하다.

또한, 논에서는 우리 국민의 주곡인 쌀을 주로 생산하고 있으면서도 논농업 농가소득은 밭작물을 재배하는 농가의 소득에 비해 낮은 편이다. 국민의 식량을 책임지고 있는 논농업 농가에 대한 적절한 지원을 통한 사기진작이 없이는 미래에 식량부족으로 인한 국가사회적인 혼란이 야기될 가능성을 배제할 수 없다. 농업이 국가의 생명산업이며, 농업부문에서 가장 중요한 것이 논농업이며 밭농업에 비해 열등적인 위치에 있음은 부인할 수 없다. 따라서, 기회비용적 개념을 원용하여 논에 대한 지원을 하는 것이 자유주의적 철학과 합치된다.

논농업에 대해서 직접지불을 통해 지원해야만 하는 당위성은 국민의 공동이익을 위한 것이라는 점에서 찾아야 한다. 루소는 이것을 일반의지(*general will*)라는 개념을 사용하였다. 일반의지는 국민을 하나로 묶는 공동이익에 의해서 결정되는 것을 의미한다. 사회정의의 정수는 어떠한 형태로 나타나는 불평등을 바람직하다거나 피할 수 없는 어쩔 수 없는 운명적 현상이라고 보는 사회에서

소수나 힘이 없는 사람들의 행복추구권을 보호하는 것이다.

논농업의 경쟁력을 제고시키기 위한 정책의 지속이 필요하다는 의견도 강하게 대두되고 있다. 논농업이 경쟁력을 가지기 위해서는 농가의 영농규모를 크게 하여 경쟁력을 가질 수 있도록 정책을 통해 능률성을 제고시켜야 한다는 주장이다. 그러나, 능률성과 평등성의 개념은 정책에서 상호교환적(trade-off)인 관계에 있다. 경쟁력을 가지지 못하는 중·소농이 대다수를 차지하고 있는 우리나라의 농업현실에서 이들의 문제를 단순히 경쟁력이나 능률성의 논리에 의존해서 정책문제를 인식하거나 취급할 수는 없다. 정책문제를 인식할 때 평등성을 기본 가치로 하고 능률성을 준거의 틀로 삼아 평등성을 추구하면서 동시에 능률성을 도모해야만 한다. 왜냐하면, 능률지상주의적 사고는 무엇을 위한 능률인가 하는 궁극적인 문제를 풀지 못하기 때문이다.

아. 논농업 직접지불제 도입에 대한 국민들의 수용성

하지만 가격지지 정책의 위축을 보완하기 위한 직접지불제가 도입될 경우 농업에 대한 납세자의 인식 파악이 필요하다는 주장도 있었다. 이미 생산기반 정비 등 농업예산이 충분히 지원되었다는 주장이 제기되고 있기 때문에 직접지불제 도입에 대한 납세자의 객관적인 의견을 파악하는 것이 중요하다는 의견이 있었다.

직접지불제도는 전적으로 공공재정에 의해 생산자에게 소득이 이전되는 제도이기 때문에 이러한 제도의 도입은 재정을 부담하는 납세자 혹은 일반 국민들 지지를 필요로 한다. 국경보호가 있는 상황에서 소비자가 지불하는 가격은 시장가격의 외견을 지니고 있으므로 소비자는 국경보호로 인한 경제적 부담을 강하게 인식하지 못할 수 있으며 특히 국경보호가 오랜 기간 지속되어 보호된 국내시장가격이 정상적인 것으로 받아들여지는 경우에는 더욱 부담을 느끼지 못하고 있다. 가격지지정책으로 인한 정부의 매입비용 자체는 공공재정 부담으로 인식되지만 그로 인해 시장가격이 상승하는 경우의 소비자 부담은 국경보호의 경우와 같이 직접적 부담으로 인식되지 않을 수 있다.

우리나라의 경우 국민은 국내농업의 식량공급 기능을 중시하고, 지금까지 경

제발전과정에서 농업 및 농업종사자가 비교적 소외되어 왔다고 인식하고 있으며 따라서 정부의 지원이 필요하다고 인식하고 있다. <표 6-6>은 최근의 농업, 농민에 대한 의식조사 결과를 보여주고 있는데⁷⁶, 많은 국민들은 농업과 농촌의 기능 중 국민에게 식량을 공급하는 기능을 가장 중시하고 있으며 (표의 설문 A), 우리 나라의 식량자급률을 더 높여야 한다는 의견이 많다 (표의 설문 B). 정부의 농업지원 규모에 대해 미흡하다고 보고 정부가 농업투자를 확대해야 한다는 의견이 일반 국민에게는 지배적이다. 그러나 비농업인 여론지도층의 견해는 이와는 달라서 농업투자는 현재 수준이 적정하거나 과도한 수준이라는 견해가 적지 않다(표의 설문 C). 다수의 국민이 수매가를 올리지 못할 경우 국가가 소득보상하는 것에 찬성하고 있으며 (표의 설문 D), 농업발전을 위해 필요한 경우 세금을 더 낼 용의가 있다고 밝히고 있다(표의 설문 E). 지불의사는 경제상황에 의해 상당히 영향을 받는 것으로 여겨지는데 같은 조사기관이 행한 1997년의 조사와 1999년의 조사에서 농업발전을 위해 세금추가 납부의사에 대한 찬성이 85.5%에서 75.5%로 하락하였다⁷⁷. 특히 경제위기로 인해 실업을 많이 당한 계층으로 알려진 40대에서는 88.8%에서 66.4%로 22.4% 포인트의 감소를 보였다.

농업이 환경에 미치는 긍정적 영향을 인식하고 있지만 동시에 부정적 영향에 대한 인식도 커가고 있어서 직접지불제도의 수취자가 긍정적 환경 서비스를 한다고 일반 국민이 인식할 수 있는가가 중요한 관건이 될 것으로 보인다. 농업, 농촌이 행하는 중요한 기능으로서 자연환경 보전을 식량의 안정적 공급 다음으로 중시하고 있으며(F), 다수의 국민이 농업이 환경을 보전하기도 하고 환경을 파괴하기도 한다고 판단하고 있다⁷⁸. 도시민들은 많은 경우 가능하다면

76 농업인의 날 행사 추진위원회의 조사(농민신문 1999년 11월 24일 보도), 박대식, 김정호(1999). 농업, 농촌의 역할에 관한 조사연구. 한국농촌경제연구원 연구보고, 농수축산 신문의 설문조사 '비농업계가 본 우리 농업, 농촌'(농수축산 신문 1999년 12월 30일 보도)

77 한국갤럽, 농협조사부(1997). 도시민의 농업관, 한국갤럽(1999). 농업인의 날 행사 추진위원회.

농촌을 자신의 주거지로 선택할 의사를 가지고 있다⁷⁹(표의 설문 G).

이상에서 볼 때 직접지불제도의 도입에 국민들은 기본적으로 지지할 가능성이 크지만 실제로 제도가 구체적으로 고안되어 시행되기 시작하고 특히 제도가 장기화되고 지원규모가 확대된다면 이에 대한 비판이 제기될 수 있다. EU의 예를 들면 공동농업정책은 1992년 농업개혁 이후 직접지불제도가 그 중심수단이 되면서 공공의 검증과 비판에 보다 강하게 노출되게 되었으며 비판을 받고 있다⁸⁰. EU의 재원이 과다하게 농업에 집중되고 있으며 EU 내 경제정책의 강조점이 실업문제해결로 옮겨지면서 경제활동 인구의 11%인 1,850만 명이 실업상태에 처한 상황에서 EU 재정지출의 절반 이상을 EU의 경제활동 4%(700만)에 불과한 농민을 위해 지출하는 것은 적절하지 못한 것이라는 비판이 강해지고 있다. 또한 유럽 통합을 위해 각국의 재정적자문제가 관심의 초점이 되면서 EU의 농업정책 특히 직접지불제도를 통한 대규모의 재정지출이 문제로 대두되고 있다. 소득분배 측면에서 농민 중에서도 대경영을 행하는 부유한 농민에게 혜택이 많이 돌아가고 있으며 과다한 집약농법을 오히려 부추기고 있다는 비판도 제기되고 있다. 직접지불이 휴경과 결부되는 경우에는 아무것도 하지 않는 것에 대한 대가를 지불하고 있으며 저개발국에 기아인구가 있는 상황에서 농업자원의 유희화라는 측면에서 비판의 대상이 되고 있다.

78 박대식, 김정호(1999)에 따르면 57.6%

79 박대식, 김정호(1999)에 따르면 70.8%, 농민신문(1999)의 조사에 따르면 64.5%임.

80 European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (1997) European Economy Reports and Studies, Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe.

<표 6-6> 농업·농촌에 대한 국민의식 설문조사 비교

	농업·농촌에 대한 국민의식 조사	농업·농촌의 역할에 관한 국민의식 조사	농업·농촌에 대한 여론조사	
조사기관	농업인의 날 행사 추진위원회	한국농촌경제연구원	농수축산신문	
조사시기	1999. 11. 24. 보도	1999	1999. 12. 30. 보도	
조사대상	전국 만20세 이상 성인남녀	전국 만 20세 이상 성인남녀	비농업인 여론주도층 (학계, 언론계, 경제계, 시민단체, 공무원)	
조사대상인원	1,558명	1,000명	200명	
주요 설문 내용에 대한 답변	A.농업,농촌이 행해온 기능 중 식량공급 기능이 가장 중요함	51.5%	72.7%	47.0%
	B.식량자급률을 더욱 증대 해야 함	-	70.8%	51.5%
	C.농업투자를 확대해야 함	-	80.0%	26.5%
	D.수매가를 올리지 못할 경우 국가가 소득보상 해야함	89%	-	-
	E.농업발전을 위해 세금을 더 낼 용의가 있음	75%	68.4%	-
	F.농업·농촌의 기능 중 환경보존 기능이 가장 중요함 ¹⁾	과거 14.1% 미래 22.2%	과거 41.0% 미래 48.1%	미래 14.0%
	G.도시민의 경우 농촌을 자신의 주거지로 선택할 용의	-	70.8%	64.5%

주: 1) '과거'는 여태까지 행해온 기능 중 가장 중요한 것으로 든 비율이고, '미래'는 앞으로 행해야 할 기능 중 가장 중요한 것으로 든 비율임.

자. 직접지불제 도입에 따른 농업정책 방향

장기적인 목표는 농업의 경쟁력을 제고시켜 개방화 시대에도 장기적으로 필요한 논에서 효율적인 농민이 안정적으로 쌀을 생산할 수 있는 여건을 마련하는 것이다⁸¹. 이를 위한 정책으로는 경지정리와 유통시설 등 생산과 유통의 물적기반을 확충하고, 농업 생산자의 경영능력 향상과 기술 개발, 정보화 등 농업 경영 혁신을 위한 기반을 확충하며, 주거환경 시설의 개선 등의 정책이 있다.

단기적으로 어려움을 겪는 농민계층이 있다면, 그 원인에 따라 단기정책을 써야 할 것이다. 생산 주기에 의해 농가소득이 하락되는 것이 문제라면 농가소득이 하락할 때를 대비하는 정책이 필요할 것이다. 개방화로 가격이 지속적으로 하락하여 일부 농민계층의 피해가 매우 큰 경우 피해 농민 대상을 명확히 구분하여 피해의 일부를 보조함으로써 충격을 완화할 필요가 있다고 보인다.

쌀 생산 부문에서 부수적으로 생산되는 환경재(홍수방지, 환경보전 등)의 생산을 유지하여야 하고⁸², 쌀 생산과정에서 야기되는 환경의 역기능(비료와 농약의 과다사용)을 억제하여야 할 것이다.

81 농업정책이 효율적인 농민만을 대상으로 하여서는 안 된다는 주장이 있다. 장기적인 농업정책의 방향이기 때문에 효율적인 생산자를 키우고 이들이 안정적으로 농사를 지을 수 있도록 하는 정책이 필요할 것으로 보인다. 개방화 시대에 장기적인 정책방향으로 비효율적인 농민들을 대상으로 할 필요가 있는가 하는 의문이 있다.

82 쌀 생산과정에서 부수적으로 생산되는 환경재 생산이 미래 시점에서 사회적으로 바람직한 수준보다 낮게 된다는 전제에서 출발하는 것이다. 이에 대한 이견이 있었고, 이는 다음의 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째는 생산이 줄어들어 사회적으로 바람직한 수준의 환경재 생산이 되지 않는다고 할 수 있는 기존의 연구가 없다는 것이다. 사회적으로 바람직한 수준이라는 것은 환경재의 한계편익과 한계비용이 일치하는 수준에서 결정되는 것이기 때문에 이에 대한 기존의 연구가 없어 얼마를 주어야 한계편익과 일치하는 수준인지 제시할 수 없다는 것이다. 두 번째는 환경재의 생산이 사회적으로 바람직한 수준보다 적게 되기 때문에 쌀을 생산하는 논의 면적을 유지해야 한다면 소비가 지속적으로 감소하여 과잉생산을 야기하고 쌀 수요가 가격에 매우 비탄력적인 상황에서 가격의 폭락을 야기할 것이다.

2.2. 사업 시행과 이후 개편

2.2.1. 시행준비 및 실시

논농업직불제 기획단에서 최종 시안이 발표되자 그 동안 실무작업반을 중심으로 세부 시행지침 및 세부 내용을 준비해 오던 농림부는 2001년 9~10월 전국적으로 도상연습을 실시했으며, 도상연습 결과 시행상 나타날 수 있는 문제점을 발굴하여 서식 및 절차의 간소화 등 세부 시행지침을 마련하였다. 이후 2001년 11월 29일 사업시행지침을 최종 확정해 이를 지방자치단체에 시달함과 동시에 일간지, 전문지 및 농림부 홈페이지 등을 통하여 홍보하였다.

확정된 논농업직불제는 논의 형상과 기능 유지 및 친환경 영농실천 의무⁸³를 부과하고, 사후에 이행여부를 점검한 후 적격자에 한하여 보조금을 지급하는 제도로 지급대상농지(논)는 1998년부터 2000년까지 3년 동안 논농업에 이용된 농지(논)로서 지급요건이행에 적합한 농지(논)를 대상으로 하되 0.1ha~2.0ha로 면적을 제한하였다⁸⁴. 한편 논농업직불제의 지원단가는 농업진흥지역은 ha당 25만 원, 농업진흥지역 밖은 ha당 20만 원으로 하고 전체 89만 ha를 대상으로 총 2,105억 원이 예산에 반영되었다.

한편 관련 전문기관 주관 아래 실시하는 지급요건 이행여부 점검은 논 의 형상과 공익적 기능 유지에 대해서는 농업기반공사가 담당하고, 토양 검정은 농업기술센터가 그리고 잔류농약검사에 대해서는 국립농산물품질관리원에서 맡는 것으로 하였다.

83 정부가 제시한 실천의무는 논 의 형상과 기능을 유지하기 위한 논두렁 설치, 2개월 이상의 담수 등과 같은 논농업 경영의 필수사항 이행과 화학비료와 농약의 적정량 사용 및 친환경농업교육 이수 등을 말한다. 추후 이와 같은 조건들은 제도의 개선에 따라 조금씩 수정되었다.

84 추후 이러한 면적제한은 4.0ha까지 상향 조정된다.

논농업직불제 신청기간은 당초 1월부터 2월 말까지였다. 그러나 처음 시행하는 제도로써 신청의 어려움을 감안하여 신청기간을 3월 말까지 연장하였다. 이후 구제역 방역과 산불, 봄 가뭄 등으로 미처 신청하지 못한 농업인을 구제하기 위해 다시 8월까지 추가 신청을 연장하였다.

이러한 과정을 거쳐 농업인들의 사업신청을 토대로 총 83만 3,000ha를 논농업직불제 지급대상 농지로 선정하고 논농업직불제 대상 농가를 중심으로 이중·중복 신청자 및 실제 경작 여부 등을 확인하여 부적격자(농지)를 대상에서 제외시키는 한편 논의 형상과 기능 유지 점검, 친환경 영농의무 점검을 위한 토양검사와 잔류농약검사를 거쳐 2011년 11~12월 중에 최종적으로 81만 6,000ha에 102만 3,000농가를 대상으로 1,910억 원의 논농업직불금이 지급되었다.

2.2.2. 논농업직불제의 변천

논농업직불제는 시행 2년차인 2002년에 쌀 가격 하락에 따른 농가소득보전 차원에서 지급 단가를 인상하였다. 농업진흥지역 내에서는 종전 ha당 25만 원에서 50만 원으로, 농업진흥지역 밖에서는 종전 ha당 20만 원에서 40만 원으로 각각 두 배 인상하였다.

또한 2001년 한 해에 한해 논농업직불제 신규신청을 받으려는 계획이었으나 처음 시행에 따라 대상에서 제외된 농가를 구제하기 위해 2002년에도 논농업직불제 신규신청을 받기로 하였다.

한편 2002년부터 논외의 형상과 기능 유지를 위한 의무 가운데 담수 의무를 제외시켰으며⁸⁵, 논에 벼 이외 채소나 콩, 사료작물 등 밭작물을 재배하는 경우에도 직불금을 주는 것으로 제도를 개선하였다⁸⁶. 다만 논외의 형상과 기능유지가 어렵다고 판단되는 과수나 관상수 등 영년생 목본류 또는 약용작물 등을 재

85 당초에는 논외의 형상 유지를 위해 2개월간의 담수 의무가 부과되어 있었다.

86 재배 가능 작물은 식량작물(콩, 옥수수) 등 채소류, 초본성 약용작물, 담배, 사료작물, 녹비작물, 잔디, 벼, 특용작물, 묘목(과수, 관상수 등은 제외) 등이다.

배하는 경우는 계속해서 논농업직불제 대상에서 제외하는 것으로 하였다.

또한 친환경 영농의무 이행여부에 대한 모니터링을 강화하여 쌀 증산 유발 효과를 최소로 줄이는 한편, 보다 안전한 농산물 생산을 강화하기로 하였다. 이에 따라 토양 검사기준도 기존 8,250점에서 6만 1,500점으로, 잔류농약검사는 798점에서 2,250점으로 기준을 상향조정하였으며, 검사결과 부적합 판정을 받을 경우 ‘마을 공동책임제도’를 도입하여 제재를 강화하기로 하였다. 아울러 영농기장제를 전면 도입하여 논농업직불제 지급대상농가의 화학비료, 농약사용량 기장을 의무화함으로써 친환경영농 실천의무를 강화하였다. 이에 따라 2002년도에는 85만 2,000ha, 105만 농가를 대상으로 총 3,983억 원의 논농업직불금이 지급되었다.

논농업직불제는 2003년에도 부분적으로 개편되었다. 농가당 지급상한 면적을 영농규모화 추세를 고려하여 기존 2ha에서 3ha까지 확대하였다. 또한 지급 단가를 ha당 3만 2,000원씩 인상하여 농가의 경영안정 도모를 추구하였다. 또한 대상논에 밭작물 재배가능 품목을 과수와 관상수의 묘목으로 확대하였고, 생산조정제에 참여하는 농가가 사료 및 녹비작물을 재배하는 경우도 논농업직불제 대상농지에 포함시켰다.

<표 6-7> 논농업 직불제 예산 및 지원 단가

사업명	2001년	2002년	2003년	2004년	
예산액 (억 원)	2,105	3,929	4,809	4,810	
사업	규모	816천 ha	852천 ha	910천 ha	955천 ha
	단가 (ha당)				
	- 진흥지역	250천 원	500천 원	532천 원	532천 원
	- 비진흥지역	200천 원	400천 원	432천 원	432천 원
	지급 상한	2ha	2ha	3ha	4ha

자료: 농림부. 2004. 12. 2004년도 농정에 관한 연차보고서.

아울러 친환경 영농의무도 다시 강화하였다. 토양검사기준은 종전과 같이 6만 1,500점을 유지하였으나 잔류농약검사는 종전 2,250점에서 4,500점으로 확

대하였다. 한편 2003년에는 신규신청 없이 재배작목 또는 경작자가 바뀐 경우에 한해 변경신청을 받아 적격여부를 심사하여 지급대상을 확정하였다. 이를 통해 2003년에는 91만 ha, 104만 8,000농가를 대상으로 4,800억 원을 지급하였다. 2004년에는 논농업직불제 지급면적상한을 4ha로 상향조정하였다. 이를 통해 95만 5,000ha를 대상으로 약 4,800억 원의 직불금이 지급되었다.

2.3. 논농업직불제의 진화

논농업직불제는 일정 규모 이상의 논과 농업인을 대상으로 정해진 직불금을 일률적으로 지급하는 제도이다. 따라서 기존에 생산포기를 고려하고 있는 한계 농지가 논농업직불제 대상으로 편입되어 농사를 계속 짓게 됨으로써 쌀산업의 영농규모화 촉진을 저해한다는 지적이 도입 초기부터 있었다.

또한 논농업직불제는 토양검정과 잔류농약검사를 통해 국제환경기구 등이 제시한 기준에 부합해야 보조금을 지급하는 친환경 성격의 직불제도였다. 그러나 실제 운영은 조사 인력의 부족으로 부실조사 우려 가능성이 끊이지 않고 제기되었다⁸⁷. 아울러 실제 경작자와 소유주가 서로 다른 경우가 많아 실제 경작자에게 지급되어야 할 보조금이 농지 소유자의 몫으로 바뀔 가능성이 제기되는 등 대상농가의 선정과정에서도 공정성을 의심받았다.

그럼에도 불구하고 논농업직불제도는 WTO에서 인정하는 허용대상정책으로 농가의 소득 및 경영안정을 위해 정부가 직접 보조금을 지불하는 새로운 형태의 농업정책 수단으로 나름의 기능과 역할을 한 것은 분명하다.

한편 논농업직불제는 논외형상과 다원적 기능 유지, 친환경 영농의무 실천 등을 지급요건으로 하여 WTO에 통보할 때 친환경직불제 성격으로 운영하고

87 특히 토양검정과 잔류농약검사 등을 적절히 할 인력이 절대적으로 부족한 데다 표본조사에 그쳐 부실조사 우려가 제기되었다.

있다고 설명해 왔다. 그러나 친환경직불제도로 운영할 경우 WTO에서 제시된 엄격한 기준을 충족하기 어려울 뿐만 아니라 지원대상농가의 제한 및 직불금 단가 인상의 어려움 등으로 쌀 재협상 및 DDA 이후 농가의 소득안전장치로 한계를 노출시키고 있었다. 이에 논농업직불제를 쌀 생산 및 가격과 연계되지 않는 생산 중립적 고정형 직불제도로 개편하는 안이 논의되었고, 결국 2005년 쌀소득보전직불제의 개편을 통해 논농업직불제는 생산중립적 고정직불제로 변경되었다.

3. 쌀 소득보전 직불제

3.1. 도입 배경과 추진 경위

2000년대 초는 연속되는 풍작과 쌀 의무수입물량의 수입증가 등으로 쌀의 공급은 증가하는 반면 쌀 소비량은 지속적으로 감소하여 쌀 재고가 누증하고 있는 현실에서 WTO 농업협정 이행에 따라 감축대상보조금 감축으로 쌀 수급 조절을 위한 정부의 역할이 갈수록 줄어들 수밖에 없는 상황이었다. 특히 쌀의 구조적 공급과잉과 정부수매물량의 지속적인 감소 등에 따라 향후 쌀 가격이 지속적으로 하락할 것으로 예상되어 쌀농가의 소득 감소가 우려되고 있었다.

물론 논농업직불제가 있었으나, 이는 허용대상정책의 특성상 현재 쌀 가격과 관계없이 기준 면적에 대해 고정된 직불금을 지원하는 정책으로 향후 쌀 가격의 하락에 따른 농가 소득의 감소 충격을 완화시켜 쌀 농가의 경영안정을 도모하는 데는 한계가 있을 수밖에 없었다.

이에 정부는 예상되는 쌀 가격의 하락에 대비하여 실제로 쌀 가격이 하락할 경우 그 하락액의 일정 부분을 직접 보전해 주는 쌀소득보전직불제도를 도입

하게 되었다.

이러한 쌀소득보전직불제도는 2002년 대통령 자문기구인 농어업·농어촌특별대책위원회(이하 농특위)에서 쌀 산업종합대책의 일환으로 도입을 결정 하면서 구체화되었다. 농특위에서는 쌀 시장개방에 대비하여 시장 기능을 활용하여 쌀 과잉공급문제를 해결하고 수급 균형을 도모하되, 이 과정에서 발생할 수 있는 쌀 가격의 하락과 쌀농가의 소득감소 및 경영불안 등의 문제를 완화하기 위해 쌀소득보전직불제도가 필요하다고 결정하고, 구체적인 시행방안에 대해서는 전문가로 구성된 연구팀에서 마련토록 하였다.

연구팀의 연구결과를 토대로 농특위의 쌀 소위, 상임위, 본회의 등에서 구체적인 시행방안을 논의한 결과 2002년 10월 명목조수입 하락액의 80%를 보전하기로 의결하는 등 소득보전직불제의 구체적인 시행방안이 마련되었다.

3.2. 도입 방식에 대한 논의⁸⁸

3.2.1. 대상농지

소득보전 직불제의 대상농지는 최근의 특정 연도에 벼 경작이 되었던 논이 되어야 하므로 논농업 직불제의 대상농지인 1998~2000년 기간 중 논농업에 이용된 농지(논)를 기준으로 하는 것이 새로운 행정조사를 필요로 하지 않는다. 단, 농가당 상한선 제약이 없는 것이 조수입 하락의 충격을 완화한다는 제도의 취지와 경영규모화 역행 최소화라는 전제조건에 부합하므로, 논농업 직불제의 지급대상에서 제외되었던 대상농업인당 2ha 이상의 농지는 소득보전직불제의 대상농지에 추가되어야 할 것이다.

증산효과 최소화라는 전제조건과 관련하여, 소득보전직불제의 대상농지는

⁸⁸ 한국농촌경제연구원(2002) 「소득보전 직접지불제 시행방안 연구」의 일부를 인용하였다.

다음의 두 가지 대안에 대하여 검토하였다.

(1안) 논농업직불제 기준연도(1998~2000) 대상농지 중 시행연도의 벼 경작지를 기준으로 하되, 농가당 상한 면적제한 없음.

(2안) 논농업직불제 기준연도(1998~2000) 대상농지를 기준으로 하되, 농가당 상한 면적제한 없음.

(1안)은 소득보전직불제 시행연도에 벼 경작을 한 논에 한해서만 직불금을 지급하고 전작이나 휴경에 대해서는 미지급하는 벼 생산연계적인 방식으로써 전작물 시장을 왜곡하지 않고, 노는 땅에 돈 준다는 국민정서상의 문제도 적을 것이다. 그러나 벼 식부 여부를 조사하여야 하는 행정비용이 수반되며, 가격하락에 대한 보전 수준이 높을수록 벼 증산을 유인하는 한계점이 있으므로 생산조정제가 시행될 경우에 고려될 수 있는 대안이다.

(2안)은 소득보전직불제 시행연도의 경작 여부나 품목 여부에 관계없이 직불금을 지급하는 생산중립적 방식이다. 이 대안은 보조금 지급에 의한 벼 증산요인이 적고 벼 식부 여부를 확인하여야 하는 행정비용이 수반되지 않으나, 전작물 시장을 왜곡하고⁸⁹ 노는 땅에 돈 준다는 국민정서상의 문제가 야기될 것으로 예상된다.

<표 6-8> 대상농지 대안별 장단점

	1안 (논농업직불제 대상농지 중 시행연도의 벼 경작지)	2안 (논농업직불제 대상농지)
장점	○ 전작물 시장 왜곡 없음 ○ 노는 땅에 돈 준다는 반대 여론 없음	○ 벼 증산요인 적음 ○ 벼 식부 여부를 조사하여야 하는 행정비용 불필요
단점	○ 벼 증산 유인 ○ 벼 식부 여부를 매년 조사하여야 하는 행정비용 수반	○ 전작물 시장 왜곡 ○ 노는 땅에 돈 준다는 반대 여론 야기

89 시행연도에 벼가 아닌 작물을 심어도 소득보전 직불금을 줄 경우, 타작물 생산이 늘어나 가격이 하락하고 기존의 타작물 재배농가들의 경영이 상대적으로 불리해진다. 이 같은 전작물 시장의 왜곡을 보정하기 위해서 전작물들에 대한 보조금이 추가적으로 투입되거나, 전작 작물을 제한하고 휴경 위주로 프로그램 설계가 되어야 한다.

3.2.2. 기준조수입

단위면적당 기준조수입은 소득보전직불제의 보전액을 결정하는 기초로서, 다음의 두 가지 대안을 고려할 수 있다.

- (1안) 기준가격에 기준단수를 곱한 단위면적당 판매수입 추정액으로 가격에 물량을 곱한 시장판매 차원에서의 조수입 개념
- (2안) (1안)의 시장판매수입 추정액과 정부보조금(소득보전직불금, 논농업직불금)의 합계로, (1안)의 시장판매 조수입에 농가가 받은 정부보조금을 더한 가계 차원에서의 조수입 개념

(1안)은 소득보전효과가 상대적으로 적다. 이 방식으로 소득보전된 매년의 조수입 하락폭은 가격 하락폭과 같아(단수를 불변으로 가정) 보전비율에 따라 가격하락의 충격을 2~3년 연기시키는 데 그친다. 따라서 수입 확대에 따라 예상되는 지속적 가격하락에 대응하여 농가가 규모확대나 이농 등을 실현하는데 어려움이 예상되며, 농업인들의 보전비율 상향 및 물가상승 감안 요구, 논농업직불제 인상 요구 등이 제기될 가능성이 크다.

(2안)은 소득보전효과가 상대적으로 크다. 이 방식으로 소득보전된 매년의 조수입 하락폭은 가격 하락폭보다 작아 가격하락의 충격을 시차적으로 더 완화시키므로써 농가의 적응이 상대적으로 덜 어려울 것이다. 반면 증산효과와 경영규모화 역행의 최소화라는 전제조건은 (1안)보다 상대적으로 덜 충족시킨다. 또한 이 방식은 시장판매 조수입 하락분에 보전비율만큼의 보전액 뿐만 아니라 과거에 지급되었던 정부보조금(소득보전직불 및 논농업직불)에 보전비율을 곱한 액수를 또 지급하게 되어 논리상 중복 보전이 되는 문제가 있다. 그러나 이 방식은 논농업직불 단가가 인상될 경우 소득보전직불 단가가 그에 상응하여 줄어들므로, 논농업직불의 정치적 결정에 의한 단가 인상 요인을 없애는 효과를 갖는다.

<표 6-9> 기준조수입 대안별 장단점

	1안 (보전 기준연도 정부보조금 미포함)	2안 (보전 기준연도 정부보조금 포함)
장점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예산소요 적음 ○ 증산효과 적음 ○ 경영규모화 역행효과 적음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소득보전효과 상대적으로 큼 ○ 논농업직불 단가 인상 요구 적음
단점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소득보전효과 적음 ○ 농민들의 보전비율 상향, 논농업 직불 단가 인상 요구 제기 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예산소요 큼 ○ 증산효과 상대적으로 큼 ○ 경영규모화 역행 상대적으로 큼

3.2.3. 물가상승 감안 여부

보전 기준연도의 기준조수입을 계산하는 데 있어서 물가상승을 고려한 실질 조수입을 기준으로 할 것인가, 아니면 물가상승을 무시한 명목조수입을 기준으로 할 것인지에 대한 논란이 많았다.

실질조수입 기준의 논리는, 가격이 중장기적으로 하락 추세를 보일 것이라고 가정하면, 보전 기준연도를 이전 5년 중 조수입의 최고·최저치를 뺀 개념이므로 소득보전액은 대체로 시행연도와 3년 전의 조수입 차가 될 것이고, 따라서 물가상승을 고려하지 않을 경우 실제 농가가 수취하게 되는 조수입의 감소폭이 커져 재배농가의 충격이 크다는 것이다. 한편 명목조수입 기준의 논리는, 물가 상승률에 보전비율을 곱한 값이 쌀 가격 하락률의 절대치보다 클 경우 농가가 수취하게 되는 명목조수입이 늘어남으로써 과잉구조가 지속되고 쌀산업의 효율화에도 역행된다는 것이다.

<표 6-10> 물가상승 감안 대안별 장단점

	1안 (명목조수입 기준)	2안 (실질조수입 기준)
장점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예산소요 적음 ○ 증산효과 적음 ○ 경영규모화 역행효과 적음 ○ 물가지수 선정 논쟁 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소득보전효과 상대적으로 큼 ○ 농민들의 보전비율 상향, 논농업 직불 단가 인상 요구 적음
단점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소득보전효과 적음 ○ 농민들의 보전비율 상향, 논농업 직불 단가 인상 요구 제기 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예산소요 큼 ○ 증산효과 상대적으로 큼 ○ 경영규모화 역행 ○ 물가지수 선정 논쟁 야기

3.3. 시행 경과

쌀소득보전직불제는 정부안에 기초하여 2002년산부터 적용하기로 하면서 2002년 9월 30일 사업시행지침이 마련되었다. 시행지침은 동 제도가 수확기에 계약을 체결하게 된다는 점을 고려하여 농업인들이 최대한 간편하게 신청하고 계약을 체결할 수 있게 하였다.

이에 따라 2002년산에 대한 약정체결이 10월 15일부터 이루어졌다. 아울러 쌀소득보전직불금의 예산반영을 위하여 2003년 예산에 쌀소득보전직불금으로 244억 원을 편성하였다.

그러나 쌀소득보전직불제는 농업인의 가입 정도, 수확기 산지 쌀 가격의 하락 정도 등에 따라 지급액이 달라지기 때문에 사전에 소요예산을 예측하기 용이하지 않아 결국 기금을 신설하여 운영하기로 하였다. 이 기금에는 정부출연금 및 농업인 납부금이 적립되었다⁹⁰.

쌀소득보전직불제 시행 1차 연도인 2002년산 소득보전직불제 약정 결과 17

⁹⁰ 해당 제도에 참여하는 농업인의 도덕적 해이를 방지하기 위하여 참여 농가도 기준 가격의 0.5%에 해당하는 금액을 보험금 형식으로 납부하였다.

만 1,000농가, 16만 1,000ha가 참여하였다. 그러나 2002년 수확기(2002년 10월 1일~2003년 1월 31일) 쌀 가격이 15만 4,092원/80kg으로 직불금의 기준가격(15만 519원/80kg) 보다 높아 실제 쌀소득보전직불금은 지급되지 않았다.

2003년 쌀소득보전직불제도 약정체결도 16만 8,000농가에 16만 1,000ha로 2002년과 유사한 수준이었다. 그러나 2002년과 같이 수확기 산지가격(15만 7,696원/80kg)이 보전기준가격(15만 2,306원/kg) 보다 높아 소득보전직불금이 지급되지 않았다. 2002년에 이어 2003년에도 소득보전금이 지급되지 않자 정부는 2004년산에도 연속해서 가입하는 농업인의 경우 약정체결부담금을 신규 가입자(4만 8,440원/ha)의 5분의 1 수준(9,680원/ha)으로 경감해 주었다.

2004년의 경우도 약정체결은 13만 1,000농가에 13만 8,000ha로 2003년에 비해 가입률이 감소하였다. 이는 쌀소득보전직불제 도입 이후 산지 쌀 가격이 지속적으로 안정되어 소득보전 직불금이 지급되지 않는데 주요 원인이 있었다. 이는 결국 쌀소득보전직불제도의 유효성에 대한 논란으로 이어졌고, 당시 추곡수매제도의 개편 논의와 맞물려 목표가격제를 중심으로 하는 새로운 제도로 대대적인 개편을 맞게 된다.

3.4. 제도의 발전

쌀소득보전직불제는 쌀 가격이 지속적으로 하락할 것이라는 장기전망하에 쌀 가격 하락의 일정 비율을 보전하여 쌀 재배 농업인의 소득감소 충격을 완화하는 동시에 이를 통해 쌀농가의 경영 안정을 도모하기 위하여 정부안에 기초하여 2002년산부터 적용되었다.

그러나 쌀이 생산과잉으로 남아도는 상황에서 쌀 재배를 지급조건으로 보조금을 지급하는 제도이므로 도입 초기부터 쌀 생산과잉을 심화시킬 것이라는 문제 제기가 있었다.

다른 한편 제도 자체의 운용이 WTO 농업협정문의 감축대상보조 상한선에 연동되어 있어 그 운용에 제약을 받을 수밖에 없으며, 실제 소득지지 효과측면

에서도 미흡하다는 지적이 있었다. 즉 직불금 지급방식이 시장가격과 연계되어 있어 WTO 협정상 감축대상보조이고 이에 따라 지급 가능한 감축보조 범위내에서 운용되어야 한다는 한계가 있었다⁹¹. 아울러 AMS 사용에 있어서 약정수매제와 경쟁적이어서 AMS가 감축되면 자연스럽게 소득보전 직접지불제도 위축될 수밖에 없었다. 특히 쌀 가격 하락이 추세적으로 나타나면 소득을 보전하는 기준가격도 하락하게 되고 이에 따라 소득보전액도 줄어들게 되어 소득안정에 한계가 있었다.

그러나 무엇보다도 2002년 이후 기상이변 등으로 인하여 쌀 생산이 감소하고 특히 2002년과 2003년에 연속적인 대북 지원이 이루어져 쌀 가격이 상승한 결과 쌀소득보전제도가 작동되지 않았으며 이에 따라 2003년도 농가의 가입비율은 17%로 낮아졌다. 결국 쌀소득보전제도의 실효성에 논란이 가중되었으며, 쌀 재협상 이후 동 제도는 추곡수매제 및 논농업직불제 개편과 함께 변동직불제도로 모습을 바꾸게 된다.

4. 쌀 생산조정제도

4.1. 도입 배경과 경위

쌀 생산조정제는 2002년부터 도입된 생산연계 방식의 소득보전직불제도가 갖는 증산효과를 억제하는 한편, 다가오는 쌀 협상에서의 우리나라의 입지강화

91 2002년 감축대상보조 상한액은 1조 6,439억 원이었으며, 이 금액은 2004년에 1조 4,900억 원으로 축소될 예정이었다. 이에 따라 쌀소득보전직불금도 추곡수매제와 함께 이러한 범위 안에서 운용되어야 했다.

를 위해 도입되었다. UR 농업협상 결과 우리나라의 쌀은 10년간(1995~2004년) 관세화유예라는 특별대우를 받았다. 이때 관세화유예의 조건으로 “효과적인 생산제한조치”를 하도록 되어 있었다⁹². 이에 2004년 쌀 재협상을 앞두고 우리나라의 협상입지를 강화시키기 위해 생산조정제 도입이 필요하였다.

그러나 이보다는 구조적인 공급과잉상태에 있는 쌀 수급문제를 해결하기 위한 목적이 생산조정제 도입의 주된 이유였다. 당시 쌀 수급상황은 연속되는 풍작과 MMA 수입물량의 증가, 쌀 소비 감소 등으로 쌀 재고가 누증하고 있는 상황이었다. 특히 2002년 기말재고량은 150만 톤을 육박하여 당시 식용소비량 415만 톤의 약 35% 수준으로 FAO 권장 수준(62일분)의 두 배에 이르렀다.

이에 정부는 위와 같은 수급문제를 해소하기 위해 2002년도부터 발벼를 수매에서 제외했으며, 재고 쌀의 주정용·가공용 공급, 인도적 차원의 대북 쌀지원⁹³ 등 다양한 노력을 기울였으나 한계는 있었다. 특히 당분간 쌀 공급과잉이 지속되고 여기에 쌀 재협상 등 개방 확대로 쌀 가격이 급격히 하락할 가능성이 대두되면서 쌀 산업의 연착륙을 위한 생산조정제 도입논의가 본격화되었다.

이에 2002년 6월 4일 개최된 농어업·농어촌특별대책위원회 쌀정책소위원회 제5차 회의에서 농림수산식품부가 제시한 생산조정제 도입에 대해 논의하였으나 임차지 회수 문제, 쌀 농업의 비효율적 증가, 감시비용 발생 등의 부작용을 감안하여 도입하지 않기로 결정되었다⁹⁴.

92 UR 농업협정문 부속서 5에 따르면 관세화유예의 조건으로서 해당 품목에 대한 “효과적인 생산제한 조치(effective production restricting measures)”가 있어야 함을 규정하고 있다.

93 2002년과 2003년 국내산 쌀 40만 톤을 북한에 식량차관(차관금액 1,100만 달러)형식으로 지원하기도 하였다.

94 생산조정제 도입에 따른 문제점으로 ① 휴경보조금을 높게 책정할 경우 임차지 회수문제가 발생할 가능성이 있고, ② 한계지부터 휴경되어 생산제한에 따른 쌀 감산 효과가 예상보다 작을 수 있으며, ③ 쌀 재협상 결과 관세화를 유예할 경우 MMA 증량과 소비감소로 생산조정면적이 지속적으로 증가하게 되어 재정소요가 매우 커지며, ④ 관세화로 전환할 경우 생산제한으로 줄어든 국내 생산분 만큼 수입이 늘어나는 역효과가 발생하며, ⑤ 일단 시행하면 중단이 어렵고 중단시에 작목전환이 일시에 발생하여 농산물 가격의 전반적 하락할 가능성이 등이 지적되었다.

그러나 10월 들어 2002년산 쌀 생산이 예상보다 풍작을 나타낼 것으로 전망되고, 2004년 쌀 재협상을 앞두고 생산조정제를 도입함으로써 우리나라의 협상 입지를 강화할 수 있다는 점 등을 이유로 농림수산식품부는 10월 22일 농업·농어특별대책위원회 본위원회에 “생산조정제 도입방안”을 상정하였고, 논의 결과 농림수산식품부의 원안대로 도입하기로 결정하였다.

4.2. 사업 시행

사업대상 농지는 논농업 직불제 사업대상 농지(1998~2000년까지 3개년간 연속하여 논농업에 이용된 농지) 중 2002년에 논벼를 재배한 농지에(논에 콩·사료작물 재배시범사업에 참여한 농지는 가능) 2003~2005년의 3년간 벼나 기타 상업적 작물을 재배하지 않는다는 약정을 체결하면 그 대가로 매년 1ha당 300 만원씩의 보조금을 지급하는 것으로 하였다⁹⁵.

계약은 실제 경작한 농업인을 대상으로 사업신청자와 시장·군수·구청장간에 생산조정제에 대한 약정을 체결하고, 해당 약정을 이행할 경우 보조금을 지급받는다. 사업신청은 2002년 12월 31일 이전부터 사업신청 시까지 생산조정제 사업대상농지 소재지와 동일 또는 인접 시·군·구에 거주하면서 실제 경작한 농업인만 할 수 있다.

만일 3년간 벼나 기타 상업적 작물을 재배하지 말아야 한다는 약정을 위반하였을 때에는 제재조치가 취하여졌다. 벼를 재배할 경우에는 해당면적만큼 보조금을 지급하지 않으며 향후 생산조정제 대상에서 제외되고 당초 약정잔여기간 동안 쌀소득보전직불제 대상에서 제외되었다. 그리고 상업적 작물을 재배할 경우에는 해당면적만큼 보조금이 지급되지 않으며 잔여기간 동안 재차 상업적 작물을 재배하면 생산조정제 대상에서 제외되었다.

⁹⁵ 생산조정제 가입을 유도하는 차원에서 당시 적용되던 농지임대료보다는 약간 높은 ha당 300만 원/ha으로 결정하였다.

농림수산물식품부는 생산조정면적을 당초 전체 벼재배면적의 2.6%인 2만 7,500ha로 계획하였다. 시행 1년차인 2003년의 경우 생산조정제에 참여한 농가는 7만 3,824호에 면적은 2만 6,337ha로 약 805억 원이 지불되었다. 시행 2년차인 2004년에는 7만 433농가에 약정면적은 2만 4,648ha로 약 767억 원이 지급되었으며, 2005년에는 6만 7,910농가에 약정면적 2만 4,864ha로 약 791억 원이 생산조정제 직불금으로 지불되었다.

<표 6-11> 생산조정제 지원 실적

단위: ha, 호, 백만 원

구분		2003년	2004년	2005년
사업량(ha)		26,337	24,648	23,429
약정 농가(호)		73,824	70,433	67,910
사업비 (국고 보조)	계(백만 원)	80,492	76,657	79,123
	보조금	79,683	75,850	78,303
	관리비	809	807	820

자료: 국회예산처, 2006. 「제입.제출 결산 분석」.

4.3. 제도의 한계

생산조정제는 2003~2005년 3년간 한시적으로 도입되어 2006년에는 재시행이 유보되었다. 생산조정제 실시로 2003~2005년 사이 벼 재배면적이 평균 2만 5,000ha 줄어드는 성과는 있었다. 그러나 그에 따른 직접적인 쌀 생산량 감축 효과는 크지 않은 것으로 평가되고 있다. 이는 생산조정제에 참여한 농지 상당 부분이 생산성이 낮은 한계농지였기 때문이다. 즉, 생산조정제도에 참여한 농지는 주로 산간지, 농업비진흥지역 내 비경지 농지 등이 대부분으로 우량농지는 참여 농지 전체의 22% 수준이었다. 참여농가의 연령분포도 70세 이상이

32%, 60대가 29%, 50대가 22%, 40대가 14%, 40세 미만 3%로서 고령 농업인의 비율이 높았다.

한국농촌경제연구원은 생산조정제 실시 이후 재배면적 순 감소분은 계획치 7만 6,000ha 대비 48% 수준인 3만 6,000ha였으며, 생산조정제에 참여한 농지의 대부분이 한계지의 낮은 생산성의 논으로 생산조정제가 없었더라도 휴경했을 농지가 많았다고 평가하였다..

그러나 매년 평균적으로 2만 5,000~2만 6,000ha에 벼 또는 상업적 작물을 재배하지 않음으로써 연간 재정 780억 원으로 최대 약 10만 톤의 쌀 생산 감소 효과가 있었다⁹⁶. 특히 직접적인 쌀 감축 효과가 크지 않았다고 해도, 간접적으로 쌀의 구조적인 과잉공급 상황을 농업인들에게 정확히 전달함으로써 쌀 재배 면적을 유도하는 감축효과가 있었음은 분명하다.

쌀 생산조정제는 3년간 사업이 실시된 후 재시행 논의가 있었으나, 벼 재배 면적 감소, 2002~2003년 쌀 대북지원 97등으로 쌀 재고량이 감소하면서 당분간 쌀 수급상황이 안정적일 것으로 전망됨에 따라 2006년 재시행이 유보되었다.

5. 쌀 소비촉진 및 품질 고급화와 유통 개선

5.1. 쌀 소비촉진

1990년 중반 이후 우리나라의 식생활 패턴이 보다 다양해지고 먹기 용이한 인스턴트 식품의 소비가 증가하면서 쌀 소비가 급속히 줄어들었다. 이에 따라

96 쌀 생산조정제 비용도 14만 4,000톤당 1,130억 원으로 국내산을 이용한 대북지원이나 사료용 또는 주정용 공급 등 특별재고처리비용 2,300~2,800억 원보다 경제적으로 평가했다.

97 2002~2003년 2년에 걸쳐 80만 톤의 대북 쌀 지원에 대해서는 이하 쌀 소비촉진 및 품질고급화 관련 부분에 자세히 언급되어 있다.

정부는 도시화와 식생활의 서구화로 매년 감소하고 있는 쌀 소비감소 추세를 완화하기 위해 미래의 쌀 소비기반을 구축하고, 다양한 소비촉진 정책을 실시하였다.

먼저 쌀 소비촉진 홍보는 쌀 소비 잠재력이 큰 어린이와 청소년 그리고 20~30대 젊은 주부를 대상으로 하여 쌀의 이미지 제고를 위한 공익적 광고와 함께 쌀 소비촉진캠페인을 중심으로 단기성 홍보사업을 추진하였다. 우선 기존 쌀과 밥에 대한 인식 변화를 유도하기 위하여 공익성 광고인 ‘LOVE 米’ 홍보 사업을 추진하였다⁹⁸.

2002~03년 지속적인 집중적 LOVE 米 광고를 통해 젊은 층과 주부들에게 우리 쌀에 대한 긍정적인 이미지가 형성되었고, LOVE 米 로고가 국가 브랜드로서 자리매김을 하게 되었다. 또한 LOVE 米 홍보가 2002년 정부업무평가에서 우수사례로 선정되었고, 2003년에는 대한민국 광고윤리대상 우수상, 일간스포츠 광고대상 최우수상 등을 수상하였다.

소비자단체에 의한 쌀 브랜드 평가도 실시되었다. 이는 소비자들에게 시중에 유통되고 있는 국산 쌀에 대해 정확한 정보를 제공함으로써 우리 쌀에 대한 소비자들의 신뢰를 제고하는 한편 브랜드 쌀에 대한 품질향상을 도모하기 위한 목적이었다. 2003년 처음 실시된 브랜드 쌀 평가에서는 쌀의 인지도와 판매량 등을 기준으로 전국의 시도에서 51개의 브랜드 쌀을 추천받았다. 이후 미질의 구성요소인 품위와 품종 혼합율, 식미 등 품질을 평가하고 소비자패널에 의한 소비자 만족도를 평가하여 우수한 12개 브랜드를 선정하였다. 이러한 브랜드 평가는 브랜드 쌀의 관리상황을 점검하기 위하여 연 3회 실시함으로써 시중에 유통되는 쌀의 연중 상시평가체제를 확립하는 계기가 되었다.

98 유명 축구선수와 방송아나운서, 문화계의 대표적인 장인 등을 LOVE 米 홍보대사로 위촉하고 TV-CF 공익광고를 제작하여 방송하였다.

<표 6-12> 12개 우수 브랜드쌀

2003년	2004년
① 안성마춤쌀 (경기)	① 황금빛노을쌀 (충남)
② 5도씨 이온쌀 (경남)	② 5도씨 이온쌀 (경남)
③ 왕건이 탐낸 쌀 (전남)	③ 함초로미 (전북)
④ 김포금쌀 (경기)	④ 김포금쌀 (경기)
⑤ 둔포갯벌추청쌀 (충남)	⑤ 아산 맑은 쌀 (충남)
⑥ 달마지쌀 (전남)	⑥ 달마지쌀 (전남)
⑦ 동강 드림생미 (전남)	⑦ 동강 드림생미 (전남)
⑧ 한눈에 반한 쌀 (전남)	⑧ 한눈에 반한 쌀 (전남)
⑨ 게르마늄백암쌀 (경북)	⑨ 임금님표골드 (경기)
⑩ 햇살드리 (경기)	⑩ 새만금쌀 (전북)
⑪ 생거진천쌀 (충북)	⑪ 참진쌀 (경북)
⑫ 청원 생명쌀 (충북)	⑫ 참숯과 키토산으로 재배한 쌀(전북)

기타 쌀 소비촉진 프로모션으로 LOVE 米 가족체험 프로그램을 추진하였다. 농촌현장 쌀체험 캠프는 5~13세 어린이를 둔 가족 400명을 대상으로 전국 3개 권역에서 2박 3일간 실시하였으며, LOVE 米강좌, 쌀 퀴즈, 농촌체험 및 LOVE 米 백일장 등 다양한 프로그램으로 참가자들로부터 큰 호응을 얻었다.

한편 학교에 급식용과 군·관수용 쌀 공급을 기존의 구곡 위주에서 신곡으로 공급하여 품질 좋은 쌀을 제공하는 한편, 재고를 줄이는 효과를 거두었다. 특히 가공용 쌀을 판매원가 수준으로 대폭 인하하여 가공용 소비를 진작시켰다⁹⁹.

99 쌀의 가공용 소비는 1997~2001년 연간 14~18만 톤 이었다. 그러나 2002년부터 판매원가 수준으로 공급가격을 대폭 인하하여 제공한 결과 2002년에는 33만 7,000톤, 2003년 31만 3,000톤, 2004년 33만 5,000톤 등으로 가공용 소비량이 이전 기간에

쌀 소비촉진과 함께 대북 쌀 지원도 재고감소에 크게 기여하였다. 2002년과 2003년 남북경제협력추진위원회에서 식량차관 40만 톤과 비료 10만 톤을 지원하기로 합의함에 따라 2002년과 2003년 각각 국내산 쌀 40만 톤을 북한에 식량차관(차관금액 1,100만 달러)형식으로 지원하였다¹⁰⁰. 이는 비록 남북관계의 회복 등의 정치적인 이벤트일 수 있으나, 당시에 쌀 과잉재고 문제로 어려움에 처한 우리 쌀 산업에는 확실히 재고를 줄일 수 있는 좋은 수단이기도 하였다¹⁰¹.

5.2. 고품질 쌀 생산 및 유통

그 동안 쌀 생산은 자급에 역점을 둔 증산 위주의 정책이었다. 그러나 연속되는 풍작과 관세화 유예에 따른 쌀 의무수입량의 증가, 지속적인 소비감소로 인해 재고량이 급격히 증가하는 상황에서 소비자들은 기존 양 위주에서 품질 위주로 소비패턴을 바꾸어 고품질·양질미, 안전한 쌀에 대한 선호가 급격히 증가하였다. 그러나 당시까지만 하더라도 국내쌀은 고품질 품종의 보급 미흡, 고품질 재배방법의 미정착, 수확 후 건조, 저장, 도정 및 유통관리 미흡 등으로 대외적으로 품질 및 가격 경쟁력이 낮은 것으로 평가되고 있었다.

이에 정부는 소비자의 기호변화와 쌀 생산여건에 맞추어 2002년부터 고품질 쌀 생산 및 유통정책을 추진하였다. 고품질 쌀 생산 및 유통정책은 종래의 다수확 위주의 품종선택과 재배관행을 개선하고 수확 후 가공 및 유통과정에서

비해 약 두 배 수준으로 증가하였다.

100 상환조건은 이자율 1.0%로 10년 거치 30년 상환(11년째부터 20회 상환) 이었다(단 현물 상환도 가능)

101 2002년 쌀 기말재고가 133만 5,000톤으로 전년도 98만 톤 대비 37% 증가하였고, 산지가격도 전년도 15만 7,000원/80kg에서 15만 4,000원/80kg으로 하락하였다. 만일 대북 쌀 지원으로 시장에서 격리된 40만 톤의 쌀이 국내시장에 방출되었다면 산지 쌀 가격은 급락을 면치 못했을 것이며 이에 따른 농가소득의 급감은 불가피했을 것이며, 쌀 농가의 경영불안도 상당히 컸을 것이다.

품질관리를 강화하여 외관과 식미, 안전성 측면에서 외국의 고급 쌀 수준으로 품질을 향상시키는 것을 목표로 지력증진, 품종갱신, 재배방법과 수확 후 관리 체계를 종합적이고 지속적으로 개선하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

이에 따라 2003년에는 지역별·RPC별 품종을 단일화하였으며, 고품질 벼 추천품종수를 18개 품종으로 축소하고(2002년 28개 품종) 고품질 품종의 재배면적을 전체의 93%로 확대하여 상위 10개 품종의 재배면적이 전체의 80%에 이르게 되었다. 2004년에는 고품질 품종 재배면적을 전체의 95%까지 확대하였으며, 자운영 등 녹비작물 재배와 석회 및 규산질 비료를 공급해 지력증진에도 힘을 쏟았다. 또한 재배단계에서 이앙시기를 단축하고 질소비료 사용량을 줄임으로써 고품질 양질미 생산에 주력하였고, 유통단계에서는 RPC 계열화 면적을 확대하여 고품질 쌀 생산 및 유통의 필요성에 대해 농업인의 인식을 확산하는데 주력하였다. 아울러 소비자에게 고품질 쌀에 대한 정확한 정보를 제공하기 위하여 2003년부터 포장양곡의 표시사항을 개정, 고시하여 품종, 도정일자 표시를 의무화하였고, 등급은 권장사항으로 개정하였다.

한편 그동안 추진한 고품질 쌀 추진정책을 바탕으로 2005년부터 2010년까지 고품질 쌀 생산 및 유통대책 로드맵을 만들고, 단계별·분야별로 사업을 추진하기 하였다. 아울러 농림차관보를 본부장으로 하는 고품질 쌀 생산 및 유통대책 추진본부를 설치하고 그 밑에 6개 전담반(고품질쌀 생산팀, 생산조정팀, 고품질 종자개발 및 보급팀, 친환경재배팀, RPC계열화팀, 유통대책팀, 재해예방 및 대책팀)을 편성·운영하였다.

<표 6-13> 고품질 쌀 생산 및 유통 로드맵

	2003년	1단계 (2004~08년)	2단계 (2009~13년)
1. 고품질 재배법 확산			
1.1. 고품질품종 재배비율	93%(18품종)	98%(15품종)	98%(10품종)
1.2. 시·군 주재배 품종 수	4~5 품종	2~3 품종	2 품종
1.3. 친환경벼 재배면적	19천 ha(2%)	50천 ha(5%)	80천 ha(10%)
2. 수확후 관리개선			
2.1. 건조, 저장시설 용량 (유통량대비 처리능력)	584개소 (27%)	1,104개소 (40%)	1,324개소 (50%)
2.2. 품종구분 가공비율	32%	60%	90%
2.3. 브랜드쌀 완전미 비율	70% 내외	75~80%	선진국 수준(85%)
3. RPC 계열화			
3.1. 계약재배면적	25%	35%	50%
3.2. RPC 구조조정	342	312	280
3.3. RPC 벼 취급비율 (유통량 대비)	47%	60%	70%
4. 유통제도 개선			
4.1. 품종 표시제	산지, 연산 표시	품종, 도정일자 표시 의무화	
4.2. 수매품종 제한	제한 없음	시·군별 3개 이내	품종구별 수매정착
4.3. 생산이력제	도입 검토	시범실시 후 확산	

5.3. 미곡종합처리장 중심의 쌀 가공 및 유통정책

5.3.1. 추진 과정

정부는 미곡종합처리장(RPC)을 통해 쌀 생산은 물론 가공, 유통까지 일관처리를 통해 쌀 산업의 경쟁력을 제고시키는 한편 지역별 특색에 맞는 쌀 브랜드화를 구축해 왔다. 이를 위해 지난 1991년부터 2004년까지 총 8,432억 원(국고 보조 2,686억 원, 국고융자 2,358억 원, 지방비 128억 원, 자부담 3,260억 원)을 지원하여 미곡종합처리장 328개소, 쌀 건조 및 저장시설 639개소를 건설했다.

이에 따라 RPC는 수확기 정부의 추곡수매량 감축을 보완하면서 산지의 쌀 민간유통의 중심체를 성장하여 2004년에는 쌀 총생산량의 38.1%인 1,323만 석(공매벼 제외시 1,187만 석으로 생산량의 34%)을 RPC에서 매입 처리하였다. 특히 쌀 수확기에 RPC가 자체 매입한 물량이 821만 석으로 정부 수매량 494만 석보다 327만 석을 초과하여 수확기 쌀 가격의 안정은 물론 쌀 유통의 중심체로 부상하였다.

<표 6-14> RPC 유통비율(1994~2004)

	생산량 (천 톤) (A)	정부 수매량 (천 톤)	RPC 유통량		산지 쌀값 (12월 기준)
			유통량 (B)	B/A (%)	
1994	5,898	5,127	119.6	2,025	108.3
1995	5,060	4,777	106.5	659	93.6
1996	4,695	4,778	104.9	244	89.9
1997	5,323	4,710	102.4	497	105.0
1998	5,450	4,606	99.2	806	104.5
1999	5,097	4,541	96.9	722	96.6
2000	5,263	4,425	93.6	978	102.9
2001	5,291	4,209	88.9	1,335	102.7
2002	5,515	4,145	87.0	1,447	107.0
2003	4,927	3,987	83.2	924	97.4
2004	4,451	3,952	82.0	850	96.5

주: RPC 유통량은 자체 매입+산물 수매+공매벼 매입+농가수탁물량의 합계임.

5.3.2. RPC 사업방향 조정

이와 같은 RPC 사업은 관리 비용과 노동력의 절감 및 지역별 특색에 맞는 쌀 브랜드화의 촉진, 민간유통기능의 활성화 등을 통한 수확기 쌀시장 안정 등과 같은 긍정적 효과를 나타내고 있으나, 다른 한편 RPC 간 과당경쟁 및 원료 곡의 고가 매입, RPC 경영효율화 노력 부족 등으로 적자 RPC가 급격히 증가하는 부정적인 효과도 동시에 나타나고 있다.

이에 따라 2002년부터 신규 RPC에 대한 지원을 중단하고, 부족한 건조저장 시설을 중심으로 지원하고 있으며, 2003년 10월에는 미곡종합처리장 경영혁신 계획을 수립하였다. 즉, 2004년부터 RPC에 대한 정부지원(시설 및 운영자금)을 먼저 평가한 다음에 지원을 해주는 체제로 개편하였고, 이를 위해 객관적인 평가지표 개발을 전문기관에 의뢰(2003년 11월)하였다. 아울러 정부의 지원을 원하는 모든 RPC에 대해서 경영평가(2004년 2~4월)를 하고 그 결과에 따라 경영우수 RPC 및 구조조정 RPC를 우선적으로 지원함으로써 경영이 부실한 RPC는 자율적으로 통·폐합이 되도록 유도하였다.

6. 관세화유예 연장

6.1. 쌀 재협상 경위

6.1.1. 2004년 쌀 협상의 배경

우루과이라운드(Uruguay Round: UR) 다자간 무역협상은 기존에 국제무역 규범 밖에 있었던 농업을 GATT 체제로 편입시키면서 세계 농업의 개혁을 기치

로 내세웠다. 이에 따라 UR 농업협상은 시장개방의 대원칙으로 ‘포괄적 관세화(comprehensive tariffication)’를 합의도출하고, 모든 비관세장벽의 관세화를 단행하였다.

그러나 우리나라는 쌀이 우리나라에서 차지하고 있는 정치·경제적 특성과 비교역적 기능(Non Trade Concerns: NTC)을 고려하여 최대한 특별한 취급을 받고자 노력하였다. 그 결과 우리나라의 쌀만큼은 UR 농업협상 시장개방의 대원칙인 관세화 이행을 유예 받았다. 즉, 1995~2004년까지 10년간 관세화를 유예하는 특별한 취급(special treatments)을 받았다.

그러나 관세화 유예에는 대가가 따랐다. 최소시장접근(Minimum Market Access: MMA)이라고 하여 당시 국내 소비량의 1%에서 시작하여 4%까지를 낮은 관세로 수입하기로 약속하였다¹⁰².

유예 10년째인 2004년이 다가오자 2003년 가을부터 관세화유예를 계속할지 아니면 관세화로 전환할 지를 놓고 공청회 등을 통해 국내 여론을 수렴하였고, 결국 WTO 농업협정문 부속서 5(B)에 의거 이해당사국과 쌀 관세화 유예연장에 대한 대가를 쌀 재협상을 시작하였다.¹⁰³

2004년 쌀 재협상의 법적 근거인 WTO 농업협정문 부속서 5(B)는 관세화를 유예하는 특별조치를 계속 적용할 지의 여부에 관한 어떠한 협상도 UR 농업협상 이행 마지막 연도에 시작해서 끝내도록 되어 있다(Any negotiation shall be initiated and completed within the time-frame of the tenth year itself following the beginning of the implementation period). 아울러 관세화 유예를 재연장하기 위해서는 추가적이고 수락 가능한 양허(additional and acceptable concession)를 제공해야 한다고 명시하고 있다.

이에 따라 2004년 쌀 협상에서는 관세화유예에 대한 WTO 회원국들의 합의를 도출해 내면서 동시에 그 대가를 얼마나 최소화할 것인지의 여부가 관심사가 되었다.

102 UR 농업협정문 부속서 5(B) 참조

103 관세화유예가 정해진 것은 아니지만 협상 자체가 유예의 의미를 가지고 있었다.

6.1.2. 관세화유예 연장통보와 WTO 공식 협상 개시

우리나라는 2004년 1월 20일 쌀 협상 개시 의사를 WTO에 공식 통보하였다. 이에 미국, 중국, 태국, 호주, 인도, 파키스탄, 아르헨티나, 이집트, 캐나다 등 총 9개국이 협상 참가의사를 표명하였고¹⁰⁴, 이에 따라 2004년 12월까지 약 50여 차례의 양자협상이 이루어졌다.

협상 결과 우리나라는 2005년부터 2014년까지 10년간의 쌀의 관세화유예를 다시 인정받았고, 2004년 12월 30일 그동안의 쌀 재협상 결과를 반영한 이행계획서 수정안을 WTO 사무국에 통보하였다.

이후 2005년 1월 6일 WTO 사무국은 우리나라의 이행계획서 수정안을 WTO 회원국에게 회람시켰으며, 3개월간 회원국 검증을 거쳐 2005년 4월 12일 우리나라 쌀에 대한 수정양허표가 최종 확정되었다¹⁰⁵.

<표 6-15> 쌀 협상 상세 일지

	국내	협상 또는 검증
2004년 1월	제21차 대외경제장관회의 (1.10)	쌀 협상 개시 의사 WTO 통보
2004년 3월	제1차 실무추진단 T/F회의 (3.16)	호주 협상의사 통보(3.24)
2004년 4월	제1차 협상대책팀 회의 (4.3) 제1차 협상대책팀 회의 (4.10) 제2차 실무추진단 T/F회의(4.14) 제22차 대외경제장관회의(4.17) 제3차 협상대책팀 회의(4.27) 제3차 실무추진단 T/F회의(4.29)	아르헨티나 협상의사 통보(4.1) 태국 협상의사 통보(4.5) 중국 협상의사 통보(4.13) 이집트, 미국, 캐나다, 인도, 파키스탄 협상의사 통보(4.19)

104 원칙적으로 우리나라의 쌀 시장에 관심을 가지고 있는 WTO 회원국은 모두 협상에 참가할 수 있다.

105 이행계획서 수정안은 회원국들의 이의제기 없이 3개월간 WTO 회원국의 검증절차를 거쳐 최종 확정되었다. 이에 따라 WTO 사무총장은 2005년 4월 12일 검증절차가 종료되었음을 확인하는 인증문서(certificates)를 발급하였고, 같은 해 4월 18일 국회 농림수산해양위원회 보고가 있었다.

	국내	협상 또는 검증
2004년 5월	제4차 협상대책팀 회의(5.29)	양자협상: 미국(5.6), 중국(5.12), 태국(5.14), 호주(5.18)
2004년 6월	제5차 협상대책팀 회의(6.12) 제4차 실무추진단 T/F회의(6.14) 제24차 대외경제장관회의(6.16) 제6차 협상대책팀 회의(6.29)	양자협상: 이집트(6.2, 6.22), 인도(6.2), 파키스탄(6.1), 중국(6.18), 아르헨티나(6.3), 캐나다(6.3), 미국(6.23)
2004년 7월	제7차 협상대책팀 회의(7.21)	양자협상: 태국(7.9)
2004년 8월	제8차 협상대책팀 회의(8.10) 관계부처 회의(8.17) 제9차 협상대책팀 회의(8.31)	양자협상: 미국(8.13), 중국(8.20)
2004년 9월	제10차 협상대책팀 회의(9.4) 제5차 실무추진단 T/F회의(9.6) 제26차 대외경제장관회의(9.8) 제11차 협상대책팀 회의(9.15)	양자협상: 미국(9.10, 9.30), 중국(9.14, 9.23), 태국(9.17), 호주(9.20), 캐나다(9.22), 아르헨티나(9.22), 인도(9.23), 파키스탄(9.23), 이집트(9.24)
2004년 10월	제12차 협상대책팀 회의(10.13) 제28차 대외경제장관회의(10.16) 제13차 협상대책팀 회의(10.26)	양자협상: 태국(10.5, 10.28), 미국(10.19)
2004년 11월	제14차 협상대책팀 회의(11.12) 제15차 협상대책팀 회의(11.22)	양자협상: 중국(11.3, 11.19), 캐나다(11.19), 미국(11.24)
2004년 12월	제16차 협상대책팀 회의(12.4) 제30차 대외경제장관회의(12.9) 제6차 실무추진단 T/F회의(12.14) 제17차 협상대책팀 회의(12.20) 제31차 대외경제장관회의(12.22) 국무회의보고(12.28) 제32차 대외경제장관회의(12.30)	양자협상: 중국(12.1), 미국(12.8, 12.16), 인도(12.10, 12.13, 12.24), 캐나다(12.13), 태국(12.13), 이집트(12.14, 12.21), 파키스탄(12.15), 호주(12.16), 아르헨티나(12.14, 12.16) 수정 양허표 WTO통보(12.30) 이집트 서한(12.30)
2005년 1월	제18차 협상대책팀 회의(1.7)	수정 양허표 회람(1.6) 캐나다 서한(1.14) 호주 서한(1.20) 아르헨티나 서한(1.20)

	국내	협상 또는 검증
		인도 (1.27)
2005년 2월	제19차 협상대책팀 회의 (2.19)	중국 서한(2.1), 미국 서한(2.2)
2005년 3월	제20차 협상대책팀 회의 (3.16) 제33차 대외경제장관회의(3.19) 제21차 협상대책팀 회의(3.24) 제35차 대외경제장관회의(3.29)	인도 (3.10, 3.21, 3.28) 인도 서한(3.30)
2005년 4월	제22차 협상대책팀 회의(4.4) 제7차 실무추진단 T/F회의(4.15) 제8차 실무추진단 T/F회의(4.16)	WTO 인증서 발급(4.12)

자료 : 협상 관련 자료를 저자가 정리.

6.2. 쌀 재협상의 주요 내용

6.2.1. 수정양허표의 주요 내용

2004년 쌀 협상 결과 우리나라는 2005년부터 2014년까지 10년간 관세화를 다시 유예하되 대신 최소시장접근물량(MMA)으로 2005년 22만 5,575톤(1988~90 소비량의 4.40%)에서 시작하여 2014년 40만 8,700톤(7.96%)까지 매년 균등 증량하여 수입하기로 약속하였다<표 6-16 참조>. 또한 MMA 물량 가운데 기존 물량(20만 5,000톤)은 2001~2003년 실제 수입실적을 반영하여 미국, 중국, 태국, 호주 등 4개국에 국가별 쿼터¹⁰⁶를 배정하였으며, 향후 증량되는 물량은 국제경쟁입찰(최혜국 대우)방식을 적용하여 수입하되, 특수용도의 쌀(specialty rice)에 대해서는 국내 수요가 있을 경우에 한 해 일부 물량을 배정할 수 있도록 하였다¹⁰⁷.

106 국가별 쿼터: 중국 11만 6,159톤, 미국 5만 76톤, 태국 2만 9,963톤, 호주 9,030톤 이다.

107 이와 같은 특수용도의 쌀에 대한 배정은 쌀 재협상에 참가한 인도나 이집트와 같은 국가로부터의 쌀 수입을 배려하기 위한 목적이다.

<표 6-16> MMA 수입쌀 도입 물량

단위: 톤, %

연도	2005	2006	2007	2008	2009
MMA(a)	225,575	245,922	266,270	286,617	306,964
밥쌀용(b)	22,558	34,429	47,929	63,056	79,811
비중(b/a)	10	14	18	22	26
연도	2010	2011	2012	2013	2014
MMA(a)	327,311	347,658	368,006	388,353	408,700
밥쌀용(b)	98,193	104,297	110,402	116,506	122,610
비중(b/a)	30	30	30	30	30

자료: 농림부

또한 쌀의 수입방식은 현행과 같이 전량 국영무역방식을 유지하되 2005년에 수입물량 중 10%를 밥쌀용으로 시판하고, 이 비중을 6년차인 2010년까지 30%로 늘리며 2014년까지 그 비율을 유지하는 것으로 합의하였다. 또한 이행 후 5년째가 되는 2009년에 이행상황에 관한 다자간 중간점검을 실시하기로 하였다.

한편 우리나라는 관세화를 유예하는 도중에 언제라도 관세화로 전환할 수 있는 중도관세화의 권리를 합의문에 명시하였다. 이에 따르면 중도 관세화시의 쌀의 관세는 WTO 농업협정문에 따라 산출되는 관세상당치에 DDA 농업협상 결과를 반영한 관세율이 적용되도록 되어 있다. 특히 중도 관세화시 기존 4개국에 할당된 국별쿼터량이 최혜국대우방식으로 바뀌게 되어 있다.

6.2.2. 기타 추가 양허

2004년 쌀 협상은 관세화 재유예에 따른 의무수입물량에 관한 합의사항이외의 이행을 위한 기술적·절차적 사항 및 개별 국가와 양자 차원에서 다음과 같은 부가적 합의사항을 포함하고 있다.

가. 이행을 위한 기술적·절차적 합의사항

이행을 위한 기술적·절차적 합의사항은 먼저 미국과 중국, 호주, 태국 등 4개국에 대해서 공통적으로 적용되는 국별 쿼터에 대한 사항이다. 국별 쿼터에 대한 입찰은 국제적인 거래관행에 따라 경쟁 입찰을 적용하되, 국내 수요 및 과거의 교역 실적을 고려하기로 하였다. 또한 할당된 국별 쿼터를 악용하여 비정상적으로 높은 가격으로 입찰하는 경우에 대비하여 비정상적인 고가 입찰을 유찰시킬 수 있는 권리를 우리나라가 가지며¹⁰⁸, 아울러 3회 유찰 시 해당 물량을 국별 쿼터에서 최혜국대우 물량으로 전환할 수 있도록 하였다. 또한 4개국에 배정된 국별 쿼터는 당해 연도에 모두 소진되도록 하며, 설령 소진되지 않았어도 차기 연도로 이월은 불가능하도록 되어 있다.

이에 추가하여 개별 국가와 추가적인 기술적 합의도 맺었다. 먼저 미국과는 수입쌀 시판과 관련하여 ① 공매(auction) 기관(조달청·유통공사 등)을 지정하고, ② 적절한 보도매체를 통해 공매계획을 사전에 공표할 것과, 공매계획에 구매일자, 구매물량, 품질, 원산지 및 인수·인도 조건 등을 포함시킬 것, ③ 당해 연도내 공매완료를 위해 정기적인 공매를 실시하고 장기 저장으로 인해 쌀의 품질이 저하되지 않도록 적절한 기한 내 밥쌀용 수입쌀을 공매할 것, ④ 수입쌀 입찰 규격은 국제적으로 인정되는 규격을 적용할 것, ⑤ 협상 결과의 이행 점검을 위한 연례 협의를 개최할 것 등에 합의하였다.

중국과는 협상 결과의 이행점검을 위한 연례협의회 개최와 함께 장립종 수입쌀 입찰 시 입찰규격과 관련해 중국의 요구를 수용하였다¹⁰⁹.

호주와는 남반구에 위치한 국가의 지리적 특성을 감안하여 2007년도 이후 연 1회 이상 상반기 입찰을 실시하고, 입찰과정에서 취득한 영업 관련 정보를 보호할 것 등에 합의하였다.

108 그러나 비정상적인 높은 가격이 구체적으로 무엇을 의미하는 지 등에 대한 명확한 정의는 하지 않았다.

109 당시 우리나라는 장립종 쌀 수입시 주로 태국산 장립종을 기본 입찰규격으로 활용하였다. 이에 따라 중국은 자국의 중립종 쌀 입찰이 어려움을 호소하였다. 이에 따라 중국의 장립종 쌀 규격과 품위를 같이 고려하기로 하였다.

나. 양자차원의 부가적 합의사항

양자차원의 부가적 합의사항은 동식물 검역, 관세, 식량원조용 쌀의 구입 등 양자차원의 관심사항을 이번 쌀 협상을 통해 이해당사국들과 합의한 내용으로 중국, 아르헨티나, 캐나다, 인도, 이집트 등과의 개별 합의로 구성되어 있다.

중국과는 총 8단계 중 현재 3단계까지 진행 중인 양벧(체리)에 대한 수입 위험평가절차를 조속히 진행하기로 하였으며, 사과, 배, 룡간(용안), 리치(여지) 등 4개 품목에 대한 수입위험평가도 양벧에 대한 절차가 완료된 이후 중국 측이 제시한 우선순위에 따라 순차적으로 신속히 평가 절차를 진행하도록 노력하기로 합의하였다. 또한 이와 관련하여 한국과 중국 양국 간 논의가 진행중인 식물검역 정례협의회를 출범시키는 데 노력하고, 정식출범이 지연될 경우 상호 협의를 통하여 양국의 검역 당국 간 회의 개최를 추진하기로 했다. 이와 함께 중국 측이 제시한 조정관세 대상품목에 대해 중국 측의 요구를 적절히 반영하기로 하였다¹¹⁰.

아르헨티나와는 현재 검역절차가 이미 진행 중인 가금육(2단계), 오렌지(5단계)에 대해서 아르헨티나 측으로부터 WTO 동식물검역협정에 근거한 모든 필요 자료가 접수된다는 전제하에 수입허용을 위한 위험평가절차를 가금육은 6개월, 오렌지는 4개월 이내 신속하게 진행하기로 하였다. 또한 쇠고기에 대해서도 구제역 비발생 지역인 남위 42도 이남 지역의 쇠고기에 한해 아르헨티나 측으로부터 위험평가에 필요한 자료가 접수되는대로 위험평가절차를 착수하기로 하였다.

캐나다와는 사료용 완두콩의 할당관세율을 현행 2%에서 0%로 인하하고, 적용 물량도 2005년에 45만 톤으로 증가시키되 2006년 이후에는 동 수준을 유지하도록 노력하기로 하였다. 아울러 유채유박(0%), 유채 종자분(3%)은 현행

110 중국측이 제시한 관심품목을 분석한 결과 이미 2002~04년 중에 대부분 반영되었으며, 이에 따라 2005년에 반영하기로 한 내역은 냉동낙지를 조정관세 대상에서 제외하고, 활돔, 활농어, 활민어, 냉동새우, 표고버섯, 당면, 메주 등 7개 품목은 조정관세를 감축하기로 하였다.

관세율을 유지하기로 하였으며, 유채조유와 유채 정제유도 관세율 인하하기로 합의하였다¹¹¹.

인도와 이집트에 대해서는 의무수입물량과 별도로 식량원조목적으로 일정 물량의 쌀을 구매하기로 하였다. 이에 따라 이집트산 쌀은 1회에 한 해 2만 톤을 구매하기로 하였으며, 인도산 쌀은 관세화 유예기간 동안 연간 9,121톤씩 우선 구매하기로 합의하였다. 단, 식량원조의 성격상 불확실성을 고려하여 구매 시기에 대해서는 신축성을 부여하고 국제적 관행에 따른 경쟁 입찰 실시하기로 하였다.

6.3. 쌀 재협상의 의미

6.3.1. 관세화와 유예의 논쟁

쌀 재협상을 앞두고 관세화 전환과 관세화 재유예를 놓고 전문가들 사이에서도 의견이 갈렸다. 관세화를 찬성하는 쪽에서는 관세화로 전환해도 쌀 수입이 크지 않을 것이며, 수입급증 시 농산물 세이프가드가 있기 때문에 일정 수준 이상의 수입은 어려울 것이라는 주장을 폈다. 특히 관세화를 재유예할 경우 그로 인한 의무수입물량의 증량이 향후 양정에 큰 짐이 될 것을 우려하였다.

관세화 재유예를 주장하는 쪽에서는 국제시장가격에 따라 수입량이 급증할 수 있으며, 특히 DDA 농업협상 타결에 따라 대폭적인 관세 감축이 이루어질 경우 쌀 수입이 급증할 수도 있다는 주장을 했다. 특히 쌀은 핵심 주곡으로서 식량안보는 물론 농가소득에서 절대적인 비중을 차지하고 있어 만의 하나라도 조그만 위협에 대비해야 한다는 주장이었다.

이에 한국농촌경제연구원에서는 관세화와 유예간의 동등성을 분석하여 관

111 유채 조유의 경우 10% 관세를 8%로 낮추기로 하였으며, 유채 정제유의 경우에는 30% 수입관세를 10%로 낮추기로 합의하였다.

세화시의 예상되는 2014년의 쌀 수입량이 평균적으로 MMA의 약 6.3%(32만 3,000톤)이며, MMA의 7.1~7.5%를 초과하여 수입될 가능성은 5% 이하임을 발표하여 쌀 재협상 결과 유예연장에 따른 대가가 MMA 기준 7.1%가 넘는다면 관세화가 유리하다는 연구결과를 발표하였다.

그러나 쌀 재협상이 이루어지면서 초기에 관세화를 유예했다가 중도에 관세화로 전환 가능성이 대두되면서 동등성 분석이 MMA 8% 수준으로 증가했고 이는 정부의 쌀 재협상 결과를 긍정적으로 볼 수 있는 근거를 제공했다. 초기 2~3년간 관세화를 유예함으로써 관세화로 전환한 경우에 비해 초기에 MMA의 0.7%에 해당하는 추가 수입이 발생하지만 대신 DDA 농업협상 결과가 확실히 드러나기 때문에 그만큼 불확실성이 줄어들고, 아울러 8% 이상 수입될 가능성을 완전히 배제하는 장점이 있었다. 결국 2~3년 관세화를 유예하다가 DDA 협상이 어느 정도 윤곽을 드러내면 관세화로 전환한다는 조건을 전제로 MMA 8% 수입이 동등성을 갖는 것이었다¹¹².

<표 6-17> 유예 도중 관세화로 전환할 경우 2014년 예상 쌀 수입량

오관 확률	2005년 관세화 전환 시 수입량 (MMA 기준 %)	MMA 8%로 관세화 유예 후 2007년 중도 관세화 시 수입량 (MMA 기준 %)
5%	7.13	7.04
10%	7.07	
15%	7.01	
평균	6.29	

자료: 서진교 외 (2004)에서 재인용(p.101).

112 서진교 외 (2004). 「쌀 관세화 유예협상 시나리오 분석과 협상 전략」. 연구보고서 R474. 한국농촌경제연구원.

실제 2005년부터 관세화를 유예한 이후 2007년 DDA 농업협상의 의장초안이 제시되면서 DDA 윤곽이 드러나자 그 때부터 쌀을 중도에 관세화로 전환해야 한다는 주장이 있었다.¹¹³ 쌀농사를 전문적으로 짓는 농민단체들도 중도관세화를 결의한 바 있다. 그러나 한미 FTA 등 동시다발적 자유무역협정의 추진에 밀려 중도 관세화는 크게 부각되지 못하였고, 정부도 이를 적극적으로 처리하기보다 수동적인 자세를 보였다. 아울러 농업계 내부에서도 중도관세화에 대한 단결된 모습을 보이지 못해 결국 중도 관세화는 이후 추진동력의 상실로 논의에서 사라졌다.

6.3.2. 논쟁의 한계

쌀 협상 결과를 이행한 지 9년이 지났다. 형식상 쌀 재협상은 WTO나 GATT 역사상 선례가 없고, 절차 규정도 마련되어 있지 않은 가운데 우리나라가 주도적으로 협상력을 발휘하여 추진했다는 점에서 긍정적으로 볼 수 있다. 특히 협상시한이 정해져 있어 관세화유예를 관철하고자 하는 입장에서는 상당히 불리한 협상 구도였다. 아울러 협상 참가국들의 다양한 이해관계와 쌀 경쟁력의 차이로 인해 단일의 합의안 도출이 매우 어려운 상황이었음에도 불구하고, 마지막 순간까지 상대국을 설득하여 단일 타협안을 도출한 것은 특기할 만하다.

쌀 재협상 내용을 보면 우리나라는 지난 UR 농업협상에 이어 또 다시 10년간의 관세화 이행을 유예하게 되어 쌀 산업의 구조조정을 위해 최소한의 기회를 확보하게 되었다. 물론 기준연도(1988~1990년) 식용소비량의 7.96%에 해당하는 40만 8,700톤의 MMA를 허용하였다. 그리고 이러한 MMA는 국내 쌀 소비감소 추세를 감안할 때 결코 작은 양은 아니다¹¹⁴.

그러나 일본과 대만의 쌀 협상 결과 및 다른 농산물의 저율관세쿼터(Tariff Rate Quota: TRQ) 수준과 비교하면 그리 과도한 물량은 아니라는 판단도 가능하다. 일본은 6년간(1995~2000년)의 관세화 유예 대가로 기준기간(1986~1988

113 김명환 외. 2007. 9. 10. “쌀 관세화 유예를 계속할 것인가?” 시선집중 GSNJ 제44호.

114 2014년 예상 식용소비량인 325만 톤의 약 12.6%에 해당한다.

년) 소비량의 8%를 MMA로 허용했다. 대만은 단 1년간(2002년)의 관세화 유예의 대가로 기준기간(1990~1992년) 소비량의 8%를 허용했다. 이에 비해 우리나라는 총 20년간 관세화 유예하는 대가로 7.96%의 MMA를 허용한 셈이다. 따라서 2014년도에 MMA가 약 8%까지 증량된다는 것은 상대적으로 과도한 물량이 아니라고 볼 수 있다.

MMA의 배분은 이원적 방식이 사용되고 있는데, 이러한 배분방식은 기존 수출국의 이익을 보호하는 한편 신규로 우리 쌀 시장에 참여하고자 하는 협상 참가국에게 추가적인 시장접근기회를 부여함으로써 이해 관계가 상이한 협상 참가국들과 단일의 합의안을 도출하기 위한 절충의 의미를 가지고 있다.

유예 도중 관세화로 전환하는 조건을 구체화한 점은 특기할만한 점이다. 즉 유예 도중 관세화로 전환할 경우 잔여 유예기간 동안의 MMA 증량은 전환당시 MMA 수준이 그대로 유지되거나 또는 DDA 농업협상의 결과에 따르게 되어 있다. 따라서 중도 관세화 전환 조건은 지난 UR 때의 기본 골격을 그대로 유지하고 있으나, 일본과 비교할 경우 유리한 내용이다. UR 농업협정문에 따르면 유예도중 관세화로 전환할 경우 잔여 유예기간 동안에 MMA를 늘려야 하는데, 이 수준은 이미 관세화한 일반 품목의 TRQ 증량 폭(매년 0.4%)을 따르도록 되어 있다.¹¹⁵ 이에 따라 1999년 쌀을 관세화한 일본은 전환 당시 MMA 수준인 6.4%에서 매년 0.4%씩 MMA를 증량시켜 2000년 기준으로 일본의 MMA수준은 7.2%가 되었다.

수입쌀 시판은 과거 관세화유예의 조건에는 없었던 내용이다. 그러나 쌀 재협상 초기부터 미국 등 협상 참가국들이 관세화유예의 전제조건으로 이를 강력히 요구했다. 즉, 수입쌀을 가공용에만 한정해서 시판하는 우리나라의 용도 제한 관행에 대해 쌀 수출국들은 UR 이행 초기부터 WTO 규정 위반이라고 꾸준히 문제를 제기해 왔고 이는 그에 따른 결과로 볼 수 있다. 그러나 현재 DDA 농업협상에서 TRQ 수입관리에 대한 엄격한 방침이 논의되고 있어, 결국 WTO 규정에 합치하는 새로운 수입쌀 관리 방안을 만들어야 할 형편이었다는

115 단 개도국의 경우 이에 대한 언급이 없다.

점을 고려해야 한다. 아울러 대만의 관세화 유예에 따른 수입쌀 시판물량은 MMA의 35%였으며, 특히 민간에 의해서 자율적으로 수입하는 조건이어서 우리나라의 쌀 재협상 결과(국영무역에 의한 쌀 독점 수입)는 대만에 비해서는 보다 유리한 조건으로 볼 수 있다.

결국 쌀 재협상 결과 우리나라는 10년이란 관세화유예기간을 다시 획득했고 본격적인 시장개방에 앞서 국내 쌀 산업을 정비하는 데 필요한 기간을 확보했다는 점에서 긍정적이다. 그러나 과연 첫 번째 10년(1995~2004년)의 유예기간 동안 쌀 산업의 구조조정이 적절히 이루어지지 않은 상황에서 다시 10년 유예 확보가 과연 쌀 산업의 경쟁력 제고에 얼마나 기여할 수 있을지는 의문이다. 물론 쌀 산업 내부에서도 부단히 규모화가 진행된 점이나 고품질 쌀 생산체제로 변화된 점, RPC를 중심으로 한 쌀 유통구조개선 등 나름대로의 큰 변화는 있었다. 예를 들어 경지 규모가 3ha 이상인 농가의 경지면적비중이 1990년 10.2%에서 2010년 40.4%로 증가하였다. 이에 따라 2010년을 기준으로 경지면적인 3ha 이상인 농가는 전체 농가의 8.3%에 불과하지만 면적비중으로는 40.4%에 이른다.

그러나 관세화에 따라 국내시장에서 외국산 쌀과 충분히 경쟁할 수 있을 만큼 경쟁력이 제고되었다고 보기는 어렵다. 특히 전체 농가의 40%를 차지하는 경지면적 0.5ha 이하인 농가의 경우가 문제이다. 결국 관세화유예로 주어진 10년을 어떻게 잘 활용해 쌀 산업의 국제 경쟁력을 확보하는가에 따라 관세화유예의 평가는 달라질 수 있을 것이다.

또한 10년의 관세화유예 대가로 약 41만 톤에 달하는 쌀을 수입해야 한다는 점을 고려하여 유예기간 동안 쌀 산업의 내실을 기하면서 국내외 여건을 고려하여 중도에 조기관세화를 했어야 했다는 비판의 목소리도 있었다. 일부 농민 단체의 결의가 있었음에도 한미 FTA 등 동시 다발적인 FTA 추진과 농업계의 단일의 목소리 부재로 논의가 진행되지 못한 것은 아쉬운 대목이다.

한편 쌀 협상 결과를 이행하기 시작한 2005년부터 2008년까지의 쌀 산업의 주요 지표를 보면 쌀 협상 결과가 국내 쌀 시장에 별다른 영향을 주지 못하고 있음을 알 수 있다. 먼저 재배면적 변화를 보면 쌀 협상이 이행에 옮긴 2005년

부터 2008년 사이 벼 재배면적은 연평균 1만 5,000ha가 줄었으나(연평균 1.5% 감소) 2000년 이후 2005년 사이에 벼 재배면적은 연평균 1만 8,000ha가 줄어(연평균 1.8% 감소) 오히려 쌀 재협상 이전의 벼 재배면적 감소 속도가 더 빠르게 진행되었다<표 6-18 참조>. 쌀 생산량은 풍·흉 등 기후변화에 영향을 받지만 2008년 10a당 수량이 518kg에 달해 이 역시 쌀 재협상이 부정적 영향을 주었다고 보기 어렵다.

<표 6-18> 쌀산업 관련 주요 지표의 변화(2004~2008)

구 분	단 위	2000	2004	2005	2006	2007	2008
벼 재배면적(A)	천 ha	1,072	1,001	980	955	950	936
쌀생산량(정곡)	천 톤	5,291	5,000	4,768	4,680	4,408	4,843
10a당 수량	kg	497	504	490	493	466	518
쌀 생산액	억 원	105,046	99,631	85,368	84,057	78,575	-
농업생산액중 비중	%	33.0	27.6	24.3	23.9	22.7	-
쌀 생산농가(B)	천 호	1,078	914	938	903	875	857
총농가중 비중	%	77.9	73.7	73.7	72.5	71.1	70.7
농업총수입(C)	천 원/호당	19,514	26,623	26,496	27,322	26,102	25,843
쌀 수입(D)	"	7,758	8,653	7,264	7,578	7,296	7,364
D/C	%	41.6	32.5	27.4	27.7	28.0	28.5
쌀 농가판매가격	원/80kg	159,816	158,632	145,056	144,174	142,720	150,201
쌀 자급률	%	102.9	96.5	101.7	98.5	95.8	94.4
쌀 소비량	kg	93.6	82.0	80.7	78.8	76.9	75.8

주: 농판가격은 2005년부터 10~12월 산지가격을 평균한 시가로 매입한 금액임.
 자료: 통계청, 농림수산물부. 「2008 농림수산물 주요 통계」.

다만 쌀 농가판매가격은 2005년에 급격히 하락하였다. 그러나 이는 기존 쌀 추곡수매제도가 쌀소득보전제도와 공공비축제도로 바뀌는 과정에서 2002~2003년 쌀 흉작에도 불구하고 정부수매로 인위적으로 시장가격을 상승시킨 결과에 따라 나타난 현상으로 특히 쌀값 변동에 대한 불확실성 때문이었다는 것이 지금의 시각이다¹¹⁶.

결국 쌀 협상 결과 관세화유예를 다시 연장함으로써 2005년부터 한국의 쌀 산업은 세계화에 흐름에서 비껴갈 수 있었다. 그리고 그 과정에서 쌀 생산의 경쟁력이 개선되고, 쌀산업의 구조조정도 어느 정도 이루어졌다. 물론 그것이 충분했는지는 의문의 여지가 있다. 그러나 그동안 국내산 쌀의 품질이 크게 개선되었고, 일부에서는 쌀 생산 양극화를 우려할 정도로 대규모 쌀 전업농이 늘어났다는 점에서 긍정적인 측면이 있었다. 또한 쌀 유통을 담당하고 있는 미곡종합처리장의 시설 개선 및 유통 근대화가 추진되었으며, 쌀 수매제도가 폐지되고, 대신 소득보전직불제도와 공공비축제도가 마련되는 등 양정개혁이 이루어진 것도 성과로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 쌀 산업이 선진국과 어깨를 겨룰 수 있을 정도로 변화되었다고는 말하기는 어렵다¹¹⁷.

마지막으로 쌀 협상 결과에 대한 WTO 검증이 끝나고 쌀 협상 결과가 공식 확정된 후의 정부 발표가 불필요한 오해를 남겼다는 점은 향후 농업통상협상 결과의 발표와 관련하여 많은 시사점을 준다. 즉, 정부가 확정된 이행계획서를 중심으로 발표하면서 양자 간에 이루어진 부가적 합의사항을 소상히 발표하지 않았고, 이것이 나중에 불필요한 의혹을 초래하여 결과적으로 농민을 자극하는 상황을 초래하였다. 정부는 쌀 재협상 결과를 발표하면서 초래된 상황을 교훈 삼아 향후 자유무역협정이나 DDA 협상의 결과를 발표할 때보다 세심한 주의를 기울일 필요가 있다.

116 이정환(2006). 「2005 쌀값대란 해부: 경과, 원인, 처방」. 시선집중 GSnJ 제8호.

117 이에 대해 쌀 산업의 구조조정은 해당 종사인력의 자연적인 고령화를 통해서 이루어지기 때문에 많은 시간을 요할 수밖에 없다는 주장도 있다.

<해설자료>

발 표 문

농림부장관 허상만 (2004. 12. 30.)

전국의 농업인 여러분 안녕하십니까?

우리나라는 지난 1994년 UR 협상결과에 따라 쌀 시장을 개방하게 되었고, WTO 일반원칙인 관세화를 금년말까지 10년간 유예받아 최소시장접근만이 이루어지도록 했습니다.

WTO 농업협정문은 이러한 예외조치를 2005년 이후에도 연장하기 위해서는 회원국들과 금년말까지 협상을 종료하도록 규정하고 있으며, 그렇지 못할 경우 관세화의무가 발생하도록 되어있습니다.

이에 따라 정부는 금년초 쌀협상 개시의사를 WTO에 통보한 이래 협상 참여를 신청한 9개국과 50여 차례 관세화 유예조건을 최대한 유리하게 도출하기 위한 협상을 진행하여 왔습니다.

지난 1년간 진행한 협상결과, 주요국들과 실질적인 협상내용에 대한 합의가 이루어짐에 따라 정부는 이를 반영한 이행계획서(Country Schedule) 수정안을 금일(12. 30.) WTO사무국에 통보할 예정입니다.

금번에 통보하는 이행계획서 수정안은 WTO 회원국들의 검증을 거쳐 확정될 예정이며 검증 과정에서 일부 회원국들의 이의제기가 있을 수 있습니다.

또한 금번 통보내용의 이행과 관련한 기술적이고 절차적인 사항과 양자 차원의 부가적 사항에 대해서는 검증기간 동안 계속 협의를 해 나갈 것이며 이 과정에서 이행계획서 수정안 외에 국가별·쟁점별로 문서형태의 별도 합의가 있을 예정입니다.

한편 국내적으로는 금번 쌀협상이 UR의 후속협상임에도 불구하고 쌀의 관세화 유예 연장이라는 주요내용 변화가 있기 때문에 국회의 비준동의가 필요하다는 판단에 따라 이행계획서 수정안에 대한 비준동의서를 국회에 제출할 예정입니다.

정부가 WTO에 통보하는 이행계획서 수정안의 주요내용을 말씀드리겠습니다.

첫째, 관세화 유예를 2005년부터 2014년까지 10년간 연장하기로 하였습니다.

- 이행 5년차인 2009년도에 이행상황에 관한 다자간 중간 점검을 실시하며,
- 우리나라는 유예기간 중 언제든지 관세화로 전환할 수 있는 권리를 확보하였습니다.

둘째, 의무수입물량은 2005년 225,575톤('88~'90 소비량의 4.40%)에서 2014년 408,700톤(7.96%)까지 매년 균등하게 늘려 나가기로 하였습니다.

※ 1994년 UR협상에 따라 의무수입물량은 '95년 51천톤(1%)에서 2004년 205천톤(4%)까지 늘려 왔음

셋째, 의무수입물량의 수입방식은 현행과 같이 전량 국영무역 방식을 유지하되 2005년도에 의무수입물량 중 10%를 밥쌀용으로 시장에 판매할 수 있도록 하되 이 비중을 6년차인 2010년 30%까지 늘리게 되며 2014년까지 30% 비율을 유지하기로 하였습니다.

넷째, 의무수입물량 중 기존물량 205천톤은 '01~'03년 수입실적을 반영하여 미국, 중국, 태국, 호주 등 4개국에 국가별 쿼터를 배정하고 신규물량(증량분)은 최혜국 대우 방식으로 운영기로 하였습니다.

※ 국가별 쿼터: 중국 116,159톤, 미국 50,076톤, 태국 29,963톤, 호주 9,030톤

정부의 관세화 유예연장 결정은 협상결과와 그동안 국민대토론회, 시장·군수·의회의장 토론회, 읍·면장 설명회, 농민단체장 간담회, 농업통상정책협의회, 학계의 쌀대책협의회, 방송토론회 등 100회가 넘는 토론회 등을 통해 제시된 각계의 의견과 농어업·농어촌대책특별위원회의 건의 등을 종합적으로 고려하여 쌀 산업 실리 확보차원에서 이루어졌다는 점을 말씀드립니다.

만약 관세화를 할 경우 향후 DDA 협상에서 최선의 결과를 얻는다고 하더라도 일정량의 수입증가가 불가피하다는 점과 DDA 협상결과가 지금

으로서는 불투명하여 쌀 산업의 불확실성이 높아질 것이라는 우려가 함께 고려되었다는 점을 말씀드립니다.

금번 쌀 협상 결과에 따라 우리나라는 향후 10년간 쌀 관세화 유예를 추가 연장하게 되어 안정적이고 예측 가능한 상황에서 우리 쌀 산업의 체질을 강화시킬 수 있는 시간을 확보하였습니다.

정부는 이러한 체질강화를 위해서는 무엇보다 먼저 쌀 농가가 안심하고 농사를 지을 수 있도록 소득을 안정시켜 나가는 것이 중요하다는 판단하에 농업인, 전문가 등과의 다양한 논의를 거쳐 이미 쌀 농가 소득안정방안을 마련하였고, 그 내용을 구체화한 「쌀소득보전직불제시행법(안)」을 국회에 제출하였습니다.

「쌀소득보전직불제시행법(안)」의 주요 내용에 대해 말씀드리면,

첫째, 안정적인 소득을 보장하기 위해 목표가격이라는 개념을 도입하고 3년 단위로 변경합니다.

'05~'07년의 목표가격은 최근 산지쌀값('01~'03년 평균), 추곡수매제 소득효과, 논농업직불 등을 기초로 80kg 가마당 17만원으로 설정하였습니다.

앞으로 쌀값이 목표가격보다 낮을 경우 목표가격과 차이를 정부가 직접 지불로 보전하게 됩니다.

둘째, 쌀소득보전직불금은 고정직불금과 변동직불금으로 구분하여 지급합니다. 고정직불금은 WTO규정상 허용보조 요건에 맞도록 타작물 재배 및 휴경하는 경우에도 고정금액을 지급하며, 변동직불금은 목표가격과 당년쌀값 차이의 100분의 80에서 고정직불금을 차감한 금액을 쌀생산 농업인등에게 지급합니다.

셋째, 쌀소득보전직불금 지급대상농지는 1998년 1월1일부터 2000년 12월 31일까지 논농업에 이용된 농지로 정하고 논농업직불제의 면적상한 및 쌀소득보전직불제의 농업인 납입금 제도는 폐지하였습니다.

한편, 정부는 우리의 쌀산업이 이러한 관세화 유예연장 조치와 쌀농가 소득안정장치에 안주함으로써 구조조정이 지체되지 않도록 과감한 양정제도 개편과 경쟁력 제고 대책을 추진할 것입니다.

추곡수매제 폐지, 공공비축제 도입 등 양정제도 개편, 2010년까지 규모화된 쌀 전업농 7만호 육성을 통한 생산의 효율성 제고, 안전하고 고품질의 쌀을 생산하는 단계별 대책 추진, 산지 쌀유통의 핵심체인 미곡종합처리장의 구조조정과 경영개선 등 쌀산업의 경쟁력을 높여 나가는데 최선을 다해 나갈 계획입니다.

이와 더불어 표시기준, 원산지규정 등에 대한 엄정한 제도적 장치를 마련하고 부정유통에 대한 벌칙을 강화하여 양곡유통의 투명성을 강화하겠습니다.

또한, 정부는 쌀 시장의 수입 확대에 의한 농업인 여러분의 불안감을 덜어드리고 부담을 완화하기 위하여 각종 경영안정 및 복지 지원시책을 대폭 확충하여 나가겠습니다.

첫째, 조건불리지역직불제, 친환경축산직불제를 조기 정착시키고 '05년부터 경관보전직불제 시범사업을 추진하는 등 중장기적으로 현재 농가소득의 2%수준인 직접지불금을 2013년에는 10%까지 확충해 나가겠습니다.

둘째, 농작물재해보험의 안정성을 높이기 위하여 예상치 못한 대규모 재해 발생시 국가가 최종적으로 책임지는 국가재보험제도를 '05년부터 도입하겠습니다. 또한 2013년까지 농작물재해보험의 대상품목을 현재 6개 품목에서 쌀을 포함한 30개 품목으로 확대하겠습니다.

셋째, 농가 영농비 부담을 완화하기 위해 농업용 면세유류의 공급기한을 당초 '05년 말에서 '07년 12월 31일까지로 2년 추가 연장하였습니다. 또한 내년 1월부터 친환경농자재 중 천적, 키토산, 목초액 등 3종에 대해 부가가치세 영세율을 적용하여 고품질 친환경농업의 확산을 돕겠습니다.

넷째, 농촌의 교육, 복지여건을 확충하기 위해 범정부적 협력을 통해 「농림어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획」을 수립·추진하여 나가겠습니다. 우

선 농특세 재원을 활용하여 농업인 건강보험료를 내년 40% 경감하고 점차 50%까지 경감률을 확대하며 국민연금 보험료 지원도 상향조정하겠습니다.

또한 내년부터 고교생 학자금 지원은 전농가로 확대하고 영유아 자녀 양육비 지원농가도 2ha미만까지 상향조정하며 대학생의 학자금 무이자 지원도 확대해 나가겠습니다.

농업인 여러분!

이제 농업인·생산자단체 모두가 우리 쌀 산업의 혁신을 위해 지혜와 힘을 모아야 할 때입니다.

정부도 위기를 기회로 바꾸어 가기 위해 끊임없이 노력하는 농업인 여러분들을 최선을 다해 돕겠습니다.

우리 모두 함께 민족의 생명과 정신의 뿌리인 우리 쌀 산업의 미래를 힘있게 열어갑시다

감사합니다.

2004년 12월 30일

농림부장관 허상만

제 7 장

양정 대전환과 수입쌀 유통 (2005~2007년)

■ 집필_박동규 감수_김영만, 김현수

1. 관세화 전환에 대비한 제도 혁신

1.1. 관세화 유예 추가 연장

2004년 쌀협상에서 우리나라는 2005년부터 2014년까지 관세화 유예 조치를 10년간 추가로 연장하였다. 관세화 유예 이행 후 5년차인 2009년에는 이행 상황에 대해 다자간 중간 점검을 실시하기로 하였으며, 유예 기간 중 언제든지 관세화로 전환할 수 있는 권리를 확보하였다. 관세화로 전환하는 경우에 관세율은 UR 협상 결과에 따라 산출되는 관세율에 DDA 협상 결과를 반영한 관세율을 적용하기로 하였다. 한편, 저율관세물량(TRQ)은 관세화 전환 당시의 수준을 유지하되, DDA 협상 결과에 따른 TRQ가 더 많을 경우에는 DDA 협상

결과를 따르기로 하였다.

관세화 유예를 추가로 연장한 것은, DDA 협상이 불투명하였고 국제 쌀가격의 변동성도 불확실하였으므로 쌀시장을 관세화로 개방하였을 경우 국내 시장에 미치는 영향이 적지 않을 수 있다는 판단이 작용하였다. 쌀산업 경쟁력을 향상시킬 수 있는 시간이 필요하다는 농업인 단체의 의견도 반영한 결과이다. 관세화 유예를 추가로 연장한 대신에 최소시장접근(MMA) 물량은 2005년 22만 5,575톤에서 2014년에는 40만 8,700톤까지 매년 균등 증량하고, MMA 물량 중 기존 물량 20만 5,000톤은 2001~2003년 수입 실적을 반영하여 미국, 중국, 태국, 호주 등 4개 국가에 쿼터를 배정하였다. 증량되는 물량은 국제경쟁입찰(최혜국 대우)방식으로 수입하되, 특수용도 쌀(specialty rice)에 대한 국내 수요가 있을 경우에는 제한된 물량을 배정할 수 있도록 하였다.

MMA 물량의 수입은 정부가 지정하는 기관이 수입 등 관련 업무를 시행하는 국영무역 방식을 유지하기로 하였다. 2004년 쌀협상의 특이사항 중 하나는 MMA 물량의 일부를 밥쌀용으로 수입하여 시장에 판매하기로 한 것이다. 2005년에 밥쌀용으로 수입하는 물량은 총 MMA물량의 10%인 2만 3,000톤에서 2010년에는 30%인 9만 8,000톤까지 균등 증량하고, 2014년까지 30%를 유지하기로 하였다. 2004년의 쌀협상은 수입쌀이 공식적으로 국내 시장에서 유통되도록 하는 계기가 되었다.

쌀 소비량 감소폭이 생산량 감소율보다 큰 상황에서 밥쌀용 수입쌀 유통량도 매년 늘어나게 되어 국내 쌀시장에 미치는 부정적인 영향을 우려하지 않을 수 없게 되었다. 국내 쌀 가격이 하락하는 만큼 쌀 소득이 줄어들 수 있으므로 이에 대한 대책이 중요하게 되었다. 또한, 2014년 이후 관세화 전환에 대비하여 쌀산업 경쟁력을 제고할 수 있도록 다양한 대책이 필요하게 되었다.

1.2. 양정 획기적 전환과 경쟁력 제고

2004년 쌀협상이 관세화 유예를 연장하는 것으로 결정되면서 2005년부터 10

년간 안정적이고 예측 가능한 상황에서 우리 쌀산업의 체질을 강화할 수 있는 시간을 확보하였다. 쌀 농가가 안심하고 농사를 지을 수 있도록 소득을 안정시키는 것이 무엇보다 중요하다는 판단 하에, 정부는 농업인, 전문가 집단 등과 다양한 논의를 거쳐 쌀농가 소득안정 방안을 마련하였고, 그 내용을 구체화하여 「쌀 소득보전직불제 시행법(안)」을 국회에 제출하였다.

한편, 정부는 쌀산업이 관세화 유예 연장 조치와 쌀농가 소득안정 장치에 안주하여 구조조정이 지연되지 않도록 과감한 양정제도 전환과 경쟁력 제고 대책을 추진하였다. 1948년에 도입된 추곡 수매제도를 폐지하는 대신에 식량안보를 달성하기 위한 공공비축제를 도입하는 등 식량정책 기조를 혁신하였다. 추곡 수매제도는 한국농정의 상징이자 양곡정책의 근간이었다. UR 협상 이후에 보조금을 감축해야 하는 등 시대적 상황이 변하면서 수매제도의 가격지지 기능이 위축되었고 일부 학자들 중심으로 폐지론을 제기하였다. 비축기능을 수행하였던 수매제도가 폐지되면서 순수한 식량안보를 목적으로 하는 공공비축제를 도입하였다. 쌀농가의 소득안정을 도모하기 위한 쌀직불제를 도입하고 식량안보 목적의 공공비축제를 도입하였으므로 쌀 유통은 시장기능에 맡기기로 하였다. 쌀 가격이 시장가격에 의해서 결정되도록 하고, 시장가격에 의해서 수급이 자동 조절되도록 계획하였다<그림 7-1 참조>.

2010년까지 규모화된 쌀 전업농 7만 호를 육성하여 쌀 생산의 효율성을 제고하고, 안전하면서 품질 좋은 쌀을 생산하는 단계별 대책을 추진하기로 하였다. 또한, 산지 쌀 유통의 핵심체인 미곡종합처리장(RPC)의 구조조정과 경영개선 등 쌀산업의 경쟁력을 높여 나가는데 최선을 다하기로 하였다. RPC에 대한 운영자금을 경영평가 결과에 따라서 차등 지원하여, 경영실적이 부진하고 발전 가능성이 낮은 업체의 퇴출 등 구조조정을 유도하였다.

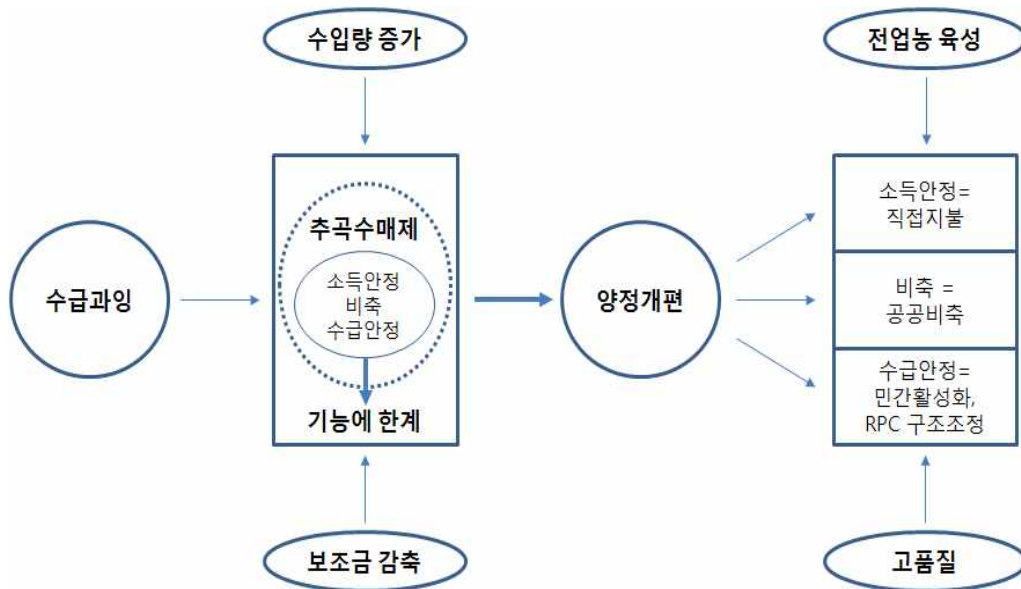
이와 더불어 쌀 표시 기준, 원산지 규정 등에 대한 엄정한 장치를 마련하여 수입쌀의 부정유통에 대한 벌칙을 강화하여 양곡 유통의 투명성을 제고하기로 하였다. 그동안 수입쌀이 시장에 유통된 경험이 없었으므로, 수입쌀이 국내산과 혼합 유통 또는 국내산으로 둔갑 유통될 가능성을 우려하였다.

또한, 정부는 2005년에 식량자급률 목표치를 설정하여 농업·농촌기본법에

따라 수립하는 농업·농촌발전 기본계획에 포함하였다. 식량자급률 목표치 설정은 그 동안 농민단체 등 현장의 요구사항을 전향적으로 수용한 것으로, 식량자급률 목표치는 농지의 보전과 식량수급 등 농정의 중장기 지표로 활용하기로 하였다. 정부는 이를 위해 전문가 연구와 대통령자문 농어업·농어촌특별대책위원회 논의 등 국민적 공감대 형성을 위한 노력과 함께 중장기적인 정책 수단도 면밀히 검토하여 목표치를 설정하였다. 하지만 목표치를 달성하기 위한 구체적 수단은 미흡하였다.

쌀협상 이후 쌀농가 소득보전 대책을 차질없이 추진하기 위해 식량정책국에 「농가소득안정 추진단」을 설치하고 거대경제국과 동시다발적으로 추진되는 FTA 협상을 전담할 「자유무역협정(FTA)과」를 신설하는 한편, 행정수요가 증가되는 분야에 과 단위 기구를 신설하는 등 조직개편도 단행하였다.

<그림 7-1> 양정 대전환 개요



자료: 농림부. 2005. 「2005년도 농정에 관한 연차보고서」. p.305.

2. 쌀소득등보전 직접지불제 도입

2.1. 도입 배경과 필요성

2.1.1. 불확실한 쌀산업

2004년 쌀협상에서 우리나라가 관세화 유예를 지속하기 위해서는 이해당사국에게 추가적이고 수용 가능한(additional and acceptable) 양허(concession)를 제공하여 합의를 이끌어내야 했다. 관세화로 전환할 경우에는 기준연도(1986~1988) 국내외 가격 차이를 관세로 설정한 후 이를 기초로 관세를 낮추어 가면 된다. 쌀협상에 대한 정부의 기본방향은 관세화 유예를 지속하는 것으로 하되 이해 당사국의 관세화 유예 대가 수준이 높으면 실리에 입각한 선택 즉, 관세화 전환을 선택하기로 하였다.

MMA 증량 수준에 대해서는 “추가적이고 수용 가능한 양허를 제공해야 한다”는 것이 유일한 표현이므로 어느 정도 증량될 것인지 판단하기가 용이하지 않았다. UR 농업협상에서 일본은 관세화 유예 대가로 MMA를 기준연도 소비량의 4%에서 시작하여 8%까지 증량하였다. 일반 관세화 품목의 MMA는 3%에서 시작하여 5%까지 증량한 것을 고려하면 관세화 유예의 대가로 3%(8%~5%)를 추가적으로 부담할 것으로 추론할 수 있었다. 미국은 대만과의 쌀협상 과정에서 MMA 대폭 증량 및 MMA 물량 중 시장 판매량 비율을 확대하도록 요구하였고, 대만은 2002년 한 해의 관세화 유예 대가로 MMA물량을 소비량의 8%로 보장하였다. 또한, MMA 물량의 35%를 민간이 자율 수입하며 해외

원조 및 사료용 사용 금지를 약속하였다. 국영무역 관리 물량도 일정기간 보관 후 시장에 판매하기로 약속하였다. 일본과 대만의 사례를 참고할 때, 우리나라가 관세화 유예를 지속하는 경우에도 수입량이 증가하고 시중에 출하되는 물량이 늘어나서 쌀농가는 소득하락 문제에 직면할 가능성이 커졌다. 쌀농가의 소득하락은 MMA 증량 수준과 관리방식에 따라서 달라질 수 있으므로 농가가 직면하는 불안감은 증폭되었다.

한편, DDA 농업협상 칸쿤 각료회의가 결렬되었으나, 과거의 농업협상보다 더 큰 폭으로 농산물 관세를 낮추고 각종 농업보조금도 감축(철폐)한다는 협상 목표에는 변함이 없었다. DDA 모델리티가 확정되지 않은 만큼 고려할 요인이 많았고, 쌀시장이 관세화로 전환되는 경우의 쌀 가격 및 쌀 소득 수준을 전망하기에 적지 않은 어려움이 있었다. DDA 농업협상 기본골격(*framework*)은 국별로 중요한 품목에 대해서 특례를 인정할 여지를 남겨놓았으나 인정 여부에 따라서 시장에 미치는 영향은 큰 차이가 있을 수 있었다. 개도국 지위를 유지하면서 쌀이 특별품목(*special product*)적용을 받거나, 선진국으로 분류되고 쌀이 비교역적 품목으로 간주되면 관세 감축폭은 크지 않으므로 시장에 미치는 영향은 크지 않을 수 있다. 하지만, 특별품목이나 NTC 품목에 대한 특례가 없다면 쌀농가가 직면하는 소득문제는 더 커질 수 있었다.

또한, 수입쌀 가격은 국제 쌀 가격과 환율 등 다양한 요인에 의해서 영향을 받게 되므로 국내 쌀산업에 미치는 영향 분석이 용이하지 않았다. 미국 캘리포니아산 중단립종 쌀 가격이 2002/03 유통연도에는 톤당 286달러에서 2003/04 연도에는 504달러로 급등하였다. 주요 쌀 생산국의 작황이 좋아 수급여건이 개선되면 수출가격은 하락할 수 있었다. 해상 운임도 쌀 가격을 결정하는 주요 요인이고 국내외 경제여건에 따라서 변동할 것이므로 국내 쌀산업에 미치는 영향을 예측하기에 한계가 있었다.

2.1.2. 기존 정책의 한계

가. 쌀 소득 하락 우려

관세화 유예가 지속되든 관세화로 전환되든 시장 개방폭은 더욱 확대되어 쌀 가격이 하락하고 소득이 줄어들 것으로 전망되어 농가의 불안감이 커졌다. 소득 하락폭은 쌀협상 및 DDA 협상결과, 국제 쌀 가격, 환율 등 많은 요인에 따라서 큰 차이가 나게 된다. 2003년 산지 쌀 가격(정곡 80kg 기준)이 16만 1천 원이었으나 2014년에는 12~14만 원 수준으로 하락할 수 있으며, 10a당 쌀 판매소득도 줄어들 수밖에 없으므로 소득안정을 위한 적극적인 수단이 필요하다는 주장이 제기되었다. 한국농촌경제연구원(2004)은 「농업전망 2004」에서 예측 가능한 국제 쌀 가격, 환율, 관세상당치 등을 고려하여 2013년 국내 산지 쌀 가격을 80kg당 11~15만 원 수준으로 하락할 가능성이 있다고 전망하였다.

나. 수매제도의 한계

대표적인 가격지지정책인 수매제도는 감축대상(amber) 프로그램으로 국내 총보조(AMS) 범위 내에서 이루어져야 한다. UR 협상에서 우리나라는 AMS 수준을 1995년 2조 1,825억 원에서 2004년까지 1조 4,900억 원으로 줄여나가기로 합의하였다. AMS 감축에 따라 수매량은 1995년 137만 5,000톤에서 2003년에는 75만 1,000톤으로 줄어들었다. 또한, 수매제는 AMS 사용에 비해 소득 지지율이 낮아 소득효과도 크지 않은 것으로 분석되었다<표 7-1 참조>. 수매가격과 산지가격과의 차이에 수매량을 곱한 직접소득효과¹¹⁸는 1995년 2,613억 원에서 2003년에는 1,130억 원으로 줄어들었다. AMS에 대한 직접소득효과 비율은 1995~2003년 동안 평균 6.6% 수준으로 매우 낮다. 수매를 위해 투입된 양곡관리특별회계 규모는 연간 1조 2,000억~1조 8,000억 원 수준이지만 소득효과 비중은 8.6% 정도에 불과하였다.

118 간접소득효과는 수매제도 뿐만 아니라 재고관리 방식 등에 따라서도 달라지므로 직접소득효과만 고려하였다.

<표 7-1> 수매제도 소득효과(1995~2003)

단위: 억 원, %, 천 톤, 원/80kg

	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003
직접소득효과(A)	2,613	760	333	985	2,240	1,409	1,130
사용AMS(B)	20,344	18,845	17,348	16,596	15,847	15,097	14,348
양특회계규모(C)	17,798	17,725	13,226	12,168	11,586	12,382	15,936
A/B	12.0	3.7	1.8	5.5	13.0	8.6	7.2
A/C	14.7	4.3	2.5	8.1	19.3	11.4	7.1
수매량	1,375	1,224	876	906	829	791	751
수매가격 ¹⁾	132,680	137,990	152,860	161,270	167,720	167,720	167,720
산지가격	122,372	138,565	156,063	158,927	152,165	159,831	162,196

주: 1) 1등급 기준임

자료: 한국농촌경제연구원. 2004. 「쌀농가 소득안정방안 연구」. p.13.

다. 쌀소득보전 직접지불제의 한계

쌀 가격이 지속적으로 하락할 것이라는 장기 전망 하에 쌀 가격 하락의 일정 비율을 재정에서 보전하여 벼 재배 농업인의 소득하락 충격을 완화하고 경영 안정을 도모하기 위해 2001년 쌀소득보전 직접지불제가 도입되었다. 2002년산부터 적용하기로 한 쌀소득보전 직접지불제는 명목가격 기준으로 당년도 수확기 쌀 가격이 기준연도(과거 5년) 동기 쌀 가격보다 하락하는 경우 하락분의 80%를 재정에서 보전하기로 한 제도였다. 농업인이 쌀소득보전 직접지불제 정책대상이 되기 위해서는 기준가격의 0.5%를 납부하도록 하였다.

이 제도의 직불금 지급방식이 시장가격과 연계되므로 감축대상(amber)으로 분류되고 AMS 범위 내에서 이행해야 하는 한계가 있었다. 또한, AMS 사용에 있어서 수매제와 경쟁적이며 AMS가 감축되면 소득보전 직접지불제는 위축될 수밖에 없었다. 쌀 가격이 추세적으로 하락하면 소득을 보전하는 기준가격이 하락하여 소득보전액도 줄어들므로 소득안정에 한계가 있다. 일시적으로 가격이 큰 폭으로 하락하는 경우 소득안정 효과도 크지 않은 문제점도 있었다.

라. 논농업 직접지불제의 한계

2001년에 도입된 논농업 직접지불제는 논외의 형상과 기능 유지, 환경친화적 영농조건 준수 등 일정 조건을 이행하는 농업인에게 ha당 53만 원(농업진흥지역 내의 논)과 50만 원(농업진흥지역 외 논)을 지급하는 제도이다. 도입 첫 해의 ha당 지급액(진흥지역 내 논 기준)은 25만 원이었으나 2002년에 쌀 가격 하락에 대응하여 지급단가가 50만원으로 인상되었으며 이듬해에 다시 53만 원으로 인상되었다. 기준연도(1998~2000년) 중 논농업에 이용된 농지를 대상으로 하여 생산과 연계되지 않도록 하였다.

당해연도 가격이나 생산과 연계되지 않고 고정금액을 지급하는 원칙하에 허용대상(green box)로 분류하였으나 제도 이행과정에서 지급액이 쌀 가격을 감안하여 조정되었으므로 WTO 허용조건 규정에 위배될 소지가 있다는 주장이 제기되었다. 농민단체 중심으로 지급단가 현실화를 요구하며 인상 여부가 정치적 쟁점이 되는 경우가 많았다.

모든 그린박스 조치에 적용되는 원칙은 (a) 보조는 소비자에 의한 전이가 아니라 정부 제도에 따른 공공자금을 통해 지원되어야 함, (b) 보조는 생산자에게 가격보조를 제공하는 효과를 나타내지 않아야 함 등이다.

도·농간 소득균형을 고려하여 지급 상한을 2ha로 제한하였다. 즉, 경영규모가 3ha인 농가는 2ha까지만 직불금을 받고, 이 면적을 초과하는 면적에 대해서는 직불금이 지급되지 않았다. 지급 상한선을 설정한 것은 규모화에 역행하는 조치라는 의견이 적지 않았고, 농지를 분할하는 등의 편법이 동원되기도 하였다. 따라서 정부는 2002년에 지급 상한을 4ha로 확대하였다.

이 제도는 시장 여건에 관계없이 고정금액(fixed payment)을 지급하므로 시장가격이 급락하는 경우에는 농가의 소득을 안정시키는 데에는 기본적인 한계가 있었다.

참고로, 허용보조(green) 가운데 소득과 직접 연계된 조치는 ‘생산중립 소득보조(decoupled income support)’이며, UR 농업협정 부속서 2(Annex 2)에 제시된 허용보조 기준은 다음과 같다.

<해설자료>

허용보조 기준

- 근본요건과 기본조건(UR 농업협정문 부속서 2의 1항)
 - 근본요건: 무역왜곡 효과나 생산효과가 없거나 최소한일 것
 - 기본조건: (i) 정부의 공공재정회계에 의해 제공되고 소비자로부터 이전되지 않을 것, (ii) 생산자에게 가격지지 효과가 없어야 함
- 정책특정조건(UR 농업협정문 부속서 2의 6항)
 - (i) 수혜자격이 명백히 정의된 기준에 따라 결정되어야 함
 - (ii) 특정연도의 소득지원 규모가 기준기간 이후 특정연도 생산자의 생산량, 생산형태에 연계되거나 그것을 기준으로 하지 않음
 - (iii) 특정연도의 소득지원 규모가 기준기간 이후 특정연도의 특정한 생산에 적용된 국내 혹은 국제가격에 연계되거나 그것을 기준으로 하지 않아야 함
 - (iv) 특정연도의 소득지원 규모가 기준기간 이후 특정연도에 사용된 생산요소에 연계되거나 그것을 기준으로 하지 않아야 함
 - (v) 지불 수령을 위해 농산물 생산을 요구하지 않아야 함

마. 혁신적 소득·경영안정 대책 필요

관세화 유예를 지속하던 관세화로 전환되든 쌀시장의 추가 개방폭은 비슷한 수준으로 수렴하고, 쌀 수입량이 증가하여 가격은 하락할 것으로 전망되었다. 쌀 가격 하락에 대한 농가의 불안감이 크면 쌀협상 전략 수립 시 공감대 형성이 어려워 협상이 원활하게 추진되지 못할 수 있었다. 자칫 쌀농업을 보호한다는 명분에 치우치면 실리를 챙기지 못할 수 있기 때문이다.

쌀농가 소득을 지원하는 쌀소득보전 직접지불제와 논농업 직접지불제 등이 있었으나 쌀 가격이 지속적으로 하락하거나 일시적으로 급락하는 경우 소득

및 경영안정을 도모하기에 한계가 있었다. 정부의 협상력을 극대화하여 개방 확대폭이 최소화되도록 하기 위해서는 쌀농가 소득이 안정될 수 있는 정책수단을 사전에 제시하는 것이 필요하였다.

한·칠레 FTA협상 과정에서 생산자단체는 선 대책, 후 협상을 요구한 바 있었다. 협상 결과에 관계없이 쌀농가의 소득 및 경영이 안정될 수 있다는 시그널을 제시하여 농가의 미래에 대한 불안감을 해소할 필요가 있었다. 쌀소득등보전 직접지불제(이하 ‘쌀직불제’) 도입은 실리를 추구하는 협상이 이루어지도록 지원하는 부수적인 효과도 기대하였다.

2.2. 쌀직불제 주요 내용

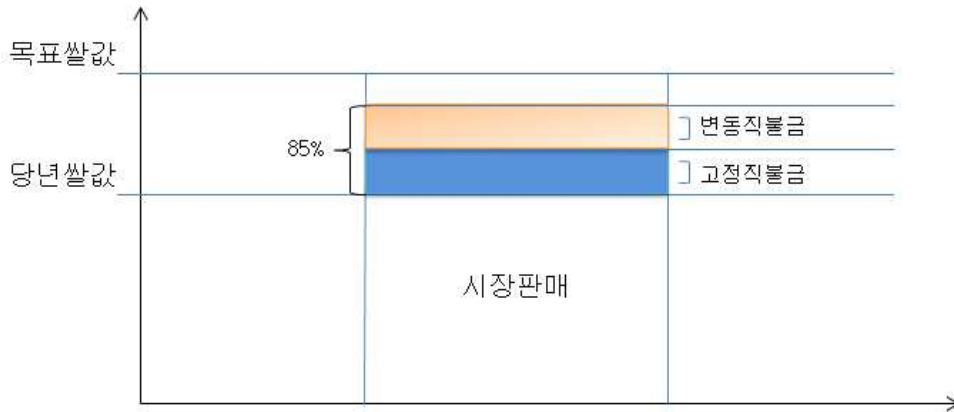
2.2.1. 기본틀과 내용

가. 기본틀

쌀직불제는 쌀농가의 소득·경영안정을 도모할 수 있는 수준의 목표쌀값(목표가격)을 설정하고, 목표가격과 당년도 쌀 가격과의 차이의 85%를 고정직불금과 변동직불금으로 구분하여 재정에서 보전하는 제도이다. 목표가격과 시장가격과의 차이의 15% 정도는 농가 스스로 부담해야 한다는 의견이 반영되었다. 고정직불금은 논농업 직불금의 명칭이 조정된 것으로 볼 수 있다.

2001년에 도입된 쌀소득보전 직접지불제와 일관성을 유지하기 위해 기준 쌀 가격은 전국평균 수확기(10월~익년 1월) 산지 쌀 가격을 적용하기로 하였다. 따라서 농가 수취액은 생산한 쌀을 시장에 판매하여 받는 가격과 정부로부터 받는 고정직불금, 변동직불금의 합이 된다. 수확기 쌀 가격 수준에 따라서 변동직불금이 지급되지 않을 수 있고, 농가 수취액은 목표가격보다 높을 수도 있다. 또한 고품질의 쌀을 생산하는 농가의 수취액은 목표가격보다 높아질 수 있다.

<그림 7-2> 쌀 직불제 구조



자료: 농림부, 2004. 「2004년도 농정에 관한 연차보고서」.

나. 목표가격

쌀농가의 소득·경영안정을 도모할 수 있는 목표가격은 농가가 쌀을 시장에 판매하여 취득하는 시장가격 외에 논농업 직불금과 수매제도의 소득효과를 포함시켜 농업인이 실제로 수취한 금액을 반영하였다. 미국이나 EU에서도 가격지지정책을 소득정책으로 전환하면서 기존의 가격지지 효과를 소득정책에 반영하였는데, 이는 기득권을 인정한 결과로 볼 수 있다.

2001~2003년 동안의 평균 시장가격, 논농업 직접지불금, 수매제도의 소득효과를 더하면 정곡 80kg당 17만 원 수준이 된다. 이 기간 동안에 쌀 가격이 상승하여 쌀소득보전 직접지불금은 지급되지 않았으므로, 목표가격 산정 시 쌀 소득보전 직접지불금은 반영되지 못했다.

목표가격은 수확기(10월~다음 해 1월) 산지 평균가격 등을 감안하여 농림부 장관이 고시하되, 3년 단위로 변경하기로 하였다. 목표가격을 변경할 경우에는 국회동의를 받도록 하였으며, 변경 시에는 수확기 평균 쌀 가격 변동을 감안하기로 하였다.

다. 고정직불금

고정직불금은 논농업 직불금 명칭이 변경된 것으로 볼 수 있는데, 진흥지역

과 비진흥지역별 지급액을 가중평균 후 물량기준으로 환산하여 사용하였다. 2003년에 논농업 직불금 대상 면적은 91만 ha로 진흥지역과 비진흥지역 비중은 각각 68.5%와 31.5%였다. 지급단가는 진흥지역과 비진흥지역 각각 ha당 64만 원과 51만 2,000원이었다.

WTO 허용보조 요건에 맞도록 논에 타 작물을 재배하거나 휴경하는 경우에도 고정직불금을 지급하는데, 논 의 형상과 기능을 유지하는 조건을 준수해야 한다. 한국농어촌공사에서 논 의 형상과 기능 유지 여부에 대해 이행점검을 하였다.

라. 변동직불금

쌀을 생산한 농업인 등에게 목표가격과 수확기 쌀 가격과의 차이의 100분의 85에서 고정직불금 단가(80kg 당 9,836원)을 차감한 것이 변동직불금이 된다. 변동직불금은 쌀 80kg 당 금액에 쌀 생산량과 벼 재배면적을 곱하여 산정하되, 1ha당 쌀 생산량은 기준연도 단수 61가마로 고정하였다. 수확기 쌀가격 수준에 따라서 변동직불금은 지급되지 않을 수도 있다.

마. 대상 농지

논농업 직불제 대상 농지를 쌀직불제 대상으로 하였는데 정책의 일관성을 유지하기 위한 조치였다. 즉, 1998. 1. 1. ~2000. 12. 31.까지 논농업(벼, 연근, 미나리, 왕골 재배)에 이용된 농지를 대상으로 하였다. 쌀직불제 지급 대상자는 농림부 장관에게 등록하도록 하였다.

또한, 논농업 직불제 지급대상 상한 면적은 4ha였으나 규모화를 유도하기 위해 쌀직불제를 도입하면서 상한선을 폐지하였다. 또한, 쌀소득보전 직불제의 농업인 납부금 제도(기준가격의 0.5%)도 폐지하였다.

바. 농가소득안정심의회 구성

농업인 등의 소득안정에 관한 주요사항인 목표가격 변경 등을 심의하기 위

해 농림부에 농가소득안정 심의회를 설치하였다. 농가소득안정 심의회는 1) 농업인 등의 소득안정에 관한 기본 정책과 제도에 관한 사항, 2) 목표가격·고정직불금·변동직불금의 설정 및 변경에 관한 사항, 3) 농업인 등의 소득안정 대상 범위에 관한 사항, 4) 농업인 등의 소득안정을 위한 재정지원에 관한 사항, 5) 쌀소득보전 기금의 관리·운용에 관한 사항과 6) 그 밖에 농림부 장관이 농업인 등의 소득안정을 위해 필요하다고 인정하는 사항을 심의·의결하도록 하였다.

농가소득안정 심의회는 위원장 1인, 부위원장 1인, 당연직 위원과 15인 이내의 위촉위원으로 구성하였다. 위원장은 농림부 장관이 되고, 부위원장은 위촉위원 중 호선되는 자로 하였다. 위촉위원은 농업협동조합법에 의하여 설립된 농업협동조합중앙회 회장 등 농업인단체의 대표 7인 이내, 소비자보호법 제2조의 규정에 의한 소비자단체의 대표 등 3인 이내, 학계 등의 전문가 및 언론인 5인 이내의 범위 중에서 위원장이 위촉하도록 하였다. 당연직 위원은 재경부 차관, 외교통상부 차관, 행정자치부 차관, 기획예산처 차관으로 하였다.

2.2.2. 주요 논점

가. 쟁점사항

쌀농가의 소득·경영안정 방안을 모색한 취지는 쌀협상 결과에 따른 소득불안정을 완화하고, 관세화 유예 기간 중에 쌀산업 구조조정을 안정적으로 추진하는 것이었다. 따라서 정부는 산지 쌀 가격, 수매제도와 논농업 직불제의 소득효과를 모두 포함하는 목표가격을 설정하여, 일정 수준의 쌀가격이 하락하여도 쌀 소득은 거의 영향을 받지 않도록 설계하였다. 관세화 전환 등 쌀정책 변화로 인해 영향을 받는 사람은 실제로 쌀농업을 하는 사람이므로 쌀직불제 정책 대상자도 지주가 아니라 실제로 영농활동에 종사하는 자로 제한하였다.

목표가격을 설정할 때에 기준연도를 어떤 기준에 의해 결정할 것인지, 설정된 목표가격을 몇 년 동안 적용하며 어떤 기준에 의해 조정할 것인지 등에 대한 논란이 적지 않았다. 정부는 설정한 목표가격을 3년간 운영한 후 조정하는

안을 제시한 반면 생산자단체는 5년을 주장하였다. 또한 목표가격 조정 시 국회동의를 필요한지에 대해서도 논란이 많았다. <표 7-2>에서 보는 바와 같이 정부는 목표가격에 관해 국회동의제에 반대하는 입장을 명확하게 하였다. 반면, 농민단체 등에서는 쌀농가의 소득안정을 위해서 국회동의제가 필요하다는 입장을 피력하였다.

한편, 쌀농가의 소득안정을 도모하는 정책을 도입하는 것에 반대하는 의견도 제기되었다. 목표가격을 설정하여 소득을 안정시키는 정책은 쌀 농사의 수익성을 보장하는 것이므로 구조조정에 역행하고, 생산 과잉 현상이 심화되어 과잉 재고 처리에 따른 국가적 부담이 늘어난다는 주장을 하였다. 한국농촌경제연구원에서는 다양한 연구를 통해서 2013년까지 매년 20~30만 톤의 생산 과잉 가능성을 전망한 바 있었다.

하지만, 2004년 쌀협상을 원만하게 진행하기 위해서는 쌀농가의 심리적 안정을 위한 획기적 대책이 필요하다는 의견이 지배적이었다.

<표 7-2> 쌀직불제 주요 쟁점사항

	정부(안)	농민단체 등
목표가격	과거 3년 쌀가격·직불금등 실제수취가격 기준	과거 7년 중 최고·최저 제 외 5년 평균
고정기간	3년 단위	5년 단위
고정직불금 수준	60만 원	70만 원(농민단체)
국회동의	없음	있음

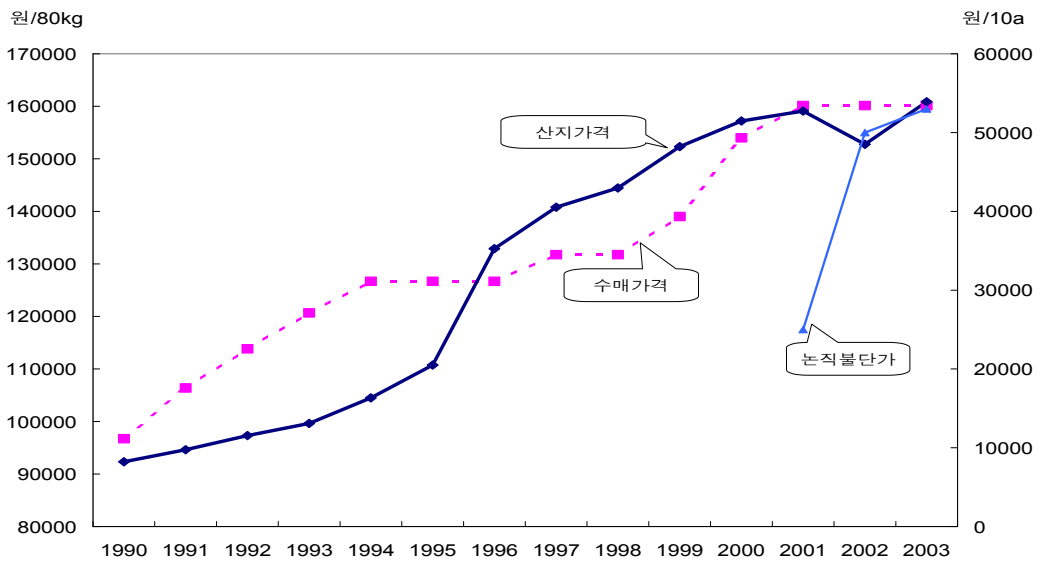
자료: 농림부. 2005. 2. 17. “쌀 관련 법안 등 처리 관련”(간담회 자료).

나. 목표가격 설정과 운용 방식

목표가격을 설정하는 데에 있어서 기준연도는 최근년의 소득상황을 충분히 반영하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었다. <그림 7-3>에서 보는 바와 같이 쌀 가격, 수매가격 및 논농업 직불제 지급단가 등이 지속적으로 인상되어 왔으므로 과거 일정기간 동안의 평균가격을 사용하면 최근연도의 소득 상황을

반영하지 못하는 문제점이 있다. 과거 7년 중에서 최고·최저치를 제외한 5년 평균 가격을 사용하면 목표가격이 낮아져서 쌀농가에 대한 소득보전 재정 부담이 줄어드는 장점이 있을 수 있다.

<그림 7-3> 쌀 가격 및 논직불 단가 변동 추이



자료: 한국농촌경제연구원, 2004. 「쌀농가 소득안정방안 연구」. p.44.

목표가격을 어떻게 운용할 것인지도 논란이 되었다. 소득안정을 위한 목표가격은 기준연도 가격이 유지되도록 하여 경영안정을 도모하는 것이 바람직하다는 주장이 있었다. 기준연도 가격이 유지되어도 물가상승률을 감안한 실질가격은 하락하므로 실질소득을 유지하기 위해서는 상당한 수준의 농가 자구노력이 뒤따라야 한다고 주장하였다. 외국의 사례에서도, 목표가격 설정 시 물가상승률을 고려하지 않고 시장가격을 감안한다는 점을 참고하였다. 하지만, 생산자 단체는 목표가격 조정 시 물가상승률을 반영해야 한다는 주장을 굽히지 않았으며, 학계와 정부는 물가상승률을 감안하여 목표가격을 인상하면 생산 과잉 문제는 심화된다는 입장을 유지하였다. 실질가격 하락에 대응하기 위해서 농가는 1)차별화된 생산으로 시장판매가격을 올리는 것, 2)경영비를 줄이는 것, 3) 경영면적을 확대하는 방안 등의 다양한 노력이 필요하다. 1)과 2)의 방안을 채

택하면 경영규모 확대 수준은 다소 줄어들 수 있다. 목표가격이 생산비보다 높게 설정되어 있으며(2003년 기준 80kg당 생산비는 10만 7,524원), 재정에서 목표가격보다 높은 수준을 지원하게 되면 납세자 설득에 어려움이 있을 수 있다는 주장도 제기되었다.

목표가격 적용 주기도 중요한 쟁점이었다. 기준연도 목표가격이 유지되어 시장가격과 격차가 커질수록 생산 과잉을 심화시킬 수 있으므로 시장가격을 반영하여 목표가격을 조정하는 것이 바람직하다는 주장이 제기되었다. 시장가격을 반영하여 목표가격을 조정할 경우 농가에 시장 신호를 제공하여 구조조정을 촉진하고 수급안정에 기여하는 장점이 있다. 그러나 쌀농업인이 직면할 미래의 불확실성을 해소한다는 제도 도입 취지와 일치하기 위해서는 기준연도 가격이 상당기간 동안 유지되는 것이 바람직하다는 주장도 있었다. 농협 쌀협상 대책위원회(위원장: 경기 양주 남면농협 조합장)는 목표가격을 10년간 적용하고, 이를 법률에 명시할 것을 국회에 요구하였다. 목표가격을 장기간 적용하면 농업인들의 예측 가능성이 높아져서 규모화를 위한 농업 투자가 늘어나 쌀농업 구조개선에도 긍정적인 효과가 있을 것이라고 주장하였다. 목표가격을 기준연도 수준으로 고정하여 소득을 보전하는 경우에도, 실질소득을 기준연도 수준으로 유지하기 위해서는 농가의 자구노력 규모가 매우 크다. <표 7-3>에 제시한 바와 같이 2014년에도 2003년 수준의 실질소득이 유지되기 위해서는 경영면적이 40% 정도 늘어나야 하는 것으로 분석되었다. 경영규모가 1.0ha인 경우에 2014년 쌀가격이 14만 원 수준으로 하락하면 경영면적이 1.4ha가 되어야 하고, 쌀가격이 11만 7,000원으로 하락하면 1.5ha 정도로 늘어나야 한다.

목표가격에 대한 국회동의제 적용 여부도 큰 쟁점이었다. 수매제도 하에서 수매가격이 국회동의를 받도록 되어있으므로, 수매가격은 시장논리보다는 경제외적 요인에 의해 결정되어 시장을 왜곡시킨다는 비판이 적지 않게 제기되었다. 따라서, 쌀직불제의 목표가격 조정 등은 시장기능에 의해 결정되도록 해야 한다는 주장이 강하게 제기된 반면, 생산자단체 등에서는 국회동의제로 농가소득이 안정될 수 있도록 해야 한다고 주장하였다. 국회 농림해양수산위원회가 2005년 5월 21일 개최한 “쌀산업 보전 관련법 공청회”에서 박응두(전농 사

무충장)은 ‘정부 주도의 인위적인 쌀값 하락과 국제 쌀시장이 급변하여 쌀농가의 소득안정과 생존권 보호가 이뤄질 수 있도록 동의제를 실시해야 한다’고 주장하였다.

<표 7-3> 규모별 쌀 실질소득을 유지하기 위한 경영면적 추정

2003 경영규모 (ha)	2003 호당 쌀 소득 (천 원)	2014년 소득 (천 원) 실질소득 유지 ¹⁾	2014 경영면적(ha)	
			140천 원(80kg)	117천 원(80kg)
1.0	6,730	10,215	1.4	1.5
2.0	13,460	20,431	2.8	2.9
3.0	20,190	30,646	4.2	4.4
5.0	33,650	51,077	7.0	7.2

주: 1) 2003년 수준의 실질소득이 유지될 수 있는 소득수준
자료: 한국농촌경제연구원, 2004. 「쌀농가 소득안정방안 연구」. p.48.

다. 보전률과 수확기 가격

목표가격과 수확기 가격과의 차이의 일정 비율을 재정에서 보전하기로 하였는데, 어느 정도를 보전하는 것이 합리적이며 수확기 가격을 어떻게 정의할 것인지도 주요 쟁점이었다.

농가가 생산한 물량 중에서 시장에 판매한 물량을 대상으로 보전하는 것이 합리적이라는 주장이 있었다. 이러한 기준에 따르면, 보전률은 목표가격과 시장가격과의 차이의 약 70%를 보전하면 된다. <표 7-4>에 제시한 바와 같이, 농가가 생산한 물량의 72%를 정부수매에 응하거나 시장에 판매하였기 때문이다. 생산량 중에서 농가가 식량용으로 소비한 비중은 10% 수준이므로, 소득 보전률은 90% 정도는 되어야 한다는 주장도 있었다. 자가 소비량 중에서 임차료 등은 쌀을 판매하여 지불할 것을 현물로 지급하기 때문에 시장 출하로 보아야 한다는 주장이다. 보전률에 대해서 정부 부처 간 이견도 있었다. 농림부는 85%를 보전하고 쌀소득보전 직불제의 농업인 납부금 0.5%를 폐지하는 것을 주장한 반면, 재경부와 기획예산처는 80%를 보전하고 농업인 납부금 수준을 유지

또는 인하하는 방안을 제시하였다. 기준연도 가격과 당년도 가격 차이의 80%만 보전해주는 경우 쌀 가격 하락폭이 클수록 농가수취액은 하락할 수 있으므로 개방 확대에 대응하여 위험 요인을 완화해 준다는 원칙과 차이가 있다는 주장도 제기되었다.

<표 7-4> 용도별 소비량

단위: 천 톤

양곡연도	생산량	자가 소비량					판매		
		소계	식량	증여	임차료	기타	소계	약정수매	시장출하
2001	5,291	1,470	544	384	406	135	3,820	906	2,915
2002	5,515	1,574	588	402	357	228	4,085	828	3,257
2001~2002평균	5,403	1,522	566	393	382	181	3,953	867	3,086

자료: 한국농촌경제연구원. 2004. 「쌀농가 소득안정방안 연구」. p.50.

<표 7-5> 경영규모별 용도별(자가소비) 월평균 소비량

단위: kg

	계	식량	증여	임차료	기타
0.5ha 미만	48.9	31.0	14.9	1.0	2.1
0.5ha~1.0ha	71.5	32.8	22.7	10.6	5.5
1.0ha~2.0ha	91.8	34.6	27.9	20.4	8.9
2.0ha~3.0ha	128.8	39.1	25.0	50.1	14.6
3.0ha 이상	208.3	43.6	38.0	105.1	21.6
농가 평균	94.1	34.9	24.6	26.0	8.6

자료: 한국농촌경제연구원. 2004. 「쌀농가 소득안정방안 연구」. p.50.

미국의 직불제 운용방식을 고려하여, 목표가격과 시장가격과의 차이의 85%를 보전하자는 주장도 제기되었다. 미국은 목표가격과 시장가격과의 차이를 모두 보전하되, 정책대상 면적은 기준연도 재배면적의 85%만 고려하고 있다.

<표 7-6>에서 보는 바와 같이 농가의 시장판매는 10월부터 12월까지 월평균 20% 이상을 차지하였으며 익년도 1월까지 판매하는 물량 비중은 70% 이상인 것으로 조사되었다. 따라서, 10월부터 익년도 1월까지를 고려하면 시장가격을 비교적 정확하게 반영한다고 볼 수 있다. 보다 정확한 시장가격을 반영하기 위

해서는 판매가 완료되는 익년도 10~11월 가격까지 고려할 수 있으나 농가에 소득을 보전하는 시기가 매우 늦어지는 문제가 발생하게 된다. 일부에서는 기준가격을 단경기 가격으로 해야 한다는 주장도 하였다. 단경기 가격이 수확기에 비해 높은 경우가 많았으므로 농가에 유리할 수 있지만, 농가는 수확기에 대부분의 벼를 판매하므로 적절하지 않다는 의견이 많았다.

<표 7-6> 농가당 양곡연도별, 월별 판매량

단위: kg, %

월	2001		2002	
	물량	비율	물량	비율
11	818.7	27.9	712.9	25.6
12	411.2	14.0	629.3	22.6
1	103.7	3.5	176.0	6.3
2	83.2	2.8	79.1	2.8
3	93.9	3.2	75.8	2.7
4	112.6	3.8	43.7	1.6
5	81.1	2.8	41.4	1.5
6	46.2	1.6	56.1	2.0
7	64.7	2.2	57.1	2.1
8	74.3	2.5	60.3	2.2
9	249.0	8.5	124.4	4.5
10	797.3	27.2	726.4	26.1
계	2,935.9	100.0	2,782.6	100.0

자료: 박동규 외. 2003. 「농가의 미곡유통 실태 분석」 p.21.

라. 쌀직불금 지급조건

쌀직불금 지급조건 중에서 생산 연계성에 대한 논란도 적지 않았다. 논농업 직불금이 고정직불금으로 전환되었으므로, 농업인이 고정직불금을 받기 위해서 논농업 직불금 조건만 유지하면 된다. 논농업 직불금을 받기 위해서 농업인은 논이 형상과 기능을 유지해야 하며 벼를 재배하는 의무는 없었다. 즉, 시장 상황에 따라서 농업인은 벼를 재배하거나 보다 유리한 작목을 선택하여 재배하거나 휴경을 해도 된다. 이러한 조건은 시장기능에 의해 쌀 수급이 조절되도록 하는 정책 방향과 일치하는 것이었다.

논에 쌀을 재배하지 않고 휴경을 하여도 직불금을 지급하는 것에 대해 비판적인 의견도 일각에서 제시되었다. 식량안보를 달성하기 위해서는 벼를 재배하는 농업인에게 직불금을 지급해야 한다는 주장이었다.

변동직불금도 벼 생산과 연계하지 않는 것이 바람직하다는 주장이 제기되었지만 반론도 적지 않았다. 쌀 소비량 감소폭이 재배면적 감소율보다 커서 생산과잉이 우려된다는 주장이다. 변동직불금을 벼 생산과 연계하는 것은 생산을 장려하는 정책이므로 생산 과잉이 더욱 심화되어 가격이 하락하고 변동직불금 지급액이 늘어날 수 있다는 견해였다.

하지만 농산물 생산은 기상여건에 영향을 많이 받으므로 흉작에 직면할 수 있고, 생산비연계(decoupled) 조치를 강화하면 재배면적 감소폭이 커서 식량공급의 안정성이 위협받을 수 있다는 주장이 있었다. <그림 7-4>에서 보는 바와 같이 1996년부터 2001년까지 벼 재배면적이 증가하였지만 2001년부터 2005년까지 연평균 벼 재배면적 감소율은 3.2%나 되었다. 따라서 정부는 벼 생산과 직불제를 연계하지 않을 경우 벼 재배면적 감소폭이 커져서 쌀 생산기반이 위축될 가능성을 우려하였다. 또한 쌀을 생산하지 않아도 쌀 직불금을 지급하는 제도에 대해서 납세자의 이해를 구하기 어려울 수 있다는 측면도 고려하였다.

<그림 7-4> 쌀 재배면적 추이(1995~2005년)



자료: 통계청.

기준연도 면적과 단수를 기초로 직불금을 지급하여 생산을 장려하지 않는 제도가 되어야 한다는 주장이 제기되었으며 이에 대한 이견은 크지 않았다. 기준연도는 논농업 직불제와 마찬가지로 1998~2000년 동안 논농업에 사용된 농지로 한정하고, 기준 단수는 연도별 변동이 심하므로 5년(1999~2003년) 단수에서 최고·최저 수준을 제외한 올림픽 평균 단수 488kg/10a를 적용하기로 하였다. 실제 벼 재배면적을 대상으로 하거나 실제 단수를 적용하면 생산을 자극하여 생산 과잉을 초래할 수 있기 때문이다.

마. 고정직불금 인상과 지급 상한

2004년 논농업 직불금 지급단가는 ha당 50만 원이었으며 지급 면적은 4ha로 제한하였다. 농민단체에서 지급단가 인상을 요구하였으며, 쌀농가 소득안정 방안을 논의한 대외경제장관회의에서 농림부는 70만 원 인상을 제시한 반면 기획예산처는 60만 원 수준을 주장하였다.

고정직불금 인상 안에 대해서, 고정직불금 인상은 농지가격 및 임차료를 인상시켜서 규모화에 걸림돌이 되므로 지급단가 인상은 바람직하지 못하다는 주장도 제기되었다. 논농업 직접지불제 지급 단가가 인상되면서 임차료 인상 및 임차농지 회수 문제가 현실로 나타나기도 하였다. 농민신문(2006. 2. 15.)은 “일부 임대인의 경우 임대료를 인상하거나 재임대를 안 하겠다는 식으로 분위기를 조성하면서 임차인과 직불금을 나눠갖기로 이면계약하는 사례까지 있다”고 보도하였다. 또한 “임대인이 영농 목적으로 농지를 매입하고, 불법 임대차로 인한 농지처분 명령을 회피하기 위해 임차인에게 직불금 신청을 못하게 하는 일도 발생하고 있다”고 지적하였다.

서러운 ‘임차농’

일부 지주들 임대료 인상등 내세워 잇속



자료: 농민신문. 2006. 2. 15.

농가별 직불제 대상 면적 중 상한선을 철폐(논농업 직불제 지급 상한선 4ha

이며, 소득보전직불제는 면적에 비례하여 대규모 농가의 경영안정을 도모하고 규모화를 유도하는 것이 바람직하다는 의견이 제기되었다. 상한선 설정은 대농의 경영안정과 규모화에 역기능을 나타낼 수 있다. 대규모 농가는 토지, 농기계 구입 등으로 소득에 비해 부채규모가 매우 크므로 쌀가격 하락 시 부채상환이 어려워지는 등 현금 흐름에 문제가 발생할 가능성이 크다. 5ha 이상 규모 농가의 22%는 부채규모가 1억 원 이상이고 45%는 5,000만 원 이상이다. 경영규모가 클수록 농가소득에 대한 차입금상환액 비중이 높으므로 규모화된 농가일수록 여건변화에 취약한 것으로 나타났다<표 7-7 참조>. 일본과 유럽은 면적 상한이 없으며 미국은 수혜자 1인당 직불금 상한은 36만 달러로 국민 1인당 소득의 9배 수준에 이르러 상한선의 실질적 의미는 없는 것으로 여겨진다.

<표 7-7> 규모별 부채 비중(2003년)

	0.5미만	0.5~1.0	1.0~2.0	2.0~3.0	3.0~5.0	5.0이상
부채/농가소득(%)	78.9	88.3	84.6	114.8	129.9	163.6
차입금상환액/농가소득(%)	20.6	26.8	23.8	37.3	40.3	53.2

자료: 한국농촌경제연구원, 2004. 「쌀농가 소득안정방안 연구」. p.52.

바. 정곡과 조곡가격

정곡과 조곡가격 중 어떤 가격을 선택할지에 대한 논의도 있었다. 농가는 벼 상태로 판매하는 경우가 일반적이므로 쌀소득보전을 위한 기준은 조곡가격을 사용하는 것이 합리적이라고 할 수 있다. 하지만 정부는 정곡가격을 공식 통계로 발표하였다. 농협중앙회는 1976년부터 유통정보를 제공하고 수급상황을 판단하기 위해 전국 24개 시·군에서 정곡 80kg 상품과 중품가격을 유통업체가 농가로부터 구입한 가격을 조사하였다. 국립농산물품질관리원(이하 농관원)은 1996년 10월부터 전국 104개 시·군에서 조곡 40kg 상품과 중품 가격을 조사하였으며, 2002년 11월부터는 정곡가격도 병행하여 조사하였다. 농관원이 조사한 조곡가격이 공식적으로 발표되지는 않았지만 관보를 통해 시·군별로 공고

되었으므로 이 자료를 이용하여도 큰 무리는 없다고 판단할 수 있다.

정곡 80kg 당 산지 쌀가격은 농관원이 RPC 등 유통업체가 소비지에 출하하는 가격으로 이윤까지 포함하므로 농가가 실제 수취하는 가격보다 약간 높을 수 있다<표 7-8 참조>. 쌀농가 소득안정을 위해 기준가격과 당년도 가격과의 차이를 보전해주므로 이윤이 포함된 가격을 사용해도 보전액에는 차이가 없고 공표되는 자료를 사용하므로 투명성이 확보되는 장점이 있지만 높은 가격이 제시되어 소득지지 수준이 높아진다는 환상(illusion)이 발생할 수 있다.

<표 7-8> 쌀 시장가격

단위: 80kg

연도	정곡가격	환산 정곡가격
2001	151,419	150,519(150,257)
2002	159,847	154,092(153.853)
2003	162,640	157,696(156,632)

자료: 한국농촌경제연구원. 2004. 「쌀농가 소득안정방안 연구」. p.42.

2.3. 추진 실적

쌀직불제를 시행한 첫 해인 2005년 수확기 쌀 가격이 80kg당 14만 28원으로 하락하였지만 고정직불금으로 9,836원, 변동직불금으로 1만 5,710원을 포함하여 농가가 실제로 수취한 금액은 16만 5,574원이 되었다. 이는 목표가격 17만 83원의 97.3% 수준이다. 2005년에 고정직불금으로 6,000억 원, 변동직불금으로 9천억 원 등 총 1조 5,045억 원이 쌀농가에 지급되었다<표 7-9 참조>. 2005년 이후 수확기 쌀 가격이 상승하였으므로 변동직불금 지급액이 줄어들어 총 직불금 지급액이 2008년에는 7,118억 원으로 줄어들었다. 쌀직불제가 시장가격이 일정 수준 이상으로 상승하면 변동직불금은 지급되지 않도록 설계되었으므로 2008년과 2011~2012년에는 고정직불금만 지급되었다.

쌀 가격 하락폭이 큰 경우에는 고정직불금과 가격에 연계된 변동직불금이

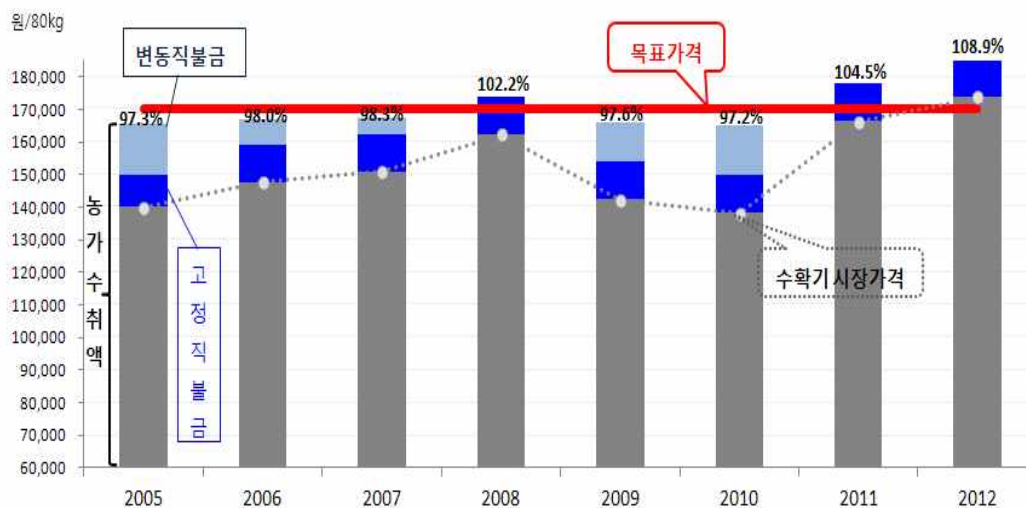
지급되고, 쌀 가격이 목표가격을 상회하는 경우에도 고정직불금이 지급되므로 농가수취액은 목표가격 수준에서 안정되었다<그림 7-5 참조>.

<표 7-9> 쌀 직불금 지급 농가수 및 면적

년산	고정직불금			변동직불금			총지급액 (억 원, A+B)
	농가수 (천 호)	면적 (천 ha)	지급액 (억 원, A)	농가수 (천 호)	면적 (천 ha)	지급액 (억 원, B)	
2005	1,033	1,007	6,038	984	940	9,007	15,045
2006	1,050	1,024	7,168	1,000	951	4,371	11,539
2007	1,077	1,018	7,120	1,016	932	2,791	9,912
2008	1,097	1,013	7,118	1,025	920	0	7,118
2009	866	893	6,328	815	809	5,945	12,330
2010	838	883	6,223	781	789	7,506	13,729
2011	812	875	6,174	740	754	0	6,174
2012	791	866	6,101	719	747	0	6,101

자료: 농림축산식품부. 2013. 3. 양정자료.

<그림 7-5> 쌀 목표가격과 농가수취액 추이



자료: 농림축산식품부. 2013. 3. 양정자료.

2.4. 운영방식 변경

2.4.1. 목표가격 변경

제도 도입 시에 3년 단위로 수급사정을 감안하여 목표가격을 조정하기로 하였다. 당초의 규정에 따르면 2008년~2010년산에 적용할 목표가격은 80kg당 16만 1,265원으로 기존의 목표가격에 비해 5.2% 하락할 예정이었다. 하지만, 2008년 3월에 기존의 목표가격 17만 83원/80kg을 유지하면서 5년 단위로 목표가격을 변경하도록 법률을 개정하였는데, 이는 쌀직불제 목표가격을 기존의 수준에서 유지해야 한다는 각계의 의견을 반영한 결과이다. 한국농업경영인중앙연합회는 쌀직불제 목표가격을 동결하기 위한 100만 인 서명운동을 벌이기로 하였다. 농협 RPC운영전국협의회 소속 임원진은 쌀직불제 목표가격을 2014년까지 유지시켜줄 것을 농림부에 요구하였지만, 농림부는 법률에 따라서 목표가격을 결정한다는 입장을 전달하였다. 또한, 2007년 대통령선거에서 각 정당 대통령후보들은 기존의 목표가격을 2008년부터 5년간 유지시켜야 한다는 입장을 같이 하였다.

2010년 이후 3년 연속 흉작이 들고 산지 쌀 가격이 상승하면서 2013년산부터 적용할 목표가격은 ‘쌀소득등의보전에관한 법률’ 시행령 계산방식에 따라 현재 수준보다 2.4% 상승한 17만 4,083원으로 추정된다. 하지만, 농민단체와 국회에서는 물가상승률이나 쌀 생산비 상승을 고려하여 목표가격을 현실화해야 한다고 주장하고 몇 차례 공청회와 토론회가 개최되었다. 일부 국회의원은 목표가격 조정을 위한 법률 개정안을 제출하였지만 본회의를 통과되지는 않았다. 정부는 국회로부터 목표가격 인상에 대한 압박을 받았지만, 법률에서 정한 방식에 의해서 목표가격이 산출되었으므로 조정이 용이하지 않다는 입장을 견지하였다.

<그림 7-6> 목표가격 운용 실태



2.4.2. 제도 개선

쌀직불제 도입 이후 실제로 영농활동을 하지 않는 지주가 쌀직불금을 부당하게 수령하는 사례가 간간히 보고되었다. 정부는 직불금 신청자격 등에 대해 교육, 홍보 강화, 부당신고센터를 운영하는 등의 개선 노력을 기울였다.

2007년 3월부터 6월까지 실시한 쌀직불금 부당수령에 대한 감사원 감사 결과 일부 비경작자가 쌀직불금을 수령하고 소득 수준이 높은 도시 거주민이 직불금을 수령하는 사례가 발견되었다. 이에 2008년 국회에서는 ‘쌀소득보전 직접직불금 부당수령 사건실태 규명을 위한 국정조사 특별위원회’를 구성하여 국정조사를 실시하였다. 특별조사 대상은 2005년부터 2008년까지 쌀직불금을 1회 이상 수령했거나 쌀직불금을 신청한 130만 3,000여 명, 쌀직불금을 지급한 농지 총 2,189만 7,000필지였으며, 2008년 10월부터 2009년 4월까지 실경작 여부 등을 특별조사하여 부당수령자를 확인하였으며 제도 개선이 불가피하게 되었다.

실경작자를 확인하는 체계를 정비하고 부당수령을 방지하는 제도적 장치를 강화하기 위한 법률 개정안이 2009년 3월 2일 국회 본회의를 통과하였다. 법률

개정안의 주요 내용은 실제 농사를 짓는 농업인이 직불금을 수령할 수 있도록 실경작 확인 시스템을 정비하고 부당수령을 근절하기 위한 별책을 강화하였다. 또한 쌀직불금 지급 대상자를 2005년부터 2008년까지 기간 중에 쌀직불금을 1회 이상 정당하게 받은 자로 한정하며, 후계농업경영인 등 ‘신규진입’ 요건을 갖춘 자는 예외로 인정하는 등의 시행령과 시행규칙도 개정하였다. 농촌지역에 거주하면서 농업을 주업으로 하는 자를 지급 대상으로 제한하되, 도시 거주자는 엄격히 심사 후 인정하기로 하였다. 농업외 소득이 연간 3,700만 원 이상인 자는 쌀직불금 지급 대상자에서 제외하도록 하여 쌀 생산 농업인들의 소득안정 기능을 더욱 강화하고, 자기의 소유가 아닌 농지를 무단으로 점유하는 자는 쌀 직불금 지급대상자에서 제외하는 등 사람에 대한 자격요건을 대폭 강화하는 조치를 단행하였다.

한편, 쌀직불금 지급 상한이 없었으므로 빈익빈부익부 현상이 심화된다는 비판이 제기되었다. 2009년부터 농업인은 30ha, 법인은 50ha로 상한을 설정하여 직불금이 농업소득이 낮은 농업인 중심으로 지원되도록 하였다. 이러한 조치에 대해서 규모화에 역행한다는 반발이 있었다. 정부는 쌀산업의 경쟁력을 제고하기 위해 1995년부터 쌀전업농 중심으로 규모화사업을 추진하였는데 상한 설정은 이와 상충되는 조치라고 주장하였다.

또한 실경작자 확인을 강화하는 등 부당수령 소지를 사전에 차단하기 위한 조치도 마련하였다. 기존의 주소지 신청방식을 농지 소재지 신청방식으로 변경하고 관외 거주자는 본인이 직접 경작 사실을 소명하도록 하였다. 부당수령자는 부당이득금을 반환할 뿐만아니라 가산금을 부과하고, 부당 수령에 대한 신고 포상제를 도입하여 부당수령, 신청자 적발을 활성화하기로 하였다. 논농업에 종사하지 않으면서 직불금을 수령한 자를 신고한 사람에게 건당 10만 원, 연간 100만 원 범위 안에서 신고 포상금을 지급하고 농림수산식품부 및 시·군·구 홈페이지에 쌀직불금 신청자와 수령자의 성명, 농지 지번, 신청 면적을 최대 30일간 공개하도록 하여 부당신청을 방지하기로 하였다.

직불금 부당 등록 및 수령자에 대한 제재를 대폭 강화하였다. 부당하게 등록 또는 수령한 자와 허위로 경작 사실을 증명해 준 자에 대해 1년 이하의 징역

또는 1,000만 원 이하의 벌금을 부과하고, 부당하게 쌀직불금을 수령할 경우에는 수령한 금액과 그 금액의 2배를 부당이득금으로 징수하고, 만약 납부하지 않은 경우에는 최대 9/100까지 가산금을 부과하도록 하였다. 또한 부당 등록자 또는 수령자는 종전에 3년간 직불금 신청을 위한 등록을 제한하였으나 등록제한 기간을 5년으로 대폭 강화하였다.

이러한 다양한 조치를 취한 결과 2009년부터는 쌀직불금 대상 면적이 줄어들었다. <표 7-9>에서 제시한 바와 같이, 고정직불금 지급대상 농가수와 면적은 2005년 103만 3,000호와 100만 7,000ha에서 2011년에는 81만 2,000호와 87만 5,000ha로 줄어들었다. 변동직불금 대상도 동일기간 동안 98만 4,000호 94만 ha에서 74만 호의 75만 4,000ha로 줄어들었다.

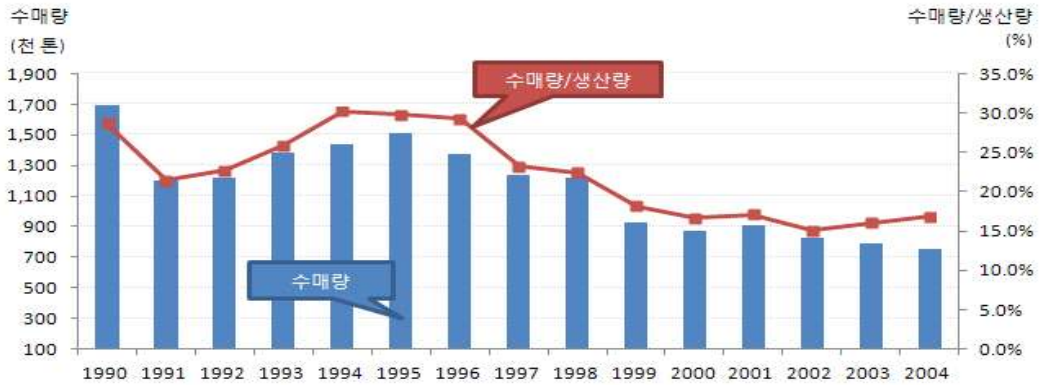
3. 수매제도 폐지

3.1. 폐지의 불가피성

3.1.1. 수매제도 위축

국내 생산량의 25% 정도를 정부가 수매하였지만 WTO 출범 이후에는 국내 보조금 감축 이행 계획에 따라서 수매량이 꾸준히 줄어들었다. 1990양곡연도 수매량은 170만 톤 수준에서 1995년에는 154만 톤으로 줄었다. 1995년 이후에는 수매량 감축 기조가 유지되어 2004년 수매량은 75만 1,000톤으로 줄어들었다. 생산량 중 수매량 비중도 1995양곡연도에 30.1%에서 2004년에는 16.9%로 줄어들었다.

<그림 7-7> 정부 수매량 추이



자료: 농림축산식품부, 양정자료.

한편, DDA 농업협상에서는 국내보조금 감축이 논의되고 있었으므로, 중장기적으로 수매제도 이행이 어려울 수 있다는 의견도 제시되었다. 한국농촌경제연구원(2003)은, DDA 농업협상에서 우리나라가 선진국으로 분류되면 2008년부터는 수매가 불가능할 것으로 전망하였다. 또한, 개도국으로 분류된다고 하여도 식량안보를 달성할 수 있는 적정 수준의 수매를 하는 것이 어려울 것으로 주장하였다<표 7-10 참조>.

<표 7-10> DDA 시나리오별 수매 가능 물량

단위: 천 톤

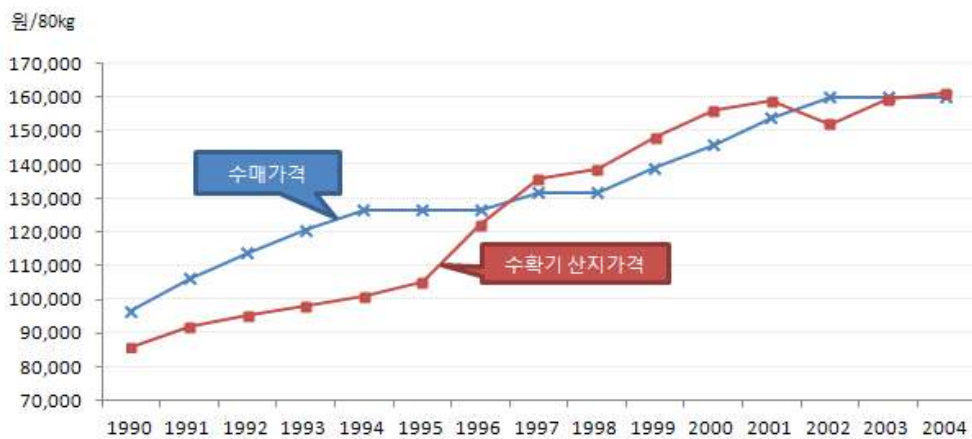
연 도	수매가격 동결		수매가격 매년 3% 인상	
	개도국	선진국	개도국	선진국
1995	1,375			
2002	792			
2003	652		631	
2004	629		590	
2005	622		564	
2006	622	435	547	383
2007	625	217	533	186
2008	619	0	511	0
2009	605	0	484	0
2010	554	0	429	0

자료: 김명환 외, 2003. 「DDA 및 쌀 재협상과 쌀 수매·소득정책의 선택」.

3.1.2. 미미한 소득효과

수매제도의 소득효과는 수매가격과 시장가격의 차이에 수매량을 곱한 것으로 추산할 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 1995년 이후 수매량은 꾸준히 줄어들었다. 1995년까지는 수매가격이 수확기 산지가격보다 높았지만 1997년부터 2001년까지는 반대 현상이 발생하였다. 수급불균형 현상으로 인해 시장가격이 가파르게 상승하였기 때문이다. 2002년 이후에는 시장가격과 수매가격 차이가 거의 없었다. 수매량이 줄어들고, 수매가격과 시장가격 차이가 거의 발생하지 않았으므로 수매제도의 소득효과는 미미하게 줄어들었다.

<그림 7-8> 정부 수매가격과 산지가격



자료: 농림축산식품부. 양정자료.

3.1.3. 양정개편

2004년 쌀협상을 계기로 쌀농가의 소득 및 경영안정을 도모하기 위한 쌀직불제를 도입하면서 수매제도 필요성은 없어졌다. 수매제도는 부분적으로 쌀농가의 소득을 지지하는 기능을 하였다. 또한 흉작의 경우에도 식량을 안정적으로 공급하는 기능을 수행하는 공공비축제가 도입되면서 수매제도가 필요하지 않게 되었다.

3.2. 폐지 과정

수매제도를 폐지하는 데에 있어서 적지 않은 진통이 있었다. 2005년 2월 21일 국회에서 열린 ‘쌀산업보전 관련법 공청회’에서 공공비축제 도입, 수매제도 폐지와 관련하여 치열한 공방이 있었다. 정부는 수매제도 폐지를 주장한 반면 생산자·농민단체는 수매제도와 공공비축제를 병행하여 실시하는 것을 주장하였다.

공청회에서 농림부 김영만 국장은 “시장개방 폭 확대에 대비, 능동적이고 유연한 정책 수행을 위해서는 정부양곡 수급 등에 대한 국회동의제를 폐지하고 국민 식량의 안정적 확보를 위한 공공비축제를 도입해야 한다”고 강조하였다. 또한, 신기엽 농협 조사연구소장은 “추곡수매제는 지난 50여 년 간 쌀농가의 소득지지 및 쌀 수급안정 등 우리나라 양정의 근간이었다”고 전제한 뒤 “정부 수매의 공공비축제 전환은 농업인의 불안을 해소하고 농정 신뢰를 확보할 수 있도록 충분한 소득보상 정책을 먼저 마련한 뒤 시행해야 하고, 공공비축 매입량은 현행 추곡수매 수준을 유지해야 할 것”이라고 역설하였다. 박웅두 전국농민회총연맹 정책위원장은 추곡수매를 폐지하면 수확기 홍수출하로 농가의 실질소득이 하락하고, 식량안보에 중점을 둔 양곡정책에 대한 국민적 이해도 저버리게 될 것이라고 주장하였다. 또한, 공공비축제는 매년 비축 부족분만 매입하므로 연간 매입량이 평년 추곡수매량에 크게 못 미칠 뿐만 아니라 가격지지 효과도 없다고 주장하였다. 손재범 한국농업경영인중앙연합회 정책실장은 “현행 추곡수매제는 도하개발아젠다 농업협상이 종료되는 시점까지 유지해 직불제 강화와 농협 등 민간유통활성화를 위한 안전핀을 확보해야 한다”면서 “추곡수매제와 공공비축제를 병행 실시해 정부 주도의 인위적인 쌀 값 하락을 막고 쌀 생산농가의 소득안정도 이뤄내야 한다”고 촉구하였다.



전농 경북도연맹이 3일 경북 의성군 다인면 수입쌀 보관창고 앞에서 추곡수매 폐지 철회와 수입쌀 입고 반대 구호를 외치고 있다.
자료: 농민신문. 2005. 3. 11.

우여곡절 끝에 국회는 2005년 3월 2일 본회의를 열고 추곡수매제도를 폐지하는 대신 공공비축제를 도입하는 내용의 ‘양곡관리법 개정안’과 쌀목표가격 국회동의제 실시 등을 골자로 한 ‘쌀 소득보전기금법 개정안’을 각각 의결하였다. 이 법안들은 2005년 3월 31일 공포하고 2005년 7월 1일 시행함으로써, 한국 농정의 상징이자 양

곡정책의 근간이었던 추곡수매제도는 역사 속으로 사라졌다.

추곡수매제는 1948년 정부 수립과 동시에 도입되었다. 1950년 ‘양곡관리법’ 제정과 함께 수매가격 국회동의제가 시행되었으나 1972년에 국회동의제는 폐지되었다. 여소야대 국회인 1988년 노태우 대통령 시절 국회동의제가 다시 부활되었다. 2005년 수매제도 폐지에 따른 농민시위가 잇따랐다.

4. 공공비축제 도입

4.1. 도입 배경

2004년까지 쌀정책은 가격지지와 식량안보를 목적으로 하는 수매제도, 쌀소득 지지 및 경영안정을 도모하기 위한 쌀소득보전 직접지불제와 논농업 직접지불제를 근간으로 추진되었다.

대표적인 가격지지 정책인 수매제도는 감축대상(amber) 정책이므로 국내총보조(AMS) 범위 내에서 이루어져야 한다. 쌀소득보전 직접지불제는 쌀 가격 하락

시 기준연도 쌀 가격과의 차이의 85%를 재정에서 보전하여 쌀농가의 소득안정을 도모하는 제도이며, 지급액이 시장가격과 연계되므로 수매제도와 마찬가지로 감축대상(amber) 정책으로 분류된다. 따라서 수매제도와 쌀소득보전 직불제는 AMS 사용에 있어서 경쟁적인데, 이는 소득보전 직접지불금 지급액이 많아지는 만큼 수매제도는 위축된다는 것을 의미한다. 하지만, 논농업 직접지불제는 논외의 형상과 기능을 유지, 환경친화적 영농조건 준수 등의 조건을 이행하는 농업인에 일정 금액을 지급하는 것으로 WTO 규정상 허용대상 보조(green) 정책에 해당되므로 타 정책에 영향을 주지 않는다.

또한, DDA 농업협상은 관세를 대폭 인하하고 AMS를 감축하는 방향으로 논의되었다. DDA 농업협상 결과, AMS가 더욱 줄어들면 수매제도 유지가 불가능하여 식량안보를 위한 적정물량 확보가 어려울 수 있었다. <표 7-11>에서 보는 바와 같이 쌀 수매가격이 2004년산 정부(안)인 16만 1,010원(정곡 80kg, 1등급) 수준으로 지속되고 개도국 지위가 유지되면 2013년 수매량은 46만 톤 정도로 줄어들 것으로 추정되었다. 개도국 유지에 실패하면 AMS 감축 폭이 크므로 2010년에는 식량안보를 달성하기 위해서는 물량 확보가 어려워지게 된다.

<표 7-11> 수매 가능량 전망

단위: 억 원, 천 톤

연 도	AMS 한도 ¹⁾		수매가능량 ²⁾	
	선진국	개도국	선진국	개도국
1995 ³⁾	21,825		1,375.2	
2003 ³⁾	15,669		750.2	
2007	10,335	12,510	436.3	637.9
2008	8,703	11,966	244.8	555.8
2009	7,071	11,422	63.4	511.2
2010	5,440	10,879	0	502.6
2011	5,440	10,335	0	516.9
2012	5,440	9,791	0	488.2
2013	5,440	9,247	0	459.4

주: 1) 선진국은 2005년부터 5년 동안 60% 감축, 개도국은 10년 동안 40% 감축하는 것을 가정함.

2) AMS 한도 내에서 소득보전 직접지불 재정을 우선적으로 사용 후 나머지 AMS를 수매에 사용함.

3) 1995, 2003년 수치는 실적치 임.

자료: 한국농촌경제연구원. 2004. 「쌀농가 소득안정방안 연구」.

따라서 식량안보를 목적으로 하는 공공비축제 도입이 불가피하게 되었다. 순수한 식량안보를 목적으로 하는 공공비축제는 WTO에서 허용보조로 분류되므로 식량안보를 달성하기 위한 물량 확보가 용이하게 되며, 쌀농가 소득안정을 위한 직불제를 안정적으로 시행할 수 있는 부수적인 효과도 기대되었다.

수매제도의 정책목표는 가격지지를 통한 쌀농가 소득향상과 함께 식량안보를 달성하기 위한 것이었다. 따라서 수매와 관련된 운송비, 보관비, 조작비 등 관련 비용을 WTO에 허용대상인 공공비축 비용으로 통보하였지만 국제기준에 일치하지 않으며 공공비축제 기본 원칙에 맞는 제도가 아니었다. 양곡관리법과 비상대비 자원관리법에 비축에 관한 구체적 목표 및 기준이 없었다. 수매제도는 비축 목표가 분명하지 않고 구체적 기준이 결여된 상태에서 운영되고 있을 뿐만 아니라 비축량이 적은 상태에서 흉작이 발생하면 수급불안에 효과적으로 대응하기 어렵게 된다.

4.2. 제도의 개념과 주요 내용

4.2.1. 기본 개념

공공비축이란 재해나 비상사태 등에 대비하여 국가가 일정 수준의 재화를 비축하는 것을 의미한다. 쌀은 수요에 대한 가격탄력성이 낮아 재고가 없는 상태에서 흉작이 발생하면 가격 급등과 사회적 혼란이 발생할 수 있었다. 흉작이나 천재지변 등의 비상 시에 대비하여 주곡인 쌀을 정부가 비축하는 것을 쌀 공공비축이라 할 수 있다. 공공비축이 불가피한 것인가에 대한 문제 제기가 있었지만, 가공식료품은 공급의 가격탄력성이 높아 가격 등락이 크지 않은 반면 농산물은 약간의 수급 불균형에도 가격이 급등락하는 위험이 있다.

따라서, WTO 규정에 의해 시가로 매입하고 방출하는 등, 기준물량도 사전에 정해진 수준에서 투명하게 운영하기로 하였다. 즉, 매년 일정 물량을 시장가

격으로 매입하고, 매입량과 동일한 물량의 구곡을 시장가격으로 방출하여 양곡 연도 말 비축량이 일정 수준을 유지하도록 하였다. 공공비축을 WTO 협정 상 허용보조(green) 정책이나 허용보조로 인정받기 위해서는 다음과 같은 농업협정문 부속서 2(국내보조: 감축약속 면제 기준)의 기본조건과 정책특정 조건을 준수해야 한다.

< 기본조건 >

- ① 당해 보조는 정부의 징수 감면액을 포함, 정부의 공공재정 계획에 의해 제공되며 소비자로부터 전가된 것이 아니어야 함
- ② 당해 보조는 생산자에 대한 가격지지 효과가 없어야 함

< 정책특정 조건 >

- ① 국가 입법으로 명시된 식량안보 정책의 주요 부분을 이루는 품목의 재고 비축 및 유지와 관련된 지출(민간의 재고 보유에 대한 정부의 지원도 포함될 수 있음)
- ② 식량안보를 목적으로 하는 재고량은 전적으로 식량안보를 위해 사전 결정된 목표량이어야 함
- ③ 재고의 유지와 처분에 관한 재정 운용은 명료해야 함
- ④ 정부에 의한 구매는 현행 시장가격으로 하고 식량안보용 재고 식량의 판매는 당해 품목 및 해당 품목의 품질을 고려한 시장가격보다 낮지 않아야 함

4.2.2. 비축물량과 연간 매입물량

정부는 매년 수확기에 43만 2,000톤(300만 석)을 매입하고 동일 물량의 구곡을 방출하여 양곡연도 말 공공비축미 기준 물량을 수요량의 18.7%인 86만 4,000톤(600만 석)을 유지하기로 하였다.

공공비축 기준 물량은 수요량의 일정 비율을 고려한 것이므로 쌀 소비량 감소 추이를 고려하여 3년 단위로 검토하기로 하였다. 쌀 소비량 감소 추이에 따라서 향후 비축물량과 연간 매입량은 변동될 수 있다.

단, 수매제도를 폐지하고 쌀 공공비축제가 도입되는 과정에서 발생하는 혼란을 방지하고 수확기 농가의 판로 확대를 위해 매입물량을 신축적으로 적용하기로 하였다. 2005년도에는 57만 6,000톤, 2006년도에는 50만 4,000톤을 매입하고 2007년도부터는 43만 2,000톤을 매입하기로 하였다.

4.2.3. 비축미 구성

수입쌀을 비축용으로 사용하면 국내산 매입량이 줄어들어 수확기 쌀 가격이 하락하는 문제점도 있으므로 국내산 쌀을 비축용으로 제한하기로 하였다. 일에서도 공공비축미는 국내산을 원칙으로 하며 국내산이 부족한 경우에 한하여 수입쌀을 비축미로 사용한다는 원칙을 수립하였다. 비축방식은 회전비축을 원칙으로 하였다.

4.2.4. 매입·방출 방식

기존의 약정수매 방식을 활용하되 매입가격은 시장가격을 적용하여 공공비축제에 관한 WTO 규정인 시가매입, 방출 원칙에 합치되도록 하였다.

건조(포대) 벼를 국립농산물품질관리원이 조사하는 산지 전국평균가격으로 매입하되, 공공비축미 매입 시기(10~12월)에 평균가격이 결정되지 않으므로 전년도 전국평균 산지가격의 85% 수준을 우선 지급하고 가격이 결정된 후에 정산하기로 하였다. 산물벼는 미곡종합처리장(이하 RPC)가 매입하는 시점의 시장가격으로 매입하기로 하였다.

매입가격은 매입기간(10~12월) 동안 전국평균 산지 쌀 가격에서¹¹⁹ 가공임(정곡 80kg당 5,656원)을 공제한 후 이를 조곡 40kg당 가격으로 전환한다. 우선 지

119 소득보전직불제에서 쌀 가격을 기준으로 소득을 보전하므로 공공비축제도 일관성을 유지하는 차원에서 쌀 가격을 적용하였다. 쌀 가격에는 유통업체의 이윤 등도 포함된 가격이므로 생산자가 벼로 판매하는 가격과 차이가 발생한다.

급금이 전국평균가격보다 높게 결정되면 쌀소득보전직불금 중 변동직불금에서 공제하는 방식으로 미지급금을 정산하기로 하였다.

공공비축미 방출은 과거의 조곡공매 방식으로 판매하기로 하였다. RPC는 일정기간 보관 후 정부로부터 인수받아 판매하기로 하였다. RPC는 매입 시점의 시장가격으로 매입하므로 시가 매입 원칙에 충실하고, 농가에 고품질 쌀 생산을 유도하는 장점이 있다. RPC가 인수받는 벼 가격은 매입 시점과 인수도 시점의 전국평균 쌀 가격 변동률을 반영하도록 하였다.

4.3. 주요 쟁점과 논의 과정

4.3.1. 주요 쟁점

양정개혁 일환으로 공공비축제를 2005년산부터 도입해야 한다는 정부의 입장에 대해서 농민단체 등은 DDA협상 이후에 도입하자는 의견이 대립하였다. DDA협상이 진행 중에 있으므로 AMS 감축 폭이 불확실하다는 주장을 하였다.

공공비축제를 도입하는 경우에도 공공비축 기준 물량에 대한 입장 차이가 매우 컸다. 또한 공공비축미 매입 가격을 결정하는 방식과 비축 방식에 대해서도 다양한 의견이 제시되었다.

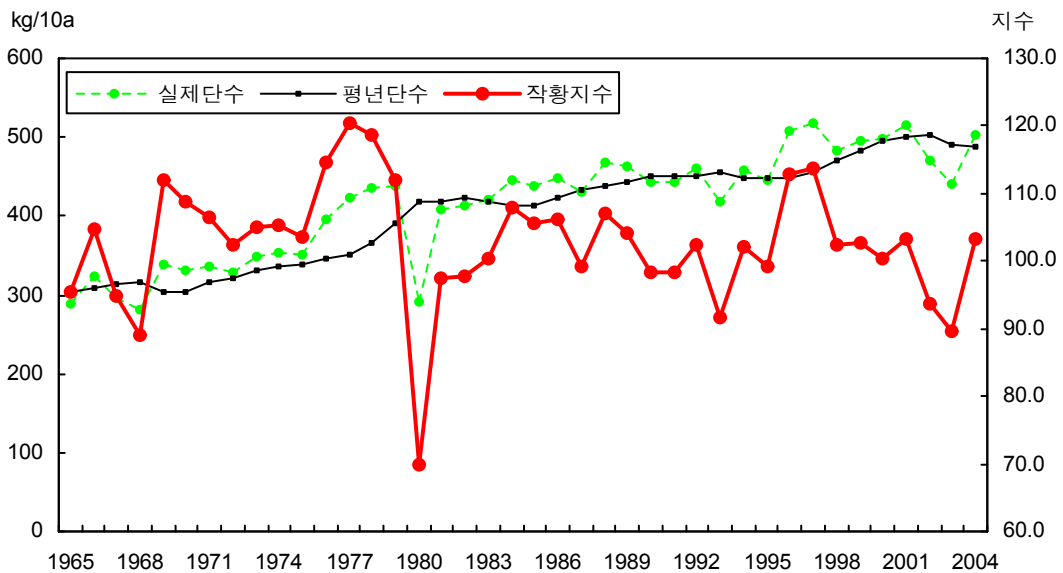
4.3.2. 주요 논의 내용

가. 비축 기준 물량

비축 기준 물량에 대해서 다양한 의견이 제시되었다. 한국농촌경제연구원(2004)은 10년에 한번 발생할 수 있는 흉작(작황지수 91.2)과 통상적으로 발생할 수 있는 흉작의 표준편차 범위에서의 최대 흉작(작황지수 93.7) 상황에 대비하기 위한 재고율은 수요량의 6~9%가 적절할 수 있다고 하였다. 하지만, 시장

안정을 도모하기 위한 유통재고(예: 3.5%)를 추가적으로 보유할 필요가 있으므로 총재고량은 수요량의 9.5~12.5%가 바람직하다고 주장하였다. 일본은 흉작에 대비하기 위한 비축물량 산정 시 감산되는 물량 외에 시장안정을 위한 유통재고로 소비량의 1.8~3.5%를 추가한 것을 참고하였다. 이러한 기준의 비축수준은 2004년 소비량 429만 3,000톤(가공용 및 대북지원 물량 제외) 기준 시 40만 8,000~53만 7,000톤에 해당된다. 흉작(6~9% 감산)이 2년 연속되는 경우 2년 차의 감산에 대비한 증산정책을 도입하면 비축량은 수요량의 13.7~18.7%(58만 8,000~80만 3,000톤) 수준이 바람직하다고 하였다. <그림 7-9>에서 보는 바와 같이 1965~2004년 동안 두 번 작황지수 94 수준의 흉작이 연이어 발생하였다(1967~1968년, 2002~2003년). 서울대학교와 경상대학교에서도 적정 비축 수준에 관한 연구를 수행하였는데, 그 규모는 각각 63만 2,000톤과 100만 8,000톤 수준이었다. 63만 2,000톤은 쌀 수급함수를 이용하여 전년도 식용 소비량의 16% 수준이며, 100만 8,000톤은 사회적 후생이 극대화되는 규모였다.

<그림 7-9> 단수 및 작황지수 변동추이



공공비축 기준 물량 결정은 작황지수 기준과 식량농업기구(이하 FAO) 권장 수준 등을 고려하여 보수적으로 결정하였다. 공공비축제 기준물량 86만 4,000 톤은 작황이 평년보다 6~9% 줄어드는 흉작이 2년 연속되는 감산에 대비할 수 있는 수준보다 약간 많은 물량이다. 하지만 FAO의 권장 수준인 소비량의 19~20% 수준보다는 다소 적은 물량이다. 한편, 일본의 쌀 공공비축 물량은 연간 쌀 수요량의 11% 수준인 100만 톤으로 우리나라보다 적은 수준이다.

국제식량기구(FAO)가 권장하는 수준을 제시하는 경우도 많았다. FAO(1997, Committee on Commodity Problems)는 1979/80~1994/95년 기간 동안의 세계 곡물 작황변동을 고려한 재고량을 소비량의 19~20%로 제시하였으며, 이중 12%는 유통재고이며 7~8%는 비축량으로 구성된다. 이는 최근의 기상이변 발생 빈도 증가를 반영하여 과거보다 2% 포인트 높은 수준이다. 후진 수입국들의 수송수단이나 항구시설이 열악하여 유통 재고량은 과거와 동일한 수준으로 평가하였다. 비축량 기준은 주요 수출국들과 평균 이상의 수입국들의 작황부진에 따른 생산량 감소분을 상쇄할 수 있는 수준으로 설정한 것이다. 수출국의 비축량은 분석 기간 동안 최저 수준의 작황(추세치에서 가장 낮은 단수 발현)으로 인한 생산 감소분을, 수입국 비축량은 생산량 감소분의 97.5%를 충족시킬 수 있는 물량을 적정 수준으로 제시하였다. 일부 농민단체에서는 비축 규모를 144만 톤으로 해야 한다고 주장하였다.

기준물량을 설정하지 않고 풍흉에 따라서 공공비축을 위한 매입물량이 변동되도록 하는 것이 효율적이라는 주장도 있었다. 이러한 경우 식량안보보다는 수급안정이 주요 목적이 될 수 있으며 공공비축 관련 WTO 규정에도 위배된다는 주장도 제기되었다. 기준물량을 설정하는 데에 있어서 특정 수치를 제시하는 것보다는 일정 범위를 설정하고 운영하는 것이 바람직하다는 의견도 있었다. 일본의 예에서 본 바와 같이 일정 범위를 설정하면 비축량이 늘어나는 데 영향을 미칠 수 있으므로 특정 수치를 기준으로 하고 탄력적으로 운영하는 것이 바람직하다는 반론도 제기되었다. 하지만 최대치를 적용할 경우 재고량이 늘어날 수 있다는 우려도 제기되었다.

나. 비축미 구성

공공비축미의 용도, 유통 여건과 재정의 효율성 등에 따라서 구성(국내산, 수입쌀)이 달라질 수 있다. 재정 효율성을 고려하면 수입쌀도 공공비축미에 포함하는 것이 합리적이다. 2005년 가격 기준으로, 쌀 14만 4,000톤 매입 시 국내산은 약 2,700억 원이 소요되지만 수입쌀은 632억 원으로 저렴하다.

하지만 공공비축미에 수입쌀을 포함하는 경우 몇 가지 문제점이 발생한다. 공공비축미는 일정 기간 비축 후에 식용으로 방출하는 것이 기본 원칙이므로, 수입쌀을 비축미에 포함하면 2004년 쌀협상에서 시판 물량 이외의 수입쌀은 가공용으로 사용한다는 정부가 설정한 원칙을 스스로 위반하게 된다. <표 7-12>에 제시한 바와 같이 정부는 수입쌀 중 일정 물량을 시판용으로 사용하며, 나머지는 가공용으로 사용한다는 원칙을 발표하였다. 하지만, 쌀시장이 관세화로 전환되는 것에 대비하여 국내 쌀 가격이 국제 쌀 가격에 연동되도록 유도하고 소득보전직불제의 목표가격이 과거 3년 동안 가격을 반영하여 하락하는 것을 가정하면 벼 재배면적이 줄어들어 국내산으로 공공비축이 어려울 가능성도 배제할 수 없다.

<표 7-12> 연도별 MMA 물량(백미 기준)

단위: 천 톤

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CSQ	205.2	205.2	205.2	205.2	205.2	205.2	205.2	205.2	205.2	205.2
MFN	20.3	40.7	61.0	81.4	101.7	122.1	142.4	162.8	183.1	203.5
총계	225.6	245.9	266.3	286.6	307.0	327.3	347.7	368.0	388.4	408.7
(시판물량)	22.6	34.4	47.9	63.1	79.8	98.2	104.3	110.4	116.5	122.6
(비율)	10%	14%	18%	22%	26%	30%	30%	30%	30%	30%

자료: 농림부 식량정책과.

다. 매입 방식

정부가 공공비축미를 매입하는 방식에 대해서 시장가격으로 수의계약하는

방안, 경쟁입찰 방식으로 매입하는 방안 등이 검토되었다. 국립농산물품질관리원(이하 품관원)이 조사하는 산지가격으로 일정 품질의 물량을 정부와 농가가 계약하여 매입하는 방안이 논의되었다. 과거 약정수매제도 하에서는 정부가 수매가격으로 매입하였으나 공공비축미를 시장가격으로 매입하는 것에 차이점이 있다. 이러한 방식의 경우, 공공비축미 매입가격이 “현행 시장가격(current market prices)”로 되어 있으므로 국가 기관이 조사한 시장가격으로 매입하면 WTO 규정에 위배되는 문제는 없을 것으로 판단하였다. 공공비축미 매입 시 적용하는 시장가격은 품질이 반영되도록 하여 생산자에게 품질향상을 유도하는 방향에서 결정되어야 한다는 주장도 있었다. 전국 평균가격으로 매입하면 경기·충북의 모든 지역과 강릉을 제외한 강원도 모든 지역에서는 공공비축미 매입이 어렵고 일부 지역에서는 가격지지 효과가 발생할 수 있다. 고품질쌀 생산 지역이 제외되므로 공공비축미는 저품질이라는 인식이 들 수 있고 판매가 어려워 공공비축미 누증의 원인이 될 수 있다. 경북과 산청을 제외한 경남 등 일부 지역에서는 소득효과가 발생할 수 있다.

시장가격 매입 원칙에 보다 부합하고 정부가 가능한 한 주요 생산지별 쌀을 보유할 수 있도록 지역별 가격을 적용하여 매입하는 것이 바람직하지만 현실적인 문제점도 제기되었다. 도별 평균가격을 적용하는 경우에도 일부 시·군에서는 농가가 비축미를 판매할 동기가 없다. 예를 들면 경기도의 경우 포천을 제외한 지역에서는 공공비축미로 판매가 어렵게 된다는 주장이 있었다. 산지 쌀 가격 조사 표본은 전국 평균가격을 조사하기 위해 설계된 것이므로 도별 가격의 대표성에 문제점이 있다는 우려감도 제기되었다. 따라서, 쌀소득등보전 직접지불제에서 전국 평균가격을 적용하므로 농가에 가격 혼란을 주지 않기 위해 전국 평균가격으로 매입하는 것도 큰 문제가 없다는 주장도 있었다.

전국 평균가격을 사용하는 경우에 어느 시점의 가격을 적용할지도 논란이었다. 10월부터 익년도 1월까지의 평균가격으로 매입하면 쌀소득등보전 직접지불제에서 적용하는 가격과 일치하여 기준 가격에 대한 혼란도 피할 수 있다. 정부는 공공비축미 매입 자금을 회계연도 내에 사용해야 하는 제약이 있고, 과거 수매제도 시 거래 관행 등을 고려하여 10월~12월 동안의 평균가격을 사용

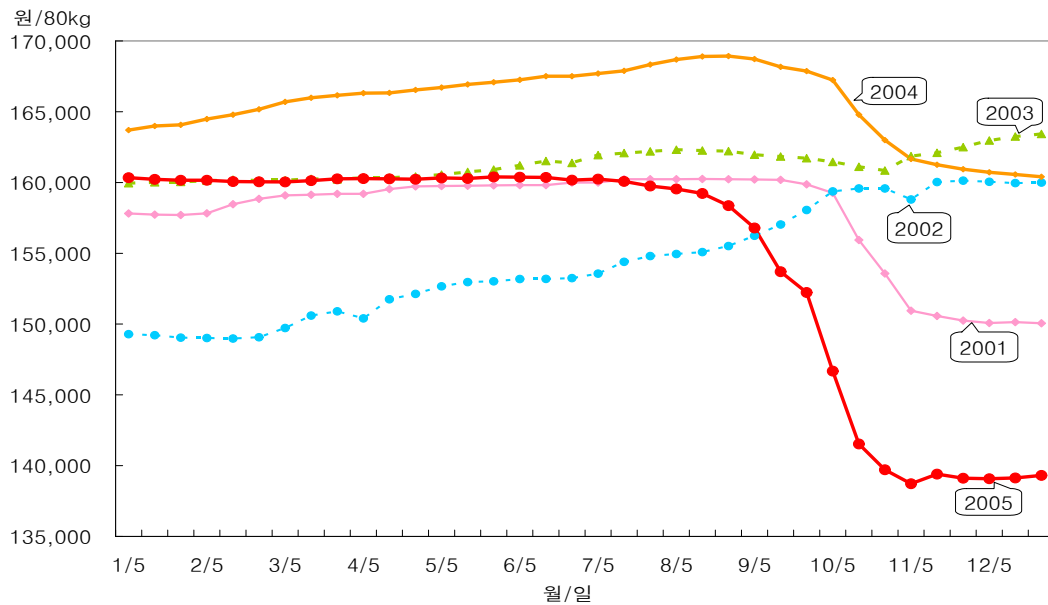
하는 것이 합리적일 수도 있다. 공공비축미 매입기간 동안에 평균가격이 확정되지 않으므로, 정부가 공공비축 물량을 인도받는 시점에서 예상 매입 금액의 일정비율을 우선 지급하고 전국 평균가격이 확정된 후 미지급금을 지급하는 방안을 검토하였다.

수의계약 방식은 기존의 수매 방식과 유사하므로 매입 절차가 편리하고 생산자가 제도 변화에 용이하게 적응할 수 있는 장점이 있다. 농업인단체는 농가의 혼란을 방지하기 위해 약정수매제도에서와 같이 정부가 농가로부터 매입해야 한다는 의견이 지배적이었다. 몇 가지 문제점도 제기되었다. 정부와 생산자간에 공공비축미 매입가격 및 품질에 관한 견해 차이가 발생할 수 있다. 정부가 공공비축미를 매입하는 데에 있어서 농가와 직접 거래하면 가격에 상응하는 품질을 매입하는 데에 어려움이 있다. 가격 조사 방식 및 결과의 신뢰성에 문제가 제기될 수 있다.

정부가 공공비축미를 매입하는 또 다른 방식으로 일반경쟁입찰이 검토되었다. 농가를 포함하는 모든 유통업체가 입찰에 참여하며, 정부는 최저가를 제시하는 유통업체와 공공비축미 매입 계약을 체결하는 방식이다. 최소 거래물량을 설정하여 거래의 효율성을 제고할 필요가 있다. <그림 7-10>에서 보는 바와 같이 수확기 동안 가격 변동이 크므로 가격 위험을 해소하기 위해 3회 정도로 분할하여 입찰을 실시하되, 수확이 완료되어 시장가격이 안정되는 11월부터 입찰 물량을 확대하는 방안이 검토되었다. 응찰자는 내역(벼 가격과 수수료)을 구분하여 표시하되 총액(원곡대+수수료) 기준으로 낙찰자를 결정할 수 있다. 정부는 벼 가격을 공시하여 투명성을 제고하고 생산자에게 벼의 시장가치를 알려주는 긍정적인 효과도 있다.

품관원이 조사하는 산지가격이 예정가격이 될 수 있으며, 소비자 지향적인 물량을 확보하기 위해 도별로 물량을 배분하여 입찰을 실시하는 것이 바람직하다. 도별로 물량이 배정되지 않으면 품질이 낮은 지역의 벼가 집중적으로 매입될 수 있다. 도별로 배정된 물량 중 잔량은 수요가 있는 타 도로 이양하는 방안이 검토되었다.

<그림 7-10> 연도별, 월별 쌀가격 변동 추이



일반경쟁입찰 방식의 장점은 낙찰업체의 선정 절차가 공개적이며 시장상황을 반영하는 공정한 가격 도출이 가능하며, 낙찰자의 경제적 지대가 최소화되는 반면 정부의 이익이 극대화될 수 있다는 점이다. 하지만, 낙찰가격이 시장가격보다 낮을 가능성이 있으며, 가격차이로 인해 생산자가 공공비축제와 쌀소득보전등 직접지불제에 대한 불신감을 가질 수 있다는 우려감이 제기되었다. 생산자단체는 유통업체가 담합하여 낙찰가격이 낮아지고 시장가격 형성에 부정적인 영향을 미치는 것을 가장 우려하였다. 또한, 부실 유통업체에 낙찰되어 계약의 불성실 이행(물량, 미질, 물량 확보 시기 등) 위험, 계약내용과 수속이 복잡하여 관리비용이 발생할 가능성도 우려되었다.

라. 비축 방식

비축 방식으로는 회전비축과 보류비축이 검토되었다. 회전비축은 공공비축미의 일부를 목적에 맞도록 방출하고 방출한 물량만큼 신곡을 매입하여 기존 비축량을 유지하는 방식이다. 보류비축은 모든 비축물량을 일정기간 동안 보관

후 일시에 방출하고 신곡으로 대체하는 방식이므로 평상시에는 비축미 매입과 방출이 없고, 신곡으로 대체하는 경우에만 대량의 방출과 매입이 이루어진다.

회전비축의 경우 급격한 품질저하를 피할 수 있으며, 순차 재고의 연산 구성이 갱신되므로 소비자 기호를 바탕으로 한 쌀 공급이 가능한 장점이 있다. 하지만, 보류비축의 경우에는 재고 갱신 시 시장가격이 큰 폭으로 하락할 수 있으며, 비축물량을 확보하기 위해 생산을 일시적으로 확대해야 하는 문제점이 있다. 생산량이 공공비축 물량만큼 늘어나지 않으면 일시적으로 가격이 급등하는 부작용이 발생한다.

회전비축 시 소요비용은 보류비축의 54% 수준으로 경제적이기도 하다<표 7-13 참조>. 비축미 방출로 시장에 부정적인 영향을 미치지 않도록 판매량이 적정화되어야 하는 것 등을 종합적으로 고려하면 비축 기준물량의 2분의 1 수준을 방출·매입하는 회전비축이 바람직한 것으로 판단된다.

<표 7-13> 비축 방식별 비용비교(억 원/14.4만 톤)

회전비축 ¹⁾		보류비축 ²⁾	
금리·보관료 ³⁾	가치하락 ⁴⁾	금리·보관료 ³⁾	가치하락 ⁴⁾
512	218	910	437

주: 1) 회전비축은 비축물량의 1/2을 방출(신곡+구곡)하고 방출하는 물량만큼 신곡을 매입한다고 가정함.

2) 보류비축은 기준비축물량을 4년 동안 보관 후 식량용으로 방출하고 신곡을 매입하여 충당하는 것을 가정함.

3) 14.4만 톤 당 보관료 82억 원과 이자율 5%를 가정, 회전비축인 경우 신곡 방출물량의 보관기간은 6개월로 가정함.

4) 80kg당 4년 구곡은 가치가 15% 하락하는 것을 가정함.

자료: 한국농촌경제연구원, 2006. 「쌀 공공비축제 세부운용 및 보완방안에 관한 연구」.

4.4. 추진 실적과 제도 개선

4.4.1. 추진 실적

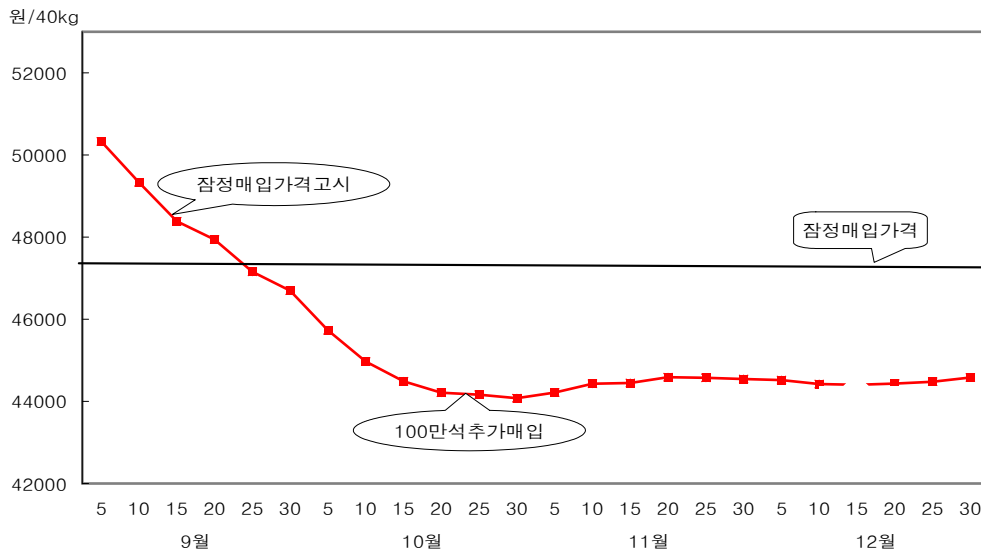
2005년에 정부는 농가로부터 포대벼 36만 톤, RPC를 통해서 산물벼 21만 6,000톤 등 57만 6,000톤을 매입할 계획이었다. 2005년도에 포대벼 매입은 전년도 전국평균 산지가격의 85%인 4만 7,350원(1등급 기준)을 우선 지급하고 추후 정산하였다. 공공비축미 매입 기간동안(10~12월) 조곡 가격이 40kg당 4만 8,450원이었으므로 농가에 40kg당 1,100원을 추가로 지급하였다.

하지만 수매제도 폐지, 수입쌀 시판 등 불안 요인이 복합적으로 작용하여 2005년 수확기 쌀 가격이 전년도 동기에 비해 13.6%나 급락하는 등 쌀시장이 불안하였다. 과거에는 수매가격을 참고하여 시장가격을 결정하였는데 2005년산부터는 참고할 가격이 없었으므로 시장안정을 위한 별도의 대책이 불가피하게 되었다. 2004년 쌀협상 결과 2005년부터 밥쌀용 쌀이 시장에 판매되어 쌀 가격이 급락할 수 있다는 우려감으로 수확기 쌀 가격 하락폭은 더 커졌다.

따라서, <그림 7-11>에서 보는 바와 같이 정부는 공공비축미와 별도로 14만 4,000톤을 추가로 매입하는 것을 발표하였고(10월 하순) 그 이후에서야 시장가격은 안정되었다. 하지만 공공비축제가 수확기 시장안정을 위한 수단으로 활용되었으며 농가에 잘못된 신호를 제공하였다는 비판이 제기되었다. 이러한 방식은 WTO의 공공비축제 운영원칙과 상충되기도 한다.

공공비축을 위한 정부 매입량은 당초 의도한 바와 같이 추진되었다. <표 7-14>에 제시한 바와 같이, 2005년에 57만 6,000톤, 2006년에 50만 4,000톤 등 소비량 감소를 반영하여 연차적으로 줄어들었다. 하지만 시장안정을 도모하기 위한 추가가격리 물량이 2008년과 2009년에는 각각 10만 톤과 56만 7,000톤이 되었고 재고량은 적정 수준을 크게 초과하였고 관리비용이 늘어나게 되었다.

<그림 7-11> 월별 조곡가격(2005년)



<표 7-14> 정부의 쌀 매입량과 방출량 및 기말재고량 추이

단위: 천 톤

구 분	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
매입량	720	504	417	500	937	437	261
정부매입	576	504	417	400	370	351	261
추가격리	144	-	-	100	567	86	-
방출량	374	344	356	229	202	836	408
군,관수용	88	78	74	72	68	67	67
공공용	135	130	131	149	134	123	119
공매물량	151	136	151	8		646	222
기말재고량	830	695	686	993	1,509	968	909

자료: 농림축산식품부, 양정자료.

2006년 수확기 쌀 가격은 전년대비 5.5% 상승하는 등 시장이 안정되었으므로 예정대로 50만 4,000톤을 매입하였고, 산물벼 매입가격도 포대벼와 동일하게 적용하였으므로 2005년과 같은 혼란 상황은 나타나지 않았다. 2005년과 2006년도에 한시적으로 매입물량을 늘린 것은 국내산 쌀이 기준물량보다 부족하기 때문이기도 하였다. <표 7-15>에서 보는 바와 같이 2004양곡연도 정부 재고량은 63만 9,000톤이지만 국내산 쌀은 14만 3,000톤이며 나머지는 가공용으로 수입된

수입쌀이었다. 수입쌀을 비축용으로 포함한다 하여도 기준물량보다 적은 수준이므로 일시적으로 매입물량을 늘리기로 하였다.

<표 7-15> 연도별 재고량

단위: 천 톤

양곡연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
총재고량	978	1,335	1,058	710	647	967	1,011
정부재고량	891	1,220	963	666	639	825	919
(국내산)	757	1,023	690	270	143	297	455
(수입산)	134	197	273	396	496	528	464
민간재고량	87	115	95	44	8	142	92

자료: 농림부 식량정책과.

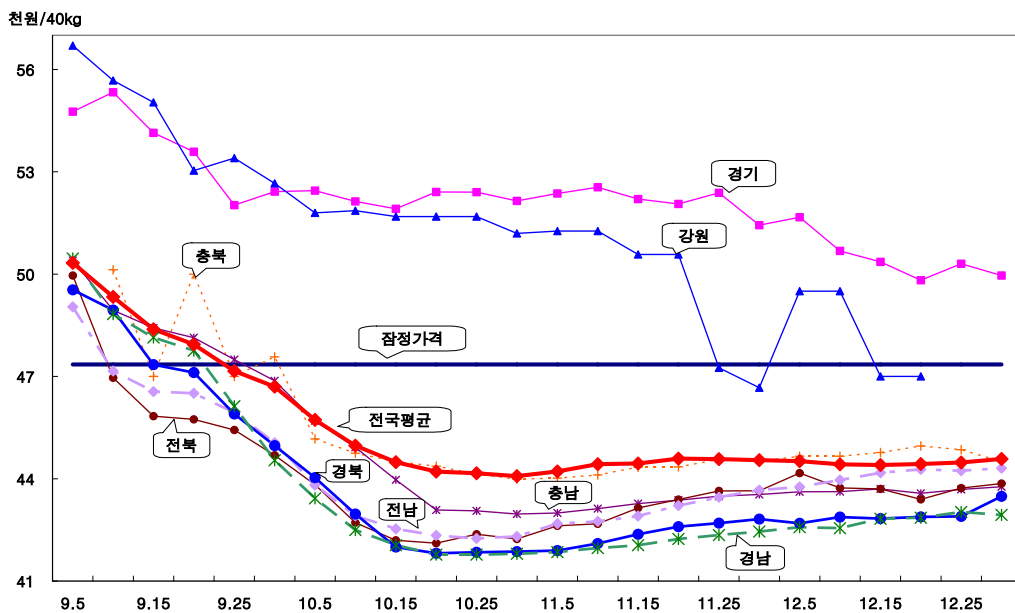
4.4.2. 제도 개선

2006년부터는 산물벼와 포대벼 가격을 동일하게 적용하는 등의 제도 개선을 하였다. 공공비축제 도입 첫 해에 포대벼 매입 잠정가격과 산물벼 매입가격 간에 차이가 발생하여 생산자단체 중심으로 공공비축미 판매를 거부하는 등 혼란이 발생하였다. <그림 7-12>에서 보는 바와 같이 2005년 9월 하순에 전국평균 조곡가격이 공공비축미 포대벼 매입 잠정가격을 하회하기 시작하였으며, 경기도와 강원도를 제외한 모든 지역의 조곡가격은 포대벼 매입 잠정가격보다 낮게 되어 공공비축미라는 동일 상품에 포대벼, 산물벼에 상이한 가격이 적용되는 문제점이 나타났다.

포대벼 매입가격은 10~12월 동안의 평균가격이 적용되지만 산물벼는 거래시점의 가격이므로 가격이 낮은 시점에 거래가 이뤄졌다면 농가는 상대적으로 손해를 볼 수 있다. 농가는 포대벼 잠정매입가격을 확정가격(fixed price)으로 오해하는 경우가 많았으며, 포대벼 잠정가격과 산물거래 가격 간에 차이가 심화되면서 산물벼 구매 거부 사태가 발생하였다. 산물벼 매입 방식에 대한 문제

점이 나타났으므로 농가가 희망하는 경우에는 산물벼 배당량을 포대벼로 전환하기로 하였다. 농가 희망에 의해 산물매입량은 당초 21만 6,000톤에서 9만 6,000톤으로 줄어들었다.

<그림 7-12> 수확기 조곡가격, 공공비축미 잠정매입가격(2005년)



5. 수입쌀 유통

5.1. 수입쌀 유통 배경

MMA물량 중 소비자에게 직접 시판해야하는 물량은 2005년에 총 MMA물량의 10%에 해당하는 2만 2,600톤부터 시작하여 2014년에는 12만 2,600톤까

지 증량하기로 하였다.

이해 당사국과 협의에 의해서, 시판용 쌀은 보관기간에 따른 품질저하가 일어나지 않도록 적절한 기간 내에 유통시키기로 하였다. 또한, 수입쌀은 고품질 쌀을 포함하고, 정상 유통경로를 통하여 정기적으로 판매하기로 하였다.

<표 7-16> 연도별 MMA 물량(백미 기준)

단위: 천 톤

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CSQ	205.2	205.2	205.2	205.2	205.2	205.2	205.2	205.2	205.2	205.2
-중국	116.2	116.2	116.2	116.2	116.2	116.2	116.2	116.2	116.2	116.2
-미국	50.1	50.1	50.1	50.1	50.1	50.1	50.1	50.1	50.1	50.1
-태국	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0
-호주	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0
MFN	20.3	40.7	61.0	81.4	101.7	122.1	142.4	162.8	183.1	203.5
총계	225.6	245.9	266.3	286.6	307.0	327.3	347.7	368.0	388.4	408.7
(시판물량)	22.6	34.4	47.9	63.1	79.8	98.2	104.3	110.4	116.5	122.6
(비율)	10%	14%	18%	22%	26%	30%	30%	30%	30%	30%

자료: 농림부 식량정책과.

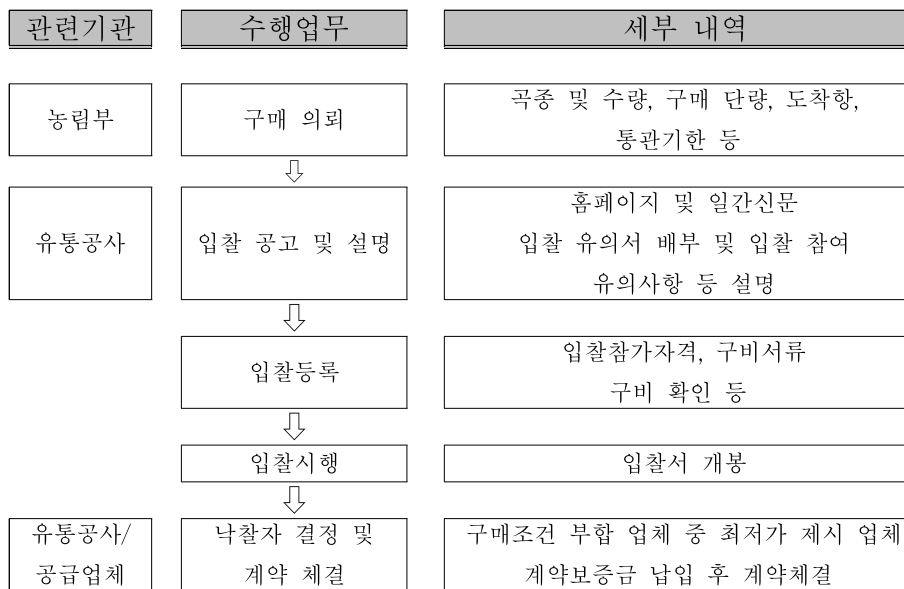
5.2. 수입쌀 유통 관리

5.2.1. 국제 경쟁입찰 구매

정부가 국별 쿼터 물량 내에서 품위 등 일정 요건을 포함하는 입찰구매 공고를 하고 일괄적으로 수입한다. 구매 조건으로 국제 품위 기준인 U.S No1, U.S No3 등의 등급, 중립·단립 또는 장립 등 타입, 연산을 제시하였다. 정부(농수산물 유통공사가 수입 등 관리를 대행함)는 수입업자를 상대로 경쟁 입찰을 실

시하여 수입 킬터량을 업체별 최저가 기준으로 낙찰한다. 낙찰 받은 수입업자는 계약보증금을 납입한 후에 유통공사와 계약을 체결한다. 수입업자별로 낙찰 받은 물량은 정부가 인수하여 정부양곡창고에 입고시키고 업체별로 대금을 지급하면 수입절차는 종료된다.

<그림 7-13> 구매입찰단계



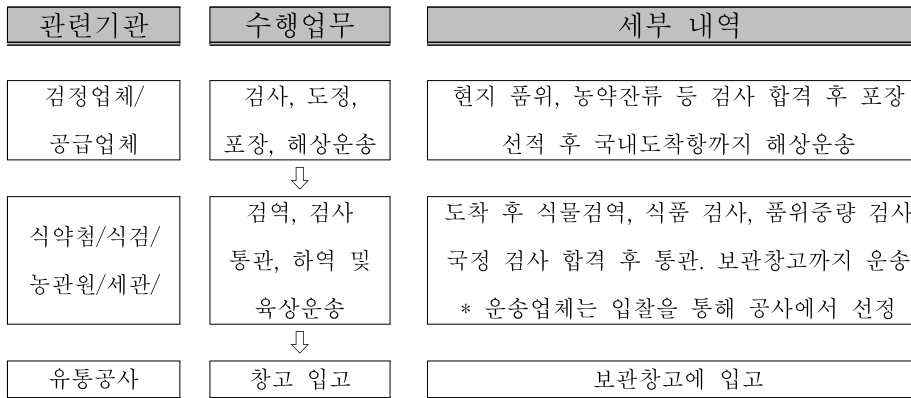
밥쌀용 수입쌀에 대한 소비자의 시장반응을 점검하고, 국내 유통과정에서 혼합 등 부정유통을 방지하기 위해서 10kg, 20kg 단량으로 수입하기로 하였다.

5.2.2. 국내 통관 및 운송단계

국내 통관 및 운송단계는 검정·공급업체에서 해당 수입쌀의 농약잔류 등 검사를 실시한 후 포장 선적하여 해상운송 된다.

국내에 운송된 수입쌀은 식약청, 농산물품질관리원 등 관련기관에서 식물 검역, 식품 검사, 품위중량 검사, 도정 검사 등을 받게 되고 이러한 검사를 합격한 경우 통관되어 보관창고에 입고된다. 선적 시 품위, 잔류농약 검사 등을 실시하고 도착 시에도 검역을 실시하므로 안전성 문제는 없는 것으로 판단된다.

<그림 7-14> 국내 통관 및 운송단계



5.2.3. 국내 판매

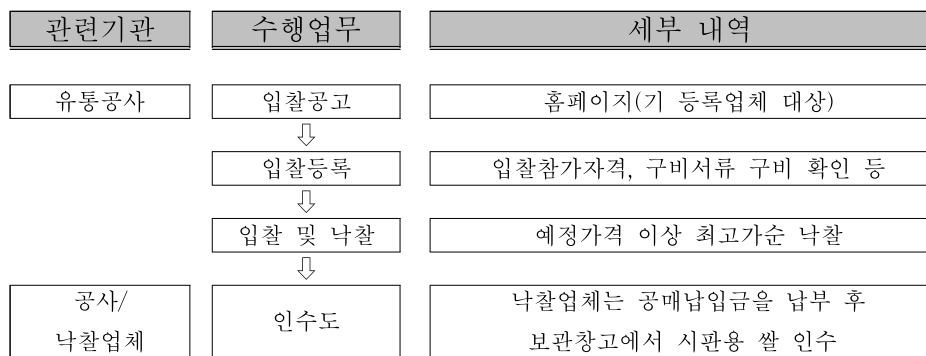
시판용 쌀은 투명한 방식으로 국내시장에 판매하기로 하였다. 정부(유통공사가 대행)는 수입쌀을 국내 쌀 취급 유통업체를 상대로 일정 수준 이상의 가격에 판매(공매)하는 공개입찰 방식으로 판매하기로 하였다. 수입쌀 시장 판매가격을 비슷한 품질의 국내산 쌀 도매가격 수준으로 유도하기 위하여 공매예정가격을 운영하기로 하였다. 또한, 수입쌀 시판으로 인하여 국내 쌀 가격에 영향을 미치는 영향이 최소화되도록 가급적 수확기 이전에 공매를 완료하기로 하였다.

수입쌀 시장판매에 따른 부정유통을 차단하기 위해 시판 시기에 맞추어 양곡유통의 투명성을 제고하기로 하였다. 3,000여 명의 단속반을 투입하고, 1만 8,000여 명의 명예감시원을 편성하여 최종 판매 단계까지 수입쌀 유통경로를 추적 조사하기로 하였다. 원산지를 위반하면 7년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금을 부과하며, 수입쌀 유통의 부정행위를 신고하면 포상금을 5만 원에서 200만 원까지 지급하기로 하였다.

공매 초기에는 입찰참여 대상자를 연간 매출액이 300억 원 이상인 도소매업체 등으로 제한하였으나 수입쌀 판매가 원활하지 않으면서 참여 조건을 완화하였다. 입찰 방식은 인터넷을 통한 전자입찰 방식으로 간편하게 입찰이 가능하며 최고가 순으로 낙찰되었다.

입찰 참여자별로 최고가 낙찰 받은 물량에 대한 대금을 유통공사에 납입하고 정부양곡창고에서 할당된 물량을 출고 받아서 개인별 점포로 이송하여 판매하거나 창고에서 직접 구매처로 배송한다. 출고된 물량은 소매 양곡업체, 식당, 급식업체 등에 판매되어 시중에 유통된다<그림 7-15>.

<그림 7-15> 국내 판매단계



5.3. 수입쌀 시판 경과

aT(농수산물유통공사)는 2006년 1월 12일 밥쌀용 수입쌀에 대한 구매 입찰을



2006년 3월 부산항에 처음으로 밥쌀용 수입쌀을 실은 배가 부산항에 입항했다. 작업요원들에 의해 미국산 1등급 칼로스 쌀이 하역되고 있다.
자료: 주간조선. 2006. 4. 11.

처음 실시하였다. 입찰결과, 미국산 1등급 쌀은 (주)대우인터내셔널이 1톤당 564.88달러에 낙찰받았으며 2,752톤을 3월 12일~4월 10일 동안에 도입하였다. 국내에 도착한 수입쌀은 병해충 등 검역 절차를 거친 후 저장창고에 보관 후 시장에 판매되었다. 검역 당국은 처음으로 수입된 쌀 81개 컨테이너 중에서 21개 컨테이너를 표본으로 선정하여 검역하였다.

수입쌀에 대한 공매는 유통공사에

서 담당하였으며 미국산 쌀을 대상으로 2006년 4월 5일 첫 공매가 시작되었다. 수입쌀 시판에 대한 농민과 시민단체의 반대 시위가 잇따랐다. 40여개 농민과 소비자단체로 구성된 ‘한·미 FAT(자유무역협정) 농축수산 비상대책위원회’



검역 요원들이 부산항 감만부두를 통해 국내 첫 반입된 시판용 미국 쌀에 대해 병해충 등 검역작업을 벌이고 있다. 검역당국은 81개 컨테이너에 실려온 수입쌀 가운데 21개 컨테이너를 표본으로 검역작업을 했다.
자료: 농민신문, 2006. 3. 29.

는 수입쌀 공매를 실시한 aT센터에서 기자회견을 하고 정부를 비난하였다. 밥쌀용 수입쌀 판매를 강행하는 유통업체에 대해서는 불매운동을 전개하겠다고 경고를 하였다. 이러한 사회적 분위기에서 2006년 4월 5일 미국산 쌀 공매가 실시되었고, 4~5월에는 미국산의 경우 대부분의 공매가 유찰되었다.

공매가 원활하게 이루어지도록 농림부와 유통공사는 두 차례에 걸쳐 조치를 취하였다. 첫 번째 기간은 4월

5일부터 5월 3일로, 공매참가자격은 연매출액 300억 원 이상 도소매 업체 혹은 연매출액 10억 이상 중도매인으로 제한하였다. 그러나 수입산 쌀에 대한 부정적인 여론으로 낙찰물량이 소량에 그쳐 수입산 쌀의 가격이 하락하기 시작하였다. 이에 따라 유통공사는 공매참가자격을 연매출액 50억 이상 도소매 업체, 매출액 제한이 없는 중도매인으로 완화하였다(5월 9일~6월 1일). 미국산 쌀의 경우 이러한 조건 완화에도 불구하고 계속되는 유찰로 판매가 부진하자 6월 7일 양곡전문 도소매업체도 공매에 참여할 수 있도록 자격을 대폭 완화하였다. 이러한 자격완화는 이후 점차적으로 낙찰 물량을 늘리는 데 기여하였다. 2011년 5월에는 농산물 도소매업체의 매출액 제한도 폐지하였다.

미국산 쌀의 2006년 4월 5일 첫 공매가 시작되어 7월 26일 공매물량이 소진되었으며 중국산 쌀의 경우 2006년 5월 3일 첫 공매가 시작되어 7월 21일 그 물량이 소진되었다. 미국산의 경우 공매 이전의 기대와는 달리 소비자 선호도가 떨어지는 것으로 알려지면서 4차 공매 (4월 26일) 때부터 13차 공매 (6월



한·미 FTA 농축수산 비상대책위원회 소속 농민 단체장들이 5일 서울 양재동 aT센터에서 '미국쌀 수입 및 공매 규탄 기자회견'을 마친 뒤 미국산 쌀과 미국 부시 대통령 사진을 앞에 두고 수입쌀 공매에 참가한 유통업체의 명단을 공개하라는 구호를 외치면서 수입쌀 시판을 반대하는 시위를 하였다.

자료: 농민신문, 2006. 4. 7.

1일)까지 유찰되었으며 가격 조정과 입찰 참여 조건을 완화함에 따라 판매가 점진적으로 증가하며 7월 14일 이후로 낙찰 물량이 큰 폭으로 증가하여 7월 26일 물량이 소진되었다. 중국산의 경우 공매 첫 회(5월 3일) 유찰된 이후로는 꾸준히 판매가 증가하여 7월 19일 공매에서 물량이 소진되었다<표 7-17 참조>.

즉, 중국산 쌀의 경우 지속적인 수요가 있었으나 미국산 쌀은 중국산

쌀의 재고가 소진되는 시점에서 수요가 증가하는 추세를 보였으므로 순수한 미국산 쌀 수요로 인한 판매량의 변화인지 수입산 쌀 재고 확보 심리에 의한 수요인지에 대한 명확한 판단을 하기는 어려웠다.

<표 7-17> 공매참가자격 요건에 따른 구분

기간	2006. 4. 5.~5. 3.	5. 9.~6. 1.	6. 7.~
공매차수	1~5차	6~13차	14~29차
공매참가자격	연매출액 300억 이상 도소매 업체	연매출액 50억 이상 도소매 업체	연매출액 50억 이상 도소매 업체
	연매출액 10억 이상 중도매인	중도매인	중도매인
	-	-	양곡전문도소매업체
공매횟수	주1회(수요일)	주2회(화,목요일)	주3회(월,수,금요일)

자료: 농림부 식량정책과.

이러한 완화 조치에도 불구하고 수입쌀 판매가 원활하지는 않았다. 국내산 재고량이 누증된 시기에 도입된 2008년분, 2009년분 밥쌀용 수입쌀은 재고가 발생하였고, 일부 물량이 주정용으로 특별처리 되기도 하였다<표 7-18 참조>.

<표 7-18> 밥쌀용 수입쌀 도입량과 판매량 추이

단위: 천 톤

	'05년분	'06년분	'07년분	'08년분	'09년분	'10년분	'11년분
도입물량	21.6	34.4	46.9	63.1	79.8	98.2	104.3
판매물량	21.6	34.4	46.9	38.1	45.0	98.2	104.3
가공용전환 등	-	-	-	25.0	34.8	-	-

자료: 한국농수산물유통공사.

<그림 7-16> 수입쌀 낙찰가격 추이



자료: 한국농수산물유통공사.

2006년 4월부터 8월까지의 미국산 수입쌀 낙찰가격은 20kg당 2만 5,132원으로 국내산 가격 3만 5,656원의 70.5% 수준이었다. 중국산 가격은 미국산보다 다소 높은 2만 6,980원에 낙찰되었다. 2007년 7월에 낙찰된 미국산 가격은 2만 7,260원으로 동일 시기의 국내산 가격 3만 7,898원으로 71.9%였다. 반면 2007년 6월부터 11월까지 시행한 공매에서 중국산 낙찰가격은 국내산 가격의

73.5%인 2만 7,210원이었다. 2008년 이후 시행된 수입쌀 낙찰가격도 국내산의 60~80% 수준에 머물러서 소비자의 수입쌀에 대한 선호도는 국내산보다 낮은 것으로 판명되었다<그림 7-16 참조>.

6. 쌀산업 체질 강화

6.1. 배경

2004년 12월 30일 농림부장관(허상만)은 대국민 발표문에서 쌀관세화 유예의 구체적 내용과 함께 우리 쌀산업의 체질을 강화시킬 수 있는 대책을 제시하였다. 발표문에서 “추곡수매제 폐지, 공공비축제 도입 등 양정제도 개편, 2010년까지 규모화된 쌀 전업농 7만 호 육성을 통한 생산의 효율성 제고, 안전하고 고품질의 쌀을 생산하는 단계별 대책 추진, 산지 쌀 유통의 핵심체인 미곡종합처리장의 구조조정과 경영개선 등 쌀산업의 경쟁력을 높여 나가는 데 최선을 다해 나갈 계획입니다”라고 쌀산업 체질을 강화하는 방안을 제시하였다. 이어서 “이와 더불어 표시기준, 원산지규정 등에 대한 엄정한 제도적 장치를 마련하고 부정유통에 대한 벌칙을 강화하여 양곡유통의 투명성을 강화하겠습니다”라고 하였다.

6.2. 주요 내용

6.2.1. RPC 경영혁신

RPC 사업은 관리 비용과 노동력 절감 및 지역별 특성에 맞는 쌀 브랜드화 촉진, 민간유통기능 활성화를 통한 수확기 쌀시장 안정 등의 긍정적인 효과를 나타냈다. 하지만, RPC간 과당경쟁과 원료곡의 고가매입 및 경영 효율화 부족 등으로 적자 RPC가 증가하는 문제가 드러났다.

RPC 경영 부실이 지속되면 RPC의 벼 매입능력 저하로 인해 수확기 가격 하락 및 농가의 벼 판매 어려움 등 쌀산업 전반의 경쟁력 약화가 예상됨에 따라 정부에서는 2003년 10월 RPC 경영혁신 계획을 수립하여 적극 추진하였다.

2004년부터는 RPC에 대한 정부지원을 선 평가 후 지원체제로 개편하였다. 이를 위해 정부는 객관적인 평가지표 개발을 전문기관에 의뢰하였고, 정부지원을 원하는 모든 RPC에 대한 경영평가를 실시하여 그 결과에 따라 운영자금 등을 차등 지원하고 경영부실 RPC는 자율적인 통·폐합을 유도하여 규모화 및 책임경영 체제 확립을 통한 RPC 경영의 효율성을 제고하기로 하였다.

평가기관(회계법인)은 RPC로부터 경영평가 조사서와 기타 제출 자료를 기초로 서면 평가하였다. 경영평가 조사서에는 업체 개요, 경영성과, 정부지원금 수혜현황, 부채현황표, 원료곡 입출고 및 가공 현황표 등을 포함하도록 하였다. 기타 제출해야 하는 자료는 법인 등기부 등본, 사업자 등록증 사본, 대차대조표, 손익계산서, 제조원가 명세서 등이 있다.

제시된 <표 7-19>에 의해서 RPC 평균 점수를 기준으로 표준편차를 이용하여 A부터 F까지 6개의 등급으로 구분하였다. 평가결과에 이의가 있는 RPC는 이의제기하고 재평가 및 사후실사를 하도록 하였다. RPC 경영평가 결과 최하위등급(5% 내외)은 정부 지원에서 제외하되, 통폐합 시에는 지원을 재개하여 구조조정을 유도하기로 하였다.

<표 7-19> RPC 평가지표 및 배점

부가가치점수 (55점)			운용효율점수 (25점)			품질력점수 (20점)			
총자산이익률		이자보 상비율 (10)	유통부 가가치 액 (15)	설비능력		설비가 동률 가공 (15)	수확기 원료곡 확보율 (5)	계약재 배비율 (5)	일관처 리능력 지수 (10)
총자산 회전률 (10)	영업이 익률 (20)			건 조 (5)	저장 (5)				

자료: 농림부, 2004. 4. 9. 미국종합처리장 경영혁신 추진 현황 및 평가등급별 차등지원
(안). RPC 경영개선위원회 회의자료.

<표 7-20> RPC 평가지표

지표	세부지표		배점	측정수식	의미
부가 가치 지수 (55)	총자산 이익률 (30)	총자산 회전률	10	매출/총자산	동일한 자산으로 많은 매출을 달성하 는 것이 부가가치를 높이는 기본이라 는 점에 바탕, 총자산이 얼마나 회전 하였는지를 나타내는, 투하된 총자산 의 운용 효율성을 측정
		영업 이익률	20	영업이익/매 출	본연의 영업활동에 의한 성과를 판단 하기 위한 지표로서 매출 기준 수익 성을 측정
	이자보상비율		10	EBITDA/ 이자비용	이자지급에 필요한 수익을 창출할 수 있는 능력을 측정 ※EBITDA=경상이익+이자비용+감가 상각비+무형자산상각비
	유통부가가치액		15	매출액 - 매출에 상응 하는 원료곡 매입액	원료곡 매입, 가공, 판매를 통해 창출 되는 부가가치로서 가공비 및 판매 관리비를 부담할 수 있는 수익 창출 력을 측정
운용 효율 지수 (25)	설비 능력(10)	건조	5	건조설비능력	고품질 쌀을 생산·유통하기 위한 설 비의 처리능력을 측정
		저장	5	저장설비능력	
	설비 가동률	가공	15	실가공량/가 공능력	규모의 경제 달성을 위해 보유하고 있는 처리능력의 활용도를 측정
품 질 지수 (20)	수확기 원료곡 확보율	원료곡	5	수확기원료 곡확보량/ 원료곡 확보 량	원료곡 매입량에서 수확기의 산물벼 매입량이 차지하는 비중으로서 고품 질 쌀을 생산하기 위한 원료곡의 확 보 비중을 측정
				계약재배 비율	5

			입량/원료곡 확보량	매입량이 차지하는 비중으로서 고품질 쌀을 생산하기 위한 원료곡의 품질 향상 노력을 측정
	일관처리력지수	10	건조·저장·가공능력/가공능력	가공능력 대비 개별 공정능력의 부족한 정도를 나타내는 비율로서 고품질 쌀을 생산하기 위한 일관처리능력을 측정
합계		100		

자료: 농림부. 2004. 4. 9. 미곡종합처리장 경영혁신 추진 현황 및 평가등급별 차등지원 (안). RPC 경영개선위원회 회의자료.

<표 7-21> 등급 구간별 의미

등급구간	의미
A등급 (5%)	향후 초우량 RPC로 도약이 가능한 집중 육성 대상 그룹
B등급 (20%)	경영상태가 우수하고 RPC 기능을 충실히 수행하고 있는 향후 성장 가능성이 있는 그룹
C등급 (25%)	RPC업계 평균 이상의 성과를 내고 있으며 현재 경영상태가 안정적이며, 경영개선을 통해 추가적인 성장이 기대되는 그룹
D등급 (25%)	현재 경영상태가 만족스럽지 못한 편이나, 적절한 경영개선 과정을 통해 경쟁력을 갖출 수 있는 그룹
E등급 (20%)	추가로 경쟁력을 갖추어야만 생존이 가능한 잠재적인 부실 그룹
F등급 (5%)	RPC의 기능 수행이 불가능하여 정부 지원의 의미가 없다고 판단되는 그룹

자료: 농림부. 2004. 4. 9. 미곡종합처리장 경영혁신 추진 현황 및 평가등급별 차등지원 (안). RPC 경영개선위원회 회의자료.

평가제도 도입 이전에는 벼 매입실적에 따라서 운영자금을 지원하였는데, 2003년에는 총 5,904억 원을 매입량에 따라서 지원하였다. 평가제도를 도입한 후에는 등급에 따라서 차등지급하기로 하였다. 2004년부터는 평가결과에 따라서, 1) A 등급부터 9, 8, 7, 6억 원씩 등급 간 차등 지원하는 방식, 2) A 등급부터 8, 7, 6, 5억 원씩 등급 간 차등 지원하는 방식, 3) A 등급부터 6억 원씩 차등 지원하는 방식 등의 논의되었다.

<표 7-22> 운영자금 지원 실적(2003년)

매입량	10천 톤 이상	8~10	6~8	4~6	3~4	1~3	0~1
지원단가	20억 원	18	16	14	12	10	8

RPC 경영자들은 평가지표와 배점에 대해 적지 않은 불만을 표출하였다. RPC들은 수확기 원료곡 확보율, EBITA율 등 일부 지표를 제외하거나 배점을 하향 조정해야 한다는 의견을 제시하였다. 또한, 경영평가 방식을 상대평가에서 절대평가로 전환하고, 원료곡 매입 시기도 수확기에서 연간 매입으로 변경, 또한 매출액 중 조곡 판매액을 제외하자는 의견도 제기되었다. 사단법인 한국양곡가공협회(회장 이범락)는 “RPC 경영평가 목적이 국내 쌀 산업의 경쟁력 강화를 위하여 RPC 경영 개선을 유도, 지원하기 위한 것이지만 경영평가 결과에 의하면 중간규모의 RPC에게 유리하게 작용하였으며, 경쟁력이 있는 규모화된 업체는 불리한 평가방식이다” 주장하였다. 이러한 의견들을 반영하여 평가 지표 중 유통부가가치율과 건조 설비능력을 삭제하고 수확기 원료곡 확보량 배점을 늘리는 등의 개선책이 마련되기도 하였다.

<표 7-23> 배점 조정(안)

	농협RPC		민간RPC		
	기존	조정	기존	조정	
수익성지수	40	35(△5)	35	25(△10)	유통부가가치율 삭제 EBIDTA비율 조정(농협 + 10)
규모화지수	25	30(+5)	25	30(+5)	건조설비능력 삭제 매출액성장을 반영(+5)
공공성지수	35	35	40	45(+5)	수확기 원료곡 확보량 조정(민간 +5)
계	100	100	100	100	

자료: 농림부, 2007. 1. 26. 2007년도 RPC 경영평가 추진계획(안), RPC 경영개선위원회 회의자료.

6.2.2. 고품질 브랜드쌀 육성

국내의 쌀가격 차이가 4~5배가 되는 상황에서 시장개방 확대 이후 우리쌀이 수입쌀과 경쟁할 수 있는 방법은 품질경쟁력을 높이는 길뿐이라는 인식하에 정부는 종합적인 우리쌀 품질경쟁력 보완대책을 수립하였다.

우선 재배단계에서는 RPC 계약재배 면적을 32만 ha까지 확대하여 들녘별로 품종을 통일하고 수확 후 관리 단계에서는 품질향상을 위해 RPC의 건조저장 시설을 확충하는 등 품질관리 시설을 집중 지원하였다. 또한 생산과 품질관리의 주체인 RPC는 운영자금 지원을 차등화하여 경영혁신과 통합을 적극적으로 유도하였다. 유통단계에서는 소비자단체를 중심으로 한 브랜드 평가도 강화하여 소비자의 선택권을 확대하기로 하였다.

2004년에는 고품질 품종 재배면적 확대 및 품종 집중도를 증가시켜서 고품질 추천 품종 재배비율을 95%로 확대하였으며, 자운영 등 녹비작물을 13만 ha 재배하도록 하고, 석회·규산질 비료 61만 8,000톤을 공급하여 지력 증진에 주력하였다. 재배단계에서는 질소질 비료 사용량을 표준시비량(11kg/10a)보다 적은 10.9kg/10a로 감축하고, 이앙시기를 3~5일 앞당기도록 하여 품질향상을 기하였고, 유통단계에서는 RPC 계열화 면적을 28만 9,000ha로 확대하여 고품질 쌀 생산·유통의 필요성에 대해 농업인의 인식을 확산하는데 기여하였다.

2005년부터는 그동안 실시한 고품질쌀 생산 및 유통 정책을 정착시키기 위해 2010년까지 고품질쌀 생산·유통대책 로드맵을 정하고 단계별, 분야별 사업을 추진하기로 하고, 고품질쌀 생산·유통대책을 효율적으로 추진하기 위해 농진청, 지자체, 농협 등 관련기관·단체와 「고품질 쌀 생산·유통 대책 추진본부」(본부장: 차관보)를 설치하고 고품질 쌀 생산팀 6개 반(고품질 쌀 생산팀, 생산조정팀, 고품질 종자개발·보급팀, 친환경 재배팀, RPC계열화, 유통대책팀, 재해예방 및 대책팀)을 편성 운영하였다.

주요 내용은 첫째, 지력 증진으로 고품질 쌀 생산기반을 조성하기 위해 겨울철 녹비작물 재배를 33만 ha(2005년 15만 1,000ha), 입상 규산질비료 공급량을

37만 1,000톤(2005년 20만 톤), 규산질 비료 공급량을 150만 톤(2005년 70만 톤)으로 늘리며, 벧짚 환원을 촉진하기 위해 총채보리·호맥 등 사료작물 재배 면적을 확대하고, 가축분뇨 자원화 활성화를 위한 자연순환농업팀을 구성·운영하기로 하였다.

둘째, 2010년까지 소비자가 인정하는 최고 품종 9~10개를 육성하고, 생명공학, 유전자원, 병리 및 해충 전문가 등 최고 품질 개발 촉진을 위한 특별대책팀을 운영하여 고품질 품종 개발목표를 조기에 달성하기로 하였다.

셋째, 정부 보급종 공급 능력을 확충하기 위해 지자체·RPC 보증 종자 공급을 활성화하고, 친환경 재배용 정부 보급종 공급(종자 갱신률: 2005년 32%에서 2008년에는 50%)으로 친환경 농업 육성 지원과 고품질 신규개발 품종을 조기 보급(운광, 삼광, 고품)하는 방향으로 추진하기로 하였다.

넷째, 고품질 쌀 생산을 위한 재배기술을 조기에 정착시키기 위해 적기 이앙, 적정 포기수 확보, 적정 물관리, 질소비료 시용량 감축, 병해충 방제, 적기수확 등 6대 고품질 재배기술 실천운동을 추진하기로 하고, 적정 시비를 통한 토양 검정 서비스 제공(농협 토양진단센터 361개소), 토양검정실증 시범포 등을 운영하기로 하였다.

다섯째, RPC 수확 후 관리 시스템을 혁신하기 위하여 RPC의 계약재배 면적을 2005년 32%에서 2010년에는 50%까지 확대하여 RPC 중심으로 계약재배 물량을 우선 매입하고 가격도 차등화하여 농가 참여를 유도하기로 하였다. RPC 산물벼 처리능력을 향상시키기 위해 건조·저장 시설을 2010년까지 669개소를 추가 설치하여 유통량 대비 저장능력을 50% 수준으로 확대하며, 통합 RPC의 경영정상화와 고품질 쌀 생산을 위해 건조저장 시설 및 운영자금을 우대 지원하기로 하였다.

여섯째, 수입쌀의 과학적 식별 방법을 개발하여 원산지 부정유통을 근절하는 등의 대책을 마련하였다. 포장양곡 표시제를 정착하여 쌀 유통질서를 확립하며, 소비자단체가 중심이 되어 시중 유통 쌀 브랜드를 종합 평가하고, 품종별 혼입방지를 위해 RPC별로 2~3개 품종의 대규모 단지화를 구축하며, 밥맛이 가장 좋은 유통기간 표기, 쌀 품질 검증기반 구축 및 소비를 촉진하기 위해 흥

보를 강화하는 등 소비자에게 신뢰받는 유통체계가 확립되도록 추진하기로 하였다.

7. 식량자급률 목표치 설정

7.1. 배경

농민단체 등은 식량자급률 목표치 설정을 요구해 왔다. 2004년 쌀협상과 DDA 농업협상 진전 등을 계기로 쌀등 농산물 수입이 늘어나 자급률이 더 하락할 가능성이 제기되면서 식량자급률 목표치 설정에 대한 목소리가 높아졌다. 이러한 요구를 수용하여 정부는 2005년에 식량자급률 목표치를 설정하여 농업·농촌기본법에 따라 수립하는 농업·농촌발전 기본계획에 포함하기로 하였다. 정부는 전문가 연구와 대통령 자문 농어업·농어촌특별대책위원회 논의 등 국민적 공감대 형성을 위한 노력과 함께 중장기적인 정책 수단도 면밀히 검토하여 목표치를 설정하였다.

7.2. 논의 과정

7.2.1. 다양한 견해¹²⁰

120 한국농촌경제연구원. 2006. 「식량자급률 목표치 설정에 관한 연구」 pp.7-9에서 인용한 것임.

가. 자급률 목표설정은 경제논리에 배치

일부 경제학자는 자유시장 경제체제 하에서 정부가 자급률 목표를 설정하는 것이 시장경제 논리에 배치된다고 주장한다. 그러나 자급률 목표가 식량정책의 가이드라인으로 활용된다면 반드시 계획경제로의 회귀로 볼 수 없다는 반론도 있었다. 특히, 농업의 공익적 기능을 고려한다면 자급률 목표설정을 통해 농업 분야의 시장실패에 대한 정부의 시장개입은 어느 정도 필요하다는 주장이 있었다.

나. 식량안보는 수입과 비축으로 가능

지구 온난화 현상은 중장기적으로 식량수급의 불안정요인으로 작용할 수 있다는 의견이 제기되었다. 최근 곡물재고는 감소 추세이며, 개도국의 인구 및 소득증가로 인해 곡물 수요는 증가 추세에 있다. 반면에 곡물 생산단수 증가율은 1960년대 3%에서 1970년대 2%, 1980년대 1.5%로 감소하고 있어 식량공급은 정체될 것으로 전망하였다.

비축을 통한 식량 확보도 세계 식량수급이 안정적일 경우에는 가능하지만 식량위기가 도래할 경우에는 비축만으로 식량을 안정적으로 확보할 수 없다. 따라서 식량안보 전략 차원에서 비축과 생산은 경쟁이 아니라 보완적인 개념으로 파악될 필요가 있다.

<표 7-24> 세계 쌀 수급 추이

단위: 백만 톤, %

연도	생산량	공급량	소비량	교역량	재고량	재고율
2003/04	389	500	413	27	87	21.1
2004/05	401	488	414	25	75	18.0
2006/06	410	484	418	25	67	16.0

다. 식량자급률 목표를 설정한 나라는 일본뿐

세계적으로 식량자급률 목표치를 설정하여 운영하고 있는 나라는 일본이 유일하다. 그러나 칼로리 자급률을 80% 이상 유지하고 있는 나라와 칼로리 자급

률이 40%대인 한국과 일본의 식량안보에 대한 인식은 차이가 있다. 2003년도 OECD 회원국의 곡물자급률 순위를 보면 한국이 27위, 일본이 26위로 최하위 권이다. 특히, 한국과 일본은 자포니카쌀 위주의 식생활을 영위하기 때문에 서구국가보다 식량의 가용성이 훨씬 낮아 식량안보 상황이 더 취약함을 간과해서는 안 된다는 주장이 있었다.

라. 자급률 목표달성은 불가능

일본의 경험에서 보듯이 자급률 목표치 설정이 대부분 현실을 반영하지 못해 사실상 실현이 불가능하다고 보는 견해가 지배적이다. 그러나 실현 가능한 범위 내에서 생산 및 소비 목표를 설정하고 필요한 정책수단이 수반된다면 반드시 목표 달성이 불가능하다고 규정할 수는 없다. 예를 들어, 휴경논에 사료작물, 콩 등을 재배하고, 식생활 개선 등 소비운동이 본격적으로 추진된다면 자급률은 어느 정도 높아질 여지가 있다.

한편, 정책 추진 시 필요한 예산 확보 문제와 증산에 따른 가격하락 문제 등이 있는 것은 사실이나, 향후 새로운 형태의 감축보조(New blue box) 정책 등의 활용으로 예산부담을 최소화하고 수요 창출과 함께 적정 생산을 유도한다면 가격 하락 문제도 어느 정도 완화할 수 있을 것이다.

마. 자급률 목표 설정은 식량생산 확대를 전제

자급률 목표 설정은 반드시 자급률 제고를 전제하지는 않으며, 오히려 향후 자급률의 급격한 하락을 저지하는 효과가 크다. 일본의 경우 2000년에 자급률 목표를 설정한 이후 칼로리 자급률은 1999년 이후 40%를 유지하고 있는데 만약 자급률 목표설정이 없었다면 일본의 칼로리 자급률 40% 유지는 어려웠을 것으로 보는 견해가 지배적이다.

식량자급률은 소비가 큰 폭으로 감소하면 생산량 변화와 관계없이 증가할 수 있어 식량 생산만이 자급률에 영향을 미치는 것이 아니다. 2003년 미국에 광우병 발생으로 국내의 쇠고기 소비가 큰 폭으로 감소하였으며, 쇠고기 생산은 큰 변동이 없었다. 이에 따라 쇠고기 자급률은 2003년 36.3%에서 2004년

44.2%로 오히려 증가하였는데, 이는 소비측 물량 변동이 자급률에 큰 영향을 미치고 있음을 보여주는 것이다.

7.2.2. 목표치 설정에 관한 토론회

농어업·농어촌특별대책위원회는 2005년 6월 13일 aT(에이티)센터에서 소비자단체와 생산자단체, 학계 및 정부 관계자 등이 참석한 가운데 식량자급률 목표치 설정에 관한 토론회를 개최하였다. 주제발표에서 제시된 자급률 목표치 29.1~30.2%를 상향 조정해야 한다는 의견과 수치를 신봉해서는 안 된다는 의견이 대립하였다.

황연수 동아대 금융학과 교수는 “국제식량 시장에서 식량 공급량 감소 원인이 1970년대는 흉작에 있었지만 최근에는 절대적인 소비량 증가가 가장 큰 비중을 차지해 식량안보 문제가 더 중요해지고 있다”면서 “경종농업과 축산업을 유기적으로 연계해 곡물 자급률을 50% 정도로 높여야 한다”고 주장하였다. 신종원 서울 YMCA 시민사회개발부장과 박수명 한국노총중앙연구원도 자급률 목표치를 50% 이상으로 조정해야 한다고 하였고, 홍준근 전국농민단체협의회 사무총장은 목표치를 30% 이상으로 상향 조정해야 한다고 하였다.

탁명구 한국농업경영인중앙연합회 사무총장은 “농업인의 가장 큰 관심은 식량자급률 목표치가 농가소득 증대와 어떻게 직결되는가에 있다”면서 “농가소득과 분리된 식량자급률 목표치 설정은 아무 의미가 없기 때문에 반드시 소득 대책이 마련되어야 한다”고 강조했다.

염주영 서울신문 논설위원은 “자급률 목표치 상향이 자칫 농가소득 감소로 이어질 수 있기 때문에 자급률 목표치만을 무작정 높이는 것은 신중하게 결정해야 한다”면서 “시장개방 현실에서 어떻게 하는 것이 농가소득 향상에 더 많은 도움이 되는지를 염두에 두고 자급률 목표치를 설정해야 한다”고 주문하였다. 정경수 건국대 경제학과 교수는 “시장개방화 시대인 만큼 식량자급률 목표치를 설정하면서 이를 절대적으로 신봉해서는 안 된다”면서 “국내 생산에 치중한 자급률보다는 수입농산물을 포함하여 식량을 어떻게 안정적으로 공급할

것인가에 대한 ‘식량안정 공급률’에 초점을 맞춰야 한다”고 말했다(농민신문 2006년 6월 16일 기사에서 인용함).

7.3. 식량자급률 목표치 설정과 추진 경위

다양한 연구와 의견을 수렴한 결과 2006년에 설정한 2015년 곡물 자급률은 25%였다.

2008년 국제 곡물파동을 겪으면서 국제 곡물시장 불확실성에 대응하기 위해 정부는 2011년 7월 ‘2015년·2020년 식량자급률 목표치와 자급률 제고방안’을 발표하였다. 2006년에 설정한 2015년의 식량자급률 목표치를 25%에서 30%로, 주식자급률은 54%에서 70%로, 칼로리 자급률은 47%에서 52%로 상향 조정하고 새로운 자급률 지표도 도입하였다. 주요 품목별로는 밀 자급률을 1%에서 10%로, 과실류 자급률은 66%에서 80%로, 쌀 자급률도 90%에서 98%로 높였으며, 이 외의 품목들도 대부분 목표치를 높이고 사료(전체) 자급률 항목을 신설하였다. 또한, 2020년 목표치는 2015년에 비해 대부분 증가하였으나 채소·과실·유제품은 다소 하락하였는데 이는 시장개방 확대와 농업 노동력 감소 등의 요인을 반영하였기 때문이다.

식량자급률(식용곡물)·곡물자주율·조사료포함 곡물자급률 목표치도 신설하였다. 그간 사료용 수요를 포함한 곡물자급률(예: 2011년 22.6%)을 주로 사용함으로써 국내 자급률 수준이 저평가되고 국제 곡물가격이 상승할 때마다 식량안보에 대한 국내 위기감이 증폭되는 문제가 있었다. 식량자급률과 곡물자주율 등의 지표를 신설해 기존 자급률 지표와 차이를 명확히 하고, 국민들이 각각의 지표가 의미하는 바를 명확하게 인식하여 혼선과 오해를 방지하고자 하였다. 곡물자주율은 우리 기업이 해외에서 생산·유통하는 물량을 포함하는 지표인데, 국내 생산만 반영하는 자급률 개념의 한계를 보완하고자 하였다.

식량자급률은 국내 식량생산이 소비량을 어느 정도 충당할 수 있는지를 보여주는 지표로, 식량안보 수준을 평가하는 척도로 인식되고 있다. 2008년과

2010년의 국제 곡물 가격 폭등을 경험하고 향후 세계 식량수요 증가율이 생산 증가율을 상회할 것이라는 전망이 늘어나면서 새롭게 설정된 식량자급률 목표치는 앞으로의 농정에 가이드라인 역할을 한다는 점에서 중요한 의미를 갖지만, 여전히 자급률 목표치 달성 가능성에 대한 의문은 남는다.

<표 7-25> 식량자급률 목표치 설정

품 목	'10년	'15년 목표치		'20년 목표치 (신 설)
		기존	재설정	
곡물자급률 ¹⁾	27.6	25.0	30.0	32.0
- 조사료포함 곡물자급률	38.6	-	45.0	50.0
식량자급률 ¹⁾	54.0	-	57.0	60.0
곡물자주율 ²⁾	28.1	-	55.0	65.0
주식자급률 ²⁾	69.1	54.0	70.0	72.0
칼로리 자급률	49.3	47.0	52.0	55.0
쌀	104.6	90.0	98.0	98.0
보리 ³⁾	25.4	31.0	31.0	31.0
밀 ³⁾	1.7	1.0	10.0	15.0
콩 ³⁾	32.4	42.0	36.3	40.0
서류	98.7	99.0	99.0	99.0
사료 ⁴⁾	37.5	-	41.2	44.4
- 배합사료	24.7	-	24.2	24.6
- 조사료	82.0	85.0	87.0	90.0
채소류	92.5	85.0	86.0	83.0
과실류	81.6	66.0	80.0	78.0
육류	72.0	71.0	71.4	72.1
- 쇠고기	43.2	46.0	44.8	48.0
- 돼지고기	80.9	81.0	80.0	80.0
- 닭고기	79.7	80.0	80.0	80.0
우유 및 유제품	65.4	65.0	65.0	64.0
계란	99.8	100	99.0	99.0
수산물	85.8	-	77.0	70.5

주 1) 곡물자급률은 곡물전체(사료용 포함)를, 식량자급률은 식용곡물만을 대상으로 산출

2) 곡물자주율은 해외곡물을 포함한 수치이며, 주식자급률은 쌀+밀(+보리)의 수치임. 또한 주식자급률 '15년·'20년 재설정 목표치는 보리를 제외한 수치임.

3) 보리, 밀, 콩은 사료용을 제외한 식용 자급률임.

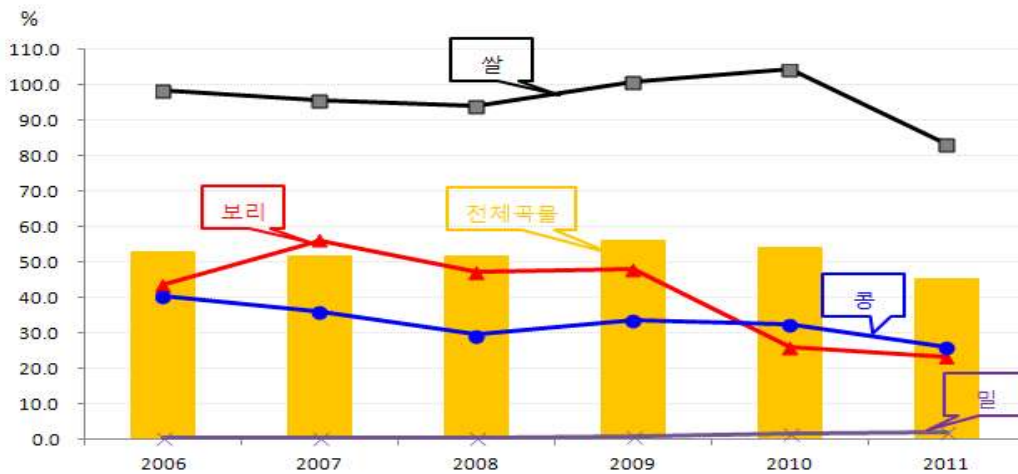
4) 사료자급률은 배합사료와 조사료의 생산량·소비량을 단순 합산하여 산출.

자료: 농림수산식품부 식량정책과.

7.4. 자급률 실적

식량자급률 목표치를 상향 조정하였으나, 실제 식량자급률은 전반적으로 하락세에 있다. 사료용을 제외한 2011양곡연도 전체 곡물의 식량자급률은 45.3% 까지 떨어졌다. 쌀 자급률은 2000년대 들어서도 줄곧 95% 수준 이상을 유지하였으나 2011양곡연도에는 이상기후 영향으로 생산량이 감소하면서 자급률이 83%까지 하락하였다. 이는 냉해로 생산량이 급감하였던 1981양곡연도 이후 최저 수준이었다. 한편, 1970년대 초 밀의 식량자급률은 15% 수준, 콩은 90% 정도를 자급하였으나 1993양곡연도부터 50% 이하로 하락한 콩의 식용 자급률은 2011양곡연도에는 26%까지 하락하였으며, 2000년대의 밀 자급률은 1% 수준으로 하락하였다.

<그림 7-17> 식량자급률 추이(사료용 제외)



자료: 농림축산식품부, 양정자료.

8. 농림조직 개편

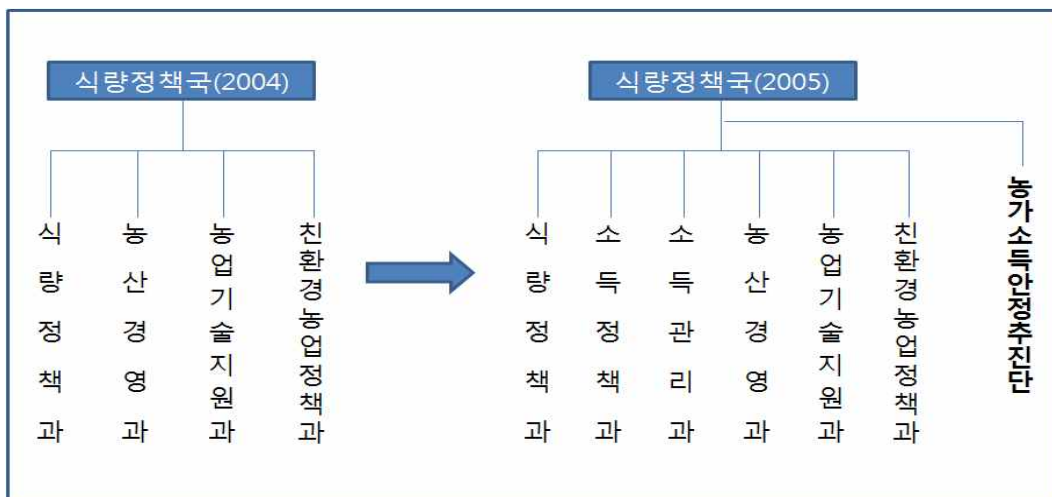
8.1. 조직 개편 배경

쌀 재협상 이후 쌀 농가 소득보전대책을 차질없이 추진하기 위해 「농가소득안정추진단」을 설치하고, 거대 경제국과 동시다발적으로 추진되는 FTA 협상을 전담할 「자유무역협정(FTA)과」를 신설하는 한편, 행정수요가 증가되는 분야에 과단위 기구를 신설하는 등 조직개편을 단행하였다<농림부와 그 소속기관 직제 중 개정령(대통령령 제 18523호, 2004. 8. 19.), 농림부와 그 소속기관 직제 시행규칙(농림부령 제 1481호, 2004. 8. 10.)>.

8.2. 주요 내용

쌀소득보전기금법 제정·시행과 쌀 재협상 이후 쌀농가소득보전 대책을 원활하게 추진하기 위해 식량정책국에 농가소득안정추진단, 소득정책과 및 소득관리과를 신설하였다.

<그림 7-18> 식량정책국 조직개편



제 8 장

정부 주도의 양정 (2008~2013년)

■ 집필_이정환 감수_민연태, 김현수

1. 격동과 불확실성의 시기

1.1. 새 정부의 등장과 세계적 파동

1.1.1. 새 정부 탄생과 농정변화

2008년은 이명박 정부의 탄생으로 시작되었다. 이명박 정부는 ‘7% 경제성장으로 국민소득 4만 달러, 세계 7위 경제대국을 건설한다’는 이른바 747정책으로 상징되는 성장위주의 정책을 기본 기조로 하였다. 농정도 농업 외부의 자본과 인력을 과감히 도입하여 경쟁력을 획기적으로 높이는 방향을 제시하였다. 정부는 네덜란드와 같은 수출 중심의 강력한 농업을 비전으로 제시하였고, 농업보조금을 일시에 철폐시켜 농업의 수출경쟁력을 획기적으로 높이는데 성공한 뉴질랜드를 농정의 모델로 설정하였다. 그런 방향에 따라 군단위 대규모 농

산물 유통회사는 물론 대규모 영농회사를 설립하여 농업생산과 유통을 담당하도록 하는 농업구조의 대혁신을 목표로 하였다. 그 이전 정부에서도 규모화를 중심으로 하는 농업의 구조개선을 목표로 하였지만 새 정부의 구조개혁은 매우 획기적인 것이었다.

한편, 새 정부는 비핵과 개방을 전제로 대북지원을 한다는 ‘비핵 개방 3000’ 원칙을 세우고 북한에 대한 쌀 지원을 중단하였다. 2002년과 2003년에는 40만 톤이 북한에 지원되었고 2004년에 11만 톤, 2005년에 31만 톤, 2006년에 17만 톤, 2007년에 17만 톤이 지원되어 국내 쌀 수급을 결정하는 중요한 요소의 하나로 재고 증가를 억제하는 결정적 요인이었다. 그러나 2008년부터 대북 지원이 중단됨에 따라 그만큼 생산이 감소하지 않는 한 재고가 증가할 수밖에 없는 상황이었다.

1.1.2. 세계적 금융위기와 곡물파동

그런 가운데 2008년 하반기부터 미국의 이른바 써브 프라임 모기지의 부실화에서 비롯된 미국 은행의 도산이 세계적 금융위기로 확산되어 우리나라도 주식은 폭락하고 환율은 급등하는 대혼란이 일어났다.

특히 새 정부는 수출촉진을 위해 고회환 정책을 추진하여 환율이 이미 새 정부 초부터 상승하고 있었으나 금융위기를 맞아 더욱 폭등하였다<그림 8-1 참조>. 환율 폭등은 수입물가를 상승시켜 비료 등 농자재 가격을 상승시켰을 뿐만 아니라, 전반적인 물가상승을 촉발하였다.

한편, 2000년대 들어 미국 유럽을 중심으로 바이오 에탄올과 디젤 생산이 증가하여 옥수수, 대두 등이 바이오 연료 생산에 대량 소비되면서 세계적으로 곡물 재고가 급격히 감소하였다. 여기에 금융시장에서 빠져나온 투기적 자금이 곡물시장으로 몰려 국제 곡물가격이 1~2년 사이에 수배나 상승하는 폭등 현상이 나타났다<그림 8-2 참조>. 옥수수, 소맥, 대두 등 곡물의 대부분을 수입에 의존하는 우리나라는 국제가격의 폭등에 환율 급등까지 겹쳐 곡물 수입가격이 폭등할 수밖에 없었고, 이것은 물가상승을 더욱 부채질하였다.

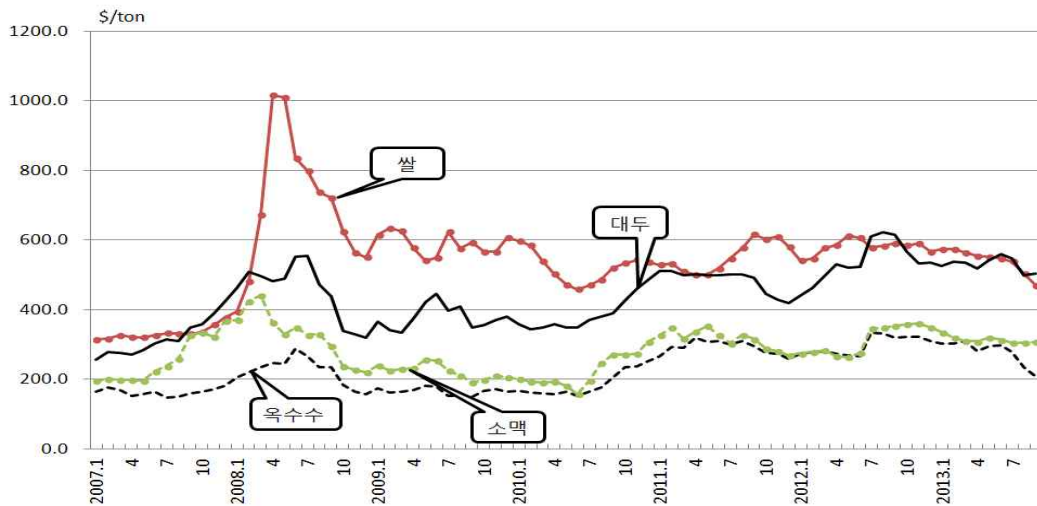
정부는 물가상승을 억제하기 위해 강력한 행정력을 동원하여 개별 상품의 가격 인상을 막았고, 특히 서민생활과 직결된 농산물 가격 상승에 강력히 대응하였다.

<그림 8-1> 원-달러 환율의 변동 추이



자료: 한국은행

<그림 8-2> 국제 곡물가격의 변동



자료: IMF

1.2. 수급 및 가격의 불안정과 정부개입

1.2.1. 작황 불안정과 통계 오차

2007년에는 쌀의 단수가 466kg이었으나 2008년에는 520kg이 되어 사상 최대의 풍작을 기록하였다. 그러나 2009년에는 단수가 534kg으로 늘어나 다시 풍작기록을 경신하여 2년 사이에 단수의 진폭이 최대 68kg에 이르렀다. 그러나 2012년에는 다시 단수가 473kg으로 떨어지는 등 단수의 변동이 컸고 그만큼 수급 불안정 요인으로 작용할 수밖에 없었다.

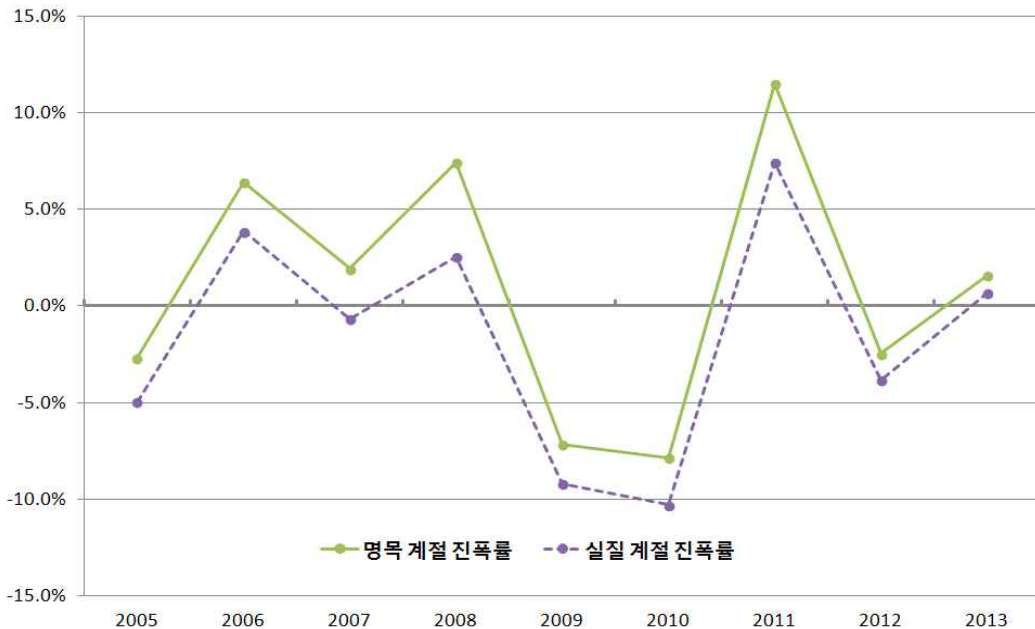
한편, 쌀 수급통계에서 공급량과 소비량 사이에 큰 차이가 발생하여 생산량에 대비한 감모 등의 비율이 2009년에는 14.5%, 2011년에는 20.2%, 2012년에도 17.5%나 되었다. 1990년대 중반까지 감모 등의 비율이 3~4% 수준을 유지하였으므로 이 시기에 감모 등의 비율이 적어도 5배나 늘어난 것이다.

감모란 가공·보관·운송 등 유통과정에서의 손실과 중량 감소 등을 의미하므로 그 비율은 일정한 범위에 있어야 한다. 그럼에도 이 시기에 감모 등의 비율이 이렇게 높았던 것은 생산 혹은 소비량 통계에 오차가 매우 커서 그 결과가 모두 감모 등으로 편입되었기 때문으로 추정된다. 이러한 통계의 불확실성은 시장 참여자들이 수급 상황을 판단하는데 큰 어려움을 주는 요인의 하나가 되었다.

1.2.2. 시장의 불확실성

작황의 변동이 크고 통계상의 오차마저 매우 커서 수급상황을 판단하기 어려운 가운데 쌀 가격이 연중 큰 폭으로 변동하여, 수확기(10~12월)대비 다음해 단경기(7~9월) 가격의 차이를 뜻하는 이른바 계절진폭이 널뛰기를 하였다 <그림 8-3 참조>.

<그림 8-3> 쌀 계절진폭의 변동



주: 실질계절진폭률은 각월의 명목가격을 해당 월의 소비자물가지수로 디플레이트하여 구하였다.

2007년에는 80kg 당 15만 원 수준에서 비교적 안정세를 보였던 쌀값이 2008년 들어 오르기 시작하여 하반기에는 16만 2,400원까지 상승한 결과 2007년산 쌀은 수확기 가격보다 단경기 가격이 7.4%나 높았다. 따라서 2007년 수확기에 벼를 많이 매입한 RPC 등 유통업자들은 큰 수익을 얻었으나 수확기에 벼를 판 농가는 큰 손실감을 느끼게 되었다.

그러나 2008년산은 정반대로 수확기 가격보다 다음 해 단경기 가격이 7.2%나 낮은 역계절진폭이 발생하였고, 2009년산도 7.9%의 역계절진폭이 나타났다. 이번에는 수확기에 벼를 많이 매입한 RPC와 도정공장은 물론 수확기에 벼를 팔지 않고 보관하였던 농가는 손실을 보게 되었다. 2010년 수확기 이후에는 다시 정반대의 현상이 나타나 2010년산은 계절진폭이 11.5%나 되었다. 계절진

폭의 이러한 널뛰기는 농가는 물론 RPC 등 모든 시장 참여자들에게 불확실성을 높여 시장의 불안요인이 되었다.

1.2.3. 정부개입과 널뛰는 재고량

이와 같이 작황은 급변하고 통계는 불확실한 가운데 쌀 가격이 큰 폭으로 등락할 때마다 정부는 농가소득 안정과 물가안정을 달성하기 위해 쌀시장에 적극적으로 개입하였고, 그 결과 정부 재고량이 매우 불안정한 모습을 보였다. 특히 수확기 가격을 유지하기 위해 2008년부터 공공비축용 이외에 농협중앙회가 일정한 물량을 시장격리용으로 매입하게 하는 방식으로 시장개입 폭을 넓혔다.

2010년에는 가격하락을 막기 위해 농협중앙회가 57만 톤을 매입하였고, 그 결과 식용소비량에 대비한 정부재고율(농협중앙회 재고 포함)이 2009년에는 24.1%, 2010년에는 35.9%, 2011년에도 20.5%에 이르렀다. 2005년 재고율이 10.0%였고 2007년에도 14.5%였던 것과 비교하면 이 기간에 재고량이 급증한 것을 알 수 있다.

그러나 2011년에는 반대로 쌀값이 상승하자 이를 억제하기 위해 신곡 중심으로 65만 톤을 시장에 매각한 결과 2012년에는 재고율이 다시 12%로 떨어지고 신곡비중이 낮아 시장에서 재고 부족에 대한 우려가 제기되는 등 재고가 매우 불안정하였다.

2004년 양정개혁은 일정량을 공공비축미로 보관하여 공급부족에 대비하고 직불제를 통해 가격하락에 대응하되 정부는 시장에 개입하지 않는다는 것이었다. 그러나 공공비축미의 운용에 관한 구체적 규범이 없었고, 시장격리제도 자체가 규정되어 있지 않았다. 그 결과 2008년 이후의 작황변동과 수급통계의 불확실성, 세계적 금융위기와 곡물파동이라는 충격을 받아 정책담당자들의 판단과 정치적 요구에 따라 정부의 시장개입이 깊어, 그리고 임의적으로 이루어지고, 공공비축제도는 당초의 의도를 살리지 못하면서 결국 2004 개혁양정의 목표는 실종되고 실질적으로 2004년 이전으로 회귀할 수밖에 없었다.

2. 쌀 가격안정을 위한 시장개입

2.1. 2008년 가격상승 억제 시책

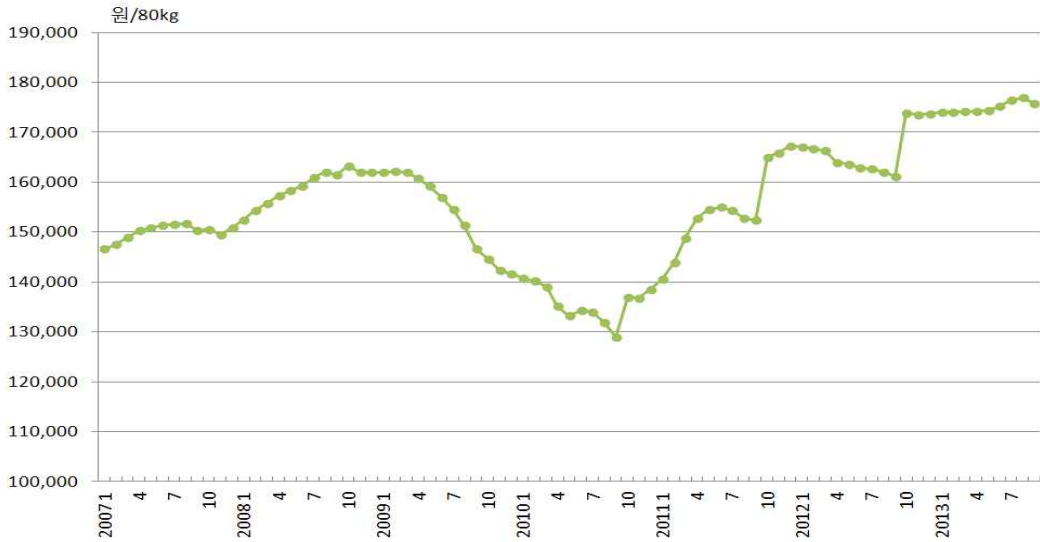
2007년 수확기 이전까지는 쌀값이 80kg 당 15만원 수준에서 비교적 안정세를 보였다. 그러나 2007년 10a 당 단수가 466kg으로 전년에 비해 5.5%나 낮은 흉작이어서 생산량은 440만 8,000톤으로 전년보다 6%나 적었다<표 8-1 참조>. 이에 따라 2007년 말부터 상승하기 시작한 산지 쌀 가격은 2008년 들어서도 상승세를 이어가 3월에는 15만 5,833원이 되어 전년 10월보다 3.6% 상승하였다<그림 8-4 참조>.

<표 8-1> 쌀 생산 및 수입 동향

단위: 천 톤

양곡연도	재배면적 (천ha)	단수 (kg/10a)	생산량	수입	
				밥쌀용	가공용
2004	1,016	441	4,451	-	193
2005	1,001	504	5,000	-	192
2006	980	490	4,768	22	217
2007	955	493	4,680	34	211
2008	950	466	4,408	47	211
2009	936	520	4,843	194	63
2010	924	534	4,916	80	227
2011	892	483	4,295	98	229
2012	854	496	4,224	124	501

<그림 8-4> 쌀 산지가격 동향(명목)



자료: 통계청. 산지 쌀값조사결과.

한편, 환율상승과 국제곡물가격 급등으로 2008년 들어 물가상승률이 급격히 높아져 2007년 중에는 2%대에 머물던 소비자물가상승률이 3월에는 3.9%, 4월에는 4.1%로 높아졌고 7월에는 5.9%를 기록하여 물가가 가파르게 상승하였다 <그림 8-5 참조>. 이러한 물가상승 추세를 억제하기 위해 3월부터 정부가 적극적으로 시장에 개입하기 시작하였다.

2008년 3월 17일 이명박 대통령은 “생활필수품목 50여개를 집중 관리하라”고 지시하였고 바로 다음날, 기획재정부는 50개 생활필수품을 중점 관리품목으로 선정하였다고 발표하였다. 10일 뒤에는 국무회의에서 ‘서민생활 안정을 위한 생활필수품 점검 및 대응계획’을 의결하여 ‘52개 생활필수품목’의 가격을 집중 관리하게 되었다. 52개 집중관리품목에는 쌀 등 중요 농산물이 포함되고 정부는 쌀 가격 상승을 억제하기 위해 적극적으로 나섰다.

농식품부는 2008년 4월 물가안정을 위해 비축 쌀 5만 톤을 예정보다 앞당겨 방출한다고 발표하면서, 공매가격은 공매 개시일 하루 전 시장가격 수준을 기준으로 결정하여 공개경쟁과정에서 낙찰가격이 높아지지 않도록 하였다.

<그림 8-5> 소비자물가 상승률 추이



자료: 통계청. 물가조사 결과.

정부는, 공공비축미를 앞당겨 공매했음에도 쌀값 상승세가 꺾이지 않을 경우, 농협이 보유하고 있는 5만 톤과 정부보유곡 5만 톤을 추가로 공매하겠다고 덧붙여 가격상승을 견제하려 하였다.

이런 정부의 견제에도 불구하고 가격상승이 멈추지 않자 실제로 6월까지 9만 3,000톤을 매각하였고, 7월에 다시 5만 8,000톤을 판매하였다<표 8-2 참조>. 그러나 쌀 가격은 연초 이후의 상승추세를 이어가 2008년 8월에는 80kg 당 16만 1,484원으로 전년 동월보다 6.8% 상승하였다.

결국 정부의 가격상승 억제 시도가 기대한 만큼의 효과를 나타내지 못하여 2007년산 쌀은 수확기 가격보다 단경기 가격이 7.4%나 높았다<그림 8-3 참조>. 따라서 2007년 수확기에 벼를 많이 매입한 RPC 등 유통업자들은 큰 수익을 얻었으나 수확기에 벼를 판 농가는 큰 손실감을 느끼게 되었고 이것이 2008년산 수확기 가격형성에 큰 영향을 미치게 되었다.

<표 8-2> 정부의 쌀 매입량과 시장판매량

단위: 천톤

양곡연도	매입		매각			
	공공 비축용	시장 격리용	민수용	공공용	가공용	주정용
2004	472	-	238	205	92	29
2005	481	-	57	228	95	131
2006	576	144	160	223	96	171
2007	515	-	180	209	102	203
2008	417	-	215	205	112	146
2009	400	100	56	221	137	89
2010	370	566	62	202	309	202
2011	351	86	733	190	200	156
2012	261	-	366	186	247	153

2.2. 2008년산 쌀가격 급락과 시장격리시책

2008년에는 단수가 2007년보다 11.6%나 많은 520kg를 기록하는 사상 최대 풍작을 이루었고 생산량은 484만 3,000톤으로 늘어났다<표 8-1 참조>. 2007년에 비해 대풍작임에도 불구하고 수확기에는 가격이 하락하지 않아 전년 수확기보다 8.1% 높은 수준을 유지하였다. 이것은 2007년 산 쌀의 계절진폭이 7.4%나 되어 수확기에 벼를 팔지 않은 농가와 벼를 많이 매입한 RPC 등의 수익이 컸으므로 2008년 수확기에는 그만큼 매입수요는 많고 시장공급은 적을 수밖에 없었기 때문이었다. 당시 지역농협의 조합장 선거를 앞두고 농협이 매입가격을 되도록 높이려는 경향이 있었던 것이 산지가격 상승을 더욱 부추겼다.

산지 쌀 가격이 풍작임에도 수확기에는 상승하였으나 2009년 4월부터 급락하기 시작하여 8월까지 5.9%나 하락하였다. 쌀값이 급락하자 2008년과는 반대

로 쌀값 하락이 중요한 정치경제 문제로 제기되었다. 6월에는 전농이 쌀값 대책을 요구하는 서명운동에 돌입하였고 뒤이어 농민연합 등이 쌀값 대책을 강력히 요구하였다.

쌀값 하락을 억제하기 위해 8월 말에 농협중앙회는 10만 톤을 시장에서 긴급 매입하여 보관하는 시장격리조치를 단행하였다. 농협중앙회는 시가에 매입하여 향후 적정한 시점에 판매하되, 그에 따르는 제 비용과 손실은 정부가 부담하는 방식이었다.

그러나 쌀값은 하락세를 멈추지 않고 9월에는 8월보다 3.1%나 하락하여 긴급 시장격리조치가 별다른 효과를 나타내지 못한 것으로 나타났다.

그 결과 2008년산은 2007년산과는 정반대로 수확기 가격보다 다음 해 단경기 가격이 7.2%나 낮은 역계절진폭이 발생하여<그림 8-3>, 이번에는 2008년 수확기에 벼를 많이 매입한 RPC와 도정공장은 물론 수확기에 벼를 팔지 않고 보관하였던 농가가 손실을 보게 되었다. 특히 2008년 수확기에 벼를 많이 매입하였던 RPC 등은 큰 손실을 볼 수밖에 없었고 경영에 상당한 충격을 받았다.

한편, 정치권과 농민단체를 중심으로 중단된 대북 쌀 지원을 재개하라는 요구도 높아졌다. 이낙연, 박지원, 강기갑 등 야당 의원들이 쌀값 안정을 위해 대북지원을 즉각 재개할 것을 요구하였고, 여당인 한나라당 일부 의원들도 이에 가세하였다. 정부도 동조하는 모습을 보였다.

통일부 장관이 8월 27일 열린 국회 외교통일통상위원회 비공개 간담회에서 “북한에 대한 인도적 지원을 시작할 것”이라고 밝혔고, 대통령실 국민통합특별보좌관 겸 민족화해협력범국민협의회 대표상임의장도 9월 3일 서울 세종문화회관에서 열린 민화협 결성 11주년 기념식 기념사를 통해 “북한은 하루빨리 핵을 포기하고 국제사회의 일원으로 당당히 서야 할 것이며, 우리 정부도 심각한 식량난을 겪고 있는 북한 주민들을 위해 쌀과 비료 지원 등 인도적 문제에 대해 보다 유연한 자세를 취하는 것이 필요하다”고 말했다.

농식품부는 농협중앙회가 매입, 격리하고 있는 지난해산 쌀 10만 톤을 대북 지원에 포함시키는 방안을 검토 중인 것으로 전해졌으나 대북지원은 실현되지 못하고 2009년 수확기를 맞았다.

2.3. 2009년산 가격 폭락과 대책

2009년 수확기 들어 상황은 더욱 악화되었다. 통계청은 9.15 작황조사에 의해 2009년 생산 예상량이 468만 2,000톤이 될 것으로 발표하여 생산량이 평년 수준 이상인 것으로 나타났고 쌀값은 하락세를 이어갔다.

정부는 민간의 매입 수요를 늘리기 위해 RPC 등에 대한 벼 매입자급 공급규모를 9,000억 원 수준에서 1조 원으로 늘렸으나 작년산 벼를 수확기에 많이 매입하였던 RPC 등이 큰 손실을 본 상황이어서 민간의 수확기 매입 수요를 늘리는 데는 한계가 있었다.

이에 정부는 수확기 쌀값 안정을 위해 공공비축용 이외에 11만 톤을 농협중앙회를 통해 추가로 매입하기로 했다. 10월 13일 이명박 대통령 주재로 ‘제44회 국무회의’를 열고 이러한 내용의 ‘2009년산 수확기 미곡 매입 대책안’을 의결했다. 정부는 추가 격리한 쌀을 수급상황과 가격동향을 감안해 필요한 경우 농림수산물식품부 장관이 기획재정부 장관과 협의해 시장에 판매하도록 했다.

그러나 11월 실제 단수가 9.15 작황 예측치보다 5% 많고, 사상 최대 풍작이었던 2008년보다도 2.7% 많은 534kg으로 나타나 풍작기록이 2년 연속 갱신되었다<표 8-1 참조>. 예상을 뛰어넘는 풍작으로 시장의 불안감이 더욱 높아지자 정부는 농협중앙회를 통해 23만 톤을 추가로 매입하고 시장 가격이 회복될 때까지 시장에 방출하지 않겠다고 발표하여 시장의 불안감을 잠재우려 노력하였다. 이러한 정부의 노력에도 불구하고 쌀값이 11월에는 10월보다 1.4%, 12월에는 0.5% 더 하락하여 전년 12월보다 무려 12.6%나 낮아졌다<그림 8-4 참조>.

2010년 들어서도 쌀값 하락은 계속되어 5월까지 전년 12월에 비해 6%가 하락하자 정부는 다시 20만 톤을 시장격리하기로 하고, 농협중앙회가 공개경쟁 입찰방식으로 시중으로부터 20만 톤을 매입하였다. 결국 농협중앙회가 매입하여 보관하는 긴급 시장격리 물량이 모두 56만 6,000톤에 이르게 되었다<표 8-2 참조>.

농식품부 관계자는 “쌀 소비가 지난해에 견줘 1인당 2kg, 전체적으로 10만 톤이 감소하더라도 시장 공급물량은 2009년보다 4만 7,000톤 부족하다”며 “이 정도면 쌀값이 충분히 안정을 찾을 수 있다”고 말하여 쌀값 하락 억제에 대한 자신감을 나타냈다.

한편, 농협중앙회는 ‘행사미’라는 이름으로 쌀을 저가로 판매하는 대형 유통 업체에 쌀 특판행사를 중단토록 강력히 요구하고, 이들 업체에 저가미를 공급한 조합에 대해서도 자체적인 제재 방안을 마련키로 하는 등 직접 가격에 개입하려 하였다.

그러나 이러한 정부와 농협중앙회의 노력에도 불구하고 쌀값은 하락세를 이어가 5월에 비해 9월까지 다시 3.2%가 떨어져<그림 8-4>, 시장격리 시책과 농협중앙회의 가격개입 시도는 기대했던 효과를 나타내지 못한 것으로 나타났다.

이와 같이 2009년 수확기 이후 쌀값이 계속 하락한 결과 2010년 단경기 가격이 수확기보다 7.9%나 낮은 역대절진폭이 나타나 전년산 역대절진폭 7.2%를 뛰어 넘었다<그림 8-3>. 2009년에 이어 2010년에도 수확기에 벼를 많이 매입한 RPC 등은 큰 손실을 감수할 수밖에 없어 2년 연속 경영에 타격을 입게 되었다.

정부는 가격하락을 억제하기 위해 공공비축 매입량을 늘리고 농협중앙회는 2년 연속 시장격리를 하였을 뿐만 아니라 시장 방출량은 대폭 줄였으므로 재고가 증가할 수밖에 없었다.

2009년산 중 정부 및 농협중앙회가 매입한 양은 50만 톤이었으나 이중 군관수 등 공공용으로 22만을 공급하고 시장에는 3만 톤을 판매하는데 그쳤으므로 국내산 재고가 2008년의 59만 톤에서 2009년에는 85만 톤으로 늘어나 국내산 만으로도 비축목표 72만 톤을 넘어섰다<표 8-3 참조>. 밥쌀용으로 수입한 MMA 쌀도 판매가 여의치 않아 4만 톤이 재고로 남았고, 가공용 MMA 재고도 7만 톤이 되어 정부의 재고 부담이 크게 늘어났다.

2010년 들어 재고문제는 더욱 심각해졌다. 쌀 가격 하락을 억제하기 위해 2010년산 중 정부와 농협중앙회가 무려 94만 톤을 매입하였으나 시장 판매량은 4만 톤에 그쳤다<표 8-2 참조>. 공공용으로는 20여만 톤 이상 공급할 수 없

으므로 재고가 70만 톤이나 더 늘어나 국내산 재고만 125만 톤을 넘어설 수밖에 없는 상황이었다. 국내산뿐만 아니라 수입쌀 판매가 2010년에도 부진하여 밥쌀용 재고가 7만 톤으로 늘어나고 가공용은 11만 톤을 넘어서게 되어 과잉재고 처리 문제가 최대 현안으로 등장하였다.

<표 8-3> 정부 쌀 재고 동향

단위: 천 톤

양곡연도	국내산		수입쌀	
	공공비축용	시장격리용	밥쌀용	가공용
2004	154	-	-	297
2005	380	-	-	295
2006	493	102	-	227
2007	457	92	-	140
2008	512	75	-	94
2009	697	151	39	68
2010	636	616	69	113
2011	484	212	44	167
2012	313	84	26	421

3. 과잉재고 처리와 생산조정시책

3.1. 과잉재고 처분

3.1.1. 가공용 가격인하의 딜레마

과잉재고를 처리하기 위해 대북지원을 재개하라는 주장은 물론 가공용으로 처리하자는 주장이 자연스럽게 유력한 대안으로 떠올랐다.

이명박 대통령은 2008년 8월에 쌀국수 제조업체인 (주)한스코리아에서 제25차 비상경제대책회의를 갖기에 앞서, 이 업체에서 만든 즉석 쌀국수로 참석자들과 아침식사를 하고 “쌀국수와 쌀막걸리·쌀견빵 등 우리 쌀로 만든 쌀 가공식품은 우리 체질에 맞는 건강식”이라면서 “쌀을 2~3년 보관하는 것보다 남은 쌀은 저렴하게 쌀 가공업체에 공급하자”고 하였다. 그렇게 하면 “정부는 쌀 재고 보관비용을 줄일 수 있고, 쌀 제품 생산기업은 적은 비용으로 양질의 쌀을 확보해 쌀 제품의 단가를 낮출 수 있을 것”이라고 강조한 바 있었다.

이명박 대통령은 쌀 재고문제가 점점 심각해지는 상황에서 2010년 2월에 다시 “정부가 쌀을 싸게 공급하는 방법을 찾아봐야 한다”면서 “그게 소비를 촉진하는 길”이라고 하였다. “옛날에는 비가 오면 농사가 되고 비가 안 오면 농사가 안됐기 때문에 보관을 많이 해야 했다”면서 “그러나 지금은 그런 것은 없다. 천수답 시대와 똑같은 생각으로 정책을 해서는 안 된다”며 가공용 저가 공급을 지시하였다.

농림수산물식품부는 이미 2005년산 쌀을 정상가격인 kg 당 1,800원은 물론 밀가루가격인 kg 당 900원보다도 싼 768원으로 공급하고 있었다. 그러나 수입쌀은 가공용으로 kg 당 613원 내지 705원에 공급되고 있었으므로 국내산 묵은 쌀은 가공용으로 경쟁력이 없었던 것이다. 그렇다고 국내산을 더 싼 값으로 가공업체에 공급하면 가공용 MMA 쌀과 경합하여 수입쌀의 재고가 늘어날 수밖에 없는 딜레마에 빠지게 되었다.

3.1.2. 재고 특별처분의 좌절과 국내산 총재고 125만 톤

재고 쌀을 가공용으로 활용하는데 한계가 있음을 인식하고 대북지원은 물론 사료용, 해외원조 등이 대안으로 제안되었다.

먼저, 방대한 70만 톤이 넘는 시장격리용 쌀을 재고로 보유하고 있던 농협중앙회가 2010년 7월 묵은 쌀을 사료용으로 처분하자고 제안하였고, 정부도 사료

용 처분을 적극적으로 검토하였다. 쌀 10만 톤 보관비용이 연간 300억 원을 넘을 뿐만 아니라 고미화 될수록 가공용으로도 가치가 떨어져 조기에 사료용으로 처분하는 것이 더 비싼 가격에 처분할 수 있다고 판단하였다.

쌀을 사료용으로 처분하자는 의견은 재고가 많았던 2002년에도 있었지만 쌀을 사료로 처분하는 것에 대한 정서적 거부감으로 실현되지 못하였고, 이번에도 똑같은 반대에 부딪혔다.

예를 들면 민주당은 “농민들이 땀흘려 짓고 국가예산으로 수매한 쌀을 사료용으로 방출한다는 것은 참으로 어이가 없는 일”이라고 비판하였고, 많은 사람들이 정서적 거부감을 나타냈다. 민주당 등은 “굶어 죽어 가고 있는 북한 동포들에게 인도적인 지원을 즉각 재개해야 한다”고 주장하였으나 이번에도 ‘비핵 개방 3000’이란 원칙을 고수하는 한 대북지원이 실현되기를 기대하기 어려웠다.

대북지원이 어렵다고 보고 식량이 부족한 개도국에 대한 원조용으로 처분하자는 대안이 제시되어 정부에서도 가능성을 적극 검토하였다. 그러나 우리나라가 쌀을 원조용으로 사용하는 것은 국제규범상 문제가 많은 것으로 밝혀졌다.

국제규범은 식량을 원조하려면 먼저 수혜국에 대해 해당 농산물을 수출하고 있는 국가 및 이해관계국과 원조물량, 금액, 거래조건 등을 협의하여 FAO에 통보하고 다자검증 과정을 거쳐야 한다고 규정하고 있었다. 국제적 기구(WFP 등)를 통해 시행되는 원조, 비상시의 긴급원조, 소규모 원조(쌀 1,000톤 이하), 민간 자선단체(적십자 등)를 통해 시행되는 원조 등에 한해서만 사전 검증 없이 가능하다는 지적에 따라 해외원조 대안 역시 실현되지 못하였다.

결국 사료용 처분도, 대북지원도, 해외원조도 실현되지 못하자 2010년 9월 신임 유정복장관은 kg당 768원에 판매하던 2005년산 11만 톤부터 가공용으로 280원에 판매하는 가격인하 조치를 단행하고, 동시에 주정용으로는 타피오카 가격에 맞추어 229원에 공급하는 조치를 취하였다. 그 결과 가공용으로 15만 톤, 주정용으로 15만 톤을 처분하였지만 재고는 125만 톤으로 증가하여<표 8-3 참조>, 가격 인하로도 재고문제를 해결하는데 한계가 있음을 드러냈다.

3.1.3. 쌀가공산업 육성

국내산 재고처리도 문제였지만 수입쌀도 재고도 18만 톤에 이르고 앞으로 더욱 늘어날 우려가 있었다. 1995년 이후 MMA 쌀 수입량이 지속적으로 증가하여 가공용으로 소비해야 하는 양이 2008년에는 22만 톤에 이르고 2014년 이후에는 29만 톤이 될 예정이었다. 그러나 가공용 소비가 그만큼 늘어나지 않자 2006년부터 수입쌀을 수입가격보다 낮은 가격에 주정용으로 공급하기로 하고 2006년에 17만 톤, 2007년에 20만 톤, 2008년에 15만 톤을 주정용으로 처분하였다<표 8-4 참조>. 그러나 주정용으로 처분하면 판매가격이 수입가격보다 낮아 재정손실은 늘어나지 않을 수 없는데 국내산 재고가 가공용으로 저가에 공급될수록 주정용으로 처분되는 수입쌀은 늘어날 수밖에 없었다.

이에 정부는 2008년 11월 쌀가공산업을 육성하여 가공용 소비를 22만 톤에서 44만 톤으로 확대한다는 계획을 입안하고, 2009년에는 쌀가공산업 업체당 4억 원 이내에서 모두 100억 원을 연리 3%의 금리로 지원하였다. 2009년부터 쌀값이 급락하고 재고가 증가하는 가운데 이명박 대통령이 2008년과 2009년 연이어 쌀가공식품 소비확대를 강조하자 쌀가공산업 육성에 대한 정책적 노력이 강화되었다.

<표 8-4> 정부의 가공용 및 주정용 쌀 공급량

양곡연도	가공용		주정용	
	국내산	수입	국내산	수입
2004	1	91	20	9
2005	1	94	32	99
2006	-	96	3	168
2007	1	101	5	198
2008	1	111	-	146
2009	3	134	1	88
2010	88	157	157	45
2011	80	120	66	90
2012	58	101	7	146

2010년에는 쌀가공산업 지원금 규모가 600억 원으로 확대되고 업체당 지원 한도도 10억 원으로 증액되었다. 동시에 앞 절에 설명한 바와 같이 2009년부터 과잉재고 처리를 위하여 정부가 고미를 중심으로 가공용 공급가격을 계속 인하하였으므로 미미하던 국내산 가공용 공급량이 2010년에는 15만 톤으로 늘어나고 2012년에도 비슷한 양을 소비하였다.

2010년 11월에는 유선호 의원이 쌀 가공산업육성법을 제안하기로 하고 공청회를 개최하여 입법화 의지를 나타냈다. 농림축산식품부도 “그동안 정부의 쌀 대책은 매년 재고량에 대해 단기적인 재고처분 위주였을 뿐, 쌀 가공산업의 육성이나 가공식품의 홍보와 같은 장기적인 대책은 미흡했다”면서 “쌀의 새로운 수요 개발과 쌀을 이용한 가공품의 품질 향상 등을 법률적으로 뒷받침할 수 있는 법안이 필요하다”고 적극 동조하였다.

드디어 2011년 11월 “쌀가공산업육성 및 쌀 이용촉진에 관한 법률”이 제정되어 정부는 5년마다 쌀가공산업 육성에 관한 기본계획을 수립하고, 이에 따라 가공용 쌀 공급에 관한 계획을 수립하여 추진하도록 규정하였다(부록). 또한 정부가 가공용 쌀 재배농가와 쌀가공산업체에 대한 지원은 물론 쌀가공품의 유통과 수출, 기술개발 등을 지원할 수 있도록 하였다.

<해설자료>

쌀가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진에 관한 법률

법률 제12055호 일부개정 2013. 8. 13.

제1장 총칙

제1조 (목적)

이 법은 쌀의 새로운 수요 개발과 쌀을 이용한 가공품의 품질향상 등 쌀가공

산업의 육성 및 쌀 이용 촉진에 필요한 사항을 정하여 쌀 가격의 안정과 쌀 가공산업의 경쟁력을 제고하고 쌀 생산 농가의 소득증대와 국가경제 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 신구조문

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. [개정 2013. 8. 13.]

1. “쌀가공품”이란 쌀(벼·현미와 그 도정과정에서 발생한 부산물을 포함한다)을 원료 또는 재료로 하여 가공한 식품 또는 제품을 말한다.
2. “쌀가공업”이란 쌀가공품을 제조하는 사업을 말한다.
3. “쌀가공업자”란 쌀가공업을 영위하는 자를 말한다.
4. “쌀가공산업”이란 쌀가공품을 제조, 포장, 보관, 수송 또는 판매하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.
5. “쌀가공사업자”란 쌀가공산업을 영위하는 자를 말한다.

제3조 (국가 및 지방자치단체의 책무)

국가와 지방자치단체는 쌀 이용을 촉진하고 쌀가공산업과 농업 간의 연계를 강화하며 쌀가공산업의 건전한 발전을 도모하는 데 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

제4조 (다른 법률과의 관계)

쌀가공산업의 육성 및 쌀 이용 촉진에 관하여는 다른 법률에서 따로 정하는 경우를 제외하고는 이 법에 따른다.

제2장 쌀가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진 기반조성

제5조 (기본계획의 수립)

- ① 농림축산식품부장관은 쌀가공산업의 육성과 쌀 이용의 촉진을 위하여 5년마다 쌀가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]
- ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 쌀가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진에 관한 기본목표 및 추진방향
 2. 쌀가공산업 관련 기술의 개발 및 보급에 관한 사항
 3. 가공용 쌀의 안정적 수급에 관한 사항
 4. 쌀가공산업 전문인력 육성에 관한 사항
 5. 쌀가공산업과 농업 간의 연계강화에 관한 사항
 6. 쌀 및 쌀가공품의 소비촉진과 유통지원에 관한 사항
 7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ③ 농림축산식품부장관은 기본계획을 수립하거나 변경하려는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]
- ④ 농림축산식품부장관은 제1항에 따른 기본계획을 「식품산업진흥법」 제5조에 따른 식품산업진흥심의회회의 심의를 거쳐 확정한다. 이 경우 농림축산식품부장관은 확정된 기본계획을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]
- ⑤ 농림축산식품부장관은 기본계획의 수립을 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장에게 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 특별한 사정이 없는 한 자료 제출에 협조하여야 한다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]

⑥ 농림축산식품부장관은 기본계획에 따라 연차별 시행계획을 수립·시행하여야 한다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]

제6조 (경영개선 지원)

- ① 농림축산식품부장관은 쌀가공사업자에 대하여 원료조달, 시설개선, 판로 개척 또는 컨설팅 등 경영개선 지원시책을 추진할 수 있다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]
- ② 제1항에 따른 지원대상 및 지원내용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조 (농업과의 연계강화)

농림축산식품부장관은 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조에 따른 농업인 또는 생산자단체(이하 “생산자단체 등”이라 한다)와 쌀가공사업자가 쌀가공품 생산에 필요한 쌀에 대한 공동구매, 계약재배 등 농업과의 연계강화 사업을 추진할 경우 필요한 지원을 할 수 있다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]

제8조 (가공용쌀의 안정적 공급 등)

- ① 농림축산식품부장관은 쌀가공품의 원료로 사용되는 쌀(이하 이 조에서 “가공용쌀”이라 한다)의 안정적인 공급과 소비촉진을 위한 수급계획을 수립·추진하여야 한다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]
- ② 농림축산식품부장관은 가공용쌀의 안정적 공급을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 가공용쌀 재배단지(이하 이 조에서 “재배단지”라 한다)를 지정할 수 있다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]

- ③ 제2항에 따른 재배단지로 지정을 받으려는 생산자단체등은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지정을 신청하여야 한다.
- ④ 농림축산식품부장관은 재배단지가 제6항에 따른 지정요건에 미달할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지정을 해제할 수 있다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]
- ⑤ 농림축산식품부장관은 재배단지에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]
- ⑥ 재배단지의 규모, 수확 후 관리시설 구비 등 지정요건과 신청 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조 (쌀가공품 생산 지원 등)

- ① 농림축산식품부장관은 쌀가공품의 생산확대와 품질향상을 위하여 쌀가공업자에 대하여 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]
- ② 농림축산식품부장관은 쌀가공품 품질향상을 위하여 「양곡관리법」 제2조제2호에 따른 정부관리양곡을 쌀가공업자에게 가공용으로 공급하는 경우 가공 적합성을 고려하여 공급하도록 노력하여야 한다. [개정 2013.3.23 제11690호(정부조직법)]
- ③ 제1항에 따른 지원의 기준, 대상 및 내용과 제2항에 따른 가공 적합성 및 공급기준 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]

제10조 (연구개발 및 시험사업의 추진)

- ① 농림축산식품부장관은 쌀가공산업의 육성과 쌀 이용 촉진을 위하여 다음

각 호의 연구개발 및 시험사업(이하 이 조에서 “연구개발사업”이라 한다)을 추진하여야 한다. [개정 2013. 3. 23. 제1169호(정부조직법)]

1. 가공용 쌀에 대한 용도별 품종 개발
 2. 쌀가공품의 품질향상·제조기술 및 제조기기의 개발
 3. 쌀가공품의 포장 및 저장 등의 기초기술 개발
 4. 쌀을 이용한 신소재 개발
- ② 농림축산식품부장관은 제1항에 따른 연구개발사업을 전문연구기관 등에 의뢰할 수 있으며, 연구개발사업의 산업화를 촉진하기 위하여 필요한 시책을 추진할 수 있다. [개정 2013. 3. 23. 제1169호(정부조직법)]
- ③ 농림축산식품부장관은 연구개발사업을 추진하는 자 및 연구개발사업을 산업화하고자 하는 자에 대하여 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다. [개정 2013. 3. 23. 제1169호(정부조직법)]

제11조~15조 삭제 [2013. 8. 13]

제16조 (통계조사)

- ① 농림축산식품부장관은 쌀가공산업의 육성과 쌀 이용 촉진에 필요한 정책을 효율적으로 수립하고 쌀의 원활한 수급을 위하여 쌀가공품과 관련된 생산·유통·소비 등에 관한 통계조사를 실시할 수 있다. [개정 2013. 3. 23. 제1169호(정부조직법)]
- ② 농림축산식품부장관이 통계조사에 필요하다고 인정하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 공공기관의 장, 관련 산업을 영위하는 자(이하 이 조에서 “중앙행정기관의 장 등”이라 한다)에게 필요한 자료 및 정보의 제공을 요청할 수 있다. [개정 2013. 3. 23. 제1169호(정부조직법)]
- ③ 제2항에 따라 자료 및 정보의 제공을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 등은 특별한 사정이 없는 한 이에 협조하여야 한다.

- ④ 제1항에 따른 통계조사의 대상·방법·시기 및 내용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조 (쌀가공산업의 집적 활성화)

- ① 농림축산식품부장관은 쌀가공산업과 농업 등 관련 산업의 집적과 상호연계를 통한 상승효과를 도모하기 위하여 쌀가공산업단지를 조성하는 등의 쌀가공산업의 집적 활성화를 위하여 노력하여야 한다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]
- ② 제1항에 따른 쌀가공산업의 집적 활성화에 필요한 쌀가공산업단지의 조성 등에 관한 사항은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」과 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 절차를 준용한다.

제18조 (교육훈련 등)

- ① 국가 또는 지방자치단체는 쌀 이용의 촉진 및 쌀가공산업의 활성화를 위하여 소비자 또는 관련 종사자에 대한 교육훈련을 직접 또는 위탁하여 실시할 수 있다.
- ② 국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따른 교육훈련을 위하여 적절한 시설과 인력 등을 갖춘 기관 또는 단체를 교육훈련기관으로 지정할 수 있다.
- ③ 제1항에 따른 교육훈련을 위탁하여 실시할 때에는 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있다.
- ④ 제2항에 따른 교육훈련기관의 지정·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조 (전문인력 양성)

- ① 농림축산식품부장관은 쌀가공산업의 활성화를 위하여 전문인력을 양성하는 데 노력하여야 한다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]
- ② 농림축산식품부장관은 제1항에 따른 전문인력 양성을 위하여 대학·연구소 등 적절한 시설과 인력을 갖춘 기관을 전문인력 양성기관으로 지정할 수 있다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]
- ③ 농림축산식품부장관은 제2항에 따라 지정된 전문인력 양성기관에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 그 양성에 필요한 경비를 지원할 수 있다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]
- ④ 제2항에 따른 전문인력 양성기관의 지정 기준 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제20조 (홍보전시관 등 설치·운영의 지원)

국가 또는 지방자치단체는 쌀 이용 촉진 및 쌀가공산업의 활성화를 위하여 쌀가공품 홍보전시관 또는 쌀 문화 체험관을 설치·운영하는 자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있다.

제21조 (유통센터 등의 지원)

국가 또는 지방자치단체는 쌀가공품의 포장·규격출하 및 홍보·판매 등을 촉진하기 위하여 유통센터 또는 전문판매점을 설치·운영하는 자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있다.

제22조 (품평회 개최)

- ① 농림축산식품부장관은 쌀가공품의 품질향상 및 경쟁력을 촉진하고, 쌀가공품의 대표브랜드를 선정·육성하기 위하여 쌀가공품 품평회를 개최할 수

있다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]

- ② 제1항에 따른 품평회 개최·운영 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]

제23조 (세계화 촉진 등)

- ① 국가 또는 지방자치단체는 쌀가공산업의 육성, 쌀가공품의 수출 경쟁력 제고 및 해외시장 진출 활성화를 위하여 제22조에 따라 선정된 쌀가공품의 대표브랜드를 홍보하거나 해외시장을 개척하는 자 또는 단체에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다.
- ② 농림축산식품부장관은 쌀가공품의 품질향상과 국제교역을 촉진하기 위하여 쌀가공품의 국제규격화를 추진하여야 한다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]

제24조 (우수 쌀 이용 촉진)

- ① 농림축산식품부장관은 고품질 쌀가공품의 안정적 공급을 확대하기 위하여 쌀가공업자에게 품질이 우수하고 안전한 다음 각 호의 쌀의 이용을 촉진하도록 하는 시책을 수립하여 추진할 수 있다. [개정 2012. 6. 1. 제11459호(친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률), 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)] [시행일 2013. 6. 2]
 1. 「농수산물 품질관리법」 제6조제2항에 따라 농산물우수관리인증을 받은 제품
 2. 「농수산물 품질관리법」 제32조에 따라 지리적표시의 등록을 받은 제품
 3. 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」 제19조제1항에 따라 유기식품등 인증을 받은 제품 및 제34조 제1항에 따라 무농약 농수산물 등 인증을 받은 제품

4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 국가인증제도에 따라 인증을 받은 제품
- ② 제1항에 따른 우수 쌀 이용 촉진을 위한 시책의 지원대상과 기준·절차·방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제3장 보칙

제25조 (감독)

- ① 농림축산식품부장관은 쌀가공품의 품질향상 및 유통질서 확립을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 쌀가공사업자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 사항의 보고 또는 자료제출을 명하거나 관계 공무원에게 해당 사업장 등에 출입하여 장부 등의 관계 서류, 시설 및 쌀가공품 등을 조사하게 할 수 있다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]
- ② 제1항에 따른 조사를 하는 경우에는 조사일 7일 전까지 조사일시, 조사이유 및 조사내용 등의 조사계획을 조사 대상자에게 알려야 한다. 다만, 긴급히 조사하여야 하거나 사전통지를 하면 증거인멸 등으로 조사목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ③ 제1항에 따라 조사를 하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

제26조 (자료제출)

농림축산식품부장관은 쌀가공업자에 대하여 이 법에 따른 자금지원과 사후관리를 위하여 필요한 경우에는 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]

제27조 삭제 [2013. 8. 13.]

제28조 (권한의 위임·위탁)

- ① 농림축산식품부장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 농촌진흥청장, 소속 기관의 장, 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사에게 위임할 수 있다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]
- ② 농림축산식품부장관은 이 법에 따른 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 생산자단체나 관련 법인 또는 단체에 위탁할 수 있다. [개정 2013. 3. 23. 제11690호(정부조직법)]

제4장 삭제 [2013. 8. 13]

부 칙[2011. 11. 22. 제11098호]

제1조 (시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조 (「농수산물 품질관리법」의 시행일에 관한 경과조치) 제24조 제1항 제1호의 개정규정 중 “「농수산물 품질관리법」 제6조 제2항”은 2012년 7월 21일까지는 “「농산물품질관리법」 제5조 제2항”으로 보고, 같은 항 제2호의 개정규정 중 “「농수산물 품질관리법」 제32조”는 2012년 7월 21일까지는 “「농산물품질관리법」 제8조”로 본다.

부 칙 [2012 .6. 1. 제11459호(친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률)]

제1조 (시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다. <단서 생략>

제2조부터 제5조까지 생략

제6조(다른 법률의 개정) ①부터 ⑧까지 생략

⑨ 쌀가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제24조 제1항 제3호를 다음과 같이 한다.

3. 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」 제19조 제1항에 따라 유기식품등 인증을 받은 제품 및 제34조제1항에 따라 무농약농수산물등 인증을 받은 제품

부 칙[2013. 8. 13. 제12055호]

제1조 (시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제2조 (행정처분에 관한 경과조치) 이 법 시행 전의 위반행위에 대한 행정처분은 종전의 규정에 따른다.

제3조 (벌칙 등에 관한 경과조치) 이 법 시행 전의 행위에 대하여 벌칙과 과태료를 적용할 때에는 종전의 규정에 따른다.

3.2. 생산조정 정책의 추진과 폐지

3.2.1. 쌀 생산감축을 위한 논의

쌀 생산은 증가하고 소비는 감소하여 과잉재고가 불가피하다는 인식이 확산되면서 2009년부터 생산을 감축시키기 위한 방안이 논의되기 시작하였다. 생산조정, 총체벼 재배, 정부의 농지 매입 비축 등이 주장되었으나, 그 가운데 생산조정을 통해 생산을 줄여야 한다는 주장이 힘을 얻기 시작하였다.

농협경제연구소가 2009년 10월 “앞으로 쌀 생산량이 평년작만 유지하더라도 추가 재고가 발생한다”면서 “식량안보나 통일 등을 대비해 쌀 생산능력은 보유하되 생산량은 소비수준에 맞춰 조정할 필요가 있다”는 보고서를 발표하였고, 정치권에서도 연이어 생산조정제 도입을 주장하였다. 조진래, 여상규, 황영철, 김우남 의원 등이 논에 쌀 대신 다른 작물을 심거나 휴경할 경우 정부가 소득 감소분의 일부를 보전해 주는 생산조정제 도입을 제안했다. 이와 함께 농

민단체도 1970~1980년대부터 생산조정제를 실시하고 있는 미국·일본·대만의 예를 들면서 “장기적인 쌀 수급 안정을 위해서는 대북 쌀 지원과 함께 생산조정제가 꼭 필요하다”고 주장하였다.

이에 대해 정부는 현재 쌀 공급량 가운데 소비되고 남은 물량이 연간 16만 톤 가량인데 가공식품 활성화를 통해 쌀 소비를 늘릴 경우 2012년부터는 수급을 맞출 수 있다고 주장하였다. 생산조정제로 발생하는 휴경지는 관리 소홀로 병해충을 확산시키고 논을 황폐화 시킬 우려가 있고, 전작은 대체작목의 과잉 생산을 불러오는 부작용이 있을 뿐만 아니라 막대한 예산 조달도 쉽지 않다고 판단하였다. 학계에서도 2003~2005년 시범사업으로 추진했던 쌀 생산조정제를 실패한 정책으로 지적하며 반대 의견을 내는 학자가 적지 않았다. 이들은 일본, 미국 등 선진국도 생산조정을 통해 수급을 조정하려는 시도를 오랜 동안 시도하였으나 기대했던 효과는 나타나지 않고 재정부담 등 부작용만 나타났다고 주장하였다. 특히 “쌀 생산을 장려하는 직불제에 막대한 예산을 투입하는 상황에서 정책방향이 반대인 생산조정제를 도입한다는 건 모순”이라며 “두 제도가 동시에 운용될 경우 상충된 제도에 소득을 이중으로 보전하는 결과를 초래하게 된다”고 주장했다.

그러나 2010년 들어 재고문제가 더욱 심각해지자 논에 벼 이외의 타작물을 재배하면 10a당 300만 원을 지급하는 ‘논이용 다양화 시범사업’을 실시하였고, 2010년 벼 재배면적 중 4만 ha를 수확기 전에 베어내어 사료로 사용하는 총체 벼 생산 방안까지 검토하는 등 과잉생산 방지를 위한 모든 대안을 검토하였다.

한편, 생산조정을 위해 정부가 보조금을 주더라도 벼 재배와의 소득격차로 실효를 거두기 어렵다는 판단에 따라 정부가 논을 매입하여 수급상황에 따라 필요한 작물을 생산하게 하자는 농지비축사업도 제안되어 2015년까지 3만 ha를 농지은행이 매입하는 안이 검토되었다. 그러나 “농지매입사업에 대한 연구가 전무한 상황에서 정부가 조급하게 이 사업을 시행할 경우 돌이킬 수 없는 오류를 범할 수 있다”며 “정부가 농지에 대한 소유권을 갖는 것은 매우 조심스럽게 결정할 사안”이라는 신중론이 대세를 이루었다.

3.2.2. 논소득기반다양화사업의 시행과 폐지

결국 정부는 2011년부터 3년간 ‘논 소득기반 다양화사업’으로 벼 재배면적을 연간 4만 ha 감축하기로 하였다. 즉, 벼 대신 다른 작물을 재배하면 1ha당 300만 원의 보조금을 지원하며, 고정직불금은 그대로 ha 당 70만원이 지급되지만 쌀 변동직불금 지급 대상에서는 제외하기로 하였다.

콩·옥수수·조사료와 같은 1년생 작물은 물론 인삼이나 과수 등 다년생 식물도 대상이 되나, 다년생작물은 비진흥지역 위주로 허용되며 1년차에만 보조금을 지급하기로 하였다. 다만, 타 작물이 특정 품목으로 편중될 경우 과잉생산을 유발할 수 있다고 판단하여 작물별 지원면적을 제한하였다. 전체 사업면적 4만 ha를 1년생 작물 2만 5,000ha(62.5%), 조사료 1만ha(25%), 다년생 작물 5,000ha(12.5%)로 제한하고, 타작물 재배 신청면적이 1년 전 재배면적의 10%를 넘는 품목은 작목 전환을 유도하여 과잉생산을 방지하기로 하였다. 이것은 2002년에 생산조정을 실시하였을 때 콩이 과잉 생산되어 가격이 폭락하는 등의 부작용이 있었기 때문이었다.

다만 조사료는 다른 작물에 비해 소득은 낮지만 과잉생산 우려가 없을뿐더러 수입대체 효과도 높다고 판단하여 조사료를 선택한 농가와 경영체에 다양한 인센티브를 제공하였다. 우선, 조사료 재배 농가에 종자대금의 30%를 지원하고 농협이나 영농조합 등의 경영체에는 사일리지 제조비로 톤당 3만 원(보조 90%, 자부담 10%)을 보조하였다. 또한 기계장비 구입비로 1억 5,000만 원(보조 50%, 용자 30%, 자부담 20%)씩 지원하였다.

사업에 참여하기를 희망하는 농지 소유자 혹은 경작자가 ‘농지 소재지’ 읍·면·동 주민센터에서 2월 21일까지 신청하면 8~10월 두 차례에 걸쳐 타작물 재배 유무를 확인하여 이상이 없는 농가에게 12월에 보조금을 지급하였다. 이 제도에 의해 2011년에 3만 7,000ha가 타작물을 재배하였고, 1,110억 원의 보조금이 지급되었다.

그러나 2010년 이후의 흉작으로 이 제도가 시행되기 시작한 2011년에 이미

재고가 바닥나며 2012년에는 사업면적이 7,500ha로 줄어들고 2013년에는 사실상 폐지되어 단명으로 끝난 정책이 되었다.

4. 쌀값 안정대책의 재추진

4.1. 다시 찾아온 흉작과 가격상승

과잉재고를 주정용으로 처분하고 다음 해부터 논이용다양화 사업으로 벼 재배면적을 4만 ha 감축하는 정책이 추진될 예정인 가운데, 2010년 논벼 재배면적이 전년보다 3.4%나 감소한 88만 7,000ha로 나타나 처음으로 90만 ha이하로 줄어들었다. 단수는 2009년산보다 10%나 감소한 483kg으로 평년수준에 못 미쳐, 생산량은 429만 5,000톤으로 1980년 이후 최저 수준을 기록하였다<표 8-1 참조>. 그러나 가격하락 억제와 재고감축에 몰두하여온 정부는 35만 톤을 공공비축용으로 매입하고, 쌀값 하락을 우려하여 농협중앙회로 하여금 8만 6,000톤을 시장격리용으로 매입하게 하였다.

그러나 정부의 우려와는 반대로 쌀값은 2010년 11월부터 상승세로 돌아서 2011년 3월에는 전년 10월보다 8.7% 상승한 80kg 당 14만 8,848원이 되었다 <그림 8-4 참조>.

한편, 물가상승률이 2010년에는 2% 초반에 머물렀으나 2010년 9월부터 3% 후반으로 높아지고 2011년 3월부터는 4%, 7월에는 4% 후반으로 치솟아<그림 8-5 참조> 물가안정이 경제정책의 최우선순위로 떠올랐고, 정부는 다시 쌀값 상승억제에 총력을 기울이게 된다.

4.2. 쌀값 상승억제 시책

4.2.1. 2011년의 쌀값 상승억제 시책

먼저 정부는 물가안정을 위해 산물벼 형태로 매입한 공공비축용 쌀 5만 톤을 예년보다 훨씬 이른 2011년 3월에 산지 가공·유통업체에 판매한데 이어 7월까지 모두 16만 톤을 2010년산 중심으로 시장에 매각하였다. 2010년산이 모두 소진되자 공공용으로 공급하려던 2010년산 중 3만 톤을 시판용으로 돌려 시중에 공급하기까지 하였다.

정부의 물량 공세에도 불구하고 쌀값이 3월부터 7월까지 3.7% 상승하여 80kg 당 15만 4,372원이 되자, 농협중앙회가 시장격리용으로 매입하여 보유하고 있던 2009년산 재고미를 2010년산의 반값으로 모두 48만 9,000톤을 방출하였다.

동시에 정부 보유 쌀의 판매를 원활히 하기 위하여 도정업체로 제한되어 있던 정부양곡 입찰자격을 모든 개인과 법인으로 확대하여 입찰자격 제한을 사실상 폐지하는 파격적 조치를 단행하였다.

이렇게 저가에 판매된 2009년산 쌀은 인터넷을 통해 활발히 거래되고, 2009년산과 2010년산을 혼합하는 혼합미가 등장하여 2010년산 쌀에 비해 아주 낮은 값에 팔렸다.

정부는 2009년산 판매촉진을 위해 대형 유통업체에 소비자들이 2009년산 구곡을 쉽게 구입할 수 있도록 2009년산 쌀을 진열·판매해 달라고 요청하였고, “2009년산과 2010년산 혼합쌀을 맛보세요” “2010년산 단일 쌀에 비해 맛에는 뒤지지 않습니다”, “2009년산 쌀은 2010년산에 비해 잘 여물었습니다” 등의 홍보유인물이 배포되기도 하였다.

이러한 전방위 쌀값 상승억제 노력으로 7월 이후 쌀값 상승세가 멈추었으나

2011년 9월 가격은 전년 동월보다 18.2%나 높아 정부의 시장개입이 큰 효과를 나타내지 못했음이 드러났다.

한편, 2011년 단경기 가격이 전년 수확기 가격에 비해 11.5% 상승하여 계절진폭이 사상 최고 수준을 기록하자, 이것이 그해 수확기 매입수요는 늘리고 시장공급은 줄이는 효과를 나타내 2011년 수확기 가격을 끌어올리는 요인이 되었다.

쌀값 상승을 억제하기 위해 정부가 시장판매량을 대폭 늘렸지만 2011년도 말 공공비축용 재고가 48만 톤, 시장격리용 재고가 21만 톤으로 국내산 총재고는 70만 톤 수준을 유지하였다. 그러나 2008년에 이전에 시장격리하였던 고미가 33만 톤이어서 밥쌀로서의 가치가 낮은 것이 47%를 차지하고 있었다.

4.2.2. 2012년의 쌀값 상승억제를 위한 노력

2011년산 쌀 단수는 496kg으로 평년작은 되었으나 재배면적이 4%나 감소하여 생산량은 2010년보다 1.7% 감소한 422만 4,000톤에 머물렀다. 정부의 공공비축용 매입량은 평년보다 훨씬 적은 26만 톤에 지나지 않았으나 2010년산 계절진폭이 11.5%나 되었으므로 수확기 매입수요가 증가하여 2011년 12월 가격은 전년 동기보다 20.8% 상승하였다.

2012년 1월 5일 기획재정부·농림수산식품부 등 관계부처 합동으로 비상경제대책회의를 열어 ‘생활물가 안정방안’을 발표하고, 쌀값을 안정시키기 위해 이례적으로 1월 중에 2009년산 20만 톤을 판매하기로 하였다. 또한 다음해 수입 예정이던 밥쌀용을 앞당겨 4월까지 수입하기로 하였다. 2월 이후에도 쌀값 불안이 지속되면 2009년산 재고 잔량 13만 톤을 추가 방출하고, 수입 밥쌀 방출 가격도 내리기로 했다.

실제로 6월까지 국내산이 26만 3,000톤, 밥쌀용 수입쌀이 14만 3,000톤 등 모두 31만 톤이 시장에 공급되었다. 이런 전방위 노력으로 쌀값은 2012년 들어 약세를 보여 수확기까지 더 이상 상승하지 않았으나 국내산 정부재고는 39만 7,000톤에 불과할 만큼 감소하였고, 밥쌀용으로 가치가 있는 2011년산은 9만

8,000톤에 지나지 않았다.

재고가 목표량의 반수준인 40만 톤에 지나지 않은 가운데 2012년 단수는 2011년보다 더 떨어져 473kg으로 대홍작을 기록하였고 생산량은 간신히 400만 톤을 넘었다. 홍작임에도 일단 2012년 수확기에 공공비축용으로 36만 3,000톤을 매입하였으나 수확기 가격이 전년 동기 대비 4.6% 상승하자 산물벼 6만 톤을 2013년 2월에 조기 방출하고 6월까지 포대벼 15만 톤을 공매하여 모두 21만 톤을 시장에 공급하였다.

불과 2년 전인 2011년 초까지 과잉재고로 생산감축에 매달려온 정부는 물론 모두가 이제 쌀 부족을 우려하면서 쌀 증산을 요구하지 않으면 안되는 상황으로 반전되었다.

이러한 쌀 시장의 불안정은 작황변동도 원인이지만 계절진폭이 널뛰기를 반복하고, 그것이 다시 수확기 가격을 불안정하게 하는 것이 원인의 하나라는 데 주목하게 되었다. 따라서 정부가 단순히 시장가격을 쫓아 다니기보다 수탁판매 제도를 도입하여 수확기 시장을 안정시키는 근본적 대안이 필요하다는 인식 아래 2012년부터 수탁판매제를 적극 추진하게 되었다(이에 대해서는 6.3 수탁 판매제 추진을 참조).

5. 쌀 조기관세화 추진과 포기

5.1. 조기관세화의 쟁점

5.1.1. 조기관세화의 근거

우리나라는 UR에서 쌀에 대해서는 관세화를 유예하는 특별대우를 받았고, 그에 대한 대가로 1995년부터 2004년까지의 UR협정 이행기간에 MMA를 당시 소비량의 1%에서 4%로 늘려나가기로 하였다. 동시에 UR 농업협정서 부속서 5에 2004년 이후에도 관세화를 유예하려면 2004년 중에 이해 당사국들에 적절한 양허를 제공하여 유예에 대한 합의를 이루어야 한다고 규정하였다.

이 규정에 따라 우리나라는 2004년에 2014년까지 관세화를 다시 10년간 유예하되 MMA를 기준연도 소비량의 8%에 상당하는 40만 9,000톤으로 증량하고, 이중 밥쌀용을 이 기간에 10%에서 30%로 늘리기로 하였다.

2004년 관세화 유예 여부를 둘러싸고 논란이 있었으나 결국 관세화 유예를 선택하였던 것은, 당시 DDA협상에서 이른바 관세상한이 중요한 쟁점으로 논의되고 있었기 때문이었다. 즉, 모든 농산물의 관세를 최고 100~150%이하가 되도록 감축하자는 것이었다. 만일 우리나라가 쌀을 관세화 하였는데 DDA에서 이러한 관세상한 규정에 합의하게 되면 쌀 수입가격이 대폭 낮아져 쌀산업에 치명적 타격이 될 우려가 있었다.

관세화 하는 것이 도리어 쌀 수입량을 줄일 수 있다는 주장은 쌀의 관세가 적어도 400% 이상이 될 수 있다는 전망을 전제로 하고 있었기 때문에 관세상한은 그러한 전제를 뒤엎는 것이었다.

따라서 정부는 그 확률이 낮더라도 치명적 타격을 받는 위험을 피하기 위해서는 일단 관세화를 유예하고, 향후 DDA 협상 추이를 보아 관세감축에 대한 어느 정도의 전망이 가능해지는 시점에서 관세화로 전환하는 것이 안전한 선택이라고 판단하였다. 이러한 판단 아래 2004년 협상에서는 관세화를 10년간 유예하되 우리나라는 도중에 어느 때라도 관세화로 전환하고 MMA는 그 직전의 수준에서 동결하는 것으로 하였다.

요컨대 2004년 관세화 유예는 관세화가 유리하다고 판단되는 시점에 관세화한다는 것을 전제하고 있었다.

5.2. 조기관세화 추진과 좌절

5.2.1. 조기관세화론의 배경

2004년 재협상을 통해 쌀의 관세화가 2014년까지 유예되었으나 그 대가로 MMA 물량을 매년 2만 톤씩 증량하기로 하였으므로 2007년에는 27만 톤으로 늘어나 그해 식량소비량의 7%에 달하였다. MMA로 수입된 쌀은 대부분 가공용으로 사용되었으나 가공용으로 소비하는데도 한계가 있어 상당량을 수입가격보다 훨씬 낮은 가격에 주정용으로 처분할 수밖에 없었고, 당연히 재정적자가 발생하였다. 한편, 밥쌀용으로 시장에 방출되는 양도 매해 늘어나 2007년에는 4만 8,000톤에 이르렀고 2014년에 12만 3,000톤으로 증가하면 식용소비량의 상당 부분을 차지하게 되어 쌀 시장에 적지 않은 부담이 될 상황이었다.

한편, UR 협상은 미국과 EU의 절대적 영향력 아래 진행되었으나 DDA 협상은 개도국 그룹이 막강한 영향력을 발휘하게 되었을 뿐만 아니라 이해관계에 따라 여러 가지 그룹으로 나뉘어 협상이 매우 복잡하게 진행될 수밖에 없게 되었다. 그 결과 관세상한과 같은 획기적 시장개방 조치는 논의에서 배제되고 협상은 지지부진하였다.

DDA 협상이 타결되지는 않았지만 2004년 관세화 유예연장의 결정적 요인이었던 관세상한은 두지 않는 것에 합의가 이루어져 관세화 이후 쌀 관세가 대폭 감축될 위험성은 사라졌다. 2007년에는 당시까지의 협상결과를 정리한 이른바 팔코너안이 발표되어 관세화 이후의 관세감축률을 어느 정도 예측할 수 있게 되었다. 따라서 관세화 이후의 상황을 예측하는데 따른 불확실성도 낮아졌을 뿐만 아니라 DDA 타결이 늦어질수록 관세감축 의무를 이행해야 하는 시기도 늦어지므로 관세화 하는 것이 유리한 환경이 조성되었다.

더욱이 세계적 곡물파동으로 국제 쌀 가격이 폭등하여 2005년에 톤당 418

달리었던 중립종 가격이 2007년에는 557달러로, 그리고 2008년에는 877달러로 폭등하였다. 장립종가격도 332달러에서 714달러로 상승하여 관세화 하더라도 수입되는 쌀 가격이 매우 높을 수밖에 없게 되었다. 여기에 더하여 금융위기 등의 여파로 원-달러 환율이 상승하여 수입쌀의 국내 판매가격은 2004년보다도 훨씬 높아질 수밖에 없었다.

이러한 상황을 배경으로 일부 전문가와 정부 일각에서 2004년에 관세화를 유예하였던 요인이 해소되었을 뿐만 아니라 가격조건은 더욱 유리해졌으므로 관세화로 전환하는 것이 쌀 수입량을 줄일 수 있다고 판단하고 조기관세화를 검토하기 시작하였다.

5.2.2. 조기관세화 논의

이런 상황에서 2007년 9월 민간연구소 GS&J인스티튜트에서 쌀을 관세화하면 쌀 수입량을 상당히 줄일 수 있으므로 조기관세화를 단행할 필요가 있다는 보고서가 발표되어 조기관세화 논의에 최초로 시동을 걸었다. 그러나 한·미 FTA 협상타결에 따른 대책 논란 속에 조기 관세화가 논의는 2008년으로 넘어갔다.

2008년 7월 한국쌀전업농중앙연합회는 ‘새로운 쌀정책 모색을 위한 쌀 생산자 전국 토론회’를 열고 “조기관세화에 대한 대외 여건이 형성돼 있지만 어디에서도 이 문제를 검토해보자는 주장이 나오지 않고 있어 이번 토론회를 마련하게 됐다”면서 “관세화 문제를 하루빨리 매듭짓고 우리 쌀산업이 시장개방에 대응할 수 있는 방안을 찾아야 한다”고 주장하였다. 농민단체가 쌀 조기관세화를 선도적으로 주장하고 나선 것은 매우 이례적이었고, 이를 계기로 조기관세화 논의가 본격화 되는 듯했다.

정부는 한국농촌경제연구원에 조기관세화에 대한 연구용역을 의뢰하였고, 농경연은 그 결과를 바탕으로 2008년 9월 “쌀 관세화 유예 3년의 평가와 향후 방향”이란 토론회를 개최하였다. 농경연 연구결과 역시 DDA 논의 결과를 반영하여 분석한 결과 조기관세화가 쌀 수입량을 줄일 수 있다는 것이었다. 그러

나 미국과의 쇠고기협상을 둘러싼 촛불시위와 재협상 등 중요한 한미통상문제에 직면하여 쌀 조기관세화 논의는 계속되지 못하였다.

2009년 4월 쌀 관세화 논의가 다시 급물살을 탄다. 장태평 농림수산식품부장관이 “당장 관세화로 가더라도 의무수입 물량 외에 정상적인 관세를 물고 수입될 쌀은 없을 것”이라는 견해를 밝히면서 “다만 정부가 방침을 정해 추진하면 많은 반대가 있을 것”이라며 농민단체 주도의 의견수렴을 요청하였다.

이를 받아 농정의 기본방향을 설정하기 위하여 구성되었던 민간합동기구인 농어업선진화위원회가 쌀 관세화 문제를 정식 의제로 채택하고, 이를 검토할 특별위원회로 ‘쌀 특별분과위원회’ 설치하였다. 쌀특위는 전국을 순회하며 토론회를 개최하여 9월까지의 결론을 도출하기로 하였다. 2010년부터 관세화하려면 9월까지 WTO에 관세화 계획을 통보해야 하기 때문이었다.

그러나 전국농민회총연맹과 한국농촌지도자연합회 등 일부 농민단체는 첫째, 지금도 DDA에서 개도국 지위 유지가 위태로운 상황에서 쌀마저 개방을 하면 스스로 개도국의 명분을 잃어버리는 결과를 초래할 수 있고 둘째, 정부가 관세화 개방을 빌미로 쌀도 시장논리에 맡기고 쌀 농가에 대한 정부의 지원을 축소하려는 것이라는 의혹을 제기하며 조기관세화에 반대하였다. 5월 18일에 ‘쌀 관세화 의견수렴을 위한 토론회’를 aT센터에서 개최하려 했으나 전농 등이 토론회를 반대하는 시위를 벌여 무산되었다. 이에 부담을 느낀 농어업선진화위원회는 별도의 쌀산업발전위원회를 선진화위원회 밖에 설치하여 조기관세화를 포함한 쌀산업 문제 전반을 검토하기로 하였으나 진전을 보지 못한채 WTO 통보시한인 9월을 넘기며 2010년 관세화는 좌절되었다.

2010년 2월 농림수산식품부 식품산업실장이 기자단담회를 통해 조기관세화 검토 필요성을 다시 제기하였고, 3월에는 선진화위원회가 2009년 9월 이후 사실상 활동이 중단된 상태였던 쌀특위에서 조기관세화를 검토하도록 하였다. 이에 따라 쌀특위는 3월 30일에 전문가와 농민단체가 참여하는 ‘쌀 조기관세화 실익에 대한 토론회’를 개최하여 조기관세화에 여부에 대한 본격적인 토론이 시작되었다. 쟁점은 크게 세 가지였다.

첫째, 관세화 이후에도 상당한 고율 관세가 유지될 수 있고 국제 쌀 가격이

상승하였으므로 관세화 하는 것이 도리어 쌀 수입량을 줄일 수 있다는 주장과 국제가격과 환율이 급락하는 경우 수입이 도리어 크게 늘어날 위험이 있으므로 관세화는 위험한 선택이라는 주장이 대립하였다. 둘째, 설령 단기적으로 쌀 수입량은 감소하더라도 DDA에서 개도국 지위를 유지하는데 부정적으로 작용할 우려가 있고, 미국이 쌀을 양허제외로 처리한 한미 FTA 협정의 개정을 요구할 가능성이 있어 신중을 기해야 한다는 의견과 그런 우려는 기우라는 의견으로 나뉘었다. 셋째, 관세화 유예가 끝나는 2015년에는 관세화 할 수밖에 없다는 입장과 관세화 유예를 다시 연장할 수 있으므로 서둘러 관세화 하는 것은 위험부담이 크다는 주장이 대립하였다.

5.2.3. 조기관세화 추진 중단

전농과 지도자협회 등의 반대 입장이 여전한 가운데 조기관세화에 유보적 입장을 보이던 한국농업경영인중앙연합회가 조기관세화의 전제조건으로 쌀 변동직불금의 보전률을 85%에서 100%로 상향 조정하고 고정직불금의 단가도 ha 당 70만 원에서 130만 원으로 인상할 것을 요구하는 등 조기관세화에 대한 농민단체의 의견수렴이 진전을 보지 못하였다.

한미 FTA 비준 문제로 고심하고 있던 정부는, 조기관세화에 대한 농민단체의 의견 수렴이 지지부진하자 2010년 6월에 드디어 2011년 관세화를 포기할 수도 있다는 소극적 입장으로 선회하였고, 결국 WTO 통보시한인 9월을 넘겼다. 그 후 2010년 10월 선진화위원회 쌀특위가 조기 관세화 하자는 건의문을 농림수산물식품부에 전달하여 조기관세화 논의의 불씨를 살리려 했으나 2011년과 2012년에는 한미 FTA 비준에 따른 대책 수립과 대통령선거 등에 묻혀 조기 관세화 논의는 더 이상 없었다.

2013년이 되고 박근혜 정부가 들어선 후 일시 2014년부터라도 관세화 하자는 의견이 제기되었으나 이미 실익이 없다는 판단으로 조기관세화는 결국 추진되지 않았다.

5.2.4. 2015년 이후에 대한 논란

조기관세화는 포기한 가운데 2013년 들어 관세화 유예기간이 끝나는 2015년 이후의 상황과 이에 대한 대처방안을 놓고 논란이 재연되었다.

2013년 8월 개최된 ‘2015년 쌀 전면개방 어떻게 할 것인가’ 라는 주제의 토론회에서 전농은 ‘지금처럼 관세화 유예를 계속하면서 의무수입량도 늘리지 않고 고정시킬 수 있다’고 주장하였다. 주장의 근거는 첫째, 2004년 협정에서 ‘2014년 이후 관세화 유예에 대한 조항이 없었다’는 것이 ‘유예할 수도 있다’는 것을 배제하는 것은 아니고 둘째, DDA 협상이 장기 표류하면서 WTO 회원국들은 선진국과 개도국 지위에 따라 각각 2000년과 2004년 이후에는 추가 의무를 이행하지 않고 계속 현상 유지를 하고 있으므로 우리나라도 DDA 협상이 타결될 때까지는 쌀의 관세화를 미루면서 MMA 물량을 더 이상 늘리지 않는 이른바 현상유지(Stand Still)가 가능하다는 것이다.

반면 정부와 많은 전문가들은 2004년 쌀 협상에서 2015년 이후에 대한 언급이 없다는 것은 더 이상 관세화 유예라는 특별취급이 없다는 것을 의미하며, 따라서 UR 원칙에 따라 2015년부터는 관세화 해야 할 의무가 발생한다는 것이라고 주장하였다. 만일 2015년 이후에도 관세화로 전환하지 않는다면 이해 당사국으로부터 제소 당하여 여러 가지 피해가 발생할 것이라며, 우리나라와 비슷한 입장에 있는 필리핀의 경우가 증거로 제시되었다.

우리나라와 마찬가지로 쌀의 관세화를 유예하고 있는 필리핀도 UR 협정에 따른 두 번째 관세화 유예기간이 종료된 2012년 6월에 3차 유예를 추진했지만, ‘추가 유예의 법적 근거가 약하다’는 미국·호주·캐나다의 반발로 결국 이를 포기하였다. UR 협정에 근거한 관세화 유예에 실패한 필리핀은 ‘국내 사정 때문에 관세화 전환이 어렵다’며 WTO 규범상의 의무면제인 이른바 웨이버(waver)를 통해 관세화를 일시 면제받는 협상을 진행하고 있었다. 그러나 의무면제를 받으려면 WTO 전체 회원국 4분의 3의 찬성을 얻어야 하므로 그 과정에서 상당한 대가를 지불해야 할 뿐만 아니라 의무면제의 효력이 1년이어서 매

년 똑같은 절차를 거쳐야 한다. 실제로 필리핀은 웨이버를 받기 위해 TRQ를 2.3배로 증량할 것을 제안하였음에도 관련국들과 합의에 이르지 못한채 결론은 2014년으로 넘어갔다.

비록 2015년 이후에도 관세화 하지 않으면서 TRQ도 동결할 수 있다는 일부의 주장이 있지만 2015년부터 관세화 하는 것은 국제 규범상으로 불가피하고 쌀산업과 국익을 위해서도 필요하다는데 대체적인 합의가 이루어진 것으로 보인다.

6. 쌀산업 경쟁력 향상 시책

6.1. 표시제와 고품질 쌀 브랜드 경영체 육성사업

6.1.1. 새로운 표시제도 도입의 배경과 목적

2005년에 수매제 폐지와 공공비축제 도입으로 양곡관리법이 개정되었고 이와 동시에 양곡표시제도 개정되었다. 그 결과 2005년 7월 1일부터 의무표시사항과 표시제 위반에 대한 처벌을 강화하는 새로운 양곡표시제를 시행하였다. 의무표시사항은 품목, 생산연도, 중량, 품종, 원산지표시, 도정연월일, 생산자 또는 가공자의 주소·상호명(성명)·전화번호 등 7개 사항이었고, 권장표시사항인 등급을 포함하면 표시제는 총 8개 사항으로 구성되어 있었다. 특히, 등급은 수분, 싸라기, 분상질립, 피해립 등 주로 쌀 외관 상태에 따라 특·상·보통으로 표시하였다.

또한 표시사항에 대해 미표시 하거나 표시방법 위반시에는 적발 물량에 따

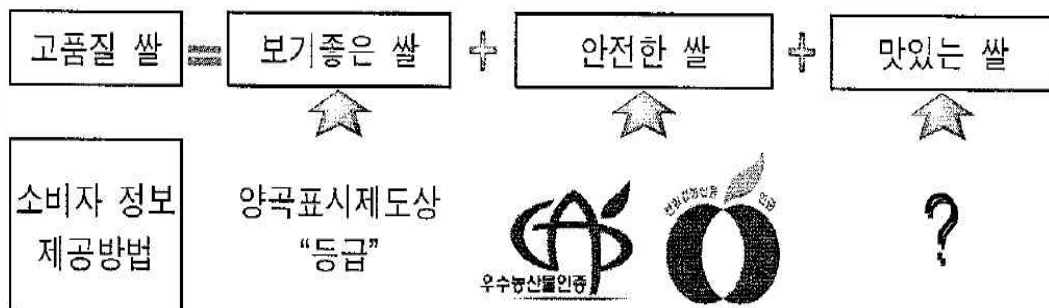
라 5~200만 원 과태료가 부가되고 거짓 또는 과대표시와 같은 허위표시는 1년 이하 징역 또는 1,000만 원 이하의 벌금이 부과하도록 강화하였다.

정부는 쌀 품질 고급화를 통하여 국내산 쌀의 경쟁력을 강화하고 품질 및 안전성을 선호하는 소비자의 트렌드를 따르고자 하였다. 이를 위해 우량종자 공급을 확대하고 고품질 쌀 생산기술을 정착시키는 노력을 하면서 RPC 시설의 증설과 통합을 추진하였다. 또한 쌀의 브랜드화로 품질향상을 꾀하고자 고품질 쌀 브랜드 육성사업을 실시하였다.

그러나 기존의 양곡표시제로는 소비자에게 쌀의 품질정보를 전달하는데 한계가 있어 고품질 쌀이 제대로 평가받지 못하는 문제점이 있다고 판단하였다. 양곡표시제에 쌀의 품질과 관련된 정보로는 권장표시사항인 ‘등급’이 있으나, 이것은 쌀의 외관 상태를 나타내는 지표이므로 쌀의 품질과 직결되는 정보를 제공하는데 미흡하였다. 그 결과 쌀의 품질 표시방법과 기준치가 생산주체·유통업체별로 제각각 달라 생산자·소비자에게 혼선을 초래하였다.

따라서 쌀의 외관 상태를 나타내는 ‘등급’이외에 고품질 쌀을 나타낼 수 있는 지표를 추가하여 양곡표시제를 개선할 필요가 있다는 주장이 제기되었다. 새로운 품질지표를 추가하면 고품질 쌀이 시장에서 차별화되어 농업인이나 생산자가 제값을 받을 수 있고, 소비자 입장에서는 쌀 품질에 대한 객관적인 정보를 제공 받아 제대로 맛있는 쌀을 구매할 수는 있는 이점이 있을 것으로 기대되었다<그림 8-6 참조>.

<그림 8-6> 고품질 쌀의 요인별 정보제공 현황



출처: 농림부, 2008. 1. 7. ‘맛있는 쌀’ 표시방법이 도입된다.

6.1.2. 새로운 표시제의 내용

위와 같은 판단 아래 정부는 2008년 2월 4일에 쌀 품질 표시방법을 새롭게 개선하였다. 먼저, 당초 ‘등급’은 쌀의 외관 상태를 나타내는 지표인데 소비자가 쌀의 전반적인 품질상태를 나타내는 것으로 오인할 수 있어 ‘품위’로 표시방법을 변경하였다. 두 번째로 밥맛 등과 관련된 품질을 나타내는 지표로 ① 단백질 함량, ② 완전립 비율, ③ 품종순도를 표시하도록 하였고, 단백질 함량, 완전립 비율, 품종순도 기준치도 확정하였다<표 8-5 참조>. 마지막으로 의무표시사항인 ‘원산지표시’는 적용 받는 법률이 농산물품질관리법으로 바뀌었다.

<표 8-5> 양곡표시제도 개선내용

	의무표시	권장표시	주요내용
2005	①품목 ②생산연도 ③중량 ④품종 ⑤원산지표시 ⑥도정연월일 ⑦생산자 정보	⑧등급(특·상·보통)	■ 품목표시사항 추가
2008	①품목②생산연도③중량 ④품종⑤(삭제) ⑥도정연월일 ⑦생산자 정보	⑧품위(특·상·보통) ⑨품질(단백질 함량, 완전립 비율, 품종 순도)	■ 원산지표시는 별칙이 중 한 농산물품질관리법으 로 일원화 ■ 등급을 품위로 변경 ■ 밥맛 등과 관련된 품질 표시항목 추가
2011	①품목②생산연도③중량 ④품종⑤(삭제) ⑥도정연월일 ⑦생산자 정보 ⑧등급(1~5등급 또는 미검사) ⑨품질(단백질 함량을 수·우·미 또는 미검사)		■ 품위 명칭을 등급으로 변경 ■ 등급 및 품질을 의무표 시사항으로 변경

출처: 양곡표시제 사후관리 지침(2005), 농림부 2008. 1. 7. ‘맛있는 쌀’ 표시방법이 도입된
다. 보도자료, 농식품부 2011. 2. 27. 쌀도 등급 확인하고 구입하세요! 보도자료.

양곡표시제도는 2008년에 새롭게 개선되었으나 여전히 품위와 품질은 의무 표시가 아닌 권장표시 사항이었으므로 품위(중전의 등급)표시 비율은 2006년 47.9%에서 2010년 2~4월에 35.7%로 12.2%p가 떨어졌고 단백질 함량 등 품질표시 비율은 2010년에 5% 수준으로 대부분 표시하지 않는 것으로 나타났다.¹²¹ 이렇게 표시비율이 낮아 당초 목표했던 소비자에게 쌀 품질에 대한 정확한 정보를 제공한다는 기능이 제대로 이루어질 수 없었다.

이러한 문제를 보완하기 위해 양곡표시제를 2011년 11월 1일에 다시 개선하였다. 먼저, '품위' 표시는 권장표시인 것을 의무표시사항으로 변경함과 동시에 소비자가 이해하기 쉽도록 '등급'으로 명칭을 2008년 개선 전으로 되돌렸다. 그러나 특·상·보통으로 구분하던 것을 1등급에서 5등급까지 '5단계 등급'으로 세분하고, 등급 검사를 하지 않은 경우에는 '미검사'로 표시하도록 하였다. 품질표시에서는 '단백질 함량'의 표시를 의무표시 하도록 하였으나, 단백질 함량은 기존의 수치가 아닌 함량에 따라 '수', '우', '미' 또는 '미검사'로 표시하도록 변경하였다.¹²²

6.1.3. 새로운 표시제의 부작용과 폐기

양곡표시제는 등급과 품질표시를 의무적으로 표시하도록 개선하였으나 쌀 브랜드의 등급과 품질 표시는 '미검사' 표시가 대부분이라는 예상하지 못한 결과가 나타났다.

산지에서 비록 엄격한 품질관리를 거쳐 등급기준에 맞게 표시하였더라도 소비지 단속에서 제품에 표시한 등급과 다른 결과가 나올 경우 허위표시에 해당하여 1년 이하의 징역 또는 1,000만 원 이하의 벌금이란 엄격한 처벌을 받을 위험이 있었다. 따라서 생산자는 이러한 위험을 피하기 위해 등급을 낮춰 표시하거나 '미검사'로 표시하여 출하하게 되었다. 또한 단백질 함량 표시도 측정 기계, 유통기간 등에 따라 단백질 함량이 달라질 수 있어 등급과 마찬가지로

121 농림부. 2008. 1. 7. '맛있는 쌀' 표시방법이 도입된다. 보도자료.

122 단백질 함량 표시의 개선은 2012년 11월 1일부터 시행함.

‘미검사’ 표시하는 경우가 대부분이었다. 그 결과 소비자의 알권리 보장과 쌀 품질수준에 대한 신뢰도 제고에 큰 도움이 되지 않는 문제가 발생하였다.

이렇게 기존의 쌀 등급표시가 복잡하고 처벌이 엄한 결과 등급과 단백질 함량이 ‘미검사’로 표시되는 경우가 속출하자 2013년 10월 2월에 양곡표시제를 다시 개선하였다. 등급은 기존 5단계 등급에서 종전의 3단계 등급인 특·상·보통으로 단순화하여 표시율을 제고하고자 하였다. 단백질 함량 표시는 소규모 양곡유통업체에게 부담을 줬던 점을 고려하여 기존의 의무사항에서 임의사항으로 변경하였다.

6.1.4. 고품질 브랜드 경영체 육성사업¹²³

쌀 공급 과잉이 지속되는 가운데 소비자 기호는 변화하고 대형유통업체가 성장하는 등 쌀 유통환경이 급격히 변화하였다. 이에 대응하여 차별화를 위한 브랜드화가 진행되었으나 소규모 브랜드가 난립하여 브랜드로서의 기능을 하지 못하였다. 이에 따라 브랜드 경영체의 통합 또는 조직화를 통해 규모화를 추진하고, 이에 필요한 지원을 하여 고품질 쌀 브랜드 경영체로 육성하는 ‘고품질 쌀 브랜드 육성사업’을 시작하였다.

이 사업은 2007년부터 시·군단위 대표브랜드 육성을 목표로 진행되어 정부는 브랜드 경영체의 시설현대화를 위한 장비구입 등을 지원하였다. 또한 브랜드 경영체에 농가조직화, 품질관리 등을 위한 교육·홍보지원·브랜드컨설팅 비용을 지원하였다.

브랜드 경영체 1개소에 교육·홍보·컨설팅을 위해 2억 원을 지원하였고, 가공시설 현대화 지원자금은 2007년 20억 원에서 2010년 30억 원, 2012년 40억 원으로 증가하였다. 이 사업이 규모가 큰 사업인 것에 비해 지원금이 적어 사업자 부담이 커지자 사업진행에 차질이 생겨 지원 단가를 늘린 것이다<표 8-6>.

고품질 쌀 브랜드 육성사업은 2007년에 8개소, 2008년에 8개소, 2009년에 9개소, 2010년에 8개소, 2011년에 5개소, 2012년에 4개소를 지원하여 총 42개소

123 농림수산사업시행지침서 내용을 참고함.

를 육성하였다. 사업비는 2007년에 112억 원에서 2010년에는 147억 원으로 증가하였으나 2011년 이후에는 절반 수준으로 감소하였다. 사업비가 급감한 것은, 2010년부터 쌀 생산과잉 현상이 심각해지자 생산조절을 위한 논이용다양화 사업과 소득안정을 위한 쌀직불제 사업 등에 대한 예산은 늘어나고 고품질 쌀 브랜드 육성 등과 같은 생산관련 사업의 예산을 대폭 줄였기 때문이었다.

<표 8-6> 고품질 쌀 브랜드 경영체 육성사업 실적

단위: 백만 원

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
지원 단가	가공시설현대화	2,000	2,000	2,000	3,000	4,000	4,000
	교육·홍보·컨설팅	200	200	200	200	200	200
지원개소		8	8	9	8	5	4
사 업 비	계	11,200	11,200	13,200	14,720	7,560	7,790
	국고	7,200	7,200	8800	9,760	3,820	3,895
	지방비	4,000	4,000	4400	4,960	3,740	3,895

주: 사업비는 계획예산임.

자료: 농림축산식품부

6.2. 들녘별경영체 육성과 농기계임대사업

6.2.1. 들녘별경영체 사업의 목적과 실적¹²⁴

우리나라 쌀 농업은 소규모 다품종 생산체제로 품질 향상에 어려움이 있고, 농가단위별 재배로 경영개선에 한계가 있다는 인식에 따라 들녘별경영체육성 사업이 2009년부터 시작되었다. 이 사업은 50ha 이상 집단화된 들녘을 공동 생산·관리하는 들녘별경영체로 육성함으로써 생산비 절감과 함께 고품질 쌀 생

124 농림수산사업시행지침서 내용을 참고함.

산기반을 구축하여 우리 쌀의 경쟁력을 향상하려는 것이었다.

들녘별경영체육성 사업은 생산자단체 등에게 조직화·활성화 및 공동생산에 필요한 시설·장비 및 교육·컨설팅을 지원하였다. 지원 단가는 당초 개소당 3억이었으나 교육·컨설팅 지원과 시설·장비지원으로 구분하여 지원하는 것으로 변경되었다. 컨설팅 비용지원은 공동농작업 면적에 따라 100ha 미만 1,000만 원, 100ha 이상~200ha 미만 2,000만 원, 200ha 이상 3,000만 원으로 차등 지원하고 시설·장비는 개소당 1억 7,000만 원을 지원하였다<표 8-7 참조>.

들녘별경영체 사업은 2009년에 12개소, 2010년에 18개소, 2011년에 83개소, 2012년에 50개소로 4년간 163개소를 지원하였다. 대상 면적은 2009년에 1,900ha, 2010년에 2,600ha, 2011년에 1만 5,800ha, 2012년에 1만 2,000ha인 것으로 나타났다. 사업비는 2009년 30억 원, 2010년 45억 원이었으나 앞의 고품질 쌀 브랜드 육성사업과 같은 이유로 2011년, 2012년 각각 20억 원으로 감소하였다.

<표 8-7> 들녘별경영체 사업 실적

단위: 백만 원

		2009	2010	2011	2012
지원 단가	시설·장비	300	300	10~30	10~30
	교육·컨설팅			170	170
지원개소		12	18	83	50
면적(ha)		1,927	2,618	15,759	11,959
사업비	계	3,000	4,500	2,000	2,000
	국고	1,500	2,250	1,000	1,000
	지방비	1,200	1,800	800	800

주: 사업비는 예산임.
자료: 농림축산식품부

6.2.2. 농기계 임대사업의 목적

일손 부족 해결과 생산성 향상을 위해 농기계 사용을 장려하여 왔고, 그 결과 농기계 이용률은 점점 향상되었다. 그러나 농가가 값비싼 농기계를 작업별

로 필요에 따라 구입하여 사용하는 것은 농가에게 큰 부담이 되었고, 그것이 농가 부채 증가의 중요한 원인의 하나였다. 농기계는 작업별로 이용하는 기계가 달라 사용일수가 짧은 특성이 있어 농기계 이용에 있어 효율성이 떨어졌다. 이것은 농가의 비용 증가를 의미하고 그로 인해 농가소득이 감소하는 문제가 발생하였다. 정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 농기계 은행사업을 실시하였다.

한편, 우리나라 농업은 벼농사 위주여서 콤팩트, 이앙기, 트랙터 등과 같은 수도작의 기계화가 많이 이루어졌으나 밭 농업의 기계화는 아직 초보적 단계에 머물고 있었다. 이에 정부는 밭농사용 농기계를 임대해주는 농기계 임대사업을 실시하여 고가인 농기계를 농가가 임대하여 사용하게 함으로써 비용절감과 밭농사에서의 농기계 이용률을 제고하고자 하였다.

6.2.3. 지원내용과 실적

농기계 임대 활성화를 위해 농협에서 농기계은행사업을 1992년 강원도 철원지역에서 시범적으로 운영 후 확대하여 실시하였다. 이 사업은 독일의 기계은행(Maschinen Ring)을 모델로 우리나라 실정에 맞게 수정한 제도로 농기계 임대뿐만 아니라 농작업 대행, 농작업의 수위탁 중개도 하였다.

2008년에 새 정부가 들어서면서 이명박 대통령의 공약사항으로 농기계은행사업이 새롭게 시작되어 2008년부터 2012년까지 농기계 구입자금 5,000억 원, 운영자금 5,000억 원, 합계 1조 원을 투입하기로 하였다. 사업초기에는 중고농기계를 농가로부터 구입한 후 그 농기계를 농가에게 저렴하게 임대해줌으로써 농가부채를 경감하고자 하였다. 또한 해당 농기계의 내용연수가 경과되면 신규 농기계로 대체하여 주는 것으로 계획하였다. 주 업무는 농기계의 장·단기 임대와 농작업 대행으로 지역조합에 영농관리센터를 설치하여 사업을 수행하였고, 트랙터, 승용이앙기, 콤팩트 등 벼농사용 대형 농기계 중심으로 운영하였다.

한편, 농기계 임대사업은 2003년에 시범사업을 거쳐 2004년에 본격적으로 사업을 실시하여 현재까지 이어져오고 있다. 이 사업은 밭농사에서만 이용되는 농기계만을 임대해 주는 사업으로 관리기, 파종기 등 중·소형 농기계를 임대하고 벼농사용 농기계는 동 사업이 아닌 농기계은행사업으로 지원한다. 또한 사업을 주관하는 시·군에서 지역실정에 맞는 임대용 농기계를 구입하고, 구입한 농기계를 농가가 1~3일 동안 단기 임대하여 사용하는 사업이다. 2012년에는 주요작물인 고추·마늘의 재배면적이 감소하자 정부는 고추·마늘 전용 농기계 임대사업을 추가하였다. 이 사업은 고추·마늘 주산지에 고추·마늘 전용 농기계만을 임대하는 사업소를 설치하도록 추진하는 것이 특징이다.

농기계 임대사업의 지원단가는 1개소 당 2003년에 2억 5,000만 원에서 2011년에는 10억 원으로 증가하였다. 사업비는 2003년 14억 원에서 2010년에는 500억까지 증가하였으나 2011년에 250억 원으로 급감하였고 2012년에는 300억 원인 것으로 나타났다. 또한 2003년 5개소 지원을 시작으로 2012년까지 총 251개소를 지원하였다<표 8-8 참조>.

<표 8-8> 농기계 임대사업 연도별 지원실적

단위: 백만 원

구 분	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	
지원단가	250	250	250	300	500	800	1,000	600~1,200	1,000	1,000	
지원개소	5	8	8	12	20	39	42	61	25	31	
사업비	계	1,400	2,000	2,000	3,800	10,700	33,000	40,000	50,000	25,000	30,000
	국고	400	600	1,000	1,800	5,000	16,500	20,000	25,000	12,500	15,000
	지방비	1,000	1,400	1,000	2,000	5,700	16,500	20,000	25,000	12,500	15,000

주: 사업비는 예산이며 밭작업용 농기계 임대사업과 고추·마늘 전용 농기계 임대사업 자료임.

자료: 농림축산식품부

6.3. 쌀 수탁판매제 사업

6.3.1. 수탁판매제의 필요성

쌀의 산지유통은 수확기에 싼 값에 사서 단정기에 비싸게 팔아 이득을 남기는 원리에 의존하여 왔다. 따라서 적어도 금리와 감모, 그리고 적정한 이윤이 나올 만큼의 계절진폭이 있어야 쌀의 유통이 가능하고, 그 계절진폭이 안정되어야 쌀산업이 안정될 수 있었다.

그러나 현실적으로 농가와 RPC 및 농협이 역계절진폭의 위험을 서로 상대방에게 떠넘기려는 게임을 하지 않을 수 없고, 농가와 농협 모두 불안과 갈등에서 벗어나지 못하였다. 따라서 산지 쌀 유통은 계절진폭에 의존하지 않는 방식으로 개편되지 않으면 안 된다는 인식이 오래전부터 있었다.

대안은 역계절진폭의 위험을 농가와 산지 유통업체가 분담하는 것이며, 수탁판매-공동계산 방식이 가장 좋은 방안으로 제안되었다. 농가는 수확기에 RPC에 모든 벼의 판매를 위탁하고, RPC는 자기 책임 하에 판매를 완료한 후 농가에 정산하는 제도였다. 물론 농가와 RPC의 합의에 따라 수확기에 일정한 선도금을 농가에 지급한다.

6.3.2. 수탁판매제의 추진

이 제도는 처음 1997년에 한국농촌경제연구원에 의해 제안되었다. 당시 UR협정에 따라 국내보조금 한도(AMS)가 매년 감축되어 수매량을 줄일 수밖에 없었고, 수매가격을 인상하면 수매량을 그만큼 더 줄여야 했다. 그러한 문제점을 타계하기 위한 대안으로 정가 수매를 폐지하고 수탁제로 전환하는 방안을 제안하였던 것이다. 이때 농경연은 이를 ‘용자수매제’라고 칭하였다.

1998년 양곡유통위원회가 이 대안을 공식적으로 정부에 건의하였고 정부도

양정발전기획단을 가동시켜 이 대안을 적극적으로 검토하였다. 그러나 이 제도는 정부가 쌀값을 완전히 시장에 맡기는 것이라며 농민단체와 정치권이 격렬히 반대하여 결국 무산되었다.

2004 양정개혁이 논의되기 시작하던 2002년에도 이 제도가 논의되었으나 수매제도 폐지로 가닥이 잡힘에 따라 농가와 농협 사이에서 자율적으로 추진되도록 한다는 선에 머물렀다. 2004년 이후 계절진폭이 널뛰기를 하여 시장의 불안정이 가중되자 2006년에 다시 수탁판매 시범사업을 추진하기로 하고 이 사업에 참여하는 RPC에 1,000억 원의 무이자금을 지원하였고, 2009년에는 2,000억 원으로 지원규모를 늘렸다. 그러나 농가는 수확기보다 가격이 하락하여 수취가격이 도리어 감소할 것을 우려할 뿐만 아니라 RPC의 정산에 대한 불신도 높아 참여를 꺼렸고, 농협 역시 소극적이어서 크게 발전하지 못하였다.

쌀값이 하락하던 2011년, 농협과 농가 간에 수확기 쌀값을 둘러싸고 갈등이 격화되자 정부는 수탁판매제가 유력한 대안이라고 판단하여 이 제도의 정착에 더욱 노력을 기울였으나 농가의 불안과 불신을 극복할 뚜렷한 방안이 없었다. 2012년부터 정부는 단순히 수확기에 판매를 위탁하는 것이 아니라 들녘별경영체 및 계약재배를 수탁제와 연계시키는 방안을 추진하였다.

농식품부는 이 사업에 참여하는 들녘별경영체는 각종 정책사업에서 우대하고, RPC에는 기존 벼 매입자금 외에 수탁형 계약재배 벼에 대한 매입자금을 추가 배정하기로 하였다. 또 우수 RPC에 대해서는 차기 수매자금 배정시 우대 지원하고 공공비축 산물벼 및 정부쌀 공매시 물량 배정을 우대하기로 하였다. 이를 통해 2020년까지 50ha 이상 2,832개의 대규모 들녘경영체를 수탁제 사업에 참여시켜 총 45만ha 규모의 수탁형 계약재배 체계를 구축함으로써, 수확기에 수탁매입이 쌀 시장을 주도하도록 해 쌀시장 불안을 해소한다는 복안이었다.

그러나 이 사업 역시 농가와 RPC 및 농협이 당시의 시가에 따라 매매하던 산지 유통방식을 근본적으로 바꾸는 것이므로 괄목한만한 성과를 내지는 못하고 있는 것으로 보인다.

7. 남겨진 과제

7.1. 쌀 시장에서의 정부역할 확립

7.1.1. 2004년 개혁양정의 실종

2004 양정개혁은, 쌀 가격이 시장에서 결정되어 가격변수를 매개로 수급이 조정되도록 하되, 일정한 물량을 공공비축으로 보유하여 흉작 등 공급 부족에 대비하고, 시장가격이 목표가격 이하로 하락하는 경우에는 그 차액의 85%를 직불제로 보전하여 쌀 생산 농가의 경영을 안정시키다는 것이었다.

결국 2004년 양정개혁에서 정부의 역할은, 공공비축으로 흉작 등에 대비하여 공급안정을 도모하고, 시장가격 하락시에 직불제도에 의해 쌀 생산 경영체의 경영안정을 지원한다는 두 가지에 집중되어 있었다. 그러나 2008년 이후 정부가 쌀 시장에 적극 개입하면서 2004 양정개혁은 실종되었다.

가격 하락기에는 농협중앙회를 통한 시장격리용 매입을 임의로 확대하여 보완하였고, 그 결과 방대한 과잉재고가 발생하였다. 반대로 가격 상승기에는 공공비축미는 물론 농협중앙회의 시장격리곡의 판매가격을 인하하고 방출량을 대폭 확대하여 시장의 가격결정에 적극 개입하였다.

그러나 가격상승을 억제하거나 하락을 방어하려는 시장개입은 의도했던 효과를 나타내지 못하고 도리어 시장의 불확실성을 높이고 재정부담만 증가시켰다는 비판을 받았다. 왜냐하면 정부의 시장개입이 당시의 여러 가지 외부 요인에 의해 임의로 이루어진 결과 예측가능성이 없었고, 재고미의 고미화에 따른

가치 하락으로 매매손실이 증대되었기 때문이다. 따라서 앞으로 정부의 역할을 어떻게 정비하여 시장안정과 쌀산업 경영체의 경영안정을 도모할 것인가가 양정의 최대 과제가 되었다.

이에 대해서는 2004년 양정개혁으로 되돌아가야 한다는 주장과 정부의 개입과 통제를 강화하여야 한다는 주장이 대립하고 있다.

7.1.2. 2004양정개혁으로의 회귀론과 대안론

이제까지 공공비축제도에는 흉작 대비 비축용, 군관수용 등 공공용, 대풍작 시의 시장격리용 등 각각 목적이 다른 용도의 매입이 혼합되어, 각각의 목적에 맞는 방식으로 관리되지 못하였다는 것이 근본적 문제로 지적되고 있다.

따라서 먼저, 흉작 확률을 감안하여 비축용 재고의 규모를 다시 설정하고 회전비축 방식을 엄수하여 공급부족시 식량용으로 가치 있는 쌀을 공급할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 반대로 대풍작으로 생산량이 평년 수준의 일정 한도를 초과하는 경우, 그 초과분을 매입한 후 당년 중에 가공용 등으로 처분하는 제도를 확립하여 시장의 예측가능성을 높이고 불필요한 재고가 발생하지 않도록 하여야 한다는 주장이다. 2004년 양정개혁에는 이 부분에 대한 명확한 정부의 개입방식이 정해지지 않아 결국 정부가 외부 요인에 의해 임의로 매입량을 늘리고, 늘어난 매입량을 분명한 목적 없이 장기보관하게 되었다는 반성에서 비롯된 것이다.

이런 주장은, 기본적으로 시장의 기능에 의해 수급이 조절될 수 있고, 과도한 흉작과 풍작 등에 대비하면 직불제도를 통해 경영안정을 이룩할 수 있다는 믿음에 기초하고 있다. 그러나 쌀과 같은 기본식량을 시장의 조절기능에 맡기는 것은 식량 안보나 농가소득 측면에서 위험이 너무 크다는 주장이 있다.

즉, 수요변화를 감안하여 적정한 양이 생산되도록 재배면적을 설정하여 이를 초과하거나 미달하지 않도록 관리하여야 한다는 주장이다. 쌀 생산농가의 소득안정을 위해서는 직불제만으로는 부족하고 적절한 가격지지 정책이 필요하고, 이를 위해 필요한 경우 정부가 매입량을 늘려야 한다고 생각한다. 늘어난 쌀

매입량은 소비를 확대하여 재고가 늘어나지 않도록 하고, 이를 통해 식량자급율도 높여나가야 한다는 입장이다.

7.1.3. 정부 양곡관리방법 개선

정부의 양곡관리방식이 1970년대의 방식을 그대로 답습하고 있어 과도한 비용이 발생하고 있다는 지적이 있다.

현재는 먼저 공공비축미 매입량을 농가별로 할당하여 직접 매입한 후 정부 지정창고에 보관한다. 그 후 시판용은 조곡으로 공매하고 공공용은 정부지정 도정공장에서 도정하여 소비지 창고로 운반, 보관 후 실수요자에게 공급한다. 이 과정에서 쌀 매입과 가공, 상하차, 입출고, 운반, 저장, 보관, 도정 등 번잡한 절차를 거치며 비용이 과도하게 발생하고 있다는 것이 비판의 요지이다.

따라서 공공비축미는 RPC와 지역조합을 대상으로 경쟁입찰로 매입한 후 정부 지정창고에 2년간 보관하다가 RPC 등 도정업체를 대상으로 경쟁입찰로 매각하는 대안이 제시되고 있다. 공공용은 도정업체를 상대로 지정된 시점에 지정된 소비처에 공급하는 조건으로 경쟁입찰로 매입하자는 것이다. 끝으로 대풍작시의 시장격리용 벼는 농협중앙회가 지역농협과 RPC 등을 대상으로 경쟁입찰로 매입한 후 당년 중 가공업체를 상대로 경쟁입찰로 판매하는 방안을 주장하고 있다.

이러한 개혁은 정부도정공장 등의 기득권을 박탈하는 것이고, 현실적으로 정부의 공공비축미 매입 가격이 시가보다 높아 가격 혜택을 받던 농가는 그 이익을 포기해야 하는 것이다. 따라서 저항이 클 수밖에 없으므로 적절한 연착륙 방식을 택하지 못하면 시행에 어려움이 많을 것으로 예상되고 있다.

7.2. 쌀직불금제도의 발전

쌀값이 2005년과 2010년과 같이 큰 폭으로 하락한 경우에도 쌀직불금제도에

의해 농가의 수취가격이 목표 수준에서 크게 벗어나지 아니한 것으로 나타나 쌀직불금제도가 당초 목적대로 생산농가의 쌀 농업 소득이 감소하는 것을 방지하는 데는 크게 기여하였다. 그러나 이 제도에 대한 비판론도 많다.

먼저, 이 제도가 가격하락을 보전함으로서 결국 쌀이 수급균형 이상 생산되어 가격이 더욱 하락하는 역기능을 나타내고 있다는 비판이 있다. 실제로 이 제도에 의해 벼 재배 면적이 연간 2만 4,000ha 증가한 것으로 추정된다는 연구 결과가 발표되기도 하였다.

이런 비판에 대해 이 제도를 옹호하는 측은, 그런 재배면적 증대 효과는 변동직불금이 벼를 재배한 농지에 대해서만 지급하게 되어 있기 때문에 나타난 현상이라고 주장한다. 따라서 기준연도에 벼를 재배한 농지에 대해서는 휴경을 포함하여 당년 생산과 관계없이 지급하는 방식으로 개편하면 그런 문제는 해소된다는 입장이다.

요컨대 미국의 가격변동대응직불제(CCP) 방식을 따르자는 것이고 실제로 2010년 이런 개편안이 정해결 의원에 의해 추진되었다. 그러나 벼를 재배하지 않은 농지에 쌀값 하락을 이유로 직불금을 지급한다는 것은 논리적으로 정당성이 없고, 기존의 다른 농지에서 같은 농산물을 재배하는 농가와 형평성이 깨진다는 주장에 부딪쳐 개편이 좌절되었다. 앞으로도 이런 개편이 이루어지는 것은 쉽지 않아 보이나 오래전부터 직불제를 시행해온 미국 등의 경험을 볼 때 넘어야 할 산이라고 할 수 있다.

두 번째 비판은 이 제도의 주된 수혜자가 대농이라는 것이다. 이런 비판에 대해 제도 옹호론자들은 쌀직불제를 복지정책이라고 오해한데서 비롯된 것이라고 한다. 즉, 이 제도는 복지정책이 아니라 쌀 수매제도 폐지와 시장개방으로 쌀 생산 농가가 직면하게 되는 가격하락 위험을 흡수하는 것이 목적이므로 규모가 큰 농가가 많이 받는 것은 당연한 것이라는 입장이다.

셋째로 발동가격과 보전율을 둘러싸고 논란이 많다. 농가와 정치권은 물가상승률이나 생산비 상승을 반영하여야 한다고 주장하는 반면 정부는 법령이 규정된 바에 따라 4,000원을 인상한 17만 4,083원으로 한다는 입장이다. 이 제도

옹호론자들은 이 제도의 목적이 가격하락 위험을 흡수하여 주는 데 있으므로 발동가격은 수매제 폐지 혹은 FTA 발효 직전의 평년가격으로 하고, 보전율은 85% 수준으로 하는 것이 타당하고 국제적 관행에도 맞다고 주장한다. 다만 물가상승률이 높을수록 당초 목적인 가격위험 흡수의 실효성이 급격히 떨어지게 되므로 물가상승률이 연간 2~3%를 넘는 경우에는 그 초과분만큼 발동가격을 인상하는 방안을 검토할 필요가 있다는 주장도 있다.

발동가격을 인상하면 세계무역기구(WTO)의 국내보조금 한도(AMS)를 초과할 우려가 있다는 주장이 있지만, 미국의 CCP방식으로 개편하면 ‘품목불특정 최소허용보조’가 되어 약 4조 원까지 지급할 수 있으므로 실질적으로 문제가 되지 않는다는 주장도 제기되었다.

관세화가 예정되어 있고, 쌀의 실질가격이 앞으로도 하락할 가능성이 높으므로 직불제는 쌀산업에 매우 중요한 변수가 될 수밖에 없다. 쌀 생산농가의 경영안정이라는 이 제도의 목적을 달성하면서 수급에 미치는 영향을 최소화하는 방안을 찾아 합의를 이루는 것은 남겨진 중요한 과제이다.

7.3. 관세화 이행

UR 협정문과 필리핀의 사례를 볼 때 2015년부터 관세화 하는 것은 불가피하다는 데는 대부분 공감하고 있으나 관세화와 관련하여 몇가지 쟁점이 있다.

관세화로 전환하는 경우 가장 중요한 쟁점은 관세상당치를 얼마로 설정할 것인가 하는 것이다. UR협정의 부속서 5에 따르면 1986~1988년 사이의 실제 수입가격과 대표적인 국내 도매가격의 차이에 해당하는 부분을 관세상당치로 설정하고, UR협정상의 관세감축 규범에 따라 관세화 첫해에 그 수준에서 10%를 감축한 관세를 부과하게 되어 있다.

실제 수입가격이 없거나 적절하지 않은 경우에는 인접 국가의 수입가격 혹은 중요 수출국가(들)의 수출가격을 이용하여 수입가격을 추산하게 되어 있다.

따라서 어떤 방식으로 수입가격을 산출하고 어떤 가격을 국내 도매가격으로 하느냐에 따라 관세상당치는 매우 큰 차이를 나타낼 수 있다.

관세상당치의 설정은 UR 협정문에 명시되어 있으므로 협상의 대상은 아니나 회원국이 그 정당성을 검증하고 인정해야 하므로 규정상 하자가 없다는 것을 분명히 할 수 있는 자료와 논리를 준비하는 것이 중요하다. 자료와 논리가 부족함에도 이를 관철시키려면 상대국이 요구하는 다른 통상문제에서 양보하지 않으면 안 될 수도 있기 때문이다.

또 하나의 쟁점은 쌀의 관세화가 FTA에 미치는 영향이다. 한·미 자유무역협정(FTA)을 비롯한 모든 FTA에서 쌀은 양허에서 제외되었으나, 관세화 이후 쌀의 예외적 지위가 종료되었다는 이유로 미국 등이 쌀의 관세감축을 협상하자는 요구를 할 수 있고, 이를 받아주면 한·중 FTA 등 이후의 FTA에서도 쌀이 양허제외를 받기 어려워진다는 우려가 제시되었다. 이에 대해서 통상법 학자들과 정부는 쌀의 관세화 유예는 WTO/UR의 규정에 따라 이루어지는 것이고, FTA는 WTO 밖에서 해당 국가 사이의 합의에 의해 체결되는 것이므로 FTA가 관세화의 영향을 받을 이유가 없다는 입장이다. 그러나 혹시 있을 수도 있는 FTA 체결 상대국으로부터의 쌀시장 추가 양허 요구에 대응할 법률적, 논리적 근거를 잘 정비해 둘 필요는 있을 것으로 보인다.

7.4. 쌀산업 경쟁력 강화

7.4.1. 쌀 생산단계에서의 규모의 경제

경쟁력 강화는 UR 타결 이후 최우선 정책과제였다. 1990년대까지는 개별 농가의 경작규모를 확대하여 비용을 절감하는 정책이 주류를 이루었다. 그러나 농지의 유동성을 높이는데 한계가 있고, 현실적으로는 임작업을 통해 사실상의 규모경제를 이루어 가는 추세를 보여 왔다. 이런 현실을 반영하여 들녘별 경영

체, 농기계 임대사업 등을 통해 규모의 경제를 추구하려는 방향으로 정책 방향이 바뀌어 왔다.

앞으로도 농작업의 규모화가 쌀 생산비를 절감하는 유력한 방안이고, 농촌인력 부족과 노령화가 더욱 진행될수록 농기계 작업 대행은 쌀농사 유지의 전제조건이 되고 있다. 따라서 들녘별경영체와 전문 농작업 대행업체가 더욱 고도화 되어, 모든 농작업이 이들에 의해 수행되는 체제로 발전할 수 있어야 한다.

그러나 들녘별경영체의 작업은 아직 육묘 및 방제작업에 국한되어 이앙, 수확 작업 등으로까지 발전하지 못하고 있으므로 그 효과에 한계가 있다. 더욱이 농기계은행사업과 들녘별경영체 사업이 같은 농작업시장을 대상으로 경합하는 상황도 불가피하게 발생할 것이다. 이러한 문제를 극복하고 농작업 대행체제를 확립하는 것이 쌀산업의 경쟁력을 결정하게 될 것이다.

7.4.2. 유통단계에서의 경쟁력 향상

상품의 경쟁력은 생산단계 뿐만 아니라 가공, 유통 과정의 경쟁력에 따라 결정된다. 현재는 200여개 민간 RPC 및 도정공장과 900개가 넘는 지역조합이 각각 품질관리, 브랜드, 마케팅 등을 하고 있으므로 브랜드는 난립하고 목표했던 효과를 나타내지 못하고 있다는데 대부분 공감하고 있다. 따라서 동질적인 그룹끼리 공동으로 법인을 설립하고, 공동브랜드를 생산하는 방안이 제시되고 있다.

농협중앙회는 사업구조개편의 일환으로 RPC의 통합을 추진하는 한편, 희망하는 지역조합과 함께 공동판매법인을 설립하여 대형 브랜드를 생산할 계획을 수립하고 추진하고 있으며, 그 결과가 농협 쌀사업은 물론 우리나라 쌀산업에 매우 큰 영향을 미칠 것이다. 민간 RPC는 이미 2008년부터 공동판매법인 설립을 검토하고 있으나 실질적인 진전은 이루지 못하고 있다.

이러한 공동법인, 공동브랜드, 공동마케팅은 각 경영체의 여건이 다르고 이해관계가 달라 현실적으로 매우 어려울 것이다. 그러나 이런 혁신을 이룩할 수

있느냐가 각 경영체의 미래는 물론 쌀산업의 미래를 결정하게 될 것이라는 데 대부분 공감하고 있다.

7.4.3. 수탁판매제에 의한 수확기 시장안정

쌀산업이 발전하기 위해서는 수확기 쌀 시장이 안정되는 것이 필수적이고, 따라서 수탁판매제가 정착할 수 있을 것인가는 매우 중요한 과제이다.

이제까지 쌀의 산지유통은 수확기에 싼 값에 사서 단경기에 비싸게 팔아 이득을 남기는 원리에 의존하여 왔고, 따라서 적어도 금리와 감모, 그리고 적정한 이윤이 나올 만큼의 계절진폭이 있어야 쌀의 유통이 가능하였다. 그러나 현실적으로 농가와 RPC 및 농협이 역계절진폭의 위험을 서로 상대방에게 떠넘기려는 게임을 하지 않을 수 없으므로 대안은 역계절진폭의 위험을 농가와 산지유통업체가 분담하는 것이며, 앞 절에서 지적한 바와 같이 수탁-공동계산 방식이 가장 좋은 대안으로 제시되었다. 농가는 수확기에 RPC에 모든 벼의 판매를 위탁하고, RPC는 자기 책임 하에 판매를 완료한 후 농가에 정산하는 것이다.

양곡업계 및 양정 전문가들은 만성적인 쌀값 불안 문제를 해소하기 위해 수탁형 계약재배가 바람직하다는 데는 대부분 동의하고 있다. 그러나 역계절진폭이 발생하는 경우 수탁제에 참여한 농가가 수확기에 판매한 경우에 비해 손해를 보게 될 뿐만 아니라, 농협 등 수탁사업 주체의 정산에 대한 신뢰가 부족하여 농가가 참여를 기피하는 경향이 있다. 또한 농협 등 수탁주체는, 수탁사업은 수수료 사업에 불과할 뿐만 아니라 정산을 둘러싼 농가와의 갈등을 우려하여 매취방식을 더 선호하는 경우가 많다는 것도 걸림돌이다. 이런 이유로 그 간 부분적으로 수탁판매방식이 시도되었지만 아직 초보적 수준에 머물고 있다고 할 수 있다.

수탁판매제를 활성화 하기 위해서는 생산자들의 호응을 이끌어낼 만한 구체적인 유인을 마련하고 농협 등의 인식도 바꾸어야 하는 과제를 안고 있으므로 수탁판매제는 그 필요성에도 불구하고 향후 이루어야 할 중요한 과제로 남아 있다.

참 고 문 헌

- 강창용. 2013. 「정부 농기계임대사업의 실태와 개선방안」. KREI 농정포커스 제43호. 한국농촌경제연구원.
- 김명환 외. 2005. 「쌀 생산조정제 평가 및 개편방안」. 한국농촌경제연구원
- 김명환외. 2003. 「DDA 및 쌀 재협상과 쌀 수매·소득정책의 선택」. 한국농촌경제연구원.
- 김명환 외. 1994. 12. 「양정제도 개편에 따른 농협의 역할」 C94-12. 한국농촌경제연구원.
- 김명환. 1993. “Structure of Rice Market and Proposals for Rice Policy Changes in Korea.” *Journal of Rural Development*. Vol.16 No.1.
- 김명환 외. 1991. 「전환기 양정의 종합적 개선방안」 연구보고 246. 한국농촌경제연구원.
- 김명환, 이정환. 2007. “쌀 관세화 유예 계속할 것인가?” 「시선집중 GS&J」 44호. GS&J인스티튜트.
- 김배성, 김명환. 2004. “쌀시장 개방 및 정책 대안별 쌀 농업 영향분석.” 「농업경제연구」 제45권 4호.
- 김병택. 2004. 「한국의 쌀정책」. 한울아카데미.
- 김한호, 이정환. 2010. “농산물 수급조정을 위한 몸부림: 미국의 경험.” 「시선집중 GS&J」 107호. GS&J 인스티튜트.
- 김혜영, 김명환, 사공용. 2006. “쌀 생산조정제 효과 계측.” 「농업경제연구」 제47권 제3호. 한국농업경제학회.
- 농림부. 2009. 「한국 농업·농촌 100년사」.
- 농림부. 2008. 「참여정부 농정백서」.
- 농림부. 2003. 「국민의 정부 농정백서」.
- 농림부. 1999. 「한국 농정 50년사」. 한국농촌경제연구원.

- 농림부. 1999. 「한국 농정 50년사 자료집 제1집」. 농정일지 제2권. 한국농촌경제연구원.
- 농림부. 1999. 「농어촌구조개선사업 추진실적-성과와 개선과제」.
- 농림부. 1997. 「개방에의 도전, 농정개혁백서」.
- 농림부. 1996-1998. 「쌀 생산종합대책」.
- 농림수산부. 1996. 「농어촌발전대책 및 농정개혁추진상황」.
- 농림수산부. 1994. 「쌀 경쟁력제고대책」.
- 농림수산부. 1993. 「양정개혁방안 -수립과정과 주요내용」.
- 농림수산부 식량정책심의관실. 1995. 「양정사」.
- 농림수산부 양정국. 1994. 「양정사」.
- 농림수산식품부. 2013. 「돌아오는 농어촌, 농식품산업의 미래를 열다」.
- 농림축산식품부. 2013. 「쌀관세화 협상관련 주요 쟁점」. 내부자료.
- 농림축산식품부. 각 연도. 「농림수산 주요통계」.
- 농림축산식품부. 각 연도. 「농업동향에 관한 연차보고서」.
- 농림축산식품부. 2012-2013. 보도자료.
- 농림축산식품부. 각 연도. 「양정자료」.
- 농수산부. 1978. 「한국 양정사」.
- 농어민신문. 2008. 1. 1.~2013. 9. 30. <<http://www.agrinet.co.kr>>.
- 농민신문. 1978. 1. 1~2013. 9. 30. <<http://www.nongmin.com>>.
- 농촌진흥청. 1993. 「농촌진흥 30년사」.
- 농협중앙회. 1991. 「농협 30년사」.
- 농협중앙회. 1985. 「미국 유통과 농협의 대응」.
- 농협중앙회. 1978-1996. 「농협조사월보」. 각 1월호.
- 로앤비 <<http://www.lawnb.com>>.
- 미국 농무성 <<http://www.fas.usda.gov/psdonline/>>.
- 박동규. 1995. “미국종합처리장 사업의 발전방향.” 「농촌경제」 제18권 4호. 한국농촌경제연구원.
- 박동규 외. 2011. 「쌀 생산 및 소비량 통계 개선방안」 한국농촌경제연구원.

- 박동규 외. 2010. 「양정개혁(2004년) 평가와 과제」 연구보고 R619. 한국농촌경제연구원.
- 박동규. 2009. “쌀 수입을 줄이려면.” 「DDA/FTA 농수산협상포럼 발표자료집」 GS&J 인스티튜트.
- 박동규 외. 2007. 「중장기 쌀 수급안정 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 박동규 외. 2006. 「쌀 공공비축제 세부운용 및 보완방안에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박동규 외. 2006. 「쌀 수탁판매 활성화 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 박동규 외. 2004. 「쌀농가 소득안정방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박동규 외. 2003. 「농가의 미곡유통 실태 분석」. 한국농촌경제연구원.
- 박동규 외. 2000. 「논농업 직접지불제 연구」 C2000-1. 한국농촌경제연구원.
- 박진환. 1996. 「쌀」.
- 서세욱. 2008. “직접지불제의 문제점과 개선방안.” 「예산현안분석」 제23호. 국회예산정책처.
- 서진교 외. 2011. 「국가식량안보시스템 구축방안에 관한 연구」 대외정책연구원.
- 서진교 외. 2004. 「쌀 관세화 유예협상 시나리오 분석과 협상 전략」 R474. 한국농촌경제연구원.
- 서진교, 이정환. 2009. “한시가 급한 쌀 조기관세화.” 「시선집중 GS&J」 72호. GS&J 인스티튜트.
- 안기옥. 1987. 3. “임도정업자의 미곡 유통실태와 개선방향.” 「농촌경제」 제10권 제1호, pp 129-145. 한국농촌경제연구원.
- 오내원. “논농업직불제의 평가와 과제.” 「농민과사회」 제27권 여름 2001. 한국농어촌사회연구소.
- 윤석원. 2010. “쌀 조기관세화 개방의 선결과제.” 「쌀관세화 토론회 자료집」. 강기갑의원실.
- 윤호섭 외. 1989. 「추·하곡 수매가격 산정기준 설정에 관한 연구」. p. 7. 한국농촌경제연구원.

- 이명현. 2005. “논농업 직불제의 소득배분효과 분석”. 「농촌경제」 제28권 1호. 한국농촌경제연구원.
- 이승정, 이정환. 2012. “04 양정개혁 이후 농가 수취가격은 어떻게 변했나?” 「시선집중 GSnJ」 135호. GS&J 인스티튜트.
- 이승정, 이정환. 2012. “쌀은 언제 팔아야 제일 비쌀까? : 수탁제 재인식.” 「시선집중 GSnJ」 140호. GS&J 인스티튜트.
- 이정환. 2013. “정부의 쌀 관리방식의 개혁.” 「시선집중 GSnJ」 160호. GS&J 인스티튜트.
- 이정환. 2013. “정부 쌀 관리방식의 문제.” 「시선집중 GSnJ」 159호. GS&J 인스티튜트.
- 이정환 외. 2013. 「민간RPC의 지속 가능한 발전방안 연구」. GS&J 인스티튜트.
- 이정환. 2006. 「2005 쌀값대란 해부: 경과, 원인, 처방」 시선집중 제8호. GSnJ 인스티튜트.
- 이정환 외. 2006. 「쌀 산업을 지배하는 원리」. GSnJ Report. GS&J 인스티튜트.
- 이정환 외. 1997.12. 「곡물의 중장기 수급전망과 대응정책」 C97-6. 한국농촌경제연구원.
- 이재욱. 2005. 「WTO 농업협상의 전개과정과 평가」.
- 이창한. 2010. “농민이 바라보는 쌀 중도관세화와 식량주권.” 「쌀관세화 토론회 자료집」. 강기갑의원실.
- 이혜영. 2010. “쌀 조기 관세화의 득과 실.” 「쌀관세화 토론회 자료집」. 강기갑의원실.
- 정해걸. 2008. “농기계임대사업 활성화 방안.” 「국정감사 정책자료집」. 농림수산식품위원회.
- 주용재 외. 1984. 8. 「서울시 미곡유통개선방안: 양곡도매시장 육성을 중심으로」. 한국농촌경제연구원
- 주용재 외. 1980. 12. 「미곡 유통에 관한 연구」. 연구보고. 한국농촌경제연구원.
- 최원목. 2013. “쌀 관세화와 FTA의 연계성 문제 및 대응방향.” 「DDA/FTA 농업협상포럼 발표자료집」. GS&J 인스티튜트.

- 최원목. 2009. “쌀 관세화 관련 쟁점분석: 법률쟁점 분석 중심으로.”
「DDA/FTA 농수산물협상포럼 발표자료집」. GS&J인스티튜트.
- 통계청 <<http://kosis.kr>>.
- 한국농업경영인중앙연합회. 2008. “농협 농기계 은행사업의 추진과 해외사례.”
「정책포커스」
- 한국농업종합연구소. 1971. 12. 「미곡 유통구조에 관한 조사연구」.
- 한국농촌경제연구원. 2013. 쌀 관세화 유예와 대외경쟁력 정책토론회. 「발표
자료 및 토론」.
- 한국농촌경제연구원. 2000. 「농어촌구조개선사업백서」.
- 한국농촌경제연구원. 1997. 「쌀산업정책의 평가와 과제」.
- 한국농촌경제연구원. 1996. 「농어촌발전대책 중간평가」.
- 한국농촌경제연구원. 1996. 「쌀산업발전 종합대책 구상」.
- 한국농촌경제연구원. 1994. 「우루과이라운드 농산물협상 백서」.
- 한국농촌경제연구원. 1993. 「양정제도 개선의 방향과 과제 - 양정제도 개선에
관한 전문가 초청 간담회결과보고서」.
- 한국농촌경제연구원. 1991. 「전환기 양정개선을 위한 정책방향-전환기 양정개
선을 위한 토론회 결과보고서」.
- 한국농촌경제연구원. 각 연도. 「식품수급표」.
- 한국농촌경제연구원. 1989. 「한국농정 40년사」.
- 한국제분협회. 2012. 「밀과 밀가루」.
- 한국은행. <<http://ecos.bok.or.kr>>.
- IMF. <<http://www.imf.org/external/index.htm>>.

부록 1. 통계표

양곡 연도	재배 면적 (천ha)	단수 (kg/10a)	생산량 (천톤)	수입량 (천톤)	이월 재고량 (천톤)	총 공급량 (천톤)	식량 수요 (천톤)	가공 수요 (천톤)	종자 수요 (천톤)	수출량 (천톤)	감모등 (천톤)	총 소비량 (천톤)	산지 가격 ¹⁾ (원/80kg)	1인당 소비량 (kg)	자급률 (%)
1977	1,215	429	5,215	0	906	6,121	4,609	17	35	0	384	5,045	23,430	126.4	103.4
1978	1,230	488	6,006	0	1,076	7,082	4,986	221	35	0	622	5,864	23,430	134.7	103.8
1979	1,230	471	5,797	501	1,218	7,516	5,099	218	35	0	1,412	6,764	35,557	135.6	85.7
1980	1,233	416	5,136	580	752	6,468	5,057	36	44	0	265	5,402	44,847	132.4	95.1
1981	1,233	288	3,550	2,245	1,066	6,861	5,091	36	44	0	195	5,366	56,713	131.4	66.2
1982	1,224	414	5,063	269	1,495	6,827	5,123	67	44	0	170	5,404	57,948	130.0	93.7
1983	1,188	436	5,175	216	1,423	6,814	5,172	43	45	0	43	5,303	58,054	129.5	97.6
1984	1,228	440	5,404	7	1,511	6,922	5,279	43	44	0	309	5,675	59,074	130.1	97.5
1985	1,231	462	5,682	0	1,247	6,929	5,259	43	45	0	154	5,501	63,663	128.1	103.3
1986	1,237	455	5,626	0	1,428	7,054	5,308	44	45	0	408	5,805	70,649	127.7	96.9
1987	1,236	454	5,607	0	1,249	6,856	5,247	56	46	0	268	5,617	71,996	126.2	99.8

양곡 연도	재배 면적 (천ha)	단수 (kg/10a)	생산량 (천톤)	수입량 (천톤)	이월 재고량 (천톤)	총 공급량 (천톤)	식량 수요 (천톤)	가공 수요 (천톤)	종자 수요 (천톤)	수출량 (천톤)	감모등 (천톤)	총 소비량 (천톤)	산지 가격 ¹⁾ (원/80kg)	1인당 소비량 (kg)	자급률 (%)
1988	1,262	435	5,493	0	1,239	6,732	5,129	70	45	0	367	5,611	79,453	122.2	97.9
1989	1,260	480	6,053	0	1,121	7,174	5,145	72	45	0	340	5,602	82,496	121.4	108.1
1990	1,257	469	5,898	0	1,572	7,470	5,127	80	45	0	193	5,445	92,593	119.6	108.3
1991	1,244	451	5,606	0	2,025	7,631	5,032	148	43	0	267	5,490	95,199	116.3	102.3
1992	1,208	446	5,384	0	2,141	7,525	4,930	285	42	0	269	5,526	97,750	112.9	97.5
1993	1,157	461	5,331	0	1,999	7,330	4,855	347	41	0	267	5,510	100,198	110.2	96.8
1994	1,136	418	4,750	0	1,820	6,570	4,814	351	40	0	209	5,414	105,687	108.3	87.8
1995	1,103	459	5,060	0	1,156	6,216	4,777	228	38	0	514	5,557	114,140	106.5	93.6
1996	1,056	445	4,695	115	659	5,469	4,778	200	38	0	209	5,225	134,644	104.9	89.9
1997	1,050	507	5,323	0	244	5,567	4,710	141	38	0	181	5,070	141,004	102.4	105.0
1998	1,052	518	5,450	75	497	6,022	4,606	171	38	0	401	5,216	146,049	99.2	104.5
1999	1,059	481	5,097	97	806	6,000	4,541	174	38	0	525	5,278	153,668	96.9	96.6
2000	1,066	494	5,263	107	722	6,092	4,425	175	46	0	468	5,114	157,765	93.6	102.9

양곡 연도	재배 면적 (천ha)	단수 (kg/10a)	생산량 (천톤)	수입량 (천톤)	이월 재고량 (천톤)	총 공급량 (천톤)	식량 수요 (천톤)	가공 수요 (천톤)	종자 수요 (천톤)	수출량 (천톤)	감모등 (천톤)	총 소비량 (천톤)	산지 가격 ¹⁾ (원/80kg)	1인당 소비량 (kg)	자급률 (%)
2001	1,072	493	5,291	217	978	6,486	4,209	183	47	0	712	5,151	157,653	88.9	102.7
2002	1,083	509	5,515	154	1,335	7,004	4,145	337	45	0	1,030	5,557	154,322	87.0	107.0
2003	1,053	468	4,927	180	1,447	6,554	3,987	313	44	0	1,286	5,630	161,295	83.2	97.4
2004	1,016	438	4,451	193	924	5,568	3,952	335	43	0	388	4,718	165,605	82.0	96.5
2005	1,001	499	5,000	192	850	6,042	3,815	324	42	0	1,029	5,210	154,664	80.7	102.0
2006	980	487	4,768	238	832	5,838	3,860	373	41	0	734	5,008	143,949	78.8	98.5
2007	955	490	4,680	246	830	5,756	3,789	424	41	1	806	5,061	150,010	76.9	95.8
2008	950	464	4,408	258	695	5,361	3,755	436	41	0	443	4,675	159,102	75.8	94.3
2009	936	518	4,843	257	686	5,786	3,683	366	40	3	701	4,793	153,679	74.0	101.1
2010	924	532	4,916	307	993	6,216	3,678	549	39	4	437	4,707	135,837	72.8	104.5
2011	892	482	4,295	327	1,509	6,131	3,612	644	37	4	867	5,164	154,465	71.2	83.3
2012 (잠정)	854	495	4,224	625	968	5,817	3,556	572	37	3	740	4,908	166,465	69.8	86.2

주: 1) 회계연도 평균가격으로 1978~1985년은 주산지 도매가격(농림부 조사), 1986~1990년은 산지가격(유통통계, aT 조사), 1991~2012년은 산지가격(양정자료, 통계청)

부록 2. 양정일지

일자	내용
1978. 01. 12	○ 1978년 양곡수급계획 발표 - 총 공급: 109.7 백만 석 - 총 소비: 80.5 백만 석(농수산부)
1978. 01. 14	○ 영세 농어가 자립대책의 일환으로 농가 800호와 8개 어촌계를 대상으로 한 자립자금 지원 계획을 마련 ○ 78년 고공품수매계획을 마련
1978. 01. 19	○ 농작물 재해대책의 현황 및 재해보험제도 수립을 검토하고 79~81년까지 시험사업 실적, 82년 이후 본 사업을 실시하기로 함
1978. 01. 20	○ 사료의 품질향상을 통하여 가축의 성장을 촉진하고 소맥 도입량을 줄이기 위해 사료의 배급 비율을 조정하여 밀기울 등 당류는 종전의 24%에서 16%로 줄이고 옥수수 등 곡류는 55%에서 60%로 높이기로 함
1978. 01. 24	○ 78년 2, 4분기 영농자금 950억 방출계획을 마련
1978. 01. 26	○ 식량의 지속적인 증산을 비롯한 축산 진흥과 과수, 원예 등 성장 작물중심의 농특사업을 확대하여 농사소득을 증대시키기 위한 78년도 농정방향 발표
1978. 01. 28	○ 찹쌀 1만 톤(7만 섬) 대일 수출계획 발표
1978. 02. 07	○ 곡가 안정을 위한 정부양곡 방출 확대방안 마련
1978. 02. 10	○ 일반미 도매가격을 가마당(80kg) 27,500원으로 동결
1978. 02. 24	○ 농촌진흥청: 79년까지 전국 토양 정밀조사 완료계획 발표
1978. 03. 03	○ 농촌진흥청: 농작물 보호를 위해 최초로 농업공해 기준치 설정발표, 보사부 허용치보다 낮아
1978. 03. 04	○ 재무부: 부동산자금 흡수를 위해 2,200억 원으로 책정된 금년도 재정 및 양곡증권, 발행한도를 3천억 원으로 확대할 방침
1978. 03. 10	○ 농어촌 유희노동력을 생산화하고 농사소득을 증대시키기 위해 50개의 농어촌 부업단지를 조성키로 한 78년도 농어촌 부업단지 조성계획을 마련 ○ 양곡 251.2백만 달러, 사료 227.8백만 달러 등 총 572.2백만 달러에 달하는 1978년도 농수산물 수입계획 책정 (농수산부)

일자	내용
1978. 03. 16	○ 농번기를 맞아 단기영농자금 13,448백만 원을 각 시도에 배정, 긴급방출토록 함
1978. 03. 28	○ 전국 유희지를 대상으로 경작 명령을 내리고 불응할 경우 대리경작자를 임명토록 지시
1978. 04. 01	○ 농업 증산의욕을 고취하기 위해 “녹색혁명기금”을 설치하여 79년부터 농촌진흥청 작물시험 연구관들이 연구비 및 자녀학자금을 보조키로 함
1978. 04. 25	○ 78년도 2/4분기 영농자금 950억 원 방출계획 마련 ○ 각 도별 배정 액(단위: 백만 원) 서울=198 부산=218 경기=10,559 강원=5,217 충북=6,974 충남=11,848 전북=10,876 전남=14,050 경북=16,109 경남=11,298 경주=1,453 농약 공급자금=5,000 재해대책비 및 기타=1,200
1978. 05. 08	○ 10월 말까지 양질의 정부 단일미를 3.5개 전 도시에 무제한 방출
1978. 05. 11	○ 237억이 투입되는 한해 극복대책 수립
1978. 05. 12	○ 정부: 한해대책의 일환으로 “중앙한해대책본부를 설치하고 본부장에 장덕진 농수산부장관, 차장에 장덕희 농수산부차관을 임명.
1978. 05. 31	○ 중앙한해대책본부: 학생, 예비군, 민방위대 등의 인력을 총동원하여 보리베기 및 모내기를 서두르도록 각 시, 도에 긴급지시.
1978. 06. 12	○ 515억 원을 투입하여 465백 ha의 한해 상습지를 80년 5월 말까지 일소키로 함
1978. 06. 13	○ 정부양곡 방출가격을 10.0~15.1%, 판매가격도 9.9~15%까지 각각 인상하고 일반미의 최고판매가격을 동결
1978. 06. 15	○ 농축산물의 수급과 가격안정을 위해 목표가격제를 실시
1978. 06. 22	○ 농수산물 수입의 대폭 확대를 골자로 한 식료품 가격안정 대책 마련(정부)
1978. 06. 30	○ 78년 하곡수매가격을 19.4~30.2% 인상, 7월 1일부터 전량 수매키로 함(보리: 가마당(76.5kg, 2등급) 18,500원으로 19.4% 인상, 소맥: 가마당 11,130원으로 30.2% 인상)

일자	내용
1978. 07. 01	○ 하곡수매 실시
1978. 07. 30	○ 하곡수매가를 지난해보다 19.4% 인상 발표
1978. 08. 19	○ 식량 및 사료작물수요증가에 대처하기 위하여 서남해안 일대 59개 지구 63.5만 정보의 간척지를 개발, 농경지 59.6정보 조성방침(4조 4천억 원 투입, 80년대 말 준공예정)
1978. 08. 26	○ 78년산 하곡수매량(352만 섬) 발표
1978. 09. 04	○ 농협중앙회: 추곡수매에 대비 1백 평 규모의 양곡 저장창고 1천 동을 금년 말까지 건립할 계획
1978. 09. 26	○ 78년도 양곡수급계획 전면수정 ○ 노풍 등 신품종재배로 인한 피해보상 기준 확정
1978. 09. 30	○ 79년도 미곡생산목표를 1.2% 증가한 4,250만 석으로 책정하고, 다수확 신품종의 재배면적을 90만 정보로 확대키로 결정
1978. 10. 02	○ 고구마 수매가격을 15% 인상, 전국 농협공판장을 통해 수매 착수
1978. 10. 20	○ 추곡수매계획 발표 - 수매가: 가마당(80kg, 2등급) 3만 원(전년대비 +15.4%) 수매량: 1,000만 섬
1978. 10. 23	○ 서울 일반미 가격 한 가마에 38,000원으로 오름세
1978. 10. 27	○ 미곡의 풍작으로 인해 최근 혼합곡에 대한 수요가 줄어 11월부터 밀, 쌀 위탁가공을 중지키로 결정
1978. 11. 01	○ 주곡 증산의 효율적 추진을 위해 병충해 예찰 행정을 강화, 전국 예찰소를 93개로 확대키로 함 ○ 10월 31일로 시한이 끝나는 쌀값 최고가격제를 당분간 연장 실시키로 함 - 정부미 수매가격을 지난해보다 15.4%인상 발표(80kg 1가마당 2등급 기준 3만 원으로 책정)
1978. 11. 04	○ 쌀값, 산지시세 한 가마 3만 5,000원, 도매·소매 4만 원 선
1978. 11. 12	○ 지속적인 식량증산을 위해 내년의 단기 영농자금 지원 규모를 금년보다 3분의 1 증가한 2천억으로 확대할 방침
1978. 11. 20	○ 재무부: 900억 원의 양곡증권을 추가 발행할 예정
1978. 11. 22	○ 78년 중 쌀 수확실적 발표 - 총수확량: 40,258천 석 (전년대비 -1,448천 석) - 단보당 수확량: 474kg (전년대비 -20kg)
1978. 11. 24	○ 콩 수매가를 15.4% 인상하기로 함

일자	내용
1978. 12. 09	○ 주요물자 수급점검 대상품목에 세탁비누 등 4개 품목을 추가하고 밀가루 등 8개 품목을 제외(79년 1월 1일부터 실시)(경제기획원)
1978. 12. 23	○ 신품종 벼 노풍 등을 심었다가 20% 이상 감수된 피해농가는 30만 520가구, 피해면적은 15만 4,272정보, 감수량은 230만 4,345섬(피해액, 1,382억 원)으로 농수산부 집계, 70%이상 피해농가에는 감수량의 60%를 양곡 무상지급, 40%를 취로사업 지원비로 하는 등 피해정도에 따라 지원키로 결정
1978. 12. 27	○ 79년도 식량증산 계획 확정
1979. 01. 24	○ 금년도 식량 공급량을 1억 1,700만 석, 수요량을 8,800만 석으로 한 79년도 전체 양곡수요 계획을 확정
1979. 01. 31	○ 정부미 방출가격을 18.2% 인상
1979. 02. 01	○ 정부미 방출가와 원유가를 각각 18.2% 및 20.1%씩 인상, 당일부터 시행
1979. 02. 03	○ 식량증산, 농업 생산기반 확충 및 농가소득 증대를 위해 전년대비 18.3% 증가한 총 2조 3,025억 원에 달하는 79년도 농림수산자금 지원계획을 확정
1979. 02. 13	○ 쌀 생산목표 42백만 섬 달성방안의 일환으로 효과적인 병충해 방제를 위해 전년대비 11.3% 증가한 총 28,343톤의 농약을 공급하여 전체 식부면적 1,217.3천 정보에 8.5회의 병충해방제를 실시키로 한 79년도 농약수급계획 마련
1979. 03. 03	○ 노풍 피해농가에 대한 지원확대를 위해 취로사업을 대폭 확대하고 양곡외상 판매기간을 1개월 연장키로 함. 지난 겨울의 이상 난동(暖冬)으로 애멸구, 목도열병 등 병충해 발생의 사전방지를 위해 특별감찰반을 편성하여 각도에 파견
1979. 03. 05	○ 쌀 생산목표 달성을 위해 벼 병충해 공동방제 실시요령을 확정, 전국적으로 교육실시
1979. 03. 27	○ 농협중앙회: 금년부터 81년까지 총 52개 품목에 대한 농산물 표준 가격화사업을 추진할 계획, 연도별 대상품목을 보면 70년 쌀 등 20개, 80년 시금치 등 17개, 81년 콩 등 15개 품목 등임

일자	내용
1979. 04. 11	○ 서울, 부산, 대구, 광주, 대전 등 대도시 지역을 중심으로 반상회와 도시 새마을운동을 통해 혼합을 적극 권장하는 동시 요식사업 등에 대한 점검을 실시기로 함
1979. 04. 12	○ 사료곡물의 수요증가와 식생활 패턴 변화 등으로 금년도 농수산물 수입액을 전년도의 784,965천 달러보다 49.6% 증가한 1,174,742천 달러로 확정된 79년도 농수산물 수입 계획을 마련
1979. 04. 17	○ 81년부터 실시하기로 한 농업재해 보험제도 실시 방안 마련
1979. 05. 01	○ 쌀 350만 섬 긴급도입 - 비축식량 확보와 국내 쌀값 안정을 위해 미 “캘리포니아”산 쌀 350만 섬(약 50만 톤)을 긴급도입하기로 함(농수산부)
1979. 05. 10	○ 전국 670개 부업단지 농가에 대한 총 60억 9,700만 원의 시설 및 운영자금을 지원, 총 108억 700만 원의 소득(농가 당 469천 원)을 올리도록 한 농어촌부업단지 사업계획을 마련
1979. 05. 11	○ 쌀 방출가를 20~25% 인상할 방침
1979. 06. 05	○ 금년도 하곡 수매가격을 전년대비 18.9% 인상, 보리 한 가마당(76.5kg, 2등급) 수매가격을 23,000원으로 결정, 총 1,668억 원의 자금으로 400만 석을 6월 25일~8월 14일까지 전량 현금수매기로 결정
1979. 06. 07	○ 미 잉여농산물도입협정 체결 - 미 공법(PL) 480호에 의한 미 잉여농산물 4천만 달러 도입협정을 체결함 - 이 협정에 의하여 도입되는 농산물은 소맥 14만 톤(1,930만 달러), 옥수수 8만 톤(860만 달러) 및 원면 3만 5천 표(俵)(1,210 달러)로 도입조건은 10년 거치 30년 상환에 이자율 거치기간 중 연 2%, 상환기간 중 연 3%임(경제기획원)
1979. 06. 23	○ 도열병 등 각종 병충해 만연에 따라 국고 및 지방비에서 총 204천만 원을 지원, 공동방제와 항공방제를 강화키로 하고 전체 식부면적의 44%인 530,271정보에 대해 18,546개의 공동방제단을 동원하여 방제비를 정보당 2,000원씩 보조하고 126천 정보에 대하여는 정보당 4,600원씩의 용역비를 지원하여 항공방제키로 함

일자	내용
1979. 07. 04	○ 기상재해로 인한 농가피해를 60%까지 직접보조하는 농작물재해 보조요령을 마련
1979. 07. 10	○ 정부미 값 인상(7월 15일부터 시행) - 미질별 차등가격제를 채택, 밀양 23호, 노풍 등 양질의 정부단일미 방출가격(80kg 1가마당)을 현행 26,500원보다 19.3%가 인상된 34,000원으로 조정(농수산부)
1979. 07. 16	○ 정부미의 차등가격제를 7월 15일부터 실시함에 따라 78년 6월 13일부터 시행한 일반미 최고가격제를 전면 해제키로 하고 시장기능에 맡겨 자율화하기로 함
1979. 07. 24	○ 농협중앙회: 정부양곡 보관능력을 확충하기 위해 서독건설은행(KFW) 차관자금 568백만 원을 실수요자에게 지원할 계획
1979. 08. 01	○ 금년도의 하곡수확량을 11,276,300석으로 확정 집계(보리: 423.3만 석, 쌀보리: 669.6만 석, 밀: 30.4만 석, 호밀: 4.3만 석 ※ 파종면적: 48만 9천 정보, 단보 당 수확량: 318kg(전년대비 +77kg) ○ 하곡수확 실적 발표 - 총 수확량: 1,127.6만 석(전년대비 +12.1%) 보리: 423.3만 석 쌀보리: 669.5만 석 밀: 30.4만 석 호밀: 4.3만 석 - 파종면적: 48.9만 정보(전년대비 -15.0%) - 단보당 수확량: 318kg(전년대비 +77kg). (농수산부)
1979. 08. 09	○ 새마을기술봉사단: 영농기술 근대화를 위해 “새마을기술 지도사례발표회” 개최 ○ 79년산 하곡 수확량을 11,276,300석으로 확정 집계함
1979. 08. 16	○ 금년도 하곡수매량을 계획량 4백만 석을 5% 초과한 418만 3,743석(쌀보리: 2,738,858석, 겉보리: 1,317,141석, 밀: 127,744석)으로 집계
1979. 08. 20	○ 현미 25만 3천 톤을 미국에서 전량 도입키로 함
1979. 08. 31	○ 지난해 6월 13일부터 실시한 쌀값 최고가격제를 오는 11월 1일 금년산 추곡수매와 아울러 전면 해제키로 하고, 미곡정책을 이제까지의 가격규제 방식에서 시장기능자율화로 전환하기로 결정함

일자	내용
1979. 10. 10	○ 한국농촌경제연구원: 2000년 식량자급도 45%수준으로 하락할 것으로 예측
1979. 10. 18	○ 농협중앙회, 추곡수매에 대비하여 예비 검사용으로 사용할 휴대용 곡물 수분측정기 8,000대를 일괄구입, 자연부락단위로 1~2대씩 공급기로 함
1979. 10. 23	○ 1979년 추곡수매가 발표 - 올해 쌀 수매가격을 작년보다 22%인상하여 1가마당 36,000원(정곡 2등급 80kg 기준)으로 발표하고 10월 25일부터 내년 1월 25일까지 총 1,100만 섬의 쌀을 수매기로 함(농수산부)
1979. 10. 24	○ 밀가루 소비자 가격 28.1% 인상(부대당 3,190원)
1979. 10. 29	○ 농수산부: 금년도 옥수수 수매가를 작년보다 5% 인상하여 가마당(60kg, 2등급) 10,620원으로 결정, 80년 1월 중에 8만 톤을 수매기로 함
1979. 10. 30	○ 2차 회의를 개최 - 1980년 미곡 수매분 500만 석에 대하여는 가마(80kg 정곡 기준)당 570원씩의 가산금을 추가 지급기로 함
1979. 10. 31	○ 쌀, 연탄 등 26개 품목 가격 점검 - 쌀, 연탄 등 26개 생필품, 월동용품에 대한 가격조작행위를 집중 단속기로 함(정부) - 추곡 내년 1월 수매분에 가마당 570원 가산금 지급 계획
1979. 12. 05	○ 식량증산을 위해 내년부터 병충해방제를 공동방제 위주로 전환하고 병충해 예보를 전국단위에서 도단위로 세분화시키는 등 병충해 예찰기능을 강화기로 함
1979. 12. 12	○ 금년도 쌀 생산량을 당초 목표 4,200만 섬에 미달된 3,864만 섬(계획의 92%)으로 확정발표(단보당 생산량 474kg)
1979. 12. 26	○ 내년 쌀 생산목표를 당초 계획보다 50만 석 축소시킨 4,200만 섬으로 확정, 식량총생산을 6,246만 석(881만 5천톤)책정
1979. 12. 30	○ 쌀 400만 석 도입 결정 - 안보비축 및 쌀 수급안정을 위해 내년 중 쌀 400만 석(약 57만 톤)을 미국 및 기타 국가로부터 도입기로 결정(농수산부)
1980. 01. 04	○ 1979년산 추곡 수매실적 발표 - 1979년 말 현재 추곡수매실적은 897.54만 석으로 당초 목표(1,100만 석)의 82%에 불과

일자	내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 1월 말까지 총 수확량은 910만 석으로 예상(농수산부) - 보리 혼식을 강화하기 위해 시, 도 단속반을 동원, 전국 요식 및 숙박업소의 혼식이행 여부에 대한 단속에 들어가는 한편, 시, 도별 혼식장려 추진대회 등 범국민적 혼식캠페인을 전개
1980. 01. 11	<ul style="list-style-type: none"> ○ 79년산 추곡 수매량 중 80년분으로 조기 수납한 2,581천 석에 대해 대금 1,838억 원을 단위농협을 통해 농민에 현금지급토록 하고 조기수매분에 대해서는 80kg 가마당 수매가 36,000원에 가산금 570원을 포함 37,170원을 지급하게 되며, 지금까지 추곡수매자금은 6,189억 원이 방출
1980. 01. 19	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서민생활부담 경감조치 협회 - 정부미 방출가, 보리쌀값, 대중교통요금 등을 동결(특별경제대책차관회의)
1980. 01. 21	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1980년도 식량생산계획 확정 - 총생산량 : 5,714.5만 석(전년대비 -0.4%) 쌀 4,200만 석(전년대비 +8.7%) 맥류 등 기타 1,514.5만 석(전년대비 -19.4%).(농수산부)
1980. 01. 25	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미 잉여 농산물 도입협정 체결 - PL480호에 따라 3,000만 달러 규모의 1980년도 미 잉여 농산물 도입 협정체결 소맥 74,000톤(1,250만 달러) 옥수수 84,000톤(1,000만 달러) 원면 2.2만 짝(750만 달러)(경제기획원)
1980. 02. 07	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신품종 재배확대를 위해 신품종 볍씨를 앞당겨 공급키로 하고 2월 10일부터 3월 15일까지 우량 볍씨 11,403톤을 농협 계통조합을 통해 공급키로 함
1980. 02. 15	<ul style="list-style-type: none"> ○ 올해 용수개발이 곤란한 천수답 313정보를 과수단지나 상전으로 전환하고, 수요농가에 대해서도 과수를 심는 경우 3년간, 병밭을 조성하는 경우 2년간 년 63만 4,000원의 생계 보조금을 지급키로 결정
1980. 02. 16	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금년도에 국민 투자기금 20억 원을 지원 전국 250개 정부양곡 도정공장의 노후시설을 대폭 교체(改替)할 계획
1980. 03. 21	<ul style="list-style-type: none"> ○ 값싼 정부미의 일반미 둔갑 등 고질적인 정부 정곡의 불공정 유통을 막기 위해 이제까지의 80kg들이 위주에서 10kg 및 20kg짜리 소포장 위주로 정부미 방출율을 변경

일자	내용
1980. 04. 10	○ 필리핀에서 증식한 신품종 벼씨 이리 342호 등 5개 품종 105톤을 농가에 처음으로 공급할 계획
1980. 04. 26	○ '79년 말 현재의 전국 경지면적은 2,207천 ha로 전년 말 대비 15천 ha가 감소했으며, 경지이용율도 130.9%로 전년 말대비 3.6% 포인트가 감소
1980. 05. 03	○ 보리 소비촉진책의 일환으로 5월 말까지 실시키로 한 미 맥교환 목표를 당초 책정량 1,338천 가마에서 1,495천 가마로 늘림
1980. 05. 07	○ 보리 소비촉진을 위해 혼합분 시식회를 농수산부 회의실에서 개최
1980. 05. 08	○ 보리 소비를 늘리기 위해 밀가루에 보리 가루를 섞은 복합분을 생산키로 확정
1980. 05. 10	○ 국제 원맥가격 상승에 따라 밀가루 소매가격을 32~32.4%, 공장도 가격을 36.6~36.8%씩 각각 인상
1980. 05. 20	○ 농가소득 증대를 위해 보리 대체작물로 적합한 맥주맥의 재배면적을 매년 증가시켜 오는 84년까지 맥주맥을 완전 자급토록 하는 맥주맥 증산계획을 마련
1980. 06. 10	○ 1980년 하반기 물가대책 발표 - 정부미의 무제한 방출, 혼합곡과 보리쌀의 가격동결 - 쌀, 석탄, 콩, 참깨, 낙화생 등 5개 품목 수입 - 50개 특별관리 생필품에 대한 특별가격 감시제 운영 - 생필품 주요물자 원료 등에 대한 탄력관세제 적용(경제기획원)
1980. 06. 14	○ "1980년산 하곡수매계획" 발표 - 보리 수매가: 1가마(76.5kg들이)당 26,400원(전년대비 +20%) - 수매량: 350만 섬(전년대비 -13.7%) - 수매비율: 50.2%(전년중 37.1%) (농수산부)
1980. 06. 21	○ 금년산 맥주맥 수매가격을 일반 하곡 수매가격보다 36%가 높은 50kg 가마당 15,752원(2등급 조곡기준)으로 책정하고, 236억 원을 들여 7월 1일부터 8월 14일까지 75천 톤을 전량 현금수매할 계획
1980. 07. 05	○ 정부가 방출하는 단일미 가격을 10.9% 인상하고 앞으로는 단일미 가격을 일반미(밀양 23) 도매가격의 95% 이상의 수준을 유지케 하는 시가운동제를 실시키로 함(가마당(80kg): 34,000→37,700원)

일자	내용
1980. 07. 18	○ 전국 시, 군, 읍, 면장과 국교장에 보리 혼합에 적극 참여를 당부하는 장관 친서를 발송
1980. 07. 26	○ 벼 출수기를 앞두고 목도열병 등 병충해에 대한 적기 및 예방 위주의 방제를 강화하기 위해 농촌진흥청과 합동으로 병충해방제 독려반을 편성, 7월 28일~8월 13일까지 두 차례에 걸쳐 전국에 파견기로 함
1980. 07. 29	○ 전국농업기술자협회: 농민의 소득증대와 영농의식을 고취시키기 위해 농업기술과 영농정보 등을 강의하는 1980년 여름 농민대학을 8월 7일까지 2개반 6개과로 나누어 실시 ○ 목도열병 방제비상령을 발동, 적기 방제토록 각 시·도에 긴급지시
1980. 08. 05	○ 목도열병 긴급방제 시달
1980. 08. 08	○ 일기(日氣)불순으로 하곡 수매실적이 부진함에 따라 수매기간을 8월 25일까지 연장
1980. 08. 18	○ 양질의 정부 단일미 무제한 방출에 따른 양곡판매상들의 전매 또는 유출 등 부당행위를 막기 위해 서울, 부산, 대구, 인천 등 4개 도시 양곡판매상에 대해 집중단속을 펼 방침
1980. 08. 25	○ 전국 요식업소에 대해 보리 혼합을 의무화한데 이어 9월 1일부터 107,600개소의 일반식당에 대해 혼합카드 비치의 의무화하고 단속을 강화기로 함
1980. 09. 12	○ 국립종자공급소: 농촌진흥청에서 생산한 냉해와 병충해에 강한 다수성 벼씨 13,400톤을 내년도 벼농사 종자용으로 군농협을 통해 전국 희망농가에 공급기로 함
1980. 09. 17	○ 최근 일반미가격의 상승에 따라 정부미의 매점매석, 부정유출, 가격위반 등 부당행위가 크게 늘어 전국 29천여 양곡상에 대해 집중단속토록 각 시도 및 농협에 긴급지시
1980. 09. 26	○ 10월 1일~10월 20일까지 120만 명을 동원하는 농촌일손 돕기 범국민운동을 전개기로 함
1980. 09. 29	○ 정부양곡 방출가격 인상 - 단일미: 80kg당 35,000원→39,000원(+10.4%) - 혼합곡: 10kg당 2,660원→3,320원(+24.8%) - 보리쌀: 76.5kg당 10,120원→13,770원(+36.0%)

일자	내용
1980. 10. 02	○ 맥류증산을 위해 내년도 맥류 생산목표를 금년대비 53% 증가한 10,038,800석으로 책정하고 농가 자율에 맡겼던 맥류 재배를 지역책임제에 따른 계획생산체제로 전환
1980. 10. 04	○ 농촌진흥청: 병충해와 냉해의 근본적인 극복을 위해 벼의 식부체계를 전면개선, 동일품종을 3년 이상 심는 일이 없도록 하고 내년부터 병충해와 냉해에 강한 다수확 품종인 이리 345호와 수원 290호를 농가에 적극 보급할 계획
1980. 10. 11	○ 최근 양곡 부정유통 합동단속에서 적발된 19명 및 감사원의 정부미 유통조사에서 적발된 154명 등 총 173명의 악덕 양곡상에 대해 행정조치
1980. 10. 14	○ 벼 냉해농가에 대해 필요한 정곡을 무이자로 대여하는 한편, 내년도에 필요한 외미를 조기도입키로 함
1980. 10. 17	○ 보리과중에 따른 농가의 생산비 부담을 덜어주기 위해 보리과중기 500대를 전액 용자로 공급키로 함
1980. 11. 04	○ 50%이상의 벼 냉해 피해농가에 대해 정부양곡을 무이자로 대여키로 함 ○ 정부미의 일반미 둔갑을 막고 양특적자를 줄이기 위해 양질의 정부 단일미 공매제를 실시키로 함
1980. 11. 10	○ “1980년산 추곡 수매계획 및 벼 피해농가지원대책” 발표 - 햅쌀 수매가격: 80kg당 45,750원(전년대비 +25%) - 수매량 제한 없이 11월 11일부터 12월 30일까지 현금수매 - 벼 피해농가에 농지세 감면 등 2,000억 원을 지원(농수산부)
1980. 11. 20	○ 콩, 옥수수 수매가격 결정 - 콩: 60kg(2등급) 32,400원(전년대비 +25%) - 옥수수: 60kg(2등급) 12,240원(전년대비 +15%)
1980. 11. 21	○ 식량절약 범국민운동 전개 - 도입양곡 하역 및 수송 대책위원회 구성
1980. 12. 01	○ 정부양곡 방출가격을 단일미 12.2%, 보리쌀 27.8%, 혼합곡 4.5%를 각각 인상, 밀가루 가격도 20.8%씩 인상하고 비료의 대농민 판매가격을 평균 50%씩 인상
1980. 12. 06	○ 서울시: 식량절약을 위한 범시민운동을 전개키로 하고 제1 부시장을 위원장으로 하는 식량절약대책위원회 구성
1980. 12. 10	○ 전국 새마을 지도자대회에서 80년도 전국 쌀 증산왕 및 각도 증산왕 시상

일자	내용
1980. 12. 29	○ 식량의 자급도 향상을 위한 범국민생활운동을 전개키로 함
1981. 01. 06	○ 정종택 농수산부 장관은 81년도 식량수급에 관한 기자회견을 통해 식량증산 목표를 쌀 38,000천 석, 보리 7,816천 석, 콩 2,335천 석, 고구마·감자 3,700천 석, 잡곡 1,388천 석 총 53,239천 석으로 책정하고 이를 각 시도에 시달
1981. 01. 19	○ 농촌진흥청: 쌀 3,800만 석을 비롯한 식량 53,239천 석 생산시책을 효과적으로 추진하기 위해 중앙단위 식량증산 상황실을 예년보다 50일 앞당겨 실시 ○ 농촌진흥청: 쌀 위주의 식생활 구조를 개선, 식생활의 과학화, 식량자급, 국민보건 향상 등을 적극 지원하기 위해 보리음식 27점을 개발, 보리 요리책자 3만부를 만들어 전국에 배포
1981. 01. 26	○ 종자심의회를 열고 통일벼 품종, 청청벼 등 20개 품종과 일반계 벼 품종인 설옥벼, 진주벼, 아끼하리 등 18개 품종을 장려 및 준장려품종으로 지정
1981. 01. 27	○ 물가대책회의: 정부미 가격 및 공공요금 인상율을 각각 5%와 15% 이내로 억제키로 함
1981. 02. 06	○ 1981년도 주요 의무계획 발표 - 1981년중 외미 도입계획량 : 15,000천 석 - 경운기 이양기 등 177천 대의 농기계공급 (농수산부) ○ 농수산부 장관이 KBS TV를 통해 금년도의 식량 생산 목표를 포함한 농정시책 방향을 발표
1981. 02. 17	○ 식량증산과 미곡소비 절약 및 식생활개선 범국민운동 전개에 즈음하여 정종택 농수산부장관이 각급 행정기관장, 농촌지도기관장, 농협, 농지개량조합장 등에 서한발송
1981. 03. 28	○ 1980년도의 쌀 생산량을 2,466천 석, 보리, 콩, 감자, 고구마, 잡곡 등을 합친 총 식량 생산량을 3,790만 석으로 공식 집계 발표
1981. 04. 06	○ 일본과 쌀 525천 톤의 도입계약을 체결함으로써 1981양곡 연도의 쌀 도입계약을 완료
1981. 04. 18	○ 전국적인 찰쌀 가격 상승세에 대처하기 위하여 찰쌀의 공매회수를 크게 확대
1981. 05. 11	○ 양곡 부정유통을 방지하기 위해 전국 시·도청 소재지 소비자 가구에 317만 장의 부정행위신고용 엽서와 안내문 배포

일자	내용
1981. 05. 14	○ 쌀과 보리의 지속적인 증산과 합리적인 소비생활 유도 87년까지 신품종 개발, 농지의 확대보전, 영농기계화, 식생활 개선과 주곡생산 자금(쌀 42백만 석, 보리 985만 석)을 이루는 “주곡자금 7개년 계획” 확정발표
1981. 05. 18	○ 경제기획원: 미 공법(PL) 480호에 의거한 81년분 미 잉여농산물도입협정(27백만 달러)을 체결함으로써 지난 55년 이래 26년 간 지속되어온 동법에 의한 농산물도입 완전체결
1981. 05. 21	○ 80년도 양곡자금 특별회계 적자액은 2,417억 원으로 발표
1981. 05. 27	○ 남부지방의 계속되는 가뭄에 대비 전국 시·도를 비롯 농협, 농조 등 유관기관에 가뭄 비상대책 시달
1981. 06. 16	○ 금년도 하곡수매가격을 전년대비 12.5%인상하여 76.5kg들이 가마 당 29.7천 원(정곡 2등급 기준)으로 확정하고 7월 1일부터 8월 말 까지 2개월 간 5백만 석 범위 내에서 수매기로 결정
1981. 06. 22	○ 맥주맥의 수매가격을 작년대비 12.5% 인상하여 50kg들이 가마 당 17,720원(조곡 2등급 기준)으로 책정하고 7월 1일부터 8월 말까지 2개월 간 총 10만 톤을 수매기로 결정
1981. 07. 24	○ 정부 정곡 방출가격을 혼합곡은 10kg들이 1부대 3,320원에서 3,486원(4.3%), 보리쌀은 76.5kg들이 1가마 17,595원에서 18,475원(4.6%), 단일미는 상품미에 한해서만 80kg들이 1가마 44,000원에서 51,680원(16.4%)으로 각각 인상 조정 발표
1981. 08. 20	○ 농가 3,375가구, 비농가 1,812가구를 표본가구로 조사한 연도별 정곡 소비량 조사결과 발표
1981. 09. 05	○ 중앙재해대책본부: 태풍 “애그니스”로 피해를 입은 농가에 대해 복구비 지원, 재산세 및 농지세 감면, 영농자금 상환연기 등의 지원대책 마련
1981. 09. 19	○ 벼베기, 보리 파동작업이 겹치는 농번기를 맞아 총 200여만 명을 동원하여 벼베기 일손돕기 운동전개 계획
1981. 09. 21	○ 벼 작황조사결과 발표(9월 15일 기준) - 단보 당 추정 수확량 통일계 520kg, 일반계 430kg, 당초 계획(평균 450kg)을 초과예상 (농수산부)
1981. 09. 29	○ 주곡자금의 실현, 농업근대화 기반 조성, 농어민소득 증대와 복지 농어촌 기반구축 등을 기본목표로 하는 제5차 경제사회발전 5개년계획 농수산부문 실천계획 확정발표

일자	내용
1981. 10. 13	○ 정곡 소매업소의 정수(定數)제를 폐지하고 일정 시설기준을 갖춘 자의 신청에 의한 허가제도로 전환
1981. 10. 16	○ FAO한국협회: 제1회 세계식량의 날 행사개최
1981. 10. 29	○ 1981년도 추곡 수매계획 발표 ○ 추곡수매가 정곡 2등급 기준 80kg들이 가마당 52,160원(전년대비 14% 인상) ○ 수매량 600만 섬 전량 현금수매기로 함 (농수산부)
1981. 11. 05	○ 81년산 옥수수수를 전년대비 평균 14.2% 인상하여 70천 톤 수매
1981. 11. 15	○ 국립종자공급소: 82년도 종자용 범씨를 82년 1월 상순부터 3월 중순까지, 봄감자는 2월 중순부터 3월 중순까지 각 농가에 공급할 예정
1981. 11. 30	○ 벼 9개 품종, 보리 3개 품종, 참깨 1개 품종 등 13개 품종을 82년도 신규 장려품종으로 지정
1981. 12. 01	○ 정부미(상품)의 방출지역을 1월 19일 18개 도시로 축소한데 이어 다시 서울, 부산, 대구, 인천 등 4개 도시로 제한하는 한편, 방출량도 하루 12천 가마에서 5천 가마로 감축
1981. 12. 03	○ 81년산 미곡생산량을 농수산조사 통계심의위원회의 심의를 거쳐 현미 기준으로 5,448천 톤, 백미로는 5,063천 톤(35,160천 석)으로 최종확정 발표(금년 생산 목표량의 92.5%)
1981. 12. 11	○ 1982년도 쌀 생산 목표량 결정 - 금년과 같은 3,800만 석으로 결정 (농수산부)
1981. 12. 19	○ 산지 쌀값의 급락을 막기 위해 추곡 수매기간을 26일까지 연장하고 농협상호금융자금 400억 원을 차입, 출하량 전량을 매입기로 결정
1981. 12. 23	○ 쌀값 안정과 양특적자 폭을 줄이기 위해 정부미 상품 소비자격을 가마당 2.9%오른 55,980원, 보리쌀을 가마당 4.4% 오른 21,060원으로 조정발표
1982. 01. 08	○ 정부미(상품)의 방출지역을 4개 도시에서 서울로만 제한하는 한편, 방출량도 5천 가마에서 3천 가마로 축소
1982. 01. 20	○ 서울지역에 공급되던 정부미(상품)의 방출을 전면 중단
1982. 01. 29	○ 1982년도 주요업무계획 확정 - 장기 식품수급안정계획 연내 수립 - 쌀 생산목표 3천 8백만 석(신품종 재배비율 50%까지 제고)

일자	내용
	- 10대 전략작목의 가격예시제와 계약재배 확대 실시
1982. 02. 02	○ 농수산부 장관은 국회 농수산위에서 작년도 도입미중 변질 가능성이 있는 26만 석을 추정원료로 처분할 계획임을 발표
1982. 02. 10	○ 1982년도 농수산물 수매비축계획 확정 - 하곡, 추곡 및 중요 농수산물의 수매 및 비축사업에 총 13,545억 원을 투입기로 함 (농수산부) ○ 한국농촌경제연구원: 농수산부의 식량관계관을 비롯, 농민대표와 유관기관 및 단체대표들이 참석한 가운데 정부의 82년도 식량증산시책을 평가·분석하는 협의회 개최
1982. 02. 19	○ 추곡수매 기간을 당초의 2월 20일에서 3월 10일까지 연장
1982. 02. 20	○ 감자의 주식화를 촉진함과 아울러 올해부터 이를 수매품목에 포함 시키는 등 감자 증산 5개년 계획 수립
1982. 03. 22	○ 소득증대 10대 전략작목 주산단지 1,616개소 지정 고시
1982. 03. 27	○ 1월 20일 이후 전면 중지되었던 정부미(상품)방출을 4월 1일을 기해 전국 16개 도시에 대해 재개
1982. 04. 06	○ 한국농촌경제연구원: 식량절약 및 식생활개선에 관한 세미나가 학계, 식품가공전문가, 요리전문가, 여성단체대표 등이 참석한 가운데 동 회의실에서 개최 ○ 농촌진흥청: 73년부터 81년까지 9년 동안 육성개발한 신품종 벼씨 밀양 54호, 상풍 등 8개 품종 65톤을 필리핀에서 증식하여 국내 반입
1982. 04. 16	○ 최근 미가의 계속적인 상승에 따라 종전 16개 도시에만 방출하던 정부 상품미를 읍단위까지 무제한 확대 방출
1982. 04. 22	○ 영양가 높고 가공단가가 낮은 할맥(割麥)을 새로 개발하여 서울지역에 한해 시험 방출
1982. 04. 24	○ 농촌경제 사정의 어려움을 덜어주기 위해 정곡교환제 실시
1982. 05. 15	○ 모내기철을 맞아 5월 15일~6월 20일까지 모내기 일손돕기 범국민운동 전개
1982. 05. 18	○ 획기적인 쌀 증산을 위해 쌀 다수확농가에 대한 시상금 규모를 대폭 늘리고, 마을 단위 쌀 다수확 선도농가 3만 호에도 10만 원씩의 증산 장려금을 지급기로 결정
1982. 05. 21	○ 6개 대두 주산단지와 3개 대량 수요회사 간의 대두 계약재배 실시 계획
1982. 06. 10	○ 계속적인 상승세를 보이고 있는 일반미 가격을 안정시키기 위해 2년 만에 처음으로 국내산 재래종 쌀 방출 개시

일자	내용
1982. 06. 11	○ 외국에서 도입하는 밀, 옥수수, 대두 등의 곡물에 대해 일정율의 부과금을 징수하여 주곡의 증산 지원자금으로 활용하는 곡물기금제를 신설, 내년부터 실시할 방침
1982. 06. 28	○ 가뭄극복을 위한 양수장비 이동수리반을 한해지역에 급파
1982. 06. 30	○ 추곡수매가 7% 인상 - 장려금(가마당 2,000원) 포함시 전년대비 13.7% 인상 ○ 82년도 하곡수매가를 2등급 기준 정곡 76.5kg들이 가마당 31,780원(생산장려금 2,000원 별도지급 제외)으로 책정하고, 농가판매 희망량 전량을 7월 1일부터 8월 14일까지 수매기로 함
1982. 07. 09	○ 정부양곡 방출가격 일부 조정 - 특미: 80kg 가마당 4.6% 인하 - 밀가루: 5.2% 평균 인하 (농수산부)
1982. 07. 21	○ 당초 7월 10일까지로 계획했던 정부양곡 교환 및 비농가 대역양곡 실시기간을 7월 25일까지로 연장
1982. 07. 23	○ 오름세를 보이고 있는 미가의 안정을 위해 정부특미 방출 지역을 서울, 부산에서 대구, 대전, 광주, 전주, 마주(馬州), 울산 8대 도시로 확대
1982. 07. 26	○ 증산의욕 고취와 농어민 후계자 육성을 골자로 하는 농어촌활력화대책 발표
1982. 08. 14	○ 금년도 하곡수매를 마감, 계획량 3,500천 석의 96.3%인 3,371천 석의 실적 달성
1982. 08. 20	○ 올해를 보리 파종면적 확대의 해로 정하고, 보리 파종면적을 전년대비 20%까지 증가시키기로 함
1982. 09. 01	○ 금년 맥류 생산량을 정곡기준 5,941천 석으로 최종 집계
1982. 09. 29	○ 금년도 쌀 예상수확량 잠정 집계 - 3,830만 5천 석 (전년대비 +9%) (농수산부)
1982. 10. 11	○ 부총리: 81년 말 현재 양곡기금 적자액은 1조 1,160억 원이라고 국회에 보고
1982. 10. 16	○ 식생활개선 범국민운동추진위원회: 제2회 세계식량의 날을 맞아 식생활개선 실천대회 개최
1982. 10. 20	○ 양특적자로 인하여 한국은행의 차입금 잔액은 80년 말까지 누계가 9,720억 원이라고 국회에 보고
1982. 10. 26	○ 금년도 추곡수매가격을 작년대비 7.3% 인상한 정곡기준 80kg 가마당(2등급) 55,970원으로 책정하고, 82년 10월 29일부터 83년 1월 20일까지 7백만 석을 수매기로 결정

일자	내용
1982. 11. 01	<ul style="list-style-type: none"> ○ 내년 양곡생산 목표 확정 - 총 양곡생산목표 53,907천 석 - 쌀 생산목표 3,880만 석 (농수산부)
1982. 11. 02	<ul style="list-style-type: none"> ○ 외국에서 도입되어 장려품종으로 재배되고 있는 8개 벼 품종 등 총 13개 품종의 이름을 농민들이 알기 쉽도록 우리말로 변경
1982. 11. 06	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국채발행 계획 확정 - 양곡증권 1,000억 발행(11월 10일) - 국고채 및 양곡증권 중 일부는 11월 18일 발행 예정 (재무부)
1982. 11. 11	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농수산조사 통계심의위원회의 심의를 거쳐 82년산 미곡생산량을 백미 기준 35,938천 석으로 최종집계, 발표(목표량 3,800만 석)
1982. 11. 19	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1982년 전국 쌀, 보리, 수산부문 증산왕에 대한 시상 실시
1982. 12. 08	<ul style="list-style-type: none"> ○ 벼 6개 품종을 비롯 보리, 밀, 콩 등 주요 농작물 16개 품종을 새로운 장려품종으로 지정 ○ 농가의 출하편의 도모와 연말 농촌자금 사정을 완화하기 위하여 83년 1월 중 수매기로 한 추곡 1백만 석 중 500천 석을 82년 12월 중 조기수매기로 함
1982. 12. 17	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1983년도 풍년농사 결의와 복합영농 추진계획 시달을 위한 전국 농산공무원 특별영농교육 실시
1982. 12. 24	<ul style="list-style-type: none"> ○ 겨울철 농번기를 맞아 1,513억 원의 자금을 투입하는 “동계 농어민 유희노동력 생산화 계획” 시달
1982. 12. 25	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부양곡 포장 규격을 종전의 7가지에서 4가지로 축소
1982. 12. 30	<ul style="list-style-type: none"> ○ 쌀값 안정 지원대책 확정 - 750억~1,000억 원으로 미담용자제 실시 - 200억 원 지원하여 농촌학생 학자금을 용자기로 함 (농수산부)
1983. 01. 22	<ul style="list-style-type: none"> ○ 양곡생산목표 확정 - 총 5,266만 석(작년 실적대비 10% 증) 쌀 3,800만 석(작년 실적대비 6% 증) 맥류 714만 석(작년 실적대비 26% 증) (농수산부)
1983. 01. 25	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대두제품의 공장도가격을 4% 인하하여 대두유는 드럼(180kg)당 191,664원에서 184,000원으로, 사료용 대두박은 kg당 253원에서 242.88원으로 각각 조정

일자	내용
1983. 01. 26	○ 주곡 증산과 국민식량의 안정적 공급, 농수산업 생활기반 확충과 생산성 향상 등을 목표로 하는 금년도 농정에 대한 주요 사업계획을 대통령에게 보고
1983. 02. 03	○ 전국 양곡상연합회: 쌀값 안정과 양곡유통질서 확립을 위한 자율결의대회 개최
1983. 02. 25	○ 단경기 쌀값 안정을 위해 양질의 정부 상품미를 6개 도시에서 16개 도시로 확대, 무제한 방출
1983. 03. 15	○ 할맥의 방출지역을 서울에서 부산, 대구까지로 확대
1983. 03. 24	○ 일반미 소비억제 및 미곡 소비절약을 위해 일반미의 10분도 이상 도정 금지
1983. 04. 11	○ 10분도 이상 도정된 쌀의 유통을 규제하기 위하여 전국 도정공장 및 양곡 군, 소매상을 대상으로 단속 실시
1983. 04. 16	○ 10분도를 초과하여 유통되는 쌀에 대하여 매도명령권을 발동하여 정부미 상품 방출가격으로 매입키로 함
1983. 04. 21	○ 식생활개선 범국민 운동본부: 한국형 식생활의 정립을 민간차원에서 선도해 나갈 식생활개선 범국민 운동본부가 창립총회를 열고 사단법인으로 발족
1983. 04. 22	○ 전국 쌀 증산왕에 대한 시상을 종전의 1명에서 각 지대별로 4명을 선발하고, 시군 증산왕제를 신설하는 것을 주 내용으로 하는 금년도 식량증산 시상계획 확정
1983. 05. 12	○ 금년도 처음으로 풍년사업협의회 개최 ○ 쌀 10분도 도정의 초기정착을 위해 농수산부 등 관계기관에 560개소의 10분도 초과미 유통신고센터 설치 운영
1983. 05. 17	○ 정부양곡 교환목표량을 1백만 석으로 늘리고 종래에는 교환대상으로 맷쌀에 한정하던 것을 찰쌀도 포함키로 함 ○ 충남 연기군에서 “모내기 중앙연시대회” 개최
1983. 06. 04	○ 83년산 보리의 10a당 수확량은 253kg(작년 233kg)으로 총 생산량은 6,546천 석(전년 5,941천 석)으로 각각 추계 발표
1983. 06. 30	○ 83년도 하곡수매가격을 작년과 같은 수준인 가마당 33,780원(정곡 2등급 기준)으로 결정하고, 7월 1일부터 8월 14일까지 440만 석을 수매키로 함
1983. 07. 23	○ 전국 요식업소를 대상으로 보리 혼합 이행상황 단속 실시
1983. 07. 26	○ 들쥐에 의한 벼 피해를 방지하기 위해 7월 하순부터 8월 상순 사이에 들쥐잡기 사업을 추진키로 함

일자	내용
1983. 08. 14	○ 83년도 하곡수매를 완료하고 수매량은 작년의 3,370천 석보다 31%가 증가한 4,400천 석으로 잠정집계 발표
1983. 08. 15	○ 83년도 맥류생산량을 종전대비 13% 증가한 조곡기준 1,274천 톤(정곡기준 930.4천 톤)으로 최종 확정, 발표
1983. 08. 18	○ 밀가루의 제품규격 및 밀가루 가격을 자율화하여 9월 1일부터 시행키로 함
1983. 08. 26	○ 84년도 보리 생산목표를 올해보다 750천 석 늘어난 750만 석으로 하는 84년산 맥류 생산계획 발표
1983. 09. 09	○ 추석을 맞이하여 정부에서 보유하고 있는 찹쌀을 80kg 가마당 46,700원으로 무제한 방출
1983. 09. 13	○ 벼베기와 보리 파종기가 겹치는 농번기를 맞아 9월 15일 ~10월 25일까지 연인원 2백만 명이 참가하는 “농촌일손 돕기 범국민운동”전개
1983. 10. 14	○ 국립중자공급소: 내년도 농가에 공급할 보급종 벼씨 8,220톤을 수매키로 함
1983. 10. 21	○ FAO한국협회: 제3회 세계식량의 날 기념 식량문제 세미나 개최
1983. 10. 27	○ 1983년도 추곡수매계획 확정 - 수매가: 80kg(2등 정곡 기준), 1가마 당 55,970원(작년가격과 동일수준) - 수매계획량: 800만 섬(전년대비 +14.5%) - 수매기간: 83. 10. 29. ~84. 1. 30.(94일 간) (농수산부)
1983. 11. 10	○ 쌀, 보리 등 주곡의 자급을 당초 87년에서 86년으로 앞당기는 것 등을 주요내용으로 하는 제5차 경제사회개발 5개년 수정계획에 대한 농림수산부문 실적계획안 확정, 발표
1983. 11. 14	○ 이중곡가제 실시로 인한 결손액은 82년 말 누계로 총 1조 2,465억 원으로 82년분은 1,304억 원이라고 국회에 보고
1983. 11. 16	○ 정부비축미의 재고를 줄이기 위해 공무원, 국영기업체, 단체임직원을 중심으로 대대적인 정부미 먹기 운동 전개
1983. 11. 22	○ 당초 20만 석을 수매하기로 했던 83년도 찹쌀의 수매량을 40만 석으로 확대키로 하고, 메벼는 당초 780만 석에서 760만 석으로 변경
1983. 11. 25	○ 83년 전국 쌀 증산왕 및 보리 증산왕 선발, 실시

일자	내용
1983. 12. 03	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지금까지 분리 운영해오던 각종 상황실을 통합하여 농정 종합상황실로 설치 운영 ○ 정부양곡 방출가격 인상(4일부터 시행) <ul style="list-style-type: none"> - 맷쌀(보통): 현행 80kg 가마당 43,000원→47,000원(+9.3%) (소비자가격: 현행 46,700원→50,700원(+8.6%)) 다만, 맷쌀(상품) 방출가격은 현행가격(80kg 가마당 52,280원, 소비자가격: 55,980원)을 그대로 유지 - 찹쌀: 현행 80kg 가마당 43,000원→47,300원(+10.0%) - 보리쌀: 현행 76.5kg 가마당 28,000원→30,800원(+10.0%) (농수산부)
1983. 12. 04	○ 성출하기 미가 안정과 정부 양특적자의 해소를 위해 정부 양곡 방출가격 및 소비자가격을 8.6%에서 10%까지 인상
1983. 12. 10	○ 벼 4개 품종을 포함, 보리, 밀, 콩 등 농작물 18개 품종을 농가장려 품종으로 새로 지정
1983. 12. 12	<ul style="list-style-type: none"> ○ 85년도 벼 품종선택을 농민자율에 맡기기로 결정 ○ 84년도 중에 총 536억 원의 자금을 투입하여 복합영농 시범마을 9백 개소, 시범단지 225개소를 신규 조성키로 함
1983. 12. 13	○ 83년도 미곡생산량을 82년보다 1,591천 석이 증가한 37,529천 석으로, 10a당 평균 수확량은 4kg늘어난 442kg으로 최종집계, 발표
1983. 12. 30	○ 국내 대두 생산의 증대를 위해 84년부터 사료용을 제외한 대두의 수입 창구를 농협으로 일원화 시키기로 함
1984. 01. 16	○ 83년산 추곡수매 실적은 14일 현재 8,258천 석으로 수매 계획량 800만 석의 103%로 집계
1984. 01. 19	○ 수매자금 배정 및 농협자금 상환을 위해 84년도에 총 8,000억 원의 정곡증권을 발행할 계획(연리 12.5%)
1984. 02. 02	<ul style="list-style-type: none"> ○ 84년 1월 30일자로 완료한 83년산 추곡수매량을 82년산보다 891천 톤(12%)이 늘어난 8,468천 석(회수곡 501천 석 포함)으로 잠정집계 - 수매기간: 1983. 10. 29~1984. 1. 30(94일간) - 당초계획: 8,000천 석 - 수매자금: 8,284억 원 방출
1984. 02. 10	○ 농수산부: 최근 상승세를 보이고 있는 쌀값의 안정을 위해 정부보유 양질미 및 농협의 일반미를 방출키로 함

일자	내용
1984. 02. 21	○ 농·어가 및 도시가구를 대상으로 84년 5월 31일까지 150만 석 범위 내에서 양곡교환 및 대여 실시
1984. 03. 10	○ 3월 10일~5월 10일까지 기간을 가뭄없는 풍년농사를 이룩하기 위한 논물가두기 중점 추진기간으로 설정하고 단계별 추진계획 시달 ○ 다수확농가 시상에 있어 전국 쌀 증산왕을 종전 4명에서 6명으로 늘리고 쌀 증산농가에 대한 시상을 대폭 확충하는 등 금년도 식량증산 시상계획 확정
1984. 03. 12	○ 금년도 보리 중에서 주정용으로 47만 석, 사료용으로 150만 석이 정부 수매가격으로 나가게 된다고 국회에 보고
1984. 04. 04	○ 인력 콩 과중기 278대를 군당 2대씩 무상공급키로 결정(농협)
1984. 04. 07	○ 충북 청원군 강외면 궁평들에서 풍년농가 못자리 설치 중앙연시대회 개최
1984. 04. 10	○ 정곡관리법 시행령을 개정하여 정부관리 양곡의 매매업 및 양곡가공업의 시설기준을 완화
1984. 04. 18	○ 미당 착유업자의 지정, 미당 배정 등의 권한을 시·도지사에게 위임하는 등을 내용으로 한 “미당착유업무취급규정”제정
1984. 04. 20	○ 요식업소에 대한 보리 혼식의무화율을 종전의 20% 이상에서 10% 이상으로 인하하는 행정명령 고시
1984. 05. 11	○ 올해 첫 풍년농사 기술협의회 개최
1984. 05. 23	○ 내무부: 모내기 일손돕기 기간 중에는 농촌지역의 민방위 교육 및 비상소집 훈련을 전면 중단키로 결정
1984. 06. 02	○ 충남 연기군 서면 월하리에서 8개도팀(제주도 제외)이 참석한 가운데 처음으로 모내기 중앙경진대회 개최
1984. 06. 21	○ 6월 20일 현재 수박, 참외, 담배 등 특수 2모작 약 20천 ha를 제외하고는 모내기를 전부 마쳐 98.5%의 실적에 달했다고 발표
1984. 06. 28	○ 84년 보리 수매가격을 작년보다 2% 인하하여 2등급 정곡 76.5kg기준 가마당 34,460원으로 결정 - 수매기간 : 1984. 7. 1~8. 14
1984. 06. 29	○ 0시를 기해 보리쌀 방출가격을 2% 인상 ○ 일 도열병 발생 주의보 제1호를 발표하고 각 시도의 식량증산 상황실을 병충해방제 상황실로 바꾸어 운영토록 지시

일자	내용
1984. 07. 06	○ 우리나라 보리 수요는 77년까지는 연간 1,000만 석이었으나 근년에는 약 440만 석 수준이라고 국회에 보고
1984. 07. 18	○ 도정공장은 조합이 직영하고 임대는 금하며, 사업종류도 수탁, 매취, 가공 사업에만 국한하는 등 도정공장 운영요령 제정, 시달 (농협)
1984. 07. 23	○ 쌀값 안정을 위해 정부미의 전 도시 무제한 방출 등 종합대책 발표
1984. 08. 10	○ 84년산 보리 수매완료, 수매량은 작년보다 56만 석이 줄어든 310만 석으로 잠정집계 발표
1984. 08. 20	○ 금년도 맥류생산량을 전년대비 11.4% 감소한 5,976천 석(824.3천 톤)으로 최종 집계 발표
1984. 09. 13	○ 직제규정을 개정 시행, 주요 개정내용은 양곡사업 확대를 위해 양곡사업부를 신설하고 이에 따라 부서 간 기능조정 (농협)
1984. 09. 15	○ 9월 15일~10월 20일까지 35일 간에 걸쳐 “벼베기 농촌 일손돕기 운동”을 범국민적으로 전개할 계획 (농협)
1984. 10. 17	○ 84년도 추곡수매방침 결정 - 수매량: 950만 석(정부 850만 석, 농협 100만 석) - 수매가격: 정곡 2등급 80kg 가마당 57,650원 - 수매기간: 84. 10. 25.~85. 1. 31.
1984. 10. 25	○ 84년도 추곡수매가 전국 수매장에서 일제히 실시하여 내년 1월 말까지 계속
1984. 10. 26	○ 84년산 미곡생산량은 미곡기준 39,457천 석(5,680천 톤)으로 최종집계 발표
1984. 12. 03	○ 정부양곡 방출가격 인상(4일부터 실행) - 멥쌀(보통): 현행 80kg 가마당 43,000원→47,000원(+9.3%) (소비자가격: 현행 46,700원→50,700원, +8.6%) ○ 다만, 멥쌀(상품) 방출가격은 현행가격(80kg 가마당 52,280원, 소비자가격: 55,980원)을 그대로 유지 - 찰쌀: 현행 80kg 가마당 43,000원→47,300원(+10.0%) - 보리쌀: 현행 76.5kg 가마당 28,000원→30,800원(+10.0%)
1985. 01. 15	○ 국립농산물검사소: 쌀, 보리쌀(50kg)과 눌린보리쌀(40kg) 등의 농산물포장용 PP대규격을 추가 고시
1985. 01. 21	○ “84년 식량증산왕 및 복합영농 유공기관 시상식”과 85년 식량증산계획 시달회의 개최

일자	내용												
1985. 01. 25	○ 이날부터 3월 말까지 60만 석의 정부양곡 교환, 대여를 실시할 계획												
1985. 02. 06	○ 곡물 거래단위 계획 수립을 위한 협의회 개최												
1985. 02. 08	○ 1985년도 정부양곡 안전관리지침 시달												
1985. 02. 15	○ 1985년도 식량증산 목표달성을 위하여 전국 농산관계관을 대상으로 특별 영농교육 실시												
1985. 03. 12	○ 장관 주재하에 농민대표, 중앙기상대, 농촌진흥청, 농협, 각도 농산기관장 등이 참석한 가운데 풍년농사 협의회를 개최												
1985. 03. 25	○ 영농준비 특별지시 1호 시달												
1985. 04. 01	○ 1984년도 정부미 방출가격 및 소비자가격 인상 <table border="1" style="margin-left: 40px;"> <thead> <tr> <th></th> <th>현행</th> <th>인상 후</th> <th>인상율(%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>상품미 (소비자가)</td> <td>57,960원</td> <td>신곡 60,670 구곡 57,960</td> <td>4.8%</td> </tr> <tr> <td>보통미 (소비자가)</td> <td>51,700</td> <td>51,700</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table>		현행	인상 후	인상율(%)	상품미 (소비자가)	57,960원	신곡 60,670 구곡 57,960	4.8%	보통미 (소비자가)	51,700	51,700	-
	현행	인상 후	인상율(%)										
상품미 (소비자가)	57,960원	신곡 60,670 구곡 57,960	4.8%										
보통미 (소비자가)	51,700	51,700	-										
	○ 이날부터 84년도 신곡의 정부미 방출가격을 5%인상 시행, 이에 따라 84년산 신곡의 80kg 가마당 방출가격은 56,970원, 소비자가격은 60,670원이 됨												
1985. 04. 06	○ 풍년농사 못자리 설치 중앙연시대회가 충북 증원에서 열림												
1985. 04. 12	○ 국산 주정원료 장기공급 계획 확정												
1985. 04. 13	○ 전년도 신곡을 전국 53개 시 지역(출장소 포함)에 무제한 확대 방출키로 함												
1985. 05. 07	○ 농수산부고시 제85-24호로 수입 소맥 가공 부산물 판매요령을 폐지												
1985. 05. 09	○ 정부: 식량자원의 수입에 따른 외대(外債)소비를 방지하기 위해 수입식량 대체기술을 개발키로 하고 이를 위해 식량종합연구원 센터를 설치 계획												
1985. 05. 15	○ 이날부터 6월 말까지 영세농가, 농촌의 비농가, 도시 영세민을 대상으로 800천 석의 정부양곡을 교환·대여 실시												
1985. 05. 16	○ 모내기 중앙경진대회를 경기도 김포에서 개최, 최우수상에는 충남이 차지												
1985. 06. 22	○ 하곡수매가격 5.5%인상												

일자	내용																					
	<p>○ 정부는 85년산 하곡수매가격을 지난해 보다 5.5%인상한 36,360원으로 결정(76.5kg 가마 2등급 정곡기준)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 올해 보리 생산은 전년도보다 187만 7천 섬이 줄어든 299만 3천 섬에 머물것으로 보여 보리 수매량도 지난해 보다 110만 3천 섬이 줄어든 200만 섬으로 감소 예상 - 이 경우 보리수매로 농가에 방출될 자금은 1,420억 원에 달하게 됨 <p style="text-align: center;">보리 수매가격 인상을 추이</p> <table border="1" data-bbox="563 884 1326 1227"> <thead> <tr> <th></th> <th>가격</th> <th>인상률(%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>80</td> <td>26,400</td> <td>20.0</td> </tr> <tr> <td>81</td> <td>29,700</td> <td>12.5</td> </tr> <tr> <td>82</td> <td>33,780</td> <td>13.7</td> </tr> <tr> <td>83</td> <td>33,780</td> <td>0.0</td> </tr> <tr> <td>84</td> <td>34,460</td> <td>2.0</td> </tr> <tr> <td>85</td> <td>36,360</td> <td>5.5</td> </tr> </tbody> </table>		가격	인상률(%)	80	26,400	20.0	81	29,700	12.5	82	33,780	13.7	83	33,780	0.0	84	34,460	2.0	85	36,360	5.5
	가격	인상률(%)																				
80	26,400	20.0																				
81	29,700	12.5																				
82	33,780	13.7																				
83	33,780	0.0																				
84	34,460	2.0																				
85	36,360	5.5																				
1985. 06. 26	○ 농수산부고시 제85-33호로 국가조절용 정부 양곡의 방출가격과 소비자가격을 일부 개정 고시																					
1985. 07. 16	○ 1985년 보리 생산량을 겉보리 1,174천 석, 쌀보리 1,628천 석 등 총 2,802천 석으로 최종 집계발표																					
1985. 07. 22	○ 양곡손실 감축 및 농촌 노동력 절감을 위해 40억 91백만 원을 투입, 총 11,983동의 개량 곳간을 건설키로 하는 85년 개량곳간 보급지원계획을 마련·시달																					
1985. 08. 26	○ 대통령령 11,751호로 지방세법시행령 중 개정령을 공포, 농지세과세 대상인 특수작물의 범위에 더덕, 딸기를 추가하는 한편, 벼의 수입금액 계산 때 재해 등에 의한 수확량 감소 지역에 대해서는 시장, 군수가 실 수확량을 조사하여 수입금액을 결정토록 함																					
1985. 09. 23	○ 황인성 농수산부장관은 금년 가을의 보리파종은 농가의 자율의사에 전적으로 맡기되 1986년도에 생산되는 보리는 농가 희망량 전량을 수매기로 확정, 발표																					
1985. 10. 15	○ 국립농산물검사소: 추곡수매기를 맞아 검사품토 쇠신결의 대회 개최																					

일자	내용
1985. 10. 17	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1985년 추곡수매계획 확정 발표 - 수매가격: 정곡 2등급 기준 80kg 1가마당 60,530원으로 전년대비 5%인상 - 수매량: 950만 섬(정부직접수매분 800만 섬, 농협수매분 150만 섬) - 수매기간: 85. 10. 25.~86. 1. 31.(농협 수매분은 85. 11. 1.~12. 31.)
1985. 10. 23	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산지미가 지지로 농가소득증대와 미곡사업 활성화를 위해 일반미 1,500천 석과 참쌀 200천 석 등 총 1,700천 석을 11월 1일부터 연말까지 수매기로 결정, 수매가는 전년대비 5.4% 인상 (농협)
1985. 10. 24	<ul style="list-style-type: none"> ○ FAO한국협회: 제5회 세계식량의 날 기념 식량문제 세미나를 동협회 회의실에서 개최
1985. 10. 25	<ul style="list-style-type: none"> ○ 추곡수매용 P.P포대 53백만 매를 1매당 265원으로 공급기로 결정 ○ 맥주맥 채종포 333ha를 설치기로 하는 1986년 맥주맥 채종포 설치계획 마련
1985. 11. 01	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금년산 옥수수 59천 톤 대두 30천 톤을 이날부터 12월 말까지 수매, 수매가격은 전년대비 5% 인상된 2등급 기준 60kg 가마당 각각 16,230원, 48,450원임
1985. 11. 06	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1985년도의 양곡생산량을 39,071천 석으로 최종집계 발표, 전년보다 386천 석 감소되었으나, 생산목표 38,000천 석과 평년작 36,200천 석을 크게 상회하여 1981년 이후 5년 연속 풍작
1985. 11. 23	<ul style="list-style-type: none"> ○ 벼, 보리, 고구마, 땅콩, 유채 등 5개 작물 7개 품종을 1986년도 신규장려품종으로 확정 발표
1985. 12. 09	<ul style="list-style-type: none"> ○ 쌀, 보리 등의 주요양곡 거래단위를 척관법상의 부피단위에서 미터법상 중량단위(kg)로 통일 시행기로 함
1985. 12. 18	<ul style="list-style-type: none"> ○ 황인성 농수산부장관 주재하에 1986년도 식량증산계획시달 회의를 개최
1985. 12. 26	<ul style="list-style-type: none"> ○ 양곡수집상 등의 농간에 의한 쌀값 상승억제를 위해 정부양질미 방출 확대, 농협 일반미 수매기간 연장, 매점매석 단속 및 양곡상의 신규허가 등을 주요내용으로 하는 대책 마련

일자	내용
1986. 01. 21	○ 이날부터 서울, 부산, 대구, 광주, 인천 등 5개 도시에서 양질의 정부미 신곡(1985년산 통일계)을 시중 일반미 시세에 따라 농협을 통해 판매 시작
1986. 01. 30	○ 1986년 콩 증산 지원사업계획 마련, 비료, 종자 등 생산자재 지원에 25억 33백만 원을 지원할 계획
1986. 02. 14	○ 농산관계관 특별 영농교육 실시, 경기도 수원시 농민교육원에서 전국 시, 도, 군의 농산(산업)과장에 대한 영농교육 및 올 풍년농사 달성 결의문 채택
1986. 02. 22	○ 정부미 방출가격 평균 8.8% 인하(소비자가격은 7.7% 인하)
1986. 03. 13	○ 86년 양곡수급계획 확정, 전체 곡물수요량 14,458천 톤 중 53.5%인 7,737천 톤을 도입하여 충당할 계획으로 양곡도입에 소요되는 외화는 1,164백만 달러로 추정
1986. 03. 21	○ 86년 콩 증산지원계획에 의거 시범사업 참여농가에 대한 우량종자 및 복합비료와 공급 기준량 및 대금 보조기준 시달
1986. 03. 24	○ 농수산부고시 제86-12호로 정부미 중 보통미의 판매가격을 고시
1986. 04. 01	○ 이날부터 4월 10일까지 10일 간 전국 정부양곡 보관창고에 대한 양곡 재고조사 실시
1986. 04. 07	○ 암모니아 처리 벧집(보리짚) 보급계획을 수립 시달
1986. 04. 18	○ 농수산부: 일반미의 수급 및 가격 안정을 위해 정부 및 본회 보유 재래미를 서울, 부산, 대구, 인천 지역에 대량 방출, 5월부터는 공급 대상지역을 16개 도시로 확대할 계획
1986. 05. 03	○ 농가 계약재배 쌀, 녹두 수매가격 예시, 1등급 기준 1kg당 쌀 1,450원, 녹두 1,930원
1986. 05. 20	○ 농수산부차관을 비롯한 300여명의 농산관계자들이 참석한 가운데 충북 청원군 강외면 궁평들에서 모내기 중앙경진대회 실시
1986. 06. 20	○ 신품종 쌀에 대해서도 20kg들이 소포장 판매개시
1986. 06. 28	○ 86년도 콩 증산시상계획 확정 시달, 선도농가, 단지, 단위농협으로 구분시상
1986. 07. 05	○ 종자용 맥주보리 수매가격 10.8% 인상, 50kg들이 한 가마에 27,740원, 1,021톤 수매 계획

일자	내용
1986. 08. 04	○ 86년도 보리 생산량을 315천 톤으로 최종 집계발표, 겉보리 112천 톤, 쌀보리 203천 톤 ○ 당초 7월 5일부터 8월 4일까지이던 보리수매 기간을 8월 12일까지로 8일 간 연장
1986. 08. 12	○ 보리 1,210천 석 수매완료, 당초 수매목표량은 1,200천 석
1986. 09. 09	○ 87년산 보리부터 계약재배 및 수매가격 예시제를 실시기로 결정, 계약재배 물량은 2,600천 석 수준으로 하되 전량 수매하고, 수매가격은 올해보다 5% 인상된 2등급 기준 쌀보리 60kg들이 1가마당 24,690원, 겉보리 50kg들이 1가마당 17,990원으로 예시
1986. 09. 19	○ 재무부: 87년도 국민투자기금 운용계획안 마련 - 조달 및 운용규모를 금년 수준인 6천억 원으로 책정 <u>중화학공업</u> <u>연비수출</u> <u>식량증산사업</u> <u>전기업</u> (4천 6백억 원) (9백억 원) (3백억 원) (2백억 원)
1986. 10. 15	○ 추곡수매용 P.P포대 3,400만 장을 전년대비 4.5% 인하, 1장당 253원으로 10월 말까지 공급계획 ○ 추곡 수매가격 6% 인상(경제초록 참조) - 수매가: 80kg 정곡 1등급 기준, 가마당 67,180원 - 수매량: 800만 섬(농협수매 100만 섬 포함) - 정부미 방출가격도 평균 6% 인상
1986. 10. 17	○ 쌀, 보리 등 9개 곡물에 대해 87년도부터 곡류 거래단위 표준화사업을 실시하기로 하는 한편, 민간부문에 확대 실시하기로 결정
1986. 10. 20	○ 벼, 찰벼 등 추곡수매 시작, 87년 1월 20일까지 7백만 섬 수매할 계획
1986. 10. 26	○ 대일 미곡수출을 이번 양곡연도 중 5만 톤 계획
1986. 11. 06	○ 86년 쌀 생산량을 38,936천 석으로 최종집계, 일반계 29,968천 석, 통일계 8,929천 석, 발벼 39천 석
1986. 11. 12	○ 1986년 전국 쌀 증산왕에 10a당 991kg을 생산한 임승규씨(경북 석산) 선정, 대구에서 열린 전국 농어민후계자대회에서 시상
1986. 11. 20	○ 1968년 전국 쌀 증산왕 임승규씨 등 농민후계자 12명에 대해 자유중국 연수 실시(11. 20.~12. 3.)
1987. 02. 20	○ 국립종자보급소, 벼 보급종 6,220톤을 공급 개시

일자	내용
1987. 06. 30	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부, 87년산 보리 수매가격을 86년 9월에 예시한 가격에서 5% 인상된(정곡1등급 기준) 86년보다 2,060원이 많은 43,350원에 6월 30일부터 7월 31일까지 농가 출하희망 전량을 수매하기로 함 <ul style="list-style-type: none"> - 60kg(쌀보리), 50kg(겉보리, 올보리), 54kg(벼)로 구분되어 있던 정부양곡 수매 중량이 87년 하곡수매부터 40kg으로 통일됨
1987. 07. 03	<ul style="list-style-type: none"> ○ 두류(콩, 팥) 검사규격 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 소포장이 가능하도록 포장단위 무게를 세분화함
1987. 09. 09	<ul style="list-style-type: none"> ○ 87년 보리부터 계약재배 및 수매가격 예시제를 실시키로 결정 <ul style="list-style-type: none"> - 계약재배 물량은 2,600천 석 수준으로 하되 전량수매하고 수매가격은 87년보다 5% 인상하기로 예시함
1987. 10. 15	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부, 수매가격을 81년 이후 최고 인상 폭을 적용키로 발표 <ul style="list-style-type: none"> - 1987년도 벼 수매가격을 86년보다 14%인상된 조곡 40kg 환 가마니에 2등급 기준 26,370원으로 확정하고, 10월 20일부터 88년 1월 20일까지 93일 동안 농가출하 희망 전량을 현금수매토록 함 - 88년산 보리 계약재배 수매예시가격을 10% 인상하여 쌀보리 18,960원/40kg, 겉보리 16,740원/40kg임
1987. 10. 17	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농수산부, 쌀, 보리 등 9개 곡물에 대해 87년부터 곡류 거래단위 표준화사업을 실시키로 하고 민간 부문에도 확대 실시함
1987. 11. 09	<ul style="list-style-type: none"> ○ 87년산 옥수수 6만 톤을 86년보다 14% 인상된 가격으로 농협을 통해 11. 9~12월 말까지 전량을 현금 수매함(1등 14,200원/40kg)
1987. 12	<ul style="list-style-type: none"> ○ 80년에 이어 87년에도 겨울철의 농한기를 이용한 농가소득 증대를 위해 겉보리 80천 ha와 쌀보리 150천 ha 등 모두 230천 ha에 보리를 계약재배키로 함
1988. 01. 20	<ul style="list-style-type: none"> ○ 87년산 추곡수매 완료 <ul style="list-style-type: none"> - 수매량: 5,473천 석(일반계 102천 석, 통일계 5,371천 석)
1988. 03. 10	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부방출미의 상품성 향상을 꾀하기 위해 현행 10분도인 도정도를 12분도로 높이고 싸라기 함유율을 16%에서 10%로 낮추기로 함

일자	내용
	○ 일반미 가격안정을 위해 정부 및 농협보유 일반미 192만 석 방출
1988. 04. 25	○ 곡가심의위원회 설치를 위한 간담회 개최
1988. 06. 27	○ 88년산 하곡수매 시작 - 수매기간: 6. 27.~8. 13. (48일 간)
1988. 06. 28	○ “양곡관리법시행령 개정(안)” 개정, 공포 - 양곡유통위원회 설치 결정
1988. 07. 01	○ 정부관리양곡의 매입가격 및 수매량 등을 심의하는 양곡유통회 위원으로 한호선 농협중앙회장 등 20명 위촉(위원장 서울대 농대 심영근 교수)
1988. 07. 05	○ 제1차 양곡유통위원회 회의 개최
1988. 07. 06	○ 농림수산부는 농민과 계약재배한 맥주보리 수매물량을 당초 13만 6백 톤보다 1만 5천 톤을 더 사들이기로 함
1988. 07. 23	○ 국회, “양곡관리법개정안”승인 - 추·하곡의 수매가격 및 수매량의 국회 사전 동의를 주요 골자로 한 양곡관리법 개정안을 의결 통과
1988. 10.	○ 농림수산부, 89년산 보리 4백만 섬 생산계획 - 88년 가을 보리계약 재배면적을 87년의 파종면적 150천 ha보다 53%가 늘어난 230천 ha를 확보해서 88년의 보리 생산량 3백만 섬에 비해 33%가 늘어난 4백만 섬을 생산기로 함
1988. 11. 01	○ 88년산 추곡수매 시작 - 수매기간 : 88. 11. 1.~89. 1. 31.
1988. 11. 02	○ 88년의 전국 쌀 생산량은 일반계 33,625천 섬 통일계 8,370천 섬, 발벼 43천 섬 등 모두 42,038천 섬으로 최종 집계됨 - 88년 쌀 생산량은 당초목표를 10.6% 초과한 4천 2백 3만 8천 섬을 기록하여, 사상 최대의 대풍을 이룩함
1988. 11. 07	○ 6백만 섬에 달하는 88년 벼 다수확품종 수매물량을 전국 각 시·도에 배정함
1988. 11. 29	○ 쌀 수매가격 및 방출가격 결정방식 등의 의견교환을 위하여 “한·일 식량관계관 회의”개최
1988. 12. 16	○ 현재 10분도인 정부미의 도정도를 내년 1월 1일부터 시중에 유통되는 일반미와 같은 12분도로 높이기로 함 ○ 정부, 88년산 추곡수매 값을 당초 정부안 14%보다 2%포인트 높은 16%로 조정하여 국회 동의를 받아 최종 결정

일자	내용
1988. 12. 20	○ 쌀, 꽃, 돈육 등 3개 품목은 수입자유화 품목에서 제외하고, 국제경쟁력이 강화될 때까지 수입을 유보하도록 조치
1989. 01. 01	○ 정부미 10분도를 해제하고, 12분도를 가공함
1989. 01. 15	○ 농림수산부는 1월 15일부터 2월 14일까지 농협을 통해 88년산 일반벼 1백만~1백 50만 섬을 수매기로 함
1989. 02. 20	○ 농림수산부는 정부미를 10kg 새 포장으로 방출 개시
1989. 05. 22	○ 정부가 수매한 87-88년산 통일계 신품종 쌀과 88년산 참쌀을 9:1비율로 “찰진 품종쌀”을 개발하여 10만 석을 시범적으로 판매 개시함
1989. 06.	○ 농림수산부가 집계한 88년 우리나라 양곡 자급율이 39.3%로 30%대로 떨어진 것으로 나타남
1989. 06. 09	○ 영세농가의 생활안정대책으로 7.15일까지 가구 당 정부미 4가마/80kg 범위 내에서 무이자 대여 또는 교환 실시
1989. 08. 09	○ 쌀 소비 촉진 운동의 첫 사업으로 “쌀 가공식품전시회 및 시식회” 개최
1989. 10. 04	○ 정부, 89년 추곡수매값 인상율에 관한 정부안을 통일계 벼 11%, 일반벼 12%로 결정하고 4일부터 수매를 시작함
1989. 10. 20	○ 농촌진흥청에서 “쌀 연구발전협의회”를 개최 - 장기적인 쌀 소비대책을 논의하기 위해, 농림수산부를 비롯하여 학계 및 관계 전문가들이 참석함
1989. 11. 07	○ 89년 4,000만 섬을 웃도는 쌀 풍작에 따라 그동안 금지해 온 쌀약주, 탁주 제조를 허용키로 방침을 정하고 국제청에 약·탁주 제조 원료로 쌀을 지정해 주도록 정식 요청
1989. 12. 05	○ “쌀 수요개발 및 소비확대 대책위원회” 발족
1989. 12. 12	○ 국회 농림수산위원회, 통일벼의 경우 88년보다 12% 인상해 농가 수매희망 전량을 사들이고 일반벼는 14%를 올려 6백만 섬을 수매하도록 확정 ○ 처음으로 90년산 통일계 벼에 대한 추곡 수매물량을 5백 50만 섬으로 결정, 예시함
1990. 01. 01	○ 백미 100% 탁주허용 생산 시판
1990. 01. 11	○ ‘쌀 소비확대 촉진방침’에 따라 쌀 막걸리가 10년 만에 인천지역을 중심으로 본격시판 ○ 불우이웃돕기 및 쌀 소비 촉진대책의 일환으로 일반미 20kg짜리 지대미를 교환받을 수 있는 양곡교환권 10만 장 발급

일자	내용
1990. 01. 18	○ 가공용 통일쌀 공급가격을 방출가격의 90% 수준으로 공급
1990. 01.	○ 12월 30일부터 정부가 방출하는 쌀과 보리쌀 값을 각각 12%씩 올려서 시판
1990. 02. 05	○ 농림수산부, 90년도 통일벼 수매 예시량을 450만 섬으로 확정하고 89년산 수매실적을 기준으로 각 시, 도에 배정
1990. 02. 15	○ 89년산 추곡 정부수매량은 일반벼 5,952천 섬, 통일벼 5,791천 섬 등 총 11,743천 섬으로 당초 계획량 12,000천 섬의 97.9%를 달성함
1990. 04. 20	○ 정부, 물가안정을 위해 하루 7천 가마로 억제해오던 정부미 방출량을 1만 5천 가마 이상으로 늘리고 그동안 방출을 중단했던 일반미도 5월초부터 시가의 90-95% 수준의 값으로 방출을 재개하기로 함
1990. 05. 19	○ 정부, 89년에 수매한 89년산 일반미가 시중 일반미보다 싼 가격으로 도매상을 거치지 않고 소매상으로 직접 방출하여 소비자 판매가격은 80kg당 9만 7천 원으로 결정됨
1990. 07. 11	○ 모내기가 완료된 현재 전국의 벼 식부면적은 1,215천 ha로 계획 면적 1,200천 ha보다 15천 ha가 늘어남
1990. 10. 01	○ 가공용 통일쌀 공급가격을 방출가격의 50% 수준(21,640원/80kg)으로 공급
1990. 11. 01	○ 90년산 추곡의 수매가격과 수매량에 대한 정부안이 확정되지 않았으나, 농민들의 편의를 위해 추곡수매를 시작함
1990. 11. 19	○ 정부, 90년도 추곡수매가 인상율을 일반벼 10%, 통일벼는 5%로 하고, 수매량은 일반벼 300만 섬, 통일벼는 450만 섬 등 총 750만 섬으로 확정
1990. 12. 10	○ 정부와 민정당, 추곡수매와 관련한 2백 50만 섬 차액지급 계획을 전면 백지화, 이 가운데 1백만 섬을 직접 수매해 90년도 추곡수매량을 당초 7백 50만 섬에서 8백 50만 섬으로 늘리기로 함
1990. 12. 17	○ 국회, 수매가격을 통일벼 5%, 일반벼 10%를 인상하고, 통일벼 450만 섬, 일반벼 400만 섬 등 850만 섬을 수매하되 250만 섬에 대한 차액보상제는 실시하지 않기로 함
1990. 12. 27	○ 일반벼 수매와 관련하여, 이미 농가별로 배정한 1백 50만 섬 외에 추가 수매키로 한 직접수매물량 1백 50만 섬과 차액지급물량 2백 50만 섬 등 모두 4백만 섬을 시도별로 배정함

일자	내용
	○ 농림수산부, 89년 11월 14일부터 90년 1월 31일까지 실시 키로 했던 90년산 추곡 수매기간을 2월 15일까지 연장
1991. 01. 05	○ 85, 86년산 통일쌀 방출가격 50% 인하 - 고미 재고의 빠른 소진을 위해 방출가격을 대폭 인하함 - 80kg당 85년산은 21,640원, 86년산은 23,570원에 판매
1991. 03. 13	○ “양곡관리법개정(안)” 입법 예고 - 허가제로 운용해온 양곡가공업 및 양곡판매업을 등록제 와 신고제로 전환 - 양비교환, 양곡예매, 음식판매업자에 대한 혼식의무화 조 항 등 식량이 절대적으로 부족했던 시기의 비현실적 규 정 삭제
1991. 03. 21	○ 미곡종합처리장 설치 지원 - 국고보조 2억 5천만 원, 정부투자지원 1억 5천만 원, 자 부담 1억 원으로 충남 합덕, 경북 안계농협에 시범적으로 설치
1991. 04. 01	○ 가공용 통일쌀을 20,000원/80kg으로 공급
1991. 04. 08	○ 통일벼 예시량을 일반벼로 대체 수매 - 양질미 생산을 유도하기 위해 농가가 배정받은 통일벼 수매량의 전부 또는 일부를 일반벼로 대체하여 생산하는 경우 일반벼 수매가격으로 수매
1991. 04. 15	○ 소포장(4kg) 쌀 시험판매 - 6대 도시 82개소 지정점에서 방출가격 4,700원, 소비자가 가격 5,200원에 판매
1991. 07. 01	○ 증류식 소주 제조 시 백미 사용 허용
1991. 07. 11	○ 국무회의, “양곡관리법 개정안”의결 - 양곡가공업을 현행 허가제에서 등록제로, 양곡판매업은 신고제로 전환하고 미곡담보유자제를 실시할 수 있도록 함
1991. 08. 22	○ 양곡 불법유통 단속 - 미군부대의 칼로스 쌀 불법유통과 관련 관세청 및 시, 도와 합동으로 불법유통을 단속함
1991. 09. 01	○ 증류식 소주 제조면허 개방
1991. 10. 29	○ 수매 정부(안) 결정 - 통일벼: 동결, 일반벼 : 7% 인상 - 수매량: 통일벼 150만 석, 일반벼 700만 석(농협 100만석)
1991. 12. 28	○ 국회 수매동의안 통과

일자	내용
1992. 01. 18	○ 미곡 종합처리장 설치 지원 - 30개소 총 사업비 300억 원 중 보조 150억 원, 용자 90억 원, 자부담 60억 원
1992. 03. 25	○ 92년 조곡매출사업계획 확정(3,300천 석, 123개 대상업체)
1992. 03. 31	○ 미군 P.X 쌀 불법유통 처벌 강화
1992. 04. 10	○ 92년산 콩, 옥수수 수매계획 발표 - 콩 60천 톤(1,430원/kg 전년대비 5%인상) - 옥수수 65천 톤(495원/kg 전년대비 5%인상)
1992. 04. 20	○ 정부양곡 부산물 사료 취급요령 개정 - 정부관리양곡 부산물 침하방지, 정부관리양곡 부산물의 이용 등
1992. 05. 04	○ 농림수산부는 정부 통일쌀 재고부담을 완화하기 위하여 정부가 보유한 87, 88년산 통일쌀 1백만 섬을 주정용으로 공급기로 결정
1992. 05. 14	○ 사랑의 쌀 나누기 운동본부 쌀 공급가격 결정(에티오피아 난민대상 87년산 통일쌀 1천 톤, 20,000원/80kg)
1992. 09. 04	○ “양곡관리법 시행령”개정 - 찹쌀가루 혼합물 수입제한의 근거규정 마련
1992. 10. 30	○ 수매 정부(안) 결정 - 수매가격: 정부 5%, 국회동의 6%인상 - 수매량: 정부 550만 석(농협 330만 석), 국회 960만 석(농협 250만 석)
1992. 11. 05	○ 농가편의를 위하여 정부안대로 우선 수매하고 국회 동의 후 사후 정산기로 하고, 92년산 추곡수매 시작 - 수매 기간 : 92. 11. 5.~93. 1. 31.
1992. 11. 20	○ 수매 국회 동의안 통과
1993. 01. 11	○ 93년 주정원료용 쌀 공급개시(93년 공급계획 1,000천 석)
1993. 01. 13	○ 92년산 추곡수매 완료(9,589천 석)
1993. 04. 07	○ 농협수매 92년산 일반미 조곡공매 계획 수립(2,500천 석)
1993. 04. 09	○ 92년산 정부미 가격을 동결하고 농협이 수매한 일반미도 공매를 통해 방출
1993. 05. 22	○ 가을 쌀 예약판매 계획수립(93년 11월~94년 3월, 1,600천 석 판매계획) ○ 93년 주정원료 수급계획 수립(쌀 1,000천 석, 보리 584천 석)

일자	내용
1993. 06. 30	○ 양정관련 협회장 간담회 개최 - 최근의 양정현안 및 향후계획에 대하여 장관주재로 제분협회의 7개 협회장이 모여 간담회를 가짐
1993. 08. 20	○ 양정개혁 방안 발표
1993. 09. 14	○ 추곡수매 시 고품질 품종군과 보급 품종군으로 구분하여 수매키로 방침이 정해짐에 따라 도별로 고품질 품종군을 2개 품종씩 선정
1993. 10. 04	○ 94년도 보리 계약재배량을 12만 ha에 244만 4천 섬으로 결정함
1993. 10. 11	○ 94년도 미곡종합처리장 설치사업 확정(70개소, 개소 당 14억 원)
1993. 11. 07	○ 수입곡물 수송지정 차량관리 요령 개정(농림수산부 예규 173호)
1993. 11. 18	○ 정부의 추곡 수매(안)확정 - 수매가격: 3% 인상 - 수매량: 900만 석(농협 차액수매 330)
1993. 12. 07	○ 수매 국회 동의안 통과 - 수매가격: 5% 인상 - 수매량: 1,000만 석(농협 차액수매 450)
1993. 12. 14	○ 가공용 통일쌀 공급가격 인상 - 80kg 가마당 : 20,000원→25,000원(25% 인상)
1993. 12. 31	○ “양곡증권법” 개정(법률 제4,691호) - 종전의 양곡관리기금의 부채상환은 양곡관리특별회계에서 담당하고 양곡증권관리기금은 양곡증권 및 차관양곡을 상환하는 한시적 부채정산 계정으로 운용토록 함
1994. 01. 05	○ 「양곡관리법」 개정 공포
1994. 05. 25	○ 「양곡관리법시행규칙」 개정 공포
1994. 12. 31	○ 「양곡관리법」 개정·공포 ○ 「양곡관리법」 시행령 및 시행규칙 개정·공포
1996. 04. 23	○ 쌀산업발전 종합대책 수립
1996. 12. 13	○ 「양곡관리법」 개정
1997. 01. 06	○ 1997년도 「쌀 생산 대책추진본부」 설치
1997. 01. 13	○ 「양곡관리법」 개정 법률 공포
1997. 02. 01	○ 「양곡관리법시행령」 개정 공포
1997. 02. 06	○ 「양곡관리법시행규칙」 중 개정령 공포
1997. 02. 20	○ 추곡매입 약정 체결 및 선금지급 요령 고시

일자	내용
1997. 03. 18	○ 약정수매제 시행
1998. 04. 01	○ 1998년산 추곡수매체결 및 선금지급요령 등 고시
1998. 04. 20~24	○ 국제연합식량농업기구(FAO) 제24차 아태지역 총회 참석 (미얀마 양곤, 수석대표 김성훈 장관)
1998. 07. 01	○ 농업통계조사 일부 업무 통계청 이관(농업총조사, 농업기본 통계, 농산물 생산비, 양곡소비량 조사)
1998. 09. 22	○ 「식량순수입국에 있어서의 농업의 비교역적 기능」에 대한 우리나라 제안서 제출(제16차 WTO 농업위원회 정례회의)
1999. 01. 21	○ 「양곡관리법」 개정
1999. 05. 25 ~06. 15	○ 보리 산물수매 시범사업 실시
1999. 07. 27	○ 정부쌀 양곡도매시장 최초 상장 경매
1999. 07. 29	○ 「양곡관리법시행령」 개정 공포
1999. 08. 21	○ 「양곡관리법시행규칙」 개정
1999. 09. 21	○ 2001년부터 논농업직접지불제도 도입방침 결정
1999. 10. 12 ~12. 31	○ 벼 용자수매 시범실시
1999. 11. 12~23	○ 국제연합식량농업기구(FAO) 제30차 총회 참석(이태리 로마, 수석대표 김성훈 장관)
1999. 12. 28	○ 「양곡관리법시행령」 개정·공포
2000. 01. 06	○ 논농업직불제 작업단 발족
2000. 01. 08	○ '00년산 추곡수매 약정체결 및 선금지급요령 등 고시
2000. 08. 28 ~09. 01	○ 국제연합식량농업기구(FAO) 제25차 아태지역 총회 참석 (일본 요코하마, 수석대표 한갑수 장관)
2000. 09. 18	○ 「식량안보 관련 NTC 제안서」 WTO제출 (NTC그룹 공동명의)
2001. 01. 19	○ 농정발전기획단 “쌀산업발전반” 운영
2001. 03. 01	○ 콩, 콩나물, 옥수수에 대한 유전자변형농산물 표시제 시행
2001. 03. 04~08	○ 제28차 한·일 식량관계관회의 개최(동경)
2001. 04. 11	○ 대규모 사료작물 재배단지 조성사업 실시
2001. 04. 13	○ '01년산 추곡수매약정체결 및 선금지급요령 등 고시
2001. 08. 30	○ 쌀 수급 및 가격안정대책 발표
2001. 09. 04	○ 쌀산업발전종합대책 발표(1차)
2001. 09. 15 ~10. 12	○ 쌀 유통대책상황실 운영

일자	내용
2001. 10. 06~	○ 중장기 쌀산업발전기획단 운영
2001. 10. 13 ~11. 28	○ 쌀 수급안정대책본부 운영
2001. 12. 26	○ 쌀산업안정대책자문위원회 개최
2002. 01. 02 ~03. 31	○ 쌀산업발전종합대책 실무작업반 운영
2002. 01. 14	○ 「양곡관리법」 개정 공포
2002. 03. 07	○ 쌀산업발전방향 연구용역 발표(농경연)
2002. 03. 25	○ 논의 벼 대체 사료작물재배 시범사업 실시
2002. 04. 18	○ 쌀산업종합대책 발표
2002. 04. 20	○ '02년산 추곡수매약정체결 및 선금지급요령 등 고시
2002. 04. 24	○ 벼수매검사규격 개정 고시
2002. 05. 13~17	○ 국제연합식량농업기구(FAO) 제26차 아.태지역 총회 참석 (네팔 카트만두, 수석대표 김정호 기획관리실장)
2002. 05. 30	○ 농업생산기반정비사업 중장기 계획 수립 - 2002년~2011년 기간 중 총 23조 9,722억 원 투자
2002. 06. 17	○ 쌀산업종합대책 농특위 심의 발표
2002. 07. 24	○ 쌀 재고특별처리대책 농특위 심의 발표
2002. 07. 27	○ 「양곡관리법시행규칙」 개정
2002. 08. 30	○ 대북 쌀지원(40만톤) 합의
2002. 10. 02	○ 쌀 소득보전직불제 도입 실시
2002. 10. 22	○ 쌀소득보전직불제 농특위 심의 발표
2002. 11. 11	○ 「쌀소득보전기금의설치및운영에관한법률」 제정, 공포
2002. 12. 30	○ 「쌀소득보전기금의설치및운영에관한법률시행령」 제정, 공포
2002. 12. 31	○ 「쌀소득보전기금의설치및운영에관한법률시행규칙」 제정, 공포
2003. 03. 10 ~11. 30	○ 고품질쌀 생산대책 추진 상황실 설치 및 운영
2003. 04. 01 ~06. 30	○ 쌀산업 구조개선대책반 운영
2003. 05. 27	○ 고품질쌀 홍보 세부추진계획 수립 ○ 고품질 품종육성 및 재배관리 표준화 중장기 추진방안 수립

일자	내용
2003. 06. 12	○ 조사료 생산기반 확충사업 확대
2004. 01. 13	○ 쌀협상 개시의사 WTO 통보전 농민단체장 초청 간담회 개최 ○ WTO사무국에 쌀협상 개시의사 통보
2004. 03. 16	○ 쌀 협상대책 실무추진단(T/F) 구성
2004. 11. 09	○ 추곡수매제 개편과 공공비축제 도입을 위한 양곡관리법 개정안 국회 제출
2004. 11. 11	○ 쌀농가소득보전방안 정부시안 발표
2005. 01. 15	○ '05년도 고품질쌀 생산유통대책 시달
2005. 03. 21	○ 고품질쌀 생산유통대책 추진위원회 구성, 운영
2005. 03. 31	○ 정부수매제 개편 및 공공비축제 도입을 위한 양곡관리법 개정 공포 ○ 쌀소득보전기금법 개정 공포
2005. 04. 15	○ 농가소득안정추진단 설치
2005. 05. 27	○ 공공비축제 도입방안 경제정책조정회의 심의 정부안 수립
2005. 06. 07	○ 쌀 협상 비준안 국회 제출
2005. 07. 01	○ 개정 양곡관리법 시행, 시행령, 시행규칙 시행 ○ 쌀소득보전기금법 전면개정 시행 및 시행령, 시행규칙 정비 ○ 농가소득안정심의위원회 구성
2005. 07. 14	○ 쌀 품질고급화 보완대책 발표
2005. 09. 13	○ 공공비축제 도입방안 정부안 국무회의 심의 확정
2006. 02. 18~24	○ 쌀자조금제 도입을 위한 구체적 시행방안 마련
2006. 04. 12	○ 쌀 관련 유통업계 간담회 개최 - 원산지 표시 및 양곡품질 표시의 철저한 이해
2006. 08. 07	○ 아세안 식량안보 정보시스템(AFSIS) 훈련실시
2006. 08. 28	○ 대북 쌀 10만 톤 지원 추진(정부곡 63, 농협곡 37)
2006. 09. 11	○ 양곡부정유통 신고 포상금 지급제도 변경
2006. 12. 28	○ 양곡관리법 개정 공포
2007. 03. 05	○ 고품질쌀생산·유통대책추진본부 설치·운영
2007. 05. 14	○ 쌀 수출 추천 개시
2007. 05. 22	○ 보리 수급 안정 대책 발표
2007. 07. 02	○ 양곡관리법 개정 의결

일자	내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 정부관리양곡 판매용도를 “관수용·가공용·공공용·민수용·기타 대통령령으로 정하는 용도”로 조정 - 허가대상 미곡 등 수입시 수입자격과 사용용도를 명시하여 농림부장관 허가
2007. 09. 10	○ 쌀소득보전직불제 제도개선 공청회
2007. 12. 04	○ 국제 곡물가격 대응전략 마련 심포지움 개최
2007. 12. 28	○ 쌀 목표가격 변경 동의안 국회 제출
2008. 01. 29	○ 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 일부개정법률안 심의 통과
2008. 08. 06	○ 겨울철 유희농지 활용대책 수립
2008. 08. 18	○ 청보리 등 조사료 생산·이용 활성화 대책 수립
2008. 10 ~2009. 04	<ul style="list-style-type: none"> ○ 쌀 소득보전직불금 수령자 특별조사 실시 ○ 쌀 소득보전직불제 국정감사('08. 11. 18.)
2009. 01. 01	○ 들녘별경영체 육성 추진
2009. 03. 25	<ul style="list-style-type: none"> ○ 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 개정 - 쌀 소득보전직불제 국정조사 결과 등을 반영하여 직불금 지급 상한면적 지정, 부당수령자에 대한 제재강화 등
2009. 04. 01	<ul style="list-style-type: none"> ○ 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 개정 - 양곡정책심의위원회 폐지, 양곡매매업자에 대한 판매가격 게시 명령제 폐지 등
2009. 08. 25	○ 쌀 가공식품 활성화 방안 수립
2009. 12. 01 ~2010. 03. 30	○ 일조량 부족에 의한 농작물 피해 발생(14천 ha)
2009. 12. 31	○ 조사료 생산·이용 활성화 대책 수립
2010. 04. 22	○ 논에 타작물재배 시범사업 실시
2010. 12. 08	○ 논 소득기반 다양화사업 계획 수립
2011. 02. 07	○ 쌀 산업발전 5개년 종합계획 수립
2011. 04. 07	○ ‘해외농업곡물자원 개발·확보 전략’ 수립(제82차 국민경제대책회의)
2011. 04. 25	○ 주요곡물 수급안정대책 수립
2011. 07. 05	○ 식량자급률 목표치 재설정 및 자급률 제고방안 수립
2011. 10. 13	○ 조사료 증산대책 수립
2011. 10. 31	○ 밭농업 직불제 도입

일자	내용
2011. 11. 22	○ 쌀 가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진에 관한 법률 공포
2012. 01. 03	○ 서민 생활 안정을 위해 정부쌀 20만 톤('09년산) 공급 - 공급계획 공고: 1. 3.(화), 공급신청 1. 3.~1. 10.(8일간), 공매: 1. 11.(수)
2012. 02. 13	○ '국산밀 요리경연대회'등 우리밀 소비홍보대책 마련
2012. 02. 14	○ 2012년 논 소득기반 다양화사업은 가공용 벼, 콩·조사료를 중심으로 추진
2012. 02. 22	○ 식량안보를 위한 농업생산성 강화와 지속가능한 농업 방안 논의 - 2. 22~23, 제35차 국제농업개발기금(IFAD) 총회 참석
2012. 03. 15	○ 정부 보급종, 추청·삼광 등 24개 품종 21,100톤 농가 공급
2012. 03. 15	○ 아태지역 식량안보 현황 및 향후 대책 논의 - 서규용 농림수산식품부 장관, 제31차 FAO아태지역총회 참석 (3. 15~16, 베트남 하노이)
2012. 03. 21	○ 우리밀 자조금 232백만 원 신규 조성
2012. 03. 28	○ 2012년도 정부보급종 벼씨 안전육묘대책 추진
2012. 04. 16	○ 2012년도 쌀직불금 등록신청 4. 16일부터 접수 시작 - 등록신청 기간, 4월 16일부터 6월 15일까지
2012. 05. 02	○ 올해 처음 전국사업으로 확대된 「벼」보험, 5월 2일부터 판매 시작
2012. 05. 08	○ 2012 쌀가공식품산업대전 개최
2012. 05. 17	○ 벼 수탁형 계약재배 활성화로 수급안정 도모
2012. 06. 04	○ 국산콩 안정적 생산대책 추진 - '12년 국산콩 14만 톤 생산으로 콩 수급안정 도모
2012. 07. 09	○ 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 시행령 개정·공포 - 목표가격 및 쌀 생산량 산정방식 변경
2012. 07. 11	○ 국제곡물 관측시스템의 시범 가동, 조사료 대체 등 대응 방안 적극 추진
2012. 07. 13	○ 금년 논·밭 직불금 6,444억 원(농지 957천 ha) 지급 계획 - 쌀고정직불금은 신청기준 6,111억 원, 밭농업직불금은 신청기준 334억 원
2012. 07. 26	○ 우리밀 소비확대를 위한 국민적 관심 유도 - 농식품부 장관, 우리밀 1kg 먹기운동 발대식 참석
2012. 08. 29	○ 2012년산 공공비축미 37만 톤 매입 결정

일자	내용
2012. 09. 03	○ 농식품부, 벼 백수피해 최소화 대책 적극 추진
2012. 09. 14	○ 2012년산 공공비축미 우선지급금 결정 - 벼 1등급 기준으로 40kg 포대당 49,000원
2012. 10. 25	○ '12/13년 동계 작물 생산 확대 추진 - 밀, 보리, 조사료 중심으로 동계작물 생산 확대
2012. 11. 19	○ '12년산 쌀 생산량, 내년 수급에 문제 없어 - 쌀값 및 수급 불안정시에는 선제적으로 대책을 마련하여 적시에 대응
2013. 01. 16	○ 서민생활 안정을 위해 정부쌀 211천 톤 공급
2013. 02. 07	○ 정부 공급 쌀 부정유통 일제단속 실시
2013. 05. 13	○ 2013년 쌀 고정직접지불금 지급단가 인상 - 농업진흥지역 850,127원/ha, 농업진흥지역 밖 680,102원/ha
2013. 05. 30	○ 2013~2017년산 쌀에 적용할 목표가격 변경안을 174,083 원/80kg으로 확정하여 5. 29일 국회에 제출
2013. 09. 09	○ 2013년산 공공비축쌀 37만 톤(1,285만 포대/40kg·벼)을 9월 23일부터 12월 31일까지 매입할 계획
2013. 09. 16	○ 공공비축 매입 대상 품목 확대(쌀 → 쌀, 밀, 콩) - 9. 23부터 양곡관리법 시행령 개정 시행
2013. 10. 02	○ 쌀 등급표시제 단순화 등 양곡표시제 개선 - 양곡관리법 시행규칙 개정안 10.2일부터 시행

주: 1978~1993년은 “한국 농정 50년사 자료집 제1집”, 1994~2011년은 각 정부별 “농정 백서”, 2012년~2013년은 농림축산식품부 “보도자료”에서 발췌·정리

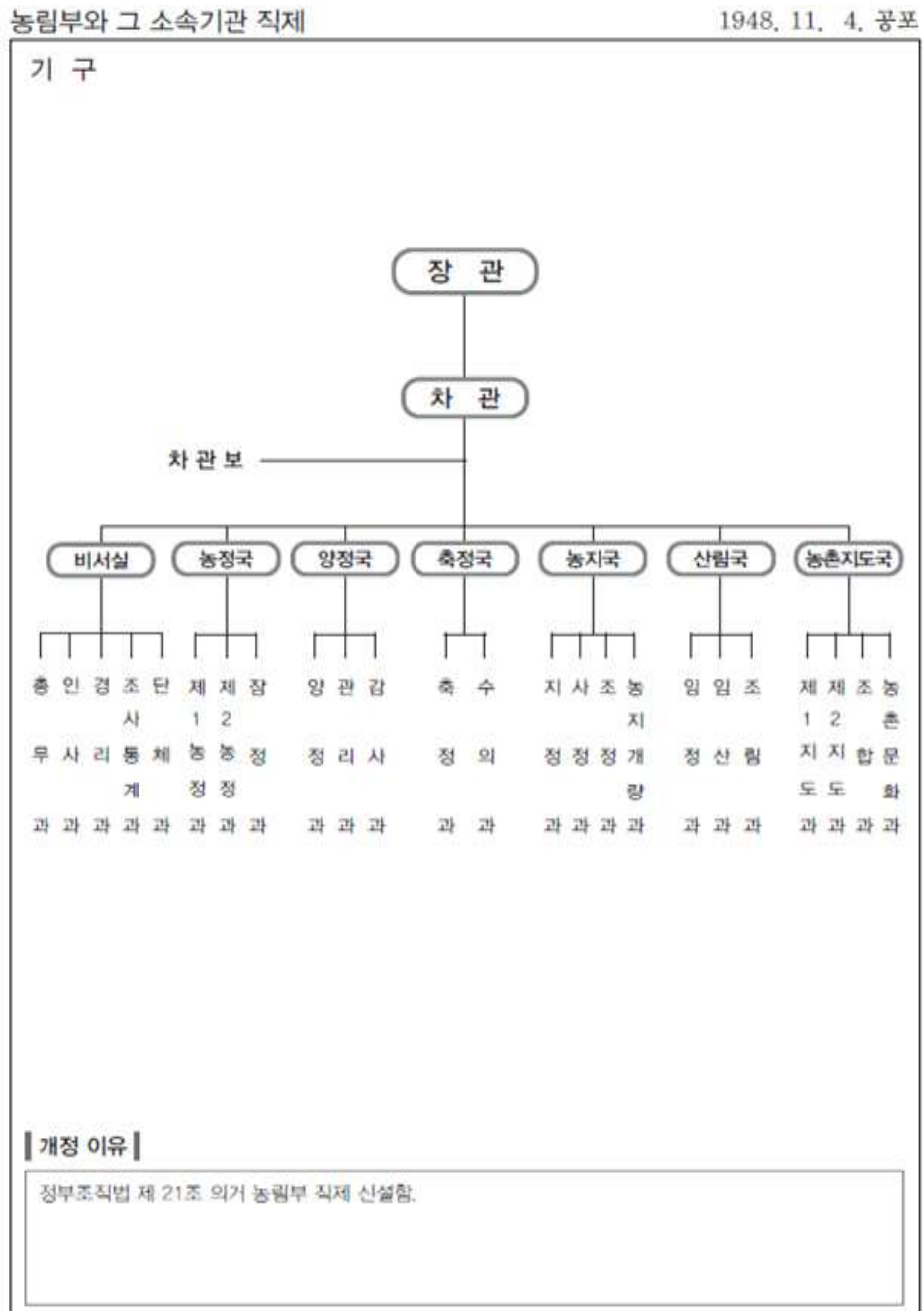
부록 3. 장관연혁

구분	성명	재직기간	재임기간	
			년	월
1대	조봉암	1948.08.15. ~ 1949.02.22.		6
2대	이종현	1949.02.23. ~ 1950.01.20.		11
3대	윤영선	1950.01.21. ~ 1950.11.22.		10
4대	공진항	1950.11.23. ~ 1951.05.06.		5
5대	임문환	1951.05.07. ~ 1952.03.05.		10
6대	함인섭	1952.03.06. ~ 1952.08.28.		6
7대	신중목	1952.08.29. ~ 1953.09.09.	1	
서리	정재설	1953.09.10. ~ 1953.10.06.		1
8대	양성봉	1953.10.07. ~ 1954.05.05.		7
9대	윤건중	1954.05.06. ~ 1954.06.29.		2
10대	최규옥	1954.06.30. ~ 1955.02.15.		8
11대	임철호	1955.02.16. ~ 1955.08.29.		7
12대	정낙훈	1955.08.29. ~ 1955.11.16.		3
13대	정운갑	1955.11.17. ~ 1957.06.16.	1	7
14대	정재설	1957.06.17. ~ 1959.03.20.	1	9
15대	이근직	1959.03.21. ~ 1960.05.01.	1	1
16대	이해익	1960.05.02. ~ 1960.08.22.		4
17대	박제환	1960.08.23. ~ 1961.05.16.		9
18대	장경순	1961.05.20. ~ 1963.06.24.	2	1
19대	유병현	1963.06.25. ~ 1963.12.16.		6
20대	원용석	1963.12.17. ~ 1964.05.10.		5
21대	차균희	1964.05.11. ~ 1966.02.22.	1	9
22대	박동묘	1966.02.23. ~ 1967.06.29.	1	4
23대	김영준	1967.06.30. ~ 1968.05.20.		11

구분	성명	재직기간	재임기간	
			년	월
24대	이계순	1968.05.21.~1969.02.16.		9
25대	조시형	1969.02.17.~1970.12.20.	1	10
26대	김보현	1970.12.21.~1971.06.03.		5
27대	김보현	1971.06.04.~1973.08.07.	2	2
28대	정소영	1973.08.08.~1975.12.18.	2	4
29대	최각규	1975.12.19.~1977.12.19.	2	
30대	장덕진	1977.12.20.~1978.12.21.	1	
31대	이희일	1978.12.22.~1979.12.13.	1	
32대	이재설	1979.12.14.~1980.05.21.		5
33대	정종택	1980.05.22.~1980.09.01.		3
34대	정종택	1980.09.02.~1981.03.09.		6
35대	고건	1981.03.10.~1982.05.20.	1	2
36대	박종문	1982.05.21.~1985.02.18.	2	9
37대	황인성	1985.02.19.~1987.05.18.	2	3
38대	김주호	1987.05.19.~1988.02.24.		9
39대	윤근환	1988.02.25.~1988.12.05.		9
40대	김식	1988.12.06.~1990.03.19.	1	3
41대	강보성	1990.03.20.~1990.09.18.		6
42대	조경식	1990.09.19.~1992.03.30.	1	6
43대	강현욱	1992.03.31.~1993.02.25.		11
44대	허신행	1993.02.26.~1993.12.21.		10
45대	김양배	1993.12.22.~1994.04.05.		4
46대	최인기	1994.04.06.~1995.12.20.	1	8
47대	강운태	1995.12.21.~1996.12.21.	1	
48대	정시채	1996.12.21.~1997.08.05.		8
49대	이효계	1997.08.06.~1998.03.03.		7

구분	성명	재직기간	재임기간	
			년	월
50대	김성훈	1998.03.03.~2000.08.07.	2	5
51대	한갑수	2000.08.07.~2001.09.07.	1	1
52대	김동태	2001.09.07.~2003.02.27.	1	5
53대	김영진	2003.02.27.~2003.07.18.		5
54대	허상만	2003.07.24.~2005.01.04.	1	5
55대	박홍수	2005.01.05.~2007.08.31.	2	8
56대	임상규	2007.08.31.~2008.02.29.		6
57대	정운천	2008.02.29.~2008.08.06.		5
58대	장태평	2008.08.06.~2010.08.30.	2	
59대	유정복	2010.08.30.~2011.06.01.		9
60대	서규용	2011.06.02.~2013.03.11.	1	9
61대	이동필	2013.03.11~		

부록 4. 양정조직 변천



■ 발간위원회

발간위원장	김주수	한국단미사료협회장(전 농림부 차관)
발간위원	이현목	한국농산업경영연구소장(전 농림부 식량정책국장)
	이상길	전 농림부 차관
	김영만	한국마사회 부회장(전 농림부 식량정책국장)
	김현수	농림축산식품부 농촌정책국장
	김경규	농림축산식품부 식량정책국장
	김병택	경상대학교 교수
	이태호	서울대학교 교수
	이명현	인천대학교 교수

■ 편찬실무국

편찬책임	박동규	한국농촌경제연구원 선임연구위원
편찬실무	승준호	한국농촌경제연구원 전문연구원
	정예진	한국농촌경제연구원 연구조원

■ 집필위원, 감수위원

집필분야	성명	전·현 소속 및 직책
전사	승준호	한국농촌경제연구원 전문연구원
1장	박동규	한국농촌경제연구원 선임연구위원
2장	이태호	서울대학교 교수
3장	김명환	한국농촌경제연구원 선임연구위원
4장	이상길	전 농림부 차관
5장	김정호	한국농촌경제연구원 선임연구위원
6장	서진교	대외경제정책연구원 선임연구위원
7장	박동규	한국농촌경제연구원 선임연구위원
8장	이정환	GS&J 인스티튜트 이사장

■ 집필위원, 감수위원

감수분야	성명	전·현 소속 및 직책
2장	박해상 이헌목	경상북도농어업FTA특별대책위원회 위원장(전 농림부 차관) 한국농산업경영연구소장(전 농림부 식량정책국장)
3장	서성배 송광현	한국농업FTA협회장(전 농림부 농업정책국장) 한국쌀가공식품협회 전무이사(전 국립농산물품질관리원 품질검사과장)
4장	박형규 김병은	전 농림부 농가소득추진단장 축산물위해요소중점관리기준원 전무이사(전 농림부 감사과장)
5장	이상길 윤장배	전 농림부 차관 한국농식품미래연구원 이사장(전 농림부 통상차관보)
6장	김현수 김인중	농림축산식품부 농촌정책국장 농림축산식품부 농촌정책과장
7장	김현수 김영만	농림축산식품부 농촌정책국장 한국마사회 부회장(전 농림부 식량정책국장)
8장	김현수 민연태	농림축산식품부 농촌정책국장 농림축산식품부 국장