

# 糧穀需給 정책의 현황과 전망

柳 鍾 卓

<농수산부 총무과장>

## 1. 糧政의 현위치

1960년대 이전의 糧政은 주로 물량공급에 우선을 두어왔다고 본다면 최근에는 공급물량(증산)뿐 아니라 농가소득 보장과 도시근로자 생계보호라는 소득 재분배정책의 一環으로 이루어지는 종합농정의 성격을 띄게 되었다고 볼 수 있다.

최근 우리나라 농가소득의 구성내용을보면, 농외소득의 비중이 점차 커지는 경향이 있기는하나 아직도 농업소득이 농가소득의 70%를 차지하고 농업수입 중에서도 미곡과 맥류의 수입이 약 50% 수준을 점하고 있다.

따라서 수입면에서 양곡이 막대한 비중을 차지하고 있으므로 농가에서는 가격정책에 직접적으로 큰 영향을 받고있다.

한편 도시가계와 양곡소비면에서 보면 국민소득의 꾸준한 증가로 도시 소비자의 가계비중에서 음식물비가 차지하는 비율 즉 앵겔계수가 1960년대초 55%에서 최근에는 40% 수준으로 줄어들기는 하였지만 아직도 큰 비중이라 할 수 있다.

무릇 농업의 일반적인 특성인 자원이동의 경직성, 농민의 경제적 교섭능력의 약세, 높은 불확실성도 수요공급의 비탄력성때문에 공급의 안정성 유지뿐만아니라 농가의수취가 격보장이 상대적으로 어려운 반면 수요공급의변동에따른 가격 진폭도 타상품보다 큰것이 普通이다. 그렇기때문에 그 정도와 형태의 차이는 있을지언정 농업에 대한 보호 및 가격지지 정책은 동서고금을 막론하고 거의 공통적인 현상이다. 특히 가장 으뜸가는 생활필수품인 양곡에대한 정책적인 관심도가 높은

것은 이러한 전지에서 본다면 극히 당연한 귀결이라고 볼 수 있다.

그러나 당면한 현실적인 문제초점을 이러한 범경제 사회 정책적인 면을 떠나서 재정부담규모의 과중 등(過重等)만을 이유로 그제도(정부의 양곡 수급관리) 자체 부당성에 맞추는것은 다소 지나치게 안이한 생각이 아닐까한다. 다만 현재의 시행방법을 개선한다든가 동일한 정책목표 달성을 위한 다른 형태의 수단을 강구한다든가의 대안 제시없는 비판은 재고해야 할것으로 본다.

따라서 오늘날 糧政의과제는 농업에 대한 정부의 보호가 시비의 출발점으로 되돌아온 상황하에서 어떻게 이를 조화시키느냐에 있다고 보겠다.

## 2. 식량 수급관리

### 가. 전체양곡수급

70년대초 우리나라의 연간 1인당 양곡 소비량은 쌀 120kg, 보리쌀은 35kg, 밀가루 30kg, 기타 잡곡 15kg

수준을 지속하여 왔으나 70년대 후반에 접어들면서 쌀의 신품종 보급으로 현저하게 증산됨과 더불어 소득의 향상에 따라 양질의 식품소비경향이 뚜렷해져 육류 과채류등 소비증가와 쌀의 소비량은 과거보다 약 15kg 더 많은 135kg수준으로 증가한반면 보리쌀은 약 20kg 감소된 15kg수준으로 격감되고 있어 자급지향적인 전지에서 국내증산가능 곡종(穀種)인 보리의 소비확대책이 요청되고있다. 식품의 소비구조는 나라에 따라 다소 차이는 있겠으나 대체로 국민소득이 500달러대에서 2,000달러로 향하는 과정에서 더욱 다양한 변화를 나타내고 있으며 2,000달러선을 넘어서면 그변화는 둔화되는 것으로 추정되고있다.

그러나 쌀의 소비는 전통적인 생활관습에 따른 소비변화의 정체성을 나타내고있어 소위 "심리적으로 무기력한 소비적응"이라고 볼 수 있기 때문에 長期間동안 소비량의 변화가 크지 않을것으로 보인다.

이와같은 소비형태에서 '80미곡년

년 간 1 인 당 소 비

(단위 : kg)

|          | '70   | '75   | '77   | '78   | '79   | '80(전망) |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| 쌀        | 136.4 | 123.6 | 126.4 | 134.7 | 135.6 | 134.0   |
| 보 리 쌀    | 37.3  | 36.3  | 28.5  | 18.1  | 14.1  | 15.1    |
| 밀        | 26.1  | 29.5  | 30.3  | 30.5  | 30.6  | 31.5    |
| 국민소득(달러) | 234   | 532   | 864   | 1,279 | 1,624 |         |

도의 전체양곡수급계획을 보면 우선 주곡인 쌀과 보리쌀의 공급에 있어서 79년도말의 이월재고량과 79년 쌀생산량및 80년보리생산량(예상)을 합하면 약 64,000천석으로서 당년 수요량 47,600천석을 충족하고도 다음년도로 이월되는 양이 16,400천여 석이되어 공급에 차질이 없다.

다만 곡가안정과 예측할 수 없는 기상재해등의 사태에 대비하기 위한 비축재고확보를 위하여 80년도에 쌀 4,000천석을 도입하기로 한바 있다.

그밖에 잡곡류의 수급상황은 국내 생산량이 수요량에 미흡하여 대부분

을 외곡으로 도입하여 충당하고 있는 실정이다.

소맥은 80년도부터 다시 탁주원료 사용 자유화로 인하여 80년도에는 79년도의 도입실적 1,700여천%보다 약 300천%이 많은 2,000천%으로 계획하고있으며 옥수수에는 그간 사료용곡류의 계속적인 수요증가로 79년도의 도입실적은 약 2,900천%에 달하였으나 80년도에는 사료수요 감퇴예상에 따라 전년도보다 적은 2,500천% 수준으로 책정하였으며 콩은 사료용 및 가공용 대두박수요의 증가로 80년도 도입소요량을 약 580천% 수준으로 예상된다.

표 2. 80년도 전체양곡 수급계획

(단위 : 천석)

|             |       | 쌀      | 보리쌀    | 밀      | 옥수수    | 콩     | 기 타   | 계       |
|-------------|-------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|---------|
| 공           | 전년 이월 | 5,406  | 9,590  | 1,188  | 2,438  | 762   | —     | 19,384  |
|             | 생산    | 38,645 | 6,596  | 355    | 1,103  | 1,904 | 4,728 | 53,331  |
| 급           | 도입    | 4,000  | —      | 14,492 | 17,659 | 4,341 | 67    | 40,559  |
|             | 계     | 48,051 | 16,186 | 16,035 | 21,200 | 7,007 | 4,795 | 113,274 |
| 당년 수요량      |       | 39,622 | 7,981  | 14,520 | 19,324 | 6,296 | 4,795 | 92,518  |
| 차년 이월량      |       | 8,429  | 8,205  | 1,515  | 1,896  | 711   | —     | 20,756  |
| 1인당소비량 (kg) |       | 134.0  | 15.1   | 31.5   | 3.4    | 7.4   | 5.8   | 198.2   |

### 나. 양곡의 수매 방출 정책

현재 정부가 수급을 관리하고있는 양곡의대중은 쌀, 보리, 옥수수 밀등이나 여기서는 주곡인 쌀, 보리쌀에 국한하여 설명하고자 한다.

### 〈증산을 위한 가격支持〉

정부는 그동안 쌀, 보리쌀등의 수매가격을 매년 20%내외로 인상하여 약 90%의 농가에 대한생산비

보장은 이루어졌다고 본다. 다만 일부 限界생산비농가에서는 만족하지 못하는 수준이었다고 볼수 있으나 정부재정의한계와 타물가와와의 관련을 생각한다면 대폭 인상은 생산농가 자체에 오히려 역효과를 가져온다는 것을 잊지 말아야 할것이다.

즉 쌀과 보리쌀의 소비자 물가 가중치(加重值)는 202.2(쌀192.2, 보리쌀10.0)로서 전체물가의 1/5이나 차지하고 있기때문에 수매가격을 대폭 인상할경우 전체 물가에 미치는 영향이 커서 농촌에서 구입하는 공산품 및 용역비가 크게 상승할것이 분명함으로 오히려 수매가격을 대폭 올린것이 농민에게 나쁜 결과를 초래하게 되는 것이다.

뿐만아니라 수매가격내용에대한 충분한 이해가 부족하기때문에 정부 가격지시선에 불만을 표시하는 경우가 많다.

즉 정부가 수매하는것은 조곡(벼, 보리)형태로서 쌀 80kg가마당 36,600원의 79년산 수매가격은 벼(조곡) 수매가격을 쌀(정곡)로 환산한 가격이며 가공수율만을 감안하였기 때문에 만약 정부가 정곡(쌀)으로 36,600원에 수매한다고 할경우와 비교하면 농민은 가공임(벼→쌀)한가 마당 약 2,600원의 이득을 보고있다는 사실을 모르고 있는 예가 많다

즉 79년도 수매당시(수확기)의 쌀 산지시세인 가마당 32,000원(신품

중기준)과 정부수매 가격을 비교 할때는 36,600원이 아닌 39,200원(36,600원+2,600원)과 비교하는 것이 타당하다.

왜냐하면 32,000원은 농민이 벼를 쌀로 가공한후에 시장에 판매하는 가격이지만 정부가 수매하는가격은 농민이 가공하지않고(그만큼 비용이 적게드는 원가로) 파는 가격이기 때문이다. 수매량에있어서는 쌀의 경우는 전체생산량의 23%가 넘는 수준이 과거3년간 지속되었으며 보리쌀은 소비가 감소됨에따라 수매량은 과거 30%수준에서 40%선을 육박하게되었다. 따라서 일부농가에서는 자가소비량마저 정부의 수매에 응하고있는 경향이 두드러지고 있는바 국제적으로 식량무기화론등이 대두되어 자급이 강요되고 있는 현실점에 있어서 정부 단독으로 과중한 물량관리를 함에는 큰 무리가 가므로 생산자, 소비자 모두가 보리혼식을 적극 이행하여야 할 것이다.

표 3. 정부 양곡 수매가격

| 연도별 | 쌀(80kg) |       | 보리쌀(76.5kg) |       |
|-----|---------|-------|-------------|-------|
|     | 수매가격    | 인상율   | 수매가격        | 인상율   |
| 75  | 19,500  | 23.7% | 11,000      | 22.1% |
| 76  | 23,200  | 19.0  | 13,000      | 17.1  |
| 77  | 26,000  | 12.1  | 15,500      | 19.2  |
| 78  | 30,000  | 15.4  | 18,500      | 19.4  |
| 79  | 36,600  | 22.0  | 22,000      | 18.9  |

표 4. 정 부 양 곡 수 매 실 적

(단위 : 천석)

| 년 도 별 | 쌀      |       |       | 보 리 쌀  |       |       |
|-------|--------|-------|-------|--------|-------|-------|
|       | 생 산 량  | 수 매 량 | 비 율   | 생 산 량  | 수 매 량 | 비 율   |
| 75    | 32,424 | 5,483 | 16.9% | 12,326 | 3,766 | 30.6% |
| 76    | 36,215 | 7,245 | 20.0  | 12,780 | 4,138 | 32.4  |
| 77    | 41,706 | 9,742 | 23.4  | 5,896  | 1,372 | 23.3  |
| 78    | 40,258 | 9,413 | 23.4  | 9,768  | 3,504 | 35.9  |
| 79    | 38,645 | 9,031 | 23.4  | 10,929 | 4,056 | 37.1  |

<도시근로자 생계안정>

소득재분배 정책의 일환인 소비자 생계안정을위한 이증가격제를 계속 실시하고있다.

즉, 농민으로부터 비싸게 사들이고 소비자에게 값싸게 판매함으로써 발생하는차액은 정부가부담하고 있다.

이와같은 이증가격의 폭은 표4에서 보는바와같이 매년크게늘어나고

있어 쌀은 80kg가마당 약 9,000원 보리쌀은 76.5kg가마당 12,000여원의 결손을보고있으며 78년말까지의 양곡관리기금의 결손<표5>의 총 5,215억에 이르고있다. 일부에서는 이와같은 양곡관리기금의 결손이 농민을위한것이아니고 소비자만을 위한것이라고주장하여 이증가격제도의 혜택이 농민을 위면하고있다고하는 사례도 있으나 이는 극히 초보적안산술을 무시한 것이다.

즉 결손폭을 크게 좌우하는것은

표 4. 증 곡 가 내 역

|              | 미곡년도 | 판 매 원 가 |       |        | 방출가격 (B) | 차 액 (B-A) |
|--------------|------|---------|-------|--------|----------|-----------|
|              |      | 수매가격    | 조 작 비 | 계 (A)  |          |           |
| 쌀 (80kg)     | 73   | 9,888   | 792   | 10,680 | 9,500    | △1,180    |
|              | 75   | 15,760  | 1,488 | 17,248 | 13,000   | △4,248    |
|              | 78   | 26,000  | 3,372 | 29,372 | 22,420   | △7,212    |
|              | 79   | 30,000  | 5,088 | 35,088 | 26,500   | △8,588    |
| 보리쌀 (76.5kg) | 73   | 6,357   | 796   | 7,153  | 4,800    | △2,353    |
|              | 75   | 9,091   | 1,412 | 10,503 | 6,900    | △3,603    |
|              | 78   | 15,500  | 2,462 | 17,962 | 10,120   | △7,842    |
|              | 79   | 18,500  | 4,068 | 22,568 | 10,120   | △12,448   |

표 5. 양곡 관리기금 결손현황

|       | 쌀      | 보 리 쌀 | 기 타  | 계      |
|-------|--------|-------|------|--------|
|       | 억원     | 억원    | 억원   | 억원     |
| 70~73 | 113    | △222  | △195 | △304   |
| 74    | △374   | △366  | △567 | △1,250 |
| 75    | △163   | △220  | △553 | △936   |
| 76    | △197   | △286  | △20  | △503   |
| 77    | △219   | △433  | △21  | △631   |
| 78    | △1,540 | △145  | △94  | △1,591 |

수매가격과 방출가격의 幅이기 때문에 그 폭을 줄이는 방법은 수매가격을 인상하지않든가 방출가격을 높이는 길밖에 없다.

이두가지중 어느하나를 택할경우를 가정하여보면 현재의 정책이 농민 또는 소비자 일방만을 위한것이 아니란 판단은 구체적인 숫자의 제시가 없어도 스스로 자명한것이다.

<공급(생산)사정에 따른 소비조정>

완전경쟁하에서는 수요와 공급은 가격, 소득, 비용등의 상호 함수로서 결정되는 것이 기본이론이다.

그러나 앞서 전제한것처럼 농가자체의 특수성에 비추어 수급을 완전 시장기능에만 맡길수 없는 현실적인 필요성(그렇다고 이론적인 타당성이 결여된다는 뜻은 아님) 때문에 정부의 관리가 존재하게 되었다.

따라서 정부는 79.11 전국요식업

소에 보리쌀 20% 혼식을 의무화하는 행정명령을 내린바 있으며 전국민이 자발적으로 이 혼식장려에 참여해줄것을 계속 호소하고 있는것이다.

기타 보리 소비확대책으로서 가공용 원료로 사용하는 것을 장려하고 주정용원료로 900천석의 보리를 공급하고 있으며 된장, 고추장 간이식품 청량음료의 원료로 손쉽고 값싸게 공급하는 방안도 연구하고 있는 중이다.

3. 전망 및 과제

앞으로 약10년후인 1990년대의 식량수급을 크게 좌우할 요인은 소비면에서볼때 1인당 소비량과 총인구이며, 공급면에서 볼때는 신품종(특히 쌀)의 재배면적이다. 1990년대 쌀 1인당 소비량은 현수준보다약10% 감소한 약120kg를 약간 하회할것으로 추정할경우라도 인구 증가를

감안하면 80년 순식량용 推定 소비량 약 36,000천석보다 약4%가 증가한 37,000천석 수준으로 전망된다.

보리 소비는 자연추세를따를경우 상당한량의 수요감퇴가 예상되지만 이는 소비조정등의 정책적인 배려에도 좌우될것으로 보인다.

아물든 이러한 소비추세가 지속될경우 대두되는문제는 쌀 자급문제이다.

1970년 초반의 국제곡가파동때는 우리가 필요한 양곡을 수입하기조차 어려웠던 뼈저린경험도 있었을뿐아니라 他 주요 곡물생산 및 수출국은 식량을 무기화하려는 움직임이 있을정도로 폐쇄적인상황하에서 수입에만 의존하기는 어려울전망이다.

또한 소비가 감소하고있는 보리쌀의 생산을 同一步調로 격감시킬

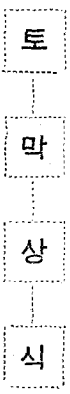
수없는 이유는 그생산감소로 인한 눈에 보이지않는비용이 막대하기 때문이다.

즉 보리를 심지않는 겨울철의 유향지의 他用途(타작물, 공장부지등)로 쓸수있는것이 극히 제한내지 불가능한 것이 그 한 예이다.

경제학적으로 본다면 機會비용이 零이기 때문에 늘리는것보다는 생산하는편이 더 나은결과가 되는 경우가 많다.

따라서 보리의 생산조정은 장기적인 계획으로 대체작물 개발등의 연구가 병행되지않으면 안된다.

이와같은 양곡 수급 전망하에서 현행 정부의 양곡관리제도는 생산자 소비자 및 정부가 꾸준한 인내와 협조로서 효율적인 대안을 모색하는 방향으로 계속 연구 검토되어야 할것이다.



**쌀을 잘 보관하려면은**

쌀을 가마니로 들어놓고 먹을 때는 여름에 변질되기 쉬울뿐아니라 벌레도 잘 생긴다. 가마니쌀은 독속에 보관하기보다는 가마니채 통째로 통풍이 잘되는곳에 보관하는것이 효과적이며 쌀속에 마늘 몇쪽을 넣어두면 벌레를 예방할수 있고 보리쌀에는 싱싱한 복숭아나 무우잎을 구해다 넣으면 안전하게 보관할수가 있다.

**雨中에 편지 부치는 방법**

비오는날에 편지를 부치면 봉투에 쓰인 글씨가 빗물에 얼룩지게 되는경우가 많다. 본인의 잘못은 아닐지라도 이런 편지가 수취인에게 전달되면 알아보기도 힘들고 실례가 된다. 이런때는 글을 쓴 자리에다 양초를 발라주면 방수작용으로 얼룩지지 않게 된다. 소포를 부릴때도 이방법을 쓰면 효과가 있다.