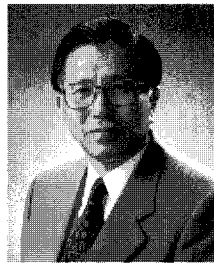


쌀정책 전환의 과제와 방향

- 수급 및 소득 · 경영안정과 구조개선을 중심으로 -



정영일 교수
(서울대 경영학과)

1. 머리말

지난 가을 정부수매가의 4% 인상에도 불구하고 산지 쌀값이 전년수확기에 비해 5%이상이나 하락하는 초유의 사태를 맞이하면서 농정의 관심은 온통 쌀 문제로 집중되고 있다.

급격한 쌀 과잉의 진전에도 불구하고 근본적인 대책수립에 소극적이었던 정부도 연간 300~400만섬규모의 재고증가와 수매제도를 통한 시장쌀값 지지정책의 무력화에 직면하면서 새로운 장·단기 쌀 대책 수립에 착수하지 않을 수 없게 되었다.

한국농촌경제연구원(농경연)의 전문가들을 중심으로 마련된 [쌀 산업 발전을 위한 정책방안]([쌀 정책방안])은 그 동안 수 차례의 토론회와 공청회를 통한 의견수렴을 거쳐 정책당국에 의한 시행방안에 대한 검토가 이루어지고 있으며, 최근 구성된 농어업·농어촌특별대책위원회의 심의를 거쳐 최종 확정될 것으로 알려지고 있다.

농경연의 [쌀 정책방안]이 쌀 산업이 당면하고 있는 현실을 ① 생산구조의 취약성 ②유통체계의 부실 ③ 정책제도의 불안정 등으로 진단하고, 이에 대응할 쌀 산업정책의 과제를 ① 새로운 농가소득 지원제도의 도입 ② 새로운 쌀 시장안정장치의 모색 ③ 쌀 산업 구조개선의 지원으로 설정한 것은

문제의 올바른 인식과 접근이라고 하겠다.

농경연의 [쌀 정책방안]에는 당면한 올해의 쌀 시장안정대책, 2002~5년간의 재고감축을 포함한 수급조정정책, 생산농가의 소득지원제도, 수매제·공공비축·양곡거래소 등 시책수단의 검토를 통한 중장기 시장안정시책, 쌀 산업구조개선정책 등 쌀 산업정책에 관련된 장·단기의 주요과제들이 모두 담겨져 있어 정책당국 및 이 문제에 관련된 다양한 주체들에 대해 심도 있는 논의의 토대를 제공하고 있다.

농경연이 연구의 완결에 앞서 전문가들과 현장의 의견을 수렴하기 위해 개최해 온 몇 차례의 간담회, 공청회와 전문지의 기고, 사설, 기사를 통해 제시된 논점은 필자가 보기로는 ① 가격하락 추세 아래서 소득보전직접지불제도의 소득손실보상효과가 미흡할 수밖에 없으며 ② 과잉생산을 막는 수단으로서 생산조정문제를 적극 검토해 볼 필요가 있고 ③ 시장가격의 급격한 하락은 정책적 육성대상인 쌀 전업농 및 대농의 경영을 어렵게 함으로써 구조개선 자체가 불가능해질 수도 있다는 우려 등으로 집약될 수 있을 것 같다.

이 글에서는 시장개방의 확대라는 환경 변화아래서 정부수매제를 중심으로 한 기존의 쌀 관리정책의 한계를 탈피해서, 구조적 과잉문제에 능동적

으로 대처하면서 쌀 산업의 구조개선을 추진해 가는 과정에서 핵심적인 이슈를 이루는 ① 수급조정 ② 재배농가의 소득 및 경영안정 ③ 영세경영체제 하의 쌀 농업 구조개선 등 세 가지 문제를 중심으로 기본적인 정책과제와 방향에 관해 논의해 보고자 한다.

II. 새로운 쌀 수급조정기구의 문제

우 리 쌀 산업이 안고 있는 최대의 문제는 현재의 상황아래서는 수급불균형이 갈수록 심화됨으로써 과잉재고를 감당할 방법이 없다는 것이다.

식생활의 다양화에 따라 국민 1인당 쌀 소비량 감소가 가속화하고 인구증가율이 꾸준히 낮아짐으로써 쌀의 총 소비량은 1990년도의 544만톤으로부터 2001년도의 506만톤으로 크게 줄어든 것으로 추정된다. 한편 97년 이래의 정부수매가 인상에 따른 쌀 가격상승과 대체작목 가격의 하락으로 쌀 재배면적이 연평균 6,600헥타르 증가함으로써 2001년에는 108만헥타르에 이르고 있다. 특히 품질이 떨어지는 발벼 재배면적이 95년의 500헥타르에서 2001년의 2만7천헥타르로 급격히 늘어났다. 또한 벼 재배기술의 향상과 기상조건의 호조에 힘입어 쌀의 평년단수는 1980~84년 기간의 432kg에서 96~2000년 기간의 500kg으로 크게 증가했다.

이 밖에도 세계무역기구(WTO) 농업협정에 따라 쌀 의무수입물량이 1995~2004년 기간에 1988~90년 기준 국내소비량의 1%(5만1천톤)에서 4%(20만5천톤)으로 늘어나지 않을 수 없게 되어 있다.

그 결과 양곡연도말(매년 10월말)의 재고율이 99년산부터 국제식량농업기구(FAO)의 권장기준인 연간소비량의 16%내외를 웃돌아 2000년 10월 말에는 19.1%인 679만섬, 2001년 10월말에는

989만섬(소비량의 28.6%)으로 한해동안 300만섬 이상의 증가를 기록했으며, 올 10월말의 재고는 연간소비량의 38.7%에 해당하는 1,372만섬에 달할 것으로 추정되고 있다.

현재와 같은 수급추세가 지속되는 경우 재고누적에 따른 관리비용의 증가와 창고문제, 쌀 가격의 급격한 하락, 재배농가와 유통업체의 경영악화 등 견잡을 수 없는 혼란을 피할 수 없게 되어 있다. 정부수매가의 인상에도 불구하고, 산지 쌀값이 크게 하락하고 농가가 판로를 확보하기 어려웠던 지난 가을의 쌀 대란은 이와 같은 구조적 과잉에 대한 근본적인 대책이 미리 마련되지 못한데서 벌어진 예견된 혼란인 셈이다.

사태가 이렇게 어려워진 것은 종래 우리 쌀 산업을 뒷받침해 왔던 정부수매제가 WTO의 국내보조 감축이행계획에 따라 산지 쌀값을 뒷받침하는 기능을 상실할 만큼 수매량이 급격히 축소되었기 때문이다. WTO출범 이전에는 국내생산량의 30%수준을 유지했던 정부 수매량이 2000년에는 629만섬, 2001년에는 생산량의 15%수준인 575만섬으로 줄어들어 정부수매가가 산지 쌀값에 영향을 미치지 못하는 무력한 존재로 되고 말았으며, 이러한 사정은 쌀 수매보조금을 매년 750억원씩 추가로 삭감해야 하는 제약조건 아래서 갈수록 악화될 수 밖에 없게 되어 있다.

수매제를 통해서 정부가 시장 쌀값을 뒷받침하기가 불가능해진 여건아래서 무엇보다도 선결문제는 이미 적정수준을 크게 초과하고 있는 과잉재고의 시장격리를 통한 조기처분이다. 엄청난 과잉물량이 언젠가 쌀 시장에 다시 유입될지도 모른다는 우려가 해소되지 않는 한, 민간 쌀 시장의 정상적인 기능을 기대하기가 어렵기 때문이다. 따라서 현재 논란이 되고 있는 과잉재고분의 특별처분은 대북지원, 사료용, 가공용 등 어떠한 용도로든 가급적 빠른 시기에 이루어져 민간유통의 정상화가 이

루어질 수 있도록 하는 정책노력이 적극 추진되어야 하며, 이는 당면한 쌀 대책의 절대적인 전제를 이룬다. 일본의 경험에 비추어 보더라도 지난 70년대 이후 세 차례의 쌀 과잉을 처리하는데 약 4조엔(40조원)의 재정을 투입함으로써 심각한 수급불균형 상황을 해소한 바가 있다.

당면한 과잉재고의 처리를 전제로 할 때 현재와 같은 구조적 과잉의 발생을 사전에 예방하는 방법으로는 이론적으로는 ① 시장기능을 활용하여 생산과 소비가 균형을 이루도록 유도하는 가격기구 활용방안과 ② 과잉이 예상되는 재배면적만큼 휴경 또는 타작물로의 전작을 유도하는 생산조정방안 등 두 가지의 대안이 생각될 수 있다. 전자는 기본적으로 시장가격변동에 대한 생산자와 소비자의 적응을 통해 시장수급균형을 추구하면서 시장기구의 약점을 미국의 융자가격(loan rate)제도 등과 같은 정부의 기능을 통해 보완해 나가는 접근방식이며, 후자는 정부의 수급계획에 따라 공급계획을 추경수요에 맞추어 가는 물량접근으로써 정부의 규제 내지 간섭에 두터운 신뢰를 부여하는 통제위주의 접근방식이라고 하겠다.

이들 두 가지 접근 중 어느 쪽도 완벽한 대책이 될 수는 없어 전자의 경우는 [시장의 실패]를 보완하는 정부의 기능이, 후자의 경우는 [정부의 실패]를 보완하는 시장기구의 장점을 살리는 노력이 각각 필요하다. 그러나 오늘날의 흐름은 후자로부터 전자로 이행하고 있는 것이 사회주의 경제를 포함한 세계적인 추세이며, 사회주의시장경제체제로의 이행을 통해 세계가 주목하는 성과를 올리고 있는 중국의 사례는 우리에게 중요한 교훈을 주고 있다. 중국은 쌀 과잉에 대응하여 지난 97년이래 수매가를 낮춘 바 있으며, 국내농업의 예상되는 어려움에도 불구하고 지난해 11월의 WTO가입과 함께 농산물의 예외없는 관세화를 수용한 바 있다.

미국은 1996년 농업법에서 종래에 시행되어왔

던 재배면적이나 재배작물의 종류에 대한 정부규제를 전면철폐하고 생산에 관한 의사결정을 농업자의 몫으로 돌려줌으로써 보다 시장지향적인 농업체제로의 전환을 추구하고 있다. 지난 1969년이래 쌀 과잉대책으로 휴경 및 전작 등 생산조정을 추진해온 일본은 94년이래 식량법 체제아래서 수매제의 시가수매·공공비축운영 및 유통규제의 완화를 포함한 양정개혁에도 불구하고, 논의 약 40%에 달하는 생산조정실시에 따른 재정부담을 지면서도 과잉예방에 실패하고 있어, 일본전문가들의 생산조정정책에 대한 평가는 한결같이 '실패한 정책'이라는 것이고 한국에 대한 권고는 도입에 부정적인 견해가 지배적이다.

일본이 쌀 과잉대책으로써 휴경·전작 등을 통한 생산량억제방식을 도입한 배경으로는 ① 그 효과가 가시적이며 ② 생산자의 적응이 쉽고 ③ 당초에는 단기간의 조정을 통해 과잉이 해소될 수 있을 것으로 전망했으며 ④ 감귤이나 우유와는 달리 전 시 이래의 쌀 유통에 대한 통제로 쌀 과잉에 대한 정부의 책임이 강조되었던 당시의 사정을 들 수가 있다. 그러나 생산조정정책 시행 후 30여년이 경과한 현재에는 ① 최대 정책목적인 쌀 과잉해소와 수급불균형 회복에 성공하지 못했으며 ② 타작물 재배로의 전작도 전작작물의 수익성 저하 때문에 정착률이 매우 낮을 뿐 아니라 ③ 막대한 재정부담을 초래하여 지난 30년간 생산조정에 투입된 재정이 약 5조7천억엔(57조원)에 이르고 있는 등 부작용의 측면만이 두드러지게 나타나고 있다.

최근 쌀 대책마련 과정에서 검토된 바에 따르면 생산조정제는 ① 논면적의 47%가 임차지인 상황에서 임차료보다 생산조정보조금이 높게 책정되는 경우 임차지 회수 등으로 농지임대차시장에 혼란이 예상되고 ② 의무수입물량의 확대와 쌀 소비 감소로 생산조정면적이 계속 늘어나 2010년경에는 30만헥타르에 대해 9천억원의 엄청난 재정소요가

발생할 것이며 ③ 생산조정대상이 생산성이 높은 진흥지역으로 될 경우 우량농지의 휴경이라는 모순이 생기고 한계지가 휴경될 때는 감산효과가 미흡할 것이며 ④ 규모확대지원·논농업직불제 등 기존정책과 모순되는 등 각종 문제점을 수반할 것으로 분석되고 있다.

이러한 사정에 비추어 볼 때 새로운 쌀 수급조정 기구의 모색은 예상되는 이득보다는 엄청난 부작용이 우려되는 정부에 의한 물량통제 위주의 생산조정보다는 시장실패의 보완을 필요로 하지만, 시장기구를 통한 자원의 효율적 배분을 가능케 하는 가격기구를 활용하고 민간유통을 활성화시키는 방향에서 접근하는 편이 바람직한 것으로 생각된다.

Ⅲ. 쌀 농가의 소득 및 경영안정문제

개 방확대와 가격정책시행의 제약이라는 국제적 환경아래서 농가에게 적정수준의 소득을 보장함으로써 경영안정을 뒷받침하는 정책의 중요성은 매우 높아지고 있다.

농가소득의 유지와 안정을 위한 소득정책은 대상 농가의 유형이나 품목의 성격에 따라 다양한 접근이 요구된다. 소득정책에 있어서는 1차적으로 농업생산의 유지와 농업소득의 보장을 위한 가격지지정책이 요청되지만, WTO체제의 제약아래서 세계각국은 종래의 가격정책으로부터 생산과 연계되지 않는 직접지불제도로 농가지원 정책수단을 전환해가고 있다. 국제농산물시장여건이 크게 악화된 최근에 와서 미국조차도 농업소득의 50% 이상이 정부에 의한 직불제를 통해 보완되고 있는 것은 그 단적인 예라고 하겠다. 종래의 가격지지정책을 유지하기가 어려워진 여건아래서 시장개방확대에 따른 추세적인 가격하락의 일정부분을 소득보전직불제를 통해서 보완해주는 소득정책은 가장 중요한 농가지원책이라고 하겠다.

이밖에 단기적이고 일시적인 가격하락이나 자연

재해발생으로 인한 소득감소 내지 경영불안정을 완화하기 위해서는 현행 재해지원시책을 내실화하는 동시에 축산, 원예 등의 분야에 대한 재해보험제도를 확충해 나가면서 장기적으로는 미국, 캐나다 등에서 시행되는 농업소득보험제도를 포함한 경영체별 소득안정프로그램의 도입을 위한 여건조성을 적극 추진해 나가야 한다.

한편 농가유형에 따라서는 농업소득만을 통해 타산업 종사자와 대등한 소득을 얻기보다는, 농촌지역 고유의 부존자원을 활용한 농외소득기회를 개발함으로써 농촌인구를 유지하고 농촌지역사회를 활성화해 나가는 방향을 적극 모색할 필요가 있다. 최근에 세계적으로 강조되고 있는 [그린 투어리즘]이나 [지역복합산업화] 등의 개념에 입각한 자생적 농촌개발을 추진하기 위한 환경조성과 인력육성정책도 적극 검토되어야 할 것이다.

또한 농가소득정책은 경제활동조건과 역량이 취약한 지역과 계층에 대한 별도의 대책을 수반해야 한다. 농업이 중심산업을 이루면서도 생산조건이 현저하게 불리한 중산간 및 도서지역의 농업생산과 지역사회 유지를 위한 조건불리지역대책이 적극 검토되어야 하며, 현재 농촌지역에서 높은 비중을 차지하는 노령농가·영세농가 등 시장경쟁력을 갖추지 못한 열악한 계층에 대한 사회정책 차원의 대책도 병행되지 않으면 안 된다.

지금까지는 농가소득 및 경영안정정책 전반에 관해 간단히 살펴보았지만 쌀 재배농가의 소득문제에 한정해서 볼 때 현재의 수급여건과 전망을 토대로 할 때 쌀값하락에 따른 농가소득보전을 위해서는 적극적인 소득지원정책이 요청되는 상황에 있다. 농경연의 분석에 따르면 가령 2005년부터 관세화 방식이 적용된다고 가정하는 경우 시장개방확대에 따라 2010년의 쌀 실질가격은 현재보다 40%가량 하락하고 10a당 실질소득은 45%가량 감소할 것으로 추정되고 있어, 상당한 경영규모확대와 비용절감에 성공

하더라도 가격하락에 따른 소득손실을 보전하기 위해서는 추가적인 소득지원정책이 요구되는 것으로 추정되고 있다. 말할 것도 없이 농경연의 분석은 중장기 쌀 대책을 입안함에 있어 예상되는 시장개방의 효과와 실효성 있는 대응책의 마련을 위해서는 최악의 경우에 대비하는 노력을 통해 UR협상 실패의 전철을 되풀이해서는 안되겠다는 취지를 담고 있는 것으로 이해된다.

개방확대에 따른 가격하락추세에 대응하는 쌀 재배 농가 소득지원방안으로는 ① 현재 시행되고 있는 논농업직불제를 보완하는 이외에 ② 가격하락에 따른 소득감소분의 일정부분을 보전해 주는 소득보전직불제와 ③ 선진국에서 실시되고 있는 농가단위의 기준소득 감소분을 보험방식으로 보전해주는 소득보험직불제 등을 들 수 있다. 그중 ③은 보험제도실시의 전제가 되는 개별농가의 경영비 및 조수입에 관한 자료가 구축되어 있지 않은 현재의 상황에서는 도입이 불가능하므로 장기적인 검토과제로 남는다. 이미 도입 실시되고 있는 ① 논농업직불제는 단위면적당 지불액이 고정되어 가격변동에 따른 농가소득안정에 신속적으로 대응하지 못하는 약점을 지니며, 지원수준이 높아지면 임차지 회수 등으로 농지임대차시장에 혼란이 우려되는 등의 문제점이 예상된다. 또 현행의 논직불제는 지급단가의 매년 결정을 둘러싼 소모적 논란을 방지하기 위해 일정기간 예시제로 전환하고 지급상한을 2헥타리이상으로 상향조정함으로써 규모확대 유인을 제공하는 등 제도보완이 필요할 것이다.

한편 ② 소득보전직불제는 가격변동폭과 직불보조금수준이 연계되어 있어 시장지향적이며 시장가격의 급격한 하락에 따른 충격을 완화할 수 있는 소득보전정책이지만, WTO규정의 제약으로 가용자원총액(AMS) 및 보전율 상한에 대한 규제로 인해 가격하락 폭의 전부를 정부가 보전해 주지는 못하는 한계를 지닌다. 이 제도도입의 선례로서는 일본의 도작경영안정대책을 들 수 있는 바, 우리의 경우 보전기준가

격의 결정이나 경영안정기금의 조달방식 등에서 한국의 현재의 여건에 맞는 제도의 틀을 마련하는데 신중을 기해야 할 것이다.

농가소득 및 경영안정정책에 관련하여 특히 강조되어야 할 것은 이들 시책을 위한 가용재원확보 노력이다. 이점에 관해서서 우리는 미국이 1996년 농업법에서 목표가격제도와 부족불제도를 철폐하는 대신 종래의 가격지지 재정규모에 상응하는 고정직접지불제를 도입한 사실이나, EU의 99년 공동농업정책(CAP)개혁에서 가격지지 삭감 대신 그 재원을 전액 보상직접지불로 전환시킨 것과 같은 획기적인 정책 전환을 통해 생산자들의 동의를 얻어낸 사실에 주목할 필요가 있다. 문제는 가격지지의 후퇴가 아니라 농가지원방식의 전환이라는 점을 올바르게 인식하는데 있으며, 우리의 경우는 농정방향의 전환에 합의한다면 쌀 산업지원 예산의 대부분을 차지하는 생산기반 확충이나 수매지원에 투입되는 재정자금의 전용을 통한 소득보전재원의 확보가능성 또한 적지 않은 것이 사실이다.

IV. 쌀농업구조개선의 과제

현 재 논의되고 있는 쌀대책 가운데 그 중요성에 비해 비교적 관심이 낮은 영역은 취약한 영세 경영에 크게 의존하고 있는 쌀 산업의 구조개선문제라고 하겠다. 냉정하게 살펴볼 때 쌀 문제가 오늘의 위기상황을 맞이하게 된 데는 쌀산업의 규모화·전문화를 위한 정책적 노력이 너무나 소홀했던 점에 대해서 솔직히 인정하지 않을 수 없으며 쌀산업 여건변화에 대한 대응노력에 있어 구조개선노력 만큼 절실한 과제도 없는 것이 사실이기 때문이다.

벼재배농가 108만호 가운데 42%가 0.5헥타르 미만의 영세경영규모에 속하며 35%가 65세 이상의 노령경영주로 구성되어 있어 이들 영세농가 및 노령농가대책은 쌀산업정책에서 간과할 수 없는 중요성을

지낸다. 특히 1헥타르 미만 규모 농가의 57%를 60세 이상 경영주가 차지하고 있어 노령농가의 은퇴를 위한 적극적인 유인의 제공과 영농규모화의 촉진은 쌀산업구조개선을 위해 가장 중요한 시책이라고 하겠다. 농경연의 분석에 따르면 현재 3헥타르의 쌀농가가 같은 소득수준을 유지하려면 2010년에는 5헥타르 내외로 규모확대를 실현해야 하며, 규모확대를 통한 생산비절감은 농지유동화 촉진을 통해서만 달성될 수 있는 것이다.

농지유동화를 촉진하기 위해서는 ① 현재 다수의 필지로 분산되어 있는 농지의 교환분합을 통해 농가 단위로 집단화해감으로써 농장개념을 추구해나가고 ② 거의 유명무실한 시책으로 되어 있는 영농규모화 사업 특히 매매사업을 활성화해가며 ③ 쌀전업농제도를 내실화해 쌀농업의 주축으로 발전시키기 위한 규모화 및 경영목표관리제의 도입 등에 대해 집중지원하는 한편 ④ 경영이양직불제를 확충 개선함으로써 농지유동화 촉진과 노령농가의 소득보전에 실질적인 도움이 될 수 있도록 해나갈 필요가 있다.

이러한 시책들의 지속적인 추진을 통해 쌀산업의 경우도 축산이나 시설원예 등 다른 영농형태에서 보는 바와 같은 규모화·전업화가 진전될 때 비로소 국내외 생산비격차의 축소가 가능해지며 개방확대가 진전되는 환경변화 아래서 국내쌀산업의 유지 발전을 위한 토대가 마련될 수 있을 것이다.

V. 맺는말

지금까지 우리는 쌀 정책전환에 있어 핵심적 중요성을 지니는 수급조정문제, 소득 및 경영안정문제, 그리고 쌀농업구조개선 등 세 가지 이슈에 관해 문제의 성격과 정책대응방향에 관해 간략히 검토해왔다.

2004년 중에 예정된 쌀 재협상과 2004년말을 목표로 진행되고 있는 WTO농업협상이라는 두 개의

사안이 어떻게 매듭될지 현재로서 예견하기는 어렵지만, UR의 실패를 되풀이하지 않기 위해서는 대외적인 협상은 물론 국내적인 대비책에 있어서도 소홀함이 있어서는 안된다. 가장 확실한 대응책은 사태의 진전을 냉정하게 객관적으로 보고 최악의 경우에도 2005년 이후 우리의 쌀산업에 미치는 충격을 최소화하기 위한 국내대책을 마련해두는 것이다.

이를 위해서는 개방화물결 속에서도 우리 쌀산업을 지켜야한다는 국민적 합의와 생산자, 정부, 기타 관련당사자들의 최선의 노력만이 당면한 위기 극복의 필수적 전제조건이다. 이러한 시각에서 볼 때 UR 때와 같은 무모한 벼랑끝 협상전략으로 임하는 것은 결코 현책이 될 수 없으며 국내산업에 미치는 충격을 최소화할 수 있는 용이주도한 제도적 장치의 마련에 우리 모두의 중지를 모아가야 할 것이다.

어떤 정책이나 제도도 나름대로 장단점과 득실을 아울러 지니는 만큼 절대선 또는 절대악이 따로 있는 것은 아니다. 다만 그때 그때의 정책여건이나 제약조건에 비추어 비용보다는 편익이 높은 정책수단을 선택할 수밖에 없으며 중장기적으로는 정책환경의 변화에 따라 운영의 탄력성을 살려나아가야 하는 것이다.

정책방향을 선택함에 있어서는 수급안정, 소득 및 경영안정, 구조개선 등 다양한 정책목표에 관해 균형 있는 접근이 필요하며 정책목표 간의 상충이나 모순의 가능성에 대해서도 신중한 검토가 요구된다.

시장지향적인 농업개혁을 추구하고 있는 WTO체제하의 농정추세에 있어서는 시장기능을 충분히 활용하여 수급균형을 도모하고 민간유통기능의 활성화를 뒷받침해가는 정책방향을 추구하고면서 시장실패의 가능성에 대해서는 사전·사후적으로 충분한 고려 내지 개입을 병행하는 것이 바람직하며, 지나친 정부주도의 설제주의에 입각한 수량통제방식에 대해서는 신중을 기해야 할 것이다.㉞