

쌀산업의 전망과 농업기반 정비

한국농촌경제연구원 부원장 이 정 환

1. 2001년산 쌀 수급의 문제

1. 쌀 공급과잉과 재고문제의 실상

- 1996년 10월말 쌀 재고는 22만 4천톤까지 감소하여, 만일 1996년에 쌀의 단수가 498kg에 못 미쳤다면(실제로는 507kg) 쌀 부족으로 긴급수입이 불가피했을 것이다.
- 그러나 1996년 이후 쌀단수는 1990~95년 사이 평균보다 19% (53kg) 증가하였고, 재배면적은 1996년 이후 3.1%(3만3천) 늘어났다. 게다가 소비량의 7.9%에 해당하는 40만7천톤(283만석)이 수입되었다. 반면 연간 소비량은 5.6%(30만8천톤) 감소하였다.
- 그 결과 2001년 10월 말 재고는 142만 4천톤(989만석), 총소비량의 29%로 늘어났다. 앞으로 2005년까지 1990~95년과 같은 흉작(평균단수 447kg)이 계속되고, 재배면적이 1990~95년과 같이 감소(연평균 3만8천ha)한다고 하더라도 2006년 10월 재고는 1,200만석으로 증가하게 될 것이다. 이것은 600만석 이상을 수입해야 하기 때문이다.

2. 2001년산 수급문제와 정부대책의 문제

- 2001년산 단수는 500kg 내외가 될 것으로 예측되어 2001년산 가격을 2000년산 수준으로 유지하려면 2002년 중에 정부는 쌀을 거의 방출하지 않아야 할 것이며 정부는 그와 같은 것을 약속하였다.
- 2002년 10월말 재고는 1,450만석 이상으로 늘어나 재고비용만 3,400억원이 넘게 되므로 대북지원, 가공용 및 빈곤층 지원 확대 등 재고감축 대책이 절실하다.
- 100만석을 북한에 지원하면 수매가격으로는 3,000억원의 비용이 들지만, 5년 보관 후 사료로 사용한다면 재고비용은 1,250억원이 소요되는 반면 사료가치는 200억원에 못 미쳐 1,000억원의 이득이 발생하게 된다.
- 그러나 국내에서 생산하여 지원하는 것은 비경제적이다. 국제가격은 국내가격의 1/5 수준이고, 소맥가격은 1/15에 불과하기 때문이다.
- 만일 농가가 예년 수준(550~560만석)만큼 저장한다면 수확기 시장공급량은 작년보다 250만석 정도 많고, 따라서 농협중앙회가 250만석 이상을 매입한다면 수확기 가격은 작년수준 근방에서 유지될 수 있을 것이다.
- 그러나 내년 쌀가격에 대한 불안감으로 농가와 RPC 등이 보관을 기피한다면 수확기 가격은 큰 폭으로 하락하는 대신 계절진폭이 확대되어 보관한 농가와 RPC가 이득을 보게 될 것이다.

- 정부대책이 내년 단경기 가격에 대한 불안감을 해소하는데 중점을 두지 않고, 수확기 매입량 확대로 수확기 가격을 유지하는데에 중점을 둔 결과, 중앙회의 시가수매제도를 도입하고, 수확기 가격을 작년수준으로 유지하겠다고 약속하였다.
- 내년 가격에 대한 농가와 RPC 등의 불안감을 해소하지 못하여 수확기 가격이 하락하면 농정에 대한 불신이 커지고, 농가와 RPC 간의 갈등관계를 초래하게 된다.

II. 쌀산업의 전망과 과제

1. 2004년까지의 쌀산업 전망과 과제

□ 수급전망

- 2004년까지 과잉재고 해소를 위해 재고율을 22% 수준으로 줄이면 2004년까지 쌀 실질가격은 2000년 대비 15.7% 하락하고, 10a 당 실질소득은 13.7%, 쌀 총소득은 1조 5천억원 감소할 것이다.
- 총소득 감소분은 2000년 총쌀소득의 20%, 농업총소득의 10%에 해당한다.
- 2004년까지 쌀 소득감소를 방지하기 위해 쌀 실질가격을 2001년 수준으로 유지하려면 재고량은 360만 톤, 재고율은 76%로 증가할 전망이다. 재고량 360만 톤은 5조 3천억 원에 달하여 연간 재고관리비용만 1조 4천억이 된다.

<2004년 쌀 가격, 소득, 재배면적 전망>

	실질농판 가격지수 (’95=100)	실질소득		재배면적 (천ha)	비고
		10a당(천원)	총소득 (10억원)		
2000	127	712	7,635	1,066	
과잉재고 방지 ¹⁾	107	615	6,113	1,028	2004년까지 재고율 22% 축소
실질가격 유지 ²⁾	127	746	7,904	1,074	

주: 1) 2004년까지 이월재고량을 2000년 수준인 108만톤으로 축소(재고율 20%)

2) 실질가격이 2000년 수준에서 유지되도록 재고관리

- 2004년 중 쌀 재협상을 끝내야하며, 합의에 실패하면 관세화로 이행되지 않으면 안 된다. UR 협정에서 규정된 방식과 기준에 따르면 2005년에 380% 정도의 관세를 부과할 수 있을 것으로 예상된다. 주요 쌀 수출국들은 MMA의 대폭 확대와 여타 품목에서의 양허 등을 요구할 가능성이 크며, 특히 중국은 WTO 가입 후 쌀 수출 드라이브 정책을 강화할 것으로 예상된다. 따라서 관세화 유예조치 연장에 큰 어려움 예상되며 관세화 대책이 완비되지 않으면 협상력 약화로 과도한 양보를 초래할 우려가 크다.

□ 정책과제

- 쌀 공급과잉을 해소하여 재고비용 부담 최소화
- 쌀 가격하락과 소득감소 대책 수립
- 가격하락과 소득감소 대책 수립 전에는 재고량을 증대시켜 가격하락 방지

- 관세화에 대비한 국내체제 정비로 협상력을 제고하고 관세화시의 충격과 혼란 방지

2. 2005년 이후의 수급전망과 과제

□ 수급전망

- 2011년에 실질가격은, 낙관적인 시나리오인 MMA 증량(시나리오 M)의 경우 2004년 대비 7.5%, 관세화 시나리오T1은 21.6%, 가장 비관적인 시나리오 T2는 27.1% 하락할 전망이다. 그러나 관세화 되더라도 2011년 가격이 80kg 당 12~13만원이 될 전망이다. 그러나 2000년 평균 쌀 생산비가 80kg 당 84,662원, 경영비가 44,151원 수준인 것을 고려하면 반드시 비관적인 것만은 아니다.
- 2011년 10a당 실질 쌀 소득은 2004년 대비 시나리오M의 경우 3.1% 감소하고, 시나리오T1은 15.8%, 시나리오T2는 25.2% 감소할 것으로 전망되므로 규모를 그만큼 확대하거나, 가격을 차별화 할 수 있어야 할 것이다.
- 2011년의 실질 총쌀소득은 2004년 대비 시나리오M의 경우 19.6% 감소하고, 시나리오T1은 32.1% 감소, 시나리오T2는 42.7% 감소할 것으로 전망되어 2005년 이후 농가의 소득문제가 매우 심각할 것으로 예상된다.
- 2011년 쌀 재배면적은 시나리오M과 T1의 경우 85만ha로 감소하고, 시나리오T2는 81만ha로 감소할 것으로 전망된다.

<2011년 쌀 관련 주요 지표>

	실질농판 가격지수 (’95=100)	쌀소득		재배 면적 (천ha)	총 수입량 (천톤)	자급률 (%)	
		10a당 소득 (실질, 천원)	총소득 (실질, 10억원)				
2000	127	712	7,635	1,066	106	105	
2004	107	615	6,119	1,028	205	95	
2011	시나리오M	99	596	4,920	849	445	91
	시나리오T1	88	518	4,156	846	650	87
	시나리오T2	78	460	3,506	809	982	81

- 주: 1) 시나리오M은 MMA를 2010년까지 4%에서 8%로 증량
 2) 시나리오 T는 관세화후 2010년까지 관세율을 15% 감축하되, T1은 2010년 국제가격 403\$/톤, 환율 1,150원/\$, T2는 국제가격 378\$/톤, 환율 1,100원/\$ 가정

□ 정책과제

- 급격한 쌀 가격하락과 쌀 소득 감소 대책 마련
- 해외의존을 증가에 대응한 공급안정 장치 마련
- 단위 면적당 소득감소에 대응하여 규모 확대 가속

Ⅲ. 쌀산업의 기본과제와 정책 방향

1. 쌀산업의 과제와 기존 정책의 한계

- 수급불균형과 수입증가로 가격이 하락하고 소득이 큰 폭으로 감소할 가능성이 높다.
 - 쌀소득이 농가소득과 농업소득에서 차지하는 비중이 각각 24%와 50%나 되어 농가경제 전체에 큰 충격이 된다.
 - 국내보조(AMS)의 대부분인 1조 5,000억원 정도가 소득효과가 적은 수매제도에 사용되어 소득감소에 대응한 새로운 소득보조 정책을 추진하는데 한계가 있다.
 - 수매제도로 인한 직접소득효과는 2000년에 920억원 수준에 불과하고, 수매량이 매년 감소하여 풍년의 경우 수확기 가격 안정을 도모할 수 없다.
- 해외 의존도가 높아지면서 식량안보가 위협받을 수 있다.
 - 2011년 자급률이 80% 수준까지 하락할 수도 있을 것으로 전망되므로 국제수급 변화 등 예기치 않은 상황이 발생할 경우 가격이 폭등하고 사회불안 요인으로 작용할 가능성이 있다.
 - 수매량을 방출 후 남은 물량이 비축량이 되기 때문에 비축량이 큰 변동을 보여, 재고부담이 늘어나거나 공급을 안정시키는 기능을 수행하지 못하고 있다.

- 재고율이 낮은 수준으로 하락한 상태에서 국제분쟁이 발생하거나 흉작이 들면 쌀 가격이 급등하여 긴급 수입하게 될 위험이 있고 재고량이 늘어나면 재고비용이 증가한다.
- RPC가 산지 쌀유통에서 차지하는 비중이 빠르게 증가할 것으로 예상되나, RPC 경영이 부실화되어 유통기능이 약화될 경우 산지 미곡유통에 큰 혼란이 초래될 수 있다.
 - 민간 RPC 부도업체 수가 늘어나고 있으며 농협 RPC 중 대다수가 적자 상태이다. 일부 RPC의 경우 사업수입이 가변비용보다도 낮아 경영상태가 매우 부실한 실정이다.
- 현행 정부수매제도는 계절진폭을 축소시켜 유통업체의 적자 요인이 되고 민간유통을 위축시킨다.
 - 수매가격 인상이 수확기 산지가격 인상을 초래하는 요인으로 작용하기 때문에 수매가격이 정치적 요인으로 인상되면 산지가격이 수급실세 이상으로 상승하여 계절진폭이 축소된다.
- MMA 시스템 하에서 논농업직불제는 벼 재배면적을 증가시켜 가격을 하락시킴으로써 직불보조금 지급에 의한 소득효과를 감소시키게 된다.
 - 논농업직불 보조금 단가가 25만원/ha일 경우의 보조금 재정소요는 2,460억원이나, 순소득 증가는 1,820억원으로 추정되고, 단가를 50만원으로 인상할 경우, 재정소요는 4,960억원이나, 순소득 증가는 4,240억원으로 추정된다.

- 논농업직불제는 증산, 소득, 환경보호 목적이 혼합되어 있고 증산효과가 있으므로 당면한 수급문제에 역기능을 나타낸다.

○ 현재의 정책 수단으로 쌀 산업이 직면한 문제를 해결하기 어려우므로 새로운 정책 방향의 정립과 정책수단 도입이 필요하다.

2. 새로운 쌀산업 정책의 방향

□ 생산조정정책의 효과와 한계

○ MMA 시스템 하에서는 생산조정정책이 벼 재배면적을 줄이고 가격을 상승시켜 소득증대 효과를 나타낼 것으로 전망된다.

- ha당 125만원 지급한다면, 2004년 벼 재배면적 중 1만4천~1만5천ha가 잠곡으로 전작됨으로써, 쌀 실질 총소득을 160~280억원, 잠곡류 총소득을 510~520억원 증대시킬 것이다. 전체 소득증대액은 660~800억원인데 반하여 재정소요는 175~187억원에 불과하여 정책효과가 매우 크다.

○ 그러나 관세화 시스템 하에서는 생산조정 정책이 국내생산을 줄이는 만큼 수입량이 늘어 오히려 소득을 감소시키게 된다.

- 2011년에 잠곡류 총소득은 420억원 증가하나 쌀 총소득은 640억원 감소하여 전체 소득은 220억원 감소하는 반면 재정소요는 175억원이어서 395억원의 사회적 손실이 발생한다.

- 생산조정정책은 호당 규모의 축소, 전작지 분산으로 생산의 효율성이 저하되고 행정관리비용이 많이 소요될 것이다.

□ 용자수탁제의 도입

- 용자수탁제에 참여하고자 하는 RPC 등 유통업체는 농가와 용자금에 대한 약정을 체결한다.
 - 계약체결 시 용자금, 수수료, 정산방식 등에 관해 협의가 완료되도록 한다.
- 수확기에 농가는 RPC 등 일정 조건을 갖춘 유통업체에 판매를 위탁하고, 유통업체는 위탁한 미곡을 담보로 용자금을 지급하고 보관증 발급한다.
 - 용자금 = 용자가격 × 수탁량
 - 용자가격 = 용자율 × 수확기 산지가격
 - 용자율은 농가와 RPC간 협의로 결정하되, 정부는 기본지침(예: 70~80%)을 제시
 - 보관증에는 수탁물량, 수분함유량, 등급, 용자금 등 포함
- 유통업체는 수탁받은 물량을 자체적으로 판매하고, 판매 완료 후 농가와 정산한다.
 - 정산가격은 해당지역의 연평균 산지가격이나 실제판매가격을 기준으로 한다.
 - 산지가격은 품관원이 조사하는 가격을 기준으로 한다.
 - 실제판매가격을 기준으로 정산할 경우 수수료 공제 후 정산한다.

○ 정부는 유통업체에 용자수탁 자금을 무이자로 제공하거나 유통업체가 자금을 자체 조달하는 경우 이자를 지급하여 자금 동원력을 제고한다.

- 용자수탁 자금은 농협중앙회나 시중은행 등 다양한 경로로 공급되도록 하여 유통업체의 편의를 제고하고 비용이 절감되도록 한다.

○ 정부는 용자수탁제가 정착될 때까지 유통촉진장려금을 지급한다.

- 유통촉진장려금 수준은 미지급금에 대한 이자나 단경기 가격이 수확기가격보다 낮을 경우의 가격위험 수준으로 정한다.

· 일본도 자주유통미제도가 활성화되도록 자주유통미 대책비가 지급되었는데, 1995년의 경우 기본급으로 현미 60kg당 750엔(자주 유통미 가격의 2~4%)을 지급하고 특정 양질미에 대해서는 양질미 장려금으로 250엔을 추가로 지급하여 대체적으로 자주유통미 가격의 4% 내외 수준이 지급되었다.

○ 2004년의 수매가능량과 2000년도 매취물량 수준을 용자수탁제로 흡수하고 예상시가의 70%를 용자할 경우 재정소요는 1,100억원 수준이 될 것으로 추정된다.

□ 소득보전 직접지불제 도입

○ 가격하락으로 소득이 감소하는 경우에 대비하여 다음과 같은 직접지불제를 도입한다.

- 용자수탁제에서는 용자금에 대한 이자만 AMS로 간주되므로 AMS 감축액에 해당되는 범위에서 직접지불이 가능해진다.

- ① 10a당 쌀 조수입이 과거 5년간 평균(최고, 최저 제외)을 하회하는 경우 감소분의 일정부분(70~80%)을 기준연도 재배면적에 비례하여 보상금을 지급
 - 미국의 SIAP 참조하여 도입

- ② 10a당 쌀 조수입 혹은 가격이 과거 5년간 평균을 하회하는 경우 하락분의 일정비율을 보상금으로 지급
 - 일본의 도작경영안정제를 참조하여 도입
 - 생산과 연계되지 않도록 기준연도 면적에 따라 지급

□ 농지기반정비 정책의 조정

- 2001년에 경지정리답이 81만ha(논면적 기준 71만ha), 수리답이 88만ha이므로, 이미 2010년 경의 벼 재배면적 수준을 상회하고 있다.

- 앞으로 간척지가 개답되면 신규 기반조성사업이 없더라도 수리답과 경지정리답은 증가할 것이다.

- 매년 기반조성사업에 1조 7천억원 이상이 투입되어 농림업투융자시장의 50%, 총농림사업비의 20% 이상을 차지하고 있다.

- 앞으로 기반정비사업은 용배수시설을 현대화하고, 필지규모를 확대하는 재정비사업에 국한하고, 절약된 사업비는 가격하락에 따른 농가소득보전 직접지불, 규모화 지원 등에 사용하여야 할 것이다.

부록 1. 경지면적 전망

- 1990년대에 연평균 2만 3천ha 감소하던 경지면적은 2000년대에는 연평균 2만 7천ha 감소할 것으로 전망됨. 1990년대에 연평균 1만 5천ha 늘어나던 폐경면적은 2000년대에는 연평균 1만 9천ha로 증가할 것으로 보이며, 전용면적은 연평균 8천ha 수준이 지속될 것으로 전망됨

<경지면적 증감 전망>

단위 : 천ha

	1990~1999	1999~2010	연평균 증감면적	
			1990~1999	1999~2010
폐경면적	134	211	15	19
전용면적	76	90	8	8
경지면적	-210	-301	-23	-27

- 2010년의 경지면적은 160만ha가 될 것으로 전망됨. 1999~2010년 기간 중에 유별 경지면적은 시설채소만 9천ha 증가하고, 쌀은 20만 9천ha, 두류는 5만 7천ha, 노지채소는 1만 8천ha, 과수는 1만 2천ha 감소할 것으로 전망됨

<유별 경지면적 이용 전망>

단위: 천ha

	농지면적	쌀	두류	노지채소	과수	특용	시설채소	기타
1999	1899	1066	108	201	171	87	48	213
2005	1735	963	63	192	158	85	52	207
2010	1598	857	51	183	159	81	57	199
1999-2010 증감면적	-301	-209	-57	-18	-12	-6	9	-14

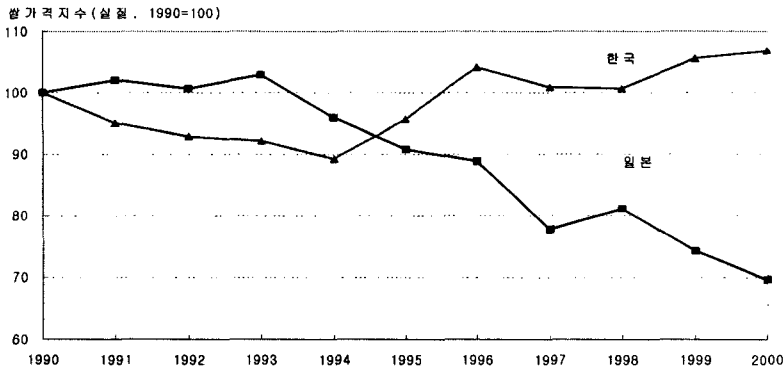
- 이같은 경지면적 감소는 농산물 시장개방 확대에 따라 실질가격이 하락하는데 기인함. 유별로 보면, 과일 실질가격은 연평균 2.1% 하락하고, 쌀과 노지채소는 각각 1.5%, 두류는 0.8% 하락할 것으로 전망됨. 특용작물은 1.3% 상승할 것으로 전망됨

부록 2. 한일 쌀 관세화 조건 비교

- 한국의 쌀 실질가격은 1990년대 초반에는 하락하였으나, 1995년 이후 상승한 반면 일본은 1993년 이후 실질가격이 지속적으로 하락함
- 2000년 현재 국내산 가격은 159,252원/80kg이며 일본산의 원화 가격은 180,349원/80kg으로 양국 간의 가격 차이가 줄어들음

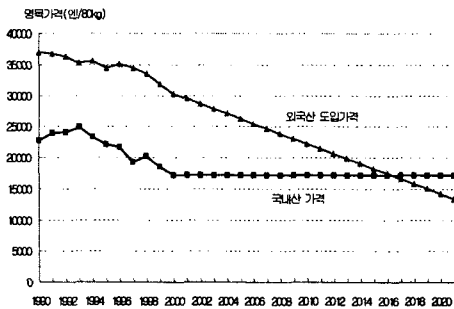
- 2000년 일본 관세율(중량세)을 중국산 가격 기준 종가세로 환산하면 920%이고 한국은 414%로서 관세화 조건이 한국이 더 불리한 상황임

<한일 쌀가격 비교>

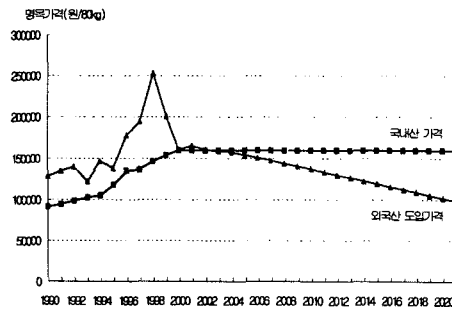


- 관세화 개방시, 한국은 2005년부터 중국산 수입이 이루어지고, 일본은 2016년에 수입이 이루어질 것으로 전망됨

<일본의 국내외 쌀가격 비교>



<한국의 국내외 쌀가격 비교>



주: 한국과 일본 쌀가격은 2000년 가격이 그대로 유지되고, 중국산 수입가격과 환율은 2000년 수준에서 고정 가정(일본은 중량세, 한국은 종가세)