

쌀산업 발전을 위한 정책방안



박동규 연구위원
(한국농촌경제연구원)

1996년 이후 벼 재배면적이 확대되고 단수도 향상된 결과 쌀생산량이 꾸준히 증가하였다. 2001년도 쌀 생산량은 90년만의 극심한 가뭄에도 불구하고 단수가 늘어나 3,830만석으로 증가하였고 이러한 생산량은 식용, 가공용, 종자, 감모등을 포함한 총수요량보다 300만석 이상 많은 수준이다. 생산이 수요를 초과한 결과 2001 양곡연도말 재고량은 989만석으로 증가하였다. 이는 적정재고량 550~600만석을 초과한 수준이다.

재고량이 적정수준을 상회하고 2001년도 생산량이 수요량을 초과하여 2001년도 수확기 산지가격은 2000년 동기 대비 5.3% 하락하였다. 유통업체는 단경기 가격의 불확실성 때문에 수확기 원료곡 매입량을 줄이려는 경향을 보였다. 생산자는 정부에 전년도 수준의 가격지지와 함께 수매확대를 요구하였다.

정부는 UR 협상 결과에 따라 국내보조금감축계획을 이행해야 하기 때문에 생산자의 요구를 직접 수용하기에는 한계가 있다. 수확기에 홍수출하되는 물량이 흡수될 수 있도록 미국종합처리장 개소당 약 30억원의 운영자금이 무이자로 지원되었다. 또한 농협중앙회로 하여금 400만석을 시가로 매입하도록 하는 간접 지원책이 마련되었다.

2001년도 수확기의 혼란이 반복되지 않도록 2002년도 쌀시장 안정대책이 마련되어야 한다. 또한 쌀재협상이 완료되는 2004년까지 과잉재고 문제를 해결하고, 대외경쟁력이 제고되어 쌀시장 개방 폭 확대에 대비할 수 있는 정책도 요구되고 있다. 공급과잉과 시장개방 폭이 확대되면 쌀농가 소득이 줄어들게 되는데 쌀소득 감소에 적극 대응할 수 있는 소득대책도 마련되어야 한다. 또한 중장기적으로 쌀산업 발전을 위한 여러 가지 수단들도 검토되어야 한다.

2002년 쌀시장 안정대책

그 금년 수확기 이전에 500만석 정도를 주정
□ 전분 사료용 혹은 대외지원용으로 처리하여 재고량을 최소한 작년 수준인 980만석 내외로 줄이는 것이 필요하다. 재고량이 적정수준을 초과하게 되면 미곡 상인들은 단경기 가격에 대해 불안감을 갖게되고 수확기 원료곡 매입량을 줄이려하기 때문이다. 재고량 중 일정물량을 처분하는 것은 올해 수확기에 심화될 수 있는 창고부족 문제를 완화하는 효과도 있다.

유통업체가 수확기에 원료곡을 매입하기 위해서는 적절한 수준의 이윤이 발생할 수 있는 여건이

마련되어야 한다. 즉, 단경기 가격은 수확기 가격에 일정수준의 금리, 보관료와 이윤이 보장되는 수준이어야 한다. 2001년산 수매량 중 정부 포대수매 350만석과 농협시가수매량 중 250만석 등 총 600만석을 2003 양곡연도로 이월하면 4~6%의 계절진폭이 형성되고 유통업체는 걱정이윤을 취할 수 있을 것으로 판단된다.

유통업체가 계절진폭에 대한 신뢰감을 갖게 되어 수확기에 충분한 물량을 흡수하게 되면 농가는 가격하락과 판매의 어려움이라는 이중고에서 벗어날 수 있을 것으로 기대된다.

그러나 2002년산 쌀 생산량이 예상보다 많아 가격이 전년도 수준보다 낮게 형성될 경우 농가의 흉수출하로 인해 가격이 추가적으로 하락할 가능성이 있다. 가격하락으로 인한 소득감소에 대비할 수 있는 소득정책을 마련하여 2003년부터 시행될 수 있도록 준비하여 농가의 불안감을 해소해주는 것이 필요하다.

수급조정대책

쌀 가격이 2001년 수준으로 유지되도록 정부가 재고관리를 할 경우 2005 양곡연도말 재고량은 1,700만석 수준으로 증가하게 된다. 재고관리 비용이 증가하고 쌀시장이 정상적으로 작동하지 않는 문제점이 있다. 시장기능에만 의존하여 수급달성을 도모할 경우에는 가격이 하락하여 대외경쟁력을 갖도록 하는 데에 도움이 되나 쌀농가의 소득이 큰 폭으로 감소하는 문제점이 대두된다. 쌀가격이 하락하지 않고 재고량이 2001년 수준으로 유지되도록 과잉생산량을 가공용, 주정용, 또는 해외원조용 등으로 사용하거나 생산조정을 하여 벼 재배면적이 감축되도록 하는 경우에는 비슷한 비용이 소요되는 것으로 추정된다. 생산조정은 임차지회수,

쌀농업의 효율성 감소, 감시비용 발생, "놀리는 땅이나 부채지주에게 돈을 준다"는 비판이 예상된다. 또한 시간이 지날수록 소득효과에 비해 재정소요가 가속적으로 증가하며, 향후 쌀 수입방식이 관세화로 전환될 경우 생산조정은 수입량을 더욱 늘리는 결과를 가져와 정책의 연속성도 불투명한 문제점이 있기 때문에 신중한 접근이 필요하다.

따라서 부분적으로 시장기능을 활용하여 대내외 가격차이를 축소시키면서 과잉생산량을 처분하는 방식을 도입하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 시장기능에 의해 수급이 조정되도록 하되, 명목가격이 2002년부터 2005년까지 2~3% 정도 하락하도록 하여 시장안정을 도모할 필요가 있다. 동시에 가격하락에 상응한 소득보전직불제를 시행하여 농가경제안정을 도모해야 한다. 2002~2005년에 발생하는 과잉생산량을 특별처분하여 재고량이 증가하지 않도록 해야한다.

쌀농가 소득지원 제도

쌀 농가의 소득지원을 위해 현재 시행되고 있는 논농업직불제를 활용할 수 있다. 허용보조로 인정받을 수 있기 때문에 국내총보조감축 규정에 제한받지 않고 지급규모를 조정할 수 있다. 그러나 지급규모가 고정되기 때문에 가격변동에 신속적으로 대응하기 어려워 농가소득을 안정화시키지 못하는 문제점이 있다. 또한 지원수준이 높아지면 한계지를 중심으로 임대차지 환수문제가 발생할 우려가 있다. 현재의 직불 지급규모에서도 지주가 임대 농지를 환수하여 임차농가의 경영을 불안하게 하는 경우가 있다. 2000년도의 벼 재배면적 중 임차지 비율은 46.9% 수준이라는 현실이 고려되어야 할 것으로 보인다.

2002년 중 소득보전직불제를 도입하여 쌀농가

소득 안정을 위한 기본 수단으로 하되 논농업직불제를 2002년 수준에서 고정하여 병행하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

소득보전직불은 과거 3개년 평균가격을 기준으로 하여 당년 실질가격 하락분의 70%를 보장하는 방식이다. 이는 일본에서 1998년도부터 도작경영안정제라는 명칭으로 시행되고 있는 정책으로 가격 하락분에 대한 보전비율은 가변적이다. 소득보전직불제가 도입되기 위해서는 수매량을 2003년도에 430만석, 2004년도에 234만석 이내로 감축하여 국내총보조(AMS) 여유분이 발생하여야 한다.

소득보전직불제가 도입될 경우 재정소요는 2005년도에 약 1조원, 2011년에는 1조 2천억원이 될 것으로 전망된다. 쌀산업에 투입되고 있는 사업비 중 효과성이 떨어지는 일부 예산은 소득보전직불 재원으로 전환하고 부족분은 추가적인 예산을 확보하는 방안이 국민적 합의를 얻기에 용이할 것으로 보인다. 농지기반정비, 수매지원에 집중되었던 재정자금을 농가소득보전 직접직불 재원으로 전환하는 것을 검토할 필요가 있다. 2002년 쌀산업지원예산(5조 3,908억원) 중 1조 8,925억원이 생산기반확충, 2조 1,911억원이 수매지원에 투입되었다.

논농업직불 지원단가가 2002년 수준에 유지되고, 가격 하락분의 70%가 보전되는 소득보전직불이 도입될 경우, 2010년도에 경작규모 5ha의 쌀전업농의 10a당 소득은 71만원이며 이중 직불 비중은 28.9%를 차지할 것으로 전망된다.

중장기 쌀산업 발전대책

쌀 가격 하락으로 단위 면적당 소득증대는 어렵기 때문에 경영규모확대를 통한 소득증대가 중요하게 된다. 쌀 생산능가가 소득증대에 필요

한 만큼 규모를 확대하고 생산비를 절감시킬 수 있도록 하기 위해서는 농지유통화가 필요하다. 경영이양직불 대상연령을 현재의 65세에서 61세로 하향조정하고 보조금 지급은 쌀전업농에게 매도하거나 3년 이상 장기임대한 경우에 한하여 5년간 또는 75세 이전까지 지급하는 운영방식의 개선이 필요한 것으로 보인다. 또한 경영이양직불 단가를 150만원 수준으로 인상하여 경영이양 동기를 제공하는 것이 필요하다. 경영이양 보조금은 노령경영주의 실질적인 생활비가 될 수 있도록 일시불 지급보다는 월별로 지급하는 방식으로 개선하는 것이 필요하다. 또한 쌀전업농의 경영규모 확대가 용이하도록 매입자금에 대한 금리인하 및 상환기간별 상환체증방식의 도입으로 상환부담을 경감시켜주는 제도개선이 필요하다.

쌀농업 소득변동에 연동시킨 소득보전직접직불 제도를 도입하여 시장가격 하락에 대응한 농가소득 안정장치를 마련하기 위해서는 AMS여유분이 확보되어야 한다.

우선 약정수매량을 감축시켜 소득보전 직불제 시행에 필요한 AMS를 확보하되, 장기적으로는 공공비축용 식가수매로 전환하는 것이 바람직하다.

용자수탁사업을 활성화시켜 수확기 홍수출하로 인한 가격불안을 방지하고, RPC 경영안정을 도모



▲ 농민들의 수확일손을 대폭적으로 경감시키는 산물수확 광경

1 특별기고

하는 것이 바람직하다. 용자수탁사업은 수확기에 농가가 RPC 등 일정 조건을 갖춘 유통업체에 판매를 위탁하고 유통업체는 위탁받은 미곡을 담보로 예상 판매대금의 일정비율을 선도금으로 지급하며, 수탁물량을 자체적으로 판매하고 판매가 완료된 후 농가와 정산하는 방식이다. 현재와 같은 현금매취 방식에서는 RPC 등 유통업체의 경영이 악화되거나 가격위험을 줄이기 위해 수확기 원료곡 매입량을 최소화할 수 있다. 농가는 판매의 어려움에 직면할 수 있기 때문에 미곡유통을 수탁방식으로 전환해나가는 것이 바람직하며 정부의 역할은 선도금을 무이자로 용자해주는 것에 국한된다.

용자수탁사업 활성화를 계기로 농가는 수확한 벼를 RPC에 출하하여 생산·가공을 계열화하고, 브랜드화로 품질경쟁력을 제고시키도록 노력해야 한다. RPC의 건조와 가공능력은 각각 생산량의 24%와 58%로 일관화되지 못하고 있다. RPC이외에서 다양한 방식으로 건조된 여러 품종이 혼합 가

공되기 때문에 양질의 쌀이 생산되는 데에 한계가 있다. RPC 중심의 계열화사업이 적극 추진되도록 건조저장시설 확충에 정부의 지원이 필요하다. 또한 소비자 지향적 양질미 생산이 가능하도록 계약생산시 선도금에 대한 정부의 용자지원도 검토될 필요가 있다.

양곡거래소를 설립하여 기준거래가격을 결정하고, RPC 등 유통업체의 쌀 판로가 보장되도록 제도적인 장치가 마련되어야 한다. 지금까지는 수매가격이 산지유통에서 기준가격으로 활용되어 왔으나 수매가격과 시중가격간의 격차가 커지면서 혼란이 초래되고 있다. 또한 산지 유통업체와 소비자 유통업체간 협의에 의해 가격이 결정되고 있으나 이는 비용이 많이 소요되는 문제점이 있다. 산지별, 미질별 수급에 의해 가격이 경쟁적으로 결정될 수 있는 양곡거래소가 설립되어 유통의 효율성이 제고되는 것이 바람직하다. ㉟

도·농 녹색교류 참여 희망 농가 모집

농·소·정 협력사업의 일환으로 도시 소비자를 대상으로 도·농 교류사업과 농업·농촌 알리기 사업을 지원함으로써, 국민과 함께 하는 농업의 사회·문화적 기틀을 마련하기 위해 도·농 녹색교류 활동 참여를 희망하는 농가를 다음과 같이 모집하고자 합니다.

- 다 음 -

● 자격

- 농업·농촌을 활성화시켜 보자는 선도농가로서 고품질·친환경의 안전한 농산물을 생산하는 농가
- 도시민들이 즐겨 쉬어 갈 전통 문화·농촌(자연)체험공간을 확보한 개별 농가, 마을 혹은 지자체 등 (전국의 관광농원이나 팜스테이 농가 포함)

● 모집기간: 연중

● 연락처: 본회 연수·지도부 (02)794-7270