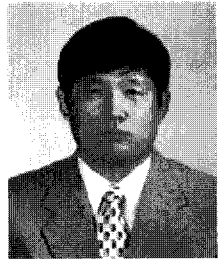


# 바람직한 쌀의 재고 관리 방안

- 공공비축과 용자수탁제도를 중심으로 -



허무열 교수  
(경산대학교 경제학과)

**미**국은 부시정권출범이후 미무역대표부(USTR)의 연례 국별 무역장벽보고서의 한국 관련 부분을 통하여, '한국정부는 쌀의 구매, 배분 및 최종 용도에 이르는 모든 것을 완전 통제하고 있다. 한국은 소비자에 대한 수입쌀의 직접판매를 허용하지 않을 것임을 천명하고 있어 미국산 쌀은 한국시장에서 실질적으로 배제되어 있다. 미행정부는 한국의 쌀 정책은 새로운 WTO 농업협상의 의제가 될 수 없다는 한국의 최근 입장표명에 대해서도 우려하고 있다. 미국은 한국이 WTO의무를 전면 이행하고 쌀 정책을 자유화하도록 한국에 계속 적극적으로 개입할 것이다'라고 표명하고있어 쌀 개방에 대한 강경한 정책으로 선회한 것으로 보인다. 또한 뉴라운드 협상에서 한국의 농업분야를 개도국 지위로 인정하지 않을 것임을 분명히 하고있으며, 철강분야에서 취한 보호주의 무역정책을 농업과 반도체 분야로 확대할 가능성을 노골적으로 경고하고 나서 주목된다.

경제협력개발기구(OECD)와 WTO도 한 목소리로 우루과이라운드(UR) 협상에 따라 2004년까지 전면 개방이 유예된 쌀 시장에 대해서 '한국이 사정이 어렵겠지만 쌀 시장 개방 등 농업 문제에서 보다 균형적인 자세를 갖는 것이 필요하다'라고 언급하

면서 무역자유화는 장기적으로 사회전체에 이익을 가져온다는 점을 존중하여 추가적인 시장 개방에 적극적으로 나서야 한다고 주장하고 있다. 또한 한·중, 중·일, 한·칠레의 협상에서 나타난 농산물과 관련된 일련의 분쟁을 통하여 미래의 농산물 무역에 대한 국가간의 대립을 미리 예견할 수 있다. 더욱이 한국의 주요 잠재적인 쌀 수출국들은 중국과 미국이라는 것이 매우 부담스러운 점이다. 미국은 WTO를 이끌고있는 주체이며 우리의 제 1 수출상대국이다. 국내 농산물 시장에 막대한 영향을 끼치고있는 중국 또한 WTO의 정식회원국으로 가입하여 우리농업에 치명타를 줄 가능성이 매우 크다. 이에 따라 뉴라운드 농산물 협상에서 미국 등 핵심 이해당사국들을 설득할 수 있는 논리 개발 등 전략 마련이 시급한 것으로 지적되고 있다.

이러한 부정적인 국제적 무역상황에도 불구하고 국내의 쌀 재고는 늘어나고 있는 실정이다. 근본적인 지금의 쌀 문제는 수요·공급의 불균형에서 기인된 것이다. 식생활의 서구화 및 선진국화로 인해 쌀 소비량은 해가 갈수록 줄고 있는 반면, 영농기술의 발달에 따른 장기 풍작, 세계화의 물결에 휩싸여 어쩔 수 없이 이행되고 있는 쌀 수입 등 국내 외적 요인으로 인해 쌀이 남아돌고 있는 것이다.

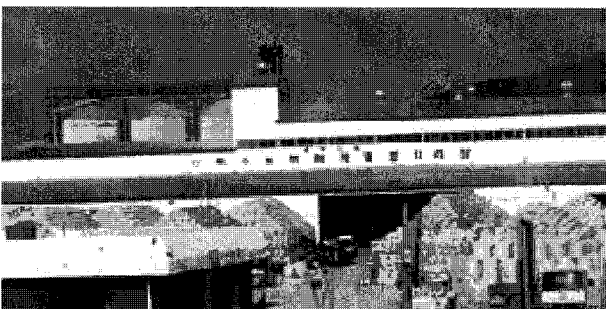
이는 우리나라와 비슷한 농업환경을 지닌 일본에서 벌써 일어난 현상이기 때문에 그리 새삼스러운 일은 아니다. 이러한 쌀 공급과잉을 예측하지 못하고 오직 증산 일변도의 쌀 정책을 고수한 정부에 일차적인 책임이 있다. 다행스럽게도 농촌경제연구소에서 『쌀 산업발전을 위한 정책방안』을 설정하여 다각도로 쌀 문제해결을 위한 노력을 하고있는 가운데, 특히 재고관리에 관한 '공공비축제'와 '용자수탁제'는 현실을 충분히 고려하여 신중히 접근해야할 필요성이 있다.

‘공공비축제’는 정부가 쌀 가격을 적정 수준에서 조절하기 위해 일정량의 쌀을 국가가 미리 비축해놓고 필요에 따라 방출하는 제도이다. 이는 1969년부터 시행된 정부가 미리 수매가를 결정하고 수확기에 한꺼번에 사들이는 방식인 현행 추곡수매제가 WTO협정상 2004년까지 단계적으로 축소하도록 되어있어 쌀 가격 지지가 불가능해짐에 따라 고려된 차선책이다. 올해 정부수매량은 575만석으로 전체 생산량의 15%에 불과하고 2004년까지 매년 수매금액이 750억원씩 감축되어야 하기 때문에 수매량은 계속 줄어들 수밖에 없다. 따라서 공공비축물량을 농림부는 약 700만섬으로 책정하였고, 농촌경제연구소는 MMA 시나리오인 경우

에 소비량의 12~13%, 최저 5%, 관세화 시나리오인 경우는 소비량의 14~15%, 최저 7~9%수준을 유지하도록 발표하였다.

이 제도는 일본에서 1995년 식량법이 시행되면서부터 제도적(법률적)으로 먼저 도입되었다. 목적은 쌀 공급부족시 안정공급을 확보하기 위한 것이었으며, 비축수준은 과거의 경험에서 흉작이 2년 연속 발생하여도 쌀 공급이 원활히 이루어 질 수 있도록 하는 것이었다. 우리나라에서 논의되고있는 공급과잉으로 인한 쌀값하락 방지를 위한 것과 달리 일본은 1993년의 흉작에서 '공공비축제'의 배경이 비롯된 것이다.

비축수준은 1,042만섬을 기준으로 수급변동을 고려하여 일정 폭(±347만섬)내에서 운영하기로 하고 정부가 매입하였다. 그러나 쌀 작황은 1994년 이후 4년간 풍작을 기록하여 정부매입은 1,424만섬(94년산), 1,146만섬(95년산), 806만섬(96년산), 826만섬(97년산)이었으나 정부미 판매부진으로 인하여 1998년의 경우 정부재고는 2,062만섬으로 당초의 비축수준을 크게 상회하였다. 정부미 판매 부진은 미질의 저하에 기인한 것도 있지만 우리나라와 같이 쌀 소비감소가 주된 원인이었다. 이러한 과잉재고 하에서 일본 정부는 1997년 비축운령률을 정하여 정부미판매가 부진할 경우 즉, 당초 계획한 판매수량보다 실제 판매수량이 적을 경우 그 차이를 다음해의 정부매입에 반영하기로 하였다. 또한 올해부터 비축수준을 1,042만섬에서 694만섬으로 감산하고 정부미 판매도 매년 347만섬을 유지함과 동시에 비축용 정부매입은 그 대상을 생산조정을 행하고 있는 자에 제한하기로 하였다. 비축의 개념도 세분화하여 생산량 감소로 인한 공급부족에 대비하여 필요한 재고를 보유하는 것을 비축, 생산량 증대로 인한 공급과잉에 대비하여 필요한 수량을 재고·보유하는 것을 조정보관으로



▲ 쌀산업 발전을 위해서는 RPC운영개선도 절실하다.

정의하기로 하였다.

일본의 선례와 우리의 현실에서 '공공비축제' 운영에 대한 세 가지 문제점을 집고 넘어가지 않을 수 없다. 첫째, 이 제도는 현행 추곡수매제와 달리 정부가 미리 수매가를 결정하고 수확기에 한꺼번에 사들이는 방식이 아니라, 정부가 쌀을 연중 내내 시중 가격으로 구입하는 방식이기 때문에 시중 가격의 하락에 따른 농민들의 피해가 우려된다. 둘째, 소비감소와 과잉공급에 따른 재고량이 적정수준을 초과하면 '공공비축제'의 의미가 사라진다. 실제로 우리나라는 쌀 재고가 매년 증가하여 1996년 457만섬에 불과했던 쌀 이월 재고량이 1999년에 501만섬, 2000년에는 749만섬으로 급증했다. 작년에는 989만섬으로 총 생산량의 30%는 창고에 보관되어야 될 실정이다. 이는 세계식량기구(FAO)가 권고하는 적정 재고량 17~18%의 두 배에 가까운 수치이며, 농림부와 농촌경제연구소가 제시한 공공비축량을 상당히 초과하고있기 때문에 제도의 현실성에 대한 의구심을 떨쳐버릴 수가 없다. 셋째, 쌀 소비량에 비례하여 일본보다 우리나라의 공공비축량이 월등히 많다. 재고미의 일종인 공공비축미도 대북원조와 같은 특별한 이벤트가 없는 한, 언젠가는 시장에 유입될 물량임으로 가격하락에 원인을 제공할 수 있다. 다시 말해서 '공공비축제'는 쌀이 부족하거나 쌀값이 폭등하면 이를 다시 시중 가격으로 방출하는 방식이기 때문에 결국 주식용으로 시장에 방출될 것이고, 시장 쌀값에 영향을 미치지 않을 수 없다. '공공비축제'는 매입과 방출을 동시에 수반한다는 것을 간과해서는 안된다. 『쌀산업발전을 위한 정책방안』에서 양곡거래소를 통한 방출을 언급하고 있는 점을 보면 '공공비축제'가 약간의 시간 연장책은 될지 몰라도 궁극적인 쌀 값안정에 미치는 플러스요인이 거의 없다는 논리도 가능하다. 농림부가 발표한 자료에 의하면 1년

동안에 재고미를 보관하는 비용으로 약 900억원이 소요되어진다고, 재고미를 몇 년 후 제값에 팔 수 있을지도 의문이다. 실제로 일본은 이러한 문제가 제기됨에 따라 시장과 완전히 격리시키는 비축 방안을 재검토과정에서 논의되었지만 지나친 재정 부담이 문제가 되어 포기하였다.

‘**유**자수탁사업’은 농민들이 수확기에 RPC 등 일정 조건을 갖춘 유통업체에 판매를 위탁하고, 유통업체는 시가의 70~80%를 농민에게 용자해주고 쌀 판매 후 정산하는 제도이다. 이는 수확기 홍수출하를 방지함으로써 수확기 가격불안을 방지하고, RPC 경영 안정을 도모하여 생산가공을 계열화하고 브랜드화 하여 품질 및 마케팅 경쟁력 향상을 목적으로 한다는 의미에서 매우 바람직한 방식이라고 할 수 있다.

이와 유사한 제도를 실시하고 있는 일본의 경우, 농민들은 단위농협(제1종등록출하취급업자로 90% 이상이 농협계통)에 쌀 판매를 위탁하는데, 단위농협은 현단위의 농협(경제련)에 재 위탁을 하고, 자주유통미 가격형성센터(동경, 오사카소재)에서 판매자의 입장에서 입찰에 임한다. 이러한 과정에서 농민들에게는 선도금이 지불되고 낙찰당시의 가격을 기준으로 정산이 이루어지게 되는 것이다. 센터의 낙찰가격은 기준가격으로 그것을 기준으로 출하업자와 도매상과의 상대거래를 실시하는데, 이러한 시스템이 활성화되기 위해서 전제되어야 할 것은 농민들이 유통업체에게 쌀 판매를 위탁하여야 한다는 사실이다. 그러나 최근 일본에서는 자주유통미가격의 하락으로 단위농협에 쌀 판매를 위탁하지 않아 문제가 되고 있다. 또한 소비감소와 공급과잉, 앞으로 있을 수입쌀에 따른 지속적인 가격하락이 예상될 경우, '용자수탁제도'의 유지는 매우 힘들 것이다. 특히 국내 시중출하량 중 RPC의

매입이 차지하는 비중이 2000년에 21.5%, 건조, 저장능력이 각각 23.8%, 13.9%, 더욱이 농가의 자금수요가 연말에 집중되어 있다는 현실을 생각해 볼 때 이제도의 실효가 의심스럽다. 또한 유통업체는 수탁물량을 자체적으로 판매한다고 하였는데, 그것과 수확기 홍수출하로 인한 가격하락방지와 관련성이 확실치 않다. 유통업자도 언젠가는 쌀을 판매할 것이고 유통업자들이 단합하여 계획적으로 쌀을 판매하지 않는 한 출하집중을 방지하지는 못할 것이고, 이로 인한 가격하락을 예상할 수 있다. 저장능력이 13.9%로 지극히 낮은 상황에서 출하집중이 이루어지는 것은 당연한 결과인지 모른다.

**농**촌경제연구소에서 발표한 「쌀 산업발전을 위한 정책방안」은 일본의 경우를 많이 참조한 듯하다. 이는 우리와 비슷한 쌀 농업환경을 지닌 일본의 앞선 정책을 참고로 하는 것은 당연하나 모방은 절대 삼가야 한다. 다시 말해서 일본이 쌀 시장을 개방했으니 우리도 따라해야 한다는 식의 일부 주장들을 단호히 거부한다. 일본은 우리와 비슷한 농업환경을 지닌 국가인 동시에 우리와 상대가 안 되는 세계 제2의 경제대국이다. 농업부분도 우리나라는 쌀 소득이 농가소득과 농업소득에 차지하는 비중이 각각 약24%, 약50%인 반면, 일본의 경우 쌀 소득이 농가소득과 농업소득에 차지하는 비중은 2000년을 기준으로 각각 4.9%와 27.5%로 차이가 크다. 일본도 1960년대는 그 비중이 각각 20%대, 40%대였으나 70년대에 각각 10%대, 30%대로 하락하였고 80년대에 접어들면 서부터 농가소득에 차지하는 비중은 10%이하로 하락하였으나, 농업소득에 차지하는 비중은 20%대를 유지하고 있다. 이는 쌀이 농업에 차지하는 비중이 일본보다 훨씬 높은데도 불구하고 일본과 같은 정책을 고수한다는 것은 다소 무리가 따른다고

볼 수 있다.

이상에서 볼 때, 일본에서 시행되고 있는 '도작경영안정대책'이 차선의 대책이 될 수 있다. 이는 최근에 농촌경제연구소에서 제시한 '소득보전직불제' 및 '소득보험직불제'로 이해가 되는데, 목적은 쌀값 하락으로 인한 농가경영에 미치는 영향을 완화시키기 위한 것이다. 보전기준가격(과거 5년중 최고와 최저를 제외한 3년의 자주유통미 가격을 평균한 가격)을 기준으로, 농가가 2%, 정부가 6% 지출하여 조성된 자금으로 보전기준가격과 당해연도의 쌀값의 차액에 대하여 80%를 보전하는 것을 내용으로 하고 있다. 지금까지의 시행결과를 보면 쌀 의존도가 높은 농가의 경우 경영안정에 일익을 담당하였다는 평가를 받고 있는 반면에 구조조정측면에서는 다소의 마이너스 결과를 가져온다는 평가도 있다. 그러나 이 제도는 농가도 부담을 해야한다는 면에서 상호부조의 측면이 있고, WTO협상에서도 그런 카드에 속하는 대책으로 문제가 없으리라 사려된다. 그리고 쌀 수익에 크게 의존하고 있는 현실을 감안한다면 소득안정의 효과가 있기 때문에 농가경영의 연착륙이 가능하리라고 생각된다.

마지막으로 연구기관들과 학자들간에 농산물도 이젠 시장기능에 맡기자는 갑을논박이 한창 진행 중이다. 물론 인위적인 정부의 조정보다는 시장에 의한 자연스러운 가격형성이 되어야 사회전체의 효용을 증대시킬 수 있다는 주장은 십분 이해한다.

그러나 정부의 도움이 없으면 우리 쌀 농업은 무너진다는 것은 엄연한 현실이다. 결론적으로 쌀 농업정책은 안전제일주의로 접근하는 것이 바람직하며, 농산물은 사유재(private goods)인 동시에 공공재(public goods)라는 인식을 잊어서는 안될 것이다. ●