

1. 문제 제기

1960년대 중반 이후 쌀 수매제도는 중요한 농가소득정책이었다. 정부가 수확기에 시장가격보다 높은 값에 쌀을 수매하였기 때문에 그만큼 직접적으로 농가소득을 높여주는 효과가 있었다. 뿐만 아니라 수확기에 시장에 나올 물량을 흡수하여 홍수출하를 방지함으로써 시장출하물량의 가격을 지지하는 간접적인 소득지지도도모하여 왔다.

그러나 1995년 이후 「우루과이 라운드(UR)」 농업협정 이행으로 수매량이 매년 감축됨에 따라 소득지지효과가 감소하고 있다. UR 이행기간 종료 이후 진행 중에 있는 「도하 개발 의제(DDA)」 농업협상 결과에 따라 수매량은 더욱 빠르게 줄어들 가능성이 있다.

2003년산 쌀 수매가격에 대하여 양곡유통위원회는 작년 11월 30일 작년산 수매가 대비 2% 인하 또는 3% 인상이라는 복수안을 정부에 건의하였고, 정부는 금년 2월 4일 2% 인하안을 국회에 제출하였으며, 국회는 6월 30일 동결하는 것으로 수정동의하였다.

본고에서는 향후 수매제도 개편논의의 단초를 제공하기 위하여 1995년 UR 농업협상 이행 이후, 특히 2003년 수매의 직·간접 소득지지효과를 분석하여 현행 약정수매제도의 실효성을 살펴보기로 한다.

2. 수매제도의 소득지지효과 계측

(1) 직접소득효과



수매제도의 직접소득효과는 수매가격과 시장가격의 차이에 수매량을 곱한 액수로 볼 수 있다. 가격차는 수매가격 보다 시장가격의 상승률이 높았던 1995~1999년에는 줄어들었으나, 2000~2001년에는 수매가격이 인상되고 시장가격이 하락함에 따라 늘어났으며, 2002년에는 수매가격은 동결되었으나 시장가격이 상승하여 다시 줄어들었다. 한편 수매량은 UR 농업협정 이행에 따른 국내보조금(AMS) 감축으로 1995년 생산량의 29%인 955만석에서 2002년에는 생산량의 16%인 550만석으로 줄어들었다.

따라서 수매의 직접소득효과는 1995~1999년 사이에 2,613억원에서 333억원으로 줄어들었다. 그러나 2000년부터 공급과잉과 재고증가로 시장가격이 하락하여 가격차가 벌어진 결과 직접소득효과가 2001년에 2,241억원으로 늘어났고, 2002년에는 1,441억원이 되었다<표 1>.

표 1. 쌀 수매제도의 직접소득효과, 1995~2002

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
수매량(천석)	9,550	8,618	8,500	6,445	6,084	6,291	5,754	5,496
수매가격(원/80kg) ¹	132,680	137,990	137,990	145,580	152,860	161,270	167,720	167,720
시장가격(원/80kg) ²	122,372	135,767	138,565	148,038	156,063	158,927	152,165	159,540
직접소득효과(억원) ³	2,613	1,187	760	402	333	985	2,241	1,441

1) 물량이 가장 많은 1등급 기준

2) 상품 기준, 수확기 산지가격(농림부 조사) 11~12월 평균가격

3) 수매량×[수매가격-(시장판매가격-도정료)]임. 도정료는 시장가격의 4% 적용

2003년의 직접소득효과는 얼마나 될 것인가? 2003년 수확기 산지시장가격을 15~16만원/80kg으로 가정하면, 수매가격 동결에 따른 직접소득효과는 1,324~2,224억원이 될 것으로 추정된다. 정부안이었던 수매가격 2% 인하 시의 직접소득효과는 1,033~1,953억원으로 동결 시에 비하여 271~291억원이 적어진다. 농민단체들이 주장하던 수매가격 3% 인상 시의 직접소득효과는 1,738~2,610억원으로 동결 시에 비하여 386~414억원이 많아진다. 즉 수매가격 인상률 1%P는 약 140억원의 직접소득효과를 가진다. 또한 수매가격 인상률 1%P는 수매량을 약 1.1% 감소시킨다<표 2>.

표 2. 2003년산 쌀 수매가격 인상률별 수매량 및 직접소득효과



	동결(A)	2% 인하(B)	3% 인상(C)	B-A	C-A
수매가격(1등, 원/80kg)					
수매량(천석)	167,720	164,370	172,750	-3,350	5,030
직접소득효과(억원)	5,209	5,326	5,043	117	-166
시장가격 150,000원					
가정시	2,224	1,953	2,610	-271	386
시장가격 160,000원	1,324	1,033	1,738	-291	414
가정시					



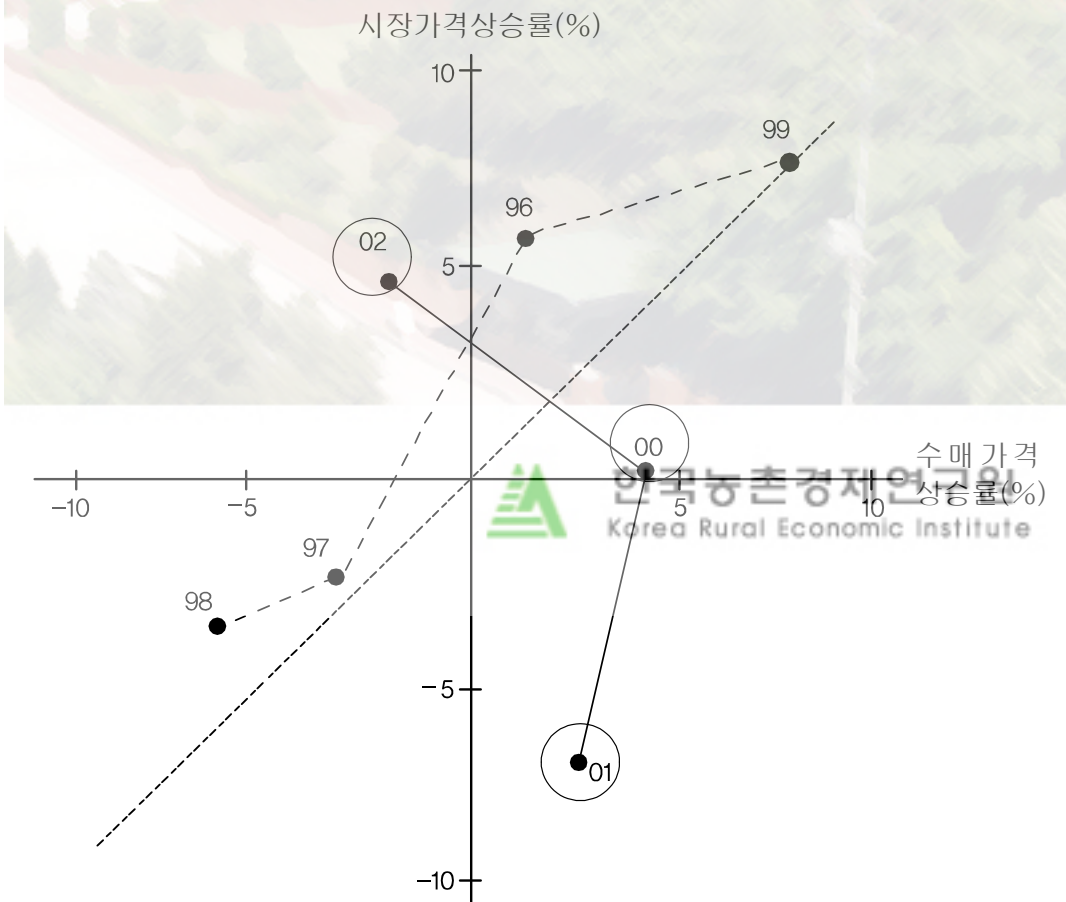
한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

(2) 간접소득효과

수매에 의한 간접소득효과는 수매물량이 농가들의 수확기 출하물량을 흡수해줌으로써 산지시장가격을 지지해주는 효과로 볼 수 있다. 1995년 이후 매년 AMS가 정해져있어, 다른 조건이 불변이라면 수매량 증가(감소)는 수확기 시장출하물량을 줄임(늘림)으로써 수확기 산지시장가격을 상승(하락)시키는 요인이 되는 것으로 보아야한다. 계량분석 결과, 수매량 1%P 증가는 시장가격을 약 0.1% 하락시키는 것으로 추정된다.

한편, 수매가격이 수확기 산지시장가격의 참조가격(reference price) 기능을 하므로 수매가격 인상이 시장가격의 상승을 야기시킨다는 주장이 있다. <그림 1>은 1995년 이후의 실질 수매가격 상승률과 실질 수확기 산지시장가격 상승률의 상관관계를 나타낸 것이다.

그림 1. 수매가격 상승률과 수확기 시장가격 상승률의 상관관계



45°선은 완전상관을 나타내는데, 1996~99년에는 수매가격과 시장가격 상승률의 상관관계가 매우 높았음을 알 수 있다. 이 당시는 재고부족으로 시장가격이 상승 국면에 있을 때로서 미곡종합처리장(RPC)들이 수확기에 매입가격을 수매가격 인상률에 맞추어 올리는 경향이 있었다. 그러나 2000~2002년에는 공급과잉구조로 전환되면서 재고가 늘어나고 소비지시장에서 RPC에 대한 가격인하 요구가 커지고 RPC들의 경영이 악화되면서 RPC들이 매입가격을 올리기가 어렵게 되었으며, 이에 따라 수매가격과 시장가격 상승률 간에 상관관계가 소멸되었다고 생각된다.

이같이 최근의 공급과잉구조, 그리고 국내보조금 감축에 따른 수매량 축소 상황에서, 여타 재고관리정책 등이 불변이라면, 수매가격 인상은 수매량을 더욱 축소시켜 수확기 시장가격을 떨어뜨림으로서 부(負)의 간접소득효과가 오히려 증가하도록 작용한다. 수매가격 1%P 인상은 수매량을 1.1% 감소시키고 이는 시장가격을 0.1% 하락시킴으로써 쌀농가소득을 약 70억원 감소시키는 것으로 추정된다. 결론적으로 2003년산의 수매가격 1%P 인상은 140억원의 직접소득효과가 있으나, 부(負)의 간접소득효과가 70억원이어서 순효과는 70억원으로 반감되는 것으로 추정된다.

2002년 수매량이 생산량의 16% 수준에 불과하고 향후 더욱 줄어들 전망이기 때문에 수매에 의한 직접소득효과는 줄어들 것이다. 또한 직접소득효과를 늘리기 위해 수매가격을 올릴 경우에는 수매량이 더욱 줄어들어 생산량의 대부분을 차지하는 시장출하량에 대한 부(負)의 간접소득효과가 늘어나 수매가격 인상에 따른 직접소득효과를 상쇄할 것이다.

3. 약정수매 제도는 효율적인 소득정책인가?



1995~2002년의 8년간 대부분 쌀 수매를 위하여 투입된 양곡관리특별회계의 규모는 11조 3,649억원이며, 양특적자 발생액은 8조 196억원에 달하였다. 이 기간 중 수매에 의한 쌀농가 직접소득효과¹⁾는 9,962억원으로써 양특회계규모의 8.8%이며, 양특적자 발생액의 12.4%에 불과하다. 또한 이 기간 중의 AMS 15조 3,060억원에 비한 직접소득효과는 6.5%에 불과하다<표 3>.

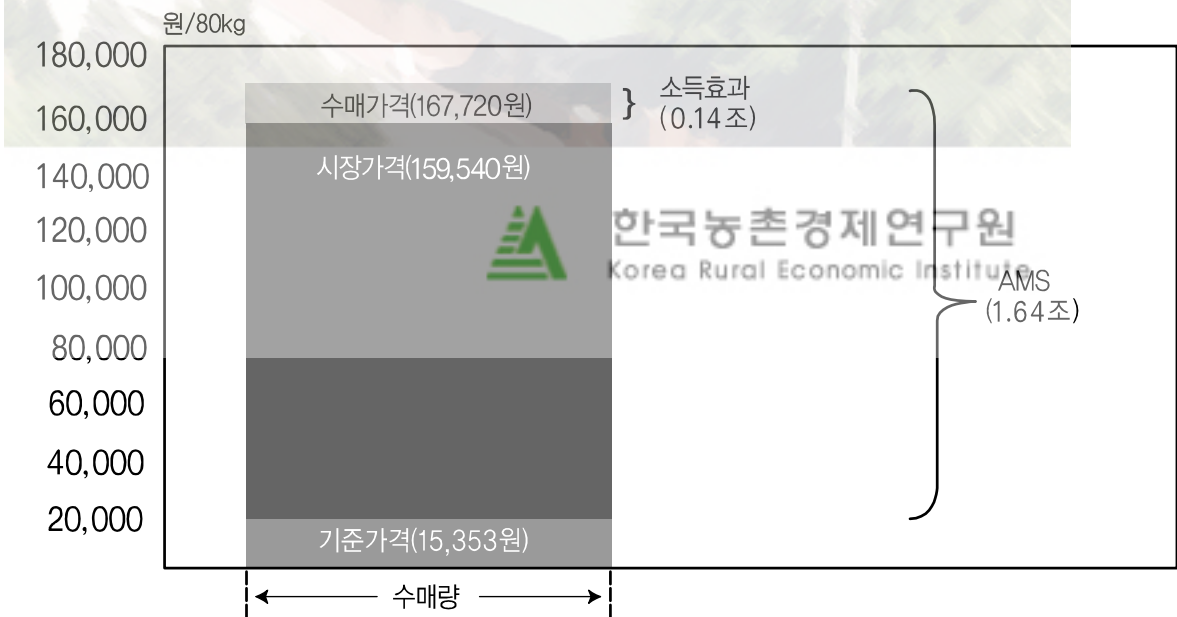
1) 간접소득효과는 수매제도 뿐만 아니라 재고관리정책 등에 따라 달라지므로 여기서는 직접소득 효과만을 고려하기로 함.

표 3. 수매제도의 소득효율성, 1995~2002

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	95-02계
직접소득효과(억원, A)	2,613	1,187	760	402	333	985	2,241	1,441	9,962
양특회계규모(억원, B)	17,798	15,927	17,725	12,837	13,226	12,168	11,586	12,382	113,649
양특적자발생(억원, C)	19,937	9,350	7,454	7,546	6,118	5,330	7,036	17,425	80,196
AMS(억원, D)	21,826	21,056	20,287	19,517	18,748	17,978	17,209	16,439	153,060
A/B(%)	14.7	7.5	4.3	3.1	2.5	8.1	19.3	11.6	8.8
A/C(%)	13.1	12.7	10.2	5.3	5.4	18.5	31.9	8.3	12.4
A/D(%)	12.0	5.6	3.7	2.1	1.8	5.5	13.0	8.8	6.5

<그림 2>는 2002년의 AMS와 수매의 직접소득효과를 비교한 것이다. AMS는 1조 6,439억원으로 이는 2002년 수매가격과 기준연도(1986-88년 평균) 국제가격의 차에다 수매량을 곱한 개념이다. 이에 비하여 수매의 직접소득효과는 2002년의 수매가격과 시장판매가격의 차에 수매량을 곱한 금액인 1,441억원으로 AMS의 8.8%에 불과하다.

그림 2. 수매제도의 소득지지효과, 2002년

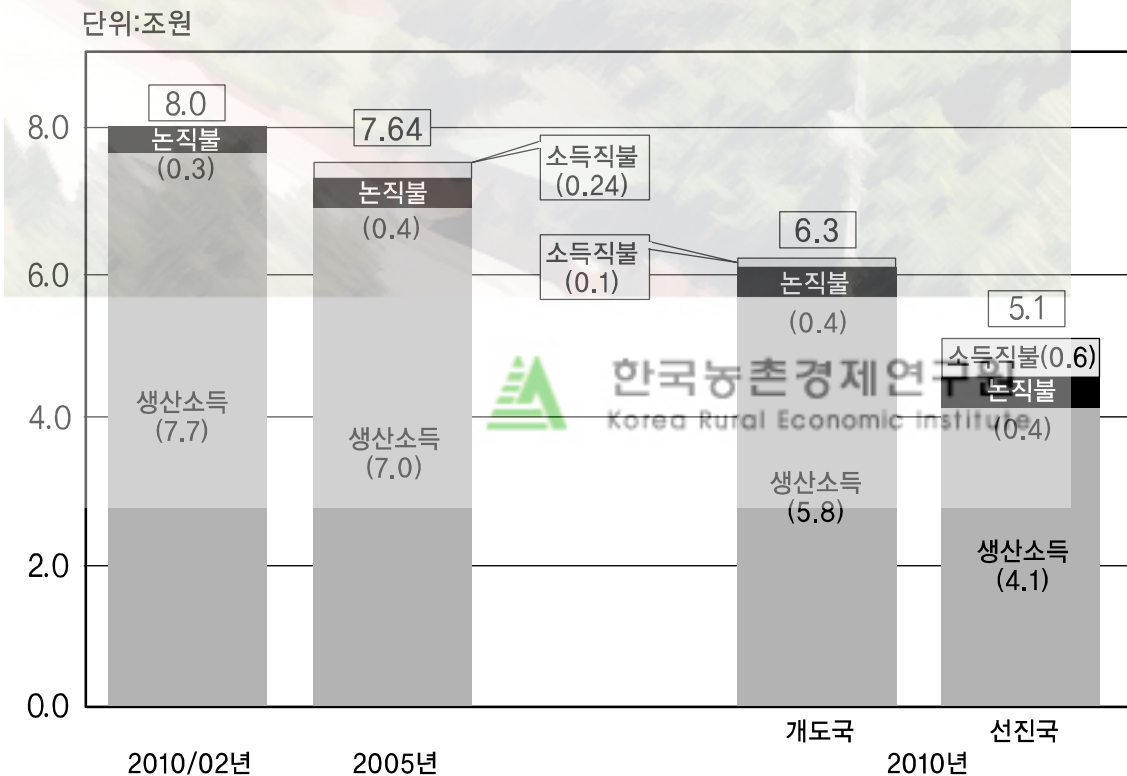


다시 말해서 우리나라가 UR 협정에서 허용된 AMS의 상당 부분을 쌀 수매제도 운용에 투입하고 있고, 그에 따른 재정적자가 크게 발생함에도 불구하고, 쌀농가에 대한 소득지지효과는 매우 미미하다. 이같이 소득지지효율이 매우 낮은 약정수매 제도를 유지하는 한 소득지지효율이 높은 직접지불제 등의 도입은 사실상 어렵다.

4. 약정수매제도는 지속가능한 소득정책인가?

DDA 농업협상과 2004년 쌀 협상 이후 쌀 가격하락과 재배면적 감소에 따른 소득감소가 예상된다. 쌀이 관세화되고 선진국 조건으로 개방될 경우, 2010년에 직불금을 포함한 쌀 총소득은 2001~02년 평균 7조 9,590억원 대비 36%, 연평균 5.4% 감소한 5조 970억원이 될 것으로 추정된다. 개도국 지위가 유지되어 시장개방 폭을 최소화한다면 2010년 쌀 총소득은 2001/02년 보다 22%, 연평균 3.0% 감소한 6조 2,460억원이 될 것으로 추정된다<그림 3>.

그림 3. 시나리오별 2010년 쌀 총소득 전망

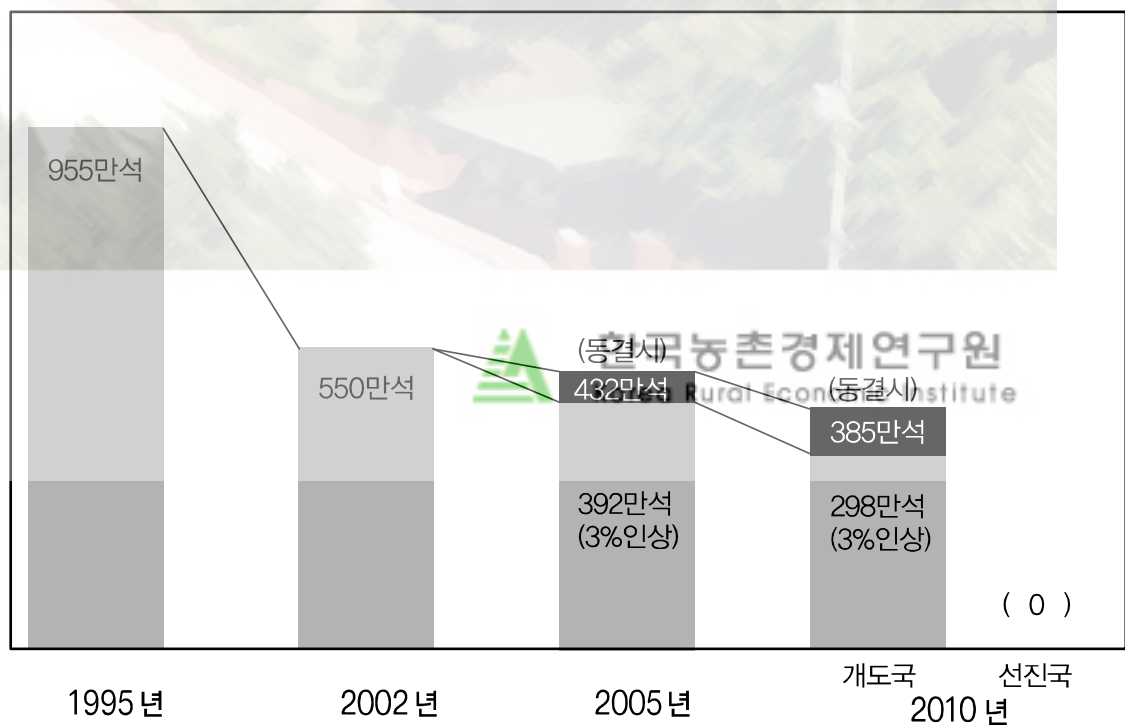


이 같은 소득 하락의 충격을 완화하기 위해서, 소득지지 효율이 매우 낮은 약정수매제도 재원을 보다 소득지지 효율이 높은 형태의 직접지불제에 투입하는 것이 필요하다.

나아가서, 이러한 약정수매제도는 앞으로 지속될 수 있는 제도인가? 개도국 지위를 유지할 경우, 수매가격이 동결된다면 2010년 수매 가능량은 400만석 미만으로 줄어들고, 3% 인상될 경우에는 300만석 미만으로 줄어들어 비상사태에 대비한 식량안보 및 풍작 시의 물량흡수 필요량에 미달할 것으로 판단된다. 개도국 유지에 실패할 경우에는 AMS가 빠르게 줄어들게 되어 수매 가능량이 2006년에는 300만석 미만, 2007년에는 100만석 미만이 되어 수매제도 운영이 불가능해질 것으로 전망된다<그림 4>.

요컨대, 약정수매제도는 소득지지효율이 낮을 뿐만 아니라 AMS 제약으로 수매가격을 인상할수록 수매량이 줄어들어 지속가능성이 낮으므로 이 제도로는 소득감소문제에 대응하기는 어렵다고 생각된다.

그림 4. 수매 가능량 전망

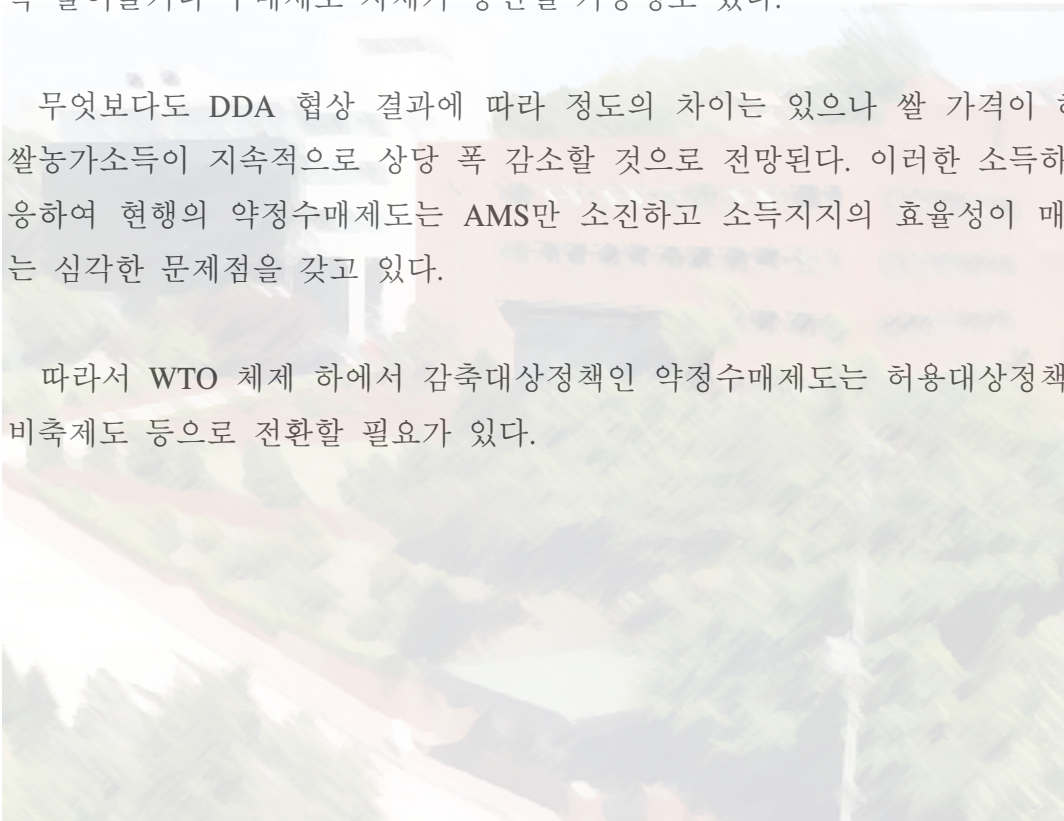


5. 맺음말

수매제도는 쌀농가의 소득을 지지하는 중요한 정책수단이였다. 그러나 UR 농업협상 이행 이후 수매량이 줄어들면서 소득지지효과가 줄어들고 있을 뿐만 아니라 정책의 비효율성도 증대하고 있다. 향후 DDA 농업협상 결과에 따라 수매량이 대폭 줄어들거나 수매제도 자체가 중단될 가능성도 있다.

무엇보다도 DDA 협상 결과에 따라 정도의 차이는 있으나 쌀 가격이 하락하고 쌀농가소득이 지속적으로 상당 폭 감소할 것으로 전망된다. 이러한 소득하락에 대응하여 현행의 약정수매제도는 AMS만 소진하고 소득지지의 효율성이 매우 낮다는 심각한 문제점을 갖고 있다.

따라서 WTO 체제 하에서 감축대상정책인 약정수매제도는 허용대상정책인 공공비축제도 등으로 전환할 필요가 있다.



부록. 쌀 관련 주요지표



한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
벼재배면적(천ha)	1,056	1,050	1,052	1,059	1,066	1,072	1,083	1,053
벼재배농가수(천호)	1,205	1,172	1,143	1,098	1,064	1,078	1,054	985
호당벼재배면적(ha)	0.88	0.90	0.92	0.96	1.00	1.00	1.03	1.07
논벼단수(kg/10a)	445	507	518	481	494	497	516	471
쌀생산량(만석)	3,260	3,696	3,784	3,540	3,655	3,674	3,830	3,422
쌀수입량(만석)	0	80	0	52	68	74	151	107
국내총소비량(만석)	3,754	3,628	3,520	3,622	3,666	3,551	3,577	3,546
1인당식용소비량(kg)	106.5	104.9	102.4	99.2	96.9	93.6	88.9	87.0
수매량(만석)	955	862	850	645	608	629	575	550
이월량(만석)	458	169	345	559	502	679	927	1,040
수매가격(천원/80kg, 1등)	133	138	138	146	153	161	168	168
연평균농관가격(천원/80kg)	117	134	136	145	154	160	155	154
쌀값계절진폭(%)	11.2	14.1	8.7	13.4	7.9	2.8	1.6	5.4
총생산액(10억원)	6,760	8,613	9,193	9,183	10,045	10,505	10,722	...
10a당 조수입(천원)	737	890	928	932	993	1,041	1,047	969
10a당 생산비(천원)	412	442	458	511	523	538	536	530
10a당 경영비(천원)	198	217	228	261	268	280	282	283
10a당 소득(천원)	539	673	700	671	725	761	766	686
10a당 순수익(천원)	325	448	470	421	471	503	512	439
벼재배농가 평균쌀소득(천원)	4,743	6,057	6,440	6,442	7,250	7,610	7,890	7,340
RPC 수	146	220	253	291	305	322	328	330
농협RPC 수	63	109	147	165	190	195	199	200
적자농협RPC 수	...	8	47	63	78	105	158	129
농협RPC당 평균손익(백만원)	42	79	-30	-27	11	-61	-220	-127



발행처 : 한국농촌경제연구원 주 소 : 서울시 동대문구 회기동 4-102
전화 : 02-3299-4000 팩 스 : 02-965-6950
배부문의 : 출판팀(전화 02-3299-4224)



한국농촌경제연구원

Korea Rural Economic Institute

『KREI 농정연구속보』는 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)를 통해 제공하고 있습니다.

* 우리 연구원은 연구결과물 중 정책자료로 활용할 수 있는 것을 쉽고 간결하게 정리, 정책 당국자나 농업인 등에게 신속하게 제공하고자 'KREI 농정연구속보'를 발간합니다.



한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute