

2006. 1.

P82

쌀 수매제도 폐지의 파급영향과 대책

김명환 (선임연구위원)

박동규 (선임연구위원)

김혜영 (연구원)

김주수 (한국농업경영포럼)

연구 담당

김 명 환	선임연구위원	연구 총괄
박 동 규	선임연구위원	2005년 수확기 가격 하락의 요인
김 혜 영	연구 원	수급 및 가격 분석
김 주 수	한국농업포럼	유통주체들의 행태

머 리 말

수매제도는 1948년 양곡매입법에 따른 추곡수매를 시작으로 60년 가까이 우리나라 양정의 중심이었다. 1980년대까지 수매제도는 쌀 증산 및 농가소득지지, 소비자물가 안정, 식량안보 등의 역할을 수행하였다. 1990년대부터 쌀 공급과잉, WTO의 자유무역 및 국내보조금 감축 등의 시장 변화에 따라 수매제도의 역기능이 대두되었다. 이에 따라 정부와 국회는 2005년 초에 수매제도를 폐지하고 공공비축제와 쌀소득보전직불제를 도입하는 양정개편을 하였다.

2005년 수확기에 쌀 가격은 전년 동기 대비 13.6%가 하락하는 사태가 발생하였다. 이러한 정부의 시장 탈퇴에 대한 시장 반응이 수급구조상 정상적인 것인지, 아니면 시장의 불완전성에 기인한 것인지를 규명할 필요가 있다. 이를 위하여 양정개편에 따른 쌀 수급 및 가격 변화, 생산농민, 산지와 소비지 유통주체들의 반응을 파악할 필요가 있다.

본 연구는 2005년 양정개편에 따른 쌀 수급 및 가격 변화, 생산농민, 산지와 소비지 유통에의 과급영향을 살펴보고, 제도개편에 따른 부작용에 대한 대책을 모색하는데 목적이 있다. 이 연구 결과가 양정개편을 보완하는 자료로 널리 이용되기를 바란다.

2006. 1.

한국농촌경제연구원장 최 정 섭

I. 연구의 필요성과 목적

1. 연구의 필요성

- 수매제도는 1948년 양곡매입법에 따른 추곡수매를 시작으로 60년 가까이 우리나라 양정의 중심이었다. 1980년대까지 수매제도는 쌀 증산 및 농가소득지지, 소비자물가 안정, 식량안보 등의 역할을 수행하였다. 1990년대부터 쌀 공급과잉, WTO의 자유무역 및 국내보조금 감축 등의 시장 변화에 따라 수매제도의 역기능이 대두되었다. 이에 따라 정부와 국회는 2005년 초에 수매제도를 폐지하고 공공비축제와 쌀소득보전직불제를 도입하는 양정개편을 하였다.
- 2005년 수확기에 쌀 가격은 전년 동기 대비 13.6%가 하락하는 사태가 발생하였다. 이러한 정부의 시장 탈퇴에 대한 시장 반응이 수급구조상 정상적인 것인지, 아니면 시장의 불완전성에 기인한 것인지를 규명할 필요가 있다. 이를 위하여 양정개편에 따른 쌀 수급 및 가격 변화, 생산농민, 산지와 소비지 유통주체들의 반응을 파악할 필요가 있다.

2. 연구 목적

- 본 연구는 2005년 양정개편에 따른 쌀 수급 및 가격 변화, 생산농민, 산지와 소비지 유통에의 파급영향을 살펴보고, 제도개편에 따른 부작용에 대한 대책을 모색하는데 목적이 있다.

Ⅱ. 2005년 수확기가격 하락의 원인

1. 2005년 수확기 쌀가격 및 조수입 동향

- 2004년 수확기(2004. 10~12월) 산지 쌀가격은 전년 동기와 비슷한 16만 2천원/80kg이었다. 그후 단경기인 2005년 8월부터 가격이 하락하여 단경기 가격이 수확기 가격보다 1.7% 낮게 형성되었다. 이러한 역계절진폭 현상이 나타난 것은 초유의 일이었다.
- 조생종이 출하되기 시작한 2005년 9월 가격은 전년 동기보다 8.3% 하락한 15만 4천원/80kg이었다. 중만생종의 본격적인 수확기에 접어든 10월 초에서 11월 초까지의 평균가격은 14만 2천원/80kg으로 전년 동기보다 13.7% 하락하였다. 수확이 거의 마무리된 11월 중순부터는 13만 9천원/80kg으로 보합세를 보였다.
- 즉 2005년 수확기(10~12월) 전국평균가격은 14만 296원/80kg으로 전년 동기 대비 13.6% 하락하였다(표 1, 그림 1).
- 도별로 가격 하락의 편차가 심하다. 충북은 전년 대비 3.8% 하락에 그치고, 강원 7.5%, 경기 9.2% 하락한 반면, 전남과 경남은 16% 하락하였으며, 충남, 전북, 경북은 14~15% 하락하였다(표 2).
- 도별 10a당 쌀 소득 변화를 보면 경기, 강원, 충북은 가격 하락이 직불금 상승보다 작아 수입이 3.5~5.3% 증가한 반면, 남부지역은 가격 하락이 직불금 상승보다 커 6~12% 감소하였다(표 3).

표 2. 도별 수확기 산지 쌀가격 하락률

	2004년(원/80kg)	2005년(원/80kg)	하락률(%)
경기	178,107	161,656	-9.2
강원	171,897	159,025	-7.5
충북	164,388	158,175	-3.8
충남	157,165	134,700	-14.3
전북	156,187	133,253	-14.7
전남	158,315	133,142	-15.9
경북	158,493	135,048	-14.8
경남	159,765	134,242	-16.0
전국	162,096	140,118	-13.6

주: 10-12월 평균가격임.

표 3. 도별 쌀농가 조수입

단위: 원/10a

	2004			2005			소득 변동율 (%)
	판매수입	직불수입	계	판매수입	직불수입	계	
경기	1,038,769	50,000	1,088,769	980,041	155,825	1,135,866	4.3
강원	992,380	50,000	1,042,380	942,225	155,825	1,098,050	5.3
충북	1,032,768	50,000	1,082,768	964,865	155,825	1,120,691	3.5
충남	1,072,540	50,000	1,122,540	878,915	155,825	1,034,740	-7.8
전북	1,069,360	50,000	1,119,360	832,833	155,825	988,659	-11.7
전남	971,118	50,000	1,021,118	783,874	155,825	939,699	-8.0
경북	994,676	50,000	1,044,676	833,921	155,825	989,747	-5.3
경남	1,006,335	50,000	1,056,335	797,063	155,825	952,888	-9.8
전국	1,030,301	50,000	1,080,301	858,225	155,825	1,014,051	-6.1

주: 1) 통계청 자료(부산물 수입 포함)

2) 논농업직불금

3) 도별 단수 × 산지 정곡 가격

4) 고정직불금(60,000원/10a) + (목표가격(170,083원/80kg) - 시장가격(140,030원/80kg) * 0.85 - 9,836원/80kg) * 고정단수(6.1가마/10a)

2. 2005년 쌀값 하락의 원인

- 2005년 수확기 쌀 가격이 큰 폭으로 하락한 데에는 최근 2~3년간에 일어난 다음과 같은 몇 가지 요인이 복합적으로 작용한 결과로 해석된다.
 - (1) 2004년 수확기 가격이 균형가격 이상에서 형성: 2003년산의 흉작으로(표 4) 2004 양곡연도의 쌀가격이 높게 형성되고 이월되는 민간재고도 8천톤으로 매우 적어 계절진폭이 3.8%로 2000년대 들어 가장 높게 형성되었다. 그럼에도 불구하고 정부가 2004년 단경기에 공매를 통한 방출을 소량에 그쳤으며, 원료곡이 고갈된 RPC들은 2004년산 조생종을 고가에 매입하여 고가에 출하하였다. 2004년산이 풍작을 이루었음에도 불구하고 중만생종에 대한 RPC들의 매입경쟁이 계속되어 수확기 가격은 흉작이었던 전년 동기 보다 높게 형성되었다.
 - (2) 2005 양곡년도 역계절진폭 형성과 민간재고 과다: 2004년산을 많이 매입한 RPC들은 공급과잉에 직면하여 적자 출하를 하게 되고, 이에 따라 -1.7%의 역계절진폭이 발생하였다. 2005 양곡연도의 민간재고 이월량은 전년의 8천톤 보다 월등히 많은 17만 6천톤에 달하게 되었다(표 5).
 - (3) 2005년 조생종 생산 증가: 2005년에 농가들은 전년 수확기 가격이 높았던 조생종 재배를 늘렸으며, 이에 따라 2005년 초기 수확기인 8월에 전년산 민간재고가 많은 상황에서 조생종 출하가 겹치면서 가격이 폭락하기 시작하였다.
 - (4) 2006 양곡년도 시장에 대한 불안감: 2005년 단경기에 역계절진폭을 경험하고 민간재고량이 많은데다 2006년 수입쌀 시판의 영향을 우려하여 RPC들은 2006년산 매입에 소극적이 되어 가격이 하락하였다.

표 4. 쌀 생산량 추세

연산	재배면적(천ha)	단수(kg/10a)	생산량 ¹⁾	
			천 톤	천 석
1999	1,066	494	5,263	36,550
2000	1,072	493	5,291	36,742
2001	1,083	509	5,515	38,299
2002	1,053	468	4,927	34,216
2003	1,016	438	4,451	30,911
2004	1,001	499	5,000	34,728
2005	980	487	4,768	33,114

주: 1) 100만 석=14만 4천 톤임.

자료: 농림부 식량정책과

표 5. 연도별 쌀 재고량

단위: 천톤

양곡년도	2000	2001	2002	2003	2004	2005
총재고량	978	1,335	1,447	1,099	1,037	1,001
정부재고량	891	1,220	963	666	640	825
(국내산)	757	1,023	690	270	143	297
(수입산)	134	197	273	396	496	528
민간재고량 ¹⁾	87	115	95	44	8	176

주: 1) 2002~2004년 동안 농협이 보유한 2001년산 38만 9천 톤을 고려하지 않음

자료: 농림부 식량정책과

표 6. 쌀 수급 동향

단위: 천톤

양곡 연도	공급				소비						이월	자급률 (%)
	전기 이입	생산	수입	계	식용 소비 ¹⁾	가공 ²⁾	종자	대외 지원	감모 등 ³⁾	계		
2000	722	5,263	107	6,092	4,425 (93.6)	175	46	0	468	5,114	978	102.9
2001	978	5,291	217	6,486	4,209 (88.9)	183	47	0	712	5,151	1,335	102.7
2002	1,335	5,515	154	7,004	4,145 (87.0)	337	45	400	630	5,557	1,447	107.0
2003	1,447	4,927	180	6,554	3,987 (83.2)	313	43	400	711	5,455	1,099	97.5
2004	1,099	4,451	205	5,755	3,952 (82)	335	43	105	283	4,718	1,037	94.3
2005	1,037	5,000	226	6,263	3,897 (80.7)	456	42	400	467	5,262	1,001	102.1
2006 (추정)	1,001	4,768	246	6,015	3,850 (79.4)	494	42	-	467	4,853	1,162	98.2

주: 1) () 안은 1인당 식용소비량(kg)이며, 2006년도 1인당 소비량은 전망치.

2) 주정용 방출량을 포함.

3) 2006 양곡년도 감모량은 2005년과 동일한 것으로 가정.

3. 수매제 폐지가 쌀값 하락의 원인이었나?

- 2005년 수확기 가격 하락이 수매제 폐지로 인해 수확기 시장출하량이 늘어났기 때문이라는 견해가 있다.
- 2005년 수확기 공급 측면에서 볼 때, 생산량이 전년보다 23만 2천톤 감소하였으며, 공공비축 매입량(400만석)은 전년 수매량(494만석)보다 13만 5천톤 감소하였고, 민간재고량은 16만 8천톤이 늘어나, 전체적인 시장공급량은 7만 1천톤이 늘어난 것이다. 이 물량은 생산량의 1.5%로서, 가격신축성계수를 2~3으로 볼 때 3~5% 정도의 가격 하락의 요인은 있었다고 볼 수 있으나, 13.6%의 급락을 설명할 수는 없다. 다만, 수매제가 존속되었다면 수매량이 덜 줄었을 것이며, 만약 정부가 이 물량을 단경기에 격리할 수 있다면, 가격 하락 요인의 일부분은 수매제 폐지에 있다고

말할 수 있다.

- 2005년 수확기 가격 하락이 수매제 폐지로 인해 기준가격이 없어져서 시장가격이 하락하였다는 주장이 있다.
 - 통계 검증 결과¹⁾, 수확기 가격 등락률은 수확기 공급량 변화율, 소비량 감소율, 전년도 계절진폭률에 따라 결정되고, 정부 수매가격은 유의성이 없는 것으로 나타나므로, 과거 수매가격이 시장가격의 참조가격(reference price)이 된다는 주장은 설명력이 없다.

4. 단경기 수입쌀 시판은 수확기 가격을 얼마나 하락시키나?

- 쌀협상 결과 2005년부터 10년 동안 관세화유예를 연장하되 매년 수입물량을 늘리기로 하였다. MMA 물량은 2005년도 22만 5,575톤에서 2014년까지 40만 8,700톤까지 늘어나며, 이중 밥쌀용 시판 물량은 동일 기간 동안 2만 2,557톤에서 12만 2,610톤까지 늘어난다(표 7).

표 7. 수입쌀 도입 물량

단위: 톤(정곡), %

구분	2005 ¹⁾	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
MMA(A)	225,575	245,922	266,270	286,617	306,964	327,311	347,658	368,006	388,353	408,700
밥쌀용(B)	22,557	34,429	47,928	63,055	79,810	98,193	104,297	110,401	116,505	122,610
비율(B/A)	10	14	18	22	26	30	30	30	30	30

주: 1) 쌀협상 국회비준이 지연되어 2005년에 수입될 물량이 2006년으로 이월됨.

자료: 농림부 식량정책과

- 쌀협상에 대한 국회 비준이 2005년 12월에 이루어져 2005년 수입예정량이 2006년에 2006년분에 추가하여 수입될 가능성이 크다. 그러할 경우,

1) 이정환(2006.1) 및 김명환 외(2003.1)

시판용 수입쌀은 2006년의 수입쌀은 5만 7천톤으로 식용 소비량의 약 1.5%가 된다.

- MMA물량 입찰공고를 거쳐 물량이 도입되고 공매대상 자격을 확정하여 공매가 이루어지면, 수입쌀 시판은 2006년 3월에 시작하여 단경기에 주로 판매될 것으로 예상된다.
- 가격신축성계수를 2~3으로 가정할 경우, 1.5%의 수입 시판미는 국내쌀 가격을 3~5% 하락시킬 수 있다. RPC들의 수확기 매입가격 수준 결정의 중요요인은 단경기 가격에 대한 전망이므로, 이러한 수입쌀 시판에 의한 시장전망이 수확기가격을 하락시킨 요인의 하나였다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 유통주체들의 행태

1. 2005 산지 쌀 관련 동향 종합

- 2005년 수확기에 수매제 폐지 등 정부정책 변화와 수확기 생산량 등의 여건이 제대로 홍보되지 않아 산지가격하락 등 여러 가지 문제점이 발생되었으며 이러한 문제가 발생한 요인들은 다음과 같다.
 - ① 수확기가 임박하였음에도 불구하고 농협 RPC를 중심으로 많은 구곡 재고를 보유하여 수확기 벼 매입자금 압박 및 여유 보관장소 문제 발생
 - ② 정부의 공공비축미 매입정책에 있어서 산물수매와 포대수매를 나누어 수매하는 것으로 방침을 정했으나 포대수매에 대해서는 잠정가격을 결정했으나 산물수매에 대해서는 농협 및 민간 RPC가 결정토록 함에 따라

수확 초기에 이루어지는 산물수매가격이 결정되지 못하고 연기되는 상황에서 농가의 판매불안, 가격 하락 등 가격불안요인이 발생하였음.

- ③ 농협 및 민간 RPC의 경우 2003~2004 연속으로 수확기 이후 쌀값이 상승하지 못하고 하락하는 현상이 발생하여 RPC 경영여건 개선 위해 쌀의 고가매입기피 및 예년과 같은 물량확보도 기피함에 따라 불안요인을 가중시킴.
- ④ 2005년부터 MMA 수입쌀 중 10% 물량이 시중에 판매됨에 따라 생산농가 중심으로 유통업체 등의 불안심리가 확산되어 수입쌀 방출물량이 전체 소비량의 1.5% 수준(2005~2006 물량합계)임에도 불구하고 영향은 크게 나타남.
- ⑤ 민간 RPC의 경우 그 동안 원료확보 재원으로 사용되었던 산물수매의 축소, 농신보에 의한 자금지원 축소, 2006 사업전망의 불투명 등으로 인한 수확기 물량 확보에 다소 소극적 상황이었으며 농협 RPC들도 경영요인으로 소극적이었음.
- ⑥ 농업인, 지방자치단체 공무원 등이 정부정책 변화에 대한 이해가 부족하여 쌀값이 하락되어도 소득보전직불제 등이 농가 소득보전을 위한 뒷받침이 있음에도 불안요인이 증폭되어 가격하락을 부채질함.
- ⑦ 수확기 산지의 불안요인과 함께 소비자유통주체들은 산지의 이러한 요인을 활용한 특판행사 등을 실시함으로써 수확기 가격하락 요인을 증가시킴.
- WTO/DDA의 진전과 함께 정부에서는 지난 2001년부터 수매제의 변경과 농가소득 안정제도 등을 준비하고 시행해 왔으나 정부, 지자체, 농협(중

양회, 단위조합), RPC 등 유통주체, 농업인 등이 유기적으로 연결되어 이해하고 준비하지 못하고 중앙정부 중심의 논의에 치중되고, 세밀한 홍보 부족 등으로 시행 초기인 금년에는 제반 문제점이 나타난 것으로 평가 됨.

- 다만 2005년의 이러한 제반 불안요인이 슬기롭게 극복된다면 수입쌀이 30% 수준 시판되는 2007년 이후에도 쌀 수급 및 가격안정과 농가소득 수준보전 및 벼 수탁수매제 도입 등 쌀 유통제도도 정착 될 것으로 전망 됨.

2. 산지 유통주체 행태

- 산지유통주체는 ① 농업인 ② 농협 및 민간 RPC ③ 민간 도정공장 등과 직접적인 유통주체는 아니지만 산지유통에 영향을 미치는 ④ 지방자치 단체, 단위농협 등으로 나누어 볼 수 있음.

2.1. 농업인

- 산지 농업인의 구성은 영세소농, 중농, 전업농으로 구분해 볼 수 있으며 이들 농가들의 생산방식에 따라 작목반운영과 개별영농, 임대인, 임차인 등으로 각각 영농 여건에 따라 판매방식 등이 다양하게 나타남.
- 작목반 중심으로 생산단지 형태에 따라서도 작목반의 반장및 작목반 구성원의 조직응집력에 따라 품종, 판매방식 등에서 차이가 남.
- 농업인들은 수매제 폐지에 대해 많은 충격을 느끼고 있으며, 수매제가 공공비축제로 전환되었지만 수매물량에는 큰 변동이 없으나 가격 결정을 정부가 아닌 민간매입 주체가 함에 따라 가격 하락에 대한 큰 불만과

불익을 느끼고 있었음.

- 수확기 산지 쌀값이 하락해도 소득보전직불제에 따라 농가의 소득은 쌀값 하락분의 85%를 보전해 주는 등 정부에서 제도적 장치를 마련해 놓았으나 농가들은 수확기 벼 판매 가격이 수입으로 인식하고 있으며 가격 하락에 대한 변동직불금은 지급시기의 차이, 금액의 소액 등으로 풍뎉화한다는 인식이 있음.
 - 소득보전직불금이 2004년까지는 실제적으로 수확기 벼 판매가격에 관계 없이 추가적인 수입원이었으나 2005년부터는 쌀값하락분에 대한 보전 기능으로 변화되었고
 - 정부 방침상 실제 벼를 재배하는 임차인에게 직불금이 지불되어야 하나 지역에 따라 차이가 있으나 상당히 많은 비율이 임대인인 지주에게 지급되어 쌀값이 급락한 현실에서 임차인 경영인은 예년보다 충격이 더욱 심한 상황이었으며,
 - 전업농의 경우 경영규모 확대를 위해 임차지 면적이 큰 상황 하에서 가격하락에 따른 농가수입에 영향이 크게 미칠 것으로 예상되고 정부 불신이 증폭됨.
- 영세소농의 경우 수확기 판로 확대 어려움 예상 등으로 지역에 따라 다소 차이는 있으나 수확 초기에 임대정공장 등에 낮은 가격으로 벼를 판매하는 경향이 있음.
- 전업농 등의 경우 농협 및 민간 RPC 자체매입에 판매하는 경향이 많으며 가격 동향에 따라 판매하기 위해 자체보관량을 늘리는 경향도 있음.
- 2005년의 경우 정부 정책 변화, 수입쌀의 시중유통 등 요인으로 전반적으로 농가에서 가격이 낮을 것으로 예상하여 RPC 등과 매입가격을 낮게 결정함.

- 예년의 경우 RPC가 없는 지역(면단위)에도 인근 농협 등 RPC에서 매입했으나 2005년의 경우 농협 등 RPC의 경영 불안 등으로 매입기피현상(농협 RPC)에 따라 농가에서 수확기 벼 판매에 다소 어려움이 컸음.
- 수탁수매제 도입과 관련하여 2005년과 같이 농가에서 판매가 불확실하거나 가격 또한 불확실하여 RPC 등에서 잠정가격을 결정한 후 전국가격 동향에 따라 정산하는 방법을 채택함으로써 수탁수매제 도입 여건은 어느 정도 이루어지고 있으나 정착에는 상당한 시간이 걸릴 것으로 예상됨.
 - 특히 수탁수매제의 가격정산 방식은 일본과 같이 판매 후 정산 방식은 어려울 것으로 보이며 잠정가격 지급 후 수확기 산지 가격이 확정되면 정산하는 변형된 방식의 도입이 불가피할 것으로 보임.
 - 수탁수매제 방식도 농협 RPC, 민간 RPC의 형태가 다를 수 있으나 우리나라의 경우 농가와 RPC와 신뢰성 문제 등을 고려할 경우 수탁 수매제도가 정착되기 위해서는 다소 시간이 걸릴 것으로 전망됨.

2.2. 농협 RPC

- 농협의 경우 많은 RPC에서 지난 2년간 경영적자를 겪었으며 적자 요인은 여러 가지가 있으나 조합원으로부터 원료를 민간 RPC보다 높게 매입한 것도 원인 중의 하나임.
- 따라서 2005년의 경우 예년에 비해 과다한 구곡을 보유하여 판매에 어려움이 있었으며 이러한 상황하에서 조생종이 예년에 비해 생산이 많았고, RPC에서 경영을 우려하여 매입물량을 적게 책정하고 가격도 조기에 결정하지 않고 늦춤에 따라 수확기 가격의 하락에 기여함.
- 특히 2005년에는 예년에 비해 공공비축물량 중 산물수매 물량을 민간보

다 적게 배정 받는 등 농협 RPC에서 경영개선에 노력하는 경향이 있었음.

- 그러나 농가의 요구에 따라 산물수매가 포대수매로 바뀌어 농협 RPC의 경우 자체 수매여력이 커져서 민간에 비해 벼 원료 확보에는 어려움이 없었음.
- 다만 농협 RPC의 경우 자체 판매능력에 제약이 있기 때문에 판매방법을 도매상 형태로 일정한 마진을 더하여 민간 RPC 등에 벼로 판매하는 방식이 점차 커지고 있는 상황은 당분간 지속될 것으로 전망됨.
- 농협법이 개정되어 RPC를 별도 법인으로 설립 가능하나 아직까지 단위 농협에서 직접 운영함에 따라 RPC 적자가 단위농협의 부실로 이어질 수 있는 상황임.
- 정부에서 RPC 경영평가 후 RPC 지원자금을 차등화하고 있으나 농협 RPC의 경우 줄어드는 자금을 상호금융 등 단위농협 자체자금으로 충당하는 등으로 인하여 경영의 어려움이 가중되고 구조조정은 이루어지지 못하고 있으며 RPC 운영조합의 문제점으로 대두되고 있음.
- 다만 농협 RPC의 경우 수매제의 변화 등 양정 여건의 변화 시기에 정부의 제한된 정책영역을 수행함으로써 민간 RPC의 개별 경영 기능보다 어느 정도의 공공기능을 수행하는 기능이 있음.
- 특히 농협 RPC 들은 금년도 자체 수매의 경우 우선 잠정가격을 결정하여 수매한 후 산지 가격이 형성된 후 정산 지원하는 방법을 도입함으로써 향후 수탁수매제도입의 기본여건이 이루어지고 있다고 볼 수 있음.

- 또한 2005년 수확기 농협 RPC의 자체수매가격도 예년과 달리 민간 RPC 수매가격과 큰 차이가 없는 등 농협 RPC의 운영에 변화를 보이고 있으며 수익성을 고려한 운영이 어느 정도 정착되어가는 것으로 전망됨.

2.3. 민간 RPC

- 수매제 폐지, MMA 수입쌀의 시장판매 등 양정여건 변화에 가장 크게 영향을 받은 쌀 유통주체는 민간 RPC로 볼 수 있음.
- 수매제 폐지와 산물수매제가 일부지역을 제외하고 포대수매로 전환됨에 따라 민간 RPC의 경우 그 동안 정부(농협)자금으로 수확기 원료조달 역할을 하였으나 정부산물수매가 없어짐에 따라 민간 RPC의 원료조달에 어려움을 겪음.
- 또한 농신보의 보증한도의 축소에 따라 정부지원 자금이 적어지고 RPC에 따라 차이는 있으나 담보능력부족 등 자체자금조달 능력의 부족 등으로 수확기 농가로부터 벼매입 및 원료조달에 어려움이 가중됨.
- 민간 RPC의 특성은 RPC별로 벼 수매품종 및 등급 등을 구분함에 따라 RPC간 마케팅 차별화를 하고 있으며 이는 바람직한 현상으로 보임.
- 정책에 따라 농협 RPC가 없이 민간 RPC만 있는 경우 원료 확보 방법이 자체수매 물량 조달을 확대하는 것보다 여타 지역 원료를 반입하여 사용함으로써 농협 RPC와 같은 수확기 지역의 수매기능 수행에 제약요인으로 작용하여 농가 불만 초래와 RPC의 본래 기능에 문제점이 발생할 수 있음.
- 민간 RPC는 농협 RPC와 달리 지역 농가와 관계가 일부 계약재배하는 물량 등을 제외하고는 느슨한 형태이기 때문에 완전한 형태의 수탁수매제

도 도입하는 데는 어려움이 있을 것으로 예상되며 수확기 잠정 가격지불 후 연말에 정산하는 형태가 이루어질 것으로 예상됨. 이러한 경우에도 수매자금 조달을 위해 정부나 RPC 협회 등에서 수매 자금을 차입할 수 있는 방안 마련이 필요함.

- 정부가 수입 MMA 물량 중 시판 물량의 공매 대상에서 민간 RPC가 제외될 경우 산지 유통의 핵심 주체로 육성되기는 어려움.
 - 대형 할인점, 도매상 등에서 구매 조달 경우 수입쌀 등도 요청할 경우 민간 RPC에서는 공매 참여보다 공매 참여업체를 통해 조달해야 하기 때문에 조달 원가 상승, 원활한 물량 등의 조달 어려움으로 원료 공급의 어려움이 예상됨.
- 따라서 민간 RPC의 경우 수매제 폐지에 따른 산물 수매제 폐지, MMA 시판 수입쌀의 공매 참여 제약, 농신보 한도축소 등 양정제도 변화에 따라 어느 산지 유통 주체보다 어려움에 직면 할 것으로 보이며 민간 RPC 스스로 생존하는 노력을 기울이지 않을 경우 경영의 어려움이 예상됨.

2.4. 민간 도정공장 등 기타 유통주체

- 민간 도정공장, 산지 수집상 등은 농협 및 민간 RPC의 틈새 시장을 활용해서 활발한 영업 활동을 하고 있으나 임도정 공장 등의 판매 능력에 따라 영업형태가 크게 다르며 수익구조도 다양함.
- 2005년의 경우 수확기 판매의 어려움을 예상한 농가에서 낮은 가격으로 조기 판매함에 따라 임도정공장 등에서 어느 정도 물량을 낮은 가격으로 확보하였음.
- 다만 민간 임도정공장은 자금 능력의 한계 등이 있으나 2005년 쌀값이 크게 하락하여 친인척 등에 공급한 물량이 늘어나는 등 과거에 비해 영

업활동이 활발해 질 수 있으며 새로운 유통형태로 변화할 수 있음.

2.5. 지방자치 단체 등

- 2005년도는 양정제도가 급격히 변화하는 해이나 지방자치단체나 농협 등에서는 제도의 변화내용이 복잡하고 어렵기 때문에 취지에 대한 이해가 부족하고 홍보 또한 취약하여 농업인의 이해를 구하는데 실패함.
- 소득보전직불제, 공공비축제 등 양정제도 내용이 복잡하여 지방자치단체 뿐만 아니라 농촌지도기관, 농림 관련 기관, 단체에 대한 교육이 미미해서 이해도 부족하였음.
- 특히 양정에 있어서 지자체의 중앙 의존이 심하며 피동적으로 움직이기 때문에 제도 변경에 의해 나타나는 문제점에 대한 모든 비난은 중앙정부에 귀착되므로 중앙정부 지방정부간 일정한 역할 분담이 필요하다고 봄.

3. 소비지 유통주체의 형태

- 양곡도매상, 대형 할인점, 백화점 등 소비지 유통업체들은 양정제도의 변화와 수확기 쌀값 하락을 자체 매출액 확대로 연계하여 경영
- 농협 및 민간RPC 및 임도정 공장 등 산지유통주체들의 과당경쟁으로 가격 결정에 대한 주도력이 산지유통업체보다 소비지 양곡유통주체 등에 과도히 집중되어 쌀값 하락을 유도하는데 불가피
- 소비지 유통주체들은 할인행사, 직판행사 등의 형태로 산지 유통주체들의 소비지 쌀 공급 가격하락을 증폭시키고 있는 실정임.
- 이러한 소비지 유통주체들의 가격 결정 우위 현상은 지속될 것으로 보임

며 산지 유통주체 중심의 대안 마련이 필요한 실정

- 특히 수입쌀이 시장 유통될 경우 소비지 유통 주체들의 우위현상은 더욱 커질 것으로 보이며 대안 마련이 필요함.

IV. 쌀 유통정책 평가

1. 공공비축제도

- 정부가 2005년부터 AMS를 활용한 정부수매제도를 폐지하고 일시에 공공비축제도로 전환하였으나 당초 정부방침대로 제도운영에 어려움을 겪고 있음
- 이러한 이유는 정부수매제전환, 수입쌀시중유통, 쌀소득 보전직불제 개선 등 모든 제도가 한꺼번에 시행되다 보니까 농촌현장에서는 각각 주체들의 수용체제가 안된 상황에서 적용이 어려웠다고 생각
- 첫째, 공공비축제 물량을 정부는 600만석 비축 목표로 300만석을 매입하는 기본 계획을 수립하였으나 2005년 시행 첫해에 이유야 어떻든 간에 매입 물량을 400만석으로 하였고
- 또한 농민단체가 정치권의 요구로 농협을 통한 시가 매입으로 100만석을 추가로 배정함으로써 총 500만석에 달했으며 이러한 물량은 AMS를 활용한 정부수매 물량과 비슷한 수준에 이르렀음
- 이와 병행하여 수확기 가격 안정을 위해 내년도에는 공공 비축물량을 공

매하지 않겠다고 함으로써 정부 스스로 공공비축제도 운영의 기본 원칙을 무너뜨리고 시행 첫 해부터 공공 비축제 도입 취지를 무색케한 점이 있음

- 둘째, 가격 결정에 있어서도 시장 가격으로 매입한다는 원칙을 세웠으면 이 방침을 끝까지 유지하던가, 정부가 잠정 가격 가이드라인을 정하였으면 과거와 같이 산물수매나 포대수매 가격을 동일하게 적용해야 했다고 봄
- 그러나 포대수매가격은 정하면서 수확기 초기에 이루어지는 산물 수매 가격은 정하지 않아 농협 및 민간 RPC가 자체 수매와 같은 수준으로 가격을 결정하기 위해 가격 결정을 늦춤에 따라 혼란과 가격하락을 부채질한 경향
- 우리나라의 경우 그 동안 산지 쌀값 형성은 정부수매 가격을 기초로 하여 농협 RPC, 민간 RPC, 임도정공장 등이 매입가격을 정하였으나 수매제도가 폐지되는 상황에서 이러한 기준 가격 형성 제도는 없는 실정
- 일본의 경우 정부 매입가격은 가격 형성센터에서 곡종별 가격이 이루어지는 것을 토대로 하고 있으나 우리나라의 경우 이러한 가격 결정에 대한 시장장치가 없기 때문에 산지 유통 주체들의 초기 가격 결정에 어려움을 겪었으며 주체들 간에 담합 또는 눈치를 본 후에 가격을 결정하는 경향
- 또한 품종이나 품위에 따라 RPC 등에서 매입 가격을 차별화해야 하나 매입가격 차이는 미미한 수준에 불과하여 정부에서 앞으로 추진하고자 하는 고품질 쌀 생산, 유통에 찬물을 끼얹은 결과 초래

- 앞으로도 수확기 산지 가격 형성에는 더욱 어려워질 것으로 보인다. 왜냐하면 정부가 계속해서 잠정가격을 결정해서 내시하기는 어렵기 때문이다. 다만 DDA 협상 결과를 토대로 정부는 시장시세를 고려한 매입기준 가격을 정하거나 소득 보전 직보 가격으로 정하는 등 가격결정을 위한 가이드 라인을 마련하거나 제도적 장치가 없으면 혼란 초래
- 셋째, 산물 구매가 거의 폐지됨에 따라 민간 RPC의 경우에는 수확기 벼 매입 자금 압박 문제가 발생하고 이로 인해 산지 수확기 가격 안정 및 RPC의 경우 원료 벼 확보 애로요인 발생 예상
- 농촌 현장에는 60대 이상 노인이 대부분인 상황에서 40kg 벼 가마니를 이동하는데 어려움이 있고 수확기 건조를 위해 늦가을까지 벼를 논에서 건조 후 수확하기 때문에 고품질 유도 위한 쌀 품질에도 문제가 발생
- 민간 RPC의 경우 관할 지역 내의 벼를 자체 매입도 하지만 타 지역에서 원료도 매입하기 때문에 관할지역내 벼를 매입할 수 있는 기능을 보완해야 함
- 쌀 전업농의 경우 건조에 따른 수확기 일손 부족 등으로 산물벼 매입을 선호하고 있으나 민간 RPC의 경우 계약재배, 수탁구매제도가 정착되지 않는 상황 하에서 앞으로 산물벼 매입 확대에는 어려움 발생할 것으로 예상
- 넷째, 정부의 공공비축제 공매제도로서 정부는 당초 600만석 비축 300만석 회전 비축을 원칙으로 발표하고 초기년도부터 원칙에 따른 시행에 들어가지 못하는 상황이 발생하고 있는데, 이러한 경우 앞으로 운영상 어려움 예상

- 정부가 공공비축물량을 방출하지 않을 경우 민간 RPC의 경우 매입 자금 부족 문제를 해결하기 위해 정부 구매곡을 기대하고 있으나 민간RPC는 자금 압박에도 불구하고 수확기 원료곡 전량 매입해야 하고, 경영 부실로 이어질 가능성이나 RPC가 단순한 도정공장 또는 양곡상 역할로 한정 우려
- 정부에서도 WTO의 공공비축제 원칙에 따라 시가수매 시가판매, 일정 물량 비축목표, 판매 등 법제화된 제도대로 운영하지 못하여 WTO 규범대로 이행되지 못하는 문제점 발생 소지

2. RPC 자체매입제도

- 정부에서는 WTO규정에 의한 보조금 감축에 따라 정부 직접 구매는 없애고 RPC 등이 민간시장 기능에 의한 수확기매입으로 농가에게는 판로 확대와 수확기 산지 쌀값의 적정가격형성을 유도하고 있음
- 그러나 이 제도가 성공하기 위해서는 민간 경영주체가 수확기 정상적인 영업활동을 할 수 있도록 매입 자금 지원, 수탁 구매제 등 제도보완, DSC 등 건조저장 시설확보 등 제반 장치가 필요한 실정
- 일본의 경우 지역농협을 통해, 수탁구매중심으로 이루어지고, 농업금고에서 매입자금을 지원해 주기 때문에 수확기 산지 쌀값 지지 및 농가가 원활 경우에는 판매하는데 어려움이 없음
- 그러나 우리나라의 경우에는 아직까지 이러한 제도가 완비되지 못하고, 농협이나 민간의 RPC가 적자에 어려움을 겪고 있으며 일본의 경우와 같은 객관적인 가격형성 기구가 없기 때문에 자체 매입가격 결정이나, 매

입물량 결정 등에 상당한 어려움을 겪고 있는 점은 부인할 수 없는 실정

- 첫째, 농협 RPC의 경우 조합원의 요구에 따라 그 동안 산지 시장가격보다 다소 높은 가격에 매입하고, 많은 물량을 확보하였으나 판매 기능이 약하였기 때문에 경영상 어려움과 적자요인이 발생
- 수년간 이러한 상황을 반복하다가 금년도에는 정부수매가 폐지되고 공공비축제도가 도입되면서 농협이 수확기 매입가격 결정을 미루고, 2006년도 쌀값 전망을 불투명하게 예상하여 매입가격 인하 유도
- 이에 덧붙여 정부에서 공공비축용 산물수매가격의 잠정가격을 정하지 않음에 따라, 농협 RPC에서는 자체 매입 가격도 정하지 못하다가 늦게 잠정가격 결정 후 정산기로 각 단위조합이사회에서 결정한 실정
- 자체매입물량도 예년과 같이 RPC가 없는 이웃 지역에서는 매입하지 않는 등 예년과 다른 매입 행태를 일부 보여 RPC 본래 기능 문제 발생
- 이러한 요인은 농협 RPC의 경영 측면에서는 바람직한 것으로 평가하나 정부 수매제도가 바뀌고, 수확기 농가 들의 어려움을 겪는 상황 속에서 새로운 제도가 정착하는 데는 역작용이 발생하고, 쌀농가와의 신뢰에도 문제
- 둘째, 민간 RPC의 경우 예년에는 정부산물 수매물량을 확보한 후 농신보에 의한 정부벼매입자금으로 자체수매를 실시하여 원료곡을 확보하는 경향
- 2005년의 경우 산물수매도 가격 문제로 포대수매로 바뀌고, 농신보 한도도 줄어든 상황과 지난 2년 연속 계절진폭이 없고, 판매가 부진한 실적

을 고려하여 수확기 벼매입에 소극적이었고, 가격도 경영상황을 고려하여 인하 요구

- 그러나 수확기 초기에는 농가에서 가격이 낮아서 판매를 꺼려했고, 11월 중순 이후에는 쌀값이 오를 것을 전망하여 판매하지 않음에 따라 개개 RPC의 상황에 따라 다르겠지만 민간 RPC의 경우에는 원료곡 확보에 애로
- 또한 민간 RPC의 경우 산물수매 폐지 등으로 원료곡 확보를 위해서는 자금 소요가 증대되었으나 담보 부족 등으로 자금확보가 어려워 자체 매입에 애로를 겪고 있으며 향후 RPC 구조조정이 이루어질 것으로 보임
- 민간 RPC의 경우 순수한 시장 기능에 따라 경쟁력을 확보하도록 유도하되 공공기능 역할을 더욱 늘릴 수 있도록 지원체계의 제도적 장치 마련 필요
- 셋째, 농협 및 민간 RPC의 공공기능 확대를 위해서는 경영 영역은 RPC에 맡기더라도 수확기 그 동안의 정부수매기능을 보완하고 수탁수매제 정착 등을 위해 원료확보를 위한 금융기능은 보완필요
- 농협 RPC의 경우도 자체 벼 매입자금을 위해 상호금융을 사용함에 따라 금리 부담이 과다하여 경영상 어려움을 느끼며 민간 RPC는 자체 담보능력 부족 등으로 수확기 수매자금 확보조차 어려움을 겪는 실정
- 따라서 정부에서는 쌀산업을 위한 새로운 금융시스템을 개발하여 농협이나 민간 RPC의 수확기 벼매입이나 공공기능 확대를 할 수 있는 뒷받침이 필요

- 이러한 방법으로 민간 RPC의 공제조합을 설립하거나 운영자금 사용에 어려움을 해결할 수 있는 제도 마련이 반드시 이루어져야 할 것으로 전망
- 넷째, 앞으로 RPC간의 판매경쟁이 치열해지고 수입쌀의 시판이 확대되어질 경우 농협이나 민간 RPC의 수확기 자체 수매가 위축되어질 우려가 있음
- 특히 RPC가 있는 지역(면단위 등)에서는 크게 어려움이 없겠지만 RPC가 없는 지역에서는 수확기 산물 벼 형태의 수매 등에 어려움을 겪을 것으로 예상
- 더욱이 민간 RPC의 경우 대상지역이 있음에도 불구하고 보다 유리한 원료 조달을 위해 관할지역 밖에서 원료를 구입함에 따라 지역농가와 마찰
- 따라서 앞으로는 수탁수매 제도의 준비 등을 위해서 RPC와 관할지역 농가와 계약재배 확대 등 상호간 유대감을 확대하는 제도 보완과 노력 필요
- 또한 RPC가 없는 지역조합과 민간 RPC가 판매 연대를 구축하여 지역조합자금을 활용하여 벼를 매입, 한후 민간 RPC를 통해 매출하는 등 농협, 민간 RPC간 판매 연대도 고려하는 것이 바람직
- 앞으로 공공비축제도가 정착되어 수확기 300만석 내외의 물량만 정부가 매입할 경우 농협 또는 민간 RPC에서 수확기 더 많은 물량을 매입해야 되기 때문에 이러한 측면에서 여러 가지 제도적 보완이 필요

3. 쌀 소득보전직불제

- 정부에서는 WTO 보조금 감축에 따른 정부수매제 운영의 제약을 극복하고 쌀농가소득 안정을 위해 논농업직불제와 소득보전직불제도를 통합하여 소득보전직불제로 개편하고 수확기 쌀값 하락과 개방에 대비한 쌀값을 낮춤에 따른 농가소득 보전을 위한 기반을 마련하였음
- 그러나 쌀소득 보전직불제도는 공공비축제도와 함께 금년도 처음 시행되었으나 농가나 지자체공무원등의 이해가 부족하여 농업인들은 취지를 제대로 이해하지 못하는 등 혼선이 야기되었으며 홍보, 교육을 강화해야 할 필요.
- 첫째, 쌀 목표가격과 관련하여 농가들은 앞으로 3년간은 안심할 수 있다고 하면서 3년 이후에는 목표 가격을 국회의 동의를 받아서 새로이 결정하는 것을 목표 가격이 없어지는 것으로 오해
- 2005 수확기의 경우 목표가격과 산지가격이 큰 차이를 보임으로써 제도적으로는 정부가 의도하는 농가소득은 보전하면서 개방화에 대비하여 쌀값은 하향조정하여 가는 바람직한 방향으로 유도되어가고 있다고 판단됨
- 다만 목표가격 속에 소득 보전을 위해 논농업 직불제 등이 포함된 수준이나 소득목표로 인식하지 않고 쌀값 목표로 이해함에 따라 다소 불만 요인
- 둘째, 쌀소득보전 직접지불 대상은 당연히 실제 쌀농사를 경영하는 농가에게 지급되어야 하나 임대차 농가의 경우 지역에 따라 차이가 있으나

임대인인 지주에게 지불되는 경우가 상당히 많은 실정

- 다만 과거에는 벼 판매가격에 더하여 논농업 직불로 지급하고 4ha까지 한도를 두었으나 제도가 변경되어 쌀값 하락분에 대해 고정 및 변동 직불제로 85%까지 지급하고 면적 규모상의 한도도 폐지되었음
- 이러한 상황 하에서 실제 전업농의 경우 소득 보전직불금이 지주에게 지급될 경우 금년 소득은 지난해에 비해 상당히 떨어질 것으로 예상
- 물론 지주의 경우 1996년 이후 논을 매입했을 경우 임대를 금지했었고, 또한 8년 자경 이후에야 임대가 가능한 상황이기 때문에 어려움이 있으나 제도적으로 보완이 이루어지지 않을 경우 많은 불만이 예상되고 있음
- 셋째, 쌀 소득 보전 목표가격이 전국평균가격으로 설정되어 있기 때문에 쌀값이 지역별로 차등이 많이 나는 상황 하에서 쌀값이 낮게 형성되는 경남북, 전남북 지역 쌀 재배 농업인은 많은 불만 예상
- 특히 미질이 좋고, 성가가 있어 쌀값이 높은 경기, 강원, 충북 등은 불만이 적겠으나 경남북, 전남북과 같이 상대적으로 쌀값이 낮은 지역의 경우 불만이 크게 발생하고 쌀 농가 소득도 지난해에 비해 상대적으로 낮아질 것으로 예상
- 정부가 쌀 소득보전기준가격을 발표하고 실제지급 시기에는 지역별 농민단체 중심이나 정치권에서 상당히 불만을 제기할 것으로 예상되고 있음
- 또한 쌀농가 입장에서 자금 수요는 연말에 집중적으로 이루어지는데 쌀 판매 대금, 고정직불, 변동직불금의 지급시기가 상이하여 푼돈화하고, 농가에서 직불금을 피부로 느끼지 못하고 있는 실정

- 따라서 쌀소득보전직불금의 경우 ① 홍보 강화, ② 지주에 지급되는 직불금 차단, ③ 평균가격으로 지급하는 방법 등이 개선되지 않을 경우 지속적으로 불만이 제기되고 정부의 정책이 미미한 부문으로 인해 그 동안 마련된 제도의 성과를 크게 훼손시킬 우려가 있음

4. RPC 평가 문제

- 정부에서는 RPC 구조조정을 위해 RPC 평가를 실시하고 벼매입 자금의 지원을 차등화 하거나 지급을 중단하는 RPC 평가제도를 시행하고 있음
- 그러나 RPC 평가지표가 지나치게 수익성 중심으로 이루어지고 농협RPC, 민간RPC를 구분하여 평가는 실시하고 있지만 공공성 등 현실 반영이 문제
- 특히 민간 RPC의 경우 RPC 건설 목적 등에 적합하게 평가가 이루어져야 하며, 민간시장 기능에 따라 경영 형태가 달라야 함에도 불구하고 수익성 등에 중점을 둔 획일적 평가기준에 따른 평가가 문제
- 정부의 평가목적이 RPC 구조조정에 있다고 하지만 민간 RPC가 통합한다고 하더라도 세제문제, 통합 후 벼 매입자금 지원한도 등 법적, 제도적 제약장치가 많기 때문에 실제로는 평가 이후에도 RPC의 통합이 어려운 실정

5. 수탁수매제 도입

- 정부의 쌀 구매기능이 축소되고, 공공비축제 운영규모가 제한된 상황 하에서 수확기 농가의 판로 확대와 가격 지지를 위해서는 수확기 벼매입제도의 보완과 변화 필요
- 일본에서 시행되고 있는 수탁구매제도의 도입을 위한 여건은 2005년도 수확기를 지나면서 어느 정도 인식이 높아가고 있는 실정
- 다만 수탁구매제도가 도입되기 위해서는 ① RPC와 생산농가와 신뢰성 확보 ② 수탁된 벼의 안전한 관리 문제 ③ 선도금 지급 등에 따른 재원 확보 등 제반 문제 해결이 선결되어야 할 필요
- 수탁구매제도가 일본에서 시행되고 있는 것과 같이 판매 완료 후 정산하는 방법은 어려울 것으로 예상되며 농가나 RPC 공히 어려움을 인정하고 있음
- 우선 수확기 RPC는 일정 비율(예,70%) 선도금을 지급하고 수확기 가격이 들어날 때 지역별 형성된 가격에 따라 잔금을 지급하는 변형된 내용이 우리 현실에 적절할 것으로 RPC나 농업인들이 예상하고 있음
- 그러나 민간 RPC의 경우 담보문제, 수탁된 쌀의 관리 방안 문제, 지역별 산지 쌀값 기준문제 등 정부에서 법적, 제도적, 상호신뢰 등 면밀히 연구하여 시범 실시 후 점차적으로 시행할 때 시행착오 최소화

6. 수입쌀 공매 대상

- 금년부터 MMA 수입쌀의 10%를 시중유통하기로 함에 따라 국내 소비물량의 1% 수준이 유통되어 국내쌀과 수입쌀의 경쟁이 불가피할 것으로

전망

- 수입쌀 공매대상을 현행정부가 계획한 대로 민간 RPC가 제외될 경우 RPC의 사업영역은 축소가 불가피하고 산지 민간 유통주체로 성장 애로
- 대형할인점이나 양곡상에서 국내쌀과 수입쌀의 구색위해 RPC에서 공급 요청할 경우 RPC는 수입쌀은 공매업체에서 구매해서 판매해야 하는 상황 발생
- 이와 같은 상황에서는 새로운 양곡도매상이 발생되고 쌀 유통의 단계가 확대될 뿐만 아니라 민간 RPC는 대량수요처 등에 필요한 물량 공급과 공급 가격결정에 불리한 요인
- 따라서 정부에서 수입쌀의 부정유통 방지목적에 들 경우 쌀 유통개선과 RPC 경영 및 사업 영역축소로 건전한 발전이 제약될 우려 예상

7. 쌀산업 구조조정

- 정부에서는 쌀산업 구조조정을 위해 2010년까지 6ha 규모 전업농 7만호를 육성하여 국내 쌀 생산의 50% 이상 생산을 목표로 다양한 정책 추진
- 정부가 추진하는 제도는 경영이양직불제, 농지구입자금지원 등 다양한 지원을 하고 있으나 각 제도간의 목표 상충으로 인해서 구조구조조정이 어려울 것으로 판단
- 전업농들의 경우 경영 규모 확대를 원하나 소득 보전직분제 시행에 따라 노령, 영세농은 경영이양이나 임대를 하지 않고 위탁영농을 선호하여 구

조조정을 저해하고 있음

- 따라서 일부 전업농은 구조개선을 위해 소득 보전직불제도가 폐지되어야 한다고까지 주장하고 있는 실정
- 다만 농촌 내부의 계층 간 문제와 농촌 노인 문제 등을 고려할 때 소득 보전직불제 등 쌀 관련 정책을 폐지할 수는 없으나 정책 상호간의 목표가 충돌되는 분야는 어느 정도 조정 해야만 중장기적 목적 달성 가능
- 다만 영세 고령 농가가 많은 점을 고려할 때 일정시기가 지나면 자연적인 구조조정이 이루어지므로 무리한 인위적인 구조조정은 바람직하지 않음

V. 종합결론 및 건의

- 정부는 2005년 공공비축제 도입, 쌀 소득 보전직불제 도입, 쌀 관세화유예 등 새로운 제도의 도입, 고품질 쌀 육성 등 여러 가지 제도 시행과 향후 10년간 쌀 산업 방향에 대해 방침을 정했음
- 그러나 시행 첫해에 여러 가지 어려움이 있었으며 이러한 요인은 현장의 상황과 정책과의 괴리, 쌀 관련 주체들의 이해 부족 등에 원인이 크다고 봄
- 앞에서 분야별로 언급은 하였으나 쌀 생산 주체, 유통주체, 지자체 등 모든 관련 주체가 미래에 대해 어둡게 보고, 불안해하고 있는 것은 사실임

- 다만 공공비축제, 소득 보전직불제 등 문제점은 드러났기 때문에 점차 고쳐나가면 되겠지만 수입쌀의 시판 문제는 정부와 민간 유통주체가 서로 협력하여 준비하고 노력하지 않으면 어려움 예상
- 2005년 수확기와 같이 수급상 문제가 없는데 가격이 급락하는 현상과 같이 수입쌀이 도입. 유통되는 과정에서 도입시기 판매시기, 유통채널 등 세심한 주의가 필요하며 적절히 관리하여야 국내 쌀 가격 안정 가능
- 정부의 홍보, 교육을 크게 강화해서 각 주체들이 쌀 산업의 미래에 대한 불안 심리해소와 정확히는 아니더라도 어느 정도는 예측이 가능하도록 협의회 등을 구성해서 지속적인 토론과 대안 마련이 필요
- 특히 중앙정부만으로는 한계가 있기 때문에 지방정부 학계, 농협중앙회, 농협 RPC, 쌀 수입업체, 소비자유통업체 등 유관 관련기관 등이 유기적인 협조 하에 급격히 변화하는 쌀산업 문제에 대처 필요

참고문헌

- 김명환 외 (2002), “소득보전 직접지불제 시행방안 연구”, 한국농촌경제연구원.
- 김명환 (2003), “쌀 수매제도의 소득지지효과”, 한국농촌경제연구원.
- 김명환, 박동규 (2003), 쌀 수급 동향과 전망, “농업전망 2003”, 한국농촌경제연구원.
- 박동규 (1997), “쌀 산업정책의 평가와 과제”, 한국농촌경제연구원.
- 사공용 (2000), “수매제도와 직접지불제도”, 서강대학교.
- 성명환 (2003), “식량의 안정적 공급을 위한 쌀 비축제도 연구”, 한국농촌경제연구원.
- 유남식 외 (1997), “조곡공매제도 개선방안”, 한국농촌경제연구원.
- 이정환 (2006), “05 쌀값대란 해부: 경과, 원인, 처방”, GS&J Institute.