

## 쌀 수급안정 방안 연구

|       |        |
|-------|--------|
| 박 동 규 | 선임연구위원 |
| 김 명 환 | 선임연구위원 |
| 김 태 곤 | 연구위원   |
| 송 주 호 | 연구위원   |
| 김 태 훈 | 부연구위원  |
| 최 익 창 | 연구위원   |

## 연구 담당

|       |          |             |
|-------|----------|-------------|
| 박 동 규 | 선임연구위원   | 연구 총괄       |
| 김 명 환 | 선임연구위원   | 국내 쌀정책 분석   |
| 김 태 곤 | 연구 위 원   | 일본 쌀정책 분석   |
| 송 주 호 | 연구 위 원   | 미국 쌀정책 분석   |
| 김 태 훈 | 부 연구 위 원 | 시나리오별 수급 전망 |
| 최 익 창 | 연구 위 원   | 자료 정리 및 분석  |

## 머 리 말

---

통계청은 2009년 10a당 쌀 생산량이 사상 최대 수준인 534kg이라고 발표하였다. 2008년에 이은 대풍 영향으로 쌀 가격이 작년보다 많이 떨어졌다. 쌀 농가의 경영안정을 도모하기 위한 ‘쌀소득보전직접지불제도’가 마련되어 있지만, 농가는 쌀 가격 하락을 심각하게 받아들이고 있다. 생산량이 많아지면서 미국 중합처리장 등 유통업체도 벼 매입 가격이나 물량을 결정하는 데에 어려움을 겪고 있다.

정부는 쌀 시장을 안정시키기 위해 2008년산 10만 톤과 2009년산 중 34만 톤을 시장에서 격리하기로 결정하였다. 하지만 정부의 대책이 효과를 발휘하기까지는 적지 않은 시간이 소요되며 이 과정에서 사회적 비용이 발생할 수도 있다. 앞으로 이러한 현상이 반복될 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 쌀 시장을 안정시킬 수 있는 근본적인 대책을 검토할 필요성이 대두되었다.

이 연구에서는 중장기 쌀 수급안정 방안을 제시하였다. 변동직불금 지급조건 중 벼 생산을 완화하면 논 면적의 일부는 벼 이외의 작목으로 대체할 수 있을 것으로 예상된다. 쌀 수급안정을 위해 전작지원을 하는 것은 수급안정에 이르지 못하고 정책비용만 늘어나는 것으로 분석되었다. 쌀 소비량과 가격은 역관계에 있는 것으로 나타났다. 쌀 소비를 촉진하기 위해서는 가격을 높이는 정책 개입은 바람직하지 않다. 쌀 수출도 적극적으로 추진해야 한다.

이 연구결과가 쌀 수급안정을 위한 정책 수립에 유용하게 활용될 것으로 기대하며, 짧은 기간에 연구를 수행한 연구진의 노고를 치하한다. 특히 정책토론회에 참여하여 적극적으로 의견을 개진해 주신 생산농가와 농민단체, 정부, 학계 전문가에 감사드린다.

2009. 12.

한국농촌경제연구원장 오 세 익



## 요 약

---

2009년에도 풍작을 기록한 결과 수확기 쌀 가격이 2008년 동기에 비해 12% 정도 하락하였다. 농민단체는 쌀 가격 안정 조치를 요구하였다. 쌀 재고량이 늘어나고 자급률은 100% 내외 수준을 유지하고 있지만, 곡물 자급률은 26%, 콩 자급률은 7% 정도로 낮아 자원이 효율적으로 배분되지 못하는 문제점도 제기되었다. 수급안정을 위한 다양한 방안을 검토하였다.

현행 정책 기조가 유지되면 수요량보다 많은 물량이 공급되어, 농가판매가격은 2013년과 2018년에는 각각 80kg당 14만 원, 13만 원 이하로 하락할 수 있다. 농가판매가격이 하락하므로 목표가격도 2014년에는 15만 원 수준, 그리고 2019년에는 14만 원 정도로 하락할 가능성이 있다. 이는 쌀 생산비가 상승하므로 목표가격을 인상해야 한다는 농민단체의 요구와 배치된다. 직불금을 포함한 수취가격도 2009년 17만 원 수준에서 2014년에는 14만 7,000원, 2018년에는 13만 8,000원 수준으로 하락할 수 있다. 벼 재배농가가 쌀 가격 하락에 민감하게 반응하는 이유이다.

목표가격을 고정하면 벼 재배면적이 적게 줄어들므로 2019년 농가판매가격은 80kg당 11만 원 수준으로 하락할 전망이다. 쌀 가격이 하락하여도 쌀 직불금을 포함한 수취가격은 16만 원 수준을 유지할 수 있다. 목표가격을 고정하는 경우의 문제점은 2015년에는 변동직불금 지급액이 AMS 한도를 초과하여 쌀소득보전직불제 운영이 곤란하게 된다는 점이다. 2015년 변동직불금은 1조 5,096억 원으로 전망되어 AMS 한도인 1조 4,900억 원을 초과하게 된다. DDA 협상이 타결되어 AMS가 감축되면 쌀소득보전직불제 운영이 더욱 어려워질 수 있다.

목표가격을 유지하면서 변동직불금 지급 조건인 ‘벼 재배’를 완화하는 방안이 바람직하다. 국제적으로도 생산중립적인 직접지불제로 농가소득안정을 도모하는 정책으로 전환하고 있다. 단순히 목표가격만 고정하는 경우에 비해 벼 재배면적 감소폭이 커지므로 생산량이 줄어들 것으로 전망된다. 변동직불금 지급조건을 완화하는 경우에 2019년 벼 재배면적은 83만 ha로 전망되며, 이는 목

표가격만 고정하는 경우에 비해 2만 4,000ha가 더 줄어든 수준이다. 수급 사정에 의해 농가판매가격이 결정되므로 자원 배분이 보다 효율화되는 장점이 있다. 벼 재배조건을 완화하여도 벼 재배면적이 큰 폭으로 줄어들어 식량안보에 불안 요인으로 작용하지는 않을 것으로 예상된다.

추세적으로 수급이 안정되어도 기상여건 영향으로 일시적인 공급과잉 현상이 발생할 수 있다. 작황지수가 허용 범위(예: 3% 등)를 초과하면 과잉 물량을 시장에서 격리하고 용도 제한 등을 제도화하는 것이 시장 안정을 위해 바람직할 것으로 판단된다. 공급과잉이 예상되어도 시장에 공급되는 물량이 예측 가능하므로 시장 참여자의 불안감을 해소할 수 있다.

쌀 가격이 상승하면 소비량 감소율이 커지는 것으로 분석되었다. 쌀 소비를 촉진하기 위해서는 쌀 가격을 인위적으로 인상하는 조치는 바람직하지 않다. 쌀 가공품 시장이 활성화되지 못한 데에는 가격과 기술의 문제가 크게 작용하는 것으로 판단된다. 국산 쌀 가격은 대체원료인 밀 가격보다 5배 이상 높고, 가공비용도 2.5배 이상이므로 쌀을 가공품 원료로 사용하는 데에 한계가 있다. 가공용 쌀 수요가 확대되기 위해서는 가공용으로 방출하는 쌀 가격이 밀 가격 수준으로 낮아져야 한다. 가공용 소비 촉진과 함께 저개발국 식량 부족국가에 쌀을 지원하는 것도 적극 검토해야 한다.

## ABSTRACT

## A Study on Ways to Balance Rice Supply and Demand

As a result of a good harvest in 2009, the price of rice during the harvest season of 2009 has fallen about 12% over the same period in 2008. Farmers' groups claimed price stabilization measures. However, the self-sufficiency rate of grains and soybeans stayed low at 26% and 7% respectively while that of rice was maintained close to 100%. Thus, there is the concern for distribution efficiency of resources. In order to balance the supply and demand for rice, a wide variety of measures were examined.

If the current policy for rice is maintained, the producers' price of rice may fall to below ₩140,000 and ₩130,000 per 80kg in 2013 and 2018 respectively. As the producers' price falls, there is also the possibility of target price falling to around ₩150,000 and ₩140,000 in 2014 and 2019, respectively. This situation conflicts with the farmers' calling of a target price raise due to rising production cost. Also, the producers' price received, including direct payment, may fall to ₩147,000 in 2014 and ₩138,000 in 2018 from ₩170,000 in 2009. This is the reason why rice farmers respond sensitively about the price drop.

If the target price gets fixed, rice cultivation area will decrease and, therefore, the producers' price is projected to fall to around ₩110,000/80kg in 2019. Even if rice price drops, the price received, including the direct payment, can be maintained at the ₩160,000 level. The problem with target price fixing is that it would be difficult to work the direct payment program for rice since the variable direct payment will exceed the AMS limit in 2015. The variable direct payment is projected to exceed ₩1.51 trillion in 2015, thus exceeding the AMS ceiling of ₩1.49 trillion. When the AMS gets reduced due to the settlement of DDA negotiations, the direct payment program for rice can be even more difficult to function.

The desirable way to approach this problem is to ease the payment condition of "rice cultivating" while maintaining the target price. In many other countries, policies are shifting to decoupled direct payments to stable farm income. Since the degree of fall in the cultivation area of rice will be larger than when only the target price is fixed, the production amount is

expected to decrease. In the case of easing the condition of the variable direct payment, the cultivated area of rice is projected to stand at 830,000 ha in 2019, a reduction of 24,000 ha more than when only the target price is fixed. Since the selling price at farms is determined by supply and demand, there is the advantage of allocating resources more efficiently. Even if the conditions for rice cultivation are eased, it will not be a threat to food security since rice cultivated area will decrease immensely.

Although the supply and demand for is balanced, there could be a temporary oversupply due to weather conditions. If the harvest index exceeds the level of tolerance (e.g. 3%), it is considered desirable to restrict the use of excess rice and segregate it from the market. Even if an oversupply is projected, this can ease the anxiety of market participants since it is possible to forecast the amount of rice to be supplied to the market

It is analyzed that when rice price increases, the reduction rate of consumption rises. To facilitate the consumption of rice, any measures artificially raising the price of rice is not desirable. The market for processed rice products has activated due to the high price and the problem of processing technology.

Since the price of domestic rice is 5 times higher than that of wheat, which is a substitute, and the processing cost, too, is higher by more than 2.5 times, there is a limit to utilizing rice as a resource for processed food products. In order to expand the demand for rice for processing, the price of rice to be supplied for processing has to fall to the level of wheat. In addition, providing rice to underdeveloped countries in food aid should be positively considered.

Researchers: Park Dong-Gyu, Kim Myung-Hwan, Kim Tae-Kon, Song  
Joo-Ho, Kim Tae-Hun, Choi Ik-chang

Research period: 2009. 11. - 2009. 12.

E-mail address: dgpark@krei.re.kr

## 차 례

---

### 제1장 서론

|                              |   |
|------------------------------|---|
| 1. 연구 필요성 및 목적 .....         | 1 |
| 2. 선행연구 검토 및 본 연구와 차별성 ..... | 3 |
| 3. 주요 연구 내용 .....            | 4 |
| 4. 연구 방법 .....               | 6 |

### 제2장 쌀 수급 동향과 과제

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 1. 쌀 생산량 감소세, 수입량은 매년 늘어나 ..... | 7  |
| 2. 쌀 소비량 감소세 .....              | 10 |
| 3. 연이은 풍작 영향으로 재고량 증가 .....     | 11 |
| 4. 쌀 가격 하락 .....                | 13 |
| 5. 몇 가지 과제 .....                | 15 |

### 제3장 중장기 쌀 수급 전망과 시장안정 방안

|                                        |    |
|----------------------------------------|----|
| 1. 목표가격 하락은 수급 안정에 기여하나 경영 악화 .....    | 17 |
| 2. 목표가격 고정하면 쌀 소득보전직접지불제 운영의 한계 .....  | 20 |
| 3. 변동직불금 지급조건 완화하면 수급안정 도모할 수 있어 ..... | 22 |
| 4. 시장안정을 위한 물량관리 지속하면 재고량 급증 .....     | 27 |

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 부록 1. 시나리오별 국내 쌀 수급 및 가격 ..... | 30 |
|--------------------------------|----|

### 제4장 일시적 생산과잉 대책

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 1. 기상호조 등의 영향으로 일시적 생산과잉 ..... | 32 |
|--------------------------------|----|

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 2. 생산과잉 대책의 문제점 .....         | 34 |
| 3. 일시적 생산과잉 물량의 격리를 제도화 ..... | 35 |

## 제5장 소비촉진을 위한 다양한 시도

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| 1. 소비량은 가격과 역의 관계 .....           | 36 |
| 2. 가공용 소비촉진을 위해 쌀 가격 높지 않아야 ..... | 38 |
| 3. 국내시장의 한계를 극복하기 위해 수출도 중요 ..... | 40 |

## 제6장 외국의 정책과 시사점

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| 1. 일본: 생산자 중심의 전략으로 쌀 수급달성 도모 .....   | 42 |
| 2. 미국: 가격은 시장에서 결정, 정부는 소득지원 .....    | 47 |
| 3. 시사점: 정부는 소득지원, 가격은 수급 여건을 반영 ..... | 50 |

## 제7장 결론

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 부록 2. 쌀 수급안정 모색 정책토론회 결과 ..... | 59 |
|--------------------------------|----|

|            |    |
|------------|----|
| 참고문헌 ..... | 94 |
|------------|----|

## 표 차 례

---

### 제2장

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 표 2- 1. 연도별 수입쌀 도입 물량 .....    | 9  |
| 표 2- 2. 연도별 직불금 포함 농가수취액 ..... | 15 |

### 제3장

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 표 3- 1. 연도별 쌀 직불금 지급 면적 ..... | 27 |
|-------------------------------|----|

### 제5장

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| 표 5- 1. 쌀과 대체원료 가격 및 가공비 비교 ..... | 38 |
| 표 5- 2. 쌀 수출실적 .....              | 41 |

### 제6장

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 표 6- 1. 미국의 연도별, 품목별 목표가격 ..... | 48 |
| 표 6- 2. 용자율 수준 .....            | 49 |

## 그 립 차 례

---

### 제2장

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 그림 2- 1. 벼 재배면적과 단수 .....           | 8  |
| 그림 2- 2. 연도별 쌀 생산량 .....            | 8  |
| 그림 2- 3. 연도별 식용 소비량, 1인당 소비량 .....  | 10 |
| 그림 2- 4. 식용 이외 소비량 변화 .....         | 11 |
| 그림 2- 5. 재고량, 재고율 변화 .....          | 12 |
| 그림 2- 6. 자급률 변화 .....               | 13 |
| 그림 2- 7. 산지 쌀 가격 변화 .....           | 14 |
| 그림 2- 8. 2009년 쌀 가격과 정부의 시장개입 ..... | 14 |

### 제3장

|                                                |    |
|------------------------------------------------|----|
| 그림 3- 1. 쌀 가격 전망(목표가격 변동 가정) .....             | 18 |
| 그림 3- 2. 쌀 생산비 추이 .....                        | 19 |
| 그림 3- 3. 쌀 가격 전망(목표가격 고정 가정) .....             | 21 |
| 그림 3- 4. 변동직불금 소요액 전망(목표가격 고정 가정) .....        | 22 |
| 그림 3- 5. 가격 전망(변동직불금 지급조건 완화<decoupled>) ..... | 24 |
| 그림 3- 6. 변동직불금 지급액 전망(decoupled) .....         | 24 |
| 그림 3- 7. 논 면적과 벼, 기타 활용면적 .....                | 25 |
| 그림 3- 8. 논외 타작물 재배면적과 휴경면적 .....               | 26 |
| 그림 3- 9. 물량 관리 시 쌀 가격 전망 .....                 | 29 |
| 그림 3-10. 물량 관리 시 재고량 전망 .....                  | 29 |

### 제4장

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 그림 4- 1. 연도별 단수, 작황지수 동향 ..... | 33 |
|--------------------------------|----|

## 제5장

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 그림 5- 1. 쌀 소비량 감소율, 소비자가격 변화 ..... | 37 |
| 그림 5- 2. 가공용 쌀 공급량과 가격 .....       | 39 |
| 그림 5- 3. 산지 쌀 가격과 가공용 공급가격 .....   | 40 |

## 제6장

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 그림 6- 1. 수급조정 시스템 .....            | 43 |
| 그림 6- 2. 산지만들기 대책 .....            | 44 |
| 그림 6- 3. 벼농사 소득기반확보 대책 추진 상황 ..... | 45 |
| 그림 6- 4. 일본의 집하원활화 대책 작동 체계 .....  | 47 |
| 그림 6- 5. 미국의 직불제와 유통지원제도의 연계 ..... | 49 |



# 제 1 장

---

## 서 론

### 1. 연구 필요성 및 목적

#### 1.1. 연구 필요성

- 10a당 쌀 생산량이 2008년에 520kg으로 사상 최대치를 기록하였고, 2009년에는 534kg으로 작년의 기록을 갱신하였다.
  - 9·15 작황 조사 결과 2009년 생산량이 10a당 508kg이었지만, 조사 시점 이후 기상이 매우 좋아 최종생산량은 534kg으로 나타났다.
- 연이은 풍작 영향으로 2009년 수확기 산지 쌀 가격이 작년 동기에 비해 10% 이상 하락하면서 농가의 불만이 커졌다.
  - 쌀소득보전직접지불제가 있지만 목표가격이 생산비에도 미치지 못한다고 농민과 농민단체는 주장한다.
  - 쌀 가격 하락폭이 커질수록 직불금을 포함한 농가수취 가격이 목표가격과 격차가 커지는 문제점도 있다.
- 쌀 가격 하락폭을 완화하기 위해 정부는 2008년산 10만 톤을 농협으로 하

여금 매입하여 시장에서 격리하도록 하고, 2009년 생산량 중 11만 톤을 시장에서 격리하기로 하였다.

- 정부는 2009년 최종 수확량이 9·15 조사 결과와 큰 차이가 나면 시장안정을 위한 추가 조치를하기로 하였다.

- 시장 안정을 위한 정부의 시장개입에도 불구하고 시장 참여자의 불안감이 커지고 있어서, 쌀 수급안정을 위한 근본적인 대책을 검토할 필요성이 대두되었다.
  - 쌀 가격 하락에 대응한 쌀소득보전직접지불제가 있으므로 별도의 대책이 필요하지 않다는 의견도 있다.
  - 반면, 시장 안정을 위한 적극적인 대책이 불가피하다는 주장이 강하게 제기되고 있다. 생산조정제 도입, 콩이나 옥수수 등과 생산대체가 일어나도록 하는 등의 다양한 방안이 제시되고 있다.

## 1.2. 연구 목적

- 최근의 쌀 수급불균형의 원인과 문제점을 파악하고 중장기 쌀 수급 전망과 연계된 수급안정 방안을 모색하여, 정부의 수급안정 대책 수립에 참고자료로 활용하도록 한다.
- 현재의 쌀 문제에 대한 근본적인 문제와 대책에 대해 국민적 공감대 형성에 기여하고자 한다.

## 2. 선행연구 검토 및 본 연구와 차별성

- 이정환 외(2002)는 「쌀 산업발전을 위한 중장기 대책 세부 시행방안」 연구에서 수급안정을 위한 공급 측면의 생산조정제, 소비 측면의 재고미 특별처분 방안과 쌀 소비촉진 방안 등을 검토하였다. 최근에는 쌀 소득보전직불제가 운영되는 등 쌀 산업 여건이 변하였으므로 새로운 시각에서 수급안정 방안을 검토할 필요가 있다.
- 박동규 외(2007)는 「중장기 쌀 수급안정 방안」 연구에서 중장기적으로 관세를 포함한 수입쌀 가격은 국내산 쌀 가격보다 높을 것이며 우리나라가 선진국으로 분류되고 쌀이 일반품목 대우를 받는 경우 외에는 관세화 전환에 따른 충격은 없을 것으로 전망하였다. 시나리오별로 수급을 전망하고 시장안정을 위한 대북지원, 소비촉진 등 정책대안을 제시하였다. 최근의 급격한 여건 변화를 감안하지 못한 한계가 있다.
- 박동규 외(2006)는 「수입쌀 가치평가 및 소비 대체효과 분석」 연구에서 수입쌀 공매가격과 국내산 쌀 도매가격을 비교 분석하였다. 쌀 수입이 소비자 선호도를 충분히 반영하지 않은 방식이므로 비교에 한계가 있고 향후 관세화 전환에 대비할 수 있는 지표를 제시하지 못하는 문제점이 있다고 지적하였다.
- 서진교 외(2004)는 「2004년 쌀 재협상 전략 수립에 관한 연구」에서 관세화 유예 조치를 연장하는 경우와 관세화로 전환하는 경우의 유·불리를 분석하여 협상의 참고자료로 활용하였다. 최근에는 국제 쌀 가격이 큰 폭으로 상승하였으므로 관세화 전환에 따른 국내 쌀시장에 미치는 효과가 다르게 나타날 수 있다.

- 이 연구에서는 최근에 급격하게 변한 수급불균형 문제에 대한 심층 분석 후, 중장기 수급안정방안을 모색하고자 한다.
  - 토론회를 통해 이해 당사자인 농업인에게 수급의 문제점을 설명하고, 의견을 수렴하여 연구에 반영하였다.

### 3. 주요 연구 내용

#### 3.1. 쌀 수급 현황과 문제점

- 생산, 소비, 재고량, 가격 등의 동향과 문제점을 분석한다.
  - 최근 쌀 가격이 하락한 원인과 시장 안정을 위한 대책을 검토한다. 생산량 증가, 소비 감소, 대북지원, MMA 수입량 증가 등의 실태를 살펴본다.

#### 3.2. 중장기 쌀 수급전망

- 농가의 경영안정을 위해 쌀소득보전직접지불제의 목표가격을 고정하는 경우 등의 시나리오를 설정한다.
- 목표가격을 규정에 의해 시행하는 경우와 고정하여 운영하는 경우의 쌀 수급과 재고량 등을 전망한다.
  - 변동직불금 지급을 쌀 생산과 연계하는 경우와 연계하지 않는 경우 (de-coupled)로 구분하여 쌀 수급을 전망한다.
  - 쌀 시장이 안정되도록 정부가 과잉 쌀을 시장에서 격리하는 경우의 쌀 수급을 전망한다. 이는 시장에서 격리하는 물량에 해당하는 벼 재배면적을 전작하는 정책프로그램과 동일한 결과로 해석할 수 있다.

### 3.3. 쌀 수급 안정 방안

- 중장기적 수급 불균형에 효과적으로 대응하는 방안을 제시한다.
  - 목표가격이 규정에 의해 조정되면 수급에 어떤 문제가 발생하는가?
  - 변동직불금 지급 조건을 생산중립적으로 변경하면 생산대체가 일어나 수급안정에 기여할 수 있을까?
  - 생산조정제가 장기적으로 수급안정에 기여할 수 있는가? 등에 관한 답을 구하여 중장기적으로 수급안정을 위한 정책 대안을 제시한다.
- 일시적 수급 불균형에 대응하는 방안을 검토한다.
  - 현재는 작황이 결정된 후 시장 격리 물량을 결정하고 있는데 어떤 문제점이 있는가?
  - 공급 과잉 물량을 효과적으로 격리하여 시장을 안정시키는 방안을 제시한다.

### 3.4. 쌀 소비촉진 방안

- 식용 및 가공용 쌀 소비가 촉진되기 위한 가장 중요한 요인에 대해 검토하고 정책방안을 제시한다.
- 국내 시장의 한계를 극복하기 위해 수출 가능성도 검토한다.

### 3.5. 외국의 쌀 정책

- 미국과 일본의 쌀 수급안정 및 관리방안을 검토한다.

## 4. 연구 방법

### 4.1. 기존 문헌 조사 및 현지 조사

- 쌀 수급 동향과 현행 식량정책의 문제점(쌀소득보전직접지불제 등)을 검토한다.
- DDA 협상 진행상황을 분석한다.
- 환율, 국제 쌀 가격 중장기 전망치 자료를 검토한다.

### 4.2. 계량분석

- 본 연구목적에 부합한 KREI-ASMO 모형의 수정 및 보완하여 쌀 관련 개별 방정식의 재추정, 재배면적, 단수, 1인당 소비량 등을 전망한다.
- 다양한 시나리오 분석에 따른 수급을 전망한다.

### 4.3. 토론회를 통한 각계 의견수렴<sup>1</sup>

- 학계, 관련 공무원, 농민단체, 유통업체 등이 참석하는 토론회를 개최하여 의견을 수렴하고 관련 정보를 공유한다.

---

<sup>1</sup> 토론회 결과를 부록으로 첨부하였다.

## 제2 장

---

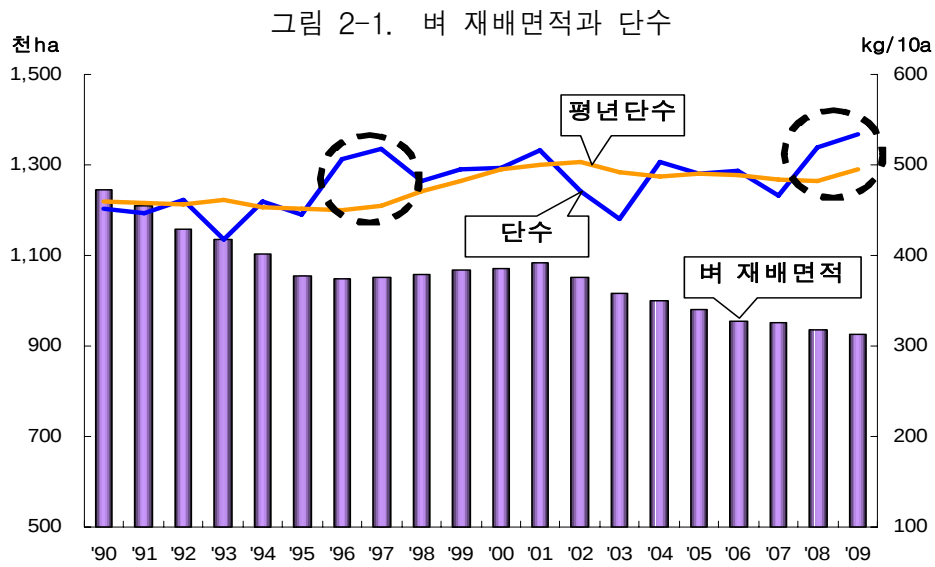
### 쌀 수급 동향과 과제

#### 1. 쌀 생산량 감소세, 수입량은 매년 늘어나

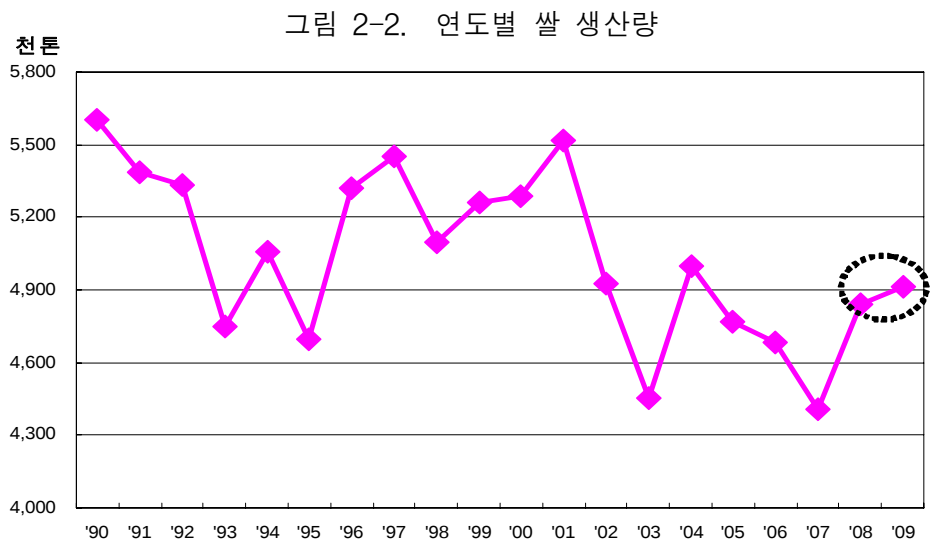
##### 1.1. 단수 증가율보다 벼 재배면적 감소율이 높아 쌀 생산량 감소

- 1990년 이후 10a당 쌀 단수는 연평균 1.2%, 평년단수는 0.3% 증가하였다.  
- 단수 증가율은 1990년대 1.2%, 2000년 이후 2009년까지 연평균 1.1%씩 증가하였다.
- 1990년대 벼 재배면적은 연평균 1.5% 감소, 2000년대 감소율은 1990년대보다 약간 높은 1.6% 수준이다.
- 기상여건 등의 영향으로 단위 면적당 생산량과 총생산량이 변하지만 벼 재배면적 감소세가 유지되므로 쌀 생산량은 줄어드는 추세에 있다.
- 1996~1997년 이후 처음으로 2008년과 2009년 연이어 단수가 평년단수를 크게 상회하여 감소하던 쌀 생산량도 증가하였다.  
- 2008년과 2009년 단수는 각각 520kg과 534kg을 기록하였다.

- 기상조건이 좋았고 호품, 주남 등 고단수 품종 재배면적 비율이 늘어났기 때문이다.



자료: 통계청.



자료: 통계청.

## 1.2. 의무수입량(MMA) 증가

- 우리나라는 UR 협상에서 2004년까지 쌀에 대해 관세화유예 조치를 인정받았으며, 2004년 쌀협상에서 특별조치(관세화유예)를 2014년까지 10년간 추가 연장하기로 하였다.
- 특별조치 기간 중에 DDA 협상이나 국제 쌀시장 여건 등을 고려하여 관세화로 전환할 수 있는 권한은 우리나라에 있다.
  - 2004년 쌀협상 시점에 DDA 농업협상이나 국제 쌀시장 여건이 불확실하였으므로 관세화유예를 연장하고 여건변화에 대응할 수 있도록 하였다.
- MMA 물량은 2005년 22만 5,575톤에서 시작하여 매년 균등하게 늘어나 2014년에는 40만 8,700톤까지 늘어나게 된다. 수입량 증가는 국내 쌀 수급에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.
  - 수입량은 기준연도 소비량의 4%에서 8% 수준까지 늘어나지만, 2014년 수입량은 예상 소비량의 12% 정도에 해당된다.
  - MMA 물량 중 일부는 밥쌀용(table-rice)으로 수입하고, 시장에 유통시키기로 하였다.

표 2-1. 연도별 수입쌀 도입 물량

단위: 톤(정곡), %

| 구분      | 2005    | 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: 연도별 도입계획 물량이며, 실제도입량과는 차이가 있을 수 있음.

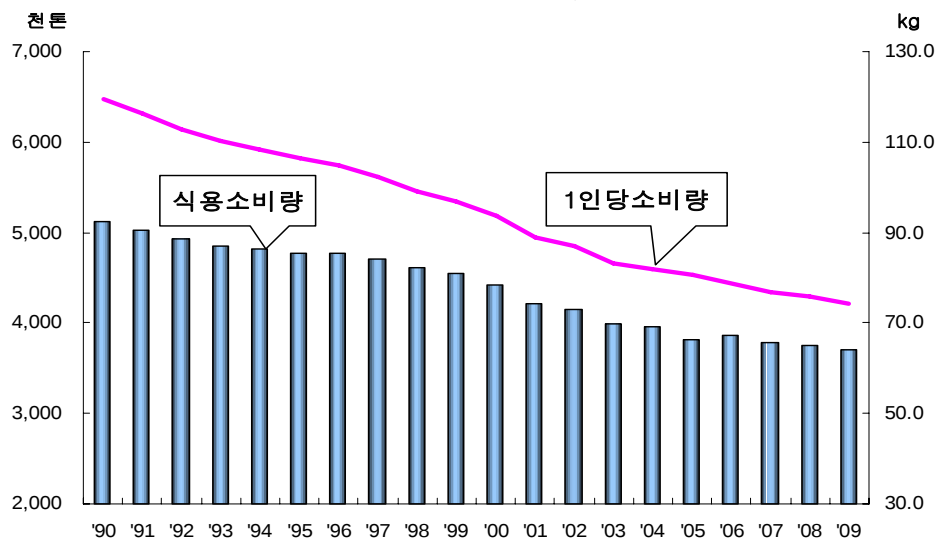
자료: 농림수산식품부 식량정책과.

## 2. 쌀 소비량 감소세

### 2.1. 식용 소비량 감소 추세

- 1990년 이후 국민 1인당 쌀 소비량은 2.4% 정도 감소, 2000년대 하반기에는 연평균 2.0%로 감소율이 둔화되었다.
  - 국민 1인당 쌀 소비량이 1998년 100kg 이하로 줄어들었고 2008년에는 75.8kg으로 감소하였다.

그림 2-3. 연도별 식용소비량, 1인당 소비량



자료: 농림수산식품부 식량정책과.

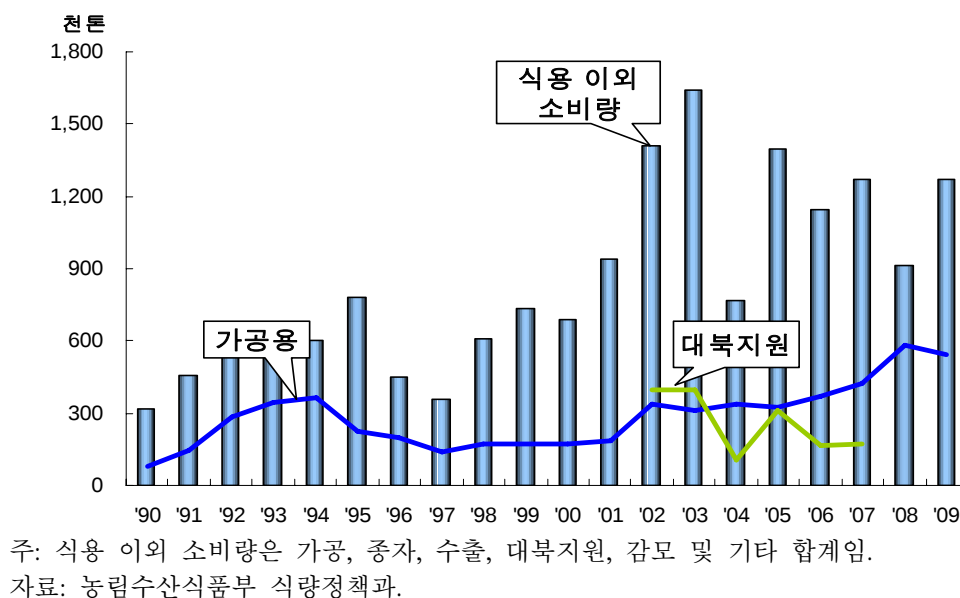
### 2.2. 식용 이외 소비량 변동폭 커

- 식용 소비량은 안정적인 반면 가공용과 대북지원 물량은 수급 여건 등의 요인으로 결정되므로 변동 폭이 매우 크다.

- 재고량이 많았던 1990년대 전반기 가공용 소비량이 34만 7,000톤까지 증가, 2002년과 2003년에는 가공용과 대북지원을 포함하여 연간 70만 톤 이상을 소비하였다.

○ 2005년 이후 MMA 쌀을 가공용으로 소비하는 물량이 늘어나는 추세이다.

그림 2-4. 식용 이외 소비량 변화



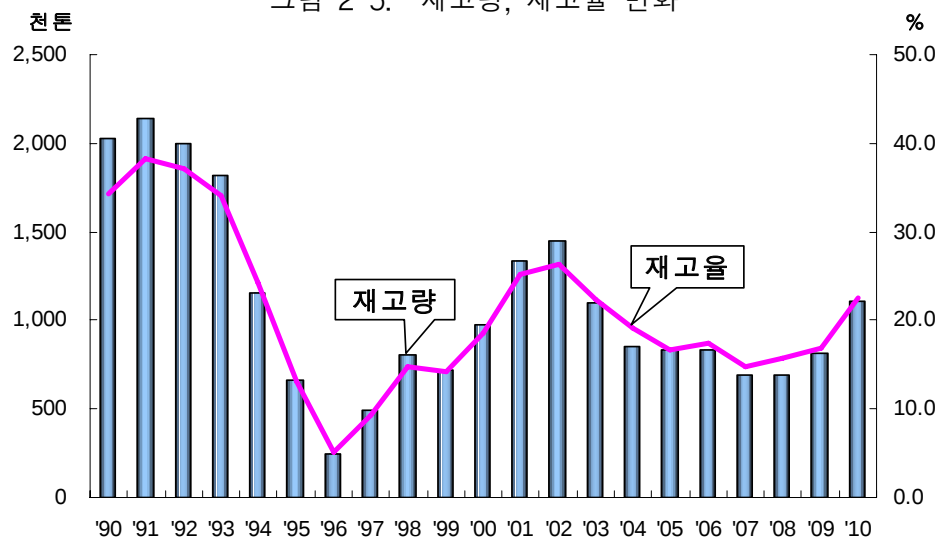
### 3. 연이은 풍작 영향으로 재고량 증가

#### 3.1. 쌀 재고량 적정량 이상으로 늘어나

- 공공비축제 도입 이후 재고량은 적정 수준을 유지, 2008년과 2009년 연이은 풍년으로 2010양곡연도 재고율은 20%를 초과할 전망이다.

- 2002년 이후 가장 높은 재고율을 기록할 전망이다.
- 적정재고율은 16~17% 정도이며, 소비량을 감안한 적정 재고량은 72만 톤(소비량이 줄어들수록 재고량은 줄어들게 됨) 수준이다.
- 재고량이 필요 이상으로 증가하면 관리비용이 늘어나고 쌀 시장이 불안해지는 부작용이 있다.

그림 2-5. 재고량, 재고율 변화

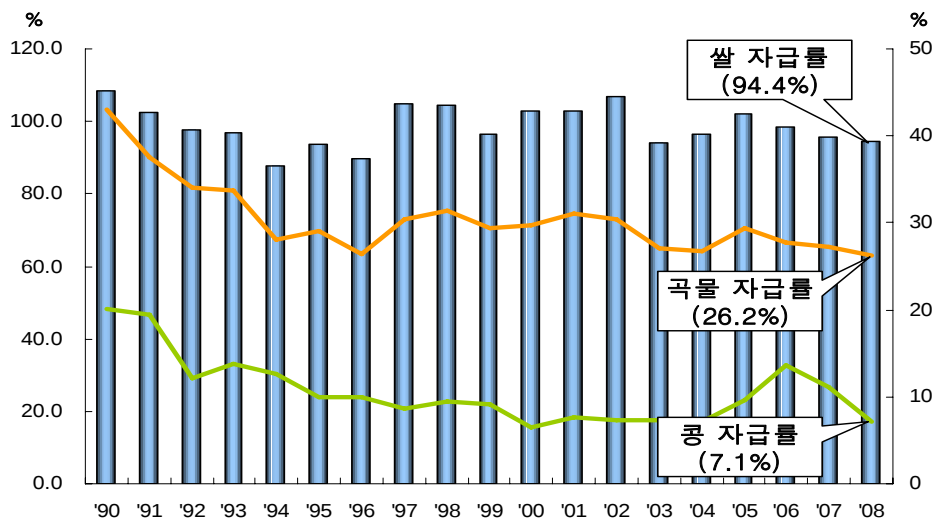


주: 2009양곡연도는 잠정치, 2010양곡연도는 추정치로 재고량 110만 5,000톤으로 가정.  
자료: 농림수산식품부 식량정책과.

### 3.2. 곡물 자급률은 26% 수준으로 낮아

- 쌀 재고량이 늘어나고 자급률은 100% 내외 수준을 유지하고 있지만, 곡물 자급률은 26%, 콩 자급률은 7% 정도로 낮아 자원이 효율적으로 배분되지 못하고 있다.
  - ‘쌀’이라는 특정 품목에 지원이 집중되고 있다는 사회적 비판이 대두되고 있다.
  - 한편 주식인 쌀에 대한 식량안보의 중요성도 간과하기 어려운 문제점이 있다.

그림 2-6. 자급률 변화

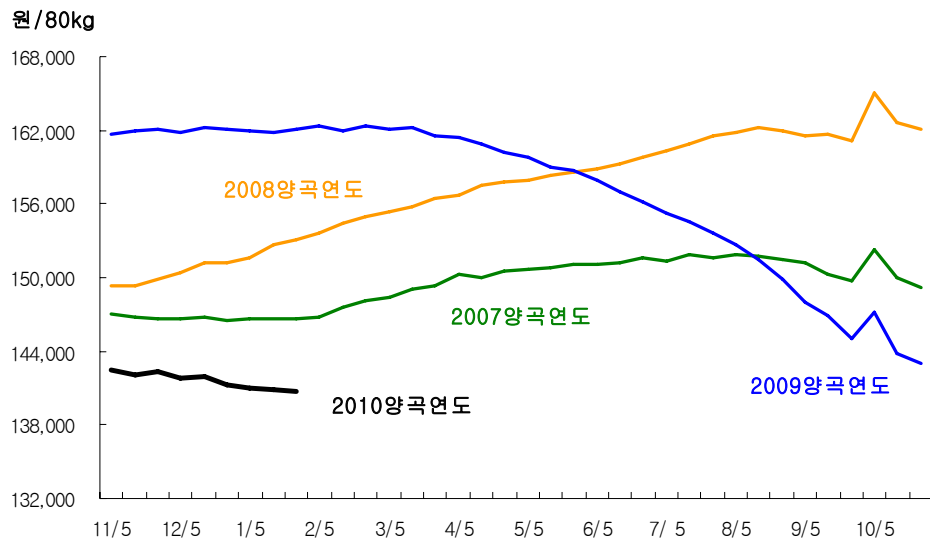


자료: 농림수산식품부 식량정책과.

#### 4. 쌀 가격 하락

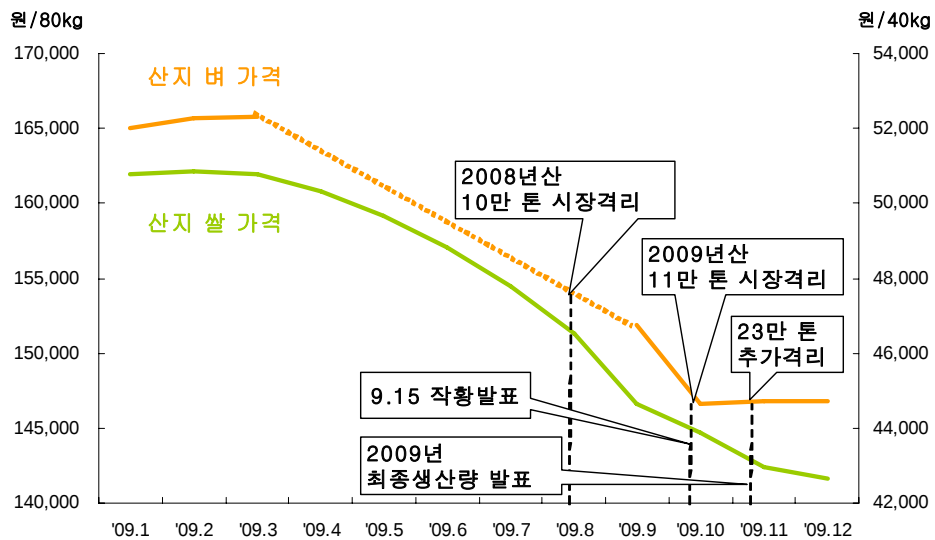
- 2008년산 풍작 영향으로 2009양곡연도 쌀 가격이 하락하였고, 2009년에도 풍작을 기록한 결과 수확기 쌀 가격이 하락하였다. 농민단체는 쌀 가격 안정 조치를 요구하고 있다.
  - 2009년 3월을 기점으로 쌀 가격은 하락세를 유지하였다.
  - 2009년 수확기(10월~12월) 쌀 가격은 80kg당 14만 2,861원으로 2008년 동기에 비해 12% 정도 하락하였다(그림 2-7 참조)
- 정부는 쌀 시장을 안정시키기 위해 2008년산 10만 톤과 2009년산 34만 톤을 시장에서 격리하는 조치를 단행하였다.
  - 9·15 작황 결과를 기초로 11만 톤을 시장에서 격리하기로 하였고, 최종 생산량이 예상보다 많아 추가로 23만 톤을 격리하기로 하였다.

그림 2-7. 산지 쌀 가격 변화



자료: 통계청

그림 2-8. 2009년 쌀 가격과 정부의 시장개입



자료: 농림수산물부 식량정책과, 통계청

## 5. 몇 가지 과제

### 5.1. 농가는 왜 가격에 민감하게 반응하며, 어떤 보완책이 검토되어야 하는가?

- 2009년 수확기 쌀 가격이 하락하면서 쌀 농가는 정부가 공급과잉 물량을 시장에서 격리하는 등의 시장안정 대책을 요구하였다.
- 쌀 가격 하락에 대비하여 2005년부터 쌀소득보전직불제를 도입하였으므로, 쌀 가격이 하락하여도 직불금을 포함한 농가수취가격은 안정적이다.
  - 80kg당 쌀 가격이 14만 원 이하로 하락한 2005년에 농가가 쌀 직불금을 포함하여 받은 가격은 16만 5,000원(쌀 판매가격 13만 9,946원과 직불금 2만 5,546원을 합한 금액)으로 쌀소득보전직불제 목표가격의 97.3% 수준이다.

표 2-2. 연도별 직불금 포함 농가수취액

단위: 원/정곡80kg

| 구분(년산)        |    | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    |
|---------------|----|---------|---------|---------|---------|
| 수확기 시장가격(A)   |    | 139,946 | 147,722 | 150,813 | 162,312 |
| 직불금(B)        | 고정 | 9,836   | 11,475  | 11,475  | 11,475  |
|               | 변동 | 15,710  | 7,537   | 4,907   | 0       |
| 농가수취가격(C=A+B) |    | 165,492 | 166,734 | 167,195 | 173,787 |
| 목표가격(D)       |    | 170,083 | 170,083 | 170,083 | 170,083 |
| C/D(%)        |    | 97.3    | 98.0    | 98.3    | 102.2   |

자료: 농식품부 식량정책과

- 쌀 가격이 하락하여도 쌀농가의 경영안정을 위한 직불제 등의 보완책이 있음에도 불구하고 농가는 왜 쌀 가격이 하락하는 것에 민감하게 반응하며, 대응책은 없는가?

## 5.2. 쌀 시장 안정을 위한 정부의 조치가 잇따라 발표되었지만 시장 참여자의 반응은 왜 미온적일까?

- <그림 2-8>에서 보는 바와 같이 2009년 수확기에 가까워지면서 쌀 가격 하락폭이 커졌다. 시장을 안정시키기 위해 정부는 2008년 생산량 중 일부를 시장에서 격리하는 조치를 단행하였다.
- 2009년산 예상 생산량 발표 시 공급과잉 물량을 격리하는 조치를 단행하면서 최종 생산량이 많아지면 추가 조치를 단행하겠다고 하였다.
- 정부의 시장 개입에도 불구하고 쌀 가격 하락세가 유지되고, 시장 참여자의 불안감은 커졌다. 제도적으로 시장을 안정시키는 방안은 없을까? 그리고 정부의 시장 개입 조치는 합리적인가?

## 5.3. 중장기적으로 쌀 가격을 안정(수급 안정)시키기 위한 정책방안이 없을까?

- 공급과잉 물량을 격리하여 시장을 안정시키는 조치가 장기적으로 작동 가능한가?
- 중장기적으로 수급 안정을 위한 합리적 정책 수단은 무엇이어야 하는가? 등에 대한 근본적인 대책이 검토될 필요가 있다.

## 5.4. 수급 안정에 도움이 될 수 있도록 쌀 소비가 늘어날 수 있는 기본 조건은 무엇이어야 하는가?

- 쌀을 주식으로 하는 일본이나 대만의 쌀 소비량은 어떠한가? 쌀 소비가 늘어나기 위해서는 어떤 노력이 필요한가? 등에 대해 검토한다.

## 제 3 장

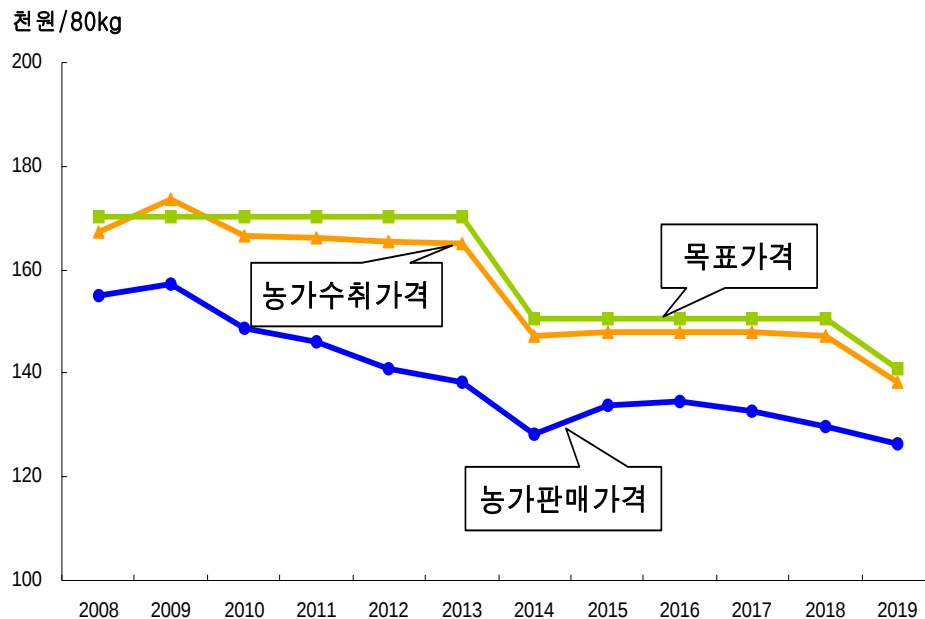
### 중장기 쌀 수급 전망과 시장안정 방안

#### 1. 목표가격 하락은 수급 안정에 기여하나 경영 악화

- 정부는 공공비축 물량만 관리하고 수급은 시장 기능에 의해 조절되도록 하며, 쌀 소득보전 직접지불제로 경영안정을 도모하는 현행 정책을 유지하는 경우를 가정하였다.
- 벼 재배면적은 2009년 92만 4,000ha에서 2019년에는 83만 5,000ha로 줄어들 것으로 전망된다. 또한 국민 1인당 쌀 소비량은 2009양곡연도 소비량 74.4kg(추정)에서 2019년에는 61.9kg으로 줄어들 것으로 전망된다.
- 가공용 소비량이 소폭 늘어날 것으로 가정하였지만, 수요량보다 많은 물량이 시장에 공급될 것으로 전망된다. 그 결과 농가판매가격은 2013년과 2018년에는 각각 80kg당 14만 원, 13만 원 이하로 하락할 전망이다(그림 3-1 참조).
- 농가판매가격이 하락하므로 목표가격도 2014년에는 15만 원 수준, 2019년에는 14만 원 정도로 하락할 가능성이 있어서 농가는 쌀 가격 하락에 민감하게 반응하는 것으로 판단된다(그림 3-1 참조).

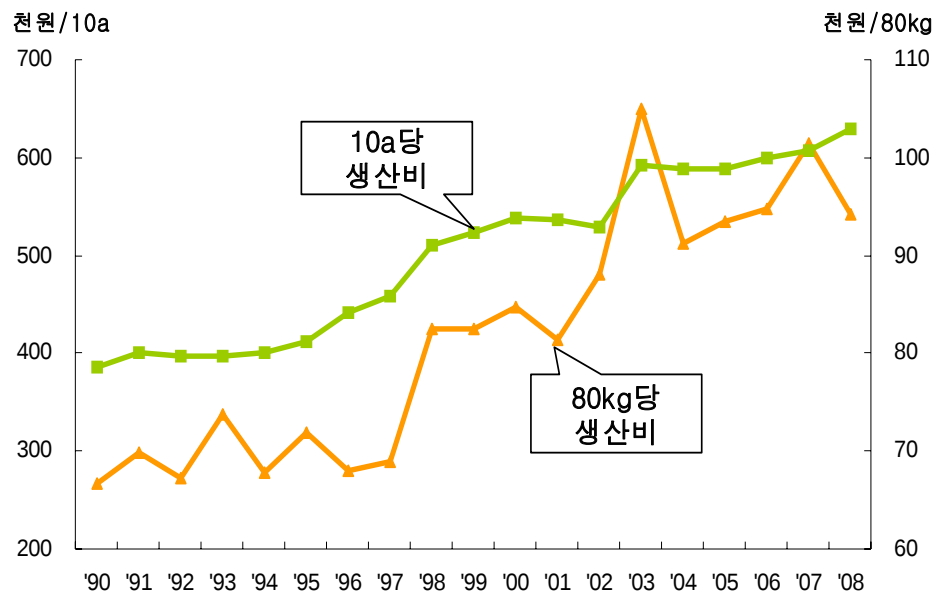
- 농가판매가격 변동률을 고려하여 목표가격을 조정하도록 설계하였으므로 시장가격이 하락하면 목표가격도 하향 조정된다.
- 직불금을 포함한 수취가격도 2009년 17만 원 수준에서 2014년에는 14만 7,000원, 2018년에는 13만 8,000원 수준으로 하락할 수 있다.
  - 목표가격이 하락하므로 변동직불금은 2008년 2,791억 원에서 2019년에는 1,000억 원 수준으로 줄어들 수 있다.
- 정책토론회(2009. 11. 25. 개최)에서 쌀 가격 하락이 목표가격, 농가수취가격 하락으로 연결되므로 쌀 가격 안정이 중요하다는 생산자단체 대표의 주장이 있었다.
  - 농가는 올해의 쌀 가격이 하락하는 것보다는 중장기적으로 쌀 가격 즉, 목표가격 하락을 더 우려하는 것으로 여겨진다.

그림 3-1. 쌀 가격 전망(목표가격 변동 가정)



- 쌀 직불금을 포함한 수취가격이 하락하면 농가의 경영여건은 어려워질 뿐만 아니라, 쌀 생산비가 상승하므로 목표가격을 인상해야 한다는 농민단체의 요구와 배치된다.
- <그림 3-2>에서 보는 바와 같이 자재비 인상 등의 영향으로 생산비는 꾸준히 상승하고 있다.
  - 10a당 쌀 생산비는 1990년 38만 5,851원에서 2008년에는 62만 9,677원으로 연간 9% 정도씩 상승하였다.
  - 토지용역비 등 간접생산비는 동일 기간 동안 20만 9,956원에서 27만 1,059원으로 상승하였다.

그림 3-2. 쌀 생산비 추이

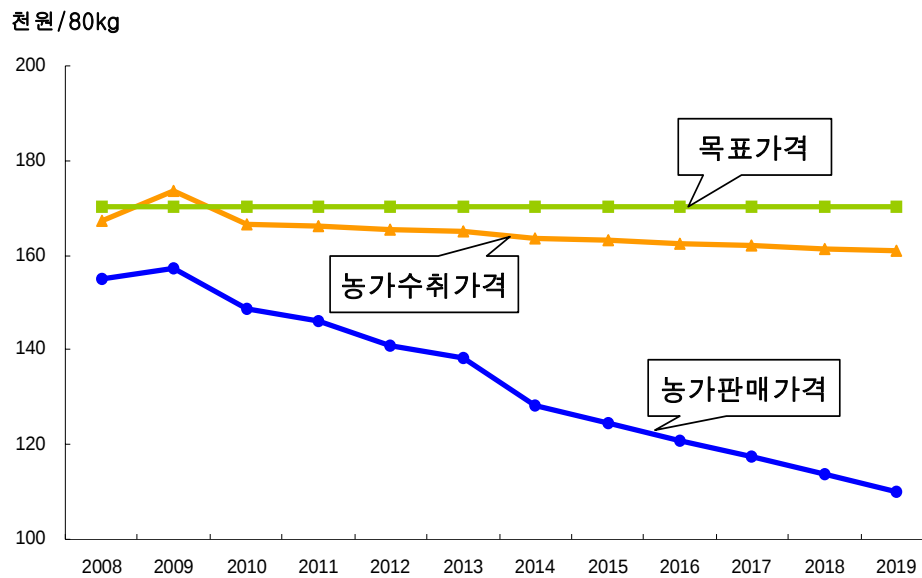


자료: 통계청.

## 2. 목표가격 고정하면 쌀 소득보전직접지불제 운영의 한계

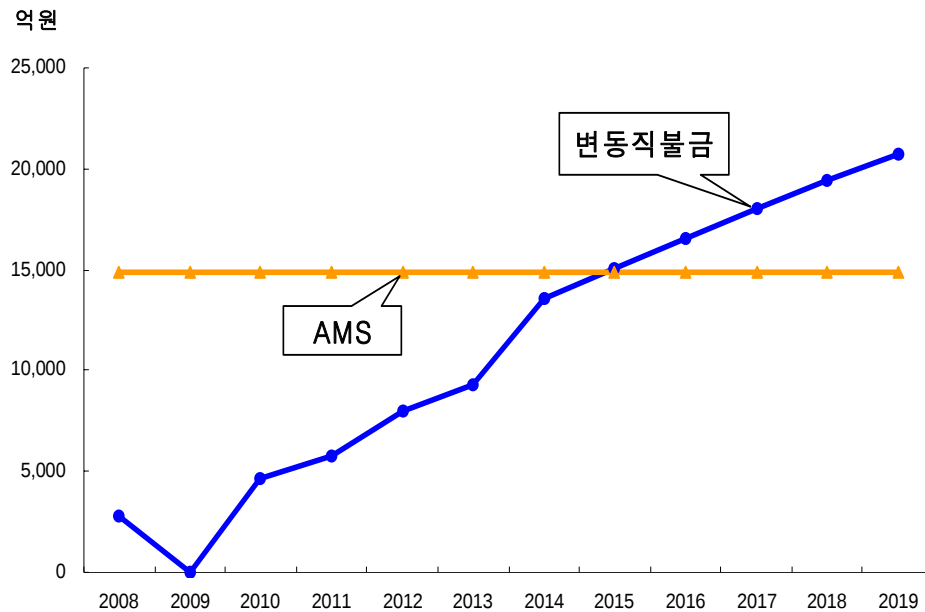
- 시장가격이 수급실세에 의해 결정되도록 하는 정책 틀을 유지하면서, 농가 경영 안정을 도모하기 위해 쌀 소득보전직접지불제 목표가격을 시장가격과 연계하지 않고 현재 수준으로 고정하는 경우를 가정하였다.
- 목표가격이 하락하는 경우보다 농가에 대한 정부의 지원 수준이 높아지므로 벼 재배면적이 상대적으로 적게 줄어들게 된다.
  - 2019년 벼 재배면적은 85만 4,000ha로 전망된다. 목표가격이 하락하는 경우보다 1만 9,000ha 정도 많은 수준이다.
  - 이는 목표가격이 올라갈수록 벼 재배면적이 적게 줄어들므로 소비가 늘어나지 않으면 가격 하락 폭이 커질 수 있다는 것을 의미한다.
- 목표가격이 하락하는 경우에 비해 벼 재배면적이 적게 줄어드는 만큼 시장에 공급되는 물량이 많아져 2019년 농가판매가격은 80kg당 11만 원 수준으로 하락할 전망이다.
  - 2019년 농가판매가격은 목표가격이 하락하는 경우에 비해 12.8% 낮은 수준이다.
- 쌀 가격이 하락하여도 쌀 직불금을 포함한 수취가격은 16만 원 수준을 유지할 수 있다. 목표가격이 하락하는 경우에 비해 수취가격은 16% 정도 높은 것으로 전망된다.
  - 쌀 가격이 추세적으로 하락하므로 목표가격에 대한 농가수취가격 비율은 2008년 98.3%에서 2019년에는 94.6%로 하락할 수 있다.

그림 3-3. 쌀 가격 전망(목표가격 고정 가정)



- 목표가격을 고정하는 경우에 직면하는 가장 큰 문제점은, 2015년에는 변동직불금 지급액이 AMS 한도를 초과하여 쌀소득보전직불제 운영이 곤란하게 된다는 점이다(그림 3-4 참조).
  - 목표가격을 고정하면 2015년 변동직불금은 1조 5,096억 원으로 전망되어 AMS 한도인 1조 4,900억원을 초과하게 된다.
  - DDA 협상이 타결되어 AMS가 감축되면 쌀소득보전직불제 운영이 더욱 어려워 질 수 있다.
- 목표가격만 고정하면 쌀소득보전직불제 운영이 곤란할 뿐만 아니라, 농가수취가격에 대한 목표가격 비율이 2008년 98.3%에서 2019년에는 95% 미만으로 하락하여 농가의 만족도가 떨어질 수 있다.
- 따라서 농가 경영안정을 위해 목표가격을 고정하는 경우에는 WTO 규정에 합치하는 방향에서 정책 대안을 검토할 필요가 있다.

그림 3-4. 변동직불금 소요액 전망(목표가격 고정 가정)



### 3. 변동직불금 지급조건 완화하면 수급안정 도모할 수 있어

- 목표가격을 유지하면서 변동직불금 지급 조건인 ‘벼 재배’를 완화하는 방안을 검토할 수 있다.
  - 논에 콩 등 잡곡의 재배면적이 늘어나면 곡물 자급률 제고에 기여하고 벼 재배면적도 다소 줄어들 수 있다. 농가가 재배작목을 자율적으로 선택하여 이익을 극대화하도록 유도할 수 있다.
  - 국제적으로도 생산중립적인 직접지불제로 농가소득안정을 도모하는 정책으로 전환하고 있다.
- 단순히 목표가격만 고정하는 경우에 비해 벼 재배면적 감소폭이 커지므로 생산량이 줄어들 것으로 전망된다.

- 변동직불금 지급조건을 완화하는 경우에 2019년 벼 재배면적은 83만 ha로 전망되며, 이는 목표가격만 고정하는 경우에 비해 2만 4,000ha가 더 줄어드는 수준이다.
- 벼 재배면적이 줄어드는 만큼 생산량이 줄어들므로, 농가판매가격은 목표가격만 고정하는 경우보다 19% 높은 80kg당 13만 576원으로 전망된다.
- 직불금을 포함한 농가수취가격은 80kg당 16만 3,922원이며, 목표가격에 대한 농가수취가격 비율은 96.4%로 목표가격만 고정하는 경우보다 1.8%p가 높아진다.
- 쌀 가격이 하락하는 추세를 나타내므로 변동직불금 규모도 매년 늘어나 2019년 변동직불금은 1조 1,643억 원으로 전망된다. 이는 WTO의 AMS 범위 내이며, 논의되는 DDA 농업협상에서는 '벼 재배' 조건을 완화하면 변동직불금은 신규허용정책(New type blue box)으로 분류될 수 있으므로 운영의 문제는 없는 것으로 판단된다.
- 수급 사정에 의해 농가판매가격이 결정되므로 자원의 배분이 보다 효율화되는 장점이 있다. 벼 재배조건을 완화하여도 벼 재배면적이 큰 폭으로 줄어들어 식량안보에 불안 요인으로 작용하지는 않을 것으로 예상된다.
  - 2019년 수입쌀 가격은 80kg당 17만 원 수준으로 전망된다.
- 생산조정이나 휴경제도에 비해 관리 비용이 발생하지 않는 장점도 있다.
  - 인위적으로 벼 재배면적이 줄어들고 농가가 생산을 집약적으로 하게 되면 수급안정 효과를 기대하기 어렵다.

그림 3-5. 가격 전망(변동직불금 지급조건 완화&lt;decoupled&gt;)

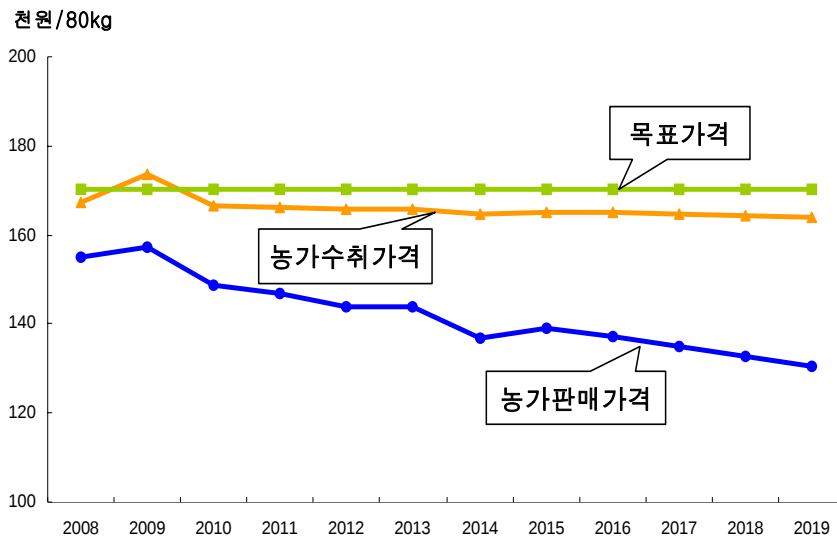
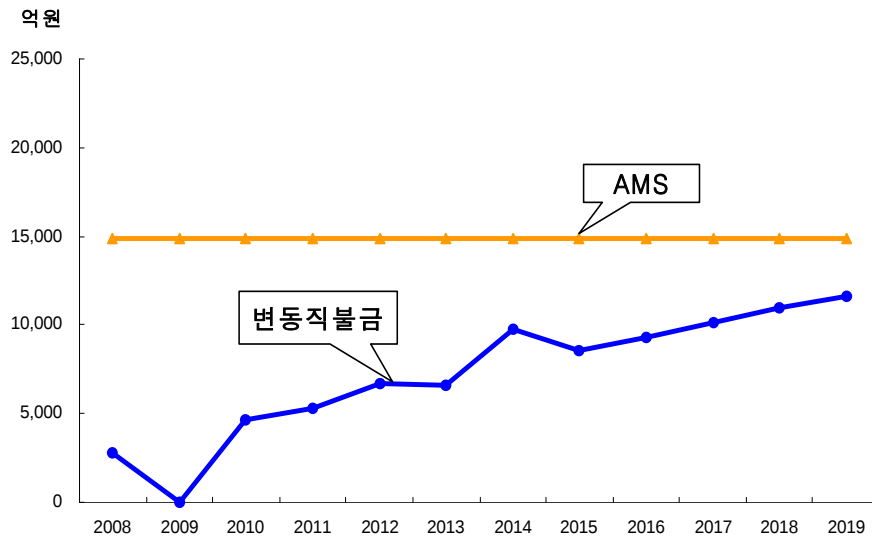


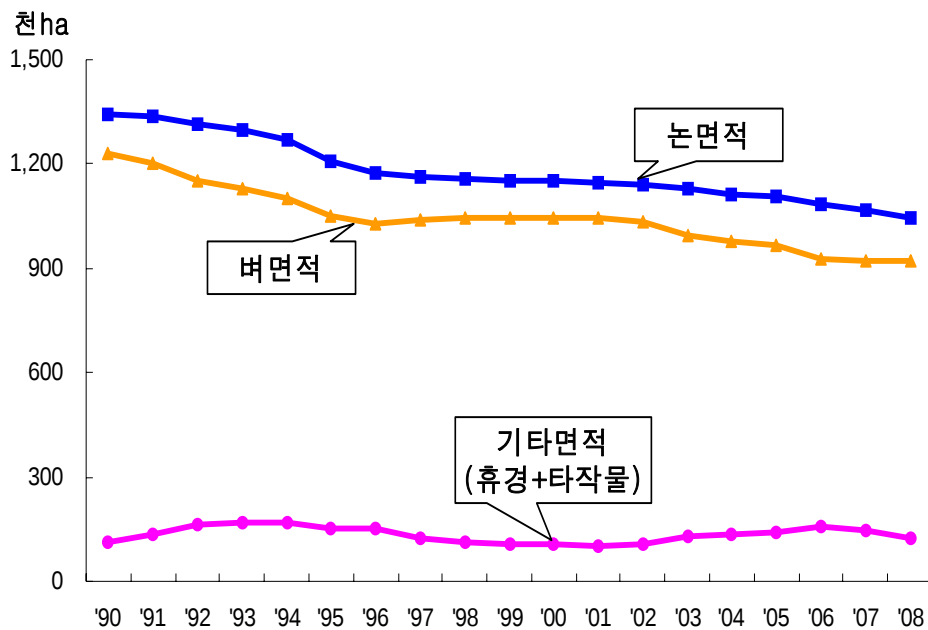
그림 3-6. 변동직불금 지급액 전망(decoupled)



- 쌀 소득이 대체작목에 비해 높으므로 변동직불금 지급조건을 완화해도 작목전환으로 벼 재배면적이 줄어들 수 있을 것인지 의문이 제기될 수 있다. 따라서 수급안정을 위해서 생산조정제 등 보다 적극적인 대책이 필요하다는 주장도 제기되고 있다.

- 논 면적이 줄어드는 가운데 벼 재배면적도 꾸준히 줄어들고 있다. 한편 논에 벼 이외의 작물을 재배하거나 휴경하는 면적은 15만 ha 내외 수준을 유지하고 있다(그림 3-7 참조).
- 2008년 논에서 재배하는 타 작물 면적은 11만 2,000ha로 최고 수준인 13만 7,000ha(1996, 2006년)보다 2만 5,000ha 적고, 2008년 휴경면적도 1990년대 중반 3만 ha보다 적은 1만 4,000ha 수준이다. 따라서 변동직불금 지급조건을 완화하면 벼 재배면적이 어느 정도 줄어들 것으로 판단된다.

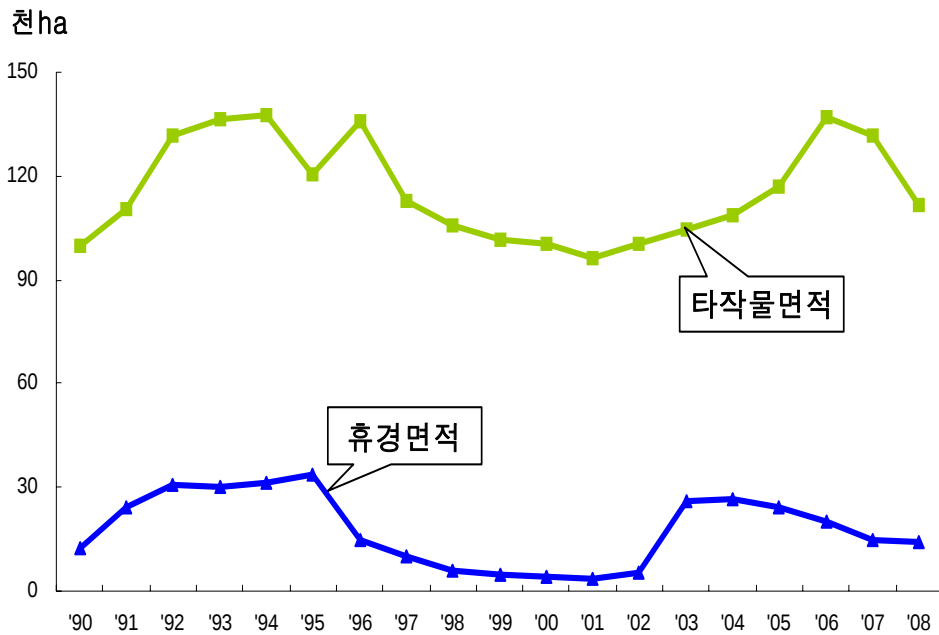
그림 3-7. 논 면적과 벼, 기타 활용면적



자료: 통계청.

- 논에 벼 이외의 작물을 재배하면 변동직불금을 받지 못하는 상황에서도 휴경하거나 타 작물을 재배하는 면적이 2008년에 12만 6,000ha에 해당된다 (그림 3-8 참조).

그림 3-8. 논외 타작물 재배면적과 휴경면적



자료: 통계청.

- <표 3-1>에 제시된 바와 같이 직불금 대상면적 중 7~8만 ha에서는 벼를 재배하지 않고 있다. 변동직불금을 받기 위한 ‘벼 재배’ 조건을 완화하면, 농가는 논에 유기농 콩, 옥수수, 사료작물 등의 재배를 보다 적극적으로 검토할 수 있을 것으로 예상된다.
- 2008년과 같이 쌀 가격이 높아 변동직불금이 지급되지 않으면 타작물 재배 동기가 없어지므로, 변동직불금의 벼 재배면적 조건 완화가 수급안정에 기여하지 못할 수 있다는 의견도 있다.
  - 쌀 시장이 정상적으로 작동하는 환경에서 쌀 가격이 상승하면 쌀 공급이 다소 부족하다는 의미이고, 생산자가 쌀 생산에 집중하는 것은 당연하다. 그러나 쌀 공급과잉 상태에서도 쌀 가격이 인위적으로 높아지면, 논에 쌀 이외의 타 작물을 재배하는 유인이 없어져 자원 배분이 왜곡될 수 있다.
  - 쌀 가격이 수급실세를 반영하여 결정되는 것이 가장 중요하다.

표 3-1. 연도별 쌀 직불금 지급 면적

단위: 천ha

| 구분   | 직불금 지급 면적 |          | A-B |
|------|-----------|----------|-----|
|      | 고정직불금(A)  | 변동직불금(B) |     |
| 2005 | 1,007     | -        | -   |
| 2006 | 1,024     | 940      | 84  |
| 2007 | 1,018     | 951      | 67  |
| 2008 | 1,013     | 932      | 81  |

자료: 농림수산식품부 식량정책과

#### 4. 시장안정을 위한 물량관리 지속하면 재고량 급증

- 농민단체가 쌀 가격 안정을 요구하고 있으므로, 정부는 쌀 가격이 안정되도록 시장에 개입하여 공급과잉 물량을 격리하는 정책을 가정할 수 있다.
  - 쌀 가격이 과거 5년 동안의 평균가격(80kg당 15만 2,000원 수준)을 유지하도록 공급 물량을 조절하는 것을 가정하였다.
  - 동시에 쌀 농가의 경영이 안정되도록 목표가격을 유지하도록 가정한다.
- 시장에 공급되는 물량이 줄어들므로 단순히 목표가격만 고정하는 경우에 비해 농가판매가격이 높아지므로 벼 재배면적은 적게 줄어든다.
  - 2019년 벼 재배면적은 86만 2,000ha(목표가격만 고정하여 운영하는 경우보다 1만 9,000ha 많음)로 줄어들 전망이다.
- 시장가격이 높게 유지되므로 변동직불금 재정은 3,000억 원 수준에서 유지될 수 있다.
  - 직불금을 포함한 농가수취가격도 목표가격의 98.2%에서 안정적으로 유지되므로 농가의 만족도가 다른 대안에 비해 높을 수 있다.

- 하지만 쌀 가격이 높아지는 만큼 소비 촉진에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.<sup>2</sup>
- 하지만 쌀 가격을 안정시키기 위해 정부가 시장에서 격리해야 하는 물량이 2009양곡연도 81만 6,000톤에서 2019년에는 163만 2,000톤으로 늘어날 것으로 전망된다.
  - 적정 재고량(72만 톤을 유지한다는 가정)을 제외한 초과 재고량은 2009년 9만 6,000톤에서 2019년에는 91만 2,000톤으로 늘어나게 된다.
  - 재고 관리비용은 2009년 2,554억 원에서 2019년에는 5,000억 원 이상으로 늘어날 전망이다. 10만 톤당 연간 관리비용을 313억 원으로 가정하였다.
  - 재고 관리비용 이외에도 재고량이 늘어날수록 쌀 가격을 압박하는 요인으로 작용하는 등 시장 불안을 유발하는 부작용이 발생할 수 있다.
- 적정 재고량을 초과한 물량을 해소하기 위해 전작 또는 휴경 등 생산조정제를 도입하면 대상 면적은 2010년 3만 ha에서 2019년에는 18만 3,000ha로 늘어나야 한다.<sup>3</sup>
  - 과거 시범사업의 휴경 지급액(300만 원/ha)을 가정하면, 생산조정제를 위한 재정부담은 2010년 900억 원에서 2019년에는 5,490억 원으로 증가할 것으로 추정된다.

---

<sup>2</sup> 쌀 가격과 소비의 관계에 대해서는 다음 장에서 다룬다.

<sup>3</sup> 한계지부터 휴경되어 생산조정제에 따른 쌀 감산효과가 예상보다 작고, 생산성 증가에 따라서 결과적으로 수급안정 목적을 달성하지 못하는 문제점도 제기되고 있다. 이정환외(2002, 한국농촌경제연구원) 「쌀산업 발전을 위한 중장기대책 세부 시행방안」 참조.

그림 3-9. 물량 관리 시 쌀 가격 전망

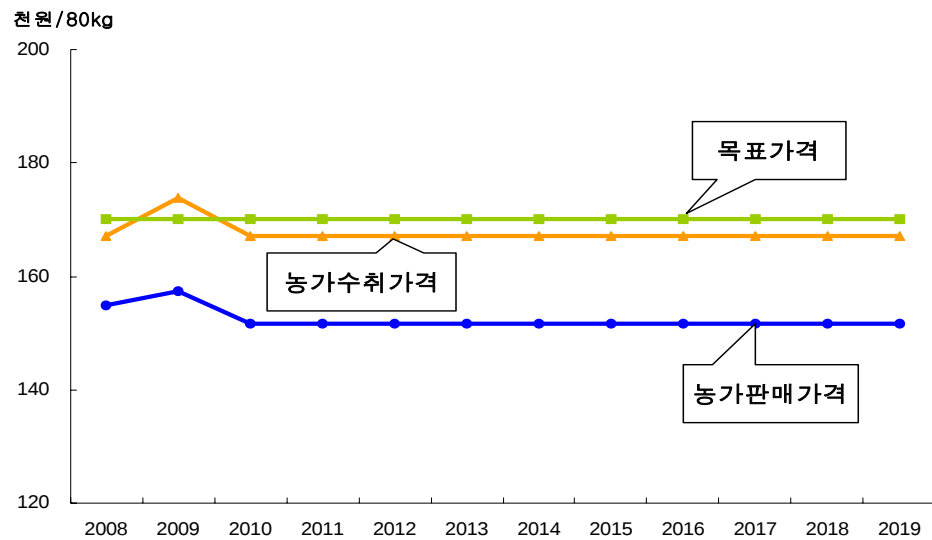
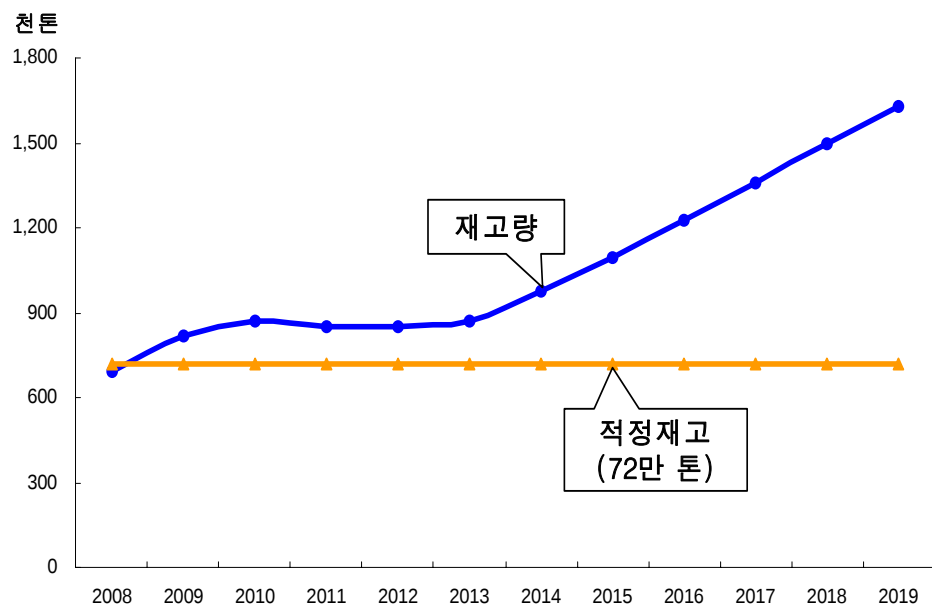


그림 3-10. 물량 관리 시 재고량 전망



## 부록 1

## 시나리오별 국내 쌀 수급 및 가격

## 1. 목표가격 하락하는 경우

| 구분             | 2008    | 2011    | 2014    | 2019    |
|----------------|---------|---------|---------|---------|
| 재배면적(천ha)      | 950     | 915     | 897     | 835     |
| 생산량(천톤)        | 4,408   | 4,559   | 4,465   | 4,157   |
| 식용수요량(천톤)      | 3,755   | 3,505   | 3,386   | 3,055   |
| 가공수요량(천톤)      | 582     | 682     | 755     | 819     |
| 재고량(천톤)        | 690     | 821     | 720     | 720     |
| 1인당 소비량(kg)    | 75.8    | 71.5    | 68.8    | 61.9    |
| 농가판매가격(원/80kg) | 154,960 | 145,924 | 128,362 | 126,382 |
| 농가수취가격(원/80kg) | 167,192 | 166,197 | 147,123 | 138,352 |
| 변동직불금(억원)      | 2,791   | 5,779   | 4,737   | 1,005   |
| 목표가격(원/80kg)   | 170,083 | 170,083 | 150,705 | 140,733 |

## 2. 목표가격을 고정하는 경우

| 구분             | 2008    | 2011    | 2014    | 2019    |
|----------------|---------|---------|---------|---------|
| 재배면적(천ha)      | 950     | 915     | 897     | 854     |
| 생산량(천톤)        | 4,408   | 4,559   | 4,465   | 4,254   |
| 식용수요량(천톤)      | 3,755   | 3,505   | 3,386   | 3,085   |
| 가공수요량(천톤)      | 582     | 682     | 755     | 874     |
| 재고량(천톤)        | 690     | 821     | 720     | 720     |
| 1인당 소비량(kg)    | 75.8    | 71.5    | 68.8    | 62.5    |
| 농가판매가격(원/80kg) | 154,960 | 145,924 | 128,362 | 110,187 |
| 농가수취가격(원/80kg) | 167,192 | 166,197 | 163,594 | 160,900 |
| 변동직불금(억원)      | 2,791   | 5,779   | 13,576  | 20,737  |
| 목표가격(원/80kg)   | 170,083 | 170,083 | 170,083 | 170,083 |

### 3. 목표가격 고정, 변동직불금 지급조건 완화하는 경우

| 구분             | 2008    | 2011    | 2014    | 2019    |
|----------------|---------|---------|---------|---------|
| 재배면적(천ha)      | 950     | 914     | 886     | 830     |
| 생산량(천톤)        | 4,408   | 4,553   | 4,415   | 4133    |
| 식용수요량(천톤)      | 3,755   | 3,503   | 3,367   | 3048    |
| 가공수요량(천톤)      | 582     | 679     | 731     | 806     |
| 채고량(천톤)        | 690     | 821     | 720     | 720     |
| 1인당 소비량(kg)    | 75.8    | 71.5    | 68.4    | 61.8    |
| 농가판매가격(원/80kg) | 154,960 | 146,907 | 136,678 | 130,576 |
| 농가수취가격(원/80kg) | 167,192 | 166,342 | 164,826 | 163,922 |
| 변동직불금(억원)      | 2,791   | 5,320   | 9,717   | 11,643  |
| 목표가격(원/80kg)   | 170,083 | 170,083 | 170,083 | 170,083 |

### 4. 목표가격 고정, 과잉물량 격리하는 경우

| 구분             | 2008    | 2011    | 2014    | 2019    |
|----------------|---------|---------|---------|---------|
| 재배면적(천ha)      | 950     | 916     | 899     | 862     |
| 생산량(천톤)        | 4,408   | 4,560   | 4,478   | 4,291   |
| 식용수요량(천톤)      | 3,755   | 3,490   | 3,332   | 3,009   |
| 가공수요량(천톤)      | 582     | 670     | 691     | 747     |
| 채고량(천톤)        | 690     | 850     | 978     | 1,632   |
| 1인당 소비량(kg)    | 75.8    | 71.2    | 67.7    | 61.0    |
| 농가판매가격(원/80kg) | 154,960 | 151,608 | 151,608 | 151,608 |
| 농가수취가격(원/80kg) | 167,192 | 167,039 | 167,039 | 167,039 |
| 변동직불금(억원)      | 2,791   | 3,165   | 3,108   | 2,978   |
| 목표가격(원/80kg)   | 170,083 | 170,083 | 170,083 | 170,083 |

## 제4 장

---

### 일시적 생산 과잉 대책

#### 1. 기상호조 등의 영향으로 일시적 생산과잉

- 연도별 기상여건에 의해 생산량이 큰 폭으로 증가할 수 있고 그 영향으로 가격이 급락할 수 있다. 쌀 수요는 안정적이므로 생산량 변화에 따라서 가격이 큰 폭으로 변하는데, 불안 심리가 추가적으로 작용한다. 쌀 시장이 안정되기 위해서는 총공급량을 적정 수준으로 조절할 필요가 있다.<sup>4</sup>
- 2001년에는 10a당 수량이 516kg을 기록하여(작황지수 102.7) 풍작을 이루어 수확기에 가까울수록 농가의 불안심리가 확산되어, 벼를 투매하는 현상으로 가격이 급락하였다. 정부는 시장을 안정시키기 위해 30만 톤을 시장에서 격리하였다.
  - 2005년에는 생산량이 많지 않았지만 쌀정책 변화로 인한 불안감으로 쌀

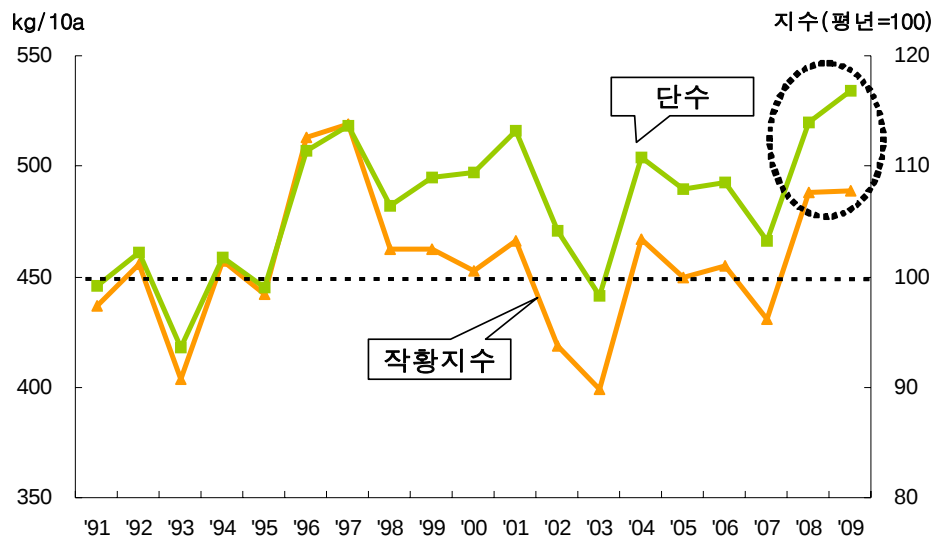
---

<sup>4</sup> 쌀 가격이 하락하여도 쌀농가의 경영을 안정시킬 수 있는 쌀소득보전직접지불제도가 있으므로 정부가 시장에 개입할 필요가 없다는 주장도 있다. 공급과잉에다 심리적 불안감까지 추가하여 가격이 필요 이상으로 하락하면 직불금 재정 지출이 비효율적일 수 있으므로 일정 부분 정부의 시장개입이 필요하다는 반론도 제기된다.

가격이 하락하였고, 정부는 시장을 안정시키기 위해 14만 4,000톤을 격리하는 조치를 단행하였다.

- 2008년과 2009년에도 기상이 호조를 보여 10a당 수량이 각각 520kg과 사상 최대인 534kg을 기록하였다.
  - 2009년 9·15 작황결과를 반영하여 생산량 중 11만 톤을 시장에서 격리하는 조치를 발표하였고, 최종 수확량이 발표됨과 동시에 23만 톤을 추가로 격리하기로 하였다.
- 시장을 안정시키기 위한 정부의 조치에도 불구하고 쌀 가격은 하락세를 유지하였다(그림 2-8 참조).
  - 시장격리 조치를 단행하기 시작한 8월 쌀 가격은 80kg당 15만 1,313원이었으나 12월에는 14만 1,639원으로 하락하였다.

그림 4-1. 연도별 단수, 작황지수 동향



- 벼 재배면적이 줄어드는 추세이지만 기상여건으로 인해 일시적으로 작황이 좋아 공급이 크게 늘어나는 상황이 나타날 수 있다.
  - 특히 1996년과 1997년에 연이은 풍작이 있었고 2008년과 2009년처럼 연이은 풍작으로 공급과잉이 사회적 문제로 이어질 수 있다.

## 2. 생산과잉 대책의 문제점

- 생산량이 결정된 후에 시장을 안정시키기 위해 격리할 물량을 결정하므로 시장참여자는 동요하게 된다.
- 시장에서 격리할 물량을 결정하여도 시장 안정과 괴리가 있을 수 있다.
  - 시장에서 생산자나 유통업체가 인식하는 생산량과 통계청이 추정하는 생산량에 차이가 있을 수 있기 때문이다.
- 정부의 시장격리 조치의 효과에 한계가 있을 수 있다. 유통업체는 정부가 수확기에 격리하는 물량을 시장에 방출할 것으로 이해하기 때문에 수확기에 시장에서 매입할 물량을 소극적으로 판단하게 된다.
- 정부가 시장에서 격리하는 물량은 식량용으로 수요가 없는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 물량을 정부는 시장가격으로 매입하므로 농가는 공급과잉을 인식하지 못하는 문제점이 있다.
  - 이러한 정부의 조치는 농가로 하요금 증산을 장려하는 부작용을 초래하게 된다.

### 3. 일시적 생산과잉 물량의 격리를 제도화

- 작황지수가 허용 범위(예 3% 등)를 초과하면 초과하는 물량을 시장에서 격리하고 용도 제한 등을 제도화하는 것이 시장 안정을 위해 바람직할 것으로 판단된다.
- 공급과잉이 예상되어도 시장에 공급되는 물량이 예측 가능하므로 시장 참여자의 불안감을 해소할 수 있다.
- 시장에서 격리할 공급과잉 물량을 가공용 등으로 처분하는 것도 명시하여 정책에 대한 신뢰감을 구축할 필요가 있다.
- 또한 정부가 시장에서 격리하는 공급과잉 물량을 매입하는 가격은 식량용 쌀 시장 가격과 차별화되는 것이 합리적이다.
  - 시장에서 격리하는 물량은 공공비축물량과 차별화되어 가공용 등으로 처분해야 한다.
- 일본에서는 일시적인 공급과잉 경우에 대비하여 ‘집하원활화대책’이라는 제도를 마련하여 운영하고 있다. 이 제도는 생산량이 일정 수준을 넘어가면 이 물량을 시장에서 격리하여 가공용 등으로 사용하는 것이다. 시장에서 격리하는 물량의 가격은 식량용으로 사용하는 것과 차별화된다.<sup>5</sup>

---

5 일본의 ‘집하원활화대책’에 대한 구체적인 내용은 제5장의 내용을 참고.

## 제5 장

### 소비촉진을 위한 다양한 시도

#### 1. 소비량은 가격과 역의 관계

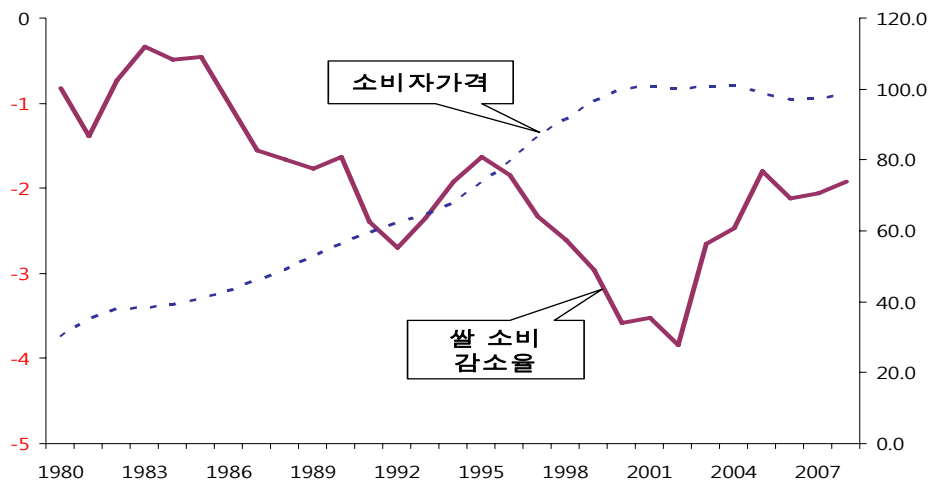
- 소비량은 가격에 직접적인 영향을 받는 것이 일반적 현상이다. 쌀도 이러한 일반론이 적용된다면 소비량이 줄어드는 것을 방지하기 위해서는 가격이 인위적으로 상승하지 않도록 하는 것이 바람직하다.
- 매년 쌀 소비량은 쌀 가격, 대체식품 가격, 기타 요인으로 크게 변할 수 있다. 연간 쌀 소비량 변화율을 완화시키기 위해 3년 소비량 이동평균치 변화율과 쌀 소비자가격 지수의 관계를 분석하였다.<sup>6</sup>
- <그림 5-1>에서 보는 바와 같이 쌀 가격이 상승하면 소비량 감소율이 커진다. 추세적으로 보면 가격과 소비량 감소율에는 1990년대 중반기 몇 년을 제외하고는<sup>7</sup> 뚜렷한 상관관계를 보여주는 것으로 나타났다.

6 가격 등의 요소가 가격에 미치는 영향을 계량적으로 분석할 수도 있으나, 여기에서는 단순히 가격과 소비량 변화를 보이고자 한다.

7 흉작 영향으로 1994년부터 1997년 동안 재고량이 적정 수준 이하로 하락하여 가격이 급등하였고 쌀 가치가 재인식되면서 소비량 감소율도 둔화되었다.

- 꾸준히 상승하던 쌀 가격지수가 2000년대 초반에 안정세를 보이다가 중반에 하락세를 보이면서 쌀 소비량 감소율은 3.5% 내외에서 2%대 수준으로 하락한 것으로 나타났다.

그림 5-1. 쌀 소비량 감소율, 소비자가격 변화



- 쌀 소비량과 감소율 간의 상관관계로부터 앞으로 쌀 소비 촉진 정책에 중요한 의미를 도출할 수 있다. 쌀 소비량이 더 이상 줄어들지 않도록 하기 위해서는 쌀 가격이 하향 안정세를 유지하도록 해야 한다. 수급여건에 의해 쌀 가격이 상승하는 것은 피할 수 없지만, 경제 외적 요인으로 쌀 가격이 인상되는 것은 피해야 한다는 것을 의미한다.

- 쌀 가격이 하향 안정세를 보이면 쌀 농가의 소득은 위협을 받을 수 있으므로 소득안정을 위한 제도는 별도로 검토할 필요가 있다.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> 쌀 농가의 소득안정을 도모하기 위한 쌀소득보전직불제가 운영되고 있으나, 경영이 안정되기 위해서는 생산비를 고려하여 목표가격이 조정되어야 하며, 작황 수준도 고려되어야 한다는 의견도 제기되고 있다. 본 연구에서는 이에 대한 구체적인 언급은 연구범위를 벗어나는 것이므로 생략하였다.

## 2. 가공용 소비촉진을 위해 쌀 가격 높지 않아야

- 쌀 가공품 시장이 활성화되지 못한 데에는 가격과 기술의 문제가 크게 작용하는 것으로 판단된다.
- 국산 쌀 가격은 대체원료인 밀 가격보다 5배 이상 높고, 가공비용도 2.5배 이상이므로 쌀을 가공품 원료로 사용하는 데에 한계가 있다.
  - 가공용 쌀 수요를 확대하기 위해서는 가공용으로 방출하는 쌀 가격이 밀 가격 수준으로 낮아져야 한다.

표 5-1. 쌀과 대체원료 가격 및 가공비 비교

|              | 밀(밀가루) | 쌀(쌀가루)                   |
|--------------|--------|--------------------------|
| 원료곡 가격(원/kg) | 350    | 1,400(수입쌀)<br>2,000(국산쌀) |
| 가공비용(원/kg)   | 200    | 500~700                  |

자료: 농림수산물부 식량정책과, 내부자료

- 정부 보유 물량을 저렴하게 방출하는 것이 가공용 쌀 소비를 촉진하는 하나의 방안이 될 수 있다.
  - <그림 5-2>는 가공용 쌀 공급량과 가공용 원료 대체가격의 관계를 보여주고 있다.
  - 쌀과 밀가루 등 대체원료 가격 격차가 적을수록(쌀 가격이 낮을수록) 정부의 지원 부담이 줄어들고 쌀 소비가 활성화될 수 있다.
- 그동안 정부는 가공용 쌀 공급 가격과 물량을 수급상황과 연계하여 결정하였다(그림 5-3 참조).

- 쌀 가공품 시장 참여자는 정부의 방침에 크게 영향을 받는 불확실성이 높은 산업으로 인식되어 왔다.
  - 쌀 가공품 시장이 안정되지 못한 만큼 가공품 개발 등 기술이 축적되지 못한 영세한 상태를 유지하고 있다.
- 가공용 쌀이 안정적으로 소비되기 위해서는 쌀 가격이 낮아야하고, 최소한의 물량이 안정된 가격으로 공급될 수 있어야 한다.

그림 5-2. 가공용 쌀 공급량과 가격

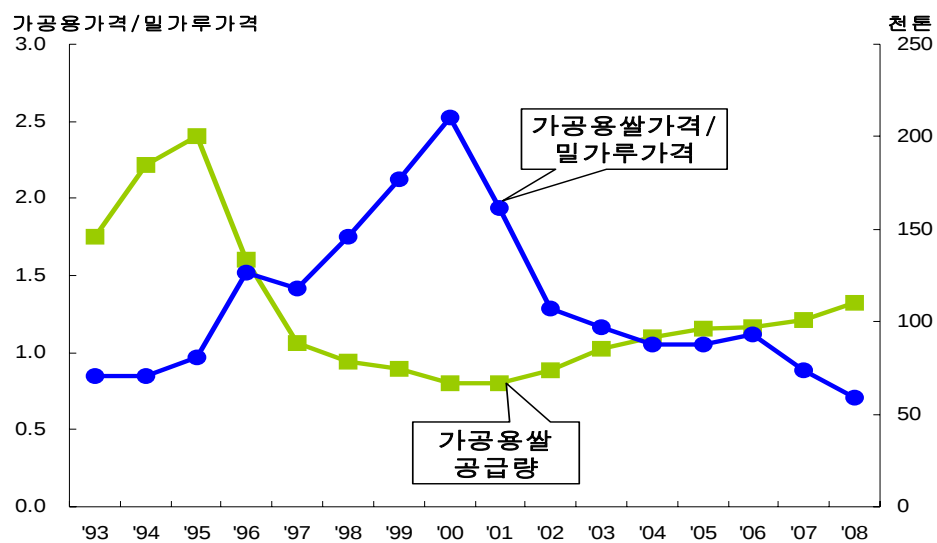
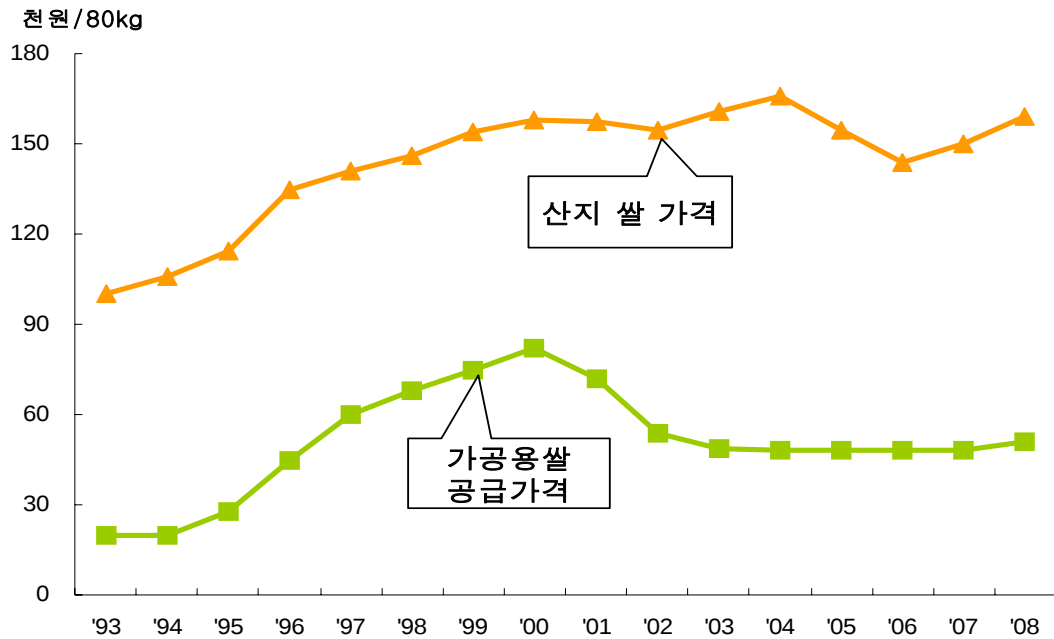


그림 5-3. 산지 쌀 가격과 가공용 공급가격



### 3. 국내시장의 한계를 극복하기 위해 수출도 중요

- 2007년에 시작된 쌀 수출은 507톤에서 2009년에는 10월까지 3,000톤 이상이 수출되었다.
  - kg당 수출 단가는 2007년 2.6달러에서 2009년에는 1.8달러로 하락하였다.
  - 수출국도 첫 해에 12개국에서 2009년에는 29개 국가로 확대되었다.
  - 유통업체에 수출 가능성 등 여러 가지 정보를 제공할 수 있는 제도를 마련할 필요가 있다.
- 저개발국 식량 부족국가에 쌀을 지원하는 것도 적극 검토해야 한다.

표 5-2. 쌀 수출실적

단위: 천불, 톤

| 국가          | 2007  |     | 2008 |     | 2009  |       |
|-------------|-------|-----|------|-----|-------|-------|
|             | 금액    | 중량  | 금액   | 중량  | 금액    | 중량    |
| 총계          | 1,322 | 507 | 829  | 356 | 6,178 | 3,513 |
| 호주          | 8     | 4   | 16   | 9   | 3,209 | 1,930 |
| 뉴질랜드        | 17    | 7   | 13   | 3   | 797   | 478   |
| 미국          | 876   | 333 | 285  | 115 | 701   | 396   |
| 레바논         | -     | -   | 64   | 12  | 229   | 27    |
| 독일          | -     | -   | 29   | 14  | 154   | 79    |
| 싱가포르        | -     | -   | 14   | 7   | 155   | 87    |
| 카타르         | -     | -   | 74   | 40  | 140   | 86    |
| 네덜란드        | 50    | 16  | 69   | 30  | 110   | 56    |
| 아랍에미리트 연합   | 4     | 2   | 3    | 1   | 94    | 57    |
| 캐나다         | 28    | 10  | 4    | 2   | 86    | 55    |
| 앙골라         | -     | -   | -    | -   | 86    | 40    |
| 말레이시아       | -     | -   | -    | -   | 59    | 33    |
| 인도네시아       | 26    | 11  | 62   | 25  | 45    | 19    |
| 과테말라        | -     | -   | 31   | 22  | 46    | 25    |
| 러시아 연방      | 251   | 100 | 63   | 35  | 35    | 18    |
| 중국          | -     | -   | -    | -   | 25    | 18    |
| 가나          | -     | -   | -    | -   | 25    | 15    |
| 리투아니아       | -     | -   | 20   | 15  | 19    | 9     |
| 남아프리카       | -     | -   | -    | -   | 12    | 6     |
| 홍콩          | -     | -   | -    | -   | 11    | 2     |
| 카자흐스탄       | -     | -   | 0    | 0   | 6     | 3     |
| 일본          | 7     | 2   | 11   | 1   | 6     | 1     |
| 영국          | 49    | 20  | 22   | 8   | 4     | 2     |
| 아일랜드        | -     | -   | -    | -   | 4     | 2     |
| 칠레          | -     | -   | -    | -   | 3     | 2     |
| 가봉          | -     | -   | -    | -   | 3     | 2     |
| 동티모르        | -     | -   | -    | -   | 2     | 1     |
| 튀니지         | -     | -   | 2    | 1   | 1     | 1     |
| 필리핀         | 2     | 1   | 11   | 4   | 1     | 1     |
| 기타          | 3     | 1   | 36   | 12  | 60    | 38    |
| 수출단가(달러/kg) | 2.6   |     | 2.3  |     | 1.8   |       |

주 1) 2009년은 1~11월까지 집계임.

2) 수출실적은 벼(1006100000), 메현미(1006201000), 찰현미(1006202000), 멥쌀(1006301000), 찰쌀(1006302000), 쉐미(1006400000)의 집계임.

자료: 한국무역협회(www.kita.net).

## 제 6 장

---

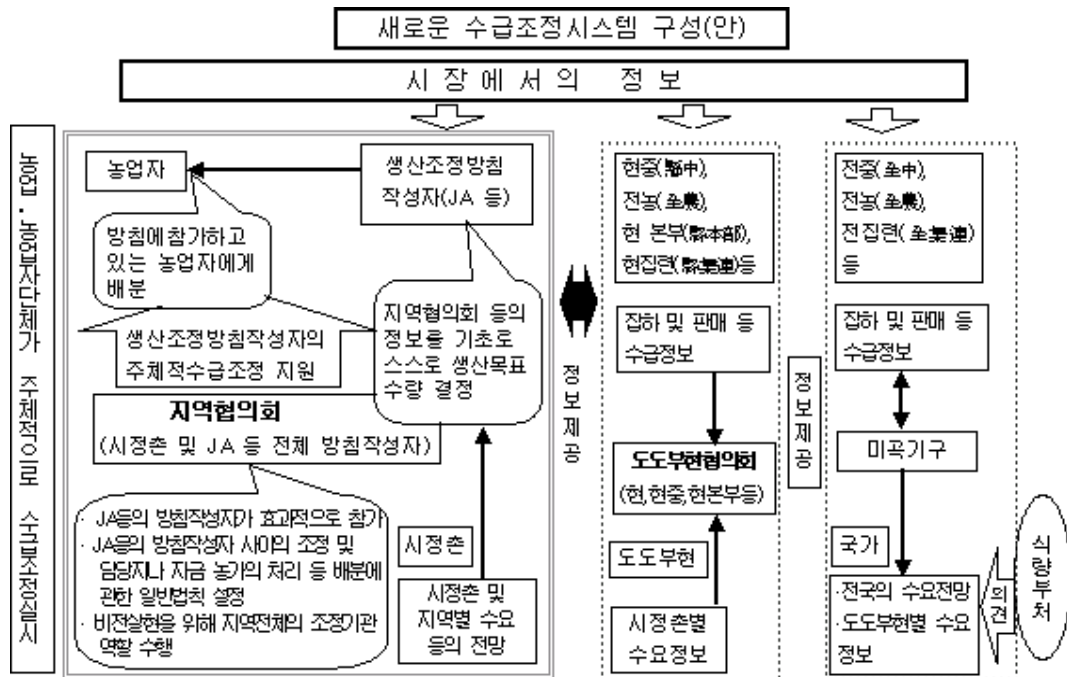
### 외국의 정책과 시사점

#### 1. 일본: 생산자 중심의 전략으로 쌀 수급달성 도모

##### 1.1. 농업인(단체) 중심으로 벼 재배면적 조정

- 생산자단체는 식량부처와 전농(우리나라의 농협에 해당) 등 관련단체의 수급 정보를 바탕으로 객관적인 생산목표량을 설정한다.
  - 중앙정부 중심의 획일적인 생산조정제도에서 농민단체 중심으로 지역사정을 감안하여 조정하도록 유도한다.
  - 도별 쌀 수요량 전망, 쌀 유통업체의 판매실적 등을 종합적으로 고려하여 목표 생산량을 결정한다.
- 목표 생산량이 결정된 후 농업인별로 생산물량을 배정하고, 면적으로 확인한다.
  - 시정촌별 지역협의회에서 생산물량을 배정하고 조정한다.

그림 6-1. 수급조정 시스템

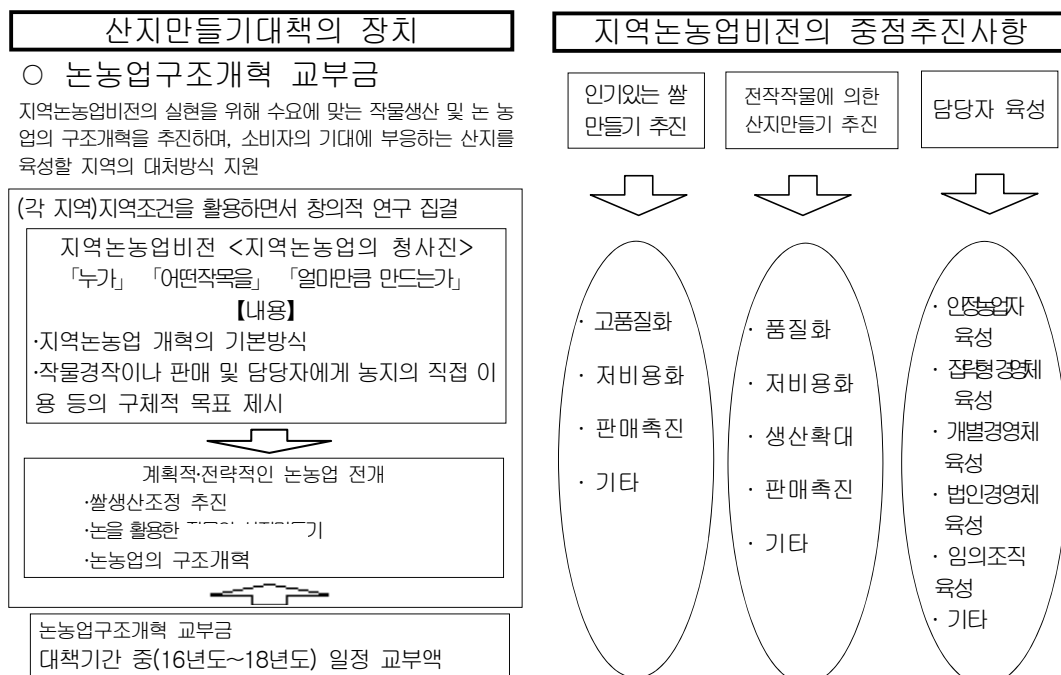


## 1.2. 논에 벼 이외의 작목 재배하도록 유도: 산지만들기 대책

- 중앙정부의 획일적인 정책수립과 지원(생산조정과 전작)에서 탈피하여 지역농업비전에 기초하여 정책자금의 용도나 단가를 설정하여 지원하도록 하는 방식으로 개편하였다.
- 산지만들기 교부금 등을 활용하여, 시정촌 단계에서 수립된 비전을 실현시키기 위한 다양한 대책을 지원한다.
  - 중앙정부는 작물별로 교부금에 차등을 두어 단가를 설정하며, 교부금의 도도부현별 배분도 동일한 단가를 적용한다.
  - 보리, 콩, 사료작물을 재배하면 기본급으로 10a당 1만 엔과 담당자에 4만 엔을 지급, 야채 등을 재배하면 기본급으로 10a당 5,000엔만을 지급한다.

- 산지만들기 교부금 단가는 쌀과 기타 작물간의 수익성 격차를 넘는 수준에서 결정한다.
- 농림수산성은 비전을 기본으로 하는 대책방안을 보다 구체화하기 위해 지역협의회에 대한 점검활동을 하며, 산지만들기 교부금이 효과적으로 활용되도록 농업인단체와 제휴하여 조언이나 지도를 한다.

그림 6-2. 산지만들기 대책

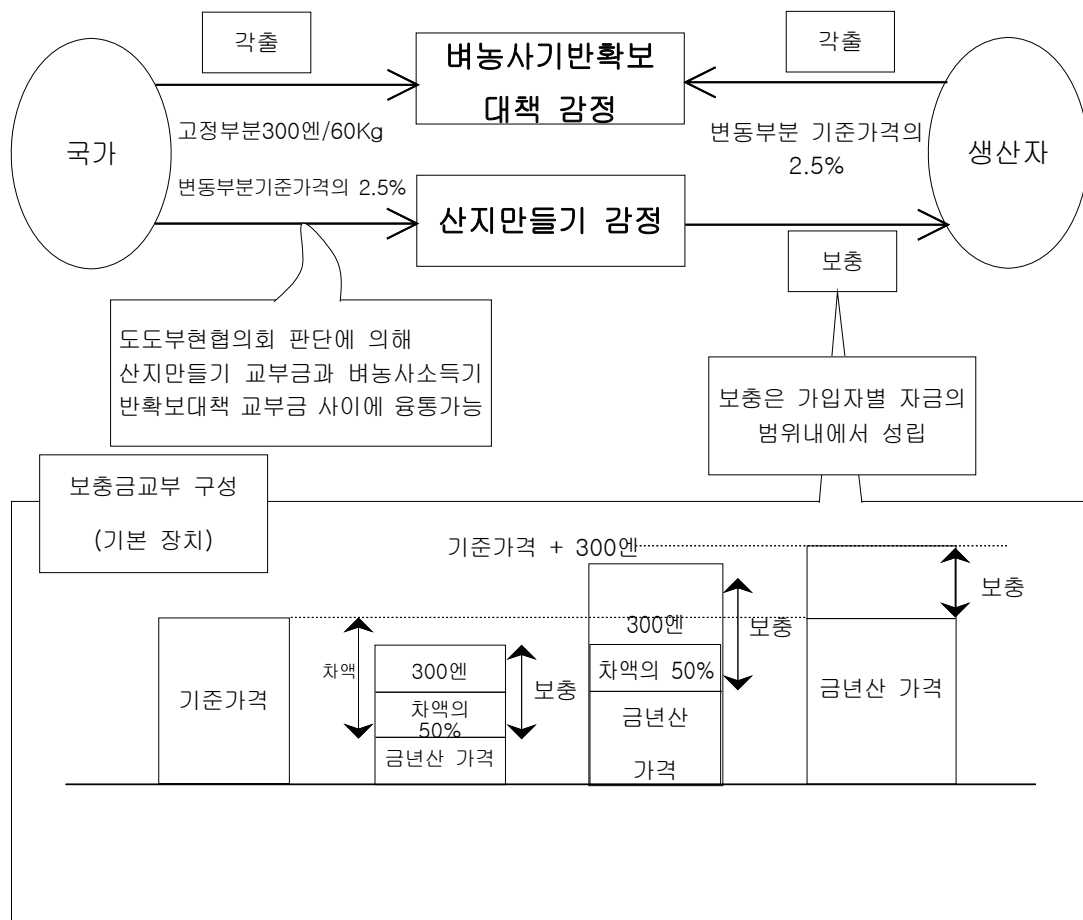


### 1.3. 소득기반 확보 대책으로 쌀 농가 경영안정 도모

- 기준가격을 설정하고 쌀 가격이 하락하면 하락분의 일부를 고정액과 변동액으로 구분하여 지급하는 것은 우리나라와 동일하다.
  - 상한(현미 60kg당, 기준가격+300엔)을 설정하여 지급한다.

- 소득지원을 위한 재원 중 일부는 농가가 부담한다.

그림 6-3. 벼농사소득기반확보대책 추진 상황



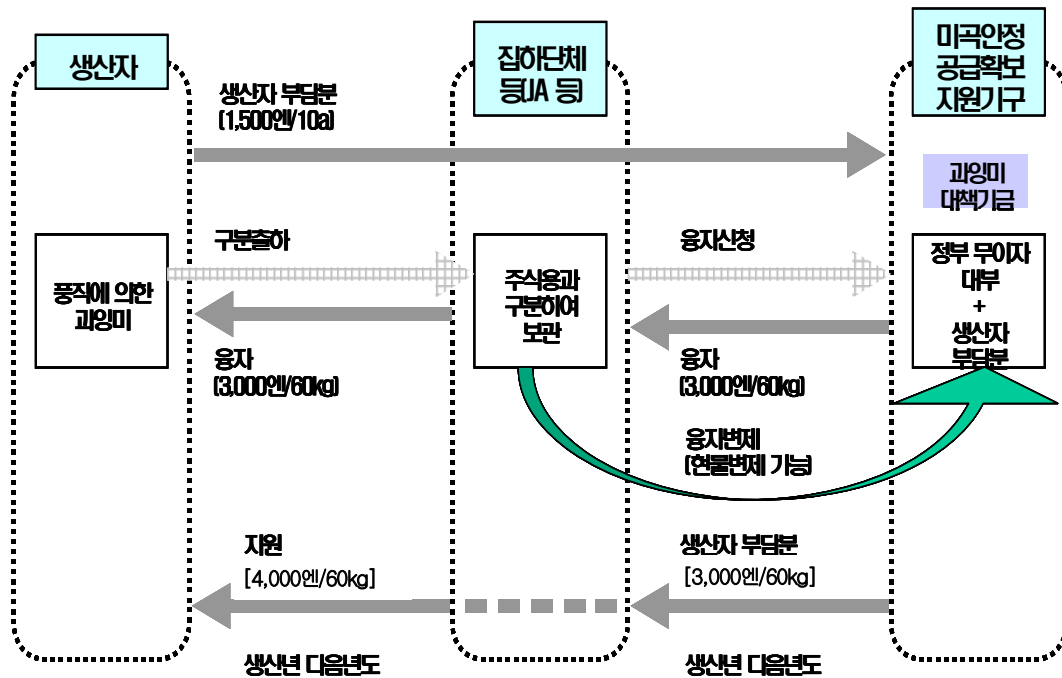
#### 1.4. 일시적 생산과잉량의 시장 격리를 명문화하여 시장안정 도모

- 2004년산부터는 풍작에 의한 과잉 쌀은 농업인과 농업인단체가 자발적으로 조정하는 집하원활화대책을 도입하였다.
- 농업인이 쌀 과잉 상태를 인식하도록 하며, 정부는 이러한 대책이 작동

될 수 있도록 일정한 지원을 한다.

- ‘미곡안정공급확보지원기구’는 과잉미를 담보로 용자를 신청하는 농업인에게 단기 용자를 해준다.
  - ‘미곡안정공급확보지원기구’는 농업인의 각출금(10a당 1,500엔, 60kg당 188엔 수준)과 정부의 무이자 대부금(60kg당 1,000엔 수준)을 용자해 준다.
  - 용자 단가는 배합사료용과 신규가공용 가격 60kg당(현미 기준) 3,000엔으로 하는데 이는 시장 쌀 가격의 20% 수준이다.
  - 용자 대상은 산지만들기대책과 집하원활화대책에 참여하여 일정 금액을 부담하는 농업인으로 제한한다.
- 농업인은 용자금을 시장여건에 의해서 현물이나 현금으로 상환한다.
  - 생산자단체 등이 과잉미를 신규가공용 등으로 판매하거나 익년도 수확기 이후에 주식용으로 판매하면 용자금을 현금으로 상환한다.
  - 용자기간이 1년을 경과해도 과잉미를 판매하지 못하면 ‘미곡안정공급확보지원기구’는 현물로 인도받아 배합사료 등으로 판매, 익년도에 주식용으로 판매하는 경우에는 재배면적이 줄어들어야 한다.
- 2005년산의 경우 약 138만 명이 본 프로그램에 참여. 농업인이 본 프로그램에 가입하여 생산자 부담금을 내면 산지만들기대책, 벼농사소득기반확보대책 및 담당자경영안정대책의 교부대상이 되며, 또한 다음연도 쌀 목표생산량을 상향 조정하였다.

그림 6-4. 일본의 집하원활화대책 작동 체계



## 2. 미국: 가격은 시장에서 결정, 정부는 소득지원

### 2.1. 장기간 고정된 목표가격으로 소득 보전

- 우리나라와 마찬가지로 ‘목표가격(target price)’를 설정하고 시장가격과 목표가격과의 차이를 고정지불(fixed direct payment: FDP)과 변동지불(counter-cyclical payment: CCP)로 보전한다.
  - 기준연도 면적의 85%에 대하여 농작물을 재배하지 않아도 직접지불을 받을 수 있도록 생산비연계조치(de-coupled)를 강화하였다.

○ 목표가격은 100파운드당 10.5달러, 고정지불은 2.35달러로 설정되어 있으므로 변동지불 최대 수준은 1.65달러이다.

- 시장가격이 용자율보다 낮으면 변동지불 산출 시 시장가격 대신에 용자율이 사용되므로 변동지불 최대 수준은 100파운드당 1.65달러이다.

표 6-1. 미국의 연도별, 품목별 목표가격

| 품목     | 단위               | 2002~2007<br>(2002농업법) | 2008농업법 |        |            |
|--------|------------------|------------------------|---------|--------|------------|
|        |                  |                        | 2008년   | 2009년  | 2010~2013년 |
| 소맥     | \$/bushel        | 3.92                   | 3.92    | 3.92   | 4.17       |
| 옥수수    | \$/bushel        | 2.63                   | 2.63    | 2.63   | 2.63       |
| 수수     | \$/bushel        | 2.57                   | 2.57    | 2.57   | 2.63       |
| 보리     | \$/bushel        | 2.24                   | 2.24    | 2.24   | 2.63       |
| 귀리     | \$/bushel        | 1.44                   | 1.44    | 1.44   | 1.79       |
| 면화     | \$/pound         | 0.724                  | 0.7125  | 0.7125 | 0.7125     |
| 쌀      | \$/hundredweight | 10.50                  | 10.50   | 10.50  | 10.50      |
| 땅콩     | \$/ton           | 495                    | 495     | 495    | 495        |
| 대두     | \$/bushel        | 5.80                   | 5.80    | 5.80   | 6.00       |
| 기타 종실  | \$/hundredweight | 10.10                  | 10.10   | 10.10  | 12.68      |
| 건조완두   | \$/hundredweight | -                      | -       | 8.32   | 8.32       |
| 렌즈콩    | \$/hundredweight | -                      | -       | 12.81  | 12.81      |
| 소형병아리콩 | \$/hundredweight | -                      | -       | 10.36  | 10.36      |
| 대형병아리콩 | \$/hundredweight | -                      | -       | 12.81  | 12.81      |

자료: USDA, ERS(2002, 2008).

## 2.1. 용자가격으로 유통지원

○ 생산자가 쌀을 담보로 정부로부터 용자를 받고 만기에 용자 원금과 이자를 상환하되, 쌀 시장가격이 용자 원금과 이자보다 낮을 경우 담보물을 포기함으로써 변제하는 제도이다.

표 6-2. 용자율 수준

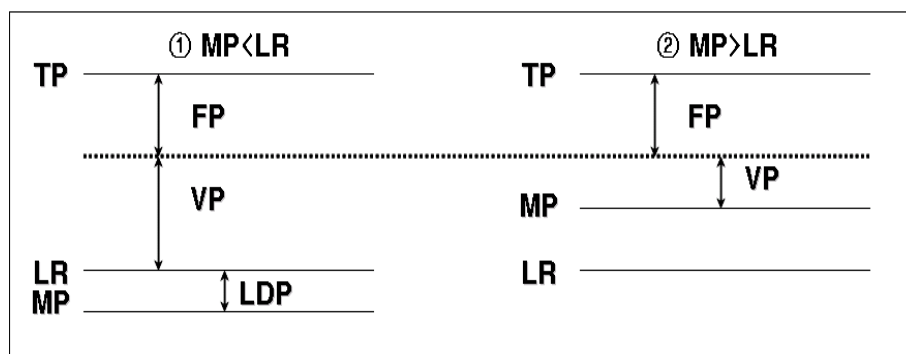
단위: 달러/100파운드

| 주     | 단립종  | 중립종  | 장립종  |
|-------|------|------|------|
| 아칸소   | 6.12 | 6.07 | 6.60 |
| 캘리포니아 | 6.12 | 6.04 | 6.44 |
| 루이지애나 | 6.12 | 5.95 | 6.70 |
| 미시시피  | 6.12 | 6.04 | 6.65 |
| 미주리   | 6.12 | 6.04 | 6.58 |
| 텍사스   | 6.12 | 6.04 | 6.98 |
| 전국 평균 | 6.12 | 6.04 | 6.66 |

자료: USDA(<http://www.usda.gov>).

- 목표가격과 용자가격(LR) 차이를 고정직불금(FP)과 변동직불금(VP)으로 지급하며, 시장가격(MP)이 용자가격(LR)보다 낮으면 차이를 지급(LDP: Loan Deficiency Payment), 시장가격이 용자가격보다 높으면 LDP는 작동하지 않는다.
  - 용자가격은 과거 5년 중 최고, 최저가격을 제외한 3년 평균가격의 85% 수준으로 하며, 최저가격 기능이다.
- 용자가격으로 농가는 시장가격의 변화에 관계없이 최저수준의 소득을 보장 받는다. 용자지원제도로 인해 시장 출하량이 조절되고 시장가격은 용자가격 수준으로 근접하게 된다.

그림 6-5. 미국의 직불제와 유통지원제도의 연계



### 3. 시사점: 정부는 소득지원, 가격은 수급 여건을 반영

- 미국은 정부가 시장에 개입하여 인위적으로 수급을 조정하지는 않는다. 일본은 생산자 단체를 통해 간접적으로 생산면적을 조정하도록 유도하였다.
  - 일본에서 지역단체의 일방적인 조치와 농가의 선택권 제약으로 갈등이 대두되고 있다.
- 가격이 하락하면 정부는 직불금을 지급하여 농가의 경영이 안정되도록 지원하고 있다.
  - 미국의 목표가격은 장기간 고정되지만 일본의 기준가격은 시장가격에 연계되어 있다.
- 일시적 풍년의 경우에도 미국은 시장에서 가격이 결정되도록 하지만, 일본은 일정 물량을 격리하여 시장을 안정시키고 있다.
  - 시장 안정에 소요되는 비용의 일부를 농가가 부담하도록 시장기능 요소를 가미하였다.
- 우리나라도 가격이 하락하면 소득을 보전하는 제도가 마련되어 있지만 미래에 대한 불확실성이 높은 문제점, 일시적 공급과잉에 따른 시장 안정 방안을 구체화시킬 필요가 있다.
  - 미래의 불확실성을 해소하기 위해 목표가격을 보다 장기적으로 예고할 필요가 있다.
  - 일시적인 공급과잉 물량을 시장가격과 차별화하여 매입하고, 매입물량의 용도를 시장에 방출하지 않는 것으로 명문화하여 시장의 신뢰성을 제고한다.

## 제 7 장

### 요약 및 결론

#### 1. 생산량 감소폭보다 소비량 감소폭 커 재고량 증가

- 1990년 이후 10a당 쌀 단수는 연평균 1.2% 증가하였으나 벼 재배면적은 1.5~1.6% 줄어들어 쌀 생산량은 줄어드는 추세이다.
- 1990년 이후 국민 1인당 쌀 소비량은 2.4% 정도 감소, 2000년대 하반기에는 연평균 2.0%로 감소율이 둔화되었다. 국민 1인당 쌀 소비량이 1998년 100kg 이하로 줄어들었고 2008년에는 75.8kg으로 감소하였다.
- 생산량이 연평균 0.3~0.4%씩 줄어들지만 소비량은 2.0% 이상씩 줄어들므로 재고량이 늘어날 수 있다. 재고량이 늘어나면 정부는 가공용으로 저가로 방출하거나 북한에 지원하였으므로 2005~2009양곡연도 말 재고율이 16% 내외 수준을 유지하였다.
- 2008년에 이어 2009년에도 풍작을 기록한 결과 수확기 쌀 가격이 하락하였다. 2009년 수확기(10월~12월) 쌀 가격은 80kg당 14만 2,861원으로 2008년 동기에 비해 12% 정도 하락하였다. 농민단체는 쌀 가격 안정 조치를 요구

하였다.

- 정부는 쌀 시장을 안정시키기 위해 2008년산 10만 톤과 2009년산 34만 톤을 시장에서 격리하는 조치를 단행하였다. 9·15 작황 결과를 기초로 11만 톤을 시장에서 격리하였고, 최종 생산량이 예상보다 많아 추가로 23만 톤을 격리하였다.
- 쌀 재고량이 늘어나고 자급률은 100% 내외 수준을 유지하고 있지만, 곡물 자급률은 26%, 콩 자급률은 7% 정도로 낮아 자원이 효율적으로 배분되지 못하는 문제점이 있다. ‘쌀’이라는 특정 품목에 지원이 집중되고 있다는 사회적 비판이 대두되었다.
- 쌀 수급 안정을 위한 근본적 대책이 요구되고 있다.

## 2. 변동직불금 지급조건 완화하면 수급안정에 기여할 수 있어

### 2.1. 시장가격 하락은 목표가격 하락으로 이어질 수 있어

- 현행 정책 기조가 유지되면 수요량보다 많은 물량이 시장에 공급될 것으로 전망된다. 그 결과 농가판매가격은 2013년과 2018년에는 각각 80kg당 14만 원, 13만 원 이하로 하락할 전망이다. 농가판매가격이 하락하므로 목표가격도 2014년에는 15만 원 수준, 2019년에는 14만 원 정도로 하락할 가능성이 있어서 농가는 쌀 가격 하락에 민감하게 반응하는 것으로 여겨진다.
- 직불금을 포함한 수취가격도 2009년 17만 원 수준에서 2014년에는 14만 7,000원, 2018년에는 13만 8,000원 수준으로 하락할 수 있다.

- 쌀 직불금을 포함한 수취가격이 하락하면 농가의 경영여건은 어려워질 뿐만 아니라, 쌀 생산비가 상승하므로 목표가격을 인상해야 한다는 농민단체의 요구와 배치된다.

## 2.2. 목표가격 고정하면 쌀 소득보전직접지불제 운영의 한계

- 목표가격이 하락하는 경우에 비해 벼 재배면적이 적게 줄어드는 만큼 시장에 공급되는 물량이 많아져 2019년 농가판매가격은 80kg당 11만 원 수준으로 하락할 전망이다. 2019년 농가판매가격은 목표가격이 하락하는 경우에 비해 12.8% 낮은 수준이다.
- 쌀 가격이 하락하여도 쌀 직불금을 포함한 수취가격은 16만 원 수준을 유지할 수 있다. 목표가격이 하락하는 경우에 비해 수취가격은 16% 정도 높은 것으로 전망된다. 쌀 가격이 추세적으로 하락하므로 목표가격에 대한 농가 수취가격 비율은 2008년 98.3%에서 2019년에는 94.6%로 하락할 수 있다.
- 목표가격을 고정하는 경우에 직면하는 가장 큰 문제점은, 2015년에는 변동직불금 지급액이 AMS 한도를 초과하여 쌀 소득보전직불제 운영이 곤란하게 된다는 점이다. 목표가격을 고정하면 2015년 변동직불금은 1조 5,096억 원으로 전망되어 AMS 한도인 1조 4,900억 원을 초과하게 된다. DDA 협상이 타결되어 AMS가 감축되면 쌀 소득보전직불제 운영이 더욱 어려워질 수 있다.
- 목표가격만 고정하면 쌀 소득보전직불제 운영이 곤란할 뿐만 아니라, 농가 수취가격에 대한 목표가격 비율이 2008년 98.3%에서 2019년에는 95% 미만으로 하락하여 농가의 만족도가 떨어질 수 있다.

### 2.3. 변동직불금 지급조건 완화하면 수급안정 도모할 수 있어

- 목표가격을 유지하면서 변동직불금 지급 조건인 ‘벼 재배’를 완화하는 방안을 검토할 수 있다. 논에 콩 등 잡곡 재배면적이 늘어나면 곡물 자급률 제고에 기여하고 벼 재배면적도 다소 줄어들 수 있다. 국제적으로도 생산중립적인 직접지불제로 농가소득안정을 도모하는 정책으로 전환하고 있다.
- 단순히 목표가격만 고정하는 경우에 비해 벼 재배면적 감소폭이 커지므로 생산량이 줄어들 것으로 전망된다. 변동직불금 지급조건을 완화하는 경우에 2019년 벼 재배면적은 83만 ha로 전망되며, 이는 목표가격만 고정하는 경우에 비해 2만 4,000ha가 더 줄어드는 수준이다.
- 벼 재배면적이 줄어드는 만큼 생산량이 줄어들므로, 농가판매가격은 목표가격만 고정하는 경우보다 19% 높은 높은 80kg당 13만 576원으로 전망된다.
- 직불금을 포함한 농가수취가격은 80kg당 16만 3,922원이며, 목표가격에 대한 농가수취가격 비율은 96.4%로 목표가격만 고정하는 경우보다 1.8%p가 높아진다.
- 쌀 가격이 하락하는 추세를 나타내므로 변동직불금 규모도 매년 늘어나 2019년 변동직불금은 1조 1,643억 원으로 전망된다. 이는 WTO의 AMS 범위 내이며, 논의되는 DDA 농업협상에서는 ‘벼 재배’ 조건을 완화하면 변동직불금은 신규허용정책(New type blue box)으로 분류될 수 있으므로 운영의 문제는 없는 것으로 판단된다.
- 수급 사정에 의해 농가판매가격이 결정되므로 자원의 배분이 보다 효율화되는 장점이 있다. 벼 재배조건을 완화하여도 벼 재배면적이 큰 폭으로 줄어들어 식량안보에 불안 요인으로 작용하지는 않을 것으로 예상된다.

- 생산조정이나 휴경제도에 비해 관리 비용이 발생하지 않는 장점도 있다. 인위적으로 벼 재배면적이 줄어들고 농가가 생산을 집약적으로 하게 되면 수급안정 효과를 기대하기 어렵다.

## 2.4. 시장안정을 위한 물량관리 지속하면 재고량 급증

- 농민단체가 쌀 가격 안정을 요구하고 있으므로, 정부는 쌀 가격이 안정되도록 시장에 개입하여 공급과잉 물량을 격리하는 정책을 가정할 수 있다. 쌀 가격이 과거 5년 동안의 평균가격(80kg당 15만 2,000원 수준)을 유지하도록 공급 물량을 조절하는 것을 가정하였다. 동시에 쌀 농가의 경영이 안정되도록 목표가격을 유지하도록 가정한다.
- 시장에 공급되는 물량이 줄어들므로 단순히 목표가격만 고정하는 경우에도 비해 농가판매가격이 높아지므로 벼 재배면적은 적게 줄어든다. 2019년 벼 재배면적은 86만 2,000ha(목표가격만 고정하여 운영하는 경우보다 1만 9,000ha 많음)로 줄어들 전망이다.
- 시장가격이 높게 유지되므로 변동직불금 재정은 3,000억 원 수준에서 유지될 수 있다. 직불금을 포함한 농가수취가격도 목표가격의 98.2%에서 안정적으로 유지되므로 농가의 만족도가 다른 대안에 비해 높을 수 있다.
- 하지만 쌀 가격을 안정시키기 위해 정부가 시장에서 격리해야 하는 물량이 2009양곡연도 81만 6,000톤에서 2019년에는 163만 2,000톤으로 늘어날 것으로 전망된다. 적정 재고량(72만 톤을 유지한다는 가정)을 제외한 초과 재고량은 2009년 9만 6,000톤에서 2019년에는 91만 2,000톤으로 늘어나게 된다.

- 적정 재고량을 초과한 물량을 해소하기 위해 전작 또는 휴경 등 생산조정제를 도입하면 대상 면적은 2010년 3만 ha에서 2019년에는 18만 3,000여 ha로 늘어나야 한다. 과거 시범사업의 휴경 지급액(300만 원/ha)을 가정하면, 생산조정제를 위한 재정부담은 2010년 900억 원에서 2019년에는 5,490억 원으로 증가할 것으로 추정된다.

### 3. 일시적 생산 과잉에 대비 시장격리 제도화

#### 3.1. 사후적 과잉물량 격리는 시장안정에 한계

- 생산량이 결정된 후에 시장을 안정시키기 위해 격리할 물량을 결정하므로 그동안 시장참여자는 동요하게 된다. 시장에서 격리할 물량을 결정하여도 시장 안정과 괴리가 있을 수 있다.
- 정부의 공급과잉 물량을 시장에서 격리하는 방식이 명문화되어 있지 않으므로 시장안정 효과에 한계가 있다. 시장격리 물량 용도가 구체적이지 않아서 유통업체는 수확기 시장에서 매입할 물량을 소극적으로 결정하게 된다.

#### 3.2. 일시적 생산과잉 물량의 격리를 제도화

- 작황지수가 허용 범위(예: 3% 등)를 초과하면 과잉 물량을 시장에서 격리하고 용도 제한 등을 제도화하는 것이 시장 안정을 위해 바람직할 것으로 판단된다. 공급과잉이 예상되어도 시장에 공급되는 물량이 예측 가능하므로 시장 참여자의 불안감을 해소할 수 있다.

- 시장에서 격리할 공급과잉 물량을 가공용 등으로 처분하는 것도 명시하여 정책에 대한 신뢰감을 구축할 필요가 있다.

## 4. 다양한 소비 촉진 대책 병행해야

### 4.1. 쌀 가격이 낮아야 소비촉진에 기여

- 쌀 가격이 상승하면 소비량 감소율이 커지는 것으로 분석되었다. 추세적으로 보면 가격과 소비량 감소율에는 1990년대 중반기 몇 년을 제외하고는 뚜렷한 상관관계를 보여주는 것으로 나타났다.
- 쌀 가공품 시장이 활성화되지 못한 데에는 가격과 기술의 문제가 크게 작용하는 것으로 판단된다. 국산 쌀 가격은 대체원료인 밀 가격보다 5배 이상 높고, 가공비용도 2.5배 이상이므로 쌀을 가공품 원료로 사용하는 데에 한계가 있다. 가공용 쌀 수요가 확대되기 위해서는 가공용으로 방출하는 쌀 가격이 밀 가격 수준으로 낮아져야 한다.
- 정부는 가공용 쌀 공급 가격과 물량을 수급상황과 연계하여 결정하였다. 쌀 가공품 시장 참여자는 정부의 방침에 크게 영향을 받는 불확실성이 높은 산업으로 인식되어 왔다. 쌀 가공품 시장이 안정되지 못한 만큼 가공품 개발 등 기술이 축적되지 못한 영세한 상태를 유지하고 있다.
- 가공용 쌀이 안정적으로 소비되기 위해서는 쌀 가격이 낮아야하고, 최소한의 물량이 안정된 가격으로 공급될 수 있어야 한다.

#### 4.2. 국내시장의 한계를 극복하기 위해 수출도 중요

- 2007년에 시작된 쌀 수출은 507톤에서 2009년에는 10월까지 3,000톤 이상이 수출되었다. 유통업체에 수출 가능성 등 여러 가지 정보를 제공할 수 있는 제도를 마련할 필요가 있다.
- 저개발국 식량 부족국가에 쌀을 지원하는 것도 적극 검토해야 한다.

## 부록 2

### 쌀 수급안정 모색 정책토론회 결과

#### □ 토론회 개요

- 주 제: 쌀 수급현황과 과제, 수급안정을 위한 대책
- 발표자: 박동규 한국농촌경제연구원 선임연구위원
- 일 시: 2009년 11월 25일 수요일
- 장 소: 잠실 롯데호텔 3층 루비룸
- 토론자

| 패 널 | 소 속               | 비 고   |
|-----|-------------------|-------|
| 이태호 | 서울대학교 교수          | 좌 장   |
| 박정재 | 전남 함평군 쌀 재배농가     | 지정토론자 |
| 반득용 | 전북 부안계화실업 사장      | "     |
| 사공용 | 서강대학교 교수          | "     |
| 손재범 | 한국농업경영인중앙연합회 사무총장 | "     |
| 임정빈 | 농림수산식품부 식량정책과 과장  | "     |
| 이성철 | 한국일보 경제부장         | "     |
| 이창한 | 전국농민회총연맹 정책위원장    | "     |
| 양승룡 | 고려대학교 교수          | "     |
| 홍준근 | 전국농민단체협의회 사무총장    | "     |

▶ 참석인원 40여 명, 농업관련전문지 토론회 취재

## ■ 토론 결과

### □ 좌장: 이태호 서울대학교 교수

- 토론을 시작하기 전에 토론자분들을 먼저 소개해 드리겠습니다. 제 오른쪽부터 소개해 드리겠습니다. 제일 오른쪽에 계시는 분은 전남 함평에서 쌀 농사를 짓고 계신 박정재 선생님이십니다. 그 다음은 전북 부안계화실업 반득용 사장님이십니다. 그 다음은 서강대학교 사공용 교수님 나오셨습니다. 제 왼쪽에 앉아 계시는 분은 농림수산물식품부 식량정책과 임정빈 과장님이십니다. 그 다음에 한국농업경영인중앙연합회 손재범 사무총장님 나오셨습니다. 그 다음은 한국일보 이성철 경제부장님이십니다. 다음은 전국농민단체협의회 홍준근 사무총장님 나오셨습니다. 그 다음은 고려대학교 양승룡 교수님이십니다. 그리고 마지막은 전국농민회총연맹 이창한 정책위원장이십니다.
- 그러면 토론을 시작하도록 하겠습니다. 토론 시간은 120분입니다. 토론자들이 아홉 분입니다. 먼저 5분씩 토론하시구요. 나중에 한 번씩 더 하실 수 있습니다. 토론순서는 교수님들이 먼저 말씀해주시고요. 농민단체, 언론, 마지막에 임정빈 과장님 순서로 진행하겠습니다. 가나다 순서로 해서 사공용 교수님이 먼저 말씀해 주십시오.

### □ 사공용 서강대학교 교수

- 안녕하십니까. 서강대학교 사공용입니다. 현재 공급과잉으로 인해서 쌀값이 하락했다는 이 현상에 대해서 일부는 예기치 않은 작년과 금년의 풍년에서 기인된 것이라고 주장합니다. 하지만 저는 이 부분도 있지만 쌀이 공급과잉이고 쌀 가격의 하락은 이미 10년 전부터 예견된 상황이라고 생각하고 있습니다. 그러면 지금까지 그런 현상이 잘 나타나지 않은 이유는 박동규 박사님의 발표문 22p에 정확하게 잘 써져 있습니다.

- 다시 말해서 정부의 시장 개입의 문제점, 수요량을 초과하는 물량임에도 정부가 시장가격으로 매입함으로써 농가들이 공급과잉을 인식하지 못하는 문제가 있습니다. 결국 단기적인 풍년으로 인해 공급과잉이 아니라 구조적이고 장기적인 문제에서 공급과잉임에도 불구하고 정부가 어떻게 보면 공급과잉을 시장에서 못 느끼도록 조치를 취했기 때문에 발생한 것이라고 생각합니다.
- 그 근거를 제시하겠습니다. 발표자료에도 나와 있습니다. 첫 번째는 단수 증가가 매년 1.1% 증가하였고, MMA 수입쌀이 매년 약 0.5% 이상이 증가하였죠. 그러면 두 개를 합하면 매년 1.6%p 이상씩 공급측면에서 증가를 해왔습니다. 거기다 소비감소율이 매년 2% 감소하였습니다. 이를 합하면 매년 3.6%의 재배면적이 감소해야 수급균형이 달성하게 되는데 여태까지 평균적으로 재배면적 감소율은 매년 1.6%에 그쳤습니다. 2%p 이상 과잉구조가 한 10년 동안 누적되어 온 것입니다. 이것이 현재까지 누르고 눌러서 나타나지 않다가 결국 갈 때까지 가다가 지금 나타나는 현상이 공급과잉 구조고 쌀 가격 하락이지 않느냐 생각합니다.
- 그럼 10년 전에는 어떤 상황이었느냐, 10년 동안 매년 2%p 이상 공급과잉이 누적되었는데, 10년 전 90년대 말에도 이미 공급과잉 구조였습니다. 공급과잉 구조에서 이것을 해소하기 위한 정책이 아니라 매년 2%p 공급과잉을 유도한 정책이 10년 동안 유지된 것이라고 생각합니다.
- 두 번째 근거는 발표자료 4p의 식용 이외의 소비량 변화입니다. 이것은 결국 남아도니 정부가 상당히 비효율적으로 원가도 안되는 가격으로 정부가 방출한 양을 보여주고 있습니다. 99년 이후 급격히 증가할 수밖에 없었는데요. 결국은 이 증가가 마치 시장에서 공급과잉이 아닌 것처럼 느껴지도록 정부가 유도한 것이라고 저는 판단하고 있습니다. 지금의 공급과잉은 단기적 풍년에 의한 상황이 아니라, 물론 영향도 있겠지만 구조적이고 장기적인

문제를 진통제로 막고 수술을 하지 않았기 때문에 발생한 것이라고 생각합니다.

- 그래서 식용 이외 소비량이 비효율적이라는 것은 박동규 박사님 발표자료 23p에 잘 나와 있습니다. 쌀과 밀가루 대체원료 가공비를 보시면, 밀가루는 kg당 550원, 국내쌀은 2,500~2,700원, 수입쌀은 1,900~2,300원인데요. 여태까지 국내쌀을 밀가루 가격으로 여태까지 제공해 줘서 결국은 비효율적인 수요를 창출한 것이지 시장에서 있는 수요를 창출한 것은 아닙니다. 그런 면에서 보았을 때 여태까지 수술이 필요한 환자에게 계속 진통제만 투여를 했기 때문에 지금과 같은 상황이 발생했다고 생각합니다.
- 그러면 해결책은 무엇이나, 물론 단기적으로 풍년에 의해서 공급과잉이 발생하였을 때의 처방과 장기적이고 구조적인 문제에서 공급과잉에 대한 처방은 구분할 필요가 있다고 봅니다. 단기적으로 흉·풍년일 때 정부가 재고관리를 통해 가격안정화를 시키는 것이 효율적이라는 것은 경제 이론적으로도 나와 있습니다. 박동규 박사님께서 갑자기 풍년이 들었을 때 시장에 쌀이 넘쳐나 가격이 떨어지는 것을 막을 필요가 있다고 말씀하셨습니다. 저도 어느 정도 동의를 합니다. 그런데 문제는 항상 이 정책이 지나치게 운영이 되면 오히려 하지 않는 것보다 못하는 결과가 되지 않을까 걱정이 됩니다. 어떤 규칙에 의해서 풍년, 흉년에 따라 재고를 관리하는 것은 찬성하지만 인위적으로 정부가 재고관리를 해서 가격을 올리는 정책, 과거 수매제도에서도 겪었던 경험이 많이 있습니다. 따라서 저는 단기적인 풍년, 흉년에 따라 정부가 대처하는 것이 바람직하다고 생각합니다. 하지만 장기적이고 구조적인 공급과잉 문제는 결국 자기 스스로 노력할 수밖에 없습니다. 즉, 환자가 아프면 스스로 나아라 하는 것과 같은 이치입니다. 장기적이고 구조적인 공급과잉 문제는 진통제보다는 수술이 필요하다고 저는 생각합니다.

- 박동규 박사님께서는 어떻게 보면 수술보다는 민간치료로 공급량을 줄이려는 방안을 제시한 것 같습니다. 변동직불금을 가능한 생산과 비연계를 통해 지불을 하면 공급과잉을 해소할 수 있지 않나 제시하셨습니다. 다시 말해서 논에서 벼 이외 타작물(예: 콩)을 재배하면 지금 변동직불금이 지불되지 않지만, 앞으로 변동직불금을 지불하게 되면 쌀 공급과잉 문제를 해결할 수 있지 않겠느냐 하는 논리인 것 같습니다. 그렇지만 저는 쌀 만큼 정치적인 상황에 따라 좌우되는 품목이 없기 때문에 벼 이외에 타작물에도 지원을 하게 되면 결국은 쌀에 과도한 지원이 다른 작목까지 확대될 가능성이 높다고 봅니다. 예를 들면 콩을 생산하는데 몇 년 전에도 논콩과 밭콩에 대한 문제가 발생하였는데요. 같은 콩인데 가격이 달라서 논쟁이 있었습니다. 마찬가지로 논에서 콩으로 유도를 한다고 하면 콩 가격이 떨어질 수밖에 없겠죠. 밭에서 콩 재배하던 농가들은 가격 떨어지는 것을 감수해야 합니다. 그러면 밭콩 농가들까지도 직불금을 달라고 할 가능성이 높습니다. 타작물도 직불금을 주는 것은 신중한 검토가 필요하다고 봅니다.
- 따라서 장기적이고 구조적인 공급과잉 문제는 결국은 어렵더라도 목표가격을 3개년 또는 5개년 평균으로 자동화시켜 이러한 공급과잉 문제를 자연스럽게 시장에 맡겨 해결하는 것이 옳다고 봅니다. 정부가 나서서 어떤 정책을 쓰는 것이 오히려 과거 10년에서 겪어 보았듯이 공급과잉을 악화시키고 시장 기능을 왜곡시키는 결과를 초래하였다고 생각합니다. 이상입니다.

#### □ 양승룡 고려대학교 교수

- 오늘 박동규 박사님의 발표자료를 보니까 고민을 많이 하신 흔적이 보입니다. 평소 같았으면 절대 하지 않으실 내용까지 검토를 하셨는데요. 그럼에도 불구하고 마지막 정리하는 글에서 결론을 말씀하신 부분인데요. 대책이 보이지 않는 것 같습니다. 결론을 보면 8가지 정도를 제시했는데 목표가격을 고정하여 운영, 변동직불금을 벼 재배조건을 없애는 등 이런 정도의 대책을 제시하신 것 같습니다. 하지만 그러한 대책으로 현재 쌀 문제가 해결

될 수 있을까 의문이 듭니다.

- 변동직불금을 운영하는 데 있어서 벼 재배조건을 완화한다는 조건은 출발점이 될 수 있다고 생각합니다. 하지만 벼 재배조건을 완화하는 것만이 문제가 아니라 정부가 좀 더 적극적으로 행동할 필요가 있다고 생각합니다. 논의를 하는데 기본적인 전제 조건이 있는데요. 쌀 문제를 바라보는 시각이 다르면 다른 얘기를 할 수밖에 없고, 합의하는 것에도 어려움이 있습니다. 저의 개인적인 생각은 크게 3가지입니다. 첫째, 식량생산기반을 유지해야 해야 한다. 다음으로 농업을 보호하는 것은 다원적인 기능을 보호하는 것이죠. 다원적 생산기능을 최대화 할 수 있는 쌀 산업구조를 유지하는 것, 이것이 두 번째라고 생각합니다. 그러기 위해서는 농가소득이 안정적으로 보장이 되어야 한다고 생각합니다. 저는 이 세 가지 인식하에서 쌀 문제를 바라보고 있습니다.
- 박동규 박사님께서 발표자료에 미국과 일본의 사례를 드셨는데요. 저도 하고 싶었던 얘기였습니다. 미국의 농업정책을 보면 왜 우리는 그렇게 하지 못할까, 우리보다 훨씬 잘사는 농업이지만 왜 우리는 미국의 반도 따라가지 못하는 정책을 가지고 있을까 생각을 하게 됩니다. 하지만 박동규 박사님께서 미국과 일본의 정책을 해석하시기를 가격은 시장에 맡기고 정부는 소득만 보장한다고 하셨는데요. 제가 해석하고 있는 미국의 정책과는 상당히 먼 것 같습니다. 지금 현재 미국이 가지고 있는 쌀 정책만 보면 5가지가 복합적으로 운영되고 있습니다. 우선 용자수매제가 있는데요. 이는 최저가격을 보장해 주는 정책입니다. 그리고 목표가격과 차이를 100% 보장해 주는 카운티 씨크리칼 정책, 우리의 소득보전직불제와 비슷한 제도가 있습니다. 우리는 85%만 보장해 주지만 미국은 목표가격 100% 보장해 줍니다. 뿐만 아니라 시장가격이 최저가격보다 떨어지면 그 차이를 보전해주는 마케팅론 정책이 있습니다. 거기다가 자료에도 나와 있는데요. 자기가 가지고 있는 면적에서 85%를 휴경을 해도 전체에 대해서 직불금을 주는 휴경 보상제가 있

습니다. 이 4가지는 쌀과 직접적으로 연관되어 있는 정책입니다.

- 또 하나 간과할 수 없는 것이 전 세계적으로 곡물가격이 높게 상승한 이유가 바이오 에너지 정책이라는 것을 다 알고 있습니다. 바이오 에너지 정책이 농업정책을 모습을 빌리지 않으면서 농가소득을 보전해 주는 대표적인 정책이라고 볼 수 있습니다. 만약 바이오 에너지 정책이 없었다면 제가 짐작하기를 미국은 훨씬 더 적극적이고 과감한 정책들을 도입했을 것이라고 생각합니다. 미국의 농업정책, 이 5가지에 의해서 농가소득이 보전되고 정책운영이 되고 있는데요. 이것을 보았을 때 가격은 그냥 시장에 맡기고 정부는 소득만 보전해 준다는 것이 아닌 것이죠. 휴경 보상제도 있고, 바이오 정책도 있고 정부가 적극적으로 운영하는 정책입니다. 일본도 마찬가지입니다. 물론 주체가 정부가 아닌 농민단체(농협) 스스로 식부면적을 조절하지만 식부 면적 조절이라는 매커니즘을 통해서 정책 목표를 달성하고자 하는 그러한 것이라고 볼 수 있습니다.
- 그러한 측면에서 볼 때 우리가 가지고 있는 오늘날 쌀 산업의 혼란은 시장지향적인 쌀소득보전직불제의 문제라고 생각합니다. 이러한 정책은 굉장히 시장지향적으로 구성이 되어 있습니다. 그래서 시장에 맡겨 놓는 이러한 정책은 여러 가지 한계가 있을 수밖에 없습니다. 몇 가지 한계가 있는데요. 우선은 목표가격과 시장가격과의 차이인 85%만을 보장해주고 나머지는 생산자들이 부담하게 됩니다. 이론적으로 보면 도덕적 해이를 가급적 낮추기 위해 도입된 매커니즘이라고 볼 수 있습니다. 이 자체가 농가들이 보이는 불안 현상, 발표자께서 말씀하신 가격에 민감할 수밖에 없는 구조를 만들고 있습니다. 문제를 해결하기 위해서는 쌀소득보전직불제를 고쳐야 된다고 생각합니다.
- 또 하나는 소득보전직불금은 수확기 가격을 기준으로 3~4월에 정산해 주는데요. 수확기에 현금이 많이 필요합니다. 수확기에 유동성이 필요한 부분이

있는데 그러한 것을 해결해 주지 못하니 수확기 물량이 많을 때 농가들은 좀 더 높은 가격을 요구할 수밖에 없습니다. 그리고 전국 평균가격을 기준으로 변동직불금을 지불합니다. 정부 입장에서는 굉장히 편한 정책이 되겠지요. 그렇지만 평균 가격보다도 낮은 가격으로 수취하는 일부 지역(전남, 전북 등)은 평균적으로 느끼는 것보다 훨씬 더 많은 상실감을 느낄 수밖에 없습니다. 경기 등 쌀 생산과 판매여건이 좋은 지역들은 사실 프리미엄을 더 받고, 상대적으로 그렇지 못한 지역은 디스카운트를 받는 이러한 구조로 되어있습니다. 제가 볼 때 복잡하지 않거든요. 전국 평균으로 하지 않고 지역별 평균 가격으로 하게 되면 정부 입장에서 굉장히 어렵고, 관리비용이 더 많이 필요한 것은 아닙니다. 미국은 소득보전직불금을 줄 때 카운티 별로 단수를 측정해서 카운티별로 소득보전을 해주고 있습니다. 전국 평균적인 정책보다 훨씬 더 생산자들에 유리한 정책이 될 수 있습니다. 그러한 노력이 필요하다고 봅니다. 소득보전직불의 가장 큰 문제는 이러한 패닉이 있는 상황에서 물량을 조절할 수 있는 매커니즘을 전혀 가지고 있지 못합니다. 일시적으로 시장에서 격리하는 것은 미봉책일 뿐 이것을 대안으로 삼아서 중장기 정책으로 가지고 간다는 것과 일시적으로 격리해서 용도를 제한하는 것을 명문화 한다는 것도 대안이 될 수 없다고 봅니다. 우리가 가지고 있는 유일한 대안이 소득보전직불제인데요. 이 제도가 당면하고 있는 여러 문제점들을 보완하고 관리하고 적절히 대처할 수 있도록 다시 재편해야 한다고 생각합니다.

- 개선 방향에는 여러 가지가 있는데요. 현재 있는 소득보전직불제와 생산조정제, 미국에서 오랫동안 하고 있었던 에이크리지 리덕션 그리고 전작보상제 등을 결합한 정책들이 좀 더 심각하게 진지하게 고려되어야 한다고 생각합니다. 우선 지금 85%만 보상받는 수준을 100%로 올려야 합니다. 그리고 보상받기 위해서는 의무적으로 정부가 정해놓은 휴경률에 따라 휴경해야 합니다. 예를 들면 자기가 가지고 있는 면적에서 5%를 휴경률을 정하면 반드시 농가들은 그렇게 해야만 합니다. 정확하게 계산이 되어있지 않지만

85%만 직불금을 줄 때와 100%을 보상해 주고 휴경을 의무적으로 15% 정도를 하게 하면 거의 소득수준이 비슷하다고 볼 수 있습니다. 휴경을 통해서 생산면적을 줄이고 가격을 유지시키는 것인데요. 그렇게 하면 정부의 예산은 훨씬 줄어듭니다. 다만 가격이 올라가기 때문에 소비자가 이 부분에 대해서 부담하게 되는 것이지요. 현재 정부가 100% 부담하는 정책에서 정부와 소비자들이 나누어서 부담하는 정책이라고 할 수 있습니다. 소비자들에게 가는 효과는 굉장히 미미하지만 생산자들과 정부에게는 유리할 수 있습니다. AMS 한도때문에 고민을 하셨는데요. 그런 부분에서도 이러한 정책은 유리할 수 있다고 봅니다.

- 휴경을 한 면적에서는 휴경해도 좋고 전작 보상을 해주는 것입니다. 정부가 의도한 특정 작목, 예를 들면 콩이나 사료 작목 등의 자급률을 높이고자 한다면 해당 작물에 대한 인센티브를 주면 자연스럽게 유도할 수 있습니다. 이 정책의 가장 큰 문제는 정부가 상당히 많은 노력을 해야 한다는 것입니다. 현재 소득보전직불제는 정부한테 굉장히 편한 정책이지요. 그래서 정부가 적극적인 역할을 한다면 우리가 가지고 있는 만성적인 과잉 구조에서 시장에 충격을 받았을 때 적절하게 대처할 수 있는 매커니즘이 될 수 있을 것입니다. 이는 블루박스 정책이기 때문에 훨씬 더 우리가 유연하게 쓸 수 있는 정책도 될 수 있을 것입니다. 이상입니다.

## □ 박정재 전남 함평 쌀 재배농가

- 생산자 입장에서 우리는 안전한 먹거리를 생산해서 국민들이 건강하게 지낼 수 있게 하는 것인데요. 정부에서 많이 도와주면 좋죠. 하지만 정부는 정부대로 어렵고, 예전에 생산자는 열심히 농사만 잘 지으면 되는데 요즘은 WTO, FTA, DDA, MMA 등 어려운 용어들을 모르면 농사를 지을 수가 없습니다. 그리고 박사님들이 쉽게 설명해 주어야 하는데 너무 어려워서 신문을 봐도 무슨 말인지 모를 때가 많습니다. 교수님들은 앞으로 농민들이 쉽게 잘 알아들을 수 있도록 글을 써주시면 감사드리겠습니다. 농업정책하시

는 임정빈 과장님도 농민의 편에서 일하시고 국민의 식량 안보와 안전한 먹거리를 위해 열심히 일하시고 계십니다. 여기 오신 모든 분들은 전부 다 어떻게 하면 농업인들 살리고 국민들을 살리기 위해 노심초사 하시는 분들이라고 알고 있습니다.

- 저는 IMF때 귀농한 농사꾼입니다. 저는 특별한 케이스에 들어가는 농사꾼입니다. 전국 20% 안에 들어가는 즉, 시골에서 꽤나게 사는 농사꾼입니다. 그렇기 살기 위해서 열심히 노력하였습니다. 하지만 한계가 있습니다. 농민단체에서 목표가격을 21만 원 수준을 보장해 달라고 하는데요. 이는 물가상승으로 생산비가 올라가기 때문입니다. 정부에서는 어렵다고 합니다. 저희는 주면 줄수록 좋다고 하지만 대부분의 농민들은 안전하고 품질 좋은 쌀을 만들어서 그에 대한 정당한 대가를 받기를 원합니다. 양승룡 교수님이 말씀하셨지만 농촌의 다원적 기능들, 이러한 것들은 돈으로 환산이 어렵잖아요. 국민들의 정신적인 건강을 유지시켜 주는 역할을 하기 때문에 이러한 것들이 농가의 수익에 도움이 되기를 바라고 있습니다. 현재 농사를 지으면서 가장 문제가 되는 것은 지방자치제가 되다보니까 중앙정부의 농정정책이 지방까지 내려가지 않고 있습니다. 소통의 문제가 있는 것 같습니다. 예전에는 중앙정부의 정책이 일관성 있게 내려왔는데 지방선거제가 되다보니 농식품부에서 어떠한 정책을 하고자 할 때 지방에 내려와서 변질이 되어 버리는 등 처음 취지하고 거리가 먼 정책이 되어버리는 일이 다반사입니다. 정부가 고생은 고생대로 하고 욕은 욕대로 먹는 것 같습니다. 그런 부분이 빨리 해결되기를 바랍니다. 감사합니다.

#### □ 반득용 전북 부안계화실업 사장

- 안녕하세요, 저는 전라북도에서 부안 계화실업(현재 명칭은 라이스 프라자 영농조합법인) 도정공장을 운영하고 있는 반득용입니다.
- 오늘 훌륭하신 패널님과 같이 동석하여 발표할 수 있는 기회를 주심에 영광

으로 생각합니다. 생명산업이라고 할 수 있는 주 먹을거리인 쌀이 과일 생산됨으로 인하여 사회의 파장이 이루 말할 수 없이 커짐으로 좀 더 좋은 의견들을 모으고 해결책을 마련해보고자 이 자리에 모인 것으로 압니다.

- 그런데 그 대책으로 정부가 시행했던 것 중 하나가 자기 책임하에 농협이 이미 구입한 08년산 벼를 시장 가격이 무너진다 해서 09년 8월에 10만 톤이나 매입해 주었던 일이 있었습니다. 그런데 이런 일은 시장경제 원리를 채택하고 있는 민주주의 국가에서 있을 수 없는 일이라 사료되며 만약 또 어려워지면, 또 정부에 의지하는 이런 악순환 구조로 피폐해지는 농가소득 현상을 근본적으로 해결할 수 없다고 봅니다.
- 따라서 저는 자유시장 경제도 유지하고, 현재 예측되는 지속적인 가격 하락 문제를 해결하기 위해서는 뛰어난 품종 벼 재배와 함께 국민들의 쌀 이미지 재고에 대한 고급화전략을 추구해야 한다고 생각합니다.
- 벼/쌀이 고급화가 추구되면 쌀 단가가 지금 가격보다 높아지는 것이 자연스러워지고 그러면 소비량이 크게 늘지 않아도 농민은 현재보다 높은 소득을 기대할 수 있을 것입니다. 벼/쌀을 고급화시키기 위해 우선 농민은 현재의 다수확 품종 생산을 지양하고 고급 품종 벼를 재배해야 한다고 봅니다. 현재 우리나라 대다수의 농민들이 다수확 품종 벼를 재배하고 있습니다. 다수확 품종 벼같은 저급 품종 벼가 뛰어난 품종 벼 재배 쌀보다는 당연히 싼니다. 따라서 얼핏 생각하면 싸기 때문에 그래도 소비자가 많이 찾을 것이라고 생각할지 모르지만 이러한 생산 구조가 유지되다 보면 결국엔 정말 맛있는 쌀들이 생산이 될 것입니다. 맛있는 쌀이 계속 생산되다 보면 국민들이 싸다고 우리 쌀을 사 먹을 리가 없습니다. 결국, 소비자들에게 국내산 쌀은 맛이 없다는 인식을 만들고 이는 쌀 소비량을 더 크게 줄게 할 것입니다.
- 물론 어떤 분들께서는 현재 재배되고 있는 다수확 품종 쌀이 왜 맛이 없나,

80년대에 통일계 쌀에 비하면 정말 맛있다. 그래서 많이 고급화된 것이라고 말할 수도 있을지 모릅니다. 하지만 서구 문화가 들어오면서 다양한 음식들이 생겨나고 소비자의 입맛은 하루가 다르게 까다로워지고 있습니다. 여기다가 외국 쌀과의 가격 경쟁, 품질 경쟁 상황까지 고려하면 현재의 다수확 품종 쌀만으로 쌀에 대한 이미지를 고급화시키기엔 소비자의 눈높이를 충족시키기가 턱없이 부족한 수준이라고 봅니다.

- 그래서 이제는 다수확 품종 벼 재배는 지양하고 우리나라도 일본처럼 고시카리, 히토메브레, 밀크퀸 같은 정말 좋은 벼 품종재배가 일반화되어야 한다고 봅니다. 그러려면 현재 주 품종인 일반 벼(일품벼, 주남벼, 동진벼, 일미벼, 호품벼) 이런 것들의 품종을 개종시키야 되는데 여기에는 농민의 의지만으로는 되지 않습니다. 정부의 적극적인 지원과 정책들이 뒤따라야 합니다. 그래서 이러한 정부 지원 속에 우리나라에서도 아주 좋은 벼 품종들이 생산되고 일반화되어 전국적으로 보급 재배된다면 단가는 높지만 아주 품질 좋은 쌀이 생산되기 때문에 경쟁력 있는 가격 구조를 생겨 소비량과 크게 관계없이 농가 소득을 자연스럽게 높일 수 있는 환경이 될 것입니다.
- 그러면 이런 고급품종 벼가 생산되고 일반화되려면 정부의 새로운 지원과 정책들이 어떻게 마련되어야 할 지를 함께 고민해야 합니다. 현재 정부는 품질이 좋지 않은 벼도 농민으로부터 수매를 해주고 있어 자연스럽게 저급 품종 벼 생산을 허용한 꼴이 되고 있습니다. 농민 소득을 유지시켜주려고 정부가 직접 벼를 수매해 주는 좋은 제도가 오히려 농민들에게 낮은 품질의 벼를 생산 유도하는 구조를 만들고 낮은 품질의 쌀이 가격과 맛을 낮추고 결국 국민들이 쌀을 외면하게 만드는 이런 정책들은 없애고 고쳐나가야 되지 않겠습니까? 따라서 정부는 벼 수매 시 벼의 품질 관리가 일정하게 지속될 수 있도록 엄격한 수매 기준과 품질 관리 정책이 마련되어야 할 것 같습니다.

- 정부와 농민이 합심하여 만드는 고급 쌀 생산 외에 문화적으로도 우리 쌀에 대한 고급화 이미지 노력이 있어야 할 것으로 사료됩니다. 고급 쌀에 대한 이미지가 국민들에게 정착되면 이는 쌀 생산량에 있어서도 매우 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대됩니다. 좋은 쌀에 대한 이미지와 수요가 생기면 여기에 적용될 수 있는 산업이 무궁무진합니다. 결국 쌀을 소비할 수 있는 기회가 많아진다는 얘기입니다. 생명산업의 먹거리인 쌀은 주류산업, 미용산업, 건강 식품 산업 등 어떤 것에도 국민들이 찾기만 하면 원재료로 들어갈 수가 있습니다. 따라서 정부는 농민들에 대한 장려 제도와 정책뿐만 아니라 국민들의 근본적인 인식이 바뀔 수 있도록 우리나라의 쌀이 얼마나 좋은지를 홍보하고 광고하는 캠페인들을 많이 해야 할 것입니다. 이러한 문화적인 인식이 변화되면 좋은 쌀을 찾는 사람들이 늘어나고 결국 기본 쌀 소비량이 지금보다 늘게 될 것입니다.
- 지금까지 벼품종고급화를 추구하여 높은 단가로 현재 생산량 대비 농가 소득을 높이고, 고급 쌀 생산을 통하여 쌀에 대한 좋은 이미지까지 만들어 쌀 소비를 높이는 데 기여하게 될 것으로 보고, 이상 설명을 드렸습니다.
- 짧은 소견이지만 도정업자로서 쌀 수급 안정방안에 대해 발표할 수 있는 자리를 마련해 주심에 감사드리며, 여기 계신 관계자분들을 포함해 농촌의 발전을 위해서 지금도 불철주야 애쓰시는 모든 농업 관련인분들의 건강을 기원하고 가정에 행운이 있으시기를 빕니다.

#### □ 손재범 한국농업경영인중앙연합회 사무총장

- 올해 쌀 문제가 심각하였습니다. 올해 초부터 예견된 것이라고 생각합니다. 여러 가지에 대해 발표자들께서 해법들을 말씀해 주셨는데요. 저는 세계 주요 농업선진국들이 농업문제를 어떻게 대처하느냐를 잘 새겨볼 필요가 있다고 생각합니다. 크게 시사하는 점을 본다면 구조조정, 농업형태 변화라는 것들이 상당히 완만하고 지속적으로 해왔지만 우리들은 이러한 문제들을 압축

적으로 풀려다보니 지난 십수 년간 사회적인 문제가 있었다고 봅니다. 농식품부가 그동안 쌀 정책을 100% 잘했다고 볼 수는 없겠지만 이런 점에서 농식품부가 펼친 정책들이 물론 나중에 정책효과에 대해 따져봐야 하겠지만 양의 효과가 상당히 많았다고 생각이 듭니다. 특히 농촌사회 유지라는 점에서 상당히 크다고 봅니다. 농식품부가 이러한 정책을 세우지 않았다면 다른 결과를 유출해 볼 수 있겠습니다. 식량 기반의 유지라는 부분에서 기존의 정책이 더 효과적이었느냐, 아님 그렇지 않았느냐에 대해 평가를 해야겠지만 아예 정책 방향을 잘못 잡았다고 볼 수는 없겠습니다. 그리고 농촌의 경제적인 부분에 있어서도 같이 긍정적으로 평가가 되어야 하지 않나 생각합니다.

- 더군다나 우리나라의 산업구조가 OECD 국가 중에 자영업 비율이 상당히 높습니다. 우리나라가 지난 십수 년 동안 급격하게 구조조정을 해왔지만 그보다 더 촉진시켰다면 전 산업적으로 더 큰 문제가 발생하였을 것입니다. 전반적으로 농정은 농촌사회의 유지와 지역사회의 유지 등을 종합적으로 고려해서 판단해야 하지 않나 생각이 듭니다.
- 발제 자료 중에서 저는 구조적 문제와 관련해서 작년에 통계치의 특이한 사항들을 검토해 봐야 하지 않나 생각이 듭니다. 작년에 쌀값이 좋았습니다. 그런데 농지면적은 기존의 평균면적감소율을 넘어서 4% 가량 줄었다고 들었습니다. 이러한 원인이 무엇인지 해명이 필요하지 않나 생각이 듭니다. 예컨대 이것이 현재의 인력 구조의 변화, 자연감소분의 증가 등을 검토를 해보면 향후 구조적 문제에 대한 예측도 일부분 되지 않을까 생각합니다. 왜냐면 60대 이상이 50% 이상을 차지하고 있는 상황에서 재배면적 감소율이 앞으로 가속화될 수 있다고 생각합니다. 그 부분을 검토해 보고 올바른 대책이 나와야한다고 생각이 듭니다.
- 올해 농가들이 가격에 유난히 민감하게 반응한 이유는 작년에 가격을 높게

받았기 때문에 가격 하락 체감이 훨씬 컸다고 생각합니다. 그리고 자료에도 있지만 경영비는 계속 상승, 명목가격은 정체하고 있는 상황에서 실질 소득이 감소하였기 때문에 농가들의 요구는 오히려 당연할 수 있겠다고 생각합니다. 직불제 자체가 농민들이 다 받느냐, 지난해 문제가 있었지만 비농가가 수혜하는 방식이 일부 있고, 농지임대차에 포함되다 보니까 직접 가격을 더 많이 수취받는 것이 농가들한테는 이익이라는 인식이 높습니다. 그리고 직불제가 있는 것을 알지만 가격이 낮게 형성되면 몇 년 후 목표가격이 또 내려가는 것이 아니냐 하는 불안심리가 큼니다. 이번 기회에 직불제 개편이 필요하다고 봅니다. 농정의 신뢰문제도 있습니다. 가장 중요한 문제는 격리된 쌀이 시장에 나올까냐 말까냐, 이 부분은 유통업체들이 올해 매입했을 때 내년에 돈을 벌 수 있느냐하고 연관되기 때문에 선 뜻 나서기 어려운 부분이 있다고 봅니다. 쌀 가격이 상승하면 물가안정차원에서 관리가 들어간다는 인식이 있기 때문에 정부 정책에 대해서 100% 신뢰하지 못하는 이러한 상황이 올해 좀 더 위기를 초래하지 않았느냐 생각이 듭니다. 그러면 향후 어떻게 할 것이냐 생각을 해보면 첫 번째로 관세화 문제가 연동될 수밖에 없습니다. 관세화 문제를 같이 검토하되 모든 정책을 패키지로 해결하는 것이 좋다고 생각합니다. 앞에 말씀드렸듯이 직불제를 현재 농민들은 목표가격의 하락, 실제로 얼마를 받게 되는지 정확하게 모릅니다. 농민이 아닌 사람들에게 지불되는 문제가 겹쳐서 직불제를 처음 설계할 때 필요하다고 했지만 현재 신뢰성이 매우 낮다고 생각합니다. 직불제를 고정과 변동을 구분하지 말고 고정직불금을 중심으로 전환하고 장기적으로 목표가격을 유지한다든지 해서 장기전망속에서 농사를 짓게 하는 것이 좋다고 생각합니다.

- 두 번째로 다른 작물까지의 지원금 확대는 올해 선진화위원회에서 발까지 확대하는 공익형 직불제를 도입하기로 하였습니다. 정부가 소득정책을 확대하는 것이 필요하다고 봅니다.
- 세 번째로 일시적 공급과잉 물량에 대한 시장격리가 필요하다고 봅니다. 대

북지원은 저희가 단순히 농업문제뿐만 아니라 남북 평화유지에 기여하기 때문에 농업문제도 풀고 한반도 문제도 같이 연동시키자는 차원에서 저희가 주장하고 있습니다. 그러나 정권의 철학과 의지 등이 많이 반영되고 정치적인 물살을 타기 때문에 국내 공급과잉이 발생하였을 때 격리를 시키고 격리된 물량을 가지고 대북지원을 하는 제도화하는 것이 좋다고 생각합니다.

- 네 번째로 새로운 소비시장을 창출하는 것은 예전에 가격차 문제가 있었지만 앞으로 가공품시장에서 우리쌀에 대한 시장이 창출되기 때문에 시장이 정상화되고 본궤도에 오를때까지 정부가 적극적인 지원을 해줘야 한다고 생각합니다.
- 마지막으로 시장 판매기능을 강화하자는 생각입니다. 농민이 가장 쉽게 접근할 수 있는 곳이 농협입니다. 정부가 큰 차원에서 정책을 디자인하지만 실제로 파는 문제에 있어서 농협이 농민들과 가장 밀접한 곳입니다. 농민들은 농협의 효율화와 합리화를 원합니다. 예컨대 RPC 운영에 있어서의 문제점, 가치창출에 비해 많은 임금을 지불하는 문제점들을 지적하기 때문에 농협의 내부에서 빨리 정리가 되어야 합니다. 개별 출혈경쟁을 하고 있는 구조를 깨기 위해 RPC 통합, 건조저장시설 지원, 광역단위의 쌀 판매회사 도입 등 정책적인 지원이 필요하다고 봅니다.
- 참고로 농협과 관련해서 수탁제 얘기가 나왔는데요. 우리가 물건을 맡겼을 때 제대로 팔아 줄것이나, 농협의 내부 운영이 얼마나 합리적이냐 하는 농협과 농민과의 신뢰문제가 걸려있기 때문에 같이 동반해서 해결하지 않으면 정착되기가 어렵다고 봅니다. 그래서 저는 5가지 정도로 패키지로 해서 이번에 쌀 문제가 발생하였기 때문에 정부가 종합적으로 검토해서 진행하는 것이 필요하다고 생각합니다. 이상입니다.

□ 이창한 전국농민회총연맹 정책위원장

- 발제문을 받아보고 박동규 박사님이 현실적인 상황에 대한 고민을 많이 하셨다는 느낌을 받았습니다. 몇 가지 과제에 대한 문제의식부터 출발해서 정책대안들을 제시하셨는데요. 목표가격 고정 검토, 공급과잉 물량 시장격리, 변동지불금 지급조건 완화, 소비촉진을 위한 다양한 시도 등 크게 4가지 분야로 나눌 수 있습니다. 큰 틀에서는 저도 동감하는 부분이 많이 있지만 몇 가지 문제가 있는 것 같습니다. 일단 목표가격 고정 검토가 가능하다는 부분에 있어서 박동규 박사님이 쌀값 하락에 대한 농민들이 왜 이렇게 민감하게 반응하느냐라는 문제의식을 말씀하셨는데요. 물론 앞에서 얘기가 나왔고, 박동규 박사님도 목표가격 하락에 대한 농민들의 불안감이 작용했을 것이라고 말씀하셨고, 그것이 하나의 이유이기도 합니다. 또 하나는 농민들이 당장의 손실이 문제입니다. 앞서 양승룡 교수님이 말씀하셨는데요. 직불금 지급에 있어서 기준 시장가격을 전국 평균가격으로 정하기 때문에 충남, 전남, 전북 등 평야지대의 농민들은 불만이 상당히 많습니다. 최근 쌀 가격을 보면 전국 시장평균가격과 평야지대의 쌀 가격과는 최소 8,000원~1만 원 이상 차이가 납니다. 농민들은 그것을 손실로 100% 떠안아야 하는 상황이기 때문에 쌀값하락에 대해 상당히 민감하게 반응하고 있는 것 같습니다. 저희가 몇 차례 말씀을 드렸습니다. 전국 평균가격으로 하지 말고 예를 들면 도별로, 그것이 불가능하면 권역별로 할 수도 있을 것입니다. 하지만 행정비용의 증가 등 몇 가지 이유로 인해 불가능하다는 답변만 받았습니다. 이번에 금년 쌀값 하락으로 인해 불만이 표출되었다고 봅니다.
- 목표가격의 현실화가 필요하다고 봅니다. 통계청에서 계산한 생산비와 농민단체에서 계산한 수치와 상당히 괴리가 있습니다. 지난번 국회에서도 농민단체와 공동으로 생산비를 조사할 의향이 있느냐 질의가 나왔고, 농식품부에서 공동생산비조사에 대해 회의를 한 차례 진행한 걸로 알고 있습니다만 현재 통계청에서는 오류가 없기 때문에 같이 할 수 없다는 입장을 보이고 있습니다. 이 문제가 제대로 풀려나가는 방향으로 정부가 이끌어 주었으면 합니다. 그래야만 농민들의 불만을 어느 정도 제거할 수 있기 때문입니

다. 통계청이 틀렸다고 보진 않습니다. 하지만 현실화되지 않은 수치를 적용하는데 있어서 저는 문제가 있다고 생각합니다.

- 공급과잉 물량에 대해 시장격리 조치를 말씀하셨는데요. 물론 양승룡 교수님께서 생산조정제는 적극적으로 검토할 필요가 있다고 하셨습니다. 농민단체에서도 긍정적으로 검토할 수 있습니다. 다만 이 문제는 어느 정도 시간이 필요할 것 같습니다. 농민들에 대한 설득과 합의 과정이 필요하기 때문입니다. 농민들은 땅을 놀리기 싫어합니다. 이런 것들을 어떻게 설득하고 합의해 나갈 것이냐가 과제이고 시간도 필요합니다. 과잉물량에 대해 시장격리조치 이외에는 뾰족한 대책이 없기 때문에 농민단체에서 대북지원을 얘기하는 것이고 쌀 수급 안정, 남북관계 개선 등을 자꾸 얘기하는 것입니다. 다만 작황지수 3% 초과 물량만 해당되는 건지 가격 상황에 따른 이외 초과물량도 포함되는 건지 모르겠지만 이런 것들도 포함해서 시장격리 물량을 어떻게 사용할 것인지는 그 외에 객관적인 상황에 따라 대북지원, 해외지원, 수출 등 몇 가지 방법들이 있다고 봅니다.
- 변동직불금 지급 조건완화에 있어서 생산조정제가 시간이 필요하다고 하면 지금 당장은 타작물을 심는 것이 현실적이지 않나 생각합니다. 조사료, 콩, 밀 등은 국내 소비가 늘어나는데 자급률이 낮은 작물 재배를 해도 변동직불금을 주는 것에 대해 저희들도 긍정적으로 생각하고 있습니다. 다만 국민과 농민들이 이해하고 동의할 수 있게 정책설계를 구체적으로 잘 만들어 주시길 바랍니다. 예를 들면 쌀 수급안정과 식량자급률 제고라는 틀에서 정책을 세부적으로 설계하면 어떨까 생각합니다. 변동직불금을 타작물에도 지급하는 데 있어서 자급률 목표를 설정하는 것입니다. 자급률을 몇 %까지 끌어올리고 인센티브를 제공, 즉 벼와 소득차이를 보상해 주는 것입니다. 직불제 형태도 될 수 있고, 더불어 생산자 조직을 육성해서 가공산업을 활성화할 수 있도록 지원, 가공업체와 계약을 활성화할 수 있게 프로그램을 지원하면 소득차이 문제는 충분히 해결할 수 있다고 봅니다.

- 마지막으로 고정직불금에 대한 상향문제인데요. 고정직불금은 생산중립적이고 환정보전에 대한 성격이 강합니다. 고정직불금을 상향하고 목적에 맞게 의무이행을 강화하는 조치를 강구해야 합니다. 교육 등 여러 가지 프로그램만 있다면 농민들도 당연히 의무를 이행할 수 있다고 봅니다. 이것은 환경적인 측면뿐만 아니라 농가소득을 지원, 요즘은 녹색의 가치가 재평가되고 있고 현 정부도 녹색성장이라는 가치를 내세우고 있기 때문에 농업농촌분야에서도 녹색의 환경적 가치가 극대화할 수 있는 방향으로 정책을 만들었으면 합니다. 농업농촌의 다원적 기능과 가치를 오래전에 농진청, 농어촌공사에서 평가를 하였지만 기관별로 다르기 때문에 종합적으로 농업농촌의 다원적 가치가 사회에 얼마나 경제적으로 기여를 하는가를 다시 한번 재평가를 통해 국민들이 부담이 증가하는 부분에 대해 사회적 합의를 충분히 이끌어 낼 수 있다고 봅니다. 이번 계기가 향후 양정제도를 새롭게 재편하는 데 있어서 출발점이 되기를 바랍니다. 여기에 조기관세화나 아니면 관세화유예로 계속 가느냐라는 문제가 있습니다. 구체적인 검토가 필요하겠지만 이 문제도 포괄해서 양정제도 전반에 걸쳐 검토와 토론, 어느 정도 중장기적인 설계를 할 수 있는 계기점이 되었으면 합니다. 감사합니다.

#### □ 홍준근 전국농민단체협의회 사무총장

- 박동규 박사님의 발표자료를 보고 저도 쌀과 관련되어 있는 농민의 목소리는 물가와 생산비를 고려할 수 있는 직불제가 되기를 바라는 마음입니다. 전업농의 경우에는 쌀값 떨어지는 것이 당연한 것이라고 생각하고, 지금 현재 정책기조도 그렇게 가고 있습니다. 그렇게 해야만 전업농에게 농지가 집중될 수 있기 때문에 일부에선 이런 얘기도 있습니다. 어찌되었든 다양한 얘기가 있는 가운데 박동규 박사님이 제기한 문제에 대해서 집중적으로 말씀드리겠습니다.
- 왜 이렇게 농가들이 금년 쌀값 하락에 대해 민감하게 반응하느냐는 쌀이

GDP 중에 가지고 올 수 있는 금액이 8조원이 조금 넘습니다. 60만~80만 농가들이 나눠야 하는 영세적인 구조를 가지고 있기 때문에 가격에 민감할 수밖에 없습니다. 올해는 생산이 많다고 하였는데요. 생산이 적었을 때의 소득감소, 그리고 서로 나눠먹는 몫이 적기 때문에 민감하게 반응할 수밖에 없었습니다. 그리고 전국 평균가격과 지역가격과의 괴리 문제가 크게 작용하였고, 물가상승요인 등이 심리적으로 작용하고 있음에도 불구하고 이상하게 가격이 작년에 비해 큰 폭으로 하락하였기 때문이기도 합니다.

- 두 번째, 쌀 시장안정을 위한 정부의 조치에도 시장참여자들의 반응이 미미했던 이유는 박동규 박사님도 지적하셨지만 정부의 신뢰성 문제입니다. 과연 격리 물량이 시장에서 완전하게 격리될 것이냐에 대해 신뢰성이 부족하였습니다. 제일 중요한 것은 시장다양성에 대응하는 정책이 전혀 없었습니다. 시장은 분명히 고가, 저가, 중가시장이 있습니다. 다양한 시장에 접근하는 다양한 정책이 있어야 하는데 생산자 중심으로 가다가 보니까 가격 다양성에 접근하는 정책이 없었다는 점이 주요 원인이라고 봅니다.
- 그 다음에 쌀 가격을 안정시키기 위해 정부가 시장에서 계속 격리를 시켰습니다. 대부분 이를 일시적인 정책이라고 생각하고 있습니다. 물론 앞서서 얘기한 정부의 신뢰성 문제와 연결되기도 합니다. 생산조정제에 대해 말씀하셨지만 중요한 것은 동계 작목과 연계한 쌀 이외의 작목을 어떻게 가져갈 것인가를 고민하는게 합리적이라고 봅니다. 결국 농지이용률 증대, 식량자급률 향상, 소득 증가 등 세 마리 토끼를 동시에 잡을 수 있다고 생각합니다. 다만 사공용 교수님께서 다른 작목으로의 영향을 말씀하셨는데 그런 것들도 물론 고려해야 되겠죠. 양곡정책은 소득, 수급, 가격 안정 정책으로 요약될 수 있는데요. 소득안정 정책은 직불제와 연결됩니다. 이미 목표가격은 정해져 있으니 농민들은 물가상승률을 연동해서 가격이 정해지기를 바라고 있습니다. 가격이 내려가는 것보다 올라가기를 바라고 있습니다. 이 목표가격이 실제 시장이 가격으로 정해지느냐 아니면 전국 평균으로 지급하느냐

에 대해서도 고민이 필요합니다.

- 수급과 관련된 문제에 대해서 사공용 교수님은 10년 전부터 예견되어 있는 것이라고 말씀하셨습니다. 대북지원을 통해 재고가 적었고 이미 공급과잉 문제는 해결된 상태였습니다. 가공용으로도 소비가 확대가 되었습니다. 문제는 양이 남는 것이 문제입니다. 2005년 이후 대북지원을 통해 재고가 해결되었지만 최근 들어 대북지원이 안되면서 재고가 많아졌기 때문에 금년 쌀값 문제가 발생한 것이지 풍작으로 인한 것은 아니라고 생각합니다.
- 이번을 계기로 직불제뿐만 아니라 양곡 전반적인 제도에 대해 재검토가 필요합니다. 그리고 쌀 관세화 문제도 분명히 짚고 넘어가야 합니다. 내년에 다시 정부는 관세화를 하기 위해 시도할 것입니다. 하기 위해서는 수입쌀과의 차별화 전략, 즉 국민들이 우리쌀을 찾도록 하는 전략을 분명하게 마련한 다음에 관세화 문제는 도입되어야 한다고 생각합니다. 내년에는 탄탄한 양곡정책이 세워지기를 바랍니다. 이상입니다.

#### □ 이성철 한국일보 경제부장

- 오늘 참석하신 분들이 농업을 연구하시는 분들, 실제 농업에 종사하기거나 농민들의 이익을 대표하시는 분들이 나오셨습니다. 저만 비농업전문가로서 나왔는데요. 아마도 주최측에서 저를 부른 이유가 통상적으로 언론이 보는 시각, 일반적인 관점에서 보는 지금의 쌀 수급 불균형 문제를 어떻게 보느냐라는 그런 주문 때문에 저를 부른 것 같습니다. 그런 취지로 말씀을 드리겠습니다.
- 쌀 수급 불균형은 추세적이고 구조적이라고 생각합니다. 그래프를 보더라도 재배면적이 줄어드는 것보다 쌀 소비량이 훨씬 더 감소하고 있고 더구나 인구 감소와 쌀 생산성이 높아지는 측면을 감안하면 결국은 수급불균형은 지금도 추세적이고 구조적으로 발생할 수밖에 없습니다. 최근에 정부의 대

응을 보면 단기적으로 격리가 있었고 중장기적으로 수요확대쪽에 상당히 많은 공을 들이는 인상입니다. 쌀 가공산업화 정책을 지난번에 크게 발표하셨고 우리 언론에서도 큼지막하게 보도를 했었습니다. 물론 좋은 정책이라고 생각합니다. 수급불균형 상태에서 수요를 진작시키는 것은 당연히 취해야 할 대책입니다. 다만 그쪽에 주안점을 준 나머지 마치 이 문제로 이 쌀 문제가 해결될 수 있을 것 같다는 국민들한테 과도한 이미지를 심어줄 수 있는 측면이 있는 것 같습니다. 요즘 모임이 있으면 막걸리를 많이 먹는데요. 과연 쌀 막걸리, 쌀 건빵, 쌀국수 등 쌀 가공식품화를 통해서 쌀 수급불균형을 해결하는데 있어서 어느 정도 도움은 되겠지만 과연 해결책이 될 수 있을 것인가라는 회의적인 시각이 많습니다.

- 결국은 수요확대 정책과 함께 공급을 줄이는 정책이 병행되어야 하는 것이 아닌가 생각합니다. 수급불균형은 수요 한쪽 측면에서 해결할 수 있는 문제는 아닌 것 같습니다. 공급을 줄이는 정책, 다시 말해서 감산이라는 정책을 결국은 가져가야 할 것 같습니다. 일반 기업이라면 공장 가동률을 줄인다거나 아예 공장문을 닫을 수도 있겠죠. 시장을 통한 수급조절이 가능하겠지만 쌀의 특성상 어렵기 때문에 자율감산은 어렵고 정부가 의지를 가지고 예민하고 힘든 부분이겠지만 지금 수요확대 정책에 못지않게 공급을 점차적으로 줄여나가는 정책에 대해서도 의지를 가지고 해야 한다고 봅니다. 그러기 위해서는 중장기적으로 인구 감소추세, 식생활변화 등을 감안해서 수요를 예측하고 그것에 맞게 공급을 줄이는 노력도 정책적으로 병행되어야 한다고 생각합니다. 물론 감산을 하기 위해서 여러 가지로 정책적으로 제한되는 문제들 예를 들면 직불제같은 경우 쌀 생산조절에 있어서 가로막는 하나의 요소가 될 수 있는데 만약에 저해가 된다면 직불제도 거기에 맞게 보완되고 고쳐져야 한다고 봅니다.
- 그렇게 될 경우 그렇지 않아도 어려운 상황에 있는 농민들의 소득을 어떻게 보장할 것이냐는 궁극적인 문제가 남습니다. 가능할지는 모르겠지만 농식

품부가 다른 관계부처와 협의를 통해 지금 여러 사회안전망과 사회보장제도가 시행되고 있는데요. 상당 부분 그런 것들이 도시 근로자들 위주로 진행되고 있습니다. 이러한 사회복지제도들을 농업과 어업 등 1차 생산자들에게 확대적용하고 필요하다면 조금 더 많은 혜택을 줌으로써 직불금과 같은 제도를 통해 보전되는 소득보전 기능을 다른 사회안전망을 통해 돌려서 흡수하는 것이 정책적으로 가능하다면 쌀의 감산정책을 가로막는 것을 고쳐나가는 것이 필요하다고 봅니다.

#### □ 임정빈 농림수산식품부 식량정책과장

- 저는 간단하게 5분만 말씀드리겠습니다. 개인적으로 힘든 한해였고, 저를 알아보는 사람도 많아졌습니다. 답답한 느낌이 많이 듭니다. 학계의 교수님들, 농민단체에서 하시는 말씀들이 비슷하고 정부는 사실 대책을 강구하지 않는 것 같다는 느낌을 받고 있습니다. 금년의 시장격리 대책은 임시대책으로, 올해의 상황을 심각하게 봤기 때문에 정부가 추가로 매입도 한 것입니다.
- 지난번 9.15 작황이 468만 톤으로 나왔는데 믿지 않았습니다. 농촌에 가보면 금년이 작년보다 농사가 잘 되었다고 해서 468만 톤보다 더 나오는 물량에 대해서는 모든 물량을 매입하겠다고 대통령께 보고드리고 장관들도 모두 승인을 한 상태입니다.
- 이 말씀을 드리는 것은 신뢰의 문제때문입니다. 두 가지 예를 들면, 첫째, 10월 5일 11만 톤을 추가적으로 격리하겠다고 발표하였는데도 불구하고 농가들이 10월 중순에 물량을 다 내놓아 버렸습니다. 그래서 11만 톤 추가격리 물량을 배정했을 때 농가들의 물량이 없었습니다. 그러나 이 농가들이 정부수매가 더 낮다고 판단하고, 농협 RPC에 10월 중순경 내주었던 물량을 돌려달라고 했던 사례가 있었습니다. 또 한 가지는, 정부에서 추가로 23만 톤을 매입하려 하는데, 정부 수매용, 농협 RPC 수매용, 민간 RPC 수매용,

저가 판매용 등으로 구분되어 있는 실정입니다. 이와 같이 정부가 수매해주는 품종이 정해져 있으나, 정부 수매용이 아닌 품종을 수매해달라고 정부에 건의하고 있습니다. 이러한 점들을 봤을 때 신뢰의 문제가 중요하고 어려운 점이 아닌가 생각합니다. 저희가 중장기적으로 대책을 강구하고 있습니다. 이 대책이 빨리 만들어졌으면 오늘 자리에서 토론을 하려고 했었는데, 조만간 그러한 자리를 만들려고 합니다.

- 우선 크게 다섯 가지를 말씀드리겠습니다. 첫째, 풍년에 대비한 대책이 필요합니다. 지금까지 흉년에 대비한 대책이 많았는데, 풍년에 대한 대책을 강구하고 있습니다. 둘째, 현재의 구조가 과잉구조입니다. 평년작을 고려하더라도 15만~16만 톤 정도가 과잉구조입니다. 이에 따른 과잉구조에 대한 개선방안을 마련하고 있습니다. 셋째, 소비대책에 대해서도 많이 고민하고 있습니다. 넓게 나아가 작부체계 자체를 밥쌀용 재배지역과 가공용 재배지역으로 나누는 것을 고려하고 있습니다. 넷째, 직불제 문제로 농가소득과 관련해서 보완이 필요하다는 인식하에서도 대책을 강구하고 있습니다. 다섯째, 식량안보 부분입니다. 한반도에 국한되지 않고 더 나아가 지역적인 식량안보 제고도 필요하다는 점에서 아세안+3에 15만 톤의 물량을 내놓기로 협의하였습니다.
- 교수님들과 농민단체에서 지적하고 말씀하신 점들을 정리하였습니다. 정부가 주관하는 토론자리를 조만간 마련해서 다시 한번 여러분들의 의견을 듣도록 하겠습니다.

## < 객석 질문 >

### □ 전찬익 농협경제연구소

- 발표하신 내용에서 여러 가지 공감되는 부분도 있고 잘 들었습니다. 제가 생각하는 점과 농협의 입장에 대해 간단히 말씀드리고자 합니다.
- 첫 번째 인위적인 생산조정제, 휴경 또는 전작이 필요하다고 생각합니다. 이유는 두 가지 정도로 말씀드릴 수 있겠습니다. 발표자께서도 말씀하셨지만, 지금 현재의 목표가격제라고 하는 것은 어떻게 하면 시장가격을 내려서 우리 쌀이 국제 경쟁력을 갖도록 하는 것에 포커스가 맞춰져 있다고 저는 생각합니다. 그런데, 이것이 우리나라의 농업구조상 어렵다고 봅니다.
- 생산조정을 해야하는 첫 번째 이유는, 가격 하락에 따른 국제경쟁력 향상은 사실상 실현 불가능하다고 보기 때문입니다. 우리 농지가 영세 분산구조이며, 중산간 형태로 되어 있어서 쌀과 같은 토지 이용형 농업에 있어서는 어려움이 있다고 봅니다. 일본에서는 고급미는 살고, 저급미는 죽어가는 상황이라고 합니다. 고급미는 집단재배를 하면서 품종을 통일하여 외국산 쌀에 대응하는데 반해서, 많은 소농들이 관여되어 있는 저급미를 생산하는 부분에서는 MMA쌀이나 관세화 등으로 타격을 받습니다. 이러한 현상이 우리나라도 나타날 것에 대비해 지금 생산조정제를 도입해야 저급미 생산농가의 소득을 보전해가면서 고급미를 생산하는 대농이나 단지화를 통해 경쟁력을 키워나갈 수 있을 것으로 생각합니다. 또 한가지는 박동규 박사님께서 생산조정제 이외에 변동직불금 지급조건 완화를 말씀하셨는데, 우리나라의 감자, 옥수수, 콩 면적은 3만~7만 ha 정도인데 논에서 이러한 작물을 재배하게 되면 기존에 밭에서 재배하고 있던 농가들은 피해를 입게 됩니다. 그래서 밭작물을 논에서 재배했을 경우 정부가 그 물량을 시장에서 격리해줘야 한다는 관점에서 인위적인 생산조정제가 필요하다고 봅니다.

- 두 번째로 말씀드리고 싶은 것은, 수탁제도 시행에 어려움이 있다는 것입니다. 농업인들의 주 소득원이 쌀이기 때문에 높은 가격을 원할 수밖에 없고 이에 따라 아직까지는 농업인들이 수탁을 받아들이지 못하고 있습니다. 예전에 추곡수매제에서는 AMS가 있었으나, 농가입장에서는 농협에 AMS와 같은 제한이 없이 무조건 높게 전량을 사달라는 실정이기 때문입니다. 25페이지에 보시면 일본사례를 상세하게 설명해주셨는데, 마치 농협에서 모든 리스크를 감수하는 것으로 오해의 소지가 있어 보이는데, 사실은 실무적인 역할을 농협에서 하는 것으로 봐야 할 것입니다. 마지막으로 일본의 경우 생산조정, 과잉물량의 시장격리, 가격하락 시 수매를 하고 있는데, 우리는 수급에서 정부가 손을 떼고 있지 않나 생각합니다.

## □ 이신덕

- 세 가지를 말씀드리겠습니다. 우선 오늘 쌀 문제를 수급에 한정해서 토론하는 것이 조금 아쉽다고 생각이 됩니다. 첫 번째 말씀드리고자 하는 것은, 쌀 재배면적 감소가 절대적으로 필요한데, 이를 위해서 콩, 옥수수와의 수급 대체 작물의 재배를 적극 권장할 필요가 있으며, 이에 따른 생산 장려금과 같은 정부대책이 필요하다고 생각합니다.
- 두 번째는 쌀 소비감소추세를 억제하면서 쌀 소비촉진을 위한 대책이 절실히 필요합니다. 쌀 막걸리 문제도 중요하나, 밀을 대체할 수 있는 식품 개발에 있어서 R&D투자를 적극적으로 할 필요가 있는 시점에 왔다고 봅니다. 세 번째는 농촌진흥청의 역량 강화입니다. 쌀 문제 해결을 위해서는 수입 대체 농산물과 수출 주도형 농산물을 적극 육성하고 개발 보급해야 합니다. 저는 쌀 문제가 나오면 농촌진흥청의 역할에 대한 회의를 가지고 있습니다. 이러한 점에서 임정빈 과장님의 고견을 듣고 싶습니다.
- 마지막으로 정부에서 농업의 다원적 기능을 조금 더 적극적으로 홍보할 수 있도록 언론매체를 농정당국에서 활용할 필요가 있다는 점을 말씀드립니다.

## □ 농수산물전자도매법인 관계자

- 한 가지만 말씀드리겠습니다. 쌀 문제 해결을 위해 밥 소비를 늘리는 것이 효과적입니다. 쌀국수와 막걸리로 밥 수요를 대체할 수 없다고 생각합니다. 그리고 대체작물을 말씀하셨는데, 우리나라 1,200mm 강수량 중에 600mm 이상이 불과 15일 이내에 다 내리기 때문에 쌀을 대체할 수 있는 작물이 없습니다. 그래서 5,000년 이상 쌀농사를 지어 온 것입니다. 한편, 오늘 좋은 말씀들을 많이 해주셨는데, 쌀도 시장원리에 접근하는 것이 최선의 방법이라고 생각합니다.

## < 발표자 >

### □ 박동규 한국농촌경제연구원 선임연구위원

- 여러 가지 각도에서 말씀해주신 점 감사드립니다. 특히, 일부 생산자 단체에서 나오셔서 발표자료에 대해 매우 구체적으로 의견주신 점에 대해 감사드립니다.
- 몇 분께서는 조금 더 적극적인 생산조정제가 필요하다고 언급해 주셨습니다. 단기적인 관점에서는 굉장히 효과적일 것으로 생각이 됩니다. 설명 드린 바와 같이 일본이 긴급피난대책으로 75만 ha에서 시작하여 120만 ha까지 늘어나서 더 이상 감당할 수 없는 상황에 부딪혀 현재 제도 변화가 일어나고 있습니다. 자료를 다시 한번 확인은 해보겠습니다만, 생산조정제를 시행하는 나라가 없습니다. 미국은 2002년에 농업개혁을 하면서 생산조정제를 하지 않고, 해당면적에 대해 몇 개 품목만을 제외하고 농가가 작목을 선택해서 재배하도록 하면서, 목표가격을 설정하여 시장가격과의 차액을 직불금으로 지급하는 것으로 바뀌었습니다. 대상면적은 기준연도 면적의 85%에 대해서만 지불하고 있습니다. 현재 대만도 생산조정제를 더 이상 유지하기 어려워 검토 단계에 있는 것으로 보면, 생산조정제가 한계점이 있는 것이 분명한 것으로 보입니다. 그리고 생산조정을 하되 전작은 곤란하다는 점입니다. 콩이나 옥수수를 심도록 하면 현재의 콩, 옥수수의 가격이 하락하기 때문에 그 농가에 대한 별도의 대책이 필요하여 어렵다는 것이 현실적인 이야기가 될 수 있습니다. 일부에서는 식량자급률을 제고해야한다는 당위성과 한쪽에서는 휴경에 대한 문제를 두고 국민적인 공감대를 얻는 정책을 선택해야 할 것으로 생각합니다.
- 한국일보의 이성철 부장님께서 자연스럽게 구조조정이 되도록 만들어주고, 경제여건이 어려운 농민들은 도시민들에게 폭넓게 적용하고 있는 사회안전

망 시스템으로 가는 것이 좋을 것이라고 농정의 큰 틀에서 의미있고 중요한 말씀을 해주셨는데, 농림부 차원에서 한번 검토해봐야 할 사항이라고 생각됩니다.

- 한편, 목표가격에 대해 많이 말씀해주셨습니다. 생산비 상승률을 고려해서 목표가격을 올리는 것은, 현재의 가격에도 불구하고 공급과잉이 심화되는데, 생산비 상승을 반영하여 목표가격이 올라가게 되면 공급과잉이 심화되는 부작용이 초래될 것이 염려가 됩니다. 그리고 목표가격과 관련하여 2005년부터 나왔던 이야기로, 경기도의 경우 농가수취가격이 목표가격의 105% 정도로 100%가 넘는 수준이고, 경남, 호남 지역은 93~94% 정도일 것입니다. 만약 비슷하게 가려면 경기도 목표가격은 약 17만 5,000원, 경남, 호남 지역은 16만 5,000원으로 현실적으로 목표가격을 재조정해야 할 것입니다. 지역마다 과거에 어느 정도 받던 기준으로 유지해야하는 것이 목표가격의 기본 취지이기 때문에 수용가능할지 모르겠습니다. 목표가격을 그런 식으로 차등화할 경우, 대한민국 정부에서 호남쌀 가치는 얼마이고, 경기도 쌀의 가치는 얼마라고 지정해주는 것이 되어 과연 좋은 것인지에 대한 문제가 있을 것입니다. 국내적으로 볼 때, 호남쌀, 충청쌀, 경기쌀 등의 차이가 있지만, 해당도 안에서도 시, 군마다 상당한 차이가 있는데 이 점도 어떻게 해결해 나갈지가 의문입니다. 모든 이해당사자들이 그런 식으로 가도 좋다면 정책은 그에 따라 변해야 할 것입니다. 그러나 과연 수용가능한 것인지 염려가 됩니다.
- 이창한 위원장님께서 여러 가지 말씀을 해주셨는데, 현실적으로 생산조정제를 식량자급률과의 상충관계에 대한 문제로 고민하고 계신 것 같고, 저도 동일한 관점의 문제를 갖고 있습니다. 한편 시장격리를 매년 하는 것인지에 대해 말씀하셨는데, 자료의 21페이지에 제시한 것처럼, 평상시에는 필요가 없는 것으로, 약간 공급과잉이 있다면 가격이 조금 하락할 수도 있고, 조금 부족하다면 가격이 조금 상승할 수도 있는 것입니다. 그러나 작년이나 금년

처럼 아주 예외적으로 시장이 혼란스러울 수 있는 상황일 경우, 제한적으로 작동되어야 하는 것입니다.

- 손재범 사무총장님께서 2008년에 쌀 가격이 상승한 것이 재배면적이 줄어들어 물량이 없어서 그랬던 것으로 말씀하셨는데, 면적은 매년 통상적으로 1만~1만 5,000ha 수준에서 계속 줄어들고 있는 상황으로, 2008년의 경우 농협들의 가격결정 매커니즘이 잘못되었던 것입니다. 구조적으로 재배면적이 줄어들어서 물량이 줄고 가격이 상승했던 것은 아니라고 생각합니다.
- 반득용 사장님께서도 고품질 쌀로 접근하는 것이 굉장히 중요하다고 언급하셨는데 최근 농촌현장에서 일어나는 현실에 경종을 울려주는 말씀으로 생각합니다. 최종적으로 집계된 것은 아니지만 단수가 많은 다수확 품종이 재배되고 있다는 얘기가 많은데 고품질에 관한 사항을 정책에 반영할 것인지 추후적으로 고민해야 할 것입니다.
- 사공용 교수님은 보다 시장지향적인 정책을 고려해야 한다고 하였고, 양승룡 교수님께서도 농업의 다원적인 기능을 말씀하셨는데, 각각의 장단점이 있기 때문에 보다 나은 정책대안을 모색할 수 있는 추가적인 검토를 할 수 있는 계기가 된 것 같습니다.

## < 추가 발언 >

### □ 이창한 전국농민회총연맹 정책위원장

- 저는 다른 말씀은 드리지 않겠고, 임정빈 과장님께서 일정물량 장 격리는 일시적인 대책이고 근본적인 대책을 농림수산물부에서 마련하고 있다고 하셨는데, 지금까지 어떻게 마련하는지에 대해서는 공식적으로 들은 바가 없습니다. 저는 이런 양정대책을 정부가 마련하는 과정에서도 농민단체와 신뢰를 구축할 수 있는 계기가 있다고 생각합니다. 향후 대책이 마련되면 토론회자리를 만들겠다고 하셨고, 그 자리에서 의견을 수렴하실 생각이시겠지만 그 과정에서도 소통을 했으면 하는 생각입니다. 그래야만 정부의 대책에 대한 농민단체의 신뢰도 높아가는 계기가 될 것으로 생각합니다.

### □ 양승룡 고려대학교 교수

- 제가 작년에 “시나리오별 쌀 소득보전직불제 효과분석”이라는 논문을 발표하였습니다. 그 당시 생산조정을 쌀소득보전에 탑재했을 때 효과가 어떻게 되는 것인지, 전국평균 가격이 아닌 지역별 가격을 쓸 경우 효과가 어떻게 되는 것인지를 분석하였습니다. 지역별 가격을 적용한 경우, 수취가격이 1% 증가하였고, 수취가격 변동성이 10% 감소하는 것으로 나타났는데, 지역별 가격을 적용하는 정책이 정부가 조금 더 노력하면 농민들에 좋은 정책이 될 수 있다고 생각합니다.
- 2002년에 양정제도를 바꿀 당시 정부에서는 생산조정제를 고려하였고, KREI에서는 소득보전직불제를 고려하였으며, 저는 이 두 가지를 결합한 것을 제안하였습니다. 2003년부터 정부의 안대로 생산조정제가 도입이 되어 2005년까지 사용되었습니다. 생산조정제를 도입했던 2년 동안 생산량이 많이 줄었고, 2005년 생산조정제가 폐지되고 소득보전직불제가 도입되었습니다. 문제는 소득보전직불제가 지금과 같은 상황에서 효과적인 수급관리 정

책이 되지 못하다는 것이 오늘 이 토론회의 증거라고 생각합니다. 그러한 점에서 생산을 조절할 수 있는 기능을 갖춘 소득보전직불제로 다시 한번 고려해야 한다고 생각합니다. 제가 얘기하는 생산조정은 2003년에 도입했던 통제로 3만 ha를 휴경시키는 차원의 것이 아니고 소득보전직불의 수혜 대상이 되기 위해서는 일정한 면적 이상이 되는 농가를 대상으로 휴경을 유도하는 것이 필요하다는 것입니다.

#### □ 홍준근 전국농민단체협의회 사무총장

- 쌀의 과잉구조를 전부 직불제도의 탓으로 인식하고 있다는 것이 조금 아쉽다는 생각입니다. 쌀 과잉구조가 과연 직불제에서 기인하고 있다면 그 요소를 없애는 정책대안이 있어야 한다고 생각합니다. 그래서 직불제도를 타하지 않는 정책을 만들어야 할 것입니다. 박동규 박사님께서 제가 언급했던 지역 평균가격에 대하여 정부가 지역별 가격을 결정하는 것으로 오인할 가능성이 있다고 하셨는데, 지금과 같은 혼란을 가져오는 것보다 목표가격이 이미 정해져 있으므로 각 지역별 도별 평균가격과의 차액을 조정해주는 것도 한 방법이라는 입장에서 검토를 해 봐야 한다는 의미로 말씀드린 것입니다.

#### □ 이성철 한국일보 경제부장

- 모든 소비자들은 양질의 제품을 보다 저렴하게 구입할 수 있기를 원하고, 이것이 정부의 통상적인 가격정책입니다. 다만 쌀의 경우는 조금 다르다고 생각합니다. 정부의 쌀 정책은 양질의 쌀을 싸지 않게 공급하는 것이 기본 목표인 것 같습니다. 쌀 가격정책은 통상적인 다른 제품과는 다르게 생산자와 소비자 간의 갈등요소가 항상 존재한다고 생각합니다. 그러나 이 갈등요소가 지금까지 드러나지 않았던 이유는 아마도 대부분의 국민들이 특히 기성세대들은 농촌 출신이 많고, 농업에 대한 향수가 있어서 농업인에 대한 보호와 그 부분에 대한 재정지출을 감례하고 받아들일 수 있었다고 생각합니다. 그러나 농촌에서 태어나는 아이들이 별로 없고, 농촌 상황을 모르는

도시민 출신이 대부분인 세대로 변했을 때, 과연 기존의 쌀 가격정책이 설득될 수 가 있는지에 대해 고려해야 할 것입니다. 쌀 가격정책이 농업인들을 설득할 수 있는 동시에 소비자와 다른 국민들도 설득할 수 있는 틀을 갖춰야 할 것으로 보이며, 농촌과 무관하게 태어나는 세대가 전체세대의 대부분을 차지하기 이전에 이러한 틀이 갖춰졌으면 하는 바램입니다.

#### □ 손재범 한국농업경영인중앙연합회 사무총장

- 제가 전달력에 조금 문제가 있었던 것 같습니다. 박동규 박사님께 말씀 드린 것은 작년의 쌀 가격이 상당히 좋았는데 금년 경지면적이 제가 알기로는 4% 줄었습니다. 보통 쌀 가격이 좋으면 경지면적이 늘어나야 되는데 연평균보다 더 감소한 것은 어떤 이유인지 원인을 검토해보는 것이 좋을 것이라는 점에서 말씀드린 것입니다. 이것이 인력 구조의 변화, 즉, 고령화된 농가들이 많기 때문에 이에 따른 변화들이 있어서 평균 감소추세보다 더 감소한 것이 아닌지에 대해 검토해 보자는 것이었습니다. 그래서 이후의 추세를 살펴보면 정책도 이와 부합해서 나올 것이라는 의미였습니다. 두 번째로는 농협수탁제와 관련해서는 수탁제도를 당장 도입하자는 것이 아니라 농민들이 가장 가까이 해온 농협에 대해 판매자로서 역할을 제대로 수행하는지에 대해 농민들이 불신이 많은데, 이 부분을 해결하기 위해 농협이 내부 합리화와 효율화가 필요하다는 표현이었습니다.

#### □ 사공용 서강대학교 교수

- 저는 아까 말씀을 많이 드려서 넘어가겠습니다.

#### □ 반득용 전북 부안계화실업 사장

- 저는 10년 넘게 도정을 하고 유통업을 해왔습니다. 그동안 제가 느낀 점은 저가미는 단가가 싸야만 판매가 이루어지는데, 단가가 싸면 벼를 매입할 때 벼 가격이 내려갈 수밖에 없습니다. 그렇게 되면 결국 그 짐이 농가에 돌아가게 되어있습니다. 그리고 제가 5년 전부터 고가미를 팔기 시작하였는데,

그때 시작 당시 40kg 1,000가마 정도도 팔지 못했지만, 지금은 약 1만가마 정도를 판매하고 있습니다. 그런데 벼 1가마당 현재 저가 벼는 4만 2,000원, 고시히까리의 경우 계약재배를 통하여 5만 4,000원에 매입하는데, 벼 1가마당 1만 2,000원의 차익이 생기고, 쌀로 따져보면 3만 원 이상의 차익이 생기면서 농가에 소득보전을 해주고 있는 것과 같습니다. 유통업체들이 저가미가 아닌 고가미에서 최고 마진폭을 매기고 있어서 고가미는 특별한 사람들이 먹는 것이라는 인식으로 일반인들이 접근하는데 괴리감이 있습니다. 실질적으로 고가미 판매가 어려워 계약재배를 하기 어렵습니다. 따라서 정부가 고품질의 쌀을 서민들이 접근하기 쉽게 보급해야 하고 이를 통해 쌀 소비도 늘어날 것이라고 생각합니다. 결론적으로 고품질 정책으로 가는 것이 농민도 살고, 소비자의 쌀 소비도 늘리는 길이라고 생각합니다.

#### □ 박정재 전남 함평 쌀 재배농가

- 소비를 늘리는 방법은 어렸을 때부터 쌀을 먹어야 합니다. 전라남도의 경우 친환경 쌀로 학교급식을 하고 있는데, 어린이들이 가장 좋은 쌀로 가장 좋은 밥을 먹을 수 있도록 해야 쌀 소비가 늘어날 것입니다. 제가 동경의 쌀 박물관을 갔을 때, 일본의 유치원생들은 우리나라의 농과대학에서 배우는 교육을 받으면서, 쌀을 먹고 있었습니다. 이러한 차이점을 인식하고 정부 정책을 펴야 할 것입니다. 결론은 농민들은 좋은 쌀을 생산하려고 노력하고 있습니다. 감사합니다.

#### □ 임정빈 농림수산식품부 식량정책과장

- 이번의 쌀 문제가 이것으로 끝나는 것이 아니라 쌀 산업이 발전하는 방향으로 정책을 만들겠습니다. 이러한 상황이 다시는 양정사에 없도록 최선을 다하겠습니다. 현재 대안이 확정되지 않았으나, 정리가 되는데로 반드시 농민 단체와 의견을 나누고 소통하겠습니다. 열심히 하겠습니다.

## □ 박동규 한국농촌경제연구원 선임연구위원

- 먼저 언급을 해야 될 부분입니다. 홍준근 사무총장님께서 목표가격은 전국 평균으로 하되, 지원금 계산은 지역별 가격으로 적용하면, 전국적으로 농민들이 받는 금액이 비슷해지게 된다는 생각이신 것 같습니다. 그럴 경우 누가 차별화시켜 좋은 쌀을 만들고자 하는 동기부여가 될지 의문이 들고, 이러한 관점에서 합의점을 찾아가야 할 문제인 것 같습니다.
- 한편, 남쪽지역에서 농민들이 기준가격에 대하여 더 예민하게 반응하는데, 향후 직불제에 대한 여러 가지 연구자료를 검토하고, 어떤 것을 기준으로 할지 판단해야 할 것 같습니다.
- 금년 생산조정과 시장에 맡기는 것 중 어떤 방법이 좋은지에 대하여 여러 가지 과정을 통하여 많은 논의가 있을 것 같습니다. 그런데 전작을 하게 되면 이는 쌀 가격을 유지시켜주는 정책인데, 타작목에 대해 지원을 하게 된다면 소득격차가 커지기 때문에 타작목에 대한 지원도 많아져야 한다는 문제점도 생각하지 않을 수 없습니다.
- 논의되었던 사항들을 중요한 연구소재로 참고하도록 하겠습니다. 감사합니다.

## □ 좌장: 이태호 서울대학교 교수

- 토론에 참여해주신 분들, 청중석에서 오랫동안 들어주신 분들 대단히 감사합니다. 오늘 상당히 심도 있고, 수준 높은 토론이었던 것 같습니다. 이와 같이 토론의 수준이 높아지는 것은 단순히 일어나는 것이 아니고, 한국 농업과 농촌의 발전에 의한 것으로 생각합니다. 마지막으로 “불안과 두려움 속에서 구원을 갈망하지 않고, 자유를 쟁취하는 인내심을 갖게 하소서”라는 인도의 시를 하나 적어왔습니다. 지금같이 어려울 때 인내심과 용기가 더 필요하다고 판단되며, 인내심과 용기를 가지고 대처해나가면 한국농업과 농촌이 잠재력이 있기 때문에 잘 극복해 나갈 수 있을 것이라고 생각합니다. 이상으로 토론을 모두 마치겠습니다. 대단히 감사합니다.

## 참고 문헌

---

- 김명환 외. 2007. “쌀 관세화유예를 계속할 것인가?” GS&J Institute.
- 김명환 외. 2008. “농업부문 전망모형구축 연구(2/2차연도).” 한국농촌경제연구원.
- 김배성, 김명환. 2004. “쌀시장 개방 및 정책 대안별 쌀 농업 영향분석.” 농업경제연구 제45권 4호.
- 박동규 외. 2004. 「쌀농가 소득안정방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박동규 외. 2006. 「쌀 공공비축제 세부운용 및 보완방안에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박동규 외. 2006. 「쌀 수탁판매 활성화 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 박동규 외. 2007. 「중장기 쌀 수급안정 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 박동규 외. 2009. 「쌀관세화유예 협상 3년의 평가 및 관세화대비 보완방안에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 삼성경제연구소. 2008. ‘최근 현황 및 2009년 경제전망’.
- 서진교 외. 2004. 「2004년 쌀 재협상 전략 수립에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 서진교 외. 2008. “DDA농업협상, 우리 농업의 미래설계도를 요구하고 있다.” GS&J Institute.
- 서진교 외. 2009. “한시가 급한 쌀 조기관세화.” GS&J Institute.
- 이정환 외. 1998. “농업부문 장·단기 예측 정보 시스템 개발.” 한국농촌경제연구원.
- 이정환 외(2002, 한국농촌경제연구원) 「쌀산업 발전을 위한 중장기대책 세부 시행방안」참조.
- 통계청. KOSIS database <<http://www.kosis.kr/>> .
- 한국개발연구원. 2008. ‘KDI 경제전망 2008년 하반기’.
- 한국농촌경제연구원. 2004. 「한국의 쌀협상과 일본과 대만의 경험」.
- 한국농촌경제연구원. 2005. 「농업전망 2005」.
- 한국농촌경제연구원. 2007. 2008 「쌀관측 여름호」.
- 한국농촌경제연구원. 2009. 「DDA 농업협상 전망 및 대응방안」. 세미나 자료집.
- 한두봉 외. 2004. “쌀 협상과 공공비축제도.” 고려대학교 생명자원연구소.
- 한두봉 외. 1999. “WTO 차기 농산물 협상의 시장개방 효과.” 고려대학교.
- Food and Agricultural Policy Research Institute. 2008. FAPRI. U.S. and World Agricultural Outlook. Iowa State University and University of Missouri-Columbia.
- LG경제연구원. 2008. ‘2009년 국내외 금융시장 전망’.

- Food and Agricultural Policy Research Institute, 2008. FAPRI. U.S. and World Agricultural Outlook. Iowa State University and University of Missouri-Columbia.
- OECD-FAO. 2008. Agricultural Outlook 2008-2017.
- USDA\_ERS, database <<http://www.ers.usda.gov/Data/priceforecast/>> .
- WTO. 'REVISED DRAFT MODALITIES FOR AGRICULTURE.' 2008. 12.



---

정책연구보고 P123

쌀 수급안정 방안 연구

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2009. 12.

발 행 2009. 12.

발행인 오세익

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 (주)문원사

02-739-3911~5 <http://www.munwonsa@chol.com>

---

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
  - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-