쌀산업 발전을 위한 대 토론회

박 동 규 선임연구위원 김 명 환 선임연구위원 박 미 성 연 구 원 사 공 용 교수(서강대) 김 관 수 교수(서울대)

한국농촌경제연구원

머 리 말

2년 연이은 풍작 영향으로 재고량이 적정 수준의 2배 정도로 늘어나 유통불 안이 심화된 가운데 금년에도 다수확 품종인 호품벼 재배면적이 21% 정도로 늘어나고 기상여건도 좋아 생산량이 작년 수준을 상회할 것으로 전망되고 있 습니다. 작년에 이어 수확기 쌀가격이 큰 폭으로 하락할 가능성도 배제할 수 없는 상황입니다. 이에 쌀 수급안정, 과잉미 관리방안의 효율성 제고가 중요한 문제로 대두되었습니다.

한국농촌경제연구원에서는 쌀 생산의 적정화 방안, 소비 확대 방안, 그리고 정부양곡 관리효율화 방안을 모색하기 위한 대 토론회를 개최하였습니다. 주요 주제별로 발표하고 토론을 통해 다양한 의견을 수렴하고자 하였습니다. 생산 적정화를 위해서는 사료작물 생산과 연계한 제한적인 생산조정제가 논의되었 으며, 소비촉진을 위해서는 꾸준한 쌀소비 교육과 해외 수출 확대방안 등이 제 시되었습니다. 과잉쌀 관리는 정부 주도에서 민간 주도로 개편하여 효율성을 제고해야 한다는 주장이 제기되었습니다.

이 자료집은 "쌀산업 발전을 위한 대 토론회"의 주제발표 자료와 토론내용을 정리한 것입니다. 주제발표를 해주신 원내외 연구자와 토론에 참여하신 분들께 감사의 말씀드립니다. 이 자료집이 관련 연구자와 정책 담당자에게 유익한 자료로 활용되기를 바랍니다.

> 2010. 9. 한국농촌경제연구원장 **오 세 익**

차 례

토론회 개요

| 발표자 | 료 | | | | | | | | | | |
|-------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|-------|-------|-----------------|----|
| 1. 쌀 | 수급 | 현황과 | · 전망, | 당면 | 과제 | ••••• | • • • • • • • • • | ••••• | ••••• | • • • • • • • • | 1 |
| 2. 쌀 | 생산 | 적정화 | 방안 | ••••• | ••••• | ••••• | ••••• | ••••• | ••••• | ••••• | 23 |
| 3. 쌀 | 수요 | 확대 별 | 방안 | | ••••• | ••••• | ••••• | ••••• | ••••• | | 47 |
| 4. 정· | 부양곡 | 관리 3 | 효율화 | ••••• | ••••• | | ••••• | ••••• | ••••• | ••••• | 87 |
| | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| 토론 나 | 용 | ••••• | ••••• | ••••• | ••••• | | | | ••••• | | 97 |

토론회 개요

ㅇ 주제: 쌀산업 발전을 위한 대 토론회

○ 일시: 2010년 8월 12일(목) 14:30~19:10

○ 장소: 한국농촌경제연구원 대회의실

ㅇ 주최: 한국농촌경제연구원

<제1주제> 쌀 수급 현황과 전망, 당면과제

발 표: 박동규(한국농촌경제연구원 선임연구위원)

<제2주제> 쌀 생산 적정화 방안

발 표: 사공용(서강대 교수)

좌 장: 이정환(GS&J인스티튜트 이사장)

토론자: 김종훈(농림수산식품부 식량원예정책관), 양승룡(고려대 교수)

<제3주제> 쌀 수요 확대 방안

발 표: 김관수(서울대 교수)

좌 장: 오세익(한국농촌경제연구원장)

토론자: 최원목(이화대 교수), 정현돈(농협중앙회 양곡부장),

한건희(제희RPC 사장)

<제4주제> 정부양곡관리 효율화

발 표: 김명환(한국농촌경제연구원 선임연구위원)

좌 장: 설광언(한국개발연구원 국제개발협력센터 소장)

토론자: 전원수(농수산물유통공사 처장), 박영식(대한곡물협회장)

<종합토론>

좌 장: 오세익(한국농촌경제연구원장)

발표자료 1

쌀 수급 현황과 전망, 당면 과제

- 1. 쌀 정책 개편
- 2. 쌀 수급, 재고 동향
- 3. 쌀 수급 전망
- 4. 쌀 산업이 직면한 몇 가지 과제

박 동 규 (한국농촌경제연구원 선임연구위원)

1. 쌀 정책 개편

1.1. 2004년까지의 정책

- 2004년까지 쌀 정책은 가격지지와 식량안보를 목적으로 하는 수매제도, 쌀소득 지지 및 안정을 도모하기 위한 소득보전직접지불제와 논농업직접지불제를 근간으로 추진되었음.
- 대표적인 가격지지 정책인 수매제도는 감축대상(amber) 프로그램으로 국내 총보조(AMS) 범위 내에서 이루어짐.
- 소득보전직접지불제는 쌀가격 하락 시 쌀가격 하락분의 80%를 재정에서 보전하여 소득안정을 도모하는 제도로 지급액이 가격과 연계되므로 감축대 상보조(amber)로 분류됨.
 - 논농업직접지불제는 논의 형상과 기능을 유지, 환경친화적 영농조건 등을 이행하는 농업인에 ha당 53만 원을 지급하는 것으로 WTO 규정 상허용대상보조(green) 정책에 해당됨.
- 2004년에 시작하여 완료된 쌀협상과 WTO/DDA농업협상에 대응하여 쌀농 가의 소득안정, 대외 경쟁력 제고, 식량안보를 확보하기 위해서 쌀정책 개편 이 불가피하게 되었음.
 - 쌀협상 결과 쌀수입이 늘어나면 쌀가격이 하락하고 쌀농가 소득이 하락 하게 되므로 소득안정 대책이 필요하게 됨.
 - DDA는 국내총보조(AMS)의 대폭 감축, 시장접근 기회의 확대(관세 감축) 방향으로 논의되었음. 소득보전직접지불제와 약정수매제도는 감축될 AMS를 사용하므로 제도 개편이 불가피하게 됨.
 - AMS 제약으로 수매제도 유지가 어려워지는 상황에 대비하여 식량안보

를 확보할 수 있는 방안이 강구되어야 함.

1.2. 2004년 양정개혁

- 시장기능에 의해 수급 균형을 달성하고, 쌀농가의 소득안정을 도모하기 위 해 소득정책을 강화하는 방향으로 제도 개편함.
 - 가격지지를 통한 소득향상과 식량안보 기능을 수행하였던 수매제도를 폐지하고 순수한 식량안보 기능을 수행하는 공공비축제를 도입함.

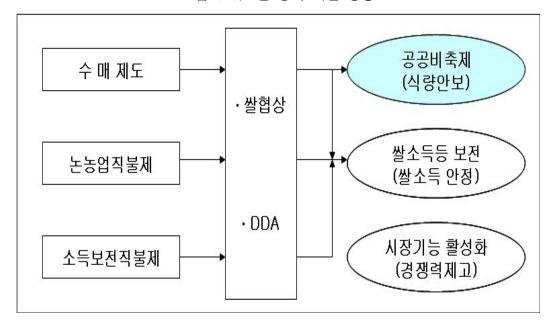


그림 1-1. 쌀 정책 개편 방향

가. 쌀 농가의 소득안정 도모

- 목표가격(80kg당 17만 83원)을 설정하고 시장가격과의 차이의 85%를 재정에서 보전해주는 쌀소득등보전직접지불제를 도입.
 - 쌀소득등보전직접지불금은 단위 면적 당 일정 금액을 지불하는 고정직접 지불금(허용보조)과 시장가격에 연동되는 변동직접지불금(감축보조)으 로 구성됨
 - 고정직불금은 논의 형상과 기능을 유지하는 조건하에, 작물 재배여부와 무관하게 지급(de-coupled payment, 미국의 Direct payment 성격임).
 - 변동직불금은 벼생산 조건 하에 시장가격과 연계하여 지급함(coupled payment, 미국의 Counter-cyclical payments와 유사하나 생산연계 여부가 다름).

표 1-1. 연도별 직불금 포함 농가수취액

단위: 원/정곡80kg

| | | | | | 277 0 | ./ U 100118 | | | | |
|-----------------|-------------|--------|---------|---------|---------|-------------|--|--|--|--|
| 구분(년산) | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | | | | |
| 수확기 시장가격(| 수확기 시장가격(A) | | 147,722 | 150,813 | 162,312 | 142,360 | | | | |
| 직불금(B) | 고정 | 9,836 | 11,475 | 11,475 | 11,475 | 11,475 | | | | |
| 식물급(D) | 변동 | 15,710 | 7,537 | 4,907 | 0 | 12,028 | | | | |
| 농가수취액(C=A+ | 가수취액(C=A+B) | | 166,734 | 167,195 | 173,787 | 165,924 | | | | |
| 목표가격(D) 170,083 | | | | | | | | | | |
| C/D(%) | 97.3 | 98.0 | 98.3 | 102.2 | 97.6 | | | | | |
| | | | | | | | | | | |

자료: 농식품부 식량정책과

- 목표가격은 시장가격을 반영하여 매 3년마다 조정하기로 하였으나 2008년 부터 5년간 동결하여 운영하고 있음.
 - 농민단체는 생산비를 반영하여 목표가격 조정을 요구하고 있음.

나. 공공비축제 도입으로 식량안보 확보

- 공공비축이란 재해나 비상사태 등에 대비하여 국가가 일정 수준의 재화를 비축.
 - 흉작이나 천재지변 등의 비상시에 대비하여 주곡인 쌀을 정부가 비축하는 것을 쌀 공공비축이라 할 수 있음.
- 일본은 1970년대 이후 공급과잉 상태가 지속되어 식량안보 의식이 희박, 1993년에 냉해 피해로 소비자가 원하는 품질의 쌀 공급이 부족하여 사회적 불안감이 발생하였고, 이것이 1995년부터 쌀공공비축제를 도입하는 계기가 되었음.
 - 우리나라도 1980년도에 저온 현상으로 쌀 생산량이 목표량의 58.7%에 머물러 쌀가격이 폭등하였고, 소비자가 원하는 품질의 쌀을 적기에 공급하지 못하여 소비자의 불만이 표출되었음. 당시 식량자립을 위해 기말 재고량을 9개월 분 소비량으로 확대할 필요성 등이 논의되었지만 현실화되지는 못하였음.
- 수매제도의 정책목표는 가격지지를 통한 쌀농가 소득향상과 함께 식량안보 를 달성하기 위한 것이었음.
 - 수매와 관련된 운송비, 보관비, 조작비 등 관련 비용을 WTO에 허용대상 인 공공비축 비용으로 통보하였지만 국제기준에 일치하지 않으며 공공 비축제 기본 원칙에 맞는 제도가 아니었음.
 - 양곡관리법과 비상대비 자원관리법에 비축에 관한 구체적 목표 및 기준 이 없음.
 - 비축 목표가 분명하지 않고 구체적 기준이 결여된 상태에서 운영되고 있을 뿐만 아니라 비축량이 적은 상태에서 흉작이 발생하면 수급불안에 효과적으로 대응하는데 어려움이 있음.

○ 공공비축은 WTO 협정 상 허용보조(green) 정책이나 허용보조로 인정받기 위해서는 다음과 같은 농업협정문 부속서 2(국내보조: 감축약속 면제 기준) 의 기본조건과 정책특정 조건을 준수해야 함.

< 기본조건 >

- ① 당해 보조는 정부의 징수 감면액을 포함, 정부의 공공재정계획에 의해 제 공되며 소비자로부터 전가된 것이 아니어야 함.
- ② 당해 보조는 생산자에 대한 가격지지 효과가 없어야 함.

< 정책특정조건 >

- ① 국가 입법으로 명시된 식량안보 정책의 주요 부분을 이루는 품목의 재고 비축 및 유지와 관련된 지출(민간의 재고 보유에 대한 정부의 지원도 포함될 수 있음).
- ② 식량안보를 목적으로 하는 재고량은 전적으로 식량안보를 위해 사전 결정된 목표량이어야 함.
- ③ 재고의 유지와 처분에 관한 재정 운용은 명료해야 함.
- ④ 정부에 의한 구매는 현행 시장가격으로 하고 식량안보용 재고 식량의 판매는 당해 품목 및 해당 품목의 품질을 고려한 시장가격보다 낮지 않아야 함.
- 양곡년도말 기준 비축물량은 FAO 권장 수준, 흉작(6~9% 감산)이 2년 연속되는 경우에 대비한 수요량의 17% 수준으로 운영.
 - 기준물량의 1/2을 수확기에 신곡을 매입하고 단경기까지 구곡을 방출하는 회전비축제 운영 원칙.
 - 일본은 소비량의 11%인 100만 톤을 기준 비축물량으로 설정, 회전비축을 원칙으로 하고 있음.
- > 농민단체는 공공비축 기준물량을 확대하여 시장가격 안정을 요구하고 있으나, 공공비축물량 증가는 비용이 늘어나고 시장불안 요인으로 작용하는 문

제점이 있음.

- 시장가격을 조절하기 위해 비축물량을 탄력적으로 운용하는 것은 WTO 규정에도 위배됨.

다. 시장기능 활성화

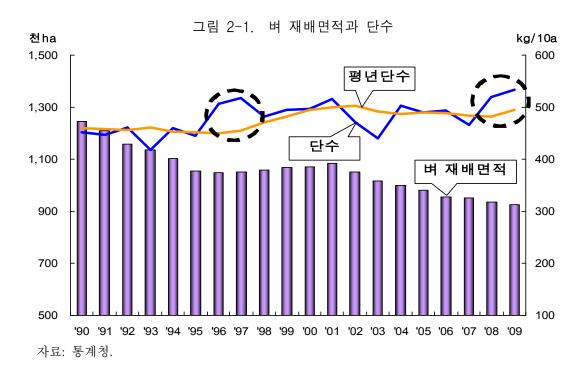
- 쌀 농가의 소득을 안정시키는 직불제가 도입되었으므로 쌀가격은 수급에 의해 결정되도록 함.
 - 쌀가격이 하락하여도 직불금을 포함한 농가수취가격은 목표가격 수준에 서 안정적임.
- 수급을 반영하는 쌀가격이 생산과 수요의 적정화를 유도하여 수급안정을 도모
 - 품질별 다양한 가격 형성, 소비자 지향적 쌀 생산
- ㅇ 수급 이외의 요인으로 쌀가격이 결정되어 시장 왜곡현상 발생
 - 2008년에 쌀 생산량이 전년에 비해 9.8% 늘어났으나 수확기 쌀가격은 7.6% 상승
 - 수확기 쌀가격 안정을 위해 정부는 공공비축량 이외의 물량을 추가 매입 하거나 유통업체에 매입자금 지원 확대

2. 쌀 수급, 재고 동향

2.1. 쌀 생산량 감소세, 수입량은 매년 늘어나

가. 단수 증가율보다 벼 재배면적 감소율이 높아 쌀 생산량 감소

- 1990년 이후 10a당 쌀 단수는 연평균 1.2% 정도 증가, 평년단수도 0.3% 정도 증가
 - 단수 증가율은 1990년대 1.2%, 2000년 이후 2009년까지 연평균 1.1%씩 증가



○ 1990년대 벼 재배면적은 연평균 1.5% 감소, 2000년대 감소율은 1990년대보 다 약간 높은 1.6% 수준

- 기상여건 등의 영향으로 단위 면적당 생산량과 총생산량도 변동하지만 벼 재배면적 감소세가 유지되므로 쌀 생산량도 줄어드는 추세에 있음.
- 1996~97년 이후 처음으로 2008년과 2009년 연이어 단수가 평년단수를 크 게 상회, 감소하던 쌀 생산량도 증가
 - 2008년과 2009년 단수는 각각 520kg과 534kg을 기록, 기상조건이 좋았고 호품, 주남 등 고단수 품종 재배면적 비율이 늘어났기 때문



나. 의무수입쌀(MMA) 매년 증가

○ 우리나라는 UR협상에서 2004년까지 쌀에 대해 관세화유예 조치를 인정받 았으며, 2004년 쌀협상에서 특별조치(관세화유예)를 2014년까지 10년간 추가 연장하기로 하였음.

- 특별조치 기간 중에 DDA협상이나 국제쌀시장 여건 등을 고려하여 관세화로 전환할 수 있는 권한이 우리나라에 있음.
- MMA물량은 2005년 22만 5,575톤에서 시작하여 매년 균등하게 증량, 2014 년에는 40만 8,700톤까지 늘어남.
 - 수입량은 기준년도 소비량의 4%에서 8% 수준까지 늘어나지만, 2014년 수입량은 예상 소비량의 12% 정도에 해당됨.

표 2-1. 연도별 수입쌀 도입 물량

단위: 톤(정곡), %

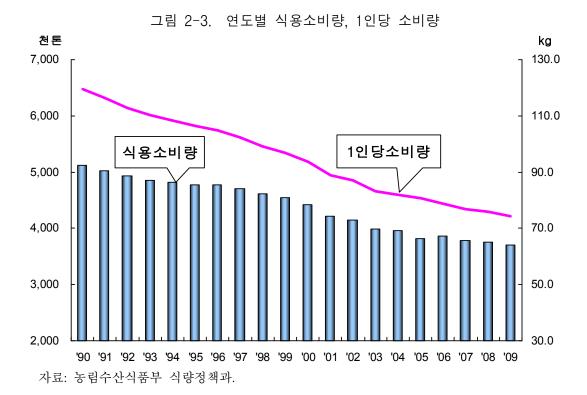
| 구분 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| MMA(A) | 225,575 | 245,922 | 266,270 | 286,617 | 306,964 | 327,311 | 347,658 | 368,006 | 388,353 | 408,700 |
| 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: 농림부 식량정책과.

2.2. 쌀 소비량 감소세

가. 식용 소비량 감소 추세

- 1990년 이후 국민 1인당 쌀 소비량은 2.4% 정도 감소, 하반기에는 연평균 2.0%로 감소율 둔화
 - 국민 1인당 쌀 소비량이 1998년 100kg이하로 줄어들었고 2009년에는 74.0kg으로 감소



나. 식용 이외 소비량 큰 폭으로 변화

- 식용 소비량은 안정적이지만 가공용과 대북지원 물량은 수급 여건 등의 요
 인으로 결정되므로 변동폭이 큼.
 - 재고량이 많았던 1990년대 전반기 가공용 소비량이 34만 7천 톤까지 증가, 2002년과 2003년에는 가공용과 대북지원을 포함하여 연간 70만 톤이상을 소비하였음.
- 2005년 이후 MMA 쌀 등을 가공용으로 소비하는 물량이 늘어나는 추세에 있음.

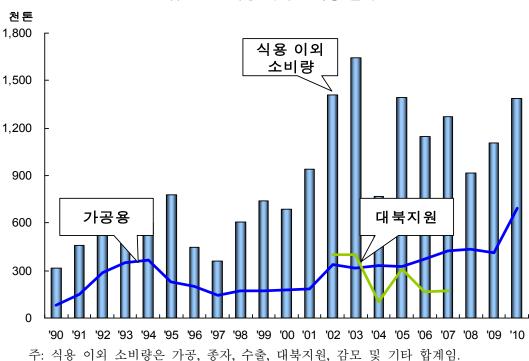
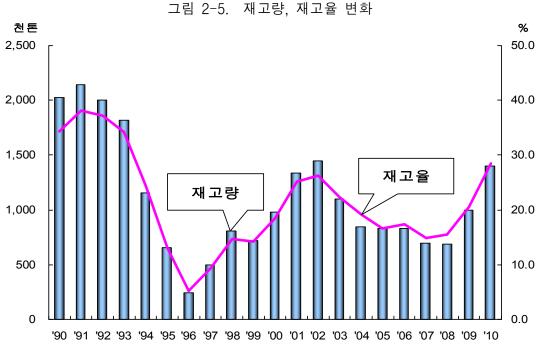


그림 2-4. 식용 이외 소비량 변화

자료: 농림수산식품부 식량정책과.

2.3. 연이은 풍작 영향으로 재고량 급증

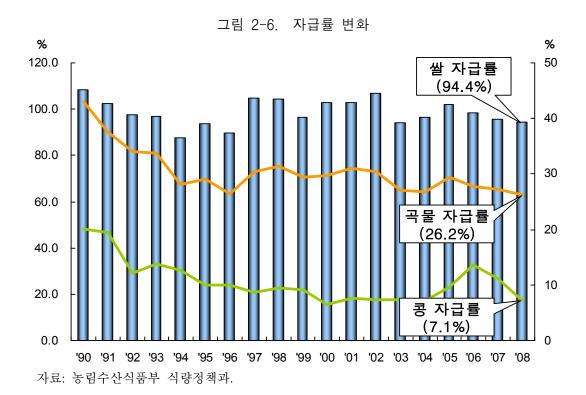
- 공공비축제 도입 이후 재고량은 적정 수준을 유지, 2008년과 2009년 연이은 풍년으로 2010양곡년도 재고율은 20%를 초과할 전망
 - 2002년 이후 가장 높은 재고율을 기록할 전망
 - 적정재고율은 16~17% 정도이며, 소비량을 감안한 적정 재고량은 72만 톤(소비량이 줄어들수록 재고량은 줄어들게 됨)
 - 재고량이 필요 이상으로 증가하면 관리비용이 늘어나고, 쌀 시장이 불안 해지는 부작용 발생



주: 2009양곡연도는 잠정치, 2010양곡연도는 추정치로 재고량 140만 톤으로 가정. 자료: 농림수산식품부 식량정책과.

2.4. 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 있는 현실
 - "쌀" 특정 품목에 지원이 집중되고 있다는 사회적 비판 대두



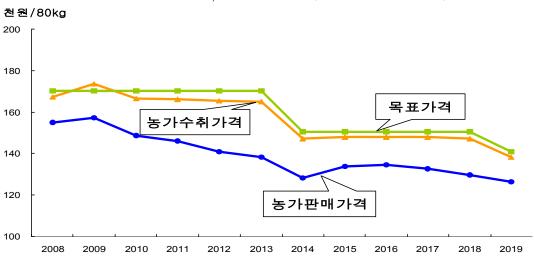
3. 쌀 수급 전망

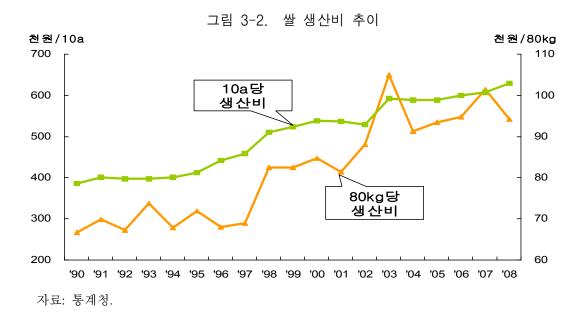
3.1. 현행 정책기조 유지하면 쌀 가격 하락폭 커

- 정부는 공공비축 물량만 관리하고, 수급은 시장기능에 의해 조절되도록 하며 쌀소득보전직불제로 경영안정을 도모하는 정책을 유지하면 농가판매가 격은 지속적으로 하락할 수 있음
- 벼 재배면적은 2009년 92만 4천ha에서 2019년에는 83만 5천ha로 줄어들 전망
 - 국민 1인당 소비량은 2008양곡년도 75.8kg에서 2019년에는 61.9kg으로 감소하지만 재고량은 공공비축량을 유지
- 수요량보다 많은 물량이 시장에 방출되므로 농가판매가격은 2013년에는 80kg당 14만 원 이하로, 2018년에는 13만 원 이하로 하락 전망
 - 추세적으로 생산량이 수요량을 초과하므로 정부가 물량 관리를 하지 않으면 가격은 지속적으로 하락할 수 있음
- 시장가격을 반영한 목표가격은 2014년에는 15만 원 수준, 그리고 2019년에는 14만 원 수준으로 하락할 것으로 전망됨
- 쌀직불금을 포함한 수취가격도 2009년 17만 원 수준에서 2013년에는 16만
 5천 원, 2018년에는 14만 7천 원 수준으로 하락할 수 있음
 - 농가판매가격과 목표가격이 하락하므로 변동직불금은 2008년 2,791억 원에서 2019년에는 1천억 원 수준으로 줄어들 수 있음
- 목표가격이 하락하는 구조는 쌀 생산비가 상승하므로 목표가격을 인상해야 한다는 농민단체의 요구와 배치되며, 쌀 농가의 경영은 열악해질 수 있음

○ 10a당 쌀 생산비는 1990년 38만 5,851원에서 2008년에는 62만 9,677원으로 연간 9% 정도씩 상승해왔음

그림 3-1. 농가판매, 수취가격 전망(목표가격 변동 가정)





3.2. 목표가격만 고정하면 쌀직불제 운영의 한계에 봉착

- 현재의 정책 틀을 유지하면서(3.1.) 쌀소득보전직불제 목표가격을 시장가격 과 연계하지 않고 현재 수준으로 고정하는 것을 가정
- (3.1.) 경우에 비해 농가 지원 수준이 높아지므로 벼 재배면적이 적게 줄어 들게 됨
 - 2019년 벼 재배면적은 85만 4천ha(3.1. 경우보다 1만 9천ha 많음) 전망 ※목표가격이 올라갈수록 벼 재배면적이 적게 줄어들어 가격 하락 폭이 커지는 것을 의미함.
- 벼 재배면적이 적게 줄어드는 만큼 시장에 출하되는 물량이 많아져 농가판 매가격은 11만원 수준(3.1. 경우보다 12.8% 낮은 수준)으로 하락할 전망
 - 2013년에 농가판매가격은 14만 원 이하로 하락하고 2017년에 12만 원 미만으로 하락할 수 있음
 - 쌀 가격하락으로 소비 촉진에 긍정적인 효과를 기대할 수 있음
- 쌀 시장가격이 하락하여도 쌀직불금을 포함한 수취가격은 16만 원수준을 유지할 수 있으나, 목표가격에 대한 농가수취가격 비율은 2008년 98.3%에 서 2019년에는 94.6%로 하락할 수 있음
- 무엇보다 2015년에는 변동직불금 지급액이 AMS 한도를 초과하여 제도 운 영이 곤란한 문제점이 발생
 - 목표가격을 유지하면 2019년 변동직불금 수준은 2조원을 초과할 전망
 - 여기에 고정직불금 7천억 원을 더하면 쌀직불금 재원은 약 2조 8천억 원으로 늘어날 전망
- ㅇ 목표가격만 고정하여 운영하는 것은 예산의 급증에도 불구하고, 농가수취

가격에 대한 목표가격 비율이 2008년 98.3%에서 2019년에는 95% 미만으로 하락하여 농가의 만족도가 떨어질 수 있음

그림 3-3. 농가판매, 수취가격 전망(목표가격 고정)

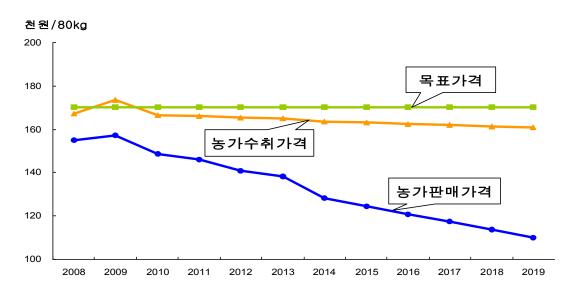
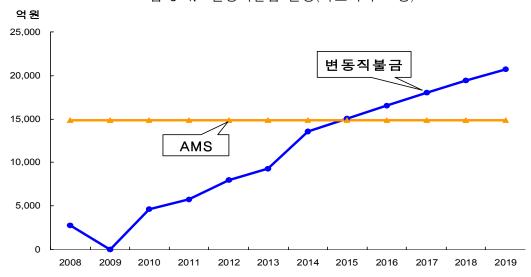


그림 3-4. 변동직불금 전망(목표가격 고정)



3.3. 시장안정을 위한 물량관리 지속하면 재고량 급증

- (3.2.)의 경우도 한계가 있으므로 농민단체의 요구하는 바와 같이 쌀 가격 안정을 위한 정부의 시장개입을 고려할 수 있음
 - 농가 경영안정을 위해 목표가격 유지
 - 추세적으로 공급 과잉되는 물량은 정부가 시장에서 격리하여 관리
 - 과거 5년 동안의 평균가격(80kg당 15만 2천 원 수준)이 유지되도록 공급 물량을 조절
- (3.2.) 경우에 비해 농가판매가격이 높아지므로 벼 재배면적은 상대적으로 적게 줄어듬
 - 2019년 벼 재배면적은 86만 2천 ha(3.2. 경우보다 1만 9천ha 많음) 전망
- 시장가격이 높게 유지되므로 변동직불금 재정은 3천억 원 수준에서 유지될 수 있음
 - 직불금을 포함한 농가수취가격도 목표가격의 98.2%에서 안정적으로 유지, 농가의 만족도가 다른 대안에 비해 높을 수 있음
 - 가격이 높으므로 소비 촉진에 부정적인 영향을 미칠 수 있음
- 하지만 정부가 관리해야 하는 물량이 2009양곡년도 81만 6천 톤에서 2019
 년에는 163만 2천 톤으로 늘어나 감당하기 어려울 전망
 - 적정 재고량(72만 톤을 유지한다는 가정)을 제외한 초과 재고량은 2009
 년 9만 6천 톤에서 2019년에는 91만 2천 톤으로 늘어나게 됨
 - 재고 관리비용은 2009년 2,554억 원에서 2019년에는 5천억 원 이상으로 늘어날 전망(※10만 톤당 연간 관리비용 313억 원 가정)
 - 비용 이외에도 재고량이 늘어날수록 쌀 가격을 압박하는 요인으로 작용 하고 시장 불안을 유발하는 부작용 발생

- 적정 재고량을 초과한 물량을 해소하기 위해 전작 또는 휴경 등 생산조정제를 도입하면 대상 면적은 2010년 3만 ha에서 2019년에는 18만 3천여 ha로 늘어나야 함
 - 과거 시범사업의 휴경 지급액(300만원/ha)을 가정하면, 휴경을 위한 재정부담은 2010년 900억 원에서 2019년에는 5,490억 원으로 증가 전망



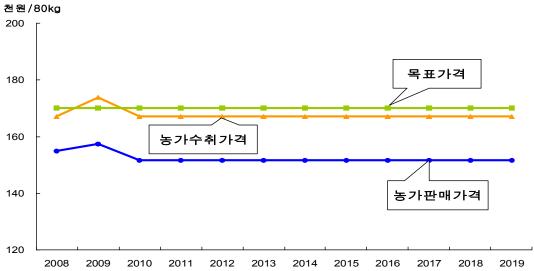
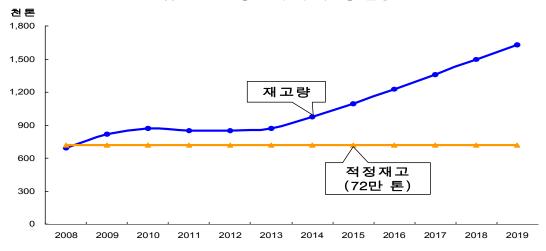


그림 3-6. 물량 관리 시 재고량 전망



4. 쌀 산업이 직면한 몇 가지 과제

4.1. 추세적 생산과잉에 대비해야

- 현재의 정책기조를 유지하면 쌀 가격 하락폭이 커지는 만큼 직불금 재정 부 담이 늘어날 뿐만아니라 사회적비용도 커질 수 있음
 - 향후 쌀시장이 관세화로 전환되는 경우를 가정하여도 쌀가격이 지나치게 하락하는 것은 바람직하지 않음
- 쌀가격 안정을 도모하기 위해서는 정부가 관리해야 하는 물량이 커질 수 있음
- 쌀가격 안정이라는 사회적 요구, 쌀가격 하락에 따른 재정부담 등을 고려하면 생산의 적정화가 필요함

4.2. 수요 확충 노력 필요

- ㅇ 수급안정에 이르기 위해서는 생산의 적정화와 함께 수요확충 노력이 필요함
- 국내의 수요 확충도 필요하지만 한계가 있으므로 시장을 해외로 확대하는 노력이 필요함
 - 소득 수준별로 다양한 품질(가격)의 수요가 있을 수 있음

4.3. 재고량 효율적으로 관리해야

- 생산의 적정화, 수요 확충에도 불구하고 정부는 공공비축미와 일시적 공급 과잉 물량을 관리할 수 있음
- 정부양곡 관리비용을 절감하면서 품질을 유지하는 관리 방식의 개선이 강 구되어야 함

발표자료 2

쌀 생산 적정화 방안

- 1. 일시적 풍년에 따른 과잉생산의 해결책
- 2. 구조적 과잉생산의 해결책

사 공 용 (서강대학교 교수)

쌀 생산 적정화 방안

- □ 쌀 생산이 과잉이 된 것의 원인에 따라 각기 다른 정책적 대안이 제시되어 야 할 것임.
- 쌀 과잉의 원인이 평균적으로 재배면적은 수급균형을 달성하는 수준에서 결정되었으나 작황에 따라 과잉이 발생할 수도 있고, 기본적으로 재배면적 이 많아 과잉이 발생할 수도 있음.

1. 일시적 풍년에 따른 과잉생산의 해결책

- □ 이미 생산비용을 들여 생산된 것이기 때문에 (특별처분이나) 재고로 보관하여 흉년을 대비하는 것이 바람직함.
- 바람직한 것은 재고로 보관하여 흉년을 대비하는 것이나 그렇지 않고 특별
 처분을 한다고 하더라도 재정소요 측면에서 보면 바람직함.
- □ 사회적 후생이 기준이 된다면 특별처분보다는 가격을 하락시키고 대신 직불금을 지급하는 것이 더 바람직할 수 있으나 재정소요가 가격하락을 동반한 직불금이 상대적으로 많기 때문에 현실적으로 어려운 점이 있음.
- 재정소요를 비교하기 위해 현재 쌀 생산액이 10조, 수요의 가격탄력성이 -0.2, 공급과잉이 2%, 단순화를 위해 이전가격을 100% 보장한다고 가정함.
 - 수급에 의해 가격이 결정된다면 쌀 가격이 10%하락할 것이고, 이에 따라 직불금이 1조가 소요될 것임.

- 반면에 2% 과잉을 특별처분한다면 2천억 원이 소요될 것임.
- □ 직불제가 장기적으로 바람직한 방향으로의 구조조정을 이끌 수 있다면 특별처분보다 비용이 많이 소요되더라도 직불제를 유지할 수 있을 것이나, 작황에 따른 공급과잉은 구조조정과는 상관이 없는 것이기 때문에 풍년에 따른 단기 대처방안으로는 재고관리나 특별처분이 바람직하다고 보임.

2. 구조적 과잉생산의 해결책

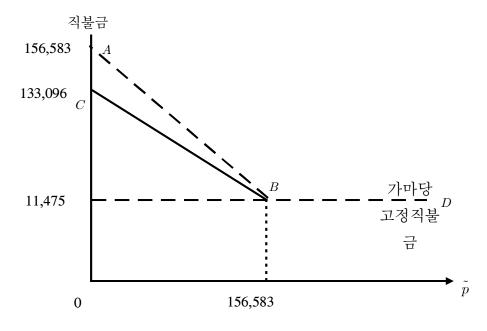
- □ 구조적 공급과잉을 해결하는 방법으로 다음의 5가지 대안이 논의되고 있음.
 - ① 생산중립적인 직불제로의 개편
 - ② 사후적으로 과잉물량을 특별처분
 - ③ 사전적으로 생산조정정책(의무적 혹은 자율적)
 - ④ 사전적으로 정부가 농지를 매입하여 작목관리
 - ⑤ 직불제의 목표가격 인하

2.1. 쌀 소득보전직불제도의 생산중립적 개편

(1) 쌀 소득보전직불제도의 설명

□ 쌀 소득보전직불제도는 2002년 논 농업직접지불제도로부터 출발하였고, 논 논업직접지불제도는 2005년도에 수매제도가 공공비축제도로 전환되면서 논 농업직접지불제도가 현재의 쌀 소득보전직불제도가 되었음.

- □ 현행 쌀 소득보전직불제도는 목표가격 170,083원/80kg으로 설정되었고, 고 정직불금 70만원/ha는 쌀 가격에 상관없이 지급되며, 변동직불금은 수확기 쌀 가격이 170,083원/80kg으로부터 하락하는 금액의 85%를 보전해 주는 제도임(단 하락 금액의 85%가 고정직불금보다 적을 경우에는 변동직불금이 지급되지 않고 고정직불금만 지급되고, ha당 단수는 61가마로 사전에 결정되어 있음).
 - \circ 이를 수식으로 나타내면 다음과 같음. 직불금 = $700,000 + Max \left\{ 0.85 \times (170,083 - \tilde{p}) - \frac{700,000}{61}, 0 \right\} \times 61$
 - 여기서 \tilde{p} 는 수확기 $80 \log$ 쌀 가격으로 \tilde{p} 에 따라 변동직불금이 결정됨.
 - 변동직불금은 수확기 쌀 가격이 156,583원 이하로 하락하면 하락분의 85%가 지급이 되고, 156,583원보다 높으면 변동직불금은 지급이 되지 않는다.
 - 이 위의 수식을 그림으로 나타내면 다음과 같음.



- 80kg당 고정직불금은 11,475원이고, 시장가격이 156,583원을 초과하는 경우 고정직불금만 지급되어 *BD*선을 따라 지급되고, 시장가격이 156,583원보다 낮은 경우에는 차이의 85%를 지급하게 되어 극단적으로 시장가격이 영이 되는 경우 변동직불금은 80kg당 133,096원이 지급되어 *CB*선을 따라 지급됨.
- 따라서 직불금은 선 CBD로 나타낼 수 있으며, 이는 파생상품에서의 put option의 payoff(ABD)와 비슷한 형태를 띄고 있음.
- 단지 차이점은 put option payoff(AB선)의 기울기가 -1인데 비해 직불금 payoff(CB선)의 기울기는 -0.85가 되는 차이만이 있음.

(2) 과잉생산구조를 해소하기 위한 직불제 개편

- □ 현재 우리나라는 공급과잉구조에 직면하여 있고, 직불제가 이러한 공급과잉 구조를 초래한 하나의 중요한 요인이라는 지적이 있음.
- □ 만약 고정직불이 생산에 연계되지 않는다면 고정직불제를 확대하여 개편하 거나 아니면 미국에서 실시하고 있는 CCP제도를 도입할 필요가 있다는 주 장이 있음.
 - 미국에서 실행되고 있는 CCP제도 하에서 농가소득은 다음과 같음.

농가이
$$\stackrel{\sim}{\text{tr}} = \widetilde{p_t}Q(L_t) + \theta \, (\hat{p} - \widetilde{p_t})L_0Q_0 - C(Q_t)$$

- 여기서 $\tilde{p_t}$ 는 수확기 쌀 가격, L_t 는 당해연도의 재배면적, L_0 는 기준연도의 재배면적으로 당해연도의 재배면적과는 상관이 없음. 그리고 θ 는 보전비율, $Q(L_t)$ 는 생산함수, \hat{p} 는 목표가격, Q_0 는 기준연도의 단수, $C(Q_t)$ 는 비용함수를 나타냄.
- 위의 식 우변의 두 번째 항이 CCP제도로 인한 보전금액이고, CCP제도가

있건 없건 간에 이윤극대화 조건에 영향을 미치지 않기 때문에 생산에 중립적이 될 수 있음.

- □ 일반적으로 변동직불은 생산과 연계될 수밖에 없다는 데에는 이론이 없으나 고정직불이 생산에 연계되느냐에 대한 논란은 있음.
- Roe, Somwaru, and Diao(2002)는 고정직불금이 직접적으로는 농가의 부 (wealth)를 증대시키고, 간접적으로는 농지 가격의 상승을 통하여 농가의 부 를 증대시킬 수 있어 고정직불제도도 생산에 연계될 수 있다고 하였음.
- Hennessy(1988)는 DARA(decreasing absolute risk aversion) 효용함수를 갖는다면 고정직불금이 농가의 부를 증대시켜 위험회피정도를 낮추게 되어 생산에 연계될 수 있음.
- Young and Westcott(2000)는 부의 효과로 농가가 파산할 가능이 낮아지기 때문에 은행이 농가에 자금을 빌려 주게 되어 추가적인 농업생산을 가능하게 하였고, 또한 자본시장의 불완전성 때문에 생산연계에 연계될 수 있다고하였음.
 - 고정직불금이 없었다면 신용의 제약으로 생산을 증대시키지 못하였지만 고정직불금이 지급되면서 이러한 상황에 처해 있는 농가가 새로운 투자 를 통하여 장기적으로 생산을 증대시키는 효과가 있을 수 있음.
 - Chavas and Holt(1990)에 의해 계측된 부의 변화에 따른 재배면적의 탄력성을 이용하여 Young and Westcott(2000)는 부의 효과로 미국 재배면적을 180,000~570,000acres만큼 매년 증대시키는 효과가 있다고 계측하였지만 이들의 영향은 전체 재배면적을 고려할 때 매우 적은 부분이고 가격지지효과가 있는 marketing loan의 효과에 비해 매우 미미하다고 결론을 내리고 있음.
 - Young and Westcott(2000)는 미래의 고정직불금이 현재의 재배면적에

연계될 가능성이 있다고 생산농가들이 인식하고 있기 때문에 생산연계가 될 수 있음(예를 들어, 2003년도에 기준연도도를 1998~2002년로 선택하도록 함으로써 생산에 연계).

□ 따라서 직불제를 고정직불제로 전환하기 위해서는 고정직불제가 생산에 연계되지 않아야 하기 때문에 이에 대한 검증이 필요함.

(3) 고정직불금의 생산연계 효과 추정모형

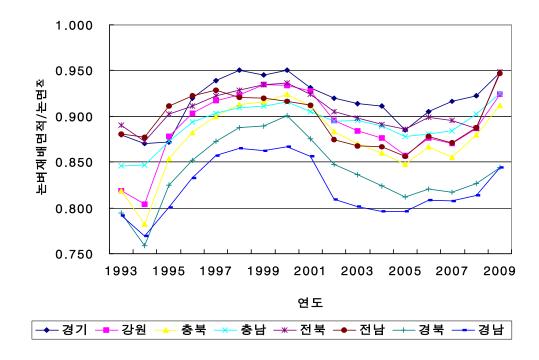
- □ 여기서는 고정직불금이 생산에 연계되는 이유에 대해 살펴보기보다는 지금 까지 실시되어 온 고정직불제도가 실증적으로 영향을 미쳤는지에 대해 살 펴보고자 함.
- □ 이를 추정하기 위해 1993년에서 2008년까지의 가격, 생산비, 고정직불금, 변동직불금 등의 자료를 이용하여 1994년에서 2009년까지의 재벼면적 결정 에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴보고자 함.

① 종속변수의 설정

- □ 일반적으로는 벼 재배면적을 설정하는 것이 바람직하나, 자료이용 기간 동안 경제적 변수에 의해 벼 재배면적이 변화한 것뿐만 아니라 쌀 재배면적 결정과는 상관없는 다른 요인에 의한 벼 재배면적 변화가 컸다는 점에서 벼 재배면적을 그대로 종속변수로 이용하기 어려운 점이 있음.
- '93년 벼 재배면적이 109.8만 ha이었으나 '09년에는 17.5만 ha가 감소한 92.3만 ha인 것으로 나타냈음.
- ㅇ 하지만 '93년에서 '09년까지 건물건축, 공공시설 및 기타로 전용된 면적과

새로인 개간, 간척 및 복구로 논으로 편입된 면적을 고려하면 13.5만 ha가 순수히 논에서 타용도로 전용된 것임.

- 결국 매년 평균적으로 1.1만 ha의 벼 재배면적이 감소하였고, 이 중에서 상당히 많은 면적이 쌀 가격과는 상관없이 감소한 면적이라는 것임.
 - '09년 논 면적 대비 논 벼 재배면적이 0.880이었기 때문에 평균적으로 논 벼 재배면적이 매년 0.7만 ha(=13.5만 ha/16년 × 0.880)이 쌀 가격과 상관없이 변화된 면적이 됨.
- □ 이러한 이유로 본 연구에서는 벼 재배면적을 종속변수로 놓기 보다는 논 면 적 대비 논 벼 재배면적을 종속변수로 설정하기로 함.
- 주어진 논 면적에서 가격 등의 경제변수에서 논 벼 재배면적이 얼마나 변하 겠는가를 종속변수로 놓을 것임.
- □ 다음 그림은 도별 논 면적 대비 논 벼 재배면적 비율의 추이를 나타낸 것임.
- '99년까지 지속적으로 논 벼 생산비중이 높다가 '05년까지 줄어드는 추세에 있다가 그 이후로는 점차 높아지는 추세에 있음.
- 90년대 논 벼 재배면적 비중이 증가한 것은 가격상승의 원인이 있을 수 있고, 2000년대 초반 논 벼 재배면적 비중이 감소한 것은 정부에 의한 과잉조치의 영향으로 보이며, 2000년대 중반 이후 논 벼 재배면적 비중이 상승하는 추세는 가격의 영향도 있지만 소득보전직불제의 영향도 있어 보임.



② 모형설정

$$A_{t} = \sum_{i=1}^{8} \alpha_{i} D_{i} + \delta D + \beta \ln E[P_{t}] + \gamma_{F} \ln (E[F_{t}] + 1,000) + \gamma_{V} \ln (E[V_{t}] + 1,000) + \phi \ln E[C_{t}] + \kappa A_{t-1}$$

여기서 A_t : 도별 논 면적 대비 논 벼 재배면적의 비중

 D_i : 8개 도별 더미변수 $(i=1,2,\cdot\cdot\cdot,8)$

 $D = \begin{cases} 1 & \text{if } t \ge 2002\\ 0 & \text{if } t < 2002 \end{cases}$

 $E[\cdot]:$ 기댓값

P : 10a 당 실질조수입

F: 10a 당 고정직불금

V : 10a 당 변동직불금

C : 도별 실질 쌀 직접 생산비

③ 기댓값의 설정

- □ 명목변수를 실질변수로 환산하기 위해 본 연구에서는 농산물 생산자 가격 지수를 이용하였음.
- □ 전년도 수확기 가격이 농가의 기대가격이라고 설정하여 10a당 조수입을 구하였고, 고정직불금의 기댓값과 생산비도 각각 전년도 고정직불금과 전년 도 생산비를 이용하였음.
- □ 당해연도 수확기 쌀 가격은 전년도 수확기 가격을 기댓값으로 가지지만 변 동직불금의 기댓값은 전년도 변동직불금이 아니고, 사공용(2009)에서 도출 한 다음의 식을 이용하여 구하였음.

기대되는변동직불금
$$= kN(d_2) - P_{t-1}N(d_1)$$

$$\circ$$
 여기서 $k=170,083-rac{700,000}{61 imes0.85}$ $\rightleftharpoons 156,583$ $N(\cdot)$ 은 표준정규분포의 누적확률
$$d_1=rac{\ln\left(k/P_{t-1}
ight)}{\sigma}+rac{\sigma}{2}$$
이고 $d_2=d_1+\sigma$

그리고 σ 는 수확기 쌀 가격의 변이계수(coefficient of variation)로 이춘수와 양승룡(2008)과 사공용(2009)에서 이용한 0.06을 적용하였음.

- *N*(*d*₂)는 변동직불금이 지급될 확률로 해석됨.
- 80kg당 변동직불금의 기댓값은 $E\{Max[0.85 \times (P_t-156,583),0]\}$ 이 됨.

- 하지만 E[0.85×(P_t-156,583)]= 0.85×(E[P_t]-156,583) = 0.85×(P_{t-1}-156,583)이고, 이는 전년도 80kg당 변동직불금이 됨. 즉 전년도 변동직불금을 대입하는 것은 E[0.85×(P_t-156,583)]이 되어 잘못된 결과가 도출될수 있음.
- □ '95~'09년 동안 실제로 지불된 변동직불금과 기대되는 변동직불금을 계산 하면 다음과 같음.

| | 10a당 변동직불금 | | | | | | |
|------|------------|--------|--|--|--|--|--|
| | 실제 지불금액 | 기대값 | | | | | |
| 2005 | 95,831 | 9,137 | | | | | |
| 2006 | 45,977 | 86,822 | | | | | |
| 2007 | 29,933 | 50,106 | | | | | |
| 2008 | 0 | 37,644 | | | | | |
| 2009 | 73,371 | 8,377 | | | | | |

- '05년 급격한 가격하락으로 10a당 95,831원이 지급되었으나 '06년도 변동 직불금의 기대값은 86,822원으로 예상하여 농가는 생산결정을 하였고, '08년에는 실제로 변동직불금이 지급되지 않았으나 '09년도 변동직불금의 기 댓값은 8,377원으로 예상하여 농가의 생산결정이 이루어지는 것임.
- 전년도 지불된 변동직불금보다는 기대되는 변동직불금이 '06년을 제외하고 크게 나오는데 이는 option의 시간가치(time value)에 해당되는 것임.
 - 유럽형 풋 옵션의 경우 심내가격인 경우 시간가치가 음의 값을 가질 수 있고, 이 경우에는 행사가격 155,583원보다 매우 작은 139,943원이었기 때문임.
 - 이와 같이 전년도 가격이 매우 작게 나오지 않는 한은 일반적은 전년도 실제 변동직불 금액보다는 기대되는 변동직불 금액이 더 크게 나오는 경향이 있음.
 - 예를 들어, '08년도 수확기 쌀 가격이 162,312원으로 변동직불금이 지급 되는 기준이 되는 156,583원보다 높아 변동직불금이 지불되지 않았지만

농가는 '09년도 수확기 쌀 가격을 162,312원으로 예상하지만 수확기가 되어 쌀 가격이 156,583원보다 낮게 나올 가능성이 있고, 이에 대해 일종의 보험을 든 것이 되기 때문에 이 보험에 대한 기댓값이 8,377원이 나오게 되는 것임.

④ 기타 변수설명

- □ 경기(서울, 인천 포함), 강원, 충북, 충남(대전 포함), 전북, 전남(광주, 제주도 포함), 경북(대구 포함), 경남(부산, 울산 포함)의 8개 도별 자료를 이용하였음.
- □ 기대되는 변동직불금과 고정직불금이 영이 되는 자료들이 있고, 여기에 대수(log)를 취할 때 발생하는 문제점을 보완하기 위해 1,000을 더하였음.
- □ '02년 이후의 더미 변수를 이용한 것은 '02년부터 직접지불제도가 시행되었고, 이 시기를 전후하여 과잉생산구조를 해소하기 위해 이전에 정부가 행정적으로 휴경 등을 억제하여 왔던 정책이 많은 부분 완화되었기 때문임(도시민의 주말농장 허용, '03~'05년 3년 동안 실시하였던 생산조정제도, 논 콩장려 등).
- □ 수매제도의 직접효과는 다음의 수식을 이용하였음.

수매제도의직접효과 =
$$Max\left[\frac{P_G-P}{80}\times\frac{G}{Q}\times AP,\,0\right]$$

- \circ 여기서 P_G 는 수매가, P는 수확기 쌀 가격, G는 도별 수매량, Q는 도별 생산 량, AP는 도별 단수를 나타냄.
- 위의 식은 1kg당 시장가격을 초월하는 수매가에 수매비중을 곱하고, 이를

10a당 소득으로 환산한 것임.

단지 도별 자료가 없어 전국 평균 쌀 가격을 이용하다보니 일부 지역, 특정
 연도에 음의 값이 나오는 경우가 있어 음이 나오는 경우에는 영으로 처리하였음.

⑤ 추정결과

□ 다음 표에 추정결과가 제시되어 있음.

| 변수 | 계수 | t값 | | | | | | |
|----------------------------|-----------|--------|--|--|--|--|--|--|
| 도별 더미 변수 추정치 생략 | | | | | | | | |
| '02년 이후 더미 | -0.032180 | -4.442 | | | | | | |
| $\ln P_{t-1}$ | 0.188700 | 11.440 | | | | | | |
| $\ln{(F_{t-1}+1,000)}$ | 0.004277 | 2.001 | | | | | | |
| $\ln (E[V_{t-1}] + 1,000)$ | 0.009183 | 5.696 | | | | | | |
| $\ln C_{t-1}$ | -0.072860 | -2.687 | | | | | | |
| R^{2} | 0.8182 | | | | | | | |
| $Adj R^2$ | 0.7993 | | | | | | | |

<재배면적의 쌀 가격 탄성치>

- □ 변동직불제도가 없는 상황에서는 수확기 쌀 가격이 변하면 조수입만이 변하지만 변동직불제도가 있다면 조수입도 변할 뿐만 아니라 변동직불금도 변한다는 것을 고려하여야 함.
- □ '05년 이전 변동직불제도가 없을 때 논 벼 재배면적의 가격탄력성은 다음과 같이 구할 수 있음.
- 수확기 조수입은 kg당 가격에 단수를 곱한 것이기 때문에 앞서의 조수입을 다음과 같이 수정해 쓰도록 함.

$$P = \left(\frac{p}{80}\right) \times AP$$

여기서 p는 80kg당 가격, AP는 단수를 나타낸다.

- \circ 논 면적 대비 논 벼 재배면적을 나타내는 $A=\left(rac{L}{L_0}
 ight)$ 로, L은 논 벼 재배면적, L_0 는 논 면적을 나타낸 것임.
- \circ 이를 대입한 추정식은 $\left(\frac{L}{L_0}\right)$ = \cdot \cdot \cdot $+\beta lnp+\beta ln\left(\frac{AP}{80}\right)$ + \cdot \cdot
- 따라서 추정식을 수확기 쌀 가격에 대해 편미분하면 다음과 같이 구할 수
 있음.

$$\left(\frac{\partial L}{\partial p}\right)\!\!\left(\frac{p}{L}\right)\!\!=\frac{\beta}{(L/L_0)}=\frac{\beta}{A}$$

여기서 A=L/L0로 논 면적 대비 논 벼 재배면적 비중을 나타냄.

- 위의 식에서 *A*의 '93~'04년 평균값은 *A*=0.8826이기 때문에 탄력성은 0.2138이 되는 것으로 추정되었음.
- □ 변동직불제도가 도입된 다음의 가격탄력성은 쌀 가격변화가 변동직불금을 변화시키는 부분을 추가적으로 고려해야 할 것임(아래 식 우변의 두 번째 항).

$$\frac{\partial L}{\partial p} \frac{p}{L} = \frac{\beta}{A} + \frac{\gamma_V}{E[V] + 1,000} \frac{\partial E[V]}{\partial p} \frac{p}{A}$$

- 사공용(2009)에 따르면 $\frac{\Delta E[V]}{\Delta p} = -0.85 \times 6.1 \times N(d_1)$ 이고, $d_1 = \frac{\ln{(156,583/p)}}{0.06} \frac{0.06}{2}$ 로 계산됨.
- \circ 위의 식에서 p, A, E[V]의 값을 대입하기 위해 '05~'09년 평균을 대입하면

- p = 148,630, A = 0.8748, E[V] = 38,778 $\Rightarrow d_1 = 0.8388, N(d_1) = 0.7992 \Rightarrow \frac{\Delta E[V]}{\Delta p} = -4.1439$
- 따라서 '05~'09년 평균 가격 148,630원이 내년도 기대가격이라고 할 때 기대 쌀 가격이 1원 상승하면 10a당 변동직불금은 4.14원 정도 증대될 것으로 기대하게 됨.
- 따라서 변동직불제도가 도입됨에 따라 논 벼 재배면적의 쌀 가격탄력성이
 0.1371만큼 감소한 0.0767이 되어 상대적으로 매우 비탄력적으로 변화된 것으로 추정되었음.

<재배면적에 대한 고정직불금의 영향>

□ 고정직불금의 생산연계효과를 측정하기 위해 '09년도 실질 고정직불금이 10a당 65,359원으로 고정직불금이 없었을 때에 비해 논 벼 재배면적의 증대는 다음과 같이 계산됨('09년 논 면적 = 101만 ha).

$$\Delta L = L_0 \times \gamma_F (\ln{[65, 359 + 1,000]} - \ln{[1,000]}) = 18,122ha$$

- 즉 고정직불금이 없었다면 현재의 논 벼 재배면적에서 약 1.8만 ha가 줄어 들었을 것으로 계측되었음.
- □ 따라서 고정직불제도가 변동직불제도보다는 영향력이 적다고 하더라도 재 배면적을 증대시킨 효과가 있었다고 볼 수 있음.

2.2. 사후적 과잉물량 특별처분

□ 구조적인 공급과잉 상황에서 생산하지 않아야 할 쌀을 비용을 들여 생산한 다음 이를 생산비용보다 턱없이 낮은 가격에 가공용으로 판매하거나 대북 지원을 하는 것은 비효율적임.

○ '09년도 10a당 조수입 : 944,438원

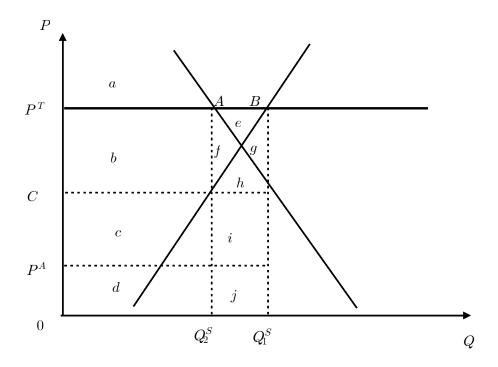
생산비 : 624,970원 순수익 : 319,468원

- 농가가 62만 원의 비용을 들여 생산한 쌀을 정부가 94만 원에 사들이고, 이를 원가도 되지 않는 가격에 가공용으로 판매하는 것은 바람직하지 않음.
 - 가공용으로 4만 원/80kg으로 판매한다고 할 때, 농가 순수익은 32만 원이지만 정부의 순지출은 70만 원(매입금액 94만 원에 가공용 판매가 24만원)이 소요된다는 측면에서 비효율적임.
- □ 단기적으로 나타나는 풍년의 경우에 특별처분을 할 수 있지만 생산비를 들이지 않은 상황에서의 의사결정을 할 때 특별처분을 사전에 염두에 두고 정책을 수립하는 것은 매우 비효율적인데도 불구하고, 현재 쌀 정책에서는 특별처분을 염두고 두고 정책을 수립하는 경향이 있음.

2.3. 사전적인 생산조정제도

□ 생산하지 않아도 될 쌀을 비용을 들여 원가도 되지 않은 가격에 정부가 가 공용으로 방출하는 것은 비효율적이라는 주장을 하였는데 그렇다면 사전적 으로 생산조정제도를 도입하는 것은 어떠하겠는가를 살펴보기로 함.

- 일시적으로 나타나는 풍년의 경우에는 이미 생산비용을 들여 생산한 것이 기 때문에 특별처분을 바람직하다는 의견을 제시하였지만 재배면적이 과다 하여 공급과잉이 발생된 경우에는 생산하지 않아도 될 쌀을 생산비용을 들 여 생산하고, 이를 매우 낮은 가격에 처분하는 것이 되기 때문에 바람직하 지 않다는 의견임.
- □ 생산조정제는 농지를 일률적으로 휴경시키는 의무적 생산조정제도와 정부 가 보조를 통하여 농가가 자율적으로 휴경을 선택하는 자율 생산조정제도 가 있으나 전자보다는 후자가 더 효율적이라는 점에서 여기서는 자율적인 생산조정제도만을 살펴보기로 함.
- 생산성이 높고 비용이 적게 소요되는 평야지보다는 생산성이 낮고 생산비용이 많이 소요되는 한계지가 휴경되는 것이 더 바람직한데, 의무적인 생산조정제도는 평야지까지 휴경하는 것이 되기 때문에 비효율적임.
- 자율적인 생산조정제도는 휴경(전작)을 하는 대신에 정부가 일정금액의 보 조금을 지급하는 제도로 한계지가 대상이 될 것임.
- □ 앞서 설명한 특별처분과 자율적 생산조정제도의 경제적 후생의 비교 및 재 정소요를 비교하여 볼 때 두 기준에서 모두 특별처분보다는 생산조정제도 가 더 바람직한 정책이라고 볼 수 있음.



- \circ 현재 정부가 P^T 의 가격을 유지하고 있으며, 이에 따라 생산량이 Q_1^S 라고 하고, 과잉생산된 물량을 대북지원이나 가공용으로 방출하는 가격이 P^A 라고 함.
- \circ 가격을 P^T 로 유지하기 위해 $Q_2^SQ_1^S$ 만큼을 P^A 의 가격에 대북지원이나 가공용으로 특별처분 한다면 소비자 잉여 (CS_1) , 생산자 잉여 (PS_1) , 정부재정소요 (G_1) 사회적 후생 (SW_1) 을 구하면 다음과 같음.

$$CS_1 = a$$
, $PS_1 = b + c + d + e + g$, $G_1 = e + f + g + h + i$
 $\Rightarrow SW_1 = a + b + c + d - g - h - i$

 \circ 가격을 P^T 로 유지하기 위해 휴경을 하는 대신에 정부가 단위당 CP^T 를 지급하여 준다면 $Q_2^SQ_1^S$ 의 물량을 생산하는 농가는 생산을 하여 얻는 이윤보

다는 휴경을 하여 정부로부터 받는 보조금이 더 크기 때문에 생산조정제가 가입하게 될 것이고, 이 경우 소비자 잉여 (CS_2) , 생산자 잉여 (PS_2) , 정부재 정소요 (G_2) 사회적 후생 (SW_2) 을 구하면 다음과 같음.

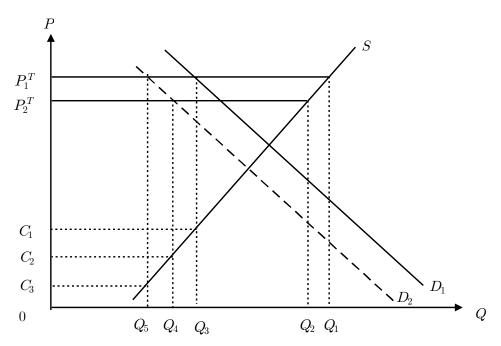
$$CS_2 = a$$
, $PS_2 = b + c + d + e + f + g + h$, $G_2 = e + f + g + h$

$$\rightarrow SW_2 = a + b + c + d$$

- \circ $SW_1 < SW_2$ 이고, $G_1 > G_2$ 이기 때문에 자율적인 생산조정제가 특별처분보다 정부의 재정도 적게 소요되고, 사회적 후생도 크기 때문에 더 바람직한 정책이라고 할 수 있음.
- □ 일본에서 생산조정제가 비난 받는 이유는 과잉생산의 해결을 생산조정제에 주로 의존하였기 때문임.
- 70년대 처음 실시하였을 당시의 예상과는 달리 일본은 전체 논의 40%가 생산조정제 면적이 되었고, 이로 인해 막대한 재정이 소요되고 있다는 비난을 받고 있음.
- □ 따라서 목표가격 P^T 를 점차 낮추어 가고, 대상농지를 지속적으로 지원하기 보다는 대상농지를 매 3년 마다 변경함으로써 자연히 휴경이 될 면적을 지속적으로 지원하는 문제점을 보완할 필요가 있음.
- 다음 그림은 수요곡선이 지속적으로 왼쪽으로 이동 $(D_1$ 에서 D_2 로)하는 경우일본의 생산조정제도의 문제점과 이를 해결하기 위한 정책 대안을 평가한 것임.
- 만약 일정기준 연도의 논 면적(Q.을 생산하는 면적)이 시간이 지나더라도

언제든지 생산조정제로 편입될 수 있으며, 목표가격을 P_1^T 로 유지하기 위해 서는 $C_3P_1^T$ 를 지원해 주어야 하고, 생산조정제 편입면적도 Q_3Q_1 에서 Q_5Q_1 으로 증대될 것임.

○ 만약 Q_1 을 생산하는 농지를 지속적으로 생산조정제의 대상면적으로 설정하면서 목표가격 P_1^T 으로 낮추면(지급단가를 $C_2P_2^T$ 로 설정) 수익성이 떨어지는 논의 면적이 Q_4Q_3 만큼 증대되어 지급대상 면적이 Q_4Q_1 이 되어 오히려증대될 것임.



- 지급대상면적을 현재의 논 벼 생산면적으로 설정한다면 목표가격을 유지하 건 인하하건 간에 지급대상면적이 지속적으로 증대될 것임.
- \square 만약 1시점이 아닌 2시점에서 생산조정제도를 시행한다면 수요곡선이 이미 D_2 가 된 상황에서 목표가격을 P_1^T , 지급단가를 $C_2P_2^T$ 로 설정하면 Q_4Q_2 를 생

산하는 농지가 생산조정제에 편입될 것임.

| 따라서 생산 | 조정제도를 | 를 도입할 | 경우여 | 에는 가격하락. | 으로 자연히 | 줄어들 더 | 면적 |
|---------------|--------|-------|-----|----------|--------|-------|----|
| Q_2Q_1 을 지속 | 적으로 지 | 지급하지 | 않고, | 일정기간만을 | 지급하도록 | 설계되어 | 거야 |
| 일본의 전철 | 을 밟지 (| 않을 것인 |]. | | | | |

- □ 이러한 이유 때문에 지급대상 면적을 기준년도로 설정하지 않고, 매 3년마다 대상면적을 변경하고, 직전 3개년에 포함된 면적을 지급대상에서 제외한다면 Q_2Q_1 을 생산하는 면적은 생산비용이 목표가격보다 낮아 더 이상 생산을 하지 않게 될 것임.
- □ 일부에서는 자율적인 생산조정제도가 없었어도 논 벼 생산에서 이탈할 농지를 정부가 지원을 할 필요가 있느냐 하는 비판이 있으나 Q_1Q_2 를 생산하는 농가의 경우에는 이 주장에 해당되나, Q_3Q_2 를 생산하는 농가의 경우에는 이 제도가 없었으면 생산이 되어 정부가 특별처분을 해야 하는 면적이 된다는 점에서 생산조정제도의 효과가 있는 것임.

2.4. 정부의 농지매입으로 작목관리

| 최근 | 일부에서 | 1 정부기 | 가 논을 | 매입하 | 고 휴경을 | ·한다거나 | 타작목을 | 재배하게 |
|----|------|-------|------|--------------|-------|-------|------|------|
| 하도 | 록 하는 | 정책에 | 대한 주 | 주장이 <u>9</u> | 있음. | | | |

| 그러나 정부가 생산요소에 대한 소유권을 갖는 경우는 매우 조심하여 결정 |
|--|
| 되어야 하고, 더욱이 이 논의에 대한 연구가 전무한 가운데 정부가 조급히 |
| 게 시행하면 돌이킬 수 없는 오류를 범할 가능성이 있음. |

□ 여기서는 정부가 농지를 매입하여 작목관리를 할 경우 발생할 수 있는 문제

점을 지적하기로 함.

- 첫째로 과도하게 높은 가격에 매입할 우려가 있고, 이는 비효율적일 수도 있으며, 또한 전체 농지가격의 상승으로 인한 부작용이 우려됨.
 - 농지거래는 호가에 매입자 있으면 거래가 성사되는 경향이 있어 정부가 매입할 때 농가의 호가에 의해 매입할 가능성이 있고, 이는 시장가격이라고 보기 어려움.
- 정부가 매입하는 목적이 불분명하기 때문에 평야지를 매입할 것인지 아니면 한계지를 매입할 것인지에 대한 논의도 되어 있지 않아 자칫 잘못하면
 쌀 농업이 추구해야 하는 장기적인 목표와 상충될 가능성이 있음.
 - 앞으로 농업용지로 이용되기 위해 정부가 매입하는 것인가? 아니면 농업용지에서 이탈시켜 정부가 원하는 용도로 개발하기 위해 매입하는 것인가? 전자의 경우에는 한계지를 매입해야 할 것이고, 후자의 경우에는 평양지를 매입해야 할 것이지가 결정되어야 함에도 불구하고, 이러한 논의가 전무한 상황임.
- 매입을 한다고 하더라도 어느 정도의 단지화된 농지를 매입할 것인가?에 대 한 논의도 되지 않은 상황임.
 - 한계지를 매입한다면 단지화된 농지를 매입하기 어려울 것이고, 이 경우 행정비용도 많이 소요될 것이고, 앞으로 자연히 농업에서 이탈할 농지를 정부가 구태여 매입할 이유가 있는지에 대한 의문이 있음.
- 도시의 재개발 문제(예를 들어, 용산사태)와 같이 소유주와 임차인 간의 문 제를 어떻게 해결할 것인가?
- 매입한 농지를 앞으로도 농업용으로 보유한다면 정부가 계획을 세워 작목을 선정하는 것이 가능한 것인가? 이렇게 하는 것이 오히려 후유증이 더 클

수 있지 않은가? 결국 정부가 깊숙이 발을 담그게 되는 것이 아닌가?하는 의문점이 있음.

- 언제까지, 어느 정도의 농지를 매입할 것인가? 농민의 요구가 지속된다면 일본에서의 생산조정제의 문제와 같이 대상면적이 지속적으로 증대될 가능 성이 있기 때문임.
- 마지막으로 과잉 생산구조를 해결하기 위한 다른 정책대안보다 우월한 정책인가?에 대한 연구가 전무한 상황에서 정부가 조급하게 시행하지 않기를 바람.

2.5. 목표가격의 인하

- □ 구조적인 공급과잉의 문제를 해결하기 위해 앞서 논의된 정책들 중에서 가장 바람한 정책으로 자율적인 생산조정제를 제시하였지만 이 제도는 차선의 정책이고, 단기적으로 나타나는 문제를 보완하기 위한 정책이라고 볼 수있음.
- □ 중장기적으로 과잉생산 구조를 해결하는 방법의 최선책은 시장수급 상황을 반영하는 가격이 목표가격으로 설정되어야 하고, 이렇게 되기 위해서는 현재 몇 년째 동결되고 있는 목표가격을 과거 3개년 평균으로 설정함으로써 급격히 쌀 가격하락에 따른 문제점을 보완하면서도 시장기능에 의해 수급을 조절할 수 있는 방안이 될 것임.
- □ 더욱이 생산조정제도의 문제점을 보완하기 위해서라도 목표가격의 인하는 불가피할 것으로 보임.

발표자료 3

쌀 수요 확대 방안

- 1. 도입
- 2. 쌀 수급동향과 전망 및 수급조절의 필요성
- 3. 쌀 수요 확대 방안
- 4. 요약 및 결론

김 관 수 (서울대학교 교수)

1. 도입

- 농산물 시장개방의 확대(WTO/ FTA)로 인한 국내 농산물 수요기반의 약화 와 소비자 기호의 서구화 경향 등의 요인으로 우리 농산물의 판매시장이 축 소되어 우리 농업의 전망을 어둡게 하고 있음.
- 특히 쌀의 경우, 소비는 감소 추세를 보이고 있으나, MMA 수입물량을 포함한 공급은 생산기술적인 요인 및 정책적인 요인에 의하여 감소되지 않고 오히려 증가하고 있는 실정임. 이에 따라 쌀의 공급과잉 문제가 발생하고, 이는 재고 처리 비용 증대 및 다음 해 쌀 가격의 하락 요인으로 작용함.
- 쌀의 공급 측면에서는 쌀소득보전직불제 등의 정책적인 영향과 생산기술적 인 영향이 단기적으로 시장에서 해소되기에는 어려움이 있음. 따라서 쌀시 장의 안정을 위해서는 새로운 시장의 창출을 포함한 쌀 수요 확대의 필요성 이 부각됨.
- 그럼에도 불구하고 지금까지 우리 농업과 농정은 소비자 시대에 적합한 대 안을 모색하는 데에는 적극적이지 않았다는 비판이 있을 수 있음. 단 현 정 부에서 활발하게 전개되고 있는 고부가가치 창출을 위한 식품산업 육성, 농 산물 가공 산업 육성 등에 대한 정책들은 소비자가 주가 되는 시대에 적합 하다고 평가될 수 있음.
- 따라서 쌀 수요 확대에 대한 체계적인 논의는 개방화/ 소비자 시대에 적합한 쌀 산업/ 쌀 시장의 안정화에 대한 패러다임을 제공해 줄 것으로 기대됨.
 이는 크게는 한국 농업의 지속적인 성장에 기여하고, 작게는 쌀 산업의 안정적인 성장에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대됨.

- 이러한 측면에서 쌀의 수요기반을 공고화할 수 있는 전략적 수요기반 유지 및 소비촉진 조성 전략의 마련이 필요함. 쌀 시장 수요 증대 방안은 크게 다음의 두 가지로 구분하여 볼 수 있음. 하나는 수세전 측면에서 현재인 구내 수요기반은 유지하는 것이고 다른 하
 - 하나는 수세적 측면에서 현재의 국내 수요기반을 유지하는 것이고, 다른 하나는 공세적 측면에서 신수요·신시장을 창출하는 것임.
- 특히 본고에서는 공세적 측면에서의 신수요·신시장 창출 방안을 경제학의 기초이론인 수요/공급곡선을 이용하여 (1) 수요곡선 상의 이동을 통한 수요 증대와 (2) 수요곡선 자체의 이동을 통한 수요 증대 방안으로 구분하여 논 의하고자 함. 아울러 각 방안별 장단점 검토 및 사회적 후생효과에 대한 개 괄적인 분석도 실시하고자 함.

2. 쌀 수급동향과 전망 및 수급조절의 필요성

2.1. 1인당 쌀 소비량은 감소 추세

- 쌀 소비량은 소득수준의 증가와 식생활의 서구화 영향으로 지속적인 감소추세에 있으며, 이는 재고증가의 구조적 요인으로 작용함.
 국민 1인당 식용 쌀 소비량은 1980년대에 연평균 1.0%씩 감소하였으나 1990년대에는 2.4%, 2000~2009년에는 연평균 2.6%씩 감소 속도가 가속화하고 있음.
 - 반면에 인구증가율은 1980년대에는 연평균 1.2%씩 증가하였으나 1990년 대에는 0.9%, 2000~2009년에는 연평균 0.5%씩 증가 속도가 둔화되고 있음. 이러한 이유로 쌀의 식량용 소비량은 1990년 513만 톤에서 2009년 370만 톤으로 1990~2009년 동안 연평균 1.7%씩 감소하고 있음.

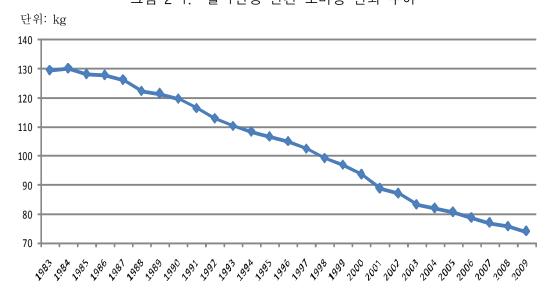


그림 2-1. 쌀 1인당 연간 소비량 변화 추이

자료: 농림수산식품부, "양정자료", 2010.

2.2. 생산은 정체 혹은 감소 추세에서 최근 약간 증가 추세로 반전

- 벼 재배면적은 1987년의 126만 2천ha를 정점으로 전반적으로는 감소추세이 나 주요 시기마다 조금씩 다른 양상을 보이고 있음.
 - 1987년부터 1996년까지의 10년 동안에는 재고 과잉에 따른 쌀 가격 하락으로 연평균 2만 4,000ha씩 감소하여 1996년에 105만ha까지 줄었음.
 - 하지만 1996년도 이후 쌀 가격 상승의 영향으로 재배면적이 연평균 6,700ha씩 증가하여 2001년도 재배면적은 108만 3천ha로 증가함.
 - 1996~2001년 동안 재배면적 증가, 연속 풍작, MMA 쌀 수입 증대로 2001년부터 재고가 누증됨으로써 2001년에는 사상 처음으로 수확기 산지 가격이 전년 동기보다 조곡 기준 7.5% 하락함에 따라, 2002년 이후 재배면적은 감소추세로 전환됨.
- 여 변수는 풍흉에 따라 변화가 있으나 전반적으로 꾸준히 증가추세를 유지하고 있음.
 - 구체적으로 289kg/10a(1980년)에서 534kg/10a(2009년)까지 증가하였음.
- 이상과 같이 벼 재배면적과 단수의 연도별 변동에 따라 쌀 생산량도 연도별로 차이를 보이고 있으나, 대체적으로 쌀 재배면적 감소의 영향이 단수 증가 요인보다 커 국내 쌀 생산량은 감소추세임. 쌀 생산량은 1990년 약 561만 톤 수준에서 2009년 약 492만 톤 수준으로 감소하였음.

재배면적 (천ha) 단수 (kg/10a) 생산량 연산 계 밭벼 받 (천톤) 논벼 평균 1,242 1,244 5,606 1,056 1,055 4,695 1,072 1,055 5,291 1,083 1,056 5,515 1,053 1,039 4,927 4,451 1,016 1,002 1,001 5,000 4,768 4,680 4,408 4,843 4,916

표 2-1. 벼 재배면적, 단수, 생산량 동향(생산년도 기준)

자료: 농림수산식품부, "양정자료", 2010.

2.3. 재고량은 지속적으로 증가될 전망¹⁾

- 뿐만 아니라 이러한 감소추세는 앞으로 지속적으로 유지될 것으로 예상됨.
 - 구체적으로 2015양곡연도 생산량은 459만 9천 톤~460만 6천 톤이고, 2020양곡연도 생산량은 439만 7천 톤~440만 9천 톤으로 전망되며, 1인 당 쌀 소비량은 1인당 소비량은 2015양곡연도 67.2~67.6kg, 2020양곡연도 60.6~60.4kg으로, 지속적으로 감소할 것으로 전망됨.
 - 즉, 2010년 이후 쌀 소비감소율이 연평균 -1.7%로 나타나 생산 감소율 (-0.8%)보다 감소폭이 지속적으로 증가하는 것으로 예상되어 정부의 적절한 정책이 부재할 경우 쌀의 재고량은 지속적으로 증가할 것으로 예상됨.

^{1) &}quot;농업전망 2010"(한국농촌경제연구원, 2010, 1)을 참고하였음.

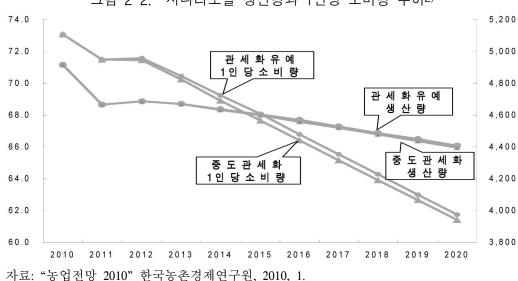


그림 2-2. 시나리오별 생산량과 1인당 소비량 추이의

2.4. 수입은 증가 추세

- UR 협상결과에 따라 1995년도부터 의무적으로 최소시장접근(MMA) 물량 이 수입되고 있으며, 2000년도부터는 수입량 증량 폭이 커짐.
 - 1995년부터 2004년까지 1988~1990년 평균 소비량의 1%에서 4%까지 연도별로 의무수입물량을 증량하여 수입함.
 - 1995~2000년까지는 매년 0.25%씩 수입량이 늘어났으나, 2000~2004년 까지는 매년 0.5%씩 증량하여 2004년에는 205천 톤이 수입됨.
- 한편 2004년 타결된 쌀 재협상결과로 향후 10년간(2005~2014년) 관세화유
 예를 받는 대신, 2005년부터 매년 의무 수입물량을 지속적으로 증가해 나가
 야함.

²⁾ 관세화유예시 MMA 물량은 2014년에 40만 9천 톤까지 연차적으로 늘어나고, 이후 매년 40만 9천 톤이 도입됨. 그리고 2011년에 중도관세화할 경우, 2010년의 의무도 입량인 32만 7천 톤이 매년 도입됨. 이에 관세화유예가 중도관세화보다 수입량이 많으며, 장기적으로 매년 10만 2천 톤의 수입량을 추가로 더 도입함을 의미함.

- 쌀 의무수입물량은 2005년도 22만 5,575톤에서 2014년 40만 8,700톤까지 늘어나며, 이중 밥쌀용 시판물량은 같은 기간 동안 의무수입량의 10% 수준인 2만 2,557톤에서 의무수입물량의 30% 수준인 12만 2,610톤까지수입해야 함.

표 2-2. 연도별 수입쌀 도입 예정물량

단위: 천 톤

| 구분 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 전체MMA (A) | 226 | 246 | 266 | 287 | 307 | 327 | 348 | 368 | 388 | 409 |
| 밥쌀용 (B) | 23 | 34 | 48 | 63 | 80 | 98 | 104 | 110 | 117 | 123 |
| 비율(%) (B/A) | 10 | 14 | 18 | 22 | 26 | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 |

자료: 농림부.

○ 뿐만 아니라 누적수입재고량 역시 지속적으로 증가할 것으로 예상되어 쌀 의 수급관리에 어려움이 있을 것으로 예상됨.

5,000 (20)3,967 분 4,000 관세화유예(시나리오1) 3,000 (시나리오1) 1,000 (시나리오2) 1,000 (시나리오2) 1,000 (시나리오2)

그림 2-3. 시나리오별 누적수입재고량 전망3)

자료: "농업전망 2010" 한국농촌경제연구원, 2010, 1.

³⁾ 관세화유예시 MMA 물량은 2014년에 40만 9천 톤까지 연차적으로 늘어나고, 이후 매년 40만 9천 톤이 도입됨. 그리고 2011년에 중도관세화할 경우, 2010년의 의무도입량인 32만 7천 톤이 매년 도입됨. 이에 관세화유예가 중도관세화보다 수입량이 많으며, 장기적으로 매년 10만 2천 톤의 수입량을 추가로 더 도입함을 의미함.

2.5. 양곡 재고량은 2000년대 중반이후 적정수준에 미달하였으나 최근에는 급증 추세

- 1980년대에 총 수요량의 20%대에서 변동하던 양곡연도말 재고율은 1990년
 에 37.2%까지 증가하였으나 2009년에는 14.6%로 하락하였음.
- 2000~2003년까지는 FAO가 권장하는 적정재고율 수준(17~19%)을 초과 하였으나, 2004~2009년까지는 가공용 방출 증대와 연속적인 대북지원 결과 6백만 석 이내로 재고량을 유지하고 있음.
- 하지만 현재 재고량은 기존의 대북지원 결과에 큰 영향을 받은 수치임. 대 북지원이 용이하지 않을 경우 적정재고율을 초과 할 수 있음4). 이에 따라 적극적인 수요처 확보를 통한 재고 관리가 필요함.

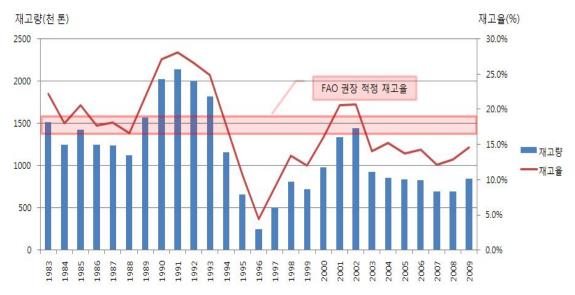


그림 2-4. 쌀 재고량 및 재고율

자료: 농림수산식품부, "양정자료", 각 년도.

^{4) 2010}년의 쌀 재고량은 적정 재고량을 초과한 140만 톤으로 예상됨.

2.6. 수요확대의 필요성

가. 시장불안 가중 및 쌀값 하락 우려

- 2001년 재고증가(재고율 25.9%)와 풍년(단수 509kg)으로 2002년 수확기 쌀 값이 하락하여 사회적 혼란을 초래함.
 - 연평균 산지쌀값(80kg): 159,045원(2001년) → 152,740원(2002년)
 - 수확기 산지쌀값(80kg): 158,943원(2001년) → 152,314원(2002년)
- 2005년 수확기 민간재고증가, 단경기의 역계절진폭 경험 및 향후 의무수입
 쌀 증량 및 식용수입쌀 판매계획 등으로 인한 심리적 우려 등으로 인해
 2005년 수확기 쌀값은 전년동기 대비 13.6%나 하락함.
 - 수확기 산지쌀값(80kg): 162,288원(2004년) → 140,296원(2005년)
- 또한 재고량이 증가하면 쌀값 계절진폭 수준이 현저히 축소되고, RPC의 원 료곡 매입 기피, 농가의 투매 현상 등 산지 미곡유통기능의 마비 현상이 초 래될 수 있음.
 - RPC 경영수지가 악화되어 유통기능이 약화될 경우, 산지 미곡유통에 더 큰 혼란을 초래할 수 있음.
- 향후 수급여건이 개선되지 않거나 재고미 처리방안이 마련되지 않아 재고 량이 누증되는 현상이 지속될 경우, 계절진폭은 더욱 위축되거나 역계절진 폭이 발생할 수 있음.
 - 계절진폭 수준이 축소되면 금융비용, 보관료, 감모 등 제비용이 충분히 회수되지 않게 되고 RPC 등 유통업체는 수확기 원료곡 매입량을 줄이고 원료곡매입시기를 분산시킴으로써 수확기 시장가격 형성에 부정적 영향을 미침.
- 실제로 양정제도 개편에 따라 정부의 수급조절 기능이 축소되어 수확기 산 지가격 및 계절진폭의 불안정성이 크게 나타나고 있음5).

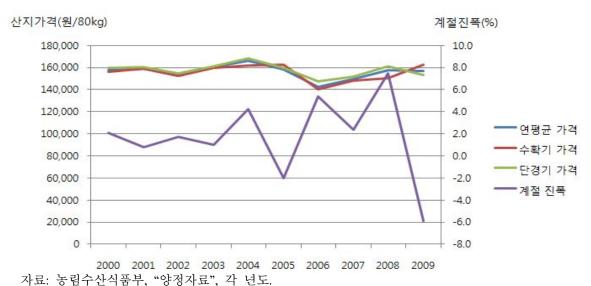


그림 2-5. 산지가격 및 계절 진폭

나. 재정부담 증가

- 쌀 100만석을 관리하는데 연간 426억 원이 소요되는 것으로 추정됨6.
 - 보관료 및 조작비 94억 원, 금융비용(금리 6% 기준) 152억 원
 - 고미화에 따른 가치하락(가마당 1만 원 수준) 180억 원
 - 미질이 떨어지는 고미의 경우, 누적되는 보관비 및 가치하락 부담을 조속 히 해결해야 함.
- 또한 재고의 누증은 정부 양곡창고에 대한 수요 증대로 신규부지매입, 건물신축
 등 추가적인 고정비용을 발생시킴으로써 정부의 재정 부담을 가중시킬 것임.
- 따라서 재고량을 적정수준으로 유지함으로써 정부의 재정부담을 경감시키고, 절감되는 쌀 재고관리 비용을 보다 효과적이고 생산적인 농업예산으로 사용하는 것이 바람직함.

⁵⁾ 계절진폭은 전년도 수확기(10~12월) 가격대비 당해연도 단경기(7~8월) 가격변동률임

^{6) &}quot;쌀 과잉제고 특별 처리 방식별 장단점 및 경제적 비용 분석", 임정빈, 2006.4.

3. 쌀 수요 확대 방안

- 3.1. 수세적 방안 : 국산 쌀 수요기반 유지 방안
- 가. 기본방향: 고품질 안전 쌀 생산 및 유통체계 구축
- 국민소득 증대와 웰빙 트렌드 확산에 따라 국내 소비자들은 고품질, 건강 (health), 안전(safety)에 대한 요구가 증대하고 있으며, 이로 인해 가격보다 품질과 안전성 등을 더 중요한 선택기준으로 삼고 있는 상황임.
 - 실제 국내 농산물의 경쟁력은 단순히 가격에 의해서만 결정되는 것은 아 니며, 품질의 고급화나 안전성 확보 등을 통하여 국산과 외국산 농산물 사이의 가격차별을 할 수 있는 가능성이 존재함. 왜냐하면 소득이 증가 할수록 안전하고 품질 좋은 농산물과 식품에 대한 소비자의 지불의사는 크게 늘어나기 때문임. 예를 들어 현재도 상대적으로 낮은 관세가 부과 되는 채소와 과일류는 같은 국내산도 산지나 품질에 따라 도매가격에 4 배 이상 차이가 나는 것이 보통임.
 - 쌀의 경우도 최근 조사된 바에 의하면 국내산 쌀과 시판되는 미국 수입 쌀과의 도매가격 차이는 약 28%~47%까지 차이가 발생하고 있음. 이것 은 소비자가 그만큼 품질에 민감하여 고품질 안전 농산물에 대한 지불의 사가 매우 높다는 것을 의미함.

표 3-1. 소비자들의 쌀 구입 시 고려요인 및 선택기준

단위: %

| | 1순위 | 2순위 | 3순위 |
|------------|-----------|-----------|------------|
| 쌀 구입시 고려요인 | 맛(32.5) | 안전성(25.9) | 가격(25.7) |
| 쌀 선택기준 | 생산지(30.9) | 품종(17.7) | 생산연도(16.9) |

자료: 농업전망 2010, 한국농촌경제연구원, 2010.1.

표 3-2. 밥쌀용 수입쌀 낙찰가격과 국내산 쌀의 산지 평균가격

단위: 원/20kg

| 구 분 | 수입쌀(A) | | | 국내산 산지평균가격(B) | | | 가격비율(A/B) | | |
|---------|--------|--------|--------|------------------|--------|--------|-----------|-------|-------|
| | 2007년 | 2008년 | 2009년 | 2007년 | 2008년 | 2009년 | 2007년 | 2008년 | 2009년 |
| 중국산 1등급 | 27,140 | 29,740 | 23,587 | | | | 72.7 | 75.7 | 59.8 |
| 중국산 3등급 | 26,060 | 31,160 | - | 37,342 | 39,291 | 38,360 | 69.8 | 79.3 | _ |
| 미국산 1등급 | 27,260 | 30,780 | 24,397 | 31,342 | | | 73.0 | 78.3 | 61.8 |
| 미국산 3등급 | 24,220 | 30,200 | 22,257 | | | | 64.9 | 76.9 | 56.4 |

자료: 한국농촌경제연구원, 쌀 농업관측 2009 가을호, 2009.11.

- 따라서 국내 농업경쟁력은 소비자의 신뢰도를 얼마나 확보하느냐가 관건이 지 WTO 협상이나 FTA 체결로 인한 관세인하 폭이나 철폐는 중요하지 않을 수도 있음. 다시 말하면 소비자가 국내산에 대해 신뢰도를 가지고 있다면 기존의 국내산 쌀 소비에서 수입쌀로 쉽게 전환하지 않을 것으로 생각됨.
- 국내산과 수입쌀과의 가격차별 유지 및 확대를 위해서는 무엇보다 국내산
 쌀에 대한 품질과 안전성에 대한 소비자의 신뢰 확보가 필요함.
 - 따라서 무엇보다 우선적으로 고품질 쌀 생산 확대 및 유통체제 구축과 함께 품질과 안전성을 식별할 수 있는 정보를 적절히 소비자에게 제공하 는 체제 구축이 중요할 것임.

나. 정책방향

(1) 쌀 소비 관련 교육 강화

 선진국의 경우 열량 공급이 증대되면서 비만과 각종 성인병이 발생하는 등 국민 건강문제가 심각히 대두됨에 따라 식생활가이드라인을 제작보급하고, 이에 대한 홍보 및 교육을 중점적으로 추진하고 있음. 그리고 우리나라의 경우 역시 최근 식생활에 대한 인식 전환과 건전한 식생활을 위한 범국가적 노력을 전개하고 있음.7)

- 일본의 경우, 2007년 일본 정부와 민간은 쌀 소비 확대를 위한 공동 캠페인으로 '아침에 밥을 먹자'는 '메자마시 고항(아침잠을 깨우는 밥)' 운동을 시작함.
 - 이는 쌀 소비 확대뿐 아니라 아침 결식률의 저감, 식량자급률 제고, 균형 잡힌 영양 섭취 등을 두루 겨냥한 캠페인으로 농림수산성, 문부과학성, 한국의 농협에 해당하는 'JA전중(전국농업협동조합중앙회)', 6천여 개 식품회사 등이 동참하였음.
 - 그리고 2006년 도쿄에 라이스 뮤지엄을 설치하고 쌀 화장품을 이용한 뷰 티 샵과 쌀을 주제로 한 요리 교실 등 다양한 행사를 통해 쌀의 중요성을 알리고 있음.
 - 마지막으로 일본의 경우, 학교급식을 통한 쌀 소비 진작에 힘쓰고 있음. 그 예로 니가타현 지역 학교급식에 가장 좋은 쌀을 이용하고 있으며, 관 련 비용은 지자체 및 지역 공동체가 공동으로 부담하고 있음.
- 따라서 유치원생 및 초등학생에 대한 식생활교육을 적극 이용하고 학교급식의 질적인 개선을 통해 우리나라의 주식인 건강식품으로서의 쌀에 대한 이해와 쌀 소비문화를 정착시켜 쌀의 지속적인 소비가 이루어지게끔 해야 함.
- 이와 관련하여 농림수산식품부가 후원하고, (사)한국소비자단체협의회가 주최하는 "쌀과 함께하는 건강생활 본부"를 발족(2010년 5월)하여 쌀과 함 께하는 건강생활 식문화 정착추진을 위한 사업을 진행 중에 있음.
- 그리고 정부차원에서는 농림수산식품·농산어촌 비전 2020등 통해 민관 공
 동 지자체 식생활 교육 위원회 설치 및 민간단체 참여 확대 등을 통한 식생활

⁷⁾ 최근 국민의 식생활 개선, 전통 식생활 문화의 계승·발전, 농어업 및 식품산업 발전 도모, 국민의 삶의 질 향상에 기여하는 것을 목적으로 하는 식생활교육지원법이 제정('09.5)되고, 시행령이 공포('09.11)되었으며 민간부분에서는 '식생활교육국민네트 워크'가 발족('09.12)하여 민간 차원의 식생활교육도 활발해질 전망임. 그리고 식생활 교육 기본계획을 마련하고 녹색 식생활 지침개발 등을 추진 중임. 마지막으로 농림수산식품부 역시 2010년 '비전 2020'을 통해 식품구매지원제도 도입, 학교급식 우수 식재료 공급확대, 녹색식생활 운동을 추진하겠다고 발표하였음.

교육 추진체계 구축, 학교 교육 강화, 어린이·청소년층의 올바른 식습관 형성, 녹색식생활지침 마련 검토, 푸드 마일리지 자율표시 등을 계획하고 있음.

(2) 로컬 푸드(local food) 운동과의 연계 필요

- 로컬푸드 운동은 식품시장이 세계화됨에 따라 더욱 활성화되고 있음. 구체 적으로 일본의 지산지소운동, 이태리를 본산으로 하는 슬로우 푸드 운동 등 은 지역 내의 신선하고 안전한 식품을 소비자에게 공급하는 운동으로서 다 양한 실천운동으로 이어져 세계적으로 확산되는 추세임.
- 구체적으로 Food 마일리지제를 실시함으로써 지역에서 생산되는 쌀을 소비할 경우에 인센티브를 제공할 수 있으며, 일본의 지산지소 운동과 같이 학교급식, 지역 내 복지시설에 지역에서 생산되는 농산물과 쌀을 제공할 수 있음8).

(3) 국내산 쌀의 브랜드 파워 명품화 전략

- 국내산 쌀과 수입산 쌀에 대한 가격차별이 이루어 지기 위해서는 우선 국내 농산물의 브랜딩(branding)을 통해 브랜드 파워를 향상에 있음. 그리고 이는 궁극적으로 국내산 브랜드를 '명품화'할 수 있는 전략의 수립이 관건으로 대두할 것임
 - 현재 각 지방자치단체들이 각 지역 농산물에 대한 브랜드를 개발하고 있으나, 지나치게 산발적이고 브랜드 자산(brand equity)에 대한 관리전략이 부재하여 그 효과를 극대화하지 못하고 있음.
- 쌀을 포함한 농식품의 모든 제품의 궁극적인 목표가 브랜드 이미지 창출과 브랜드 수출인 만큼 쌀의 브랜드화는 국내산 쌀의 수요 유지뿐만 아니라,
 쌀에 대한 적극적인 수요 창출을 위해서도 매우 중요한 요소임.

⁸⁾ 이러한 쌀의 소비와 로컬푸드 운동을 연결시키기 위해 앞서 언급한 "쌀과 함께하는 건강생활 본부"는 지역의 특색 있는 쌀 식품개발 및 소비확대를 계획하고 있음.

- 하지만 특정 제품의 명품화에는 미학화, 이야기 개발, 통일적 이미지 구축, 희소성의 유지, 디테일의 부각 등 다양한 방안이 총괄적으로 이루어져야 함.
- 이에 따라 민간의 노력뿐만 아니라 정부의 통합적인 지원이 필요함. 구체적 인 방법으로는 국내산 쌀의 우수성에 대한 홍보 및 관련 브랜드의 홍보 지 원, 기업 및 정부 기관과의 연계를 통한 국내산 쌀에 대한 이미지 제고 등이 있음.

(4) 수입쌀의 부정유통 방지 강화

- 수입쌀 부정 유통은 부정유출, 원산지 허위 표시, 원산지 미표시로 구분되며, 가공용 쌀은 세 가지 유형 모두 적발되고 있으며, 시판용 밥쌀은 원산지 허위표시만 발생하고 있음(<표 3-3> 참조).
- 하지만 가공용 쌀의 경우 2004년 이후 부정유통이 절정에 달한 후 지속적인 단속과 유통질서의 확립을 통해 꾸준히 감소하고 있으나, 시판용 밥쌀의 경우 원산지 허위표시가 24건으로 2006년 이래 감소하지 않고 있으며 가공용에 비해 적발건수가 많음.
 - 이는 수입 시판용 밥쌀의 경우, 국산과 구별이 어렵고 가격차가 크기 때문임.
 - 그리고 시판용 밥쌀을 소규모로 취급하는 양곡전문 도소매점들이 증가하고 있어 단속이 어렵기 때문임.
- 이에 따라 시판용 밥쌀의 불법 유통에 대한 대처가 필요함. 구체적으로 관련기관의 지도 단속뿐만 아니라 업체의 자발적 참여와 소비자의 원산지 확인 노력이 요구됨.
 - 즉, 시판용 밥쌀이 소규모로 이루어지는 만큼 지속적인 단속과 함께 수입 쌀 관련 교육 및 홍보가 지속적으로 이루어져야 함.

표 3-3. 수입쌀 부정유통 적발 결과

단위: 건

| 적발유형 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008.6 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|--------|
| 가공용 쌀 | 9 | 29 | 28 | 35 | 28 | 15 | 21 | 6 |
| 부정유출 | 3 | 6 | 10 | 8 | 5 | 2 | 4 | _ |
| 원산지 허위 표시 | 5 | 17 | 17 | 19 | 17 | 8 | 8 | 5 |
| 원산지 미표시 | 1 | 6 | 1 | 8 | 6 | 5 | 9 | 1 |
| 시판용 밥쌀 | _ | _ | _ | _ | _ | 24 | 24 | 20 |
| 원산지 허위표시 | _ | _ | _ | _ | - | 24 | 24 | 20 |
| 계 | 9 | 29 | 28 | 39 | 28 | 39 | 45 | 26 |

자료: 신재근, "MMA 수입쌀 유통 현황과 개선방안", NHERI리포트, 2009.3.

(5) 쌀 소비 촉진 운동의 적극적 추진

- ㅇ 국내에서는 적극적인 마케팅을 통한 쌀 소비 증진에 중요한 요소임.
 - 최근 농림수산식품부는 G마켓과 쌀 소비촉진 공동 캠페인 업무협약(MOU) 를 체결하였음. 그 내용은 쌀을 주식으로 하는 한식문화의 소중함에 대하여 인터넷세대(2030세대)를 대상으로 온라인 홍보를 추진하는 것임.
 - G마켓은 회원이 1,500만 명이고, NH, E마트, 현대홈쇼핑, NS 농수산 홈 쇼핑 등과 공동 판매하는 등 온라인 마켓시장에 수위를 점하고 있어 공동캠페인 효과가 클 것으로 기대됨.
 - 뿐만 아니라 G마켓과의 MOU 체결을 통해 인터넷 세대에게 쌀의 영양학적 가치와 우리 농산물에 대한 우수성을 알려 국산 농산물의 소비층을 확대시켜 과잉생산으로 어려움을 겪고 있는 농가의 소득향상에 기여할 것으로 기대됨.

3.2. 공세적 방안

가. 식품보조제도(Food Stamp Program)의 도입을 통한 쌀 소비 증대

- 국내 식품시장 규모는 121조 원(2005년 산업연관표 기준)으로 추정되며, 국 내산 농산물이 차지하는 비중은 50% 이하로 계속 감소하고 있는 추세임.
 따라서 국내산 농산물의 소비촉진을 위한 새로운 시장의 창출이 필요한 시 점이라고 판단됨.
- 새로운 시장의 창출 방안으로 미국의 푸드스탬프제도와 같은 식품보조제도 가 제안될 수 있음. 푸드스탬프제도와 같은 식품보조제도는 기초보장제도 로 포괄할 수 없는 실업자, 노숙자, 결식아동, 난민 등 절대빈곤층에 최소비 용으로 기초영양을 공급할 수 있다는 측면에서 중요한 공적부조제도가 될 수 있음(김성용 등, 2003).
- 미국은 저소득계층에게 최소수준의 식생활을 보장하고 영양을 개선하고자 푸드스탬프제도(Food Stamp Program)를 1960년대부터 시행해오고 있으며, 2008년 10월부터 기존의 '푸드스탬프'를 대체한 영양보조프로그램(SNAP)을 실시하고, 학교급식프로그램, 여성·유아 및 어린이를 위한 특별영양프로그램(WIC) 등 식품지원 정책을 추진하고 있음.
 - 미국은 식품보조지원 부문에 농무부 예산의 40% 이상을 배정하고 있음. 푸드스탬프제도는 저소득계층에게 식품을 구매할 수 있는 식품구입권 (Food Stamp Coupon)이나 전자지불(EBT) 카드를 제공하여 식료품 소매점에서 식품을 구입하게 하는 것을 말함.
- 푸드스탬프제도의 식품소비 확대 효과를 분석하는 연구가 활발하게 진행되어 왔으며, 이를 분석하는 신고전학파의 모형은 Southworth의 논의에 기초를 하고 있음. 아래 <그림 3-1>은 푸드스탬프제도의 식품소비 확대 효과를 분석하는 이론적인 틀을 제공해주고 있음.

- 선 AB는 푸드스탬프 급여를 받지 않는 경우, 수급가구가 직면하는 예산선 (Budget Constraints)을 나타내며, 푸드스탬프 급여를 받는 경우, 수급가구가 직면하는 예산선은 ED로 이동하게 됨. 푸드스탬프를 식품구입으로 제한한 다면 수급가구의 예산선은 ACD와 같이 굴절된 형태를 보이게 됨.
- Southworth에 따르면 푸드스탬프 급여를 받는 가구를 두 가지 유형으로 구분 할 수 있으며, 가구 유형에 따라 푸드스탬프 급여의 효과가 상이하게 나타남.
 - 비제약적 가구(unconstrained household)는 식품비 지출비중이 상대적으로 높아 식품비 지출총액이 푸드스탬프 급여액을 초과하는 가구를 의미하며, 이러한 가구들의 소비행태는 식품보조방식에 따라 변화하지 않음. 비제한 적 가구의 푸드스탬프 급여의 식품구매 효과는 현금소득의 경우와 동일함.
 - 제약적 가구(constrained household)는 비식품 지출비중이 상대적으로 높은 가구로 푸드스탬프 급여액이 식품비 지출총액을 초과하는 가구를 의미하며, 이 때 푸드스탬프제도는 제약적인 이전효과(restricted transfer)를 발휘하게 됨.
- 푸드스탬프 수급가구 중에서 제약적 가구의 비중이 높을수록 푸드스탬프 급여의 식품소비확대에 대한 효과가 커지게 됨.
- 식품에 대한 한계소비성향 측면에서 푸드스탬프 급여가 현금소득에 비해 상대적으로 높음을 감안할 때, 푸드스탬프제도는 공급과잉의 국내산 농산 물의 소비를 촉진하는 제도라 할 수 있음.
 - 미국의 연구결과에 의하면, 푸드스탬프 1달러 제공은 식품비의 17~47센트 증가를 가져오는 반면, 현금소득 1달러 증가는 식품비 5~10센트 증가에 그쳐 같은 혜택을 현금보다 현물로 제공하는 것이 식품비 지출을 보다 크게 증가시키는 것으로 나타났음》.

⁹⁾ 최지현, "미국의 푸드시스템의 운영실태와 문제점", 농촌경제, 2003년 12월.

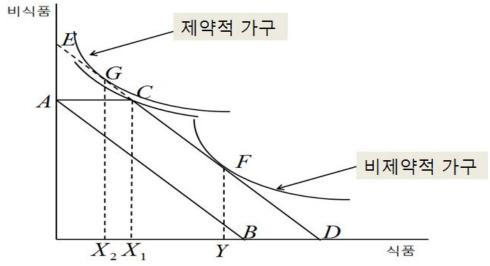


그림 3-1. 푸드스탬프 급여의 식품소비 확대 효과

자료: 김성용 외 4명, "영세민 식품보조제도 도입방안 연구, 농촌경제연구원, 2003.

- 국내의 식품보조제도로는 정부양곡 할인지원을 들 수 있음. 정부양곡 할인지원은 기초생활수급자 및 차상위 복지급여 대상자에 대하여 정부가 보유하고 있는 양곡을 50% 할인된 가격으로 연중 공급하여 생활이 어려운 대상자의 생활안정을 돕고자 시행하는 사업임.
 - 정부양곡의 할인가격은 정부양곡 판매가격의 50% 수준이며, 2010년 20kg 기준 1포대에 19,300원에 지급하고 있음. 이는 농림수산식품부의 판매가격이며, 고시 가격은 연중 변경될 수 있음.
- 뿐만 아니라 농림수산식품부에서는 농림수산식품·농산어촌 비전 2020 (2010년)을 통해 영양 개선과 농식품 소비 확대를 위해 취약계층을 대상으로 한 식품보조제도 도입 방안을 계획 중에 있음¹⁰).
- 이 이러한 식품보조제도를 지속적으로 발전시켜 나간다면, 수급 불균형으로 인

¹⁰⁾ 현재 보건복지부에서 지원하고 있는 기초생활보장(최저생계비 이하), 영양플러스 (임산부·영유아) 등은 지원대상에서 제한됨.

해 가격하락의 문제를 겪고 있는 일부 농산물의 소비 확대측면에서 직·간접 적으로 기여할 것으로 판단되며, 농가 소득향상에 도움이 될 것으로 기대함.

- 실제로 김성용 외(2003)에서 사용한 식품보조제도¹¹⁾ 도입 시 발생하는 1인 당 월 식품비 지출 확대액을 이용하여 식품보조제도의 식품비 지출확대 효 과를 산출해보면 다음과 같음.
 - 2006년 기준 우리나라의 차상위계층 가구¹²⁾(이현주 외, 2009)는 전체 가구의 6.99%인 113만 가구이며, 이는 289만 명 즉, 우리나라 전체 인구의 5.99%를 차지하는 것으로 계측되었음.
 - 이에 따라 식품보조제도를 통한 우리나라 쌀 소비 증가액은 127,498~ 173,713백만 원으로 계측됨13).
 - 마지막으로 이러한 쌀 소비 증가액이 국내 쌀 소비로 이어진다고 가정한 다면, 연간 약 57천 톤~77천 톤의 추가적인 국내 쌀 소비 증가를 가져올 수 있을 것으로 추정됨.

나. 쌀 가공산업의 활성화

○ 우리나라의 쌀 소비량이 지속적으로 감소('02년 415만 톤 → '09년 370만 톤)하고 있으며, 매년 늘어나는 MMA 쌀 수입과 공공비축제도의 운영에 따

^{13) 1}인당 월평균 식품 보조액은 아래 표와 같이 설정하였으며, 쌀에 대한 소비가 전체 식품소비에서 차지하는 비중은 약 17.9%임.

| | 국민기초생활보장 수급대상자 | 국민기초생활보장 비수급자 | 잠재적 빈곤층 |
|--------------------|-------------------|------------------|---------|
| 가구당 월평균 식품비 보조액(원) | 181,135 | 237,192 | 179,213 |
| 1인당 월평균 식품비 보조액(원) | 93,195 | 81,509 | 60,835 |

¹¹⁾ 여기서의 식품보조제도는 식품보조금여액을 식품의 구매에만 한정한 것임.

¹²⁾ 여기서의 차상위계층은 경상소득을 기준으로 소득인정액이 최저생계비의 120%이 하 인자를 뜻함. 따라서 국민기초생활수급대상자 및 국민기초생활보장 비수급자, 잠재적 빈곤층을 포함함.

른 정부의 불가피한 재정손실을 줄여나가기 위해서는 쌀 가공식품에 대한 수요 창출이 절실한 상황임.

- 쌀 가공산업 분야에서 최고 수준의 기술을 보유하고 있는 일본의 경우, 쌀생산량 대비 가공제품화 비율은 14%에 이르며, 2009년 3월에는 쌀 가공품 제조업체에 설비비용을 지원하고 쌀 가공품 제조와 관련해 각종 세제 혜택을 주는 내용을 담은 '미곡의 새로운 용도의 이용 촉진법'을 제정하여 쌀가공품 활성화를 도모하고 있음.
- 쌀의 가공용 사용은 떡류, 쌀과자, 쌀음료, 한과 등의 제조에 쌀을 식용 가공용으로 사용하거나 기존 밀가루를 원료로 하는 가공품의 원료가 쌀로 대체될 수 있도록 하는 방법을 말함.
 - 라면업계에서도 국산쌀을 사용한 쌀라면(쌀함량 비율 10~30% 수준)을 본격 출시하여 시장 확대를 모색 중에 있음.
 - 베트남 쌀국수의 경우에도 수입쌀을 이용하여 국내에서 시험 생산을 하고 있는 등 수입대체의 가능성이 높은 분야임.
 - 밀가루 국수(소면, 쫄면 등)에 쌀을 일부 더하여 쫄깃한 맛을 강조한 제품을 생산하는 업체도 나타나고 있는 데, 이러한 제품은 설렁탕의 사리로 이용될 수도 있고 가정에서도 쉽게 사용할 수 있어 앞으로 지속적인시장 확대가 가능함.
 - 가장 대표적인 쌀 가공식품인 떡볶이의 경우 이를 주 품목으로 하는 외식업체가 속속 등장하여 시장규모가 확대되고 있으며 새로운 외식문화로 성장해 나가고 있음. 아딸, 해피궁, 크레이지페퍼, 올리브떡볶이 등 떡볶이, 떡찍 전문 프랜차이즈 업체가 성장 진행 중임.
- 쌀 가공식품 확산을 위해 정부는 2009년 쌀가루 클러스터를 구성하였음. 그리고 기업과 쌀 가공식품 R&D(매년 10억 원) 및 가공시설 투자시 정부자금을('10년 600억 원) 지원할 계획임.

- 또한, 국내 밀가루 사용량의 10%를 쌀가루로 대체하는 「R-10 코리아 프로 젝트」 14)를 추진해 나갈 계획임. 우리나라의 경우, 식용 밀가루를 연간 220만 톤 정도 소비함. 밀가루를 쌀가루로 10%만 대체한다고 해도 약 22만 톤의 새로운 쌀 소비 수요가 창출될 수 있음. 이의 세부내용은 다음과 같음.
 - 가정에서 활용할 수 있는 쌀가루 이용 레시피 책 발간과 쌀가루 전문 판매 코너(백화점, 농협 하나로마트 등) 개설 등을 추진
 - 쌀을 이용한 간편식 및 지자체 특화식품과 연계한 제품을 개발 보급 : 팝콘 대체 쌀과자(영화관), 천안 쌀호두과자, 부안 쌀두부 등
 - 쌀 가공식품 캐릭터 개발, 홍보대사 운영 등 대대적인 홍보
- 쌀 가공식품에 대한 소비자의 다양한 수요가 나타나고 있으며, 소비자 니즈에 부합하는 새로운 상품이 계속 등장하고 있어 앞으로 쌀 가공식품의 시장규모는 확대될 것으로 기대됨.
- 이에 반해 국내 쌀 생산량 대비 가공제품화 비율은 2009년 기준으로 6%에 불과함. 쌀 가공산업을 활성화 하여 쌀 생산량 대비 가공제품화를 일본과 같은 14%로 진작시킬 경우, 688천 톤 정도의 쌀이 가공용으로 사용될 것으로 예상됨(2009년 기준).
- 주정용 사용은 쌀 수급안정을 위해 국내산 묵은쌀(고미)와 수입쌀을 주정원료로 사용하는 방법을 말함. 주류의 경우 양조용 전용 품종을 농가와 계약재배하여 생산, 품질을 고급화·차별화하는 시도가 나타나고 있음.
 - 국순당 백세주는 금년부터 약 380ha 규모로 설갱벼(527kg/10a, 발효적성이 높은 양조용 전용 품종)을 계약재배하고 있음.

¹⁴⁾ 일본의 경우 이미 니가타현에서 밀가루 소비량의 10%를 쌀가루로 전환하는 'R10 (Rice Flour 10%)' 운동을 벌이고 있음.

- 사료용 사용은 옥수수, 밀, 콩 등 사료곡물의 일부를 쌀로 대체하여 사용하는 방법을 말함. 연간 사료곡물 소비량은 870만 톤 정도이며, 이중 5%만 쌀로 대체하는 경우 연간 44만 톤(300만 석)을 처리할 수 있음.
 - 쌀을 배합한 사료는 기존의 사료곡물을 원료로 한 사료와 효율성면에서 차이가 없는 것으로 평가되고 있으며, 일본의 경우에는 '70~'74년 346만 톤, '81~'83년 153만 톤, '99~'00년 36만 톤을 사료용으로 공급한 바 있으며, 현재도 매년 MMA 수입쌀의 25만 톤 정도를 사료용으로 비축하여 사용 중임.
 - 그리고 농림수산식품부는 벼를 총체사료로 이용하는 방안과 5년 이상 된 고미를 사료용으로 전환하는 방법 또한 계획하고 있음.
- 쌀의 가공식품 및 주정용, 사료로 이용함으로써 쌀의 보관연수에 맞는 재고 처리방법을 고안하여 쌀의 재고 적정량을 유지할 필요가 있음.
- 가공식품 활성화가 쌀 수급에 미치는 영향은 아래 <그림 3-2>과 같음. 즉 가공식품 활성화를 통해 수요곡선이 D에서 D'로 이동하게 되고 가격은 P' 에서 P''로 이동하게 됨.
- 결과적으로 이러한 수요곡선의 이동으로 소비자 후생(B+C)이 생산자 후생 으로 전가되었고, 사회적 후생(D)이 증가함. 뿐만 아니라 사회적 후생 증가 와 더불어 앞서 언급한 현재 쌀 가격 유지를 위해 사용되는 직불금 등의 감 소효과를 감안(B+C+D-F)한다면, 가공식품 활성화를 통한 수요증진 효과는 국제지원을 통한 공급제한 효과보다 클 수 있을 것으로 전망됨.

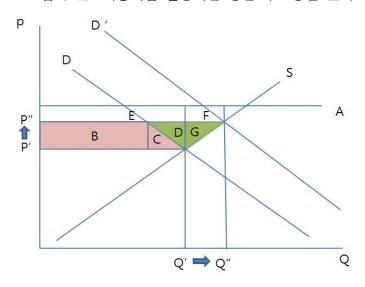


그림 3-2. 가공식품 활성화를 통한 수요증진 효과 15)

다. 국제 원조

- 수급 불균형으로 인한 가격하락의 문제를 겪고 있는 농산물을 해외에 원조해 줌으로써 공급과잉상태의 농산물의 안정적인 수요처 확보를 통해 농가소득의 안정화에 기여할 수 있음. 또한, 해외 원조를 통해 우리나라는 국제사회에서의 위상 및 대외적 이미지 제고 등의 효과를 거둘 수 있을 것임.
- 국제 원조는 크게 국제기구를 통한 지원과 정부간 협의를 통한 직접지원으로 나눠서 고려해 볼 수 있음.
- 국제기구를 통한 지원은 해외식량지원 의사가 있은 회원국들이 FAO(국제 연합 식량농업기구), UNICEF(국제연합 유엔아동기금), WFP(세계식량계획) 등 국제기구를 통해 식량 지원액(물량), 방법, 시기, 관련비용 등 지원조건에

¹⁵⁾ 여기서의 A는 변동 직불금 등 가격과 연동된 직불금으로 실질적으로 지지되는 쌀가격을 뜻함. 즉, 농민이 쌀과 연동되어 받는 총 소득을 생산량으로 나누었을 때의가격으로 계산될 수 있음.

대해 협의한 후 식량부족국에 지원하는 방식을 말함.

- 우리나라는 WFP를 통하여 1996~1998년, 2001~2004년도에 옥수수, 혼합곡물, 분유, 밀가루 등을 북한에 지원한 경험이 있음.
- 국제기구를 통한 지원의 장단점은 다음과 같음. 인도주의 차원에서 국제기구를 통한 식량부족 국가에 대한 식량원조는 수 출국의 반발가능성이 상대적으로 적고, 국제사회에 기여한다는 차원에서 국가 대외신뢰도 증진에 기여할 수 있음.
 - 하지만, 대규모 혹은 수입 MMA 쌀로 이루어질 경우에는 수출국의 이의 제기가 있을 수 있으며, 해외수송비, 국제기구 행정비 등이 추가적으로 제공되어야 하기 때문에 경제적 비용이 상대적으로 큼.
 - 또한, 해외 쌀 지원시에는 국내 저소득층 지원과의 형평성 등 국민정서도 고려해야할 것임
- 정부간 협의를 통한 직접지원은 식량부족국에 장기 현물차관 혹은 무상으로 제공하는 방식이며, 원칙상 식량지원을 받기 희망하는 수혜국의 요청에 따라 이루어지며, FAO의 잉여농산물 처리와 협의의무에 관한 원칙에 의거 이해 관계국과의 협의 및 FAO "잉여농산물 처분에 관한 협의 소위원회(CSSD: consultative subcommittee on surplus disposal)"에 통보조치가 필요함.
- 일본의 경우, 1968년 도쿄라운드를 계기로 처음으로 합의된 식량원조규약 (Food Aid Convention) 창설 이후 주요 식량원조 공여국으로 해외원조 이행 약속을 수행해 오고 있으며, MMA 쌀 76.6만 톤 중 20만 톤가량을 매년 해외 식량원조에 사용하고 있음. 그리고 대만 역시 2002년 '인도적 식량 원조를 위한 가이드라인'(Guidelines for Humanitarian Food Aid)'를 발표하였음.
- 정부간 협의를 통한 직접지원은 다음과 같은 장·단점을 가짐.
 - 대부분의 식량부족 국가들은 개도국이거나 시장경제 이행국가들로서 국 제정치경제학적 측면에서 우리나라에 대한 대외적 이미지제고, 우호세력

확보 및 양국간 경제협력 환경조성 차원에서 긍정적 효과가 있음.

- 하지만, 일반적으로 다른 재고처리 방식에 비해 경제적비용이 많이 들고, 대규모 혹은 수입 MMA 쌀로 지원이 이루어질 경우 수출국의 이의 제기가 있을 수 있으며, 쌀 이해당사국과의 협의 및 CSSD 통보 때 미국이나 태국 등 수출국의 반대 가능성이 높음.
- 국내산 쌀을 국제가격으로 공급할 경우 수출보조에 해당되어 WTO협정 위반 소지가 있으며, 현재 DDA 농업협상에서는 식량원조에 대한 통보 및 감독의 강화 등 식량원조에 대한 규정강화 움직임이 있음.
- 식량수입국이 대부분 장립종 쌀 소비 국가이기 때문에 국내산 중단립종 쌀에 대한 해외지원수요가 존재하는지에 대한 의문도 있을 수 있음.
- 국제원조가 쌀 수급에 미치는 영향은 아래 <그림 3-3>과 같음. 즉, 전기 재고량(Q'-Q'')이 당해 생산량과 동시에 공급될 경우, 공급 곡선이 <그림 3-3>의 S가 되고 가격은 P'가 됨. 하지만 전기 재고량을 국제지원을 통해 해소할 경우 당기 공급 곡선은 S'로 이동하게 되며, 가격은 P''으로 상승하게 됨.

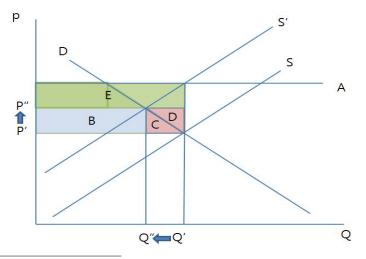


그림 3-3. 국제지원을 통한 공급억제 효과16)

¹⁶⁾ 여기서의 A는 변동 직불금 등 가격과 연동된 직불금으로 실질적으로 지지되는 쌀 가격을 뜻함. 즉, 농민이 쌀과 연동되어 받는 총 소득을 생산량으로 나누었을 때의 가격으로 계산될 수 있음.

- 이는 비록 그림 상으로는 소비자 후생(B)이 생산자 후생으로 전가되었고, 사회적 후생 손실(C)이 발생하는 것으로 나타나지만, 현재 쌀 가격 유지를 위해 사용되는 직불금 등의 사회적 비용(B+C+D+E) 중 가격 상승으로 인한 비용 감소분(B+C+D)를 감안한다면, 국제지원을 통한 공급억제 효과는 사 회적인 기회비용을 줄이는 효과를 가져 올 수 있는 것으로 분석됨.
- 다음으로 대북지원 즉, 만성적인 식량부족현상을 경험하고 있는 북한에 장 기 현물 차관 및 무상으로 제공하는 방법을 생각해 볼 수 있음.
- 대북 쌀지원은 북한의 식량난 해소와 우리나라의 쌀 재고처리에 큰 도움이 될 수 있으며, 우리나라는 2005년에 40만 톤을 차관형태로 북한에 지원한 바 있음.
- 북한의 식량부족으로 탈북자가 증가하고 국내 입국자수가 많아지면서 증가 되는 정치·사회적 추가비용 발생 방지에 유리한 측면이 있음. 지금까지는 대북퍼주기라는 정치·사회적 논란을 불식시킨다는 차원에서 차관형태로 지 원중이나, 실제로는 무상지원과 동일한 형태로 보아야 할 것임.
- 대북지원을 통한 쌀 소비확대 방안은 다음과 같은 장·단점이 있음.
 - 양국은 분단국가로서 하나의 국가로 통일을 위한 노력을 경주해 오고 있으며, 현재 북한의 심각한 식량난과 경제능력을 감안 할 때, 인도적 차원의 대북 식량지원은 국제적으로 인정되는 분위기임.
 - 1992년 발효된 남북기본합의서와 1995년 제정·공포된 '세계무역기구 (WTO) 협정의 이행에 관한 특별법'에는 쌍방의 체제를 인정하면서도 남북간의 거래는 국가간 무역이 아닌 민족내부 교류로서 상호 합의하고, 관세부과 대상이 아닌 내국거래(domestic commerce)라고 성격을 규정하고 있음.
 - 하지만 대북지원은 북한의 2002년 서해교전, 2010년 천안함 사태와 같은

비정상적인 돌출행동으로 인한 남북관계 악화 혹은 북미관계변수, 북한의 원조식량에 대한 군사용 사용 가능성 및 불투명한 배급체제, 식량배급 감시체제거부 및 식량지원 요원의 철수 요구 등에 따른 국제사회의 대북지원에 대한 비판 가능성이 상존하고 있음.

- 또한 국산 쌀 지원의 경우 수출보조라는 이해당사국의 이의제기와 함께 수입 MMA 쌀로 이루어질 경우에는 수출국의 이의제기 가능성이 있음.

라. 쌀 가공품의 국제원조

- 쌀가루, 쌀국수 등 쌀 가공품의 국제원조를 통하여 곡물의 직접적인 지원 보다 쌀 가공식품을 저개발국에 지원함으로써 이를 필요로 하는 수혜국의 니즈에 부응할 수 있음.
- 이러한 쌀 가공품의 국제원조는 쌀 수요 증대뿐만 아니라 쌀 가공산업의 활
 성화와 이에 수반될 국내 일자리 창출 등의 시너지 효과를 거둘 수 있음.
- 국제원조를 목표로 한 쌀 가공공장의 건립 및 운영 관리 등은 민간 또는 농산물 유통공사 등이 주체가 되어 이루어질 수 있음.

마 적극적인 수출확대 전략

(1) 일본의 쌀 수출 사례

(가) 일본의 쌀 수출 현황

세계적으로 일본식에 대한 붐이 일고 있고, 아시아 국가들의 소득수준의 향상, 신흥국가를 중심으로 한 부유층의 증가 등에 의해 일본식은 거대한 시장을 형성하고 있음.

- 일본 국내시장은 저출산·고령화 등의 인구감소에 의해 쌀 소비가 감소하고 있는 상황임에도 불구하고 해외에서의 일본산 쌀은 안전하고 고품질이며 맛이 좋아 높은 평가에 의해 매년 수출수량이 늘고 있는 상황임.
- 그리고 주요 수출 사례는 공통적으로 고품질 쌀을 기업과 정부의 적극적인 마케팅 지원을 이용하여 시장을 개척하고 있는 것으로 분석됨.

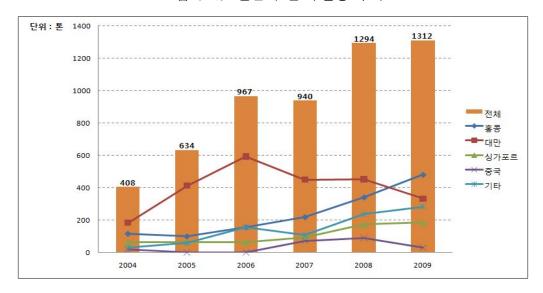


그림 3-4. 일본의 쌀 수출량 추이

표 3-4. 쌀 수출의 주요 사례

| 수출국 | 브랜드 | 판매방법 등 | 수출실적 |
|----------|------------------|---|-----------------------------|
| 대만 | 헬씨건강쌀 (코시히카리) | 생산자가 직접 대만 판매점포에 가서 현지소비자에게 산지의 얼굴이 보일 수 있는 판매를 실시함 | 6.2톤(07년) |
| 대만 | 특별재배쌀 (히토메보레) | 박람회 및 물산전에 참가하여 수출 브랜드의 현지 소비자 침투 도모 | 3.6톤(06년) |
| 홍콩 대만 | 코시히카리 | 경제연과 현이 연계하여 적극적인 현산 쌀을 PR 담당자가 현장에 가서 시음시식 실시 | 홍콩 5.5톤 대만 2.1톤 (06년) |
| 말레이지아 | 히토메보레 | 말레이시아 일본대사관저에서의 리셉션에 현산 식재와 함께 쌀 PR | 5톤(07년) |

자료: 농산물유통공사(2009).

○ 이러한 쌀 수출을 통해 많은 해외 판로를 보유하고 있는 것은 경영기반의 강화와 연결되며 또한 새로운 판매처의·판로 개척은 현장의 생산의욕의 향 상과 연관됨. 더불어 수출실적의 향상은 일본국내에서 홍보활동이 가능해 짐에 따라 국내시장에서도 브랜드파워의 강화 및 국내 판매처의 신용도도 향상시킴. 이에 따라 수출 확대에 의한 산지명 및 브랜드이름의 지명도가 향상되고 결과적으로 지역 활성화에 공헌하게 됨.

(나) 일본의 쌀 수출을 위한 지원

- 일본은 수출확대의 강력한 추진을 위하여 농림수산물 수출촉진 전국협의회,
 지자체 중심의 수출촉진협의회 등과 같은 기관들을 설립함.
- 일본의 농림수산물의 수출을 촉진시키기 위해 농림수산물 수출촉진 전국협 의회를 2005년 4월27일 설립하여 수출확대를 위한 지원을 본격적으로 실시 하였음.
 - 지원내용으로는 상대국의 정보를 생산자들에게 제공하여 주는 농산물무역원활화 촉진사업, 농산물 해외 판로 확립대책사업 등이 있음.
 - 뿐만 아니라 쌀을 포함한 농림수산물 등은 수출촉진전국협의회에서 정부 와 민간이 연계한 전략적 대책 「종합적인 수출전략」17)을 추진함.
 - 수출촉진을 지원하기 위해 일본 농림수산성의 2006년도 예산은 12.5억 엔 수준이며 크게 3가지 방향으로 지원하고 있음(<표 3-5>참조).

¹⁷⁾ 그 구체적인 내용은 다음과 같음. 첫째. 수출환경의 정비를 위하여 검역협의의 가속화, 수출증명서의 발행체제의 정비, HACCP의 도입, GAP수법 등을 도입함. 둘째. 품목별 전략적 대처를 위하여 중점국의 명확화와 공정표의 정책, 홍보전략의 정책과 홍보 매체의 정비, 브랜드전략의 추진 및 기술개발의 촉진함. 셋째, 의욕 있는 농림어업자에 대한 지원을 위하여 해외 서포트 및 국내 서포트를 지원하며 해외 판매촉진활동에 관한 활동도 지원함. 넷째 관계부서와 연계하여 일본식(食)·일본 식료품등의 정보를 해외에 알리기 위하여 일본식 레스토랑 계획, WASHOKU-Try Japan's Good Food 사업 등을 실시함.

- 또한 지자체 단위에서도 독자적으로 수출활동지원을 강화하고자 지자체 중심의 수출촉진협의회 설치하였으며, 2003년도에 23개현이 참가하여 농림수산물 일본브랜드 수출촉진협의회를 발족하였음.
 - 협의회를 통해서 해외 수출확대를 위한 홍보사업 및 각 지역이 연대하거 나 공동으로 수출 등의 활동을 위하여 관세, 검역, 위생 등 제도 개선 요 망을 위해 공동으로 협력하기로 함.

표 3-5. 일본 농림수산성의 수출촉진 지원 방향(2006)

| 분야 | 주요내용 |
|---------------------|--|
| 판로창출·확대를 위한 지원 | 각국의 주입제도 및 유통·소비 실태의 정보수집·분석·제공 전시회·박람회 등 판로창출의 기회 제공 현지 고급백화점 등에서 연중 판매활동 및 요리 강습회 등을 통한 홍보 수출확대 예상품목에 대한 팜플렛마련 등 중점적 지원 |
| 수출저해요인의 시정 | 수출저해요인의 데이터베이스화 상대국가에 대한 개선 요청 상대국가 요구시 즉각적인 검역조건 등의 정비 FTA를 통한 고관세 등 장애 제거 |
| 지적재산권 및 브랜드 보호대책 | 권리 침해대책 매뉴얼의 충실화 DNA분석에 있어 식별기술의 개발지원 아시아국가에 대한 신품종육성 권리보호를 위한 체제정비 |

(2) 우리나라의 쌀 수출 전략

- 쌀 관세화를 유예하고 있는 상황에서 수출을 권장하기 어려운 분위기로 수출허가를 하지 않다가, 2007년 5월 쌀 수입물량(MMA) 범위 내에서 수출을 허용하기 시작하였음.
 - 2007년 6월 군산의 '제희 RPC'가 미국으로 쌀 53톤을 선적한 것을 시작으로 호주, 뉴질랜드, 러시아, 유럽, 중동지역 등 수출시장을 점차 확대해 나가고 있음. 2009년 기준 20여 개국에 4,195톤(746만 달러)의 쌀을 수출한 것으로 집계되고 있음.

- 일본은 제외국의 고소득층을 목표로 일본쌀이 갖고 있는 맛이나 품질의 좋은 점을 활용하여 일본식의 보급촉진을 통한 적극적인 노력을 하고 있음. 구체적으로 수출국의 검역·통관제도 등에 의한 수출 장애요인이 되고 있는 점에 대해서는 상대국에 대하여 계속적으로 필요한 개선에 대해서 요청 및 협의를 하고 있음.
- 또한 수출에 관심이 있는 주요 수출국 제도에 대한 정보 및 시장동향 등의 제공, 생산자 단체 등의 해외에서의 판매촉진활동에 대한 지원, 일본식의 보급과의 상승효과를 겨냥한 일본산 쌀의 PR활동 같은 노력을 실현하며 민간사업자에 의한 수출을 지원하고 있음.
- 시장여건 변화에 대응해 쌀 수출 활성화를 위한 노력을 경주해야 하며, 생산·유통·가공기술의 개발 등 공급기반의 강화, 브랜드 및 마케팅을 강화시켜 나가야 함.
 - 쌀 수출국들의 전략과 시장개척 과정을 참고하고, 쌀 주요 수입국의 시장 동향과 소비자 선호도 조사, 초밥용 등 수출용 쌀 품종선발, 운송과정의 품질유지 문제, 수출용 쌀 생산단지 조성과 기술지원 등이 필요함.
 - 한국식문화의 세계화와 연계하여 한국전통음식에는 한국산 식자재 사용 등 홍보하여 타 식자재와 같이 수출 촉진
 - 우리쌀의 다양한 상품화를 통해 타겟별 마케팅 추진 : 고소득층 가정용 (고급), 가공용(중하급), 쌀 가공제품 등
 - 해외 시장조사, 해외 식품박람회 참가 등 적극적인 마케팅활동 전개
 - 주요 수입국의 수입제도, 소비자선호도 등 정보 조사제공
 - 식품박람회 참가하여 우리 쌀의 우수성 홍보 및 상품 런칭
 - 재외공관과 연계하여 리셉션 등을 통한 홍보로 한국산 쌀의 우수성에 대한 구전마케팅(Word of mouth marketing)도모
 - 생산자 단체 등의 판촉활동에 대한 지원 : 상설점포에서의 시식회, 조리 강습회 등을 실시

- 수출확대에 의지가 있는 사업체의 해외판촉활동 등에 대한 지원
- 2007년 기준 일본 쌀 생산량은 8,714천 톤이며, 이 중 상업용 쌀 수출은 940 톤으로 전체 쌀 생산량의 0.01% 수준임. 일본은 쌀 수출을 촉진하기 위해 일본쌀이 갖고 있는 맛이나 품질의 좋은 점을 적극적으로 홍보하는 등 민간과 정부의 노력으로 2009년 1,312톤을 해외로 수출하였음.
- 우리나라는 2007년 쌀 수출이 시작된 후, 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있음. 지난해에는 약 20여 개국에 4,195톤(746만 불)의 쌀을 수출하였으며, 이는 우리나라 전체 쌀 생산량의 0.085% 수준임.

표 3-6. 수출촉진 지원 방향 요약

| 분야 | 주요내용 |
|-------------------------------|---|
| 판로창출·확대를 위한 지원 | 각국의 수입제도 및 유통·소비 실태 정보수집·분석·제공 해외 식품박람회 참가 등 적극적인 마케팅활동 전개 현지 고급백화점 등에서 연중 판매활동 및 요리 강습회 등을 통한 홍보 수출확대 예상품목에 대한 팜플렛마련 등 중점적 지원 재외공관과 연계하여 리셉션 등을 통한 홍보로 한국산 쌀의 우수성에 대한 구전마케팅(Word of mouth marketing)도모 |
| 수출저해요인의 시정 | 수출저해요인의 데이터베이스화 및 상대국가에 대한 개선 요청 상대국가 요구시 즉각적인 검역조건 등의 정비 FTA를 통한 관세장벽 등 수출 장애요인 제거 |
| 지적재산권 및 브랜드 전략 공급기반의 강화 | 제품 차별화 및 신뢰도를 높일 수 있는 브랜드화 도모를 위해 쌀의 홀로그램 마크 등의 도입 주요 수출국을 대상으로 위장표시 실태조사 실시 해외바이어가 요구하는 수량이나 출하기간 등의 요구에 대응할 수 있도록 수출촉진에 관한 생산·유통·가공기술의 개발 등 수출을 위한 공급기반 강화 |

4. 요약 및 결론

- 쌀의 경우, 비록 생산량은 지속적으로 감소하고 있으나, MMA물량의 증가, 1인당 소비량의 감소로 그 재고량이 증가하고 있음. 이로 인한 시장 교란과 재고 관리 비용이 발생하고 있음. 이에 따라 본고에서는 이러한 쌀의 수급 불균형을 타개하는 방법 중 쌀의 수요를 진작시킬 수 있는 방법을 고찰해 보고자 하였음.
- 구체적으로 쌀 시장 수요 증대 방안으로는 수세적 측면에서 현재의 국내 수 요기반을 유지하는 방법과, 공세적 측면에서 신수요·신시장을 창출하는 방법을 생각해 볼 수 있음.
- 수세적 방법의 경우, 고품질 안전 쌀 생산 및 유통체계 구축을 기본 방향으로 설정하였음. 즉, 안전을 중시하는 쌀 소비에 대한 트렌드 변화와 국내산쌀에 대한 국내 소비자들의 높은 지불의사를 이용하여 쌀에 대한 소비감소와 수입쌀로의 소비전환을 막는 것임. 이에 따른 구체적인 정책방향으로는첫째,쌀소비 관련 교육 강화,로컬 푸드(local food) 운동과의 연계,국내산쌀의 브랜드 파워 명품화,수입쌀의 부정유통 방지 강화,쌀소비 촉진 운동의 적극적 추진이 있음.
- 쌀 수요 진작을 위한 공세적 방법으로는 우선 식품보조제도의 적극적 활용을 들 수 있음. 식품보조제도는 기초보장제도로 포괄할 수 없는 실업자, 노숙자, 결식아동, 난민 등 절대빈곤층에 최소비용으로 기초영양을 공급하는 제도로써 선진국에서는 이를 통해 빈곤층의 영양 문제뿐만 아니라 잉여 농산물의 소비라는 효과도 얻고 있음.
- 현재 우리나라에서는 기초생활수급자 및 차상위 복지급여 대상자에 대하여

정부가 보유하고 있는 양곡을 50% 할인된 가격으로 연중 공급하는 정부양곡 할인지원 제도를 운영하고 있음. 이러한 식품보조제도는 보건복지부 뿐만 아니라 농림수산식품부 역시 적극적으로 참여할 것으로 예상됨.

- 두 번째 방법으로는 쌀 가공산업의 활성화임. 일본의 경우 이미 쌀 생산량의 14%를 가공용으로 이용하고 있으나, 우리나라는 6% 정도로 아직 그 수준이 미미함. 쌀 가공산업의 활성화를 위한 구체적인 방법으로는 우선 쌀을 떡류, 쌀과자, 쌀음료, 한과 등의 제조에 쌀을 식용 가공용으로 사용하거나기존 밀가루를 원료로 하는 가공품의 원료가 쌀로 대체될 수 있도록 하는 방법을 뜻하는 가공용 사용을 들 수 있음. 그리고 국내산 묵은쌀(고미)와 수입쌀을 주정원료로 사용하는 방법인 주정용 사용이 있으며, 마지막으로 옥수수, 밀, 콩 등 사료곡물의 일부를 쌀로 대체하여 사용하는 방법인 사료용사용이 있음.
- 세 번째로는 재고미의 국제 원조 또한 고려의 대상이 될 수 있음. 국제 원조에는 크게 국제기구를 통한 지원과 정부간 협의를 통한 직접지원이 있음. 국제원조를 통한 재고미의 처분은 우리나라의 대외이미지 제고와 우호세력확보 및 양국간 경제협력 환경조성 차원에서 긍정적 효과이라는 긍정적인효과가 있음. 하지만 이 두 가지 방법 모두 재고미 처리비용이 다른 방법에비해 비싸며, MMA 물량을 이용할 경우, 수출국의 이의제기가 있을 수 있음. 우리나라의 경우, 북한에 대한 지원을 생각해 볼 수 있음. 쌀 뿐만 아니라 쌀 가공식품의 국제 원조 또한 생각해 볼 수 있음.
- 마지막 방법으로는 쌀의 적극적인 수출을 들 수 있음. 일본의 경우, 비록 우리나라보다 쌀의 수출량은 적지만, 쌀의 고급화를 통해 수출국의 고급미 시장을 장악해 나가고 있음. 우리나라 역시 이러한 일본을 벤치마킹하여 교포시장이 아닌 쌀 소비국 시장을 장악해 나갈 필요가 있음. 이를 위해서는 시장여건 변화에 대응해 쌀 수출 활성화를 위한 노력을 경주해야 하며, 생산·

유통·가공기술의 개발 등 공급기반의 강화, 브랜드 및 마케팅을 강화시키는 노력이 필요할 것임.

- 본고에서는 쌀의 수급조절을 위한 방법 중 쌀의 수요 증대와 관련된 대안을 고찰하였음. 쌀의 수급 불균형은 생산과 수요 부분 모두에서 기인하나, 생산 부분의 요인들이 시장 및 정부정책에 의하여 쉽게 해소되기 어렵다는 점을 감안할 때, 수요 부분에 대한 체계적인 분석이 중요함. 이는 쌀의 수요 증대 방안이 쌀 산업의 사활을 건 중요한 문제임을 뜻함.
- 뿐만 아니라 쌀은 경제적인 의미뿐만 아니라 문화적인 의미에서도 중요한 우리나라의 자원이며, 쌀을 통해 우리나라 문화 역시 상품화(예, 한식 세계화) 될 수 있을 것으로 생각됨.
- 본고에서 논의된 쌀 수요 증대 방안에는 이미 실행 중에 있거나, 실행 예정 인 정책들이 모두 포함되고 있음. 우리보다 앞서 이러한 문제를 직면하고 있는 일본의 사례를 벤치마킹하여 정책의 효율성을 제고시킬 필요가 있음. 분석적인 측면에서는 본고에서 개괄적으로 논의된 각 수요 증대 방안에 대한 국가재정적인 측면을 포함한 사회후생적인 분석이 보다 엄밀히 이루어 질 필요가 있음. 이러한 분석은 향후 정책 대안의 선정에 많은 도움을 줄 수 있을 것으로 기대됨.

참고 문헌

농림수산식품부, 「양정자료」, 각 년도 농림수산식품부, "농림수산식품·농산어촌 비전 2020」, 2010.2 한국농촌경제연구원, 「농업전망 2010」, 2010, 1 쌀 농업관측 2009 가을호, 한국농촌경제연구원, 2009.11 임정빈, "쌀 과잉제고 특별 처리 방식별 장단점 및 경제적 비용 분석", 2006.4 신재근, "MMA 수입쌀 유통 현황과 개선방안", NHERI리포트, 2009.3 김성용 외 4명, "영세민 식품보조제도 도입방안 연구", 농촌경제연구원, 2003 최지현, "미국의 푸드시스템의 운영실태와 문제점", 농촌경제, 2003년 12월 이현주 외, 「2006 차상위계측 실태분석 및 정책제안」, 2008.12

발표자료 4

정부양곡관리 효율화

김 명 환 (한국농촌경제연구원 선임연구위원) 장 재 봉 (한국농촌경제연구원 부연구위원)



및 차 I. 정부양곡관리의 문제점 II. 공공비축미 매입/방출 물량결정방식 제도화 III. 정부양곡관리의 경쟁구도화 IV. MMA 수입관리 개선 V. 정부양곡관리 제도개선 장단기 스케쥴 제안 KREI 한국농촌경제연구원

1. 정부양곡관리의 문제점

- 정부양곡관리
 - ⇒ 양특회계 약 1조 3천억원(2009년 기준) 소요
 - 연간 약 4,8○○억원 적자 발생(농림부 추정치)(관리비 포함)
- 적자 구성

| 구분 | 학교급식, 기초수급 등 할인판매 | MMA 저가판매 | 관리비 (조작, <u>보관</u>) | 손실보전 (농협 시장각기 등) |
|----|-------------------------|-------------|-------------------------|------------------------|
| 비윤 | 30% | 27% | 23% | 20% |

KR€I 한국농촌경제연구원 2/13

1. 정부양곡관리의 문제점

- MMA 수입단계
 - 적정기격의 용도별 쌀 수입이 아닌 미국 등급기준 1·3등의 고기 완전미 수입후 주정 및 기공용 저기 방출
- 미국· 중국의 독과점적 수출업체 구조
 - ➡ 국제가격보다 고가에 수입

KREI

한국농촌경제연구원

4/13

1. 정부양곡관리의 문제점

● 보관·도정·운송단계

보관

낙후된 농협창고와의 수의계약 (평균 30년의 온습도 쪼절기능 미비) → 장기보관 물기능

도정

RPC보다 열약한 정부양곡도정공장과의 수의계약 (기특권 행사) → 정부미 품질 열위소래

운송/상이차

대한통운간 지정계약





감가상각연한 지난 시설 많음

KREI

한국농촌경제연구원

5/13

1. 정부양곡관리의 문제점

●판매단계

- 급식용·관수용 → 구조적 할인판매의 적자구조
- 연산별 고미의 가공·주정·사료용 이용 등에 대한 제도
 블비 → 주기적 재고미 처리문제 발생
- 시장예측성 없는 가격안정용/시장격리용 방출 → 선물시장 등 형성에 장애
- 관세화유예 → 재고미의 최빈국 수출 및 지원의 걸림돌
 (민간의 상업적 차원 수출의 걸림돌)

KR€I 한국농촌경제연구원 6/13

2. 공공비축미 매입/방출 물량결정방식 제도화

- 공공비축 매입
- 일정 수준의 작황지수(예: 1O3) 초과시, 초과분 해당물량 추가 매입 제도화
- 단기적 시장격리조치 중단
- 공공비축 방출: 추가수입확률과 과잉재고확률 동시 최소화
- 하위기준재고육 12%, 상위기준재고육 20% 설정
- 실제재고율이 상·하위기준재고율에 근접할수록 재고조정계수
 (재고로 생산과부족을 보충하는 비율)가 작아지도록 공식화

KREI

7/13

한국농촌경제연구원

2. 공공비축미 매입/방출 물량결정방식 제도화

- 연산별 고미의 가공용, 주정용, 사료용 이용 제도화
- 연산 5년 이상: 사료용
- 연산 4년 이상: 주정용
- 연산 3년 이상: 가공용, 대외지원용
- 정부양곡관리의 제도화
- 예산 집행의 신축성
- 효율화를 위한 전문가 집단에 의한 수행 필요성
- 정부가 아닌 공사 또는 민간의 정부기능대행 검토

KREI

한국농촌경제연구원

8/13

3. 정부양곡관리의 경쟁구도화

- 목표: 사이버거래소, 선물시장 등에서의 투명한 정부미 매입과 방출
- 개별농가로부터의 배정물량의 공공비축미 매입
 - ➡ 놓협, RPC 대상의 공매
- 산지 노후화된 농협창고와의 수의계약
 - ➡ 대도시 인근 대단위 저온창고 건설 타당성 검토 (장기 보관 및 소비지안보)

KREI

한국농촌경제연구원

9/13

3. 정부양곡관리의 경쟁구도화

- RPC와의 정부양곡 도정계약 확대 정부양곡도정공장의 RPC화지원
- 운송, 상·하차도 공개경쟁입찰 추진 또는 도정/운송 일괄 입찰
- 정부관리양곡 쪼작요율제 폐지
 - ➡ 전면적인 경쟁체제 도입

KREI

한국농촌경제연구원

10/13

4. MMA 수입관리 개선

- 저렴한 곡종, 규격 도입 지원
- 가공용 등급인 미국 3등급의 하향조정
- 주정회원시를 요구에 맞춘 주정용 도입시기, 규격(장립종, 쇄미), 포장재(40kg에서 톤백 등) 등으로 비용 최소화 도모
- 쇄미 도입량 중대로 입찰 참여국 확대 모색: 이집트, 베트남 등
- 총량쿼터의 곡종등합 구매입찰(단, 중립 분리를 등합)로의 경쟁화 유도
- 미국등급기준을 각국별 등급기준으로 하여 국별 국내가격과 수출가격 차이 점검의 용이성 추구

KRE

한국농촌경제연구원

11/13

5. 정부양곡관리 제도개선 장단기 스케쥴 제안 ● 2015년 혹은 그 이전의 쌀 관세화에 대용하여 1~ 2년 내 수입제도 개선 2~ 3년 내 보관, 도정, 판매 경쟁체제화 3~ 4년 내 공공비축 운영방식 등 제도개선 5년 내 단계적 정부양곡관리의 민간 이양 KREI 한국농촌경제연구원



토론내용

주요 토론 요지

I. 개회식

개 회 사: 오 세 익 (한국농촌경제연구원장)

Ⅱ. 주제발표 및 지정토론

<제1주제> 쌀 수급 현황과 전망, 당면과제 발 표: 박동규(한국농촌경제연구원 선임연구위원)

<제2주제> 쌀 생산 적정화 방안

발 표: 사공용(서강대 교수)

좌 장: 이정환(GS&J인스티튜트 이사장)

토론자: 김종훈(농림수산식품부 식량원예정책관), 양승룡(고려대 교수)

<제3주제> 쌀 수요 확대 방안

발 표: 김관수(서울대 교수)

좌 장: 오세익(한국농촌경제연구원장)

토론자: 최원목(이화대 교수), 정현돈(농협중앙회 양곡부장),

한건희(제희RPC 사장)

<제4주제> 정부양곡관리 효율화

발 표: 김명환(한국농촌경제연구원 선임연구위원)

좌 장: 설광언(한국개발연구원 국제개발협력센터 소장)

토론자: 전원수(농수산물유통공사 처장), 박영식(대한곡물협회장)

Ⅲ. 종합토론

좌 장: 오세익(한국농촌경제연구원장)

I. 개회식

오세익(한국농촌경제연구원장)

안녕하세요. 농촌경제연구원의 오세익입니다. 연구원에 오신 것을 진심으로 환영합니다. 제가 며칠전에 쌀문제 관련하여 충남지역 일원과 전북 김제평야를 둘러보았는데 유수형성기에 기상이 좋아 쌀 농사가 잘되고 있었습니다. 더구나 단수가 높은 호품벼의 식부면적이 늘어 금년 벼 면적감소에도 불구하고 지금 상태로 가면 작년 생산량에 못미치지 않을 것으로 현장의 전문가 및 농가들은 예상하고 있었습니다.

금년도 풍년이 되어 쌀 가격이 하락할 것으로 예상되어 정부에서 생산, 소비, 관리 등 여러 가지 측면에서 정책을 수립해 일부는 입안하고 일부는 시행하고 있는데 현재 바틀넥에 걸린 상태입니다. 그래서 이 자리에 모인 이유는 쌀생산, 소비, 관리 등 모든 문제점을 테이블에 올려놓고 토론을 해보자는 취지입니다. 토론 내용을 정리해서 농림수산식품부에 제공하고 가능하면 청와대에도 제공하여 쌀 정책의 일괄적인 정책입안 및 추진동력을 주고자하는 것이 본 토론회의 목적입니다.

형식은 가급적 배제하고 실질적인 토론이 되기를 바랍니다. 그럼에도 불구하고 적극적으로 홍보하지 않고 연구원 홈페이지 동정란에만 실었습니다. 많은 방청객으로 인해 오히려 실질적인 토론에 방해가 될 것 같아 적극적인 홍보를하지 않았습니다. 본 토론회가 실질적인 토론이 되고 그것이 녹취가 되어 하나도 빠지지 않고 이슈화하고 정리하겠습니다. 아무쪼록 좋은 토론이 되기를 바랍니다.

Ⅱ. 주제발표 및 지정토론

1. 제 1주제

쌀 수급 현황과 전망, 당면과제(박동규 한국농촌경제연구원 선임연구위원)

(발표 내용은 발표자료 참조)

2. 제 2주제

쌀 생산 적정화 방안(사공용 서강대 교수)

(발표 내용은 발표자료 참조)

<지정토론>

이정환 좌장(GS&J인스티튜트 이사장)

안녕하십니까. 이정환입니다. 사공용교수님께서 수요보다 생산이 많은 것을

어떻게 하면 좋을지에 대해 발표를 하셨습니다. 간단히 요약을 하면, 현재 고정 직불제도가 가격효과나 변동직불효과보다는 적은 1/2.5이지만 생산유발효과가 있으므로 수급조절하는데 문제가 있다고 하셨습니다. 따라서 생산조정제도를 검토해야하는데 일본처럼 대상면적이 계속해서 늘어나는 것을 막으려면 3년마다 대상면적을 조정해야 한다고 제안하였습니다. 또 최근에 논의가 되고 있는 정부가 농지를 매입하여 생산을 조정하는 것은 시장왜곡문제, 운영상의 문제가 있으므로 신중한 접근이 필요하다고 하셨습니다. 가장 바람직한 대안은 직불제의 목표가격을 시장가격과 연동시켜 매년 낮춰가는 것이다고 하셨습니다.

그런데 직불제의 생산유발효과가 계량적으로 잘 된 것이냐를 논의하기에는 시간관계상 이 자리가 적절치 않지만 몇가지 의문제기가 있으면 하고, 전체적 인 의견방향에 대한 검토를 했으면 합니다. 먼저 양승룡 교수님께 토론을 부탁 드립니다.

양승룡(고려대 교수)

안녕하십니까. 고려대학교 양승룡입니다. 흥미로운 내용도 많았고 다양한 대 안을 잘 검토하신 것 같습니다. 우선 복잡한 경제적인 분석을 안할 수 없어서 질문겸 제 의견을 말씀드리겠습니다. 현행 고정직접지불금을 WTO규정상 허용 보조(작물 재배여부와 무관하게 지급되는 보조)로 분류하고 있는데 고정직불이 생산면적을 증가시킨 효과가 있다는 것 자체는 굉장히 민감한 문제입니다. 따라서 통계적인 추정에 그치는게 아니고 정부가 앞으로 정책을 쓰는데 있어서 WTO가 고정직불제를 어떻게 볼 것인가와도 연결된 문제입니다.

우선 28페이지 고정직불금과 변동직불금에 로그를 취한 것이 논 벼 면적비율에 어떤 영향을 주는지를 살펴보고 있는데 1,000을 더한 이유는 0 때문에 모든 자료에 1,000을 더했다고 하는데 효과분석 $\Delta A = \gamma_F \frac{\Delta F}{F}$ 에서 F도 1,000을 더해서 분석을 한 건가요?(답변: 네) 만약 1,000을 더하지 않았다면 고정직불금과 변동직불금 효과가 훨씬 작아집니다. 그리고 고정직불금 효과(0.6805×10-7)가 작지만 여전히 유효하다고 되어 있는데 굉장히 작은 숫자이므로 생산유발효과

가 있다고 할 만큼 경제적으로 유의한가를 살펴보려면 탄력성개념에서 해석이 되어야 한다고 생각합니다. 분석하신 고정직불금 효과가 경제적으로 유의할까 하는 의문을 개인적으로 가지고 있습니다. 한편, 고정직불금 지급단가를 인상 하는 것이 생산조정에 바람직하지 않다는 의견에는 동의합니다.

사용하신 모형을 보면, 가격에서 가격탄력성을 구했고, 변동직불금에서 변동 직불금의 탄력성을 구했는데 가격과 변동직불금은 서로 역 관계에 있습니다. 실제로 가격과 변동직불금은 같은 정보를 지니고 있으며, 면적을 결정하는 변 수는 가격과 변동직불금으로 인한 소득이므로 가격과 변동직불금을 따로 효과 분석하는 것이 적절한가하는 의문이 듭니다.

과거 3년동안 생산조정제도를 실시한 결과 한계지 위주로 휴경되어 별 효과가 없었고, 도덕적 해이와 정책효율성 문제 등이 있었습니다. 단기적인 생산조정방법으로 매 3년 단위로 대상면적을 변경하는 자율적인 생산조정제가 바람 직하다고 하셨는데 과연 효과가 있을까하는 의문이 듭니다. 중장기적으로 시장상황을 반영하는 목표가격설정으로 가격을 낮추는 것이 바람직하다고 하셨는데 현재 쌀소득보전직불제도의 목표가격을 낮추는 것도 어려운 상황에서 과연실효성이 있을까하는 의문이 듭니다.

미국의 생산조정제도를 벤치마킹할 필요가 있다고 생각됩니다. 미국의 생산조정제도는 크게 3가지이며, 의무휴경제와 자율휴경제를 혼용하여 상황에 따라 비교적 유용한 생산조정제도를 실시하고 있습니다. 첫 번째는 80년대 생산이 많을 당시 사용되었던 제도인 ARP(Acreage Reduction Program)입니다. 정부의 소득보전 지원을 받으려면 정부가 정해준 면적을 의무휴경해야하는 제도로써 이는 단기간의 해법으로 사용가능합니다. 두 번째는 Zero 92로써 자기면적을 0% 심어도 면적의 92% 소득을 지불(옥수수, 밀의 경우 사용)하는 것입니다. 쌀, 면화(5092)는 자기면적을 50% 심으면 92% 소득을 지불하였습니다. 추후 비용이 많이 들어 85% 소득보조로 변경되었습니다. 세 번째는 Flex Acreage로써 신고한 면적의 25%는 시장지향적인 의사결정을 하고 나머지에 대해 소득보전지불을 하는 제도입니다.

우리나라의 경우, 소득보전직불제에 의무휴경제와 Flex Acreage(자율정책)을

혼합해서 도입하는게 장기적으로 바람직하다고 생각합니다. 의무휴경제가 다소 부담이 될 수 있는데, 이는 재고비율(재고/소비)을 고려하여 어느 수준을 넘어서면 의무휴경제를 실시하는 것으로 하면 됩니다. 이런 제도의 장점은 소득보전액이 생산면적에 주는 것이므로 휴경면적에 준다는 비판을 피할 수 있으며, 사전에 유연하게 수급조절이 가능하다는 점입니다. 그리고 현 소득보전직불제에 비해 정책예산을 안정적으로 운영할 수 있으며, 블루박스에 해당되므로 Amber박스에 해당하는 현 소득보전직불제에 비해 유연하게 운영 가능합니다.

반면 단점으로는 정책운영이 정교해짐에 따라 정책운영비가 다소 많이 들수 있다는 점입니다. 그러나 의무휴경면적이 줄면 시장가격이 상승하는 메커니즘을 통해 적정수준에서 trade-off되어 예산이 반드시 많이 소요되지는 않습니다. 또한 소규모영농에 직접 대입하기는 어려우므로 대규모농지(2ha이상 농가50%, 1ha이상 농가 75%)나 대농가 위주로 실시하는 것이 바람직합니다.

이정환 좌장(GS&J인스티튜트 이사장)

고정직불금의 생산유발효과를 간단히 계산하면 70만 원 소득보전시 5,000ha 정도 생산유발효과가 있는데 농가소득보전에 따른 비용으로 적절한지 추후 분석이 필요하다고 사료됩니다. 이를 분석하기 위해서는 직불제가 없었을 때 재배면적 변화 시뮬레이션을 할 필요가 있을 것으로 봅니다.

변동직불금이 고정직불금보다 2.5배의 생산유발효과가 더 있는 것으로 나와 있는데 실증적으로 어느 정도의 효과인지를 추후 분석해서 정부가 정책 결정하는데 도움이 되었으면 합니다. 미국이나 유럽에서는 직불제에 대한 실증적인 연구가 있었던 반면, 우리나라에서는 거의 없었는데 사공용교수께서 좋은 연구를 했다고 생각됩니다.

생산조정을 하면 시장가격이 상승하고 다음해 생산이 증가하게 되어 다람쥐 쳇바퀴도는 효과일 것 같습니다. 그 점에 대해서는 어떻게 생각하시는지요?(답 변: 현재 과잉물량을 특별처분하는 상황이므로 생산조정을 통해 특별재고비용 이 그만큼 줄어든다고 생각합니다). 3년마다 생산조정제실시를 제안하였는데 아이디어로써는 좋지만 한계지위 주로 생산조정이 이루어지고 생산조정제가 없어도 타작물로 전향할 면적이었 는지, 생산조정제 실시로 인한 면적감소인지 구분하기 어려우며 실효성에 문제 가 있을 것으로 생각되며, 직불제 목표가격을 낮추는게 가장 바람직하다고 했 는데 소득문제가 발생할 것으로 사료됩니다.

한건희(제희RPC 사장)

공급과잉물량을 생산을 줄이는 방안으로 논의하기보다는 가공용과 수출로 해결했으면 합니다. 어린아이가 쌀가루 맛 들이는데 필요한 가공사업(R-10프로젝트)이나 각국에 맞는 수출용 쌀 생산에 정부의 재정지원이 필요하다고 생각합니다.

김종훈(농림수산식품부 식량원예정책관)

좋은 대안들을 정책적으로 어떻게 반영할지가 문제인데요. 농지매입을 통한 비축, 타 작목으로의 전환 등 장·단기적으로 어떻게 생산조정문제를 해결해야 할지 고민을 하고 있습니다.

양정개혁이후 여러 가지 문제가 발생되고 있는데 시스템을 갖추어서 시장에서 예측 가능하고 그에 따라 시장에서 반응할 수 있는 양정제도의 선진화 작업을 착수할 시점이 되었다고 사료됩니다.

최원목(이화대 교수)

경제학적으로 많은 도움이 되었는데요. 법률적인 측면도 도움이 될 것 같아 말씀드립니다. 허용보조금 요건은 '생산에 대한 효과가 거의 없어야 한다', '농 산물 생산타입과 연계되지 말아야 한다'입니다. 미국의 면화보조금이 허용보조 가 아니라고 하게 된 것은 채소나 과일류를 심을 경우 보조금을 주지 않는다는 제외조항때문이었습니다. 고정직불금을 허용보조금으로 분류하고 있는 상황에서 생산유발효과가 있다고 하고, 논 타작물 재배사업을 구체적인 작목타입이나경제적유인과 연계되면 허용보조요건을 충족시키지 못하므로 여러 가지를 고려하여 정책에 반영되어야 할 것입니다.

이정환 좌장(GS&J인스티튜트 이사장)

예정 시간을 너무 많이 지났습니다. 양교수님께서 제안하신 방법과 사공교수 님께서 제안하신 방법을 더 논의하고 싶지만 이런 대안들이 나왔다는 것을 확 인하면서 시간관계상 여기에서 마치겠습니다.

3. 제 3주제

쌀 수요 확대 방안(김관수 서울대 교수)

(발표 내용은 발표자료 참조)

<지정토론>

오세익 좌장(한국농촌경제연구원장)

제 3주제 좌장을 맡은 오세익입니다. 생산이 많이 되더라도 판매가 잘 되면

문제가 없을 것입니다. 서울대 김관수 교수님께서 쌀 수요 확대 방안에 대해 발표해 주셨는데 저희들이 기대한만큼 상당히 다양한 방안들이 나왔습니다. 그 중에는 기 시행된 것도 있고, 아이디어는 있는데 시행하지 못한 것, 새로운 아 이디어도 있었습니다. 이와 관련하여 지정토론하실 분께서는 제시한 것에 살을 붙이시거나 제시하지 않은 새로운 아이디어를 제시할 수 있을 것입니다. 먼저 농협중앙회 정현돈 양곡부장님 부탁드립니다.

정현돈(농협중앙회 양곡부장)

안녕하십니까. 농협중앙회 양곡부장을 맡고 있는 정현돈입니다.

그동안 쌀 소비확대에 대한 얘기는 쌀 수급과잉시 또는 재고가 많을때에만 단기적으로 나와서 쌀 소비확대를 위한 정책이 지속적으로 이루어지지 않았습 니다. 그래서 쌀 가공식품산업 기반이 취약할 수밖에 없었습니다. 앞으로는 제 도적으로 쌀 가공품 소비촉진 노력을 제도화하고 쌀 소비확대는 문화적, 교육 적 측면에서 장기적으로 추진되어야 할 것입니다.

발표자분께서 발표하신 내용중에 가장 안타까운 부분은 고품질 안전한 쌀소비확대입니다. 과거 10년동안 수입쌀에 대비해 국내산 고품질 안전한 쌀 생산 및 소비 운동을 했는데 최근 수급과잉으로 고품질 브랜드쌀 가치가 무너져버렸습니다. 생산자들은 다수확품종을 선호하고 소비자들은 가격간 품질격차가 거의 없다고 생각하고 있습니다.

쌀 소비확대의 기본은 쌀로써 먹을 수 있는 좋은 쌀로 소비자들에게 신뢰받는 쌀에 대한 가격 체계가 명확히 확립되어야 한다고 생각합니다. 작년 쌀소비량은 전년대비 2kg 감소하는 등 최근 쌀 소비감소추세가 급격히 빨라지고 있어 2년이내에 1인당 소비량이 60kg대로 진입할 것으로 예상됩니다.

발표자분께서 말씀하신 것은 아니지만 쌀 수급분석시 오류를 범하고 계신 것 중에 하나가 MMA 30만톤(22만톤 가공용, 8만톤 밥쌀용)이 국내쌀 유통체계에 들어와야 하는데 의무수입물량을 별외로 생각하고 수급 및 가격을 추정하는 경우가 있습니다.

최근 정부가 추진하고 있는 R-10프로젝트(밀가루 음식에 쌀가루 10% 포함하기)가 잘 추진되면 쌀소비확대에 도움이 될 것 같습니다. 단, 쌀가루 가격이밀가루 가격과 비슷하거나 약간 높은 정도여야 지속적으로 소비확대가 가능할 것으로 생각합니다. 쌀 가공품중 소비가 가장 많은 떡류용 쌀 소비는 한계에왔지만, 면류 소비확대는 가능할 것으로 예상됩니다. 특히 대기업이 쌀가루면류사업에 투자하고 있어 면류 소비확대는 희망적이라고 봅니다. 단, 면류용 쌀가루는 섬세해야 해서 가공비용이 비싸므로 시장에 정착될 때까지 안정적 공급구조 조성을 도와주어야 할 것입니다.

단기적인 소비확대로는 수출과 원조라고 봅니다. 쌀 수출은 비즈니스 측면에서는 바람직하지만 산업적 측면에서 과대한 기대는 바람직하지 않다고 생각합니다. 2005년부터 쌀 수출을 시작한 일본에 비해 한국의 쌀 수출량이 많은 것은시의 적절하게 쌀 수출전략을 세워서 노력한 쌀 수출업체들의 결과이므로 국제쌀 가격에 비해 비싼 한국쌀의 수출을 과도하게 기대는 하지 않았으면 합니다.쌀 소비확대에 대한 한계 및 현실을 냉정하게 즉시하고, 수급에 관계없이 안정되게 장기적으로 접근할 필요가 있다고 생각합니다.

한건희(제희RPC 사장)

전라북도 군산에 제희RPC를 맡고 있는 한건희입니다. 국내 잉여물량 해결을 위해서는 국내 시장에 한계가 있으므로 시장을 해외로 확대해야 한다고 생각 합니다. 쌀 수출에 대해 홍보비나 물류비 등을 정부가 지원해주면 수출은 늘어 날 수 있습니다. 그러나 쌀 수출은 MMA의 밥쌀용 수입물량 한도내에서만 가 능한데 쌀 관세화를 하고, 쌀 수출국별 차별적 수출전략으로 접근한다면 국내 과잉물량을 수출하는 것도 가능하다고 생각합니다.

쌀 수입 1위국인 필리핀의 연간 수입량은 250만 톤이며 작년에는 180만 톤을 수입하였습니다. 분기별 30만 톤을 입찰하며, 최저가 입찰제인데 이번 낙찰 가격은 톤당 650불이었습니다. 자포니카는 1,250불 정도인데 단수가 1,000kg/10a이면 국내쌀의 필리핀 입찰도 충분히 가능하며, 국내과잉물량 30~40만 톤

을 필리핀 1분기 입찰로 해결할 수 있습니다. 현재 국내에서 300ha면적에 1,000kg/10a 쌀 생산 실험을 하고 있습니다.

사우디와 중국부호들이 먹는 쌀 아로마틱라이스 향미라는 쟈스민향이 나는 쌀의 교역량은 270만 톤인데 쌀 가격과 관계없이 교역량이 매년 늘어나고 있습 니다. 자포니카쌀보다 비싼 고품질 인디카쌀을 생산하여 수출하는 것도 방법이 라고 생각합니다.

쌀 수입 4위인 EU의 연간 교역량은 120만 톤입니다. 연간 수입량의 30%만 메이저유통회사를 통해 수출이 가능하다면 국내 잉여물량을 한 번에 해결 가능합니다.

나이지리아, 남아프리카공확국을 포함한 아프리카는 쌀 5위 수입국입니다. 선적기간이 45일이며 dry컨테이너의 적도 통과시 변질의 우려가 있습니다. 따라서 아프리카에서는 건빵을 선호하므로 R-10사업과 연계하여 쌀가루를 이용한 건빵을 만들어 수출하면 충분한 수출 가능성이 있다고 생각합니다.

세계 쌀시장의 90%는 아시아에 있으며 그 중 90%는 인디카품종이 차지하고 있습니다. 인디카품종을 개발·생산하여 자포니카품종을 끼워팔기식으로 수출 하는 것도 방법이라고 생각합니다. 쌀 수출을 어렵게만 보시는 것 같아서 각 국가별 수출전략에 대해 말씀드렸습니다.

다음은 쌀 가공산업에 대해 말씀드리겠습니다. 일본은 가공용 쌀 생산 농가에 8만엔/1ha을 지원하여 밀가루와 가격경쟁력을 갖추게 하여 산업을 보호하고 있었습니다. 한국은 된장, 고추장, 막걸리, 죽, 멥쌀떡 등 일본보다 가공용 쌀소비확대 가능여지가 많다고 생각됩니다. 정부가 일본의 쌀 가공산업에 대한 정책 등을 벤치마킹하는 등 가공산업에 지속적인 관심을 가진다면 현재 1조 8천억 시장이 2배 정도 성장가능하다고 봅니다. 또한 쌀 가공산업 육성으로 UN 구호식품 원조도 가능하다고 봅니다.

최원목(이화대 교수)

해외로 수출 및 원조를 통해 국내수급문제를 해결할 수 있지만, 국가 대 국

가간에 문제가 있으므로 통상법적 측면에서 말씀드리겠습니다. 수출지원에 대해 먼저 말씀드리겠습니다.

WTO가 발표된후 10년동안 예외조항으로 개도국의 물류비중 해외마케팅비용 및 수송(transportation)비용에 한정해서 지원이 가능하도록 하였고, 10년이지난 후 DDA가 계속되는 한 예외조항이 지속되는 것으로 decision을 맺었습니다. 따라서 물류비중 해외마케팅비용 및 수송비용에 한정해서 수출보조금지원이 가능합니다. 그러나 OECD, G-20가입 등으로 한국의 지위가 변화하고 있고, 쌀이라는 민감품목이므로 제소의 우려가 있습니다. 또한 정부가 수출업체에 저가로 판매하여 수출되는 경우 차액만큼이 수출보조금으로 간주되므로 신중한접근이 필요합니다. 해외 원조를 하는 경우 해당국가에 쌀을 수출하였던 국가에서 이의를 제기할 수 있으며 해외 원조에 대한 기준을 강화하는 추세이므로해외 원조에도 한계가 있습니다. 해외원조로 전통적으로 수출하던 나라가 피해를 보면 제소가 가능하다고 되어 있습니다.

농업협정 제 10조 4항에 원조원칙에 잉여농산물은 FAO에 통보하고 여러나라가 원조에 대한 회의를 하고 조건합치시 정당성이 있다고 되어 있습니다. 다만 지진, 태풍 등 긴급원조, 1000톤이하의 소규모원조, 적십자와 같은 자선단체를 통한 원조, 정부간 기구를 통한 원조는 다자간 검증이 필요없다고 되어 있습니다. 우리나라 쌀 관세화유예시 쌀합의서에 대외원조 제한 조항이 있습니다. 따라서 원조 면제조항에 합치한 원조를 해야하므로 국제곡물이사회 같은 기구나 규약에 가입하여 이를 통한 원조를 해야할 것으로 생각됩니다.

또한 MMA물량은 국내유통경로에 들어가는 것을 보장하라고 되어있으므로 의무수입물량을 시중에 판매한 후 적십자사같은 해외원조단체가 구입하여 원조를 하는 것은 가능합니다. 국내잉여물량에 MMA물량 증가까지 가중되므로 하루빨리 쌀 관세화로 전환하여 재고부담을 줄어야한다고 생각합니다.

북한은 WTO회원국이 아니므로 원조가 가능하다는 의견이 있는데 쌀합의서 및 WTO협정서에서 비회원국에 주는 원조에도 적용됩니다. 국내잉여쌀 원조도 국내생산제한조치가 effective하게 이루어줘야 한다는 조건으로 쌀 관세화를 유예해 주었기 때문에 국제기구를 통한 원조 등으로 한시적인 방안에 불과합니다.

오세익 좌장(한국농촌경제연구원장)

지금까지 세분의 지정토론자가 토론을 해 주셨는데 보완적인 설명이었고 반대 의견은 없었던 것으로 생각됩니다. 그럼, 이것으로 3주제 토론을 마치겠습니다.

4. 제 4주제

정부양곡관리 효율화(김명환 한국농촌경제연구원 선임연구위원)

(발표 내용은 발표자료 참조)

<지정토론>

설광언 좌장(한국개발연구원 국제개발협력센터 소장)

발표 감사합니다. 그러면 두분의 지정토론자님께 토론을 부탁드리겠습니다. 먼저 농수산물유통공사 전원수 처장님 부탁드립니다.

전원수(농수산물유통공사 처장)

MMA 수입관리 개선 방안에 대해 생각해볼 때 실질적으로 어려움이 있습니다. 밥쌀용 쌀 판매물량은 7만 9천 톤인데 5%인 4천 200톤만 판매되었으며, 작년 이월물량 1만 톤이 이월되었기 때문에 총 1만 4,200톤을 판매하였습니다.

미국, 태국, 호주 국별쿼터인데 호주 가뭄으로 인해 미국, 태국, 중국에서 수입하고 있습니다. 발표 내용 중 이집트, 베트남 등 입찰참여국 확대도 미국의이의 제기 문제가 있습니다.

재정적자로 인해 저가만 구입하면 소비가 안되고 품질관련 불평문제가 있습니다. 등급별 쌀 도입으로 인한 재정적자 줄이기도 미국쌀은 1등급밖에 없으며, 중국 수입쌀의 40%를 3등급으로 도입하고 있지만 효과는 미미하였습니다. 예산절감을 위해 2만 5천 톤 쇄미 수입, 장립종 5만 2천 톤 수입, 중국과 미국중단립종 통합입찰 5천 톤, 미국 중남부지역의 장립종 5천 톤이 도입 계획에 있습니다.

MMA수입쌀 도입은 농수산물유통공사가 하고 가공용쌀 방출은 지자체가, 밥쌀용 쌀 방출은 농수산물유통공사가 담당하고 있는 현재와 같은 MMA관리의 이원화로 인해 창고보관없이 방출하는데 어려움이 있습니다. 또한 밥쌀용쌀 방출은 국내쌀 수요와 직결되는 문제여서 적극적인 판매가 어려운 상황입니다. 따라서 MMA수입관리(밥쌀용 쌀과 가공용 쌀의 도입과 방출)의 일원화체제 또는 양곡관리기관을 독립기관화해서 정책과 집행만 분리한 일원화된 체제하에서 관리하는게 바람직하다고 생각합니다.

박영식(대한곡물협회장)

벼농사 지도시 고품질을 지향하는 방향으로 하고 있는데 고품질이 어려운 지역까지도 같은 목표로 할게 아니라 다수확 지역은 가공용 쌀을 위한 목표로 하는 전체적인 벼농사 지도의 구조조정이 필요하다고 생각합니다.

정부양곡관리측면에서의 발표 및 제안하신 내용에 대한 의견을 말씀드리겠습니다. 발표자료 2페이지 정부양곡관리 적자구성에서 조작, 보관에 의한 관리비 항목을 포함하는 것은 적절하지 않은 것 같습니다. 그리고 공공비축미를 RPC를 통해 구입하는 것은 쌀 농가가 소규모이어서 국내에서 시행하기에는 농민과의 마찰로 연결되므로 시기상조라고 생각됩니다. 그럼에도 불구하고 풍흉에 따른 공공비축제의 탄력적 운영에 대한 제안에는 동의합니다.

정부관리를 경쟁구조로 바꾸면 정부양곡조작요율표 자체가 필요하지 않다고 발표하셨는데 IMF 당시 10% 인하를 한 후 10년만인 금년 3월에 8.54% 인상해 주었습니다. 입찰경쟁체제로 변화한다고 반드시 더 효율적이라고 하기 어려운 것 같습니다

대도시인근에 대단위저온창고건설을 검토하자고 하였는데 땅값, 보관료를 고려했을 때 대단위저온창고건설은 쉽지 않을 것입니다. 그러나 새로운 정부양곡창고를 짓는다면 습지를 피한 생산지와의 거리를 고려한 합리적인 장소에 건립하는게 바람직하다고 생각합니다.

RPC와 임도정공장이 많아서 통폐합을 하고 있는데 RPC와 정부양곡도정계약을 한다는 것은 무리라고 봅니다. 풍년에 의한 쌀값 하락은 농협RPC, 민간 RPC, 임도정공장의 통폐합을 통해 대형마트와의 가격협상력 상승과 수출확대측면에서 접근해야 한다고 생각합니다.

설광언 좌장(한국개발연구원 국제개발협력센터 소장)

전반적인 내용이나 개인 의견은 종합토론이 있으므로 미루도록 하구요, 김명 환 박사님께서 발표하신 내용에 대해 확인 및 의문점이 있으시면 객석에서 질 문을 받겠습니다.

객석 질문

5페이지에서 감가상각연한이 지난 시설재투자의향이 없다고 하셨는데 최근투자를 하고 있습니다. 정부양곡보관창고는 총 4,200개(농협 3,000동, 곡협 1,000동, 민간 200동)인데 30년 되었지만 2005년산 양곡을 주정용으로 방출해도 문제가 없을 정도로 안전하며, 2008년 정부양곡관리 창고 및 도정공장 기준에 맞춰 재투자를 하고 있습니다.

2008년 창고등급에 맞춰 정부양곡보관창고 노후화 개선을 위한 재투자를 통해 시설 개선을 하고 있고, 정부양곡도정공장 계약기준도 GAP에 준하는 우수

도정공장으로 대부분 10~20억 원의 자비를 투자하였습니다.

발표자 답변

최근 상황을 발표자료에 반영하지 못해 죄송합니다. 다만 먼저 공공비축제를 실시하고 있는 핀란스, 스웨덴에서는 대단위저온저장시설이어서 10년이상 보 관해도 문제가 없다고 합니다. 한국도 전국적인 작은 정부양곡창고를 운영하는 게 유리한건지, 몇 개 대형시설을 운영하는게 유리한건지를 검토해 볼 필요가 있다는 의미였습니다.

Ⅲ. 종합토론

오세익 좌장(한국농촌경제연구원장)

제가 참석해 온 어떤 세미나, 토론회, 공청회보다 알차고 실속있는 자리가 되고 있는 것 같습니다. 현재 쌀 문제에 관한한 많은 문제가 산적해 있고 정부가 많은 정책 비용과 노력을 쏟고 있음에도 불구하고 아직도 해결해야 할 문제가 많이 있는 것 같습니다.

쌀 문제를 해결하기 위해서는 생산, 소비, 관리 등 여러 가지 정책이 믹스되어 야 해결이 가능할 것으로 생각되어 이에 대한 새로운 정책아이디어를 찾고, 바람 직한 아이디어이지만 정책으로 받아들여지지 못한 이유가 뭔지, 그런 제도 도입을 위한 아이디어는 어떤 것이 있는지 알아보기 위해 이 자리를 마련했습니다. 남은 종합토론시간에는 거론되지 않은 새로운 아이디어와 제도 도입을 위한 아이디어 등에 대한 토론을 부탁드립니다. 그리고 마지막으로 김종훈 국장님께서는 정책믹스를 어떻게 하실지, 추가적인 희망사항은 어떤게 있는지 말씀해주시면 감사하겠습니다.

박동규(한국농촌경제연구원 선임연구위원)

쌀 생산적정화방안에서 고정직불금보다 2.5배의 생산유발효과가 있는 변동 직불금을 생산중립적으로 변경하는 것을 시급하게 검토할 필요성이 있다고 봅 니다. 전북과 충남 지역에서는 중앙정부의 직불금이외에 지방자치단체 직불금 을 주고 있고 조례로 제정하려고 하고 있습니다. 도 차원의 직불금은 생산유발 효과가 더 강력하므로 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 쌀 생산을 유발하 는 정책은 막아야 할 것으로 생각됩니다.

우리나라가 쌀에 대해 관세화유예인 상태에서 정부가 쌀 수출을 지원하면 통상마찰을 초래할 수 있으므로 쌀 수출 지원에 신중해야 하며, 의무수입쌀 관

리에도 한계가 있으므로 관세화 전환이 필요하다고 봅니다. 쌀 수출 확대의 걸림돌과 관세화 유예상태에서의 수출어려움을 살펴보면 정부지원대책수립에 도움이 될 것으로 생각되므로 제희RPC 한건희 사장님께 답변 부탁드립니다.

일본이 공공비축을 범위(Range)를 정해서 탄력적으로 운영을 했는데 공급과 잉으로 높은 쪽으로 매입하다보니 매입물량 증가로 정부부담이 가중되었습니 다. 그래서 일본도 정해진 물량만 매입하는 것으로 바뀌었습니다. WTO규정상 사전목표물량으로 되어 있어 탄력적으로 운영하는게 WTO규정상 합치하는지 살펴보아야 할 것입니다. 그러나 연산별 고미 방출을 구체화시키자는 방안은 유통업체들이 유통물량에 대한 불확실성이 해결되어 긍정적인 효과가 있을 것 으로 기대됩니다.

설광언(한국개발연구원 국제개발협력센터 소장)

쌀을 하나의 상품이고 경제재로 바라보지 않으면 문제 해결에 모순이 발생하는 것 같습니다. 수출과 소비를 확대하기 위해서는 가격이 낮아야 하는데 가격은 유지하려고 하고 관세화를 늦추고 있습니다. 해외원조는 수요 진작 대책으로는 불확실한 수단이므로 정책수단으로 활용하는 것은 바람직하지 않다고 생각합니다. 그리고 밥쌀용 쌀 소비를 위한 투자보다 밀가루 특성을 가진 쌀가루 가공산업 육성을 위한 R&D 투자를 통한 쌀 수요확대방안이 바람직해 보입니다.

이정환(GS&J인스티튜트 이사장)

해외원조에 대해 최원목교수님께서 엄격한 해석을 하신 것 같습니다. 수입능력이 없는 국가에 대한 원조는 원조로 인해 수입국에 영향을 줄 여지가 없으므로 WTO규정상 문제가 될 소지가 없다고 생각합니다. 현실적으로 북한 원조는과잉문제 해결을 위해 가능하다고 봅니다.

미국농업예산 1,255억 달러(130조)중 급식 등 프로그램에 소요되는 비용은

544억 달러(60조억 원)로 푸드스템프 수혜자가 2,590만 명, 런치프로그램 수혜자가 3,090만 명, 조식프로그램 수혜자가 1,030만 명이나 됩니다. 급식 등 식품 보조제도는 적극적으로 벤치마킹할 필요가 있다고 봅니다.

수입비용을 낮추기 위한 방안을 다양하게 제안하였는데 MMA 쌀을 효율적으로 수입하기 위해서 소비자 지향적인 동시매매입찰(SBS) 방식을 도입해야하지 않을까 생각합니다. 그리고 박동규박사님께서 말씀하신 것에 대한 대안으로 지방자치단체가 중앙정부 정책방향과 상반되는 정책을 도입하지 않도록 EU의 CAP같은 협의체를 구성하고, 이에 위반하면 패널티를 주는 정책을 도입하는 것도 좋을 것 같습니다.

양승룡교수님께서 제안하신 미국의 생산조정제 CCP방식이 zoro92방식에 해당된다고 생각되는데 당초 변동직불금제도를 만들 때 CCP방식을 벤치마킹하였는데 제대로 작동이 안되고 있으므로 다시 생각해 봐야할 주제라고 생각합니다.

사공용(서강대 교수)

변동직불금의 생산유발효과가 고정직불금보다 2.5배 크다고 해서 변동직불금을 고정직불금으로 전환하면 기댓값이 상승하게 되어 농가 수취가격이 상승하게 됩니다. 2008년에는 변동직불금이 지급 안되었지만 고정직불금은 지급되어야 합니다. 따라서 그 영향평가를 수행할 필요성이 있다고 봅니다.

한건희(제희RPC 사장)

쌀 수출 확대의 걸림돌은 첫 번째로 가격이고 두 번째는 관세화입니다. 관세화유예때문에 MMA수입량 중 밥쌀용 쌀 범위내에서 쌀 수출이 되어야 하므로이런 제약은 벗어나야 하며, 가격이 낮아야 수출에 도움이 됩니다.

1개 RPC가 연간 3만 톤의 쌀을 가공하는데 20개 RPC(연간 60만 톤)를 수출용과 가공용 쌀 전담단지로 조성하여 수출용과 가공용으로 적합한 쌀을 계약재배 및 관리를 하도록 하는 정책을 제안합니다. 일본 쌀 가공협회 실험결과,

다수확품종 호품벼가 면류가공에 적합한 것으로 나왔다고 합니다. 20개 RPC가수출용과 가공용에 적합한 품종을 계약재배하여 관리하도록 하는 대신 직불금 재원의 일부를 지원해주면 국내 쌀가격은 안정되어 타 농가들이 조금 덜 받아도 불만이 없을 것으로 생각됩니다.

최원목(이화대 교수)

이정환 이사장님께서 북한원조에 대해 제가 엄격한 해석을 했다고 하셨는데 미국 USTR이 북한원조에 대해 이의 제기한 적이 있었습니다. 북한원조는 Complain의 잠재적인 요소이며 미국이 예의주시하는 측면이 있습니다. 미국은 관세화유예에 의한 지역쿼터(CSQ)가 조기관세화로 글로벌쿼터로 전환하는 것을 두려워하고 못마땅하게 생각하고 있습니다. 대만과 일본의 쌀 관세화시에도 미국이 지역쿼터 권리를 암암리에 확보했다고 합니다. 따라서 한국의 쌀 관세화시에도 미국의 지역쿼터 권리를 확보하기 위해 노력할 것인데 북한원조는이에 대한 약점이 될 소지가 있다고 봅니다.

객석(청주 채소 육종가)

쌀 문제는 간단히 풀었으면 합니다. 공산품은 고객감동시대로 갔는데 쌀만은 국가의 발목을 잡는 품목입니다. 소비자들이 찾는 고품질쌀, 상등급쌀, 명품쌀 을 재배했으면 합니다.

객석(제주 여성애국운동대표 조필형)

국내의 과잉공급 쌀이 향후에는 상당한 무기가 될 수 있습니다. 쌀국수는 쌀소비확대 측면에서 바람직하다고 생각합니다. 암치료, 당뇨병 등과 같은 쌀 프로그램이 시행단계에 있으며 본격화되면 쌀 생산구조도 변화하여 공급과잉문제는 없어질 것이므로 국내쌀을 잘 관리해 주셨으면 합니다.

김종훈(농림수산식품부 식량원예정책관)

쌀이 당면한 단기문제로는 금년 쌀 풍년으로 인한 농민의 혼란이 예상되어수확기 쌀 수급을 안정시켜야 하며, 정부의 재고가 적정재고보다 79만 톤을 초과하였는데 수확기 공공비축미 수매를 하려면 30만 톤의 창고여석을 확보해야합니다. 구곡은 정부가 격리시킨 상황이므로 신곡시장 안정을 위해 일본처럼 총체벼로 사용하는 것을 검토 중에 있는데, 국민정서상 문제, 축산농가의 구입의향, 벼 재배농가의 참여여부 등의 문제가 남아있으며, 늦어도 지자체의 준비시간을 고려하면 8월 중에는 결론을 내려야 할 것으로 생각됩니다. 또한 RPC 경영적자로 인해 수확기 벼 매입에 소극적일 텐데 이를 위한 충분한 자금지원문제도 있습니다.

쌀이 당면한 중단기 문제로는 금년에 실시한 논에 타작목 재배사업을 내년 에도 이어가야할지, 농지임대관리문제로 전환해야할지, 생산조정개념으로 관리해야할지, 호품벼를 공공비축미로 매입해 줘야할지 등 내년 영농이전에 결정해야할 것들이 있습니다.

쌀 소비측면에서 대북지원이라는 비교적 간단한 방법으로 쌀 수급문제를 어느 정도 해결해오다보니 과잉시 쌀 가공산업 얘기가 나오다가 부족시에는 주춤하였습니다. 그래서 이번 정기국회때 쌀 가공산업진흥법 제정 등으로 쌀 소비확대를 위한 시스템을 갖춰 중장기계획을 수립하고자 합니다. 또한 R-10프로젝트는 그대로 진행하고, 지자체와의 협력체제도 구상하고 있습니다.

정부양곡관리도 품종, 매입방식 등 전체적으로 검토하여 WTO협정에 맞게 운영하도록 재구성을 하고자 합니다. 따라서 지금처럼 중앙정부가 관리를 할 지, 민간에 위탁할지, 또는 제 3의 기관에 맡길 것인가까지 고민하고 있습니다.

한주제만 토론하다보면 매몰될 수 있는데 생산, 소비, 정부양곡관리 등 다양한 측면에서 문제점과 대응방안을 모색하는 자리가 되어 매우 유익하였습니다. 양정정책을 수립하는데 단기정책이 중장기 정책과 모순되지 않도록 노력하겠습니다.

정책토론회 자료집 D287 쌀 산업 발전을 위한 대 토론회

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2010. 9.

발 행 2010. 9.

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 E-mail: 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.