

세션 1-2장

기로에 선 쌀 정책, 가야할 길을 찾는다

박동규(KREI 관측센터장)

dgpark@krei.re.kr

사공용(GS&J 연구위원, 서강대교수)

ysakong@sogang.ac.kr

이정환(GS&J 이사장)

leejh@gsnj.re.kr

1. 쌀 정책의 현실
2. 쌀 수급안정을 위해서
3. 쌀 직불제, 경영안정 도모하고 농가가 쉽게 납득할 수 있도록
4. 식량안보를 달성하는 공공비축제 필요
5. 단기적 풍년에 대처하는 정책수단 필요
6. 관세화 전환은 농가와 국가에 이익

가로에 선 쌀 정책, 가야할 길을 찾는다

1. 쌀 정책의 현실

1) 양정개혁(2004)으로 쌀 정책의 선진화, 효율화 추구

□ 시장가격으로 적정량의 쌀이 생산되도록 하였다.

○ 수매제도는 가격지지 효과가 커서 수급불균형을 초래하는 중요한 요인으로 지적되었다.

○ 양정개혁으로 수급여건을 반영하는 시장가격이 결정되도록 하고, 생산과 소비가 시장가격으로 조절되어 수급안정을 달성하도록 하였다.

□ 쌀 가격이 하락하면 직불제로 농가경영을 안정시키기로 하였다.

○ 수급에 의해 쌀가격이 결정되면 가격이 하락하여 농가 소득이 하락할 수 있으므로 직불제로 경영안정을 도모하기로 하였다.

○ 목표가격(정곡 80kg당 17만 83원)을 설정하고 목표가격과 시장가격과의 차이의 85%를 고정직불금과 변동직불금으로 지원하기로 하였다. 쌀가격 수준에 따라서 변동직불금은 지급되지 않을 수 있다.

□ 공공비축제로 식량안보를 달성하기로 하였다.

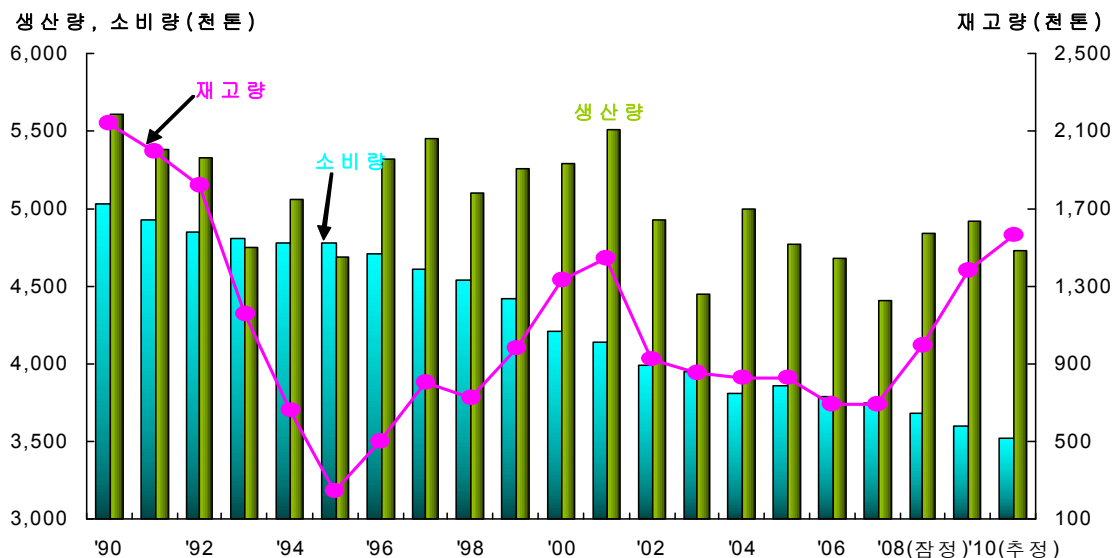
○ 정부는 매년 일정 물량을 시장가격으로 매입, 방출하여 양곡연도말 72만 톤을 비축하는 공공비축제를 도입하였다. 비축 기준은 연속 2년 흉년이 들어도 수입을 하지 않고 공급 가능한 수준이다.

2) 양정개혁에 대한 다양한 비판과 대안

□ 시장기능으로 수급안정 달성에 한계가 있으므로 생산조정제를 도입하기로 하였다.

- 생산량보다 소비량 감소율이 더 크며, 최근 들어 작황호조로 인한 생산량 급증과 대북지원 중단 등으로 재고량이 급증하고 있다.
- 2010양곡연도 말 재고량이 걱정 수준의 2배 정도인 140만 톤으로 늘어난 것은 직불제로 농가경영을 안정시켜 주고 정부가 시장에 개입하여 가격을 관리하였기 때문이라는 지적이 있다.
- 수급안정을 달성하기 위해 정부는 2010년에 약 3만 ha를 대상으로 논에 쌀 이외의 작물을 재배하면 ha 당 300만 원을 보조하는 생산조정 정책을 도입하였으며, 내년부터는 대상면적을 4만 ha로 확대할 계획이다.
- 생산조정제로 쌀가격이 상승하여 생산 유인책으로 작용할 것이며, 수급안정을 위해서 생산조정 면적이 늘어나는 문제점이 제기되고 있다.

<그림 1> 연도별 생산량, 식용소비량, 재고량 추이



자료: 「양정자료」 농식품부 식량정책과,

□ 쌀직불제 소득효과가 크지만 농가의 불만도 많다.

- 쌀직불제 영향으로 농가수취가격이 안정되는 효과가 있다. 2009년 수확기 쌀가격은 전년대비 12.3% 하락하였으나 직불금을 포함한 농가수취가격은 목표가격의 97.6% 수준이다.

<표 1> 연도별 직불금 포함 농가수취액

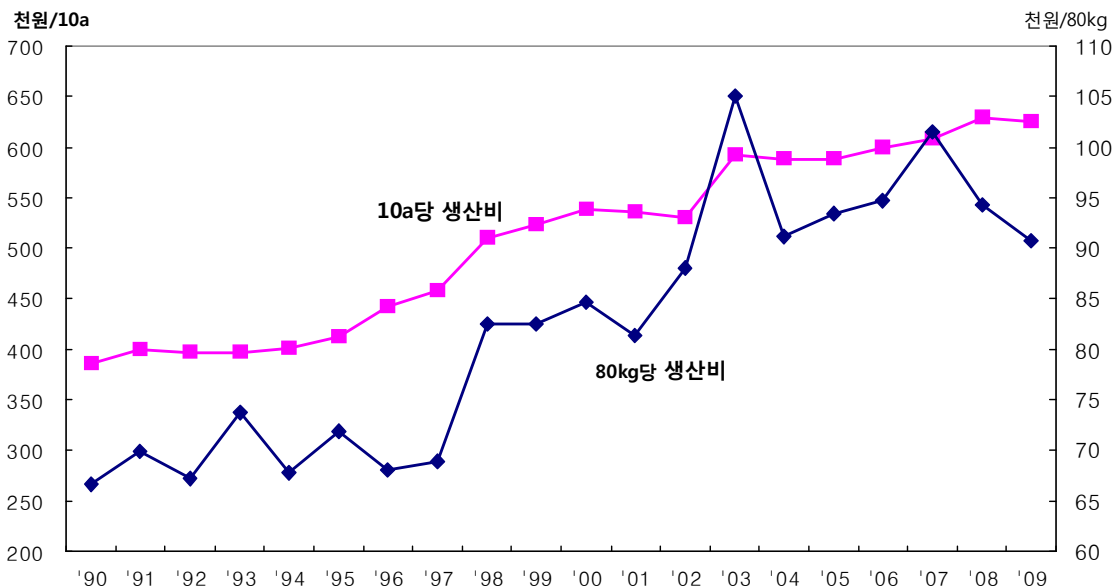
단위 : 원/정곡80kg

구분(년산)	2005	2006	2007	2008	2009	
수확기 시장가격(A)	140,028	147,715	150,810	162,307	142,360	
직불금(B)	고정	9,836	11,475	11,475	11,475	11,536
	변동	15,710	7,537	4,907	0	12,028
농가수취액(C=A+B)	165,574	166,727	167,192	173,782	165,924	
목표가격(D)	170,083					
C/D(%)	97.3	98.0	98.3	102.2	97.6	

자료: 「양정자료」 농식품부 식량정책과, 2010.3.

- 직불금 지급 기준은 정곡이며 전국 평균가격을 적용하기 때문에 쌀가격 하락에 따른 정부의 보전율과 농민이 느끼는 것과 차이가 발생한다.
- 생산비가 매년 상승하는데 목표가격은 고정되어 있으므로 농가의 불만이 많아지고 있다(그림 2 참조).

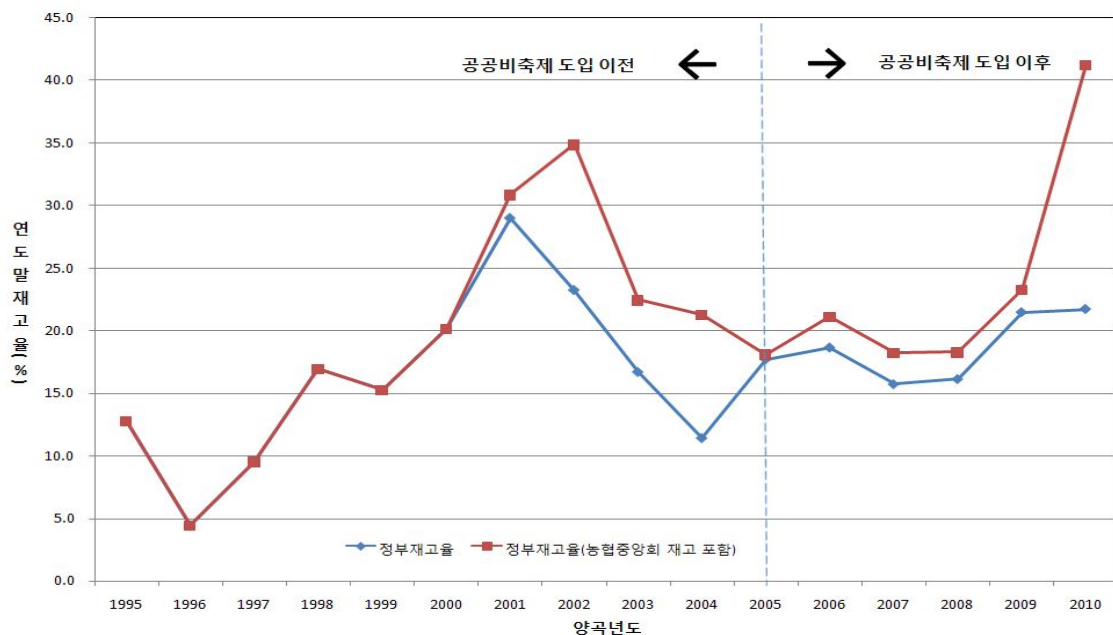
<그림 2> 쌀 생산비 변동 추이



자료: 통계청.

- 공공비축제 운영원칙이 불분명해지면서 비축물량 확대 요구가 커지고 있다.
- 공공비축제도 이전에는 정부재고율의 변동폭이 매우 컸으나 비축제도가 도입된 2005년 이후에는 재고율이 상당히 안정된 모습을 보여 2005년 이후 비축목표를 기준으로 비축량이 관리되었음을 알 수 있다.
- 그러나 재고율이 2009년에는 23.3%(농협중앙회재고 제외 시 21.5%), 2010년에는 41.2%(농협중앙회 재고 제외 시 21.7%)가 되어 비축기준을 대폭 초과하였으므로 비축량관리에 실패한 것으로 판단된다.
- 공공비축미를 순환시키되 시장의 수급에 영향을 미치지 않도록 하기 위해 매년 비축량의 1/2에相当하는 량을 매입하고 동일한 량을 매각하기로 한 원칙이 2008년까지는 대체로 지켜졌으나 2009년부터 이 원칙이 무너져 매입량은 늘어나고 매각량은 감소하였다.
- 시장안정을 위해 공공비축 기준물량을 늘려야 한다는 요구가 커지고 있다.

<그림 3> 정부재고율의 추이



3) 재고량이 늘어나는데도 수입량은 늘어나고 있다.

- 총 쌀 공급량을 줄이기 위해 생산조정제를 도입하면서 관세화유예를 지속하고 있으므로 매년 의무수입량이 늘어나고 있다(표 2 참조).
 - 관세화로 전환하면 수입량은 당년도 수준에서 고정된다.

<표 2> 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: 농림수산물부 식량정책과.

2. 쌀 수급안정을 위해서

1) 쌀직불제 운영방식 개선하여 생산유발효과 없도록

□ 변동직불금 지급조건 생산중립적으로 개선해야 한다.

- 논농업으로 이용되는 농지에서 쌀을 생산하는 농업인 등에게 당해년도에 생산한 쌀의 수확기 전국 평균가격이 목표가격에 미달하는 경우에 고정직불금을 제외한 금액을 변동직불금으로 지급한다.

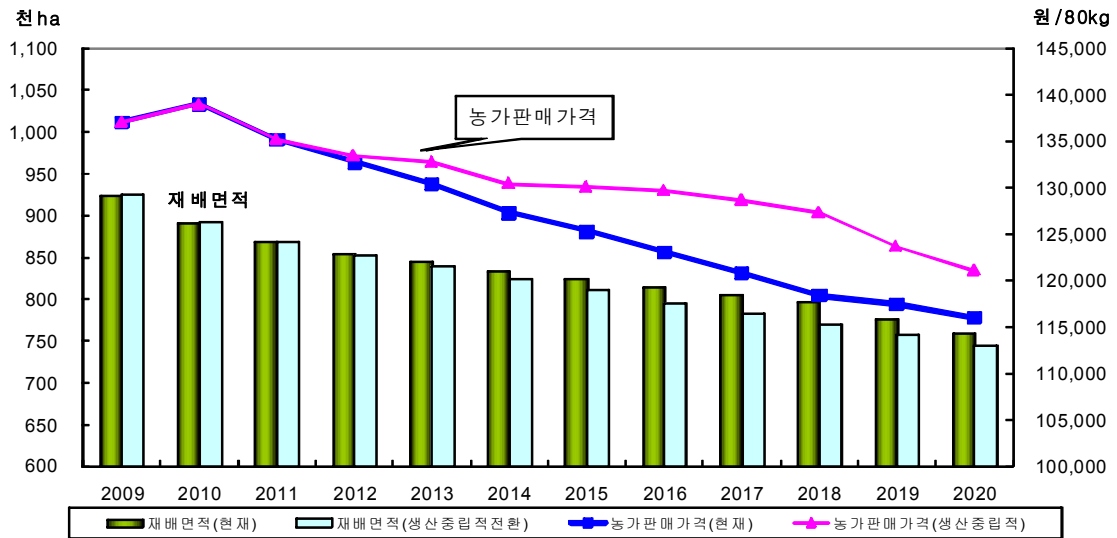
□ 변동직불금 지급조건 개선하면 벼 재배면적 약 3만 ha 줄어든다.

- 2005~09년 변동직불금 기대치를 감안하면 변동직불금이 없을 때에 비해 재배면적 증가 효과가 약 3.4만 ha인 것으로 추정된다(사공용, 2010).
- 쌀을 생산하지 않아도 변동직불금을 지급하는 방식으로 제도를 개편하면 2만 7천 ha까지 벼 재배면적이 줄어들 수 있다(그림 4 참조).
 - 내년부터 제도 개선이 이루어진다고 하여도 농가에게 정확한 정보가 전달되어 효과가 나타나기까지는 다소 시간이 소요되는 것을 가정하

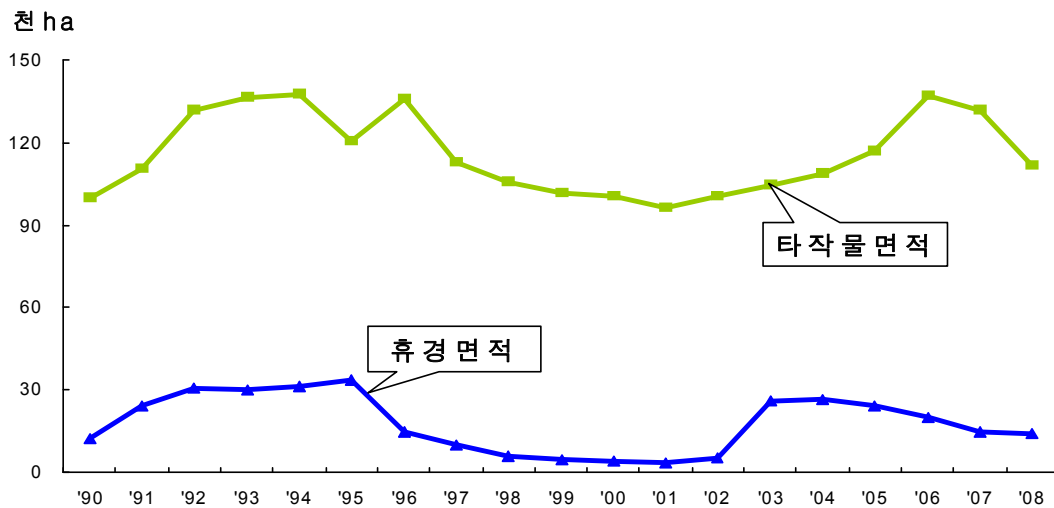
였다.

- 논에 벼 이외의 작물을 재배하면 변동직불금을 받지 못하는 상황에서도 휴경하거나 타작물을 재배하는 면적이 2008년에 12만 6천 ha 수준에 이르고 있다.

<그림 4> 벼 재배면적, 쌀가격(생산연계→생산중립적 전환)



<그림 5> 논외 타작물 재배면적과 휴경면적



자료: 통계청.

- 현재의 변동직불금 지급조건하에서도 직불금 대상면적 중 7~8만 ha에서는 벼를 재배하지 않고 있다(표 3 참조).
- 변동직불금을 받기 위한 “벼 재배” 조건을 완화하면, 농가는 논에 유기농 콩, 옥수수, 사료작물 등 재배작목 전환이 더 활성화 될 것으로 기대된다.

표 3. 연도별 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
2009	893	809	84

자료: 농림수산식품부 식량정책과.

- 고정직불금의 생산유발 효과는 약 1.8만 ha 정도이다.
 - 고정직불금은 기준년도 논에 쌀생산 여부에 관계없이 ha당 70만 원을 지급한다. 즉, 고정직불금은 생산중립적인 직불제라고 할 수 있다.
 - 사공용(2010)은 고정직불금이 생산중립적으로 설계되었으나 약 1.8만 ha 증산효과가 있는 것으로 분석하였다.
 - 고정직불금이 생산에 연계되는 것은 적지 않은 농민들이 고정직불금과 변동직불금 모두 쌀 생산결정에 매우 중요한 요인으로 생각하기 때문인 것으로 조사되었다(표 4 참조).
 - 변동직불금과 고정직불금 지급조건이 다르므로 많은 농민들은 이에 대해 혼동하고 있을 가능성이 크다.
 - 고정직불금 생산유발 효과가 발생하지 않기 위해서는 지급조건에 대한 홍보 강화, 변동직불금 지급조건 개선으로 정책의 단순화가 필요하다.

<표 4> 직불금이 생산결정에서 매우 중요하다고 응답한 농민의 비율

	고정직불금	변동직불금
매우 중요하다고 응답한 농민의 비율	61.7%	60.9%

출처: '10년 7월에 실시한 농경연의 설문조사 결과

2) 공공비축제의 가격보조효과 발생하지 않도록

□ 산지 쌀가격으로 매입하므로 가격보조 효과가 발생한다.

- 정부의 공공비축미 매입가격이 RPC 등 산지의 가공유통업체가 판매하는 정곡가격을 조곡가격으로 환산하여 결정하므로 공공비축미의 매입가격이 농가의 실제 판매가격을 반영하지 못하고 있다.
- 정곡가격은 당시의 쌀수급 상황을 반영하여 결정되는 반면 조곡가격은 앞으로의 쌀수급에 대한 기대에 따라 결정되는 측면이 강하므로 두 가격 사이에는 차이가 나타날 수밖에 없다.

<표 5> 환산조곡가격과 실제조곡가격의 관계, 수확기 가격 기준

년도	산지 쌀가격 (원/80kg)	조곡환산가격 (원/40kg) (A)	실제조곡가격 (원/40kg) (B)	비율 (A/B) (%)
05	140,412	48,512	44,557	108.9
06	148,368	51,376	47,453	108.3
07	150,298	52,071	48,000	108.5
08	162,424	56,436	52,485	107.5
09	147,537	51,077	44,598	114.5

- 주1) 가격환산은 도정임(5,656원/80kg)을 감안하여 조곡가격으로 환산,
 환산식 : 조곡환산가격, 원/40kg = (산지 쌀가격, 원/80kg - 5,656원)/(80kg/0.72) x 40kg
 2) 수확기 가격이란 10~12월 평균가격을 의미

- 특히 산지 쌀가격을 조곡 수매가격으로 환산하였으나 산지 쌀가격에는 가공유통업체의 이윤 및 기타 부대비용 등이 포함되므로 산지 쌀가격으로부터 환산된 조곡가격이 실제 조곡가격보다 높은 경향이 나타나 공공비축미 수매가 가격보조효과를 나타낼 가능성이 높다(표 5 참조).

□ 지역별로 벼 40kg당 최대 6,500원 가격보조 효과가 발생한다.

- 수매가격은 전국평균가격을 기준으로 결정되는 반면 산지가격은 지역별로 차이가 있으므로 수매가격이 시가를 제대로 반영할 수 없었다.
- 따라서 산지가격이 상대적으로 높은 지역에서는 수매가격이 농가의 실제 판매가격보다 낮고, 반대로 산지가격이 낮은 지역에서는 수매가격이 높아 정부수매가 가격보조를 하는 결과를 나타냈다(표 6 참조).

<표 6> 수매가격과 지역별 조곡가격의 차이

단위: 원/40kg

년도	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
05	-3,175	-1,581	3,939	4,815	5,276	5,142	5,857	6,060
06	694	1,452	3,946	4,384	4,584	4,915	4,433	4,775
07	-208	3,053	3,487	4,366	4,665	5,063	5,068	5,581
08	-1,953	3,334	2,585	3,955	4,799	4,700	4,993	6,031
09	-1,466	1,165	3,562	5,507	5,640	6,120	6,549	5,819

- 공공비축재의 가격보조 효과가 발생하지 않도록 공공비축미 매입은 시가를 반영하는 방식으로 개선되어야 한다.

3) 지방자치단체의 쌀농가 지원도 생산에 영향을 미쳐

- 중앙정부의 쌀직불금 지급과 별도로 일부 지방자치단체별로 쌀농가에 현금과 농자재를 지원하고 있다.
 - ‘벼 재배농가 경영안정자금’ ‘벼 재배농가 특별지원’ ‘경영안정대책비’ 등의 다양한 명목으로 현금이나 농자재를 지원하고 있다.
 - 도비와 시군비로 분담하여 지원하고 있으며 매년 그 규모가 커지고 있다.
- 지방자치단체의 쌀농가에 대한 직접 지원은 쌀생산을 자극하는 부작용이 있으므로 중앙정부의 정책과 연계하는 방안이 모색되어야 한다.

<표 7> 지자체의 쌀직불금 규모

연도	지원규모(억 원)	비고
2006	1,365	5도
2007	1,263	4도
2008	1,586	6도
2009	1,829	5도

4) 생산조정제는 앞의 생산 유인책과 상충돼

□ 정부는 벼 재배면적을 감축하기 위해 생산조정 대책을 내년부터 본격 추진하기로 하였다.

○ 내년부터 3년간 한시적으로 매년 4만 ha의 논에 타 작목을 재배하도록 지원하여 연간 20만 톤 이상의 쌀 생산을 줄이기로 하였다.

－ 변동직불금 지급대상인 논에서 벼 이외의 타 작목을 재배할 경우 ha 당 300만 원을 지급하기로 하였다.

－ 집단화, 단지화를 유도하고 들녘별 경영체 육성 등 기존 사업과의 연계성을 높여 사업 효과를 극대화하기로 하였다.

○ 또한, 2015년까지 논 3만 ha를 농지은행을 통해 매입하여 타 작목 재배로 전환하기로 하고, 내년에는 진흥지역 내 논 3~4천 ha를 매입하는 방안을 검토하기로 하였다.

□ 생산성이 떨어지는 농업진흥지역 밖 농지의 이용이 활성화되도록 농지전용 규제도 완화할 계획이다.

○ 계획관리지역 내 택지, 산업단지, 유통단지 등 제2종지구단위계획구역을 지정할 때 농림수산식품부장관이 가지고 있는 농지전용에 관한 협의 권한을 면적에 관계없이 시·도지사에게 모두 위임할 계획이다(농림식품부 보도자료, 2010. 8. 31).

□ 생산조정제, 단기적 효과 있으나 장기적으로 비용이 커지는 문제점이 있다.

- 생산을 장려하는 쌀직불제 운영방식 등을 유지하면서 4만 ha를 대상으로 생산조정제를 실시하는 것은 효과적인 정책조합이라고 하기 어렵다.
- 장기적으로 생산성 향상, 소비량 감소 등을 고려하면 수급안정을 위한 생산조정 면적은 늘어날 수 있다.
 - － 일본은 1969년 1만 ha를 대상으로 생산조정제를 실시하였으나 최근에는 128만 ha로 늘어났다.

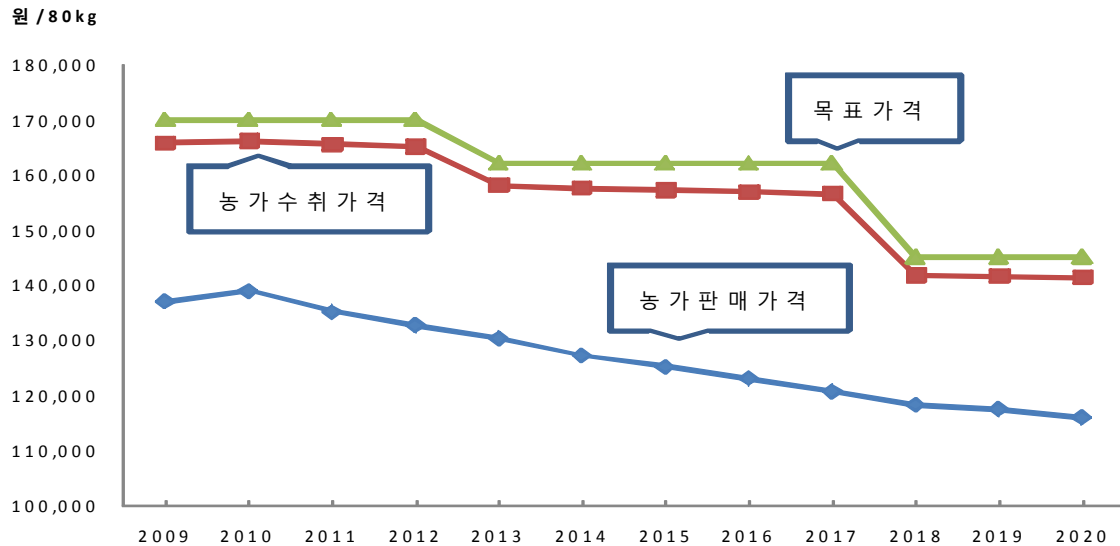
3. 쌀 직불제, 경영안정 도모하고 농가가 쉽게 납득할 수 있도록

1) 목표가격을 장기간 고정하여 경영안정을 도모해야

- “쌀소득 등의 보전에 관한 법률” 법 제10조는 현재의 목표가격을 2012년까지만 적용하는 것으로 규정하고 있다.
 - － 2012년산 이후 목표가격은 현행 목표가격에 쌀가격 변동률을 반영하여 조정하도록 되어 있으나, 시행령에는 목표가격 조정 방식이 명확하지 않다.
- 목표가격을 기준으로 소득을 보전함에도 불구하고 농가는 쌀가격 하락에 민감하게 반응하게 된다.
 - － 앞으로 쌀가격이 하락하는 비율만큼 목표가격도 하락할 수 있다는 점을 우려기 때문이다.
 - － 현행정책(시장가격을 반영하여 목표가격 조정, 수급에 의한 시장가격 결정, 공공비축제 운영)을 유지하면 2013년 목표가격은 80kg당 16만

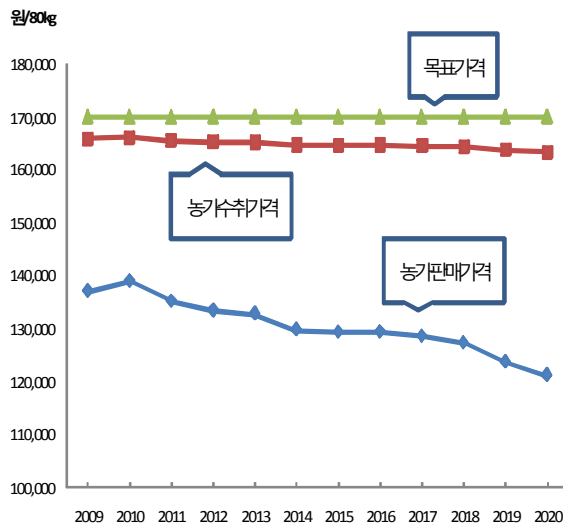
원 수준, 2018년 목표가격은 80kg당 14만 원 중반 수준으로 하락할 수 있다.으로 하락할 수 있다(그림 6 참조).

<그림 6> 시장가격, 목표가격 전망

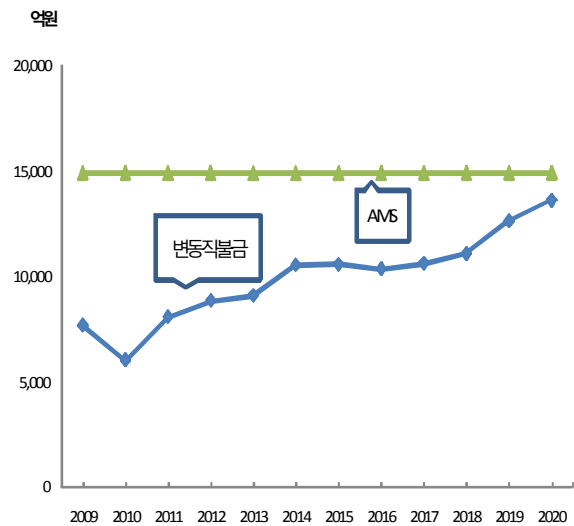


<그림 7> 목표가격고정, 변동직불금 지급조건 완화(decoupled)

<쌀 가격 전망>



<변동직불금과 AMS>



○ 한편, 농가는 생산비(물가 상승률)을 고려하여 목표가격이 상향조정되어야 한다고 주장하고 있다.

- 정부는 목표가격을 안정적으로 지지하되, 농가는 생산비 절감 등의 자
구노력으로 소득률을 제고하는 노력을 해야 한다.

○ 목표가격을 고정하고 변동직불금 지급조건을 생산중립적으로 개선하면
AMS 범위 내에서 직불제를 운영할 수 있다(그림 7 참조).

2) 농가가 납득하기 쉬운 직불제로

□ 직불금 지급 기준을 조곡가격으로 변경해야 한다.

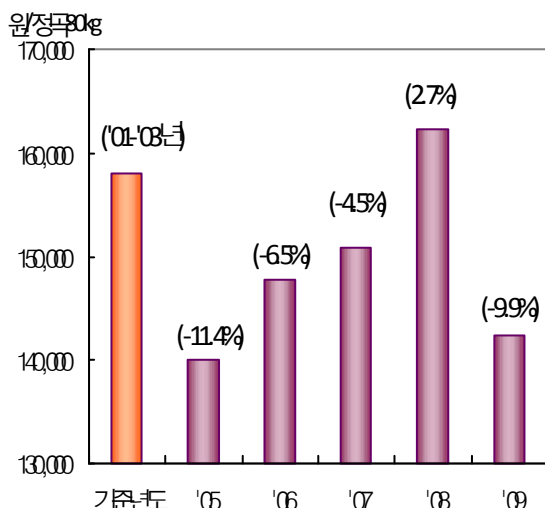
○ 정곡과 조곡시장이 다르므로 연도별 수급여건에 따라서 정곡과 조곡가
격 변동률이 다를 수 있으며, 정곡 기준으로 직불금을 지급하고 있다.

○ 농가는 조곡으로 판매하는 것이 관행이므로 조곡가격을 기준으로 직불
금을 지급하는 것이 합리적이라는 주장이 제기되어 왔다.

- 정곡가격은 RPC 등 유통업체의 이윤 등이 포함된 것으로 실제 농가판
매가격과 괴리가 발생할 수 있다(박동규 외, 2004).

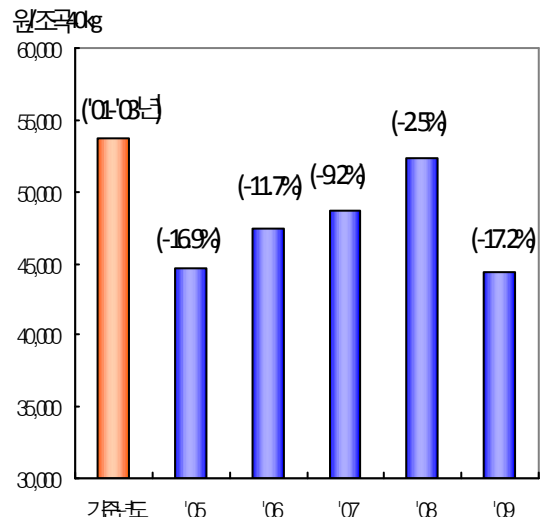
<그림 8> 연도별 정곡과 조곡가격 및 가격 변동률

<정곡 가격>



주: 기준년도(2001-03년) 정곡가격은 157,981원 /80kg임
자료: 통계청.

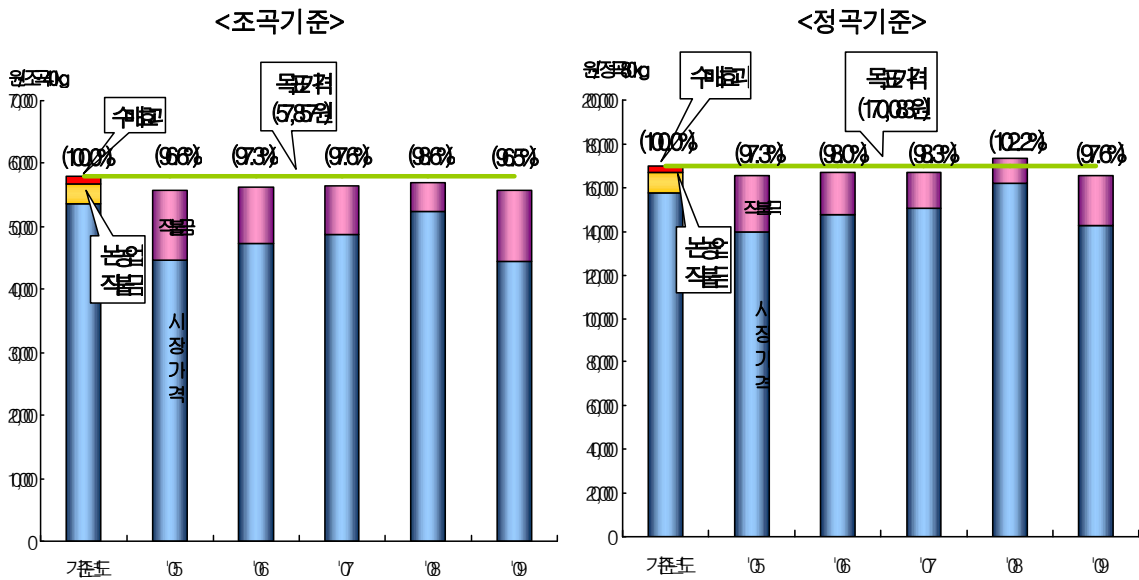
<조곡 가격>



주: 기준년도(2001-03년) 조곡가격은 53,679원 /40kg임.
자료: 통계청.

- 기준년도(2001~'03년)에 비해 조곡가격 하락률이 정곡가격 하락률보다 크게 나타났으므로 직불금 지급액이 농가가 느끼는 것과 차이가 있을 수 있다.
 - 2008년 정곡가격은 기준년도보다 2.7% 상승하였으나 조곡가격은 2.5% 하락하였다.
- 조곡가격으로 목표가격을 산정하면 조곡 40kg당 5만 7,857원이 될 수 있다. 조곡가격에 수매효과와 논농업직불금을 포함한 수준이다.

<그림 9> 조곡, 정곡별 목표가격과 연도별 수취율



- 조곡 기준으로 직불금을 지급하면, 목표가격대비 지급률은 정곡가격을 기준으로 하는 경우보다 다소 낮은 것으로 분석된다.
 - 최근 들어 생산과잉 현상으로 조곡가격 하락률이 상대적으로 크기 때문이다.

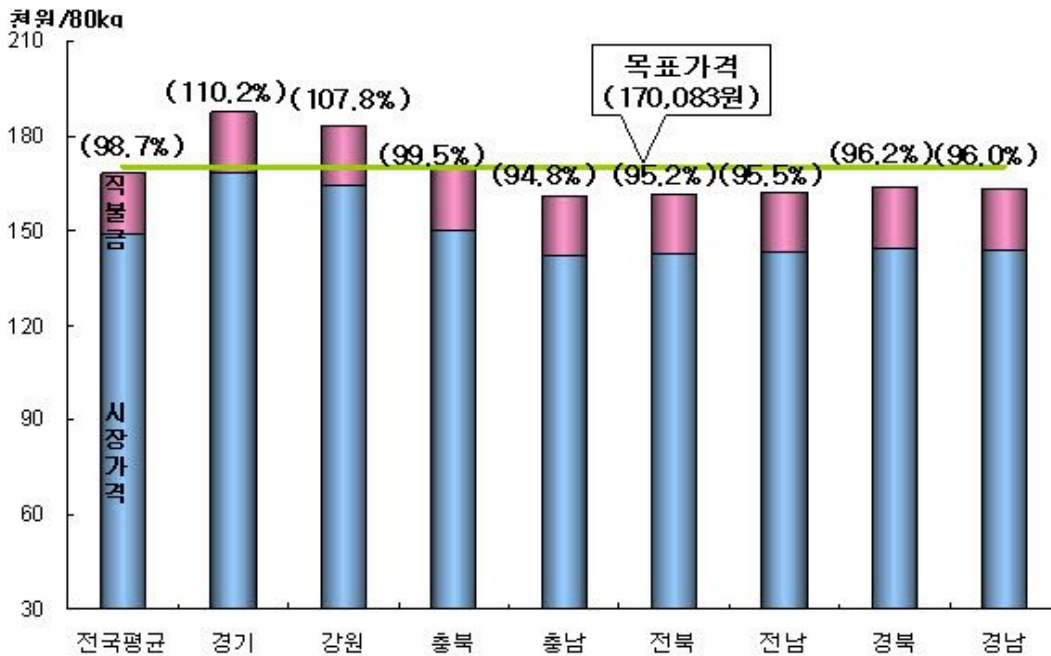
□ 도별 목표가격이 바람직하나 문제점은 여전히 남는다.

- 가격하락에 따른 경영위험은 모든 농가가 평균적으로 직면하는 것임

로 전국평균가격을 적용하기로 하였다.

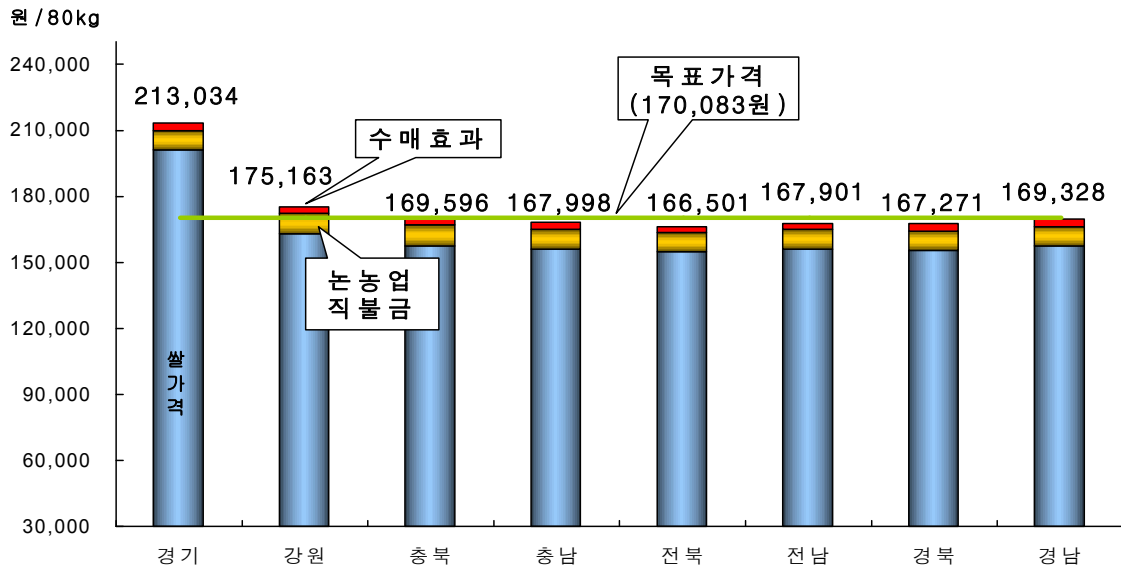
- 지역에 따라서 가격 변동에 차이가 있으므로 목표가격과 차이가 발생하여 불만이 표출되고 있다.
- 2005~2009년 동안 전국평균 농가수취가격은 목표가격의 98.7%이지만 경기도는 목표가격의 110.2%로 최고수준이며 전라북도는 목표가격의 95.2%로 가장 낮다.

<그림 10> 직불금 포함 지역별 농가수취가격 비교(2005~2009년 평균)



- 도별 농가수취가격과 목표가격간의 괴리는 도별 쌀가격 차이에 기인한 것이므로 직불금 지급액 자체에 차이가 있는 것은 아니다.
- 도별로 목표가격을 설정하면 쌀가격이 높은 경기도는 80kg당 21만 3,034원으로 상향 조정되고, 쌀가격이 낮은 전라북도는 16만 6,501원으로 현재보다 하락할 수 있다.
- 도별로 목표가격을 설정하여도 도내의 시군별로 쌀가격 차이가 있으므로 지급 기준에 대한 문제는 여전히 남게 된다.

<그림 11> 도별 목표가격(예)



4. 식량안보를 달성하는 공공비축제 필요

1) 공공비축량 결정방식 확립해야

□ 임계작황지수를 설정한다.

- 공공비축은 일시적 공급부족 시에 부족분을 보충하여 수급을 안정시키는 것이 목적이므로 이 목적을 달성하는데 초점을 맞추어야 한다.
- 평년작 이하인 경우 반드시 그 부족분을 전량 보충할 필요는 없으며, 일정 범위내의 흉작은 가격 상승을 통해 소비자가 감당하는 것이 타당하다.
- 따라서 공공비축미가 방출되는 것은 작황지수가 일정 수준 이하가 되는 경우(이를 임계작황지수라 하자)로 하며, 그 수준은 작황지수의 확률분포와 소비자의 가격상승 감내 한도를 감안하여 결정한다.
 - 소비자의 가격상승 감내 한도를 3-10%로 하면 쌀의 가격신축성계수가 1.5-1.7이므로 임계작황지수는 93.3-98이 된다.

□ 한계부족확률을 설정한다.

- 먼저 1960년 이후의 단수자료로부터 단수 추세치를 구하여 이를 평년단수로 하고, 이를 이용하여 작황지수를 구한다.
- 이 작황지수분포를 이용하면 임계작황지수 변화에 따라 비축미가 방출될 빈도가 산출된다.

<표 8> 임계작황지수에 따른 방출빈도

임계작황지수	방출확률	방출빈도(년 1회)
99.1	45%	2.2
98.1	40%	2.5
97.2	35%	2.9
96.2	30%	3.3
95.1	25%	4
93.9	20%	5
92.4	15%	6.7
90.6	10%	10
88.0	5%	20
85.7	2.5%	40
81.2	0.5%	200

- 가령 임계작황지수를 98로 설정하면 방출확률이 40%가 되어 평균 2.5년에 한 번의 빈도로 공공비축미를 방출하게 되고 95로 설정하면 4년에 한 번의 빈도로 방출이 이루어진다.
- 공공비축미의 방출빈도는 임계작황지수가 높을수록 늘어나고 방출량은 흉작의 정도가 클수록 증가할 것이므로 임계작황지수가 높고 대흉작이 발생할 확률이 높을수록 비축량이 부족할 가능성이 높아진다.
- 따라서 비축미로 공급부족을 보충하지 못할 확률을 낮추려면 그만큼 비축량이 증가하여야 하므로 감내할 수 있는 부족확률(이를 한계부족확률이라 하자)을 감안하여 비축량을 결정한다.
- 가령 임계작황지수를 98로 설정한 경우 한계부족확률을 4%이하로 유

지하려면 비축률은 19%이상이 되어야 하고 8%이하로 유지하려면 비축률은 12%이상이 되어야 한다.

- 한계부족확률이 2%라면 부족상황이 50년에 한번 나타난다는 것을 의미한다.

<표 9> 한계부족확률과 비축률, 임계작황지수 98의 경우

한계부족확률(%)	부족빈도(년 1회)	비축율(%)
12	8	10
10	10	11
8	13	14
6	17	16

□ 임계작황지수 및 한계부족확률에 따라 비축률이 결정된다.

- 소비자가 감내할 수 있는 가격상승 한도로부터 임계작황지수를 결정하고 동시에 감내할 수 있는 공급부족 빈도의 한계를 설정하면 비축률이 결정된다.

<표 10> 임계작황지수 및 한계부족확률 변화에 따른 비축률

임계작황지수(빈도) / 한계부족확률(빈도)	98 (2.5년 1회)	97 (2.9년 1회)	96 (3.3년 1회)	95 (4년 1회)
12%(8년 1회)	10			
10%(10년 1회)	11			
8%(13년 1회)	14	10		
6%(17년 1회)	16	13		
4%(25년 1회)		17	10	10
2%(50년 1회)			19	15

□ 평년수급상황을 고려한다.

- 비축량은 생산과 수요가 모두 평년 수준인 상황에서 수급균형이 이루어지고 평년작 이하인 경우에만 공급이 부족하다는 것을 전제로 한다.

- 만일 평년 상황에서 공급과잉, 혹은 공급부족이라면 과부족률 만큼을 가감하여 비축률을 결정한다.
 - 가령 2005년 이후 평년상황에서의 공급 과잉률이 약 4%이므로 비축률을 그만큼 감축 조정한다.

2) 공공비축용과 타 목적 관리의 분리 운용

□ 정부실수요는 별도로 매입하여 공급한다.

- 군관수용과 사회복지용, 학교급식용은 각각의 목적과 필요에 맞는 품위를 정하여 구매하여 공급하는 것을 원칙으로 하되, 이러한 수요 중 공공비축용 쌀의 회전을 위하여 매각되는 쌀(3년 전에 수확한 통상적 품위의 쌀)을 선호하는 경우에는 공공비축미로 공급한다.
- 군관수용 등 정부의 실수요, 사회복지용 등 공공수요, 학교급식 등 국민 영양증진을 위한 수요를 충족하기 위하여 정부 혹은 비정부기구가 정부의 지원을 받아 시가에 구매하는 것은 WTO에서 허용된다.

* UR농업협정문 부속서 2의 4조 국내식량원조에 관한 조항에 의하여 위와 같은 수요 충족을 위한 구매는 허용된다.

□ 공공비축미는 운용원칙을 준수한다.

- 순환비축의 원칙에 따라 비축량의 1/2에 해당하는 량을 매입하고 선입선출 방식으로 매입한 량만큼을 다음 수확기 이전에 판매하여 원평년 생산량에 대한 비율로 설정된 기준비축량을 초과하거나 부족하지 않도록 한다.

3) 공공비축미 매입방식의 개선

□ 수의매입방식의 개선이 필요하다.

- 현재는 농가별로 매입량을 할당하여 매입하고 있으나 수많은 농가를 상대로 수량, 품질 등을 검수하고 수집하여야 하므로 매입을 위한 비용이 지나치게 많이 소요되고 품질관리에도 한계가 있다.
 - 따라서 농협 및 RPC에서 매입하는 방식으로 변경하는 것이 바람직하며, 이 때 농협 및 RPC별 매입물량은 현재와 같이 도별로 배정한 후 전년도 버 매입실적에 비례하여 농협 및 RPC에 매입량을 배정한다.
 - 매입가격은 현재의 전국 평균 산지 쌀가격 기준 정산에서 해당 농협 및 RPC의 조곡매입가격에 비용 등 마진을 반영한 가격으로 정산하도록 하여 정부매입가격과 시가에 차이가 발생하지 않도록 한다.
- 경쟁입찰 방식으로 전환하면 매입비용을 절감할 수 있으나 반발도 예상된다.
- 공공비축용 벼를 농협, RPC 등을 상대로 경쟁입찰방식으로 매입하면 수익매입에 비하여 매입을 위한 행정비용이 절감되고 입찰결과로 가격이 결정되므로 시가와 매입가격에 격차가 발생하는 등의 가격결정에 수반하는 논란과 비용을 절감할 수 있다.
 - 최저가 낙찰방식을 적용하면 낙찰물량이 상대적으로 가격이 낮은 지역으로 쏠리는 현상이 나타나게 될 것이므로 매입 물량을 지금과 같이 도별로 배정한 후 도별로 최저가 입찰자부터 순차적으로 낙찰시키는 방법을 적용할 수 있다.
 - 입찰은 당시의 수급여건과 예상에 따라 낙찰가격이 민감하게 반응하여 큰 진폭을 나타내는 특징이 있으므로 약세 장에서는 가격하락을 부추길 우려가 있다.
- 공공비축미 구입은 단순히 저가구매, 구매비용 절감 등만을 목표로 할 수 없고 수확기 산지가격을 안정시킨다는 정책목표와 합목적적이어야 한다는 점을 간과해서는 안 된다.

- 이러한 문제를 해결하기 위해 해당 도의 산지 조곡가격을 기준으로 낙찰가격에 제한을 설정하여 최저가격 낙찰에 따른 부작용을 방지할 수 있으나 이 경우에는 수의매입과 큰 차이가 없어지게 된다.
- 이제까지 공공비축용 수매가 가격보조의 효과를 나타내 왔기 때문에 농가로부터의 직접매입이 중단되는데 대해 상당한 반발이 있을 것이다.
- 그러나 공공비축용 매입과 별도로 군관수용 및 사회복지용 수매가 이루어지고, 상한작황지수 이상의 풍작 시 초과분을 농협이 매입하기로 한 조치를 통해 농가이익이 보호된다는 점을 집중적으로 이해시키도록 한다.

5. 단기적 풍년에 대처하는 정책수단 필요

1) 양정개혁에는 일시적 풍년 대책 결여

□ 물량을 조절하여 가격하락을 억제하고 있다.

- 2004년 양정개혁에서는 단기적으로 나타나는 풍년으로 급격한 가격하락에 대한 대처방안이 제시되고 않았다.
- 풍년이 들면 정부가 인위적으로 물량을 조절하여 가격하락을 억제시키고 있다.
- 평균적으로 수급균형을 이루는 상황에서 단기적으로 나타나는 풍년으로 인한 가격하락보다는 일정물량을 시장에서 격리시키는 것이 바람직할 수 있다.

2) 일시적 풍년에 대응하는 수단 필요

□ 작황지수를 기준으로 시장안정 도모하는 것이 필요하다.

- 매년 작황지수의 변화에 따라 정부가 시장격리물량이 변한다면 운영이

복잡하기 때문에 일정 수준 이상일 경우 시장격리를 하는 것이 바람직하다.

○ 가격신축성 계수 -1.42를 이용할 경우 작황지수에 따른 가격의 변화는 다음 <표 11>에 제시되어 있다.

- 가격신축성 계수 1.42에 의해 작황지수가 0.1포인트씩 상승함에 따라 가격은 -1.42%포인트씩 하락하게 된다.
- 작황지수의 표준편차가 0.07303(1960년부터 2009년 동안 작황지수를 평년단수로부터 벌어나는 작황지수의 표준편차)이고 정규분포를 이룬다고 가정할 때, 각 작황지수 이상이 나타날 확률은 <표 11>에서 3번째 열에 제시되어 있다.
- 작황지수가 1.05라면 시장가격이 7.1%하락하고, 작황지수가 1.05보다 클 확률은 25%가 되는 것으로 추정된다.

<표 11> 작황지수에 따른 시장격리의 가능성

작황지수(X_0)	가격 하락률(%)	$P[X \geq X_0]$	기대되는 처분물량 1)	
			작황지수로 환산	물량으로 환산 2) (만톤)
1.00	0.0	0.50	0.029	13.1
1.01	-1.4	0.45	0.024	10.8
1.02	-2.8	0.39	0.020	9.0
1.03	-4.3	0.34	0.017	7.7
1.04	-5.7	0.29	0.014	6.3
1.05	-7.1	0.25	0.011	5.0
1.06	-8.5	0.21	0.009	4.1
1.07	-9.9	0.17	0.007	3.2
1.08	-11.4	0.14	0.005	2.3
1.09	-12.8	0.11	0.004	1.8
1.10	-14.2	0.09	0.003	1.4

1) 정규분포로부터 5,000개의 자료를 추출하여 계산한 것임.

2) 생산량을 450만 톤으로 계산할 경우의 물량임.

- 평균적으로 4년에 1번 시장격리를 한다고 하면, 작황지수가 1.05이상

이 나오면 이를 초과하는 물량을 시장격리를 하면 되고, 이 경우 풍년에 따른 가격하락은 7.1%까지 허용하게 되는 것이다.

- 특별처분을 하는 작황지수의 기준은 주관적일 수 있으나, 작황에 따라 7% 정도의 가격하락을 허용하고, 4년에 한 번 특별처분을 하고, 매년 평균 5만 톤을 특별 처분한다고 하면, 작황지수가 1.05이상이 되면 이를 초과하는 물량을 특별 처분하는 것이 될 것이다.

6. 관세화 전환은 농가와 국가에 유익

1) 대외여건의 변화

□ 지지부진한 **DDA** 농업협상, 목표수준도 크게 낮아졌다.

- DDA는 2001년 11월 시장개방을 가속화한다는 목표 하에 출범하였다. 당초 협상일정은 2003년 3월에 세부원칙을 수립하고 9월에 이행계획서 제출, 2004년 말에 협상을 완료한다는 계획이었다.
- DDA 농업협상이 내용이 불투명하였으므로 2004년 쌀협상에서 2014년까지 관세화유예를 선택하게 되었다.
 - － 관세화유예 기간 중 언제든지 관세화로 전환할 수 있는 권리는 우리나라에 있다.
- 2008년 12월 팻코너 의장이 그동안 논의된 내용을 반영하여 세부원칙 4차 수정안을 배포하였으며, 이 안이 향후 협상의 기초자료가 될 것으로 예상된다.
 - － 잠정 합의된 내용은 DDA 출범 시에 표방하였던 ‘실질적인 시장접근 기회의 확대’에서 크게 후퇴한 수준이며 협상 결과를 예측할 수 있는 자료이다.

- 민감품목, 특별품목 등에는 일반관세감축공식과 다른 방식을 적용하기로 하였다.
 - 관세감축은 현행 관세수준에 따라 선진국은 50~70% 감축하고, 개도국은 선진국의 2/3을 감축한다.
- 민간품목으로 결정되면 관세감축률은 일반품목보다 낮지만 그에 대한 보상으로 저율관세물량(TRQ)을 증량해야 한다.
- 특별품목으로 지정되면 낮은 수준의 관세 감축, TRQ 증량 의무와 관세상한이 적용되지 않는다.
 - 특별품목은 전체 세 번의 12%까지 지정될 수 있으며, 관세감축률은 평균 11%를 적용한다. 세 번의 5%까지는 관세감축 면제를 인정한다.

2) 관세화 전환하면 TRQ 고정되며, TRQ 초과한 수입은 없을 전망

□ 최근의 높은 국제 쌀가격이 관세화 주장의 근거는 아니다.

최근 국제 쌀가격이 2009/10년 평균 톤당 791달러로 급등하였는데 장기적으로 530달러로 하락하는 것을 가정하였다(USDA 전망치).

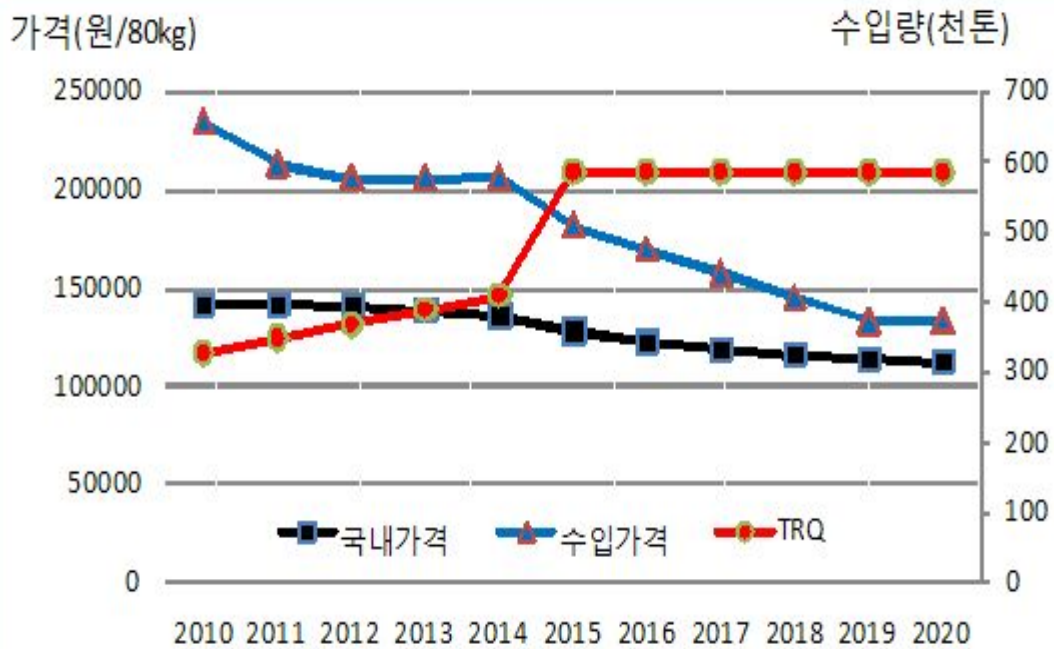
- 국제 곡물수급여건이 변하고 있으므로 과거의 낮은 수준으로 회복하지 않을 것이라는 주장과 함께 폭락을 우려하는 시각도 있다.
- 수출입에 큰 영향을 미치는 환율도 중장기적으로 달러당 1천 원 미만으로 하락할 것으로 전망하였다.

□ 일본, 대만처럼 관세 상당치가 무역장벽 기능을 할 수 있다.

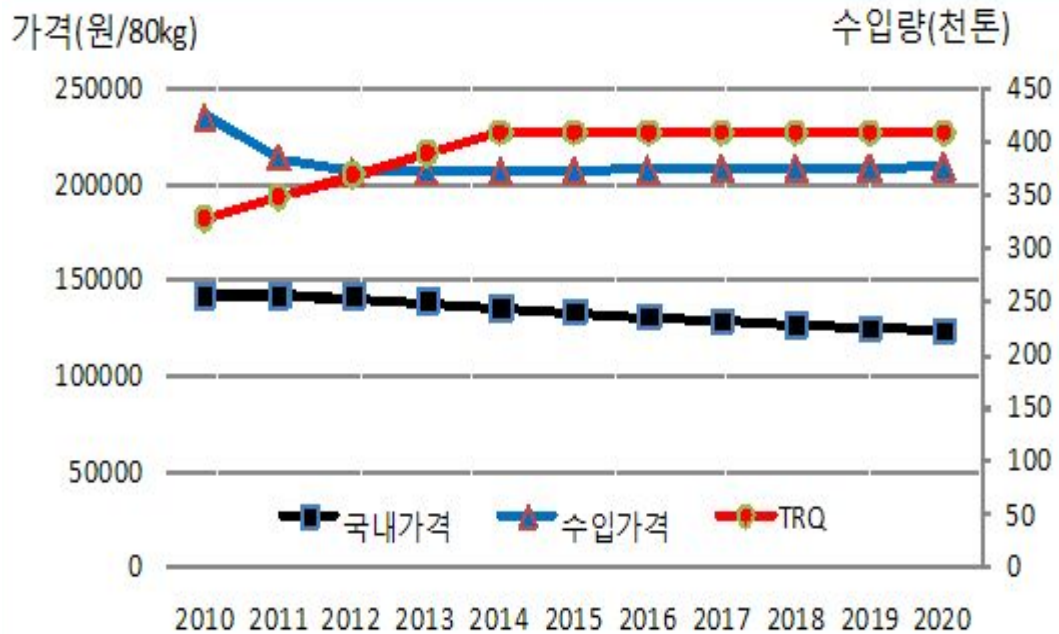
- 시나리오1과 시나리오2는 2014년까지 관세화유예를 유지하는 경우인데, 선진국 대우를 받는 경우에도 수입쌀 가격이 국내산보다 높으므로 TRQ를 초과한 수입은 없을 것으로 전망된다.

- 2012년에 DDA가 발효되는 것으로 가정하였다.

<그림 12> 시나리오1(관세화유예 지속+ 선진국)



<그림 13> 시나리오2(관세화유예 지속+ 개도국)



○ 시나리오3과 시나리오4는 2011년에 관세화 전환을 가정하는 경우인데,

선진국 대우를 받는 경우에도 수입쌀 가격이 국내산보다 높으므로 TRQ를 초과한 수입은 없을 것으로 전망된다.

- 2012년에 DDA가 발효되는 것으로 가정하였다.

<그림 14> 시나리오3(관세화 전환+ 선진국)

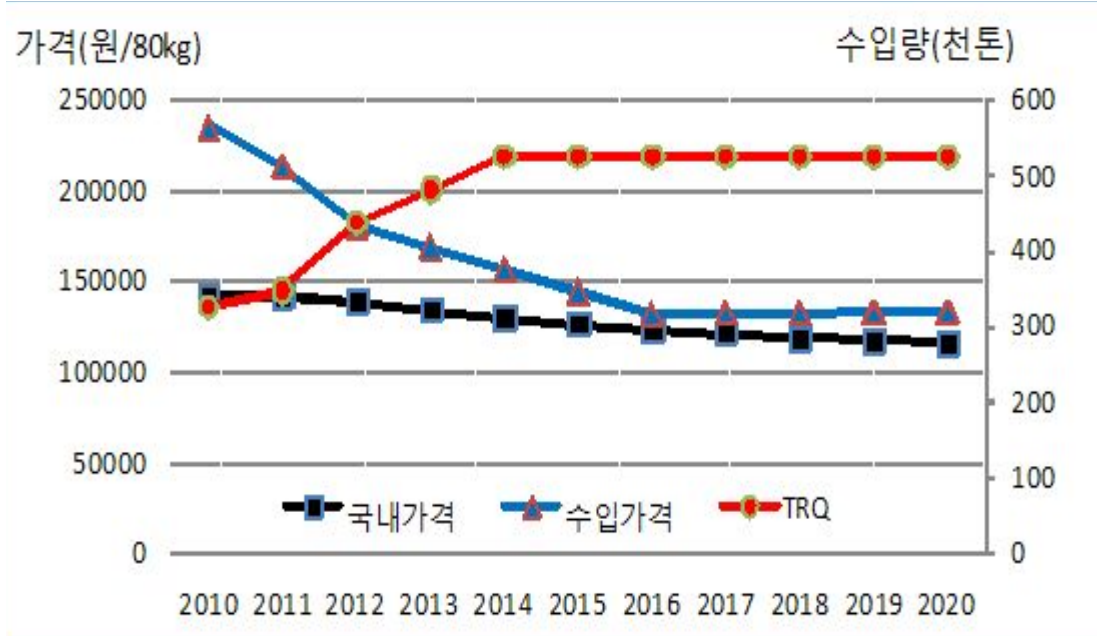
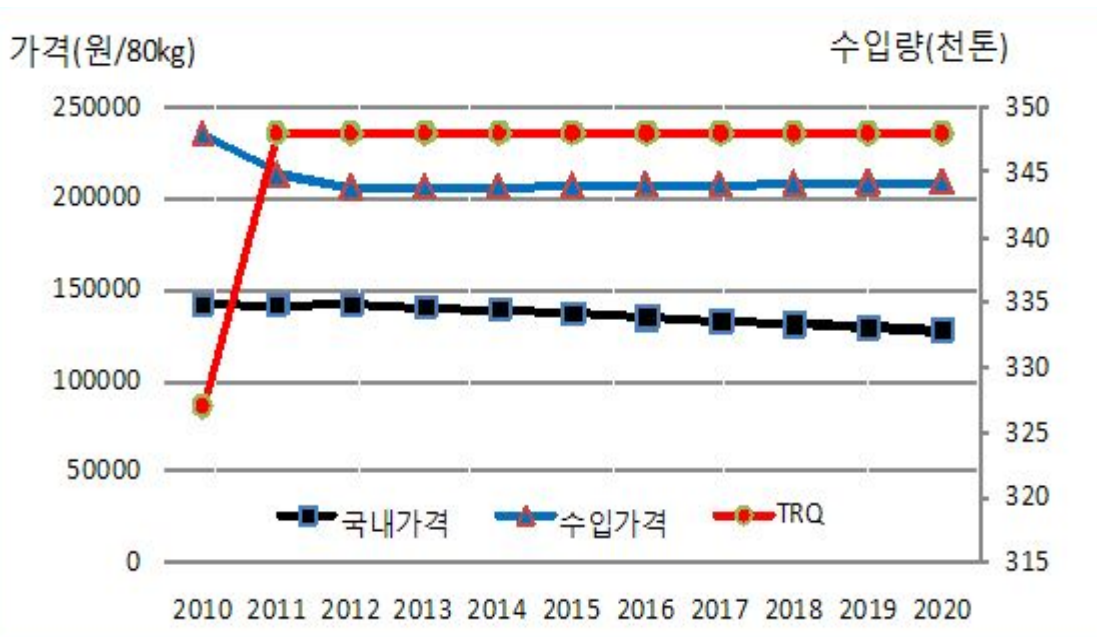


그림 15. 시나리오4(관세화 전환+ 개도국)



- 선진국 대우를 받는 경우, 2011년에 관세화로 전환하면 향후 10년 동안 8만 9천 톤의 TRQ 물량을 줄일 수 있으며, 개도국의 경우에는 동일 기간 동안 48만 7천 톤의 TRQ 절감이 가능하다.

<참고문헌>

- 김명환외, 2007, “쌀 관세화유예를 계속할 것인가?” GS&J Institute
- 박동규외, 2010, 양정개혁(2004년)의 평가와 과제, 정책토론회자료, 한국농촌경제연구원
- 박동규외, 2009, 쌀 관세화유예 협상 3년의 평가 및 관세화대비 보완방안에 관한 연구
- 박동규외, 2007, 「중장기 쌀 수급안정 방안」, 한국농촌경제연구원
- 박동규외, 2006, 「쌀 공공비축제 세부운용 및 보완방안에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원
- 박동규외, 2004, 「쌀농가 소득안정방안 연구」, 한국농촌경제연구원
- 서진교외, 2009, “한시가 급한 쌀 조기관세화” GS&J Institute
- 서진교외, 2008, “DDA농업협상, 우리 농업의 미래설계도를 요구하고 있다” GS&J Institute
- 서진교외, 2004, 「2004년 쌀 재협상 전략 수립에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원
- 한국농촌경제연구원, 2010, 「양정개혁의 평가와 과제」, 정책토론회 자료집
- 한국농촌경제연구원, 2009, 「DDA 농업협상 전망 및 대응방안」, 세미나 자료집
- 한국농촌경제연구원, 2004, 「한국의 쌀협상과 일본과 대만의 경험」