

[쌀 산업정책연구 시리즈 9]

쌀가격 등락률 세배나 늘어난다

GSnJ 연구위원 사공 용 (서강대 교수)
ysakong@sogang.ac.kr

1. 공공비축제도의 의미와 문제점
2. 소득보전직불제 도입의 의미와 문제점
3. 공공비축제 전환으로 인한 가격형성 매커니즘의 변화
4. 작황변화를 반영한 수매량 조절의 필요성
5. 공공비축제도의 성공을 위한 보완조치

쌀가격 등락을 세배나 늘어난다¹⁾

1. 공공비축제도의 의미와 문제점

□ 약정수매제는 농가소득에 미치는 효과가 크지 않은데 비해 비용이 과다하게 소요된다는 비판과 함께 WTO 체제하에서 수매제도의 지속성이 문제가 되어 '05년부터 약정수매제도가 시가매입·시가판매를 원칙으로 하는 공공비축제도로 전환하게 되었다.

* 공공비축제도란 국내외의 예기치 못한 공급부족에 대응하기 위하여 일정한 물량을 상시 비축하는 제도로서 비축물량의 일부분을 매년 신곡과 교체하여 선도를 유지할 수 있게 하되, 시가에 매입하여 시가에 판매하므로 WTO 규정상 허용보조로 인정된다.

○ 수매가격을 시장가격보다 높게 설정하여 농가소득을 향상시키는 효과는 점차 감소하는 추세에 있었다(표 1).

<표 1> 수매제도의 직접효과

	단위	1990	1995	2000	2003
수매가격 (1등급)	원/80kg	111,410	132,680	161,270	167,720
농가판매가격	원/80kg	92,518	117,468	159,816	157,360
수매가격/농가판매가격	%	120.4	112.9	100.9	106.6
수매량	천석	8,357	9,550	6,291	5,213
'90년 대비 수매량지수	%	100.0	114.3	75.3	62.4
수매제의 소득효과	억원	2,819	2,594	1,633	964

— '90년대 중반까지 수매제도의 소득효과가 2,500억원을 상회하다가 점차 감소하여 '03년도에는 964억원으로 감소하게 되었다.

1) 본 보고서는 이정환 원장의 책임 아래 토론을 거쳐 수정 및 편집된 것입니다.

- 이 같이 소득효과가 감소한 것은, WTO체제 하에서 감축대상보조금(AMS) 규모가 감소함에 따라 정부수매가격의 인상이 억제된 결과, 수매가격이 농가 판매가격보다 '90년에는 20.4%나 높았으나 '03년도에는 6.6%높은데 그쳤고, 수매량도 2003년에는 '90년 대비 37.6%,나 감소하였기 때문이다.
- 약정수매제도는 수확기 홍수출하를 억제하여 수확기 가격을 상승시켜주기 때문에 농가소득을 향상시키는 효과가 있는 것으로 알려져 있으나, 수매된 물량이 단정기에 방출되므로 쌀값의 계절진폭을 축소시켜 시장기능을 왜곡시키는 원인이 된다는 비판에 있었다.
- 또한 수매제도는 정부예산이 많이 소요되는 정책이라는 비판을 받아 왔다.
- 양곡관리사업으로 인한 손실이 90년대 중반과 2000년대 초반에 매년 1조원 이상이 발생하였고, 금융비용을 포함한다면 2조원 가까운 비용이 소요되었다(표 2).

<표 2> 양곡관리사업의 손익

(단위: 억원)

연도	양곡매출손익(A)	금융비용 등(B)	결손(C=A-B)
1991	-6,511	-4,049	-10,560
1992	-9,309	-4,503	-13,812
1993	-12,541	-5,848	-18,389
1994	-12,383	-6,731	-19,114
1995	-11,061	-8,876	-19,937
1996	-5,797	-3,553	-9,350
1997	-2,158	-5,296	-7,454
1998	-2,036	-5,510	-7,546
1999	-1,733	-4,385	-6,118
2000	-422	-5,002	-5,424
2001	-2,437	-4,811	-7,248
2002	-12,993	-4,519	-17,512
2003	-16,040	-4,379	-20,419

- 또한 WTO 체제하에서 감축대상 보조금인 수매제도를 지속적으로 존속시키기 어렵게 되어 식량안보를 위한 비축의 기능을 담당할 수 없다는 문제도 수매제도가 공공비축제도로 전환하게 된 원인이라고 볼 수 있다.
- 공공비축제도의 총 비축규모는 600만석 수준(양곡연도 말 기준)으로 하되, 원칙적으로 연간 300만석을 매입하고 판매하도록 하고 있으나 향후 쌀 소비량 감소 등을 감안하여 '08년에 재검토하기로 하였다.
- 다만 새로운 제도의 연착륙을 위해 '05년에 400만석, '06년에 350만석, '07년에 300만석을 매입하기로 하였다.
- 포대벼는 10~12월 전국평균 산지쌀값을 조곡(40kg)으로 환산한 가격으로 매입하고, 산물벼는 포대벼 매입가격에서 포장 제비용 670원/40kg을 차감한 가격으로 매입한다.
- 공공비축제도로 전환되면서 시장기능이 활성화되는 계기가 마련되었다는 점에서 큰 의의를 갖는다고 할 수 있다.
- 공공비축제도 하에서는 정부가 매년 같은 물량을 시가에 매입하고 시가에 판매하여 시장가격에 대한 정부의 간섭을 배제하고 수급사정에 따라 가격이 형성될 뿐만 아니라 품질에 따라 가격이 시장에서 결정될 수 있게 되었다.
- 그러나 공공비축제도가 처음으로 도입된 '05년도 수확기에 가격이 15% 가량 하락하였고, 상대적으로 품질이 낮다고 인식되었던 지역의 쌀 가격이 더욱 급격히 하락하였다.
- '05년도 시장가격의 하락은 새로운 제도도입으로 인한 경제주체, 특히 산지시장 가격형성에서 중요한 역할을 담당하는 RPC들의 가격 예측능력이 부족하였기 때문인 측면이 있으나, 이는 시장기능을 활성화하는 과정에서 언젠가 겪어야 하는 비용이라고 생각된다.
- 가격결정에서 중요한 것은 공급량과 수요량인데, 쌀의 경우 수확이 끝나면 공급량이 알려지고, 수요량도 큰 오차 없이 예측가능하다는 점에서 오래 동안 쌀 시장의 유통을 담당한 RPC들이라면 가격예측 오차가 크지 않아야 함

에도 불구하고 '05년도 수확기에 RPC들이 보여준 행동은 그렇지 못하였다.

○ 결국 '05년도 수확기에 RPC들의 가격예측 오차로 수확기 가격이 큰 폭으로 하락하였고 계절진폭은 10% 가까이 나타났다.

□ RPC들의 가격예측능력은 시간이 지남에 따라 향상될 수 있고, 더욱이 쌀 관측으로 쌀 시장에 대한 정보를 쉽게 습득할 수 있게 됨에 따라 장기적으로는 문제가 될 것 같지 않다.

□ 하지만 공공비축제도가 갖는 문제점은 언제나 사전에 정해진 물량만을 매입하는 것이 바람직한가하는 것이고, 시장가격의 하락을 소득보전직불제로 보전해 주는 것이 바람직한 것인가 하는 것이다.

2. 소득보전직불제 도입의 의미와 문제점

□ 쌀 재협상이 타결되면서 추가적인 개방으로 인한 농가피해를 보전해 주기 위해 과거 실시되고 있던 논농업직불제와 함께 쌀 가격수준에 따라 지급액이 변화하는 소득보전직불제를 도입하게 되었다.

○ 소득보전직불제는 목표가격을 '07년까지 170,083원/80kg으로 설정하고, 시장가격이 목표가격보다 하락하는 경우 차액의 85%를 보전해 주되, 이 금액이 고정직불금 단가보다 작을 경우에는 고정직불금만 지불하도록 되어 있다.

－ 고정직불금은 '05년에 60만원/ha에서 '06년도에는 70만원/ha으로 상향조정되었다.

□ 소득보전직불제의 도입으로 쌀 재협상 결과에 대한 농가 불만을 해소할 수 있었고, 쌀 농가가 안정적으로 생산 활동을 할 수 있게 되었다는 점에서 긍정적 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

□ 그러나 소득보전직불제가 가격하락 효과를 상쇄시켜 가격의 수급조정 기능을 약화시킴으로써 시장지향적인 정책으로 전환한 공공비축제도의 장점을 퇴색시켰다는 지적을 받고 있다.

3. 공공비축제 전환으로 인한 가격형성 메커니즘의 변화

□ '05년산 수확기 쌀 가격이 약 3% 정도 하락할 것으로 예측되었으나 실제로는 15% 가까이 하락하였고, 그 결과 계절진폭이 10% 가까이 나타났다.

○ 이 같은 예측오차는 공공비축제도의 전환으로 인한 충격으로 경제 주체들의 가격예측능력이 떨어졌기 때문이라고 생각한다.

○ 이것은 가격을 예측하는 메커니즘이 변화했다는 것을 의미하는 데 가격결정의 메커니즘이 어떻게 변화하였는가를 살펴보고자 한다.

(1) 제도변화로 인한 가격결정 메커니즘의 변화

□ 일반적으로 쌀에 대한 수요는 가격에 대해 매우 비탄력적이고 따라서 시장에 공급되는 물량이 조금만 변해도 가격은 크게 변해야 한다.

□ 그러나 이제까지 쌀 가격은 매우 안정적이었는데, 이는 정부의 재고관리에 의해 가격변동이 억제되었기 때문이라고 볼 수 있다.

○ '90년부터 '04년 사이 주요 농산물의 전년대비 가격상승률에 대한 표준편차가 과일은 15.95%, 채소는 12.47%, 축산물은 8.83%인데 비해 쌀은 3.39%로 쌀 가격의 변화가 다른 농산물에 비해 매우 작았다는 것을 알 수 있다(표3).

* 축산물, 채소, 과일 가격은 여러 가지 품목의 평균이므로 개별품목의 가격변화율은 이보다 더 클 것이다.

<표 3> 주요 농산물의 농판가격 등락율의 표준편차('90~'04)

(단위: %)

	쌀	축산물	채소	과일
등락율의 표준편차	3.39	8.83	12.47	15.95

○ 수요가 다른 농산물에 비해 더 비탄력적인데도 불구하고, 가격변화가 작았다는 것은 정부의 재고관리에 의해 가격을 안정화시킨 결과라고 볼 수 있다.

* 여기서 재고관리란 정부가 수매량과 방출량을 조절하여 시장에 출하되는 양을 조절하는 행위를 말한다.

□ 약정수매제도 하에서는 정부의 재고관리로 생산량 변화가 가격에 미치는 영향이 작았지만, 공공비축제도 아래서는 정부의 가격조절 활동이 없으므로 과거의 가격변화 메커니즘을 이용하여 가격변동을 추정할 경우 과소 추계될 가능성이 있다.

○ 약정수매제도 하에서는 정부의 재고관리에 의해 주로 가격이 형성되었다고 볼 수 있다면, 공공비축제도 아래서는 민간의 수요에 의해 가격이 결정되므로 생산량 변화가 가격에 미치는 영향이 과거보다 커질 것이다.

(2) 공공비축제도 하에서의 가격변화

□ 일년을 주기로 생산하는 농산물은 가격이 수요량을 결정하기보다는 일년 동안 공급될 물량에 의해 가격이 형성되므로 공급량 1% 변화에 따라 가격이 몇 % 변화하는가(가격신축성 계수)가 중요하다.

* 공급량 1% 변화에 따른 가격의 변화율을 가격신축성계수라 한다.

□ 과거 수매제도 아래서 시장 공급량에 대한 가격신축성 계수는 -0.472로 공급량 1%가 증감에 따라 가격이 0.472% 등락하였음을 의미한다.

○ 작황이 좋지 않고 정부재고가 부족하여 재고관리기능을 제대로 하지 못했던 '95~'96년 동안은 제외하면 가격신축성 계수는 -0.3~ -0.4 정도였던 것으로 추정되었다(부록 참조).

□ 그러나 이러한 추정치는 정부가 재고관리를 통해 시장공급량을 조절하던 시기의 가격신축성이므로 공공비축제도가 도입되어 정부의 재고관리기능이 없어진 상태에서도 같은 가격신축성 계수가 적용된다는 것은 아니다.

- 공공비축제도에서 정부가 매년 일정한 물량을 매입하여 방출한다면 가격결정은 순수히 민간수요에 의해 결정될 것이고, 이 경우 가격신축성 계수는 -1.47로 계측되었다.
- 즉 시장공급량 1% 증가가 과거에는 시장가격을 0.3~0.4% 하락시켰으나 공공비축제도 하에서는 과거보다 훨씬 큰 1.47% 하락시키게 된다는 것을 의미한다.
- * 쌀의 가격신축성 계수 추정결과는 모형과 대상기간에 따라 달라지지만 시장공급물량의 변화가 가격에 미치는 영향이 과거보다는 훨씬 커졌다는 것은 분명하다.

4. 작황변화를 반영한 수매량 조절의 필요성

- 지금 시행되고 있는 공공비축제도는 작황변화와 상관없이 일정물량을 정부가 매입하는 것으로 되어 있으나 시장공급물량의 변화가 과거와는 달리 가격에 미치는 영향이 크다는 점에서 제도개선의 필요성이 있다.
- 현재 정부는 공공비축과는 별도로 작황 등 수확기 시장상황에 따라 농협을 통해 추가 매입하고 있으나(작년도 100만석 추가매입) 이에 대한 명확한 기준이 없다.
- 시장가격의 하락은, 재배면적이 과다하여 발생하는 가격하락과 일시적인 풍년에 의한 가격하락이 있을 수 있으며, 각 상황에서 정부는 다르게 대처해야 한다.
- 재배면적이 과다한 것은 구조적이고 장기적인 문제이기 때문에 정부가 가격을 지지하기 위해 농협 등을 통해 추가 매입한다면 공급과잉구조를 해소할 수 없게 된다.
- 그러나 일시적으로 풍년이 들어 시장에 공급물량이 증대되어 발생하는 가격의 불확실성을 완화시켜주는 기능은 정부가 담당하는 것이 바람직하다.

- 요컨대 불확실성을 줄여줄 수 있는 민간기능이 없기 때문에 풍흉에 따른 가격변화는 어느 정도 정부가 줄여주는 것이 바람직하나, 재배면적이 과다한 경우 정부가 추가 매입을 하면 시장기능에 의해 생산이 조절될 수 있는 것을 정부가 오히려 방해하는 것이라는 점에서 문제를 키우는 것이 될 것이다.
- '05년도 가격하락에 따라 농협을 통해 100만석을 매입한 것은 새로운 제도에 경제주체들이 적응하는 과정에서 발생한 것이라고 본다면 일면 어쩔 수 없는 것이지만 앞으로는 이에 대한 명확한 기준을 마련할 필요가 있다.
- 가격하락이 재배면적의 과다로 인한 것인지 아니면 풍흉에 따른 것인지를 판단하는 기준은 작황지수가 될 수가 있으며, 당년 작황지수에 따라 추가적인 수매와 방출량을 결정하는 연구가 필요하다.

5. 공공비축제도의 성공을 위한 보완조치

1) 소득보전직불제도의 개선

- 생산과잉으로 가격이 하락하더라도 소득보전직불제에 의해 가격하락의 대부분이 보전되므로 가격의 공급조절기능이 발휘되지 못하여 생산과잉은 해소되지 않고, 결국 공공비축제도의 유지를 위태롭게 할 수 있다.
- 따라서 다음과 같은 두 가지 대안을 검토하여 소득보전제도를 보완해야 한다.
 - (1) 목표가격을 매년 직전 3개년도 평균으로 변동시켜 시가의 변화를 반영토록 함으로써 가격의 공급조절능력을 회복시킨다.
 - 그러나 이 경우에는 소득안정효과가 낮아져 소득보전제도의 목적을 달성하기 어렵다는 문제가 있다.
 - (2) 현재는 당년에 벼를 재배한 면적에 대해서만 소득보전직불금이 지급되므로 생산 장려금과 같은 성격을 가지고 있으나, 당년 재배여

부와 관계없이 지급하여 생산유인을 약화시킴으로서 가격의 공급조절기능이 발휘되도록 한다.

- 그러나 이 경우에는 벼를 재배하지 않는 논에도 소득보전직불금이 지급되어 벼 재배면적이 감소하여도 재정소요가 감소하지 않는 문제가 있다.

2) RPC들의 가격 예측능력 제고

- RPC들의 가격예측능력 부족으로 인한 과도한 가격하락은 RPC의 경영수지에만 영향을 미친 것이 아니라 소득보전직불제를 위한 정부예산의 과도한 지출 그리고 농가의 소득감소로 직결되었다("05 쌀값 폭락의 이득은 누구에게 갔나?" 시선집중 GSnJ 23호, 2006).
- 계절진폭이 10% 정도 발생하였는데 만약 수확기 가격이 5% 정도가 과도하게 하락한 것이라면 약 5천 억 원 정도의 예산이 더 지출된 것이 된다.
- 즉 RPC들이 가격예측능력이 있어 수확기 가격이 5% 정도 덜 하락하였다면 RPC와 농가에 커다란 이득이 되었을 뿐만 아니라 재정부담도 줄어들었을 것이다.
- 따라서 RPC들의 가격예측능력을 향상시켜야 예산소요도 줄일 수 있고 쌀 시장도 안정될 수 있다.
- RPC들에 대한 보조는 오히려 이들의 가격예측능력을 저하시키는 요인으로 작용하였다는 지적이 있다. 따라서 이 문제를 해결하기 위한 정부의 역할은 보조가 아니라 불확실성을 줄여 줄 수 있도록 단경기 방출물량을 사전에 알려주는 동시에 RPC들 간의 경쟁을 통하여 가격예측능력을 향상시키도록 해야 할 것이다.

<부 록> 가격신축성 계수

<표 4> 추정된 가격신축성 계수

년도	가격신축성 계수
1985	-0.393
1986	-0.436
1987	-0.435
1988	-0.460
1989	-0.361
1990	-0.302
1991	-0.287
1992	-0.297
1993	-0.313
1994	-0.429
1995	-0.652
1996	-1.356
1997	-0.799
1998	-0.544
1999	-0.585
2000	-0.457
2001	-0.351
2002	-0.329
2003	-0.388
2004	-0.402
최대	-1.356
최소	-0.287
평균	-0.472