

© 2006-49 | 2006. 12

# 쌀 수탁판매 활성화 방안

농림수산식품자료실



0018130

7  
9  
06-211

한국농촌경제연구원

C2006-49/2006. 12

# 쌀 수탁판매 활성화 방안

박 동 규 선임연구위원  
조 규 대 전문연구위원  
주 현 정 연구원

한국농촌경제연구원

## 연구 담당

박동규	선임연구위원	연구 총괄
조규대	전문연구원	조사결과 분석
주현정	연구원	외국 사례 조사

## 머 리 말

---

2005년도에 수매제도가 폐지되고 공공비축제가 도입되는 등 쌀 유통여건이 크게 바뀌었다. 그 동안 수매가격이 거래의 참고가격으로 활용되어 수확기 시장 안정에 도움이 되었으나, 정부가 시장가격으로 일정 물량을 매입하는 공공비축제가 도입되면서 수확기 유통불안이 심화되고 가격이 급등락할 가능성이 커졌다.

수확기 쌀시장이 안정되기 위해서는 매취 중심의 유통관행이 수탁방식으로 전환되어야 한다는 주장이 제기되었다. 과거에도 수탁판매의 중요성이 꾸준히 강조되어 왔지만 RPC가 확보한 원료곡 중 수탁방식으로 확보한 물량 비중은 1% 남짓하므로 수탁판매 활성화 필요성이 다시 대두되고 있다. 이 연구에서는 매취 중심의 유통으로 인한 문제점을 분석하고 수탁판매가 활성화될 수 있는 방안을 제시하였다. 농가와 RPC 경영자를 대상으로 수탁판매 참여 의향을 조사한 결과, 조사 대상 농가의 65%와 RPC 경영자의 76%가 정산가격 예측 가능성이 높아지면 수탁판매에 참여할 의향이 있는 것으로 나타났다.

RPC가 자체적으로 실시하고 있는 수탁판매 사례와 정부가 2006년도에 실시한 수탁판매 시범사업을 분석하여 수탁판매 활성화 방안을 제시하는 데에 참고하였다.

이 연구결과가 구체적 정책수립에 유용하게 활용될 것으로 기대하며, 짧은 기간에 연구를 수행한 연구진의 노고를 치하한다. 특히 연구과정에서 적극적으로 토론에 참여하여 유익한 의견을 제시해주신 농업인단체 및 관련 공무원에 감사드린다.

2006년 12월

한국농촌경제연구원장 최 정 섭



## 요 약

---

수확기 쌀가격이 안정되려면 단경기 가격에 대한 위험을 제거해야 하며, 그러기 위해서 농가와 RPC 등 유통업체와의 거래 관행은 매취방식에서 수탁판매로 전환되어야 한다. 수탁거래를 하면 농가의 수취가격이 연평균가격 수준에서 안정적으로 결정되고, 유통업체는 안정된 가공 수수료를 취득하게 되어 경영이 안정될 수 있다. 또한 수탁판매가 일반화되면 농가와 유통업체 사이에 갈등이 해소되고, 유통업체는 매입가격 인하 노력 대신 타 업체와 정산가격과 판매서비스 경쟁을 하게 되어 농가의 수취가격이 향상되는 효과도 나타날 수 있다.

수탁판매를 하고 있는 RPC 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 농가가 RPC에서 받는 우선지급금은 미미하거나 없는데 이는 우선지급금 수준이 수탁판매 활성화에 결정적인 요인이 되지 못할 것임을 시사한다. 또한 농가가 판매를 희망하는 시점의 벼 또는 정곡가격으로 정산하는 것이 일반적인데, 우리나라에서는 일본이나 호주에서 하고 있는 공동계산 방식의 수탁판매를 도입하기는 어렵다는 것을 의미한다.

조사대상 농가와 RPC 경영자의 20%와 38%는 수탁거래에 참여할 의향이 있으며, 45%와 38%는 향후 유통여건에 따라서 참여할 의향이 있는 것으로 조사되었다. 농가는 수탁거래가 활성화되기 위해서 수탁물량 정산가격이 보장되어야(43.7%) 한다고 응답하였는데 단경기 가격이 수확기보다 하락할 가능성을 우려하기 때문이다. 수탁판매에 참여할 의향이 있거나 조건이 맞으면 참여하겠다는 RPC 비율은 77%에 이른다. 판매를 위탁한 농가에 일정 수준의 정산가격을 보장해주고자 하는 욕구가 큰 것으로 나타났다.

정부는 수탁판매 시범사업으로 70만석을 계획하였으나 일부 RPC의 중도 포기 등의 영향으로 실적은 14만석으로 계획량의 20% 수준에 머물렀다. 정부의 시범사업 영향으로 농협RPC의 수탁물량은 2005년도 6만 3천석보다 늘어

났지만, 일부 RPC가 중도에 수탁판매 사업을 포기한 것은 농가가 정산가격에 대한 불안감이 커서 참여를 기피하였기 때문이다. RPC사업자가 수탁물량 관리 대장, 보관증과 정산서 등 적지 않은 서류작업을 해야 하는 부담도 수탁판매 활성화의 장애요인으로 조사되었다.

농가나 RPC 경영자가 희망하는 바와 같이, 정산가격이 예측 가능하도록 최저가격을 제시하여 단경기의 가격하락 불안감을 해소시켜주는 것이 중요하다. 미국과 같이 시장가격이 정부가 제시하는 용자가격보다 낮은 경우에 정부가 시장가격과 용자가격과의 차이를 재정에서 보전해주는 방안의 도입을 검토할 필요가 있다. 단, 최저가격을 결정할 때에는 수급실세를 반영하고 비경제적 요인이 개입되지 않도록 해야 한다. 기존의 쌀농가 소득보전직불제와 연계하여 시행하면 재정부담도 크지 않으면서 시장안정을 기대할 수 있다.

정부가 RPC에 용자금을 지원하는 방식에서 농가에 용자금을 지원하는 방식으로 전환하여 농가가 판매를 위탁할 RPC를 선택하도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다. RPC는 농가를 대상으로 각종 서비스를 강화하고 농가 수취가격이 향상되는 장점이 기대된다.

## ABSTRACT

The rice price on harvest time can be stabilized if the price risk on off-harvest time can be removed. The business pattern between farmers and RPCs should be changed from transactions(buying and selling) into the sales on consignment to get rid of price risk. Then the received price by farmers can be averaged to annual price, and the management of RPC can be rationalized because RPC take a fee. And the conflict between farmers and RPCs can be removed.

It was found that the amount of an advance payment to farmers is not much. This means that the level of an advance payment is not important to activate the sales on consignment. It is very general that rice price is calculated exactly at the price of time when the farmers want. It implies that we can not adopt the pooling system that Japan and Australia apply.

It is surveyed that 20% of farmers and 38% of RPCs have intentions to do the sales on consignment, and 45% of farmers and 38% of RPCs want the sales on consignment if the conditions are satisfied. The 44.8% of rice farmers and 42.3% of RPC operators ask that the clearing price must be guaranteed to activate the sales on consignment. Farmers and RPC operators worry that the price at the off-harvest time falls bellow the price of harvest time.

Government tried the sales on consignment as a pilot project. They aimed 100,800ton, but the results are 20% of targets. There were few reasons that farmers and RPCs did not participate the pilot project. The price level which should be calculated was not suggested. That comes first to the farmers and RPC operators. And much paper works are required to the RPC operators.

A kind of guaranteed price should be suggested, and then the uncertainty farmers and RPC face can be removed. We can refer to the loan rate program U.S. has. If the market price falls bellow the loan, then the government pay



the difference between loan rate and market price. Considering the loan rate, we should take into account the market situation and should not consider the non-market factors.

## 차 례

---

제1장 서론 .....	1
1. 연구의 필요성 .....	1
2. 연구목적 .....	3
3. 주요 연구내용 및 방법 .....	3
4. 선행연구 검토 .....	6
5. 보고서 구성 .....	7
제2장 쌀 수탁판매의 필요성 .....	8
1. 수확기 가격불안 요인과 문제점 .....	8
2. 농가의 협상력 열위 .....	12
3. 품질관리 .....	16
4. 수탁판매로 대응 .....	18
제3장 외국의 쌀 유통실태와 시사점 .....	20
1. 미국 .....	20
2. 호주 .....	25
3. 일본 .....	27
4. 우리나라 쌀 유통에 주는 시사점 .....	30

<b>제4장 쌀 수탁판매 방식과 의향</b> .....	32
1. 수탁거래 방식 .....	32
2. 수탁거래 참여 실태와 의향 .....	37
<b>제5장 쌀 수탁판매 시범사업과 향후 추진 방향</b> .....	50
1. 시범사업 개요 .....	50
2. 시범사업 실적과 평가 .....	59
3. 수탁판매 활성화 방안 .....	63
4. 관련제도의 검토 .....	69
<b>참고문헌</b> .....	72

## 표 차 례

---

### 제2장

표 2-1. 농가당 양곡연도별, 월별 판매량 .....	13
표 2-2. 판매처별 비중 변화 .....	14
표 2-3. RPC 원료곡 확보 동향 .....	16
표 2-4. 농가의 경영규모별 벼 판매처와 물량 비중(%) .....	17

### 제3장

표 3-1. 미국의 2006년도 벼 용자가격 .....	21
표 3-2. 일본의 쌀 출하(위탁·매도) 동향 .....	28

### 제4장

표 4-1. 쌀 수탁판매 참여 의향 .....	38
표 4-2. 농가의 연령별 수탁 참여 여부 .....	39
표 4-3. 농가의 재배면적별 수탁 참여 여부 .....	39
표 4-4. 농가의 수탁판매 미참여 이유 .....	40
표 4-5. 농가의 향후 수탁판매 참여 의향 .....	40
표 4-6. 농가의 수탁판매 활성화 조건에 대한 의견 .....	41
표 4-7. RPC의 수탁판매 경험 유무 .....	41
표 4-8. RPC의 수탁판매 동기 .....	42
표 4-9. RPC의 우선지급금 지급 수준 .....	42
표 4-10. RPC의 적정 선도금 수준 .....	43

표 4-11. RPC의 정산 기준가격 .....	44
표 4-12. RPC의 정산시 적용할 가격 의향 .....	44
표 4-13. RPC의 수탁물량 출하 형태 .....	45
표 4-14. RPC의 벼 보관방식 .....	45
표 4-15. RPC가 수탁판매 안하는 이유 .....	46
표 4-16. RPC의 수탁판매 부진 이유 .....	46
표 4-17. RPC의 향후 원료곡 확보 전략 .....	47
표 4-18. RPC의 향후 수탁판매 의향 .....	47
표 4-19. RPC의 수탁판매 활성화 조건 의견 .....	47
표 4-20. 수탁판매 활성화를 위해 해결되어야 할 과제 .....	48
표 4-21. RPC의 수탁판매 기대 효과 .....	48

## 제5장

표 5-1. 쌀수탁판매약정농가 관리대장 .....	52
표 5-2. 수탁물량 반입확인서 .....	52
표 5-3. 2006년산 쌀 수탁보관증 .....	53
표 5-4. 2006년산 수탁보관벼 정산서 .....	54
표 5-5. 농협RPC 수탁사업 실적 .....	60
표 5-6. 민간RPC 수탁사업 실적 .....	61
표 5-7. 수탁 대안별 장단점 .....	68
표 5-8. 정부 재정 및 농가 수취가격 변화(예) .....	69

## 그림 차례

---

### 제2장

그림 2-1. 수확기, 단경기 가격의 전년 대비 변동률 .....	9
그림 2-2. 쌀가격의 연도별 계절진폭 추이 .....	9
그림 2-3. 쌀가격의 계절진폭률 .....	10
그림 2-4. 수확기 벼 저가구입의 연계효과 .....	15

### 제3장

그림 3-1. 미국의 직불제와 유통지원제도의 연계 .....	23
그림 3-2. 미국의 농판가격과 용자가격 .....	24

### 제5장

그림 5-1. 용자금과 현물 흐름도 .....	67
---------------------------	----



# 제 1 장

## 서 론

### 1. 연구의 필요성

- 미곡종합처리장(Rice Precessing Complex: RPC)은 농가로부터 벼를 매입하여 쌀로 가공 후 판매하는 것이 일반적이다. RPC가 농가로부터 판매를 위탁받은 물량은 RPC에서 확보한 물량의 1.3% 정도이다.<sup>1</sup>
- RPC가 농가로부터 벼를 매입하는 경우에는 매입하는 시점의 가격으로 거래를 한다. 수탁판매를 하는 경우에, 농가는 RPC에 벼 판매를 위탁하는 동시에 우선지급금을 받고 RPC가 판매를 완료한 후 잔금을 정산한다.<sup>2</sup>
  - 우리나라에서는 매취방식이 일반적이지만, 일본과 호주는 수탁판매 방식이 관행이다. 미국은 매취·수탁·선물 등 다양한 방식으로 쌀이 유통되고 있다.

---

1 사전적 의미의 “위탁”은 “남에게 사물이나 사람의 책임을 맡김”이며, 수탁은 이의 반대 개념이다. 따라서 농가는 RPC에 판매를 위탁하지만 RPC는 농가로부터 판매를 수탁받는 것이다.

2 우선지급금 수준은 경영체의 능력이나 정산 관행 등에 의해 결정된다.



- RPC가 농가로부터 벼를 매입하여 쌀로 가공하여 판매하는 방식은 RPC의 경영위험과 수확기 쌀시장 불안을 초래할 뿐만 아니라 소비자 지향적인 고품질 쌀 공급을 어렵게 한다.
  - RPC는 쌀을 판매하는 시점의 가격이 불확실한데도 수확기에 벼를 일정한 가격으로 매입하므로 손실이 발생할 수 있다.
  - 손실을 입은 RPC는 차년도 수확기에 벼 매입가격을 낮추거나 매입량을 줄이려고 할 것이다. 반면, 농가는 판매의 어려움에 직면하게 되는 등 유통혼란이 발생하게 된다.
  - 벼 매입자금이 충분하지 못한 RPC는 수확기에 연간 가공할 벼를 매입할 수 없으므로, 일정 기간이 경과한 후에는 농가나 벼 수집상 또는 쌀 판매능력이 부족한 RPC로부터 벼를 매입하여 가공하므로 균질한 쌀 공급이 어렵게 된다.
  
- 벼 매입방식이 가지는 여러 가지 부작용을 해소할 수 있는 대안으로 수탁판매 방식이 논의되었으나 아직 활성화되지 못하고 있다.
  - RPC의 벼 확보방법이 매취에서 수탁방식으로 전환되면 RPC는 경영위험과 자금부족 문제에서 자유로워지고 양질의 쌀공급이 가능하게 된다. 농가는 수확기에 현금을 확보하기 위해 벼를 저가로 판매해야 하는 부담에서 벗어날 수 있다. 결과적으로 수확기 쌀시장이 안정될 것으로 기대된다.
  - 1999년도에 시범사업으로 실시된 용자수매제도는 약정수매제도와 비교되고, 산지에서 매취경쟁이 있었으므로 성공하지 못하였다.
  
- 수탁판매가 활성화될 수 있는 전제 조건을 분석하고 이를 충족시켜줄 수 있는 수단을 개발하기 위한 구체적인 연구가 필요하다.

## 2. 연구목적

- RPC나 농가 등 시장 참여자가 수용 가능하며 수탁판매가 활성화될 수 있는 방안을 제시한다.
  - 농가나 RPC의 경영여건과 지역 특성 상 수탁판매가 어려운 경우도 있을 수 있다.
  - 이 연구에서는 매취 이외의 유통방식을 희망하는 농가나 RPC가 수탁 판매를 선택할 수 있도록 하는 방안을 제시한다.

## 3. 주요 연구내용 및 방법

### 3.1. 주요 연구내용

#### (1) 수탁판매 활성화 필요성

- 현행 매취 중심의 유통방식으로 인한 수확기 가격불안 요인과 문제점을 심층 분석하고 대안을 제시한다.
  - 농가와 RPC 등 유통업체의 단경기 기대가격이 다르게 되는 경우의 문제점으로 수탁판매의 필요성을 제시한다.

#### (2) 외국의 쌀 유통방식 검토

- 미국, 일본 호주의 농가와 쌀 가공업체(RPC 등) 간 벼 거래 방식을 검토한다.
- 거래 방식별로 농가, 쌀가공업체(RPC), 또는 정부의 역할을 검토한다.
  - 현물(벼 또는 쌀)과 자금의 흐름, 제도적 시장 안정 장치 및 지원 제도, 우선지급금 수준과 기준가격 결정은 누가 어떻게 하며, 가격 정산의 기준 및 방식 등은 어떻게 되고? 농가의 입장에서 수탁판매에 따른 인센티브가 뒤따르도록 하는 제도적 장치가 있는 것인가?

- 수탁방식을 활성화하기 위해 정부가 농가나 RPC에 어떠한 인센티브를 제공하였는가?

### (3) 수탁판매 활성화 방안

- 농가, RPC 대상으로 벼 유통실태 의향 조사 실시
  - 매입이나 수탁방식을 선택하는 비중 및 이유
  - 향후 수탁방식을 선택할 의향과 조건
- 몇 가지 수탁판매 사례 분석
  - 우선지급금 지급과 정산 방식
    - 우선지급금 지급 여부 또는 비율(어떤 기준가격의 몇 %인지?)
    - 공동정산 또는 농가별 시가 정산
  - 제기된 문제점: 농가와 RPC의 입장
    - 정부 개입이 필요한 부분인가? 아니면 시장참여자가 해결해야 할 사항인가?
- 몇 가지 수탁판매 표준 모델
  - 우선지급금 수준
    - 수탁으로 인한 기대소득이 매입방식보다 같거나 큰 수준의 선도금
  - 정부의 우선지급금 지원 필요성 및 지원 방식
    - 우선지급금을 정부가 지원해야 하는지 또는 정부가 지원한다면 ① 정부가 농가에 직접 지급하거나, ②RPC에 지원하여 농가에 지급하는 방식, ③RPC가 자체조달하고 정부가 이차 보상하는 방식 등을 검토할 수 있다.
    - 정부가 RPC에 운영자금을 지원하였는데, 지원 수준만큼 원료곡이 매입되었는지? 확인은 어떻게 할 수 있는가?에 대한 평가를 하고 이에 기초하여 지원방식을 결정하여야 한다.
    - 원료곡 관리는 누가 할 것인가?

- 정산방식(정부와 농가, RPC와 농가, 정부와 RPC 간 다양한 방안이 있을 수 있음)

- 성출하기(10월~익년도 1월) 이후 매월 산지 시장 쌀가격으로 농가 별로 정산하되 정산완료 시기를 언제까지로 할 것인가(잔금 정산 및 선도금 상환)?

○ RPC가 판매하지 못한 물량은 어떻게 할 것인가?

- 판매능력이 있는 다른 RPC에 벼를 판매할 수 있도록 유도
  - 이러한 사정을 고려하여 정산시기가 고려되어야 한다.
- 정산시기가 완료된 후에도 판매가 되지 않은 물량 처리 방식

#### (4) 관련 제도의 검토

○ 쌀소득등보전직불금 지급 기준가격 변경을 검토한다.

- 10월부터 익년도 1월 동안의 산지가격을 기준으로 직접직불금을 지급하고 있으나, 수탁방식이 일반화되고 활성화되면 기준가격을 산출하는 기간이 달라져야 한다.
- 농가수취가격이 사후적으로 결정되므로 직접지불금 산출 기간도 조정되는 것이 합리적이다.

○ 정산가격의 예측가능성을 높여주는 방안을 검토한다.

- 정산가격 하락을 우려하여 농가의 수탁판매 참여 의향이 낮을 수 있다. 시장이 안정될 수 있도록 최저가격지지(미국의 용자제도) 도입의 필요성을 검토한다.

## 3.2. 연구방법

### (1) 기존 문헌조사 및 현지조사

○ 국내외 미곡유통에 관한 문헌조사

- 사례 농가 및 RPC 대상 면담조사 후 대상을 확대하여 설문조사
- 외국의 유통 사례 조사(일본, 미국, 호주)

## (2) 계량분석

- 계절진폭이 수확기 가격에 미치는 영향 분석
  - 계절진폭, 수매가격이 수확기 시장가격에 미치는 영향과 의미

## (3) 전문가 자문회의 및 연구협의회를 통한 전문가 의견 수렴

- 학계, 시장 참여자(농가 및 RPC사업자), 담당공무원 등

## 4. 선행연구 검토

- 수확기 시장안정을 위한 유통정책은 RPC에 운영자금을 지원하는 수준에 머무르고 있는 실정이며, 이에 대한 대책으로 수탁판매가 필요하다는 당위성을 제시하였다(이정환 등 1997).
- 1999년산 쌀에 대해 용자수매제가 시범적으로 도입되었으나, 약정수매제도와 경합성 등의 문제로 농가의 호응을 얻지 못하였다(김명환 외 2000)
  - RPC는 농가로부터 위탁받은 물량의 70%를 용자하고, 정산가격 기준은 농가의 정산 희망시기의 RPC 판매가격, 산지 쌀가격 등을 감안하여 용자수매운영위원회에서 협의하여 결정하였다.
  - RPC는 농가에 지급하는 용자금을 자체 조달하고 정부는 이차를 보상하였다.
  - 용자수매제도가 원활히 도입되기 위해서는 약정수매가격이 최저보장가격 개념으로 되고, RPC 부도 등에 대비한 정산보증장치가 마련되어야 함을 주장하였다.
  - 또한, 용자수매제도가 경제적 여유가 없는 중소농에는 실효성이 적으

며, 계절진폭이 적을 경우에는 소기의 효과를 기대하기 어렵다는 한계점을 지적하였다.

- 이정환외(2001)는 RPC와 농가 간 수탁거래가 활성화되도록 수탁거래를 하는 농가를 대상으로 유통촉진장려금을 지급하는 방안을 제시하였다.
  - 농가는 수확한 벼를 RPC에 입고하고 예상대금의 일정비율을 우선 지급받고 판매가 완료된 후 미지급금을 정산한다.
  - 장려금 수준은 미지급금에 대한 이자나 단경기 가격이 수확기 가격보다 낮을 경우의 가격 위험수준 정도이다.

## 5. 보고서 구성

- 제 2장에서는 매취거래가 관행인 결과 발생하는 다양한 유통의 문제점 (수확기 가격 불안, 품질 관리의 한계 등)을 분석하고 대안으로 수탁거래의 필요성을 제시한다.
- 제 3장에서는 미국, 일본, 호주의 쌀유통 방식을 살펴보고 우리나라 쌀유통에 주는 시사점을 도출한다. 각 나라마다 유통 관행이 다르므로 정부와 경영체의 역할이 다를 수 있다.
- 제 4장은 우리나라에서 시행되고 있는 쌀 수탁거래의 사례를 통해 유형별로 거래 방식을 소개하고 농가와 RPC경영자가 판단하는 수탁거래 방향에 대한 의향을 조사, 분석하였다.
- 마지막 제 5장에서는 정부의 수탁거래 시범사업을 소개하고 향후 수탁거래가 활성화되기 위한 방안과 관련 정책의 검토사항을 제시한다.

## 제 2 장

### 쌀 수탁판매의 필요성

#### 1. 수확기 가격불안 요인과 문제점

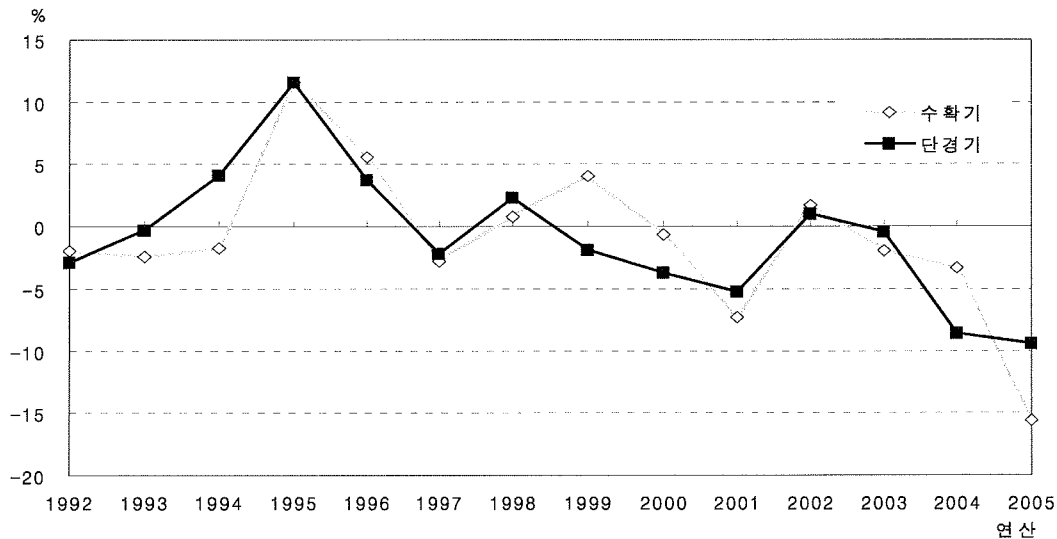
##### 1.1. 기대가격의 불확실

- 쌀값의 수확기와 단경기 전년 대비 등락률은 <그림 2-1>에서 보는 바와 같이 매년 큰 차이를 보이고 있다. 1992년부터 2005년 동안 전년 대비 수확기 가격 변동률은 -16~12%를 기록하였다. 이는 수확기 가격과 단경기 가격이 전체 수급 이외에 별도의 요인에 의하여 결정된다는 것을 의미한다.<sup>3</sup>
  - 쌀가격이 단순히 수급에 의해 결정된다면 전년 대비 가격 변동률은 매우 안정적일 것이다. 수요는 비교적 안정적이므로 공급측면의 변화가 가격변화에 영향을 미칠 수 있다.
- 수확기 벼 수요는 RPC 등 유통업체가 단경기 판매에 대비하여 수확기에 매입·보관하려는 양에 의해서 결정된다. 따라서 단경기 가격 상승에 대한 기대치가 높을수록 수확기 벼 수요는 늘어나 가격은 상승할 것이며, 반대의 기대가 형성되면 가격은 급락할 수 있다.
- 수확기 벼 공급량은 농가가 보관하지 않고 시장에 판매하려는 의향에 의

<sup>3</sup> 수확기는 10~12월, 단경기는 익년도 7~9월로 가정한다.

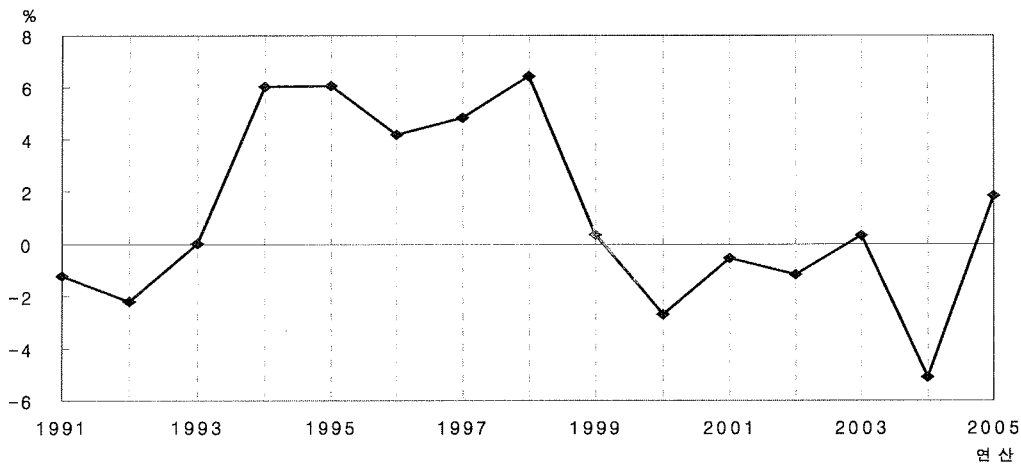
해서 결정된다. 따라서 단경기 가격에 대한 농가의 기대치가 낮거나 불안할수록 투매현상이 일어나 수확기 가격은 하락할 수 있다.

그림 2-1. 수확기, 단경기 쌀가격의 전년 대비 변동률



주: 실질가격 기준임(소비자 물가지수 사용).

그림 2-2. 쌀가격의 연도별 계절진폭 추이

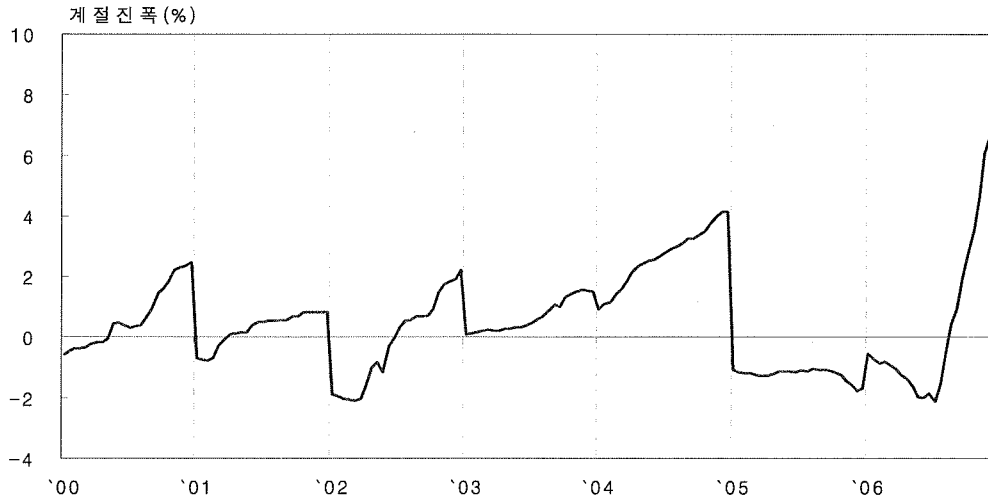


주: 1) 실질가격 기준임(소비자 물가지수 사용).

2) 계절진폭률 = (7~9월 평균가격 - 수확기가격) × 100 / 수확기가격



그림 2-3. 쌀가격의 계절진폭률



1) 계절진폭률 = (현재가격 - 작년 수확기가격)/작년 수확기가격\*100

2) 1~8월 사이의 계절진폭을 나타냄.

- 계절진폭은 해에 따라 큰 폭으로 변동하고<그림 2-2 참조>, 계절진폭 기대치는 각 유통업체와 농가의 주관적 판단에 의해 형성되며 위험을 수반하게 된다. 계절진폭 기대치가 불안할수록 수확기 시장은 선물시장처럼 불안정성이 커지게 된다.

- 1991~2005년 동안 평균 계절진폭은 1.15%, 표준편차는 3.60%이다.

## 1.2. 계절진폭 불안정

- 쌀값의 단경기 가격상승에 대한 기대치는 지난해 계절진폭이 클수록 높고, 단경기 정부 방출 예상량이 많을수록 낮아질 것이다. 이는 농가가 벼 재배면적을 결정할 때의 기대가격이 전년도 가격에 의해 결정되고, 올해 생산량은 전년도 가격의 함수가 된다는 이론과 같은 것이다.
- 1992년부터 2004년까지의 자료를 분석한 결과, 전년도 계절진폭이 1% 증가하면 수확기 가격은 1.2% 정도 높아지는 반면 수확기 시장공급량(민간 재고량 + 생산량 - 정부수매)이 1% 늘어나면 수확기 가격이 0.2% 정도

하락하는 것으로 분석되었다.

- 수확기 공급량이 3,000만석이라면 수확기 가격을 1% 높이기 위해 정부가 수매량을 150만석 정도 더 늘려야 하는데, 이는 제도적으로 용이하지 않은 일이다.
- AMS 제약으로 수매량 확대가 어려웠으며, 2005년부터 공공비축제가 도입되어 정부의 시장개입 여지가 거의 없는 실정이다.<sup>4</sup>

$$P_t = -0.184S_t + 1.183M_{t-1} + 0.723C_{t-1}, \quad R^2=0.6827$$

(2.19)            (4.96)            (2.53)

$$P_t = -0.185S_t + 1.187M_{t-1} + 0.714C_{t-1} + 0.027G_t, \quad R^2=0.6454$$

(2.06)            (4.64)            (2.26)            (0.10)

여기에서  $P_t$  수확기 가격 등락률,  $S_t$  수확기 공급량 변화율,  $M_t$  계절 진폭률,  $C_t$  소비량 변화율,  $G_t$  수매가격 변화율임.

- 더욱이 단경기의 정부판매량, 수입쌀 판매 전망 등에 특별한 불안요인이 있으면 수확기 보관수요가 더욱 민감하게 영향을 받게 되고, 그 만큼 수확기 가격의 불안정성은 커지게 된다.
  - 이정환(2006)은 2005년도 수확기 쌀가격은 전년대비 13.6%나 하락하였는데, 이 중 6.4%가 불안요인에 의한 것으로 지적하였다.

### 1.3. 수확기 가격불안

- 수확기 가격이 불안할수록 해에 따라 계절진폭이 큰 폭으로 변동하므로 RPC 등 유통업체의 마진율이 등락하게 된다.

4 정부는 양곡년도 말 공공비축물량 600만석을 유지하기로 하고 매년 300만석을 매입, 방출하기로 하였다. 공공비축제 도입 초년도인 2005년에는 400만석, 2006년도에는 350만석을 매입하고 이후부터는 300만석을 매입할 예정이다.

- 마진율의 등락에 따라 RPC 등 유통업체의 수익성이 결정되므로 수확기 가격이 불안정 할수록 경영은 불안하게 된다. RPC의 원료곡 매입액이 평균 105억원이고 추가공비용의 90% 이상이 원료곡 비용이므로 부(負)의 마진이 발생하는 경우 적자폭이 감당할 수 없이 커질 수 있다.
  - 34개 RPC를 대상으로 가공비용을 분석한 결과, 정곡 40kg 생산비 중 92.6%가 조곡가격이며, 인건비와 제조비(유류비, 기계 수선비, 수송비, 통신비 등 포함) 비중은 각각 2.8%와 3.9%를 차지한다(박동규 외 2006, 농림부).
  - RPC의 경영안정 뿐만 아니라 대외경쟁력을 향상시키기 위해서는 원료곡 가격의 인하가 가장 중요한 과제라고 할 수 있다.
- RPC 등 유통업체의 경영이 불안해지면 고품질쌀 생산을 위한 시설투자가 어려워진다.
  - 고품질쌀 생산을 위해서는 저온저장시설, 색채 선별기 등 시설 투자와 함께 개보수 비용이 필요하게 된다.
  - RPC 경영이 어려워지면서 시설현대화를 위한 투자가 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

## 2. 농가의 협상력 열위

### 2.1. 시장참여자 간 가격위험 전가

- 유통업체와 농가가 손실을 회피하려면 단경기 가격변동에 대한 위험을 상대방에게 전가시키려는 게임을 하게 된다.
- 수확기 이후에 쌀값이 상승하면 조곡을 매입하여 보관한 유통업체는 이익을 보는 반면 농가는 자체 보관하였을 경우의 이익을 상실하게 된다.

반대로 수확기 이후에 가격이 하락하면 유통업체는 손해를 보며 조곡을 판매한 농가는 보관하였을 경우에 비해 이익을 보게 된다. 따라서 농가는 수확기에 되도록 비싼 가격에 판매하려 하고, 유통업체는 되도록 싼 가격에 매입하려고 할 것이다.

- 시장참여자가 이익을 극대화하기 위한 게임이 심화될수록 유통이 원활하지 않고 불안심리가 팽배하면 유통여건은 더욱 어려워지게 된다.

## 2.2. 유통업체가 수확기 시장 지배

- 농가의 건조·보관 능력이나 현금수요 등을 고려하면 수확기 판매량은 가격에 비탄력적이므로 수확기 가격은 RPC 등 유통업체의 수요에 따라서 결정된다.

표 2-1. 농가당 양곡연도별, 월별 판매량

단위: kg, %

월	2001		2002	
	물량	비율	물량	비율
11	818.7	27.9	712.9	25.6
12	411.2	14.0	629.3	22.6
1	103.7	3.5	176.0	6.3
2	83.2	2.8	79.1	2.8
3	93.9	3.2	75.8	2.7
4	112.6	3.8	43.7	1.6
5	81.1	2.8	41.4	1.5
6	46.2	1.6	56.1	2.0
7	64.7	2.2	57.1	2.1
8	74.3	2.5	60.3	2.2
9	249.0	8.5	124.4	4.5
10	797.3	27.2	726.4	26.1
계	2,935.9	100.0	2,782.6	100.0

자료: 한국농촌경제연구원(2003), 「농가의 미곡유통 실태 분석」

- <표 2-1>에서 보는 바와 같이 농가가 시장에 판매하는 물량의 70% 정도가 수확기에 집중되고, 이 중 70% 정도를 지역 내 RPC 및 임도정공장 등에 판매한다<표 2-2 참조>.
  - 2002년도의 자료를 인용하였지만 농가의 유통관행이 쉽게 변하지 않으므로 현재에도 시장판매량의 70% 정도가 수확기에 출하되는 것으로 가정할 수 있다.

표 2-2. 판매처별 비중 변화(%)

판매처	1967	1978	1989	1992	1998	2002 <sup>2</sup>	2002 (본조사)
RPC	-	-	-	-	7.9	9.1	41.1
농협	-	7.2	18.5	27.0	45.1	51.0	10.7
임도정업체	25.9	20.8	30.0	37.8	37.5	31.7	20.4
산지수집상	17.1	26.3	17.1	17.2	4.7	2.9	11.6
도소매상, 기타	57.0	45.6	34.4	18.0	4.8	2.3	16.2
계	100.0	100.0	100.1	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 전계서

### 2.3. 농가는 정치적 압력으로 대응

- 수확기 쌀 시장구조를 유통업체가 주도하면서 농가는 단체 행동을 통해 취약한 지위를 보완하고 가격 인상 압력을 행사한다.
- 매년 수확기에는 많은 지역에서 농가들이 RPC 경영자 또는 농협과 매입가격을 둘러싸고 충돌하고, 그 결과 농협의 벼 매입가격이 일정부분 조정되는 경우가 있다.<sup>5</sup>
  - 국립농산물품질관리원이 조사하는 조곡가격과 농가가 실제로 수취하

<sup>5</sup> 가격 조정과 별도로 연말에 배당금 명목으로 조합원에 환원이 이루어지기도 하므로 실제적으로 농가수취가격은 더욱 높아진다.

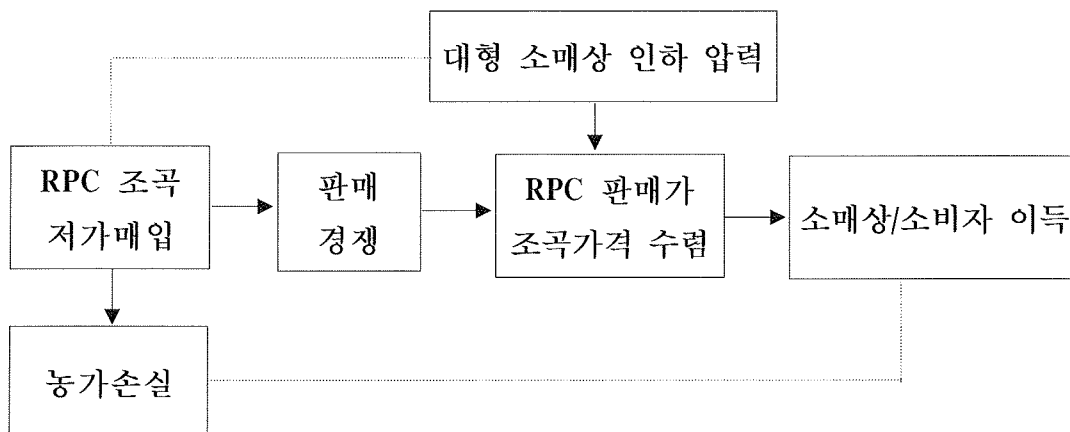
는 가격 간에 차이가 발생하게 된다.

- 쌀 소득보전직불금이 시장가격을 기준으로 지출되지만 농가는 사후적으로 추가적으로 쌀가격을 지급받으면 정부의 소득보전직불금 지출은 적정 수준 이상으로 늘어난다.

## 2.4. 수확기 가격 불안은 농가 손실로 귀결

- 쌀 소비지 시장은 소수의 대형 소매점이 시장을 지배하고 소규모 RPC와 도정업체들이 판매경쟁을 하는 구조이다.
  - 대형할인점 등은 구매부서에서 일괄 구매 후 체인 소매점에 배송하지만 RPC나 입도정업체는 개별적으로 판매활동을 하고 있다.
- RPC 등이 수확기에 조곡을 저가에 구입하면, 대형소매점에서는 그 만큼 매입가격을 낮추려하고, 소규모 RPC와 도정업체들이 경쟁적으로 판매가격을 낮추게 되어 결국 조곡 매입가격 하락률에 판매가격이 수렴하게 된다<그림 2-4 참조>.

그림 2-4. 수확기 벼 저가구입의 연계효과



### 3. 품질관리

#### 3.1. RPC 수확기 확보 저조

- RPC는 원료곡의 60% 정도만을 수확기에 농가로부터 직접 매입하고 나머지는 비수확기에 농가, 타업체(RPC를 보유하지 않은 농협 등), 정부구매 등 다양한 경로를 통해 구입하고 있다<표 2-3 참조>.
- RPC가 확보한 원료곡의 40%는 품질이 수확기에 매입한 것과 다르므로 균질미 가공 생산에 한계가 있다.
  - 비수확기에 매입한 조곡은 산지가 다를 뿐 아니라 농가가 자가 건조한 것이므로 건조 과정에서 원료곡의 품질이 손상됐을 가능성이 있다.
  - RPC 경영자는 4~5월 이후에 생산되는 쌀에 대해 소비자로부터クレ임(claim)을 받는 경우가 발생하는데, 이를 원료곡이 다양한 방식으로 건조, 관리되기 때문에 불가피한 현상으로 설명하고 있다.

표 2-3. RPC 원료곡 확보 동향

단위: 천석(조곡 기준)

연도	자체매입			수탁	정부 산물수매 <sub>1</sub>	구매	계
	소계	수확기	비수확기				
2001	7,622 (71.8)	5,532 (52.1)	2,090 (19.7)	122 (1.1)	2,236 (21.1)	634 (6.0)	10,614 (100)
2002	8,641 (73.6)	6,228 (53.1)	2,413 (20.6)	146 (1.2)	1,964 (16.7)	984 (8.4)	11,735 (100)
2003	9,139 (70.9)	7,078 (54.9)	2,061 (16.0)	142 (1.1)	1,883 (14.3)	1,731 (13.4)	12,895 (100)
2004	10,274 (76.3)	8,210 (61.0)	2,064 (15.3)	232 (1.7)	1,595 (11.8)	1,364 (10.1)	13,465 (100)
2005	10,240 (89.8)	8,468 (74.3)	1,772 (15.5)	216 (1.9)	678 (5.9)	267 (2.3)	11,401 (100)

자료: 농림부 소득관리과

주: 2005년도 정부산물수매는 공공비축미 중 RPC가 산물로 매입한 물량임.

### 3.2. 품질관리 가능 물량은 1/3~1/4 정도

- 농가판매량의 약 40% 정도만 RPC에 판매되므로 판매량의 60%는 농가가 자가 건조한 벼일 가능성이 높다<표 2-4 참조>.
- 결국 전체 유통량의 25~30% 정도만 수확기에 RPC가 물벼로 구입하여 자체 건조하므로 산지, 품종, 건조 방식 등 품질관리가 가능한 벼는 총 유통량의 1/3~1/4 수준에 불과한 것으로 추정된다.
- 원료곡의 품질 차이를 반영하기 위하여 RPC는 브랜드 숫자를 늘리지 않을 수 없게 되고, 그 결과 현재 RPC 당 평균 6개의 브랜드를 가지고 있다.
  - 브랜드쌀을 생산하기 위해서는 추가적인 비용이 발생하므로 가격경쟁력 제고에 역행하며, 브랜드쌀 난립은 소비자의 선택을 어렵게 한다.

표 2-4. 농가의 경영규모별 벼 판매처와 물량 비중(%)

판매처 규모(ha)	임도정 공장	RPC	산지 수집상	도소매 상	직거래	농협	기타	계
0.5 미만	24.1	53.6	2.5	2.4	4.2	12.8	0.4	100.0
0.5~1.0	13.7	44.9	8.2	9.9	9.5	11.5	2.3	100.0
1.0~2.0	17.2	36.3	20.9	6.5	7.2	9.0	3.0	100.0
2.0~3.0	31.1	45.8	5.7	3.2	5.5	6.8	1.9	100.0
3.0 이상	25.6	29.5	12.2	2.0	14.3	15.0	1.3	100.0
평균	20.4	41.1	11.6	5.8	8.3	10.7	2.1	100.0

자료: 한국농촌경제연구원(2003), 「농가의 미곡유통 실태 분석」

### 3.3. 유통업체의 구매 한계

- 품질관리를 위해서는 현재 전체 농가 판매량의 1/4~1/3 정도인 수확기



RPC 매입물량이 3~4배 늘어나야 하지만, 역계절진폭 시의 손실규모가 그 만큼 커지므로 경영위험이 커질 수 있다.<sup>6</sup>

- 수확기 벼 매입량이 많아질수록 자금 수요가 비례적으로 늘어나 자금조달에 어려움을 겪게 된다.
  - 정부는 RPC에 원료곡 매입자금을 지원하고 있지만 RPC 경영자는 원료곡 매입을 늘리기 위해서는 정부의 추가 지원을 희망하고 있다.
  - RPC의 평균 대출규모는 26억원 수준이며 정부의 운영자금을 고려하면 원료곡 매입자금의 50% 정도를 외부자금에 의존하고 있는 실정이다.
  - 외부자금 의존도가 높아질수록 금융비용이 늘어나므로 쌀가격 상승의요인이 된다.

## 4. 수탁판매로 대응

### 4.1. 투기적 요소 배제

- 수확기 쌀가격을 안정시키려면 단경기 가격에 대한 위험을 제거해야 하며, 그러기 위해서 농가와 RPC 등 유통업체와의 거래 관행은 매취방식에서 수탁판매로 전환되어야 한다.
  - 수확기에 생산자는 유통업체에 판매를 위탁하고, 유통업체는 수탁 받은 벼를 가공·판매한 후 농가에 정산하는 방식이다.
  - 수확기 농가의 현금 수요를 충족시키기 위해 정부나 RPC는 농가에 일정수준의 우선지급금이 지급되도록 지원하는 것이 필요하다.
- 수탁거래를 하면 농가의 수취가격이 연평균가격 수준에서 안정적으로 결

<sup>6</sup> 역계절진폭은 단경기 가격이 수확기 보다 낮아지는 현상으로, 이러한 경우 RPC 등 유통업체는 판매사업으로 손실을 입게 된다.

정되고, 유통업체는 안정된 가공 수수료를 취득하게 되어 경영이 안정될 수 있다.

## 4.2. 시장 지배구조 개선

- 수탁판매가 일반화되면 농가와 유통업체 사이에 게임이 사라져 갈등이 없어지게 된다.
- 유통업체는 매입가격 인하 노력 대신 타 업체와 정산가격과 판매서비스 경쟁을 하게 되어 농가의 수취가격이 향상되는 효과도 나타날 수 있다.
- 유통업체의 판매가격은 판매경쟁을 통해 대체로 수급 실재가격에 수렴하게 될 것이다.

## 4.3. 브랜드 소수·대형화

- 가격위협이 없으므로 RPC 등은 농가 생산량의 상당 비율은 수확기에 확보할 수 있게 된다.
  - RPC의 가공량 특히 수확기 매입량이 늘어나 품질관리가 일정해져 브랜드가 소수·대형화되고 소비자의 신뢰성이 높아질 것이다.
- 조곡의 품종·품위에 따라 정산가격을 엄격히 차별화하면 조곡의 품위가 향상될 수 있다.<sup>7</sup>
  - 조곡의 품질에 대한 농가간의 감시체계가 형성되어 원료곡 품질관리 노력은 장기적으로 감소할 것이다.

---

<sup>7</sup> 쌀농가소득보전직불제 지급 시 적용하는 시장가격과 정부가 공공비축미를 매입하는 경우에 적용하는 시장가격의 적정성에 대한 논란이 제기되고 있다. 정산가격을 기초로 직불금을 산정하고 공공비축미를 매입하면 적정성에 대한 문제점이 해소되는 장점도 기대할 수 있다.

## 제 3 장

### 외국의 쌀 유통실태와 시사점

#### 1. 미국

##### 1.1. 유통지원 융자제도 개요

- 미국의 농산물 유통정책의 근간이 되고 있는 「1996 농업법」은 쌀, 밀, 옥수수 등 16개 농산물 유통이 원활하도록 정부는 농가에 융자금을 지원하고(Marketing assistance loans) 있다.
  - 시장가격이 융자금을 하회하면 시장가격과 융자금의 차액을 지원하는 융자부족분지불(Loan Deficiency Payment)제를 시행한다.
- 유통지원 융자제도의 기본 목적은 생산자에게 수확과 판매시점 사이의 자금 수요를 완화시켜줌으로써 생산자들은 가격이 가장 낮은 수확기에 농산물을 팔지 않고 일정 기간 보관 후 적정 가격으로 판매할 수 있도록 지원해 주는 것이다.
- 유통지원 융자제도의 대상자는 생산자유통계약에 참여하고 기준 품질 이상의 농산물을 생산해야 한다. 해당 농산물은 상품신용공사(Commodity Credit Corporation)가 규정한 최소한의 품질 조건을 만족시켜야 한다.
- 정부는 융자금을 신청한 농가에 융자금을 지급함과 동시에 농가는 정부

가 지정한 유통업체(창고업자 포함) 창고에 벼를 입고, 생산자는 시장상황을 고려하여 용자금을 상환 후 판매하거나 현물로 상환할 수 있다.

## 1.2. 유통지원 제도의 주요 내용

### 1.2.1. 용자가격

- 유통지원 용자가격(Marketing Assistance Loan Rates: 이하 용자가격이라 함.)은 품목별로 의회에서 결정된 최고·최저 용자가격 범위 내에서 농림부장관이 수급여건 등을 고려하여 결정한다.
  - 과거 5년 동안의 시장가격 중 최고·최저가격을 제외한 3개년 동안 평균가격의 85% 수준에서 결정하지만 생산지와 시장 간 수송비 등을 반영하므로 동일 농산물이라도 지역적으로 다소 차이가 있다.
  - 2006년도 단립종 용자가격은 100파운드 당 6달러 10센트이다.
  - 용자가격은 해당 농산물의 등급이나 질을 고려하여 기준가격에서 할증(premium)하거나 할인(discount)하여 결정된다.

표 3-1. 미국의 2006년도 벼 용자가격

단위:달러/cwt(45.36kg)

주별	장립종	중립종	단립종
아칸사	6.59	6.06	6.10
캘리포니아	6.48	6.08	6.10
루이지애나	6.71	6.09	6.10
미시시피	6.68	6.07	6.10
미조리	6.50	6.07	6.10
텍사스	6.91	6.07	6.10
기타 주	6.64	6.07	6.10

자료: USDA FSA.

### 1.2.2. 용자금 신청과 상환 시기

- 유통지원 용자금 최종 신청 시기는 수확이 완료되는 해의 다음해 3월 31일로 한다.
- 용자금 상환 만기는 용자가 이루어진 다음 달부터 9번째 달의 마지막 날짜로 한다.
- 농무장관도 명시적으로 상환시기를 연장해줄 수 있는 권한이 없을 정도로 용자금의 상환 시기는 경직적이다.
  - 생산자는 용자금을 받은 날부터 상환만기 이전에 언제든지 용자금을 상환할 수 있지만, 용자를 얻기 위해 담보로 맡긴 물량은 상환 만기 이전에 현금 대신에 상품신용공사에 이전할 수 없다.

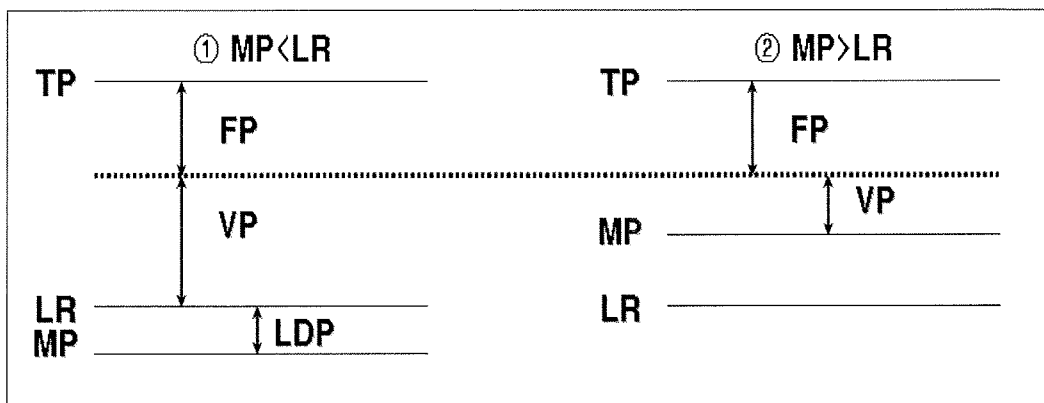
### 1.2.3. 용자금 상환 가격

- 농가는 용자금과 이에 상응하는 이자를 포함하여 상환해야 한다. 상품신용공사가 용자금 재원으로 재무부로부터 용자받는 시점에서의 이자율에 1% 포인트를 추가한 수준이다.
  - 일단 유통지원 용자가 이루어지면 이자율은 고정되지만, 1월 1일까지 상환하지 않은 용자금에 대해서는 상품신용공사의 운영비를 충당하기 위해 이자율이 1% 포인트 상향 조정된다.
- 농가가 실제로 상환하는 가격은 용자금에 이자를 합한 액수와 상품신용공사가 발표하는 시장가격 중에서 낮은 가격이다.
  - 각 카운티별로 고시하는 시장가격을 결정하는 데에는 수출가격이나 국제가격이 이용된다.
  - 쌀 시장가격은 일주일에 한번 정해지고 그 가격은 일주일 동안 유효하며, 국제 시장가격을 적용한다.

#### 1.2.4. 용자부족분 지불(*Loan Deficiency Payment: LDP*)

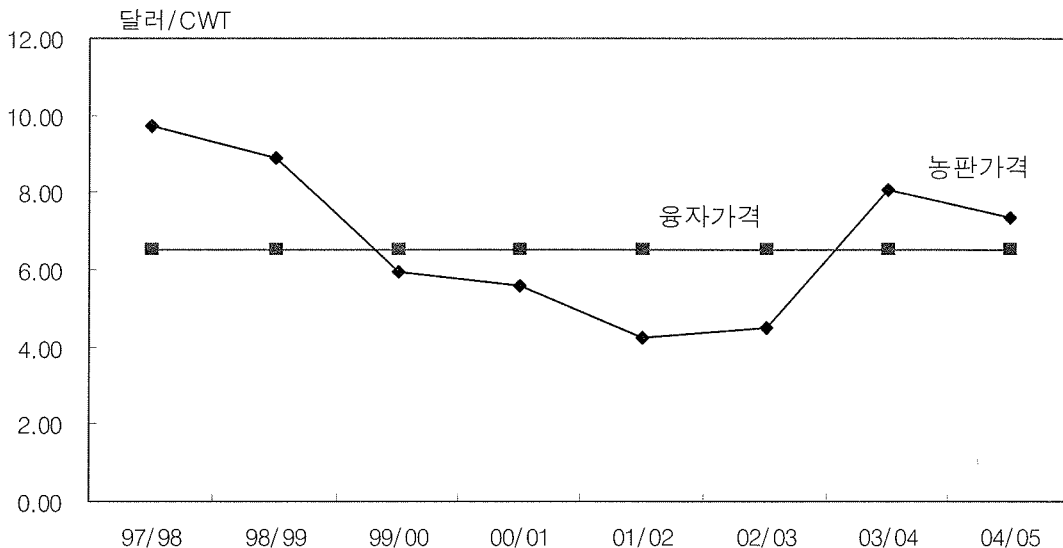
- 용자부족분지불은 소득정책과 연계되어 있으며 농가소득안정과 시장안정을 도모하기 위한 것으로 해석된다.
- <그림 3-1>의 ①에서 보는 바와 같이 시장가격(MP)이 용자가격(LR)보다 낮으면 그 차이(LDP)를 정부가 보전하며, ②의 경우처럼 시장가격이 용자가격보다 높으면 농가는 담보 농산물을 판매 후 상환이 가능하므로 용자부족분지불 프로그램은 작동하지 않는다.
  - 이는 목표가격(TP)과 시장가격이나 용자가격과의 차이를 직불금으로 보전해주는 프로그램과 연계되어 있다.
  - 농가는 정부로부터 목표가격(TP)과 시장가격과의 차이를 고정직불(FP)과 변동직불(VP), 경우에 따라서는 용자부족분지불(LDP)을 지급받는다.
  - 유통지원용자제도로부터 개인이 얻을 수 있는 최대 수혜액은 연간 7만 5천 달러로 한정되어 있다.

그림 3-1. 미국의 직불제와 유통지원제도의 연계



- 시장가격이 용자가격보다 낮은 경우 정부가 농가에 LDP를 지불해주는 대신에 농가의 시장판매를 용이하게 하므로, 정부의 재고부담이 경감되고 국제시장에서 가격 경쟁력이 제고되어 수출 촉진의 효과도 얻고 있다.
- 용자가격이 가격지지 역할을 하므로 시장가격(농판가격)은 용자가격에서 크게 벗어나지 않는다<그림 3-2 참조>.
  - 용자가격이 지지가격 역할을 하지만 시장가격은 수급상황에 의해 결정되므로 용자가격제도가 시장기능 활성화에 위배된다고 할 수 없다.
  - LDP는 가격과 연계된 지원이므로 AMS에 포함된다.
  - 향후 DDA 농업협상에서 AMS 감축이 논의되고 있으나, 미국 내에서 현행 정책에 대한 농가의 선호도가 매우 높으므로 2007농업법에서도 현재의 정책이 지속될 가능성이 높은 것으로 전망된다.

그림 3-2. 미국의 농판가격과 용자가격



## 2. 호주

- 쌀의 수집, 저장, 도정, 판매 등 모든 유통과정을 쌀생산자협동조합 (Ricegrowers' Cooperative Limited)이 독점하고 있다.
- 쌀생산자협동조합은 조합원의 권익을 최대화하는 것을 목표로 이윤을 극대화하는 민간회사처럼 운영하며, 경제활동에 있어서 정부의 지원이나 간섭은 전혀 없다.

### 2.1. 판매 위탁

- 생산자는 수확한 벼를 산물로 쌀생산자협동조합이 소유·운영하는 약 19개소(총 저장능력 100만톤)의 건조저장시설로 입고한다.
- 쌀생산자협동조합 품질평가센터가 품질을 평가한 후 등급별로 구분하여 보관하며, 품질 평가 시 품종, 단백질 및 녹말 함유량 등도 고려한다.
  - 벼 저장시설은 평창고가 일반적이다.
- 수출 중심의 쌀 생산을 하므로 수출대상국의 쌀 기호도에 따라 건조 정도를 결정하여 저장한다. 예를 들면 일본과 홍콩에 수출할 벼는 각각 수분함유량 14%와 12%까지 건조 후 저장하며, 나머지는 16%까지 건조 후 저장한다.
- 쌀생산자협동조합은 생산자의 벼가 저장시설에 입고되는 시점에 예상판매액의 일정 비율을 우선지급금으로 지급(농가의 희망에 따라서 지급하되, 80% 내외 수준)하며, 우선지급금 재원은 조합에서 조성한 기금과 조합이 금융기관에서 융자한 자금 등으로 구성된다.



## 2.2. 판매 및 가격 정산

- 쌀생산자협동조합은 농가로부터 수탁받은 벼를 시장수요에 따라서 가공 판매한다. 쌀생산자협동조합이 판매 전략을 수립하는 데에 있어서 개별 농가가 관여할 여지가 없다.
- 시장 수요에 따라서 저장시설에서 쌀생산자협동조합이 운영하는 3개소의 도정공장으로 수송 가공한다.
  - 6년 전까지 6개의 도정공장을 운영하고 도정시설 가동률은 50% 정도 였으나 비효율적이라는 판단 하에 최근에는 3개 공장만 운영한다. 가동률은 80~90% 수준이다.
- 시장에서 판매되는 쌀 및 쌀관련 제품은 자체 상표를 가진 소포장의 백미가 대부분이다. 국내시장에서의 판매는 쌀생산자협동조합을 직접 거치거나 여러 도시에 있는 쌀생산자협동조합이 지정 또는 운영하는 판매대리점을 통하여 유통되고 있다.
- 농민이 받은 우선지급금과 쌀 생산자 협동조합이 판매한 가격 간에 차이가 발생하는데, 차액은 회계년도(9월-익년도 5월)까지 정산한다. 농가에 대한 잔금 지급은 협동조합의 쌀 판매실적 등 시장여건에 따라서 변동할 수 있다.
  - 정산 시에는 정곡 판매액은 물론 왕겨, 싸라기, 미강 등 각종 부산물 수입을 고려한다.
  - 벼의 건조, 저장, 수송, 도정료 등 각종 비용을 공제 후 정산한다.

### 3. 일본

#### 3.1. 유통 방식

- 농업협동조합 중심의 수탁거래에서 수탁과 매취방식 등으로 판매가 다양화되고 있으며, 농가가 농협을 통하지 않고 대도시 소비처에 직접 판매하는 물량도 적지 않다.
- 농업협동조합은 조합원의 권익을 극대화하는 것을 목표로 하며, 조합원의 쌀판매에 있어서 정부의 지원이나 간섭은 전혀 없다.<sup>8</sup>
  - 수급불균형을 해소하기 위해 농협이 공급과잉 물량을 관리하는 경우에는 정부가 개입하여 재정지원을 하고 있다.
- 쌀의 수집, 저장, 도정, 판매 등 모든 유통과정은 농업협동조합 중심으로 이루어졌으나 최근에는 농가가 농협 이외의 유통업체 등에 직접 판매하는 물량도 늘어나고 있다.
- <표 3-2>에 제시된 바와 같이 농가가 단위농협을 통해 출하하는 물량 중 판매 위탁량은 줄어드는 추세이지만 매취방식으로 직접 판매하는 물량은 증가추세에 있다. 또한 농가가 산지 농협 이외의 유통업체에 판매하는 물량 비중도 20%를 상회하고 있다.
  - 유통방식은 농가나 유통업체의 유·불리 또는 정책여건에 따라서 수탁, 매취, 직판 등의 비중은 달라질 수 있다.

8 컨트리엘리베이터 등을 설립하는 경우에 정부는 보조금과 용자금을 지원하였으며, 시설 개보수 및 유통에 관련한 정부의 지원은 없다.

표 3-2. 일본의 쌀 출하(위탁·매도) 동향

단위 : 만톤

출하경로 및 방식		2000(년산)	2001	2002	2003	2004	2005
생산자→ 단위농협 등	단위농협등→전국 출하단체판매위탁	466	434	423	318	403(399)	(417)
	단위농협 등 독자판매	24~33	28~68	30~84	42~89	50~109	(48~111)
생산자→ 단위농협 등 이외	직판수량	162	154	154	150	136(133)	(128)
	무상양도수량	62	61	62	55	55(53)	(53)
농가 자가소비 등		89	84	82	78	75(69)	(65)

주: ( )내 수치는 5월말 기준임  
자료: 농림수산성

### 3.2. 수탁판매

- 농가는 수확한 벼를 칸트리엘리베이터(우리나라의 미곡종합처리장 개념)를 통하거나 자체적으로 건조하여 1차 출하업자(대부분 시정촌 지역 농협)에 판매를 위탁한다.
- 농가는 1차 출하업자로부터 예상판매 가격의 약 90% 정도를 우선 지급 받는다. 우선지급금 수준은 벼 품질, 조합별로 차이가 있으며, 우선지급금 재원은 1차 출하업자가 농림중앙금고(우리나라 농협중앙회의 신용업무 분야)에서 차입하여 조달한다.
  - 공제할 수탁 수수료 등을 고려하면 우선지급금 90% 정도는 추가지급이 거의 발생하지 않을 수준이다.

9 CE(Country elevator)는 사이로(silo)에 벼를 보관하였다가 필요한 경우 현미로 가공하여 판매하는 시설, RC(Rice center)는 농가로부터 위탁받은 벼를 건조 후 현미로 가공하여 일시 보관하였다가 판매를 재위탁할 수 있는 시설이다.

- 수탁거래를 하는 민간유통업체는 시중 금융기관에서 우선지급금 재원을 조달한다.
- 정부 주도하의 미곡유통 체제에서 자주유통미 제도로 전환하는 과정에서 민간유통을 활성화하기 위해 자주유통미 대책비를 한시적으로 지급한 바 있다.
  - 1995년에는 기본급으로 ₩750/60kg을 지급하고, 특정 양질미에 대하여는 양질미 장려금으로 ₩250/60kg을 추가 지급하였다.

### 3.3. 수탁물량 정산

- 1차 출하업자는 2차 출하업자(현 농협 등) 혹은 지정 유통법인에게 판매를 위탁하지만, 소비자 유통업체에도 직접 판매할 수도 있다. 2차 출하업자는 ① 지정 유통법인에 재위탁하거나 ② 쌀가격센터에 상장시켜 경매 방식으로 매각하거나 혹은 ③ 도소매업자에게 직접 매각한다.
- 1차 출하업자가 1년간에 걸쳐 농가로부터 위탁받은 물량을 모두 매각하면, 연간 평균매각액에서 보관료, 이자, 판매 수수료 등 유통비용과 수확기에 지불한 우선지급금을 공제한 후 잔액을 생산 농가에 정산한다.
  - 수탁거래 시 부담해야 하는 각종 수수료가 많으므로 농가 또는 지역 농협이 직접 판매하는 물량이 늘어난 것으로 추정된다.
  - 직접 판매하는 경우 유통 부가가치를 얻을 수도 있지만 위험도 뒤따르므로 농가의 직접 판매 물량은 다소 줄어들고 있다.
- 수탁거래의 경우에는 쌀 판매전략 등에 있어서 개별 농가가 관여할 여지가 전혀 없다. 등급별로 정산가격이 달라지므로 농가에 고품질쌀 생산을 유도하는 효과가 있다.
- 농가로부터 수탁받은 물량이 판매가 원활하지 못하면 1년이 경과하여 정

산하는 경우도 발생한다.

- 자주유통미는 생산농가와 1차 집하업자, 1차 집하업자와 2차 출하업자, 그리고 2차 출하업자와 지정 유통법인 사이에 출하계약을 체결하여 유통되지만 계약이행을 강제할 수단이 없으므로 계약으로서의 의미보다 출하 예약으로서의 의미가 더 큰 것으로 판단된다.

#### 4. 우리나라 쌀 유통에 주는 시사점

- 유통지원 정책은 과연 필요한 것이며, 필요하다면 누구를 대상으로 할 것인가?
  - 미국은 정부가 농가에 융자금을 지원하여 농가로 하여금 마케팅을 원활하게 하도록 유도하고 있다.
  - 호주·일본은 유통업체 스스로의 필요성과 노력으로 수탁판매와 매취방식을 병행하고 있다.
  - 우리나라는 정부가 RPC 등 유통업체(농협 및 민간)에 베푼 매입자금을 융자해주어 시장 지배력을 강화시켜주는 문제가 있다. 농가의 수확기 자금수요를 고려하여 미국과 같이 농가에 융자금을 지원하여 수탁거래가 이루어지도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.
- 누가 쌀 판매의 주체가 되어야 하는가?
  - 미국에서는 생산자들이 시장가격과 용자가격 등을 감안하여 판매시기를 선택한다.
  - 호주·일본에서는 판매시기에 있어서 농가의 의견이 전혀 반영되지 못한다.
  - 우리나라에서는 농가가 수확기에 벼를 판매하는 것이 관행이며, 일부 수탁판매의 사례에서도 농가가 판매시기를 결정하고 있다.<sup>10</sup> 관행대로

농가 스스로 판매시기를 결정하는 것이 합리적인 것으로 판단된다.

- 누가 농가의 벼를 수탁 받을 수 있는가?
  - 호주·일본은 농가가 생산자단체에 벼 판매를 위탁하므로 계약불이행 등에 따른 불안요인은 크지 않을 것이다. 일본에서는 일부 민간업체도 수탁을 하지만 재정 상태가 건전하고 취급물량이 많은 경우이다.
  - 미국에서는 벼를 보관하는 창고업자들의 자금능력, 신용도 등 자격조건에 대한 철저한 검토가 이루어지고 있다(정부가 인증하는 창고업자만이 용자지원 프로그램에 참여할 수 있음.)
  - 우리나라에서도 수탁을 하기 위해서는 농가가 재정적으로 신뢰할 수 있는 유통업체를 정부에서 선별적으로 지정할 필요가 있다.
  
- 우리나라에서 수탁판매가 활성화되려면 어떤 조건이 충족되어야 하는가?
  - 농가나 유통업체가 수탁판매 의향이 있는가, 왜 촉진되지 않는가에 대한 검토가 필요하다.
  - 일본은 민간 유통활성화 과정에서 한시적으로 인센티브를 제공하였으며, 미국에서는 용자금이 수탁을 원활하게 할 뿐만 아니라 가격지지로 시장안정을 도모한다는 점을 참고할 수 있다.

---

10 우리나라의 수탁거래 사례는 다음 장에서 소개한다.

## 제 4 장

# 쌀 수탁판매 방식과 의향

### 1. 쌀 수탁판매 방식

#### 1.1. 수탁판매 사례

- 우리나라의 수탁판매 방식은 일본이나 호주 등에서 실시하는 방법과는 여러 가지 측면에서 큰 차이가 있다.
- 일본이나 호주에서 농가는 협동조합 등에 벼 판매를 위탁하고 판매가 완료된 후 정산한다. 협동조합 등은 농가의 벼 판매를 수탁 받은 시점에 예상 판매가격의 일부를 농가에 우선 지급한다. 우선적으로 지급하는 금액은 지역별로 관행에 따라서 다양하다.
- 우리나라에서는 임도정공장 중심으로 수탁판매가 활발하게 이루어졌다. 임도정공장에서는 농가가 희망하는 시점에 쌀을 판매하고 판매가격에서 도정료를 공제 후 정산하는 것이다.
  - 농가는 쌀을 판매하기 이전에 현금이 필요하면 쌀을 담보로 임도정공장에서 현금을 차용하기도 하였다.
- 최근 일부 RPC에서 수탁판매를 시행하고 있는데, 농가가 RPC에 벼를 입고하고 농가가 원하는 시점의 벼나 정곡 가격으로 정산하는 것이다. 정

곡 가격으로 정산하는 경우에도 판매가격에서 도정료를 공제 후 계산하거나 정곡가격을 벼 가격으로 환산하여 정산하기도 한다.

- 수탁판매를 하는 RPC도 주로 매취방식으로 원료곡을 확보하므로 수탁물량 비중은 크지 않다.

- RPC별로 수탁판매 방식에는 다소 차이가 있으나 크게 다음의 세 가지 유형으로 분류할 수 있다.

#### (유형 1) 정곡 판매가격에서 비용 공제 후 정산, 최저가격 보장

- 벼 매입 운영위원회 구성
  - 관내 행정기관(시청, 농협, 품관원) 및 RPC, 농가 대표 등 10명 이내
  - 벼 매입 운영위원회는 수탁판매 운영을 위한 산지가격, 수탁물량 판매시기, 정산방법, 보관료, 수수료 등 제반 비용에 대해 협의한다.
  - 무인경비시스템, 화재보험 등 안전관리 사항에 대해서도 논의한다.
- 수탁물량 확보 기간은 10~12월(필요시 연장 가능)로 한다. 11월 하순 이후에 수탁받은 물량은 건조벼가 많으므로 품질에 손상이 없는지 검사를 철저히 하고 있다.
- 수탁물량과 품종
  - 건조·저장 능력을 감안하여 수탁물량을 일정 수준에서 제한한다. 관리나 판매 능력 범위를 벗어나는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단하고 있다.
  - 품질을 관리하기 위해 지역에서 미질을 평가 받은 품종으로 제한한다.
- 정산은 농가가 판매를 희망하는 시기의 소비지 도착가격에서 위탁가공임(포장임, 운송비 등)등 비용을 공제한 수준으로 한다. 가공임은 정부양곡도정료를 적용한다.



- 농가가 벼를 입고하는 시점에 보관증을 발행하고 3일 이내에 20%를 지급한다.
  - 예상 잔금 중 30%는 입고 후 90일(3개월) 이내에 지급한다.
  - 예상 잔금의 50%는 입고 후 150일(5개월) 이내에 지급하며, 그 시점의 시장가격으로 정산한다.
  - 정산 시 등급별(1등과 2등)로 가격에 차등을 두며, 2등 이외 품질의 벼를 수탁 받지 않는다.
- 정산할 때 최저가격을 보장하지만 이러한 사례는 많지 않다.
    - 광주광역시 ○○RPC는 조곡 40kg당 1등 42,000원, 2등 40,000원(2005년 기준) 최저가격을 설정하여 정산 시 가격 하락에 따른 농가의 불안감을 해소하고 있다.
    - 2005년도 정부의 공공비축미 전국평균 매입가격은 1등 기준 48,450원(조곡 40kg)이었다. 보장하기로 한 가격수준은 시장가격보다 낮으므로 실제로 작동할 가능성은 낮지만 가격하락을 우려하는 농가에게 불안감을 해소시켜주는 장점이 있다.
  - 미곡종합처리장은 농가의 인적사항, 물량, 등급, 판매금액 및 정산 내역, 일자별 매입 및 우선지급금 지급 상황 등을 기재하여 보관한다.
    - 또한 RPC는 벼 매입시기부터 판매 시점까지 품위가 손상되지 않도록 보관하며, 부패나 변질 등으로 인한 손실은 RPC가 부담한다.

#### (유형 2) 판매 시점의 조곡가격으로 정산

- RPC 운영협의회 구성
  - 관내 관련 기관(농협, 품관원), 농가 대표 등 6명 이내
- RPC 운영위원회에서 가격 정산 및 우선지급금 수준을 산정하기 위한 가격을 결정한다.

- 정산가격은 인근 4개 군의 가격을 참고하여 결정한다.
- 수탁물량 확보 기간: 10~12월(필요시 연장 가능)
- 수탁물량과 품종
  - 농가 희망하는 모든 물량을 수탁 받는다. 농가가 RPC에 벼를 입고하는 시점에 보관증을 발급한다. 보관증에는 물량과 등급을 기재한다.
  - 농가가 위탁하는 벼는 물벼와 건조벼를 모두 포함한다.
  - 단, 품질을 관리하기 위해 고품질 벼로 제한하고 있다.
- 정산 방법
  - RPC는 농가에게 우선지급금을 지급하지 않으며, 농가가 판매를 원하는 시점의 벼 가격으로 정산한다.
  - 수박 등 소득 작목으로 소득수준이 높고 수확기에 우선지급금을 받으면 체감 소득이 하락하므로 농가의 우선지급금 요구가 없다.
  - 수확기에 벼 가격 결정이 어려우므로 정산을 미루는 방편으로 수탁을 하기도 한다. 이러한 경우, 벼 가격이 안정되는 12월 가격으로 정산하고 있다.
  - 농가가 정산을 원하는 시점은 설날 전이 가장 많은데 학자금이나 영농자금 상환을 위한 자금 수요가 많기 때문이다.

### (유형 3) 판매 시점의 정곡가격을 조곡가격으로 환산 정산

- 농민 대표 3~5인의 위원회를 구성
  - 위원회는 품종, 수탁대상 면적, 정산 방법 등에 관한 사항을 협의한다.
- 수탁물량 확보 기간: 물벼 확보를 위해 10~12월로 하며 필요시 연장 가능하다.

- 수탁물량과 품종
  - 영농기에 농가와 희망 물량을 결정한다. 농가가 수확한 벼를 입고하면 보관증을 발급한다.
  - 농가는 편의에 의해 물벼나 건조벼를 위탁할 수 있다.
  - 품종은 상품성을 인정받은 ○○○로 제한한다.
- 정산 방법
  - 농가는 RPC로부터 우선지급금을 받지 않으며, 농가가 판매를 원하는 시점의 산지 쌀가격에서 도정료를 공제한 가격을 벼 가격으로 환산하여 정산한다.
  - 농가의 70%는 12월 31일 이전에 정산하며, 30% 정도는 익년도 3~6월에 정산을 완료한다.

## 1.2. 향후 수탁판매 활성화를 위한 시사점

- 농가가 RPC에서 받는 우선지급금은 미미하거나 없는데 이는 농가의 우선지급금 수요가 많지 않거나 농가와 RPC 간의 오랜 기간 동안 쌓여진 신뢰에 바탕을 둔 거래이기 때문인 것으로 판단된다.
  - 이는 몇 가지 사례에 기초한 것이며 지역여건이나 관행에 의해서 농가의 우선지급금 수요가 큰 경우도 있을 수 있다.
  - 하지만 우선지급금 수준이 수탁판매 활성화에 결정적인 요인이 되지 못할 것으로 판단된다.
- 농가가 판매를 희망하는 시점의 벼 또는 정곡가격으로 정산하는 것이 일반적이는데 이는 RPC의 수탁물량 판매권을 농가가 가지고 있음을 의미한다.
  - 농가의 벼 판매 시점이 가격 결정이 어려운 수확기에서 가격이 비교적 안정화되는 시점으로 연기된다는 측면이 있다.
  - RPC는 비용을 들이지 않고 벼를 확보한다는 장점이 있다. 대부분의 RPC는 자금능력에 한계가 있으므로 외부 차입금으로 원료곡을 매입

하는 경향이 있다.

- 우리나라에서는 일본이나 호주에서 시행하고 있는 공동계산(pooling) 방식의 수탁판매를 도입하기는 쉽지 않을 것으로 판단된다.
- 농가가 벼나 정곡 판매를 희망하는 시점의 가격과 실제로 RPC에서 쌀을 가공하여 판매하는 시점의 가격 차이가 있을 수 있다. 이러한 경우에는 가격변동의 위험을 RPC가 부담하므로 수탁판매 활성화에 장애 요인이 될 수 있다.
  - 일정 기간 동안 정부가 가격변동의 위험을 지원하여 시장 참여자가 수탁판매의 장점을 경험할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다.
- 수탁판매 유형에 관계없이 벼매입운영위원회가 있으나 실제로 작동하는 경우는 거의 없다.<sup>11</sup>
  - 농가와 RPC 간 협의로 수탁물량 입고부터 정산까지 이루어지고 있다.
  - 벼매입운영위원회가 작동을 하는 경우에는 오히려 시장이 왜곡되고 수탁판매가 위축될 가능성이 있다.

## 2. 수탁거래 참여 실태와 의향

- 생산 농가와 RPC 경영자의 수탁거래 참여 의향은 각각 50% 내외, 56~82% 수준으로 비교적 높은 것으로 조사된 바 있다 <표 4-1 참조>.
  - 연도별로 수탁판매 의향에 큰 차이가 나는 것은 수급상황에 따라서 시장여건이 변하기 때문이다.
  - 수확기 가격이 급락하고 계절진폭이 발생하는 경우에는 농가의 수탁 판매 참여 의향이 높게 나타날 수 있다.

<sup>11</sup> 행정기관의 요청에 의해 벼매입운영위원회를 구성하였으나 모임을 거의 하지 않고 있으며 RPC 경영자는 이를 다행스럽게 생각하고 있다.

표 4-1. 쌀 수탁판매 참여 의향

단위: 명, 개소수, (%)

조사 시기	농가			RPC		
	참여	불참	계	참여	불참	계
2001.6.14~6.25	203(59.2)	140(40.8)	343(100.0)	28(82.4)	6(17.6)	34(100.0)
2002.2.14~2.16	233(46.6)	267(53.4)	500(100.0)	115(56.0)	89(44.0)	204(100.0)

자료: 한국농촌경제연구원(2002), 「쌀산업 발전을 위한 중장기대책 세부시행방안 연구」

- 수탁거래 의향이 높은 반면 RPC가 수탁거래 방식으로 확보한 물량 비중은 1% 수준으로 의향에 비해 미미한 실정이다. 수탁판매 비중이 늘어나기 위해서는 시장참여자가 수탁판매에 적극적이지 않은 이유를 명확하게 파악할 필요가 있다.

- 2006년 7~8월 동안 RPC 경영자와 KREI 현지통신원 중 쌀농가를 대상으로 수탁거래의 문제점, 향후 의향, 수탁거래 활성화 조건 등을 설문조사하였다.

## 2.1. 농가 의견

- KREI 현지통신원 중 「수탁판매 설문조사」에 응답한 558 농가 중 10.9%가 수탁판매 경험이 있는 것으로 나타났다.
  - 연령층이 높아질수록 수탁거래 경험이 많지 않은 것으로 조사되었다. 이는 노령 농가일수록 정산의 번거로움을 회피하려는 의향이 높기 때문인 것으로 여겨진다.
  - <표 4-3>에 제시된 바와 같이 경영면적과 수탁거래 경험이 비례하지 않은 것으로 조사되었다. 이는 경영규모가 크지 않은 농가는 거래 물량이 많지 않으므로 매취거래를 주로 한다는 주장과는 다소 차이가 있다.

표 4-2. 농가의 연령별 수탁 참여 여부

연령별	수탁판매 경험이 있다	수탁판매 경험이 없다	계
~50	22(36.1)	96(19.3)	118(21.1)
51~60	16(26.2)	145(29.2)	161(28.9)
61~70	12(19.7)	157(31.6)	169(30.3)
71~	11(18)	99(19.9)	110(19.7)
계	61(100)	497(100)	558(100)

표 4-3. 농가의 재배면적별 수탁 참여 여부

규모(ha)	수탁판매 경험 있음	수탁판매 경험 없음	계
0.5미만	8(13.1)	99(19.9)	107(19.1)
0.5~1.0	14(23.0)	136(27.3)	150(26.8)
1.0~1.5	7(11.5)	58(11.6)	65(11.6)
1.5~2.0	8(13.1)	68(13.7)	76(13.6)
2.0~3.0	8(13.1)	46(9.2)	54(9.7)
3.0~5.0	6(9.8)	49(9.8)	55(9.8)
5.0~7.0	5(8.2)	18(3.6)	23(4.1)
7.0이상	5(8.2)	24(4.8)	29(5.2)
계	61(100)	498(100)	559(100)

- 생산 농가가 수탁판매를 하지 않은 이유로는, 현재의 판매방식에 큰 애로사항을 느끼지 못하는 경우가 가장 많으며, 해당 지역에서 수탁판매관행이 없거나 RPC 등에서 원하지 않기 때문이라는 의견도 제기되었다.
- 수탁판매 방식이나 정산가격에 대한 불안감도 수탁판매 활성화의 장애요인으로 지적되었다.
  - 정산가격에 대한 불안감을 해소하거나 동기를 부여하면 수탁물량이 늘어날 가능성이 있을 것으로 판단된다.

표 4-4. 농가의 수탁판매 미참여 이유

원 인	빈도	비율
기존 판매 방식으로 충분하다	146	20.4
자체소비 또는 직거래로 판매하기 때문에 필요하지 않다	130	18.2
수탁제도라는 방식이 있는지 몰랐다	121	16.9
RPC등 도정업체에서 원하지 않는다	109	15.2
거래가 복잡하다	54	7.5
쌀값을 떼일 것 같아서 불안하다	47	6.6
수확기보다 쌀값을 낮게 받을 것 같다	44	6.1
현형 수탁거래 방식이 싫다	31	4.3
수확기 우선 지급금 비율이 낮다	20	2.8
기타	14	2.0
합계	716	100

주: 기타 의견으로 주위에 수탁거래를 하는 사람이 없어서, 친환경 계약재배하므로, 경험도 없고, 원하는 사람 없어서, RPC가 없어서, 감량을 너무 많이 하기 때문, 수탁이 익숙하지 않아서, 품종선택이 까다롭다, 가격확정이 확정되지 않아서, 공인된 곳이 없다 등을 제시함.

표 4-5. 농가의 향후 수탁판매 참여 의향

	빈도	비율
향후 수탁판매 의향이 있다	109	19.7
향후 수탁판매 의향이 없다	197	35.6
수탁 조건에 따라서 결정하겠다	248	44.8
	554	100

- <표 4-5>에 제시된 바와 같이 조사 농가의 20% 정도가 향후 수탁판매의향이 있으며, 수탁조건에 따라서 농가의 수탁거래 참여율은 더욱 높아질 수 있는 것으로 조사되었다.

- 수탁거래가 활성화되기 위해서 수탁물량 정산가격이 보장되어야 (43.7%) 한다고 응답하였는데 단경기 가격이 수확기보다 하락할 가능성을 우려하기 때문이다.
- 수확기 가격에 단경기 기간 동안까지의 이자가 지급되는 방안도 제시되었다<표 4-6 참조>.

표 4-6. 농가의 수탁판매 활성화 조건에 대한 의견

	순위1	순위2	순위3	종합	
				점수	비율
수탁물량 정산가격 보장	366	110	43	1361	43.7
쌀값을 떼이지 않는 제도적 안정장치 마련	125	314	80	1083	34.8
수확기 가격에 대한 단경기 이자 지급	28	95	396	670	21.5
계	519	519	519	3114	100.0

## 2.2. RPC 의견

- 「RPC 수탁판매사업 설문조사」에 응답한 271개 RPC 중 수탁판매 경험이 있는 RPC는 58개소(21.4%)로 조사되었다.
  - 질문이 수탁판매를 한 경험이 있거나 하고 있는지 이므로 현재의 수탁거래 실적과는 차이가 있을 수 있다.

표 4-7. RPC의 수탁판매 경험 유무

	빈도	비율
있음	58	21.4
없음	213	78.6
계	271	100.0



- 수탁판매 경험이 있는 RPC 중 34개소는 수확기에 원료곡 매입에 필요한 자금 부담을 완화시키기 위해 수탁판매를 한 것으로 조사되었다.
  - 지역 관행이 수탁거래인 경우도 6.9%를 차지하였으며, 농가가 단경기 가격 상승을 기대하여 수탁을 하는 비율이 24.1%이다.
  - 계절진폭이 발생하지 않으면 수탁방식에 대한 농가의 수탁거래 참여는 낮아질 수 있음을 의미한다.

표 4-8. RPC의 수탁판매 동기

	빈도	비율
지역 관행	4	6.9
농가요구(쌀가격 상승 기대)	14	24.1
RPC 필요(자금부담 완화)	34	58.6
기타	6	10.3
계	58	100.0

- 수탁판매는 농가가 RPC 등 유통업체에 농산물 판매를 위탁하면서 예상 판매금액의 일부를 우선적으로 지급받고, 유통업체가 농가로부터 수탁 받은 농산물 판매를 완료한 후 판매대금에서 우선지급금과 일정 수수료를 공제 한 후 잔금을 정산하는 방식이다. 하지만 우선지급금을 지급하지 않고 판매를 위탁받은 RPC가 절반 수준에 이르고 있다.

표 4-9. RPC의 우선지급금 지급 수준

(시장가격 기준)	빈도	비율
0%	25	50.0
50% 미만	14	26.0
51~70%	4	8.0
71~90%	8	16.0
계	58	100.0

표 4-10. RPC의 적정 선도금 수준

(시장가격 기준)	빈도	비율
50% 이하	60	32.4
51~70% 이하	82	44.3
71~90%	43	23.2
계	185	100.0

- 원료곡을 확보하는 차원에서 10%, 또는 20% 등 계약금 수준을 지급하는 경우도 있는 것으로 나타났다.
  - 적정 우선지급금 수준에 대한 의견이 매우 다양하게 나타나므로 획일적 기준을 만드는 것은 바람직하지 않다 <표 4-10 참조>.
- 조곡가격으로 정산하는 경우가 76%나 되어, 판매 위탁자나 수탁자 모두 가격 변동 위험이나 이익을 공유하지 못하는 경우가 많다.
- 조곡가격으로 정산하는 것은 RPC 등 유통업체가 농가로부터 원료곡 매입 시점을 수확기(조곡가격이 불안정하여 결정하지 않은 경우가 많이 있음)에서 뒤로 미루는 의미가 있다. 향후 수탁판매 의향이 있는 RPC의 84% 정도가 수탁물량 정산 시 조곡가격을 적용할 의향을 나타낸 것은 수확기의 조곡 매입이 어려운 현실을 반영하는 것으로 보인다.
  - 조곡가격으로 정산하는 경우 RPC 등 유통업체는 여전히 쌀 판매에 따른 경영위험에 노출된다.
  - 수탁판매 비중이 높은 일부 RPC에서도 적자폭이 큰 이유는 가격변동의 위험을 RPC가 부담하기 때문이다.
- 정곡가격으로 정산하는 경우는, 농가가 정산을 원하는 시점의 산지 쌀가격을 조곡으로 환산하여 정산하거나 해당 RPC의 소비자 출하가격에서 제비용(정부양곡 관리비용 적용)을 공제한 후 정산하는 방식 등으로 다양하다.

- 수탁판매의 개념, 왜 수탁판매를 해야 하는지 등에 대한 광범위한 교육, 홍보가 필요한 것으로 판단된다.
- 향후 수탁판매 시 정산의 기준으로 정곡가격보다는 조곡가격을 활용할 의향이 더 높은 것으로 조사되었다<표 4-12>.
  - 조곡가격으로 정산하는 것을 선호하는 이유는 정곡가격에서 공제하는 비용을 어느 정도 고려할지 어려움이 있기 때문인 것으로 여겨진다. 또한 RPC가 비용을 들이지 않고 원료곡을 확보하는 것을 큰 장점으로 여기는 측면도 있다.

표 4-11. RPC의 정산 기준가격

	빈도	비율
정곡	13	22.4
조곡	44	75.9
계	57	100.0

주: 1개 RPC는 정곡과 조곡가격으로 정산

표 4-12. RPC의 정산 시 적용할 가격 의향

	빈도	비율
정곡	17	15.7
조곡	91	84.3
계	108	100.0

- 수탁물량의 62% 이상이 산물 상태로 반입되어 RPC의 품질관리에 긍정적인 효과가 있으며, 농가별로 반입된 벼는 혼합 보관되는 것으로 나타났다.
  - 건조된 벼를 반입하는 경우는 농가에서 곡물건조기를 보유하고 있어서 건조기를 효율적으로 활용하기 위한 것이다.

표 4-13. RPC의 수탁물량 출하 형태

	빈도	비율
산물벼	61	61.6
건조벼	9	9.1
산물+건조벼	29	29.3
계	99	100.0

표 4-14. RPC의 벼 보관방식

	빈도	비율
농가별 구분보관	9	8.0
혼합 보관	103	92.0
계	112	100.0

- RPC의 건조 능력이 부족하기 때문에 부분적으로 농가로 하여금 건조된 벼 입고를 희망하는 경우도 있다.
  - 농가별로 반입된 벼를 혼합하여 보관하는 경우가 일반적이는데 이는 보관시설의 효율적 이용 측면에서 바람직하며 사전에 품종 단순화 등의 조건을 충족한 경우이므로 혼합에 따른 문제는 없을 것으로 판단된다.
  - 품질 향상을 촉진하기 위해 RPC에서 건조, 보관이 이루어질 수 있도록 시설 확충이 되어야 할 것이다.
- 수탁판매 경험이 없는 RPC의 65% 이상이 농가가 원하지 않기 때문에 수탁거래를 하지 않는다고 응답하였으며, 굳이 필요성을 느끼지 못하였다고 응답한 경우도 26%를 차지하였다.
- 수탁판매가 활성화되기 위해서는 RPC에 운영자금을 지원하는 유통정책에 대한 검토와 대책 등이 마련되어야 할 것으로 판단된다.

- 수확기에 RPC 등에서 낮지 않은 가격으로 많은 물량을 매입하도록 하는 정책적 지원이 지속되는 한 수탁판매는 쉽지 않을 것으로 판단된다. 현재는 정부가 RPC에 원료곡 매입자금을 지원할 뿐만아니라 수확기 시장안정을 위해 원료곡 매입을 권장하고 있다.

표 4-15. RPC가 수탁판매 안하는 이유

	빈도	비율
필요성 느끼지 않음	56	26.3
농가가 원하지 않음	90	42.3
RPC 원하지만 농가 불응	50	23.5
기타	17	8.0
계	213	100.0

- 수매제 폐지 이후에 수확기 매입량을 늘리는 방식으로 원료곡을 확보하겠다는 RPC의 비중이 88% 수준으로 나타났다<표 4-17>.
  - 수확기 매입을 늘리는 것은 원료곡 매입이 수확기에 상대적으로 용이하므로(53.7%), 미질관리가 용이(34.4%)하기 때문이다.
  - 수확기 이후 원료곡 매입량을 늘리는 의향은 7% 수준이지만 이중 75% 정도가 수확기 원료곡 매입자금 제약 때문인 것으로 응답하였다.

표 4-16. RPC의 수탁판매 부진 이유

	빈도	비율
복잡하고 번거로움	29	19.7
RPC 경영 재량권 제약	10	6.8
농가 의향이 없음	78	53.1
기타(계절진폭 없음 등)	30	20.4
계	147	100.0

표 4-17. RPC의 향후 원료곡 확보 전략

	빈도	비율
수확기 매입 증량	221	87.7
이듬해 초 매입 증량	14	5.6
이듬해 단경기 매입 증량	4	1.6
기타	13	5.2
계	237	100.0

- 앞으로 수탁판매 방식 등에 따라서 수탁물량 비중이 많아질 가능성도 있지만 정산방식이 관건이 될 것으로 보인다.

표 4-18. RPC의 향후 수탁판매 의향

	빈도	비율
참여	91	38.4
불참	55	23.2
조건에 따라서	91	38.4
계	237	100.0

표 4-19. RPC의 수탁판매 활성화 조건 의견

	1순위	2순위	3순위	종합	
				점수	비율
수확기 가격을 보장	125	33	3	444	49.9
거래의 안전성 보장	31	61	47	262	29.4
수확기와 판매시점 간 이자 지급	10	43	68	184	20.7
계	166	137	118	890	100.0

표 4-20. 수탁판매 활성화를 위해 해결되어야 할 과제

	빈도	비율
보관시설 확충	24	12.3
투명한 등급 기준 설정	13	6.7
정산가격의 투명성 확보	138	70.8
기타	20	10.3
계	195	100.0

- 앞으로 수탁판매에 참여할 의향이 있거나 조건이 맞으면 참여하겠다는 RPC 비율은 77%에 이른다.
  - 판매를 위탁한 농가에 일정 수준의 정산가격을 보장해주고자 하는 욕구가 큰 것으로 조사되었다.
  - 농가와 RPC간에 투명하게 정산하는 방식, 그리고 정산가격이 수확기 가격보다 낮아질 가능성을 해소해주는 방안이 제시되어야 수탁판매가 활성화될 것으로 보인다.
- 수탁판매 방식으로 RPC 경영여건이 개선될 것으로 판단하는 경우가 지배적이다.

표 4-21. RPC의 수탁판매 기대 효과

	빈도	비율
농가와 이익과 위험을 공유	124	52.3
RPC 경영위험 분산	51	21.5
RPC 경영이익 축소	8	3.4
농가의 소득 증대	15	6.3
기대 효과 없음	39	16.5
계	237	100.0

- 수탁거래 참여 의향을 보인 RPC 경영자들의 조곡가격으로 정산한다는 점 등을 고려하면 수확기에 비용을 들이지 않고 원료곡을 확보할 수 있는 것이 수탁거래의 장점인 것으로 생각한다.

### 2.3. 종합 의견

- 농가와 RPC 경영자의 20%와 38%는 수탁거래에 참여할 의향이 있으며, 45%와 38%는 향후 유통여건에 따라서 참여할 의향이 있는 것으로 조사되었다.
  - 어떤 경우라도 수탁거래보다는 현재의 매취방식을 유지하겠다는 의견도 적지 않다.
  - 농가는 수탁거래가 활성화되기 위해서 수탁물량 정산가격이 보장되어야(43.7%) 한다고 응답하였는데 단경기 가격이 수확기보다 하락할 가능성을 우려하기 때문이다.
  - 앞으로 수탁판매에 참여할 의향이 있거나 조건이 맞으면 참여하겠다는 RPC 비율은 77%에 이르고 있다. RPC 경영자는 판매를 위탁한 농가에 일정 수준의 가격을 보장해주어야 한다는 부담이 큰 것으로 여겨진다.
- 시장참여자가 직면하는 상황이 다양하므로 여러 가지 거래형태가 나타날 수 있도록 지원하는 것이 필요하다.
  - 정부의 쌀유통에 대한 지원은 RPC에 원료곡 매입을 촉진하는 데에 집중되고 있다.
  - 수탁거래 활성화의 저해요인으로 지적되는 부분에 대한 개선이 필요할 것으로 보인다.



## 제 5 장

# 쌀 수탁판매 시범사업과 향후 추진 방향

### 1. 시범사업 개요

#### 1.1. 대상 업체 및 농가

- 농협중앙회, 대한곡물협회, RPC협의회 및 한국양곡가공협회 등으로 하여금 회원 RPC 중에서 수탁판매 시범사업 대상으로 적합한 RPC를 선발하여 농림부에 추천하도록 하였다.
  - 수탁판매 시범사업 대상 RPC 추천 시 계약재배나 수확기 농가 별 매입 실적이 우수하고 브랜드쌀 유통 및 자금조달능력 등을 종합적으로 평가하여 우량 RPC를 선발하도록 하였다.
- 농림부는 추천된 RPC 중 시범사업 대상자를 확정하여 소속 단체 및 지자체에 통보한다.
  - 수탁판매가 확산되기 위해서는 관련 단체와 기관의 이해와 협조가 필요하다.
- 희망하는 모든 농가는 수탁판매 시범사업에 참여할 수 있다.

#### 1.2. 수탁판매사업 교육·홍보

- 시장·군수 주관(농협 시·군지부 협조)하에 수탁판매 시범사업이 원활하게 추진되도록 하기 위하여 사업 대상 RPC 및 수탁희망 농가를 대상

으로 교육·홍보를 하도록 하였다.

- RPC는 행정 및 지역농협의 협조를 받아 수탁판매 약정 체결 농가를 대상으로 수탁판매 계획에 대한 설명회를 개최한다.

### 1.3. 수탁사업 신청 및 계약체결

- 사업 대상 RPC가 연간 매입 및 판매물량을 감안, 수탁사업 계획을 수립하여 농협중앙회 또는 소속민간단체에 제출한다.
  - 농협중앙회 및 민간단체에서 회원 RPC별 희망 물량을 취합하여 농림부에 제출한다.
  - 농림부는 시범사업 물량 범위 내에서 RPC별 사업 물량을 확정하고 지자체 및 단체 등에 통지한다.
- 시범사업 대상 RPC가 확정된 물량 범위 내에서 농가 신청 물량과 자체 수탁계획을 감안하여 사업희망 농가별 수탁물량을 배정한다.

### 1.4. 수탁물량 반입

- 수탁물량 반입 기간은 9월 20일부터 11월 30까지 71일간으로 하고, 수탁사업 약정농가가 수확기에 수탁약정 물량을 사업대상 RPC에 입고하면 RPC는 농가에 수탁보관증을 발급한다.
  - 수탁보관증에는 품종·등급·수량·선도금 지급내역, 보관관리 방법 및 책임, 판매 및 정산기준 등을 명시한다 <표 5-1~3 참조>.
- 수탁보관증에 약정 농가와 사업대상 RPC가 상호 날인하여 각각 보관하도록 하였다.
- 수탁물량 검사기준 등은 “수탁판매 운영협의회”와 협의하여 결정하고 이를 약정농가에 사전 통보한다.

표 5-1. 쌀수탁판매약정농가 관리대장

RPC 명 :

주 소 (읍·면, 리·동)	농가명	수탁약정물량 (조곡기준) kg	수탁선도금액 (비율)	수탁물량, 반입일(예정)	판매희망 시기

표 5-2. 수탁물량 반입확인서

농가명	계약물량(kg)	품종	반입 물량(kg)				선도금 지급액(원)	비고(예금 계좌번호)
			소계	1등	2등	3등		
계								

200 년 월 일  
○○ 미곡종합처리장 (인)



표 5-4. 2006년산 수탁보관벼 정산서

번호 :  출하자 성명 :  
 주 소 :

1. 수탁물량반입 및 수탁 제비용 내역 (단위 : Kg)

품 종	등 급	산물벼 반입수량		건 벼 반입수량	반입수량 합 계	검수 및 반입일자
		산물수량	환산중량			
합 계						
수탁비용		건조료		기타비용1	기타비용2	합 계
기 정산금액						
금차정산금액						

2. 선급금 정산내역

지급일자	물량(kg)	지급금액 (원)	회수내역		선도금 잔 액
			기회수	금차회수	

3. 판매 정산내역

《 판매내역 》

판매일자	수탁물량(kg)			판매대금	기 정 산	금차정산
	품종	등급	물량			
계						

《 정산내역 》

공 제 내 역					정산금액 (A-B)	통장입금 일 자
선급금	수탁비용	기타비용1	기타비용2	계(B)		

위와 같이 수탁판매곡을 정산하고 정산서를 발급 합니다

200 년 월 일

○○ 미곡종합처리장 (인)

## 1.5. 수탁물량의 보관관리

- 사업대상 RPC 책임 하에 수탁물량 반입부터 판매 시까지 수탁물량을 안전하게 보관한다.
  - 수탁물량 보관 중에 도난·변질·부패·침수·화재 등으로 인하여 손실이 발생한 경우 사업대상 RPC가 부담한다.
  - 민간RPC 단체에서 수탁물량 반입기간 종료 시까지 수탁물량의 도난 및 횡령에 의한 사고 등을 방지하기 위해서 경비 전문 업체와 경비용 역계약 체결, 변질·부패사고에 대비하여 공동연대보증, 침수·화재에 대비하여 보험가입을 하여야 한다.
- 사업대상 RPC는 수탁물량을 자체적으로 매입하는 물량에 우선하여 반입 및 보관한다.
- 저장시설 부족으로 수탁물량의 농가별 구분 보관이 곤란한 경우 저장시설 내에 혼합 보관이 가능하다.
- 수탁물량을 중도에 현물로 반환하는 것은 허용하지 않는 것을 원칙으로 하되, 불가피한 사유로 현물 반환이 필요한 경우에는 동일 물량을 평균 품질로 현물 반환하도록 하였다.
  - 수탁약정 농가가 수탁사업을 중도 포기하고 현물 반환하는 경우 사업대상 RPC가 보관료, 작업비 등 제반 수수료 청구 가능하다.

## 1.6. 수탁선도금 지급·관리

- 수탁판매 시범사업 활성화를 위해서 재정에서 사업대상 RPC에 수탁선도금(우선지급금)을 지원한다.
  - 수탁선도금 재원은 RPC벼매입자금(약 1,000억원 수준)을 활용한다.

- 수탁선도금 지급은 수탁물량 반입 시 사업대상 RPC가 농가에 지급하되, 정부는 선도금 지급비율 가이드라인을 제시하고, 사업대상 RPC가 가이드라인을 참고하여 “수탁판매운영협의회”와 협의하여 선도금 지급비율을 자율적으로 결정한다.
  - 선도금 지급 기준가격은 RPC 자체매입가격(평균), 수확기 산지가격을 감안하여 “수탁판매운영협의회”에서 협의하여 결정한다.
- 정부는 수탁선도금을 사업대상 RPC에 직접 배정하는 것을 원칙으로 하고, 사업대상 RPC가 수탁선도금 지급업무를 대행할 금융기관(농협 등)을 지정(지급대행기관은 사업대상RPC의 자금출납 업무대행 역할만 수행)할 수 있다.
  - 민간RPC 단체에서 사업대상RPC가 수탁선도금 지급대행 금융기관(농협) 선정 여부를 파악하여 농림부에 제출한다.
- 수탁선도금 지급대행기관(농협 등)은 사업대상 RPC가 제출한 약정농가별 수탁보관증의 농가별 내역에 의해 농가개설통장에 일괄 지급한다.
  - 사업대상 RPC는 수탁물량 판매대금의 농가지급을 담보하기 위하여 소속단체를 통해 공동담보금을 지급대행기관에 예치한다.
  - 공동담보금 규모는 지급대행기관과 민간RPC단체가 협의하여 결정한다.
  - 사업대상 RPC가 판매대금에서 수수료 등을 차감한 금액을 지급대행기관에 납부하고, 농가지급을 위탁할 경우 지급대행기관은 농가별 약정통장으로 일괄 지급하고 수탁물량 출고지시서를 발급한다.
  - 지급대행기관은 수탁선도금의 매월 월중회수액을 합산하여 이를 익월 제2영업일까지 수탁선도금 대출금 상환 조치한다.
  - 사업대상 RPC는 수탁물량 출고지시서를 경비업체에 제출하고 수탁물량을 인수한다. 사업대상 RPC에서 수탁선도금 지급대행기관에 업무대행 수수료를 지급하여야 하며, 지급대행 수수료를 등은 별도 협의·결정한다.

- 위약농가의 수탁선도금과 위약과태료는 사업대상 RPC가 이를 회수하여 지급대행기관에 납부한다.
- 사업대상 RPC가 인수하는 미판매 물량의 수탁선도금은 최종정산일(2007년 6월 30일) 이후 1개월 이내에 사업대상 RPC가 지급대행기관에 상환한다.
- 최종 정산일이 경과하면 익일부터 정책대출금연체금리인 연 12%를 적용한다.

## 1.7. 수탁물량 판매 및 정산

- 수탁물량 판매 시기는 2007년 1월 1일부터 6월 30일까지 181일로 한다. 수탁약정 농가의 판매 희망시기를 반영하여 사업대상 RPC 책임 하에 판매하되, 사업대상 RPC가 “수탁판매운영협의회”와 협의하여 월별·순별로 균형있게 계획을 수립하여 판매(판매시기 집중 완화)한다.<sup>12</sup>
- 2007년 6월 말까지 농가수탁물량 판매 잔량이 발생하는 경우 사업대상 RPC가 인수하거나 조곡으로 판매 가능하다.
  - 미판매물량에 대한 인수 또는 조곡판매 가격과 방법 등은 “수탁판매운영협의회”와 협의하여 결정한다.
- 농가가 희망하는 시기에 사업대상 RPC가 판매한 가격을 적용하여 정산하되 정산기준 및 가격 등은 “수탁판매운영협의회”에서 협의·결정하여 수탁약정 농가에 사전통보 및 홍보한다.

---

<sup>12</sup> RPC의 수탁물량은 판매능력 범위 내에서 결정되어야 한다. 일정 기간이 경과 후에도 판매가 완료되지 못하여 농가와 정산도 지연될 수 있는데, 정산 기간을 제한하여 RPC간 조곡거래를 유도하는 것이 필요하다. RPC가 판매하지 못한 물량을 정부가 흡수하는 등의 조치가 필요하다는 의견도 있으나 이는 시장기능을 왜곡시키는 문제가 있으므로 바람직하지 않다. 수급불균형을 해소할 수 있는 별도의 대책을 검토할 필요가 있다.



- 정산업무의 효율성을 제고하기 위해서 사업대상 RPC가 농가와 협의하여 월 또는 주 단위로 정산주기를 정하고 이를 농가에 통보한다.
- 수탁수수료는 사업대상 RPC가 “수탁판매운영협의회”와 협의하여 결정하되 약정농가에 사전통지 및 홍보 추진한다.

### 1.8. 수탁판매운영협의회 구성 · 운영

- 시장 · 군수는 수탁판매 사업 활성화를 위해서 2006년 8월 말까지 “수탁판매운영협의회”를 구성 · 운영한다.
  - 7명 내외(농가대표 3, RPC 1, 농협 1, 품관원 1, 시 · 군 1)로 하되, 지역여건을 감안하여 시장 · 군수가 인원 및 참여대상 등은 적의 조정이 가능하다.
  - 동일 시 · 군내 사업대상 RPC가 복수인 경우 통합운영가능(사업자 대표가 반드시 참여)하다.
- 협의회는 수탁판매 사업의 객관성 · 투명성 확보를 위한 제반사항(수탁약정, 수수료율, 판매 및 정산기준 · 가격 · 방법, 선도금 지급 비율 및 방법) 협의 · 결정한다.

### 1.9. 행정 사항

- 시장 · 군수는 수탁판매운영협의회를 구성 · 운영 지도하며, 사업대상RPC 및 수탁 약정농가를 대상으로 교육 · 홍보를 한다.
  - 수탁판매사업추진과정에서 발생하는 문제는 수탁판매운영협의회에서 자율적으로 협의 · 결정하도록 지도한다.
- 농협중앙회 및 민간RPC 단체에서 사업대상 RPC 선정 및 선도금 지급, 판매 및 정산업무 지도 · 교육을 실시한다.

- 사업대상 RPC는 수탁판매 약정농가가 포기 또는 출하물량이 계약물량에 미달되는 농가가 발생되지 않도록 대농가 홍보를 실시한다.
  - 계약포기 또는 계약물량이 미달되는 농가를 사전 파악하여 행정기관 및 농협에 통보한다.
- 사업대상 RPC 소속단체는 수탁물량의 도난 및 횡령 등에 의한 사고를 방지하기 위하여 경비전문회사와 경비용역계약을 체결한다.
- 출하물량이 계약물량을 초과하는 경우에는 초과물량을 자체 매입으로 처리한다.
- 허위 등 고의적인 부정행위가 적발되는 사업대상 RPC는 다음년도 정부 자금지원 대상에서 제외하는 등 제재 조치를 한다. 수탁판매사업 성과를 평가·분석하여 우수업체에 대해서 인센티브 부여를 검토한다.

## 2. 시범사업 실적과 평가<sup>13</sup>

### 2.1. 실적은 계획에 미달

- 정부는 수탁판매 시범사업으로 70만석을 계획하였으나 일부 RPC의 중도 포기 등의 영향으로 실적은 14만석(농협RPC 10만 5천석<sup>14</sup>, 민간RPC 3만 5천석)으로 계획량의 20%이다.
  - 정부의 시범사업 영향으로 농협RPC의 수탁물량은 2005년도 6만 3천 석보다 늘어났다.

<sup>13</sup> 정산이 익년도 6월에 이루어지므로 수탁방식 전 과정에 대한 평가를 하기가 어려우므로 여기에서는 수탁실적 중심으로 평가한다.

<sup>14</sup> 시범사업과 자체사업 물량을 포함한 수치이다.

○ 수탁판매 시범사업 실적 14만석은 182개 농협RPC 중 18개소, 120개 민간 RPC 중 7개소가 확보한 것이다<표 5-5, 5-6 참조>.

- 36개 농협RPC가 수탁판매 시범사업을 신청하였으나 18개 RPC는 중도에 포기하였다. 정부의 수탁판매 시범사업에 참여하지는 않았지만 7개 농협RPC는 자체적으로 수탁방식으로 5천석의 벼를 확보하였다.

표 5-5. 농협RPC 수탁사업 실적

시도	RPC명	물량(kg)	수탁선도금 (천원)	조곡/40kg당 (선도금 지급액)	평균매 입단가 <sup>1</sup>
충북	옥천 청산RPC	13,294	13,546	40,758	45,500
충북	청원 오창RPC	345,226	336,230	38,958	49,500
충남	당진 신평RPC	3,619,362	3,620,369	40,011	49,600
충남	연기 통합RPC	482,559	476,295	39,481	46,000
전북	김제 부량RPC	385,187	375,524	38,997	48,000
전북	부안 중앙RPC	527,083	515,078	39,089	47,200
전남	강진 강진RPC	680,381	367,239	21,590	47,000
전남	목포 압해RPC	287,769	280,223	38,951	46,000
전남	보성 통합RPC	285,863	334,538	46,811	55,000
전남	영광 백수RPC	4,023,514	1,243,097	12,358	45,000
전남	영광 영광RPC	3,174,065	2,361,400	29,759	46,000
전남	영암 월출산시종RPC	18,433	14,746	32,000	47,000
전남	영암 월출산RPC	479,768	377,936	31,510	46,000
전남	해남 옥천RPC 삼산지소	1,905,703	2,114,499	44,383	58,000
전남	해남 옥천RPC	2,860,467	3,153,475	44,097	58,000
전남	해남 화산RPC	539,471	593,586	44,012	55,000
전남	거창 연합RPC	101,309	101,687	40,149	47,500
경남	산청 산청RPC	28,840	36,050	50,000	60,000
소계	18	19,758,293	16,315,518	33,030	

주: 수확기에 해당 RPC가 매입한 조곡가격

자료: 농림부 소득관리과

표 5-6. 민간RPC 수탁사업 실적

시도	RPC명	물량(kg)	수탁선도금 (천원)	조곡/40kg당 (선도금 지급액)	평균매 입단가
광주	무등RPC	411,574	425,824	41,385	45,983
경기	대한농산	344,707	387,795	45,000	50,000
경기	안성곡산	534,634	579,520	43,358	48,175
경기	이천농산	976,914	1,113,819	45,606	57,007
충남	한홍RPC	1,013,288	1,103,675	43,568	46,898
경북	건양RPC	2,422,146	2,546,655	42,056	46,729
경북	대농RPC	1,262,651	1,357,006	42,989	47,766
소계	7	6,965,914	7,514,294	43,149	

자료: 농림부 소득관리과

- 중도에 수탁판매 사업을 포기한 것은 농가가 수탁거래를 기피한 것이 가장 큰 요인으로 지적되고 있다. 2006년산 수확기 가격이 전년도에 비해 상승하면서 농가가 수탁거래로 인한 추가적인 가격상승 기대감이 줄어들었다.
- 정부가 RPC에 지원하는 수탁선도금 지원 기간이 RPC 운영자금 지원 기간보다 짧아 RPC의 적극적인 수탁판매 참여 유인책이 되지 못하였다.
  - 수탁선도금은 8개월 동안 활용할 수 있지만 RPC 운영자금은 1년 동안 유용할 수 있다.
  - RPC사업자는 수탁물량 관리 대장, 보관증과 정산서 등 적지 않은 서류작업을 해야 하는 부담이 있다.
- 수탁판매 시범사업 실적 중 57%는 기존에 수탁판매를 해오던 4개 지역에서 이루어져 수탁판매 방식이 전국적으로 확산되지 못한 것으로 해석할 수 있다.

- 옥천농협(2만 4천석), 백수농협(2만 2천석), 신평농협(1만 8천석), 백수농협(1만 6천석) 등 4개소의 수탁물량이 8만석이나 되었다.

## 2.2. 정산가격 불안

- 수탁거래 실적이 많은 농협은 대부분 농가가 판매를 희망하는 시점의 조곡가격으로 정산하는 특징이 있다.
  - 농가는 가격 변동의 위험을 회피할 수 있지만 추후 벼를 가공하여 판매해야할 RPC는 가격변동의 위험에 노출된다.
- 수탁판매 시범사업을 중도에 포기한 농협 RPC가 50%에 이른데, 수탁물량 정산 및 수탁 수수료에 대한 기준이 구체적이지 않아서 수탁물량 정산 시 직면할 문제점들을 우려하기 때문이다.
  - 소규모 농가의 경우 수입이 분산되거나 정산할 가격이 수확기 가격보다 하락할 가능성을 우려하여 수탁을 포기한 경우도 있었다.
- 수탁물량에 대해서는 농가가 시장에 판매하는 것보다 불이익이 발생하지 않도록 하는 등의 제도적 장치가 마련되어야 수탁거래가 활성화될 것으로 판단된다.
  - 정산가격이 최소한 수확기 가격보다 낮지 않거나 일정 수준 이하로 하락하지 않도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

## 2.3. 시장기능 왜곡 가능성<sup>15</sup>

- “수탁판매운영협의회”가 시장에 참여자 사이에서 중재 역할을 하여 거래가 원활할 수 있지만 역기능도 우려된다.
  - “수탁판매운영협의회”는 수탁판매사업의 객관성과 투명성을 확보하

<sup>15</sup> 시범사업에 참여한 RPC 대상으로 정산방식에 대한 면밀한 조사 분석이 필요하다.

기 위해 수수료율, 판매 및 정산 기준가격과 방법, 선도금 지급비율 및 방법 등을 협의하여 결정하도록 하고 있다.

- 협의체가 구성되어 적정 수수료율, 정산가격 등을 결정하는 과정에서 비효율이 발생하고 RPC의 수탁판매 참여를 더욱 어렵게 할 수 있다.<sup>16</sup>
- 거래의 당사자 간 협의로 거래가 이루어지도록 하는 것이 수탁거래 활성화에 도움이 될 것으로 판단된다.
  - 한 예로 <표 5-5>에서 보는 바와 같이 우선지급금 지급률은 지역에 따라서 시장가격의 25~90% 수준이 되고 있다. 전남 영광농협의 경우 우선지급금을 원하지 않은 농가도 있으므로 평균적인 선도금 지급률이 25%정도로 낮게 나타났다. 위원회의 개입으로 우선지급금 지급률이 지나치게 높아져서 적정 수수료를 받기 어려울 수도 있다.<sup>17</sup>
  - 가장 예민한 정산가격을 논의하는 시점에는 경제외적 요인이 개입될 소지가 많으며 이는 RPC에 불리한 상황이 될 수 있다.

### 3. 수탁판매 활성화 방안

#### 3.1. 기본 방향

- 농가나 RPC 등 유통업체가 수탁방식이 매취방식보다 최소한 불리하지 않다는 믿음이 있어야 수탁거래가 활성화될 것이므로, 이를 위한 경제적

16 농가와 RPC간 명확한 정산 기준이 없어서 분쟁이 발생할 우려가 있으므로 정부가 적정 수수료를 제시하고 재정 지원이 필요하다는 의견도 제시되고 있다. RPC가 직면한 경영여건이 다른 만큼 수수료 수준도 다를 수밖에 없으므로 적정 수수료 제시는 어렵고 정부가 수수료를 지원해야 하는 명분도 찾기 어려운 문제점이 있다.

17 우선지급금 지급률이 90%인 경우도 있지만 농가의 수요에 의한 것인지 RPC의 필요성에 의한 것인지 추후 검토가 필요하다.

유인책을 강구할 필요가 있다.

- 정부 개입이 없는 상태에서 시장참여자의 판단의 의해 매취나 수탁방식을 스스로 선택하도록 하는 것이 바람직하다는 의견도 있다.
  - 하지만 수탁판매 방식이 바람직하지만 시장참여자가 유통관행을 매취에서 수탁으로 바꾸는 것이 용이하지 않다. 따라서 정부가 시장참여자에게 어느 정도 유인책을 제공하여 새로운 유통방식을 경험하도록 하는 것이 필요한 것으로 판단된다.
- 농가나 RPC 등 유통업체에 지원하는 경제적 유인책은 시장기능을 왜곡하지 않는 방식이어야 한다.
- 시장참여자가 일정 기간동안의 학습효과를 통해 수탁거래의 장점을 인식하고 수탁물량이 늘어나면 경제적 유인책은 점진적으로 줄여나가는 것이 바람직하다.
- 수탁거래를 하는 데에 있어서 제 3자의 개입이 필요할 수 있으나 시장질서를 왜곡하지 않는 범위 내에서 이루어져야 한다.
- 계약 당사자 중 약자를 보호하기 위한 설계된 다양한 조치가 오히려 거래비용을 상승시키거나 거래를 위축시킬 수 있다.
  - 제 3자의 역할은 거래가 성실하게 이행되도록 하는 중립적 관리자의 역할이어야 한다.

### 3.2. 정산가격 제시 여부

(대안 1)

- 농가나 RPC 경영자가 희망하는 바와 같이, 정부는 수탁물량 정산 시 적용할 수 있는 최저가격을 제시하여 단경기의 가격하락 불안감을 해소시켜주는 것이 중요하다.
- 시장가격이 정부가 제시하는 최저가격보다 낮은 경우에 정부가 시장

가격과 최저가격과의 차이를 재정에서 보전해준다.

- 이는 가격지지정책이므로 감축대상(AMS)으로 분류된다.
- 최저가격은 수급실세를 반영하고 비경제적 요인이 개입되지 않도록 해야 한다.
  - 최저가격을 제시하는 목적은 농가의 소득향상이 아니라 유통안정을 도모하는 것임을 명확히 할 필요가 있다.
  - 과거 5년 동안 가격 중 최고·최저를 제외한 평균가격의 X% 수준을 최저가격으로 설정할 수 있다.
  - 경제외적 요인에 의해 최저가격이 결정되면 시장을 왜곡하게 되므로 정부의 지원정책이 지속될 수 없다.
- 수탁거래가 활성화되면 정책 지원은 점차적으로 줄여나가다가 폐지하는 것이 바람직하다.
- 농가나 RPC 경영자가 가장 우려하는 정산가격의 불확실성을 해소하므로 수탁거래 활성화에 기여할 것으로 판단된다.

## (대안 2)

- 현재와 같이 시장가격으로 시장참여자들이 자율적으로 정산하는 방식을 유지하면서 홍보에 의존하는 것도 방안이 될 수 있다.
- 시장기능에 보다 충실하게 되지만 시장참여자가 가장 중요하게 생각하는 가격하락의 불안감을 해소하지 못하므로 수탁거래가 활성화되기 어려운 문제점이 있다.



### 3.3. 정책 대상

#### (대안 1)

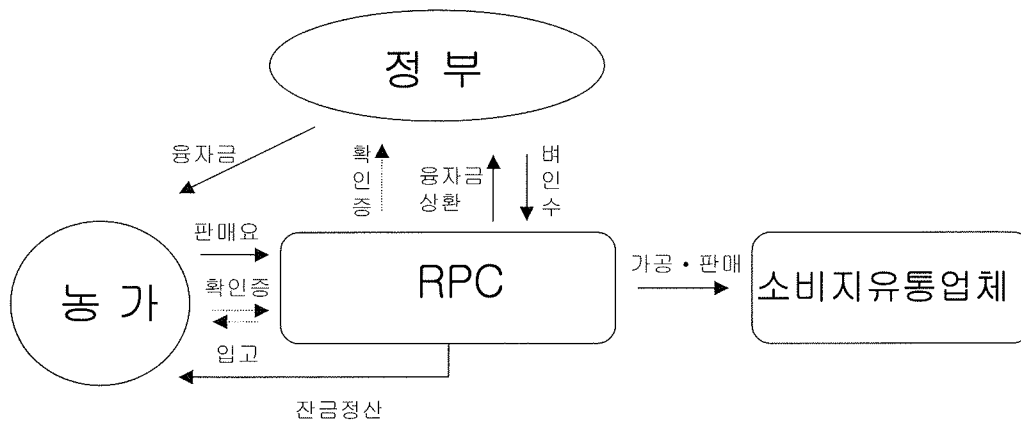
- 정부가 농가에 용자금을 지원하고 농가가 판매를 위탁할 RPC를 선택하도록 하는 방안이다.
  - RPC는 농가를 대상으로 각종 서비스를 강화하고 농가 수취가격이 향상되는 장점이 기대된다.
- 농가는 수확한 벼를 정부가 신용을 보증한 RPC 중에서 자신이 선택한 업체에 벼를 입고하면 해당 RPC는 농가와 정부에 입고 확인증을 발급한다.
  - 농가가 판매를 위탁할 물량에 대해 안전성 등을 보장하기 위해 일정 수준의 자격이 필요하다.
  - 확인증에는 물량, 품위 등급 등의 내용을 포함하도록 한다.
- 정부는 농가에 일정 수준의 용자금을 지급한다. 용자금 수준은 시장가격을 기초로 결정하여 시장기능이 왜곡되지 않도록 하며, 과거 5년 동안의 시장가격 중 최고·최저가격을 제외한 평균가격의 일정비율을 상한선으로 하여 상한에 어려움이 발생하지 않도록 해야 한다.
- 일정기간이 경과 후 농가가 RPC에 판매를 요구하면, RPC는 농가를 대신하여 정부에 용자금을 상환해주고 원료곡을 인수하여 가공, 판매할 수 있다<그림 5-1 참조>.

#### (대안 2)

- 현행 시범사업과 같이 정부가 RPC에 수탁거래 선도금을 지원하고, 수탁거래 관행을 최대한 활용하도록 한다.
  - 정부의 지원금이 소기의 목적대로 활용되는지 확인하기 어려우며, RPC가 수확기에 시장 지배력이 강화되는 문제점이 있다.

- RPC 등 유통업체는 농가의 수탁판매 의향 물량을 파악, 정부는 RPC에 수탁판매 선도금 재원을 지원한다.
  - 수탁판매 선도금 수준은 농가와 RPC간 협의에 의해 결정하되 정부는 지급 상한선만 제시한다.
- RPC는 수탁받은 물량을 자율적으로 판매하고 판매가 완료된 후 농가와 잔금을 정산한다.

그림 5-1. 용자금과 현물 흐름도(대안 1)



### 3.5. 정부의 역할

- 정부의 역할은 농가와 RPC 간 거래가 원활하도록 지원하고 발생 가능한 사고의 대비책을 마련하는 것 등으로 제한할 필요가 있다.
  - 위원회를 구성하여 우선지급금 비율, 정산가격 등을 제시하도록 하는 것은 오히려 수탁판매 활성화에 역행할 수 있으므로 이해당사자가 결정하도록 하는 것이 필요하다.
  - 농가가 판매를 위탁한 RPC가 경영부실로 정산이 어려운 경우에 대비

한 안전장치, 가격하락에 따른 농가의 불안감 해소 등 유통기반을 구축하는 것이 보다 중요한 정부의 역할 일 것으로 판단된다.

### 3.6. 대안별 장단점

- 각 대안별로 장단점이 있으나 수탁거래를 활성화하여 수확기 시장 불안정 문제를 치유하기 위해서는 정부의 개입이 일정부분 필요한 것으로 보인다.
  - 하지만 그러한 정부의 개입은 한시적이어야 함을 명확하게 해야 한다.

표 5-7. 수탁 대안별 장단점

구분	대안 1	대안 2
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정산가격 예측 가능성이 높아 농가와 RPC 참여도 높을 것</li> <li>· 시장안정 및 농가 수취가격 제고</li> <li>· 농가의 선택으로 RPC 구조조정 촉진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소수의 RPC가 정책 대상이므로 관리 용이, 농가와 RPC 간 자율성 제고</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다수의 농가를 대상으로 하므로 행정비용 발생</li> <li>· 융자금수준이 쟁점화될 가능성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정산가격 불확실성으로 농가와 RPC 참여 의문, 수확기 시장 불안 여지 지속</li> <li>· RPC에 혜택을 주는 것에 대한 논란 지속</li> </ul>

- 현행 쌀소득보전직불제와 연계하여 운영하면 최저가격을 보장해주어도 추가적인 재정소요는 크지 않을 것으로 보인다.
  - 예를 들어 80kg당 시장가격이 80kg당 14만원이고 정부의 최저가격이 142,200원(과거 5년동안 가격의 90% 수준)인 경우에, 수탁판매에 소요되는 재정은 그렇지 않은 경우에 비해 330원 늘어난다<표 5-8 참조>.
  - 시장가격이 최저가격보다 높으면 정부의 재정지출은 발생하지 않는다. 미국의 경우처럼 최저가격을 가거 시장가격의 85% 수준으로 하면 시장가격이 최저가격을 하회하는 경우는 많지 않을 것이다.

표 5-8. 정부 재정 및 농가 수취가격 변화(예)

	용자 없을 경우(A)	용자 있을 경우(B)	B-A
목표가격(a)	170,000	170,000	-
최저가격(b)	-	142,200	-
시장가격(c)	140,000	140,000	-
직불금(d)	$25,500:(a-c) \times 85\%$	$23,630:(a-b) \times 85\%$	$\Delta 1,870$
부족분지불(e=b-c)	-	2,200	2,200
재정(d+e)	25,500	25,830	330
농가수취가격 (정부지원금포함)	165,500	165,830	330

## 4. 관련 제도의 검토

### 4.1. 쌀농가 소득보전직불제

- 정부는 쌀농가의 소득을 안정시키기 위해 목표가격과 “시장가격”의 차이의 85%를 재정에서 보전하고 있다.
  - 시장가격이란 산지 유통업체가 출하하는 쌀가격이며, 10월부터 익년도 1월 동안의 전국 평균가격이다.
- 소득보전을 위해 사용하고 있는 “시장가격”에 대한 정확성이 논란의 대상이 되고 있다.
  - 농가는 조곡으로 판매를 하는 경우가 일반적이지만 유통업체의 출하가격을 기준으로 하므로 농가가 느끼는 소득보전 수준에 차이가 있을 수 있다.
  - 또한 쌀가격과 조곡가격이 다르게 형성되므로 적용기준에 따라서 소득보전 규모가 다르게 되므로 논란의 여지가 있다.

- 농가가 벼를 판매 후에 가격이 조정되어 추가 지급되는 경우도 있으므로 조곡가격을 기준으로 소득을 보전하여도 정확성은 떨어질 수 있다.
- 수탁판매에서 파생되는 정산가격이 가장 정확한 농가 수취가격으로 볼 수 있으며, 소득보전직불제는 정산가격을 기준으로 시행할 수 있다.
- 또한 현행 기준가격인 10월부터 익년도 1월 동안의 평균가격은 정산이 완료되는 6월까지의 기간을 고려하는 것이 합리적이다.

#### 4.2. 공공비축제

- 정부는 농가로부터 공공비축미를 수확기 가격으로 매입하는데, 벼를 매입하는 시점에 수확기 동안의 가격이 결정되지 않으므로 우선적으로 일정금액을 지급하고 수확기 가격이 결정되면 정산하고 있다.
  - 농가를 대상으로 매입하므로 적지 않은 행정비용도 소요된다.
- 전국평균가격으로 매입하므로 도별로 유, 불리함이 발생하여 형평성 문제가 제기되고 있다.
  - 품질별 차이를 고려하지 않고 동일 가격을 적용하는 것은 소비자 지향적 고품질쌀 생산에 역행한다는 문제점도 제기되고 있다.
  - 또한, 우선적으로 지급하는 금액 수준이 시장에 부정적인 영향을 미칠 수도 있으므로 결정이 용이하지 않다.
- 수탁판매가 활성화되어 RPC의 원료곡 확보 능력이 확충되면, 정부는 유통업체를 대상으로 품질에 상응하는 가격으로 구매할 수 있는 입찰방식 도입을 검토할 필요가 있다.
  - 공공비축미 우선지급금 수준 설정, 적용 가격기준(전국평균 또는 도

별평균) 선택 등의 문제에서 벗어날 수 있다.

- 농가와 매입가격 적정성 등의 논란도 해결될 수 있다.
- 최저가 낙찰이므로 시장가격 하락을 유발한다는 문제 제기가 있을 수 있으나, 예정가격 설정 등으로 문제점을 최소화할 수 있다.

## 참 고 문 헌

---

- 김명환 외, 2000, 「미곡 용자수매제 시범사업 평가 및 정부수매제 종합적 개편방안」, 한국농촌경제연구원
- 김명환 외, 2003, 「DDA 및 쌀 재협상과 쌀 수매·소득정책의 선택」, 한국농촌경제연구원
- 농림부, 2004, 「농업·농촌종합대책」
- 박동규 외, 2003, 「산지 쌀가격 조사체계 개선 방안」, 한국농촌경제연구원.
- 박동규 외, 2003, 「미곡종합처리장 사업 성과 평가」, 한국농촌경제연구원.
- 박동규 외, 2004, 「직접지불제 중장기 확충방안 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 박동규 외, 2004, 「산지 미곡유통실태 조사」, 한국농촌경제연구원.
- 박동규 외, 2006, 「쌀 유통부문의 경쟁력제고 시스템 개발」, 농림부.
- 이정환, 2006, “05 쌀값대란 해부: 경과, 원인, 처방” GS&J Institute.
- 이정환 외, 2001, 「쌀산업의 여건변화와 대응방안」, 한국농촌경제연구원
- 이정환 외, 2002, 「쌀산업 발전을 위한 중장기대책 세부 시행방안」, 한국농촌경제연구원
- World Trade Organization. 2004. United States—Subsidies on Upland Cotton. WT/DS267([http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm))
- Mutters, R., C. Greer, K. Klonsky and P. Livingston. 2004. Simple Costs to Produce Rice. Univ. of California Cooperative Extension, RI-SV-04.

C2006-49

쌀 수탁판매 활성화 방안

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2006. 12.

발 행 2006. 12.

발행인 최정섭

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전 화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6110 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 경희정보인쇄(주) 전화 02-2263-7534 E-mail [khip@khip.co.kr](mailto:khip@khip.co.kr)

---

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.



