

c2002-3/2002. 1

# 쌀산업발전 중장기대책 및 2002년도 쌀산업 안정대책

이정환  
김명환  
김정호  
박동규  
오내원  
임정빈  
서진교  
안병일

## 머 리 말

최근 들어 쌀산업 여건이 급변하고 있다. 쌀소비량 감소 폭이 가속화되는 반면 공급능력이 지속적으로 향상된 결과 재고량이 늘어나고 있다. 재고량이 증가하면서 계절진폭 수준이 축소되고 산지 미곡유통의 중심체 역할을 하는 많은 미곡종합처리장이 경영상 어려움에 직면하고 있다. 2001년 수확기에는 쌀 가격이 전년대비 5.3% 하락하였다. 유통업체가 원료곡 매입에 적극성을 보이지 않게 되면서 농가는 벼 판매에 어려움을 겪었다.

UR 협상 결과 국내보조금이 2004년까지 매년 750억원씩 감축되어야 한다. 국내총보조금의 대부분을 차지하고 있는 현재의 수매제도가 유지되는 경우 쌀산업을 지원할 수 있는 정부의 역할은 매우 제한적일 수밖에 없는 어려움이 있다. 새로운 쌀정책 도입을 위한 전제조건의 검토가 필요한 시점이다.

2002년도 쌀산업 안정화 방안과 장기적으로 수급불균형 문제를 해소하기 위해 농지이용 규제 완화, 생산조정제 도입, 소비촉진 방안과 쌀소득 감소에 대응하기 위해 다양한 소득정책 도입 필요성이 증대되고 있다. 또한 쌀소득을 증대시키기 위한 규모화 추진 방향을 설정하기 위해 그동안의 규모화 정책에 대한 평가도 필요하다.

짧은 기간에 중장기 수급전망, 가능한 정책대안들에 대한 평가, 정책 추진방향 등에 관해 분석하고 결과를 정리한 연구자들의 노고를 치하하고, 연구에 조언해준 관계자 여러분께 감사드린다. 이 보고서가 관련정책 수립에 유용하게 활용될 것을 기대한다.

2002. 1.

한국농촌경제연구원장 강 정 일

# 목 차

I. 쌀산업의 현실 .....	3
1. 쌀시장 : 쌀 유통체계의 부실(Marketing System) .....	3
2. 정부 : 쌀산업 안정체계의 부실(Control System) .....	3
3. 쌀 생산농가 : 생산구조의 취약(Production System) .....	3
II. 쌀산업의 여건변화와 전망 .....	4
1. 쌀 수요여건 변화 전망 .....	4
2. 쌀생산여건 변화 전망 .....	7
3. 생산비용 변화 전망 .....	8
4. 쌀 시장개방 전망 .....	9
III. 2002년 쌀시장 안정대책 .....	11
1. 산지가격 및 유통량 변동 추이 .....	11
2. 2002년 쌀시장 안정화 방안 .....	13
3. 2002년 가격전망 .....	14
IV. 수급조정과 재고감축 정책 .....	17
1. 수급전망 .....	17
2. 정책방향 .....	17
3. 정책효과 .....	18
4. 고려사항 .....	19
V. 쌀시장 안정과 농가소득 정책 .....	21
1. 정책 체계 .....	21
2. 농가소득 안정을 위한 직접지불제도 .....	22
3. 기준가격 결정기구 필요 .....	24
4. 용자수탁제 도입 .....	25
5. RPC 중심의 계열화 .....	27
6. 경영규모 확대 .....	28
7. 농지제도 개편 .....	29

부록 1 : WTO 쌀 재협상 동향과 주요 쟁점 .....	32
1. WTO 쌀 재협상 동향 .....	32
2. 쌀 재협상관련 주요 쟁점에 대한 검토자료 .....	37
3. 쌀재협상 관련 주요 협상대책 .....	65
4. WTO 농업협상 대책 .....	70
5. 국내 쌀 농업정책의 체제전환 .....	74
부록 2 : 수급전망 및 생산조정 정책 .....	75
I. 쌀 수급 현황 및 문제점 .....	75
1. 쌀 소비 감소 .....	75
2. 공급능력 확대 및 생산 안정화 .....	76
3. 적정 수준을 초과하는 과잉재고 누적 .....	77
4. 농가의 불안심리 확산 .....	77
II. 2002년 가격 전망 .....	78
1. 2001년산의 시장격리 수준별 단경기 계절진폭 전망 .....	78
2. 2002년산 생산 및 수확기 가격 전망 .....	79
III. 중장기 수급전망 및 정책대안별 효과분석 .....	80
1. 정책대안 및 외생변수 설정 .....	80
2. 수급전망 .....	82
3. 재고특별처분의 비용 .....	83
4. 생산조정의 비용 .....	84
부록 3 : 구조개선과 경쟁력 제고 .....	88
I. 쌀농업의 구조개선과 경영규모 확대 .....	88
1. 쌀농업 구조변화의 동향과 전망 .....	88
2. 쌀 생산의 적정규모와 농지유동화의 경제성 .....	90
3. 농지구묘화사업의 실적과 전망 .....	94
4. 주요 정책과제 .....	96
II. 쌀 생산비의 동향과 비용 절감 .....	99
1. 쌀 생산비의 최근 동향과 전망 .....	99
2. 쌀 생산비 절감의 가능성 .....	102
3. 비목별 생산비 절감 방안 .....	109
III. 고품질쌀 생산과 단수 전망 .....	111
1. 벼 품종의 보급과 재배 동향 .....	111

2. 고품질쌀 생산대책 .....	112
3. 쌀 단수의 전망 .....	114
부록 4 : 소득 대책 .....	117
I. 소득 대책의 목적과 과제 .....	117
1. 목적 .....	117
2. 과제 또는 쟁점 .....	117
II. 소득대책 대안 검토 .....	121
1. 대안의 개요 .....	121
2. 대안별 효과와 적용 가능성 검토 .....	123
III. 쌀 소득정책 방향 .....	126
1. 재협상 이전(2004년까지) .....	126
2. 재협상 이후 .....	127
IV. 추후 과제 .....	128
1. 여건에 따른 시나리오 작성 .....	128
2. 기타 소득지지 및 안정 대책 검토 .....	129
부록 5 : 유통정책 .....	134
I. 미곡유통의 현황과 문제점 .....	134
1. 정부 양곡관리의 한계 .....	134
2. 민간유통 활성화 체계 미비 .....	138
II. 수매제 개편방안 .....	144
III. 민간유통 활성화 .....	146
1. 용자수탁방식 확대 .....	146
2. RPC 중심의 계열화 추진 .....	151
3. RPC 경영규모 확대 .....	153

## 표 차 례

표 3-1 2001년산 신곡의 시장격리량별 계절진폭 전망 .....	15
표 3-2 2001년산 단경기 계절진폭별 2002년산 수확기 가격 전망 .....	16

## 그림 차례

그림 2-1	한, 중, 일 1인당 소비량 감소 동향 .....	4
그림 2-2	한, 중, 일 1인당 소비량 감소율 동향 .....	5
그림 2-3	1인당 소비량 감소율 동향 .....	6
그림 2-4	1인당 소비량 증감률과 소비자가격 변화 .....	6
그림 2-5	한국과 일본의 쌀 단수 변화 .....	7
그림 2-6	쌀 생산비 변화의 요인별 동태 .....	8
그림 2-7	쌀산업 당면과제 개념도 .....	10
그림 3-1	일별 산지 쌀가격 .....	11
그림 3-2	정부수매량, RPC매입량, 싯가매입량 .....	12
그림 3-3	수확기 총매입량 .....	13
그림 3-4	2002년 쌀시장 안정대책 개념도 .....	14
그림 4-1	수급조정정책 체계도 .....	18
그림 5-1	정책추진 체계도 .....	22
그림 5-2	수매가격, 매입가격, 산지가격 비교(원/조곡 40kg) .....	24

## 부 록

### <표차례>

표 1-1	TE 산출근거 .....	36
표 1-2	쌀 관세상당치(TE)산출의 주요 요인별 장단점 .....	67
표 1-3	관세상당치의 시산(1986~88년기준) .....	68
표 1-4	관세상당치의 시산(1988~90년기준) .....	68
표 1-5	관세상당치의 시산(1992~2000년기준) .....	68
표 2-1	쌀 수급추세 (양곡년도 기준) .....	76
표 2-2	수확기 쌀 산지가격 .....	78
표 2-3	2001년산 신곡의 시장격리량별 계절진폭 전망 .....	78
표 2-4	2001년산 단경기 계절진폭별 2002년산 수확기 가격 전망 .....	80
표 2-5	쌀 단수 전망 .....	81
표 2-6	10a당 평균 및 한계답 소득 및 생산비 .....	85
표 3-1	영농형태별 농가수 추이 .....	88
표 3-2	논벼 경영규모별 임차지비율 .....	89
표 3-3	벼 수확면적 규모별 농가 분포 .....	90
표 3-4	논 경영규모별 농가 및 논면적의 누적분포 .....	90
표 3-5	농기계의 수지균형 규모와 관행 작업가능 면적 .....	91
표 3-6	논 실세지가와 수익지가 추이(평당 기준) .....	92
표 3-7	경영규모 확대에 따른 추가소득 시산(2000년산 논벼) .....	93
표 3-8	논 경영농가에 대한 쌀 전업농의 비중 .....	95
표 3-9	농지매매사업 지원실적 변화 .....	96
표 3-10	농지임대차사업 지원실적 변화 .....	96
표 3-11	1995~99년 10a 당 쌀생산비의 항목별 연평균 변화율 .....	100
표 3-12	1990~99년 10a 당 생산비 항목별 연평균 변화율 .....	101
표 3-13	2005년의 10a당 쌀생산비 추계(1990~99년 변화율 적용) .....	101
표 3-14	2005년의 10a당 쌀생산비 추계(1995~99년 변화율 적용) .....	102
표 3-15	쌀 생산비 시계열 자료에 의한 트랜스로그 비용함수 계측결과 .....	104
표 3-16	2000년 재배규모별 평균생산량에 대한 비용 탄성치 .....	105
표 3-17	쌀 생산비 횡단면 자료에 의한 비용함수 계측결과 .....	106
표 3-18	2000년 도별 경지규모별 토지용역비 .....	107
표 3-19	2000년 토지용역비/재배면적, 토지용역비/단수 간의 상관계수 .....	108
표 3-20	2000년산 10a당 쌀 생산비의 상위5%, 하위5% 구성내역 .....	108

표 3-21	2000년산 10a당 쌀 생산비 직접비합계 상위5%, 하위5% 구성내역	109
표 3-22	10대 주요품종의 재배면적과 점유 비율	111
표 3-23	쌀 단수의 전망	116
표 4-1	소득대책 대안의 개요	122
표 7-1	쌀 수매가격, 수매량, 수매효과	134
표 7-2	산지가격 회귀분석 결과	135
표 7-3	RPC 매입·판매가격 비교(2000년)	139
표 7-4	연도별 계절진폭, 재고이입량	140
표 7-5	농협 RPC 경영수지	140
표 7-6	민간 RPC 부도요인	141
표 7-7	소비자의 쌀 생산지별 선호도	143
표 7-8	소비자의 불만족에 따른 대응	144
표 7-9	브랜드별 소매가격	152

<그림차례>

그림 2-1	쌀 1인당 소비량의 전년 대비 감소추세	75
그림 3-1	80kg 당 쌀 생산비 변화 추이	99
그림 3-2	경영규모 계층별 10a당 직접생산비와 간접생산비 추이	107
그림 3-3	쌀 단수의 추이	115
그림 4-1	MMA 유지 경우	120
그림 4-2	관세화 경우: 수입가격 < 국내가격	121
그림 5-1	일본 도작경영안정대책의 개념도	131
그림 7-1	정부수매량, RPC매입량, 싯가매입량	137
그림 7-2	수매가격, 매입가격, 산지가격 비교(원/조곡 40kg)	138
그림 7-3	산지가격, 소비자가격 변동추이	139
그림 7-4	월별 농가수취가격(미국)	142
그림 7-5	월별 자주유통미 지표가격(일본)	142
그림 7-6	최고·최저브랜드별 가격동향	152



빈 면

# I. 쌀산업의 현실

## 1. 쌀시장 : 쌀 유통체계의 부실(Marketing System)

- 쌀유통의 대부분을 담당하고 있는 유통주체인 RPC의 경영이 부실하고 거래 불안정
  - 산지가격 결정기구(Mechanism) 부재로 거래 불안
  - 판로 부족으로 경영 불안정
  - 경영 비효율과 계절진폭 위축으로 적자 경영

## 2. 정부 : 쌀산업 안정체계의 부실(Control System)

- 쌀산업의 안정관리를 담당해야 할 정부가 여건변화에 맞는 새로운 안정시스템을 구축하지 못하여 변화와 충격에 취약
  - 수급조정체계 결여로 과잉재고 부담
  - 수확기 홍수출하 흡수 수단 결여로 수확기 가격 불안정
  - 예상외의 공급 부족시 대응 체계 결여로 식량의 안정 공급 취약
  - 가격하락에 대응한 농가소득 안정장치 결여로 생산농가 불안

## 3. 쌀 생산농가 : 생산구조의 취약(Production System)

- 쌀생산 농가의 대부분이 영세하고 노령 경영주이기 때문에 정치적으로 민감하고 구조개선에 어려움.
  - 100만여 농가가 쌀농사에 참여하고 있으나 이중 46%가 0.5ha미만의 영세농, 52%가 60세 이상 경영주로 소득불안
  - 상품을 고급화, 브랜드화 할 수 있는 생산가공시스템이 구축되지 못하여 가격 차별화 기반 취약
  - 농지이용권을 집적시킬 수 있는 체계 미비로 규모화 속도 완만

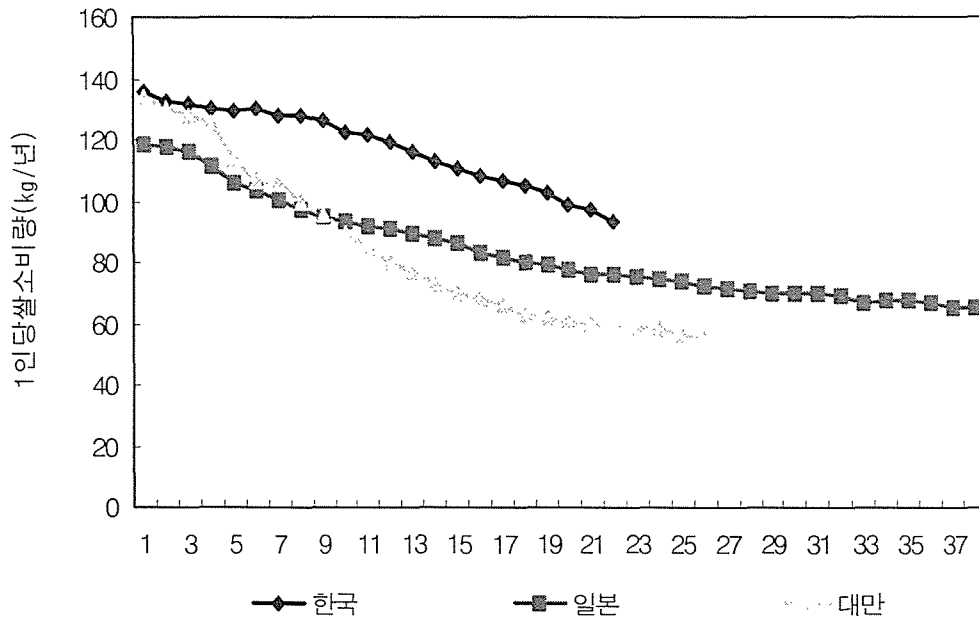
## II. 쌀산업의 여건변화와 전망

- 수요, 생산, 시장개방의 여건 변화 -

### 1. 쌀 수요여건 변화 전망

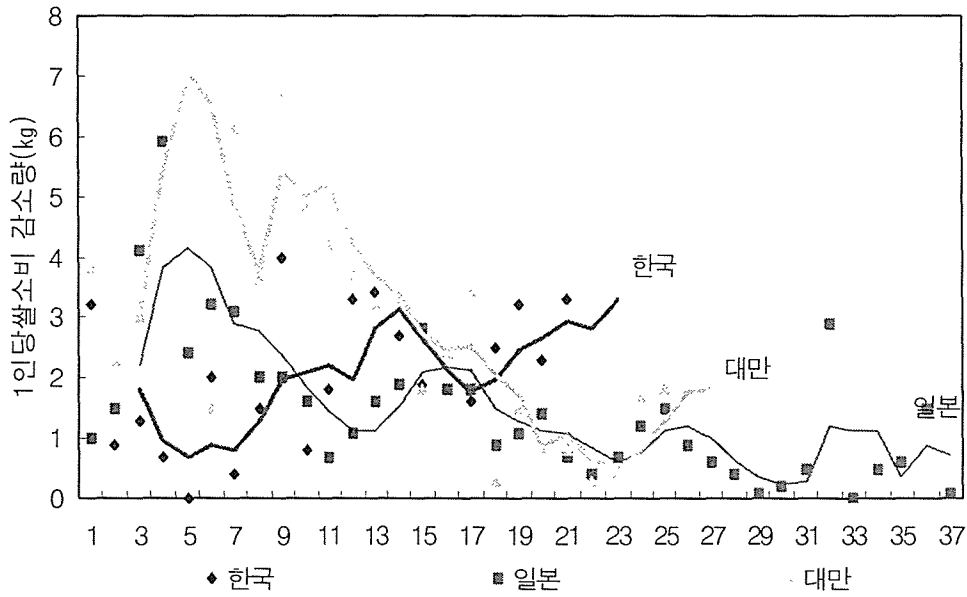
- 쌀 식용소비량은 육류 소비 증가에 따라 감소하는 경향이 있기 때문에 쌀소비량의 지속적 감소는 불가피한 것으로 판단됨
  - 육류 소비량 1kg 증가하는 경우 쌀소비량은 1.8kg 감소하는 것으로 추정됨
  - 우리 나라의 국민 1인당 소비량은 일본과 대만에 비해 많으나, 일본과 대만의 감소량은 최근 연간 2kg 이하인데 반해 한국은 연년간 3~4kg 정도 감소하는 추세임

그림 2-1 한, 중, 일 1인당 소비량 감소 동향



주: 소비량이 감소하기 시작한 연도 이후 감소추이를 나타냄

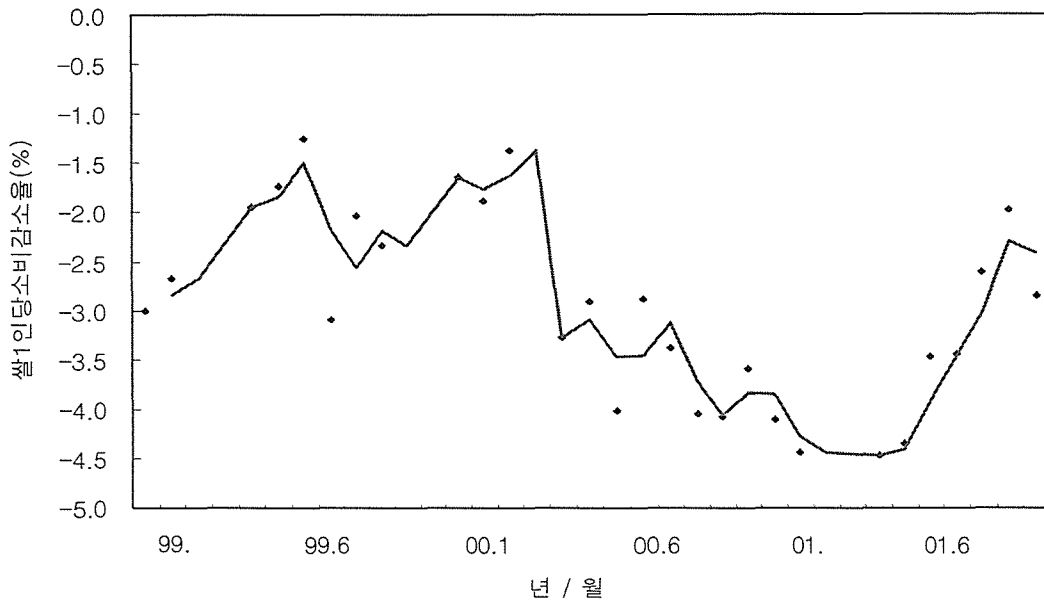
그림 2-2 한, 중, 일 1인당 소비량 감소율 동향



주: 실선은 3개년 이동평균치임.

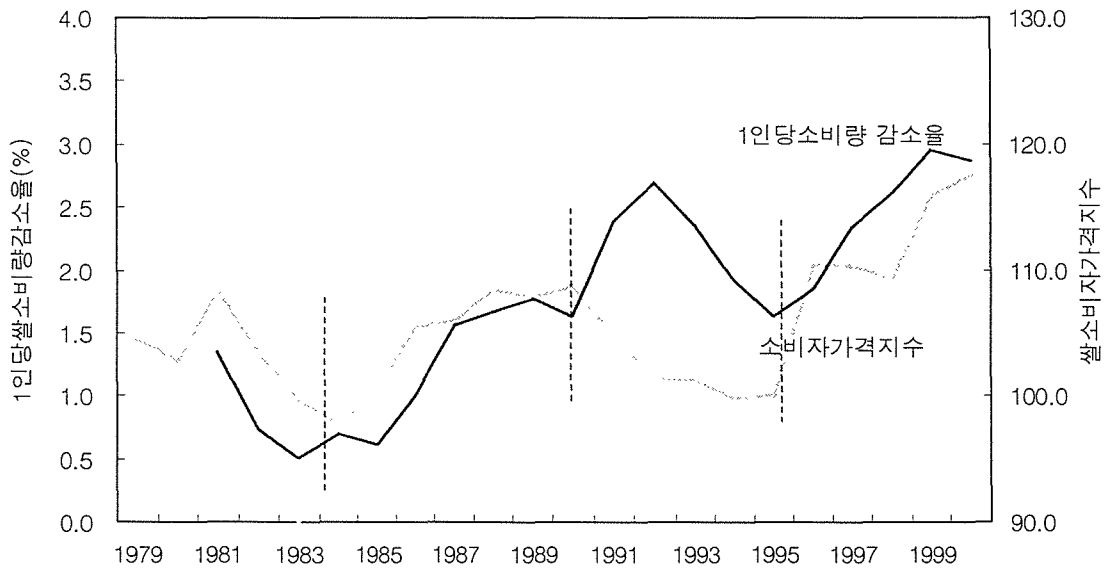
- 2001년 5월 이후 1인당 소비량 감소율이 급격히 감소, 최근에는 연간 감소량이 2.5kg 수준으로 떨어져 소비량 감소폭이 줄어들 전망
- 쌀 소비량은 가격 변화에 따라 소폭이나마 변동하기 때문에 실질가격이 하락하면 소비 감소 폭은 다소 둔화될 전망
  - 실질가격 10% 하락하면 소비량 1.3% 증가
- 90년대 후반에는 1인당 소비량 감소폭이 가속되었으나 앞으로 연간 감소폭은 2kg 내외 수준에 머물 것으로 예상됨.

그림 2-3 1인당 소비량 감소율 동향



주: 1인당 소비량 증감률은 1999.1~2001.12 기간 중 매월 12개월 이동평균치의 전년동기 대비 증감률임

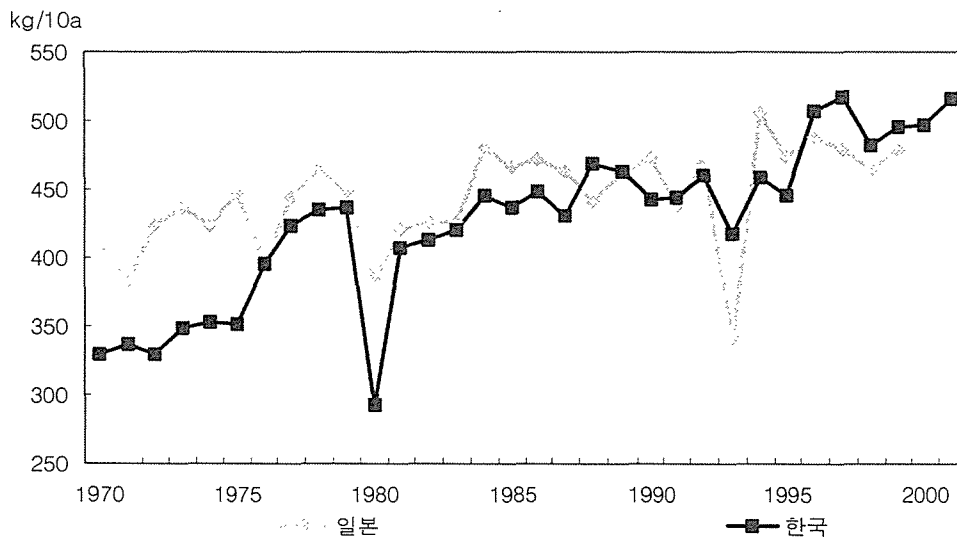
그림 2-4 1인당 소비량 증감률과 소비자가격 변화



## 2. 쌀생산여건 변화 전망

- 쌀 재배면적은 쌀가격에 따라 변화하므로(쌀 실질가격 10% 하락에 따라 재배면적 1.5% 감소), 앞으로 실질가격이 하락하면 재배면적은 꾸준히 줄어들 전망
  - '90년대 전반기에는 쌀가격이 상대적으로 하락하여 벼 재배면적이 채소, 과일 등 타작물 재배로 전환(감소면적의 61.2 %)
  - '90년대 후반기에는 상대가격 상승으로 채소, 과일 등의 재배지가 벼 재배로 전환
  - 향후 쌀가격이 하락하면 타작물 재배보다 한계지의 휴폐경이 면적 감소를 주도할 것으로 전망됨
  
- '90년대 후반의 단수 증가('90년대 전반 대비 50kg 증가)는 다수확품종 확대요인(전체 단수증가의 46%) 외에 동아시아의 기상여건도 중요한 요인임
  - 일본은 고품질 벼 중심으로 재배되었으나, '90년대 후반의 단수는 전반기 대비 22kg 증가
  - 기상요인, 양질미 품종 확대 등을 고려하면 앞으로 단수는 추세선보다 낮은 수준에 머물 것으로 전망

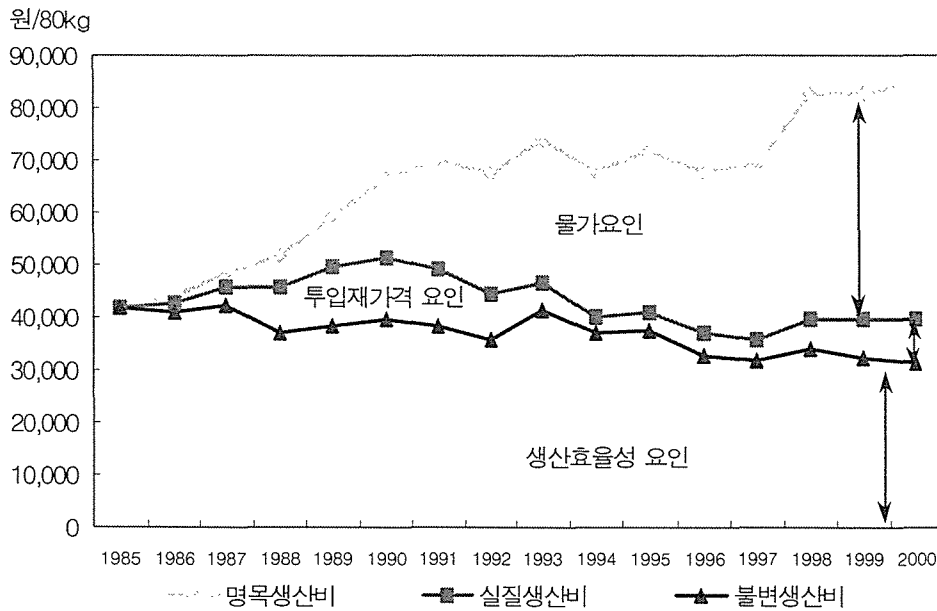
그림 2-5 한국과 일본의 쌀 단수 변화



### 3. 생산비용 변화 전망

- 80kg당 쌀 실질생산비는 1985년 이후 연평균 0.3%씩 감소하고, 10a당 실질소득은 연평균 2.5%씩 증가하여 왔음.
- 불변가격 생산비는 지속적으로 감소하여 '85~'90년 연평균 0.8%, '90~'95년 연평균 1.3%, '95년 이후 연평균 3.6% 감소하여 생산 효율성 향상이 가속되고 있음('95~2000년 사이 17% 감소).
- 실질생산비의 감소속도가 완만한 것은 투입재 가격 상승률이 높았기 때문임.
- 생산효율성 향상 추세가 지속되고, 투입재 가격이 하락하면 앞으로 실질생산비는 빠른 속도로 감소할 수 있을 것임.

그림 2-6 쌀 생산비 변화의 요인별 동태



## 4. 쌀 시장개방 전망

### 가. 2004년 관세화유예 연장협상 전망

- 일본은 1999년 4월 조기 관세화, 이스라엘은 2000년 관세화유예 협상 없이 관세화
- 중국은 WTO 가입과 동시 2002년부터 관세화, TRQ 물량 관세 1%, TRQ 초과 물량 관세 65%로 개방
- 대만은 WTO 가입 후 2002년까지 관세화를 유예하였으나 MMA로 8%를 허용하고 2002년 중 관세화유예 연장 재협상
- 2005년 이후에도 관세화를 유예하려면 수출국들에게 추가적이고 수용가능한 양허를 제공하여야 함

### 나. WTO 농업협상과 쌀 시장개방 전망

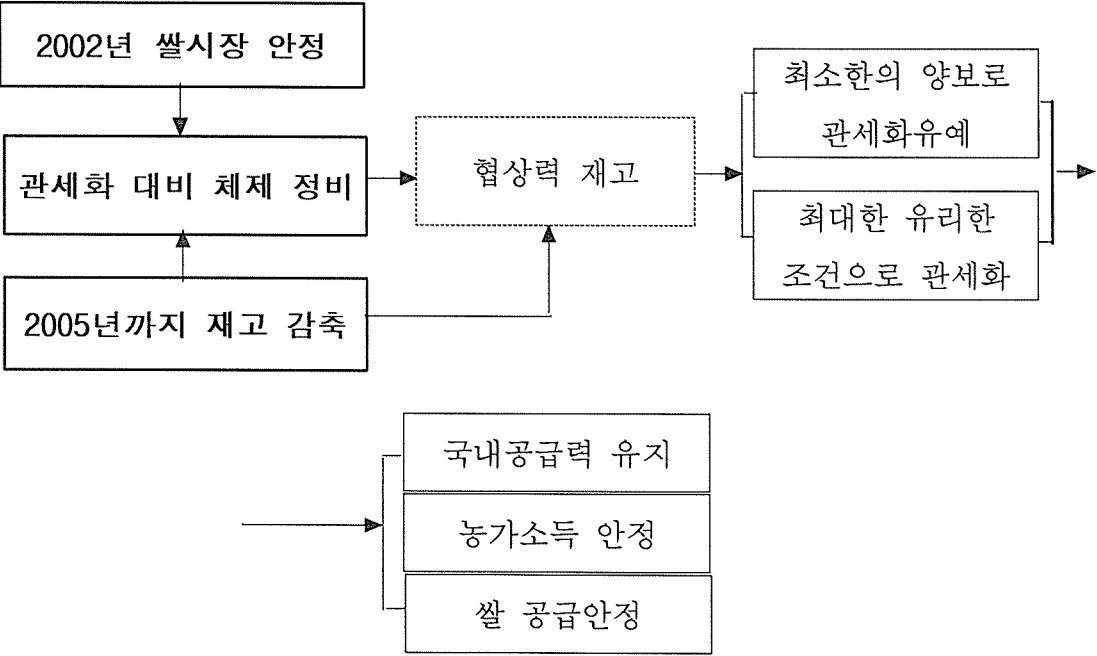
- 2003년 중에 결정될 관세율 및 AMS 감축폭은 UR 합의 수준보다 높은 수준이 될 가능성이 큼
- 관세화를 유예할 경우 MMA 증량폭은 2002년도의 대만 수준 8%보다 높을 가능성이 큼
- 2005년 이후 낙관적 시나리오는 2010년까지 MMA가 12%로 증가하는 경우로 설정하고, 비관적 시나리오는 관세율이 2010년까지 36% 감소하는 경우로 설정



### 쌀산업의 당면 과제

- 2002년 단경기 및 수확기 가격안정으로 생산농가의 불안감을 해소하여 중장기 대책의 여건 조성
- 2005년까지 수급을 균형 시키고 재고량을 감축시키면서 농가소득을 안정
- 2003년까지 관세화에 대비한 체제를 정비하여 협상력을 제고하고 연착륙 기반 조성
- 2005년 이후에도 가능한 한 국내 공급력을 유지하고 농가소득 안정

그림 2-7 쌀산업 당면과제 개념도

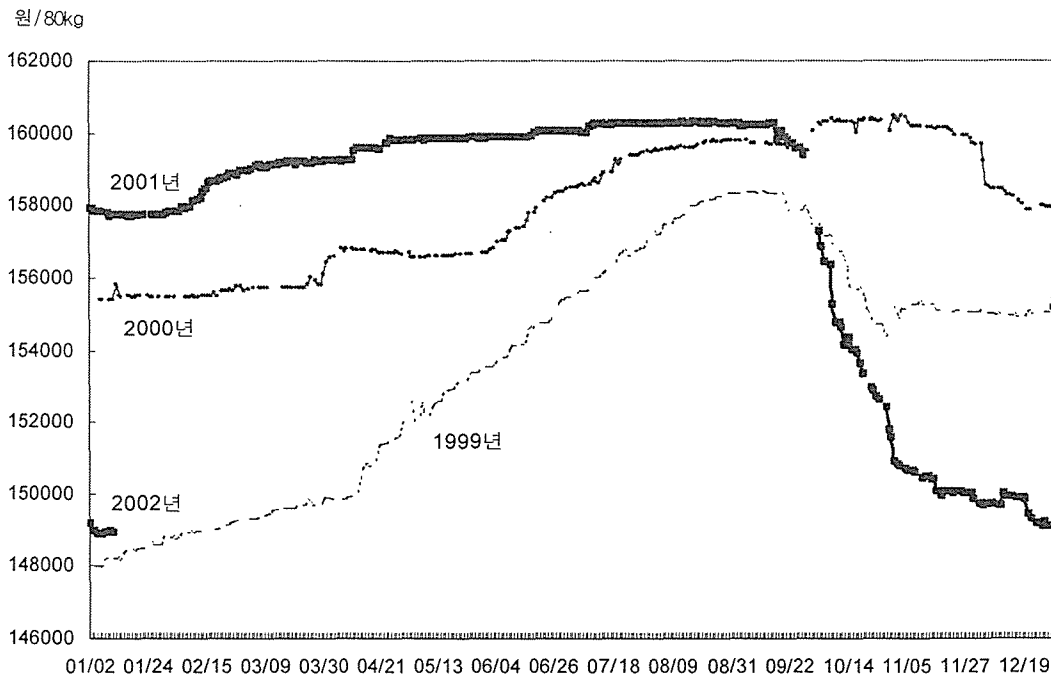


### Ⅲ. 2002년 쌀시장 안정대책

#### 1. 산지가격 및 유통량 변동 추이

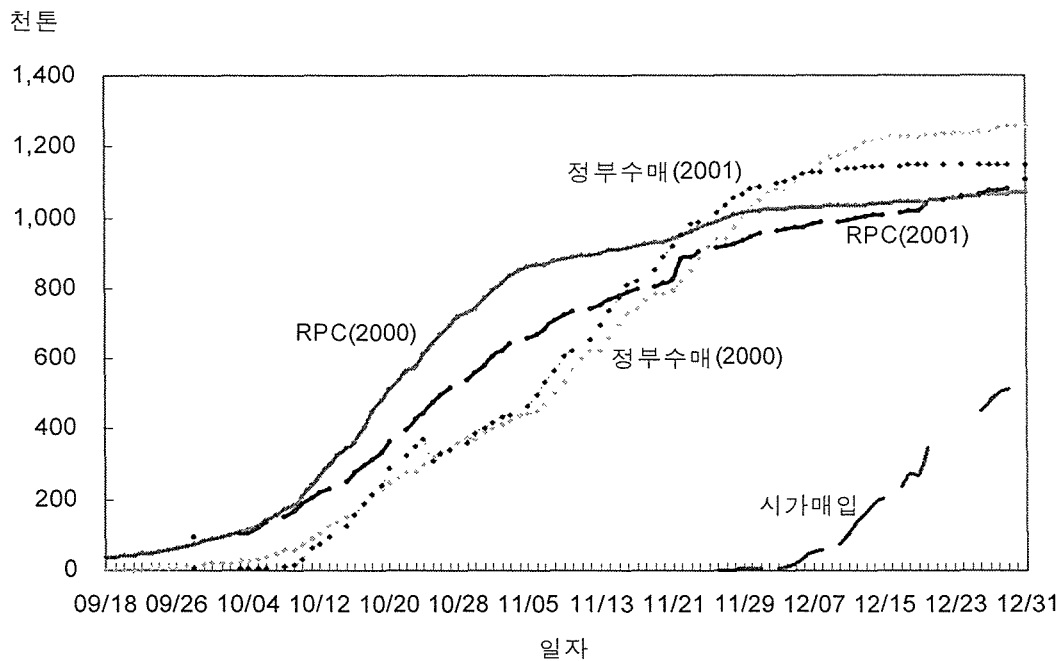
- 2000년산 쌀의 단경기가격(2001년 6~8월 평균)은 수확기에 비해 0.53% 상승, 연중 보합세 유지
  - 정곡 80kg당 가격은 수확기 159,324원에서 단경기에는 160,161원 기록
- 2001년산은 공급과잉으로 쌀가격이 더욱 하락할 것이라는 불안심리가 확산되면서 전년도 수확기(11월~12월) 대비 5.9% 하락
  - 작년 12월 20일경 이후 보합세가 유지되어 올해 1월 11일 산지가격은 정곡 80kg당 148,925원으로 전년동기 대비 5.6% 낮은 수준

그림 3-1 일별 산지 쌀가격



- 10월 중순까지 정부 구매실적은 전년도보다 저조하였으나 하순부터 구매가 본격적으로 이루어져 12월 27일까지 구매 계획치 115만 1천톤 전량이 구매됨
- RPC의 원료곡 매입은 수확기 초에는 극히 저조하였으나 10월초부터 매입량이 꾸준히 증가하여 2001년 12월 20일경 전년 매입량을 상회
  - 10월30일까지 RPC의 원료곡 매입량은 58만톤으로 전년도 동일시점 매입량 77만 3천톤의 75% 수준이었으나, 이후 매입량이 꾸준히 늘어나면서 12월 31일에는 전년도보다 3만 6천톤 많은 110만 6천톤으로 증가
- 11월 26일부터 농협시가매입이 시작되어 12월 31일까지 계획량의 64.2%인 51만 4천톤이 매입됨

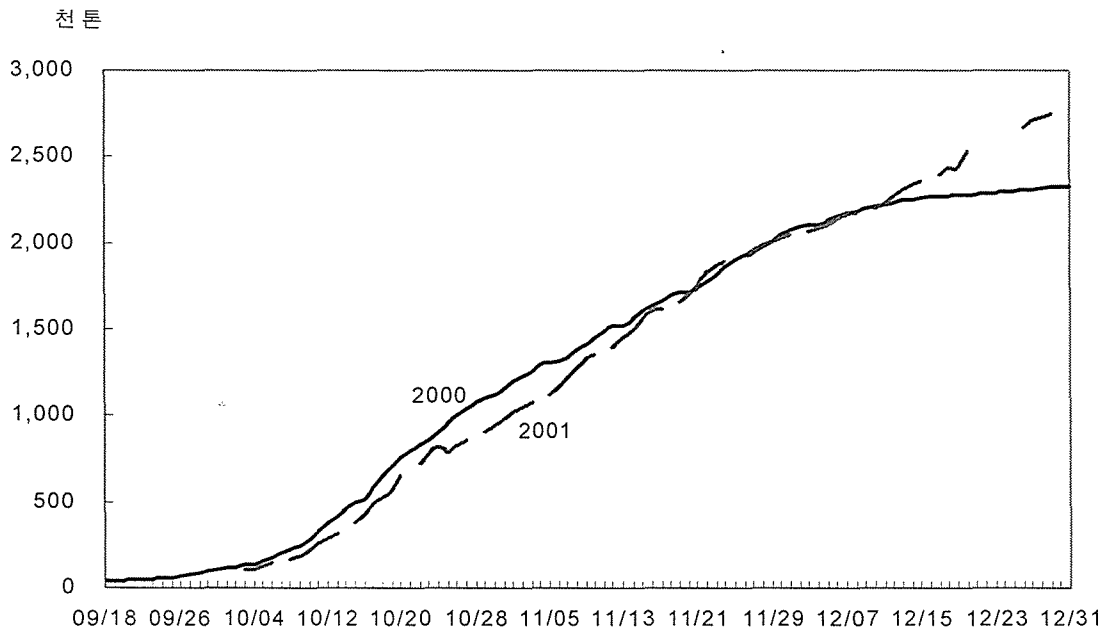
그림 3-2 정부구매량, RPC매입량, 시가매입량



- 정부구매량, RPC 매입량과 시가매입량을 합한 총매입량이 12월 10일경부터 전년 동기까지의 매입량을 상회하기 시작함
  - 정부구매량 감축 영향으로 정부구매량과 RPC 매입량은 전년도보다 9만 1천톤 줄어든 수준

- 12월 31일 기준으로 정부수매, RPC 매입, 시가매입으로 흡수된 물량은 전년도보다 44만 3천톤이 늘었으며 이는 올해 생산량 증가분 38만 3천톤보다 많은 수준

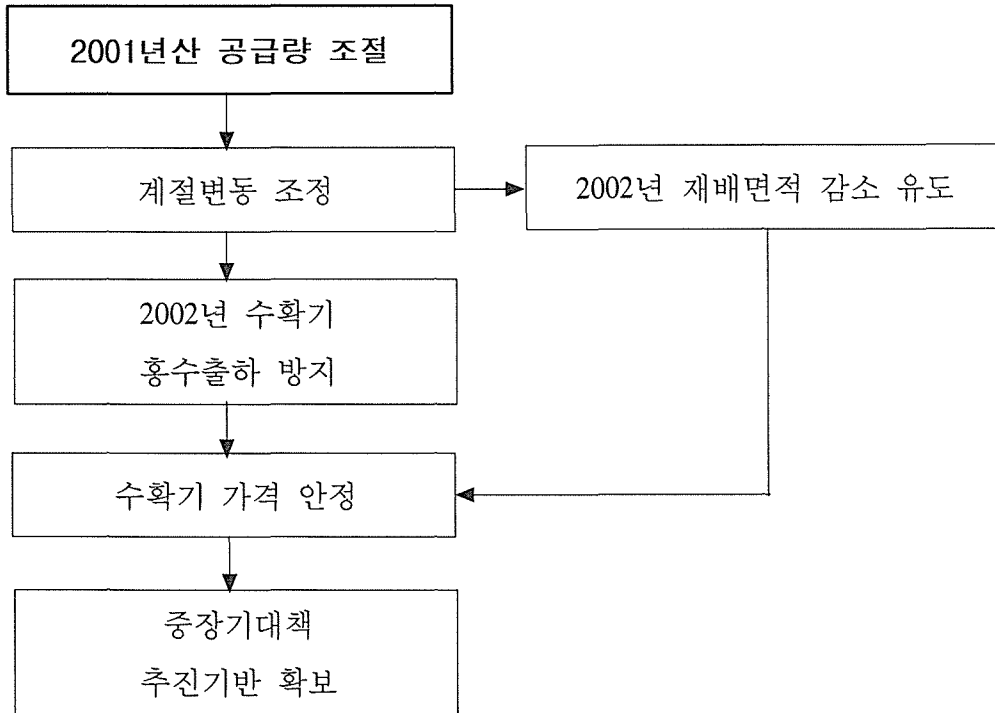
그림 3-3 수확기 총매입량



## 2. 2002년 쌀시장 안정화 방안

- 2001년산 공급량을 시기별로 조절하여 적절한 계절변동 형성
  - 파종기 전에는 가격상승을 억제하여 2002년 재배면적 감소 유도
  - 파종기 후에는 가격상승을 유도하여 2002년산 수확기 홍수출하를 방지하고 가격 안정
- 2002년 수확기 쌀시장을 안정시켜 쌀산업 중장기 대책 추진의 기반 형성
  - 정부정책에 대한 신뢰감 회복
  - 미래에 대한 불안감 해소

그림 3-4 2002년 쌀시장 안정대책 개념도



### 3. 2002년 가격전망

#### 가. 2001년산의 시장격리 수준별 단경기 계절진폭 전망

- 2001년산 중 600만석 내외를 시장격리할 경우 5~6%의 계절진폭이 형성되어 시장이 원활히 작동하고, 시장 신뢰가 이루어져 금년 수확기 대응도 원활할 것임.
- 이 경우 이월재고량이 1,446만석으로 늘어나 재고관리비용 증가 및 내년 수확기에 창고 부족 문제가 발생할 것으로 예상되므로, 단기적으로 주정용 방출 및 대북 지원을 적극 추진하여 재고량을 1,106만석 수준으로 줄이는 것이 바람직함.

표 3-1 2001년산 신곡의 시장격리량별 계절진폭 전망

시장격리량(만석)			연평균가격 (천원/80kg)	단경기가격 (천원/80kg)	계절진폭1 (%)	이월재고량2 (만석)
정부 포대수매	농협식가 수매이월량	계				
350	150	500	140~145	130~139	-9.7~-4.5	1,006
350	175	525	143~147	136~144	-6.0~-1.8	1,031
350	200	550	146~149	141~148	-2.4~0.9	1,056
350	225	575	148~151	147~152	1.2~3.6	1,081
350	250	600	151~153	152~156	4.8~6.3	1,106
350	275	625	154~155	157~160	8.4~9.1	1,131
350	300	650	156~157	163~164	11.8~12.0	1,156

- 1) 2001년 11~12월 가격 대비 2002년 7~9월 가격 등락을 추정치로서, 가격신축성계수를 1.5~2.0으로 설정
- 2) 가공용 소비 확대(주정 100만석, 가공 40만석 증가) 및 대북 지원 200만석 추가

#### 나. 2002년산 생산 및 수확기 가격 전망

##### 1) 재배면적 전망

###### ○ 농가 재배의향

- 농림부의 2001. 12. 1~15일 식부의향 조사결과(4,500 농가), 논벼 재배의향면적이 작년 재배면적 대비 6.7% 감소할 것으로 나타났으나, 이는 수확기 가격하락에 따라 농가들이 일시적으로 과민반응한 결과로 판단됨.
- 농경연의 2002. 1. 7~9일 식부의향 조사결과(1,132 농가), 벼 재배의향면적은 작년 재배면적 대비 3.6% 감소할 것으로 나타남. 논벼의 경우 2.9% 감소하고, 밭벼는 32.8% 감소할 것으로 조사됨.

○ 재배면적반응함수 계측결과, 2002년 벼 재배면적은 작년보다 3만ha(2.8%) 감소한 105만 3천ha 내외로 예측됨.

##### 2) 수급 및 수확기 가격 전망

- 2002년산의 단수를 490~500kg/10a(추세치 및 평년치)로 가정할 경우, 생산량은 작년보다 4~7% 감소한 3,580~3,660만석으로 전망됨.
- 이러한 생산량 수준은 신곡 수요량을 약 400만석 초과하는 것임.

- 작년산의 계절진폭이 5~6%가 되어 정부의 양곡관리 운용에 대한 유통업체의 신뢰감이 형성될 경우, 금년산의 수확기 가격은 15만 1천 ~ 15만 3천원/80kg으로 작년 수확기 가격(15만 300원/80kg)보다 약간 높을 것으로 전망됨.

표 3-2 2001년산 단경기 계절진폭별 2002년산 수확기 가격 전망

2001년산 시장격리량(만석)	2001년산 계절진폭(%)	2002년산 수확기 가격(원/80kg)1
525	-6.0~-1.8	139,200~143,800
550	-2.4~0.9	143,100~146,800
575	1.2~3.6	147,100~149,800
600	4.8~6.3	151,200~152,900
625	8.4~9.1	155,400~159,500

## IV. 수급조정과 재고감축 정책

### 1. 수급전망

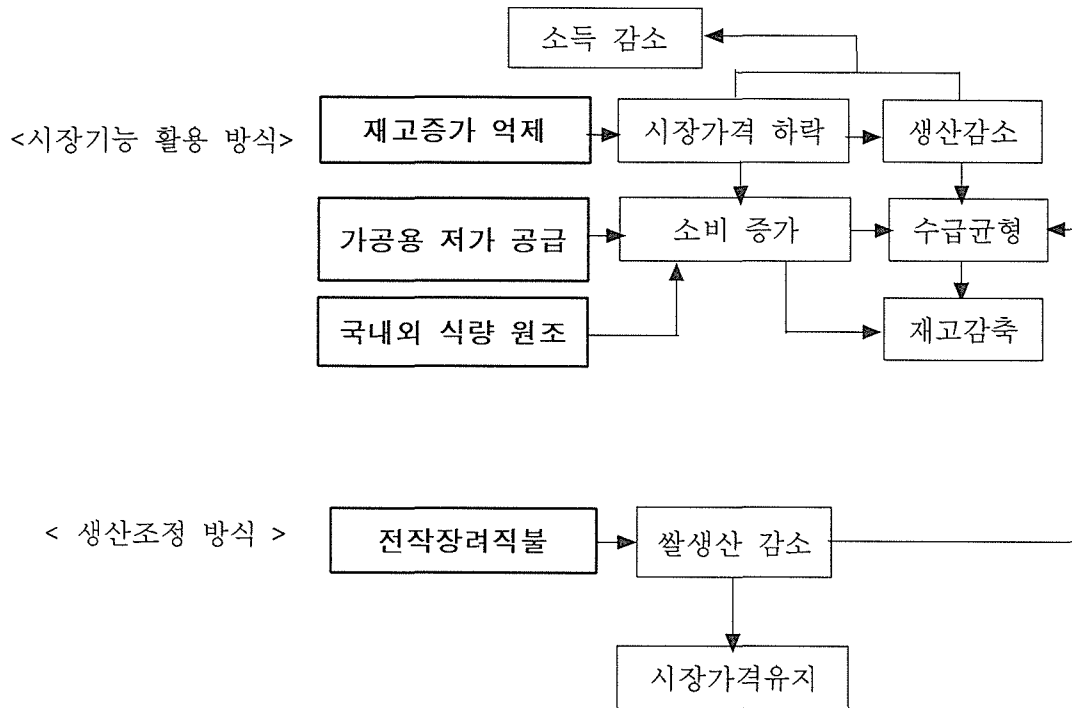
- 2004년까지 가격이 2002년 명목가격 수준이 되도록 정부가 재고를 증가시킬 경우
  - 2004년 벼 재배면적은 102만 1천ha로 감소
  - 2004년 재고량은 1,632만석으로 증가
  - 재고관리비용은 7,344억원 소요(재고관리비용: 450억원/100만석/년(보관료: 82억원, 금융비용: 176억원, 고미화: 180억원 등)
  - 2004년 쌀농업 총소득(실질)은 5조 9,120억원으로 감소 전망
  
- 2003년 이후 2010년까지 재고량이 증가하지 않도록 하기 위해서는 재배면적은 2003년에 7만 9천ha, 2004년 16만 2천ha 감소시켜야 함.

### 2. 정책방향

- 재배면적 감축을 지원하는 「생산조정방식」을 도입하거나 시장기능(가격에 따른 생산과 소비 변화)을 활용하여 재배면적을 수급균형 범위로 축소
  - 시장기능 활용방식 : 재고가 증가하지 않도록 판매량을 늘려 시장가격을 하락시켜 배 재배면적 감소와 소비 증가 유도
  - 생산조정 방식 : 벼 이외 작물재배 혹은 휴경에 대한 보조금 지급으로 벼 재배면적 감소 유도



그림 4-1 수급조정정책 체계도



### 3. 정책효과

#### 가. 재고 감축과 고품질 쌀 생산

- 2002~2005년에 연간 주정용으로 100만석, 대외원조용으로 200만석씩 공급
- 고품질 쌀 생산체제로 전환하여 2010년 단수가 추세치 518kg/10a보다 20kg 적은 498kg으로 감소
  - 재고량은 2004년 1,227만석
  - 벼 재배면적은 2004년 102만 1천ha
  - 쌀농업 총소득(실질)은 2004년 5조 8,510억원

## 나. 생산 조정

- 2003년 이후 2005년까지 재고량이 증가하지 않도록 하기 위해 2003년에 2만 1천ha, 2004년 1만 7천ha 생산조정 필요

## 다. 시장기능 의존

- 2003년 이후 2005년까지 재고량이 증가하지 않도록 하기 위하여 시장가격이 연간 1% 하락하도록 하면,
  - 재배면적은 2004년에 101만 4천ha
  - 재고량은 2004년에 1,195만석
  - 쌀농업 총소득(실질)은 2004년 5조 5,780억원
- 2004년까지 시장가격이 연간 2% 하락되도록 하면,
  - 재배면적은 2004년 100만 6천ha
  - 재고는 2004년 1,147만석
  - 쌀농업 총소득(실질)은 5조 3,700억원

## 4. 고려사항

- 일본은 이 제도를 친환경적 논면적 유지라는 명목으로 허용대상 환경정책으로 통보하고 있으나 지금까지 이행통보과정에서 미국, 호주 등 많은 WTO 회원국으로부터 감축대상이라는 공격을 받아 왔음
- 이에 대해 일본은 이 정책은 1969년 시험사업 후 1971년부터 실시되어 온 오래된 정책으로 이미 지난 UR 협상과정(C/S검증과정)에서 허용대상으로 인정받은 사항임을 강조하고 있음
- 우리나라의 경우 향후 이 제도 도입과 함께 허용대상으로 WTO 통보시 혹은 새로운 협상과정에서 공격받을 가능성이 높음

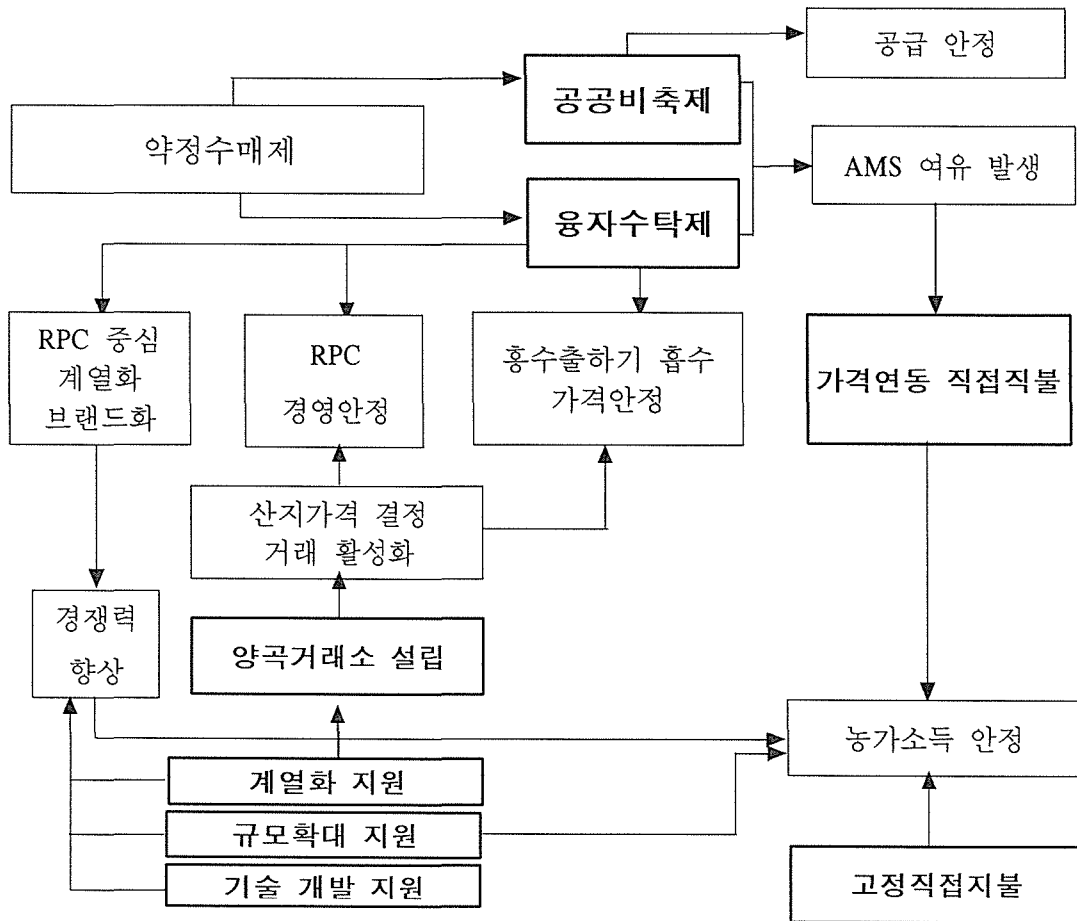
- 허용대상으로 인정받지 못할 경우 국내보조 감축 이행약속 운영에 어려움이 예상됨
  
- 또한 2004년도 쌀 재협상의 결과 관세화로 개방될 경우 국내생산이 줄어든 만큼 수입량이 늘어 농가소득만 감소하는 역효과가 나타남

## V. 쌀시장 안정과 농가소득 정책

### 1. 정책 체계

- 약정수매제를 공공비축제와 용자수탁제로 전환하여 AMS의 여유 확보
  - 공공비축제 확립으로 예상 밖의 공급부족시 대응체계 확립
  - 용자수탁제 도입으로 수확기 흡수 능력을 확대하여 수확기 가격 불안을 방지하고, RPC 경영 안정 도모
  
- 고정 직접지불제도(Green Box)를 도입하여 쌀생산 농가소득 방어의 기반 구축
  
- 쌀가격에 연동된 직접지불제도를 시행하여 가격하락에 대응한 소득안정장치 마련
  
- 양곡거래소를 설립하여 수확기 산지기준가격을 결정하고, RPC의 경쟁적 판로 확충
  
- 용자수탁제 도입을 계기로 RPC 중심으로 생산가공을 계열화하고 브랜드화 하여 경쟁력 향상

그림 5-1 정책추진 체계도



## 2. 농가소득 안정을 위한 직접지불제도

### 가. 가격연동 직접지불

- 가격하락에 따른 급격한 농가소득 감소를 방지하기 위해 가격에 연동된 직접지불제도 도입
  - 가격하락분의 80~90%를 기준년도 재배면적과 수량에 비례하여 지급
- Blue Box 방식 활용
  - 생산제한시책(production-limiting programme) 도입 전제
  - 일본의 도작경영안정제, EU의 소득보상지불제(Compensating Payment) 벤치마킹
  - 평화조항(UR협정 13조2항)에 따라 UR협정 6조에 해당하는 보조(투자보조, de

- minimis, 생산제한하 직접지불액) 총액은 1992년 실제 집행액 범위 내에서만 가능
- Blue Box에 대한 비판이 거세므로 WTO에서 규범이 강화되어 운용 방식에 제약이 늘어날 전망

○ Amber Box 방식 활용

- 약정수매제 폐지에 따른 AMS 범위 내에서 가능(2004년 약 1.5조원)
- 미국의 Market Loss Payment 벤치마킹

**검 토 사 항**

○ 재협상 전망, 생산조정제 도입 여부 및 수매제도 개편방향과 연계된 소득정책 방향 설정

- 생산과연계된 직불제와 가격연동직불제의 효과성 비교
- Blue Box 방식과 Amber Box 방식의 효과비교

○ 가격과 연계된 직불과 green box 조건의 합치성 여부

- 장단기적으로 AMS 사용 가능성 검토 및 대안

○ 구조조정 등 타 정책과의 관계설정

- 정책간 상충성 검토, 기존정책의 통폐합 방향

○ 직접지불 대상농가 및 면적, 정책에서 제외되는 농가에 대한 대책

○ 지급단가, 농가와 정부의 분담비율 등 지원 방식

○ 가격과 연계된 직불의 경우 가격이 지속적으로 하락하여 소득이 동반 하락하는 경우의 대안

**나. 고정직접지불**

- 가격과 직접 연계하지 않은 형태로 쌀 생산농가의 소득을 보전하는 직접지불제 도입

- 미국의 생산자을 직접지불제, 논농업직불제 벤치마킹

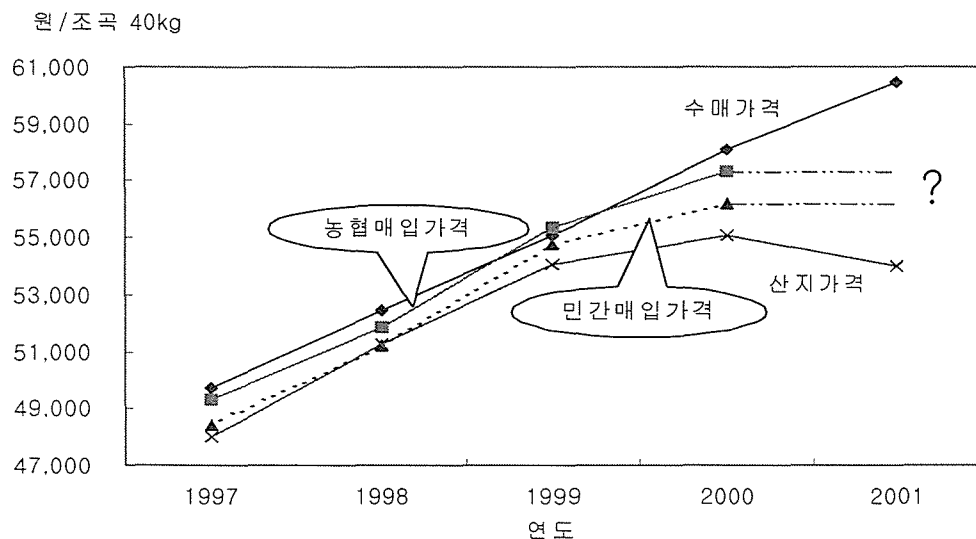
### 검 토 사 항

- Amber Box 형태와의 역할분담 검토
- 대상 농가 및 면적, 지급단가
- 품목불특정 의무면제(de-minimis) 활용방안 검토

### 3. 기준가격 결정기구 필요

- 1997~2000년 동안 정부수매가격이 RPC가 원료곡을 매입할 때 기준가격으로 활용되었으나 올해 수확기에는 정부수매가격이 기준가격 기능을 하지 못함
  - 지난 4년 동안 농협RPC와 민간RPC의 원료곡 매입가격은 수매가격보다 각각 0.7%, 2.2% 낮은 수준
  - 올해 생산자는 수급실세를 반영하지 못하는 정부수매가격을 요구, RPC 운영자는 경영안정을 위해 작년 가격보다도 낮은 시장가격을 제시하여 거래가 위축됨

그림 5-2 수매가격, 매입가격, 산지가격 비교(원/조곡 40kg)



- 양곡거래소(가칭)를 설립하여 지역별, 품종별 쌀가격이 결정되고, 거래소에서 결정된 가격이 산지에서 참고가격으로 활용되도록 하는 방안이 필요함
  - 양곡거래소에서는 RPC가 없는 지역의 조곡 거래와 대금정산 기능을 수행
  - 거래가격 결정상의 어려움과 외상거래로 인한 위험부담을 안고 있는 RPC 운영자들이 선호하는 대안으로 판단됨
  - 소비지 유통업체가 양곡거래소에 참여할 동기가 있는지에 대한 의문이 제기되고 있음
  
- 기존의 양곡도매시장을 활성화하여 가격형성기능을 갖도록 하는 것과 농관원이 조사하는 산지가격을 기준가격으로 활용할 수도 있다는 의견도 제시됨
  - 이미 기능을 상실한 양곡도매시장 활성화의 한계
  - 산지가격은 소비자의 선호도가 충분히 반영되지 못하는 한계점이 있음

#### 검 토 사 항

- 양곡거래소 성립조건 규명
  - RPC 등 상품 공급자와 소비지 유통업체 등의 수요자가 거래소에 참여할 수 있는 조건
  
- 효율적인 거래 및 결제 방식 개발
  
- 수·배송시스템 개발
  
- 거래소 조직과 정부의 역할 규명

#### 4. 용자수탁제 도입

- WTO 출범 이후 정부 구매량은 국내총보조(AMS) 감축 계획에 의해 지속적으로 줄어들어야 하기 때문에 홍수 출하 물량을 흡수할 수 있는 수단이 없음
  
- 정부의 수확기 출하물량 흡수능력의 한계를 극복하기 위해 농협으로 하여금



400만석을 시가매입·방출하도록 하는 제도를 도입하였으나, 시가와 제도의 운용주체 설정 등에 대한 견해 차이 발생

- 시가매입에 따른 비용을 정부가 부담할 경우 국내보조금 감축의무 위반에 따른 문제점 대두
- 생산자단체는 시가매입·방출을 정부사업으로 간주하고 소요되는 비용을 정부가 부담하도록 요구함
- 시가매입·방출물량의 수매를 준정부수매로 간주하여 전년도 수매가격 요구

○ 용자수탁판매제를 도입하여 수확기 흡수물량을 확대하고, 유통업체의 가격위협에 대한 불안감을 줄여주는 것이 필요함

- AMS의 제한을 받지 않으므로 수확기에 농가의 위탁수요가 있는만큼 흡수할 수 있음.

○ 국내보조(AMS) 제한에서 벗어날 수 있기 때문에 AMS 범위 내에서 새로운 소득정책을 도입할 수 있고 생산자와 유통업체로 하여금 경쟁적으로 양질미를 생산하도록 하는 부수적인 효과도 예상됨

- 쌀가격이 수급에 의해 결정되기 때문에 수급균형에 기여하고 RPC 경영안정에도 긍정적 효과가 기대됨

#### 검 토 사 항

- 농가나 유통업체의 수탁판매제 참여의향, 참여할 수 있는 유인책
- 적정 선도금(용자금)과 정산가격 결정 방식
- 정산가격이 선도금 수준을 하회할 경우의 대책
- 판매가격과 정산가격 사이의 관계
- 정부지원 방안

## 5. RPC 중심의 계열화

- 다양한 품종, 품질의 벼가 RPC에 집하되고, 집하된 원료곡은 고온 급속 건조, 상온 저장되는 등 생산 및 수확 후 벼 관리단계가 소비자를 위한 고품질미 생산 위주로 되어 있지 못함
- RPC, 지역단위별로 다양한 브랜드쌀이 생산되고 있지만 소비자들의 브랜드 로열티 낮음
- 소규모 RPC가 행정구역단위로 난립하여 경쟁함으로써 경영의 효율성이 저하
- RPC 중심의 계열화로 소비자 지향적인 상품생산
  - 품종의 단일화, 건조 및 도정시설의 현대화
  - 지역 단위의 소규모 RPC를 합병이나 사업연합 방식으로 규모화, 투자의 효율성 제고
- 쇠미비율 등급 제정 등 브랜드쌀에 대한 품질관리로 소비자 신뢰 제고
  - 일본의 경우 소비자들은 수입쌀 가격이 낮음에도 불구하고 선호하지 않기 때문에 수입쌀은 주로 외식용이나 가공용으로 사용됨
  - 개방화에 적극 대비하기 위해서는 수입쌀과 차별화되는 쌀을 생산하는 것이 중요함

### 검 토 사 항

- 쌀생산권역과 RPC 영업권역을 일치시키기 위한 RPC 합병 또는 사업연합 촉진 방안
- 계열화를 위한 우량종자 공급, 계약생산 또는 수탁거래 방안
- 품질 등급화를 위한 기준, 외국의 사례

## 6. 경영규모 확대

- 3ha 이상 농가의 면적비율이 빠르게 증가함.
  - 3ha 이상 농가수: ('90) 44천호 → ('95) 71천호 → ('00)87천호
  - 3ha 이상 농가면적비율: ('80) 6.1% → ('90) 9.6% → ('95)20.2%
  
- 영농규모화사업의 중장기 목표 부재와 일관성 부족으로 사업 위축
  - 장기정책사업임에도 불구하고 지원규모·대상·조건 등이 매년 변경됨.
  - 쌀전업농 사업으로 농기계지원과 병행함으로써 보조금 폐해 발생
  
- 농지유동화를 위한 농지공급 촉진
  - 조기은퇴 희망농가의 경영이양직접지불 확충과 농업인연금 활용
  - 농지유동화 촉진을 위한 제도 보완
  
- 영농규모화사업의 확충과 제도개선
  - 쌀전업농 육성목표를 현실화하고 실질적 지원으로 전환하며 기지정된 전업농 가운데 실적 없는 영세소농을 정리
  - 지역 특성을 고려한 육성과 지역관리제 도입 검토
  - 규모화사업 추진방식의 개선
  
- 쌀산업과 쌀전업농의 비전 제시
  - 식량안보와 다원적 기능, 농가소득 관점에서 중장기 비전 마련
  
- 쌀전업농의 소득보장을 위한 관련정책 정비
  - 논농업직불제의 지급상한 조정, 쌀전업농의 경영안정 방안
  - 쌀전업농의 벼재배 의무기준 완화

## 검 토 사 항

- 농지 유통화 사업 관련정책 평가와 개선책
- 농지 유통화 촉진과 관련되는 각종 제도 검토
- 경영이양직접지불의 면적비례 지원액을 증액하고 농업인연금제도에 연계하는 방안
- 임대농지에 대해서 전업농에게 농지매도시 양도소득세 감면조치
- 비농민 소유농지 상한제한(현행 1ha)을 0.5ha로 하향조정
- 농지법에 의한 불경작농지 처분의무의 철저 시행방안의 한계와 대안
- 쌀전업농 목표 수준 설정(현재의 목표인 10만호의 적정성)
- 현행 경영규모 10ha 상한의 적정성과 대안
- 지역여건을 반영한 전업농의 차별적 지원방안

## 7. 농지제도 개편

- 최근 쌀수급불균형과 관련하여 농지의 소유와 이용규제의 대폭 완화 등 농지 정책의 전면적인 개편 논의가 제기됨
  - 산업계 주장: 쌀이 남아도는데도 농지를 타용도로 공급하지 않는 것은 국가적 차원에서 낭비
  - 농업인 주장: 정부는 쌀값을 보장하지 않고 농지의 소유와 이용 규제를 하는데, 쌀값을 보장하든지 아니면 농지규제를 풀든지 해야 한다는 입장

- 농업인들도 농지가격에 대해 견해가 다름.
  - 전업농은 영농규모 확대를 위해 저지가(수익지가 수준)를 선호하는 반면, 겸업농이나 고령농가 등 자산적 보유계층에서는 고지를 선호
  - 최근 쌀농업의 수익성이 하락하면서 은퇴를 앞둔 고령농가 및 탈농희망 농가의 자산가치 보전에 대한 욕구가 강한 것으로 판단됨.
  
- 농지소유제도는 농지유동화를 위해 부분적 완화 추진
  - 농지매매증명의 거주요건 완화하고 비농민의 소유상한 제한면적을 현행 1ha에서 0.5ha로 하향조정하는 등 비농민의 농지취득에 대한 규제 완화
  - 임대농지의 전업농에 매도시 양도소득세 감면조치
  - 주식회사형 농업회사법인에 대한 농지소유 규제완화
  
- 농지보전정책에 대한 국민적 이해 증진 필요
  - 최근의 쌀 공급 과잉은 단기적인 수급의 불일치에 의해 발생한 것일 수 있으며, 농지제도에 대해서는 중장기적 검토가 필요하다는 공감대 형성
    - 일단 훼손된 농지를 회복하기 위해서는 많은 시간과 비용이 소요
  - 그러나 농정전환(증산농정 → 소득농정)의 방향과 조화를 이루면서 농지제도를 유연하게 운용할 필요가 있음.
  
- 농가소득 증대를 위한 농지규제의 완화 검토
  - 농업용시설에 대한 개념과 범위를 재정립
    - 농산물의 수집, 보관, 가공, 유통시설 등의 범의 설정
    - 축사용 부지를 농지로 인정하는 방안 강구
  - 농용시설에 대한 농지조성비 감면 확대

### 검 토 사 항

- 식량안보를 위해 유지·보전해야 할 농지면적 수준
  - 남북통일을 가정하는 경우의 면적 수준
  
- 쌀시장 개방확대시 필요한 농지면적 수준

- 농지전용 규제를 완화할 경우 발생 가능한 문제점과 대안
  - 규제 완화수준과 농지전용 가능 면적
  - 난개발로 인한 문제점 최소화 방안
  
- 농지가격 하락에 따른 문제점과 대책

## 부록 1 : WTO 쌀 재협상 동향과 주요 쟁점

### 1. WTO 쌀 재협상 동향

#### □ 쌀 시장 개방 현황

- UR 농업협상 당시 우리 나라는 쌀에 대해서 10년간(1995~2004년) 관세화 유예조치를 인정받아, 1995년부터 기준연도 국내소비량의 1%에서 2004년에 4%까지 매년 증량하여 수입하도록 되어 있음.

#### □ 2004년 쌀 재협상 쟁점과 전망

- 우리 나라는 2004년에 개최될 이해당사국과의 쌀재협상과정에서 종전대로 관세화 유예방식을 유지할 것인지 혹은 관세화로 전환할 것인지를 선택해야 함.
  - 쌀의 관세화 유예기간이 끝나는 2004년 이후에도 특별취급을 계속 적용하고자하는 경우에는 쌀 수출국에게 추가적이고 수용 가능한 양허를 제공해야 함.
  - 쟁점사항: 추가적이고 수락가능한 양허의 정도, 특별대우 해당품목만의 양보나 여타품목까지를 포함하느냐에 대한 해석
- 쌀이 우리 농업에서 차지하는 비중이나 식량안보 등 논농사의 공익적 기능을 감안할 때, 2004년 쌀재협상에서 우선적으로 최소한의 의무적 수입물량 증가방식을 통해 추가적인 양허안을 제시한 후 쌀 관세화 유예 확보에 협상의 노력을 최대한 기울이되 만약 향후 쌀의 관세화 유예조치가 더 이상 불가능할 경우에 대비한 협상전략 및 대안도 마련하고 있어야 할 것임.
- 이해당사국과의 쌀관세화 유예연장을 위한 협상이 결렬될 경우에는 지난 UR협상당시 여타 수입제한 품목에 적용된 원칙에 따라 관세화로 이행되어야 할 것으로 판단됨.
  - 비관세장벽에 대한 관세화 원칙에 합의, 부속서 5의 명칭이 관세화예외

(exception)나 제외(exemption)이 아닌 특별대우(special treatment)라는 명칭, 암묵적 관세감축(shadow reduction) 개념도입, 협정문안 작성 당시 당사자들의 의도 등

- 2004년도 쌀재협상에서 관세화 유예조치 연장을 원하는 우리 나라의 협상입지는 이해당사국들에 비해 매우 좁은 실정임.
  - 지난 UR 협상에서 관세화 예외조치를 적용 받은 국가는 한국·일본·필리핀·이스라엘 등 4개국뿐이었음.
  - 일본이 최근 쌀을 관세화 함으로써 향후 관세화 유예를 계속 유지하기 위한 우리의 협상입지는 더욱 좁아진 상황임.
  - 관세화 유예 특별대우를 받기위한 전제 조건 중 하나인 효과적인 생산제한정책(effective production restricting measures)를 시행하고 있지 않는 부담이 존재
  
- 미국, 호주 등 쌀수출국들은 그들의 협상입지를 증진시키고 협상이익을 확보한다는 차원에서 우리가 수용할 수 없는 과도한 시장접근 물량의 보장이나 여타 품목에서의 대폭적 시장개방 조치를 요구할 가능성이 있음.
  - 쌀 수출국들은 관세화 예외조치를 규정하고 있는 현행 UR농업협정문 부속서 5의 폐지를 주장할 수도 있음.
  - 이해당사국들은 이미 한국에서 쌀은 매우 중요하며 정치적으로도 매우 민감하다는 사실을 잘 파악하고 있기 때문에 재협상과정에서 이러한 우리의 사정을 이용하려 할 가능성이 큼.
  
- 쌀수출국들이 원칙적으로 2004년 이후 관세화유예조치 연장에 반대입장을 가지고 있을 뿐만 아니라 향후 협상에서 우리가 수용할 수 없는 과도한 시장개방을 요구할 것으로 보이고, 또한 일본이 최근 쌀관세화로 전환함에 따라 쌀재협상에서 관세화 유예 조치연장에 큰 어려움이 예상됨.



<참고 1> 관세화 유예(특별대우) 관련 주요국 이행상황

□ WTO 농업협정문 Annex 5의 내용

- Annex5에 규정에 합치된 경우 일반관세로 전환이 유보됨.

	Section A	Section B
대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (a) 지정품목의 수입이 '86-'88년 국내소비량의 3%미만</li> <li>(b) '86-'88년이후 수출보조금이 제공되지 않은 품목</li> <li>(c) 효과적인 생산제한조치가 적용되고 있는 품목(effective production restricting measures)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (a), (b), (c) 좌동</li> <li>○ 개발도상국의 전통적 식생활에 가장 중요한 주식</li> </ul>
MMA	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ MMA물량이 4%에서 매년 국내소비량의 0.8%씩 증가</li> <li>○ 특별대우 적용 중단시 잔여 이행기간동안 매년 0.4%씩 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이행기간 제1차연도~제5차연도는 국내소비량의 1%에서 2%로 증가, 제6차연도~제10차연도는 2%~4%로 증가</li> </ul>
특별대우의 연장·종결	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특별대우의 연장시 추가적이고 수락가능한 양허부여</li> <li>○ 특별대우의 종결시 일반관세의 대상이 되며 관세율은 이행기간동안 최소 15% 감축이 시행 되었을 경우의 수준</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 좌동</li> <li>○ 특별대우의 종결시 일반관세의 대상이 되며 관세율은 이행기간동안 최소 10%감축이 시행 되었을 경우의 수준</li> </ul>

- Section A와 Section B의 차이

- Section A는 일반회원국을 대상, Section B는 개발도상국을 대상
- Section A는 B의 경우보다 MMA물량의 부담이 큼.
- Section A에는 이행기간 중에 조기관세화시 잔여이행기간동안의 MMA물량에 대한 규정이 있으나 Section B의 경우는 규정이 없음.

□ 한국, 일본, 필리핀, 이스라엘 등의 이행결과

- 한국/필리핀

- UR 농업협상의 이행기간(1995~2004) 동안 관세화를 유예하고 최소시장접근 기회를 보장

- 개도국의 관세화 특례조치(Section B)를 적용
- 현재 특혜조치 이행중
- 일본
  - 관세화 특례조치(Section A)를 적용
  - 1999년 4월 종량세방식으로 조기 관세화 전환
- 이스라엘
  - 관세화 특례조치(Section A)를 적용 (양고기, 밀크와 크림, 치즈)
  - 이행기간이 완료된 2001년 1월 1일부로 관세화, 양허세율은 기준년도 관세상당치가 15% 감축된 수준으로 설정

**<참고 2> 일본의 쌀 관세화 전환의 배경과 결과**

- 일본이 조기관세화를 단행한 배경은 1994년이후 계속되는 풍작과 관세화 유예 조치로 인한 대가로 연도별로 설정한 의무수입량의 증가로 인하여 쌀재고가 급증함에 따라 재고처리와 가격하락 문제가 농정의 최대 과제로 등장하면서, 조기관세화가 이러한 문제해결에 가장 유리하다고 판단하였기 때문임.
  - 또한 쌀의 소비량이 감소하는데 반해 풍작으로 인한 생산량증가와 관세화 예외조치의 대가로 약속한 연도별 수입물량이 늘어남에 따라 쌀 가격이 급격히 하락하는 추세에 있었음(1995~2000년 사이 자주 유통미 가격은 18%하락).
- 조기관세화를 통해 MMA 물량 부담을 줄이고 차기 협상의 부담을 경감하고자 함.
  - 관세화를 수용하더라도 수입량이 크게 늘지 않으리라는 확신감
  - 관세화를 수용하는 경우 다음협상에서 유리하다는 고려
- 일본은 12월 17일, 농림성(中川 昭一·장관)·자민당(櫻井 新·농림수산물무역 대책특별위원회 위원장)·농협(原田 睦民·전중회장) 등 3자 합의로 쌀 조기관세화를 정식으로 결정함.

- 쌀 조기관세화에 대하여 3자간에 합의한 주요 내용은 다음과 같다.
  - 관세화 시기 : 1999년 4월 1일
  - 관세 설정방식 : 종량세
  - 1986~88년 기준 관세상당치: 402엔/kg(증가상당치로 1,256%)
  - 2000년까지 6년간 기준 TE를 15%인하율 적용
  - 관세 부과액 : 1999년 351.17엔/kg, 2000년 이후 341.00엔/kg
  - MMA수입미는 국영무역을 유지
  - WTO 규정에 따라 종량관세는 매년 2.5%씩 감축

표 1-1 TE 산출근거

단위 : 엔/kg, 백미

기준년도	국제가격(A) CIF가격평균	국내가격(B) 도매가격(상등미)	B-A
1986	29	438	409
1987	31	435	404
1988	37	429	392
평균	32	434	402

자료 : (1) 국제가격, 대장성 「무역통계」  
(2) 국내가격, 식량청 「미백등 거래가격조사」

- 일본이 관세화 예외 특례조치의 적용을 중단하고 조기 관세화로 전환함으한 것은 최소시장접근(MMA)보장에 따른 쌀 수입량을 최대 7만 6천톤까지 감소시킬 수 있을 뿐만 아니라 고율 관세상당치의 설정이 가능함으로써 장기간 일본 쌀 생산농가보호가 가능하고 새로운 WTO 협상에서 쌀 관세화의 쟁점에서 할가분하게 벗어나 다른 분야에 협상력을 집중시킴으로써 실리를 노리는 편이 이득이라고 판단한 결과로 여겨짐.
  - 실제로 1999년 4월부터 쌀수입 방식을 관세화로 전환한 결과 2000년의 쌀 수입 물량은 당초 관세화 유예시 보장된 시장접근물량에 비해 7만 6천톤 줄어들었음.
- 그러나 쌀 관세화 유예 조치를 조기관세화로 전환한 일본이 지속적으로 조기 관세화의 이익을 누릴 수 있는가는 현재 새롭게 추진되고 있는 WTO 협상에서 농산물 수출국들이 주장하고 있는 대폭적인 시장접근물량의 확대나 관세인

- 하, 그리고 관세상한 설정 등에 어떻게 효과적으로 대응하느냐에 달려 있음.
- 쌀 관세화를 단행함으로써 당분간은 종량세의 고액 관세상당치를 설정하여 MMA를 초과하는 추가적인 수입을 저지할 수 있으나 새로운 협상의 결과에서 시장개방의 속도와 폭이 어떻게 결정되느냐에 따라 장기적인 수입저지효과는 달라질 것임.

## 2. 쌀 재협상관련 주요 쟁점에 대한 검토자료

### 가. 쌀 의무 수입물량의 국별 쿼터 배정 가능성 검토

#### □ 우리 나라의 현행 TRQ 물량배분 원칙

- 우리 나라는 지난 UR 협상 타결 당시 국별이행계획서를 WTO에 통보 할 때, 모든 TRQ 품목에 대해 국가별 쿼터를 사용하지 않고 총량쿼터제를 사용하는 것으로 제시하였음.
- TRQ 물량을 총량쿼터제도를 통해 운영하는 방식은 대표적인 기준년도의 국별 공급 비율을 고려하여 주요품목에 대해 국별 수입쿼터를 설정하는 경우(미국, EC)와 달리 원칙적으로 WTO의 최혜국대우보장방식에 따른 것이라 볼 수 있음.
- 특히 쌀 수입물량을 국영무역방식으로 수입관리하고 있으나 미국, 호주 등 쌀 수출관심국이자 WTO 협상주도국들은 실질적으로 우리 나라에 그들의 쌀을 수출하지 못한 것에 대해 근본적으로 불만을 가지고 있는 실정임.
- 2000년까지 쌀의 시장접근물량은 일정한 규격(US No.3)과 용도(가공용)를 설정하여 국제공개경쟁 입찰로 수입 이루어졌기 때문에 가격경쟁력이 중국이나 태국산에 비해 낮은 미국산 쌀의 수입이 어려웠으나 올해 일정물량의 수입품질 규격을 상향조정(US No.1) 하면서 미국산 쌀이 지난해 9월에 1만 5천 톤 낙찰된 바 있음.

□ 우리나라의 연도별, 국별 MMA 수입실적

연도	수입곡종	원산지	수입물량	수입가격	수입시기
'95	장립종	인도	57천톤	327 \$/톤	'96년
'96	중단립종	중국	71	442	'96년
'97	장립종	태국	20	297.65	'98년
	중단립종	중국	65.5	387.5~430	'98년
'98	장립종	태국	7	294	'99.1~3
	중단립종	중국	92.8	354.9~384.4	'99.1~3
'99	장립종	베트남	10	266	'99.10
		태국	15	262.5	2000.1~3
	중단립종	중국	89	339.7~362	2000.1~3
2000	장립종	태국	20	205.40	2000.12
	중단립종	중국	94	259.4~273.8	2000.11~12
2001	장립종(3등)	태국	20	199.0	2001.11
	중립종(1등)	미국	15	298.75	2001.12
	"		15	371.79	2002.1
	단립종(3등)	중국	20	266.99	2001.11
	"		20	268.68	2001.12
	"(1등)		15	302.88	"
	"(3등)		15	272.35	"
	"(3등)		호주	22.5	250.0

※ MMA 수입에 대하여 미국이 제기한 문제

- 1996년 USDA의 Glickman 장관은 주미대사에게 UR협상 당시 미국산쌀을 구매 하겠다는 구두양해가 있었음에도 중국산쌀을 구매한 것에 유감을 표시하였고 그 뒤 양자 협의 때마다 수시로 문제를 제기하고 있음
  - 구두양해는 없었으며 쌀입찰은 WTO규정에 맞게 실시하여 모든 국가에게 동등한 기회를 부여
- 한국정부는 수입·유통과정에서 미국산에 유리한 최종 소비자(end-user) 쌀의 수입을 통제
  - 수입쌀의 용도가 사전적으로 정해지는 것은 아니며, 쌀의 국내작황 등 수급상황에 따라 필요한 용도에 적합한 쌀을 수입

- 중국, 태국, 인도산 쌀만을 수입함
  - 국제공개경쟁입찰로 수입하고 있으며, 지금까지 미국산 쌀이 낙찰되지 못한 것은 제3국산에 비해 가격경쟁력이 없었기 때문

□ 국제법(GATT/WTO)상 TRQ 물량배분 원칙

- 일반적으로 GATT협정문상 설정된 쿼터 물량에 대해서는 최혜국대우 원칙에 의해 무차별적으로 시장접근기회를 모든 회원국에 제공하여야 함(13조 1항).
  - 그러나 쿼터제하에서 쿼터량확보는 종종 가격경쟁에 의하여서가 아니라 쿼터량 확보경쟁으로 변질되어 신속히 선적이 가능한 인접국을 유리하게 하는 부정적이고 차별적원칙이 될 수 있고, 경우에 따라서는 오히려 무역패턴을 교란시킬 수 있을 뿐만 아니라 효율적인 공급국에게 피해를 줄 수 있다는 측면에서 일정한 원칙과 규칙하에서 국별쿼터제를 인정하고 있음(13조 2항).
- GATT 13조 2항에 따라 국별쿼터가 할당되는 경우에는 우선 총량쿼터를 설정한 후 과거의 대표적기간(previous representative period) 중에 수입된 총물량과 총금액을 기준으로 비율에 의해 할당해야 하며, 할당된 국별쿼터는 그러한 제한이 없었을 경우 공급국이 획득할 것으로 기대되는 것이어야 함.
  - 그러나 이러한 기준은 무역패턴을 경직화시킬 수 있고 자유로운 국제무역이 추구하는 주요 목표인 자원의 최적배분을 달성하는 데 필요한 시장과 가격경쟁을 저해할 수 있는 위험성을 안고 있기 때문에 대표적기간 이후에 해외 공급자간의 상대적인 생산능률의 변화 등 발생 가능한 모든 특별한 요인에 대한 타당한 고려를 통해 할당량의 재배분이 필요하다는 것이 일반적인 해석임.
- 결론적으로 일정 부문 수입쿼터의 형태로 운영되는 TRQ물량은 우선적으로 최혜국대우에 의한 무차별 원칙에 따라 가능한 한 총량쿼터가 이용되어야하나 그것이 불가능한 경우에 “대표적 기간”과 “특별한 요인”을 고려하면서 국별쿼터를 사용할 수 있음.

□ 국별 TRQ 이행 상황 통보 및 점검 과정 중 나타난 사례('95~'97)

- 일본은 EU가 UR 이행계획서상에 근거 없이 TRQ물량을 국별로 배정하는 것은

WTO 협정 위반 아니냐는 의문을 제기함(정제용 설탕, 현미, 정미 등).

- 이에 대해 EU는 국별 쿼터배정은 비록 이행계획서에 포함되어 있지 않더라도 GATT 13조 2항에 일치하는 조치임을 강조함.

○ 콜롬비아는 미국이 설탕 수입물량을 바베이도스, 콩고, 가봉 등에 국별 쿼터로 배정하는 데 사용한 기준연도('75~'81년)가 WTO 규정에 합치하는지 의문을 제기함.

- 이에 대해 미국은 국별쿼터배정은 GATT 13조의 규정에 따라 운영되고 있음을 설명함.

○ 미국, EU, 아르헨티나는 캐나다가 쇠고기 및 송아지고기를 이행계획서상 근거도 없이 호주와 뉴질랜드에 국별쿼터로 배정한 이유에 대해 질문함.

- 이에 대해 캐나다는 이행계획서에 명시되지는 않았으나 전통적인 공급국인 호주와 뉴질랜드 몫으로 기준연도 기간에 수입실적을 근거로 배정하였다고 설명함.

#### □ 우리 나라 쌀의 국별 쿼터 적용 가능성 검토

○ 우리 나라의 경우 UR 이행계획서상 국별쿼터 시행을 명시하지 않았기 때문에 만일 국별 쿼터제를 사용할 경우 이해 당사국의 반발이 예상됨.

- 물론 EU나 캐나다처럼 이행계획서에 명시되지는 않았으나 GATT 13조의 규정에 따라 운영되고 있음을 설명할 수 있으나 EU나 캐나다처럼 의미 있는 대표기간 동안의 해외 공급국별 쿼터 산정에 어려움이 예상됨.

○ 그러나 일본처럼 쌀 MMA물량의 수입시 실수요자의 소비의향조사를 통해 산출된 수출국별 쌀 선호도를 근거로 주요 쌀 수출국별로 수입물량을 할당함으로써 사실상 국별쿼터와 같은 효과를 가질 수는 있다고 판단됨.

#### <참고 1: 일본의 MMA 수입방법>

○ 대부분의 MMA물량을 국영무역을 통해 수입하나 일부는 동시입찰매매(SBS)제도 운용

#### □ 국영무역을 통한 수입

○ 국별 할당 : 외국인산 쌀의 국내수요조사 결과, SBS 수입결과, 국내산 쌀의 용도

별 공급가능량, 수출국의 수출여력, 국제시장 상황 등을 종합적으로 감안하여  
매 입찰시마다 결정

- 수입된 쌀은 내국민 대우원칙을 감안 국내수요에 따라 주식용 및 가공용으로  
공급
  - 주식용 : 도매업자,
  - 가공용 : 가공업자 또는 단체
- 수입쌀 판매가격은 Mark-up 한도(292엔/kg)를 초과하지 않도록 하고, 판매차익  
은 비축경비에 충당

#### □ SBS 수입

- 국영무역수입 이외 일부 MMA물량에 대해 수입업자와 국내 도매업자가 연명  
으로 입찰에 참가하는 SBS제 운영(전체 MMA수입물량의 19%~20%)
- 공급자와 수요자가 자율적으로 가격, 물량, 기타 수입조건을 직접 협의하고 결정
  - SBS수입의 경우 수입기관들이 수출업자와 직접 구매상담을 하고 구매결정
- SBS제도의 유용성
  - SBS제도가 쿼타제도하에서 운용되지만, 자유화 시장으로 이행 할 수 있도록  
도와주는 완충역할
  - 국내산 쌀과 경쟁관계에 있는 식용 수입쌀의 유효관세를 추정 가능

#### 나. 농산물 관세수입의 농업투자자원 활용 검토

- 사실상 지난 UR 협상타결을 전후하여서도 농산물 수입급증에 대비한 대안으  
로 농산물 수입으로 발생하는 관세수입을 농업재원으로 활용하는 방안이 제기  
된 바 있음.
  - 그러나 실제 적용단계에서 국제적 규정과 여건(보조금 규정 및 분쟁소지)을  
고려할 때, 농산물 관세수입을 직접 농업재원으로 활용하기는 어렵다는 이유  
로 별도의 목적세인 농어촌특별소비세법(일명 농특세)을 신설하여 농업에 대



한 투자재원으로 활용하고 있음.

- 농특세는 한시적으로 일반적인 조세감면이나 관세감면, 증권거래 등에 농특세를 부과하는 방식임. 농특세를 통해 15조원을 조달하여 농업 투자재원으로 활용하고 있음.
- 따라서 현재 농산물 관세수입이 직접적으로 농업투자재원으로 활용되고 있다는 언론보도나 일부 인사의 언급은 사실상 잘못된 표현임.
  - 다만 농산물 수입으로 발생하는 관세수입을 일반 상품 수입으로 발생하는 관세수입과 함께 국가재정으로 편입통합한 후 그에 상응하는 부문만큼 농업부문에 재투자하는 경우는 가능함.
  - 특정분야(쌀)의 관세수입을 해당분야(쌀산업)에 직접 투자재원으로 사용하는 것은 일반적인 보조금 및 상계관세 협정 위반 가능성과 이해 당사국과의 분쟁 발생 가능성이 큼.
  - 최근 미국에서 반덤핑 및 상계관세조치로 회수한 관세수입을 해당 분야에 지원하도록 하는 버드법안 통과를 계기로 WTO 이해당사국들이 실제 이러한 정책을 미국이 사용할 경우 WTO 에 제소할 것이라고 공식적으로 언급한 바 있음. 대다수 WTO 전문가나 국제 통상법학자들도 미국의 버드 법안이 국제규율에 위반될 소지가 크다는 의견을 제시한 바 있음.
  - 따라서 쌀 수입으로 발생하는 관세수입을 쌀 농업 생산자들에게 직접보조로 준다는 견해는 일견 좋은 착상으로 보이나 실제 실행상에 문제점이 있음.
  - 이러한 현실적 문제점 이외에 만일 이것이 가능하다해도 일반적으로 관세수입은 재경부 관할로서 특별한 법률이 정해지지 않는 한 농림부가 자율성을 갖고 신축적으로 사용할 수 없다는 측면이 있음.

□ 현행 쌀 국영무역을 통한 수입차액

- 현행 MMA 물량 수입시 발생하는 관세수입은 국고인 관세수입계정으로 회수되고, 국내 유통단계에서 발생하는 판매 차액(MARK-UP)은 양곡관리 특별회계로 편입되어 사용 중임.
- 고추, 마늘, 양파 등 농안기금 대상품목의 경우는 농안기금으로 편입되나 쌀은 양곡관리품목으로 수입차액이 농안기금으로 편입되지 아니함.

□ 쌀 관세화 전환시 관세수입액 추정치

시나리오 1: MMA 4%고정, 관세율 10%감축

- 2011년도 수입량: 574천톤= 205(MMA)+ 369(TRQ)
- 2011년도 국제가격: 410\$/톤, 환율: 1,150 원/\$
- 2011년도 관세율: 365%
- 2011년도 관세수입+수입차액= 9,878억원

시나리오 2: MMA 4%고정, 관세율 15%감축

- 2011년도 수입량: 899천톤= 205(MMA)+ 694(TRQ)
- 2011년도 국제가격: 410\$/톤, 환율: 1,150 원/\$
- 2011년도 관세율: 319%
- 2011년도 관세수입+수입차액= 1조 3,521 원

다. 생산통제하 직접지불제(Blue Box) 시행검토

□ 쟁점사항: 생산통제정책의 도입 가능성과 실제 지출가능액

- 현재 협상과정에서 많은 WTO회원국으로부터 비판을 받고 있으며, 이로 인해 향후 이 정책에 대한 규율강화가 예상되고, 평화 조항의 규정 중 1992년도 보조 총액을 초과하지 않아야 한다는 전제조건, 그리고 국내 재정부담 등 여러 측면을 고려해 볼 때, 즉각적인 블루박스의 도입에 어려움이 예상된다.

※ 1992년도 쌀 AMS수준(19,073억원)과 1999년도 쌀 AMS수준(15,032억원)을 고려해 볼 때, 잠재적으로 Blue Box정책 시행시에 이해당사국으로부터의 상계조치 자제와 국내보조 감축면제 측면에서 사용가능한 금액은 4,041억원 수준임. 다만 13조에는 “1992년도 유통년도 중에 결정된 보조를 초과하지 않은 한”으로 되어 있어 다른 기준이 사용될 여지도 있음.

- 규정 해석상으로는 Amber, Blue, 개도국우대보조, De-minimis 등을 포함하는 개념으로 해석되나, 이 경우는 1992년 당시 쌀에 대한 보조는 수매제뿐으로 앞에 언급된 사항과 동일함. 다만 당시 쌀에 대한 정부지출액을 보조기준으로 할 경우, 잠재적으로 Blue Box정책 시행시에 이해당사국으로부터의 상계

조치 발동자제 측면에서 사용가능한 금액은 5,103억원 수준임.

※ 실제 Blue Box정책 시행을 위해서는 생산제한정책(production limiting programmes)을 수행하여야 함.

- EU의 경우 의무 휴경요구: '94년 15%, '95년 12%, '96년 10%, '97년 이후 5%로 연도별 변동이 있음.
- 일본의 경우: 생산조정대책에 가입하여 생산조정 의무를 100% 달성해야 함.

#### <참고1> 1992년 쌀 AMS 산출

- 수매량: 1,382,112톤
- 수매비용: 2,174,500,000천원(1992)
- 1999년 수매비용: 1,664,200,000천원
- 관리가격: 1,573원/kg
- 외부참조가격: 193원/kg(1992년도 중국산 수출가격(FOB)\*1.1)
- 1992년 쌀 AMS=19,073억원

#### 관련 농업협정문(국문):

5. 가. 아래의 경우 생산제한계획에 따른 직접지불은 국내보조 감축약속 대상에서 면제된다.

- (1) 이러한 지불이 고정된 면적과 수확량을 기준으로 하는 경우, 또는
- (2) 이러한 지불이 기준 생산수준의 85%이하에 대하여 이루어지는 경우, 또는
- (3) 축산에 대한 지불이 고정된 사육두수에 대하여 이루어지는 경우

나. 위의 기준을 충족시키는 직접지불에 대한 감축약속의 면제는 회원국의 현행보조총액측정치합계를 계산할 때 직접지불액을 제외시킴으로써 반영된다.

협정문(원문):

5. (a) Direct payments under production-limiting programmes shall not be subject to the commitment to reduce domestic support if:

- (i) such payments are based on fixed area and yields; or
- (ii) such payments are made on 85 per cent or less of the base level of production; or
- (iii) livestock payments are made on a fixed number of head.

(b) The exemption from the reduction commitment for direct payments meeting the above criteria shall be reflected by the exclusion of the value of those direct payments in a Member's calculation of its Current Total AMS.

평화조항(농업협정문 13조) 관련사항

나. 이 협정 제6조 제5항의 요건에 합치하는 직접지불을 포함하여 각 회원국의 양허표에 반영되어 있는 이 협정 제6조의 규정에 완전히 합치하는 국내보조조치와 최소허용수준이내의 보조로서 제6조 제2항에 합치하는 국내보조는

- (1) 1995년도 GATT 제6조 및 보조금협정 제5부에 따라 피해 또는 피해의 우려 판정이 내려지지 않는 한 상계관세 부과로부터 면제되며, 상계관세 조사를 개시함에 있어서 적절한 자제가 발휘되어야 한다.
- (2) 동 조치로 인하여 특정품목에 대해 1992유통년도중에 결정된 보조를 초과하는 보조가 제공되지 않는 한, 1994년도 GATT 제16조 제1항 또는 보조금협정 제5조 및 제6조에 근거한 조치로부터 면제된다. 그리고
- (3) 동 조치로 인하여 특정품목에 대해 1992유통년도중에 결정된 보조를 초과하는 보조가 제공되지 않는 한 1994년도 GATT 제23조 제1항(b)의 의미상, 1994년도 GATT 제2조에 따라 다른 회원국이 향유하는 관세양허의 이익의 비위반 무효화 또는 침해에 근거한 조치로부터 면제된다.

(b) domestic support measures that conform fully to the provisions of Article 6 of this

Agreement including direct payments that conform to the requirements of paragraph 5 thereof, as reflected in each Member's Schedule, as well as domestic support within de minimis levels and in conformity with paragraph 2 of Article 6, shall be:

- (i) exempt from the imposition of countervailing duties unless a determination of injury or threat thereof is made in accordance with Article VI of GATT 1994 and Part V of the Subsidies Agreement, and due restraint shall be shown in initiating any countervailing duty investigations;
- (ii) exempt from actions based on paragraph 1 or Article XVI of GATT 1994 or Articles 5 and 6 of the Subsidies Agreement, provided that such measures do not grant support to a specific commodity in excess of that decided during the 1992 marketing year; and
- (iii) exempt from actions based on non-violation nullification or impairment of the benefits of tariff concessions accruing to another Member under Article II of GATT 1994, in the sense of paragraph 1(b) of Article XXIII of GATT 1994, provided that such measures do not grant support to a specific commodity in excess of that decided during the 1992 marketing year;

**라. 생산조정제(휴경 혹은 전작보상제) 활용검토**

생산조정제 추진 배경

- 재고누증 방지, 쌀 수급상황을 고려한 계획적 생산을 통해 적정가격유지

추진방향

- 휴경이나 콩, 밀, 보리 등 타 작물로 재배전환시 발생하는 소득이 쌀 소득에 상응하도록 그 차액을 소득지원

일본의 경우

- 2001년도 생산조정면적은 1,010천ha로 잠재적 식부면적인 2,688천ha의 37.6%에 달함.
- 전체 생산조정면적 중 타작물을 재배하는 면적은 58.4%이고 밀, 보리, 대두, 과수, 야채 등 다양한 농작물을 재배함.

- 일본은 이 제도를 친환경적 논면적 유지라는 명목으로 허용대상 환경정책으로 통보하고 있으나 지금까지 이행통보과정에서 미국, 호주 등 많은 WTO 회원국으로부터 감축대상이라는 공격을 받아 왔음.
- 이에 대해 일본은 이 정책은 1969년 시험사업후 1971년부터 실시되어 온 오래된 정책으로 이미 지난 UR 협상과정(C/S검증과정)에서 허용대상으로 인정받은 사항임을 강조하고 있음.
- 일본 정부가 WTO에 통보한 내용에 의하면 이 정책하에 지불된 정부지출액은 1995년 807억엔, 1996년 1,333억엔, 1997년 1,329억엔, 1998년 1,156억엔임.

#### □ 시사점

- 우리나라의 경우 향후 이 제도 도입과 함께 허용대상으로 WTO 통보시 혹은 새로운 협상과정에서 공격받을 가능성이 높음.
- 허용대상으로 인정받지 못할 경우 국내보조 감축 이행약속 운영에 어려움이 예상됨.
- 또한 2004년도 쌀 재협상의 결과 관세화로 개방될 경우 국내생산이 줄어든 만큼 수입량이 늘어 정책 목표 달성에 어려움이 예상됨.
- 다만 2004년도 쌀 관세화 유예재협상에서 최소한의 양보하에 관세화 유예를 재연장하고자 하는 우리의 기본 목표를 달성하기 위해서 생산조정제의 도입은 적극 검토되어야 할 것으로 판단됨.

#### □ 대책

- 일본의 생산조정정책에 대한 면밀한 검토와 분석
- 허용대상으로 인정받기 위한 논리 개발과 대책수립

#### 마. WTO 가입이후 대만의 쌀시장 개방현황

##### □ 수입방식: 관세화유예와 함께 의무수입량 설정

- 국제법적 근거 근거: 농업협정문 부속서 5(A)
- 시장접근물량(2002년): 소비량의 8%(현미기준 144,720 M/T)
- 민간수입비율: 35%까지 보장, 선착순 배정
- 당해연도 말까지 민간수입이 되지 않은 물량은 다음해 3월말까지 대만정부가 수입

- 쌀관세화유예 관련 재협상: 2002년도에 시작하여 종료

#### □ MMA수입조건

- 민간수입시 규격, 원산지, 가격 등 모든 조건의 자율결정 보장
- 재수출하는 경우 쿼타에 의한 수입물량으로 간주 않음
- 수입쌀의 사료 및 식량원조용 사용금지 및 식용 유통시키도록 제한
- 수입쌀의 국내 가격은 국내 쌀과의 경쟁이 가능하도록 설정하고 시장에서 판매되지 않는 경우 가격 인하
  - ⇒ In-quota세율 0%, Mark-up비율을 NT\$23.26/kg(쌀), NT\$25.59/kg(쌀제품)으로 설정하되 국내시장판매가 되지 않으면 NT\$3/kg 이상의 비율로 지속적인 가격 인하 의무적 실시

#### □ 시사점

- 일본의 관세화 유예방식 원용
- 쌀 수입관리와 절차를 구체적으로 명시(쿼타운영, 수입쌀 용도 및 가격에 대한 엄격한 제한 설정)
- 한국의 2004년 재협상시 선례가 될 가능성이 높음
- 가입 후 초기년도에 재협상 명기는 대만에서 쌀의 정치적 민감성을 반영하고 있음.
- WTO 농업위원회에서 접촉한 대만 대표의 언급에 의하면 대만내 많은 학자나 관료들은 관세화로의 이행이 대만에 유리할 것으로 판단하고 있으나 쌀 농민과 농민단체들의 쌀 관세화에 대한 부정적 반응을 고려하여, 그 타협선상에서 조기 재협상을 요구하였다고 함.
- 금년부터 추진될 대만의 쌀 관세화 유예협상에 대한 추이와 동향을 면밀히 검토하고 분석하여 2004년 재협상시 적절히 활용하면서 대응하는 노력이 요구됨.

※ 한편 중국의 경우는 쌀을 관세화로 수입개방 하였음.

- 시장접근물량을 332만톤에서부터 2004년까지 532만톤으로 확대하고 쿼터의 절반은 중단립종으로 수입하며 이 중 민간에 의한 수입물량을 50% 수준에서 유지함.
- 다만 대만과 달리 민간수입 물량이 계획에 미달하는 경우 정부가 미달 물량만큼 수입하는 수입의무는 없음
- 시장접근물량에 부과되는 관세는 1%(단 쌀가루와 분쇄물은 9%), 시장접근물량을 초과하는 수입에 대해서는 65%(쌀가루 64%, 분쇄물은 28%)의 관세를 부과하기로 하였음.

## 대만 이행계획서상 쌀 관련 합의문(국문):

### 2. 쌀 할당관리 :

차이니즈 타이베이는 정부비축쌀의 산업용 또는 식용을 목적으로 국내 유통경로에 진입하는 것을 더 이상 금지하지 않을 것이다. 재수출용 쌀 수입은 쿼터제도하에서 수입으로 산정되지 않을 것이다. 차이니즈 타이베이는 WTO 가입에 따라 수입쌀 금지를 철회하고 현미 기준으로 계산된 부속서 5의 문항에 따라 쿼터를 설정할 것이다. 이 쿼터량은 가입 후 첫해에는 144,720 M/T으로 설정된다. 12월 31일까지 민간무역업자를 통해 이행되지 않은 쿼터분은 다음 연도의 3월 31일까지 차이니즈 타이베이 정부에 의해 수입될 것이다. 가입 첫해 이후의 쿼터 지속과 관세율 쿼터 전환은 작업반 보고서의 175번째 단락의 조항과 농업협정 부속서 5항, 특히 4번째 단락에 따라 결정될 것이다. 추가적인 쿼터 증량은 농업협정문 제20조항에 따라 처리된 협상에 관한 WTO 회원국가들이 약속한 것과 일치하도록 이루어 질 것이다.

### 중앙정부 수입

수입쌀의 명세서 : 중앙정부의 쌀 수입은 쌀 교역에서 국제적으로 인정되는 표준을 충족하기 위해 입찰방식으로 이루어질 것이다.

수입쌀의 처분 : 수입쌀은 차이니즈 타이베이에서 생산된 쌀보다 더 불리하지



않은 대우를 받을 것이다. 수입쌀은 쌀 마케팅, 유통경로, 도매상, 판매자 그리고 최종 수요자에 대해 완전한 접근이 허락될 것이다. 수입쌀의 가격은 차이나즈 타이베이에서 생산된 쌀과 경쟁가능한 가격으로의 국내수입을 보장하기 위한 수준에서 책정될 것이다. 수입쌀은 시기 적절한 때에 시장에 판매됨으로써 실제 식탁 위에 도착했을 때의 품질이 보관기간에 의해 불리한 영향을 받지 않도록 할 것이다. 수입쌀은 가축용 사료나 식량원조의 용도로 수출되지 않을 것이다.

## 민간 수입

직접적인 민간무역 : 민간 쌀 수입을 위한 차이나즈 타이베이의 쿼터제도는 직접적으로 민간부문 수입을 통해 이루어 질 것이다. 쿼터제도는 시장왜곡을 최소화하면서 쿼터 이행을 보장하기 위한 목적으로 운영될 것이며 수입쌀은 차이나즈 타이베이에서 생산될 쌀보다 더 불리하지 않은 조건으로 차이나즈 타이베이 국내 도매시장이나 소매시장에 진입하게 될 것이다. 차이나즈 타이베이는 농업협정문 Section A의 부속서 5에 의거하여 WTO 회원국들에게 제공된 비율보다 더 적지 않은 정도로 민간무역업자에게 할당된 시장접근 쿼터량을 증가시킬 것이다. 차이나즈 타이베이는 WTO 가입에 따라 민간무역의 비율을 35%까지 증가시킬 것이다.

교역조건 : 쿼터할당 증명서는 수입허가절차 및 GATT 1994의 제 8항에 따라 자동적인 수입허가로 사용될 것이다. 제품 명세서, 원산지, 가격, 포장 등을 포함한 모든 교역 조건은 거래 관련 당사자들의 유일한 판단기준이 될 것이다. 단일 할당시 부분선적은 용인될 것이다. 무역업자는 차이나즈 타이베이 계획서에서 명시된 것처럼 동일한 쿼터에 대해서 모든 제품이나 제품 혼합물을 수입하게 될 것이다. 쿼터이내의 모든 수입물품은 추가적인 무역에 관한 제한없이 차이나즈 타이베이내에서 자유롭게 판매하는 것이 인정된다. 모든 할당 증명서는 자유롭게 이전 및 교환 가능하고, 증명서를 보유한 자는 할당을 합치거나 나누기 위해 재발급된 증명서를 받게 될 것이다.

신청 : 모든 쿼터 수량 할당 신청서는 농업위원회(Council of Agriculture)에 제출되

어야 한다. 매년 첫 번째 쿼터 할당신청을 위한 특정조건은 신청기간 시작 6일전에 공공 간행물에 발표될 것이다. 가입 시기가 첫해 계획서상의 수정을 필요로 하지 않으면, 첫 분배신청기간은 이전 연도의 9월 30일에 마감될 것이다. 재할당 신청기간은 9월 1일에 마감될 것이다. 농업위원회는 할당을 승인하고 발표한 후 신청기간 마감 2주 이내에 할당받은 곳의 이름과 할당수량을 통보해야 한다.

관련비용 : 할당 과정과 관련한 어떤 또는 모든 비용, 공탁금, 관세 등은 명백히 사전 통보가 이루어지고, 차이니즈 타이베이 계획서에 나타나듯이 제공된 서비스의 비용과 동일한 수준이 될 것이다. 여기에는 일반관세 그리고/또는 기타 세금 등의 예외가 인정될 것이다. 특별한 실적이나 입찰보증금은 요구되지 아니한다.

할당 :

초기 할당 배분 : 초기 할당 증명서는 선착순 방식으로 발급될 것이다. 할당은 통상적으로 선적 가능한 수량에 대해 설정되나, 특정 할당의 범위에 최고한도는 사전에 이루어지고 할당통보절차의 일부분으로서 발표될 것이다. 할당 증명서는 1월 1일과 9월 1일 사이에 도착한 물품에 대해서만 유효하게 된다. 도착일은 현재 발효중인 차이니즈 타이베이 관세법의 이행규정 제5항에 따라 결정된다. 9월 1일 이전에 서명계약된 증거가 있거나 요청이 있을 때에는 농업위원회가 12월 31일 또는 그 이전에 도착된 물품을 위해 증명서의 유효날짜를 자동적으로 연장할 것이다.

미사용 할당량의 재할당 : 만약 특정 연도에 쿼터 할당 증명서를 보유한 자가 9월 1일까지 보유한 총할당분에 대해 수입계약을 하지 못한 경우, 그 미사용 할당분은 선착순 방식으로 재할당될 것이다. 재할당 증명서는 90일간 유효하게 된다.

## 대만 이행계획서상 쌀 관련 합의문(원문):

### 2. Rice Quota Administration :

Chinese Taipei shall ensure that rice from central stocks shall no longer be prohibited from entering domestic marketing channels for industrial and/or food use. Imports of rice for re-export shall not count against imports under the quota. Chinese Taipei shall lift its ban on imported rice upon accession to the WTO, and establish a quota along the lines of Annex 5, calculated on a brown rice basis. This quota shall be 144,720 metric tons in the first year after accession. Any portion of the quota for private trade which is not filled by 31 December shall be imported by Chinese Taipei central authorities by 31 March of the subsequent year. Continuation of the quota beyond the first year after accession, or conversion to a tariff-rate quota, shall be subject to the provisions of paragraph 175 of the Working Party Report and Annex 5 of the Agreement on Agriculture, in particular paragraph 4. Future quota growth shall be consistent with commitments undertaken by WTO Members in connection with negotiations conducted pursuant to Article 20 of the Agreement on Agriculture.

### CENTRALIZED IMPORTS

Specification of Imported Rice : Rice imported by the central authorities shall be tendered to meet internationally recognized standards for trade in rice.

Disposal of Imported Rice : Imported rice shall be accorded no less favourable treatment than rice produced in Chinese Taipei. Imported rice shall have full access to marketing, channels, wholesalers, distributors, and end users. It shall be priced at a level which ensures that it enters the domestic market at prices competitive with rice produced in Chinese Taipei. Imported rice shall be marketed in a timely fashion so that its quality for table is not adversely affected by storage time. Imported rice shall not be exported as food aid, nor used for livestock feed.

## PRIVATE SECTOR TRADE

Direct Private Sector Trade : Chinese Taipei's quota system for private rice trade shall be conducted through direct private-sector importation. The quota system shall be operated with the objective of ensuring the quota fills with a minimal level of market distortion and that the imported rice enters Chinese Taipei's domestic wholesale and retail markets on conditions no less favourable than exist for rice produced in Chinese Taipei. Chinese Taipei shall increase the market access quota allocated to the private trade by no less than the percentage tendered by WTO Members having recourse to Annex 5, Section A of the Agreement on Agriculture. Chinese Taipei agrees to increase the percentages of private trade to 35% upon accession.

Terms of Trade : Quota allocation certificates shall serve as automatic import licences, in compliance with the Agreement on Import Licensing Procedures and consistent with Article XIII of GATT 1994. All commercial terms of trade including product specifications, origin, pricing, packaging, etc. shall be at the sole determination of the parties engaged in the transaction. Partial shipments against a single allocation shall be permitted. Traders may import any product or mixture of products subject to the same quota as noted in Chinese Taipei's schedule. All products imported under the quota shall be permitted to be distributed freely within Chinese Taipei without further trade-based restrictions. Allocation certificated shall be freely transferable and tradable, and certificate holders may have certificated reissued to combine or divide allocations.

Application : All applications for allocation of quota quantities shall be submitted to the Council of Agriculture(COA). Specific conditions for applying for the first quota allocation for each year shall be published in the official journal sixty days in advance of the start of the application period. The application period for initial allocations shall be closed by 30 September of the previous year, unless the timing of accession necessitates a change in schedule for the first year. The application period for reallocations shall be closed by 1 September. COA shall grant allocations and publish and notify the names of

recipients and allocation amounts within two weeks of the close of the application period.

Associated Fees : Any and all fees, charges, deposits, duties, etc. associated with the allocation process shall be made explicit in the advance public notification process, and with the exception of ordinary customs duties and/or other charges as noted in Chinese Taipei's schedule, shall be commensurate with the cost of the services rendered. No special performance or bid bond requirements shall be instituted.

Allocation :

Initial distribution of allocations : The initial allocation certificates shall be issued on a first come, first served basis. Allocations shall be established for commercially viable shipping quantities, but a ceiling on the size of any given allocation may be established in advanced and published as part of the allocation notification procedures. Allocation certificates shall be valid for product arriving between 1 January 1 September. The date of arrival shall be defined in accordance with Article 5 of the implementing regulations of the Customs Law of Chinese Taipei as currently in place. Upon request and proof of signed contract before 1 September, COA shall automatically extend the validity date of the certificate to cover products arriving on or before 31 December.

Reallocation of unused allocations : In any year, if the holder of a quota allocation certificate has not contracted for import of the holder's total allocation by 1 September, the unused portion of the allocation shall be reallocated on a first come, first served basis. Reallocation certificates shall be valid for 90 days.

#### **바. 공공비축제 관련 조항 검토**

협정문의 내용(Annex 2)

- 허용보조의 공통기준
  - 무역이나 생산에 미치는 효과가 없거나 있더라도 미미해야 함
  - 소비자로부터의 이전이 아닌 공공재정에 의한 보조일 것
  - 생산자에 대한 가격지지 효과가 없을 것

○ 식량안보 목적의 공공비축

- 법률에 의한 식량안보 계획에 따라 재고보유 및 유지에 관련된 지출
- 구매량은 식량안보 목적으로 사전 결정된 비축목표량으로 제한
- 재고유지와 처분에 대한 재정운용은 명료할 것

□ 협정문의 해석

○ 시가매입시 가격지지로 계산되는지의 여부

- 정부가 가격을 결정하여 생산자의 가격을 지지하지 않으므로 가격지지로 계산되지 않음

※ 일본의 경우 공공비축을 위한 매입가격은 자주유통미 가격 및 생산비등을 기초로 하여 결정(자주유통미 가격을 시장가격으로 봄)

○ 물량 제한 여부

- 식량안보를 목적으로 합리적으로 사전에 계획된 물량에 한함

○ 목표 설정

- WTO 규정에 따라 식량안보를 위한 공공비축제도를 운영하기 위해서는 비축 목표를 구체적으로 설정

□ 우리나라 현행 법령

- 현행 양곡관리법 등에는 비축에 대한 의무규정은 있으나 구체적인 기준이 없으므로 비축목표, 운영에 대한 구체적인 규정정보완 필요

□ 쟁점사항: 농협 시가매입·시가방출 사업의 허용대상 공공비축 정책전환

- 원칙적으로 WTO가 인정하는 식량안보 목적의 허용대상 공공비축제는 정부가 적정수준의 비축목표를 설정하고 공공비축물량을 관리하여 국민 식량공급의 안정성 확보를 위한 제도임.
- 농림부: 현행 법령하에서 농협 시가매입·시가방출을 WTO농업협정상 식량안보 목적의 공공비축으로 분류·추진하는 것은 어려우며, WTO농업협정상 식량안보 목적의 공공비축제 도입은 AMS 감축에 따른 정부수매 축소와의 관계까지 종합

적으로 고려하면서 완벽한 준비와 검토를 통해 도입하는 것이 바람직함.

- 농협 등 농민단체: 농협이 시행하고 있는 쌀 시가 매입 시가 방출제도를 UR 농업협정문에서 허용대상정책으로 분류된 식량안보 목적의 공공비축으로 인정받는 방안을 적극적으로 주장하여야 함.
- 검토의견: 현재 농협이 시행하고 있는 시가매입/시가방출사업은 과도한 수확기 쌀 물량의 일부를 흡수함으로써 쌀 가격안정(가격하락 방지)을 도모할 목적으로 민간차원에서 자체적으로 실시하는 사업으로 WTO 농업협정상 허용대상으로 분류된 식량안보 목적의 공공비축제도의 요건을 충족하기에는 미비한 상태임. 우선 이 정책이 허용보조로 인정받기 위해서는 허용보조의 기본요건(basic criteria)인 생산자 가격지지 효과가 없어야하는 데, 현행 제도는 가격지지효과가 있는 정책으로 판단됨. 또한 양곡관리법(제10조), 비상대비자원관리법(제13조)에 비축의 법적 근거가 어느 정도 마련되어 있으나 일본 등 실제 공공비축제도를 운영하고 있는 국가와 달리 비축목표수준, 운영 등에 관한 구체적인 지침과 규정이 없는 상태임. 또한 현재 농협의 시가매입 및 방출사업은 쌀 과잉재고 해소 및 가격안정을 주 목적으로 하고 있어 순수한 식량안보 목적으로 추진되고 가격지지효과가 없어야 한다는 요건에 배치될 가능성이 큼. 따라서 WTO가 허용대상 정책으로 분류하는 공공비축제로 인정받기 위해서 현행 양곡관리법을 개정하여 비축목표수준, 운영 등에 관한 세부지침을 마련하는 것이 바람직함.

#### <참고1>

##### □ 양곡관리법 제10조(양곡의 비축)

- 농림부장관은 천재·지변 기타 긴급한 경제변동에 대비하기 위하여 양곡을 비축하여야 한다.

##### □ 비상대비자원관리법 제13조(비축)

- ① 정부는 비상사태에 대비하여 필요한 물자를 비축해야 한다.
- ② 주무부장관은 효율적인 비상대비를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제 11조의 규정에 의하여 지정된 물자의 소유자 또는 업체의 장에 대하여 자체 부담능력을 감안하여 대통령의 승인을 얻어 3월분의 범위안에서 필요한 물자를 비축하게 할 수 있다.

- ③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 비축대상물자와 비축된 물자의 관리·비축해제 등에 관해 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## <참고2> 일본의 공공비축제도

- 1995년 신식량법에서 비축제도를 처음으로 도입
  - 「미곡생산량의 감소에 의해 공급부족이 발생하는 사태에 대비하여 필요한 수량의 미곡을 정부가 보유하는 것」이 비축이라고 명확히 규정
  
- 비축제도의 운영 : 매년 기본계획에서 정하도록 규정
  - 비축대상 곡물
    - 쌀, 보리, 밀, 대두, 사료곡물
  
  - 비축 목표수량(쌀의 경우)
    - 과거의 흉작 등을 고려하여 평균적인 흉작이 연속해서 일어나도 원만한 수급 조절을 할 수 있도록 운영
    - 150만톤±50만톤
  
  - 비축미는 생산조정에 참가하는 생산자로부터 매입하는 쌀과 MMA수입쌀로 총당
    - 자주유통미 가격(일본은 이를 “현행시장가격”으로 봄)으로 매입
    - WTO에는 매입비에 대한 이자와 보관비(storage cost)를 식량안보 목적의 공공비축으로 통보
  
  - 비축미의 대부분은 정부비축이지만, 일부분에 대해서는 자주유통법인에 의한 민간비축으로 실시
  
- ※ 현행 수매제와 공공비축제의 동시 시행 가능성
  - WTO 규정상 원칙적으로는 두 제도를 동시에 시행할 수 있으나 현행 수매제가 이미 비축목적용을 가지고 있는 상태에서 별도의 공공비축제가 순수한 식량안보 목적이라는 것을 논리적으로 설득하기는 어려움이 있음.
    - 이미 현행수매제의 주요 정책목적의 하나로 식량안보를 위한 비축이라는 명



분으로 WTO에 운송비, 보관비 등 조작비 일체를 허용대상인 식량안보를 위한 공공비축 비용으로 통보하고 있음(1999년도에 1,289억원 상당)

- 현행 수매제가 수급 및 가격 안정을 위한 제도이기 때문에 과잉재고 상태에서는 공공비축제까지 수급안정을 위한 제도로 이해당사국이 해석할 가능성이 높아 강한 반발이 예상된다.

□ 허용대상 정책으로서 식량안보 목적의 공공비축에 관한 사항

**협정문(국문):**

3. 식량안보 목적의 공공비축

국내법에 명시된 식량안보 계획의 불가분의 일부를 구성하는 품목의 재고 비축 및 유지와 관련된 지출 (또는 징수감면). 이러한 계획의 일환으로서의 민간의 농산물 저장에 대한 정부의 지원도 이에 포함될 수 있다.

이러한 재고의 물량 및 비축은 전적으로 식량안보와 관련하여 사전 결정된 목표량에 상응한다. 재고의 비축과 처분과정은 재정적으로 투명하여야 한다. 정부에 의한 식량구매는 현행 시장가격에 의하며, 식량안보용 재고의 판매는 당해품목 및 품질에 대한 현행 국내시장가격보다 낮지 않은 가격에 의한다.

각주: 이 부속서 제3항의 목적상, 그 운영이 투명하고 공식적으로 공표된 객관적 기준 또는 지침에 따라 운영되는 개발도상국의 식량안보 목적의 정부비축계획은, 식량안보 목적의 식량의 재고물량을 관리가격으로 구매·방출하는 계획을 포함하여, 이 항의 규정에 합치하는 것으로 간주된다. 단, 구매가격과 외부참조가격과의 차이는 보조총액 측정치에 반영된다.

**협정문(원문):**

3. Public stockholding for food security purposes

Expenditures (of revenue foregone) in relation to the accumulation and holding of

stocks of products which form an integral part of a food security programme identified in national legislation. This may include government aid to private storage of products as part of such a programme.

The volume and accumulation of such stocks shall correspond to **predetermined targets related solely to food security**. The process of stock accumulation and disposal shall be financially transparent. Food purchases by the government shall be made at current market prices and sales from food security stocks shall be made at no less than the current domestic market price for the product and quality in question.

Note: For the purposes of paragraph 3 of this Annex, governmental stockholding programmes for food security purposes in developing countries whose operation is transparent and conducted in accordance with officially published objective criteria or guidelines shall be considered to be in conformity with the provisions of this paragraph, including programmes under which stocks of foodstuffs for food security purposes are acquired and released at administered prices, provided that the difference between the acquisition price and the external reference price is accounted for in the AMS.

#### 사. 쌀 재협상 관련 협정문안과 쟁점검토

2004년 쌀관세유예 협상이 결렬될 경우

(1) 자동관세화: 농림부 의견(2000년 WTO 홍보자료)

- 관세화 유예조항은 모든 비관세장벽의 관세화 원칙에 대한 특별대우의 성격  
이므로 협상결렬시에 여타 품목과 마찬가지로 관세화로 전환되어야 함.

\* 협상이 2004년말까지 타결되지 않는다면 쌀은 다른 품목과 마찬가지로 수입제한을 없애야 함.

(2) 자동관세화가 아님: 경실련, 농민단체, 일부 인사의 의견

- 부속서 5B의 어느 조항에도 관세화 유예협상 결렬시에 자동관세화된다는 조항이 없다는 주장

(3) 검토의견: 관세화 유예연장 협상 결렬시 원칙적으로 관세화로 이행이 불가피하다고 판단됨.

- UR 농업협정문에 협상결렬시 관세화로 가야한다는 구체적 조항이 없다는 이유로 재야단체들이 자동관세화 입장을 공격하고 있으나 그 당시의 관세화 유예조항을 성안한 당사자들의 의도로 볼 때, 관세화 유예결렬시에 관세화로의 이행을 내포한 것으로 해석해야 함.
- 다만 만약 2004년 재협상결렬시에 바로 자동관세화로 선회하기 보다 협상의 여지가 있다고 판단되면 WTO측은 몇개월의 조정기간을 주고 협상타결을 독려할 가능성이 있으나, 그 후에도 협상이 결렬되면 관세화로 이행할 것으로 판단됨.
- 또한 쌀관세화 유예 재협상이 결렬되었음에도 불구하고 우리나라가 관세화로 이행치 않을 경우 이해당사국들은 WTO 분쟁해결기구(DSB)에 제소할 가능성이 높으며, 그 결과는 관세화로의 이행을 권고할 가능성이 큼.

#### 협정문(국문):

8. 이행기간의 개시로부터 제10차년도가 종료된 이후 제7항에 명시된 특별대우의 계속이 가능한지 여부의 문제에 관한 협상은 이행기간 개시이후 제10차년도 그 해의 시간범위내에 개시되고 종결된다.
9. 제8항에 언급된 협상의 결과 회원국이 특별대우를 계속 적용할 수 있도록 합의가 이루어지는 경우 동 회원국은 동 협상에서 결정된 바에 따라 추가적이고 수락 가능한 양허를 부여한다.
10. 제7항에 따른 특별대우가 이행기간의 개시로부터 제10차년도 종료 이후 계속되지 않는 경우, 관련 품목은 이 부속서의 첨부물에 규정된 지침에 따라 계산되는 관세상당치에 기초하여 설정된 일반관세의 대상이 되며, 동 일반관세는 관련 회원국의 양허표에 양허된다. 다른 측면에서는 제6항의 규정이 이 협정에 따라 개발도상회원국에게 부여된 관련 특별 및 차등대우에 의하여 수정되어 적용된다.

## 협정문(원문):

8. Any negotiation on the question of whether there can be a continuation of the special treatment as set out in paragraph 7 after the end of the 10th year following the beginning of the implementation period shall be initiated and completed within the time-frame of the 10th year itself following the beginning of the implementation period.

9. If it is agreed as a result of the negotiation referred to in paragraph 8 that a Member may continue to apply the special treatment, such Member shall confer additional and acceptable concessions as determined in that negotiation.

10. In the event that special treatment under paragraph 7 is not to be continued beyond the 10th year following the beginning of the implementation period, the products concerned shall be subject to ordinary customs duties, established on the basis of a tariff equivalent to be calculated in accordance with the guidelines prescribed in the attachment hereto, which shall be bound in the Schedule of the Member concerned. In other respects, the provisions of paragraph 6 shall apply as modified by the relevant special and differential treatment accorded to developing country Members under this Agreement.

### □ 관세상당치(TE) 계산의 기준년도 변경 가능성

- 농림부: 농업협정문은 명시적으로 1986~88년도 평균 국내외가격차를 이용한 관세 상당치 산출을 요구하고 있어, 기준년도 변경은 매우 어려운 상황임.
- 일부 농민단체나 학자: 기준년도를 고수할 경우 관세화 이행시 한국 쌀 농업 붕괴를 우려하여 최근년도 혹은 가장 관세상당치가 크게 산출되는 유리한 연도 사용을 주장(예: 2000년도 국내외가격)
- 검토의견: 물론 기준년도를 변경하여 가장 높은 쌀 관세상당치를 설정하고자 하는 협상 노력이 필요하나 실제적으로 기준년도 변경은 UR 농업협상의 골격을 흐트리는 것으로 판단하고 있는 WTO 측이나 수출국의 강력한 반대가 예상됨. 예를들어 최근 WTO 농업협상 중에 몇 개 국가들이 기준년도의 변경을 통한 새로운 관세 양허, 보조금계산, MMA물량 산출을 주장한 경우가 있

으나 주요 협상세력인 미국, 호주 등은 반개혁적 제안이라고 일축하며 아예 구체적인 대응도 않는 실정임. EU의 경우도 이러한 경우에 반대의견을 개진하고 있음. 다만 지난 UR 협상에서 우리나라가 시장개방 양허한 제출시 여타 관세화 대상품목의 관세상당치 산출기준년도를 1988~1990년도를 사용한 적이 있기 때문에 이 기준년도를 일관성차원에서 제시해 볼 수 있음.

※ 물론 현재 쌀값의 국내외가격차가 6배 이상인 실정에서 최근년도를 사용하는 것이 국내 쌀 농업에 가장 적은 부정적 영향을 미칠 것임. 그러나 현실상 기준연도 변경을 통한 높은 관세상당치 산출을 확보받기는 어려운 실정이므로 최대한의 논리보강과 협상노력이 필요함.

<관세상당치 계산 지침>

협정문(국문):

1. 종가세 또는 종량세로 표시되었는지 여부에 관계없이, 관세상당치의 계산은 투명한 방법으로 실제 국내·외 가격차를 이용하여 이루어진다. **1986년부터 1988년의 기간에 해당하는** 자료가 이용된다. 관세상당치는
  - (a) 일차적으로 통일상품명 및 부호체계 4단위 수준에서 설정된다.
  - (b) 적절한 경우에는 언제나 통일상품명 및 부호체계 6단위 혹은 보다 세분된 수준에서 설정된다.
  - (c) 가공품 및/또는 조제품의 경우 동 제품에 포함되어 있는 1차 농산물에 대한 구체적인 관세상당치에 적절히 가치기준 또는 물리적 기준에 따른 비율을 곱하여 계산하고, 필요시 산업에 대해 현재 보호를 제공하는 모든 추가적인 요소를 고려한다.
2. 외부가격은 일반적으로 수입국의 경우 실제 평균 운임·보험료 포함 단가가 된다. 평균운임·보험료 포함 단가가 이용 가능하지 않거나 부적절할 경우 외부가격은
  - (a) 인접국의 적절한 평균 운임·보험료 포함 단가가 되거나, 또는
  - (b) 주요 수출국의 평균 본선인도 단가에 보험, 운임 및 수입국에 대한 다른 관련

비용 추정치를 가산하여 조정, 산정한다.

3. 외부가격은 일반적으로 가격 관련자료와 동일한 기간 동안의 연평균 시장 환율을 사용하여 국내통화로 환산된다.
4. 국내가격은 일반적으로 국내시장에서 지배적인 대표도매가격 또는 적절한 자료가 없을 경우 동 가격의 추산치가 된다.
5. 최초 관세상당치는 필요한 경우, 품질 혹은 품종차이를 고려하기 위하여 적절한 계수를 이용하여 조정할 수 있다.
6. 이러한 지침에 따른 관세상당치가 음수이거나 혹은 현행 양허세율보다 낮은 경우, 최초 관세상당치는 현행 양허관세율이나 해당품목에 대한 국별 제안에 기초하여 설정될 수 있다.
7. 위의 지침에 따른 관세상당치 수준을 조정하였을 경우, 관련 회원국은 요청이 있는 경우 적절한 해결책을 협상하기 위한 충분한 협의 기회를 제공한다.

**협정문(원문):**

1. The calculation of the tariff equivalents, whether expressed as ad valorem or specific rates, shall be made using the actual difference between internal and external prices in a transparent manner. Data used shall be for the years 1986 to 1988. Tariff equivalents:
  - (a) shall primarily be established at the four-digit level of the HS;
  - (b) shall be established at the six-digit or a more detailed level of the HS wherever appropriate;
  - (c) shall generally be established for worked and/or prepared products by multiplying the specific tariff equivalent(s) for the primary agricultural product(s) by the proportion(s) in value terms or in physical terms as appropriate of the primary agricultural product(s) in the worked and/or prepared products, and take account,

where necessary, of any additional elements currently providing protection to industry.

2. External prices shall be, in general, actual average c.i.f. unit values for the importing country. Where average c.i.f. unit values are not available or appropriate, external prices shall be either:
  - (a) appropriate average c.i.f. unit values of a near country; or
  - (b) estimated form average f.o.b. unit values of an) appropriate major exporter(s) adjusted by adding an estimate of insurance, freight and other relevant costs to the importing country.
3. The external prices shall generally be converted to domestic currencies using the annual average market exchange rate for the same period as the price data.
4. The internal price shall generally be a representative wholesale price ruling in the domestic market or an estimate of that price where adequate data is not available.
5. The initial tariff equivalents may be adjusted, where necessary, to take account of differences in quality or variety using an appropriate coefficient.
6. Where a tariff equivalent resulting from these guidelines is negative or lower than the current bound rate, the initial tariff equivalent may be established at the current bound rate or in the basis of national offers for that product.
7. Where an adjustment is made to the level of a tariff equivalent which would have resulted from the above guidelines, the Member concerned shall afford, on request, full opportunities for consultation with a view to negotiating appropriate solutions.

### 3. 쌀재협상 관련 주요 협상대책

- 2004년에 관세화유예기간이 끝난 후에도 우리 나라 쌀에 대한 특별 취급이 지속 될 것인가의 여부는 이해당사국과의 협상을 통해 결정하도록 규정하고 있기 때문에 우리 나라는 2004년에 개최될 쌀재협상과정에서 종전대로 관세화 유예방식을 유지할 것인지 혹은 관세화로 전환할 것인지를 선택해야 할 것으로 보임.
  - 이를 위해 정부는 각각의 경우 우선적으로 양보해야 할 수준별로 한국 농업에 피해가 어느 정도인지를 계측하고, 이들을 상호 비교검토하여 협상카드로 활용할 준비를 갖추어야 할 것임.
    - 관세화유예조치 유지를 선택한다면 최소시장접근물량을 국내소비량의 몇 % 까지 허용할 것인지, 혹은 관세화방식으로 전환한다면 관세상당치를 어느 수준까지 양허하는 것을 목표로 할 것인지를 결정해야 함.
    - 특히 두 대안 속에서도 다양한 협상 기술적 요인이 존재한다는 측면을 감안할 때 각 대안별 협상시나리오를 작성하여 국내에 미치는 영향을 최소화하는 방향으로 협상이 효과적으로 이루어지도록 해야 할 것임.
  - 쌀이 우리 농업에서 차지하는 비중이나 식량안보 등 논농사의 공익적 기능을 감안할 때, 2004년 쌀재협상에서 우선적으로 최소한의 의무적 수입물량 증가 방식을 통해 추가적인 양허안을 제시한 후 쌀 관세화 유예 확보에 협상의 노력을 최대한 기울이되 만약 향후 쌀의 관세화 유예조치가 더 이상 불가능 할 경우에 대비한 협상전략 및 대안도 마련하고 있어야 할 것임.
    - 관세화유예의 조건중 하나인 Annex5-B의 효과적인 생산제한조치 문제를 해결하기 위한 정책변경이 필요
- ※ 다양한 협상전략 및 대안을 마련하는 것은 협상력 증진에 중요한 원천이 됨.

#### □ 효과적 협상카드의 마련

- 최대 수용 가능한 MMA물량 산출
  - UR 농업협정문에 따르면 원칙적으로 2004년의 쌀재협상은 최소시장접근물량



을 수출국들이 받아들일 수 있는 수준으로 확대하고 관세화 유예조치 연장에 합의하느냐, 아니면 관세화로 이행할 것인가를 결정하는 것임.

- 따라서 우리 나라는 2004년 관세화유예 협상시에 사용할 기술적 협상카드로서 국내 쌀 농업정책 목표유지와 수급상황을 고려한 최대 허용 가능한 MMA물량과 그에 상응하는 관세상당치 수준을 계측하여 판단기준을 가지고 있어야 함.
- 국내 쌀 농업정책 목표유지와 수급상황을 고려한 최대 허용 가능한 MMA물량과 그에 상응하는 관세상당치 수준을 계측하여 판단기준을 준비해야 함.

※ MMA 4%~20%보장과 동일한 개방효과를 가지는 관세수준은 476%~303%가 되는 것으로 추정됨.

○ 높은 관세상당치 산출방안 모색

- 관세화에 대비한 협상카드로서 UR 농업협정문의 관세상당치 산출 규정과 여건을 최대한 활용하여 높은 관세상당치 산출 논리를 확보하여야 함.
- 높은 국내가격과 낮은 국제가격 사용
  - 원칙적으로 높은 관세상당치를 얻기 위해서는 높은 국내가격과 낮은 국제가격을 이용해야함.
  - 또한 이러한 국내외가격요인 이외에 관세상당치 결정에 중요한 영향을 미치는 요인은 국제가격을 국내가격으로 환산할 때 필요한 연평균 환율임.
  - 한편 국내외 가격 및 환율은 연도별로 변화하기 때문에 가장 유리한 기준연도의 설정이 무엇보다도 중요함.
- 기준연도 변경 검토
  - 농업협정문상 관세상당치 산출은 1986~88평균 국내외 가격차를 이용하도록 하고 있으나 우리에게 유리하다면 기준연도 변경을 검토하여 제시해 볼 필요가 있음.
  - 예를 들어 UR 타결 당시에 우리나라의 시장개방 이행계획서는 여타 품목의 관세상당치 산출의 기준연도를 1988~90년을 기준으로 제출한바 있기 때문에, 높은 관세상당치 산출에 유리하다면 일관성 유지라는 논리로 1988~90년 기준연도 사용을 주장해 볼 수 있다고 판단됨.
  - 두 개의 상이한 기준연도를 기준으로 살펴볼 때, 일반적으로 국내가격과 환율은 1988~90년, 국제가격은 1986~88년을 기준연도로 사용하는 것이

높은 관세상당치 산출에 유리하다고 판단됨.

표 1-2 쌀 관세상당치(TE)산출의 주요 요인별 장단점

	UR 협정상 기준연도 (1986~88년)	우리나라 이행계획서상 기준연도 (1988~90년)
국내가격	-(낮음)	+(높음)
국제가격	+(낮음)	-(높음)
환율	-(평가절하)	+(평가절상)

주: (+)부호는 해당변수에 있어서 두 기준연도 사이에서 높은 TE 산출에 상대적으로 유리한 상황을, (-)은 불리한 상황을 나타냄.

- 관세상당치 산출을 위한 기준국가 선정
  - 우리 나라는 1986~88년 혹은 1988~90년 사이에 쌀 수입실적이 없기 때문에 원칙적으로 인접국의 적절한 수입가격(CIF), 혹은 주요 수출국의 수출가격(FOB)에 보험, 운임 및 기타 관련비용의 추정치를 가산하여 산출 토록 되어 있음.
  - 따라서 1986~88년을 기준연도로 일본이 관세화로 전환시에 사용하여 국제적으로 용인받은 태국산 분쇄미 가격을 사용할 수도 있으나 우리에게 유리하다면 여타 주요 쌀 수출국인 가격을 이용할 수 있음. 다만 지금까지 1986~88년을 기준으로 할 때 이 보다 더 낮은 가격을 찾기가 어려움.
  - 그러나 1988~90년의 경우 국제농업기구(FAO) 무역통계연보에 따르면 중국의 쌀 수출평균가격이 태국산에 비해 낮기 때문에 중국측 가격을 이용해 보는 것도 하나의 방안이 될 수 있음. 특히, UR 이후 우리 나라의 시장접근물량에 해당하는 쌀 수입 대부분이 중국으로부터 도입되었기 때문에 타당성도 주장할 수 있다고 여겨짐.
- 앞서 언급된 내용을 중심으로 상이한 기준연도(1986~88년, 1988~90년)와 수출대상국가(태국, 중국)의 기준을 달리하여 산출한 쌀 관세상당치 비교는 <표 1-3>, <표 1-4>와 같음.
- 그러나 위에 언급된 경우 이외에도 향후 보다 면밀한 분석과 검토를 통해 논리적으로 설득 가능한 높은 관세상당치 산출의 근거를 개발하여야 할 것임.

표 1-3 관세상당치의 시산(1986~88년기준)

단위 : 원/kg

기준년도	국내가격(A) 도매가격(상품)	국제가격(B) 태국산가격	연평균 환율 (원/\$)	관세상당치 (A-B)
1986	920	153	861.4	767
1987	951	177	792.3	774
1988	1,049	211	684.1	838
평균	973	180	779.3	793(440%)

자료 : (1) 국제가격, 일본의 관세화 이행시에 사용된 태국산 쌀 가격  
(2) 국내가격, 주요농산물 도매가격동향, 농수산물 유통공사

표 1-4 관세상당치의 시산(1988~90년기준)

단위 : 원/kg

기준년도	국내가격(A) 도매가격(상품)	국제가격(B) 중국산가격	연평균 환율 (원/\$)	A-B
1988	1,049	192	684.1	857
1989	1,088	218	679.6	870
1990	1,214	191	716.4	1,023
평균	1,117	200	693.4	917(459%)

자료 : (1) 국제가격(FAO), 중국의 평균 쌀 수출가격(FOB)\*CIF 환산률(1.1)  
(2) 국내가격, 주요농산물 도매가격동향, 농수산물 유통공사

- 한편 쌀산업의 국내의 여건 변화를 고려할 때, 기준년도를 최근으로 설정할수록 높은 관세상당치 산출에 유리함.
- 예: 2000년도 기준시 관세상당치(종가세)는 600% 이상으로 추정
- 1998~2000년 평균 관세상당치는 517%임.

표 1-5 관세상당치의 시산(1992~2000년기준)

단위 : 원/kg

기준년도	국내가격(A) 도매가격(상품)	국제가격(B) 태국산가격	A-B	(A-B)/B, %
1992	1,296	280	1,016	363
1993	1,314	283	1,031	365
1994	1,380	367	1,014	277
1995	1,783	306	1,477	483
1996	1,491	386	1,105	286
1997	1,835	476	1,359	286
1998	1,916	411	1,505	366
1999	2,067	320	1,747	546
2000	2,148	291	1,857	638

자료 : (1) 국제가격은 태국산 장립종 1등급 수출가격(FOB)\*CIF 환산률(1.1)  
(2) 국내가격, 주요농산물 도매가격동향, 농수산물 유통공사

- 종량관세 도입 혹은 선택관세 적용
  - 종량관세는 종가관세에 비해 저가 수입품에 상대적으로 높은 관세부과 효과가 있으며, 선택관세는 수입통관시에 종가관세와 종량관세 중 큰 것을 부과함으로써 산업보호 효과가 높음.
  - 특히 관세화로 전환시 선택관세가 국내 쌀 농업보호에 가장 유리하나 현실적으로 미국 등 이해 당사국의 반발 가능성이 높음.
  
- 쌀 재협상시 우호적분위기 조성을 위한 대책 수립
  - 현행 MMA 수입방식을 바꿔 주요 이해당사국에서 전략적으로 수입하는 방안과 2004년에서 협상카드로 이용하는 방법의 득실 검토
  
  - 현재 관세화 유예조치를 원용하고 있는 국가(필리핀)나 WTO 가입과 함께 이 조항을 원용할 예정인 국가(대만)와의 공조체제 및 협력관계유지
  
- 2004년 상황의 불확실성
  - 관세상당치가 정해지더라도 실제 국내 수입가격은 환율의 변동, 국제가격의 변동, 수출국사정의 변화 등 여러 가지 불확실한 상황에 좌우되므로 현 시점에서 2004년 이후의 상황을 예측하는 것은 별 의미가 없음
    - 예를 들어 IMF경제위기를 겪으면서 환율이 2배 가까이 상승했고 그 결과 수입가격도 높아져 환율상승만으로도 관세를 대폭 인상한 것과 동등한 효과를 초래한바 있음
    - 관세상당치의 기준년도나 가격을 변경하더라도 실제 관세상당치의 변화율은 크지 않으나 환율이나 국제가격은 조금만 변해도 관세상당치가 큰 폭으로 변하는 것과 유사한 효과를 발생시킴
  
  - 불확실성으로 인한 위험부담을 없애기 위해서는 관세화 유예가 바람직하나 이행당사국에게 큰 대가를 치루어야 할 것으로 예상됨
  
- 종합의견
  - 관세화와 관세화유예의 이해 득실을 따지기 위해서는 관세상당치의 수준, 관

세화유예 대가로 지불할 추가 양허에 대한 정확한 분석이 필요하나 현 시점에서 협상결과를 예측할 수 없어 비교하기에 어려움이 있음

- 관세화에 관한 기존의 연구(예:이정환, 한두봉)도 일련의 가정하에서 분석하고 있어 정책방향을 시사하고 있지만 현실적으로 채택하기에는 어려움이 있음.  
⇒ 기본적으로 관세화 유예를 연장한다는 입장을 견지하되 우리의 최종 입장은 2004년에 모든 상황을 종합적으로 판단하여 결정해야 할 것임.

#### 4. WTO 농업협상 대책

- 새로운 WTO농업협상의 결과가 한국 쌀농업에 미치는 영향은 2004년 쌀재협상에 못지 않게 중요하기 때문에 다각적인 협상 노력과 국내외 대책 마련이 필요함.
  - 쌀 관세화 유예지속을 위한 재협상의 결렬로 인해 관세화로 전환할 경우, 국내 쌀 농업피해를 최소화하기 위해서는 현재 새롭게 추진되고 있는 WTO 협상의 결과가 수입국들이 주장하는 신축적이고 점진적인 시장개방방식으로 타결되어야 할 것임.
  - 만약 새로운 WTO 농업협상의 결과가 농산물 수출국들이 주장하고 있는 대폭적인 시장접근물량의 확대나 관세인하, 그리고 관세상한 설정 등 매우 개혁적인 방향으로 타결될 경우에 국내 농업에 미치는 부정적 영향은 지난 UR 협상에 의한 영향 보다 클 것으로 판단됨.
  - 쌀이외에 뚜렷한 생산 대체작목이 없는 현 상황에서 대폭적인 시장개방은 쌀 농업에 가장 큰 부정적 영향을 미칠 가능성이 있음.
  - 따라서 새로운 WTO 농업협상에서 우리 나라는 신축적이고 점진적인 시장개방방식으로 협상결과가 도출되도록 최대한 협상노력이 경주되어야 할 것임.
- 한편 새로운 WTO농업협상과 관련하여 한국 농업 측면에서 매우 중요한 협상쟁점은 개도국 우대 확보 방안이며, 향후 협상에서 우리 나라 개도국 지위 문제는 대내외적으로 매우 민감한 문제로 부상 할 것으로 전망됨.
  - 지난 UR 협상 당시 우리 나라는 농업의 취약성을 강력히 주장하여 개도국의

지위를 인정받아 개도국 우대의 혜택을 받아 왔으며, 이렇게 UR협상에서 확보한 우리 나라의 개도국지위는 실제로 지금까지 UR 농업협정을 비교적 원만히 이행해 오는데 큰 도움이 되었음.

- UR 협정에서 개도국은 선진국에 비해 품목별 최소 관세감축율이 5%, 평균감축률이 12% 낮았는데, 관세감축율 5%포인트 차이는 2011년에 총쌀소득에 6,640억원의 차이를 발생시킴.
  - 그러나 우리 나라의 경우 과거 UR협상 당시에도 개도국 지위를 확보하는데 어려움이 많았으며, 더욱이 UR 이후 OECD에 가입함으로써 새로운 협상에서 우리 나라가 다시 개도국 지위를 확보하는데 적지 않은 어려움이 예상됨.
  - 특히 최근 수출국들을 중심으로 한국은 더 이상 개도국이 아니라는 주장들이 제기되고 있으며 이러한 압력은 향후 더욱 증가 할 것으로 예상됨에 따라 이에 대비한 대응책 마련이 필요함.
- 한국 농업은 향후 농산물 개방의 폭과 속도, 쌀 관세화 재협상 결과뿐만 아니라 개도국지위의 재확보하느냐에 따라 그 영향은 크게 달라질 것이다. 따라서 새로운 WTO 농업협상에서 우리 나라는 개도국지위 확보에 무엇보다 보다 큰 노력이 경주되어야 할 것으로 보임.
  - 우선적으로 미국, EU, 일본, 캐나다, 호주 등 WTO 협상 주도국에 대한 적극적 설득과 협조 요청이 필요함.
  - 또한 개도국지위 확보와 관련하여 이스라엘, 멕시코, 터키 등 비슷한 처지에 있는 국가와의 공조체제 구축이 요구됨.
  - 무엇보다도 우리 나라의 개도국지위 확보를 위해 이해당사국을 효과적으로 설득하기 위한 논리 개발이 필요함.

#### □ 한국의 개도국 지위에 관한 이론적 검토

- 현재 어떤 국가를 선진국 혹은 개도국으로 분류하는 통일된 국제적 기준은 없으며, 국제사회에서 일반적으로 통용되는 관행은 ‘자기선언의 원칙 (self-declaration)’ 또는 ‘자기선택의 원칙 (self-selection)’임.
- 과거 GATT체제에서도 개도국지위의 결정은 계약국의 자기선택에 입각하도록

하였으며, 이에 따라 UR 협정 당시 개도국에게 주어진 특혜와 관련하여 개도국지위는 당사국 자신의 결정에 따르도록 하였음.

- 특히 UR 농업협정 이행을 위한 회원국의 이행계획서(country schedule) 제출과정에서도 원칙적으로 각국이 자국의 지위를 스스로 결정하였다. 이러한 원칙은 여전히 유효한 것으로 보이며, 결국 당사국 스스로의 개도국선언이 개도국지위의 결정에는 가장 유력한 기준임.
- 예를 들어 한국보다 선진화된 국가로 여겨지는 이스라엘의 경우도 개도국의 입장에서 시장개방 이행계획서(country schedule)을 WTO에 제출하여 지금까지 이행해 오고 있는 중임.

#### □ 한국의 개도국 지위 확보를 위한 대응 논리

- 다양한 국제기구에서 한국의 개도국 지위를 인정하거나 수용하고 있는 상태를 설명
  - 한국의 경우 UR 협정의 이행과 관련하여 이미 농업 부문에서는 식량순수입 개도국으로 분류된 바 있으며, 세계은행(IBRD) 및 국제통화기금(IMF)의 통계자료, OECD 개발원조위원회(DAC)의 원조수혜국명단, FAO의 식량농업관련지표 등에서도 개도국으로 분류되고 있음.
  - APEC 내 무역 및 투자자유화 및 국제개발협회(IDA), 국제투자보증기구(MIGA) 등에서도 개도국으로 인정되고 있으며, 이밖에 국가별 발전 정도에 따른 유엔개발계획(UNDP)의 국가분류에서도 개도국으로 분류되고 있음.
  - 한편 한국은 지난 1996년 선진국 모임이라 여겨지는 OECD에 가입하였기 때문에 더 이상 개도국이 아니라는 오해의 소지가 있으나 OECD가입이 자동적으로 개도국지위의 상실을 의미하지 않음. OECD 설립협정은 개도국의 참여가능성을 시사하고 있으며, 실제로 OECD 내에서 개도국으로 인정되고 있는 회원국들이 WTO 협정 내에서도 개도국지위를 인정받고 있음(멕시코·터키 등). 더욱이 한국은 OECD 가입 당시 이미 환경 및 농업부문에서 개도국이라는 입장을 표명하여 그 지위를 인정받았다고 할 수 있음.
- 한국의 경제여건은 1997년에 발생한 금융 및 외환위기의 여파로 지금까지 매우 어려운 상황에 처해있음을 강조

- 한국은 IMF 금융지원체제하에서 경제 전반에 있어서 강도 높은 구조조정을 수행하고 있으며, 이때를 전후로 하여 1인당 GNP와 GDP를 비롯한 기초경제 지표 및 국가경쟁력, 국가신인도, 인간개발지수 등 각종의 사회적 지표는 급격히 악화되어 한국과 비교 대상국이 될 수 있는 홍콩·대만·싱가포르·이스라엘·포르투갈·스페인·그리스 등에 뒤쳐지고 있으며, 특히 일반적인 국가 발전 및 개발정도를 나타내는 경제 및 사회지표들이 기존의 선진국 및 OECD 회원국의 평균치에도 훨씬 미치지 못하는 수준임.
- 농업지표 측면에서도 경제활동인구 중 농업종사자가 차지하는 비중이나 국내 총생산에 대한 농림어업비율, 농가 호당 경지면적 및 영농선진화의 척도라 할 수 있는 영농기계화율 등의 지표 역시 선진국과 많은 차이가 있어 상대적으로 한국의 농업·농촌 현실은 매우 열악한 조건에 놓여 있는 실정임. 특히 한국의 농업부문은 여타 부문에 비해 상대적으로 뒤쳐져 왔으며, 특히 지난 1992년부터 농업구조조정을 위해 추진된 농어촌발전종합대책을 통한 구조조정 목표는 달성하지 못한 채 경제위기로 인한 체계적 지원 감소로 향후 정책적 노력과 시간이 지속적으로 요구되고 있음.
- 한국은 1990년대 중반까지 계속된 경제성장에도 불구하고 농업부문에 있어서 구조조정의 부진 및 상대적 낙후성이 여전히 존재하며, 특히 지금의 한국 농업여건은 UR 협정 타결 당시 보다 더욱 어려운 상황임을 설득
  - UR 협정 이행 및 IMF 금융위기가 현실화된 지난 1997년을 전후로 하여 농업 부문은 더욱 침체되었으며, 이에 따라 농업 부문의 여건을 보여 주는 경제 지표는 매우 악화되었음.
  - 구체적으로 UR 협정 타결 이후 농림업생산액의 증가 추세가 둔화되었을 뿐만 아니라 IMF 위기 후에는 총 농림업생산액의 절대액마저도 감소한 바 있음. 이외에도 UR협정에 따른 시장개방과 국내보조 감축 등의 이행에 따른 파급영향으로 큰 폭의 농가소득의 감소 및 둔화, 도·농간 소득격차의 심화, 농가교역조건 악화, 농가부채의 증가 등 한국의 농업·농촌의 여건은 지난 UR 협상 타결 당시 보다 악화되어 있음.
- 위에 언급된 한국의 개도국 지위에 대한 국제사회 및 기구에서의 일반적 평가,



그리고 UR 협정타결 이후에 나타난 한국 경제 상황 및 농업 여건의 어려움 등에 대한 논리적 설득과 주요국에 대한 이해를 구하는 협상전략이 요구됨.

## 5. 국내 쌀 농업정책의 체제전환

- 현실적으로 쌀재협상에서 관세화예외조치 연장이 상당히 어려울 것으로 예상되고 WTO 체제에서 관세화 유예조치를 연장받더라도 한시적인 성격을 가질 수밖에 없는 상황을 감안 할 때, 쌀관세화에 대비한 다각적 정책노력이 지금부터 이루어져야 할 것임.
  - 국제 규범 및 무역의 흐름에 맞는 농업정책의 기본 틀을 만들어 나갈 뿐만 아니라 경쟁력 있는 농업, 농촌, 농민의 육성을 통해 2004년도 쌀재협상의 결과나 새로운 WTO 농업협상결과를 무리없이 수용할 수 있는 여건을 만들어내야 할 것임.
  - 일본의 경우에도 지난 UR 이후 추진된 농정개혁이 1999년에 관세화로 전환하기 이전에도 쌀 관세화를 대비하는 방향으로 추진되어 왔음.
  - 또한 이러한 체제 구축 노력은 2004년도 쌀재협상시에 우리 나라 협상입지를 높이는 데도 도움이 될 것으로 판단됨.
  
- 관세화에 대응할 수 있고, 국제 규범 및 무역의 흐름에 맞는 국내 쌀정책의 기본 틀을 만들어야만 2004년도 쌀재협상에서 무리한 양허조건을 수용하지 않고 유리한 협상을 이끌어 갈 수 있음
  - 관세화 대응체제 정비가 우리 나라 농업보호에 중요한 조건이 될 수 있음.

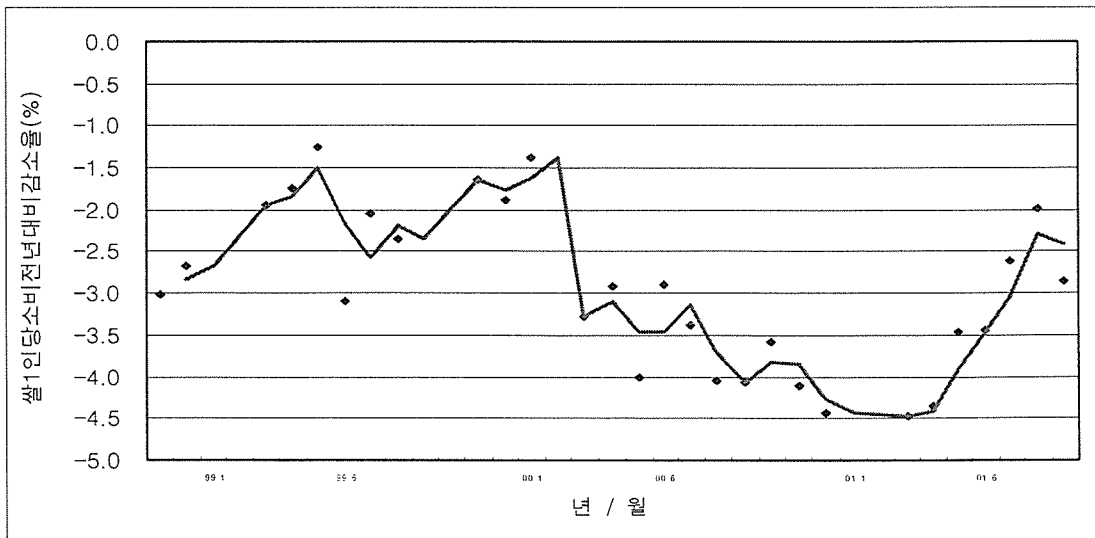
## 부록 2 : 수급전망 및 생산조정 정책

### I. 쌀 수급 현황 및 문제점

#### 1. 쌀 소비 감소

- 1인당 쌀 소비량은 육류 및 패스트푸드 소비 증가에 따라 감소하고 있는데, 1990년대의 연평균 감소율은 2.4%로 1980년대의 1.0%보다 가속화됨.
  - 1인당 식용 소비량: ('90) 119.6kg → (2000) 93.6kg <10년간 21.7% 감소>
  - 연평균 감소율: (80년대) 1.0% (1.3kg) (90년대) 2.4% (2.6kg)  
(2000년) 3.4% (3.3kg) (2001년) 4% (4kg) 내외 추정
- 2001년 하반기에 쌀 1인당 소비량 감소추세는 완화되고 있음.
  - 2001년 상반기에는 전년 동기 대비 4.5%까지 감소하였으나, 하반기에는 가격이 하락세를 보이면서 감소폭이 2.5% 내외로 둔화됨.

그림 2-1 쌀 1인당 소비량의 전년 대비 감소추세



주: 1인당 소비량 증감률은 1999.1~2001.12 기간중 매월 12개월이동평균치의 전년 동기 대비 증감률임.

- 주식용 소비량은 감소세인 반면, 가공용 소비량 등은 증가 추세임.
  - 총소비량: ('90) 3,781만석 → (2001) 3,515만석 (7% 감소)
  - 주식용: ('90) 3,561만석 → (2001) 2,993만석 (16% 감소)
  - 가공용: ('90) 56만석 → (2001) 130만석 (133% 증가)
  - 감모·종자: ('90) 164만석 → (2001) 392만석 (138% 증가)
  
- 2002 양곡연도에는 소비촉진정책(식용 소비 감소폭 완화, 주정용 100만석 방출, 가공용 방출가격 인하)에 따라 총소비량이 2001 양곡연도보다 약간 증가한 3,620만석이 될 것으로 전망됨.

표 2-1 쌀 수급추세 (양곡년도 기준)

단위: 만석

	1990	1993	1995	1998	1999	2000	2001p	2002p
공급량	5,187	5,091	4,316	4,181	4,167	4,231	4,504	4,926
이입	1,091	1,389	803	345	559	502	679	989
생산	4,096	3,702	3,513	3,784	3,540	3,655	3,674	3,830
수입	0	0	0	52	68	74	151	107
소비량	3,781	3,827	3,858	3,622	3,666	3,552	3,515	3,620
식량	3,561	3,372	3,317	3,199	3,153	3,073	2,993	2,960
가공	55	241	158	119	121	122	129	270
종자	31	29	26	26	27	32	32	30
감모 등	133	185	252	278	365	325	360	360
원조, 대북지원	1	1	104	0	0	0	0	(200)
이월량	1,406	1,264	458	559	501	679	989	1,306 (1,106)
1인당 소비량 (kg)	119.6	109.9	105.9	99.2	96.9	93.6	90.1	88.2
(가공 포함)	(121.5)	(117.7)	(111.0)	(102.9)	(100.6)	(97.1)	(94.0)	(94.9)
자급률 (%)	108.3	96.8	93.6	104.5	96.6	102.9	104.5	105.8
재고율 (%)	37.2	33.0	11.9	15.5	13.7	19.1	28.1	36.1 (30.6)

## 2. 공급능력 확대 및 생산 안정화

- WTO 출범 이후 쌀 가격의 상승과 대체작목 가격의 하락으로 벼 재배면적이 연평균 5천ha 증가하였으며, 특히 미질이 떨어지는 말벼 면적이 급증

- 생산자가격 증감률(2000/'95): 쌀 42.9%, 채소 2.3%, 과일 -27.7%, 축산물 -1.9%
  - 벼 재배면적: ('95) 1,056천ha → (2000) 1,072천ha → (2001) 1,083천ha
  - 밭벼 재배면적: ('95) 0.5천ha → (2000) 17천ha → (2001) 27천ha
- 평년단수는 '87~'91년 456kg에서 '97~2001년 503kg으로 10년간 약 50kg (10.3%) 증가
- 최근 6년 연속풍작 실현 등 기상재해 영향이 적은 안정적 생산기반 구축
  - 2001년의 경우 90년만의 가뭄에도 불구하고 대풍작을 실현
- UR 협상 결과에 따라 1995년 이후 MMA 수입량이 증가하고 있으며, 2000년부터는 매년 0.5%P 증가하여 2004년에는 소비량의 4%인 144만석 수입

### 3. 적정 수준을 초과하는 과잉재고 누적

- '99년산부터 적정 재고율을 상회하여 매년 누적되는 추세
- 2001년 재고율(추정): 28.1%(989만석)
  - 2002년 재고율(전망): 대북지원 200만석 미고려시: 36.1%(1,306만석)  
대북지원 200만석 고려시: 30.6%(1,106만석)

### 4. 농가의 불안심리 확산

- 과잉 기조, 재고 누적은 쌀값 하락과 계절진폭 축소를 초래하여 농가소득이 감소하고, RPC의 경영수지가 악화되는 등 불안심리가 확산되었으며, 정부의 재고관리비용도 증가함.
- 2002년 중 단경기와 수확기에 적절한 시장가격 형성을 유도하는 것이 농촌의 불안감을 완화할 수 있는 중요한 단기정책과제이며, 합리적인 중장기대책이 수립되고 시행될 수 있는 기반이 조성될 것임.

## II. 2002년 가격 전망

### 1. 2001년산의 시장격리 수준별 단경기 계절진폭 전망

- 2001년산의 수확기(11~12월) 산지가격은 전년 동기 대비 5.3% 하락함.  
- 경기미는 소폭 하락에 그쳤으나, 충청·호남·경상미의 하락폭이 큼.

표 2-2 수확기 쌀 산지가격

		단위: 원/80kg		
		2000년	2001년	증감률(%)
11월		159,163	150,518	-5.4
12월		158,206	150,100	-5.1
평균		158,685	150,309	-5.3

자료: 농림부

- 600만석 내외를 시장격리할 경우 5~6%의 적절한 계절진폭이 형성되어 시장이 원활히 작동하고, 시장 신뢰가 이루어져 금년 수확기 대응도 원활할 것임.
- 이 경우 이월재고량이 1,446만석으로 늘어나 재고관리비용 증가 및 내년 수확기에 창고 부족 문제가 발생할 것으로 예상되므로, 단기적으로 주정용 방출 및 대북 지원을 적극 추진하여 재고량을 1,106만석 수준으로 줄이는 것이 바람직함.

표 2-3 2001년산 신곡의 시장격리량별 계절진폭 전망

시장격리량(만석)			연평균가격 (천원/80kg)	단경기가격 (천원/80kg)	계절진폭1 (%)	이월재고량2 (만석)
정부 포대수매	농협식가 수매이월량	계				
350	150	500	140~145	130~139	-9.7~-4.5	1,006
350	175	525	143~147	136~144	-6.0~-1.8	1,031
350	200	550	146~149	141~148	-2.4~0.9	1,056
350	225	575	148~151	147~152	1.2~3.6	1,081
350	250	600	151~153	152~156	4.8~6.3	1,106
350	275	625	154~155	157~160	8.4~9.1	1,131
350	300	650	156~157	163~164	11.8~12.0	1,156

- 1) 2001년 11~12월 가격 대비 2002년 7~9월 가격 등락을 추정치로서, 가격신축성계수를 1.5~2.0으로 설정
- 2) 가공용 소비 확대(주정 100만석, 가공 40만석 증가) 및 대북 지원 200만석 추가

## 2. 2002년산 생산 및 수확기 가격 전망

### 가. 재배면적 전망

- 농가 재배의향
  - 농림부의 2001. 12. 1~15일 식부의향 조사결과(4,500 농가), 논벼 재배의향면적이 작년 재배면적 대비 6.7% 감소할 것으로 나타났으나, 이는 수확기 가격 하락에 따라 농가들이 일시적으로 과민반응한 결과로 판단됨.
  - 농경연의 2002. 1. 7~9일 식부의향 조사결과(1,132 농가), 벼 재배의향면적은 작년 재배면적 대비 3.6% 감소할 것으로 나타남. 논벼의 경우 2.9% 감소하고, 밭벼는 32.8% 감소할 것으로 조사됨.
  
- 재배면적반응함수 계측결과, 2002년 벼 재배면적은 작년보다 3만ha(2.8%) 감소한 105만 3천ha 내외로 예측됨.

### 나. 수급 및 수확기 가격 전망

- 2002년산의 단수를 490~500kg/10a(추세치 및 평년치)로 가정할 경우, 생산량은 작년보다 4~7% 감소한 3,580~3,660만석으로 전망됨.
  - 이러한 생산량 수준은 신곡 수요량을 약 400만석 초과하는 것임.
  
- 작년산의 계절진폭이 5~6%가 되어 정부의 시장격리에 대한 시장의 신뢰가 형성될 경우, 금년산의 수확기 가격은 15만 1천 ~ 15만 3천원/80kg으로 작년 수확기 가격(15만 300원/80kg)보다 약간 높을 것으로 전망됨.

표 2-4 2001년산 단경기 계절진폭별 2002년산 수확기 가격 전망

2001년산 시장격리량(만석)	2001년산 계절진폭(%)	2002년산 수확기 가격(원/80kg)1
525	-6.0~-1.8	139,200~143,800
550	-2.4~0.9	143,100~146,800
575	1.2~3.6	147,100~149,800
600	4.8~6.3	151,200~152,900
625	8.4~9.1	155,400~159,500

1) 다음의 수확기가격 추정함수식에 의하여 전망함.

$$\ln PH_t = -6.6131 + 0.0075 SV_{t-1} + 0.8050 \ln PC_t - 0.2626 \ln QT_t + 1.1804 \ln PH_{t-1} + 0.0469 D$$

(-2.11)    (3.26)                    (2.13)                    (-1.39)                    (15.46)                    (1.04)

adjusted R2=.989, sample=1983~2000, ( ) 내는 t-치

PH<sub>t</sub> : t년산 수확기가격(명목, 산지가격, 원/40kg)

SV<sub>t-1</sub> : t-1년산의 계절진폭(%)

PC<sub>t</sub> : t년의 1인당 소비량(kg)

QT<sub>t</sub> : t년산 생산량(천톤)

D : 수매제도 변경 더미변수(1996년 이후=0. otherwise 1)

### Ⅲ. 중장기 수급전망 및 정책대안별 효과분석

#### 1. 정책대안 및 외생변수 설정

##### 가. 정책대안 설정

Baseline

- MMA 방식이 2005년 이후 지속(4→8%로 증가)
- 2003년 이후 명목가격이 2002년 수준이 유지되도록 재고관리
- 단수억제, 재고특별처분, 생산조정 등의 수급조절정책 없음.

단수억제

- 저투입, 고품질 품종 권장을 통하여 단수를 498kg/10a로 유지
  - 추세단수: 2011년 518kg/10a

표 2-5 쌀 단수 전망

단위: kg/10a

연도	추세단수 <sup>1</sup> (A)	증수요인(B)		감수요인(C)				총효과 (B-C)	조정단수 (A+B-C)
		전업화 <sup>2</sup>	기반 정비 <sup>3</sup>	비료 축소 <sup>4</sup>	농약 축소 <sup>5</sup>	직파 <sup>6</sup>	고품질 품종 <sup>7</sup>		
2002	498.4	0.5	0.3	0.8	0.7	0.3	0.9	-2.0	496.4
2003	501.0	0.9	0.5	1.6	1.4	0.6	1.8	-3.9	497.1
2004	503.5	1.4	0.8	2.4	2.1	0.9	2.7	-5.9	497.6
2005	505.8	1.8	1.1	3.2	2.8	1.2	3.7	-7.8	498.0
2006	508.1	2.3	1.4	4.0	3.5	1.4	4.6	-9.9	498.2
2007	510.2	2.8	1.7	4.9	4.2	1.7	5.6	-10.9	498.3
2008	512.3	3.3	2.0	5.7	4.9	2.0	6.5	-14.0	498.3
2009	514.2	3.7	2.2	6.5	5.6	2.3	7.5	-16.0	498.2
2010	516.0	4.2	2.5	7.4	6.3	2.6	8.4	-18.0	498.0
2011	517.8	4.7	2.8	8.2	7.1	2.9	9.4	-20.1	497.7
2012	519.4	5.2	3.1	9.1	7.8	3.3	10.4	-22.2	497.2

- 1) 1965~2001년 일반계 논벼 단수 추세를 로지스틱함수로 fitting
- 2) 전업농 확대에 따라 10년후 1%까지 증수효과 가정
- 3) 생산기반 정비에 따라 10년후 0.6%까지 증수효과 가정(증수비율 0.3%, 적용면적 20%)
- 4) 적정시비에 따라 10년후 1.75% 감수효과 가정(감수비율 2.5%, 적용면적 70%)
- 5) 농약횟수 줄여서 10년후 1.5% 감수효과 가정(감수비율 1.5%, 적용면적 100%)
- 6) 10년후 0.63% 감수효과 가정(직파 초년도 5% 감수에서 3년후 0% 감수, 적용면적 20%)
- 7) 고품질 계약재배 증가에 따라 10년후 10.4% 감수효과 가정

재고특별처분

- 2002~2005년 사이에 연간 대외원조 200만석, 주정용으로 100만석 씩을 공급하여 기존 재고 감축

생산조정제

- 단수억제 지속
- 재고량이 2002 양곡연도말 예상재고량(1,106만석)을 초과하지 못하고, 2001년 명목 산지가격이 유지되는 수준을 초과하는 면적을 타작물(두류, 사료작물 등)로 전작하거나 휴경할 경우 기대소득차를 보조금 지급

가격인하 유도

- 시장가격이 매년 1~2% 인하되도록 재고관리



## 나. 모형 및 외생변수 가정

- 모형: 「KREI-ASMO 2002」 농업부문 일반균형 모형
- 수입 조건
  - 2004년 이전: 2004년까지 MMA 4%
  - 2005년 이후
    - 시나리오 MMA: 2005~2011년에 MMA 4% → 8%, 관세화 유예
    - 시나리오 TE: 2005~2011년에 MMA 4% 지속, TE 15% 감축
- 외생변수
  - 쌀 수입가격: (2005) 286\$/톤(CIF) → (2011) 308\$/톤
  - 환율: (2005) 1,160원/\$ → (2011) 1,100원/\$

## 2. 수급전망

### 가. Baseline

- 2004년까지 가격이 2002년 명목가격 수준이 되도록 정부가 재고를 증가시킬 경우
  - 2004년 벼 재배면적은 102만 1천ha로 감소
  - 2004년 재고량은 1,632만석으로 증가
  - 재고관리비용은 7,344억원 소요(재고관리비용: 450억원/100만석/년(보관료: 82억원, 금융비용: 176억원, 고미화: 180억원 등)),
  - 2004년 쌀농업 총소득(실질)은 5조 9,120억원으로 감소 전망
- 2005~2010년 가격이 2002년 명목가격이 유지되도록 재고관리할 경우
  - 2010년 벼 재배면적은 79만 6천ha로 감소
  - 2010년 재고량은 2,678만석으로 증가
  - 2010년 쌀농업 총소득(실질)은 3조 5,700억원으로 감소 전망
- 2003년 이후 2010년까지 재고량이 증가하지 않도록 하기 위해서는 2003년에 7만 9천ha, 2004년 16만 2천ha, 2010년에 38만ha를 전작시켜야 함.

## 나. 재고 감축과 고품질 쌀 생산

- 2002~2005년에 연간 주정용으로 100만석, 대외원조용으로 200만석씩 공급
- 고품질 쌀 생산체제로 전환하여 2010년 단수가 추세치 518kg/10a보다 20kg 적은 498kg으로 감소
  - 재고량은 2004년 1,227만석, 2010년 1,906만석
  - 벼 재배면적은 2004년 102만 1천ha, 2010년 79만 6천ha
  - 쌀농업 총소득(실질)은 2004년 5조 8,510억원, 2010년 3조 4,410억원 전망

## 다. 생산 조정

- 2003년 이후 2010년까지 재고량이 증가하지 않도록 하기 위해 2003년에 2만 1천ha, 2004년 1만 7천ha, 2010년 21만 7천ha 생산조정 필요

## 라. 가격 하락 유도

- 2003년 이후 2010년까지 재고량이 증가하지 않도록 하기 위하여 시장가격이 연간 1% 하락하도록 하면,
  - 재배면적은 2004년에 101만 4천ha, 2010년 76만 5천ha
  - 재고량은 2004년에 1,195만석, 2008년 1,517만석, 2010년 1,456만석
  - 쌀농업 총소득(실질)은 2004년 5조 5,780억원, 2010년 3조 620억원 전망
- 2004년까지 시장가격이 연간 2% 하락되도록 하면, 2004년 재고는 1,147만석, 2006년 1,234만석, 2010년 840만석 전망

## 3. 재고특별처분의 비용

- 재정소요
  - 재고관리비용: 450억원/100만석/년(보관료: 82억원, 금융비용: 176억원, 고미화: 180억원 등)
  - 주정용 처분 비용: 4,000억원/100만석(고미 5년간 보관후 주정용 처분, 주정용

- 수입원료인 타피오카를 대체할 수 있도록 타피오카 가격(13천원/80kg)에 공급)
- 대북 지원 비용: 2,330억원/100만석(국제가격으로 공급 가정: '99년산 정부미 가격과 2000년 중국산 MMA 수입가격 기준)
  - 사료용 공급시 비용: 2,635억원/100만석(옥수수율 기준으로 133원/kg 가정, 쌀은 전분 함량이 높아 타원료와 혼합이 원할치 못함)

#### 4. 생산조정 비용

##### 가. 정책 개요

###### ○ 보조금 수준 설정

- 보조금 단가는 논외 임차료를 초과하지 않는 범위 내에서 90% 한계답의 쌀농사 순수익을 전액 보전할 수 있는 수준을 기준으로 하여 전작 메뉴에 따라 차등

구분	사료작물 재배	콩 재배	나무 식재	기타 농업적 이용	휴경(2004이후)
내용	○ 청예옥수수, 수단그라스, 기타 사료작물 재배 ○ 농협, 인근축산농가, 사료업체 등과 출하(사용)계약 조건	○ 식용콩 재배	○ 관상수, 기타 나무 식재 ○ 과수 제외 - 최장 5년간 지급	○ 버섯재배사, 양어장, 기타 농업용시설 등 ○ 과수, 채소, 특용작물은 지원대상에서 제외 - 농업진흥지역을 제한 - 최장 5년간 지급	○ 논외 형상이 보전 되도록 관리 (예: 잔디 식재 등)
지원수준	300만원/ha	200만원/ha	100만원/ha	50만원/ha	50만원/ha

##### <단가 산출 근거>

90% 한계 생산농지의 쌀 순수익을 전액 보전할 수 있는 수준으로 설정

- 생산성이 낮은 한계농지 위주로 신청에 의한 전작임을 고려
- ※ 추후 전체 논을 대상으로 계획 조정할 경우는 평균 농지를 기준으로 소득차 보전 방식을 적극 검토
- 추가분은 공동보상방식으로 지원

표 2-6 10a당 평균 및 한계답 소득 및 생산비

단위: 원

	1999		2000		2001(P)		3개년 평균	
	평균	90% 한계답	평균	90% 한계답	평균	90% 한계답	평균	90% 한계답
조수익	961,580	784,805	988,800	819,689	969,087	809,450	973,156	804,648
단수(kg/10a)	495	404	497	412	516	431	503	416
생산비	522,700	531,372	537,833	602,566	547,374	600,643	535,969	578,194
순수익	438,880	253,433	450,967	217,123	421,713	208,807	437,187	226,454

주: 11월 평균 쌀값 적용 ('99)155,407원, ('00)159,163, ('01.11.30)150,246

○ 전작 생산물 처리방안 검토

	정부수매	시장유통
방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전작계획에 따라 생산된 농산물은 정부가 전량수매</li> <li>○ 수매가는 기존 발작물과 동일</li> <li>* 논 전작물은 특별인센티브 부여 검토 가능</li> <li>○ 수매량의 원활한 처리를 위해 정부가 재정지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 원칙적으로 생산자 책임하에 처분</li> <li>○ 수매대상품목일 경우 기존 발 재배농가와 동일한 조건 하에서 정부수매계획 범위 내에서 수매</li> </ul>
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농가들 불만 최소화</li> <li>○ 전작계획 목표달성 가능성이 높음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시장왜곡 없음</li> <li>○ 정부재정부담 최소화</li> </ul>
문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 초기 일부 소량 전작시는 가능하겠으나 본격시행할 경우 수매량 부담</li> <li>- 특히 AMS 보조금제약 콩의 경우 29천톤(2만ha 수준) 범위내 수매 가능</li> <li>○ 수매량 처리에 따른 재정부담 증가 예상</li> <li>- 콩의 경우 수입산 가격으로 판매차액을 보전할 경우 443만원/ha 소요</li> <li>○ 논 전작물의 수매가를 발작물보다 높일 경우 기존 발 재배농가의 반발 및 시장 왜곡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생산량 증가에 따른 수급불안, 가격하락 우려</li> <li>○ 그에 따른 기존 발 재배농가들의 피해 가능성</li> <li>* 가격하락에 대한 대책요구 가능성</li> </ul>
사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대만의 옥수수, 대두, 사탕수수(대만은 휴경보상제가 원칙임)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대만의 여타 품목</li> <li>○ 일본(대두, 보리의 경우 경영안정제도를 2000년부터 도입)</li> </ul>

## 생산조정제의 도입요건

### ① 쌀에 대한 효과적인 국경보호장치

- 생산조정을 통한 가격지지효과를 얻기 위해서는 수입제한 또는 고율관세장벽 필요
  - 일본의 경우 '99년 이전에는 수입제한, 99.4 이후는 높은 관세로 사실상 시장격리
- MMA 제도 하에서는 MMA 물량을 제외하고는 가격지지효과 발생
- 관세화할 경우 생산조정효과는 국제쌀값+관세 수준까지만 나타나고, 그 이상은 생산조정량 만큼 수입량 증가를 유발

### ② 기술적·경제적·수급적 측면에서 전작 가능품목이 있어야 함

- 기술적으로 쌀 대신 전작 가능한 품목은 대두, 사료작물, 과수·채소류 기타 하절기 밭에서 가능한 작목은 전반적으로 모두 가능함
  - 수직배수가 어려운 논외의 경우 옥수수 등 습해에 약한 작목은 식부에 한계
  - 논외 다용도 이용이 가능하도록 배수개선 등 새로운 기반투자 소요 제기 가능성
- 수급 차원에서 수요가 확대되는 품목이 유리하나, 현재 과채류 등은 대부분 수입자유화 등으로 공급 과잉상태로 접어들고 있어 전작 작목 선택의 어려움
  - 자급율이 낮은 일부 곡물류와 사료작물을 검토할 수 있으나 해당품목 기존 시장에 영향을 주게 되어 가격하락, 기 재배농가 불만 우려
  - 쌀 수급 및 가격문제가 타품목으로 확산, 새로운 문제 파생 가능성
- 경제성 면에서 논에 비 이상의 수익성을 가진 품목이 없으므로, 타작목 생산을 유도하기 위해서는 강제성이 없는 한 충분한 경제적 유인책이 필요

### ③ 재정부담 능력

- 생산조정 보상 소요가 막대할 것으로 예상되며 그에 대한 일반 소비자, 국민의 이해와 관계부처의 동의를 얻어야 함
- 생산조정은 전체면적의 10% 정도 실시되어야 수급균형 수준의 조절효과가 예상되며, 주식용 수요 범위 내에서 생산코자 할 경우 전체면적의 15%를 생산조정해야 함
  - 1~2만ha 정도 생산조정할 경우 단수 증대로 곧바로 효과가 상쇄되어 무의미할 가능성(년간 1인당소비감소만 고려해도 매년 식부면적의 3% 수준(3만ha)은 줄어야 현재정도의 수급상황 유지)
  - 일본의 예와 같이 생산조정면적은 제도도입 후 계속 확대될 가능성
    - \* 전작보조금을 ha당 300만원 지급 가정시 10만ha는 3천억원 소요
- 전작 보상 외에 전작 작물의 수급 및 가격안정을 위한 지원을 별도로 할 경우 추가적인 재정소요

### ④ 농가들의 이해와 협조

- 생산조정제는 “쌀농사 포기”로 인식한 거부반응 예상
  - 남북전체 수급을 고려 시기상조라는 논의도 예상
- 일부 농가만 대상으로 선택적으로 실시할 경우 무임승차(Free Rider)문제와 형평성문제 제기 예상
- 전농가를 대상으로 일부면적씩 생산조정하는 것은 비효율적, 비현실적
  - 공동보상방식, 마을(들녘)단위 집단조정방식이 효율적

## 나. 생산조정제(휴경 혹은 전작보상제)의 문제

### □ 일본의 경우

- 2001년도 생산조정면적은 1,010천ha로 잠재적 식부면적인 2,688천ha의 37.6%에 달함.
- 전체 생산조정면적 중 타작물을 재배하는 면적은 58.4%이고 밀, 보리, 대두, 과수, 야채 등 다양한 농작물을 재배함.
- 일본은 이 제도를 친환경적 논면적 유지라는 명목으로 허용대상 환경정책으로 통보하고 있으나 지금까지 이행통보과정에서 미국, 호주 등 많은 WTO회원국으로부터 감축대상이라는 공격을 받아 왔음.
- 이에 대해 일본은 이 정책은 1969년 시험사업후 1971년부터 실시되어 온 오래된 정책으로 이미 지난 UR 협상과정(C/S 검증과정)에서 허용대상으로 인정받은 사항임을 강조하고 있음.
- 일본 정부가 WTO에 통보한 내용에 의하면 이 정책하에 지불된 정부지출액은 1995년 807억엔, 1996년 1,333억엔, 1997년 1,329억엔, 1998년 1,156억엔임.

### □ 시사점

- 우리나라의 경우 향후 이 제도 도입과 함께 허용대상으로 WTO 통보시 혹은 새로운 협상과정에서 공격받을 가능성이 높음.
- 허용대상으로 인정받지 못할 경우 국내보조 감축 이행약속 운영에 어려움이 예상됨.
- 또한 2004년도 쌀 재협상의 결과 관세화로 개방될 경우 국내생산이 줄어든 만큼 수입량이 늘어 정책 목표 달성에 어려움이 예상됨.

# 부록 3 : 구조개선과 경쟁력 제고

## I. 쌀농업의 구조개선과 경영규모 확대

### 1. 쌀농업 구조변화의 동향과 전망

□ 벼 재배농가의 감소 속도는 '90년대 전반까지 전체농가 감소에 비하여 빠른 양상을 나타냈으나, 최근 들어 감소 속도가 둔화되는 경향임.

	('90~95)	('95~2000)	('90~2000)
- 농가호수 연평균 증감율(%):	△3.2	△1.6	△2.4
- 벼 재배농가 연평균 증감율(%):	△7.8	△0.9	△4.4

○ 타작물에 비해 가격이 안정적인 논벼, 일반 밭작물(고구마, 감자, 콩, 팥, 잡곡류 등)과 소득이 높은 과수, 채소 분야의 농가가 주류를 형성하고 있음.

표 3-1 영농형태별 농가수 추이

단위 : 천호, %

	전체 농가	영농형태별 농가수							
		논벼	과수	채소	특용	화훼	일반 밭작물	축산	기타
1990	1,767 (100.0)	1,232 (69.7)	107 (6.1)	172 (9.8)	39 (2.2)	6 (0.4)	114 (6.5)	89 (5.0)	8 (0.4)
1995	1,501 (100.0)	823 (54.9)	144 (9.6)	247 (16.4)	46 (3.0)	10 (0.7)	70 (4.7)	156 (10.4)	5 (0.4)
2000	1,383 (100.0)	787 (56.9)	143 (10.4)	238 (17.2)	38 (2.7)	8 (0.6)	92 (6.6)	72 (5.2)	5 (0.3)

자료 : 농업총조사.

□ 벼 재배농가의 전업농화, 고령농화, 차지농화 등의 경향이 뚜렷해지고 있음.

○ 논 경영농가의 평균 논면적: ('90) 0.79ha → ('95) 0.87ha → ('00) 0.93ha

○ 벼 재배농가에서도 전업농가의 비중이 다시 증가하는 것으로 추정됨.

- 전농가의 전업농가 비중: ('90) 59.6% → ('95) 56.6% → ('00) 65.2%

- 벼농사 농가의 경영주는 다른 분야에 비해 고령·저학력층 비율이 높음.
  - 벼농가의 65세 이상 경영주 비율: ('90) 17.9% → ('95) 24.6% → ('00) 35.2%
  - 65세 이상 경영주 비율: 전체평균 32.7%, 벼농사 위주농가 35.2%
  - 고졸이상 경영주 비율: 전체평균 20.5%, 벼농사 위주농가 17.0%
- 대규모 농가일수록 임차지 비율이 높아지고 있음.
  - 논벼 경영규모별 임차지 비율: 0.5ha미만 계층 26%, 2ha이상 계층 45%

표 3-2 논벼 경영규모별 임차지비율

	전체	0.5ha미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0ha이상
1990	36.6	26.8	32.4	33.1	45.8	43.0
1995	44.2	22.9	32.0	40.0	47.3	46.2
2000	46.9	29.2	38.5	42.0	47.5	47.7

단위: %

주: 1995년부터는 2ha 이상 계층을 세분하고 있으나, 여기서는 2.0~3.0ha의 수치로 함.

- 그러나 미미한 속도이지만, 경영규모 확대와 함께 양극화 경향이 뚜렷해지면서 대규모 계층의 비중이 점차 증가하고 있음.
  - 논벼 경영규모 1~2ha 중간계층의 비중이 감소하고 영세농과 상층농이 증가하는 양극분화 경향이 가시화
    - 2ha 이상 벼재배농가 수: ('90) 71천호(4.7%) → ('00) 90천호(8.4%)
    - 2ha 이상 농가의 논면적 비중: ('90) 16.8% → ('95) 27.6% → ('00) 33.6%
  - 규모계층별 면적분포에 의한 호당 평균 논 경영면적 추정
    - 호당 논 경영규모: ('90) 1.37ha → ('95) 1.75ha → ('00) 2.12ha
  - 이러한 추세가 계속된다면 2010년에는 약 6할의 논이 2ha 이상 규모계층에서 경작되고, 면적 분포에 의한 평균 경영규모는 4ha 수준이 될 전망이다.



표 3-3 벼 수확면적 규모별 농가 분포

단위: 천호, %

구 분	계	0.5ha미만	0.5~1.0	1.0~2.0	2.0~3.0	3.0~5.0	5.0ha이상
1990	1,505 (100.0)	613 (40.7)	509 (33.8)	313 (20.8)	53 (3.5)	18 (1.2)	
1995	1,203 (100.0)	503 (41.8)	376 (31.3)	236 (19.6)	55 (4.5)	26 (2.1)	8 (0.6)
2000	1,078 (100.0)	457 (42.4)	329 (30.5)	201 (18.7)	50 (4.6)	29 (2.7)	11 (1.1)

표 3-4 논 경영규모별 농가 및 논면적의 누적분포

단위: %

연도 경영규모	1990		1995		2000	
	호수	면적	호수	면적	호수	면적
실수 합계	1,507천호	1,194천ha	1,205천호	1,054천ha	1,078천호	1,001천ha
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0.5ha 이상	59.6	84.3	58.8	85.6	57.8	86.7
1.0ha 이상	25.7	53.1	27.4	59.3	27.2	62.7
1.5ha 이상	10.7	29.9	13.8	40.2	15.4	46.8
2.0ha 이상	4.7	16.8	7.4	27.6	8.4	33.6
3.0ha 이상	2.6	6.2	2.8	14.8	3.8	21.3
평균규모(ha)	0.79	1.37	0.87	1.75	0.93	2.12

자료 : 농업총조사 결과를 기초로 작성.

## 2. 쌀 생산의 적정규모와 농지유동화의 경제성

### 가. 쌀 생산의 적정규모

○ 2000년도 쌀생산비 통계를 이용하여 벼농사의 자립농가 경영규모를 시산하면 다음과 같음

- 가계비 충족규모: 2.53ha
- 도시근로자가구소득 균형규모: 3.28ha
- 가족노동력 완전취업규모: 6.10ha

※ 생계유지 규모는 농가가계비(17,123천원) 기준, 소득균형 규모는 도시근로자

근로소득 (26,696천원) 기준, 완전취업 규모는 가족노동력 1.5인(월 250시간) 기준이며, 작목별 재배기간(또는 사육기간)을 감안하여 산함.

- 쌀 생산의 적정규모에 대해서는 1990년대 초의 비용함수 분석에서 4ha 내외(김정호 외, 1995) 수준이 제시되었으나, '90년대 후반에는 5ha 정도(박평식 외, 1999)로 상승하고 있음.
- 현행 기술체계인 이앙농법과 중형기계화 체계 하에서 가족 노동력으로 경작 가능한 경영 규모는 포장 분산이나 작업 시기의 집중 등을 감안하더라도 5~8ha 정도의 규모까지 가능하다는 판단임.
  - 중형 농기계 일관작업체계의 손익분기점 규모: 15ha 내외
  - 중형 기계화 체계의 벼농사 작업가능 최대규모 : 20ha 내외

표 3-5 농기계의 수지균형 규모와 관행 작업가능 면적

기종	수지균형규모		관행적인 작업가능 최대규모	
	무보조	50%보조	연 간 (1일간)	작 업 적 기
트랙터20hp급	35.8ha	17.0ha	15~20ha(1.29ha)	정지,쇄토작업 : 4~5월 15일간
30hp급	38.2	11.5	20~25 (1.68 )	
50hp급			35~40 (2.67 )	
이앙기4조식	7.8	4.2	15~20 (1.03 )	5월중 15일간
6조식			25~30 (1.69 )	
콤바인2조식	12.3	4.7	15~20 (0.65 )	9~10월 30일간
3조식	17.8	6.8	25~30 (1.10 )	
4조식			45~50 (1.74 )	

자료: 김정호 외, 「쌀농업의 비용절감을 위한 경영모델과 지역시스템 연구」, 1998.

#### 나. 농지유동화의 경제성

- 1970년대 후반 이후 고지가(실세지가 > 수익지가) 추세가 지속되고 있으며, 이러한 고지가 상황에서는 매매보다 임대차에 의한 경영규모 확대가 경제적으로 유리함.

- 매매에 의한 농지유동화의 경제적 조건

$$\left[ \begin{array}{l} \text{농지구입 희망농가의} \\ \text{지불가능 임차료} \end{array} \right] \leq \left[ \begin{array}{l} \text{농지매각 희망농가의} \\ \text{최소요구 지가} \end{array} \right]$$

- 임대차에 의한 농지유동화의 경제적 조건

$$\left[ \begin{array}{l} \text{농지구입 희망농가의} \\ \text{지불가능 임차료} \end{array} \right] \geq \left[ \begin{array}{l} \text{농지임대 희망농가의} \\ \text{요구 임대료} \end{array} \right]$$

표 3-6 는 실세지가와 수익지가 추이(평당 기준)

	농지가격 (A)	토지순수익(B)		이자율 (D)	수익지가 (E=B/D)	지가격차 (A/E)	지대의 자본환원 이율(C/A)
			지 대(C)				
	원	원	원	%	원		%
1980	3,757	279	175	14.5	1,924	1.95	4.7
1985	7,318	783	382	14.5	5,400	1.36	5.2
1990	18,342	1,281	640	14.0	9,150	2.0	3.5
1995	19,028	1,643	569	12.9	12,736	1.49	3.0
2000	36,458	2,474	810	10.7	23,121	1.58	2.2

주: 토지순수익= 조수익-직접비-자본이자=지대(농지임차료)+이윤  
 이자율: 농협 상호금융 대출이자율 적용

○ 농지가 대농층으로 유동화되기 위해서는 대농의 단위 면적당 순수익이 소농의 소득 수준에 근접할 만큼 수익성에 차이가 있어야 함.

- 대농경영에서는, 조수입에서 각종 투입재 비용과 고용노임 그리고 가족노동에 대한 보수까지를 차감하고 남은 금액(토지순수익)이 임차료로 지불할 수 있는 최저수준이 됨.

- 소농경영에서는, 조수입에서 각종 투입재 비용과 고용노임만을 차감하고 남은 금액(토지순수익) 만큼을 임대료로 받을 수 있다면 벼농사를 짓지 않더라도 소득을 얻을 수 있으므로, 이 수준이 경작하고 있는 논에 임대료로서 요구할 수 있는 최대 수준이 됨.

※ 소농경제적 토지순수익= 조수익 - 중간재비(감가상각비 제외) - 고용노임 - 유동자본이자

- 쌀 생산비통계를 이용하여 1ha 미만의 농가와 2ha 이상의 농가에 대한 토지순수익의 변화를 계산해 보면, 대략 1980년대 후반부터 대농의 토지순수익이 소농의 토지소득보다 높은 것으로 나타나며, 그 폭은 점차 확대되는 경향임.
- 농업총조사의 경지규모 계층별 농가 분포에서도 나타나듯이 1980년대 중반까지는 0.5~1.5ha 규모 계층으로 농가가 집중되었으나, 1980년대 후반부터 1.0ha 이상 계층으로 집중되기 시작하였고, 특히 1990년대에 들어서면서 집중 계층이 2ha 이상으로 이동하는 경향이 나타남.
- 개별농가로서는 추가적인 고정자본재 투입보다는 보유 농기계와 가족 노동력을 최대한 활용하는 것이 합리적인 의사결정이며, 현 기술체계 하에서 경영규모 확대를 통한 추가소득을 극대화하려고 노력할 것임.
- 2000년도 쌀생산비 통계를 분석한 결과, 대략 2ha 정도의 경영규모를 경작하는 농가가 기존의 경지에 더하여 대략 1ha 정도까지 경영규모를 확대하는 경우에 추가소득(토지순수익)이 가장 큰 것으로 나타남.

표 3-7 경영규모 확대에 따른 추가소득 시산(2000년산 논벼)

계층간 이동	추가면적 (ΔA)	순생산액 (ΔB)	노력비 (ΔC)	자본이자 (ΔD)	고용 노력비 (ΔE)	유동자본 이자 (ΔF)	10a당 추가소득	
							하한	상한
	a	천원	천원	천원	천원	천원	천원	천원
I → II	36.5	3,321.1	417.7	82.6	52.5	42.4	772.2	883.2
II → III	49.7	4,501.7	509.5	122.5	66.5	53.8	779.3	882.4
III → IV	50.3	4,914.0	505.4	126.4	80.6	54.4	850.5	949.2
IV → V	52.2	5,509.7	531.0	135.2	77.2	54.9	927.3	1029.6
V → VI	50.7	5,742.9	491.5	145.5	108.4	45.6	1006.2	1101.4
VI → VII	101.4	8,290.2	861.5	331.6	30.7	67.7	699.8	807.7
VII → VIII	260.5	26,272.3	2,519.2	741.8	468.0	225.5	883.3	981.8
I → III	86.2	7,822.7	927.3	205.1	119.0	96.3	776.3	882.7
II → IV	100.0	9,415.6	1,015.0	248.9	147.1	108.3	815.2	916.0
III → V	102.6	10,423.6	1,036.4	261.6	157.9	109.3	889.6	990.1
IV → VI	103.0	11,252.5	1,022.4	280.6	185.7	100.5	966.2	1064.9
V → VII	152.2	14,033.0	1,353.0	477.1	139.1	113.3	802.0	905.6
VI → VIII	362.0	34,562.5	3,380.7	1,073.4	498.7	293.2	831.8	933.0

주: 계층 I (0.5ha 미만), II (0.5~1.0), III (1.0~1.5), IV (1.5~2.0), V (2.0~2.5), VI (2.5~3.0), VII (3.0~5.0), VIII (5.0ha 이상)  
 추가토지순수익 상한 =  $(\Delta B - \Delta C - \Delta D) / \Delta A$   
 추가토지순수익 하한 =  $(\Delta B - \Delta E - \Delta F) / \Delta A$

### 3. 농지규모화사업의 실적과 전망

#### 가. 사업추진 실적

- 사업목표 : 2004년까지 쌀전업농 10만호 육성('95부터 추진)
  - 2004까지 5ha 규모 6만호, 3ha규모 4만호를 육성하여 생산면적의 46%(42만ha)를 달성하는 목표 설정
    - ※ 2000년 9월에 사업목표 기한을 2004년에서 2006우로 2년 연장
  
- 현황: '95~2001년 동안에 지원대상농가 83,813호 선정
  - '99년부터 규모화사업에 대한 수요 감소로 선정인원 축소('95) 13,699명 → ('99) 8,156명 → (2001) 6,425명
  
  - 선정자의 평균 경영규모가 매년 작아져서 최근에는 쌀농가 평균경작 수준에 근접하고 있음.  
( '95) 2.67ha → ('99) 1.57ha → (2001) 1.15ha
    - ※ 자격기준 : 3년 이상 쌀을 주작목으로 전업 경영한 55세 이하 농가
  
- 육성·지원실적 : 3,9138호 농가에 총 1조 7,169억원을 지원하여 53,493ha의 농지유동화(농지매매 18,557ha, 임대차 34,936ha)
  - 호당 평균 44백만원을 지원, 1.36ha의 규모확대
  
  - 쌀전업농에게는 농기계구입자금 7,366억원을 별도 지원
  
- 쌀전업농의 위치 및 비중
  - 쌀전업농 84천호(전체 농가의 7.9%)가 23만ha 경영(전체 논면적의 21%)
    - 전업농의농작업 수탁면적 포함시 35만ha(33%)
  
  - 쌀전업농 중 정부자금 지원받은 38천호의 경우 평균 경영규모가 3.64ha로 쌀소득은 3,700만원 수준에 달함.

표 3-8 논 경영농가에 대한 쌀 전업농의 비중

구 분	계	1ha미만	1~2	2~3	3ha이상	5ha이상
전체논경영농가(a)	1,064천호	805	187	40	32	
쌀전업농(b)	83.8 "	13.3	25.4	18.5	26.6	(9.5)
a - b	980.2 "	791.7	161.6	21.5	5.4	
b/a(%)	(7.9)	(1.7)	(13.6)	(46.3)	(83.1)	

자료: 농업기반공사

#### 나. 농지규모화사업의 변화 전망

- 농업기반공사의 추계에 의하면, 2000년 현재 연간 570천ha(매매 3.8천ha, 임대차 537천ha) 정도가 유동화되고 있으며, 이 가운데 농업기반공사의 규모화사업 지원에 의한 유동화 면적은 약 8천ha 정도로 추정됨.
  - 논 매매추정면적에서 차지하는 농지매매사업 면적은 '95년 21% 수준에서 2000년 4% 수준으로 급격히 낮아짐. 특히 임대차사업 비율이 높아진 '99년 이후는 논 매매면적 비중이 크게 하락함.
  - 논 임대차 추정면적 가운데 농업기반공사의 지원에 의한 임차면적 비중은 '97년까지 1% 미만이었으나, '97년부터 매매사업 위축으로 임대차 비중이 증가하여 2% 수준에 근접함. 그러나 임대차사업에 의한 유동화면적은 앞으로도 1% 내외의 수준에서 유지될 것으로 생각됨
  
- 따라서, 농지 공급을 더욱 늘리는 동시에 농지유동화되는 논 면적이 효율성이 높은 규모화된 전업농에게 집적될 수 있도록 하는 정책이 강구되어야 함.

표 3-9 농지매매사업 지원실적 변화

단위: ha, %

구 분	1995년	1996년	1999년	2000년	비 고
논매매 추정면적(a)	23,939	45,347	45,537	38,320	d×e
- 농지매매 거래면적(b)	45,000	84,000	75,000	63,000	
- 농지면적(c)	1,985,000	1,945,000	1,899,000	1,889,000	
- 농지거래 비율(d)	2.3	4.3	3.9	3.3	b/c
- 논 면적(e)	1,056,000	1,050,000	1,153,000	1,149,000	
공사 매매지원 면적(f)	5,079	4,932	1,701	1,624	
논매매면적 대비 공사지원 논면적 비율(f/a)	21.2	10.9	3.7	4.2	
논면적 대비 공사지원 논면적 비율(6f/e)	0.48	0.47	0.15	0.14	

표 3-10 농지임대차사업 지원실적 변화

단위: 천ha, %

구 분	'95	'96	'97	'98	'99	'00	비 고
논임대차 추정면적(a)	528	524	533	527	520	537	b×c
- 임차농지 비율(b)	43.7	44.6	45.8	45.6	45.1	46.7	
- 논 면적(c)	1,206	1,176	1,163	1,157	1,153	1,149	
공사 임대지원 면적(d)	1.8	2.8	9.7	9.1	6.3	6.2	
비율(d/a)	0.3	0.5	1.8	1.7	1.2	1.1	
비율(d/c)	0.1	0.2	0.8	0.8	0.5	0.5	

자료: 농업기반공사

#### 4. 주요 정책과제

경영규모 확대의 정책적 의미를 명확히 하고 추진할 필요

○ 생산비 절감: 벼농사의 규모경제성이 존재하며, 규모확대에 의한 직접생산비 (농구비, 노력비 등)의 절감은 매우 큰 것으로 분석됨.

- 쌀농가의 적정규모는 경영비 증가로 인해 '90년대 초 4ha 수준에서 최근에는 5ha 수준으로 상승하고 있음.

- 소득 증대: 단보당 수익증대에는 한계가 있으므로 영농규모 확대를 통해 총소득을 증대시키는 노력이 필요함.

□ 농지유동화를 위한 농지공급 촉진

- 조기은퇴 희망농가의 경영이양직접지불 확충과 농업인연금 활용
  - 경영이양직접지불의 면적비례 지원액을 증액하고 장기적으로 농업인연금제도에 연계하는 방안 검토

- 농지유동화 촉진을 위한 제도 보완

- 임대농지에 대해서도 전업농에게 농지매도시 양도소득세 감면조치
- 비농민 소유농지 상한제한(현행 1ha)을 0.5ha로 하향조정
- 농지법에 의한 불경작농지 처분의무를 철저히 시행

□ 영농규모화사업의 확충과 제도개선

- 쌀전업농 육성목표를 하향조정하고 실질적 지원으로 전환
  - 쌀전업농 목표 10만호 → 8만호 수준
  - 현행 경영규모 10ha 상한을 15~20ha 수준으로 상향 조정

- 지역 특성을 고려한 육성과 지역관리제 도입

- 지대별로 경영모델(전문경영, 복합경영) 및 육성 목표 차별화

- 규모화사업 추진방식의 개선

- 농지매매자금 이자율을 2.0~3.0% 범위에서 농가별로 차등 적용
- 상환기간별 이자율체증방식 적용으로 이자상환 부담 경감
- 비농업인 임대농지에 대한 거리제한 폐지

□ 쌀전업농의 육성을 위한 관련정책 정비

- 논농업직불제의 지급상한(현행 2ha)을 폐지하는 방안 검토

- 쌀전업농의 벼재배 의무기준을 완화



※벼재배 의무면적: 규모화사업 지원농지 100%, 지원외 농지 60~80%

□ 농지이용증진사업과 병행하여 「마을농장형 협업생산」 추진

- 마을의 논을 하나의 농장으로 하여 벼 농사를 경영하고, 소유농지 면적에 따라 수익을 배분하는 영농방식
  - 영농주체는 농기계공동이용조직형, 영농조합법인형 등
  - 품종 단순화, 중대형 농기계 일관작업, 친환경농업 등으로 비용 절감
  - 집락영농법인을 설립하는 경우에 농기계와 시설에 대하여 보조 지원
  
- 마을 논의 들녘단위 집단화를 도모하여 농지 소유자의 동의를 받아 교환분합을 실시하여 한 개 단지의 농장을 확립

**참고: 일본의 집락영농**

- 2000년 현재 전국적으로 8천 여개소의 집락영농(集落營農) 운영
  
- 영농조합법인형 집락영농의 사례: 시가(滋賀)현 Y영농조합법인
  - 1994년에 25호로 설립된 협업경영 형태의 집락농장
  - 마을의 농지는 54ha 중 32ha의 논을 영농조합에서 경영
  - 10a당 5만엔씩 출자금을 받아 농기계를 구입(개인소유 농기계는 모두 영농조합이 중고농기계업체에 매각)
  - 벼농사는 이앙, 담수직파, 건답직파의 세 가지 형태로 작업시기를 분산시키고 농기계 운전은 젊은 후계자들이 담당
  - 보조 노동력은 농가별로 농지 면적에 따라 배분하여 공동작업
  - 효과: 개별영농시 10a당 6만엔 정도의 소득이 9만엔 수준으로 증가

<집락영농의 경영비 시산>

- ①10a당 조수입: 175,063엔(현미단수 529kg×kg당 판매단가 331엔)
- ②10a당 영농자재비: 82,671엔
- ③10a당 노력비: 19,126엔(14.8시간×1,292엔)
- ④10a당 비용합계(②+③): 101,797엔
- ⑤10a당 지대 및 자본이자: 20,000엔

⑥10a당 생산비(④+⑤): 121,797엔

⑦현미 1kg당 생산비: 230엔

⑧10a당 소득: 92,392엔

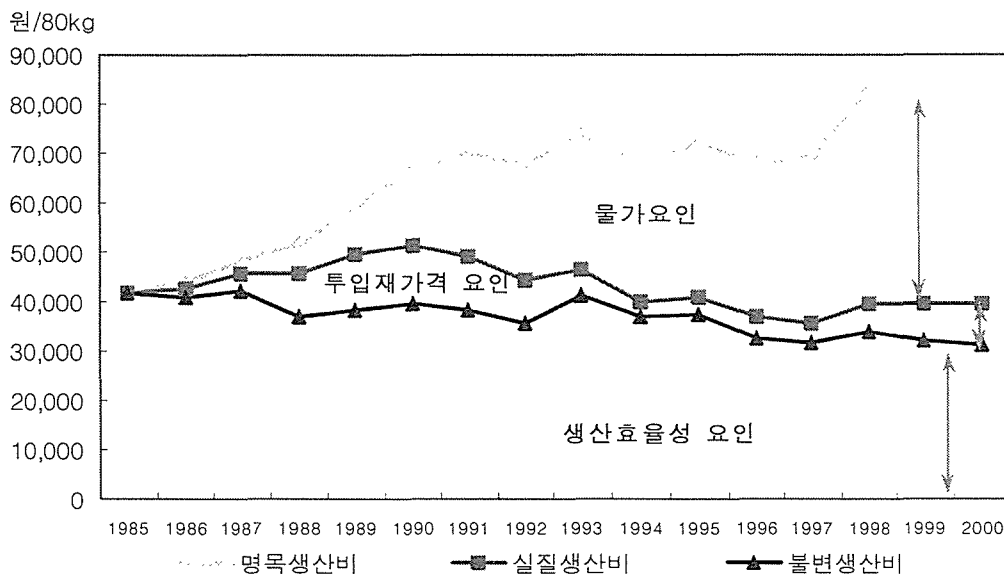
## II. 쌀 생산비의 동향과 비용 절감

### 1. 쌀 생산비의 최근 동향과 전망

○ 1985년 이후 2000년까지 명목생산비는 계속 증가하는 추세이나, 실질생산비는 '90년 이후 '97년까지 감소하다가 '98년 이후 2000년까지는 증가한 것으로 나타남. 불변가격 기준으로 할 경우 '85년 이후 생산비는 계속 감소 추세인 것으로 나타남.

○ 생산효율성을 나타내는 지표인 불변가격 기준 생산비는 계속 감소하고 있는 것으로 보아 생산효율성은 계속 향상되고 있는 것으로 볼 수 있음.

그림 3-1 80kg 당 쌀 생산비 변화 추이



○ 비목별 실질가격 증감을 분석을 위해, 다음과 같이 실질가격을 분해하면 투입량과 투입재 가격항으로 구분할 수 있음.

$$\cdot RC_{it} = (C_{it} * 100 / dP_{it}) * (dP_{it} / Def_t) = CA_{it} * PA_{it}$$

( $dP_{it}$ 는 비목별 구입가격지수,  $Def_t$ 는 물가지수, )

- 여기서 실질가격의 변화율은 다음과 같이 분해됨.

$$\cdot (\ln RC_{it+n} - \ln RC_{it}) / n = (\ln CA_{it+n} - \ln CA_{it}) / n + (\ln PA_{it+n} - \ln PA_{it}) / n$$

○ 1995~'99년 기간의 분석결과 생산효율성을 나타내는 투입량 변화율은 노력비, 비료비, 농구비는 감소했으나, 농약비와 토지용역비가 증가한 것으로 나타났음.

- 투입재 가격은 종자비를 제외하고는 모두 증가하여 실질비용 증가는 대부분 투입재의 가격 상승에서 기인하고 있는 것으로 나타났으며, 명목비용의 증가율은 각 항목에서 실질비용의 증가율을 넘어서 생산비 증가의 주된 요인은 물가 상승인 것으로 판단됨.

○ 또한 1990년 대비 99년의 생산비 항목별 연평균 변화율을 보면 실질비용이 감소한 것으로 나타나며, 이는 토지용역비의 투입량 감소와 다른 비목의 투입재 가격이 하락했기 때문인 것으로 판단됨.

표 3-11 1995~99년 10a 당 쌀생산비의 항목별 연평균 변화율

단위: %

	투입량 변화율	투입재가격 변화율	실질비용 변화율	명목비용 변화율
종자비	4.63	-2.50	2.13	4.91
비료비	-2.01	7.53	5.52	8.31
농약비	8.36	4.18	12.54	15.30
농구비	-5.35	7.92	2.57	5.35
노력비	-3.37	2.64	-0.73	1.74
기타	1.59	1.54	3.13	5.68
토지용역비	0.57	3.58	4.15	6.90
자본용역비	-0.29	1.54	1.25	7.13
생산비	-	-	2.87	2.26

주: 3개년 이동평균치 사용

표 3-12 1990~99년 10a 당 생산비 항목별 연평균 변화율

단위: %

	투입량 변화율	투입재가격 변화율	실질비용 변화율	명목비용 변화율
종자비	1.17	-1.23	-0.06	4.80
비료비	-1.13	0.01	-1.12	3.90
농약비	4.95	-0.86	4.09	8.57
농구비	4.42	-3.06	1.36	6.08
노력비	-5.90	3.28	-2.61	2.44
기 타	3.74	-3.38	0.36	5.12
토지용역비	-3.66	0.35	-3.31	1.92
자본용역비	2.93	-3.38	-0.45	4.42
생산비			-1.91	3.15

주: 3개년 이동평균치 사용

○ 최근의 비목별 투입가액 및 요소가격의 변화율이 지속되는 것으로 가정하고 여기에 앞으로의 물가상승률을 더하여 그 합계를 2000년의 명목생산비에 복리의 증가율로 계산하여 2005년의 생산비를 추정함.

- 투입가액은 비목별 생산비용을 당해 비목의 농가구입가격 연평균지수로 실질화한 것이고, 가격지수는 비목별 농가구입가격 연평균지수를 GDP 디플레이터로 실질화한 지수임.

○ 추정 결과 2005년의 10a 당 쌀 생산비는 495,632~633,947원으로 전망됨.

- 생산비 추정치에는 투입재 가격 상승의 영향이 크며, 1990~99년의 추세대로 라면 생산비가 감소하여 10a 당 쌀생산비는 495,632원, 1995~99년의 추세대로 라면 생산비가 상승하여 633,947원으로 추정됨.

표 3-13 2005년의 10a당 쌀생산비 추계(1990~99년 변화율 적용)

구 분	2000년도	연평균변화율			2005년
	명목가액 (A)	투입가액 (B)	가격지수 (C)	변화율합계 (D=A+B)	추정액 A*(1+D)5
종자비	9,438	1.17	-1.23	-0.06	9,410
비료비	22,814	-1.13	0.01	-1.12	21,564
농약비	27,887	4.95	-0.86	4.09	34,075
농구비	78,993	4.42	-3.06	1.36	84,513
노력비	115,238	-5.90	3.28	-2.61	100,951
기 타	12,638	3.74	-3.38	0.36	12,867
토지용역비	245,009	-3.66	0.35	-3.31	207,008
자본용역비	25,816	2.93	-3.38	-0.45	25,244
생산비	537,833				495,632

표 3-14 2005년의 10a당 쌀생산비 추계(1995~99년 변화율 적용)

구 분	2000년도	연평균변화율(%)			2005년 추정액 A*(1+D)5
	명목가액 (A)	투입가격 (B)	가격지수 (C)	변화율합계 (D=B+C)	
종자비	9,438	4.63	-2.50	2.13	10,485
비료비	22,814	-2.01	7.53	5.52	29,847
농약비	27,887	8.36	4.18	12.54	50,348
농구비	78,993	-5.35	7.92	2.57	89,674
노력비	115,238	-3.37	2.64	-0.73	111,109
기 타	12,638	1.59	1.54	3.13	14,743
토지용역비	245,009	0.57	3.58	4.15	300,273
자본용역비	25,816	-0.29	1.54	1.25	27,467
생산비	537,833				633,947

주: 변화율 계산은 3개년 이동평균치를 사용함.

## 2. 쌀 생산비 절감의 가능성

### 가. 쌀 비용함수 분석

#### (1) 시계열·횡단면 자료 분석

- 추정모델 : 시계열 자료의 특성을 반영하기 위하여 기술진보를 감안하는 트랜스로그형의 비용함수를 채택

<비용함수>

$$\ln C = v_0 + v_y \ln Y + \sum v_{pi} \ln P_i + v_t T + 1/2 \sum \sum v_{ij} \ln P_i \ln P_j + \sum v_{iy} \ln P_i \ln Y + 1/2 v_{yy} (\ln Y)^2 + \sum v_{it} \ln P_i T + 1/2 v_{TT} T$$

{ C: 호당 총생산비, Y: 호당 총생산량, Pi : 요소가격(A:노임, L:지대, K:자본재 가격, V:경상재가격), T: 기술진보(Trend) }

<요소비율함수>

$$s_i = v_i + \sum v_{ij} \ln p_j + v_{iy} \ln Y + v_{it} T$$

<제약조건>

대칭성 조건 :  $v_{ij} = v_{ji}$

동차성 조건 :  $\sum_i v_i = 1, \sum_i v_{ij} = \sum_j v_{ji} = \sum_i \sum_j v_{ij} = 0, \sum v_{it} = 0, \sum v_{iy} = 0$

○ 분석자료

- 1990년부터 2000년까지의 쌀 생산비통계 전국규모계층별 자료 및 농촌물가통계 자료이며, 가격변수는 GDP 디플레이터(1995=100)로 디플레이트함.
- 비용함수에서 지대는 10a당 토지용역비, 노임은 노력비를 노력시간으로 나눈 값이고, 자본재 가격과 경상재 가격은 농가구입가격지수를 이용하되 자본재 가격은 농기계 가격지수, 경상재 가격은 농업용품 중에서 기계, 가축, 사료를 제외한 가격지수를 산출하였다. 그리고 생산량, 지대, 노임에 대해선도 1995년 쌀 생산비 통계 중간계층(1.5~2.0ha)의 수치를 기준으로 지수화함.
- 비용구성 비율의 산정을 위한 토지비용에는 토지용역비와 수리비를 합계하였고, 노력비에는 자가 및 고용노력비에 더하여 위탁영농비 중에서 노력비의 몫으로 50%를 반영하였으며, 고정자본 비용에는 농기계비, 시설비, 축력비, 고정자본이자, 그리고 위탁영농비 중에서 50%를 기계비용으로 반영. 경상재 비용에는 종묘비, 비료비, 농약비, 영농광열비, 제재료비, 영농시설비 등을 합계함.

○ 파라미터 추정: 비용함수와 비용구성비 함수중 1개를 제외한 나머지 3개로 구성되는 연립방정식 체계를 SUR(Seemingly Unrelated Regression) 방법에 의해 추정함.

표 3-15 쌀 생산비 시계열 자료에 의한 트랜스로그 비용함수 계측결과

변수	파라미터 추정치		변수	파라미터 추정치	
	추정치	t값		추정치	t값
$v_0$	7.7430	93.30	$v_{av}$	-0.0015	-0.44
$v_y$	0.9508	24.42	$v_{lk}$	-0.0335	-3.96
$v_{pa}$	0.4228	32.64	$v_{lv}$	-0.0490	-13.26
$v_{pl}$	0.2707	22.73	$v_{kv}$	-0.0036	-0.62
$v_{pk}$	0.1849	10.86	$v_{yy}$	-0.0127	-1.37
$v_{pv}$	0.1214	16.26	$v_{ay}$	-0.0225	-15.45
$v_T$	-0.0659	-17.85	$v_{ly}$	0.0324	22.68
$v_{aa}$	0.0875	13.04	$v_{ky}$	-0.0132	-9.59
$v_{ll}$	0.2018	27.98	$v_{vy}$	0.0033	4.85
$v_{kk}$	0.0038	0.27	$v_{aT}$	-0.0050	-4.56
$v_{vv}$	0.0542	12.57	$v_{lT}$	0.0013	1.43
$v_{al}$	-0.1193	-21.09	$v_{kT}$	0.0047	3.56
$v_{ak}$	0.0332	4.80	$v_{vT}$	-0.0011	-1.91
			$v_{TT}$	-0.0021	-4.47

adjusted R2 = 0.9903

○ 노임, 지대, 자본재 가격, 경상재 가격 중 비용탄성치는 노임이 가장 큰 것으로 계측되었으며, 예를 들어 노임이 10% 하락하면 총비용은 4.3% 하락하고, 지대가 10% 하락하면 총비용은 2.7%가 하락하는 것으로 나타났음.

○ 2000년도 생산량을 기초로 계층별로 생산비용의 규모경제성을 계측한 결과 모두 비용탄성치가 1이하로 나타나, 전체적으로 생산규모를 확대함으로써 생산비를 절감할 수 있다는 것을 알 수 있음.

$$\cdot \frac{\partial \ln C}{\partial \ln Y} = v_y + v_{yy} \ln Y + \sum v_{iy} \ln P_i$$

- 특히 상대적으로 경영규모가 큰 계층이 적은 계층에 비해 규모의 경제성이 큰 것으로 나타났음. 예를 들어 0.5ha미만 농가의 경우 생산량을 10%높이기 위해 생산비용을 8.5%를 추가적으로 부담해야 하지만, 5ha이상 농가의 경우 생산량 10% 증산을 위해, 비용은 8.2%만 추가적으로 부담하면 됨.

표 3-16 2000년 재배규모별 평균생산량에 대한 비용 탄성치

구 모	0.5ha미만	0.5-1.0ha	1.0-1.5ha	1.5-2.0ha	2.0-2.5ha	2.5-3.0ha	3.0-5.0ha	5.0ha이상
탄성치	0.8578	0.8489	0.8424	0.8377	0.8339	0.8311	0.8278	0.8208

주: 각 규모 농가가 동일한 가격조건에 직면해 있다고 가정함.

(2) 2000년 횡단면 자료분석

○ 추정모델 : 로그형의 비용함수를 채택

- 경상재 가격이나 자본재 가격은 농가간에 거의 차이가 없고 또한 차이가 있다고 하더라도 농가별 가격을 파악하기 어려워 경상재 가격이나 자본재 가격은 모든 농가가 동일한 가격조건에 있다고 간주하여 생산요소가격은 지대와 노임만으로 구성되는 비용함수를 채택
- 비용함수에 기술효율성을 나타내는 대리변수로 단수를 도입, 도별로 차이가 나타나는가를 보기 위해 경기도를 기준으로 하여 도별 더미를 도입함.

<비용함수>

$$\ln C = v_0 + v_y \ln Y_i + \sum v_{pi} \ln P_i + v_{yd} \ln Yd_i + v_{yy} (\ln Y_i)^2 + \sum v_{jd} D_j$$

{ C: 호당 총생산비, Y: 호당 총생산량, Pi : 요소가격(A:노임, L:지대, Yd: 단수, Dj : 도별 더미 }

○ 분석자료

- 계측에 이용한 자료는 2000년 쌀 생산비통계의 개별농가 자료임.
- 비용함수에서 지대는 10a당 토지용역비, 노임은 노력비를 노력시간으로 나누어 값이고, 생산량과 지대, 단수 및 노임은 전체 평균치로 지수화함.
- 파라미터 추정은 OLS 방법으로 추정함.



표 3-17 쌀 생산비 횡단면 자료에 의한 비용함수 계측결과

변수	파라미터 추정치		변수	파라미터 추정치	
	추정치	t값		추정치	t값
$v_0$ (상수)	1.3144	6.07	$v_{a2}$ (경남)	0.0098	0.76
$v_y$ (생산량)	1.1453	15.72	$v_{a3}$ (경북)	-0.0071	-0.57
$v_{pa}$ (노임)	0.3525	35.28	$v_{a4}$ (전남)	0.1230	9.88
$v_{pl}$ (지대)	0.2835	11.54	$v_{a5}$ (전북)	0.0916	7.22
$v_{ya}$ (단수)	-1.0855	-31.11	$v_{a6}$ (충남)	0.0200	1.65
$v_{yy}$ (생산량2)	0.0101	1.19	$v_{a7}$ (충북)	0.0150	1.16
$v_{dl}$ (강원)	0.0232	1.82			

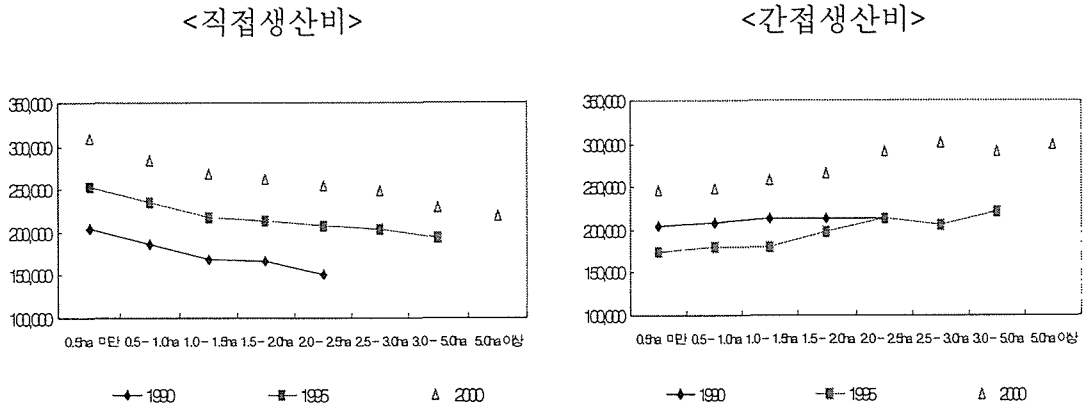
adjusted R2 = 0.9693

- 계측결과의 파라미터는 비용탄성치로 해석이 가능한데, 지대보다는 노임의 비용탄성치가 더 큰 것으로 나타났으며, 단수에 대한 비용탄성치는 -1.0855로 계측되어 생산효율성이 증대할수록 비용절감의 효과가 큰 것으로 나타남.

#### 나. 생산비의 비목별 구성과 특징

- 2000년산 논벼의 10a당 생산비는 537,833원이며, 이 가운데 토지용역비가 45.6%에 해당하는 245,009원, 노력비가 21.4%에 해당하는 15,238원, 농구비가 14.7%에 해당하는 78,993원임.
- 쌀 생산비 통계의 규모계층별 자료에 의하면 벼농사의 규모경제는 약하게 나타나고 있음. 특히 노력비와 농구비는 규모경제가 현저하게 나타나고 있으나, 규모경제가 적거나 없는 이를 토지용역비가 상쇄시키는 경향임.
  - 규모계층별로 볼 때, 직접생산비(영농자재, 노력비 등) 곡선은 우하향 경향을 뚜렷하게 나타내고 있음.
  - 간접생산비(토지용역비+자본용역비)는 '95년 이후 규모경제가 나타나지 않는 경향이며, 2000년에는 오히려 규모 불경제를 나타내고 있음.

그림 3-2 경영규모 계층별 10a당 직접생산비와 간접생산비 추이



- 토지용역비는 최근 쌀값이 상승하고, 논의 수익성이 보장되면서 계속적으로 증가하였음. 또한 대규모 농가의 토지용역비가 소규모 농가에 비해 높은 것은 기반정비가 잘 되어 있고 대농이 많은 호남평야의 농지임차료가 타지역에 비하여 높기 때문임.
- 토지용역비에 영향을 미치는 요인을 경지면적과 단수로 나누어 상관관계를 분석한 결과, 경남과 전남을 제외하고는 대부분 경지면적이 넓을수록 토지용역비가 상승하는 것으로 나타났으며, 경기와 충남을 제외하고는 단수가 높을수록 토지용역비가 상승하는 것으로 나타났음.
  - 이는 토지용역비가 주로 논의 수익성에 의하여 결정되기 때문인 것으로, 단수가 높고, 대규모일수록 논의 수익성이 높기 때문임.

표 3-18 2000년 도별 경지규모별 토지용역비

구분	단위 : 천원							
	0.5ha미만	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0-2.5	2.5-3.0	3.0-5.0	5.0ha이상
강원	210,531	200,164	190,427	196,856	216,849	228,428	201,154	212,724
경기	184,130	228,682	233,088	238,882	232,626	253,007	229,671	300,631
경남	218,629	227,949	233,022	213,915	209,432	206,755	203,985	-
경북	214,570	220,484	214,764	224,897	295,380	289,231	263,112	240,547
전남	243,458	220,175	227,463	214,458	225,778	241,176	238,341	182,856
전북	257,538	276,169	299,410	300,190	353,127	367,948	414,505	348,806
충남	254,166	258,111	262,370	265,463	286,722	267,108	302,842	261,319
충북	194,160	198,290	206,590	218,291	197,256	215,192	235,537	217,537
전국	221,591	228,364	234,383	239,740	266,861	272,796	264,217	268,734

표 3-19 2000년 토지용역비/재배면적, 토지용역비/단수 간의 상관계수

구 분	강원	경기	경남	경북	전남	전북	충남	충북	전국
토지용역비/경지면적	0.0149	0.2351	-0.0529	0.1656	-0.0702	0.3897	0.1172	0.1554	0.1859
토지용역비/단수	0.3024	-0.0257	0.4227	0.2483	0.1062	0.4373	-0.0129	0.035	0.2803

자료: 2000년도 쌀생산비 통계자료 재집계

- 2000년 생산비의 상위 5%, 하위 5%의 생산비의 구성내역을 보면, 생산비 차이는 대부분 토지용역비로 인한 것임을 알 수 있으며, 그외 농구비와 노력비, 농약비의 차이 때문인 것으로 나타남.
- 반면 직접비기준으로 볼 때, 상위5%와 하위5%의 생산비 차이는 농구비, 노력비, 위탁영농비의 차이 때문인 것으로 나타남.
- 따라서 생산비 절감을 위한 정책은 토지용역비와 농구비, 노력비, 위탁영농비를 대상으로 하는 것이 효과가 크게 나타날 수 있을 것임.

표 3-20 2000년산 10a당 쌀 생산비의 상위5%, 하위5% 구성내역

단위 : 천원

비 목	평균	하위5% ( A )	상위5% ( B )	B-A
종묘비	5,340	9,146	9,105	-41
비료비	22,769	19,614	25,213	5,599
농약비	26,667	17,921	33,196	15,275
영농광열비	2,176	2,725	1,694	-1,031
기타재료비	2,609	2,402	1,842	-560
농구비	85,182	49,796	119,451	69,655
위탁영농비	6,865	-	6,370	6,370
영농시설비	1,310	706	1,541	835
수리비	744	748	2,267	1,520
노력비	117,488	99,909	143,215	43,306
축력비	78	12	37	25
토지용역비	236,361	141,417	384,457	243,041
자본용역비	25,278	18,792	33,287	14,496
생산비합계	536,868	363,187	761,676	398,488
평균 재배면적(ha)	13.1	16.0	14.2	-1.8
평균 생산량(kg)	626.2	588.4	683.1	94.7

표 3-21 2000년산 10a당 쌀 생산비 직접비합계 상위5%, 하위5% 구성내역

단위 : 천원

평 균	평균	하위5% ( A )	상위5% ( B )	B-A
종묘비	9,340	8,736	9,611	875
비료비	22,769	20,099	25,232	5,132
농약비	26,667	17,411	35,629	18,218
영농광열비	2,176	2,966	1,802	-1,165
기타재료비	2,609	2,376	3,871	1,496
농구비	85,182	34,531	126,397	91,866
위탁영농비	6,865	-	45,994	45,994
영농시설비	1,310	947	2,004	1,057
수리비	744	405	3,504	3,099
노력비	117,488	84,480	162,327	77,847
축력비	78	-	37	37
토지용역비	236,361	225,603	216,044	-9,558
자본용역비	25,278	18,361	38,535	20,174
생산비합계	536,868	415,915	670,986	255,072
재배면적(ha)	13.1	23.9	6.3	-17.6
생산량(kg)	626.2	607.3	640.5	33.2

주: 2000년산 쌀생산비 개표자료 재집계.

단, 벼 재배면적 1ha 미만 농가는 50%만 집계

### 3. 비목별 생산비 절감 방안

#### 가. 생산비 절감의 방향

- 생산비가 가지고 있는 다양한 측면 때문에 생산비 절감을 위한 접근에는 쌀농업 내부에서 생산효율성을 향상시키기 위한 측면, 쌀농업 투입재 가격인하를 유도하기 위한 측면, 전반적인 물가 수준 등 농업 외적인 상황이 동시에 고려되어야 함.
- '95년 이후 비료비, 농구비, 노력비의 물리적 투입량은 감소 추세에 있으므로 이들 항목에 대해서는 생산효율성 증대를 통한 절감의 가능성이 충분한 것으로 사료됨. 농약비는 투입량의 증가 속도가 매우 높으므로 이에 대해서는 별도의 대책이 필요한 것으로 판단됨.
- '95년 이후의 실질생산비 증가의 큰 원인이 되는 투입재 가격의 상승은 가능한 한 억제되어야 함.

## 나. 주요 비목별 절감 방안

### (1) 토지용역비

- 토지의 수익성에 의해 결정되는 토지용역비의 특성상 다른 비목처럼 임의로 절감시키기에는 어려움이 따름.
  - 토지용역비는 비용(농지임차료)인 동시에 소득의 구성요소임.
- 농지유동화를 촉진하여 임차료의 실질적 하락을 도모하고, 대규모경영일수록 토지순수익의 증가를 통하여 임차료 부담을 낮출 수 있음.

### (2) 노력비 및 농구비

- 직파재배 등 생력재배기술의 도입과 농작업기계화로 노력비의 절감이 가능함.
- 영농의 규모화를 지속적으로 추진하면 간접적인 노력비 절감도 가능할 것임.
- 고가이면서 이용율이 낮은 농기계의 효율적 이용 및 농작업의 복합화 생력화 농기계의 보급을 통하여 농구비의 절감 가능
- 경영규모가 클수록 농구비, 노력비의 절감효과가 크므로 지역별 벼 재배단지 등의 추진으로 규모화 필요

### (3) 농약비 및 비료비

- 논농업직접지불제 및 친환경농업의 시행으로 일환으로 비료 및 농약의 사용을 줄이는 분위기가 형성되고 있음.
- 고품질쌀의 생산을 위해서도 질소질비료를 시용량의 절감 필요가 있음.
  - 친환경농업 및 논농업직불제와 연계, 현행 농가시비량을 표준시비량으로 적용을 유도하여 적정시비토록 함으로써 비료 절감
- 병해충종합방제체계(IPM) 및 친환경방제기술의 도입을 통하여 농약사용량을 절감하고, 고품질 친환경 쌀의 생산을 유도할 수 있음.

### Ⅲ. 고품질쌀 생산과 단수 전망

#### 1. 벼 품종의 보급과 재배 동향

- 논벼 10a당 수량은 1990년대 초반의 450kg 대에서 1996~2000년 기간에는 500kg 수준으로 50kg 정도의 증가 추세를 나타내고 있음.
- 특히 '95년 이후 단수 500kg 이상의 양질 다수성 품종의 보급이 확대되고 농작업 시기나 시비법 등의 재배기술이 향상되면서 단수가 크게 증가함.
- 500kg 이상 품종의 재배면적 비중:  
( '90) 22.8% → ( '93) 11.9% → ( '95) 17.6% → ( '98) 54.2% → ( '00) 83.5%

표 3-22 10대 주요품종의 재배면적과 점유 비율

단위 : ha(%)

구분	1990	1993	1995	1998	2001
품종별	동진 256,468(23.2)	동진 358,764(31.7)	동진 315,794(29.9)	동진 136,826(12.9)	남평 115,033(10.6)
	추청 207,029(18.8)	추청 195,463(17.3)	추청 167,721(15.9)	일미 95,830(9.0)	일미 104,459(9.6)
면적	섬진 164,622(14.9)	화성 67,818(6.0)	일품 98,383(9.3)	화성 85,704(8.1)	동안 91,351(8.4)
	화성 56,612(5.1)	오대 41,710(3.7)	화성 57,194(5.4)	화영 85,420(8.1)	일품 88,202(8.1)
및	낙동 50,586(4.6)	일품 40,902(3.6)	오대 51,774(4.9)	추청 80,263(7.6)	대산 65,818(6.1)
	오대 44,859(4.1)	섬진 35,201(3.1)	계화 29,544(2.8)	일품 72,022(6.8)	대안 56,259(5.2)
전체에	봉광 37,422(3.4)	낙동 32,457(2.9)	섬진 19,354(1.8)	금남 70,726(6.7)	화영 53,548(4.9)
	대청 28,361(2.6)	봉광 27,212(2.4)	신선찰 17,226(1.6)	오대 44,327(4.2)	추청 48,940(4.5)
대한	팔공 25,833(2.3)	신선찰 26,857(2.4)	봉광 13,301(1.3)	간척 37,537(3.5)	호안 40,172(3.7)
	대창 20,716(1.9)	계화 14,712(1.3)	서안 10,979(1.0)	화신 36,646(3.5)	화성 38,672(3.6)
소 계(A)	892,508	841,096	781,270	745,301	702,454
벼재배면적(B)	1,103,325	1,134,943	1,055,337	1,058,927	1,083,125
(A/B)	(80.9)	(74.1)	(74.0)	(70.4)	(64.9)

주: 농림부 농산기술과 내부자료를 이용하여 재집계

<주요 품종의 수량능력(kg)> 남강(552), 남평(547), 호안(541), 일품(534), 화신(532), 대산(531), 상주(531), 동안(527), 산천(522), 일미(522), 금남(521), 섬진(514), 대안(511), 팔공(510), 화남(509), 서안(505), 화영(505), 대진(504), 간척(496), 화성(493), 대청(487), 진미(486), 오대(481), 동진(479), 영남(479), 계화(478), 만금(478), 낙동(468), 추청(453), 봉광(447), 대창(435)

## 2. 고품질쌀 생산대책

### □ 고품질벼 품종의 재배면적 확대

#### ○ 고품질벼 품종의 조기 확산을 위한 증량 수매 및 보급

- RPC 단위로 고품질벼 재배를 장려

#### ○ 고품질벼 보급의 장려

- 고품질 정부 보급종 공급(20%) : ('02) 10,300톤(전체 보급종의 74%)

※ 고품질벼 종자 보급시 일반종 공급가격과 차등가 적용(△5%)

- 자율교환 추진(20%) : 농업기술센터에 『고품질벼 종자지원센터 설치』

- 자가채종(20%): 기 고품질 품종을 재배한 농가에서 자체 확보

#### ○ 농가지도 및 홍보

- 고품질 품종에 대한 새해 영농설계교육 및 전문지 등을 통한 홍보 실시

### □ 품종관리 제도개선

#### ○ 국가목록등재 품종제의 『성능심사기준』을 고품질벼 품종 중심으로 개선

- 『종자관리요강』 개정 : 미질평가항목에 단백질 함량 기준 등을 추가

- 『국가목록등재품종제』 개선 검토

#### ○ 고품질쌀 생산확대 유인을 위한 농림사업시행지침의 개정

- 친환경 농업육성사업 대상자 선정시 고품질쌀 생산지역 우선 선정

- 지역특화사업에 고품질쌀 생산 및 소비확대 관련사업 추가 반영

- RPC 설치·운영 자금 지원시 고품질쌀 계약재배 RPC 인센티브 부여

- 경지정리사업 대상지 선정시 우선적으로 고려

□ 고품질쌀 생산 재배기술 보급 및 지도강화

- 고품질쌀 생산기술(시비법, 물관리, 병충해방제, 수확시기 등) 개발 전파
  - 『고품질쌀 생산기술』 새해영농설계교육 교관 교육 실시
  - 고품질쌀 생산 기술 편람제작 배포
- 실질적 비료시비 감축 추진
  - 농가에 대해서는 논농업직불제와 연계한 질소비료 절감 추진
  - 토양 검정결과에 대하여 마을별, 들녘별로 공동연대 책임제 추진
    - ※ 검정결과에 대한 3진아웃제 적용
  - 과다시비로 도복된 논에 대한 제제 도입(1년차 경고, 2년차 지원 제외)
    - ※ 필지당 1/2이상 도복시 적용
  - 시·도별 쌀관련 평가·시상시 질소 감축량을 중점 평가 항목으로 선정
- 지자체 자율적으로 『고품질쌀 최고 생산단지』 육성 추진
- 우수 영농조합법인, 쌀전업농, 작목반등과 연계하여 질소비료 감축효과(비료대 절감, 미질향상 ⇒ 소득제고) 인식 확산
  - 품질위주의 우수 농가 시상으로 전환

□ 지력증진을 통한 안정적 고품질쌀 생산

- 토양유기물 함량 증대를 위한 『논토양에 벅짚환원운동』 추진
  - 벅짚 태우기 방지를 위한 『벅짚깔고 갈아주기』 실시
  - 왕겨 등 부산물을 최대한 논에 되돌려 주기 추진
- 토양개량제 공급 및 객토지원사업 지속적 추진
  - 유효규산 함량 부족논을 대상으로 규산질 비료시비 및 지도강화
  - 사질논 등 저위생산지는 점질함량을 15%이상 되도록 객토



- 겨울철 노는 논에 사료·녹비작물(자운영,호밀,보리 등)재배로 토양유기물 함량 증대 및 축산조사료 자급 기반구축
  - 푸른들가꾸기 사업 : ('01) 118천ha → ('02) 132 → ('05) 200
  - 녹비작물은 종자대 전액, 사료작물은 종자·비료·임대료 보조지원

□ 친환경 재배쌀 등 특수미 재배기반 조성

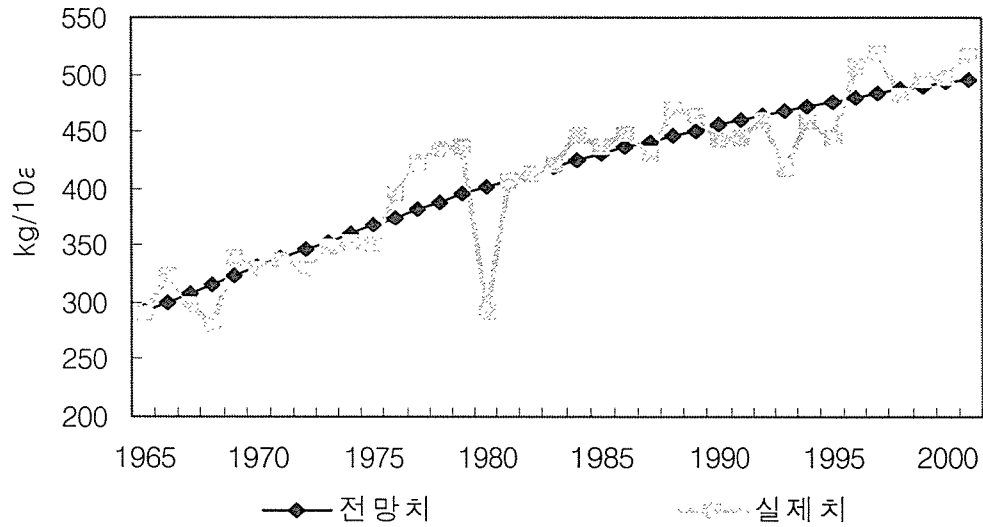
- 영농규모 등을 고려한 친환경쌀 재배면적 확대
  - 친환경 쌀재배 면적 확대 : ('01) 21천ha → ('02) 31
  - 친환경농업마을 등 지원을 통한 친환경쌀 재배단지(50ha 수준) 조성
  - 중산간지 및 환경규제지역을 중심으로 오리농법 등 보급
  - 지방자치단체에서 자체적으로 오리쌀, 우렁이쌀, 키토산쌀 등 친환경쌀 생산단지 지원 확대
- 친환경쌀 생산을 위한 표준재배기술 보급으로 재배 안정화
  - 오리농법 등 친환경쌀 재배기술지도 지침 작성·보급
  - 화학비료·농약사용을 대체할 수 있는 친환경농자재 보급 및 기술지도
- 친환경쌀 생산기반 확충을 위한 자연순환농업 실천
  - 벼재배농가와 축산농가를 연계한 축산분뇨액비화 사업확대 추진
- 친환경쌀 판매 및 소비촉진
  - 직거래 계약 재배 확대 및 직거래 매취자금 확대지원
  - 품질 및 가격차별화가 가능한 무농약이상 표시인증 확대
  - 친환경쌀 판매촉진을 위한 판매망확충(100개 이상) 및 홍보 강화추진

### 3. 쌀 단수의 전망

- 1965~2001년간의 쌀 단수 자료를 이용하여 logistic함수를 추정한 결과는 다음과 같음.

$$Y = \frac{548.4764}{1 + 1.2589 \cdot e^{-0.058769 \cdot t}} \quad R^2 = 0.8319$$

그림 3-3 쌀 단수의 추이



- 향후의 단수 증감요인으로 다음과 같은 가정을 설정할 수 있음.

<증수요인>

- 전업농 증가(경영규모 확대효과 포함)
  - 증수비율 적용: 2001년 0% → 2011년까지 1% 증수
- 생산기반정비 추가
  - 증수비율 적용: 0.3%
  - 적용면적(추가면적) 비율: 2001년 0% → 2011년 20%
  - ※ 2001년 경비정리면적 70만ha

<감수요인>

- 질소질 비료: 현행 18~20kg/10a → 표준 11kg/10a, 감수 2~3%
  - 감수비율 적용: 2.5%
  - 적용면적 비율: 2001년 0% → 2011년 70%

※ 충청벼 재배확대(4만ha → 20만ha) 등 저투입 품종 재배면적, 친환경농업 불가능지역 등 제외

○ 농약 살포: 현행 현행 9~11회/년 → 표준 5~6회/년, 감수 1~2%

- 감수비율 적용: 1.5%
- 적용면적 2001년 0% → 2011년 100%

○ 직파재배: 초년도 5% 감수에서 3년 후에는 기술정착으로 0% 감수

- 감수비율 적용: 연평균 0.031334
- 적용면적(2001부터 추가) 2001년 0% → 2011년 20%
- ※ 2001년 직파면적 84천ha(직파비율 8%)

○ 고품질 품종 재배

- 감수비율 적용: 2%
- 충청벼 면적 2001년 4만ha → 경기, 충청으로 재배확대 20만ha

표 3-23 쌀 단수의 전망

단위 : kg/10a

연도	추세단수 (A)	증수요인(B)		감수요인(C)				총효과 (B+C)	조정단수 (A+B+C)
		전업농 증가	생산기반 정비	비료 감축	농약 감축	직파 확대	고품질 품종		
2002	498.4	0.5	0.3	0.8	0.7	0.3	0.9	-2.0	496.4
03	501.0	0.9	0.5	1.6	1.4	0.6	1.8	-3.9	497.1
04	503.5	1.4	0.8	2.4	2.1	0.9	2.7	-5.9	497.6
05	505.8	1.8	1.1	3.2	2.8	1.2	3.7	-7.8	498.0
06	508.1	2.3	1.4	4.0	3.5	1.4	4.6	-9.9	498.2
07	510.2	2.8	1.7	4.9	4.2	1.7	5.6	-10.9	498.3
08	512.3	3.3	2.0	5.7	4.9	2.0	6.5	-14.0	498.3
09	514.2	3.7	2.2	6.5	5.6	2.3	7.5	-16.0	498.2
10	516.0	4.2	2.5	7.4	6.3	2.6	8.4	-18.0	498.0
11	517.8	4.7	2.8	8.2	7.1	2.9	9.4	-20.1	497.7
12	519.4	5.2	3.1	9.1	7.8	3.3	10.4	-22.2	497.2

## 부록 4 : 소득 대책

### I. 소득 대책의 목적과 과제

#### 1. 목적

- 쌀 소득대책의 목적은 여건변화에 따라 예상되는 쌀 가격 하락에 대응하여 쌀 농가의 소득을 보전함으로써 생산기반을 적절히 유지하는 것임
  - 수입확대(MMA 증량 등), 공급과잉으로 인한 쌀 농가의 소득 감소를 보전
  - 장기적으로 쌀 생산기반을 유지함으로써 주곡의 안정적 공급(식량안보)을 달성: 쌀 소득이 적절히 보전되지 않을 경우 쌀뿐 아니라 전 농업에 파급효과 발생
  
- 구체적인 소득대책에서는 위의 목적 외에 다음과 같은 점도 충분히 고려하여야 하고 필요시에는 관련 제도/정책이 조정되어야 함
  - 해외요인을 감안하면서 국내 수급이 균형을 이루어야 함
  - 해외불안 요인, 통일, 자연재해 등을 고려하여 어느 정도의 생산여력을 유지하는 것이 바람직함
  - 소득보조 정책과 구조개선과의 상충을 최소화하도록 함
  - 식품안전성 제고, 농업환경의 유지 등 농업의 다원적 기능을 함양할 수 있는 장치가 보완되는 것이 바람직함

#### 2. 과제 또는 쟁점

##### 가. 소득목표의 설정

- 소득대책의 중요한 목적이 (적정한 수준의) 쌀 생산 유지라면, 이를 가능하게 하는 목표 소득수준이 설정되어야 할 것임. 그러나 소득목표의 설정에는 다음과 같은 문제가 제기될 수 있음

- 소득 목표(또는 가격 플러스 보조)를 명시적으로 설정하고 이를 직접 정책프로그램에 연계하는 방식(EU의 보상지불제, 미국의 론레이트 등)은 그린박스로 인정되기 어려움.
  - 생산조정과 연계하면 블루박스로 인정될 수 있으나 뉴라운드에서 블루박스의 지속 여부는 불투명함.
  
- 인위적 소득목표 설정은 수급 불균형을 초래할 수 있음.
  - 소득보조의 형태에 따른 공급 변동 효과는 개방조건에 따라 달라짐. 이에 대해서는 뒤에서 자세히 다룸.
  
- 그럼에도 불구하고 실효성 있는 소득대책이 되기 위해서는 목표(예상)소득이 상정되어야 하며, 이에 따라 소득 지원액이 결정되어야 할 것임. 이 목표 소득을 WTO 관련 규정을 감안하면서 프로그램에 반영하는 것이 주요 과제임.
  
- 목표소득의 결정에는 가격 변수 외에 다음과 같은 점이 고려되어야 할 것임.
  - 구조 개선에 의한 규모 확대와 생산비 절감
  - 안정적 재생산을 위한 소득 성장(전업적 쌀 농가)
  - ※ 실제 프로그램 운용에서는 명목가격이 사용될 가능성이 높으므로 물가상승률 예상과 이를 보정할 수 있는 장치도 중요함.

#### 나. WTO의 보조금 규정 관련 보조 유형

##### □ 앰버박스

- 생산이나 가격과 연계된 지원정책은 앰버박스로서 총 AMS 범위 내에서 운용하여야 함.
  - 현재 정부수매로 AMS를 거의 사용하고 있으므로 새로운 도입 불가능
  - 수매제를 공공비축등 허용보조로 전환한다면 직불제는 앰버박스로도 가능하나
    - 2000년대 중반 이후가 되면 AMS만으로는 소득보장에 한계가 있음
    - 총 AMS 한도: 1조 4,900억원(2004) → 1.2~1.3조원(2010) 예상

## □ 블루박스

- 감축대상 정책이라도 생산조정과 연계하면 블루박스로 인정될 수 있어, 정책 선택의 폭이 상당히 넓어지지만 다음 제약이 있음.
  - 뉴라운드에서 블루박스의 지속가능성 불투명
  - 블루박스로 인정되더라도 액수는 보조금협정(SCM)과 평화조항(농업협정문 13조)상의 보조금 제한 적용을 받게 됨.
    - 1992년의 쌀 AMS(1.9조) 내에서 AMS와 블루박스, 최소허용보조 운용

## □ 그린박스

- 부속서 2의 조항 중, 가격하락에 대응한 전체 쌀 농업에 대한 대책으로는 6항(생산중립적 소득지지)와 7항(소득보험이나 소득안정계획에 대한 지원)을 적용할 수 있음.
  - 6항에서는 생산과의 연계를 갖지 않을 것, 지원수준을 국내외 가격과 연계시키지 않아야 한다는 엄격한 조건을 부여
  - 7항의 소득지원의 조건(과거 3개년 평균 소득의 30% 이상 소득감소)과 보상수준(소득손실의 70% 이내 지원)에 대해서 완화 가능성도 있음
    - 미국의 작물 소득보험은 보증범위가 75%까지이며, 금년 7월 시험사업이 실시되는 양돈조수입보험의 보증수준은 85~100%으로 알려짐

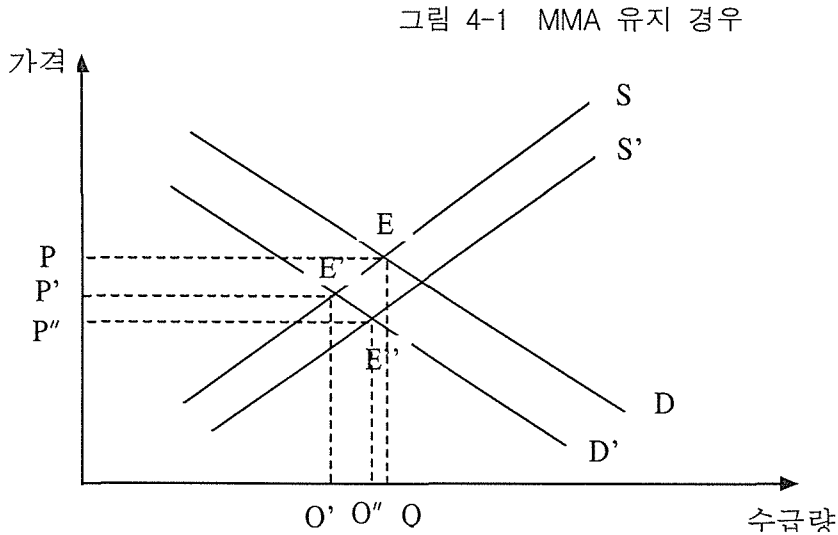
## □ WTO 보조금 규정 활용에 관한 잠정 결론

- 앰버, 블루, 그린 중 어느 것이 항상 바람직하다고 할 수는 없으며, 여러 프로그램을 병행할 수도 있음
- 그러나, 앰버박스과 블루박스의 사용은 양적 제한이 있으며, 특히 현행 수매제를 유지할 경우에는 지원 수준이 극히 제한받음
- 그린박스의 생산중립조건은 엄격히 요구되므로, 프로그램 디자인에 제약이 큼

## 다. 쌀재협상 및 뉴라운드 관련

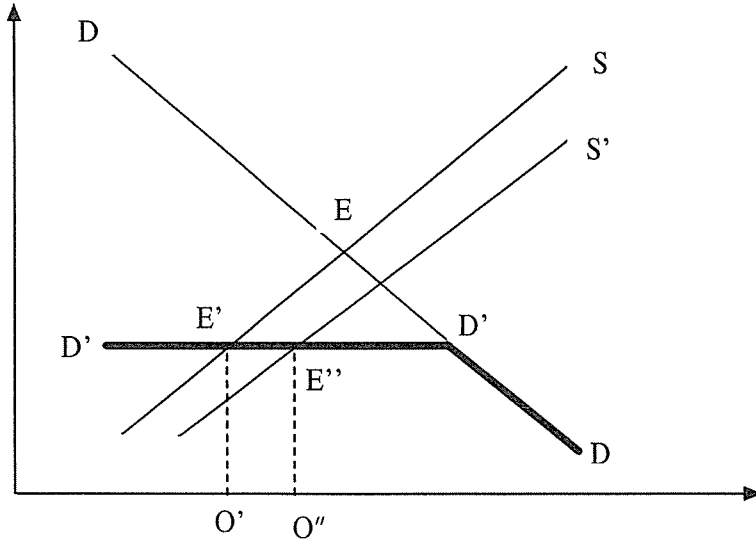
### □ 관세화 유예 여부

- 관세화 유예(MMA 유지)시에는 생산과 연계된 직불은 공급증가와 재정부담을 가중시킴. 따라서, 기준년도를 고정하여 전작(휴경)을 허용(유도)하는 등 생산연계를 단절하거나, 필요에 따라 생산조정을 조건으로 하는 방안도 고려해야 함
- 관세화 경우(수입가격이 국내균형가격보다 낮은 경우)에는 생산을 조건으로 한 직불을 선택하는 것이 생산유지에 도움이 되나 AMS 문제가 발생함
  - 이 경우에 인위적인 생산조정은 국내 생산 축소만 결과함



- MMA 증량에 따라 수요곡선은 D에서 D'로 이동
- 생산연계 직불 경우 공급곡선 S'로 이동 : 균형점 E''
- 생산중립 직불 경우 공급곡선 S로 불변 : 균형점 E'

그림 4-2 관세화 경우: 수입가격 < 국내가격



- 국내산에 대한 수요곡선은 D'D'D로 이동 가정(품질 차 등 사상)
- 생산연계 직불 경우 공급곡선 S'로 이동 : 균형점 E'
- 생산중립 직불 경우 공급곡선 S로 불변 : 균형점 E'

□ 기타 사항

- MMA 유지시 증량 정도, 관세화시 기준년도 적용, 뉴라운드에서의 관세감축률과 방식, 우리나라의 개도국 지위 유지 여부 등 재협상 및 차기협상과 관련된 시나리오가 다양함
- 대표적 시나리오에 따른 기본 방안과 지원수준, 예상소득과 재정 소요액 등을 시산하고
  - 여건에 따라 탄력적으로 적용할 수 있는 정책 틀을 갖출 필요가 있음

## II. 소득대책 대안 검토

### 1. 대안의 개요

- WTO의 규정과 국내의 사례를 감안할 때, 가격 하락에 대응하여 쌀 농가의 소



득보전을 할 수 있는 대책은 다음과 같이 3가지 유형을 상정할 수 있음

1) 논농업직불 방식

- “기준년도의 경작면적”에 대해 지원하는 생산중립적 직불의 한 형태로서 미국의 생산자율직불, 우리나라의 논농업직불이 이에 해당됨

2) 소득(수입) 보험 방식

- 농가별로 기준조수입(소득)을 대상으로 실시되는 보험에 지원하는 방법으로 미국의 품목별 수입보험과 캐나다의 농업소득긴급지원(AIDA/WFIP)을 들 수 있음
- 자연재해로 인한 생산량의 변동에 대응한 작물보험과 달리 가격 변동까지 포함된 소득변동에 대처하기 위한 것임

3) 가격하락 보전 방식

- 일본의 도작경영안정제와 같이 가격 하락분의 일정부분을 보전하는 방식
- 앞의 소득보험 방식과 달리 그린박스가 아니나 다음과 같은 장점이 있음
  - 농가별 소득과약이 어려운 소농체계에서 소득보상 가능
  - 품목별로 차별적 접근 가능 : 주곡 작물에 대한 특별 취급

표 4-1 소득대책 대안의 개요

유형	개요	비고
생산중립적 직불	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기준년도 재배면적에 비례하여 일정액 지급</li> <li>· 시장가격에 연계하지 않도록 설계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현 논농업직불 보완</li> <li>· 부속서2의 6항 원용</li> </ul>
소득(수입)보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가격과 단수의 변동에 따른 조수입감소에 대처(작물보험 포함 가능)</li> <li>· 30% 이내의 소득변동에 대처 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 미국의 수입보험은 주요 곡물에 대해 동시 실시</li> <li>· 부속서2의 7항 원용</li> <li>· 농민 보험료 부담 문제</li> </ul>
가격하락 보전	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최근3년 가격과 당년가격 차의 일정부분 보전</li> <li>· 그린박스 조건 미충족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일본은 생산조정제와 연계하여 블루박스로 처리</li> <li>· 농민부담금 부담 여부</li> </ul>

## 2. 대안별 효과와 적용 가능성 검토

### 가. 농업직불제

#### □ WTO 협정상의 근거

- 협정문 부속서 2의 6항에 해당됨. 2001년의 시행방안이 그린박스인가는 논란이 있을 수 있으나, 담수조건의 폐지 등 개정된 지침은 생산중립조건을 만족시킨다고 할 수 있음
- 지원수준을 현재와 같이 매년 결정하게 되면, 시장가격 변동과 연계되므로 그린박스로 인정할 수 없다는 반론이 가능하므로, 지원수준의 근거를 별도로 마련하거나 사전에 몇 년간의 지원수준을 고시하는 방안도 검토할 필요가 있음.

#### □ 정책의 기본성격 평가

- 면적비례의 지원이므로 비교적 행정비용이 적게 들고 정책효과가 분명함
  - 2001년도의 시행경험 축적
- 적정 지원단가 수준 등 정책 시행방안이 모호한 점이 있음. 이는 여건의 변화에 따라 탄력적으로 시행할 수 있다는 장점이 될 수도 있음
  - 반면 매년 지원 단가를 둘러싼 논란이 재연될 수 있는 문제점 발생

#### □ 여건에 따른 시행방안 구상

- 현재와 같은 과잉기조, MMA 조건 하에서는 생산과 연계되지 않는 방식으로 시행하여야 함
  - 증산효과가 있는 '논독유지' 의무 등을 폐지하고, 기준년도를 변경하지 않도록 함. 단, 농지로서의 보전의무 등은 계속 부과함
  - 지급의 규모 상한을 철폐하여 중대농 층의 소득감소를 충분히 보전함. 지급하한선을 현재 0.1ha에서 상향조정하는 것은 예산절감, 구조개선 효과 등에 비해 농민 반발 역효과 큼

- 쌀가격 하락 예측치, AMS 감축치 등을 고려하여 일단 2004년까지 지원수준을 고시하는 것이 바람직함
  - 그린박스로 인정받을 수 있어 수매제와 관계없이 시행 가능함
- 재협상에서 MMA가 유지되거나, 관세화로 가더라도 국경보호가 가능한 고율 관세(수입가격 > 국내가격) 하에서는 이 방식의 유지가 가능하나, 국경보호가 유효하지 않은 경우 정책의 지속이 곤란함.
- 관세화 이후 그린박스 유지는 생산축소 효과가 있음
  - 그렇다고 관세화 이후 생산조건을 부여하는 역전환은 사실상 어려움
- 따라서, 관세화 경우에는 폐지되거나 다른 소득보조정책을 보완하는 수준에서 시행되어야 할 것으로 과도하게 이 방식에 의존하는 것은 문제가 있음.
- 예를 들어 다른 소득정책이 AMS 제약 등으로 지원규모가 충분하지 못한 경우에 기초적인 보조로 활용

#### 나. 소득(수입) 보험 또는 소득안정계정 방식

##### WTO 협정상의 근거

- 협정문 부속서 2의 7항에 해당됨

##### 정책의 성격과 집행가능성 평가

- 이들 정책도 소득지지 효과를 가지지만 기본적으로는 소득의 불안정 (fluctuation)을 해소하기 위한 정책임. 따라서, 추세적인 가격하락 조건에서는 소득효과가 한정됨
  - 캐나다와 미국은 소득안정계정(NISA)과 소득보험(CRC등)을 시행하여 왔으나, 1998년 이후 국제가격 하락이 지속되자 소득보전을 위한 각종 보완책을 도입하고 있음
- 개인별 생산량과 조수입, 경영비 지출 실적에 대한 자료 체계가 구축되지 않은 상황에서 중단기적으로는 보험방식의 도입이 어려움

- 소득불안정 해소대책으로 NISA와 유사한 프로그램의 도입은 가능성이 있지만, 그것도 축산이나 과수와 같은 분야가 용이하며 미곡, 채소는 여의치 않음

#### 다. 가격 하락 보전 방식

##### □ 개요와 WTO 협정상의 근거

- 기준년도 대비한 당년 가격 하락분의 일정분을 재정, 또는 기금에서 보전
- 가격과 연계되어 있기 때문에 감축대상이지만, 생산조정과 연계하면 블루박스 활용 가능
  - 일본은 생산조정제 자체는 그린박스로, 생산조정 참여자를 대상으로 한 도작 경영안정제는 블루박스로 통보하고 있음

##### □ 정책의 기본성격 평가

- 가격과 연계되어 있으므로 정책의 효과가 분명하나 지지수준은 정책 설계에 따라 다름
  - 일본의 초기 프로그램과 같이 기준가격을 변동시키고, 보전 수준 80%를 적용하면 가격하락을 1년 정도 늦추는 미미한 효과밖에 없음
  - 보전수준을 높이거나, 기준가격의 변동을 억제하면(예를 들어 시장가격에 보전금액을 더하는 방식) 소득지지 효과가 높아짐
- 농민의 자부담을 설정하게 되면 행정비용이 많이 들고 농민 참여를 억제할 가능성이 높으나, 무조건적인 지원이 아니라 농민도 참여하는 자조적 프로그램이라는 외양을 갖출 수 있다는 장점이 있음.
- 가격의 변동 추세가 생산에 반영되나 약간의 시차가 있어 MMA 하에서는 과잉 문제가 따르므로 생산조정과 병행되어야 함

##### □ 시행방안 구상

- 농민과 정부가 공동으로 출연하여 “쌀농업 경영안정기금”을 조성하고, 향후 쌀 값이 하락할 경우 하락분의 80%를 기금에서 보전

- 기금의 형성은 농민이 2%(기준가격×식부면적), 정부가 6%를 출연
  - 기금은 초기에는 흑자에서 점차 지출이 많아지게 됨. 적자시에는 정부에서 추가 보전하는 방안 가능
- 보전이 되는 기준가격은 과거 3년간의 평균 실질 <시장가격+가격보전액>으로 하며, 품종별·지역별 차별화된 가격을 적용함
  - 기준가격을 시장가격으로 하게 되면, 장기적 가격하락 경우에는 보전수준을 90% 이상으로 높여도 소득지지효과 미흡

### Ⅲ. 쌀 소득정책 방향

#### 1. 재협상 이전(2004년까지)

제1안 : 현행 수매제 + 논농업직불 보완

- 수매제를 유지하고 논농업직불의 생산연계조건을 개선하여 증산 억제
  - 재고를 관리하기 위한 생산조정은 별도 검토
- 직불제의 수준은 목표 소득, 가격 전망 등이 추정되어야 시산이 가능하나 다음과 같이 범위를 설정할 수 있음
  - 최대한도 : 단위면적당 소득수준 유지 (2004년 기준 ha당 140만원)
    - ha당 농업소득 7,122천원(2000) → 5,695천원(2004)
    - 주정용, 대외원조 등으로 2002년부터 매년 300만석 공급, 고품질 생산체제로의 전환 등 가정
  - 최소한도 : 2002년 직불액에 AMS 연간감축분 750억원을 매년 증액
  - 적정기준 : 가격하락과 전업농의 상대소득 보전을 감안하고, 이중 일부는 규모확대와 생산비절감으로 보완한다는 가정 하에 시산
- 가장 논란이 적은 방법이나 관세화 이후 사용 곤란

## 제2안 : 수매제 전환 + 논농업직불 보완

- <제1안>과 유사하나 직불제 수준 인상
  - 수매제의 소득효과 추가

## 제3안 : 수매제 전환 + 가격보전 직불

- 수매제를 개편하고 블루박스 형태(생산조정 병행)의 가격하락 보전 직불 제를 시행
- 2003년부터 시행시 직불제 소요예산은 연간 약 6천억원임(농민부담 2천억원 별도)
  - 쌀 값이 매년 3%씩 하락할 때, 첫해의 보전액은 약 4,800억원, 2년차에는 6천억원이 됨
  - 가격 하락이 매년 4%일 때는 첫해의 보전액은 6,400억원, 2년차에는 8천억원 정도가 됨. 이 경우 기금의 건전화를 위해서는 총 출연액을 12% 정도로 늘려야 함
- 논농업직불제를 2002년 수준 이내에서 병행할 수 있음
- 재협상 이후의 정책 지속성이 높음
  - MMA 유지 경우에는 블루박스로 지속할 수 있으며, 뉴라운드에서 블루박스에 제한이 신설되어도 기득권 인정 주장 가능
  - 관세화 경우에는 생산조정을 병행하지 않고 앰버박스로 전환하여 시행

## 2. 재협상 이후

- 앞에서 논의한 대로 수매제를 개편하고 가격보전직불을 사용하는 것이 가장 유력한 대안임
  - 관세화 경우에는 그린박스나 블루박스는 생산을 위축시키므로 부적절. 생산

과 연계된 직불을 시행하기 위해서는 수매제 개편이 필요

- MMA 지속시에는 블루박스가 유력하며, 이 경우 평화조항과의 관련에서 AMS를 최대한 감축하는 것이 유리함

제4안 : 수매제 전환 + 가격보전 직불

- 방식은 앞의 <제3안>과 마찬가지로임
- 2003년에 가격보전 직불을 도입하였을 경우 2010년의 개략적인 예측을 해보면 다음과 같음
  - <쌀 실질가격이 매년 3% 하락 가정>
    - 2010년 정부 기여금 약 4,500억원, 농민 기여금 1,500억원
    - 보전예상액 1조 500억원이나 기존 적립금으로 기금이 소진되지는 않음
    - 2002년 대비 시장가격은 21.6% 하락하였으나, 13.1%가 보전되어 단위면적당 실질수취가격은 8.5% 감소됨(기여금 감안시 10% 감소)
  - <쌀 실질가격이 매년 4% 하락 가정>
    - 2010년 정부 기여금 약 6,300억원(9%), 농민 기여금 2,100억원(3%)
    - 보전예상액 1조 2,400억원이나 기존 적립금으로 기금이 소진되지는 않음
    - 2002년 대비 시장가격은 27.9% 하락하였으나, 16.8%가 보전되어 단위면적당 실질수취가격은 11.0% 감소됨(기여금 감안시 13% 감소)

## IV. 추후 과제

### 1. 여건에 따른 시나리오 작성

- "KREI-ASMO 2002" 모델에서 수급, 가격과 연계하여 정책 예산소요 등 추정

## 2. 기타 소득지지 및 안정 대책 검토

- 가격하락에 대응한 소득지지 외에도 쌀 농가의 경영안정 등을 위한 정책방향을 제안

### 가. 재해대책

- 수도작은 재해보험을 전면적으로 시행하기에는 부적절함
  - 영세농 구조로 보험에 관련된 기준수확량 설정, 손실량 산정 등에 행정비용이 과다하게 소요되고, 보험료 부담 의사도 낮음
- 따라서, 현행 재해지원 대책을 보완하여 재해피해로 인한 소득손실을 실질적으로 보전할 수 있도록 함
- 단, 전업적 대농의 보험수요는 어느 정도 있는 것으로 추정되므로<sup>1)</sup>, 민간이 보험을 개발할 수 있도록 하고 납입보험료와 운영비의 일부를 보조하도록 함

### 나. 환경농업 지원

- 안전한 식품 공급을 위한 환경농업에 대한 지원을 적극 확대함
  - 상수원보호구역 등에 한정된 지역제한 철폐
  - 엄격한 기술조건 의무와 충분한 인센티브 부여
  - 환경농업과 관련된 병해충 재해에 대한 지원방안 별도 모색
- 논농업직불이 가격보전 직불로 전환되면 중복지원 하도록 함

---

1) 2000년 말 조사 결과 2ha 이상 경작농가 36호 중 31호가 가입의사가 있다고 답변



## 참고1. 일본의 도작경영안정대책

### 1. 도입 배경

- 풍작에 의한 재고 누적과 이로 인한 가격 하락 등을 배경으로 1997년 11월에 '새로운 쌀정책 대강'이 수립됨. 이에 근거하여 자주유통미의 가격 하락이 도작경영에 미치는 영향을 완화하기 위해 생산자와 정부의 공동부담에 의해 조성한 자금을 사용하여 자주유통미의 가격하락 가운데 일정비율을 보전하는 '도작경영안정대책'을 1998년부터 시행하고 있음

### 2. 주요 내용

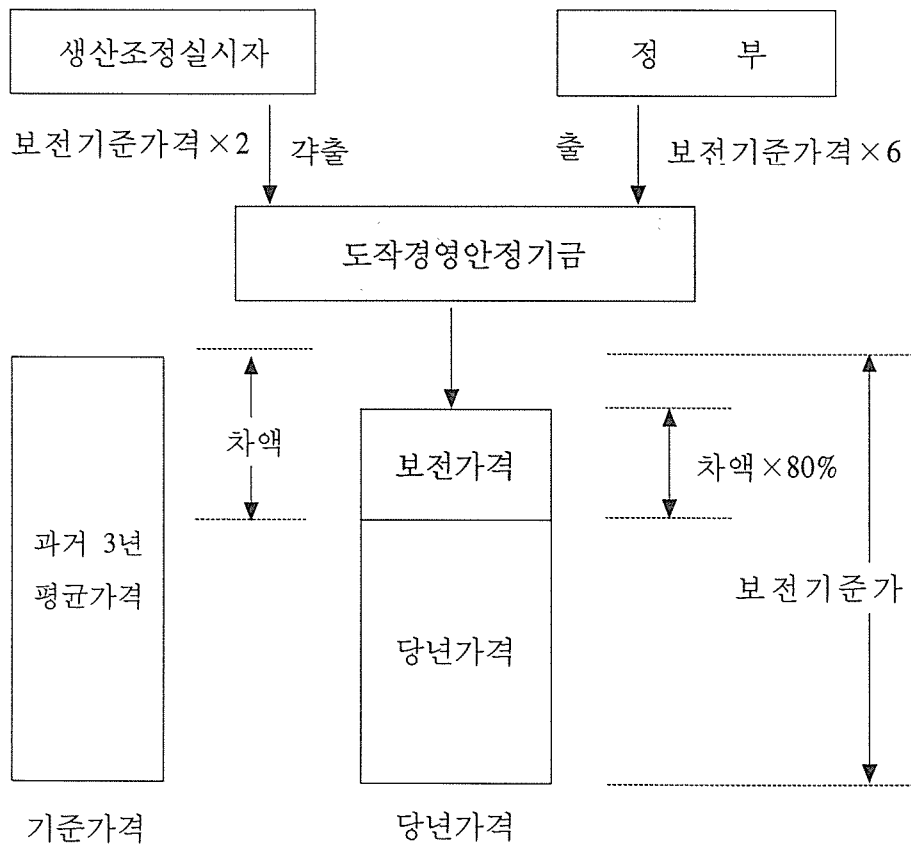
- 쌀 가격이 하락한 경우에 하락분의 일정비율(80%)을 보전하여 도작경영의 안정을 도모.
- 대책의 대상은 생산조정을 100% 달성하고, 쌀수급안정대책과 도작경영안정대책에 가입하여 부담금을 지불한 생산자가 출하한 '자주유통미'로 한정함.
- 보전 재원은 생산자 부담금과 정부 출연금으로 조성되는 '도작경영안정기금'에서 교부하며, 기금 형성을 위해 생산자는 기준가격의 2%, 정부는 6%를 부담함

### 3. 가격 하락 폭 확대에 따른 대책 보완

- 1999년 10월 수립된 '논을 중심으로 한 토지이용형농업 활성화대책대강'에 따라 긴급조치로서 2000년 산부터 다음과 같은 조치가 강구되고 있음.
- 1999년산 가격하락에 의한 감소를 완화하기 위하여 보전금을 가산한 수준을 1999년산 가격으로 간주하여 산출함으로써 보전금액의 인상을 도모.

- 수도작을 주업적으로 경영하는 인정농가에 대한 보전비율을 90%로 인상(생산자 부담금도 인상)
- 계획생산자의 계획의 유통미에 대해서도 일정요건을 만족하는 경우 도작경영안정대책의 대상으로 추가함. 이에 대해서는 생산자부담 2%, 정부지원 4%, 그리고 보전비율은 6할로 하는 등 다소의 차등을 두고 있음.

그림 5-1 일본 도작경영안정대책의 개념도



## 참고2. 캐나다의 농업소득긴급지원(AIDA)

### 1. 도입배경

- 가격급락, 자연재해으로 대폭적으로 소득이 감소하여 기존의 프로그램으로는 농업경영의 지속성을 보장할 수 없을 경우에 생산자를 지원하기 위한 프로그램으로 연방정부에서 2년간('98-'99) 시험적으로 도입한 후 2000년부터 실시
- 이 제도는 원래 브리티시컬럼비아주(BC)에서 자체적으로 개발하여 1997년부터 시험적으로 실시하던 농장보험(WFIP : Whole Farm Insurance Pilot Program)을 연방정부가 수용하여 전국적으로 실시하게 됨.

### 2. 내용과 특징

- 이 정책은 NISA나 작물보험 등 기존 소득안정정책의 보완적 정책으로, 국제 곡물가격의 지속적 하락으로 NISA가 소득안정기능을 못하게 되자 발동됨
- 보장 대상은 농가 단위의 총 농업소득이나(whole-farm approach), 실제는 정확한 소득을 파악하기 어렵기 때문에 총 판매액에서 현금경영비를 차감한 조수익(gross margin)을 지표로 사용함
- 보증의 상한은 최근 3개년 평균 조수익의 70%이며, 농가별 지원액수 상한을 설정하는 것은 주 정부의 자율이지만, 연방정부는 175천불의 범위 내에 대한 지불에 대해서만 비용분담을 함
- NISA에 가입한 것을 전제로 프로그램을 운용함
- 재원은 60%는 중앙정부가 40%는 주정부가 부담하며 농가의 부담금은 없음

- 정책 틀은 UR의 녹색조치에 해당되지만, 캐나다도 농산물 가격 수준 하락에 대응한 소득보조를 하고 있다는 점을 알 수 있음.

# 부록 5 : 유통정책

## I. 미곡유통의 현황과 문제점

### 1. 정부 양곡관리의 한계

#### 가. 수매효과 감소

- 국내총보조(AMS) 제약으로 쌀시장에서 차지하는 정부 비중이 감소하고 소득 효과도 급격히 줄어들고 있음
  - UR 협정결과 보조금 수준이 1993년도 2조 1,093억원에서 2004년에는 35.5% 줄어든 1조 3,598억원으로 감소
  - 수매량이 1993년 998만석에서 2001년에는 575만석으로 줄어들고, 동일기간동안 생산량에 대한 수매량 비중은 30.3%에서 15.0%로 줄어듦
  - 수매의 직접소득지지효과가 1993년 6,600억 원에서 2000년에는 920억원으로 감소, 2001년도에는 수확기 시장가격이 전년도에 비해 5.7% 하락한 반면 수매가격은 4% 상승하여 수매량이 줄었음에도 불구하고 소득효과가 일시적으로 증가하였으나 정부수매 이외 물량의 판매가격은 하락하고 판매의 어려움에 직면하였음.

표 7-1 쌀 수매가격, 수매량, 수매효과

연 산	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001
산지시장가격(원/80kg, 중품) <sup>1</sup>	95,938	120,085	132,117	141,993	149,719	153,149	144,458
수매가격(원/80kg, 1등급) <sup>2</sup>	132,680	132,680	137,990	145,580	152,860	161,270	167,720
가격차 <sup>3</sup>	36,742	12,595	5,874	3,588	3,141	8,121	23,262
생산량(천톤)	4,750	4,695	5,450	5,097	5,263	5,291	5,515
수매량(천톤)	1,437	1,375	1,224	929	876	906	828
수매량/생산량(%)	30.3	29.3	22.5	18.2	16.6	17.1	15.0
직접소득지지효과(억원) <sup>4</sup>	6,600	2,165	899	416	344	920	2,408

- 주: 1) 농림부가 조사한 가격에서 가공임을 제외한 수치임  
 2) 조곡을 정곡으로 환산한 금액으로 가공임이 제외된 것임  
 3) 수매곡의 90% 이상이 1등급이며 산지시장 거래량의 대종이 중품이기 때문에 산지시장가격과의 적절한 비교대상은 수매곡 1등급 가격임  
 4) 직접소득지지효과는 가격차에 수매물량을 곱한 수치임

- 향후 국내보조금이 추가적으로 감축(substantial reduction)되어 정부수매량이 더욱 감소하는 경우에는 소득정책의 의미가 사라지게 됨
  - 2003년 3월까지 협상지침인 modality 협상이 완료될 예정이며 AMS 감축폭은 UR 합의 수준보다 높은 수준이 될 가능성이 큼
  
- 수매가격 인상은 산지가격 인상을 유발하지 못하기 때문에 수매제도로 인한 간접소득효과를 기대하기 어려움
  - 회귀분석결과 수매가격 인상은 수확기 산지가격 상승을 초래하나 연평균 산지가격에는 영향을 미치지 못하는 것으로 분석됨
  - 한편 수확기 산지가격 상승은 계절진폭을 축소시켜 유통업체의 경영을 어렵게 하는 요인이 됨

표 7-2 산지가격 회귀분석 결과

	상수항	수매가격	공급가능량 <sup>1</sup>	소득	R2
수확기 산지가격	7.66	0.51 (3.47)	-0.48 (3.36)	-	.55
	7.74	0.53 (1.70)	-0.50 (1.68)	-0.01 (0.10)	.55
연평균 산지가격	8.48	0.23 (1.88)	-0.35 (2.87)	-	.39
	8.50	0.24 (0.91)	-0.36 (1.39)	-0.01 (0.04)	.39

주: 1) 공급 가능량은 재고 이입량에 당년도 생산량을 더한 물량임.  
 2) ( ) 안의 수치는 t치이며 분석기간은 1983년부터 2000년까지 임.

#### 나. 민간유통 위축

- 현행 정부수매제도는 계절진폭을 축소시켜 유통업체의 주요 적자 요인이 되고 민간유통을 위축시키는 문제점이 있음.
  - 정부수매제도는 수확기 공급물량을 줄이는 대신에 단경기 공급물량을 늘려 계절진폭을 축소시키게 됨
  - 수매가격 인상이 수확기 산지가격 인상을 초래하는 요인으로 작용하기 때문에 수매가격이 정치적 요인으로 인상되면 수확기 산지가격이 수급실세 이상으로 상승하여 계절진폭이 축소됨

- 수매가격과 수매량이 수급여건과 무관하게 결정되기 때문에 생산농가에게 여건변화에 적응할 수 있는 시그널을 제공하지 못함
  - 수매가격 결정은 수급여건보다는 정치적 요인이 반영되는 경향이 높음
  - 수급여건, 국제 통상여건, 소비자 수요 등 양정여건 변화에 농가가 적응할 수 있도록 하는 제도의 도입이 필요함
  
- 미질이 낮은 쌀이 상대적으로 높은 가격에 수매되어 민간 유통기능 활성화를 저해
  - 가격이 보장되는 정부수매에 응할 벼는 미질이 떨어지고 수량이 높은 품종인 반면 민간에는 질이 좋은 벼를 수매가격보다 낮은 시장가격에 출하
  - 정부수매제가 양질미 생산을 유도하지 못하고 미질의 하향 평준화 유도

#### 다. 새로운 쌀정책 도입 제약

- AMS의 대부분인 1조 5,000억원 정도가 수매제도에 사용되기 때문에 새로운 소득정책을 추진하는데 어려움이 있음
  - AMS를 벗어날 수 있는 새로운 제도가 도입되지 않을 경우 쌀시장 개방 확대에 대비할 수 있는 소득정책 추진의 한계에 직면.

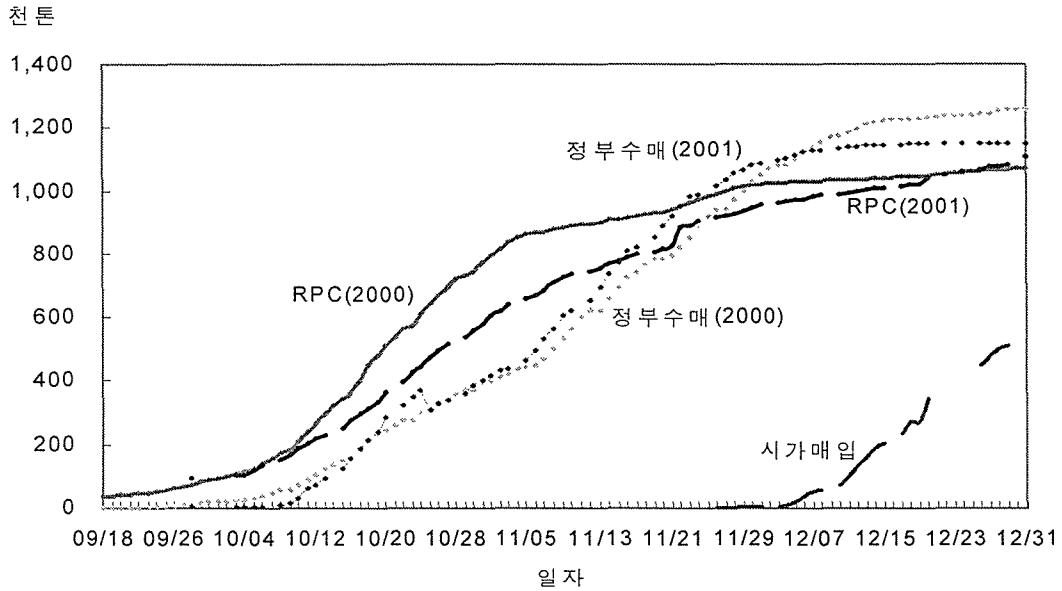
#### 라. 수확기 홍수출하물량 흡수 한계

- AMS 제약 때문에 수확기 홍수출하로 인한 농가수취 가격하락과 판매의 어려움을 해소시킬 수 있는 적절한 수단이 마련되기 어려움
  - RPC의 원료곡 매입은 수확기 초에는 극히 저조하였으나 운영자금 지원규모 확대 및 지원조건 개선의 영향으로 10월초부터 매입량이 꾸준히 증가하여 2001년 12월 20일경에는 전년 동기의 매입량을 상회
    - 10월30일까지 RPC의 원료곡 매입량은 58만톤으로 전년도 동일시점 매입량 77만 3천톤의 75% 수준이었으나, 이후 매입량이 꾸준히 늘어나면서 12월 31일에는 전년도보다 3만 6천톤 많은 110만 6천톤으로 증가
  
- 과일 생산물량을 흡수하기 위한 농협을 통해 400만석이 시가로 매입되어 일정 기간동안 시장에서 격리되는 방식이 도입되었으나 매입량, 시가 결정방식, 소

요비용 부담 방식 등에 대한 이견이 대두됨

- 재고량이 감소하지 않을 경우 가격지지에 한계가 있고 신곡의 구곡화, 전반적인 시가하락에 따른 판매차손 발생 등의 문제점이 예상됨

그림 7-1 정부수매량, RPC매입량, 시가매입량



<일본의 자주조정보관제도>

- 공급과잉으로 가격이 급격하게 하락할 가능성에 대비하여 자주유통법인(전농 등)과 정부가 과잉물량을 1년간 시장에서 격리
  - 「2000년 긴급 쌀수급대책」에 의거 시장에서 격리한 자주유통미는 총 64만톤, 이중 정부와 전농이 각각 25만톤과 24만톤을 매입 시장에서 격리
  - 전농의 조정보관물량은 정부지정 저온창고에서 격리 보관 후 2001년 10월에 정부 이월미와 교체하여 가공용으로 판매
  - 정부의 조정보관 물량 경비는 정부가 부담
  - 전농의 조정보관 경비는 생산자가 각출한 「쌀 수급조정·수요확대 기금」과 정부 지원, 자주미 공동계산을 통하여 충당됨
- 조정보관에 소요되는 경비를 생산자가 부담하도록 하여 WTO 국내보조금 감축 문제에서 벗어남
- 조정보관제 도입으로 재고가 감소되지 않으므로 가격지지 효과에 한계가 있고 신곡의 구곡화와 전반적인 시가 하락에 따른 판매차손 발생으로 비용이 증가하는 문제점이 있음. 또한 수급균형을 위해 익년도 생산조정면적 확대가 불가피하게 되는데 이는 전작대책의 정착을 저해하는 요인이 될 수 있음
- 보완책으로 조정보관미의 일부를 주식용 이외로 처리하는 방식이 도입되어 2000년 조정보관 물량 중 15만톤은 배합사료용으로 처리

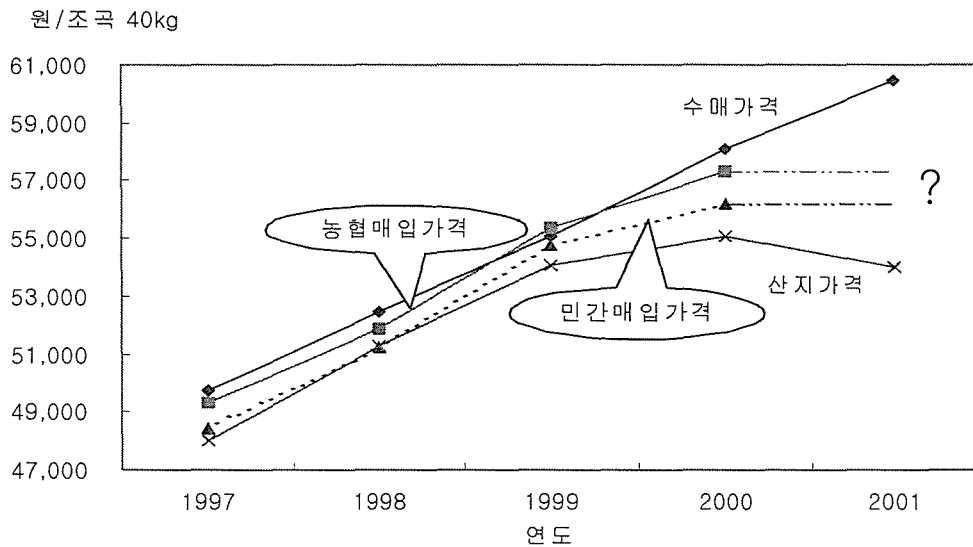


## 2. 민간유통 활성화 체계 미비

### 가. 거래 참고가격 결정기구 부재

- 1997~2000년 동안 정부수매가격이 RPC가 원료곡을 매입할 때 기준가격으로 활용되었으나 2001년 수확기에는 정부수매가격과 산지가격 격차가 확대되면서 정부수매가격이 참고가격 기능을 하지 못함
- 지난 4년 동안 농협RPC와 민간RPC의 원료곡 매입가격은 수매가격보다 각각 0.7%, 2.2% 낮은 수준
- 생산자는 수급실세를 반영하지 못하는 정부수매가격을 요구한 반면 RPC 운영자는 경영안정을 위해 시장가격을 제시하여 거래가 위축됨

그림 7-2 수매가격, 매입가격, 산지가격 비교(원/조곡 40kg)



- 양곡거래소(가칭)를 설립하여 지역별, 품종별 쌀가격이 결정되고 거래소에서 결정된 가격이 산지와 소비지에서 거래의 참고가격으로 활용되도록 하는 방안이 필요함

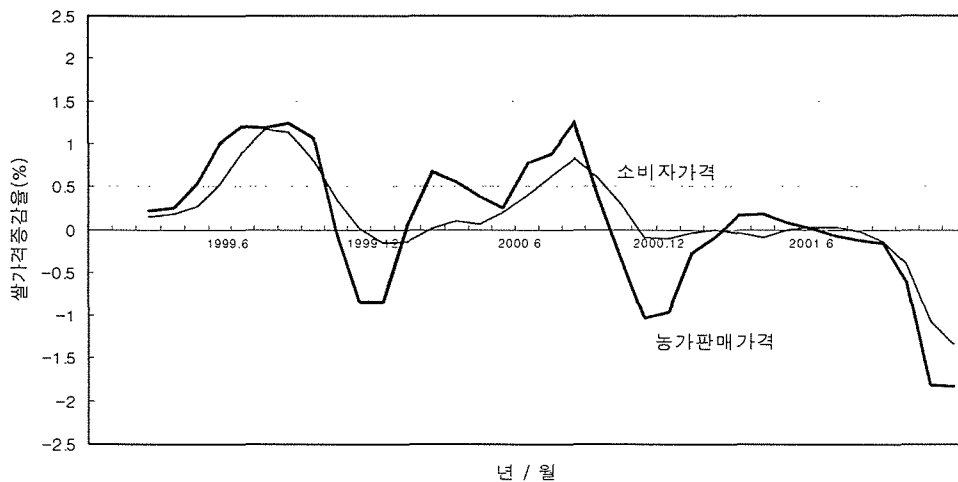
- 농협 RPC의 판매가격이 일반사업자보다 높음에도 불구하고 적자비중이 높은 것은 시장여건과 무관하게 결정된 원료곡 매입가격 때문임
- 유통업체간 협의에 의해 가격이 결정되면서 산지가격 변동이 소비자가격에 영향을 미치는 시기가 길어짐

표 7-3 RPC 매입·판매가격 비교(2000년)

단위 : 40kg/조곡

구분	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	평균	
매입 단가 (A)	농협	52,425	56,816	59,408	55,048	55,119	54,789	57,296	56,903	54,155	58,461	56,424	58,650	56,869
	민간	53,129	56,203	57,652	54,863	56,436	52,244	52,861	56,670	54,984	56,351	56,382	55,952	55,237
판매 단가 (B)	농협	58,789	57,965	59,785	58,342	57,843	58,505	58,725	58,834	58,698	58,714	58,847	57,884	58,504
	민간	56,862	57,180	57,452	58,151	55,772	56,211	56,920	56,757	55,845	56,948	56,585	56,584	56,886
차액 (B-A)	농협	6,364	1,149	377	3,294	2,724	3,716	1,429	1,931	4,543	253	2,423	766	1,635
	민간	3,733	977	-200	3,288	-664	3,967	4,059	87	861	597	203	632	1,649

그림 7-3 산지가격, 소비자가격 변동추이



#### 나. 계절진폭 축소

- 최근 들어 수급여건변화로 재고량이 증가하면서 계절진폭 수준이 현저히 축소되고 있음
- 1990년부터 1999년까지의 자료를 이용하여 회귀분석한 결과 재고율 1% 포인트 상승하면 수확기 대비 단경기의 가격상승률인 계절진폭은 0.35% 포인트 축소
- 재고이입량이 증가한 2001년도 계절진폭은 -0.1% 수준

표 7-4 연도별 계절진폭, 재고이입량

양곡년도	계절진폭(%) <sup>1</sup>	재고이입량(천톤)
1990	12.0	1,572
1991	4.4	2,025
1992	6.3	2,141
1993	2.4	1,999
1994	3.0	1,820
1995	6.7	1,156
1996	10.6	659
1997	3.2	244
1998	10.1	497
1999	7.0	806
2000	5.5	722
2001	-0.1	978

주: 1)수확기(11~12월) 대비 단경기(7~9월) 가격 상승률임

○ 농협 RPC 중 적자 RPC 비중이 1996년 7.3%에서 2000년에는 53.8%로 늘어났고 2001년에는 199개소 중 72.4%가 적자경영, 1998~2001년 동안 민간 RPC 20개소가 부도를 경험. 부도난 민간 RPC 20개소 중 사업 부진으로 인한 RPC는 6개소이며 9개 RPC는 업체간 연대보증에 의한 부도로 파악되고 있음.

- 적자 RPC 중 일부 RPC의 매출액과 수익 규모가 가변비용보다 낮아 경영상태가 매우 부실한 것으로 판단됨.

○ RPC가 수확기에 흡수한 물량은 생산량의 25.9%로 산지 유통에서 큰 비중을 차지, RPC 경영수지가 악화되어 유통기능이 약화될 경우 산지 미곡유통에 큰 혼란을 초래할 수 있음.

표 7-5 농협 RPC 경영수지

	1996	1997	1998	1999	2000
RPC당 판매실적					
물량(정곡, 톤)	4,912	4,164	4,725	4,614	4,521
금액(백만원)	8,486	7,507	9,074	9,331	9,633
평균손익(백만원)	79	-39	-27	11	-61
흑자RPC수(개소,%)	101(92.7)	100(68.0)	102(61.8)	112(58.9)	90(46.2)
적자RPC수(개소,%)	8(7.3)	47(32.0)	63(38.2)	78(41.1)	105(53.8)
계(개소,%)	109(100.0)	147(100.0)	165(100.0)	190(100.0)	195(100.0)

자료: 농협중앙회 양곡부.

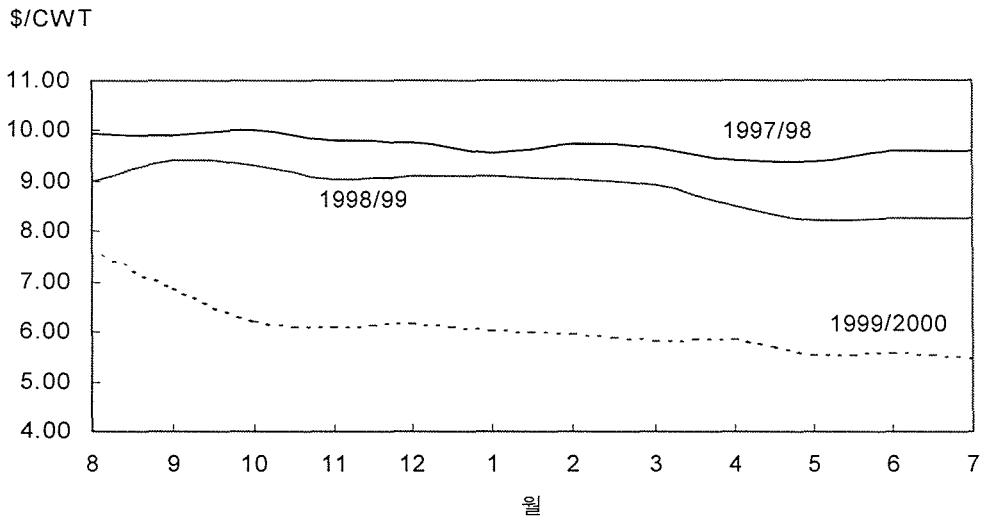
표 7-6 민간 RPC 부도요인

	사업부진	연대보증	타사업부도	계
1998	3	2	2	7
1999	2	-	-	2
2000	-	3	-	3
2001	1	4	3	8
계	6	9	5	20

자료: 대한곡물협회.

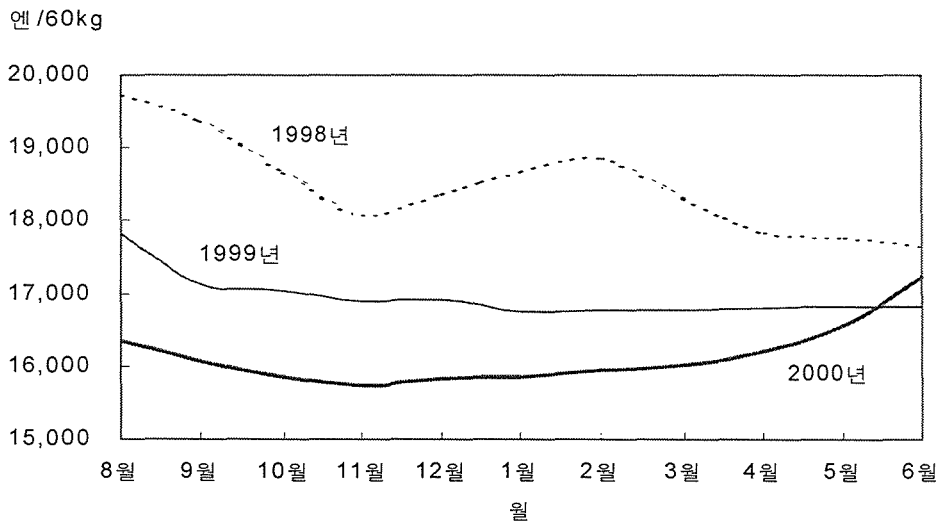
- 향후 수급여건이 개선되지 못하거나 재고미 처리방안이 마련되지 않아 재고량이 누증되는 현상이 지속될 경우 계절진폭은 더욱 위축되거나 역계절진폭이 발생할 수 있음
  - 계절진폭 수준이 축소되면 수확기와 단경기간 원료곡 매입액에 대한 금융비용, 보관료, 감모 등 제비용이 충분히 회수되지 않게 되고, RPC 등 유통업체는 수확기 원료곡 매입량을 줄이고 원료곡 매입시기를 분산시킬 가능성이 있음.
  - 농가는 벼 판매의 어려움을 겪을 뿐 아니라 수확기 쌀가격이 큰 폭으로 하락하는 등 산지미곡시장에 혼란이 야기될 수 있음.
  
- 장기적으로 쌀시장 개방폭이 확대될 경우 쌀가격은 국제가격에 연동되기 때문에 계절진폭이 발생하지 않을 수 있음.
  - 미국의 경우 농가 수취가격은 월별로 매우 안정적이거나 수급여건 등에 의해 단경기 가격이 수확기에 비해 하락하기도 함.
  
- 유통업체의 수확기 원료곡 매입방식이 단경기 쌀판매가격이 불확실함에도 불구하고 수확기에 고정된 가격으로 원료곡을 매입하는 방식에서 비용이 덜 소요되는 보다 효율적인 방식으로 개선될 필요성이 있음.
  - 가격변동에 대한 유통업체의 위험부담이 줄어들 경우 유통업체는 수확기 원료곡 매입량을 확대할 수 있고 농가는 벼 판매의 어려움에서 벗어날 수 있는 장점이 있음.
  - 단기적으로 적정수준의 계절진폭이 발생하여 유통업체의 벼 매입기능이 살아나도록 하고 장기적으로는 가격변동의 위험이 줄어드는 거래방식의 도입이 필요함.

그림 7-4 월별 농가수취가격(미국)



자료: Situation and Outlook Yearbook, USDA, Nov. 2000

그림 7-5 월별 자주유통미 지표가격(일본)



다. 양질미 공급체계 미흡

- 2000년까지 전국적으로 1,232개 브랜드쌀이 유통되고 있는데 소비자로부터 신뢰를 받거나 브랜드파워를 형성한 경우는 일부임
- 도 단위의 광역브랜드는 4개, 시·군단위 브랜드는 95개이고 나머지 1,133개는 도정업체별 브랜드임

- 소비자들의 50% 이상이 경기미를 선호하고 있으나 경기미에 대한 신뢰도는 낮은 것으로 조사됨
  - 소비자들이 구입하고 있는 경기미가 진짜라고 믿는 비율은 23%에 불과하고 단지 믿는다고 응답한 비율은 66%로 경기미에 대한 신뢰도는 낮은 편임
  
- 소비자의 50% 정도가 구매한 쌀에 대한 불만을 표시, 소비자들의 우리 쌀에 대한 평가는 부정적인
  - 소비하고 있는 쌀에 불만을 보이는 소비자의 57% 정도가 참고 먹는다고 응답하였고 23%는 다음에 쌀을 구입할 경우 브랜드를 바꾼다고 응답
  - 이는 쌀의 브랜드화가 큰 진전을 보이고 있지만 브랜드파워가 형성되지 못하고 있음을 반증함
  
- 향후 수입개방 확대에 적극 대응할 수 있기 위해서는 가격경쟁력과 함께 품질 경쟁력 제고가 필요하며, 이를 위해 RPC 중심의 계열화, 브랜드화가 필요함
  - 건조, 저장, 도정, 포장 등의 과정에서 고온급속건조, 상온저장, 고속도정, 고열미 포장 등으로 쌀의 품질이 저하되고 있음
  - RPC 공정을 고품질미 생산체제로 전환하는 것이 필요함

표 7-7 소비자의 쌀 생산지별 선호도

	일반소비자		유기농소비자	
	응답	비율	응답	비율
경기미	296	53.8	13	35.1
호남평야 쌀	41	7.5		
기타 평양지 쌀	31	5.6	3	8.1
산골지역 쌀	43	7.8	2	5.4
간척지 쌀	30	5.5		
선호도 없음	12	2.2	2	5.4
지역에 무관	97	17.6	17	45.9
계	550	100.0	37	100.0

자료: 이태영, 「쌀의 브랜드화를 통한 상품성제고에 관한 연구」, 박사학위 논문, 1998

표 7-8 소비자의 불만족에 따른 대응

	일반소비자		유기농소비자	
	응답	비율	응답	비율
참고 먹는다	139	57.0	18	46.2
교환 또는 환불요구	21	8.6	9	23.1
떡 등 용도전환	12	4.9	5	12.8
버린다	2	0.8		
(유통업체에)항의	6	2.5	2	5.1
소비자단체에 신고	1	0.4	1	2.6
행정관청에 신고	2	0.8		
동일 상품 다시 구입 않음	57	23.4	4	10.3
기타	4	1.6		
계	244	100.0	39	100.0

자료: 이태영, 「쌀의 브랜드화를 통한 상품성제고에 관한 연구」, 박사학위 논문, 1998

## II. 수매제 개편방안

- 향후 쌀시장에서 정부의 역할은 시장개입을 통한 가격지지에서 공공비축 운영, 시장실패 보완, 유통인프라 구축으로 한정
- 정부수매제도의 한계를 극복하고 시장기능을 활성화시킬 수 있는 방향에서 수매제 개편방향을 검토

### 대안1: 공공비축제로 전환

#### <운영방안>

- 양곡관리법에 비축목표를 설정하여 시가매입·방출을 하고 시가 발견을 위해 양곡거래소 등 기구 설립 필요
- 비축에 대한 의무규정은 있으나 구체적 기준 부재, WTO 규정에 의해 식량안보를 위한 공공비축제를 운영하기 위해서는 양곡관리법을 개정하여 비축목표에 대한 보다 구체적인 규정보완 필요
- 양곡관리법 제10조에서는 “농림부장관은 천재지변 기타 긴급한 경제변동에

- 대비하기 위하여 양곡을 비축하여야 한다“고 규정
- 공공비축물량은 민간유통 활성화 방안과 연계하여 확보

- 비축목표 미달분은 매입하고 초과분은 방출하는 등 운영방식도 명확하게 규정 될 필요가 있음

<장단점>

- WTO 허용보조로 분류되어 AMS감축에서 벗어나기 때문에 새로운 쌀정책 도입이 가능, 안정적 비축미 운영으로 공급안정을 도모할 수 있기 때문에 식량안보 확보에 유리하고 정부의 재정부담이 축소됨
- 50여년 지속되어온 수매제 폐지에 따른 생산농가의 반발이 클 것으로 예상되며 시장지향적 쌀정책 추진에 따른 농가의 불안감 증대

대안2: 수매제 보완

<운영방안>

- 정부 직접수매량 약 300만석 수준만 약정수매방식으로 유지하고 농협차액수매량은 시가매입 등 농협자체사업화 유도

<장단점>

- AMS 여유가 발생하여 새로운 쌀농가 지원정책 도입이 가능하고, 비용이 많이 소요되는 농협 차액수매제를 농협사업으로 개편시 정부재정부담 축소
- 수매량 축소에 따른 농가의 반발과 농협의 시가매입사업으로 인해 손실이 발생할 경우에 비용부담 방식에 대한 논란 예상
- 수확기 홍수출하물량을 흡수하기 어려움



### 대안3: 수매제 유지+공공비축제도입

#### <운영방안>

- AMS 범위 내에서 현재와 같이 수매를 지속하면서 공공비축제를 도입하여 일정물량을 추가적으로 비축
  - 올해 처음 도입된 농협 시가매입을 공공비축제로 전환하지는 주장

#### <장단점>

- 단기적으로 수확기에 정부가 흡수할 수 있는 물량이 증가, 수확기 가격하락 방지 가능하나 정부의 재정부담 증가
- 현행 수매제도가 이미 비축목적 가지고 있기 때문에 별도의 공공비축제가 순수한 식량안보 목적이라는 것을 논리적으로 설명하는데에 어려움이 있음
  - 현행 수매제의 주요 정책목표는 식량안보를 위한 비축이라는 명분으로 WTO에 운송비, 보관비 등 조작비 일체를 허용대상인 식량안보를 위한 공공비축으로 통보하고 있음
  - 추가적으로 공공비축제를 도입할 경우 이해 당사국은 수급안정을 위한 제도로 해석할 가능성이 있어 반발이 예상됨
- AMS 감축 제약을 벗어나지 못하기 때문에 여건변화에 따른 쌀정책 도입에 어려움이 있음

## Ⅲ. 민간유통 활성화

### 1. 용자수탁방식 확대

#### 검토 배경

- 직접소득효과가 적은 약정수매제는 국내보조(AMS)의 대부분을 차지하기 때문에 새로운 소득정책을 추진하는데 어려움이 있음

- UR 협상결과 수매량이 지속적으로 줄어들기 때문에 수확기 시장출하물량이 증가하여 수확기 가격하락 가능성이 있음
- 약정수매제에서는 단경기 시장출하 물량이 증가하여 계절진폭이 축소되고 수매가격과 연동된 RPC의 원료곡 고가 매입으로 인해 계절진폭이 줄어듦
- RPC가 수확기에 생산량의 약 26%를 흡수하고 있으나 경영 악화로 원료곡 매입량을 축소할 경우 수확기 가격하락이 예상됨

#### □ 운영방식

- 용자수탁제에 참여하고자 하는 RPC 등 유통업체는 농가와 용자금에 대한 약정을 체결
  - 약정체결 기간: 파종 후부터 수확기 이전
  - 계약체결시 용자금, 수수료, 정산방식 등에 관해 협의가 완료되도록 함
- 수확기에 농가는 RPC 등 일정 조건을 갖춘 유통업체에 판매를 위탁하고, 유통업체는 위탁한 미곡을 담보로 용자금을 지급하고 보관증 발급
  - 용자율은 농가와 RPC간 협의로 결정하되, 정부는 기본지침(예: 70~80%)을 제시
    - 일본은 자주미에 대해 예상판매가격의 90% 수준을 지급, 미국은 85% 수준을 용자금으로 지급하고 있음
  - 보관증에는 수탁물량, 수분함유량, 등급, 용자금 등 포함
- 유통업체는 수탁받은 물량을 자체적으로 판매하고, 판매 완료 후 농가와 정산
  - 정산가격은 해당지역의 연평균 산지가격이나 실제판매가격을 기준으로 함
  - 산지가격은 품관원이 조사하는 가격을 기준으로 함
  - 실제 판매가격을 기준으로 정산할 경우에는 수수료 공제 후 정산

□ 정부의 역할

- 정부는 공공비축미의 확보 및 회전을 위한 물량을 수탁판매량 중에서 인수하고 농가에 대한 평균 정산가격으로 대금을 지불, 시가로 방출
  - 적정비축 목표를 설정하고 비축목표 미달분은 매입, 초과분은 방출
  
- 정부는 유통업체에 용자수탁 자금을 무이자로 제공하거나 유통업체가 자금을 자체 조달하는 경우 이자를 지급하여 자금 동원력을 제고
  - 용자수탁 자금은 농협중앙회나 시중은행 등 다양한 경로로 공급되도록 하여 유통업체의 편의 제고 및 비용절감 도모
  
- 정부는 용자수탁제가 정착될 때까지 농가에 유통촉진장려금을 지급함
  - 미지급금에 대한 이자나 단경기 가격이 수확기가격보다 낮을 경우의 가격위협 수준
    - 일본도 자주 유통미 제도가 활성화되도록 자주유통미 대책비가 지급되었는데, 1995년의 경우 기본급으로 현미 60kg당 750엔(자주 유통미 가격의 2~4%)을 지급하고 특정 양질미에 대해서는 양질미 장려금으로 250엔을 추가로 지급하여 대체적으로 자주유통미 가격의 4% 내외 수준이 지급됨

□ 양곡거래소(가칭) 설립 검토 및 건조저장시설 확충

- 유통업체가 수탁받은 물량을 원활하게 판매할 수 있도록 전자거래 및 조곡공매시장 기능 수행
  - 용자수탁제가 활성화되기 위해서는 정산가격이 투명하게 제시되는 것이 필요하며, 판매능력에 한계가 있는 지역농협 등이 용자수탁제에 참여할 수 있도록 하기 위한 장치로 활용됨
  - 양곡거래소 설립으로 산지가격변화가 소비자가격에 영향을 미치는 시기가 단축될 것으로 보임
  
- 용자수탁제 도입과 함께 건조저장시설의 확충이 필요함
  - 기존 RPC에 건조저장시설을 확충하여 규모의 경제가 실현되도록 함
  - RPC가 없는 지역에서는 인근 RPC와 연계하여 위성 건조저장시설 설치

□ 기대효과 및 문제점

- 국내보조의 대부분을 차지하는 쌀 수매제도의 개편으로 AMS를 보다 효과적으로 활용할 수 있는 정책 도입이 용이함
  
- 홍수출하기 벼 흡수능력 향상으로 가격안정에 기여, RPC 경영안정 도모 및 시장가격에 의한 수급균형 달성에 기여
  
- 직접수매량 감축에 따른 농민단체의 반발 등 정치적 부담이 가중되는 문제점이 있음

## 일본의 쌀 AMS

- 일본이 WTO에 통보한 양허된 감축대상 국내보조(AMS)대비 실제 보조 비율은 1997년까지는 매년 평균 73% 수준이었으나 1998년에는 18%수준으로 대폭 감소됨

### <일본의 총 감축대상 보조(AMS)의 연도별 이행계획 및 실적>

단위:10억엔

연 도	1995	1996	1997	1998
이행계획(A)	4,801	4,635	4,470	4,304
현행실적(B)	3,708	3,330	3,171	767
B/A	0.77	0.72	0.71	0.18

자료: WTO 통보자료

- 1998년도에 감축대상 국내보조(AMS)가 급격히 떨어진 것은 쌀에 대한 정부의 시장가격지지 부문이 제외되었기 때문
  - 1998년도 쌀 생산액(25,445억엔)에서 차지하는 감축대상보조액(419억엔)비중이 1.6%로서 선진국의 최소감축면제수준(De-minimis)인 5%이하로 감축대상보조(AMS)에서 제외됨
  - 지난 50년간 정부 주도의 쌀 가격지지와 유통 체계를 1998년부터 민간 자율유통중심으로 전환하는 조치를 시행함에 따라 지금까지 전체 감축대상 국내보조의 70%이상을 점유하던 쌀에 대한 감축대상보조가 제외되었기 때문으로 설명함
- 일본은 현행 WTO규정에 의한 국내보조 감축이나 향후 농업정책 수행에 보다 큰 신축성을 가지게 되었음.

### <일본의 쌀 감축대상 보조(AMS)의 연도별 이행실적>

단위:10억엔

연 도	1996	1997	1998
가격지지(A)	2464	2315	0
감축대상 직접지불(B)	93	82	42
쌀AMS (A+B)	2,557	2,398	0

자료: WTO 통보자료

## 2. RPC 중심의 계열화 추진

### □ 검토 배경

- 품종, 산지, 미질별로 차별화되지 못하고 여러 품종이 혼합되어 유통되고 있어서 소비자 불신 증가
  - 대외 품질경쟁력 취약한 실정

### □ 계열화 추진 방안

- RPC가 지역실정에 적합하고 판매가능한 품종을 중심으로 농민대표와 협의하여 2~3개의 고품질 품종을 선택, 계약생산 계획을 사전에 공고함
- 농가 신청을 토대로 계약을 체결하고 RPC가 종자를 공급
  - 계약시 계약당사자는 의무사항을 명백히 하여 이행을 보증하도록 함
  - 서면계약을 하고 생산방식(품종, 비료·농약 사용 등), 계약물량 및 가격을 명시하도록 함
- 계약생산 물량에 대해서는 계약금이 지급되도록 하고 선금은 정부가 RPC에 지원하고 있는 운영자금을 활용하는 방안을 검토

### □ 기대효과

- RPC 중심의 계열화를 통하여 품질차별화 유도, 국내산 쌀의 품질경쟁력 제고
  - 일본의 경우 최고자 브랜드와 최저가 브랜드 가격차이가 정미 60kg당 1,500엔 수준에서 유지됨
  - 일본의 경우 브랜드화 정착으로 소비자에 다양한 상품이 제공되며, 국내산쌀의 품질경쟁력이 있기 때문에 수입산 쌀은 국내산에 비해 가격경쟁력이 있지만 고유브랜드로 소비자에게 판매되지 못하고 있음

그림 7-6 최고·최저브랜드별 가격동향

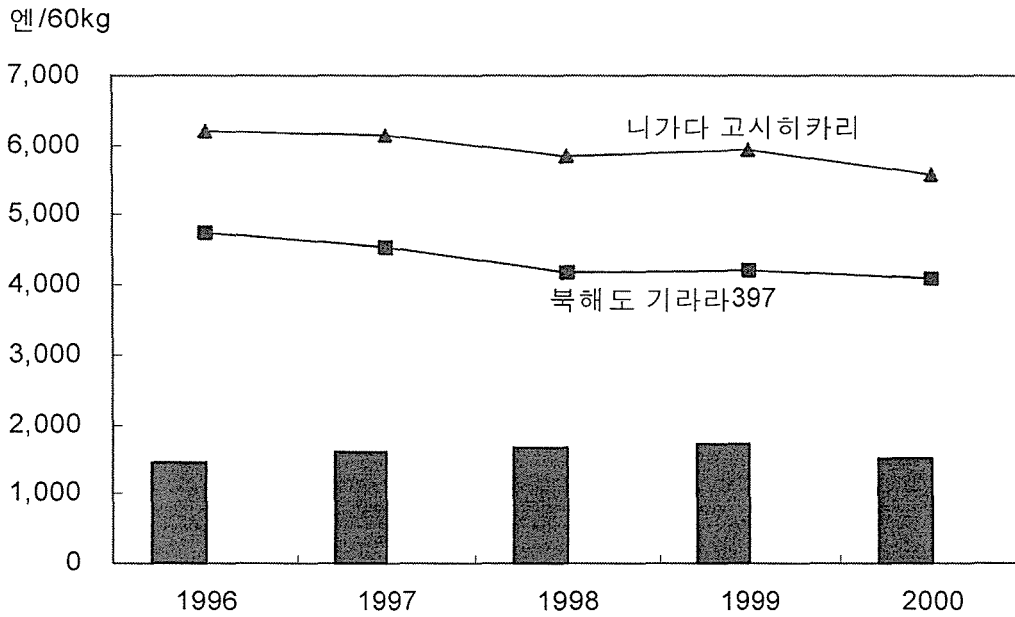


표 7-9 브랜드별 소매가격<sup>1</sup>

산지품종			가격(엔/10kg)
국내산	산지품종별	니가다 고시히카리	5,578(153.2)
		나가노 고시히카리	5,183(142.4)
		후지야마 고시히카리	5,068(139.2)
		이마테 히토메보레	4,927(135.3)
		미야기 히토메보레	4,808(132.1)
		도치키 고시히카리	4,727(129.8)
		아키다 아키다고마치	4,694(128.9)
		이바라기 고시히카리	4,676(128.4)
		미야기 사사니시키	4,619(126.9)
		북해도 기라라397	4,080(112.1)
		지정표준미 <sup>2</sup>	3,641(100.0)
		수입산	국별
미국	3,977(109.2)		
중국	3,301( 90.7)		
호주	3,856(105.1)		

주: 1) 2000년 월별 가격을 평균한 수치임

2) 정부미 3~5류 가격임

자료: 일본 식량청

### 3. RPC 경영규모 확대

#### □ 검토 배경

- RPC는 경제적 입지조건보다는 읍·면 행정구역단위로 설립되고 있으며, 경제성있는 시설규모에 미달하고 업체간 과당경쟁으로 운영비용이 높음
  - 대다수 RPC의 경영여건이 열악해지면서 양질미 생산을 위한 새로운 설비투자를 하기 어려운 실정

#### □ 규모화 방안

- 기본적으로 시·군 행정단위로 규모화가 이루어지도록 하고 자율통합을 원칙으로 하되 부실 RPC에 대한 제재를 강화하는 반면 우수 RPC에 대한 지원을 확대
- 경영능력이 있는 RPC가 3년연속 적자이거나 자본이 잠식되어 조합운영에 부담이 되는 RPC를 인수할 수 있도록 유도
  - 경영실적이 부진한 RPC에 대해서는 운영자금 등 각종 지원대상에서 제외, 인수합병을 촉진시킴
- 경영능력이 있는 RPC의 경우에도 원료곡의 공동매입, 연합브랜드 출시, 공동마케팅 등 사업연합을 추진

#### □ 기대효과

- 비용절감으로 경영개선에 기여 및 신규투자여력 발생하여 시설현대화 가능
- 소비자 지향적인 양질미 생산 가능