

C2004-45/2004. 12

# 쌀농가 소득안정방안 연구

박 동 규	연구위원
임 송 수	연구위원
김 배 성	전문연구원
김 혜 영	초청연구원

## 머 리 말

UR 농업협상에서 우리나라는 1995년부터 2004년까지 10년간 쌀에 대해 관세화를 유예하는 대신 매년 최소시장접근물량(MMA)을 수입하기로 약속하였다. 2004년 이후 관세화 유예를 계속할지의 여부는 2004년 중에 이해 당사국과 협상하기로 하였다.

쌀협상에서 우리나라가 관세화 유예를 지속하기 위해서는 이해 당사국에게 추가적이고 수용 가능한 양허를 제공하여 합의를 이끌어내야 하며, 관세화로 전환할 경우 기준년도 국내외 가격 차이를 관세로 설정한 후 이를 기초로 관세를 낮추어 가면 된다.

쌀협상에 대한 정부의 기본방향은 관세화 유예를 지속하는 것으로 하되 이해 당사국의 관세화 유예 대가 수준이 높으면 실리에 입각한 선택 즉, 관세화로 전환하는 것으로 하였다. 이러한 상황에서 쌀농가는 미래 쌀산업에 대한 불안감이 증가하고 쌀협상에 대한 저항감이 커지고 있다. 이에 대응하여 쌀농가의 소득 및 경영안정을 도모할 수 있는 새로운 정책수단 개발이 요구되고 있다.

본 연구에서는 쌀 목표가격을 설정하고 목표가격과 시장가격과의 차이를 재정에서 직접 지불로 지원하는 방안을 제시하였다. 목표가격은 시장가격에 논농업직불제와 약정수매제도의 소득효과를 포함하여 농가의 실제 소득수준을 반영하도록 제안하였다.

이 연구결과가 구체적 정책수립에 유용하게 활용될 것으로 기대하며, 짧은 기간에 연구를 수행한 연구진의 노고를 치하한다. 특히 연구과정에서 적극적으로 토론에 참여해주신 관련공무원에 감사드린다.

2004년 12월

한국농촌경제연구원장 이 정 환

# 차 례

제1장 서론 .....	1
1. 연구의 필요성 .....	1
2. 연구목적 .....	2
3. 선행연구 검토 .....	3
4. 주요 연구내용 및 방법 .....	4
5. 보고서 구성 .....	6
제2장 쌀농가 소득·경영안정 대책 필요성 .....	7
1. 쌀협상 .....	7
2. 쌀가격과 소득의 문제 .....	10
3. 현행 쌀농가 소득지원 정책의 한계 .....	12
4. 소득·경영안정 대책 필요성 .....	17
제3장 외국의 소득안정 대책과 시사점 .....	19
1. 미국 .....	19
2. 유럽연합(EU) .....	27
3. 일본 .....	31
4. 시사점 .....	33
제4장 소득·경영안정 대책 도입 방안 .....	35
1. 고려사항 .....	35
2. 도입 기본방향과 작동체계 .....	36
3. 도입 방안 .....	41
제5장 관련제도 정비 .....	55
1. 공공비축제 도입 .....	55

2. 친환경쌀 재배농가에 인센티브 지급 .....	56
3. 농가등록제 도입 .....	57
4. 쌀농가 지원 여부 .....	58
참고문헌 .....	60

## 표 차례

### 제2장

표 2-1. 연도별 MMA쌀 물량 및 비율 .....	8
표 2-2. 수매제도 소득효과(1995~2003) .....	13
표 2-3. 수매 가능량 전망 .....	14

### 제3장

표 3-1. 미국의 쌀 생산비 및 농판가격 .....	20
표 3-2. 미국의 품목별 목표가격 .....	20
표 3-3. 미국 쌀의 면적기준 지급률 .....	22
표 3-4. 농가의 면적과 단수 .....	25
표 3-5. 쌀의 정책 변수 .....	25
표 3-6. 농가의 직접 지불 및 조수입 .....	25
표 3-7. 2004년 미국의 용자율 수준 .....	26
표 3-8. EU의 쌀 단일지불 지급률 .....	29

### 제4장

표 4-1. 연도별 수매 및 논농업직불제 소득효과 .....	42
표 4-2. 쌀 시장가격 .....	42
표 4-3. 농가당 양곡연도별, 월별 판매량 .....	43
표 4-4. 규모별 쌀실질소득을 유지하기 위한 경영면적 추정 .....	48
표 4-5. 농지(논) 증감 실태(1998~2000) .....	49
표 4-6. 경영규모별 용도별(자가소비) 월평균 소비량 .....	50
표 4-7. 용도별 소비량 .....	50
표 4-8. 규모별 부채 비중(2003년) .....	52
표 4-9. 변동·고정직불 소요액-2014년 140천원/80kg .....	53
표 4-10. 변동·고정직불 소요액-2014년 117천원/80kg .....	53

표 4-11. 분야별 투융자 규모 .....	54
--------------------------	----

## 제5장

표 5-1. 친환경농업직불제 계획(2004년) .....	56
표 5-2. 주요 작목별 재배면적 전망 .....	59
표 5-3. 품목별 농판가격(1995=100) .....	59

# 그림 차례

## 제2장

그림 2-1. 쌀가격, 단수 및 10a당 소득 변동 추이 .....	11
---------------------------------------	----

## 제3장

그림 3-1. 미국 쌀의 목표가격 체계: 2004년 기준 .....	21
그림 3-2. EU 쌀의 목표가격 체계: 2005/06년 기준 .....	28
그림 3-3. 일본의 도작소득기반 확보 대책의 보전 정도 .....	32
그림 3-4. 일본의 도작소득기반 확보 대책의 보전 정도 .....	33

## 제4장

그림 4-1. 소득안정대책 개념 .....	37
그림 4-2. 소득안정대책의 작동 체계 .....	39
그림 4-3. 쌀가격 및 논직불단가 변동 추이 .....	44
그림 4-4. 보전비율 별 농가수취가격 구성 .....	46
그림 4-5. 실질소득 유지 위한 자구노력 목표(3ha 농가) .....	48

# 제1장 서론

## 1. 연구의 필요성

- 우리나라의 쌀산업 여건은 2004년도 중에 완료되어야<sup>1)</sup> 하는 쌀협상과 DDA 협상 결과에 영향을 받게 될 것이나 결과 예측이 어려워 농가의 불안감이 증폭되고 있다.
- 쌀협상 결과 관세화유예가 지속되는 경우에도 관세할당량(Tariff Rate Quota: TRQ) 물량이 늘어나 국내 쌀가격이 하락할 수 있으며, 관세화로 전환되는 경우에도 우리나라가 개도국 지위를 유지하거나 선진국 대우를 받을지에 따라서 쌀산업에 미치는 영향은 다르게 나타날 것이다.

---

1) 2004년도 중에 협상이 완료되어야 하는가에 대해서 논란이 있으나 임송수(2004)는 WTO 농업협정이 2004년까지 쌀 협상을 마치도록 위임하였으므로 이를 지켜야 한다고 주장하였다. 이에 대한 구체적인 내용은 “쌀 협상 시한에 관한 견해 분석” 임송수(2004) 참조

- DDA 농업협상은 협상 일정이 불투명할 뿐만 아니라 관세감축 방식, 특별/민감 품목(Special/sensitive Product: SP)에 대한 신축성 부여 등 시장접근 방식과 국내총보조(AMS) 감축 등 국내보조 방식 등을 제약하게 된다.
- DDA 협상은 국내 쌀산업과 관련 정책에 영향을 미치게 되지만 구체적인 내용이 확정되지 않아 그 영향을 파악하기 어려운 실정이다.
- 쌀협상과 DDA 농업협상이라는 대외여건에 대응할 수 있는 정책수단이 마련되지 않으면 농업인의 쌀협상에 대한 저항감이 커지고 협상 상대국은 이를 최대한 이용하려 할 것이다.
- 쌀농가 소득에 영향을 미치는 정책은 약정수매제와 논농업직불제, 쌀소득보전직불제 등이 있으나 제도 자체의 한계점으로 인하여 향후 쌀산업 여건이 급격하게 변하는 상황에 대응하기 어려운 문제점이 있다.
- 쌀농가의 미래 쌀산업 여건에 대한 불안감을 해소하고 소득 및 경영안정을 도모할 수 있는 새로운 정책수단 개발이 요구되고 있다.
- 새로운 여건에 대응한 소득정책 수단 도입과 함께 관련 정책(약정수매제도, 논농업직불제와 쌀소득보전직불제 및 친환경농업직접지불제)의 관계도 다시 설정될 필요가 있다.

## 2. 연구목적

- 쌀협상 결과에 관계없이 쌀농가의 소득 및 경영이 안정될 수 있는 정책수단을 제시하여 농가의 불안감을 해소하고 쌀협상에서 협상력이 제고될 수 있도록 하는 것이 본 연구의 기본 목적이다.

- 관련 정책의 추진방향을 제시하여 정책 간 상충성을 제거하고 효율성을 극대화하는 데에 본 연구의 2차적인 목적이 있다.

### 3. 선행연구 검토

- 농민단체와 학계는 직접지불제 확대를 주장해왔으며 OECD도 직불제 확대를 권고하였다. OECD가 한국의 농정을 검토한 최초의 보고서에서 가격지지로부터 직접적인 형태의 지원으로 이행할 것을 권고한 바 있다(OECD, 1999:17).
- 박진도(1996), 서종혁등(1996), 이정환(1998) 등의 직접지불제 관련 초기 연구에서는 직접지불제를 생산과 분리된 정책으로서 전면적으로 도입할 수는 없지만, 농정의 효율화를 위해 경제적 왜곡이 적은 직불제를 보완적으로 도입하면서 농업구조개선을 위한 투입재 보조를 감축하는 농업정책을 개혁할 필요가 있다고 주장하였지만 구체적 정책 프로그램을 제안하지는 않았다.
- 이명헌(2002)은 소득분배, 정책 변경에 대한 보상, 소득 안정화, 생산능력의 유지를 직접지불제 도입의 원칙으로 제시하였으며 WTO 그린박스의 유지, 구조조정과의 상충 최소화를 직불제 도입의 조건으로 제시하였다.
- 직접지불제 세부 시행방안 수준에서는 조건불리지역 직접지불(오내원등 1998, 오내원등 2002), 경영체별 소득안정화 방안(오내원등 2001), 논농업 직접지불(박동규등, 2000), 쌀소득보전직불(김명환등 2002) 등의 연구가 수행되었으며, 이 중 논농업직접지불제(2001년)와 쌀소득보전직불제

(2002년)는 이미 정책화되었다.

- 최근에는 DDA 협상과 연계하여 직접지불제 도입 방안을 제시하는 연구가 이루어졌다. 임송수(2002)는 비교역적기능(non-trade concerns: NTC)을 반영하기 위해 DDA에서 원론 수준에서 제기된 식량안보, 소규모 가족농 지원, 농촌활력 지원 방안 등을 제시한 바 있다.
- 쌀협상을 앞두고 이정환외(2003)는 「농업·농촌의 비전과 농정」, 김명환외(2003)는 「DDA 및 쌀 재협상과 쌀 수매·소득정책 선택」에서 사전에 설정된 목표소득이 유지되도록 하는 소득안정 방안을 제시하였으나 정책변수에 대한 검토 등 구체적 시행방안이 제시되지 않았다.
- 박동규외(2004)는 「중장기 직접지불제 확충 방안 연구」에서 쌀 협상에 대응하여 시급하게 쌀농가 소득 안정을 위한 대책이 필요하며, DDA 이후에는 피해를 입게되는 쌀농가에 대한 선별적인 직불제가 도입되어야 한다는 중장기 직불제 도입방안을 제시하였으나 구체적인 방안은 제시하지 않았다.
- 본 연구에서는 쌀 협상 이후에 대비한 소득·경영안정 대책 도입의 필요성과 구체적 도입방안을 제시한다.

## 4. 주요 연구내용 및 방법

### 4.1. 주요 연구내용

- 쌀 협상 개요 및 협상 대안별 문제점

- 쌀농가 소득지원 정책 현황과 문제점
  - 약정수매제도, 논농업직접지불제, 소득보전직불제, 친환경농업직불제
- 외국의 소득정책 도입 동향과 시사점
  - 미국의 2002농업법과 생산중립직불제
  - EU의 소득정책 도입 동향
  - 일본의 쌀농가 소득정책
- 소득안정대책 도입 방안
  - AMS 제약, WTO 규정, 사회적 합의성
  - 기준년도, 기준년도의 쌀소득과 이전소득(수매효과 등) 포함 여부
  - 기존 직접지불제와 연계성
- 쌀시장 개방 확대에 의한 쌀농업 영향 검토 및 대응방안
- 관련 쌀 정책 추진 방안

## 4.2 연구 방법

- 본 연구는 정책 프로그램 도입 필요성과 프로그램 개발이 주요 목적이므로 연구진 간의 업무협의회와 생산자단체, 소비자단체, 언론계, 학계 및 관련 공무원이 참석한 정책간담회와 토론회 등을 거쳐 다양한 의견을 수렴하여 연구내용에 반영하였다.
  - 서울 1회, 지방 6회 정책토론회를 개최하여 각계의 의견을 수렴하였다.
- 미국, EU, 일본 등의 농가 소득안정을 위한 직접지불제 프로그램을 문헌조사를 통하여 검토하였다. 소득안정을 위한 지급단가 결정방식, 대상 농지 및 농가, 지급 조건 등을 살펴보고 우리나라 실정에 맞는 대안

6

을 제시하였다.

- 쌀협상 결과 예상 쌀가격은 내부자료인 KREI-ASMO 분석결과 중 가능성이 높다고 판단되는 경우를 참고하였다.

## 5. 보고서 구성

- 제 2장에서는 쌀농가 소득안정대책을 모색해야 하는 필요성을 제시하였다. 최근 쌀협상 동향과 쌀농가 소득을 지원하고 있는 기존의 다양한 정책의 한계를 제시하였다. 제 3장에서는 미국, EU, 일본에서 소득안정대책을 살펴보았다. 제 4장에서는 외국의 사례를 참고하여 우리나라에서의 쌀농가 소득안정대책 도입 방안을 제시하였다. 그리고 제 5장에서는 관련정책 추진방향을 간략하게 제시하였다.

## 제2장

# 쌀농가 소득·경영안정 대책 필요성<sup>2)</sup>

## 1. 쌀협상

### 1.1. 개요

- UR 농업협상에서 우리나라는 1995년부터 2004년까지 10년간 쌀에 대해 관세화를 유예하는 대신 매년 최소시장접근물량(Mimum Market Access: MMA)을 수입하기로 약속하였으며 협상결과를 이행하고 있다.
- 1995년에는 기준년도(1988~1990년)<sup>3)</sup> 평균 식량소비량 513만 1,000톤의 1%인 5만 1,000톤을 수입하였고 1999년까지 매년 0.25%포인트씩 증량하였으며 2000년부터 2004년도까지는 연간 0.5% 포인트씩 증량하여 최

---

2) 중소농의 경우 쌀가격 하락으로 절대적인 소득하락 문제가 발생한 반면 대규모 농가일수록 소득하락으로 인한 경영불안정 문제가 크게 대두될 수 있다. 따라서 쌀가격 하락으로 인한 소득안정 뿐만 아니라 경영안정을 도모하는 것이 중요한 것으로 판단된다.

3) 관세상당치 계산 등 일반적 사항에 관한 기준년도는 1986~88년도이나 수입량을 최소화하기 위해 기준년도가 조정되었다.

종년도인 2004년에는 20만 5,000톤을 수입할 예정이다.

표 2-1. 연도별 MMA쌀 물량 및 비율

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
천톤 (만석)	51 (35)	64 (44)	77 (53)	90 (63)	103 (72)	103 (72)	128 (89)	154 (107)	180 (125)	205 (143)
비율(%)	1	1.25	1.5	1.75	2.0	2.0	2.5	3.0	3.5	4.0

자료:농림부 식량정책과

- 2004년 이후 관세화 유예를 계속할지의 여부는 2004년 중에 이해 당사국과 협상하기로 하였다.
- 쌀협상에서 우리나라가 관세화 유예를 지속하기 위해서는 이해당사국에게 추가적이고 수용 가능한(additional and acceptable) 양허(concession)를 제공하여 합의를 이끌어내야 하며, 관세화로 전환할 경우 기준년도(1986~1988) 국내외 가격 차이를 관세로 설정한 후 이를 기초로 관세를 낮추어 가면 된다.<sup>4)</sup>
- 쌀협상에 대한 정부의 기본방향은 관세화 유예를 지속하는 것으로 하되 이해 당사국의 관세화 유예 대가 수준이 높으면 실리에 입각한 선택 즉, 관세화로 전환하는 것으로 하였다.

## 1.2. 관세화 유예

- MMA 증량 수준에 대해서는 “추가적이고 수용 가능한 양허를 제공해야 한다”는 것이 유일한 표현으로 어느 정도 증량될 것인지 판단하기 매우 어렵다.

4) 관세화를 하는 경우에는 별도의 협상절차 없이 WTO 협정문에 따라 계산한 관세율을 WTO에 통보하고 90일 동안 모든 회원국들로부터 검증 절차를 거치게 된다.

- UR 농업협상에서 일본은 관세화 유예 대가로 MMA를 4%에서 시작하여 8%까지 증량하기로 하였다.<sup>5)</sup>
  - 일반 관세화 품목의 MMA는 3%에서 시작하여 5%까지 증량한 것을 고려하면 관세화 유예의 대가로 3%(8% - 5%)를 추가적으로 부담한 것으로 추론할 수 있다.
- 미국은 대만과의 쌀협상 과정에서 MMA 대폭 증량 및 MMA 물량 중 시장판매량 비율을 확대하도록 요구하였다. 2002년 한 해의 관세화 유예 대가로 MMA 8% 보장하였으며, MMA 물량의 35%를 민간이 자율수입하며 해외 원조 및 사료용 사용 금지를 약속하였다. 또한 국영무역 관리 물량도 일정기간 보관 후 시장에 출하하기로 하였다.<sup>6)</sup>
- 우리나라가 협상 결과 관세화 유예를 지속하는 경우에도 수입량이 증가하고 시중에 출하되는 물량이 늘어나면 쌀농가는 소득하락 문제에 직면하게 될 우려가 크다.
- 쌀농가의 소득하락은 MMA 증량 수준 및 관리방식에 따라서 달라질 수 있으므로 농가가 직면하는 불안감은 증폭될 수 있다.

### 1.3. 관세화 전환

- DDA 농업협상 칸쿤 각료회의가 결렬되었으나, 과거 농업협상보다 더 큰 폭으로 농산물 관세를 낮추고 각종 농업보조금도 감축(철폐)한다는 협상 목표에는 변함이 없는 것으로 판단된다.

---

5) 연간 MMA 증량 비율이 0.8%포인트이나 이행 기간 중 관세화로 전환하면 증량 비율을 0.4%포인트로 줄이기로 약속하였으므로 2000년도 MMA 비율은 7.2%이다.

6) 대만의 협상 결과에 의하면 일정기간은 “쌀이 식용으로 사용 가능한 상태에서 방출”하는 것으로 되어있고 구체적인 기간 설정은 없다(정정길외 2004.9. p17).

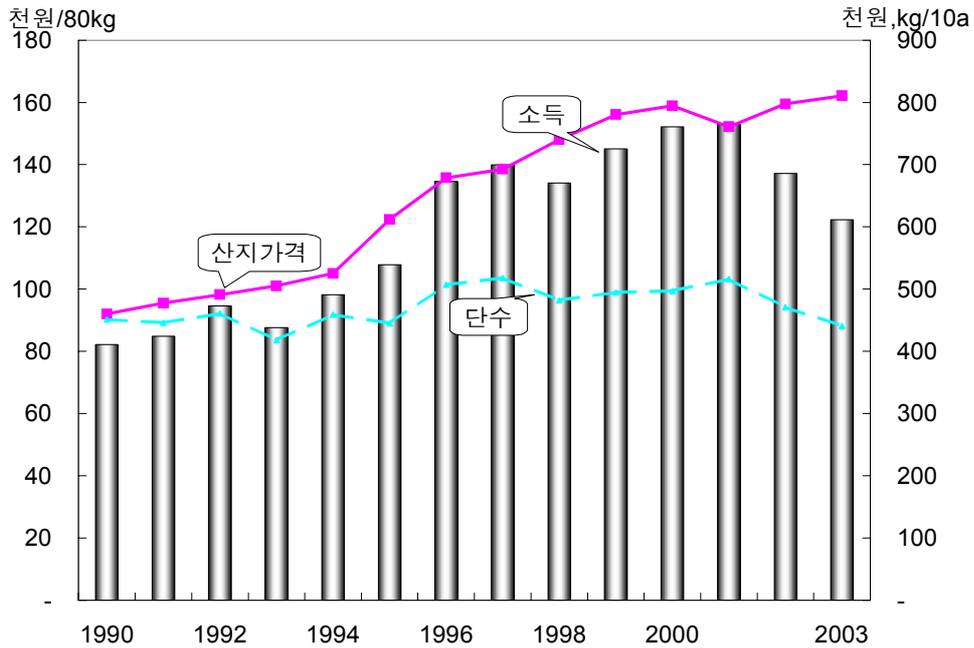
- DDA 모델리티가 확정되지 않은 만큼 고려할 요인이 많으므로 쌀시장이 관세화로 전환되는 경우의 쌀가격 및 쌀소득 수준을 전망하기에 적지 않은 어려움이 있다.
- DDA 농업협상 기본골격/framework)은 국별로 중요한 품목에 대한 특례 인정 여지를 남겨놓았으나 인정 여부에 따라서 시장에 미치는 영향은 큰 차이가 나타나게 된다.
  - 개도국 지위를 유지하면서 쌀이 특별 품목(special product)적용을 받거나, 선진국으로 분류되고 쌀이 비교역적 품목으로 간주되면 관세 감축 폭은 크지 않아 시장에 미치는 영향은 크지 않을 수 있다.
  - 특별 품목이나 NTC 품목에 대한 특례가 없어지면 쌀농가가 직면하는 소득 문제는 커지게 된다.
- 수입되는 쌀가격은 국제가격 및 환율 등의 다양한 요인에 따라서 영향을 받게 되므로 국내 쌀산업에 미치는 영향 분석이 쉽지 않다.
  - 미국 캘리포니아산 중단립종 쌀가격이 2002/03 유통년도에는 톤당 286 달러에서 2003/04 연도에는 504달러로 상승하였다. 주요 쌀생산국의 작황이 좋아 수급여건이 개선되면 수출가격은 하락할 수 있다.
  - 환율 및 해상 운임 등도 쌀가격을 결정하는 주요 요인이나 국내외 경제여건에 따라서 변동할 것이므로 쌀산업에 미치는 영향을 예측하기에 한계가 있다.

## 2. 쌀가격과 소득의 문제

- 쌀농가 소득에 영향을 미치는 요인으로 가격과 함께 단수 요인이 크게 작용한다.<sup>7)</sup>

- 쌀가격이 상승세를 유지하고 단위 면적 당 생산량이 증가하면서 쌀소득은 지속적인 상승세를 유지하였는데(그림 2-1 참조), 이는 가격이 하락하면 쌀소득이 줄어드는 것을 의미한다.
  - 2001년도에는 재고량 증가 및 대풍작 영향으로 시장가격은 하락하였지만 단위 면적 당 수량증가율이 가격 하락률보다 높아 소득이 증가하였다.
- 2002~2003년도에는 쌀가격이 상승하였으나 기상 악화로 단위면적 당 수량이 더 크게 줄어들어 소득도 하락하였다.
  - 10a 당 생산량이 평년작을 크게 하회하는 471kg과 441kg을 기록하였다.

그림 2-1. 쌀가격, 단수 및 10a당 소득 변동 추이



7) 소득안정을 위해 소득보전, 소득안정계정, 재해보험 등의 방안을 고려할 수 있으나, 본 연구에서는 개방확대에 따른 소득안정을 도모하는 데에 있으므로 재해에 의한 소득불안정은 고려하지 않기로 한다.

- 관세화 유예가 지속되든 관세화로 전환되든 시장개방 폭은 더욱 확대되어 시장 가격이 하락하고 쌀소득이 줄어들 것으로 전망되어 농가의 불안감이 커지고 있다.
  - 소득 하락 폭은 쌀협상 및 DDA 협상결과, 국제 쌀가격, 환율 등 많은 요인에 따라서 큰 차이가 있게 된다.
- 산지 쌀가격(정곡 80kg 기준)이 2003년 16만 1천원에서 2014년에는 12~14만원 수준으로 하락할 수 있으며 10a당 쌀 판매소득도 줄어들 수밖에 없으므로 소득안정을 위한 적극적인 수단이 필요하다.
  - KREI-ASMO는 예측 가능한 국제 쌀가격, 환율, 관세 등을 고려하여 장기 국내 쌀가격을 전망하였으나 12~14만원 수준이 가능성이 높은 것으로 판단된다.

### 3. 현행 쌀농가 소득지원 정책의 한계

#### 3.1. 약정수매제도

- 대표적인 가격지지정책<sup>8)</sup>인 약정수매제는 대표적인 감축대상(amber) 프로그램으로 국내총보조(AMS) 범위 내에서 이루어져야 한다.
  - UR 협상결과 우리나라는 AMS 수준을 1995년도 2조 1,825억원에서 2004년까지는 1조 4,900억원으로 줄여나가기로 합의하였다.
  - AMS 감축에 따라 수매량은 1995년 955만석에서 2003년도에는 521만석으로 줄어들었다.

---

8) 가격지지정책은 정책적으로 높게 설정된 가격을 소비자가 지불하는 것으로, 재정에서 소득을 보전해주는 소득정책과 차별화된다.

- 약정수매제는 AMS 사용에 비해 소득지지 효율이 낮아 소득효과도 크지 않은 것으로 분석된다 (표 2-2).
  - 수매가격과 산지가격과의 차이에 수매량을 곱한 직접소득효과<sup>9)</sup>는 1995년도 2,613억원, 2003년도에는 1,130억원으로 줄어들었다.
  - AMS에 대한 직접소득효과 비율은 1995~2003년 동안 평균 6.6% 수준으로 매우 낮다.
  - 쌀수매를 위해 투입된 양곡관리특별회계 규모는 연간 1조 2,000억 ~ 1조 8,000억원 수준이나 이중 소득효과 비중은 8.6% 수준에 머무르고 있다.
- DDA 협상 결과 AMS가 더욱 줄어들면 수매제도 유지가 불가능하거나 식량안보를 위한 적정물량 확보가 어려울 수 있다.
  - 수매가격이 2004년산 정부(안)인 161,010원(정곡 80kg, 1등급) 수준으로 지속되고 개도국 지위가 유지되면 2013년 수매량은 320만석 정도로 줄어들 것으로 추정된다.

표 2-2. 수매제도 소득효과(1995~2003)

단위: 억원, %, 만석, 원/80kg

	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003
직접소득효과(A)	2,613	760	333	985	2,240	1,409	1,130
사용AMS(B)	20,344	18,845	17,348	16,596	15,847	15,097	14,348
양특회계규모(C)	17,798	17,725	13,226	12,168	11,586	12,382	15,936
A/B	12.0	3.7	1.8	5.5	13.0	8.6	7.2
A/C	14.7	4.3	2.5	8.1	19.3	11.4	7.1
수매량	955	850	609	629	575	548	521
수매가격 <sup>1)</sup>	132,680	137,990	152,860	161,270	167,720	167,720	167,720
산지가격	122,372	138,565	156,063	158,927	152,165	159,831	162,196

주: 1) 1등급 기준임

9) 간접소득효과는 수매제도 뿐만 아니라 재고관리 방식 등에 따라 달라지므로 여기에서는 직접소득효과만 고려하였다.

- 개도국 유지에 실패하면 AMS 감축 폭이 크므로 2010년에는 수매가 불가능하게 된다(표 2-3).
- 약정수매제도는 소득지지효율이 낮을 뿐만 아니라 AMS 제약으로 수매량이 줄어들어 제도의 유지 가능성이 낮으므로 농가의 소득감소에 대응하기 어려운 문제점이 있다.

표 2-3. 수매 가능량 전망

단위: 억원, 만석

연도	AMS 한도 <sup>1</sup>		수매가능량 <sup>2</sup>	
	선진국	개도국	선진국	개도국
1995 <sup>3</sup>	21,825		955	
2003 <sup>3</sup>	15,669		521	
2007	10,335	12,510	303	443
2008	8,703	11,966	170	386
2009	7,071	11,422	44	355
2010	5,440	10,879	0	349
2011	5,440	10,335	0	359
2012	5,440	9,791	0	339
2013	5,440	9,247	0	319

주: 1) 선진국은 2005년부터 5년 동안 60% 감축, 개도국은 10년 동안 40% 감축하는 것을 가정함.

2) AMS 한도 내에서 소득보전직접지불 재정을 우선적으로 사용 후 나머지 AMS를 수매에 사용하며 수매가격은 2004년도 정부안이 유지되는 것을 가정함.

3) 1995, 2003년 수치는 실적치임.

### 3.2. 쌀소득보전직불제

- 쌀가격이 지속적으로 하락할 것이라는 장기 전망 하에 쌀가격 하락의 일정비율을 보전하여 벼 재배 농업인의 소득하락 충격을 완화하고 경영안정을 도모하기 위해 도입되었다.
- 2002년산부터 적용하기로 한 쌀소득보전직불제는 당년도 수확기 쌀가격이 기준년도(과거 5년) 동기 쌀가격보다 하락하는 경우 하락분의 80%를

보전하기로 하였다.

- 논농업직접지불제 대상 농지 중 해당 년도에 벼를 재배한 논을 지급 대상으로 하였으며, 경작자에게 보조금을 지급한다.
  - 공급과잉인 상태에서 벼 재배를 지급조건으로 하였으므로 공급과잉을 초래할 것이라는 문제 제기가 있었다.<sup>10)</sup>
  - 명목가격<sup>11)</sup>을 기준으로 지급하며 농업인은 기준가격의 0.5%를 납부하며 정부는 부족액을 재정에서 지원하기로 하였다.
  - 2002년 이후 기상이변 등으로 인하여 생산이 줄어들고 대북지원이 동시에 이루어져 쌀가격이 상승한 결과 동 제도가 작동되지 않았으며 2003년도 농가의 가입비율은 17%로 낮아졌다.
- 지원 조건이 가격과 연계되므로 감축대상(amber)로 분류되고 AMS 범위 내에서 이행해야 하는 한계가 있다.
    - AMS 사용에 있어서 약정수매제와 경쟁적이며 AMS가 감축되면 소득보전직불제는 위축될 수 있다.
  - 쌀가격 하락이 추세적으로 나타나면 소득을 보전하는 기준가격도 하락하여 소득보전액도 줄어들므로 소득안정에 한계가 있다.
    - 일본은 도작경영안정제라는 명칭으로 우리와 동일한 제도를 운영하였으나 쌀가격이 지속적으로 하락한 결과 소득안정에 한계가 있어서 기준년도를 가격이 높았던 과거로 연장하여 적용하기도 하였다.<sup>12)</sup>

---

10) 휴경을 하는 경우에도 직불금을 지급하면 국민정서에 위배된다는 문제 제기에 생산을 지급조건으로 하였다.

11) 물가상승률이 고려되어야 한다는 주장도 제기되었지만, 재정지원으로 인해 농가가 수취하는 명목가격이 기준년도보다 높아서 과잉구조가 지속되고 쌀산업의 효율화에도 역행할 수 있으므로 명목가격을 기준으로 하였다.

12) 이에 대한 구체적인 내용은 제3장 3절 일본의 도작경영안정제도 운영방안 참조.

- 일시적으로 가격이 큰 폭으로 하락하는 경우 소득안정 효과가 크지 않은 문제점이 있다.

### 3.3. 논농업직접지불제

- 2001년도에 도입된 논농업직접지불제는 논 의 형상과 기능 유지, 환경친화적 영농조건 준수 등 일정 조건을 이행하는 농업인에게 ha당 53만원(농업진흥지역 내의 논)과 50만원(농업진흥지역 외 논)을 지급하는 제도이다.
  - 기준년도(1998~2000년) 중 논농업에 이용된 농지를 대상으로 하여 생산과 연계되지 않도록 하였으며, 이 중 논 의 형상과 기능 유지에 적합한 농지를 지급대상으로 하였다.
  - 도·농간 소득균형을 고려하여 지급 상한을 2ha로 제한하였으나 최근에는 4ha로 조정되었다. 상한 제한은 규모화에 역행하는 문제점이 있다.
  - 도입 초년도 ha당 지급액(진흥지역 내 논 기준)은 25만원이었으나 2002년도에 가격하락에 대응하여 지급단가가 50만원으로 인상되었으며 다시 53만원으로 상향 조정되었다.
- 원칙적으로 시장여건에 관계없이 고정 금액(fixed payment)을 지급하므로 시장가격이 급락하는 경우에는 농가의 소득안정 기여에 한계가 있다.
- 당년도 가격이나 생산과 연계되지 않고 고정금액을 지급하는 원칙 하에 허용대상(green box)로 분류하였으나 제도 이행과정에서 지급액이 시장가격을 감안하여 조정되었으므로 WTO 허용조건 규정에 위배될 수 있다.
  - 매년 농민단체 중심으로 지급단가 현실화를 요구하며 인상 여부가 정치적 쟁점이 되고 있다.
  - 허용보조(green) 가운데 소득과 직접 연계된 조치는 ‘생산중립 소득보조(decoupled income support)’이며, UR 농업협정 부속서 2(Annex 2)에 제시된 허용보조 기준은 다음과 같다.<sup>13)</sup>

**<허용보조 기준>**

- 근본요건과 기본조건(UR 농업협정문 부속서 2의 1항)
  - 근본요건: 무역왜곡 효과나 생산효과가 없거나 최소한일 것
  - 기본조건: (i) 정부의 공공재정회계에 의해 제공되고 소비자로부터 이전되지 않을 것, (ii) 생산자에게 가격지지 효과가 없어야 함
  
- 정책특정조건(UR 농업협정문 부속서 2의 6항)
  - (i) 수혜자격이 명백히 정의된 기준에 따라 결정되어야 함
  - (ii) 특정년도의 소득지원규모가 기준기간 이후 특정년도 생산자의 생산량, 생산형태에 연계되거나 그것을 기준으로 하지 않음
  - (iii) 특정년도의 소득지원 규모가 기준기간 이후 특정년도의 특정한 생산에 적용된 국내 혹은 국제가격에 연계되거나 그것을 기준으로 하지 않아야 함
  - (iv) 특정년도의 소득지원 규모가 기준기간 이후 특정년도에 사용된 생산요소에 연계되거나 그것을 기준으로 하지 않아야 함
  - (v) 지불 수령을 위해 농산물 생산을 요구하지 않아야 함

#### 4. 소득·경영안정 대책 필요성

- 관세화 유예를 지속하던 관세화로 전환되던 쌀시장의 추가 개방 폭은 비슷한 수준으로 수렴될 것으로 예상되며, 수입량이 증가하여 쌀 가격은 하락할 것으로 전망된다.

- 
- 13) 모든 그린박스 조치에 적용되는 원칙은 (a) 보조는 소비자에 의한 전이가 아니라 정부 제도에 따른 공공자금을 통해 지원되어야 함, (b) 보조는 생산자에게 가격보조를 제공하는 효과를 나타내지 않아야 함 등이다.

- 쌀가격 하락에 대한 농가의 불안감이 크면 쌀협상 전략 수립 시 공감대 형성이 어려워 협상이 원활하게 추진되지 못할 수 있다.
  - 자칫 쌀농업 보호 명분에 치우쳐서 실리를 챙기지 못할 수 있다.
  
- 쌀농가 소득을 지원하는 쌀소득보전직불제 등이 있으나 쌀가격이 지속적으로 하락하거나 일시적으로 급락하는 경우 소득 및 경영안정을 도모하기에 한계가 있다.
  
- 정부의 협상력을 극대화하여 개방 확대 폭이 최소화되도록 하기 위해서는 쌀농가 소득이 안정될 수 있는 정책수단이 사전에 제시되어야 한다.<sup>14)</sup>
  - 협상 결과에 관계없이 쌀농가의 소득 및 경영이 안정될 수 있다는 시그널을 제시하여 농가의 미래에 대한 불안감을 해소할 수 있다.
  - 이는 실리를 추구하는 협상이 이루어지도록 지원하는 효과도 있다.

---

14) 한·칠레 FTA협상 과정에서 본 바와 같이 생산자단체는 선 대책, 후 협상을 요구한 바 있다.

## 제3장

# 외국의 소득안정 대책과 시사점

## 1. 미국

### 1.1. 직접지불제

#### 1.1.1. 목표가격을 기준으로 소득보전

- ‘목표가격(target price)’를 설정하고 시장가격과 목표가격과의 차이를 고정지불(fixed direct payment: FDP)과 변동지불(counter-cyclical payment: CCP)로 보전해주고 있다.
- 목표가격 결정 시 의회의 정치적인 논의가 수반되지만 생산비가 가장 높은 캘리포니아지역을 고려하여 결정한 것으로 판단된다(표 3-1).
  - 100파운드(45.4kg)당 평균 생산비는 8.5달러 수준이나 캘리포니아지역은 10달러를 약간 상회한다.
  - 경영비와 시장가격이 비슷한 수준이므로 목표가격 지지로 농가소득이

창출되는 것으로 판단할 수 있다.

- 쌀농가 당 평균 재배면적은 160ha이며 가장 낮은 지역인 캘리포니아의 농가당 재배면적은 129ha 수준이다.
- 최근의 품목별 목표 가격은 부족불제 하의 목표가격보다 다소 낮은 수준에서 결정되었다. 소득지원을 위한 목표가격 설정 시 물가상승률이 고려되지 않음을 알 수 있다.

표 3-1. 미국의 쌀 생산비 및 농판가격

구 분	전국 평균		아칸사		캘리포니아		미시시피		결프지역	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
생산비(\$/CWT)	8.6	8.3	7.6	7.3	10.3	10.1	8.1	7.8	9.4	8.9
-경영비(\$/CWT)	4.3	4.0	3.6	3.2	5.3	5.0	4.3	3.9	4.9	4.4
농판가격(\$/CWT)	4.74	3.97	4.29	3.62	5.59	4.92	4.53	3.76	5.10	3.91
생산비(\$/에이커)	594.1	586.3	511.0	502.3	865.6	840.3	525.0	507.9	636.3	614.6
단수(CWT/에이커)	69	71	67	69	84	83	65	65	68	69
재배면적(ha/농가)	160		166		129		205		149	

자료: USDA, ERS site, <http://www.ers.usda.gov/data/costsandreturns/>.

표 3-2. 미국의 품목별 목표가격

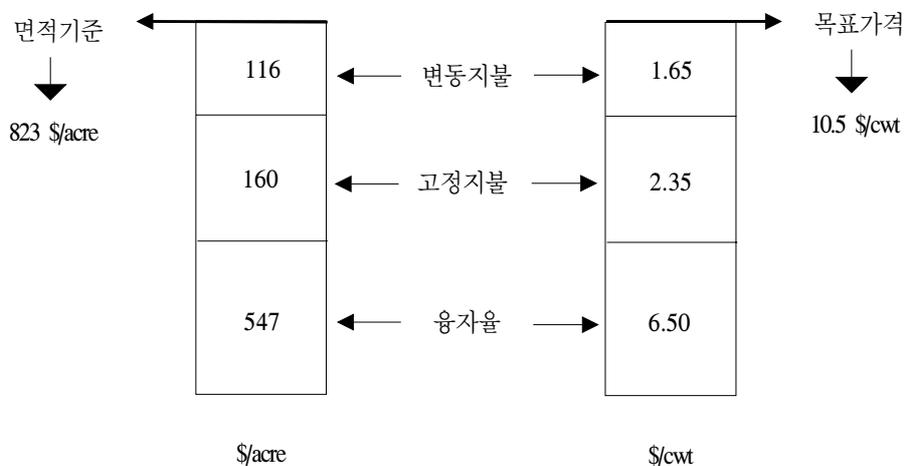
	1995	2002-03	2004-07
밀(\$/bu)	4.00	3.86	3.92
옥수수(\$/bu)	2.75	2.60	2.63
수수(\$/bu)	2.61	2.54	2.57
보리(\$/bu)	2.36	2.21	2.24
귀리(\$/bu)	1.45	1.40	1.44
면화(\$/lb)	0.729	0.724	0.724
쌀(\$/cwt)	10.71	10.50	10.50
콩(\$/bu)	-	5.80	5.80
유지작물(\$/lb)	-	0.098	0.101

자료: "The 2002 Farm Bill", ERS, 2002

- 목표가격은 100파운드 당 10.5달러, 고정지불은 2.35달러로 설정되어 있으므로 변동지불 최대 수준은 1.65달러가 된다(그림 3-1 참조).

- 시장가격이 용자율보다 낮으면 변동지불 산출 시 시장가격 대신에 용자율이 사용되므로 변동지불 최대 수준은 100파운드 당 1.65달러가 된다.
- 시장가격이 100파운드 당 8.15달러이면 농가는 고정지불을 포함하여 목표가격인 10.5달러를 받으므로 변동지불은 없게 되며 시장가격이 8.15달러 이상이면 고정지불을 더한 실제 수취가격은 목표가격을 초과하게 된다.
- 목표가격을 면적으로 환산하면 에이커 당 823달러가 지급된다(표 3-3).
  - 면적당 지급률 가운데 용자율이 에이커 당 547달러로 가장 높고,<sup>15)</sup> 고정지불 160달러, 변동지불 116달러 순이다.

그림 3-1. 미국 쌀의 목표가격 체계: 2004년 기준



15) 농가가 에이커 당 547달러의 용자를 받았고 시장가격이 상승하여 판매수입이 547달러 이상이면 농가는 쌀을 시장에 판매하고 용자금을 상환한다. 반대로 시장가격이 하락하여 시장판매 수입이 530달러이면 정부로부터 17달러의 보조금을 받는다.

표 3-3. 미국 쌀의 면적기준 지급률

정책	기준단수 (cwt/acre)	지급률 (\$/cwt)	면적당 지급률 (\$/acre)
고정지불(FDP)	68.2	2.35	160.27
변동지불(CCP)	70.4	1.65	116.16
용자율(LR)	84.2	6.50	547.30
합 계	-	-	823.73

주: 고정지불과 변동지불의 기준단수는 2003년 캘리포니아주 평균이며, 용자율에 적용된 실제 단수는 2002년 캘리포니아주 가중 평균임.

자료: Mutters et. al(2004); USDA/FAS(<http://www.fas.usda.gov>)

- 변동지불인 에이커 당 116달러는 최저가격 역할을 하는 용자율을 기준으로 산출한 결과이므로 농가가 수령하게 될 최대수준이 된다.

### 1.1.2. 고정지불

- 고정지불은 1996년 농업법에 의해 농업시장 전환보조(Agricultural Market Transition Assistance: AMTA)로 도입됐다가 2002년 농업법에서 지속되는 것이다.
- 고정지불은 쌀 이외에도 밀, 콩, 옥수수, 보리, 면화, 수수, 귀리, 땅콩, 기타 유지종자(카놀라, 크램비(crambe), 아마(flax), 겨자, 평지씨(rapeseed), 잇꽃(safflower), 참깨, 해바라기 씨 포함) 등에 적용되며, 각각의 지급률이 정해져 있다.
- 쌀에 대한 지급률은 2002~07년에 100파운드(45.36kg) 당 2.35달러로 고정되어 있으므로 쌀 가격의 변동에 따라 변하지 않으며, 지급 수준도 고정된 기준면적과 지급 단수에 기초하므로 생산과 연계되지 않는다.
  - 1996년 농업법 아래 1996~2002년의 AMTA 지급률은 100파운드 당 평균 2.57달러였고, 이행 최종연도인 2002년 지급률은 100파운드 당 2.05달러였다.

- 유통 용자제도는 가격과 생산에 연계된 정책인 반면에 고정지불은 가격이나 생산과 비연계된 조치이다.

- 고정지불은 다음과 같은 공식에 의해 산출된다<식 1>.

$$(1) \text{고정지불}(\$) = \text{지급률}(\$/\text{cwt}) \times \text{기준면적}(\text{acre}) \times 85\% \times \text{기준단수}(\text{cwt}/\text{acre})$$

- 기준면적은 AMTA 대상 면적을 계속 적용하거나 1998~2001년 평균 재배면적으로 갱신할 수 있도록 했다.
- 기준면적 갱신을 허용한 것은 고정지불이 결국 WTO 규범상의 그린박스(green box) 정책이 아니라 생산과 연계된 것이라는 비난을 받았다.
- 기준단수는 AMTA 산출에 사용된 수준을 적용한다.

- 고정지불과 관련해 두 가지 쟁점이 제시되고 있다.

- 기준면적 갱신을 허용한 점에서 고정지불이 결국 생산과 연계된 정책으로 인식되었으며 이에 따라 WTO 규정상 허용보조(green box)가 아니라 지적이다.
- 기준면적에는 과실류나 채소류를 제외한 어떤 작물로 재배할 수 있도록 규정하고 있는데, 최근 브라질이 미국의 면화보조에 대해 제기한 소송에서 WTO 패널은 작물제한을 전제로 하는 고정지불이 생산과 비연계된 조치가 아니라고 판결하였다(WTO 2004).

- 고정지불의 지불상한은 생산자 당 연간 40,000달러이다.

### 1.1.3. 변동지불

- 변동지불(CCP)은 쌀가격 하락에 대응한 안전망 조치로써 실제 농가 수취가격(effective farm price)이 발동가격(trigger price)보다 하락할 경우 그

차액을 직접지불 방식으로 보전하는 것이다.

- 발동가격은 목표가격(target price)과 고정지불의 차이이고, 실제 농가 수취가격은 최저가격 역할을 하는 용자율과 시장가격 중 높은 가격을 말한다.
- 만약 농가 수취가격이 발동가격보다 높게 되면 CCP 지불은 없다.

- CCP 지급률(\$/cwt)은 <식 2>에 따라 결정되고, CCP 지불은 산출된 CCP 지급률에다 기준면적의 85%와 기준단수를 곱해 산출한다<식 3>.
- 본래 생산비를 기초로 설정된 목표가격이 용자율 수준보다 높게 설정됨에 따라 생산 과잉이 우려되었으므로 휴경 요건이 부과됐다.
- 그러나 2002년부터 도입된 CCP에는 휴경요건이 없다.

$$(2) \text{ CCP 지급률} = \max\{[\text{목표가격}-\text{고정지불}]-\{\max(\text{용자율}, \text{시장가격}), 0\}\}$$

$$(3) \text{ CCP}(\$) = \text{CCP 지급률}(\$/\text{cwt}) \times \text{기준면적}(\text{acre}) \times 85\% \times \text{기준단수}(\text{cwt}/\text{acre})$$

- CCP의 생산자 당 지불 상한은 연간 65,000 달러이다.

#### 1.1.4. 직접지불의 산출 사례

- 기준면적이 100에이커(약 40ha)인 농가가 85에이커(약 34ha)를 재배하고 기준단수는 에이커 당 4,000파운드로 가정한다(표 3-4).
- 2004년 기준으로 목표가격, 고정지불, 용자율, 세계가격, LDP 지급률 등은 <표 3-5>와 같다.
- 이 농가의 총 조수입은 42,364 달러로 산출됐는데, 시장에서 얻은 수입은 25,500 달러인 반면에 정책에 의한 직접 지불의 규모는 16,864 달러로 총 조수입의 40%를 차지하게 된다(표 3-6 참조).

표 3-4. 농가의 면적과 단수

구분	단위	면적과 단수	비고
재배 면적	에이커	85	-
기준 면적	에이커	100	-
지불 면적	에이커	85	기준면적×85%
기준 단수	100파운드/에이커	40	-
실제 단수	100파운드/에이커	50	-

표 3-5. 쌀의 정책 변수

정책변수	단위	가격과 지급률	비고
목표가격	달러/100파운드	10.5	-
용자율	달러/100파운드	6.04	-
고정지불	달러/100파운드	2.35	-
세계가격	달러/100파운드	5.64	-
LDP 지급률	달러/100파운드	0.40	용자율-국제가격

주: 정책 변수는 2004년에 중립종 쌀 기준임.

자료: USDA/FAS(<http://www.fas.usda.gov>)

표 3-6. 농가의 직접 지불 및 조수입

	단수 (100파운드/에이커)	단위 당 수입 (달러/100파운드)	면적 당 수입 (달러/에이커)	면적 (에이커)	총 지불액 (농가당 달러)
시장 조수입	50	6.00	300	85	25,500 <sup>1</sup>
고 정 지 불	40	2.35	94	85	7,990
CCP 지불 <sup>2</sup>	40	2.11	84.4	85	7,174
LDP 지불	50	0.40	20	85	1,700
합 계					42,364

주: 1) 시장 판매 수입임.

2) CCP 지불은 <식 2>와 <식 3>을 통해 산출함.

## 1.2. 용자제도

- 생산자가 쌀을 담보로 용자를 받고 만기에 용자 원금과 이자를 갚되, 만약 쌀 시장가격이 용자 원금과 이자보다 낮을 경우 담보물을 포기함으로써 변제하는 제도이다.

- 반면에 시장가격이 상대적으로 높을 경우 생산자는 쌀을 시장에서 팔고 그 수익금으로 융자 원금과 이자를 갚게 된다.
- 2004년의 평균 융자율은 100파운드 당 6.50달러이며 쌀의 타입별, 지역별 융자율에 다소 차이가 있다(표 3-7).

표 3-7. 2004년 미국의 융자율 수준

단위: 달러/100파운드

주	단립종	중립종	장립종
아칸소	6.12	6.07	6.60
캘리포니아	6.12	6.04	6.44
루이지애나	6.12	5.95	6.70
미시시피	6.12	6.04	6.65
미주리	6.12	6.04	6.58
텍사스	6.12	6.04	6.98
전국평균	6.12	6.04	6.66

자료: USDA(<http://www.usda.gov>)

- 1985년 농업법을 통해 도입된 유통 융자제도(marketing loan program)는 융자제도처럼 쌀을 담보로 융자를 받되, 시장가격이 융자율보다 낮을 경우 융자율보다 낮은 세계 시장가격 수준을 기초로 변제할 수 있도록 하였다.
  - 생산자는 시장에서 판매할 유인책을 얻게 되고 정부는 생산자에 의한 담보물 포기로 발생하는 재고축적 부담을 줄일 수 있어 융자제도가 가지는 가격지지 효과를 희석하는 결과를 얻게 된다.
  - 유통 융자제도를 통해 생산자가 실현하는 이익 곧 융자율과 세계 시장가격 사이의 격차는 유통융자이익(marketing loan gain: MLG)이다.
- 유통 융자제도 대신에 쌀 생산자는 융자 부족불(loan deficiency payment: LDP)을 선택할 수도 있는데, 생산자는 융자를 받지 않고 다만 융자율과 세계 시장가격 사이의 격차로 산출되는 LDP 지불을 직접 지불 방식으로 받게 된다.

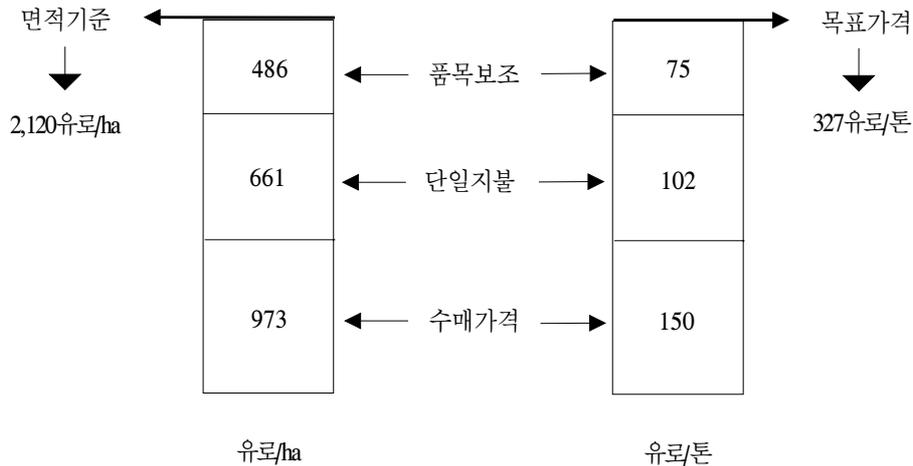
- LDP 지불은 소득보전 정책으로 분류할 수 있으며 유통 용자제도의 생산자 당 지불 상한은 7,500달러이다.

## 2. 유럽연합(EU)

### 2.1. 목표가격으로 소득 지지

- EU의 쌀 농가가 받는 모든 보조를 ‘목표가격’의 개념으로 통합해 산출하면 톤당 327유로가 된다(그림 3-2).
  - 미국과 다르게 EU는 ‘목표가격’이란 개념을 명시적으로 사용하지 않지만 여기에서 ‘목표가격’은 쌀 농가가 정책을 통해 보장받는 수매가격, 단일지불, 품목보조를 단위당 지급 규모로 통합한 개념이다.
- 목표가격인 톤당 327유로 가운데 수매가격이 150유로로 가장 높고, 단일지불 102유로, 품목보조 75유로 순이다.
- 회원국별 기준단수를 사용해 목표가격에 상응하는 면적기준 지급률을 산출하면 ha당 2,120유로가 되며, 이는 수매가격 973유로, 단일지불 661유로, 품목보조 486유로 등으로 구성된다.
- 단일지불과 품목보조는 시장가격과 관계없이 항상 발동되는 소득보전 정책인 반면에 수매가격에 기초한 보조는 시장가격이 수매가격보다 낮을 때에만 발동된다.
- 미국의 변동지불과 달리 시장가격이 수매가격보다 높더라도 단일지불이나 품목보조의 규모는 줄어들지 않는다.

그림 3-2. EU 쌀의 목표가격 체계: 2005/06년 기준



## 2.2. 단일지불

- 단일지불(single farm payment: SFP)은 농가가 받던 각종 소득 관련 직접 지불들을 과거 기준년도를 기준으로 하나로 통합해 지불하는 것으로 2003년 농정개혁을 통해 도입되었다.<sup>16)</sup>
- 단일지불은 경영체(농가)를 중심으로 한 직접지불로서 생산과 연계되지 않은 보조이므로 WTO 규범상 허용보조(green box)에 해당된다.
- 단일지불에 통합되는 직접 지불은 쌀을 비롯해 경종작물, 전분, 콩, 종자, 소고기, 낙농, 양과 염소, 건초 등이며, 기준년도는 2000~2002년이다.
- 각 회원국들은 2005년 또는 2006년까지 단일지불로 전환할 수 있으며, 이

16) 단일지불에 대한 법규정은 2003년 9월 29일에 공표된 Council Regulation (EC) No. 1782/2003과 2003년 12월 23일에 제시된 Commission Regulation (EC) No. 2237/2003에 기초한다(<http://europa.eu.int>).

- 기간에 대상 직접지불 가운데 일부만을 단일직불로 통합해 운용한다.
- 예를 들면 회원국은 경종작물에 대한 지불상한 가운데 25% 또는 듀럼 밀 (durum wheat)에 관한 추가 지불상한 가운데 40%를 단일지불에 통합하지 않고 지금처럼 유지할 수 있다.
- 기준년도의 단일지불 산출은 쌀의 경우 톤당 102유로를 회원국별 기준단수에다 곱해 구한 지급률에 기초한다(표 3-8).
  - 단일지불 아래 농가가 가지는 지불권한(payment entitlement)은 ‘기준연도에 ha 당 일정액(유로)의 가치가 있는 일정 면적(ha)’으로 표현된다.
    - 지불권한은 농지와 함께 또는 농지와 별개로 거래될 수 있다.
  - 농가는 생산 의무가 없지만 적절한 농업조건(good agricultural condition)을 유지해야 한다.
    - 농업생산을 줄이거나 생산 자체를 포기할 수 있다.
    - 환경, 식품안전, 동물복지, 작업장 안전준수 사항 등의 부가조건을 충족시켜야 한다.
    - 경종작물은 해당 농지면적의 10%를 강제로 휴경해야 한다.

표 3-8. EU의 쌀 단일지불 지급률

회원국		기준면적 (ha)	기준단수 (톤/ha)	지급률(유로/ha)	
				2004/05년	2005/06년~
스페인		104,973	6.35	1,123.95	476.25
프랑스	Metropolitan Territory	19,050	5.49	971.73	411.75
	French Guyana	4,190	7.51	1,329.27	563.25
그리스		20,333	7.48	1,323.96	561.00
이탈리아		219,588	6.04	1,069.08	453.00
포르투갈		24,667	6.05	1,070.85	453.75
합계 또는 평균		368,134	6.49	1,148.14	486.50

주: 기준면적은 합계이고 기준단수와 지급률은 평균임.

자료: EU Commission(<http://europa.eu.int>)

### 2.3. 보상 지불

- 보상지불(compensatory payments) 또는 면적기준 지불(area aid)은 일련의 농정개혁에 의한 수매가격의 인하를 보상하려고 도입되었으며, 소득 감소분의 100%(1992년 개혁) 또는 50%(1999년 개혁) 수준으로 설정되었다.
- 보상지불은 1996/97년부터 고정된 기준면적(Maximum Guaranteed Area: MGA)인 43만 ha에 기초하고 의무 휴경(set aside) 요건을 부과하므로 WTO 규정상 생산제한 아래 직접지불(blue box)로 분류된다.
  - 면적기준 지불 대상인 경종작물의 경우 의무 휴경률은 10%이다.
- 2003년 농정개혁을 통해 EU는 전통적인 생산지역에서 쌀 생산의 역할을 인정하는 차원에서 보상지불을 품목 특정한 보조(crop specific payment for rice)로 대체했으며, 일부는 단일지불로 통합시켰다.
  - 쌀의 개입가격이 절반으로 줄어들면서 직접 지불 수준은 톤당 177 유로로 설정되었는데, 이 가운데 75 유로는 품목 특정한 보조로 사용되고 나머지 102 유로는 단일지불에 포함된다.
- 품목 특정한 보조에 적용되는 기준면적과 지급률은 회원국별로 다르게 설정되어 있는데, 이는 기준단수의 차이에 근거한다(표 3-8).
  - 지급률은 톤당 75 유로에다 기준단수를 곱해 산출한다.
- 만약 지역적으로 정해진 기준면적보다 보조를 신청한 면적이 크다면 그 비율만큼 지급률은 감축된다.

### 2.4. 수매제도

- 쌀 시장가격이 수매가격(intervention price) 밑으로 하락하면 회원국은 수매가격으로 쌀을 수매 후 나중에 국내시장에 판매하거나 제3국에 수출

한다.

- 쌀 수매가격은 1997/98년(유통연도 9월 1일~8월 31일) 이전에 톤당 351 유로(€)로 고정했으나, 1999년 농정개혁을 통해 3단계에 걸쳐 수매가격을 톤당 298.35 유로로 모두 15% 인하했고, 이어 2003년 농정개혁에서는 수매가격을 톤당 150 유로로 50%나 인하했다(임송수 2003).
- 연이은 수매가격의 인하 조치는 세계가격보다 높은 국내 가격을 낮춤으로써 경쟁력을 높이고, 2001/02년 기준으로 EU 생산량의 25% 또는 37만 톤(정곡기준)의 재고물량 축적에 따른 문제를 해소하기 위해 추진됐다.

### 3. 일본

- 공급과잉으로 인한 급격한 가격하락의 충격을 완화하기 위해 도작경영 안정대책(1998년)을 도입하였으나 소득안정화에 한계가 노출되었다.
  - 과거 3년간 평균가격과 당년도 가격 차이의 80%를 보전하기로 하였으나 가격하락이 지속되어 기준가격이 낮아지는 문제를 해소하기 위해 기준가격을 과거 5년 및 7년 동안의 평균가격을 사용하였다.
- 2004년부터 시행하는 “도작 소득기반 확보대책”은 고정급 60kg당 300엔과 변동급으로 기준가격과 당년도 가격차이의 50%를 지불하며, 상한선을 설정하였다(그림 3-3).
  - 소득보전 대상 물량은 생산조정제에 참여한 농가가 생산한 물량 중에서 430만톤 범위 내에서 이행한다.
  - 당년도 가격이 기준가격보다 높으면 변동급은 지불되지 않으며, 상한선이 기준가격+300엔으로 설정되어 있으므로 당년도 가격 수준이 높으면 고정급 300엔이 모두 지불되지 않는다.

- 소득보전 대상이 되기 위해 농가는 기준가격의 2.5%를 납부해야 한다.
- 쌀 전업농에 대해서는 10a당 당년도 수입과 기준년도 수입 차이의 90%를 보전하여 규모화된 농가의 소득안정에 초점을 두고 있다(그림 3-4).
- 과거 3년 평균 10a당 벼농사수입을 기준으로 한다.
- 기준가격은 최근 3년간 평균가격으로 하며, 가격은 광역자치단체가 자주유통미가격형성센터에 상장한 상위 3위 브랜드의 가중평균가격, 상장브랜드가 없는 광역자치단체는 전국 상장브랜드의 평균가격을 적용한다.
- 이 제도는 2004~2007년동안 적용하며 DDA협상 결과 등을 고려하여 보완책을 마련하기로 하였다.
- 도작 소득기반 확보 대책은 생산조정을 전제로 하므로 블루박스(blue) 조치에 해당된다.

그림 3-3. 일본의 도작소득기반 확보 대책의 보전 정도

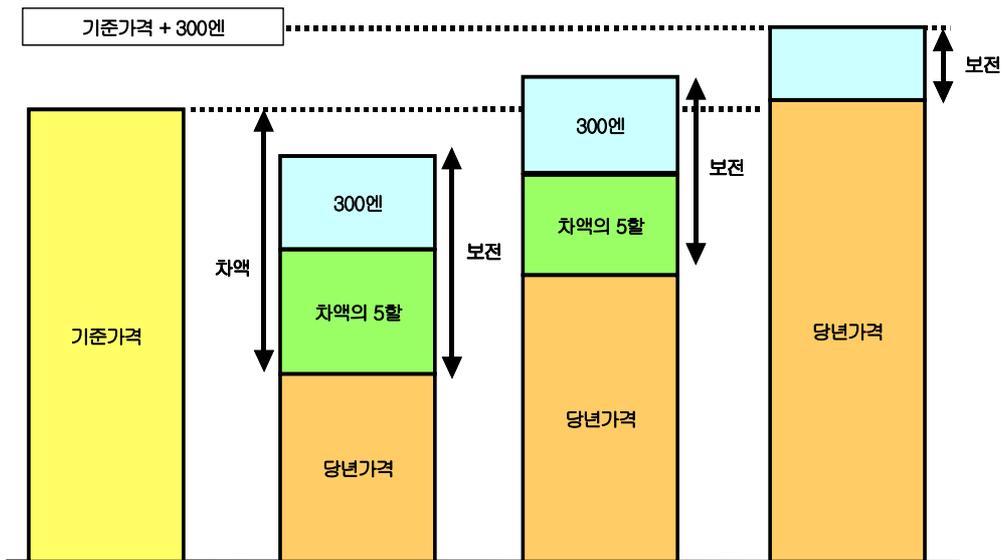
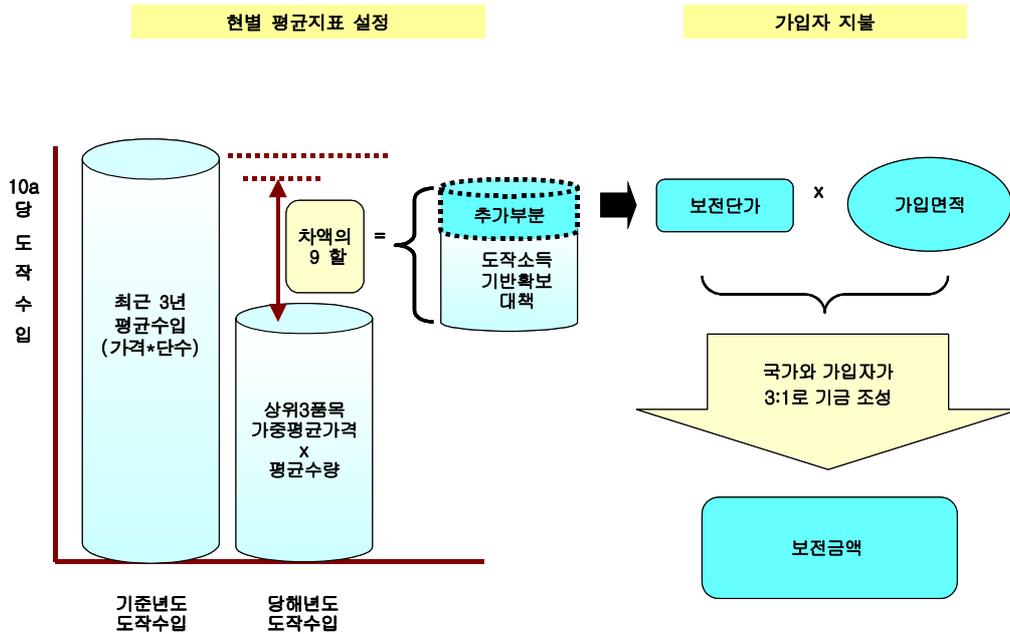


그림 3-4. 일본의 도착소득기반 확보 대책의 보전 정도



#### 4. 시사점

- 단위물량 당 목표가격을 설정하면 농가소득이 예측 가능하며, 농가는 이에 기초하여 영농 계획 등을 수립할 수 있게 된다.
  - 목표가격 또는 기준가격 설정 시 일본은 시장가격을 고려하지만 미국과 EU는 시장가격에 가격지지정책의 효과, 즉 기득권을 보장하였다.
- 목표가격 설정 시 물가상승률은 고려되지 않으며 일본의 경우 소득지지를 위한 기준가격은 시장가격과 연계되어 상당 수준의 농가 자구노력이 요구되고 있다.
  - 일본의 농업소득 중 쌀소득 비중은 30% 수준(2002년)으로 우리나라의 50%와 큰 차이가 있으므로 일본의 사례를 당장 참고하기에 한계가 있다.

- 일본의 경우 소득지지 대상 물량을 제한, 미국은 기준면적의 85%에 대해서 소득을 보전, EU는 경종작물 재배면적의 10%를 휴경하도록 하는데 이는 공급과잉에 대비한 것으로 여겨진다. 증산을 유발 않도록 시행 방안이 설계되어야 한다.
- 이행 기간도 한시적으로 설정하여 새로운 여건을 반영하도록 하였다.
- 쌀농가 소득안정대책 수립 시 소득의 예측가능성을 확보하면서 일정 부분 농가의 자구노력을 전제하는 것이 납세자 설득에 용이할 것이다. 또한 수급 불균형이 심화되지 않도록 설계하는 것이 필요하다.

## 제4장

# 소득·경영안정 대책 도입 방안

### 1. 고려사항

- 도입할 직접지불제의 형태(지불 기준과 조건 등) 및 지원 규모는 국내여건뿐만 아니라 WTO 규범에 맞게 설계되어야 한다.
- 현재 진행되고 있는 DDA 농업협상은 감축대상 보조(AMS)에 대해 큰 폭으로 감축하는 방향으로 논의하고 있으며, 우리나라가 선진국 대우를 받을 경우 감축 폭은 60~70% 수준에 이를 것으로 예상된다.
  - 이와 같은 AMS의 감축은 가격이나 생산과 연계된 보조의 가장 큰 제약요인이 될 것이다.
- 생산 제한아래 직접지불(블루박스) 외에 생산 제한을 조건으로 하지 않는 새로운 타입의 개념을 추가로 도입하고, 보조 상한을 설정(예: 기준년도 총 농업생산액의 5%)하여 감축하는 방향으로 논의되고 있으며, 지금까지 활용 실적이 없었던 우리나라도 앞으로 블루박스를 사용할 수

있는지는 협상결과에 따라 달라질 것이다.

- 농정개혁의 수단으로서 블루박스의 역할을 인정한 것으로 해석된다.

<생산제한을 전제로 한 직접지불>

- 고정된(fixed and unchanging) 면적과 단수에 기초할 것, 또는
- 고정된 기준년도 총 생산액의 85% 이하에 대한 직접지불일 것, 또는
- 고정된 사육두수에 대한 직접지불일 것

<생산을 조건으로 하지 않는 직접지불>

- 고정된 면적과 단수에 기초할 것, 또는
- 고정된 사육두수에 대한 직접지불일 것, 그리고
- 고정된 기준년도 총 생산액의 85% 이하에 대한 지불일 것

- 최소 허용보조(de minimis)는 선진국에 한정하여 감축하는 방향으로 논의되고 있다.
- 허용보조(green)에 대해서는 그 적용기준을 더욱 엄격하게 하자는 제안이 원칙 차원에서 제시되고 있으나, 구체적인 내용은 논의되지 않았다.

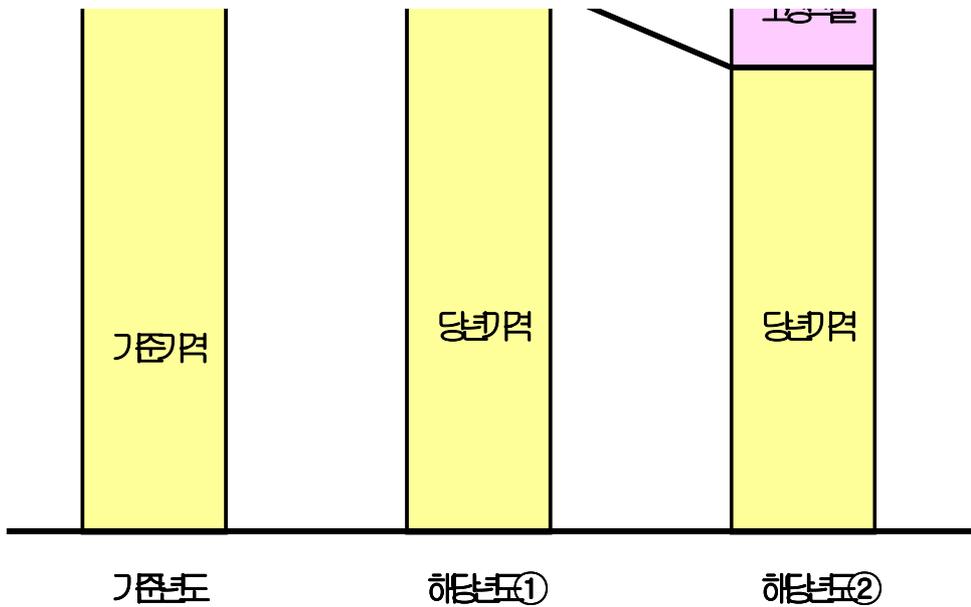
## 2. 도입 기본방향과 작동체계

### 2.1. 도입 기본방향

- 선진 외국과 마찬가지로 소득지지 목표수준을 예시하고 쌀가격 하락 시 당해년도 가격과의 차이를 농가에 고정 및 변동직불 형식의 직접지불로 보전하는 소득안정대책을 도입하도록 한다.<sup>17)</sup>

- <그림 4-1>에서 제시된 바와 같이 시장여건과 관계없이 매년 동일한 고정직불금이 지급되며 시장가격 하락 폭이 클수록 변동직불금 규모는 증가한다.
- 시장가격이 기준년도의 기준가격보다 하락하지 않으면 변동직불금은 지불되지 않지만 고정직불금은 지급되므로 농가는 목표수준을 상회하는 소득을 얻게 된다.

그림 4-1. 소득안정대책 개념



17) 쌀농가의 소득을 안정시키기 위한 변수로 가격, 조수입, 또는 소득을 고려할 수 있으나 가격이 바람직한 것으로 판단된다. ① 농가는 가격에 민감한 반응을 보이고 있으며 경제활동에서 직면하는 지표이므로 수용성이 높다. ② 조수입을 사용하는 경우 투입재와 관련된 위험을 반영하지 못하므로 소득안정화에 한계가 있으며 농가의 영농의욕 저하 등 도덕적 해이 문제가 발생할 수 있다. ③ 소득을 매개로 사용할 수 있으나 생산비 논란이 제기될 가능성이 있다. 미국, 유럽은 단위 물량 당 목표가격을 기준으로 소득을 지지하며 일본은 “도작 소득기반 확보대책”(2004년 시행)에서 단위 물량 당 가격을 기본적으로 하며 전업농을 대상으로는 조수입을 기준으로 소득을 보전하고 있다.

- 일정기간(3~5년)마다 국제가격 및 농가소득 동향을 고려하여 목표가격을 조정하여 예시하되 법률로 정하여 이행을 보장하도록 한다.
  - 소득보전기금법을 개정하여 이행을 보장할 수 있으며 농가에게는 소득이 예측 가능한 장점이 있다.
  - 일정기간 동안 목표가격을 법으로 결정하면 매년 정치적 쟁점이 되는 것을 피할 수 있을 것이다.
  
- WTO 규범 내에서 이행될 수 있도록 허용보조(green box) 형식과 감축대상(amber box 또는 blue box) 형식을 혼용한다.
  - 쌀가격에 관계없이 단위면적 당 일정금액을 지급하는 그린박스형식의 고정직불 수준을 설정한다(현행 논농업직불제의 변형).
  - AMS와 블루박스 허용 한도 내에서 쌀가격에 연동되는 감축대상 형식의 변동직불수준을 결정한다(현행 쌀소득보전직불제 개선 강화).
  
- 쌀 수급균형과 쌀농업의 구조개선에 역기능이 최소화되도록 프로그램을 설계한다.
  - 시장가격보다 높은 가격을 기준으로 소득을 보전하므로 다소간 생산에 영향을 미치게 된다.
  - 직접지불은 수급과 구조변화에 다소간의 영향을 미칠 수밖에 없으나 면적과 단수를 고정하며 생산비연계조치를 강화하면 문제점을 최소화할 수 있다.
  
- 기존 논농업직불제와 소득보전직불제 시행방안을 최대한 활용하여 정책의 일관성을 유지하고 신뢰감을 주도록 한다.

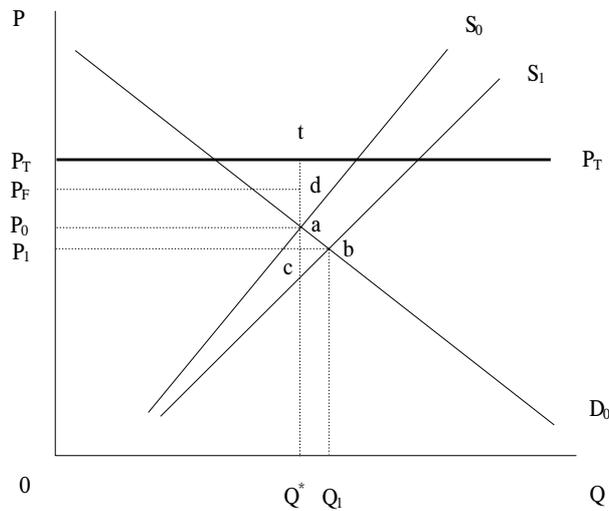
## 2.2. 작동 체계

- 사전에 설정된 목표가격과 기준 연도에 고정된 단수 및 대상면적에 따

라 소득보전 목표는 <그림 4-2>과 같은 체계로 작동된다.

- 기준 연도 공급곡선( $S_0$ )과 수요곡선( $D_0$ )에 따라 형성된 시장가격( $P_0$ )과 기준 물량( $Q^*$ )에서 농가는  $\square P_0 a Q^* 0$  만큼의 조수입을 얻게 된다.
- 농가의 조수입이 정부가 설정한 소득보전 목표 수준인  $\square P_T t Q^* 0$ 보다 적으므로 정부는 그 격차인  $\square P_T t a P_0$ 만큼을 직접 지불을 통해 보전하게 된다.
- 정부의 소득보전은 다시 고정직불인  $\square P_T t d P_F$ 와 변동직불은  $\square P_F d a P_0 \times 80\%$ <sup>18)</sup>로 나뉜다.

그림 4-2. 소득안정대책의 작동 체계



- 만약 수입량이 늘어 공급이 늘어난다면( $S_1$ ) 농가의 조수입은  $\square P_1 b Q_1 0$ 의

18) 정부는 11월 17일 목표가격과 시장가격과의 차이의 80%를 보전한다는 방안을 발표한 바 있으므로 제시된 보전비율을 인용하였다. 보전비율은 공청회 등을 통하여 조정한다고 하였다.

로 변동하며, 이 경우 소득보전 목표 수준과 정책적으로 산출된 농가의 조수입  $\square P_1cQ^*0$ 의 격차만큼 소득보전이 이루어지게 된다.

- 이 경우 고정직불은  $\square P_TtdP_F$ 으로 변함이 없지만 변동직불은  $\square P_FdcP_1 \times 80\%$ 가 된다.
- 공급량이 늘어나 농가의 시장판매가격이  $P_0$ 에서  $P_1$ 로 하락했기 때문에 농가에 대한 소득보전 규모는 이전보다  $\square P_0acP_1 \times 80\%$  만큼 늘어나는 것이다.

### 2.3. 프로그램의 특징

- 소득안정 대책은 단위 물량 당 목표가격이 설정되었지만<sup>19)</sup> 정부 재정에서 단위면적 당 산출된 금액이 지원되므로 소득정책으로 특징 지워진다.
- 가격지지 조치는 시장균형 가격보다 정책적으로 높게 설정된 가격수준을 소비자가 지불하는 것이다.
  - <그림 4-2>에서 소비자가 시장에서 지불하는 가격은 수급 상황에 따라 결정되는 균형가격( $P_0$  또는  $P_1$ )이지 정책적으로 설정된 목표가격( $P_T$ )이 아니므로 제안된 프로그램은 가격지지정책이 아니다.
- 소득보전 조치 가운데 고정직불은 가격이나 생산과 연계되지 않은 지불인 반면에 변동직불은 가격과 어느 정도 연계되지만(예: 시장가격이 목표가격 수준보다 낮을 경우에만 발동) 기준 연도의 고정된 단수와 면적이 기준이므로 생산량과 연계되지 않는다.

---

19) 목표가격을 사용하고 있으므로 이러한 제도는 시장을 왜곡하는 가격지지정책이며 증산을 초래한다는 문제제기가 있을 수 있다.

### 3. 도입 방안

#### 3.1. 소득지지 목표수준

##### 3.1.1. 기준 설정

###### 가. 기준 가격

- 기준 가격은 농가가 벼(또는 쌀)을 시장에 판매하여 취득하는 시장가격 외에 논농업직불금과 약정수매제의 소득효과를 포함시켜 농가의 실제 수취가격을 반영하도록 한다.
  - 미국이나 EU에서도 가격지지정책을 소득정책으로 전환하면서 기존의 가격지지 효과를 소득정책에 반영하였다.
  - 최근 연도의 시장가격, 논농업직불금, 약정수매효과를 더하면 정곡 80kg당 17만원 수준이 된다.
- 논농업직불금은 진흥지역과 비진흥지역별 지급액을 가중평균 후 물량 기준으로 환산하여 사용할 수 있다.
  - 2003년도에 논농업직불금 대상 면적은 91만ha로 진흥지역과 비진흥지역 비중은 각각 68.5%와 31.5%이다.
  - 지급단가는 진흥지역과 비진흥지역 각각 53만 2,000원과 43만 2,000원이고 단수는 10a당 441kg이었으므로 80kg당 소득효과는 9,080원 수준이다.
- 정곡 80kg당 약정수매효과는 “직접소득효과÷총생산량(가마/80kg)”로 계산하며, 수매의 직접소득효과는 등급을 고려한 조곡 40kg 당 수매가격과 산지가격(조곡) 차이에 수매량을 곱한 수준으로 평가할 수 있다.
  - 2003년도 수매대금이 1조 5,635억원, 수매량이 2,606만 가마(조곡 40kg), 총생산량 5,564만 가마(정곡 80kg)이며 조곡 40kg당 수매 및 시장가격은 각각 59,988원과 54,351원이므로 정곡 80kg당 소득효과는 2,641원이다.

- 시장가격은 「국립농산물품질관리원」이 조사하는 수확기가격(10월~익년도 1월의 조곡가격을 정곡으로 환산)을 사용할 수 있다.

표 4-1. 연도별 수매 및 논농업직불제 소득효과

단위: 원/80kg

연도	수매효과 <sup>1</sup>	논직불효과
2001	3,448	3,632
2002	2,973	7,958
2003	2,641	9,080
2001~'03평균	3,021	6,890

주: 1) 수매대금을 수매량으로 나누어 조곡 40kg당 수매가격을 구하고, 수매가격과 조곡 시장가격(농관원 조사)과의 차이에 수매량을 곱하여 총수매효과를 구한 후 총생산량으로 나누어 계산함

표 4-2. 쌀 시장가격

단위: 80kg

연도	정곡가격 <sup>1</sup>	환산 정곡가격 <sup>2</sup>
2001	151,419	150,519(150,257)
2002	159,847	154,092(153,853)
2003	162,640	157,696(156,632)

주: 1) 산지 유통업체가 출하하는 가격으로 유통통계 가격임

- 2) 8개 도의 산지 유통업체가 농가로부터 매입하는 조곡가격을 정곡가격으로 환산한 것으로 도정료가 포함되었으며 쌀소득보전을 위해 농림부가 고시한 가격임.  
( ) 내의 수치는 8개 도와 4대 광역시(인천, 울산, 부산, 대구)를 포함한 가격

- 농관원이 조사한 조곡가격이 공식적으로 발표되지는 않지만 관보를 통해 시·군별로 공고되어 왔으므로 이를 활용하는 데에 큰 무리가 없다고 판단된다. 농가는 벼 상태로 판매하는 경우가 일반적이므로 실제 수취가격은 조곡가격을 사용하는 것이 합리적이다.
- 정부가 유통통계자료<sup>20)</sup>로 발표하고 있는 정곡 80kg 당 산지 쌀가격은 농

20) 산지 쌀가격은 2002년 10월까지 농협이 주산지 24개 군에서 조사한 것을 활용하였으나, 11월부터는 조사결과의 신뢰성을 확보하기 위해 농관원이 조사한 가격을 사용하고 있다. 농협이 조사한 유통통계자료는 농관원의 조사 물량보다 적어 경제적이지만 주산지만 대상으로 조사하여 전국평균가격으로 사용하는데 한계가

- 관원이 RPC 등 유통업체가 소비지에 출하하는 가격으로 이윤까지 포함하므로 농가가 실제 수취하는 가격보다 약간 높은 수준이다(표 4-2 참조).
- 제 2절에서 언급한 바와 같이 쌀농가 소득안정을 위해 기준가격과 당년도 가격과의 차이를 보전해주므로 이윤이 포함된 가격을 사용해도 보전액에는 차이가 없고 공표되는 자료를 사용하므로 투명성이 확보되는 장점이 있지만 높은 가격이 제시되어 소득지지 수준이 높아진다는 환상(illusion)이 발생할 수 있다.

- <표 4-3>에서 보는 바와 같이 농가의 시장판매량 중 10월부터 익년도 1월까지 판매하는 물량 비중은 70% 이상을 차지하므로 이러한 기간은 농가의 수취가격을 충분히 반영하는 것으로 볼 수 있다.
- 정확한 계산을 위해서는 판매가 완료되는 10~11월 가격까지 고려할 수 있으나 농가에 소득을 보전하는 시기가 매우 늦어질 수 있다.

표 4-3. 농가당 양곡연도별, 월별 판매량

단위: kg, %

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

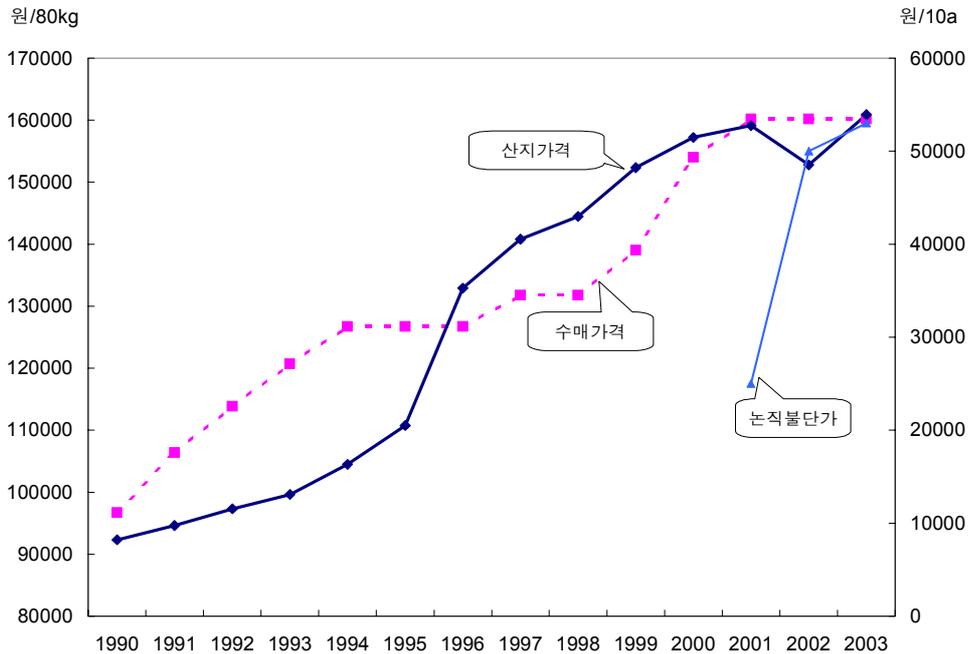
자료: 박동규외(2004), 『산지 미곡유통실태 조사』 p.21.

있고, 비전문가에 의한 조사이며 객관성을 확보하기 어려운 문제점이 있다. 이에 관한 구체적인 내용은 박동규외(2003)의 『산지 조사체계 개선 연구』참조.

## 나. 기준 연도 및 단수

- 기준 연도는 최근의 소득상황이 충분히 반영될 수 있도록 최근 연도의 가격과 소득효과가 반영되도록 하는 것이 바람직하다.
- <그림 4-3>에서 보는 바와 같이 쌀가격, 수매가격 및 논농업직불제 지급단가 등이 지속적으로 인상되어 왔으므로 과거 일정기간 동안의 평균 가격을 사용하면 최근 소득상황을 반영하지 못하는 문제점이 있다.
- 연도별 가격변동이 큰 경우에는 특이 값을 제거하기 위해 과거 일정기간동안의 평균치를 사용하는 것이 일반적이지만 쌀에 적용하기에는 무리가 있다.

그림 4-3. 쌀가격 및 논직불단가 변동 추이



- 기준 단수는 연도별 변동이 심하므로 최근 5년(1999~2003년) 단수에서 최고·최저 수준을 제외한 올림픽 평균단수 488kg/10a를 적용할 수 있다.

- 실제 단수를 적용하면 생산을 자극하여 과잉생산을 초래할 수 있다.
- 이러한 문제점을 해소하기 위해 현행 쌀소득보전직불제에서도 기준 단수를 설정하였다.

### 3.1.2. 목표가격 설정

- 소득지지를 위한 목표가격은 기준년도 가격이 유지되도록 하여 경영안정을 도모하는 것이 바람직하다.
  - 기준 연도 가격이 유지되어도 실질가격은 하락하지만 실질소득 하락 부분은 농가의 자구노력으로 보전하도록 해야 한다.<sup>21)</sup>
- 기준년도 가격을 목표가격으로 설정하여 유지하면 정곡 80kg당 농가가 취득하는 가격은 시장가격에 관계없이 17만원 수준으로 일정하게 된다.
  - 수급여건이나 농가 특성별로 취득하는 가격이 17만원을 상회할 수 있으나 17만원이 최저가격은 아니다.
  - 시장가격이 17만원 이상인 유기농쌀을 재배하는 농가의 경우, 시장 판매가격을 취득하고 목표가격 17만원과 전국평균시장가격과의 차이의 80%를 정부로부터 보전받으므로 취득가액은 17만원을 크게 상회할 수 있다.
- 기준년도 가격과 당년도 가격 차이의 80%만 보전해주는 경우 쌀가격 하락폭이 클수록 농가수취가격은 하락할 수 있으므로 개방 확대에 대응하여 위험요인을 제거해준다는 원칙과 다소 차이가 있다(그림 4-4).
  - 쌀가격이 80kg당 11만 7,000원으로 하락하고 기준가격과 시장가격의 80%만 보전되면 농가수취가격은 15만 9,000원(쌀 판매가격 11만 7,000원 + 고정직불금 9,100원 + 변동직불금 3만 2,900원)으로 기준가격의

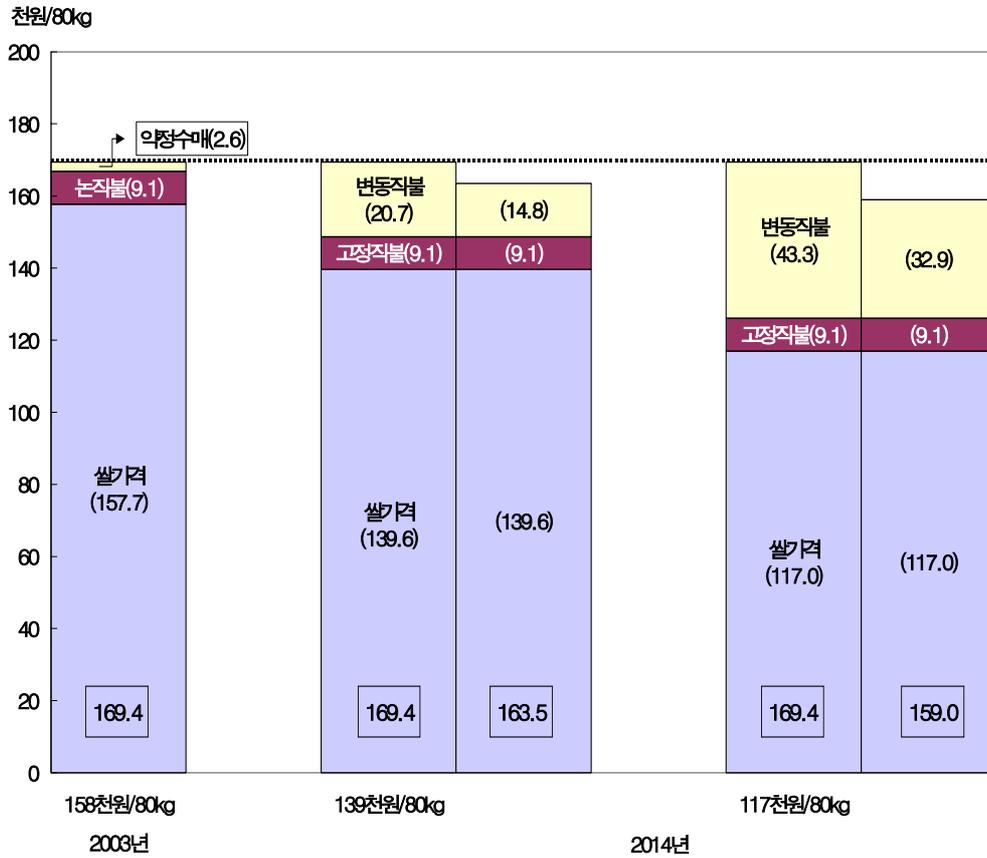
---

21) 외국의 사례에서 살펴본 바와 같이 목표가격 물가 상승률이 고려되지 않으며 시장가격을 감안하여 기준가격이 설정되기도 한다.

94% 수준으로 하락하게 된다.

- 쌀농가의 미래의 불확실성을 해소한다는 제도 도입 취지와 일치하기 위해서는 기준 연도 가격이 상당기간 동안 유지되는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

그림 4-4. 보전비율 별 농가수취가격 구성



- 기준년도 목표가격이 유지되어 시장가격과 격차가 커질수록 공급과잉을 심화시킬 수 있으므로 시장가격을 반영하여 목표가격이 조정되는 것이 바람직하다는 주장도 타당성이 있으나 매우 신중한 접근이 필요하다.

- 시장가격을 반영하여 목표가격을 설정할 경우 농가에 시장신호를 제공하여 구조조정을 촉진하고 수급안정에 기여하는 장점은 예상된다.
  - 그러나 기준년도 수준의 실질소득을 유지하기 위해서 농가는 적지 않은 노력을 해야 한다.
- 예를 들어 3ha를 경영하는 농가가 2014년도에 2003년도 수준의 실질소득이 유지되기 위해서는 2014년도 명목소득이 3,065만원 정도가 되어야 한다(그림 4-5).
- 실질소득을 유지하기 위해서는 목표가격을 유지하더라도 직접지불금이 528만원(쌀가격이 14만원인 경우)에 머물러 자구노력으로 680~734만원 수준의 소득이 추가적으로 창출되어야 한다.
  - 추가 소득을 경영면적 확대에 의존하려면 4.2~4.4ha가 되어야 한다.
  - 가격하락에 대응하여 쌀농가가 소득을 올리기 위해서는 1)차별화된 생산으로 시장판매가격을 올리는 것, 2)경영비를 줄이는 것, 3)경영면적을 확대하는 방안 등을 모색할 수 있다. 1)과 2)의 방안을 채택하면 경영규모 확대 수준은 다소 줄어들 수 있다.
- 목표가격을 기준년도 수준으로 고정하여 소득을 보전하는 경우에도, 실질소득을 현 수준으로 유지하기 위한 자구노력 규모가 매우 크므로 일정기간 동안 목표가격을 유지하여 개방 확대에 따른 쌀농가의 경영안정을 도모하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.
- 쌀농가의 구조조정이 활발하게 이루어지고 쌀산업이 안정된 이후에는 쌀농가 소득안정을 위한 기준가격은 시장여건을 반영하여 결정하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.
- 미국과 EU처럼 목표가격을 생산비를 고려하여 다소 낮추는 방식이나 일본처럼 시장가격과 연계하는 방안을 고려할 수 있다.

그림 4-5 실질소득 유지 위한 자구노력 목표(3ha 농가)

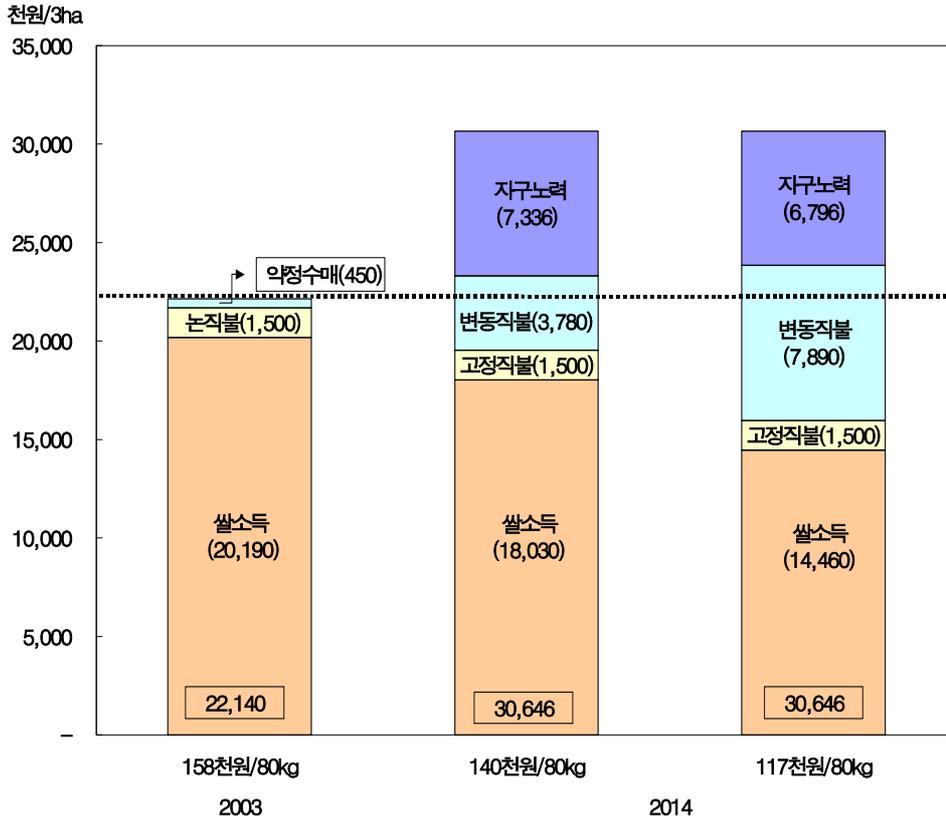


표 4-4. 규모별 쌀실질소득을 유지하기 위한 경영면적 추정

2003 경영규모	2003 호당 쌀소득 (천원)	2014년 소득(천원) 실질소득 유지 <sup>1</sup>	2014경영면적(ha)	
			140천원(80kg) 실질소득 유지	117천원(80kg) 실질소득유지
1.0ha	6,730	10,215	1.4	1.5
2.0ha	13,460	20,431	2.8	2.9
3.0ha	20,190	30,646	4.2	4.4
5.0ha	33,650	51,077	7.0	7.2

주: 1) 2003년 수준의 실질소득이 유지될 수 있는 소득수준

### 3.2. 지급 단가 및 대상 농지

- 고정직불 지급 단가는 2003년도 수준의 논농업직불제 지급 단가로 고정하며, 대상 농지는 논농업직불제 적용 대상 농지(1998~2000년 동안 논농업에 사용된 농지)로 설정하여 정책의 일관성을 유지하도록 한다.
  - 지급 단가를 인상하면 2005~07년 사이 목표가격을 상회한 수준에서 지원하게 될 가능성이 높다.<sup>22)</sup>
  - 고정직불금 인상은 농지가격 및 임차료를 인상시켜서 규모화에 걸림돌이 되므로 지급단가 인상은 바람직하지 못하다. 논농업직접지불제 지급 단가가 인상되면서 임차료 인상 및 임차농지 회수 문제가 현실로 나타나고 있다.
  - 외국의 사례에서도 농업보조로 인한 부정적 영향을 볼 수 있는데, Adams et al.(2001)과 Fargher(2002)는 토지가격으로 자본화가 이뤄져 임대료와 농지가격 상승, 새로운 시장과 작물로 다각화가 지연되어 구조조정에 역행하는 것으로 지적하였다.
  - 1998~2000년 동안 논농업으로 이용된 농지 면적은 총 101만 1,646ha에 이르는 것을 조사되었다.

표 4-5. 농지(논) 증감 실태(1998~2000)

단위: 천ha

구분	농지면적			논둑	휴경지
	면적	증가	감소		
1998	1,157.3	13.1	18.6	44.0	6.2
1999	1,152.6	11.7	16.4	43.0	4.6
2000	1,149.0	10.4	13.9	42.0	4.3

자료: 농림부 식량정책과

22) 목표가격이 생산비보다 높게 설정되어 있으며(2003년 80kg당 생산비는 10만 7,524), 재정에서 목표가격보다 높은 수준을 지원하게 되면 납세자 설득에 어려움이 있을 것이다.

- 변동직불 지급단가는 목표가격에서 (시장가격 + 고정직불 지급 단가)와의 차이로 하며 대상농지는 쌀소득보전직불제와 마찬가지로 1998~2000년 동안 논농업에 이용된 농지로 고정하되 농가 자가식량용 재배면적(0.1ha)을 제외하는 것이 합리적이다.
  - 농가당 연간 총자가소비량은 1,129kg이며, 이중 식량용 소비량은 419kg으로 약 267평에서 생산되는 물량이다(표 4-6).
  - 2001~02년도 생산량에 대한 식량용 소비량 비중은 10% 수준이므로, 벼 재배면적에서 10%를 제외한 면적이 대상이 될 수 있다(표 4-7).
- 벼 재배 여부를 기준으로 직불금을 지급하면 공급과잉 현상을 가중시킬 우려가 있으므로 기준년도 면적을 대상으로 하며 지급 조건으로 생산을 전제하지 않는 것이 바람직하다.

표 4-6. 경영규모별 용도별(자가소비) 월평균 소비량

단위: kg

	계	식량	증여	임차료	기타
0.5ha 미만	48.9	31.0	14.9	1.0	2.1
0.5ha~1.0ha	71.5	32.8	22.7	10.6	5.5
1.0ha~2.0ha	91.8	34.6	27.9	20.4	8.9
2.0ha~3.0ha	128.8	39.1	25.0	50.1	14.6
3.0ha 이상	208.3	43.6	38.0	105.1	21.6
농가 평균	94.1	34.9	24.6	26.0	8.6

표 4-7. 용도별 소비량

단위: 만석

양곡년도	생산량	자가소비량					판매		
		소계	식량	증여	임차료	기타	소계	약정수매	시장출하
2001	3,674	1,021	378	267	282	94	2,653	629	2,024
2002	3,830	1,093	408	279	248	158	2,837	575	2,262
2001~02평균	3,752	1,043	388	270	262	123	2,709	602	2,107

- 미국 옥수수 경우 생산 비연계 목표가격 프로그램을 없애면 질소비

료 사용량이 7~10%, 생산량이 1.5~2.5% 감소할 것으로 분석되었다 (Hennessy, 1998). 이는 생산과 연계된 정책을 도입하면 증산 효과가 더욱 커지게 되는 것을 의미한다.

- 관세화로 개방하여도 2010년도까지는 TRQ 이상으로 수입될 확률이 낮으므로 공급과잉 문제에 직면할 가능성이 높다. 따라서 지급조건으로 생산이 전제되면 수급불균형을 더욱 심화시킬 것으로 예상된다.
- 시장가격이 연평균 1~2%씩 하락해도 2010년도 과잉재고가 100만 톤 내외 정도 발생할 것으로 전망된다.

- 변동직불 규모가 AMS 한도를 초과하게 될 경우에 대비하여 블루박스 조건을 만족할 수 있도록 기준년도 면적을 대상으로 하는 것이 중요하다.

### 3.3. 지급 상한 설정 여부

- 농가별 대상 면적 중 상한선을 철폐(현행 논농업직불제 상한선 4ha이며, 소득보전직불제는 면적에 비례)하여 대규모 농가의 경영안정을 도모하고 규모화를 유도하는 것이 바람직하다.
  - 상한선 설정은 대농의 경영안정과 규모화에 역기능을 나타낼 수 있다.
  - 대규모 농가는 토지, 농기계 구입 등으로 소득에 비해 부채규모가 매우 크므로 쌀가격 하락 시 부채상환이 어려워지는 등 현금 흐름에 문제가 발생할 가능성이 크다.
  - 5ha이상 규모 농가의 22%는 부채규모가 1억 이상이고 45%는 5천만원 이상이다. 경영규모가 클수록 농가소득에 대한 차입금상환액 비중이 높으므로 규모화된 농가일수록 여건변화에 취약한 것으로 나타났다(표 4-8).
  - 일본과 유럽은 상한이 없으며 미국은 수혜자 1인당 직불금 상한은 36만 달러로 국민 1인당 소득의 9배 수준에 이르러 상한선의 실질적 의미는 없는 것으로 판단된다.

표 4-8. 규모별 부채 비중(2003년)

	0.5미만	0.5~1.0	1.0~2.0	2.0~3.0	3.0~5.0	5.0이상
부채/농가소득 비중(%)	78.9	88.3	84.6	114.8	129.9	163.6
차입금상환액/농가소득(%)	20.6	26.8	23.8	37.3	40.3	53.2

### 3.4. 지급 대상자

- 농지 소유자가 대상이 되면 생산 비연계조치가 강화되는 측면이 있으나 도시민에 소득이 이전되는 문제점이 발생한다.
  - 전체 임차농지 중 비농가소유지는 57만 8,000ha로 전체 임차농지의 70%를 점유하고 있다.
  - 직불금이 농지가격에 반영되어 지가 상승 및 임차료 인상 등 부작용이 예상된다.
- 실경작자에게 지급하면 생산과 연계되는 문제점은 있으나 대농가의 경영안정에 기여하는 장점이 있다.
  - 0.5ha 미만 농가계층의 임차지 비율은 29%이나 5ha이상 농가계층의 임차지 비율은 72%로 높아 임차료 부담이 큰 실정이다.
- 실경작자에게 지급하도록 하며 소득보전 지급액이 소유자에 이전되지 않도록 사후 관리가 필요할 것으로 여겨진다.

### 3.5. 이행기간 설정 및 소요예산

- DDA협상 타결이 예상되는 2007년까지 변동직불 소요액은 6,000억원까지 늘어날 수 있으나 허용된 AMS 범위 내에서 안정적인 제도 운영이 가능할 것으로 판단된다(표 4-9~10).
  - DDA협상 타결이 예상되는 2007년도까지 2004년도 AMS 1조 4,900억원 사용이 가능하다.

표 4-9. 변동·고정직불 소요액-2014년 140천원/80kg

연도	변동직불(억원)				고정직불(억원)	
	기준면적 <sup>1</sup>		재배면적 <sup>2</sup>		상한설정 <sup>5</sup>	상한철폐 <sup>6</sup>
	100%보전 <sup>3</sup>	80%보전 <sup>4</sup>	100%보전	80%보전		
2005	2,160	720	2,105	701	4,810	4,877
2006	3,354	1,675	3,199	1,597	4,810	4,877
2007	4,791	2,825	4,463	2,631	4,810	4,877
2008	6,145	3,908	5,573	3,544	4,810	4,877
2009	6,781	4,416	5,964	3,884	4,810	4,877
2010	7,525	5,012	6,431	4,283	4,810	4,877
2011	8,982	6,177	7,440	5,116	4,810	4,877
2012	9,656	6,716	7,793	5,420	4,810	4,877
2013	10,400	7,312	8,248	5,798	4,810	4,877
2014	11,523	8,210	8,955	6,380	4,810	4,877

- 주: 1) 기준면적은 1998~2000년 동안 논농업에 이용된 논면적 101만 2,000ha  
 2) 실제 벼 재배면적을 기준으로 하며 가격에 연계되어 매년 재배면적이 줄어드는 것을 가정함  
 3) 목표가격 17만원 수준과 시장가격 차이에서 고정직불금을 제외한 금액  
 4) 목표가격 17만원 수준과 시장가격 차이의 80% 중 고정직불금을 제외한 금액  
 5) 2003년도 지급 상한 3ha를 가정  
 6) 상한선을 철폐하여 1998~2000년 동안 논면적 101만 2,000ha가 지급대상이 되는 것을 가정함

표 4-10. 변동·고정직불 소요액-2014년 117천원/80kg

연도	변동직불(억원)				고정직불(억원)	
	기준면적		재배면적		상한설정	상한철폐
	100%보전	80%보전	100%보전	80%보전		
2005	2,103	674	2,049	656	4,810	4,877
2006	3,322	1,649	3,169	1,573	4,810	4,877
2007	5,666	3,524	5,277	3,282	4,810	4,877
2008	7,598	5,070	6,890	4,597	4,810	4,877
2009	9,106	6,276	8,010	5,521	4,810	4,877
2010	14,350	10,472	12,263	8,948	4,810	4,877
2011	20,051	15,032	16,608	12,451	4,810	4,877
2012	21,258	15,998	17,156	12,911	4,810	4,877
2013	22,657	17,117	17,968	13,574	4,810	4,877
2014	24,062	18,241	18,699	14,175	4,810	4,877

- 1단계 사업을 평가 후 2008년도부터 적용할 새로운 프로그램을 설계하는 것이 바람직하다.
  - DDA 협상 결과 AMS 및 blue box 활용방안이 구체화될 것이므로 고정 직불 지급단가 수준 등 운영방안을 조정할 수 있을 것이다.
  - 일본의 “도작 소득기반 확보대책”은 2004~2007년도에 시행하고 문제점을 보완하고 새로운 여건을 반영하기로 하였다.
  - 미국은 농업법에 따라 5년 동안 설정된 가격을 기준으로 적용하므로 정책을 안정적으로 운영할 수 있다.
- 정부는 「농업·농촌 종합대책」에서 향후 10년 동안 119조의 예산을 투입하기로 발표하였으며, 이 중 농가소득 및 경영안정을 위해 4조 4,700 억원을 투입하기로 하였으므로 쌀농가소득안정대책 추진에 있어서 예산 제약이 문제가 되지는 않을 것으로 보인다.

표 4-11 분야별 투융자 규모

단위: 백억원

분야	2003	2008	2013
○ 농업 체질강화·경쟁력 제고	191	311	479
○ 농가소득 및 경영안정	159	285	447
- 직접지불	72	247	341
○ 농촌복지 및 지역개발	66	157	256
○ 농산물 유통혁신	52	102	95
○ 산림자원 육성	50	66	81
○ 농업생산기반 정비	251	171	132
계	771	1,092	1,489

자료: 농림부, 「농업·농촌 종합대책」, 2004. 2.

## 제5장

# 관련제도 정비

### 1. 공공비축제 도입

- 약정수매제는 수확기 가격을 지지하고 총생산량의 일부(2003년의 경우 17%)에 대해서만 가격을 보장하는 기능을 수행해왔으나 AMS 제약으로 그 기능이 축소되고 있다.<sup>23)</sup>
- 소득안정직불제가 도입되면 기준년도 면적에 대해 목표가격을 적용하여 소득을 보전하므로 약정수매제의 역할은 소멸하게 된다.
  - 소득안정대책의 변동지불과 수매제도는 WTO에서 규정한 감축대상 국내보조 범위 내에서 선택적으로 시행되어야 한다.
  - 시장가격이 큰 폭으로 하락하는 경우 수매량은 공공비축미 매입량보다 적을 수 있다.
    - 정부는 2004년 11월 10일 쌀농가소득안정방안을 발표하면서 매년 300

---

23) 약정수매제도의 한계에 대해서는 제 2장, 3절을 참조.

만석을 매입·방출하여 양곡년도 말 비축수준을 600만석으로 하는 방안을 발표하였다.

- 약정수매제를 2005년도부터 폐지하는 대신 공급안정을 목적으로 하는 수매·비축 기능은 공공비축제로 대체하도록 한다.
- 시가에 매입하여 시가에 판매하는 공공비축제는 WTO 규범상 허용대상이므로 소득보전직불제와 상충되지 않는다.

## 2. 친환경쌀 재배농가에 인센티브 지급<sup>24)</sup>

- 현행 친환경농업직불제 하에서 저농약 벼 재배 농가에 ha당 53만 2,000원(논농업직불제 지원 단가), 무농약 및 유기·전환유기 농가에게는 ha당 각각 15만원과 27만원을 추가로 지급하고 있다.

표 5-1. 친환경농업직불제 계획(2004년)

구분	농법
대상면적(4,485ha)	유기·전환기: 1,036 무농약: 3,449
지급단가(천원/ha)	유기·전환기: 802 무농약: 682 저농약: 532

- 쌀농가소득안정대책 도입 시 친환경쌀 재배농가에 지급하고 있는 보조금을 현재와 같이 인센티브로 지급하는 것이 바람직하다.
- 인센티브로 지급하는 경우에 무농약 및 유기·전환기재배 농가는 목표

24) 친환경농업직불제는 환경과 농가소득보전을 농사에 추구하는 상호준수(cross-compliance) 프로그램으로, 정부의 지원계획 하에서 보조를 받기 위해 농민들이 준수해야 하는 조건들을 언급한데서 유래함.

가격보다 80kg당 각각 2,700원과 4,800원 수준을 추가적으로 보장받게 되나 시장가격이 저농약농법 쌀가격보다 높으므로 실제 취득하는 가격은 더 높아지게 된다.

- 인센티브 지급기간은 친환경농업으로 인해 생산비가 늘어나거나 소득이 줄어드는 3~5년 기간으로 한정하는 것이 바람직하다.
  - 김창길외(2003)는 친환경농업으로 인한 소득 감소가 5년 차에는 관행농법농가 소득보다 높은 것으로 분석하고 있다.
- 제안된 쌀농가소득안정대책은 친환경 재배농가에 추가적인 인센티브를 제공하므로 고품질쌀 생산을 장려하여 품질경쟁력 제고에 기여하게 될 것이다.
  - 관행농업으로 쌀을 생산하는 농가에 17만원 수준이 보장된다.
  - 고품질쌀을 생산하는 농가는 시장에 높은 가격으로 판매하고 관행농법을 하는 농가가 받는 수준의 보조금을 받게되므로 고품질쌀 생산 유인이 된다.

### 3. 농가등록제 도입

- 쌀농가소득안정대책은 소비자가 부담하는 가격지지정책에서 재정에서 지원하는 직접지불로 전환되는 것이므로 납세자의 부담이 전제되어야 한다.
  - 생산자의 소득안정 지원을 위한 납세자의 조세 부담에 대한 공감대가 형성되어야 한다.
- 쌀농가 소득·경영안정 직불제가 투명하게 운영되기 위해서는 농가별 경영실태가 정확하게 파악될 수 있어야 하며 이를 위해 농가등록제가

필요할 것으로 보인다.

- 농가등록제를 통해 경영면적, 경지 소유 여부, 재배작목, 영농방식, 소득 등의 정보를 정확하게 파악할 수 있다.
- 농가등록제에 등록된 농가가 정책 프로그램의 수혜자가 되도록 하여 소득지원에 상응한 농가의 의무가 수반된다는 인식전환이 필요하다.
- 일본에서 청색신고제를 통해 농가의 성실기장을 유도하고 추가적인 혜택을 부여하는 것을 고려할 수 있다.

#### 4. 발농가 지원 여부

- 쌀시장 개방 확대에 의해 발농업이 영향을 받을 수 있고, 그러한 경우에는 적절한 대응책이 요구될 수 있다.
- 발농업은 쌀협상 결과에 의해 당장에 영향을 받지 않지만 DDA 농업협상 결과 영향을 받는 품목과 그렇지 않은 품목으로 나뉘어지는 것으로 분석되었다.
  - 고추, 마늘 등 고관세 품목의 경우 이미 MMA 및 CMA 방식으로 시장이 개방되어 재배면적이 다소 줄어들고 있으며 가격도 하락할 것으로 예상되지만 쌀시장 추가 개방의 영향으로 보기에 어렵다.
  - 포도 재배면적은 줄어들 것으로 전망되지만 포도 자체의 수급문제 등에 기인한 것이지 쌀시장 개방 확대의 문제는 아니다. 사과, 배 등 다른 과수 재배면적은 오히려 늘어날 것으로 전망된다.
- 중기적으로 DDA 농업협상 및 쌀시장 개방 확대에 의해 일부 발작물 재

배농가가 영향을 받을 경우에 대비한 수단이 필요할 것으로 판단된다.

표 5-2. 주요 작목별 재배면적 전망

단위: 천ha

연도	고추	마늘	양파	사과	배	복숭아	포도
2002	72.1	33.2	15.3	26.2	25.3	15.6	26.0
2003	57.5	33.1	12.4	26.4	24.1	15.9	24.8
2004	61.8	30.2	12.9	26.2	23.1	16.2	24.4
2005	56.4	29.1	13.4	25.8	22.7	16.7	24.0
2006	53.5	28.9	13.7	25.6	22.8	16.9	23.9
2007	51.0	28.1	14.3	25.3	23.3	17.3	23.6
2008	48.7	27.7	14.9	25.1	23.8	17.6	23.1
2009	46.6	27.1	15.2	24.9	24.5	17.8	22.5
2010	42.4	27.0	16.0	24.9	24.9	18.2	22.1
2011	37.7	26.9	16.6	24.8	25.8	18.5	21.7
2012	34.8	25.9	17.2	24.8	26.9	18.6	21.0
2013	32.7	25.6	18.7	24.7	27.8	19.4	20.6
2014	30.5	25.4	18.6	24.4	27.9	19.9	20.4

표 5-3. 품목별 농판가격(1995=100)

	고추	마늘	양파	사과	배	복숭아	포도
2002	76.1	50.8	141.8	118.3	55.2	60.6	78.3
2003	99.9	56.2	261.5	96.3	57.0	66.7	96.3
2004	85.9	57.8	163.3	97.9	57.4	62.7	72.4
2005	88.9	60.4	167.9	102.3	60.6	67.1	70.7
2006	91.2	61.9	172.3	109.1	61.0	71.6	69.7
2007	93.7	65.7	177.0	115.3	68.5	77.3	67.7
2008	96.2	71.1	181.0	121.4	72.7	83.1	66.7
2009	89.1	75.3	185.3	127.5	77.9	89.4	64.5
2010	81.4	74.4	188.5	132.6	81.7	96.1	63.5
2011	80.5	73.5	192.7	137.5	86.7	103.4	61.8
2012	81.5	72.6	196.8	141.3	91.9	111.3	60.3
2013	79.9	70.8	200.2	113.2	79.5	113.6	58.2
2014	78.4	68.9	200.1	110.8	77.8	112.8	56.9

주: 1) 관세율이 250% 초과하는 품목은 2008년부터 5년 동안 이행 종료년도 관세 상한 200%로 설정하여 UR방식으로 감축하며, 관세율 100~200%인 품목은 UR 방식으로 5년동안 20% 감축하는 것을 가정함.

2) 사과, 배 등 과일류는 식물방역법상 수입금지 품목이므로 2014년까지 식물검역을 하는 것으로 하였으나 포도와 복숭아는 FTA 품목으로 식물검역을 설정하지 않음

## 참 고 문 헌

- 강태구, 2001, “논농업직불제의 정책적 타당성” 『한국지방자치학회보』, 제 13권 제 3호 : 227-247
- 김명환외, 2002, 「소득보전직접지불제 시행방안 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 김명환외, 2003, 「DDA 및 쌀 재협상과 쌀 수매·소득정책의 선택」, 한국농촌경제연구원
- 김창길외, 2003, 「친환경농산물 생산비 및 소득차이 비교 분석」, 한국농촌경제연구원.
- 김태곤, 1999, “농정개혁의 국제적인 동향과 직접지불제”, 한국농촌경제연구원, 『농촌경제』, 제 22권 제 1호 : 65-88
- 농림부, 2004. 「농업·농촌종합대책」
- 농협중앙회 조사부, 2000, 「논농업직접지불제 연구」
- 농협중앙회 조사부, 2002, 「농가경제 구조변화와 직접지불제 발전방안」
- 박동규외. 2001. 「논농업직접지불제」. 한국농촌경제연구원.
- 박동규외. 2003. 「산지 쌀가격 조사체계 개선 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 박동규외. 2004. 「직접지불제 중장기 확충방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박동규외. 2004. 「산지 미곡유통실태 조사」. 한국농촌경제연구원.
- 박진도, 1996, “직접지불제의 의의와 도입방안”, 농정포럼 제 40회 정기월례 세미나 발표 논문
- 사공용, 1999, “쌀소득 직접지불제도”, 『서강경제논집』
- 서종혁등, 1996, 「WTO 체제하의 농업지원제도 조사연구」, 한국농촌경제연구원
- 오내원등, 1998, 「조건불리지역 및 환경보전에 대한 직접지불제도 조사연구: 조건불리지역 직접지불제」, 한국농촌경제연구원
- 이명헌, 2000, “농업에서의 직접지불제도”, 『재정포럼』, 2000년 4월
- 이정환외, 2003, 「농업·농촌의 비전과 농정」, 한국농촌경제연구원

- 임송수. 2003. 「유럽연합의 2003년 개혁안과 농업협상의 관계」. 한국농촌경제연구원 농정연구속보 2003-2(2권).
- Mutters, R., C. Greer, K. Klonsky and P. Livingston. 2004. Simple Costs to Produce Rice. Univ. of California Cooperative Extension, RI-SV-04.
- World Trade Organization. 2004. United States—Subsidies on Upland Cotton. WT/DS267([http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm))
- Mutters, R., C. Greer, K. Klonsky and P. Livingston. 2004. Simple Costs to Produce Rice. Univ. of California Cooperative Extension, RI-SV-04.
- World Trade Organization. 2004. United States—Subsidies on Upland Cotton. WT/DS267([http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm))

C2004-45 / 2004. 12

쌀농가 소득안정방안 연구

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2004년 12월 월

발 행 2004년 12월 월

발행인 이정환

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6950 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 동양문화인쇄포럼

전화 02-2242-7120 E-mail : DONGYP@Chollian.Net

---

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.