

정책연구시리즈 2004-01

쌀 협상과 미곡산업 구조조정방안

2004년 7월

김지홍

발 간 사

UR 농업협상에서 한국은 1994년 이후 10년간 쌀의 관세화를 유예하는 대신 매년 일정물량을 수입하기로 약속하여 이행하고 있다. 따라서 이해당사국과의 협상과 DDA 및 WTO 쌀 재협상 결과에 따라 최소시장접근물량(MMA)을 유지할 것인지 관세화조치를 택할 것인지 2004년 말 이전에 결정을 하여야 한다. 또한 대내적으로는 최근 들어 쌀산업 여건이 급격하게 변하고 있다. 쌀 소비량이 줄어드는 반면 연속된 풍작과 최소시장접근 수입량 증가로 공급능력이 향상되어 재고량이 적정수준을 크게 초과하고 있다. 재고량이 증가하면 재고미 관리를 위한 재정부담이 증가할 뿐만 아니라 적정수준의 계절진폭이 형성되지 않아 민간유통이 위축되는 부작용이 발생하면서 농가가 수확기에 출하한 물량이 흡수되지 못하여 가격이 큰 폭으로 하락하게 된다. 농업인은 적정가격 보장과 정부수매 확대를 요구하고, 이러한 과정에서 적지 않은 정치적·사회적 비용이 발생하고 있다.

따라서 이와 같은 소비의 지속적 감소, 재고증가, 농촌인구의 고령화 등을 고려한 정책대응이 필요하다. 즉, 장기적 관점에서 급격한 대내외 상황 변화를 고려하여 쌀 농업을 구조조정하고, 벼 재배농가의 소득안정을 도모할 수 있도록 추곡수매제도 등 미곡정책을 국내외 여건에 맞추어 개선하여 나갈 대안을 제시하고, 더 나아가 농업·농촌·농민 관련 정책을 체계화할 필요가 있다.

본 연구는 이와 같은 쌀 협상과 미곡산업의 구조전환방안에 관하여 다양한 논리와 대안을 제시하고자 하였다.

짧은 기간에 정책대안들에 대한 평가, 정책 추진방향 등에 관해 분석하고 결과를 정리한 연구자의 노고를 치하하고, 연구에 조언해준 관계자 여러분께 감사드린다. 본 보고서가 농업 관련 정책 수립에 유용하게

활용될 것을 기대한다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자의 의견이며 본원의 공식견해가 아
님을 밝혀두는 바이다.

2004년 7월
한국개발연구원 원장
김 중 수

목 차

발간사	
요 약	1
제1장 서 론	3
제1절 연구의 필요성	3
제2절 연구의 목적	4
제2장 대외환경의 변화	5
제1절 WTO 농업협정의 특징	5
제2절 한국의 WTO 농산물 시장개방	6
제3절 최근의 DDA 농업협상 동향	8
제4절 2004년 쌀 재협상의 성격	11
제5절 관세화와 관세화유예 간의 동등성	13
제6절 국제 미국시장 동향	15
제3장 국내시장여건	21
제1절 농가호수, 농가인구, 취업자 및 경지면적	21
제2절 쌀 수급 및 가격 동향	23
제3절 쌀 유통 현황	29
제4절 쌀 생산비 동향과 구조	34
제4장 최소시장접근(쿼터) 대 관세화 모델	39

제1절 HOS 모델에서 최소시장접근(쿼터) 및 관세화 효과	39
제2절 불확실성하의 관세와 쿼터	42
제3절 마찰비용(adjustment costs)과 관세효과	46
제5장 주요 정부정책	50
제1절 현행 주요 정책	50
제2절 WTO 협상 이후(1994~2004) 투융자지원	56
제3절 2004~2013 투융자계획	62
제4절 농업구조조정투자에 대한 평가	66
제6장 정책 제언	73
제1절 단기 정책	73
제2절 중기 정책 제언	79
제3절 장기 정책 제언	80
제7장 결 론	84
참고문헌	86
부 록	89

표 목 차

<표 2- 1>	한국의 국별 최소시장접근(MMA) 쌀 수입실적(1995~2002년)	12
<표 2- 2>	쌀 시장개방 확대에 따른 쌀 관세수준과 관세할당물량	14
<표 2- 3>	세계 미곡 생산 동향	16
<표 2- 4>	세계 쌀 수급 및 재고 동향	17
<표 2- 5>	세계 쌀 교역 및 가격 동향	19
<표 3- 1>	1990~2000년 기간의 연령별 농가인구 변화	22
<표 3- 2>	농가호수, 인구, 취업자 및 경지면적 추이	23
<표 3- 3>	쌀 수급 동향	24
<표 3- 4>	벼 재배면적, 단수, 생산량 동향(생산연도 기준)	26
<표 3- 5>	비목별 쌀 생산비	35
<표 3- 6>	벼농사 경영규모별 소득분석	36
<표 3- 7>	주요 국가별 쌀 경쟁력 비교(2001년)	38
<표 5- 1>	수매제도 운용방식 변화	51
<표 5- 2>	양곡관리특별회계예산 집행 추이	53
<표 5- 3>	연도별 국가예산과 농림예산의 추이	56
<표 5- 4>	42조원 농업구조개선 투융자계획과 실적	58
<표 5- 5>	42조원 구조개선사업 세부사업별 예산	59
<표 5- 6>	15조원 농어촌특별세 투융자계획과 실적	60
<표 5- 7>	15조원 농특세 사업별 예산 세부 실적	60
<표 5- 8>	45조원 농업·농촌 투융자의 계획과 실적	61
<표 5- 9>	45조원 농업·농촌 투융자계획의 분야별 투자계획과 집행	62
<표 5-10>	총투융자규모	63
<표 5-11>	중장기 투융자계획	64
<표 5-12>	연차별 119조원 투융자계획	65
<표 5-13>	농림예산 투입 및 농업부가가치 추이	67
<표 5-14>	농가소득 추이(명목)	68

<표 5-15> 농가소득 및 농업소득 연평균 증감률별 농가분포 (1998~2002년)	69
<표 5-16> 쌀 재고량 및 재고비용	70

그 림 목 차

[그림 2- 1]	국제 쌀 가격 변동추이	20
[그림 3- 1]	쌀 소비량 추이	24
[그림 3- 2]	벼 재배면적 및 가격 동향	25
[그림 3- 3]	생산량 및 소비량 동향	27
[그림 3- 4]	가격 변동추이	29
[그림 3- 5]	벼농사 경영규모별 직접생산비(2002년)	37
[그림 4- 1]	관세효과	40
[그림 4- 2]	수입쿼터의 관세화 효과	42
[그림 4- 3]	비교정태모델의 관세와 쿼터	43
[그림 4- 4]	불확실성하의 쿼터와 관세	45
[그림 5- 1]	농업 부가가치와 농업소득	68
[그림 5- 2]	쌀 재고 및 재고 관리비용	70
[그림 5- 3]	한국의 쌀 산업	71
[그림 5- 4]	일본의 쌀 산업	71

요 약

한국은 쌀 시장에 관하여 대외적으로는 DDA 및 WTO 쌀 재협상 결과에 따라 MMA(최소시장접근물량)를 유지할 것인지 TE(관세화조치)를 택할 것인지 2004년 말 이전에 이해당사국과 협상을 끝내야 한다. 또한 대내적으로는 소비의 지속적 감소, 재고증가, 농촌인구의 고령화 등에 대응하여야 한다. 즉, 장기적 관점에서 급격한 대내외 상황 변화를 고려하여 쌀 농업을 구조조정하고, 벼 재배농가의 소득안정을 도모할 수 있도록 추곡수매제도 등 미곡정책을 국내외 여건에 맞추어 개선하여 나갈 대안을 제시하고, 더 나아가 농업·농촌·농민 관련 정책을 체계화할 필요가 있다.

농업구조조정을 위해 1990년대 이후 42조원의 농업구조개선투융자, 15조원의 농특세, 그리고 45조원의 농업·농촌투융자 등 적극적인 농림 분야 투융자가 있었으나 농가경제는 도리어 어려워졌다. 특히 1995년 이후 1인당 쌀 소비의 급격한 감소에도 불구하고 한국의 쌀 생산은 급격히 늘어나 수급 불균형이 확대되었다. 더구나 최소시장접근(MMA)의 무수입량도 매년 증대됨에 따라, 쌀 재고량은 1996~2002년 기간중 누적적으로 증대되어 양곡재고 관리비용이 확대되고 있다.

쌀 산업의 정책방향을 선택함에 있어서는 단기수급균형, 농업소득 및 경영안정, 장기구조개선 등 다양한 정책목표에 관해 균형 있는 접근이 필요하며, 정책목표 간의 상충이나 모순의 가능성에 대해서도 신중한 검토가 요구된다.

단기정책으로는 쌀 재협상에서는 관세화유예와 관세화의 협상에서 양쪽의 타결 가능성을 모두 고려하여 유리한 방향으로 노력해야 하나,

2 쌀 협상과 미곡산업 구조조정방안

관세화유예 협상조건이 매우 유리한 조건이 아닌 한, 관세화를 선택하는 것이 바람직하다. 장기정책으로는 2005년 이후 투융자 119조원을 초과공급상태인 쌀을 증산하는 농업정책이 아니라, 노령화 농민을 도울 수 있는 농민정책과 선택적인 농촌지역개발계획을 수립하는 데 지원할 필요가 있다.

제1장 서론

제1절 연구의 필요성

한국의 쌀 정책은 최근까지 추곡수매제도와 쌀 생산·가공지원시책을 중심으로 추진되어 왔으나, 2000년대에 들어서 쌀 가격 하락현상이 나타나기 시작하고 쌀 수입 개방과 농가소득 감소에 대응하기 위하여 논농업직불제와 소득보전직불제가 도입되었다. 현재 진행중에 있는 DDA(Doha Development Agenda) 농업협상은 향후 쌀 농가소득뿐만 아니라, 농업정책수단의 선택에도 지대한 영향을 줄 것으로 보인다. 또한 2004년으로 예정되어 있는 WTO 체제 쌀 관세화유예 연장협상(이하 쌀 재협상)에 직접적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

쌀 교역에 관해 대외적으로는 DDA 및 WTO 쌀 재협상 결과에 따라 MMA(최소시장접근물량)를 유지할 것인지 TE(관세화조치)를 택할 것인지 2004년 말 이전에 결정을 하여야 한다. 또한 대내적으로는 소비의 지속적 감소, 재고증가, 농촌인구의 고령화 등에 대응하여야 한다. 즉, 장기적 관점에서 급격한 대내외 상황 변화를 고려하여 쌀 농업을 구조조정하고, 벼 재배농가의 소득안정을 도모할 수 있도록 추곡수매제도 등 미곡정책을 국내외 여건에 맞추어 개선하여 나갈 대안을 제시하고, 더 나아가 농업·농촌·농민 관련 정책을 체계화할 필요가 있다.

제2절 연구의 목적

따라서, DDA 농업협상의 예상 시나리오별 쌀 가격 및 소득, 소득보 전직불제도 개선방안, 쌀 재고관리비용, 쌀 산업구조 변화 등을 전망하여 2004년 쌀 재협상 대응방안에 관련된 사항을 검토하는 것이 첫 번째 목적이다.

둘째, 급격한 통상환경과 국내 쌀 산업상황 변화를 고려하여 쌀 농업의 효율성 제고와 농민의 생활안정을 도모하기 위한 국내보조(AMS; Aggregate Measurement of Support)의 효율적 활용방안과 수매제도, 소득 정책 추진방안 등을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

셋째, 농업구조조정을 위해 1990년대 이후 42조원의 농업구조개선투 용자, 15조원의 농특세, 그리고 45조원의 농업·농촌투용자 등 적극적인 농림분야 투용자가 있었으나 농가경제는 도리어 어려워졌다. 과거 10년 (1994~2004년) 기간중 농림분야 투용자 102조원을 조명하여, 2004~2013 년의 10년 기간중 계획된 119조원 농림분야 투용자의 바람직한 운용방 향을 제시하고자 한다.

넷째, 쌀 산업의 정책방향을 선택함에 있어서는 단기수급균형, 농업 소득 및 경영안정, 장기구조개선 등 다양한 정책목표에 관해 균형 있는 접근이 필요하며, 정책목표 간의 상충이나 모순의 가능성에 대해서도 신중한 검토가 요구된다. 단기정책으로는 쌀 재협상 대응방안을 제시하 고, 장기정책으로는 쌀 수급을 조정하는 농업정책과 노령화 농민을 도 울 수 있는 농민정책과 선택적인 농촌지역개발계획을 수립할 필요성을 제시하고자 한다.

제2장 대외환경의 변화

제1절 WTO 농업협정의 특징

WTO의 전신인 GATT에는 수량제한, 개도국조항 등 농업과 간접적인 관련이 있는 조항만이 존재하였을 뿐 농업에 관한 직접적인 조항은 없었다. 우루과이라운드는 GATT의 50년 역사상 농업분야에 대한 별도 협상을 추진한 최초의 라운드였다. 협상과정에서 수출국과 수입국의 입장이 첨예하게 대립되어 난항을 겪은 나머지 7년여 만에 양측의 입장을 타협하여 WTO 농업협정을 타결짓게 되었다. 한편 각국의 위생검역조치는 GATT 제20조 (b)에 의거하여 인간 및 동식물의 생명과 건강 보호를 위한 조치라는 이유로 GATT 밖에 존재하여 왔으나, 우루과이라운드협상 결과 예상되는 농산물 교역에 장벽으로 등장할 가능성이 증대됨에 따라 이를 규제하기 위한 WTO 위생검역협정이 동시에 탄생하게 되었다.

WTO 농업협정은 농산물의 수입제한조치(비관세무역장벽)를 철폐하여 관세화(Tariffication)의 방법에 의한 시장접근을 원칙으로 하고, 농산물에 대해 지급되고 있는 보조금(국내보조 및 수출보조금)을 점진적으로 삭감하는 내용을 담고 있다.

첫째, 시장접근분야에서 모든 비관세장벽을 철폐하고 국내외 가격차(관세 상당치, TE; tariff equivalent)를 관세로 전환하여 양허하고 이를 이행기간 동안 점진적으로 감축(선진국은 6년간 36%, 개도국은 10년간

24%)하며, 높아진 관세로 인한 수출국의 시장접근의 어려움을 해소하기 위해 저율관세로 최소시장접근(MMA, 우리나라의 쌀이 이에 해당, 국내 소비량의 3~5%) 및 현행시장접근(CMA)을 허용한다. 관세화 품목에 대해서는 개방 이후 수입물량의 급격한 유입으로 인해 발생하는 국내 산업의 피해를 구제하기 위해 특별긴급관세(SSG)의 부과를 허용한다. 즉, 수입물량이 한계수량을 초과하거나 수입가격이 한계가격을 하회할 경우 국내의 가격차 상당 세율에 추가로 특별긴급관세를 부과할 수 있다.

둘째, 국내보조분야에서는 모든 국내 농업 관련 보조금을 감축대상 보조와 허용보조로 분류하여 점진적으로 감축한다. 감축대상보조 수준의 측정은 특정 품목에 대한 보조와 품목을 특정하지 않은 보조를 합산하여 총량보조측정치(Total AMS)로 계산하여 이를 기준으로 선진국은 6년간 20%, 개도국은 10년간 13.3% 감축하되 품목별 신축성은 허용된다. 감축대상보조는 생산 및 가격지지효과가 있는 국내보조로서, 회원국은 매년 감축약속으로 제시된 총량보조측정치 범위 내에서만 지원이 가능하며, 생산제한을 전제로 한 직접지급은 일정조건을 충족할 경우 국내 보조 감축대상에서 면제된다. 허용대상보조는 생산에 미치는 효과나 가격지지효과가 작은 국내보조로서 연구사업, 교육훈련, 하부구조 지원사업 등 정부의 일반 서비스 ; 식량안보 목적의 공공재고 유지 ; 생산에 연계되지 않는 직접소득지지, 환경보전자원, 구조조정을 위한 투자자원 등이 있다.

셋째, 수출보조분야에서는 수출농산물에 대해 지급되는 정부보조는 재정지출금액과 수출물량을 동시에 감축해야 한다. 선진국은 6년간 재정지출기준 36%, 수출물량기준 21%를, 개도국은 재정지출기준 24%, 수출물량기준 14%를 감축하여야 한다. 단, 개도국의 유통비용 보조, 국내 운송비 보조는 감축의무에서 면제된다.

제 2 절 한국의 WTO 농산물 시장개방

한국은 1994년 WTO 농산물협상을 통하여 개발도상국 우대적용을 받게 되었으며, 특히 쌀에 대해서는 관세화를 10년 유예하는 대신 최소

시장접근의무(MMA; minimum market access)를 갖는 조건으로 개발도상국 특별대우를 받게 되었으므로 향후 다음과 같은 내용의 시장개방 및 보조금 감축의 의무를 지게 되었다.

먼저 수입제한 등 모든 비관세장벽을 관세화로 전환하여 개방하되 1986~88년을 기준으로 산정된 관세 상당치(tariff equivalent)는 1995~2004년 동안 산술평균 24%(개도국 대우)만큼 감축해야 한다. 다만 품목별 감축률은 품목 간 조정할 수 있으며, 품목별 최저 감축률은 10%이다. 관세화에 의한 개방품목에 대해서는 최소시장접근이 보장되어야 하며, 최소시장접근물량은 1986~88년 국내소비량 기준으로 1995년의 3%에서 점진적으로 확대하여 2004년에는 5% 이상이 되도록 해야 한다.

농산물협정의 대상이 되는 한국의 품목은 HS 10단위로 1,305개이지만 이 중 1,067개 품목은 이미 수입자유화가 되어 있었다. 나머지 238개는 수입제한품목이므로 원칙적으로 예외 없는 관세화를 통하여 개방하면서 최소시장접근(MMA)물량 또는 현행시장접근(CMA)물량을 보장해야 한다. 또한 수입제한품목 238개 중 특별법상의 제한품목은 143개이며, GATT 국제수지(BOP) 조항에 의한 제한품목은 95개이다.

쌀 이외의 14개 기초농산물도 우루과이라운드 타결시 최종 양허되었다. 이 밖에 BOP 품목 가운데 사과·포도주스·과즙음료 등은 1995년 1월부터 자유화되었고, 포도·사과주스는 1996년 1월부터 자유화되었다.

쌀의 경우 특별대우규정(부속서 5, 제4조 2항에 의한 특별대우)의 적용을 받아 10년간, 즉 1995~2004년까지 관세화를 유예하고, 유예기간중 최소시장접근물량은 1986~88년 국내소비량 기준으로 1995년의 1%(1994년 2월 15일 제출한 C/S에는 1988~90년 기준 1%로서 5만 1,000톤을 제시함)에서 시작하여 1999년에 2%에 이르기까지 매년 0.25%씩 증량하며 2000년부터는 2%에서 시작하여 2004년 4%(이행계획서상 20만 5,000톤)에 이르기까지 매년 0.5%씩 증량해야 한다.

한국의 경우 수출보조금은 거의 관련이 없으나, 감축대상으로 분류되는 국내보조금의 경우 1995~2004년에 걸쳐 13.3%(개발도상국 우대적용)를 감축하여야 하는데, 보조 상당액의 규모가 우루과이라운드 규정상 최소허용보조(개발도상국의 경우 10%) 수준을 넘는 쌀, 콩, 보리, 옥수수, 유채 등의 경우 감축대상이 될 소지가 크지만 여타품목은 별 문제

가 없을 것이다. 농산물수매제도에서 이중국가제를 통한 시장가격지지는 감축대상 국내보조이므로 그 운용에 제한을 받을 수밖에 없다. 더욱이 관세화방식에 의한 개방시 관세 상당액 산정의 기준연도가 1986~88년으로 되어 있으므로, 우루과이라운드협정 발효 이후 1995~2003년 기간중 수매가격 인상은 국제가격과의 가격차를 확대시켜 시장개방시 충격을 확대시킨다. 수매가격 인상보다는 직접소득 보상 등 다른 정책수단을 취해야 할 것이다.

제3절 최근의 DDA 농업협상 동향

WTO 회원국들은 2001년 11월 카타르 도하에서 개최된 WTO 제4차 각료회의에서 ‘도하개발의제(DDA; Doha Development Agenda)’라는 명칭으로 뉴라운드를 공식 출범하는 데 합의하였다.

여기서 결정된 기본원칙은, 첫째 공정하고 시장 지향적인 무역체제 수립이라는 농업협상의 장기목표를 재확인하고, 둘째 시장접근의 실질적 개선, 수출보조의 점진적 폐지를 목표로 하는 감축, 무역왜곡적인 국내보조의 실질적 감축을 목표로 하는 협상을 추진하며, 셋째 회원국의 제안서에 나타난 비교역적 기능(NTC; Non-Trade Concerns)을 유념하고, 농업협상과정에서 NTC를 고려하는 동시에, 넷째 개발도상국에 대한 우대조치가 협상의 모든 요소에서 본질적인 부분임을 인정한다는 협상을 추진하는 것이었다. 한편 농업협상일정은 2003년 3월 말까지 DDA 농업협상의 기본 골격이 될 모델리티 수립을 위한 협상을 완료하고, 이를 기초로 2003년 9월 제5차 WTO 간kun 각료회의 전까지 회원국이 이행계획서를 제출하며, 이를 바탕으로 관심 품목별, 국가별로 협상을 진행하여 2004년 12월 말까지 DDA 농업협상을 종료하기로 하였다.

DDA 농업협상 출범에 따라 2002년 3월부터 농업협상의 3대 쟁점사항(three pillars)인 시장접근, 국내보조, 수출보조 및 경쟁 등에 대한 모델리티를 수립하기 위한 논의가 WTO에서 본격적으로 진행되었다. 이런 농업협상과정에서 농산물 수출국들은 UR 농업협상이 농업분야를 다자 무역체제로 끌어들이는 데 성공했지만 UR 농업협상의 이행 결과 농산

물 교역확대가 기대에 미치지 못하는 것으로 평가하고 관세와 보조금 감축 등 급진적인 개혁을 요구하였다. 한국을 비롯한 수입국들은 UR 농업협상과 일관성을 유지하고 농업의 NTC(Non Trade Concern)를 적절히 반영하기 위해 점진적이고 신축적인 개혁이 이루어져야 한다고 주장했다. 또한 농업협상이 농산물 수출국인 미국 및 케언즈 그룹과 수입국 모임인 NTC 그룹이 대립하는 가운데, 다수를 차지하는 개도국들도 특혜 확대를 주장하며 독자적인 목소리를 냄으로써 협상은 3각 구도로 진행되었다.

WTO 농업위원회 특별회의 하빈슨(Harbinson) 의장은 2002년 12월 18일 협상과정에서 각국이 제안한 내용을 정리한 의장 종합보고서(Overview Paper)를 배포하였다. 이어서 2003년 2월 12일 관세와 보조금 감축 등에 관한 모델리티 1차 초안을 제시하였다. 이 초안은 UR 농업협상보다 매우 높은 수준의 감축폭을 담고 있어 한국, 일본, EU 등 농산물 수입국들은 이를 수용할 수 없다는 입장을 표명했다. 그리고 미국과 케언즈 그룹 등 농산물 수출국들은 시장개방폭을 초안보다 더 확대해야 한다고 주장하여 두 그룹 모두 1차 초안에 대해 강한 불만을 제기했다. 이러한 구도하에서 2월 24~28일 기간중 WTO 농업위원회 특별회의에서 1차 초안을 놓고 논의하였으나, 농산물 수출국과 수입국은 기존 입장을 되풀이하여 별다른 진전이 없는 상태에서 의장은 다시 3월 18일 1차 초안에 대한 수정안을 제시했다.

1차 초안 수정안은 1차 초안보다 개도국 우대조치를 약간 확대했지만 실질적인 진전이 거의 없었으며, 이 수정안을 기초로 3월 25~31일 기간중 농업위원회 특별회의에서 논의한 결과 회원국 간 이견이 좁혀지지 않아 2003년 3월 말까지 모델리티를 수립하는 데 실패하여 당초 일정계획에 차질을 빚게 되었다. 이런 상황 속에서 WTO 농업위원회는 농업협상의 추진력을 유지하기 위해서 4월부터 관세와 보조금 등 핵심쟁점에 대한 구체적인 논의를 중심으로 특별회의를 진행시켰지만, 큰 진전 없이 회원국 간의 입장 차이만을 재확인했을 뿐 농업협상은 결국 교착상태에 빠졌다.

간곤 각료회의를 앞두고 교착상태에 빠진 DDA 농업협상의 돌파구를 마련하기 위해서 미국과 EU는 2003년 8월 13일 농업협상 모델리티

에 대한 양국의 입장을 절충한 공동제안서를 발표하였다. 이 제안서는 평화조항, NTC, 이행기간, 분야별 자유화, 지리적 표시제 등의 쟁점사항에 관해 의견 일치를 보지 못한 완성된 모델리티 형태가 아니지만, 교착상태에 빠진 농업협상을 진전시키기 위해 칸쿤 각료회의에서 합의할 기본 골격을 제시하였다는 데 의미가 있다. 그 후 2003년 8월 25일 WTO 일반이사회 의장인 카를로스 카스티요(Carlos Castillo)는 미국과 EU 간의 공동제안서를 기초로 UR 관세감축공식 적용, 특별품목 개념 반영 등 개도국들의 주장을 일부 반영하여, 9월 10~14일 멕시코 칸쿤에서 개최될 제5차 WTO 각료회의에서 채택할 문서 초안의 수정안을 발표하였다.

2003년 9월 중순 DDA 농업협상에서 가장 중요한 의미를 차지하는 제5차 WTO 각료회의가 멕시코 칸쿤에서 개최되었다. 그러나 칸쿤 각료회의는 결렬로 막을 내렸다. 이는 1999년 제3차 시애틀 각료회의에 이은 두 번째 결렬로 WTO의 구심력이 약화되고 있는 가운데 일어난 사건으로, 이로 인해 WTO의 리더십에 대한 회의와 신뢰성에 대한 논란이 대두되고 있다.

당초 칸쿤 각료회의는 미국과 EU의 농업협상 모델리티 수립에 관한 공동제안서가 제시됨에 따라 성공적으로 타결될 것으로 기대되었지만, 선진국과 개도국이 1996년 싱가포르에서 개최된 제2차 WTO 각료회의에서 의제로 채택한 싱가포르이슈의 협상개시 여부에 관해 대립하는 가운데, ACP 국가(아프리카 연맹, 카리브 및 태평양 연안국)들이 어떠한 싱가포르이슈도 공식 협상의제로 논의할 수 없다는 강경한 입장을 고수한 것이 협상결렬의 직접적인 원인으로 작용하였다. 그러나 대다수 협상 전문가들은 농업분야에서 브라질, 인도 등 개도국 그룹(G-22)이 국내 보조 및 수출보조의 대폭 감축 및 철폐, 시장접근기회의 확대 등 선진국이 수용하기 어려운 시장개방을 요구하는 등 농업분야에서의 합의실패에서 그 실질적인 원인을 찾고 있다.

비록 칸쿤 각료회의 결렬로 농업부문에 대한 논의가 이루어지지 않았지만, 향후 칸쿤 각료회의 초안은 하빈슨 의장의 모델리티안과 그동안 WTO 농업위원회에 제출되었던 각국의 문서들과 함께 향후 DDA 농업협상에서 논의의 기초로 사용될 것이라는 점에서 큰 의미가 있다.

제 4 절 2004년 쌀 재협상의 성격

한국은 UR 농업협정문 부속서 5B에 따라 2004년중에 쌀의 관세화유에 연장 여부를 결정하기 위해 이해당사국들과 협의를 시작해야 하며, 2004년 말까지 쌀 재협상을 마무리지어야 한다. 쌀 재협상 실패시는 관세화로 복귀한다는 시간적인 제약도 쌀 협상을 어렵게 만드는 여건이다. 관세화유예를 연장할 경우 이해당사국에게 추가적이고 수용 가능한 양허를 제공해야 할 의무를 가진다. 관세화로 전환할 경우 기준연도(1986~88년) 관세 상당치의 90%에서 관세를 낮추어 2005년도에 적용되 그 후 관세의 감축폭 및 감축기간은 DDA 농업협상의 결과에 따르게 된다.

2004년 쌀 재협상은 양자협상이므로 쌀 협상 개시 의사를 통보한 협상참가국(9개국: 미국, 중국, 인도, 태국, 아르헨티나, 파키스탄, 캐나다, 이집트, 오스트레일리아) 모두와 각각 별도의 협상을 하게 된다. 쌀의 관세화유예를 연장하려 할 경우 핵심 쟁점은 관세화유예 연장에 따라 추가적으로 허용해야 하는 시장접근물량의 크기가 될 것이다. 관세화유예를 연장하기 위해서는 쌀 재협상 참가국 모두를 만족시킬 수 있는 공동의 합의를 이끌어내야 한다.

특히 한국에 쌀을 수출한 실적을 보면 미국과 중국이 대부분을 차지하고 있어, 이 두 나라와의 합의 도출 여부가 쌀 재협상의 관건이 될 것이다. 중국의 쌀 생산비가 미국 캘리포니아지역의 쌀 생산비보다 낮으므로, 관세화가 될 경우 중국이 상대적으로 유리할 것이다. 이는 곧 미국과 중국 모두를 만족시키는 합의 도출이 쉽지 않다는 것을 뜻한다.

협상참가국들과 합의에 이르지 못하여 2004년 말까지 협상이 종료되지 않을 경우, 협상참가국들과 WTO 분쟁해결절차를 거쳐 관세화유예 기간연장에 상응한 추가적 양허를 제공하거나 관세화복귀로 귀결될 가능성이 높다.

이러한 쌀 재협상은 DDA 농업협상과 상호 밀접한 관계를 갖고 있다. 쌀의 관세화유예를 연장하려면 이해당사자인 쌀 수출국들과 합의할 수 있을 만큼 추가적이고 수용 가능한 수준으로 시장접근물량을 증량해

〈표 2-1〉 한국의 국별 최소시장접근(MMA) 쌀 수입실적(1995~2002년)

연도별	수입곡종	원산지	수입물량 (톤/현미)	톤당 가격 (달러)	총수입금액 (천달러)
1995	장 립 종	인도산	57,008	327.00	1,867
1996	중단립종	중국산	71,260	442.00	31,497
1997	장 립 종	태국산	20,000	298.00	5,960
	중단립종	중국산	40,000 25,512	407.00	26,663
	계		85,512		32,623
1998	장 립 종	태국산	7,000	294.00	2,058
	중단립종	중국산	92,764	366.00	33,952
	계		99,764		36,010
1999	장 립 종	베트남산	10,000	266.00	2,660
		태국산	15,000	262.50	3,938
	중단립종	중국산	20,000	354.00	7,080
			69,016	354.00	24,432
	계		114,016		
2000	장 립 종	태국산	20,000	205.40	4,108
	중단립종	중국산	94,016	265.40	24,952
	계		114,016		29,060
2001	장 립 종	태국산	20,000	199.00	3,980
	단 립 종	중국산	55,000	276.30	15,196
		호주산	15,000	276.30	4,145
	중 립 종	미국산	22,520	250.00	5,630
			15,000	335.27	5,029
	계		15,000	335.27	5,029
2002	장 립 종	태국산	142,520		39,009
	중 립 종	미국산	25,000	198.60	4,965
	단 립 종	중국산	40,000	309.45	12,378
			20,000	292.80	5,856
			55,000	312.94	17,212
	계		31,023	297.17	9,219
			171,023		49,630

자료 : 농촌경제연구원.

야 하는데, 이해당사국들에게 제공해야 할 시장접근물량(MMA)의 확대는 DDA 농업협상에서 논의되고 있는 관세할당물량의 증량과 연관된다. 이 물량은 DDA 농업협상에서 결정되는 TRQ 물량의 증가폭(의장 초안의 경우 5~8%)에다 관세화유에 연장의 대가를 추가하는 수준의 물량이 될 것이다.

그러나 DDA가 2004년 상반기까지 이행계획서에 대한 협상을 마무리짓지 못한다면, 개도국지위 유지여부 및 2005년 이후 쌀 관세 상당치 감축폭 등을 알 수 없는 상태에서 쌀 재협상(관세화유에 연장협상)을 진행해야 한다. 이렇게 되면 쌀 수출국들은 관세화유에 연장의 효과를 예측하기 어려우므로 쌀 수출국들의 내부적인 수출목표 수준을 시장접근물량으로 보장하라고 요구할 가능성이 크고, 반면 한국은 관세화와 관세화유에 연장 간의 파급영향을 비교하지 못한 채 그 수용여부를 결정하는 불확실성에 직면해야 한다.

한편 이해당사국들은 자신에게 최대한 유리한 방향으로 합의를 이끌어 내기 위해서 협상의 초기에 관세화유에 연장의 조건을 논의하기보다는 쌀의 관세화이행을 주장할 것을 예상할 수 있다. 특히 쌀 재협상이 DDA 농업협상의 세부원칙이 합의되기 이전에 결정될 경우, 관세화이행과 관세화유에 간의 국내파급효과의 비교가 불확실해져 협상전략상 한국에 불리한 상황이 전개될 가능성이 있다.

쌀 재협상의 경제적 영향은 DDA 농업협상과 밀접한 관계를 갖고 있다. 하빈슨 의장 초안에 의거 2010년까지 전개될 시나리오별 쌀 시장개방 확대폭에 대한 농촌경제연구원의 추정은 <표 2-2>와 같다.

제5절 관세화와 관세화유에 간의 동등성

한국은 관세화이행이라는 대안이 있으므로, 쌀 재협상에서 이해당사국들이 한국의 관세화유에 연장을 조건으로 요구할 것으로 예상되는 시장접근물량 확대는 쌀을 관세화로 전환할 경우 예상되는 수입물량과 유사한 수준이 될 것이다.

2004년 쌀 재협상에서 관세화유에 연장을 조건으로 이해당사국이 요

〈표 2-2〉 쌀 시장개방 확대에 따른 쌀 관세수준과 관세할당물량

		2005년	2010년	
			개도국	선진국
관세화	관세(%)	396	386	218
	TRQ(천톤)	205	205	366
	AMS(원)	1조 4,900억	1조 1,920억	5,960억
관세화유예	잠재 관세(%)	396	386	218
	MMA(천톤)	205	228~366 (5~8%)	366~594 (8~13%)
	AMS(원)	1조 4,900억	1조 1,920억	5,960억

주 : 1) 관세화유예로 갈 경우 한국은 2004년에 4%(20만 5천톤)의 최소시장접근물량을 이미 약속하였고, 추가 시장접근물량은 쌀 재협상의 결과에 따른다.

2) 관세화로 갈 경우 한국은 1986~88년 기준으로 관세 상당치(tariff equivalent)를 계산하면 약 440% 수준으로 추정되며 여기서 10%를 낮추면 약 396%의 관세를 2005년에 적용할 수 있을 것으로 예상된다. 그 후 관세를 인하폭은 DDA 농업협상의 결과에 따른다.

자료 : 농촌경제연구원.

구할 것으로 예상되는 시장접근물량 수준과 관세화로의 전환시 예상되는 쌀 수입량 간의 비교는 협상전략 수립에 매우 중요하다. 관세화시 예상되는 수입물량을 넘는 과도한 시장접근물량의 확대 요구시 관세화로의 전환을 협상의 지렛대로 사용하는 것도 가능하다.

관세화유예 연장에 따른 예상 시장접근물량의 수준은 DDA 농업협상에서 관세할당물량의 증량 수준이 중요한 참고가 될 수 있다. 일본과 대만의 쌀 관세화유예의 경험을 기초로 삼아볼 때 관세화유예 연장의 대가(premium)는 최소 국내 소비량의 3%로 추산된다. UR 농업협상에서 일본은 쌀 관세화유예를 위하여 국내 소비량의 8%를 시장접근물량으로 설정한 바 있다. 선진국의 TRQ 증량 수준이 5%라는 점을 고려한다면, 일본의 쌀 관세화유예의 대가는 3%로 추측해 볼 수 있다. 대만도 WTO 가입시 쌀 관세화유예를 조건으로 국내 소비량의 8%를 시장접근물량으로 설정하였다.

DDA 농업협상 의장 초안의 TRQ 증량은 품목 간 융통성을 최대한

이용할 경우 기준연도(1999~2001년) 평균소비량의 5~8%로 제시되어 있으므로, 여기에 유예연장의 대가인 3%를 더하면 한국의 쌀 관세화유예 연장에 따른 예상 시장접근물량의 하한선은 8~11%(36만 6천~50만 4천 톤)로 예상해 볼 수 있다. 즉, 2004년 쌀 재협상에서 관세화유예 연장을 조건으로 이해당사국들이 요구할 시장접근물량 확대수준은 한국이 DDA 농업협상에서 개도국 지위를 유지할 경우 최소 8%, 선진국으로 분류될 경우 최소 11%가 될 것으로 예상할 수 있다.

결론적으로 2004년 쌀 재협상에서 관세화유예 연장을 조건으로 이해당사국들이 요구할 시장접근물량은 한국의 개도국 지위시 기준연도 소비량의 8% 내외가 될 것이며, 선진국 지위시 11~13%가 될 것으로 예상된다. DDA 농업협상이 지연될 경우, 쌀 재협상은 한국의 개도국지위 문제와 시장접근물량 확대 수준이 맞물리는 협상이 될 것으로 전망되고 있다.

제6절 국제 미곡시장 동향

1. 미곡 생산 동향

2003/04 유통연도의 생산량은 전년보다 3% 증가한 3억 9,065만톤이 될 것으로 추정되고 있다. 최근 세계 쌀 생산량은 1999/2000 유통연도까지 장기적인 증가추세를 보이면서 정곡기준으로 4억 867만톤을 기록하였다. 이후 3년 연속 생산량이 감소하였으나, 2003/04 유통연도의 생산량은 최근 최고 수준인 1999/2000 유통연도의 생산량보다 4% 낮은 수준이다.

2003/04 유통연도에는 재배면적이 증가하면서 생산량이 확대되었는데, 최근 생산량 감소에 따라 재고량이 줄어들면서 쌀 가격이 상승할 것으로 기대하여 벼 재배면적이 2002/03년의 1억 4,570만ha에서 2003/04년에는 1억 4,941만ha로 2.5% 증가한 것으로 추정하고 있다.

국별 생산 동향을 살펴보면 중국, 일본, 한국 등 일부 아시아 국가의 생산량 감소에도 불구하고 2003/04 유통연도의 총생산량이 증가한 것은

〈표 2-3〉 세계 미국 생산 동향

유통연도	1990/91	1999/00	2000/01	2002/03 (A)	2003/04 추정(B)	증감률 (%)
수확면적(천ha)	146,700	155,140	151,457	145,700	149,410	2.5
단수(톤/ha, 정곡)	2.4	2.63	2.63	2.61	2.61	0.2
생산량(천톤)	352,000	408,674	397,938	380,269	390,645	3.0
국별 생산량(천톤)						
중 국	132,532	138,936	131,536	122,180	118,000	-3.4
인 도	74,291	89,700	84,871	75,700	89,000	17.6
인도네시아	29,042	32,800	32,960	33,200	33,540	1.0
방글라데시	17,852	23,066	25,086	25,360	26,000	2.5
베트남	12,393	20,926	20,473	21,330	21,000	-1.5
태 국	11,347	16,500	17,057	17,124	17,800	3.9
일 본	9,554	8,350	8,636	8,089	7,100	-12.2
한 국	5,606	5,263	5,291	4,927	4,451	-9.7
미 국	5,098	6,502	5,941	6,536	6,204	-5.1
호 주	563	787	1,258	279	644	130.8
EU	1,606	1,761	1,576	1,716	1,635	-4.7
기 타	52,116	64,083	63,253	63,828	65,222	2.2

자료 : FAPRI, www.fapri.missouri.edu/BaselineReview.htm, 2003. 11.

USDA, *Rice Yearbook*, 2003. 11 ; *Rice Outlook*, 2003. 12.

인도, 태국, 호주 등의 작황 호조에 기인한다. 중국은 2003/04 유통연도에 벼 재배면적이 3.2% 줄어들어 쌀 생산량은 전년 대비 3.4% 감소한 1억 1,180만톤으로 추정된다. 중국은 지속적인 재고 증가로 최근 재배면적이 줄어들고 있다. 반면 세계 2위 쌀 생산국인 인도의 2003/04 유통연도 재배면적은 전년 대비 10.0% 증가한 4,400만ha이고 생산량은 17.6% 증가한 8,900만톤으로 추정된다. 또한 호주는 2002/03 유통연도에 극심한 가뭄의 영향으로 생산량이 27만 9천톤으로 줄어들었으며 2000/01 유통연도에는 125만 8천톤을 생산하였다. 중립종쌀 생산국인 호주의 2003/04 유통연도 재배면적은 전년 대비 163% 증가한 10만ha, 생산량은 전년 대비 130.8% 증가한 64만 4천톤 수준으로 추정된다.

2. 미곡 소비 동향

2003/04 유통연도의 쌀 소비량은 전년 대비 0.8% 증가한 4억 1,332만 톤이 될 것으로 추정된다. 이러한 소비량은 당년도 생산량을 약 2,268만 톤 초과하는 수준이다. 국제 미곡 소비량은 1970/71~2003/04 유통연도에 연평균 2.1%씩 꾸준히 증가하고 있으며, 총소비량 증가는 연평균 인구 증가(1.6%)와 1인당 쌀 소비량 증가(0.5%)에 기인한다.

3. 미곡 수급 동향

국제 미곡시장의 수급 동향을 살펴보면 2003/04 유통연도의 소비량이 생산량을 2,268만톤 상회하면서 기말 재고량은 전년 대비 21.5% 줄어든 8,300만톤으로 추정된다. 재고량은 3년 연속 줄어들고 있으며 1983/84 유통연도 이후 최저 수준이다.

기말 재고율(재고량/소비량)은 2003/04 유통연도 말에는 20.1%로 하락할 것으로 추정되며, 이는 1981/82 유통연도 이후 최저 수준이다. 2003/04 유통연도의 재고율은 최근의 최고 수준인 2000/01 유통연도 말의 재고율 37.4%보다 17.3%포인트 하락한 20.1%이지만 FAO 권장 재고율 16~17%보다는 높은 수준이다. 지속적인 재고율 하락은 국제 쌀 가격이 강보합세를 유지하게 하는 요인이 될 것으로 판단된다.

〈표 2-4〉 세계 쌀 수급 및 재고 동향

(단위 : 천톤, %)

유통연도	1990/91	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03 (A)	2003/04 추정(B)	증감률 (%)
생산량	352,000	408,674	397,938	398,566	380,269	390,645	2.7
소비량	345,000	398,543	395,674	411,051	409,971	413,322	0.8
재고량	126,300	145,603	147,867	135,382	105,680	83,003	-21.5
재고율	36.6	36.5	37.4	32.9	25.8	20.1	-5.7

자료 : FAPRI, www.fapri.missouri.edu/BaselineReview.htm, 2003. 11; 농촌경제연구원.

특히 한국에서 주식으로 사용하는 중단립종 쌀의 경우 2003년 중국에서의 홍수와 한발, 수확기 일조량 부족 등으로 생산량이 2002년 대비 5% 감소했으며, 미국에서는 여름철 폭서로 인해 2002년 대비 3.4% 감소했고, 호주 역시 한발로 인한 재배면적 감소로 70% 이상 감소했다.

4. 미국 가격 및 교역 동향

미국산 가격 강세에 따라 2003/04 유통연도 미국산 장립종의 톤당 수출가격은 전년보다 50.7% 상승한 321달러, 태국산은 202달러로 추정된다. 따라서 가격 상승에 기인하여 미국의 생산량은 전년에 비해 5.1% 줄어드는 반면, 태국의 생산량은 3.9% 증가할 것으로 전망되고 있다.

세계 쌀 교역량은 2년 연속 감소하여 2004년도 교역량은 전년보다 6% 이상 감소한 2,550만톤 수준이 될 것으로 전망되고 있다. 교역량 중 10% 정도는 중단립종인 것으로 추정된다. 교역량 감소는 주요 수입국인 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 방글라데시의 작황 호조에 기인한다. 인도와 미국의 수출량이 줄어드는 반면 태국, 호주, 미얀마의 수출은 증가할 것으로 전망된다.

캘리포니아산 중립종 수출가격은 2002/03 유통연도에 286달러였으나 2003/04 유통연도에는 미국 캘리포니아산 중립종 생산량이 전년 대비 5% 줄어들 것으로 전망됨에 따라 477달러로 상승할 것으로 추정되고 있다.

향후 쌀 가격은 2003년 하반기 이후 급등세에서 완만히 하락할 것으로 예상되나, 2002/03년 수준과 대비해서는 지속적인 상승추세를 보일 것으로 예상되고 있으며, 세계 주요 연구기관에서는 2013년까지 세계 쌀 가격이 지속적으로 상승할 것으로 전망하고 있다.

향후 세계 쌀 가격은 상대적인 공급부족으로 앞으로 2~3년간은 2003년보다는 높은 수준에 머무를 가능성이 높은 것으로 전망되고 있다. 따라서 이러한 가격수준이 중장기적으로 계속될 경우 높은 관세에 의한 국내 쌀 시장의 국경보호효과가 상대적으로 커져 관세화에 의한 시장개방이 유리하게 된다.

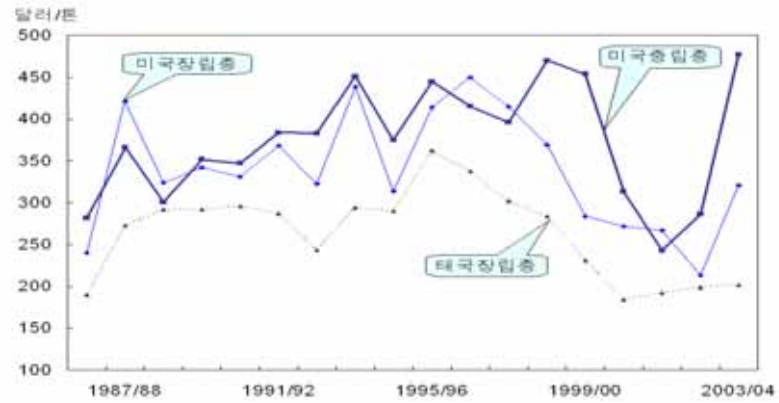
〈표 2-5〉 세계 쌀 교역 및 가격 동향

유통연도	1990/91	1999/00	2001/02	2002/03 (A)	2003/04 추정(B)	증감률 (%)
국별 순수출량(천톤)						
중 국	621	2,673	1,658	2,250	2,200	-2.2
인 도	700	1,314	6,300	4,300	2,750	-36.0
베트남	1,048	3,330	3,205	3,960	3,960	0.0
태 국	3,988	6,549	7,230	7,250	8,000	10.3
미얀마	176	159	1,001	450	500	11.1
파키스탄	1,274	2,104	1,628	1,600	1,650	3.1
미 국	2,180	2,483	2,535	3,388	2,465	-27.2
호 주	491	564	318	135	265	96.3
국별 순수입량(천톤)						
인도네시아	192	1,500	3,500	3,000	3,000	0.0
필리핀	350	665	1,200	1,500	800	-46.7
일 본	17	439	610	500	500	0.0
한 국	-15	98	-11	-441	60	...
대 만	-75	-108	-133	12	35	191.7
이 란	614	1,100	964	900	1,500	66.7
이라크	268	1,274	1,178	800	1,100	37.5
사우디아라비아	547	720	998	878	1,040	18.5
EU	60	506	583	400	450	12.5
국제가격(달러/톤, FOB)						
태국장립	296	231	174	199	202	1.5
미국장립, 휴스턴	331	284	267	213	321	50.7
미국중립, 캘리포니아	347	454	243	286	477	66.8

자료 : FAPRI, www.fapri.missouri.edu/BaselineReview.htm, 2003. 11.

USDA, *Rice Yearbook*, 2004. 1.

[그림 2-1] 국제 쌀 가격 변동추이



주 : 가격은 FOB 기준.
자료 : 농촌경제연구원.

제3장

국내시장여건

제 1 절 농가호수, 농가인구, 취업자 및 경지면적

농가호수는 농산물 시장개방이 본격화된 1990년 이후 감소추세가 지속되어 오다가 1995년 이후 연평균 감소율이 지속적으로 둔화되어 1995~98년과 1998~2001년의 연평균 감소율은 각각 2.0%, 1.4%를 기록하여 1990~95년의 3.2%보다 낮은 수준을 기록하였다. 1990년대 이후 규모화 및 전업농 육성 등과 같은 농업구조개선사업으로 농가호수가 크게 감소하였으나, 1997년 외환위기 이후 비농업부문에서의 유입과 각종 소득보전 지원이 활발히 이루어지면서 농가호수의 감소폭이 축소된 것으로 보인다.

2000년에는 이례적으로 연평균 0.14% 증가하였으나, 2001, 2002년에는 전년 대비 각각 2.2%, 5.4%로 큰 폭의 감소율을 보이며 감소하였다. 2003년도 농가호수는 2003년도 일반 취업률, 농가 취업률, 최근 농가호수 변화율 등을 고려할 때, 전년 대비 1.31%의 감소율을 보여 126만 3천 호 수준을 기록할 것으로 추정된다.

농가인구는 평균 7%대의 높은 경제성장률과 비농업부문의 성장이 두드러지면서 1990년 전반기에 이농이 심화되었다. 전체인구에서 차지하는 비중 또한 1990년의 15.5%에서 2003년에는 7.3%로 감소하였다. 연평균 감소율은 1995년 이후 지속적으로 둔화되어 1990~95년 6.1%, 1995~98년 3.2%, 1998~2001년에는 3.7%의 완만한 감소세를 나타냈다.

이는 외환위기에 따른 비농업부문의 취업기회가 축소되어 감소폭이 완화된 것으로 보인다. 농가인구는 2003년에 전년 대비 2.9% 감소한 348만 7천명에 이르는 것으로 추정된다.

농림업 취업자(어업 제외)는 2003년도 12월에 전년 대비 2.74% 감소한 194만 4천명에 이를 것으로 예상된다. 1990년대 이후 농림업 취업자의 수는 1998년도를 제외하고 지속적으로 감소해 왔으며, 총취업자에서 차지하는 비중도 2000년 10.22%에서 2003년 8.78%로 꾸준히 감소한 것으로 파악된다.

농림업 취업자수는 농가인구와 더불어 지속적으로 감소하여 1990년의 324만명에서 2001년에는 207만명을 기록하였다. 1995년 이전에는 연평균 4.8%의 높은 감소세를 보였으나 1995~98년에는 외환위기에 따라 감소세가 완화된 연평균 0.7% 감소에 그쳤다. 외환위기 이후 2001년까지 연평균 4%대로 내수의 확대에 따라 비농업부문, 특히 서비스업부문에서의 고용창출 증대로 연평균 감소율이 확대된 것으로 나타났다.

농가인구의 노령화가 가속화되고 있어 1990~2000년 기간중 65세 이상 인구 비율이 11.5%에서 21.7%로 증가하였다.

2002년의 경지면적은 186만 3천ha로 1990년의 210만 9천ha보다 약 24만 6천ha 감소한 것으로 나타났다. 경제성장 및 농산물가격 하락에 따라 지속적인 농지전용 수요가 증가한 것이 주요 원인으로 분석되며 1995~98년의 연평균 변화율은 1.3% 감소한 것으로 나타났다. 이는 UR

〈표 3-1〉 1990~2000년 기간의 연령별 농가인구 변화

	단 위	1990년	1995년	2000년
농가인구(비중)	천명(%)	6,661(15.5)	4,851(10.8)	4,031(8.6)
• 성 비		96.9	95.8	95.7
• 연령별 비중				
- 0~14세	%	20.6	14.0	11.4
- 15~64세		67.9	69.8	66.9
- 65세 이상		11.5	16.2	21.7
평 균 연 령	세	37.1	42.2	45.7

자료 : 농촌경제연구원.

〈표 3- 2〉 농가호수, 인구, 취업자 및 경지면적 추이

(단위 : 천호, 천명, 천ha)

	1991	1996	2001	2002	2003 (추정)
농가호수(천호)	1,702	1,480	1,354	1,280	1,263
농가인구(천명)	6,068	4,692	3,933	3,591	3,487
전체인구 중 농가인구비(%)	14.02	10.31	8.31	7.54	7.28
호당 농가인구(명)	2.57	3.17	2.91	2.81	2.76
농림업 취업자 (천명)	2,602	2,218	2,065	1,999	1,944
경지면적(천ha)	2,091	1,945	1,876	1,863	1,840 ~1,850

자료 : 통계청 ; 농산물품질관리원.

협상이 타결된 이후 시장개방 확대에 따른 농업수익성 악화 및 농업구조조정에 기인한 것으로 보인다. 1998년 외환위기 이후 건설업 경기위축에 따라 농지전용수요가 감소하여 1998~2002년의 연평균 변화율은 0.6%로 감소폭이 완화되었다.

제2절 쌀 수급 및 가격 동향

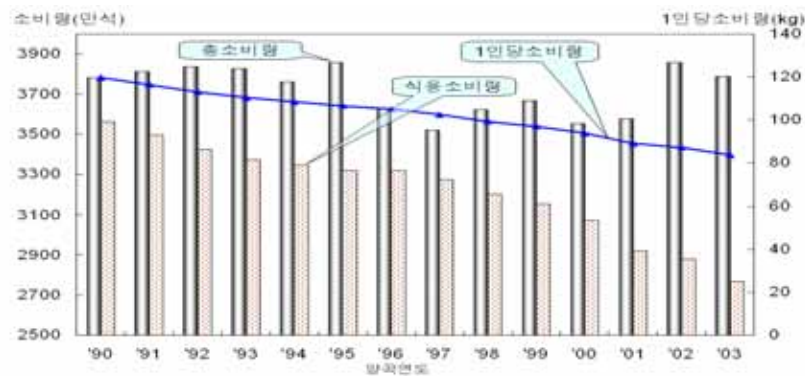
1. 쌀 소비 동향

소득수준 향상과 식생활패턴의 서구화 영향으로 육류와 패스트푸드 등의 소비량이 증가하면서 쌀 소비량 감소가 가속화되기 시작하였다. 2002 양곡연도의 국민 1인당 쌀 소비량은 전년 대비 1.3% 감소한 87.0kg이었으나, 2003 양곡연도에는 전년 대비 4.4% 감소한 83.2kg으로 나타났다. 국민 1인당 쌀 소비량 감소율은 1980년대의 연평균 1.0%에서 1990년대에는 2.4%로 감소폭이 커졌다. 1998년도에는 1인당 소비량이 100kg

이하 수준으로 줄어들었으며 지속적인 감소추세에 있다.

총소비량은 1990 양곡연도의 3,781만석에서 2002 양곡연도에는 3,859만석으로 증가하였다. 소비량 증가는 재고량 조절을 위한 주정용(100만석)과 대북지원(278만석) 물량이 늘어났기 때문이다. 주식용 소비량은 동일 기간에 3,561만석에서 2,878만석으로 연평균 1.6% 감소하였다.

[그림 3-1] 쌀 소비량 추이



자료 : 농촌경제연구원.

〈표 3- 3〉 쌀 수급 동향

(단위 : 천석)

양곡연도	1998	1999	2000	2001	2002	2003(추정)
공급량	41,816	41,670	42,306	45,040	48,636	45,514
이입량	3,453	5,594	5,015	6,793	9,268	10,051
생산량	37,842	35,397	36,550	36,742	38,299	34,216
수입량	521	679	741	1,505	1,069	1,247
소비량	36,222	36,655	35,513	35,772	38,585	37,882
식 용	31,985	31,532	30,728	29,228	28,783	27,690
가공용	1,191	1,210	1,215	1,269	2,336	2,170
대북지원	0	0	0	0	2,778	2,778
종자용	265	267	322	325	316	305
감모·기타	2,781	3,646	3,248	4,950	4,372	4,939
이월량	5,594	5,015	6,793	9,268	10,051	7,632

자료 : 농촌경제연구원.

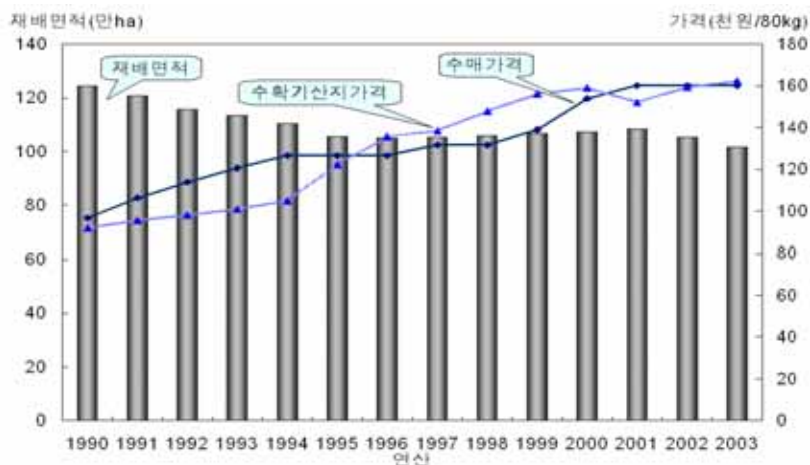
2003 양곡연도의 총소비량은 3,788만석으로 전년도보다 1.8% 줄어든 것으로 추정된다. 이 중 주식용 소비량은 전년 대비 3.8% 감소한 2,769만석이다. 또한 주정용 소비량이 전년도 100만석에서 70만석으로 줄어 들고 가공용 소비량도 전년 대비 7.1%나 감소하였다.

2. 쌀 생산 동향

최근의 쌀 생산 동향을 살펴보면, 1996~2001년산의 재배면적 증가, 연속 풍작, MMA 수입 증대로 2001년부터 재고가 누증되고 2001년에는 사상 처음으로 수확기 산지 가격이 전년 동기보다 조곡 기준 7.5% 하락함에 따라, 2002년의 재배면적은 전년 대비 3만ha(2.8%) 감소한 105만 3천ha가 되었다. 2003년의 벼 재배면적은 생산조정제(2만 7,500ha) 도입의 영향으로 전년도보다 3만 7천ha(3.5%) 줄어든 101만 6천ha가 되었다.

벼 재배면적은 1987~96년 동안 재고 과잉에 따른 쌀 가격 하락으로 연평균 2만 4천ha 감소하여 1996년에 105만ha까지 줄었다. 재배면적이 빠르게 감소하고 1993년과 1995년의 냉해 피해로 1996년 재고량이 급감하면서 가격이 상승하였다. 가격 상승의 영향으로 1996년 이후 재배면적

[그림 3-2] 벼 재배면적 및 가격 동향



자료 : 농촌경제연구원.

이 연평균 6,700ha 증가하여 2001년에는 108만 3천ha가 되었다. 논벼 면적은 변화가 없었으나, 밭벼 면적이 1996년의 500ha에서 2001년에는 2만 7천ha로 급증하였다.

2001년산 생산량은 3,830만석으로 증가하였지만 2002년산 생산량은 기상조건의 악화와 재배면적 감소로 3,422만석으로 줄어들었다. 2003년 쌀 생산량은 재배면적과 단수 감소에 따라 작년보다 9.7% 줄어든 3,091만석이었다. 이는 신곡 수요량 3,200만석(식용 2,700만석, 종자·감모 등 500만석)보다 110만석 부족한 수준이다. 과거 쌀 생산량은 1990년대 초반에는 줄어들었으나, 쌀 가격 상승의 영향으로 1996년산부터는 증가세로 전환되었다.

평년단수는 1987~91년의 456kg/10a에서 1999~2003년에는 488kg으로 약 32kg 증가하였다. 2001년에는 90년 만의 가뭄에도 불구하고 516kg의 대풍을 실현하였다. 그러나 2002년에는 잦은 호우와 태풍 루사 등에 따른 일조량 부족으로 단수가 471kg으로 전년 대비 45kg(8.7%), 평년 대비 32kg(6.4%) 감소하였다. 2003년에는 일조량 부족 및 태풍 피해 영향으로 단수가 441kg으로 줄어들었는데 이는 전년도보다 6.4%, 평년단수 491kg보다 10.2% 낮은 수준이다.

〈표 3-4〉 벼 재배면적, 단수, 생산량 동향(생산연도 기준)

연 산	재배면적(천ha)			단수(kg/10a)			생산량 (만석)
	계	논	밭	평 균	논	밭	
1990	1,244	1,242	3	451	451	222	3,893
1995	1,056	1,055	1	445	445	192	3,260
2001	1,083	1,056	27	516	516	235	3,830
2002	1,053	1,039	15	471	471	246	3,422
2003	1,016	997	19	441	441	245	3,091
증감률(%)							
2002년 대비	-3.5	-4.0	26.7	-6.4	-6.4	-0.4	-9.7
평년 대비	-4.7	-5.3	37.7	-10.2	-10.2	-14.3	-10.2

자료 : 농촌경제연구원.

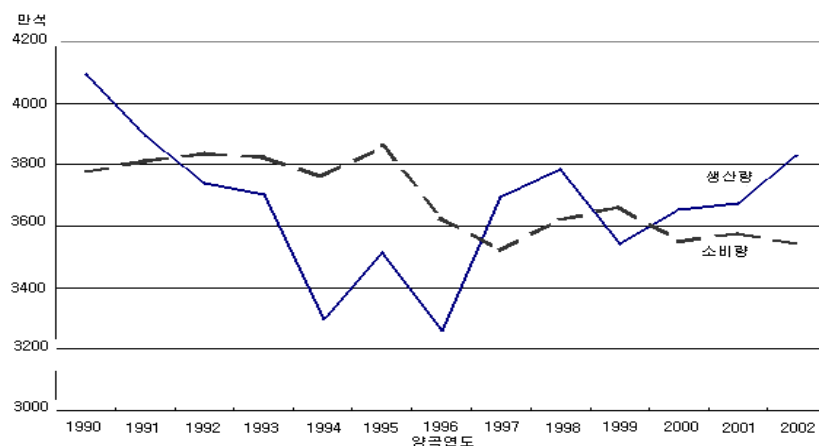
3. 수급 동향

1990년대 중반 이후 생산량과 MMA 수입량이 꾸준히 증가하면서 1980년대에 총수요량의 20%대에서 변동하던 양곡연도 말 재고율은, 1991년도에 39%인 1,487만석으로 최고치를 기록한 이후 생산량 감소와 함께 하락하여 1996 양곡연도 말에는 재고율 4.7%인 169만석까지 급감하였다. 그 후 생산 증가에 따라 2000 양곡연도 말부터 적정 재고율을 초과하였으며, 2002 양곡연도 말 재고율은 26.0% 수준을 보였다.

이와 같이 심각한 재고문제를 해결하기 위한 2002년산 생산량 감소 및 대북지원 결과 2003 양곡연도 말 재고량은 763만석(재고율 21.7%)으로 전년 대비 242만석 정도 줄어들 것으로 추정된다. 2003년산 생산량이 줄어들어 주정용과 대북지원 물량을 고려하지 않을 경우 2004 양곡연도 말 재고량은 680만석(20.4%) 수준으로 전망된다.

생산량이 급격히 감소하던 시기인 1991~95년산의 평균자급률은 92.0%였으나, 2001년산의 대풍 영향으로 2002 양곡연도의 자급률은 107.0%로 증가하였다. 2002~2003년산의 연이은 작황 부진으로 2003 및 2004 양곡연도의 자급률은 각각 97.4%, 93.1%로 하락할 것으로 보인다.

[그림 3-3] 생산량 및 소비량 동향



자료 : 농촌경제연구원.

4. 가격 동향

2003년 7~9월 평균 산지 정곡가격(80kg)은 16만 2,051원으로 전년도 수확기인 10~12월 평균가격 15만 9,799원보다 1.4% 상승하였다. 이는 전년도 계절진폭 2.2%보다 낮은 수준이다. 2003년산 수확기에 근접하면서 산지가격은 약세로 돌아섰다.

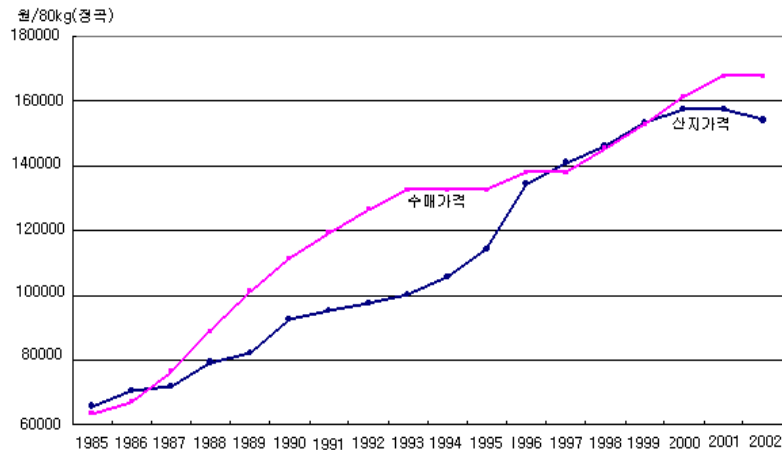
2003년산 작황 부진으로 10월 이후 산지가격은 상승세를 보이고 있다. 2003년 10월에 정곡 80kg당 16만 1,068원을 기록한 이후 12월에는 16만 3,280원, 2004년 1월(상순)에는 16만 3,848원을 기록하였다. 2003년 11월, 12월과 2004년 1월 가격은 전년동기 대비 각각 1.3%, 2.1%, 2.3% 상승하여 점차 상승률이 커지고 있다.

수매가격은 1993년까지 꾸준히 인상되었다. UR 협상이 타결되면서 쌀 시장개방 확대에 대비하기 위해 수매가격은 1995년까지 13만 2,680원/80kg(1등급 기준)으로 동결되었다. 1996~97년 수매가격은 1995년 가격보다 4.0% 인상된 13만 7,990원으로 결정되었다. 1997년산 수매가격이 동결된 반면 산지 시장가격은 큰 폭으로 상승하여 수매가격이 시장가격을 하회하였다. 1998년부터 2001년까지 수매가격은 매년 4.0~5.5% 인상되었고 2002년산은 전년과 동일한 16만 7,720원으로 결정되었다.

산지 쌀 가격은 꾸준히 상승하여 1990~2002년 동안 연평균 5.5%씩 상승하였다. 2001년산의 대풍작 영향으로 수확기(10~12월) 가격이 전년 동기 대비 4.3% 하락하여 2001년 평균가격은 15만 7,613원으로 2000년 대비 0.1% 하락하였다. 쌀 가격이 하락한 것은 사상 초유의 현상이었다. 2002년 가격은 전년도보다 2.1% 하락한 15만 4,310원을 기록하였다. 소득안정을 위한 제도적 장치가 마련되지 않은 상태에서 쌀 가격 하락에 직면한 쌀 농가는 향후 쌀농사에 대한 불안감을 갖게 되었다. 쌀 가격이 지속적으로 하락하는 경우에도 농가가 안정적으로 쌀 농업에 종사할 수 있도록 소득안정수단이 필요하게 되었다.

국민의 정부에서 2002년산을 제외한 수매가격이 지속적으로 인상된 반면 시장가격 상승률은 둔화되거나 하락하면서 수매가격과 산지 시장가격 간의 격차가 확대되었다. 정부수매가격이 시장가격보다 높으므로

[그림 3-4] 가격 변동추이



자료 : 농촌경제연구원.

정부수매 요구가 더욱 커지고 민간재고조절기능과 계절적 가격안정기능까지 정부가 부담하게 되고, 장기적으로 민간유통 활성화에 장애요인이 되고 있다. 또한 수급실세를 반영하는 새로운 가격기준이 필요하게 되었다.

제3절 쌀 유통 현황

1. 유통경로 및 실태

농가에서 생산된 쌀 중에서 자가 소비량과 종자용을 제외한 나머지는 상품화되고 있다. 농가의 쌀 판매처로는 정부 및 산지농협, 산지 민간도정공장, 산지수집상, 도소매상, 가공업체, 소비자 등이 있다.

일반적으로 쌀은 산지시장 조직과 소비지시장 조직을 통해 유통되고 있다. 산지시장 조직에는 수집상, 도정업자, 정부, 산지농협이 있고, 소비지시장에는 위탁상, 도소매상, 농협공판장, 농협판매점 등이 있다.

한국의 쌀 유통은 정부관리 조직과 자유시장 조직으로 크게 이원화

되어 있으며, 자유시장 조직은 다시 전통적인 상인조직과 농협조직으로 구성되어 있다. 현행 우리나라의 쌀 유통은 정부와 상인, 그리고 농협 등 크게 세 주체에 의해 이루어지고 있다고 하겠다. 이 외에도 생산자와 소비자 간에 직접 거래가 이루어지는 산지 직거래 형태가 있으며, 이러한 거래형태가 최근 늘어나고 있는 추세이다.

쌀의 유통경로를 보면 정부의 수매방출에 의한 정부경로와 시장기구에 의한 민간 상인경로 및 농협계통 조직에 의한 농협경로 등 세 가지 형태로 크게 구분되고 있다. 현행 한국의 쌀 종류별, 즉 일반미와 정부미 그리고 농협미가 현행 유통경로를 주도하고 있다.

국민 1인당 미곡 소비량이 감소함에 따라 농가의 미곡 소비량도 감소추세에 있고 미곡 생산농가의 상업화가 진전되면서 생산량에 대한 시장출하량의 비중인 상품화율이 점차 높아지고 있으며, 시장출하량 중에서 농협계통 조직을 통하여 판매되는 물량이 크게 늘어나고 있는 추세이다.

미곡의 상품화량은 크게 정부수매물량과 시장출하량으로 구분되는데, 1993년 이후 정부수매량 비중은 줄어들고 있는 반면에 시장출하량은 상대적으로 늘어나는 추세를 보이고 있다. 미곡의 시장출하방식은 생산자단체인 농협이나 민간 도정업자 또는 양곡 상인에게 판매하는 것으로 구분되며, 최근 시장출하량 중에서 농협계통 조직을 통하여 판매되는 물량이 급격히 늘어나고 있는 추세이다.

1985년의 농협계통미 취급실적은 18만 5천톤으로 상품화물량 중에서 농협계통미가 차지하는 비중이 4.5%에 불과하였으나, 그 후 해마다 늘어나 1996년의 농협계통미 사업실적은 172만 9천석으로서 전체 상품화물량 중 40.2%에 달하고 있다. 이처럼 농협경로에 의한 상품화율이 높아진 원인은 정부의 수매방출사업의 일부를 농협이 담당하도록 하는 등 양곡판매사업이 한층 강화된 데에 기인하는 것으로 여겨진다.

또한, 최근 농협을 중심으로 미곡종합처리장의 건설운영이 확대됨에 따라 미곡종합처리장을 중심으로 한 농협의 양곡판매기능이 강화된 데에도 원인이 있는 것으로 판단된다. 반면에 민간상인에 의한 유통비중은 1990년 이후 줄어드는 추세를 보이고 있다. 1990년의 경우, 상품화량 중에서 민간상인에 의한 유통물량이 차지하는 비중이 66.0%나 되었으

나 그 후 계속 감소추세를 나타내어 1996년에는 30.3%로 줄어들었다. 이와 같이 민간상인에 의한 유통비중이 줄어들게 된 것은 정부수매가와 산지미가 간의 가격차이가 거의 없거나 미가의 계절진폭이 적어 민간상인에 의한 쌀 취급수요가 감소하였기 때문인 것으로 보인다.

2. 미곡 유통마진

쌀값의 계절진폭이 허용됨에 따라 농가와 양곡 유통업자가 일정기간 벼를 보유하려는 동기가 커져 정부의 추곡수매량이 감소하고 있는데도 불구하고 산지의 쌀값은 상승추세에 있다. 더구나 양곡관리법 개정으로 양곡매매업이 허가제에서 신고제로 전환됨에 따라 양곡 도소매업의 경쟁구조가 조성되고 있을 뿐만 아니라 최근 들어 미곡종합처리장과 소비지 양곡 소매업소 간의 직거래 물량이 늘어나면서 쌀의 유통마진이 점차 줄어들고 있다.

기존의 연구에서 산출된 쌀의 유통마진은 대략 14~15% 정도이며, 이를 유통단계별로 보면 전체 유통마진 중에서 소매단계의 유통마진율이 10.8~12.4%로서 큰 비중을 차지하고 있다. 이와 같이 소매단계에서의 쌀 유통마진율이 높은 이유는 소매업소의 1일 평균 판매량이 영세한 편이고 생계 위주의 영업이 대부분이며, 이들 업소는 점포임대료 등 유통비용이 상대적으로 많이 들기 때문인 것으로 보인다. 그런데 쌀의 유통마진은 채소류나 과일류 등 다른 농산물에 비하면 매우 적은 편이다.

이와 같이 쌀의 유통마진율이 다른 농산물에 비해 상대적으로 낮은 원인은, 첫째 쌀의 상품적 특성상 비교적 부패성이 높지 않기 때문에 유통과정에서의 손실감모분이 적고, 둘째 단위중량에 비해 부피가 크지 않아 수송 및 저장비용이 적게 들고, 셋째 유통과정에서 동일품목 유통업체 간의 경쟁률이 높아 유통비용 및 유통이윤이 많지 않기 때문이다. 앞으로 기존의 산지 임도정공장이 통폐합을 통해 대규모 내지는 현대화되고 미곡종합처리장이 계속해서 설립될 것으로 예상되고 있는바, 그럴 경우 앞으로 쌀의 유통마진은 더욱 축소될 가능성이 있다.

3. 쌀 유통의 변화 전망

과거 쌀의 기준가격 형성기능을 수행해왔던 양곡 도매상인들의 취급 물량이 줄어들어 양곡 도매업이 사양산업화되고 이들 도매상의 고령화가 지속됨에 따라 양곡 도매상의 기준가격 형성기능은 더욱 약화될 것으로 전망된다. 산지와 소비지 간 쌀의 직거래가 확대되는 반면에 정부 수매량이 줄어들게 됨에 따라 도매시장과 공판장의 기능이 크게 약화될 전망이다.

소매 단계에 있어서는 소포장 양곡 거래가 확대되고 양곡 소매업에 대한 규제완화 및 대형 종합 소매업소가 증가함에 따라 종전의 양곡전문 소매업소의 유통기능은 크게 약화될 것으로 전망된다. 소비지 소매 시장에서 특기할 만한 변화는 대기업 계열회사인 법인 유통업체의 양곡 시장 참여를 들 수 있다. LG유통, 해태유통, 한양유통 등 대규모 법인 유통업체들은 주로 백화점이나 슈퍼(편의점)에 집중되어 있고 자체상표를 개발하여 사용하거나 OEM 방식을 주로 취하고 있으며, 연간 취급물량도 증가추세에 있다.

주부의 취업기회가 증대되고 있으며 소비자의 식품구매형태가 점차 일괄구매를 선호하는 추세이므로 이들 법인 유통업체의 미곡판매 신장률은 계속 높아질 것으로 예상된다. 이 같은 법인 유통업체의 미곡시장 참여율 증대는 쌀의 상표효과를 어느 정도 기대할 수 있다는 측면에서 이점을 지니고 있다.

이들 법인 유통업체 중에서 점포수를 많이 보유하고 있는 일부 업체의 경우는 자체적으로 상표를 개발하여 포장판매하고 있지만 단일 점포를 운영하고 있거나 비교적 점포수가 적은 업체의 경우는 소비지의 도매상, 임가공도정 공장으로부터 납품받아 판매하고 있으므로 연중 동일한 미질을 유지한다는 것이 매우 어려운 상태이다. 소비지 쌀 유통시장에서 대형 유통업체에 비해 가격 경쟁률도 떨어지고 대부분의 경영주가 고령인 소규모 양곡전문 소매업소들은 앞으로 점차 다른 업소로 전업하거나 자연도태되는 반면에, 대형 유통업체들은 대량 산지 직거래를 통해 저마진 취급과 쌀의 전략상품화 추세가 더욱 늘어나게 되어 미곡종합처리장에 대한 가격 결정력이 강화될 것으로 전망된다.

이와 같은 추세를 감안해 볼 때 소비지 쌀 유통시장의 거래질서 확립을 위해 싸래기, 착색미 함유율 등을 기준으로 한 쌀의 등급을 보다 세분화하고 이를 제도화시키는 방안이 검토되어야 할 것이다. 이와 관련하여 원산지 표시제를 보다 강화하여 품종, 연산, 산지별 혼합배율 등의 표시를 의무화시킴으로써 산지에서부터 품질개선이 이루어지고 미질에 따라 소비자가 선택 구입할 수 있도록 유도해 나가야 할 것이다.

4. 미곡 유통의 문제점

1993년 이후 산지농협과 민간 도정업체를 운영주체로 한 미곡종합처리장의 설치수가 해마다 늘어남에 따라 쌀 판매사업에 있어 이들 업체간은 물론 기존의 양곡 상인들과의 판매처 확보 내지는 판로개척을 위한 경쟁이 심화되고 있다.

기존의 쌀 거래처를 계속해서 유지하기 위해서는 연중 균일한 미질의 쌀을 보다 싼 가격으로 공급해 주어야 하는데, 그렇지 못할 경우 거래처를 잃게 되며 한번 거래가 끊기게 되면 이를 다시 복구하기란 결코 쉬운 일이 아니다. 이 같은 일이 일어나지 않도록 하기 위해 미곡종합처리장을 비롯한 양곡 판매업체들은 나름대로의 자구책을 마련하고는 있으나 거래처가 요구하는 거래조건을 맞추기에는 어려움이 많다.

미곡종합처리장을 비롯하여 산지의 쌀 판매업체들은 농가로부터 원료곡을 매입할 때에는 전량 현금 매입하여 이를 가공 처리하는 과정에서 비용이 사전적으로 소요되고 있으나, 최종상품인 쌀을 판매할 때에는 현찰 거래하는 경우도 있기는 하지만 대부분이 외상거래하고 있다. 뿐만 아니라 수확기 단시일 내에 많은 양의 원료곡을 매입 확보해야 하기 때문에 막대한 원료매입 자금을 필요로 하고 있으며, 판매량을 확대하기 위해 소비지에 직판장을 운영하는 등 쌀 판매비용도 적지 않게 소요되고 있는 실정이다.

특히 민간 양곡판매업자에 비해서 원료곡의 매입가격 자체가 비싼 농협의 경우는 판매가격이나 품질면에서 거래처의 요구조건을 맞추는데 더욱 많은 어려움을 겪고 있는 실정이다. 이에 농협중앙회에서는 산지와 소비지를 연계시켜 쌀 판매사업을 확대 강화하기 위해 신토불이

창구, 전시판매장, 하나로 클럽, 직판장 등을 개설 운영하는 한편, 택배 제 실시, 수도권 양곡마케팅본부 설치, 물류센터 운영 등 각종 사업을 추진해 오고 있다.

유통과정에서의 쌀의 포장화는 빠른 추세로 정착되어 가고 있으나, 객관적이고 통일된 등급기준이 없이 유통업소별로 자의적인 특미 또는 상품이 거래되고 있으며, 동일한 상표의 쌀이라 할지라도 유통시기에 따라 미질에 차이가 있어 소비자들로부터 불신감을 초래하고 있다.

쌀은 산지출하시 등급화 및 규격화가 제대로 실시되지 않고 있는데, 이는 품질향상의 저해요인으로 작용하고 있으며, 유통업자에게 부정유통의 여지를 제공하는 요인으로 작용할 수도 있다. 반면에, 소득증가에 따른 식품소비패턴의 변화, 주부의 사회활동기회 증대 및 핵가족화로 말미암아 소비자들이 쌀을 구입할 때 가격보다는 품질을 더 중요시하고, 소포장 쌀을 선호하는 등 소비자의 쌀 구입형태가 변화되어 가고 있는 추세이다.

제 4 절 쌀 생산비 동향과 구조

1. 최근의 쌀 생산비 추이

1990년대 초 정세경향을 보였던 경상가격 쌀 생산비는 1994년 이후 계속 증가하였고, 특히 1997년 말 외환위기 후 환율인상으로 인한 농자재 가격상승 등의 영향으로 큰 폭으로 증가하였다. 계속 상승하던 10a당 쌀 생산비는 2000년 이후 감소추세를 보이고 있는바 2000년 53만 8천원 이던 10a당 쌀 생산비는 2001년 53만 6천원, 2002년 53만원으로 전년에 비해 각각 0.4%, 1.1% 감소하였다.

쌀 생산비는 토지, 노동, 자본재 등 생산을 위해 직접 또는 간접적으로 투입된 모든 생산요소에 대한 평가액으로 직접생산비와 간접생산비로 구분되며, 직접생산비는 종묘, 비료, 농약 등 물재비와 농구비, 노력비 등으로 구성되고, 간접생산비는 토지용역비와 자본용역비로 구성된다. 2002년의 경우 비료비 및 농구비는 증가하였으나, 종묘비, 농약비,

〈표 3-5〉 비목별 쌀 생산비

(단위 : 원, %)

	2001 (A)		2002 (B)		증 감	
		구성비		구성비	(B-A)	증감률
10a당 생산비	535,712	100.0	529,609	100.0	-6,103	-1.1
• 직접생산비	268,717	50.2	264,254	49.9	-4,463	-1.7
- 종 료 비	10,065	1.9	9,763	1.8	-302	-3.0
- 비 료 비	23,567	4.4	24,842	4.7	1,275	5.4
- 농 약 비	26,024	4.9	22,549	4.3	-3,475	-13.4
- 농 구 비	80,128	15.0	80,368	15.2	240	0.3
- 노 력 비	115,774	21.6	112,738	21.3	-3,036	-2.6
- 기 타	13,159	2.4	13,994	2.6	835	6.3
• 간접생산비	266,995	49.8	265,355	50.1	-1,640	-0.6
- 토지용역비	241,006	45.0	240,639	45.4	-367	-0.2
- 자본용역비	25,989	4.9	24,716	4.7	-1,273	-4.9

자료 : 통계청, 『농산물생산비통계』, 2003. 4.

노력비의 감소로 직접생산비가 1.7% 감소하였으며, 간접생산비는 쌀 생산량 감소에 따른 농지사용료 부담비율이 줄어 0.6% 감소하였다.

전체 생산비 중 토지용역비 45.4%(24만 1천원), 노력비 21.3%(11만 3천원), 농구비 15.2%(8만원) 등 3대 비목이 전체의 81.9%를 차지하며, 토지면적의 제한요인 때문에 토지용역비 등 간접생산비는 절감에 한계가 있는 반면, 직접생산비는 규모화·생력화 및 농자재 절감기술 개발과 효율적인 이용 등으로 절감여지가 있는 부분이라고 할 수 있다.

2. 경영규모별 쌀 생산비

통계청의 쌀 생산비 통계를 경영규모별로 분석해 보면, 직접생산비는 규모확대에 따라 감소하는 추세를 나타내고 있으나 간접생산비는 오히려 더 커지는 경향을 보여주고 있다. 10a당 쌀 생산비(2002년)는 0.5ha 미만 소규모농가 57만 2천원에 비해 2.0ha까지는 감소하다가 그 이상에

서는 오히려 증가하고, 5.0ha 이상이 되어야 감소하는 것으로 나타나고 있으며, 농구비, 노력비 등 직접생산비는 0.5ha미만 농가 32만 3천원/10a에 비해 1.0~1.5ha 농가 18.3%, 3.0~5.0ha 농가 28.5%, 5.0ha이상 농가 36.5%가 절감되어, 규모경제의 효과가 뚜렷하게 나타나고 있다. 한편 노력시간(평균 27.0시간/10a)은 0.5ha미만 계층 32.5시간, 2.0~2.5ha 계층 25.4시간, 3~5ha 계층 23.2시간, 5ha이상 계층 20.7시간으로 나타났다.

토지용역비가 주축을 이루는 간접생산비는 0.5ha미만 농가 24만 9천 원/10a에 비해 2.0ha 내외까지는 별 차이가 없으나, 그 이상 계층에서는 경영규모가 커질수록 오히려 많은 것으로 나타나고 있다. 이는 대농이 상대적으로 많이 분포한 평야지대일수록 토지임차료가 비싸기 때문이며, 따라서 간접생산비는 경영규모나 재배기술의 개선으로 극복하기 어

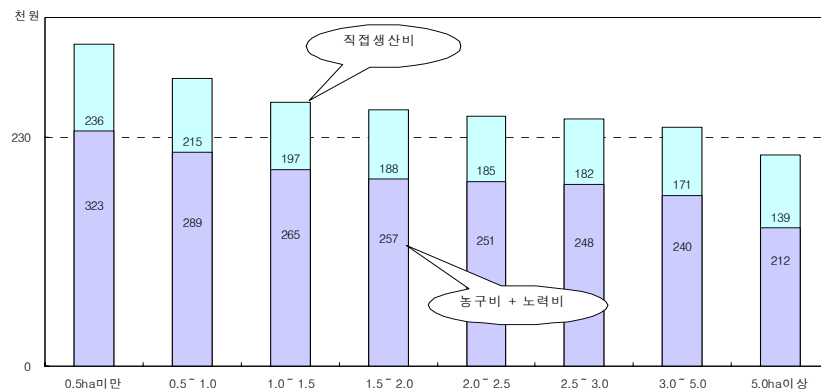
〈표 3-6〉 벼농사 경영규모별 소득분석

(단위 : 천원/10a)

	0.5ha 미만	0.5 ~ 1.0	1.0 ~ 1.5	1.5 ~ 2.0	2.0 ~ 2.5	2.5 ~ 3.0	3.0 ~ 5.0	5.0ha 이상
10a당 조수입	1,057 (100)	1,054 (99.7)	1,040 (98.4)	1,070 (101.2)	1,076 (101.8)	1,068 (101.0)	1,071 (101.3)	1,112 (105.2)
10a당 생산비	572 (100)	535 (93.5)	527 (92.1)	513 (89.7)	521 (90.6)	524 (90.6)	525 (91.8)	494 (86.4)
• 직접생산비	323	288	264	255	247	243	231	205
- 농 구 비	101	91	83	77	76	72	67	49
- 노 력 비	134	124	113	109	106	105	97	86
• 간접생산비	249	247	263	258	274	281	294	289
10a당 경영비	269 (100)	267 (99.3)	274 (101.8)	272 (101.1)	292 (108.5)	283 (105.2)	300 (111.5)	329 (122.3)
10a당 순수익	485	519	513	557	555	544	545	617
10a당 소득	788 (100)	788 (100)	766 (97.2)	799 (101.4)	783 (99.4)	785 (99.6)	771 (97.8)	782 (99.2)
80kg당 생산비	95.7 (100)	91.8 (95.9)	88.5 (92.5)	84.6 (88.4)	85.5 (89.3)	83.6 (87.3)	84.0 (87.7)	83.1 (86.8)
• 직접생산비	54.0	49.4	44.3	42.0	40.5	38.7	37.0	34.5
• 간접생산비	41.7	42.4	44.1	42.6	45.0	44.8	47.0	48.7

자료 : 통계청, 『농산물생산비통계』.

[그림 3-5] 벼농사 경영규모별 직접생산비(2002년)



자료 : 통계청.

려운 과제임을 보여주고 있으며 임차지 비율은 0.5ha미만 농가 28.9%에 비해, 1.0~1.5ha 농가 45.5%, 3~5ha 농가 57.5%, 5ha이상 72.1% 등 경영규모가 커질수록 커지는 경향이 있는 것으로 분석되었다.

3. 쌀 생산비 기준 국제경쟁력

한국의 쌀 생산은 규모의 영세성에도 불구하고 품질이나 수량면에서는 세계수준을 유지하고 있으나, 미국, 호주, 중국 등 수출국에 비해 생산비나 가격 측면에서 경쟁력이 취약한 실정이다. 대규모 경영을 하는 미국(호당 평균 136ha)에 비해 한국의 쌀 kg당 생산비는 2.5배, 중국에 비해 6.5배 정도 높은 수준이며, 쌀 가격은 국제가격 변화와 환율에 따라 수시로 변동하고 있으나 한국이 미국(캘리포니아)에 비해 4.5배, 중국에 비해 5.5배 정도 높은 수준이다.

〈표 3-7〉 주요 국가별 쌀 경쟁력 비교(2001년)

	한국 (A)	일본 (B)	미국 (C)	중국 (D)	호주 (E)	대 비 (%)			
						A/B	A/C	A/D	A/E
수량(kg/10a)	516	495	675	448	695	104	76	115	74
생산비(원/kg)	1,038	3,297	420	160	92	31	247	649	1,128
가격(원/kg)	1,988	2,559	444	359	332	78	448	554	599
품질수준	상	상	중상	중상	중상	비슷	우위	우위	우위

주 : 1) 미국은 중립종이 주로 생산되는 캘리포니아 지역이고, 가격은 중립종 1등급 수출가격이며, 중국가격은 한국으로의 수출가격임.

2) 호주의 생산비는 가변생산비로 고정비 요소가 포함되지 않은 수치임.

제 4 장

최소시장접근(쿼터) 대 관세화 모델

한국은 2004년 WTO 쌀 재협상에서 관세화유예(최소시장접근, MMA)를 유지할 것인가 관세화(TE)로 전환할 것인가를 선택해야 할 기로에 있다. 본장에서는 쌀 재협상에서 협상참가국들이 한국의 관세화유예 연장을 조건으로 요구할 것으로 예상되는 시장접근물량 확대는 쌀을 관세화로 전환할 경우 예상되는 수입물량과 유사한 수준이 될 것으로 가정한다(관세화와 관세화유예 간의 동등성). 이 경우 관세화유예(최소시장접근)와 관세화 사이의 합리적 선택을 위하여, 최소시장접근과 관세화의 경제적 효과를 Heckscher-Ohlin-Samuelson(HOS) 모델을 이용하여 설명한다.

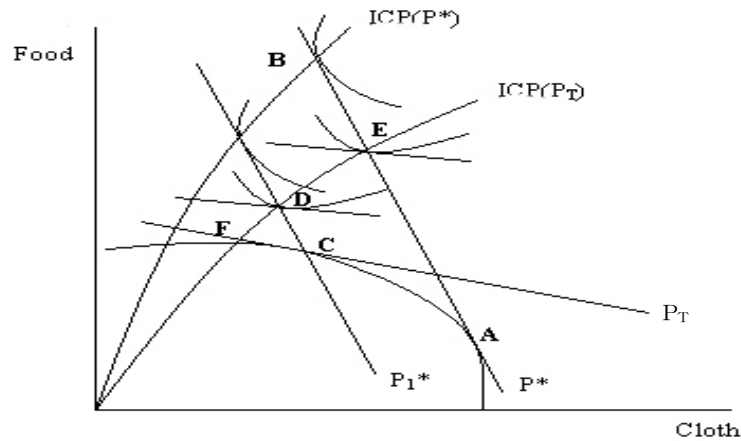
제1절 HOS 모델에서 최소시장접근(쿼터) 및 관세화 효과

Heckscher-Ohlin-Samuelson(HOS) 모델의 일반적인 가정을 사용하며, 두 재화(식량과 의복) 모델에서 식량을 수입하고 의복을 수출하는 작은 경제(small economy)를 가정한다.

1. 관세효과

자유무역 가정하에서 P^* 를 세계교역가격이라 하면, [그림 4-1]의 A점

[그림 4-1] 관세효과



은 자유무역하의 생산점, B는 자유무역하의 소비점을 나타낸다. 대외교역조건이 바뀌지 않으며 국내시장의 완전시장 가정하에서 식량수입에 관세를 부과한다면, 교역가격(P^*)은 변화되지 않으나 국내 식량가격이 상승한다.

관세는 부과방식에 따라 두 가지로 나눌 수 있다; 종량관세와 종가관세. 종량관세(specific tariff)는 종량용적증명서에 따라 고정관세금액을 적용하여 관세를 산출하며, 종가관세(ad valorem tariff)는 수입가격에 일정 비율의 관세를 부과하므로 수입물품가격이 상승하면 관세수입이 많아지고 수입물품가격이 하락하면 관세수입이 감소하는 것이 특징이다. 수입량 통제가 정부의 목적일 경우를 고려하여 종량관세를 중심으로 생각한다.

이에 따라서 새로운 국내시장가격이 P^* 에서 P_T 로 이동하고 국내식량생산이 증대하여 관세하의 생산점은 C로 이동한다. 작은 경제의 총지출은 교역조건으로 평가된 총소득에 의하여 제약되므로, 관세하의 소비점은 교역조건(P_1^*)을 만족시키는 D로 이동하게 된다. 이때 관세하의 소비점 D는 새로운 국내시장가격 P_T 하의 소득소비곡선(Income Consumption Path, ICP/ P_T) 위에 있게 된다. 관세부과에 따른 국내식량가격 인상 때문

에 $ICP/P_T(P_T$ 하의 소득소비곡선)는 $ICP/P^*(P^*$ 하의 소득소비곡선)보다 우측에 존재한다.

HOS 모델에서 관세부과의 영향을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 관세부과에 따라 비보호분야(의복)에서 보호분야(식량)로 생산 자원이 이동하여 식량생산이 증가한다. 둘째, 관세의 소득효과(income effect)와 대체효과(substitution effect)의 결과 식량소비는 감소하고, 의복의 수요는 소득효과(income effect)와 대체효과(substitution effect)의 상대적 크기에 따라 감소하거나 증가한다. 셋째, 결국 식량수입이 감소하게 된다. 넷째, 관세부과에 따라 사회복지(social welfare)는 U_B 에서 U_D 로 감소된다. 이러한 사회복지감소는 소비자손실(consumption loss, U_B 에서 U_E 로 이동)과 생산손실(production loss, U_E 에서 U_D 로 이동)로 나누어 볼 수 있다. 다섯째, 이 경우 정부의 관세수입은 국내에 재사용(recycle)하여 투입되었다고 가정하였으나, 만일 정부의 관세수입이 유출되었다고 가정하면 관세하의 소비균형점은 D점이 아니라 F점이 될 것이다.

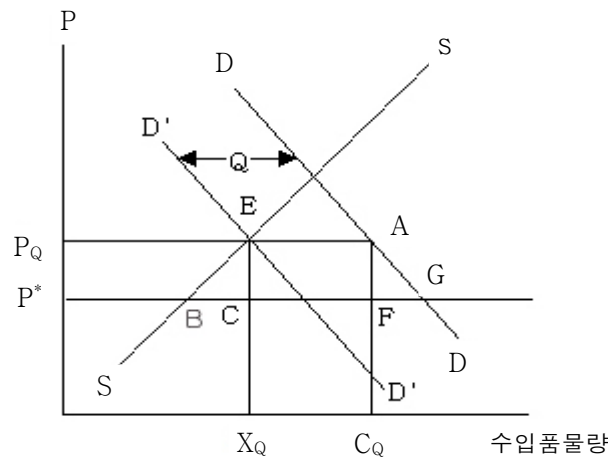
2. 정태적(static) 모델에서 최소시장접근(수입쿼터) 효과

위 모델을 이용하여 작은 경제가 최소시장접근(Minimum Market Access) 수준까지 수입쿼터를 제한하는 경우와 비교하여 보자. 수입쿼터제는 자국에서 수입할 수 있는 상품의 상한선을 제한하는데, 수입물량이나 수입금액을 기준으로 결정할 수 있다. 수입금액쿼터(value quota)가 수입물량쿼터(volume quota)보다 시장왜곡효과가 작은 장점이 있는 반면, 수입가격이 조작될 수 있으므로 관리하기가 어렵다. 따라서 수입물량쿼터를 적용하는 경우가 일반적이므로 수입물량쿼터를 중심으로 논의한다.

수입쿼터제도의 경제적 효과는 [그림 4-2]에서 볼 수 있다.

DD는 식품에 대한 국내 총수요를 나타내고, 정부가 수입할당량 Q 를 결정하였다고 하면 국내 생산에 대한 수요곡선은 $D'D'$ 가 된다. 국내식량생산곡선을 SS 라 할 때, 국내식량생산량은 X_Q 이고 식량소비량은 C_Q 이다. 점 E 와 만난 P_Q 는 국내식량가격을 나타낸다. 이 경우 수입쿼터제도

[그림 4-2] 수입쿼터의 관세화 효과



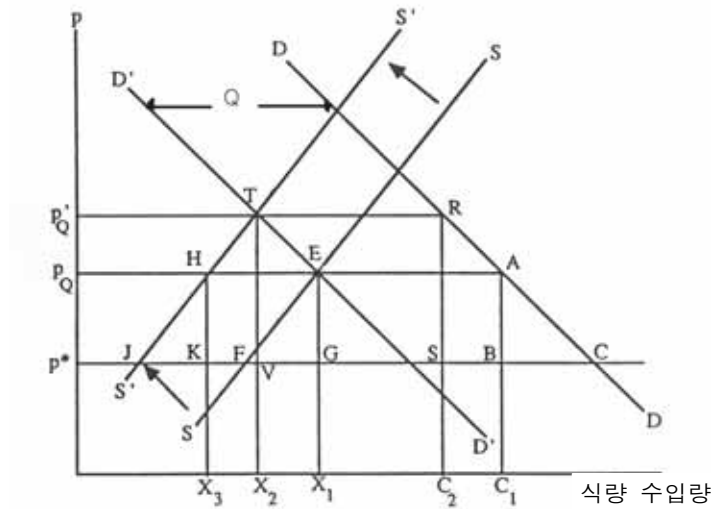
에 따른 사회복지감소는 $EBC + AFG$ 로 나타낼 수 있다. 이와 같은 정태적 분석의 경우, 수입쿼터렌트(rents)와 관세부과수입이 같은 방식으로 분배 되기만 하면, 수입쿼터물량 Q 는 P^*P_Q 크기의 관세부과(tariff)와 같은 경제적 효과를 수반한다. 즉, 관세화와 관세화유예 간의 동등성 가정하에 정태적(static)분석에서는 수입물량쿼터제도와 관세제도는 같은 경제적 효과를 수반하므로 관세화나 관세화유예냐의 정책선택은 문제가 되지 않는다.

제2절 불확실성하의 관세와 쿼터

1. 비교정태(comparative static) 모델에서의 관세와 쿼터

그러나 경제여건(예: 산업 공급곡선의 변화)의 불확실성을 고려하면 관세와 수입쿼터는 다른 경제적 효과를 수반한다. [그림 4-3]에서 DD는

[그림 4-3] 비교정태모델의 관세와 쿼터



수입품(식량)에 대한 국내 총수요를 나타내고, 수입물량쿼터를 Q 라고 가정하면 $D'D'$ 는 국내생산식량에 대한 수요곡선을 나타낸다. P^* 는 c.i.f. 수입가격이고, P_Q 는 쿼터할당량이 Q 일 경우의 국내가격이다. 비교정태 모델을 가정할 경우 초기 균형점 E 에서 관세(P^*P_Q)와 쿼터(Q)는 같은 경제적 효과를 수반하며, 생산량은 X_1 , 소비량은 C_1 , 수입량은 Q 가 된다.

만약 원가상승(예: 악천후) 등의 이유 때문에 공급곡선이 SS 에서 $S'S'$ 로 이동한다면 관세와 쿼터는 다른 결과를 가져온다. 수입쿼터제도하에서는 T 가 국내 균형점이 되고, 국내생산은 X_2 , 소비는 C_2 , 국내가격은 P'_Q 가 된다. 반면 P^*P_Q 수준의 관세제도하에서는 탄력적인 수입공급 때문에 작은 경제의 국내가격은 P_Q 보다 높아질 수 없으며, 국내생산량은 X_3 로 감소한다. 국내 생산자 입장에서는 생산량 감소효과가 작고 높은 가격이 유지되는 수입쿼터제도가 관세제도보다 더 바람직하다. 그러나 쿼터제도는 $HTVK+RABS$ 면적만큼 사회적 비용(deadweight loss)을 더 발생시킨다.

공급곡선이 SS 에서 $S'S'$ 로 이동하기 전에는 수입쿼터와 관세는 같은 경제적 효과를 수반하였으나, 공급곡선이 SS 에서 $S'S'$ 로 이동할 경우는

쿼터와 관세가 같은 경제적 효과를 수반하지 않는다. 첫째, 수입쿼터제도하에서는 가격이 P^*P_Q 에서 $P^*P'_Q$ 로 조정되는 반면, 관세제도하에서는 가격이 P^*P_Q 에서 변화하지 않는다. 둘째, 수입쿼터제도의 경우 원가인상 압력을 소비자가격에 반영할 수 있으므로 국내 생산자가 합리화노력을 소홀히 할 가능성이 높다. 반면에 관세제도의 경우 국내생산자는 원가인상압력을 전가하기 어려우므로 합리화 노력을 할 것이다.

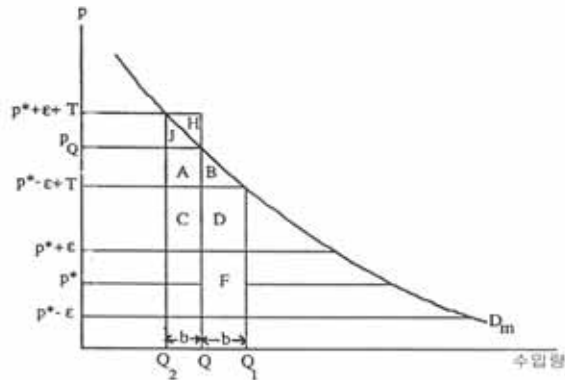
2. 수입가격의 불확실성

작은 경제는 수입가격 변동에 따른 불확실성에 부딪히게 되며, 특히 식량의 경우 가격변동폭이 매우 크다. 그리고 관세부과방식에 따라 국내가격변동에 미치는 결과가 다르게 나타난다. 종가관세(ad valorem tariff)에서는 수입가격의 변동이 확대되어 국내가격에 반영되고, 종량관세(specific tariff)는 수입가격의 변동폭만큼 국내가격이 변동한다. 여기서도 논리전개의 편의를 위해 종량관세(specific tariff, 단위당 T라고 가정)를 위주로 설명한다.

수입품가격의 변동폭이 커서 불확실성이 높다면, 관세부과의 경우가 수입쿼터제도의 경우보다 높은 소비자 잉여가치를 가져온다. [그림 4-4]에서 D_m 은 수입품 수요곡선이며, P^* 는 c.i.f.의 평균수입가격으로, 각각 50% 확률로 $P^*-\epsilon$ 또는 $P^*+\epsilon$ 값을 갖는다고 가정한다. Q는 수입쿼터량 또는 관세부과의 경우 기대수입량을 나타내며, P_Q 를 수입쿼터 Q하에서의 국내 균형가격이라 하면, P_Q 는 국제가격보다 $T(P^*P_Q\text{거리})$ 만큼 높을 것이다. 즉, 정태분석에서 수입쿼터(Q)와 종량관세(T)는 동일한 경제적 효과가 있다고 가정한다. 이 경우 수입쿼터 Q는 국제가격의 변동에 따른 국내가격의 영향을 완화시켜주는 역할을 하지만, 관세제도하에서는 국제가격에 따라 수입량이 변화한다. [그림 4-4]에서 수입가격이 $P^*-\epsilon$ 이면, 관세제도하의 수입량은 Q_1 이며, 세계가격이 $P^*+\epsilon$ 이면 관세제도하의 수입량은 Q_2 이다. Q는 Q_1 과 Q_2 의 평균이고, Q_1Q 와 QQ_2 의 길이는 b로서 같다고 가정한다.

수입가격의 불확실성하에서 사회적 비용(dead weight loss)을 기준으

[그림 4-4] 불확실성하의 쿼터와 관세



로 종량관세(specific tariff)와 수입쿼터(quota)를 비교 평가하기로 한다. 첫째, 세계가격이 $P^* + \epsilon$ 일 경우 [그림 4-4]에 나타난 사회적 비용은 종량관세의 경우가 수입쿼터의 경우보다 $(J+A+C)$ 만큼 크며, 이는 bT 또는 네모난 부분($J+H+A+C$)보다 작다. 둘째, 세계가격이 $P^* - \epsilon$ 일 때 수입쿼터하의 사회적 비용은 종량관세하의 사회적 비용보다 $(B+D+F)$ 만큼 크며, 이는 bT 또는 네모난 부분($D+F$)보다 크다. 결국 종량관세의 사회적 비용이 수입쿼터제의 사회적 비용보다 작으므로, 수입가격의 불확실성이 클 경우 종량관세가 수입쿼터보다 우월한 정책이다.

또한 [그림 4-4]를 보면 세계가격이 높을 때 종가관세(ad valorem tariff)를 부과하면 수입가격의 변동폭이 확대되어 국내가격에 반영된다. 국제가격이 높을 경우 국내가격은 $(P^* + \epsilon + T)$ 위에 있고, 국제가격이 낮을 때에는 국내가격이 $(P^* - \epsilon + T)$ 밑에 있다. 종량관세를 종가관세로 대체하면 $(B+D+F)$ 가 오른쪽으로 넓어지고 $(J+A+C)$ 는 왼쪽으로 넓어진다. 그러나 $(J+A+C)$ 의 증가분이 $(B+D+F)$ 의 증가분보다 크다. 즉, 쿼터제도하의 사회적 비용이 종가관세제도하의 사회적 비용보다 작다. 따라서 종가관세(ad valorem tariff)가 수입쿼터(quota)에 비하여 경제적 효율성이 크다.

따라서 정책변수로서 종량관세(specific tariff), 종가관세(ad valorem tariff), 쿼터(quota) 순서로 경제적 효율성이 높다.

제3절 마찰비용(adjustment costs)과 관세효과

관세를 인하할 경우 피해 산업에 고용되어 있던 고용이 다른 산업으로 이전하는 과정에서 마찰비용 또는 조정비용(adjustment cost)이 발생하는 경우가 많다. 조정비용의 예로 이전과정의 소득손실과 재훈련비용을 들 수 있다. 정치권에서 조정비용을 최소화하기 위해 점진적으로 관세를 낮추어 가는 정책을 제안하는 이론적 근거로 제시하기도 한다. Leamer의 모델을 이용하여 마찰비용이 존재할 경우 적정 관세정책을 검토한다.

HOS 모델과 마찬가지로 Leamer는 A(수입품: 식량)와 B(수출품: 의복)로 이루어져 있는 작은 경제를 가정하였다. 수입품 A상품과 수출품 B상품의 교역조건을 단순화하기 위해 세계가격을 1이라 하고, 생산자와 소비자는 두 기간에 걸친 효용극대화를 위하여 의사결정을 한다고 가정하고, 두 기간 사이의 할인요소는 P 이다. 상품 A에 대하여 첫 기간중 불변관세인 t_1 이 부과되고 둘째 기간의 관세율(t_2)은 정책변수로 하여, 사회적 효용을 최대화하는 것을 목표로 한다. 정책변수인 t_2 는 첫 기간 끝에 선언하여 둘째 기간중 경제주체의 소비와 노동에 대한 의사결정에 영향을 준다. 예를 들어, 첫째 기간중 A산업에서 일을 하기로 한 노동자는 t_2 를 고려하여 두 번째 기간중 A산업에서 B산업으로 이동할지를 결정한다. 노동자의 분야 간 이동방법은 일정 기간 동안 무직자로 새로운 일자리를 찾는 것이라고 가정하였다. 둘째 기간중 T man-hours의 일부(λ)가 B산업부문에 고용될 수 있다. 즉, $\lambda < 1$ 일 때 노동자가 A산업에서 B산업으로 이동함에 따라 조정비용이 발생하며, $\lambda = 1$ 일 때는 조정비용이 무시되거나 없는 경우를 뜻한다.

이 경제에서의 생산은 다음과 같다. A, B 양 산업이 노동을 고용하고, 두 기간 각각 전체 노동자의 수는 L 이다. L_B 는 첫 번째 기간 동안 B산업에 고용되는 노동자수이고, T 는 둘째 기간 초기에 A산업에서 B산업으로 이동되는 노동자의 수이다. 두 기간에 걸친 GNP, $g(p, v, \lambda)$ 는 다음과 같이 표시할 수 있다.

$$g(p, v, \lambda) \equiv \underset{L_B, T}{Max} \{ (1 + t_1)F(L - LB) + G(LB) + \rho(1 + t_2)F(L - LB - T) + \rho G(LB + \lambda T) \} \quad (4-1)$$

$$(P_{A1}, P_{A2}, P_{B1}, P_{B2}) \equiv [(1 + t_1), \rho(1 + t_2), 1, \rho]$$

둘째 기간에 정책변수인 관세(t_2)를 인하하면 낮은 관세가 둘째 기간의 생산에 미치는 영향에 따라 둘째 기간에 얼마나 많은 노동자가 A산업에서 B산업으로 옮겨가는지가 결정된다. 만일 관세(t_2)인하가 충분하지 않으면 산업 간 노동자 이동이 발생하지 않고 노동자는 A산업에 계속 체류할 것이다. 따라서 A산업의 생산량은 감소하지 않고 국제가격을 기준으로 한 GNP는 감소한다. 이 경우 $t_2=0$ 로 하는 것이 적정정책이 될 수 있으며, 경우에 따라서는 수입보조금이 정당화되기도 한다.

둘째, 관세(t_2)인하의 결과, 산업 간 노동자 이동이 발생하면, 둘째 기간 A산업의 생산량이 감소되고 B산업의 생산량이 증대된다. 관세(t_2)인하에 따라 국제가격으로 평가한 첫째 기간의 GNP는 감소하고 둘째 기간의 GNP는 증대하므로 두 기간 결과의 합은 불확실하다. 산업 간 노동의 이동에 따른 마찰비용과 관세인하에 따른 효율성 증대의 크기에 따라 다르다. Leamer는 마찰비용 또는 조정비용이 존재할 경우 둘째 기간 관세철폐보다는 점진적 관세인하가 더 우월한 정책임을 증명하였다(부록 1 참조).

이 경우 관세인하의 소비효과에 대해 검토하면 다음과 같다.

C_{Ai} 와 C_{Bi} 는 기간 i 에서 각각 A와 B의 소비량이라 하고, U 는 A와 B의 소비에 따른 효용이라 한다.

$$U \equiv u(C_{A1}, C_{B1}) + \rho u(C_{A2}, C_{B2}) \quad (4-2)$$

총생산요소 공급이 단기간 고정되었다고 하면, 1기 및 2기 소비량 결정에 대한 예산제약조건은 다음과 같다.

$$E(\rho, V) \equiv \underset{C_{A2}, C_{B2}}{Min} [(1 + t_1)C_{A1} + C_{B1} + \rho(1 + t_2)C_{A2} + \rho C_{B2} : U = V] \quad (4-3)$$

이 경우 두 기간 동안 무역균형을 이루어야 하므로, E 는 대외균형을

위한 균형무역조건이다.

$$E = g + t_1 (CA1 - XA1) + \rho t_2 (CA2 - XA2) \quad (4-4)$$

단, X_{ai} 와 X_{bi} 는 i 기간중 A와 B의 생산량이다.

식 (4-4)의 방정식을 전미분하면 둘째 기간의 최적 관세를 구할 수 있다.

$$H \frac{dV}{dt_2} = t_1 [E_{P_{A1}P_{A2}} - g_{P_{A1}P_{A2}}] + t_2 [E_{P_{A2}P_{A2}} - g_{P_{A2}P_{A2}}]$$

where

$$H \equiv E_{P_{A1}} v + E_{P_{B1}} v + \rho [E_{P_{A2}P_{A2}} - g_{P_{A2}P_{A2}}] \quad (4-5)$$

방정식 (4-5)를 이용하여 둘째 기간의 최적 관세를 계산하면 (4-6)과 같다.

$$t_2 = \frac{t_1 [g_{P_{A1}P_{A2}} - E_{P_{A1}P_{A2}}]}{[E_{P_{A2}P_{A2}} - g_{P_{A2}P_{A2}}]} \quad (4-6)$$

식 (4-6)의 분모는 가격에 대한 둘째 기간 상품 A에 대한 초과수요의 기울기를 나타내므로 음(negative)의 부호를 가진다. 또한 첫째 기간과 둘째 기간의 A 수요는 대체관계이므로, 식 (4-6)의 분자도 음(negative)의 부호를 가진다. 결국 둘째 기간의 최적 관세(t_2)는 양(positive)의 부호를 갖는다.

결론적으로 마찰비용이 존재할 경우 점진적 관세인하를 통하여 노동력(생산요소)의 산업 간 이동을 촉진하여 사회적 효용을 최대화할 수 있다. 그러나 관세정책이 산업 간 노동력 이동에 영향을 미치는 데 한계가 있다면, 관세를 철폐하고 자유무역을 채택하는 것이 최적관세정책이다.

HOS를 기본으로 하고 관세화와 관세화유예 간의 동등성 가정하에 위의 3 모델들의 결론을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 정태(static)분석에서는 수입쿼터제도와 관세제도가 같은 경제적 효과를 수반한다. 둘째, 수입가격에 대한 불확실성이 클 경우 관세제

도가 수입쿼터제도보다 우월한 정책이다. 셋째, Leamer의 조건이 만족되고 마찰비용 또는 조정비용이 존재할 경우, 관세철폐보다는 점진적 관세인하가 더 우월한 정책이다. 다음에는 쌀 관련 주요 정부정책을 검토한 후, 위의 모델이 제시하는 정책대안의 현실 적합성에 대하여 검토하기로 한다.

제 5 장

주요 정부정책

제 1 절 현행 주요 정책

1. 정부수매제도

해방 이후 1961년까지 양곡수매는 재정난에 부딪혀 현물수매방식에 의존하였다. 1962년 수매가격은 생산비 수준으로 인상되었고 기존의 현물수매방식에서 현금수매로 전환하였다. 그러나 재정적자로 인하여 현금수매는 6% 이하였고 현물수매물량도 10%에 미달하였다. 1972년 이후 수매가격을 물가상승률 이상으로 책정하고 현금 수매량을 생산량의 10% 이상으로 책정하였고, 1984년에는 정부의 재정자금 부담을 줄이기 위하여 농협자금을 이용한 차액수매제도를 병행하게 되었다.

1980년대 후반 이후 1992년까지 농가소득 논리에 따라 수매가격은 인상되고, 물가논리에 따라 방출가격은 인상이 억제됨에 따라 시장왜곡이 심화되었다. 따라서 수매양곡의 저가방출로 민간상인들의 벼 매입유통기능이 위축되면서 생산농가는 시장출하시 제값을 받지 못하기 때문에 정부수매량 확대 및 수매가 인상을 요구하게 되었고, 정부의 수매부담은 그만큼 가중되었다. 1988년부터 1992년의 연속 풍작과 소비감소로 정부보유 재고는 급격히 증가하였고, 이중곡가제와 재고증가로 인한 양특적자의 확대로 재정부담은 팽창하였음에도 불구하고, 농가소득에서 미곡소득은 15% 내외 기여한 것에 불과하였다.

따라서 미곡시장의 정부개입을 최소화하고 민간유통기능을 활성화시켜 쌀 생산농가의 실질소득 향상을 도모하고, 수매방출제도를 시장 원리에 맞는 효율적인 제도로 개편하는 양정개혁을 단행하였다. 1993년 양정개혁의 시책으로, 수매가격의 인상을 억제하고 쌀 가격의 계절진폭을 확대하며, 쌀 매매업의 허가제를 신고제로 전환하여 경쟁시장체제를 유도하고, 농협의 차액수매 지원확대, 민간유통업체의 벼 구입자금 융자, 정부미 방출시 전면적인 공매제 실시, 양곡관리기금을 폐지하고 특별회계로 전환하기로 하였다.

1997년 이후, 국회의 동의를 받아 추곡수매가와 수매량을 결정하는 약정수매제도를 실시하였다. 그러나 시장가격지지정책의 일환으로 실시

〈표 5-1〉 수매제도 운용방식 변화

연 도	수매방식
1948~61	생산비 이하의 수매가격 책정
1957~68	미곡담보융자제
1962~72	정부수매 국회동의제
1967~79	물가상승률 이상의 수매가격 인상
1972~80	수매량 증량 (80년 생산량의 24%)
1972~91	통일벼 수매
1981~89	수매량 축소 (88년 생산량의 14%)
1987~90	물가상승률 이상의 수매가격 인상
1984	농협차액수매 병행
1989	정부수매 국회동의제, 수매량 증량
1991	물가상승률 이하의 수매가격 인상
1993	산물수매 병행
1997	약정수매

자료 : 이정환 외, 『곡물의 중장기 수급 전망과 대응정책』, 한국농촌경제연구원, 1997.

되고 있는 수매제도는 WTO(세계무역기구)의 AMS(보조총량측정치) 감축대상 보조에 해당되고, 한국은 매년 AMS를 줄여야 하는 실정에 있다. 이에 대한 방책으로 WTO에 위배되지 않고 농가의 소득을 보전할 수 있는 직접지불정책의 개발이 요구되었다.

2. 양곡관리기금

재정투융자는 선진국이나 개발도상국을 막론하고 국민경제에서 중요한 역할을 담당하고 있는데, 이는 그 규모가 클 뿐만 아니라 대상에 있어서도 민간경제주체가 투자를 기피하거나 투자효과가 상대적으로 낮은 취약분야를 중심으로 이루어지기 때문이다. 같은 맥락에서 양곡을 효율적으로 관리하여 양곡의 수급조절을 원활히 하고 적정가격을 유지함으로써 국민식량의 확보와 국민경제의 안정에 이바지함을 목적으로 양곡관리특별회계법이 제정·운영되게 되었다.

양곡관리특별회계법은 1950년 12월에 설치되었으며 설치목적은 양곡관리업무의 원활한 추진에 두고 있으며 이후 양곡관리법의 제정으로 주요 양곡의 일부를 국가가 관리하게 됨에 따라 일반회계와 별도 계리가 필요하였다. 양곡관리특별회계법의 주요 세입원은 양곡판매수입, 일반회계 전입이며, 주요 세출사업은 양곡매입, 양곡조작관리가 대표적이다. 그러나 양곡관리특별회계예산 적자폭이 확대되고 92년까지의 양곡적자를 처리하기 위해 양곡관리기금을 폐지하는 한편 양곡관리사업을 양곡관리특별회계로 일원화하는 양곡증권정리기금을 별도 운영하였다. 1999년에는 양곡증권법에 의하여 발행되던 양곡증권의 발행을 중단하고 공공자금관리기금의 국채로 통합 발행하여 국채종목의 단순화 및 국채발행의 효율적 운용을 도모하였다.

3. 소득보전직불제도

소득보전직접지불제도는 쌀 가격의 지속적인 하락에 대비해 농가의 소득을 지지할 목적으로 2002년 수확기부터 시행되었다. 이 제도는 산지 쌀 가격의 하락분을 일정 비율 보전하는 방법이다. 대상 농지는 논농

〈표 5-2〉 양곡관리특별회계예산 집행 추이

(단위 : 백만원)

		2002예산	2003예산	2004예산	증△감	
		(B)	(C)	(D)	(D-C)	%
세입	1. 양곡판매수입	708,383	585,725	653,966	68,241	11.7
	• 미 곡	670,148	556,202	622,708	66,506	11.7
	• 하 곡	36,572	27,924	29,974	2,050	7.3
	• 부 산 물	1,663	1,599	1,284	△315	△19.7
	2. 잡 수 입	101	101	101	-	-
	3. 일반회계전입금	529,700	1,007,756	816,388	△191,368	△19.0
	4. 계정 간 거래	-	54	-	△54	△100.0
	(한은일시차입금규모)	(2,000,-)	(2,000,-)	(2,000,-)	(-)	(-)
	총 계	1,238,184	1,593,636	1,470,455	△123,181	△7.7
	(순 계)	(1,238,184)	(1,593,582)	(1,470,455)	(△123,127)	(△7.7)
세출	1. 양곡매입비	917,624	1,291,327	1,158,594	△132,733	△10.3
	• 추곡매입비	858,140	1,240,341	1,105,288	△135,053	△10.9
	- 정부직접수매	827,497	988,408	1,008,635	20,227	2.0
	- 농협차액보상	30,643	157,112	66,413	△90,699	△57.7
	- 농협차액수매곡	-	94,821	30,240	△64,581	△68.1
	손실보전					
	• 하곡매입비	59,484	50,986	53,306	2,320	4.6
	2. 수입양곡대	82,657	74,114	85,365	11,251	15.2
	3. 조 작 비	125,073	144,119	152,649	8,530	5.9
	4. 기 타 경 비	112,760	44,179	32,739	△11,440	△25.9
	• 선금지급·관리	4,138	5,931	6,052	121	2.0
	수수료					
	• 추곡매입 대행	-	331	403	72	21.7
	수수료					
	• 쌀소비촉진 홍보비	-	1,540	2,000	460	29.9
	• 수입양곡제세	6,224	6,590	6,678	88	1.3
	• 양곡포장재구입	3,373	3,670	3,653	△17	△0.5
	• 농협선금이자	24,002	24,816	12,652	△12,164	△50.5
	• 시·도 경상보조	1,000	1,301	1,301	-	-
	• 농협자체수매지원	30,130				
	5. 과오납반환금	70	72	108	36	50.0
	6. 한은차입금이자	43,893	39,717	41,000	1,283	3.2
	7. 자산취득비	-	54	-	△54	△100.0
	8. 타계정전출금	-	54	-	△54	△100.0

자료 : 농림부, 『예산개요』 및 『농림업 주요통계』, 각년도.

업 직불 대상 농지 중 시행연도에 벼를 재배한 논으로 실질적으로 경작하는 농업인에게 보조금을 지급한다.

보조금 지급재원은 농업인과 정부가 공동 출연하여 조성하되, 농업인은 보전기준가격의 0.5%를, 정부는 부족액 전액을 부담한다. 보조금 지급액은 보전기준가격과 당해연도가격의 차액을 계약면적에 비례하여 대상 농업인에게 지급한다. 2002년에는 70%를 보전하였고, 2003년에는 80%로 10% 높아졌다.

기준연도는 5년으로 하되, 최고가격 연도와 최저가격 연도를 제외한 3개년 평균가격을 보전기준가격으로 적용하도록 되어 있다. 2002년의 경우 보전기준연도 가격은 2001년의 정곡 80kg의 가격인 150,082원이었다. 2003년도산은 2001~2002년의 2개년 평균가격을, 2004년의 경우에는 2001~2003년 3개년 평균가격을, 2005년의 경우에는 2001~2004년 4개년 평균가격을 이용하는 것으로 되어 있다.

농업인별 보조금 지급액은 $[(\text{보전기준가격} - \text{당해연도가격}) \times (0.7 \text{ 혹은 } 0.8) \times 62.875 \text{가마} \div 10,000 \text{m}^2 \times \text{계약면적}(\text{m}^2)]$ 으로 산정된다. 기준단수는 5,030kg/ha(62.875가마, 80kg 쌀/ha)이며, 계약면적은 대상 농지 중 농업인 신청면적과 정부약정체결 수매면적과 같다.

4. 논농업 직접지불제도

논농업 직접지불제는 논농업을 하는 논에 대하여 보조금을 지급하는 제도이다. 우루과이라운드 협상으로 농산물 가격을 지지하는 정책은 줄여 나가는 대신 농가소득을 직접 지지하는 정책(직접지불제)을 도입하여 농가소득을 지원하고자 하는 데 목적이 있다. 논농업 직접지불제는 WTO가 허용하는 정책으로서 쌀 수매 감축에 대응한 농가소득 보상과 논농업의 다원적 기능에 대한 공적보상을 위한 제도이다.

2001년에 시행된 논농업 직접지불의 경우, 1998년에서 2000년까지 3년간 논농업에 이용된 농지가 지급대상으로 선정되었다. 대상 농지는 논외의 형상과 공익기능 유지 및 친환경적 영농 실천 등의 의무를 부과하고 이행 여부를 점검하여 보조금을 지급한다. 또한 논외의 공익적 기능 유지 및 환경친화적 활동을 유도하기 위하여 영농회별로 마을 대표를 선

정하여 ‘마을협약’을 작성토록 하였다. 이 정책은 WTO의 허용정책으로서 논농업 직불제도는 농업정책의 근간이 될 것으로 보인다.

5. 경영이양직접지불제

경영이양직접지불제는 농업경영을 이양하는 고령 은퇴농가의 소득 안정을 도모하고 쌀 전업농 육성 대상자의 영농규모 확대를 촉진함으로써 쌀 산업의 경쟁력을 강화하기 위해서 실시한다.

경영이양보조금 지급 대상자는 연령 65세 이상으로 질병 또는 사고 등 건강상 장애로 혹은 노동력 부족으로 영농을 하지 못하게 된 경우 등에 해당된다. 그러나 현재까지 지원수준이 낮아 고령농가의 농업 탈퇴에 따른 소득 감소를 충분히 보전하지 못한다는 지적이 있다

6. 친환경농업 직접지불

이 제도는 친환경농업 실천농가에 직접지불제도를 적용하여 친환경농업을 육성하고 농업·농촌의 환경보전과 안전한 농산물의 생산을 장려하기 위하여 실시한다. 무농약 이상 친환경농산물 표시인증을 받은 농가를 대상으로 실시하고, 잔여사용량이 있을 경우 환경규제지역 내에서의 저농약 인증을 받은 농가에 지원한다.

친환경농업 직접지불제도 부문은 2003년부터 논농업 직접지불제에 예산을 별도로 구분하여 지원하도록 하고 있다. 이 사업은 유기·전환기 실천농가에는 770천원/ha, 무농약 실천농가에는 650천원/ha, 저농약 실천농가에는 500천원/ha를 지급하도록 하고 있다. 2003년도의 경우에는 저농약 농가를 제외한 유기·전환기 실천농가와 무농약 농가에 별도의 인센티브를 지급하기로 되어 있다.

제 2 절 WTO 협상 이후(1994~2004) 투융자지원

1. 농림투융자 지원규모

가. 농림예산의 규모

UR 타결 이후인 1994년부터 최근까지의 투융자 지원 실적을 살펴보면 농림예산의 절대 규모는 증가하였으나 농림예산의 증가율은 국가예산의 증가율보다는 낮은 수준으로 국가예산 증가율과 농림예산 증가율(1993~2003)은 각각 10.7%, 8.1%를 기록하였다.

국가예산에서 차지하는 농림예산의 비중은 1995년이 최고였으며 이후 계속 하락하다가 2002년에는 8% 수준까지 하락하였다. 농림예산의 비중추이를 살펴보면 1993년의 10.4%에서 1995년에는 12.8%까지 크게 증가한 이후 지속적으로 감소세를 기록하였다. 중기재정계획(1999~2002)에 의거 농림부문이 '구조조정과 효율성 제고분야'로 분류되면서 농림예산 비중이 8% 수준으로 하락하였다.

〈표 5-3〉 연도별 국가예산과 농림예산의 추이

(단위 : 10억원, %)

	1988	1993	1995	1997	1998	2000	2001	2002	2003
국가예산	19,923	42,184	59,401	74,223	83,707	98,120	110,916	115,512	116,216
농림예산 (비율)	1,941 (9.7)	4,386 (10.4)	7,615 (12.8)	8,154 (11.0)	7,894 (9.5)	8,365 (8.5)	8,810 (8.0)	9,285 (8.0)	9,829 (8.5)
GDP 중 농림비율	10.1	6.7	6.2	5.4	4.9	4.6	4.4	-	-

자료 : 농림부, 『예산개요』 및 『농림업 주요통계』, 각년도.

나. 농림투융자규모

1992~2003년까지 농어촌특별세(1994~2004)와 42조원 투융자계획(1992~98) 및 45조원 투융자계획(1999~2004)을 마련하여 총 93조 7,902

억원을 투자하였다. 세부적으로 살펴보면 국고 72조 6,117억원(77.4%), 지방비 11조 1,148억원(11.9%), 자부담 10조 656억원(10.7%)으로 구성되어 있으며 연간 농림투융자규모로는 7조 8,160억원 수준이었다.

그러나 실제 재정자금 투입규모는 총투융자규모보다 훨씬 적은 수준이다. 총농림투융자에서 자부담을 제외하고 융자를 보조로 환산(5% 이자차이 보상)한 정부의 실제 투입된 농림투자규모는 43조 7,132억원(총농림투융자규모의 46.6%)에 불과하고 총농림투융자규모에서 채무상환액을 제외한 실제 사업성 농림투융자 규모는 78조 4,902억원(총농림투융자규모의 83.7%)이다.

농림예산구조는 채무상환과 양곡지원예산 등 고정지출성 경비는 증가하나, 순수 투융자사업비는 계속 감소하는 구조로 바뀌어 가고 있다. 순수 사업비의 비중은 1993년의 57.3%에서 1997년에는 72.8%를 기록한 이후 2001년에는 48.7%에 그쳤다.

2. 주요 농림투융자 정책 실적

가. 42조원 농업구조개선 투융자(1992~98)

정부는 농산물 시장개방화에 효과적으로 대응하기 위하여 1991년 7월에 1992년부터 2001년까지 10년간의 투융자계획을 담은 ‘42조원 농어촌 구조개선대책’을 발표하였다. 신농정의 핵심은 구조혁신을 중점 추진하여 농수산업의 경쟁력을 강화시키고 농어촌의 활력을 증대시키는 것이었다. 우루과이라운드 타결 이후 농업구조개선을 촉진하기 위하여 당초 2001년까지 시행하기로 한 42조원 투융자계획을 3년 앞당겨 1998년에 완료하였다. 주요 내용을 살펴보면 중앙정부는 35조 3,977억원(전체의 84.9%), 지방정부는 3조 7,916억원(9.1%)을 조달하고 2조 5,128억원(6.0%)은 자부담으로 충당하기로 하였다. 42조원 구조개선사업은 일반회계를 비롯하여 ‘재정투융자특별회계’와 ‘농어촌구조개선특별회계’ 등을 통해 운영되었으나, 당초 계획보다 110% 상회하는 투융자실적을 기록하였다.

42조원 구조개선사업예산의 사업별 투자내역을 살펴보면 1990년대

〈표 5-4〉 42조원 농업구조개선 투융자계획과 실적

(단위 : 억원)

	계 획	실 적	비중(%)	실제국고지원
계	417,021	462,385	100%	175,208
• 국고지원	353,977	333,976	72.2	175,208
- 국고보조	164,915	166,852	36.1	166,852
- 국고융자	189,062	167,124	36.1	8,356 ¹⁾
• 지방비	37,916	57,693	12.5	-
• 농어가 자부담	25,128	70,716	15.3	-

주 : 1) 융자를 5% 이차보상으로 환산.

초반에는 생산기반 정비와 축산구조 개선에 투자를 증가시킨 반면, 영농규모 확대사업과 농외 소득사업의 투자는 감소시켰다. 우루과이라운드가 타결됨에 따라 농업분야에서 가장 큰 피해가 예상된 것은 쌀과 축산부문이었다. 따라서 경지정리사업, 용수개발사업, 관배수사업 등 쌀 생산과 관련된 생산기반 정비사업과 축산구조 개선사업에 투자 우선순위가 두어졌다. 구체적으로 살펴보면 1996년까지 전체 농업투융자예산의 24.3%가 생산기반정비사업에 투자된 반면 영농규모화사업의 예산이 감소한 것은 농지가격의 상승, 농기계 공급의 확대, 수탁 및 위탁 작업량의 증가 등으로 영농규모화사업의 실적이 떨어졌기 때문이다. 결과적으로 농업투융자사업이 소득원 개발이나 생활개선사업보다는 구조개선사업에 중점 투자된 것으로 평가할 수 있다.

나. 15조원 농어촌특별세 투융자계획

WTO체제에 대응하기 위하여 1994년부터 10년간 15조원을 농어촌의 경쟁력 제고, 농어촌생활여건개선, 농어민복지증진사업에 집중 투자하기 위해 1994년부터 2004년까지 한시적으로 만들었으며(1994~2004), 농어촌특별세관리특별회계법에 근거하였다. 주요 세입원은 농어촌특별세, 융자원리금, 전년도이월금, 국채관리기금 예수금이며, 주요 세출사업은

〈표 5-5〉 42조원 구조개선사업 세부사업별 예산

세부사업	금 액
1. 생산기반정비	86,060
2. 농업기계화	30,720
3. 시설현대화	17,699
4. 영농규모화	25,408
5. 기술개발	12,226
6. 정예인력육성	23,576
7. 축산업구조개선	55,053
8. 유통개선	22,477
9. 어업구조개선	24,225
10. 임업구조개선	21,500
11. 농외소득원 개발, 복지	24,682
12. 농촌생활여건개선	10,348
13. 기 타	65,984
합 계	419,958

자료 : 농림부.

농어업경쟁력강화·생산기반조성, 유통개선, 친환경농업육성, 농림수산물 기술개발 등이다. 각 부처별 용자실적을 살펴보면 농림부 55,037억원(41.6%), 해양수산부 및 농진청·산림청 22,016억원(16.6%), 행정자치부·복지부 등 관계부처 55,371억원(41.8%) 등이다.

15조원 농특세 예산은 생산기반정비사업, 친환경농업육성사업, 기술개발 및 정보화사업, 정예인력육성사업, 유통구조개선, 생활환경 및 복지증진사업, 어업구조개선사업, 임도건설 등에 사용되었다. 지난 5년간 농특세 예산은 총 8조 6,244억원이었다. 지난 5년간 농특세 예산이 가장 많이 투입된 사업은 농어촌생활환경개선사업으로 총 1조 9,923억원이 투입되었다. 다음으로 농특세 예산이 사용된 사업은 생산기반정비사업, 유통구조개선사업, 어업구조개선사업순이었다.

〈표 5-6〉 15조원 농어촌특별세 투융자계획과 실적

(단위 : 억원)

	계 획	실 적(1994~2002)	비 중(%)
계	150,000	132,424	100.0
• 경쟁력 강화	90,775	85,141	64.3
• 생활여건 개선	41,040	33,698	25.4
• 농어민 복지증진	18,185	13,585	10.3

자료 : 농림부, 『예산개요』 및 『농림업 주요통계』, 각년도.

당초 농특세는 농어업 경쟁력 강화분야에 전체 재원의 60.5%인 9조 775억원을 배정하고, 농어촌 생활여건개선분야에 전체예산의 27.4%인 4조 1,040억원을 배정하기로 하였고 복지증진분야에 나머지 12.1%를 지원하도록 하였다. 그러나 생활여건 개선분야에 대한 지원은 상대적으로 저조하여 계획과 많은 차이를 나타냈다.

〈표 5-7〉 15조원 농특세 사업별 예산 세부 실적

사 업	15조계획	1998	1999	2000	2001	2002	2003	합 계
1. 생산기반정비	43,000	3,649	2,498	1,166	9,257	2,366	11,600	30,536
2. 친환경농업육성	2,000	160	140	80	106	65	-	551
3. 농림수산물기술개발	4,650	435	376	362	431	466	467	2,537
4. 농림수산물 계 학교지원	2,890	227	145	133	150	125	116	896
5. 유통구조개선	14,550	511	960	2,913	4,236	2,414	1,077	12,111
6. 농어촌생활환경개선	41,040	3,336	2,997	3,553	5,100	4,937	5,431	25,354
7. 농민복지증진	18,185	1,731	1,526	1,486	1,457	1,426	1,360	8,986
8. 농신보 기금출연	7,000	590	376	362	4,677	1,650	1,000	8,655
9. 어업구조개선	13,535	1,505	1,398	1,362	3,896	2,554	1,615	12,330
10. 임도건설	3,150	518	521	514	544	575	628	3,300
합 계	150,000	12,662	11,321	15,829	29,854	16,578	23,492	105,256

주 : 합계는 농특세 회계 채무상환액이 제외된 것임.

다. 45조원 농업·농촌 투융자계획

1999년부터 2004년까지 6년간 총투융자규모 45조 526억원을 투자하는 45조원 농업·농촌 투융자계획을 수립하여 집행중에 있다. 집행내역은 중앙정부 37조 8,384억원(84%), 지방정부 4조 7,169억원(10%), 자부담 2조 4,973억원(6%)순이다. 2002년 농업·농촌 투융자 실적은 8조 4,546억원으로 계획 대비 108.9%를 달성하였으며, 그중 지방비, 자부담 등을 제외하고 중앙정부가 지원한 투융자 규모는 6조 7,851억원이다. 지방비는 1조 828억원을 지원하였으며 자부담은 전년도보다 감소하였는데 이는 전체 투융자 규모 축소에 따른 것으로 판단된다.

WTO 협상이 재개되는 2004년까지 농업의 경쟁력을 제고시키고 살기 좋은 농촌을 만들고 21세기에 급변하는 농업여건변화에 적극 대응하여 농업·농촌 투융자사업의 내용과 범위, 시행체계 등을 집행하였다. 농업·농촌 투융자계획의 중점지원분야는 1998년도에 수립한 『농업·농촌발전계획』에서 제시된 중점시책을 토대로 농림업의 공익적 기능 유지·발전, 건실한 농림업 경영체 육성, 농림업 부가가치 제고 지원, 농림산물 유통개혁 및 수출 농림업 육성, 농촌지역개발과 농업인 복지지원, 농업경영자금 이차보전 등 농업인의 경영안정 등 6개 분야에 집중지원되었다.

전체 투융자 금액에서 농림업의 공익적 기능의 유지·발전분야에는 33%인 14조 9,663억원을 사용하기로 하였으며, 건실한 농림업 경영주체

〈표 5-8〉 45조원 농업·농촌 투융자의 계획과 실적

(단위 : 억원)

	1999~2004 계획	집행				
		1999	2000	2001	2002	합계
계	450,526	73,218	81,565	89,690	84,546	329,019
국고	378,384	56,012	63,692	70,200	67,851	257,755
지방비	47,169	10,912	10,865	13,035	10,828	45,640
자부담	24,973	6,294	7,008	6,455	5,867	25,624

자료 : 농림부, 『예산개요』 및 『농림업 주요통계』, 각년도.

〈표 5-9〉 45조원 농업·농촌 투융자계획의 분야별 투자계획과 집행

(단위 : 억원, %)

	1999~2004	품목별 집행 비율	
		항 목	비 율
계	450,526	쌀	38.4
농림업 공익적 기능 확충	149,663	원 예	3.7
건설한 농림업경영체 육성	77,811	축 산 업	8.1
농림업부가가치 제고	18,063	임 업	4.6
유통개혁 및 수출확대	87,142	어 업	2.4
지역개발과 복지증진	81,304	공 통	17.0
농업인경영안정지원	36,543	기 타	25.8

자료 : 농림부 내부자료.

육성에는 17%인 7조 7,811억원, 농림업 부가가치제고 지원분야에는 4%인 1조 8,063억원, 농림산물 유통개혁과 수출농림업 육성분야에는 20%인 8조 7,142억원, 농촌지역개발과 농업인의 복지지원분야에는 18%인 8조 1,304억원, 농업인 경영안정에는 8% 수준인 3조 6,543억원을 투입하기로 계획하였다. 1998년부터 사용된 총농림투융자를 품목별로 구분하여 파악해 본다면, 농림투융자가 가장 많이 투입된 분야는 쌀로 전체의 38.4%가 사용되었으며 다음으로는 축산분야로 전체의 8.1%가 투입된 것으로 분석되었다.

제 3 절 2004~2013 투융자계획

1. 중장기 투융자계획

UR 이후 농업투융자로 생산기반정비 등 쌀 포함 농업 인프라는 확충되었으나, 여전히 국제경쟁력이 취약하고 농가경제의 어려움이 지속됨에 따라 FTA, DDA협상, 쌀협상 등 개방 확대에 적응할 수 있도록

2003년 11월 농림부는 119조원 투융자계획을 발표하였다. 119조원 투융자계획규모는 2003년 기준 농가 한 가구당 약 1억원, 농림업 취업자 1인당 약 6천만원 수준이다.

향후 2004년부터 2013년까지 10년간 총투융자규모는 119조원 수준으로 전액 중앙정부가 직접 지원하는 금액만을 계상하였으며, 전체 금액의 80%인 96조원은 예산에서, 23조원은 기금에서 충당하기로 하였다. 한편, 집행계획은 보조금 89조원(75%), 융자 30조원(25%)을 배정하였다.

119조원 투융자계획은, 전반기인 2004~2008년까지 5년간 총투융자규모는 51조원 수준이고 후반기에 68조원을 집행할 예정이다. 전반기 51조원 중 융자금의 비율이 27.1% 수준으로 농가 직접지원이 중심을 이루고 있다.

농가소득 및 경영안정, 농촌복지 및 지역개발분야는 투융자비중을 확대하고, 생산기반 정비분야는 축소할 방침으로, 농가소득 및 경영안정 분야는 2003년의 20.7%에서 2008년에는 26.2%, 2013년에는 30.0%까지 확대할 방침이다. 농촌복지 및 지역개발분야의 경우 2003년의 8.6%에서

〈표 5-10〉 총투융자규모

(단위 : 백억원, %)

구 분	합 계	2004~2008	%	2009~2013	%
예 산	9,630	3,994	41.5	5,636	58.5
- 보 조	8,011	3,293		4,718	
- 융 자	1,619	701		918	
기 금	2,299	1,057	46.0	1,242	54.0
- 보 조	913	418		495	
- 융 자	1,386	639		747	
합 계	11,929	5,051	42.3	6,878	57.7
지 방 비	1,663	660		1,003	
자 부 담	621	325		296	

자료 : 농림부.

〈표 5-11〉 중장기 투융자계획

(단위 : 백억원, %)

분야별	2003	%	2008	%	2013	%
• 농업 체질강화 · 경쟁력 제고	191	24.8	311	28.5	479	32.2
• 농가소득 및 경영안정	159	20.7	285	26.2	447	30.0
- 직접지불사업	72	9.4	247	22.6	341	22.9
• 농촌복지 및 지역개발	66	8.6	157	14.4	256	17.2
• 농산물 유통혁신	52	6.7	102	9.3	95	6.4
• 산림자원 육성	50	6.5	66	6.0	81	5.4
• 농업생산기반 정비	251	32.6	171	15.7	132	8.8
합 계	771	100.0	1,092	100.0	1,489	100.0

자료 : 농림부.

2013년에는 17.2%로 대폭 확대를 계획하고 있다. 반면에 생산기반정비의 경우 2003년의 32.6%에서 2013년에는 8.8%까지 대폭 감소할 방침이다. 최근 시장개방에 따른 농가소득 증대 방침에 따라 직접지불사업 투융자 비중은 2003년의 9.4%에서 2013년에는 22.9%로 대폭 확대 배정할 계획이다.

2. 119조원 세부 분야별 투융자계획

그동안의 농업 · 농촌 투융자에 대한 평가를 기초로, 농정 패러다임의 전환에 맞추어 우선순위와 지원방식을 대폭 개선하되 생산기반 정비 등 인프라 투자는 축소하는 한편 농업구조조정, 소득 · 경영안정 지원분야와 농촌 활력증진을 위한 교육 · 복지 및 지역개발 투자를 확대하는 한편 엄격한 평가를 기초로 우수 농업인을 집중 지원하여 부채 유발을 최소화하는 방향으로 나아갈 예정이다.

농림예산구조를 획기적으로 개편하여 투융자를 뒷받침하기 위해 농업예산의 1/3 수준인 채무상환 등 경직성 경비를 감축하여 농업예산구

〈표 5-12〉 연차별 119조원 투융자계획

(단위 : 백억원, %)

구 분	연차별 투융자 규모											
	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	합 계
중앙정부투융자 규모	771	882	976	1,033	1,068	1,092	1,249	1,318	1,369	1,453	1,489	11,929
1. 농업 체질강화 및 경쟁력 제고	191	235	287	283	294	311	390	435	424	484	479	3,622
1) 영농규모화 촉진	32	32	45	44	53	59	91	109	63	71	53	618
2) 친환경농업 지원	9	9	17	19	25	27	30	31	35	35	38	265
3) 농산물상품가치 및 안전성 제고	13	11	23	25	29	29	32	32	33	36	36	285
4) 전문농업인력 육성	13	11	12	13	14	14	16	16	16	17	17	147
5) 농림업기술 개발·보급	32	34	40	43	47	52	57	60	68	73	77	550
6) 원예 및 축산업 선진화	25	37	47	39	38	36	34	27	19	19	19	314
7) 농업정책자금 지원확대	64	96	95	80	68	72	73	93	120	154	155	1,007
8) 지역농업 육성 지원	4	4	9	20	20	23	57	68	70	80	85	436
2. 농가소득 및 경영안정 강화	159	229	227	257	277	285	338	366	405	413	447	3,242
1) 농가 소득안전망 확충	157	225	221	252	271	280	331	360	398	407	440	3,186
2) 농외소득 증대	2	4	5	5	5	5	6	6	6	6	7	57
3. 농촌복지 증진 및 지역개발	66	82	102	152	155	157	181	201	231	244	256	1,761
1) 농촌사회 안전망 확충	8	14	23	33	33	35	39	39	40	41	41	339
2) 교육 및 기초복지인프라 구축	6	10	26	28	28	29	44	54	61	62	62	404
3) 농촌지역 개발	52	58	53	91	93	93	98	108	130	141	153	1,019
4. 농산물유통혁신	52	66	108	99	107	102	101	83	75	98	95	933
5. 산림자원 육성	50	58	60	62	64	66	75	75	77	79	81	696
6. 농업생산기반 정비	251	212	193	180	172	171	164	158	157	136	132	1,675
1) 농업생산기반 정비	212	183	166	153	147	145	142	135	134	112	108	1,426
2) 농업기계화 지원	39	29	27	27	26	26	23	23	23	23	23	249

자료 : 농림부.

조를 건실화하는 한편 일반회계의 비중을 확대하여 농특회계의 차입규모를 축소할 방침이다. 또한 농특세는 농어촌 교육, 복지, 지역개발분야에 지원할 계획이며 투융자계획은 변화된 상황을 반영하여 3년 단위로 평가 및 조정을 통해 상황변화에 탄력적으로 대응하고 투융자 효율 저

하를 방지할 예정이다.

구체적으로 살펴보면 농업의 체질 강화를 위한 구조조정방안과 복지 증진 등 탈농 대책, 직접 지불 확대 등 소득 및 경영안정장치가 균형을 이루고 있다. 선택과 집중을 통해 규모화를 추진하되 농업을 지속적으로 경영할 중·소농에 대해서는 친환경 농업 등 고품질 농업을 확산시킬 계획이다. 2003년에 7,200억원에 불과한 직불예산을 2008년에는 2조 4,700억원으로 확대하여 농가 유형별로 차별화된 소득 및 경영안정장치를 강화하고, 농촌관광·향토산업 육성 등 농외 소득원을 적극 개발할 계획이다.

농업 체질강화 및 경쟁력 제고분야 중 가장 투융자 비중이 높은 세부분야는 농업정책자금 지원으로서 약 10조원의 투융자가 계획되어 있고 그 다음으로 영농규모화 촉진 6조원 그리고 농림업기술 개발·보급 5조 5천억원순이다. 농가소득 및 경영안정 강화분야의 경우 앞에서 언급한 바와 같이 농가소득안전망 확충사업(31조 8천억원)에 가장 많은 투융자가 집중되어 있고, 농촌복지증진 및 지역개발분야에서는 농촌지역 개발에 약 10조원 정도 배정되어 있다. 한편, 농업생산기반 정비분야 중에서 생산기반정비의 경우 2013년까지 16조 7천억원이 배정되어 있으나 연차별 투융자 규모는 크게 감소시킬 계획이다.

제 4 절 농업구조조정투자에 대한 평가

1. 구조조정 실패

1994년 WTO 협상에서 다른 분야에서 많은 것을 양보하면서 쌀을 비교역적 관심사항(non trade concern) 조항에 포함시킨 목적은, 1994년 당시 한국 쌀 산업의 경쟁력이 없으므로, 1994~2004년의 10년간 구조조정을 하고 경쟁력 있는 쌀 산업으로 전환한다는 전제하에 102조원(농업구조개선투융자 42조원, 농특세 15조원, 그리고 농업·농촌투융자 45조원)이 넘는 구조조정자금을 투입하였던 것이다. 이는 1994~2004년 기간중 농림업 취업자 1인당 10년 동안 총 약 5천만원을 투입한 것이고, 1994~

2004년 기간 평균 농가 한 가구당 매년 평균 약 744만원의 자원을 배분한 것이다.

1990년대 이후 농업구조개선투융자 42조원, 농특세 15조원, 그리고 농업·농촌투융자 45조원 등 적극적인 농림분야 투융자 결과, 1990년대부터 정부 및 농가의 투자가 대폭 늘어나 1990년대에 농업자본은 연평균 9% 이상 증가하였고 이러한 자본증가에 힘입어 농업생산량은 연평균 3% 이상 늘어났다.

이와 같은 적극적인 농림분야 투융자에도 불구하고 농가경제는 도리어 어려워졌다. 농업불변부가가치는 1997년 이후 정체하다가, 2002년 이후 감소하고 있다. 그러나 농림부문 예산은 2003년에 증가하여 농림부문 예산에 대한 농업부가가치 비율은 2003년에 크게 떨어지고 있어 농림부문 예산과 농업부가가치의 연계관계가 괴리되고 있다.

그러나 1995년 이후 1인당 쌀 소비의 급격한 감소와 농산물 시장개방 확대로 국내 농산물 실질가격은 연평균 1.7% 하락하여, 농업생산성 향상에도 불구하고, 농업소득은 연평균 3% 감소하는 『성장과 소득의 괴리현상』이 나타나게 되었다.

1998년부터 2002년 사이의 개별농가별 농가소득 및 농업소득 증감상태는 농가별로 큰 차이를 보이고 있다. 농가경제조사 표본에서 동일 농가를 선정하여 명목소득의 증감상태를 산출하였다. 그 결과 소득이 증가한 농가가 있는가 하면 반대로 소득이 감소한 농가도 많았다. 명목으로 농가소득이 감소한 농가가 연평균 5% 이상 감소한 농가의 비율 23.9%를 포함 39.7%에 이르고 있다. 연평균 5% 이상 증가한 농가의 비

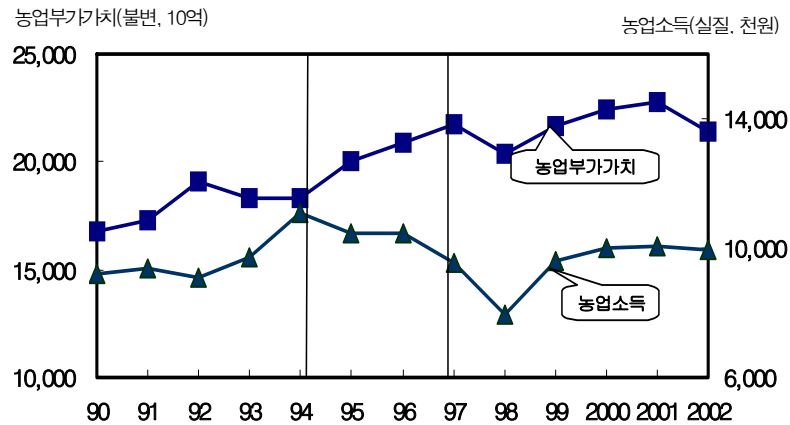
〈표 5-13〉 농림예산 투입 및 농업부가가치 추이

(단위 : 천억원)

	1994	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003
국가 전체(A)	506	594	679	759	848	991	1,117	1,162	1,395
농림부문 예산(B)	71	94	91	99	91	92	98	92	97
농업부가가치(C)	183	200	208	217	203	223	227	214	196
예산효율(C/B)	2.57	2.12	2.28	2.19	2.23	2.42	2.31	2.32	2.02

자료 : 농림부.

[그림 5-1] 농업 부가가치와 농업소득



자료 : 농촌경제연구원.

〈표 5-14〉 농가소득 추이(명목)

(단위 : 천원, %)

	1992	1995	1998	2000	2001	2002	증 감	
							금 액	%
농 가 소 득	14,505 (10.7)	21,803 (7.3)	20,494 (-12.7)	23,072 (3.4)	23,907 (3.6)	24,475	568	2.4
• 농 업 소 득	7,356	10,469	8,955	10,897	11,267	11,274	7	0.1
• 농 외 소 득	4,424	6,931	6,976	7,432	7,829	8,140	311	4.0
• 이 전 수 입	2,726	4,403	4,563	4,743	4,811	5,060	249	5.2

주 : () 안은 전년비임.

자료 : 통계청, 『농가경제통계』.

율은 44.9%이다. 소득이 감소한 농가가 많이 나타나고 있는 이유는 농가구성에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 65세 이상의 고령농가가 노동능력의 저하로 농가소득이 감소할 수밖에 없기 때문이다.

반면 농업소득의 증감상태는 농가소득보다 더 악화된 모습을 보이고 있다. 동 기간에 농업소득이 연평균 5% 이상 감소한 농가의 비율은 33.3%로 농가소득 감소농가의 비율 23.9%보다 더 높고, 농업소득이 감

〈표 5-15〉 농가소득 및 농업소득 연평균 증감률별 농가분포(1998~2002년)

(단위 : 호수, %)

	-5% 이하	-5~0%	0~5%	5~10%	10% 이상	합 계
농가소득	560 (23.9)	371 (15.8)	363 (15.4)	375 (16.0)	679 (28.9)	2,348 (100.0)
농업소득	783 (33.3)	340 (14.5)	351 (14.9)	257 (11.0)	617 (26.3)	2,348 (100.0)

자료 : 통계청, 『농가경제통계』 원자료 재집계.

소한 농가의 비율도 47.8%에 이르고 있다. 연평균 5% 이상 농업소득이 증가한 농가는 37.3%에 불과하다. 농가분포에서 농가소득의 증감률보다 농업소득 증감률이 더 악화된 것이다. 1998년 이후 농업여건이 그만큼 악화되었다는 것을 의미한다. 이러한 농업소득의 정체가 농가소득 증대를 억제하고 있고, 이것이 도농 간 소득격차 확대로 연계되고 있다는 것을 보여준다.

2. 초과생산 확대

특히 1995년 이후 1인당 쌀 소비의 급격한 감소에도 불구하고 한국의 쌀 생산은 급격히 늘어나 수급 불균형이 확대되었다. 더구나 최소시장접근(MMA) 의무 수입량도 매년 증대됨에 따라, 쌀 재고량은 1996~2002년 기간중 누적적으로 증대되어 양곡재고 관리비용이 확대되고 있다. 쌀 재고관리비용(고미화 세입손실, 금융비용 등 포함)은 100만석당 약 450억원으로 추정되고 있다.

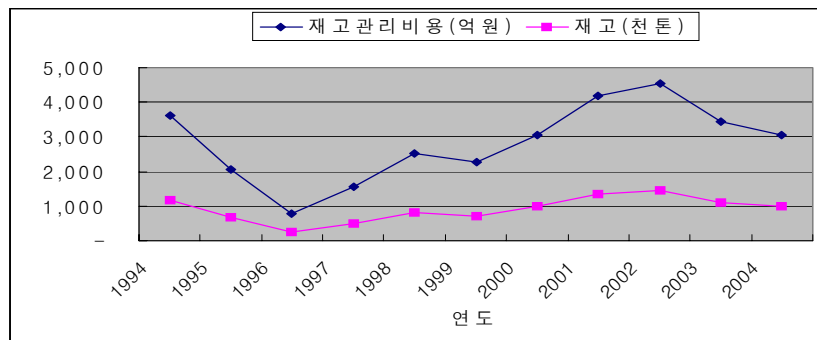
일본은 1994년 이후 쌀 생산량을 급속하게 줄여 소비 감소에 대응하였으며, 과거 10년 동안의 구조조정 결과를 근간으로 하여 1999년에 조기관세화로 전환하였다. 그러나 한국은 1994~2003년 기간중 구조조정과는 역방향으로 쌀 초과생산폭을 더욱 늘려왔으므로, 2004년 쌀 재협상 결과 쌀 시장이 개방될 경우 충격이 더 커지게 되었다.

대만은 2002년에 WTO에 가입하면서 1년간 쌀의 관세화를 유예하는 대신 국내소비량의 8%를 의무수입량으로 책정하였다. 특히 의무수입량의 35%를 민간이 수입하되 국내 시장에 공급되도록 하는 조건이었다.

〈표 5-16〉 쌀 재고량 및 재고비용

연도	재고(천톤)	재고(만석)	재고관리비용(억원)
1994	1,156	802.78	3,613
1995	659	457.64	2,059
1996	244	169.44	763
1997	497	345.14	1,553
1998	806	559.72	2,519
1999	722	501.39	2,256
2000	978	679.17	3,056
2001	1,335	927.08	4,172
2002	1,447	1,004.86	4,522
2003	1,099	763.19	3,434
2004(예측)	976	677.78	3,050

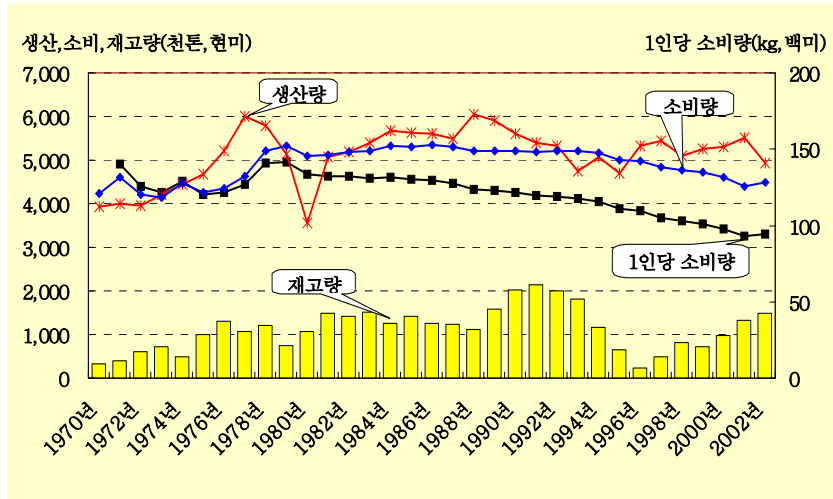
[그림 5-2] 쌀 재고 및 재고 관리비용



국내소비량의 8%인 의무수입량은 상업적 수입량보다도 더 많은 물량이 었고, 대만 국내 쌀 가격이 폭락하였다. 결국 대만은 2002년 9월 WTO 사무국에 2003년 1월부터 쌀의 관세화(종가세로 환산할 경우 약 475% 관세)로의 전환을 통고하였다.

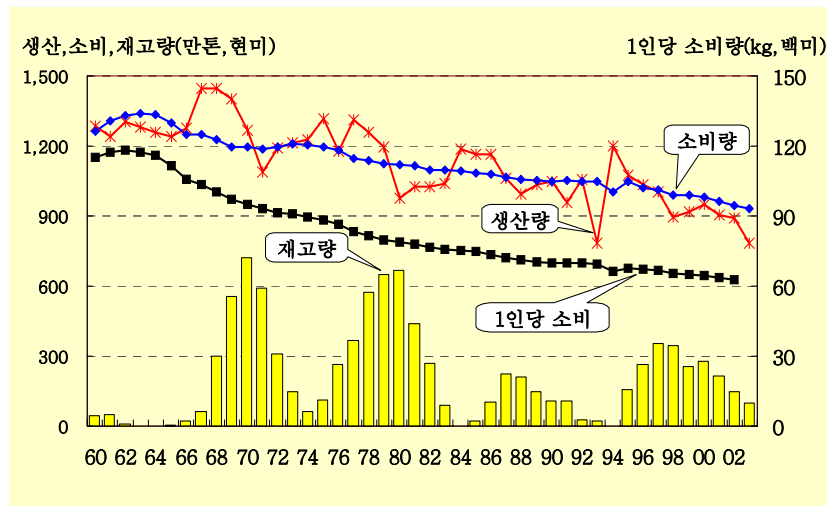
일본(1999년)과 대만(2002년)이 조기관세화로 전환한 결과, WTO 회원 147개 국가 중 한국과 필리핀만이 유일하게 쌀의 비교역적 관심사항을 주장하는 나라로 남았다. 한국이 쌀의 관세화유예를 요청하면 협상

[그림 5-3] 한국의 쌀 산업



자료 : 농촌경제연구원.

[그림 5-4] 일본의 쌀 산업



자료 : 농촌경제연구원.

상대국은 의무수입량을 증대하는 것 외에도, 수입쌀 일반시장 공급을 요구할 가능성이 매우 크다.

쌀 산업 구조조정에 대한 방향과 합의 없이 2004~2013년 기간중 투융자 119조원을 추가로 투입할 경우 쌀의 초과생산문제는 더욱 심각해지고, 이러한 현상이 지속된다면 쌀의 재고관리비용이 증대되고 나중에는 미질이 저하되어 결국 사료로 쓰이게 될 가능성이 있다. 따라서 투융자 119조원을 생산에 연계하여 투입할 경우 쌀의 초과생산문제를 확대하는 것이 되므로, 쌀 산업 구조조정을 통하여 생산량을 수요량에 맞게 축소 조정하여야 한다.

쌀 농업구조조정은 농업차원, 농민차원, 농촌차원 등 세 가지 차원에서 접근하여야 한다. 1990년대 이전에는 쌀 증산과 가격지지정책을 통한 농업정책이 농민문제와 농촌문제를 해결할 수 있다고 가정하였다. 새로운 여건하에서 이러한 농업차원의 접근은 쌀 문제를 더욱 어렵게 만들 수 있다. 2000년대의 쌀 농업구조조정은 농업차원에서는 감산을 장려하면서, 농민차원과 농촌차원에서 접근하려는 노력이 바람직하다. 예를 들면, 고령농민문제 및 영세농가문제를 농업정책으로 해결할 수 없으며, 사회복지차원에서 해결하도록 2005년 이후 119조 투융자를 사용하여야 한다. 좀더 구체적인 정책대안은 제6장에서 다루기로 한다.

제6장

정책 제언

제 1 절 단기 정책

1. 쌀 재협상: 관세화유예와 관세화

2004년 현재 쌀 시장 추가개방을 논의하기 위한 협상이 본격적으로 진행되고 있으며 이른바 쌀 재협상에 따른 농업인들의 심리적 충격과 피해는 클 것으로 보인다. 쌀 시장개방에 따른 여러 문제는 쌀뿐 아니라 다른 대체작물에도 영향을 미쳐 우리 농업을 뿌리째 뒤흔들 가능성도 있다.

2004년 안에 마쳐야 하는 쌀 협상에서 ‘관세화유예’라는 현 상태 유지를 계속 원한다면 최소시장접근에 따른 의무수입물량을 협상상대국들이 만족할 만한 수준으로 확대해야 하며, 협상상대국은 수입쌀의 일반시장 공급을 요구할 가능성이 매우 크다. 그 결과 국내 쌀 수요 감소에 따른 국내초과생산문제에 더하여 의무수입물량을 재고로 부담하는 비용은 급증하게 될 것이다.

이와 같은 쌀 재협상은 DDA 농업협상과 상호 밀접한 관계를 갖고 있다. 쌀의 관세화유예가 연장될 경우 이해당사국들에게 제공해야 할 시장접근물량의 확대는 DDA 농업협상에서 논의되고 있는 관세할당물량의 증량과 연관된다. 따라서 DDA가 지연될 경우 관세화에 따른 시장 개방조건이 불투명한 가운데 쌀 재협상이 진행될 것이다.

결국 협상당사국들과 합의에 이르지 못하여 2004년 말까지 협상이 종료되지 않을 경우, 자동 순연된다기보다는 이해당사국들과의 WTO 분쟁해결절차를 거쳐 그에 상응한 대가를 치르거나 관세화로 귀결될 가능성이 높다. 쌀 재협상을 2004년 이후로 지연할 경우 쌀 시장개방은 물리적으로 동결될 수 있으나, 최종 합의에는 그 기간만큼에 상응하는 추가적 시장개방 요구가 따르게 될 것이다. 쌀 재협상에서는 관세화유예와 관세화의 협상에서 양쪽의 타결 가능성을 모두 고려하여 유리한 협상으로 노력해야 할 것이다.

2. 관세와 쿼터의 협상: 경제적 효과가 동등하면 관세화로 선택

쌀 재협상에서 이해당사국들이 관세화유예 연장을 조건으로 요구할 것으로 예상되는 시장접근물량 확대는 쌀을 관세화로 전환할 경우 예상되는 수입물량과 유사한 수준이 될 것이다.

2004년 쌀 재협상에서 관세화유예 연장을 조건으로 이해당사국이 요구할 것으로 예상되는 시장접근물량 수준과 관세화로의 전환시 예상되는 쌀 수입량 간의 비교는 협상전략 수립에 매우 중요하다. 그러므로 관세화시 예상되는 수입물량과 같거나 초과하는 시장접근물량의 확대를 요구할 경우에는 관세화로의 전환을 선택하여야 한다. 그 이유는 쌀의 국제가격 변동폭이 크며, 제4장의 모델에서 보았듯이 '수입가격에 대한 불확실성이 클 경우 관세제도가 수입쿼터제도보다 우월한 정책'이기 때문이다.

관세화를 선택할 경우를 예상하여 보면 다음과 같다. 2003년도 국내 쌀 도매시장 평균가격은 약 2,050원/kg이다. 2005년에 약 400%의 관세를 인정받을 수 있고 환율이 1,200원/달러라고 가정하면, 수입쌀 가격이 340달러/톤일 경우 국내 가격과 같아진다. 국제 쌀 가격은 2003년 말 이후 급등하여 2004년 5월 약 500달러/톤 수준에 형성되어 있으며, 세계 주요 연구기관은 2013년까지 세계 쌀 가격이 높게 형성될 것으로 전망하고 있다. 물론 2006년 이후에는 관세율 인하속도, 환율, 국제시장가격의 변동 등에 따라 가격경쟁력이 영향을 받을 것이며, 이 외에도 비가격

요인(미질의 신선도, 마케팅노력, 미질의 차별화 등)에 따라서 국산 쌀과 수입쌀의 시장점유율이 결정될 것이다.

반면 관세화유예를 선택할 경우 정부는 2005년 20만 5천톤, 2006년 이후 약정기간 동안 지속하여 연간 30만~60만톤(쌀 재협상 결과와 DDA 농업협상에서 선진국으로의 분류여부에 따라 다름)을 최소시장접근 수입물량으로 약속해야 하며, 국내시장에 대한 자유로운 접근을 허용해야 할 수도 있다.

따라서 관세화유예 협상조건이 매우 유리한 조건이 아닌 한, 다음과 같은 이유로 관세화를 선택하는 것이 바람직하다.

첫째, 관세화를 하여 약 400% 이상의 관세를 인정받으면 중립종 기준으로 국내외 가격 차이가 크지 않아 예상수입량이 크지 않으며, 국산 쌀의 마케팅노력에 따라서는 국내시장에 미치는 영향이 작을 수 있다.

둘째, 쌀 국내자급을 달성(2002~2004년 쌀 국내 자급률 107~93%)하고 쌀 국내소비량이 계속 감소하여 쌀 재고량이 넘쳐나는데도 불구하고 매년 23만~60만톤을 의무적으로 수입하면 의무수입량만큼 매년 재고가 누적적으로 증가할 가능성이 높다. 재고로 비축하거나 사료용으로 사용하는 이중의 비효율을 발생시킨다. 2003년 109.9만톤에 대한 재고비용이 3,434억원임을 고려할 때, 쌀 의무수입량의 증대는 쌀 재고비용의 가파른 증가를 가져올 것이다.

셋째, 140여 WTO 회원국 중에서 쌀 문제로 거의 유일한(한국과 필리핀) 관세화유예 국가로 남는 것은 WTO에서 한국의 협상력을 전반적으로 떨어뜨리게 된다. 쌀 관세화유예 이외의 관련 분야(국영무역, 국내보조 등) 쟁점에서 실리를 얻는 것이 더 현명한 전략일 수 있다.

3. 소득안정을 위한 점진적 관세인하와 허용보조금 제도 확대

쌀 시장개방 확대와 가격지지정책 시행의 제약이라는 국제적 환경 아래서 쌀 농가에 적정수준의 소득을 보장하여 경영안정을 뒷받침하는 정책의 중요성은 매우 높아지고 있다.

제4장의 모델에서 보았듯이 산업 간 이동에 따른 마찰비용이 크다면

점진적 관세인하를 통하여 사회적 효용을 최대화할 수 있으나, 관세정책이 산업 간 노동력 이동에 영향을 미치는 데 한계가 있다면 관세인하를 빠르게 하는 정책이 바람직하다. 한국농촌인구의 고령화, 높은 실업률 등을 고려할 때 탈농업 이동에 따른 마찰비용은 일반적으로 크다고 볼 수 있다. 따라서 DDA 협상에서 2005년 이후 관세인하속도를 최대한 느리게 협상하는 노력이 바람직하다.

쌀 농가소득의 유지와 안정을 위한 소득정책은 대상농가의 유형이나 규모 등의 성격에 따라 다양한 접근이 요구된다. WTO 체제의 제약 아래서 세계 각국은 종래의 가격정책으로부터 생산과 연계되지 않는 직접지불제도로 농가지원 정책수단을 전환해가고 있다. 종래의 쌀 가격지지정책을 유지하기가 어려워진 여건 아래서 시장개방 확대에 따른 추세적인 쌀 가격 하락의 일정부분을 소득보전직불제를 통해서 보완해주는 소득정책이 쌀 농가에 대한 가장 바람직한 지원책이다.

개방 확대에 따른 가격하락추세에 대응하는 쌀 재배농가 소득지원방안으로는 현재 시행되고 있는 논농업직불제를 보완하는 방안과 가격하락에 따른 소득감소분의 일정부분을 보전해 주는 소득보전직불제를 들 수 있다.

이미 도입 실시되고 있는 논농업직불제는 단위면적당 지불액이 고정되어 가격변동에 따른 농가소득안정에 신축적으로 대응하지 못하는 약점을 지니고 있으며, 지원수준이 높아지면 임차지 회수 등으로 농지임대차시장의 혼란이 우려되는 등의 문제점이 예상된다. 또 현행 논농업직불제는 지급단가의 매년 결정을 둘러싼 소모적 논란을 방지하기 위해 일정기간 예시제로 전환하고 지급상한을 일정 규모(예: 2ha) 이상으로 상향조정함으로써 농지규모 확대유인을 제공하는 등 제도보완이 필요할 것이다.

한편 소득보전직불제는 쌀 가격변동폭과 직불보조금수준이 연계되어 있어 시장지향적이며 시장가격의 급격한 하락에 따른 충격을 완화할 수 있는 소득보전정책이지만, WTO 규정의 제약으로 가용자원총액(AMS) 및 보전을 상한에 대한 규제로 인해 가격하락폭의 전부를 정부가 보전해 주지는 못하는 한계를 지닌다. 이 제도 도입의 선례로는 일본의 도작경영안정대책을 들 수 있는데, 개별농가의 경영비 및 조수입에

관한 자료가 구축되어 있지 않은 한국의 현실에서 보전기준가격의 결정이나 경영안정기금의 조달방식 등 한국의 여건에 맞는 제도의 틀을 마련하는 데 신중을 기해야 할 것이다.

이 밖에 단기적이고 일시적인 쌀 가격 하락이나 자연재해발생으로 인한 소득감소 내지 경영불안정을 완화하기 위해서는 현행 재해지원시책을 내실화하는 동시에 쌀 이외의 축산, 원예 등의 분야에 대한 재해보험제도를 확충해 나가면서 소득안정프로그램의 도입을 위한 여건조성을 적극 추진해 나가야 한다.

한편 쌀 농가유형에 따라서는 쌀 농업소득만을 통해 타 산업 종사자와 대등한 소득을 얻기보다는, 농촌지역 고유의 부존자원을 활용한 농외소득기회를 개발함으로써 농촌인구를 유지하고 농촌지역사회를 활성화해 나가는 방향을 적극 모색할 필요가 있다. 최근에 세계적으로 강조되고 있는 환경관광(green tourism)이나 지역복합 산업화 등의 개념에 입각한 자생적 농촌개발을 추진하기 위한 환경조성과 인력육성정책도 적극 검토되어야 할 것이다.

또한 농가소득정책은 경제활동조건과 역량이 취약한 지역과 계층에 대한 별도의 대책을 세워야 한다. 쌀 산업이 농업의 중심산업을 이루면서도 생산조건이 현저하게 불리한 중산간 및 도서지역의 영세농가, 농촌지역에서 비중이 높아지는 노령농가 등 시장경쟁력을 갖추지 못한 열악한 계층에 대한 사회정책 차원의 대책도 병행되어야 한다.

4. 약정수매제도에서 공공비축제로 전환

UR 협상결과 국내총보조액이 감축되어야 하므로 추곡수매량이 지속적으로 줄어들게 된다. 쌀 수매량이 1993년의 998만석에서 2002년에는 548만석으로 줄어들었으며, 추곡수매가격이 2002년 수준에서 동결될 경우 2004년 수매량은 495만석으로 줄어들 전망이다. 더구나 소득보전직불제가 도입되어 수매량은 더욱 감소될 것으로 전망된다. 수매량이 줄어든 만큼 민간 유통업체의 원료곡 매입량이 확대되지 않을 경우 농가는 벼 판매의 어려움과 가격하락이라는 이중고에 직면할 가능성이 있다. 따라서 공급의 안정성과 수확기 물량 흡수력이 제고될 수 있도록 공

공비축제 도입이 필요하다.

또한 약정수매제도는 DDA 농업협상 결과에 따라 AMS 제약으로 2008년부터 유지할 수 없게 될 가능성이 있고, 소득지지효율도 매우 낮으므로, 허용보조인 식량안보를 위한 공공비축제로의 전환을 적극 검토할 필요가 있다. WTO 감축대상보조금인 약정수매제도를 허용대상정책인 공공비축제로 전환하게 되면 약정수매에 묶여 있던 AMS를 농가소득을 보다 효율적으로 지지하는 데 사용할 수 있게 된다.

공공비축제가 시장가격지지를 위한 재고누증 등 물량조절이 자유롭게 허용되는 것은 아니므로 작황변동에 따른 물량조절의 신축적 범위를 객관적으로 인정받는 것이 필요하다. 일본은 국내 생산량의 23% 수준인 150±50만톤을 비축목표로 하였으며, 대만은 연간 소비량의 25% 수준을 적정 비축량으로 하고 있다.

공공비축물량은 시장가격으로 매입·방출하고 시장수급상황을 고려하여 물량을 관리하여야 한다. 수확기에 비축 기준물량의 약 1/2을 매입하고 매입물량만큼 단경기에 방출하는 것을 원칙으로 하되, 매입 및 방출량은 풍흉에 따라서 다소 조정될 수 있도록 한다. 매년 일정물량(예: 재고의 1/3)을 방출하여 고미화를 방지하며, 연간 매입·방출계획을 사전 고시하여 예측 가능성을 높이는 정책이 바람직하다.

구체적인 방향으로 매입의 경우 농협, 미곡종합처리장 등 유통업체를 대상으로 입찰구매를 하거나 시장가격을 적용하여 시가매입이 보장되도록 하며, 방출방식은 현재의 조곡공매와 소비자가격을 적용하는 방식을 혼용할 수 있을 것이다. 소비자 선호도를 반영하여 매입하는 벼의 품종을 제한함으로써 정부가 미질이 떨어지는 쌀을 보유할 가능성을 배제하도록 해야 한다. 한편, 조곡공매는 시기와 물량을 예시하여 유통업체로 하여금 원료곡 매입, 공매참여 계획 등을 수립할 수 있도록 시장의 불확실성을 제거해야 한다.

제2절 중기 정책 제언

1. 정부 농토비축제도를 통한 생산감축정책

취약한 영세규모 경영에 크게 의존하고 있는 쌀 산업의 구조개선문제를 해결하여야 한다. 쌀 산업의 규모화·전문화를 위한 정책적 노력을 집중하여 한다. 이러한 시책들의 지속적인 추진을 통해 쌀 산업의 경우도 축산이나 시설원예 등 다른 영농형태에서 보는 바와 같은 규모화·전업화가 진전될 때 비로소 국내외 생산비격차의 축소가 가능해지며 개방 확대가 진전되는 환경변화 아래서 국내 쌀 산업의 유지·발전을 위한 토대가 마련될 수 있을 것이다.

벼재배 농가 108만호 가운데 42%가 0.5ha 미만의 영세경영규모에 속하며 35%가 65세 이상의 노령경영주로 구성되어 있어 이들 영세농가 및 노령농가대책은 쌀 산업 정책에서 간과할 수 없는 중요성을 지닌다. 특히 1ha 미만 규모 농가의 57%를 60세 이상 경영주가 차지하고 있어 노령농가의 은퇴를 위한 적극적인 유인의 제공과 영농규모화의 촉진은 쌀 산업 구조개선을 위한 가장 긴요한 시책이라고 하겠다.

농지유동화를 촉진하기 위해서는 ① 현재 다수의 필지로 분산되어 있는 농지의 교환분합을 통해 농가단위로 집단화해감으로써 농장개념을 추구해나가고, ② 거의 유명무실한 시책으로 되어 있는 영농규모화사업, 특히 매매사업을 활성화해가며, ③ 쌀 전업농제도를 내실화해 쌀 농업의 주축으로 발전시키기 위한 규모화 및 경영목표관리제의 도입 등에 대해 집중 지원하는 한편, ④ 경영이양직불제를 확충 개선함으로써 농지유동화 촉진과 노령농가의 소득보전에 실질적인 도움이 될 수 있도록 해나갈 필요가 있다.

또한 미래의 수자원 부족 시대를 대비하기 위하여 수자원 고갈이 예상되는 지역에서 쌀농사 대신 경작 가능한 품목을 준비하고, 전작이 어려운 경우는 정부가 토지를 수매 비축하여 타 용도로 개발하는 방안을 검토하여야 한다.

2. 쌀 품질경쟁력 제고의 방향과 과제

최근 세계화와 식생활의 서구화 등의 영향으로 쌀의 소비량은 줄어들고 있으며, 2002년도 쌀의 자급률은 107%로서 과잉인 상태이나, UR 협상에 의해 올해에도 작년보다 많은 MMA 물량의 쌀이 수입되고 있는 상황에서 WTO 체제에 따른 MMA 쌀 수입증가와 2004년 쌀 재협상에 의해 예상되는 국내 쌀 시장의 개방폭 확대에 따라 중국 등지에서 값싼 쌀 수입이 증가할 가능성이 높다. 이에 효과적으로 대처하기 위해서는 국내 쌀의 품질경쟁력 강화가 무엇보다 필요하다.

소득의 증가와 쌀값이 가계에서 차지하는 비중(도시가계비 중 1.9%, 월 3만 4천원) 저하로 소비자들은 다소 높은 값을 지불하더라도 품질 좋은 쌀을 구매하려는 경향이 점점 커지고 있는 점을 감안할 때, 앞으로 쌀의 경쟁력 향상을 위해서는 국내외 가격차 축소를 위한 노력과 더불어 품질향상노력이 더욱 중요하다고 판단된다. 이를 위하여 쌀 품질 차별화 노력(무공해 쌀, 기능이 추가된 쌀, 쌀의 지역브랜드화 등)을 지속하여야 하며, 포장과 유통의 표준화 노력도 필요하다.

그 결과 수입쌀 위주의 저가격 시장과 차별화된 국내쌀 위주의 고가격시장이 공존하게 하며, 다양한 가격대의 시장세분화를 촉진시켜야 한다.

제3절 장기 정책 제언

1. 쌀 산업의 발전모형

향후 쌀 산업을 발전시키기 위해서는 ① 미곡종합처리장(RPC)이 쌀 생산유통의 중심체로서의 역할을 수행해야 한다. RPC가 품종 선택부터 판매까지 체계적으로 주도하고 RPC와 농업인 간 계약재배를 확대하는 한편 지역 단위로 자율적인 수급안정기능을 담당하여야 한다. ② 전자상거래가 쌀 유통의 새로운 수단으로 대두되어야 한다. 등급별·미질별·재배방법별 등으로 가격차별화를 실현하고 품질에 따라 제값을 받

을 수 있는 다양한 유통채널을 구축해야 한다. 농업인 홈페이지를 통한 직거래 활성화도 좋은 사례로 들 수 있다. ③ 규모화된 전문경영체가 쌀 생산의 대부분을 담당해야 한다. 전업농은 임차지 확보, 농지 집단화, 생력화기술 도입 등으로 가족노동력 범위 내에서 영농의 규모화를 실현하는 한편, 중소농가는 친환경농법 등에 의한 고가미를 생산, 작목반을 통해 공동으로 브랜드화를 추진해야 한다.

2. 고령농민에 대한 사회보장제도

최근 쌀 시장개방에 따른 영세·노령농가에 대한 정책방향과 관련하여 농업계의 관심이 높아지고 있으며 DDA 농업협상과 FTA 확대에 따른 농산물 시장개방에 대응하여 농업경쟁력을 강화하기 위해서는 과감한 구조조정이 필요하다. 정부도 농업경쟁력을 높이기 위해 전업농 등 경쟁력 있는 농가에 자금과 기술, 정보 등을 집중 지원하고, 영세·노령농가에 대해서는 영농으로부터 은퇴를 유도해 나가야 한다.

은퇴를 원하는 노령농민에 대해서는 그에 상응하는 소득보전(연금 또는 일시불)을 해줌으로써 구조조정이 원활히 진행될 수 있도록 지원하되, 생계유지를 위해 어쩔 수 없이 농사를 계속 지을 수밖에 없는 영세·노령농민에 대해서는 식량지원, 의료지원 등 사회안전망 정책을 확충하는 것이 바람직하다. 이를 효율적으로 집행하기 위해 농업예산 중 노령농민에 대한 부분은 농수산부와 보건사회부의 공동노력이 바람직하다.

3. 농지유동화 촉진을 통한 활용방안

취약한 영세경영규모에 크게 의존하고 있는 쌀 산업의 구조개선문제를 위하여 쌀 산업의 규모화·전문화를 위한 정책적 노력이 필요하다. 예를 들어, 벼 재배농가 108만호 가운데 42%가 0.5ha 미만의 영세경영규모에 속하며 35%가 65세 이상의 노령경영주로 구성되어 있어 이들 영세농가 및 노령농가대책은 쌀 산업 정책에서 간과할 수 없는 중요성을 지닌다. 특히 1ha 미만 규모 농가의 57%를 60세 이상 경영주가 차지

하고 있어 노령농가의 은퇴를 위한 적극적인 유인의 제공과 영농규모화의 촉진은 쌀 산업 구조개선을 위한 가장 긴요한 시책이라고 하겠다.

향후 쌀 농가의 소득증대를 위해서는 쌀값 하락으로 인해 단위 면적당 소득증대에는 한계가 있을 것이기 때문에 소득증대에 필요한 만큼 규모를 확대하고 생산비를 절감시킬 수 있도록 농지유동화를 촉진해야 한다. 이를 위해서는 인접농지의 구입과 임차, 농지의 교환 임대차 등을 통하여 농지를 농가단위로 집단화할 수 있도록 유도해야 한다.

농지유동화를 촉진하기 위해서는 현재 다수의 필지로 분산되어 있는 농지의 교환분합을 통해 농가단위로 집단화해감으로써 농장개념을 추구해나가고 거의 유명무실한 시책으로 되어 있는 영농규모화사업, 특히 매매사업을 활성화해가며 쌀 전업농제도를 내실화해 쌀 농업의 주축으로 발전시키기 위한 규모화 및 경영목표관리제의 도입 등에 대해 집중 지원하는 한편 경영이양 직불제를 확충 개선함으로써 농지유동화 촉진과 노령농가의 소득보전에 실질적인 도움이 될 수 있도록 해나갈 필요가 있다.

결국 이러한 시책들의 지속적인 추진을 통해 쌀 산업의 경우도 축산이나 시설원예 등 다른 영농형태에서 보는 바와 같은 규모화·전업화가 진전될 때 비로소 국내외 생산비 격차의 축소가 가능해지며 개방 확대가 진전되는 환경변화 아래서 국내 쌀 산업의 유지·발전을 위한 토대가 마련될 수 있을 것이다.

4. 정부, 소비자, 농민의 합의 도출 노력

과거 쌀 협상은 정부 대 농민의 대립구도로 진행되었으나, 쌀 협상의 이해당사자는 여러 집단이 관련되어 있다. 쌀 소비자인 도시 노동자, 농업 관련 제조업(비료산업 등), 유통산업 등이 쌀 재협상 이해관련자들이다. 생산자인 농민단체의 목소리뿐만 아니라 여러 이해관련자들의 의견이 표출될 수 있는 환경을 조성하는 노력이 필요하다.

정부가 생산자인 농민단체와 직접 협상하는 경우를 축소시키고, 정부는 대외적인 협상대표기능과 대내적으로 이해당사자들의 의견을 조율하는 기능에 집중하여야 한다. 이를 위하여 이해관련자들을 포괄하는

논의의 장을 만들 필요가 있다.

논의의 장에서 농가소득 지지목표와 수단을 설정하고, WTO가 허용하는 품목별 최소허용보조(de minimis) 및 품목불특정 최소허용보조 등을 검토하고, 각종 그린박스의 보조방식 그리고 한국에 허용된 감축대상 보조 등을 소득지지 효율이 높은 방식으로 활용함으로써 소득지지 목표가 달성될 수 있도록 상의할 수 있을 것이다.

제7장

결론

쌀 산업의 정책방향을 선택함에 있어서는 수급안정, 소득 및 경영안정, 구조개선 등 다양한 정책목표에 관해 균형 있는 접근이 필요하며 정책목표 간의 상충이나 모순의 가능성에 대해서도 신중한 검토가 요구된다.

단기적으로는 2004년 쌀 재협상에서 관세화유예 연장의 조건에 대하여 협상하되, 시장접근물량의 확대 요구조건이 관세화시 예상되는 수입물량과 같거나 초과할 경우는 관세화로의 전환을 선택할 것을 제안하였다. 쌀 재협상 결과가 관세화유예의 조건이 매우 유리한 결과가 나오지 않는 한, 관세화를 받아들이는 정책이 쌀 산업의 중기 구조조정을 촉진시키고, WTO의 다른 협상분야에서 한국의 협상력을 증대시킬 수 있다. 1990년대 초 국내의 반대에도 불구하고 외부압력에 의하여 한국은 통신시장과 영화시장을 개방하였다. 10년이 지난 2000년대 초 한국의 통신산업과 영화산업은 한국기업의 국내시장점유율의 제고뿐만 아니라 국제경쟁력을 갖춘 산업으로 바뀌었다. 경쟁을 피하고 정부의 보호에 안주한 산업은 글로벌 시대에 적응할 수 있는 귀중한 기회를 잃어버리고 있다.

장기적 농정추세로는 시장지향적인 농업개혁을 추구하고, 수급균형을 도모하고 민간유통기능의 활성화를 뒷받침해가는 정책방향을 제안하였다. 또한 시장실패의 가능성에 대해서는 사전·사후적으로 충분한 고려 내지 개입을 병행하는 것이 바람직하며, 지나친 정부주도의 설계

주의에 입각한 수량통제방식에 대해서는 신중을 기해야 할 것이다.

과거 10년(1994~2004) 기간중 42조원의 농업구조개선투융자, 15조원의 농특세 그리고 45조원의 농업·농촌투융자 등 총합계 약 102조원의 농림분야 투융자(기간중 평균 농림업 가구당 약 7천만원)를 집행하였으나 농업소득은 감소하였다. 앞으로 10년(2004~2013) 기간중 119조원의 농림분야 투융자(2003년 농림업 가구당 약 1억원)가 계획되어 있다. 본 연구에서는 과거 10년간 농림분야 투융자를 조명하고, 미래 10년간 계획된 119조원 농림분야 투융자의 바람직한 방향을 제시하고자 하였다. 중장기정책으로 쌀 시장의 수급균형을 목표로 한 농업정책, 노령농민을 도울 수 있는 농민정책과 선택적인 농촌지역개발계획을 제안하였다.

이와 같은 쌀 재협상과 농업구조조정의 이해관련자는 생산자인 농민 단체가 전부가 아니다. 쌀 소비자인 도시 노동자, 농업 관련 제조업(비료산업 등), 유통산업 등이 이해 관련자들이다. 생산자인 농민단체의 목소리뿐만 아니라 여러 이해관련자들의 의견이 표출될 수 있는 환경을 조성하는 노력이 필요하다. 논의의 장에서 농가소득 지지목표와 수단을 설정하고, WTO가 허용하는 품목별 최소허용보조(de minimis) 및 품목불특정 최소허용보조 등을 검토하여 농민소득지지 목표가 달성될 수 있는 방법을 상의할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 김명환 · 박동규 · 서진교 · 이병훈, 『DDA 및 쌀 재협상과 쌀수매 · 소득정책의 선택』, 한국농촌경제연구원 W21, 2003.
- 김배성 · 서진교 · 이병훈, 『농업부문 전망모형 KREI-ASMO2003 개발연구』, 한국농촌경제연구원 기타보고서 W19, 2003.
- 농림부 · 한국농촌경제연구원, 『국민의 정부 농정백서』, 2003.
- 농림부, 『농림업 주요통계』, 2003a.
- 농림부, 『UR 농산물이행계획 참고자료』, 국제농업국, 2003b.
- 농림부, 『농림축산물 품목분류(HSK) 및 관세율』, 2003c.
- 한국농촌경제연구원, 『농업농촌 특별대책 실천방안 연구』, 2003.
- 한국농촌경제연구원, 『농업전망 2004』, 2004.
- 이재옥 · 서진교 · 이병훈, 『WTO/DDA 농업협상 시장접근분야 세부협상원칙 (Modality)수립에 관한 논의 동향과 과제』, 한국농촌경제연구원, 2002.
- 이재옥 · 최세균 · 임송수 · 임정빈, 『WTO 농산물 품목별 협상대책 연구』, 한국농촌경제연구원, 용역연구보고 C2001-8, 2001.
- 이재옥 · 서진교 · 임정빈, 『UR 이후 농산물 무역정책의 방향』, 한국농촌경제연구원, 연구보고 R243, 1991.
- 임송수, 『국내보조에 관한 WTO/DDA 농업협상 전략』, 한국농촌경제연구원 정책연구보고 P58, 2003.
- 임송수 · 이재옥 · 서진교 · 김상현, 『WTO/DDA 농업협상 모델리티 평가와 국내 대응방향 연구』, 한국농촌경제연구원 C2003-23, 2003.
- 이정환, 『농업의 구조전환 그 시작과 끝』, 한국농촌경제연구원 연구총서 21, 1998.
- 이정환 외, 『쌀산업 발전을 위한 중장기대책 세부시행방안』, 한국농촌경제연구원, 2002.
- 최세균 · 임송수 · 어명근, 『농산물 관세구조의 국제 비교 및 관세 감축효과 분석』, 한국농촌경제연구원, 연구보고 R448, 2002.
- 통계청, 『2000 농업 총조사 보고서』, 2002.
- 한국농촌경제연구원, 『우루과이라운드 농업협정문 해설』, 1994.
- 한국농촌경제연구원, 『쌀 소득보전직불제 및 관련제도 검토』, 내부자료, 2002.

- European Commission, *EU Agriculture and the WTO*, EC Agriculture and Rural Development, 2003.
<http://europa.eu.int/external/wto/backgrou/cancun_en.pdf>
- IGTN(International Gender and Trade Network), *Special Report on the WTO Cancun Ministerial*, No. 6. WTO Report Vol. 9, 2003.
<<http://www.globalservicesnetwork.com>>
- Leamer, Edward, "Welfare Computations and the Optimal Staging of Tariff Reductions in Models with Adjustment Costs," *Journal of International Economics* 10, 1980, pp.21~36.
- Munch, Wolfgang, "Common Agricultural Policy Reform," Enlargement and the WTO Paper presented in WTO: Competing Policy Issues and Agendas for Agricultural Trade Conference, Washington, DC., September 17, 2003.
- Steinberg, H.R. and T.E. Josling, "When the Peace Ends: The Vulnerability of EC and US Agricultural Subsidies to WTO Legal Challenge," *Journal of International Economic Law* 6(2), 2003, pp.369~417.
- WTO, "WTO Agriculture Negotiation: The Issues, and Where WE are Now," 15 August 2003.

부 록

〈부록 1〉

국내 생산자가 L_B 와 T 를 결정한다.

$$\mathcal{L} = (1 + t_1)F(L - L_B) + G(L_B) + \rho(1 + t_2)F(L - L_B - T) + \rho G(L_B + \lambda T) + \mu T.$$

일계조건(first order condition)은

$$\frac{\partial \mathcal{L}}{\partial L_B} = -(1 + t_1)F'(L - L_B) + G'(L_B) - \rho(1 + t_2)F'(L - L_B - T) + \rho G'(L_B + \lambda T) = 0$$

$$\frac{\partial \mathcal{L}}{\partial T} = -(1 + t_2)F'(L - L_B - T) + \lambda \rho G'(L_B + \lambda T) + \mu = 0$$

위 조건에서

$$0 > -(1 + t_1)F'_2 + G'_2 - \rho(1 + t_2)F'_2 + \rho G'_2$$

단 $F'_2 = F'(L - L_B - T)$, $G'_2 = G'(L_B + \lambda T)$

따라서 $F'_2 > \frac{G'^2(1 + \rho)}{(1 + t_1) - \rho(1 + t_2)}$ 이며,

$$\mu > G'_2 \left[\frac{\rho(1 + ?)(1 + t_2)}{(1 + t_1) - \rho(1 + t_2)} - \rho\lambda \right]$$

만일 $1 + t_2 \geq \frac{\lambda}{1 + \rho(1 - \lambda)} (1 + t_1)$ 이면, $\mu > 0$

만일 $T = 0$ 이면 $\frac{\partial L_B}{\partial t_2} = \frac{\rho F'(L - L_B)}{\frac{\partial \mathcal{L}}{\partial L_B}} < 0$

t_2 가 산업 간 노동력 이동을 방지할 정도로 높을 경우, B산업은 양 기간중 축소할 것이다.

만일 $T > 0$ 이면,

$$\frac{\partial L_B}{\partial t_2} = \frac{\lambda \rho (\lambda - 1) F_2' G_2''}{\Delta} \geq 0 \quad (> 0 \text{ if } \lambda < 1)$$

$$\frac{\partial T}{\partial t_2} = \frac{\rho F_2' [(1 + t_1) F_1'' + G_1'' + \rho (1 - \lambda) \rho G_2'']}{\Delta} < 0$$

$$\frac{\partial (L_B + T)}{\partial t_2} = \frac{\rho F_2' [(1 + t_1) F_1'' + G_1'' + \rho (1 - \lambda)^2 G_2'']}{\Delta} < 0$$

단, $G'' \equiv G''(L_B + \lambda T)$, $G''_1 \equiv G''(L_B)$, Δ 는 $\mathcal{L}$ 의 Hessian Determinant

t_2 가 낮아서 산업 간 노동력 이동이 가능하다면, 보호된 산업의 첫 기간중 생산은 감소하고, 둘째 기간중 생산은 증가한다.

t_2 의 증가가 GNP의 현재가치에 미치는 영향은

$$Y^* \equiv F(L - L_B) + G(L_B) + \rho F(L - L_B - T) + \rho G(L_B + \lambda T)$$

따라서

$$\begin{aligned} \frac{\partial Y^*}{\partial t_2} &= [t_1 F'_1 + \rho t_2 F'_2] \frac{\partial L_B}{\partial t_2} + \rho t_2 F'_2 \frac{\partial T}{\partial t_2} \\ &= t_1 F'_1 \frac{\partial L_B}{\partial t_2} + \rho t_2 F'_2 \left[\frac{\partial (L_B + T)}{\partial t_2} \right] \end{aligned}$$

조정비용이 존재할 경우 관세철폐보다는 점진적 관세인하가 GNP의 현재가치를 높일 수 있다.

<부록 2> 양곡관리법 전문

제정 및 개정일자

전문개정 1994. 1. 5. 법률 제4707호

개정(政府組織法附則) 1994. 12. 23. 법률 제4831호

1994. 12. 31. 법률 제4842호

1997. 1. 13. 법률 제5280호(行政節次法の施行에 따른 公認會計士法 등의 整備에 관한 法律)

1997. 12. 13. 법률 제5453호

1999. 1. 21. 법률 제5665호

제1장 總則(제1조~제2조)

제1조 【目的】 이 법은 양곡을 효율적으로 관리하여 양곡의 수급조절을 원활히 하고 적정가격을 유지함으로써 국민식량의 확보와 국민경제의 안정에 이바지함을 목적으로 한다. (94.1.5. 개정)

제2조 【定義】 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다. (94.12.31. 개정)

1. “양곡”이라 함은 미곡·맥류 기타 대통령령이 정하는 곡류·서류와 이를 원료로 한 분쇄물·분말·전분류 기타 이에 준하는 것으로서 대통령령이 정하는 것을 말한다.

2. “정부관리양곡”이라 함은 정부가 민간으로부터 매입하거나 외국으로부터 수입하는 등의 방법으로 취득하여 관리하는 양곡을 말한다.

3. “양곡매매업자”라 함은 양곡의 도매·소매 또는 매매의 중개를 업으로 하는 자로서 제18조제1항의 규정에 의하여 신고한 자를 말한다.

3. “양곡매매업자”라 함은 양곡의 매매 또는 매매의 중개를 업으로 하는 자를 말한다. (99.1.21. 개정)

4. “양곡가공업자”라 함은 양곡을 원료로 하여 가공하는 것을 업으로

하는 자로서 제19조제1항의 규정에 의하여 등록한 자를 말한다.

4. “양곡가공업자”라 함은 양곡을 원료로 하여 가공하는 것을 업으로 하는 자로서 제19조제1항의 규정에 의하여 등록 또는 신고한 자를 말한다. (99.1.21. 개정)

제2장 糧穀의 管理(제3조~제25조)

제3조 【政府管理糧穀의 需給計劃樹立】 정부는 매년도 정부관리양곡의 수급계획을 수립하여 국회의 동의를 얻어야 한다. (94.1.5. 개정)

제4조 【糧穀의 買入 및 先金支給등】 ① 농림부장관은 양곡의 수급을 조절하고, 그 적정가격을 유지하기 위하여 대통령령이 정하는 생산자 또는 소유자로부터 양곡을 매입할 수 있다. (97.1.13. 개정)

② 농림부장관은 제1항의 규정에 의한 생산자와 양곡의 매입약정을 체결하여 양곡을 매입하는 경우에는 豫算會計法 제68조의 규정에 불구하고 예산의 범위 안에서 그 매입약정금액의 일부(이하 “선금”이라 한다)를 미리 지급할 수 있다. (97.1.13. 신설)

③ 제2항의 규정에 의하여 선금을 지급받은 생산자는 그 약정의 전부 또는 일부의 이행을 원하지 아니하는 때에는 이에 상당하는 선금에 약정이자를 가산하여 반납하여야 한다. (97.1.13. 신설)

④ 농림부장관은 제2항의 규정에 의하여 매입규정을 체결하여 매입한 양곡이 제5조제2항의 규정에 의하여 국회의 동의를 얻어 예시한 매입량에 미달하는 경우에는 예산의 범위 안에서 소유자로부터 양곡을 매입할 수 있다. (97.1.13. 신설)

⑤ 제2항 및 제3항의 규정에 의한 선금, 약정이자 기타 매입약정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. (97.1.13. 신설)

제5조 【糧穀買入價格등의 決定】 ① 정부는 제4조제1항의 규정에 의한 양곡을 매입함에 있어서 그 매입가격과 매입량을 결정할 때에는 국회의 동의를 얻어야 한다. (97.1.13. 개정)

② 정부는 농가의 예측가능한 영농을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 제1항 및 제3조의 규정에 불구하고 차년도의 매입가격과 매입량 및 정부관리양곡의 수급계획을 일괄하여 국회의 동의를 얻어 이를 예시

할 수 있다. (94.1.5. 개정)

③ 농림부장관이 제4조제4항의 규정에 의하여 양곡을 매입하는 경우의 양곡매입가격은 소유자가 매입한 양곡의 가격에 농림부령이 정하는 부대비용을 합한 금액으로 한다. (97.1.13. 신설)

제6조 【政府管理糧穀의 交換】 ① 농림부장관은 양곡의 수급조절과 국민식생활개선 및 양곡절약을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 정부관리양곡을 정부관리양곡 외의 양곡과 교환할 수 있다. (94.12.23. 개정)

② 농림부장관은 제1항의 규정에 의하여 양곡을 교환하는 경우 정부관리양곡을 교환대상자에게 미리 인도할 수 있다. (94.12.23. 개정)

③ 제1항의 규정에 의한 양곡의 교환비율·교환조건 등에 관하여는 대통령령으로 정한다. (94.1.5. 개정)

제7조 【政府管理糧穀의 貸與】 ① 농림부장관은 국민식생활의 안정을 도모할 필요가 있다고 인정하는 때에는 정부관리양곡을 대여할 수 있다. (94.12.23. 개정)

② 제1항의 규정에 의한 양곡의 대여기간·대여조건 및 상환방법은 대통령령으로 정한다. (94.1.5. 개정)

제8조 【滯納處分】 농림부장관은 제6조 및 제7조의 규정에 의하여 교환되는 양곡 또는 대여받은 양곡을 정부에 인도 또는 상환하여야 할 의무가 있는 자가 소정의 기한 내에 이를 인도 또는 상환하지 아니한 때에는 국세채납처분의 예에 의하여 이를 징수할 수 있다. (94.12.23. 개정)

제9조 【政府管理糧穀의 販賣】 ① 농림부장관은 정부관리양곡을 다음 각호의 용도에 따라 판매한다. 이 경우 농림부장관은 대통령령으로 정하는 용도에 대하여는 그 대금을 수납하기 전에 양곡을 인도할 수 있다. (94.12.23. 개정)

1. 관수용
2. 구호용
3. 곡가조절용
4. 가공용
5. 수출용

6. 제1호 내지 제5호 외에 대통령령이 정하는 용도

② 제1항의 규정에 의한 정부관리양곡의 판매가격은 농림부장관이 정한다. (94.12.23. 개정)

③ 농림부장관은 제1항의 규정에 의하여 정부관리양곡을 원활하게 하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 제2항의 규정에 불구하고 공개입찰의 방법에 의하여 판매할 수 있다. (94.12.23. 개정)

④ 농림부장관은 제1항의 규정에 의하여 정부관리양곡을 농림부장관으로부터 매입하는 자에 대하여 당해 양곡의 용도를 지정하고, 지정된 용도 외의 사용·처분을 제한할 수 있다. (94.12.23. 개정)

⑤ 농림부장관은 양곡매매업자·양곡가공업자 또는 농업협동조합 등이 제1항의 규정에 의하여 양곡조절용으로 판매하는 정부관리양곡을 매입한 경우에 필요하다고 인정하는 때에는 당해 양곡의 판매지역·판매대상자·판매량, 곡류의 혼합·포장 등 판매·가공방법을 제한할 수 있다. (94.12.23. 개정)

⑤ 삭제(99.1.21.)

⑥ 농림부장관은 제1항의 규정에 의하여 곡가조절용으로 판매한 정부관리양곡을 매입한 양곡매매업자·양곡가공업자 또는 농업협동조합 등이 당해 양곡을 판매하는 경우에 필요하다고 인정하는 때에는 그 매입가격과 판매가격과의 차액의 최고한도를 정할 수 있다. (94.12.23. 개정)

⑥ 삭제(99.1.21.)

제10조 【糧穀의 備蓄】 농림부장관은 천재·지변 기타 급격한 경제변동에 대비하기 위하여 양곡을 비축하여야 한다. (94.12.23. 개정)

제11조 【糧穀의 輸出入】 농림부장관은 양곡의 수급조절을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 양곡을 수입 또는 수출할 수 있다. (94.12.23. 개정)

제12조 【米穀등의 輸入許可證】 ① 미곡이나 이를 원료로 한 분쇄물·분말 기타 이에 준하는 것으로서 대통령령이 정하는 양곡(이하 “허가대상미곡 등”이라 한다)을 수입하고자 하는 자는 농림부장관의 허가를 받아야 한다. (94.12.23. 개정)

② 世界貿易機構(WTO)設立을위한마라케쉬協定에 따른 대한민국 양

허표상의 시장접근물량에 적용되는 양허세율로 허가 대상미곡 등이 아닌 양곡을 수입하거나 농림부령이 정하는 양곡을 수출하고자 하는 자는 농림수산부장관의 추천을 받아야 한다. (94.12.23. 개정)

③ 농림부장관은 제2항의 규정에 의한 양곡의 수출 또는 수입에 대한 추천사무를 농림부장관이 지정하는 비영리법인으로 하여금 대행하게 할 수 있다. 이 경우 품목별 추천물량·추천기준 기타 필요한 사항은 농림부장관이 정한다. (94.12.23. 개정)

④ 관계중앙행정기관의 장이 외국원조기관 또는 외국의 민간원조단체가 제공하는 허가 또는 추천대상인 물량의 수입을 관계법령의 규정에 의하여 인정하고자 할 때에는 미리 농림부장관과 협의하여야 하며, 그 협의를 거쳐 수입인정을 하는 경우에는 제1항 또는 제2항의 규정에 의한 허가 또는 추천을 받은 것으로 본다. (94.12.31. 개정)

제13조 【輸入糧穀의 管理等】 농림부장관은 양곡의 수급조절과 수입 양곡의 관리를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 제12조제1항 또는 제2항의 규정에 의한 허가 또는 추천을 받거나 關稅法 제16조의 규정에 의한 할당관세의 적용을 받아 양곡을 수입하는 자나 수입된 당해 양곡을 판매 또는 가공하는 자에 대하여 다음 각호의 사항을 명할 수 있다. 다만, 제1호의 사항은 제13조의2의 규정에 의한 수입이익금의 부과·징수대상자의 경우에 한한다. (94.12.31. 개정)

1. 수입양곡의 판매가격·방법 및 시기
2. 수입양곡의 용도제한
3. 수입양곡의 사용량 및 재고량에 관한 보고

제13조의 2 【輸入利益金の 徵收等】 ① 농림부장관은 제12조제1항 또는 제2항의 규정에 의한 허가 또는 추천을 받아 양곡을 수입하는 자 중 농림부령이 정하는 품목을 수입하는 자에 대하여 농림수산부령이 정하는 바에 따라 국내가격과 수입가격과의 차액의 범위 안에서 수입이익금을 부과·징수할 수 있다. (94.12.31. 신설)

② 제1항의 규정에 의한 수입이익금은 농림부령이 정하는 바에 따라 企業豫算會計法 제3조제4호의 규정에 의한 양곡관리특별회계 또는 農水産物流通및價格安定에관한法律 제44조의 규정에 의한 농수산물가격안정기금에 납입하여야 한다. (94.12.31. 신설)

③ 제1항의 규정에 의한 수입이익금의 채납처분에 관하여는 제8조의 규정을 준용한다. (94.12.31. 신설)

제14조【價格安定을 위한 基金등의 積立·運用】농림부장관은 양곡의 수입으로 인하여 양곡을 생산하는 농업인의 이익이 침해되지 아니하도록 하고 국내양곡가격의 안정을 기하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 제12조의 규정에 의하여 수입되는 양곡을 취급하는 양곡매매업자 또는 양곡가공업자로 하여금 가격안정을 위한 기금 등을 적립·운용하게 할 수 있다. (97.1.13. 개정)

제14조【價格安定을 위한 基金등의 積立·運用】삭제(99.1.21.)

제15조【買占·賣惜의 禁止】양곡의 생산자가 자기가 생산한 양곡을 보유하는 경우를 제외하고는 누구든지 폭리를 목적으로 양곡을 매점하거나 매석하여서는 아니된다. (94.1.5. 개정)

제15조【買占·賣惜의 禁止】삭제(99.1.21.)

제16조【穀價安定을 위한 糧穀의 出荷등】① 농림부장관은 양곡의 출하 및 가격을 조절하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 농업협동조합 기타 대통령령이 정하는 자(이하 “농업협동조합 등”이라 한다)로 하여금 양곡의 매입 및 판매를 하게 할 수 있다. 이 경우 그 매입자금을 예산의 범위 내에서 융자할 수 있다. (97.1.13. 개정)

② 농림부장관은 제1항의 규정에 의하여 판매되는 양곡을 농업협동조합 등으로부터 매입하는 자에 대하여 당해 양곡의 용도를 지정하고, 지정된 용도 외의 사용·처분을 제한할 수 있다. (94.12.23. 개정)

② 삭제(99.1.21.)

③ 농림부장관은 양곡안정을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 재정경제부장관과 협의하여 제1항의 규정에 의하여 농업협동조합 등이 판매하는 양곡의 가격을 지정할 수 있다. 이 경우 판매가격의 지정으로 인하여 발생하는 결원에 대하여는 예산 등에서 이를 보전할 수 있다. (99.1.21. 직제개정)

④ 농림부장관은 양곡의 수급관리상 필요하다고 인정하는 때에는 정부의 매입량 외의 일정량에 대하여 정부매입가격과 산지가격의 차액을 제1항의 규정에 의하여 양곡을 매입하는 자에게 지급할 수 있다. (94.12.23. 개정)

⑤ 제4항의 규정에 의한 매입가격과 산지가격의 차액은 농림부장관이 정한다. (94.1.5. 개정)

⑥ 농림부장관은 제1항 및 제4항의 규정에 의하여 농업협동조합 등으로 하여금 양곡을 매입하게 하는 경우에 제4조제2항 내지 제5항의 규정에 의한 예에 따라 매입약정체결 및 선금지급 등을 하게 할 수 있다. (97.1.13. 신설)

제17조 【糧穀의 賣渡命令】 농림부장관은 양곡수급의 차질 또는 급격한 곡가의 변동으로 인하여 식량사정의 악화 기타 경제적 혼란이 야기될 우려가 있는 경우에 이를 방지하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 제3조 및 제5조의 규정에 불구하고 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 양곡의 생산자·소유자·양곡매매업자 또는 양곡가공업자에게 다음 각호의 사항을 지정하여 각기 보유하는 양곡을 매도할 것을 명할 수 있다. (94.12.23. 개정)

1. 매도대상자
2. 매도량
3. 매도방법
4. 매도가격

제17조 【糧穀의 賣渡命令】 삭제(99.1.21.)

제18조 【糧穀賣買業의 申告】 ① 양곡의 매매 또는 매매의 중개를 업으로 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 도매업·소매업 또는 중개업의 구분에 의하여 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 신고하여야 한다. 양곡매매업자가 신고한 내용을 변경하거나 영업을 폐지 또는 휴업한 때에도 또한 같다. (97.1.13. 개정)

② 제1항 본문의 규정에 불구하고 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 신고없이 양곡의 매매를 업으로 할 수 있다. (94.1.5. 개정)

1. 양곡의 원활한 유통과 소비자의 편의를 도모하기 위하여 특히 필요하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 양곡을 판매하는 경우
2. 농림부령으로 정하는 규격으로 포장된 양곡을 판매하는 경우 (94.12.23. 개정)
3. 농업인 기타 대통령령이 정하는 자가 생산한 양곡을 소비자에게 직접 판매하는 경우 (97.1.13. 개정)

제18조 【糧穀賣買業의 申告】 삭제(99.1.21.)

제19조 【糧穀加工業의 登録】 ① 양곡을 원료로 하여 가공하는 것을 업으로 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 시·도지사에게 등록하여야 한다. (94.1.5. 개정)

제19조 【糧穀加工業의 登録및 申告】 ① 대통령령이 정하는 양곡가공업을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 구분에 따라 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 등록 또는 신고하여야 한다. (99.1.21. 개정)

② 제1항의 규정에 의한 등록을 하고자 하는 자는 농림부령이 정하는 기준에 적합한 시설을 갖추어야 한다. (94.12.23. 개정)

② 제1항의 규정에 의한 등록 또는 신고를 하고자 하는 자는 농림부령이 정하는 기준에 적합한 시설을 갖추어야 한다. (99.1.21. 개정)

③ 양곡가공업자는 제2항의 규정에 의한 시설을 양도·임대 또는 변경하거나 영업을 폐지 또는 휴업한 때에는 15일 이내에 시·도지사에게 신고하여야 한다. (94.1.5. 개정)

③ 삭제(99.1.21.)

제20조 【糧穀賣買業者등에 대한 命令】 ① 농림부장관은 양곡의 수급조절과 유통질서의 확립을 위하여 특히 필요하다고 인정하는 때에는 양곡매매업자에 대하여 기간과 지역을 정하여 양곡생산자에게 불이익을 주지 아니하는 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 따라 다음 각호의 사항을 명할 수 있다. (94.12.23. 개정)

1. 판매가격의 게시

2. 거래포장규격의 제한

2. 삭제(99.1.21.)

3. 포장양곡에 대한 생산연도·중량 및 상표의 표시

3. 포장양곡에 대한 생산연도·중량·상표 및 품질 등의 규격표시 (99.1.21. 개정)

② 농림부장관은 양곡의 가공방법개선, 가공생산품의 품질보장 및 원활한 유통, 가공과정에서 발생하는 양곡의 감모방지와 양곡의 소비절약을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주무부장관과의 협의를 거쳐 양곡가공업자에 대하여 기간과 지역을 정하여 대통령령이 정하는 바에

따라 다음 각호의 사항을 명할 수 있다. (94.12.23. 개정)

1. 가공시설의 개선
2. 가공수율·가공방법 및 가공생산품의 규격제한
3. 유통양곡의 재도정 금지
3. 삭제(99.1.21.)
4. 포장규격·포장자재 및 포장방법의 제한
5. 가공생산품에 대한 표지의 첨부

제21조 【營業停止等】 ① 시·도지사는 양곡가공업자가 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반한 때에는 6월 이내의 범위 안에서 농림부령이 정하는 바에 따라 영업을 정지하거나 등록을 취소할 수 있다. 이 경우에 따로 주무관청이 있을 때에는 당해 주무관청에 대하여 처분을 요청할 수 있다. (94.12.23. 개정)

제21조 【營業停止等】 ① 시·도지사는 제19조제1항의 규정에 의하여 등록을 한 양곡가공업자가 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반한 때에는 6월 이내의 범위 안에서 농림부령이 정하는 바에 따라 영업을 정지하거나 등록을 취소할 수 있다. 이 경우에 따로 주무관청이 있을 때에는 당해 주무관청에 대하여 처분을 요청할 수 있다. (99.1.21. 개정)

② 제1항 후단의 규정에 의하여 처분의 요청을 받은 주무관청은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다. (94.1.5.개정)

③ 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 등록이 취소된 자는 등록이 취소된 날부터 1년 이내에는 당해 영업과 동일한 업종의 영업을 하지 못한다. (94.1.5. 개정)

③ 삭제(99.1.21.)

④ 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 영업을 정지된 기간중에는 누구든지 동일한 장소에서 동일한 업종의 영업을 하지 못한다. (94.1.5. 개정)

④ 삭제(99.1.21.)

제22조 【米穀流通業의 育成】 ① 농림부장관은 미곡의 유통구조개선·품질향상 및 가격안정을 위하여 생산자로부터의 미곡의 매입, 매입한 미곡의 건조·선별·보관·가공 및 판매 등 종합적인 미곡의 유통기능을 담당하는 미곡유통업을 육성하여야 한다. (94.12.23. 개정)

② 농림부장관은 농업협동조합 기타 제1항의 규정에 의한 미곡의 유통

통기능을 능률적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자에 대하여 미곡종합처리장 등 미곡의 건조·보관·가공·유통·판매시설의 설치 및 미곡의 매입에 필요한 자금의 일부를 예산의 범위 안에서 융자하거나 보조금을 교부할 수 있다. (97.1.13. 개정)

③ 제2항의 규정에 의한 융자 및 보조에 관하여 필요한 사항은 농림부령으로 정한다. 이 경우 융자금의 이자 등 융자조건에 관하여는 재정경제부장관과 협의하여야 한다. (99.1.21. 직제개정)

제23조 【糧穀流通委員會】 ① 양곡의 유통정책 및 정부관리양곡의 매입에 관하여 농림수산부장관의 자문에 응하기 위하여 농림부에 양곡유통위원회를 둔다. (94.12.23. 개정)

② 양곡유통위원회의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. (94.1.5. 개정)

제24조 【業務代行】 농림부장관은 정부관리양곡의 수출·수입·매매·저장·출납·수송 및 가공 및 양곡의 매입약정체결·선금지급 등의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 농림부장관이 지정하는 기관으로 하여금 당해 업무를 대행하게 할 수 있다. (97.1.13. 개정)

제25조 【政府管理糧穀의 取扱者指定】 ① 농림부장관은 양곡의 수급안정을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 농림부령이 정하는 바에 따라 정부관리양곡을 수송·보관·하역하거나 포장재를 공급하는 자를 지정할 수 있다. (94.12.23. 개정)

② 농림부장관은 제1항의 규정에 의하여 지정받은 자에 대하여 금융상의 지원을 할 수 있다. (94.12.23. 개정)

제25조 【政府管理糧穀의 取扱者指定】 삭제(99.1.21.)

제26조 【融資 및 補助】 농림부장관은 양곡의 수급조절, 식생활의 개선, 양곡의 가공·보관·유통개선을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 대통령령이 정하는 사업을 행하는 자에 대하여 예산의 범위 안에서 필요한 자금을 융자하거나 보조금을 교부할 수 있다. (94.12.23. 개정)

제3장 補則(제26조~제36조)

제27조 【監督】 ① 농림부장관은 이 법의 목적달성을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 양곡의 소유자·양곡매매업자·양곡가공업자, 양곡을 수출·수입·보관 또는 수송하는 자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 필요한 사항의 보고를 명하거나 관계공무원으로 하여금 장부 등 관계서류와 이 법의 규정에 의한 명령의 이행상황을 조사하게 할 수 있다. (94.12.23. 개정)

② 제1항의 규정에 의하여 조사를 하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다. (94.1.5. 개정)

제28조 【聽聞】

시·도지사는 제21조의 규정에 의하여 양곡가공업자의 등록을 취소하고자 하는 경우에는 청문을 실시하여야 한다. (97.12.13. 개정)

제29조 【權限의 委任】 이 법에 의한 농림부장관의 권한은 그 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 시·도지사에게 위임할 수 있다. (94.12.23. 개정)

제29조 【權限의 委任】 이 법에 의한 농림부장관의 권한은 그 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 시·도지사 또는 소속기관의 장에게 위임할 수 있다. (99.1.21. 개정)

제30조 【罰則】 제17조의 규정에 의한 명령에 위반한 자는 10년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과 할 수 있다. (94.1.5. 개정)

제30조 【罰則】 삭제(99.1.21.)

제31조 【罰則】 ① 다음 각호의 1에 해당하는 자는 10년 이하의 징역 또는 수출·수입한 양곡을 시가로 환산한 가액의 3배 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과할 수 있다. (94.12.31. 개정)

1. 제12조제1항의 규정에 의한 허가를 받지 아니하고 허가대상미곡 등을 수입한 자

2. 제12조제2항의 규정에 의한 추천을 받지 아니하고 양곡을 수출 또는 수입한 자

② 제1항의 경우에는 수출하거나 수입한 양곡을 몰수하고, 이를 몰

수할 수 없는 때에는 그 양곡을 시가로 환산한 가액을 추정한다. (94.1.5. 개정)

제32조 【罰則】 ① 제13조 제1호 또는 제2호의 규정에 의한 명령에 위반하여 수입양곡을 사용·처분한 자는 3년 이하의 징역 또는 사용·처분한 양곡을 시가로 예산한 가액의 5배 이하의 벌금에 처한다. (94.12.31. 개정)

② 제15조의 규정에 위반하여 양곡을 매점하거나 매석한 자는 3년 이하의 징역 또는 매점·매석한 양곡을 시가로 환산한 가액의 5배 이하의 벌금에 처한다. (94.1.5. 개정)

② 삭제(99.1.21.)

제33조 【罰則】 다음 각호의 1에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. (97.1.13. 개정)

1. 제9조제4항 또는 제16조제2항의 규정에 의하여 농림부장관이 지정한 용도 외로 양곡을 사용·처분한 자 (94.12.23. 개정)

1. 제9조제4항의 규정에 의하여 농림부장관이 지정한 용도 외로 양곡을 사용·처분한 자 (99.1.21. 개정)

2. 제19조제1항의 규정에 의한 등록을 하지 아니하고 양곡가공업을 영위한 자

2. 제19조제1항의 규정에 의한 등록을 하지 아니하고 등록대상인 양곡가공업을 영위한 자 (99.1.21. 개정)

3. 제21조제1항 및 제2항의 규정에 의하여 양곡가공업의 등록이 취소된 후 당해 영업을 계속한 자

제34조 【罰則】 다음 각호의 1에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금에 처한다. (94.12.31. 개정)

1. 제9조제5항의 규정에 의한 제한조치에 위반한 자

1. 삭제(99.1.21.)

2. 제9조제6항의 규정에 의하여 농림부장관이 정한 매입가격과 판매가격과의 차액의 최고한도에 위반하여 양곡을 판매한 자 (94.12.23. 개정)

2. 삭제(99.1.21.)

3. 제13조 제3호의 규정에 의한 명령에 위반한 자

4. 제27조제1항의 규정에 의한 보고명령에 위반하거나 관계공무원의 조사를 거부·방해 또는 기피한 자

제35조 【兩罰規定】 법인의 대표자, 법인이나 개인의 대리인·사용인 기타의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제30조 내지 제34조의 위반행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 각 해당 조의 벌금형을 과한다. (94.1.5. 개정)

제35조 【兩罰規定】 법인의 대표자, 법인이나 개인의 대리인·사용인 기타의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제31조 내지 제34조의 위반행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 각 해당 조의 벌금형을 과한다. (99.1.21. 개정)

제36조 【過怠料】 ① 다음 각호의 1에 해당하는 자는 200만원 이하의 과태료에 처한다. (94.1.5. 개정)

1. 제18조제1항의 규정에 의한 신고를 하지 아니하고 양곡매매업을 영위한 자

1. 삭제(99.1.21.)

2. 제19조제3항의 규정에 의한 신고를 하지 아니한 자

2. 제19조제1항의 규정에 의한 신고를 하지 아니하고 신고대상인 양곡가공업을 영위한 자 (99.1.21. 개정)

3. 제20조제1항 또는 제2항의 규정에 의한 명령에 위반한 자

② 제1항의 규정에 의한 과태료는 대통령령이 정하는 바에 따라 농림부장관 또는 시·도지사(이하 “부과권자”라 한다)가 부과·징수한다. (94.12.23. 개정)

③ 제2항의 규정에 의한 과태료처분에 불복이 있는 자는 그 처분의 고지를 받은 날부터 30일 이내에 부과권자에게 이의를 제기할 수 있다. (94.1.5. 개정)

④ 제2항의 규정에 의한 과태료처분을 받은 자가 제3항의 규정에 의하여 이의를 제기한 때에는 부과권자는 지체없이 관할법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받는 관할법원은 非訟事件節次法에 의한 과태료의 재판을 한다. (94.1.5. 개정)

⑤ 제3항의 규정에 의한 기간 내에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세체납처분의 예에 의하여

이를 징수한다. (94.1.5. 개정)

부 칙

부 칙 (1994.1.5. 법률 제4707호)

제1조 【施行日】 이 법은 공포 후 3월이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 제19조 및 이와 관련되는 양곡가공업에 관한 규정은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

제2조 【廢止法律】 ① 법률 제2237호 糧穀管理基金法은 이를 폐지한다.

② 이 법 시행당시 제1항의 규정에 의하여 폐지되는 법률에 의하여 설치된 양곡관리기금의 부채 및 자산의 정리에 관하여는 따로 법률로 정한다.

제3조 【糧穀賣買業者등에 관한 經過措置】 ① 이 법 시행당시 종전의 규정에 의하여 허가를 받은 양곡매매업자는 이 법에 의하여 양곡매매업의 신고를 한 것으로 본다.

② 이 법 시행당시 종전의 규정에 의하여 허가를 받은 양곡가공업자는 이 법에 의하여 양곡가공업의 등록을 한 것으로 본다.

제4조 【다른 法律의 改正】 ① 農產物價格維持法중 다음과 같이 정한다. 제5조 제2항을 삭제한다.

② 農業協同組合法중 다음과 같이 개정한다. 제13조 제1항 중 “糧穀管理法 제15조의3 및 제16조”를 “糧穀管理法 제18조 및 제19조”로 한다.

③ 農村近代化促進法중 다음과 같이 개정한다. 제52조제3항 및 제4항을 각각 삭제한다.

④ 이 법 시행당시 다른 법령에서 종전의 糧穀管理法의 규정을 인용한 경우에 이 법 중 그에 해당하는 규정이 있는 때에는 종전의 규정에 갈음하여 이 법 또는 이 법의 해당 조항을 인용한 것으로 본다.

부 칙 (1994.12.23. 법률 제4831호 政府組織法중 개정법률)

제1조 【施行日】 이 법은 공포한 날부터 시행한다. (단서생략)

제2조 내지 제4조 생략

부 칙 (1994.12.31. 법률 제4842호)

이 법은 世界貿易機構(WTO)設立을위한마라케쉬協定の 효력이 국내에서 발생하는 날부터 시행한다.

부 칙 (1997.1.13. 법률 제5280호)

이 법은 1997년 2월 1일부터 시행한다.

부 칙 (1997.12.13. 법률 제5453호 行政節次法の施行에따른公認會計士法등의整備에관한法律중 개정법률)

제1조 【施行日】 이 법은 1998년 1월 1일부터 시행한다. 다만, 제172조의 규정은 1998년 4월 11일부터 시행한다.

제2조 【草地法등의 改正에 따른 經過措置】 ① 이 법 시행일부터 1998년 4월 10일까지는 草地法 제12조의2의 개정규정 중 “시장·군수”는 “허가청”으로 본다.

② 이 법 시행일부터 1998년 2월 28일까지는 水質環境保全法 제53조 제1호의 개정규정 중 “허가의”를 “승인·허가의”로, 동조 제3호의 개정규정 중 “등록”을 “허가”로 본다.

③ 이 법 시행일부터 1998년 6월 30일까지는 母子福祉法 제24조의2의 개정규정 중 “시설을 폐쇄”를 “허가를 취소”로 본다.

④ 이 법 시행일부터 1998년 6월 30일까지는 性暴力犯罪의處罰및被害者保護등에관한法律 제29조의2의 개정규정 중 “시설을 폐쇄”를 “허가를 취소”로 본다.

⑤ 이 법 시행일부터 1998년 6월 30일까지는 兒童福祉法 제26조의2 제1호의 개정규정 중 “위탁의 취소”를 “인가 또는 위탁의 취소”로 본다.

⑥ 이 법 시행일부터 1998년 6월 30일까지는 영유아보육법 제13조의 개정규정 중 “시설을 폐쇄”를 “인가를 취소”로 본다.

⑦ 이 법 시행일부터 1998년 6월 30일까지는 淪落行爲등防止法 제22조의 개정규정 중 “시설을 폐쇄”를 “허가를 취소”로 본다.

⑧ 이 법 시행일부터 1998년 6월 30일까지는 精神保健法 제21조제2호의 개정규정 중 “시설의 폐쇄”를 “시설설치의 취소”로 본다.

부 칙 (1999.1.21. 법률 제5665호)

- ① 【施行日】 이 법은 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다.
- ② 【糧穀加工業登録者에 관한 經過措置】 이 법 시행당시 종전의 규정에 의하여 양곡가공업의 등록을 한 자는 제19조의 개정규정에 의하여 양곡가공업의 등록 또는 신고를 한 것으로 본다.