

제16권: 2004. 11. 10.

쌀농가 소득·경영안정 직불제 도입과 양곡관리 제도 개편

박 동 규

1. 도입 목적	1
2. 도입 기본방향	2
3. 도입 방안	3
4. 양곡 관리제도 개편	9

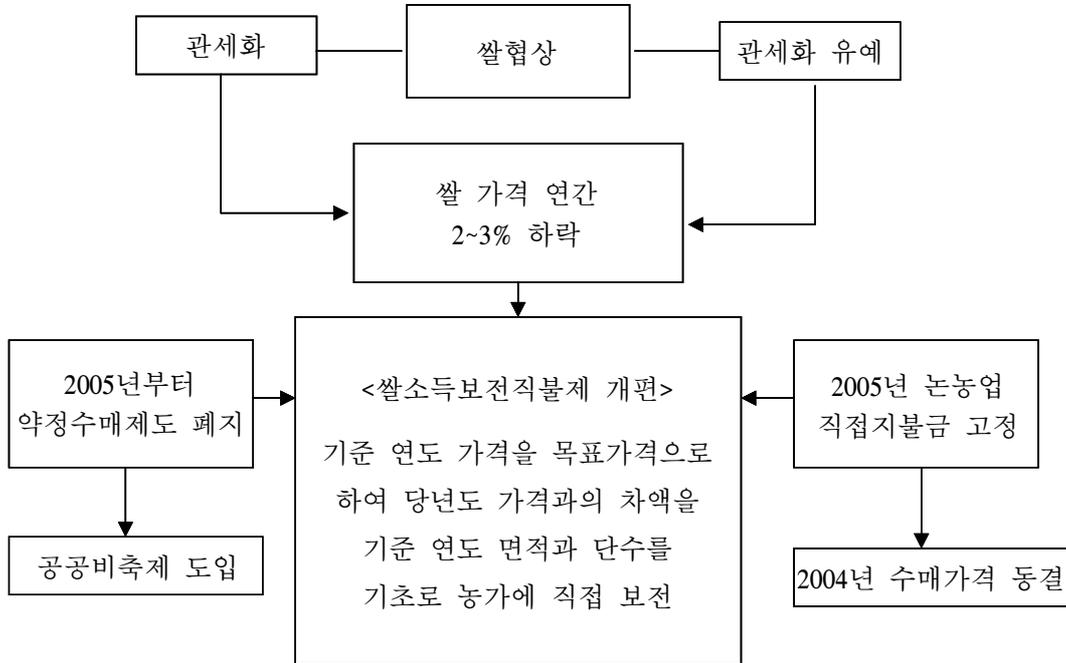
한국농촌경제연구원

연구 담당: 박동규 연구위원 /02-3299-4314 dgpark@krei.re.kr
자료 문의: 이성규(정보플라자) /02-3299-4213 sklee@krei.re.kr

- 우리 연구원은 일부 연구결과를 'KREI 농정연구속보'로 간결히 정리하여 정책 담당자나 농업인 등에게 신속히 배포하고 있습니다.
- 이 자료는 우리 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

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

쌀협상 이후에 대비한 쌀농가 소득·경영안정 및 양정제도 개편 체계



1. 도입 목적

쌀 협상 결과에 대한 불안감 해소하고 쌀산업의 연착륙 도모

- 쌀 협상 결과에 따라 2005년 이후 쌀 가격과 소득에 대한 불확실성이 매우 높은 실정이다.
 - 쌀 가격이 급락할 경우 농가의 가계수지 균형과 경영안정이 어렵게 되므로 미래에 대한 불안감이 높아지고 있다.
 - 쌀 협상에 대한 저항감이 고조되고 경영규모 확대 등 신규 투자를 기대하기 어려운 상황이다.
- 현행 수매제도와 직접지불제로는 쌀 생산농가의 소득 하락에 대한 불안감을 해소하기에 한계가 있다.

- 수매제도는 국내총보조(AMS) 제약으로 생산량의 일부(2003년도, 17%)에 대해서만 가격을 보장하며 소득효과는 AMS 사용액에 비하면 미미한 수준(2003년도, 7.2%)이다.
 - 쌀소득보전직불제는 소득지지 수준이 쌀 가격에 연동되므로 쌀 가격이 급락하면 소득지지 효과가 낮다. 예를 들어 2014년도 쌀 가격이 117,000원/80kg으로 하락하면 지지수준은 124,948원에 불과하게 된다.¹
 - 논농업직불제는 환경보존직불로 분류되어 지급액이 고정되어 있으므로 가격 하락에 대응한 소득지지 수단으로 한계가 있다.
- 쌀 협상 결과에 따른 쌀 가격 변동에 관계없이 일정 수준의 소득을 직접지불 방식으로 지지하여 미래에 대한 불확실성을 제거해 주는 새로운 정책수단이 필요하다.
- 이를 통하여 쌀 협상 결과에 대한 저항감을 해소하고 쌀 가격 급락에 따른 충격을 완화하여 쌀 생산농가의 원활한 투자를 유도하고 쌀 산업의 연착륙을 도모하도록 한다.

2. 도입 기본방향

소득지지 목표 수준을 설정하고 당년도 가격과의 차액을 보전

- 소득지지 목표수준을 예시하고 쌀 가격이 하락하면 당해 연도 가격과의 차액을 농가에 직접지불 방식으로 보전하도록 한다.
- 일정 기간(3~7년)마다 국제가격 및 농가소득 동향을 고려하여 목표가격을 조정하여 예시하되 법률로 정하여 이행을 보장한다.
- ※ 단위면적당 지급단가 = (목표가격 - 당년 가격) × 기준단수
- ※ 농가 수급총액 = 단위면적당 지급단가 × 대상면적

¹ 쌀 가격이 2009년도 14만 4천원에서 2014년도에 11만 7천원으로 지속적으로 하락하고, 기준 연도와 당년도 가격 차이의 80%를 보전하는 경우임.

- WTO 규범 내에서 이행될 수 있도록 허용보조(green box) 형식과 감축 대상(amber box 또는 blue box) 형식을 혼용한다.
 - 쌀 가격에 관계없이 단위면적당 일정 금액을 지급하는 그린박스 형식의 고정지불 수준을 설정한다(현행 논농업직불제의 변형).
 - AMS와 블루박스 허용 한도 내에서 쌀 가격에 연동되는 감축 대상 형식의 변동직불수준을 결정한다(현행 쌀소득보전직불제 개선 강화).
- 쌀 수급균형과 쌀농업의 구조개선에 역기능이 최소화되도록 프로그램을 설계한다.
 - 직접지불은 수급과 구조변화에 다소간의 영향을 미칠 수밖에 없으나 지급대상, 지급기준 설정 방식에 따라서 문제점을 최소화할 수 있다.

3. 도입 방안

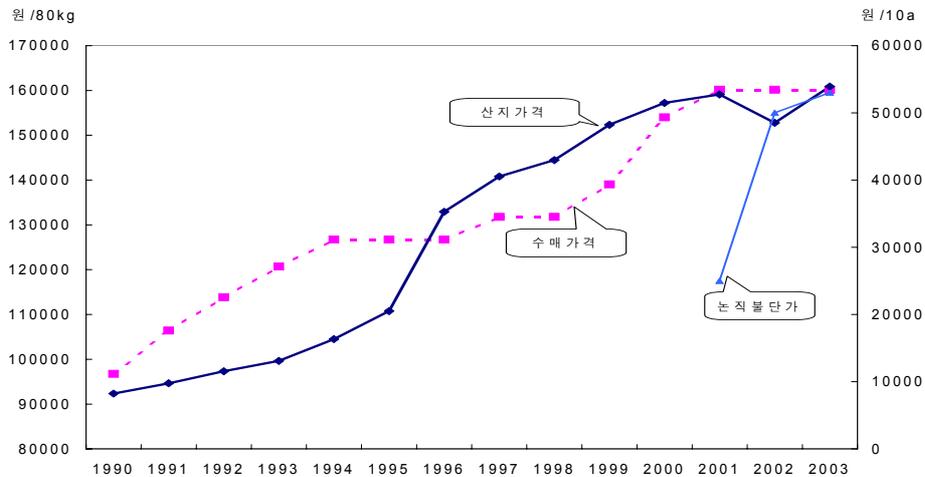
기준가격은 쌀 판매가격에 수매정책 효과 등 포함

- 기준가격은 쌀판매가격(시장가격) 외에 논농업직불금과 약정수매제의 소득효과를 포함시켜 농가의 실제 수취가격이 반영되도록 한다.
 - 쌀판매가격은 「농관원」이 조사하는 수확기(10월~익년도 1월) 산지 가격(조곡 가격을 정곡 가격으로 환산)으로 한다.
 - 논직불금은 진흥지역과 비진흥지역별 지급액을 가중평균한 후 물량 기준으로 환산한다.
 - 약정수매 효과는 $(\text{수매가격} - \text{수매시기 시장가격}) \times \text{수매량} \div \text{총생산량}$ 으로 산출한다.

기준 연도는 2003년으로 설정

- 최근 연도 농가 수취가격을 기준가격으로 설정하여 최근의 소득 상황을 반영하는 것이 합리적이다.
 - 연도별로 가격 변동이 큰 경우 특이 값을 제거하기 위해 과거 일정 기간의 평균치(과거 3개년 단순평균 또는 5개년 올림픽 평균)를 사용할 수 있다.
 - 쌀 가격, 수매가격, 논직불 지급단가 등이 지속적으로 상승하였으므로 평균가격을 사용하면 최근의 소득 상황을 반영하지 못하는 문제점이 있다.

그림 1. 쌀 가격 및 논직불 단가 변동 추이

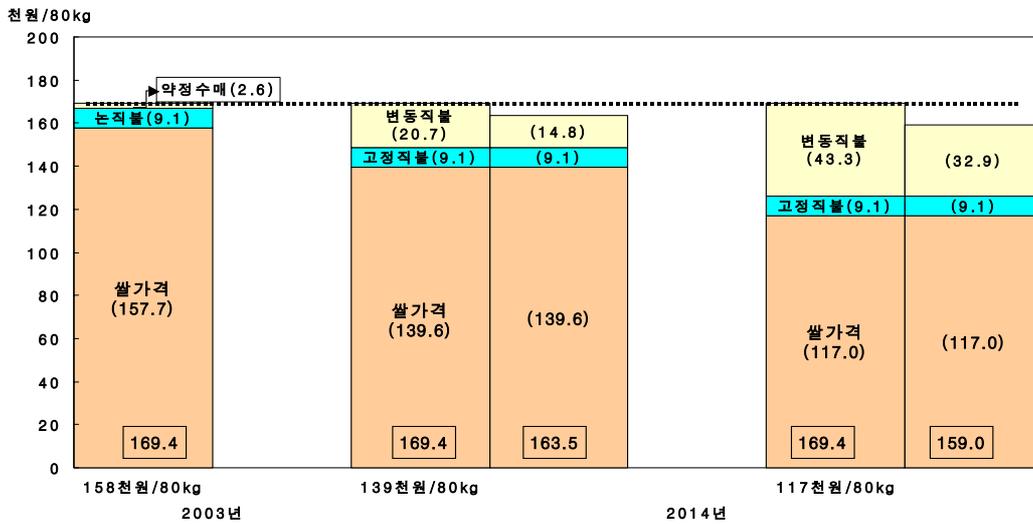


- 쌀 가격이 지속적으로 상승세를 유지하였으며 논직불 지급단가도 매년 인상되었고 수매가격도 인상되었거나 동결되었다<그림 1>.
 - 가격이 상승세를 유지한 경우에 과거 일정기간 평균가격을 사용하면 기준가격을 낮추는 요인으로만 작용하게 된다.
- 기준 단수는 연도별 변동이 심하므로 최근 5년(1999~2003년) 평균치인 484kg/10a로 한다.

목표가격은 기준 연도 농가수취가격을 유지하도록 함

- 소득지지 목표가격은 기준 연도 가격이 유지되도록 설정하여 농가 경영이 안정화되도록 한다.
 - 물가상승률을 고려한 실질가격 하락분은 농가의 자구 노력으로 보전하도록 한다.
- 기준 연도 가격을 목표가격 수준으로 설정하면 정곡 80kg당 농가 수취가격은 시장가격에 관계없이 17만원 정도에서 일정해진다. <그림 2>에서 보는 바와 같이 2014년도 쌀 가격이 13만 9,000원 또는 11만 7,000원이 되는 경우에 직불금은 각각 2만 9,900원과 5만 2,500원이 되어 농가 수취가격은 17만원 수준으로 같아진다.

그림 2. 목표 수준별 농가수취가격 구성



- 기준 연도 가격과 당년도 가격 차이의 80%만 보전해 주는 경우에는 쌀 가격 하락 폭이 클수록 농가 수취가격이 하락하게 된다<그림 2>. 2003년도 농가 수취가격이 기준가격이 되고 2014년도 쌀 가격이 13만 9,600원과 11만 7,000원으로 하락하면 농가 수취가격은 각각 16만 3,500원(기준가격의 96.5%)과 15만 9,000원(93.8%)으로 줄어든다.
 - 이는 쌀농가의 미래에 대한 불확실성을 해소한다는 제도 도입 취지와 거리가 있다.

● 구조조정을 촉진하기 위해 목표가격을 인하하고, 형평성을 고려하여 지급상한을 설정하는 것이 바람직한가?

- 3ha를 경영하는 쌀농가의 2003년도 소득은 2,214만원 정도이다.² 2014년도에 2003년도 수준의 실질소득이 유지되기 위한 2014년도 명목소득은 3,065만원 정도가 되어야 한다.
 - 실질소득을 유지하기 위해서는 목표가격을 기준 연도 가격으로 유지하여도 직접지불금이 528만원(쌀 가격: 14만원) ~ 939만원(쌀 가격: 11만 7천원)에 머물러 자구 노력으로 680~734만원 수준의 소득이 추가적으로 창출되어야 한다<그림 3>.

2. 2003년도 쌀소득에는 쌀판매소득에 약정수매제와 논농업직불제의 소득효과를 포함하였으며, 2003년도 쌀소득은 기준년도 단수를 적용하여 조정하였음.

그림 3. 실질소득 유지를 위한 자구 노력 목표(3ha 농가)

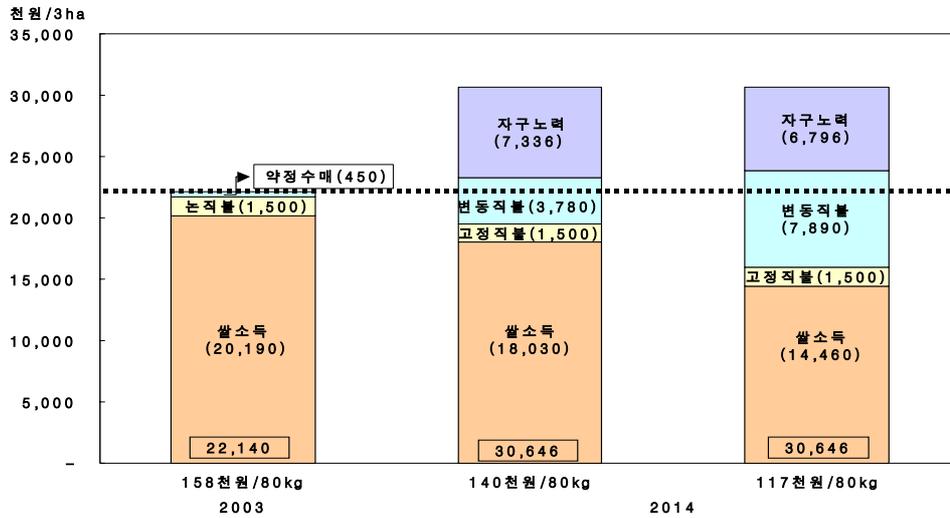


표 1. 규모별 쌀실질소득을 유지하기 위한 경영면적 추정

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

* 2003년 수준의 실질소득이 유지될 수 있는 소득 수준.

- 추가적인 소득 창출을 경영면적 확대에 의존하려면 경영면적이 4.2~4.4ha로 확대되어야 하며, 도·농 간 상대소득 수준을 유지하려면 더 확대되어야 한다<표 1>.

○ 대규모 농가일수록 토지, 농기계 구입 등으로 소득에 비해 부채규모가 크므로 쌀 가격 하락 시 부채상환이 어려워지는 등 현금 흐름에 문제가 발생할 가능성이 더 높다. 경영안정을 위해 직접지불제도가 대농에게 더 필요하다.

- 5ha 이상 규모 농가의 22%는 부채 규모가 1억원 이상이고 45%는 5천만원 이상인 것으로 분석된다.

- 경영규모 1~2ha 농가의 부채/소득 비율은 0.77 수준이나 5ha 이상 농가의 경우에는 1.66으로 매우 높다.
- ※ 일본과 유럽은 지급상한이 없으며 미국의 수혜자 1인당 직불금 상한은 36만 달러로 국민 1인당 소득의 9배 수준에 이른다.
- 목표가격을 기준 연도 가격 수준으로 고정하여 소득을 보전하는 경우에도, 도·농 간 상대소득을 현 수준으로 유지하기 위한 자구 노력 규모가 매우 크므로 목표가격을 인하하거나 지급 상한을 설정하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다.

변동직불 대상 면적은 기준 연도 논 면적을 기준으로

- 고정직불 지급단가는 2003년도 수준의 금액으로 고정하도록 한다.
 - 지급단가를 인상하면 2005-07년 동안 목표가격을 상회한 수준에서 지원하게 될 가능성이 높다.
- 고정직불 대상면적은 논농업직불제 적용 대상 농지(1998~2000년 논농업 농지)로 하되 상한선을 철폐(현재 상한선 4ha)하는 것이 바람직하다.
 - 상한선 설정은 대농의 경영안정과 규모화에 역기능을 초래하게 된다.
- 변동직불 대상면적은 2003년도 벼 재배면적 가운데 농지로 유지되는 면적을 기준으로 하고 농가 자가식량용 재배면적(0.1ha)을 제외하되 지급 상한을 설정하지 않도록 한다.
 - 농가당 연간 총자가소비량은 1,129kg로 약 267평에서 생산되는 물량(양곡소비량조사결과)이다.
- 변동직불 지급 대상 면적을 당년도 재배면적으로 하면 공급과잉 현상을 가중시킬 우려가 있으므로 생산과 연계되지 않도록 기준 연도 면적을 대상으로 지급하는 것이 안전하다.
 - 관세화되어도 2010년도까지는 TRQ 물량을 초과하여 수입될 확률이 낮으므로 시장가격이 연평균 1~2%씩 하락해도 2010년도의 과잉재고가 100만 톤 내외가 될 것으로 전망된다.

- 실제 재배면적을 기준으로 변동직불을 지급하면 생산을 장려하는 효과가 있으므로 공급과잉 문제가 더 심화될 가능성이 있다.
- 장기적으로 변동직불 규모가 AMS 한도를 초과할 수 있으므로 블루박스를 적극적으로 활용해야 하는 상황에 대비해야 한다. 블루박스 조건을 만족하기 위해서는 기준 연도 면적을 대상으로 지급하는 것이 바람직하다.³

2005-07년 1단계로 시행하고, DDA 협상을 반영한 2단계 프로그램 설계

- DDA 협상 타결이 예상되는 2007년까지 변동직불 소요액은 6,000억원까지 늘어날 수 있으나 허용된 AMS 범위 내에서 안정적인 제도 운영이 가능하다.
 - DDA 협상 타결이 예상되는 2007년도까지 2004년도 AMS 1조 4,900억원 사용이 가능하다.
- 1단계 사업을 평가한 후 2008년도부터 적용할 새로운 프로그램을 설계하기로 한다.
 - 2단계 프로그램을 설계할 때에는 목표가격 수준의 소득을 보전할 수 있도록 DDA 협상 결과 나타나는 AMS 및 블루박스 규모를 감안하여 고정직불 지급단가 수준을 조정해야 한다.

³ DDA농업협상은 과거 기준 면적에 근거하여 지급하는 미국의 변동직불(CCP)를 새로운 블루박스로 포함되도록 허용하고, 기본 골격은 블루박스 보조가 과거 농업생산액의 5%를 넘지 않도록 규정함.

4. 양곡 관리제도 개편

약정수매제 폐지, 공공비축제 도입

- 약정수매제는 수확기 가격을 지지하고 총생산량의 일부(2003년의 경우 17%)에 대해서만 가격을 보장하는 기능을 수행해 왔으나 AMS 제약으로 그 기능이 축소되고 있다.
- 소득안정직불제는 기준 연도 논 면적에 대해 목표가격을 적용하여 소득을 보전하므로 약정수매제보다 효과적인 소득지지 수준이 된다.
 - 소득안정직불제 가운데 변동직불 부문과 약정수매제도는 WTO에서 규정한 감축 대상 국내보조 범위 내에서 선택적으로 시행되어야 한다.
- 약정수매제를 2005년도부터 폐지하는 대신 공급안정을 목적으로 하는 수매·비축 기능은 공공비축제로 대체하도록 한다.
 - 시가에 매입하여 시가에 판매하는 공공비축제는 WTO 규범상 허용 대상이므로 소득보전직불제와 상충되지 않는다.

논농업직접지불금과 수매가격 동결

- 2003년도 농가 수취가격을 소득보전직불의 기준가격으로 하는 취지에 비추어 논농업직불제 지급 단가는 2003년도 수준으로 고정하는 것이 바람직하다.
- 2004년산 수매가격은 인하에 따른 실익이 미미한 반면에 논농업직불제 지급단가 인상 요구 등 불필요한 논란을 야기하므로 동결하는 것이 바람직하다.

쌀 가격은 시장기능에 의해 결정

- 쌀 가격은 수급상황에 의해 결정되도록 하여(연간 2~3% 하락할 전망) 국제가격과의 차이를 축소시키고 대외 가격경쟁력이 제고되도록 한다.
- 수급관리 측면에서의 정부 역할은 공공비축물량이 안정적인 수준에서 유지되도록 관리하는 것으로 한정해야 한다.