

본 자료와 토론회에서 논의되었던 사항은
2006. 3. 23(목) 朝刊부터 보도하여주시기 바랍니다.

공개토론회 자료

2006~2010년 국가재정운용계획

- 농업 분야 -

- 2006년 3월 22일(수) 10:00 ~ 12:00
- 기획예산처 MPB Hall (청사 별관 2층)

국가재정운용계획 농업 분야 작업반

동 자료는 '06~'10국가재정운용계획 농림해양수산분야 작업반에서 준비한
자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을 유의하여 주시기 바랍니다.

프 로 그 램

09:30 ~ 10:00 등록 및 네트워킹

10:00 ~ 10:10 발 제

10:10~11:40 쌀관련 정책평가

중장기 쌀수급 전망

장 · 단기 쌀수급 균형대책

11:40~11:50 질의응답

사 회 : 이정환 (전 농촌경제연구원장)

발 표 : 김정호 (농촌경제연구원 선임연구위원)

토 론 : 김성아 (한국여성농업인중앙연합회 사무총장)

사공용 (서강대 경제학과 교수)

설광언 (한국개발연구원 연구위원)

염주영 (서울신문 논설위원)

이상길 (농림부 식량정책국장)

이용걸 (기획예산처 산업재정기획단장)

한두봉 (고려대 식품자원경제학과 교수)

홍준근 (전국농민단체협의회 사무총장,
한국쌀전업농중앙연합회 사무총장)

목 차

I. 재정운용 방향	2
1. 그동안의 재정운용	2
1.1. 농업농촌의 현황	2
1.2. 재정운용 추이	4
1.3. 재정운용에 대한 성과평가	5
2. 향후 재정운용 방향	8
2.1. 정책 및 재정운용 방향	8
2.2. 부문별·사업별 운용 방향	11
II. 쟁점토론 : 넘치는 쌀 생산, 생산조정제 필요한가	23
1. 쌀 정책 현황	23
1.1. 쌀 정책의 체계와 주요 내용	23
1.2. 쌀 관련 예산 동향	28
2. 쌀 수급의 동향과 전망	30
2.1. 최근의 쌀 수급 동향	30
2.2. 쌀 수급 및 가격 전망	32
2.3. 쌀 수요 전망과 농지 소요	34

3. 쌀 수급관리정책 방향	36
3.1. 기본 방향	36
3.2. 정책 수단과 추진 전략	36
4. 쌀 수급관리 세부대안 검토	39
4.1. 쌀 수급조절 대안 설정	39
4.2. 생산조정 대안별 단가	39
4.3. 쌀 수급조절 대안별 직접비용 추정	41
4.4. 쌀 수급조절에 따른 총예산 소요	42
4.5. 종합 검토	43
부 록 : 쌀 수급조절 대안별 재정소요 추정	44

제1부

I. 재정운용 방향

1. 그동안의 재정운용

1.1. 농업농촌의 현황

【농업구조】

□ '94~'04간 농림업 생산액은 연평균 4.1% 증가했으나, 타산업의 높은 성장으로 GDP 대비 농림업 비중은 매년 0.3%p 수준 감소

○ '90년대 시작된 농업투융자로 '00년 이후 농업 구조개선 가시화
(농업성장률은 농산물 가격등락에 따라서도 일부 영향)

* 농업성장률 : ('00)3.0%→('01)1.3→('02)△3.2→('03)△5.7→('04) 8.5

□ 농가인구 감소 및 고령화 추세로 전체인구 중 농가인구 비중도 감소

* 농가인구(비중)/65세 이상 : ('94) 517만명(11.6%)/16% → ('04) 342(7.1)/29

□ 그간 규모화·전업화 정책의 효과로 전업농 생산비중 증가

* 3ha 쌀 농가 : ('90) 농가비중 1.2%, 면적비중 6.2% → ('00) 3.8, 20.0

* 50두 이상 한우농가 : ('94) 농가비중 0.4%, 사육비중 7.3% → ('04) 2.9, 33.1

* 1천두 이상 양돈농가 : ('94) 농가비중 1.5%, 사육비중 30% → ('04) 21.6, 75.3

【농가소득】

□ 농업생산액은 늘었으나 투입재 가격 상승 및 수입증가에 따른
농산물 가격하락 등 교역조건 악화로 농업소득 정체

- '94~'04간 실질 농업생산은 연평균 1.9% 증가, 실질 농업소득은 연평균 1.3% 감소

□ 시장개방에 대한 적응력 차이에 따라 농가소득 양극화 심화

- 영농형태별로 규모화가 상당 수준 진행된 축산농가 소득(42,706천원)이 가장 높은데 비해 논벼농가 소득(22,127천원)이 가장 낮음.
- 농가소득 상위 20%계층(67,995천원)과 하위 20%계층(7,284천원) 간 평균소득 격차는 9.3배(도시 가구의 5.4배에 비해 높은 수준)

【농촌생활여건】

□ 농촌인구 감소('90 : 11,102천명 → '00 : 9,381) 추세와 함께 농촌사회의 고령화로 농촌지역의 활력과 자생력이 저하

- * 35개 군, 771개 읍·면은 초고령사회(65세 이상 인구비율 20% 이상) 진입

□ 농촌의 의료, 기초생활여건 등이 도시에 비해 크게 미흡

- * 의료부문 도시집중도 : 종합병원(94%), 의료인력(87%)
- * 도로 포장율 : (농촌) 51% (도시) 83%,
상수도 보급률 : (농촌) 52% (도시) 98%

□ 보육시설이 없는 읍·면이 전체 1,420개 읍·면의 35%(491개)수준에 달하는 등 보육·교육 환경 열악

- * 학생수 100명 미만 소규모학교는 2,420개교('04)로 농촌에 소재한 5,149개교의 47%

1.2. 재정운용 추이

- '93년 UR협상 타결을 전후, 농어업 경쟁력 제고를 위해 **42조원 투자계획**(농어촌구조개선대책, '92~'98)과 농특세 신설 및 **45조원 투자계획**(농업·농촌발전대책, '99~'03)을 수립하여 '92~'03중 90조원(국고 69조원)을 투자
- '00~'05년까지 재정투자 추이는 **연평균 10.3조원 수준으로 총 61.7조원**을 투자
 - 부문별로는 DDA, FTA 확산 등 **개방확대**에 대비하여 농어가 **부담경감 및 소득보전** 분야의 지원이 대폭 확대(연평균 21.3%)
 - 반면, SOC 성격의 **생산기반조성**은 **점진적으로 축소**(연평균 △5.0%)

【분야·부문별 재정투자 추이】

(단위: 억원, %)

구 분	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	연평균 증가율
계	96,235	92,305	106,708	105,152	106,273	110,747	1.5
○ 예 산	59,976	59,643	69,748	68,999	67,123	72,030	1.5
○ 기 금	36,259	32,662	36,960	36,153	39,150	38,717	1.5
▪ 생산기반조성	21,924	23,855	28,337	26,695	20,252	19,362	△5.0
▪ 생산및유통구조개선	26,194	20,797	23,934	21,978	23,017	24,901	3.6
▪ 기술개발및인력양성	3,593	3,341	3,550	2,985	2,859	3,637	△3.0
▪ 부담경감및소득보전	9,774	12,824	15,872	16,781	23,770	33,233	21.3
▪ 채무상환	5,795	2,864	5,514	5,358	6,271	2,097	△22.3
▪ 수급안정	27,679	27,163	27,921	29,599	28,352	25,620	4.5

* 회계·기금간 내부거래를 제외한 통합재정(예산+기금) 기준

* 농진청·산림청 사업예산은 제외

1.3. 재정운용에 대한 성과평가

【성 과】

□ UR이후 추진된 농업부문에 대한 1차('92~'98), 2차('99~'03) 및 '04년부터 시작한 농업·농촌종합대책에 따른 투융자 결과, 농업 각 분야에서 성과 발생

○ 경쟁력 강화를 위한 생산기반 확충

* 총논면적 대비 경지정리율 : ('98) 59% → ('04) 65

* 벼농사 기계화율 : ('90) 62% → ('04) 90

○ 농업전반에 걸쳐 전업화·규모화가 진전

* 경지 3ha이상 농가 : ('98) 66천호 (4.7%) → ('04) 82 (6.6)

* 밭소 50두 이상 농가 : ('98) 2,976호 (19.0%) → ('04) 4,501 (46.8)

○ 품질인증 확대와 안전성 검사 강화 등으로 고품질·안전 농산물 생산·공급 확대

* 친환경·품질인증농산물 : ('98) 203천톤 → ('04) 647

* 쇠고기(한우) 1등급이상 출현률 : ('98) 15.4% → ('04) 35.9

○ 산지유통센터를 중심으로 규격화·포장화·직거래화가 촉진되어 농산물 산지유통구조 선진화

* 산지유통센터 : ('98) 134개소 → ('04) 213

* 표준규격출하율 : ('98) 26% → ('04) 50.4

- 도매시장, 공판장, 종합유통센터 등 소비지 유통구조 확충
 - * 공영도매시장 : ('98) 18개소 → ('04) 32
 - * 종합유통센터 : ('98) 3개소 → ('01) 12 → ('04) 13
 - * 미곡종합처리장 : ('98) 301개소(시장점유율24.4%) → ('04) 328(52.0)
- 김치, 화훼, 과일 등 우리 농산물의 수출증대
 - * 농림축산물 수출실적 : ('00) 1,532백만불 → ('04) 2,085백만불

【반 성】

- 반면, 투자가 생산기반 위주로 추진되어 일부품목 과잉등 문제발생
 - 생산과잉, 농산물 수입증가 등으로 인한 농산물 가격하락으로 농가 실질소득이 정체
 - 농가소득 안정을 위해 가격지지정책을 주로 사용한 결과 생산량이 증가하고, 국내외 가격차를 좁히지 못하는 문제 발생
 - * 농가소득 : ('92) 14,505천원 → ('99) 22,323 → ('04) 29,001
 - * 농가부채 : ('92) 5,683천원 → ('99) 18,535 → ('04) 26,892
 - 농업기반 확충, 기계화·규모화 확대로 노동·토지생산성은 개선되었으나, 자본생산성은 농림어업부가가가치가 줄어 오히려 감소
 - * 노동생산성 : ('98) 9,897원/시간 → ('04) 12,210
 - * 토지생산성 : ('98) 880천원/10a → ('04) 1,138
 - * 자본생산성(부가가치/자본액) : ('98) 0.42 → ('04) 0.38
 - 복지 증진, 지역문제 등에 대한 정책적 관심이 상대적으로 미약

- 일부 사업의 경우 형성·집행·평가과정에서 **현장에 대한 고려가 충분하지 못한 점** 등이 투융자 효율성 저하요인으로 지적
 - 중앙정부 주도의 정책추진으로 농업인, 지자체 등 **투융자 수용주체의 역할정립이 상대적으로 소홀**
 - 농가의 경영능력, 수익성 등에 대한 종합평가체계 미흡으로 **부적격자 선정** 등 일부 사업 부실초래
- 농어촌 복지와 생활 인프라에 대한 체계적 정책접근 부족, 부처별 분산으로 인한 비효율성 제거와 통합조정 필요성 상존

【투융자 효율화 방향】

- 향후, 농업분야 투융자는 **사업 우선순위 조정** 등 투융자 방향전환과 더불어 **사전·사후 평가 및 환류**를 강화
 - 사업형성·집행단계부터 농업인, 관계전문가의 **의견**을 적극 반영하고 **현장의 반응**을 수시로 **모니터링**하여 현장 적합성 제고
 - 농업경영체의 사업계획을 **엄격히 심사**하여 적격자를 선발함으로써 **정부지원이 부채로 연결되는 고리**를 사전차단
 - 기존사업에 대해서는 농업인 등 **고객중심**의 평가를 통해 **비효율적인 사업**은 **구조조정**
- 총액배분 자율편성(Top-down) 예산제도를 정착시켜 **농림예산 편성의 효율성과 책임성** 제고
 - Top-down 제도에 능동적으로 대응하기 위한 **체계 확립**
 - 제도개선이 필요한 **주요정책사업**과 **신규사업**은 중장기 사업추진 기본계획을 미리 수립
 - 농업계, 지자체 등의 **의견수렴 활성화**

2. 향후 재정운용 방향

2.1. 정책 및 재정운용 방향

(1) 정책의 기본방향

- ☐ 시장개방 확대 추세에 대응하여 정책수단을 국제규범에 합치시키고, 시장 지향적 농업구조를 정착
 - 시장기능이 작동하는 경쟁체제 정착으로
 - 경쟁력있는 품목과 농가의 발전을 유도하고
 - 경쟁탈락계층에 대한 보완대책을 마련하며
 - 국토균형발전과 활력있는 농촌을 건설
- ☐ 농지, 양정, 시장유통, 협동조합의 제도정비
 - 농지유통화 촉진: 소유규제완화, 장기임대차활성화, 농지은행제도 정착, 농촌지역 토지이용제도 정비
 - 농산물유통 : 시장도매인제도, 정가수의매매등 도매시장의 다양한 거래제도 정착과 산지유통센터의 효율성 제고
 - 협동조합 : 부실조합의 구조조정과 경제사업의 활성화 촉진
 - 농업금융제도 : 농업종합금융제도를 강화하여 정책자금의 통합 추진
 - 농업 농촌의 진입장벽완화 : 농업인, 농업법인의 자격기준 완화를 통해 다양한 농업경영체를 육성

(2) 구조조정을 통한 경쟁력 제고

- ☐ 농가유형별로 차별화된 선택적 농정을 실시, 농민의 선택을 존중
 - 전업농대책 : 경영규모확대, 경영위험관리 확충, 컨설팅 지원
 - 중소농대책 : 틈새시장을 겨냥한 친환경 유기농업 등 고품질, 고부가가치농업으로 전환하고 농외소득 지원
 - 영세고령농가 : 이농희망농가 은퇴여건마련, 복지차원의 지원강화
- ☐ 농업경쟁력제고를 위해 품목별 산업별 전문조직 육성
 - 전문조직체를 중심으로 가공유통을 계열화하고, 이들을 중심으로 지역농업 클러스터를 육성
- ☐ 농업의 새로운 활로로서 수출농업지원
 - 국제경쟁력이 있는 품목을 발굴하여 수출지향적인 생산자 단체를 전략적으로 육성하고, 시장개척과 수출의 안정성, 지속성을 확보할 수 있는 방안을 강구

(3) 농가소득안정

- ☐ 개방확대로 인한 소득불안에 대비, 소득·경영 안정장치 강화
 - 농지매입 경영회생지원사업 실시로 부채문제 해결 모색
 - 농가소득 안정을 위한 직접지불제도의 지속적인 개선

(4) 활력있는 농촌사회건설

- ☐ 농촌생활여건 개선 및 복합생활공간 조성
 - 삶의질을 중소도시 수준으로 제고하기 위해 삶의질 향상 기본계획을 바탕으로 범정부차원의 지원

- 도시자본의 농촌 유치를 위해 필요한 제도를 개선하고, 도농교류에 대한 공감대를 바탕으로 농업인과 도시민이 더불어 정주할 수 있는 복합생활공간 조성
- 다양한 지역개발사업의 통합적, 효율적 추진방안 강구

【재정운용방향】

- **DDA협상, 한·미 FTA 협상**에 따른 여건변화를 감안하여 농업·농촌종합대책 및 119조 투융자 계획 점검·보완
 - 개방화에 대응한 농가소득·경영안정 및 농업체질개선, 농어촌 복지기반 부문의 재정투자 확대
 - 생산기반정비 등 하드웨어 성격의 인프라 투자는 축소하되, 노후시설 개보수·배수개선 등 재해예방 위주의 투자는 지속
- 선택과 집중을 통한 **세출구조조정**을 적극 추진하여 핵심분야 증액재원으로 활용
 - 기존 계속사업은 성과평가 결과와 집행가능성을 면밀히 검토하여 세출구조조정 추진
 - 성과평가가 부진하거나 연례적 불용·이월발생사업, 지원목적달성사업은 폐지(일몰제 시행)하거나 축소
 - 유사·중복사업은 통폐합하여 사업추진의 효율성 도모
 - 신규사업은 충분한 시범사업 기간을 거쳐 검증후 본사업 추진
 - 사업추진방식 및 제도개혁을 통한 재정소요의 효율성 제고

2.2. 부문별 · 사업별 운용 방향

【소득보전 · 부담경감부문】

- ☐ 쌀소득보전직불제는 농가소득 안정을 위해 유지 발전시켜 나가되, 생산보조금이 되어 가격의 수급조절기능을 약화시키지 않도록 개선
- ☐ 중장기적인 쌀수급조절방안 수립 · 시행 검토
 - 근본적인 쌀생산면적 감축을 위해 농지운용제도 개편 추진
 - 단기적 수급조절방안으로 생산조정제 시행방안 검토
 - 쌀 가격하락에 대해 소득보전직불을 해주고, 이로 인해 발생하는 과잉생산을 생산조정보조금으로 해결하는 불합리성과 재정의 비효율적 운영등 문제점에 대한 충분한 검토 필요
- ☐ 경영이양 직접지불은 신청감소 추세를 감안 중장기 목표를 변경하여 내실있게 추진
 - 당초계획 : '10년까지 60천ha → 변경안 : '13년까지 48천ha
- ☐ 경영회생지원 농지매입사업은 수요를 고려하여 사업량 조정
- ☐ 현재 과수위주의 농작물재해보험 대상품목을 단계적으로 확대
 - * '06 보험품목 : 사과, 배, 복숭아, 포도, 단감, 감귤
- ☐ 농가수 감소추세('95~'04 연평균 $\Delta 2.1\%$) 등을 감안 농축산경영자금 운용규모를 점진적으로 축소
- ☐ 정책자금지원의 효율성 제고를 위해 농업종합자금 운용 효율화
 - 개별 융자사업을 통합하여 농업경영체의 사업계획에 따라 시설·개보수 자금과 운전자금 등을 종합지원

【복지·지역개발부문】

□ 쾌적한 농촌 정주기반조성 등 농촌지역개발 활성화

- 농업지원 위주에서 농촌개발지원으로 전환
 - 지역간 분산투자 방지, 연관사업 종합 투자, 부처간 유사·중복사업 통폐합 등 재정지출 효율화
 - 지자체 여건을 반영한 계획수립 등 지역역할 강화
- 농촌마을종합개발사업은 사업성과 등을 보아가며 단계적으로 확대
 - 정주권개발계획, 전원마을 조성을 위한 지원 확대
- 상향식 농촌지역개발을 이끌어갈 지역리더육성, 그린투어 촉진 등을 위해 도농교류활성화 지원 확대
- 도시민의 여가수요를 흡수하기 위해 녹색농촌체험마을 조성을 추진
- 농촌자연부락에 용수공급을 위해 농촌생활용수개발사업 확대

□ 농촌사회 안정과 농업인의 삶의질 향상을 위해 농촌복지기반 확충

- 농업인 건강보험료 정부지원을 연차적으로 확대
 - 보험료 경감율 : ('04) 30% → ('05) 40% → ('06이후) 50%
 - * 수혜인원('06기준) : 599천농가, 농가당 보험료 경감액(연) : 404천원
- 농업인 영유아양육비 지원대상을 '05년 2ha미만에서 '06년부터 5ha미만 농가까지 확대

○ 고령·취약농가에 대한 **인력지원사업**을 연차적으로 확대

○ 농촌출신 대학생 학자금 지원, 농업인 재해공제 강화

□ 지역특성에 맞는 **전략품목** 육성

○ 지역 핵심 농산업을 중심으로 산·학·연·관 네트워크화를 통한 부가가치 창출을 위해 **지역농업클러스터** 집중 육성

○ 지역별로 얼굴있는 품목 및 브랜드개발을 위해 **지역특화사업** 지원 확대

【생산·유통개선부문】

□ 미곡종합처리장 중심의 **고품질 브랜드쌀** 육성 지원

○ 수확기 출하물량 흡수 및 쌀품질 고급화 기반구축을 위해 부족한 **RPC 건조·저장시설** 증설 지원

○ **고품질쌀 브랜드육성** 시범사업 추진 검토

□ 소비자 신뢰확보를 위해 **친환경농업** 및 **농축산물 안전성관리** 지원 강화

○ 지역단위 마을에 친환경 농업실천에 필요한 생산시설과 장비를 지원하는 **친환경농업지구조성** 사업 확대

○ 시군 수계단위로 경종과 축산을 연계한 광역단위 자연순환형 **광역친환경농업단지** 시범조성

○ 원예작물의 농약사용 감축을 위해 **천적해충방제사업** 적극 실시

- '13년까지 시설원예 재배면적 10만ha중 2만ha를 천적방제로 전환

- 토양오염방지를 위해 유기질 비료, 토양개량제 지원
- 경종농업의 자원화를 위한 분뇨처리시설 지원
- 친환경농업직불은 친환경농산물 인증면적 증가 추세를 감안하여 지원
- 친환경축산직불은 '06년까지 시범사업 실시후 전국 확대 검토
 - '10년까지 축산업등록농가의 20%(6,000호) 참여 목표로 추진
- 축산물안전관리강화를 위해 쇠고기이력추적시스템 시행

□ 농산물 유통개선 및 유통비율 절감을 위한 물류효율화

- 주산지 품목별 특성에 맞는 산지유통센터 설치를 지원하고 경영평가를 통한 효율성 제고
- 표준규격출하사업은 포장재비 지원대상 품목을 축소하고 공동선별비 지속 지원
- 파렛트 등 물류기기 공동이용을 통해 '13년까지 물류기기 사용 가능 물량의 50%수준 파렛타이징 추진
- 물류표준화사업을 확대하여 포장 및 하역기계화 촉진

□ 과수산업 경쟁력 제고를 위해 규모화된 산지유통조직 중심으로 우수브랜드 집중육성

- 공동마케팅조직에 대한 거점산지유통센터 건설 지원
- 다국적 기업(Sunkist, Dole)과 경쟁할 수 있도록 하기 위해 국내 과실 대표브랜드육성 추진

【기술개발·인력육성부문】

- ☐ 창업농 및 신규후계농업경영인 육성을 위한 지원 강화
 - 창업농의 안정적 영농정착을 지원하고, 신규후계농업경영인 중점 지원
- ☐ 전문농업경영체가 필요로 하는 맞춤형 기술·경영교육 집중 실시 및 농업인교육인프라 확충
- ☐ 농림기술개발사업은 영농현장 기술개발 보급확산 및 신품종기술개발 등 새로운 수요충족을 위해 연차적으로 투자 확대
- ☐ 장기제공용 무균 복제돼지 대량 생산체제 구축으로 새로운 부가가치 창출을 위해 차세대 10대 성장동력산업으로 선정된 바이오장기 생산연구사업은 연차별 투자계획에 따라 지원
 - 사업기간 : '05-'13, 총사업비 585억원

【생산기반조성부문】

- ☐ 재해예방 관련사업은 재해위험시설 중심으로 지원
 - 수리시설개보수는 안전진단결과 우선순위에 따라 연차별 지원
 - 재해에 취약한 노후방조제 중심으로 개보수 지원확대
 - 상습침수 농경지 재해예방을 위한 배수개선사업은 준공위주로 추진하여 피해 우심지역 조기해소
- ☐ 농업용 급배수 서비스 수준제고와 수리시설의 원활한 유지관리를 위해 수리시설유지관리 지원

- 농지기반정비 및 용수개발사업은 내실화 도모
 - 대구획경지정리, 기계화경작로 확포장, 받기반정비 등 농지기반 조성사업은 지원 축소
 - 대단위농업개발 및 중규모용수개발은 계속지구 조기완공 위주로 지원
- 간척 등 농지조성사업은 현재 시행중인 사업의 공사진척도 및 사업기간 등을 고려하되 마무리 위주로 연차별 소요 지원

【수급안정부문】

- 추곡수매제를 '05년부터 공공비축제로 전환함에 따라 시가매입 및 방출 소요 반영
 - 공공비축물량 : ('05) 400만석 → ('06) 350 → ('07~'10) 300
 - TRQ 수입물량은 연차별 계획에 의거 반영
 - ('06) 24.6천톤 → ('07) 26.6 → ('08) 28.7 → ('09) 30.7
- 생산자단체 중심으로 자율적인 농산물 수급체계 구축 지원강화
 - 계약재배 사업의 결손중 일부를 지원하는 방식(채소계약재배 안정화사업)을 도입하여 시범사업('06~'07) 실시
 - 자조금단체의 생산점유 비중 확대를 위해 농·축산 자조금 지원

참고 : <'05~'09 농어촌분야 자원배분계획>

(억원, %)

	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	연평균 증가율
□ 농림해양수산 분야 (증가율)	141,268	144,114	147,472	152,112	158,028	2.8
- 예산 사업 (증가율)	97,001	100,085	101,231	103,900	108,812	2.9
- 기금 사업 (증가율)	44,266	44,030	46,241	48,212	49,216	2.7
○ 농업·농촌 (증가율)	115,277	116,312	117,993	121,020	125,115	2.1
▪ 농가소득·복지향상 (증가율)	39,119	40,271	41,649	43,858	46,082	4.2
▪ 농업체질 강화 (증가율)	29,617	32,593	33,925	35,444	37,105	5.8
▪ 생산기반조성·관리 (증가율)	20,384	20,008	18,363	17,525	17,675	△3.5
▪ 수급안정 (증가율)	26,156	23,441	24,056	24,193	24,253	△1.9
○ 임업·산촌 (증가율)	9,000	9,997	10,795	11,713	12,750	9.1
○ 해양수산·어촌 (증가율)	16,991	17,805	18,684	19,379	20,163	4.4
※ 132조원 투융자(조원) (증가율)	10.8	11.4	11.8	12.2	13.0	4.7

* 자료 : 2005~2009년 국가재정운용계획 개요, 기획예산처('05. 9)

제2부

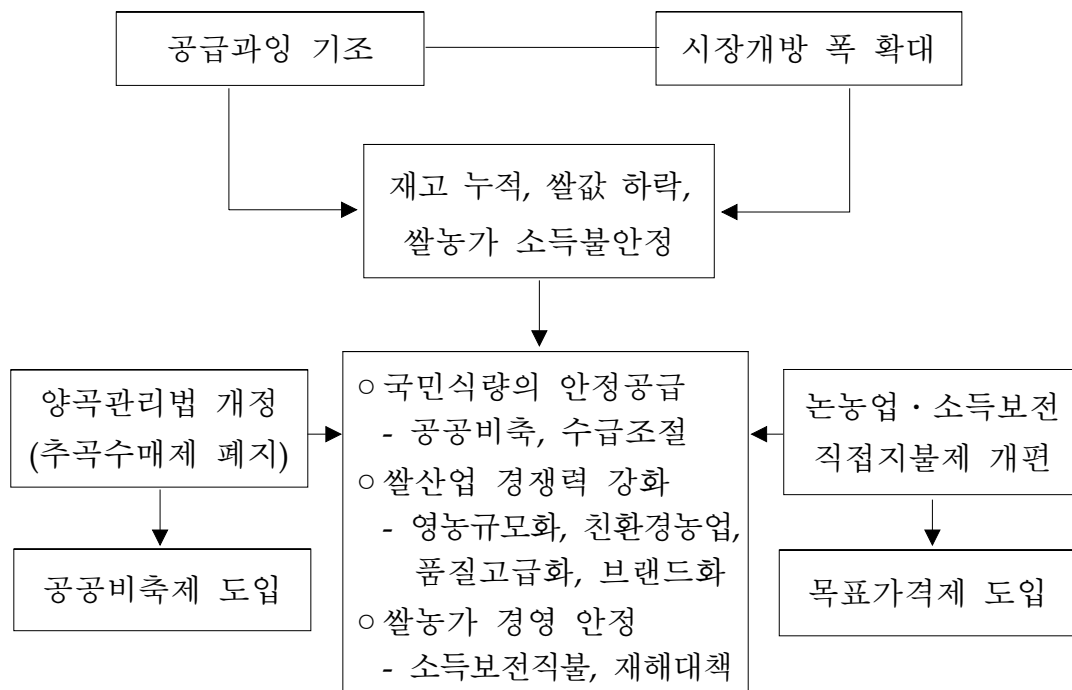
Ⅱ. 쟁점토론 : 넘치는 쌀 생산, 생산조정제 필요한가

1. 쌀 정책 현황

1.1. 쌀 정책의 체계와 주요 내용

- 정부는 2004년에 쌀 관세화유예 연장을 위한 협상을 시작하면서 “선대책 후협상”의 원칙을 표명하였으며, 쌀 협상과 아울러 DDA 협상 이후 시장개방 폭이 확대될 경우에 대비하여 「쌀산업 발전대책」(2004.8)을 수립함.
- 2004년 12월 쌀 협상이 타결되어 2014년까지 관세화 유예가 연장됨에 따라 결과를 「농업·농촌종합대책」에 반영
- 2005년 3월 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」과 「양곡관리법 개정안」이 국회를 통과함으로써 수매제 폐지를 비롯한 새로운 양정제도의 제도적 장치가 마련됨.

[그림 1] 쌀 협상 이후를 대비한 쌀 정책의 전환



○ 향후 쌀 정책의 기본방향

- ① 소득보전 직접지불제를 통하여 쌀농가 소득 안정
- ② 식량안보 목적의 비축은 시가로 매입·판매하는 공공비축제 운영
- ③ 민간유통 기능을 활성화시켜 쌀 시장의 수급조절 도모
- ④ 품질 고급화, 브랜드화, 친환경농업 육성으로 경쟁력 강화

(1) 쌀 농가의 소득안정

- 2001년에 논농업 직불제를 도입하여 논외형상 및 친환경농업 등의 의무를 부과하여 보조금으로 지급하였음. 2002년에는 쌀값 하락에 따른 쌀소득보전 직불제를 도입하였으나 집행실적은 없었음. 2005년 7월부터 기존의 논농업직불제와 소득보전직불제를 통합하여 “쌀농가 소득보전직불제”를 실시하고 있음.
- 쌀농가 소득보전직불제는 목표가격을 설정하고 당년 쌀값과의 차이를 고정형 직불금과 변동형 직불금을 통하여 보전하는 제도임. 고정형 직불금은 1ha당 평균 70만원(9,836원/80kg)을 지급하며, 목표가격과 산지쌀값 차이의 85%(보전 수준)가 고정형 직불금보다 클 경우 변동형 직불금을 추가로 지급하도록 하여 2005년에 15,710원/80kg을 지급함.
- 목표가격은 2005년부터 3년간 80kg 가마당 170,083원/80kg으로 고정하여 운영하며, 3년 후 변경시에는 국회의 동의를 받도록 하였음.

(2) 수매제 폐지와 공공비축제 도입

- 쌀에 대한 정부 수매제도는 1961년에 도입되어 수 차례의 변화를 겪어 왔으며, 1994년에 양정개혁을 추진하면서 정부의 기능을 줄이는 방향으로 개편됨.
- DDA 협상 이후 WTO 보조금 추가 감축과 쌀협상 결과 이행 등에 맞추어 2005년부터 추곡수매 국회동의제를 폐지하고 식량안보 목적의 공공비축제를 도입함.
- 공공비축제는 국민식량의 안정적 확보를 위하여 600만석 수준의 비축규모로 운용하며, WTO협정상 허용보조 요건을 충족하기 위하여 시가에 매입하고 시가로 판매하도록 함. 2005년에 처음 실시한 경험을 바탕으로 시장의 반응을 반영하여 포대벼와 산물벼 매입 방식 등의 제도 보완을 추진중임.

(3) 쌀 생산조정과 수급관리

- 2000년 이후의 재고 누적과 아울러 2004년 쌀 협상에서 UR 협정문의 관세화 유예조건인 효과적 생산제한조치가 필요하기 때문에 (UR 농업협정문 annex 5 section A 1항 c) 생산감축을 제도화하려는 목적으로 생산조정제를 도입함.
- 생산조정제는 2003년부터 3년간 시범사업으로 실시하여 전국 벼 재배면적의 2.6%에 해당하는 27,500ha의 논을 대상으로 벼 및 다른 상업적 작물을 재배하지 않을 경우 매년 1ha당 300만원씩의 보조금을 지급하였음.

- 쌀 소비감소 추세를 완화하기 위하여 소비촉진대책을 지속적으로 추진하고 있음. 쌀 수급안정을 도모하고 시장 기능이 원활히 작동할 수 있도록 2006년부터 생산·수급관련 쌀관측제도를 도입할 예정임. 또한 국내외산 쌀의 시장유통 상황을 감안하여 국내산쌀 소비 홍보를 위한 쌀 자조금제도(의무)의 도입을 검토중임.

(4) 산지유통 활성화와 미곡종합처리장 지원

- 1991년에 도입된 미곡종합처리장(이하 RPC) 지원사업은 쌀의 가공과 유통을 계열화하여 노동력을 절감하고 소비자의 기호에 부응한 고품질의 지역특산미를 브랜드화하여 쌀산업의 경쟁력을 제고하기 위하여 추진하고 있음. 수확기 출하물량을 흡수하고 수급을 조절하는 산지유통 기능의 주체로 정착되고 있음. 2005년 말까지 총 328개소(농협 197, 일반 131)가 운영되고 있으나, 지역별로 과잉 설치와 운영 효율화 문제가 지적됨.
- 산지 생산-유통 일관화·규모화를 위하여 경영 우수 RPC를 중심으로 1시군 1RPC(농협)로 통합을 추진하고 있음. 또한 RPC 매취방식을 수탁판매제로 단계적으로 전환하고, RPC 경영평가에 따른 자금지원의 차등화를 추진하고 있음.

(5) 쌀 품질 고급화와 브랜드 육성

- 생산 단계에서는 고품질 품종 재배확대 및 품종 단일화를 추진하며, 특히 2010년까지 소비자가 인정하는 9~10개 최고품질 품종을 육성할 계획임. RPC와 농가간 계약재배를 확대하여 2010년까지 50%를 점유하도록 추진중임.

- 또한 수확후 관리단계에서는 RPC 건조·저장시설 확충 및 시설 현대화를 추진하여 2010년까지 수확기 유통량의 70%를 처리하도록 할 계획임.
- 친환경농업 육성을 위한 마을단위 친환경농업지구사업은 계속 추진해 나가되, 경종과 축산을 연계한 광역 자연순환형 농업체제의 구축을 위하여 1,000ha 규모의 광역 친환경농업단지 조성사업을 추진함.
- 브랜드 육성 및 유통 투명성 확보를 위하여 품질이 좋은 우수 브랜드를 지속적으로 발굴함. 특히 연중 품질평가체제에 의한 우수브랜드 선정으로 품질향상 노력을 촉진하기 위해 시중유통 브랜드쌀 평가사업을 지속 추진함. 소비자 인식 제고를 위하여 우수브랜드에 대한 홍보를 다양화하고, 파워브랜드로 육성을 위한 기반 조성을 위하여 시군 단위 또는 통합RPC 단위의 공동브랜드를 육성함.

(6) 영농규모 확대와 쌀전업농 육성

- 쌀 전업농 육성사업은 벼농사를 전업적으로 경영하고자 하는 농가를 대상으로 경영규모 확대를 지원하기 위하여 UR 협상 타결 직후인 1995년부터 본격적으로 추진됨. 2004년까지 총 92천호를 선정하여 농지매매사업, 농지임대차사업, 교환분합사업 등을 통하여 경영규모 확대를 지원함.
- 쌀 전업농 육성사업과 연계하여 1997년부터 고령 은퇴 농업인에 대한 경영이양직접지불제를 시행하고 있음. 경영이양직불제는 10년 이상 벼농사에 종사한 63세 이상 69세 이하인 고령농가가 소유농지를 쌀전업농에게 매도하거나 임대하고 영농에서 은퇴하는 경우에 일정금액(매매시 최장 8년간 ha당 월 241천원씩 지급, 임대시 ha당 298만원 일시급)의 경영이양보조금을 지급하고 있음.

1.2. 쌀 관련 예산 동향

- 『농업·농촌종합대책』에 의거하여 총 2004~2013년간 119조원 규모의 중장기 투융자계획이 수립되었으며, 이러한 투자소요는 국가재정운용계획('04~'08)에 차질없이 반영하고 있음.
- 2006년 농림부소관 예산 순계규모는 9조 653억원으로 2005년(8조 5,257억원) 대비 6.3%(5,396억원) 증가함.
 - 농림 예산은 국가 전체 예산의 6%를 차지
 - 순사업비 예산은 5조 6,386억원으로 '05년보다 5.2% 증가
- 특히, 쌀협상 비준 대책 관련 사업비는 전년 대비 46.6% 증액되어 2005년 2조 4,605억원에서 2006년 3조 6,080억원으로 증가함.
 - 쌀 고정직불금 단가인상 : ha당 60만원 → 70만원
 - '01년 상호금융 저리대체자금(5.9조원) 상환연기 ('06이차보전 549억원)
 - 농지은행을 통한 경영회생지원 농지매입사업 신규 실시(422억원)
 - 시설미이용 영유아를 양육하는 여성농업인의 가정육아비용 신규 지원(206억원)
 - RPC 건조·저장시설을 농특회계로 이관하고 사업량 확대(50개소→110)
 - 조건불리지역직불 전국확대 : 경사도 14%이상 법정리 밭 187천ha
 - 선도 후계농업경영인 추가지원 : 1,500명, 1인당 80백만원
 - 농신보 출연 확대 : ('05) 4,000억원 → ('06) 5,780
 - 유기질비료 공급확대 : ('05) 70만톤(245억원) → ('06) 120만톤(420억원)
 - 농업기반시설 지원확대 : ('05) 4,937억원 → ('06) 5,726

- 쌀관련 주요사업의 예산을 보면, 양곡수급안정 지원과 생산기반조성 관련사업을 제외하고는 예산이 증가하고 있음.
- 2006년도 주요사업 분야별 예산액은 쌀소득보전직불제 1조 6,082억원(고정 6,986, 변동 9,096), 생산기반조성 관련 1조 3,238억원, 양곡수급안정 지원 1조 2,930억원, 영농규모화(융자) 4,341억원 등임.
 - 쌀소득보전 직불제 예산이 증가할 전망이므로, 효과성 측면에서 부채지주나 거액수령 대농 등에 대한 제도적 보완이 필요함.

<표 1> 쌀관련 주요사업 예산 동향

(단위: 억원)

구 분	2003년	2004년	2005년	2006년	비 고
합 계	39,925	39,605	42,958	47,680	
(1) 쌀소득보전 관련	5,868	6,716	8,479	16,257	
○ 쌀소득보전직불제	5,015	5,765	7,402	16,082	
- 고정직불금	4,771	4,810	6,026	6,986	예 산
- 변동직불금	244	955	1,376	9,096	기 금
○ 경영이양직접지불	43	141	286	175	예 산
○ 쌀생산조정제	810	810	791	-	
(2) 쌀품질향상 관련	534	545	570	914	
○ RPC 건조·저장시설	72	126	93	249	예 산
○ 토양개량제지원	252	209	232	245	"
○ 유기질비료지원	210	210	245	420	"
(3) 양곡수급안정지원	15,936	14,705	14,412	12,930	양 특
(4) 영농규모화(융자)	3,121	3,092	4,770	4,341	기 금
(5) 생산기반조성관련	14,466	14,547	14,727	13,238	
○ 농지기반조성	1,902	1,822	2,051	1,885	예 산
○ 배수개선	2,157	2,167	2,165	2,179	"
○ 수리시설개보수	3,165	3,348	3,454	3,454	"
○ 농업용수개발	4,163	4,100	3,744	3,389	"
○ 대단위농업개발	1,090	1,101	1,043	1,071	"
○ 농지조성사업	1,989	2,009	2,270	1,260	기 금

자료: 농림부 재정팀.

2. 쌀 수급의 동향과 전망

2.1. 최근의 쌀 수급 동향

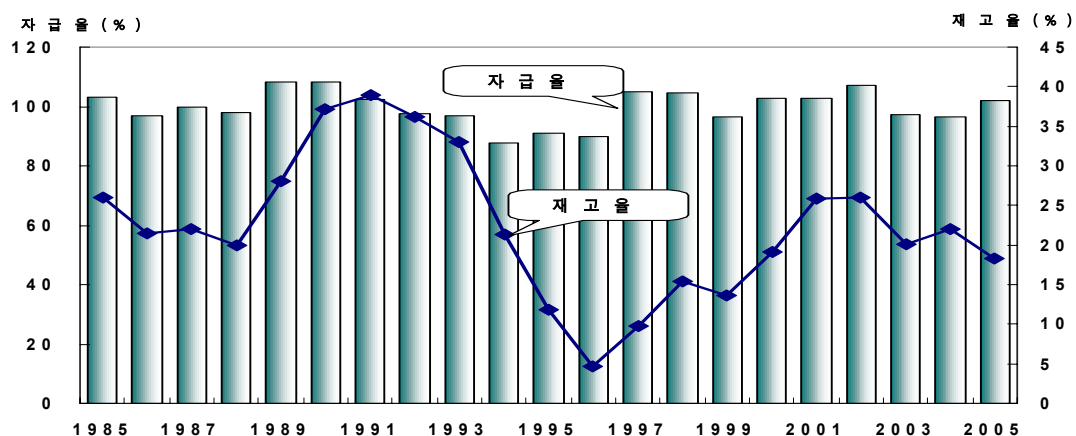
- 1990년대 중반부터 쌀 소비 감소 속도가 빨라진 반면 공급량이 늘어나 2000 양곡년도('99.11.1~'00.10.31)부터 재고가 누적됨.
- 쌀 소비량은 1984년 이후 감소세가 지속되고 연평균 감소율은 점차 확대되는 추세임.
- 벼 재배면적의 확보와 단수 증대에 힘입어 국내 생산량이 안정되고, 여기에 더하여 MMA 물량은 계속 증가 추세임.
- 쌀 재고는 2000년 이후 100만톤을 초과함으로써 FAO 권장 수준(17~18%)을 상회하게 됨.

<표 2> 쌀 생산량 추세

연 산	재배면적(천ha)	단수(kg/10a)	생산량	
			천 톤	천 석
1999	1,066	494	5,263	36,550
2000	1,072	493	5,291	36,742
2001	1,083	509	5,515	38,299
2002	1,053	468	4,927	34,216
2003	1,016	438	4,451	30,911
2004	1,001	499	5,000	34,728
2005	980	487	4,768	33,114

자료: 농림부 식량정책과

[그림 2] 쌀 자급율과 재고율 추세



<표 3> 쌀 수급 동향

(단위: 천톤)

양곡 연도	공 급				소 비						재고 이월	자급 률(%)
	전기 이입	생 산	수입	계	식용 소비 ¹⁾	가공 ²⁾	종자	대외 지원	감모 등 ³⁾	계		
2000	722	5,263	107	6,092	4,425 (93.6)	175	46	0	468	5,114	978	102.9
2001	978	5,291	217	6,486	4,209 (88.9)	183	47	0	712	5,151	1,335	102.7
2002	1,335	5,515	154	7,004	4,145 (87.0)	337	45	400	630	5,557	1,447	107.0
2003	1,447	4,927	180	6,554	3,987 (83.2)	313	43	400	711	5,455	1,099	97.5
2004	1,099	4,451	205	5,755	3,952 (82)	335	43	105	283	4,718	1,037	94.3
2005	1,037	5,000	226	6,263	3,897 (80.7)	456	42	400	467	5,262	1,001	102.1
2006 (추정)	1,001	4,768	246	6,015	3,850 (79.4)	494	42	-	467	4,853	1,162	98.2

주: 1) () 안은 1인당 식용소비량(kg), 2006년도 1인당 소비량은 KREI-ASMO 전망치.

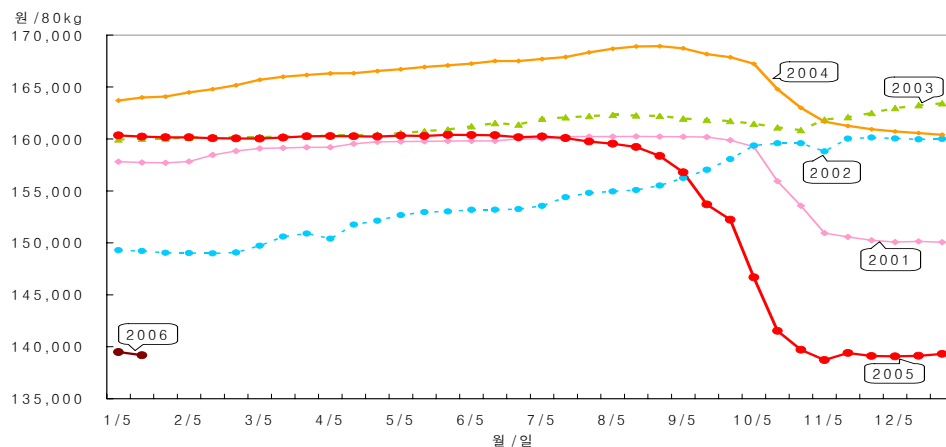
2) 주정용 방출량을 포함.

3) 2006 양곡년도 감모량은 2005년과 동일한 것으로 가정.

자료: 농림부 식량정책과

- 최근 들어 재고 변동에 따라 산지 쌀가격이 불안정하게 동요하고 있음. 2002 양곡년도에는 대풍작으로 수확기 쌀가격이 전년 동기 대비 4.2% 하락하였으며, 2003~2004 양곡년도에는 작황 부진 등으로 재고량이 줄어들어 쌀가격이 상승함.

[그림 3] 연도별, 순별 산지 쌀가격 동향



- 2004년 수확기(2004. 10~12월) 산지 쌀가격은 전년 동기와 비슷한 16만 2천원/80kg을 기록하였으나, 단경기인 2005년 8월부터 가격이 하락하여 수확기 가격보다 낮게 형성됨.
- 2005년 쌀가격은 2004년 대비 13.4% 하락하였음. 쌀소득보전직불제 시행으로 직불금을 포함할 경우 정곡 80kg당 소득기준으로는 0.4% 하락함.

<표 4> 쌀 농가 조수입 변동

	2004년산	2005년산
10a당 조수입(천원) ¹⁾	1,030	1,012
목표가격(원/80kg)	-	170,083
농가수취가격(원/80kg)(A+B+C)	166,863	166,171
농판가격(A) ²⁾	157,137	140,852
소득보전직불금(B)	8,223	25,319
(고정 직불금)	(8,223)	(9,836)
(변동 직불금)	-	(15,483)
수매효과(C)	1,503	-

주: 1) 2005년산 조수입은 전국 평균단수 적용, 소득보전직불금 산정시 고정단수 적용.

2) 2005년 12월 농판가격은 농관원의 산지가격 변동률을 반영하여 전월보다 0.8% 하락하는 것으로 가정하였음.

2.2. 쌀 수급 및 가격 전망

○ 가 정

- 2006~10년의 1인당 쌀 소비량은 연평균 2.0% 감소(2000년대 추세)
- 벼 재배면적의 전기가격에 대한 탄성치 0.15, 단수 485kg/10a(평년단수) 지속
- 쌀 소득보전직불제 고정형 직불금의 생산연계효과 0%, 변동형 직불금의 생산 연계효과 100% 가정
- 쌀 소득보전직불제의 목표가격 3년 단위 조정

○ Baseline 전망치

- 2006년 이후 생산조정 등의 수급조정을 하지 않을 경우, 2009년까지 재고량은 매년 24만톤 증가하여 2009년에 173만톤(적정재고: 공공비축 기준물량 86만톤 + 민간 상업적 이월 29만톤)에 달하나, 목

표가격 하락에 따라 2009년 이후에는 재고량 증가폭이 둔화될 것으로 전망됨. 수확기 산지가격은 2006년 이후 연평균 1.0% 하락하여 2010 양곡년도에 134천원/80kg이 될 것으로 전망됨.

○ 재고 관리시의 수급 전망

- 재고를 115만톤(공공비축 86만톤, 민간이월 29만톤) 수준으로 유지하고, 그 외의 공급량이 시장에서 처리된다고 가정할 경우, 산지가격은 2007년 13만원 대, 2009년 12만원 대로 하락할 것으로 전망됨.

<표 5> 중기 쌀 수급 전망(Baseline)

양곡 년도	공급(천톤)		소비(천톤)				재고량 (천톤)	수확기 산지가격 (원/80kg)	재배 면적 (천ha)
	생산량	수입량	식용	가공	종자 감모	대북 지원			
2005	5,000	192	3,898	456	510	400	778	161,777	1,001
2006	4,768	472	3,822	494	543	0	1,159	140,028	980
2007	4,705	266	3,759	500	500	0	1,371	139,134	970
2008	4,588	287	3,700	500	500	0	1,546	138,636	946
2009	4,515	307	3,640	500	500	0	1,728	136,565	931
2010	4,278	327	3,578	500	500	0	1,755	134,443	882

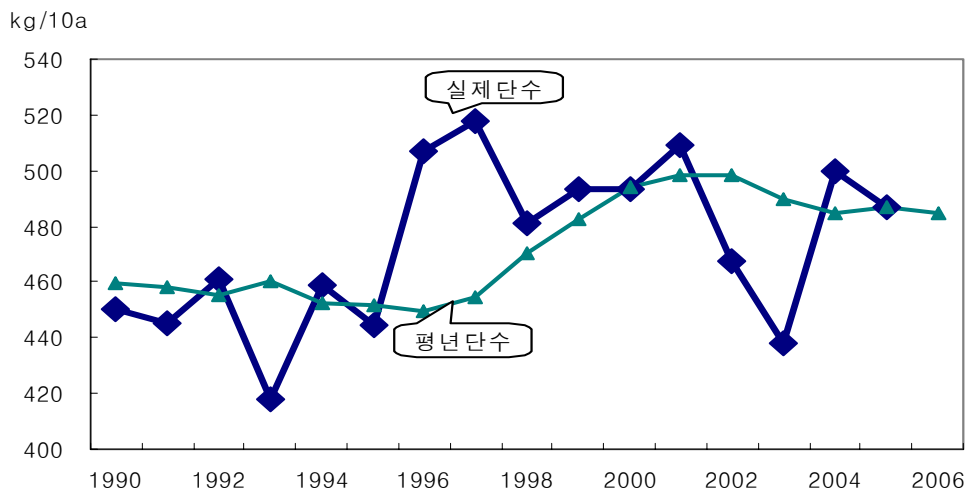
<표 6> 중기 쌀 수급 전망(재고 관리시)

양곡 년도	공급(천톤)		소비(천톤)				재고량 (천톤)	수확기 산지가격 (원/80kg)	재배 면적 (천ha)
	생산량	수입량	식용	가공	종자 감모	대북 지원			
2005	5,000	192	3,898	456	510	400	778	161,777	1,001
2006	4,768	472	3,822	494	543	0	1,159	140,028	980
2007	4,705	266	3,978	500	500	0	1,152	131,455	970
2008	4,564	287	3,851	500	500	0	1,152	133,421	941
2009	4,491	307	3,798	500	500	0	1,152	128,756	926
2010	4,166	327	3,493	500	500	0	1,152	125,499	859

- 2006년 벼 재배면적이 98만ha를 유지하게 되면 평년단수를 가정하더라도 상당한 수준의 재고 부담과 소득보전직불 예산소요가 예상되므로 근본적인 수급관리대책을 강구할 필요가 있음.

- 쌀 공급의 측면에서는 벼 재배가 1990년대 이후 양질미 생산체제로 빠르게 전환됨으로써 수량성이 다소 떨어진 측면도 있으나, 재배기술 향상과 전업농 중심의 생산구조가 정착되면서 10a당 평균 수량은 490kg 내외에서 안정될 것으로 전망됨.

[그림 6] 쌀 단수 추이



- 이러한 쌀 소비량 변화와 생산 전망을 토대로 벼 재배면적을 시산하면 <표 7>과 같음.
 - 예를 들어 2010년 생산량(총수요량-수입량)을 420만톤으로 설정하고 단수를 490kg으로 가정하면 벼 재배면적은 857천ha가 필요한 것으로 시산할 수 있음.

<표 7> 쌀 수요량과 단수에 따른 벼 재배면적 시산

(단위: 천ha)

수요량 단수	550만톤	525만톤	500만톤	475만톤	450만톤	425만톤	400만톤
480kg/10a	1,145	1,094	1,042	990	937	885	833
490kg/10a	1,122	1,071	1,020	969	918	867	816
500kg/10a	1,100	1,050	1,000	950	900	850	800
510kg/10a	1,078	1,029	980	931	882	833	784
520kg/10a	1,057	1,009	961	913	865	817	769

주: 총수요량, 단수는 정곡 기준임.

3. 쌀 수급관리정책 방향

3.1. 기본 방향

- 중장기적인 수급안정 대책이 검토되어야 함.
 - 현재의 공공비축제 운영과 목표가격제 운영에서는 정부쌀의 재고와 재정부담이 커질 수 있으므로, 수요를 확대하고 공급이 줄어들 수 있는 근본적인 대책을 강구해야 함.
- 쌀 시장의 자율적인 수급조절 기능이 원활히 작동할 수 있도록 관련제도를 정비해야 함.
 - 수매·방출에 대한 정부의 시장개입을 축소해 나가면서 적절한 비축물량을 확보하여 일시적인 공급부족에 대응함.
 - 민간(생산농가, 농협, 유통업자 등) 유통이 활성화될 수 있도록 각종 제도적인 규제를 완화함.
- 시장가격에 영향을 미치는 주요 요인에 대한 정보를 제공하는 시스템이 구축되어야 함.
 - 유통업체와 농가에게 생산량, 재고량, 소비량, 수입량 및 수입방식 등에 관한 정확한 정보를 제공하여 합리적으로 수급 및 가격을 판단할 수 있도록 유도할 필요가 있음.

3.2. 정책 수단과 추진 전략

(1) 사전적인 생산 감축

- 농지의 정의를 재조정하여 농용시설 건축 등 소득원 개발을 적극 도모함.
 - 농지의 형상을 크게 훼손하지 않는 범위 내에서 시설물이 들어가는 소득원 개발 차원의 농용시설에 대해서는 농지 활용이 가능하도록 허용하는 등의 제도 개선 추진

- 필요시 농지로 재활용 가능하면서도 이용 및 운용과정에서 어느 정도 수익성이 보장되는 농지 개발 방안을 추진함.
 - 지방자치단체 등에서 농지의 형상을 가능한 한 유지하면서 활용할 수 있는 가칭 “자연형 공원”(운동시설, 자연체험공간 등 포함) 등으로 개발
- 전 국토 활용에서 비농업적 개발 수요를 농지에서 수용하여 벼 재배면적 감축을 유도함.
 - 비농업적 전용에 대해서는 토지이용계획을 전제로 이용규제를 대폭 완화하되(선계획·후전용), 농지이용 규제를 지속적으로 완화
 - 농지 보전을 위해 산지 전용 규제를 완화하던 기존의 정책 기조를 전환하여 한계농지의 조립 방안 등을 검토
- 국가적 차원에서 재해 관리, 하천 수질 및 환경 관리를 위한 농지 활용 방안을 적극 검토하여 벼 재배면적 감축을 유도함.
 - 최근 한탄강댐 등 홍수조절용 댐 건설 대안으로 제시되는 홍수터 확대 방안 검토시 주변 농지를 홍수터 대상 지역으로 활용
- 벼 적정재배 면적 유도를 위한 생산조정 및 전작대책을 추진함.
 - 쌀 관측제도를 구축하여 분기별 재배면적, 가격, 수급전망 등 시장정보를 농업인, RPC 등에게 제공
 - 논에 벼를 대체할 수 있는 논콩 재배의 지속 추진 및 사료용 총체벼, 수단그라스 등 사료작물 재배농가 실증시험 실시
 - 생산조정은 생산감축 효과와 구조조정 저해 등 단점을 함께 고려할 필요
- 쌀 소득보전제의 목표가격 변동, 변동형 직접지불금의 생산중립적 운용 등을 통하여 쌀 증산 억제를 강구함

(2) 사후적인 처분방법별 비용과 한계

○ 대내외 지원

- 쌀 수매가격과 MMA 수입쌀 가격차: 2,508억원/100만석
- 관련국과의 관계, 쌀수출국들의 허가 등 별도의 절차 필요
 - ※ 일본은 1, 2차 과잉재고 처리시 614만톤의 해외원조를 실시

○ 주정용 활용

- 쌀 수매가격과 수입 타피오카와의 가격차: 2,785억원/100만석
- 최근 보리의 재고 누증으로 주정용 쌀로 방출량을 확대하는데는 한계가 있음.

○ 전분용 활용

- 쌀 수매가격과 수입 옥수수와의 가격차: 2,650억원/100만석
- 전분함유율: 쌀 79.6%, 옥수수 69.1%
- 쌀을 전분용으로 활용하기 위해서는 기존 전분업체의 생산라인 보완 및 판매선 변경을 수반함.

○ 사료용 활용

- 쌀 수매가격과 수입 옥수수와의 가격차: 2,650억원/100만석
- 가격 조건에 따라 사료용 수요는 많으나, 식용 쌀을 사료용으로 처분하는 것에 대한 국민정서상 비판이 예상됨.
 - ※ 일본은 1, 2차 과잉재고 처리시 509만톤을 사료용으로 처분.

4. 쌀 수급관리 세부대안 검토

4.1. 쌀 수급조절 대안 설정

- 수급조절 대안은 크게 휴경보상, 전작보상, 농지은행 구입 및 휴경 등이 있음.
 - 휴경보상: 대안 1-1(평야지 휴경보상)
 대안 1-2(한계지 휴경보상)
 - 전작보상: 대안 2-1(콩 전작보상)
 대안 2-2(유채 등 바이오디젤 원료작물 전작보상)
 - 농지은행: 대안 3-1(평야지 농지은행 구입 및 휴경)
 대안 3-2(한계지 농지은행 구입 및 휴경)
- 대안별 정책비용 분석을 위한 수급조절 기간은 2006~2008년, 2009~2011년의 3년 단위로 설정함.
- 평야지의 생산조정효과는 100%, 한계지의 순생산조정효과 50% 가정
 - 생산조정 시범사업의 생산량 감축 순효과는 46~68%로 추정됨. 생산조정 중단시의 벼재배 복귀의향 면적비율은 42%이며, 참여농지의 단수는 전국평균보다 4% 낮은 한계지 위주임.

4.2. 생산조정 대안별 단가

- 생산조정제 대안별 단가를 최근 3년간 임차료나 소득을 기준으로 다음과 같이 설정함.
- ① 휴경 보상
 - 평야지 휴경보상: 328만원/ha/년(2002~04 진흥지역 전국평균 임차료 적용), 실질휴경효과 100% 적용
 - 한계지 휴경보상: 306만원/ha/년(2002~04 비진흥지역 전국평균 임차료 적용), 실질휴경효과 50% 적용

② 전작 보상

- 콩 전작보상: 233만원/ha/년(2002~04 평균 쌀과 콩의 소득차)
- 바이오디젤 작물 전작보상: 481만원/ha/년(2002~04 평균 쌀소득 - 가상적 유채 소득 - 배출권 수입 - 경관직불 보조금)
 - * 가상적 유채 소득 = 15만원/ha(단수 4톤/ha, 판매가격 400원/kg, 겉보리 생산비 가정)
 - * 배출권 수입 = 6만원/ha(5.6톤/ha 생산, 7.8유로/톤, 유로환율 1,300원)
 - * 경관직불보조금 = 170만원/ha(경관보전직불제 대상면적 확대 가정)

③ 농지은행

- 평야지 농지구입: 116,570천원/ha(2002~2004년 평야지 농지가격 평균)의 4.7% 복리(3년만기 국채 기준, 농지구입 원금은 농지 잔존가치와 상계), 실질휴경효과 100% 적용 + 농지유지비 30만원/ha(경운 1회)
- 한계지 농지은행 구입: 99,305천원/ha(2002~2004년 산간지 농지가격 평균)의 4.7% 복리, 실질휴경효과 50% 적용 + 농지유지비 30만원/ha

<표 8> 쌀 수급조절 대안별 단가

구 분		단가(천원/10a)	단가(천원/톤)
휴경보상	평야지	328	673
	한계지	306	1,256
전작보상	콩	233	479
	유채	481	978
농지은행	평야지	604	1,240
	한계지	519	2,069

○ 대안별 톤당 직접적 정책비용(재고관리비, 쌀소득보전직불금 제외)은;

- (1) 콩 전작보상이 479천원/톤으로 가장 낮고,
- (2) 평야지 휴경보상 673천원/톤,
- (3) 유채 전작보상 978천원/톤,
- (4) 평야지 농지은행 구입 및 휴경 1,240천원,
- (5) 한계지 휴경보상 1,256천원(시범사업),
- (6) 한계지 농지은행 구입 및 휴경 2,069천원의 순임.

4.3. 쌀 수급조절 대안별 직접비용 추정

- 향후 재고량을 115만톤으로 유지하는데 필요한 수급조절 대안별 직접적 예산 소요액은 단기, 중기에 관계 없이 콩 전작보상비가 가장 낮고, 그 다음으로 평야지 휴경보상비임. 한계지 농지은행제도가 가장 비용이 높은 것으로 평가됨.
- 중기인 2009~2011년에는 재고문제가 완화되어 수급조절의 필요성이 낮아지고, 예산소요액도 대폭 축소될 것으로 전망됨. 장기로 갈수록 생산후 처리가 생산전 휴경보다 재정소요가 커짐.

<표 9> 수급조절 대안별 예산소요 추정

(단위: 10억원)

구 분		2006-08	2009-11	계
휴경보상	평야지	292 (2)	21 (2)	312 (2)
	한계지	544 (6)	39 (5)	583 (5)
전작보상	콩	207 (1)	15 (1)	222 (1)
	유채	427 (4)	30 (3)	458 (3)
농지은행	평야지	537 (5)	38 (4)	575 (4)
	한계지	896 (7)	64 (6)	960 (7)

주: () 안은 순위임.

4.4. 쌀 수급조절에 따른 총예산 소요

- 앞에서는 수급조절 대안별 직접비용을 계산한 것이고, 소득보전직불금과 재고관리비용 등을 더한 총 예산 소요액을 추정하면;
- 2006~08년간의 경우 (1) 콩 전작보상 4.3조원, (2) 평야지 휴경보상 4.4조원, (3) 유채 전작보상 4.6조원, (4) 평야지 농지은행 구입 4.6조원, (5) 한계지 휴경보상 4.6조원, (6) 한계지 농지은행 구입 4.8조원, (7) 수급조정 미시행 5.0조원의 순임.
 - 2009~11년간의 경우에는 재고부담이 줄어들어 (1) 수급조절 미시행이 2.6조원으로 가장 효율적이며, (2) 콩 전작보상 2.9조원, (3) 평야지 휴경보상 2.9조원, (4) 유채 전작보상 2.9조원, (5) 평야지 농지은행 구입 2.9조원, (6) 한계지 휴경보상 2.9조원, (7) 한계지 농지은행 구입 2.9조원의 순임.

<표 10> 수급조절 대안별 총괄 재정소요

(단위: 10억원)

구 분		2006~08	2009~11	계
휴경보상	평야지	4,415 (2)	2,888 (3)	7,303 (2)
	한계지	4,613 (5)	2,904 (6)	7,518 (5)
전작보상	콩	4,330 (1)	2,882 (2)	7,212 (1)
	유채	4,550 (3)	2,898 (4)	7,448 (3)
농지은행	평야지	4,598 (4)	2,901 (5)	7,499 (4)
	한계지	4,841 (6)	2,921 (7)	7,761 (7)
Baseline	수급조절미시행	5,048 (7)	2,627 (1)	7,675 (6)

주: () 안은 순위임.

4.5. 종합 검토

- 쌀소득보전직불제 시행에 따라 2009년까지 쌀 재배면적의 감소폭이 적어 공급과잉이 지속될 것으로 전망됨. 이 기간에는 수급조절을 하지 않을 경우(Baseline)의 정책 비용이 수급조절 대안의 경우보다 많이 소요되는 것으로 평가됨.
- 수급조절정책은 2009년까지 시행할 필요가 있으며, 단기적 재정효율성이 높은 콩 전작과 특별처분 등을 병행하여 추진할 필요가 있음.
- 콩 전작보상제를 과도하게 추진할 경우 가격이 폭락하는 사태가 올 수 있으므로, 전작은 일정 면적(1만 ha 내외)에 그쳐야 할 것임.
- 특별처분은 단기적으로 시행하고, 장기적으로는 재정효율성 측면에서 바람직하지 않은 것으로 평가됨. 따라서 특별처분의 방식으로 주정용, 사료용 처분의 비용도 비슷하므로 적극 검토하여야 할 것임.
- 생산조정을 단기적으로 시행할 경우, 사업의 효과를 높이기 위해서는 농업진흥지역 위주로 집단화하는 것이 좋으나, 이는 경영이양직불제 등 구조조정 정책목표와의 상충 문제가 있음. 또한 한계지 위주로 휴경하는 것은 재정 효율성의 문제가 있으므로, 이를 완화하기 위해서는 3년 단위로 시행하고 동일 필지의 연속 휴경을 제한하는 조건 부여 검토가 필요함.

부록: 쌀 수급조절 대안별 재정소요 추정

(단위: 10억원)

수급조절 대안별 항목	2006~08	2009~11	계
baseline			
고정직불금	1,695	1,668	3,364
변동직불금	3,092	584	3,677
재고관리비	308	301	608
보관비	159	159	317
계	5,254	2,712	7,966
평야지 휴경보상비	292	20	313
(연도별지급대상면적)	30	2	16
고정직불금	1,695	1,668	3,364
변동직불금	1,983	362	2,344
재고관리비	308	301	608
보관비	159	159	317
계	4,437	2,510	6,946
한계지 휴경보상비	545	38	583
(연도별지급대상면적)	59	4	32
고정직불금	1,695	1,668	3,364
변동직불금	1,919	361	2,279
재고관리비	308	301	608
보관비	159	159	317
계	4,626	2,526	7,152
콩 전작보상비	208	14	222
(연도별지급대상면적)	30	2	16
고정직불금	1,695	1,668	3,364
변동직불금	1,983	362	2,344
재고관리비	308	301	608
보관비	159	159	317
계	4,352	2,504	6,856
유채 전작보상비	428	30	458
(연도별지급대상면적)	30	2	16
고정직불금	1,695	1,668	3,364
변동직불금	1,983	362	2,344
재고관리비	308	301	608
보관비	159	159	317
계	4,573	2,519	7,092

수급조절 대안별 항목	2006~08	2009~11	계
농지은행 평야지 관리비	538	37	576
(연도별지급대상면적)	30	2	16
고정직불금	1,642	1,665	3,307
변동직불금	1,983	362	2,344
재고관리비	308	301	608
보관비	159	159	317
계	4,629	2,523	7,152
농지은행 한계지 관리비	898	62	960
(연도별지급대상면적)	59	4	32
고정직불금	1,588	1,661	3,249
변동직불금	1,919	361	2,279
재고관리비	308	301	608
보관비	159	159	317
계	4,872	2,543	7,415

농업 분야 작업반

서 강 대 학 교 : 사공용(교수)

인 천 대 학 교 : 이명현(교수)

한국농촌경제연구원: 김정호(선임연구위원)

한국농촌경제연구원: 박시현(연구위원)

농 협 조 사 연 구 소 : 신기엽(조사부장)

한 국 개 발 연 구 원 : 설광언(선임연구위원)

농 립 부 : 재정기획관실 팀장

농 촌 진 흥 청 : 재정기획관

기 획 예 산 처 : 산업재정기획단장

농림해양재정과장