

논농업 직불제의 소득분배효과 분석*

이 명 헌**

Key words: 논농업(Direct Payment), 직접지불제(Paddy), 소득분배(Income Distribution)

ABSTRACT

This paper analyses the income distribution effect of the direct payment program for paddy. To assess this effect, the Gini indices are calculated, using the data of Farm Household Economy Survey, under various policy scenarios. It is found that the program has a considerable income redistribution effect in favor of the lower income household. This effect is further strengthened when the payment per hectare is raised whereas it is weakened if the upper limit for the legitimate area is increased. If the possibility of 'transfer incidence' to the land owner is taken into account, the redistribution effect is considerably weakened. If the redistribution is an important policy consideration, it is desirable to design the policy in such a way to ensure that the 'leakage' to the land owner is kept low.

1. 문제의 제기 및 선행연구
2. 논농업 직불제의 개요
3. 자료
4. 소득분배효과 결정요인
5. 논농업 직불제의 소득분배 효과 분석
6. 요약 및 결론

1. 문제의 제기 및 선행연구

이 글은 최근 농업정책의 수단으로서 중요성이 커지고 있는 직접지불제가 가진 소

득분배 효과를 논농업 직불제의 예를 통하여 살펴보고자 한다. 더욱 구체적으로는 농가경제통계의 원자료를 이용하여 논농업 직불제가 농가의 소득분배 상태를 나타내는 지니계수를 어떻게 변화시키는지 그리고 그 효과는 다른 정책수단들의 효과와 비교할 때 어떤 정도인지를 살핀다. 또한, 그러한 소득분배 효과가, 정책 파라미터인 면적

* 이 논문은 이명헌(2004)의 내용 중에서 관련 부분을 수정, 보완한 것이다. 논문의 개선에 도움을 준 익명의 심사자들에게 감사드린다.

** 인천대학교 조교수.

당 지급단가와 지원 대상 면적의 상한의 변화에 따라 어떻게 바뀌는지를 살펴본다. 그리고 지급금이 실질적으로 경작자가 아닌 농지 소유자에게 귀착된다면 그 소득분배 효과가 어떻게 달라지는지를 살펴보고자 한다.

WTO 체제하의 우루과이 라운드 농업협정은 '예외없는 관세화'의 원칙 아래 농업의 대외 개방을 크게 진전시키고 있다. 또한 국내농업 보조정책과 관련해서는 생산물이나 생산요소의 가격에 대한 보조는 총보조측정치(AMS) 개념에 입각하여 감축하도록 강제하고 있으며, 생산이나 무역에 미치는 효과가 없거나 매우 적다고 판단되는 직접지불제도는 그러한 감축의 대상에서 제외시키고 있다. 이에 따라 우리 농업정책에서도 직접지불제도의 비중이 커지고 있다. 1997년 농업구조개선을 목적으로 하는 경영이양직접지불제도가 도입된 이래 다양한 직접지불제도가 도입되어 왔고, 현시점에서 정책 당국은 기존 직접지불제도의 정비와 함께 새로운 직접지불제도들의 도입을 검토하고 있다.

직접지불제는 농산물 시장에 대한 정부의 개입을 축소하면서 그에 따라 초래되는 농업 생산자의 소득 감소를 보상하는 성격을 갖거나, 농업 생산자가 사회에 제공하는 긍정적인 외부성에 대한 사회적 지불의 성격을 가진다. 이러한 지불제의 소득재분배 측면의 효과를 살펴보는 의의는 다음과 같다. 첫째, 직접지불제가 농업 생산자의 소득 감소에 대한 보상이라는 성격을 가지는 경우, 일반적으로 소득 감소가 저소득층에

게 더욱 큰 고통을 가져다줄 것이므로 그에 대한 보상으로서의 직접지불제가 소득분배에 어떤 영향을 미치는가는 정책의 목표 달성을 평가함에 있어서 중요한 고려사항이 되어야 한다. 즉, 전반적으로 농업소득이 감소하는 상황에서 그에 대한 완화책으로서의 직접지불제가 평균적으로 농업소득을 지지하는 효과가 있다 하더라도 그 효과가 농가 중에서 고소득층에게 집중되어 농가 간 소득분배 상황을 악화시키는 효과를 가진다면 정책의 원래 의도했던 바를 잘 달성했다고 할 수 없을 것이다. 둘째, 지불제는 그것이 소득보완을 직접적 목표로 하지 않고 외부효과의 보정(補整)이라는 효율성 목표를 가진다 하더라도 필연적으로 소득분배에 영향을 미치게 되므로, 농가와 국민일반의 정책의 수용성(受容性)을 높이기 위해서는 효율성과 더불어 형평성을 담보하는 것이 중요하다. 형평성의 차원에서 납세자 일반과 농업 생산자의 불만에 부딪치지 않아야 정책이 사회적으로 받아들여질 수 있고 지속성을 가질 수 있기 때문이다. 지불제는 국경보호나 가격지지에 비하여 국가재정을 더욱 직접적으로 소요하고 그 소득이전 효과가 훨씬 명시적으로 나타나므로 이러한 형평성에 대한 사회적 관심이 높을 수밖에 없다.

이와 같은 두 가지 점에 입각하여, 이 연구는 현재 시행되고 있는 직접지불제 중에서 예산상 가장 중요한 비중을 차지하고 있는 논농업 지불제의 소득분배 효과를 고찰하고자 한다.

지불제와 관련한 형평성의 문제는 두 가

지 차원으로 나누어서 생각할 수 있는데, 하나는 농가와 비농가간의 형평성이고 다른 하나는 농가 간의 형평성의 문제이다.

우선, 농가와 비농가간의 형평성 문제는 직불제가 도시가구와 농가를 아우른 전체 가계의 소득 불평등 정도를 완화하는 방향으로 작용하는가, 그리고 그 완화작용의 정도는 어느 정도인가 하는 문제이다. 직불제는 농업생산 활동을 하고 있거나 했던 가계에만 주어지므로 기본적으로 수평적 형평을 저해하는 정책이라고 볼 수 있다. 그러나 농가가 상대적으로 도시가구에 비하여 저소득 집단이라면 농가에 대한 소득지원은 전체 가계를 놓고 본 소득 불평등을 완화하는 긍정적 정책 효과를 가질 수 있을 것이다. 물론, 소득분배의 개선이라는 정책 목표는 소득수준 자체에 직접 연계된 소득세와 같은 제도를 통해서 효율적으로 달성될 수 있다. 그러나 농가의 소득과악이 효과적으로 이루어지지 못하고 있는 상황에서는 직접지불제가 가지는 소득 불평등 완화 효과에 관심을 가지는 것이 의미가 있다고 하겠다.

둘째, 농가 간의 형평성 문제는 농가 간의 소득분배에 어떤 영향을 끼치는가 하는 문제이다. 직불제는 많은 경우 현재 또는 과거의 농업생산 활동과 관련된 특정한 변수(예컨대 일정한 작목이 심긴 면적, 가축 두수 등)에 비례하여 지급되는 형태를 취한다.¹ 따라서 이 변수가 소득계층 사이에

어떻게 분포되어 있는가에 따라서 소득 불평등 정도를 강화할 수도 있고 완화할 수도 있다. 또한 동일한 정책 내에서도 정책의 구체적인 설계와 정책 파라미터의 수준에 따라 소득분배에 미치는 영향도 달라질 것이다.

이 글에서는 직접지불제 중 농농업 직접지불제의 소득재분배 효과를 농가 간 형평성 문제에 국한하여 살펴보고자 한다. 농농업 직접지불제는 그 예산규모, 대상 농가, 대상 농지의 측면에서 가장 중요한 직접지불제이다. 따라서 농농업 직접지불제의 소득분배 효과에 대한 고찰은 현 단계 우리 직접지불제가 어떤 소득분배 효과를 가지는지에 대한 질문에 대해 상당 부분 대답이 되며, 앞으로 다른 직접지불제를 도입함에 있어서도 중요한 참고가 될 수 있을 것이다.

우리나라의 소득분배 상황, 소득 불평등의 요인 및 각종 정책의 소득분배 효과를 살핀 연구는 적지 않다. 그러나 구체적 정책이 농가의 소득분배에 끼치는 영향에 대한 연구는 많지 않은 실정이다.

농가의 소득분배 문제를 다룬 연구로 주학중·한성덕(1979)은 경작면적별 집계자료에 근거하여 농업조세와 추곡수매 및 비료보조금의 소득재분배 효과를 분석하였다. 이병기(2000)는 분산분석의 기법으로 농가의 소득불균등의 요인을 분석하였다. 그 결과 경지규모, 가구주의 연령, 가구주의 학력이 중요한 요인임을 보였다. 이 연구는 농가 간에 편차를 보이는 요인들 중에서 어떤 것이 소득불균등에 큰 영향을 미치는가를 보여 주었다는 의의가 있으나 정책이 소득분배에 미치는 영향을 살피지는 않았다. 현

¹ 캐나다의 CAIS 와 같이 농업소득 수준 자체에 연계된 직접지불정책도 있으나 이러한 정책은 보편화된 것은 아니다.

진권 등(2003)은 정부의 이전소득과 조세가 도시가구와 농가의 소득분배에 어떤 영향을 미치는지를 지니계수의 변화를 척도로 측정하였다. 이를 통해 농가의 경우 정부의 이전소득의 소득분배의 효과가 조세의 효과보다 훨씬 크다는 점, 그리고 정부 이전소득의 소득분배의 효과는 도시가구보다 농가에게서 크게 나타난다는 것을 보였다. 이 연구는 이전소득과 조세라는 포괄적 범위의 소득분배 효과를 살폈고 개별정책의 소득분배 효과를 분석하지는 않았다. 안동환(2004)은 일반화된 엔트로피 지수의 분해를 통하여 농가소득의 각 부분별 불평등 정도가 농가의 전체 소득의 불평등 정도에 기여하는 정도를 비교하였다. 이를 통하여 농업소득의 불평등도가 가장 중요한 기여요인이지만 이전소득의 불평등 기여도도 약 20%로 상당하다는 점, 그리고 이전소득을 포함한 농업이외 소득의 기여도가 커지고 있다는 점을 보였다. 이 연구는 농가의 소득분배와 관련하여 이전소득의 중요성을 보여 주었지만, 구체적 정책의 효과를 살피지는 않았다.

이상의 연구들을 종합해 보면 농가의 소득분배 상황에 농업이외의 소득의 중요성이 커지고 있고, 정책수단 중에서는 조세보다 이전소득의 중요성이 더 크다는 점을 알 수 있다. 그러나 구체적인 개별정책의 소득분배 효과를 살핀 근년의 연구는 찾기 힘들다. 특히 최근에 도입된 직접지불제는 상당한 소득이전의 효과가 있음에도 불구하고 그 소득분배 측면의 효과를 분석한 연구는 부재한 것으로 보인다.

2. 논농업 직불제의 개요

현재 도입되어 있는 직접지불제는 표 1에 나타난 7개 종류를 들 수 있으며 여기에 지출되는 예산규모는 2004년 기준 6,240 억원으로 농림부 예산의 7.0%를 차지하고 있다. 아직 절대적으로는 높은 수준은 아니라 하겠으나 지난 3년간 그 규모가 3배로 증가하였으며, 농림부의 향후 농정 구상에서도 직불제의 확충 및 다양화가 제시되고 있어서,² 앞으로 그 종류 및 규모가 계속 증대할 가능성이 크다고 하겠다. 그 구성을 보면 논농업 직접지불이 77%를 차지하고 있어서 가장 중요하며, 쌀 소득보전기금지원, 쌀 생산조정제 지출도 상당한 비중을 차지하고 있어서 직불제 예산 중에서도 쌀 관련 예산의 비중이 절대적으로 높다. 다음으로 구조정책적 목표를 가진 경영이양 직접지불제, 환경친화적 농업 및 축산업을 지원하기 위한 직불, 조건불리지역 직접지불이 100억원 내외로 비슷한 비중을 차지하고 있다.

논농업 직불제는 2001년부터 실시되어 온 정책으로 논을 (소유하는 농가가 아니라) 경작하는 농가에 대하여, 일정한 친환경 농법 준수를 조건으로, 논단위 면적당 일정한 액수를 지급하는 제도이다. 이 제도는 “논의 공익적 기능을 보전하고, 비료·농약의 적정사용 등 친환경적 영농의 확산을 유도하여 국토환경보전 및 안전한 농산

² 예컨대, 농림부(2004) p.19, p.62 이하.

표 1. 직접지불제 예산(농림부)

(단위: 백만원)

제도	2001	2002	2003	2004
경영이양 직접지불	5,855	1,685	4,335	14,100
친환경농업 직접지불	5,731	3,003	2,988	5,492
농업 직불	210,500	392,900	480,949	481,032
조건불리지역 직접지불	-	1,500	500	1000
쌀소득보전기금지원	-	-	50,000	24,744
쌀생산조정제	-	-	81,000	81,000
친환경축산직불제	-	-	-	,773
합계	224,087	401,090	621,775	624,145

자료: 농림부 예산개요 2002년, 2004년

물의 생산을 장려”하는 것을 목적으로 제시하고 있다.³ 즉, 논이 가지는 공익적 기능 즉 긍정적 외부성(담수기능, 농촌 경관의 제공)에 대한 사회적 지불 및 환경친화적 농법시행으로 인한 비용 증가에 대한 보상이라는 성격을 표방하고 있는 것이다. 그러나 정책의 도입 과정에서는 농업 생산자의 요구와 정책 당국의 정책 고안 양 쪽에서 WTO 농업협정에 따른 추곡수매 정책의 축소로 인한 쌀 소득 감소의 보상이라는 측면이 많이 고려된 것이 사실이다. 이와 같은 측면에서도 이 정책의 소득분배 효과는 정책의 수용성에 상당한 영향을 미칠 수 있다.

농업 직불제는 2004년 사업계획 기준으로 95.5만 ha를 대상으로 하고 있으며 이것은 전체 경지면적의 52%, 논 면적의 81%에 해당한다.⁴

3. 자료

분석을 위해서 농가경제통계의 원자료를 이용하였다. 이 자료는 전국 314개 표본 조사구에서 추출한 3,140 표본 농가의 가구구성, 농업소득, 경영상황 및 농작업 내용, 소비지출에 대한 자료를 담고 있다. 이 자료에서 농가의 소득은 다음과 같은 체계로 파악된다.

$$\begin{aligned}
 \text{농가소득} &= \text{농업소득} + \text{농외소득} + \text{이전수입} \\
 \text{농업소득} &= \text{농업조수입} - \text{농업경영비} \\
 \text{농외소득} &= \text{겸업소득} + \text{사업이외 소득} \\
 \text{겸업소득} &= \text{겸업수입} - \text{겸업지출} \\
 \text{사업이외소득} &= \text{사업이외수입} - \text{사업이외지출} \\
 \text{사업이외수입} &= \text{노임} + \text{급료} + \text{연금} + \text{임대료} + \text{이자} + \text{잡수입} \\
 \text{사업이외지출} &= \text{농외취업용 비용} + \text{재산수입이용을 위한 지출} + \text{농외이자지출} \\
 \text{이전수입} &= \text{사례금} + \text{가족보조} + \text{경조비} + \text{기타보조} + \text{공적보조}
 \end{aligned}$$

³ 농림부 “2004년도 농림사업시행지침서”

⁴ 전체 경지면적 및 논 면적은 2003년 기준(농림부 『농림업주요통계』 <http://www.maf.go.kr>)

개념상 논농업 직불제의 지원금은 공적 보조의 일부이다. 그러나 농가경제통계는 공적 보조의 세부적 내용을 구분하여 파악하고 있지 않다. 따라서 이 연구에서는 농가의 논 경작면적(또는 소유면적)에 지급 단가를 곱하여 직불제의 지급액을 추정하는 방식을 취하였다.⁵

어떤 정책의 소득분배 효과를 살피기 위해서는 ‘정책 이전의 소득’과 ‘정책 이후의 소득’을 정의할 필요가 있다. 우선, ‘정책 이전의 소득’의 경우, 이상적으로는 경제주체의 정책유무에 따른 경제적 행태의 차이를 고려하여 정책이 없는 가상적인 상황에서의 소득으로 정의해야 할 것이다. 그러나 이것을 정확히 계산하는 현실적으로 용이하지 않다. 따라서 여기서는 자료상에 나타나는 농가소득에서 공적 보조를 뺀 소득을 정책 이전의 소득으로 정의한다. 공적 보조를 빼주는 까닭은 앞에서 언급한 것처럼 공적 보조에 논농업 직불제 지급액이 포함되어 있을 가능성이 있다는 점, 그리고 통계의 체계상 공적 보조 총액에서 다른 정부 이전지출의 액수를 분리해 낼 수 없다는 점 때문이다. 또한 ‘정책 이후의 소득’은 통상적으로 실제 파악된 현실소득을 이용하지만, 이 연구에서는 바로 앞에서 언급한

까닭으로 인하여 ‘정책이전의 소득’에 논 직불금 추정액⁶을 더한 액수를 ‘정책 이후의 소득’으로 정의한다. 따라서 논 직불제의 소득분배 효과는 이 ‘정책이전의 소득’의 분배상태와 여기에 논 직불제 추정액을 더한 ‘정책이후의 소득’의 분배 상태를 비교하는 형태로 이루어지게 된다.

4. 소득분배효과 결정요인

논 직불제가 상이한 소득계층에 어떤 소득분배효과를 미치는가는 지급단가와 지급상한이라는 정책모수(母數)와 소득계층별 논 경작분포에 의해 결정된다. 먼저 지급단가와 지급상한은 표 2에 보인 바와 같이 바뀌어 왔다. 다른 조건이 일정할 때 지급단가의 상승은, 소득계층별로 소득대비 논 면적이 누진적으로 증가한다면 소득 불평등도를 강화시킬 것이고, 그것이 역진적으로 증가한다면 소득 불평등 정도를 약화시킬 것이다. 또한 지급상한의 증대는, 소득이 높은 계층이 대규모로 논을 경작한다면 소득 불평등 정도를 강화시킬 것으로 기대할 수 있다.

그렇다면, 소득계층별로 경작되는 논 면적의 분

표 2. 논농업 직불제의 정책 모수

연도	지급단가(천원/ha)	지급상한(ha)
2001	250	2
2002	500	2
2003	532	3
2004	532	4

주: 지급단가는 농업진흥지역 기준.

자료: 농림부 예산개요 각 연도.

⁵ 공적 보조는 크게 세 가지 부분 즉 연금급여, 농가에 한정되지 않는 저소득층에 대한 공적부조, 그리고 농가에 대한 직불제를 포함한 정부의 각종 이전지출로 구성된다. 현재 농가에 대한 연금급여, 공적부조의 비중은 매우 낮을 것으로 추정되고, 정부의 각종 이전지출 중 논농업 직불제의 비중이 매우 높을 것으로 추정되기는 하지만 통계체계상 ‘공적보조’전액이 논농업 직불제라고는 볼 수 없다.

표 3. 소득 분위별 소득 및 논 면적 점유비

소득 십분위	평균소득 (천원)	소득점유비 ¹ (%)	평균논면적(평)	경작논면적 점유비 (%)	소득대비면적 (ha/천만원)
1	4750	1.96	1294	4.74	0.908
2	8936	3.69	1712	6.32	0.639
3	12097	4.99	2139	7.79	0.589
4	15157	6.26	2365	8.73	0.520
5	18261	7.54	2609	9.53	0.476
6	21762	8.99	2648	9.77	0.406
7	26018	10.74	2943	10.82	0.377
8	31710	13.09	3468	12.71	0.365
9	38923	16.07	3528	12.98	0.302
10	64588	26.67	4503	16.61	0.232

주 1: 소득점유비는 '해당 십분위 농가소득총액/ 표본 농가 전체 소득총액'

표 4. 소득 분위별 소득 및 농업 직불 지급액 점유비

십분위	평균소득 (A)(천원)	경작 논면적 점유비 (%)	농업직불 지원금추정액(B)(천원)	지원금 점유비	B/A (%)
1	4750	4.74	207	5.38	4.07
2	8936	6.32	268	6.99	2.94
3	12097	7.79	353	9.09	2.80
4	15157	8.73	368	9.61	2.38
5	18261	9.53	407	10.51	2.05
6	21762	9.77	401	10.47	1.93
7	26018	10.82	420	10.91	1.61
8	31710	12.71	458	11.87	1.49
9	38923	12.98	483	12.56	1.24
10	64588	16.61	483	12.60	0.76

포는 어떠한가? <표 3>에서 알 수 있듯이 논 소득의 분포는 소득의 분포에 비해 상대적으로 균등하다.⁶ 소득의 경우 1, 2 십분의 소득점유비(=해당 십분위 농가소득총액/ 표본 농가 전체 소득총액)는 6%에 미치지 못하고 9, 10 분위의 소득점유비는 약 43%이다. 반면, 경작 논 면적의 점유비는 소득이 높아짐에 따라 높아지기는 하지만, 소득기준 1, 2분위의 경작 논 면적 점유비는 약 11% 이고 소득기준 9, 10분위의 논 면적 점유비는 29%이다. 이와 같이 '역진적'인 논

면적 점유비는 소득대비면적에 비추어서도 알 수 있다. 소득기준 1분위의 소득 천만원 대비면적은 0.91ha로 매우 높으며 2~4분위에서도 0.5ha를 상회하지만, 소득이 상승함에 따라 지속적으로 낮아져서 10분위에서는 0.2ha에 불과하다. 따라서 논 면적에 비례한 직접지불은 소득분배를 보다 균등한 방향으로 바꿀 것임을 알 수 있다.

2002년 기준으로 추정된 농업직불 지원금의 분포는 논 면적 점유비의 분포보다 더욱 '역진적'이다(표 4 참조). 이것은 지급 대상 면적에 2ha의 상한이 설정되어 있었기 때문이다. 즉 소득이 높은 계층일수록

⁶ 농가경제통계 원자료 일계부 파일에서 농업직불제 지원 신청이 이루어지는 3월의 논 경지면적을 추출하였다.

이 상한제한으로 인하여 면적에 정확히 비례한 지원을 받지 못하는 농가의 비중이 높기 때문이다.⁷ 따라서 표4에서 보듯이 소득 계층별 지원금의 점유비는 7분위 이하에서는 논 면적 점유비와 비교하여 더 높으며 8분위 이상에서는 더 낮게 나타난다.

논 면적 분포의 특성, 그리고 지급상한의 존재로 인하여 소득대비 지원금의 비율은 표 4에 보인 바와 같이 저소득층에서는 높게 나타나고 고소득층에서는 낮게 나타난다. 즉, 이 비율은 1, 2분위에서는 3% 이상이며, 3~5분위에서도 2% 대이지만, 소득 수준이 상승할수록 낮아져서 10분위에서는 0.76%에 불과하다.

5. 농농업 직불제의 소득분배 효과 분석

5.1. 2002년 정책 모수하에서의 효과

앞 단락의 논의에서 논농업 직불제가 기본적으로 농가소득분포의 불평등 정도를 완화할 것임을 보았다. 이하에서는 지니계수를 이용하여 논농업 직불제의 소득분배 형평화 효과를 세 가지 측면에서 양적으로 평가한다.⁸

첫째, 논농업 직불제를 통한 지니계수 하락 정도를 이전소득 및 조세의 효과와 비교해 보자. 표 6에서 보듯이 농가소득 중에서 공적부조를 공제한 소득을 기준으로 계산한 지니계수는 0.37226인 반면, 이 소득에 논농업 직불제 지원금의 추정액을 더한 소득의 지니계수는 0.36850이다. 즉, 논농업 직불제로 인하여 지니계수가 1.01%가 감소한다(표 5의 논직불 A). 현진권 등(2003)의 연구에 따르면 도시 가구 및 농가에 대한 이전소득 전체 및 조세에 의한 지니계수 감소효과는 1.5%에서 2.5% 사이이다(표 5 참조). 따라서 절대적인 측면에서 볼 때 논농업 직불제가 농가소득분배 형평화에 끼치는 영향은 정부이전지출 전체나 조세가 가져다 주는 효과의 절반 정도로 단일 정책으로는 상당한 정도라고 할 수 있다.⁹

둘째, 지니계수의 변화율로 측정된 소득재분배 효과를 논농업 직불제, 정부이전지출 및 조세 각각이 소득에서 차지하는 비중으로 나뉘으로써 이들 정책과 관련된 지급액 혹은 징수액 대비 상대적 효과를 비교해 보았다(표 5의 A/B). 그 결과 각 정책수단의 소득대비 비중 1%당, 지니계수의 감소 퍼센티지는 논농업 직불제의 경우 0.64로 나타났다. 반면, 정부이전지출이나 조세정책의 경우 이 값은 1과 2사이 인 것으로

⁷ 특히 10분위계층의 경우 평균 논 면적은 9분위보다 1천평 정도 크고 따라서 경작논면적에서의 점유비도 9분위보다 4%p 가까이 높음에도 불구하고 논직불 지원금의 추정액은 거의 같은 수준을 보이고 있다. 이것은 이 집단의 다른 집단대비 평균 논 면적의 우위가 지원금 지급상한의 적용을 받는 일부 소수 농가의 매우 큰 논 면적에 의한 것이기 때문이다.

⁸ 소득 불평등 정도를 측정하는 척도로서 일반화

된 엔트로피 지수를 사용할 수도 있으나 이 연구에서는 논농업직불제를 통한 소득분배 효과를 기존 문헌에 나타난 일반적 조세나 재정정책의 소득분배 효과와 비교하기가 용이하다는 점 때문에 지니계수를 이용하였다.

⁹ 여기서 '조세'는 가계가 직접 납부하는 세금이다. 현진권 등(2003), p.75의 설명 참조.

표 5. 농업 직불제와 다른 정책들의 소득재분배 효과 비교 (2002년 기준)

	농가			도시근로자		
	지니변화(%) A	소득대비 비중(%) B	상대적 효과 A/B	지니변화(%) A	소득대비 비중(%) B	상대적 효과 A/B
농직불	-1.01	1.59	-0.64	-	-	-
쌀 수매 ¹	+0.09	0.23	+0.39	-	-	-
정부이전	-2.12	2.03	-1.04	-1.47	0.89	-1.65
조세 ²	-2.08	1.06	-1.96	-4.32	2.12	-2.04

출처: 현진권 등(2003) pp.69-87

주 1: 쌀 수매 폐지 경우 소득하락액을 쌀매출액의 0.79%로 가정(본문참조)

주 2: 도시근로자의 경우 2000년 기준으로 다음의 자료를 이용

지니감소는 성명재, 이명현(2001) (현진권등(2003) p.57에서 재인용)

소득대비 비중은 성명재(2002) p.71에서 인용

주 3: 논 직불과 쌀 수매제도의 효과는 필자의 계산이며, 정부이전과 조세이전의 효과는 위의 주 2에 밝힌 문헌들에서 인용하거나 그를 기초로 삼아 계산한 것임

계산되었다. 이렇게 볼 때, 농업 직불제의 소득재분배 효과는 소득재분배를 직접적 목표로 하는 정부이전지출이나 조세에 비해서는 상대적으로 작다. 그러나 농가에 대한 정부이전지출의 경우 이 상대적 효과 지수가 1 정도에 그치고 있음을 고려해 보면 소득재분배를 1차적 정책 목표로 하지 않음을 고려하지 않고 있는 농업 직불제가 이 정도의 효과를 가지는 것은 무시할 수 없는 정도라고 판단된다.

셋째, 벼 재배농가의 소득지원과 관련하여 그 효과가 감소하기는 했으나 중요한 정책수단이었던 쌀 수매제도의 소득재분배 효과와 농업 직불제도의 소득재분배 효과를 비교해본다. 이를 위해서 구체적으로는 2002년 쌀 수매제도가 없었을 가상의 경우 지니계수가 어떻게 변화했을지를 계산하였다. 즉, 앞에서 정의한 ‘정책이전의 소득’에서 쌀 수매제도가 없을 경우 각 농가의 쌀 매출액이 0.79% 감소했을 것으로 가

정하여 새로운 소득분포를 얻어서 지니계수를 계산하였다. 여기서 0.79%는 2002년도의 수매가격(167,720원/80kg) 대비 산지가격(159,831원/kg)¹⁰이 95.30%였던 점과 총생산량 중 수매량의 비율이 16.1%였음을 감안하여 얻은 수치이다.^{11,12} 물론, 이와 같은 방법은 현실에 있어서 농가의 수매참여 비율이 불균등함을 무시했다는 문제가 있으나 연구에 이용한 자료로부터는 수매참여비율을 알 수 없어서 부득이하게 단순한 가정을 채택하였다. 그 결과 쌀 수매제도가

¹⁰ 한국농촌경제연구원(2005, 3).

¹¹ $1 - (\text{산지가격} \times 100) / [\text{산지가격} \times 83.9 + \text{수매가격} \times 16.1] = 0.788\%$.

¹² 수매제가 폐지될 경우 산지가격자체가 하락할 것이므로 이와 같은 계산방식은 수매제의 가격지지효과를 과소평가한다는 문제점이 있다. 그러나 일반적으로 어떤 정책의 유무에 따른 지니계수의 변화를 검토할 때는 편의상 정책의 변화로 인한 가격 체계의 변화까지는 고려하지 않는다. 또한, 시험적으로 수매제 폐지로 인한 쌀 매출감소의 비율을 5%, 10%로 잡은 경우에도 상대효과는 큰 변화를 보이지 않았다.

폐지될 경우, '정책 이전 소득' 대비 소득 감소 1% 당 지니계수의 감소 퍼센티지는 0.39로 계산되었다. 따라서 논농업 직불제는 수매제에 비하여 상대적인 척도로 볼 때 소득을 균등하게 하는 효과가 더 큰 것으로 판단된다.

이상의 고찰에서 논농업 직불제가 전체 농가를 놓고 볼 때 소득 불평등 정도를 상당한 정도로 완화하는 효과가 있음을 보았다. 그런데 이러한 소득 불평등 완화 효과는 일반적으로 저소득 농가인 쌀 생산 중심 농가의 소득을 향상시킨 것에 기인한 것이고 쌀 농가 내부에서는 소득의 불평등 정도를 증가시킬 수 있지 않은가 하는 반론이 제기될 수 있다. 쌀에 특화된 농가의 경우, 경작면적이 클수록 고소득일 것이며, 여기에 논 면적에 비례적인 지원이 이루어질 경우 쌀 농가 내부의 소득 불평등도는 더 커질 수도 있지 않은가 하는 논리라 하겠다.

쌀에 특화된 농가에 국한하여 논농업 직불제의 소득분배 효과를 살피기 위해 농가 경제통계의 경영형태 분류상 '쌀 농가'인 농가들에 대한 지니계수 변화를 살펴보았다. '쌀 농가'는 쌀의 매출액이 농산물 매출액 전체의 절반 이상인 농가로 정의되어 있다. 이 농가들의 소득 지니계수는 0.36163이며 논농업 직불제 지원 추정액을 합산할 경우 0.35661으로 낮아져서 1.39%의 감소를 보여 주었다.

이상의 결과를 볼 때 논농업 직불제는 쌀 중심 농가와 그 외 농가사이의 소득 불평등 정도를 완화시키는 물론, 쌀 중심 농

가 내부의 소득 불평등 정도도 완화하는 효과를 가지고 있다고 볼 수 있다.

5.2. 정책모수 변화의 효과

앞에서 언급한 바와 같이 논농업 직불제의 소득분배 효과에 영향을 미치는 정책모수는 면적당 지불단가와 지급면적 상한이다. 이하에서는 이들 모수의 변화가 지니계수로 측정된 소득 불평등 정도에 어떤 변화를 주는지를 살펴본다.

5.2.1. 지급대상 면적 상한 변화

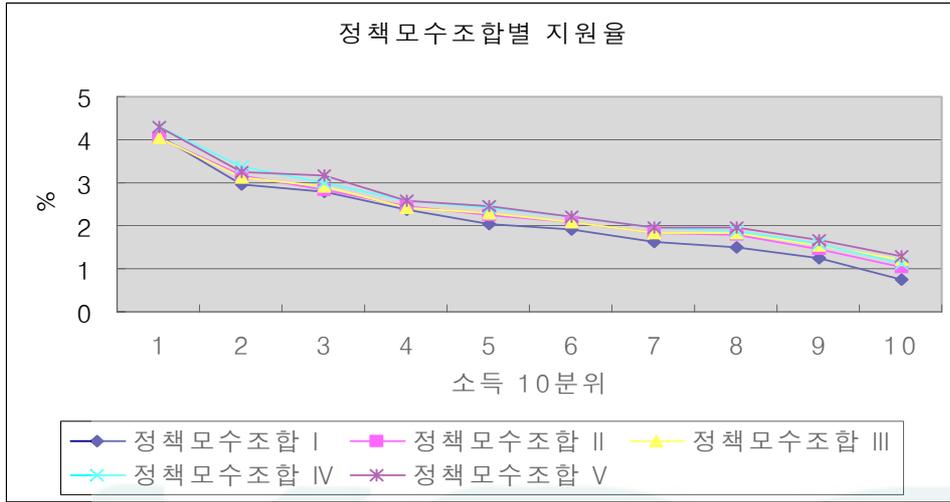
지급대상 면적 상한의 설정 여부 및 그 수준 문제는 논농업 직불제도의 도입과 관련하여 쟁점 중의 하나이다. 한편에는 상한을 설정하지 않을 경우(또는 너무 높게 설정할 경우) 대규모 농가가 큰 액수의 지원을 받게 되어 형평성 차원에서 문제가 있을 수 있다는 우려가 있다. 다른 한편에는 상한을 설정할 경우(또는 너무 낮게 설정할 경우) 경작규모를 확대하는 농가의 의사결정을 왜곡하여 농업구조개선을 저해할 가능성이 있다는 우려도 있다.¹³ 그렇다면 지금까지 이루어져 온 상한의 인상은 소득 분배에 어떤 영향을 미친것으로 추정할 수 있겠는가? 또한 최근 논의되고 있는 것과 같이 지급면적의 상한을 없앤다면 어느 정도의 영향이 있겠는가?

이에 답하기 위해 2002년 농가경제통계 자료를 기준으로 지급면적의 상한을 4ha로 인상시킨 경우와, 지급면적을 철폐한 경우

¹³ 연합통신 보도 자료 2004. 8. 23 농어업특위, 직 접지불제 확충 제2차 전문가회의 개최.

표 6. 정책모수조합에 따른 지니계수의 변화

정책모수조합	지급단가 (천원/ha)	지급상한 (ha)	지니계수	참조
0	-	-	0.37226	2002년 논직불 고려하지 않은 소득
I	500	2	0.36850	2002년 실제정책모수
II	500	4	0.36877	
III	500	무제한	0.36903	
IV	532	4	0.36855	2004년 실제정책모수
V	532	무제한	0.36884	



의 지니계수를 계산하여 보았다.

표 6에서 알 수 있듯이 지급단가를 50만원/ha로 유지하고 지급상한을 4ha로 인상시킬 경우 지니계수는 2002년의 실제정책모수를 적용한 경우에 비하여 0.073% 증가하는데 그친다.(0.36850→0.36877) 여기에서 더 나아가 상한을 철폐하는 경우에도 추가적으로 0.07% 정도 지니계수가 증가하는데 그침을 볼 수 있다(0.36850→0.36877→0.36903). 따라서 지급면적 상한의 철폐는 전체적인 농가의 소득 불평등도에는 큰 영향을 미치지 않는다고 평가할 수 있다.

5.2.2. 지급단가의 변화

지급단가의 인상은 앞에서 살펴본 경작

면적 분포의 특성상 저소득 농가의 소득을 상대적으로 더 향상시킴으로써 소득 불평등 정도를 완화한다. 표 6을 보면 2002년에 비하여 2004년에는 지급면적의 상한이 2ha에서 4ha로 인상됨에 따라 초래되었던 소득 불평등정도의 강화가 같은 시기에 있었던 지급단가의 인상으로 거의 상쇄되었음을 알 수 있다. 즉, 지급상한의 인상으로 지니 계수가 0.36850에서 0.36877로 증가하는 효과가 있었지만, 이것은 지급단가의 인상으로 인해 결과적으로 0.36855로 되돌아간 것이다.

지급상한의 변화와 지급단가의 변화가 소득분위별로 지원율에 미치는 영향을 그림 1로 정리하였다. 지급상한의 증가는 6분

표 7. 정책모수조합에 따른 지니계수 변화

정책모수조합	지급단가 (천원/ha)	지급상한 (ha)	지니계수 (경작기준)	지니계수 (소유기준)	참조
0	-	-	0.37226	0.37226	2002년 실제정책모수
I	500	2	0.36865	0.37000	
II	500	4	0.36891	0.37006	
III	500	무제한	0.36917	0.37008	2004년 실제정책모수
IV	532	4	0.36870	0.36993	
V	532	무제한	0.36899	0.36994	

위 이하의 농가에는 거의 영향을 끼치지 않는 반면, 7분위 이상의 농가에서 지원율을 0.2%p 내지 0.45%p 정도 끌어 올리고 있음을 볼 수 있다. 다른 한편, 지급단가의 인상은 모든 계층에서 비교적 고르게 0.2%p 내지 0.3%p 정도의 지원을 인상을 초래하고 있다. 즉, 지급상한의 인상 효과가 전체적으로 본 소득 불평등 정도를 심하게 강화하지는 않지만, 고소득 층에 상대적으로 유리한 변화임은 부정할 수 없다고 하겠다.

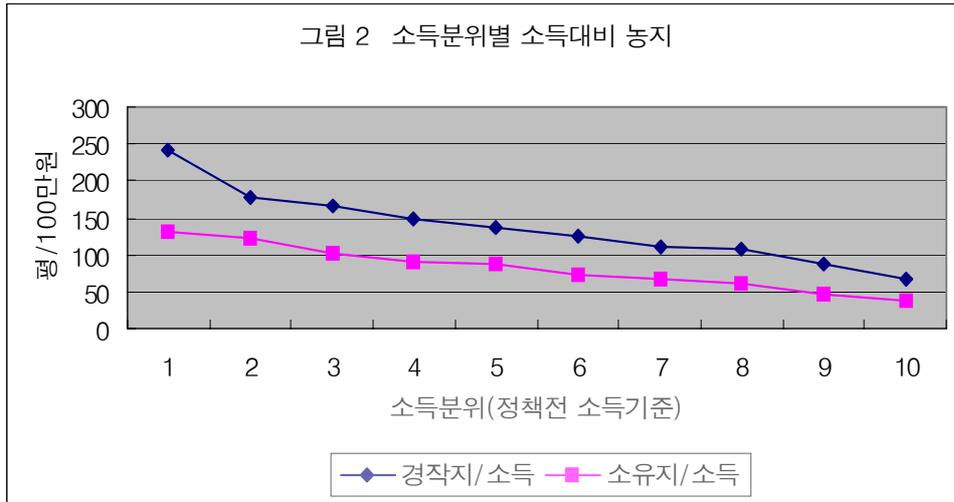
5.3. 지원금의 소유자로의 귀착을 가정한 효과

논농업 직불제의 지원금은 농지소유자가 아니라 ‘실경작자’에게 지불되도록 규정되어 있다. 그러나 경작면적에 따라 지불되는 정부의 지원금은 시장의 힘에 따라 필연적으로 토지소유자에게 그 일부 혹은 전부가 귀착된다. 이러한 직불지원금의 농지소유자에의 ‘누수’문제는 실제 생산자의 소득을 보전한다는 정책 목표의 달성이 훼손됨을 뜻한다. 그러나 다른 한편으로는 가격지지로 인한 경제적 손실도 농지소유자에게 일부 혹은 전부가 귀착되게 되어 있으므로 (신기엽 2004), 그것이 소득손실에 대한 보상 측면에서는 큰 문제가 아니라고 볼 수

도 있다. 어느 경우든, 논농업 직불제의 지원이 경작자에게가 아니라 토지소유자에게 귀착될 때 농가의 소득 불평등이란 측면에서 어떤 변화가 있는가를 살피는 것은 의미가 있다. 우리 농업의 현실에서 농지소유자와 경작자가 두 개의 분리된 계급으로 존재하는 것이 아니고 대부분의 농가가 농지를 소유하여 자경하기도 하고 임대하기도 하며, 동시에 타인소유의 농지를 임차하여 경영하고 있기도 하기 때문이다.

표 7은 논농업 직불제의 지원액이 논 소유면적을 기준으로 지급된다는 가상하에서의 지니계수를 앞에서 본 경작면적 기준의 지니계수와 비교한 것이다. 이것은 논 임대차 시장에서 공급이 완전비탄력적이어서 논직불 지원금이 전액 논 소유자에게 귀착되는 극단적인 상황을 고려한 것이라 할 수 있다. 적어도 단기에서는 논 임대차 시장에서의 공급탄력성은 매우 낮을 것이다. 또한, 실제의 귀착 상황은 앞에서 본 경작기준 지급과 소유기준 지급의 사이 어딘가에 위치할 것이므로 그것을 짐작하는데도 완전비탄력적 상황을 상정하는 것이 도움이 된다.

표 7을 보면 어떤 정책 모수하에서도 소



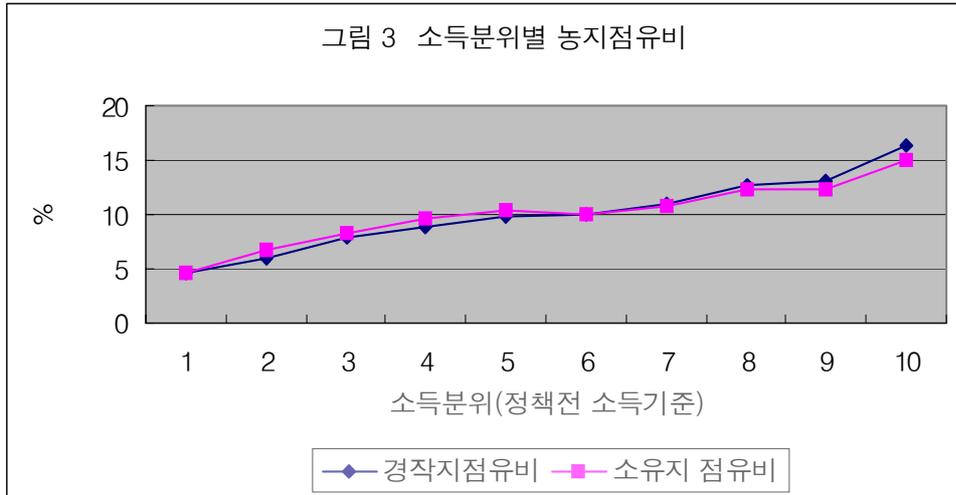
유면적 기준의 지급이 경작면적 기준의 지급에 비하여 소득 불평등 정도를 완화하는 정도가 적은 것으로 나타난다.

이와 같은 결과가 나타나는 까닭은 <그림 2>에 보듯이 모든 소득계층에서 논 경작지에 비해 논 소유지 규모가 절대적으로 작기 때문이다. 이 계산에 이용된 농가들¹⁴의 논 경작지 대비 논 소유지는 총계기준 58.9%이며, 각 소득계층분위별로 최저 53%(9분위)이며 최고도 68%(2분위)에 불과하다. 이것은 농가가 경작하고 있는 논 중에서 상당한 부분이 비농가의 소유임을 의미한다. 따라서 논 직불제 지급액이 경작지 기준이 아니라 소유지 기준으로 귀착된다면 이것은 전체적으로 농가의 입장에서는 지급 단가가 40% 정도 하락한 것과 비슷한 효과를 낳게 된다. 앞의 정책모수 변화 효과에서 지급단가가 증가할수록 소득 균등화 효과가 더 커짐을 바 있다. 그러므로 소유지 기준 귀착이 가지는 ‘지급단가 하락 효과’

는 더 적은 균등화 효과로 이어지는 것이다.

다른 한편, 소득계층별 논 경작 면적 분포와 논 소유 면적의 분포를 비교해 보면, 그림 3에서 보듯이 고소득층(6분위 이상)에서는 소유면적 점유비가 경지면적 점유비보다 낮고, 저소득층(2분위에서 5분위까지)에서는 소유면적 점유비가 경지면적 점유비보다 높다. 이것은 경영확대의 여력이 있는 고소득층 농가의 경영규모 확대가 소유확대를 통하기보다 저소득층으로부터의 임대를 통해서 일어나기 때문인 것으로 추측된다. 이와 같이 소유면적 기준 점유비가 경작면적 기준 점유비에 비하여 저소득층에 상대적으로 유리한 분포를 보이고 있으므로 소유기준의 귀착은 실질적 지급단가가 일정하게 유지된다면 저소득층에 보다 유리한 소득재분배 효과를 가질 수도 있다. 그러나 이러한 ‘기준변수 분포 효과’는, 앞에서 ‘지급단가 하락 효과’보다 훨씬 미미하다. 그 결과로 논 직불제 지급액이 소유지 기준으로 귀착될 경우에는 경작지

¹⁴ 3045농가.



기준 귀착에 비하여 어떤 정책 모수하에서도 지니계수가 더 커지게 된다.(0.24% ~ 0.36% 상승)

이상에서는 지니계수의 비교에 있어서 경작기준과 소유기준을 동일한 정책모수하에서 비교하였다. 그러나 경작기준과 소유기준을 동일한 정책모수로 비교하는 것은 개념상 문제가 있을 수 있다. 왜냐하면, 현재 행정상 지급상한은 경작면적에 대해서 적용되는 것이므로 경작 기준에 대해 적용되는 지급상한이, 소유 기준에 대해서는 무력화될 수 있기 때문이다. 예컨대 3ha를 소유한 농가가 그 대부분을 다른 여러 농가에 임대할 경우, 임대 농가 각각은 지급상한에 저촉되지 않고, 소유농가는 2ha 지급상한의 제약에도 불구하고 3ha에 대한 지원액을 임대료 형태로 회수할 있기 때문이다.

따라서 예컨대 2002년에 정책모수 조합이 표 7에서 I에 해당하기는 하지만, 임대차 시장에서 논의 공급탄력성이 0이고 따라서 그 지원이 모두 소유자에게 귀착되는

극단적인 상황에서의 지니계수는 정책모수 III에 해당하는 수치라고 보는 것이 옳은 것이다. 이렇게 보면, 논농업 직불제로 인한 농가의 소득 불평등도 완화 정도는 경작기준으로 계산된 것보다 더욱 적은 것으로 나타난다. 즉, 정책모수 I을 기준으로 할 때 소유기준 지니계수는 0.37000으로 경작기준 0.36865보다 이미 크고, 지급면적에 상한을 없앤 정책모수 III에서는 0.37008으로 더욱 커진다.(표 7의 소유기준 지니계수 참조)

그럼에도 불구하고, 소유 기준으로 보더라도 논 직불제의 지니계수 감소효과(0.37226→0.37008) 0.59%에 달하여 앞에서 언급한 현진권 등(2003)의 연구 결과와 쌀수매제의 효과와 비교할 때 무시할 정도는 아닌 것으로 평가된다.

6. 요약 및 결론

논농업 직불제가 농가소득분배에 미치는 영향을 소득계층별 소득대비 지원액의 비

율과 지니계수를 이용하여 살펴보았다. 그 결과 농업 직불제는 농가의 소득분배의 지니계수를 어느 정도 완화하는 효과가 있음을 보였다. 그러한 완화의 효과는 정부가 전지출이나 조세에 비해서는 상대적으로는 약하지만, 상당히 의미가 있는 수준으로 판단되었다. 이러한 판단은 쌀 수매제의 소득분배 효과와의 비교를 통해서 보완되었다. 또한 직불단가가 상승할 경우에는 이 완화 효과가 더 크게 되고, 반면 지급면적의 상한이 상승할 경우에는 완화효과가 약화됨을 보였다. 끝으로 지원액이 논 임대차 시장에서 공급의 비탄력성으로 인하여 소유자에게 귀착될 경우 소득 불평등 완화효과는 지급상한이 있으면서 경작자에 귀착되는 경우에 비하여 상당히 약하다는 것을 보였다. 이것은 우선, 농가의 소유면적이 경작면적보다 작아서 일종의 ‘단가하락 효과’가 발생하기 때문이다. 다른 한편으로는 소유자에게 귀착될 경우 지급면적 상한이라는 규제가 가지는 소득균등화 효과가 상당한 정도로 약화되기 때문이다.

이상의 논의로부터 다음과 같은 정책적 함의를 도출할 수 있다.

첫째, 이 연구의 결과에 비추어 볼 때 농업 직불제는 소득분배에 미치는 영향이라는 측면에서 볼 때 적어도 부정적이지는 않은 수단으로 평가된다. 농업 직불제는 농업의 다원적 기능의 제고를 일차적 정책 목표로 제시하고 있으며 일반적인 이전지출정책이나 조세처럼 소득재분배를 주된 목표로 하는 정책은 아니다. 그러나 이 정책은 상당한 재정지출을 수반하여 소득재

분배 효과를 필연적으로 갖게 되며 도입 당시에도 수매제 축소에 따른 소득악화에 대한 보완책이라는 성격이 부각되었음을 부인할 수 없다. 이러한 점들을 고려할 때 이 연구가 제시한 소득분배 효과에 대한 판단은 농업 직불제의 성과에 대한 평가의 한 부분이 될 수 있을 것이다.

둘째, 직접지불제의 체계 설정에 있어서 농가에 대한 소득지원 효과 및 농가 간 소득 불평등의 완화를 중요한 고려사항으로 받아들인다면 그 지급액의 최종적 귀착이 농가에게로 얼마만큼 가는가를 보다 면밀히 검토하고 농가에의 귀착이 더 커질 수 있도록 설계하는 것이 중요하다고 하겠다. 그러한 대안적 방향의 하나로 직접지불이 현 시점의 농지(혹은 논)사용정도에 연계되는 정도를 완화하고 역사적인 농업소득이나 농업수입에의 연계성을 강화하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 이와 같이 직접지불이 농업소득이나 수입에 연계되면 그 틀 안에서 소득분배적 측면을 고려하기가 보다 용이해질 것이다. 그러나 이러한 방향 전환은 농업 생산기반의 유지나 다원적 기능의 제고라는 정책 목표와 상충될 수도 있으므로 기존의 정책들과의 적절한 조화가 필요함은 물론이다.

참 고 문 헌

농림부. 2004. 『농업·농촌 종합대책』.
 성명재, 이명현. 2001. 『조세의 소득재분배 효과 추정에 관한 연구』. 연구용역 보고서. 한국조세연구원.

성명재. 2002. 『조세정책의 소득재분배 효과분석에 관한 연구』. 연구보고서. 한국조세연구원.

신기엽. 2004. “농가소득 문제의 쟁점과 정책 방향.” 2004년 하계학술 발표 논문집. 한국농업경제학회.

안동환. 2004. “도시근로자 가구와 농가의 소득 불평등도 비교 분석: 엔트로피 지수의 그룹별, 소득원별 분해.” 『농업경제연구』 45(1): 21-46.

이명헌, 2004. “농업예산의 효율성 및 형평성에 관한 연구”, 고영선 편, 「재정지출의 생산성 제고를 위한 연구」 한국개발연구원 연구보고서 2004-07, pp.221-258

이병기. 2000. “한국경제위기 전후 농가소득불균등 변화와 정책 과제.” 『농업경영·정책연구』. 27(2).

주학중, 한성덕. 1979. “농업조세와 보조금의 소득재분배효과.” 주학중 (편). 『한국의 소득분배와 결정요인』 (상). 한국개발연구원.

한국농촌경제연구원. 2005. “농어촌 분야 주요 재정 이슈(직불제 부문).” 국가재정운용계획 농어촌 분야 작업반 토론자료.

현진권, 박기백, 유경준, 고영선. 2003. 『소득분배와 정부지출』. 연구용역 보고서. 한국조세연구원

<p>■ 원고 접수일 : 2005년 2월 2일 원고 심사일 : 2005년 2월 4일 심사 완료일 : 2005년 3월 23일</p>
--

