정책토론회자료

쌀 직불제 합리적 운용방안

2013. 5. 27

KREI
한국농촌경제연구원

행사 진행순서

등 록 15:00~15:30

개 회 식 15:30~15:40

- ◆ 개회사: 최세균(한국농촌경제연구원 원장대행)
- ◆ 축 사: 이준원(농림축산식품부 차관보)

주제발표 15:40~16:00

- ◆ 주 제: 쌀 직불제 합리적 운용방안
- ◆ 발표자: 박동규(한국농촌경제연구원 선임연구위원)

휴 식 16:00~16:20

토 론 16:20~17:50

- ◆ 좌 장: 서종석 교수(전남대학교)
- ◆ 토론자: 박정재 전남 함평 농업인
  사현준 사무총장(쌀전업농중앙연합회)
  서진교 박사(대외경제정책연구원)
  설광언 박사(한국개발연구원)
  손재범 사무총장(한국농업경영인연합회)
  심재규 과장(농림축산식품부 식량정책과)
  이명헌 교수(인천대학교)
  이태호 교수(서울대학교)
  정연근 차장(내일신문)
  조재환 교수(부산대학교)
  최기수 발행인(농수축산신문)

폐 회 17:50~18:00

쌀 직불제 합리적 운용방안

박동규, 승준호

한국농촌경제연구원

〈 목 차 〉

1. 쌀 직불제 도입배경과 개요 ····· 1

2. 추진경위와 평가 ····· 6

3. 미국·일본의 정책과 시사점 ····· 13

4. 쌀 산업과 직불제의 영향 ····· 22

5. 향후 운용방안 ····· 32

1. 쌀 직불제 도입배경과 개요

1.1. 도입배경

○ 2004년 쌀 협상이 관세화 유예를 추가 연장하거나 관세화로 전환하는 모든 경우에 쌀 가격은 하락할 것으로 전망되어 농가의 불안감은 증폭되었음

○ 하지만, 수매제도 등 기존의 쌀 정책만으로는 쌀 농가의 경영불안을 해소하기에는 한계가 있었음

○ 쌀 생산 농가의 경영안정을 도모할 수 있도록 쌀 직불제 도입이 불가피하였음

1.1.1. 대외여건

○ 2004년 쌀 재협상을 목전에 두고 농가는 소득·경영의 불확실성에 직면하였음

- 쌀 농업이 위축되어 식량안보에 위협요인으로 작용할 수 있음

○ 관세화 유예를 선택하는 경우에 수입량이 증가하고 시중에 출하되는 물량이 늘어나 농가소득은 하락할 가능성이 있었음

- 관세화 유예를 선택하는 경우에, MMA 물량을 늘려야 하지만 어느 정도 늘려야 할지에 대한 판단이 어려웠음
- 대만은 2002년 미국과의 쌀 협상에서 MMA 물량을 대폭 증량하고 MMA 물량 중 시장판매 비율 확대를 요구받고, 국영무역 관리 물량도 일정 기간 보관 후 시장에 출하하기로 함
- MMA 증량 수준과 관리 방식에 따라서 농가의 소득하락 수준이 영향을 받으므로 농가의 불안감은 커졌음

○ 관세화 전환 시, 수입쌀 국내 도입가격은 DDA 농업협상, 국제 쌀 가격, 환율 등의 다양한 요인에 의해서 영향을 받으므로 국내 쌀 산업에 미치는 영향 분석이 용이하지 않았음

- DDA 농업협상은 농산물 관세를 대폭 감축하는 등 과거 농업협상보다 시장접근 기회를 확대하는 것을 목표로 하였지만 모델러티(세부원칙)는 명확하지 않았음
- 또한, 기본골격(framework)은 국별로 중요한 품목에 대한 특례 인정 여지를 남겨두었으나, 인정 여부에 따라서 시장에 미치는 영향은 큰 차이가 발생하게 됨
- 2003/04유통년도 국제 쌀 가격은 톤당 504달러로 전년(286달러)보다 76% 정도 상승하였지만 다시 하락할 가능성도 배제할 수 없는 등 시장의 불확실성이 높았음

1.1.2. 대내여건

○ 쌀 농가의 소득지원을 위한 제도로 약정수매제도, '쌀 소득보전 직불제', 논농업 직불제가 있었으나 경영 불확실성에 대응할 수 있는 제도적 장치는 미흡하였음

- '쌀 소득보전 직불제'는 2002년산부터 시행한 정책으로, 기준년도(과거 5년동안)의 쌀 가격과 당년도 수확기 가격과의 차이의 80%를 보전하는 제도로 2005년에 도입된 쌀 직불제와 차이가 있음

○ 약정수매제도는 국내총보조(AMS) 범위 내에서 이루어져야 하며 소득효과가 크지 않고 지속 가능한 정책이 될 수 없는 문제

- DDA 협상 결과 AMS가 더욱 줄어들면 수매제도 유지가 불가능하거나 식량안보를 확보하기 위한 물량 확보가 어려울 수 있었음
- 수매제도는 소득지지효율(사용 AMS에 대한 직접소득효과 비율)이 낮을 뿐만 아니라 농가의 소득감소 가능성에 대응하기 어려운 문제점이 있었음

○ 추세적인 쌀 가격 하락에 대응하여 도입한 쌀 소득보전 직불제는 지원조건이 가격과 연계되므로 AMS 범위 내에서 이행해야 하는 한계가 있음

- 쌀 가격 하락의 일정비율을 보전하여 벼 재배 농업인의 소득하락을 완화하여 경영안정을 도모하기 위해 도입하였음
- 명목가격을 기준으로 지급하며 농업인은 기준가격의 0.5%를 납부, 정부는 부족액을 재정에서 지원함
- 물가상승률을 감안하여 지원해야 한다는 주장도 있었지만, 쌀 생산 과잉을 초래하고 쌀 산업의 효율화에 역행할 수 있다는 의견도 강하게 제시되었으므로 명목가격을 기준으로 시행함
- 쌀 가격 하락이 추세적으로 나타나면 소득을 보존하는 기준가격도 하락하여 소득보전 규모도 줄어들므로 소득안정에 한계가 있음

○ 시장여건에 관계없이 일정 금액을 지급하는 논농업 직불제는 시장가격이 급락하는 경우 농가의 소득안정을 도모하는 데에 한계

- 2001년에 도입한 논농업 직불제는 논의 형상과 기능 유지, 환경친화적 영농조건 준수 등 일정 조건을 이행하는 농업인에게 단위 면적당 일정 금액을 지급, 농업인단체는 지급단가 현실화를 주장
- 지급 상한을 4ha로 제한하였으나, 영농 규모화에 역행한다는 비판이 제기되기도 하였음

1.2. 제도 개요

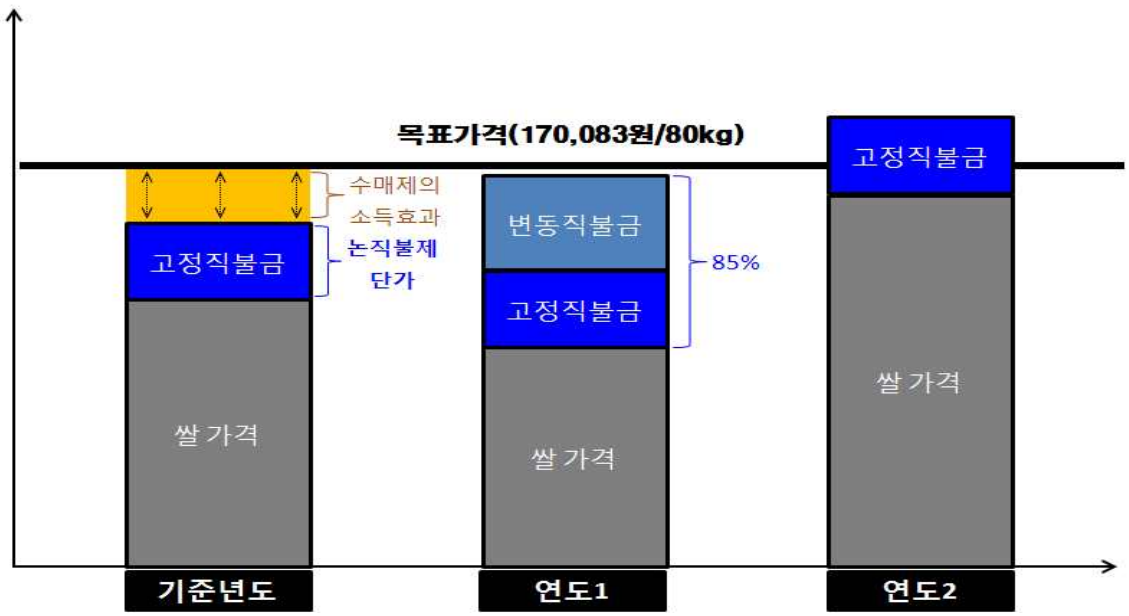
1.2.1. 기본골격

○ 농가가 직면하는 불확실성을 완화하여 소득·경영이 안정될 수 있도록, 소득안정 목표수준을 예시하고 시장가격과의 차이를 재정에서 보전해 주는 쌀 직불제를 도입(2005년부터 시행)

- 쌀 가격 하락 시 목표수준과의 차이를 고정 및 변동직불금 명목으로 지급하여 소득안정을 도모함
- 미국과 유럽은 단위 물량 당 목표가격을 기준으로 소득을 지원하며, 일본은 “도작 소득기반 확보대책”(2004년 시행)에서 단위 물량당 가격을 기준으로 하며 전업농을 대상으로는 조수입을 기준으로 소득을 보전하였음

○ <그림 1>에 제시한 바와 같이, 시장여건과 관계없이 매년 동일 수준의 고정직불금이 지급되고, 시장가격 하락 폭이 클수록 변동직불금 규모는 증가하여 소득안정을 도모
- 시장가격이 기준년도의 기준가격보다 하락하지 않으면 변동직불금은 지불되지 않지만 고정직불금은 지급되므로 농가는 목표수준을 상회하는 소득을 얻게 됨

그림 1. 쌀 직불제 개념



주: 목표가격이 17만 83원 일 경우, 쌀 가격이 15만 6,583원 이상이면 변동직불금이 지급안됨.

1.2.2. 시행방안

○ 경영안정을 위한 목표가격은 농가가 벼(또는 쌀)을 시장에 판매하여 취득하는 시장가격 외에 논농업 직불금과 약정수매제의 소득효과를 포함시켜 농가의 실제 수취가격을 반영함

- 미국이나 EU에서도 가격지지정책을 소득정책으로 전환하면서 기존의 가격지지 효과를 소득정책에 반영

○ 목표가격은 3년마다 쌀 수급사정을 반영하여 조정하는 것으로 규정하였음

- 시장가격을 반영하여 목표가격을 설정할 경우 농가에 시장신호를 제공하여 구조조정을 촉진하고 수급안정에 기여하는 장점
- 기준년도 수준의 실질소득을 유지하기 위해서 농가는 적지 않은 노력을 해야 하는 부담도 있음

○ 정부는 목표가격과 시장가격과의 차이의 85%를 재정에서 지원

- 농가는 가격 차이의 15%를 자구 노력으로 보전

○ 규모화를 도모하고 대규모 농가의 경영안정을 도모하기 위해 직불금 지급 상한을 철폐

- 논농업 직불제 지급 상한은 4ha였으나 쌀 직불제를 도입하면서 상한을 철폐함

2. 추진경위와 평가

2.1. 추진경위

2.1.1. 목표가격

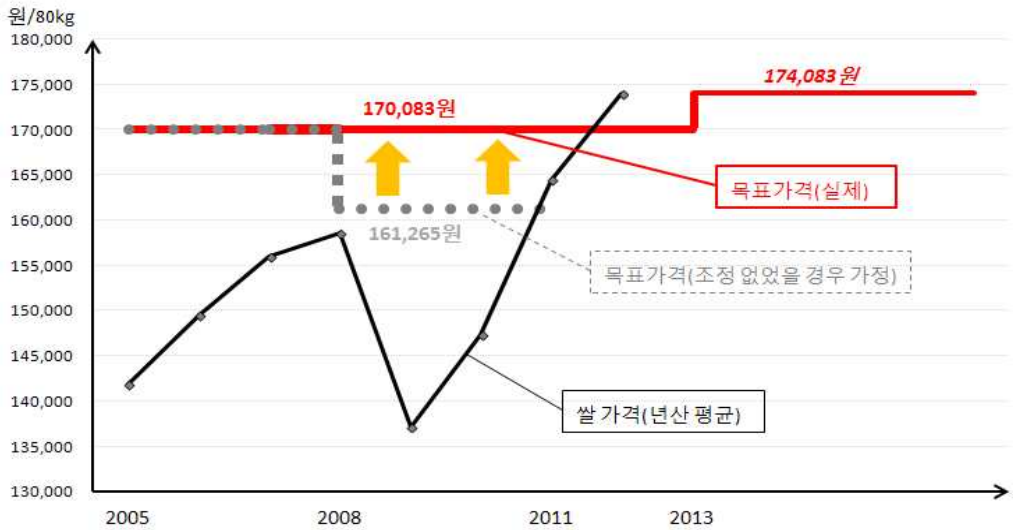
○ 제도 도입 시에 3년 단위로 수급사정을 감안하여 목표가격을 조정하기로 하였음

○ 2008년 3월에 기존의 목표가격 17만 83원/80kg을 유지하면서 5년 단위로 목표가격을 변경하도록 법률 개정

- 당초의 규정에 따르면 2008년~2010년산에 적용할 목표가격은 80kg당 16만 1,265원이었음

○ 2010년산부터 3년 연속 흉작이 들고 산지 쌀 가격이 상승하면서 2013년산부터 적용할 목표가격은 현재 수준보다 2.4% 상승한 17만 4,083원으로 추정됨

그림 2. 목표가격 운용 실태



2.1.2. 대상면적 조정

○ 논농업 직접지불제 지급 상한이 4ha였으나, 쌀 직불제가 도입되면서 지급상한이 폐지됨에 따라 빈익빈부익부 현상이 심화된다는 비판이 제기됨

- 지급상한 폐지는 경영규모 확대에 긍정적인 역할을 할 수 있으며, 규모화 정책과 일치한다는 주장도 제기됨
- 또한, 쌀 직불제는 수매제도를 대체하는 의미가 크므로, 면적에 비례하여 직불금을 지급하는 것은 정책의 일관성을 유지하는 측면도 있음

○ 2009년부터 농업인은 30ha, 법인은 50ha로 상한을 설정하여 대규모 농가에 직불금이 편중되는 문제를 완화하는 방향으로 제도 변경

- 일부 대규모 법인의 직불금 수령액이 과다하다는 사회적 비판이 제기되었음

○ 지급상한을 조정하고 실제 경작자가 쌀 직불금을 수령하도록 제도를 개선한 결과, 2009년부터 고정직불금 지급대상 면적이 90만 ha 미만으로 줄어들고 변동직불금 지급대상 면적도 줄어들었음

표 1. 쌀 직불급 지급 농가수 및 면적

	고정직불금		변동직불금	
	농가수(천 호)	면적(천 ha)	농가수(천 호)	면적(천 ha)
2005	1,033	1,007	984	940
2006	1,050	1,024	1,000	951
2008	1,077	1,018	1,016	932
2008	1,097	1,013	1,025	920
2009	866	893	815	809
2010	838	883	781	789
2011	812	875	740	754
2012	791	866	719	747

자료: 농림축산식품부, 양정자료.

2.1.3. 기준 단수 상향 조정

○ 변동직불금 지급액 산출에 적용하는 단위 생산량을 ha당 61가마에서 2013년부터 63가마로 늘려서 적용하기로 방침 변경

- 5년 주기로 기준단수를 재산정하도록 기준을 마련함(쌀 소득등의 보전에 관한 법률 시행령 개정, 2012. 7.)

○ 기준 단수 변경은 쌀 농가의 소득향상에 도움이 되지만 증산으로 인한 부작용도 발생할 수 있음

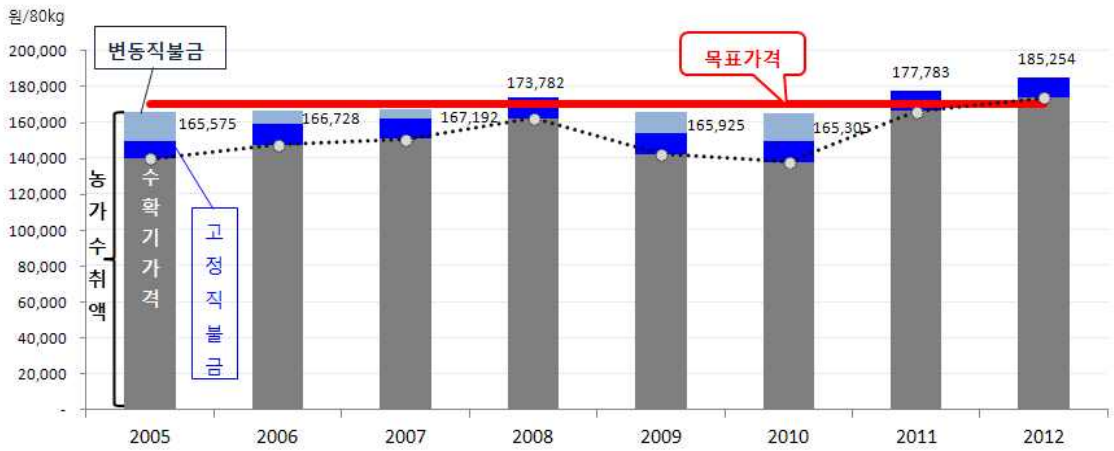
2.2. 평가

2.2.1. 농가수취액 안정

○ 2005년은 작황이 좋은데다 밥쌀용 쌀 수입으로 인한 시장에 대한 불안감이 커지면서 수확기 쌀 가격이 전년대비 13.4% 하락하였음

- 하지만, 고정직불금과 변동직불금이 지급되어 농가수취액은 80kg당 16만 5,575원으로 목표가격의 97% 수준으로 안정되었음
- 2008년, 2011년, 2012년에는 가격이 상승하여 고정직불금만 지급되었으며, 농가수취액은 목표가격보다 높았음

그림 3. 연도별 농가수취액



2.2.2. 생산비 반영하지 않음

○ 목표가격은 기준 목표가격과 쌀 가격에 의해서 결정되도록 공식화 되어 있음

$$\text{변경목표가격} = \text{직전목표가격} \times \frac{\text{비교년도('08 ~ '12)수확기쌀값평균}}{\text{기준년도('03 ~ '07)수확기쌀값평균}}$$

주: 평균 값은 해당기간의 최대, 최소를 제외한 평균임.

○ 쌀 생산비와 물가가 상승하는 반면 쌀 농가의 소득·경영안정을 도모하기 위한 목표가격은 2005년 이후 동결되었다는 비판이 제기됨

- 기준년도의 실질소득을 유지하기 위해서는 경영규모 확대, 생산비 절감 노력 등 농가의 자구노력이 필요하다는 주장도 있음

○ 물가는 상승하여도 물가를 구성하는 상품 가격은 수급여건에 따라서 상승하거나 하락할 수 있으므로, 물가와 연계하여 목표가격이 상승해야 한다는 주장은 논리적으로 맞지 않다고 할 수 있음

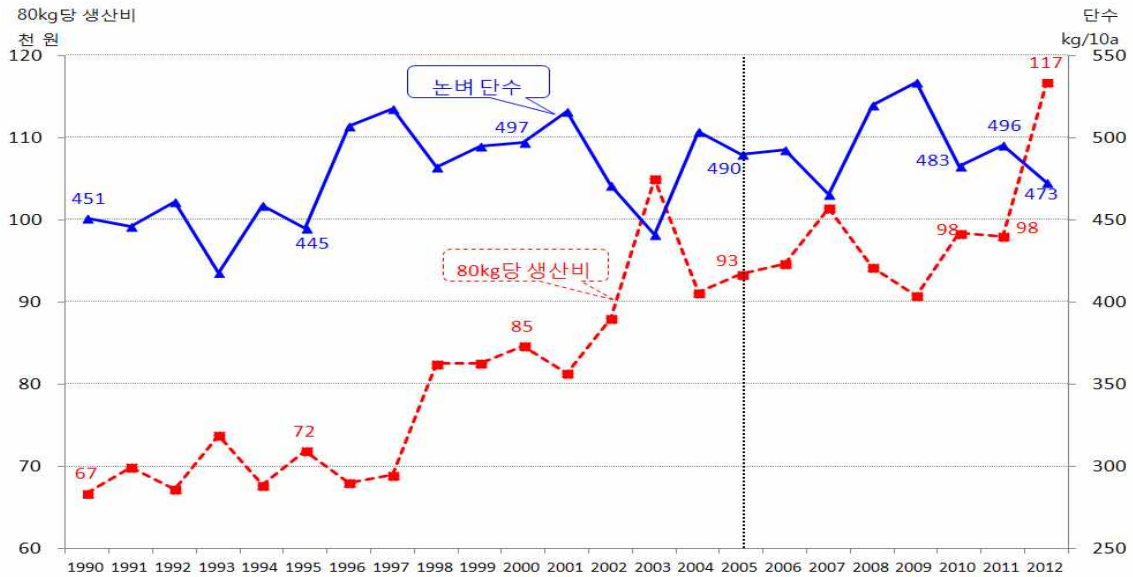
○ <그림 4>에 보는 바와 같이 80kg당 생산비는 단수에 영향을 많이 받으며, 2000년 전후에 큰 폭으로 상승하였으며 2005년 이후에는 비교적 안정적임

- 2012년 생산비가 전년에 비해 19.0% 상승하였는데, 이는 단수 감소와 함께 생산비 산정 방식이 변경되었기 때문임
- 2012년부터 자가노동 임금이 농촌임료금(시간당 6,640원, 2011년)에서 사업체노동력조사(고용노동부) 자료의 평균단가(시간당 1만 3,096원)를 적용하였기 때문임

○ 최근 5년 평균 산지 쌀 가격(최고·최저 제외한 3년 평균)은 전국평균 생산비보다 61.9% 높은 수준이며, 목표가격은 75.5% 높음

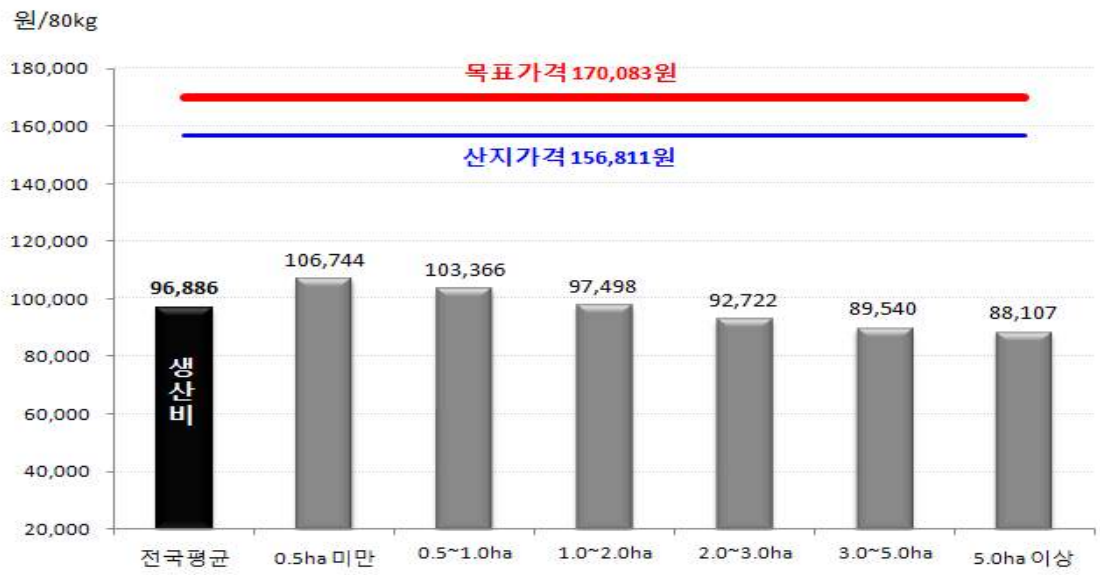
- 특히 5.0ha 이상 농가의 생산비는 쌀 가격의 56.2% 수준으로 0.5~1.0ha 규모(65.9%)의 농가보다 수익성이 높음

그림 4. 단수와 생산비



자료: 통계청.

그림 5. 규모별 생산비, 목표가격, 산지가격(평년)



주: 평년은 2008~2012년 동안 최대, 최소를 제외한 평균임.

자료: 통계청.

2.2.3. 중장기 비전 부재

○ <그림 2>에서 본 바와 같이 쌀 가격이 큰 폭으로 하락하거나 추세적으로 하락할 가능성이 있으며, 이러한 경우에는 목표가격이 하락하여 경영안정이 어렵다는 비판이 제기됨

○ 쌀 직불제의 중장기 비전이 없다는 주장에 대해 쌀 산업의 효율화를 위해 당초 계획한 바와 같이 운영되어야 한다는 반론이 있음

- 이러한 경우, 목표가격이 하락하지 않도록 쌀 가격 인상 주장이 제기될 수 있음
- 이 과정에서 발생하는 사회적 비용을 줄이기 위해서는 최소한의 경영안정 수준을 검토하는 것이 필요하다는 의견도 제시됨

2.2.4. 대농 중심의 지원 비판 등

○ 면적에 비례하여 쌀 직불금을 지불하므로 영세농에게는 실질적인 소득보전액이 크지 않고 대농에게 집중된다는 비판

- 전체 농가 116만 3천 호 중에서 경지규모가 0.5ha 미만과 0.5~1.0ha 미만 농가 비중은 각각 41.1%와 24.2%를 차지함
- 반면, 경지 규모가 5.0ha 이상인 농가 수는 2006년 3만 1천 호에서 2011년에는 4만 1천 호로 늘어남

○ 영세농에게 더 많은 혜택이 주어지도록 제도 개선이 필요하다는 주장이 제기됨

- 이에 대해, 쌀 직불제는 복지·소득정책이 아니라 농가의 경영안정을 도모하는 산업정책이 되어야 한다는 주장
- 또한, 쌀 직불제는 WTO 규범에 따라서 과거의 가격지지 정책에서 보다 효율적인 방식으로 전환되었을 뿐이라는 의견

○ 농가 호당 농업조수입 중에서 쌀이 차지하는 비중이 20% 정도이지만, 전체 직불금 중에서 쌀 관련 직불금 비중이 95% 정도로 쌀에 편중되었다는 비판도 있음

- 식생활 변화 등을 반영하여 정책대상 품목도 다양해져야 한다는 주장도 제기됨

3. 미국·일본의 정책과 시사점

3.1. 미국

3.1.1. 목표가격 설정하여 소득지원

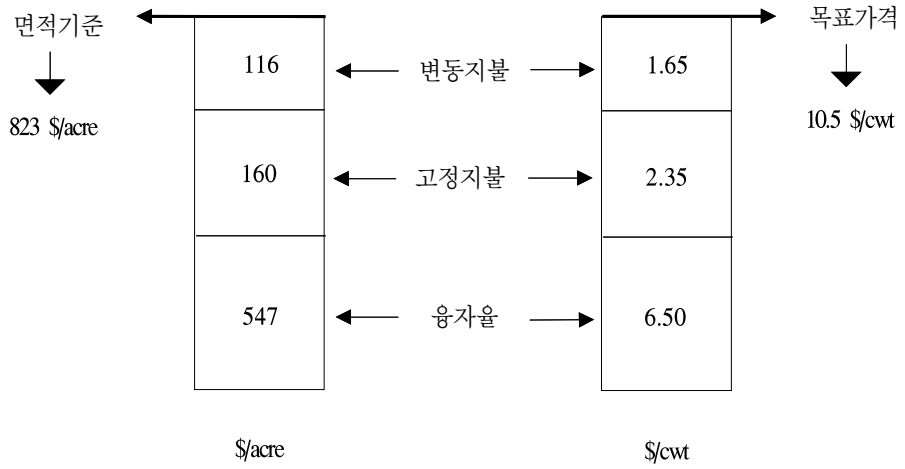
○ '목표가격(target price)'을 설정하고 시장가격과 목표가격과의 차이를 고정지불(fixed direct paymen)과 변동지불(counter-cyclical payment: CCP)로 보전

- 기존의 가격지지 정책을 1996년 농업법에서 소득정책으로 전환

○ 목표가격은 cwt(100파운드)당 10.5달러, 고정지불은 2.35달러로 설정되어 있으므로 변동지불 최대 수준은 1.65달러가 됨<그림 6 참조>

- 시장가격이 융자율보다 낮으면 변동지불 산출 시 시장가격 대신에 융자율이 사용되므로 변동지불 최대 수준은 cwt당 1.65달러가 됨

그림 6. 미국의 쌀 농가 지원 체계



○ 소득정책 하에서의 목표가격은 기존의 가격지지 정책에서의 목표가격 수준을 유지함

- 정책기조가 전환되었지만 목표가격은 농업인의 기득권을 인정하는 수준에서 결정됨

○ 목표가격 결정 시 의회의 논의가 수반되지만, 쌀의 경우 캘리포니아지역 생산비를 고려하여 결정한 것으로 추정됨(표 2)

- cwt(45.4kg)당 평균 생산비는 8.5달러 수준이나 캘리포니아지역은 10달러를 약간 상회

표 2. 미국의 쌀 생산비 및 농판가격

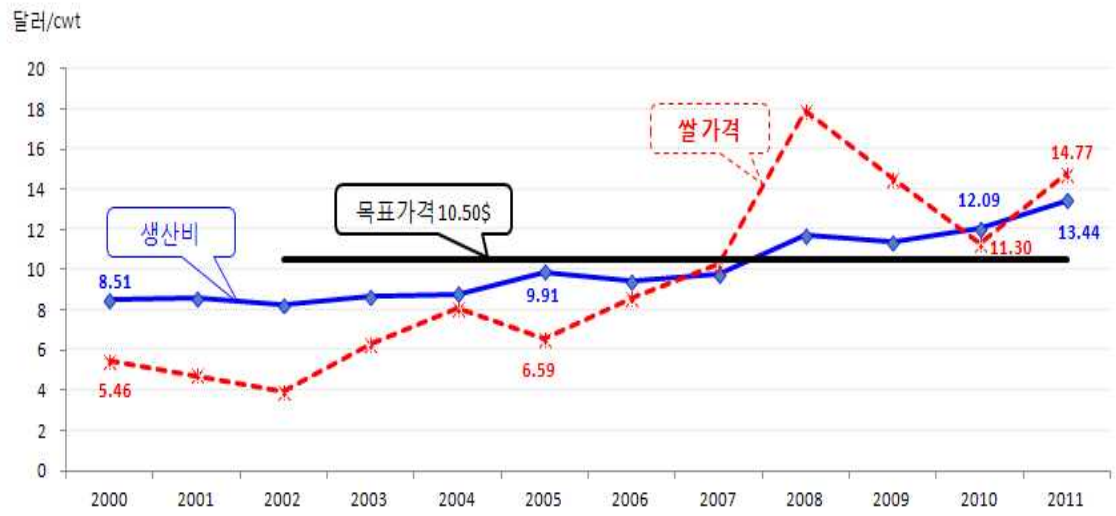
구 분	전국 평균		아칸사		캘리포니아		미시시피		걸프지역	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
생산비($/CWT)	8.6	8.3	7.6	7.3	10.3	10.1	8.1	7.8	9.4	8.9
-경영비($/CWT)	4.3	4.0	3.6	3.2	5.3	5.0	4.3	3.9	4.9	4.4
농판가격(($/CWT)	4.74	3.97	4.29	3.62	5.59	4.92	4.53	3.76	5.10	3.91
단수(CWT/에이커)	69	71	67	69	84	83	65	65	68	69

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

○ 2006년까지 쌀 가격이 생산비보다 낮았으며, 2004년 이후 쌀 생산비는 소폭 상승하는 추세에 있음

- 2008년 이후 쌀 생산비는 목표가격보다 높은 수준으로 상승하였음

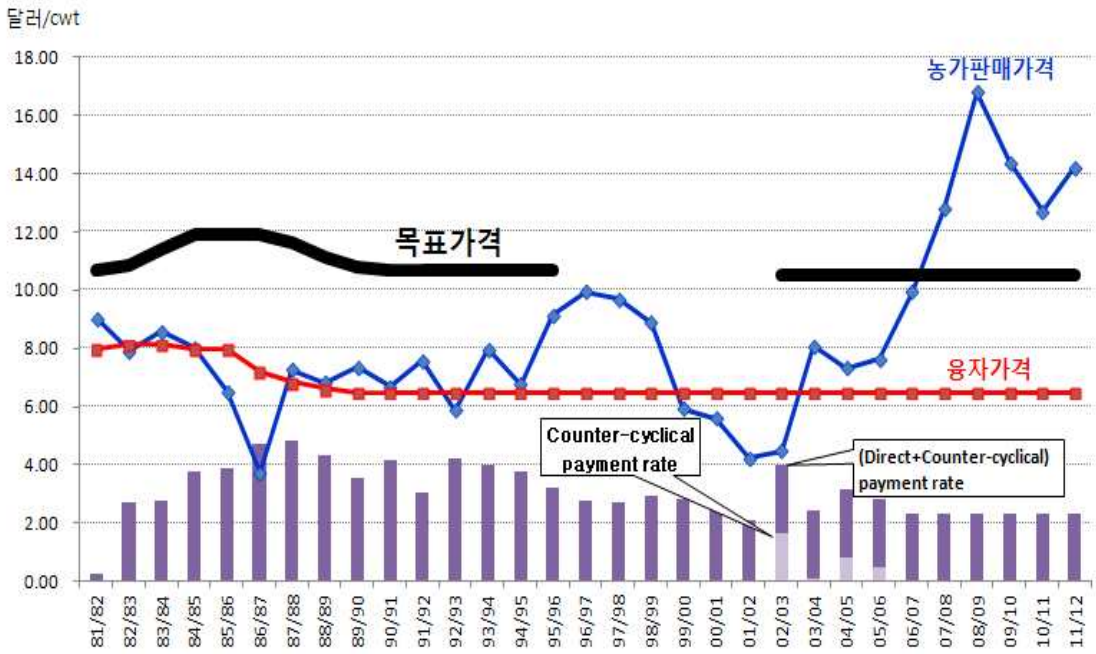
그림 7. 미국의 쌀 생산비, 농판가격과 목표가격



○ 생산비가 상승함에도 불구하고 쌀 목표가격은 1980년대 중반의 가격지지 정책의 목표가격보다 낮은 수준에서 유지되고 있음

- 2007년 이후 쌀 가격이 큰 폭으로 상승하여 목표가격을 상회하고 있으므로 고정직불금만 지불되고 있음
- 쌀 가격이 목표가격을 상회함에도 불구하고 고정직불금이 지급되고 있어서, 농업인에 대한 과잉지원이 논란의 대상이 되고 제도 개편이 논의되고 있음

그림 8. 미국의 쌀 목표가격과 융자가격, 시장가격, 직불금 추이



자료 : USDA

3.1.2. 지원 대상 품목 확대 지원

○ 1990년대 초반까지는 소맥 등 7개 품목을 대상으로 가격지지 정책을 시행하였음

○ 2002년부터 땅콩 등이 지원 대상 품목에 추가되었으며, 2008농업법에서는 정책대상 품목을 14개로 확대하여 운영하고 있음

- 하지만, 예산이나 품목의 특성을 고려하여 목표가격은 소폭 상승하거나 하락하는 경우가 있음

표 3. 미국의 연도별, 품목별 목표가격

품목	1990~95 (1990 농업법)	1996 농업법	2002~07 (2002 농업법)	2008농업법		
				2008년	2009년	2010~2013년
소맥($/부셸)	4.00	지급액 총액을 미리 정하고 품목별로 보조금을 배분 (1990년 농업법과 유사한 수준)	3.92	3.92	3.92	4.17
옥수수($/부셸)	2.75		2.63	2.63	2.63	2.63
수수($/부셸)	2.61		2.57	2.57	2.57	2.63
보리($/부셸)	2.36		2.24	2.24	2.24	2.63
귀리($/부셸)	1.45		1.44	1.44	1.44	1.79
면화($/파운드)	0.792		0.724	0.7125	0.7125	0.7125
쌀($/cwt)	10.71		10.50	10.50	10.50	10.50
땅콩($/cwt)	-		495	495	495	495
대두($/cwt)	-		5.80	5.80	5.80	6.00
기타종실($/cwt)	-		10.10	10.10	10.10	12.68
건조완두($/cwt)	-		-	-	8.32	8.32
렌즈콩($/cwt)	-		-	-	12.81	12.81
소형병아리콩($/cwt)	-		-	-	10.36	10.36
대형병아리콩($/cwt)	-		-	-	12.81	12.81

자료 : USDA, ERS(1996, 2002, 2008).

3.2. 일본

3.2.1. 쌀 생산비 반영하여 소득 지원

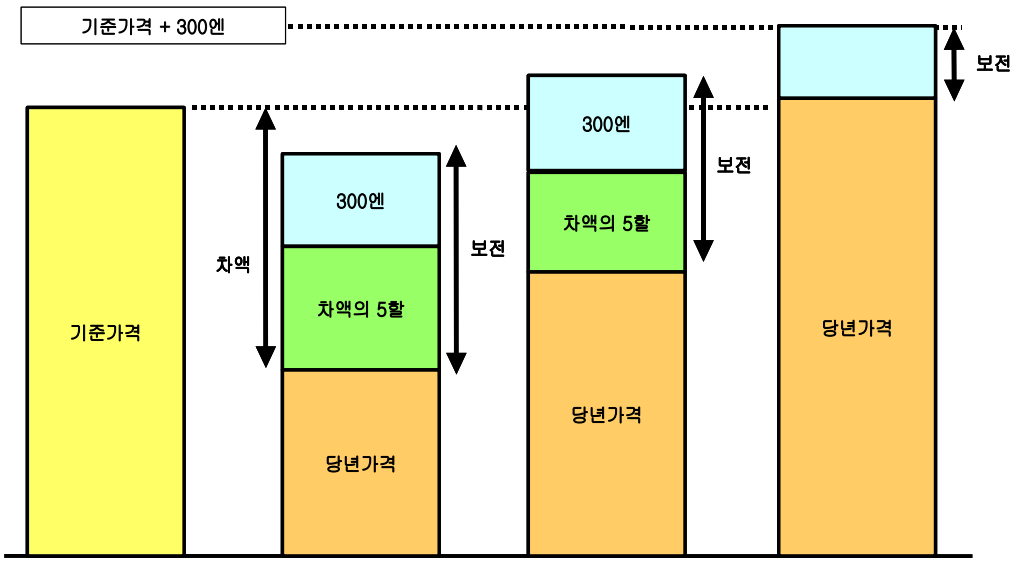
○ 2004년에 '도작 소득기반 확보 대책'을 도입하였는데, 고정급으로 60kg당 300엔과 변동급으로 기준가격과 당년도 가격 차이의 50%를 지급

○ 기준가격은 가격형성센터에서 결정된 가격으로 하며, 과거 3년의 시장가격 변동율을 감안하여 기준가격이 변동

- 정책에 시장기능 요소를 가미하여 시장왜곡을 최소화하려고 하였으며, 변동부분 기준가격의 2.5% 씩을 정부와 농가에서 각각 갹출, 농가가 공급과잉과 가격 하락에 대한 문제를 인식하도록 하는 데에 의미를 부여

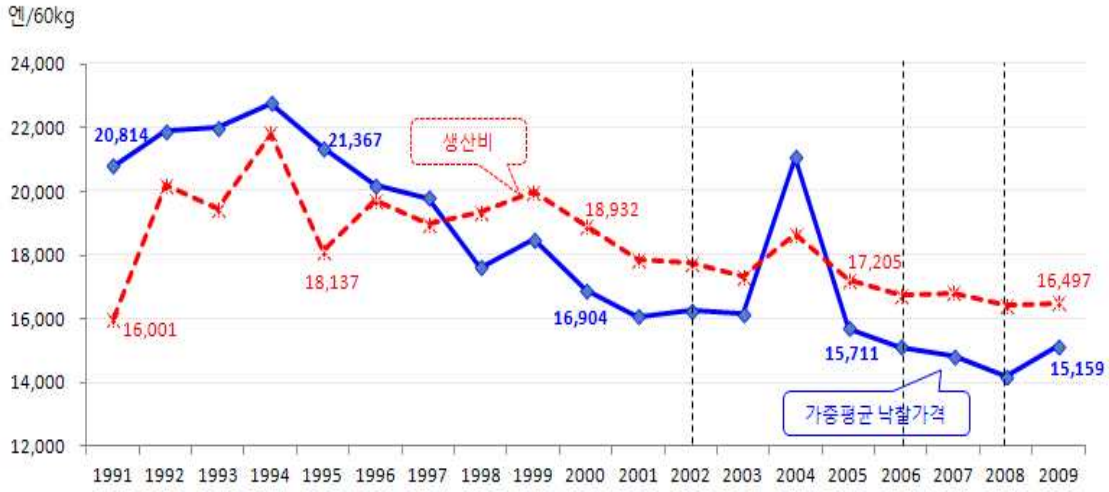
○ 도작 소득기반 확보 대책은 쌀, 밀, 대두, 사탕수수, 전분용 감자 등 5개 품목을 대상으로 소득을 보전하는 품목횡단적 소득보전 정책으로 확대 개편되었음

그림 9. 일본의 도작소득기반 확보 대책의 보전 정도



○ 품목횡단 정책은 과거 3년 평균가격과 당년 가격 차이를 보전하므로 가격이 추세적으로 하락하면 경영안정을 보장할 수 없는 문제점, 또한 가격 하락폭이 큰 경우에는 경영안정의 한계 등의 문제점이 노출되어 생산비를 반영하여 소득을 지원하기로 제도를 개편함

그림 10. 일본의 쌀 생산비와 가격



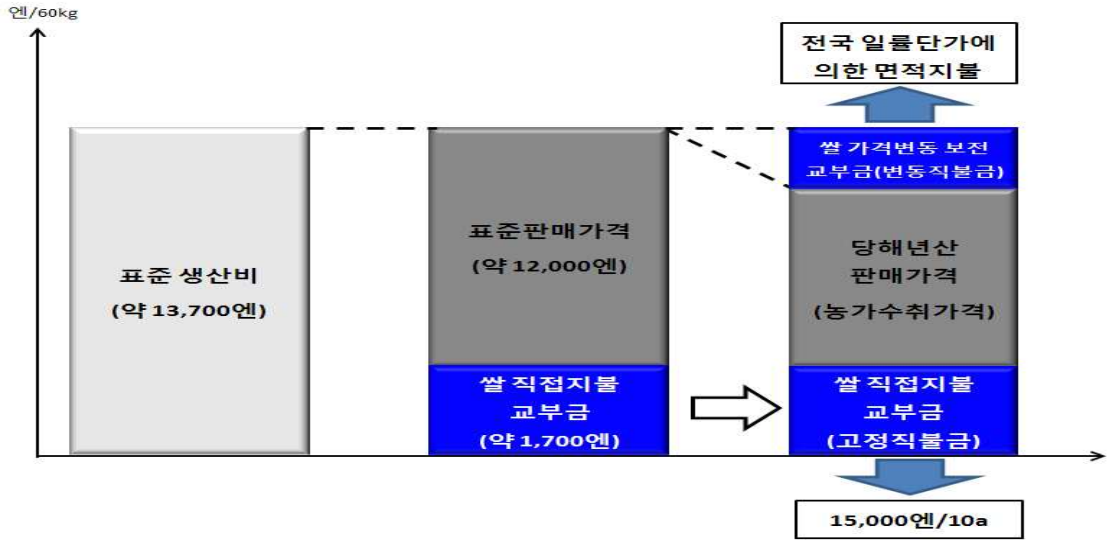
○ 호별소득보상제도로 명칭을 변경하고(2011년), 고정금은 기준년도(2002~2008년) 표준적 생산비와 2006~2008년 평균 표준적 판매가격 차이인 10a당 1만 5,000엔 수준

- 표준적 생산비는 경영비와 가족노동비의 80% 수준(7년 중 최고, 최저를 제외한 평균치)
- 표준적 판매가격은 가격형성센터에서 형성된 가격 중에서 유통경비를 제외함

※ 현실적으로 호별소득보상이 이루어지지 않고, 가능하지도 않다는 비판이 있어서 2013년부터는 경영소득안정대책으로 명칭이 변경됨

○ 표준적 판매가격과 당년산 판매가격과의 차이를 변동직불금으로 지원하여 경영안정을 도모함

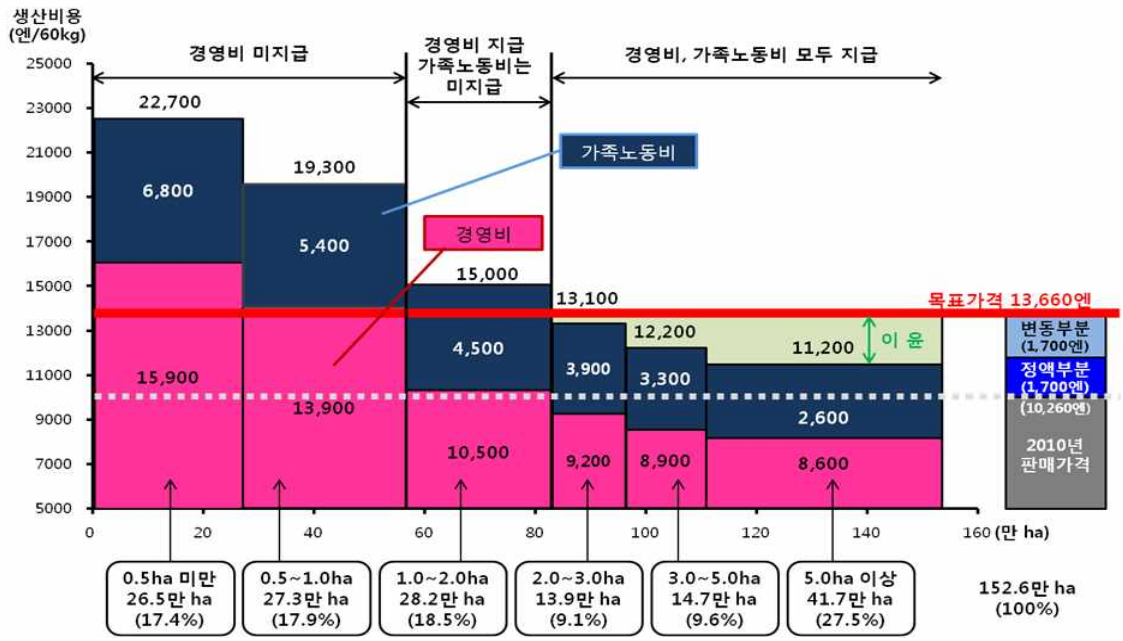
그림 11. 일본의 쌀 농가 지원 체계



○ 소득이 지원됨에도 불구하고 경영규모 1ha미만 농가의 직불금을 포함한 농가수취액은 경영비에도 미치지 못하는 실정

- 쌀 농가 중 경영규모 1ha 미만 비중이 73%를 차지함
- 감가상각비 등 일부 항목이 과다 추정된 부분이 있으며 특히, 기회비용이 매우 낮은 자가노동력이 높게 평가된 부분이 있으므로 적자 수준은 아니라는 해석도 있음

그림 12. 일본의 쌀 농가 지원 효과(2010년)



3.2.2. 지원품목 확대, 경영안정과 자급률 제고 도모

○ 판매가격이 생산비보다 낮아서 생산이 줄어들고 있는 중요한 전략 품목을 대상으로 국내외 가격 차이를 지원함으로써 국내생산을 유도하여 자급률을 향상시키는 것을 목적으로 함

○ 주식용 쌀과의 소득균형을 유지하는 수준의 단가를 설정하여 10a당 2만 엔을 기본적으로 지급하고, 증산을 유도하기 위해 생산량에 따라서 지원금이 비례하도록 설계됨

표 4. 경영안정 대상작물과 지원금

대상작물	평균지불단가
소맥	6,360엔/60kg
2조대맥(맥주보리)	5,330엔./50kg
6조대맥(겉보리)	5,510엔/50kg
나맥(쌀보리)	7,620엔/60kg
대두	11,310엔/60kg
사탕무	6,410엔/톤
전분용감자	11,600엔/톤
메밀	15,200엔/45kg
유채	8,470엔/60kg

주: 사탕무와 전분용감자를 제외하고는 논이나 밭에서 생산되는 것을 구분하지 않음(품목 중심의 지원임).

3.3. 시사점

3.3.1. 고정급과 변동급 지급하여 경영안정 도모

○ 미국이나 일본도 농가의 경영·소득안정을 도모하기 위해 일정 부분을 고정급으로 지원하고, 가격 급락에 대비하여 충격을 완화할 수 있도록 변동급으로 지원하고 있음

○ 고정직불금이 변동직불금을 대체하는 수준까지 인상되면 농가의 경영안정에 위험 요인이 될 수 있음

3.3.2. 경영안정 수준 예측 가능성 제고

○ 경영안정을 도모하도록 설정한 목표가격은, 미국의 경우 생산비 수준에서 결정되어 장기간 운용하고 있으며 농가의 예측 가능성이 높음

○ 반면, 일본은 제도 개편이 수시로 이루어져 농가의 불만요인이 되고 있음

- 쌀 가격이 생산비보다 낮아지는 상황이 지속되면서 생산비를 소득보전의 기준가격(목표가격)으로 설정함
- 우리나라는 수매제도 하에서 높게 형성된 쌀 가격을 반영하여 목표가격이 설정되어서 생산비와 격차가 큼

○ 중장기적으로 경영안정 보장 수준에 대한 예측 가능성을 높여주는 방안을 모색할 필요

3.3.3. 경영안정 지원 대상 품목을 확대

○ 일본은 쌀을 정책 대상으로 지원하기 시작하였으나 보리, 메밀, 대두, 유채 등으로 대상 품목을 확대

○ 미국도 가격지지 대상 품목이 7개였으나 2008농업법에서는 14개 품목으로 확대되었음

○ 우리나라도 쌀 중심의 지원에서 대상 품목을 점진적으로 확대해 나가는 것이 필요함

- 경영안정 대상 품목을 확대하여 농가의 재배 품목 선택의 폭을 확대

4. 쌀 산업과 직불제의 영향

4.1. 쌀 산업 현황과 과제

4.1.1. 쌀 산업 현황

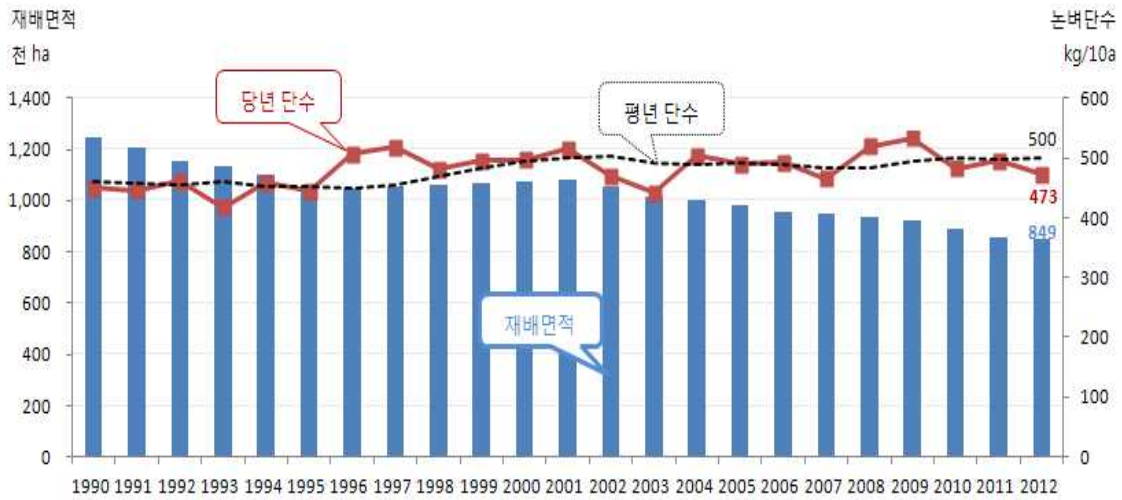
○ 단수가 추세적으로 증가 추세에 있지만 재배면적 감소폭이 커서 쌀 생산량이 줄어들고 있음

○ <그림 13>에서 보는 바와 같이 2012년 평년단수는 10a당 500kg, 지난 20년 동안 연평균 0.5% 씩 늘어났음

- 벼 재배면적은 2005년 100만 ha 미만으로 줄어들었고, 2012년 84만 9천 ha로 지난 20년 동안 연평균 1.5% 감소해 왔음

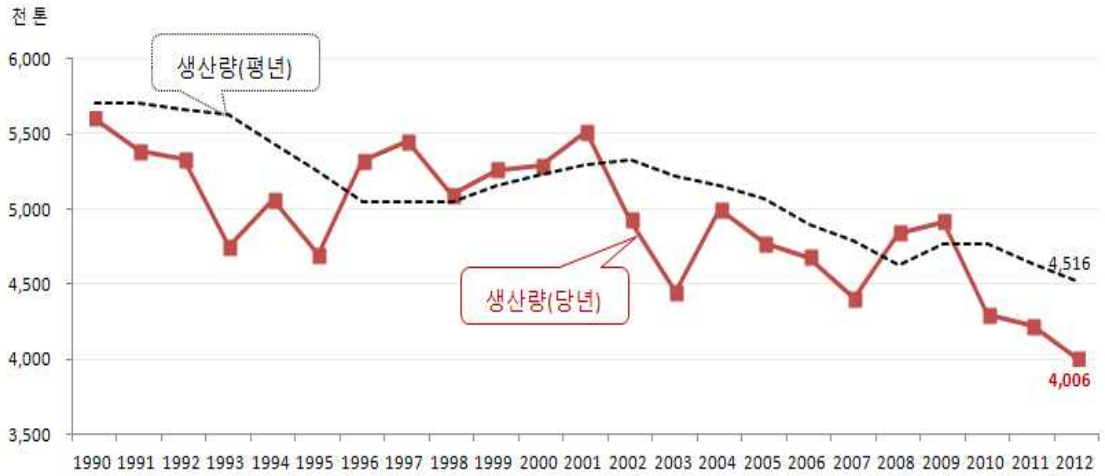
○ 재배면적 감소폭이 단수 증가율보다 커서 동기간 쌀 생산량은 연평균 1.4%씩 줄어들고 있음<그림 14 참조>

그림 13. 벼 재배면적과 단수(논벼) 추이



자료 : 통계청

그림 14. 쌀 생산량 추이

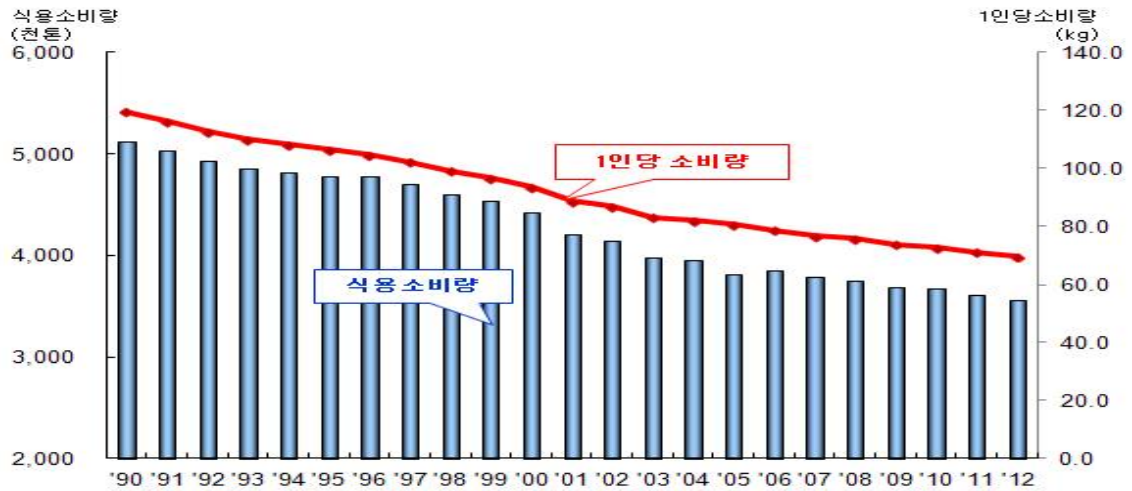


자료 : 통계청

○ 하지만, 쌀 소비량도 빠른 속도로 줄어들고 있어서 재고량이 증가하는 문제가 발생

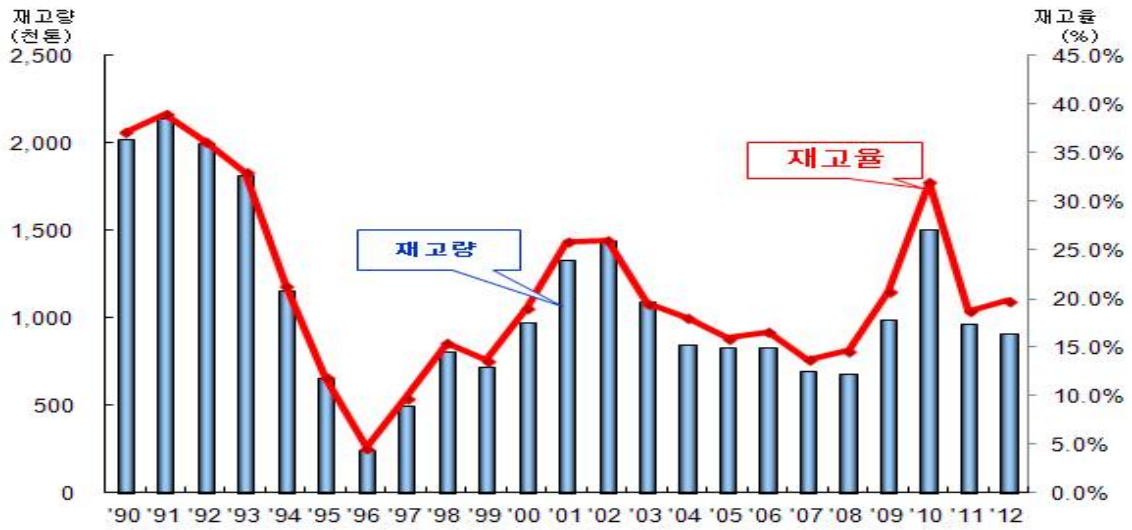
- 2012양곡연도 1인당 쌀 소비량은 69.8kg으로 추정되며, 지난 20년 동안 연평균 2.4%씩 감소하였음
- 재고 증가에는 관세화 유예 연장에 따른 의무수입량이 늘어나는 것도 한 요인으로 작용함

그림 15. 쌀 소비량 추이



자료 : 통계청, 농림축산식품부.

그림 16. 쌀 재고량 및 재고율



자료 : 농림축산식품부, 양정자료.

4.1.2. 당면 과제

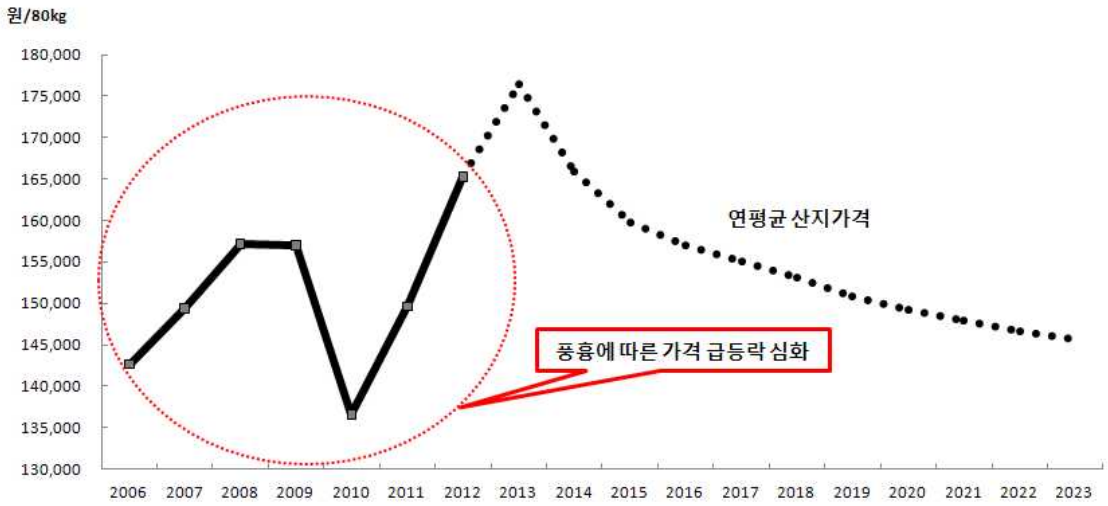
○ 2013년산부터 목표가격 17만 4,083원/80kg, 고정직불금 80만 원/ha이 적용되고, 2015년 관세화 전환으로 TRQ를 초과한 수입량은 없으며 재고량은 공공비축량만 유지하는 것으로 가정하면 쌀 가격은 중장기적으로 하락세를 보일 것으로 전망됨<그림 17>

○ 이는 중장기적으로 쌀 생산량 감소폭보다 소비량 감소폭이 더 클 것으로 전망되기 때문임

- 향후 쌀 가격 하락 추세가 이어질 것으로 예상됨에 따라 정부의 재정 부담도 중장기적으로 늘어날 전망

○ 쌀 가격이 추가적으로 하락하도록 유도하는 정책을 경계할 필요가 있으며, 가격 급락에 따른 농가의 경영안정 대책의 중요성은 커질 수 있음

그림 17. 중장기 쌀 가격 전망



주: 점선은 전망치임.

4.2. 직불제 운용과 쌀 산업

4.2.1. 고정직불금

○ 쌀 농가의 소득을 증진시키기 위해 고정직불금을 인상해야 한다는 요구가 있어 왔음

- ha당 70만 원이던 고정직불금을 2013년에 80만 원으로 인상하고, 향후 100만 원까지 인상할 예정임

○ 벼 생산과 연계되지 않는 고정직불금이 인상될수록 벼와 생산대체 가능 품목의 재배면적이 늘어나고 벼 재배면적은 줄어들 수 있음

- 농가의 작목 선택 요인 중 가장 중요한 것은 해당 품목의 가격으로 조사됨(박동규외, 2010)

○ 고정직불금 단가가 올라갈수록 쌀 가격도 상승하지만, 쌀 가격은 중장기적으로 하락세로 전망되므로 목표가격과 농가 수취가격도 하락할 것으로 전망됨

- 고정직불금 단가 인상으로 벼 재배면적이 줄어들지만, 생산량보다 소비량 감소율이 커서 쌀 가격은 하락할 전망

○ 고정직불금만 인상되는 경우에, 쌀 가격은 상대적으로 상승하여 변동직불금 지급액은 줄어들지만, 직불금을 포함한 농가수취액은 큰 차이가 발생하지 않음

○ 하지만, 고정직불금 단가가 높아질수록 변동직불금이 줄어들므로 장기적으로 재정 부담이 줄어듬

그림 18. 고정직불금 수준별 벼 재배면적 전망

그림 19. 고정직불금 수준별 쌀 가격, 농가수취액, 목표가격 전망

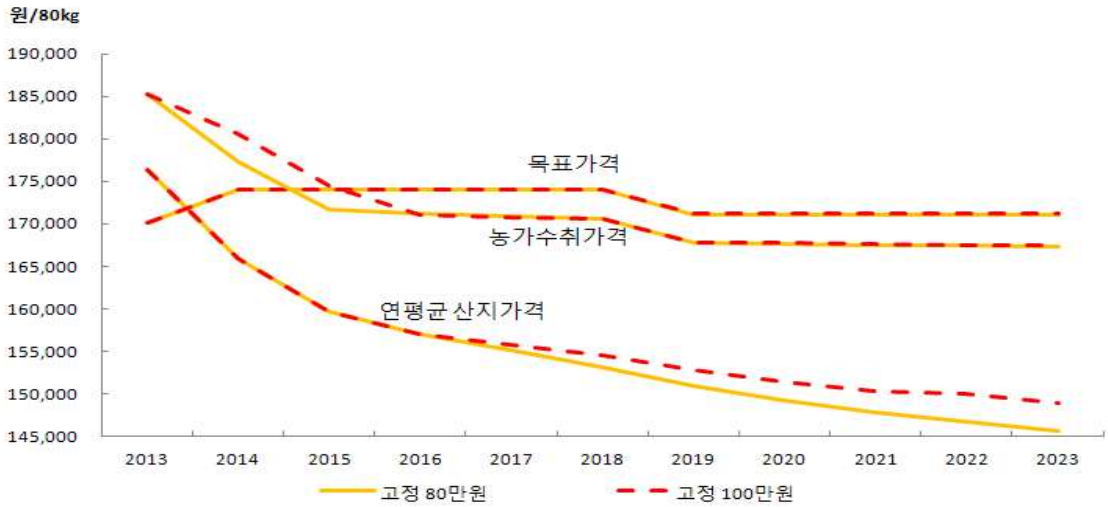
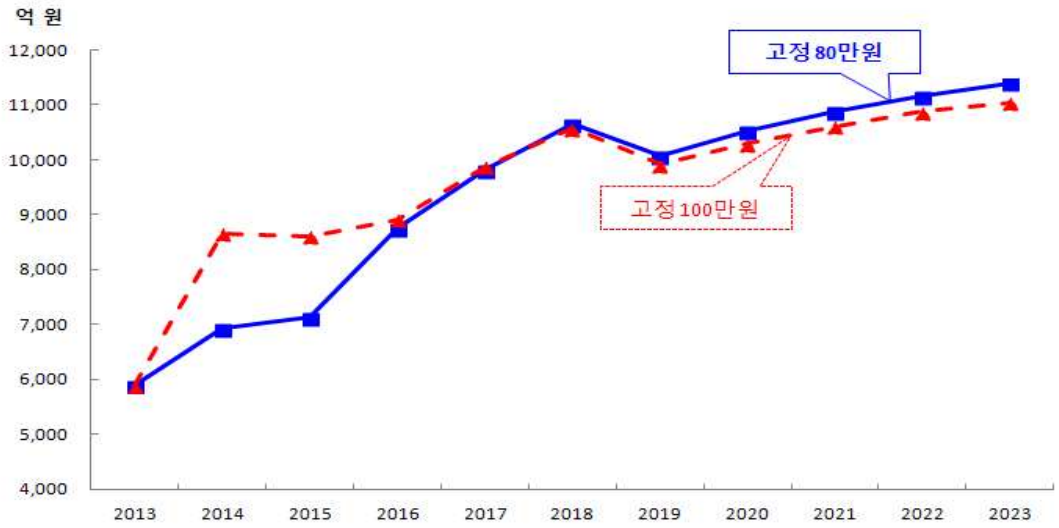


그림 20. 고정직불금 수준별 직불금 재정 전망

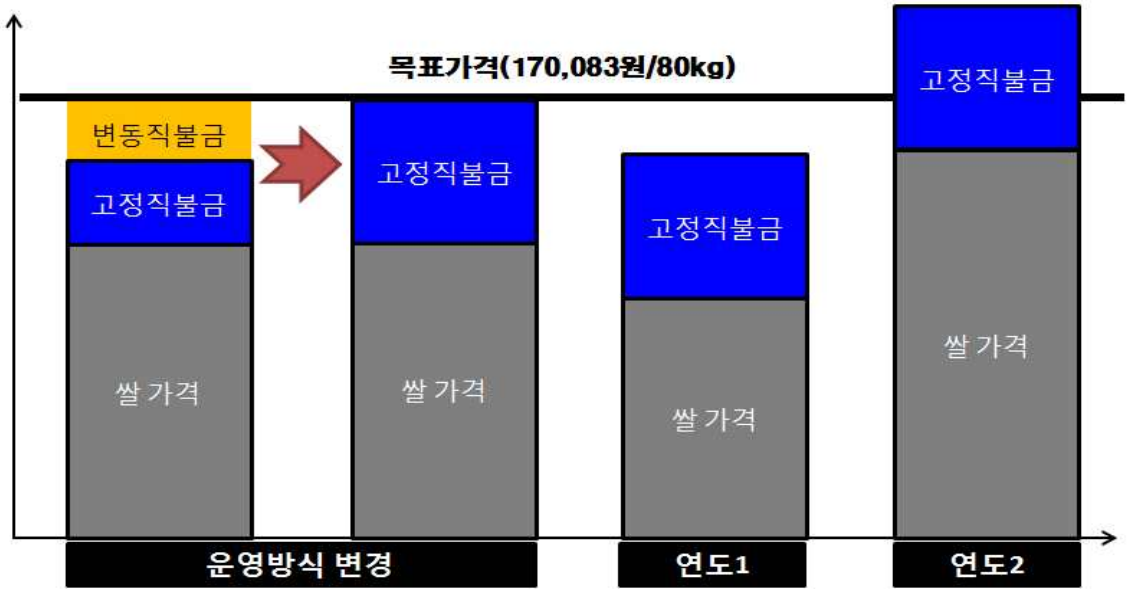


○ 고정직불금은 생산과 연계되지 않은 소득지원으로 허용정책(Green)으로 분류되고 있으며, 일정 조건을 준수해야 함

- 허용정책이 되기 위한 기본 조건은 1) 소비자로부터 이전이 아닌 공공재정에 의한 보조, 2) 생산자에 대한 가격지지 효과가 없어야 한다는 조건을 충족해야 함
- 구체적 조건으로는, 생산량과 생산요소, 생산형태, 가격 등과 연계되지 않아야 하며, 특정년도의 소득지원 규모가 기준 기간 이후 특정년도의 생산량, 생산형태, 가격 등에 연계하거나 그것을 기준으로 하여야 함
- 따라서, 고정직불금 단가를 어떠한 근거에서 인상하는지에 대한 명쾌한 근거를 제시할 수 있어야 허용정책으로 유지될 수 있을 것임

○ 고정직불금이 인상되어 쌀 직불금을 대체하는 경우에는, 쌀 가격 하락 시에 농가의 경영안정을 도모하기 어려워지고, 쌀 가격이 상승하는 경우에는 과잉 지원이라는 비판이 제기될 수 있음

그림 21. 고정직불금 확대 시 경영불안정



4.2.2. 목표가격 조정

○ 물가·생산비가 상승하여 쌀 실질소득이 줄어들었으므로 목표가격을 인상하여 농가소득을 보전해야 한다는 주장이 제기됨

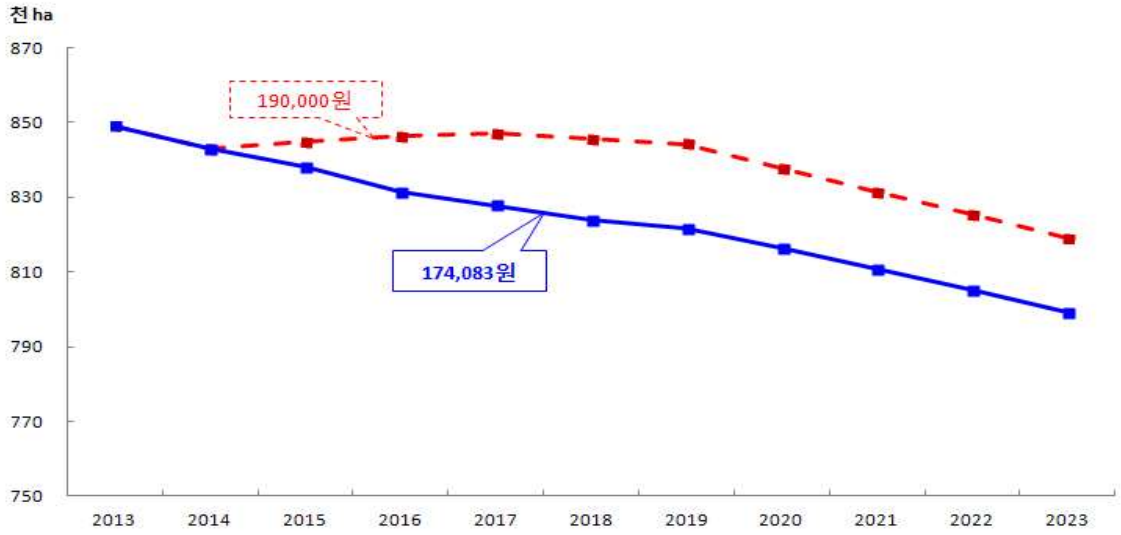
- 생산자단체의 주장뿐만 아니라 국회에서도 목표가격을 인상시키기 위한 쌀소득보전법 개정안이 발의되었음
- 개정안에서 제시된 목표가격은 80kg당 17만 8,519원부터 21만 7,719원까지 다양함
- 수확기 쌀 가격뿐만 아니라 생산비 변동, 물가 상승률 등을 복합적으로 고려하여 목표가격을 조정해야 한다는 주장

○ 목표가격을 예정된 17만 4,083원보다 높은 19만 원을 가정하면(분석을 위한 가정임), 벼 재배면적이 증가하여 쌀 가격은 하락하지만 중장기적으로 농가 수취가격은 목표가격의 97% 수준에서 안정 전망

- 따라서, 쌀 농가의 경영안정을 위한 재정부담은 70% 이상 늘어나게 됨(2018년: 1조 655억 원 → 1조 8,774 억 원)

○ 목표가격이 인상되면 생산과 연계되는 변동직불금 수준이 많아지므로 벼 재배면적은 늘어나게 됨

그림 22. 목표가격별 재배면적 전망

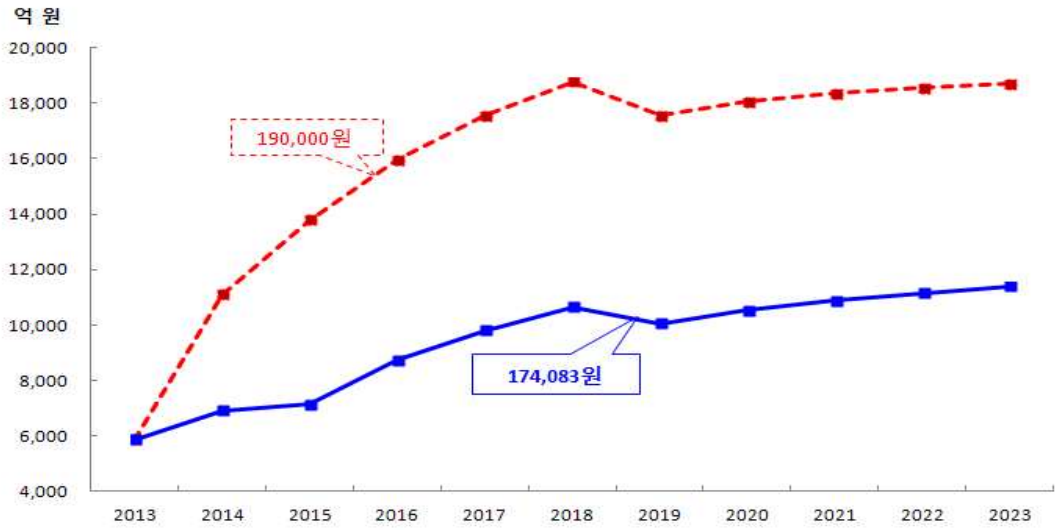


○ 목표가격 인상으로 벼 재배면적이 늘어나므로 쌀 가격은 하락하게 되며, 가격 하락을 반영한 5년 후 목표가격의 추가 하락이 불가피하게 됨

- 목표가격 조정으로 쌀 가격은 하락하게 되고, 쌀 농가의 경영안정을 위한 변동직불금 수준은 증가하게 됨

그림 23. 목표가격별 쌀 가격, 농가수취액 전망

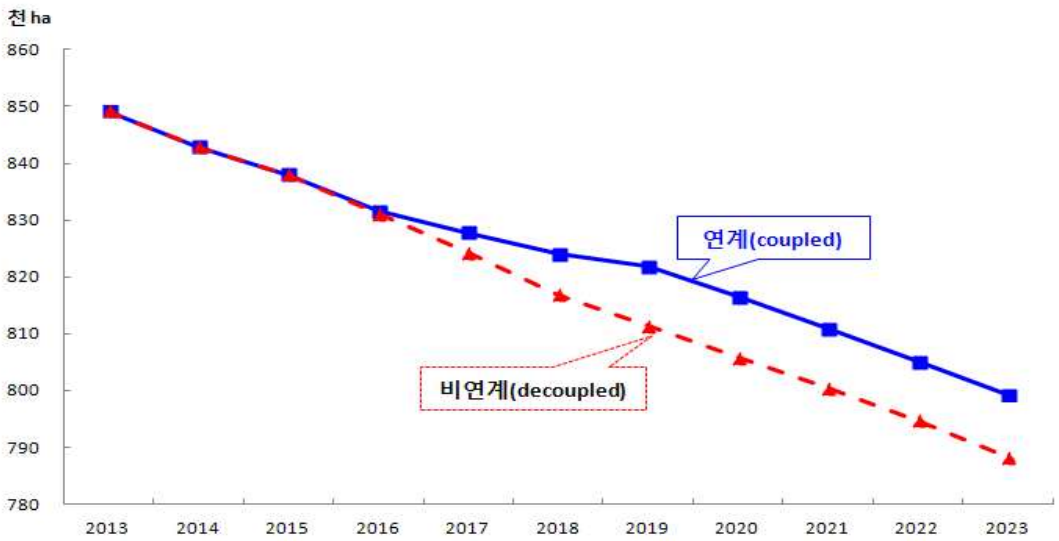
그림 24. 목표가격별 직불금 재정 전망



4.2.3. 변동직불금 생산 비연계(decoupled)

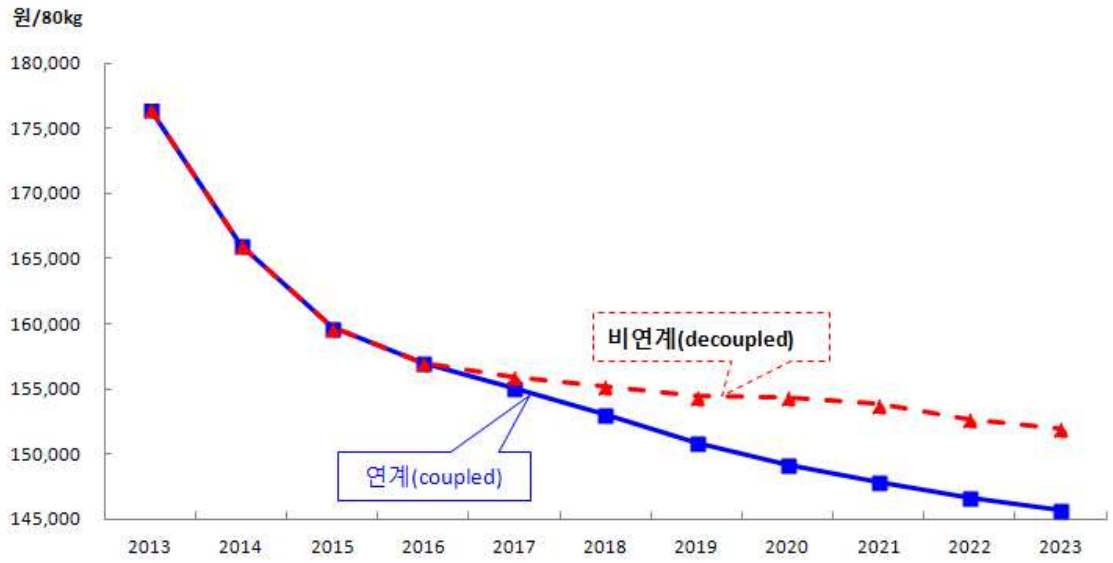
○ 변동직불금이 생산과 연계되지 않는 것으로 가정하면, 벼 재배면적이 감소폭이 커져 쌀 가격은 생산 연계 시보다 상대적으로 높은 수준이 될 것으로 전망됨

그림 25. 변동직불금 생산 비연계 시 벼 재배면적 전망



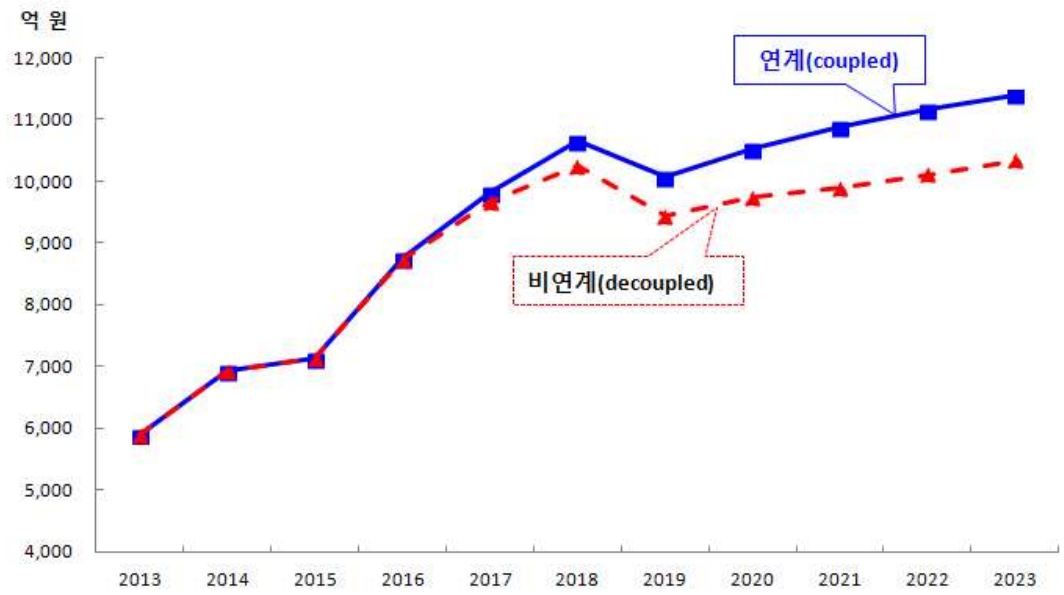
주: 목표가격은 17만 4,083원/80kg, 고정직불금은 80만 원/ha 적용.

그림 26. 변동직불금 생산 비연계 시 쌀 가격 전망



○ 따라서 변동직불금 지급조건을 생산과 연계되지 않는 경우로 개선할 경우 쌀 가격이 높아져 농가의 경영안정을 위한 정부의 재정부담은 줄어들게 됨

그림 27. 변동직불금 생산 비연계 시 직불금 재정 전망



5. 향후 운용방안

5.1. 운용 원칙 확립

○ 쌀 직불제의 목적은 농가의 경영안정을 도모하기 위한 최소한의 수단으로 설정

- 정부가 쌀 직불제로 농가 소득문제를 해결할 수 없으며, 농가소득을 보장하는 것은 용이하지 않은 일임을 명확하게 함
- 또한, 특정 상품의 가격은 수급에 의해서 결정되는 것이지 물가 상승률 정도 상승해야 하는 것이 아님을 이해할 필요

○ 쌀 직불제는 경영안정과 쌀 산업의 효율화에 역행하지 않도록 운용되어야 함

5.2. 중장기 경영안정 도모

5.2.1. 목표가격의 안정적 운용

○ 쌀 소비와 생산량 변동 추세를 감안하면 쌀 가격은 추세적으로 하락할 전망이며, 목표가격도 주기별로 하락할 수 있음

- 농가의 미래에 대한 경영 불안감은 커질 수 있으며, 목표가격이 하락하지 않도록 쌀 가격 인상을 위한 사회적 비용이 커질 수 있음

○ 목표가격이 중장기적으로 안정적으로 운용될 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음

- 미국의 예에서 보는 것처럼, 향후 목표가격이 현재 수준에서 하락하지 않도록 예산 범위 내에서 안정적으로 운용하는 방안을 검토할 수 있음

○ 목표가격을 안정적으로 운용하는 것은, 경영안정을 도모하는 제도의 도입 취지와도 일치한다고 할 수 있음

○ 목표가격이 경제 외적 요인에 의해 인상되는 경우, 직불금 재정은 지속적으로 늘어나고 쌀 직불제 이외의 정책 수행에 제약이 될 수 있음
- 목표가격을 설정하기 위한 사회적 비용도 커질 수 있음

5.2.2. 변동직불금의 충격 완충역할 필요

○ 변동직불금을 축소하고 고정직불금을 늘리는 것은, 가격이 큰 폭으로 하락하는 경우에 농가의 경영안정에 위험 요인이 될 수 있음
- 가격이 큰 폭으로 상승하는 경우에는 농가에 대한 과잉 지원이라는 비판에 직면할 수 있음

○ 따라서 고정직불금을 과다하게 인상하는 것은 자제할 필요가 있다고 판단됨

5.3. 생산과잉 유발하지 않도록 제도 개선

○ 변동직불금 지급조건을 생산과 연계하지 않도록 제도를 개선하면 그렇지 않은 경우에 비해 쌀 가격이 다소 상승하여 장기적으로 목표가격도 다소 상승할 수 있을 것임

○ 변동직불금 지급조건을 개선하면, 농가는 시장 수요에 따라서 재배품목을 선정하는 부수적인 효과도 기대할 수 있음

5.4. 쌀산업을 안정시키면서 농가소득 향상 노력 필요

5.4.1. 경영안정 정책 대상 품목 확대

○ 쌀 직불제를 운용하는 것과 같이, 정책 대상품목을 확대하여 농가의 생산의욕을 고취

- 재배 품목이 다양해져서 쌀 생산과잉 문제가 다소 완화될 수 있을 것으로 예상됨

○ 이는 자급률 향상이라는 농정 목표와 일치하며, 농가소득 향상에도 기여할 수 있음

5.4.2. 생산비 절감 노력 필요

○ 쌀 소득률을 제고하기 위해 고단수·고품질 품종을 개발하고, 영농규모화 추진, 경영의 효율화 도모