

제75호(2013. 10. 24.)

쌀 직불제의 합리적 운용 방안

박동규 승준호

1. 쌀 직불제 개요	3
2. 쌀 직불제의 추진 경위와 평가	4
3. 쌀 직불제 운용 및 쌀산업 전망	9
4. 시사점과 과제	12

감 수:	김정호	선임연구위원	02-3299-4221	jhkim@krei.re.kr
내용 문의:	박동규	선임연구위원	02-3299-4314	dgpark@krei.re.kr
자료 문의:	원동환	전문원	02-3299-4274	wondh@krei.re.kr

- 「KREI 농정포커스」는 농업·농촌의 주요 동향 및 정책 이슈를 분석하여 간략하게 정리한 것입니다.
- 이 자료는 우리 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

◇ 요 약 ◇

벼 재배농가의 경영안정을 도모하기 위하여 2005년에 도입된 쌀소득보전직접지불제(약칭 ‘쌀 직불제’)는 목표가격을 설정하고 시장가격과의 차이의 85%를 재정에서 지원하는 제도임.

쌀 직불제 도입으로 2005년 이후에 농가수취액은 목표가격 수준에서 안정되었다는 긍정적인 평가와 함께, 쌀 생산비와 물가가 상승하는 반면 목표가격은 2005년부터 동결되었다는 비판적인 견해가 공존함. 한편, 쌀가격이 추세적으로 하락할 경우에는 목표가격이 하락함으로서 쌀농가의 경영안정이 어렵다는 비판도 제기됨.

쌀 직불제는 쌀농가 경영안정이라는 제도의 도입 취지뿐만 아니라 쌀산업에 미치는 영향 등을 종합적으로 검토하여 운용해야 함. 최근에 현재의 목표가격 조정방식이 합리적이라는 주장과 함께 물가상승률 등을 감안하여 결정되도록 방식을 개선해야 한다는 의견이 대립하고 있음.

목표가격 인상 폭이 클수록 쌀가격 하락 폭이 커지므로 쌀농가 소득안정을 위한 직불금 재정이 늘어나게 됨. 즉, 쌀농가 소득보전을 위한 목표가격 인상 폭의 일부는 쌀가격 하락으로 인하여 일정 부분 상쇄되고 정부 재정이 늘어나는 비효율이 발생할 수 있음. 한편, 변동직불금을 생산과 비연계할 경우(decoupled), 벼 재배면적 감소 폭이 커져 쌀가격은 높아지므로 농가의 경영안정을 위한 정부의 재정 부담은 줄어들게 됨.

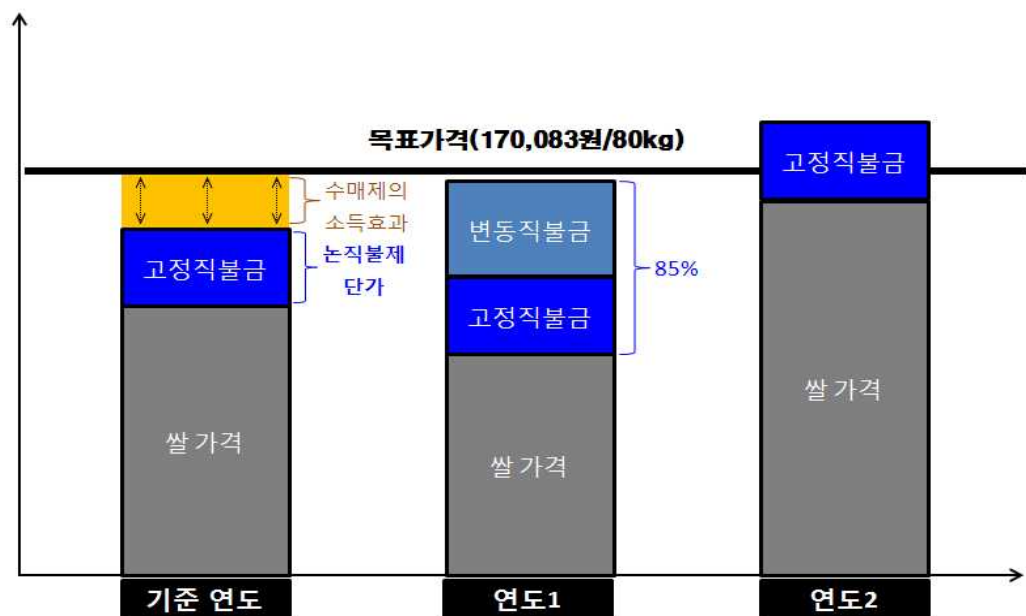
따라서 쌀농가의 경영안정을 도모한다는 쌀 직불제 도입 취지에 맞도록 목표가격은 당초에 설정한 규정대로 운용하는 것이 바람직함. 다만, 중장기적으로 목표가격이 하락하지 않도록 운용하는 방안을 검토할 필요가 있음. 변동직불금 지급조건을 생산과 연계하지 않도록 제도를 개선하면 그렇지 않은 경우에 비하여 쌀가격이 다소 상승함으로써 중장기적으로 목표가격도 다소 상승하게 될 것으로 전망됨.

1. 쌀 직불제 개요

□ 쌀 직불제는 농가가 직면하는 불확실성을 완화하여 소득·경영이 안정될 수 있도록, 목표가격을 예시하고 시장가격과의 차이를 재정에서 보전해 주는 제도로 2005년부터 시행

- 쌀가격 하락 시 목표가격과의 차이를 고정 및 변동직불금 명목으로 지급하여 소득안정을 도모함
- 시장 여건과 관계없이 매년 동일 수준의 고정직불금이 지급되고, 시장가격 하락 폭이 클수록 변동직불금 규모는 증가함
 - 80kg 쌀가격이 15만 7,000원 수준 이상이면 고정직불금만 지급되고 농가는 목표가격을 상회하는 금액을 받을 수 있음<그림 1>
- 제도 도입 당시에 목표가격은 시장가격을 반영하여 3년마다 조정하기로 법률로 규정하였음

그림 1. 쌀 직불제 개념



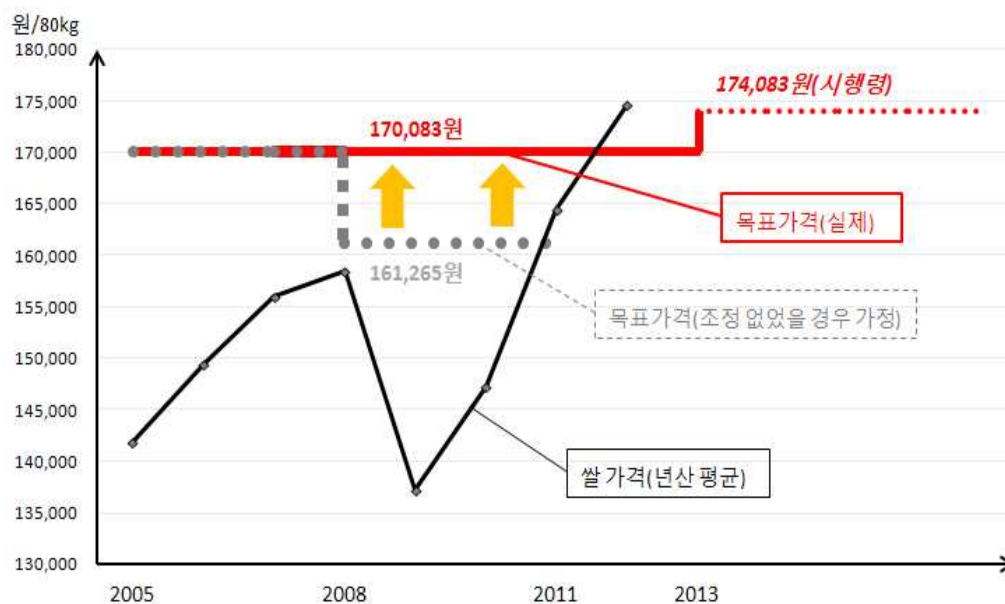
주: 목표가격 17만 83원 일 경우, 쌀가격 15만 6,583원 이상이면 변동직불금 지급되지 않음.

2. 쌀 직불제의 추진 경위와 평가

2.1. 추진 경위와 실적

- 제도 도입 시 3년 단위로 수급사정을 감안하여 목표가격을 조정하기로 하였으나, 2008년 3월에 기존 목표가격(17만 83원/80kg)을 유지하면서 5년 단위로 변경하도록 법률 개정
 - 당초의 규정에 따르면 2008~2010년산 쌀에 적용할 목표가격은 80kg당 16만 1,265원이었음
 - 이는 기준 연도에 비해 쌀가격이 하락하였기 때문
 - ‘쌀소득 등의 보전에 관한 법률’ 시행령에 명시된 계산방식에 따르면, 2013년산부터 적용할 목표가격은 80kg 기준 17만 4,083원으로 현재보다 2.4% 인상된 수준임
 - 2010년 이후 작황 부진으로 인한 쌀가격 상승분이 반영된 결과임

그림 2. 쌀 목표가격 운용 현황



□ 쌀 직불금은 2005년 이후 연간 6,100억~1조 5,000억 원 정도 지급

- 쌀가격 하락폭이 컸던 2005년 쌀 직불금 지급액은 1조 5,045억 원으로 가장 많았음
 - 고정직불금으로 6,038억 원, 변동직불금으로 9,007억 원 지급
- 수확기 쌀가격이 상승하였던 2008년과 2011~2012년에는 변동직불금이 지급되지 않고 고정직불금만 6,100억~7,100억 원 정도 지급되었음

표 1. 쌀 직불금 지급 농가수 및 면적

년산	고정직불금			변동직불금			총지급액 (억 원, A+B)
	농가수 (천 호)	면적 (천 ha)	지급액 (억 원, A)	농가수 (천 호)	면적 (천 ha)	지급액 (억 원, B)	
2005	1,033	1,007	6,038	984	940	9,007	15,045
2006	1,050	1,024	7,168	1,000	951	4,371	11,539
2007	1,077	1,018	7,120	1,016	932	2,791	9,912
2008	1,097	1,013	7,118	1,025	920	-	7,118
2009	866	893	6,328	815	809	5,945	12,330
2010	838	883	6,223	781	789	7,506	13,729
2011	812	875	6,174	740	754	-	6,174
2012	791	866	6,101	719	747	-	6,101

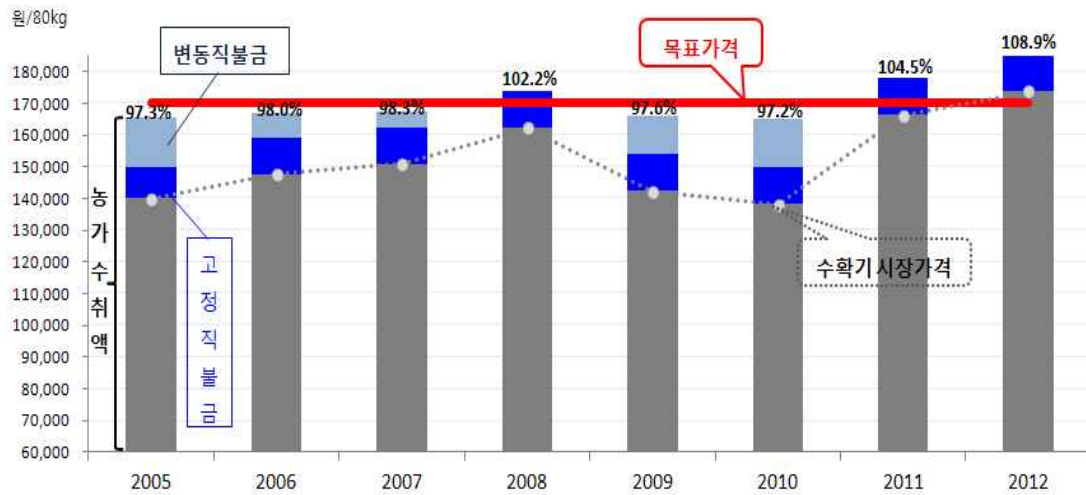
자료: 농림축산식품부, 양정자료 2013. 3.

2.2. 쌀 직불제에 대한 다양한 평가

□ 농가수취액은 목표가격 수준에서 안정

- 2005년은 밥쌀용 쌀 수입으로 시장에 대한 불안감이 커지면서 수확기 쌀가격이 전년대비 13.4% 하락함. 그러나 고정직불금과 변동직불금이 지급됨에 따라 농가수취액은 80kg당 16만 5,575원으로 목표가격의 97% 수준으로 안정됨
 - 2008년, 2011년, 2012년에는 쌀가격이 상승하여 고정직불금만 지급되었으며, 농가수취액은 목표가격을 상회

그림 3. 연도별 쌀 직불금 농가수취액



□ 목표가격이 생산비를 반영하지 못한다는 비판

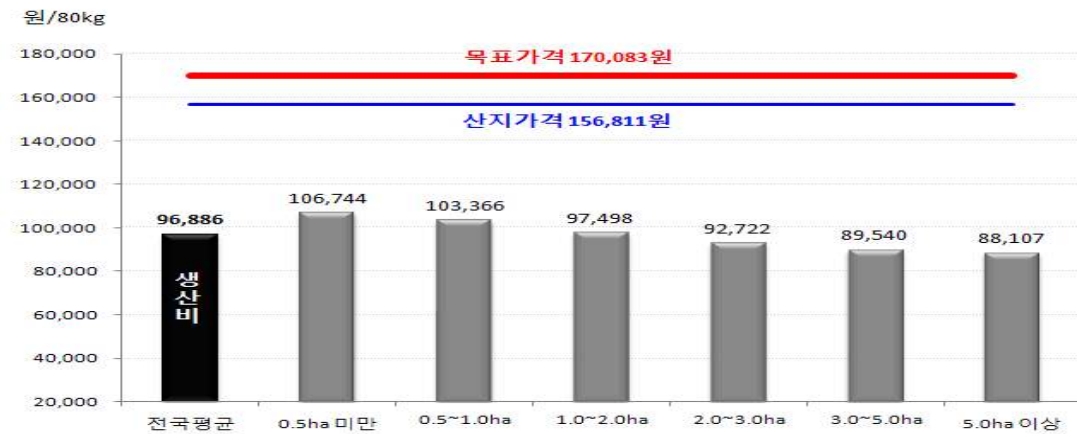
- ‘쌀소득 등의 보전에 관한 법률’ 시행령에 따르면 목표가격은 기준 목표가격과 쌀가격에 의하여 결정되도록 공식화됨

$$\text{변경 목표가격} = \text{직전 목표가격} \times \frac{\text{비교 연도('08 ~ '12) 수확기 쌀 값 평균}}{\text{기준 연도('03 ~ '07) 수확기 쌀 값 평균}}$$

주: 평균값은 해당기간의 최대, 최소를 제외한 평균임.

- 쌀 생산비와 물가가 상승하는 반면, 쌀농가의 소득·경영안정을 도모하기 위한 목표가격은 2005년 이후 동결되었다는 비판이 있음. 기준 연도의 실질소득을 유지하기 위해서는 경영규모 확대, 생산비 절감 노력 등 농가의 자구 노력이 필요하다는 반론도 제기됨
- 또한, 목표가격이 생산비보다 높은 수준이므로 쌀산업의 효율화와 구조조정에 역행한다는 비판도 있음
 - 우리나라와 유사한 직불제 정책을 운용하고 있는 미국의 목표가격은 생산비 수준임
 - 일본은 기준 연도(2002~2008년) 표준 생산비를 목표가격으로 하여 시장가격과의 차이를 보전하고 있음. 쌀가격 하락세가 유지되고 생산비보다 낮아지면서 생산비를 목표가격으로 적용하고 있음

그림 4. 규모별 생산비, 목표가격, 산지가격(평년)



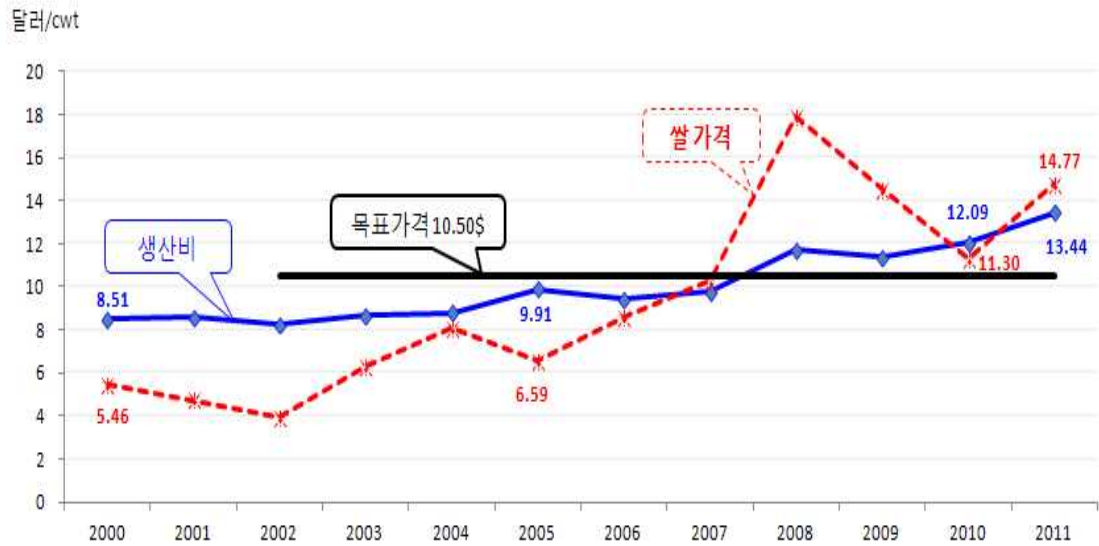
주: 평년은 2008~2012년 동안 최대, 최소를 제외한 평균.

자료: 통계청.

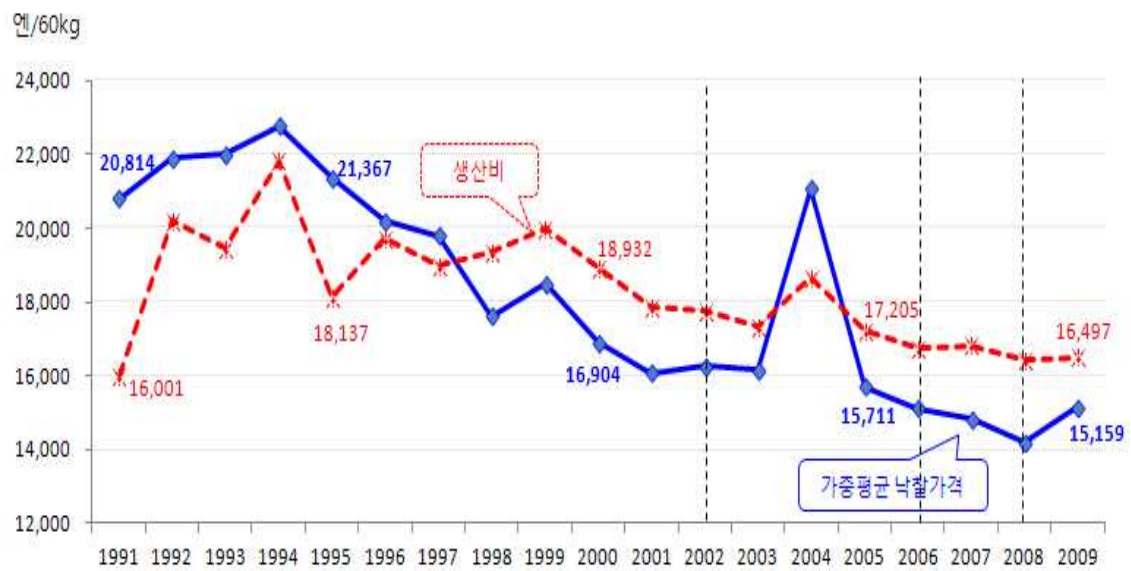
□ 쌀 가격 하락 가능성 및 중장기 비전에 대한 불안

- 향후 쌀가격이 추세적으로 하락할 가능성이 있으며, 이 경우에 목표가격이 동반 하락하여 벼 재배농가의 경영안정이 어려울 수 있다는 비판이 제기됨
- 한편, 쌀산업의 효율화를 위해서는 목표가격이 당초 의도를 반영하여 운영되어야 한다는 반론도 제기되고 있음

참고 1. 미국의 쌀 생산비, 농판가격과 목표가격



참고 2. 일본의 쌀 생산비와 가격



3. 쌀 직불제 운용 및 쌀산업 전망

3.1. 목표가격 조정

□ 목표가격을 인상하면 벼 재배면적 감소폭이 줄어들고(또는 증가), 가격 하락폭은 커져 경영안정을 위한 재정 부담이 증가

○ 목표가격이 규정대로 조정되면 벼 재배면적 감소폭이 줄면서 중장기적으로 감소세가 유지될 전망이다<그림 5>

○ 그러나 목표가격이 19만 5,000원으로 인상되는 것을 가정하면(분석을 위한 가정임), 단기적으로 벼 재배면적이 늘어나고 2014~2023양곡연도 연평균 재배면적 감소율은 0.2%로 낮아질 전망이다(목표가격 규정대로 운용 시, 0.6%씩 감소)

○ 목표가격 수준별로 벼 재배면적에 차이가 있는 만큼 쌀가격 하락폭도 차이가 있고, 쌀 직불금 재정규모도 크게 달라질 전망이다<그림 6>

- 목표가격 인상으로 쌀가격 하락 폭이 커지지만, 직불금 증가로 농가 소득이 증대되는 효과가 있음
- 목표가격을 시행령에 따른 17만 4,083원보다 높은 19만 5,000원으로 가정하면, 쌀 농가의 경영안정을 위한 재정부담은 두 배 이상 늘어나 것으로 예상(2018양곡연도: 1조 174억 원 → 2조 1,545억 원)

그림 5. 목표가격별 벼 재배면적 전망

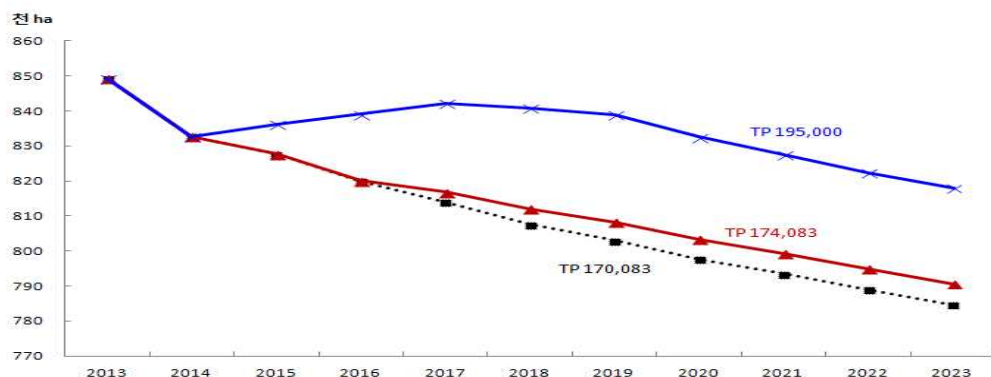
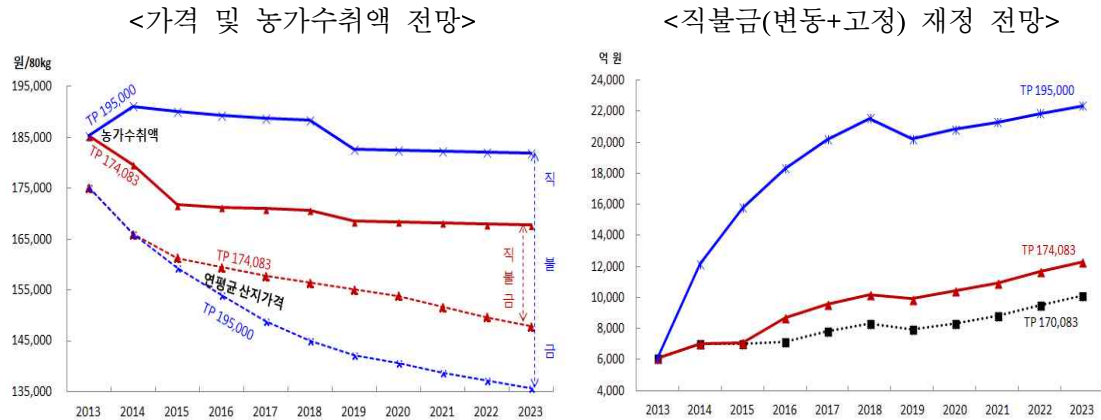


그림 6. 목표가격별 쌀가격과 직불금 재정 전망



3.2. 변동직불금 생산 비연계(decoupled)

□ 변동직불금이 생산과 연계되지 않을 경우, 쌀가격이 높아져 농가의 경영안정을 위한 재정 부담은 감소 전망

- 변동직불금이 생산과 연계되지 않을 경우에는 벼 재배면적 감소 폭이 커져 쌀가격은 생산 연계 시보다 상대적으로 높은 수준으로 전망됨
- 따라서 변동직불금 지급조건을 생산과 연계되지 않도록 개선할 경우에도 쌀가격의 상승 효과가 있으므로, 농가의 경영안정을 위한 정부의 재정 부담은 줄어들 것으로 예상됨<그림 7~8>

그림 7. 변동직불금 생산 비연계 시 벼 재배면적과 쌀가격 전망

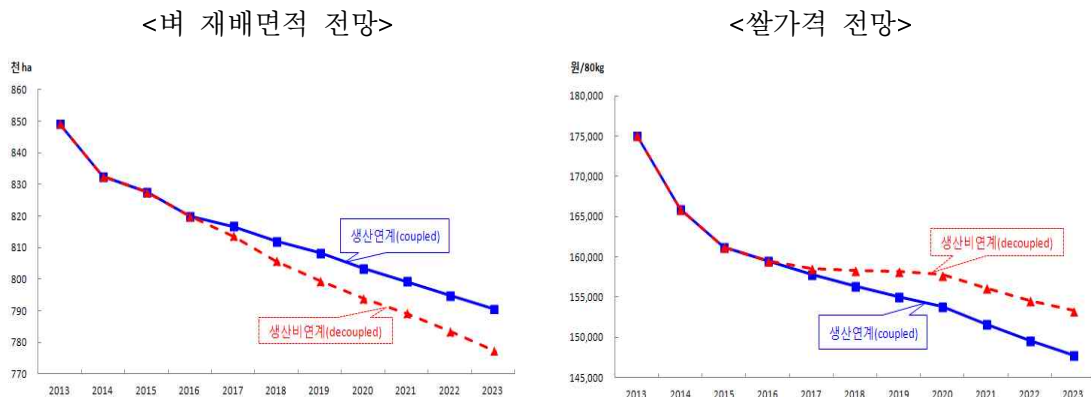
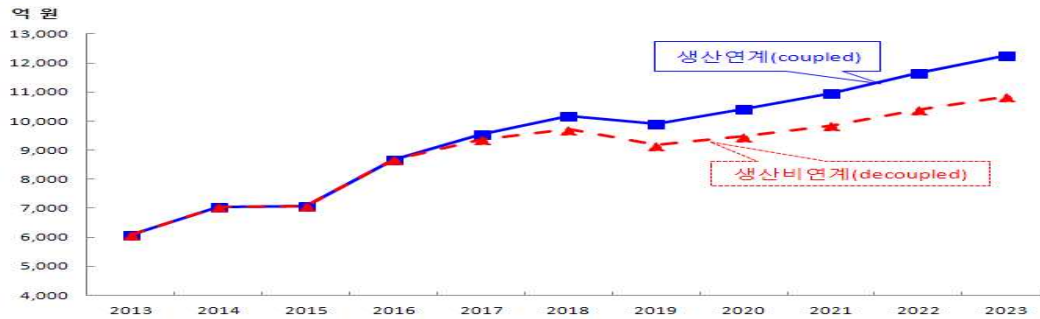


그림 8. 변동직불금 생산 비연계 시 직불금(고정+변동) 재정 전망



3.2.3. 고정직불금 확대

□ 고정직불금 확대(변동직불금 폐지) 시 경영 불안정 가능성

- 쌀농가의 소득 증대를 위하여 고정직불금 인상에 대한 요구가 있음
 - 정부는 ha당 70만 원이던 고정직불금을 2013년에 80만 원으로 인상하고, 향후 100만 원까지 단계적으로 인상할 계획임
- 고정직불금이 인상되어 쌀 직불금을 대체하는 경우, 쌀가격 하락 시에 농가의 경영안정을 도모하기 어려워지고, 쌀가격이 상승하는 경우에는 과잉 지원이라는 비판이 제기될 수 있음
 - 쌀가격이 큰 폭으로 하락하는 경우(연도1)에 고정직불금만 지급되어 농가수취액은 목표가격보다 크게 낮아질 수 있음<그림 9>

그림 9. 고정직불금 확대 시의 농가수취액 전망



4. 시사점과 과제

□ 쌀 직불제의 목적은 농가의 경영안정을 도모하기 위한 최소한의 수단으로 설정

- 쌀 직불제는 쌀농가의 경영안정을 도모하기 위한 안전장치임을 명확히 하고, 쌀산업의 효율화에 역행하지 않도록 운용해야 함
- 정부가 쌀 직불제만으로는 농가소득 문제를 해결할 수 없으며, 농가소득을 보장하는 것은 용이하지 않은 것임을 명확하게 인식해야 함

□ 중장기적으로 쌀 목표가격의 안정적 운용 방안을 모색해야

- 목표가격 인상 폭이 높을수록 벼 재배면적도 상대적으로 늘어나 결과적으로 쌀가격의 하락 폭이 커지게 되므로, 정책의 비효율이 발생하지 않도록 해야 함
 - 정부의 정책 개입으로 쌀가격 하락폭이 커지고, 농가 경영안정을 위한 직불금 재정이 큰 폭으로 늘어나는 문제가 발생함
- 목표가격이 경제 외적 요인에 의하여 인상되는 경우에, 직불금 재정은 지속적으로 늘어나고 쌀 직불제 이외의 정책 수행에 제약이 될 수 있으며, 목표가격을 설정하기 위한 사회적 비용도 커질 수 있음
- 중장기적으로 목표가격이 안정적으로 운용될 수 있는 방안을 다양하게 검토할 필요가 있음
 - 미국의 경우, 향후 목표가격이 현재 수준에서 하락하지 않도록 예산 범위 내에서 안정적으로 운용
- 목표가격을 안정적으로 운용하는 것은 벼 재배농가의 경영안정을 도모하는 제도의 도입 취지와도 일치한다고 할 수 있음

□ 변동직불금의 충격 완충역할 필요

- 변동직불금을 축소하고 고정직불금을 늘리는 것은 쌀가격이 큰 폭으로 하락하는 경우에 농가의 경영안정에 위험 요인이 될 수 있음
 - 반면, 가격이 큰 폭으로 상승하는 경우에는 농가에 대한 과잉 지원이라는 비판에 직면할 수 있음
- 따라서 고정직불금을 과다하게 인상하여 변동직불금을 대체하는 것은 바람직하지 않음

□ 쌀 생산과잉을 유발하지 않도록 제도 개선 필요

- 변동직불금 지급조건을 생산과 연계하지 않도록 제도를 개선하면 그렇지 않은 경우에 비하여 쌀가격이 다소 상승하여 장기적으로 목표가격도 상승할 수 있을 것임
- 변동직불금 지급조건을 개선하면, 농가는 시장 수요에 부응하여 재배 품목을 선정하는 부수적인 효과도 기대할 수 있음

□ 쌀산업을 안정시키면서 농가소득 향상을 위한 노력 필요

- 쌀 직불제를 운용하는 것과 같이, 경영안정 대상품목을 확대하여 농가의 생산의욕을 고취할 필요가 있음
 - 농가의 재배 품목이 다양해지므로 쌀 생산과잉 문제를 다소 완화시킬 수 있을 것으로 기대
- 이는 자급률 향상이라는 농정 목표와 일치하며, 농가소득 향상에도 기여할 수 있음

「KREI 농정포커스」 발행 목록

2013년

- 제75호 쌀 직불제의 합리적 운영 방안(박동규, 승준호)
- 제74호 협력적 산림관리 거버넌스 구축방안(석현덕, 박소희)
- 제73호 DDA 농업협상의 최근 동향과 시사점(송주호)
- 제72호 2014년 이후 한육우 사육과 가격 전망(허덕, 우병준, 이형우, 김태우)
- 제71호 지역임업 활성화를 위한 산림산업 클러스터 육성 방안(석현덕, 안선진)
- 제70호 주요 농축산물의 2013년 추석 가격 전망(이용선, 우병준, 서대석, 승준호)
- 제69호 농업의 6차산업화 개념설정과 창업방법(김태곤, 허주녕, 양찬영)
- 제68호 주요국의 산림환경서비스 보상 실태와 산림환경서비스 보상 방안(정호근, 석현덕)
- 제67호 2013년 7월 북한의 수해 상황과 경제적 피해(권태진, 임수경)
- 제66호 농촌 6차산업화를 위한 농촌관광의 발전 방향(박시현)
- 제65호 유기농업의 기술 수요와 기술개발 로드맵(김창길, 정학균, 문동현)
- 제64호 농업총조사에 의한 시·군별 농업경쟁력 평가(이병훈, 윤종열, 윤영석)
- 제63호 국민행복을 위한 산림환경서비스의 정책 방향(석현덕, 안선진)
- 제62호 한·EU FTA 발효 2년, 농업부문 영향과 과제(문한필, 이현근, 남기천)
- 제61호 유전자변형 작물의 수입 현황과 과제(성명환, 박지연, 정원희)
- 제60호 창조경제, 농업·농촌의 새로운 활력증진 전략(박준기)
- 제59호 사료 원료의 수입 실태와 수입가격지수 산정(성명환, 윤재웅)
- 제58호 엔화 환율 하락에 따른 농식품 수출의 영향과 과제(박기환)
- 제57호 농어업재해보험제도 개편의 효과 분석(정원호, 최경환)
- 제56호 농촌 일자리 창출의 가능성과 정책 과제(송미령)
- 제55호 국내외 친환경농산물의 생산 실태와 시장 전망(김창길, 정학균, 문동현)
- 제54호 산불 관리의 현황과 개선 과제(정호근, 박소희, 석현덕)
- 제53호 농업·농촌의 공익적 가치에 관한 국민 지불의사와 지불금액 평가(김용렬, 정학균, 민자혜)

- 제52호 마늘 수요의 변화와 정책 과제(김성우, 노호영)
- 제51호 한·미 FTA 발효 1년, 농업부문 영향 분석(정민국, 문한필, 이현근)
- 제50호 농식품 수출의 최근 동향과 지원 방안(박기환)
- 제49호 식물공장의 전망과 정책 과제(김연중, 한혜성)
- 제48호 사료 수급 및 가격 안정을 위한 정책 방안(지인배, 허 덕, 송우진, 우병준)
- 제47호 2012년 농촌관광 수요와 시장규모(김용렬, 박시현)
- 제46호 종자산업의 도약을 위한 과제(박현태, 박기환)
- 제45호 축산물 유통의 주요 쟁점과 개선 방안(정민국)
- 제44호 국민행복 시대의 산림정책 방향과 과제(석현덕, 장철수, 민경택, 정호근)
- 제43호 정부 농기계임대사업의 실태와 개선 방안(강창용)
- 제42호 도시민이 바라는 농촌정주 공간의 모습(김용렬, 성주인)
- 제41호 농자재 기업의 공정거래법 위반 사례와 시사점(강창용)
- 제40호 소비자의 안심 식탁을 위한 정책 과제(이계임, 이동소)
- 제39호 2013년 농정 이슈와 정책 과제(김정호, 박준기)

2012년

- 제38호 농업·농촌에 대한 2012년 국민의식 조사결과(김동원, 박혜진)
- 제37호 농업수입보장보험의 필요성과 도입 방안(정원호)
- 제36호 식품 수급의 최근 동향과 시사점(황운재)
- 제35호 2012년 김장 수급 전망(서대석, 이형용, 권희민, 이용선)
- 제34호 사료가격안정기금 도입의 영향 분석과 시사점(송우진, 정민국)
- 제33호 국제 곡물가격 상승과 장단기 대응방안(성명환, 한석호, 승준호, 신승희)
- 제32호 도시농부: 도농상생의 가교(김태곤, 허주녕, 김예슬)
- 제31호 외국인이 본 우리나라 농촌관광(김용렬, 윤유식)
- 제30호 농산물 비축사업의 실태와 개선 방안(최병옥, 승준호)
- 제29호 2012년 추석 과일 수급 전망(한재환, 신유선, 이미숙, 윤종민, 이용선)
- 제28호 최근 농가경제의 동향과 정책 과제(이병훈, 윤영석)
- 제27호 중국의 FTA 협상 전략과 한·중 FTA에 대한 시사점(최세균, 전형진, 정대회)

- 제26호 농촌지역 마을회관의 이용 실태와 시사점(김동원, 이병훈, 김광선, 박혜진)
- 제25호 약용식물의 수급 동향과 정책 과제(정호근, 조국훈)
- 제24호 학교급식 식재료 공급의 실태와 개선방안(국승용)
- 제23호 구제역 이후 양돈산업의 동향과 과제(정민국, 우병준, 김원태)
- 제22호 북한의 가뭄 실태와 영향 분석(권태진, 남민지)
- 제21호 농어촌의 과소화 마을 실태와 정책 과제(성주인, 채종현)
- 제20호 농촌사회의 양극화 실태와 시사점(박대식, 마상진)
- 제19호 중국 농산물에 대한 소비자 인식과 시사점(문한필, 전형진)
- 제18호 미국 BSE 발생이 축산물 시장에 미치는 영향(정민국, 우병준, 이형우)
- 제17호 한·중FTA와 농업 부문의 대응 방안(어명근)
- 제16호 건고추 가격의 변동성과 시사점(김성우, 한은수, 김명환)
- 제15호 농어촌서비스기준 이행 실태와 정책 과제(김광선, 채종현, 윤병석)
- 제14호 국내외 친환경농산물의 생산 실태와 시장 전망(김창길, 정학균, 문동현)
- 제13호 최근의 귀농·귀촌 실태와 정책 과제(김정섭, 성주인, 마상진)
- 제12호 농작물재해보험의 추진 성과와 과제(최경환)
- 제11호 농산물 직거래장터의 실태와 활성화 방안(황의식, 김동훈)
- 제10호 최근의 경지면적 변화 동향과 시사점(채광석)
- 제 9호 환태평양동반자협정(TPP) 동향과 우리나라의 대응(최세균, 정대희)
- 제 8호 최근 소값 하락의 원인과 대책 방향(정민국, 우병준, 이형우)
- 제 7호 농어촌 다문화가족의 사회 적응 실태와 과제(박대식, 마상진)
- 제 6호 2012년 농정 이슈와 정책 과제(김정호, 최지현, 국승용, 박시현)

2011년

- 제 5호 2011년 농업·농촌에 대한 국민의식 조사결과(김동원, 박혜진)
- 제 4호 한·미 FTA, 농업분야의 영향과 과제(최세균)
- 제 3호 농산물 수출증대의 요인과 경제적 파급효과
- 신선농산물을 중심으로 - (문한필, 김경필, 어명근, 전형진)
- 제 2호 2011년산 쌀 수급 전망 및 시사점(한석호, 송준호)
- 제 1호 2011년 김장시장 분석과 전망(이용선, 서대석)

KREI 농정포커스 제75호
쌀 직불제의 합리적 운용 방안

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2013. 10. 23
발 행 2013. 10. 24
발 행 인 최세균
운영위원 김정호, 박준기, 이명기
발 행 처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기로 117-3
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>
인 쇄 문원사
02-739-3911 munwonsa@hanmail.net

ISBN: 978-89-6013-488-1 93520

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-