

제154호(2017. 9. 27.)

신정부 쌀 산업 정책 방향

김태훈 박동규 김종진 김종인 윤종열
조남욱 채주호



목 차
contents

- 1. 쌀 수급 문제점과 발생 원인 1
- 2. 신정부 쌀 관련 공약과 추진방안 7
- 3. 중장기 쌀 수급 정책 방향 17

감 수	김수석 선임연구위원	061-820-2284	soosuk@krei.re.kr
내 용 문 의	김태훈 연구위원	061-820-2174	taehun@krei.re.kr
자 료 문 의	성진석 선임전문원	061-820-2212	jssaint@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.

KREI 농정포커스 제154호

신정부 쌀 산업정책 방향

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2017. 9.

발행인 | 김창길

발행처 | 한국농촌경제연구원

우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인쇄처 | (주)한디자인코퍼레이션

ISBN | 979-11-6149-052-6 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.

요 약

Summary

- 2000년 이후 쌀 산업은 소비량 감소가 생산량 감소보다 커 공급과잉 구조가 지속
 - 공급과잉 구조의 지속으로 재고 누증, 농업 자원 및 재원의 쌀 편중, 쌀 이외 곡물 자급률 하락, 쌀값 하락과 변동직불금 AMS 한도 초과, 쌀농가 소득 감소 등의 문제가 발생
 - 특별한 대책 없이 현재의 생산량 및 소비량 추세가 지속된다면, 향후 10년간 연평균 약 29만 톤이 과잉공급될 것으로 예상됨.
- 신정부는 농가소득 지지와 직불금 지급액 감축을 함께 도모하고자 쌀 목표가격에 물가 인상을 반영과 강력한 생산조정제 실시를 공약
- 생산비 고려 및 실질소득 보전이라는 측면에서 목표가격에 반영할 물가로 농가구입가격지수가 적절
 - 농가구입가격지수는 가계용품, 농업용품, 농촌 임료금 가격을 통합한 지수로 생산비뿐만 아니라 농가의 소비용품 가격도 고려되기 때문에 공약취지에 가장 잘 부합하는 것으로 판단
 - 물가 반영주기는 정책의 명료성 및 논의 과정에서의 사회적 비용 등을 고려할 경우 목표가격 설정주기와 동일하게 5년으로 설정하는 것이 적절
- 쌀값 안정을 통한 농가소득보전을 위해서는 생산조정제를 통해 구조적 과잉공급량에 해당하는 재배면적을 즉각적으로 감축할 필요
 - 시장 가격 상승 없이 목표가격 인상만으로는 AMS 지급한도로 인해 실질적 농가소득 보전 효과를 기대하기 어려움.
 - 생산조정제는 쌀 가격 안정화를 통해 변동직불금 감소, 쌀농가의 소득 증대, 사전적 재고 처리를 통한 재고 비용 절감 효과 등 긍정적인 효과가 기대됨.
- 쌀 시장가격 상승을 위해 생산조정제를 실시하고 동시에 목표가격을 인상하는 것은 두 정책의 목표와 기대효과가 상충되어 지속되기 어려운 측면이 존재
 - 재정투입을 통한 쌀 생산 감축으로 가격인상을 도모하면서 생산의 유인이 되는 목표가격을 인상하는 것은 비농업계의 동의를 얻기 어려울 수 있음.
 - 따라서 공약 이행에 더하여 중장기적으로 두 정책의 상충문제 해결방안 모색 필요
- 중장기적으로 쌀 생산유인 완화와 쌀 이외 식량작물 재배 활성화 등의 종합적 후속 대책이 추진될 필요
 - 후속대책의 하나의 축은 쌀 생산유인을 줄이는 것으로 변동직불금의 생산유인을 줄이는 방안 (변동직불금 생산중립화 혹은 고정직불화) 모색 필요
 - 후속대책의 또 다른 축은 쌀 이외 식량작물의 생산 편리성과 수익성 개선 정책을 통해 쌀로의 생산편중을 줄이고 자급률 및 농가소득 제고를 도모

01 | 쌀 수급 문제점과 발생 원인

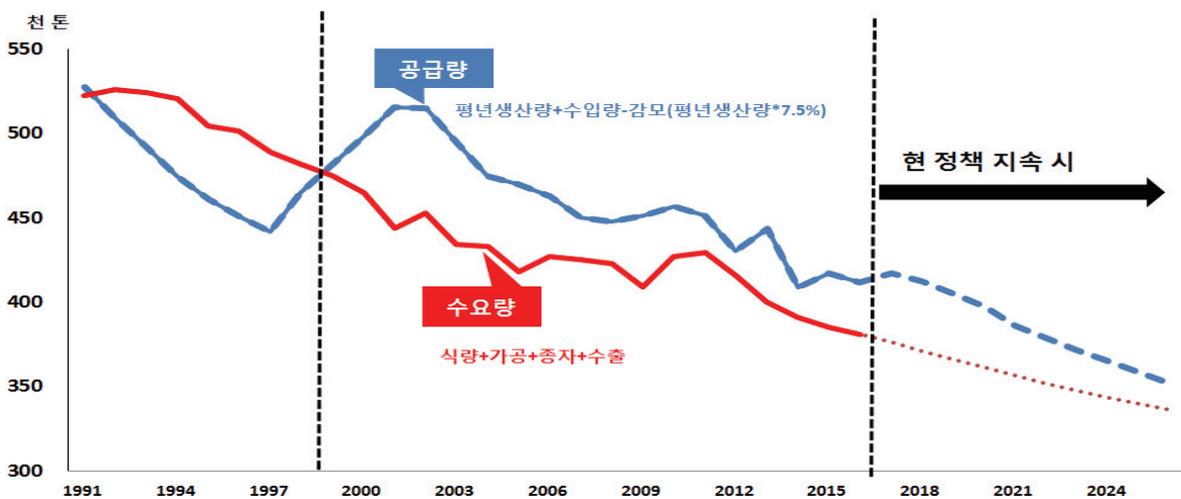
쌀 공급과잉 지속으로 가격 하락, 재고량 누증, 재정부담 증가, 농가소득 감소 문제 발생

1.1. 쌀 수급 현황과 문제

□ 공급과잉 지속

- 2000년 이후 쌀 산업은 소비량 감소가 생산량 감소보다 큰 공급과잉 구조가 지속됨.
 - 최근 10년간 쌀 소비량 감소(연평균 2.6%)가 벼 재배면적 감소(연평균 2.2%)보다 커 과잉 생산되는 구조
- 또한 재배면적 감소에도 기술개발 및 농가의 다수확 품종 선호로 단수가 증가(최근 10년간 연평균 1.1% 증가)하면서 생산량 감소세 둔화
 - 이러한 과잉생산 구조로 인해 동 기간 연평균 28만 톤 수준의 초과 공급이 발생¹⁾

〈그림 1〉 양곡연도별 쌀 공급량과 수요량 변화



주 1) '감모' 등은 박동규 외(2011, 쌀 감모통계 개선을 위한 감모율 추정)를 토대로 생산량의 7.5%로 가정함.
 2) 벼 재배면적은 추세감소, 단수는 최근 5개년 평균 단수를 적용함.
 3) 향후 수출량은 2016년 수출물량(2천 톤)과 동일한 것으로 가정하였고, 수입은 의무물량(40만 9천 톤)만 도입되는 것으로 간주함.
 4) 식량수요는 1인당 소비량 감소율을 적용함.
 5) 향후 정부가공량은 2015양곡연도 정부가공물량 수준이 지속되고, 민간가공량은 연평균 증감률(2010~2015)을 적용하여 향후 물량을 산출함.
 자료: 농림축산식품부 양정자료.

1) 직전 5개년 단수의 올림픽 평균을 적용하여 기상 변화에 따른 생산량 변동 효과를 제거하였음.

- 정부의 특별한 정책(생산 감축 및 소비 촉진을 위한 중장기 정책)이 마련되지 않을 경우, 구조적인 공급과잉 기조는 향후에도 지속될 것으로 전망
- 특별한 대책 없이 현재의 생산량 및 소비량 추세가 지속되면 향후 10년간('17~'26양곡연도) 연 평균 약 29만 톤이 과잉공급될 것으로 예상
- 2017년산도 평년단수를 가정할 경우, 9만~14만 톤의 쌀이 과잉생산될 것으로 예상되어 가격 하락을 피하기 위해서는 시장격리 등의 조치가 필요한 상황

〈표 1〉 2017년산 수확기 수급전망

구분	2016년산	2017년산(전망)	증감률(%)
생산량(만 톤, A)	420	394	-6.1
- 면적(천 ha)	779	755	-3.1
- 단수(kg/10a)	539	522	-3.2
신곡수요량(만 톤, B)	390	380~385	-1.2~-2.5
초과공급량(A-B)	30	9~14	-

주 1) 2017년 재배면적은 통계청 확정치이며 단수는 평년단수(522kg/10a)를 적용, 시장격리 등의 정부에 의한 시장개입이 없는 경우를 가정하여 도출한 결과임.

2) 신곡수요량은 농림축산식품부의 보도자료(2017. 2. 9.)를 기준으로 한 것임.

자료: KREI 곡물실 쌀 수확기 가격모형.

□ 재고 과잉

- 과잉재고 처리를 위한 다양한 노력에도 불구하고 쌀 생산과잉으로 재고량은 지속적으로 증가
 - 2016양곡연도 기말재고량은 175만 톤 수준으로 생산량의 40.4% 수준이며, 이는 적정 재고량에 비해 2배 이상 많은 상황²⁾
 - 정부는 재고처리를 위해 복지용과 가공용 쌀 공급단가 인하, 사료용으로 활용하는 등의 노력을 하였으나 2017년 기말재고량은 과잉생산에 따른 시장격리로 전년 대비 오히려 증가할 것으로 전망
- 재고량이 늘어나면서 재고 관리 및 특별처분 비용은 크게 증가
 - 정부관리 양곡 1만 톤을 1년 관리하는 데 보관료 등 직접비용 11억 원과 가치하락분인 간접비용 20억 원 등 총 31억 원이 소요되며 재고보유기간이 길수록 재고관리비용은 크게 증가
 - 사료용으로 특별재고처리 시³⁾ 1만 톤당 129억 원의 판매결손 발생⁴⁾

2) 유엔농업기구(FAO)의 권장 적정재고물량은 소비량의 17~18% 수준

3) 1년 보관 후 사료용 특별공급가격 208원/kg(현미 기준)으로 판매 가정

4) 2016년산 공공비축미 매입 평균단가(1,523원/kg)와 사료용 쌀 공급단가(208원/kg)를 고려하여 계산

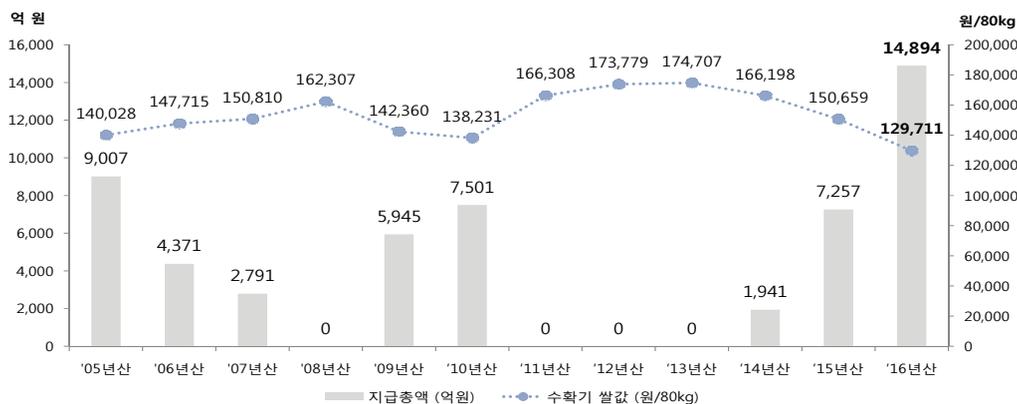
□ 농업 자원 및 재원의 쌀 편중과 곡물 자급률 저위

- 쌀의 구조적 공급과잉이 지속되는 가운데도 농업 관련 재원 및 자원의 쌀 집중 현상이 심화되는 양상
 - 2016년 쌀에 투입된 재원은 농업 전체 예산의 40.7%로 2004년 양정개혁 이후 증가 추이를 보임(국회예산정책처, 2016).
 - 2017년 농업분야 총 예산 14조 4,887억 원 중 직불제 예산은 2조 8,542억 원으로 19.7%를 차지하고 있으며 이 중 쌀 직불금은 전체 직불예산의 80.8%로 대부분을 차지
- 2016년 논 재배면적 중 벼 재배 비중은 85.5%로 논이 대부분이 벼 재배 목적으로 활용
 - 논이 타 작물 재배 비중은 채소류 4.6%, 두류 0.6%, 잡곡류 0.3% 등 매우 미미
- 쌀은 과잉 생산되는 반면 여타 식량작물의 생산은 저조하여 식량 및 곡물 자급률은 매우 낮은 수준
 - 쌀 자급률(2016양곡연도 기준)은 102.5%로 자급을 하고 있으나 의무수입쌀을 고려하면 과잉 생산
 - 타 곡물의 자급률을 보면, 보리쌀이 23.3%, 콩이 7.0%, 밀과 옥수수는 1% 미만

□ 쌀값 하락과 변동직불금 AMS 한도초과

- 최근 3년 동안의 풍작과 연이은 역계절진폭 발생으로 시장 불안감이 확산되면서 2016년산 수확기 쌀값이 크게 하락하여 쌀 변동직불금이 AMS 한도(1조 4,900억 원)를 초과
- 정부의 수급안정 대책이 없을 경우 2017년 수확기에도 쌀 가격은 전년 대비 상승하기 어렵고 변동직불금은 지급한도를 초과할 것으로 예상
 - 2017년산 수확기 가격이 129,915원 이하로 하락하면 AMS 한도를 채우게 됨.⁵⁾

〈그림 2〉 쌀값 및 변동직불금 지급총액 추이



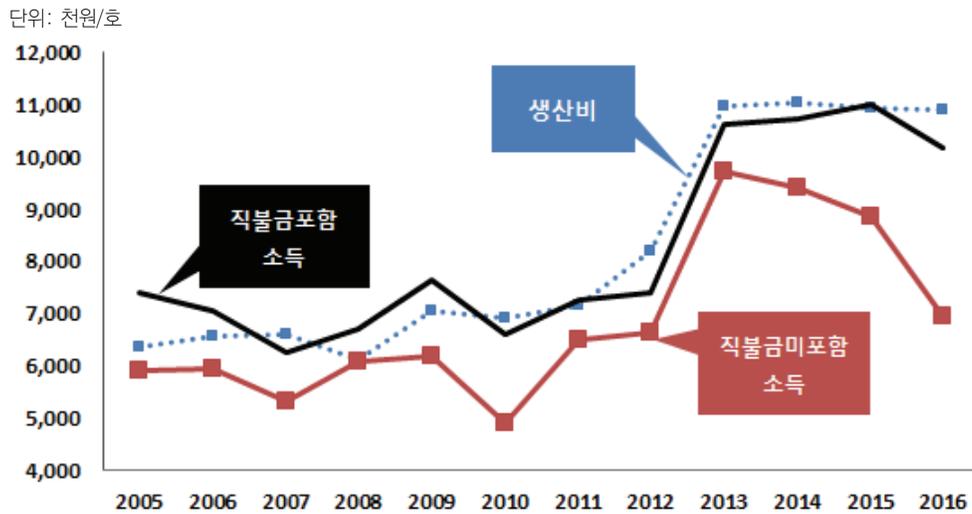
자료: 농림축산식품부 양정자료.

5) 2017년산 변동직불금 지급면적이 2016년산과 동일하다는 가정하에서 계산

□ 쌀농가 소득 감소

- 쌀농가의 호당 평균 소득은 쌀값의 하락으로 인해 10년 전(2016년 6,942천 원)과 비슷한 수준을 보임.
- 쌀농가 소득은 쌀값 상승으로 2010년 이후 잠시 상승하기도 하였으나 2014년 이후 쌀값 하락에 따라 감소추이로 전환
- 쌀농가 소득은 감소하지만 직불금 포함 쌀농가소득은 2014년 이후에도 크게 감소하지 않음.

〈그림 3〉 쌀농가의 소득변화



자료: 통계청, 농산물 생산비 조사.

- 전체 농가로 보면, 지난 10년간 평균소득이 16.4% 증가하였으나 도시근로자 가구 소득증가율 33.6%에 못 미쳐 도농 간 소득격차는 확대됨.

〈표 2〉 최근 10년간(2007~2016) 농가소득 변화

단위: 만 원/가구

구분	농가소득				도시근로자 가구 소득
	소계	농업소득	농외소득	이전 및 비경상	
2007년	3,197	1,041	1,110	1,047	4,387
2016년	3,720	1,007	1,525	1,188	5,861
증감률(%)	16.4%	-3.3%	37.4%	13.5%	33.6%

자료: 통계청.

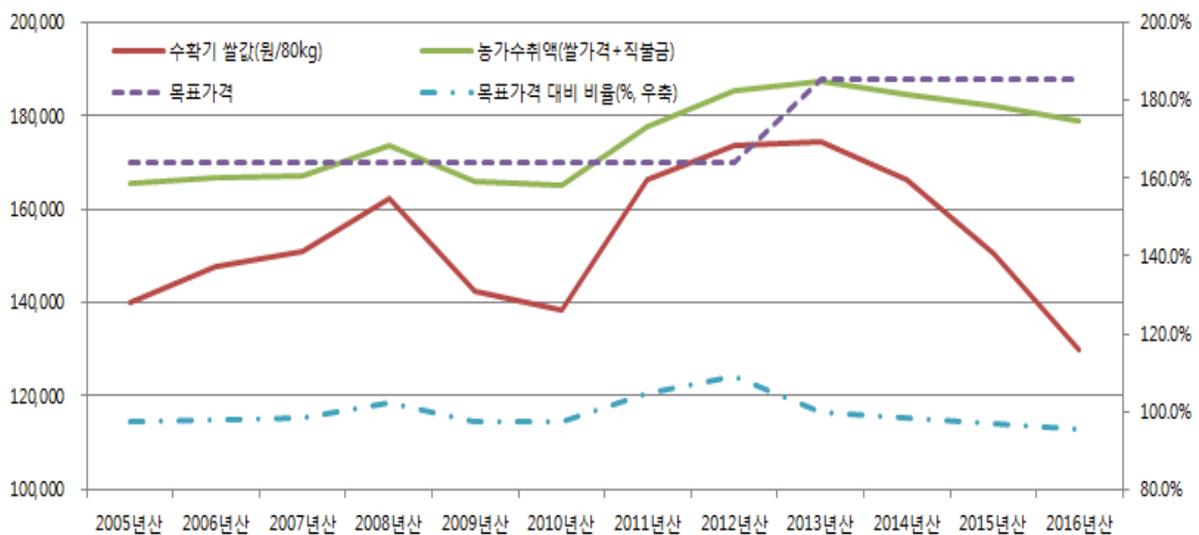
1.2. 쌀 수급 문제의 원인

시장의 수급조절 기능 약화, 쌀 중심의 농정이 쌀 과잉공급 문제의 근본 원인

□ 정부정책으로 시장의 수급조절 기능 약화

- 쌀 공급과잉 기조의 지속은 시장가격의 수급조절 기능이 제대로 작동하지 않는다는 것을 의미
- 통상적으로 초과공급 발생 시 가격이 하락하고 생산량이 감소하여 수급불균형이 지속되지 않음.
- 쌀의 경우 초과공급 발생 시, 시장격리 등 정부의 시장개입이 빈번하고 이에 대한 기대심리가 있어 시장기능이 잘 작동하지 않음.
- 또한 직불금 제도로 농가 수취액이 목표가격의 95% 수준 이상으로 안정적으로 보장되어⁶⁾ 시장 가격이 재배여부 결정에 미치는 영향이 미미

〈그림 4〉 쌀 가격과 농가 수취액 변화



자료: 농림축산식품부 보도자료 종합

6) 농가 소득(수취액) 수준이 95% 이상으로 높게 유지되었을 뿐만 아니라 소득의 변동성도 여타 작물에 비해 작아 농가의 벼농사 선택도가 증가

□ 쌀 중심의 농정결과 쌀 수급불균형 고착화

- 쌀 중심의 농업투자와 정책을 통한 쌀 생산여건의 개선도 쌀 생산을 선호하게 된 요인 중 하나
 - 시장개방과 농업구조개선과정에서 논 경지정리, 기계화 등 논농업 중심의 농업정책으로 타 작물에 비해 상대적으로 쉽고 편리하게 생산 가능
 - 농업 인력의 고령화로 농가들은 노동투입시간이 적으면서 안정적인 소득을 올릴 수 있는 품목을 선호
 - 타 작물로의 전환은 농기계 교체, 새로운 작물의 재배방법 습득, 판로확보 등의 문제로 용이하지 않은 상황
 - 중앙정부뿐만 아니라 지방정부에서도 다양한 쌀 생산유인 정책들이 존재하여 가격 하락에도 벼 재배 유지
- 쌀을 대신하여 재배할 수 있는 작물이 부족한 것도 쌀 생산과잉의 원인
 - UR 이후 20년간 관세화 유예뿐만 아니라 관세화 전환과정에서도 높은 관세율을 통보하여 국내 쌀 산업을 보호
 - 반면 주요 쌀 대체작물이라 할 수 있는 콩과 잡곡들은 국제가격 수준으로 국내로 반입되고 있어⁷⁾ 대체작물 선택이 쉽지 않은 상황
 - 수입이 제한되는 품목의 수요도 제한적이기 때문에 소폭의 생산량 증가에도 가격이 크게 하락

□ 쌀 산업의 구조적 문제와 정책적 편중이 악순환

- 쌀의 공급과잉 구조하에서도 다수의 농가가 쌀 농업에 종사함에 따라 쌀의 사회적·정치적 중요도가 높아지고 이로 인해 쌀 중심의 농업정책이 시행되면서 쌀 산업의 공급과잉 문제가 더욱더 심화되는 모습
 - 농업 자원 및 자원의 쌀 편중은 생산과잉을 심화시키고, 과잉 문제를 해결하기 위해 더 많은 재원이 소요

7) 사료용 곡물의 경우 0%의 할당관세율이 적용되고 있으며 식용 곡물도 매우 낮은 관세율이 적용됨.

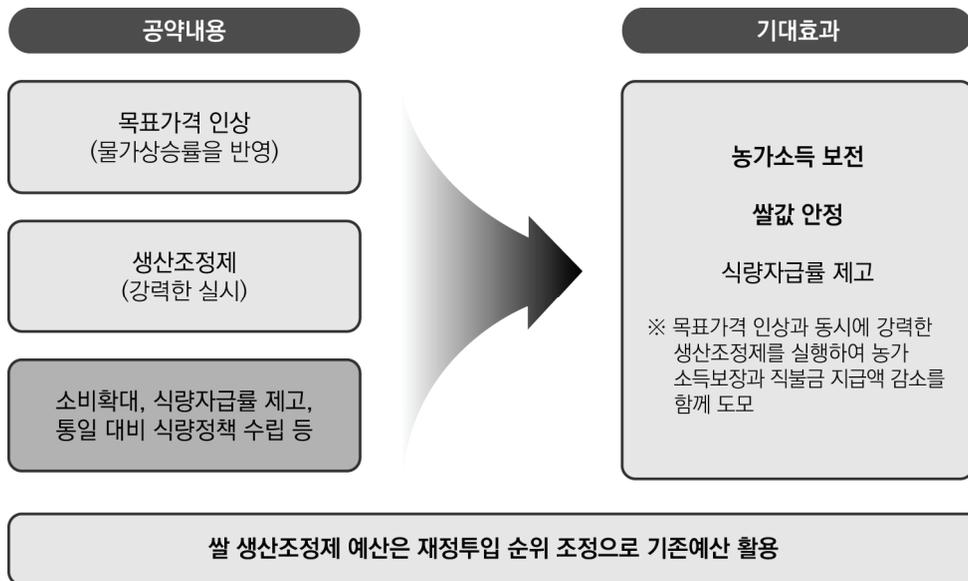
02 | 신정부 쌀 관련 공약과 추진방안

2.1. 신정부 쌀 관련 공약 주요 내용

신정부, 목표가격 인상과 강력한 생산조정제 실시를 통해 쌀값 안정 도모

- 쌀 관련 주요 공약은 목표가격 인상과 강력한 생산조정제를 실시하여 농가소득을 보전하는 것임.
 - 2018년산부터 적용될 쌀 목표가격 재설정을 앞두고 물가상승률을 반영한 목표가격 인상을 공약으로 제시
 - 또한 쌀 가격 하락과 생산과잉 문제 해결을 위해 강력한 쌀 생산조정제 실시를 공약으로 제시
- 목표가격 인상과 동시에 강력한 생산조정제를 실행하여 농가소득지지와 직불금 지급액 감소를 함께 도모하고자 하는 취지

〈그림 5〉 신정부 쌀 관련 공약



자료: 제19대 대통령선거 공약 ‘골목상권·농산어촌이 살아야, 경제가 살아납니다.’ 등의 내용을 정리.

2.2. 목표가격 인상

목표가격 인상, '농가구입가격지수' 기준 물가 인상률 적용이 농가소득 보전 취지에 부합

□ 물가반영

- 쌀 목표가격에 물가상승률을 반영하는 것은 쌀 생산비 및 농가실질소득 보전을 통한 농가 경영 안정에 목적을 둔 공약으로 판단됨.
 - 쌀 목표가격은 변동직불금 지급을 위한 기준가격으로 2005년 수매제를 폐지하면서 급격한 쌀값 하락에 대비하여 농가 경영안정 장치로 도입
 - 농민단체 등은 지속적으로 생산비 및 농가 실질소득 보전을 요구
 - 그동안 정부 및 학계에서는 쌀 공급과잉 상태가 지속되는 상황에서 목표가격 인상이 수급불 균형을 심화시킬 수 있다는 측면에서 목표가격에 물가 및 생산비를 반영하는 것에 신중한 입장 견지

□ 물가반영 방안

- “물가상승률을 반영한 쌀 목표가격 인상” 공약은 적용물가, 적용방법 등이 명확하지 않아 구체화 필요
- 적용 물가는 농가의 소득보전 목적에 적합한 지수를 선택할 필요
 - 고려대상 물가지수로 소비자물가지수, 생산자물가지수, 농가판매가격지수, 농가구입가격지수 등이 존재

<물가지수별 구성 및 용도>

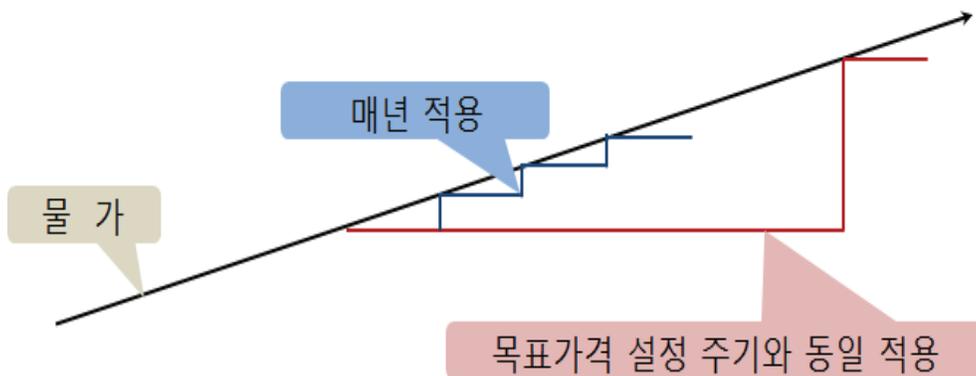
- 소비자물가지수: 가구에서 일상소비생활을 영위하기 위해 구입하는 상품과 서비스의 가격변동을 측정하기 위하여 작성한 지수. 정부 재정, 금융정책의 기초자료로 이용되며, 가계수지, 국민소득계정 등 다른 경제지표의 디플레이터로 사용
- 생산자물가지수: 국내생산자가 국내시장에 공급하는 상품 및 서비스의 가격변동을 측정하는 통계로서 경기동향 판단지표, GDP 디플레이터 등으로 이용
- 농가판매가격지수: 농가가 생산하는 농산물의 농가수취가격을 지수로 편제한 것으로 농가경제를 가격측면에서 분석하는 데 필요한 기초자료 제공. 농업경영활동으로 생산된 농산물 및 축산물 등 69개 품목의 가격지수
- 농가구입가격지수: 농가의 영농 및 소비생활에 필요한 재화와 용역의 구입가격을 지수로 편제하여, 농가경제를 가격측면에서 분석하는 데 필요한 기초자료로 사용. 농업경영체의 가계 및 경영활동에 투입된 447개 구입품의 가격지수

- 생산비 및 실질소득 보전을 위해 목표가격에 물가상승률을 반영할 경우, 적용 물가는 농가구입가격지수로 하는 것이 적절한 것으로 판단됨.
 - 소비자물가지수는 실질 소득보전이라는 측면에서 고려할 수 있으나 농가의 생산측면을 고려하지 못하는 한계가 존재
 - 농가판매가격지수와 생산자물가지수는 여타 상품 혹은 농산물과의 형평성 차원에서 고려될 수 있으나 생산비나 소득보전 측면에서는 부적절
 - 농가구입가격지수는 가계용품, 농업용품, 농촌임료금 가격을 통합한 지수로 생산비뿐만 아니라 농가의 소비용품 가격도 고려하기 때문에 공약취지에 가장 잘 부합하는 것으로 판단됨.

□ 목표가격 변경 주기

- 물가반영 주기는 목표가격 설정주기인 5년과 매년 반영하는 방안 고려 가능
 - 5년 적용하는 방안은 예측가능성을 높일 수 있으나 농가소득 보전에 시차 발생
 - 매년 적용하는 방안은 시의성 있는 실질소득 보전이 가능하나 정책 및 재정 소요액의 불확실성을 야기
 - 매년 목표가격을 변경할 경우, 과거 목표가격 결정과정에서와 같이 사회적 논란이 반복될 가능성이 큼.

〈그림 6〉 목표가격 물가 적용 방식



- 정책의 명료성 및 논의 과정에서의 사회적 비용 등을 고려할 경우 목표가격 설정주기와 동일하게 5년으로 설정하는 것이 적절한 것으로 판단됨.
 - 미국도 농업법(farm bill) 개정 주기인 5년 단위로 기준가격 등 조정

□ 예상 목표가격

- 농가구입가격지수와 5년 주기를 적용하면 새롭게 적용될 목표가격은 19만 3,670원/80kg
 - 2017년의 물가를 반영하여 2013~2017년 변동분을 적용하면 상승 예상
 - 쌀 생산비 증감률을 적용할 경우 목표가격은 오히려 하락

〈표 3〉 적용 물가지수별 목표가격

	농가구입가격지수	소비자물가지수	생산자물가지수	농가판매가격지수	쌀 생산비(원)	
					20kg당	10a당
2012년	106.1	96.79	107.5	117.5	10,681	712,523
2013년	107.1	98.05	105.7	113.2	10,622	725,666
2014년	108.4	99.308	105.2	111.3	9,912	721,478
2015년	109.0	100.00	100.9	113.8	9,078	691,869
2016년	109.3	100.97	99.1	113.4	8,320	674,340
2017년	-	-	-	-	-	-
증감률 ('13~'16년)	3.0%	4.3%	-7.8%	-3.5%	-17.7%	-5.4%
목표가격 (원/80kg)	193,670	196,121	173,408	181,440	-	-

주: 쌀 생산비는 정곡 20kg(현백률 92.9% 적용) 기준과 10a당 기준을 함께 제시하였음.
 자료: 통계청.

2.3. 쌀 생산조정제 실시

구조적 과잉공급량에 해당하는 재배면적을 즉각적으로 감축할 필요

□ 공약의 배경

- 쌀 시장가격 상승 없이는 목표가격 인상만으로 실질적 소득보전 효과를 기대하기 어려움.
 - 목표가격을 193,670원으로 가정할 경우 변동직불금 발동 가격은 174,995원/80kg이며 AMS 한도로 인한 지불한도 가격은 135,585원/80kg으로 계산됨.⁸⁾
- 생산조정제도 과거의 경험과 해외동향을 참고할 경우 도입에 신중할 필요
 - 과거 2차례 도입 경험에서 생산조정제는 중장기적인 쌀 수급안정에 기여하지 하지 못함.
 - 재정 부담이 커지는 문제로 미국, 유럽 등은 이미 수급조절 목적의 생산조정제를 폐지하였고 일본도 벼 재배면적의 일정비율을 조정하는 형태의 생산조정제를 폐지할 예정⁹⁾

8) 변동직불금 지급면적은 2016년산 지급면적(706,000ha)과 동일하다고 가정함.

9) 다만, 타 작물 재배 시의 소득차 보전은 지속되는 것으로 알려짐.

- 그러나 과잉재고와 산지 쌀값 하락세가 지속되고 있는 상황에서는 단기적이고 즉각적인 생산량 감축 효과를 발휘할 수 있는 정책 도입이 시급한 상황
 - 산지 쌀값의 하락세가 2013년산 수확기 이후 추세적으로 계속되고 있어 3년 연속 역대절 진 폭을 기록하였으며, 2016년산도 현재 전년 대비 낮은 가격대가 이어지고 있음.

□ 생산조정제 도입방안

- 구조적 과잉공급 문제 해결을 위한 생산조정 면적은 과잉공급량인 29만 톤에 해당하는 약 6만 ha 에 더하여 자연감소분을 고려하여야 함.
 - 쌀 수급균형을 기대하기 위해서는 구조적 생산과잉 규모인 6만 ha를 조정해야 하지만¹⁰⁾ 생산조정제 실행 시 자연감소분이 대부분 생산조정면적에 포함되는 문제가 예상되므로 이에 대한 추가적인 조정이 필요
 - 자연감소분은 최근 10년간 연평균 재배면적 감소율이 2.2%인 점을 감안하면 약 1.7만 ha 수준이나 공익·주택시설 등 외부적 요인에 의한 농지전용(약 6천ha)을 제외하면 연평균 약 1만 1천 ha 규모
- 도입방식은 휴경형과 전작보상형 등이 있으며 타 작물 수급 영향의 우려가 있으나 지급률 향상 등 도 기대할 수 있는 전작보상형으로 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
- 적용단가는 실행 가능성을 높이기 위해 소득격차보전뿐만 아니라 기반조성비용(타작목 전환비용)에 대한 고려도 필요
 - KREI 설문조사 결과¹¹⁾, 과거 수준 보조금(300만 원/ha)으로는 참여의향 면적이 3만 7천 ha로 정부 계획면적인 5만 ha 달성 여부가 불투명하며, 동일한 조사에서 400만 원 지급 시 참여의향면적은 7만 1천 ha로 조사됨.
 - 쌀 소득과 주요 대체작물(조사료, 콩)의 소득차(330만 원)¹²⁾는 국비로 보전하고, 기반조성 비용은 지자체가 지원하는 방안 검토 필요

10) 현재 정부는 2018년도에 5만 ha, 2019년도에 추가적으로 5만 ha(총 10만ha)를 생산조정 면적으로 계획

11) KREI 쌀 표본농가 801호 조사결과('17. 7. 17~20.)

12) 주식용 쌀과 주요 대체작물(사료용 옥수수, 사료용 벼, 콩)과의 절대적인 소득 격차를 비교하면 최근 3개년(2014~2016년) 기준 변동직불금 미포함 시 ha당 217만 원, 변동직불금 포함 시 330만 원 수준

□ 효과 분석

- 생산조정제 실시 전 전망치(베이스라인)와 실시 후 전망치를 비교하여 생산조정제의 효과를 추정
 - 베이스라인 전망을 위해 직불금 지급 면적 및 단수 등을 가정¹³⁾
 - 현재의 낮은 쌀 가격 수준을 고려하여 생산조정제 도입 첫해에는 5만 ha, 이듬해는 3만 ha로 감축면적을 설정¹⁴⁾
- 쌀 생산조정제 시나리오 분석결과, 2018년산 수확기 가격은 베이스라인 대비 2.8% 상승하여 변동직불금 지급총액도 감소할 것으로 예상됨.
 - 단, 2018년산 목표가격이 현재보다 높은 수준(193,670원/80kg)으로 재설정된다면 수확기 가격 상승에도 불구하고 변동직불금 지급총액 감소규모는 크지 않을 것으로 전망
- 2019년산의 경우에도 수확기 쌀값이 베이스라인 대비 8.0% 상승하여 변동직불금 지급총액도 크게 감소할 것으로 예상됨.

〈표 4〉 생산조정제에 따른 효과 분석

구분	2018년산(추정)		2019년산(추정)	
생산량(천 톤)	3,680		3,524	
면적(천 ha)	705		675	
단수(10a/kg)	522		522	
수확기가격 증감률(원/80kg)	2.8%		8.0%	
목표가격(원/80kg)	188,000	193,670	188,000	193,670
변동직불금(억 원)	12,624	14,679	7,570	9,538
ha당 변동직불금 지급액(천 원/ha)	1,983	2,306	1,242	1,565
변동직불금 지급면적(천 ha)	637		609	

주: 생산조정제 이외의 정부 수급조절 정책이 없다는 가정하에서 도출됨.

자료: 통계청, KREI 쌀 수확기 가격모형.

- 전년 대비 면적 감축 규모가 상대적으로 많은 2018년산 수확기 가격 상승폭이 2019년산보다 작은 것은 2017년산 단경기 가격이 과잉공급으로 낮게 형성되고 이에 따른 기저효과가 크게 작용하기 때문임.
 - 2017년산은 재배면적과 단수가 감소할 것으로 예상되지만 예상신곡수요량보다는 여전히 많은 것으로 예상되어 단경기 가격도 하락 압력을 받을 것으로 전망

13) '단수'는 최근 5개년 절단평균 단수인 522kg/10a, 2018년 이후의 목표가격을 기존 목표가격(188,000원/80kg)과 최근 5개년(2012~2016년) 물가상승률(4.3%)이 적용된 인상안을 적용했을 때로 나누어 그 효과를 산출하였음. 변동직불금 지급총액은 AMS 한도(1조 4,900억 원)를 초과하지 않는 것으로 가정하고, 지급면적은 벼 재배면적에서 변동직불금 지급면적이 차지하는 비중의 3개년(2014~2016년산) 평균인 90.3%가 앞으로도 적용된다고 가정하고 산출하였음.

14) 2년에 걸쳐 생산조정을 실시할 경우 과잉공급량에 해당하는 6만 ha에 대하여 자연감소분에서 농업 이외의 목적으로 전용되는 면적 등을 제외한 약 2만 ha의 면적을 추가적으로 생산조정(총 8만 ha)하는 것으로 가정하였음.

- 생산조정으로 쌀 가격이 상승함에 따라 쌀농가의 소득은 2018년 이후 점차 늘어날 것으로 예상됨.
 - 2018년산의 1ha당 쌀 농가소득은 전년 대비 최대 15.4% 증가한 813만 원, 2019년산은 826만 원으로 전년 대비 최대 1.6% 늘어날 것으로 전망

〈표 5〉 1ha 농가의 쌀 소득 예상치

단위: 천 원/ha

구분	고정(a)	변동(b)	쌀 소득(c)	총 소득(a+b+c)
2016년산	1,000	2,110	4,295	7,405
2017년산	1,000	2,053	3,986	7,039
2018년산	1,000	1,983~2,306	4,820	7,803 ~ 8,126
2019년산	1,000	1,242~1,565	5,692	7,934 ~ 8,257

- 주 1) 향후 ha당 고정직불금 단가는 2016년산과 동일하다고 가정하였음.
 2) 변동직불금은 총 AMS 금액에 변동직불금 지급면적을 나누어 산출하였으며, 목표가격 변경 전과 변경 후의 수치를 함께 제시하였음.
 3) 쌀 소득: 수확기 가격 × (가마수/ha) - 경영비(4,226,190/ha, 2016년 기준)

- 생산조정제의 재정효과는 쌀값 상승으로 인해 변동직불금이 감소하는 효과와 정부의 쌀 재고를 사전적으로 줄여 재고 관리 비용이¹⁵⁾ 감소하는 효과로 구분 가능
- 2018년산의 경우, 생산조정을 5만 ha 시행하는 데 1,500억 원의 재정비용이 발생¹⁶⁾하지만 용도별 직간접 재정효과¹⁷⁾를 고려할 경우, 2,290억~4,701억 원의 정부 재정 절감 효과가 있을 것으로 예상
 - 생산조정 관련 직접 비용이 1,500억 원 발생하지만, 특별재고 처리 시 판매결손이 커 전체적으로 4,701억 원의 재정 절감 효과 발생 추정
 - 정상재고로 처리하면 특별재고처리 방안보다 판매결손이 작아 전체적으로 2,290억 원의 재정 절감 효과 추정

15) 보관비용은 1급 을지 보관료로 3년간 보관하는 것으로 가정하였음. 판매손실은 특별재고 처분(사료 공급)과 정상재고 처분(보관 후 가치하락 가격 판매)으로 구분할 수 있음. 특별재고 처분의 경우, 정부의 구곡 사료처분 가격(208원/kg, 현미 기준)을 적용하였고, 정상재고 처분의 경우, 2012년산 판매가격/2015년산 판매가격 비중을 적용함.

16) 생산조정 단가는 과거의 사례를 토대로 ha당 3백만 원을 적용하였음.

17) 간접비용은 제도가 도입되지 않았을 때 발생하는 판매결손과 보관비를 합하여 계산하였음. 직접 비용은 제도 도입에 의한 정부 소요 비용과 변동직불금 절감액을 합한 금액임.

〈표 6〉 2018년산 생산조정 5만 ha 시행 시 재정 효과 분석

단위: 억 원

특별재고 처리 시				정상재고 처리 시			
간접비용		직접비용		간접비용		직접비용	
판매 결손	-3,702	생산조정 비용	1,500	판매 결손	-1,291	생산조정 비용	1,500
보관비	-489	변동직불금 증감액	-2,010	보관비	-489	변동직불금 증감액	-2,010
소계	-4,191	소계	-510	소계	-1,780	소계	-510
총 합			-4,701	총 합			-2,290

주: 단, 생산조정으로 인한 순수한 효과를 도출하기 위해 2018년산 목표가격을 188,000원/80kg으로 설정하여 분석하였음.

- 2019년산 3만 ha를 추가적으로 생산조정하면, 정부 재정지출은 총 8만 ha에 대한 2,400억 원이지만 용도별 직간접 비용을 고려할 때 5,138억~9,206억 원의 재정 절감 효과 예상
 - 생산조정 비용이 2,400억 원 발생하지만 쌀값 상승에 따른 변동직불금 절감액이 4,601억 원으로 비용 대비 절감효과가 크고, 과잉공급을 사전적으로 차단하여 정부 재정을 절감하는 간접적인 효과가 크게 나타남.

〈표 7〉 2019년산 생산조정 3만 ha 추가 시행 시 재정 효과 분석

단위: 억 원

특별재고 처리 시				정상재고 처리 시			
간접비용		직접비용		간접비용		직접비용	
판매 결손	-6,223	생산조정 비용	2,400	판매 결손	-2,155	생산조정 비용	2,400
보관비	-782	변동직불금 절감액	-4,601	보관비	-782	변동직불금 절감액	-4,601
소계	-7,005	소계	-2,201	소계	-3,018	소계	-2,201
총 합			-9,206	총 합			-5,138

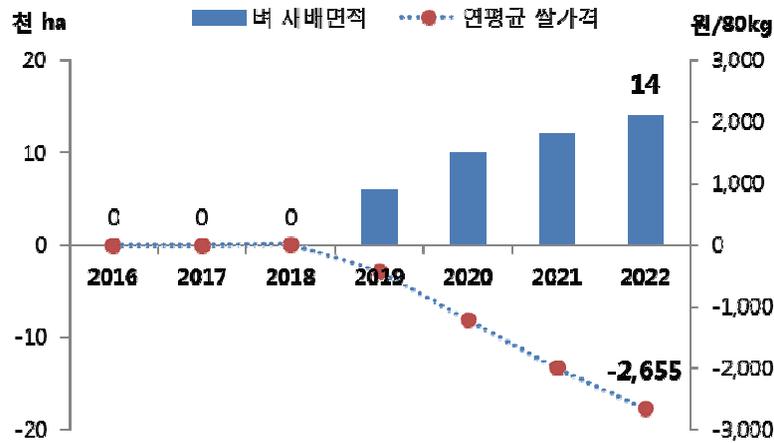
주: 단, 생산조정으로 인한 순수한 효과를 도출하기 위해 2018년산 목표가격을 188,000원/80kg으로 설정하여 분석하였음.

2.4. 공약의 기대효과와 한계

목표가격 인상과 생산조정제는 장기적으로 지속하기 어려워

- 쌀 목표가격 인상의 목적은 쌀 변동직불금 지급액을 늘려 쌀농가의 소득을 지지하기 위한 것이나 정책의 지속 가능성을 함께 고려할 필요가 있음.
 - 공약에 따라 쌀 목표가격이 19만 3,670원/80kg으로 인상되면 쌀값이 13만 5,584원보다 낮을 경우 AMS 지급한도로 인해 농가에 대한 소득지지 효과를 기대할 수 없음.
- 쌀 시장가격 상승과 당면한 수급문제 해결을 위해 생산조정제를 실시하면 쌀 가격 안정화로 변동 직불금 감소, 쌀농가의 소득 증대, 사전적 재고 처리를 통한 재고 비용 절감 효과 등 긍정적인 효과가 기대됨.
- 한편, 쌀 목표가격 인상과 강력한 생산조정제 실시는 한시적으로 정책적 효과를 기대할 수 있으나 장기적으로 지속하기 어려움.
 - 생산조정제는 쌀 생산감소 유도 정책인 반면, 목표가격 인상은 쌀 생산을 유인할 가능성이 있어 생산조정을 위한 재정부담 증가 가능성 존재
- 쌀 목표가격 인상은 쌀 생산유인을 증대시켜 수급불균형 구조를 더욱 악화시키는 부작용에 대한 고려 필요
 - 목표가격 인상을 통한 쌀농가 수익성 개선은 벼 재배면적 감소 추이를 완화시켜 쌀값 안정을 위한 생산조정 면적이 늘어나야 하는 문제가 발생
 - 2018년산에 대한 목표가격을 193,670원으로 설정할 경우 5년 이후인 2022년산 벼 재배면적은 산식에 의한 목표가격 시나리오(베이스라인 전망치)에 비해 약 14천 ha 많고 연평균 쌀 가격은 2,655원/80kg 하락할 것으로 전망됨.

〈그림 7〉 목표가격 인상(193,670원)의 생산유인 효과



주: 현행 법령의 산식에 의해 계산된 목표가격 수준과 193,670원 변경 시의 수준 차이를 나타냄. 일정한 가정에 기초한 모형으로 도출된 결과로 가정 변화에 따라 변동될 수 있음.

자료: KREI-KASMO 모형.

- 목표가격 인상의 부작용뿐만 아니라 생산조정제도 쌀 가격 상승에 따른 면적 감소폭 축소, 쌀 품종과 생산기술 발전, 소비량 감소 등으로 인해 생산조정제 대상 면적이 늘어나 재정부담이 커질 수 있음.
 - 일본은 1971년 생산조정제 대상 면적이 약 55만 ha였으나 2003년에는 106만 ha로 두 배 가까이 증가하였음.
 - 대만도 1984년 생산조정 정책 첫해에는 휴경과 전작을 포함한 면적이 전체 벼 재배면적의 10% 수준이었으나 2006년에는 50.2%까지 급격하게 상승함.
 - 일본은 2018년 벼 재배면적의 일정비율을 조정하도록 하는 정부 주도의 생산조정제를 폐지할 예정이며 미국, 유럽 등은 수급조정 목적의 생산조정제를 이미 폐지

03 | 중장기 쌀 수급 정책 방향

지속가능한 종합적 식량정책 수립이라는 측면에서의 중장기적인 접근이 필요

3.1. 지속가능한 중장기 후속대책 필요

- 신정부의 쌀 관련공약은 단기적으로 농가소득지지와 쌀 수급문제 해결에 도움이 될 것으로 예상
 - 쌀 재고가 과도하게 누적되어 있고 쌀 가격이 크게 하락한 상황에서 신정부의 쌀 공약들은 시급하고 한시적으로 적용이 불가피한 측면이 존재
 - 생산조정제 실시는 쌀 가격을 상승시켜 단기적으로 쌀농가의 소득지지 효과가 기대됨.
- 그러나 쌀 가격 상승을 위해 생산조정제를 실시하고 동시에 목표가격을 인상하는 것은 두 정책의 목표와 기대효과가 상충되어 지속되기 어려운 측면이 있음.
 - 재정투입을 통한 쌀 생산감축으로 가격상승을 도모하면서 생산의 유인이 되는 목표가격 인상은 비농업계의 동의를 얻기 어려울 수 있음.
- 생산조정제와 같은 신정부의 공약 시행으로 쌀 수급 및 가격이 안정되더라도 정책 중단 시 다시 생산과잉문제가 발생할 가능성이 높기 때문에 단기대책 이후 중장기적으로 지속가능한 후속대책 모색 필요
- 또한 현재의 쌀 수급불균형과 가격하락, 농가소득 정체 혹은 감소문제, 자급률 하락 등의 문제는 쌀 정책만으로 해결하기 어려운 측면이 있기 때문에 종합적 식량정책의 관점으로 접근할 필요

쌀 생산유인 완화와 쌀 이외 식량작물 재배 활성화 정책의 종합적 추진 필요

3.2. 중장기 쌀 수급 정책 방향

□ 쌀 생산유인 완화

- 후속대책의 하나의 축은 쌀 생산유인을 줄이는 것으로 먼저 변동직불금의 생산유인을 줄이는 방안 모색이 필요
 - 쌀 변동직불금의 생산유인을 줄이기 위해서는 변동직불금 생산중립화 방안과 변동직불금의 고정직불화 방안 고려 가능
- 변동직불금 생산중립화는 쌀 생산조정제 실시로 쌀 수급 및 가격상황을 호전시킨 후 벼가 아닌 타 작물 재배 시에도 변동직불금을 지급하여 생산조정으로 전작된 면적이 변동직불금 때문에 벼로 다시 회귀되는 것을 줄이기 위한 방안임.
- 쌀 변동직불금 기대액을 고정직불금에 추가하여 지급하고 목표가격제를 폐지하는 방안도 대안이 될 수 있음.
 - 쌀 변동직불금을 고정직불화하면 수급여건에 따른 가격 변동이 재배면적 의사결정에 직접적으로 영향을 미치기 때문에 수급조절에 도움이 될 것으로 기대
 - 농가측면에서는 변동직불지급 수령 여부에 대한 불확실성이 사라지고 소득보전효과가 있음.
 - 반면, 작황에 따른 쌀농가 경영 불안정성이 높아지는 문제에 대해서는 수입보장보험이나 자조금 등 농가의 경영안정을 위한 자구노력과 시장에 대한 정부의 과도한 개입방지가 전제되어야 함.
- 아울러 현재 쌀 생산의 유인으로 작용하고 있는 중앙정부와 지자체의 다양한 형태의 쌀 생산 관련 예산을 유통과 소비중심의 정책 지원을 위한 재원으로 전환 필요

□ 쌀 이외 식량작물 활성화 정책 추진

- 후속대책의 또 다른 축은 쌀 이외 식량작물의 생산 편리성과 수익성 개선 정책을 통해 쌀로의 생산편중을 줄이고 자급률 제고와 농가소득 제고를 도모하는 방안임.
 - 쌀의 생산을 줄여서 쌀 소득을 높이고 타 작물의 생산 확대와 수익성 개선으로 농가의 전체 소득을 제고하자는 취지

- 쌀 이외 식량작물 재배 활성화는 전략작물 육성(전작보상제), 경영안정장치 강화, 밭농업직불금 인상 등이 정책방안으로 고려될 수 있으며 이들 정책대안들의 장단점과 효과분석을 통한 대안선택이 필요
- 전략작물 육성(전작보상제)은 쌀 생산조정제와 유사할 수 있으나 접근 방식이 다르며 자급률과 농가소득 지지를 위해 지속적 추진을 검토할 필요
 - 쌀 생산조정제는 쌀 재배면적 감축이 목적이나 전략작물 육성은 쌀 이외 대안이 될 작물을 전략적으로 육성하기 위해 품목의 여건에 맞도록 차등지원하는 것을 의미
 - 전략작물 육성은 쌀의 수급불균형 완화와 자급률 제고, 그리고 농가소득 지지 측면에서 긍정적이지만 가격경쟁력이 낮고 생산의 선호도가 상대적으로 낮은 품목을 정책적으로 유도하기 위해 재정부담이 발생하므로 전략작물의 경제성 제고를 유도할 수 있는 정책적 지원을 병행할 필요
- 경영안정장치 강화는 쌀 이외 작물의 가격변동성이 크기 때문에 쌀변동직불제와 같이 목표가격제를 확대하거나 수입보장보험을 확대하는 등 가격변동성을 줄여서 생산을 유도하기 위한 정책임.
 - 식량자급률이 낮은 상황에서 타 작물에 목표가격제가 도입되면 수급불균형에 따른 가격과 소득변동성을 줄여주기 때문에 타 작물 생산이 확대될 가능성이 높아짐.
 - 그러나 쌀 변동직불제를 중립화 혹은 폐지하자는 주장과 상반되고 품목의 수급불균형이 쌀 이외 작물로 확대될 수 있으며, 작물별 목표가격 설정이 정책적·사회적 쟁점으로 부상될 수 있음.
- 밭농업직불금 인상은 식량작물의 가격변동성을 줄이는 대신 밭농업직불금 단가 인상을 통해 농가소득을 제고하여 식량작물 생산을 유도하자는 것임.
 - 현재 밭농업직불금 단가는 ha당 45만 원이며 2020년에 60만 원까지 단계적 인상 예정
 - 정책효과 제고를 위해서는 밭농업직불금 인상폭을 확대할 필요가 있으며 이는 밭작물 생산유도와 농가소득 지지에 일정 부분 기여할 것으로 예상
 - 그러나 밭농업직불금 단가인상이 쌀 수급불균형 해소에는 직접적으로 기여하지 못하는 한계

□ 중장기 쌀 정책 체계

- 따라서 중장기 쌀 산업정책의 목표를 ‘쌀 수급 균형 및 가격안정’과 ‘쌀에 편중된 농업 자원과 재원의 효율적 배분으로 식량자급률을 제고하고 농가소득을 지지’하는 것으로 설정할 필요
- 당면한 쌀 문제해결을 위한 단기 대책의 후속정책은 쌀 수급안정이 지속가능하도록 쌀의 생산유인을 줄이고, 쌀 이외 식량작물 생산을 유도하며, 시장의 시그널이 작동할 수 있는 방향으로 설정해야 함.
- 목표달성을 위해 고려 가능한 정책수단은 쌀 생산유인 제거정책과 쌀 이외 식량작물 재배 활성화 정책이 종합적으로 추진될 필요
 - 특히 쌀 이외 식량작물 재배 활성화 정책은 다양한 대안들의 장단점과 효과를 면밀히 검토할 필요

〈그림 8〉 쌀 수급 정책 개편 방향

