

---

# 쌀소득보전직불제의 효과와 개선방안

서 세 욱(국회예산정책처 산업예산분석과장)  
swseo@assembly.go.kr

1. 쌀소득보전직불제의 쟁점
2. 쌀소득보전직불제의 효과
3. 쌀소득보전직불제의 개선방안

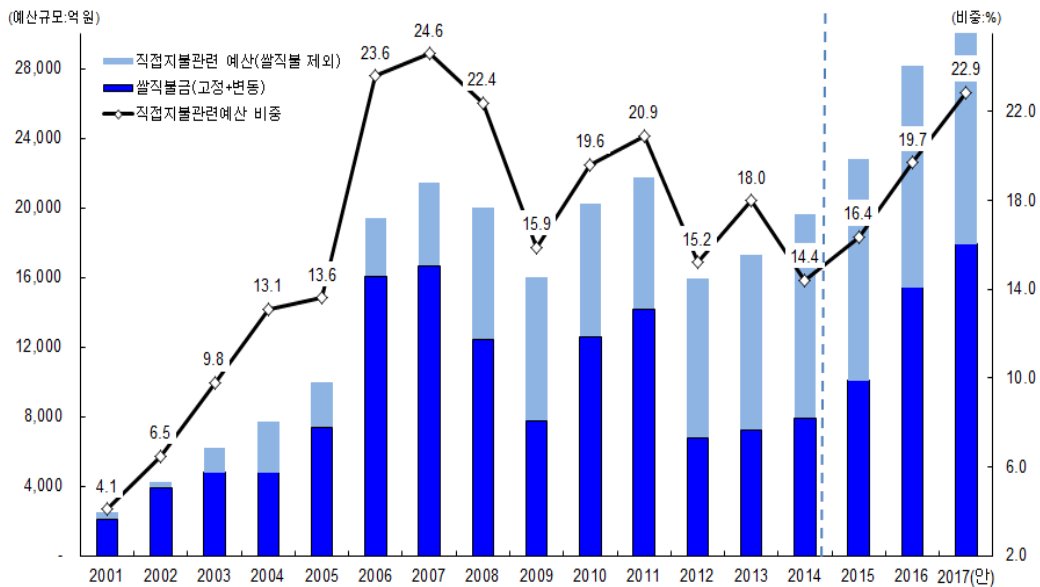


## 쌀소득보전직불제의 효과와 개선방안<sup>1)</sup>

### 1. 쌀소득보전직불제의 쟁점

- 쌀소득보전직불제는 해당연도의 수확기 평균가격이 목표가격과 비교하여 일정수준 아래로 하락하였을 경우 보전이 이루어지도록 설계된 직불제이다.
- 농림축산식품부가 운용중인 직접지불관련 예산규모는 2017년도 예산안 기준 3조 2,977억원이며, 이 중 쌀소득보전직불제(고정+변동)의 예산규모는 1조 7,937억원으로 직접지불관련 예산 대비 54.3%를 차지하고 있다.
- 직접지불관련 예산은 쌀소득보전직불제 등의 순직불제예산, 농작물재해보험 등의 기타 직불제 예산, 농어업인건강·연금보험료 지원 등의 직불성 복지예산으로 구성되며, 2017년도 예산안 기준 농림축산식품부 총지출 대비 22.9%를 차지하고 있다.

그림 1. 직접지불관련예산과 쌀소득보전직불제예산의 추이



주: 농림축산식품부 자료를 기초로 작성한 것이며, 2014년 이후 수산부문직불을 제외하였음.

1) 본고는 서세욱의 “쌀소득보전직불제의 효과와 개선방안”(『예산정책연구』 제5권 제1호, 2016, 147~176쪽)을 발췌하여 정리한 것이다.

#### 4 농정의 우선 순위는?

- 쌀소득보전직불제는 “공급과잉 기조와 시장개방 확대 전망 등으로 우려되는 쌀값하락으로부터 쌀 생산 농업인의 소득안정을 도모”하기 위해 2005년부터 도입되었다.
- 쌀소득보전직불제 아래에서 정부는 고정직불금과 변동직불금을 쌀 생산 농업인에게 직접 지불함으로써 소득을 안정시키고자 한다.
- 2015년 고정직불금은 지급단가 논 1ha당 100만원에 대상농지면적을 곱하여 지급금액이 결정되며 당해년 12월에 지급되고, 변동직불금은 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제12조 제2항의 규정에 따라 산식[(목표가격-수확기 평균가격)×0.85-고정직불금]에 의해 단가가 산정되고 ha당 단수와 벼 재배면적을 곱하여 익년 3월에 지급된다.
- 2015년산에 적용된 가격 및 직불금의 수준을 보면 80kg당 목표가격은 188,000원이고, 수확기 평균가격은 150,659원, 고정직불금은 15,873원, 변동직불금은 15,867원이며 상기 3가지 가격의 합인 농가수취가격은 182,399원이다.
- 산지쌀값과 연동되어 직불금이 지급되는 까닭에 2005년 이후 2016년 11월 현재까지 쌀변동직불금은 7차례 지급되었다.
- 쌀소득보전직불제의 변동직불은 산지가격이 하락하였을 경우 목표가격과 수확기 평균가격과의 차액의 85%에서 고정직불금을 제하고 지급된다.
- 2005년 이후 변동직불금이 지급된 해는 2005년·2006년·2007년·2009년·2010년·2014년·2015년으로 7차례이다.

#### □ 쌀소득보전직불제 개편과 관련하여 아래의 쟁점을 검토할 필요가 있다.

- 사업목적의 달성하였는지 여부이다.
- 민선영외(2015)<sup>2)</sup>는 쌀소득보전직불제가 소득증대효과와 소득안정화효과를 가지고 있다고 분석하고 있으나, 서세욱(2008·2016)<sup>3)</sup>은 농가소득 지지효과가 미미하고 쌀소득보전직불제 도입이후 소득 불안정성이 심화되었다고 분석하고 있다.
- 쌀소득보전직불제가 10년 이상 운용되면서 ‘쌀 생산 농업인의 소득안정’이라는 사업 목적을 달성하였는지 점검할 필요가 있으며, 사업목적의 달성하지 못하였을 경우 대

2) 민선영·김관수·박준기·안동환, “농가특성별 쌀소득보전직불제의 소득 효과 분석,” 「농업경제연구」 제56권 제4호, 2015, 51~70쪽.

3) 서세욱, 「직접지불제의 문제점과 개선방안」 예산현안분석 제23호, 국회예산정책처, 2008. 서세욱, “쌀소득보전직불제의 효과와 개선방안,” 「예산정책연구」 제5권 제1호, 2016, 147~176쪽.

안은 무엇인지 검토할 필요가 있다.

○ 제도운영의 부작용으로서 과잉생산을 유발하였는지 여부이다.

- 변동직불금이 쌀 생산을 확대시킨다는 주장은 쌀소득보전직불제 도입 이후 지속적으로 제기되어왔으며, 최근에는 공급과잉에서 벗어나는 방법으로 생산 비연계 방식\*으로 개혁하여야 한다는 주장이 있다.4)

\* 기준연도 벼 재배면적이 농지로 유지될 경우 변동직불금을 지급하는 방식

- 한편 변동직불금이 가격하락에 대한 사후적 보전금이라는 성격을 감안할 때 쌀 재배를 전제로 한 것은 당연한 법규정5)이라는 지적6)이 있기 때문에 쌀 과잉생산의 원인을 정확하게 판단할 필요가 있다.

○ 수혜대상자 사이에 형평성 문제가 발생하였는지 여부이다.

- 쌀소득보전직불제가 재배면적에 비례하여 직불금을 지불하도록 정책설계된 까닭에 재배면적이 클수록 직불금 수령액이 확대되어, 대규모농가일수록 유리한 것은 당연하다는 주장이 있다.

- 한편 소규모 농가와 대규모 농가의 직불금 규모가 크게 차이난기 때문에 지급면적의 상한을 설정하여야 한다고 지적되어왔기 때문에 재배규모별 직불금 격차가 어느 정도인지 점검할 필요가 있다.7)

○ 연관정책과의 관련성에 대해서이다.

- 정부는 2004년 「농업·농촌 종합대책」을 수립하면서 6ha 수준의 쌀 전업농 7만호를 2013년까지 육성하여 전체 쌀 생산량의 50% 이상을 담당시키는 목표를 설정하였으며 정부는 상기 목표를 달성하였다고 주장하지만, 목표를 달성하지 못하였다는 지적이 있다.8)

- 재배면적을 확대할수록 유리하게 정책설계하였음에도 불구하고 영농규모화정책의

4) 최근에는 한국농촌경제연구원 곡물관측실(「중장기 쌀 수급 안정방안」, 정책토론회 자료, 2015)이 대표적인 연구사례이다.

5) 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제12조 제1항의1 규정을 말하며, “대통령령으로 정하는 바에 따라 농지의 형상 및 기능을 유지하고 쌀을 생산할 것”으로 규정하여 변동직불금을 수령하기 위해서는 쌀을 의무적으로 생산하여야 한다.

6) 자세한 것은 서세욱의 “쌀소득보전직불제의 효과와 개선방안”(「예산정책연구」 제5권 제1호, 2016, 147~176쪽)을 참조할 것.

7) 자세한 것은 서세욱의 「직접지불제의 문제점과 개선방안」(예산현안분석 제23호, 국회예산정책처, 2008)을 참조할 것.

8) 자세한 것은 서세욱의 「농업·농촌 중장기 투자자 계획 운용현황과 개선과제」(예산현안분석 제40호, 국회예산정책처, 2012)를 참조할 것.

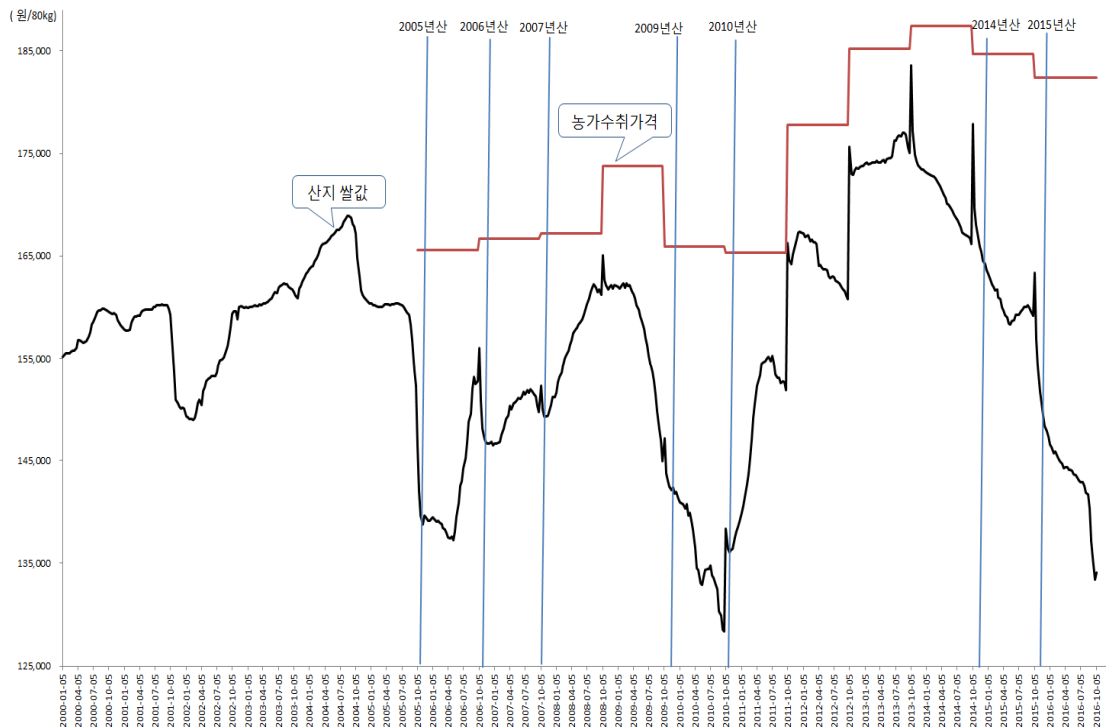
## 6 농정의 우선 순위는?

일환으로 추진된 쌀전업농육성정책의 목표를 달성하지 못했다는 지적이 있기 때문에 쌀소득보전직불제가 규모확대의 인센티브로서 역할을 잘 담당하고 있는지 점검할 필요가 있다.

### 2. 쌀소득보전직불제의 효과

- 농가수취가격 기준으로 쌀값하락은 쌀소득보전직불제 도입으로 발생하지 않았다.
- 농가수취가격은 산지쌀값·고정직불금·변동직불이 지급된 해의 경우 변동직불금의 합계로 계산되며, 쌀소득보전직불제가 시행된 2005년 이후 농가수취가격의 수준은 제도 시행전 산지쌀값과 비슷한 수준이며, 2011년산 이후 농가수취가격은 제도 시행전 산지쌀값보다 높은 수준이다(그림 2).

그림 2. 산지쌀값과 농가수취가격의 추이



주: 농가수취가격은 연산(年産) 기준이며, 80kg 한 가마당 고정직불금과 변동직불금을 합하여 계산한 값이며, 농림축산식품부의 자료를 토대로 저자가 작성한 것임.

- 더욱이 목표가격 대비 농가수취가격은 97.0%~110.2% 수준으로 목표가격에 근접한 수준이다(표 1). 결국 농가수취가격을 기준으로 보면 쌀소득보전직불제가 시행되면

서 산지쌀값이 하락하여도 농가수취가격은 목표가격에 근접한 수준에서 안정적으로 추이하고 있다.

표 1. 목표가격과 농가수취가격의 추이

단위: 원/80kg, %

구분	목표가격 (A)	농가수취가 격 (B=a+b+c)	수확기 평균가격(a)	고정직불 (b)	변동직불 (c)	B/A×100
2005년산	170,083	165,575	140,028	9,836	15,711	97.3
2006년산	170,083	166,728	147,715	11,475	7,537	98.0
2007년산	170,083	167,192	150,810	11,475	4,907	98.3
2008년산	170,083	173,782	162,307	11,475	-	102.2
2009년산	170,083	165,925	142,360	11,475	12,089	97.6
2010년산	170,083	165,305	138,231	11,475	15,599	97.2
2011년산	170,083	177,783	166,308	11,475	-	104.5
2012년산	170,083	185,254	173,779	11,475	-	108.9
2013년산	170,083	187,405	174,707	12,698	-	110.2
2014년산	188,000	184,730	166,198	14,286	4,246	98.3
2015년산	188,000	182,399	150,659	15,873	15,867	97.0

주: 수확기 평균가격은 당해년 10월부터 익년 1월말까지 산지쌀값의 산술평균값이며, 고정직불은 ha당 고정 직불금을 단수로 나눈 값, 변동직불은 범규정을 산식화[(목표가격-수확기 평균가격)×0.85-고정직불금]하여 도출된 값임.

□ 소득불안정성이 심화되어 사업목적인 농업인의 소득안정은 달성되었다고 보기 어렵다.

○ 쌀소득보전직불제가 도입된 이후 사업목적인 농업인의 소득안정이 달성되었는지 여부를 살펴보기 위하여 통계청이 발표하는 「농축산물 생산비조사」의 '재배규모별 논벼 소득분석' 자료를 활용하여 변동계수\*를 산출해보았다(표 2, 표 3).

\* 변동계수는 자료의 표준편차를 평균값으로 나눈 값으로 비교 대상 분포 간의 상대적인 비교가 가능하다는 장점 때문에 변동성의 크기 비교 분석에 많이 활용된다. 변동계수가 작을수록 분포가 평균에 가깝게 분포하고 있다는 것을 의미하며, 변동계수의 특성상 값이 커질수록 불안정성은 확대되는 것으로 이해된다.

- 쌀소득보전직불제 도입 전후의 변동계수 변화를 살펴보면 2000~04년의 농가당 소득 변동계수는 0.078이었으나, 2005년 제도 도입후 2014년까지 기간의 변동계수는 0.243으로 소득의 불안정은 확대된 것을 알 수 있다.

8 농정의 우선 순위는?

표 2. 제도 도입 전후 농가당 소득 변화

단위: 원, 배

구분	2000~2004년			2005~2014년		
	표준편차	평균	변동계수	표준편차	평균	변동계수
전국평균	609,152	7,816,263	0.078	1,619,483	6,663,729	0.243
0.5ha 미만	295,753	2,457,131	0.120	228,472	1,867,757	0.122
0.5~1.0ha	531,403	5,131,930	0.104	482,792	3,965,257	0.122
1.0~1.5ha	701,547	8,616,326	0.081	784,660	6,910,368	0.114
1.5~2.0ha	927,266	12,351,254	0.075	1,199,474	9,738,698	0.123
2.0~2.5ha	1,687,002	15,815,038	0.107	1,320,639	12,517,066	0.106
2.5~3.0ha	2,292,492	20,405,059	0.112	1,335,465	15,387,646	0.087
3.0~5.0ha	2,032,513	26,822,903	0.076	2,486,299	21,569,641	0.115
5.0~7.0ha	6,690,470	41,370,579	0.162	4,669,900	34,498,145	0.135
7.0~10.0ha	4,753,880	55,275,829	0.086	8,093,426	43,581,666	0.186
10.0ha 이상	16,570,873	112,904,925	0.147	25,302,840	87,777,898	0.288

주: 통계청의 「농축산물 생산비조사」의 재배면적별 논벼 농가당 소득에 대하여 계산한 값임.

표 3. 제도 도입 전반기와 후반기 농가당 소득 변화

단위: 원, 배

구분	2005~2009년			2010~2014년		
	표준편차	평균	변동계수	표준편차	평균	변동계수
전국평균	329,571	5,889,787	0.056	2,072,451	7,437,671	0.279
0.5ha 미만	168,870	1,837,161	0.092	294,265	1,898,354	0.155
0.5~1.0ha	285,457	3,922,092	0.073	662,046	4,008,422	0.165
1.0~1.5ha	645,646	6,745,565	0.096	948,970	7,075,171	0.134
1.5~2.0ha	884,310	9,724,077	0.091	1,566,723	9,753,320	0.161
2.0~2.5ha	1,040,247	12,517,785	0.083	1,685,848	12,516,347	0.135
2.5~3.0ha	1,518,694	15,306,910	0.099	1,300,027	15,468,381	0.084
3.0~5.0ha	2,007,067	20,718,244	0.097	2,840,471	22,421,038	0.127
5.0~7.0ha	5,808,817	33,924,512	0.171	3,808,272	35,071,777	0.109
7.0~10.0ha	7,847,602	42,074,417	0.187	8,950,901	45,088,915	0.199
10.0ha 이상	33,567,924	95,620,697	0.351	12,646,999	79,935,098	0.158

주: 통계청의 「농축산물 생산비조사」의 재배면적별 논벼 농가당 소득에 대하여 계산한 값임.



- 더욱이 제도 도입후 10년 동안의 기간을 5년 단위로 구분하여 변동계수를 구한 결과 제도 시행 초기의 변동계수 0.056은 0.279로 확대되어 제도 도입 초기보다 소득 불안정성이 더욱 확대된 것을 알 수 있다.
- 그리고 일부 재배규모에서 예외가 존재하지만 재배면적이 클수록, 그리고 제도 시행 후 시간이 경과할수록 소득의 불안정성은 더욱 심화하는 것을 알 수 있다.

**□ 재배면적 감소를 지연시켜 구조적 공급과잉을 가속시켰다.**

○ 쌀소득보전직불제가 쌀 공급과잉의 원인으로 작용하고 있는지 점검하기 위해 생산량 요인\* 분석을 해보았다(표 4).

\* 쌀 생산량은 재배면적과 단위면적당 수량(단수)을 곱하여 구해진다. 따라서 생산량과 재배면적 및 단수의 연평균 증가율을 계산해 보면 생산량의 증감에 영향을 미친 요인이 재배면적인지 단수인지를 알 수 있다.

**표 4. 쌀 생산량·재배면적·단수의 연평균 증가율 추이**

단위: %

구분	생산량	재배면적	단수
1980~84	12.587	0.099	12.505
1985~89	1.198	0.429	0.759
1990~94	-2.514	-2.949	0.441
1995~99	2.781	0.076	2.698
2000~04	-1.356	-1.738	0.350
2005~09	0.853	-1.288	2.173
2010~15	0.192	-2.083	2.332

주: 기하평균 값임.

- 쌀소득보전직불제 도입 이후 재배면적은 지속적으로 감소하고 있는 가운데 생산량이 증가한 것은 생산연계 유인에 따라 쌀 재배농가가 재배면적을 확대해서라기보다는 품종개량에 따른 단수 증가에 기인한 것을 알 수 있다.
- 한편 2005년 이후 전년 대비 재배면적 감소율 추이를 살펴보면, 구간 연평균감소율보다 상대적으로 축소된 기간이 존재한다.
- 재배면적 감소율이 구간 연평균감소율보다 상대적으로 축소된 이유는 전기 농가수취가격이 상승한 것에 기인한다(표 5). 결국 재배면적 감소가 지연되면서 소비량이 감소하는 속도보다 생산량 감소가 상대적으로 늦어지면서 공급과잉을 가속시켰다.

표 5. 재배면적 감소와 농가수취가격의 관계

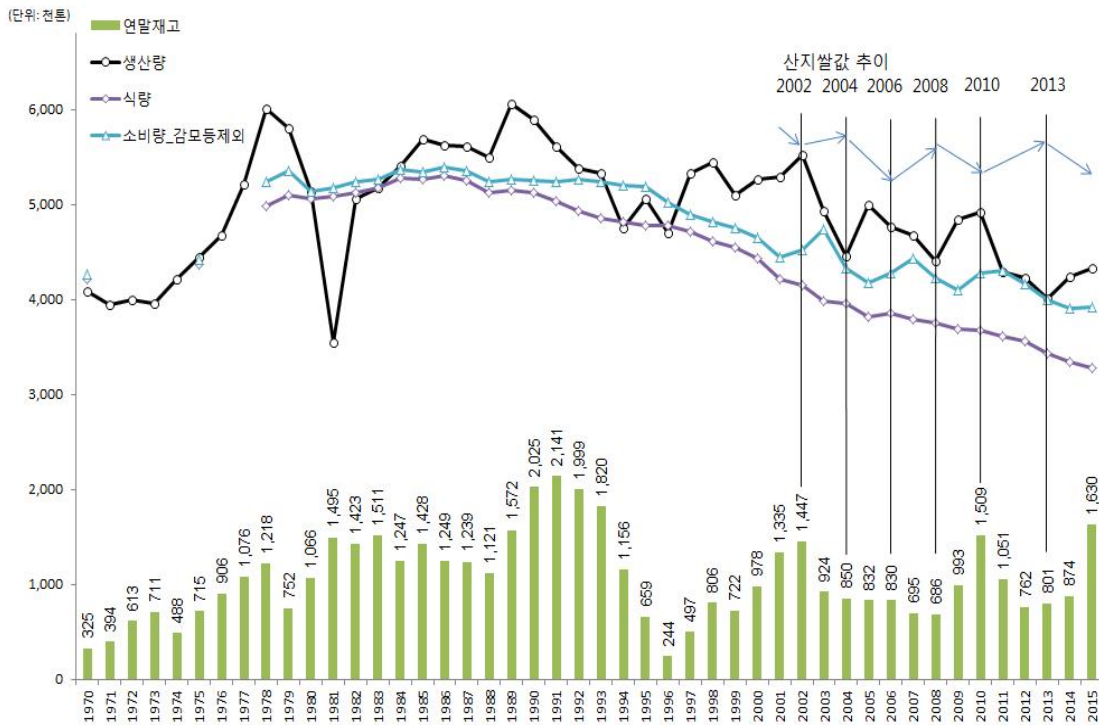
단위: %

구분	재배면적		전기 농가수취가격 증가율
	연평균 증가율	전년 대비 증가율	
2005	-1.288	-1.7	0.0
2006		-2.2	3.4
2007		-0.3	0.7
2008		-1.5	0.3
2009		-1.1	3.9
2010	-2.083	-3.4	-4.5
2011		-4.0	-0.4
2012		-0.5	7.5
2013		-1.8	4.2
2014		-2.0	1.2
2015		-2.0	-1.4

주: 농가수취가격의 전년대비 증가율임.

- 2000년 이후 일정 간격으로 소비량(생산량)의 연평균 증가율을 계산하면 2000~04년  $\Delta 2.0\%$ ( $\Delta 1.4\%$ ), 2005~09년  $\Delta 2.1\%$ ( $0.9\%$ ), 2010~15년  $\Delta 2.3\%$ ( $0.2\%$ )로 소비량은 지속적으로 감소하고 있지만, 생산량은 쌀소득보전직불제 도입후 오히려 증가하였고 결과적으로 구조적 공급과잉을 가속시켰다.
- 그러나 2010년 이후 생산비 증가 등으로 재배면적 감소속도가 제도 도입직전보다 빨라지고 있어, 쌀소득보전직불제도가 쌀 공급과잉을 가속시키는 요인으로 작용하는 정도는 제한적이다.
- 결국 쌀의 구조적 공급과잉은 장기간에 걸쳐 쌀 수급 추이가 어떻게 변하였는지 살펴볼 필요가 있다.
- 쌀 수급상황을 보면 식량을 기준으로 할 경우 1980년대 중반 이후 구조적으로 공급과잉 국면에 직면한 것을 알 수 있다(그림 3).
- 또한 감모 등을 제외한 소비량을 기준으로 하여도 1990년대 중반 이후 구조적으로 공급과잉 기조를 보이고 있다.
- 따라서 쌀소득보전직불제가 공급과잉을 가속시키는 요인으로 작용한 것은 사실이지만 구조적 공급과잉의 원인으로 보기에는 한계가 있다.

그림 3. 쌀 수급과 재고량 추이



주: 양곡년도 기준이며 산지쌀값 추세를 추가하여 표시한 것이며, 농림축산식품부의 「양곡자료」를 토대로 저자가 작성한 것임.

□ 수혜대상자 사이에 형평성을 저해하고 있다.

○ 쌀소득보전직불제의 고정직불금과 변동직불금은 재배면적과 비례하여 지급되므로, 재배면적이 클수록 직불금 수령액은 확대된다.

- 재배면적규모별 쌀소득보전직불금 지급금액을 보면(표 6), 2013년의 경우 0.5ha미만 계층의 농가수는 전체의 39.3%였으나 지급받은 직불금의 크기는 전체의 10.1%에 머문 반면, 6.0ha이상 계층의 농가수는 전체의 2.3%에 지나지 않았으나 지급받은 직불금의 크기는 전체의 18.1%에 달한다.
- 더욱이 산지쌀값이 하락하여 변동직불금이 지급된 2014년산의 경우에서 보듯이 6.0ha 이상 계층의 농가수 비중은 2.2%로 2013년산 대비 0.1%p 감소하였음에도 지급받은 직불금의 크기는 19.3%로 1.2%p 더 커졌다.
- 그리고 이러한 경향은 2015년산의 경우 더욱 강화되었으며 6.0ha 이상 계층의 농가수 비중은 2.1%로 2014년산 대비 0.1%p 감소하였음에도 지급받은 직불금의 크기는 19.5%로 0.2%p 더 커졌다.

12 농정의 우선 순위는?

표 6. 재배규모별 쌀소득보전직불금 지급금액-2013년산-2014년산-2015년산

단위: 호, 백만원, %

구분	0.5ha 미만	0.5~ 1.0ha	1.0~ 2.0ha	2.0~ 3.0ha	3.0~ 4.0ha	4.0~ 5.0ha	5.0~ 6.0ha	6.0ha 이상	합계
[2013년산]									
농가수	302,701	208,131	151,424	48,041	21,728	11,995	7,391	18,013	769,424
(비중)	(39.3)	(27.1)	(19.7)	(6.2)	(2.8)	(1.6)	(1.0)	(2.3)	(100.0)
직불금	69,199	115,040	161,516	88,520	56,422	39,948	29,927	123,759	684,333
(비중)	(10.1)	(16.8)	(23.6)	(12.9)	(8.2)	(5.8)	(4.4)	(18.1)	(100.0)
고정	69,199	115,040	161,516	88,520	56,422	39,948	29,927	123,759	684,333
변동	0	0	0	0	0	0	0	0	0
[2014년산]									
농가수	289,258	193,911	139,767	43,911	19,941	10,920	6,663	16,137	720,508
(비중)	(40.1)	(26.9)	(19.4)	(6.1)	(2.8)	(1.5)	(0.9)	(2.2)	(100.0)
직불금	95,714	154,678	217,311	120,347	78,260	55,849	42,133	182,472	946,763
(비중)	(10.1)	(16.3)	(23.0)	(12.7)	(8.3)	(5.9)	(4.5)	(19.3)	(100.0)
고정	73,909	122,802	174,474	96,472	62,545	44,456	33,381	144,620	752,658
변동	21,805	31,876	42,837	23,875	15,715	11,394	8,752	37,851	194,105
[2015년산]									
농가수	321,728	197,878	136,836	42,986	19,470	10,845	6,710	16,179	752,632
(비중)	(42.7)	(26.3)	(18.2)	(5.7)	(2.6)	(1.4)	(0.9)	(2.1)	(100.0)
직불금	176,883	257,387	344,933	192,355	126,099	91,114	70,295	305,267	1,564,333
(비중)	(11.3)	(16.5)	(22.0)	(12.3)	(8.1)	(5.8)	(4.5)	(19.5)	(100.0)
고정	89,975	138,601	189,436	104,921	67,867	49,030	37,317	161,646	838,794
변동	86,908	118,786	155,497	87,433	58,233	42,084	32,977	143,621	725,539

주: 농림축산식품부의 자료를 토대로 저자가 작성한 것이며, 농가수는 변동직불금을 수령하기 위해서는 고정 직불금을 받는 것이 전제가 되므로 고정직불금을 수령한 농가를 기준으로 하였음.

- 또한 농가 1호당 재배규모별 쌀소득보전직불금을 계산해 보면(표 7), 2015년산의 경우 쌀소득보전직불금은 6.0ha이상 계층의 농가가 1,886만 8,104원이었고 1.0ha미만의 농가가 835,267원을 각각 수령한 결과 양자의 격차는 22.6배에 달한다.
- 더욱이 재배규모별 직불금 격차는 최근 6년간 확대되고 있는 추세로 대책마련이 요구된다.

표 7. 재배규모별 1호당 쌀소득보전직불금 비교

단위: 원, 배

구분	1.0ha 미만(A)	6.0ha 이상(B)	B/A
2010	724,653	12,890,120	17.8
2011	316,658	5,879,272	18.6
2012	316,540	5,955,740	18.8
2013	360,665	6,870,550	19.0
2014	518,228	11,307,658	21.8
2015	835,267	18,868,104	22.6

주: 재배규모별 쌀소득보전직불금을 농가수로 나누어 계산한 값이며, 2010년산과 2014년산의 경우 변동직불금이 지급되어 상대적으로 규모가 큼.

- 한편 쌀소득보전직불금 수령액이 총수입 대비 소규모이어서, 농가가 영농에 활용하기보다는 생활비로 인식하고 있다.
- 재배규모별 총수입 대비 직불금 비율을 보면(표 8), 변동직불금이 지급되었을 경우 8.1%~19.0%로 높지만, 고정직불금만 지급되었을 경우 5.5%~7.2%로 낮다.

표 8. 재배규모별 총수입 대비 직불금 비율

단위: %

구분	0.5~1.0ha	1.0~2.0ha	2.0~3.0ha	5.0ha이상	전국평균
2010	19.0	17.4	17.1	15.2	17.7
2011	7.2	6.9	6.7	6.2	6.8
2012	6.8	6.6	6.6	6.5	6.8
2013	7.2	7.0	7.0	6.6	5.5
2014	10.4	10.3	10.7	10.7	8.1

주: 재배규모별 총수입 대비 [표 6]의 직불금 지급규모의 비율을 계산한 것이며, 2010년산·2014년산·2015년산의 경우 변동직불금이 지급되어 상대적으로 규모가 큼.

- 더욱이 재배규모가 클수록 총수입이 증가하여 직불금 비율은 소규모농가보다 상대적으로 작다.
- 결국 직불금 수령액이 소규모이어서 나타나는 문제는 직불금 1순위 사용처에 대한 질문에 대하여 '생활비와 용돈'이라고 대답한 비율이 54.0%를 차지하여 '영농활동비'라는 대답(37.9%)을 압도하는 설문조사<sup>9)</sup> 결과에서도 나타난다.

9) 자세한 것은 김태곤·채광석·허주녕의 「선진국 소득안정제의 최근 동향과 농가소득안정 직불제의 쟁점분석」(한국농촌경제연구원, 2011)을 참조할 것.

14 농정의 우선 순위는?

□ 규모확대 인센티브가 약화되었다.

- 쌀소득보전직불제가 재배면적에 비례하여 직불금이 지불되도록 정책설계된 까닭에 쌀재배농가는 재배면적을 확대하고자 행동하였으며(표 9), 그 결과 재배면적이 5.0ha 미만 계층의 농가수는 모든 계층에서 감소하였지만, 5.0ha이상 계층의 농가수는 모두 증가하였다.
- 다만 제도 도입 이전보다 3.0ha미만 계층 농가수의 감소율이 축소되고 있는 가운데, 5.0ha이상 계층 농가수의 증가 속도는 10.0ha 이상 계층을 제외하고 제도 도입 이전보다 상대적으로 지연되었기 때문에 제도도입이 규모 확대 인센티브를 확대시켰다고 보기 어렵다.

표 9. 재배규모별 농가수 연평균 증가율

단위: %

구분	0.5ha 미만	0.5~1.0ha	1.0~1.5ha	1.5~2.0ha	2.0~3.0ha	3.0~5.0ha	5.0~7.0ha	7.0~10.0ha	10.0ha 이상
2000~04	-2.9	-5.6	-5.9	-5.5	-3.9	-0.5	6.4	8.7	11.2
2005~14	-2.8	-5.0	-4.9	-4.9	-3.0	-2.1	1.2	3.2	5.9
2005~09	-1.9	-4.3	-4.8	-5.6	-3.8	-1.8	2.7	3.0	-1.0
2010~14	-3.5	-4.5	-4.3	-3.9	-2.3	-1.8	2.0	1.3	1.2

주: 통계청의 '논 경영규모별 농가수'를 토대로 계산한 것임.

- 한편 정부는 2004년 「농업·농촌 종합대책」을 수립하면서 6ha 수준의 쌀전업농 7만호를 2013년까지 육성하여 전체 쌀생산량의 50% 이상을 담당하도록 목표를 설정하였으나, 2014년의 상황을 점검한 결과 목표는 달성하지 못했다.
- 쌀소득보전직불제가 도입된 이후 재배면적 5ha이상 계층의 쌀 생산량이 전체 생산량에서 차지하는 비중은 2005년 15.0%에서 2014년 23.9%로 8.9%p 상승하였고, 재배면적 10ha이상 계층의 비중이 2005년 3.7%에서 2014년 7.5%로 3.8%p 상승하였다(표 10).
- 그러나 5ha이상 계층의 쌀생산량이 전체생산량에서 차지하는 비중은 23.9%(8.8%+7.6%+7.5%)로 목표의 절반도 달성하지 못하였을 뿐만 아니라 농가호수도 23,384호에 머물러 목표의 3분의 1 정도밖에 달성하지 못하였다.

표 10. 재배규모별 쌀 생산량 비중의 변화

단위: %, %p

구분	1.0ha 미만	1.0~2.0ha	2.0~3.0ha	3.0~5.0ha	5.0~7.0ha	7.0~10.0ha	10.0ha 이상
1990	46.3	36.7	11.1	5.9	-	-	-
2000	37.8	29.3	12.6	11.9	4.3	2.6	1.5
2005(A)	34.1	25.1	11.7	14.1	6.6	4.7	3.7
2010	34.4	20.8	10.7	13.7	7.4	6.5	6.5
2012	33.2	20.2	10.4	13.8	8.5	7.3	6.6
2013	32.7	19.7	10.6	14.0	8.8	7.1	7.0
2014(B)	32.0	19.4	10.7	14.0	8.8	7.6	7.5
B-A	-2.1	-5.7	-1.0	-0.1	2.3	2.8	3.8

주: 재배규모별 쌀생산량은 재배규모의 중위수를 선택한 후 연도별 10a당 수량을 ha로 환산하여 농가수를 곱하여 계산한 값임.

### 3. 쌀소득보전직불제의 개선방안

□ 쌀소득보전직불제는 여러 가지 부작용에 직면하고 있어 근본적인 개선이 필요하다.

○ 쌀소득보전직불제는 사업목적인 소득안정을 달성하지 못하였고, 수혜자 사이의 형평성문제가 심화되었을 뿐만 아니라 규모확대 인센티브도 약화되었다.

－ 따라서 쌀소득보전직불제는 근본적인 개선이 필요하며 한 가지 대안으로서 농가단위직불제가 고려될 수 있다.

－ 현재 이루어지고 있는 특정 품목에 대한 직접지불에서 농가단위 수입·소득에 대한 직접지불로 개편할 필요가 있으며, 농가단위직불제로 전환하게 되면 특정 작목에 대해 과잉생산을 유발하고 있다는 논란과 쌀소득보전직불제의 목표가격 인하와 같이 정치적으로 민감한 논란도 피할 수 있어 정치적 부담의 소지도 축소될 것이다.

－ 농가단위직불제로 전환하기 위해서는 기존의 직불사업을 통합한 후 농업인의 소득안정이라는 사업목적에 초점을 맞추어 정책을 설계할 필요가 있다.

□ 농가단위직불제는 '생산중립계정'과 '수입·소득안정계정'으로 구성된다.

○ 대상품목을 쌀·발작물·과수·축산으로 설정하고, 쌀·발작물 그리고 과수는 생산 비연

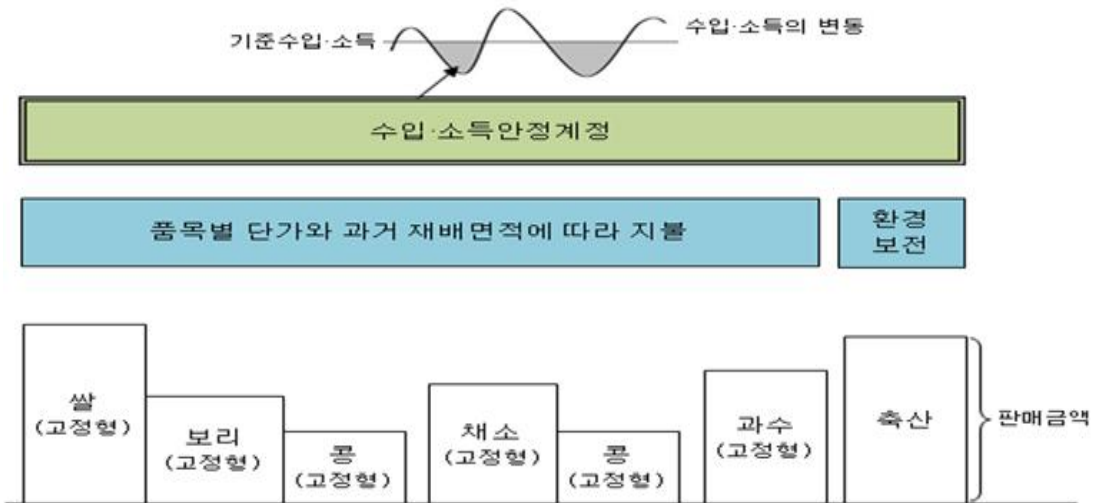
16 농정의 우선 순위는?

계 방식으로 과거 재배면적에 일정액의 고정형 직불을 지불하며 이때 강화된 환경요건을 준수할 필요가 있다(그림 4).

- 한편 축산의 경우 환경친화적인 영농을 실시한 농가에 대하여 환경보전에 대한 직불금을 지불할 필요가 있다.
- 농축산물 가격이나 수량변동에 의한 수입·소득변동의 영향을 완화하여 경영안정을 도모하기 위해 당해연도 수입·소득이 기준 수입·소득\*을 밑돌 경우 그 차액의 일부를 보전하는 방식을 취할 필요가 있다.

\* 과거 5년 수입·소득 중 최고·최저 수입·소득을 제외한 3년 평균 수입·소득을 의미하며, 시·도 지역단위에서 산정하는 수입·소득을 말한다.

그림 4. 농가단위직불제의 개념



주: 서세욱의 「직접지불제의 문제점과 개선방안」(예산현안분석 제23호, 국회예산정책처, 2008)에서 재인용한 것임.

□ 형평성문제·도덕적 해이를 해소하기 위한 정책설계가 필요하다.

- 농가단위직불제가 도입되어도 직불금 지급기준은 과거 재배면적이 될 것이고, 형평성과 도덕적 해이 문제가 발생할 우려가 있기 때문에 이를 해결하기 위해서 아래의 조건을 강화할 필요가 있다.
- 첫째 직불금 수령액이 일정금액 이상인 농가의 직불금은 연차적으로 감축할 필요가 있다.
- 둘째 지원규모가 기준년도의 지급총액을 초과할 수 없도록 정책설계하여야 한다.
- 셋째 중장기과제로 농업인의 책임성을 강화하기 위해 농축산물 판매금액의 일부 이



를테면 10%를 부담하고 정부도 부담하여 조성한 적립금 범위 안에서 보전이 이루어 지도록 할 필요가 있다.

- 넷째 환경요건을 강화하고 철저히 감독하여 환경보전에 대한 직접지불 성격을 강화 할 필요가 있다. 왜냐하면 직불제가 당위성을 갖기 위해서는 직불금이 논과 밭을 환경친화적인 상태로 경작함으로써 농업생산자가 사회적으로 필요한 다원적 기능을 수행하고 있는 것에 대한 보상이라는 점을 일반소비자에게 납득시킬 필요가 있기 때문이다.