
쌀직불제 발전적 개선·개편

박 동 규(한국농촌경제연구원 선임연구위원)
dgpark@krei.re.kr

1. 쌀직불제 도입 및 운용과 문제점
2. 곡물자급률과 쌀 수급전망
3. 미국과 일본의 품목 정책
4. 쌀직불제 개선 및 확대 개편 방향

쌀직불제 발전적 개선·개편1)

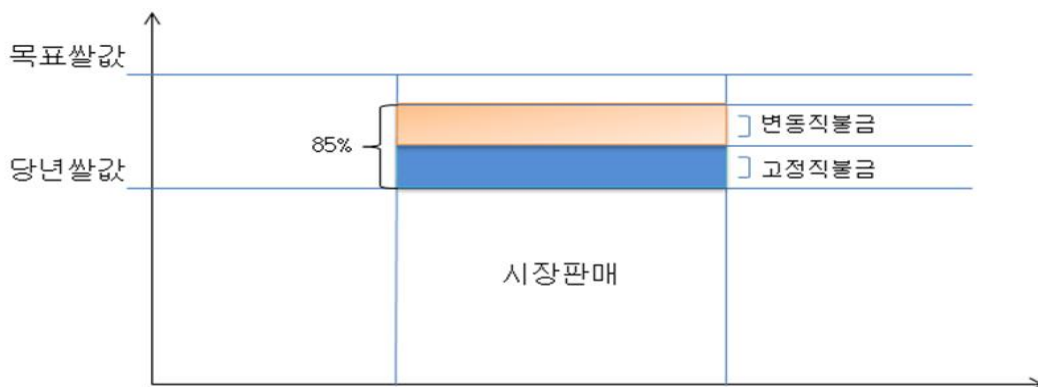
1. 쌀직불제 도입 및 운용과 문제점

1) 쌀농가 경영안정 도모

□ 가격지지정책에서 소득정책으로 전환

- UR협상 타결로 보조금 감축 의무가 발생하여 수매제도의 소득지지 효과가 줄어들게 되었다. 수매제도는 생산과잉을 초래하는 문제점도 있었다.
- 가격정책인 수매제도는 감축대상 프로그램으로 국내총보조(AMS) 범위 내에서 시행되어야 했다. 2004년 1조 4,900억 원으로 감축하기로 하였다.
- 수매제도가 폐지되면서 쌀농가 경영안정을 위해서 쌀직불제를 도입하였다.
- 쌀직불제는 단위 면적당 일정 금액을 지불하는 고정직불금(허용보조)과 시장가격에 연동되는 변동직불금(감축보조)으로 구성된다.
- 농업인이 지급받는 쌀직불금은 사전에 결정된 목표가격과 수확기 쌀가격 차이의 85%이다(그림 1).

그림 1. 쌀직불제 개념도



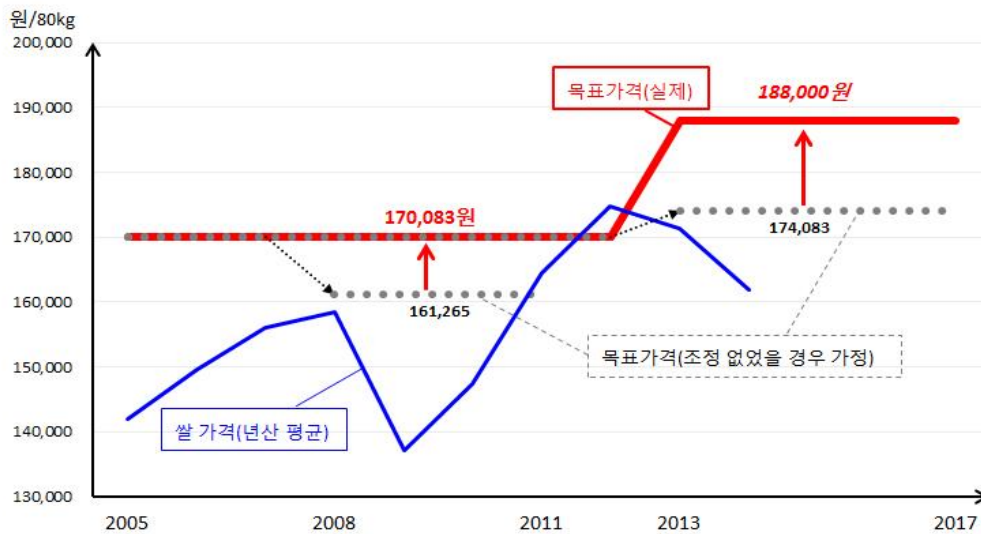
1) 한국농촌경제연구원(2016), 「중장기 곡물 수급분석 및 대응방향 수립」내용 중 일부를 발췌 수정한 것임.

4 농정의 우선 순위는?

□ 목표가격 상향 조정 운용

- 쌀직불제 도입 시에 목표가격은 3년 단위로 수급사정을 감안하여 조정하기로 하였으나 유지 또는 인상되었고 적용기간은 5년으로 늘어났다.
- 당초 목표가격은 쌀가격과 논농업직불금, 수매제도의 소득효과를 반영하여 기득권을 인정해 준 것이다. 규정에 의하면 2008~2010년산에 적용할 목표가격은 16만 1,265원/80kg으로 5.2% 하락할 예정이었으나, 기존의 17만 83원을 유지하고 5년 단위로 목표가격을 변경하도록 법률을 개정하였다.
- 2013년산부터 적용하는 목표가격도 시행령에 따라 17만 4,083원으로 산출되었으나, 18만 8,000원으로 인상되었지만 근거는 명확하지 않다(그림 2).
- 목표가격이 상향 조정되었으나 생산비 수준에도 미달된다는 일부 주장도 있다. 2013~15년 평균 80kg당 생산비는 10만 5,581원이었다(통계청).

그림 2. 쌀 직불제 목표가격 운용 현황

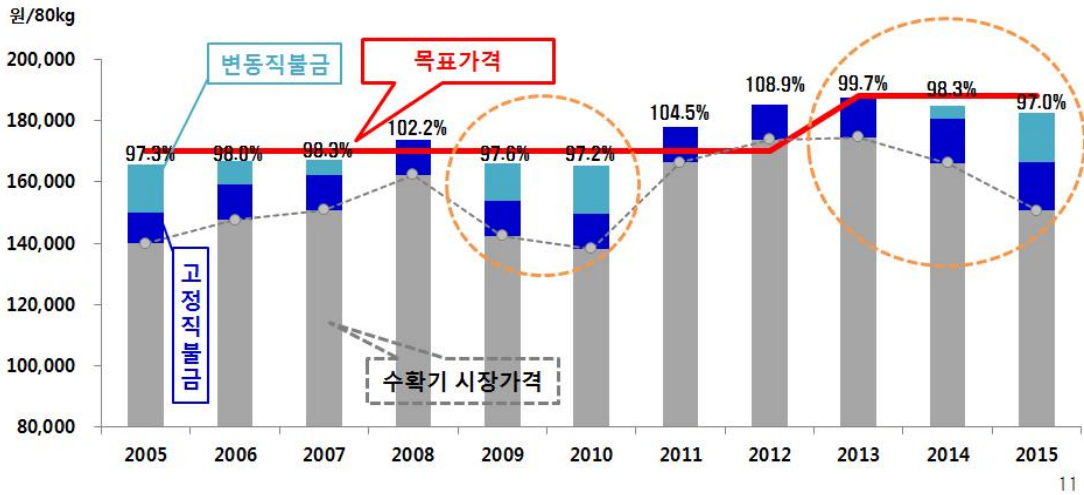


□ 농가 수취액은 목표가격 수준에서 안정

- 쌀직불제 도입 첫 해인 2005년 수확기 쌀 가격이 80kg당 14만 28원으로 하락하였지만 고정직불금 9,836원, 변동직불금 1만 5,710원을 포함하여 농가가 실제로 수취한 금액은 16만 5,574원이었다. 이후에도 농가수취액은 시장가격 변동과 관계없이 목표가격의 97% 이상에서 유지되어 왔다(그림 3).

- 쌀가격 하락폭이 클수록 목표가격과 농가수취액 격차가 커지며 추후 목표가격 결정에 부정적 영향을 미치는 문제는 있다.

그림 3. 쌀 목표가격과 농가수취액 추이



○ 쌀농가 경영안정을 도모하기 위한 재정부담은 연간 6천억 원 ~ 1조 5천억 원 수준이다(표 1).

- 대상면적이 줄어들어도 고정직불금 지급단가가 인상되어서 고정직불금 지급액이 늘어났으며, 시장가격 수준에 따라서 변동직불금이 지급되지 않은 해도 있지만 2015년에는 7천 257억 원이 지급되었다.

표 1. 연산별 쌀직불금 지급액

연산별	지급액(억 원)		
	고정직불금	변동직불금	계
'15년산	8,422	7,257	15,679
'14년산	7,560	1,941	9,501
'13년산	6,866	-	6,866
'12년산	6,101	-	6,101
'11년산	6,174	-	6,174
'10년산	6,223	7,501	13,729
'09년산	6,328	5,945	12,330
'08년산	7,118	-	7,118
'07년산	7,120	2,791	9,912
'06년산	7,168	4,371	11,539
'05년산	6,038	9,007	15,045

자료: 농림축산식품부 양정자료(2016).

6 농정의 우선 순위는?

2) 쌀직불제 문제점

□ 직불제 내재적, 제도적 문제로 증산효과

- 고정직불금은 생산과 관계없이 지급되지만 자산효과(wealth effect)를 통하여 생산을 자극하는 요인이 될 수 있으며, 농업인이 변동직불금을 받기 위해 쌀을 생산해야 하므로 생산과 직접 연계되어 있다.
- 박동규 외(2010)은 「양정개혁(2004) 평가와 과제」에서 쌀 직불제로 인해 5만 1,900ha의 생산증대 효과가 발생한 것으로 분석하였다. 변동직불금 지급으로 3만 3,900ha, 고정직불금 지급으로 1만 8,000ha의 재배면적 증대효과를 가져온 것으로 추정하였다(표 2).

표 2. 쌀직불제의 생산증대 효과 계측결과

기준값	원/10a	생산증대 효과
2005~2009년도 실질 기대되는 변동직불금 ¹⁾ 의 평균	38,778	3.39만ha ²⁾
2009년도 실질 고정직불금	65,359	1.8만ha
계	-	5.19만ha

주 1) 실제로 지불된 실질 변동직불금의 평균은 48,338원임.

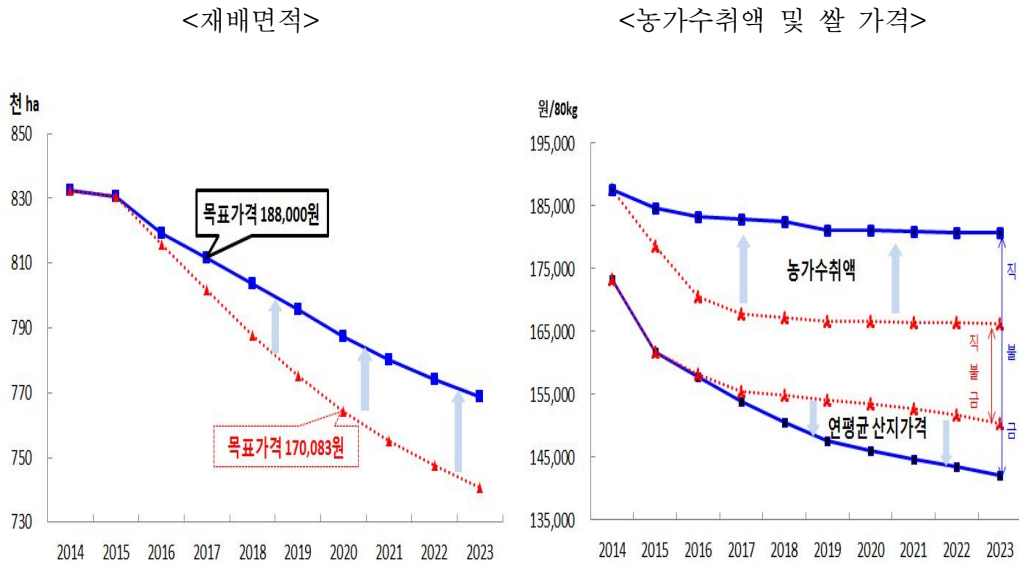
2) 단, 논면적은 2009년도 101만 ha를 적용하였음.

자료: 박동규 외(2010) 재인용.

□ 수급과 괴리된 목표가격 운용

- 목표가격이 18만 8,000원일 경우, 향후 10년간 벼 재배면적은 연평균 0.9%씩 감소하지만, 기존 목표가격(17만 83원)을 가정하면 연평균 1.2%씩 감소할 것으로 추정되었다.
- 목표가격 인상으로 벼 재배면적 감소폭이 줄어들므로 초과 생산량도 상대적으로 많아 쌀가격 하락폭도 커질 것으로 전망되었다.
- <그림 4>에서 보는 바와 같이 쌀가격이 하락하여도 목표가격이 인상되므로 농가수취액은 늘어나게 된다.

그림 4. 목표가격 인상과 재배면적, 쌀가격 변화



□ 지역별 여건을 반영하지 못하는 문제 등

- 전국 평균가격을 기준으로 직불금을 산정하므로 가격 하락폭이 상대적으로 큰 지역에서는 소득보전 수준에 대해서 불만이 제기될 수 있다.
 - 지역 여건을 고려하려면 지역별 목표가격을 산정해야 하고, 여전히 영농형태별 특성을 반영하지 못하는 문제점도 나타나게 된다.
- 농가는 벼를 판매하는 것이 일반적이지만 정책은 쌀가격을 기준으로 시행하므로 소득보전 수준에서 오해의 소지가 있을 수 있다.

3) 쌀직불제 개선·개편 방향들

- 쌀은 생산과잉 상황이 지속될 것으로 전망되므로 증산효과가 있는 쌀 직불제를 전면적으로 개편해야 한다는 주장이 있다.
 - 농가단위 경영안정 직불제와 농가수입 보장제 도입, 쌀 변동직불금을 폐지하고 고정 직불금을 확대하는 방안 등이 제기되고 있다.
- 목표가격이 물가상승률을 반영하지 못하고 생산비보다 낮은 수준이므로 쌀 농가 경영안정에 기여하지 못한다는 주장도 있다.
 - 쌀직불제를 보다 적극적으로 운용해야 한다는 입장이다.

8 농정의 우선 순위는?

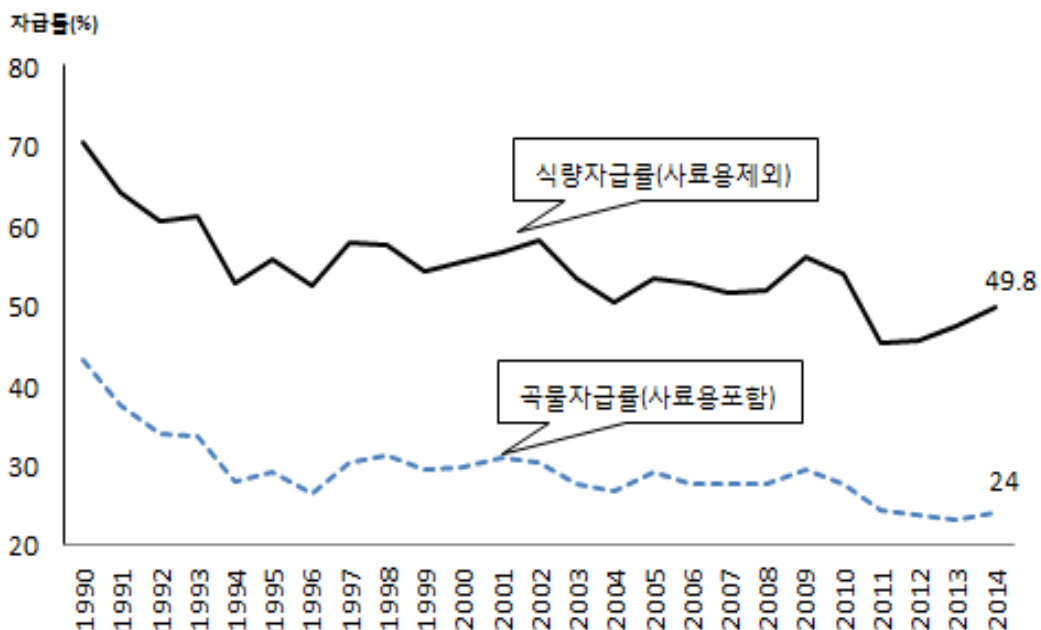
- 쌀직불제가 경영안정이라는 소기의 목적을 달성하고 있으므로, 쌀직불제를 운영하면서 제기된 문제점을 개선하고 합리적으로 운영해야 한다는 의견도 있다.
- 쌀과 기타곡물 수급사정을 종합적으로 고려하여 쌀직불제와 관련 정책의 개선방안을 모색할 필요가 있다.

2. 식량자급률과 쌀 수급전망

1) 낮은 자급률

- 1990년대 초 70% 수준이었던 식량자급률이 꾸준히 하락하여 최근에는 50% 수준을 하회하고 있다. 사료용을 포함하는 곡물자급률은 24% 정도를 기록하고 있다(그림 5).
- 개방화 시대에 가격경쟁력이 취약한 곡물 수입이 늘어나고 자급률 하락은 불가피한 측면이 있다.
- 이러한 상황이 지속되는 것은 바람직하지 않으며, 식량자원 전쟁 시대에 대비하도록 자급률을 향상시키는 노력이 필요하다는 주장도 제기되고 있다.

그림 5. 자급률 변동 추이



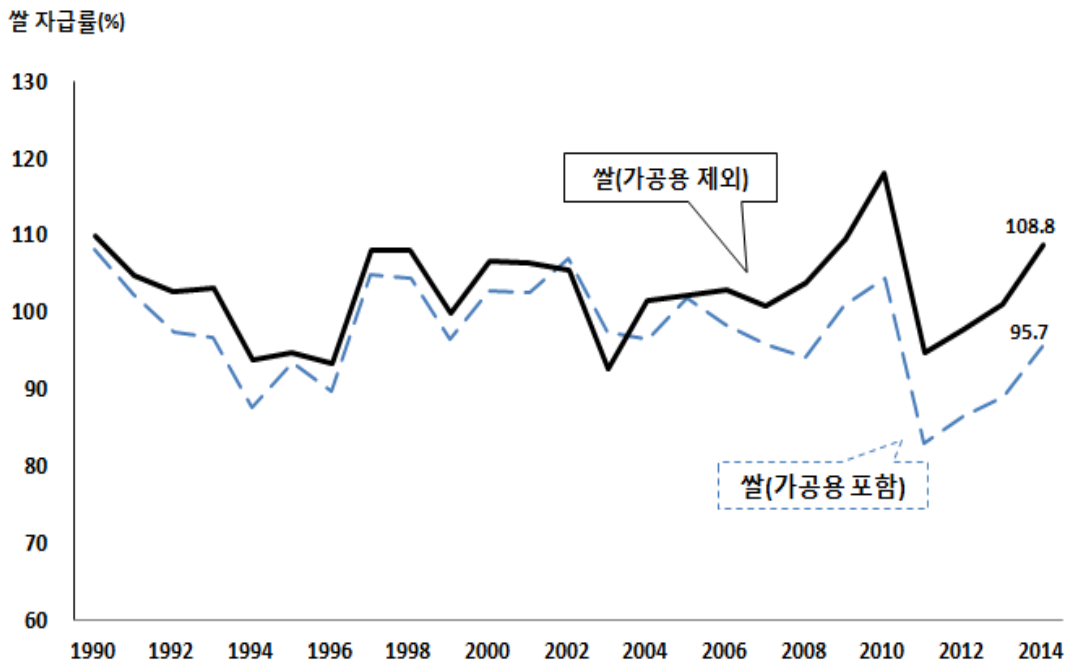
자료: 농림축산식품부 양정자료(2015).

2) 품목별 자급률 큰 차이

□ 쌀

- 식량자급률이 하락하는 가운데 쌀자급률은 전반적으로 100%를 상회하고 있다(그림 6).
 - 기상이변으로 작황이 부진하여 자급률이 100%를 하회하는 경우도 있지만 이에 대비하여 공공비축제를 운영하고 있다.
 - 가공용을 포함하면 자급률이 떨어지지만, 가공수요에는 재고관리 차원에서 저가로 방출하는 물량이 포함된 것이므로 큰 의미를 부여하기 어렵다.
- 쌀을 자급한 데에는 주곡자급이라는 정책목표 하에서 수매제도로 증산을 유도하였고, 관세화유예와 고율관세로 쌀산업을 보호한 결과이다.

그림 6. 쌀 자급률 변동 추이

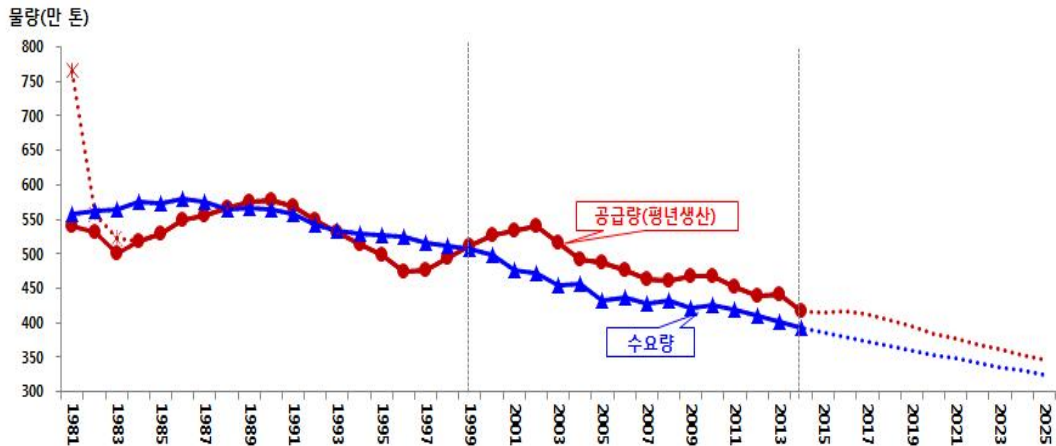


자료: 농림축산식품부 양정자료(2015).

- 쌀산업을 둘러싼 대내외 여건(현행 쌀직불제 운용 구조, 고율관세, 소비량 감소 등)을 고려하면 쌀 공급량은 수요량을 상회하며 재고량이 늘어나는 상황이 지속될 것으로 전망된다(그림 7).

10 농정의 우선 순위는?

그림 7. 쌀 수급 전망

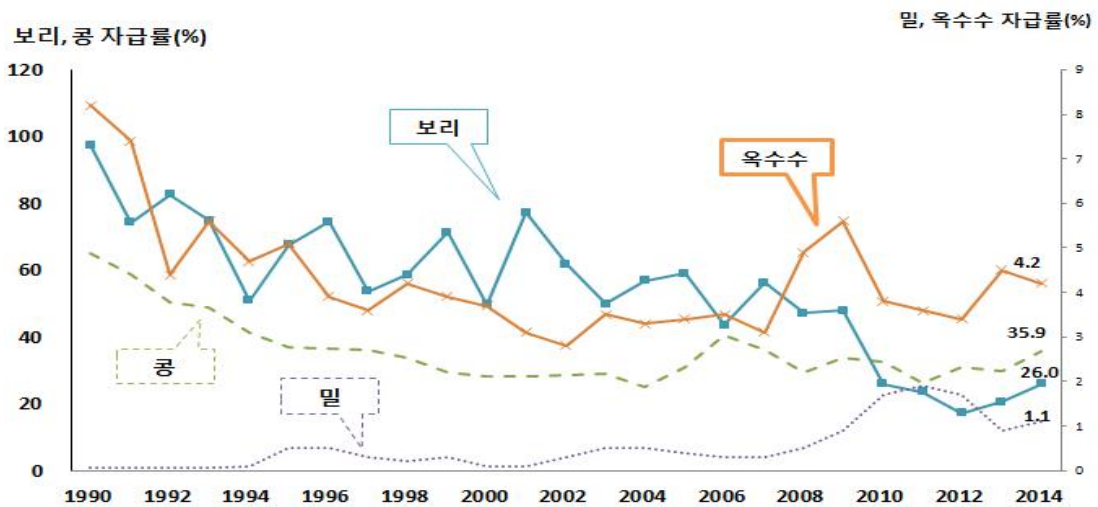


- 주 1) 공급량 = 평년생산량 + 밥쌀용 수입량
 - 2) 수요량 = 식용소비량 + 민간가공 + 종자 + 수출 + 감모(생산량의 7.5%)
 - 3) 점선은 당시에 흉작으로 도입되었던 수입량을 모두 밥쌀용으로 가정한 경우임.
- 출처: KREI-KASMO, 양정자료

□ 쌀 이외 곡물

- 자급률은 지속적으로 하락하고 있으며 일부 품목은 겨우 명맥만 유지하고 있을 뿐이다(그림 8).
- 수매제도를 폐지한 이후 보리 자급률도 급격하게 하락하고 있다.
- 시장개방과 함께 저율 관세를 적용받은 밀, 옥수수, 콩 등 자급률은 크게 하락하였다.

그림 8. 보리, 콩 등 자급률 추이



자료: 농림축산식품부 양정자료(2015).

3. 미국과 일본의 품목 정책

1) 미국: 정책대상 품목을 확대

□ 가격손실보상

- 가격손실보상제도란 정부가 지정한 품목의 시장가격이 기준가격(2008농업법에서는 목표가격)보다 낮을 때 발생하는 차액을 정부가 보조금으로 농가에게 지급하는 제도이다.
- 2014년에 설정한 기준가격이 2008년 농업법의 목표가격보다 높게 설정되었는데 농산물 가격이 높게 형성되고 있으며 고정직불제 폐지로 감소한 농가소득을 보전해 주기 위해서이다.
- 고정직불금을 폐지한 것은 국제곡물가격이 향후에도 높은 수준을 유지할 것이라는 전망에 기초한 것이다.

표 3. 미국의 연도별, 품목별 기준(목표)가격

품목	1990~95 (1990 농업법)	1996 농업법	2002~07 (2002 농업법)	2008농업법			2014 농업법
				2008년	2009년	2010 ~13년	
소맥(\$/부셸)	4.00		3.92	3.92	3.92	4.17	5.50
옥수수(\$/부셸)	2.75		2.63	2.63	2.63	2.63	3.70
수수(\$/부셸)	2.61		2.57	2.57	2.57	2.63	3.95
보리(\$/부셸)	2.36	지급액 총액을 미리 정하고 품목별로 보조금을 배분 (1990년 농업법과 유사한 수준)	2.24	2.24	2.24	2.63	4.95
귀리(\$/부셸)	1.45		1.44	1.44	1.44	1.79	2.40
면화(\$/파운드)	0.792		0.724	0.7125	0.7125	0.7125	-
쌀(\$/cwt)	10.71		10.50	10.50	10.50	10.50	14.00
땅콩(\$/톤)	-		495	495	495	495	535
대두(\$/cwt)	-		5.80	5.80	5.80	6.00	8.40
기타종실 (\$/cwt)	-		10.10	10.10	10.10	12.68	20.15
건조완두 (\$/cwt)	-		-	-	8.32	8.32	11.00
렌즈콩(\$/cwt)	-		-	-	12.81	12.81	19.97
소형병아리콩 (\$/cwt)	-		-	-	10.36	10.36	19.04
대형병아리콩 (\$/cwt)	-		-	-	12.81	12.81	21.54

자료: USDA, ERS(1996, 2002, 2008, 2014).

- 정책대상 품목은 기존의 14개 품목에서 면화가 제외되었지만 2002년 이전의 7개 품목에 비하면 대폭 늘어난 것이다.

12 농정의 우선 순위는?

- 면화는 STAX(Stacked Income Protection Plan)로 불리는 작물보험 대상에 포함되었다.
- 형평성 제고 차원에서 정책대상 품목 확대 요구가 있었지만 경쟁력 제고, 안정적 식량 공급체계 확보 등을 위해서 더 이상 정책대상 품목이 확대되지는 않았다.

□ 수입손실보상 (Agricultural Risk Coverage: ARC)

- 이 제도는 기준 수입(revenue)을 설정하고 실제 수입과의 차이의 일정 비율을 보조금으로 지급하는 제도이다. 가격손실보상제도나 수입손실보상제도 중 농가 자율적으로 선택하는 것이며, 한 번 선택한 제도에 대한 취소나 변경은 불가능하다.
- 이 제도는 2008 농업법의 수입보전직불제를 개선 한 것으로, 수입보전직불제는 주별로 평균수입을 산정하여 보장해주었다.
- 2014농업법에서는 농가와 지역단위로 세분화하여 적합한 평균수입을 산출하였고 농가는 자신에게 유리한 단위를 선택할 수 있다.
- 수입손실보상제도의 경우, 단위면적당 실제수입이 설정된 기준수입의 86%를 하회하는 경우에 차액에 대해 지불해준다.
- 지불금액=(기준수입×86% - 실제수입) × 지불면적
- 농가단위로 수입손실보상을 산정할 경우, 기준수입은 최근 5년 올림픽평균 가격과 단수를 이용한 농장수입이며 지불면적은 식부면적의 65%수준이다. 지역단위로 수입손실보상을 산정할 경우의 기준수입은 농가단위 기준과 같지만 지불면적은 85%수준이다.
- 하지만 단위와는 상관없이 수입손실보상제도로 인한 최대지불액은 기준수입의 11%를 초과하지 않는 범위로 산정되며, 실제 농가의 보상 범위는 76~86% 수준이다.

표 4. 수입손실보상제도 관련 기준

기준	농가단위	지역단위
기준수입	최근 5개년 절단평균 수입 (농가평균단수×시장평균가격)	최근 5개년 절단평균 수입 (지역평균단수×시장평균가격)
발동조건	실제 농가수입이 농가기준수입의 86%로 하락할 경우	실제 지역수입이 지역기준수입의 86%를 하락할 경우
보상수준범위	실제농가수입이 농가기준수입의 76%~86%사이에서 발생한 손실을 보상	실제지역수입이 지역기준수입의 76%~86%사이에서 발생한 손실을 보상
지불면적	2008년 농업법상 수혜자격이 있는 식부면적의 65% 또는 2009년~2012년 동안 식부면적을 기준으로 갱신가능	2008년 농업법상 수혜자격이 있는 식부면적의 65% 또는 2009년~2012년 동안 식부면적을 기준으로 갱신가능

자료: 임정빈(2014), "2014년 미국신(新)농업법의 주요 개정 내용과 정책시사점", 「세계농업 172호」. 한국농촌경제연구원

14 농정의 우선 순위는?

표 5. 논 활용 직불제 단가

대상작물	단가(만 엔/10a)	비고
맥류(밀, 보리), 대두, 사료작물	3.5	
사료용 쌀, 가루용 쌀	5.5~10.5	단수기준
총채벼	8.0	
가공용 쌀	2.0	

자료 : 일본 농림수산성(2015).

3) 시사점

- 한국에서는 정책이 쌀 중심인데 반해서 미국이나 일본은 정책 대상품목이 늘어나고 있다.
- 쌀 생산과잉 문제를 완화하고 쌀 이외 곡물 자급률을 제고시키기 위해서는 쌀직불제를 합리적으로 개선 운용하고 기타 곡물에 대한 생산동기를 부여하는 정책이 필요한 것으로 여겨진다.
- 농업정책 관심을 쌀 중심에서 식량작물로 확대 전환하는 것이 바람직하다.

4. 쌀직불제 개선 및 확대개편 방향

1) 쌀직불제 증산요인 제거

□ 변동직불금 지급조건 완화

- 변동직불금을 포기하는 논 면적이 연간 10만ha 정도 되는데(표 6), 지급조건을 생산 비연계(decoupled)로 하면 벼 재배면적이 더 줄어들 것으로 예상된다.

표 6. 고정/변동 직불금 지급대상면적

사업년도	고정직불금 지급대상 면적			변동직불금 지급대상 면적
	벼	벼이외	휴경	
2009	813	73	6	809
2010	793	84	6	789
2011	758	111	6	754
2012	752	108	6	747
2013	740	109	6	735
2014	734	98	4	729

자료: 농림축산식품부 양정자료(2015).

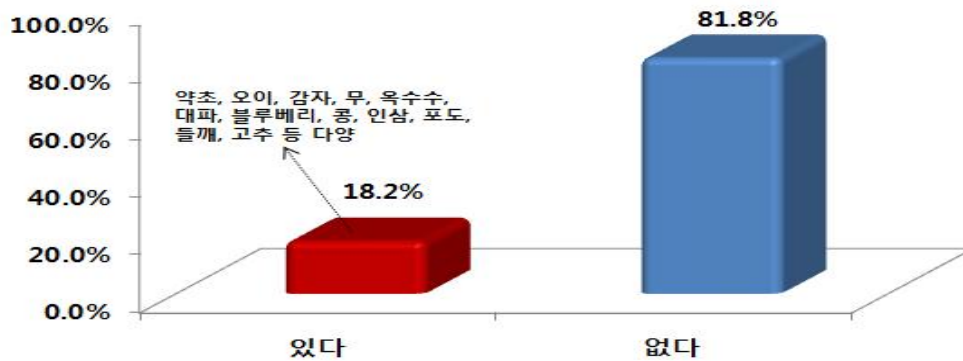
- 변동직불금 지급조건을 벼 생산과 연계되지 않도록 조정하면 벼 재배면적이 연간 3~4만ha 정도 더 줄어들 것으로 추정되었다(그림 10).

그림 10. 변동직불금 생산 비연계시 벼 재배면적 변화 전망



- 변동직불금 지급 조건을 완화하는 경우에 벼 재배면적이 실제로 줄어들 수 있을 것인지, 특정 품목으로 전환되어 타 품목에 부정적인 영향을 주지 않을지, 또는 지나치게 많이 줄어들어서 생산부족에 직면하지 않을 것인지에 대한 우려감이 제기될 수 있다.
- 농업인 조사결과에 따르면 논에 타작물을 재배하여도 변동직불금을 지급하는 경우에 벼 재배면적이 급격하게 줄어들지 않을 것으로 조사되었다.
- 또한 작목전환 가능 품목도 약초, 호박, 과수, 오이 등 고소득 작물로 매우 다양하여 특정 품목의 수급에 부정적 영향을 미치지 않을 것으로 판단된다(그림 11).

그림 11. 변동직불금 생산비연계 시, 논에 타작물 재배의향 여부



자료: 농업관측센터 표본농가 조사.

16 농정의 우선 순위는?

□ 고정직불금 생산연계성 완화

- 고정직불금은 생산비연계 정책이지만 제도 자체가 가지고 있는 특성(부의 효과)으로 인한 생산연계성은 불가피한 측면이 있다.
- 하지만 고정직불금을 받기 위해서 벼 농사를 해야 한다고 인식하고 있는 농업인도 없지 않으므로 홍보를 강화하여 고정직불금의 생산비연계성을 강화하는 노력도 필요하다.

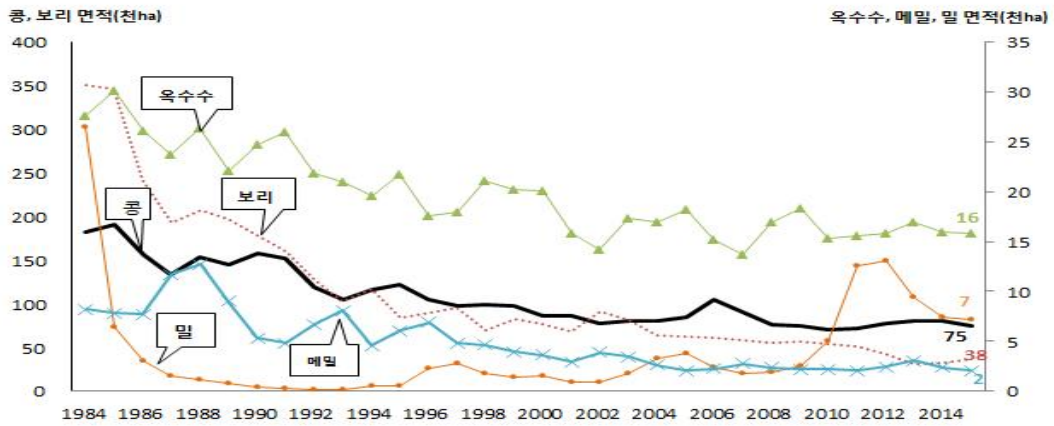
□ 목표가격과 수급여건 연계

- 쌀직불제 도입 시 목표가격은 수급여건을 감안하여 조정하기로 하였다. 이에 대해서 생산비 등을 반영하여 인상해야 한다는 의견과 농가의 경영안정을 도모한다는 취지에 맞도록 장기간 동결하는 것이 타당하다는 의견도 있었다.
- 하지만 목표가격이 경제외적 요인으로 인상되었으며 인상 압박이 커질수록 생산과잉은 심화될 수 있다.
 - － 쌀직불제에 대한 비판적 시각이 확대될 수 있음을 유의해야 한다.
- 논농업의 효율화를 도모하기 위해서는 쌀직불제 목표가격이 수급과 괴리되지 않도록 하는 노력이 필요하다.

2) 정책대상 품목 확대

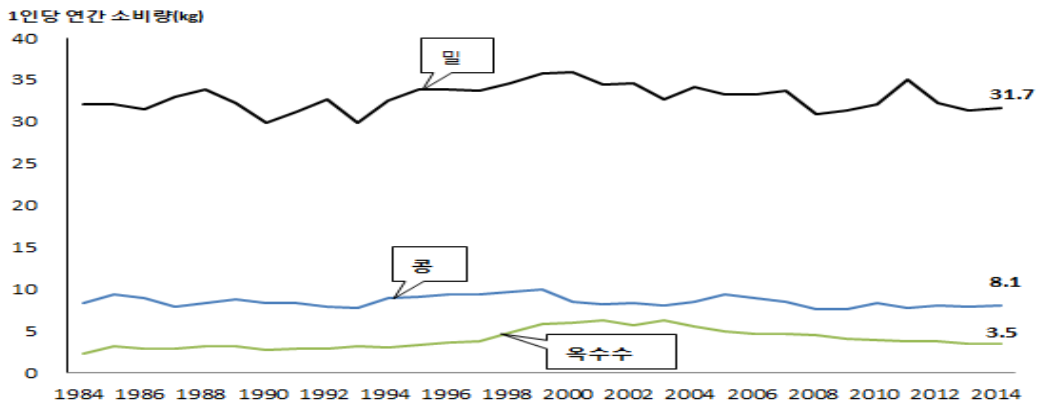
- 논에서 재배 가능한 작물 중에서 쌀과 소득이 균형을 이룰 수 있도록 쌀직불제와 같은 정책을 확대 운용할 필요가 있다.
 - － 하지만 목표가격이 합리적으로 운용되지 않으면 재정부담이 커져서 지속 가능하지 않을 수 있다.
 - － 정책대상 품목은 식량안보에 기여할 수 있는 작물 중심으로 전략적으로 선택하는 것이 필요하다.
- 대상품목은 수요가 안정적이거나 증가하지만 자급률이 지속적으로 하락하고 있는 품목 중심으로 고려할 필요가 있다.
 - － 또한, 국내 생산이 많지 않아서 수입이 꾸준히 이루어지고 있는 품목도 정책 대상으로 고려할 필요가 있다.
- 콩, 옥수수, 보리, 메밀 등 하계, 동계 작물의 재배면적이 꾸준히 줄어들고 있으며(그림 12), 반면 밀, 콩, 옥수수 소비량은 안정적이어서(그림 13) 수입량이 많아지는 품목이 있다.

그림 12. 품목별 재배면적 추이



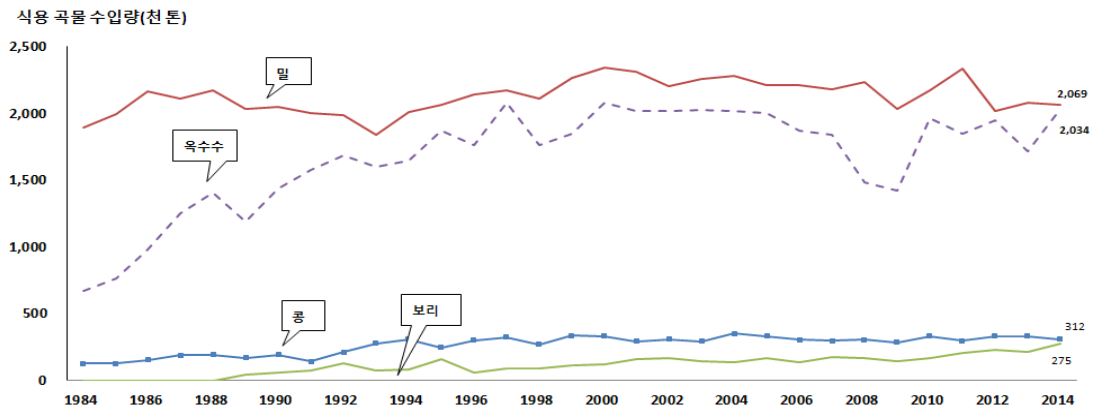
자료: 통계청(2015).

그림 13. 품목별 1인당 연간 소비량 추이



자료: 통계청(2015).

그림 14. 식용곡물 수입량



자료: 양정자료 각년도

18 농정의 우선 순위는?

- 안정적 수요, 국내 재배면적 감소, 수입량 증가 등의 요인들을 감안하면 콩, 밀, 옥수수, 메밀 등이 정책대상 품목으로 고려할 수 있다.
- 정책비용이 발생하지만 수입대체효과, 농촌 일자리 발생 등 부수적 효과도 적지 않을 것이다.