

쌀소득보전직불제 성과의 실증분석

서세욱*

국문초록

공익직불제가 2020년 5월 시행되면서 15년간 지속되어온 쌀소득보전직불제는 폐지되었다. 쌀소득보전직불제는 목표가격을 통한 개입으로 수급불균형을 유발하는 등 시장을 왜곡시키는 부작용을 초래하였고, 타작물 재배농가뿐만 아니라 쌀재배농가 사이에 형평성격차 확대라는 부작용을 초래하였다. 본고의 목적은 사후평가 관점에서 쌀소득보전직불제의 성과를 분석하여 상기 문제점을 검증하고 상기 문제를 해소하기 위한 대안으로 도입되는 공익직불제 운용에 대한 시사점을 얻으려는 것이다.

분석결과를 정리하면 첫째, 재배면적이 지속적으로 감소하고 있는 상황에서 쌀생산량 증가는 농가수취가격이 안정적으로 유지되면서 쌀재배농가가 수입을 제고하기 위해 다수확품종을 재배함으로써 단수가 높아진 것에 기인한다. 둘째, 재배면적에 영향을 미치는 요인으로서 농가수취가격보다 임차료가 상대적으로 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 셋째, 쌀재배농가의 형평성격차는 더욱 심화되었는데 영농규모화를 촉진시키기 위해 재배면적에 비례하여 직불금이 지급되도록 정책 설계한 것에 기인한다. 넷째, 정책비용은 도입직전년도 대비 2.1배 확대되었고, 쌀소득보전직불금과 양곡관리비 사이에 trade-off 관계가 형성되어있는 상황이다. 마지막으로 공익직불제에 대한 우려를 정리하면 쌀생산과잉문제는 해결되지 않을 가능성이 높고, 역진적 단가를 설정한 결과 형평성격차는 다소 완화되었지만 여전히 커서 지급상한면적을 대폭 낮추는 방안을 강구할 필요가 있으며, 쌀가격 안정장치로서 시장격리를 확대 시행할 계획이지만 실효성이 담보되지 않은 상황에서 적지 않은 재정부담이 추가로 발생할 우려가 있으므로 신중하게 접근할 필요가 있다.

□ 주제어: 쌀소득보전직불제, 공익직불제, 양정개혁, 고정직불, 변동직불, 산지쌀값, 목표가격

투고일: 2020. 9. 21. 수정일: 2020. 10. 26. 게재확정일: 2020. 11. 10.

* 국회예산정책처 사업평가심의관 (swseo@assembly.go.kr)

I. 서론

공익직불제가 2020년 5월부터 시행되면서 2005년 도입된 쌀소득보전직불제는 폐지되었다. 쌀소득보전직불제는 WTO농업협상 과정 속에서 이루어진 양곡관리정책 개편(이하, 양정(糧政)개혁¹⁾)의 일환으로 공공비축제와 함께 도입된 제도이며, 쌀생산이 과잉인 상황에서 가격하락에 따른 쌀재배농가의 소득감소에 대한 보완책으로도 도입되었다. 소득감소를 보전하는 방법으로 여러 가지 대안이 논의되었으나 벼 재배면적에 고정직불금을 지급하고, 사전에 설정된 목표가격과 수확기평균가격(10월부터 다음 해 1월까지 산지쌀값의 단순평균값)과 차액의 일부를 변동직불금으로 지급하는 방법이 채택되었다.^{2) 3)}

15년간 지속되어온 쌀소득보전직불제가 폐지된 배경에는 동직불제를 운용하면서 직면했던 문제점, 즉 쌀에 편중된 지원으로 쌀의 재배용이성이 발작물보다 높아 발작물을 생산하는 농업인과의 형평성문제를 야기하였고, 재배면적에 비례한 지급방식으로 쌀재배농가의 형평성격차를 심화시키고 있으며, 쌀소득보전직불제 중 변동

-
- 1) 양정개혁은 WTO농업협상 과정 속에서 보조금총량에 대한 감축으로 감축대상보조금의 90% 이상을 추곡(秋穀: 쌀)수매에 사용했던 우리나라입장에서 추곡수매제를 더 이상 유지할 수 없게 되면서 이루어진 조치였다. 양정개혁의 내용은 1948년부터 실시해온 추곡수매제를 공공비축제로 전환하고 이로 인해 발생하는 쌀재배농가의 소득감소는 쌀소득보전직불제를 통해 보전한다는 것이었다. 허용보조대상인 공공비축제는 정부가 식량안보 목적으로 일정한 물량을 상시 비축하고, 비축물량을 시가로 매입하고 시가로 방출하여 정부의 수급조절기능을 최소화한 제도라고 할 수 있다. 양정개혁의 배경과 내용에 대해서는 대통령자문정책기획위원회(2008)와 서세욱(2019)을 참조할 것.
 - 2) 소득감소를 보전하는 방법과 관련하여 보전기준을 소득으로 할 것인지 가격으로 할 것인지가 주요 쟁점중 하나였다. 우선 목표소득을 결정하기 위해서는 쌀생산비를 산정하여야 하는데 생산비의 신뢰성과 관련하여 과거 추곡수매가격 결정 당시 생산비 통계에 대하여 생산자가 매년 신뢰성 문제를 제기하였다는 경험을 감안하여 가격을 기준으로 하자는 의견이 다수였다. 다만 목표가격을 결정할 때 과거 추곡수매제의 직접 소득지지액을 추계하여 반영하기로 하였다. 당시 이루어졌던 논쟁에 대해서는 대통령자문정책기획위원회(2008)를 참조할 것.
 - 3) 2019년 기준 고정직불금은 논 ha(=100a=10,000m²)당 100만원이며 ha당 수량 67가마로 나누어 80kg당 14,925원이었으며 당해년 지급되고, 변동직불금은 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제 12조 제2항의 규정에 따라 산식[(목표가격-수확기평균가격)×0.85 - 고정직불금]에 의해 산정되며 2019년산의 경우 목표가격 214,000원/80kg 아래에서 변동직불금은 80kg당 5,479원(ha당 367,093원)이며 익년 지급된다. 산지쌀값 하락으로 변동직불금이 지급될 경우 변동직불금이 익년 지급되기는 하지만 본고에서는 생산된 연도 가격에 포함시키기로 한다.

직불금이 쌀생산을 유인하고 있기 때문에 쌀의 생산과잉 상황을 악화시키고 있다는 문제인식이 존재한다.

쌀소득보전직불제 중 변동직불금이 쌀생산을 확대시킨다는 지적은 이용기(2005) 이후 지속적으로 제기되어왔으며 최근 이루어진 연구사례로는 이정환 외(2015)가 대표적이다. 정부도 2015년 12월 30일 ‘중장기 쌀 수급 안정대책’을 발표하면서 변동직불금이 쌀 생산 확대를 유인한다는 학계의 지적⁴⁾을 받아들여 쌀소득보전직불제에 대한 개선방안을 마련하기로 하였고, 2018년 11월 8일 공익직불제로의 개편 방향을 발표하였다. 그러나 서세욱(2016)은 쌀소득보전직불제의 효과를 분석하면서 쌀소득보전변동직불금이 산지쌀값 하락시 소득안정 차원에서 지급되는 사후적 보전금이기 때문에 쌀생산을 전제로 하는 것은 당연한 것이며, 산지쌀값이 높은 수준에서 유지된 결과 법규정에 의해 변동직불금이 지급되지 않은 연도가 지금까지 4차례(2008년산·2011년산·2012년산·2013년산)나 있었는데 변동직불금이 쌀생산을 확대시킨 원인인지 불분명하고 오히려 농가가 실제로 수령하는 농가수취가격이 시차를 두고 재배면적에 영향을 미치는 상황에서 안정적으로 유지된 결과 재배면적 감소를 지연시켜 쌀생산과잉을 가속시키는 요인으로 작용하고 있다고 지적하였다.

최근에는 쌀소득보전직불제와 쌀생산량과의 관계를 분석하기 위하여 재배면적에 미친 영향을 정량적으로 분석하고 고정직불금과 변동직불금의 영향정도를 구분하여 지적하는 경향이 있으며, 안병일(2015); 유찬희 외(2017); 이춘수 외(2018)가 대표적인 사례이다. 안병일(2015)은 고정직불금은 유의한 생산유인이 없는 반면 변동직불금은 쌀재배면적을 확대시키는 영향을 미치지만 그 크기는 작다고 지적하였다. 유찬희 외(2017)는 변동직불금이 생산연계성을 지니지만 그 효과는 제한적이며, 목표가격을 변화시켜도 재배면적에 미치는 영향은 제한적이라고 분석하였다. 이춘수 외(2018)는 현행 쌀소득보전직불제에 대한 대안의 동태적 효과분석을 실시하면서 재배면적은 전기(前期) 농가수취가격에 매우 비탄력적으로 영향을 받는다고 분석하

4) 서세욱(2016)은 대표적 선행연구사례를 정책효과 측면 및 제도개선 측면에서 접근한 연구로 나누어 주요내용을 정리하고 있다. 동 논문에서 선행연구사례가 가지고 있는 문제점으로 쌀 수급상황과 산지쌀값에 대한 고려가 미흡하고, 부분균형이론의 틀에서 분석된 결과 단선적인 정책효과 측정에 머물러 정책시행에 따른 부작용에 대한 고려가 부족하며, 다른 농업정책(특히 영농규모화정책)에 미치는 파급효과에 대한 고려가 미흡하다는 한계를 지적하였다.

였다. 이상에서 보듯이 재배면적에 미친 영향을 정량적으로 분석한 상기 연구사례도 쌀소득보전직불제가 제한적이지만 재배면적을 확대시켜 쌀생산을 확대시켰다는 인식을 기존 선행연구사례와 공유하고 있다. 그러나 상기인식은 쌀재배면적이 1990년 이후 지속적으로 감소하고, 쌀소득보전직불제가 도입된 이후 오히려 재배면적감소율이 강화된 현실을 제대로 설명하지 못한다. 이것은 정량적으로 분석한 상기 연구사례의 경우 관측치를 확보하기 위해 쌀소득보전직불제가 도입되기 이전의 기간을 분석기간에 포함시켜 행태방정식을 추정함으로써 쌀소득보전직불제 도입이라는 제도변화를 반영하지 못하였기 때문이다. 더욱이 농가가 이윤을 극대화한다는 가정하에 이론적으로 접근한 후 통계청이 발표하는 자료를 주로 활용하여 분석한 연구이어서 쌀소득보전직불제를 운용하면서 실제 관측된 자료를 근거로 실증하지 못하고 있다. 결국 쌀소득보전직불제가 쌀생산을 자극하였다고 하지만 쌀소득보전직불제를 운용하면서 실제 관측된 재배면적 추이에 근거하여 쌀생산이 증가하였는지 여부를 확인하지 못하는 한계를 가지고 있는 것이다. 이에 본고에서는 쌀소득보전직불제를 운용하면서 실제 관측된 자료를 근거로 쌀생산량에 미친 영향을 검증하고 쌀소득보전직불제 도입이라는 제도변화가 재배면적에 미친 영향을 정량적으로 분석하고자 한다.

본고의 목적은 사후평가 관점에서 쌀소득보전직불제의 성과를 실증 분석하여 동 직불제가 직면했던 문제점을 점검하여 원인을 규명하고, 쌀소득보전직불제가 직면한 문제점을 해소하기 위해 쌀소득보전직불제를 포함하여 기존 직불제 6개를 통합하여 대안으로 도입되는 공익직불제⁵⁾ 운용에 대한 시사점을 얻으려는 것이다. 앞에서 지적하였듯이 선행연구의 대부분은 실제 제도를 운용하면서 관측된 자료를 통한 검증이 이루어지지 않았다는 한계를 가지고 있을 뿐만 아니라 쌀생산과잉문제를 초래한 원인을 명확하게 설명하지 못하고 있다. 사후평가 관점에서 실제 관측된 자료를 활용하여 쌀생산량·소득안정 그리고 제도를 운용하면서 발생한 정책비용에는 어떠한 영향을 미쳤는지를 검토하여 쌀소득보전직불제의 성과를 실증분석하는 것은 동 제도를 운용하면서 직면했던 쌀생산과잉의 원인을 규명하고 적절한 해결책을 모색하는 데 있어서 의미있는 일이며, 새롭게 도입되는 공익직불제가 사업목적을 효과

5) 공익직불제의 주요 내용과 쟁점에 대해서는 국회예산정책처(2019)와 서세욱(2020)을 참조할 것.

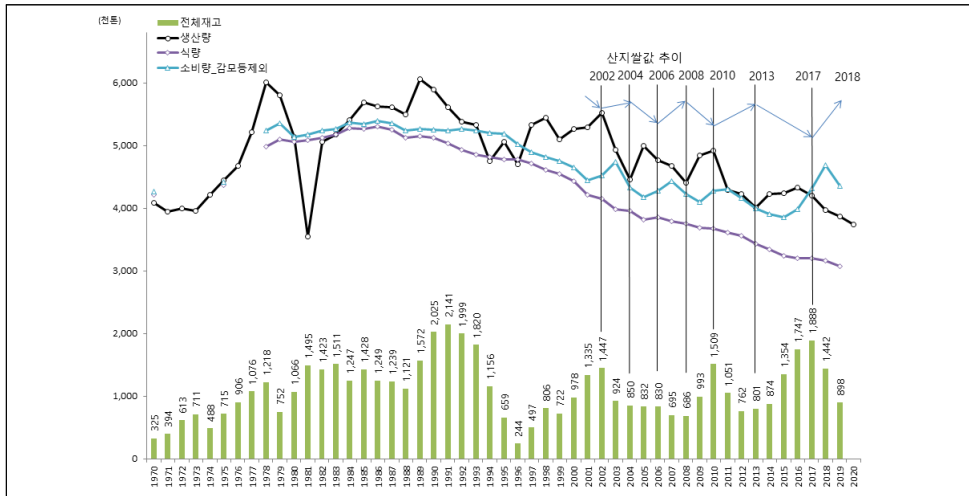
적으로 달성할 수 있도록 지원하는 일이기도 하다. 본고에서는 특히 쌀소득보전직불제 비판의 최대 쟁점이었던 쌀생산량에 미친 영향을 검증하기 위해 실제 관측된 자료를 활용하여 재배면적과 재배면적 규모계층별 농가수의 추이를 검토하고 쌀생산량 변화여부를 심층 분석함으로써 쌀소득보전직불제를 대신하여 쌀생산과잉문제를 해소할 목적으로 도입된 공익직불제 운용에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 본고의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 추세분석을 통해 쌀수급과 산지쌀값의 관계, 쌀생산량과 재배면적의 관계, 쌀재배농가의 소득안정 및 산지쌀값 안정과 정책비용의 추이를 살펴봄으로써 쌀소득보전직불제의 성과분석을 위한 기초자료를 정리하고자 한다. 제Ⅲ장에서는 쌀소득보전직불제의 사업목적인 소득안정 달성여부와 쌀생산량에 직접적인 영향을 미치는 재배면적의 영향요인을 정량적으로 검증하고 형평성격차와 정책비용에 미친 영향을 점검하며, 제Ⅳ장에서는 분석결과를 정리하고 공익직불제 운용에 대한 시사점을 도출하고자한다.

II. 추세분석

1. 쌀수급과 산지쌀값

1970년 이후 2020년까지 쌀수급 추이를 정리한 것이 [그림 1]이며, [그림 1]에는 2000년 이후 산지쌀값의 추세도 동시에 표시하였다. 서세욱(2016; 2019)이 지적하였듯이 산지쌀값은 기복의 주기가 다소 연장되었지만 약 4~5년 주기의 기복을 보이면서 등락을 반복하고 있다.

[그림 1] 쌀수급과 산지쌀값의 추이



주: 양곡연도(전년 11월~당년 10월) 기준이며 산지쌀값 추세를 추가하여 표시한 것이며, 농림축산식품부의 「양정자료」를 토대로 작성한 것으로 서세욱(2016)에서 기간을 연장하여 재인용한 것임.

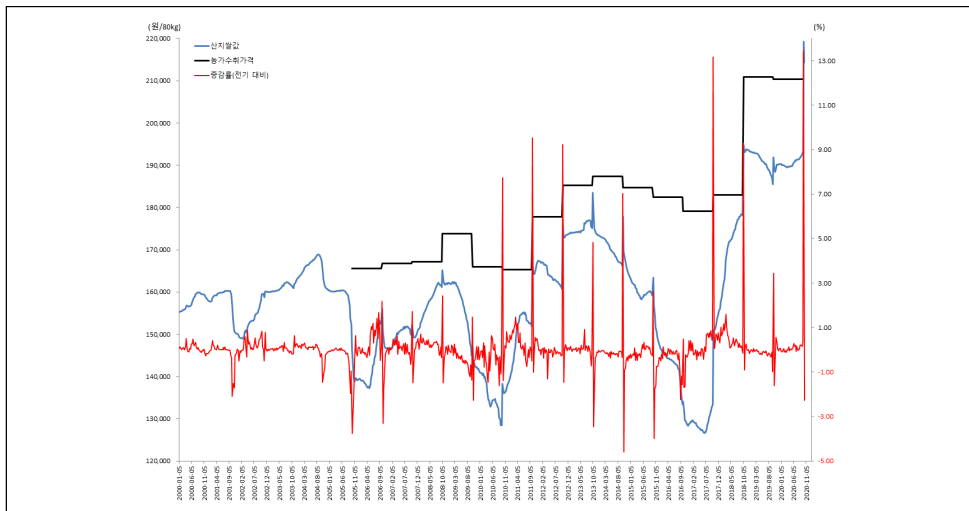
즉 2002년·2006년·2010년·2017년에 저점을 기록하였고, 2004년·2008년·2013년·2018년에 고점을 기록하였다. 산지쌀값이 약 4~5년 주기의 기복을 보이는 것은 쌀수급상황과 관계가 있는데, 산지쌀값의 저점은 생산량과 감모 등을 제외)한

6) 쌀수급 자료는 농림축산식품부가 발표하는 「양정자료」를 활용한 것이며, 본고에서는 소비량에서 감모와 대북지원물량을 제외하였다. 제외 이유는 김종진 외(2017)에서도 지적하듯이 감모량을 추계하는데 있어 생산량 대비 7~8% 정도(일본의 경우 2% 수준)로 과다하게 추계하고 있는 등 체계적인 측정오차 발생가능성이 존재하기 때문이며, 대북지원물량은 국내소비에서 완전히 격리되기 때문에 제외하였다.

소비량과 격차가 클 때, 반대로 산지쌀값의 고점은 수급 핍박(逼迫)시와 거의 일치한다. 1인당 쌀소비량이 지속적으로 감소하고 있는 가운데 최근 소비량이 빠르게 증가한 것은 재고량 증가에 따른 양곡관리비를 억제하기 위해 묵은쌀을 사료용으로 처리하였기 때문이다.7)

한편 2000년 이후 2020년 9월말까지 산지쌀값의 추이를 보면([그림 2] 참조), 전기 대비 증감률의 움직임에서 보듯이 2005년 쌀소득보전직불제가 도입된 이후 변동이 심화된 것을 알 수 있다. 이것은 쌀소득보전직불제가 도입되면서 동시에 1948년부터 운용되어오던 추곡수매제가 폐지되면서 정부의 수급조절기능이 최소화되고 시장기능이 활성화되면서 나타난 결과라고 할 수 있다.

[그림 2] 산지쌀값과 농가수취가격의 추이



주: 통계청은 2000년부터 매월 5일·15일·25일 기준 산지쌀값을 발표하고 있으며 동 자료를 토대로 전기 대비 증감률을 계산하여 동시에 표시한 것이고, 농가수취가격은 연산(年産)기준이며 수확기 평균가격에 80kg당 고정직불금과 변동직불금을 합하여 계산한 값이다. 직불금은 농림축산식품부의 「양정자료」를 토대로 작성한 것으로 서세욱(2016)에서 기간을 연장하여 재인용한 것임.

7) 최근 3년간 사료용으로 판매된 규모는 약 113.5만톤이었다. 특히 2017년 사료용으로 판매한 41.5만톤은 전체 정부판매량 대비 44.0%를 차지하고 있으며, 정부재고가 188.8만톤에서 144.2만톤으로 감소하는데 크게 기여하였다. 그렇지만 사료용쌀의 경우 판매가격이 80kg 한 가마당 약 16,640원으로 2016년산 수확기쌀값 대비 12.8%로 매우 낮아 판매손실이 발생하게 되었다. 농림축산식품부는 보도해명 설명자료(2018년 10월 26일자)를 통해 3년간 사료용쌀 판매 손실금액이 1조 6,352억원이고, 사료용재고관리비용이 2,406억원에 달한다고 발표하였다. 자세한 것은 농림축산식품부 설명자료 “남아도는 쌀 결국 사료행…3년간 손실 1조 8천억원”을 참조할 것.

변동의 심화정도를 알아보기 위해 2005년 전후 산지쌀값의 변동계수를 도출하면, 2000~2004년의 산지쌀값 변동계수는 0.006~0.013배였으나, 2005년 이후 변동계수는 0.011~0.065배로 확대되어 불안정성이 심화된 것을 알 수 있다(표 11 참조). 특히 쌀소득보전직불제가 도입된 2005년 전후 계절진폭⁸⁾을 비교해보면, 2005년 이전의 경우 풍년임에도 불구하고 2004년을 제외하고 정(+)⁹⁾의 계절진폭을 나타냈으나, 2005년 이후 시장기능이 활성화되면서 부(-)의 계절진폭이 일반화되었다. 더욱이 2005년 이후 흉년으로 생산량이 축소되면 정(+)⁹⁾의 계절진폭이 나타난 것을 알 수 있었는데, 이것은 시장기능이 활성화되면서 쌀수급상황이 산지쌀값에 제대로 반영되고 있다는 것을 의미한다.

[표 1] 산지쌀값의 변동계수 및 계절진폭률의 변화

(단위: 원, 배, 천톤, %)

	표준편차	평균	변동계수	생산풍흉	계절진폭률
2000	1,738.3	157,579	0.011	1,249	0.77
2001	1,359.8	159,045	0.009	1,473	2.17
2002	3,214.2	152,740	0.021	885	1.41
2003	893.1	160,819	0.006	409	3.78
2004	2,125.4	165,904	0.013	958	-2.79
2005	5,168.8	158,276	0.033	726	6.57
2006	5,671.9	142,732	0.040	638	2.08
2007	2,015.6	149,431	0.013	366	7.51
2008	4,472.8	157,138	0.028	802	-7.15
2009	6,220.2	157,016	0.040	874	-7.86
2010	4,197.9	136,556	0.031	253	11.49
2011	8,014.8	149,645	0.054	182	-2.47
2012	3,337.4	165,293	0.020	-36	1.57
2013	1,880.5	175,090	0.011	188	-4.55
2014	2,742.3	170,748	0.016	199	-4.53
2015	2,630.1	160,801	0.016	285	-8.12
2016	5,022.0	143,112	0.035	155	0.26
2017	6,411.6	130,669	0.049	-70	15.83
2018	11,073.5	170,392	0.065	-174	-2.68
2019	2,178.5	191,213	0.011	-298	0.99

주: 양곡연도 기준이고, 생산풍흉은 당해년 생산량에서 통계청이 발표한 평년 생산량을 뺀 값이며 서세욱(2019)에서 기간을 연장하여 재인용한 것임.

8) 계절진폭률은 단경기쌀값(다음 해 7월부터 9월까지 산지쌀값의 단순평균값)에서 수확기쌀값(당해년 10월부터 12월까지 산지쌀값의 단순평균값)을 뺀 값을 수확기쌀값으로 나눈 값을 의미한다. 쌀의 경우 수확기에 정부와 미곡종합처리장 등의 민간시장참여자를 포함한 시장참여자가 매입하여 저장해두었다가 다음 해에 소비자쌀값을 관망하면서 방출하기 때문에 계절진폭률이 부(-)의 값을 갖는다는 것은 민간시장참여자의 경우 손해를 의미하는 것이다. 풍년의 경우 일반적으로 계절진폭이 부(-)의 값을 나타낸다.

한편 산지쌀값의 불안정성이 심화되었음에도 불구하고 정부는 쌀소득보전직불제를 도입하여 산지쌀값 하락에 따른 쌀재배농가의 소득안정을 위해 변동직불금을 지급함으로써 농가수취가격(수확기평균가격+고정직불금+변동직불금)을 안정적으로 유지시켜 쌀재배농가의 소득안정에 기여하고자 하였으며, [그림 2]에서 보듯이 산지쌀값이 등락을 거듭하며 변동하여도 농가수취가격은 안정적인 것을 알 수 있다.

2. 쌀생산량과 재배면적

쌀생산량은 재배면적과 단위면적당 수량(이하 단수)을 곱하여 구해지는데 1970년부터 2019년까지 각각의 연평균증가율을 보면([표 2] 참조), 1970년대와 1980년대 생산량이 증가한 것은 재배면적과 단수가 동시에 증가한 것에 기인한다. 1990년대 이후 재배면적이 지속적으로 감소하고 있는 가운데 생산량은 기복을 보이기는 하였지만 감소추세에 있었다. 다만 2005~2009년 기간에 단수가 증가한 결과 일시적으로 생산량이 증가하기도 하였다. 그러나 2015년 이후 재배면적과 단수가 동시에 감소한 결과 생산량도 이전 시기와 비교하여 상대적으로 큰 폭으로 감소하였다.

[표 2] 쌀생산량·재배면적·단수의 연평균증가율 추이

(단위: %)

	생산량	재배면적	단수
1970~1979	3.969	0.283	3.688
1980~1989	5.860	0.309	5.552
1990~1999	-0.740	-1.758	1.040
2000~2004	-1.356	-1.738	0.350
2005~2009	0.853	-1.288	2.173
2010~2014	-0.259	-2.101	1.862
2015~2019	-3.532	-2.215	-1.365

자료: 통계청의 「미곡생산량」 자료를 활용하여 기하평균값을 계산한 것임.

결국 쌀소득보전직불제가 도입된 이후 2005년부터 일시적으로 쌀생산량이 증가한 것은 쌀소득보전직불제가 생산연계 유인에 따라 쌀재배농가가 재배면적을 확대해서라 기보다는 다수확품종이 확대 보급되면서 단수가 증가한 것에 기인한다. ha당 570kg 이상의 다수확품종이 벼재배면적에서 차지하는 비중의 추이를 보면, 2007년 6.7%에서

불과 4년만인 2011년에 19.5%로 약 3배로 증가하였고, 10년만인 2016년에 53.0%로 벼재배면적의 절반 이상을 차지하게 되었다. 한편 2015년 이후 단수가 감소한 것은 [표 1]에서 보듯이 2017년·2018년·2019년 연속하여 생산량이 평년 생산량에 못 미친 것도 원인이지만, 농림축산식품부가 공공비축 매입품종에서 다수확품종을 제한하고 정부보급종에서도 다수확품종을 제한하기로 강화한 것도 원인 중의 하나이다.⁹⁾

3. 정책비용

서세욱(2019)이 지적하였듯이 양정개혁 이후 쌀 관련 정책비용의 규모는 경영안정 재정사업으로서 쌀소득보전직불금(고정직불금+변동직불금), 산지쌀값 안정 재정사업으로서 정부양곡매입·수입양곡대·조작관리 등으로 구성된 양곡관리비¹⁰⁾ 및 생산조정대책비등의 합계로 규정되며,¹¹⁾ 정책비용 추이를 정리하면 [그림 3]과 같으며, 결산기준으로 정리한 결과 사업집행실적이 반영되었다.

정책비용의 구성을 보면 2005년 양정개혁 이후 쌀소득보전직불제가 도입되면서 고정직불금과 변동직불금을 합한 쌀소득보전직불금이 추가되었으며, 쌀값을 안정시키기 위해 사전적으로 쌀생산을 억제하는 생산조정제가 지금까지 2003~2005년·2011~2013년·2018~2019년의 기간 동안 3차례 실시되어 생산조정대책비를 표시하였다. 그리고 쌀소득보전직불제 도입과 관계없이 양곡을 관리하면서 발생하는 양곡

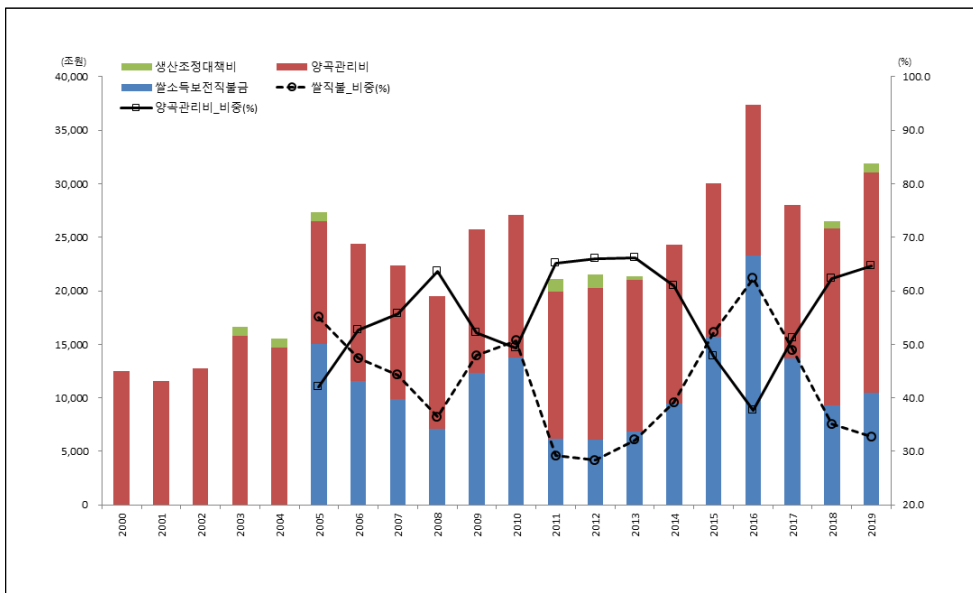
9) 농림축산식품부는 산지쌀값이 2013년 이후 하락국면에 진입하면서 지속적으로 하락하는 것을 억제하기 위해 2017년 공공비축미곡의 품질 향상 및 쌀 적정생산을 위해 소비자 선호도가 낮은 다수확품종 2개(황금누리, 호품)를 제외하기로 결정하였고, 2018년부터 정부 보급종에서도 다수확품종 제한을 강화하기로 하였다. 자세한 것은 농림축산식품부 보도자료(2016년 11월 14일자) “17년 공공비축미 매입품종 중 다수확품종(황금누리, 호품) 제한 -’18년부터는 정부 보급종에서도 다수확품종 제한 강화”를 참조할 것. 그 결과 황금누리 재배면적은 2016년 35,052ha에서 2018년 3,615ha로 급감(감소율: 89.6%)하였다.

10) 양곡관리비에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 비용은 정부가 수확기쌀값을 안정시키기 위해 쌀을 매입(공공비축+시장격리)하면서 발생하는 정부양곡매입비이다. 다음으로 높은 비중을 차지하는 비용은 쌀의무수입물량이 확대되면서 증가한 수입양곡대이고, 정부재고를 관리하는데 소요되는 조작관리비 순서이다. 2005년부터 2019년까지의 기간 중 양곡관리비 대비 각각의 평균비중을 보면, 정부양곡매입비가 62.8%, 수입양곡대가 20.5%, 조작관리비가 14.8%이다.

11) 수확기쌀값 안정을 위하여 정부가 지원하는 미곡종합처리장 벼 매입자금 재정사업도 포함하여야 하지만 지원방식이 용자(최근에는 이차보전)방식으로 이루어지고 있는 반면 경영안정·산지쌀값 안정 재정사업은 직접보조방식으로 수행되고 있는 것과 차이가 있어 제외하였다.

관리비를 적시하였다. 정책비용은 2019년 결산기준으로 3조 1,883억원에 달하며, 쌀 소득보전직불제가 운용된 기간 중 상기 3개 비용의 평균규모와 쌀 관련 정책비용 총액 대비 비중을 보면 쌀소득보전직불금이 1조 1,382억원·42.8%였고, 양곡관리비가 도입 전 대비 약 1.1배 증가한 1조 4,182억원·55.8%였으며 생산조정대책비가 842억원·3.5%였다. 서세욱(2019)이 지적한 쌀소득보전직불금과 양곡관리비 사이의 trade-off 관계는 사업집행실적이 반영되면서 보다 선명하게 나타났다(그림 3) 참조).

[그림 3] 쌀 관련 정책비용의 추이



주: 서세욱(2019)을 기초로 농림축산식품부의 자료에 근거하여 2000년부터 2019년까지 결산기준으로 재작성한 것임.

Ⅲ. 성과분석

1. 생산량에 미친 영향

쌀생산량과 관련하여 선행연구를 검토하면 쌀소득보전직불제 특히 변동직불금이 쌀재배를 전제로 하기 때문에 쌀생산 확대를 유발한다는 지적과 변동직불금이 생산연계성을 지니지만 그 효과는 제한적이라는 지적으로 나뉜다. 쌀생산량은 재배면적과 단수를 곱하여 구해지는데, 재배면적은 농가의 입장에서 선택변수이지만 단수는 기상여건에 주로 좌우되는 확률변수이기 때문에 쌀소득보전직불제 도입이라는 제도변화가 농가의 경제적 행동에 미친 영향은 재배면적의 변화를 통해 확인할 수 있다.

쌀소득보전직불제가 도입되면서 변동직불금이 쌀생산 확대를 유발시켰다는 주장이 맞다면 농가의 선택변수인 재배면적에 변화가 이루어져야 했을 것이다. 그러나 [표 2]에서 보듯이 재배면적은 1990년대 이후 지속적으로 감소하고 있다. 더욱이 농림축산식품부가 쌀소득보전직불제를 운용하면서 실제 관측된 자료를 통해 보아도 ([표 3] 참조), 재배면적의 감소추세는 쌀소득보전직불제가 도입된 이후에도 변함없이 유지되고 있다. 더욱이 고정직불 대상 재배면적이 변동직불 대상 재배면적보다 크고, 고정직불금을 지급받은 재배면적 감소율보다 변동직불금을 지급받은 재배면적 감소율이 상대적으로 크다. 제도설계상 변동직불금을 지급받기 위해서는 고정직불금 지급대상인 1998년부터 2000년까지 3년간 논농업에 이용된 농지에 물을 가두어 쌀을 재배하는 것이 조건인 것을 감안할 때, 변동직불금을 지급받은 재배면적이 고정직불금을 지급받은 재배면적보다 작고 감소율은 상대적으로 크다는 것은 실제로 쌀을 재배하지 않은 면적이 증가하고 있다는 것을 의미한다. 따라서 변동직불금이 쌀재배를 전제로 정책 설계되었기 때문에 쌀생산량을 증가시켰다는 지적은 쌀소득보전직불제를 운용하면서 실제 관측된 자료를 통해 확인되지 않았다. 결국 1990년대 이후 재배면적이 지속적으로 감소하는 가운데 쌀생산량은 확률변수인 단수의 변화에 따라 증가하거나 감소하였다고 판단하여야 할 것이다. [표 2]에서 보듯이 2005~2009년 기간 동안 단수가 증가하여 생산량이 일시적으로 증가하였고, 2010~2014년 기간 동안 단수 증가로 인하여 생산량 감소폭이 다소 완화되었지만,

2015~2019년 기간의 경우 2017년부터 2019년까지 작황이 악화되면서([표 1] 참조) 단수도 감소함에 따라 쌀생산량 감소는 더욱 강화되었다.

[표 3] 쌀소득보전직불 및 규모계층별 재배면적의 추이

(단위: ha, %)

	재배면적		규모계층별 재배면적 합계		
	고정직불	변동직불	1ha 미만	6~10ha	10ha 이상
2010	883,476	788,970	260,538 (29.5)	75,332 (8.5)	54,582 (6.2)
2011	875,183	754,265	250,582 (28.6)	79,497 (9.1)	61,509 (7.0)
2012	865,918	747,246	242,667 (30.2)	81,293 (9.4)	65,214 (7.5)
2013	854,570	735,015	235,173 (27.5)	82,237 (9.6)	69,007 (8.1)
2014	835,093	729,133	224,532 (26.9)	84,486 (10.1)	71,681 (8.6)
2015	838,862	725,832	235,234 (28.0)	84,074 (10.0)	73,192 (8.7)
2016	835,058	705,373	240,322 (28.8)	83,297 (10.0)	75,117 (9.0)
2017	828,127	683,843	243,064 (29.4)	83,811 (10.1)	78,186 (9.4)
2018	818,179	653,769	318,672 (38.9)	52,988 (6.5)	52,202 (6.4)
2019	802,968	636,215	310,056 (38.6)	62,295 (7.8)	53,028 (6.6)
연평균 증감률	- 1.1	- 2.4	2.0	- 2.1	- 1.3

주: 쌀소득보전직불 대상 고정직불 및 변동직불 재배면적이며, 규모계층별 재배면적은 고정직불 기준이며 괄호안의 수치는 전체 면적 대비 비중을 의미하고, 농림축산식품부가 쌀소득보전직불제를 운용하면서 실제로 관측한 자료를 바탕으로 작성한 것임.

다음으로 1990년대 이후 재배면적이 감소추세이지만 감소폭이 기간별로 차이가 존재하므로 변동직불금의 생산연계성 정도를 검증하기 위해 재배면적에 미치는 영향요인에 대하여 정량적 방법을 이용하여 검토하면 다음과 같다. 재배면적의 크기는 다양한 요인에 의해 영향을 받는다.¹²⁾ 본고에서는 선행연구사례와 쌀소득보전직불

제 도입이라는 제도변화를 반영하여 재배면적의 영향요인으로서 전기 농가수취가격, 임차료, 변동직불 더미를 선택하였고 재배면적과 영향요인 사이의 인과관계를 점검하기 위해 다음과 같이 모형화하였다. 본고의 목적이 쌀소득보전직불제 도입에 따른 영향분석이라는 점을 고려하여 분석기간은 동제도가 운용된 2005년부터 2019년까지로 한정하였으며, 분석기간이 짧기 때문에 통계학적 자유도문제를 고려하여 설명변수의 수는 최소화하고자 하였다.

$$RA = \beta_0 + \beta_1 FP_{-1} + \beta_2 CH + \beta_3 DM$$

여기서 RA는 논재배면적, FP-1는 전기 농가수취가격, CH는 임차료,¹³⁾ DM은 변동직불금이 지급되지 않은 연도 더미(2008년·2011년·2012년·2013년은 1, 나머지 연도는 0)이다. 상기모델의 변수를 추정할 때 최소자승법(OLS)을 이용하였다. 추정결과를 정리하면(표 4) 참조, 회귀식 전체에 대한 통계적 유의성을 확인하기 위해 F검정을 실시한 결과 모든 계수값이 0과 같다는 귀무가설이 1% 유의수준에서 기각되어 회귀식은 의미있는 것으로 확인되었다. 그리고 Durbin-Watson 통계량으로부터 잔차항에 자기상관이 없는 것으로 확인되었다. 영향요인의 계수값은 변동

12) 최근에 이루어진 연구사례를 보면 가격영향요인으로 안병일(2015)은 쌀농가판매가격을 사용하고 있으며 유찬희 외(2017)도 쌀농가판매가격이 간접적으로 영향을 미치는 것으로 분석하고 있다. 또한 재배면적이 지속적으로 감소하고 있는 추세를 반영하여 안병일(2015)은 연도별 논 감소면적을 영향요인으로 채택하고, 유찬희 외(2017)는 전년도 쌀 재배면적과 추세변수를 설명변수로 사용하고 있다. 그 밖의 다른 요인으로 안병일(2015)은 농가판매·구입가격지수를 이용하여 쌀가격·다른 작물가격·농업용품가격을 영향요인으로 사용하고 있고, 유찬희 외(2017)는 쌀과 콩의 수익성을 영향요인으로 사용하고 있다. 한편 서세욱(2016)과 이춘수 외(2018)는 전기 농가수취가격이 재배면적에 영향을 미친다고 분석하고 있다. 이상에서 보듯이 가격영향요인의 경우 쌀농가판매가격과 농가수취가격 중 하나를 영향요인으로 선택하고 있다. 쌀농가판매가격은 [그림 2]에서 적시한 산지쌀값의 월단위 평균가격이며, 농가수취가격은 쌀소득보전직불제가 도입되면서 산지쌀값의 수확기평균가격에 고정직불금과 변동직불금을 합산한 값이다. 따라서 산지쌀값의 평균값인 쌀농가판매가격을 사용할 경우 제도도입에 따른 영향을 정확히 반영할 수 없으며 본고의 목적이 쌀소득보전직불제가 도입되면서 재배면적에 미친 영향을 검증하는 것이기 때문에 본고에서는 농가수취가격을 사용하기로 한다.

13) 2013년 통계개편에 따라 농가구입가격지수 중 임차료에는 농지임차료와 농기계임차료를 포함하게 되었다. 따라서 본고에서는 쌀소득보전직불제가 영농규모화를 촉진시키기 위해 재배면적에 비례하여 직불금을 수령할 수 있도록 정책 설계되었기 때문에 토지용역비가 재배면적 크기에 영향을 미쳤을 것으로 판단하였고 토지용역비의 대리변수로 임차료를 사용하기로 한다.

직불 더미를 제외하고 1% 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났고, 자유도수 정후결정계수 값이 0.946이어서 모형추정을 위해 사용된 설명변수들은 재배면적의 주요통계변수로서 역할을 하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

[표 4] 재배면적 추정결과

	추정값
전기 농가수취가격(FP-1)	3.105*** (3.1443)
임차료(CH)	- 10,350.541*** (-8.9035)
변동직불 더미(DM)	18,348.547 (1.6507)
상수항	1,229,488.623*** (13.7898)
$\overline{R^2}$	0.946
DW	1.758
F	0.0000007654***
관측치수	15

주: $\overline{R^2}$ 는 자유도수정후결정계수, DW는 Durbin-Watson값, F는 유의한 F값을 의미하며, 괄호안의 값은 t값을 의미하고, ***은 1% 수준에서 통계적으로 유의함을 의미함.

추정결과를 정리하면, 첫째, 영향요인의 부호 방향성은 이론상으로 부합한 것으로 나타났다. 우선 농가수취가격과 재배면적 사이에는 정(+)의 관계에 있는데 농가수취가격이 오르면 재배면적을 확대하는 것을 의미하는 것으로 경제학이론이 설명하는 것과 일치한다. 다음으로 임차료와 재배면적 사이에는 부(-)의 관계에 있는데, 임차료가 농가입장에서 비용요소이며 생산비가 상승하게 되면 재배면적은 감소하게 되므로 경제학이론과 부합한다. 변동직불 더미와 재배면적 사이에는 정(+)의 관계가 있는 것으로 추정되었는데, 변동직불금이 지급되지 않은 연도에 재배면적이 확대된다는 것은 변동직불금과 재배면적 사이에는 부(-)의 관계에 있다는 것을 의미하지만 통계적으로 유의하지는 않았다.

둘째, 재배면적에 가장 큰 영향을 미치는 것은 임차료라는 것을 알게 되었다. 연도

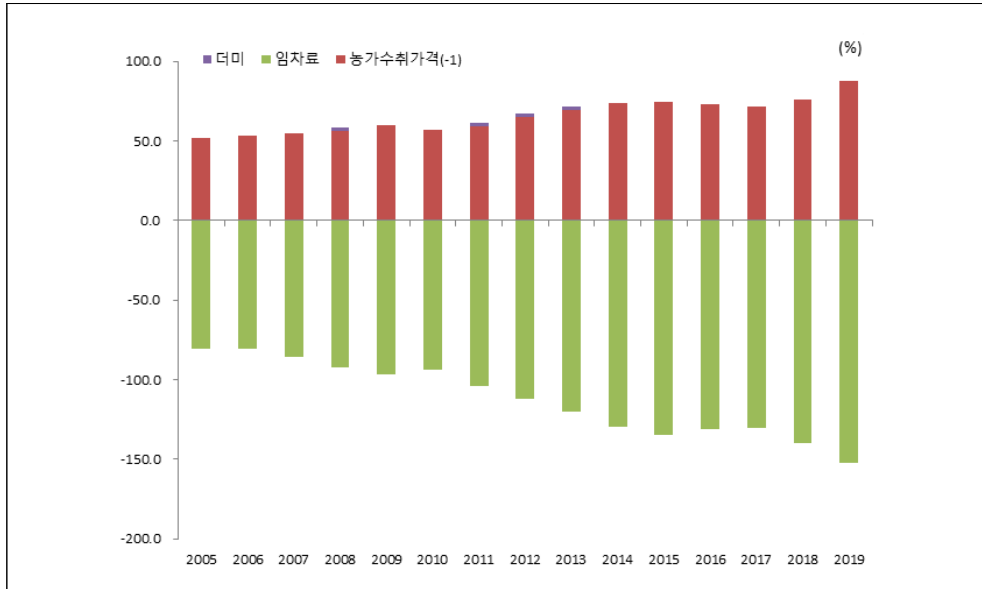
별로 재배면적 변동에 기여한 영향요인별 기여분을 계산하여 비교해보면(그림 4 참조), 임차료의 기여분이 상대적으로 큰 것을 알 수 있다. 결국 임차료 상승으로 인해 재배면적을 축소하려는 압력이 농가수취가격 상승으로 인해 재배면적을 확대하려는 압력보다 커서 재배면적은 지속적으로 감소하는 것으로 이해된다. 더욱이 영향요인별 탄력성을 계산해보면, 농가수취가격이 0.657이고, 임차료가 -1.123으로 산출되어 농가수취가격의 변화에는 비탄력적으로, 임차료의 변화에 탄력적으로 재배면적에 영향을 미치는 것을 알게 되었으며, 임차료의 변화에 보다 민감하게 반응하는 것을 알게 되었다.¹⁴⁾ 다만 재배면적의 감소폭은 기간별로 차이가 있어 생산량에 미친 영향도 상이하다. 즉 농가수취가격은 서세욱(2016)이 지적하였듯이 목표가격의 95.3~108.9%(전기간(2005~2019년) 평균 99.2%)수준에서 안정적으로 유지되고 있고, 쌀소득보전직불제가 2005년 도입된 이후 목표가격은 3차례¹⁵⁾ 인상되었는데 그 때마다 농가수취가격은 상승하였다(그림 2 참조). 계량분석 결과에서 알 수 있듯이 농가수취가격 상승으로 재배면적 확대 압력이 작용한 결과 재배면적 감소를 지연시켰다.¹⁶⁾ 그렇지만 농가수취가격 상승에 따른 재배면적 감소지연은 매우 제한적이었는데, 임차료가 지속적으로 상승한 결과 재배면적 축소압력이 농가수취가격 상승에 따른 재배면적 확대 압력보다 커지면서 재배면적은 감소하였기 때문이다(그림 4 참조).

14) 선행연구에서 재배면적의 가격탄력성은 비탄력적으로 분석하고 있다. 즉 안병일(2015)의 경우 0.1633~0.2069, 이춘수 외(2018)는 0.1(저자들이 2008년에 분석한 결과를 활용)로 추정하고 있다. 따라서 본고에서 농가수취가격의 변화에 비탄력적으로 영향을 미친다는 결과는 선행연구에 부합하는 결과이다.

15) 목표가격은 「농업소득의 보전에 관한 법률」에 의해 5년마다 국회의 동의를 받아 설정되며 '쌀의 수확기 평균가격 변동을 고려하여' 정하도록 되어있다. 2005년에 결정된 목표가격 170,083원/80kg은 한 차례 동결되어 2012년산까지 적용되었다. 2013년산부터 적용되는 목표가격은 시행령 규정에 따르면 165,057원/80kg이었으나 법률규정에 관계없이 188,000원/80kg으로 결정되어 5년간 유지되었다. 그리고 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」이 2019년 12월 27일 국회본회의에서 의결되면서 변동직불금의 지급에 관한 경과조치(동법 부칙 제4조)로 목표가격은 214,000원/80kg으로 결정되어 2018년산과 2019년산에 적용되었다.

16) 서세욱(2016)은 재배면적의 전년 대비 증가율과 전기 농가수취가격 증가율을 비교하여 농가수취가격이 상승하면 재배면적 감소율이 축소하여 재배면적 감소가 지연되었다고 지적하였다.

[그림 4] 재배면적에 영향을 미친 요인별 기여 추이



주: 연도별 재배면적 변동에 기여한 영향요인별 기여분을 계산하여 표시한 것임.

결국 쌀소득보전직불제 도입에 따른 쌀생산량 증가는 단수 변화에 기인한 것이며 단수가 증가한 배경을 점검할 필요가 있다. 쌀수급균형가격보다 높은¹⁷⁾ 수준에서 목표가격이 설정되고 [그림 2]에서 보듯이 농가수취가격이 목표가격의 평균 99.2% 수준에서 안정적으로 유지되고 있는 상황에서 단수가 높은 다수확품종을 재배하는 것은 수량을 증가시켜 쌀수입을 확대시킬 수 있기 때문에 쌀재배농가의 입장에서는 지극히 합리적인 선택이다. 그 결과 쌀생산량은 쌀소비량의 감소를 반영 못하면서 축소가 순조롭게 진행되지 않게 된 것이다. 당초 쌀소득보전직불제가 도입될 당시에도 쌀값하락에 따른 소득감소를 보완하기 위하여 목표가격을 통한 개입에 대하여 수급균형 및 구조조정을 저해하는 효과가 클 수밖에 없어 시장왜곡을 심화시킬 것이라는 우려가 제도도입 당초부터 존재하였고,¹⁸⁾ 결과적으로 동 우려가 쌀생산량 축소 지연이라는 현실로 나타났다.

17) 서세옥(2016)에서 분석하였듯이 쌀의 수요탄력성과 공급탄력성을 기초로 수요·공급곡선을 도출한 다음 수급균형가격을 추정한 결과 2005년부터 2019년까지의 분석기간 목표가격이 수급균형 가격보다 평균 63.2% 높은 것으로 계산되었다. 쌀수요·공급곡선 도출과정에 대해서는 Seo et al.(2004)를 참조할 것.

18) 자세한 것은 대통령자문정책기획위원회(2008)를 참조할 것.

셋째, 쌀소득보전직불제 중 변동직불금이 쌀생산을 유인하였는지 특정할 수 없었다. 추정결과 변동직불 더미의 부호가 정(+)이어서 변동직불금과 재배면적 사이에는 부(-)의 관계에 있다는 것을 의미하지만 통계적으로 유의하지 않았다. 결국 지금까지 다수의 선행연구에서 주장되어온 변동직불금이 쌀생산을 자극한다는 주장은 변동직불금 지급이 재배면적에 영향을 미치는 관계가 통계적으로 유의하지 않아 변동직불금이 쌀생산을 유인하였는지 특정할 수 없었다. 이는 쌀소득보전직불제가 운용되면서 실제관측된 자료인 [표 3]에서 보듯이 변동직불금 수령 재배면적이 감소한 사실을 통해서도 확인할 수 있는 결과이다.

다음으로 공익직불제 운용에 대한 시사점을 정리하면, 가격개입을 지양하면서 직불금 지급기준을 과거 논·밭면적으로 규정함으로써 생산비연계방식으로 제도를 설계한 측면은 평가받을 만하다. 다만 직불금 산정기준 논면적이 밭면적보다 2배 이상¹⁹⁾ 넓어 쌀에 대한 편중지원이 이전과 달라지지 않았고 노동시간당 소득측면에서 쌀이 밭작물보다 소득이 높은 상황이어서 정부가 쌀과 밭작물에 동일한 단가를 적용함으로써 밭작물로의 전환을 유도하여 쌀생산량을 감소시키려는 목적은 미미한 수준에 머물 가능성이 높다.²⁰⁾ 더욱이 소규모농가의 소득 안정에 기여하기 위해 기존 쌀소득보전직불제보다 상대적으로 많은 소농직불금(120만원)을 지급하게 되면 2019년 기준 재배면적 1.0ha 미만 계층이 쌀생산량의 27.9%를 생산하고 있고, [표 3]에서 보듯이 동계층의 재배면적이 최근 증가하고 있는 상황에서 소득안정으로 상계층의 생산이 증가하게 될 것이다. 대규모농가입장에서도 구간을 3단계²¹⁾로 구분하여 단가를 역진적으로 설정하였다고 하지만 구간별 단가는 ha당 단가이므로

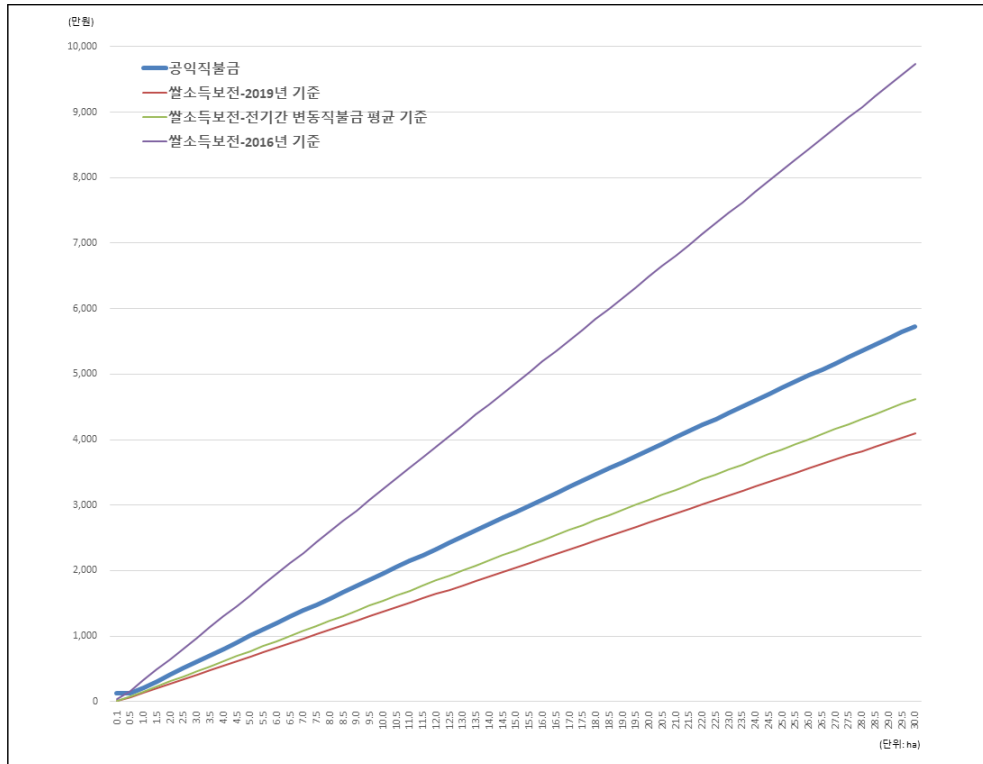
19) 2019년 농림축산식품부 사업설명자료에 의하면 직불금 산정시 논 802,770ha, 밭 293,800ha으로 계상하여 논이 밭보다 2.73배 넓다.

20) 최근 밭작물 전환에 따른 경제성을 분석한 연구에 의하면 밭전환을 고려할 수 있는 작목으로 콩·봄감자·참깨를 열거하고, 경제성을 고려할 때 상기 3개 작목 중 2개 작목(콩·참깨)은 경제성이 없는 것으로 분석하였다. 자세한 것은 정우석 외(2020)를 참조할 것.

21) 2020년 5월부터 시행되는 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 시행령」의 '면적직접지불금의 기준면적 구간별 단가'에 의하면 단가는 농업진흥지역 안과 밖으로 구분하고 밖의 경우 논과 밭으로 이용한 경우 등 3가지 경우로 차등을 두었다. 이를테면 농업진흥지역 안에서 논농업·밭농업에 이용된 논지의 단가가 가장 높으며 ha당 2ha 이하 구간이 205만원, 2ha 초과~6ha 이하 구간이 197만원, 6ha 초과 구간은 189만원으로 역진적으로 설계되었으며, 순서대로 구간별 지급단가를 적용하여 직불금을 지급하게 되었다.

재배면적이 커질수록 동일 구간안에서 단가분만큼 추가되고, 구간을 벗어나면 축소된 단가분만큼 추가되므로 면적직불금은 [그림 5]에서 보듯이 재배면적에 비례하여 공익직불금이 증가하는 구조이어서 제도변경에 따른 불확실성은 없는 상황이다.

[그림 5] 재배면적 규모에 따른 쌀소득보전직불금 및 공익직불금 추계



주: 쌀소득보전직불금은 고정직불금과 변동직불금이 포함된 규모이며, 공익직불금은 2020년 5월 1일부터 시행되는 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법령 시행령」에 근거하여 농업진흥지역 안에서 논농업 또는 밭농업에 이용된 농지를 대상으로 재배면적구간별로 역진적으로 설계된 금액에 따라 계산한 것임.

더욱이 논 또는 밭을 농지로 유지하면 재배면적에 근거하여 지급되는 공익직불금이 쌀소득보전직불제 추진 당시 고정직불금과 변동직불금을 합한 금액과 비교하여 비록 변동직불금 규모가 가장 컸던 2016년보다 적지만, 2019년보다 많고 쌀소득보전직불제가 시행된 전기간 평균변동직불금을 수령했을 때보다 많은 금액을 수령하는 것으로 추계되었다. 결국 쌀재배농가는 공익직불제가 도입되면서 농지의 형상을 유지하기만 하면 쌀소득보전직불제 시행 당시 산지쌀값 하락으로 발생한 평균소득

감소분 이상을 공익직불금으로 안정적으로 보전받는 상황이다. 거기에서 재배작물 판매수입이 추가되기 때문에 쌀재배농가의 경우 쌀산지가격이 급격히 하락하여 생산비를 밀돌지 않는 한 쌀재배를 포기하지 않을 것이다. 더욱이 「양곡관리법 일부개정법률안」이 2020년 1월 국회 본회의를 통과하면서 쌀가격 하락에 대한 안정장치가 강화됨에 따라 쌀재배농가는 수입을 최대화하기 위해 다수확품종을 지속적으로 선택할 것으로 전망되어 쌀생산량 감소 목표는 달성하기 어려울 것으로 우려된다.

2. 형평성에 미친 영향

정부는 쌀소득보전직불제가 재배면적 규모에 비례하여 직불금을 지급하도록 정책 설계하였는데, 이는 국내 쌀산업을 재편하고 영농규모화를 촉진시키기 위한 조치였다. 즉 정부는 쌀소득보전직불제 시행 1년 전인 2004년 「농업·농촌 종합대책」을 수립하면서 6ha 수준의 쌀전업농 7만호를 2013년까지 육성하여 전체 쌀생산량의 50%를 담당시킨다는 목적을 설정하였고, 동 목적을 달성하기 위한 수단으로 쌀소득보전직불제를 정책 설계하였다.²²⁾ 그렇지만 서세욱(2016)에서 지적하였듯이 규모 확대 인센티브가 약화되는 가운데 재배면적에 비례한 지급방식은 쌀재배농가의 형평성격차를 확대시켰을 뿐이다. 규모 확대 인센티브가 지속적으로 유지되었다면 정부가 영농규모화를 촉진시키기 위해 설정했던 목표를 고려할 때 목표 재배면적계층의 농가수가 증가했어야 한다. 그러나 [표 5]에서 보듯이 재배면적이 6ha 이상인 농가수는 2017년 16,253호(11,097호+5,156호)를 정점으로 감소하기 시작하여 2019년 15,579호(10,789호+4,790호)에 머물렀다.

더욱이 재배면적이 6ha 이상인 계층의 합계 재배면적은 [표 3]에서 보듯이 2017년 161,997ha(83,811ha+78,186ha)로 전체 재배면적의 19.6%를 정점으로 감소하였고, 2019년 115,323ha(62,295ha+53,028ha)로 전체 재배면적의 14.4%에 머물렀다. 결국 목표시한이 6년이나 지난 2019년 현재 기준으로 볼 때도 6ha 이상

22) 쌀소득보전직불제를 정책 설계할 당시에도 상대적으로 부유한 대규모농가에 많은 직불금을 지급하는 것은 국민정서와 도시영세민과의 형평성을 고려할 때 맞지 않다는 지적이 있었음에도, (구)농림부가 국내쌀산업을 개편하고 영농규모화 촉진을 위해 재배면적에 비례하여 직불금이 지급되도록 설계하였고, 지급상한면적(논농업직불제 상한선 4ha)을 폐지하여야 한다고 주장하여 관철시켰다. 자세한 것은 대통령자문정책기획위원회(2008)를 참조할 것.

농가수가 15,579호로 목표의 22.2%이고, 재배면적에 단수를 곱하여 계산된 쌀생산량은 59만 1,607톤으로 전체 생산량 대비 15.8%로 목표의 31.6%이어서 영농규모화정책 목표는 달성하지 못했다. 반면 재배면적이 1ha 미만인 계층은 [표 3]에서 보듯이 2019년 전체면적의 38.6%를 차지하고 있어 2010년 비중인 29.5%와 비교하여 오히려 증가하였다. 더욱이 농가수로 보면 [표 5]에서 보듯이 2019년 전체 농가수의 73.4%를 차지하여 압도적 다수를 차지하고 있다. 결국 재배면적이 6.0ha 이상인 계층이 감소하고 있는 가운데 재배면적이 1ha 미만인 계층이 증가하고 있어 영농규모화정책은 근본적으로 실패한 것으로 판단된다.

[표 5] 재배면적 규모별 농가수·1호당 쌀소득보전직불금·형평성 격차 현황

(단위: 호, %, 원, 배)

	1ha 미만		6~10ha			10ha 이상		
	농가수	1호당 직불금(A)	농가수	1호당 직불금(B)	B/A	농가수	1호당 직불금(C)	C/A
2010	564,324 (67.4)	724,653	11,300 (1.4)	10,525,129	14.5	4,706 (0.6)	18,568,914	25.6
2011	543,579 (67.0)	316,658	11,933 (1.5)	4,756,452	15.0	5,225 (0.6)	8,443,600	26.7
2012	526,710 (66.6)	316,540	12,135 (1.5)	4,790,211	15.1	5,510 (0.7)	8,522,654	26.9
2013	510,832 (66.4)	360,665	12,198 (1.6)	5,498,931	15.2	5,815 (0.8)	9,747,768	27.0
2014	483,169 (67.1)	518,228	11,199 (1.6)	8,762,211	16.9	4,938 (0.7)	17,080,535	33.0
2015	519,606 (69.0)	835,767	11,143 (1.5)	14,552,731	17.4	5,036 (0.7)	28,416,597	34.0
2016	541,098 (69.6)	1,230,968	11,040 (1.4)	22,015,675	17.9	5,108 (0.7)	42,960,303	34.9
2017	557,406 (71.6)	707,096	11,097 (1.4)	12,937,244	18.3	5,156 (0.7)	26,113,303	36.9
2018	595,204 (73.4)	455,435	10,832 (1.3)	8,967,227	19.7	4,756 (0.6)	18,696,804	41.1
2019	578,732 (73.4)	535,550	10,789 (1.4)	10,022,523	18.7	4,790 (0.6)	19,976,618	37.3

주: 농가수와 면적은 고정직불 기준이며 괄호안 수치는 전체 농가수 대비 비중이고 1호당 직불금은 재배면적 계층별 직불금합계액을 농가수로 나눈 값을 의미하며, 농림축산식품부가 쌀소득보전직불제를 운용하면서 실제로 관측한 자료를 바탕으로 작성한 것임.

영농규모화정책의 실패는 재배면적 계층별 증가율을 보면 보다 극명하게 나타난다([표 6] 참조). 재배면적 계층별 증가율을 보면 농가수가 증가한 재배면적계층은 0.1ha 미만 계층과 0.1~0.5ha 미만 계층뿐이다. 나머지 계층은 농가수가 모두 감

소하였다. 더욱이 면적기준으로 점검하여도 0.5ha 미만 계층에서 재배면적이 확대 되었을 뿐 나머지 계층은 재배면적이 모두 감소하였고, 더욱이 규모가 클수록 최근 감소폭이 더 커졌다. 대규모농가일수록 감소율이 상대적으로 큰 것은 재배면적을 확대하기 위해서는 농지를 임차할 수밖에 없는 상황에서 토지용역비 부담이 증가하면서 규모확대 인센티브가 약화된 것에 기인한다.²³⁾ 결국 임차료 부담으로 쌀소득 보전직불제가 갖고 있는 규모확대 인센티브는 상쇄되고 있는 것으로 판단되며 이는 앞 절에서 재배면적 영향요인을 정량적으로 분석한 결과와도 부합한다.

[표 6] 재배면적 계층별 연평균증가율 추이

(단위: %)

	~0.1ha	0.1~0.5ha	0.5~1.0ha	1.0~2.0ha	2.0~3.0ha	3.0~4.0ha	4.0~5.0ha	5.0~6.0ha	6.0~10.0ha	10ha~	합계
[고정직불]-농가수기준											
2010~19	12.3	1.6	-1.9	-3.3	-3.2	-2.6	-2.0	-1.0	-0.5	0.2	-0.7
2010~14	37.9	-3.5	-4.3	-4.0	-3.7	-3.0	-2.1	-1.6	-0.2	1.2	-3.7
2015~19	19.1	4.6	-0.5	-2.8	-3.0	-2.2	-2.1	-0.7	-0.8	-1.2	1.2
[변동직불]-농가수기준											
2010~19	6.4	-0.3	-3.7	-4.7	-4.1	-3.4	-2.7	-1.7	-1.6	-1.5	-2.1
2010~14	1.5	-4.2	-5.1	-4.9	-4.2	-3.5	-2.3	-1.7	-0.4	1.1	-4.4
2015~19	12.2	1.7	-3.0	-4.8	-4.4	-3.7	-3.4	-2.2	-3.2	-4.9	-1.0
[고정직불]-면적기준											
2010~19	88.8	4.8	-0.3	-2.8	-3.3	-3.0	-2.8	-2.4	-2.1	-0.3	-1.1
2010~14	34.5	-3.4	-3.8	-3.1	-2.3	-1.2	-0.1	0.8	2.9	7.1	-1.4
2015~19	286.8	12.4	2.8	-2.7	-4.7	-4.9	-5.9	-6.2	-7.2	-7.7	-1.1
[변동직불]-면적기준											
2010~19	20.6	2.3	-2.2	-4.0	-4.1	-3.7	-3.4	-3.0	-2.9	-1.9	-2.4
2010~14	1.8	-4.2	-4.6	-3.9	-2.8	-1.7	-0.3	0.7	2.6	6.9	-2.0
2015~19	48.0	8.2	0.0	-4.2	-5.7	-6.2	-6.8	-7.4	-8.8	-10.8	-3.2

주: 재배면적 계층별 쌀소득보전직불제 대상 고정직불 및 변동직불 재배면적의 연평균증가율이며, 농림축산식품부가 쌀소득보전직불제를 운용하면서 실제로 관측한 자료를 바탕으로 작성한 것임.

23) 통계청이 발표하는 농림어업조사 중 “논 경영규모별 농가”를 통해 재배면적 계층별 특성을 살펴 보면, 재배면적이 클수록 재배면적의 100%를 자가(自家)소유한 농가는 극히 일부분이다. 이를테면 재배면적이 10ha 이상인 계층의 경우 100% 자가소유인 농가의 비중이 2005년 9.4%에서 2019년 6.6%로 감소하여 대부분의 농가가 임차를 통해 재배면적을 확대하고 있는 것을 알 수 있다. 그리고 재배면적이 10ha 이상인 계층의 경우 1/4만 자가소유이고 나머지는 임차하고 있는 농가의 비중이 2005년 37.9%에서 2019년 44.8%로 증가하였다. 이와 같이 임차를 통해 재배면적 규모를 확대하고 있지만 임차료 부담이 가중되고 있는 상황이어서 통계청이 발표하는 “재배규모별 논벼 생산비”를 토대로 재배면적이 10ha 이상인 계층의 2005년 대비 2019년 토지용역비 증가율은 13.0%로 전국평균 8.6%보다 높다.

규모확대 인센티브가 약화되었음에도 불구하고 [표 5]에서 보듯이 쌀재배농가의 형평성격차는 확대되었다. 즉 재배면적이 1ha 미만 계층의 1호당 직불금과 재배면적이 6~10ha 그리고 10ha 이상인 계층의 1호당 직불금을 비교하면, 형평성격차가 2010년 14.5배·25.6배에서 2019년 18.7배·37.3배로 확대된 것을 알 수 있다. 특히 재배면적이 1ha 미만 계층이 전체 농가수에서 차지하는 비중은 2019년 73.4%였으나 지급받은 직불금의 크기는 직불금 총액의 29.9%에 머문 반면 재배면적이 6.0~10ha인 계층의 농가수는 전체 농가수 대비 2019년 1.4%에 지나지 않았으나 지급받은 직불금의 크기는 직불금 총액의 10.4%에 달한다. 더욱이 재배면적이 10ha 이상 계층의 경우 농가수 비중은 0.6%에 지나지 않지만 직불금 총액의 9.2%를 수령하고 있다. 소수의 대규모농가에게 직불금혜택이 돌아가고 있는 것이다. 결국 규모확대 인센티브가 약화된 결과 영농규모화정책목표는 목표시한이 6년이나 경과한 지금까지도 농가수기준으로는 목표의 1/4, 쌀생산량기준으로는 목표의 1/3조차 달성하지 못한 상황임을 감안할 때 형평성격차를 완화시키기 위해 직불금 규모가 재배면적에 비례하는 구조는 폐지할 필요가 있으며, 쌀소득보전직불제에서도 유지되었고 공익직불제가 계승한 지급상한면적을 현행 30ha(영농법인 50ha)에서 대폭 낮추는 방안을 검토할 필요가 있다.

다음으로 공익직불제 운용에 대한 시사점을 정리하면, 형평성격차를 완화시키기 위해 공익직불제는 일정규모 이하²⁴⁾인 농가에 대하여 소농직불금(120만원)을 지급하는 동시에 지급대상면적이 일정규모 이상인 농가는 지급대상면적이 작을수록 높아지는 역진적 단가를 적용함으로써 형평성격차를 완화하고자 하였다. 그 결과 형평성격차가 다소 완화된 것은 사실이지만, 역진적 단가를 적용하였다고 하여도 [그림 5]에서 보듯이 공익직불금은 재배면적에 비례하므로 형평성격차 문제는 해소되지 않을 것이다. 즉 재배규모 6~10ha 그리고 10ha 이상 계층의 형평성격차는 공익직불제가 13.1배²⁵⁾·32.0배로 2019년 기준 쌀소득보전직불제의 형평성격차 18.7배·

24) 소농직불금을 수령하는 재배면적은 0.1ha 이상~0.5ha 이하이고, 농가내 모든 구성원이 소유한 농지 등의 면적의 합이 1.55ha 미만인 경우이다.

25) 농업진흥지역 안에서 재배면적이 6~10ha 계층의 중위수인 8ha 농가의 경우를 예시로 면적직불금을 계산해보면 직불금은 1,576만원(2ha×205만원+4ha×197만원+2ha×189만원)이 된다. 쌀소득보전직불제가 운영되면서 2019년 재배규모가 6~10ha인 계층에게 1호당 지급된 직불금 규모 1,002만 2,523원과 비교해 보면 공익직불금이 역진적 단가를 적용했음에도 오히려 많다.

37.3배와 큰 차이가 없다. 결국 형평성격차 문제를 해소하기 위해서는 현행 지급상한면적 30ha를 대폭 낮출 필요가 있으며, 규모확대 인센티브가 약화된 상황에서 지급상한면적을 대폭 축소할 당위성은 충분하다 하겠다.

3. 소득안정에 미친 영향

서세욱(2016)은 쌀소득보전직불제 도입 이후 소득불안정성이 심화되어 사업목적인 쌀재배농가의 소득안정을 달성하였다고 보기 어려운 상황이라고 지적하였다. 소득불안정성 심화여부를 점검하기 위해 상기 논문에서 사용한 방법과 동일한 방법으로 전국평균 논벼농가소득의 변동계수를 산출해보았다(표 7) 참조.

[표 7] 제도 도입 전후 논벼농가당 소득의 변동계수 변화(전국평균)

(단위: 원, 배)

	표준편차	평균	변동계수
2000~2004	609,152	7,816,263	0.078
2005~2019	1,826,044	7,406,505	0.247
2005~2009	329,571	5,889,787	0.056
2010~2014	2,072,451	7,437,671	0.279
2015~2019	1,277,315	8,892,055	0.144

주: 통계청의 「농축산물 생산비조사」의 “재배면적별 논벼 농가당 소득(전국평균)”에 대하여 계산한 값이며, 서세욱(2016)에서 기간을 연장하여 재인용한 것임.

2005년을 전후하여 변동계수를 비교해보면 쌀소득보전직불제가 도입되기 이전인 2000~2004년의 변동계수는 0.078배였으나, 쌀소득보전직불제 도입 이후 변동계수가 0.247배로 증가하여 소득의 불안정성이 심화된 것을 알 수 있다. 그리고 재배면적 계층별 농가당 소득의 변동계수를 산출하면(표 8) 참조, 일부 중간 규모계층에서 예

그리고 소규모농가와 8ha의 대규모농가가 수령하는 직불금 규모를 비교하면, 대규모농가의 수령액이 소규모농가 수령액 보다 13.1배(1,576만원/120만원) 많은 것으로 계산되었고, [표 5]에서 적시한 격차보다 축소되어 공익직불제가 단가를 역진적으로 설계하면서 대규모농가와 소규모농가의 형평성격차는 다소 완화되었다. 그러나 예시에서 알 수 있듯이 역진적 단가를 적용하여도 단가는 ha당 단가이므로 재배면적이 커질수록 구간안에서 단가분만큼 추가되고 구간을 벗어나면 축소된 단가분만큼 추가되므로 면적직불금은 재배면적에 비례하여 증가하게 된다. 따라서 재배면적에 비례하는 직불금 지급구조는 쌀소득보전직불제와 다르지 않다.

외가 존재하지만 재배면적이 클수록 소득의 불안정성은 더욱 심화되는 것을 알 수 있다. 더욱이 제도 도입후 전기간(2005~2019년)을 구분하여 변동계수를 산출한 결과 전국평균 논벼농가소득의 변동계수는 0.056배→0.279배→0.144배로 기복을 보이며 추이하고 있고, 재배규모가 클수록 변동계수의 기복이 심한 것을 알 수 있다.²⁶⁾

이는 산지쌀값의 영향을 받았기 때문인데, [그림 2]에서 보듯이 쌀소득보전직불제가 도입 전후 산지쌀값의 전기 대비 증가율은 도입이전에는 크지 않았으나 쌀소득보전직불제 도입 이후 시장기능이 활성화되면서 산지쌀값의 전기 대비 증가율은 심하게 변동하는 것을 알 수 있다. 더욱이 산지쌀값이 2008년 고점에 도달한 이후 하락하였고 2010년 저점 통과 후 2013년 고점에 도달한 후 하락한 다음 2017년 저점을 통과한 후 급격히 상승하여 불과 1년만인 2018년 10월, 2013년에 달성한 직전 고점을 갱신한 후 2020년 9월까지 횡보하는 등 심하게 기복을 보인 결과 변동계수는 등락을 거듭하고 있는 것이다. 이와 같이 산지쌀값이 등락을 거듭한 결과 [표 1]에서 보듯이 쌀소득보전직불제 도입 전후 산지쌀값의 변동계수가 커져 불안정성이 심화된 것을 알 수 있다.

[표 8] 제도 도입 전후 재배면적 계층별 논벼농가소득의 변동계수 변화

(단위: 배)

	2000~2004	2005~2019	2005~2009	2010~2014	2015~2019
전국평균	0.078	0.247	0.056	0.279	0.144
0.5ha 미만	0.120	0.122	0.092	0.155	0.129
0.5~1.0ha	0.104	0.132	0.073	0.165	0.164
1.0~1.5ha	0.081	0.124	0.096	0.134	0.156
1.5~2.0ha	0.075	0.121	0.091	0.161	0.116
2.0~2.5ha	0.107	0.127	0.083	0.135	0.165
2.5~3.0ha	0.112	0.111	0.099	0.084	0.159
3.0~5.0ha	0.076	0.101	0.097	0.127	0.075
5.0~7.0ha	0.162	0.123	0.171	0.109	0.099
7.0~10.0ha	0.086	0.167	0.187	0.199	0.099
10ha 이상	0.147	0.263	0.351	0.158	0.133

주: 자료는 [표 7]과 동일함.

26) 논벼농가당 소득에 영향을 미치는 요인은 쌀소득보전직불제 도입이라는 제도적 변화 이외에 생산비 증감 등의 요인도 영향을 미칠 수 있다. 다만 생산비 증감의 영향을 검증하기에는 지면상 한계가 존재하며, 생산비 증감에 따른 영향분석은 서세욱(2020)을 참조할 것.

[표 8]과 동일하게 기간을 구분하여 산지쌀값 변동계수를 구해보면, 쌀소득보전직불제 도입 전후 변동계수는 0.030배→0.106배로 변했으며, 직불제 도입이후 변동계수 추이를 보면 0.051배→0.092배→0.142배로 기복을 보이며 불안정성이 커진 것을 알 수 있다. 이것은 쌀소득보전직불제 도입으로 정부의 수급조절기능이 최소화되면서 산지쌀값 변동이 심화된 결과 소득불안정성이 격화된 것을 의미한다. 그러나 산지쌀값의 불안정성이 커졌음에도 불구하고 서세욱(2016)이 지적하였듯이 총수입 대비 직불금이 차지하는 비중이 작아 소득안정기여도는 제한적이다. 2016년산의 경우처럼 변동직불금이 보조금총액한도를 전액 소진한 경우에도 1호당 전국평균 총수입 대비 직불금 비율이 21.6%이고 일반적인 경우 7.0~17.7%의 범위이며, 고정직불금만 지급되었을 경우 5.5~6.8%인 점을 고려할 때 소득안정에 기여한 정도는 매우 제한적이라고 할 수 있고, 재배규모가 큰 농가일수록 기여도가 상대적으로 적어 소득불안정성은 크다([표 9] 참조). 더욱이 1호당 직불금의 크기를 보면([표 5] 참조), 재배면적 규모가 1ha 미만인 계층의 경우 고정직불금만 지급되었을 경우 31만 6천원~36만원 정도이고, 변동직불금이 가장 많이 지급되었던 2016년산의 경우 123만원이며, 통상 51만 8천원~83만 5천원이다. 직불금 수령액이 소액이어서 영농에 도움이 안 된다는 인식이 강하다.

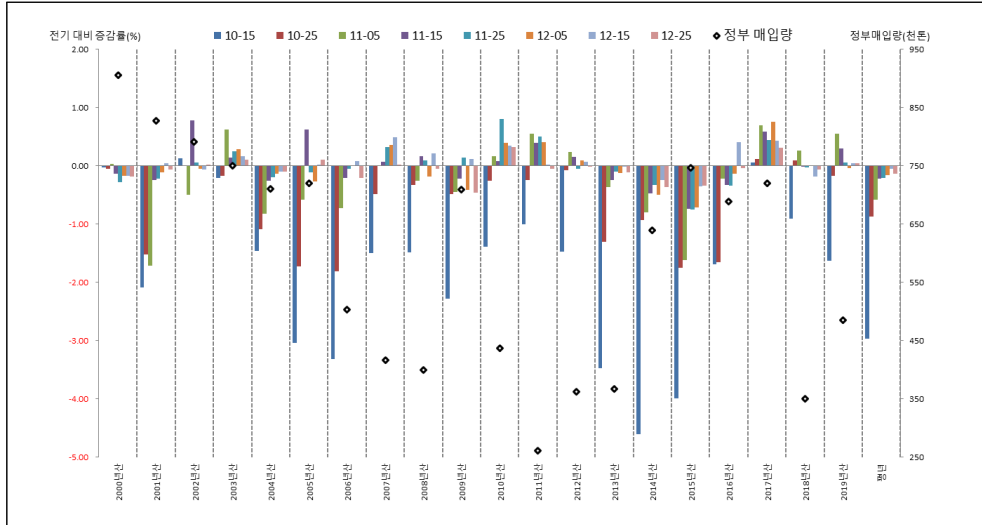
[표 9] 재배규모별 총수입 대비 직불금 비율

(단위: %)

	0.5~1.0ha	1.0~2.0ha	2.0~3.0ha	5ha 이상	전국평균
2010년산	19.0	17.4	17.1	15.2	17.7
2011년산	7.2	6.9	6.7	6.2	6.8
2012년산	6.8	6.6	6.6	6.5	6.8
2013년산	7.2	7.0	7.0	6.6	5.5
2014년산	10.4	10.3	10.7	10.7	8.1
2015년산	18.5	17.8	18.3	18.2	13.2
2016년산	32.1	30.7	31.3	32.2	21.6
2017년산	16.8	16.2	16.6	17.2	11.1
2018년산	10.2	11.1	10.8	14.0	7.0
2019년산	11.5	11.6	12.3	14.0	7.3

주: 농림축산식품부가 쌀소득보전직불제를 운용하면서 실제 지급한 재배규모별 직불금을 통계청의 '도별 논벼 소득분석' 자료의 총수입과 대비한 것으로, 서세욱(2016)에서 기간을 연장하여 재인용한 것임.

[그림 6] 산지쌀값의 10~12월 증감률 변화



주: 통계청이 발표한 산지쌀값을 기준으로 전기 대비 증감률을 구하고 정부매입량을 추가하여 표시한 것이며 평년은 직전 5년간의 절단평균값으로, 서세욱(2019)에서 기간을 연장하여 재인용한 것임.

한편 공익직불제 개편 후 쌀가격이 안정될 수 있도록 「양곡관리법 일부개정법률안」의 농림축산식품해양수산위원회 대안이 2020년 1월 9일 국회 본회의를 통과하였다. 동법의 목적은 생산량 증가로 가격이 하락할 경우 쌀소득보전직불제에서 변동직불금이 담당하였던 소득안정장치를 대체하기 위해 정부가 쌀소비량을 초과한 생산량의 일부를 매입함으로써 수확기쌀값 안정을 도모하기 위한 조치를 강화하는 것이다. 그러나 서세욱(2019)이 지적했듯이 정부개입행동패턴이 알려진 상황에서 정부매입(공공비축+시장격리)이 수확기쌀값 안정에 도움이 안 되고 있는 상황에서 시장격리는 신중하게 접근할 필요가 있다([그림 6] 참조).

4. 정책비용에 미친 영향

양정개혁 이후 쌀 관련 정책비용과 관련하여 발견되는 특징은 서세욱(2019)에서도 지적한 바 있지만, [그림 3]에서 보듯이 결산기준으로 2018년과 2019년 정책비용을 정리한 결과 사업집행실적이 반영되어 다소 차이가 있다. 양정개혁 이후 재정규모가 급격하게 증가하였는데, 양정개혁 실시 직전연도인 2004년의 경우 정책비용

은 생산조정대책비를 포함하여 1조 5,495억원이었으나 2019년의 경우 예산기준 4조 17억원에 비해 축소되었다고 하지만 3조 1,883억원에 달하여 2.1배나 확대되었다. 같은 기간 농림축산식품부 총지출이 11.5조원에서 14.9조원으로 약 1.3배 증가한 것과 비교하여도 쌀 관련 정책비용이 상대적으로 급격하게 증가한 것을 알 수 있다. 증가 이유는 2005년 양정개혁 이후 쌀소득보전직불제가 도입되면서 산지쌀값이 큰 폭으로 하락할 경우 변동직불금이 지불되게 됨에 따라 기복이 있지만 양곡 관리비에 필적할 규모의 쌀소득보전직불금이 추가된 것에 기인한다. 다만 2018년 산과 2019년산의 경우 수확기쌀값이 상승하여 변동직불금이 축소되면서 쌀소득보전직불금은 과거에 비해 상대적으로 축소되었다.

그렇지만 서세욱(2019)이 지적하였듯이 쌀소득보전직불금과 양곡관리비 사이에는 trade-off 관계가 존재하여, 최근 수확기쌀값이 상승하면서 쌀소득보전변동직불금 규모는 축소하였지만 정부양곡매입비가 증가하면서 양곡관리비가 확대된 결과 정책비용규모는 큰 변화가 없는 상황이다. 정책비용규모는 쌀소득보전직불제가 운용되는 동안 2.1조원~3.7조원 사이에서 추이하고 있고, 평균 2조 5,901억원이었으며 쌀소득보전직불제 도입전보다 1.9배 증가한 규모이다. 쌀소득보전직불금과 양곡관리비 사이의 trade-off 관계는 [그림 3]에서 각각의 비중이 교차하면서 변화하는 것에서도 확인할 수 있다. 한편 과거 3차례 생산조정을 실시하였으나 성과가 매우 저조하였다. 저조하게 된 근본원인은 시장균형가격보다 높은 수준에서 목표가격이 설정되어있고, 농가수취가격은 목표가격의 95.3~108.9%(전기간평균 99.2%: [표 10] 참조) 수준에서 안정적으로 유지되고 있는 상황에서 생산조정에 참여하는 유인이 작기 때문이다.

결과적으로 생산조정달성률은 쌀소득보전직불제가 시행되기 직전에 실시된 2003~2005년의 경우 90.2%이었고, 쌀소득보전직불제 시행 이후 실시된 2011~2013년의 경우 56.0%, 2018~2019년의 경우 52.6%이었다. 결국 쌀소득보전직불제 시행 이후 생산조정달성률은 급감하였고, 과거 3차례 모두 목표를 달성하지 못하였다.²⁷⁾

27) 농림축산식품부는 계획 수립당시 사업수요 예측이 미흡하여 농가신청이 저조했다거나, 쌀 재고부족으로 쌀생산여력을 확대할 필요성으로 사업규모를 축소하였다고 설명하고 있으나, 시장균형가격보다 높은 수준에서 목표가격이 유지되고 쌀재매농가가 취득하는 가격이 목표가격의 95.3~108.9% 수준에서 유지되는 가운데 생산조정의 성과가 저조한 것은 당연한 결과이다. 일본도 계획적이고 중앙하달식 생산조정제를 40여년 유지하다가 최근 중지하였다. 일본의 경험은 서세욱 외

결국 목표가격을 통한 정부의 가격개입은 쌀재배농가가 수입최대화를 위해 다수확 품종을 선택하는 결과를 초래하였고, 생산량 억제를 위해 생산조정을 실시하였으나 참여유인이 작은 상황에서 성과가 미흡할 수밖에 없었으며 정책비용을 낭비하는 결과를 초래하였다. 이와 같은 낭비를 제거하기 위해서 쌀재배농가로 하여금 다수확 품종 재배로부터 상대적으로 단수가 적은 고품질쌀품종을 재배하도록 유도함으로써 쌀생산량을 축소할 필요가 있다.

[표 10] 목표가격과 농가수취가격의 추이

(단위: 원/80kg, %)

구분	목표가격 (A)	농가수취가격 (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	-	99.7
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
2016년산	188,000	179,083	129,711	15,873	33,499	95.3
2017년산	188,000	182,990	154,603	15,873	12,515	97.3
2018년산	214,000	210,917	193,448	14,925	2,544	98.6
2019년산	214,000	210,399	189,994	14,925	5,479	98.3

주: 수확기 평균가격은 당해년 10월부터 익년 1월말까지 산지쌀값의 산술평균값이며, 고정직불은 ha당 고정직불금을 단수로 나눈 값, 변동직불은 법규정을 산식화[(목표가격-수확기평균가격)×0.85 - 고정직불금]하여 도출된 값이며, 서세욱(2016)에서 기간을 연장하여 재인용한 것임.

(2005)를 참고하고, 생산조정 관련 농림축산식품부의 설명은 국회예산정책처(2018)를 참조할 것.

또한 쌀소득보전직불제 중 변동직불금은 WTO농업협정문상 감축보조에 해당하여 수확기쌀값이 급락하는 상황에서 보조금총액한도 때문에 변동직불금의 일부가 지급되지 못하고, 공공비축미 운용에 혼선이 초래되었다. 2016년산의 경우 수확기 쌀값 하락으로 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제12조제2항의 규정에 따른 변동직불금 규모가 1조 5,168억원에 달해 보조금총액 한도인 1조 4,900억원을 초과하여 80kg 한 가마당 174원의 변동직불금이 지급되지 못한 것으로 추계되었다.²⁸⁾ 그리고 수확기쌀값이 급락하면서 공공비축미 매입시 지급되었던 우선지급금이 환급되는 초유의 사태가 발생하였다. 이러한 상황에서 변동직불금을 WTO농업협정문상 허용보조로 전환할 필요성에 직면하였고, 생산비연계방식으로 과거 재배면적에 근거하여 직불금을 산정하는 공익직불제가 도입되게 되었다. 그렇지만 쌀소득보전직불제에서 공익직불제로 개편된 이후 변동직불금이 폐지됨에 따라 풍년으로 가격하락에 의한 소득불안정성을 대비하기 위해 「양곡관리법」이 개정되었고, 소득안정장치를 대체하기 위해 시장격리제도를 확대 시행할 계획인데 시장격리가 WTO농업협정문상 감축보조에 해당할 소지가 있어 보조금총량의 제약을 받을 수 있는 상황임을 고려할 필요가 있으며, 시장격리의 실효성이 담보되지 않은 상황에서 시장격리로 인해 적지 않은 재정 부담만 추가로 발생할 우려가 있다.

28) 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제12조제2항의 규정에 따라 산식 [(목표가격 - 수확기평균가격)×0.85 - 고정직불금]에 의해 변동직불금을 계산한 추계치이다. 그러나 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 보조금총액한도(1조 4,900억원)내에서 소득보조금을 지급하여야 하기 때문에 당시에도 한도 내에서 변동직불금이 지급되었다.

IV. 요약 및 결론

쌀소득보전직불제의 사업목적은 공급과잉 기조 등으로 우려되는 쌀값하락으로부터 쌀재배농가의 소득안정을 도모하는 것이었으며 영농규모화정책과 연계하여 국내쌀 산업을 개편하고자 하였다.²⁹⁾ 사업 목적을 달성하기 위한 정책수단으로 목표가격을 통한 쌀시장 개입과 재배면적에 비례하여 직불금을 지급하도록 정책 설계하였다. 그러나 정부의도와 다르게 목표가격을 통한 개입은 수급불균형을 유발하는 등 시장 왜곡을 심화시키는 부작용을 초래하였고, 재배면적에 비례하는 직불금체계는 쌀재배농가 사이의 형평성격차 확대라는 부작용을 초래하였다. 상기 부작용은 쌀소득보전직불제를 폐지하고 공익직불제를 도입하는 원인으로 작용하였으며, 공익직불제가 2020년 5월 시행되면서 15년간 지속되어온 쌀소득보전직불제는 폐지되었다.

쌀생산과잉문제를 해소하기 위해 공익직불제는 쌀소득보전직불제를 포함하여 기존 직불제 6개를 통합하면서 변동직불금을 폐지하였고, 생산비연계방식으로 과거 논·밭면적을 기준으로 직불금을 산정하고 재배되는 작물의 종류에 관계없이 동일한 단가를 적용함으로써 논에서 밭작물로의 전환을 유도하여 쌀생산량을 억제하려고 하고 있다. 그리고 형평성격차를 해소하기 위해 0.1~0.5ha 이하인 농업인 등에 대하여 소농직불금(120만원)을 지급하는 동시에 지급대상면적이 일정규모 이상인 농업인 등은 재배면적을 구간별로 나누어 역진적 단가를 적용함으로써 형평성격차를 완화시키고자 하고 있다. 본고의 목적은 사후평가 관점에서 쌀소득보전직불제의 성과를 분석하여 쌀소득보전직불제가 직면했던 문제점을 점검하여 원인을 규명하고, 쌀생산과잉문제와 형평성격차를 해소할 목적으로 쌀소득보전직불제를 대신하여 도입된 공익직불제 운용에 대한 시사점을 얻으려는 것이다. 성과를 분석하기 위하여 통계청·농림축산식품부가 발표하는 통계자료를 활용하였을 뿐만 아니라, 쌀소득보전직불제를 운용하면서 실제 관측된 자료도 활용하였다.

분석결과를 정리하면 첫째 쌀소득보전직불제가 쌀생산과잉을 초래하였다는 문제는 쌀재배농가의 선택변수인 재배면적 증가 때문이 아니라 확률변수인 단수 증가에

29) 쌀소득보전직불제의 사업목적으로부터 쌀이 구조적으로 공급과잉 국면에 직면해있다는 사실은 동직불제를 도입할 당시인 2005년부터 정부도 인지하고 있었다고 판단된다.

기인한 측면이 강하다. 쌀생산량 증가는 재배면적 또는 단수의 증가 등을 통해 달성된다. 우선 재배면적의 변화를 점검하면 쌀소득보전직불제를 운용하면서 2010년부터 2019년까지 10년 동안 실제 관측된 자료를 근거로 살펴보면 고정직불금 및 변동직불금을 지급받은 재배면적은 각각 연평균 -1.1%, -2.4%의 감소율을 보이며 지속적으로 축소되고 있다. 쌀소득보전직불제 도입이라는 제도변화를 반영하여 재배면적에 영향을 미치는 요인을 정량적으로 분석한 결과 농가수취가격과는 정(+)¹의 관계가 임차료와는 부(-)²의 관계가 확인되었고 탄력성을 구한 결과 농가수취가격이 0.657이고 임차료가 -1.123으로 임차료 상승에 보다 민감하게 반응하는 것으로 나타났다. 결국 임차료 상승으로 인해 재배면적을 축소하려는 압력이 농가수취가격 상승으로 인해 재배면적을 확대하려는 압력보다 상대적으로 커서 재배면적은 지속적으로 감소하게 되었다. 다음으로 단수의 변화를 점검하면 단수가 증가한 배경은 농가수취가격이 목표가격의 95.3~108.9%(전기간 평균 99.2%) 수준에서 안정적으로 유지되는 상황에서 비록 기상여건에 많은 영향을 받지만 다수확품종을 재배하는 것은 쌀재배농가 입장에서 쌀수입을 최대화시키기 위해 경제적으로 취할 수 있는 매우 합리적인 행동이었다. 그러나 단수는 기상여건에 많은 영향을 받기 때문에 쌀생산량에 미친 영향은 확률적이어서 최근 2017년부터 2019년까지 흉작으로 인해 쌀생산량 감소를 결과하였지만 언제든지 기상여건이 좋아지면 쌀생산량을 증가시키는 요인으로 작용할 수 있다. 한편 공익직불제가 도입되면서 생산비연계방식으로 과거 재배면적에 근거하여 직불금을 산정하도록 정책 설계한 것은 평가받을만하지만 쌀소득보전직불제 시행 당시보다 상대적으로 많은 직불금을 고정적으로 지급받고 쌀에 대한 편중지원이 지속될 것으로 전망되는 상황에서 쌀재배농가는 수입을 최대화하고자 다수확품종을 계속하여 재배할 것으로 예상된다. 따라서 쌀생산량을 억제하기 위해서는 단수가 상대적으로 낮은 고품질쌀품종을 재배하도록 유도하여 쌀생산량을 억제할 필요가 있다. 결국 쌀소득보전직불제하에서 목표가격을 통한 정부개입이 수급불균형을 유발하여 시장을 왜곡시키는 부작용을 경험하였기 때문에 향후 정부가 시장에 개입하려고 계획할 경우 개입에 따른 영향을 충분히 고려하여 개입여부를 신중하게 결정하여야 할 것이다.

둘째, 영농규모화정책과 연계하여 재배면적에 비례하여 직불금이 지급되도록 정책 설계한 쌀소득보전직불제는 쌀재배농가의 소득양극화를 초래하였다. 재배면적

규모가 1ha 미만 계층과 6~10ha 그리고 10ha 이상 계층이 수령한 농가당 직불금의 크기를 비교해 보면 2010년 14.5배·25.6배에서 2018년 19.7배·41.1배로 정점을 기록하였고 2019년 18.7배·37.3배를 기록하였다. 더욱이 2019년 기준 직불금 수령 농가 중 73.4%에 해당하는 농가가 재배면적 1ha 미만 계층이며 지급받은 직불금의 크기는 약 29.9%인데 반해, 직불금 수령 농가 중 1.4%에 해당하는 농가가 재배면적 6~10ha 계층이며 지급받은 직불금 크기는 10.4%에 달하고, 10ha 이상 계층의 경우 농가수 비중은 0.6%에 지나지 않지만 직불금 총액의 9.2%를 수령하고 있어 소수의 대규모농가에게 집중적인 지원이 이루어지고 있다. 이와 같은 형평성격차가 발생한 것은 영농규모화를 촉진시키기 위해 쌀소득보전직불제를 재배면적에 비례하여 직불금이 지급되도록 정책 설계한 것에 기인한다. 그렇지만 「농업·농촌 종합대책」에서 수립하였던 영농규모화정책목표는 목표시한이 6년이나 경과한 지금까지도 농가수 기준으로는 목표의 1/4, 쌀생산량 기준으로는 목표의 1/3조차 달성하지 못한 상황임을 감안할 때 재배면적에 비례하여 직불금이 지급되도록 정책 설계한 것은 시정되어야 할 것이다. 그리고 공익직불제가 계승한 지급상한면적을 현행 30ha(영농법인 50ha)에서 대폭 낮추는 방안을 검토할 필요가 있으며, 규모확대 인센티브가 약화된 상황에서 지급상한면적을 대폭 축소할 당위성은 충분하다 하겠다. 한편 공익직불제가 도입되면서 소농직불금이 쌀소득보전직불금 시행당시 소규모농가가 받는 금액보다 많아지면서 형평성격차는 다소 완화되었지만 면적직불금이 쌀소득보전직불제와 동일하게 재배면적에 비례하는 구조를 갖게 되었고, 재배면적이 10ha 이상인 경우 형평성격차가 32.0배이어서 쌀소득보전직불제 시행 마지막 해인 2019년의 37.3배와 큰 차이가 없기 때문에 형평성격차가 개선되었다고 할 수 없는 상황이다.

셋째, 쌀소득보전직불제는 쌀값하락으로부터 쌀재배농가의 소득안정을 도모하는 것이 사업목적이었으나 산지쌀값 변동이 심화된 결과 소득불안정성이 격화되어 사업 목적을 달성하였다고 보기 어렵게 되었다. 더욱이 총수입 대비 직불금이 차지하는 비중이 작아 소득안정기여도는 제한적이어서 영농에 도움이 안 된다는 인식이 강하며 재배면적 규모가 클수록 소득불안정성이 심화되고 있다. 산지쌀값 변동이 심화된 것은 추곡수매제가 폐지되면서 정부의 수급조절기능은 최소화되고 시장기능이 활성화된 것에 기인한다. 산지쌀값은 쌀수급상황에 따라 약 4~5년 주기로 등락을 반복

하고 있는데 1980년대 중반이후 이어지고 있는 구조적 공급과잉 상태를 해소하기 위한 조치가 조속히 이루어질 필요가 있었다. 그러나 쌀소득보전직불제를 도입할 당시 정부도 구조적 공급과잉상태를 인지하였음에도 불구하고 가격개입을 통해 수급불균형은 더욱 악화되었다. 1인당 쌀소비량이 급감하고 있는 상황에서 구조적 공급과잉문제는 소비와 생산측면에서 동시에 접근하면서 해결책을 모색해야지 생산측면에 집중하여 쌀소득보전직불제로 대표되는 기존 직불제 6개를 통합하여 공익직불제로 전환한다고 해서 해소될 문제가 아니라고 생각한다. 쌀소득보전직불제가 폐지되면서 변동직불금을 종료하게 되면 목표가격이 가지는 의미는 상실하게 되므로 쌀생산과잉 상황은 조정받게 될 것이고, 재배면적에 대한 정량분석에서 보듯이 대규모 쌀재배농가일수록 임차료 부담은 가중될 것이므로 재배면적 감소가 빠르게 이루어질 수 있다는 가능성을 고려할 필요가 있다. 그러나 공익직불제 도입과 더불어 쌀소득보전직불제 폐지에 따른 소득안정장치를 강화하기 위해 「양곡관리법」을 개정하여 정부가 시장격리를 확대하려고 계획하고 있어 대규모 쌀재배농가의 재배면적 감소를 지연시킬 우려가 존재하며, 더욱이 쌀을 매입하는 정책은 실효성이 담보되지 않은 상황이므로 인위적으로 가격을 지지하기 위해 정부가 시장에 개입하는 것은 지양할 필요가 있다.

넷째, 쌀소득보전직불제가 도입되면서 정책비용은 도입직전년도 대비 2.1배 확대되었는데, 구조적 요인에 기인한 측면이 강하다. 쌀소득보전직불금과 양곡관리비 사이에 trade-off 관계가 형성되면서 수확기평균가격이 인상되어 쌀소득보전직불금이 축소되어도 높아진 가격으로 쌀을 매입함으로써 양곡관리비가 증가하기 때문에 정책비용 규모는 큰 변화가 없는 상황이며 2.1조원~3.7조원 사이에서 유지되고 있다. 더욱이 사전적으로 쌀생산을 인위적으로 억제하기 위해 생산조정을 실시하면서 정책비용을 지불하였지만 효과가 미미하여 비용을 낭비하게 되었다. 이는 쌀을 재배하면서 농가가 취득하는 가격이 높은 수준에서 유지되고 있는 상황에서 생산조정에 참여하는 유인이 작았기 때문이다. 한편 공익직불제가 도입되면서 「양곡관리법」이 개정되어 쌀가격안정을 위해 시장격리가 확대 시행될 계획이지만 실효성이 담보되지 않은 상황에서 효과 없이 양곡관리비만 증가시킬 우려가 있다.

다섯째, 쌀소득보전직불제 도입으로 쌀에 대한 편중지원은 더욱 강화되었다. 쌀소득보전직불제가 운용되는 기간 동안 직불제관련예산 대비 쌀소득보전직불예산의 평

균 비중은 54.9%이며, 밭농업직불예산이 최근 큰 폭으로 확대되었다고 하지만 직불제관련예산 대비 비중이 2019년 7.9%인 것과 비교하여도 쌀소득보전직불예산의 상대적 크기를 알 수 있다. 더욱이 2019년 기준 품목별 재원배분 현황을 보면 쌀이 5조 7,203억원으로 농림축산식품부 총지출 대비 39.0%인 반면 밭작물이 2조 519억원·14.0%로 쌀이 단일품목으로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 한편 공익직불제가 도입되면서 재배되는 작물의 종류에 관계없이 동일한 단가를 적용한다고 하여도 직불금 산정기준인 논면적이 밭면적보다 2배 이상 넓어 쌀에 대한 편중지원이 이전과 달라지지 않았고, 노동시간당 소득측면에서 쌀이 밭작물보다 소득이 높은 상황이어서 쌀을 밭작목으로 전환하는 것이 원활하게 이루어지지 않을 우려가 있어 쌀생산량을 감소시키려는 목적은 미미한 수준에 머물 가능성이 높다. 따라서 쌀에 대한 편중된 재원배분은 수정될 필요가 있다.

마지막으로 본고의 한계와 남겨진 과제를 정리하면 다음과 같다. 본고의 목적은 쌀소득보전직불제의 성과를 실증분석하는 것이었으며, 그 중의 하나는 쌀생산량 증가 원인을 점검하는 것이었다. 쌀생산량은 재배면적과 단수를 곱하여 구해지는데 재배면적에 영향을 미치는 요인은 다양하다. 그러나 쌀소득보전직불제가 2005년 도입된 이후 15년밖에 경과하지 않아 자료제약이 있는 상황에서 통계학적 자유도문제를 고려하여 재배면적과 영향요인 사이의 계량분석은 설명변수를 최소화할 수밖에 없었다. 계량적인 심층분석은 남겨진 과제로 삼겠다.

참고문헌

- 국회예산정책처, “쌀 관련 재정사업 분석,” 「2019년도 예산안 위원회별 분석 —농림축산식품해양수산위원회 소관」, 국회예산정책처, 2018, 27~44쪽.
- _____, 「공익형직불제 개편의 주요 쟁점 분석」, 국회예산정책처, 2019.
- 김종진·김종인·조남욱, “수확기 쌀 가격 예측 모형 개선에 관한 연구,” 「농촌경제」 제40권 제3호, 한국농촌경제연구원, 2017, 1~22쪽.
- 대통령자문정책기획위원회, 「쌀협상과 양정개혁의 완성 —쌀산업 경쟁력 강화를 위한 구조개혁 과정과 진통」, 대통령자문정책기획위원회, 2008.
- 서세욱, “쌀소득보전직불제의 효과와 개선방안,” 「예산정책연구」 제5권 제1호, 국회예산정책처, 2016, 147~176쪽.
- _____, “수확기쌀값의 영향요인 분석,” 「예산정책연구」 제8권 제1호, 국회예산정책처, 2019, 183~213쪽.
- _____, 「농정과 재정」, 나눔, 2020.
- 서세욱·허무열, “일본의 쌀생산조정정책에 관한 연구,” 「국제지역연구」 제9권 제1호, 국제지역학회, 2005, 139~162쪽.
- 안병일, “쌀 소득보전 직불제가 쌀 재배면적에 미치는 영향 분석,” 「농업경영·정책연구」 제42권 제3호, 한국농식품정책학회, 2015, 467~486쪽.
- 유찬희·김충현·서홍석, “쌀 공급 과잉, 높은 목표가격이 원인인가?,” 「농촌경제」 제40권 제4호, 한국농촌경제연구원, 2017, 1~27쪽.
- 이용기, “한국의 쌀산업 직접지불제와 디커플링,” 「농업경제연구」 제46권 제4호, 한국농업경제학회, 2005, 215~233쪽.
- 이정환·김명환·표유리, “긴급제안, 쌀수급문제의 해법,” 「시선집중 GS&J」 제210호, GS&J 인스티튜트, 2015, 1~16쪽.
- 이춘수·양승룡, “생산조절형 쌀소득보전직불제 효과분석,” 「농업경영·정책연구」 제45권 제2호, 한국농식품정책학회, 2018, 175~196쪽.
- 정우석·서상택, “작목선택의 신축성을 고려한 논밭 전환의 경제적 분석,” 「농업경제연구」 제61권 제2호, 한국농업경제학회, 2020, 25~43쪽.
- Seo, S.W. and M.Y. Huh, “The Acreage Reduction Program(ARP) for Rice: Is It a Realistic Policy in Korea?,” *Japan Journal of Rural Economics*, Special Issue, 2004, pp.368-374.

Empirical Analysis of Rice Income Compensation Payment Program

Seo Se-wook*

Abstract

Recently, restructuring of the rice income compensation payment program, is actively discussed to resolve various problems of the current programs. The discussed problems include the structural oversupply of rice, the equity with the farmers cultivating other crops, and the intensified income polarization among rice-farming households. The purpose of the this article is to analyze the accomplishments of the rice income compensation payment program to review the problems. The following conclusions were obtained from the analysis. First, the argument that the rice income compensation payment program has increased the rice production is not supported by empirical data. Second, the rice cultivation area was affected more by the production cost factors, such as rent, than by the price received by the farming households. Third, the increased fluctuation of the producers' rice price intensified the income instability, and thus the purpose of the rice income compensation payment program could not be accomplished. Fourth, the income polarization among rice-farming households was further intensified. Fifth, the policy costs of rice income compensation payment program and public stockholding policy have increased by more than twofold since the rice policy reform in 2005, and a trade-off relationship has been established between rice income compensation payment program and rice management cost with rice price in the harvest season as a mediator. Finally The government has purchased rice (public rice reserve+market-isolated rice) but failed to stabilize rice price in the harvest season because the market is aware of its intervention patterns.

- Key Words: Rice Income Compensation Payment Program, Rice Policy Reform, Fixed Direct Payments, Variable Direct Payment, Producers' Rice Price, Target Price

* Program Evaluation Counsel, National Assembly Budget Office