

발 간 등 록 번 호

11-1543000-002830-01

2017. 12.

# 차기('18~'22) 쌀 목표가격 설정을 위한 시나리오 및 영향분석 연구

연구기관  
한국농촌경제연구원



농림축산식품부

연구 담당

**김종진** | 연구위원 | 연구기획 및 총괄

**김종인** | 부연구위원 | 제3장 집필

**조남욱** | 연구원 | 제4장 집필

**김민현** | 연구원 | 제2장 집필

C2017-48

**차기('18~'22) 쌀 목표가격 설정을 위한 시나리오 및 영향분석 연구**

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2017. 12.

발행인 | 김창길

발행처 | 한국농촌경제연구원

우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인쇄처 | (주)프리비 061-332-1492

- 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.

## 머 리 말

---

2013년 18만8천 원/80kg으로 재설정된 쌀소득보전직불제의 목표가격 적용기한은 2017년산까지로 2018년산부터는 새로운 목표가격이 적용되어야 한다. 2004년 양정개혁으로 도입된 쌀소득보전직불제는 고정직불금과 변동직불금으로 구성되는데, 이중 변동직불금은 목표가격과 수확기 쌀값 차이를 보전하도록 설계되어 쌀 농가 경영안정에 매우 중요한 역할을 한다.

쌀소득보전직불제 도입 이후 쌀산업은 만성적인 과잉생산 문제에 시달리게 되었다. 이에 따라 목표가격 인상이 쌀 수급문제를 더욱 심화시킬 것이라는 측과 생산비 증가 및 물가상승에 따른 농가 실질소득 보전을 주장하는 측의 대립으로 목표가격 재설정은 난항을 반복하여왔다. 한편 신정부는 수확기 쌀값 하락으로 인한 농가소득 감소를 보전하고자 물가인상률을 반영하여 목표가격을 인상하겠다는 것을 공약하였다.

그러나 2018년산부터 적용될 목표가격 재설정도 농가의 실질소득 보전 주장과 쌀 과잉공급 구조심화 주장 사이에서 현재까지 구체적인 논의가 진행되지 못하고 있다. 이러한 상황에서 본 연구는 목표가격 재설정 대안별 장단점 및 향후 쌀 산업에 미치는 영향을 분석한 자료를 제공하여 본격적인 목표가격 재설정에 대한 사회적 논의를 위한 기초자료를 제공하고자 하였다.

본 연구 수행을 지원해 주신 농림축산식품부 담당자와 여러 가지 조언을 아끼지 않았던 학계, 농민단체 및 농업인께 감사의 말씀을 드린다. 아무쪼록 이 연구결과가 차기 목표가격 재설정을 위한 논의에 중요한 참고자료로 활용되기를 기대한다.

2017.12.

한국농촌경제연구원장 김 창 길



## 요 약

---

### 연구 배경 및 목적

- 2004년 양정개혁으로 도입된 쌀 소득보전직불제와 관련하여 기존 목표가격의 적용 기간이 2017년산을 마지막으로 종료될 예정이므로 목표가격 재설정을 위한 사회적 논의가 진행되고 있음.
  - 과거 목표가격 재설정 시 목표가격 수준 및 산출기준에 대한 사회적 논란이 반복되었던 만큼 목표가격 재설정에 대한 논의가 2018년 우리나라 양곡정책과 관련하여 가장 중요한 이슈가 될 것으로 예상됨.
- 이에 따라 목표가격 대안별 쌀산업 영향분석 등을 통하여 농가소득 보전이라는 목적에 부합하면서도 쌀산업에 대한 부작용을 최소화할 수 있는 적정 수준의 새로운 목표가격을 산정할 필요
- 본 연구의 목적은 대안별 목표가격 재설정 기준의 장단점을 검토하고, 이들 기준에 따른 목표가격 수준 도출 및 이의 향후 쌀 산업에 미치는 영향분석을 실시하여, 본격적인 목표가격 재설정에 대한 사회적 논의를 위한 기초자료를 제공하는 것임.

### 연구방법

- 통상적인 기존연구 및 문헌 검토, 통계 자료 조사분석에 더하여 차기 목표가격 수준별 쌀 산업 시나리오 분석, 이해 당사자들의 의견수렴 등의 방법으로 연구를 진행

- 목표가격 관련 통계자료를 수집 및 분석하여 변동직불제 도입 배경, 내용, 변화과정, 현황 등을 검토
- KREI-KASMO 모형을 이용해 목표가격 수준별 쌀산업 영향에 대한 계량분석 실시
- 관련 전문가, 농민단체 등으로 구성된 전문가 간담회를 개최하여 분석 결과의 타당성 검토 및 현장 의견 수렴

### 목표가격 관련 쟁점

- 목표가격 산출기준에 대한 논의는 물가상승률 및 쌀 생산비 반영 여부가 논란의 중심으로, 학계 등은 구조적인 공급과잉이 지속되는 상황에서 물가상승률 또는 쌀 생산비 등을 반영하여 목표가격을 인상하는 것은 수급불균형을 심화 혹은 고착화시킬 수 있다는 점에서 신중한 입장을 취함.
- 반면, 농민단체 등은 쌀 가격 반영만으로 농가소득 보전이라는 제도의 취지를 달성할 수 없는 만큼, 생산비 반영 등을 통해 농가의 실질소득을 보전해 줄 것을 지속적으로 요구
  - 한편, 2017년 5월에 출범한 신정부는 목표가격에 물가상승률을 반영하여 인상할 것을 공약

### 목표가격 설정 대안

- 시행령의 산식을 이용하는 경우, 물가인상률을 반영하는 경우 및 이들 두 요소를 함께 반영할 경우에 재설정되는 목표가격은 188천원/80kg에서 20만 원/80kg 수준으로 계산됨.
  - 시행령의 산식을 적용할 경우 재설정되는 목표가격은 188,192원/80kg으로 기존 목표가격(188,000원/80kg)에 비해 소폭 상승
  - 물가인상률을 반영할 경우, 재설정되는 목표가격이 약 179천원/80kg에

서 20만 원/80kg 수준 계산되어 적용하는 물가지수에 따라 상당한 차이가 발생

- 시행령 산식과 물가인상률을 동일 가중치로 할 경우, 재설정될 목표가격은 184천원/80kg에서 194천원/80kg 수준으로 계산됨.

### 쌀 산업 영향 전망

- 재설정된 목표가격이 향후 쌀 산업에 미치는 영향을 검토하기 위한 시나리오 분석결과, 목표가격이 높게 재설정될수록 벼 재배면적 감소폭이 줄어들어 쌀 수급상황이 악화되는 것으로 분석
  - 특히, 목표가격이 21만 원/80kg 이상으로 재설정될 경우 변동직불금 지급총액 규모가 AMS 지급 한도를 넘어서면서 실질적인 농가 소득증가 효과가 발생하지 않는 것으로 전망됨.
- 따라서 농가소득 보전과 쌀 산업 과잉생산 구조개선 사이의 절충안이 도출될 필요가 있다고 판단됨.
  - 즉, 목표가격이 인상될수록 단기적으로는 농가수취액이 증가할 수 있으나, 쌀 산업의 과잉생산 구조 심화에 따른 쌀값 하락으로 중장기적으로는 농가수취액이 오히려 감소할 수 있음.
  - 이는 농가소득 보전을 위해 목표가격 인상이 불가피할 경우 목표가격 인상과 함께, 생산조정제 실시 등의 쌀 수급대책이 함께 마련되어야 함을 의미





## 차 례

---

### 제1장 서 론

- 1. 연구의 필요성 및 목적 ..... 1
- 2. 선행연구 검토 ..... 3
- 3. 연구 방법 ..... 6

### 제2장 목표가격 관련 쟁점 및 영향

- 1. 쌀소득보전직불제 연혁 ..... 9
- 2. 목표가격 관련 주요 쟁점 ..... 16
- 3. 쌀 직불제의 성과 및 영향 ..... 24

### 제3장 목표가격 설정 대안 검토

- 1. 신정부 공약 ..... 31
- 2. 목표가격 대안 검토: 기존 산식(수확기 쌀값) 활용 ..... 33
- 3. 목표가격 대안 검토: 생산비 반영 ..... 35
- 4. 목표가격 대안 검토: 물가상승률 반영 ..... 43
- 5. 목표가격 대안 검토: 결합 반영 ..... 49

### 제4장 목표가격별 중장기 쌀 수급전망

- 1. 시나리오 설정 ..... 51
- 2. 목표가격 재설정 영향분석 ..... 53
- 3. 목표가격 재설정 영향분석: 고정직불금 조정이 가능한 경우 ..... 61

### 제5장 요약 및 결론 ..... 67

### 참고 문헌 ..... 71

## 표 차례

---

### 제2장

<표 2-1> 목표가격 시나리오별 소요 예산 .....	13
<표 2-2> 미국 쌀 생산비 변화 추이 .....	22
<표 2-3> 시나리오별 목표가격 전망 .....	23
<표 2-4> 연도별 변동직불금 지급실적 .....	24
<표 2-5> 쌀직불금(고정+변동) 포함 농가수취액 .....	25
<표 2-6> 직불금의 생산증대 효과 계측결과 .....	29
<표 2-7> 경영 규모별 벼 재배농가 수 연평균 변화율 .....	29

### 제3장

<표 3-1> 연도별 10a당 쌀 생산비 및 순수익률 .....	37
<표 3-2> 목표가격에 생산비 반영하는 방식의 장·단점 .....	39
<표 3-3> 직불금의 임차료 귀속 비율 추정 사례 .....	41
<표 3-4> 물가상승률과 수확기 쌀값 반영 방식의 장·단점 .....	44
<표 3-5> 연도별 물가지수 .....	46
<표 3-6> 물가상승률 반영 시 변경 목표가격 .....	49
<표 3-7> 수확기 쌀 가격과 물가상승률을 조합하여 재설정된 목표가격 ...	50

### 제4장

<표 4-1> 분석 시나리오 .....	53
<표 4-2> 목표가격 시나리오별 분석 결과 .....	60

## 그림 차례

---

### 제1장

<그림 1-1> 연구 흐름도 .....	7
-----------------------	---

### 제2장

<그림 2-1> 2004년 양정개혁 내용 .....	11
<그림 2-2> 수확기 쌀값과 농가수취액 추이 .....	26
<그림 2-3> 쌀 공급량 및 수요량 변화 추이 .....	27
<그림 2-4> 경영 규모별 벼 재배농가 호수 .....	30

### 제3장

<그림 3-1> 신정부 쌀 관련 공약 .....	32
<그림 3-2> 10a당 논벼 생산비 .....	35
<그림 3-3> 연도별 10a당 쌀 생산비 및 순수익률 .....	39
<그림 3-4> 수확기 쌀 가격과 토지용역비와의 관계 분석 .....	42
<그림 3-5> 물가상승률과 수확기 쌀값 변화 추이 .....	44
<그림 3-6> 연도별 물가지수 .....	46
<그림 3-7> 목표가격 물가 적용 방식 .....	48

### 제4장

<그림 4-1> 시나리오별 벼 재배면적 전망 .....	55
<그림 4-2> 시나리오별 쌀 가격 전망 .....	56
<그림 4-3> 시나리오별 변동직불금 지급총액 전망 .....	58
<그림 4-4> 시나리오별 농가수취액 전망 .....	59
<그림 4-5> 고정직불화에 따른 정부지출액 전망: 시나리오 5 .....	63
<그림 4-6> 고정직불화에 따른 정부지출액 전망: 시나리오 6 .....	64
<그림 4-7> 고정직불화에 따른 재배면적 및 쌀 가격 전망 .....	65
<그림 4-8> 고정직불화에 따른 시나리오별 농가수취액 전망 .....	66



# 제 1 장

---

## 서 론

### 1. 연구의 필요성 및 목적

- 2004년 양정개혁으로 도입된 쌀 소득보전직불제의<sup>1</sup> 목표가격은 5년 주기로 재설정하는 것으로 규정되어 있다.
  - 목표가격은 제도 도입 당시 3년 단위로 “쌀의 수확기 평균 가격변동 등”을<sup>2</sup> 감안하여 변경하기로 규정되었으나 2008년 “쌀소득등의보전에 관한 법률” 제10조가 개정됨에 따라 5년 단위로 재설정하는 것으로 변경하였다.
- 제도 도입 당시 목표가격 수준은 쌀 농가가 기존에 받던 혜택을 보전하기 위해 당시 쌀값에 수매제도의 소득효과와 논농업직불금을 더한 170,083원/80kg으로 결정하였다.

---

<sup>1</sup> 정부는 WTO 협상에 대비하기 위해 가격지지 정책으로 분류되던 수매제도를 폐지하는 대신, 농업인의 소득안정을 위한 「쌀소득등의 보전에 관한 법률」을 2005년에 제정함. 변동직불금의 경우 쌀 수확기 평균 가격이 변동직불금 발동가격보다 낮을 경우, 지급하는 것으로 규정되어 있음.

<sup>2</sup> 「쌀소득등의보전에 관한 법률」, 법률 제8352호

- 2004년 양정개혁으로 인해 쌀 농가에 피해가 발생하지 않도록 쌀 소득의 수준과 안정성을 유지하도록 설계하였다.
- 제도 도입 이후 쌀산업은 구조적 과잉생산이 지속되었고, 목표가격 인상이 쌀 수급문제를 더욱 심화시킬 것이라는 측과 생산비 증가에 따른 소득보장을 주장하는 측의 대립으로 목표가격 재설정은 난항을 겪게 되었다.
  - 2008~2012년산에 적용될 목표가격 재설정에서 정부는 산식에 따라 161,265원/80kg으로 국회에 제출하였으나 국회는 기존 목표가격(170,083원/80kg)을 향후 5년간 그대로 유지하기로 결정하였다.
  - 2013~2017년산에 적용할 목표가격은 산식에 따를 경우 174,083원/kg이었으나 농민단체 등이 물가상승률이나 쌀 생산비 상승을 고려하여야 한다는 주장에 따라 국회에서 188,000원/80kg으로 변경되었다.
- 한편, 신정부는 쌀 생산조정제(논 타작물 재배지원 사업) 시행 및 목표가격의 인상을 주요 농업분야 공약으로 내세웠다. 이는 수확기 쌀값 하락 등으로 인한 농가 소득 감소를 보전하고자 하는 의도로 해석된다.
  - 특히, 신정부는 쌀 직불제 목표가격은 물가상승을 감안하여 인상하겠다는 입장을 밝혔다.
- 논 타작물 재배지원 사업은 2018년도부터 시행에 들어갔으나 목표가격 인상에 대해서는 아직까지 의견 대립이 발생하고 있어 구체적인 적용 방안이 도출되지 못하고 있다.
  - 농민단체 등은 생산비 상승분까지 보전해줄 것을 요구하고 있으나 정부, 학계 등은 목표가격 인상으로 쌀 수급불균형 심화 등의 부작용이 초래될 수 있어 신중히 검토해야 한다는 입장이다.
  - 물가 반영 주기 등의 문제는 아직 합의가 이루어지지 못했고 대상 지표로 어떤 것을 선택할 것인지에 대해서도 결정되지 못한 상황이다.

- 이에 따라 목표가격 대안별 시나리오 및 영향 분석을 통하여 농가 소득 보전이라는 목적에 부합하면서 쌀산업에 대한 부작용을 최소화할 수 있는 적정 수준의 새로운 목표가격을 산정할 필요가 있다.
- 본 연구의 목적은 대안별 목표가격 재설정 기준의 장단점 검토, 이들 기준에 따른 목표가격 수준 도출 및 이의 향후 쌀 산업에 미치는 영향 분석 자료를 도출하여 본격적인 목표가격 재설정에 대한 사회적 논의를 위한 기초자료를 제공하는 것이다.
  - 따라서 특정 수준의 목표가격을 대안으로 제시하기보다는 가능한 다양한 기준에 따른 목표가격 수준을 산정하여 제시하고자 하였다.

## 2. 선행연구 검토

- 김명환 외(2002)는 「소득보전 직접지불제 시행방안 연구」에서 정부 재고 관리 정책의 한계, 쌀 시장 개방 등에 대응한 소득보전직불제의 도입 방안을 제시하였으며 제도 목적과 부합, 증산효과 억제, 쌀산업 구조조정 지원 최소화 등을 전제로 세부시행방안을 설계 및 제시하였다.
- 김관수 외(2006)는 「쌀 농업직접지불제는 유효한 정책수단인가?」에서 목표가격에 따른 정부재정소요액을 분석하였고, 목표가격이 3년마다 3개년 평균 가격으로 변동될 경우, 2015년 10a당 쌀 소득이 2005년 대비 25%내외 감소하는 것으로 분석하였다.
- 대통령자문정책기획위원회(2008)는 「쌀 협상과 양정개혁의 완성」에서 쌀 시장 개방에 대응한 양정개혁 추진과정에서 쌀 소득보전직불제의 개편이 어

면 과정을 거쳐 이루어졌고 도입 당시 보전 대상, 적정 목표가격 수준, 보전을 등의 주요 쟁점에 대해 정부, 농민단체 등의 입장을 정리하였다.

- 이춘수 외(2008)는 「시나리오별 쌀 소득보전 직불제 효과분석」에서 2008년 목표가격별 시나리오 분석을 수행한 결과 목표가격 하락 시 농가소득 및 소득 안정성도 감소할 것으로 추정하였다. 또한, 목표가격 설정방식은 명목가격 기준이므로 농가가 체감하는 소득하락은 더 클 수 있음을 지적하였다.
- 박동규 외(2009)는 「쌀 수급안정 방안 연구」에서 목표가격 고정 시, 재배면적 감소폭이 상대적으로 작으나 2015년에는 변동직불금 지급총액이 AMS한도를 초과하여 쌀소득보전직불제 운영에 한계가 있음을 지적하였다. 한편, 해결방안으로 변동직불금의 생산비연계 전환 조치를 언급하였다.
- 박동규 외(2010)는 「양정개혁의 평가와 과제」에서 양정개혁 이후 쌀 소득보전직불제 시행의 쌀산업에 대한 영향을 분석하였으며 목표가격 유지 기간을 연장하고 목표가격 계산 시 조곡가격을 이용하는 것이 합리적이고 제도 목적에 부합한다고 언급하였다.
- 박동규 외(2013)는 「쌀 직불제의 합리적 운용 방안」에서 목표가격별 중장기 수확기 쌀 가격과 직불금 소요 재정을 추정하여 향후 농가소득과 정부 재정 부담을 완화시킬 수 있는 안정적인 목표가격을 설정하여 운용될 수 있도록 다양한 방안을 강구해야 한다고 강조하였다.
- 이정환 외(2013)는 「쌀 목표가격의 합리적 대안」에서 물가상승률이 일정한 수준을 초과하는 경우, 초과분을 목표가격에 반영하는 것이 합리적인 대안이 될 수 있음을 제시하고, 이를 위해 목표가격을 시장가격 변동에 따라 조정하도록 규정한 시행령 6조 1항을 수정해야 한다고 주장하였다.



- 한국농촌경제연구원(2013)은 「한국양정사 1978~2013」을 통해 목표가격제도의 도입 배경과 이후 운용실태에 대해 서술하였다.
- 박동규(2016)는 「쌀직불제 발전적 개선·개편」에서 현행 직불제 목표가격에서는 기존 목표가격에 비해 벼 재배면적 감소 둔화로 초과 생산량이 늘어나 시장가격 하락과 생산과잉 문제 발생 가능성이 있음을 지적하였다. 그리고 논농업의 효율화를 도모하기 위해서는 쌀 직불제 목표가격이 쌀 수급과 괴리되지 않아야함을 언급하였다.
- 서세욱(2016)은 「쌀소득보전직불제의 효과와 개선방안」에서 지금의 쌀소득보전직불제는 농가 소득 안정의 효과가 있으나 공급 과잉 초래, 재배규모 간 형평성 저해 등의 문제가 있으며 이를 해결하기 위해서는 단계적으로 목표가격을 인하하면서 소득 감소에 대한 직접지불을 실시하는 것이 바람직하다고 주장하였다.
- 이상과 같이 기존 연구는 쌀 직불제의 농가 소득안정 효과분석과 직불제에 따른 생산유인 효과분석으로 요약된다.
  - 대부분의 연구가 직불제는 농가 소득안정에 기여하였다고 분석하고 있으며 쌀 직불제의 생산유인 효과로 과잉공급구조가 심화될 수 있으므로 생산비연계 방식 등으로 직불제를 개편할 것을 주장하였다.
- 본 연구에서는 2018~2022년산 쌀 목표가격을 대상으로 한정하여 여러 대안별로 재설정될 수 있는 목표가격 수준과 장단점을 정리하며, 계량분석 방법론을 통해 시나리오별 쌀산업 영향을 분석한다는 점에서 기존연구와 차별성이 존재한다.
  - 논 타작물 재배지원 사업(쌀 생산조정제) 실시, 신정부 공약 등의 쌀산업 환경변화를 고려할 경우, 2018~2022년산 목표가격 설정에 기존 연구를 활용하는 것에는 한계점이 존재한다.

- 또한 여러 대안에 대한 장단점, 향후 쌀산업에 대한 영향분석 등의 자료를 생성하여 향후에 있을 목표가격 재설정 논의의 기초자료 제공을 목적으로 한다는 점에서 기존연구와 차별화된다.

### 3. 연구 방법

- 기존 연구 및 문헌, 통계 자료 조사
  - 관련 연구결과 및 정부 자료 활용
  - 추진 배경, 내용, 변화과정, 현황 등에 활용
  - 목표가격제도 관련 통계자료 수집 및 분석
- 차기 목표가격 설정과 관련된 계량 분석
  - 합리적인 목표가격 재설정 방안 검토
  - 기존에 구축된 KREI-KASMO모형의 수정 및 보완을 통해 목표가격 분석모형을 구축하여 시나리오별 영향분석 실시
- 관련 주체에 대한 현장의견 수렴
  - 연구 방향 및 연구결과 등의 적절성과 타당성 검토
  - 현안에 대한 논의·토론을 통한 다양한 의견수렴 창구로 활용
  - 관련 전문가 등으로 구성된 전문가 간담회 개최
  - 시나리오 분석 결과 관련 정부, 학계전문가, 농민 단체 등과 자문회의 실시

〈그림 1-1〉 연구 흐름도





## 제 2 장

---

### 목표가격 관련 쟁점 및 영향

#### 1. 쌀소득보전직불제 연혁

##### 1.1 도입 및 내용

- 2000년대부터 국내 쌀산업은 공급과잉 구조가 고착화되었고, 대외적으로는 WTO 체제 출범과 쌀 관세화 재협상, DDA 농업협상 추진 등으로 인해 쌀산업에 대한 불확실성이 심화되었다.
  - WTO의 협상원칙(모든 농산물의 예외없는 관세화)에도 불구하고 우리나라는 예외적으로 쌀 관세화를 유예함에 따라 향후 협상 진행에 큰 부담으로 작용하였다.
  - 1993년 UR 협상 타결 이후 정부는 쌀 생산기반의 확대와 영농규모화를 추진하였으나 외환위기로 국내외 쌀 가격차가 확대되면서 우리나라의 쌀산업은 충분한 대외 경쟁력을 갖추지 못한 상황이었다.
  - 2005년 쌀 관세화 전환과 TRQ 증량 여부 등을 고려한 중장기 쌀 수급 분석에서는 쌀 가격이 2004년 15만 8,600원/80kg에서 2013년 11만원~15만원/80kg 수준까지 하락할 것으로 전망되었다.<sup>3</sup>

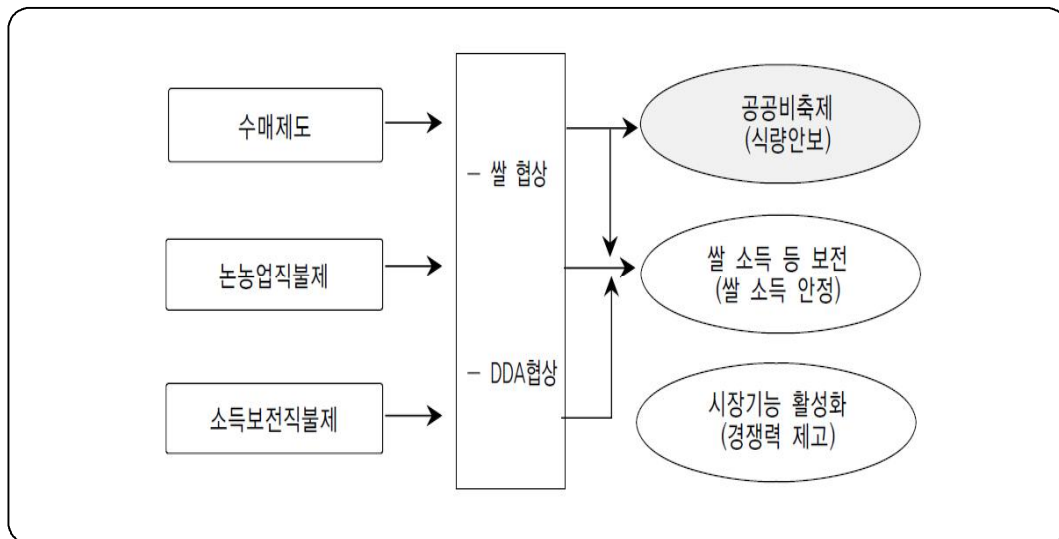
- 이와 같은 여건변화로 인해 쌀 농가소득 안정, 쌀산업 대외경쟁력 제고, 식량안보를 포괄적으로 다룰 수 있는 정책 마련이 요구되었다.
  - 관세화를 유예하거나 전환하더라도 쌀 수입량은 늘어나 국내 쌀값은 하락하는 것으로 분석되어 쌀 소득감소에 대한 대책이 필요하였다.
  - 김명환 외(2003)의 연구결과에서는 DDA 협상이 타결될 경우 우리나라가 개도국 지위를 유지하더라도, 2010년 쌀 소득은 2001년~2002년 평균 대비 21.5% 감소하고, 선진국으로 분류되면 소득 감소폭은 더욱 확대될 것으로 전망하였다.
  - 또한, 소득보전직접지불제와 약정수매제도는 감축대상인 AMS 대상에<sup>4</sup> 포함되어 제도개편이 불가피하였고, AMS 제약으로 수매제도 유지가 어려워지는 상황에 대비하여 식량안보를 확보할 수 있는 대책 마련이 요구되었다.
  - 한편, 2001년 도입된 논농업직불제는 논의 형상과 기능 유지 등의 조건 준수가 까다로웠고 수확기 가격 변동에 대응하지 못해 농가 경영 안정화에 크게 기여하지 못하였다.
- 2004년 쌀 관세화 협상 당시 우리나라는 농산물 시장 개방수준과 피해규모 등을 구체적으로 검토한 후, 제도를 마련할 계획이었으나 협상 내용보단 향후 대책에 관한 관심이 더욱 집중되면서 정부는 협상 종료 전에 쌀 소득안정 대책을 마련해야만 하였다.
- 이에 정부는 쌀 농가소득을 보장함과 동시에 식량안보도 동시에 달성할 수 있는 양정개혁을 2004년에 단행하였다.
  - 가격지지를 통한 소득향상과 식량안보 기능을 수행하던 수매제도를 폐

<sup>3</sup> 한국농촌경제연구원(2005). 2005농업전망

<sup>4</sup> DDA는 국내 총보조(AMS)의 대폭 감축, 시장접근 기회의 확대(관세감축) 방향으로 논의됨.

- 지하고 순수한 식량안보 기능을 수행하는 ‘공공비축제’를 도입하였다.
- ‘쌀소득보전직불제’는 기존의 소득보전직불제(기준연도 쌀 가격과 당년도 쌀 가격 차이의 80%를 보전, 2002년 도입)와 농업직접지불제(2001년 도입)를 모태로 하였다.

〈그림 2-1〉 2004년 양정개혁 내용



자료: 박동규 외(2010). 「양정개혁(2004년) 평가와 과제」. 한국농촌경제연구원.

- 쌀소득보전직불제는 쌀 가격과 연동되지 않아 허용 보조로 분류되는 고정직불제와 수확기 쌀값과 연동되어 감축 대상 보조로 분류되는 변동직불제의 두 축으로 도입되었다.
  - 제도 도입 검토 당시 공청회 및 토론회를 거쳐 직불제 목표가격을 17만 83원/80kg으로 결정하였고, 목표가격 재설정 시에는 국회 동의를 받는 것으로 하였다.
  - 도입 당시 고정직불금 지급단가는 ha당 60만원이며, 변동직불금 지급단가는 목표가격과 수확기 쌀값 차액의 85%에서 고정직불금을 차감한 금액으로 설정하였다.

### [쌀 소득보전직불제 주요 내용]

- 직접지불금액 = (목표가격 - 수확기 쌀값) × 보전율
  - 목표가격은 17만 83원/80kg으로 정하며 3년마다 재설정
  - 보전율은 85%로 설정
- 지불형태는 고정직불금과 변동직불금
  - 고정직불금은 ha당 평균 60만원을 지급하며 농업진흥지역과 비농업진흥지역 간 차이를 두었음.
  - 변동직불금은 (목표가격 - 수확기 쌀값) × 보전율에서 고정직불금을 차감한 금액을 지급

자료: 대통령자문정책기획위원회(2008). 「쌀 협상과 양정개혁의 완성」.

## 1.2 목표가격 재설정 경과

- 도입 첫 해인 2005년산 쌀의 변동직불금은 9,007억 원이었고, 2006년산과 2007년산 쌀에 대해서는 각각 4,371억 원, 2,791억 원이 농가에게 지급되었다.
  - 2005년부터 2007년까지 쌀 직불금이 지급되면서 쌀 농가의 소득은 목표가격의 97% 이상까지 보전되었다.

### 1.2.1. 2008년 목표가격 재설정

- 2008년산부터 새롭게 적용될 목표가격 결정 과정에서 정부와 농민단체는 적절한 합의점을 찾는데 어려움을 겪었다.
  - 정부는 법령에 따라 새로운 목표가격(16만 1,265원/80kg)을 제시하였으나 최규성 의원은 2007년 목표가격 수준으로 동결하자고 주장하였다.
  - 한국농업경영인중앙연합회(2007)에서도 향후 물가가 상승하는데 목표가격을 하락시키는 것은 현실적이지 못하다고 주장하였다.
  - 또한, 농가단체는 쌀 생산비가 매년 오르고 있지만 쌀값은 10년 전 수준



에 그치고 있어 목표가격 재설정 시 이를 반영할 필요가 있다는 점을 주장하였다. 당시 생산비를 반영할 경우, 목표가격은 20만원 수준까지 상승하는 것으로 나타났다(농민신문, 2008.).

○ 한편, 학계에서는 목표가격에 물가상승률을 반영할 경우, 쌀 재고관리 비용 상승, 변동직불금 지급액 증가 등으로 정부 재정 부담이 가중될 수 있어 목표가격 인상에 대해 신중해야 한다는 점을 강조하였다.

- 박동규 외(2007)의 연구에서 목표가격 시나리오별 소요 예산을 계측한 결과 물가상승률을 반영(매년 3% 상승)하여 목표가격을 3년마다 재설정할 경우 목표가격 인상폭이 커 정부 재정 소요가 크게 늘어날 것으로 전망되었다.

〈표 2-1〉 목표가격 시나리오별 소요 예산

단위 : 억 원

구분	고정 직불금	시나리오 I		시나리오 II		시나리오 III		시나리오 IV	
		변동 직불금	총액	변동 직불금	총액	변동 직불금	총액	변동 직불금	총액
2005	6,038	9,015	15,053	-	-	-	-	-	-
2006	7,007	4,217	11,224	-	-	-	-	-	-
2007	6,969	3,077	10,046	-	-	-	-	-	-
2008	6,932	0	6,932	1,995	8,927	2,114	9,046	4,481	11,413
2009	6,895	578	7,473	4,510	11,405	4,631	11,526	7,063	13,958
2010	6,858	1,399	8,257	6,315	13,173	6,494	13,352	10,052	16,911
2011	6,822	1,650	8,471	7,382	14,204	7,914	14,735	13,826	20,647
2012	6,785	3,101	9,886	8,741	15,526	9,285	16,070	15,311	22,097
2013	6,749	4,563	11,312	9,988	16,737	10,723	17,472	17,918	24,667
2014	6,713	2,796	9,505	10,309	17,022	11,947	18,660	21,508	28,221

주: 시나리오 I은 법령에 따라 계산했을 시, 시나리오 II는 수매효과와 직불금을 반영하여 계산했을 시, 시나리오 III은 당시 목표가격을 유지했을 시, 시나리오 IV는 물가상승률을 반영했을 시의 결과임.

자료: 박동규 외(2007). 「DDA 협상을 반영한 중장기 쌀산업 발전 방안」. 한국농촌경제연구원.

- 이에 정부는 목표가격을 동결하고 재설정 주기를 5년으로 늘리는 것으로 결정하였다. 또한 목표가격의 안정화를 위해 목표가격 계산 시 3개년 평균 가격이 아닌 5개년 평균 가격을 이용하는 것으로 법률을 개정하였다.
  - 또한, 대농 등에 직불금이 과도하게 지급되고 있다는 비판이 제기되면서 2009년 3월 관련 법률을 개정, 직불금 지급면적을 농업인은 최대 30ha, 농업회사법인은 최대 50ha로 제한하였다.
- 이후 2008년, 2011년~2013년에는 수확기 쌀값이 크게 상승하면서 변동직불금이 지급되지 않았으나 고정직불금이 지급되어 농가 소득은 목표가격 수준으로 안정되었다.

## 1.2.2. 2013년 목표가격 재설정

- 2013년 목표가격 재설정을 앞둔 2012년에는 목표가격 산식과 관련하여 수확기 가격을 산술평가를 적용하여 계산할 경우 극단값에 의해 가격 추세가 제대로 반영되지 못한다는 문제가 제기되었다. 이에 수확기 가격 산식을 3개년 산술평가가 아닌 5개년 절단평가를 적용하여 계산하는<sup>5</sup> 방식으로 변경하였다(농림축산식품부 보도자료, 2012.7.2.).
  - 또한 2012년 시행령을 개정하면서 1ha당 쌀 생산량을 61가마로 하지 않고 기준연도와 비교연도 간 생산량 변동비율을 곱해 계산하도록<sup>6</sup> 하여 2012년산부터 변동직불금은 63가마/ha를 기준으로 지급되었다.
- 정부는 2013년산~2017년산 쌀에 적용될 목표가격으로 이전 목표가격 대비 4,000원 인상된 17만 4,083원/80kg을 국회에 제출하였으나 농민단체는 생산

<sup>5</sup> 변경목표가격 = 직전목표가격 ×  $\frac{\text{비교연도 수확기 쌀 가격의 절단 평균}}{\text{기준연도 수확기 쌀 가격의 절단 평균}}$

<sup>6</sup> 변경 단위생산량 = 직전 단위생산량 ×  $\frac{\text{비교연도 쌀 생산량의 절단 평균}}{\text{기준연도 쌀 생산량의 절단 평균}}$

비 등을 반영한 목표가격을 요구하였다.

- 정부는 일본과 미국의 목표가격이 생산비보다 낮게 설정되었다는 점을 강조하면서 목표가격의 과도한 인상은 현재의 쌀 공급과잉구조를 더욱 심화시킬 수 있다고 언급하였다.
- 반면 2012년 최규성 의원, 2013년 김영록 의원은 목표가격에 물가상승률과 생산비를 반영하는 것이 타당하다고 주장하였고, 목표가격을 인상(각각 21만 7,719원/80kg, 19만 5,901원/80kg)하는 개정법률안을 발의하였다.
- 전국농민회총연맹(2013)은 이와 동일한 이유로 직불제 목표가격은 23만원 수준까지 인상되어야 한다고 주장하였다.

○ 한편, 학계에서는 목표가격에 생산비를 반영하자는 주장에 대해 비판적인 견해를 비치기도 하였다.

- 박동규 외(2013)는 쌀 농가가 소득을 유지하려면 규모화, 생산비 절감 노력, 품질 향상 등의 자구책을 마련할 필요가 있다는 반론이 있으며 목표가격이 이미 생산비보다 높으므로 쌀산업 구조조정에 역행한다는 비판이 있었음을 언급하였다.
- 이정환 외(2013)는 목표가격에 물가상승률, 생산비를 반영하자는 것은 가격 하락의 위험 흡수라는 직불제의 목적과 합치하지 않는다고 판단하였다.

○ 국회는 농민단체와 학계 등의 의견을 고려하여 2013년산 목표가격을 이전의 목표가격 보다 10.5% 인상한 18만 8,000원/80kg으로 결정하였다. 이는 정부가 초기에 내놓은 안보다 7.9% 인상된 수준이다.

○ 2015년에는 ‘쌀소득등의보전에관한법률’이 ‘농업소득의보전에관한법률’로 바뀌면서 신규 쌀 농가에 대한 지급기준이 완화되었으며 들녘경영체 운영 법인에 대해 쌀 직불금 지급상한면적을 확대하였다.(농림축산식품부 보도자

료. 2015.1.30.)

- 신규농에 대해서는 직불금 수령을 위한 경작 기간과 판매액 제한 조건을 완화하였으며 들녘경영체 운영 법인에 대해서는 지급상한면적을 기존 50ha에서 400ha로 완화하였다.
- 또한 고정직불금 지급단가가 2014년 90만원에서 2015년 100만원으로 인상되었다.

## 2. 목표가격 관련 주요 쟁점

### 2.1 보전 대상

- 논농업직불제 도입 당시 쌀 가격과 소득 중 무엇을 보전대상으로 삼을 것인지에 대한 문제가 제기되었다.
  - 소득 기준은 제도의 목적이 쌀농가 소득보전인 만큼 직접적이며 정확한 소득보전이 이루어질 수 있다는 장점이 존재한다.
  - 그러나 농가 소득을 계산하기 위해서는 정확한 생산비가 측정되어야하나 농가 규모, 비용을 계상하는 방식 등에 따라 생산비에 큰 차이가 발생할 수 있어 생산비를 둘러싼 새로운 논쟁이 유발될 수 있다.
- 김명환 외(2002)는 시장 가격 하락 등으로 인한 쌀 조수입 감소의 일정 부분을 보전하는 방안을 제시한 바 있다.
  - 기준조수입의 계산 방법으로 기준가격과 기준단수를 곱하여 계산하는 방법(1안)과 1안에서 계산된 조수입에 시장판매수입 추정액과 정부보조금을 합하여 계산하는 방법(2안)을 제시하였다.
  - 2안은 소득보전효과가 1안에 비해 더 크지만 쌀농가 규모화가 상대적으

로 지연되고 논리상 중복 보전 등의 문제가 있으나 논농업 직불금 지급 단가 인상 요인을 줄이는 효과가 있을 것으로 전망되었다.

- 박동규 외(2004)는 기준년도 소득지지 정책이 가격지지 정책보다 타당할 수 있는 반면 농가가 경영규모를 확대하도록 하는 유인은 상대적으로 부족하여 자구 노력을 유도하지 못한다는 문제점이 있을 것으로 예상하였다.
- 과거 농민단체 등에서 쌀 생산비 통계에 대해 불신을 가졌고 이로 인해 상당한 논쟁이 있었던 점을 감안하여 쌀 소득이 아닌 쌀 가격으로 보전하게 되었다.

## 2.2 목표가격 수준 및 보전 비율

- 목표가격을 너무 높게 설정할 경우 쌀 생산유인을 자극하여 시장기능에 의한 수급조절 기능을 저해할 수 있으며 너무 낮게 설정하면, 농가 소득보전이 충분히 이루어지지 않아 직불제 취지가 달성되지 못할 수 있다.
  - 쌀소득보전직불제가 2004년 제도변화로 인한 피해 보상이 목적이거나 농업인 스스로 소득 보전을 위한 노력이 필요하다는 점도 공감대를 이루었다.
- 이에 정부는 2004년 양정개혁 내용을 토대로 쌀 농가에 손실이 발생하지 않도록 하는 수준에서 목표가격을 결정하기로 하였다.
  - 목표가격은 2001~2003년 수확기 평균 산지쌀값(157,969원/80kg)에 2003년 논농업직불제 지급금액(9,080원/80kg), 2001~2003년 추곡수매제의 직접소득 지지액(3,021원/80kg)을 포함하여 산정(170,070원/80kg)되어 기존에 쌀 농가에 대한 지원 수준이 유지될 수 있도록 하였다.
  - 즉, 정부는 적정 목표가격의 설정을 통해 수매제도 폐지 및 쌀 시장에

시장기능의 도입 등 제도변화에 따른 쌀 농가의 손실을 보전하고자 하였다.

○ 보전수준은 제도 도입 당시 목표가격과 당해 연도 수확기 산지쌀값과의 차이의 80%를 보전하는 안이 당정협의를 거쳐 마련되었으나 국회 논의과정에서 85%로 확정되었다.

- 정부는 (구)쌀소득보전직불제를 토대로 목표가격과 수확기 쌀값 차이의 80%를 보전하는 것으로 제시하였으나 농민, 일부 국회의원들이 이에 반대하였다.
- 강기갑 의원 등은 2005년 쌀 가격 하락 전망, 쌀 농업의 중요성 등을 이유로 보전수준을 85%~100%로 설정할 것을 주장하였고, 최규성 의원과 유성엽 의원은 보전수준 인상을 위한 법률 개정안을 발의하였다. 이들은 물가인상률이나 생산비 반영 문제 등을 근거로 내세웠다.
- 박동규 외(2004)는 정부가 제시한 80%의 보전수준을 적용할 경우, 쌀 가격 하락뿐만 아니라, 농가수취가격도 하락할 수 있음을 언급하였다.
- 입법과정에서 정부는 국회동의제 도입 시, 목표가격이 정치적으로 결정될 가능성이 있기 때문에 이를 예방하고자 목표가격 산정방식을 법률에 규정하도록 제안하였다. 그러나 법률방식대로 목표가격을 변경할 경우, 소득 보전수준이 지나치게 낮아질 수 있고, 국회 동의제가 유명무실해지는 점도 우려되었다.
- 이에 목표가격 결정방법을 “수확기의 쌀 가격변동율을 기준으로”하고 보전수준을 85%로 하는 안(정부측 입장), 결정방법을 구체적으로 규정하지 않고 보전수준을 80%로 하는 안(법안소위 안), 결정방법을 구체적으로 규정하지 않고 보전수준을 90%로 상향조정하는 3가지 안에 대해 논의한 결과 최종적인 보전수준은 85%로 결정되었다.

## 2.3 목표가격 재설정 주기

- 목표가격의 재설정 주기에 대해서도 정부와 농민단체, 정치권 간의 의견 합의가 쉽게 이루어지지 못하였다.
  - 2004년 정부는 목표가격 재설정 주기가 지나치게 길면 재정소요액이 확대될 가능성이 있고, 쌀 공급과잉 구조도 심화될 수 있으므로 목표가격을 3년마다 재설정하는 것이 합리적이라고 판단하였다.
  - 다만, 농민단체 등은 목표가격 변경주기를 장기적으로 늘려 농가소득 안정을 도모해야 한다고 주장하였다.
  - 한편, 김재원 의원 등은 목표가격을 5년 주기로 재설정해야 한다는 점을 강조하였고, 법안심사소위에서는 최장 10년까지도 언급되었다.<sup>7</sup>
  
- 이후 목표가격 설정 주기는 정부안인 3년과 김재원 의원안인 5년을 중심으로 논의되었고, 상황변화에 보다 신속적으로 대응할 수 있는 3년 단위로 재설정해야 한다는 방침이 최종적으로 결정되었다.
  - 이러한 결정에는 DDA 협상이 마무리 되지 않은 상태에서 목표가격이 장기간 고정될 경우 정부재정 소요액의 확대 가능성과 시장상황 변화에 신속적으로 대응하기 어려울 것이라는 점이 고려되었다.

---

<sup>7</sup> 목표가격 재설정 주기를 장기로 설정한다면 농업인이 쌀산업에 대한 예측력이 높아져 규모화를 위해 쌀 농업 투자를 늘려 쌀산업 구조조정에도 긍정적 효과가 있을 것이라고 주장하였음.(한국농촌경제연구원. 『한국양정사』. 2013.)

## 2.4 물가인상률 반영

- 목표가격 설정 시 물가인상률 반영 여부는 쌀소득보전직불제 도입 당시부터 2013년 목표가격 재설정 시기까지 지속적으로 논의되어왔다. 정부와 학계는 물가인상률을 반영하는 것에 회의적인 입장을 취해왔으나 농민단체 등은 이를 반영해야 한다고 주장해 서로 상반된 입장을 보였다.
  - 제도 도입 이전 학계에서는 목표가격에 물가상승률을 반영하는 것은 쌀 산업 구조조정 정책에 역행하는 것이므로 물가 상승으로 인한 실질가격 하락은 농가가 자구책을 마련하여 스스로 보전하는 방안이 필요하다는 점이 제기되었다(박동규 외, 2004, 정책토론회).
  - 반면 당시 정계 및 농민단체는 정부가 제시한 목표가격은 생산비, 물가상승률이 포함되지 않았으므로 쌀 농가의 실질소득은 하락할 것이라고 주장하였다.
  
- 한편, 목표가격에 물가인상률을 반영하면 쌀 농가의 수취가격은 상승하나 정부의 재정 소요는 증가하고 쌀산업의 구조조정이 지연된다는 문제가 있었다.
  - 구조적 쌀 생산과잉이 지속되는 가운데 물가인상률을 반영하여 목표가격을 지속적으로 인상시킬 경우 시장의 가격기능에 의한 쌀 수급 균형이 이루어지기 어렵다는 주장이 제기되었다.
  - 또한 박동규 외(2007)의 분석결과에서 알 수 있듯이 학계에서는 목표가격 재설정 시 물가상승률을 반영할 경우 소요 예산이 AMS한도를 초과하여 농업 예산 운용에 상당한 차질이 발생할 가능성이 있을 것으로 보았다.
  - 목표가격과 시장가격 간의 차이가 확대될 경우 AMS한도로 인해 변동직불금 미지급 사태가 발생할 수 있어 실질적인 농가소득 증가에 기여하지 못할 수도 있다.



## 2.5 생산비 반영

- 물가인상률과 함께 목표가격에 생산비를 반영할 지 여부도 쌀소득보전직불제 도입 당시뿐만 아니라 목표가격 재설정 시에 꾸준히 논의되었다. 농민단체는 생산비 인상분을 목표가격 설정 시 고려할 것을 주장하였다.
  - 한농연(2012)은 쌀 순수익에 직불금을 더한 금액이 2005년 70만 1,607원/10a에서 2010년 59만 9,249원/10a로 10만 원 이상 감소하였는데 이는 생산비 상승에서 기인된 것으로 보았다.
- 다만, 정부와 학계에서는 쌀산업 구조조정 지연 문제와 일본, 미국의 유사한 제도의 목표가격 수준이 생산비보다 낮은 점을 근거로 반대 입장을 취하였다.
  - 정부는 일본에서 2011년부터 시행된 ‘쌀 호별소득보상모델사업’은 목표가격을 표준생산비로<sup>8</sup> 설정한 반면 우리나라 목표가격은 생산비를 상회하고 있어, 생산비 반영 주장이 취약하다는 점을 강조하였다.
  - 비슷한 제도를 운용 중인 미국(CCP)의 경우도 제도 도입 당시 목표가격을 100파운드(=1 cwt) 당 10.5달러로 설정하였으며 <표 2-2>와 같이 2008년 이후 생산비가 목표가격을 상회하고 있음에도 불구하고 목표가격을 변경하지 않았던 점도 강조하였다.
- 또한, 통계청의 생산비 자료를 농민단체에서 신뢰하지 못한다는 점도 목표가격에 생산비 반영이 어려운 이유 중 하나로 지적되고 있다.
  - 과거 약정수매제의 쌀 수매가를 결정할 시 농민단체는 통계청의 쌀 생산비는 실제 쌀 생산비와 괴리가 있다는 점을 주장해왔다. 이에 정부는 목표가격 산정 시 생산비를 고려할 경우 이러한 논쟁이 재현될 수 있다는 우려를 표명하였다.

<sup>8</sup> 표준생산비는 경영비 + (가족노동비\*0.8)로 계산됨.

〈표 2-2〉 미국 쌀 생산비 변화 추이

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
면적당 생산비[A](\$/acre)	719.71	826.08	822.10	825.24	945.27	982.38	1,016.38
단수[B] (cwt/acre)	76	72	74	70	72	78	83
100파운드당 생산비[A/B](\$/cwt)	9.5	11.5	11.1	11.7	13.0	12.6	12.2

자료: USDA, ERS. 각년도.

## 2.6 쌀산업 구조조정

- 쌀 변동직불제는 생산유인을 자극하지 않게 하여 쌀산업의 구조조정을 지연시키지 않도록 설계될 필요가 있었다.
  - 2004년 관세화 유예 협상의 배경에는 국내 쌀산업이 구조조정 등을 통해 국제 경쟁력을 확보하여 쌀 시장개방에 대응하기 위한 시간적 여유가 필요하다는 점이 고려되었다.
  - 즉, 과잉공급 구조개선, 쌀 농가의 규모화 유도, 고품질화 등을 통한 국내산 쌀의 국제 경쟁력 확보에는 시간이 필요하였다.
  - 이에 따라 변동직불금 산정 시의 단수는 61가마/ha로 고정하였으며 물가인상에 따른 실질소득 보전 및 생산비 보전은 농가의 자구노력을 통해 해결하는 것으로 설계되었다.
- 한편, 지속된 농민단체의 목표가격 인상 요구에 대해 정부와 학계는 목표가격 인상 시 쌀농가의 구조조정을 통한 쌀산업 효율화를 저해하고 수급불균형이 심화될 우려가 있음을 언급하였다.
  - 박동규 외(2007)는 <표 2-3>과 같이 목표가격 설정방안에 따라 시나리오를 구분하여 2013년산부터 적용될 목표가격을 전망하고 이에 따른 2014년 벼 재배면적 전망치를 분석하였다.
  - 2013년산 이후 목표가격 예측 결과 시나리오별로 최대 3만 원 이상의 차이가 있을 것으로 전망되었으며, 시나리오별로 2014년 벼 재배면적

전망치는 최대 5만 ha의 차이를 보일 것으로 전망하였다.

- 특히 목표가격이 가장 높게 전망된 시나리오 IV의 경우 벼 재배면적 감소폭이 가장 작아 쌀 수급불균형이 가장 심화되는 것으로 나타났다.

〈표 2-3〉 시나리오별 목표가격 전망

단위: 원/80kg

구 분	목표가격 설정방안	2005년산~ 2007년산	2013년산 이후	2014년 벼 재배면적 전망 (천 ha)
시나리오 I	시장가격에 따라 조정	170,083	154,000	830
시나리오 II	시장가격, 수매효과, 직불금을 반영하여 조정		167,000	850
시나리오 III	현행 목표가격 유지		170,083	850
시나리오 IV	연간 물가상승률 반영		185,854	880

자료: 박동규 외(2007). 「DDA 협상을 반영한 중장기 쌀산업 발전 방안」. 한국농촌경제연구원.

- 그러나 위의 분석 결과에 대해 한농연(2007)은 목표가격 하락으로 인한 벼 재배면적의 감소가 미미한 것으로 판단하였다. 또한 쌀 대란 경고, 곡물메이저들의 시장 지배력 강화 등을 미루어 볼 때, 벼 재배면적 감소는 향후 식량 안보 위기에 직면할 가능성을 높인다는 점을 강조하였다.

## 2.7 기타 쟁점

- 제도 도입 당시 목표가격 계산을 위한 기준가격(전국, 지역별) 선택 문제도 있었다. 정부, 학계는 전국 평균 가격을 이용해도 큰 문제가 없다고 주장했으나 농민단체는 지역별 가격을 사용할 것을 주장하였다.
  - 김명환 외(2002)는 지역별 가격을 이용하는 것이 소득보전 측면에서 바람직하나 통계가 미비한 문제가 있어 전국 평균 가격을 이용하는 것이 적절하다고 판단하였다.
  - 박동규 외(2007)는 도별로 목표가격을 설정하는 것이 소득안정 목적에 더 부합하지만 도별 목표가격이 설정되면 직불제가 쌀 품질 향상을 위

한 농가의 노력을 저해할 수 있으며, 도내 가격 차이 문제 등이 여전히 남게됨을 언급하였다.

- 농가는 조곡 형태로 벼를 출하하므로 조곡가격이 정곡가격에 비해 농가의 소득과 보다 직접적인 관련성을 갖는다는 차원에서 조곡가격을 기준으로 목표가격이 산정되어야한다는 논의도 존재하였다.

### 3. 쌀 직불제의 성과 및 영향

#### 3.1 변동직불제 지급 추이

- 쌀 변동직불금은 2005년 제도도입 이후 2016년까지 총 8회에 걸쳐 5조 3,707억 원이 지급되었다.
  - 2008년산, 2011~2013년산은 수확기 쌀값이 변동직불금 지급 기준 이상으로 형성되어 변동직불금이 지급되지 않았다.

〈표 2-4〉 연도별 변동직불금 지급실적

연산	면적(천 ha)	지급총액(억 원)	지급단가(원)	ha당 단가(원)
2005년산	940	9,007	15,710	958,310
2006년산	951	4,371	7,537	459,757
2007년산	932	2,791	4,907	299,327
2008년산	920	-	-	-
2009년산	809	5,945	12,028	733,708
2010년산	789	7,501	15,588	950,868
2011년산	754	-	-	-
2012년산	747	-	-	-
2013년산	735	-	-	-
2014년산	729	1,941	4,226	266,238

(계속)

연산	면적(천 ha)	지급총액(억 원)	지급단가(원)	ha당 단가(원)
2015년산	726	7,257	15,867	999,621
2016년산	706	14,894	33,499	2,110,437

주: 2008년산, 2011년산~2013년산 쌀은 수확기 쌀값 상승으로 변동직불금이 지급되지 않았음.  
 자료: 농림축산식품부(2017). 『양정자료』.

### 3.2 쌀농가 경영안정 효과

- 2005년 이후 모든 연도에서 목표가격 대비 농가수취액 비율이 95%를 상회하였고, 수확기 쌀값에 비해 농가수취액은 훨씬 안정적으로 유지되었다.
  - 특히, 2008년산, 2011년산, 2012년산의 경우 쌀값 상승에도 불구하고 고정직불금이 지급되면서 목표가격 대비 농가수취액 비중이 100%를 상회하였다.

〈표 2-5〉 쌀직불금(고정+변동) 포함 농가수취액

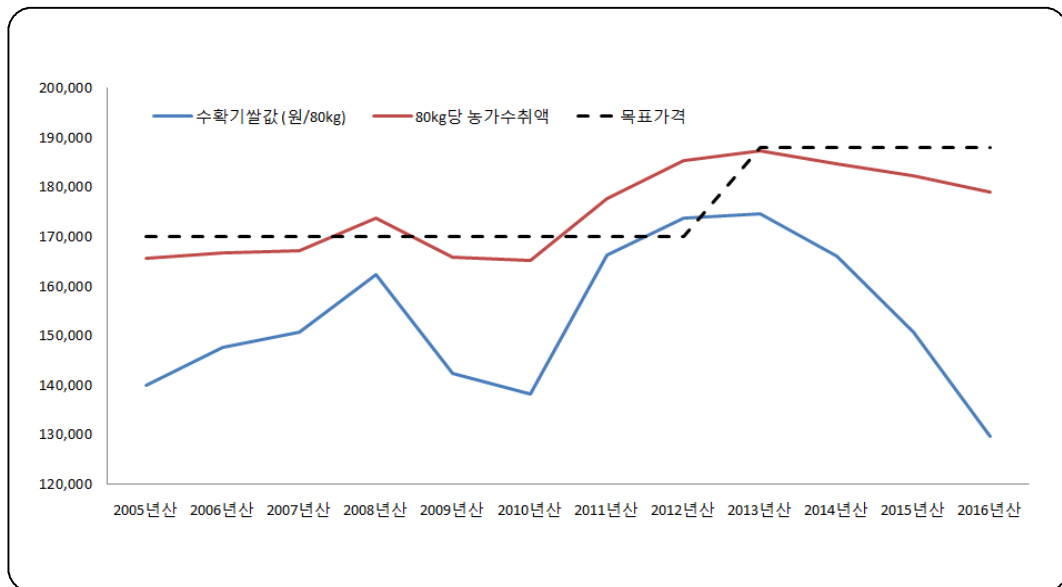
연산별	지급액		수확기쌀값 (원/80kg)	농가수취액	
	원/ha	원/80kg		원/80kg	목표가격대비(%)
2005년산	1,558,310	25,546	140,028	165,574	97.3
2006년산	1,159,757	19,012	147,715	166,727	98.0
2007년산	999,327	16,382	150,810	167,192	98.3
2008년산	700,000	11,475	162,307	173,781	102.2
2009년산	1,433,708	23,564	142,360	165,924	97.6
2010년산	1,650,868	27,074	138,231	165,305	97.2
2011년산	701,169	11,495	166,308	177,803	104.5
2012년산	702,071	11,509	173,779	185,288	108.9
2013년산	800,924	12,713	174,707	187,420	99.7
2014년산	1,167,542	18,532	166,198	184,730	98.3
2015년산	1,999,621	31,740	150,659	182,399	97.0
2016년산	3,110,481	49,372	129,711	179,083	95.3

자료: 농림축산식품부(2017). 『양정자료』.

○ 농가수취액은 수확기 쌀 가격에 더하여 목표가격 수준에도 상당히 의존하는 것으로 나타났다.

- 목표가격이 변경된 2013년을 기준으로 수확기 쌀 가격은 2005년~2012년 평균 152,692원/80kg에서 2013년~2016년 평균 155,319원/80kg으로 소폭 상승하였으나 농가수취액은 동기간 대비 170,949원/80kg에서 183,408원/80kg으로 크게 증가하였다.

〈그림 2-2〉 수확기 쌀값과 농가수취액 추이



자료: 농림축산식품부(2017). 『양정자료』.

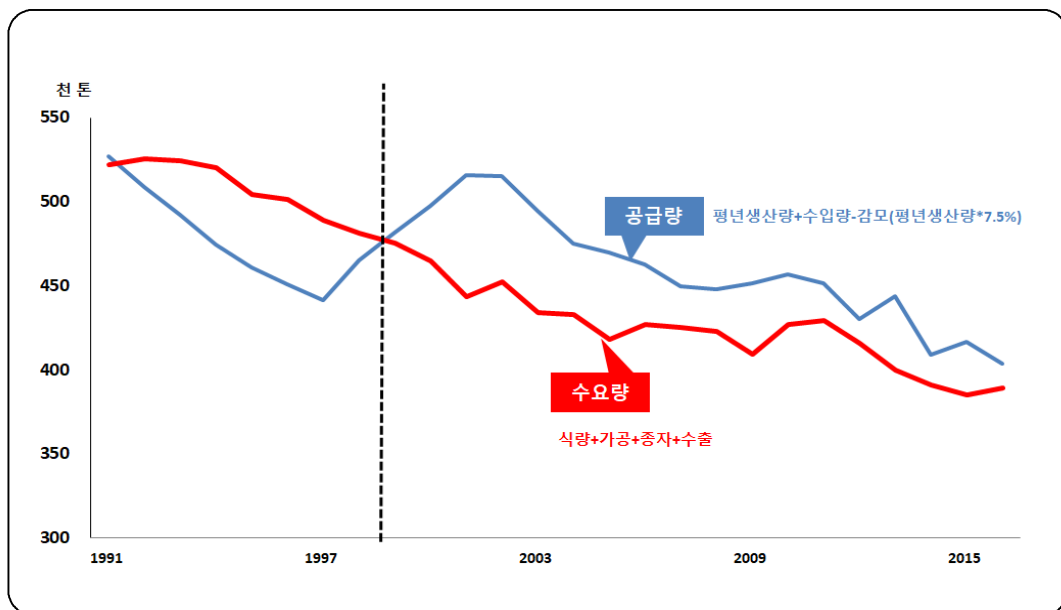
### 3.3 쌀산업 구조조정

○ 2000년대 초반부터 고착화된 쌀 과잉공급 구조는 쌀산업에 시장기능이 본격적으로 도입된 이후에도 지속되었다.

- 최근 10년간(2007양곡연도~2016양곡연도) 쌀 소비량은 연평균 2.6%씩 감소한데 비해 재배면적은 연평균 2.2%씩 감소한 것으로 나타났다.

- 이러한 과잉생산 구조로 인해 연평균 28만 톤의 초과공급이 발생한 것으로 계산되었다.

〈그림 2-3〉 쌀 공급량 및 수요량 변화 추이



자료: 농림축산식품부. 『양정자료』, 농업관측본부

- 쌀산업에 공급과잉 구조가 고착화된 요인들은 다양하겠으나 양정개혁 이후 제도화된 직불제가 일정부분 영향을 미쳤다고 판단된다. 즉, 직불금이 시장의 수급조절 기능을 제한적으로 작동하도록 했다고 볼 수 있다.
  - 통상적인 상품시장에서는 과잉생산으로 인한 초과공급이 발생하면 가격이 하락하여 소비가 증가하고 이후 생산이 감소한다. 이러한 생산 감소와 소비 증가는 초과공급 상황이 해소될 때까지 진행되며 따라서 과잉공급 구조는 해소된다.
  - 그러나 쌀은 가격이 하락하는 경우 변동직불금으로 인해 농가의 소득이 안정적으로 유지되면서 농가들은 가격하락에 대응하기 위한 재배면적 감축 필요성이 낮아졌다.

○ 직불금의 생산유인 효과에 대한 국내외의 실증연구 결과에서도 직불금이 벼 재배면적에 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

- 사공용(2010)의 연구에<sup>9</sup> 의하면 2009년 기준으로 고정직불금 지급에 의해 약 1만 8천ha, 변동직불금 지급에 의해 3만 3,900ha, 총 5만 1,900ha의 논벼 면적 감소가 지연된 것으로 분석되었다. 더하여 목표가격 변동 없이 고정직불금을 10a당 8만원, 9만원, 10만원으로 인상할 경우, 2009년 벼 재배면적은 각각 2,300ha, 4,800ha, 7,300ha 감소 효과가 있었을 것으로 추정하였다.
- 또한 KREI-KASMO를 이용하여 직불제의 생산유발 효과를 분석한 박동규 외(2016)의 결과에서도<sup>10</sup> 변동직불금이 쌀 생산과 연계되어 농가의 기대수익을 2.5~11.3% 상승시키며 2010년 이후 0.4~1.4%의 생산유발 효과를 야기할 것이라고 분석하였다.
- 벼를 재배하는 농가들에 대해 설문조사를 실시한 박동규 외(2007)의 연구결과에서도 조사대상(1,754호) 농가의 50% 이상이 고정직불금을 받기 위해서는 벼를 재배해야 하는 것으로 인식하고 있어 현실적으로 고정직불금이 생산에 일정수준 연계되어 있는 것으로 결론 내렸다.<sup>11</sup>
- 직불제의 생산연계효과를 연구한 외국연구에서도 변동직불금의 생산연계효과에 대해서는 대부분이 인정하고 있으며 일부 연구에서는 고정직불금도 생산연계효과가 존재하는 것으로 분석하고 있다. 고정직불금의 생산연계효과는 농가 부(富) 증대(Roe, Somwaru and Diao, 2002)로 농가의 위협회피정도가 낮아지거나(Hennessy, 1998), 농가 신용 향상(Young and Westcott, 2000) 등을 통해 나타나는 것으로 설명하고 있다.

<sup>9</sup> 사공용(2010). 고정직불제도의 생산연계효과 계측. p11-12.

<sup>10</sup> 박동규 외(2016). 중장기 곡물 수급분석 및 대응방향 수립. p.72.

<sup>11</sup> 박동규 외(2007). 중장기 쌀 수급안정 방안.



〈표 2-6〉 직불금의 생산증대 효과 계측결과

기준값	원/10a	생산증대 효과
2005~2009년도 실질 기대되는 변동직불금의 평균	38,778	3.39만ha
2009년도 실질 고정직불금	65,359	1.8만ha
계		5.19만ha

주 1) 실제로 지불된 실질변동직불금의 평균은 48,338원/80kg임

2) 단, 논면적은 2009년도 101만ha를 적용하였음

자료: 사공용(2010). 고정직불제도의 생산연계효과 계측. p.11.

○ 벼 재배농가의 규모화 속도는 점차 느려지고 있는 것으로 나타났다. 이는 규모화가 성숙기에 접어들면서 나타날 수 있는 자연스런 현상일 수 있으나 목표가격 인상으로 인한 효과를 완전히 배제할 수는 없을 것으로 보인다.

- 2000년 이후 5ha 이상 대농 수의 연평균 증가율이 감소추이를 보이며 특히, 목표가격이 18만 8천원으로 인상된 2013년 이후 5ha 이상 농가 수의 연평균 증감률은 -0.2%로 17만 원대의 목표가격이 적용된 기간(5.3%)에 비해 하락하였다.
- 반면, 2005년 0.5~1.0ha 농가의 10a당 생산비는 10ha 농가의 1.08배 수준이었으나 2015년에는 1.21배 수준으로 확대된 것으로 나타났다.<sup>12</sup>
- 그러나 이러한 규모화 지체는 여러 요인들이 작용하여 나타난 결과로 목표가격 인상의 효과만으로 보기는 어려운 측면이 존재한다.

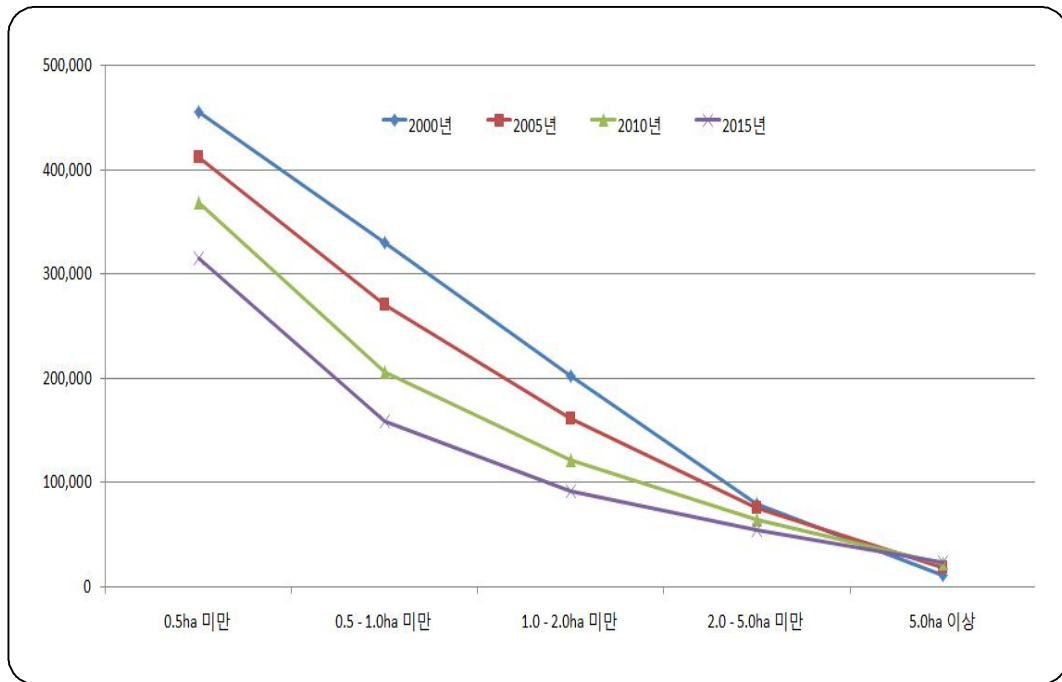
〈표 2-7〉 경영 규모별 벼 재배농가 수 연평균 변화율

	0.5ha 미만	0.5ha-1.0ha	1.0ha-2.0ha	2.0ha-5.0ha	5.0ha 이상	전체
2000년 ~ 2004년	-2.9%	-5.5%	-5.7%	-2.5%	7.8%	-4.0%
2005년 ~ 2012년	-2.0%	-4.2%	-4.3%	-1.9%	5.3%	-2.8%
2013년 ~ 2016년	-3.5%	-5.3%	-6.2%	-4.6%	-0.2%	-4.4%

자료: 통계청 농림어업조사, 논 경영규모별 농가

<sup>12</sup> 통계청, 농축산물생산비조사의 '재배규모별 논벼 생산비' 자료를 이용하여 계산한 결과임.

〈그림 2-4〉 경영 규모별 벼 재배농가 호수



자료: 통계청 농림어업조사, 논 경영규모별 농가

## 제 3 장

---

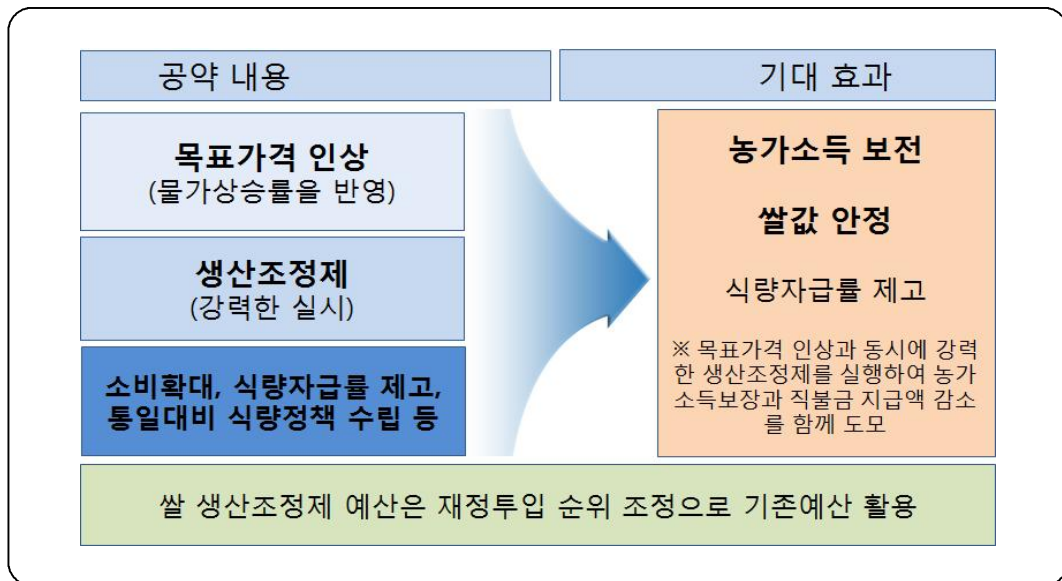
### 목표가격 설정 대안 검토

#### 1. 신정부 공약

- 2017년 5월 출범한 신정부에서는 강력한 쌀 생산조정제(논 타작물 재배지원 사업)와 물가를 반영한 목표가격 인상을 쌀 관련 주요 공약으로 설정하였다.
  - 이는 쌀 생산비 상승 및 산지 쌀값 하락 등으로 쌀농가에 대한 실질적인 소득보전이 이루어지지 못하고 있다는 인식에서 비롯되었다.
  - 2018년산부터 적용될 쌀 목표가격 재설정을 앞두고 물가상승률을 반영한 목표가격 인상을 공약으로 제시하였다.
  
- 쌀 목표가격에 물가상승률을 반영하는 것은 쌀농가의 실질소득 보전을 통해 농가 경영안정을 도모하고자하는 취지로 판단된다.
  - 쌀 목표가격은 변동직불금 지급을 위한 기준가격으로 2005년 수매제를 폐지하면서 급격한 쌀값하락에 대비하여 농가 경영안정 장치로 도입되었다.
  
- 그 동안 농민단체 등은 지속적으로 생산비 및 농가 실질소득 보전을 요구하였으나, 정부 및 학계에서는 쌀 공급과잉 상태가 지속되는 상황에서 목표가

격 인상이 수급불균형을 심화시킬 수 있다는 측면에서 목표가격에 물가 및 생산비를 반영하는 것에 신중한 입장을 견지하였다.

〈그림 3-1〉 신정부 쌀 관련 공약



자료: 제19대 대통령선거 공약 '골목상권·농산어촌이 살아나야 경제가 살아납니다.' 등의 내용을 정리

○ 논 타작물 재배지원 사업의 경우 2018년산 5만ha 시행에 이어 2019년산에 대해서도 실시될 예정이지만 목표가격 인상에 대해서는 농민단체 등과 학계 일부의 의견이 대립되는 양상을 보이고 있다.

- 기존의 목표가격인 188,000원/80kg은 2013년산부터 2017년산에 적용되는 것이었으므로 2018년산부터는 새로운 목표가격으로 재설정되어야 한다.
- 농민단체 등은 생산비 상승, 물가인상 등으로 쌀농가의 경영상황이 악화된 부분을 보상할 수 있을 정도의 목표가격 인상이 필요하다는 입장이다.
- 학계 일부에서는 쌀 공급과잉 상태가 지속되는 상황에서 목표가격 인상은 수급불균형 문제를 더욱 심화시킬 수 있어 신중해야한다는 입장이다.

- 또한 아직까지 목표가격 재설정에 사용될 기준(물가상승률 반영 방식, 생산비 반영 여부 등)이 구체적으로 마련되지 않은 상황이다.
  - 소득보전을 통한 쌀농가 경영안정이라는 신정부 공약취지에 부합함과 동시에 정부의 재정소요, 수급구조 개선, 농업 구조조정 등을 종합적으로 고려한 합리적인 물가지수를 적용해야 한다는 주장이 제기된다. 또한 물가상승률에 쌀값 추세나 생산비 등도 고려되어야 한다는 의견도 존재한다.
  - 물가 반영주기에 대해서는 정책의 명료성 및 논의 과정에서의 사회적 비용 등을 고려하여 논의되어야 하는 상황이다.
  - 일부에서는 법령산식이 있는데도 불구하고 국회동의제가 있어 쌀 과잉공급 문제를 해결할 수 있는 일관성 있는 정책이 수행되지 못했다는 측면에서 실제 수급을 반영한 목표가격 설정방안도 함께 논의되어야 한다는 의견이 제시되고 있다.
  
- 따라서 차기(2018~2022) 목표가격 산정방식 및 수준에 대한 면밀한 검토를 통하여 목표가격 대안별로 향후 쌀산업에 미치는 영향을 종합적으로 분석할 필요가 있고, 이를 바탕으로 사회적 합의를 이루어 나가는 과정이 요구된다.

## 2. 목표가격 대안 검토: 기존 산식(수확기 쌀값) 활용

- 목표가격 변경방식은 법령에서<sup>13</sup> 정하고 있는데 직전 목표가격에 수확기 쌀값 추세를 반영하여 산출하는 것을 원칙으로 하되 최종적으로 국회동의를 거쳐 결정된다.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> 「농업소득 보전에 관한 법률」 시행령 제9조

- 변경 목표가격 = 직전 목표가격  $\times \frac{\text{비교연도 수확기 쌀값의 절단평균값}}{\text{기준연도 수확기 쌀값의 절단평균값}}$
  - 기존의 목표가격 산식을 그대로 적용하고 2017년산 수확기 쌀 가격을 전망치로 적용할 경우 2018년산부터 2022년산에 적용될 새로운 목표가격은 80kg 기준 188,192원이 될 전망이다.<sup>15</sup>
- 쌀값 변동을 반영하는 기존 방식은 쌀값이 하락하는 추세일 경우 목표가격도 동일한 수준으로 낮아지고, 쌀값 상승 추세 시 목표가격 또한 동일한 수준으로 상승하는 방식이어서 쌀값과 목표가격 사이의 괴리 현상을 최소화하는 효과가 있다.
- 즉, 쌀 수급상황에 따른 시장가격이 목표가격에 반영되면서 시장의 수급조절 기능이 작동할 수 있는 장점이 존재한다.
- 반면, 쌀값 변동만을 반영하면 쌀 수급 상황 변화에 따라 쌀값이 급격히 하락한 경우 쌀농가의 수익성이 급격히 악화될 가능성이 있다.
- 예를 들어 2008년산에 비해 2010년산은 가격이 14.8% 하락(162,307원/80kg→138,231원/80kg) 하였지만 생산비는 오히려 4.5% 상승(94,216원/80kg→98,412원/80kg)하였다<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> 비교연도: 변경 목표가격을 산출하는 연도의 직전 5개 연도, 기준연도: 비교연도의 직전 5개 연도

<sup>15</sup> 이는 최근의 양정자료(2012년 이후)를 기준으로 2008년산 수확기 가격을 162,312원/80kg으로 설정했을 때의 목표가격 수준임. 한편, 2008년산에 대한 변동직불금 지급 시 기준으로 설정했던 수확기 가격은 162,307원/80kg이었기 때문에 이를 기준으로 새로운 목표가격을 도출하면 188,193원/80kg이 되어 약간의 차이가 존재함.

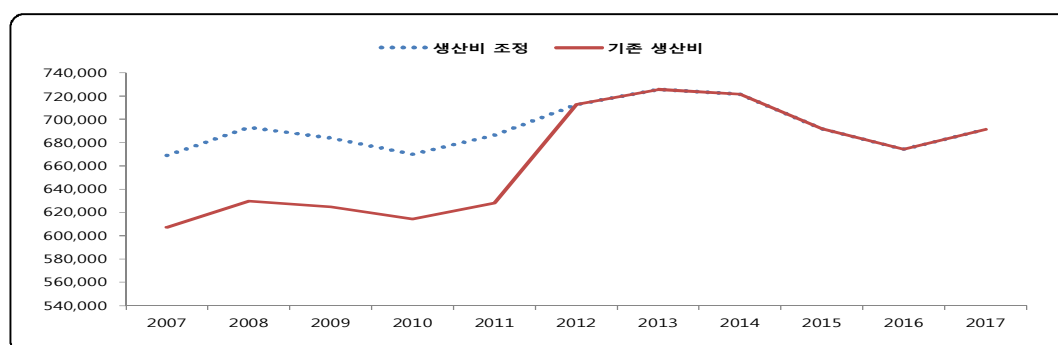
<sup>16</sup> 참고로 소비자물가지수 기준으로 2008년부터 2010년 사이에 물가는 5.8% 상승하였음(94.5→100.0).

### 3. 목표가격 대안 검토: 생산비 반영

#### 3.1 쌀 생산비 추이

- 통계청의 쌀 생산비 자료로 생산비 추이를 검토하기 위해서는 2012년을 전후로 변경된 비용 산정기준을 동일화하는 작업이 선행되어야 한다.
  - 통계청은 2012년 자가노력비 단가를 기존의 농촌임요금을 적용하던 방식에서 제조, 건설, 운수 분야의 5~29인 규모 중소기업 평균임금으로 변경하였으며, 노동력 투입시간 항목에 ‘생산관리’ 항목을 신설하고 생산비 항목에도 ‘생산관리비’를 추가하였다.
  - 이러한 기준 변경으로 2012년을 기준으로 쌀 생산비가 크게 상승한 것으로 나타난다.
- 목표가격에 생산비를 반영할 경우 동일한 기준에 의해 산정된 생산비를 적용하는 것이 바람직하므로 본고는 2011년 이전까지의 생산비를 2012년 생산비 산정 기준과 동일하게 하였을 경우의 추정 생산비로 대체하여 분석하였다.

〈그림 3-2〉 10a당 논벼 생산비



주: 2012년부터 자가노력비 산정 기준이 농촌임료금에서 제조·건설·운수업 분야의 5~29인 규모 기업 평균으로 변경되고, 생산관리비 항목이 추가되었음. 이에 따른 생산비 추세의 왜곡 현상이 발생할 수 있어 이를 보정하기 위해 2007~2011년 기간의 자가 노동비를 2012년 이후의 자가 노동비 절단평균으로 대체하였고, 2007~2011년 기간 중의 생산비 항목에도 2012~2016년 기간 중 생산관리비의 절단평균을 추가하였음.

자료: 통계청 농축산물 생산비 조사

### 〈참고: 쌀 생산비 관련 논쟁 및 산정 방식 변화〉

- 쌀 생산비를 중심으로 농민단체가 통계 신뢰성에 대해 문제제기
  - 농민단체(전농)는 2007년 기준 쌀 생산비를 10a당 966,868원으로 발표하여 통계청 조사치 (607,354원/10a, 101,491원/80kg)와 비교하여 1.5배 이상 크게 추산하였음.
  - 2013년에도 전농을 중심으로 쌀 80kg당 생산비가 23만원에 달한다고 주장하는 등 통계청 조사치 (110,635원/80kg, 현백률 92.9% 기준)와 2배 이상 차이를 보임.
  
- 생산비 차이는 주로 자가노력비 산정방식의 차이에서 기인
  - 통계청은 자가노력비 산정 시 주로 실제 노동력 투입시간을 기준으로 하였지만 농민단체는 작업 준비·정리 시간, 농장 이동시간 등까지 포함시켜 통계청 조사치보다 최소 1.5배 이상 많게 산출하였음.
  - 또한, 자가노력비 단가와 관련하여 통계청은 농촌임요금을 적용하였으나, 농민단체는 농외 취업 기회 등을 고려하여 쏙산업 평균 임금을 기준으로 설정해야 한다고 주장
  
- 이태호(2011, 쌀 생산비 조사기준 개선에 관한 연구)는 자가노력비 조사 시 실제 노동력 투입시간 외에 생산관리 시간도 포함되어야 하고, 자가노력비 단가는 농촌임요금보다 높게 설정해야 한다고 주장
  - 생산 관련 기획관리 시간이 증대되므로 이를 반영해야 하고, 자가노력비 추정을 통해 기존 방식이 자가노력비를 과소계상한다고 주장
  - 단, 우리나라에서는 농외 취업 기회가 매우 제한적이므로 자가노력비 단가를 농민단체 방안(쏙산업 평균 임금)대로 적용하는 것은 무리라는 입장
  
- 통계청도 이러한 문제제기 중 일부를 받아들여 자가노력비 단가를 변경하고, 노동력 투입시간 항목에 생산관리 항목을 신설하는 등 경영환경 변화 반영 노력
  - 통계청은 2012년부터 자가노력비 단가를 농촌임요금을 적용하던 방식에서 제조, 건설, 운수 분야의 5~29인 규모 중소기업 평균 임금으로 변경하였음.
  - 또한, 통계청은 같은 해 노동력 투입시간 항목에 '생산관리' 항목을 신설하였고, 생산비 항목에도 '생산관리비'를 추가하였음.



- 2000년대 이후 단위 면적당 쌀 생산비는 장기적인 상승 추이를 보이는 가운데 등락을 거듭하는 모습이다.
  - 쌀 가격 하락으로 쌀 농가의 총수입이 정체되고 있는 가운데, 경영비 증가 등으로 생산비는 상승하는 추세여서 쌀 농가의 수익성은 악화되고 있다.
  - 다만, 2014년산 이후 유가 하락 등으로 생산비가 하락추이로 전환되면서 쌀 가격 하락으로 인한 수익성 악화가 다소 완화되었다.

〈표 3-1〉 연도별 10a당 쌀 생산비 및 순수익률

단위: 천원, %

연도	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17
총수입	879	892	854	1,013	944	822	968	989	1,075	1,058	994	856	975
생산비 (기준)	588	600	607	630	625	614	628	713	726	721	692	674	691
생산비 (조정)	638	652	669	693	684	670	686	713	726	721	692	674	691
순수익	292	292	247	384	319	208	340	276	349	337	302	182	283
순수익률	33.1	32.7	28.9	37.9	33.8	25.3	38.9	27.9	32.5	31.8	30.4	21.2	29.1

주: 2012년부터 자가노력비 산정 기준이 농촌임료금에서 제조·건설·운수업 분야의 5~29인 규모 기업 평균으로 변경되고, 생산관리비 항목이 추가되었음. 이에 따른 생산비 추세의 왜곡 현상이 발생할 수 있어 이를 보정하기 위해 2007~2011년 기간의 자가 노동비를 2012년 이후의 자가 노동비 절단평균으로 대체하였고, 2007~2011년 기간 중의 생산비 항목에도 2012~2016년 기간 중 생산관리비의 절단평균을 추가하였음.

자료: 통계청 농축산물 생산비 조사

### 3.2 생산비 반영의 장단점

- 목표가격에 생산비를 반영할 경우 생산비 상승에 의한 농가소득 감소가 보전되면서 변동직불제의 목적인 농가소득보전에 충실할 수 있다는 장점이 존재한다.
  - 쌀 가격이 상승하는 경우에도 생산비가 상승할 경우 농가의 수익성은 악화될 수 있다. 이 경우 비용 상승분 보전은 쌀 농가의 경영안정에 직접적으로 기여하게 된다.

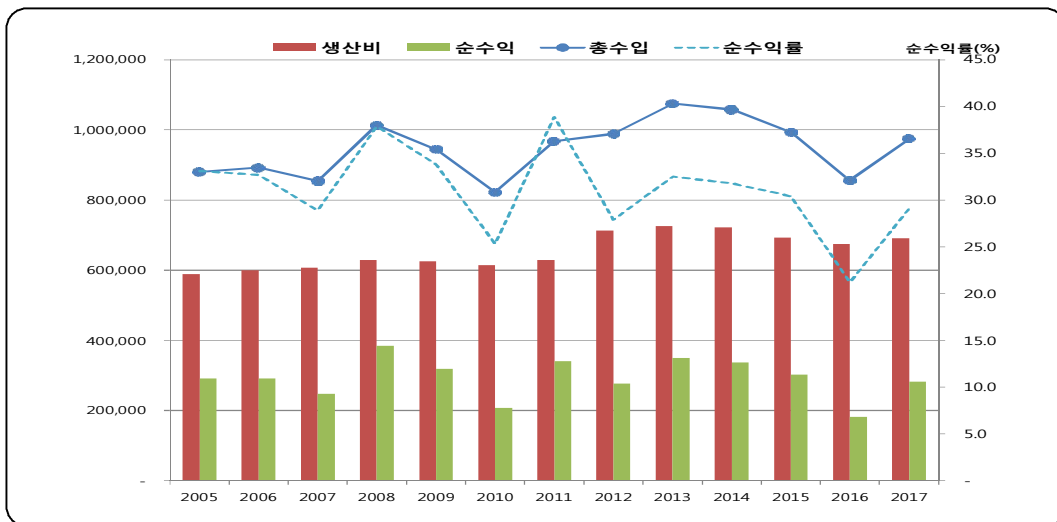
- 반면, 쌀 생산비 증가분을 목표가격에 반영하여 소득을 보전할 경우 쌀 농가 입장에서는 기술개발 및 경영 개선에 대한 인센티브가 줄어들어 경영 효율성 개선을 저해하는 요소로 작용할 수 있다는 우려도 존재한다.
  - 다시 말해, 일반적으로 요소가격 상승 등으로 생산비가 증가하면 쌀 농가는 기술개발 및 경영개선 등과 같은 생산비 절감 노력을 하게 되어 쌀 농가의 효율성이 개선될 가능성이 있는데 반해, 생산비 증가분이 보전되면 쌀 소득이 일정 수준으로 유지되므로 이러한 유인이 작동되기 어려워진다.
  
- 한편, 농민단체 등이 통계청이 발표하는 생산비의 신뢰성에 대해 문제를 제기하고 있어 생산비를 반영하게 될 경우, 생산비 산정을 둘러싸고 논란이 커질 우려가 있다.
  - 생산비 논쟁은 주로 노동비와 관련하여 그 기준이 되는 자가노력비 단가와 생산관리 시간에 대한 폭넓은 인정 여부를 놓고 일어난다. 자가노력비 단가와 관련하여 통계청은 전통적으로 농촌임요금을 적용하였으나, 농민단체는 농외 취업 기회 등을 고려하여 전체 산업의 평균단가를 기준으로 설정해야 한다고 주장해왔고, 2012년부터 통계청이 농민단체의 주장을 일부 수용하여 단가가 변경되었다.<sup>17</sup>
  - 농민단체 등은 벼 재배를 위해 직접적으로 투입한 시간외에 생산 관련 기획관리 시간이 증대되고 있어 이를 폭넓게 인정해야 한다고 주장하는데, 2012년부터 통계청도 이를 일부 수용하였다.
  - 다만, 현재까지는 통계청이 생산 관련 기획관리 시간에 대해 매우 제한적인 수준으로만 인정하고 있어 이를 둘러싼 논쟁의 소지가 남아있다.

<sup>17</sup> 통계청은 2012년부터 자가노력비 단가를 기존의 농촌임요금에서 제조·건설·운수 분야의 5~29인 규모 중소기업이 지불하는 평균 임금단가로 변경하였음.

〈표 3-2〉 목표가격에 생산비 반영하는 방식의 장·단점

	생산비	수확기 쌀값
변동폭	• 수확기 쌀값 변동폭에 비해서 작으나 물가에 비해서는 변동폭이 큼	• 큼 (쌀 가격에 따라 변화폭 큼)
장점	• 생산비 변동에 따른 소득의 변동성 완화	• 목표가격과 쌀값과의 괴리 현상 최소화 • 쌀 수급불균형 문제 완화
단점	• 쌀농가의 경영효율성 증대 노력을 저해 • 농민단체와 생산비 신뢰성 및 산정방식에 대해 논란 • 대농의 생산비를 보조한다는 논란을 초래할 우려	• 쌀값이 급격하게 변동될 경우 목표가격도 불안정하게 변동 - 농가 소득 불안정성으로 이어질 수 있음. • 생산자 측의 반대로 사회적 갈등 심화 우려

〈그림 3-3〉 연도별 10a당 쌀 생산비 및 순수익률



자료: 통계청 농축산물 생산비 조사

○ 실제로 쌀 소득보전직불제 도입당시에도 생산비 산정의 어려움으로 소득이 아닌 가격을 기준으로 보전하는 것으로 결론이 났다.

- 현실적으로 농업인들이 피부로 느끼는 것은 가격이라는 점과 소득을 기준으로 하는 경우 추곡수매가 결정 당시 매년 생산비 논쟁이 있었던 점을 감안할 때 소득을 둘러싼 논쟁 발생이 불가피하다는 문제점이 존재한다(참여정부 정책보고서 2-10).
- 일본의 도작소득기반확보대책, 미국의 CCP(Counter-Cyclical Payment) 등도 가격을 기준으로 보전하는 방식의 제도였다.

- 따라서 목표가격에 생산비를 반영하는 방식은 생산비 신뢰성에 대한 논쟁으로 이어질 가능성이 높다는 측면에서 사회적 합의를 이끌어내기 어려울 것으로 보인다.
  - 쌀 생산비를 통계청이 공표하고 있음에도 농민단체들은 통계청의 생산비가 현실을 반영하지 못하고 있음을 지속적으로 주장해 왔다.
  - 즉, 생산비는 계상하는 방식에 따라 매우 큰 차이가 날 뿐만 아니라 농가별로도 다르다.
  
- 또한 생산비 도출에 합의할 수 있다고 하더라도 도시가구의 소득과 자산규모를 뛰어넘는 대농을 포함한 쌀 농가의 생산비용을 보조하기 위해 세금을 더 내야하는 납세자를 설득해야 하는 문제가 여전히 존재한다.
  
- 쌀 변동직불제는 제도변화로 인한 소득 감소분을 보상하기 위해 도입된 것으로 제도개혁 이후의 생산비 및 생산성 변화에 따른 소득 변동은 고려대상이 아닌 측면이 존재한다.
  - 수매제도 폐지 등의 2004년 양정개혁, 즉 제도변화로 인한 쌀 소득 감소분을 보전하기 위해 제도도입 당시 목표가격은 이전의 쌀농가 소득수준을 고려하여 결정되었다.
  - 따라서 직불제 첫 해의 목표가격은 수확기 평균 산지쌀값과 논농업직불제의 지급단가, 추곡수매제의 소득지지 효과를 고려하여 산정하였다.
  - 제도개혁 이후의 생산비 및 환경변화에 따른 소득변화는 생산성 향상 등의 농가들의 자구노력에 의해 보전되어야한다는 취지였다.
  - 생산비 변동이 모두 보전될 경우 쌀의 과잉생산 구조를 지속·심화시킬 수 있다는 우려도 반영된 것으로 보인다.
  - 다만, 제도변화로 인한 소득 감소분을 보상함에 있어 실질 소득감소분이 보전되어야 한다는 측면에서 물가변동을 반영하는 것이 제도의 취지에 부합한다.
  
- 쌀 가격 및 직불금은 일정부분 생산비의 논임차료(토지용역비)에 전이되므로 목표가격 산정에 쌀 가격과 생산비를 동시에 반영할 경우 2중 계상되는

문제도 발생한다.

- 쌀 가격 상승 및 직불금 지급에 따른 쌀 소득 증가는 농지 단위당 소득 증가로 나타났다. 농지는 공급이 제한적이므로 결국 농지의 가치 즉, 지가 혹은 농지 임차료의 상승으로 이어진다. 임차료의 상승은 생산비의 상승을 초래한다.
  - 따라서 목표가격에 쌀 가격과 생산비를 동시에 반영할 경우 2중 계상으로 과잉 혹은 과소 보전 문제가 발생하게 된다.
- 우리나라를 대상으로 한 ‘농산물 가격 혹은 직불금의 임차료 귀속’ 현상에 대한 실증연구 결과는 직불금의 10~30%가 농지임차료에 귀속되는 것으로 분석되었다.
- 김관수·안동환은<sup>18</sup> 직불금 중 30%가 임차료로 귀속되는 것으로 추정하였고, 채광석은<sup>19</sup> 직불금의 10%가 임차료로 귀속되는 것으로 추정하였으나 직불금이 직접적으로 지주에게 돌아가는 경우 등을 고려할 경우 임차료 귀속 비율이 이보다 높을 가능성이 크다고 주장하였다.
  - ‘직불금의 임차료 귀속’ 현상에 대한 외국 연구는 직불금의 약 40% 수준이 지주에게 귀속되는 것으로 분석하였고, 일부 연구에서는<sup>20</sup> 직불금 중 약 84~86%가 지주에게 귀속된다고 추정하였다.

〈표 3-3〉 직불금의 임차료 귀속 비율 추정 사례

연구		비율(%)
외국(미국)	Roberts 외(2003년)	34~41
	Kirman(2004년)	40
국내	김관수·안동환(2006년)	30
	채광석(2007년)	10

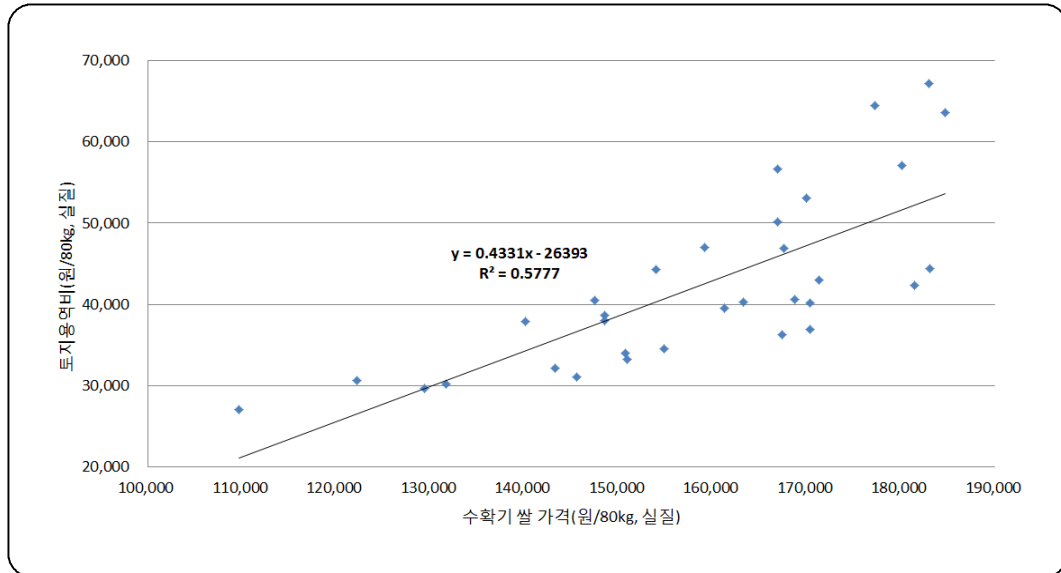
18 “직접지불금의 임차료 귀속과 규모별 쌀소득”. 2006. 농업경영·정책연구 33(4)

19 “정부직접지불금의 농지임차료 귀속에 관한 연구”. 2007. 농업경영·정책연구 34(3)

20 Lence and Mishra(2003)

- 수확기 쌀 가격과 토지용역비 간에도 뚜렷한 양의 상관관계를 보이며 수확기 쌀 가격이 1천원 상승할 경우 토지용역비는 433원/80kg(실질 가격 기준) 증가하는 것으로 분석되었다.
- 1985년부터 2016년까지의 토지용역비와 수확기 쌀 가격을 GDP디플레이터로 실질 변수로 전환 후 분석하였으며, 수확기 쌀 가격과 토지용역비의 상관계수는 0.793이다.
  - 토지용역비(쌀 80kg을 생산할 경우의 실질 토지용역비)를 종속변수로 하고 수확기 쌀 가격(원/80kg, 실질가격)을 설명변수로 한 회귀분석 결과, (토지용역비) = - 26,393 + 0.433 × (수확기 쌀 가격)의 관계로 추정되었다.

〈그림 3-4〉 수확기 쌀 가격과 토지용역비와의 관계 분석



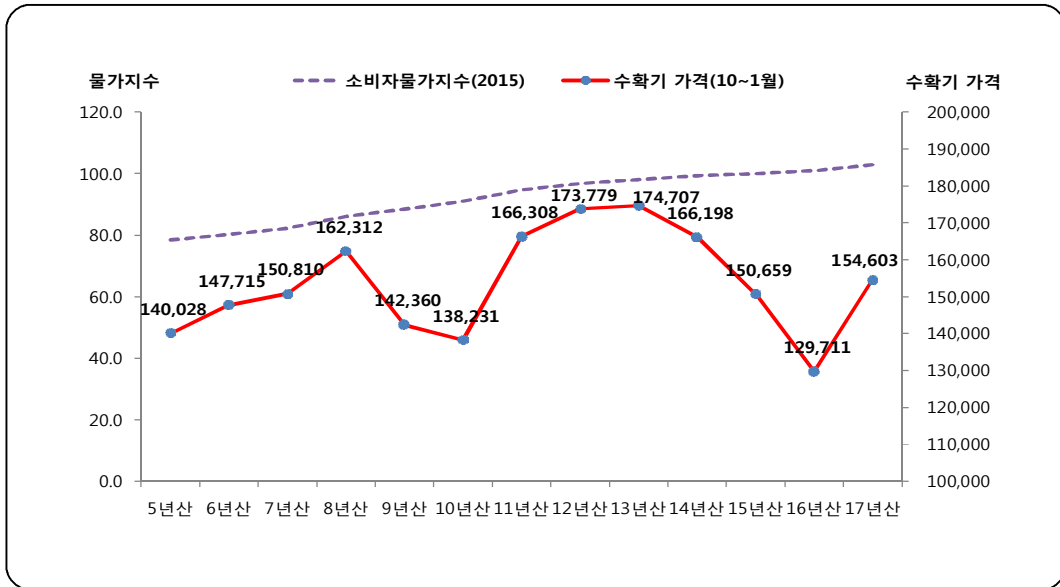
주: 1985년부터 2016년까지의 토지용역비와 수확기 쌀 가격을 GDP디플레이터로 실질 변수로 전환

## 4. 목표가격 대안 검토: 물가상승률 반영

### 4.1. 물가반영의 장단점

- 수확기 쌀값 추세를 반영하는 기존 방식에 비해 물가상승률을 반영하여 목표가격을 설정하는 방식은 농가의 실질소득이 보전되는 효과가 기대되는 반면, 쌀 수급불균형 문제를 심화시킬 수 있다는 점이 우려된다.
- 목표가격에 물가상승률을 반영할 경우 쌀농가의 실질소득이 보전되어 경영 안정에 도움이 된다는 장점이 존재한다.
  - 물가가 비교적 안정적으로 상승하는 추이를 보여 왔다는 측면에서 목표가격에 물가를 반영하여 인상할 경우 목표가격이 크게 변동하지 않고 물가상승에 따라 안정적으로 상승하게 되어 목표가격의 예측 가능성이 높아지게 된다.
  - 쌀 생산비 추이가 물가변동 추이와 비슷할 경우 자재비 상승 등으로 인한 생산비 상승분을 간접적으로 반영할 수 있다는 장점도 존재한다.
- 물가상승률을 반영하면 농가의 실질소득을 보장할 수 있다는 장점이 있으나, 일반적으로 물가는 상승 추세를 보이므로 목표가격이 지속적으로 상승하여 쌀값과 목표가격간의 괴리현상이 심각해질 수 있다.
  - 쌀값 하락 폭이 큰 경우 변동직불금 지급규모가 급격히 증가하고 이러한 현상이 심화되면 변동직불금 지급한도를 초과하여 소득보전 기능이 약화될 우려가 존재한다.
  - 실제로 2016년산 수확기 쌀값이 150,659원/80kg에서 129,711원/80kg으로 전년대비 13.9% 하락함에 따라 변동직불금 지급단가도 ha당 99만 원에서 211만 원으로 2배 이상 인상되었으며, 결과적으로 변동직불금 총 지급필요액이 AMS한도액(1조 4,900억 원)을 초과하였다.

〈그림 3-5〉 물가상승률과 수확기 쌀값 변화 추이



자료: 통계청

- 한편, 물가상승률보다 쌀값 상승률이 더 큰 경우에는 물가상승률을 반영하는 방식이 쌀값 추세를 반영하는 기존 방식에 비해 소득보전 수준이 오히려 저하되는 문제가 발생할 수도 있다.

〈표 3-4〉 물가상승률과 수확기 쌀값 반영 방식의 장·단점

	물가상승률	수확기 쌀값
변동폭	• 작음 (소폭 지속적 상승)	• 큼 (쌀 가격에 따라 변화폭 큼)
장점	• 농가의 안정적 실질소득 보전	• 목표가격과 쌀값과의 괴리 현상 최소화 • 쌀 수급불균형 문제 완화
단점	• 쌀산업 과잉공급 구조 심화 우려 • 실질적 소득보전 효과 반감 우려 - 목표가격과 쌀값 괴리가 커지면 미지급분 규모 증대 - 물가상승률보다 쌀값 상승분이 더 크면, 소득보전 금액 반감	• 쌀값이 급격하게 변동될 경우 목표가격도 그에 따라 불안정하게 변동 - 농가 소득 불안정성으로 이어질 수 있음. • 생산자 측의 반대로 사회적 갈등 심화 우려
생산비 반영 여부	• 물가 반영 통해 생산비 상승분을 우회적으로 반영 가능	• 토지용역비 등에 일부 반영



## 4.2. 목표가격에 적용할 물가지수

- “물가상승률을 반영한 쌀 목표가격 인상” 공약은 적용물가, 적용방법 등이 명확하지 않아 구체화할 필요가 있다.
- 적용 물가는 농가의 소득보전 목적에 적합한 지수를 선택하여야 한다.
  - 고려 대상 물가지수로 소비자물가지수, 생산자물가지수, 농가판매가격지수, 농가구입가격지수 등이 존재한다.

### 〈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 이용됨
- 농가판매가격지수: 농가가 생산하는 농산물의 농가수취가격을 지수로 편제한 것으로 농가경제를 가격측면에서 분석하는데 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 분석하는데 필요한 기초자료로 사용. 농업경영체의 가계 및 경영활동에 투입된 447개 구입품의 가격지수

〈표 3-5〉 연도별 물가지수

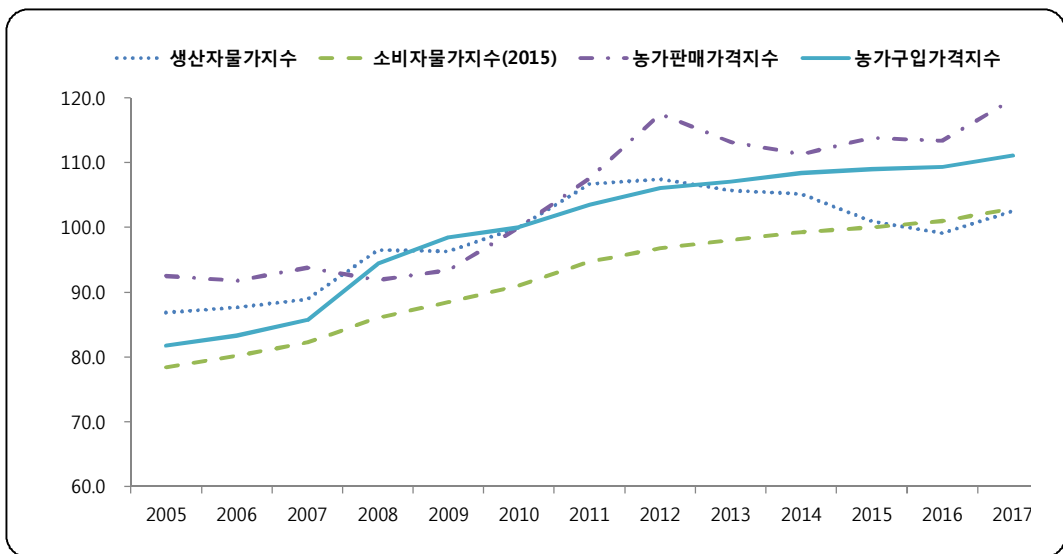
연도	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'12~'17년 증감률(%)
생산자물가지수 (2010=100)	86.9	87.7	88.9	96.5	96.3	100	106.7	107.5	105.7	105.2	101	99.1	102.5	-4.7
소비자물가지수 (2015=100)	78.4	80.2	82.2	86.1	88.5	91.1	94.7	96.8	98	99.3	100	101	102.9	6.3
농가판매가격지수 (2010=100)	92.5	91.8	93.8	91.9	93.4	100	107.6	117.5	113.2	111.3	113.8	113.4	119.8	2.0
농가구입가격지수 (2010=100)	81.8	83.3	85.7	94.4	98.5	100	103.5	106.1	107.1	108.4	109	109.3	111.1	4.7

주 1) 소비자물가지수는 2015년을 기준점(100)으로 설정한 것이고 기타 물가지수는 2010년을 기준점(100)으로 설정한 것임.

주 2) 각 물가지수는 소숫점 한 자리로 통일하였음.

자료: 통계청, 한국은행

〈그림 3-6〉 연도별 물가지수



자료: 통계청, 한국은행

- 쌀 농가의 실질소득 보전을 위해 목표가격에 물가상승률을 반영할 경우, 적용 물가는 이러한 취지에 가장 적합한 지수를 사용하여야 할 것이다.
  - 소비자물가지수는 실질 소득보전이라는 측면에서 고려할 수 있으나 농가의 생산측면을 고려하지 못하는 한계점이 존재한다.

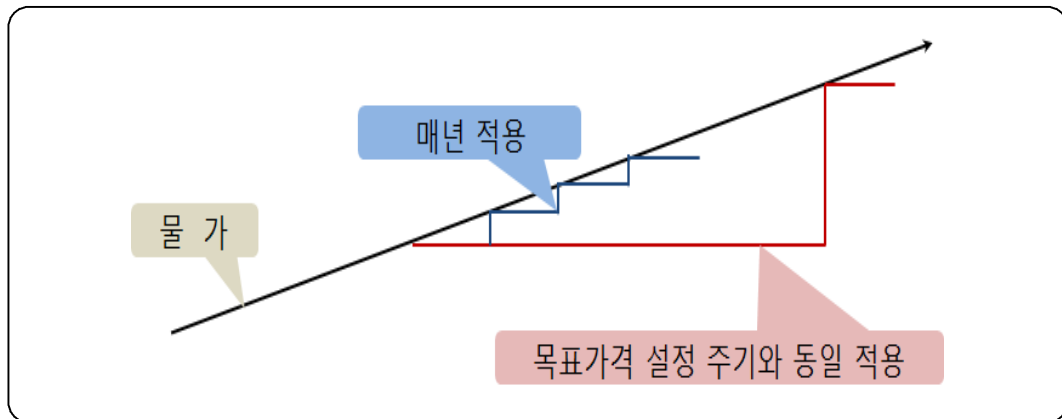
- 농가판매가격지수와 생산자물가지수는 여타 상품 혹은 농산물과의 형평성 차원에서 고려될 수 있으나 쌀농가의 생산비나 소득보전 측면에서는 부적절한 측면이 존재한다. 특히 농가판매가격지수는 쌀이 농가판매가격지수의 중요한 구성요소이기 때문에 중복 고려되는 측면이 있다.
- 농가구입가격지수는 가계용품, 농업용품, 농촌임료금 등을 통합한 지수로 생산비뿐만 아니라 농가의 소비용품 가격도 함께 고려하기 때문에 쌀농가의 실질소득 보전에 유리한 측면이 있다.

#### 4.3. 목표가격 변경 주기

- 물가반영 주기는 목표가격 설정주기인 5년과 매년 반영하는 방안이 있다.
  - 5년 주기는 예측가능성을 높일 수 있으나 농가소득 보전에 시차가 발생하는 문제가 있다.<sup>21</sup>
  - 매년 주기로 변경하는 방안은 시의성 있는 실질소득 보전이 가능하나 정책 및 재정 소요액의 불확실성을 야기한다. 또한 과거 목표가격 재설정 과정에서와 같이 사회적 논란이 반복될 가능성이 크다.
- 정책의 명료성 및 논의 과정에서의 사회적 비용 등을 고려할 경우 목표가격 설정주기와 동일하게 5년으로 설정하는 것이 적절하나, 국회동의제를 적용하지 않는 대신 매년 주기로 물가를 반영하는 방안도 대안이 될 수 있다.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> 다만, 설정주기를 5년으로 하더라도 물가상승률 산출 방법의 특성상 직전 6개연도 기간 중 물가상승률의 증감률을 적용하는 것이 타당하다. 예를 들어, 2018년산 목표가격을 물가상승률을 기준으로 재설정한다면 2012~2017년의 물가상승률 증감률을 적용해야 한다. 이는 물가상승률 계산 시 당년도 매월의 물가상승률을 평균한 것 당해 물가상승률로 정하기 때문이다. 만약 2013~2017년의 물가상승률 증감률을 기준으로 할 경우 1년간의 물가변동분이 2018년산 목표가격 재산정 시 고려되지 못하는 한계점이 발생한다.

〈그림 3-7〉 목표가격 물가 적용 방식



#### 4.4. 물가상승률 적용 결과

- 목표가격 설정주기와 동일하게 물가상승률을 목표가격에 반영하는 방안은 기존 목표가격인 188,000원/80kg에 물가상승률을 곱하는 방식으로 계산된다.
  - 재설정 목표가격은  $188,000 \times (1 + p_i)$ 로 계산된다. 여기서  $p_i$ 는  $i$ 물가지수의 최근 5년간(2012~2017년) 증감률을 의미한다.
- 물가상승률을 반영하여 재설정된 목표가격은 적용한 물가지수에 따라 상이한 결과를 보여준다.
  - 소비자물가지수를 적용할 경우가 가장 높은 199,844원/80kg으로 계산되고 생산자물가지수를 사용할 경우는 지수하락에 따라 179,164원/80kg으로 가장 낮게 계산된다.

<sup>22</sup> 미국은 농업법(farm bill) 개정 주기인 5년 단위로 기준가격을 조정한다.

〈표 3-6〉 물가상승률 반영 시 변경 목표가격

단위: 원/80kg

적용 물가지수	변경 목표가격
소비자물가지수	199,844
생산자물가지수	179,164
농가구입가격지수	196,836
농가판매가격지수	191,760

주: 기존 목표가격은 188,000원/80kg임.

## 5. 목표가격 대안 검토: 결합 반영

- 수확기 쌀 가격을 반영하는 것은 장기적인 쌀 수급 상황을 반영하여 목표가격을 설정함으로써 쌀산업의 과잉공급 구조를 개선할 수 있다는 장점이 있고, 물가상승률 반영 방식은 실질적인 농가 소득보전에 유리한 측면이 있다.
  - 따라서 이러한 장점을 결합한다는 차원에서 수확기 쌀값과 물가상승률을 조합하는 방식은 유용할 것으로 판단된다.
- 이렇게 개별 안을 조합하는 안은 대안들을 가중평균하는 방식인 다음의 산출식을 통하여 도출할 수 있다.
  - 산출식은  $w_1 \times 188,000 \times \left(\frac{p_1}{p_0}\right) + w_2 \times 188,000 \times (1 + p_i)$ 로 나타낼 수 있다. 여기서  $p_1, p_0$  는 각각 비교연도(변경 목표가격을 산출하는 연도의 직전 5개 연도)와 기준연도(비교연도의 직전 5개 연도)의 수확기 쌀값 평균(절단평균)을 나타내며  $p_i$ 는 물가상승률을 나타낸다.
  - 이러한 대안별 가중치를 통한 조합은 가중치 대한 적절한 사회적 합의가 도출될 수 있을 경우, 사회적 선호를 정확하게 반영할 수 있다는 장점이 존재하나 각 대안별 가중치에 대한 합의를 도출하는데 어려움이 예상된다.

- 다만, 각 대안들에 대한 사회적 선호를 정확하게 반영하는 가중치를 도출하는 것은 본 과제의 범위를 벗어나므로 본 보고서에서는 불가피하게 각 대안들에 대해 동일한 가중치를 부여하는 방식을 적용하였다.
- 수확기 쌀 가격과 물가상승률을 동일한 가중치로 조합하여 재설정된 목표가격은 아래 표와 같다.

〈표 3-7〉 수확기 쌀 가격과 물가상승률을 조합하여 재설정된 목표가격

단위: 원/80kg

		수확기 쌀 가격 (188,192)
물 가 상 승 률	소비자물가지수 (199,844)	194,018
	생산자물가지수 (179,164)	183,678
	농가구입가격지 (196,836)	192,514
	농가판매가격지수 (191,760)	189,976

주: 괄호는 앞 절에서 논의된 해당 단독기준으로만 재설정된 목표가격을 나타냄.

## 제 4 장

---

### 목표가격별 중장기 쌀 수급전망

#### 1. 시나리오 설정

- 본 장에서는 2018년 목표가격 재설정 대안별 쌀 가격, 수급, 정부재정 소요액, 농가 소득보전 등의 쌀산업 중장기 영향을 분석하여 향후 목표가격 재설정 시 참고자료로 활용될 수 있도록 하였다.
  - 분석을 위한 모형은 한국농촌경제연구원에서 운영 중인 농업부문 전망 모형(KREI-KASMO)을 사용하였다.<sup>23</sup>
  
- 목표가격 대안별 쌀산업 중장기 영향 분석을 위해서는 몇 가지 가정이 필요한데 아래는 자세한 가정을 정리한 것이다.
  - 이러한 가정은 발생 가능한 모든 상황을 분석모형이 고려하지 못하여 논의를 단순화하기 위해 필요한 것이다. 본 분석의 목적인 목표가격 수준별 쌀산업 영향분석 결과의 주요 변인으로 작용하지는 않는다.
  - 이하 결과는 분석 가정이 변화할 경우 달라질 수 있다.

---

<sup>23</sup> 모형에 대한 자세한 설명은 서홍석·김중현(2016), 『농업부문 전망모형 KREI-KASMO 2016 운용·개발 연구』를 참조바란다.

- 첫째, 2018양곡연도부터는 생산량 변동에 따른 시장 격리 등 사후적으로 수급 관리를 위해 정부가 시장에 개입하는 것은 없는 것으로 가정하였다.
  - 최근 몇 년간 정부는 과잉생산문제를 해결하기 위해 몇 차례 시장에 개입한 바 있으나 향후의 정부개입은 현재 시점에서 예측이 어려울 뿐만 아니라 이를 고려할 경우 목표가격의 쌀 산업에 대한 영향이 왜곡되어 나타날 수 있다.
  - 향후 재고감축을 위한 정부의 특별재고처리도 없는 것으로 가정하였다.
- 둘째, 고정직불금은 현행 단가가 유지되고 변동직불금은 법령에 따라 단가가 변동되도록 설정하였다.
  - 현 고정직불금 ha당 단가는 100만원이며, 향후에도 현재의 지급단가가 유지되는 것으로 가정하였다.
  - 「농업소득의 보전에 관한 법률 시행령」제11조에서는 2018년 변동직불금 지급 기준 단위를 현행 ha당 63가마에서 비교연도와 기준연도 단수 절단평균 값의 증감률을 적용하여 변경하도록 정하고 있다.
- 셋째, 2018양곡연도 쌀 단수는 최근 5개년 단수 절단평균인 529kg/10a를 적용하였으며, 중장기적으로 기상여건 등의 요인에 의해 단수 변동의 불확실성이 커 전망하기 어려워 향후 5년까지 유지되는 것으로 설정하였다.
- 넷째, 2015년 쌀 관세화가 시행된 후, 의무수입물량(TRQ)을 제외하고 도입되는 물량이 소량에 그치고 있어 중장기 전망에서는 TRQ를 초과한 수입은 없는 것으로 가정하였다.
  - 관세화 이후 513% 관세를 부담하고 국내로 도입된 쌀은 2015년 0.4톤, 2016년 1.5톤이고 대부분 자가소비나 샘플용 등으로 시판목적의 상업적 수입은 없는 것으로 조사되었다(농업전망 2016, 2017).
  - 또한 향후 국제 쌀 가격이 큰 폭으로 하락할 가능성이 낮아 향후에도 수입될 가능성은 없는 것으로 가정하였다.



- 마지막으로 변동직불금은 AMS한도(1조 4,900억 원)를 초과하지 않는 것으로 가정하였다.
- 본 절에서는 6가지 대안에 대해서 분석을 수행하였다.
  - 6가지 대안은 시행령 산식으로 목표가격이 변경되는 경우(시나리오 1)와 목표가격 19만원(시나리오2), 목표가격 19만 5천원(시나리오3), 목표가격 20만원(시나리오 4), 목표가격 21만원(시나리오 5), 목표가격 22만원(시나리오 6)로 나누었다.

〈표 4-1〉 분석 시나리오

구분	내용
시나리오 1	목표가격 시행령대로(188,192원/80kg) 변동
시나리오 2	목표가격 19만원으로 인상
시나리오 3	목표가격 19만 5천원으로 인상
시나리오 4	목표가격 20만원으로 인상
시나리오 5	목표가격 21만원으로 인상
시나리오 6	목표가격 22만원으로 인상

## 2. 목표가격 재설정 영향분석

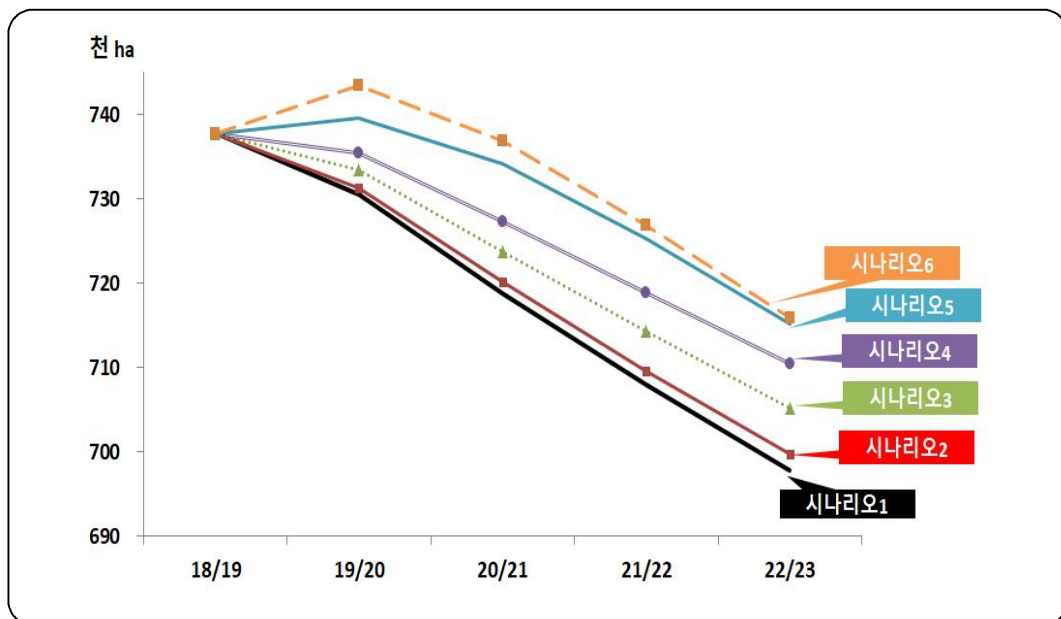
- 고정직불금이 현재 수준을 유지하면서, 목표가격이 크게 인상될 경우 AMS 한도를 초과하여 초과분에 대한 소득보전이 이루어지지 못하는 것으로 나타났다.
  - 변동직불금이 AMS한도를 초과하여 농가수취액이 증가하지 않을 경우 재배면적, 생산량, 수요량 등의 수급변수는 목표가격 인상에 반응하지 않는 것으로 분석되었다.

## 2.1 재배면적 및 생산량 전망

- 시나리오 분석결과, 벼 재배면적은 목표가격이 인상될수록 회귀되는 면적이 늘어나는 것으로 분석되었다.
  - 2020양곡연도 시나리오 1(188,192원)의 벼 재배면적은 전년 대비 1.0% 감소하지만 시나리오 2(19만 원)는 0.9%, 시나리오 3(19만 5천 원)은 0.6%, 시나리오 4(20만원)는 0.3% 감소하여 목표가격인 인상될수록 면적 감소폭이 둔화되는 것으로 나타났다. 한편, 시나리오 5(21만원)와 시나리오 6(22만원)의 벼 재배면적은 전년 보다 오히려 각각 0.2%, 0.8% 증가할 것으로 예상되었다.
  
- 목표가격이 23만원을 초과할 경우, 변동직불금 지급총액이 AMS한도를 초과하여 목표가격이 더 인상되더라도 벼 재배면적에는 거의 영향을 미치지 않을 것으로 예상된다.
  - 이는 변동직불금이 AMS에 도달하여 가격하락에 의한 초과분이 지급되지 않아 농가수취액에 변화를 주지 않기 때문이다.
  
- 시나리오 별로 예상되는 재설정된 목표가격이 적용되는 기간의 벼 재배면적 변화는 다음과 같이 요약될 수 있다.
  - 시나리오 1의 2023양곡연도 벼 재배면적은 69.8만ha로 2019양곡연도 이후 연평균 1.4% 감소할 것으로 예상된다.
  - 시나리오 2의 벼 재배면적은 2019양곡연도 이후 연평균 1.3% 감소하여 2023양곡연도에는 70만ha에 이를 것으로 예상된다.
  - 시나리오 3의 2019양곡연도 벼 재배면적은 연평균 1.1% 감소하여 2023양곡연도에는 이르면 70.5만ha가 될 것으로 전망된다.
  - 시나리오 4와 5, 6의 2023양곡연도 벼 재배면적은 71만ha, 71.5만ha, 71.6만ha로 2019양곡연도 이후 각각 연평균 0.9%, 0.8%, 0.7% 감소할 것으로 예상된다.

- 본 분석에서는 평년단수를 가정하여 분석하였다. 따라서 생산량 전망은 재배면적 전망치에 평년단수를 적용하여 계산할 수 있다.
  - 즉, 생산량 변화율은 재배면적 변화율과 동일하게 계산된다.

〈그림 4-1〉 시나리오별 벼 재배면적 전망

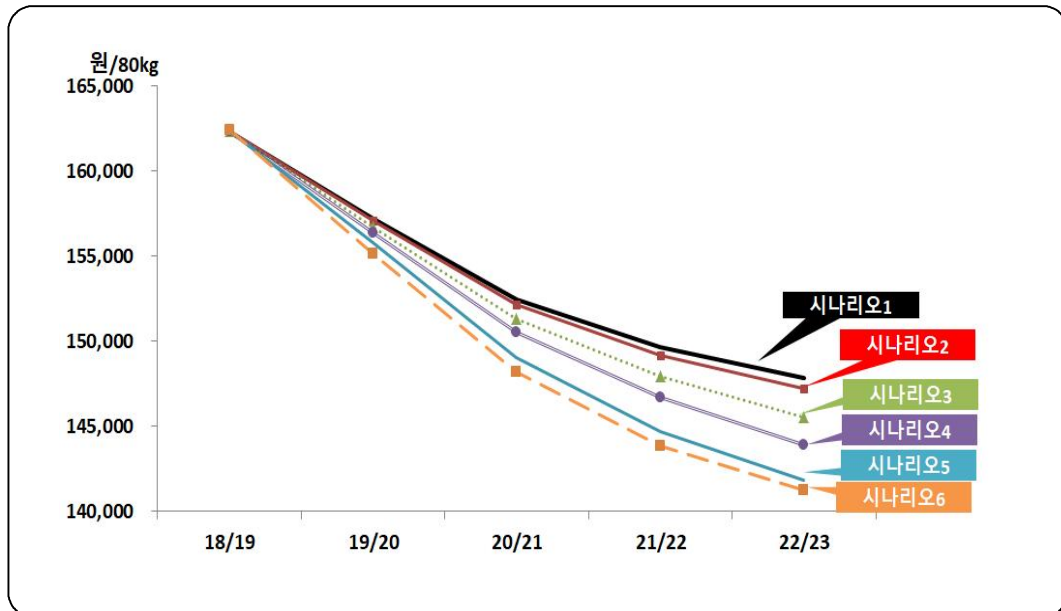


## 2.2 가격 전망

- 생산조정제와 같은 재배면적 감축정책이 부재할 경우, 2020양곡연도 연평균 쌀 가격은 시나리오별로 전년 대비 3.2% ~ 4.5% 하락이 예상된다.
  - 이는 2020양곡연도의 수급상황이 전년보다 나빠져 쌀값 하락에 영향을 미쳤기 때문인 것으로 판단된다.
- 2020양곡연도 부터는 목표가격이 인상될수록 벼 재배면적 감소폭이 둔화되어 가격 하락폭은 확대될 것으로 전망된다.

- 시나리오 1의 2023양곡연도 연평균 쌀 가격은 14만 7,830원/80kg으로 2019양곡연도 이후 연평균 2.3% 하락할 것으로 예상된다.
- 시나리오 2의 연평균 쌀 가격은 2019양곡연도 이후 연평균 2.4% 하락하여 2023양곡연도에는 14만 7,211원/80kg에 이를 것으로 예상된다.
- 시나리오 3의 연평균 쌀 가격은 2019양곡연도 16만 2,347원/80kg에서 연평균 2.7% 하락하여 2023양곡연도에 14만 5,540원/80kg이 될 것으로 전망된다.
- 시나리오 4의 2023양곡연도 연평균 쌀 가격은 14만 3,927원/80kg으로 2019양곡연도 이후 연평균 3.0% 하락할 것으로 예상된다.
- 시나리오 5와 6의 2019양곡연도부터 2023양곡연도까지의 연평균 쌀 가격은 각각 3.3%, 3.4% 하락할 것으로 예상된다.

〈그림 4-2〉 시나리오별 쌀 가격 전망

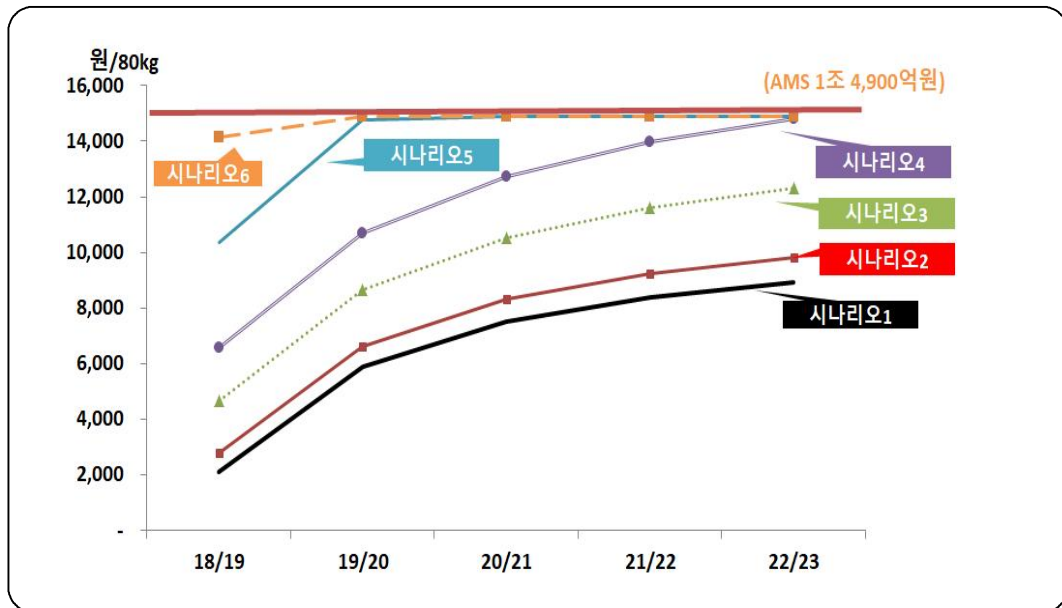


자료: KREI-KASMO

## 2.3 변동직불금 지급추이 전망

- 감축대상 보조로 분류되는 변동직불금은 1조 4,900억 원으로 제한되어 있다. 목표가격이 22만원으로 설정된 시나리오 6의 경우, 2020양곡연도부터 AMS한도에 도달하고 21만원으로 설정된 시나리오 5는 2021양곡연도에 AMS한도를 초과할 것으로 전망된다.
  - AMS한도가 초과되더라도 초과분만큼의 소득보전이 이루어지지 못하여 재배면적 등의 실질변수에는 영향을 미치지 않는다.
- 목표가격 인상으로 재배면적 감소는 둔화되고 연평균 쌀 가격은 하락함에 따라 2020양곡연도 변동직불금 지급액은 시나리오별로 5,891억 ~ 1조 4,900억 원에 이를 것으로 예상된다.
  - 목표가격이 인상될수록 가격 하락폭이 확대됨에 따라 변동직불금 지급으로 인한 향후 정부의 재정부담은 심화될 것으로 전망된다.
- 시나리오별 중장기 변동직불금 지급총액 전망추이는 다음과 같이 정리할 수 있다.
  - 시나리오 1의 경우, 2020양곡연도 변동직불금 지급총액은 5,891억 원으로 전년 대비 180.7% 증가할 것으로 예상된다. 이후에도 가격 하락이 지속됨에 따라 2023양곡연도 변동직불금 지급총액은 8,932억 원에 이를 것으로 예상된다.
  - 시나리오 2와 3, 4의 2020양곡연도 변동직불금 지급총액은 목표가격 인상 영향으로 시나리오 1보다는 크게 증가할 것으로 예상된다. 2023양곡연도 변동직불금 지급총액은 시나리오별로 9,826억 원 ~ 1조 4,803억 원에 이를 것으로 예상된다.
  - 시나리오 5와 6은 각각 2021양곡연도와 2020양곡연도에 AMS한도를 초과할 것으로 전망된다.

〈그림 4-3〉 시나리오별 변동직불금 지급총액 전망



자료: KREI-KASMO

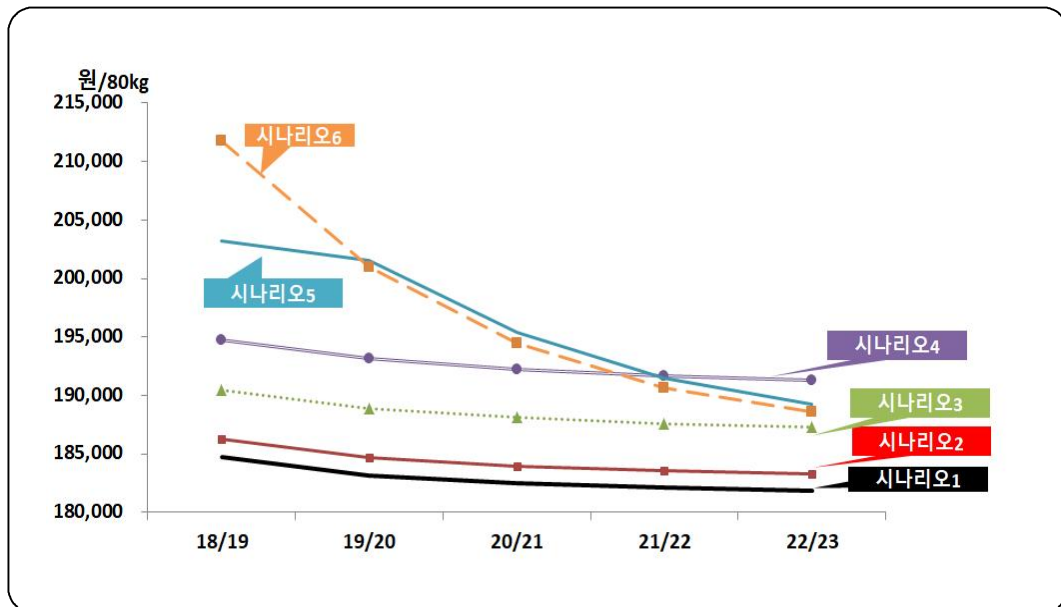
## 2.4 농가수취액 전망

- 목표가격이 인상될수록 농가수취액(=쌀 가격+변동직불금+고정직불금)은 증가하지만 일정 시점부터는 AMS한도로 인해 농가수취액은 감소할 것으로 예상된다.
- 시나리오별 농가수취액 추이 및 수준은 다음과 같이 요약된다.
  - 시나리오 1의 2023양곡연도 농가수취액은 18만 1,805원/80kg으로 2019양곡연도 이후 목표가격 대비 평균 농가수취액은 97.2%수준이 예상된다.
  - 시나리오 2와 3, 4의 2023양곡연도 농가수취액은 목표가격 인상의 영향으로 각각 18만 3,250원/80kg, 18만 7,254원/80kg, 19만 1,265원/80kg이

될 것으로 예상되며, 시나리오 4는 시나리오 1보다 농가수취액이 약 1만 원 증가할 것으로 예상된다.

- 시나리오 5의 2022양곡연도 농가수취액은 AMS한도로 인해 전년 대비 2.0% 감소한 19만 1,506원/80kg으로 예상된다. 이는 동기간 시나리오 4의 농가수취가격(19만 1,674원/80kg)보다 낮은 수준이다. 2023양곡연도까지의 평균 농가수취액은 목표가격의 93.4% 수준으로 전망된다.
- 시나리오 6의 경우, 2020양곡연도까지는 타 시나리오보다 농가수취액이 높으나 이후부터는 AMS한도 초과로 인해 급격히 감소하는 것으로 나타났다. 2020양곡연도 농가수취액은 20만 998원/80kg으로 높은 수준이나 이후 연평균 2.1%씩 감소할 것으로 예상된다.

〈그림 4-4〉 시나리오별 농가수취액 전망



자료: KREI-KASMO

〈표 4-2〉 목표가격 시나리오별 분석 결과

		재설정 목표가격 시나리오					
		시나리오 1 (시행령)	시나리오 2 (19만원)	시나리오 3 (19만5천원)	시나리오 4 (20만원)	시나리오 5 (21만원)	시나리오 6 (22만원)
벼 재배면적 (천ha)	2019년	738	738	738	738	738	738
	2020년	731	731	733	736	740	743
	2021년	719	720	724	727	734	737
	2022년	708	710	714	719	725	727
	2023년	698	700	705	710	715	716
1인당 소비량 (kg)	2019년	59.0	59.0	59.0	59.0	59.0	59.0
	2020년	58.6	58.6	58.6	58.6	58.7	58.8
	2021년	58.1	58.1	58.2	58.3	58.4	58.5
	2022년	57.3	57.4	57.5	57.7	57.9	58.0
	2023년	56.5	56.6	56.8	56.9	57.2	57.2
연평균 쌀가격 (원/80kg)	2019년	162,333	162,337	162,347	162,357	162,376	162,394
	2020년	157,193	157,068	156,731	156,402	155,767	155,144
	2021년	152,444	152,146	151,338	150,552	149,035	148,182
	2022년	149,665	149,196	147,926	146,697	144,670	143,883
	2023년	147,830	147,211	145,540	143,927	141,870	141,258
변동 직불금 지급총액 (억원)	2019년	2,099	2,784	4,678	6,572	10,360	14,149
	2020년	5,891	6,623	8,650	10,686	14,779	14,900
	2021년	7,524	8,315	10,511	12,718	14,900	14,900
	2022년	8,404	9,252	11,605	13,971	14,900	14,900
	2023년	8,932	9,826	12,307	14,803	14,900	14,900
농가 수취액 (원/80kg)	2019년	184,713	186,250	190,500	194,750	203,250	211,750
	2020년	183,188	184,707	188,907	193,108	201,515	200,998
	2021년	182,486	183,980	188,110	192,244	195,398	194,437
	2022년	182,076	183,544	187,606	191,674	191,506	190,661
	2023년	181,805	183,250	187,254	191,265	189,232	188,594

자료: KREI-KASMO



### 3. 목표가격 재설정 영향분석: 고정직불금 조정이 가능한 경우

- AMS한도 초과분을 모두 고정직불금으로 지급할 수 있는 수준으로 고정직불금을 인상할 경우, 즉 고정직불화 할 경우의 시나리오 분석은 고정직불금의 생산유인 효과여부에 따라 달리 분석될 수 있다.
  - 고정직불금의 생산유인 효과를 인정하지 않은 경우(de-coupled), 재배면적, 생산량, 가격 변수의 시나리오 분석결과는 고정직불금 변동에 대해서는 직접적으로 반응하지 않으나 고정직불금 변화에 따른 변동직불금 변화로 변동하게 된다.
  - 고정직불금이 생산을 유인할 경우(coupled), 고정직불금 변화로 농가수취액이 증감함에 따라 재배면적이 반응하며 이에 따라 수급이 변동하게 된다. 다만, 고정직불금의 생산유인 효과가 변동직불금의 생산유인 효과에 비해 훨씬 작을 것으로 예상되므로 2절의 분석에서 AMS지급한도제약을 제거한 경우 보다는 실질변수에 대한 영향은 작을 것으로 판단된다.
- 본 절에서는 고정직불금의 생산유인효과에 대한 통일된 견해가 존재하지 않고 그 크기도 변동직불금에 비해 훨씬 작을 것으로 판단되므로 고정직불금에 생산유인 효과가 존재하지 않는다고 가정하고 분석을 진행하였다.
  - 일부 연구에서는 고정직불금도 생산유인효과를 가지는 것으로 분석하고 있어<sup>24</sup> 이를 고려한 분석의 예측력이 그렇지 않은 경우보다 높을 것으로 판단되나, 이 경우 고정직불금의 생산유인 효과의 크기 등에 대한 논란이 발생할 수 있다.
  - 따라서 본 절의 재배면적, 생산량 등의 전망치는 가장 보수적인 관점으로 예측된 것으로 이해될 수 있다.

<sup>24</sup> 2장 3.3절 참조바람.

- 이하의 분석은 시나리오별로 재설정된 목표가격이 향후 5년 동안 적용될 경우 소득보전이 모두 이루어지기 위해서 필요한 최소 수준의 고정직불금 수준 도출에 주안점을 두었다.
  - 고정직불금은 목표가격과 동시에 설정되며 향후 5년 동안 변동이 없는 것으로 가정하였다.
  - 시나리오 1~4는 변동직불금 총액이 AMS 지급한도에 미달하므로 소득보전을 위한 고정직불금 인상이 필요하지 않아 본 절에서는 시나리오 1~4의 논의는 제외하였다.
  - 시나리오 5, 6은 고정직불금으로 인한 생산유인 효과가 존재하지 않는다는 가정 하에서 수행되었다.

### 3.1 재정지출액 전망

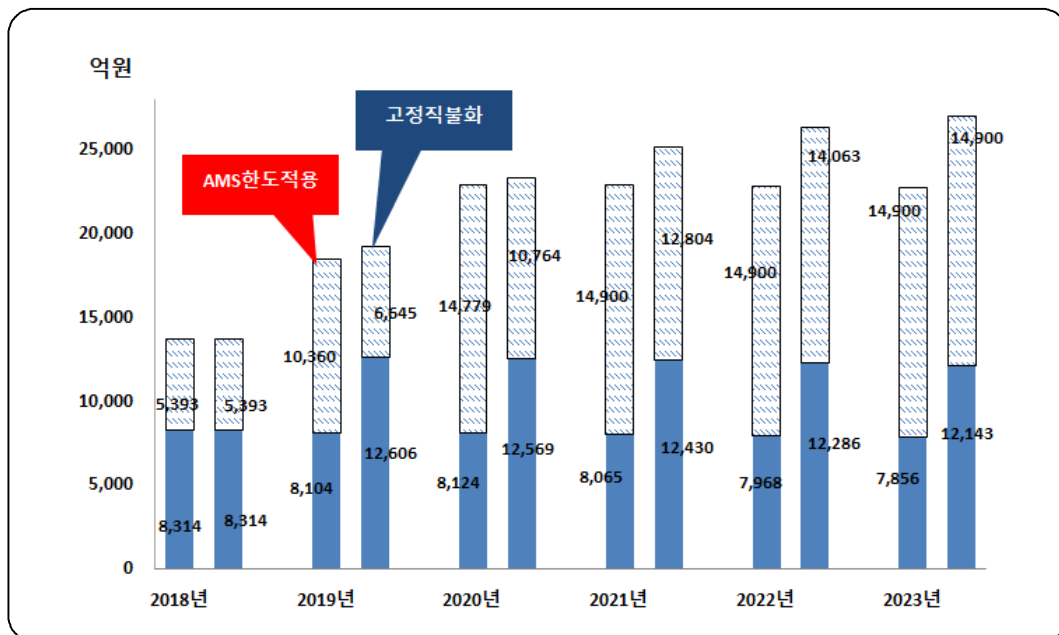
- 고정직불화<sup>25</sup>를 통한 농가소득보전을 위해서 변동직불금 지급총액이 AMS 지급한도를 넘지 않는 최소 수준의 고정직불금을 도출하도록 설계하였다.
  - 목표가격과 동시에 설정된 고정직불금 단가가 재설정된 목표가격이 적용되는 향후 5년간 동일하게 적용된다고 가정하였다.
  - 즉, 목표가격 인상과 함께 인상되는 고정직불금 단가 수준도 동시에 결정되도록 하였다. 물론 고정직불금을 단계적으로 혹은 가격수준을 보고 결정할 수 있으나 이 경우 생산중립적이어야 한다는 고정직불금의 본래 취지에서 벗어나게 된다.
- 목표가격을 21만원으로 인상할 경우(시나리오 5) 고정직불금 단가는 기존의

<sup>25</sup> 여기서 말하는 ‘고정직불화’는 통상적으로 논의되는 것과 같이 변동직불금을 모두 고정직불금으로 전환하는 것을 의미하는 것이 아니라 AMS한도를 초과하는 부분을 고정직불금 단가 인상을 통하여 보전해주는 것을 의미함.

100만원/ha에서 156만원/ha 내외로 인상되어야 하는 것으로 계산되었다.

- 고정직불화 이전에 비해 변동직불금 지급총액은 연평균 16.5% 감소하는 반면, 고정직불금 지급총액은 연평균 54.6% 증가할 것으로 예상된다.
- 변동직불금 지급이 감소에도 고정직불금 지급액이 증가함에 따라 연평균 총 정부 재정지출은 고정직불화 이전보다 10.2% 증가한 2조 4,242억 원이 될 것으로 전망된다.
- 변동직불금의 지급액이 감소한 원인은 총 보전금액에서 고정직불금이 차지하는 비중이 증가한 점과 농가 벼 재배면적 결정과 연계되는 변동직불금이 감소했기 때문인 것으로 보인다.

〈그림 4-5〉 고정직불화에 따른 정부지출액 전망: 시나리오 5



자료: KREI-KASMO

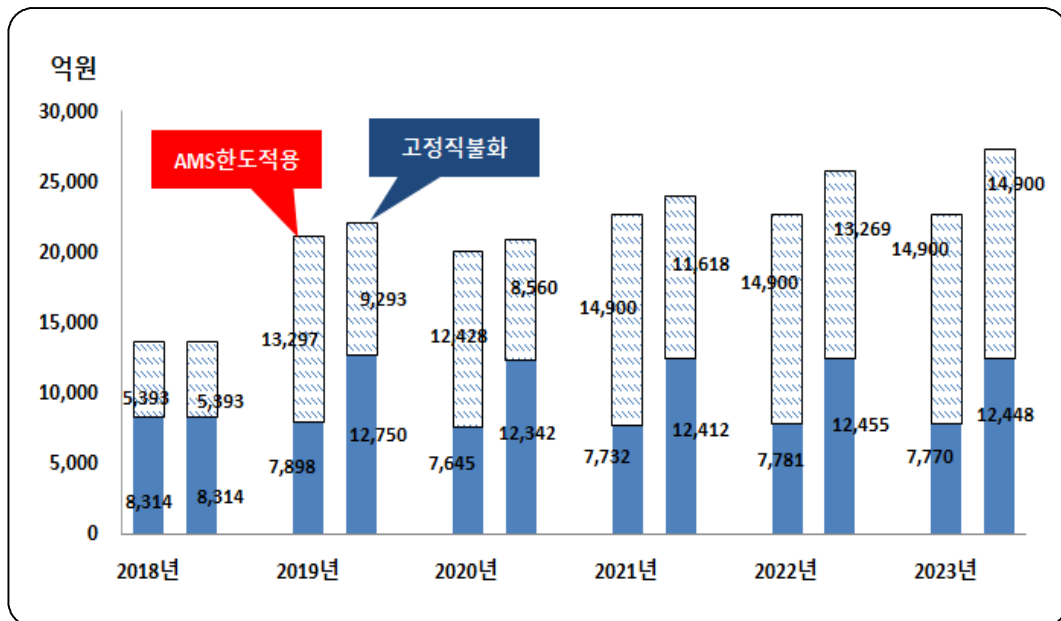
○ 목표가격을 22만원으로 인상할 경우(시나리오 6) 고정직불금 단가는 212만원/ha 내외로 단가를 대폭 인상해야 하는 것으로 계산되었다.

- 이에 따라 변동직불금 평균 지급액은 고정직불화 이전에 비해 연평균

20.1% 감소한 1조 1,835억 원으로 예상되는 반면, 고정직불금 지급액은 연평균 110.4% 증가한 1조 6,925억 원에 이를 것으로 전망된다.

- 변동직불금은 재설정된 목표가격 적용이 종료되는 2023양곡연도에 AMS 지급한도에 도달하는 것으로 예상되나 이를 넘어서지 않게 설계되었다.

〈그림 4-6〉 고정직불화에 따른 정부지출액 전망: 시나리오 6



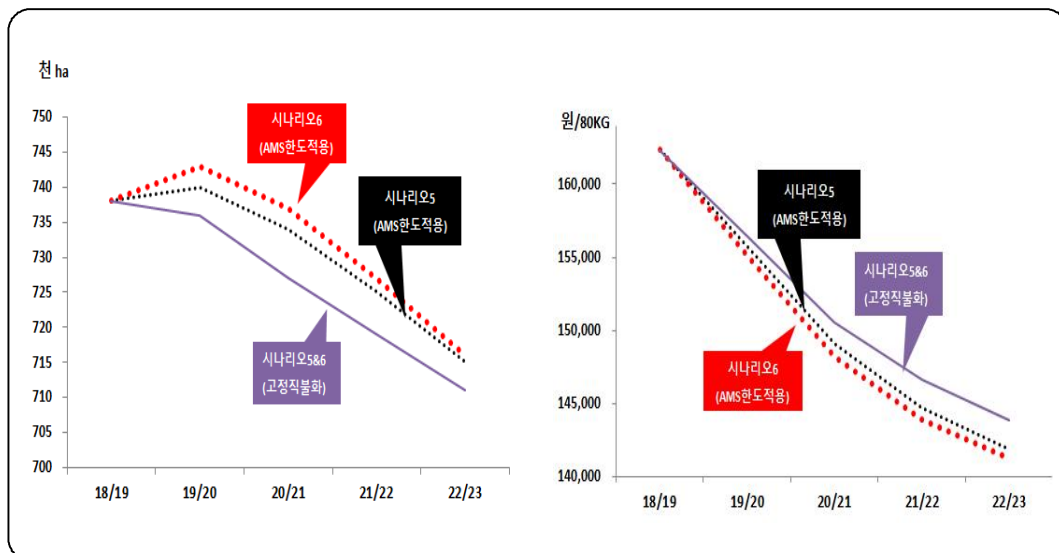
자료: KREI-KASMO

### 3.2 재배면적 및 가격 전망

- 변동직불금 총액이 AMS 지급한도를 넘지 않도록 고정직불금을 인상할 경우 변동직불금 지급단가 인하로 재배면적은 감소하며 이에 따라 쌀 가격은 상승하는 것으로 분석되었다.

- 이는 고정직불금의 생산유인 효과가 없는 것으로 가정했기 때문에 나타난 결과로 볼 수 있다.
- 고정직불화 할 경우 재배면적과 쌀 가격은 시나리오 5와 6이 동일하게 계산된다.
- 이는 시나리오 5, 6에서 변동직불금이 가장 많이 지급되는 2023양곡연도의 변동직불금이 동일(AMS한도인 14,900억 원)하게 설정되었기 때문이다.
  - 즉, 고정직불금이 재배면적에 영향을 미칠 수 없는 상황에서 동일한 면적에서 출발하여 2023양곡연도에 동일한 수준의 변동직불금이 지급되기 위해서는 재배면적과 가격이 동일해져야 한다.

〈그림 4-7〉 고정직불화에 따른 재배면적 및 쌀 가격 전망

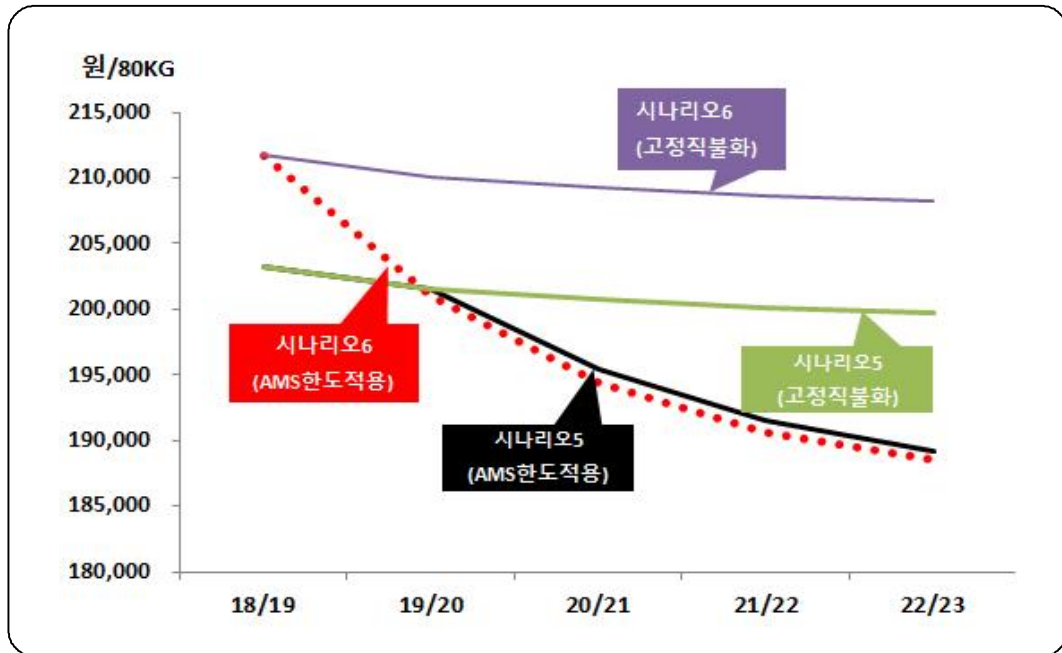


자료: KREI-KASMO

### 3.3 농가수취액 전망

- 고정직불화 시 농가수취액은 목표가격 대비 95%이상 수준에서 안정적으로 유지되는 것으로 전망된다.
  - 시나리오 5, 6에서 고정직불화로 연평균 농가수취액은 각각 2.6%, 6.4% 증가하는 것으로 계산되었다.

〈그림 4-8〉 고정직불화에 따른 시나리오별 농가수취액 전망



자료: KREI-KASMO

## 제 5 장

---

### 요약 및 결론

- 2004년 양정개혁으로 도입된 쌀 소득보전직불제와 관련하여 기존 목표가격의 적용기간이 2017년산을 마지막으로 종료될 예정이므로 목표가격 재설정을 위한 사회적 논의가 진행되고 있다.
  - 과거 목표가격 재설정 시 목표가격 수준 및 산출기준에 대한 사회적 논란이 반복되었던 만큼 목표가격 재설정에 대한 논의가 2018년 우리나라 양곡정책의 가장 중요한 이슈가 될 것으로 예상된다.
  - 목표가격 산출 기준에 대한 논의는 물가상승률 반영 및 쌀 생산비 반영 여부가 논란의 중심으로, 학계 등은 구조적인 공급과잉이 지속되는 상황에서 물가상승률 또는 쌀 생산비 등을 반영하여 목표가격을 인상하는 것은 수급불균형을 심화 혹은 고착화 시킬 수 있다는 점에서 신중한 입장을 취해 왔다.
  - 반면, 농민단체 등은 쌀 가격 반영만으로 농가소득 보전이라는 제도의 취지를 달성할 수 없는 만큼, 생산비 반영 등을 통해 농가의 실질소득을 보전해 줄 것을 지속적으로 요구해 왔다.
  - 한편, 2017년 5월에 출범한 신정부는 목표가격에 물가상승률을 반영하여 인상하는 것을 공약하였다.

- 본 연구는 이상과 같이 목표가격 재설정에 대한 사회적 논의가 촉발될 것으로 예상되는 상황에서 목표가격 재설정 논의를 위한 기초자료를 제공하는 것을 연구의 목적으로 하였다.
  - 구체적으로 목표가격 산정방식, 산정방식의 장단점, 각 산정방식별 예상 목표가격 수준, 목표가격 수준별 향후 수급, 가격, 정부재정 지출액 및 농가수취액 전망자료를 제공하였다.
  
- 우선, 본 연구는 목표가격 재설정 방안으로 기존 시행령의 산식을 이용하는 방안, 물가인상률을 반영하는 방안 등을 검토한 후 기존 산식과 물가인상률 방안을 조합했을 때의 결과치를 제시하였다.
  - 기존 시행령의 산식을 이용할 경우 재설정되는 목표가격은 188,192원/80kg으로 기존 목표가격(188,000원/80kg)에 비해 소폭 상승하는 것으로 나타났다.
  - 목표가격에 물가인상률을 반영할 경우, 재설정되는 목표가격은 약 179천원/80kg에서 200천원/80kg 수준으로 적용하는 물가지수에 따라 상당한 차이가 발생하는 것으로 산출되었다.
  - 각 방안을 결합하여 계산할 경우의 목표가격은 184천원/80kg에서 194천원/80kg 수준으로 계산되었다.
  
- 재설정된 목표가격이 향후 쌀 산업에 미치는 영향을 검토하기 위한 시나리오 분석결과, 목표가격이 높게 재설정될수록 재배면적 감소폭이 줄어들어 수급상황이 악화되는 것으로 나타났다.
  - 특히, 목표가격이 21만원/80kg 이상으로 재설정될 경우 변동직불금 지급총액 규모가 AMS 지급한도를 넘어서면서 실질적인 농가 소득증가 효과가 발생하지 않는 것으로 전망되었다.
  - 이상의 결과는 목표가격이 인상될수록 농가 소득보전 측면에서는 유리할 수 있으나, 쌀 산업의 과잉생산구조를 심화시켜 해당 목표가격의 지속가능성을 낮춘다는 것으로 해석될 수 있다. 따라서 농가소득보전과



쌀 산업 과잉생산 구조개선 사이의 절충안이 도출될 필요가 있다고 판단된다.

- 본 연구결과는 2019양곡연도부터 적용될 목표가격 재설정을 위한 사회적 논의를 위한 기초자료를 제공하고 있다는 점에서 의의가 있다 하겠다. 본 연구의 결과가 목표가격 재설정 시마다 반복된 사회적 논란을 줄이며 농가소득보전과 지속가능한 쌀 산업구조를 정착시키는데 일조할 수 있기를 기대한다.



## 참고 문헌

- 김관수. 2006. “쌀 농업직접지불제는 유효한 정책수단인가?”, 『시선집중』 제 17호. GS&J.
- 김관수·안동환. 2006. “직접지불금의 임차료 귀속과 규모별 쌀소득”. 『농업경영·정책연구』 제 33권 4호. 한국농식품정책학회.
- 김명환·사공용·윤석원·박동규·오내원. 2002. 『소득보전 직접지불제 시행방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김명환·박동규·서진교·이병훈. 2003. 『DDA 및 쌀 재협상과 쌀 수매·소득정책의 선택』. 한국농촌경제연구원.
- 국가법령정보센터. 2017. 농업소득 보전에 관한 법률.(<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=172240&efYd=20151223#0000>)
- 농민신문. 2008. “‘쌀 소득보전 목표가격 인상’ 새 쟁점으로”.(<https://www.nongmin.com/news>)
- 농림축산식품부. 양정자료. 각 년도.
- 농림축산식품부. 농림축산식품 주요통계. 각 년도.
- 농림축산식품부. 2012. “쌀직불법 시행령 개정으로 농가소득보전 효과 제고 기대”. 보도자료.
- 농림축산식품부. 2015. “농식품부, 쌀 직불금 지원 확대로 농가소득 보전 강화”. 보도자료.
- 대통령자문정책기획위원회. 2008. “쌀 협상과 양정개혁의 완성”. 『참여정부 정책보고서』.
- 대한민국 정부. 각 년도. “쌀소득등보전직접지불금 지급을 위한 적용 목표가격 변경 동의안”.
- 박동규·임송수·김배성·김혜영. 2004. 『쌀농가 소득안정방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 박동규. 2004. 『중장기 직접지불제 확충방안』. 정책토론회 자료.
- 박동규·김창길·임송수·송미령·김배성·박경철. 2004. 『중장기 직접지불제 확충방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 박동규·김배성·조규대. 2007. 『DDA협상을 반영한 중장기 쌀산업 발전 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 박동규·김태훈·채상현·사공용. 2007. 『중장기 쌀 수급안정 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 박동규·김명환·김태곤·송주호·김태훈·최익창. 2009. 『쌀 수급안정 방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 박동규·성명환·김영훈·박미성·사공용·이정환. 2010. 『양정개혁(2004년) 평가와 과제』. 한국농촌경제연구원.

- 박동규·승준호. 2013. “쌀 직불제의 합리적 운용 방안”. 『농정포커스』 제75호. 한국농촌경제연구원.
- 박동규. 2016. “쌀직불제 발전적 개선·개편”. 『농업농촌의 길』. GS&J.
- 박동규·김태훈·승준호·조남욱. 2016. 『중장기 곡물 수급분석 및 대응방향 수립』. 한국농촌경제연구원.
- 사공용. 2010. “고정직불제도의 생산연계효과 계측”. 『농촌경제』 제33권 5호. 한국농촌경제연구원.
- 서세욱. 2016. “쌀소득보전직불제의 효과와 개선방안”. 『예산정책연구』 5(1):147-176.
- 서홍석·김충현. 2016. 『농업부문 전망모형 KREI-KASMO 2016 운용·개발 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 이정환·조영득. 2013. “쌀 목표가격의 합리적 대안”. 『시선집중』 제168호. GS&J.
- 이춘수·양승룡. 2008. “시나리오별 쌀소득보전직불제 효과분석”. 『농업경제연구』 제49권 3호. 한국농업경제학회.
- 전국농민회총연맹. 2013. “쌀값은 농민값! 쌀 목표가격 23만원 보장하라!”.
- 채광석. 2007. “정부직접지불금의 농지임차료 귀속에 관한 연구”. 『농업경영·정책연구』 제34권 3호. 한국농식품정책학회.
- 통계청. 각 년도. 쌀 관련 주요 통계.
- 한국농촌경제연구원. 2005. 『농업전망 2005』.
- 한국농촌경제연구원. 2013. 『한국양정사 1978~2013』.
- 한국농촌경제연구원. 2014. 『농업전망 2014』.
- 한국농촌경제연구원. 2017. “쌀 관측 11월호”. 한국농촌경제연구원.
- 한국농업경영인중앙연합회. 2007. “쌀 목표가격 현실화를 위한 토론회”.
- 한국농업경영인중앙연합회. 2012. “한농연 대선공약 요구안 발표 및 각 당 농정책임자 초청 토론회”.
- Kirwan, B. E., “The incidence of U.S agricultural subsidies on farmland rental rates”, department of policy analysis and management, cornell university, working paper, ithaca, New York, 2004.
- Lence, S. H. and A. K. Mishra, “The impacts of different farm programs on cash rents”, American journal of agricultural economics, 85(3): 755-761, 2003.
- Roberts, M. j., B. Kirwan, and J. Hopkins, “The incidence of government program payments on agricultural land rent: The Challenges of Identification”, American Journal of Agricultural Economics, 83(3): 762-69,2003.
- USDA ERS 통계자료. 각 년도.