

쌀 변동직불제 개편방안 연구

김 종 진 연구 위원
김 종 인 부 연구 위원
조 남 욱 연구 위원

한국농촌경제연구원

연구 담당

| | | |
|-----|-------|-----------|
| 김종진 | 연구위원 | 연구기획 및 총괄 |
| 김종인 | 부연구위원 | 제3장 집필 |
| 조남욱 | 연구원 | 제4장 집필 |

차 례

<제목 차례>

제1장 서 론

| | |
|---------------------|---|
| 1. 연구의 필요성 | 1 |
| 2. 연구 목적 | 4 |
| 3. 선행연구 검토 | 5 |
| 4. 연구 내용 및 방법 | 8 |

제2장 쌀 직불제 도입 및 경과

| | |
|-------------------|----|
| 1. 쌀 직불제 도입 | 11 |
| 2. 쌀 직불제 경과 | 14 |
| 3. 농업환경 변화 | 19 |
| 4. 성과 평가 | 24 |
| 5. 요약 및 시사점 | 35 |

제3장 외국의 농업직불제 사례 분석

| | |
|--------------|----|
| 1. EU | 37 |
| 2. 미국 | 54 |
| 3. 일본 | 67 |
| 4. 대만 | 79 |
| 5. 시사점 | 82 |

제4장 쌀 직불제 개편 대안 검토

| | |
|-----------------------|-----|
| 1. 고정직불화 방안 | 85 |
| 2. 생산조정 의무부과 | 96 |
| 3. 변동직불제 타작물 확대 | 102 |
| 4. 개편안 비교 | 108 |

제5장 쌀 직불제 개편 방안

| | |
|-------------------|-----|
| 1. 개편 기본 방향 | 111 |
| 2. 직불제 개편방안 | 115 |

| | |
|-------------|------------|
| 참고 문헌 | 120 |
|-------------|------------|

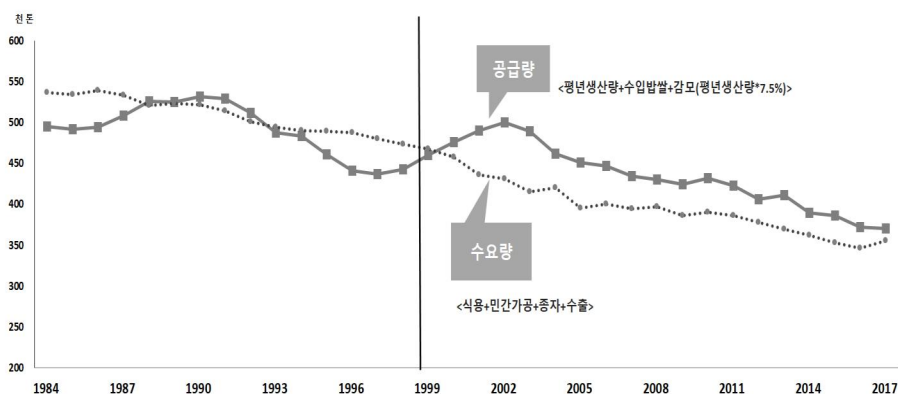
제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성

- 2000년부터 쌀 수급은 공급이 수요보다 많은 공급과잉 상황이 지속되고 있으며, 최근 10년('08~'17)간의 연도별 초과공급 물량을 산출해보면, 평균적으로 30여만 톤이 과잉되는 것으로 추정된다.

<그림1-1> 쌀 수급추이



- 주 1) '감모 등'은 박동규 외(2011, 쌀 감모통계 개선을 위한 감모율 추정)의 추정치를 활용
 - 2) 쌀 생산은 작황에 따라 변동이 크기 때문에 작황 영향이 최소화되는 평년단수를 적용하였음.
- 자료: 김종진 외(2018). 소비변화에 대응한 식량정책 개선방안. 한국농촌경제연구원

- 최근의 쌀 수요와 공급 변동추세를 고려하더라도 공급과잉 추세는 향후에도 지속될 것으로 예상되어, 이에 따른 가격 하락, 재고 누증, 변동직불금 발생 등의 정부 재정 부담 등이 심화될 전망이다.
 - 최근 1인당 연간 쌀 소비량이 크게 감소한 것으로 나타났으나 이는 통계작성 기준 변화 등이 영향을 미친 것으로 판단되어 실제 감소 추이가 완화되었다고 단정하기 어려우며¹ 과거 방식 적용 시, 2016양곡연도와 2017양곡연도 1인당 쌀 소비량은 전년 대비 각각 2.7%, 1.2%감소한 61.2kg, 60.5kg로 감소추이는 지속적이라 볼 수 있다.
 - 10년간 식용소비 감소폭(2.0%)은 생산 감소폭(1.8%)보다 커서 공급과잉 구조가 여전히 지속될 것으로 전망된다.²

- 정부는 쌀 과잉공급 문제를 해결하기 위해 2018년부터 논 타작물재배지원사업을 실시하였으나 다양한 쌀 생산유인 정책이 아직 개선되지 않은 상황 등으로 인해 사업 참여율이 높지 않았다. 한편, 사업 종료 후에는 타작물 전환 혹은 지속의 유인책이 마련되어 있지 않아 쌀 공급과잉 기조가 지속될 수 있다.
 - 현재 진행 중인 논 타작물재배지원사업은 2019년까지 한시적으로만 시행하는 것으로 계획되어 있어 2020년 이후에는 논에 타작물을 재배한 농가들이 벼로 회귀할 가능성을 배제할 수 없다.

- 이러한 쌀 수급문제의 근본적인 해결을 위해 쌀 생산을 자극하는 유인책에 대한 수정·보완은 수행되어야 하며, 특히 WTO가 생산연계로 지목한 변동직불제도의 개편을 우선적으로 고려할 필요가 있다.
 - 쌀 변동직불제는 벼 농사를 전제로 지급되어 쌀 생산을 유인한다는 점에서 제도의 개편 필요성이 존재한다.

1 2016양곡연도부터 쌀 소비성향이 2인 이상 가구와 상이할 수 있는 1인 가구가 조사 대상에 포함되어 소비추이를 왜곡시킬 가능성이 존재함. 특히, 1인 가구의 다수를 차지하는 노령 1인 가구의 경우 쌀 소비량이 여타 집단에 비해 많은 것으로 알려짐

2 2017농업전망 쌀·콩 수급동향과 전망자료를 바탕으로 하였음.

- 물론, 타작물 생산을 위한 생산기반 정비, 판로확보, 소득 보장 등에 대한 정책도 마련되어 쌀 생산유인을 최소화할 필요가 있다.
- 현재, 변동직불제에 대한 다양한 개편방안이 논의되고 있는 상황이며, 특히 변동직불제 타작물 확대³, 생산조정 의무 부과, 고정직불제화, 수입보장보험 확대 등이 주요 개편 대안으로 부각되고 있다.
- 변동직불제 타작물 확대 방안은 변동직불금 지급조건을 쌀 생산과 연계되지 않도록 변경하는 것으로 농가 스스로가 벼 재배면적을 감축하여 쌀 수급불균형 문제를 해결하도록 유도하는 것이다. 다만, 직불제 도입 취지(쌀 가격 하락 위험 보전)와 상충되고 즉각적인 감축이 필요한 상황에서는 정책 효과를 담보하기 쉽지 않다는 단점이 있다.
 - 생산조정 의무 부과 방안은 농가가 변동직불금을 지급받기 위해 일정 비율의 면적을 전작(휴경도 선택 가능)하도록 하는 정책으로 벼 재배면적에 대한 예측 가능성이 높아 수급조절 효과가 크다는 장점이 존재한다. 그러나 변동직불금 미발동으로 소득 감소가 충분히 보전되지 않을 경우, 제도를 안정적으로 운영하기 어렵다는 단점이 있다.
 - 고정직불제화란 변동직불제를 폐지하는 대신 고정직불금 단가를 인상하여 쌀 생산유인 영향을 제거하는 것으로 일정 수준의 소득이 확보되고, 변동직불금이 발생하지 않는 수준까지 쌀 가격이 상승하더라도 인상된 고정직불금을 받을 수 있다는 장점이 있다. 다만, 수급상황에 따른 가격 변동성이 모두 농가소득 불안정성으로 전이된다는 단점이 있다.
 - 수입보장보험은 변동직불제의 농가 경영안정에 일정 부분 기여하나 수확량 변동을 고려하지 않아 흉년엔 과소보전, 풍년엔 과잉보전이 문제에 대한 대안으로 제안되었다. 다만, 일부 농가의 경우 소득 보장 수준이

³ 변동직불제 타작물 확대 방안은 통상적으로 생산 비연계 방안으로 알려져 있으나 고정직불제화 방안도 벼 등의 특정 작물 재배와 연계되지 않는다는 측면에서 생산 비연계로 볼 수 있어, 본 고에서는 둘 간의 명확한 구분을 위해 '변동직불제 타작물 확대 방안' 혹은 '변동직불제 확대 방안'으로 명명하였다.

감소할 수 있고, 실행을 위해서는 개별농가의 농산물 생산량 및 판매가격을 정확히 파악하는데 행정비용이 과다하게 소요된다는 문제가 있다.

- 향후에도 현재와 같은 쌀 과잉공급 추세가 지속될 것으로 전망되어 쌀 생산을 유인하는 쌀 변동직불제의 제도에 대한 개선이 없을 경우, 쌀 공급과잉 문제는 더욱 확대될 것으로 우려된다.
 - 또한, 쌀 변동직불제의 생산유인 효과에 더하여 대농에 대한 편중지원, 최근 사회적으로 논의가 확대되고 있는 농업의 공익적 기능확대 등을 위해서도 변동직불제 개편의 필요성이 제기되고 있다.

2. 연구 목적

- 본 연구는 쌀 변동직불제 시행으로 인한 효과를 정량적으로 파악하여 그 성과와 한계점 등을 객관적으로 검토하고, 주요국의 변동직불제를 포함한 경영 안정대책의 개편 사례 등을 참고하여 변동직불제의 바람직한 개편안을 제시하는 것을 목적으로 한다.
 - 변동직불제 시행 이후의 성과분석에 더하여 농업환경 변화 분석을 통해 변동직불제 개편의 필요성을 검토한다.
 - 주요국의 경영안정대책 사례를 통하여 효율적이면서도 우리나라 농업 여건에 맞는 형태의 개편 방안 및 추진 방향을 제시한다.
 - 정량 혹은 정성적 분석을 통하여 다양한 개편안별 예상 효과 및 개편안 도입 시 예상되는 문제점과 대응방안도 검토한다.

3. 선행연구 검토

3.1. 변동직불제의 농가 경영안정 효과 관련 연구

- 이춘수 외(2008)는 ‘몬테카를로 시뮬레이션’을 통해 농가소득의 안정성을 분석하였다. 연구에 따르면 시장가격이 30% 하락 시 농업소득은 82% 감소하지만 변동직불금이 지급될 경우, 농가소득 감소폭은 11%로 축소되는 것으로 나타나 변동직불제도가 실질 농가소득 안정에 기여한다고 주장하였다.
- 김관수 외(2014)는 쌀 직불금이 농가소득 제고뿐만 아니라 안정화에도 크게 기여하였다고 주장하였다. 실제 농가규모별 쌀 직불금 효과는 다소 상이한 것으로 나타났으나 가격하락 시에도 변동직불금 수령으로 농가소득이 일정 수준을 유지하는 것으로 분석되었다.
- 김한호 외(2014)에서는 변동직불제가 면적비례 방식으로 운영되고 있어 농가 소득 증대효과는 있었으나 영세농의 소득증대 측면에서는 효과가 제한적이었다는 점을 언급하였다.
- 유찬희 외(2016)는 농가경제조사를 활용하여 쌀소득보전직불제로 인한 논벼농가의 소득 증대효과(2003~2015년)가 4.2%이었고, 경영상태를 측정하는 ‘자산 대비 수익(ROA)’, ‘운영 수익 마진(OPM)’ 등의 지표에서도 쌀소득보전직불제가 경영안정에 기여하였다는 점을 실증분석을 통해 보여주었다.

3.2. 변동직불제의 생산 연계성 관련 연구

- 이용기(2005), 이정환(2009)의 연구에서는 쌀 직불금이 농가의 기대수익에 일정 부분 영향을 미치고, 벼 재배면적에 비례하여 직불금이 지급되도록 설

계되어 있어 직불제도가 쌀 증수 유인으로 작용한다고 주장하였다.

- 박동규 외(2010)의 연구에서도 변동직불제로 인한 벼 재배면적 증대 효과가 2009년 기준 약 3만 3,900ha 규모 수준이라고 분석되었다.
- 안병일(2015)은 벼 재배면적에 영향을 미치는 요인이 쌀 가격과 변동직불금 수령액이라는 점을 강조하였고, 변동직불금이 재배면적 증가에 일정 정도 기여한다고 분석하였다.

3.3. 변동직불제 개편방안 관련 연구

- 김태균 외(2005)는 쌀 소득안정 정책에 대한 효과분석을 통하여 현행 “고정 직불, 변동직불, 재해보험”을 혼합한 방식보다는 “고정직불, 수입보장보험”을 혼합한 방식이 농업인 선호도와 생산자 후생 측면에서 더욱 효율적이라고 주장하였다.
- 이용기(2007)는 후생 측면에서 고정직불금 단가 인상이 바람직한 정책 방향이라고 제안하였다.
- 오내원 외(2008)는 미국, EU, 캐나다 등의 해외 사례를 통하여 직불제의 개편방향과 농가 단위소득안정직불제의 도입방안을 제시하였다.
- 박동규 외(2013)의 연구에서는 변동직불금 생산 비연계, 고정직불금 확대에 따른 쌀 산업영향 분석을 바탕으로 쌀 목표가격의 안정적 운용, 경영안정 대 상품목 확대 등의 중장기 개선방안을 제시하였다.
- 김한호 외(2014)는 생산연계성 문제에는 소득차액보상제 및 전작보상을 통

해 생산비연계하는 방안, 규모화 저해문제에는 들녘경영체를 위한 가산직불과 수입보장보험제도 도입을 제안하였다.

- 서세욱(2016)은 변동직불제의 문제점을 지적하며 변동직불제의 목표가격 인하, 농가단위 직불제도 전환, 이행조건 강화 등을 개선방안으로 제시하였다. 또한 2017년 연구에서는 수입보험 성격의 수입·소득 안정계정과 고정직불 성격의 생산중립계정으로 이루어진 개편안 마련이 필요하다는 점을 주장하였다.
- 박준기 외(2016)는 쌀 수급안정이라는 전제 조건 하에서 대규모 농가에 대한 수입보장보험 도입을 방안으로 제시하였다.
- 유찬희 외(2016)와 김태훈 외(2017)는 변동직불제의 개편의 불가피성을 언급하며 생산비연계, 품목 비연계, 고정직불화 등을 통해 쌀 생산에 대한 유인을 제거하고 수입보장보험, 자조금 등 농가의 경영안정을 위한 자구노력이 병행되어야 함을 강조하였다.

3.4. 선행 연구와의 차별성

- 쌀 산업의 구조적 공급과잉 문제 발생의 주요 원인을 변동직불제의 생산 연계성이라는 분석결과를 바탕으로 개선 방향을 유도하는 연구는 다수 진행되었으나 제시된 대안의 구체적인 실행방안 및 각 대안의 장단점에 대한 연구는 부족한 상태이다.
 - 변동직불제가 과잉공급 구조의 원인이며, 이러한 문제의 개선이 요구된다는 연구들만 다수 진행되었다.
- 이에 본 연구는 쌀 변동직불제도에 국한하여 이제까지의 논의된 결과와 외국 사례 등을 바탕으로 가능한 대안들을 실제 도입 시 발생할 수 있는 다양한 문제점을 종합적으로 검토하여 합리적인 개편 방안을 모색한다는 점에서

기존연구와 차별화되었다고 볼 수 있다.

- 또한, 현재 논의되고 있는 농업의 다원적 기능을 바탕으로 한 공익형 직불제로의 개편 방향을 고려한 대안을 모색한다는 측면에서도 차별화된다고 볼 수 있다.

4. 연구 내용 및 방법

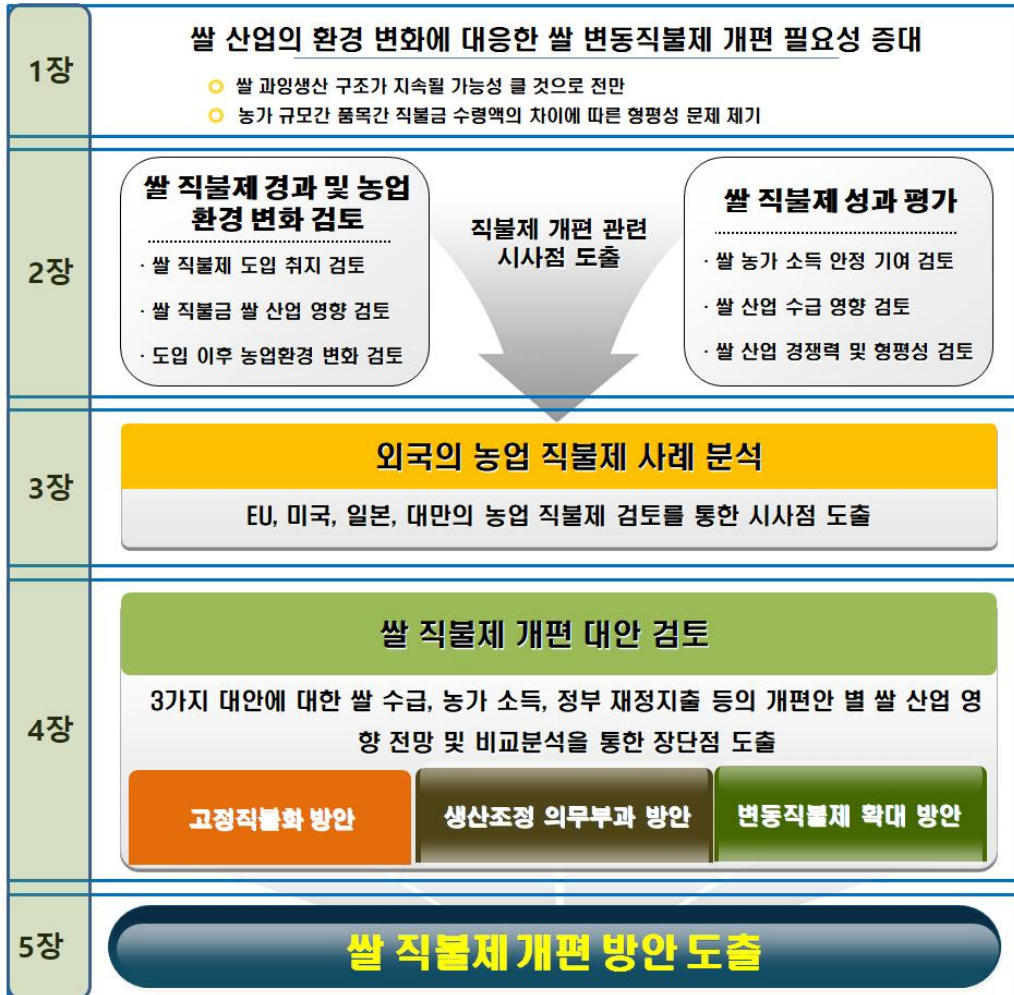
4.1 연구 내용

- 쌀 직불제 도입배경 및 경과, 성과평가, 도입 이후의 농업환경 변화 검토 등을 통해 쌀 직불제 개편 필요성과 방향에 대한 시사점을 도출하였다.
 - 쌀 직불제 도입 취지 검토, 쌀 직불제의 쌀 산업 영향 검토, 쌀 직불제 도입 이후 농업환경변화를 검토하였다.
 - 쌀 농가 소득 보전 및 안정 기여 정도 검토, 쌀 수급 영향 검토 및 쌀 산업 경쟁력 및 수령액의 농가간 형평성 검토를 통해 쌀 직불제 성과평가를 수행하였다.
- EU, 미국, 일본, 대만의 농업 직불제 및 농가소득 안정정책의 연혁 및 내용 검토를 통해 우리나라 쌀 직불제 개편 방안에 대한 시사점을 도출하였다.
- 직불제 개편 대안을 적용할 경우의 쌀 수급, 농가소득, 정부 재정지출 등의 쌀산업 영향 및 전망 비교·분석을 통해 각 안의 장단점을 도출하였다.
 - 구체적으로 고정직불화 방안, 생산조정 의무부과 방안, 변동직불제 타작물 확대 방안에 대해서 비교·분석하였다.
- 마지막으로 이상의 분석을 바탕으로 쌀 직불제 개편 방안을 도출하였다.

4.2 연구 방법

- (기존 자료 활용) 기존 제시된 선행 연구 및 문헌, 통계 자료를 바탕으로 직불제의 도입 배경 및 경과 등을 분석하였다.
 - 쌀 직불제와 농업 환경 변화 검토하고 직불제의 성과도 평가하였고 이를 통해 직불제 개편관련 시사점을 도출하였다.
- (외국사례 검토) 외국(일본, 미국, 대만, EU)의 농업 직불제도 사례를 살펴보고 이에 대한 시사점을 도출하였다.
 - 특히, 미국 사례의 경우 외부 원고위탁을 통해 조사를 진행하였다.
- (간담회 개최) 전문가 간담회를 개최로 전문가들의 다양한 의견을 수렴하여 연구 방향과 연구 결과 등의 적절성과 타당성을 검토하였다.
- (토론회 개최) 토론회 개최를 통해 학계, 전문가, 농업인 및 소비자 단체, 언론인 등이 참석하여 효율적인 쌀 직불제 개편방향을 논의하였다.
 - 과제의 중간보고를 외부에 공개된 토론회 형식으로 진행하여 전문가뿐만 아니라 농가 단체 등의 의견을 청취하였다.
- (농가 설문조사) 쌀 농가뿐만 아니라 일반 소비자를 대상으로 쌀직불제 개편 방향의 중요도와 각각의 개편안에 대한 농가 수용성 등을 설문조사를 통해 검토하여, 직불제 개편에 대한 농가 및 소비자(납세자) 의견을 적극적으로 수렴하였다.
- (계량분석) 계량분석을 통해 개편안별 영향을 정밀하게 분석하였다.
 - KREI-KASMO모형을 통해 각각의 개편안 분석모형을 구축하여 시나리오별 영향을 베이스라인과 비교 분석하였다.

<그림 1-2> 연구 내용 및 체계



제 2 장

쌀 직불제 도입 및 경과

1. 쌀 직불제 도입

1.1 배경

- 대내외 농업환경이 불확실한 가운데 우리나라는 쌀 관세화를 유예하기 위해 2004년 쌀 재협상에서 이해 당사국으로부터 추가적이고 수용 가능한 양허 (Concession)를 제공하여 합의를 이끌어내야 하는 상황이었다.
 - 모든 농산물의 예외없는 관세화라는 WTO의 원칙에도 불구하고 우리나라는 쌀의 특수성을 인정받아 관세화를 10년간 유예(1995~2004년) 받았다.
 - 이후 자구적인 노력을 통해 대외 경쟁력을 갖추려고 하였으나 뚜렷한 성과를 거두지 못하였다.
 - DDA농업협상(칸쿰 각료회의)이 결렬되었지만 농산물에 대한 큰 폭의 관세감축에 대한 목표는 여전하였다.

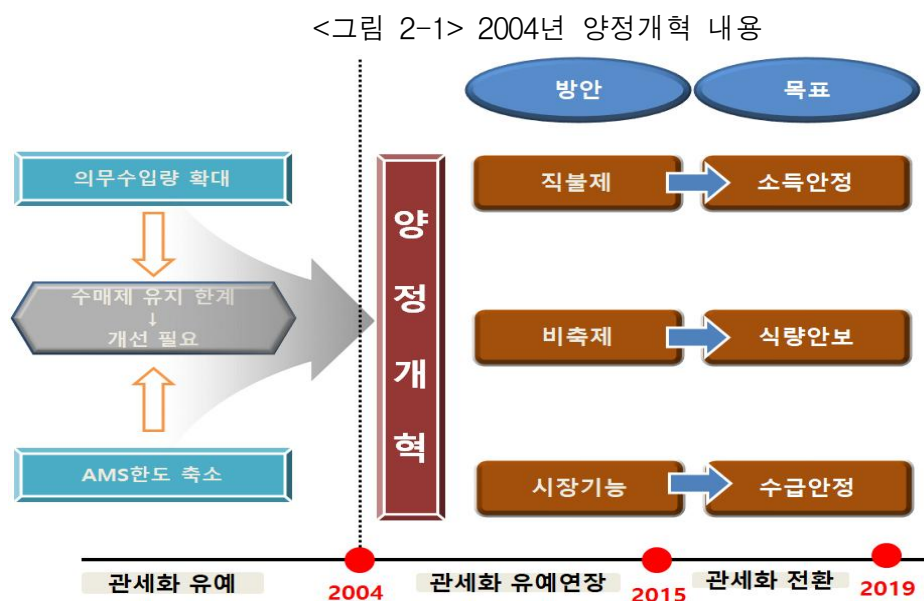
- 또한, 당시 국내 쌀 산업은 구조적 공급과잉에 직면한 상황이었고, 관세화 유예 여부와 상관없이 장기적으로 쌀 가격 하락과 이에 따른 농가 소득 감소가 예상되었다.
 - 당시 산지 쌀 가격은 16만 1천원/80kg이었으나 10년 후 2013년에 이르면 11만원 수준까지 하락할 수 있다는 전망이 발표되는 등의 영향으로 농가의 불안감은 커졌다.
- 한편, 당시 대표적인 쌀 수급안정 정책이었던 약정수매제는 감축대상보조(AMS)가 지속적으로 축소되면서 계속해서 유지하기가 어려운 상황에 직면하였다.
 - UR협상 결과 우리나라는 감축대상보조(AMS)가 1995년 2조 1,825억 원에서 2004년 1조 4,900억 원까지 축소되었다.
 - 약정수매제를 위해 투입된 재정은 연간 1조 2,000억~1조 8,000억 원 수준에 달했으나 이에 따른 직접적인 소득효과는 재정소요액 대비 10%에도 미치지 못해 가격지지의 실효성에 대한 문제가 제기되었다.⁴
- 2001년에 도입된 논농업직접지불제는 쌀 가격과 관계없이 고정금액을 지급하므로 쌀 가격이 급락하는 경우에 쌀농가의 소득안정 기여에 한계가 존재한다는 단점이 있었다.
- 우리나라는 1980년에 극심한 냉해 피해로 막대한 양의 쌀을 외국으로부터 수입한 바 있었고, 2000년 이후 기상 악화로 인한 쌀 주요 생산국의 생산 감소 등으로 국제 쌀 가격이 가파른 상승세를 나타내어 식량의 안정적인 확보 필요성이 제기되고 있었다.
 - 1980년에는 냉해로 쌀 생산량이 355만 톤에 그쳤는데 이는 전년 대비 36.2%⁵ 감소한 수준이었다.
 - 우리나라에서 주식으로 사용되는 중립종의 경우 국제가격이 2003년 5

4 박동규(2004), 『쌀농가 소득안정방안 연구』

5 1979년 생산량은 556만 5천 톤 수준이었음.

월까지 300달러/톤 내외를 유지하였으나 2004년 1월에는 521달러/톤까지 급등하였다.⁶

- 이에 정부는 쌀 농가의 소득을 안정시키면서 쌀 관세화 재협상에 유리한 조건을 선점하고, 쌀산업 경쟁력제고와 식량안보를 강화할 수 있는 정책방안 마련이 필요하였고, 이에 양정개혁을 통해 쌀 직불제를 신설하였다⁷.
 - 가격지지를 통한 소득증대와 식량안보 기능을 수행하던 수매제도를 폐지하는 대신 ‘공공비축제’를 도입하였다.
 - ‘쌀소득보전직불제’는 기존의 쌀소득보전직불제와 논농업직접지불제를 통합하는 방식으로 신설되었다.



자료: 김태훈·박동규·조남욱·손미연. 2015. 『중장기 양곡정책방향(1/2차년도)-관세화 이후 쌀 수출입정책을 중심으로』 재인용

6 한국농촌경제연구원(2004), 『이해당사국의 쌀산업 현황』

7 쌀 관세화 재협상 당시 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 하였음.

1.2 주요 내용

- 쌀 직불제(쌀소득등보전 직접직불제)는 쌀 농가의 피해보상, 쌀 산업에 대한 시장기능 도입, 농가의 자구노력 필요성 등의 사회적 논의를 반영한 제도이다. 쌀 직불제의 주요 내용은 쌀 목표가격을 설정하여, 당해 시장 쌀 가격과 목표가격 간의 차액 중 85%를 고정직불(Green box)과 변동직불(Ambor box)로 구분하여 지급하여 농가소득을 보전해준다는 것이다.
 - 기존에 농가가 보전받았던 수준의 소득과 일치하는 목표가격을 설정하기 위해 당시 쌀값, 수매제 효과, 논 농업직불금을 고려하였다.
 - 시장가격이 수급조절 기능을 하도록 가격 추이를 반영하여 차기 목표가격을 3년마다 재설정하기로 하였다.
 - 쌀값 하락에 대해 농가도 일정 부분 책임을 진다는 차원에서 보전율을 85%로 설정하여 스스로 자구노력이 필요하다는 점을 강조하였다.
 - 한편, 고정직불은 생산과 연계되지 않아 허용 보조, 변동직불은 생산과 연계되어 감축 대상 보조로 분류되었다.

- 고정직불금 단가는 과거 논농업직접직불제와 비슷한 형태로 진흥과 비진흥지역을 나누어 각각 ha당 64만원, 51만 2,000원을 농가에게 지급하나, 논외형상과 기능 유지를 전제조건으로 하였다. 변동직불금은 목표가격과 시장가격 차액의 85%를 지급하나 고정직불금을 차감하여 지급하도록 하였으며, 대상 농지는 논농업직불제를 수령하고있었던 농지로 하였다.

2. 경과

2.1. 목표가격 재설정

- 정부는 2008년부터 변동직불금 지급을 위한 새로운 목표가격을 결정해야만 했다. 그러나 물가 상승 등을 고려하여 소득 보전(피해보상)이 필요하다는 농민 단체의 의견과 과도한 인상은 쌀 생산과잉으로 이어질 수 있다는(시장기능) 학계 의견이 첨예하게 대립하였고, 결과적으로 인상도 인하도 아닌 동결하기로 결정하였다. 한편, 3년 주기로 재설정해야 했던 목표가격 변경 주기는 5년으로 늘어났고, 직불금이 대농 등에 과도하게 집중되었다는 비판이 제기되면서 정부는 관련 법률(2009.3.)을 개정하여 직불금 지급면적을 농업인은 최대 30ha, 농업회사법인은 최대 50ha로 제한하였다.
 - 정부는 법령 산식에 근거하여 현 목표가격 수준보다 낮은 수준(16만 1,265원/80kg)을 제시하였으나 국회 최규성 의원은 동결, 농민 단체는 물가 상승과 생산비 고려가 필요하다고 주장하여 협상에 난항이 지속되었다. 한편, 생산비를 고려할 경우, 새롭게 설정된 목표가격은 약 20만 원/80kg 수준이었다.
 - 학계에서는 목표가격에 물가상승률을 반영할 경우, 정부의 재고관리 비용 증가, 변동직불금 지급액 증가 등으로 정부 재정부담이 심화될 수 있어 과도한 인상에 대해 신중해야 한다는 입장이었다⁸.

- 2008년과 2011~2013년에는 수확기 쌀값 상승으로 변동직불금이 발동하진 않았으나 고정직불금 지급으로 농가소득은 안정된 추이를 보였다. 그리고 극단값에 의해 가격 추세가 정확하게 반영되지 못하는 문제를 해소하기 위해 3개년 산술평균 방식에서 5개년 절단평균 방식으로 기준방식이 변경되었고, ha당 61가마 생산 기준을 2012년산부터 과거 작황과 연계하여 63가마로 늘렸다.

- 2013년 목표가격 재설정을 앞두고 농민단체는 생산비 등을 고려하여 목표가격 재설정이 필요하다고 주장하였으나, 정부는 법령산식으로 설정된 가격(17만 4,083원/80kg)을 발표하여 또다시 의견 대립이 발생하였다. 이에 국회

8 박동규 외(2007)의 연구에서 목표가격 시나리오별 소요 예산을 계측한 결과 물가상승률을 반영(매년 3% 상승)하여 목표가격을 3년마다 재설정할 경우 목표가격 인상 폭이 가장 커 정부 재정 소요가 늘어날 것으로 전망하였음.

는 각계 각층의 의견을 고려하여 2013년산 목표가격을 정부가 초기에 내놓은 안보다 7.9% 인상한 18만 8,000원/80kg으로 결정하였다.

- 최규성(2012년), 김영록 의원(2013년)은 생산비와 물가상승률을 반영한 목표가격(80kg기준 각각 19만 5,901원, 21만 7,719원) 인상이 필요하다는 개정법률안을 발의하였고, 전국농민회총연맹(2013)은 유사한 이유로 23만 원 수준까지 목표가격이 인상되어야 한다고 주장하였다.
 - 정부와 학계⁹는 미국과 일본의 목표가격이 생산비보다 낮다는 점을 강조하면서 과도한 목표가격 인상은 구조적인 공급과잉을 심화시킬 수 있다고 우려를 표시하였다.
- 2015년에는 기존의 ‘쌀소득등의보전에관한법률’이 ‘농업소득의보전에관한법률’로 개정되면서 신규농의 직불금 수령을 위한 경작 기간과 판매액 제한조건이 완화되었고, 들녘경영체에 대해서는 쌀 직불금 지급 상한 면적을 기존 50ha에서 400ha로 확대시켰다. 또한 고정직불금 지급단가는 2014년 90만 원/ha에서 2015년 100만 원/ha로 인상하였다.

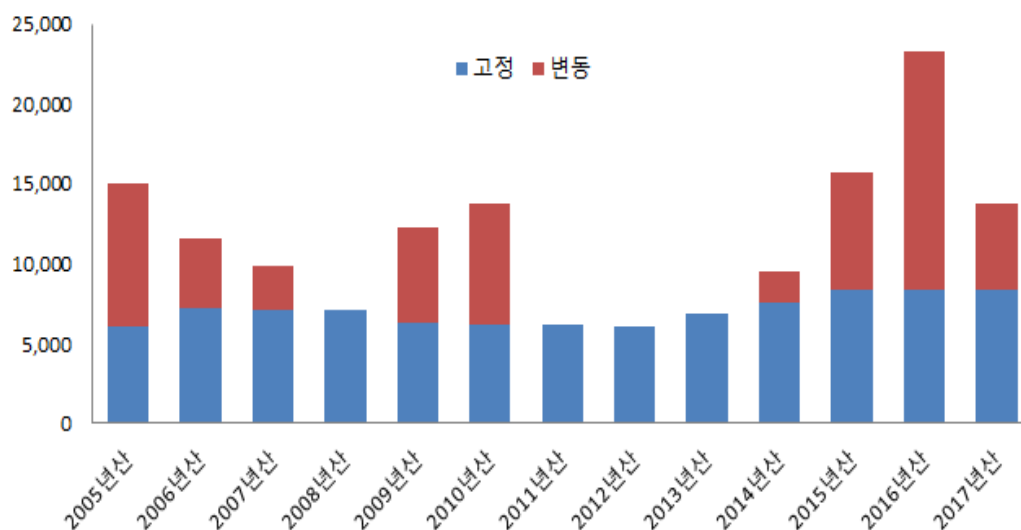
2.2. 쌀 직불금 지급 실적

- 국내 쌀 산업은 직불제 도입 이후 2017년까지 총 13차례 고정직불금이 지급되었고, 수확기 높은 쌀값으로 2008, 2011~2013년에는 변동직불금이 발동하지 않아 현재까지 변동직불금 지급은 총 9차례 있었다.
 - 13년 동안 지급된 쌀 직불금은 고정직불금이 9조 1,837억 원, 변동직불

⁹ 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 역행한다고 주장하였고, 이정환 외(2013)는 목표가격에 물가상승률, 생산비를 반영하자는 것은 가격 하락의 위험 흡수라는 직불제의 목적과 합치하지 않는다고 언급하였음.

금이 5조 9,100억 원으로 이를 합한 지급총액은 15조 937억 원에 이른다.

<그림 2-2> 연도별 쌀 직불금 지급실적



자료: 농림축산식품부, 양정자료

- 고정직불금은 대상 면적이 감소하는 추세임에도 단가가 2006년, 2013년, 2014년 2015년에 각각 70만 원, 80만 원, 90만 원, 100만 원으로 인상됨에 따라 지급총액은 증가추세이며, 변동직불금은 수확기 쌀값에 따라 연도별 지급액 편차가 크다.
 - 특히, 2016년산은 쌀값 하락으로 AMS한도인 1조 4,900억 원 가량이 변동직불금으로 지급되었다.

<표 2-1> 연도별 고정 및 변동직불금 지급실적

| 연산 | 고정직불금 | | | | 변동직불금 | | | |
|--------|-----------|------------|---------|------------|-----------|------------|---------|------------|
| | 면적 (천 ha) | 지급총액 (억 원) | 지급단가(원) | ha당단가 (천원) | 면적 (천 ha) | 지급총액 (억 원) | 지급단가(원) | ha당단가 (천원) |
| 2005년산 | 1,007 | 6,038 | 9,836 | 600 | 940 | 9,007 | 15,710 | 958,310 |
| 2006년산 | 1,024 | 7,184 | 11,475 | 700 | 951 | 4,371 | 7,537 | 459,757 |
| 2007년 | 1,018 | 7,120 | 11,475 | 700 | 932 | 2,791 | 4,907 | 299,327 |

| 산 | | | | | | | | |
|------------|-------|-------|--------|-------|-----|--------|--------|-----------|
| 2008년 산 | 1,013 | 7,118 | 11,475 | 700 | 920 | - | - | - |
| 2009년 산 | 893 | 6,328 | 11,536 | 700 | 809 | 5,945 | 12,028 | 733,708 |
| 2010년 산 | 883 | 6,223 | 11,486 | 700 | 789 | 7,501 | 15,588 | 950,868 |
| 2011년 산 | 875 | 6,174 | 11,495 | 700 | 754 | - | - | - |
| 2012년 산 | 866 | 6,101 | 11,509 | 700 | 747 | - | - | - |
| 2013년 산 | 855 | 6,866 | 12,713 | 800 | 735 | - | - | - |
| 2014년 산 | 835 | 7,560 | 14,306 | 900 | 729 | 1,941 | 4,226 | 266,238 |
| 2015년 산 | 844 | 8,427 | 15,873 | 1,000 | 726 | 7,257 | 15,867 | 999,621 |
| 2016년 산 | 837 | 8,383 | 15,873 | 1,000 | 706 | 14,894 | 33,499 | 2,110,437 |
| 2017년 산 | 829 | 8,315 | 15,873 | 1,000 | 684 | 5,393 | 12,514 | 788,382 |

자료: 농림축산식품부, 양정자료

○ 쌀 직불금 연간 최대 총 지급액은 변동직불금이 AMS한도에 근접한 2016년 산으로 총 2조 3,277억 원(고정직불금 8,383억원, 변동직불금 1조 4,894억 원)이 지급되었다.

- 연평균으로는 고정직불금이 7,064억 원, 변동직불금이 6,567억 원 지급된 것으로 연평균 지급총액은 1조 3,631억 원으로 계산된다.
- 목표가격이 18만 8천 원으로 인상된 2013년산 이후만을 대상으로 할 경우 고정이 7,910억 원, 변동이 5,897억 원으로 총 연평균 1조 3,807억 원이 지급되었다.
- 쌀값 하락으로 변동직불금이 상대적으로 많이 지급된 최근 3년을 기준으로 할 경우 고정이 8,375억 원, 변동이 9,181억 원으로 총 연평균 1조 7,556억 원이 지급되었다.

<표 2-2> 연도별 총 직불금 지급 실적

| 연산 | 지급총액 (억원) | ha당 지급액 (원) | 조수입 (원,A) | 수확기 쌀값 (원,B) | 목표가격 (원,C) | 목표가격 대비 | |
|----|--------------|----------------|--------------|-----------------|---------------|---------|-----|
| | | | | | | A/C | B/C |

| | | | | | | | |
|--------|--------|-----------|---------|---------|---------|-------|-------|
| 2005년산 | 15,045 | 1,558,310 | 165,574 | 140,028 | 170,083 | 97.3 | 82.3 |
| 2006년산 | 11,539 | 1,159,757 | 166,727 | 147,715 | | 98.0 | 86.8 |
| 2007년산 | 9,912 | 999,327 | 167,192 | 150,810 | | 98.3 | 88.7 |
| 2008년산 | 7,118 | 700,000 | 173,781 | 162,307 | | 102.2 | 95.4 |
| 2009년산 | 12,330 | 1,433,708 | 165,924 | 142,360 | | 97.6 | 83.7 |
| 2010년산 | 13,729 | 1,650,868 | 165,305 | 138,231 | | 97.2 | 81.3 |
| 2011년산 | 6,174 | 701,169 | 177,803 | 166,308 | | 104.5 | 97.8 |
| 2012년산 | 6,101 | 702,071 | 185,288 | 173,779 | | 108.9 | 102.2 |
| 2013년산 | 6,866 | 800,924 | 187,420 | 174,707 | 188,000 | 99.7 | 92.9 |
| 2014년산 | 9,501 | 1,167,516 | 184,730 | 166,198 | | 98.3 | 88.4 |
| 2015년산 | 15,679 | 1,999,621 | 182,399 | 150,659 | | 97.0 | 80.1 |
| 2016년산 | 23,277 | 3,110,437 | 179,083 | 129,711 | | 95.3 | 69.0 |
| 2017년산 | 13,708 | 1,788,382 | 182,990 | 154,603 | | 97.3 | 82.2 |

자료: 농림축산식품부, 양정자료

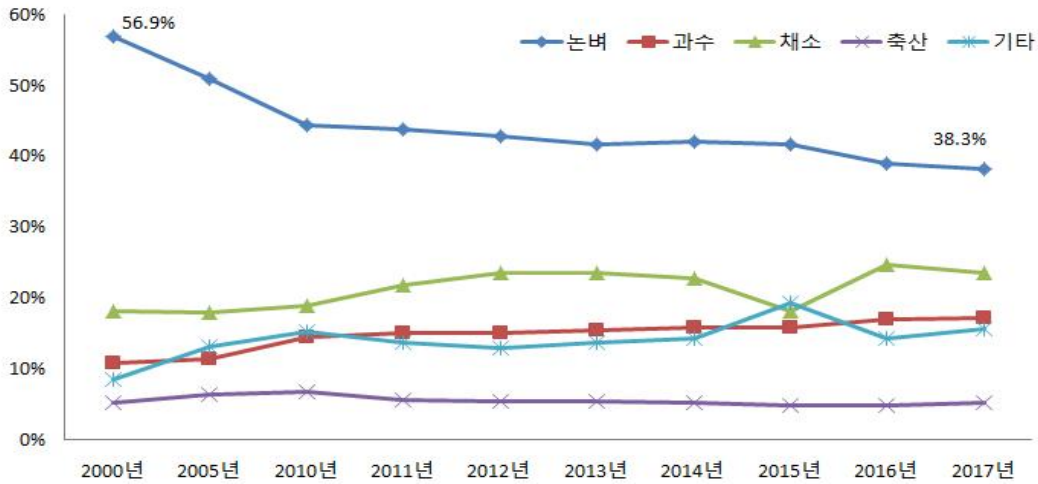
3. 농업환경 변화

3.1. 생산자 측면

- 2000년 이후 우리나라 전체 농가 수는 연평균 1.7%로 감소하였으나 논벼 농가 수는 이보다 훨씬 큰 연평균 3.9%로 감소하여 전체 농가 수에서 논벼 농가 수가 차지하는 비중이 2000년 56.9%에서 2017년 38.3%로 18.6%p 감소하였다.
 - 2017년 기준 우리나라 전체 농가는 104만 2천 호로 2000년 대비 24.7% 감소하였다.
 - 반면, 전체 농가 수에서 논벼와 축산 농가를 제외한 과수 및 경종 농가 수는 2000년 이후 연평균 0.7% 증가하여 2017년 기준 58만 8천 농가에

이르렀다. 이에 전체 농가 수 대비 과수 및 경종 농가 수 비중은 2000년 37.9%에서 2017년 56.4%로 18.5%p 증가하였다.

<그림 2-3> 영농형태별 농가 수 비중 추이



자료: 농림축산식품부 양정자료

- 쌀 직불금 대상 농가 수 비중도 추세적으로 감소하고 있다. 2005년 기준, 전체 농가에서 고정직불금과 변동직불금을 지급 받은 농가 수 비중은 각각 81.1%, 77.3%에서 2017년 77.2%, 64.8%로 감소하였다.
 - 2005년에는 쌀 고정 및 변동 직불금 수령 농가 수는 103만 3천 호, 98만 4천 호이었다.
 - 그러나 2017년 기준 고정 및 변동 직불금과 지급 대상 농가 수는 각각 80만 4천, 67만 5천 호로 감소하였다.

<표 2-3> 영농형태 및 쌀 직불금 수령 여부별 농가 수

단위: 천호, %

| | | 2000년 | 2005년 | 2010년 | 2015년 | 2016년 | 2017년 |
|------|----|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 총농가 | | 1383 | 1273 | 1177 | 1089 | 1068 | 1042 |
| 영농형태 | 논벼 | 787 (56.9) | 648 (50.9) | 523 (44.4) | 454 (41.7) | 416 (39.0) | 399 (38.3) |
| | 과수 | 151 | 145 | 170 | 172 | 182 | 179 |
| | 채소 | 252 | 230 | 224 | 198 | 265 | 246 |
| | 축산 | 72 | 82 | 81 | 53 | 53 | 55 |
| | 기타 | 119 | 167 | 179 | 211 | 152 | 164 |

| | | | | | | | |
|----------------|----|---|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 쌀직불 금 대상 | 고정 | - | 1,033 (81.1) | 837 (71.1) | 779 (71.5) | 794 (74.3) | 804 (77.2) |
| | 변동 | - | 984 (77.3) | 781 (66.4) | 685 (62.9) | 685 (64.1) | 675 (64.8) |

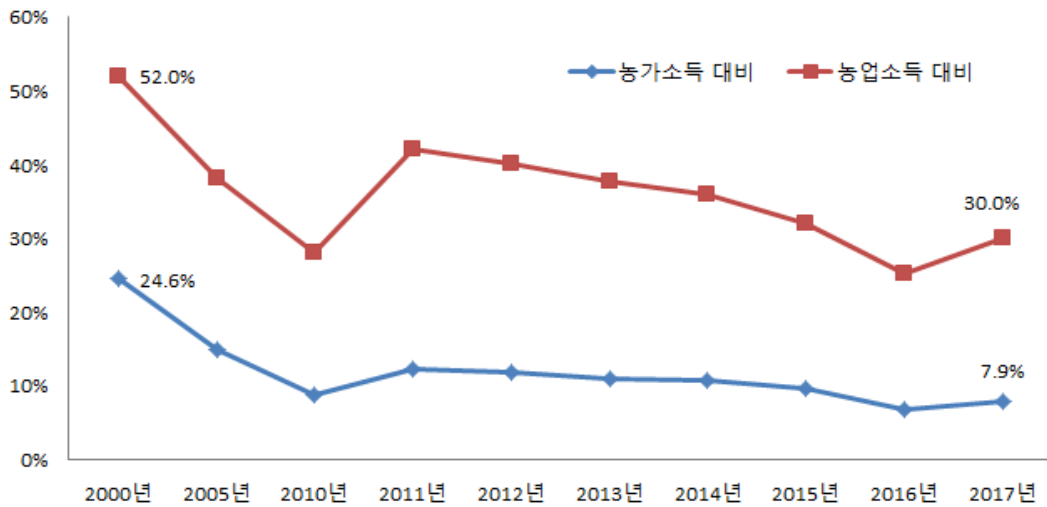
주: 괄호 안은 총농가 대비 해당 형태 농가 수 비중임.

자료: 농림축산식품부, 양정자료

○ 농가 소득에서 쌀 소득이 차지하는 비중 또한 감소하고 있어 농가 소득 측면에서 쌀의 중요성은 점차 줄어들고 있다.

- 2000년 기준 전체 농가소득에서 쌀 소득이 차지하는 비중은 24.6%였으나 이후 꾸준히 감소하여 2017년에는 7.9%에 불과한 것으로 나타났다.
- 동기간 농가의 농업소득 대비 쌀 소득 비중은 52.0%에서 30.0%로 감소하였다.

<그림 2-4> 쌀 소득 비중 추이



자료: 농림축산식품부 양정자료

<표 2-4> 농가소득 중 쌀소득 비중 추이

단위: 천원

| | 농가소득 (A) | 농업소득 (B) | 쌀소득 (C) | 비중 (%) | | 도시근로자 소득 |
|-------|-------------|-------------|------------|--------|--------|-------------|
| | | | | C/A, % | C/B, % | |
| 2000년 | 23,072 | 10,897 | 5,671 | 24.6 | 52.0 | 28,643 |
| 2005년 | 30,503 | 11,815 | 4,511 | 14.8 | 38.2 | 39,025 |

| | | | | | | |
|-------|--------|--------|-------|-----|------|--------|
| 2010년 | 32,121 | 10,098 | 2,834 | 8.8 | 28.1 | 48,092 |
| 2015년 | 37,215 | 11,257 | 3,606 | 9.7 | 32.0 | 57,800 |
| 2016년 | 37,197 | 10,068 | 2,545 | 6.8 | 25.3 | 58,613 |
| 2017년 | 38,239 | 10,047 | 3,017 | 7.9 | 30.0 | |

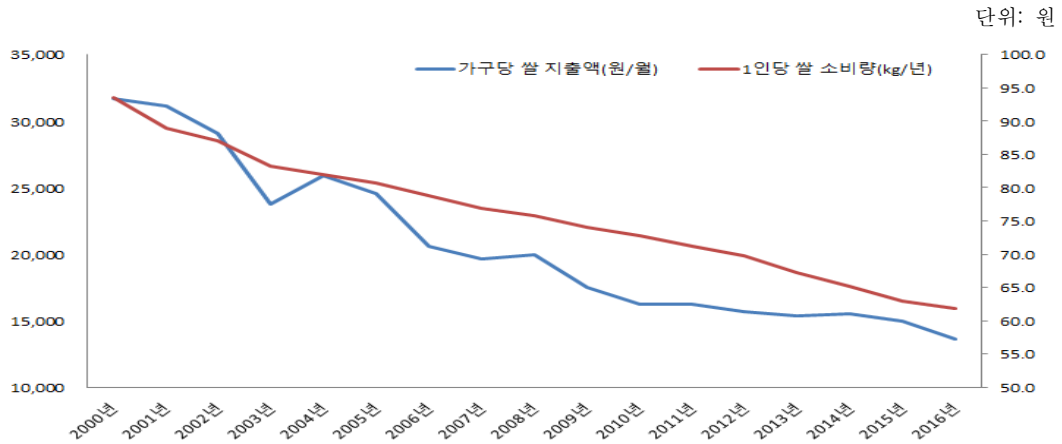
자료: 농림축산식품부 양정자료

- 쌀 직불제 도입 당시에 비해 전체 농가에서 논벼 및 쌀 직불제 대상 농가가 차지하는 비중이 감소함에 따라 쌀 소득 보전을 통한 전체 농가의 소득 보전이 점점 더 어려워지는 것을 알 수 있다.
 - 직불제 도입 초기에는 쌀 직불금 대상 농가가 전체 농가의 80%에 이르러 쌀 농가소득 보전으로 대부분의 농가가 혜택을 볼 수 있었지만, 쌀 직불금 대상 농가 비중 감소로 직불금 수혜 대상에서 제외되는 농가 수가 증가하였다.
 - 농가소득 측면에서도 쌀 소득 비중이 점점 축소되고 있는데, 이는 쌀 직불제만으로 농가소득을 보전하는 경우, 농가간 직불금 지급액 형평성이 악화되는 구조로 전환되었다고 볼 수 있다.

3.2. 소비자 측면

- 쌀 소비량 감소와 가구당 가구원 수 감소 등의 영향으로 가구당 쌀 소비지출액은 2000년 이후 빠른 감소세를 보였다.
 - 1인당 쌀 소비량은 2000년 이후 연평균 2.6% 수준으로 감소하여 2016 양곡연도에는 61.9kg을 기록하였다.
 - 동기간 가구당 쌀 소비지출액은 1인당 쌀 소비량보다 훨씬 빠른 연평균 5.1%의 감소세가 지속되어 2016년 가구당 월 쌀 소비지출액은 13,650원(2015년 기준 실질가격)에 불과한 것으로 나타났다.

<그림 2-5> 쌀 소비량 및 소비지출액 추이

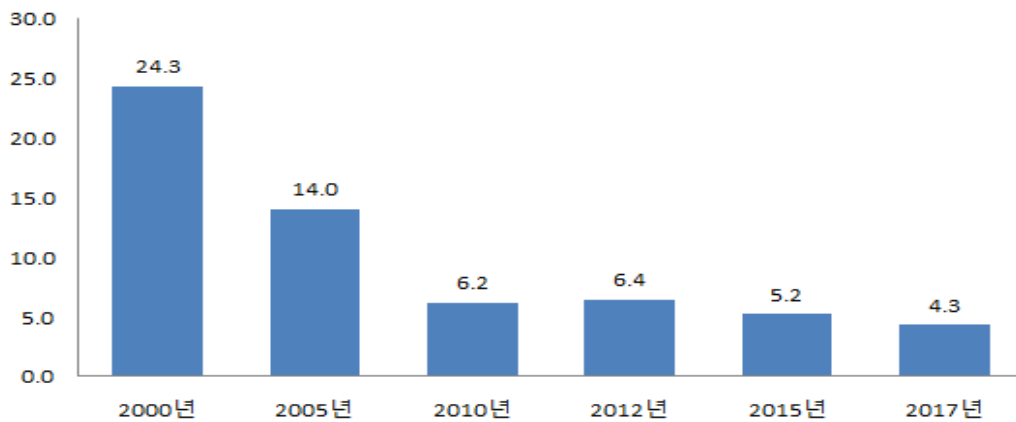


주: 쌀 지출액은 실질가격 기준이며 1인당 소비량은 양곡연도 기준임.
 자료: 통계청, 양곡소비량조사

○ 가계의 쌀 소비지출액 감소에 따라 가계 총 소비지출액에서 쌀 소비지출액 비중을 의미하는 쌀 소비자물가 가중치는 2000년 24.3에서 2017년 4.3으로 급감하였다.

- 쌀 소비자물가 가중치는 특히 2000년대의 감소 폭이 커 2000년 대비 2010년 소비자물가 가중치는 약 1/4 수준으로 감소하였다.

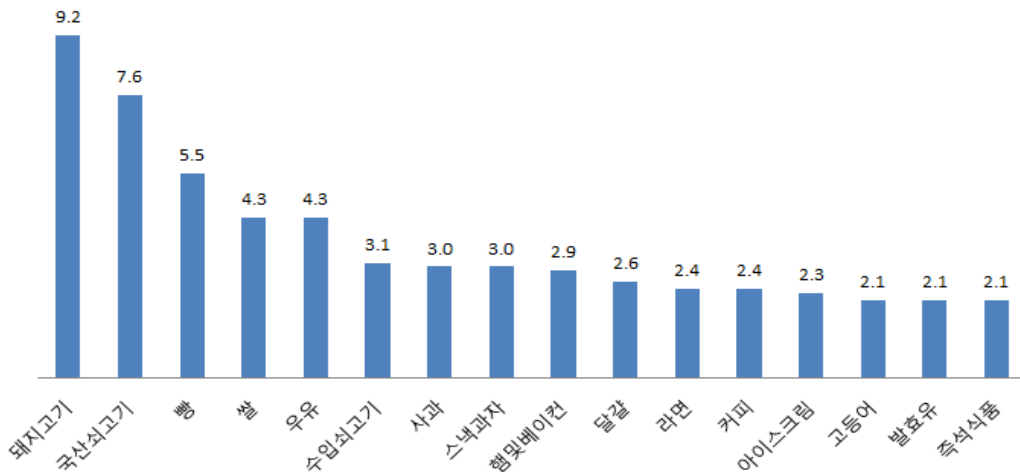
<그림 2-6> 쌀 소비자물가지수 가중치



자료: 통계청, 소비자물가조사

- 이러한 쌀 소비자물가 가중치의 급감에 따른 영향으로 식료품·비주류음료 중 돼지고기, 국산쇠고기, 빵은 상대적으로 쌀에 비해 소비자물가 가중치가 큰 것으로 나타났다.
 - 특히, 쇠고기(국산+수입)와 돼지고기의 소비자물가 가중치는 각각 10.7, 9.2로 쌀의 2배 이상이다.

<그림 2-7> 식료품·비주류음료 소비자물가 가중치(2017년 기준)



주: 식료품·비주류음료 세부 품목 중 소비자물가 가중치가 2 이상인 품목을 표시
 자료: 통계청, 소비자물가조사

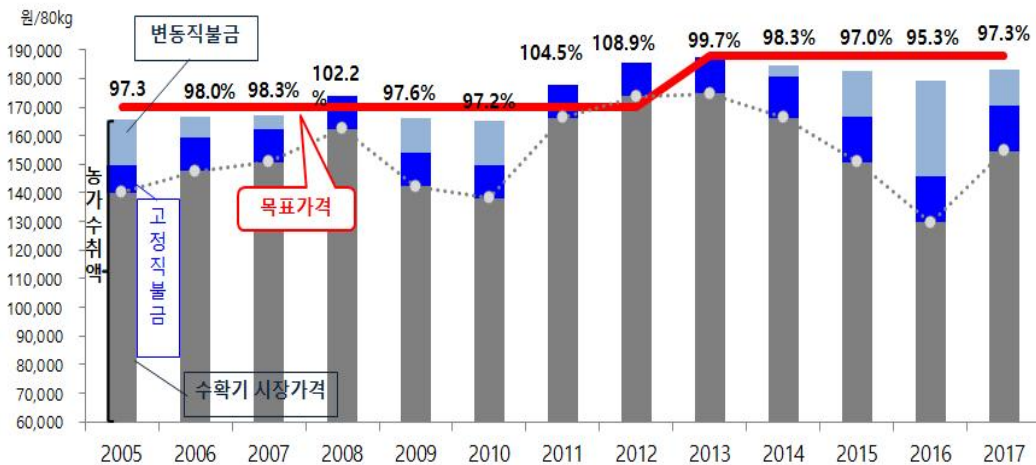
- 이상의 논의는 쌀이 여전히 필수재로 국민 식생활에 매우 중요한 위치를 차지하고 있을지라도 식생활 다양화 및 가계 소비지출액 감소로 소비 측면에서의 쌀의 상대적 중요성이 점점 줄어들고 있다는 의미로 해석된다.
 - 즉, 축산물 등으로 쌀 소비가 대체되면서 가계 소비지출액 측면에서 쌀 지출액 비중과 절대적 금액은 급감하였다.

4. 성과 평가

4.1. 쌀 농가 경영안정

- 쌀 변동직불제가 시행된 2005년 이후, 직불금을 포함한 쌀농가 수취액은 목표가격 대비 평균 99.4% 수준이 보전되었다.
 - 연이은 풍작으로 가격이 크게 하락하였던 2016년산(95.3%)을 제외하면 쌀 농가의 수취액은 목표가격의 97%를 상회하였다.
 - 한편, 2008년, 2011년, 2012년은 쌀값 상승으로 쌀 농가 수취액이 목표가격을 초과하였다.

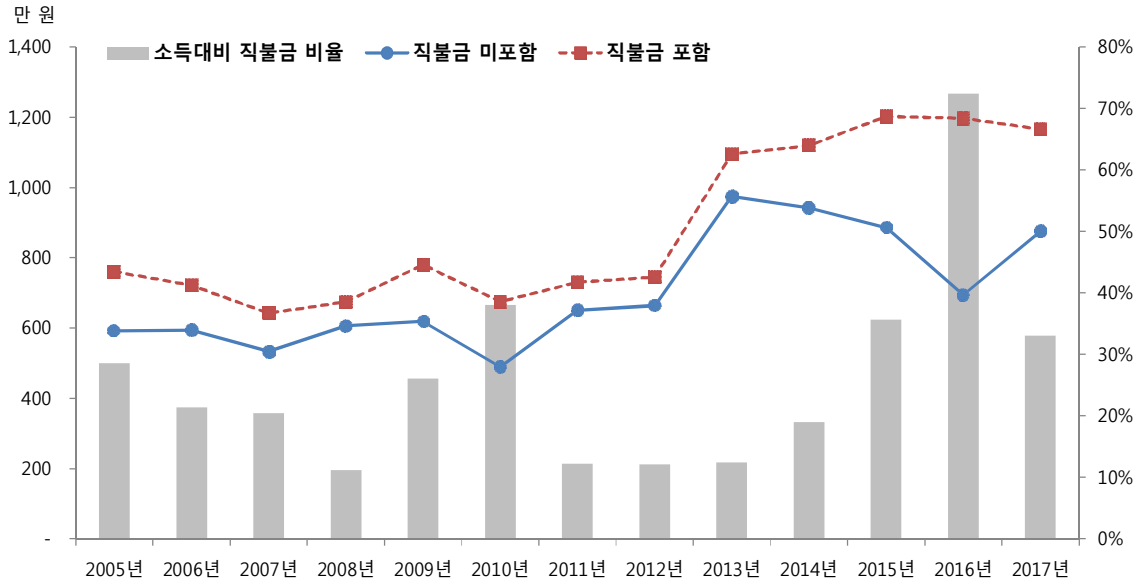
<그림 2-8> 쌀 농가 수취액 추이



자료: 농림축산식품부, 양정자료

- 변동직불제가 시행된 2005년 이후를 대상으로 쌀 직불금을 포함하지 않고 평균 규모 쌀 농가의 연평균 쌀 소득을 계산하면 702만 원/호 수준이지만, 직불금을 포함할 경우 기존보다 184만 원 늘어난 885만 원/호로 나타났다.
 - 쌀 소득 대비 쌀 직불금 비율은 평균 26.3%이나 쌀값 하락폭이 컸던 2016년에는 72.4%까지 확대되었다.

<그림 2-9> 쌀 소득 및 쌀 직불금 추이



주: 벼 재배농가의 쌀 소득만을 대상으로 하였으며 모든 벼 재배면적이 변동직불금 지급 대상
논이라는 가정하에 도출
원자료: 농림축산식품부, 양정자료

- 한편, 농가도 직불제가 농가 소득안정과 보전에 기여했다는 점에 대해 대부분 동의하는 것으로 조사되었다.
 - 한국농촌경제연구원의 논벼 표본농가를 대상으로 한 설문조사에서 변동직불제가 소득안정과 보전에 기여하였다는 비중은 각각 81.1%와 70.0%로 매우 높게 조사되었다.

<표 2-5> 변동직불제의 소득 효과에 대한 쌀 농가의 평가

| | 전혀 기여하지 않음 | 기여하지 않음 | 보통 | 기여함 | 매우 기여함 |
|-----------|------------|---------|------|------|--------|
| 쌀 농가 소득안정 | 0.5 | 6.3 | 8.3 | 64.3 | 16.8 |
| 쌀 농가 소득보전 | 1.2 | 8.0 | 16.2 | 57.7 | 12.3 |

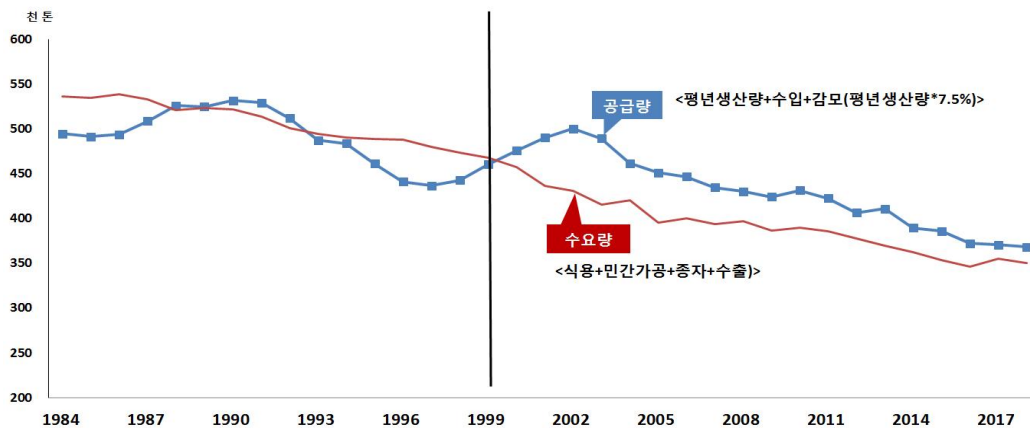
자료: 한국농촌경제연구원 논벼관측표본농가 표본 600명 대상 전화 설문조사 (2018.9.3.~2018.9.7.)

4.2. 쌀 수급

○ 옥수수, 밀 등의 곡물은 대부분 수입에 의존하는 구조임에도 불구하고 쌀은 2000년 이후 과잉생산 구조가 지속되었다.

- 쌀은 생산과 소비 모두 감소하는 추세이나 소비 감소가 생산 감소보다 더 커 재고는 누증되어 왔고, 최근 10년간('08~'17) 1인당 쌀 소비량은 연평균 2.2% 감소하였으나 평년 쌀 생산량은 1.7% 감소에 불과하였다.
- 특히, 2015양곡연도부터 쌀 연말재고는 100만 톤을 초과하고 있으며, 2017양곡연도 연말재고는 189만 톤으로 적정 재고물량(70~80만 톤)보다 두 배 이상 많은 상황이다.
- 최근 10년 동안('08~'17) 평년 작황을 가정하고 연도별 초과공급물량을 계산한 결과 연평균 약 30여만 톤의 초과공급 발생한 것으로 추정된다.

<그림 2-10> 연도별 쌀 공급량과 수요량 변화

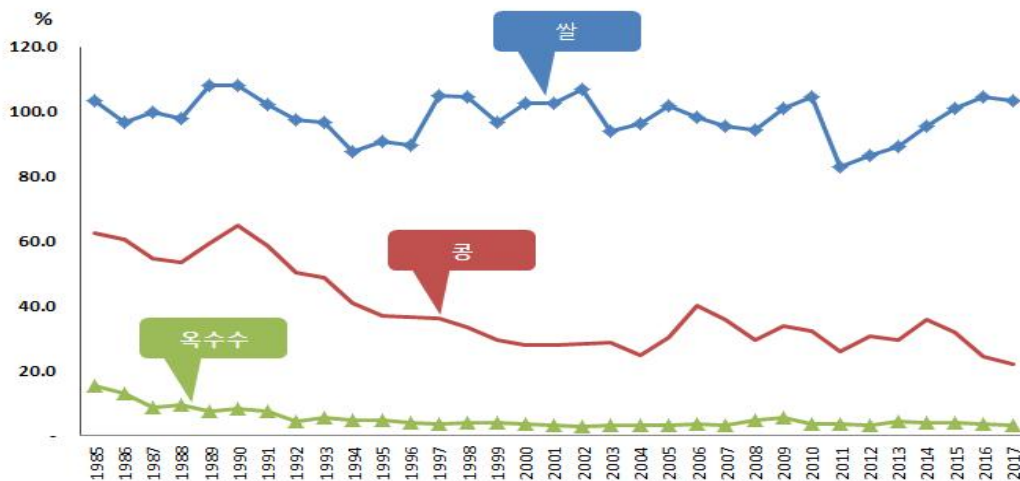


주: 재배면적 및 소비량 추세에 따라 향후 10년간 발생할 초과공급물량은 달라질 수 있음.
 자료: 김종진·김종인·윤종열·조남욱. 2018. 『소비변화에 대응한 식량정책 개선방안』 재인용

○ 2000년 이후 쌀 평균 자급률은 98%로 대부분 자급되고 있으나 식용 콩은 30% 수준, 옥수수(3.7%)와 밀(0.9%)은 명맥만 이어가는 수준이다.

- 타작물 육성이 필요한 상황이나 쌀에 집중된 생산 기반시설과 편중된 정책 및 재원, 낮은 국제경쟁력 등으로 쌀 이외의 식량 작물 자급률은 매우 낮은 수준이다.
- 2017년 기준, 식량작물의 논 이용률은 90.7%로 채소와 과수(4.8%), 시설작물(1.5%)보다 높은 수준이나 식량작물 논 이용률의 대부분을 수도작(86.0%)이 차지하고 있다.

<그림 2-11> 주요 곡물의 쌀 자급률 추이



자료: 농림축산식품부, 양정자료

- 쌀 생산과잉 구조가 지속되는 원인은 다양하나, 변동직불제도 그 중 중요한 요인 중의 하나로 인식되고 있다.
 - 고정직불금¹⁰과 달리 변동직불금은 벼를 재배해야만 받을 수 있는 것으로 설계되어 있다.
 - 최근 자료를 이용하여 변동직불제의 생산연계성을 분석한 결과, 변동직불금으로 인해 최대 2만 6천ha의 벼 재배면적이 증가한 것으로 추정되었다.

¹⁰ 박동규 외(2016)에서는 고정직불금도 농가의 부(wealth)를 증대시키고 간접적으로 농지가격 상승을 통해 생산과 연계될 수 있다는 점을 지적하였음.

- 이용기(2005), 이정환(2009), 박동규(2010), 안병일(2015) 등 학계도 변동직불제가 생산 연계성이 있다는 점을 지속적으로 지적하였으며 특히, 사공용(2010)은 변동직불금의 생산증대 효과가 3만 4천ha로 추정하였다.
- 미국, 유럽 등의 실증분석연구 대부분도 우리나라의 변동직불금과 구조가 유사한 직불금이 고정직불금에 비해 더 큰 생산연계(왜곡) 효과가 있다는 것을 입증하고 있다.

<표 2-6> 변동직불금의 벼 재배면적(ha) 영향

| 구분 | 변동직불금 수령액 변화 | | | | | |
|----|--------------|---------|---------|---------|----------|----------|
| | 10% 증가 | 20% 증가 | 30% 증가 | 50% 증가 | 100%증가 | 200% 증가 |
| 최소 | 327.06 | 744.1 | 1,116.2 | 1,860.3 | 3,720.6 | 7,441.2 |
| 최대 | 1,305.8 | 2,611.7 | 3,917.5 | 6,529.2 | 13,058.4 | 26,116.9 |

주 1) 농가경제조사 자료를 바탕으로 면적만응합수 추정결과를 이용.

2) 실제 변동직불금 지급액은 2009년 대비 2010년에 약 30% 증가, 2014년 대비 2015년 약 275% 2015년 대비 2016년 111% 증가함.

3) 변동직불금 지급단가는 매년 큰 폭으로 변동함. 시뮬레이션 분석에 활용된 변동직불금 지급단가는 2016년 지급단가임.

- 한편, 쌀 과잉생산으로 정부의 재정 부담은 점차 심화되고 있다.
 - 쌀 생산과잉은 쌀값 하락으로 이어지고, 이에 따라 변동직불금 소요액도 점차 증가하여 2016년산은 지급한도(AMS, 1조 4,900억 원)에 도달하였다.
 - 과잉생산은 정부의 시장격리로 이어져 불필요한 정부 재고가 누증되어 왔다. 정부양곡 10만 톤을 1년 보관하기 위한 비용(보관료+금융비용+가치하락분)은 300억 원을 상회하는 것으로 알려져 있다.

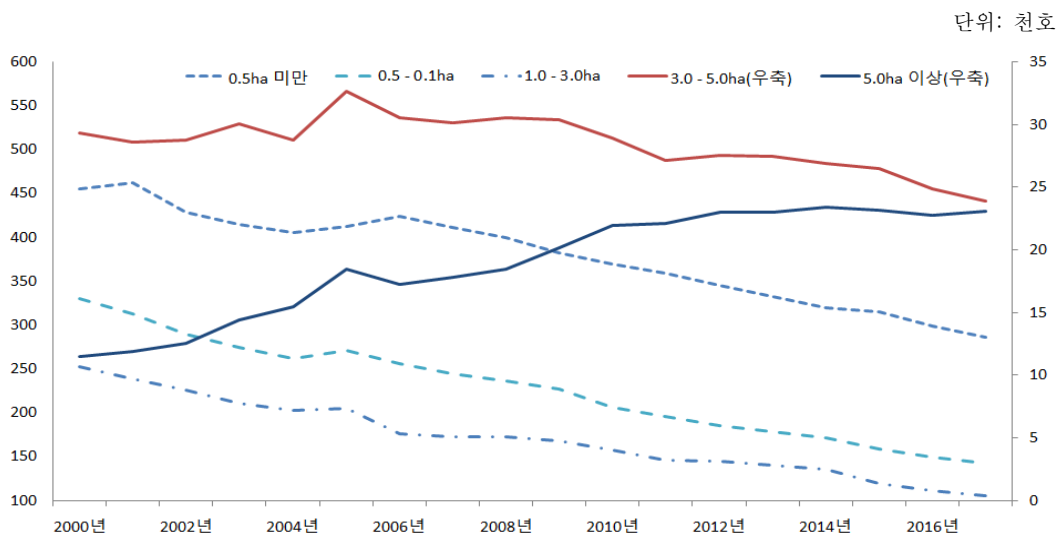
3.3. 쌀 농가 규모화

- 규모화된 논농가라 할 수 있는 5ha 이상 논농가 수는 2010년 이후 증가세가 많이 완화된 것으로 나타난다.
 - 3ha 이하 논농가 수는 2000년 이후 지속적인 감소세를 보이며 3~5ha 농

가 2010년대를 전후하여 감소세로 전환되었다.

- 5ha 이상 규모화된 농가 수는 2000년대에는 연평균 6.7% 증가하였으나 2010년대에는 연평균 증가율이 0.7%로 증가세가 멈추는 모습을 보인다.

<그림 2-12> 논경영규모별 농가 수



○ 2017년 기준으로 0.5ha 이하 논농가 수가 전체 논농가에서 차지하는 비중이 49.2%에 달해 여전히 논농업의 영세성이 지속되고 있다.

- 0.5ha 미만의 소규모 농가 수는 2000년 45만 6천 호에 달했으나 2017년에는 28만 6천 호로 감소하였으나 그 비중은 42.2%에서 49.2%로 오히려 증가하였다.
- 반면, 규모화된 농가라 할 수 있는 5h 이상 논농가가 수는 2017년 2만 3천여 호로 전체 논농가에서 차지하는 비중이 4%에 불과한 상황이다.

<표 2-7> 논경영규모별 농가 수

단위: 천호, %

| | 0.5ha 미만 | 0.5 - 0.1ha | 1.0 - 3.0ha | 3.0 - 5.0ha | 5.0ha 이상 | 전체 |
|-------|---------------|---------------|---------------|-------------|-------------|-------|
| 2000년 | 456 (42.2) | 330 (30.6) | 252 (23.4) | 29 (2.7) | 12 (1.1) | 1,078 |
| 2005년 | 412 (43.9) | 271 (28.8) | 205 (21.8) | 33 (3.5) | 18 (2.0) | 938 |
| 2010년 | 369 (47.1) | 206 (26.3) | 158 (20.1) | 29 (3.7) | 22 (2.8) | 784 |
| 2015년 | 315 (49.0) | 159 (24.7) | 120 (18.6) | 26 (4.1) | 23 (3.6) | 643 |
| 2017년 | 286 (49.2) | 142 (24.5) | 106 (18.2) | 24 (4.1) | 23 (4.0) | 580 |

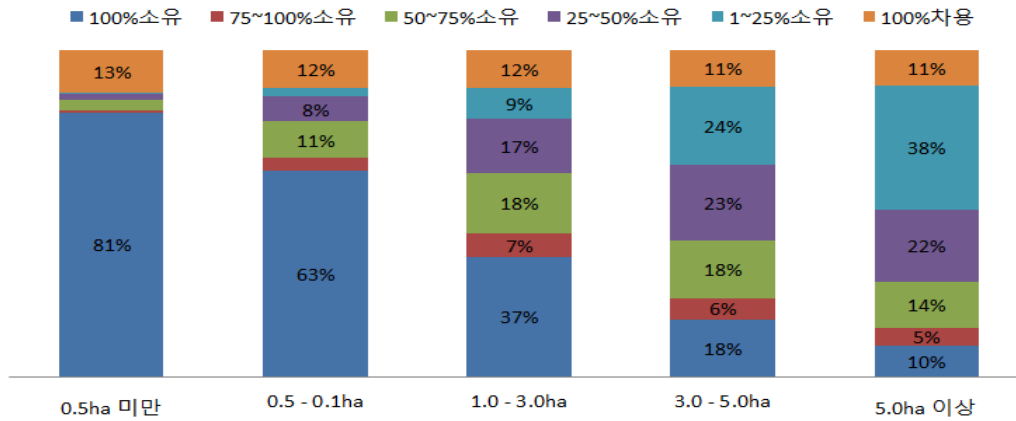
주: 괄호 안은 해당 연도의 농가 수 비중을 나타냄.

자료: 통계청, 농림어업조사

- 규모화된 농가일수록 농지 임대비율이 증가하는 것으로 나타나 규모화를 통한 생산 효율성 증대가 농가소득으로 모두 귀결되지는 못하는 모습이다.
 - 임대농의 경우 임차료가 경영비에 포함되므로 자영농에 비해 임차료 만큼 농가소득이 감소한다.
 - 2017년 기준으로 0.5ha 미만 논농가의 경우 81%가 자가소유 논만으로 농사를 짓는 반면 5ha 이상의 농가는 10%만이 자가소유 농지만을 경작하는 것으로 나타났다.

- 경영규모가 클수록 임차지 비율이 높은 논농가 수가 빠르게 증가하는 것으로 나타나 규모화된 농가의 소득 증대 제한요인으로 작용하는 것으로 보인다.
 - 5ha 이상 규모 농가 중에서 50% 이상의 논을 임대하는 농가 비중은 2005년 65.3%에서 2017년 71.0%로 5.6%p 증가하였다.
 - 반면, 3~5ha 규모 농가의 경우 50% 이상의 논 임대 비중은 동기간 4.7%p, 1~3ha 규모 농가의 경우 3.2%p, 0.5~1ha 규모 농가의 경우 -1.6%p로 농가 규모가 커질수록 임대농지 비율이 빠르게 증가하는 모습을 보인다.

<그림 2-13> 규모 및 소유 정도별 농농가수 비중(2017년 기준)



자료: 통계청, 농림어업조사

<표 2-8> 규모 및 소유 정도별 농농가수 비중

단위: %

| | | 소유 정도 | | | | | |
|-------------|-------|-------|---------|--------|--------|-------|------|
| | | 100% | 75~100% | 50~75% | 25~50% | 1~25% | 0% |
| 0.5ha 미만 | 2005년 | 75.4 | 1.0 | 4.1 | 2.5 | 0.5 | 16.5 |
| | 2017년 | 80.9 | 0.7 | 3.4 | 1.8 | 0.4 | 12.9 |
| 0.5 - 0.1ha | 2005년 | 58.2 | 4.9 | 13.4 | 8.6 | 2.5 | 12.4 |
| | 2017년 | 63.0 | 3.9 | 11.2 | 7.7 | 2.7 | 11.6 |
| 1.0 - 3.0ha | 2005년 | 35.8 | 9.9 | 19.8 | 16.4 | 8.3 | 9.8 |
| | 2017년 | 36.6 | 7.4 | 18.4 | 16.7 | 9.3 | 11.6 |
| 3.0 - 5.0ha | 2005년 | 16.8 | 8.5 | 21.0 | 23.0 | 20.3 | 10.4 |
| | 2017년 | 17.6 | 6.5 | 17.6 | 23.1 | 23.9 | 11.3 |
| 5.0ha 이상 | 2005년 | 10.1 | 7.2 | 17.4 | 24.0 | 31.5 | 9.8 |
| | 2017년 | 9.6 | 5.2 | 14.3 | 22.2 | 38.0 | 10.7 |

자료: 통계청, 농림어업조사

- 쌀 직불제는 쌀산업의 구조조정을 촉진하여 쌀 농업의 경쟁력을 향상시킬 수 있도록 기능해야 한다는 차원에서 최근의 농가 규모화 정체는 쌀 직불제 개편의 필요성을 제기하는 것이라 할 수 있다.

- 즉, 2004년 관세화 유예 협상 및 쌀 직불제 도입 배경에는 쌀 농가의 규모화 유도 등을 통해 쌀산업의 국제 경쟁력을 확보하여 쌀 시장 개방에 대응하기 위한 시간적 여유가 필요하다는 점이 고려되었다.
- 그러나 2010년 이후 중규모(3~5ha) 및 대규모(5ha 이상) 농가 수가 더 이상 늘어나지 않고 있어 규모화를 통한 쌀산업 경쟁력 강화가 더 이상 진척되지 않는 모습이다.
- 특히, 대규모 농가의 경우, 임대지 비율이 증가하고 있어 소득률이 낮아질 가능성이 커진 모습이다.

4.4. 형평성 문제

- 형평성 문제는 벼를 재배하는 농가간의 규모에 따른 형평성과 타작물 재배 농가와 벼 재배 농가간 형평성의 두 측면에서 살펴볼 필요가 있다.
 - 벼를 재배하는 농가간의 형평성은 벼 재배 대농과 소농 간의 직불금 수령액 차이로 규모에 따른 형평성을 의미하고 타작물 재배 농가와 벼 재배 농가간의 차이는 작물간 형평성을 의미한다.
 - 벼를 재배하는 농가간의 형평성은 직불금이 논 면적을 기준으로 지급되도록 설계되어 발생하는 문제이나 타작물 재배 농가와 벼 재배 농가간의 차이는 작물별 직불금 단가 차이에서 발생한다.
- (규모 형평성) 농업경영체 DB 원자료 분석결과, 최근 3년(2015~2017년)을 기준으로 2ha 미만(논고정 직불금 수령농지 기준)의 농가 수 비중은 88.2%이나 쌀 직불금(=고정+변동) 수령액 비중은 49.9%에 불과한 것으로 나타났다.
 - 반면, 2ha 이상의 농가 수 비중은 11.8%인데 반해 직불금 수령액 비중은 50.1%에 이르렀다. 즉, 면적 기준 상위 10%가 전체 쌀 직불금의 약50%를 수령하는 구조이다.
 - 특히, 9ha 이상 농가 수는 전체의 0.9%에 불과하나 이들이 받는 직불금 수령액 비중은 11.6%에 달하는 것으로 나타났다.

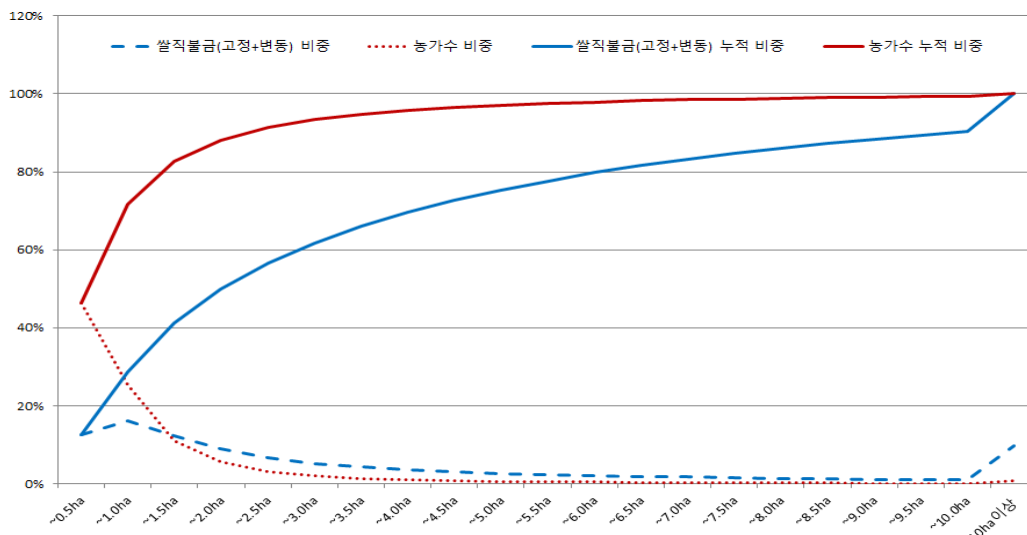
<표 2-9> 규모별 쌀직불금 수령 비중

| 농가 규모 | 비중 | | 누적 비중 | |
|-----------|-----------------|---------|-----------------|--------|
| | 쌀직불금 (고정+변동) | 농가 수 | 쌀직불금 (고정+변동) | 농가 수 |
| 0.5ha 미만 | 12.6% | 46.3% | 12.6% | 46.3% |
| 0.5~1.0ha | 16.2% | 25.3% | 28.8% | 71.6% |
| 1.0~1.5ha | 12.3% | 11.1% | 41.1% | 82.6% |
| 1.5~2.0ha | 8.8% | 5.5% | 49.9% | 88.2% |
| 2.0~3ha | 11.8% | 5.2% | 61.7% | 93.3% |
| 3.0~4.0ha | 7.9% | 2.4% | 69.6% | 95.7% |
| 4.0~5.0ha | 5.7% | 1.3% | 75.3% | 97.1% |
| 5.0~7.0ha | 8.0% | 1.4% | 83.3% | 98.5% |
| 7.0~9.0ha | 5.1% | 0.7% | 88.4% | 99.1% |
| 9.0ha 이상 | 11.6% | 0.9% | 100.0% | 100.0% |
| 총계 | 100.00% | 100.00% | | |

주: 2017년 고정 직불금 대상면적을 기준으로 최근 3년(2015년~2017년) 직불금 수령액 평균치를 사용하여 계산

자료: 「농업경영체 DB」 원자료 분석

<그림 2-14> 쌀 농가 규모별 직불금 수령 누적 비중



주: 2017년 고정 직불금 대상면적을 기준으로 최근 3년(2015년~2017년) 직불금 수령액 평균치를 사용하여 계산

자료: 「농업경영체 DB」 원자료 분석

- (작물 형평성) 진흥 지역을 기준으로 논벼의 2017년 직불금 수령액은 186.5만 원/ha인데 비해 논 타작물은 논벼 직불금 수령액의 57.7%인 107.6만 원/ha, 밭작물은 30.9%인 57.6만 원/ha에 불과한 것으로 나타났다.
- 변동직불금 지급액이 증가할 경우 벼와 타작물간의 직불금 수령액 차이는 더 커진다.
 - 이러한 작물간 직불금 차이는 벼 재배유인을 증가시켜 농지 이용의 비효율성을 초래할 뿐만 아니라 쌀 과잉생산의 원인으로 작용하는 것으로 판단된다.

<표 2-10> 작물별 직불금 수령액

단위: 만원/ha, %

| | 논 벼 | 논 타작물 | 밭 작물 |
|--------|------------------|-----------------|----------------|
| 진흥 지역 | 186.5 (100.0) | 107.6 (57.7) | 57.6 (30.9) |
| 비진흥 지역 | 159.6 (85.6) | 80.7 (43.3) | 43.2 (23.2) |

주: 2017년 기준 논 고정직불금, 쌀 변동직불금, 밭고정직불금을 대상으로 계산. 논이모작 직불금(논이모작으로 식량·사료작물 재배시 50만원/ha 지급) 미반영. 괄호 안은 논 벼 직불금(=고정+변동) 대비 비율을 나타냄.

5. 요약 및 시사점

- 2004년 쌀 협상의 대응책(양정개혁)으로 도입된 쌀 소득보전직불제는 쌀농가 피해보상, 쌀 산업에 대한 시장기능 도입, 농가의 자구노력 필요성 등에 대한 사회적 논의 결과를 반영한 것이라 할 수 있다.
- (피해보상) 목표가격은 쌀 농가가 기존에 받던 혜택을 보전하는 수준(당시 쌀값에 수매제도의 소득효과와 논 농업직불금을 더한 170,083원/80kg)에서 결정되었다.
 - (시장기능) 시장 가격의 수급조절 기능을 도입·유지하기 위해 가격 추

이를 반영(시행령 산식)하여 목표가격을 재설정하도록 하였다.

- (자구노력) 농업인의 소득보전을 위한 자구노력이 필요하다는 점이 인정되어 보전수준을 85%로 결정되었다.
- 쌀 직불제 도입 이후, 목표가격 재설정을 놓고 생산비 증가와 물가 상승 등에 따른 실질소득 보전(피해보상)을 주장하는 측과 과잉생산에 따른 수급문제 심화(시장기능)를 우려하는 측의 대립으로 난항 반복되어 왔으며, 목표가격은 시행령 산식에 보다 정치적으로 결정되는 경우가 많았다.
- 2008년 목표가격 재설정 시에는 산식에 따른 경우 161,265원/80kg이었으나 기존 목표가격(170,083원/80kg)을 향후 5년간 유지하기로 결정되었다.
 - 2013년 재설정에서는 산식에 따른 경우 174,083원/80kg이었으나 국회 논의과정에서 188,000원/80kg으로 인상되어 확정되었다.
- 쌀 직불제 도입 이후 논벼 농가 수 비중과 농가소득에서 쌀소득이 차지하는 비중이 감소하면서 쌀농가의 소득지지를 통한 농가소득 지지가 구조적으로 어려워지는 모습으로 변하고 있다.
- 또한, 소비 측면에서도 쌀 소비량 감소 등으로 가계소비 지출에서 쌀 지출 비중이 매우 낮은 수준까지 하락하였다.
- 쌀 직불제는 농가 경영안정에 기여한 것으로 분석되나 변동직불금의 생산연계성으로 인한 쌀 과잉공급 구조를 심화시켰으며 농가 규모간 그리고 작물간 직불금 지급액이 편향적으로 지급되는 문제점을 발생시켰다.
- 즉, 쌀 직불제가 농가 경영안정에 기여한 측면은 존재하나 쌀 과잉생산 구조 고착화 등 많은 문제점이 발생한 만큼 이를 시정하기 위한 직불제 개편이 필요한 상황이라 할 수 있다.

제 3 장

외국의 농업 직불제 사례 분석

1. EU

1.1. 변천과정

- EU공동농업정책(CAP)은 유럽 통합의 중요한 토대로서 유럽인들을 위한 안정적 식량공급과 더불어 농촌지역의 활성화를 목적으로 하고 있다.

1.1.1. 1950년대

- 1957년 로마조약을 통해 결성된 유럽경제공동체(EEC)는 소비자에게 적절한 가격의 식료품을 제공하고 농가들은 적정 수준의 농산물 가격을 수취할 수 있도록 하는 다음과 같은 방안을 검토하였다.
 - 기술진보 촉진, 농업생산의 합리적 발전, 생산 요소 등의 적절한 활용을 통한 농업생산성 향상과 농업종사자의 소득 증대를 통한 적절한 생활수준 보장
 - 농산물 시장의 안정화와 농산물 공급에 접근 가능성 확대
 - 합리적인 가격으로 식량 공급

1.1.2. 1세대 공동농업정책: 1960년~1980년대

- 1962년 EU의 공동농업정책에는 식량부족 문제 대처와 농가소득 제고를 위해 주요 농산물별로 가격을 지지해주는 정책을 마련하였다.
 - 주요 농산물별로 일정 수준의 목표가격을 설정하여 시장가격이 목표가격보다 낮은 수준을 유지할 경우, 정부가 설정된 목표가격에 해당 농산물을 매입하였다.
 - 또한, 국내로 도입되는 수입 농산물의 가격이 목표가격보다 낮을 경우 차액만큼을 관세로 부과하는 수입부과금 제도를 도입하여 농산물의 과도한 수입을 억제하면서 국내 가격을 지지하도록 하였다.
- 이에 유럽 내 주요 농산물의 생산은 증가하였으나 단기의 생산량 증대로 과잉생산 문제가 발생하였고, 지속된 가격 지지와 수출보조정책으로 정부 재정문제는 심각한 수준에 이르게 되었다.
 - 결과적으로 이러한 EU 조치는 국제 농산물 시장 왜곡을 야기시킨 것으로 향후 우루과이라운드(UR) 개막의 단초를 제공하였다.
- 국제사회는 EU가 과도하게 농업분야를 보호한다는 문제점을 제기하였고, 더불어 시장수요에 맞는 생산으로의 전환과 농가 간의 형평성 개선, 환경, 농촌지역 중요성 등이 고려되어야 할 사안으로 대두되었다.
 - 잉여농산물 처분을 위해 수출보조금을 지급하여 역외로의 수출을 유도하였는데, 이것이 내부적으로는 재정부담을 가중시켰고, 외부적으로는 주요 농산물 수출국(미국, 호주 등)들과의 마찰을 낳았다.
 - 가격지지 및 생산유도 정책이 소농이나 조건이 불리한 지역의 농가들보다는 규모의 경제를 실현한 대농에게만 혜택이 주어지는 문제도 발생하였다.
 - 환경의 가치가 강조되고, 문화적·자연적 쾌적성에 대한 수요가 높아지면

서 기존의 규모 경제에 의존하는 농업이 환경에 악영향을 끼친다는 사회적 비판에 부딪혔고, 한편으로는 농촌지역이 지닌 문화적·자연적 경관 제공이라는 긍정적 기능이 보다 계발되어야 한다는 필요성이 제기되었다.

- 농촌지역에서 농업의 중요성이 감소하고 지역에 따라서는 농가소득에서 농업 소득이 차지하는 비중이 줄어들어 농업이란 산업에만 초점을 맞춘 정책으로는 농민의 복지향상과 농촌지역의 활력 유지가 불가능하다는 인식이 나타났다.

1.1.3. 2세대 공동농업정책: 1990년대

가. 보상직불제 도입 배경

- 과거 1세대 공동농업정책의 문제점에 대한 대응 차원에서 1992년에 새롭게 공동농업정책이 개혁되었고 특징은 다음과 같다.
- 시장에 직접적으로 개입하는 정책수단들을 폐지하거나 동결 또는 축소하여 과잉생산과 통상마찰 등의 문제를 원만히 해결함과 동시에 이로 인해 발생하는 농가소득 감소를 직불제 도입으로 보전하는 것이다.
- 즉, 농산물에 대한 지원에서 농업인에 대한 지원 정책으로 전환됨에 따라 농산물 가격을 인위적으로 지지하는데 활용되었던 정부 예산이 크게 절감되었고, 농가들도 정부 정책보단 시장가격 등을 참조하여 영농을 결정하는 계기가 되었다.

나. 보상직불제 내용

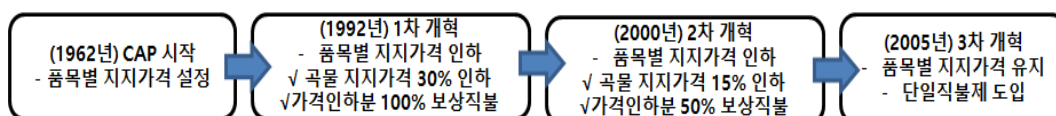
- 정책기조 변화는 농업예산의 변화로 이어졌다. 농업지도보증기금 중 수출보조와 시장개입 위한 지출은 1980년대 후반까지 전체 농업예산의 90.7% 차지하였으나 90년대 중반에는 36.9%로 감소하였고, 반대로 농가소득 보전을 위한 직불 예산은 60% 수준으로 늘어났다. 또한 농촌개발에 대한 농업예산도 1990년 중반에 농업예산의 4.1%까지 늘어났다.

<표 3-1> EU 공동농업예산 정책범주별 비중(%)

| | 수출보조, 가격지지 | 직접지불 | 농촌개발 |
|-----------|------------|------|------|
| 1989~1991 | 90.7 | 9.3 | - |
| 1995~1997 | 36.9 | 59.0 | 4.1 |

- 이로 인해 국제 가격수준보다 높았던 EU농산물 가격은 하향 안정화되었다. 실제 1995년까지 지지가격을 곡물은 30%, 쇠고기는 15% 인하하였고, 유지작물은 폐지하기에 이르렀다.
- 한편, 곡물의 경우 지지가격 감소분의 100%를 직불금으로 농가에게 보전해 주지만 기준년도 면적만을 대상으로 하고 그 중 15%는 의무적으로 휴경하도록 강제하는 감산 정책을 시행하였다. 그리고 20ha 이하의 중소농에게는 휴경의무 대상에서 제외하여 중소농에 대한 특별 혜택을 부여하였다. 또한, 환경에 부담을 주는 집약적 농업 대신 조방적 농업이 장려되었고, 농산물 품질, 식품안전성, 동물복지 등이 농업정책의 주요 사안이 되었다.
- Agenda 2000개혁에서는 지지가격 인하 기초를 강화하여 국내외 가격차를 축소시키는 대신 직불금 지급단가는 인상하였다. 곡물의 경우, 지지가격을 2년간 15% 인하하되, 인하된 금액의 50%에 해당하는 금액만을 직불금으로 보전하여 농가의 자구적 노력을 강조하였다.
- 2003년 정책에 대한 중간점검을 실시한 결과, 지지가격은 그대로 유지하되 품목별 직접지불제도를 통합한 단일직불제도를 2005년부터 도입하기로 결정하였다.

<그림 3-1> CAP 개혁 흐름



자료: 이명현(2006), 『농가단위 직접지불제도: EU의 단일직접지불제(Single Payment)』

1.1.4. 3세대 공동농업정책: 2000년대

가. 단일직불제 도입 배경

- 직불금이 대상작물의 당해 재배면적에 따라 지급액이 결정되고, 중소농 이외 농가들은 휴경을 의무화해야 했기 때문에 가격지지 정책에 비해서는 생산에 미치는 영향이 크지 않았지만, 당해 재배면적과 작물별로 지급단가를 다르게 책정하였기 때문에 농가로 하여금 작물과 면적 선택에 일정 부분 영향을 미치는 문제가 제기되었다.
- 또한, 보상직불이 WTO 규범상 블루박스 보조로 분류되어 DDA에서 더 이상 감축대상에서 제외 될 수 없었기 때문에 새로운 허용보조 제도 마련이 필요하였다.
- 이에 EU는 농작물 생산과의 연계 고리를 차단하는데 주안점을 두게 되었고, 생산자가 해당 토지에서 받았던 보상직불 실적에 따라 ha당 매년 정해진 금액을 받을 수 있는 수급권(entitlement)¹¹을 부여하는 단일직불제(SPS: Single payment system)를 제정하여 생산비연계 직불로 전환하게 되었다.
 - 단일직불제는 품목뿐만 아니라 당해 재배면적과 관계없이 기준년도(2000~2002년) 기준으로 수급권 단가를 산출하는 생산 비연계 방식이었기 때문에 WTO의 허용보조(Green Box)로 인정받게 되었다.
 - 수급권은 특정 농지와 결합된 것이 아니므로 농지와 분리하여 거래될 수도 있으나 농지임대차의 경우 반드시 수급권까지 이양되어야만 하였고, 각 생산자가 당년에 경영하고 있는 면적에 대해서만 지급받기 때문에 경영하고 있는 경지라도 수급권이 없을 경우에는 직불금이 지급되지 않았다.¹²

11 곡물, 전분용 감자, 콩, 쌀 등의 농산물의 직불제를 통합 농업을 경영하고 있는 농업 생산자 등에게 부여함.

나. 의무준수사항

- 단일직불제 혜택을 받기 위해서는 ‘상호준수의무(Cross Compliance)’를 따라야 했다. 만약 의무를 이행하지 않은 것으로 결정될 경우 위반의 심각성에 따라서 수급액 감액 조치가 이루어졌다.
 - 준수의무는 크게 ‘법적관리의무(SMR:Statutory management requirement)와 우수농업환경조건(GAEC)으로 구성되었다. SMR은 단일 지불 수급 생산자는 물론 그렇지 않은 생산자들도 준수해야 하는 사항이었으나 GAEC는 단일지불수급 생산자에게만 적용되었다.
- 이와 같은 의무 부과는 직불제가 단순히 소득보전의 성격만을 갖는 것이 아니라 생산자가 사회적으로 필요한 다원적 기능을 제공하고 있는 것에 대한 보상이라는 점을 분명히 한 것으로 풀이될 수 있다.
- 한편, 2004년부터 2007년 사이 EU에 새롭게 가입한 12개국에 대해 단일직불제보다 더 단순화된 단일면적직불제를 적용시켰다.
 - 신규 회원국들의 경우, 과거의 직불제, 수급 토지, 토지 거래 및 이용에 관한 추적 시스템 등이 미비하기 때문이며, 매년 국가별로 설정된 지원금 총액을 2003년 농지면적으로 나누어서 단가를 산출하도록 하였다.

다. 농촌개발지원 강화

- 직불제에 의해 개별농업생산자가 지급받는 금액을 매년 일정 비율만큼 감축하여 농촌개발 정책에 활용하였다. 2005년에 3% 감축으로 시작하여 2006년

12 예를 들어 농지 구입 시 수급권을 함께 구매하지 않았다면 해당 농지에 대해서는 직불금이 지급되지 않음.

은 4%, 2007~2012년은 5%까지 확대하였고, 이를 합한 경우 총 30%에 이르렀다. 단, 생산자별로 최초 5,000유로 이하의 금액은 삭감률 적용대상에서 공제함으로써 소규모 농가가 받게 될 충격을 완화시켰다.

- 나아가 2007년부터 2013년까지의 농촌개발전략의 3대 축으로 농업·식료·임업의 경쟁력 향상, 토지관리 및 환경보전, 삶의 질 향상과 다양화를 제시하였다.
- ‘농업·식료·임업의 경쟁력 향상’ 분야에서는 정책 우선순위를 농식품 산업 체인(food chain)속에서의 지식전파와 혁신, 물적 및 인적 자본 투자에 두었다.
 - ‘토지관리 및 환경 보전’분야에서의 정책 우선순위는 생물 다양성, 자연 경관적 가치가 높은 농업의 보존, 수자원의 보존관리, 기후변화 대응이었다.
 - ‘삶의 질 향상과 다양화’ 분야에서는 정책 우선순위를 농촌지역에서의 고용기회 창출에 두고 이를 위해 여성의 노동시장 진입 등을 추진하였다.

<표 3-2> 2003년 개혁의 직불제 주요 내용

| 구분 | 주요 내용 |
|------------------------|---|
| 직불제 | <ul style="list-style-type: none"> • 디커플링 단일직불제 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 상호준수의무 이행을 통한 농업부문 지원의 정당성 확보 - 디커플링 모델리티 및 시행시기에 관한 회원국의 자율성 존중 • 농촌개발정책 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 직불예산 조정과 모듈레이션을 통한 농촌개발정책 강화 |
| 상호준수의무 이행 | <ul style="list-style-type: none"> • 공동농업정책의 모든 직불정책에 적용 <ul style="list-style-type: none"> - 1축 : 생산연계직불, 생산비연계직불, 포도생산 전환직불 - 2축 : 자연조건불리지역, 농업환경시책(MAE), 농지의 산림화 지원, 산림환경직불 등 • 세 가지 차원의 EU 환경관련 규정 준수 <ul style="list-style-type: none"> - 환경, 동물복지, 식품안전에 관한 19개 EU 규정과 지침 - EU 차원에서 공동으로 정한 농업환경우호조건(GAEC) - 영구초지의 유지와 관련된 EU 규정과 지침 |
| 상호준수의무 감독영역 (기초/추가) | <ul style="list-style-type: none"> • 상호준수 기초의무 <ul style="list-style-type: none"> - 공동농업정책의 모든 직불에 대해 적용 - 5개의 감독영역으로 구성 : 환경, 농업환경우호조건(GAEC), 건강-식물생산, 건강-동물생산, 동물복지 등 • 상호준수 추가의무 <ul style="list-style-type: none"> - 공동농업정책 2축의 농업환경시책(MAE)을 신청한 농가에 적용 - 비료와 농약사용에 관해 추가 의무사항 부과 - 기초의무 5개 감독영역 가운데 ‘환경’, ‘건강-식물생산 영역’과 함께 감독 |

자료 : 유찬희 외(2016) 재인용

라. 선택 직불제 도입배경

- EU의 농업생산성은 정체되거나 하락하는 반면, 농산물 가격은 불안정해지고 생산요소 가격은 상승하는 등의 문제가 발생하였다. 아울러 재정위기로 비롯된 유럽 경제상황 악화로 재정 효과성을 높이기 위해서는 정책목표가 분명하고 집행도 용이해야 하는 등 효율성이 강조될 수밖에 없었다.
- 또한 회원국이나 시민계층 간에서도 당시 직불제에 대한 다양한 논의가 진행되었다. 기후변화, 녹색성장 등을 중시하는 회원국과 환경단체의 경우, 친환경 의무 부여를 강조하였고, 유럽 농민연합은 이러한 의무부과는 유럽농업의 경쟁력을 약화시킬 수 있다는 입장을 표명하였다.
- 이러한 환경 변화와 사회적 요구를 기존의 직불정책으로 대처하기에는 한계가 존재하여, 2013년에 단일직불제도를 목표가 각기 다른 여러 유형의 직불방식으로 전환하고 회원국과 지역의 자율성을 중시하는 방향으로 전환되었다.

<표 3-3> 시기별 CAP 특징

| 시기 | 특징 | 경과 |
|---------|--|--|
| 1968 | · CAP 개혁에 대한 최초 주장 제기 | · 당시 제도의 효과가 크지 않다는 점 제시하였으나 시행되지 못함 |
| 1968-92 | · CAP의 주요 규정 개정 | · 개별 농가 보조금 수혜액 상한제 도입 |
| 1992 | · 농산물 과잉생산문제 해결 · 시장지형적 제도 개선 · 생산비연계 도입 | · 시장 지향적으로 CAP을 개혁하여 곡물 가격지지 감소 · 휴경에 대한 보상제도 폐지 |
| 1999 | · 농촌개발, 생산보조 큰 틀로 구분 | · 농촌개발 정책 도입 · 농업-환경조치 의무, 시장 가격지지 축소 |
| 2003 | · 디커플링 형태로 보조금 정책 전환 | · 품목단위에서 농가단위로 보조금 통합, 수혜대상 변경 |
| 2013 | · 생산중심 정책→ 농가 지원정책 중심 | · 직불제와 농촌개발정책 부문 유지, 단일직불제를 기본직불제로 전환 · 상호준수의무 강화 |

1.2. 2014~2020년 공동농업정책 직불제 개혁안

1.2.1. 직불금 예산 비중

- CAP 예산에서 직불금이 차지하는 비중은 약 72% 수준이었고 EU 전체 예산에서 직불제 예산이 차지하는 비중은 27%이었다.
 - EU는 7년간(2014-2020) 전체예산의 38%를 CAP에 배정하고 있으며, 이중 72%(2,930억 유로)가 직불금 예산으로 활용되었고, 연간 직불예산 규모는 410억 유로에 달하였다.

1.2.2. 직불제 종류

- 공동농업정책 1축의 직불금은 경작지 면적을 기초로 농민에게 지급하는 기본소득 지원 형태의 ‘기본직불제(Basic Payment Scheme)’와 특수목적 및 유형의 농가들을 지원하기 위한 보완적 수단의 직불제로 구분된다.
 - 개혁 이전 제도보다 직불제가 단순화되었고, 환경기여에 대한 지원과 분배상의 형평성도 강화되었다.
 - 일반적으로 기본직불(BPS: Basic Payment Scheme)과 녹색직불(GP: Green Payment)로 이원화되며, 소규모 농가에 대해서는 일정 금액을 지급하는 소농직불제(또는 단순직불제)가 도입되었고, 그 밖에 청년직불, 재분배직불, 자연제약지원 직불, 자발적 생산연계직불도 제정되었다.

- 한편, 직불금 규모에 따라 한계 단가를 낮추고 상한선을 설정하여 직불금이 일부 농가에게 집중되지 않도록 하였다.
- 기본직불, 녹색직불, 청년직불은 EU의 모든 회원국들이 의무적으로 시행해야 하는 ‘의무직불’인 반면, 재분배직불, 자연계약지원직불 및 자발적 생산연계직불은 회원국이 자국의 농업여건 등을 고려하여 자국에 할당된 공동농업정책 예산한도 범위 내에서 선택해 실시할 수 있는 ‘선택직불’이다.
 - 뒤늦게 EU에 합류한 일부 회원국가¹³는 기본직불제 대신 단일직불제(SAPS, single area payment scheme)를 채택하였다. 단일직불제는 직불수급권이 없는 대신 농민들이 신고한 적격 농지의 면적에 기초해서 직불금을 산출해주는 제도이다.

가. 소농직불제(단순직불제) : **small farmers scheme**

- EU 농가의 75% 이상이 10ha 이하 규모의 소농이며, 이중에서도 5ha 이하 농가가 매우 광범위하게 분포되어 있었다. 이러한 상황을 고려하여 EU는 농가에게 일시불 형태로 일정금액을 지급하는 소농직불제(SFS, Small farmers scheme)를 신설하였다.
 - 소농직불제가 제안된 배경은 당시 직불제 수급 농가 중 상당수가 소규모 농가였던 반면, 이들이 수령하는 금액이 전체 직불금에서 차지하는 비중은 매우 미미하여 제도 시행을 통해서 얻는 사회적 편익에 비해 행정 비용이 과도하게 발생하였기 때문이다.
- 소농직불제는 소규모 농가를 대상으로 면적과 무관하게 정액의 직불금을 받는 제도로 농가당 1,250유로까지 지원되며, 총 직불예산의 10%를 초과할 수 없다.

13 불가리아, 체코공화국, 에스토니아, 키프로스공화국, 라트비아, 리투아니아, 헝가리, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아로 구성됨.

소농직불을 받는 농민들은 일반 직불보다 훨씬 단순화된 행정절차를 적용받게 되며, 녹색의무나 상호준수의무와 관련된 벌칙이나 감독대상으로부터 제외된다.

○ EU 회원국 중 소농직불을 채택하고 있는 나라는 15개국이다. 다만, 이들 국가에서 소농직불금이 전체 직불금에서 차지하는 비중은 2015년 기준 5% 이상이나, 국가별로는 편차가 큰 것으로 나타났다.

- 소농직불을 채택하는 국가는 오스트리아, 불가리아, 크로아티아, 에스토니아, 그리스, 독일, 헝가리, 이탈리아, 라트비아, 몰타, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 스페인, 슬로베니아이다.
- 몰타의 경우 소농직불금이 전체 직불금에서 차지하는 비중은 30% 이상이며, 불가리아, 독일, 슬로베니아는 1% 이하이다.
- 소농직불 수혜 농민 비중은 몰타가 90.4%로 가장 많은 반면, 슬로베니아는 3.2% 수준에 불과한 것으로 나타났다.

<표 3-4> EU 회원국별 소농직불 수혜 농민 비중

| | | | | | | | | |
|----|------|------|-------|------|------|-------|-------|------|
| 국가 | 불가리아 | 독일 | 에스토니아 | 그리스 | 스페인 | 크로아티아 | 이탈리아 | 라트비아 |
| 비중 | 15.7 | 10.0 | 11.8 | 47.2 | 43.6 | 20.1 | 53.2 | 25.5 |
| 국가 | 헝가리 | 몰타 | 오스트리아 | 폴란드 | 포르투갈 | 루마니아 | 슬로베니아 | |
| 비중 | 29.1 | 90.4 | 23.8 | 55.6 | 48.6 | 80.7 | 3.2 | |

자료 : 오현석 외(2017). EU와 미국의 농업직불제 운영내용과 점검 체계

나. 기본직불 : Basic Payment

○ 기본 직불(BP: Basic Payment)의 경우, 이전 직불제도인 단일직불제보다는 준수 의무가 완화되었고, 지불단가도 균등화하는 방향으로 설계되었다.

- 단일직불제(SPS)의 경우 기준연도 실적에 따라 면적당 지급 단가를 결정하였기 때문에 국가나 지역, 나아가 농가별로 단가 차이가 크다는 비

판이 제기되었다.

- 이에 EU 평균 직불금 지급단가의 90%보다 낮은 단가를 지급하고 있는 경우에 한하여 그 격차의 1/3만큼의 단가를 인상하는 방안이 제시되었고, 중장기적(2020년 이후)으로 지급단가를 완전히 단일화하기로 하였다.
 - 또한, 법적관리의무와 우수농업환경조건을 현행의 18개, 15개에서 각각 13개, 8개로 축소시켜 기본직불에 관한 상호준수의무를 단순화하였다.

다. 녹색직불 : green direct payment

- 녹색직불(GP: Green Payment)은 기본직불에 더해 추가적인 직불금을 면적당 일정액을 지급하는 제도로 예산 또한 크게 확대되었다.
 - 당시 제 2축으로 불리는 ‘유럽농촌개발예산’ 중에서 농업환경 수단에 대한 예산이 책정되어 있었으나 규모가 연평균 30억 유로 수준에 그쳤다. 개혁안에서는 제 1축인 ‘유럽농업보증예산’의 30%를 녹색직불에 할당하였는데 이는 연간 128억 유로에 해당하는 규모로 EU의 공동농업정책이 농업의 환경기능 중요성을 확대했다고 볼 수 있다.
- 녹색직불을 추가로 지급 받기 위해서는 기후와 환경에 기여하는 활동(재배작물 다각화, 초지의 영구 유지, 생태초점구역 관리)을 이행해야 한다.
- 재배작물 다각화(Crop diversification)는 10ha 이상의 경작지를 보유한 농민의 경우 최소 두 개 이상의 작물을 재배해야 하며, 30ha 이상의 경작지를 보유한 농민은 최소 세 개 이상의 작물 재배가 요구되었다.
 - 다양한 작물 재배는 토양의 질 저하와 침식을 미연에 예방할 뿐만 아니라 토지생산성도 제고시키기 때문이다.
 - 재배작목 중 주작목의 경우 전체 경작면적의 75%를 초과할 수 없으나,

주작목이 초지인 경우에는 예외가 적용되는데 이는 초지 그 자체로 환경과 기후에 대한 기여가 크기 때문이다.

- 초지의 영구 유지(Maintenance of permanent grassland)는 탄소배출 억제를 통해 지구의 온난화를 완화시키는 것이다.
 - 영구초지 비중은 회원국별로, 회원국 내 지역별 편차는 5% 이내에서 정해진다. 농민들은 ‘환경민감구역’으로 지정된 곳에 위치한 영구초지에 대해 쟁기질을 하거나 다른 용도로 이용할 수 없다.
 - EU 농지의 1/3 이상이 영구초지이며, 영구초지에 대해서는 이와 같은 탄소격리 목적의 보호의무가 적용된다.
 - 영구초지의 1/5은 생물다양성 보호 및 탄소저장 목적을 갖는 ‘환경민감구역’으로 지정되고 있다.

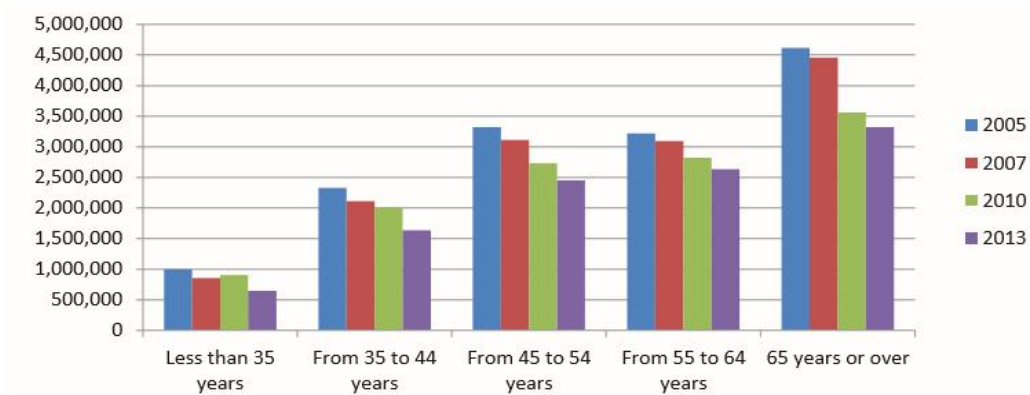
- 생태초점구역(Ecological focus areas)은 15ha를 초과하는 경작지를 보유한 농민들이 최소한 자신이 경작하는 토지의 5%를 ‘생태초점구역’으로 지정하고, 농장 내의 생물다양성 보호와 개선을 위한 목적으로 관리할 필요가 있다.
 - 생태초점구역은 예를 들어 휴경지, 경관 특성지, 조림지, 계단식 농지, 생물타리, 숲이 우거진 조각난 땅, 혹은 토양 유기물질을 개선하는데 도움을 주는 클로버와 알팔파 등 질소 고정작물의 재배지 등이 해당된다.

- 녹색직불에 부과되는 이러한 의무 활동들은 유럽 농업시스템과 환경의 다양성을 고려하여 ‘등가(equivalence)’ 개념의 대안이 될 수 있다.
 - 회원국들은 녹색직불 대상 농민들에게 세 가지 녹색의무 활동 중 하나 또는 그 이상에 대한 등가 활동(대안활동)을 대신할 수 있게 하는데, 이들 등가의 대안활동은 녹색의무 활동과 비슷하거나 보다 높은 수준의 환경과 기후에 이로운 효과를 가지는 활동들이며, 농업환경기후시책이나 인증 제도를 포함한다.

라. 청년직불: payment to young farmers

- 유럽 농촌이 고령화되고 있는 현실을 고려하면 유럽 농업과 농촌의 미래를 위해 청년들이 농업부문에 진입하는 것이 매우 중요한 상황이었다.
 - 당시 55세 이상 농민비중은 전체 농민의 절반을 상회하였고, 35세 미만은 6.9%에 불과하였다.
- 이에 청년들의 농업 진입을 독려하기 위해 모든 회원국이 의무적으로 청년 직불 시행을 결정하였고, 회원국은 자국에 할당된 직불예산의 2% 한도 내에서 청년직불금을 지급하였다. 또한, 이와는 별도로 공동농업정책 2축의 청년영농정착지원제도를 통하여 농업활동에 진입하는 청년농업인들에게 영농정착금을 지원하였다.
 - 청년직불금은 농업경영인으로서 영농활동에 진입한 때로부터 최대 5년간 지급된다. 기본직불제(BPS)를 시행하는 회원국의 경우 영농에 정착한 청년농업인은 직불수급권 배분에서 우선권을 부여받아야 하며, 청년농업인이 직불시스템에 접근할 수 있도록 배려해야한다.

<그림 3-2> EU의 농업경영주 연령 분포(EU-27)



자료 : 오현석 외(2017). EU와 미국의 농업직불제 운영내용과 점검 체계

다. 재분배직불 : redistributive payment

- 재분배직불은 중·소농들에게 보다 많은 직불금을 분배하기 위한 것으로서 회원국들은 자국에 할당된 직불예산의 30% 범위 이내에서 재분배직불을 이용할 수 있다.
 - 재분배직불은 기본직불에 가산해 지급하는 직불금이며, 일반적으로 전국 평균 경지면적 규모 이하의 농지에 대해 ha당 재분배 직불 단가를 정해 지급한다.
 - 재분배직불 대상 농지의 상한 면적은 국가마다 다르며 보통 30ha 이거나 회원국의 농가 평균 경지면적을 기준으로 한다.
 - ha당 재분배직불 단가는 대상이 되는 모든 농민들에게 동일하며, ha당 직불금 평균액의 65%를 초과할 수 없다.
- 대부분의 EU 회원국들은 재분배직불을 선택하고 있으며, ha당 재분배 직불금액은 나라마다 상이하다.
 - 2015년 프랑스는 ha당 재분배 직불금이 25유로인 반면, 벨기에의 왈로니아(Wallonia) 지역은 127유로에 달했다.

<표 3-5> EU의 재분배직불 상한면적과 직불단가

단위: ha, 유로/ha

| 회원국 | 재분배 직불 상한면적 | 단가1) | 회원국 | 재분배 직불 상한면적 | 단가1) |
|----------|-------------|------|--------|-------------|------|
| 벨기에-왈로니아 | 30 | 127 | 리투아니아 | 30 | 49 |
| 불가리아 | 30 | 77 | 폴란드 | 30 | 40 |
| 독일 | 30 | 50 | 포르투갈 | 5 | 50 |
| 프랑스 | 52 | 25 | 루마니아 | 30 | 51 |
| 크로아티아 | 20 | 33 | 영국-웨일즈 | 54 | 26 |

자료 : 오현석 외(2017). EU와 미국의 농업직불제 운영내용과 점검 체계

바. 자연제약지원 직불 : **payments for areas with natural constraints**

- 자연제약구역(Areas with natural constraints, ANCs)은 자연적 조건이나 기타 특수한 제약으로 농업활동이 어려운 지역의 회원국에 예산의 최대 5% 이내에서 가산직불 형태로 지급하는 것이다. 현재까지 자연제약구역직불을 신청한 나라는 2015년에 덴마크가 유일하며, 2017년에 슬로베니아가 추가로 신청하였다.
- 자연적인 제약으로 인해 불리한 여건에 있는 농업활동을 지원하기 위한 프로그램은 공동농업정책 2축의 ‘자연조건불리보상’에서도 가능하며, 이 분야에 대한 지원시책의 주를 이루고 있다.

사. 자발적 생산연계지원 : **voluntary coupled support**

- 디커플링과 상호준수의무로 대표되는 2003년 공동농업정책 개혁에서 생산과 연계되지 않는 방식의 직불제가 추진되었으나, 회원국의 자발적 선택에 따라서는 특정 작목에 대해 제한된 규모의 생산연계직불 운영이 가능하다.
 - 특정 품목의 생산 활동 유지가 해당 지역과 분야에서 경제적, 사회적, 환경적 이유로 특별한 의미를 갖고 있는 경우 생산연계직불제를 선택적으로 운영할 수 있다.
- 독일을 제외하고 대부분의 회원국들이 이러한 생산연계직불제를 운영하고 있으며, 나라마다 생산연계직불금의 규모와 대상작물은 다르다.
 - 비록 예외가 있긴 하나 회원국들은 대체로 자국에 배정된 직불예산의 8% 이내에서 생산연계직불제를 운용하고 있다.
 - 생산연계직불이 적용되는 품목은 쇠고기와 송아지고기가 전체 생산연

계직불금의 41%로 가장 많고, 우유 및 유가공품 20%, 염소와 양고기 12%, 단백질 식물 12%, 과일과 채소 5% 순이다.

○ 이밖에 부유한 대규모 생산자들에게 혜택이 집중된다는 비판을 고려하여 감액제도도 도입하였다. 실제 당시 생산자의 상위 20%가 직불금의 80%, 상위 10%는 무려 65% 정도를 차지하는 것으로 나타나 이러한 문제에 대응하기 위해 소득세와 유사한 누진적 감액 제도를 도입하였다.

<표 3-6> 직불금 규모구간별 감액율(%)

| 직불금 규모 구간(유로) | 감액율(%) |
|---------------|--------|
| 15만 ~ 20만 | 20 |
| 20만 ~ 25만 | 40 |
| 25만 ~ 30만 | 70 |
| 30만 이상 | 100 |

주: 녹색직불은 감액대상에서 제외

<표 3-7> 2013년 개혁의 직불제 주요 내용

| 구분 | 주요 내용 |
|-----------------|--|
| 직불제 | <ul style="list-style-type: none"> • 녹색화 및 분배형평성 개선을 위한 단일직불의 3원화 : 기본직불, 녹색직불, 소농직불 - 기본직불(Basic Payment Scheme) : 지역 간, 농민 간에 직불금의 분배형평성을 개선하기 위해 편차가 큰 단위면적당 지불단가를 균등화하는 방향으로 조정하는 한편, 소득세와 유사한 형태의 누진적 감액제(Capping)를 도입하기로 함 - 녹색직불(Green Payment) : 기본직불에 추가해서 기후와 환경에 기여하는 활동에 대해 추가적으로 지급하는 직불금으로 면적당 일정액을 가산 지급함. EU 회원국들은 공동농업정책 1축 예산의 30%를 녹색직불 프로그램에 할당해야 함 - 소농 단순직불(simplified scheme) : 소농을 배려하기 위한 직불로서 면적과 무관하게 연간 500-1,250 유로 범위 내에서 정액지불금을 지급하고, 단순화된 형태의 상호준수의무를 부과함 • 고용효과 및 지역균형발전 촉진을 위한 청년직불과 자연계약지원직불 도입 - 회원국별로 배정된 직불예산의 2% 이내에서 40세 이하 청년창업농에 대해 가산 직불금 지급(2축의 청년영농정착 지원과 별도) - 지역균형발전 촉진을 위해 직불예산의 5% 이내에서 산악이나 기타 자연적 제약이 가진 지역의 농업 활동 지원(2축의 조건불리지역 지원과 별도) |
| 상 호 준 수 의 무 이 행 | <ul style="list-style-type: none"> • 기본직불 - 단일직불보다 완화된 상호준수의무 부과 - 기존의 18개 법적의무와 15개 농업환경우수조건(GAEC) 의무를 각각 13개와 7개로 단순화함 • 녹색직불 : 작물다양화, 영구초지유지, 생태초점구역(ecological focus area) 관리 등 세 가지 사항을 |

| | |
|--|--|
| | <p>이행하는 조건으로 기본직불에 가산하여 지급하는 직불</p> <ul style="list-style-type: none"> - 재배작물 세 가지 이상 다양화 : 유럽 농업의 단작화 방지, 환경친화적이고 지속가능한 농업환경 유지 - 초지의 용도 전환 금지 등 영구초지의 유지 : 영구초지는 생물다양성, 역사적 관점, 경관, 기후변화, 자원보호 측면에서 중요한 자원임 - 생태초점구역을 위한 농지의 이용 : 기본직불 대상 농지의 최소 7%를 휴경지, 계단식 농지, 경관 중시 토지이용, 완충대(緩衝帶: buffer strip), 조림(造林) 등 생태초점구역 용도로 활용할 경우, 가산 직불금을 지급 • 소농 단순직불 : 단순화된 내용의 상호준수의무를 부과 |
|--|--|

자료 : 오현석 외(2016)

1.3. 소결

- EU의 공동농업정책은 초기에 특정 농산물에 대한 가격지지 중심이었으나, 1992년 직접지불로의 전환, 2003년 당해 재배면적과 연계되지 않는 단일직불제 도입 등을 통하여 생산에 미치는 영향을 최소화하는 방향으로 전환되었다.
- 직불금 수급을 위한 조건으로서 상호준수의무를 강화하는 방향으로 전환되어 왔으며, 이는 농업의 주요 기능이 농산물 공급 중심에서 ‘자연자원의 지속가능한 이용’에 대한 기여로 옮겨 가고 있다는 것을 의미한다.
 - 의무준수사항을 강화하는 것은 직불제가 단순히 소득보전을 위한 제도가 아니라 농업활동으로 인한 환경 기여와 같은 다원적기능을 제고하기 위한 제도임을 강조하기 위한 것이다.
 - 2013년 개혁을 통해 도입된 녹색직불(Green payment) 등을 통해 농업이 환경에 기여하는 활동에 대한 보상을 강화하였다.

2. 미국¹⁴

2.1 미국 농정의 역사적 변천과정

- 미국에서 주요 농산물에 대해 가격을 지지해 주는 제도는 미 농업법의 효시인 1933년 농업조정법(AAA; Agricultural Adjustment Act of 1933)과 함께 만들어졌

¹⁴ 본 절은 서울대 임정빈 교수가 수행한 원고 위탁 내용을 정리한 것임.

다.

- 제1차 세계대전 이후 불어 닥친 경제공황과 함께 가뭄 등 다년간 발생한 농업에 부정적인 기상조건으로 인해, 농가경제가 악화되면서 농업문제에 대한 정부와 정치권의 개입을 촉구하는 농민들의 목소리가 증가하게 되었고, 그 결과 1933년에 농업조정법을 제정하게 되었다.
- 1933년 농업법 제정 이후 농가의 경영위험에 대응하고자 지금까지 85년간 주요 농산물에 대해 가격지지를 해 온 것은 미국 농정의 주된 목표이자 핵심수단이다.
- 미국에서 처음 제정된 1933년 농업법 이후 2014년까지 주기적으로 개정되어 온 모든 농업법에서 농가의 주요 소득원인 주요 농산물에 대한 가격지지정책의 유지는 농가 위험관리라는 농정목표를 유지하고 있는 것이라 할 수 있다.

○ 미국의 최초 농업법인 1933년의 농업조정법을 통해 도입된 비상환담보제도(non-recourse loan)¹⁵는 주요 농산물에 대한 가격을 지지하는 미국 농정의 핵심수단의 하나로 비슷한 형태의 제도가 현재까지 지속되고 있다.

- 비상환담보용자제도란 농가가 농산물을 담보로 지지가격 수준의 융자를 받고, 설사 농산물 가격이 하락하여 담보가액이 채무변제에 부족하더라도 담보 농산물을 정부에 양도하면 채무가 완결되어 농가는 항상 지지가격 수준 이상을 수취할 수 있도록 한 제도이다.
- 시장가격이 융자가격 이하로 떨어지면 정부가 담보 농산물을 인수하게 되어 시장 출하량이 더 이상 늘어나지 않으므로 시장가격이 이 가격에

15 비상환담보용자제도란 농가가 농산물을 담보로 지지가격 수준의 융자를 받고, 설사 농산물 가격이 하락하여 담보가액이 채무변제에 부족하더라도 담보 농산물을 정부에 양도하면 채무가 완결되도록 하여 결국 농가는 항상 정부의 지지가격 수준 이상을 수취할 수 있도록 한 제도임. 시장가격이 융자가격 이하로 떨어지면 정부가 담보 농산물을 인수하게 되어 시장 출하량이 더 이상 늘어나지 않으므로 시장가격이 이 가격에 근접하게 되어 결국 가격지지정책이 됨.

근접하게 되어 결과적으로 가격지지 정책으로 기능한다.

- 지지가격 기준은 농가 경제가 양호하고 농산물과 비농산물간의 상대가격이 역사상 가장 안정적으로 유지되었던 시기(1909~1914년)의 구매력을 유지할 수 있는 가격수준, 즉 패리티 가격(parity price)이다.
 - 밀, 옥수수, 면화 등 주요 7개 기초 농산물에 대해 가격지지수준을 패리티 가격의 60%~69% 수준으로 설정하였으나 이후 점차 품목이 다양화되어 20여개 농산물로 확대되었다.
 - 1985년 농업법에서는 정부재고 증가에 대응하기 위해 유통융자지원제도(marketing loan assistance program)를 도입하여 시장가격이 융자단가 이하로 하락해도 농산물 대신 융자 융자단가와 시장가격 차이를 현금으로 지급하고, 담보농산물은 농가가 원하는 때에 시장에 판매할 수 있도록 하였다.
- 주요 농산물에 대한 가격지지는 미국과 같이 농경지 면적이 큰 국가의 경우 불가피하게 생산과잉을 초래하고, 시장가격은 더욱 하락하고 가격지지를 위한 정부재정은 지속적으로 증가하는 악순환으로 인해 생산을 통제하는 생산조정정책을 도입해야 했다.
- 정부는 가격지지의 수혜를 받는 농가와의 협약을 통해 지원 대상 농작물의 재배면적을 일정 비율 감축하도록 하였으며, 그에 따른 손실보상 지원금을 주었고, 생산조정 보상금의 재원은 해당 농산물을 가공하는 업자에게 가공세를 부과하여 지원하였다.
 - 1938년 새로운 농업법(Agricultural Adjustment Act of 1938)을 통해 가격을 지지하는 대신 생산과 유통을 통제할 수 있는 법적 기반을 강화하였다.
 - 1970년 농업법은 농지휴경제(set-aside)를 도입하여 기존에 개별 품목별로 재배면적을 할당하던 품목별 생산제한 방식이 아닌 농가의 전체 농지 중 일정 면적을 휴경지로 설정하고, 나머지 경작지에 대한 재배 결정은 농가의 자율적 판단에 맡기도록 하였다. 또한 농지휴경제(set-aside) 면적을 초과한 자발적 휴경 면적에 대한 보상 차원에서 일정 수준의 지원금을 지급할 수 있는 용도전환프로그램(Acreage Diversion Program)을 도입하였다.

- 1973년 농업법에서 도입된 목표가격(target price) 제도는 주요 정책대상 품목에 대해 정부가 보장하는 목표가격을 설정하고, 시장가격이 목표가격 이하로 하락하는 경우 부족불지불금(deficiency payments)을 지급함으로써 시장가격이 크게 하락하더라도 농가 수취가격을 목표가격 수준에서 보장하는 것이다.
 - 그러나 목표가격제를 통한 가격지지제도가 지속되자 곡물 생산이 지속적으로 증가하였고, 수출증가에도 불구하고 1970년대 중반 이후 정부재고가 다시 급증하면서 주요 농산물의 가격이 큰 폭으로 하락하기 시작함으로써 다시 생산조정정책이 부활하고, 정부 재고 대신 농가에게 비축보조금을 주고 저장하게 하는 농가곡물저장프로그램(farmer-owned reserve)이 도입되었다.

- 1985년 미국 농업법(Food Security Act of 1985)은 과거의 생산조정 중심의 정책에서 벗어나 가격지지 수준 인하를 통해 재고량을 감소시키는 동시에 생산비연계 직접지불제를 도입하였다.
 - 1985년 이전까지는 정책대상 품목을 재배한 면적에 대해서만 부족불지불금을 지급하였으나 쌀과 면화의 경우 50/92제도를 도입하여 경작지할당제도에 의해 할당된 면적의 50%만 재배하여도 92%를 경작한 것으로 간주하여 부족불지불금을 지급함으로써 농가의 재배면적 결정에 자율성을 높였다.
 - 1987년에는 옥수수과 밀 등 주요 곡물과 사료곡물의 경우에도 0/92제도를 도입하여 아예 생산과 연계되지 않는 가격지지제도를 시행하였다.

- 1996 농업법(Federal Agriculture Improvement and Reform Act, 1996)은 이전 1985년 및 1990년 농업법을 통해 10년 전부터 추진해온 시장지향적 농정개혁의 연장선상에서 종전의 부족불지급제도(Deficiency payment)를 폐지하고, 생산자율계약직불제(Production Flexibility Contract Payment: PFCP)제를 실시하였다.
 - 1996 농업법의 생산자율계약직불제는 정책수혜를 받기 위해 농가의 생산감축 의무를 철폐하고, 1996년부터 2002년 동안 농업법 발효 전까지

의 7년간 직불금 총액과 품목별 지급액을 미리 정해 놓고, 당년 생산과 관계없이 지원금을 주는 제도이다.

- 이는 과거 재배면적과 생산실적에 기초하여 직불금을 지급하는 일종의 고정직불제도로 농가가 자신의 자율적 판단에 따라 재배 품목과 면적을 시장원리에 따라 결정하도록 하였다.
 - 그러나 1998년 농산물 시장가격이 큰 폭으로 하락하자 미 농업계는 농가의 경영 및 소득 안정을 위한 조치 도입을 강력히 요구하기 시작하였으며, 미국 정부는 특별입법을 통해 당초 고정계약직불금의 50%를 추가적으로 인상해 주었으며, 1999년부터 2001년 동안 생산자율계약직불금은 두 배로 뛰었고 품목별 농가지원금이 1996년 \$46억 수준에서 2000년에는 \$322억 수준까지 크게 증가함으로써 정부의 재정지출 감소를 유도하려는 당초 계획도 수포로 돌아갔다.
- 1996년 농업법에 의해 도입된 생산자율계약직불제(PFCP)가 1998년 이후 주요 농산물의 가격이 급격히 하락하는 상황에서 실패로 판명되고, 농가 경제의 어려움이 가중되자 2002년 농업법(Farm Security and Rural Investment Act of 2002)은 당해연도 생산과는 연계되지 않으나 시장가격이 목표가격이하로 떨어질 경우 그 차액을 지급하는 가격하락 대응 직불제를 재차 도입하였다.
- 즉 2002년 농업법은 1985년 도입된 후 1996년에 폐지되었던 생산비연계 부족불지불제도를 경기변동직접지불(CCP; counter-cyclical payments)이라는 이름으로 부활시켰다.
 - 경기변동직접지불(CCP)는 대표적인 가격하락에 따른 농가의 경영위험과 소득 불안정을 해소하기 위한 가격 하락 대응 직불제로 시장가격이 목표가격을 하회하는 경우 그 차액을 농가에 보전해 주는 것이다.
- 2008년 농업법(The Food, Conservation, and Energy Act of 2008)은 2002년 농업법의 정책대상 품목별 농가지원 프로그램의 핵심적 수단인 고정직불제도, 유통지원용자제도, 가격하락대응직불제도(CCP)의 기본 골격을 그대로

유지하면서 정책수혜 대상품목과 목표가격지지 수준을 인상함으로써 농가의 경영 및 소득 안전망을 강화하였다.

- 2008년 농업법은 정책대상 품목별 용자단가 및 목표가격을 상향조정하는 동시에 추가적으로 수입보전직접지불제(ACRE)와 긴급재해시 농가 피해를 추가적으로 보상해주는 수입지원직불제(SURE) 등을 신규 도입함으로써 농가 수입과 소득을 더욱 안정적으로 보장하도록 하였다.

○ 현행 2014년 농업법(Agriculture Act of 2014)은 2008년 농업법의 골격을 상당 부문 그대로 유지하면서 농가 경영 및 소득안정을 위한 수입손실보상 정책을 새롭게 도입함으로써 농가의 소득안전망을 더욱 강화하였다.

- 2014년 농업법은 상대적으로 좋은 농가경제 상황을 반영하여 고정직불제를 폐지하되 유통용자지원제도(ML)는 존치시켰고, 기존의 가격하락 대응 경기변동직불제(CCP)와 수입보전직불제도(ACRE)를 폐지하는 대신 이와 유사한 형태의 가격손실보상(PLC: Price Loss Coverage)과 수입손실보상(ARC: Agriculture Risk Coverage) 정책을 이름만 변경하여 신규로 도입하였다.

<표 3-8> 미국 작물프로그램 변화

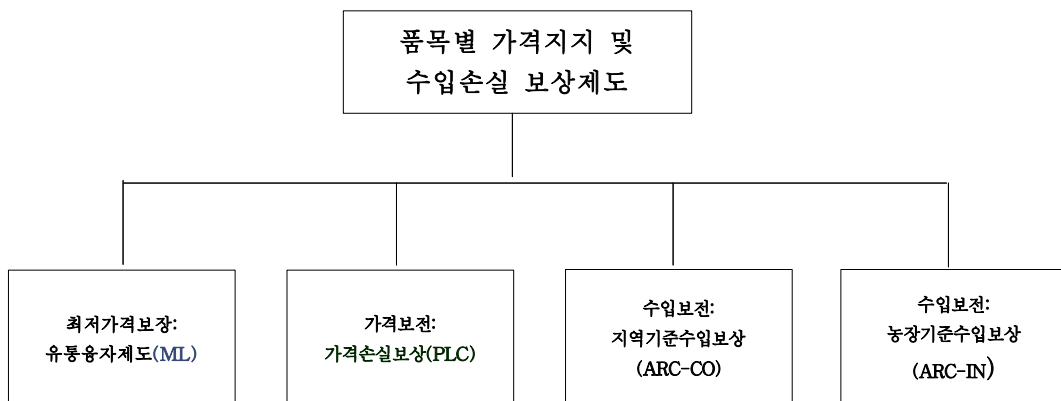
| | 1996년 농업법 이전 | 1996년 농업법 | 2002년 농업법 | 2008년 농업법 | 2014년 농업법 |
|-----------------|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------------------|
| 최저가격지지 | 마케팅론 | 마케팅론 | 마케팅론 | 마케팅론 | 마케팅론 |
| 직접지불 (고정형) | | 고정직접 지불 | 고정직접 지불 | 고정직접 지불 | |
| 직접지불 (변동형) | 부족불 | | CCP | CCP | PLC |
| 직접지불 (수입변동형) | | | | ACRE | ARC |
| 농업보험 | 작물보험 | 작물보험 수입보험 | 작물보험 수입보험 | 작물보험 수입보험 | 작물보험 수입보험 SCO(PLC) STAX(변화) |

2.2. 현행 2014년 농업법상 미국의 가격지지 및 수입손실 대응 지원제도

2.2.1 개요

- 현재 미국은 주요 정책대상 농산물을 중심으로 유통용자지원제도(ML), 가격손실보상제도(PLC), 지역단위 수입손실보상제도(ARC-CO), 개별농장단위 수입손실보상제도(ARC-IN) 등 주요 품목별 가격 및 수입보상지원제도를 통해 농가경영 및 소득안정을 도모하고 있다.
 - 전통적으로 미국 농가의 주요 소득원으로 역할을 해온 기초 농산물에 대한 농가지원 정책은 USDA 농업지원청(farm service agency: FSA) 관장 업무이다.
- 이러한 미국의 농가 경영안정 제도는 2014년 농업법에서는 하원의 가격손실보상제도(PLC), 상원의 수입손실보상제도(ARC)가 동시에 도입되어 농가에게 선택을 하도록 하는 형태로 합의가 이루어진 것으로 볼 수 있다.
 - 미국의 하원(house)과 남부(south)지역은 전통적으로 가격하락대응 품목별 지지정책(price based support)을 선호하고, 상원(senate)과 중서부(midwest)지역은 수입기반 지지정책(revenue based assistance)을 선호해 왔다.

<그림 3-3> 미국의 주요 품목에 대한 가격지지 및 수입보상 지원제도



- 미국의 정책대상 주요 품목별 가격지지 및 수입손실보상 지원제도는 지급한도와 수혜자격이 있다.
 - 현행 2014년 농업법상 유통지원용자제도(ML), 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(ARC) 지원합계를 기준으로 농민 1인당 12만 5천불의 지급한도가 작용된다.
 - 또한 농가가 주요 품목별 가격지지 및 수입손실 보상지원을 받기 위해서는 농업소득과 농외소득의 합인 조정된 농가소득(AGI: adjusted gross income)이 90만불 이상인 경우 수혜 자격이 없다.
 - 수혜한도와 대상 농가를 제한하는 주요 이유는 고소득 부농과 기업적 상업농에 대한 정부지출이 증가한다는 비판적 여론을 줄이기 위한 방편이자 이 제도가 기본적으로 가족농을 보호하기 위한 위험 안정망 장치임을 보여준다.

2.2.2 유통지원용자제도(ML)

- 일명 마케팅론으로 불리는 유통지원용자제도(ML)는 주요 정책대상 농산물에 대해 1933년부터 미국 정부가 시행해온 최저가격지지 정책으로 농가 경영 및 소득 안전망의 기초이다.
 - 이 제도에 의해 수혜대상이 되는 품목은 밀, 옥수수, 수수 등 20 여개이다¹⁶.
- 이 제도의 도입 목적은 정책대상 기초 농산물의 가격하락에 대응하여 최소한의 가격을 지지하여 농가의 경영과 소득을 안정시키기 위한 것이다.
 - 정책대상 품목의 시장가격이 설정된 용자단가보다 낮으면 그 차액을 지원해 주는 것으로 용자단가가 사실상 최저보장가격이 된다.

16 해바라기씨, 유채씨, 캐놀라, safflower, flaxseed, 겨자씨, crambe, 참깨, 그리고 농업부 장관이 지정하는 유지작물 등 다양한 유지종자 작물을 기타 유지작물 1개로 구분하는 경우는 20개 품목

- 물론 시장가격이 용자단가를 상회하면 작동되지 않기 때문에 2007년 이후 대부분의 정책대상 농작물 시장가격이 설정된 용자단가를 상회함에 따라 이 제도를 통한 농가지원은 이루어지지 않았다.
- 2014년 농업법은 면화의 용자단가 일부 변화를 제외하고 2008년 농업법의 정책대상 품목별 용자단가, 즉 사실상 최저보장가격이 그대로 유지되었다.
 - 면화에 대한 용자단가를 2008년 농업법상 부셸당 0.52달러라는 고정가격에서 최근 2년간 세계시장가격의 평균치로 변경시켰다. 단, 면화의 용자단가가 부셸당 최소 0.47달러 보다 적지 않고, 최대 0.52 달러를 넘지 않아야 한다.

2.2.3. 가격손실보상제도(PLC)

- 가격손실보상제도(PLC)는 2008년 농업법의 가격보전직불제(CCP)와 동일한 개념과 형태를 유지한 채 정책명만 변경한 것으로 정책대상 품목별로 유효가격(Effective price: 시장가격과 용자단가 중 큰 것)이 정부가 설정한 기준가격(reference price, CCP의 목표가격에 상응)보다 낮을 때 그 차액을 보전해 주는 것이다¹⁷.
 - 가격손실보상제도(PLC)의 수혜를 받는 대상품목은 밀, 옥수수, 수수 등 14개로 면화(upland cotton)를 제외하고 2008년 농업법상의 CCP 대상품목과 동일하다¹⁸.
 - 2014년 농업법에 의해 설정된 품목별 기준가격은 2008년 농업법의 가격

17 품목별 PLC 지불금액= 지불단가 × 기준면적 × 85% × 기준단수, 여기서 지불단가 (PLC rate)= 기준가격 - 유효가격(시장가격 혹은 용자단가 중 큰 것)

18 2009년 브라질과의 면화관련 WTO 분쟁에서 패소하여 품목별 농가지원 정책대상 품목에서 제외된 면화는 STAX(Stacked Income Protection Plan)으로 불리는 새로운 작물보험 정책의 대상품목으로 전환됨.

보전직불제(CCP)하 목표가격보다 훨씬 높은 수준에서 설정됨으로써 가격하락으로 인한 농가위험에 대한 안정장치를 강화하였다.

- 2014년 농업법에서 설정된 높은 기준가격(목표가격)은 고정직불제 폐지에 대한 미국 농가의 반발을 무마하는 방편이자 2014년 농업법 개정 당시의 높은 시장가격, 그리고 향후 농산물 가격도 전반적으로 높은 수준을 유지할 것이라는 예측을 반영한 것이다.
- 한편 2014년 농업법은 가격손실보상프로그램(PLC)을 선택한 농가의 경우 선택적으로 보완적보상옵션(SCO: Supplemental Coverage Option)이라는 새로운 보험상품을 추가적으로 구매할 수 있게 하였다.
- 보완적보상옵션은 작물보험에 가입한 농가가 손실 발생시에 농가가 부담해야 하는 자기부담금(deductible)을 보상해 주는 작물보험 연계 보험상품이다.
 - 보완적보상옵션은 농가의 모럴헤저드 방지 차원에서 농가가 속한 지역 수준의 정보와 데이터를 이용하여 단수 감소와 수입 손실이 기준단수와 기준수입의 14% 이상인 경우 작동된다. 보험료의 65%는 국가가 보조하고, 농가는 35%를 부담한다.

2.2.4. 수입손실보상제도(ARC)

- 수입손실보상제도(ARC)는 2008년 농업법에서 도입된 바 있던 수입보전직불제(ACRE)와 유사한 개념으로 수입(revenue)기준 농가 손실보상지원 정책이다.
- 수입손실보상제도(ARC)의 수혜를 받는 대상품목은 가격손실보상제도(PLC)의 대상품목과 동일하며, 농가는 PLC나 ARC 중 하나를 선택할 수 있도록 하고 있고 일단 PLC나 ARC 중 하나를 선택한 농가는 2014~2018년의 농업법 유효기간 동안 번복할 수 없다.
 - 2008년 농업법에서 도입된 수입보전직불제(ACRE)가 주별 수준(state level)에서의 평균수입을 근거로 보장해주는 것과 달리 수입손실보상제도(ARC)는 지역단위(county level) 혹은 농가단위(farm level)에서의 평

균수입을 근거로 하고, 농가가 지역단위 수입손실보상제도(ARC-CO)와 개별농장 단위 수입손실보상제도(ARC-IN) 두 가지 방식 중 하나를 선택할 수 있도록 했다.

- 사실 2008년 농업법에서 도입된 수입보전직불제(ACRE)는 매우 광범위한 지역인 주별 수준(state level)에서의 평균수입을 근거로 보장해주는 것으로 미국 농가들로부터 큰 호응을 얻지 못하였기 때문에 2014년 농업법에서는 개별농가가 흥미를 가질 수 있는 지역단위(county level) 혹은 농가단위(farm level) 수입손실 보장제도가 탄생한 것이다.
- 이 제도는 농장수준(farm level) 혹은 지역수준(county level)의 수입손실보상 방식을 채택한 농가의 단위면적당 실제수입(actual crop revenue)이 기준수입(benchmark revenue)의 86%이하로 하락할 때, 그 차액을 보상하는 것이다.
- 개별농장 단위 ARC 지불금액=(기준수입×86%-실제수입)×지불면적, 여기서 기준수입(benchmark revenue)은 최근 5개년 올림픽 평균 가격과 단수를 이용한 농장수입이고, 지불면적은 농가의 정책대상품목 기준 식부면적의 65%이다.
 - 지역단위 ARC 지불금액=(기준수입×86%-실제수입)×지불면적, 여기서 기준수입(benchmark revenue)은 최근 5개년 올림픽 평균 가격과 단수를 이용한 지역단위 수입이고, 지불면적은 농가의 정책대상품목 기준 식부면적의 85%이다.
 - 단 농정단위든 지역단위든 ARC 최대 지불금액은 기준수입의 10% 이상을 넘을 수 없게 함으로써 실제 이 제도에 의한 농가수입손실의 보상 범위는 기준 수입의 76%에서 86% 사이에서 이루어진다.
- 한편 미국내 대부분 농가는 자신이 재배하는 품목들에 대해 작물보험에 가입하고, 60%~70%내외의 보장범위에서 가격이나 단수가 떨어졌을 때 보상을 받는 보험상품을 가지고 있다.
- 따라서 여기에 2014년 농업법의 ARC제도에 의해 농가기준 수입의 76%에서 86% 사이에서 이루어지는 경미한 손실을 정부가 다시 보상해주게

됨으로써 매우 강력한 농가 수입안전망장치를 가지게 된 것이다.

- 예를 들어 만일 어떤 농가가 75% 보장수준의 수입보험에 가입한 상태이고, 농장단위 ARC를 선택한 경우 농가는 아무리 큰 피해가 발생해도 농가는 기준수입의 14%의 적은 손실(경손)만 자신이 부담하면 되는 것이다.
- 이런 측면에서 2014년 농업법의 특징의 하나가 바로 경손보상정책(shallow loss policy)의 출현이며, 이는 미국 농가의 소득안정망 및 위험관리 장치 강화로 요약될 수 있다.
- 이러한 경손보상정책의 개념이 출현한 배경은 일반적으로 재정능력과 채무상태가 취약한 농가의 입장에서 극심한 자연재해나 시장위험으로부터 발생하는 중대한 수입손실을 작물보험으로 보상받더라도 보험으로 보상받지 못하는 손실만으로도 지속적인 농업경영 활동에 어려움을 주기 때문에 작물보험에 의해 보상되지 못하는 농가손실 부문을 어떤 형태로든 지원해야 한다는 명분이다.
 - 일반적으로 작물보험의 자기부담금내에서 발생하는 손실을 경손(Shallow Loss)이라 칭하며, 작물보험에 의해 보상되지 못하는 농가의 손실 부문을 일정부분 지원해야 한다는 목소리가 증가함에 따라 이러한 경손보상정책의 개념을 반영하여 2014년 농업법에서는 수입손실보상제도(ARC)를 도입한 것이다.

2.2.5. 미국 농가의 PLC와 ARC 프로그램 선택 상황

- 2014년 농업법에 따라 기준면적 대비 등록면적 기준으로 남부지역의 핵심 작물인 땅콩과 쌀은 대부분의 농가가 가격손실보상프로그램(PLC)을 선택한 반면에 중서부 주요 작물인 옥수수과 콩은 지역단위 수입손실보상 프로그램(ARC-CO)을 선택하였고, 밀의 경우는 ARC-CO와 PLC를 비슷하게 선택한 것으로 나타났다.
- 가격손실보상(PLC) 선택 중요 품목: 땅콩 99.7%, 장립종 쌀 99.9%, 중립종 쌀 72.6%, 캐롤라 97.1%

- 지역단위 수입손실보상(ARC-CO) 선택 중요 품목: 콩 96.3%, 옥수수 92.7%
- 반면, 밀, 건조완두콩(Dry peas), 해바라기(Sunflowers), 렌틸콩(Lentils)의 경우는 가격손실보상(PLC)과 지역단위 수입손실보상(ARC-CO) 프로그램을 일정 부문씩 조화롭게 선택한 것으로 나타났다.

2.3. 소결

- 미국은 오래전부터 농업위험관리전략이란 명목으로 농가경제의 안정성 확보와 농장경영위험을 축소시키기 위한 핵심적 정책수단으로 주요 기초농산물을 대상으로 하는 품목별 가격지지(ML, PLC) 및 수입손실보상(ARC) 프로그램을 사용하고 있다.
- 미국의 농업위험관리제도는 정부주도 관리제도와 농가주도 관리제도가 상호 보완적으로 운용되고 있다.
 - 주요 정책대상 품목을 중심으로 이루어지는 유통용자지원제도(ML), 가격손실보상제도(PLC), 수입손실보상제도(ARC) 등 품목별 지원제도는 정부주도의 위험관리 수단이고, 보험제도는 농가의 선택과 부담에 기초한 위험관리 수단이라고 할 수 있다.
- 미국의 농산물 관련 소득보전제도는 지급한도와 수혜자격 등이 명확히 설정되어 있어, 이 제도가 기업적 상업농 등에 대한 지원제도가 아닌 상대적으로 규모가 작은 가족농을 보호하기 위한 제도라는 점을 알 수 있다.

3. 일본

3.1. 직불제 등의 경영안정대책 현황

- 일본의 농업 분야 직불제는 크게 경영안정형과 공익형으로 구분되며 경영안정형으로는 ‘밭작물 직불’과 ‘수입감소영향완화대책’, ‘논활용 직불’, 수입보험 등이 있다.¹⁹
- ‘밭작물 직불’은 외국과 생산조건의 격차가 있는 품목을 대상으로 판매가격과 생산비의 차액을 지급하여 지속적인 생산을 지원하는 것을 목적으로 한다. 또한, 품질 고급화를 유도하기 위해 품질에 따라 단가에 차등을 두고 있으며 대상품목은 밀, 맥류, 대두, 메밀, 유채, 사탕무, 전분용감자이다.
- ‘수입감소영향완화대책’은 농가가 생산하는 주요 농산물의 수입 합계(주식용 쌀, 맥류, 대두, 사탕무, 전분용 감자)를 기준으로 하여 소득을 보전하는 경영안정대책이다. 농가의 주요품목 수입 합계가 평년수입 합계(과거 5년간의 절단평균)보다 낮으면 그 차액의 90%를 보전한다.

<그림 3-4> 일본의 밭작물 수입감소영향완화대책 개념도

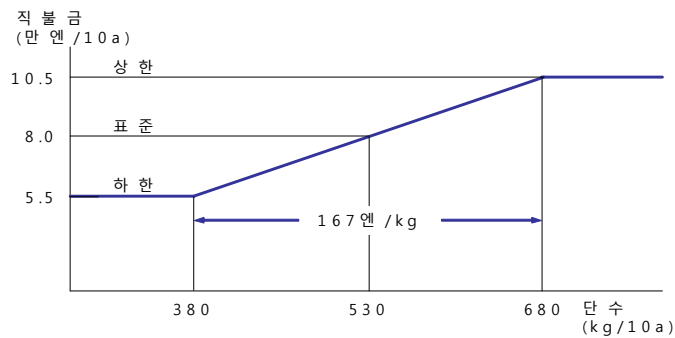


자료: 일본 중의원(2014) 「경영소득안정대책 개정(経営所得安定対策の見直し)」

19 각 직불제는 원어로는 다음과 같음. ‘밭작물 직불(畑作物の直接支拂交付金)’과 ‘수입감소영향완화대책(収入減少影響緩和対策交付金)’; ‘논활용 직불(水田活用の直接支拂交付金)’

- ‘논활용 직불’은 주식용 쌀과의 소득격차를 보전하여 쌀 이외의 타작물로 전작하는 것을 지원하는 것을 목적으로 한다.
- 전작작물별 지원단가는 콩·사료작물·맥류(3.5만엔/10a), 가공용 쌀(2), 총채벼(8), 사료용 쌀·쌀가루용 쌀(5.5~10.5) 등이다.
 - 사료용 쌀·가루용 쌀의 지원단가는 단수가 증가할수록 지원단가가 상승하도록 설계되어 단수 증대를 통한 가격경쟁력 강화를 유도하고 있다.

<그림 3-5> 사료용 쌀·가루용 쌀의 단수에 따른 지원단가



자료: 일본 중의원(2014) 「경영소득안정대책 개정(經營所得安定対策の見直し)」

- 일본은 기존의 경영안정제도가 특정 품목에 한정되고, 자유로운 품목 선택의 제약 요인으로 작용한다는 지적이 있어 농업경영체의 수입(收入) 전체를 대상으로 하는 수입보험제도를 2019년부터 도입하였다.²⁰
- 일본의 공익형 직불제는 ‘일본형직불(日本型直接支拂)’로 통칭되는데, 다원적기능직불(농지유지직불, 자원향상직불), 환경보전형농업직불, 중산간지역 등직불로 구성된다.
- 농업의 다원적기능 유지 및 발휘를 위한 지역활동과 영농활동에 대하여 지원하는 제도이다.²¹

20 <부록 1.> ‘일본의 수입보험 도입 경과’ 참조

21 2014년에 관련 법(농업이 지니는 다원적기능 발휘 촉진에 관한 법률, ‘農業の有する多面的機能の發揮の促進に関する法律’)이 제정되었음.

- 농지유지직불과 자원향상직불은 잡초 제거, 농수로 관리 및 보수, 논둑 정리와 같은 일상적 농업활동이 대상이 되며 농업인뿐만 아니라 지역주민도 지원대상에 포함된 것이 특징적이다.²²
- 중산간지역등직불은 경작포기지 등의 증가에 의해 다원적 기능 저하가 특별히 우려되는 중산간지역 등에 대해 농업생산을 유지하고, 다원적기능을 확보하는 것이 목적이다.²³
- 환경보전형농업직불은 자연환경 보전에 이바지하는 농업생산활동을 실시하는데 추가적으로 소요되는 비용을 지원하는 것을 목적으로 한다.

<표 3-9> 일본형 직불제 개요

| | 지원단가 (엔/10a) | 이행조건 | 모니터링 | 비고 |
|------------------|---|--|-----------------------|---------------------------------------|
| 농지유지직불 자원향상직불 | 아래의 표 참조 | -잡초 제거, 농수로·농도 관리 및 보수, 논둑·밭둑 정리 등 일상적 농업 활동 | 지급대상자 중 일부에 대하여 현장 점검 | 모니터링 결과에 따라 지원금의 일부 또는 전액을 환급하는 조치 가능 |
| 중산간지역등직불 | 아래의 표 참조 | -주변 임지 관리, 경관작물 재배 -사업계획서, 금전출납부, 영수증, 활동일지를 구비 | | |
| 환경보전형농업직불 | 꽃거름작물: 8,000엔/10a 퇴비: 4,400엔/10a 유기농업: 8,000엔/10a | -농가는 Eco Farmer ²⁴ 인증을 획득하고 화학비료·화학합성농약 사용량을 해당 광역자치단체내 관행적인 영농활동 수준의 50% 이하로 저감. -꽃거름(녹비)작물 재배, 퇴비 시비 등의 활동도 함께 실시 - 매년 비료 시비 및 농약 살포 내역 등을 지자체장에게 서면으로 제출 | | |

김태훈 외(2017). p.152-153의 내용 등을 토대로 재구성함.

22 농업인 또는 지역주민 등이 활동조직을 설립하고 활동계획서를 작성한 후 지자체에 신청하고, 활동 내용을 기록·보고하여야 함.

23 농업생산 조건이 불리한 농지(최소 규모는 1ha)를 대상으로 지급됨.

24 재배작물별로 농지 조성 기술, 화학비료·화학합성농약 저감기술 등을 활용하여 친환경적인 농업을 실시하겠다는 구체적인 계획을 지자체에 제출하여 인증을 받은 농가를 의미함.

<표 3-10> 일본형 직불제의 지급단가

단위: 엔/10a

| | ①농지유지직불 | ②자원향상직불 (공동) | ①+② | ③자원향상직불 (장수명화) | ①+②+③ |
|---------------|---------|-----------------|-------|-------------------|-------|
| 논 | 3,000 | 2,400 | 5,400 | 4,400 | 9,200 |
| 밭 (과수원 포함) | 2,000 | 1,440 | 3,440 | 2,000 | 5,080 |
| 초지 | 250 | 240 | 490 | 400 | 830 |

주1: 위의 단가는 중앙정부와 지자체의 보조 비율이 각각 50%, 50%임.

주2: 위의 단가는 홋카이도(북해도)를 제외한 지역의 단가이며 홋카이도의 단가는 이보다 약간 낮게 설정됨.

주3: ②자원향상직불(공동)은 지역자원의 질적 향상을 도모하는 공동활동을 의미하며, 농지유지 직불과 함께 실시하는 것을 전제로 함.

주4: ③자원향상직불(장수명화, 長壽命化)은 수로나 농로 등의 시설 보수 및 갱신을 실시하는 것을 의미함.

주5: 위의 ①+②+③ 활동을 한꺼번에 실시하는 경우에는 ②자원향상직불(공동)의 단가를 75% 수준으로 지급함.

자료: 일본 농림수산성(2018), 『多面的機能支払い交付金のあらまし』

- 일본형직불을 도입된 시기별로 나누면 중산간지역등직불이 2000년에 처음 도입된 이후 환경보전형농업직불(2010년), 자원향상직불(2010년)²⁵, 농지유지직불(2014년)이 차례로 도입되었다.²⁶

3.2. 직불제 개편 경과

²⁵ 자원향상직불은 2010년에 도입될 시 ‘농지·물·보전관리직불’이란 명칭으로 도입되었다가, 2014년에 자원향상직불로 명칭만 변경되었음.

²⁶ 엄밀하게는 ‘농지·물·환경보전직불’이 2007년에 도입되었고, 이것이 환경보전형농업직불과 다원적기능직불로 분화된 것임.

3.2.1. 주요 식량작물을 중심으로 한 농가단위 소득안정 제도 도입

- 직불제를 포함한 일본 농업의 경영안정대책은 2007년을 기점으로 개별품목에 대한 가격지지정책에서 ‘주요품목을 중심으로 한 농가단위 소득정책(품목횡단적 경영안정대책)’으로 크게 변경되었다.
 - 2007년에 품목횡단적 경영안정대책의 일환으로 ‘수입감소영향완화대책’을 도입하며 기존에 쌀을 중심으로 특정품목들의 가격을 지지하던 정책에서, 농가의 주요품목 수입합계를 기준으로 하여 소득을 보전하는 방향으로 정책방향을 크게 전환한 것이다.
 - 이는 직불금이 특정품목 생산을 유도하지 않아야 한다는 WTO규정과 합치시키는 동시에 농업경영체의 품목 선택 자유도를 높이려는 의도도 내포되어 있었다.
 - 한편, ‘품목횡단적 경영안정대책’의 지원대상을 선도농가(후계농업자)로 한정하였고, 동시에 규모조건(개별농가 4ha 이상, 집락영농 20ha 이상)도 부과하여 규모화된 농가를 중심으로 한 농업 구조로의 개혁을 뒷받침하고자 하였다.
- ‘품목횡단적 경영안정대책’ 도입으로 쌀도 수입감소영향완화대책의 대상품목이 되면서 소득보전의 기준이 쌀 한 품목의 수입이 아닌 쌀을 포함한 5개 품목의 수입합계가 기준이 되었다는 점이 변화의 큰 특징이었다.
 - 이 과정에서 쌀에 대한 지원 수준이 크게 약화된 것은 아니나, 쌀에 한정된 지원형태가 아니라 쌀도 주요품목 중 한 개 품목으로 그 중요도가 상대적으로 낮아진 것이라고 할 수 있다.
 - 쌀의 경우 1997년까지는 수매²⁷ 방식을 통해 쌀가격을 지지하는 정책을 유지하다가 1998년 이후에는 쌀가격이 원칙적으로 시장을 통해 결정되

²⁷ 매년 약 200만 톤 전후의 주식용 쌀을 정부가 매입하였음.

는 시스템으로 이행하였다.²⁸

- 수매제가 폐지된 이후로는 ‘수도작 경영안정대책’, ‘수도작 소득기반 확보대책’ 등의 쌀 소득지원 정책이 실시되었다. 이들 정책은 과거 기준가격(직전연도 3년 또는 5년)의 80~90% 수준을 보전해주되 생산자가 보전금액의 1/4~1/2을 분담하는 구조였다.

3.2.2. 대다수 농가를 대상으로 생산비를 보전하는 호별소득보상제 도입

- 2007년의 ‘품목횡단적 경영안정대책’은 규모조건(개별농가 4ha 이상, 집락영농 20ha 이상)으로 인해 대상농가가 전체의 10%에도 미치지 못해, 농가들로부터 다수의 농가들이 정책대상에서 제외된다는 비판에 직면하였다.
 - 2010년 기준 4ha 이상의 농업경영체는 전체의 7.4%에 불과하였다.
- 이에 2011년에는 기존의 ‘품목횡단적 경영안정대책’보다 보전 수준을 강화하고 지급대상자를 대폭 확대한 ‘호별소득보상제’가 쌀과 주요 밭작물(맥류, 대두, 사탕무, 전분용 감자)을 대상으로 실시되었고 2013년까지 지속되었다.²⁹
 - 이 중 쌀직불제는 고정직불과 변동직불로 나뉘며, 고정직불은 생산비를 보전하는 것이고, 변동직불은 갑작스러운 가격 하락에 대비해 평년 수준의 판매가격을 보장하기 위한 것이었다.³⁰
 - 쌀직불제의 대상농가는 판매농가(경지면적 30a 이상 혹은 연간 농산물 판매금액 50만 엔 이상)로까지 확대하였다.

28 1994년에 제정된 식량법(주요식량의 수요 및 가격안정에 관한 법률)에 의거함.

29 쌀은 2010년에 시범사업으로 먼저 도입되었음.

30 쌀 고정직불은 10a당 15,000엔으로 산정('02~'08년간의 생산비와 판매가격 차이)하였고, 변동직불은 당해 연도의 쌀 판매가격이 과거 판매가격('06~'08년)을 하회할 경우 그 차액을 지급하는 것임.

- 이처럼 호별소득보상제를 통해 보전수준 및 지급대상자를 확대한 데에는 농업종사자의 고령화, 농촌의 과소화 등이 배경으로 지적되는데, 이와 함께 기존의 품목횡단적 경영안정대책이 소수의 규모화된 농가만을 대상으로 하여 대다수의 소규모 농가로부터 비판을 받았기 때문인 것으로 판단된다.³¹
- 한편, 호별소득보상제는 막대한 예산 투여에 따른 타산업 및 타작물 종사자와의 형평성 문제, 고령자 등의 경영이양을 오히려 저해하는 등 농지유통화에 역행하는 점 등이 꾸준히 문제점으로 지적되었다.
 - 호별소득보상제 관련 예산은 2011년에 8,003억 엔에 달해 당해 농림수산성 총예산의 35% 수준에 육박하였다.³²
 - 호별소득보상제 대상 품목 중에서도 쌀에 대한 지원 비중이 매우 컸는데, 2010년의 경우에는 쌀 직불 관련 예산이 3,068억 엔에 달해 호별소득보상제 예산 중 절반을 초과하였고, 농림수산성 총예산 대비로도 12.5% 수준이었다.
 - 또한, 호별소득보상제 시행 이전까지 정부는 ‘후계농업자를 중심으로 한 규모화’를 구조조정 정책의 주된 목표로 삼았으나, 쌀 직불제를 포함한 호별소득보상제는 지급대상이 대부분의 농가로 확대되어 구조조정 정책 방향에 역행한다는 지적이 꾸준히 제기되었다.

3.2.3. 호별소득보상제 폐지 및 공익형 직불 강화 통한 소득 보전

- 호별소득보상제에 대한 지적이 계속됨에 따라 일본 정부는 2014부터 호별소득보상제를 폐지하되, 수요가 늘어날 것으로 전망되는 사료용 쌀 등의 전락작물에 대한 지원을 강화하는 방향으로 개편되었다. 다만, 쌀직불제는

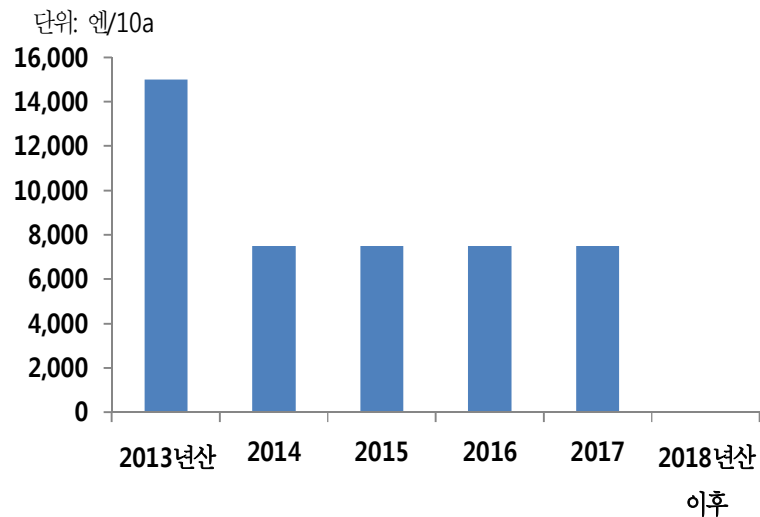
31 호별소득보상제는 일본의 민주당이 추진했던 정책으로, 민주당은 이 정책을 통해 다수 농가의 지지를 얻어 정권 교체에 성공했다는 평가도 있음.

32 호별소득보상제 관련 예산: ('10) 5,618억 엔 → ('11) 8,003 → ('12) 6,901

2018년까지 단계적으로 폐지하는 것으로 결정되었다.

- 쌀직불제(고정직불, 변동직불) 중 변동직불제는 2014년산부터 폐지하
되, 고정직불은 2018년까지 단계적으로 폐지하여 논농업 작물 중 쌀로
생산이 집중되는 것을 완화하고 이를 통해 쌀 공급과잉 구조를 개선하
려는 의도도 있었다.
- 일본은 생산조정제를 도입한 초기부터 ‘논활용 직불’과 같은 직불금을
통해 쌀 이외의 타작물로 전작하는 것을 지원하고 있다. 콩·사료작
물·맥류를 중심으로 한 지원체계를 1976년부터 지속하고 있으며, 2014
년부터 사료용 쌀·쌀가루용 쌀 등을 중심으로 직불금 단가를 인상하여
이들 품목의 증산을 유도하고 있다.
- 수요가 늘어날 것으로 전망되는 사료용 쌀·쌀가루용 쌀의 직불금을 기존의
8만 엔/10a에서 최대 10만 5천 엔/10a으로 인상하였다.
- 사료용 쌀 재배면적이 2013년 21,802ha에서 2017년 91,510ha로 4.2배
수준으로 증가하면서 정책의 성과가 나타나고 있다. 다만, 사료용 쌀 지
원단가가 시장가격 대비 11배 이상 높게 설정되어 있어 재정부담으로
작용하고 있다.

<그림 3-6> 쌀 고정직불 단계적 폐지 계획



자료: 농림수산성(2013), “新たな農業農村政策が始まります”

- 2014년의 쌀직불제 단계적 폐지 결정은 큰 정책 변화이긴 하나, 기존의 농정 방향과 배치되는 측면, 예산 마련의 어려움 등으로 어느 정도 예견된 것이었다.
 - 쌀직불제는 '07년 이후 확립된 농정방향인 ‘특정 품목에 대한 가격정책에서 농가 단위의 경영 안정 대책’과 배치되는 정책이었다.
 - 쌀직불제를 신설하면서 필요 재원을 추가로 조달한 것이 아니라 기존 사업(토지개량사업 등)의 예산을 삭감하면서 도입되었다.

- 일본은 쌀 고정직불이 폐지되는 2018년부터 정부 주도의 생산조정제를 개편하여 민간이 자율적으로 생산조정을 실시하는 체제로 전환하였다.
 - 생산조정제에 참여하는 농가에게 쌀직불금을 지급하고 있으므로, 쌀직불제가 완전히 폐지되는 2018년 이후에는 쌀농가가 생산조정제에 참여해야 하는 유인이 크게 약화되어 정부 주도의 생산조정제가 현실적으로 어려워

진 점도 민간 자율적 생산조정으로 이행한 요인이었다.

- 단, 정부는 2018년 이후에도 전국의 쌀 수급 관련 정보 및 광역단체인 현의 판매 및 재고상황, 가격정보 등을 상세하게 제공하여 민간이 자율적으로 적정 규모의 쌀을 생산하도록 유도하고 있다.
- 이외에도 기존에 생산수량목표를 지역별로 배분하는 업무를 실무적으로 담당했던 농업재생협의회(農業再生協議會)³³를 존속시키고, 이를 중심으로 현 및 지자체의 벼 및 타작물 재배동향을 취합하여 발표(3월, 5월)하여 벼 적정 재배를 간접적으로 유도하고 있다.

○ 한편, 일본 정부는 벼 및 타작물 재배동향에 대한 정보제공에 더하여 수요가 많거나 증가하는 쌀(중식·외식용 쌀)의 생산 증대를 통해 공급과 수요의 불일치(mismatch)를 해소해 나가는 데 역점을 둔다는 방침이다.

- 품질을 중시하는 기존의 주식용 쌀과 비교해 일본의 중식·외식용 쌀은 적정한 품질의 저가 쌀을 선호하는 경향이 있다. 일본 정부는 중식·외식용 쌀 수요는 주식용 쌀 수요의 31%(2016년 기준)를 차지할 만큼 증가하였으나 공급이 수요증가를 따라가지 못하는 것으로 판단하고 있다.
- 이에 일본 정부는 중식·외식용 쌀과 같은 업무용 쌀 생산에 대해 생산자와의 사전 혹은 다년차 계약 등을 확대해 안정적인 생산기반을 조성하고 있다.
- 또한, 이외에도 사료용 쌀 생산확대 및 사료용 쌀로 생산한 축산물의 브랜드화, 기존 주식용 쌀을 고수익 작물로 전환하는 것을 지원하는 등을 통해 주식용 쌀 소비 감소에 대응한다는 계획이다.

○ 쌀 직불제 폐지 이후에도 쌀 공급과잉에 대응해 ‘논활용 직불’을 유지하여

33 농업재생협의회는 지역의 농협 및 농업위원회, 법인, 후계농업인, 실수요단체 등으로 구성된 협의회로서 자율적인 협의를 통해 지역의 농지이용 계획을 작성하는 것을 주된 업무로 하는 조직이며 정부로부터 운영비 등을 지원받음.

벼를 타작물로 전환하는 정책을 지속적으로 실시하고 있다.

- 한편, 쌀 직불제 폐지 등에 따른 농가소득 감소를 보전하고, 농업의 공익적 기능 강화를 촉진하기 위해 2014년을 기점으로 농지유지직불을 신설하는 등 공익형 직불제를 강화하였다.
- 쌀직불제 폐지 등에도 불구하고 농지유지직불 신설 등 농가에 대한 소득 보전을 제고하기 위한 정책적 노력으로 직불 관련 예산 총액은 소폭 감소하는데 그쳤다.
 - 개편 이전인 2013년의 직불제 관련 예산이 7,778억 엔 이었던 것이 2014년 7,517억 엔, 2015년 7,675억 엔으로 큰 폭의 변동은 없었다.
 - 농지유지직불 신설 이외에도 타작물 전환을 유도하는 논활용 직불 예산 총액을 확대(2013년 2,517억 엔에서 2018년 3,304억 엔)하였다.

3.3. 소결

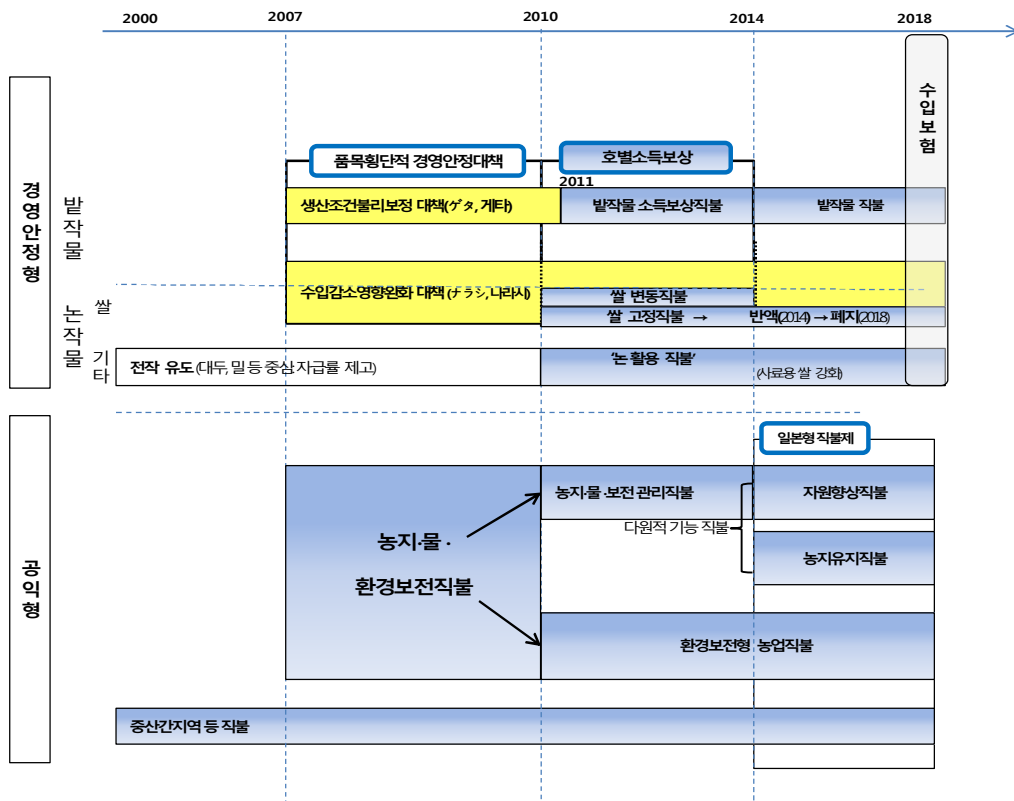
- 일본도 우리나라와 같이 장기간 쌀 공급과잉에 직면하고 있었으며 이를 해소하기 위해 직불제를 포함한 경영안정대책을 특정 품목과 연계되지 않는 방향으로 개편이 이루어져왔다.
 - 2007년에 ‘품목횡단적 경영안정대책’을 신설하며 주요 품목들의 수입 합계를 보전 대상으로 설정함으로써 농가들의 품목 선택 자율성을 제고하고자 하였다.
 - 2019년 수입보험 도입을 통하여 경영안정대책의 대상품목을 원칙적으로 모든 품목으로 확대함으로써 직불제 등 경영안정대책으로 인한 특정 품목 쏠림 현상을 최대한 억제하고자 하였다.
- 경영안정대책이 특정 품목에 유리하지 않도록 제도를 개편하는 것과 함께 타작물 전환을 유도하는 지원 정책을 지속적으로 실시하고 있다.
 - 직불제 등을 개편하는 것만으로는 쌀 등으로의 집중 현상을 완전히 해

소하기 어렵다는 판단하에 타작물 전환을 지원하는 ‘논활용 직불’ 예산을 지속적으로 늘려 나가고 있다.

- 다만, 현재는 사료용 쌀·가루용 쌀 등 전작 대상 작물의 직불금 의존도가 과도하게 높은 수준이어서 재정 부담이 크므로 타작물의 생산성 향상 등을 통하여 직불금 의존도를 낮추어 나가야 하는 과제가 존재한다.³⁴
- 직불제 개편 과정에서 농가소득 감소를 최소화하고 농가들의 정책 수용성을 높이기 위해 농지유지직불을 신설하고, 기존 직불 예산을 확대하는 등 직불 예산 총액의 감소를 최소화하고자 하였다.
- 농지유지직불은 표면적으로 공익적 기능을 제고하고자 도입된 것이나, 그와 동시에 쌀직불제 폐지에 따른 농가의 소득감소를 보전하기 위한 목적도 있었다.
- 농업의 공익적 기능에 대한 사회적 요구가 증대되고 있는 현실을 고려하여 공익형 직불을 강화하는 방향으로 제도를 개편하였다.
- 관련법(농업이 가지는 다원적기능 발휘 촉진에 관한 법률)이 제정되어 2015년부터는 농업의 다원적기능 제고를 위한 지원이 법률에 근거하여 안정적으로 이루어질 수 있는 토대가 마련되었다.

<그림 3-7> 일본의 직불제 경과

34 일본 정부내에서도 재정당국(재무성)은 사료용 쌀의 2025년 생산 목표치인 110만 톤을 생산하려면 2015년 당해연도의 직불금 재정이 1,660억 엔 필요할 것으로 전망하며 사료용 쌀 확대 정책에 따른 재정 소요가 과다하다는 점을 지적하고 있음.



4. 대만

4.1. 쌀 가격안정정책 도입

- 대만은 1970년대 오일쇼크와 곡물가격 급등 등을 배경으로 주식인 쌀의 안정적인 확보를 위해 1974년부터 정부의 보증가격에 의한 쌀 수매제(계획수매)를 도입하였다.
 - 초기의 쌀 수매제는 수매량을 제한하지 않아서 벼 재배면적이 급격하게 늘어나 쌀 생산량 급증 문제가 대두되었고, 이로 인해 정부재고 누적 문제도 심각해졌다.
 - 계획수매제로 인한 쌀 생산량 급증 및 정부재고 누적 문제를 해결하기 위해 1976년부터는 단위면적당 수매량을 정하는 방식으로 수매량의 상한을 설정하였다.
- 한편, 1978년에는 계획수매제의 수매 상한 물량에 더해 수매 물량을 증량하였는데, 이를 ‘지도수매’라고 하며 지도수매 시의 수매가는 계획수매제와 비교해서는 소폭 하락하였으나 시장가격보다는 여전히 높은 수준이었다.
- 2003년의 쌀 관세화 이후 쌀값 하락 등의 우려에 대비하여 계획수매와 지도수매와는 별도의 추가 수매 물량을 설정하였는데, 이를 ‘여량수매’라 하고 이로 인해 농가의 쌀 잉여는 거의 없어졌다고 할 수 있다.
 - 박동규 외(2013)에 따르면 2003년 발표 당시 대만 정부가 발표한 여량수매 물량 규모는 12만 톤 수준이었는데, 기존의 수매물량과 여량수매 한도를 합산 시 총 생산량의 75% 규모로 농가의 자가소비량을 고려하면, 사실상 생산량의 대부분을 수매하는 것이었다.
 - 여량수매 시 수매가격은 지도수매 시와 비교하면 소폭 낮은 수준으로 설정하였다.

4.2. 소득지지 정책의 일환으로 생산조정제 도입

- 쌀의 수출경쟁력 저하, 국내 수요 정체 등을 배경으로 벼 대신 경제적 가치가 높은 과일이나 채소로의 작물 전환을 촉진하기 위해 1984년에 생산조정제가 도입되었다.
 - 대만 정부는 1984년에 향후 12년간의 생산조정계획을 발표하였는데, 수익성이 높은 작물로의 전작을 촉진하기 위해 과수·채소의 전작지원금(26,700대만달러/ha)을 휴경지원금(23,700대만달러/ha)보다 높게 설정하였다.
- 생산조정제는 쌀 소비 감소 등에 따른 수익성 저하에 대처하기 위한 정책으로서 쌀농가에 대한 소득지지의 일환이었다.
- 1995년 우루과이라운드 출범을 전후로 WTO가 작물 생산과 연계되지 않는 방향으로 지원할 것을 권고하였고, 대만 정부 또한 향후 WTO가입 등을 전제로 1997년부터 휴경을 중심으로 생산조정제를 개편하였다.
 - 전작 지원단가(22,000대만달러/ha)보다 휴경 지원단가(45,000대만달러/ha)가 배 이상 높았고, 전작을 위해서는 이외에도 종자대, 노동비 등이 필요하다라는 점을 고려하면 휴경에 대한 인센티브가 더 강한 지원체계였다.

한편, 휴경에 대한 지원단가가 높게 설정되는 등의 영향으로 휴경 면적이 급격하게 늘어났고, 정부는 휴경 면적 확대에 의한 재정 부담에 직면하였다.

- 정부가 휴경에 유리한 방식으로 생산조정제를 개편한 1990년대 후반 이후 전작면적이 점차 감소한 반면 휴경 면적이 증가하는 추세를 보였다.
- 휴경 면적이 벼 재배면적의 86% 수준에 육박하는 등 휴경 면적이 급격히 늘어나 정부의 재정 부담이 가중되었다.

<표 3-11> 대만의 생산조정면적 추이

단위: ha, %

| 연도 | 휴경·꽃거름작물 면적 | | | 전작 면적 | | | 벼 재배면적 | | | 생산 조정 비율 (A/(A+B)) |
|-----|-------------|---------|---------|--------|--------|---------|---------|---------|-----------|-----------------------------|
| | 1기작 | 2기작 | 소계 | 1기작 | 2기작 | 소계 | 1기작 | 2기작 | 소계 (B) | |
| '84 | 1,325 | 4,416 | 5,741 | 24,261 | 35,225 | 59,486 | 285,903 | 301,283 | 587,186 | 10 |
| '85 | 4,270 | 11,602 | 15,872 | 35,600 | 45,522 | 81,122 | 277,533 | 286,859 | 564,392 | 14.7 |
| '90 | 24,708 | 57,127 | 81,835 | 51,576 | 48,705 | 100,281 | 242,422 | 212,995 | 455,417 | 28.6 |
| '95 | 13,772 | 47,198 | 60,970 | 57,456 | 57,909 | 115,365 | 197,591 | 165,908 | 363,499 | 32.7 |
| '00 | 44,098 | 85,411 | 129,509 | 23,967 | 28,512 | 52,479 | 195,057 | 144,892 | 339,949 | 34.9 |
| '05 | 91,901 | 123,801 | 215,702 | 18,460 | 24,056 | 42,516 | 158,452 | 110,571 | 269,023 | 49 |
| '06 | 95,692 | 126,508 | 222,200 | 17,730 | 24,963 | 42,693 | 155,248 | 107,940 | 263,188 | 50.2 |
| '07 | 97,598 | 125,040 | 222,639 | 16,394 | 22,759 | 39,153 | 155,459 | 104,657 | 260,116 | 50.2 |

자료: 일본 농림중금총합연구소(2009), "台湾の米生産調整の経過と実情"

- 2007~2008년 기간 중 국제곡물가격이 폭등하는 애그플레이션(agflation)이 발생하고, 대만 국내에서도 휴경 지원에 대한 반대 여론이 고조되면서 2008년부터 생산조정제가 다시 전작을 촉진하는 방향으로 개편되었다.

4.3. 쌀 직불제 신설

- 전작을 촉진하는 방향으로 생산조정제를 개편한 이후 전작 면적이 증가하는 등 일정 수준의 성과가 있었으나, 쌀 수매제도와 같은 가격지지정책이 존재하는 이상 전작 확대에는 한계가 있다는 지적이 제기되었다.
- 이와 함께 재배기술 및 기계화 수준 측면에서 쌀이 가장 발달되어 있어 전작작물에 대한 보조금만으로는 충분한 수준의 전작이 이루어지지 못하는 실정이다.

- 이에 쌀 수매제를 대체하기 위한 쌀 직불제를 신설하여 기존의 쌀 수매제와 쌀 직불 중 하나를 선택할 수 있도록 하였다. 이는 쌀 가격이 시장을 중심으로 형성되도록 하고자 하는 의도가 내포되어 있다고 해석된다.
 - 농가가 쌀 직불제를 선택할 경우 쌀 수매제의 대상에서는 제외되었다. 그러나 정부는 쌀 수매제하에서의 쌀 수익성을 기준으로 쌀직불의 단가를 설정하여 쌀직불을 선택해도 수익성 저하가 발생하지 않는다는 점을 강조하였다.
 - 신설되는 쌀 직불제는 면적에 비례해서 지급되는 형태이다.

4.4. 소결

- 대만의 사례에서 볼 수 있듯이 쌀 수매제와 같은 가격안정정책이 쌀에 편중되어 있는 상황에서 타작물로의 전환 유도 정책은 한계에 부딪힐 수밖에 없는 구조적인 문제가 존재한다.
- 따라서 쌀 이외 타작물로의 전환을 통한 자급률 향상 및 쌀 수급안정을 달성하기 위해서는 쌀에 편중되어 있는 소득정책을 개편하는 동시에 타작물 관련 생산기반 강화를 위한 정책적 지원이 병행되어야 할 것으로 판단된다.

5. 시사점

- 이상의 해외의 농가소득 보전 정책을 참고할 경우, 우리나라의 쌀 변동직불제는 생산 연계성을 제거하고 농가의 작물 선택에 대한 자율성을 확대하는 방향의 개편이 필요하다.
 - 애초에 가격지지로 시작된 각국의 농업보조금 지원은 과잉 생산문제에 대한 대응과 WTO 규정과의 합치성 강화 등의 이유로 특정 품목의 생산

과 연계되지 않는 농지 혹은 농가에 대한 직접 지불을 확대하는 방향으로 전환되었다. 반면, 우리나라의 쌀 변동직불제는 목표가격이 시장가격을 반영하지 못하면서 쌀 과잉생산 문제를 유발한 중요한 요인으로 언급되며 WTO 규정으로 AMS한도 이상의 농가소득 보전에 한계가 존재한다.

- EU는 공동농업정책을 통해 1990년대 가격지지 중심의 농업보조를 보상 직불제로 전환하여 생산 연계성을 약화시켰으며, 이후 재배작물과 상관 없이 농지면적에 대해 지불하는 단일직불제를 통해 생산 연계성을 제거하였다. 또한, 미국은 유통지원용자제도(ML), 가격손실보상제도(PLC), 수입손실 보상제도(ARC)의 지원대상 품목 확대를 통해 농업보조금이 특정 품목의 생산을 자극하지 않도록 하고 있다.
 - 일본은 2007년 이후 특정 품목이 아닌 농가 단위의 소득정책으로 정책으로 방향을 선회하여 농업보조가 특정 품목의 생산을 자극하지 않도록 하고 있으며, 대만도 최근 농지를 기준으로 한 직불제를 도입하였다.
- 생산과 연계되지 않게 직불금을 개편하여도 농가소득 안정기능은 유지될 필요가 있다.
- 미국은 1996년 농업법을 통해 농가 수취가격 안정기능을 담당하던 부족불지불제도를 폐지하고 일종의 고정직불제인 생산자윤계약지불제를 도입하였으나 가격 하락에 따른 농가의 반발로 기존 제도로 회귀하였다.
 - 일본과 미국은 특정 품목이 아닌 농가의 전체 수입을 관리하는 제도를 도입하고 있다.
- 작물 선택에 대한 자율성을 제고하기 위한 정책과 함께 타작물로 전환을 유도하는 정책을 함께 추진하여 쌀 등의 특정 작물로 생산 집중 현상을 완화하려는 정책지원이 필요하다.
- 일본, 대만 등은 우리나라와 유사하게 전통적으로 쌀에 대한 지원이 상대적으로 많아 쌀 집중 현상이 강한데, 이로 인한 쌀 과잉공급을 해소하

고 수익성이 높거나 식량자급률 제고 효과가 기대되는 타작물로의 전환을 촉진하는 정책을 한층 강화하였다.

- 즉, 직불제 개편을 통해 생산 연계성이 완화되더라도 빠른 소비 감소와 타작물 생산기반 미비 등으로 쌀 과잉생산은 당분간 지속될 수 있다.
- 농업 분야의 보조금이 대규모 농가나 특정 작목 재배 농가에 편중되어 지원되지 않도록 배려할 필요가 있다.
- 미국의 지급한도·수혜자격 설정, EU의 재분배직불 등은 농업 분야의 직불제가 대규모 농가에 편중되어 지원되지 않도록 배려하고 있다.
 - 또한, EU의 소농직불과 같이 모니터링 등의 행정비용 절감과 소농 배려 차원에서 소규모 농가에 일정액을 지급하는 방안을 고려할 필요가 있다.
- 환경친화적 농업으로 이행이라는 사회적 요구에 부응하기 위해 상호준수의무를 강화하는 방향의 직불제 개편이 필요하다.
- EU, 일본 등은 공익적 기능의 직불을 강화하는 것을 통해 환경친화적 농업으로 이행하기 위한 정책적 노력을 시도하고 있으며, EU는 특히 이를 위해 상호준수의무를 강화하였다.

제 4 장

쌀 변동직불제 개편 대안 검토

- 본 장에서는 고정직불화 방안, 생산조정 의무부과 방안, 변동직불제 타작물 확대 방안의 3가지 쌀 변동직불제 개편안을 적용한 쌀산업 영향 및 전망을 통해 각 대안들의 장단점을 살펴보았다.

1. 고정직불화 방안

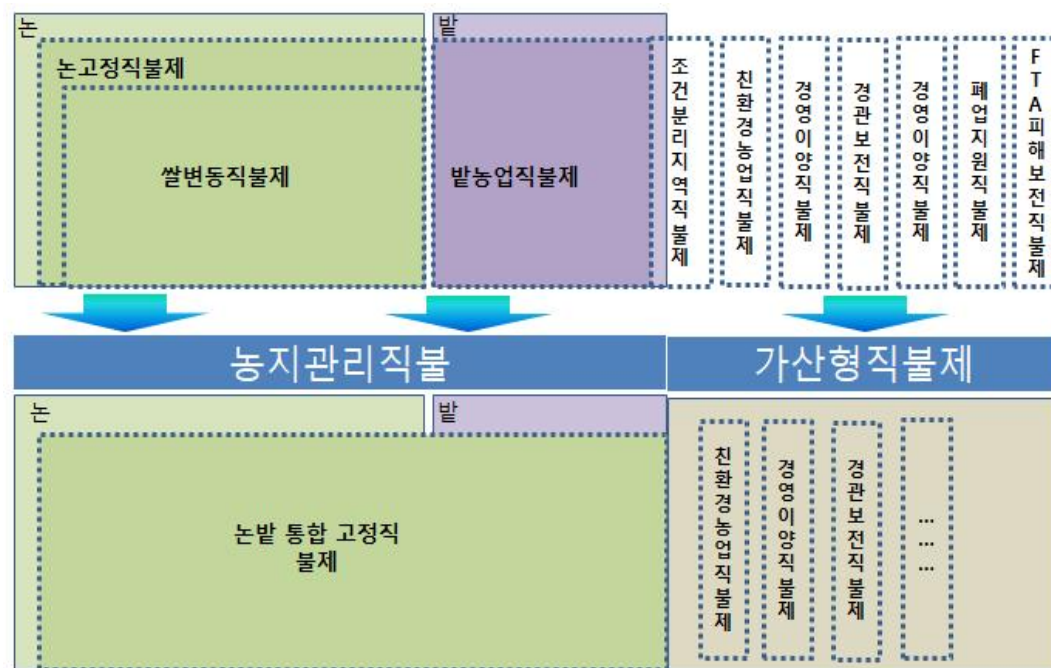
1.1 내용 검토

- 품목간 형평성 강화를 위해서 기존 지목 및 작목에 따라 다른 직불금 단가를 조정하거나 통합하여 운영할 필요가 있다.
 - 특히, 밭농업직불제의 경우 제도의 목적이 밭작물 재배농가의 소득안정, 밭작물 자급률 제고 및 생산기반 유지에 있어 쌀직불제의 농가소득 안정 목적과 유사하므로 통합하는 것이 적절한 것으로 보인다.
 - 또한, 조건불리지역직불제는 농업 생산성이 낮고 정주여건이 불리한 농촌지역에 대한 지원으로 농가 소득보전 및 지역사회 유지가 목적이거나 조건불리 농지의 경우 밭농업직불금과 중복수령이 불가능한 가운데 밭

농업직불금 단가가 인상되어 사실상 유명무실해질 것으로 판단되므로 통합운영해도 무리가 없을 것으로 판단된다.

- 이외의 친환경농업직불제, 경영이양직불제, 경관보전직불제, FTA 피해보전직불 및 폐업지원직불은 품목 혹은 농가소득을 지지하는 것에 더하여 추가적인 정책목표가 있는 만큼 통합운영은 적절하지 않은 것으로 판단된다.

<그림 4-1> 고정직불화 방안



○ (시행 방안) 쌀 고정 직불과 밭 고정 직불을 통합하여 품목 간 형평성을 제고함과 동시에 농업의 공익적 기능에 대한 보상을 강화하는 방향으로 개편하는 것을 주목적으로 한다.

- 가격 하락에 대한 쌀농가 경영안정 대책인 쌀 변동직불제를 폐지하고 변동직불금에 대한 기대액(과거 수급액 기준)을 기존의 쌀 고정직불금에 가산하여 지급한다.

- 쌀 고정직불 역시 쌀 고정직불과 단가 차이로 벼 재배를 유인하는 측면 있으므로, 지원 단가를 일원화(쌀 고정직불 단가 인상)하고 조건불리지 역직불제의 농지 직불금은 폐지한다.
 - 생태·환경 관련 상호준수 의무를 강화하고 농업생산에 적합한 진흥지역 지원 확대를 통해 농업의 공익적 기능 확산도 도모한다.³⁵
- (예상 효과) 쌀에 집중된 직불금이 쌀작물 등으로 이전되어 쌀 수급불균형 문제는 일정 부분 해소될 것으로 기대되나, 지속되어왔던 쌀 농가의 소득안정 장치가 부재함에 따라 쌀농가의 경영위험이 증가할 수 있다.
- 쌀 수입 중 직불금이 차지하는 비중이 높은 편이므로 쌀 직불금 감축은 쌀 생산에 대한 유인 저하로 이어질 수 있을 것으로 예상되나, 수급에 따른 가격변동이 큰 농산물의 특성상 소득안정 장치 폐지는 농가 입장에서 부담으로 작용할 수 있다.
 - 이외에도 고정직불 단가 인상 시 임차료 인상, 농지 회수 등의 부정적 영향이 나타날 수 있다.
- (WTO 보조금 유형 검토) 변동직불제가 폐지되고, 고정직불화된다면 현재 논/밭 고정직불제가 허용 보조(구체적인 항목으로는 **decoupled income support**)로 분류되어 있어, 새로운 직불제도 역시 허용 보조로 분류될 것으로 예상된다.
- (기타) 농업직불 예산이 확대되지 않는 한, 벼 재배농가에 대한 혜택이 줄어드는 것을 막기 어려우므로 이에 대한 반발 우려된다.

35 진흥·비진흥지역에 대한 단가를 차등화하여 국가 식량공급 차원에서 중요한 진흥지역에 대한 지원 강화를 유지할 필요성이 존재한다.

1.2 효과 분석

1.2.1 가정 및 검토 안

- 개편에 따른 쌀산업 영향분석을 위한 가정은 다음과 같다.
 - 먼저, 직불금 단가는 최근 3년 논(고정+변동) 및 밭(고정+조건불리 농지)에 지급된 평균 지급액(159만원/ha)을 기본 단가로 설정하였다.
 - 총소요 예산 규모는 최근 3년 평균(1조9천억=쌀변동+논고정+밭고정+조건불리농지)을 기준으로 사용하였으나 예산 확대(2.5조 원, 3.0조 원)에 따른 직불금 수령액 변화를 검토하였다.
 - 고정직불금의 생산연계성은 없는 것으로 가정하였다. 이는 고정직불금의 생산 연계성이 매우 미미하다는 기존연구 결과를 반영한 것이며 논 타작물, 밭작물에 대한 지원이 동일해진다는 측면에서도 타당하다고 판단된다.
 - 중소농에 대한 지원을 강화하여 6ha 이하 농가에 대한 농지에 높은 단가를 적용하였다.

- 직불제 개편에 따른 영향효과를 분석하기 위하여 다음의 두 개 안을 검토하였다.
 - 공통: 6ha 이하 면적에 대한 단가를 6ha 이상 면적에 대한 단가에 비해 높게 설정한다.³⁶
 - (1안) 0.5ha 이하 농가에 대해 일정 금액(90만 원 등)을 면적과 관계없이 지불한다.
 - (2안) 0.5ha 이하 농가에 대해서도 6ha 이하 단가를 적용한다.

³⁶ 경지면적 6.0ha 기준으로 단가를 달리한 것은 6.0ha까지는 경지면적 증가에 따른 농가소득 및 농업소득이 비례적으로 증가한다는 점을 반영한 결과이다. 자세한 내용은 5장 2.1절을 참고하기 바란다.

1.2.2. 개편에 따른 농가소득 영향 평가

○ 0.5ha 이하 규모 농가 수 비중이 높아 농가당 일정 금액을 지불할 경우 소요 예산이 기존 대비 급증하였다.

- 0.5ha 이하 농가 수는 49만 6천 농가(2017년 기준으로 논이나 밭을 경작하는 농가)로 전체의 44.7%에 이른다.
- 0.5ha 이하 농가 지급단가를 80만(0.5ha 농가가 기존에 받던 수준의 평균), 90만, 100만 원으로 할 경우, 해당 규모 농가에 대한 예산 소요액은 각각 3,967, 4,462, 4,958억 원으로 기존(1,835억 원, 최근 3년 평균) 예산의 2.2배, 2.4배, 2.7배 수준으로 계산되었다.
- 전체 예산 대비 비중은 기존 9.6%에서 각각 20.7, 23.3%, 25.9%로 증가하였다.
- 2안의 경우 기존예산 대비 20.7% 증가하여 전체 예산에서 차지하는 비중은 11.6%로 계산되었다.

<표 4-1> 고정직불화에 따른 0.5ha 미만 농가 지급액

| | 예산규모(B, 억원) | 증감(%) | |
|----------|-------------|-----------|--------------|
| | | 기존대비(C/A) | 전체예산 대비(C/B) |
| 기존(A) | 1,835 | 100.0 | 9.6 |
| 1안(C) | 80만원 | 216.1 | 20.7 |
| | 90만원 | 243.1 | 23.3 |
| | 100만원 | 270.2 | 25.9 |
| 2안(C) | 2,216 | 120.7 | 11.6 |
| 전체 예산(B) | 19,118 | | |

주: 쌀 고정 및 변동 직불금, 밭고정직불금 및 조건불리직불(농지)에 지급되는 직불금을 대상으로 함.

자료: 농업경영체DB 원자료 분석

○ 고정직불화에 따른 농가 직불금 수령액 변화를 검토하기 위해 구체적인 직불금 단가는 다음과 같이 설정하였다.

- 1안과 2안의 직불금 단가는 6ha 이상 면적을 6ha 이하 면적에 비해 20% 낮게 설정하였다. 그리고 1안의 0.5ha 이하 농가에 지급되는 고정금액은

0.5ha~6.0ha 단가를 적용받을 때보다 커지도록 설계하였다.

- 이상의 가정하에서 구체적인 직불금 단가는 총 직불금 예산에 따라 달라지는데 본 고에서는 직불금 총예산을 최근 3년(2015년산~2017년산) 평균인 1조 9천억 원에 더하여 2조 5천억 원 및 3조 원으로 할 때의 농가의 직불금 수령액 변화를 살펴보았다.
- 구체적인 단가는 1안의 경우, 예산 규모가 1.9조일 때 0.5ha 이하 농가 고정금액은 80만 원, 0.5ha~6.0ha 단가는 139만 원/ha, 6.0ha 이상 단가는 111만 원/ha(=138*0.8)로 설정되었다. 예산 규모가 2.5조 및 3조일 경우 0.5ha 이하 농가 고정금액은 각각 100만 원, 120만 원, 0.5ha~6.0ha 단가는 189만 원/ha, 227만 원/ha로 설정되었다.
- 2안의 경우 6.0ha 이하 단가는 예산 규모 1.9조, 2.5조, 3.0조 원에 대해 각각 163만 원/ha, 213만 원/ha, 255만 원/ha로 설정되었다.

<표 4-2> 고정직불화 시 소요예산 별 단가

단위: 만원/ha

| 소요 예산 | 1안 | | | 2안 | |
|-------|----------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|
| | ~0.5ha 고정금액 | 0.5~6.0ha 단가 | 6.0ha 이상 단가 | 6.0ha 이하 단가 | 6.0ha 이상 단가 |
| 1.9조 | 80 | 139 | 111 | 163 | 130 |
| 2.5조 | 100 | 189 | 151 | 213 | 170 |
| 3.0조 | 120 | 227 | 182 | 255 | 204 |

○ 최근 연도인 2017년 직불금 대상 면적으로 분석하면, 1, 2안 모두 고정직불화로 직불금 수령액이 커지는 농가 수가 작아지는 농가 수에 비해 많은 것으로 계산된다.

- 예산 규모 1.9조 원일 경우, 전체 농가를 대상으로 1, 2안에서 농가 수령액이 증가하는 비중은 각각 65.2%, 57.4%이었다. 농가 형태별로는 다른 패턴을 보이는데 논만 경작하는 농가의 경우 1, 2안 적용시 수령액이 증가하는 비중은 각각 48.1%, 23.6%, 논과 밭을 모두 경작하는 농가의 경우 54.1%, 59.9%, 밭만 경작하는 농가는 98.9%, 97.1%로 계산되었다.

- 예산 규모를 2.5조 원으로 증가시킬 경우, 1안은 78.9%, 2안은 76.5%의 농가 직불금 수령액이 증가하는 것으로 계산되었으며, 예산 규모를 3.0조 원으로 할 경우, 이 비중은 1안, 2안 각각 91.5%, 95.2%로 대부분의 농가의 직불금 수령액이 증가하는 것으로 계산되었다.

<표 4-2> 고정직불화에 따른 직불금 수령액 증감 농가 수

| 예산 규모 | 농가 형태 | 전체 농가 수 (천) | 1안 | | | | 2안 | | | |
|----------|-------------|----------------------|---------------|--------|-----------|--------|---------------|--------|-----------|--------|
| | | | 증감 농가수 (천) | | 비중 (%) | | 증감 농가수 (천) | | 비중 (%) | |
| | | | 감 소 | 증 가 | 감 소 | 증 가 | 감 소 | 증 가 | 감 소 | 증 가 |
| 1.9 조 | 논만 경작 | 418 | 217 | 201 | 51.9 | 48.1 | 319 | 99 | 76.4 | 23.6 |
| | 논,밭 모두 | 360 | 165 | 195 | 45.9 | 54.1 | 144 | 216 | 40.1 | 59.9 |
| | 경작 | 332 | 4 | 328 | 1.1 | 98.9 | 10 | 322 | 2.9 | 97.1 |
| | 밭만 경작 합계 | 1,110 | 387 | 723 | 34.8 | 65.2 | 473 | 637 | 42.6 | 57.4 |
| 2.5 조 | 논만 경작 | 418 | 156 | 261 | 37.5 | 62.5 | 213 | 204 | 51.0 | 49.0 |
| | 논,밭 모두 | 360 | 76 | 284 | 21.0 | 79.0 | 41 | 319 | 11.3 | 88.7 |
| | 경작 | 332 | 3 | 329 | 0.8 | 99.2 | 7 | 325 | 2.2 | 97.8 |
| | 밭만 경작 합계 | 1,110 | 235 | 875 | 21.1 | 78.9 | 261 | 848 | 23.5 | 76.5 |
| 3.0 조 | 논만 경작 | 418 | 74 | 344 | 17.6 | 82.4 | 38 | 380 | 9.1 | 90.9 |
| | 논,밭 모두 | 360 | 19 | 341 | 5.4 | 94.6 | 10 | 350 | 2.8 | 97.2 |
| | 경작 | 332 | 2 | 330 | 0.5 | 99.5 | 6 | 326 | 1.8 | 98.2 |
| | 밭만 경작 합계 | 1,110 | 95 | 1,015 | 8.5 | 91.5 | 54 | 1,056 | 4.8 | 95.2 |

주: 쌀 고정 및 변동 직불금, 밭고정직불금 및 조건불리직불(농지)에 지급되는 직불금을 대상으로 함.

자료: 농업경영체DB 원자료 분석

○ 또한 고정직불화에 따라 직불금이 수령액이 증가하는 농가 수는 직불금 예산 총액뿐만 아니라 단가를 어떻게 설계하는 가에도 의존하게 된다.

- 경지 규모에 따른 단가 세분화, 진흥 및 비진흥 농지 차등 단가 적용, 일정금액이 지급되는 경지 구간에 조건 등에 따라 직불금 수령액 증가 비중 농가 수는 달라질 수 있다.

- 즉, 고정직불화에 따라 직불금 수령액이 증가하는 농가 수는 제도설계를 어떻게 하는가에 따라 달라질 수 있다.
- 예산 총액 1.9조 원을 기준으로 볼 경우, 직불금 총 수령액은 논만 경작하는 농가에 지급되는 규모는 줄어들고 밭만 경작하는 농가에 지급되는 규모는 커지나 논과 밭을 모두 경작하는 농가에 지급되는 규모는 비슷한 것으로 계산되었다.
 - 논과 밭을 모두 경작하는 농가가 수령하는 총 직불금 비중은 53.2%에서 47.9%(1안), 53.2%(2안)로 변화하였다.
 - 반면, 논만 경작하는 농가의 직불금 수령액 비중은 기존 42.1%에서 32.7%(1안), 31.4%(2안)로 축소되나 밭만 경작하는 농가의 직불금 수령액 비중은 기존 4.7%에서 19.4%(1안), 15.4%(2안)로 크게 증가하는 것으로 분석되었다.

<표 4-3> 고정직불화에 따른 농가 직불금 총수령액 변화(1.9조 기준)

| | 총 수령액(억원) | | | 수령액 비중(%) | | | 농가당 수령액(만원) | | |
|---------------|-----------|--------|--------|-----------|-------|-------|-------------|-----|-----|
| | 기존 | 1안 | 2안 | 기존 | 1안 | 2안 | 기 존 | 1안 | 2안 |
| 논만 경작 농가 | 8,048 | 6,255 | 6,030 | 42.1 | 32.7 | 31.4 | 193 | 150 | 144 |
| 논, 밭 모두 경작 농가 | 10,177 | 9,153 | 10,208 | 53.2 | 47.9 | 53.2 | 283 | 254 | 283 |
| 밭만 경작 농가 | 893 | 3,702 | 2,954 | 4.7 | 19.4 | 15.4 | 27 | 112 | 89 |
| 계 | 19,118 | 19,110 | 19,191 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | | | |

주: 쌀 고정 및 변동 직불금, 밭고정직불금 및 조건불리직불(농지)에 지급되는 직불금을 대상으로 함.

자료: 농업경영체DB 원자료 분석

- 고정직불화에 따라 농가 규모간 형평성은 개선되는 것으로 나타났다.
 - 1안은 1~2.0ha 농가 구간, 2안은 5.0~6.0ha 농가 구간부터 기존대비 농

가 수령액이 작아지는 모습을 보였다.

<표 4-4> 고정직불화에 따른 농가 규모별 총수령액 변화(1.9조 기준)

| | 농가 수(천) | 직불금 수령액(억원) | | | 농가수 비중(%) | 수령액 비중(%) | | |
|-----------|---------|-------------|--------|--------|-----------|-----------|-------|-------|
| | | 기존 | 1안 | 2안 | | 기존 | 1안 | 2안 |
| 0.5ha 미만 | 496 | 1,835 | 3,967 | 2,189 | 44.7 | 9.6 | 20.8 | 11.4 |
| 0.5~1.0ha | 268 | 2,766 | 2,953 | 3,133 | 24.1 | 14.5 | 15.5 | 16.3 |
| 1.0~2.0ha | 204 | 4,244 | 4,175 | 4,645 | 18.4 | 22.2 | 21.8 | 24.2 |
| 2.0~3.0ha | 66 | 2,496 | 2,297 | 2,612 | 6.0 | 13.1 | 12.0 | 13.6 |
| 3.0~4.0ha | 29 | 1,652 | 1,435 | 1,647 | 2.6 | 8.6 | 7.5 | 8.6 |
| 4.0~5.0ha | 17 | 1,211 | 1,058 | 1,220 | 1.5 | 6.3 | 5.5 | 6.4 |
| 5.0~6.0ha | 9 | 896 | 693 | 801 | 0.8 | 4.7 | 3.6 | 4.2 |
| 6.0~7.0ha | 6 | 716 | 524 | 607 | 0.5 | 3.7 | 2.7 | 3.2 |
| 7.0~9.0ha | 7 | 1,024 | 710 | 824 | 0.6 | 5.4 | 3.7 | 4.3 |
| 9.0ha 이상 | 8 | 2,277 | 1,299 | 1,513 | 0.7 | 11.9 | 6.8 | 7.9 |
| 총계 | 1,110 | 19,118 | 19,110 | 19,191 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

주: 쌀 고정 및 변동 직불금, 밭고정직불금 및 조건불리직불(농지)에 지급되는 직불금을 대상으로 함.

자료: 농업경영체DB 원자료 분석

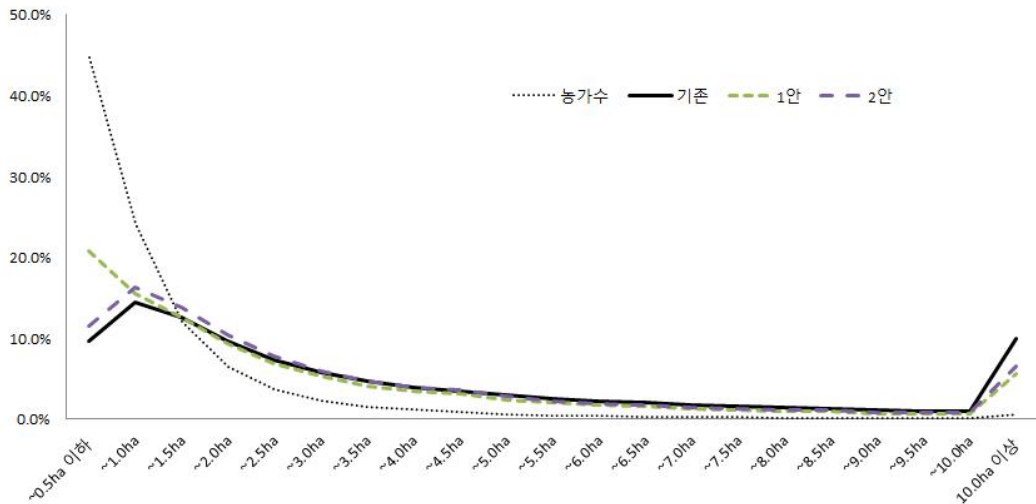
<그림 4-2> 고정직불화에 따른 농가 규모별 총수령액 변화(1.9조 기준)

주: 쌀 고정 및 변동 직불금, 밭고정직불금 및 조건불리직불(농지)에 지급되는 직불금을 대상으로 함.

자료: 농업경영체DB 원자료 분석

1.2.3 쌀 산업 전망

○ 고정직불화 1안과 2안은 모두 변동직불금 지급에 의한 생산연계성을 완하시

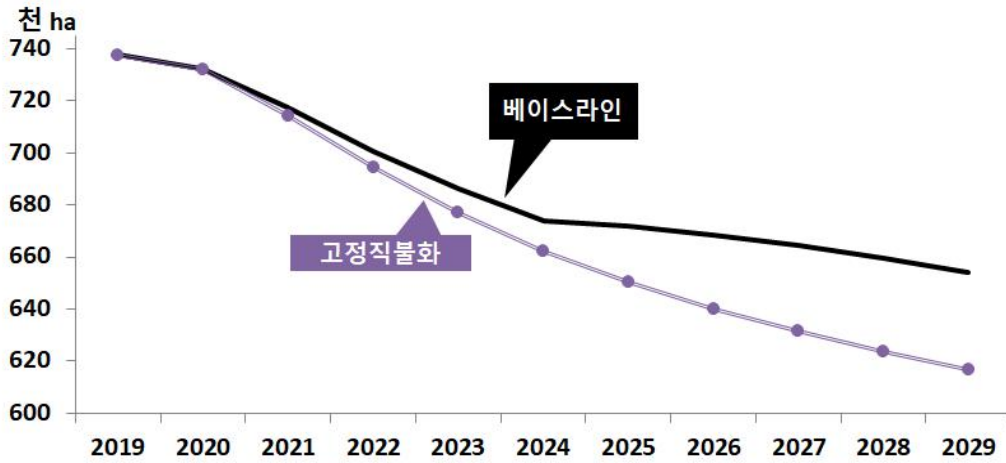


킨다는 측면에서 벼 재배면적이 미치는 영향은 두 안 모두 동일하다고 볼 수 있다. 즉, 시나리오 분석에서 벼 재배면적이 직불금 수준과 연계되지 않는다는 가정은 같으나, 안에 따라 농가수취액과 정부재정은 달라질 수 있다.

- KREI 균형모형(KREI-KASMO)을 통해 쌀 고정직불화의 향후 쌀산업 영향을 분석한 결과, 벼 재배면적은 베이스라인(변동직불제 유지)보다 연평균 2만 1천ha 감축효과가 있을 것으로 추정되었다.
 - 베이스라인 2029양곡연도 벼 재배면적은 2020양곡연도 이후 연평균 1.2%, 고정직불화는 동기간 연평균 1.9% 재배면적 감소가 전망된다.

<그림 4-3> 고정직불화 시 벼 재배면적 전망

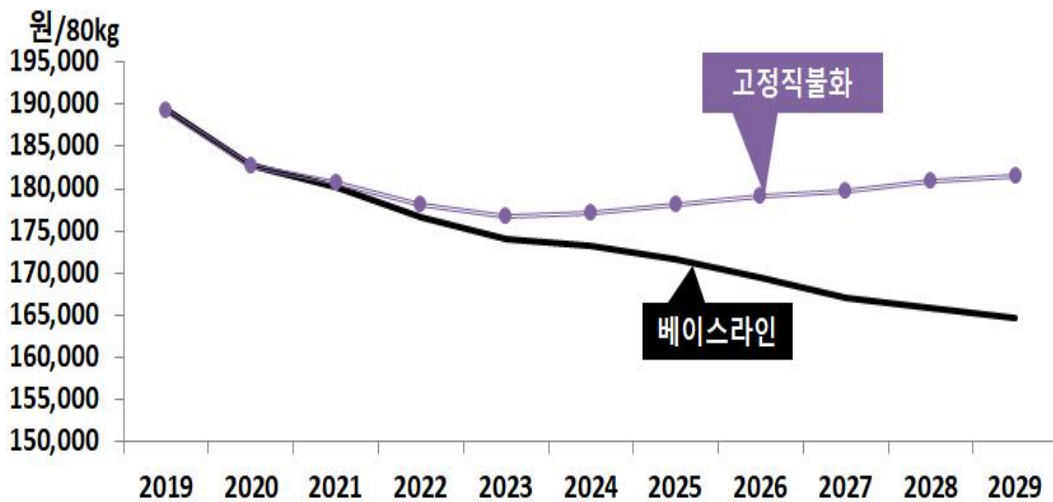
- 생산과 연계되는 요인이 제거되어 재배면적이 큰 폭으로 감소함에 따라 연평균 쌀 가격은 수급균형 수준으로 점차 회복될 것으로 전망되었다. 이에 고정직불화 시의 연평균 쌀 가격은 베이스라인 보다 연평균 8천원/80kg가량 높을 것으로 전망된다.
 - 베이스라인 2029양곡연도 연평균 쌀 가격은 2020양곡연도 이후 연평균



1.2% 하락이 예상된다.

- 고정직불화 시, 연평균 쌀 가격은 동기간 0.1% 하락에 그칠 것으로 예상된다. 이는 면적 감소로 인한 공급과잉 문제가 점차 해소되면서, U자 형태의 곡선이 나타나기 때문이다.

<그림 4-4> 고정직불화 시 연평균 쌀 가격

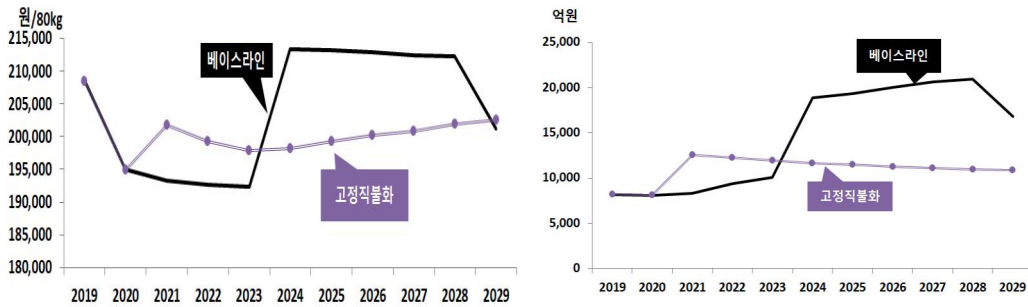


○ 고정직불화는 당해 쌀 가격과 관계없이 일정 수준의 직불금을 농가에게 지

급하는 것이다. 이에 높은 쌀 가격으로 변동직불금 지급이 거의 없는 베이스라인 농가소득보다 고정직불화 농가소득이 2023양곡연도까지 높게 형성될 것으로 예상된다. 다만, 2024양곡연도부터는 목표가격과 쌀 가격간의 차이가 확대되어 베이스라인 농가소득보다 낮은 수준을 유지할 것으로 보인다. 그러나 쌀 가격 상승으로 농가소득은 점차 개선될 것으로 예상된다.

- 한편, 목표가격과 쌀 가격간의 차이가 크지 않은 2023양곡연도까지는 고정직불화 시의 정부 재정소요액 베이스라인보다 상대적으로 많아질 것으로 예상된다.

<그림 4-5> 고정직불화 시 농가소득 및 직불금 지급총액 전망
 <농가수취액> <직불금 지급총액>



2. 생산조정 의무부과

2.1 내용 검토

- 생산조정 부과 의무 방안은 농가가 변동직불금을 지급받기 위해 일정 비율의 비 재배면적을 휴경이나 전작을 해야만 하는 의무를 부과하는 것이다.
 - 휴경 대상을 어느 규모 이상의 농가로 할 것인가에 대한 여부와 휴경 면적 비율 그리고 변동직불금 지급 여부 등에 따라 다양한 정책 조합이 가능하지만 모니터링에 대한 행정 비용 등을 고려 시 일정 규모 이상의 농가에 대해서만 적용하는 방안이 타당하다고 판단된다.

- 이에 본 분석에서는 생산조정 의무부과의 목표가 수급균형에 있다고 보고 수급균형이 이루어지기 위한 조건(면적 감축 규모)과 그 조건이 달성되었을 때의 농가소득 등을 분석하였다.

- (예상 효과) 농가의 참여도가 높을 경우 단기간 내 수급조절 효과가 기대되고, 추가적인 재정 투입이 최소화되는 장점이 있는 반면, 변동직불금 미발동 시 감축 의무를 이행한 농가의 반발에 부딪힐 수 있다는 우려가 존재한다.
 - 만약 변동직불금이 발동하지 않고 농가가 휴경 등으로 인한 소득 감소분을 충분히 보상받지 못할 경우 제도가 안정적으로 운영되기 어려울 수 있다.
 - 아울러 변동직불금 미발동 시에는 면적 감축 의무에 참여하지 않은 농가들은 정책 시행으로 쌀값 상승의 혜택은 누리면서도 벼 재배면적 감축으로 인한 소득감소가 발생하지 않아 무임승차(**free riding**) 문제가 발생할 가능성을 배제할 수 없다.

- (WTO 보조금 유형 검토) Blue box로 인정받는다면 감축 의무에서 면제되겠지만, 이를 위해서는 생산제한 요건 이외에도 2개의 지급요건 기준(① 기준 면적과 단수, ② 기준 생산량의 85% 이하로 설정) 중 하나를 충족해야만 한다.
 - 현재의 생산조정 의무부과 방안은 기준면적과 단수가 아닌 현재 재배면적을 지급기준으로 하고 있어 ①번 조건은 해당되지 않지만, 만약 감축 면적이 기준 생산량의 85% 이하를 충족할 경우 Blue Box로 인정될 수 있는 여지는 존재한다.

<일본 생산조정 의무부과 사례>

- 쌀 직불제 도입 이전 일본의 생산조정제는 농가의 주식용 쌀 생산수량목표 달성을 조건³⁷으로 전작보조금(벼에서 대두, 밀 등으로 전작했을 때 지원하는 보조금)을 지급하였다.
 - 이는 생산수량목표를 100% 달성하는 조건 하에서 전작지원금을 지급하는 일종의 의무부과 사례라 할 수 있다.

- 2010년 쌀 직불제를 도입하면서 전작보조금을 받기 위한 생산수량목표 달성 조건을 폐지하여 모든 농가가 전작보조금 지급대상이 될 수 있도록

하였으나, 쌀 직불금을 수령하기 위해서는 생산수량목표를 달성해야 하는 조건을 부과하여 사실상 생산수량목표(생산조정 목표) 달성 의무 부과를 지속하였다.

- 쌀 직불금 지급대상 농가는 경지규모 0.3ha 이상 혹은 농산물 판매액 50만 엔 이상으로 설정되어 대부분의 쌀 농가가 대상이 되었다.

○ 2018년 쌀 직불제가 폐지되면서 생산조정 의무 부과는 사실상 폐지되어 농가의 자발적 선택에 의한 생산조정이 이루어지는 체계로 전환되었다.

- 쌀 직불금을 조건으로 한 생산조정 의무 부과는 생산조정으로 인한 쌀값 상승이 변동직불금 단가를 낮추어 직불금 총수령액을 감소시키는 측면도 있었다.
- 일본 정부는 생산조정 의무 폐지에 따른 쌀 과잉공급 가능성에 대응하기 위해 전작지원금 단가를 인상하는 등의 대응책을 마련하였다.

○ 생산조정제는 생산조정 참여 농가의 노력으로 쌀값이 상승할 경우 그 혜택을 생산조정 미참여 농가들도 아무런 희생없이 누리게 되는 무임승차 (Free Riding) 문제가 꾸준히 제기되었고, 이에 따라 생산수량목표 달성률이 저하되는 등의 한계점이 존재하였다.

2.2 효과 검토

2.2.1 가정 및 검토 안

37 2004년부터는 농가의 의무를 벼 면적 감축이 아닌 벼 생산량을 감축하는 방식으로 변경하였음.

- 효과분석을 위해 의무가 부과된 면적에 대해 100% 생산조정이 이루어진다고 가정하였다.
- 생산조정 의무를 부과하여 면적이 수급균형을 이루는 적정 수준에 도달할 경우, 가격은 일정 (혹은 적정) 수준이 유지된다고 가정하였다. 즉, 가격이 일정 수준을 유지할 경우 도출되는 벼 재배면적을 적정 벼 재배면적으로 가정하여 분석하였다.

2.2.2 의무부과 면적 도출

- 생산조정 의무부과 방식의 연평균 필요 감축 면적은 2만 7천ha 수준으로 계산되며, 이를 적정 규모 이상의 농가를 대상으로 할당할 경우 상당한 비율의 농가가 생산조정에 참여하여야 하므로 벼 재배 농가에 부담으로 작용할 가능성이 존재한다.
 - 생산조정 의무부과 방식은 휴경·전작 이행 여부를 확인해야 하므로 모든 농가를 대상으로 실시하기보다 적정 규모 이상의 농가를 대상으로 하는 것이 효율적이라고 판단된다.
 - 예를 들어 2017년 농업경영체DB를 기준으로 3ha 이상 벼 재배농가의 면적 합계는 26만 5,182ha이므로 이들 농가가 모두 휴경·전작에 참여한다고 가정하면 벼 재배면적 의무감축 비율은 10.2%이다.³⁸
 - 그러나 일부 농가들이 감축 의무를 받아들이지 않을 수도 있으므로 이를 고려할 경우 벼 재배면적 의무감축 비율은 더욱 확대될 수 있다. 만약 70% 농가가 본 제도에 참여할 경우, 벼 재배면적 의무감축 비율은 14.5%로 확대된다.
 - 동일한 방식으로 6ha 이상 벼 재배농가의 벼 재배면적 의무감축 비율을 계산하면 모든 농가가 참여 시 19.2%이고, 70% 참여 시 27.4%로 의무감축 비율이 크게 늘어나 농가에 큰 부담으로 작용하는 것으로 분석되

³⁸ 농업경영체DB 중 쌀변동직불금을 수령한 농가의 면적 합계를 기준으로 계산한 것임.

었다.

<표 4-5> 생산조정 의무부과 방식의 대상 면적별 감축 면적 비율

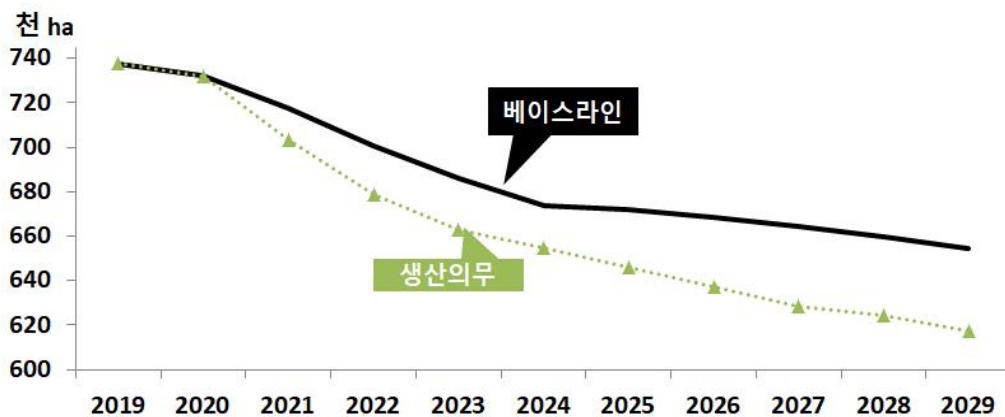
| 면적 기준 | 면적 합계(ha) | 참여율에 따른 평균 감축 면적 비율(%) | | |
|-------|-----------|------------------------|------|------|
| | | 100 | 80 | 70 |
| 1.5ha | 401,937 | 6.7 | 8.4 | 9.6 |
| 3ha | 265,182 | 10.2 | 12.7 | 14.5 |
| 6ha | 140,905 | 19.2 | 24.0 | 27.4 |

자료: 농업경영체DB(2017)

2.2.3 쌀 산업 전망

- 2020양곡연도 쌀 가격수준이 유지되도록 생산조정 의무를 농가에게 부과할 경우, 재배면적은 베이스라인 대비 연평균 2만 7천ha 가량 더 감축될 것으로 분석되었다.
 - 2029양곡연도 벼 재배면적은 2020양곡연도 이후 연평균 1.9% 감소가 예상된다.

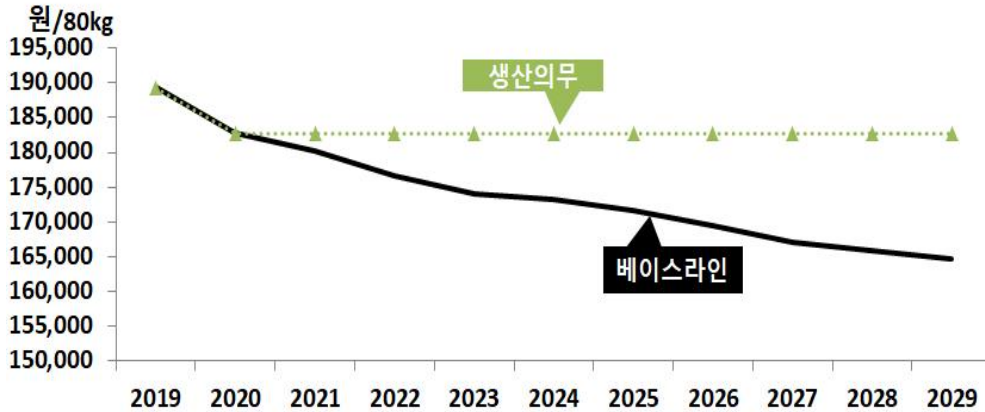
<그림 4-6> 생산조정 의무 부과 시 벼 재배면적 전망



- 이에 생산의무부과 시의 2020양곡연도 연평균 쌀 가격이 2029양곡연도까지

유지됨에 따라 베이스라인 가격보다 평균적으로 6.7% 높을 것으로 전망된다.

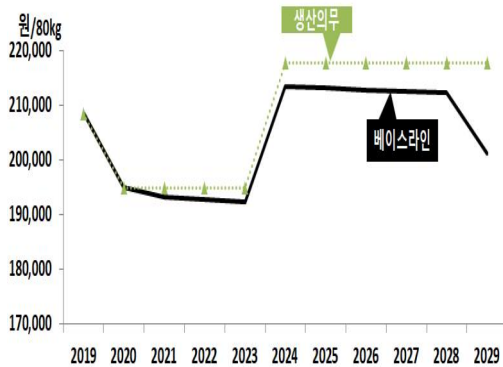
<그림 4-7> 생산조정 의무 부과 시 쌀 가격 전망



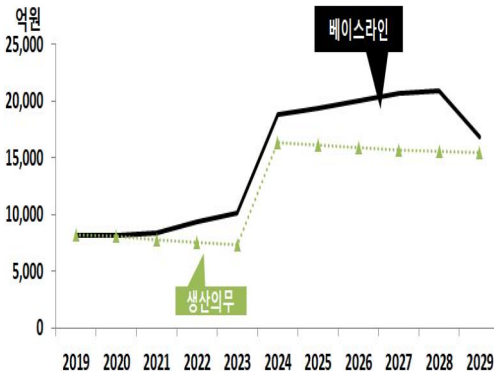
○ 한편, 베이스라인보다 쌀 가격이 높고 목표가격 차이만큼 변동직불금도 지급되기 때문에 농가소득은 베이스라인보다 높을 것으로 예상된다. 다만, 변동직불금 지급총액은 높은 가격의 영향으로 베이스라인보다는 적을 것으로 전망된다.

<그림 4-8> 생산조정 의무 부과 시 농가소득 및 직불금 지급총액 전망

<농가수취액>



<직불금 지급총액>



3. 변동직불제 타작물 확대

3.1 내용 검토

- 변동직불제 타작물 확대 방안은 현재 벼를 재배하여야만 지급되는 변동직불금을 벼를 재배하지 않고 타작물을 재배하거나 휴경하여도 지급하는 것으로 지급조건을 변경하는 것이다.
 - 더하여 논 타작물에 대해서 쌀 변동직불제와 유사한 경영안정 장치를 도입하는 방안도 포함한다.
- (예상 효과) 변동직불제 타작물 확대 시 재배면적이 감소하여 벼 재배가 줄어들고, 이로 인해 쌀 수급불균형 문제가 개선될 것으로 기대된다. 아울러 품목 선택의 자율성도 확대되어 자원배분의 효율성이 개선될 수 있을 것으로 보인다.
 - 농가는 시장가격에 따라 품목을 자율적으로 선택하여 자원배분의 효율성이 개선된다. 다만, 소비자는 쌀 가격 상승으로 쌀 소비자 잉여가 감소할 수 있지만, 수요가 증가하는 품목의 생산이 늘어나 전체 소비자 잉여는 늘어날 것으로 예상된다.
 - 반면, 변동직불제 타작물 확대 방안은 쌀 농가의 자율적인 선택에 의존하는 방식이므로 단기간에 쌀 수급 개선 효과가 나타나기 어려운 측면과 정책 효과를 담보하기 어렵다는 등의 단점이 존재한다. 또한, 당초 변동직불제가 쌀농가의 경영안정을 위해 도입되었다는 측면에서 도입 취지와 어긋난다는 반론도 존재할 수 있다.
- (WTO 보조금 유형 검토) 변동직불제 타작물 확대 방안을 논타작물에도 쌀 변동직불금과 동일한 금액을 지급하는 방식과 논타작물에 대해 품목별 경영안정 장치 도입하는 방안을 생각할 수 있는데 각각에 대한 WTO 보조금 유형에 대해

서는 논란이 있을 수 있다.

- 논타작물에도 쌀 변동직불금과 동일한 금액을 지급하는 방식은 특정 작물의 생산을 요구하지 않으므로 품목 불특정 보조(Non-product specific)로 분류될 가능성이 존재한다. 다만, 쌀은 현재의 가격과 현재의 재배면적을 기준으로 지급되므로 품목 특정 보조로 분류될 가능성도 있다. 따라서 쌀을 제외한 타작물에 대해 지급되는 금액에 대해서는 품목 불특정 보조로 인정되더라도, 쌀에 대해서만큼은 품목 특정 보조로 분류될 가능성이 높을 것으로 보인다. 타작물이 품목 불특정 보조로 인정받으면 한도(농업총생산액의 10% 이내)가 커서 쌀에 적용할 수 있는 AMS는 현행과 동일할 가능성이 크다.
- 논타작물에 대해 품목별 경영안정 장치 도입하는 방안은 현재 가격이 기준이 되기 때문에 감축 대상 보조이다. 단, 품목을 특정했는지 여부에 대해서는 검토가 필요하다고 판단된다. 일부에서는 이 방안이 미국의 CCP와 같이 품목을 특정하지 않기 때문에 품목 불특정 보조로 분류되어야 하고, 이 경우 ‘최소허용보조(de-minimis)’로 분류된다고 주장이 있다. 그러나 지급기준이 특정 품목의 과거 기준면적과 현재 가격에 연동해서 지급되므로 품목 특정 보조로 분류될 가능성도 배제할 수 없다. 품목 불특정 보조로 분류될 경우 보조액이 각 품목별 최소허용보조(de-minimis)인 개별 품목 총생산액의 10%를 상회할 경우 감축보조(AMS)로 계상되어 현행보다 보조금 총액이 증가하게 된다.

3.2 효과 검토

3.2.1. 가정 및 검토 안

- 효과분석을 위해 변동직불제 타작물 확대 시, 변동직불금의 생산연계 효과

가 없고, 대상 논 면적은 기존에 변동직불금을 수령하는 농지로 국한하는 것으로 가정하였다.

- 구체적으로 다음의 두 개 안을 검토하였다.
 - (1안) 논타작물에 대해서 쌀 변동직불금과 동일한 금액을 지급한다.
 - (2안) 논타작물에 대해 품목별 경영안정 장치 도입(가격변동대응직불, 가칭)한다.

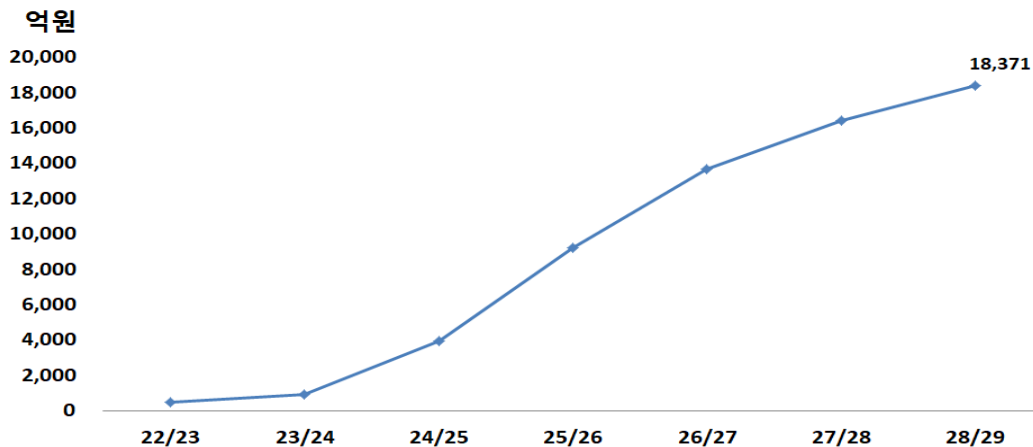
3.2.2. 2안의 타작물 직불금 발생 가능성 검토

- 현행 쌀 직불과 받고정직불 등의 체계를 유지하면서 논농업 작물에 대해 가격 하락 시 일정 수준까지 소득을 보장하는 현행 쌀 변동직불제와 유사한 형태의 품목별 가격변동대응직불제를 설계하여 타작물에서 발행하는 직불금 예산 소용액을 검토하였다.
- 가격변동대응직불제는 쌀 목표가격 제도와 같이 쌀 이외 작물도 목표가격을 설정하여 해당 품목의 시장가격이 설정한 목표가격의 85%에 미치지 못할 경우, 직불금을 지급하는 것으로 설계하였다.
 - 목표가격은 최근 5개년('14~'18년) 도매가격의 절단평균을 적용하고 보전률은 쌀 변동직불제를 준용(목표가격과 시장가격과의 차액 중 85%)하였다.
 - 타작물 면적 전망은 변동직불제 타작물 확대 시의 벼 재배면적과 베이스라인(현재도 유지) 벼 재배면적과의 차이가 타작물로 전환된다는 가정하에 도출하였다.
 - 적용대상 작물은 최근 5년 동안 벼 경합작물로서 논 재배 비중이 높았던 10개 작물로 선정하였고, 각 타작물의 논 비중이 유지된다는 조건 하에서 해당 작물의 전환면적(= i 작물의 비중 \times (베이스라인 벼 재배면적 - 변동직불제 타작물 확대 시의 벼 재배면적))을 추정하였다.³⁹

39 콩, 고추, 들깨, 봄감자, 참깨, 고구마, 호박, 팥, 수박, 생강으로 구성되어있으며, 인삼과 같이 고수익작물이거나 자료 확보에 한계가 있는 작물 등은 제외하였음.

- 가격신축성⁴⁰을 적용하여 각 품목의 재배면적 증가에 따른 가격 변화를 추정하였다.
- 일부 품목을 제외하면 대부분 품목은 면적 증가로 인한 가격 하락으로 직불금액 규모가 지속적으로 늘어나는 것으로 나타났다.⁴¹
 - 정책도입 초기에는 기준 목표가격보다 가격이 상대적으로 높고, 변동직불제 타작물 확대로 인한 전작 면적도 크지 않아 직불금 소요액이 적은 것으로 나타났다. 다만, 2024양곡연도를 기점으로 면적이 큰 폭으로 확대됨에 따라 가격이 상대적으로 크게 하락함에 따라 대부분의 작물에서 가격 하락으로 직불금이 발생하는 것으로 분석되었다.
 - 2029양곡연도에 이르면 1조 8천억 원 가량의 직불금이 발생하는 것으로 추정되었다.

<그림 4-9> 가격변동대응직불 적용 시, 타작물 직불금 지급총액



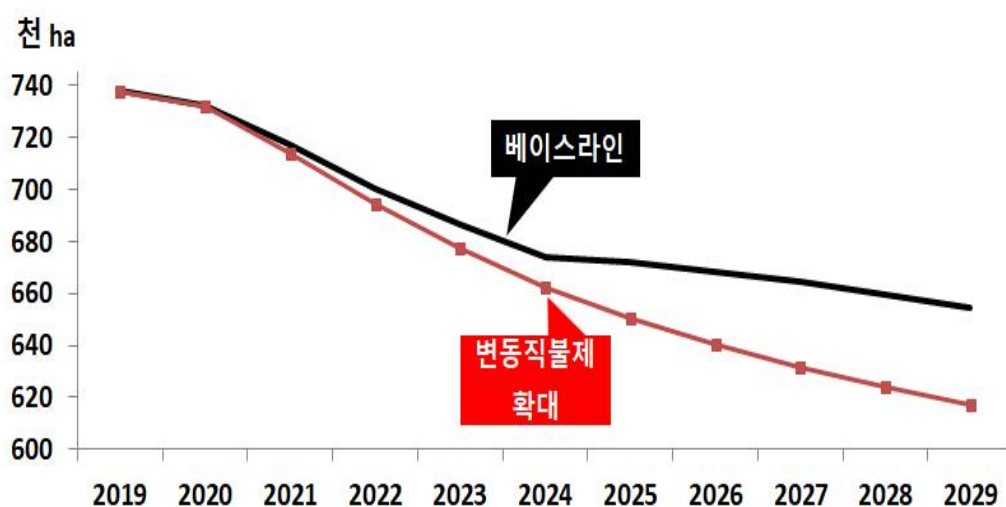
40 각 작물의 가격신축성계수는 과거 선행연구와 2019년 KASMO자료를 활용하였음.

41 10개 작물로 한정된 것임으로 대상작물이 확대되거나 변경될 경우, 직불금 지급총액은 상이해 질 수 있음. 또한, 고수익작물이거나 과수와 같은 다년생 작물의 경우 제외하였음.

3.2.2. 쌀 산업 전망

- 쌀을 생산해야만 지급되도록 설계되어 있는 변동직불금 지급 조건을 생산과 연계시키지 않을 경우, 벼 재배면적은 베이스라인 대비 연평균 2만 1천ha 가량 더 감축될 것으로 예상된다.
 - 2029양곡연도 벼 재배면적은 2019양곡연도 이후 연평균 1.9% 감소가 예상된다.

<그림 4-10> 변동직불제 타작물 확대 시 벼 재배면적 전망

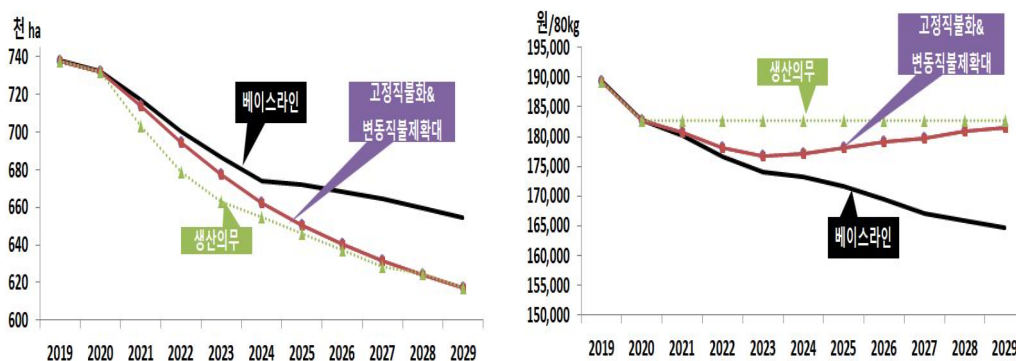


- 베이스라인 보다 면적 감소폭이 확대됨에 따라 변동직불제 타작물 확대시의 연평균 쌀 가격은 베이스라인 보다 연평균 4.6% 상승할 것으로 전망되었다.

4. 개편안 비교

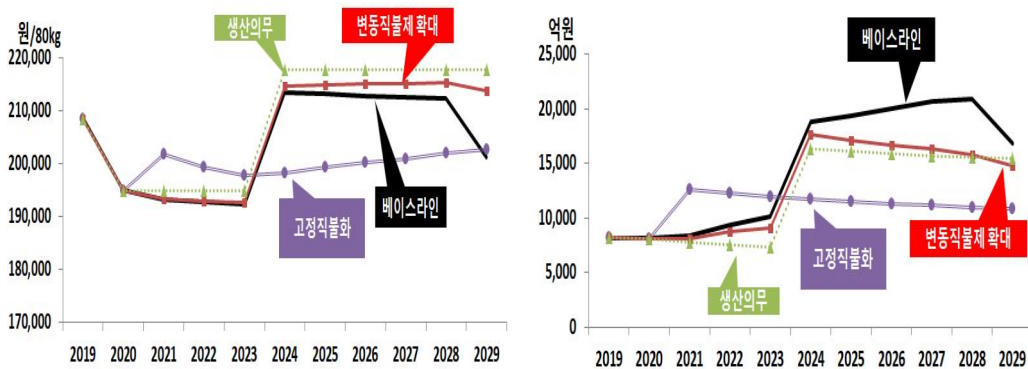
- 벼 재배면적의 경우, 모든 개편안이 베이스라인 면적보다 감소하는 것으로 나타났으며 2029양곡연도에는 베이스라인을 제외한 모든 개편안의 면적이 비슷해지는 것으로 나타났다.
 - 고정직불화와 변동직불제 타작물 확대의 경우, 이듬 해 벼 재배면적에 영향을 주는 변동직불금의 생산 연계성을 제거하였기 때문에 재배면적이 동일하게 나타났다.
 - 중장기적으로 고정직불화와 변동직불제 타작물 확대시의 면적이 생산의무 부여 시와 비슷해지는 이유는 생산연계 효과가 제거되었기 때문이다.
- 한편, 모든 개편안의 시나리오들이 베이스라인 보다 면적 감소폭이 크기 때문에 쌀 가격도 베이스라인보다는 높을 것으로 전망되었다.
 - 변동직불제 타작물 확대와 고정직불화의 경우, 재배면적 추이가 같아 쌀 가격도 동일해지는 것으로 분석되었다. 또한, 중장기적으로는 생산의무 부과 시의 면적과도 비슷해짐에 따라 가격도 유사해지는 것으로 추정되었다.

<그림 4-13> 정책별 벼 재배면적 및 쌀 가격 전망
<벼 재배면적> <쌀 가격>



- 목표가격이 19만 6천 원/80kg으로 유지되는 2023양곡연도까지의 농가소득은 베이스라인보다 상대적으로 가격이 상승한 모든 개편안에서 높을 것으로 예상된다. 특히, 고정직불화시의 농가소득이 가장 높은 것으로 추정되었다.
 - 다만, 2024양곡연도부터는 차기 목표가격이 높게 형성됨에 따라 고정직불화시의 농가소득이 가장 낮아지는 것으로 나타났다.
- 정부 직불금 지급총액은 차기 목표가격이 변경되기 전까지 고정직불화가 가장 크나 이후부터는 변동직불금 지급액이 타 시나리오에서 크게 늘어나 고정직불화시의 재정소요액이 가장 작아질 것으로 추정되었다.

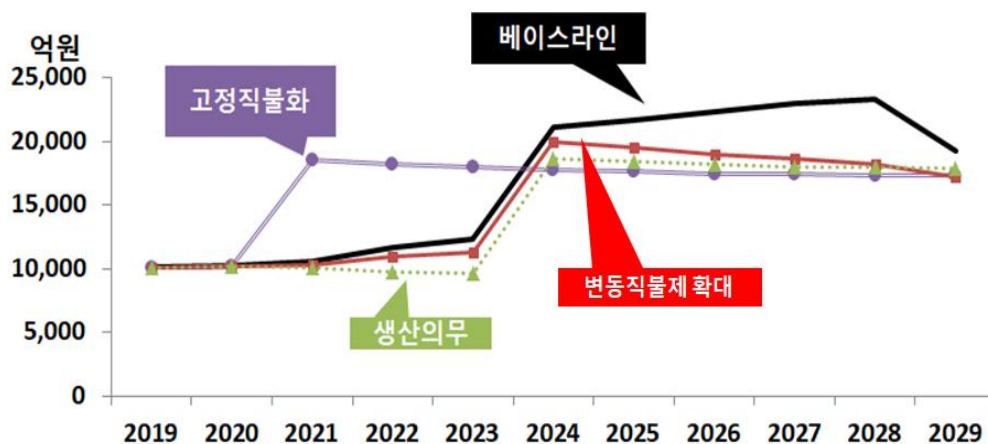
<그림 4-14> 정책별 농가수취액 및 직불금 지급총액 전망
 <농가수취액> <직불금 지급총액>



- 한편, 밭직불⁴²을 포함한 직불금 지급총액은 고정직불화의 경우 고정직불 단가 인상으로 밭직불 지급총액도 크게 증가하여 직불금 지급총액이 장기적으로는 타 시나리오와 비슷한 수준까지 늘어날 것으로 추정된다.
 - 2029양곡연도에 이르면 베이스라인을 제외하고 고정직불화, 변동직불금 지급 확대, 생산의무 시나리오 모두 직불금 지급총액이 1조 7천억 원대 수준으로 예상된다.

42 밭고정직불과 조건불리직불 중 초지를 제외한 농지의 합계임.

<그림 4-15> 전체(밭포함) 직불금 지급총액 전망



- 개편안의 실행 가능성을 높이기 위해서는 제도개편의 기본취지 및 효과 검토에 더하여 농가 수용성 등을 종합적으로 고려될 필요가 있다.
 - 농가의 수용성을 파악하기 위한 논벼농가 설문조사 결과 고정직불화 방안과 변동직불제 타작물 확대 방안의 수용성이 높은 것으로 조사되었다.

<표 4-6> 쌀 직불제 개편 안에 대한 농가 수용성 설문조사(% , 5점 척도)

| | 매우 반대 | 반대 | 중립 | 찬성 | 매우 찬성 | 무응답 | 5점 척도 |
|--------------|-------|------|------|------|-------|-----|-------|
| 고정직불화 방안 | 6.8 | 12.0 | 14.2 | 52.5 | 10.7 | 3.5 | 3.5 |
| 생산조절형 의무부과 | 18.8 | 30.2 | 15.2 | 29.0 | 2.5 | 4.3 | 2.6 |
| 변동직불금 타작물 확대 | 3.3 | 10.7 | 13.2 | 51.5 | 15.3 | 6.0 | 3.7 |

주: 5점 척도(1=매우 반대, 1=반대, 3=중립, 4=찬성, 5=매우 찬성) 적용. 구체적인 내용이 아닌 방향성에 대한 설문으로 각 안의 구체적 대안에 대한 설문 시에는 상기 결과와 달라질 수 있을 것으로 판단

자료: 한국농촌경제연구원 논벼관측표본농가 표본 600명 대상 전화 설문조사 (2018.9.3.~2018.9.7.)

제 5 장

쌀 직불제 개편 방안

1. 개편 기본 방향

- 쌀 직불제의 개편의 기본 방향은 ① 쌀 과잉생산 구조개선, ② 농가의 경영안정 기능 유지, ③ 쌀 산업 경쟁력 강화, ④ 농가(소농 vs. 대농 및 쌀 농가 vs. 타작물 농가)간 형평성 강화, ⑤ 농업의 공익적 기능 보전 및 강화, ⑥ 적정 재정 소요액 유지 등으로 설정하였다.
 - 쌀 과잉생산 구조개선을 전제로 여타 기준의 충족도를 평가하는 방식으로 개편안을 검토할 필요가 있다.

1.1. 쌀 과잉생산 구조개선

- 쌀을 제외한 대부분의 식량작물(옥수수, 콩 등)은 수입에 의존하는 구조임에도 쌀은 과잉 생산되고 있는 상황이다. 이는 고령화로 인한 농가 일손 부족과 직불금을 비롯한 대부분의 농업 재정지원이 쌀에 집중되어있기 때문이

며, 변동직불금이 생산과 연계되어 있는 점도 주요한 원인이 될 수 있다.

- 이에 타작물의 식량자급률을 제고하고 균형된 작물 생산체계 구축(품목간 형평성 달성) 및 쌀 이외 곡물 자급률 향상을 위해서는 쌀 중심의 지원체계를 개선할 필요가 있다. 이에 재배작물과 상관없이 동일 단가의 직불금을 지급하는 등의 쌀 생산유인을 제거하는 방향으로 직불제가 개편될 필요성이 존재한다.

1.2. 농가의 경영안정에 기여

- 논 고정직불금은 쌀 농가의 소득보전, 변동직불금은 농가소득 변동성 완화를 통한 농가경영안정이 1차적인 목적이다.
 - 쌀 직불제의 1차 적인 목적이 농가의 경영안정인 만큼 개편 이후에도 농가의 경영안정이 이루어져야한다.

1.3. 쌀 산업 경쟁력 강화

- 쌀 산업 경쟁력 강화는 농가 규모화가 1차적인 전제조건이 되는 만큼 직불제가 규모의 경제가 강한 면적 구간, 즉 규모 증대에 따라 농가소득이 증가하는 구간의 농가에 대한 지원을 집중할 필요가 있다.
 - 우리나라 쌀 재배농가의 생산비는 규모가 증가함에 따라 감소하는 경향을 보이거나 대규모 농가의 경우 농지 임차비율이 높아 면적이 일정 수준을 벗어나면 농가소득이 더이상 증가하지 않는 것으로 분석된다.

1.4. 농가(소농 및 타작물 농가)간 형평성 강화

- 면적을 대상으로 직불금이 지급되면서 발생하는 농가간 직불금 수령액 격차 문제 해소가 필요하다는 입장과 직불제는 산업정책으로 대농 위주 지원이 불가피하다는 주장이 존재한다.
 - 면적 기준 지급은 당초 직불제 도입 목적이 정부의 정책전환(수매제 폐지와 FTA로 인한 시장개방)에 따른 소득 상실분 보전으로 소득 상실 피해가 큰 대규모 농가에 더 큰 지원이 필요하다는 논리이다.
 - 그럼에도 이미 소득이 높은 대농에 더 많은 혜택이 돌아가며 제도 도입 당시의 소득상실분에 대한 보전 논리가 현 시점에서 유효한지에 대한 논란이 존재한다.
 - 이제까지는 지급상한을 설정하거나 별도의 보완 제도(조건불리직불 등)를 마련하여 대응하여 왔다.
- 따라서 농가의 경영안정을 목적으로 하는 쌀직불금이 대농에 과도하게 지원되는 문제가 개선될 수 있도록 개편안 마련 필요가 있다.
 - 또한, 영세농 지원, 기본소득 개념 등을 적용하여 소농에 대한 지원이 강화되도록 개편안이 마련되어야 한다.

1.5. 농업의 공익적 기능 보전 및 강화

- 농업 직불제가 지속가능하기 위해서는 피해보전 논리를 넘어 공익적 역할을 강화하는 방향으로 나아가는 것이 불가피하다.

1.6. 적정 재정규모 유지

- 재원이 쌀에 집중되는 문제에 대한 개선과 개편안에 대한 농가 수용성 등을 고려하여 적정 재정소요액 산출 필요하다.

- 직불제 개편으로 기존 직불제하에서의 직불금 수령액보다 작아지는 농가가 발생할 경우를 최소화하여 농가의 제도개편에 대한 수용성을 높일 필요성이 존재한다. 즉, 어느 정도의 직불금 재정 규모의 확대는 동반되어야 할 것으로 판단된다.

1.7. 기본 방향에 대한 평가

○ 이상의 쌀 변동직불제 개편 기본 방향에 대한 설문조사 결과 논벼 농가는 농가 경영안정 기능 강화와 쌀 산업의 경쟁력 강화의 중요성이 높다고 응답하였다.

- 논벼 농가는 ‘농가의 경영안정에 기여,’ ‘쌀 산업 경쟁력 강화,’ ‘쌀 과잉생산 구조개선’ 순으로 응답한 반면, 소비자는 ‘쌀 산업 경쟁력 강화,’ ‘쌀 과잉생산 구조개선,’ ‘농가의 경영안정에 기여’ 순으로 응답하였다.
- 또한, 논벼 농가와 일반 소비자 모두 쌀 산업의 경쟁력 강화가 중요하다고 응답하여 우리나라 쌀산업의 경쟁력 저하에 대한 우려가 큰 것으로 조사되었다.

<표 5-1> 쌀 직불제 기본 개편방향 중요도 조사 결과(5점 척도)

| 개편 방향 | 논벼농가 조사 | 소비자 조사 |
|-----------------------|---------|--------|
| 농가 경영안정 기능 강화 | 4.6 | 3.7 |
| 쌀 과잉공급 구조개선 | 3.4 | 3.8 |
| 쌀 산업의 경쟁력 강화 | 4.0 | 3.9 |
| 쌀 농가(대농, 소농)간의 형평성 강화 | 3.4 | 3.7 |
| 타작물 재배농가와의 형평성 강화 | 3.4 | 3.7 |
| 정부 재정소요액 최소화 | 2.1 | 3.6 |

주 1) 5점 척도(1=전혀 중요하지 않음, 2=중용하지 않음, 3=보통, 4=중요함, 5=매우 중요) 적용.

자료: 한국농촌경제연구원 논벼관측표본농가 표본 600명 대상 전화 설문조사 (2018.9.3.~2018.9.7.)와 500인의 일반 소비자를 대상으로 온라인 조사(2018.08)한 결과

입.

- 구체적인 대안의 설정은 이상의 변동직불제 개편 기본방향이 최대한 반영되도록 설계되어야 할 것이다.

<그림 5-1> 쌀 직불제 개편 기본방향



2. 직불제 개편 방안

- 이상의 직불제 개편 기본방향을 실현하는 직불제 개편안을 도출하기 위해서는 4장에서 대안으로 검토한 각 대안의 장점을 극대화하고 단점을 최소화하는 방식으로 결합할 필요가 있다.
- 생산조정 의무부과 안은 단기간에 과잉 벼 재배면적을 줄일 수 있으며 재정 소요액이 작다는 장점이 있는 반면, 농가 수용성이 낮으며 무임승차 문제가

발생할 수 있는 등의 단점이 존재한다. 또한, 농가 규모간 혹은 논과 밭 간의 직불금 수령액의 형평성 문제 및 WTO 보조금 관련 이슈가 존재한다는 단점도 존재한다.

- 변동직불제 타작물 확대 방안은 장기적으로 수급불규형 문제를 개선할 수 있으며 변동직불제가 유지 및 확대되면서 농가 경영안정을 기대할 수 있다는 장점이 있으나 일정 기간 쌀 과잉면적이 지속될 수 있으며, 무엇보다 타작물 대한 재정소요액이 과대해질 수 있다는 문제점이 존재한다. 또한, 생산조정 의무부과 방안과 동일하게 농가 규모간 혹은 논과 밭 간의 직불금 수령액의 형평성 문제 및 WTO 보조금 관련 이슈가 존재한다는 단점도 존재한다.
- 고정직불화 방안은 논과 밭 및 논에서의 품목간 차등을 없애 장기적으로 적정 벼 재배면적에 이르게 할 수 있으며 품목 및 농가간 형평성을 제고시키는 장점이 존재하나, 단기적으로 쌀 과잉생산 구조가 지속될 수 있으며 변동직불제가 폐지되면서 쌀농가 소득의 변동성이 확대될 수 있다는 단점이 존재한다.
- 이상의 논의를 종합할 경우, 고정직불화를 기본으로 하고 고정직불화로 발생할 수 있는 문제점들을 해결할 수 있도록 보완하는 방안이 현실적이라 판단된다.
 - 생산조정 의무부과 방안은 농가의 수용성이 낮고 무임승차 문제가 발생할 것으로 예상되나 이를 통제할 현실적인 수단이 존재하지 않으며, 변동직불제 타작물 확대 방안은 타작물에 지급될 직불금 소요액이 과대해질 수 있다는 근본적인 문제점이 존재한다.
 - 그러나 고정직불화 방안의 단점이라 할 수 있는 일정 기간 과잉 벼 재배면적이 유지될 수 있음에도 농가 경영안정 장치가 부재하다는 점은 한시적 생산조정제 실시, 쌀 수급안정 매뉴얼 도입과 같은 정책수단을 통해 비교적 용이하게 보완이 가능할 것으로 판단된다.
 - 또한, 고정직불화 방안은 소요예산이 안정적이며, 논·밭 및 규모별로 적

절한 직불금 단가설정을 통해 형평성 문제를 개선할 수 있으며 상호준수 의무의 강화를 통해 사회적 요구가 증대되고 있는 환경문제에 대응할 수 있다. 반면, 생산조정 의무부과 방안과 변동직불제 타작물 확대 방안은 이러한 문제에 대응하기 어려운 단점이 존재한다.

○ 구체적으로는 쌀직불제와 밭농업직불제를 통합하여 고정직불화하고 적정 벼 재배면적 유도를 위한 정책을 직불제와 통합하여 운영하는 방안이 효과적인 개선안으로 판단된다.

- 중장기적으로 논과 밭에 동일 단가를 적용하되 농가의 경지 규모에 역진적인 단가 체계를 도입하여 품목간, 농가 규모간 형평성을 제고한다.
- 고정직불화할 경우 발생할 수 있는 단기적인 벼 과잉 재배면적은 생산조정제와 같은 적정 벼 재배면적 유도 정책을 한시적으로 실시하여 대응한다. 단, 생산조정 의무부과 시의 낮은 농가 수용성 및 무임승차 문제가 발생하지 않도록 제도를 설계한다.
- 소농(0.5ha 이하)에 대해서는 영세농 배려와 행정비용 절감 차원에서 면적에 관계없이 일정액을 지불하는 방안을 고려한다.

<그림 5-2> 쌀 직불제 개편 방안

| 농지면적 | 기존 | | 개편 안 | |
|-----------|----------------------------|-------------------------------|---|---|
| | 밭 | 논 | 농지(논+밭) | |
| 0.1~0.5ha | 밭농업 직불 (면적 비례 지급) | 고정 + 변동 직불 제 (면적 비례 지급) | 농가당 고정액 직불 (영세농 배려 및 행정비용 절감) | 적정 벼 재배면 적 유도 정책 (쌀 생산 조정 의무 부과 혹은 생산조정 직불제 신 설) |
| 0.5~4.0ha | | | 논밭 통합 고정직 불 (역진적 단가 적용 공익성 (상표준수) 의무 강화) | |
| 6.0~20ha | | | | |
| 20~30ha | | | | |

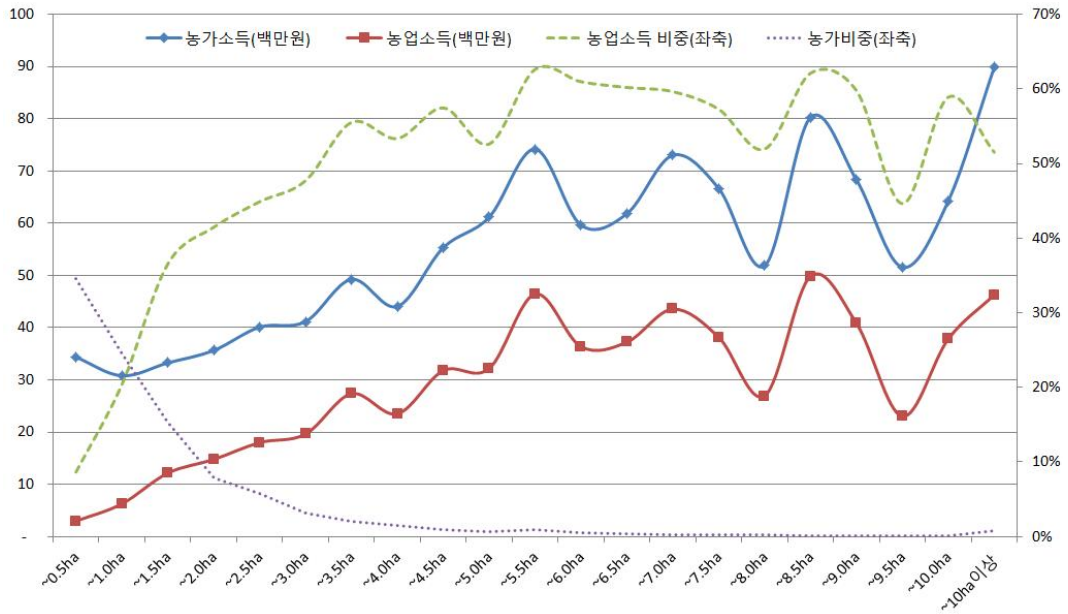
2.1. 규모별 직불금 단가

○ 경지(논+밭) 규모별 농가 및 농업 소득을 살펴보면, 농가소득 및 농업소득은 0.5ha에서 6.0ha 구간에서 경지 면적이 증가함에 따라 증가하나 이후는 일정 수준이 유지되는 모습을 보이므로 농업소득 증대 및 농업경쟁력 확보라는 관점에서 이 구간의 단가를 높게 설정한다.

- 0.5ha에서 6.0ha 구간에서 농가 및 농업소득이 경지면적에 비례하여 증가(규모의 경제 구간)하므로 이 구간의 농가에 대한 정부 지원 강화를 통해 농가소득 증대를 도모할 수 있다.⁴³

<그림 5-3> 경지(논+밭) 규모별 농가 및 농업 소득

43 논벼만을 대상으로 한 분석에서도 비슷한 경향성을 나타내었음.

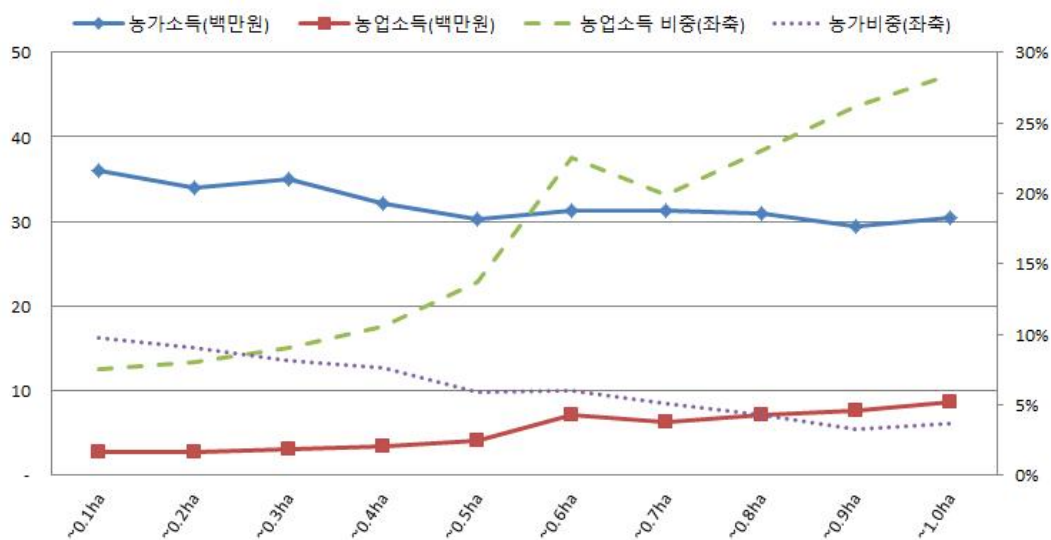


주: 최근 5개년(2013년에서 2017년) 평균 농가 및 농업소득 추이를 나타냄.
 자료: 농가경제조사 원자료 분석

○ 0.5ha 이하 소농은 행정비용 감축, 농가간 형평성 강화 및 소농 배려차원에서 면적비례 방식 대신 일정 금액을 지불하는 방안을 고려할 수 있으나 농지분할 가능성, 고령농 은퇴 지연으로 인한 규모화 저해 등의 문제점이 발생할 수 있는 만큼 제도설계에 신중할 필요가 있다.

- 0.5ha 이하 구간의 농가는 경지 면적 증가에 따라 농업외 소득이 감소하는 추이를 보여 농가소득은 증가하지 않는 모습을 보인다.
- 0.5ha 이하 농가의 경우 농가소득 대비 농업소득 비율이 20% 미만으로 농업외 소득이 농가소득의 대부분을 차지한다.
- 즉, 0.5ha 이하 농가는 절대적인 농가소득 수준이 0.5~1.0ha 구간의 농가에 비해 낮지 않을 뿐만 아니라 농업외 소득 비중이 높아 직불금 단가 및 수령조건 결정에 신중할 필요가 있다.

<그림 5-4> 0.5ha 이하 농가의 농가소득 및 농업소득



주: 최근 5개년(2013년에서 2017년) 평균 농가 및 농업소득 추이를 나타냄.

자료: 농가경제조사 원자료 분석

- 지급상한 면적은 쌀농업직불제 지급 상한인 4ha와 쌀직불제 지급 상한인 30ha, 대농 직불금 집중문제 등을 고려하여 설정한다.

2.2. 적정 벼 재배면적 유도 정책

- 적정 벼 재배면적 유도 방안은 쌀농가에 대해 직불금 수령을 조건으로 생산조정 의무를 부과하거나 부과형의 논타작물 직불제를 신규 도입하는 안을 생각할 수 있다.
 - 적정 벼 재배면적 하에서도 풍흉에 따라 쌀값이 변동할 수 있으므로 변동 직불제가 폐지될 경우 농가소득 변동성이 증가할 수 있다. 그러나 이는 여타 농작물에도 나타나는 일반적인 특성으로 직불제를 통한 개선보다는 수급조절 매뉴얼 등을 통해 관리하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.
 - 시장격리 등을 통해 사후적으로 적정 시장공급물량을 유도할 수 있으나 이 경우 사전적인 재배면적 감축 방식보다 시장격리비용, 재고비용 등의 훨씬 많은 비용이 소요될 뿐만 아니라 쌀 이외 식량의 자급률 개선,

농업자원의 배분 효율성 측면 등의 관점에서도 바람직하지 않다.

○ 물론, 적정 벼 재배면적 유도를 위한 생산조정 의무부과 혹은 논타작물 직불제 도입과 함께 논 타작물 생산 및 유통 기반구축, 수급 안정화를 위한 논 타작물 수급안정 매뉴얼 도입 및 강화 등의 정책적 노력은 지속되어야 할 것이다.

- 특히, 논에서의 타작물 전환에 따라 수급 불안이 우려되는 품목에 대해서는 수급 매뉴얼을 강화하고 중장기적인 수요확대 방안도 함께 마련되어야 할 것이다.
- 다만, 이러한 정책적 노력은 직불제 제도와 별도로 진행되는 것이 타당할 것으로 보여 본 고에서는 별도로 논의하지 않았다.

○ 적정 벼 재배면적 유도 정책은 쌀 과잉생산 문제에 생산자도 일정 부분 책임이 존재하므로 쌀농가에 직불금 수령액을 쌀 수급과 연계시킨다는 점에서 의의가 있다.

- 4장의 직불제 대안 검토 결과 고정직불화할 경우 중장기적으로는 적정 벼 재배면적에 수렴하나 단기적으로 과잉생산이 지속되면서 쌀값 하락과 농가소득 감소가 발생하는 것으로 분석되었다. 이는 특히 쌀 대농 소득을 큰 폭으로 감소시킬 수 있어 농가의 수용 가능성을 낮출 수 있을 뿐만 아니라 제도의 존속 가능성을 낮출 수 있다.
- 미국의 경우도 1996년 농업법을 통해 기존의 가격 지지정책인 부족분지불제도(Deficiency payment)를 폐지하고 생산자유계약직불제(Production Flexibility Contract Payment: PFCP)를 도입하여 고정직불화 하였으나 이후 이어진 농산물 가격 하락으로 농가소득이 크게 감소하자 2002년 농업법에서 가격 지지정책(CCP)을 재도입하였다.

2.2.1. 생산조정 의무부과 방안

○ 4장의 직불제 개선 대안 검토에서 살펴본 바와 같이 생산조정 의무부과 방안은 농가 수용성이 낮으며 무임승차 문제가 발생할 수 있으므로 이러한 문제를 최소화할 수 있게 설계되어야 한다.

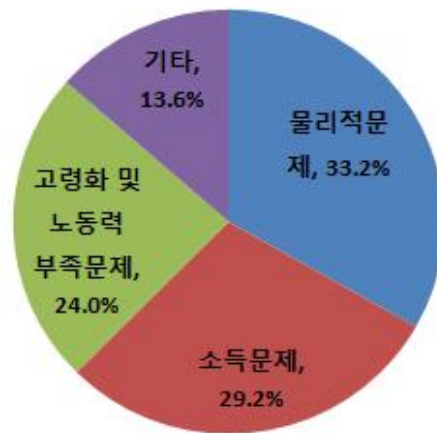
- 우선, 무임승차 문제는 변동직불금이 아닌 쌀값과 상관없이 지급되는 고정직불금 수령을 조건으로 하므로 크게 완화될 것으로 판단된다.
- 농가수용성 문제는 적정 벼 재배면적이 달성될 때까지 한시적으로 적용된다는 점과 과잉 벼 재배면적에 대한 책임이 농가에도 일정 부분 존재한다는 측면을 강조 등의 방법으로 농가를 설득할 필요가 있다.
- 또한, 고정직불화가 전제된 생산조정 의무부과는 의무이행으로 인한 편익감소가 기존의 쌀 고정직불금에 변동직불금을 고정직불화한 금액을 합한 금액에 비해 훨씬 적을 것으로 추정되므로 고정직불금을 포기하고 의무이행을 하지 않을 유인은 거의 없을 것으로 판단된다.⁴⁴

○ 또한, 생산조정 의무를 모든 쌀농가에 부과하는 방안은 생산의 비효율성을 초래할 수 있을 뿐만 아니라 모니터링 등으로 과도한 행정비용을 초래할 수 있다.

- 행정비용을 줄이는 방안으로 일정 규모 이상의 쌀농가를 대상으로 하는 방안을 생각할 수 있으나 역진적으로 구성된 단가하에서 대농 위주의 생산조정은 대농의 반발을 불러올 수 있다.
- 더하여 습답 등으로 인해 타작물 재배가 어려운 농가에게 타작물 재배를 강제하여 생산의 비효율성을 초래할 수 있다. 즉, 쌀 농가를 대상으로 한 타작물재배지원사업에 참여하지 않는 이유를 설문조사한 결과에서 습답 등으로 타작물 재배가 물리적으로 불가능하다고 응답한 농가 비중이 30%를 상회하였다.

44 예를 들어, 2ha 농가에 10%의 생산조정 의무를 부과할 경우 0.2ha를 타작물로 전환해야 하며 이 경우 소득손실은 현재의 생산조정 단가 340만 원/ha 기준을 적용하여 추정하면 68만 원으로 계산된다. 이는 현재의 고정직불금액(200만 원/2ha)에도 미치지 못하는 수준이다.

<그림 5-5> 논 타작물재배지원사업 미참여 이유

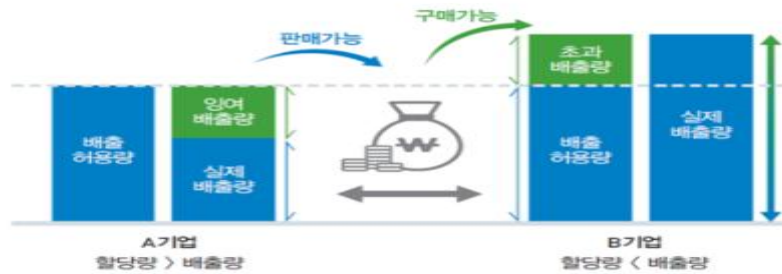


자료: 한국농촌경제연구원 표본농가 조사결과(2018.12.11.~2018.12.17.)

- 과도한 행정비용이 발생하지 않으면서도 생산 비효율성을 초래하지 않고 대농의 이중 부담문제를 해결하는 방안으로 모든 쌀농가에게 벼 재배면적에 비례하여 생산조정 의무를 부과하되, 부과된 생산조정 의무를 거래할 수 있도록 하는 방안을 생각할 수 있다.
 - 즉, 할당된 이산화탄소 배출량을 감축하면서도 경제적으로 가장 효율적인 분야에서 배출량이 감축될 수 있도록 하는 탄소배출권거래제 사례를 응용할 수 있다.

<탄소 배출권 거래제>

- (정의) 온실가스 중 배출량이 가장 많은 이산화탄소의 배출 권리를 사고 팔 수 있는 제도임. 즉, 부여받은 할당량 미만으로 탄소를 배출할 경우, 그 여유분을 다른 업체(혹은 지역)에 팔 수 있고, 반대로 할당량을 초과할 경우에는 다른 지역의 잉여 배출권을 사는 제도
- (시행) 탄소 배출권 거래제는 현재 EU, 뉴질랜드 등의 국가에서 시행되고 있으며, 우리나라는 지난 2009년 12월 14개 광역자치단체에서 ‘탄소 배출권거래제도 시범사업’을 이행한 후 2012년 5월 ‘온실가스 배출가스 거래법’을 제정하였고, 2015년에 본격적으로 시행함.



- 구체적으로는 생산조정 의무를 거래할 수 있는 시장을 설치하여 시장원리에 따라 생산조정 의무가 농가간에 거래될 수 있도록 하여 타작물재배가 상대적으로 유리한 농가들에 의해서 벼 재배면적 감축이 이루어질 수 있게 하는 것이다. 구체적인 과정은 다음과 같다.
 1. 해당연도의 수급을 안정시킬 수 있는 적정 벼 재배면적을 계산하여 총 감축 필요 면적을 설정한다.
 2. 총 감축 필요 면적을 직불금 신청 농가에 신청한 벼 재배면적에 비례하게 할당한다.
 3. 농가는 할당된 감축 면적을 스스로 감축하거나 타농가에게 의무이행을 이전시키는 거래를 한다.

- 이상과 같은 생산조정 의무거래 제도는 중장기적으로 벼 재배면적이 적정 재배면적에 도달할 경우 감축 필요 면적이 발생하지 않으므로 자동 소멸된다.
 - 따라서 이 제도는 한시적으로 기능하게 된다.
- 또한, 행정비용 감축과 농가 편의성 도모를 위해 일정 규모 이하의 농가나 거래위탁을 원하는 농가에 할당된 생산조정 면적은 정부가 대신 거래하고 직불금 지급액을 차감하는 방식으로 정산한다.
 - 더하여 일본의 사례에서와 같이 생산조정 의무를 지자체에 할당하는 방식도 고려할 수 있다. 이 경우 생산조정 의무를 이전받은 지자체는 논 타작물 단지화 등을 통해 타작물 재배의 규모화를 도모할 수 있어 더욱 효율적인 감축이 이루어질 수 있을 것으로 보인다.

<일본의 생산조정제도: 지역간 조정>

- 일본은 중앙정부가 지역별(현)로 생산수량목표를 일차적으로 할당하는데, 각 지역은 이를 토대로 생산수량목표의 증감에 대한 신청서를 중앙정부에 제출하고, 중앙정부는 이를 조율하여 최종적으로 각 지역의 생산수량 목표를 확정한다.
 - 일차적으로 할당된 생산수량목표보다 더욱 많은 물량을 생산하는 지역은 전작작물 지원금이 삭감되고, 반대로 생산수량 목표보다 더 적은 물량을 생산하는 지역은 전작작물 지원금이 증액되는 구조이다.
 - 2008년도부터 도입되었는데, 쌀 주요 생산지인 니이가타현 등이 생산수량 목표를 매년 증가시켰던 것에 반해, 쌀이 상대적으로 주요 품목이 아닌 사가현은 거의 매년 생산수량 목표에 더해 추가로 생산을 감축하였다.
 - 구체적으로는 2008년 사가현이 7,590톤을 추가적으로 감축하였고, 감축된 물량을 니이가타현(3,510톤), 후쿠시마현(1,480톤)을 중심으로 총 7개현이 인도받아 7,590톤이 증량되어 국가 전체적으로는 생산수량 목표가 유지되었다.

1.2.2. 논타작물 직불제 도입

- 논타작물 직불제는 필요 감축 면적을 부가형의 직불제를 도입하여 감축하는

것으로 쌀 재배면적에 할당되는 총직불금(고정직불금+논타작물 직불금)을 동일하게 설계하는 것이 핵심이다.

- 필요 감축 면적이 모두 감축될 수 있도록 논타작물 직불금 단가를 설정하여 총소요예산은 생산조정 의무부과 시와 동일하다.
 - 즉, 특정 단가에서 논타작물 직불금 신청면적이 충분하지 않은 경우 벼 재배 농가에 지급되는 고정직불금 단가를 낮추고 이렇게 절약된 재원으로 논타작물 직불금 단가를 높여 필요 감축 면적이 모두 신청될 수 있도록 한다.
- 이와 같은 고정직불화를 전제로 한 논타작물 직불제는 기존의 변동직불제 하에서 생산조정제가 변동직불제의 정책 목적과 상충된다는 비판에서 자유로울 수 있다.
- 즉, 기존의 변동직불금은 쌀 생산을 전제로 지급되어 쌀 생산을 유인하는 반면, 생산조정제는 벼 재배를 하지 않는다는 조건으로 지급되므로 정책 목적이 상충되는 문제가 존재하였다.
 - 반면, 고정직불화 하에서의 직불금은 벼 재배와 연계되어 있지 않아 벼 이외의 타작물 재배지원 정책과 상충되는 문제가 발생하지 않는다.
- 구체적인 실행방안은 다음과 같다.
1. 해당연도에 수급을 안정시킬 수 있는 적정 벼 재배면적을 계산하여 총 감축 필요 면적을 설정한다.
 2. 이전 년도 실적 등을 참고하여 총 감축 필요 면적이 감축될 수 있는 수준의 논타작물 직불금 단가를 설정한다.
 3. 벼 면적에 할당된 총 총직불금 금액에서 생산조정 직불에 소요된 금액을 제외한 금액을 고정직불금으로 농가에 지급한다.
- 논타작물 직불제를 도입하는 경우도 타작물 재배에 비교우위가 있는 농가를 중심으로 벼 재배면적이 감축될 것이므로 농업생산 및 농업자원의 배분 효

을성을 달성할 수 있다.

- 다만, 필요 감축 면적을 달성할 수 있는 단가설정의 어려움이 예상되며 이로 인한 쌀 수급불안이 야기될 수 있는 단점이 존재한다.

참고 문헌

- 김관수·안동환·민선형. 2014. 『직불제의 성과평가와 시사점』. 한국농촌경제연구원.
- 김종진·김종인·윤종열·조남욱. 2018. 『소비변환에 대응한 식량정책 개선방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김태균·조재환·박준형·고재모. 2005. “쌀 소득안정 정책수단의 생산자선호 및 후생효과에 대한 실증분석”. 『농업경제연구』 46(4)195-214. 한국농업경제학회.
- 김태훈·박동규·조남욱·손미연. 2015. 『중장기 양곡정책방향(1/2차년도)-관세화 이후 쌀 수출입정책을 중심으로』. 한국농촌경제연구원.
- 김태훈·김선웅·김종인·박지연. 2017. 『직접지불제 효과분석과 개선 방안 연구(2/2차년도)』. 한국농촌경제연구원.
- 김한호·이태호·김창호·이문호·남대희. 2014. 『쌀 소득보전직접지불제 개선방안 연구』. 서울대학교 산학협력단.
- 농가 경영체DB 원자료
- 농가경제조사 원자료
- 농림축산식품부. 각 연도. 『양정자료』.
- 박동규·김배성·조규대. 2007. 『DDA협상을 반영한 중장기 쌀산업 발전 방안』. 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·김태훈·승준호·조남욱. 2016. 『중장기 곡물 수급분석 및 대응방향 수립』. 한국농촌경제연구원.
- 박준기·오내원·유찬희·김종인·박지연. 2016. 『농업직접지불제 운영 현황 분석 및 발전방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 사공용. 2010. “고정직불제도의 생산연계효과 계측”. 『농촌경제』 제33권 5호. 한국농촌경제연구원.
- 서세욱. 2016. “쌀소득보전직불제의 효과와 개선방안”. 『예산정책연구』 5(1):147-176. 국회예산정책처.
- 서세욱. 2017. “농업직불제, 어떻게 바꿀것인가-쌀직불제를 중심으로-”. 『농정연구』 60(0)

14-37. (사)농정연구센터.

- 안병일. 2015. “쌀 소득보전 직불제가 쌀 재배면적에 미치는 영향 분석”. 『농업경영·정책연구』 42(3)467-486. 한국축산경제학회.
- 오내원·채광석·이명현 .2008. 『농업구조조정과 직접지불제 개편 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 오현석·임정빈·김종인.2017. 『EU와 미국의 농업직불제 운영내용과 점검체계』. 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·오현석.2016. 『유럽 생태직불제 조사결과 보고』. 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·박준기·김종인·박지연. 2016. 『직접지불제 효과 분석과 개선방안 연구(1/2차년도)』. 한국농촌경제연구원.
- 이춘수·양승룡. 2008. “시나리오별 쌀소득보전직불제 효과분석”. 『농업경제연구』 49(3). 한국농업경제학회.
- 이용기. 2005. “한국의 쌀 산업 직접지부젤와 디커플링”. 『농업경제연구』 46(4)215-233. 한국농업경제학회.
- 이용기. 2007. “직접지불을 통한 쌀 농가 소득지원정책의 효율성 분석”. 『농업경영·정책연구』 48(4)68-89. 한국농업경제학회.
- 이정환·김재훈.2009. “잇혀진 쌀 소득보전직불제의 문제와 개편방안”. 『시선집중GS&J』 제71호.GS&J.
- 이정환·조영득. 2013. “쌀 목표가격의 합리적 대안”. 『시선집중』 제168호. GS&J.
- 일본 중위원.2014. 『경영소득안정대책 개정(經營所得安定對策の見直し)』
- 일본 농림수산성. 2018. “多面的機能支拂い交付金のあらまし”
- 일본 농림수산성. 2013. “新たな農業農村政策が始まります”
- 일본 농림중금총합연구소. 2009. ”台湾の米生産調整の経過と實情”
- 통계청. 각 연도. 『양곡소비량조사』 .
- 통계청. 각 연도. 『소비자물가조사』 .
- 통계청. 각 연도. 『농림어업조사』 .