

발 간 등 록 번 호

11-1543000-000680-01

쌀 소득보전직접지불제 개선방안 연구

서울대학교 산학협력단

2014. 12.



농림축산식품부
Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs

제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

이 보고서를 연구용역과제인 “쌀 소득보전직접지불제 개선방안 연구”의 최종보고서로 제출합니다.

2014년 12월

- 연구기관명 : 서울대학교 산학협력단
- 연구책임자 : 김 한 호 (서울대학교 농업·자원경제학과)
- 연 구 원 : 이 태 호 (서울대학교 농업·자원경제학과)
- 연구보조원 : 김 창 호 (서울대학교 농업·자원경제학과)
- 연구보조원 : 이 문 호 (서울대학교 농업·자원경제학과)
- 연구보조원 : 남 대 희 (서울대학교 농업·자원경제학과)

요 약 문

연구의 필요성 및 목적

- 1995년 WTO체제 출범 이후 시장개방이 가속화됨에 따라 우리나라는 농가소득 지원 및 경영위험 완화를 위해 각종 직접지불제를 확대 시행하고 있으며, 2005년부터 통합 시행되고 있는 쌀 소득보전직접지불제는 쌀 생산 농가 소득안정화를 위한 대표적 직불제 정책임. 최근 쌀 관세화 전환이라는 대외적 여건변화에 대응하여 농가소득을 안정화하고, 영세 고령농이 중심인 농가구조를 개선하기 위해서는 쌀 소득보전직접지불제의 개선이 필요한 상황임.
- 이에 본 연구에서는 쌀 산업의 대내외적 여건변화에 대응하고, 쌀 재배농가 소득안정 및 농가구조 개선 등을 고려한 쌀 소득보전직접지불제 개선방안을 도출하는 것에 목적이 있다고 하겠음. 이를 위해 본 연구에서는 국내 쌀 산업 및 쌀 소득보전직접지불제 현황을 검토하여 현행 제도의 문제점을 파악하고, 이를 개선하기 위한 다양한 제도적 보완책을 제시하고자 함.

국내 쌀 산업 및 쌀 소득보전직접지불제 현황

- 국내 쌀 산업 현황
- 2004년 양정개혁을 통해 이전까지 시행되어 오던 약정수매제가 폐지됨에 따라 쌀의 시장가격은 변동성이 심화되어 안정적인 농가소득이 보장되지 못하고 있으며, 쌀 재배면적과 생산량 감소에도 불구하고 소비량 감소로 인해 재고가 발생하는 구조적 문제점을 지니고 있음. 특히, 쌀 재고량 발생으로 인한 수확기보다 단경기 시장가격이 낮은 역계절 진폭 현상의 발생은 RPC 경영구조 악화라는 결과를 초래하여 고품질 쌀 생산 및 유통에 어려움을 겪게 됨으로서 국내 쌀 산업 경쟁력 제고에 악영향을 미치고 있음.
- 전반적인 쌀 재배면적 및 농가수 감소 추세에서도 경작규모 3.0ha 미만의 소규모 농가 비중이 감소한 반면, 5.0ha 이상의 대규모 농가 비중이 증가하고 있어 농가구조가 개선되고는 있으나 쌀을 전문적으로 생산하는 전업농의 비중이 감소하는 문제점을 보임.

- 쌀을 생산하는 농가는 경영주 연령이 60대 이상인 고령농이 전체 농가의 62.9%를 차지하고 있으며, 중간재 비용 상승으로 인한 생산비 증가로 쌀 생산농가의 농업총수입과 농업경영비 격차가 매년 축소되고 있어 안정적인 농가소득이 보장되지 못하고 있으며, 특히 경작 규모가 상대적으로 큰 대규모 농가일수록 농가소득의 불안정성이 높은 실정으로 국내 쌀 산업 경쟁력 제고 및 영농 규모화 등의 농가구조 개선을 위해서는 제도적 지원이 필요한 상황임.
- 쌀 소득보전직접지불제 현황 및 관련 주요 쟁점
 - 현재 정부에서 실시하고 있는 쌀 소득보전직접지불제는 농가소득 안정화라는 정책 목표하에 재배면적 단위로 지급되는 고정직불제와 시장가격과 연동되어 지급되는 변동직불제 형태로 쌀 생산농가에 지원되고 있음.
 - 쌀 고정직불제는 지원대상이 되는 농가에 대해 재배면적에 따라 일정 직불금(2015년 기준 100만원/ha)을 지급하는 형태로 소규모 농가가 대부분을 차지하고 있는 국내 쌀 생산농가의 구조적 문제로 인해 직불금 지급의 형평성 문제가 제기되고 있는 상황이나, 이러한 문제점은 현재 국내 쌀 산업이 지니고 있는 구조적 문제로 인해 발생하는 것으로 현행 제도를 개편하기 보다는 중장기적 차원에서 산업 구조적 문제를 해결하는 방안을 동시에 고려하여 점진적으로 개선할 필요가 있음.
 - 쌀 변동직불제는 목표가격(188,000원/80kg)과 수확기 산지 쌀값의 차액 85% 수준을 보장해주는 농가소득 안정형 지원 제도로서, 벼 생산과의 연동됨에 따라 쌀 과잉생산 구조 개선을 저해하는 요인이라는 문제가 제기되고 있으며, 생산과 연계되어 직불금을 지급하는 구조로 인해 WTO협정문에서 감축대상 보조에 해당됨.
 - 최근 정부에서는 영농 규모화와 농가구조 개선 등을 위해 들녘별경영체를 육성·지원하고 있는 상황으로 쌀 생산농가의 들녘별경영체 참여 활성화를 위한 제도적 보완책 마련이 필요하여 참여 농가에 대한 가산직불금 지급을 검토하고 있으며, 변동직불제의 대체 방안으로서 벼 수입보장보험을 도입하기 위한 국내 여건 및 타당성 검토가 필요한 상황임.

쌀 소득보전직접지불제 개선방안

- 쌀 고정직불제 개선방안 : 형평성 완화 방안
- 쌀 고정직불제의 경우 재배면적에 따른 지급 체계로 인해 농가규모별 직불금 지급에 대한 형평성 문제가 제기되고 있는 상황으로, 이를 완화하기 위해 산업적 차원과 복지적 차원의 제도 개선방안을 제시하였음.
- 산업적 차원에서 쌀 산업 경쟁력을 제고하기 위해서는 대규모 농가에 대한 보다 많은 혜택이 돌아가는 것이 타당한 것으로 판단됨으로서 현행 고정직불제를 최대한 유지하되, 형평성 문제를 완화하기 위한 제도개선 방안으로서 경작규모에 따른 차등 지급 방안을 제시하였음. 이와 함께 복지차원의 새로운 소농 중심 직불제가 도입된다면 영세 농가의 소득 안정화와 형평성 문제를 완화할 수 있을 것으로 보임.
- 이와 같이 산업적 관점과 복지적 관점에서의 고정직불제가 보완된다면 농가소득 안정화 및 형평성 문제 완화, 영농 규모화를 통한 쌀 산업 경쟁력 제고라는 정책적 목적을 동시에 달성할 수 있을 것이나, 산업 구조적 문제를 해결한다는 차원에서 국민적 공감대를 형성한 후 중장기적인 관점에서 제도적 보완이 이루어질 필요가 있음.
- 즉, 고정직불제는 쌀 산업 발전 및 생산 농가구조 개선이라는 정책적 목적을 달성하기 위해서 최대한 현행 제도를 유지하는 것이 필요하며, 중장기적 차원에서 현행 고정직불금 지급 단가의 상향 조정이 필요한 시점에서는 제기되고 있는 형평성 문제를 완화하는 하나의 방안으로서 차등 지급 방안을 고려해 볼 필요가 있을 것임.
- 쌀 변동직불제 개선방안 : 생산 비연계 방안
- 현재 쌀 변동직불제는 벼 재배의무를 전제 조건으로 하고 있으며, 쌀 시장가격이 하락하더라도 농가에 일정 수준을 보상해주는 구조로서 쌀 과잉생산 구조를 완화하는데 한계가 있으며 중장기적 차원에서 WTO 협정문의 감축대상 보조이기에 이에 대한 제도 개선방안 마련이 필요함.
- 즉, 농가소득 안정이라는 궁극적인 정책 목적을 달성하기 위해서는 쌀 과잉생산에 따른 시장가격 하락 요소를 최소화하는 것이 필요함으로 본 연구에서는 쌀 변동직불제의 생산 비연계 방안을 제시하였음.

○ 쌀 재배농가가 타 작목으로 전작을 할 경우 기존의 쌀 소득만큼을 전작 농가에 대해 보장해 주는 것이 본 연구에서 제시된 변동직불제 생산 비연계 방안의 기본 골조로서, 이를 통해 사료작물과 같이 국내 자급률이 낮은 품목으로의 전작을 유도하여 자급률 증진시킬 수 있을 것이며, 쌀 과잉생산 구조를 억제함으로써 쌀 시장가격 및 농가소득 안정화를 도모할 수 있을 것임.

□ 들녘별경영체 참여 농가 가산직불 방안

○ 최근 정부에서는 쌀 생산농가의 규모화를 유도하고 쌀 생산구조의 효율성을 증진시키기 위해 들녘별경영체 육성 사업을 추진하고 있음. 이에 들녘별경영체에 대한 농가 참여 유도를 위한 하나의 방안으로서 본 연구에서는 참여 농가에 대한 가산직불을 지급하는 방안을 제시하였음.

○ 들녘별경영체에 참여하는 농가에 대한 가산직불 지급을 통해 경영체 참여를 유도할 수 있을 것으로, 들녘별경영체 활성화를 통해 중장기적으로는 영농 규모화 실현을 통한 국내 쌀 산업 경쟁력을 제고라는 정책적 효과가 있을 것으로 보임.

□ 벼 수입보장보험 도입 방안

○ 현재 정부에서는 다양한 품목에 대한 수입보장보험제도 도입을 추진하고 있으며, 대상 품목 중 벼를 고려하고 있는 상황으로 본 연구에서는 벼 수입보장보험 도입 여건을 분석하고 향후 정책 추진 방향을 제시하였음.

○ 현재 쌀은 공공비축제 등 정부의 시장개입이 큰 대표적 품목으로서 여타 작물들과 비교하여 시장가격이 상대적으로 안정적인 상황으로 수입보장보험을 전면적으로 도입하기에는 시기적으로 적절하지 않을 것으로 판단됨. 단, 쌀 소득보전직접지불제 지급대상에서 제외되는 제도적 사각지대의 일부 농가에 대해 우선적으로 수입보장보험 제도를 도입하는 방안을 모색할 필요가 있으며, 중장기적으로는 대규모 농가에 대해 우선적으로 도입하는 방안 또한 생각할 수 있을 것임.

○ 우선적으로 현행 쌀 소득보전직접지불제 지원 대상에서 제외되는 신규농가(간척지 등)에 대해 순차적으로 적용하는 방안을 모색할 수 있으며, 또는 현행 직불제 보장수준인 85%를 유지하는 대신 나머지 15%에 대해 적용하고 장기적으로는 보장수준을 직불제 50%, 수입보장보험 50% 수준으로 순차적으로 적용하는 방안을 생각할 수 있음.

- 또한 현재 쌀 직불금 지급상한 면적을 30ha에서 10ha 수준으로 하향조정하고, 재배면적이 10ha 이상인 대농에 대해서 점진적으로 벼 수입보장보험 가입을 유도하는 방안을 모색할 수 있을 것임.
- 쌀 소득보전직접지불제 종합적 개선방안
 - 본 연구에서는 쌀 소득보전직접지불제와 관련된 정책 현안들을 보완하기 위해 제도적 큰 틀에서 고정 및 변동직불제 개선방안과 들녘별경영체 가산 직불을 통한 농가 참여 유도 방안, 벼 수입보장보험 제도 도입 방안 등을 각각 검토하였음.
 - 본 연구에서 제시된 쌀 소득보전직접지불제 개선방안의 정책적 목적과 효과를 고려할 경우 중장기적 차원에서 각각의 제도 개선안들을 연계하여 추진하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것임.
 - 즉, 쌀 산업적 차원에서의 경쟁력 제고라는 정책적 목적을 달성하기 위해서는 고정직불제 개선방안과 들녘별경영체 참여농가에 대한 가산직불 방안이 연계되어 추진될 수 있을 것이며, 농가소득 안정화 차원에서의 변동직불제 생산 비연계 방안과 벼 수입보장보험 제도가 연계될 수 있을 것으로 보임.
 - 우선 현행 고정직불제를 최대한 유지하는 차원에서 재배규모별 차등 지급하는 개선방안과 들녘별경영체 참여농가에 대한 가산직불 방안은 궁극적인 정책 목표가 영농 규모화를 통한 쌀 산업 경쟁력 제고라는 차원에서 일맥상통하는 부분이 있음.
 - 즉, 가산직불금을 통해 농가의 들녘별경영체 참여를 유도함과 동시에 고정직불금을 지급한다면 영농 규모화라는 정책적 목적을 보다 효과적으로 달성할 수 있을 것이며, 고정직불금과 들녘별경영체 참여 농가에 대한 가산직불금을 차등적으로 지급함으로써 형평성 문제도 완화할 수 있을 것으로 보임.
 - 또한 농가소득 안정화라는 정책적 목적을 달성하기 위한 변동직불제 생산 비연계 방안은 벼 수입보장보험 제도와 연계되어 추진될 수 있을 것으로 보임.
 - 현행 변동직불제가 목표가격에 따라 소득의 85%를 보장(고정직불금 포함)해 주는 방식으로서 나머지 15%에 대해서 우선적으로 벼 수입보장보험 제도를 적용하는 방안이 있을 수 있음.
 - 변동직불제와 수입보장보험 제도는 원칙적으로 시장에서 양립할 수 없는 제도임을 감안할 때 중장기적으로는 현행 목표가격 수준을 낮추거나 유지하면서 농가의 의사결정에 따라 벼 수입보장보험 가입을 자연적으로 유도하는 방안을 생각할 수 있음.

- 즉, 목표가격이 현행 수준으로 지속적으로 유지되거나 낮게 책정된다면 농가입장에서는 쌀 소득보전직접지불제에서 보장되는 일정 소득수준을 유지하기 위해 벼 수입보장보험에 가입할 수 있는 요인이 커 질 것으로 보임.
- 단, 이 경우 우선 목표가격 선정에 대한 쌀 생산농가와와 정책적 공감대 형성이 필요하며, 향후 더 이상 변동직불제도의 정책적 효과가 크지 않다고 판단되는 시점에서 이러한 방안 도입을 고려할 필요가 있을 것임.

[쌀 소득보전직접지불제 개선방안 및 정책 효과]

현행 제도 및 사업	주요 현안	개선 방안	정책 목적 및 효과
고정직불제 (재배면적 당 지급)	재배면적별 지급에 따른 농가 규모별 직불금 지급의 형평성 문제 발생	재배규모별 차등 지급 방안 (재배면적에 따른 반비례적 지급)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 영농 규모화 유도 ■ 형평성 문제 완화 ■ 쌀 산업 경쟁력 제고 ■ 논 형상 유지
		새로운 소농 지원 직불제 도입	<ul style="list-style-type: none"> ■ 영세 농가 소득 안정 ■ 형평성 문제 완화 ■ 농가 복지 증진
변동직불제 (쌀 재배의무 연계)	쌀 생산 연계로 인한 과잉생산으로 쌀 가격 및 농가 소득 하락 결과 초래	변동직불제 생산 비연계 (소득차액 보상제 및 전작보상)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 쌀 과잉생산 억제 ■ 타 작목으로의 전작 유도 (지급률 낮은 품목 중심) ■ 쌀 가격 및 농가소득 안정화
들녘별경영체 육성	영농 규모화 및 효율성 증진을 위한 농가의 들녘별경영체 참여 유도 방안 필요	들녘별경영체 농가 참여 유도를 위한 가산직불 도입	<ul style="list-style-type: none"> ■ 영농 규모화 유도 ■ 형평성 문제 완화 ■ 쌀 산업 경쟁력 제고 ■ 쌀 생산 효율성 제고
수입보장보험 제도	벼 품목에 대한 수입보장보험 제도 도입 타당성 및 방안 검토	쌀 직불제 지급대상 이외의 농가에 대한 우선 도입 중장기적으로는 대규모 농가에 대해 도입	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농가 소득 안정화 ■ 제도적 사각지대 보완 ■ 쌀 산업 경쟁력 제고

목 차

제1장. 서 론	1
I. 연구 배경 및 필요성	1
II. 연구내용 및 범위	3
제2장. 국내 쌀 산업 현황	5
I. 국내 쌀 시장 현황	5
1. 국내 쌀 수급 현황	5
2. 국내 쌀 시장가격 현황	11
II. 국내 쌀 재배 농가 현황	15
1. 쌀 재배 농가 유형별 현황	15
2. 쌀 재배 농가소득 및 생산비 현황	24
제3장. 쌀 소득보전직접지불제 현황 및 문제점	33
I. 국내 쌀 소득보전직접지불제 관련 제도 현황	33
1. 국내 직접지불제 현황	33
2. 쌀 소득보전직접지불제 관련 법·제도 현황	36
3. 쌀 소득보전직접지불금 운영 현황	42
II. 쌀 소득보전직접지불제의 문제점	47
1. 쌀 소득보전직접지불제의 제도적 목적 문제	47
2. 신규농가의 제도적 진입 장벽 문제	48
3. 고정직불제의 계층 간 양극화 심화 문제	50
4. 변동직불제의 생산 연계에 따른 과잉생산 문제	52
제4장. 해외 주요국의 농가소득안정화 제도 현황	55
I. 해외 주요국의 농가소득안정화 제도 현황 비교	55
II. 해외 주요국별 농가소득안정화 제도 현황	56
1. 미국의 농가소득안정화 제도	56
2. 일본의 농가소득안정화 제도	63
3. 스위스의 농가소득안정화 제도	69
4. EU의 농가소득안정화 제도	72

제5장. 쌀 소득보전직접지불제 개선방안	76
I. 쌀 소득보전직접지불제의 법·제도적 개선방안	76
1. 사업 목적의 명확화	76
2. 신규농가에 대한 지급 기준 완화	76
II. 농가규모별 형평성 제고 방안	78
1. 대안 I : 농가단위 고정직불금 지급	78
2. 대안 II : 영세농 중심 농가단위 고정직불금 지급	80
3. 대안 III : 경작규모별 고정직불금 차등 지급	84
4. 대안 IV : 새로운 소농 지원 직불제 도입	87
5. 농가규모별 형평성 제고 방안의 시사점	91
III. 변동직불금의 생산 비연계 방안	93
1. 변동직불제도 개선방안의 기본원칙	93
2. 변동직불제도 개선방안의 기본방향	93
3. 지급대상 농지	96
4. 제도개선 안에 따른 농가소득 시뮬레이션	97
5. 소요예산 추정	99
6. 제도개선 방안의 문제점	104
7. 문제점 보완을 위한 관련 제도 정비	106
8. 변동직불제 생산 비연계 방안의 시사점	108
IV. 들녘별경영체 참여 농가에 대한 가산직불 방안	109
1. 들녘별경영체 사업 추진 현황	109
2. 들녘별경영체 농가 참여 확대를 위한 가산직불 방안	112
3. 제도 시행을 위한 보완사항	116
4. 들녘별경영체 참여 농가 가산직불 방안의 시사점	117
V. 벼 수입보장보험 도입 방안	118
1. 벼 수입보장보험 개념	118
2. 벼 수입보장보험 도입 필요성	120
3. 벼 수입보장보험 도입 방안	122
4. 벼 수입보장보험 도입 방안의 시사점	129
 제6장. 요약 및 결론	 132
 참고 문헌	 140
 부 록	 142
1. WTO 농업협정문 상의 허용 및 감축 대상 정책 현황	142

2. 농림축산식품부 직접지불제 예산 현황	144
3. 연도별 고정 및 변동직불금 지급 현황	145

표 목차

<표 1> 연도별 국내 쌀 수급 현황	5
<표 2> 연도별 쌀 생산량 및 재배면적 현황	8
<표 3> 쌀 생산량, 재배면적 및 단수의 변이계수	9
<표 4> 연도별 쌀 생산량 및 1인당 소비량 현황	10
<표 5> 연도별 쌀 도매시장 가격 현황	11
<표 6> 연도별 산지 쌀 가격 변화	14
<표 7> 경작규모별 농가 현황(2000-2010)	16
<표 8> 경작규모별 농가 및 논 면적 현황(2000-2010년)	18
<표 9> 전·겸업별 농가 및 논 면적 현황(2000-2010)	20
<표 10> 경작규모에 따른 경영주 연령별 농가 수 현황(2010년 기준)	22
<표 11> 연도별 쌀 재배 농가 순소득 및 경영비 현황	24
<표 12> 경작규모별 농가소득 현황('09~'13년 5개년 평균)	26
<표 13> 경작규모별 쌀 재배 농가소득 변이계수(2003~2013년 평균)	28
<표 14> 연도별 전국 평균 쌀 생산비 현황	29
<표 15> 연도별 쌀 가격 대비 생산비 현황	31
<표 16> 우리나라 농업부문 직접지불제 현황	34
<표 17> 우리나라 직접지불제 유형별 운영 현황	35
<표 18> 연도별 쌀 소득보전직접지불제 예산 현황	43
<표 19> 쌀 소득보전직접지불금 지급 현황	44
<표 20> 쌀의 목표가격과 농가수취액 현황(명목)	45
<표 21> 쌀의 목표가격과 농가수취액 현황(실질)	46
<표 22> 연령별 귀농귀촌 가구주 현황	49
<표 23> 재배작물별 귀농귀촌 농가 현황	49
<표 24> 경작규모별 농가 분포 및 평균 면적에 따른 집단별 평균 고정직불금(2010년)	52
<표 25> 주요국의 농가소득 대비 직접지불제 비중	55
<표 26> 미국의 농업법 변화	57
<표 27> 미국의 경기변동대응직불(CCP) 목표가격과 2014년 농업법 기준가격	59
<표 28> 미국의 수입손실보상제도(ARC) 주요 내용	60
<표 29> 일본의 직접지불제 현황	64

<표 30> 일본의 호별소득보상제도 개요	65
<표 31> 일본의 논활용 소득보상직불제 지급 단가(2011년 기준)	67
<표 32> 스위스의 시장보조 및 직접지불제 현황	70
<표 33> 스위스의 직접지불제 유형	71
<표 34> EU의 직불제 개편 주요 내용(2014~2020년)	74
<표 35> 신규농가에 대한 지급 기준 완화 시 대상면적 확대 및 소요예산	77
<표 36> 경작규모별 면적 및 농가단위 고정직불제 비교	79
<표 37> 현행 고정직불제 상의 경작규모별 농가 당 평균 지급 현황	82
<표 38> 영세농 중심의 일괄 고정직불금 지급 시 소요예산 비교	83
<표 39> 경작규모별 현행 고정직불제와 차등 지급 방안 비교	86
<표 40> 경영주 연령대별 경작규모 1.0ha 미만 농가 수 현황(2010년 기준)	89
<표 41> 소농 지원 직불제 도입 시 소요예산	90
<표 42> 주요 작목별 소득현황	94
<표 43> 소요예산 추정을 위한 전작 보상금액의 산정기준(예시)	96
<표 44> 5ha 중 2ha를 콩으로 전작한 농가의 시나리오별 소득수준	99
<표 45> 변동직불금 생산 비연계 방안 소요예산 추정을 위한 시나리오 구성	100
<표 46> 시나리오별 소요예산 추정을 위한 기초자료	103
<표 47> 변동직불금 생산 비연계 방안 시나리오별 쌀 소득보전직접지불제 예산	103
<표 48> 연도별 들녘별경영체 선정 및 예산 현황	111
<표 49> 연도별 들녘별경영체 선정 및 지원 현황	112
<표 50> 농가대상 가산직불 소요예산 추정(2013년 농가 수 및 경지면적 기준)	114
<표 51> 농가대상 가산직불 소요예산 추정(2018년 농가 수 및 경지면적 기준)	115
<표 52> 농가경영안정 프로그램 현황	121
<표 53> 쌀 수입보장보험 보험료 및 운영비 지원을 위한 재정소요 추정	122
<표 54> 주요 품목류별 경영안정 정책	124
<표 55> 벼 수입보장보험 성립조건, 여건 및 도입방향	128
<표 56> 주요 품목의 주요지표별 불안정성 계측(1990~2011)	130
<표 57> 쌀 소득보전직접지불제 관련 현행 제도와 개선방안 비교	136
<표 58> 쌀 소득보전직접지불제 개선방안 및 정책 효과	137
<부표 1> WTO 농업협정문 상의 허용 및 감축 대상 정책	143
<부표 2> 2015년 농림축산식품부 직접지불제 예산(안)	144
<부표 3> 고정직불금 지급 현황	145
<부표 4> 변동직불금 지급 현황	145

그림 목차

[그림 1] 연도별 쌀 연말재고율 변화 추이	6
[그림 2] 쌀 재배면적 및 단수 변화 추이	7
[그림 3] 쌀 생산량 및 1인당 소비량 변화 추이	10
[그림 4] 쌀 도매시장 가격 변화 추이(명목 vs 실질)	12
[그림 5] 월별 쌀 도매시장 가격 추이	13
[그림 6] 연도별 수확기 및 단경기 산지 쌀 가격 변화 추이	15
[그림 7] 경작규모별 농가 변화 추이	17
[그림 8] 경작규모별 농가 수 대비 논 면적 누적분포(로렌츠 곡선)	19
[그림 9] 전·겸업별 농가 변화 추이	21
[그림 10] 전·겸업별 논 면적 변화 추이	21
[그림 11] 경작규모에 따른 경영주 연령별 농가 수 현황(2010년)	23
[그림 12] 연도별 농가 순소득 및 경영비 변화 추이	25
[그림 13] 경작규모별 농가소득 중 세부소득 비중('09~'13년 5개년 평균)	27
[그림 14] 경작규모별 쌀 재배 농가소득, 농업 및 농외소득 변이계수(2003~2013년)	28
[그림 15] 연도별 평균 쌀 생산비 변화 추이	30
[그림 16] 연도별 쌀 가격 및 생산비 변화 추이	32
[그림 17] 쌀 소득보전직접지불제 개념	37
[그림 18] 쌀 소득보전직접지불제 예산 변화 추이	43
[그림 19] 연도별 농가수취액 변화 추이(명목)	46
[그림 20] 연도별 쌀 생산 농가수취액 변화 추이(명목 vs 실질)	47
[그림 21] 경작규모별 농가당 평균 고정직불금 수급 현황(2010년)	51
[그림 22] 쌀 도매시장 가격과 기말재고율 관계	53
[그림 23] 2014년 미국 농업법의 품목별 가격 및 소득보전 제도의 구성요소	58
[그림 24] 미국 내 직불제 감소와 농업보험 증가 추이	62
[그림 25] 일본의 발작물 소득보상지불단가 개념도	68
[그림 26] 경작규모별 농가 단위 고정직불제 비교	79
[그림 27] 경작규모별 현행 고정직불제와 차등 지급 방안 비교(로렌츠 곡선)	87
[그림 28] 수입보장보험의 기본 구조	118
[그림 29] 주요 품목별 가격의 변이계수	130
[그림 30] 쌀 소득보전직접지불제 개선방안의 연계 추진 체계	139



제1장. 서론

I. 연구 배경 및 필요성

- 1995년 WTO체제 출범 이후 시장개방이 가속화됨에 따라 우리나라는 농가소득 지원 및 경영위험 완화를 위해 각종 직접지불제도(이하 직불제)를 확대 시행해 오고 있음.
 - 현재 우리 정부는 경영이양직불제('97), 친환경농업직불제('99), 조건불리지역직불제·FTA 피해보전직불제·FTA폐업지원('04), 경관보전직불제·쌀 소득보전직불제('05), 쌀농업직불제('12) 등 다양한 직불제도를 도입·시행하고 있음.
- 특히, 2004년 쌀 협상이 관세화 유예를 추가 연장하거나 관세화로 전환하는 모든 경우에 쌀 가격은 하락할 것으로 전망되어 농가의 불안감이 증폭되었으며, 농가 소득 및 경영 안정화를 위한 제도적 장치 마련이 필요하였음.
 - 쌀 시장개방 확대에 따라 가격 하락이 전망되고, 쌀 농가 소득이 감소하게 됨으로 소득안정 대책이 필요하게 되었으며, WTO/DDA는 국내총보조(AMS)의 대폭 감축, 시장접근 기회의 확대(관세 감축) 방향으로 논의되었음.
 - 특히, 소득보전직접지불제와 약정수매제도는 감축 대상인 AMS를 사용하므로 제도 개편이 불가피한 상황이었음.
- 이에 정부에서는 양정제도 개편을 통해 약정수매제도를 폐지하고, 2001년부터 시행해오던 기존의 논농업직불제와 쌀가격보전직불제를 통합하여 2005년부터 쌀 소득보전직접지불제를 시행함.
 - 쌀 소득보전직접지불제는 매년 재배 면적당 정해진 금액이 지급되는 고정직불금과 목표가격과 시장가격과의 차액에 따라 지급되는 변동직불금로 구성됨.
- 쌀 소득보전직접지불제는 그동안 기준단수 조정, 고정직불금 단가 인상, 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」 제정 등 법적·제도적 보완과정을 거쳐 쌀 농가의 소득지원 및 경영안정을 위한 정책 수단으로 활용되어 왔음.

- 2014년 쌀 고정직불금 단가는 90만원/ha으로 '13년에 비해 10만원 인상되었으며, 2013년 산 쌀부터 적용될 새로운 쌀 목표가격(변동직불금의 기준가격)은 188,000원/80kg으로 기존안(174,000원)에서 14,000원 인상이 확정됨.¹⁾
- 농가의 소득보전 및 경영안정을 위한 직불금 예산 중 쌀 소득보전직접지불제(고정+변동)에 배정된 2014년 예산은 7,940억 원으로 전체 직불제 예산의 40.4%의 비중을 차지하고 있음.
- 우리나라의 농업직불제에 소요되는 예산은 쌀 변동직불금 규모에 따라 크게 변동하는 특징을 보임.
- 쌀 관세화 유예가 만료되는 2014년 이후 관세화로의 전환이라는 국내 쌀 시장을 둘러싼 대외적 여건변화는 쌀 시장가격 변화와 직·간접적으로 연동되어 변동직불금의 예산 변동성이 더욱 커질 가능성이 항상 존재함.
- 이러한 여건변화와 더불어 많은 쌀 소득보전직접지불제를 둘러싼 논란과 제도개선의 필요성은 지속적으로 제기되고 있는 실정임.
- 한국에서 쌀이 가지는 특수성으로 인한 현상으로 볼 수도 있으나 쌀이라는 특정 품목에 집중지원 함으로써 쌀 소득보전직접지불제가 농업구조개선을 저해할 수 있다는 것, 직불금이 지주에게 귀속되어 실제 쌀 생산농가의 소득안정 효과는 크지 않다는 우려, 2008년 쌀 직불금 부당수령 사태 이후 농업직불제에 대한 비농업계의 비판적 시각 등 쌀 소득보전직접지불제를 둘러싼 많은 논란이 제기됨.
- 또한 쌀 경작면적에 따른 농가분포의 양극화가 점차 심화되는 상황에서 경영규모가 큰 농가에 대부분의 직불금이 편중되는 형평성 측면의 문제점도 보완될 필요가 있음.
- 물론 쌀 소득보전직접지불제의 목적이 농가의 소득 안정에 있으므로 보다 높은 경영위험에 노출되는 대규모 농가에 많은 직불금이 지급되는 것은 어느 정도 불가피한 면이 있음.
- 그러나 현재 농가구조 상 영세 소농이 벼 재배농가의 대다수를 차지하고 있음을 고려하면, 현행 면적 단위 기준의 직불제에 대한 추가적인 보완책 마련이 바람직해 보임.
- 장기적인 관점에서 현재 우리나라 쌀 산업 및 농가 구조개선(쌀 생산 및 농지 규모화)을

1) 2013년~2017년산 쌀에 적용할 목표가격 변경안은 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」에 따라 쌀의 평균 수확기 가격 변동 만을 반영한 174,083원이 국회에 제출되었으나 농업인단체, 학계, 연구기관 등과 추가적인 논의(쌀 생산비, 물가상승분 반영 등)를 거쳐 최종 188,000원으로 확정됨.



위해 소규모 영세농에 집중되어 있는 농가구조를 영농 규모화로 유도하고자 하는 정부 정책목적을 달성하고, 이와 동시에 현행 직불제의 형평성 문제를 해결하기 위해서는 현행 쌀 소득보전직접지불제의 제도적 보완책도 필요함.

- 예를 들어, 현재 정부가 벼 재배 농가의 영농 규모화를 유도하기 위해 시행하고 있는 들녘별 경영체사업의 농민 참여유인을 위한 변동직불금 가산직불제도를 고려해 볼 필요가 있음.
- 이와 더불어 국내외적 여건변화와 최근 급변하는 기상상황에 대비한 쌀 농가의 소득안정성 보완 대책도 검토될 필요가 있으며, 제도적 개선사항을 통한 중장기적 대책 마련이 필요한 상황임.
- 2015년 쌀 관세화, 기상이변에 따른 쌀 수확량 변화, 가격변동성 확대와 그에 따른 정책자금 변동성의 증대 등의 문제점을 보완할 수 있는 중장기적 대안이 마련될 필요가 있음.
- 따라서 본 연구에서는 우리 쌀 산업의 대내외적 현황과 여건변화 및 현행 쌀 소득보전직접지불제도의 문제점을 살펴보고, 쌀 소득보전직접지불제도가 농가소득 및 경영안정이라는 본래의 목적을 충실히 달성할 수 있는 제도적 개선방안을 도출하는데 연구 목적이 있음.
- 또한 쌀 소득보전직접지불제(변동직불제)의 중장기적 대안 및 보완책으로써 벼 수입보장보험 등과 같은 쌀 생산 농가의 경영 안정성을 확보할 수 있는 추가적인 제도적 장치를 검토하고자 함.

II. 연구내용 및 범위

- 본 연구는 크게 ① 현재 우리 쌀 산업 및 쌀 소득보전직접지불제의 현황을 살펴봄과 동시에 제도의 문제점을 도출하고, ② 쌀 소득보전직접지불제가 여건변화 속에서 농가 소득안정이라는 원래의 목적과 쌀 산업 구조개선(쌀 영농 규모화 등)이라는 부가적인 정책목적을 달성할 수 있도록 하는 제도 개선방향 제시하며, ③ 중장기적인 제도 개선방안으로서 쌀 재배 농가 소득 및 경영안정을 위한 보완책으로 벼 수입보장보험의 도입방안과 들녘별 경영체 참여 유도 정책으로서의 가산 직불제 방안 등을 검토할 계획임.
- 이에 본 연구에서는 우선 국내 쌀 산업 현황을 살펴봄과 동시에 쌀 소득보전직접지불제 운

영 현황을 살펴봄으로써, 국내 쌀 산업과 직불제의 문제점을 파악하고자 함.

- 현행 쌀 소득보전직접지불제 현황 및 문제점을 파악하고, 이러한 문제점들을 완화할 수 있는 다양한 대안들을 제시함으로써 향후 쌀 소득보전직접지불제 정책 방향을 제시하고자 함.

○ 또한 쌀 소득보전직접지불제의 고유의 목적 달성을 위한 현행 제도의 단기 및 중장기적 개선방향을 제시하기 위해 다음과 같은 사항을 연구하고자 함.

- 농가 소득 및 경영안정 차원에서 쌀 소득보전직접지불제의 현황 및 전반적인 체계 분석
- 쌀 소득보전직접지불금 배분의 형평성 제고 및 쌀 산업 구조개선(쌀 영농 규모화)정책으로서의 쌀 소득보전직접지불제도 활용방안 검토

☞ 들녘별경영체 참여 농가에 대한 변동직불금 가산직불제도의 실행가능성 검토

☞ 직불금 지급을 통한 들녘별경영체 유인 방안 및 관련 예산 추정 검토

- 국내 쌀 소득보전직접지불제 개선방안에 대한 시사점 도출을 위해 해외 주요국들의 농가소득안정화 정책 사례 연구

○ 그리고 쌀 생산 농가의 소득 및 경영안정, 농가 경영위험 완화 등을 위한 보완책으로써 장기적인 관점에서의 변동직불제의 대체 방안으로 벼 수입보장보험의 도입 방안을 검토하고자 함.

- 본 연구에서는 벼 수입보장보험 도입에 대한 국내 여건 현황을 분석하고, 향후 제도 도입을 위한 정책적 방향을 제시하고자 함.



제2장. 국내 쌀 산업 현황

I. 국내 쌀 시장 현황

1. 국내 쌀 수급 현황

가. 쌀 수급 현황

- 2004년 양정개혁을 통해 정부는 시장기능에 의해 쌀 가격이 결정되고, 수급안정을 달성하는 것을 목표로 하였으나, 공급과잉과 부족에 따른 정부의 쌀 시장개입이 불가피하였음.

<표 1> 연도별 국내 쌀 수급 현황

구 분		2011년	2012년	2013년(잠정치)
공급량	소 계	6,223	5,645	5,294
	■ 전년이월	1,509	1,051	762
	■ 생산	4,295	4,224	4,006
	■ 수입	419	970	526
	- 식용	419	970	526
	- 사료용	-	-	-
	- 기타	-	-	-
소비량	소 계	5,172	4,883	4,491
	■ 식량	3,610	3,554	3,435
	■ 가공용	644	566	526
	- 식용	400	418	470
	- 주정용	244	148	56
	- 기타	-	-	-
	■ 사료	-	-	-
	■ 대북지원	-	-	-
	■ 종자	37	36	36
	■ 수출	4	3	2
	■ 감모 및 기타	877	724	492
연말 재고	1,051	762	803	

자료: 농림축산식품부(2014), 「양정자료」

- 2013년(잠정치) 기준 국내 쌀 공급량은 약 529만 톤이며, 소비량은 약 449만 톤으로 연말 재고량은 약 80만 톤 수준으로 지속적인 쌀 공급과잉 현상이 발생함.
- 최근 쌀 생산량은 기후영향에 따라 감소하는 추세를 보이거나, 식량용을 비롯한 전반적인 쌀 소비량 또한 감소하여 연말재고 발생
- 2009~2010년(양곡연도)에는 '08년과 '09년산 쌀의 연이은 풍작으로 인해 기말재고율이 각각 20.7%, 32.1%로 큰 폭으로 상승한 반면, 2011~2012년에는 기상이변, 태풍 등의 영향으로 쌀 생산량이 급감함에 따라 2012년 기말재고율이 15.6%까지 하락함.
- 2012년(양곡연도) 쌀 생산량 감소는 기후에 따른 작황부진 이외에도 '논 소득기반 다양화 사업'²⁾ 실시에 따라 논 경지에서 여타 작물로의 전작이 이루어져 전반적인 쌀 생산량 감소에 영향을 미침.



주: 기말재고율 = (기말재고량/총 소비량)×100

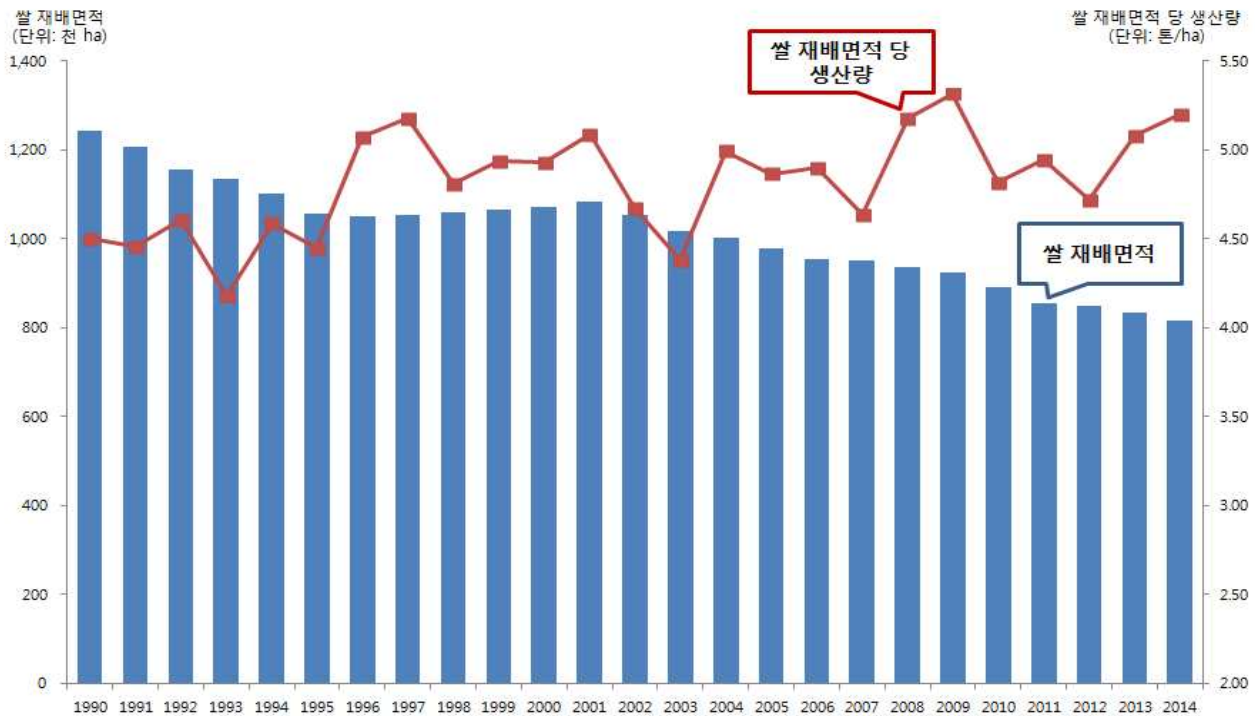
[그림 1] 연도별 쌀 연말재고율 변화 추이

2) '논 소득기반 다양화사업'은 논에 벼 대신 타 소득작목 재배를 유도하여 쌀 과잉생산을 해소하고, 콩, 사료작물 등의 식량자급률을 제고하기 위해 논에 타 작목 재배 시 보조금을 지급하는 사업으로 2011~2013년 동안 시행됨.



나. 쌀 생산량 및 소비량

- 현재 쌀 재배면적은 지속적인 감소추세를 보이며 쌀 생산량 또한 감소하고 있는 반면, 단수(재배면적 당 생산량)는 연도별 차이는 있으나 장기적인 증가추세를 보이고 있음.
- 1990~2014년 동안의 우리나라 쌀 생산량은 연평균 1.11%, 쌀 재배면적은 연평균 1.68% 감소한 반면, 단수는 연평균 0.58% 증가한 것으로 나타남.
- 쌀 재배면적 감소율보다 쌀 생산량의 감소율이 낮게 나타난 것은 기술발전, 영농 규모화 등으로 인한 쌀 생산 단수의 증가에 기인된 것으로 판단됨.



[그림 2] 쌀 재배면적 및 단수 변화 추이

- 쌀 생산량, 재배면적, 단수 등의 변동성을 파악하기 위해 각각의 변이계수(Coefficient of Variation; CV)³⁾를 추정함.

3) 변이계수(CV)는 변동성/산재함의 크기를 나타내는 표준편차를 수준의 크기/위치를 나타내는 평균으로 나누어줌으로써 비교 대상 분포간의 상대적인 비교가 가능하다는 장점 때문에 변동성의 크기 비교 분석에 많이 활용되고 있음. 일반적으로 $CV = \frac{\text{표준편차}}{\text{평균}} \times 100$ 로 계측되며 평균 1단위당 표준편차(변동)가 얼마나 되는지를 측정하는 계수임.

- 국내 쌀 재배면적과 단수의 변이계수를 추정한 결과, 면적의 변이계수가 11.32%로 단수의 변이계수 6.09%보다 높게 나타나 재배면적 감소의 변동 폭이 더 큰 것으로 나타남.

<표 2> 연도별 쌀 생산량 및 재배면적 현황

연 도	쌀 생산량 (천 톤)	쌀 재배면적 (천 ha)	재배면적 당 생산량 (톤/ha)
1990	5,606	1,244	4.51
1991	5,384	1,208	4.46
1992	5,331	1,157	4.61
1993	4,750	1,136	4.18
1994	5,060	1,103	4.59
1995	4,695	1,056	4.45
1996	5,323	1,050	5.07
1997	5,450	1,052	5.18
1998	5,097	1,059	4.81
1999	5,263	1,066	4.94
2000	5,291	1,072	4.93
2001	5,515	1,083	5.09
2002	4,927	1,053	4.68
2003	4,451	1,016	4.38
2004	5,000	1,001	4.99
2005	4,768	980	4.87
2006	4,680	955	4.90
2007	4,408	950	4.64
2008	4,843	936	5.18
2009	4,916	924	5.32
2010	4,295	892	4.82
2011	4,224	854	4.95
2012	4,006	849	4.72
2013	4,230	833	5.08
2014	4,241	816	5.20
연평균 증감률(%)	-1.11%	-1.68%	0.58%
평균	4,870	1,014	4.82
표준편차	465	115	0.29
변이계수(%)	9.56%	11.32%	6.09%

주: 미곡생산량은 백미 92.9% 기준이며, 쌀 재배면적 및 생산량은 논벼와 밭벼 합계 기준
 자료: 통계청, 「농작물생산조사」, 각 연도



- 2004년 양정개혁을 기점으로 쌀 재배면적과 단수의 변이계수를 추정한 결과, 양정개혁 이전인 1990~2003년 동안의 쌀 생산량 변이계수는 6.59%인 반면, 이후 변이계수는 7.54%로 변동 폭이 커져 쌀 생산의 불확실성이 확대된 것으로 나타남.
- 또한 양정개혁 이전의 쌀 재배면적 변이계수는 6.03%인 반면, 이후 변이계수는 6.94%로 쌀 재배면적 변동 폭이 커진 것으로 나타났으며, 단수는 동 기간 동안 변이계수가 6.45%에서 4.23%로 감소하여 쌀 생산성의 불확실성은 줄어든 것으로 나타남.
- 즉, 지속적인 쌀 재배면적 감소로 인해 재배면적에 대한 변이계수는 증가한 것으로 나타났으며, 단수는 지속적인 기술발전과 영농 규모화 등으로 인해 생산성이 높아진 것으로 나타남.

<표 3> 쌀 생산량, 재배면적 및 단수의 변이계수

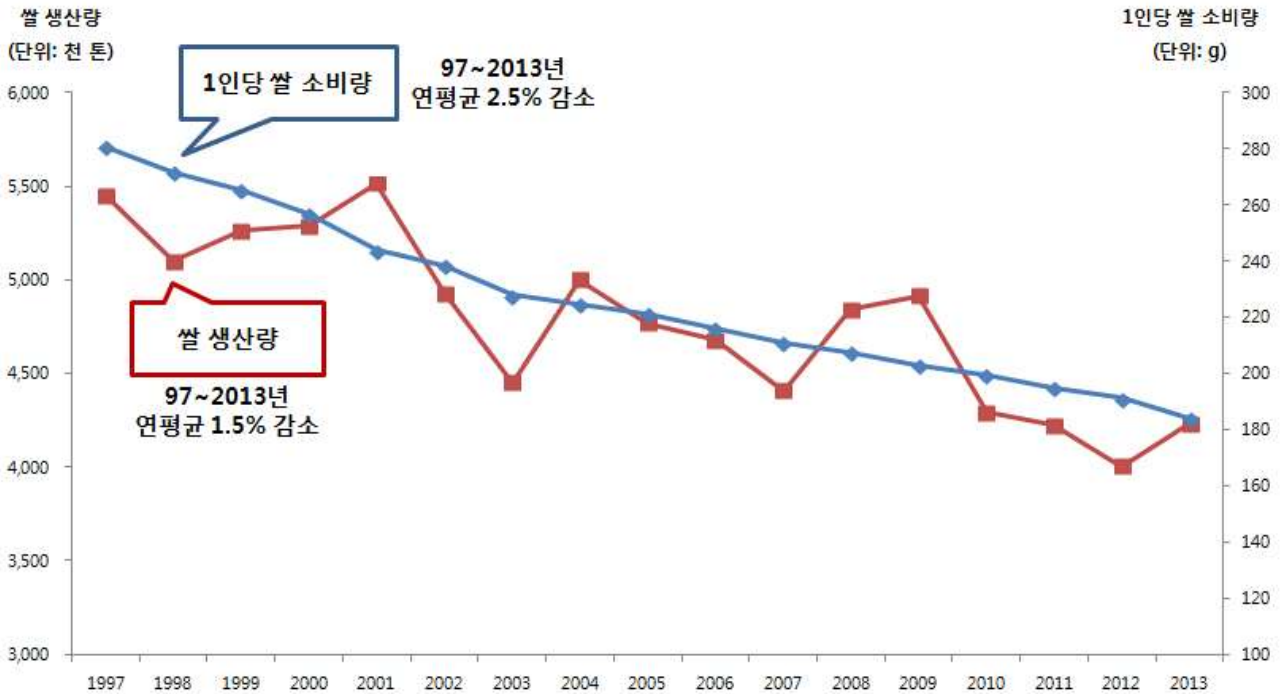
구 분	1990~2003년			2004~2014년		
	평균	표준편차	변이계수	평균	표준편차	변이계수
쌀 생산량 (천 톤)	5,153	339	6.59%	4,510	340	7.54%
쌀 재배면적 (천 ha)	1,097	66	6.03%	908	63	6.94%
단수 (톤/ha)	4.70	0.30	6.45%	4.97	0.21	4.23%

- 국내 쌀 소비량은 지속적인 감소 추세를 보이고 있으며, 특히 1인당 쌀 소비량의 감소추세는 쌀 생산량의 감소 추세보다 빠른 것으로 나타남.
- 1997~2013년 동안 쌀 생산량은 연평균 1.48% 감소한 반면, 1인당 쌀 소비량은 연평균 2.45% 감소함.
- 이와 같이, 현재 국내 쌀 생산은 쌀 재배면적과 생산량의 지속적인 감소 추세에도 불구하고, 쌀 생산성(단수)은 높아짐과 동시에 쌀 소비량이 감소함에 따라 재고량이 발생하는 구조적 문제점을 지니고 있음.
- 특히, 관세화를 통한 쌀 시장개방이 이루어지게 되면 향후 쌀 수입이 늘어날 수 있어 이러한 구조적 문제점은 심화될 가능성이 있음.

<표 4> 연도별 쌀 생산량 및 1인당 소비량 현황

연 도	1인당 쌀 소비량 (단위: g)	쌀 생산량 (단위: 천 톤)
1997	281	5,450
1998	272	5,097
1999	265	5,263
2000	257	5,291
2001	244	5,515
2002	239	4,927
2003	228	4,451
2004	225	5,000
2005	221	4,768
2006	216	4,680
2007	211	4,408
2008	208	4,843
2009	203	4,916
2010	200	4,295
2011	195	4,224
2012	191	4,006
2013	184	4,230
연평균 증감률	-2.45%	-1.48%

자료: 통계청, 「농작물생산조사」, 「양곡소비량조사」 각 연도



[그림 3] 쌀 생산량 및 1인당 소비량 변화 추이



2. 국내 쌀 시장가격 현황

- 평균 쌀 도매시장 가격은 연도별 증가 추세를 보이고 있으며, 2013년 평균 쌀 도매시장 가격은 한 가마(80kg)당 약 175,425원에 형성되었음.
- 국내 쌀 도매시장 평균 가격(명목)은 예년에 비해 풍작이었던 '08~'10년 소폭 감소하는 추세를 보이고 있으나, 전반적으로 증가하는 추세를 보이고 있음.

<표 5> 연도별 쌀 도매시장 가격 현황

단위: 원/80kg

연 도	일반계		햇일반계		명목 도매가격 (평균)	실질 도매가격
	상품	중품	상품	중품		
1996	139,786	136,252	144,522	141,283	140,461	222,417
1997	145,140	141,451	145,767	142,190	143,637	217,780
1998	152,190	148,280	156,493	152,319	152,320	214,804
1999	166,222	158,292	170,597	162,517	164,407	229,982
2000	170,406	162,561	170,167	163,217	166,588	227,884
2001	167,140	160,310	166,400	159,878	163,432	214,830
2002	165,722	158,465	172,954	165,692	165,708	211,965
2003	169,354	162,217	173,077	166,646	167,824	207,385
2004	171,035	165,098	168,914	162,362	166,852	199,036
2005	156,084	148,642	147,200	142,057	148,496	172,391
2006	147,957	143,799	153,726	149,684	148,792	168,947
2007	154,557	150,230	152,343	147,200	151,082	167,307
2008	162,544	158,358	164,545	160,545	161,498	170,856
2009	152,930	147,597	141,137	137,137	144,700	148,977
2010	133,179	128,863	137,619	132,810	133,118	133,118
2011	154,829	149,396	167,160	159,600	157,746	151,679
2012	169,062	164,394	170,857	167,124	167,859	157,940
2013	176,518	171,619	178,781	174,781	175,425	162,928
2014	172,762	167,162	-	-	-	-

주: 실질 도매가격은 소비자물가지수(2010년=100)를 기준으로 환산
 자료: 한국농수산물유통공사 농산물유통정보(www.kamis.co.kr)

- 이와 같이 쌀 도매시장 가격은 명목상으로 지속적인 증가 추세를 보이고 있으나, 실질적으로는 감소 추세를 보이고 있는 것으로 나타나 농가가 직면하는 실질 농가 수취 가격은 감소한 것을 알 수 있음.
- 소비자물가지수(2010년=100 기준)를 반영한 쌀의 실질 도매시장 가격은 2011년을 기점으로 회복되는 추이를 보이고 있으나 명목 가격과 비교하여 낮은 수준인 것으로 나타남.
- 즉, 쌀 생산자가 직면하게 되는 실질 농가 수취 가격은 상대적으로 낮게 나타남에 따라 쌀 생산 농가 입장에서는 실질 소득이 낮아진 것으로 체감하게 되는 것임.



[그림 4] 쌀 도매시장 가격 변화 추이(명목 vs 실질)

- 월별 쌀 도매시장 가격 추이를 살펴보면, 2004년 양정개혁 이후 가격 불안정성이 높아진 것을 알 수 있음.
- 국내 시장에서 쌀은 민감품목으로서 풍·흉작에 대응해 쌀 시장이 안정화되도록 정부 정책에 따라 생산과잉 물량을 시장에서 격리하거나, 정부 보유 쌀을 방출하는 조치들이 수시로 단행되어 왔음.
- 2004년 이전(양정개혁 이전)에는 국내 쌀 시장가격은 시장원리보다는 정부 정책(약정수매제도)에 따라 일정수준을 유지하게 되었으며, 여타 농산물에 비해 상대적으로 가격 변동



폭이 적은 대표적인 품목으로 시장가격과 기말 재고율의 상관성이 낮았음.

- 정부에서는 쌀의 시장가격 안정화를 위해 연이은 풍작으로 인한 재고량이 증가한 경우, 쌀의 시장가격이 하락하자 '08~'09년산 공급과잉 물량을 시장 격리하는 등 적극적인 시장개입을 하고 있음.(한석호 외, 2013)
 - 특히, 2009년에는 '08년산 쌀 11만 톤을 시장에서 격리하여 가격 하락 요인을 제거하였으며, '09년산 작황 결과를 기초로 23만 톤을 시장에서 추가 격리하여 최종적으로 34만 톤의 쌀이 시장에서 격리되었음.
 - 2011년에는 '10년산 쌀의 흉작으로 인해 쌀의 시장가격이 큰 폭으로 상승하자 정부는 정부 보유의 쌀을 시장에 방출하기도 함.
- 이와 같이 쌀 재배면적 감소, 재고량 증가, 이상기후 발생 등으로 인해 양정개혁 이후 쌀 시장가격의 불안정성은 더욱 높아진 상황임.



[그림 5] 월별 쌀 도매시장 가격 추이

- 쌀의 재배면적 감소와 태풍 피해 등 이상기후로 인해 2012년산 쌀 생산량이 줄어들어 2013년(양곡연도) 수확기(10~12월) 평균 쌀 가격은 17만 3,692원/80kg 수준으로 당시 목표가격(17만 83원/80kg, 10~1월)을 상회하는 수준이었음.(송준호 외, 2014)
- 수확량 감소로 쌀 가격이 높게 형성되고 공급량 부족이 우려됨에 따라 2013년 1월 정부쌀 21만 1천 톤이 시장에 방출됨에 따라 쌀 가격이 보합세를 보이게 됨.
- 그러나 단경기(7~8월) 들어 산지유통업체의 재고가 빠르게 감소하면서 쌀 가격은 강보합세로 전환되게 되었으며, 2013년 단경기 쌀 가격은 수확기 쌀 가격보다 1.4% 높은 17만 5,000원/80kg 수준을 형성하게 됨.

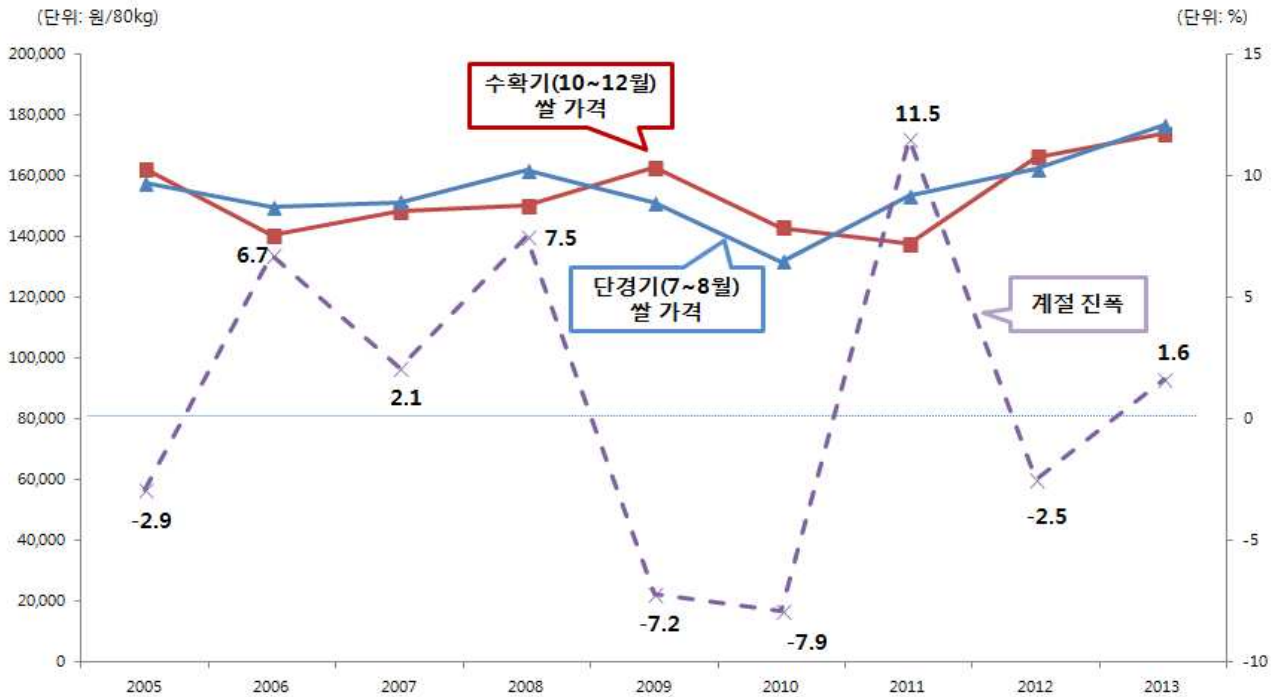
<표 6> 연도별 산지 쌀 가격 변화

단위: 원/80kg, %

양곡연도	연평균 가격	수확기 가격 (10~12월)	단경기 가격 (7~9월)	계절진폭
2005	158,163	162,288	157,572	-2.9
2006	142,651	140,130	149,457	6.7
2007	149,367	148,083	151,142	2.1
2008	157,164	150,200	161,469	7.5
2009	157,016	162,424	150,803	-7.2
2010	136,555	142,861	131,633	-7.9
2011	149,645	137,423	153,207	11.5
2012	165,293	166,068	161,960	-2.5
2013	175,090	173,692	176,418	1.6

자료: 송준호 외(2014) 재인용

- 이와 같이, 최근 쌀 재고량이 늘어남에 따라 수확기보다 단경기 쌀 가격이 낮은 역계절진폭 현상이 나타나는 사례가 빈번히 발생하고 있음.
- 최근 역계절진폭 현상이 빈번히 발생하고 있는 것으로 나타났으며, 이러한 재고량 증가에 따른 역계절진폭 현상으로 RPC 등의 경영난이 심화되어 양질의 쌀을 공급하는데 한계를 보일 수 있는 구조적 문제를 야기함.



[그림 6] 연도별 수확기 및 단경기 산지 쌀 가격 변화 추이

II. 국내 쌀 재배 농가 현황

1. 쌀 재배 농가 유형별 현황

가. 경작규모별 농가 및 논 면적 현황

- 통계청 「농림어업총조사」에 따르면, 전체 논 농업에 종사하는 농가 수는 2000년 약 108만 가구였으나, 2010년에는 약 78만 가구로 36.7%가 감소한 것으로 나타남.⁴⁾
- 논 면적 규모별 농가 현황을 살펴보면, 2010년 기준 1.0ha 미만의 논 면적을 보유하고 있는 농가가 약 58만 가구로 전체 농가 중 73.4%의 비중을 차지하고 있는 것으로 나타남.
 - 논 면적이 0.5ha 미만 수준의 영세농가가 약 37만 가구로 전체 47.1%의 비중을 차지하고 있으며, 0.5~1.0ha 수준의 농가가 약 21만 가구로 전체 26.3%의 비중을 차지하고 있음.

4) 통계청 「농림어업총조사」 상 2005-2010년 통계에서 논이 없는 농가는 분석대상에서 제외함.

<표 7> 경작규모별 농가 현황(2000-2010)

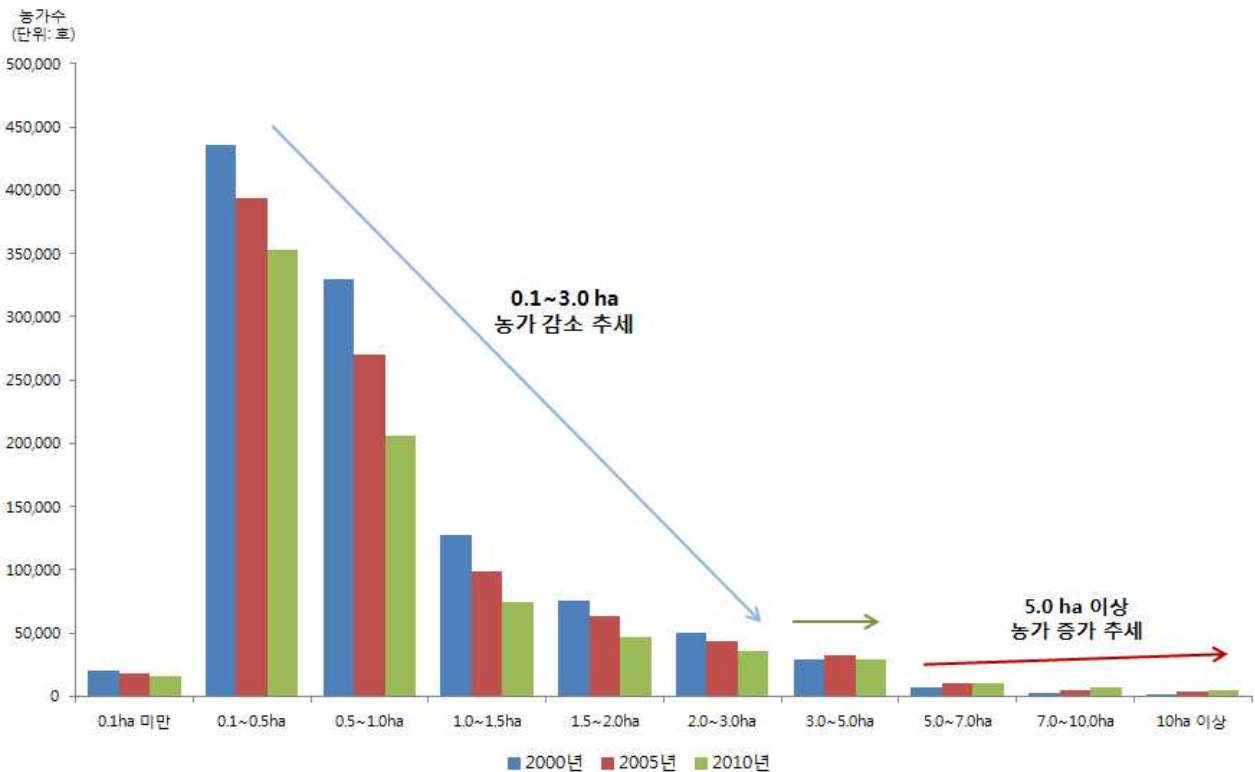
경작규모	2000년		2005년		2010년	
	농가(호)	비중(%)	농가(호)	비중(%)	농가(호)	비중(%)
0.1ha 미만	19,730	1.8	18,579	2.0	16,257	2.1
0.1~0.2	106,932	9.9	102,550	10.9	101,039	12.9
0.2~0.3	102,806	9.5	91,274	9.7	85,891	11.0
0.3~0.5	226,128	21.0	199,598	21.3	165,724	21.1
0.5~0.7	159,826	14.8	133,679	14.2	104,363	13.3
0.7~1.0	169,870	15.8	136,892	14.6	101,914	13.0
1.0~1.5	127,352	11.8	98,299	10.5	74,824	9.5
1.5~2.0	75,056	7.0	62,815	6.7	46,981	6.0
2.0~2.5	28,366	2.6	23,128	2.5	19,797	2.5
2.5~3.0	21,512	2.0	20,264	2.2	16,209	2.1
3.0~5.0	29,349	2.7	32,614	3.5	28,908	3.7
5.0~7.0	7,100	0.7	10,145	1.1	10,413	1.3
7.0~10.0	3,042	0.3	5,166	0.6	6,495	0.8
10.0ha 이상	1,373	0.1	3,133	0.3	5,030	0.6
합계	1,078,442	100.0	938,136	100.0	783,845	100.0

주: 2005-2010년 자료는 논이 없는 농가를 제외한 수치임.
 자료: 통계청, 「농림어업총조사」, 각 연도

- 전체적으로 논 농업에 종사하는 농가 수는 지속적으로 감소 추세를 보이고 있는 반면, 논 면적이 0.5ha 미만 수준의 농가 비중은 높아진 것으로 나타나, 여전히 영세농 중심의 농가 형태를 유지하고 있는 것으로 나타남.
- 2000년 1.0ha 미만의 논 농업 농가 수는 약 79만 가구로 전체 농가 중 72.8%를 차지하였으나, 2010년에는 약 58만 가구로 농가 수는 감소한 반면 비중은 73.4%로 증가한 것으로 나타남.
- 특히, 전반적인 논 농업 종사 농가 수의 감소에도 불구하고 0.5ha 미만 영세농의 전체 비중이 2000년 약 42.2%에서 2010년 약 47.1%로 증가한 것으로 나타나, 논 농업 종사 농가의 영세화 정도가 상대적으로 심화된 것을 알 수 있음.



- 하지만 전반적인 쌀 재배 농가 수 감소에도 불구하고 5.0ha 이상의 농가가 소폭 증가하는 추세를 보이고 있어, 최근 영농 규모화가 점진적으로 이루어지고 있는 것을 알 수 있음.
- 2000년 5.0ha 이상의 농가 수는 11,515가구(전체 농가 중 약 1.1% 비중)에 불과하였으나, 2010년 21,938가구(전체 농가 중 약 2.8% 비중)로 증가함.



[그림 7] 경작규모별 농가 변화 추이

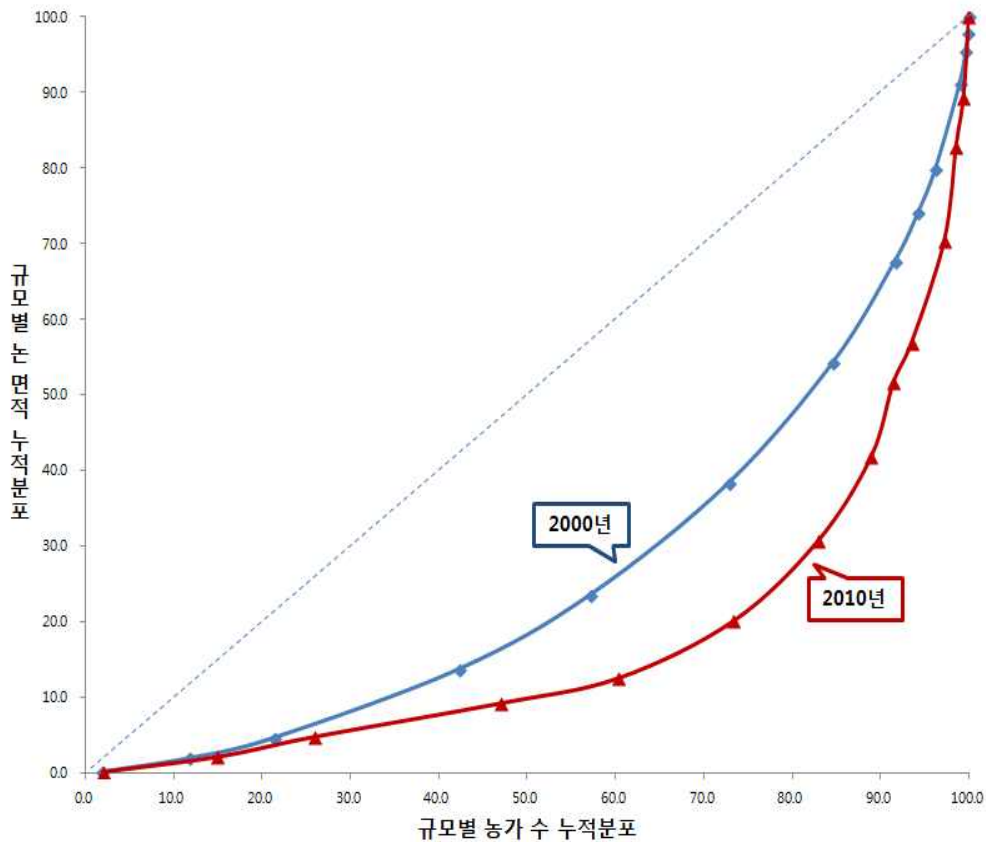
- 앞서 살펴본 바와 같이, 2010년 기준 규모별 논 면적이 1.0ha 미만인 농가가 73.4%의 비중을 차지하고 있으나, 논 면적 규모가 1ha 이상인 농가에 전체 논의 79.8%가 편중되어 있음.
- 이는 소규모 영세농에 속하는 농가 수가 많은 반면, 대부분의 논은 대규모 영농에 편중되어 있음을 의미해, 면적 단위로 지급되는 고정직불금의 경우 대규모 영농에 편중될 수밖에 없는 구조적 문제점을 지니고 있음.
- 이러한 경작규모별 농가 수 대비 논 면적의 양극현상은 2000년과 비교해 더욱 심화되는 것을 알 수 있음.

- 즉, 2000년 대비 2010 소규모 영농의 농가 수 비중은 높아진 반면, 대규모 영농의 논 면적 비중은 또한 높아져 양극화 현상이 심화된 것임.

<표 8> 경작규모별 농가 및 논 면적 현황(2000-2010년)

경작규모	2000년				2010년			
	농가 (호)	비중(%)	논 면적 (ha)	비중(%)	농가 (호)	비중(%)	논 면적 (ha)	비중(%)
0.1ha 미만	19,730	1.8	1,688	0.2	16,257	2.1	1,340	0.2
0.1~0.2	106,932	9.9	18,034	1.8	101,039	12.9	16,635	2.0
0.2~0.3	102,806	9.5	26,871	2.7	85,891	11.0	22,256	2.6
0.3~0.5	226,128	21.0	90,741	9.1	165,724	21.1	37,276	4.4
0.5~0.7	159,826	14.8	97,680	9.8	104,363	13.3	28,055	3.3
0.7~1.0	169,870	15.8	148,412	14.9	101,914	13.0	63,567	7.6
1.0~1.5	127,352	11.8	159,273	16.0	74,824	9.5	88,858	10.6
1.5~2.0	75,056	7.0	132,903	13.3	46,981	6.0	93,226	11.1
2.0~2.5	28,366	2.6	63,938	6.4	19,797	2.5	82,728	9.8
2.5~3.0	21,512	2.0	58,954	5.9	16,209	2.1	44,504	5.3
3.0~5.0	29,349	2.7	111,519	11.2	28,908	3.7	112,847	13.4
5.0~7.0	7,100	0.7	42,315	4.2	10,413	1.3	104,267	12.4
7.0~10.0	3,042	0.3	25,614	2.6	6,495	0.8	54,946	6.5
10.0ha 이상	1,373	0.1	20,616	2.1	5,030	0.6	89,492	10.7
합계	1,078,442	100.0	998,558	100.0	783,845	100.0	839,997	100.0

자료: 통계청, 「농림어업총조사」, 각 연도



[그림 8] 경작규모별 농가 수 대비 논 면적 누적분포(로렌츠 곡선)

나. 전·겸업별 농가 및 논 면적 현황

- 통계청 「농림어업총조사」에 따르면, 농가의 가구원이 모두 논 농업에 종사하는 전업농가는 2000년 약 72만 가구로 전체 농가의 67.0%를 차지하였으나, 2010년에는 약 44만 가구로 비중이 55.5%로 감소해 논 농업을 전문적으로 생산하는 농가 수는 감소한 것으로 나타남.
- 반면, 겸업농가의 비중은 지속적인 증가 추세를 보이고 있는 것으로 나타났으며, 특히 농가소득 중 농외소득이 농업소득 보다 높은 2종 겸업농가 수는 지속적인 증가 추세를 보이고 있음.
 - 전반적인 논 농업 종사 농가 수가 감소함에도 2종 겸업농가 수는 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타남.
- 전·겸업별 농가의 논 면적 현황을 살펴보면, 전반적이 쌀 재배면적이 감소하고 있는 추세

에서 전업농가의 재배면적 또한 감소하고 있는 추세를 보이나, 농가 당 평균 논 면적은 증가 추세를 보이며, 겸업농가의 재배면적은 지속적인 증가하는 추세를 보이고 있음.

- 전업농가의 농가당 평균 논 면적은 논 면적 감소에도 불구하고 2000년 약 0.97ha에서 2010년 약 1.03ha로 증가하였으며, 겸업농가의 농가당 평균 논 면적은 2000년 약 0.84ha 규모에 불과하였으나, 2010년 약 1.12ha로 급증기한 것으로 나타남.
- 특히, 농가소득 중 농외소득 비중이 높은 1종 겸업농가의 논 면적이 급격히 증가하는 것으로 나타남.
- 즉, 쌀을 전문적으로 생산하는 농가와 논 면적은 감소하는 반면, 농업 이외의 소득활동을 영위하는 농가와 논 면적이 증가하고 있는 추세를 보이며 쌀 재배 농가의 전문성은 낮아진 것으로 나타남.

<표 9> 전·겸업별 농가 및 논 면적 현황(2000-2010)

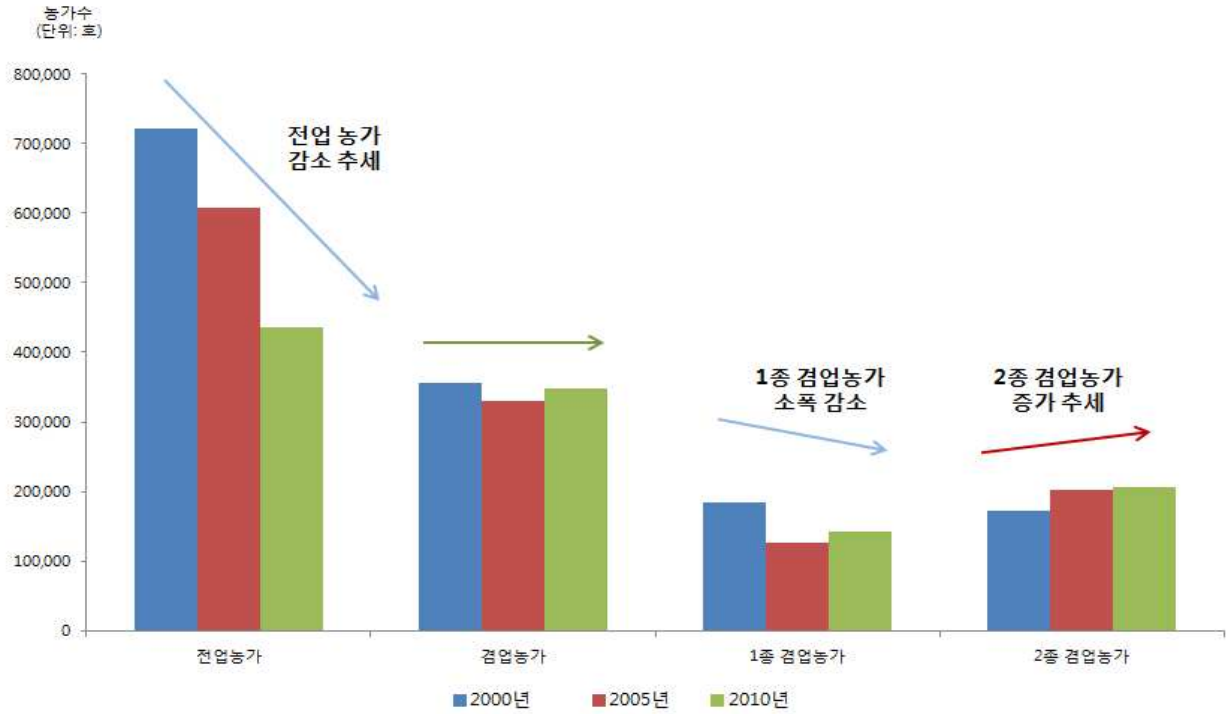
구 분	2000년			2005년			2010년		
	농가수 (호)	논 면적 (ha)	농가당 논 면적 (ha/호)	농가수 (호)	논 면적 (ha)	농가당 논 면적 (ha/호)	농가수 (호)	논 면적 (ha)	농가당 논 면적 (ha/호)
■ 전업	722,295 (67.0)	698,587 (70.0)	0.97	608,159 (64.8)	647,628 (68.3)	1.06	435,212 (55.5)	449,651 (53.5)	1.03
■ 겸업	356,147 (33.0)	299,971 (30.0)	0.84	329,977 (35.2)	300,717 (31.7)	0.91	348,633 (44.5)	390,345 (46.5)	1.12
- 1종 겸업	183,432 (17.0)	206,190 (20.6)	1.12	127,124 (13.6)	179,383 (18.9)	1.41	141,698 (18.1)	264,378 (31.5)	1.87
- 2종 겸업	172,715 (16.0)	93,780 (9.4)	0.54	202,853 (21.6)	121,334 (12.8)	0.60	206,935 (26.4)	125,967 (15.0)	0.61
합 계	1,078,442 (100.0)	998,558 (100.0)	0.93	938,136 (100.0)	948,345 (100.0)	0.75	783,845 (100.0)	839,996 (100.0)	0.71

주1: 2005-2010년 자료는 논이 없는 농가를 제외한 수치이며, 괄호 안 수치는 비중을 의미

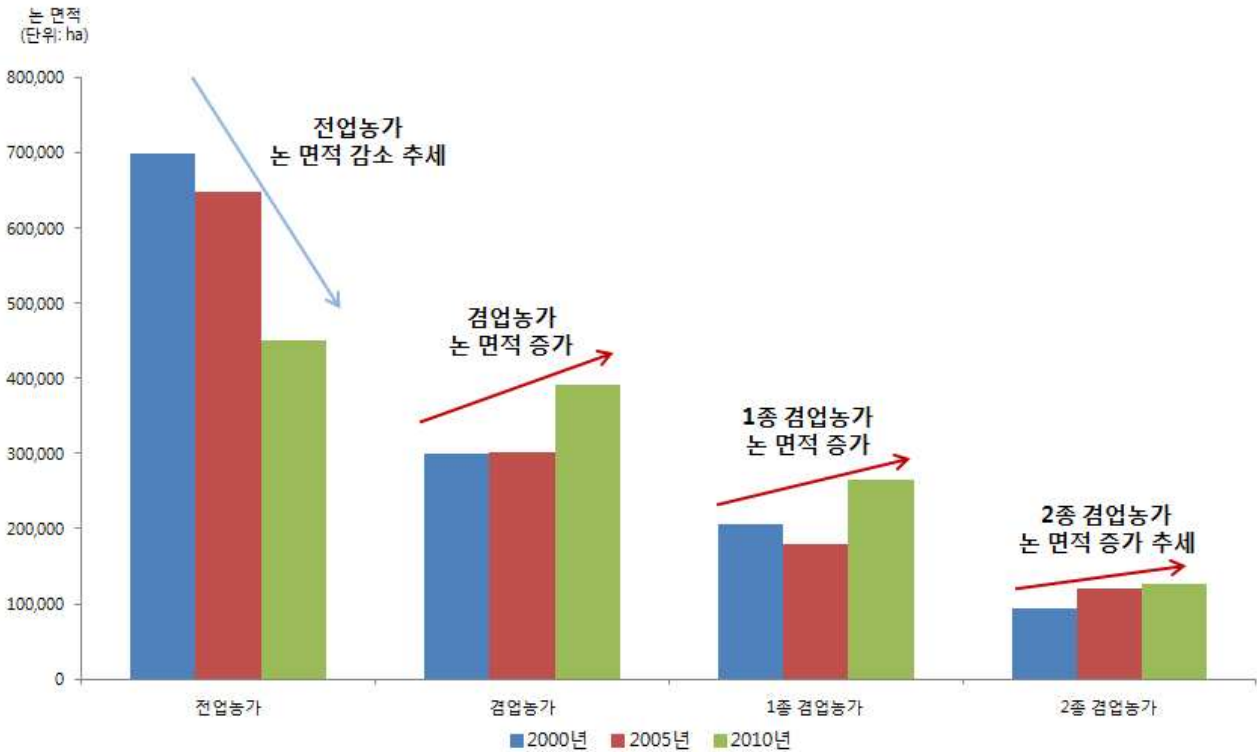
주2: 전업농가는 지난 1년간 농업 이외의 일에 1개월 이상 종사한 가구원이 없는 농가, 겸업농가는 지난 1년간 농업 이외의 일에 1개월 이상 종사한 가구원이 있는 농가를 의미

주3: 1종 겸업농가는 농업수입이 농업이외 수입보다 많은 농가, 2종 겸업농가는 농업이외 수입이 농업수입보다 많은 농가를 의미

자료: 통계청, 「농림어업총조사」, 각 연도



[그림 9] 전·겸업별 농가 변화 추이



[그림 10] 전·겸업별 농 면적 변화 추이

다. 경영주 연령별 농가 수 현황

○ 2010년 통계청 「농림어업총조사」에 따르면, 전체 농가 중 경영주 연령이 60대 이상인 농가가 501,781가구로 약 62.9%의 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타남.

<표 10> 경작규모에 따른 경영주 연령별 농가 수 현황(2010년 기준)

단위: 호, %

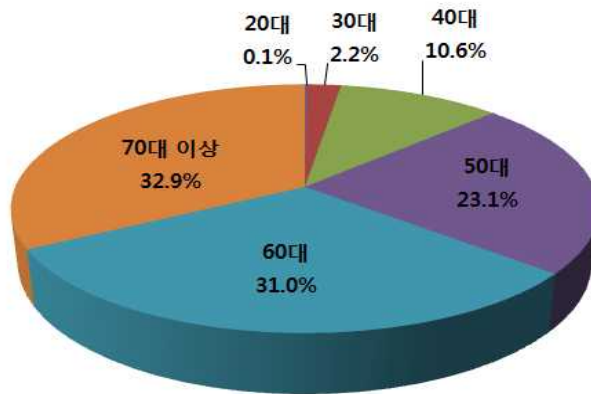
경작규모	20대	30대	40대	50대	60대	70대 이상	합계
0.1ha 미만	21 (0.1)	438 (2.7)	1,758 (10.8)	3,417 (21.0)	4,435 (27.3)	6,188 (38.1)	16,257 (100.0)
0.1~0.2	118 (0.1)	2,865 (2.8)	11,819 (11.7)	21,427 (21.2)	27,805 (27.5)	37,005 (36.6)	101,039 (100.0)
0.2~0.3	93 (0.1)	2,071 (2.4)	9,081 (10.6)	17,798 (20.7)	24,921 (29.0)	31,927 (37.2)	85,891 (100.0)
0.3~0.5	172 (0.1)	3,720 (2.2)	17,087 (10.3)	34,434 (20.8)	49,128 (29.6)	61,183 (36.9)	165,724 (100.0)
0.5~0.7	99 (0.1)	1,923 (1.8)	9,660 (9.3)	21,403 (20.5)	32,384 (31.0)	38,894 (37.3)	104,363 (100.0)
0.7~1.0	75 (0.1)	1,870 (1.8)	9,048 (8.9)	21,322 (20.9)	33,489 (32.9)	36,110 (35.4)	101,914 (100.0)
1.0~1.5	71 (0.1)	1,265 (1.7)	6,618 (8.8)	17,077 (22.8)	26,460 (35.4)	23,333 (31.2)	74,824 (100.0)
1.5~2.0	49 (0.1)	914 (1.9)	4,896 (10.4)	12,595 (26.8)	16,840 (35.8)	11,687 (24.9)	46,981 (100.0)
2.0~2.5	18 (0.1)	414 (2.1)	2,191 (11.1)	5,973 (30.2)	7,217 (36.5)	3,984 (20.1)	19,797 (100.0)
2.5~3.0	18 (0.1)	372 (2.3)	1,985 (12.2)	5,249 (32.4)	5,873 (36.2)	2,712 (16.7)	16,209 (100.0)
3.0~5.0	61 (0.2)	845 (2.9)	4,396 (15.2)	10,767 (37.2)	9,448 (32.7)	3,391 (11.7)	28,908 (100.0)
5.0~7.0	24 (0.2)	362 (3.5)	2,060 (19.8)	4,363 (41.9)	2,792 (26.8)	812 (7.8)	10,413 (100.0)
7.0~10.0	14 (0.2)	267 (4.1)	1,397 (21.5)	2,964 (45.6)	1,442 (22.2)	411 (6.3)	6,495 (100.0)
10.0ha 이상	16 (0.3)	286 (5.7)	1,255 (25.0)	2,306 (45.8)	885 (17.6)	282 (5.6)	5,030 (100.0)
합계	851 (0.1)	17,644 (2.2)	83,412 (10.6)	181,457 (23.1)	243,522 (31.0)	258,259 (32.9)	785,145 (100.0)

주: 괄호 안 수치는 가로 합계 비중
 자료: 통계청, 「농림어업총조사」, 2010

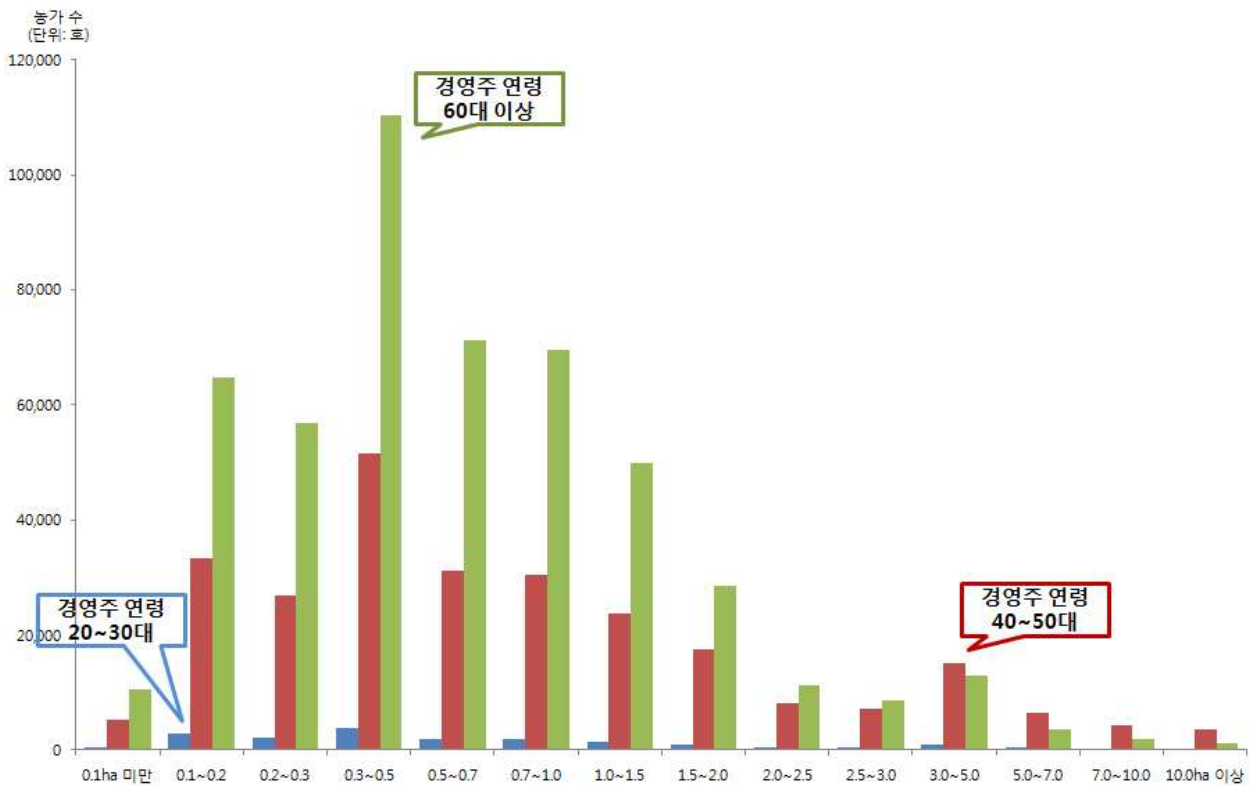


○ 경영주 연령에 따른 우리나라 농가구조는 경작규모가 작을수록 고령농의 비중이 높은 특성을 보이고 있음.

- 경작규모가 3.0ha 미만인 농가에서는 경영주 연령이 60대 이상이 농가 수가 가장 높은 비중을 차지하고 있는 반면, 3.0ha 이상의 상대적 대규모 농가에서는 경영주 연령이 40~50대인 농가 비중이 높은 것으로 나타남.



[경영주 연령별 농가 수 분포]



[경작규모에 따른 경영주 연령별 농가 수 현황]

자료: 통계청, 「농림어업총조사」, 2010

[그림 11] 경작규모에 따른 경영주 연령별 농가 수 현황(2010년)

2. 쌀 재배 농가소득 및 생산비 현황

가. 쌀 재배 농가 순소득 및 경영비

- 현재 쌀 재배 농가의 순소득에서 농업소득이 차지하는 비중은 지속적인 감소추세를 보이고 있으나, 쌀을 주 작목으로 하는 농가의 전체 농업경영비⁵⁾는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있음.
- 농가 순소득(농업소득+농외소득)에서 농업소득이 차지하는 비중(B/A)은 매년 지속적인 감소 추세를 보이고 있음.
- 또한 농업소득(농업 총수입-농업경영비)을 구성하는 농업 총수입과 농업경영비의 격차(C/D)는 매년 감소하는 추세를 보이고 있음.

<표 11> 연도별 쌀 재배 농가 순소득 및 경영비 현황

단위: 천 원, %

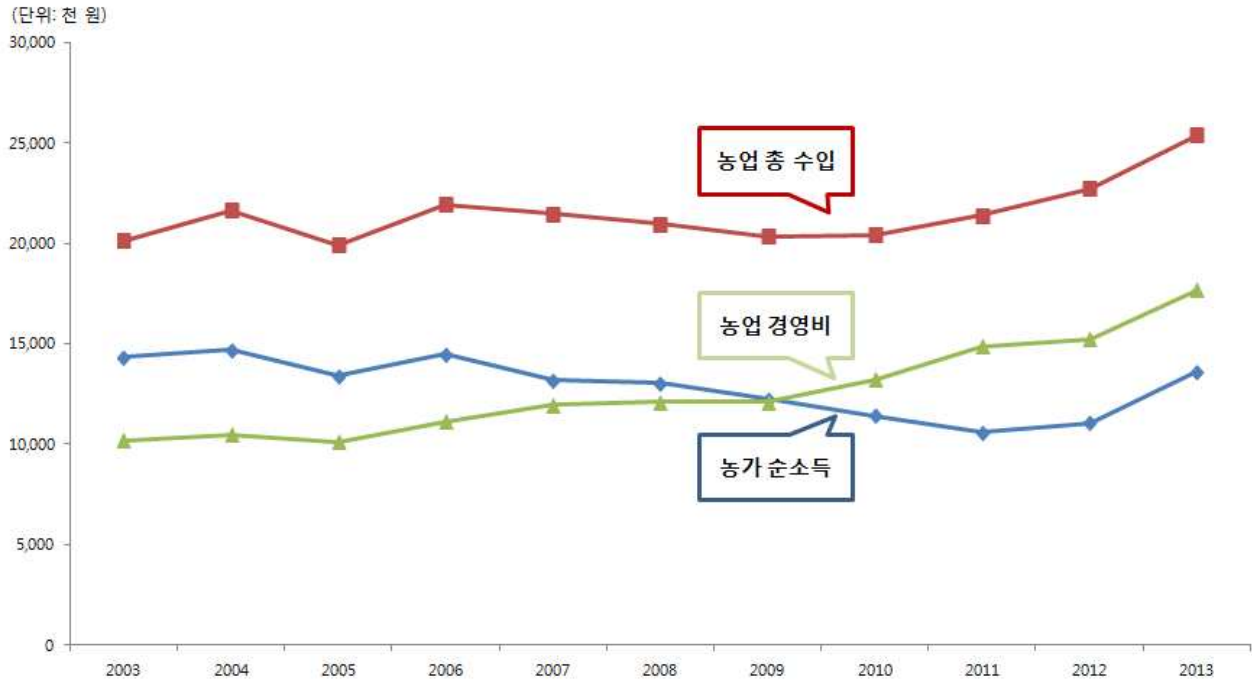
구 분	농가 순소득 (A)	농업 소득 (B)	B/A	농업 총수입 (C)	농업 경영비 (D)	C/D	농외 소득 (E)	E/A
2003	14,366	9,953	69.3	20,131	10,178	1.98	4,413	30.7
2004	14,697	11,190	76.1	21,664	10,474	2.07	3,508	23.9
2005	13,434	9,808	73.0	19,907	10,099	1.97	3,626	27.0
2006	14,478	10,791	74.5	21,932	11,140	1.97	3,687	25.5
2007	13,201	9,518	72.1	21,469	11,951	1.80	3,683	27.9
2008	13,056	8,867	67.9	20,974	12,107	1.73	4,188	32.1
2009	12,256	8,225	67.1	20,330	12,105	1.68	4,031	32.9
2010	11,420	7,194	63.0	20,409	13,215	1.54	4,226	37.0
2011	10,580	6,498	61.4	21,387	14,890	1.44	4,082	38.6
2012	11,059	7,462	67.5	22,706	15,244	1.49	3,597	32.5
2013	13,615	7,713	56.7	25,408	17,695	1.44	5,901	43.3

주1: 쌀 재배 농가는 영농형태가 논벼로 구분된 농가 기준

주2: 농가경제조사의 경우 5년 단위(03~08년과 09~13년)로 농가표본이 변경됨.

자료: 통계청, 「농가경제조사」, 각 연도

5) 농업경영비는 재료비(종묘비, 비료비, 농약비, 사료비 등), 노무비, 경비(광열비, 수선 및 농구비, 임차료, 수리비, 위탁영농비, 조세 및 부담금 등), 판매 및 관리비(농업부문 보험료, 농산물 유통비용 등) 등을 합한 금액임.



[그림 12] 연도별 농가 순소득 및 경영비 변화 추이

- 즉, 농업 총수입과 농업경영비 간의 격차가 좁아짐에 따라 농가 순소득에서 농업소득이 차지하는 비중은 낮아지고 오히려 농외소득으로 농가소득을 충당하고 있는 구조임.
- 2011년 이후 쌀을 주 작목으로 하는 농가의 농가 순소득은 회복되는 추세를 보이고 있으나, 이는 농업소득보다는 농외소득이 크게 향상하며 전체적인 농가 순소득이 향상되는 형태를 보이게 된 것임.
- 논 농업에 사용되는 중간투입재 가격이 상승함에 따라 농업활동을 통한 농업 총수입만으로 농업경영비를 충당하기 점차 어려워지고 있다는 것을 의미함.

나. 경작규모별 쌀 재배 농가소득

(1) 경작규모별 쌀 재배 농가소득 구조

- 경작규모별 농가소득 및 세부소득들이 차지하는 비중 현황을 살펴보면, 경작규모가 작은 농가의 소득은 농외소득 비중이 높은 반면, 경작규모가 클수록 농업소득 비중이 높아지는 것을 알 수 있음.

- 2009~2013년 5개년 평균 기준 경작규모가 1.5,ha 미만인 농가들은 농가소득 중 농외소득 비중이 높은 반면, 1.5ha 이상의 농가들은 농업소득 비중이 높음.
- 경작규모가 클수록 이전소득(공적보조+사적보조) 또한 높아지는 것을 알 수 있는데, 이는 면적 기준으로 지급되는 쌀 고정직불제가 주요 요인 중 하나라고 판단됨.
- 즉, 우리나라 소규모 영세농가의 경우 농업에 전문적으로 종사하는 전업농 비중은 낮은 것을 알 수 있으며, 농외소득 활동을 통해 농가소득 안정화를 도모하고 있는 구조적 특성을 보임.

<표 12> 경작규모별 농가소득 현황('09~'13년 5개년 평균)

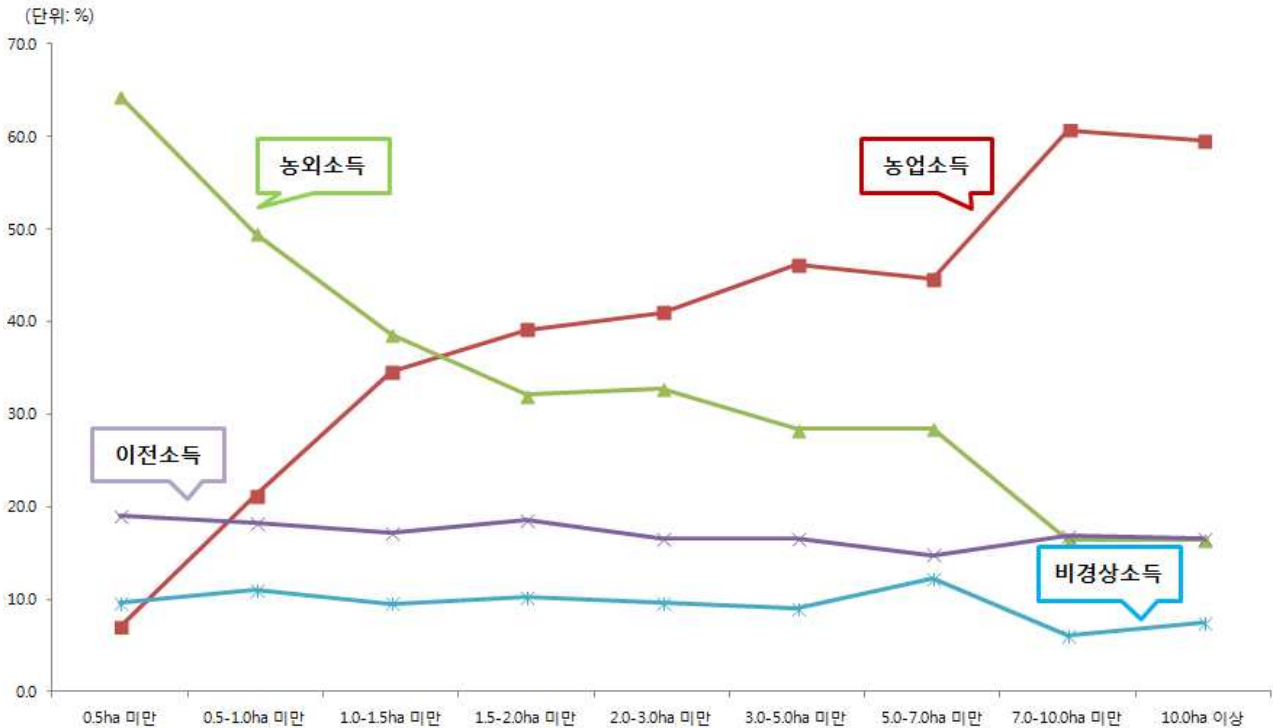
단위: 천 원, %

경작규모	농가소득	농업소득	농외소득	이전소득	비경상소득
0.5ha 미만	29,005 (100.0)	2,036 (7.0)	18,657 (64.3)	5,502 (19.0)	2,809 (9.7)
0.5-1.0ha 미만	27,140 (100.0)	5,753 (21.2)	13,449 (49.6)	4,955 (18.3)	2,983 (11.0)
1.0-1.5ha 미만	30,079 (100.0)	10,412 (34.6)	11,618 (38.6)	5,179 (17.2)	2,870 (9.5)
1.5-2.0ha 미만	31,140 (100.0)	12,183 (39.1)	9,986 (32.1)	5,790 (18.6)	3,182 (10.2)
2.0-3.0ha 미만	33,218 (100.0)	13,618 (41.0)	10,875 (32.7)	5,519 (16.6)	3,206 (9.7)
3.0-5.0ha 미만	39,663 (100.0)	18,294 (46.1)	11,264 (28.4)	6,559 (16.5)	3,546 (8.9)
5.0-7.0ha 미만	44,503 (100.0)	19,837 (44.6)	12,660 (28.4)	6,584 (14.8)	5,423 (12.2)
7.0-10.0ha 미만	56,675 (100.0)	34,392 (60.7)	9,327 (16.5)	9,539 (16.8)	3,418 (6.0)
10.0ha 이상	64,405 (100.0)	38,371 (59.6)	10,574 (16.4)	10,643 (16.5)	4,817 (7.5)

주1: 농가소득 = 농업소득 + 농외소득 + 이전소득 + 비경상소득

주2: 이전소득은 공적보조금과 사적보조금을 합한 소득이며, 비경상소득은 경조수입, 퇴직일시금 등 비경상활동을 통한 소득을 의미

자료: 통계청, 「농가경제조사」, 각 연도



[그림 13] 경작규모별 농가소득 중 세부소득 비중('09~'13년 5개년 평균)

(2) 경작규모별 쌀 재배 농가소득 변동성

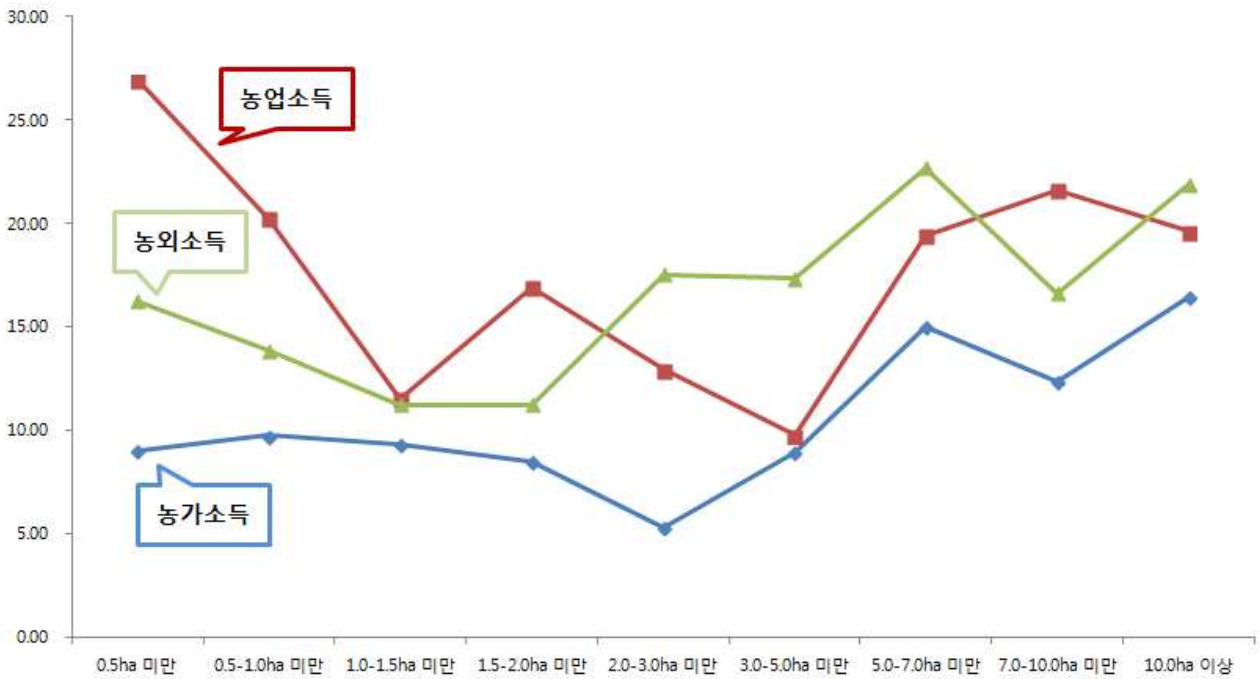
- 경작규모별 쌀 재배 농가소득의 변동성을 계측하기 위해 본 연구에서는 통계청 '농가경제 조사' 자료를 활용하여 규모별 쌀 재배 농가의 소득 변이계수(CV)를 추정하였음.
- 우선, 경작규모별 농가소득의 변동성을 살펴보면, 경작규모가 클수록 변이계수가 높게 나타나는 것을 알 수 있음.
 - 특히, 경작규모 5.0ha 이상인 대규모 영농의 농가소득 변이계수가 상대적으로 높은 것으로 나타나, 이들 대규모 농가의 소득 불확실성 및 불안정성 정도가 상대적으로 높은 것을 알 수 있음.
- 반면, 농업소득의 경우 경작규모가 1.0ha 미만인 농가와 5.0ha 이상인 농가의 변이계수가 상대적으로 높은 것으로 나타났으며, 농외소득은 2.0ha 이상인 농가에서 변이계수가 높음.
- 이와 같이, 경작규모가 큰 농가일수록 소득의 불확실성이 높게 나타난다는 점은, 상대적으로 영세농에 비해 대규모 농가가 경영 위험(risk)에 직면할 가능성이 높다는 것을 의미함.

<표 13> 경작규모별 쌀 재배 농가소득 변이계수(2003~2013년 평균)

단위: %

구 분	0.5 ha 미만	0.5-1.0 ha 미만	1.0-1.5 ha 미만	1.5-2.0 ha 미만	2.0-3.0 ha 미만	3.0-5.0 ha 미만	5.0-7.0 ha 미만	7.0-10.0 ha 미만	10.0 ha 이상
농가소득	9.02	9.74	9.32	8.47	5.32	8.95	15.02	12.38	16.42
농업소득	26.90	20.26	11.50	16.88	12.92	9.73	19.43	21.64	19.60
농외소득	16.23	13.85	11.24	11.24	17.54	17.34	22.67	16.63	21.88
이전소득	25.33	20.66	26.26	25.34	28.39	27.54	35.62	37.32	31.42
비경상소득	25.45	19.83	24.90	20.71	27.15	26.06	44.01	46.42	52.52

자료: 통계청, 「농가경제조사」, 각 연도



[그림 14] 경작규모별 쌀 재배 농가소득, 농업 및 농외소득 변이계수(2003~2013년)

다. 쌀 평균 생산비

- 2013년 기준 쌀 재배면적 10a 당 평균 생산비는 725,666원 수준이었으며, 쌀 한 가마(정곡 80kg)당 평균 생산비는 110,635원 수준으로 매년 증가하고 있는 추세를 보이고 있음.



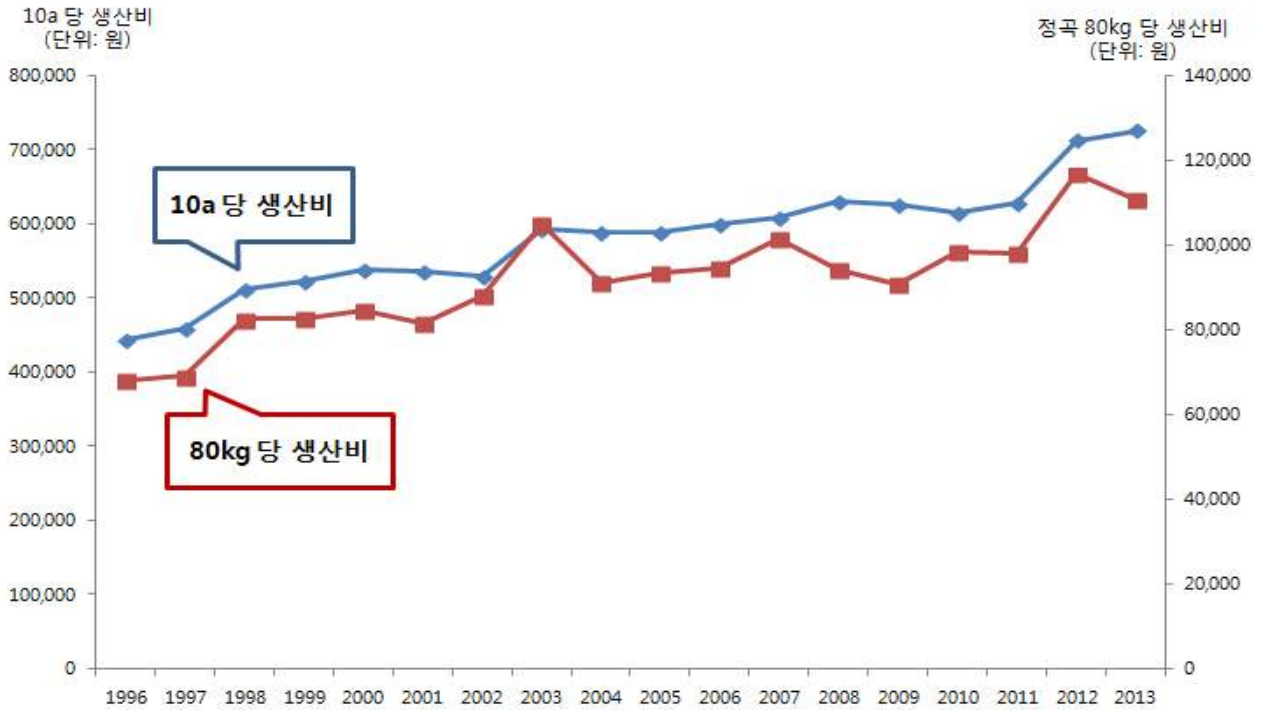
- 1996~2013년 동안의 10a당 쌀 생산비는 연평균 2.79% 증가하였으며, 동 기간 쌀 한 가마당 생산비는 연평균 2.74% 증가함.
- 쌀의 생산비는 20004년 양정개혁 이후 증가율이 이전에 비해 상대적으로 감소하였으나, 매년 지속적인 증가 추세를 보이고 있어 농가 입장에서는 쌀을 생산함에 있어 생산비의 상승으로 인해 안정적인 농업소득을 확보하기 어려운 실정임.

<표 14> 연도별 전국 평균 쌀 생산비 현황

단위: 원

연도	10a당 생산비	정곡 80kg당 생산비
1996	442,441	68,030
1997	458,240	68,959
1998	510,792	82,494
1999	522,700	82,528
2000	537,833	84,662
2001	535,712	81,371
2002	529,609	87,995
2003	592,728	105,021
2004	587,748	91,189
2005	587,895	93,410
2006	600,120	94,689
2007	607,354	101,491
2008	629,677	94,215
2009	624,970	90,758
2010	614,339	98,413
2011	628,255	98,031
2012	712,523	116,754
2013	725,666	110,635
연평균 증가율 (1996~2004년)	3.61%	3.73%
연평균 증가율 (2005~2013년)	2.37%	1.90%
전체 연평균 증가율	2.79%	2.74%

주: 정곡 80kg당 생산비는 현백률 92.9%를 적용한 수치임
 자료: 통계청, 「농축산물생산비조사」, 각 연도



[그림 15] 연도별 평균 쌀 생산비 변화 추이

- 1996~2013년 동안의 쌀 도매시장 가격과 생산비 현황을 비교한 결과, 평균 도매시장 가격의 연평균 1.24% 증가한 반면, 평균 쌀 생산비는 연평균 2.74% 증가한 것으로 나타나 쌀 가격 상승보다 생산비 상승 속도가 빠른 것으로 나타남.
 - 2004년 양정개혁 이후인 2005~2013년 동안의 평균 쌀 생산비는 연평균 1.90% 증가하여 평균 도매시장 가격의 연평균증가율인 1.87%보다 높은 상황
- 특히, 쌀 가격 대비 생산비 비중은 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있으며, 2013년 쌀 한가 당 생산비가 도매시장 가격에서 차지하는 비중은 약 63.1%에 달하는 것으로 나타남.
 - 즉, 도매시장 가격에서 생산비가 차지하는 비중이 크게 증가하고 있는 것으로 나타난 것은 농가 입장에서의 농가순소득 수준이 매년 낮아지고 있다는 것을 의미함.
 - 결국 쌀의 도매시장 가격이 상승하는 것보다 생산비 증가 속도가 빠르다는 것은 농가순소득 수준이 낮아지는 것을 의미해 향후 쌀 소득보전직접지불제 등 농가소득 안정화를 위한 제도적 장치가 보완·개선되어야 할 것으로 판단됨.

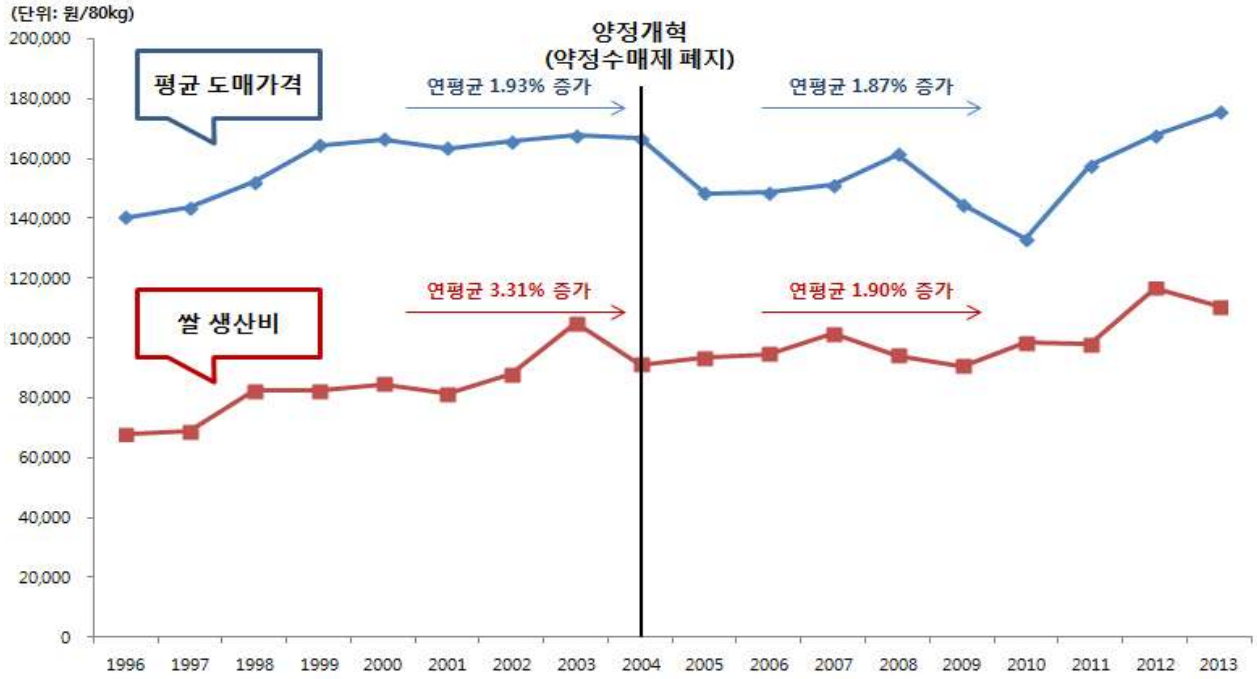


<표 15> 연도별 쌀 가격 대비 생산비 현황

단위: 원/80kg, %

연도	평균 도매가격	평균 쌀 생산비	비중
1996	140,461	68,030	48.4
1997	143,637	68,959	48.0
1998	152,320	82,494	54.2
1999	164,407	82,528	50.2
2000	166,588	84,662	50.8
2001	163,432	81,371	49.8
2002	165,708	87,995	53.1
2003	167,824	105,021	62.6
2004	166,852	91,189	54.7
2005	148,496	93,410	62.9
2006	148,792	94,689	63.6
2007	151,082	101,491	67.2
2008	161,498	94,215	58.3
2009	144,700	90,758	62.7
2010	133,118	98,413	73.9
2011	157,746	98,031	62.1
2012	167,859	116,754	69.6
2013	175,425	110,635	63.1
연평균 증가율 (1996~2004년)	1.93%	3.31%	-
연평균 증가율 (2005~2013년)	1.87%	1.90%	-
전체 연평균 증가율	1.24%	2.74%	-

자료: 한국농수산물유통공사 농산물유통정보(www.kamis.co.kr), 통계청, 「농축산물 생산비 조사」, 각 연도



[그림 16] 연도별 쌀 가격 및 생산비 변화 추이



제3장. 쌀 소득보전직접지불제 현황 및 문제점

I. 국내 쌀 소득보전직접지불제 관련 제도 현황

1. 국내 직접지불제 현황

- 1995년 WTO체제 출범 이후 선진국들은 가격지지 정책을 축소하는 대신 직접지불제를 중심으로 한 보조정책을 확대하는 방향으로 농정개혁을 추진해 왔음.
- 국내에서도 농산물 시장개방이 가속화됨에 따라 우리 정부는 농가소득 지원 및 경영위험 완화를 위해 각종 직접지불제도를 확대 시행해 왔음.
 - 현재 우리 정부는 경영이양직불제('97), 친환경농업직불제('99), 조건불리지역직불제·FTA 피해보전직불제·FTA폐업지원('04), 경관보전직불제·쌀 소득보전직불제('05), 쌀농업직불제('12) 등 다양한 직불제도를 도입·시행하고 있음.
- 현재 우리나라에서 시행되고 있는 직불제의 대부분은 성격상 WTO 농업협정문⁶⁾ 상에서 허용되는 허용보조(Green Box)로 분류되지만, 쌀 소득보전직접지불제 중 변동직불제와 FTA피해보전직불제는 감축대상 보조(Amber Box)에 해당됨.
 - 쌀 소득보전직접지불제 중 변동직불제의 경우 직불금이 목표가격과 연계되고, 생산을 전제로 하기 때문에 성격상 감축대상 보조에 해당함.
 - FTA피해보전직불제 또한 해당연도 기준가격이 평균가격 미만으로 하락할 경우 그 차액을 보상해 줌에 따라 변동직불제와 비슷한 개념으로 이 또한 감축대상 보조에 해당함.
 - 단, 이들 직불제의 성격 상 감축대상 보조에 해당하나 쌀 변동직접지불제와 FTA피해보전직접지불제는 WTO 최소허용대상(de minimis)에 해당될 수 있음.(김태곤 외, 2009)

6) WTO 농업협정문 상의 허용 및 감축 대상 정책 현황은 <부표 1> 참고.

<표 16> 우리나라 농업부문 직접지불제 현황

종류(도입년도)		유형	대상 농지 및 대상자	지원 단가
쌀 소득보전 직접지불제 (’05)	고정직불	공익형	’98~’00년 사이에 논농업에 이용된 농지의 경작자	90만원/ha (’14년 기준) 100만원/ha (’15년 기준)
	변동직불	소득안정형	벼 재배농가	목표가격과 수확기 쌀값과 차액의 85%보전하되 고정직불금으로 보전하고 부족한 금액을 지원
경영이양직접지불제 (’97)		구조개선형	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대상자 : 65~70세, 영농경력 10년 이상인 농업인 ■ 대상농지 : 진흥지역 내 전·답·과수원, 진흥지역 밖 경지 정리된 전·답·과수원 등으로 경영이양 이전 3년 이상 소유한 농지 	월 25만원/ha 지급 (6~10년 지급)
친환경농업직접지불제 (’99, 축산 ’09)		공익형	친환경농·축산물 인증 농가 (축산의 경우 HACCP 지정농가에 한함)	<농업> <ul style="list-style-type: none"> ■ 논 : 유기 600천원/ha, 무농약 400, 저농약 217 ■ 밭 : 유기 1,200천원/ha, 무농약 1,000, 저농약 524 <축산> <ul style="list-style-type: none"> ■ 한우 : 유기 170천원/두, 무항생제 65 ■ 돼지 : 유기 16천원/두, 무항생제 6
조건불리지역 직접지불제 (’04)		공익형	조건불리지역 논, 밭, 과수원, 초지 (단, 쌀 고정직불제 대상 농지 제외)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 논, 밭, 과수원: 50만원/ha ■ 초지: 25만원/ha
경관보전 직접지불제 (’05)		공익형	협약에 따라 경관작물을 재배하는 농가	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경관작물: 170만원/ha ■ 준경관작물: 100만원/ha ■ 마을경관보전활동비: 15만원/ha
FTA피해보전 직접지불제 (’04)		소득안정형	지원대상 품목을 생산하는 농업인 (사후지정으로 수입량 기준과 가격 기준을 만족하는 경우 대상품목으로 선정)	해당 연도 평균가격이 기준가격(해당 연도 직전 5년간의 평균 가격 중 최저치와 최고치를 제외한 3년간의 평균가격의 90%) 미만으로 하락하는 경우 차액의 90%를 보전
FTA폐업지원 (’04)		구조개선형	사후지정으로 수입량 기준과 가격 기준을 만족하는 경우 대상품목으로 선정	과수, 축산 등 농가가 폐업을 희망하는 경우 3년간의 순수익을 폐업지원금으로 지원
밭농업 직접지불제 (’12)		소득안정형	19개 작물(식량작물, 양념채소) 밭 재배농가 (단, 쌀 고정, 친환경농업, 조건불리, 경관보전 직불금 대상 농지 제외)	40만원/ha



- 2015년 농림축산식품부의 직불제 관련 예산액은 약 2조 3,521억 원으로 전체 농식품부 예산액의 약 16.7%의 비중을 차지하고 있으며, 쌀 소득보전직접지불제 예산이 차지하는 비중은 약 6.0% 수준임.⁷⁾
 - 공익형 직접지불제의 2015년 예산액은 전년 대비 약 774억 원이 증가한 9,492억 원 규모
 - 소득안정형 직접지불제의 2015년 예산액은 전년 대비 약 2,734억 원이 증가한 5,287억 원 규모로, 특히 변동직불금의 예산액이 큰 폭으로 증가함.
 - 구조개선형 직접지불제의 2015년 예산액은 전년 대비 약 27억 원이 감소한 1,617억 원 규모로, 경영이양직접지불제 예산이 감소함.

<표 17> 우리나라 직접지불제 유형별 운영 현황

유형	직접지불제	재원	예산 규모(백만 원)		WTO 협정상 분류
			2014년	2015년(안)	
공익형	■ 쌀 소득보전직접지불제(고정직불제)	농특 회계	774,000	845,000	Green Box
	■ 친환경농업직접지불제(축산 포함)		44,192	50,806	Green Box
	■ 조건불리지역직접지불제		39,511	39,511	Green Box
	■ 경관보전직접지불제		14,072	13,870	Green Box
	소 계		871,775	949,187	
소득 안정형	■ 쌀 소득보전직접지불제(변동직불제)	쌀 기금	20,030	315,363	Amber Box
	■ FTA피해보전직접지불제	FTA 기금	100,478	100,478	Amber Box
	■ 쌀농업직접지불제	농특 회계	134,731	112,831	Green Box
	소 계		255,239	528,672	
구조 개선형	■ 경영이양직접지불제	농특 회계	61,737	58,998	Green Box
	■ FTA폐업지원	FTA 기금	102,717	102,717	Green Box
	소 계		164,454	161,715	
합 계			1,291,468	1,639,574	

주: 농림축산식품부 직불제 예산 중 '농가단위소득안정직불제'의 경우 2015년 폐지됨에 따라 분석 대상에서 제외

7) 2014~15년 농림축산식품부 전체 예산(안) 및 직불제 관련 예산(안)의 상세 현황은 <부표 2> 참고

2. 쌀 소득보전직접지불제 관련 법·제도 현황

가. 쌀 소득보전직접지불제 도입 배경

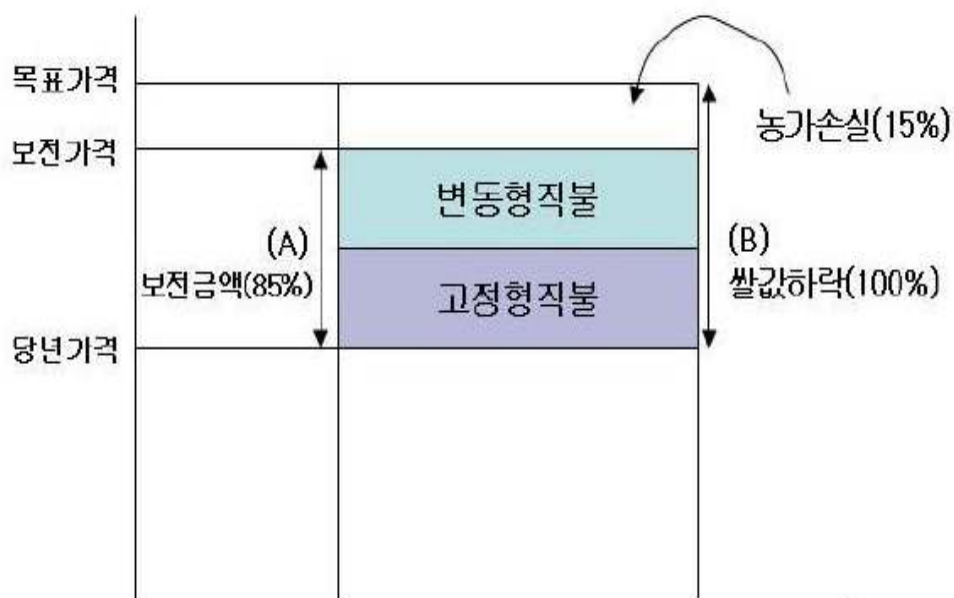
- 2004년 쌀 협상이 관세화 유예를 추가 연장하거나 관세화로 전환하는 모든 경우에 쌀 가격은 하락할 것으로 전망되어 농가의 불안감이 증폭되었으며, 농가 소득 및 경영 안정화를 위한 제도적 장치 마련이 필요하였음.
- 쌀 시장개방 확대에 따라 가격 하락이 전망되고, 쌀 농가 소득이 감소하게 되므로 소득안정 대책이 필요하게 되었으며, WTO/DDA는 국내총보조(AMS)의 대폭 감축, 시장접근 기회의 확대(관세 감축) 방향으로 논의되었음.
- 특히, 소득보전직접지불제와 약정수매제도는 감축 대상인 AMS를 사용하므로 제도 개편이 불가피한 상황이었음.
- 이에 정부에서는 양정제도 개편을 통해 약정수매제도를 폐지하고, 매년 면적당 정해진 금액이 지급되는 고정직불금과 목표가격과 시장가격과의 차액에 따라 지급되는 변동직불금이 도입되었음.
- 쌀 가격 하락에 따른 쌀 재배농가가 직면하는 경영 불확실성을 완화하여 농가 소득 및 경영 안정화를 도모하고, 소득안정 목표수준을 제시하고 시장가격과의 차이를 재정에서 보전해 주는 쌀 소득보전직접지불제는 2005년부터 시행되어 왔음.
- 2004년 양정제도 개편은 쌀 가격이 시장 수급 현황에 따라 결정되도록 하되, 가격 하락에 의한 소득감소분은 정부 보조금으로 보전한다는 것임.
- 정부의 직접지불금은 당년 쌀 가격과 관계없이 경작지 면적(ha)당 일정금액을 지급하는 고정직불금과 당년 쌀 가격과 목표가격과의 차액만큼을 보전하는 변동직불금으로 구성됨.
- 이러한 쌀 소득보전직접지불금은 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」 및 그 시행령에 따라 지급대상 농지, 지급기준 등이 결정됨.



나. 쌀 소득보전직접지불제 현황

(1) 쌀 소득보전직접지불제 개요

- 쌀 소득보전직접지불제는 2005년 기존의 쌀 수매제도를 폐지하는 양정개편에 의해 도입되었으며, 2001년부터 시행되어오던 논농업직불제(고정직불제)와 쌀가격보전직불제(변동직불제)가 통합·운영되고 있음.
- 기존의 수매제도를 폐지함으로써 쌀 가격이 시장 수급에 따라 결정되도록 하되, 가격하락에 의한 농가의 경영불안과 소득감소는 정부가 직접지불로 일정부분 보전한다는 것임.
- 이 제도는 쌀 생산농가의 소득 및 경영안정을 위해 목표가격을 설정하고 당해연도 쌀 가격이 목표가격보다 낮을 경우 직불금(고정+변동)을 통해 하락분의 85%를 보전해 주는 것임.
- 고정직불금은 생산량이나 가격수준 등의 시장여건에 관계없이 매년 면적기준(90만원/ha, 2014년 기준)에 따라 법령이 정한 수령기준에 충족할 경우 농가에 지급하고, 목표가격(188,000원)과 산지 쌀 가격 차의 85%가 고정직불금보다 클 경우 변동직불금을 추가로 지급함.



자료: 임정빈(2013) 재인용

[그림 17] 쌀 소득보전직접지불제 개념

가) 사업 목적

- 쌀 소득보전직접지불제의 목적은 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」 제3조에 따라 농업인 등의 소득안정을 위하여 농업인등에게 쌀소득등보전직접지불금을 지급하기 위한 쌀소득등보전직접지불제 사업계획 수립 및 자금지원 등을 통해 농가소득 안정을 도모하기 위함임.
- 특히, DDA협상, 쌀 협상 등에 따른 쌀 시장개방 확대에 대비하여 쌀 가격이 하락하는 경우에 쌀 생산 농가의 소득을 보전하기 위함임.
- 즉, 현행 쌀 소득보전직접지불제의 사업 목적은 관련 법률상 ‘농업인 등의 소득안정을 위한 소득보조금’이라 명시되어 있음.

나) 지원 대상

① 지급대상 농지

- 쌀 소득보전직접지불금 지급대상이 되는 농지는 1998년 1월 1일~2000년 12월 31일 동안 논 농업(벼, 연근, 미나리, 왕골재배에 한함)에 이용된 농지(「농지법」에 따른 농지)로, 현재는 ‘벼, 연근, 미나리, 왕골 그 밖에 농업인 등이 소득증대를 위하여 경작하는 농작물’ 또는 ‘농업인 등이 재배하는 다년생 식물’의 재배에 이용되는 농지(휴경 포함)임.
 - 단, 1997년 12월 31일 이전 논 농업에 1년 이상 이용된 농지 중 농업생산기반정비사업으로 인해 불가피하게 논 농업이 중단된 경우와 자연재해로 인해 1998~2000년 동안 불가피하게 논 농업이 중단된 경우 직불금 지급대상 농지에 포함됨.
- 대규모 농가에 직불금이 편중되는 문제를 완화하기 위해 현재 쌀 소득보전직접지불제의 지급 대상 면적은 농업인 30ha, 법인은 50ha로 상한을 설정하고 있음.
 - 논농업 직접지불제 지급 상한 4ha가 폐지됨에 따라 규모별 양극화 현상이 심화된다는 비판이 제기되어 2009년부터 쌀 소득보전직접지불제 지급 대상 면적 상한을 지정·운영하고 있음.

② 지급 대상자

- 쌀 소득보전직접지불제 지급 대상자는 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」 제6조에 따라 쌀 직불제 지급대상 농지에서 논농업에 종사(휴경 포함)하는 농업인 등임.



- 논 농업에 종사하는 농업인은 자기의 비용과 책임으로 논 농업에 필요한 농작업을 직접수행(농작업의 일부만 위탁하는 경우 포함)하는 것을 의미함.
- 2인 이상이 공동으로 소유한 농지 또는 같은 필지의 농지를 2인 이상이 공동경작하는 경우에는 신청자 별로 경작하는 농지의 경계를 명확하게 설치하고, 자기의 비용과 책임으로 논 농업에 필요한 농작업을 직접수행(농작업의 일부만 위탁한 경우 포함)하는 농지분에 한하여 지급
- 일부 위탁의 범위는 자기의 비용과 책임으로 논 농업에 필요한 농작업 중 일부를 직접 수행하고, 그 결과물인 농산물이 본인에게 최종 귀속하는 경우를 말함.
- 또한 2005년~2008년 동안 쌀 소득보전직접지불금을 1회 이상 정당하게 지급받는 농업인 등도 지급 대상자가 됨.
- 특히, 동법 제7조 제1항에 따라 쌀 소득보전직접지불금 지급대상자로 등록하는 연도의 직전 연도까지 지급대상 농지에서 2년 이상 연속하여 경작한 농업인, 2004년 이전 1년 이상 논 농업에 종사한 자로서 임대 또는 위탁하였던 농지를 회수하여 논 농업에 종사하는 농업인 등은 다음의 내용에 해당하면 지급대상이 됨.
 - 농업인: 1ha(1만㎡) 이상의 면적(휴경지 미포함)에 대해 논 농업에 종사하거나, 연간 농산물 판매금액이 900만 원 이상인 자
 - 영농조합법인은 또는 농업회사법인: 5ha(5만㎡) 이상의 면적(휴경지 미포함)에 대해 논 농업에 종사하거나, 연간 농산물 판매액이 4,500만 원 이상인 자
- 쌀 소득보전직접지불금 지급 대상자가 사망하거나 뇌사 판정을 받은 경우 해당 농지에서 논농업에 계속 종사하는 배우자 또는 직계존비속으로서 사망한 사람과 사망 직전 2년 이상 주소를 같이 한 농업인이 지급 대상 자격을 승계함.
- 단, 전년도를 기준으로 농업 이외 종합소득금액이 3,700만 원 이상이거나, 논 농업 농지면적이 0.1ha(1천㎡) 미만인 자, 농지처분 명령을 받은 자, 농지 무단 소유자 등은 쌀 소득보전직접지불제 지급 대상자에서 제외됨.

(2) 쌀 소득보전직접지불제 지원 형태

가) 고정직접지불금

- 고정직불금은 ‘농어촌구조개선특별회계(농특세전입금계정)’을 통해 재원이 마련되며, 지급 대상 자격요건을 갖춘 자가 지급대상 농지에서 '01년 이후 벼, 연근, 미나리, 왕골 재배 또는 다른 작물로 전환하거나 휴경한 경우에도 지급됨.
- 단, 농작물의 생산이 가능하도록 토양의 유지 및 관리, 이웃농지와 구분이 가능하도록 경계의 설치 및 관리, 농지주변 용·배수로 유지 및 관리, 이웃농지의 영농에 지장이 없도록 잡초를 제거하는 등 ‘농지의 향상 및 기능 유지 조건’을 충족하여야 하며, 미충족 시에는 전액 또는 일부가 미지급됨.
- 고정직불금의 지급단가는 2013년 기준 80만원/ha 수준이었으나, 최근 정부에서는 2014년 90만원/ha, 2015년 100만원/ha으로 지급단가를 상향 조정하였음.
- 고정직불금의 지급단가는 진흥지역과 비진흥지역에 따라 차등적으로 적용되며, 2013년 기준 진흥지역의 지급단가는 85만원/ha인 반면, 비진흥지역은 68만원/ha 수준이었음.
- 필지별로 지급금액을 계산하여 10만원미만 절사 후 개인별로 합산

$$\text{고정직불금농가당지급단가} = \text{지급단가(원/m}^2\text{)} \times \text{대상농지면적(m}^2\text{)}$$

나) 변동직접지불금

- 변동직불금은 ‘쌀소득보전변동직접지불기금’을 통해 재원이 마련되며, 논농업에 이용되는 농지에서 쌀을 생산하는 농업인 등에게 해당 연도에 생산한 쌀의 수확기 평균가격이 목표 가격에 미달하는 경우 지급함.
- 변동직불금의 경우 고정직불금 지급 요건을 충족하고, 대상농지에 물을 가두어 쌀을 생산 하되 농약 및 화학비료의 사용기준을 준수하여야 함.

$$\text{변경 목표가격} = \text{직전목표가격} \times \frac{\text{비교연도수확기쌀가격의절단평균}}{\text{기준연도수확기쌀가격의절단평균}}$$



- 비교연도는 변경목표가격을 산출하는 연도의 직전 5개 연도로 하고, 기준연도는 비교연도의 직전 5개 연도이며, 절단평균은 최고치 및 최저치를 제외한 평균을 의미함.
- 변동직불금의 지급단가는 목표가격과 당해연도 수확기 산지 평균 가격과의 차액의 85%에서 고정직불금 평균단가를 차감하여 산출하며, 현재 공표된 목표가격은 2013~2017년산 쌀 기준 188,000원 수준임.
- 제도 도입 시 3년 단위로 수급사정을 감안하여 목표가격을 조정하기로 하였으나, 2008년 법률 개정을 통해 목표가격을 5년 단위로 변경하도록 함.

$$\text{변동직불금지급단가}(80kg \text{ 기준}) = [(\text{목표가격} - \text{수확기 시장가격}) \times 0.85] - \text{고정직불금 단가}$$

- 고정직불금 단가는 농업진흥지역 및 비진흥지역을 가중 평균한 가격으로 결정되며, ha당 고정직불금을 기준단수로 나누어 산출하게 됨.(예: 2014년 기준 고정직불금 지급단가 90만원 ÷ 기준단수 63가마 ≒ 14,285원/80kg)
- 기준단수는 2013년 기준 ha당 61가마에서 63가마로 증가되었으며, 5년 주기로 기준단수를 재산정하도록 법률 시행령을 개정함.

다) 농가당 지급금액

$$\text{농가당 지급금액} = \text{변동직불금지급단가}(\text{원}/80kg) \times \text{ha 당 생산단수} \times \text{벼 재배면적}(ha)$$

- 단, ha당 생산단수 = $\frac{\text{비교연도 쌀 생산량의 절단평균값}}{\text{기준연도 쌀 생산량의 절단평균값}} \times \text{변경단위 생산량 산출 직전 단위 생산량}$ 으로 산출되며, 비교연도는 변경목표가격을 산출하는 연도의 직전 5개 연도로 하고, 기준연도는 비교연도의 직전 5개 연도로 함.

3. 쌀 소득보전직접지불금 운영 현황

가. 쌀 소득보전직접지불제 예산 현황

- 2014년 쌀 소득보전직접지불제 예산은 약 7,940억 원으로 농림축산식품부 전체 예산액인 13조 6,371억 원 중 약 5.8%의 비중을 차지하였으며, 직접지불제 관련 예산 중 비중은 40.4%로 가장 높은 비중을 차지하고 있음.
- 전체 직접지불제 예산 중 쌀 소득보전직접지불제 예산이 차지하는 비중은 매년 감소하고 있으나, 여전히 높은 비중을 차지하고 있음.
- 쌀 소득보전직접지불제의 경우 변동직불제가 시장가격과 연동되어 매년 소요되는 예산의 변동이 심하다는 특징을 지니며, 일부에서는 예산의 불용액이 과도하다는 지적도 제기되고 있음.
- 변동직불제의 경우 시장가격과 연동됨에 따라 연도별 집행되는 직불금 규모가 상이할 수밖에 없는 구조임.
- 그럼에도 불용액이 과도하다는 지적은 농업 생산물이 기후 및 자연조건을 기반으로 생산됨에 따라 생산의 불확실성과 가격 변동성이 심하다는 특성을 인식하지 못하기 때문임.
- 최근 정부에서는 2015년 정부 예산(안)을 발표하였는데, 2015년 쌀 소득보전직접지불제 예산액이 전년 대비 약 3,663억 원(46.1% 증가) 증가한 약 1조 1,604억 원 규모임.⁸⁾
- 고정직불금은 지급단가가 100만원/ha로 상향 조정되며, 2015년 예산(안)은 전년 대비 710억 원(9.2% 증가)이 증가한 8,450억 원으로 책정됨.
- 변동직불금의 2015년 예산(안)은 전년 대비 약 2,953억 원(1,475% 증가)이 증액된 3,154억 원으로 책정되었음.

8) 2014~15년 농림축산식품부 전체 예산(안) 및 쌀 소득보전직접지불제 예산(안)의 상세 현황은 <부표 2> 참고



<표 18> 연도별 쌀 소득보전직접지불제 예산 현황

단위: 억 원, %

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
■ 직접지불제 예산(A)	19,441	21,466	19,475	15,914	20,253	21,721	15,905	17,265	19,674
■ 쌀 직불제 예산(B)	16,082	16,672	12,446	7,764	12,601	14,188	6,801	7,236	7,940
- 고정직불금	6,986	7,171	7,116	7,088	6,650	6,195	6,181	6,984	7,740
- 변동직불금	9,096	9,501	5,330	676	5,951	7,993	620	252	200
쌀 직불금 비중(B/A)	82.7	77.7	63.9	48.8	62.2	65.3	42.8	41.9	40.4

자료: 농림축산식품부



[그림 18] 쌀 소득보전직접지불제 예산 변화 추이

나. 쌀 소득보전직접지불제 지급 현황

- 2013년 쌀 소득보전직접지불금은 약 6,866억 원이 지급되었으며, 모두 고정직불금 형태로 77만 농가에 지급됨.⁹⁾
- 지급상한 조정 및 실제 경작자가 직불금을 수령하도록 제도를 개선한 결과, 2009년 이후 지급 대상 면적이 90만ha 미만으로 감소하였으며, 대상 농가 수 또한 감소함.
- 쌀 소득보전직접지불제가 시행된 2005년 이후 직불금 지급 대상 농가와 면적은 지속적인 감소 추세를 보이고 있음.
- 특히, 변동직불금의 경우 2011년 이후 작황부진 등의 이유로 수확기 산지 쌀 가격이 급등함에 따라 목표가격의 85% 이상을 상회하며 지급이 이루어지지 않음.

<표 19> 쌀 소득보전직접지불금 지급 현황

구 분	고정직불금			변동직불금			쌀 직불금 지급 총액 (억 원)
	농가 수 (천 호)	면적 (천 ha)	지급 총액 (억 원)	농가 수 (천 호)	면적 (천 ha)	지급 총액 (억 원)	
2005	1,033	1,007	6,038	984	940	9,007	15,045
2006	1,050	1,024	7,168	1,000	951	4,371	11,539
2007	1,077	1,018	7,120	1,016	932	2,791	9,912
2008	1,097	1,013	7,118	1,025	920	-	7,118
2009	866	893	6,328	815	809	5,945	12,330
2010	838	883	6,223	781	789	7,501	13,729
2011	812	875	6,174	740	754	-	6,174
2012	791	866	6,101	719	747	-	6,101
2013	770	855	6,886	697	735	-	6,866

자료: 농림축산식품부(2014), 「양정자료」

9) 쌀 소득보전직접지불금의 연도별 고정직불금과 변동직불금의 상세 지급 현황은 <부표 3>, <부표 4> 참고



다. 쌀의 목표가격과 농가수취액 현황

- 수확기 산지 쌀 가격 및 직불금을 포함한 농가수취액(명목)은 지속적으로 증가 추세를 보이며, 대부분 목표가격과 유사한 수준에서 농가수취액이 이루어진 것으로 나타남.
 - '04년 양정개혁으로 쌀 가격은 시장에서 수급에 따라 결정되도록 하되 농가수취액은 목표가격을 크게 하회하지 않도록 한다는 것이 직불제 정책의 목표였으므로, 현재 쌀 소득보전 직접지불제는 정책 목표 수준을 달성하고 있는 것으로 판단됨.
- 하지만 소비자물가지수(2010년 기준)를 반영하여 실질가격으로 전환할 경우, 2005년 대비 2013년의 실질 농가수취액은 감소한 것으로 나타남.
 - 2010년 기준 소비자물가지수로 디플레이트 한 실질 농가수취액은 2005년 19만 2,217원/80kg 수준이었으나, 2013년에는 17만 4,069원/80kg 수준으로 하락한 것으로 나타남.
- 즉, 명목 상의 농가수취액은 목표가격 수준을 대체로 유지하며 당초의 정책 목표를 달성하였으나, 물가상승률을 감안한 실질 농가수취액은 감소하고 있어 농가가 직면하는 가격하락의 위험을 온전히 흡수했다고는 볼 수 없음.

<표 20> 쌀의 목표가격과 농가수취액 현황(명목)

단위: 원/80kg, %

연도	목표가격 (A)	수확기 쌀 가격	고정직불금	변동직불금	농가수취액 (B)	차이 (B-A)
2005	170,083	140,028	9,836	15,710	165,574	-4,509
2006	170,083	147,715	11,475	7,537	166,727	-3,356
2007	170,083	150,810	11,475	4,907	167,192	-2,891
2008	170,083	162,307	11,475	-	173,782	3,699
2009	170,083	142,360	11,536	12,028	165,924	-4,159
2010	170,083	138,231	11,486	15,588	165,305	-4,778
2011	170,083	166,308	11,495	-	177,803	7,720
2012	170,083	173,779	11,509	-	185,288	15,205
2013	188,000	174,707	12,713	-	187,420	-580

자료: 농림축산식품부, 2014, 「양정자료」



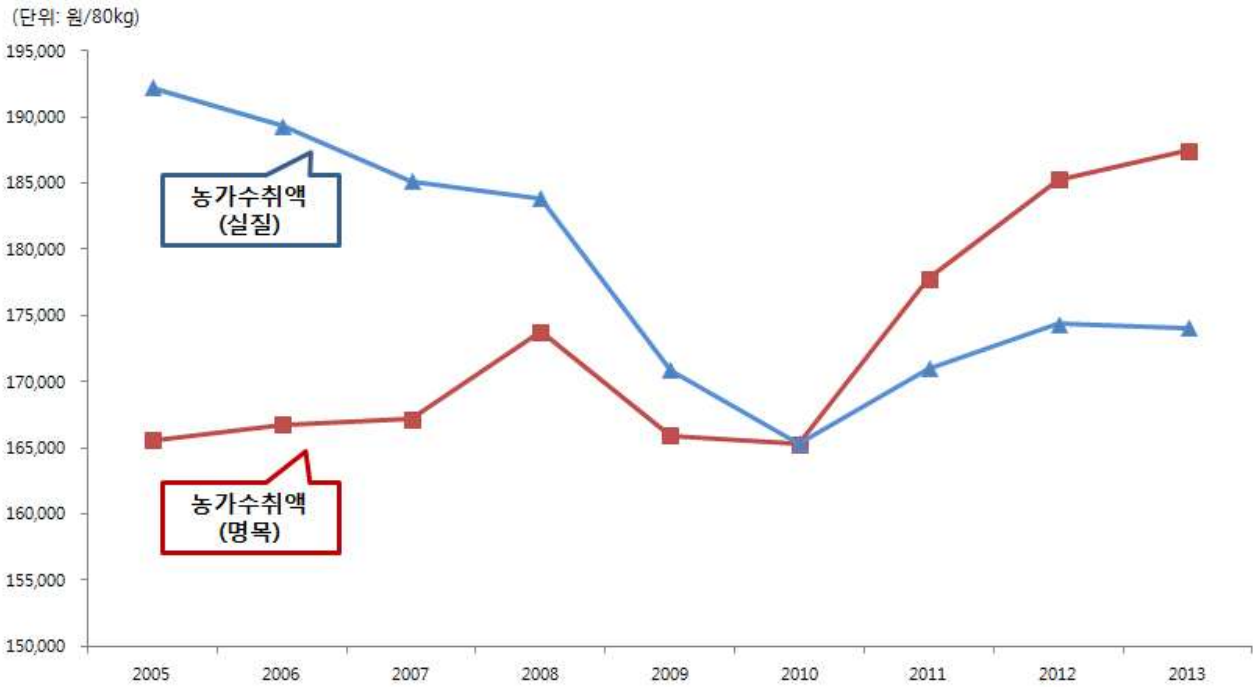
[그림 19] 연도별 농가수취액 변화 추이(명목)

<표 21> 쌀의 목표가격과 농가수취액 현황(실질)

단위: 원/80kg

연도	목표가격 (A)	수확기 쌀 가격	고정직불금	변동직불금	농가수취액 (B)	차이 (B-A)
2005	197,452	162,561	11,419	18,238	192,217	-5,235
2006	193,123	167,725	13,029	8,558	189,312	-3,811
2007	188,349	167,006	12,707	5,434	185,148	-3,201
2008	179,938	171,712	12,140	-	183,852	3,913
2009	175,110	146,568	11,877	12,384	170,828	-4,282
2010	170,083	138,231	11,486	15,588	165,305	-4,778
2011	163,541	159,912	11,053	-	170,964	7,423
2012	160,033	163,511	10,829	-	174,339	14,307
2013	174,608	162,262	11,807	-	174,069	-539

주: 소비자물가지수(2010년=100)를 기준으로 실질가격 환산



[그림 20] 연도별 쌀 생산 농가수취액 변화 추이(명목 vs 실질)

II. 쌀 소득보전직접지불제의 문제점

1. 쌀 소득보전직접지불제의 제도적 목적 문제

- 현행 쌀 소득보전직접지불제는 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」 제3조에 따라 농업인 등의 소득안정을 목적으로 명시하고 있으나, 소득안정이라는 목적 자체가 국민적 공감을 얻지 못하고 있는 실정임.
 - 쌀 소득보전직접지불제 시행 시 제도의 목적은 쌀 시장 개방에 따른 시장가격 하락 위험이 존재하여 직불제를 통해 시장가격 하락의 위험을 흡수하자는 것이었으며, 이를 통해 농가 소득을 안정화시키고자 하였음.
 - 하지만 농민들에게 국가재정을 통해 직접적으로 소득을 보장해주는 현행 제도 방식이 국민적인 공감대를 형성하지 못하고 있는 실정
- 고정직불제의 경우 농지 현상 유지 및 식량자급률 제고 등 공익적 목적을 추구한다는 점에서 공익형 직불제로 인정되는 반면, 변동직불제의 경우 시장가격 차이에 따른 직접적인 농

가 소득을 보장해 준다는 차원에서 소득안정형 직불제에 속함.

- 장기적인 관점에서 안정적인 예산확보와 국민적 공감대를 형성하기 위해서는 쌀 소득보전 직접지불제의 목적을 보다 명확히 할 필요성이 있음
 - 현행 쌀 소득보전직접지불제가 농가 소득안정을 위한 지원이 직접적 목적이라 할지라도, 안정적 예산확보 및 국민적 공감대를 확대하기 위해서는 논 농업이 지니는 다양한 편익들을 제도적 목적으로 명문화할 필요성이 있음.
 - 즉, 논 농업이 지니는 다원적 기능을 제도적 목적으로 명시할 시 예산확보가 보다 용이해질 수 있으며, 국민적 공감대를 형성할 수 있을 것으로 판단됨.

2. 신규농가의 제도적 진입 장벽 문제

- 최근 귀농귀촌 농가가 증가하고 있으나, 이들 신규농가에 대한 쌀 소득보전직접지불제 지원의 법적 근거가 마련되어 있지 않은 상황임.
 - 신규진입 농가에 대한 제도적 지원을 목적으로 지급대상 요건을 완화하였으나, 귀농귀촌 농가를 지원하기에는 여전히 제도적 진입 장벽이 높은 것이 사실
 - 신규진입 요건: 후계농업경영인·전업농업인, 농지 1ha(1만m²) 이상 경작(2년 이상), 직불금 수령자의 사망으로 인해 승계 받은 자 등
- 2013년 귀농귀촌 농가 수는 10,923가구이며, 대부분 가구주 연령이 50대 이상(65.5% 비중)인 은퇴농인 것으로 나타남.
 - 현재 정부에서는 농업농촌의 경영구조를 개선하고, 지역발전을 도모하기 위해 은퇴농 및 귀농귀촌 농가에 대한 적극적인 지원 정책을 실시하고 있음.¹⁰⁾
- 이러한 귀농귀촌 농가의 주요 재배작물은 채소류가 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 논벼를 재배하는 농가 또한 높은 비중을 차지하고 있음.

10) 농림축산식품부는 현재 귀농귀촌 농가에 대한 제도적 지원을 위해 '귀농귀촌 활성화 지원사업'을 추진 중에 있으며, 창업 및 주택구입 지원, 귀농 창업 아카데미 지원사업, 맞춤형 귀농귀촌 교육, 도시민 농촌유치 지원 등 다양한 지원 제도를 시행 중임.



<표 22> 연령별 귀농귀촌 가구주 현황

가구주 연령	2011년		2012년		2013년	
	가구주(명)	비중(%)	가구주(명)	비중(%)	가구주(명)	비중(%)
30대 이하	1,202	11.9	1,292	11.5	1,253	11.5
40대	2,555	25.4	2,766	24.7	2,510	23.0
50대	3,764	37.4	4,298	38.3	4,289	39.3
60대	2,007	19.9	2,195	19.6	2,288	20.9
70대 이상	547	5.4	669	6.0	583	5.3
합계	10,075	100.0	11,220	100.0	10,923	100.0

자료: 통계청, 「귀농귀촌인 통계」, 각 연도

<표 23> 재배작물별 귀농귀촌 농가 현황

재배작물	2011년		2012년		2013년	
	가구(호)	비중(%)	가구(호)	비중(%)	가구(호)	비중(%)
논벼	1,060	10.5	1,231	11.0	1,275	11.7
맥류, 잡곡	416	4.1	646	5.8	625	5.7
서류	756	7.5	1,147	10.2	1,211	11.1
두류	1,206	12.0	1,725	15.4	1,691	15.5
채소	2,343	23.3	2,829	25.2	2,900	26.5
화훼	300	3.0	146	1.3	138	1.3
특용	1,260	12.5	1,602	14.3	1,732	15.9
과수	1,409	14.0	1,632	14.5	1,874	17.2
기타	84	0.8	288	2.6	304	2.8
귀농귀촌 가구 합계	10,075	100.0	11,220	100.0	10,923	100.0

주1: 귀농인이 농업경영체등록자료에 등록된 재배작물을 집계한 결과

주2: 귀농인 중 일부 농가에서는 경영 다각화로 인해 여러 작물을 동시에 생산하여 중복 계상되었으며, 일부는 영농활동이 하지 않는 경우(귀촌 농가)도 있어 합계 불일치

자료: 통계청, 「귀농귀촌인 통계」, 각 연도

○ 쌀 소득보전직접지불제 신규진입 요건이 되는 후계농업경영인의 경우 사업신청 자격이 귀농귀촌인 입장에서는 높은 진입장벽이 되고 있는 실정임.

- 후계농업경영인 지원 자격은 경영주 연령은 18~45세로 영농 경력이 없거나 10년 이하이

여야 하며, 농업관련 교육기관에서 관련교육을 이수한 자, 농업경영체등록정보에 등록된 농가여야 함. 이들 신청 자격이 되는 농가들은 시도별 후계농업경영인 심사위원회의 심사를 거쳐 최종 선정됨.

- 하지만 현재 귀농귀촌 가구주의 경우 은퇴농 중심으로 연령이 50대 이상인 농가가 대부분으로 차지하고 있고, 이들 농가의 경우 쌀 소득보전직접지불제 신규요건 중 하나인 후계농업경영인에 선정되기는 불가능한 실정임.
- 정부에서도 귀농귀촌 농가를 제도적으로 지원하고 있는 만큼, 향후 은퇴농의 증가가 예상되는 바 이들 농가에 대한 쌀 소득보전직접지불제의 추가적인 지원 방안을 마련할 필요성이 있음.
- 귀농귀촌인이 제도적 혜택을 받을 수 있도록 이들 농가들에 대해서는 별도의 제도적 지원 방안을 모색하거나, 이들 농가에 대해서는 현행 신규진입 요건을 완화할 필요가 있음.

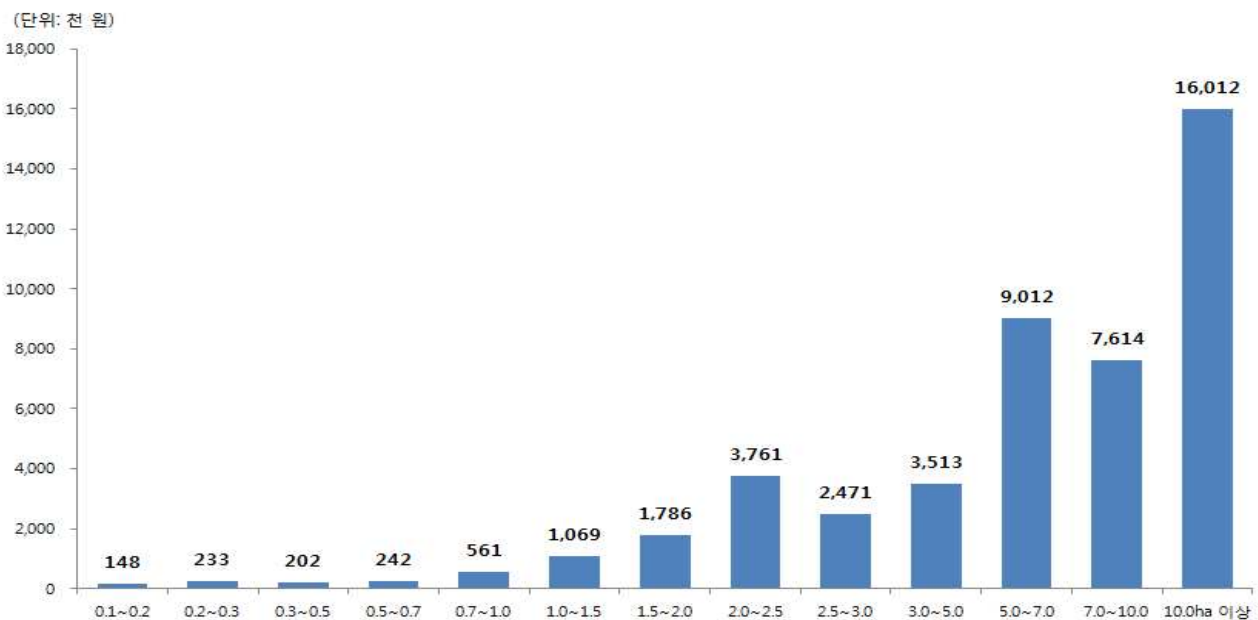
3. 고정직불제의 계층 간 양극화 심화 문제

- 쌀 고정직불제의 기본 개념은 논 형상을 유지하는 농가에 대해 재배면적에 따라 직불금을 지급하는 형태로, 그 간 대규모 농가에 대해 편중된 지원이 이루어진다는 비판이 지속적으로 제기되어 있음.
- 재배면적에 비례하여 고정직불금을 지급함에 따라 영세농에게는 실질적인 소득 보전액이 크지 않고, 대농에게 집중된다는 비판이 지속됨.
- 이에 정부에서는 양극화 문제를 완화하기 위해 고정직불금 지급 상한(농업인: 30ha, 영농조합법인: 50ha)을 지정하여 운영하고 있으나, 여전히 계층 간의 양극화를 심화시키고 있다는 비판이 제기되고 있음.
- 현행 쌀 소득보전직접지불제의 최소 지급 기준 면적은 0.1ha로 일반 농업인의 경우 0.1~30ha 사이에 속할 경우 면적에 따라 고정직불금의 지급 대상이 되며, 0.1ha 미만 및 10ha 이상의 농가가 극히 소수에 불과한 것으로 나타나 영농조합법인을 제외한 대부분의 농가가 고정직불금의 지급 대상이 되는 실정임.
- 하지만 재배면적이 넓은 대규모 농가의 경우 영농 규모화로 인한 경영비가 상대적으로 낮아지는 효과로 농가 순소득 수준이 높은 것이 일반적이며, 농가소득 또한 경영규모가 클수록 높게 나타나 재배면적 기준으로 지급되는 현행 고정직불제로 인해 영세농과 대규모 농



가 간의 소득 양극화 격차를 보다 심화시킬 수 있음.

- 아래 표에서 'B/A(논 면적 백분율/농가 수 백분율)'가 의미하는 것은 각각의 경작규모별 집단에 속하는 농가가 평균적으로 지급받는 고정직불금의 상대적 크기를 의미함.
 - 예를 들어, 한 농가에 평균 100만원의 고정직불금이 지급될 경우 B/A가 0.25인 '0.5~0.7ha' 집단에 속하는 농가는 25% 수준인 농가 당 평균 25만원의 고정직불금을 받게 되는 것을 의미함.
 - 즉, 경작규모가 증가함에 따라 'B/A' 또한 급격히 증가하고 있는 것으로 알 수 있으며, 경작규모가 10ha 이상인 농가는 농가당 평균 고정직불금 지급 수준의 약 17.8배를 받게 되는 것을 알 수 있음.
 - 즉, 경작규모별 농가집단에서 논 면적이 클수록 농가 수는 감소하지만 논 면적은 커지는 현재 우리나라 농가구조로 인해 대규모 영농에 편중된 고정직불금이 지급되는 구조적 문제점을 지니게 되는 것임.
- 농가당 평균 고정직불금 현황은 각 집단에 속하는 농가에 지급되는 평균적인 고정직불금을 의미하며, 현재 우리나라 농가는 농가당 평균 논 면적 규모가 경작규모가 클수록 증가하는 특징을 보이고 있어, 상대적으로 경작규모 큰 농가에 평균 지급되는 고정직불금 규모가 크게 나타남.



[그림 21] 경작규모별 농가당 평균 고정직불금 지급 현황(2010년)

<표 24> 경작규모별 농가 분포 및 평균 면적에 따른 집단별 평균 고정직불금(2010년)

단위: %, 원

논 면적 규모	농가 수 백분율(%) (A)	논 면적 백분율(%) (B)	B/A	농가당 평균 논 면적(ha) (C)	농가당 평균 고정직불금 (C × 90만원)
0.1ha 미만	2.10	0.20	0.10	0.08	-
0.1~0.2	12.90	2.00	0.16	0.16	148,175
0.2~0.3	11.00	2.60	0.24	0.26	233,207
0.3~0.5	21.10	4.40	0.21	0.22	202,435
0.5~0.7	13.30	3.30	0.25	0.27	241,939
0.7~1.0	13.00	7.60	0.58	0.62	561,359
1.0~1.5	9.50	10.60	1.12	1.19	1,068,804
1.5~2.0	6.00	11.10	1.85	1.98	1,785,901
2.0~2.5	2.50	9.80	3.92	4.18	3,760,933
2.5~3.0	2.10	5.30	2.52	2.75	2,471,072
3.0~5.0	3.70	13.40	3.62	3.90	3,513,294
5.0~7.0	1.30	12.40	9.54	10.01	9,011,841
7.0~10.0	0.80	6.50	8.13	8.46	7,613,764
10.0ha 이상	0.60	10.70	17.83	17.79	16,012,485

주: 논이 없는 농가를 제외한 수치이며, 0.1ha 미만 농가는 고정직불금 지급대상에서 제외.
 자료: 통계청, 「농림어업총조사」, 2010

- 이와 같이, 재배면적 기준으로 지급되는 현행 고정직불제의 경우 우리나라 농가구조의 특성상 양극화를 심화시킬 수밖에 없는 구조적 문제점을 지니게 되는 것임.
- 경작규모가 큰 농가일수록 농가소득이 높고, 적은 수의 농가가 대규모의 농지를 소유하고 있는 현 농가구조의 특성으로 인해 경작규모에 따른 농가별 소득 양극화 현상은 고정직불금으로 인해 더욱 심화될 수밖에 없음.

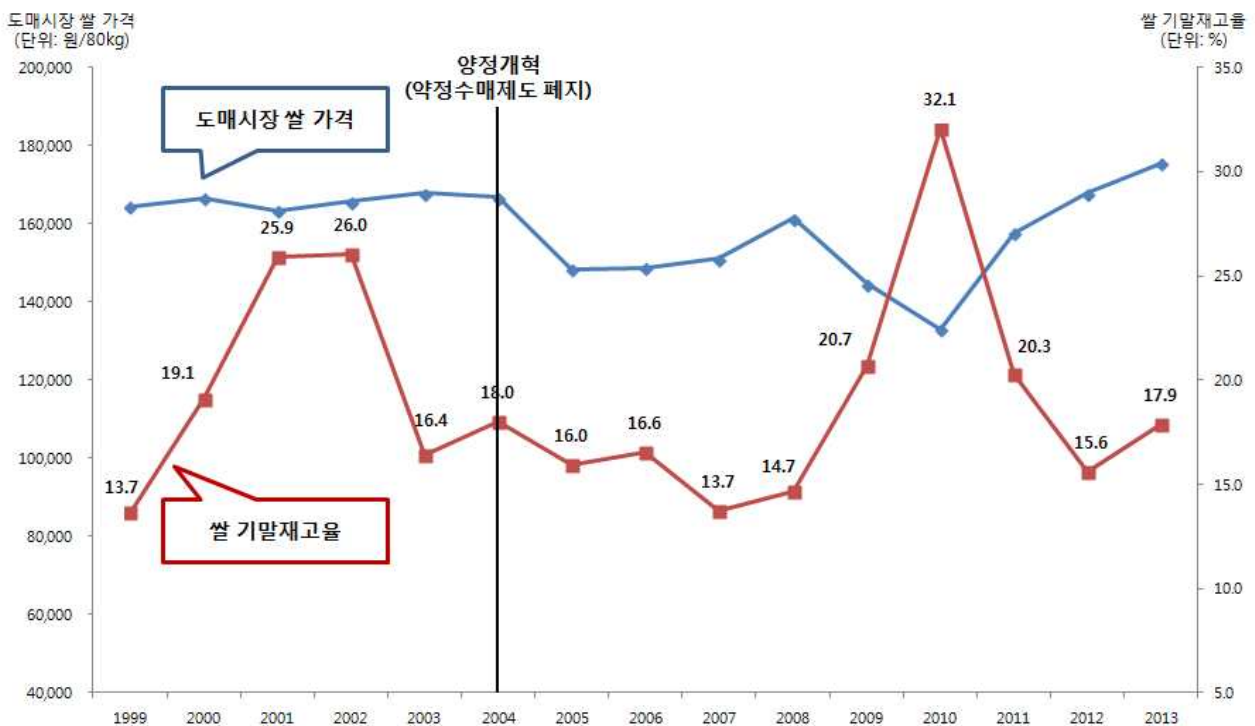
4. 변동직불제의 생산 연계에 따른 과잉생산 문제

- 현행 쌀 변동직불제의 경우 시장가격이 목표가격에 미달할 경우 이에 대해 보상해 주는 개념으로 생산과 직접적인 연계성을 지니며, 과잉 생산에 따른 시장왜곡 현상을 야기할 수



있는 위험성이 있음.

- 쌀 소득보전직접지불제는 2004년 양정개혁에 따라 약정수매제도를 폐지하고, 시장가격 하락을 흡수하여 농가 소득을 안정화시키고자 도입됨.
- 즉, 과잉 공급으로 인한 시장가격 하락은 변동직불금 지급으로 이어지고, 이러한 가격 차이를 보상해 줌에 따라 농가 입장에서는 생산량을 줄일 필요성을 느끼지 못하게 됨으로서 다시 과잉 생산이라는 결과를 초래하는 악순환이 지속되는 구조적 문제점을 지님.
- 현행 변동직불제의 목표가격은 2012년을 제외하고 모두 시장가격 보다 높은 수준인 것으로 나타남에 따라, 농가입장에서는 쌀 가격 하락에 대한 위험이 낮아져 결국 쌀 생산을 지속하게 되는 것임.
- 2004년 양정개혁으로 약정수매제도를 폐지됨으로서, 쌀 가격이 시장의 수급 상황에 따라 결정되도록 한 이후 쌀 가격의 등락 변동성이 심화되게 되었으나, 기말재고율과 쌀 가격이 상관성을 보이고 있는 것을 알 수 있음.



[그림 22] 쌀 도매시장 가격과 기말재고율 관계

- 이와 같이 변동직불제의 경우 벼 재배를 조건을 전제로 지급됨에 따라 높은 목표가격은 벼 재배 농가의 생산 확대 및 유지라는 결과를 초래하게 되고, 이는 쌀 소비 감소와 함께 과잉 공급이라는 결과를 초래함으로써 시장에서의 쌀 가격이 하락하는 악순환이 반복되게 됨.
- 또한 WTO 농업협정문 상에서 변동직불제는 감축대상 보조(Amber Box)에 해당됨에 따라 쌀 관세화 전환을 앞둔 시점에서 국제사회에서의 협상력을 제고하기 위해서는 장기적 관점에서 쌀 변동직불제를 개선할 필요성이 있음.
- 따라서 쌀의 시장가격과 수급 안정을 위해서는 현행 쌀 품목을 특정하여 생산을 연계하는 방식보다는 변동직불제의 생산 비(非)연계 방안을 모색할 필요성이 있음.



제4장. 해외 주요국의 농가소득안정화 제도 현황

I. 해외 주요국의 농가소득안정화 제도 현황 비교

- 주요 선진국들은 다양한 이유로 농업 부문에서 직접지불 형태의 제도가 필요하게 되었고, 대부분 1990년대 후반부터 농업직불금 제도를 도입하여 시행하고 있는 상황임.
- 우리나라를 비롯한 일본, 스위스, EU의 농업직불금 도입배경은 비슷한 경향을 보임. 즉, 1980년대 이후 시장개방의 여파로 농가교역조건이 악화됨에 따라 농가의 소득하락과 산업간 소득격차를 보전해주기 위해 농업직불금 제도가 도입됨.
- 아래 표와 같이 주요국들의 농가소득 대비 직접지불제의 비중을 살펴본 결과 우리나라의 농가소득 중 직불비중이 4.4%로 가장 낮은 것으로 나타났고, 다음으로 일본 7.8%, 미국 20.4%, EU 27.7%, 스위스 61.8% 순이었음.

<표 25> 주요국의 농가소득 대비 직접지불제 비중

구분	한국	미국	일본	스위스	EU
농가수(천호)	1,151	2,200	2,528	59	10,384
농업소득	9,197천원	62,187백만\$ (전체 농장소득)	1,196천¥	9,249CHF	143,118백만€ (농업부가가치)
농가소득	31,301천원		4,633천¥	89,643CHF	
직불예산	15,905억원	12,663백만\$	9,185억¥	2,789백만CHF	39,676백만€
호당 직불금	1,382천원	5,756천\$	363천¥	55,378CHF	3,821€
농업소득 중 직불비중	15.0%	20.4%	30.4%	598.7%	27.7%
농가소득 중 직불비중	4.4%		7.8%	61.8%	

주: 1) 한국(2012년), 일본(2011년), 미국(2009년), 스위스(2010년, 평야지역기준), EU(2010년) 기준임.
 2) 미국은 전체 농장소득에서 차지하는 직불제 비중이며, EU는 전체 농업부가가치에서 차지하는 직불금 비중임.
 3) EU는 농가수 대신 농업인 수 기준 농업인 1인당 직불금임.
 4) 스위스의 경우 정부가 농가에 지원하는 연평균 농업직불금이 농업소득보다 6배 이상 많음을 의미함.
 자료: 한국(e-나라지표: 농업예산과 기금내역, 농림수산물통계연보), 미국(US Census Bureau "The 2012 Statistical Abstract"), 일본(농림수산성), 스위스(농업청과 연방통계청), EU(agriculture-Statistical and Information 2012).

II. 해외 주요국별 농가소득안정화 제도 현황

1. 미국의 농가소득안정화 제도

가. 미국 농업법 개정 현황

- 미국의 농업법(Farm Bill)은 미국의 농업정책의 기본방향과 농가소득지원정책을 구체적으로 규정하는 법으로써, 미국 농업정책의 근간이자 지침서임. 1933년 미국 농업법이 최초로 제정된 이후 약 5년을 주기로 개정되고 있음.
- 최근 미국 내의 정치·재정적 현안과 맞물려 난항을 거듭하다 2014년 2월 7일 오바마 대통령의 서명으로 2014년 새로운 농업법(Agriculture Act of 2014)이 발표되었으며, 개정된 2014년 농업법은 2018년까지 유효함.
- 미국 내에서 이번 농업법 개정과 관련된 가장 큰 정치적 쟁점이 식품보조지원제도(Food Stamp)였으나, 농업정책적인 측면에서 국내외에서 가장 관심을 받은 것은 품목별 농가소득지원정책(Commodity Program)이었음.
- 미국 농업법 중 주요 농산물에 직접적으로 가격과 소득을 지지하는 품목별 농가소득지원정책(Commodity Program)은 미국의 대표적인 농가소득 및 경영안정 정책임.
- 개정된 2014년 농업법에서 직접지불제가 폐지되고, 보전프로그램이 통합되는 등 많은 변화가 있었음.
 - 2002년 농업법의 근간이 된 고정직불제(Direct Payment)는 밀, 옥수수, 보리, 수수, 귀리, 목화, 쌀, 콩 등의 주요 품목 생산농가에 농산물 가격이나 생산량에 관계없이 보조금을 지급하는 제도임.
 - 그러나 매년 50억 달러에 이르는 보조금이 농산물 가격변화나 농업소득과는 전혀 관계없이 지불되는 것에 대한 부정적 여론이 형성되었고, 결국 이번 개정된 2014년 농업법을 통해 납세자의 부담을 줄이는 대신 농업인이 비용을 직접 분담하는 작물보험이나 가격손실보상 및 수입손실보상 프로그램으로 전환이 이뤄짐.

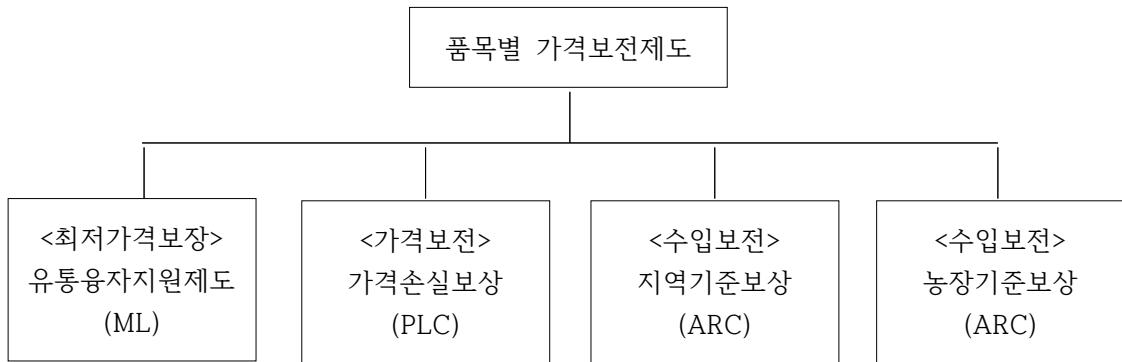


- 고정직불제는 폐지하는 대신 기존 유통용자지원제도(ML)은 유지
- 경기변동대응직불(CCP), 수입보전직불제(ACRE)를 폐지하고, 대신 유사한 형태의 가격 손실보상(Price Loss Coverage; PLC)과 수입손실보상(Agriculture Risk Coverage; ARC) 도입

<표 26> 미국의 농업법 변화

항목	2008년 농업법	2014년 농업법
제1조 품목별 정책	<ul style="list-style-type: none"> ■ 직접지불금 : 재배면적 기준으로 적용 (밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 면화, 쌀, 콩, 오일씨, 땅콩), 쌀은 종류별(단립, 중립, 장립)로 구분하여 적용 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 직접지불금 폐지
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경기변동대응직불(CCP) : 실효가격이 목표가격보다 낮은 대상상품의 재배면적을 기준으로 지원 자격 결정 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 경기변동대응직불(CCP) 폐지 ■ 가격손실보상(PLC) 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 경기변동대응직불 대체, 다년간 가격저하 피해가 지속되는 경우 지원
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 수입보전직불제(ACRE) : 2009년 새로 도입, 농가가 속해 있는 주(state)의 수입수준으로 농가수입을 보전 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 수입보전직불제(ACRE) 폐지 ■ 수입손실보상(ARC) 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 수입보전직불의 대체, 농장수준 또는 카운티 수준에서 선택가능
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 5개 재해 프로그램 <ol style="list-style-type: none"> ① 수입보충지원(SURE) ② 가축배상프로그램(LIP) ③ 가축마초재난프로그램(LFP) ④ 가축, 벌, 양식물고기 긴급지원(ELAP) ⑤ 나무지원프로그램(TAP) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2008년 농업법의 작물재해프로그램 중 수입보충지원(SURE)은 지속되지 못함, 나머지 4개의 재난프로그램은 지속
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 낙농제품생산가격보조(DPPSP) <ul style="list-style-type: none"> - 직접지불금지급 대신 상품신용공사(CCC)를 통해 특정가격으로 낙농제품 구매 ■ 우유소득손실계약(MILC) <ul style="list-style-type: none"> - 시장가격이 목표가격보다 낮을 경우 그 차이의 45% 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 낙농제품생산가격보조 폐지, 우유소득손실계약은 일시 연장후 폐지 (단, 우유소득손실계약은 마진보호프로그램 시행일 또는 2014년 9월 1일 중 빠른 날짜에 폐지됨) ■ 마진보호프로그램(Margin Protection Program) 신설

- 2014년 농업법의 품목별 가격 및 소득보전 제도는 유통용자지원제도(ML), 가격손실보상(PLC), 지역기준보상(ARC), 농장기준보상(ARC) 등 4개의 주요 프로그램으로 구성됨.



[그림 23] 2014년 미국 농업법의 품목별 가격 및 소득보전 제도의 구성요소

나. 미국 품목별 농가소득지원정책

(1) 유통용자지원제도(ML)

- 유통용자지원제도는 미국의 주요 농산물에 대한 대표적인 최저 가격지지정책으로 1933년 이래 현재까지 유지되어 온 농가소득 및 경영안정망 제도의 시초임. 대상품목으로 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 쌀(장립종·중립종), 대두, 기타 유지작물, 육지면화(upland cotton), ELS면화(ELS cotton), 땅콩 등 총 20개 품목임.
- 유통용자지원제도의 주요 목적은 주요 농산물의 가격하락에 대응하여 농산물가격을 지지하여 농가소득을 안정시키는 것임. 시장가격이 용자단가보다 낮으면 그 차액을 지원하기 때문에 용자단가가 사실상 최저보장가격이 됨.
- 2008년 농업법과 비교하여 2014 농업법에서는 유통지원용자제도의 수혜한도를 폐지함. 그러나 2007년 이후 주요 농산물의 시장가격이 용자단가를 상회함에 따라 이 제도를 통한 농가지원은 작동되지 않음.

(2) 가격손실보상(PLC)

- 가격손실보상(PLC)은 기존 2008년 농업법의 경기변동대응직불(CCP)과 유사한 개념으로, 정책대상 품목을 미리 설정하고 이들 품목의 평균 시장가격이 정부 설정의 기준가격보다 낮을 때 그 차액을 보전해주는 것임. 2008년 농업법의 목표가격에 해당하는 기준가격이 기존보다 최대 121%나 증가하여 보전금 한도액이 사실상 확대됨.



- 유효가격은 유통년도 초기 5개년 동안의 전국 평균 시장가격(midseason price)과 당해 연도 용자단가(Loan Rate) 중 높은 것을 의미
- 품목별 가격손실보상(PLC) 지불액 = 지불단가 × 지불면적 × 지불단수
 - 지불단가 = 기준가격(reference price) - 유효가격(effective price)
 - 기준가격 = 품목별 사전 지정 목표가격
 - 유효가격 = 유통년도 첫 5개월 평균 시장가격(midseason price)과 용자단가(marketing loan rate) 중 높은 것
 - 지불면적 = 당해연도 대상품목 식부면적의 85%와 휴경면적의 30%
 - 지불단수 = 경기변동대응직불(CCP) 기준단수

<표 27> 미국의 경기변동대응직불(CCP) 목표가격과 2014년 농업법 기준가격

구 분	단 위	CCP 목표가격	2014 농업법 기준가격
밀	\$/bushel	4.17	5.50
옥수수	\$/bushel	2.63	3.70
수수	\$/bushel	2.63	3.95
보리	\$/bushel	2.63	4.95
귀리	\$/bushel	1.79	2.40
면화	\$/pound	0.71	-
장립종 쌀	\$/hundredweight	10.50	14.00
중립종 쌀	\$/hundredweight	10.50	14.00
땅콩	\$/ton	495.00	535.00
콩	\$/bushel	6.00	8.40
기타 유지	\$/hundredweight	12.68	20.15
건조 완두	\$/hundredweight	8.32	11.00
렌즈 콩	\$/hundredweight	12.81	19.97
작은 병아리콩	\$/hundredweight	10.36	19.04

자료: Agricultural Act of 2014, Title I; and Food, Conservation, and Energy Act of 2008, Title I.

(3) 수입손실보상제도(ARC)

- 수입손실보상제도(ARC)는 2008년 농업법의 수입보전직접지불제(ACRE)와 동일한 개념으로 수입(revenue) 기준 보조금 지급정책임. 2008년 농업법의 수입손실보상제도(ARC)는 주(state) 수준에서 평균수입을 기준으로 보장해주었다면, 2014년 농업법의 수입손실

보상제도(ARC)는 지역단위(country level) 혹은 농장단위(farm level)의 평균수입에 근거하여 농가가 직접 하나를 선택할 수 있도록 함. 즉, 기본방향에는 변화가 없으며, 2014년 농업법이 더욱 농업 보호적인 방향으로 개편이 이뤄짐.

○ 농장수준 ARC 지불액 = [기준수입 × 89% - 실제수입] × 지불면적

- 기준수입 = 최근 5개년 올림픽 평균가격과 단수를 이용한 농장수입
- 지불면적 = 당해연도 대상품목 식부면적의 65% + 휴경면적의 45%

○ 지역수준 ARC 지불액 = [기준수입 × 89% - 실제수입] × 지불면적

- 기준수입 = 최근 5개년 올림픽 평균가격과 단수를 이용한 군(county) 단위 수입
- 지불면적 = 당해연도 대상품목 식부면적의 80% + 휴경면적의 45%

<표 28> 미국의 수입손실보상제도(ARC) 주요 내용

구분	농장수준 (Individual ARC)	지역수준 (County ARC)	비고
지불요건 (Payment)	실제 농장수입(farm revenue)이 기준 농장수입의 89%보다 낮을 때	실제 농장수입(county revenue)이 기준 농장수입의 89%보다 낮을 때	정책품목을 대상으로 품목별로 지급
기준수입 (Benchmark Revenue)	농장단수×시장가격 (최근 이전 5개년 올림픽 평균)	지역단수×시장가격 (최근 이전 5개년 올림픽 평균)	시장가격은 평균가격임. 단, 땅콩은 \$530/톤 이하, 쌀은 \$13/cwt 이하 가격은 사용할 수 없음. (최저가격보장)
실제수입 (Actual Revenue)	농장단수×(시장가격과 용자단가 중 큰 것) (당해연도)	지역단수×(시장가격과 용자단가 중 큰 것) (당해연도)	시장가격은 작물유통연도 초기 5개월 평균가격
단위면적당 지불단가 (Per Acre Payment)	(농장 기준수입 × 89% - 실제수입)과 (농장 기준수입 × 10%) 중 작은 것	(지역 기준수입 × 89% - 실제수입)과 (지역 기준수입 × 10%) 중 작은 것	최대 지불금액은 기준수입의 10%임. 즉, 실제수입이 기준수입의 79%~89% 사이에서 발생한 손실에 대해 지급
총 지불금액 (Total Payment)	(지불단가 × 식부면적의 65%) + (지불단가 × 휴경면적의 45%)	(지불단가 × 식부면적의 80%) + (지불단가 × 휴경면적의 45%)	수혜대상 식부면적과 휴경면적을 대상으로 지급함. 연간 지불상한은 땅콩 5만 달러, 땅콩 이외 모든 정책품목 합계 총 5만 달러임.

자료: Agricultural Act of 2014, Title I



(4) 추가보상보험제도(SCO)

- 2014년 농업법에서는 보험제도를 중심으로 농가경제의 안정정책의 방향이 설정됨. 관련 예산이 10년간 57억 달러가 증액되었고, 기존 보험제도가 보상하지 않는 부분까지 보전해주는 추가보상보험제도(Supplemental Coverage Option; SCO)가 새롭게 도입됨.
- 추가보상보험제도(SCO) 보상범위는 농가가 선택한 지역보험의 유형과 자기부담률(deductible) 수준, 그리고 수입손실보상제도(ARC)의 선택여부에 따라 달라짐.
 - 수입손실보상제도(ARC)를 선택한 농가는 기존수입의 79~89%를 보장받으므로 추가보상보험제도(SCO)를 통해 21% 손실금액과 농가가 가입한 작물보험의 자기부담금(deductible) 범위에서 추가로 보상
 - 수입손실보상제도(ARC)를 선택하지 않은 농가는 가입한 작물보험의 자기부담금 수준에서 보상
- 기존 보험에서는 일반적인 손실범위에 해당하는 경우(65~75%)에 대해서만 손실보상이 이뤄짐으로써 보험제도에서는 손실범위가 작은 경우(25~35%)는 손실보상이 이뤄지지 않음. 그러나 새롭게 도입된 추가보상보험제도(SCO)에서는 경미한 손실에 대해서도 추가적인 보상이 가능하게 되어 농업인이 직접 감수해야 하는 손실범위의 감소가 예상됨.

다. 미국 농업보험제도

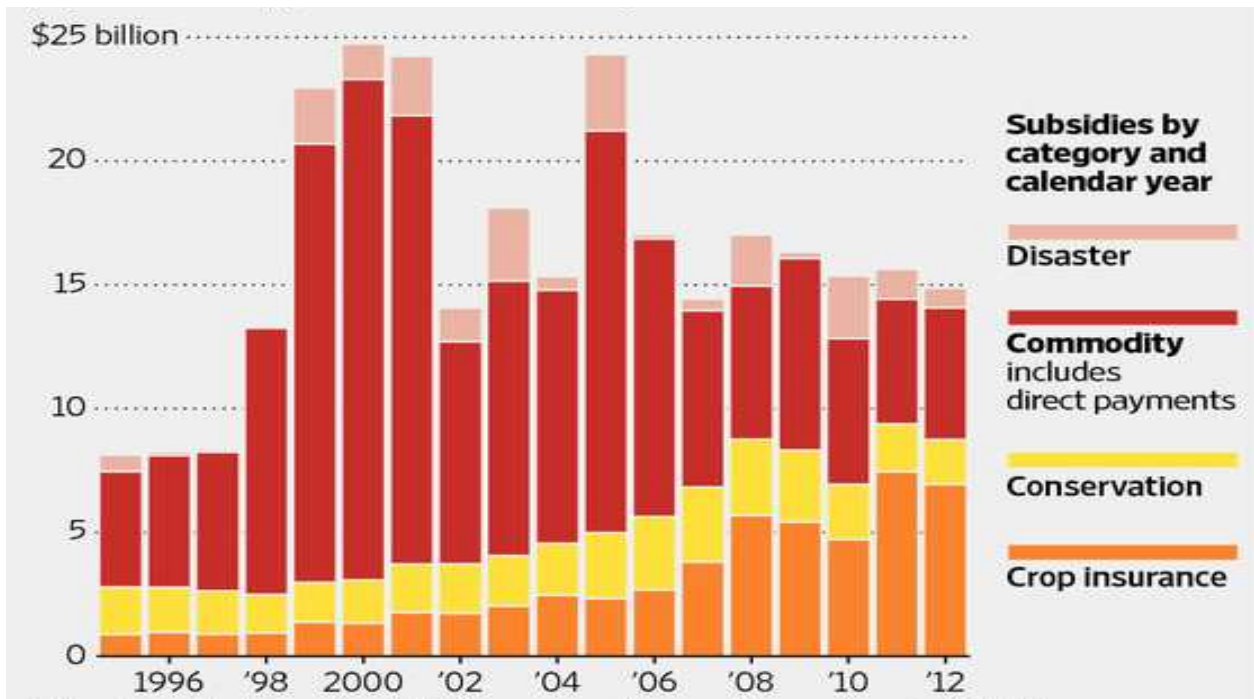
(1) 작물보험(Crop Insurance)

- 미국의 농업보험제도는 가뭄, 홍수, 우박, 서리 등 기상이변이나 병해충 발생과 같은 예상치 못한 농업경영 상의 위험으로부터 농가를 보호하기 위해 1938년에 도입됨. 농업보험제도는 크게 다양한 재해로 인한 수량감소를 보전해주는 전통적 작물보험(crop insurance)와 1996년부터 시행된 수입보험(revenue insurance)로 구분됨.
- 작물보험(crop insurance)은 미연방작물보험법(Federal Crop Insurance Act)에 의해 보장된 프로그램이며, 농가단위 작물보험(Actual Production History; APH), 군(county) 단위 작물보험(Group Risk Plan; GRP), 현금기준 작물보험(Dollar Plan; DP) 등이 있음.
- 또한 정부가 작물보험 대상품목에 대한 재해지원을 위해 최소한의 행정비용만 받고 가입

시키는 기초보험 형태의 대재해보험(Catastrophic Coverage, CAT)도 작물보험의 한 형태임.

(2) 수입보험(Crop Insurance)

- 미국은 다양한 수입보험을 이용하여 농가소득안정을 도모하고 있으며, 농가의 호응이 높아 가입률이 빠르게 증가하고 있는 추세임.
- 수입보험의 종류로는 농가단위 수입보험(Adjusted Gross Revenue; AGR), 간이 농가단위 수입보험(AGR-Lite), 군(county) 단위 수입보험(Group Revenue Insurance Policy; GRIP), 소득보장(Income Protection; IP), 그리고 수입보장(Revenue Assurance; RA) 등이 있음.
- 2011년 작물연도부터 통합프로그램(Combo Policy)을 통해 수입보장(RP)로 통합되어 운영되고 있음. 미국의 농업보험 대상품목이 옥수수, 밀, 콩, 보리 등 100여 개 이상의 품목을 대상으로 하기 때문에, 미국 영토 내에서 재배되는 농작물은 어떤 형태로든 농업재해보험의 범위에 적용된다고 볼 수 있음.



자료: USDA, Economic Research Service Using USDA

[그림 24] 미국 내 직불제 감소와 농업보험 증가 추이



라. 미국 농가소득안정화 제도의 시사점

- 새롭게 개정된 2014년 농업법의 특징으로 경손정책(shallow loss policy)의 등장의 출현을 들 수 있음.
- 이전까지 농가의 손실이 자기부담금(deductible)보다 적은 수준일 때 농가는 이러한 손실에 대해 지원받지 못하거나 작물보험에 의해 보상을 받더라도 손실의 25~30% 정도는 농가에서 직접 부담할 수밖에 없었음.
- 그러나 경손보상정책을 통해 회복 불가능한 손실에 대해서는 농가에서 스스로 일정부분의 보험료를 부담하면서 보상범위를 선택하는 작물보험을 통해 농가소득 안전망과 경영위험 관리를 수행해 나가도록 함.
- 우리나라는 미국과 비슷한 형태의 품목별 농업직불제, 농업보험, 그리고 긴급재해지원을 시행하고 있으므로, 이들 주요 정책수단 간의 조화를 이룰 수 있도록 정책적인 접근이 필요하며, 쌀에 정책적으로 과잉 집중된 농업직불제 정책에서 벗어나 중장기적으로는 미국과 같이 소득 및 경영안정 정책대상 품목을 확대해 나가는 등의 정책전환이 필요함.

2. 일본의 농가소득안정화 제도

가. 일본의 경영안정형 직불제 현황

- 일본의 경영안정형 직불제는 미국이나 EU 등의 농산물을 수출하는 국가들과는 다르게 농산물 수입국의 입장에서 생산과 연계한 직불제를 통해 농가경영안정과 식량자급률 향상을 동시에 도모하고 있다는 특징이 있다. 이는 우리나라와 유사 상황으로 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있음.
- 일본의 농업직불제는 경영안정형 직불제, 공익형 직불제, 그리고 품목별 경영안정대책이 있음. 경영안정형 직불제는 호별소득보상제도를 중심으로 운영되고 있음.
- 그리고 호별소득보상제도를 보완하는 제도로 2007년 도입된 품목횡단적 경영안정대책 중 기준판매수입과 당년도 판매수입과의 차액을 보전하는 수입보전 직불제가 일부 존속하고 있음(김태곤, 2013).

나. 일본의 품목횡단적 경영안정대책

- 일본의 품목횡단적 경영안정대책은 일본의 국·내외 생산조건의 격차와 판매수입 변동 격차를 보전하기 위해 구상된 정책임. 대상농가는 일정규모 이상의 인정 농업자와 부락영농조직(마을영농)을 대상으로 함.
 - 인정 농업자는 경작면적이 도부현(道府縣)에서 4ha 이상, 북해도에서 10ha 이상인 농가
 - 마을영농조직은 경작면적이 20ha 이상인 마을영농조직¹¹⁾

<표 29> 일본의 직접지불제 현황

유형	제도	비고
경영안정형 직불제	<ul style="list-style-type: none"> ■ 호별소득보상제도 - 쌀 소득보상직불제 - 논활용 소득보상직불제 - 밭작물 소득보상직불제 ■ 수입보전직불제 	수입보전직불제는 품목횡단적 경영안정대책 중 일부 존속
공익형 직불제	<ul style="list-style-type: none"> ■ 환경보전형 직불제 ■ 농지·물 보전관리 직불제 ■ 중산간지역 직불제 	
품목별 경영안정대책	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전분 가격조정제도 ■ 사탕 가격조정제도 	고구마, 감자 대상 사탕무, 사탕수수 대상

자료: 일본 농림수산성(2011), 김태근(2013)

- 품목횡단적 경영안정대책의 시행 후에 지방정부에 구조개혁에 대한 진척상황을 의무적으로 보고해야 하며, 참여농가에게 대상농지를 이용하고, 국가가 선정한 환경규범을 준수하도록 하는 이행요건을 부과함.
- 대상품목은 쌀, 맥류(보리·밀), 사탕무, 전분용 감자의 5개로 선정함. 당시 쌀은 고율관세로 수입제한이 이뤄지고 있어 생산조건 격차 보전대상이 아니며, 수입변동 완화대책에만 적용됨. 이외 채소, 과수, 축산 등에 대해 종전의 품목별 지원대책을 유지하고, 이전 쌀 생산조정대책은 품목횡단 대책에 포함하여 개선함.

11) 마을영농조직을 위한 경작면적 '20ha 이상'의 조건에 대해 신축적으로 적용함. 1) 물리적 제약에 의해 규모확대가 어려운 지역은 80% 범위 안에서 완화할 수 있음. 2) 지역의 생산조정면적의 절반 이상을 수탁한 조직은 '20ha × 생산조정률' 범위 안에서 완화하되 7ha를 하한으로 책정. 3) 경영상 중요한 품목이나 유기재배, 복합경영 등에 대해 별도 기준을 둘 수 있도록 인정



다. 호별소득보상제도

- 일본의 호별소득보상제도는 농산물 시장개방 확대와 생산비 상승에 따른 농가의 소득감소에 대응하고, 만성적인 쌀 과잉문제의 해소와 논농업과 밭농업의 활성화, 그리고 주요 작물의 자급률 향상 등을 목적으로 2010년 쌀 대상 시범사업을 거쳐 2011년부터 시행된 제도임.
- 호별소득보상제의 특징은 ‘쌀을 감산’ 하는 동시에 ‘전략작물을 증산’시켜 자급률을 향상한다는 점임. 전략작물은 수요가 증가하고 일본 내에서 증산이 가능한 작물로 ①맥류, 대두, 사료작물, ②신규 수요미(사료용 쌀, 가루용 쌀, 연료용 쌀, 청벼, 가공용 쌀), ③메밀, 유채, ④사탕무 등임.
- 호별소득보상제의 대상농가는 특별히 한정하지 않았으며, 대상작물을 생산하는 판매농가 전체와 마을영농 등으로 대상농가의 범위를 크게 설정함. 보전수준은 만성적인 적자품목에 생산비를 보전해주는 일종의 ‘부족분지불제도’로써, 전국에 일률적인 단가로 지불하는 방식을 취함.

<표 30> 일본의 호별소득보상제도 개요

구 분	쌀 소득보상직불제	논활용 소득보상직불제	밭작물 소득보상직불제
목적	<ul style="list-style-type: none"> ■ 쌀농업 적자보전 ■ 쌀농가 경영안정 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전략작물 생산증대 ■ 쌀 수급조정 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 밭작물 경영안정 ■ 자급률 향상
대상자	<ul style="list-style-type: none"> ■ 쌀 생산수량 목표 달성자, 판매농가, 마을영농 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대상작물 생산자 ■ 판매농가, 마을영농 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대상작물 생산자, 판매농가, 마을영농
대상작물	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주식용 쌀 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 맥류, 대두, 사료작물 ■ 가루용 쌀, 사료용 쌀, 청벼 ■ 메밀, 유채, 가공용 쌀 ■ 지역특산물 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 맥류, 대두 ■ 사탕무 ■ 전분용 감자 ■ 메밀, 유채
보전방법	<ul style="list-style-type: none"> ■ 생산비·판매가격차액 ■ 고정지불, 변동지불 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주식용 쌀과의 소득균형 ■ 작물별 단가 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 생산비와 판매가격차액 ■ 작물별 단가 ■ 면적지불, 수량지불
대상농지	논	논	밭, 논
가산조치	품질(밭작물), 규모확대, 재생이용, 녹비작물, 마을영농 법인화		

자료: 일본 농림수산성, 2011

(1) 쌀 소득보상직불제

① 목적

- 쌀은 총인구 감소와 1인당 수요 감소로 총수요가 급감하고 있음. 이러한 수급 불균형에 의한 가격하락으로 쌀 생산농가는 항상 적자경영에 허덕이며, 농농업의 정체를 가져오는 등의 문제를 안고 있음. 따라서 쌀의 수급 불균형으로 인한 적자경영을 해소하기 위해 쌀 소득보상직불제가 도입됨.

② 보전방법

- 경영적자의 보전방법은 판매가격과 생산비의 적자분을 ‘고정지불’로 보전하고, 당해연도 판매가격이 표준판매가격을 하회할 때 그 차액을 ‘변동지불’로 보전하는 부족분지불제도의 일종임.

③ 지불단가

- 고정지불단가의 표준생산비는 과거 7년 중 최고·최저를 제외한 5년 평균생산비, 자가노임의 80% 임. 표준판매가격은 전체 품종 평균거래가격기준, 과거 3년 평균임.

- 고정지불단가 = 표준생산비 - 표준판매가격

- 변동지불단가 = 표준판매가격 - 당해연도 판매가격

(2) 논활용 소득보상직불제

① 목적

- 논 농업에서 쌀 공급과잉에 대응하여 논에서 과잉생산 되는 쌀 대신 전락작물의 증산을 도모하는 것이 그 목적임. 이전의 생산조정보상금제도가 개편된 것으로 지역의 재량에 따라 실시되어 왔으며, 전국적 기준이 동일하며, 쌀의 생산억제 정책에서 전락작물의 생산 장려로 그 목적이 전환된 것이 특징임.

② 전락작물

- 전락작물은 ① 판매가격이 항상 생산비를 하회하는 작물로, ② 국민의 식생활에 특별히 중요한 작물이며, ③ 농지를 효율적으로 이용하기 위해 다른 작물과의 조합이 가능한 작물을



일컬음.

③ 작물별 단가

- 사료용 쌀을 비롯하여, 가루용 쌀, 청벼 등에 대해서는 높은 단가를 설정하여 증산을 유도함. 품목별 단가 이외에도 이모작가산이나 경축연대가산 등을 통해 논농업 구조개선이나 지역순환농업을 도모함.

<표 31> 일본의 논활용 소득보상직불제 지급 단가(2011년 기준)

작 물	단가(엔/10a)	비 고
① 맥류, 대두, 사료작물	35,000	
② 사료용 쌀, 가루용 쌀, 청벼	80,000	증산유도
③ 메밀, 유채, 가공용 쌀	20,000	
④ 이모작가산<추가>	①, ②, ③ + 15,000	
⑤ 경축연대가산<추가>	13,000	

자료: 일본 농림수산성, 2011.

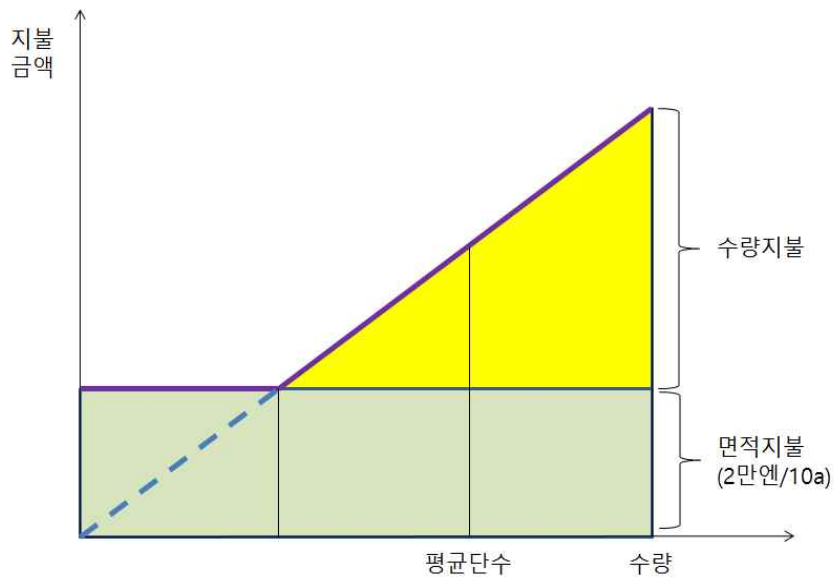
(3) 밭작물 소득보상직불제

① 목적

- 밭작물 중에서 전략작물을 대상으로 경영안정을 도모하여 자급률을 향상시키는 데 목적이 있음.

② 보전수준 및 보전방법

- 주식용 쌀과의 소득균형을 유지하는 수준의 단가를 설정하고, 증산장려를 위해 수량단위의 단가를 지불하는 ‘수량지불’을 기본으로 함. 반면 일정단수 이하의 농가에 대해 전년도 생산면적 기준 지불의 ‘면적지불’ 형태도 병행



자료: 김태곤(2011)

[그림 25] 일본의 발작물 소득보상지불단가 개념도

라. 일본 경영안정직불제의 시사점

- 일본의 경영안정직불제는 미국과 EU 등과 같은 농산물 수출국과는 다른 형태를 보임. 즉, 농산물 수입국의 입장에서 생산과 연계된 직불제를 통해 농가경영안정을 유도하고, 동시에 식량자급률 향상을 도모함.
- 미국의 고정형 직불제와 유럽의 단일형 직불제와 같은 생산중립적(decoupled) 직불제의 경우 과잉생산을 억제하는 효과는 있지만, 실제 농산물의 가격이나 농가의 소득수준에 관계없이 지급된다는 점에서 국민들의 정서에 반하는 부정적 여론이 형성될 수 있음.
- 반면 일본의 경영안정직불제의 경우 시장개방에 따른 농산물의 국내생산 감소 추세인 상황에서 식량안보와 연계된 직불제를 시행함으로써 국민들의 지지를 얻을 수 있다는 점에서 차이가 있음.
- 이전의 쌀 생산조정제도와 같은 ‘쌀 감산정책’에서 호별소득보상제도와 같은 ‘전략작물 증산정책’으로 쌀 과잉문제 해결을 위한 정책적 전환이 이뤄짐. 쌀 생산조정을 폐지하고, 작물선택의 자율성을 제고하는 호별소득보상제를 실시함으로써 기존 논 농업의 높은 생산력을 그대로 활용하되, 전략작물의 생산을 장려할 수 있도록 함.



3. 스위스의 농가소득안정화 제도

가. 스위스의 농업지원정책 현황

- 스위스는 1980년대에 우루과이라운드협상을 비롯한 수없이 많은 상호교역합의를 통해 우리나라와 같은 농산물 순수입국으로 농업의 다원적 기능과 소규모 가족농의 중요성을 강조함.
- 1992년 곡물, 우유, 육류 등의 가격 인하와 농가소득안정 및 환경·경관 보전형 농업활성화를 위해 농업직불제 강화 등을 중심으로 하는 농업개혁에 착수함. 영농조건이 열악한 지역의 농가소득보전에 초점을 맞춤.
- 그리고 1993년 생산과 연계되지 않은 새로운 생태적 직불제(Ecological direct payment)를 도입함. 기존 농업직불제가 농가의 소득보전에 중점을 두었다면 생태적 직불제는 생태계와 환경 및 경관보전을 위한 노력에 대해 가산적 보상 개념으로 도입함.
- 스위스의 상호준수형 농업직불제는 생태환경 보존을 통한 지속가능성을 제시하였고, 농업 지원에 대한 정당성을 부여하고, 국민적 공감대 형성하게 됨.
- 이후 스위스는 시장가격지지는 감축하는 대신 농업직불제를 통해 농가소득보전과 생태환경 보존에 노력함.

나. 스위스의 농업지원정책

(1) 시장가격보조

- 스위스는 기존에 진행되었던 다양한 농산품의 가격지지 제도를 1999년을 마지막으로 폐지함. 그러나 품목별 가격 보조는 현재까지 많은 농산품에 적용되고 있음.
- 품목별 가격보조는 크게는 통관시 보호조치(border production)과 작게는 시장가격보조(market price support) 방식에 의해 이행됨.

(2) 직접지불제

- 스위스는 농업·농촌이 가지는 공익적 가치를 국민투표를 통해 인정(1996년 6월 9일)하였고, 연방헌법에 농업·농촌이 역할을 명시함. 연방헌법을 통해 농업의 역할을 고품질, 안전 농산물 공급, 자연경관제공, 지역사회유지, 전통문화계승 등을 유지하고 개선하는 것을 명시함.
- 스위스는 연방헌법과 농업법에 규정된 농업의 역할과 보상원칙을 근거로 1999년에 강력한 농업직불제를 운영하게 됨.
 - 농가는 직불금을 수혜 받는 대가로 상호준수의무(Cross Compliance)라는 다양한 이행조건을 준수해야하고, 이행상황을 점검받아야 하는 의무를 가짐.
- 스위스의 직불제는 소득보전을 목표로 하는 일반 직불제와 환경과 생태계 보전을 목표로 하는 공익형 직불제로 나뉨짐.
 - 농업의 다원적 기능과 생태적 보호와 매우 밀접하게 연계된 공익형 직불제의 비중이 지속적으로 증가하고 있음. 최근 직불제 전체 금액이 증가하는 속도에 비해 공익형 직불제의 규모가 더 빠르게 증가함.

<표 32> 스위스의 시장보조 및 직접지불제 현황

단위: 백만 스위스 프랑

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2014~2017 평균
시장보조지출액	493.2	481.4	434.0	372.2	385.4	381.0
낙농 부문	366.0	349.7	616.7	291.9	295.3	296.0
치즈가공용 우유 보조	255.1	261.0	247.8	256.3	259.5	-
축산 부문	18.2	18.3	18.3	10.2	12.4	13.0
경작 부문	109.0	113.4	99.0	70.1	77.4	69.8
작물 보험료	46.3	47.7	69.6	65.9	68.8	-
직접지불제	2,575.0	2,505.0	2,741.7	2,789.2	2,799.2	2,814.0

자료: OECD(2013), 'The Agri-food Situation and Policies in Switzerland'



<표 33> 스위스의 직접지불제 유형

소득 및 경영안정 직불제	공익형 직불제
<ul style="list-style-type: none"> ■ 면적: 경작면적당 지급 ■ 방목: 가축 초지방목 ■ 조건불리축산: 산악지역 방목 ■ 경사: 경사지 50a 이상 경작 ■ 경사지포도: 경사도에 따라 지급 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 생태보상: 비료·살충제 등 제한 ■ 조방적 곡물생산: 추천곡물 재배 ■ 유기농: 유기농 작물재배 ■ 환경규정이행: 생태 네트워크 구축 ■ 동물친화적 사육: 동물보호 사육장 ■ 정기적 방목: 5~10월 월 26회, 11~4월 월 13회 방목 ■ 여름 방목: 여름철 산증 방목

다. 스위스 농업지원정책의 시사점

- 스위스는 직불제를 통해 농업생산 활동의 급격한 쇠퇴를 방지하고, 농가소득의 안정과 농업생산 활동으로 창출되는 환경보전, 생태적 경관유지, 인구의 분산적 정착이라는 정책목표를 동시에 달성함.
- 특히, 소득안정형이라는 협의의 직불금 개념을 벗어나 국민 공감대를 얻기 위해 농업·농촌의 공익적 기능 보상 차원이라는 광의의 직불금 개념으로 확대해 나가는 것을 주목할 필요 있음.
- 우리나라의 경우도 WTO, FTA 등 대외적인 여건변화로 시장개방이 가속화 되고, 농업유지를 통한 고품질 국산 농산물의 공급, 식량안보, 농촌경관 및 지역사회유지 등 공익적, 경제적 가치를 유지하는 데 어려움이 있을 것으로 예상된다.
- 공익형 직불금 비중을 확대하고 생산에 기반을 둔 직불제를 감소시킨 스위스의 사례를 적극 검토할 필요 있음. 특히, 유기농업 등에 대한 직불제 강화와 곡물자급률 향상을 위해 밀, 보리, 콩 등의 밭작물에 대한 직불제 도입을 고려해볼 필요 있음.

4. EU의 농가소득안정화 제도

가. EU의 직접지불제 현황

(1) 공동농업정책(CAP)

- EU 농업정책의 기본 목표는 1957년 로마조약에 명시되어 있음. 농업생산성 제고, 농민에 대한 공정한 생활수준 보장, 농산물시장 안정, 식품의 안정적인 공급, 소비자에 대한 합리적 식품가격 보장 등이 주요 목적임.
- CAP는 국경보호와 역내 농산물 가격지지를 가장 큰 수단으로 시행함. 높은 가격유지를 통한 농민소득 지지에 성과를 보였으나, 생산량 증가와 재정지출, 수출환급금 등에 의한 국제적 마찰이 발생함. 우루과이라운드(UR) 농업협상을 계기로 몇 차례의 정책개혁이 추진 됨.
- 1992년 CAP 개혁으로 지지가격을 인하하는 대신 소득보상직불제를 도입함. 1999년 개혁으로 직불제를 확충함. 가격지지에서 직불제로 정책이 전환되면서 농산물 생산량이 증대하게 되어 EU는 농산물 수입국에서 수출국으로 전환됨.
- 2003년 개혁에서 직불제가 과거의 농산물 생산실적에 의해 보조금 지급하는 방식에서 생산중립 또는 생산 비연계의 단일직불제로 전환됨. 지지가격은 유지하고, 가맹국별로 2005년부터 품목별 직불제를 통합한 단일직불제로 전환됨.

(2) 단일직불제도(Single Payment Scheme)

- EU의 직불제는 2003년부터 시행되어 왔으며, 단일직불제도는 작물의 선택이과 무관하게 농지면적에 대하여 '일정단가'를 농업생산자에게 지불하고, 대응 의무 준수를 조건으로 하는 제도임.
- 이전에 시행된 보상지불제도와는 차이점은 작물에 무관하게 면적당 일정한 단가를 지급하여 생산자의 결정에 정책이 주는 왜곡을 최소화한 것임.
- 기준기간 3개년의 면적당 평균 직불금이 농가단위(전통적 방식)인지 아니면 지역단위(지역적 방식)인지, 아니면 양자를 혼합한 가중평균 방식인지에 따라 단가를 결정하는 방식이



달라짐. 2003년 이전에 해당농지에 지급된 직불금액과 해당 국가가 선택한 단가 결정방식에 따라 농지에 대한 직불금 단가가 변동함. 단일직불제의 도입시기와 지급형태는 가맹국에 재량권을 부여함으로써 제도 도입의 연착륙을 유도하고자 함.

- 단일직불제에 참여를 희망하는 농가는 ‘대응의무’를 이행해야 함. 이를 이행하지 않을 경우 단일직불 지급액이 감액됨. ‘대응의무’는 첫째, 법적 관리의무와 둘째, 우수 농업환경조건으로 구성됨.
 - 법적 관리의무는 환경, 식품안전, 동물 및 식물건강 및 동물복지 등과 관련된 18개 규정으로 이루어짐.
 - 우수 농업환경조건은 토양 침식방지, 토양 유기물질과 토양구조의 보존, 최소한의 경관유지, 생활공간 악화방지, 물의 보호와 관리의 다섯 가지 정책목표의 실현을 위해 부과됨.
 - 대응의무의 준수를 위해 EU는 각 회원국들이 ‘농가지도체계(Farm Advisory System)’를 구축하여 지식의 공급과 지원을 가능하도록 함.

(3) 단일면적지불제도(Single Payment System)

- EU의 단일면적지불제도는 2004~2007년 사이 EU에 새롭게 가입한 12개국에 선택할 수 있는 제도임. 이들 신규 회원국들에게 단일직불제 시행에 앞서 과거의 직불제, 수급 토지, 토지 거래 및 이용에 관한 추적 시스템의 미비를 보완하기 위해 보다 단순한 단일면적지불제를 활용하게 됨. 매년 국가별로 설정된 지원금 총액을 기준연도 농지면적으로 나누어서 단가를 산출하고 적용함.

나. EU의 2013년 이후 직접지불제 개혁안

(1) 개혁안의 배경

- EU 집행위원회에서 2020년을 향한 공동농업정책에 2013년 이후 공동농업정책을 구상하는 기본적 문제의식을 제시함.
 - 첫째, 식량안보 문제는 세계적 식량수요 상승 경향을 지적하고, EU가 자체적으로 자신의 수요뿐만 아니라 세계수요 충족에 기여해야 한다는 것을 강조함.
 - 둘째, 환경과 기후변화는 농업이 환경과 기후변화 문제의 개선에 기여할 수 있는 잠재력이

존재하지만, 농업생산 방식이 동시에 환경과 자원 및 지속가능성에 부정적 영향을 미침. 농업의 긍정적 기여를 이끌어내는 노력이 필요하다는 견해

- 셋째, 지역적 균형유지는 농촌지역에서는 농업 이외의 요인이 중요해지지만 아직 많은 농촌지역의 활기와 잠재력을 결정하는 요인으로 농업의 경쟁력과 동력이 중요하다고 밝힘.

○ 직불제와 관련한 정책수단별 개혁의 기본방향은 분배상의 형평성 개선, 정책의 녹색화를 통한 목적 지향성 개선, 단순화 등이 주요 원칙으로 제시됨.

(2) 개혁안의 주요 내용

<표 34> EU의 직불제 개편 주요 내용(2014~2020년)

구 분	내 용
기본 직불	품목별 직불단가 차이 축소(2020년부터 완전 단일화)
녹색 직불	기후 및 환경친화적 농업 수행 농가 대상(직불금 예산 비중 30% 한도)
조건불리지역 직불	산악/고위도/경사지역 등 자연적 제한이 있는 경우 추가 직불(예산 비중 5% 한도)
젊은 농업인 직불	40세 이하의 신규취농자에 대해 5년간 기본직불을 25% 증액(예산 비중 2% 한도)
소농 직불	소농 대상으로 경지규모와 무관한 정액 직불 지급액은 평균 수급액 또는 1ha당 평균지급액의 3배 수준(국가별 500~1천 유로 수준)
품목연계 직불	특정작물의 생산과 연계된 직불제 일부 시행 가능
재분배 직불	중소 농가 지원을 위해 30ha까지 추가적 지원 가능

자료: 강마야(2014)

○ EU의 직접지불제 개혁안의 핵심으로 기본직불, 녹색직불, 단순직불로 삼원화되는 것임.

- 기본직불(Basic Payment Scheme)은 현행보다 완화된 대응의무 아래 지급되는 직불형태임. 국가단위 또는 지역단위로 면적당 직불단가를 단일화하고, 현재의 EU 평균 직불단가의 90%를 기준으로 이보다 낮은 단가를 지급할 경우 격차의 1/3만큼 단가를 인상하는 것이 목표임.

- 녹색직불(Green Payment)은 기본직불에 추가하여 기후와 환경에 기여하는 활동에 추가적인 면적당 일정액을 지급하는 정책임. 녹색직불의 지원대상이 되는 활동은 작물다양성, 항구적 초지유지, 그리고 생태초점구역 관리 등임.



- 단순지불(Simplified Scheme)은 소규모 농가 대상으로 면적과 문관하게 정액의 지불금을 단순화된 대응의무 하에서 받을 수 있는 정책임. 이 정책은 현재 직불제 수급농가가 전체 지원대상의 1/3에 이르지만 이들의 점유면적이 전체의 3% 미만에 불과하여 제도시행에 따른 사회적 편익에 비해 행정비용이 과도하게 유발됨.

다. EU 직접지불제의 시사점

- EU의 직접지불제는 직불제의 도입초기부터 우리나라 농업정책 수립에 많은 영향을 주었고 주요 참고대상이었으며, 특히 시장개방 상황에서 농업생산자가 받게 되는 소득상의 충격을 직불제를 통해 완화시켜준다는 개념은 우리나라 직불제 구축에 큰 영향을 주었음.
- 농업생산자에 대한 정부의 직접적인 정책지원을 타당화 하는 논리에서 농업정책이 소득손실에 대한 보상에서 농업의 공공재 공급기능으로 이동시킨 것 또한 우리나라 농업정책에 많은 영향을 끼침.
- 하지만 EU의 직접지불제 역시 많은 문제점을 가지고 있고, 이를 해결하려는 개혁안이 추진되고 있는 상황임.
- EU 집행부에서는 농업의 환경적 기여 촉진을 정책목표로 제시하고, 정책의 정당성을 확보하려 함. 장기적으로 봤을 때 농업생산 활동에 대한 공공의 지원을 정당화할 수 있는 대안으로 적합함.
- EU 집행부에서는 직불제의 녹색화 즉, 녹색지불을 통해 친환경적 농업활동에 대한 지원규모를 늘리려는 시도를 계속하고 있는데, 이는 직불제 정책체계의 중심을 농업의 공공재 공급기능 촉진으로 이동시키는 것을 의미함. 즉, 현재 직불체계 중 생산연계 되고, 가격변동으로부터 생산자를 보호하는 기능은 축소하고, 공공재 공급을 지원하는 정책의 비중을 증가하는 변화를 나타냄.
- EU의 직접지불제 개혁안이 나타나게 된 이유 중 하나가 바로 직불제도의 복잡함 때문임. 오랜 기간 동안 직불제가 시행되어 오면서 제도가 점점 복잡해지고, 그로 인한 사회적 비용이 높아짐. 적절한 규모구분 기준을 만들고, 소규모 농가를 위한 단순한 운용방식 개발이 필요함.

제5장. 쌀 소득보전직접지불제 개선방안

I. 쌀 소득보전직접지불제의 법·제도적 개선방안

1. 사업 목적의 명확화

- 쌀 소득보전직접지불제의 도입 목적의 명확화는 예산 확보나 농업보호의 근거가 됨에 따라, 단지 쌀 직불제가 농가소득 안정화가 직접적인 목적이라고 하더라도 농업의 지속적인 발전을 통한 식량안보 확보나 다원적 기능 발휘 등의 공익성이 있는 목적을 병행하여 설정하는 것이 소비자의 이해나 예산 확보에 유리하게 작용할 것임.
- 특히, 쌀의 경우 자급률은 높은 반면 재배면적은 지속적으로 감소하고 있어 쌀 소득보전직접지불제의 목적 자체를 논이 지니는 다원적 기능 발휘로 명시하는 것이 국민적 공감대를 형성하거나 향후 예산 확보에 보다 유리할 것으로 예상됨.
 - 논이 지니는 다원적 기능은 홍수조절 기능, 지하수 함양, 토양유실 방지, 대기정화 등 다양함.
 - 단, 이들 다원적 기능에 대한 계량화 및 정량화가 전문적으로 이루어져야 한다는 한계는 있으나, 최근 이들 기능에 대한 계량적 측정 방법이 발전되었고 많은 선행연구가 이루어졌다는 점에서 농가소득 안정보다는 논이 지니고 있는 다원적 기능을 법·제도적 목적으로 부각시킬 필요성이 있음.

2. 신규농가에 대한 지급 기준 완화

- 귀농귀촌 인구가 급증함에 따라 이들 농가에 대한 추가적인 제도적 지원책이 마련되어야 하며, 특히 쌀 소득보전직접지불제의 신규진입 기준 자체가 이들 농가 입장에서는 높은 진입 장벽으로 작용하고 있는 실정임.
- 정부에서도 현 농업구조를 개선하고 지역경제를 활성화하기 위해 귀농귀촌 농가에 대한 제도적 지원을 적극적으로 추진하고 있는 상황에서, 이들 농가에 대한 쌀 소득보전직접지



불제 지급 기준 완화가 시급해 보임.

- 앞에서 살펴본 바와 같이, 귀농귀촌 농가 당 평균 논 재배 면적이 미미한 수준으로 현행 제도 하에서는 지급 대상 기준을 충족시키지 못하고 있는 실정으로 이들 농가에 대해서는 쌀 소득보전직접지불제 기준 자체를 별도로 마련하는 방안을 모색할 필요성이 있음.
- 따라서 귀농귀촌 농가에 대한 신규진입 요건을 완화하는 방안은 다음과 같이 생각해 볼 수 있음.
 - 단, 귀농귀촌 농가 경영주 대부분이 50대 이상의 은퇴농인 점을 감안할 시 농지 및 경작 연수를 완화하는 것이 정책적 효과가 클 것으로 판단됨.
 - 기존 신규진입 요건: 후계농업경영인·전업농업인, 농지 1ha(1만㎡) 이상 경작(2년 이상), 직불금 수령자의 사망으로 인해 승계 받은 자 등
 - 신규진입 요건 완화: 농지 0.1ha 이상 경작(1년 이상)으로 완화하는 방안
- 위와 같이 신규농가에 대한 지급 기준을 완화했을 시 직불금 대상 면적은 약 4,700ha가 늘어날 것으로 전망되며, 추가되는 면적에 100만원/ha로 지급할 시 고정직불금 총액은 47억 원 수준.

<표 35> 신규농가에 대한 지급 기준 완화 시 대상면적 확대 및 소요예산

신규진입 요건 1ha 미달로 인한 직불금 미수령 면적	요건 완화 시 혜택 농지	고정직불금 지급 추가액
9.3천ha	4.7천ha	4,700ha × 100만원 = 47억 원

자료: 농림축산식품부

- 이와 같이, 신규농가에 대한 지급 기준을 완화해도 추가가 예상되는 고정직불금 규모는 47억 원 수준
- 단, 신규농가에 대한 고정직불금 이외에도 추가적인 가산직불금을 지원해 주는 방식 또한 고려해 볼 필요가 있음.

II. 농가규모별 형평성 제고 방안

- 쌀 고정직불제는 농가소득 안정화보다는 농지 형상을 유지하고 식량자급률 제고라는 공익적 역할이 큰 만큼 현행 제도를 유지하는 것이 바람직할 것으로 판단되며, 정부 쌀 산업 정책의 주요 목표 중 하나가 쌀 생산농가의 영농 규모화임을 감안할 때 현행 고정직불제를 개선하여 소규모 영농에게 보다 혜택이 돌아가도록 하는 방안은 정부정책 방향과 상충하는 면이 있음.
- 쌀 소득보전직접지불제를 통해 농가소득을 안정시키기 위해서는 상대적으로 높은 경영위험에 노출되는 대규모 농가에 보다 많은 직불금이 지급되는 것은 어느 정도 불가피한 면이 있음.
- 또한 소규모 농가의 경우 농가소득 중 농외소득 비중이 높고, 고령화되어 위탁영농 비중이 높아 현재 면적비례의 쌀 고정직불제를 이들에게 혜택이 늘어나도록 제도를 개선한다는 것은 쌀 산업경쟁력 제고라는 정부 정책 방향과도 상충하는 것임.
- 하지만 소규모 농가가 대부분을 차지하고 있는 현재의 쌀 재배농가의 구조적 특성을 고려할 경우 이들의 소득안정을 도모하기 위해서는 새로운 지급기준을 마련하거나, 또는 영세고령농에 대한 새로운 직불제 등을 통해 이들의 소득 안정화를 모색할 필요성은 있음.
- 이에 본 연구에서는 다음과 같이 농가별 형평성을 제고할 수 있는 방안으로서 쌀 고정직불제의 개선방안을 4가지 형태로 제시하고자 함.

1. 대안 I : 농가단위 고정직불금 지급

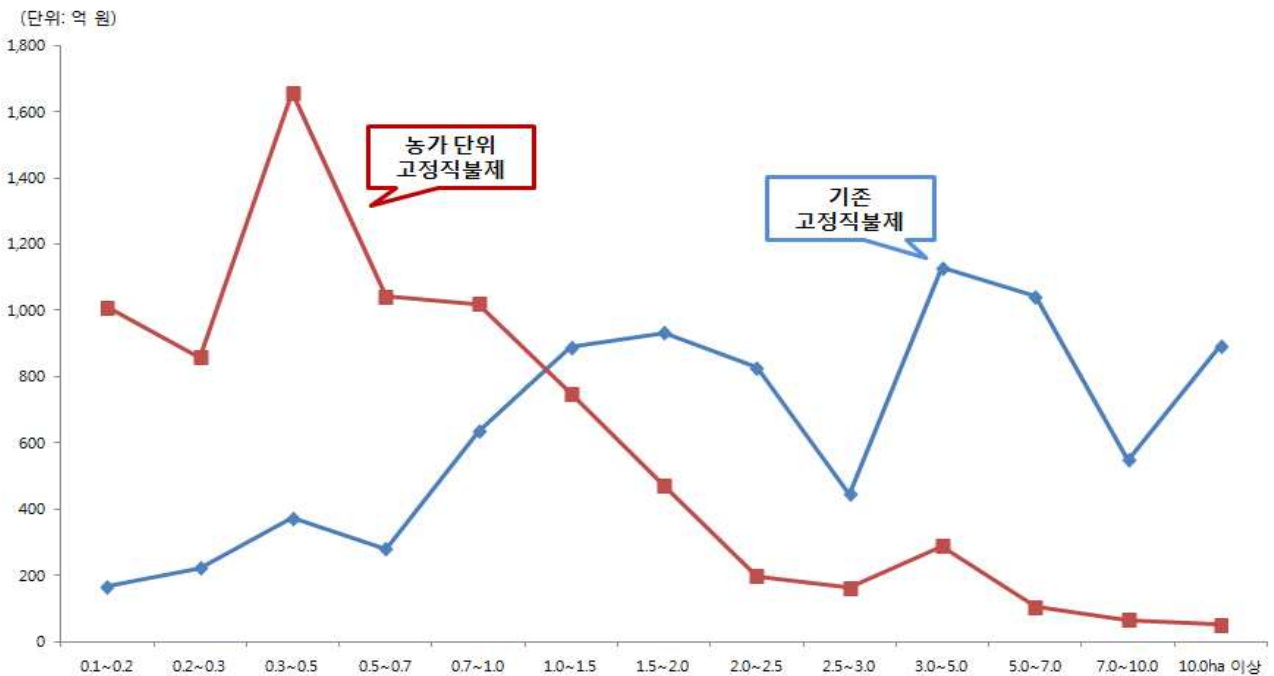
- 우선 고정직불금의 면적단위로 지급될 경우 발생하였던 농가별 형평성 문제를 해소하기 위해서는 농가단위 고정직불금을 지급하는 방안을 생각해 볼 수 있음.
- 경작규모가 영세한 농가 수가 많고 대규모 농가 수가 적은 우리나라 농가구조 특성을 반영한 결과로, 대규모 농가에 대한 편중된 지원을 완화할 수 있는 방안임.
- 기존의 ha당 지급되던 고정직불금을 농가단위로 전환할 경우 영세농가에 돌아가는 혜택이 커지는 것으로 나타나 경영규모별 농가 간의 소득 양극화 현상을 완화될 것으로 보임.



<표 36> 경작규모별 면적 및 농가단위 고정직불제 비교

경작규모 (ha)	농가 수 (호)	논 면적 (ha)	기존 고정직불제 (100만원×ha) (억 원)	농가 단위 고정직불제 (100만원×호) (억 원)
0.1~0.2ha	101,039	16,635	166	1,010
0.2~0.3	85,891	22,256	223	859
0.3~0.5	165,724	37,276	373	1,657
0.5~0.7	104,363	28,055	281	1,044
0.7~1.0	101,914	63,567	636	1,019
1.0~1.5	74,824	88,858	889	748
1.5~2.0	46,981	93,226	932	470
2.0~2.5	19,797	82,728	827	198
2.5~3.0	16,209	44,504	445	162
3.0~5.0	28,908	112,847	1,128	289
5.0~7.0	10,413	104,267	1,043	104
7.0~10.0	6,495	54,946	549	65
10.0ha 이상	5,030	89,492	895	50
합계	767,588	838,657	8,387	7,676

주1: 경작규모별 농가 및 논 면적 현황은 2010년 기준
 주2: 고정직불금 지급 단가는 2015년 100만원/ha 기준으로 계상



[그림 26] 경작규모별 농가 단위 고정직불제 비교

- 농가단위로 고정직불금을 지급할 경우 기존의 면적단위 지급 시보다 전체 고정직불금 지급 금액(예산)은 적어지는 것으로 나타남.
 - 2010년 논 면적별 농가 및 논 면적 기준에 따르면 현재의 고정직불제(100만원/ha) 형태로 지급 시 전체 소요 금액은 약 8,387억 원 수준이며, 농가단위 고정직불제(100만원/호) 형태로 지급 시 전체 소요 금액은 약 7,676억 원 수준임.
- 하지만 농가단위로 일률적인 고정직불금을 지급할 경우 영세농에 대한 지원 증가로 경작 규모별 형평성 문제는 완화될 수 있으나, 상대적으로 높은 경영 위험성에 노출된 대규모 영농에 대한 지원 수준이 낮아짐에 따라 오히려 농가구조를 대규모 영농형태로 개선하고자 하는 정부 정책 목표에는 역행하는 결과를 초래할 수 있음.
 - 농가별 경영규모(재배면적, 생산량 등)가 상이하고, 농업소득 수준 또한 다른 상황에서 경영 위험성이 높은 대규모 영농과 영세농가가 같은 수준의 직불금을 수령하는 것은 또 다른 형평성 문제를 야기할 수 있는 문제점이 있음.
- 즉, 농가단위 고정직불금 지급 방안은 농가규모별(계층 간) 형평성은 제고될 수 있으나, 영농 규모화라는 농가구조 개선 정책 목표를 달성하기에는 부적합한 개선방안이라 할 수 있음.
 - 또한 고정직불금을 제외한 85%의 소득을 보장하는 현행 변동직불금 지급 체제에서 수확기 쌀 가격이 하락할 경우 소요되는 예산이 커진다는 구조적 문제점을 지니고 있어, 형평성을 제고하고자 하는 정책의 실효성이 낮을 것으로 판단됨.

2. 대안 II : 영세농 중심 농가단위 고정직불금 지급

- 이 방안은 현행 고정직불제 형태는 유지하되, 경작규모가 1.0ha 미만의 영세 고령농에 대해서만 재배면적에 상관없이 일률적으로 고정직불금을 지불하는 방안으로, 이러한 개선 방안은 영세 고령농의 사회안전망 확충 차원에서 제도가 시행되어야 할 것임.
 - 즉, 경작규모가 1.0ha 이상인 농가에 대해서는 기존의 면적비례식의 고정직불금을 지급하고, 1.0ha 미만의 농가에 대해서는 고정직불금 지급대상에서 제외하되 일률적인 직불금을 지급하는 이원화된 제도를 구상해 볼 수 있음.
- 본 연구에서는 영세농 중심으로 일괄 고정직불금을 지급할 시 경작규모가 1.0ha 미만인 농가에 대해서는 농가 당 50~240만원 수준의 일괄 보조금을 지급한다는 가정 하에 예상되



는 고정직불금 예산을 추정함.

- 단, 1.0ha 미만의 농가에 대해 일괄적인 고정직불금을 지급하는 경우 경작규모가 1.0ha 이상인 농가와 의 형평성 문제를 완화하기 위해, 1.0ha 미만의 농가는 기존의 쌀 직불금 지급 대상에서는 제외되는 것으로 가정함.
 - 따라서 경작규모 1.0ha 미만의 농가는 기존의 고정직불금 지급 대상에서 제외됨에 따라 변동직불금 지급 대상에서도 제외된다는 가정 하에 소요 예산 추정
 - 2013년 목표가격 188,000원/80kg, 고정직불금 90만원/ha를 기준으로 소요예산을 추정하였으며, 단 현행 제도 상 0.1ha 미만 농가는 지급 대상에서 제외하였음.
- 2010년 통계청 「농림어업총조사」 결과를 바탕으로, 경작규모별 농가 및 논 면적 현황 분포에 대한 현행 쌀 소득보전직접지불제를 수확기 쌀 가격에 따라 농가에 지급되는 금액을 추정한 결과는 다음과 같음.¹²⁾
- 변동직불금 지급 기준이 되는 수확기 쌀 가격 수준은 171,194원으로 이 경우 각 집단별 농지 규모에 대한 고정직불금만이 지급되며, 1.0ha 미만인 농가에 지급되어야 하는 고정직불금 총액은 약 2,310억 원이 소요되는 것으로 나타남.
 - 현행 제도 하에 수확기 쌀 시장가격이 14만 5천원/80kg 수준으로 하락하게 되면 1ha미만 농가에 지급되는 쌀 소득보전직접지불금(고정+변동) 총액은 약 5,910억 원 수준임.
- 또한 2010년 통계청 「농림어업총조사」 결과를 바탕으로, 현행 쌀 소득보전직접지불제 하에서 논 재배면적이 0.1~1.0ha 사이인 농가에 지급되는 고정직불금(100만원/ha 지급 시)은 농가 당 평균 16~62만원 사이로 형성됨.
- 따라서 현행 제도보다 높은 농가당 지급단가를 유지해야만 농가 입장에서는 일괄적인 고정직불금을 지급하더라도 정책을 수긍할 수 있을 것으로 판단됨.
 - 특히, 본 연구에서 제시하는 영세농 중심 농가단위 일괄 보조금 지급 방안은 지급대상이 되는 농가에 대해서 현행 변동직불제 지급대상에서 제외하는 것을 제시하였기에, 농가 입장에서는 현행 고정직불제 지급단가보다 높은 수준의 지급단가가 형성되어야지만 소득안정 효과가 클 것으로 판단됨.

12) 본 장에서 추정된 소요예산의 경우 현행 제도 기준 하에 재배면적만을 고려한 금액으로 실제 집행된 직불금액과는 차이가 있을 수 있으며, 1.0ha 미만인 농가에 일괄된 고정직불금을 지급한다는 가정 하에 소요되는 예산을 직접적으로 비교하기 위한 자료임.

<표 37> 현행 고정직불제 상의 경작규모별 농가 당 평균 지급 현황

경작규모 (ha)	농가 수 (호)	논 면적 (ha)	현행 고정직불제 (100만원×ha) (억 원)	농가 당 평균 논 면적 (ha/호)	농가 당 평균 지급액 (원/호)
0.1~0.2ha	101,039	16,635	166	0.16	164,639
0.2~0.3	85,891	22,256	223	0.26	259,119
0.3~0.5	165,724	37,276	373	0.22	224,928
0.5~0.7	104,363	28,055	281	0.27	268,821
0.7~1.0	101,914	63,567	636	0.62	623,732
1.0~1.5	74,824	88,858	889	1.19	1,187,560
1.5~2.0	46,981	93,226	932	1.98	1,984,334
2.0~2.5	19,797	82,728	827	4.18	4,178,815
2.5~3.0	16,209	44,504	445	2.75	2,745,635
3.0~5.0	28,908	112,847	1,128	3.90	3,903,660
5.0~7.0	10,413	104,267	1,043	10.01	10,013,157
7.0~10.0	6,495	54,946	549	8.46	8,459,738
10.0ha 이상	5,030	89,492	895	17.79	17,791,650
합계	767,588	838,657	8,387	-	-

- 1.0ha 미만의 영세농에 일괄적으로 농가당 고정직불금(50~120만원/호)을 지급할 경우, 현행 제도와 비교하여 정부의 재정적 부담은 크지 않을 것으로 전망됨.
 - 1.0ha 미만의 농가당 고정직불금을 100만원 지급할 경우 소요되는 금액은 약 5,589억 원 규모로 현행 제도 하에 시장가격이 14만 5천원 수준으로 낮아질 경우 이들 집단에 지급되는 총액보다 낮은 것으로 나타남.
- 단, 수확기 쌀 시장가격이 변동직불금을 미지급하는 수준을 초과하는 경우 그에 따른 정부의 재정부담은 높아지나 경작규모별 형평성은 크게 개선될 것으로 판단됨.
 - 이러한 문제점을 보완하기 위해서는 쌀 가격에 대한 정확한 전망이 이루어져야 하나, 이상 기후 등 외부요인에 의한 쌀 가격 상승을 예측하기란 쉽지 않을 것으로 예상됨.
 - 따라서 영세농의 소득 안정화 및 형평성 문제 완화를 목적으로 한 영세농 중심의 농가당 고정직불금 지급 제도는 경우에 따라 정부 재정 부담이 클 수도 있음.
- 또한 영세농에 대한 일괄적인 고정직불금을 지급하게 된다면, 형평성 문제는 완화할 수 있



으나 영농 규모화라는 정책 목표와는 반대되는 결과를 초래할 위험이 있음.

- 농정의 주요 목표 중 하나가 쌀 재배농가의 영농 규모화라는 점에서 영세농에 대한 일괄 직불금을 지급할 시 자연적인 영농 규모화라는 농가 구조조정을 저해할 가능성이 높음.

<표 38> 영세농 중심의 일괄 고정직불금 지급 시 소요예산 비교

단위: 백만 원

	수확기 쌀 시장가격 (원/80kg)	0.1ha 미만	0.1-0.2	0.2-0.3	0.3-0.4	0.4-0.5	0.5-0.7	0.7-1.0ha	합 계
현행 직불제 (고정+ 변동 지불)	171,194	0	14,971	20,031	33,548	25,250	57,211	79,972	230,983
	171,000	0	15,143	20,261	33,934	25,540	57,868	80,892	233,638
	170,000	0	16,034	21,453	35,930	27,043	61,273	85,650	247,383
	165,000	0	20,488	27,412	45,910	34,554	78,293	109,442	316,099
	160,000	0	24,942	33,371	55,891	42,066	95,313	133,233	384,816
	155,000	0	29,396	39,330	65,872	49,578	112,333	157,025	453,534
	150,000	0	33,850	45,289	75,852	57,090	129,353	180,817	522,251
	145,000	0	38,304	51,248	85,833	64,602	146,373	204,608	590,968
	140,000	0	42,757	57,207	95,813	72,144	163,393	228,400	659,714
	135,000	0	47,211	63,167	105,794	79,626	180,414	252,192	728,404
	130,000	0	51,665	69,126	115,774	87,137	197,434	275,983	797,119
	125,000	0	56,119	75,085	125,755	94,649	214,454	299,775	865,837
	120,000	0	60,573	81,044	135,735	102,161	231,474	323,567	934,554
	115,000	0	65,027	87,003	145,716	109,673	248,494	347,358	1,003,271
	110,000	0	69,481	92,962	155,696	117,185	265,514	371,150	1,071,988
105,000	0	73,935	98,921	165,677	124,697	282,534	394,941	1,140,705	
100,000	0	78,389	104,880	175,657	132,208	299,555	418,733	1,209,422	
농가당 고정 직불금	50만원	0	50,520	42,946	52,571	30,291	52,182	50,957	279,466
	100만원	0	101,039	85,891	105,142	60,582	104,363	101,914	558,931
	120만원	0	121,247	103,069	126,170	72,698	125,236	122,297	670,717
	240만원	0	242,494	206,138	252,341	145,397	250,471	244,594	1,341,435

3. 대안 III : 경작규모별 고정직불금 차등 지급

- 현행 고정직불금 제도의 형평성 문제를 완화할 수 있는 방안으로서 경작규모별 고정직불금을 차등하는 방안을 살펴보고자 함.
- 앞서 살펴본 바와 같이, 통계청 농림어업총조사 상의 2010년 논 면적별 농가 및 논 면적 기준에 따르면 현행 고정직불금 수준(100만원/ha)으로 지급할 시 전체 지급액은 약 8,387억 원이 소요됨.
- 본 연구에서 제안하고자 하는 경작규모별 고정직불금 차등 지급액 수준은 우선 경작규모가 클수록 고정직불금을 반비례적으로 지급하여 형평성 문제를 완화하고자 하였으며, 또한 차등 지급(안)을 2가지 형태로 제시하고자 함.
 - 현행 고정직불제도 농업진흥지역 안과 밖인 경우에 따라 직불금 지급단가를 차등적으로 적용하고 있으며, 생산수단에 대한 반비례적 직불금 지급은 WTO협정 상에서도 문제가 되지 않을 것으로 판단됨.

가. 고정직불금 차등 지급(1안) : 대규모 농가 지급규모 유지

- 고정직불금 차등 지급(1안)은 경작규모가 상대적으로 큰 농가(경작규모 3ha 이상)에 대해서는 현행 제도인 100만/ha의 고정직불금을 지급하고, 경작규모가 그 미만인 농가에 대해서는 차등적으로 많은 고정직불금을 지급하는 방안임.
 - 이 경우 현행 제도에서 지급되는 총 지급액 규모인 8,387억 원 보다 많은 9,676억 원의 예산이 소요될 것으로 전망됨.
- 1안의 경작규모별 고정직불금 차등 지급 규모는 0.1~1.0ha 미만의 농가의 경우 현행 제도보다 높은 수준인 140만원/ha, 1.0~3.0ha 미만의 농가는 현행 제도 수준인 120만원/ha 수준으로 지급하고, 3.0ha 이상인 농가는 현행 제도 수준인 100만원/ha 수준의 고정직불금을 지급하는 것을 가정함.
- 경작규모가 1.0ha 미만인 소농의 경우 현행 제도 하에서는 농가 당 평균 약 16~62만원의 고정직불금을 수령하게 되지만, 차등 지급 시 평균 약 23~87만원의 고정직불금을 수령하게 되며, 경작규모가 1.0~3.0ha 미만인 농가의 경우 현행 제도 하에서는 농가 당 평균 약



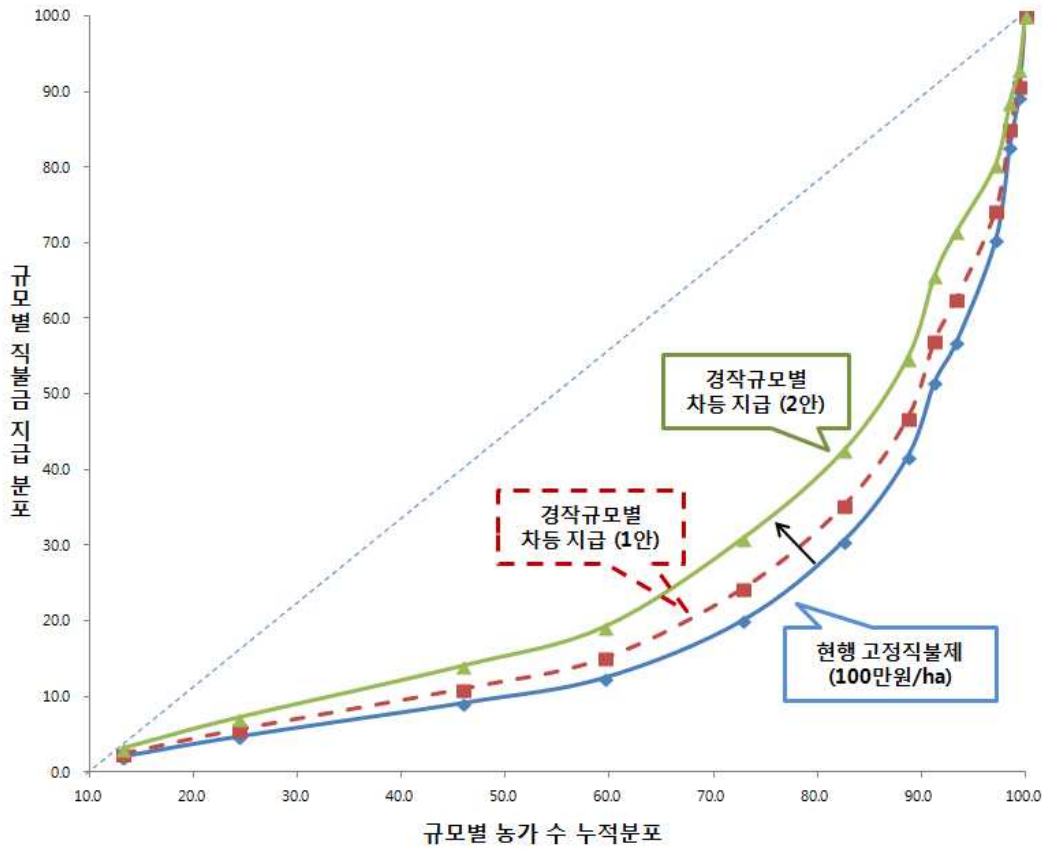
118~418만원의 고정직불금을 수령하게 되지만, 차등 지급 시 평균 약 143~501만원의 고정직불금을 수령하게 됨.

나. 고정직불금 차등 지급(2안) : 대규모 농가 지급규모 축소

- 고정직불금 차등 지급(2안)은 경작규모가 상대적으로 큰 농가(경작규모 3ha 이상)에 대해서는 현행 제도보다 낮은 60만원/ha의 고정직불금을 지급하고, 경작규모가 0.1~1.0ha 미만인 농가에 대해서만 고정직불금을 보다 많이 지급하는 방안임.
 - 본 안의 경우 대규모 영농에 대한 고정직불금 지급단가 감축으로 형평성 문제 완화 정도는 가장 클 것으로 예상되나, 경작면적이 3.0ha 이상인 기존 농가에 대한 제도적 보완방안을 마련하여 제도의 실효성을 높일 필요가 있을 것으로 생각됨.
 - 이 경우 현행 제도에서 지급되는 총 지급액 규모인 8,387억 원 보다 적은 7,612억 원의 예산이 소요될 것으로 전망됨.
- 2안의 경작규모별 고정직불금 차등 지급 규모는 0.1~1.0ha 미만의 농가의 경우 현행 제도보다 높은 수준인 140만원/ha 수준으로 지급하고, 1.0~3.0ha 미만의 농가는 현행 제도 수준인 100만원/ha, 3.0ha 이상인 농가는 현행 제도보다 낮은 수준인 60만원/ha 수준의 고정직불금을 지급하는 것을 가정함.
- 경작규모가 0.1ha 미만인 소농의 경우 현행 제도 하에서는 농가 당 평균 약 16~62만원의 고정직불금을 수령하게 되지만, 차등 지급 시 평균 약 23~87만원의 고정직불금을 수령하게 됨.
- 또한 경작규모가 3.0ha 이상인 농가의 경우 현행 제도 하에서는 농가 당 평균 약 390~1,779만원의 고정직불금을 수령하게 되지만, 차등 지급 시 평균 약 234~1,067만원의 고정직불금을 수령하게 됨으로서 기존 보다 적은 직불금을 수령하게 됨.
- 이와 같이 경작규모가 3.0ha 이상인 농가에 대한 고정직불금 지급단가를 하향 조정할 시 형평성 문제를 완화하는 정도는 가장 클 수 있으나, 현행 제도보다 낮은 수준의 직불금을 지급하게 되면 새로운 형평성 문제를 야기할 수 있는 가능성이 존재함.

<표 39> 경작규모별 현행 고정직불제와 차등 지급 방안 비교

경작규모	현행 고정직불제 (100만원×ha)		고정직불금 차등 지급(1안)			고정직불금 차등 지급(2안)		
	총 지급액 (억 원)	농가 당 평균 지급액 (원/호)	차등 지급액 (원)	총 지급액 (억 원)	농가 당 평균 지급액 (원/호)	차등 지급액 (원)	총 지급액 (억 원)	농가 당 평균 지급액 (원/호)
0.1~ 0.2ha	166	164,639	1,400,000	233	230,495	1,400,000	233	230,495
0.2~0.3	223	259,119		312	362,767		312	362,767
0.3~0.5	373	224,928		522	314,899		522	314,899
0.5~0.7	281	268,821		393	376,350		393	376,350
0.7~1.0	636	623,732		890	873,224		890	873,224
1.0~1.5	889	1,187,560	1,200,000	1,066	1,425,072	1,000,000	889	1,187,560
1.5~2.0	932	1,984,334		1,119	2,381,201		932	1,984,334
2.0~2.5	827	4,178,815		993	5,014,578		827	4,178,815
2.5~3.0	445	2,745,635		534	3,294,762		445	2,745,635
3.0~5.0	1,128	3,903,660	1,000,000	1,128	3,903,660	600,000	677	2,342,196
5.0~7.0	1,043	10,013,157		1,043	10,013,157		626	6,007,894
7.0~10.0	549	8,459,738		549	8,459,738		330	5,075,843
10.0ha 이상	895	17,791,650		895	17,791,650		537	10,674,990
합 계	8,387	-	-	9,676	-	-	7,612	-



[그림 27] 경작규모별 현행 고정직불제와 차등 지급 방안 비교(로렌츠 곡선)

4. 대안 IV : 새로운 소농 지원 직불제 도입

- 대규모 영농으로의 전환을 목표로 하는 정부의 정책 목적을 부합시키는 동시에 쌀 생산 농가 대부분을 차지하고 있는 영세농의 소득 안정화를 통한 농가 간 형평성을 제고하기 위해서는 소농 지원 중심의 새로운 직불제 도입을 고려해 볼 필요가 있음.
- 현행 쌀 소득보전직접지불제도(고정직불제)의 경우 농가규모별 계층 간 형평성 문제는 야기하고 있으나, 쌀 전업농 육성 및 영농 규모화라는 정부 정책목표에는 부합하는 제도로서 산업적 차원에서는 현행 제도를 유지할 필요성이 있음.
- 하지만 영세농이 다수를 차지하고 있는 현재 쌀 재배농가의 구조적 특성을 고려할 시 이들 농가에 대한 복지적 차원의 지원을 고려한다면, 소농을 대상으로 한 새로운 복지차원의 직불제를 도입하는 방안을 고려해 볼 필요가 있음.
- 앞서 살펴본 바와 같이, 현재 EU에서는 2013년 직불지불제 개편을 통해 소농 대상으로 경

지규모와 무관한 정액 직불금을 지불하고, 지급액은 평균 수급액 또는 1ha당 평균지급액의 3배 수준인 소농 직불제를 도입하였음.

- 단, 이러한 소농 중심의 새로운 직불제를 도입할 시 지원대상은 기존의 쌀 직불제 대상에서 유지하되, 소농을 중심으로 추가적인 직불제를 지급한다는 개념으로 새로운 직불제를 도입하는 것이 타당할 것으로 사료됨.
 - 즉, 새로운 소농 중심의 직불제 지급대상은 기존 쌀 직불제의 지원대상에 포함시킴으로서 현행 제도를 유지하되, 형평성을 제고하기 위한 복지적 차원의 소농 중심 지원은 새로운 직불제를 도입하여 제도적으로 보완하는 방안을 모색할 필요가 있음.
- 이러한 소농 중심의 새로운 직불제를 도입할 시 가장 고려되어야 할 사항은 무엇보다 소농을 구분하는 기준이 될 것임.
 - 현재 소농을 구분하는데 있어 기준이 되는 주요 지표는 경작규모이나, 겸업농 비중이 높은 상황에서 단순 쌀 재배면적이 작다는 기준만으로 소농을 구분하기에는 한계가 존재함.
 - 즉, 농가단위에서 쌀 재배면적은 작으나, 여타 품목을 함께 경작함으로써 소득수준이 높을 가능성이 항상 존재하며, 자산 규모 등이 차이날 수 있으므로 단순 경작규모에 따라 소농을 구분하여 새로운 직불제를 지원할 시 또 다른 형태의 형평성 문제를 야기할 수 있음.
- 따라서 소농 중심의 새로운 직불제 지원대상은 영농 규모가 영세함과 동시에 농가단위 자산규모를 동시에 고려하는 것이 필요함.
 - 하지만 현재 농가단위 자산규모를 파악하는 것은 추가적인 행정비용이 소요될 수 있으며, 단기적으로 파악하는 것은 한계가 있을 것으로 사료됨.
- 이에 본 연구에서는 영농 규모가 영세함과 동시에 경영주의 연령이 고령농에 속하는 특정한 취약계층을 우선적인 지원대상으로 선정하는 방안을 모색하고자 함.
 - 특정한 취약계층을 집중적으로 지원하는 방향으로 별도의 제도를 마련한다면, 이에 따른 재원 마련은 필요하나 대규모 영농 전환과 영세농 소득안정이라는 정책 목표를 모두 달성할 수 있을 것으로 보임.
 - 예를 들어, 영세 고령농 중 ‘부양의무제’, ‘기초생활수급 재산기준’ 등의 제약에 의해 기초생활급여를 받지 못하는 농가를 위한 복지정책을 고려해 볼 수 있음.



<표 40> 경영주 연령대별 경작규모 1.0ha 미만 농가 수 현황(2010년 기준)

단위: 호, %

경작규모	20~30대	40~50대	60~64세	65세 이상	합 계
0.2ha 미만	3,442 (2.9)	38,421 (32.8)	15,039 (12.8)	60,394 (51.5)	117,296 (100.0)
0.2~0.3	2,164 (2.5)	26,879 (31.3)	11,392 (13.3)	45,456 (52.9)	85,891 (100.0)
0.3~0.5	3,892 (2.3)	51,521 (31.1)	22,477 (13.6)	87,834 (53.0)	165,724 (100.0)
0.5~0.7	2,022 (1.9)	31,063 (29.8)	14,565 (14.0)	56,713 (54.3)	104,363 (100.0)
0.7~1.0ha	1,945 (1.9)	30,370 (29.8)	15,427 (15.1)	54,172 (53.2)	101,914 (100.0)
소 계 (A)	13,465 (2.3)	178,254 (31.0)	78,900 (13.7)	304,569 (53.0)	575,188 (100.0)
전체 가구 중 비중 (B=A/C)	72.9%	67.4%	68.3%	79.0%	73.4%
전체 가구 수 (C)	18,461 (2.4)	264,346 (33.7)	115,498 (14.7)	385,540 (49.2)	783,845 (100.0)

주: 논 없는 농가는 분석대상에서 제외하였으며, 괄호 안 수치는 가로 합계 비중
 자료: 통계청, 「농림어업총조사」, 2010

- 하지만 취약계층인 영세 고령농 중 ‘부양의무제’, ‘기초생활수급 재산기준’ 등의 제약으로 기초생활급여를 받지 못하는 농가를 구분하는 것이 행정적으로 어려울 경우, 경영주 연령 65세 이상인 동시에 경작규모가 1.0ha 이하로 영세한 농가에 대해 별도의 지원책을 마련하는 것도 하나의 방안임.
- 2010년 기준 통계청 농림어업총조사 상 경영주 연령이 65세 이상인 동시에 경작규모가 1.0ha 미만인 농가는 총 304,569가구(53.0%)로 나타남.
- 이러한 경영주 연령 65세 이상이며 경작규모가 영세한 농가의 경우 대부분 밭농사를 병행하고 있어, 특히 쌀 소득보전직접지불제의 혜택이 낮은 계층이기도 함.
- 현재 65세 이상의 기초노령연금수급 요건은 소득 하위 70% 이상인 노인으로 월 지급액은 20만원 수준임.

- 따라서 이들 취약계층(65세 이상, 1.0ha 이하)에 대한 새로운 직불제의 경우 지급단가는 농가단위로 지급하여야 하며, 적정 지급단가는 농가 당 월 10~20만원 수준이 합리적일 것으로 판단됨.
- 단, 경작규모별 적용 비율을 차등적으로 적용하여 경작규모가 소규모일수록 혜택이 늘어나는 방향으로 기본 정책 방향을 설정함.
 - 이는 일반적으로 경작규모가 영세할수록 농업에 따른 소득 수준이 낮다는 점에서 복지 차원에서는 상대적 영세농에 대한 지원을 확대할 필요가 있기 때문임.
 - 또한 본 연구에서 제안하는 새로운 소농 중심 직불제의 경우 해당 농가에 대해 월별로 지급하는 것이 농가 입장에서 보다 유리할 것으로 판단됨.
- 복지차원의 새로운 소농 지원 직불제를 도입하여 농가 당 월 10만원을 지급할 시 약 2,168억 원의 예산이 소요되며, 호당 월 20만원을 지급할 시에는 약 4,337억 원의 예산이 소요될 것으로 판단됨.

<표 41> 소농 지원 직불제 도입 시 소요예산

단위: 억 원

경작규모	65세 이상 농가 수 (A)	적용 비율 (B)	호당 월 10만원 지급 시 연간 120만원 지급 (A×B×120만 원)	호당 월 20만원 지급 시 연간 240만원 지급 (A×B×240만 원)
0.2ha 미만	60,394호	100%	725	1,449
0.2~0.3	45,456호	80%	409	818
0.3~0.5	87,834호	60%	632	1,265
0.5~0.7	56,713호	40%	272	544
0.7~1.0	54,172호	20%	130	260
합 계	304,569호	-	2,168	4,337

- 이와 같이 영농 규모화 및 농가 간 형평성 제고라는 두 가지 정책 목표를 동시에 달성하기 위해서는 기존의 쌀 고정직불제를 개선하기 보다는 별도의 복지차원 직불제를 도입하여 이들 취약계층에 대한 지원 대책을 마련하는 방안을 고려해 볼 필요성이 있음.



5. 농가규모별 형평성 제고 방안의 시사점

- 앞서 살펴본 바와 같이, 본 연구에서는 논 면적 단위로 지급되는 현행 고정직불금 체제에서 제기되고 있는 농가규모별 직불금 지급 형평성 문제를 완화하기 위한 여러 개선방안들을 제시하였음.
 - 재배면적이 소규모인 농가가 대부분을 차지하고 있는 현재 쌀 생산 농가구조 특성을 감안하였을 때, 현행 고정직불금 제도(100만원/ha 지급)가 농가규모별 직불금 지급의 형평성 문제를 야기하고 있다는 문제가 제기되고 있음.
- 하지만 쌀 소득보전직접지불제의 정책 목적이 농가소득 안정화인 만큼 대규모 농가에 더 많은 직불제 혜택이 돌아가야 한다는 의견과 영농 규모화라는 정부 농정의 궁극적 목적을 달성하기 위해서는 현행 고정직불제를 유지해야한다는 반론도 있음.
 - 쌀 재배면적이 큰 대규모 농가일수록 농가소득에서 농업소득이 차지하는 비중이 높으며, 상대적으로 경영위험에 더 많이 노출되어 이들 농가의 소득 안정화를 위해서는 논 면적별로 지급되는 현행 제도를 유지하여야 한다는 의견이 있음.
 - 또한 쌀 산업적 차원에서의 경쟁력 제고를 위해서는 장기적인 관점에서 영농 규모화 실현이 필요함.
- 이와 같이 쌀 소득보전직접지불제를 통한 산업적 측면의 농가소득 안정화와 영농 규모화 실현은 농가별 형평성 문제와 배치되는 성격을 지니고 있음.
 - 즉, 쌀 산업적 차원의 경쟁력 제고를 위한 농가소득 안정화 및 영농 규모화 실현과 현재 제기되고 있는 고정직불제의 농가규모별 형평성 문제는 쌀 소득보전직불제 개선만으로는 동시에 해결하기에 한계가 있는 것이 사실임.
- 따라서 쌀 고정직불제 개선방안은 산업적인 관점과 복지적 관점을 별개의 정책으로 분리하여 추진할 필요성이 있다고 하겠음.
- 우선 쌀 산업적 관점에서의 고정직불제는 현행 제도를 최대한 유지하되, 최소한의 형평성 문제를 완화하기 위해 경작규모별 차등 지급하는 방안을 고려해 볼 필요가 있음.
 - 본 연구에서 제시된 경작규모별 차등 지급 방안(대안 III)이 도입된다면 현재 제기되고 있는 형평성 문제를 최소한 완화할 수 있을 것으로 보임.

- 단, 대규모 농가에 대해 지급되는 현행 고정직불제 지급 단가를 유지하고, 상대적으로 재배 면적이 영세한 소규모 농가를 중심으로 지급 단가를 증가시킨다면 영농 규모화 유도 및 형평성 문제 완화라는 정책적 목적을 동시에 달성할 수 있는 효과가 가장 클 것으로 보임.(대안 III-가)
- 또한 쌀 산업 경쟁력 제고를 위해 현행 고정직불제를 유지한다면, 향후 고정직불금 지급 단가를 상향 조정할 시에는 이러한 차등 지급 방안을 도입을 동시에 고려함으로써 지속적으로 제기될 수 있는 형평성 문제를 완화할 수 있을 것으로 보임.
- 또 다른 관점에서 형평성 문제를 완화함과 동시에 농가 복지 증진을 위해서는 현행 쌀 고정직불제를 개선하기 보다는 복지차원의 새로운 소농 중심 직불제를 도입하는 것이 보다 정책적 효과가 클 것을 판단됨.
 - 소규모 고령농이 쌀 생산농가의 대부분을 차지하고 있는 현재 농가구조를 감안할 때 쌀 생산 자급률 유지를 위해서는 이들 농가에 대한 지원 대책이 마련이 필요하며, 이와 함께 형평성 문제를 완화하는 방안은 취약계층을 지원할 수 있는 새로운 복지차원 직불제를 도입하는 것임.
 - 본 연구에서 제시된 바와 같이 새로운 복지차원의 직불제 지급대상은 농가 경영주 연령이 65세 이상인 동시에 재배면적이 1.0ha 이하를 우선적으로 선별하여 지급하는 방안을 고려할 수 있음.
 - 하지만 새로운 소농 중심의 직불제가 도입된다면 소농에 대한 판단 기준을 명확히 할 필요가 있으며, 궁극적으로는 농가별 자산규모를 파악하여 지급대상 농가를 선정하는 것이 필요할 것임.
- 이와 같이 쌀 고정직불제는 산업적 관점과 복지적 관점을 별개의 정책으로 분리 추진하는 것이 최종적인 농정 목적 달성의 정책적 효과가 클 것으로 보임.
 - 산업적 관점에서 대규모 농가에 보다 많은 혜택이 돌아가는 현행 고정직불제를 최대한 유지하는 것이 중장기적 쌀 산업 경쟁력 제고를 위한 영농 규모화에 보다 기여하는 바가 클 것으로 보임.
 - 또한 복지적 관점에서의 새로운 직불제를 도입한다면 취약계층이라 할 수 있는 소농의 농가소득 안정화를 동시에 도모할 수 있을 것으로 보임.



III. 변동직불금의 생산 비연계 방안

1. 변동직불제도 개선방안의 기본원칙

- 첫째, 쌀 변동직불제의 원래의 목적에 부합하며, 제도 보완을 통해 쌀 산업의 효율성을 개선함. 쌀 변동직불제도의 원래 목적인 쌀 생산농가의 소득 및 경영안정 기능을 강화하고 정부의 시장개입에 따라 왜곡된 쌀 시장의 효율성을 개선함.
- 둘째, 기존 정책들과의 조화임. 이미 시행중인 밭농업직불제, FTA피해보전 직불제, 친환경 농업직불제 등과 상충되지 않도록 해야 함.
- 셋째, 예산 운용의 효율성 강화임. 쌀 직불제도의 예산은 납세자로부터 이전되는 세금이므로 제도를 어떻게 설계하는지에 따라 소요되는 재정규모는 크게 달라질 수 있음. 따라서 최소의 재정으로 최대의 효과를 얻을 수 있도록 해야 함.
- 넷째, 국제규범과의 합치성 요건임. 시장개방 시대에 정책의 지속성을 담보하기 위해서는 국제규범을 벗어나지 않는 것이 중요함. 따라서 WTO 체제 하에서 요구되는 요건에 최대한 부합될 수 있도록 설계되어야 함.
 - WTO 규정에 따르면 가격과 연동되어 지급되는 보조금은 감축대상보조(Amber Box)가 되어 국내보조금 한도(AMS)를 초과할 우려가 있음. 따라서 이러한 국제규정에 부합하도록 함.

2. 변동직불제도 개선방안의 기본방향

- WTO 규정과 합치하는 품목불특정 변동직불금(생산 비연계)을 대상농가에 지급하여 쌀 생산농가의 소득 및 경영안정 기능을 강화하며 국내보조금 한도에서 자유롭도록 함. 또한 쌀 시장의 효율성과 수급조절 기능을 보완하고, 다른 직불금, 쌀 이외의 품목과의 형평성 문제를 최소화하는 방향으로 제도를 보완함.

가. 제도개선의 목적

- 쌀 변동직불제 생산 비연계를 통해 쌀 수급 안정과 가격 하락의 위험성을 최소화하여 쌀

생산농가의 소득 및 경영안정에 기여함.

- 제도 보완을 통해 쌀의 수급조절에도 기여하고, 쌀 직불금과의 형평성 및 쌀시장의 효율성을 개선하여 궁극적으로 쌀 생산농가의 소득보전과 경영안정에 기여함.

나. 제도개선 방안

- 전작 시 지급대상이 되는 품목은 품목불특정 최소허용 보조에 해당하도록 변동직불금의 지급요건을 완화함.
 - 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」이나 「쌀소득 등 보전 직접지불제사업」 시행지침에 변동직불금의 지급요건으로 반드시 “농지에 물을 담수하여 쌀을 재배”하도록 명시하고 있어 WTO의 감축대상 국내보조에 해당됨.
- 논에서 쌀 대신 다른 품목으로 생산전환을 할 때에도 쌀 변동직불금을 지급함.
- 단, 특정 품목으로의 생산 집중을 고려하여 지급대상 품목은 고정하지 않음. 그러나 쌀 농사를 짓지 않으면서 쌀 변동직불금을 수령하고 전작한 품목의 시장에서 얻는 소득도 가져가는 것은 정부의 과도한 지원이라는 비판과 쌀 이외 다른 농가와의 형평성 문제가 크게 부각될 수 있음.
- 따라서 기존의 평균 쌀 소득수준과 전작 대상 품목의 소득차액 만큼만 보조함. 전작 품목의 평균소득이 쌀 평균 소득수준을 상회할 경우에 그 농가에게는 쌀 변동직불금을 지급하지 않음.

<표 42> 주요 작목별 소득현황

단위: 원/ha						
연도	쌀	콩	노지고추	고구마	봄감자	가을감자
2010	4,341,620	6,285,680	15,230,140	11,873,820	9,322,830	12,835,370
2011	5,700,450	6,476,130	32,237,230	14,775,620	10,242,370	11,426,020
2012	5,783,740	6,853,050	32,881,680	15,735,970	13,273,170	11,926,840
평균	5,275,270	6,538,287	26,783,017	14,128,470	10,946,123	12,062,743

자료: 농촌진흥청, 「농축산물소득자료집」, 각 연도



- 또한, 현재 논에서 재배 가능한 주요작목의 소득수준이 쌀 소득수준보다 높은 수준임에도 작목전환이 이루어지지 않는 실정이므로 작목전환에 따른 전작 보상금을 일정기간(예: 3개년 간 매년 300만원/ha) 보조하여 전작에 따르는 경영불안을 해소함.
- 전작보상금 보조를 동반하는 변동직불제는 과거 추진되었던 생산조정제가 현재의 변동직불제도와 연동되는 것으로 볼 수 있으며, 3년간 지원하되 이 제도의 지속기간을 한시적으로 할 경우, 쌀의 수급조절과 함께 쌀을 포함한 시장의 효율성을 개선할 수 있을 것으로 판단됨.
- 수매제도를 폐지하면서 쌀 가격결정을 시장에 맡기는 반면, 그로인한 농가소득 감소분은 직불금으로 보전하는 현재의 쌀 농가 경영안정 정책은 모순적임.
- 목표가격에 연계된 변동직불금을 지급함으로 인해 생산을 왜곡시키고 결국 가격이 시장에서 자율적으로 결정될 수 없게 되는 구조적인 문제를 가지고 있기 때문임.
- 따라서 변동직불제를 폐지하지 않을 것이라면, 이미 왜곡되어있는 시장에 다시 전작 보상금(생산조정제)을 지급하는 방법으로 왜곡된 쌀 시장을 좀 더 효율적인 구조로 전환하는 효과를 볼 수 있음.¹³⁾
- 그러나 전작제를 도입할 경우에는 다른 품목에 미치는 영향을 고려하여 전작대상 품목을 다양화해야하며, 정부재정 부담을 고려 일정기간 동안만 이 제도를 운영할 필요가 있음.

다. 전작 보상금액 기준

- 전작보상금의 책정 기준은 타 품목으로 전환했을 때 소요되는 평균 생산비만큼을 고정적으로 지급하는 것으로 함.
- 전작보상금은 논에서 재배 가능한 품목 중 생산비 확보가 가능한 품목의 ha당 전국평균 생산비와 ha당 쌀 평균생산비 차액의 50% 수준에 해당되는 금액의 근사치인 300만원으로 함.
- 통계청, 농촌진흥청에서 생산비를 조사하는 25개 품목, 조사료(호밀, 수단, IRG)의 ha당 평균생산비와 쌀 평균생산비의 차액의 50% 수준을 지급함.
- 농가의 의사결정에 의해 전작이 이루어지는 만큼 정부에서 전작에 따른 보상금액을 100%

13) 쌀 직불제 하에서 생산조정제 도입의 효과, 이용기 외, 농업경제연구 2011.

지급하기 보다는 자기부담 50%: 정부부담 50%로 설정하는 것이 합리적이라 판단됨.

- 이는 소요예산 추정을 위한 보상금 산정 기준으로 향후 실제 제도가 시행될 시에는 개별 품목에 대한 전국 평균 생산비 차액을 계상하여야 하며, 이를 위해서는 관련 통계자료 구축이 시급할 것으로 판단됨.

<표 43> 소요예산 추정을 위한 전작 보상금액의 산정기준(예시)

단위: 원

품목(28개 품목)	28개 품목 전국 평균 생산비 (A)	쌀 평균 생산비 (B)	전작 보상금액
쌀보리, 걸보리, 맥주보리, 노지팥옥수수, 고구마, 봄감자, 가을감자, 콩, 양파, 고추, 마늘, 노지수박, 봄무, 가을무, 고랭지무, 당근, 봄배추, 가을배추, 고랭지배추, 노지시금치, 양배추, 노지부추, 대파, 쪽파, 생강, 호밀, 수단, 이탈리아라이그라스	10,726,184	4,469,880	$(A-B) \times 0.50$ = 3,128,152

주: 호밀, 수단, 이탈리아라이그라스 생산비는 「조사료 통계조사 기법 개발 및 적용방안」 중간보고 자료를 활용함.
자료: 통계청, 2013년 「농축산물생산비조사」, 농촌진흥청 2013년 「농축산물 소득자료집」

3. 지급대상 농지

- 변동직불금의 대상농지는 두 가지 경우를 고려함. ① 현재의 대상농지를 그대로 유지하는 경우와 ② 타 작목으로 전환 시 쌀 직불금 지급대상 농지에서 제외하는 경우로 설정함.
 - 현재의 쌀 직불금 지급대상 농지는 98년 1월 1일부터 2000년 12월 31일까지 논농업(벼, 연근, 미나리, 왕골재배에 한함)에 이용된 농지이며 농업경영체로 등록된 농지로 되어있음. 현행 지급대상 농지를 그대로 유지하는 경우는 위의 경우에 해당됨.
 - 2013년 기준 고정직불금 지급대상 농지는 85만 5천ha임.
- 두 번째 안은 지급대상 농지에서 타 작목으로 전환한 경우 전환된 농지에 대해서는 쌀 소득보전직접지불금 지급대상 농지에서 제외하는 방안임.
 - 콩, 고추 등의 타작물 공급과잉 문제나 동일품목을 재배하는 밭 농가와의 형평성 문제를 완화시키기 위해 하나의 안으로 제시함.
 - 이 경우 전환된 농지에 대해서는 밭 농업직불제 대상 농지로의 전환이 이루어져야 함.



4. 제도개선 안에 따른 농가소득 시뮬레이션

- 여기서는 앞서 제안한 변동직불제도 보완 안에 대해 가상의 농가를 설정하여 이 농업인이 각각의 상황에서 얼마만큼의 직불금을 지급받을 수 있는지 살펴본 것임.
- 시뮬레이션에 앞서 다음과 같은 가정을 함.
 - 첫째, 수확기 평균 쌀 가격은 164,000원/80kg 수준으로 하락할 경우로 가정
 - 둘째, 쌀 평균 소득과 전환한 타 작목의 소득과의 차액은 ha당 최소 0원에서 최대 460만원 임을 가정함.¹⁴⁾
- 농가 기본 가정: 고정직불금 대상면적에서 5ha 수준의 쌀을 재배하던 농민이 그 중 2ha를 콩으로 전환할 경우 시나리오별 소득수준 비교

가. 대안 I : 작목 전환 시에도 변동직불금을 기존대로 지급

- 첫 번째 안은 전작 보상을 지급하지 않고 기존의 변동직불금을 지급하는 방안으로, 이 경우 농가의 총 소득은 고정직불금, 변동직불금, 3ha 쌀 소득, 2ha 콩 소득을 합산한 38,394,700원으로 추산됨.¹⁵⁾
 - 쌀 고정직불금으로 500만원(100만원×5ha), 변동직불금(수확기 평균 쌀 가격이 16만 4천 원으로 하락할 경우를 가정하면 80kg 가마당 7,700원의 변동직불금 단가)은 2ha 논에 콩을 심은 것과 관계없이 전체 5ha에 대해 지급되므로 총 2,425,500원이 지급됨.¹⁶⁾
 - 콩의 ha당 소득수준(경영비 제외)은 약 685만원(농촌진흥청 「농축산물소득자료집」 기준)이므로 2ha의 재배면적에서 1,370만원의 소득이 발생하며, 쌀 소득은 3ha의 재배면적에서 1,727만원¹⁷⁾으로 계산됨.
- 즉, 정부는 고정 및 변동직불금으로 5ha 농사를 짓는 농민의 총 농가소득에서 19.3%를 부

14) 이는 2013년 쌀 평균소득과 다른 품목(식량작물, 조식료, 과채류 등)과의 소득수준을 비교해 보았을 때 사료작물을 제외하고는 대부분이 쌀의 평균소득을 상회하는 수준이었음. 따라서 최소 0원은 농민이 일부 전환한 타 작목의 소득수준이 쌀보다는 높을 때의 경우이고, 460만원은 사료작물이 쌀 평균소득의 20% 수준밖에 되지 않았을 때 변동직불금으로 추가로 지급해야 할 차액을 나타냄.

15) 농외소득 등 기타 소득부분은 전혀 고려하지 않음.

16) 농가에 지급되는 변동직불금(242.5만원)은 7,700원/80kg × ha당 단수(63가마) × 5ha로 계산됨.

17) ha당 단수(63가마) × 3ha로 계산하면 189가마가 생산되나, 이중 180가마를 시장에 판매함을 가정하여 계산할 경우 2,952만원의 조수입이 책정됨. 여기에 소득을 58.5%를 적용함.

담하게 됨.

나. 대안 II : 전작 보상금 지급 및 소득차액 만큼 변동직불금을 추가 지급

○ 두 번째 안은 전작에 따른 보상금과 소득차액 만큼을 변동직불금 형태로 추가 지원하는 방안으로, 이 경우는 고정직불금, 변동직불금, 3ha의 쌀 소득, 2ha의 콩 소득, 전작보상금 등이 농가의 총소득이 됨.

- 단, 쌀 고정직불금 대상 농지 요건은 유지되며, 소득차액 보상의 경우 전작 작물의 소득수준이 기존 쌀 소득수준보다 높을 경우 미지급됨에 따라 각각의 시나리오를 설정

① ha당 콩 소득이 쌀 소득수준보다 높을 경우 : 소득차액 보상금 미지급

- 3ha 쌀 재배면적에 대한 변동직불금(1,455.3천원)이 지급되나, 콩 면적에 대해서는 지급되지 않으므로 농가의 총 소득은 43,424,500원이 될 것으로 예상되며, 정부가 이 농가의 전체 소득의 28.7%(고정+변동+전작보상금)를 부담하게 됨.

- 그러나 전작보상금 지급이 완료되는 3년 이후에는(쌀, 콩의 소득수준 등의 다른 모든 조건이 동일하다고 가정할 경우) 고정직불금과 3ha 쌀 생산에 대한 변동직불금만 부담하게 됨.

② ha당 콩 소득이 쌀 소득수준보다 낮을 경우 : 소득차액 보상금 지급

- 소득차액 만큼 변동직불금을 추가 지급하게 되는데 콩의 작황이 좋아 쌀 소득에 비해 ha당 50만원이 낮은 수준임을 가정하면, 이 농가의 총소득은 41,237,800원이 될 것으로 예상되며, 정부는 고정직불금, 변동직불금(쌀 3ha에 해당되는 변동직불금+쌀 소득에 미달하는 콩 소득분), 전작보상금에 해당하는 소득(32.6%)을 부담함.

- 그러나 전작보상금이 완료되는 3년 이후에는(쌀, 콩의 소득수준 등의 다른 모든 조건이 동일하다고 가정할 경우) 고정직불금, 변동직불금(3ha+소득차액)만 부담하게 됨.

다. 대안 III : 전작 농지에 대해서 고정 및 변동직불금을 지급하지 않는 경우

○ 세 번째 안은 기존의 밭 농가와의 형평성 문제 완화를 위해 전작을 하는 경우, 전작된 농지에 대해 고정직불금 및 변동직불금 지급대상 농지에서 제외하는 경우임.

- 대안 III-③은 대안 II-①과 동일하나, 고정직불금 지급대상 면적이 3ha로 변경되어 이 농



업인의 총 소득은 41,424,500원이 될 것으로 예상됨.

- 대안 III-④는 대안 II-②와 동일하나, 고정직불금의 대상면적이 쌀을 생산하는 면적인 3ha로 조정되어 총 소득이 39,237,800원이 될 것으로 예상됨.

<표 44> 5ha 중 2ha를 콩으로 전작한 농가의 시나리오별 소득수준

단위: 천원

구분	고정직불금	변동직불금 (+ 소득차액 보상)	전작보상금 (3년간 지급)	3ha 쌀 소득	2ha 콩 소득	농가소득	
대안 I	5,000	2,426	-	17,269	13,700	38,394	
대안 II	①	5,000	1,455	6,000	17,269	13,700	43,424
	②	5,000	1,455 (+1,000)	6,000	17,269	10,513	41,237
대안 III	③	3,000	1,455	6,000	17,269	13,700	41,424
	④	3,000	1,455 (+1,000)	6,000	17,269	10,513	39,237

주 1) ①과 ③은 콩 소득수준이 쌀의 소득수준보다 높은 경우로 소득차액 보상금이 미지급되는 경우임.

2) ②과 ④는 콩 소득수준이 쌀의 소득수준보다 ha당 50만원 낮은 경우로 2ha에서 대한 소득차액 보상금 지급되는 경우임.

3) 색칠된 부분이 정부가 소득을 보조하는 부분임.

5. 소요예산 추정

- 변동직불제의 생산 비연계 방안에 따른 소요예산은 크게 지급대상 농지, 변동직불금 지급 기준이 되는 수확기 쌀 시장가격의 변화, 전작규모, 기존 쌀 소득과 전작 작목의 소득 격차 등을 고려하여 시나리오를 구성하였음.

- 각각의 시나리오는 아래 표와 같이 제도개선 시 실현 가능한 최저 및 최고 수준의 가정을 기본으로 소요예산을 추정함.

<표 45> 변동직불금 생산 비연계 방안 소요예산 추정을 위한 시나리오 구성

시나리오	대상농지 요건	변동직불금 지급 여부 (가격 변동성)	전작 규모	소득차액 보상 규모 (원/ha)
1안	현안 유지	목표가격의 85% 이상일 경우 (변동직불금 미지급)	3% 감소	0 (전작 시 쌀 소득보다 높은 경우 미지급)
2안			5% 감소	
3안			3% 감소	4,600,000
4안			5% 감소	
5안		이하일 경우 (수확기 시장가격 16만 4천원/80kg 가정)	3% 감소	0
6안			5% 감소	
7안			3% 감소	4,600,000
8안			5% 감소	
9안	전작 농지에 대해 쌀 직불금 대상농지에서 제외	목표가격의 85% 이상일 경우	3% 감소	0
10안			5% 감소	
11안			3% 감소	4,600,000
12안			5% 감소	
13안		이하일 경우	3% 감소	0
14안			5% 감소	
15안			3% 감소	4,600,000
16안			5% 감소	

가. 지급대상 농지

○ 변동직불제의 생산 비연계 방안은 여타 품목으로의 전작을 유도하여 쌀의 수급 및 가격 안정을 목적으로 하는 바, 제도 개선 시 쌀 소득보전직접지불제 지급대상 농지를 크게 2가지 형태로 구분하여 시나리오를 설정함.

- 단, 시나리오 구성을 위한 쌀 직불금 지급 기준 면적은 2013년 고정직불금 지급 면적인 88만 5천ha이며, 고정직불금의 지급 단가는 2015년 기준인 100만원/ha로 계상



- 또한 고정직불금 및 변동직불금의 지급 대상 면적은 동일하다는 가정 하에 소요예산 추정¹⁸⁾

① 전작할 경우에도 현안 유지

- 쌀 재배농가의 소득 안정화 및 전작 유도를 위해서는 쌀 직불제 대상 농지를 전작할 경우에도 현안대로 유지하는 것이 바람직하나, 기존 밭 작물을 재배하는 농가와의 형평성 문제가 발생할 수 있음.

② 전작 농지는 쌀 직불금 대상 농지에서 제외

- 전작이 이루어진 농지에 대해서는 쌀 직불금 지급 대상 농지에서 제외할 경우 기존 밭 작물 재배 농가와의 형평성 문제는 완화될 수 있으나, 쌀 재배농가의 전작을 유도할 수 있는 유인 자체가 감소할 수 있음.

나. 쌀 시장가격 변화

① 농가수취액이 목표가격의 85% 이상일 경우

- 수확기 쌀의 시장가격 상승으로 인해 농가수취액이 목표가격의 85% 이상일 경우 현행 변동직불금은 지급이 되지 않는 상황을 가정

② 농가수취액이 목표가격의 85% 이하일 경우

- 수확기 쌀의 시장가격 하락으로 인해 농가수취액이 목표가격의 85% 이하일 경우 현행 변동직불금이 지급되는 상황을 가정

- 단, 소요예산 추정을 위해 수확기 쌀 시장가격이 16만 4천원/80kg 수준으로 하락할 경우를 가정하였으며, 이때 지급되는 변동직불금 단가는 48만 5천원/ha 수준임.

☞ 수확기 쌀 시장가격이 16만 4천원 이하로 하락할 경우에는 소요되는 예산 규모는 늘어날 것으로 전망

18) 실제 쌀 소득보전직불금 중 변동직불금의 지급 대상이 되는 농지는 기본적으로 고정직불금 지급요건을 충족하여야 하며, 추가적으로 농약 및 화학비료 사용기준 등 이행조건을 충족하여야 함에 따라 실제 변동직불금 지급 면적은 고정직불금 지급 면적보다 적게 나타남. 하지만 본 연구에서는 소요예산 추정을 위해 고정직불금과 변동직불금 지급 면적이 동일하다고 가정함.

다. 전작 규모

① 전체 면적의 3% 감소

- 기준 면적인 농지 88만 5천ha의 약 3% 수준인 25,650ha가 전작되었을 시를 가정하였으며, 1ha 당 쌀 생산량이 약 5톤 수준(기준 단수 63가마/ha × 80kg ≒ 5톤)임을 감안하면 3%의 면적이 전작될 시 약 12만 8,250톤의 쌀 생산량이 감소하게 됨.

② 전체 면적의 5% 감소

- 기준 면적인 농지 88만 5천ha에서 제도 시행에 따른 전작 규모가 약 5% 수준인 42,750ha가 전작되었을 시를 가정하였으며, 전작 시 약 21만 4,750톤의 쌀 생산이 감소하게 됨.

라. 소득차액 보상 규모

① 쌀 소득보다 전작 품목의 소득수준이 높은 경우

- 제도개선 방안 자체가 쌀 소득 수준만큼만 보상해 준다는 것이 기본 개념으로서 전작한 품목이 기존 쌀 재배 시 보다 소득수준이 높은 경우에는 소득차액 보상은 미지급이 됨.

② 쌀 소득보다 전작 품목의 소득수준이 낮은 경우

- 전작한 품목이 기존의 쌀 재배 시 보다 소득수준이 낮은 경우는 쌀 소득수준만큼의 소득차액을 보상

- 단, 소요예산 추정을 위해 소득수준이 쌀 보다 낮은 조사료를 재배할 경우 쌀 소득수준과의 차액이 약 460만원/ha임을 감안하여 소득차액 보상 규모를 가정하였음.



<표 46> 시나리오별 소요예산 추정을 위한 기초자료

기준 면적 (ha)	지급 대상 농지	전작규모 (ha)		직불금 대상 면적변화 (ha)	고정직불금 총액 (100만원/ha)	전작 보상금 (300만원/ha)	변동직불금 지급 단가 (원/ha)	소득차액 (원/ha)
		3% 감소	25,650 (B)					
855,000 (A)	현안 유지 (1~8안)	5% 감소	42,750 (C)	-	8,550억원 (A×100만원)	770억원 (B×300만원)	0	0
		3% 감소	25,650 (B)			1,283억원 (C×300만원)	485,000	4,600,000
	전작 농지 지급 대상에서 제외 (9~16안)	3% 감소	25,650 (B)	829,350 (D=A-B)	8,294억원 (D×100만원)	770억원 (B×300만원)	0	0
		5% 감소	42,750 (C)	812,250 (E=A-C)	8,123억원 (E×100만원)	1,283억원 (C×300만원)	485,000	4,600,000

주: 변동직불금 지급단가는 쌀 수확기 시장가격이 16만 4천원/80kg 임을 가정함.

<표 47> 변동직불금 생산 비연계 방안 시나리오별 쌀 소득보전직접지불제 예산

단위: 억 원

시나리오	쌀 생산 면적에 대한 고정직불금	쌀 생산 면적에 대한 변동직불금	전작에 대한 추가직불금		합 계
			전작보상	소득차액 보상	
1안	8,550	0	770	0	9,320
2안	8,550	0	1,283	0	9,833
3안	8,550	0	770	1,180	10,499
4안	8,550	0	1,283	1,967	11,799
5안	8,550	4,147	770	0	13,466
6안	8,550	4,147	1,283	0	13,979
7안	8,550	4,147	770	1,180	14,646
8안	8,550	4,147	1,283	1,967	15,946
9안	8,294	0	770	0	9,063
10안	8,123	0	1,283	0	9,405
11안	8,294	0	770	1,180	10,243
12안	8,123	0	1,283	1,967	11,372
13안	8,294	4,022	770	0	13,085
14안	8,123	3,939	1,283	0	13,344
15안	8,294	4,022	770	1,180	14,265
16안	8,123	3,939	1,283	1,967	15,311
평균	8,379	2,032	1,026	787	12,224

- 변동직불금 생산 비연계 방안에 따라 추정된 쌀 소득보전직접지불제 소요예산은 최소 9,063억 원에서 최대 1조 5,946억 원 수준이 될 것으로 예상됨.
 - 고정직불금 소요예산 범위: 8,123억 원 ~ 8,550억 원
 - 변동직불금 소요예산 범위: 0 ~ 4,147억 원(단, 수확기 쌀 시장가격이 16만 4천원/80kg 수준보다 낮을 경우 추가 예산 소요)
 - 전작보상 소요예산 범위: 770억 원 ~ 1,283억 원
 - 소득차액 보상 소요예산 범위: 0 ~ 1,967억 원
- 각각의 시나리오별 전체 소요예산 평균은 약 1조 2,224억 원 규모로 농림축산식품부의 2015년 예산(안)인 1조 1,604억 원보다 조금 높은 수준임.

6. 제도개선 방안의 문제점

- 우선 현재 쌀을 생산하고 있는 농가가 여타 작목으로의 전환이 이루어짐에 따라 쌀 수급 및 가격 안정에 도움이 될 것으로 전망되며, 품목을 특정하지 않아 타 품목의 수급 불안정에 미치는 영향이 최소화 될 것으로 전망됨.
 - 특히, 전작에 따른 소득차액 보상을 쌀 생산 시 소득수준으로 보장해 준다면 농가 입장에서는 여타 작목으로 전환할 요인이 커 질 것임.
 - 또한 소득수준이 쌀에 비해 낮고, 국내 자급률이 낮은 조사료 작물(청보리, IRG 등)으로의 생산 유도 요인이 커짐에 따라 식량안보 증진에도 도움이 될 것으로 전망됨.
 - 즉, 소득수준이 낮은 조사료를 생산하여도 쌀 소득만큼은 보상을 받을 수 있고 동계작물로 재배 시 이모작 직불금을 다시 지원받을 수 있으므로 농가가 조사료 생산으로 전환할 수 있는 유인책이 될 것으로 보임.
- 또한 변동직불제의 생산 비연계 방식으로서의 전환을 통해 WTO 협정문 상의 감축대상보조에서 제외될 수 있어, 국내 보조금 한도(AMS)에 재정적 여유가 생기며 향후 국제사회에서의 협상력 제도에 도움이 될 것으로 보임.
- 하지만 이러한 장점에도 불구하고 변동직불제의 생산 비연계 방식으로 전환할 시 예상되는 문제점들은 다음과 같음.



가. 전작 농지에 대한 쌀 직불금 지급대상 유지에 따른 형평성 문제

- 농가의 의사결정에 따라 전작이 이루어짐에도 전작된 농지에 대해 쌀 직불금(고정+변동)을 지급할 경우 기존의 밭 작물 재배 농가와의 형평성 문제가 발생할 수 있음.
 - 특히, 쌀의 고정직불금(90만원/ha)과 밭 직불금액(40만원/ha)이 2014년 현재 50만원/ha의 차이가 있기 때문에 동일한 직불금 수준이 되지 않는 이상 품목 간 형평성 문제를 완전히 제거하기는 어려움.
 - 형평성 문제를 완화하기 위해서는 전작된 농지를 쌀 직불금 대상 농지에서 제외하는 방안을 생각할 수 있으나, 농가입장에서는 전작할 요인 자체가 줄어들게 되어 제도개선에 따른 정책적 효과가 줄어들 여지가 있음.

나. 전작보상금 및 소득차액 보상금 기준 금액의 객관성 문제

- 현재의 제도개선 방안에 따르면 전작되는 품목이 특정되지 않는 상황에서 전작보상금을 쌀을 재배할 때와 전작한 품목을 재배할 때의 생산비 차액만큼을 보상해야 하나, 품목별 생산비에 대한 객관적인 기준이 없다는 문제점이 발생함.
 - 전작되는 품목에 상관없이 일괄적으로 전작보상금을 지급할 수도 있으나, 이는 또 다른 형평성 문제를 야기할 소지가 있음.
- 또한 전작 시 기존의 쌀 소득수준만큼 소득차액 보상이 이루어지기 위해서는 이에 대한 객관적 자료가 필요한 상황임.
- 따라서 많은 행정비용은 소요될지 모르나, 개별 품목에 대한 객관적인 생산비와 소득 자료가 구축되어야 함.
 - 단, 생산비와 소득 자료를 보상금 지급 기준에 이용할 시에는 전국 평균 자료를 반영하여야 하며, 이를 통해 지역적 불균형 문제를 최소화해야한다는 문제점을 해소할 수 있어야 함.

다. 직불제만으로는 전작 유인이 낮을 수 있는 문제

- 현재 쌀 재배농가의 소득이 여타 품목에 비해 소득 수준이 낮음에도 불구하고 전작이 쉽게 이루어지지 않고 있는 이유는 영세 고령농이 대부분을 차지하는 구조적 문제점과 여타 품목에 비해 상대적으로 농작업이 수월하다는 점 등을 들 수 있음.
- 쌀 농사는 여타 품목에 비해 기계화 보급률이 높으며, 정부의 지속적인 지원으로 인해 상대적으로 기술발전이 높은 대표적 품목으로 추가적인 직불금을 지급한다 하더라도 농가입장에서의 작목 전환 유인이 낮을 수도 있음.
- 따라서 정책적 효과를 제고하기 위해서는 직불제 뿐만 아니라 관련 지원 제도 또한 함께 정비할 필요성이 있음.

7. 문제점 보완을 위한 관련 제도 정비

가. 밭 농업직불제 지급 단가 인상

- 품목 간 형평성 문제를 보완하기 위해서는 전작된 농지에 대해 쌀 직불금 지급대상 농지에서 제외하는 방안을 생각할 수 있으며, 또는 밭 농업직불제의 지급단가를 쌀 직불제 수준으로 향상시켜 작목 간의 형평성을 완화시킬 수 있는 방안을 모색하여야 함.
- 전작된 농지에 대해 쌀 직불제 지급 대상에서 제외한다면 전작에 대한 유인 자체가 없어질 가능성이 있기 때문에, 이 경우 밭 농업직불제 단가가 쌀 직불제 단가만큼 인상된다면 이러한 문제점은 최소화될 수 있을 것으로 보임.
- 즉, 전작된 농지에 대해서는 쌀 직불제를 지급하지 않고, 쌀 직불제 만큼의 밭 농업직불제를 수령하게끔 함으로서 기존 밭 작물 재배농가와와의 형평성 문제를 최소화할 수 있는 방안을 모색하여야 함.

나. 객관적 통계자료 확충

- 변동직불금 제도를 생산 비연계 방식으로 하되 지급방식을 쌀 평균소득보다 낮을 때에만 지급하는 것으로 제도를 개선하는 경우 선결되어야 할 가장 중요한 과제는 품목별 평균소



득을 파악할 수 있는 객관적 시스템을 구축하는 것임.

- 이 경우 품목별 전국 평균 자료를 사용하여야 하며, 경작규모별로도 객관성이 보장된 자료를 구축하여야 함.
 - 품목별 전국 평균 자료를 사용하는 이유는 농가 개인이 신고하는 소득은 정확하지 않을 수 있어 예산집행의 투명성이 떨어질 수 있으며, 여러 품목을 재배하는 경우에 품목별로 소득을 구분하는 것이 현실적으로 불가능하기 때문임.
- 모든 품목에 대해서 통계 시스템을 구축하는 것이 현실적으로 어려울 수 있으므로, 타 품목의 시장 왜곡을 최소화하기 위해서라도 최대한 많은 품목을 포함시킬 필요가 있음.
- 또한 현재 통계자료가 구축 중인 ‘농가경영체등록정보’ 자료에 농가별 소득 자료를 추가하는 방안을 모색할 필요가 있음.
 - 농가별 소득 자료 구축의 어려움이 있을 수 있으나, 자료 수집의 목적이 직불금 지급의 기준 단가 산정을 위함이라면 농가 또한 객관적인 소득 자료를 입증하기 위해 노력할 것으로 보임.
 - 객관적인 소득 자료의 입증은 일반 국민들이 세금환급을 위해 소득 자료를 입증하는 자료를 제출하는 것과 마찬가지로 농가개인이 입증토록 하며 입증된 경우에 한해 변동직불금을 지원토록 함.
 - 또한 부정행위에 대해서는 향후 몇 년간 정부보조금 지급대상에서 완전히 제외하는 등의 패널티를 적용하여 부정행위를 최대한 줄일 수 있는 제도적 장치를 마련함.

다. 원활한 작목전환을 위한 관련 지원 제도 보완

- 쌀은 여타품목에 비해 소득수준은 낮은 반면 기계화율이 매우 높아 농작업이 편하고, 많은 보조금이 지급되고 있다는 점, 그리고 무엇보다도 고령화된 농가가 많아 실제로 높은 수준의 전작 보조금을 지급한다 하여도 전작이 실제로 이루어질지는 불확실함.
- 따라서 작목전환 시 개별 농가가 전환 작목에 대한 생산기술, 인력지원, 전환 작목의 판로 등을 상담 받을 수 있는 창구가 마련될 필요가 있음. 이러한 의미에서 작목 전환 시 3년간 지급되는 전작보상금의 지원 금액은 전환하는 작목의 경영비 수준 또는 전작 대상품목의 전체 평균 경영비 수준에서 결정되는 것이 바람직해 보임.

라. 관련 법령 재정비

- 벼 재배의무를 폐지하여 생산과 연계되지 않은 제도가 되려면 「쌀 소득등 보전에 관한 법」 및 그 시행령, 시행규칙의 정비가 필수임.
- 개선방안에 따른 지급대상 농지 규정을 변화할 필요성이 있으며, 전작 보상금 및 소득차액 보상금에 대한 규정이 새롭게 재정되어야 함.

8. 변동직불제 생산 비연계 방안의 시사점

- 본 연구에서 제시된 변동직불제도의 생산 비연계(decoupled) 방안은 현행 변동직불제도가 쌀 생산을 부추겨 필요로 하는 쌀 수요보다 더 많이 공급될 수 있다는 문제, 그로 인해 이 제도가 WTO의 감축보조 대상에 포함되어 향후 보조금 지급한도를 초과할 수 있다는 문제, 그리고 농가 계층 간의 형평성 문제를 악화시킨다는 것에서 출발해 이러한 문제점을 최대한 완화할 수 있는 제도개선 방안으로 제시되었음.
- 제안된 변동직불제도 개선안은 이 제도의 원래 목적인 쌀 생산농가의 경영 및 소득안정 기능을 해치지 않되 위에서 언급한 문제점들을 해결하고, 다른 농가와의 형평성 문제를 최대한 완화시키도록 설계됨.
- 기본적인 제도개선 방향은 현행 변동직불제도의 틀 안에서 논에 쌀 이외의 다른 작물을 재배하여도 쌀 변동직불금을 지급하는 것임. 단, 다른 작물의 소득수준이 월등히 높은 상황에서 변동직불금을 지급한다면 또 다른 형평성 문제를 야기할 수 있어 전작 작물과 쌀의 소득차액만큼만 지급하도록 설계하였음.
- 즉, 다른 작물을 경작하여 얻은 소득이 평균 쌀 소득보다 높으면 변동직불금을 지급하지 않는 것임.
- 또한 쌀 농가가 단기간에 다른 작물로 전환하는 것이 쉽지 않기 때문에 일정기간동안 전작 보상금을 지급해 전작에 따른 경영불안을 해소하고, 정부가 개입되어 왜곡된 쌀 시장에 전작보상제를 실시하여 현재 쌀 시장보다는 조금 더 효율적인 구조로 전환될 수 있도록 한다는 점에서 의의가 있음.
- 이러한 제도 개선방안은 변동직불제도의 원래목적인 쌀 농가의 경영 및 소득안정을 달성 하면서 생산 비연계를 통한 최소허용보조로의 전환과 쌀의 초과공급문제, 쌀시장의 효율성



개선, 타 작목과의 형평성 문제완화 등의 효과가 있을 것으로 판단됨.

- 현재 쌀 소득보다 낮은 품목이 경관작물 및 사료작물 등이고, 사료작물 자급률이 매우 낮은 점을 감안할 때 사료작물로의 전환효과가 커질 것으로 판단됨.
- 그러나 변동직불제도 개선안이 시행되기 위해서는 전환되는 작목에 대한 평균소득, 경영비에 대한 객관성이 담보되어야 하나 현행 통계자료로는 모든 작목에 대한 객관적인 자료 확보가 어려운 실정임.
- 단기적으로 이러한 한계점을 보완하기 위해서는 농가가 직접 전환 작목의 소득 등을 신고하도록 하고 평균치에서 벗어나는 농가들을 대상으로 면밀한 현장조사를 하여 거짓으로 밝혀질 경우 모든 보조금 수혜대상에서 제외하는 등의 패널티를 부과하는 방안을 고려해 볼 필요가 있음.
- 장기적으로는 논에서 재배할 수 있는 품목에 대한 소득 및 생산비 통계자료를 구축하여 객관적인 자료를 확보하도록 하여야 할 것임.
- 또한 소요예산을 추정한 결과 현재 쌀 소득보전직접지불제도에 비해 보다 많은 재정소요가 예상됨으로서, 쌀 과잉생산에 따른 여러 문제를 해결하는 것이 목적이라면 변동직불제는 현행 제도 형태로 유지하되 기존에 실시된 바 있는 전작보상제나 논 소득기반 다양화사업 등을 다시 시행하는 방안 또한 고려해 볼 필요가 있음.
- 현재 제시된 변동직불제 생산 비연계 방안을 시행하여도 쌀 재배농가의 전작을 유도하는 정책적 효과가 크지 않을 수 있으며, 소요예산 규모가 커질 수 있다는 점에서 변동직불제와는 별개의 정책 추진을 통해 쌀 과잉생산 구조를 해결하는 것 또한 고려해 볼 필요가 있을 것임.

IV. 들녘별경영체 참여 농가에 대한 가산직불 방안

1. 들녘별경영체 사업 추진 현황

- 현행 영농규모화사업, 쌀전업농육성사업 등을 통한 농가단위 영농 규모화 외 여러 농가로 구성된 지역단위 공동영농을 통한 새로운 영농형태의 필요성이 대두되며, 현재 정부에서는 농가 경영 규모화를 유도하기 위해 집단화된 들녘을 공동 생산·관리하는 들녘별경영체 육

성 사업을 2009년부터 추진 중에 있음.

- 사업의 목적은 집단화된 들녘을 공동 생산·관리하는 들녘별경영체를 육성하여, 생산비 절감 및 고품질 쌀 생산기반 구축을 통한 국내 쌀 산업 경쟁력을 제고임.
- 들녘단위 공동영농을 통한 농작업 시간 및 농업생산비 절감, 공동 육묘·방제·시비·제초 등으로 인건비 및 자재비 절감 등의 효과를 기대
- 들녘단위 품종과 재배방법을 통일함으로써 균일한 고품질 쌀 생산·공급으로 농가소득 증대 효과 기대
 - ☞ 공동육묘로 품종 통일, 전문 재배관리 공동적용으로 품질향상
 - ☞ RPC와 연계한 계약재배·생산·출하로 고품질 쌀 안정적 공급
 - ☞ 농기계의 공동이용으로 신규구입 및 과잉보유를 방지하고 농기계 효율적 활용 가능
- 정부에서는 들녘별경영체를 조직하여 운영하는 농업법인, RPC, 농협 등에 농가 조직화 및 조직력 강화를 위한 교육·컨설팅 비용을 지원하고 있음.
 - 단, 농업법인, 농협 등은 RPC와 연계하여 계약재배·출하하는 경우만 인정하고 있으며, 공동경영 규모(면적)에 따라 1~3년차 동안 10~30백만 원 정도로 차등 지원하고 있음.
 - ☞ 지원조건: 국고 50%, 지방비 40%, 자부담 10%
- 들녘별경영체 육성사업은 경영체에 대한 교육·컨설팅을 통해 조직이 정비된 들녘별경영체의 생산비용 절감을 위해 공동 농작업에 필요한 시설·장비 지원하는 사업임.
 - 농가 조직화 및 조직력 강화를 위한 교육·컨설팅 비용 지원: 공동영농 면적에 따라 차등 지원(개소 당 25백만 원 수준, 1~3년간)
 - 교육·컨설팅을 통해 조직이 정비된 들녘별경영체의 생산비 절감을 위해 공동 농작업에 필요한 시설·장비 지원: 광역방제기·공동육묘장 등 구입·설치비 지원(개소당 2억 원 수준)
 - 수도권 들녘별경영체가 동계작물(밀, 보리 등) 또는 GAP농산물 생산 경영체인 경우 등은 지원 대상 선정 시 우선순위 부여
- 현재 정부에서는 경작규모가 50ha 이상인 전국 2,800여개의 들녘(총 45만 ha) 중 2020년까지 500개소(10만 ha)를 공동 농작업 수행 들녘별경영체로 선정하여 육성한다는 목표를 가지고 사업을 추진 중에 있음.



- 2020년까지 들녘별경영체 500개소(10만ha, 전체 들녘의 22% 수준)를 조직·육성하고, 이후는 지자체 또는 민간 주도로 신규 확산 및 규모 확대를 유도하고자 하는 목표를 가지고 있음.
- 또한 들녘별경영체를 주도할 수 있는 핵심인력 양성을 위해 맞춤형 교육을 통한 쌀 농업경영 핵심리더 육성에 주력하고 있음.
- 쌀 수급 및 가격안정을 위한 수탁형 계약재배 핵심 경영체로 육성을 위해 RPC와 들녘별경영체 간 수탁형 계약재배 체계 구축을 도모하고 있으며, 장기적으로 쌀+맥류 생산형, 쌀+조사료+한우 생산형, 식량작물+맥류 생산형 등 품목·지역에 적합한 다양한 육성모델을 제시하고 확산해 나갈 예정임.
- 2009~14년 동안 들녘별경영체로 신규 지정된 경영체는 총 158개소로, 동 기간 약 93억 원의 국고지원이 이루어졌음.
- 들녘별경영체 선정 현황: ('09)12 → ('10)18 → ('11)69 → ('12)19 → ('13)14 → ('14)26개소(누계 158개소)
- 들녘별경영체 지원 현황: ('09)15 → ('10)23 → ('11)10 → ('12)10 → ('13)10 → ('14)25억 원(누계 93억 원)

<표 48> 연도별 들녘별경영체 선정 및 예산 현황

단위: 개소, 억 원

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	계
신규선정	12	18	69	19	14	26	158
교육컨설팅	12	18	83	50	52	59	274
시설장비	12	18	-	6	7	20	63
예산(국고)	15	23	10	10	10	25	93

자료: 농림축산식품부

<표 49> 연도별 들녘별경영체 선정 및 지원 현황

연도	신규선정 (교육컨설팅 1회차 지원)		2회차 지원		3회차 지원		교육컨설팅 지원 (누계)		시설·장비 지원	
	개소	면적(ha)	개소	면적(ha)	개소	면적(ha)	개소	면적(ha)	개소	면적(ha)
2009	12	1,786	-	-	-	-	12	1,786	12	1,786
2010	18	2,663	-	-	-	-	18	2,663	18	2,663
2011	69	13,464	14	2,295	-	-	83	15,759	-	-
2012	19	4,524	24	6,295	7	1,140	50	11,959	6	1,670
2013	14	2,589	19	4,380	19	5,146	52	12,115	7	1,957
2014	26	6,942	16	3,306	17	4,312	59	14,560	20	4,588
합 계	158	31,968	73	16,276	43	10,598	274	58,842	63	12,664

자료: 농림축산식품부

2. 들녘별경영체 농가 참여 확대를 위한 가산직불 방안

가. 들녘별경영체 가산직불의 목적

- 현재 들녘별경영체의 개념, 법적 지위 등이 모호한 상황이며, 들녘별경영체 참여농가가 많지 않으므로 단기적으로 참여 농가수를 확대하여 들녘별경영체를 육성하는데 초점을 둠.
- 따라서 들녘별경영체에 대한 농가 참여 유도를 위해 참여하고자 하는 개별 농가를 대상으로 일정수준의 가산직불금을 지급하는 것이 제도의 목적임.
- 가산직불의 목적이 소규모 농가로 하여금 들녘별경영체에 참여하도록 하는데 있으므로 지급대상은 개별 농가의 재배면적이 2ha이하인 들녘별경영체 참여농가로 제한함.
 - 현행 쌀 고정직불금이나 변동직불금은 쌀 농가의 경영위험에 대한 보상으로 경영규모가 클수록 더 큰 위험에 직면하게 되므로 생산면적이 큰 농가가 더 많은 직불금을 수령하는 것이 타당할 수 있으나, 여기서 추진코자 하는 가산직불 제도는 경영 규모화가 그 목적이므로 일정규모 이상의 농가는 정책대상에서 배제함.



- 지급대상을 위와 같이 제한함으로써 현행 고정 및 변동직불제도가 가지는 쌀 농가의 계층간 형평성 문제의 한계를 일정부분 보완함.
- 개별농가에 대한 직불제 이외에 경영체에 대한 지원도 생각해 볼 수 있으나 현 단계에서는 개별농가의 참여를 지원함으로써 간접적으로 경영체의 설립을 지원하는 것이 타당함.
- 따라서 현행 광역농약살포 보조, 컨설팅 지원 등을 당분간 유지하고 경영체의 개념과 역할이 정립된 이후에 본격적인 경영체에 대한 직접지원을 시행하는 것이 바람직함.

나. 지급단가

- 지급단가는 최근 3개년 동안의 쌀 생산농가 위탁영농비 전국평균값을 적용함.
 - 2011~2013년 쌀 생산농가의 평균 위탁영농비 : 10a당 113,000원¹⁹⁾
- 정부가 개별농가의 평균 위탁영농비용 만큼을 들녘별경영체에 참여하는 농가에 직접 지급함으로써 농가의 들녘별경영체 참여를 유도함.
- 들녘별경영체에 참여하는 0.1ha이상 2ha이하의 농가를 대상으로 하되 최소규모(0.1ha) 농가는 0.1ha당 전국 평균 위탁영농비의 100%를 지급(113천원)하고, 2ha를 경작하는 농가는 위탁영농비의 5%를 면적만큼 지급(113천원)함.
 - 0.1ha를 경작하면서 들녘별경영체에 참여하는 농가는 위탁영농비 전액을 지급받음. 0.2ha 경작농가는 ha당 위탁영농비의 95%, 0.3ha농가는 90% 수준으로 면적이 0.1ha증가할수록 지급받는 위탁영농비는 5% 포인트씩 감액함. 이렇게 계산할 경우, 1ha~1.1ha 경작규모를 가진 농가가 들녘별경영체에 참여할 경우 받을 수 있는 가산금액이 621,500원으로 최고 수령액이 됨.
 - 0.1ha 경작하는 농가와 2ha 경작하는 농가 모두 113천원을 지급받게 됨. 즉 최소규모 경작농가와 최대 규모 경작농가가 동일한 가산직불금 총액을 지급받도록 설계됨.

다. 소요예산 추정

- 들녘별경영체에 참여하고 있는 농가의 개별 경작규모에 대한 통계정보가 부족하기 때문에

19) 이는 통계청의 농가경제조사 상에서 2011~13년 동안의 논벼 농가의 재배면적 당 평균 위탁영농비를 가정한 수치임.

소요예산을 산정하기 위해 다음과 같은 가정을 함.

- 들녘별경영체에 참여하는 농가의 경지규모별 비중은 우리나라 논벼 농가의 경지규모별 농가비중과 동일한 것으로 가정함.
 - 경지규모별로 들녘별경영체에 참여하고 있는 농가 수는 정확한 현황자료가 확보되지 않아 통계청에서 제공하고 있는 논벼 농가의 경지규모별 농가 비중을 그대로 적용한 것임.
 - 각 경지규모별 가산금액은 0.1ha 농가의 경우 3년간 평균 위탁영농비 113천원 전액을 지급하는 것으로 계산하였고, 그 이후부터는 앞서 언급하였듯이 5%씩 감액한 단가를 면적에 적용하였음. 통계청에서 제공되는 경지면적별 농가수가 구간별 범위로 제시되어 있어서 각 구간의 평균값을 적용하여 다음 표와 같이 가산금액을 도출함.
- 2013년을 기준으로 할 때, 총 예산은 약 64억 원이 소요될 것으로 예상됨.

<표 50> 농가대상 가산직불 소요예산 추정(2013년 농가 수 및 경지면적 기준)

경지면적	농가비중 ¹⁾ (%)	들녘별경영체 참여 농가 ²⁾	가산금액 ³⁾ (천원)	총지급액 (천원)
0.1 ha	0.2	37	113	4,206
0.1~0.2 ha	6.4	1,191	221	263,819
0.2~0.3 ha	8.0	1,489	327	487,932
0.3~0.5 ha	17.9	3,332	480	1,599,976
0.5~1.0 ha	12.8	2,382	583	1,390,887
1.0~1.5 ha	14.2	2,643	598	1,582,835
1.5~1.9 ha	13.4	2,494	372	930,016
2.0 ha	8.0	1,489	113	168,252
2.1 ha 이상	19.1	3,555	0	0
합계	100.0	18,612	-	6,427,925

주 1) 농가비중은 2013년 기준 논벼농가의 비중임.

2) 경지면적별 농가는 논벼농가 비중을 농가 수(18,612농가, 농식품부 자료)에 맞게 배분한 것으로 정확한 현황자료 확보가 어려워 우리나라 논벼농가 비중과 동일함을 가정한 것임.

3) 가산금액은 각 경지면적 구간의 평균 가산금액을 적용함. 예로 0.5~1.0ha 구간의 경우, 0.5ha 농가가 수령하는 금액과 0.6, 0.7, 0.8, 0.9, 1.0ha 농가가 수령하는 금액의 평균값을 적용한 것임.



○ 들녘별경영체 참여 유인을 위해 개별 농가를 대상으로 가산직불을 실시할 경우, 2018년의 소요예산은 약 241억 원 수준이 될 것으로 보임.

- 이는 현행 들녘별경영체에 참여하는 18,600여 농가가 70,000농가로 확대됨을 가정한 것이며, 또한 가산금액 단가도 지난 10년간의 쌀 생산비 증가율 2%를 적용하여 5년간 총 10%의 위탁영농비가 상승함을 가정한 것임.

- 농가 수 산정에서도 2013년 기준 논벼 농가 수의 비중이 그대로 적용됨을 가정함.

<표 51> 농가대상 가산직불 소요예산 추정(2018년 농가 수 및 경지면적 기준)

경지면적	농가비중 ¹⁾ (%)	들녘별경영체 참여 농가 ²⁾	가산금액 ³⁾ (천원)	총지급액 (천원)
0.1 ha	0.2	140	113	15,836
0.1~0.2 ha	6.4	4,480	225	962,848
0.2~0.3 ha	8.0	5,600	328	1,836,038
0.3~0.5 ha	17.9	12,530	480	6,020,541
0.5~1.0 ha	12.8	8,960	584	5,232,890
1.0~1.5 ha	14.2	9,940	599	5,954,257
1.5~1.9 ha	13.4	9,380	373	3,498,501
2.0 ha	8.0	5,600	113	633,433
2.1 ha 이상	19.1	13,370	0	0
합계	100.0	70,000	-	24,154,344

주 1) 농가비중은 2013년 기준 논벼농가의 비중임.

2) 경지면적별 들녘별경영체 참여농가 수는 2018년에 70,000농가로 확대될 것임을 가정한 것이며, 농가 비중을 적용하여 도출한 값임.

3) 가산금액은 논벼농가의 10년간 생산비 상승률이 2% 수준임을 감안하여 위탁영농비가 5년간 10%수준으로 상승함을 가정하여 산출한 금액임.

3. 제도 시행을 위한 보완사항

가. 들녘별경영체에 대한 명확한 개념 설정

- 현재 들녘별경영체에 대한 개념과 그 범위가 명확히 정립되어 있지 않아 가산직불을 추진할 때 대상이 되는 농가나 경영체, 즉 가산직불금을 수령 받을 대상이 명확히 정립되지 않았음.
- 따라서 들녘별경영체에 대한 명확한 개념설정과 개념설정에 따른 구성원들의 명확한 구분이 가산직불을 실시할 때 가장 먼저 정립되어야 할 사항으로 생각됨.

나. 들녘별경영체에 대한 통합 정보 시스템 구축

- 가산직불 제도는 단기적으로는 농가 개인에게, 그리고 중장기적으로는 들녘별경영체를 대상으로 정부 지원금이 지급되는 것임. 농가를 대상으로 지급될 경우에는 들녘별경영체에 참여하는 개별 농가의 쌀 재배면적 등의 개인 경영상황이 명확히 드러날 수 있도록 하고, 경영체를 지원 대상으로 할 경우에도 각 들녘별경영체에 대한 경영상황에 대한 정보와 경영체에 지급되는 정부자금의 사용처를 관리할 수 있는 시스템이 구축되어야 함.
- 현재 고정직불금 및 변동직불금 지급 시스템과 더불어 들녘별경영체에 대한 정보도 통합관리 될 수 있도록 시스템이 개편될 필요가 있음.
- 또한 경영체에 개별 지급되는 정부자금은 그 목적과 용도를 명확히 한 지침서를 반드시 제작토록 하고, 정산과정을 거쳐 검증하여 자금이용이 불명확하거나 잘못 이용된 경우에는 회수하거나 향후 가산직불금 지급에 페널티를 적용함.

다. 제도 시행의 근거 확립 및 공감대 형성

- 현재 들녘별경영체 참여농가 가산직불 방안은 주요 수혜대상이 2ha미만의 소규모 농가가 되도록 설계됨. 이들에 대한 지원의 타당성, 그리고 대농, 쌀 이외의 다른 작물을 생산하는 농가, 일반 국민들의 공감대가 형성되는 것이 무엇보다도 중요함.
- 이미 고정직불 및 변동직불을 면적단위로 지급되고 있어 대규모 쌀 농가는 많은 직불금을



수령하고 있으며, 상대적으로 소규모 농가는 적은 혜택을 받고 있는 실정임.

- 들녘별경영체는 과거 조상들의 두레, 향약, 품앗이 등 농촌의 전통문화를 계승한다는 점과 동시에 전통적인 농촌의 모습이 가진 다원적 기능을 보전, 유지한다는 의미가 충분히 부각될 수 있을 것으로 판단됨.
- 장기적으로 각 경영체에게 지급되는 지원금 중 일정금액을 농촌마을 꾸미기 사업자금, 마을 전통 살리기 사업자금 등으로 이용하게 하는 방안도 검토하여 이들 들녘별경영체 지원에 대한 공감대 형성이 필요함.

4. 들녘별경영체 참여 농가 가산직불 방안의 시사점

- 본 장에서는 쌀 생산농가의 경영비 절감효과가 클 것으로 평가되는 들녘별경영체에 소규모 쌀 생산 농가를 참여시켜 경영규모화라는 정책목적을 달성할 수 있도록 하는 방향의 가산직불제도에 대해 논의하였음.
- 가산직불제도는 쌀 직불금이 면적단위로 지급되면서 소농이 상대적으로 쌀 직불금을 적게 수령하여 형평성 문제가 제기되어 온 점을 보완하고, 들녘별경영체에 참여유인이 되는 방향으로 제시되었음.
- 따라서 가산직불제도 지원 대상을 0.1ha이상 2ha이하의 농가로 제한하고 ha당 수령 받는 금액은 소규모 농가일수록 더 많이 지급받을 수 있도록 설계한 것은 합리적인 것으로 판단됨. 지급단가는 농가의 평균위탁영농비 만큼을 지급하여 들녘별경영체에 참여하는 취지를 살리고 소농들이 더 많이 들녘별경영체에 참여할 수 있는 유인이 되도록 하여 쌀 생산의 규모화를 촉진할 수 있도록 함.
- 그러나 가산직불 또한 면적베이스로 설계되어 1ha 쌀 농사를 짓는 경우 현행 고정직불금(2015년 100만원)보다 많은 가산직불금을 수령 받도록 설계되어있음. 현재 들녘별경영체를 운영하는 주체가 대규모 농가인 경우가 많고, 실제 농작업 또한 이들이 주관하여 추진하는 경우가 많아 들녘별경영체 내부적으로 갈등의 소지가 있음.
- 지급대상 및 단가 산정은 더 많은 논의가 필요할 것으로 사료됨.
- 들녘별경영체 참여농가에 대한 가산직불은 단기적으로 들녘별경영체 참여를 유도하여 규모화를 촉진시키는 정책으로 활용하고 장기적으로는 이들 농가가 지급받는 가산직불금의 일정액 또는 일정비율 금액을 들녘별경영체가 들녘운영에 대한 운영비 등으로 활용할 수

있도록 자치규정 등을 마련하는 것이 바람직해 보임.

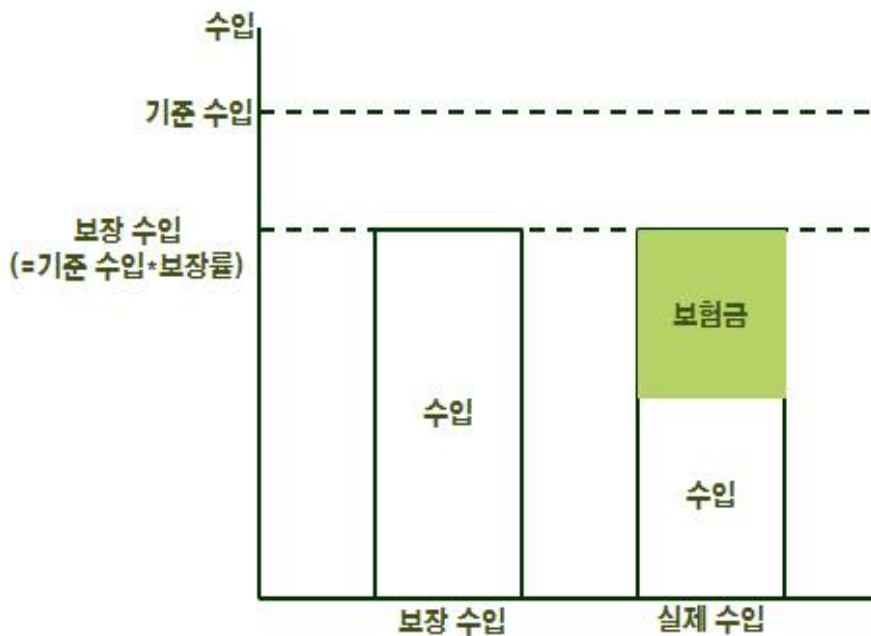
- 또는 장기적으로 들녘별경영체가 가산직불금을 지급받아 운영비 등으로 이용할 수 있도록 하는 방안도 생각해 볼 필요가 있음.
- 들녘별경영체에 참여하는 농가에 대한 가산직불 방안은 쌀 생산의 규모화를 촉진하고 공동육묘, 공동방제, 더 나아가 공동 브랜드 사용 등으로 품질규격화, 거래교섭력 향상 등을 이끌 수 있을 것으로 판단됨.

V. 벼 수입보장보험 도입 방안

1. 벼 수입보장보험 개념

가. 수입보장보험의 기본 구조

- 수입보장보험은 농산물의 가격이 하락하거나 생산량이 감소하여 농업조수입 및 소득이 일정수준 이하로 감소하는 경우 감소분만큼을 보험금으로 보전해주는 제도임.



자료: 정원호 외(2013)

[그림 28] 수입보장보험의 기본 구조



- 2014년 현재 11개 품목의 1,500농가를 대상으로 제2차 도상연습을 실시 중이며, 이를 통해 정부에서는 농업수입보장보험의 도입가능성을 타진하고자 함.
 - 2013년 제1차 도상연습에서는 포도, 콩, 양파, 시설오이, 배추, 한우(비육우)의 6개 품목에 대한 도상연습이 진행됨.
 - 2014년 제2차 도상연습에서는 제 1차 도상연습의 6개 품목에서 5개 품목(벼, 마늘, 고구마, 시설토마토, 감귤)이 추가되어 도상연습이 진행 중임.
- 보험금 지급액은 보장수입 즉, 과거 기준수입에서 보장률을 곱한 값에서 실제수입을 제한 금액을 의미함.

$$\text{보험금지급액} = \text{보장수입} - \text{실제수입}$$

$$\text{단, 보장수입} = \text{개별농가의 기준수입} \times \text{보장률}$$

$$(\text{기준수입} = \text{기준생산량} \times \text{기준가격})$$

$$\text{실제수입} = \text{개별농가의 수확기 실제생산량} \times \text{실제가격}$$

나. 기준수입

- 기준수확량은 현재 농작물재배보험과 같이 과거 5년간의 평년수확량(개별농가 또는 전국 평균생산량)을 적용함.
 - 재해보험 가입 농가에 대해 ① 농가별 수확량 조사를 완료한 자료 및 ② 농가에서 제출한 수확량 자료를 우선 사용하되, 확인이 어려운 경우 ③ 전국평균 표준수확량 자료 활용
- 기준가격은 품목별 과거 5년간 주출하기 월평균 도매가격 적용
 - 계통출하 등으로 개별농가별 객관적 수입 산출이 가능한 경우, 수확량, 가격에 대한 파악 없이 농가별 수입자료 직접 적용

다. 실제수입

- 실제수입은 개별 농가의 실제수확량과 실제 시장가격(주출하기 월평균 도매가격)을 곱하

여 산출

- 실제수확량은 재해 등으로 수확량 감소 시 농가의 감수량 측정
 - 수량감소에 따른 손해평가는 기존 농작물재해보험 인프라를 활용
- 실제가격은 품목별 주출하기 도매시장 월평균 가격 적용

라. 보장수준

- 보장수준은 가입자 요율 등을 고려하여 선택할 수 있도록 설계
- 가입자가 기준수입 중 보험금으로 보장받을 수 있는 수준을 의미하며, 보장수준에 따라 요율 및 도입효과 등이 달라짐
 - 통상 미국은 50~75%, 국내 재해보험은 70~85% 수준으로 운영
 - ☞ 재해보험 종합위험 보장은 70%(벼 80, 70%), 특정위험은 70, 80, 85% 수준임.

2. 벼 수입보장보험 도입 필요성

- 쌀은 다른 작물들과 비교하여 상대적으로 가격이 안정되어 있고, 변동직불제 등의 방법으로 농가 소득안정을 도모하고 있음.
- 그러나 장기적으로는 수입보장보험이 도입되어야 한다는 의견이 오래전부터 대두되어 왔음. 반면 수입보장보험의 도입에 반대하는 입장도 존재함. 따라서 수입보장보험의 도입에 대한 찬성론과 반대론이 극명하게 대립하고 있는 상황임.

가. 벼 수입보장보험 도입에 찬성 입장

- 쌀은 경지면적과 생산액, 경작농가 수 등에서 국내에서 최대인 품목으로 정책적 중요도가 매우 높음. 그러나 현재 직불제에 의한 소득안정 방식에서는 목표가격과 고정직불금 등의 결정을 둘러싼 정치적 논란을 피하기 어려움. 따라서 보다 시장지향적인 쌀 소득안정 정책이 필요함.
- 쌀의 시장가격이 일정 수준 이하로 급락할 경우 변동직불제로 가격 하락분을 충분히 보전



해줄 수 없는 상황이 발생할 수 있음. 이는 변동직불제가 목표가격과 시장가격과의 85% 보상 기준 때문일 수 있지만, 감축대상보조금(AMS) 한도의 감축이 제약조건이 될 수 있음. 정부 측에서는 향후 협상에서 우리나라가 선진국에 포함되면 30~60%까지 감축대상보조금 한도액을 감액해야 하는 입장임. 따라서 새로운 형태의 쌀 소득안정 정책 개발이 필요함.

<표 52> 농가경영안정 프로그램 현황

구분		생산량 변동	
		비보장	보장
가격 변동	비보장	<ul style="list-style-type: none"> ■ 재해구호 ■ 공익형직불: 쌀고정, 밭, 친환경, 경관보전, 조건불리 ■ 구조조정직불: 경영이양, 폐업지원 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 재해보험: 농작물, 가축
	보장	<ul style="list-style-type: none"> ■ 쌀 변동직불 ■ FTA피해보전직불 ■ 산지유통종합자금지원 ■ 가격보험(검토 중) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 수입보장보험(검토 중)

자료: 정원호 외(2013)

나. 벼 수입보장보험 도입에 반대 입장

- 쌀 직불제에서는 농가별 식부면적 자료만 필요하지만, 수입보장보험에서는 농가별 보장수입 및 실제수입을 산출해야하기 때문에 이를 위해서 개별농가의 정확한 판매가격과 생산량 정보가 확보되어야 하지만 이를 확인하기 어려운 상황임.
 - 미국과 캐나다의 경우 농가에게 소득세를 부과하기 때문에 소득세 신고 자료를 통해 보장수입과 실제수입의 객관적 자료 파악 용이함.
 - 우리의 경우 소득세를 부과하지 않으므로 농가수입을 파악하기 위한 최소한 농가별 생산량과 판매가격에 대한 객관적 자료 확인이 불가능한 상황임.
- 기존의 높은 보장수준의 쌀 변동직불을 수입보장보험으로 대체하는 데 어려움이 있음.
 - 농업인의 입장에서는 쌀 변동직불에서 수입을 보장해주기 때문에 보험료를 납부하면서까지 수입보장보험(70~85% 수입보장)에 가입하려 하지 않을 것임.
- 또한 정부 입장에서는 농가에 대한 순보험료 지원과 함께 민영보험사에 대한 운영비를 지원해야 하므로 정부 재정 소요액이 오히려 쌀 변동직불제에 비해 높음. 2012년 쌀직불제

의 운영비가 약 76억 원임을 고려하면 쌀 수입보장보험의 재정소요액은 보험요율 및 가입률에 따라 변동이 있겠지만 최소 약 100억 원에서 최대 약 1,500억 원으로 상대적으로 정부 부담이 높은 편임(오내원, 2014).

<표 53> 쌀 수입보장보험 보험료 및 운영비 지원을 위한 재정소요 추정

요율 (보장률)	보험 가입률	순보험료 지원	운영비 지원	계
1.06% (85%)	20%	86억 원	15억 원	101억 원
	70%	301억 원	51억 원	352억 원
4.61% (85%)	20%	374억 원	64억 원	438억 원
	70%	1,310억 원	223억 원	1,533억 원

주: 추정 보험료 = '12년 쌀 생산액(81,175억 원) × 요율 × 보험가입률 × 정부보조비율(50%) 가정
 자료: 오내원 외(2014)

- 우리나라 농산물 가격은 정부의 가격정책에 의해 크게 영향을 받아왔으며, 특히 쌀 가격은 목표가격과 수급조정정책 등의 정부 정책의 영향력에 크게 좌우되어 왔기 때문에 쌀 가격 변동의 우연성이 객관적으로 확보되어 있다고 보기 힘든 상황임.
- 그리고 만약 정부의 가격정책의 인위적인 개입의 결과로 쌀 가격이 하락할 경우 민영보험사에서 이를 보상해야 하는데 이럴 경우 민영보험사와 정부 간 공정한 위험분산체계가 수립되었다고 보기 힘들며, 민영보험사에서도 위험부담을 감수하지 않으려 할 것으로 예상된다.

3. 벼 수입보장보험 도입 방안²⁰⁾

가. 벼 수입보장보험 도입을 위한 전제 조건

① 보험사고의 우연성

- 재해보험, 수입보험과 같은 손해보험은 보험사고로 인한 보험가입자의 손해를 보장하는 사회 안전망으로서 우연성이 전제가 되어야 함.

20) 본 내용은 정원호(2013), “농작물보험제도 실태와 발전 방안”의 일부 내용을 참고 작성한 것임.



○ 보험사고의 우연성이 결여될 경우 보험회사는 대수의 법칙에 따른 합리적인 손해를 예측이 어려워지므로 보험시장의 실패로 이어지게 됨.

② 보장수입 및 실제수입의 객관적 확인 가능

○ 수입보험은 농가의 실제수입이 보장수입에 못 미칠 경우 그 차액을 보장해 주는 보험이므로 보장수입과 실제수입의 객관적 확인이 가능해야 함.

○ 미국이나 캐나다와 같이 농가에게 소득세를 부과한다면 소득세 신고 자료를 통하여 보장수입과 실제수입의 객관적 파악이 훨씬 용이할 것임.

- 그러나 농작물 재배농가에 대해 소득세를 부과하지 않는 우리나라의 경우 농가수입의 간접적 파악을 위하여 최소한 농가별 생산량 및 가격에 대한 객관적 확인이 가능해야 함.

③ 보험인수 심의 및 요율산출을 위한 정보 축적

○ 인수심의, 적정 보험가입금액의 설정, 요율산출 등을 위해서는 농가단위의 세부정보(과거 생산량 및 가격)가 축적되어 보험회사가 계약심사 시 활용할 수 있어야 함.

○ 농가별 세부정보의 이용을 통한 공정한 계약심사가 가능하지 않을 경우 고위험 농가의 가입이 집중되는 역선택 발생 가능성이 높아짐.

나. 벼 수입보장보험 도입 여건

① 보험사고의 우연성 불충분

○ 수입변동의 두 가지 요인인 생산량과 가격변동 중 생산량 변동은 자연재해에 기인하므로 우연성이 확보된 반면, 가격변동의 경우 우연성이 확보되어 있다고 보기 어려움.

- 농작물에 대한 선물시장이 존재한다면 미래가격이 시장에 의하여 합리적으로 결정됨을 의미하며 이는 가격변동의 우연성을 증명한다고 볼 수 있음.

- 그러나 우리나라의 경우 돈육을 제외한 여타 농축수산물에 대한 선물시장이 개설되어 있지 않으며, 돈육선물의 경우도 거래량이 미미한 상황임.

- 특히, 국내 쌀 가격은 쌀 직불제 및 공공비축제 등 정부 정책 영향을 받고있어 가격변동의 우연성이 객관적으로 확보되어 있다고 보기에는 한계가 있음.

<표 54> 주요 품목류별 경영안정 정책

구 분	재해보험	쌀 직불제	밭 직불제	FTA 피해보전 직불제	수급·가격 안정사업
쌀	○	○			
밭 식량, 기초작물	○		○	○	
일반 원예	○			○	○
축 산	○			○	○

자료: 오내원 외(2014)

- 이러한 가격변동의 우연성 결여를 극복하기 위해서는 정책보험인 수입보험에 대한 정부의 역할이 더욱 요구됨.
- 정부의 가격정책의 결과로서 가격이 하락할 경우 민영보험사가 이를 부담하는 것은 적절하지 않음.
- 따라서 가격변동성에 대한 우연성이 확보될 때까지 민영보험사는 최소한의 위험만을 인수하는 방식으로 정책보험을 설계할 필요가 있음.

② 보장수입 및 실제수입 산출의 객관성 확보 부족

- 벼 수입보장보험의 도입을 위해서는 개별 농가 단위의 수입정보가 확보되어야 공정한 보험운영이 가능하나, 우리나라에서는 농업인에게 면세 혜택을 부여하고 있기 때문에 농가단위 수확량과 가격정보를 파악이 어려운 상황임.
- 농가별 보장수입 및 실제수입 산출을 위해서는 개별농가에 대한 정확한 판매가격과 생산량 정보가 확보되어야 하나 쉽지 않은 상황임.
- 농협 등 객관적 판매가격을 제공할 수 있는 경로를 통해 출하하는 농가는 일부에 불과하므로 농관가격을 기준으로 수입을 산출하기는 어려움.
- 수입보험의 보험금 지급을 위해서는 재해발생 유무와 상관없이 모든 농가의 생산량을 조사해야 하는 어려움이 있으므로 재해발생 시만 생산량 조사를 하는 재해보험에 비해 생산량 자료의 객관성과 정확성이 떨어질 가능성이 높음.
- 객관적 기준가격 확보를 위해서는 비록 개별농가의 실제 판매가격을 반영하지 못하더라도 공신력 있는 도매시장 가격정보를 이용해야 함.



- 단, 도매시장 가격정보를 이용할 경우에도 농가별로 어느 시기와 어떤 품질의 가격정보를 이용해야 할지에 대한 추가적인 검토가 필요함.

○ 객관적이고 정확한 농가단위 생산량 측정을 위해서는 설계단계에서부터 이를 반영한 보험 구조를 고려할 필요가 있음.

- 예컨대 재해보험과 동일하게 재해가 발생할 경우만 생산량 조사를 실시하고 재해 미 발생 시에는 농가별 평년 생산량에 전국단위 단수변화를 적용하는 방식 등을 통해 생산량 현지 조사를 대체함으로써 손해평가 건수가 줄어 조사의 정확성과 객관성을 높일 수 있음.

- 특히, 재해보험 대상품목의 경우 기존의 재해보험 손해평가 시스템을 수입보험에도 그대로 활용할 수 있다는 장점이 있음.

③ 보험인수 심의 및 효율산출을 위한 과거 정보 부족

○ 정책성보험인 경우 인수심의를 통하여 계약을 거절할 수는 없으나 가입자의 역선택을 방지하기 위한 최소한의 장치는 마련할 필요가 있음.

- 예컨대, 고위험 가입농가에 대한 가입규모 제한이나 보험요율의 할인/할증 등을 적용하기 위하여 가입농가별 과거 생산량 및 판매가격 정보가 필요하나 현재는 농가별 정보가 축적되어 있지 않음.

○ 현행 재해보험 가입농가들에 대해서는 재해발생으로 보험금을 신청한 해에 한하여만 생산량 정보를 얻을 수 있으며 기타 연도에 대해서는 확인할 수 없고, 판매가격 정보는 모든 연도에 대해 확인이 불가능함.

○ 따라서 인수심의 및 효율산출을 위해 과거 농가단위 자료를 활용하기는 현 시점에서 불가능하며 표준생산량과 도매시장가격 자료 등 개별 자료가 아닌 전체 자료를 활용하여 제한적으로 추정하는 것을 고려할 수밖에 없음.

- 과거 재해보험 가입농가의 경우 재해발생 연도는 개별 생산량 자료를, 기타 연도는 농진청의 표준생산량 자료를 이용하여 심사함.

- 과거 재해보험 미가입농가의 경우 일단은 과거 모든 연도에 대해 표준생산량을 적용하여 심사함.

- 과거 생산량 자료가 없는 연도에 대해 표준생산량을 적용하여 심사 및 효율 산출하는 방식

은 수입보험 도입 후 매년 실제생산량 자료가 축적됨에 따라 점진적으로 개별 실제생산량을 반영하는 운영방식으로 개선될 것임.

- 농가별 판매가격의 적용은 현실적으로 불가능하므로 가락시장 등 도매시장가격의 과거 자료를 이용함이 바람직할 것으로 판단됨.

④ 기타 문제점

- 재해보험의 문제점으로 지적되고 있는 가입률 저조, 도덕적 해이 및 역선택 가능성, 손해평가 체계의 공정성 및 효율성 결여, 국가재보험의 역할 불충분, 보험 전담조직의 필요성, 통계미비 등은 수입보험에도 동일하게 해당될 것으로 예상됨.

다. 벼 수입보장보험 도입 방안

① 객관적 데이터 구축 및 효율적 손해평가 방안 마련

- 객관적인 데이터 구축 및 효율적인 손해평가 방안 마련이 벼 수입보장보험 도입의 선결 과제임.
- 데이터 구축 방안으로는 기존 재해보험에서 축적한 농가별 수확량 자료에 수입보험 운영 시 추가될 수확량이 일관성 있게 축적될 수 있도록 재해보험 인프라를 재구축해야 함.
 - 가격자료의 경우 거래규모가 크고 객관적인 가격 형성이 가능한 1개 도매시장 가격의 시계열자료를 벤치마크로 활용함이 바람직함.
- 또한 현재 정부에서 추진 중인 ‘농업경영체등록정보’와 연계가 필요하며, 현재 농림축산식품부의 소득안정추진단에서 ‘농업경영체등록정보’에 대한 개편작업을 진행 중임을 감안하면 제도 도입을 위한 정보를 추가할 필요성이 있음.
 - 현재 ‘농업경영체등록정보’에서는 농가단위 소득, 판매액 등의 세부자료를 집계하지 않고 있으나, 벼 수입보장보험 도입을 위해서는 장기적 관점에서 이들 자료에 대한 축적이 필요함.
- 현재 재해보험의 경우 손해평가의 효율성과 공정성에 대한 개선방안이 검토되고 있고, 수입보험은 보다 복잡한 손해평가가 요구될 가능성이 높으므로 가급적 재해보험의 손해평가 수준을 벗어나지 않는 범위에서 재해보험의 인프라를 활용하는 방안을 모색할 필요가 있음.



- 도상연습에서 효율적 손해평가 방안을 감안한 다양한 수입보험 구조 및 운영방식을 충분히 검토하여야 함.

② 농가 수요 반영 제도설계 및 운영방식 도입

- 농작물재해보험의 경우 2001년 도입당시 5개 품목에서 현재 40개 품목으로 급속히 확대되었으나 가입률은 2012년 말 기준 13.7%에 불과하여 사과, 배 등 일부 과수품목을 제외하고 과연 농가에게 얼마나 큰 도움이 되고 있는지에 대한 의문이 제기되어 옴.
- 따라서 벼 수입보장보험 설계 및 운영 방안 결정 시 소요되는 행정비용 등을 감안할 때, 벼 수입보장보험 도입단계부터 실제 수요자인 농가의 수요를 신중하게 파악할 필요가 있음.

③ 현실성 있는 제도설계 및 운영방식 도입을 위한 정확한 소요예산 추정

- 수입보험 설계 시부터 인수범위, 보장범위, 손해평가방식 등 운영비용을 고려한 보험구조를 도입해야 함.
- 수입보험 운영단계에서도 고위험 농가에 대한 보험료 할증 또는 정부보조금 차등지원 등을 통한 가입규모 제한을 통하여 예산 범위 내에서 형평성 있게 운영되도록 함.
- 기존 재해보험의 인프라를 충분히 활용한 제도설계 및 운영방안을 마련하여 운영비용을 최소화하는 방향으로 도입할 필요가 있음.

④ 도상연습 결과를 바탕으로 문제점 파악 및 대응방안 마련

- 충분한 도상연습을 통해 운영 상 우려되는 다양한 문제점을 파악하여 대응방안 마련이 필요함.
- 벼 수입보장보험은 재해보험에 비해 보장범위가 넓고 추가적인 고려사항이 요구되므로, 가입자의 역선택과 도덕적 해이 등 정보비대칭 문제에 대한 대응방안 마련에 보다 신중을 기해야 함.
- 예상되는 역선택 문제로는 저품질·고위험 농가의 가입 증가, 기준가격이 높은 품목에 가입 집중 등이 있으며, 보험가입 후 경작대만, 보험금 수령 후 가입탈퇴, 허위신고 등의 도덕적 해이를 줄이는 방안을 마련해야 함.
- 우리나라의 경우 정부에서 2014년 2차 도상연습과 2015년 시범사업 이후 쌀 수입보장보험을 실시한다는 계획임.

- 그러나 수입보장보험의 안정적 정착을 위해 보험상품 설계(보험료, 보험금, 농가소득안정 효과, 재정소요액, 운영가능성 등)가 아직 미비한 상태에서 곧바로 수입보장보험을 운영하기에는 위험요소가 지나치게 많은 편임.

<표 55> 벼 수입보장보험 성립조건, 여건 및 도입방향

성립 조건	여건	도입방향
<ul style="list-style-type: none"> ■ 보험사건의 우연성 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 가격변동의 우연성 불충분 <ul style="list-style-type: none"> - 농작물 선물시장 부재 - 정부 가격정책 영향 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정부역할 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 민영보험사는 당분간 최소한의 위험만 부담
<ul style="list-style-type: none"> ■ 보장수입 및 실제수입의 객관적 확인 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농가단위 농산물 판매가격 확인 어려움 ■ 모든 농가의 생산량 자료 조사 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농가단위 농산물 판매가격 대신 도매시장 가격정보 이용 ■ 재해 미발생 시는 생산량 조사를 생략하는 방식 적용 ■ 농업경영체등록정보 활용 체계 구축
<ul style="list-style-type: none"> ■ 인수심의 및 요율 산출 위한 농가별 과거 세부정보(판매가격, 생산량 등) 축적 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 과거 농산물 판매가격 정보 확인 불가능 ■ 과거 농가단위 생산량 정보의 제한적 확인만 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 과거 도매시장 가격정보 활용 ■ 도입 초기에는 과거 표준생산량 자료를 주로 활용하고, 실제 생산량 자료가 축적됨에 따라 점차적 반영

자료: 정원호(2013) 참고 작성

⑤ 단계적 제도 도입을 통한 정책 효과 제고

- 현재 농가의 소득안정을 위해 쌀 소득보전직접지불제, FTA 피해보전직불제, 산지유통자금 지원 등의 다양한 프로그램과 재해보험 등이 시행 중에 있으며, 벼 수입보장보험을 도입할 경우 이들과 같은 기존 소득안정 프로그램들의 역할과 보장범위를 신중하게 확인하여 역할과 지원내용 등이 중복 지원되지 않도록 관계 정립이 필요함.
 - 특히, 쌀의 경우 최근 쌀 관세화 추진 등의 대내외적 민감성을 고려하여 쌀 변동직불제와 수입보장보험의 역할을 신중하게 고려해야 함.
- 최근 농업인단체에서는 수입보장보험에 대한 입장으로 ‘가격불안정성에 대한 대비책으로 벼 수입보장보험의 도입에는 공감하지만 기존 직불제를 대체하지 않는 선에서 운용해야 한다는 점을 전제’로 해야 하며, ‘쌀 전업농도 수입보장보험을 도입하면 쌀 직불제의 틀이 바뀌지 않을까 우려되고, 자부담이 늘어 쌀 대책으로는 적합하지 않다’는 입장을 밝힘.²¹⁾

21) 2014년 9월 19일 농정연구센터 255회 월례세미나 ‘농업수입보험제도, 꼭 필요한가?’ 중 한국농업경영인중앙연합



- 미국의 경우 1996년 수입보험이 도입된 이래 제도의 안정화를 위해 기존의 직불제와 수입보험을 병행하여 운영해왔음. 최근 2012년 농업법 개정에 이르러서야 수입보험 중심의 직불제 개편이 이뤄졌음.
- 장기적으로 벼 수입보장보험이 도입되더라도, 도입 초기 기존 직불제를 곧바로 대체하거나 수입보장보험 중심의 농가경영안정제도의 전환을 기대하기는 어려운 실정임.
- 따라서 단계적으로 도입과정을 거쳐 문제점 시정 및 제도 보완이 필요함.
 - 미국의 경우 제도 도입 시나 추가적인 품목선정을 해야 할 경우 4년간의 시범사업을 실시한 후 독립된 전문가에게 평가를 의뢰하고, 이를 통과해야만 최종적으로 이사회에서 도입 여부를 결정
 - 기존의 재해보험의 운영경험과 인프라를 최대한 활용하여 시행착오를 최소화할 수 있는 단계적 제도 도입이 필요함.

4. 벼 수입보장보험 도입 방안의 시사점

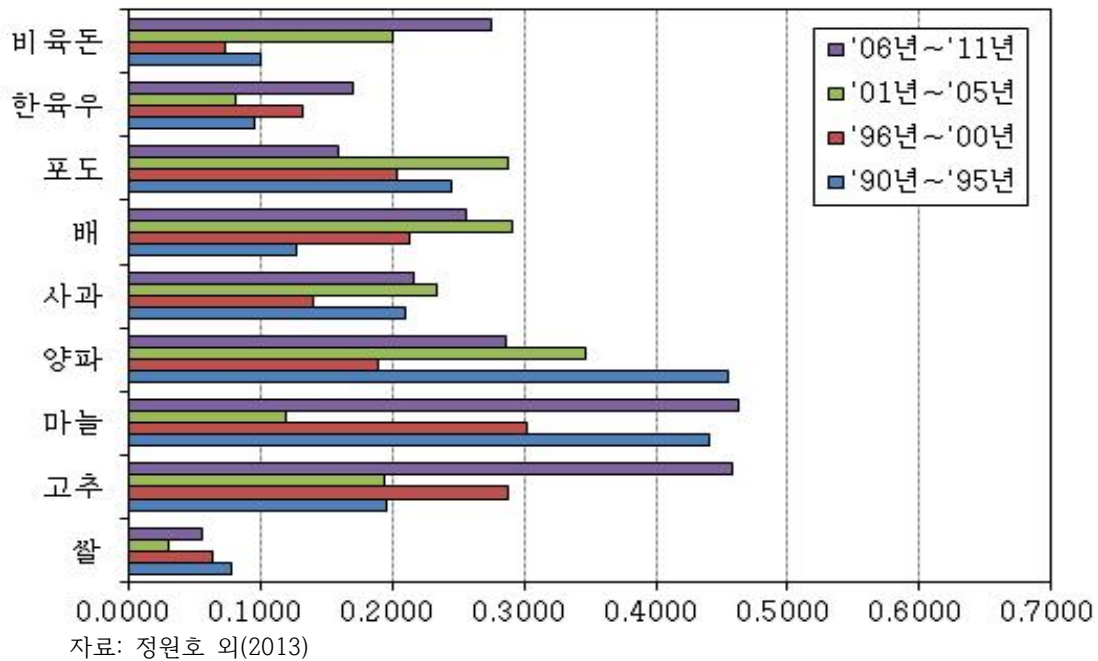
- 앞에서 살펴본 바와 같이 벼 수입보장보험의 도입에 있어서 보험사고의 우연성 불충분, 보장수입 및 실제수입 산출의 객관성 확보 부족, 보험인수 심의 및 요율산출을 위한 과거 정보 부족 등의 문제점을 가지고 있음.
- 한편 아래의 <표 56>에서 보는 바와 같이 쌀은 다른 농산물 품목들에 비해 단수, 경영비, 가격 조수입 등의 측면에서 가장 안정적이고, 변동성이 적은 품목인 것으로 나타남. 그리고 아래의 [그림 29]에서 보는 바와 같이 가격지표에서도 다른 품목들에 비해 매우 안정적인 품목임.
- 이는 생산기술의 발달과 가격안정화에 따른 현상으로 볼 수도 있겠지만, 실질적으로는 쌀의 경우 직불제 혹은 재해보험과 같은 정책수단이 생산량 감소나 가격하락에 따른 변동성이나 위험을 상쇄해주기 때문인 것으로 판단됨. 즉, 쌀의 경우 정책적인 개입이 경영안정화에 큰 역할을 한다고 볼 수 있음.

회 손재범 사무총장 발언을 요약함.

<표 56> 주요 품목의 주요지표별 불안정성 계측(1990~2011)

구분		단수	경영비	가격	조수입
쌀		저	저	저	저
채 소	고 추	중	중	고	중
	마 늘	저	중	고	고
	양 파	저	중	고	고
과 수	사 과	저	저	중	중
	배	중	중	중	중
	포 도	저	중	중	고
축 산	한육우	저	중	중	중
	비육돈	저	중	중	중

주: 변이계수가 0.1 이하는 '저', 0.1~0.3은 '중', 0.3 이상은 '고'로 구분함.
 자료: 정원호 외(2013)



[그림 29] 주요 품목별 가격의 변이계수

- 그렇다면 과연 쌀 변동직불제와 수입보장보험이 양립할 수 있는 제도인 지에 대한 근본적인 고민이 필요함. 수입보장보험의 도입 찬성론자와 찬성론자들은 그럼에도 불구하고 감축대상보조금(AMS) 한도의 감축과 같은 시대적인 환경 및 여건변화와 보다 시장지향적인 쌀 소득안정 정책의 필요성으로 인해 새로운 형태의 쌀 소득안정 정책의 도입의 당위성에 대해서는 모두 공감하고 있고, 그 정책이 바로 수입보장보험이 될 가능성이 매우 높다는



것에는 인식을 같이함.

- 따라서 현재까지 변동직불제와 수입보장보험은 양립할 수 없는 정책이라는 의견이 다분하지만, 단계적 도입과정을 거쳐 문제점 시정 및 제도를 보완하는 등 이제는 2014년 2차 도 상연습과 2015년 시범사업 이후 벼 수입보장보험 실시에 따른 세부계획 수립이 필요한 시점임.
- 그러나 시범사업 이후 수입보장보험이 전격적으로 시행됐을 때 도입 초기부터 기존 직불제의 대체를 기대한다거나, 농가 경영안정제도의 수입보장보험 중심으로의 전환을 기대하기는 어려울 것임. 그러므로 시범사업 이후 미국과 같은 형태로 기간을 두고 변동직불제와 수입보장보험을 병행하여 운영할 필요가 있음.
 - 대신 수입보장보험의 시행 초기에 수입보장보험의 역할 설정에 있어서, 수입보장보험을 변동직불제의 대체 정책이 아닌 보완 대책으로 설정할 필요 있음. 예를 들어 현행 쌀 소득보전직불제 지급대상 외 농지나 농가에 해당하는 농외소득 초과농업인과 간척지와 같은 신규 재배 농지 등에 대한 경영안정정책으로 수입보장보험의 운영범위를 설정하여 기존 소득안정 프로그램들과 중복지원을 막고, 수입보장보험이 시행 초기에 정책적으로 연착륙할 수 있도록 지원해야 할 것임.
 - 그리고 직불제의 보장수준을 현행 85% 수준으로 유지하는 대신 나머지 15%에 대해서는 수입보장보험으로 보장하는 방안을 계획해볼 필요 있음. 그리고 장기적으로는 결국 직불제 보장수준을 50%로 낮추는 대신 수입보장보험 보장수준을 50% 수준으로 점진적으로 확대해나가도록 전략을 수립함. 이 경우 전업농을 비롯한 대농들이 위험회피와 소득안정의 수단으로 수입보장보험을 선택할 가능성이 증가할 것으로 기대되며, 우리나라의 선진국 진입 시 감축대상보조금(AMS) 한도의 감축에도 대비할 수 있을 것임.
 - 또한 현재 개인에 대한 직불금의 지급상한 면적이 30ha로 되어 있는 것을 10ha로 하향 조정하고, 이 때 10ha 이상 면적을 가진 농업인들에게 수입보장보험 가입을 유도하는 방안을 고려할 필요 있음.

제6장. 요약 및 결론

- 현재 정부에서는 쌀 산업 시장개방 확대와 국내 시장 여건 변화에 대응하여 쌀 재배농가의 소득 안정화, 쌀 산업 경쟁력 제고(영농 규모화), 논 형상유지(다원적 기능) 등의 정책목표를 달성하기 위해 다양한 정책을 수립·추진하고 있으며, 대표적인 농가소득 안정 정책으로서 쌀 소득보전직접지불제를 시행하고 있음.
- 하지만 현행 쌀 소득보전직접지불제는 쌀 산업의 대내외적 여건 변화에 따라 다양한 문제점에 직면하고 있으며, 쌀 산업 경쟁력 제고 및 농가소득 안정을 위해서는 쌀 소득보전직접지불제에 대한 중장기적 개선방안 마련이 필요한 시점임.
- 이에 본 연구에서는 다양한 관점에서 현행 쌀 소득보전직접지불제에 대해 제기되고 있는 문제점들을 보완하기 위해 제도적 개선방안을 제시하였음.
- **쌀 고정직불제 개선방안 : 형평성 완화 방안**
 - 쌀 고정직불제의 경우 재배면적에 따른 지급 체계로 인해 농가규모별 직불금 지급에 대한 형평성 문제가 제기되고 있는 상황으로, 이를 완화하기 위해 산업적 차원과 복지적 차원의 제도 개선방안을 제시하였음.
 - 산업적 차원에서 쌀 산업 경쟁력을 제고하기 위해서는 대규모 농가에 대한 보다 많은 혜택이 돌아가는 것이 타당한 것으로 판단됨으로 현행 고정직불제를 최대한 유지하되, 형평성 문제를 완화하기 위한 제도개선 방안으로서 경작규모에 따른 차등 지급 방안을 제시하였음.
 - 현재 국내 쌀 재배 농가구조를 감안하여 현행 쌀 고정직불금 지급단가(100만원/ha) 수준을 경작규모에 따라 0.1~1.0ha 사이의 농가에 대해서는 140만원/ha, 1.0~3.0ha 농가에 120만원/ha, 3.0ha 이상인 농가는 현행 지급단가인 100만원/ha 수준으로 차등 지급하게 되면 형평성 문제가 완화될 것으로 판단되며, 예상되는 소요예산은 약 9,676억 원 수준임.
 - 특히, 재배면적이 상대적으로 클수록 농가소득의 안정성이 낮은 것으로 나타남에 따라 대규모 농가가 직면하는 영농 위험이 상대적으로 클 수 있다는 점을 감안할 경우 영농 규모화와 쌀 산업 경쟁력을 제고, 농가소득 안정화를 동시에 달성하기 위해서는 현행 고정직불



제를 최대한 유지하는 것이 바람직할 것임.

- 단, 향후 정책적으로 고정직불금 지급 단가를 증가시킬 시에는 형평성 문제를 완화하기 위해서는 이러한 차등 지급 방안을 중장기적 제도 개선방안으로서 고려해 볼 수 있을 것임.

○ 이와 함께 복지차원의 새로운 소농 중심 직불제가 도입된다면 영세 농가의 소득 안정화와 형평성 문제를 완화할 수 있을 것으로 보임.

- 소규모 영세농의 소득안정망 구축을 통한 형평성 완화 정책으로서 우선 지원 대상을 취약 계층이라 할 수 있는 경작규모 1.0ha 미만임과 동시에 경영주 연령이 65세 이상인 농가를 대상으로 월 10~20만원 수준의 직불금을 지급하는 방안임. 단, 적용 비율을 경작규모에 따라 차등적으로 적용하여 경작규모가 소규모일수록 더 많은 직불금을 지급할 수 있도록 설계하여 형평성 문제를 최대한 완화하였음.

- 지원 대상 농가에 대해 월 10만원의 직불금을 지급할 경우 약 2,168억 원의 예산이 소요될 것으로 전망되며, 월 20만원을 지급할 경우 약 4,337억 원을 예산이 소요됨.

○ 이와 같이 산업적 관점과 복지적 관점에서의 고정직불제가 보완된다면 농가소득 안정화 및 형평성 문제 완화, 영농 규모화를 통한 쌀 산업 경쟁력 제고라는 정책적 목적을 동시에 달성할 수 있을 것으로 판단됨.

□ 쌀 변동직불제 개선방안 : 생산 비연계 방안

○ 현재 쌀 변동직불제는 벼 재배의무를 전제 조건으로 하고 있으며, 쌀 시장가격이 하락하더라도 농가에 일정 수준을 보상해주는 구조로서 쌀 과잉생산 구조를 완화하는데 한계가 있으며 중장기적 차원에서 WTO 협정문의 감축대상 보조이기에 이에 대한 제도 개선방안 마련이 필요함.

○ 즉, 농가소득 안정이라는 궁극적인 정책 목적을 달성하기 위해서는 쌀 과잉생산에 따른 시장가격 하락 요소를 최소화하는 것이 필요함으로 본 연구에서는 쌀 변동직불제의 생산 비연계 방안을 제시하였음.

- 쌀 과잉생산을 억제하고 농가소득 안정화를 위해 타 작목으로 전환할 시 기존의 쌀 소득수준만큼 보장해 주는 제도로서 작목 전환에 따른 농가 경영위험을 최소화하는 방안임.

- 또한 타 작목으로의 전작을 유인하고 농가 경영위험을 최소화하기 위해 전작 시 최초 3년 동안은 전작보상금(연간 300만원)을 지급하도록 하였으며, 전작 초기 농가 입장에서는 경

영위험이나 투자비용이 높을 수 있다는 점을 감안하여 3년 동안 지급되는 전작보상금을 초기에 더 많이 지급하는 방안을 제안하였음.

- 전작이 가능한 대부분의 품목들이 현재 쌀 평균 소득수준보다 높은 상황이며, 국내 자급률이 상대적으로 낮은 사료작물의 경우 평균 소득수준이 쌀 보다 낮아 기존의 쌀 생산 시 소득수준만큼 보장해 준다면 농가 입장에서는 사료작물로 전작할 유인이 높아지게 됨으로서 쌀 과잉생산 억제 및 조사료 자급률 제고를 동시에 달성할 수 있을 것으로 전망됨.
- 본 연구에서 제시된 변동직불제 생산 비연계 방안의 시나리오별 예상되는 소요예산 규모는 평균 약 1조 2,224억 원(고정직불금과 전작보상금 포함) 수준이며, 시나리오별 최소 9,063억 원에서 최대 1조 5,946억 원이 소요될 것으로 전망됨.
- 전작된 농지에 대해 기존의 쌀 고정직불금을 지급할 경우 밭 작물을 재배하는 농가와와 새로운 형평성 문제가 제기될 수 있으며, 또는 전작 농지를 쌀 직불금 지급 대상에서 제외하고 밭 농업직불금을 지급할 것인가에 대한 정책적 판단이 필요함. 전작 농지에 대해 쌀 직불금 지급 대상에서 제외할 경우 제기될 수 있는 형평성 문제를 완화하기 위해서는 현행 밭 농업직불제의 지급단가를 증가시키는 방안이 함께 고려되어야 할 것임.
- 단, 이러한 쌀 변동직불제 생산 비연계 방안이 과도한 예산이 소요될 여지가 있음으로 쌀 과잉생산에 따른 여러 문제를 해결하는 것이 제도적 목적이라면 변동직불제는 현행 제도 형태로 유지하되 기존 정부에서 실시된 바 있는 전작보상제나 논 소득기반 다양화사업 등을 다시 시행하는 방안 또한 고려해 볼 필요가 있음.
- 이와 같이 쌀 재배농가가 타 작목으로 전작을 할 경우 기존의 쌀 소득만큼을 전작 농가에 대해 보장해 주는 것이 본 연구에서 제시된 변동직불제 생산 비연계 방안의 기본 골조로서, 이를 통해 사료작물과 같이 자급률이 낮은 품목으로의 전작을 유도하여 자급률 증진시킬 수 있을 것이며, 쌀 과잉생산을 억제함으로써 쌀 시장가격 및 농가소득 안정화를 도모할 수 있을 것임.

□ **들녘별경영체 참여 농가 가산직불 방안**

- 최근 정부에서는 쌀 생산농가의 규모화를 유도하고 쌀 생산구조의 효율성을 증진시키기 위해 들녘별경영체 육성 사업을 추진하고 있음. 이에 들녘별경영체에 대한 농가 참여 유도를 위한 하나의 방안으로서 본 연구에서는 참여 농가에 대한 가산직불을 지급하는 방안을 제시하였음.



- 들녘별경영체 참여 농가에 대해 최근 3개년 동안의 쌀 생산농가의 평균 위탁영농비 수준인 11만 3천원/0.1ha를 가산직불금으로 지급함으로써 소규모 농가의 들녘별경영체 참여를 유도하는 것임. 단, 들녘별경영체 활성화의 정책적 목적이 영농 규모화인 점을 감안하여 지급 대상은 경작규모가 0.1~2.0ha 미만인 농가로 한정하여 소규모 농가의 참여 유인을 극대화하였으며, 경작규모별 차등지급을 통해 새롭게 제기될 수 있는 형평성 문제를 최대한 완화하고자 함.
- 2013년 들녘별경영체 참여 농가 기준 이와 같은 가산직불금을 지급할 시 예상되는 소요예산은 약 64억 원 규모이며, 2018년 들녘별경영체 참여 농가 수가 7만호로 증가할 시 예상되는 소요예산은 약 241억 원 규모임.

- 이와 같이 들녘별경영체에 참여하는 농가에 대한 가산직불 지급을 통해 소규모 농가들의 들녘별경영체 참여를 유도할 수 있을 것으로, 들녘별경영체 활성화를 통해 중장기적으로는 영농 규모화 실현을 통한 국내 쌀 산업 경쟁력을 제고라는 정책적 효과가 있을 것으로 보임.

□ 벼 수입보장보험 도입 방안

- 현재 정부에서는 다양한 품목에 대한 수입보장보험 도입을 추진하고 있으며, 대상 품목 중 벼를 고려하고 있는 상황으로 본 연구에서는 벼 수입보장보험 도입 여건을 분석하고 향후 정책 추진 방향을 제시하였음.
- 현재 쌀은 공공비축제 등 정부의 시장개입이 큰 대표적 품목으로서 여타 작물들과 비교하여 시장가격이 상대적으로 안정적인 상황으로 수입보장보험을 전면적으로 도입하기에는 시기적으로 적절하지 않을 것으로 판단됨.
- 단, 쌀 소득보전직접지불제 지급대상에서 제외되는 제도적 사각지대의 일부 농가에 대해 우선적으로 수입보장보험 제도를 도입하는 방안을 모색할 필요가 있으며, 중장기적으로는 대규모 농가에 대해 우선적으로 도입하는 방안 또한 생각할 수 있을 것임.
- 우선적으로 현행 쌀 소득보전직접지불제 지원 대상에서 제외되는 신규농가(간척지 등)에 대해 순차적으로 적용하는 방안을 모색할 수 있을 것이며, 또는 현행 쌀 소득보전직접지불제 보장수준인 85%를 유지하는 대신 나머지 15%에 대해 적용하고 장기적으로는 보장수준을 직불제 50%, 수입보장보험 50% 수준으로 순차적으로 확대 적용하는 방안을 생각할 수 있을 것임.

- 또한 현재 개인에 지급되는 직불금 지급상한 면적을 30ha에서 10ha 수준으로 하향조정하고, 재배면적이 10ha 이상인 대규모 농가에 대해서 점진적으로 벼 수입보장보험 가입을 유도하는 방안을 모색할 수 있을 것임.

<표 57> 쌀 소득보전직접지불제 관련 현행 제도와 개선방안 비교

현행 제도 및 사업	현행 제도	제도 개선방안	
쌀 고정직불제	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정책 목적: 쌀 생산농가 소득 안정화 및 논 형상유지(다원적기능 제고) ■ 지원 대상: '98~'00년 사이에 논농업에 이용된 농지의 경작자 ■ 지급 방식: 100만원/ha(2015년 기준) ■ 주요 쟁점: 재배면적별 지급에 따른 농가 규모별 직불금 지급의 형평성 문제 발생 	산업 차원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정책 목적: 쌀 생산농가 영농규모화 유도 및 쌀 산업 경쟁력 제고 등 ■ 지급 방식: 재배규모별 차등 지급 <ul style="list-style-type: none"> - 0.1~1.0ha 농가: 140만원/ha - 1.0~3.0ha 농가: 120만원/ha - 3.0ha 이상 농가: 100만원/ha ■ 소요예산: 9,676억 원
		복지 차원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정책 목적: 소규모 영세농에 대한 복지적 차원 소득안정망 구축 및 형평성 완화 ■ 지원 대상: 벼 재배면적 1.0ha 미만이며, 경영주 연령 65세 이상인 농가(취약계층) ■ 지급 방식: 지원 대상 농가에 월 10~20만원 지급(단, 경작규모에 대한 차등적 적용비율 적용으로 소규모일수록 더 많은 직불금 지급) ■ 소요예산: 2,168~4,337억 원
쌀 변동직불제	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정책 목적: 쌀 생산농가 소득 안정화 ■ 지원 대상: 벼 재배농가 ■ 지급 방식: 목표가격과 수확기 쌀값과 차액의 85% 보전하되 고정직불금으로 보전하고 부족한 금액을 지원 ■ 주요 쟁점: 변동직불제의 쌀 생산 연계로 인한 과잉생산으로 쌀 가격 및 농가소득 하락 결과 초래 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정책 목적: 생산 비연계를 통한 쌀 과잉생산 억제로 쌀 가격 및 농가소득 안정화 도모 ■ 지원 대상: 벼 재배농가 중 전작 농가 ■ 지급 방식: 타 작목으로 전작 시 기존 쌀 생산 시 소득수준만큼 보장(단, 전작 품목의 소득이 높은 경우 미지급), 타 작목으로 전작 시 최초 3개년 간 전작보상금 지급(연간 300만원) ■ 소요예산: 평균 1조 2,224억 원 (고정직불금 및 전작보상금 포함) 	
들녘별경영체 육성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정책 목적: 집단화된 들녘을 공동 생산·관리하는 들녘별경영체 육성을 통해 생산비 절감 및 고품질 쌀 생산기반 구축 ■ 지원 대상: 들녘별경영체 조직을 운영하는 농업법인, RPC, 농협 등에 대해 교육 및 컨설팅 비용 지원 ■ 주요 쟁점: 들녘별경영체의 농가 참여를 유도하기 위한 유인책 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정책 목적: 들녘별경영체 참여 농가에 대한 가산직불을 통해 들녘별경영체 육성 및 활성화 (영농 규모화 유도) ■ 지원 대상: 들녘별경영체 참여 농가 중 경작규모 0.1~2.0ha 미만인 농가 ■ 지급 방식: 11만 3천원/0.1ha(평균 위탁영농비) (단, 경작규모에 대한 차등적 적용비율 적용으로 소규모일수록 더 많은 직불금 지급) ■ 소요예산 <ul style="list-style-type: none"> - 2013년 기준: 64억 원 - 2018년 기준: 241억 원 	
벼 수입보장보험	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주요 쟁점: 수입보장보험과 변동직불제는 양립될 수 없는 제도이며, 쌀의 경우 정부의 시장개입이 심한 품목으로 제도 도입에 대한 타당성이 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정책 추진 방향 및 지원 대상 <ul style="list-style-type: none"> - 단기: 현행 쌀 직불제 지원 대상에서 제외되는 농가(간척지 등) 우선 적용 - 중장기: 쌀 직불제 지급 상한면적을 축소하고 대규모 농가에 대한 점진적 가입 유도 	



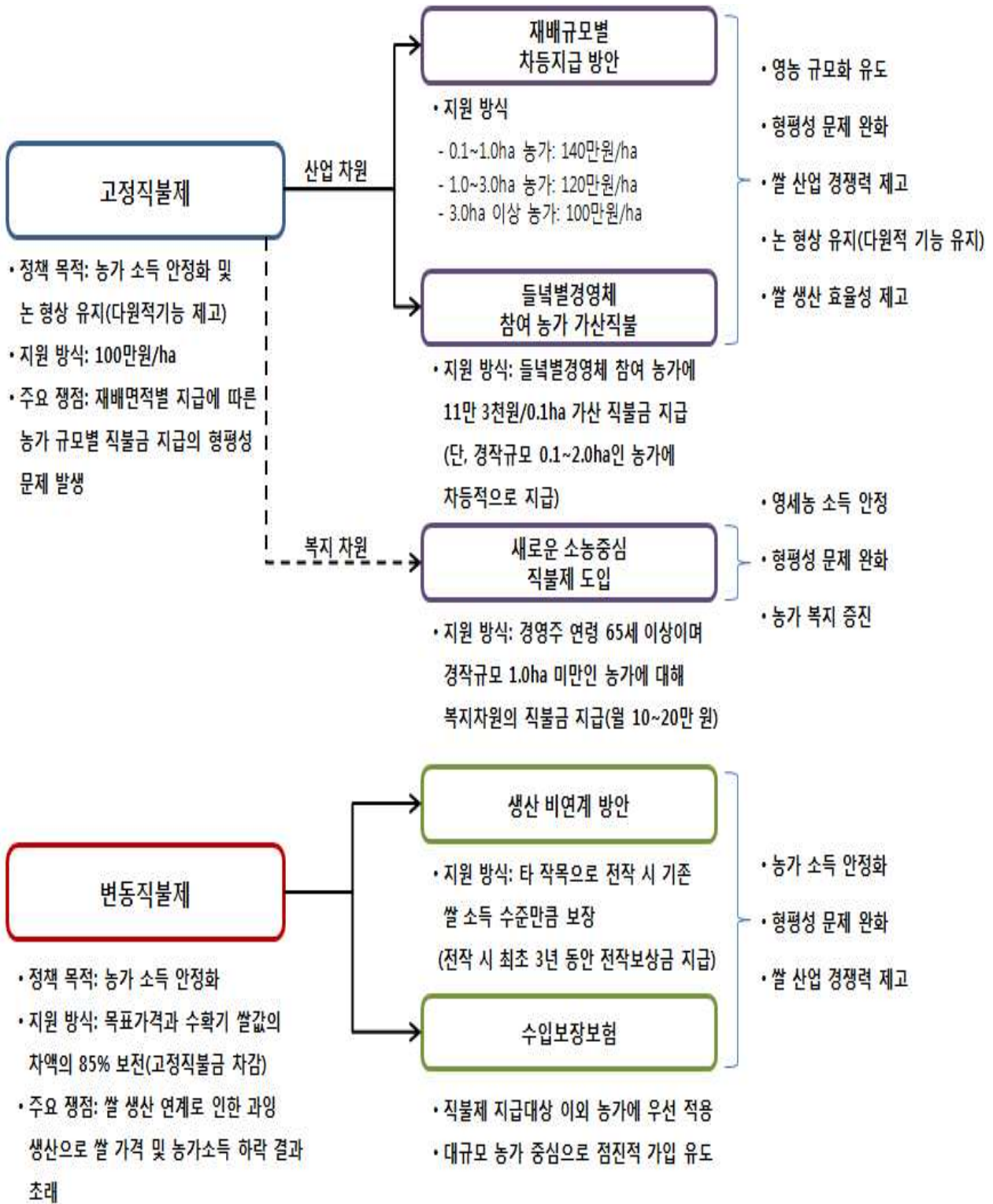
□ 쌀 소득보전직접지불제 종합적 개선방안

- 본 연구에서는 쌀 소득보전직접지불제와 관련된 정책 현안들을 보완하기 위해 제도적 큰 틀에서 고정 및 변동직불제 개선방안과 들녘별경영체 가산 직불을 통한 농가 참여 유도 방안, 벼 수입보장보험 제도 도입 방안 등을 각각 검토하였음.
- 본 연구에서 제시된 쌀 소득보전직접지불제 개선방안의 정책적 목적과 효과를 고려할 경우 중장기적 차원에서 각각의 제도 개선안들을 연계하여 추진하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것임.
- 즉, 쌀 산업적 차원에서의 경쟁력 제고라는 정책적 목적을 달성하기 위해서는 고정직불제 개선방안과 들녘별경영체 참여농가에 대한 가산직불 방안이 연계되어 추진될 수 있을 것이며, 농가소득 안정화 차원에서의 변동직불제 생산 비연계 방안과 벼 수입보장보험 제도가 연계될 수 있을 것으로 보임.

<표 58> 쌀 소득보전직접지불제 개선방안 및 정책 효과

현행 제도 및 사업	주요 현안	제도 개선방안	개선 방안의 정책 목적 및 효과
고정직불제 (재배면적 당 지급)	재배면적별 지급에 따른 농가 규모별 직불금 지급의 형평성 문제 발생	재배규모별 차등 지급 방안 (재배면적에 따른 반비례적 지급)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 영농 규모화 유도 ■ 형평성 문제 완화 ■ 쌀 산업 경쟁력 제고 ■ 논 형상 유지
		새로운 소농 지원 직불제 도입	<ul style="list-style-type: none"> ■ 영세 농가 소득 안정 ■ 형평성 문제 완화 ■ 농가 복지 증진
변동직불제 (쌀 재배의무 연계)	쌀 생산 연계로 인한 과잉생산으로 쌀 가격 및 농가 소득 하락 결과 초래	변동직불제 생산 비연계 (소득차액 보상제 및 전작보상)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 쌀 과잉생산 억제 ■ 타 작목으로의 전작 유도 (자급률 낮은 품목 중심) ■ 쌀 가격 및 농가소득 안정화
들녘별경영체 육성	영농 규모화 및 효율성 증진을 위한 농가의 들녘별경영체 참여 유도 방안 필요	들녘별경영체 농가 참여 유도를 위한 가산직불 도입	<ul style="list-style-type: none"> ■ 영농 규모화 유도 ■ 형평성 문제 완화 ■ 쌀 산업 경쟁력 제고 ■ 쌀 생산 효율성 제고
수입보장보험 제도	벼 품목에 대한 수입보장보험 제도 도입 타당성 및 방안 검토	쌀 직불제 지급대상 이외의 농가에 대한 우선 도입 중장기적으로는 대규모 농가에 대해 도입	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농가 소득 안정화 ■ 제도적 사각지대 보완 ■ 쌀 산업 경쟁력 제고

- 우선 현행 고정직불제를 최대한 유지하는 차원에서 재배규모별 차등 지급하는 개선방안과 들녘별경영체 참여농가에 대한 가산직불 방안은 궁극적인 정책 목표가 영농 규모화를 통한 쌀 산업 경쟁력 제고라는 차원에서 일맥상통하는 부분이 있음.
 - 즉, 가산직불금을 통해 농가의 들녘별경영체 참여를 유도함과 동시에 고정직불금을 지급한다면 영농 규모화라는 정책적 목적을 보다 효과적으로 달성할 수 있을 것이며, 고정직불금과 들녘별경영체 참여 농가에 대한 가산직불금을 차등적으로 지급함으로써 형평성 문제도 완화할 수 있을 것으로 보임.
- 또한 농가소득 안정화라는 정책적 목적을 달성하기 위한 변동직불제 생산 비연계 방안은 벼 수입보장보험 제도와 연계되어 추진될 수 있을 것으로 보임.
 - 현행 변동직불제가 목표가격에 따라 소득의 85%를 보장(고정직불금 포함)해 주는 방식으로서 나머지 15%에 대해서 우선적으로 벼 수입보장보험 제도를 적용하는 방안이 있을 수 있음.
 - 변동직불제와 수입보장보험 제도는 원칙적으로 시장에서 양립할 수 없는 제도임을 감안할 때 중장기적으로는 현행 목표가격 수준을 낮추거나 유지하면서 농가의 의사결정에 따라 벼 수입보장보험 가입을 자연적으로 유도하는 방안을 생각할 수 있음.
 - 즉, 목표가격이 현행 수준으로 지속적으로 유지되거나 낮게 책정된다면 농가입장에서는 쌀 소득보전직접지불제에서 보장되는 일정 소득수준을 유지하기 위해 벼 수입보장보험에 가입할 수 있는 요인이 커 질 것으로 보임.
 - 단, 이 경우 우선 목표가격 선정에 대한 쌀 생산농가와의 정책적 공감대 형성이 필요하며, 향후 더 이상 변동직불제도의 정책적 효과가 크지 않다고 판단되는 시점에서 이러한 방안 도입을 고려할 필요가 있을 것임.



[그림 30] 쌀 소득보전직접지불제 개선방안의 연계 추진 체계

참고 문헌

- 강마야, 2014, “농업직불금의 문제와 제도개선 방안”, (사) 농정연구센터 제254회 월례세미나 발표자료
- 김태곤 외, 2009, “농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편방안 연구”, 「한국농촌경제연구원」
- 김태곤, 채광석, 허주녕, 2011, “선진국 소득안정제의 최근동향과 농가소득안정 직불제의 쟁점 분석”, 「한국농촌경제연구원」
- 김태곤, 2013, “일본의 직접지불제(1): 호별소득보상제도의 성과와 특징”, 세계농업 제1권 제149호.
- 농림축산식품부, 2014, 「양정자료」
- 농촌진흥청, 각 연도, 「농축산물소득자료집」
- 박동규, 2013, “쌀산업 중장기 발전방안”, 「한국농촌경제연구원」
- 박동규, 송준호, 2013, “쌀 직불제 합리적 운영방안”, 「한국농촌경제연구원」
- 박문호, 2014, “들녁별 경영체 발전전략”, 「KREI 현장토론회 자료집」
- 송주호, 2013, “WTO 농업보조금 분쟁사례 분석과 시사점”, 「한국농촌경제연구원」
- 송주호 외, 2012, “2012년 미국 농업법(Farm Bill) 제정 동향과 시사점”, 「한국농촌경제연구원」
- 송준호 외, 2014, “농업전망 2014 - 쌀·콩 수급 동향 및 전망”, 「한국농촌경제연구원」
- 오내원 외, 2014, “농업수입보장보험 운용방안 정책연구”, 「농림축산식품부」
- 윤명중, 2011, “일본의 호별 소득보상제도”, 세계농업 제1권 제149호.
- 이명현, 2013, “EU 직불제: 현황과 개혁을 둘러싼 논쟁들”, 세계농업 제1권 제149호.
- 이용기 외, 2011, “쌀 직불제 하에서 생산조정제 도입의 효과”, 「농업경제연구」
- 임정빈, 2013, “가격변동 대응 직접지불제도의 발전방향”, 「농업농촌의 길 2013 발표자료」
- 정원호, 2013, “농작물보험제도 실태와 발전 방안”, (사)한국농업경제학회 동계학술발표대회 논문집
- 정원호 외, 2013, “농가경영안정을 위한 농업수입보장제도 도입에 관한 연구”, 「한국농촌경제연구원」



한석호 외, 2013, “쌀 산업 중장기 발전방안”, 「한국농촌경제연구원」

허주녕, 조백희, 2013, “캐나다의 농가소득 안정정책”, 세계농업 제1권 제149호.

Agricultural Act of 2014, *Title I; and Food, Conservation, and Energy Act of 2008*, Title I.

EU, 2012, *Agriculture-Statistical and Information 2012*

OECD, 2013, *The Agri-food Situation and Policies in Switzerland*

US Census Bureau, 2013, *The 2012 Statistical Abstract*

통계청, 각 연도, 「귀농귀촌인 통계」

통계청, 각 연도, 「농가경제조사」

통계청, 각 연도, 「농림어업총조사」

통계청, 각 연도, 「농작물생산조사」

통계청, 각 연도, 「농축산물생산비조사」

통계청, 각 연도, 「양곡소비량조사」

한국농수산식품유통공사 농산물유통정보(www.kamis.co.kr)

부 록

1. WTO 농업협정문 상의 허용 및 감축 대상 정책 현황

- WTO 농업협정문 상의 감축대상 보조(Amber Box)의 유형은 ① 시장가격지지, ② 비면제 직접지불, ③ 투입재 보조 및 기타로 구분됨.
- 시장가격지지(Market price support)
 - 일반적으로 시장가격지지에는 정부수매, 최저가격제도 등이 있는데 어떠한 정책이 시장가격지지인가는 당해 국가의 제도 운영방법과 그 효과에 의해 판단됨.
 - 정부가 개입하여 국내농산물 가격을 국제가격보다 높게 유지되도록 하는 방법으로는 i) 관세부과 등 국경보호조치를 통하여 저가농산물의 수입을 규제하는 방법, ii) 정부재정으로 시장에 직접 개입하는 방법이 있으며, 국내보조에 포함되는 것은 후자에 한정
- 비면제 직접지불(Non-exempt direct payment)
 - 가격 또는 생산량과 연계시켜 직접 보조금을 주는 제도로서 목표가격을 정해 놓고 시장가격이 목표가격보다 낮게 형성될 때 그 차액을 보전해주는 방식의 보조(예: 변동직불제)
- 투입재 보조 및 기타 감축대상 보조
 - 시장가격지지, 비면제 직접지불을 제외한 감축대상보조로서 농업생산, 가공, 유통에 수반되는 비용 절감을 도모하기 위해 지원되는 보조
 - 비료, 농약, 농기계, 연료, 기자재, 종자, 농업용수 등에 대한 투입재 보조와 영농자금지원, 운송비 등 유통비용보조 등이 포함



<부표 1> WTO 농업협정문 상의 허용 및 감축 대상 정책

정책별		세부정책
감축대상정책 (amber box)		1. 시장가격지지 2. 감축대상 직접지불 3. 투입재, 유통비용절감 지원 등 기타 감축대상 보조
허용대상정책 (green box) -생산 및 무역왜곡에 영향을 미치는 효과가 거의 없거나 미미한 정책 -부속서2-	정부서비스	1. 일반 서비스 1) 연구 2) 방제, 방역 등 병해충 예방 3) 교육/훈련 4) 지도, 홍보 5) 검사 6) 유통촉진 7) 하부구조개선 등 2. 국내식량 구호 3. 식량안보 목적의 공공비축
	허용대상 직접지불	1. 생산중립적 소득지지 2. 소득보험 및 소득 안정화 정책 3. 재해복구 및 구호 4. 은퇴/탈농지원 5. 휴경보상 6. 투자보조를 통한 구조조정 7. 환경보전 관련 지원 8. 낙후지역개발 지원
생산제한하 직접지불정책 (blue box) -6조 5항-		1. 생산조정계획에 의한 직접지불 중 다음 하나에 해당되는 것 1) 일정시점에서 고정된 면적 및 수량에 근거한 직접지불 2) 기준 생산면적의 85%이하에 대해 실시하는 직접지불 3) 일정시점에서 축산의 고정 두수에 실시하는 직접지불
최소허용정책 (De-minimis) -6조 4항-		1. 감축대상정책 중 다음 하나에 해당되는 것 1) 생산물 특정한 정책으로서 AMS ²²⁾ 합계가 당해 농산물생산액의 5% 이내인 것(개도국은 10%) 2) 생산물 특정적이지 않는 정책으로서 AMS 합계가 총농업생산액의 5% 이내인 것(개도국은 10%)

22) AMS(Aggregate Measurement of Support, 총보호측정) : 국내농업보호 수준을 계측하기 위해 고안된 지표로서 원칙적으로 농민에게 수혜된 모든 지원을 측정하는 수단임. 다만 UR 농산물 협상에서 AMS는 대표적인 생산 및 무역왜곡 조치인 시장가격지지, 투입재보조, 부족불지불 등 감축대상정책으로 인한 보조수준을 계측하는 축소된 지표로 볼 수 있음. 각 국별 국내보조 감축약속 이행준수 여부를 판단하는 이행감시 수단으로 사용됨.

2. 농림축산식품부 직접지불제 예산 현황

<부표 2> 2015년 농림축산식품부 직접지불제 예산(안)

단위: 백만 원, %

구 분	2014년 예산 (A)		2015년 예산(안) (B)		증감	
		비중		비중	B-A	%
□ 직불제(a+b+c)	1,967,444	14.4	2,352,069	16.7	384,625	19.5
○ 순직불제예산(a)	1,292,363	9.5	1,639,574	11.6	347,211	26.9
■ 쌀소득보전고정직불(농특)	774,000	5.7	845,000	6.0	71,000	9.2
■ 쌀소득보전변동직불(쌀기금)	20,030	0.1	315,363	2.2	295,333	1,474.5
■ 경영이양직접지불(농특)	61,737	0.5	58,998	0.4	△2,739	△4.4
■ 친환경농업직접지불(농특)	44,192	0.3	50,806	0.4	6,614	15.0
■ 조건불리지역직접지불(농특)	39,511	0.3	39,511	0.3	-	-
■ 경관보전직접지불(농특)	14,072	0.1	13,870	0.1	△202	△1.4
■ 피해보전직불(FTA기금)	100,478	0.7	100,478	0.7	-	-
■ 폐업지원(FTA기금)	102,717	0.8	102,717	0.7	-	-
■ 밭농업직접지불(농특)	134,731	1.0	112,831	0.8	△21,900	△16.3
■ 농가단위소득안정직불(농특)	895	<0.1	-	-	△895	△100.0
○ 기타직불제예산(b)	274,396	2.0	289,635	2.1	15,239	5.6
■ 농업재해보험(농특)	270,110	2.0	285,349	2.0	15,239	5.6
■ 송아지생산안정사업(축발)	4,286	0.0	4,286	0.0	-	-
○ 직불성복지예산(c)	400,685	2.9	422,860	3.0	22,175	5.5
■ 농어민건강연금보험료지원(농특)	324,060	2.4	336,743	2.4	12,683	3.9
■ 농업인안전재해보험(농특)	39,669	0.3	48,651	0.3	8,982	22.6
■ 농촌보육여건개선(농특)	29,396	0.2	29,066	0.2	△330	△1.1
■ 취약농가인력지원(농특)	7,560	0.1	8,400	0.1	840	11.1
농림축산식품부 전체 예산	13,637,100	100.0	14,094,000	100.0	559,000	3.0

자료: 농림축산식품부



3. 연도별 고정 및 변동직불금 지급 현황

<부표 3> 고정직불금 지급 현황

구 분	농가수(천 호)	면적(천 ha)	지급총액(억 원)	ha당 단가(천 원)
2005	1,033	1,007	6,038	600(진흥 640, 비진흥 512)
2006	1,050	1,024	7,168	700(진흥 746, 비진흥 597)
2007	1,077	1,018	7,120	700
2008	1,097	1,013	7,118	700
2009	866	893	6,328	700
2010	838	883	6,223	700
2011	812	875	6,174	700
2012	791	866	6,101	700
2013	770	855	6,886	800(진흥 850, 비진흥 680)

자료: 농림축산식품부(2014), 「양정자료」

<부표 4> 변동직불금 지급 현황

구 분	농가수(천 호)	면적(천 ha)	지급총액(억 원)	ha당 단가(천 원)
2005	984	940	9,007	958,310
2006	1,000	951	4,371	459,757
2007	1,016	932	2,791	299,327
2008	1,025	920	-	-
2009	815	809	5,945	733,708
2010	781	789	7,501	950,868
2011	740	754	-	-
2012	719	747	-	-
2013	697	735	-	-

자료: 농림축산식품부(2014), 「양정자료」