C 2008-31 | 2008.6|

농업구조조정과 직접지불제 개편 방안

오내원 채광석 이명헌

농림수산식품자료실
0018103
83

한국농촌경제연구원

2008-31 | 2008. 6.

농업구조조정과 직접지불제 개편 방안

오 내 원 선임연구위원
채 광 석 전문연구원
이 명 헌 인천대교수

한국농촌경제연구원

연구 담당

오내원	선임연구위원	총괄, 1장, 2장, 6장 집필
채광석	전문연구원	3장, 4장, 5장 집필
이명헌	인천대교수	3장 농업구조분석

머 리 말

우리나라는 농업환경의 변화에 대응하여 시장개방과 구조조정을 추진하면서 직접지불제를 확대하는 농정개혁을 지속해왔다. 직접지불제는 시장개방에 따른 농가의 소득하락을 보전하는데 어느 정도 기여한 것으로 평가되고 있지만, 이로 인한 농업구조조정 지연과 재정의 비효율성에 대한 우려도 함께 제기되고 있다.

1997년 경영이양직불제가 처음 도입된 이후 여러 종류의 직불제가 시행중이지만, 쌀소득보전직불제가 중심이고 밭농업에 대한 지원이나 환경과 경관보전 등 다원적 기능을 진작하기 위한 지원은 미미한 편이다. 직불제의 정책효과와 지속가능성을 높이기 위해서는 농업발전과의 연계 속에서 보다 적극적인 기능을 부여하는 한편 국제 흐름과 규정에 맞추는 노력이 필요하다.

EU, 일본 등 선진국에서는 특정 품목의 생산 여부나 시장가격 등과 연계되었던 직불제에서 점차 생산과 연계되지 않으며, 다원적 기능을 제고하고 경영위험을 감소시키는 기능을 중요시 하는 방향으로 정책을 전환하고 있다. 나아가 직불제 집행의 투명화와 단순화를 통하여 행정비용을 절감하고 사회적 공감 확대를 도모하고 있다.

이 연구는 우리 농업의 개방화와 구조변화 과정에서 도입된 직접지불제, 특히 소득보전을 위한 직접지불제의 파급영향과 문제점을 규명하여 향후 직접지불제 개편 방안에 대한 답을 구하고자 하였다. 끝으로 연구비를 지원하고 연구결과를 검토하여 준 농림수산식품부 정책담당자와 지역별 간담회에 적극적으로 참여해 주신 지방농정 관계자와 농업인들에게 진심으로 감사드린다.

2008. 6.

한국농촌경제연구원장 **최 정 섭**

요 약

연구의 필요성과 목적

WTO와 FTA 협상을 통해 농산물시장 개방이 확대되고 농업보조에 대한 규제가 강화됨에 따라 각국의 농업정책은 가격지지와 같은 전통적인 방법에서 직접지불제 등의 새로운 방법으로 전환되어 왔다.

우리나라도 농업환경의 변화에 대응하여 시장개방과 구조조정 정책을 추진하면서 직접지불제를 확대하는 농정개혁을 추진해 왔다. 1997년 경영이양직불제를 도입한 이후, 2007년 현재 쌀소득보전직불제, 조건불리지역직불제, 친환경농업직불제, 경관직불제, FTA피해보전직불제, 경영이양직불제 등 어느 나라보다 다양한 직불제를 시행하고 있다. 직불제 예산도 점차 확대되어 2007년을 기준으로 2조 2,074억 원(직불성 복지예산 포함)으로 농림부 투융자 예산의 25.7%에 달하고 있다. 특히 쌀소득보전직불제는 시장개방과 수매제 폐지에 따른 시장가격 하락의 영향을 상당히 흡수하여 농가소득 보전과 쌀산업 안정에 중요한 역할을 하고 있다.

이와 같이 직불제가 다양하게 시행되고 있으나, 한정된 예산으로 다수 농가에 분산·지급되고 있어 소득효과가 미흡하다는 주장이 있다. 또한, 지금까지 추진된 직불제가 쌀 농업에 편중되어 있어 축산이나 시설원예와 같은 품목에 대한 소득안정장치가 미흡하다는 점, 농업의 다원적 기능을 지원하는 정책이 부족한 점, 중장기 비전으로 제시한 농가단위 소득안정직불제의 기본방향이 아직 설정되지 못하고 있는 점 등이 문제로 지적되고 있다.

이 연구에서는 직불제와 관련된 여러 문제 중에서 소득보전과 안정을 위한 직접지불제의 파급영향과 문제점을 규명하고 국내외 여건 변화에 따른 농업발전의 과제 속에서 향후 직접지불제의 방향, 특히 농가단위 소득안정직접지불제의 도입방안을 제시하는 것을 목적으로 하였다.

외국의 직접지불제 동향

선진국들은 농업소득 안정을 위해 다양한 가격지지정책과 재해보험제도를 운영하여 왔다. 최근에는 무역자유화와 가격정책의 축소 속에서 직접지불제를 확대하고 있으며, 특히 농가단위의 소득안정 프로그램을 강화하고 있는 점을 볼 수 있다.

캐나다는 기존의 농업소득안정제도(CAIS)를 보다 차별적이고, 단순하고, 민감하게 반응할 수 있도록 2007년부터 농업투자계정(AgriInvest)과 농업소득안정계정(AgriStability)으로 대체하여 시행하고 있다. 15% 이하의 작은 농업소득변동에 대해서는 과거 NISA방식의 농업투자계정으로, 15% 이상의 농업소득변동에 대해서는 농업소득안정계정으로 구분하여 시행하고 있다.

EU는 과거 품목별로 지불하던 직불을 경영체 단위로 묶어 단순화한 단일직불제를 도입하였지만, 가격위험에 대처하기 어려운 단점을 가지고 있다.

미국은 2008 농업법에서 시장상황 변동에 따른 소득대책으로 과거의 가격기준에 의한 CCP(가격보전직불제)를 대체하기 위해 조수입을 기준으로 한 평균작물수입보전 방식을 도입하였다. 농가는 이전의 가격 중심 농가소득보전 프로그램(가격보전직불제, 직접직불제, 유통융자지원)과 평균작물수입보전 방식 중에서 선택할 수 있다.

일본은 전업적인 농가에 지원을 집중함으로써 구조개혁과 농업의 국제경쟁력 강화를 목적으로 논・밭경영소득안정대책(과거의 품목횡단적 경영안정대책)을 도입하였다. 하지만 대상작물에서 쌀을 제외한 4개 품목은 농업생산액의 8% 미만에 불과하여 전체적으로는 '품목특정적' 경영안정대책이라는 단점이 지적된다.

직접지불제의 개편 방향

직불제가 농업발전에 기여하고 국내외적으로 지속성을 확보하기 위해서는 다음과 같은 기본원칙 하에서 개편하는 것이 바람직하다.

첫째, 품목별 소득보전에서 농가단위 소득보전 방식으로의 전환이다. 앞으로

주요국과의 FTA가 체결되고 DDA 타결이 이루어지면, 개별적인 개방조치와 품목별 소득변동과의 직접적 인과관계는 모호해지면서 전체 농업소득의 감소와 불안정성은 늘어날 것이다. 따라서 품목별 직접피해에 대한 보상만으로 농가의 소득변동에 대응하기에는 한계가 있으며, 개방 이후 농업소득 전체의 변화에 대응하는 정책이 보다 바람직하다. 이 단계에서 소득보전은 피해를 입는 모든 농가를 대상으로 하여야 할 것이다.

둘째, 생산연계성은 당분간 유지할 필요가 있다. 직불제가 허용보조로 인정받기 위해서는 생산과 연계하지 않아야 하지만 생산비연계(decoupled)로 한번 전환하면 다시 생산연계로 돌아오기 어려우므로(비가역적) 신중하여야 한다. 향후 국제 농산물 수급상황의 불안정성과 교역조건의 불확실성을 고려하면, 적절한 식량자급률과 생산기반 유지를 위해서 당분간 생산연계성을 유지하는 것이 필요하다. 단, 품목별 생산에 연계하기보다는 생산의 유지나 농지의 관리를 조건으로 하는 것이 바람직하다.

셋째, 중장기적으로 소득보전보다는 경영안정/리스크 관리로 전환할 필요가 있다. 우리 농정의 주요 과제 중의 하나는 전업농 육성을 통한 농업구조개선이다. 전업농이 안정적으로 성장하기 위해서는 경영규모 확대와 함께 자연재해나 시장가격 변동 등 농업경영의 불확실성과 위험에 효과적으로 대처할 수 있어야 하나 민간의 금융・보험시장에서 농가가 선택할 수 있는 수단이 거의 없다. 이러한 관점에서 직불제를 평균적인 소득보전을 넘어 경영위기에 대한 대처수단으로 활용할 수 있도록 개발할 필요가 있다.

농가단위 소득안정직불제 도입 방안

품목별로 전국 평균 가격과 단수를 기준으로 기준조수입을 설정하고, 당년 평균조수입이 기준조수입보다 작을 경우 직불금을 지급하는 방안으로 한다. 단, 품목별 조수입의 변동을 농가 단위에서 합산하여 시행한다.

안정화 대상 소득지표로는 농업조수입과 농업소득을 고려할 수 있다. 하지만 우리나라에서 농산물 소득파악을 위한 통계치는 몇몇 주요 품목을 제외하고는 신뢰도가 낮아 농업소득을 지표로 정책을 설계하는 것은 아직 시기상조이다.

따라서 농업조수입을 기준으로 하는 것이 현실적이다. 단, 축산과 가온형 시설원예에서는 조수입에서 사료비와 유류비를 공제한 조정수입 개념을 사용할 수 있다. 이들 비목은 경영비 비중이 크고 가격변동이 심하며 통계치의 확보가 어렵지 않은 것으로 판단된다.

발동기준을 90%로 하고 보전비율은 소득감소 비율의 크기에 따라 차등화하는 방안을 제시하였다. 발동기준이 너무 높으면 농가의 책임의식이 저하되고 비농업부문의 공감을 얻기 어렵다는 점, 발동기준이 낮으면 경영안정 효과가 적다는 점을 감안하였다.

평균보전률을 80%로 하되 소득하락의 정도에 따라 구간별 차등률을 다음과 같이 제시하였다. 기준조수입과 당년 추산조수입의 차액이 10% 이하인 경우에는 지급하지 않고, 10-20%인 경우에는 10%를 초과하는 차액의 70%, 20-30%인 경우에는 20%를 초과하는 차액의 80%와 조수입의 7%, 30% 이상인 경우에는 30%를 초과하는 차액의 90%와 조수입의 15%를 지급한다. 이 때 과거의 직불금 등을 기준조수입에 포함한다.

정책대상은 전 농가로 개방하는 것이 현실적이다. 소득안정직불제가 전업농을 주 목표로 설정되었지만, 대상 농가의 규모나 연령을 인위적으로 한정하는 것은 바람직하지 않다. 농산물 생산을 주업으로 하는 법인도 포함하되 법인 소유의 경영농지와 법인 명의의 임차계약 농지만 대상에 포함시킨다. 농가는 농업경영체 등록제에 경영정보를 등록하고 소득안정직불제 프로그램에 신청서와 함께 가입금을 납입하며, 프로그램 관리기관이 농가등록사항과 신청서를 검증하여 가입을 승인한다.

농가계층간, 저소득 도시근로자가구와의 형평성, 전업농의 실질적 소득보전 등 제 조건을 고려하여 지급상한을 5천만원으로 설정하였다. 이 경우 거의 모든 농가(99.6%)가 50%까지 조수입이 하락할 경우에도 보전을 받을 수 있는 금액으로 충분한 상한이 된다.

농가 단위의 정책이므로 원칙적으로 모든 품목이 포함되어야 하나 통계치 확보 등 현실 여건을 감안하여 단계적으로 확대한다. 먼저, 평균 가격과 단수 등 통계치 확보가 용이한 축산(낙농 제외), 과수와 콩을 우선 대상으로 한다.

이들 품목은 한·미FTA로 비교적 큰 피해가 예상되는 품목이기도 하다. 채소와 시설원예, 특작에 대해서는 검증 방법이 마련되는대로 포함하기로 한다.

농가단위 소득안정직불제는 기본적으로 FTA피해보전직불제의 대안이라고 할 수 있다. 따라서 한·미FTA 발효 시기에 FTA피해보전직불제를 대체하여 도입할 수 있다. 농업소득 비중이 가장 큰 품목인 쌀에 대한 소득보전직불제와 통합도 검토되어야 한다. 고정직불금은 환경보전 등 농업의 다원적 기능에 대한 보조 성격이 강하므로 이는 별도로 하고, 변동직불제는 정책목적이 유사하므로 농가단위 소득안정직불에 통합하는 것이 바람직하다. 그러나 양 직불제의 소득보전 수준에 차이가 많으므로 바로 통합은 어렵다. 쌀소득보전직불제의 목표가격이 재산정될 2013년 새로운 여건 속에서 통합이 검토될 수 있을 것이다.

ABSTRACT

Agricultural Policy Reform of Direct Payment and Structural Adjustment in Korea

Decoupling agricultural support from production decisions has become one of the central issues in agricultural policy, both nationally and internationally. The WTO proposed decoupled farm subsidies to support agricultural producers without distorting commodity production or trade. Prior to the WTO system, agricultural supports were provided to producers through target pricing or various input subsidy policies.

The Korean government is expanding direct payments to keep the structural adjustment of agriculture on track for improving competitiveness and for stabilizing farm household income according to international trends. Although the direct payment may contribute to the stabilization of farm household income, this program is found to have limitations in improving the structure of agriculture.

In this study, we investigated ways to reform agricultural policies on direct payments as surveys reveal that the agricultural structure changes along with the changes in domestic and foreign conditions.

This study finds that it is desirable to reform the direct payment system under the following basic principles so that it can contribute to the agricultural development: first, conversion to farm household unit income stabilization method instead of commodity-based income stabilization; second, continuation of the coupled direct payment for the time being; and third, conversion to risk management and income stabilization instead of income support.

Payments were triggered when average farm gross income fell below a predetermined reference gross income for an eligible commodity. However, it also enforces the adding up of the change of gross income by commodity in farm household units.

The reference trigger is set at 90% of the reference gross income and the stabilization ratio is categorized according to gross income decrease ratio. If the reference trigger is too high, the responsibility consciousness of a farm household

will be lowered and it will be hard to get an agreement from the non-agricultural sector. But if the reference trigger is too low, there will be few management stabilizing effects. The eligibility of participants should be open to all farm households.

The maximum benefit per participant is set at 50 million won after considering the equity between large and small farm households and the equity with low-income non-agricultural workers. The administration imposes duty on eligible participants to raise policy participation and faithfully carry out management registration. The participation fee is set at 1~2% of the reference gross income to refund in case of cessation.

As this policy is aimed at stabilizing farm household income, all agricultural commodities shall be included step by step by considering circumstantial conditions. First of all, soybeans, livestock products (dairy products excluded), and fruits will be the priority commodities. The nationwide statistics on these items with regard to such considerations as average price and yield can be obtained relatively easily, and the expected damage on these products from the Korea-US FTA is thought to be comparatively large. Also, we judge that an exception of non-commercial farms (below a meaningful level in farmhouse units) does not impede policy reform and can reduce administrative cost.

Basically, the agricultural income stabilization program is an alternative to the direct payment program that is made to complement any losses that can be incurred from FTAs. Therefore, this program, a substitute to the current direct payment, can be introduced along with a farmhouse registration system when the Korea-US FTA or the DDA goes into effect. This program's integration with the direct payment program on rice, the largest farm income source, should also be considered. However, the integration can be reviewed after 2013 or 2014 when the target price of the rice direct payment program is recalculated.

Researchers: Nae-Won Oh, Gwang-Seok Chae, Myung-Heon Lee
E-mail address: naewonoh@krei.re.kr, gschae@krei.re.kr,
moseslee@incheon.ac.kr

차 례

제1장 서론

1. 연구의 필요성 ····· 1
2. 연구의 목적 ····· 3
3. 선행연구 검토 ····· 4
4. 연구범위와 방법 ····· 6
5. 보고서의 구성 ····· 7

제2장 직접지불제 추진 실태와 평가

1. 직접지불제 실시 현황 ····· 8
2. 직접지불제 추진 평가 ····· 12

제3장 직접지불제가 농업구조와 소득에 미치는 영향

1. 직접지불제와 농업소득 ····· 22
2. 직접지불제와 농업구조 ····· 27

제4장 외국의 직접지불제 동향

1. EU ····· 42
2. 미국 ····· 48
3. 일본 ····· 58
4. 캐나다 ····· 63
5. 멕시코 ····· 69

제5장 직접지불제 개편 방향

1. 농업여건의 변화 ····· 72

2. 농업의 장기전망과 과제 ····· 83
3. DDA 협상 동향 ····· 87
4. 농정과제와 직접지불제의 역할 ····· 93
5. 직접지불제 개편의 기본방향 ····· 98

제6장 농가단위 소득안정 직접지불제 도입방안

1. 도입의 필요성 ····· 103
2. 농가단위 소득안정직불제의 새로운 대안 ····· 112
3. 추진 방안 ····· 126

부록 1: 소득안정계정방식 ····· 131
2: 주요 품목의 가격변동 추세(1988~2007) ····· 135
3: 직불제 방향 설정을 위한 전문가 간담회 개요 ····· 138
4: 농촌진흥청 농산물소득조사 대상 작목 ····· 151

참고 문헌 ····· 153

표 차 례

제1장

표 1- 1. 직접지불제의 유형에 따른 분류 ····· 6

제2장

표 2- 1. 직접지불제 실시 현황 ····· 11
표 2- 2. 폐업지원 실적(2004-2006) ····· 19

제3장

표 3- 1. 농가소득의 추이 ····· 23
표 3- 2. 농가소득 대비 농업소득 비율 ····· 24
표 3- 3. 농업소득 대비 정부보조금 비율 ····· 24
표 3- 4. 유형별 소득 대비 가계비 충당 부족 비율(2007) ····· 26
표 3- 5. 영농형태별 농업소득 변이계수(2003-2007) ····· 27
표 3- 6. 논면적 계층별 지대부담력 ····· 32
표 3- 7. 가격 10% 하락시 논면적 계층별 지대부담력 ····· 35
표 3- 8. 겸업방정식 추정에 사용된 변수와 기술통계량 ····· 38
표 3- 9. 겸업 결정에 관한 프로빗 모형 추정결과 ····· 39

제4장

표 4- 1. EU 회원국별 직불금 지급 형태 ····· 46
표 4- 2. 단일직불제와 단일면적직불제 비교 ····· 47
표 4- 3. 2002～2006년의 미국 농업부문 소득구성 ····· 50
표 4- 4. 2008년 농업법의 지불한도 ····· 51
표 4- 5. 품목별 고정직접지불금 단가 ····· 53

표 4- 6. 품목별 유통지원융자단가 ····· 54
표 4- 7. 가격보전 직접지불을 위한 목표가격 ····· 55
표 4- 8. PROCAMPO 연도별 지원 내역 ····· 71

제5장

표 5- 1. 주요 농산물의 생산 규모와 동향 ····· 73
표 5- 2. 농가호수, 인구, 경지면적의 변화 ····· 73
표 5- 3. 품목별 대농으로의 자원 집중화 경향 ····· 75
표 5- 4. 국제 곡물가격 전망 비교 ····· 78
표 5- 5. 농업부문 온실가스 배출량 및 온난화지수 전망 ····· 80
표 5- 6. 농림부문 온실가스 감축 분야 추진사업 ····· 81
표 5- 7. 농가호수 및 농가인구 전망 ····· 83
표 5- 8. 경지 및 재배면적 전망 ····· 84
표 5- 9. 농업생산액 전망(경상가격) ····· 85
표 5-10. 농업부문 총소득 전망(경상가격) ····· 85
표 5-11. 시나리오별 쌀 재배면적 전망 ····· 86
표 5-12. 쌀 가격과 직접지불제 소요액 전망 ····· 87
표 5-13. 무역왜곡보조총액 감축구간 및 감축율 ····· 88
표 5-14. 개도국기준 적용시 우리나라 보조금 한도 추정 ····· 89
표 5-15. 선진국기준 적용시 우리나라 보조금 한도 추정 ····· 90
표 5-16. 우리나라의 연도별 국내보조 현황 ····· 90
표 5-17. 감축대상 보조 감축구간 및 감축율 ····· 91
표 5-18. 목표가격 동결에 따른 예산추정치와 AMS 한도 비교 ····· 91
표 5-19. 연도별 품목불특정 De-minimis 지급실적 및 농업총생산액 대비 비율 ····· 92
표 5-20. 직접지불제 목적에 따른 분류 ····· 97

제6장

표 6- 1. 주요 품목별 가격 변동, 1988-2007 ····· 104
표 6- 2. 품목별 소득률과 소득변동, 2006 ····· 106
표 6- 3. 농업소득률의 추이와 소득변동에의 영향 ····· 106
표 6- 4. 주요 국가의 소득안정 제도 개요 ····· 108
표 6- 5. 품목별 보전과 농가단위 보전방식의 비교 ····· 110
표 6- 6. 축산과 시설원예의 사료비와 광열동력비 비중, 2006 ····· 115
표 6- 7. 안정화 지표 장단점 비교 ····· 116
표 6- 8. 가격하락 시 소득보전율(시나리오 분석) ····· 117
표 6- 9. 소득하락 시 소득보전률(시나리오 분석) ····· 119
표 6-10. 기준 조수입 계산 ····· 120
표 6-11. 농업조수입 분포 ····· 123
표 6-12. 생산액이 큰 주요 품목 ····· 124
표 6-13. 농가단위 소득안정직접지불 예산 소요 ····· 130

그 림 차 례

제2장

그림 2-1. FTA 피해보전직불제의 지원 수준 ····· 17

제3장

그림 3-1. 경지규모와 정부보조금의 관계 ····· 25
그림 3-2. 소득/가계비 비율별 농가 누적 분포(2007) ····· 26

제4장

그림 4-1. EU 농업예산의 구성 변화 ····· 44
그림 4-2. 품목횡단적 경영안정대책 개요 ····· 59
그림 4-3. 논·밭경영소득안정대책의 보전방법 ····· 62
그림 4-4. 캐나다 농정 변화 ····· 64
그림 4-5. 적립금 계산사례, 기준소득 10만달러의 경우 ····· 66
그림 4-6. 2008년 농업안정계정에 따른 정부부담금 비율 ····· 67
그림 4-7. GDP 대비 CONASUPO 예산 비중 변화 ····· 69

제5장

그림 5-1. 국제 곡물가격 추세 (1972.1～2008.6; 명목가격) ····· 76
그림 5-2. 국제 곡물가격 가격 상승 요인 ····· 78
그림 5-3. 직접지불제의 흐름 ····· 100

제6장

그림 6-1. 품목류별 농가조수입 변화(2000년=100) ····· 105
그림 6-2. 소득안정직불제의 체계 ····· 127
그림 6-3. 소득안정 직접지불제 시행체계 ····· 129

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성

각국의 농업정책에서 직접지불제의 중요성이 높아지고 있다. 직접지불제의 내용도 생산중립적인 방향으로 전환되고 있다.

EU는 1992년 주요 농산물의 목표가격을 대폭 인하하고 보상지불제를 도입한 이후 꾸준히 공동농업정책(CAP) 개혁을 추진하였고, 2005년부터는 품목과 연계되지 않은 단일직불제(SPS)를 실시하고 있다. 일본은 전통적으로 품목별 가격정책이 중요한 위치를 차지하였으나 UR협상의 이행과 연계하여 시장지향적 식량관리체계를 도입하고 있다. 1998년에는 쌀값 하락에 대응하여 도작경영안정제도를 도입하였고, 2007년부터 주요 식량작물에 대해 농가단위로 소득안정을 도모하는 품목횡단적 직불제로 전환하였다.[1] WTO/DDA에서는 시장접근 향상을 위한 관세 인하와 함께, 무역왜곡적 국내보조를 대폭 감축하는 논의를 진행하고 있다.

우리나라도 이러한 농업환경의 변화에 대응하여 시장개방과 구조조정 정책

---

[1] 여러 품목을 포괄한다는 의미에서 '품목횡단적'이라 명명하였으며, 2008년에는 정책 명칭을 논·밭경영소득안정대책으로 바꾸었음.

을 추진하면서 직접지불제를 확대하는 농정개혁을 지속해 왔다. 1997년에 경영이양직접지불제를 실시한 이후 친환경농업직불제, 논농업직불제, 쌀생산조정제, 조건불리지역농업직불제 등 다양한 직접지불제를 도입하여 농가소득 보전과 환경보전을 도모하여 왔다. 2005년부터는 쌀 시장 추가개방에 대응하여 쌀 수매제를 폐지하고 공공비축제로 전환하는 대신 쌀소득보전직불제를 도입하였다.

우리나라의 직접지불제 확대는 시장개방에 따른 농가의 소득하락을 보전하는데 어느 정도 기여한 것으로 평가되고 있다. 2007년도의 직접지불제 예산은 2조 2,074억원으로 농림부 투융자 예산의 25.7%에 달하였다.[2] 건강보험료 지원, 연금보험료 지원, 영유아양육비 지원과 같은 직불성 복지예산과 재해보험지원 등을 제외한 순직불제 예산만도 1조 7,493억원으로 농업소득의 13%라는 적지 않은 비중을 점하고 있다. 특히 쌀소득보전직불제는 시장개방과 수매제 폐지에 따른 시장가격 하락의 영향을 상당히 흡수하여 농가소득 보전과 쌀산업 안정에 중요한 역할을 하고 있다.

반면 직접지불제의 부작용에 대한 우려와 효율성에 대한 의문도 제기되고 있다. 예를 들어 평균적인 직접지불제의 실시로 영세농의 퇴출을 억제하여 구조조정에 역행한다는 점, 쌀에 집중된 소득보전정책이 쌀의 공급과잉을 심화시킬 우려가 크다는 점, 농지에 연계된 직접지불제가 지가와 임대차료를 상승시켜 농지유동화를 억제하여 농업경쟁력 제고를 저해한다는 점이 흔히 제기되고 있는 문제점이다. 이 외에도 쌀 생산을 장려하는 쌀소득보전직불제를 실시하면서 동시에 쌀농업을 그만 두게 하는 경영이양직불제를 실시하고 있으며, 그 결과 경영이양직불제가 조기은퇴를 유도하는 인센티브 효과가 적어진다는 직불제간의 상충성 문제도 제기되고 있다.[3]

이러한 비판은 이론적으로나 선진국의 경험을 볼 때 어느 정도 근거를 가지고 있다고 보인다. 따라서 그러한 문제점이 우리 현실에서 얼마나 심각하게 나

---

[2] 여기에는 농어촌학자금지원과 같은 타 부처의 예산도 포함되어 있음. 농림부의 2007년 예산은 기금일반지출을 합쳐 12조 1,208억원이고, 이중 투융자액은 8조 5,954억원이었음.

[3] 직불제를 둘러싼 논점의 자세한 검토는 제2장을 참조할 것.

타나고 있는지 파악하는 것은 직접지불제도의 개선과 발전을 위해 중요한 작업이다. 정부에서는 이러한 문제점을 극복하기 위한 노력의 일환으로 품목별 소득보전정책을 농가단위 소득안정직접지불제로 전환하는 방안을 포함한 개선대책을 검토하고 있다.

WTO/DDA 협상이 타결되고 한·미 FTA 등 양자협상이 발효되면 개방확대에 대한 피해보전 대책으로, 또 가격정책이나 투입재 보조정책이 제한됨에 따라 직접지불제는 더욱 확대될 것이다. 이런 상황에서 지금까지 시행되어 온 직접지불제의 효과와 파급영향, 문제점을 평가하여 향후 정책방향을 제시하는 것은 충분히 연구할 가치가 있다고 하겠다.

2. 연구의 목적

이 연구의 목적은 우리 농업의 개방화와 구조변화 과정에서 도입된 직접지불제, 특히 소득보전을 위한 직접지불제의 파급영향과 문제점을 규명하고, 국내외 여건변화에 따른 농업발전을 위한 과제와의 연계 속에서 향후 직접지불제 개편 방안을 제시하는 것이다.

세부적인 연구 목적은 다음과 같다.

(1) 직접지불제의 평가, 특히 농가소득과 농업구조에 미친 영향의 이론적, 실증적 분석

(2) 국내외 여건 변화에 따른 농업발전 과제, 특히 농가소득과 농업구조 관련 과제의 도출

(3) 2004년 이후 정부가 중장기 직불제 방향으로 제시한 농가단위 소득안정직접지불제의 도입 방안 제시

3. 선행연구 검토

직접지불제 평가

사공용(1999), 이명헌(2000), 이태호(2002), 박동규 외(2004) 등은 직접지불제와 같은 소득보전정책은 한계농가의 탈농을 억제하고 한계지 경작을 지속시키며, 타작목으로의 전환을 억제함으로써 시장을 왜곡시키고 경쟁력이 없는 부분을 과도하게 지속시킬 우려가 있다는 점을 제기하였다. 또한, 농지와 연계된 보조금 지불로 임대차료와 지가가 상승함으로써 농지유동화를 억제하고 젊은 농가의 진입을 어렵게 함으로써 농업구조조정을 저해할 우려가 있다는 점도 제기하고 있다.

이용기(2006)는 쌀소득보전직불제가 수매제와 비교할 때 생산자의 기대소득을 높일 뿐만 아니라 소득안정성도 높여주고 있다는 분석결과를 제시하였다. 이용기(2007a)에서는 직접지불제가 임대차료의 상승을 가져올 수 있는 반면, 생산자와 소비자의 후생을 증가시킴을 논증하였다. 이용기(2007b)에서는 일정한 목표가격을 전제로 할 때, 고정직불을 높이고 변동직불을 줄이는 것이 생산자 후생과 재정효율성을 높일 수 있다고 제안하였다.

김관수 외(2006)는 직불제 소득의 일정부분이 임차료 상승으로 지주에게 귀속되는 경우에는 대규모 농가의 소득하락이 심해져 규모화에 역행할 수 있다는 점을 지적하였다.

김태균 외(2005)는 쌀소득안정정책수단의 효과를 분석하여, {고정직불+변동직불+재해보험} 방식보다는 {고정직불+수입보험} 방식이 농업인의 선호도, 생산자 후생 면에서 우월할 뿐만 아니라 정책효율성도 높음을 보여주었다.

오내원 외(2005)는 쌀소득보전직불제가 가격 하락에 따른 소득감소를 100% 보전하지는 않기 때문에 현재보다 임대차료를 인상시키거나 임대차지 회수 문제가 생기지는 않을 것이라는 점을 지적하였다.

Chau and de Gorter(2000)는 미국의 생산탄력계약지불제도(AMTA)가 탈농

대상농가를 보조에 의해 탈퇴하지 못하게 하는 역할을 하고 있음을 지적하였다. Mullern et al(2001)은 직접지불금이 생산에 미치는 영향을 생산수준과 직접 연계된 보조금효과(subsidy effect), 농가의 위험회피도를 감소시키는 자산효과(asset effect)로 구분하여 추정하였다. 생산탄력계약지불제(production flexibility contract payments)와 시장손실보전지불(market loss assistance payments)은 자산효과에 의해서 생산결정에 영향을 미치고, 융자부족불지급제도는 보조금효과, 위험감소효과, 자산효과에 영향을 준다고 지적하였다. Key et al.(2004)은 정부보조금 제도에 참여한 농가와 참여하지 않은 농가의 작물 재배면적의 변화를 비교하여, 정부보조 프로그램에 참여한 농가들의 프로그램 대상 작물재배 면적의 증가율은 비참여 농가보다 19% 높게 나왔다고 추정하였다. Goodwin and Mishra(2002)는 상업농을 대상으로 정부보조금 제도가 품목별 생산결정에 미치는 효과를 평가하였고, 직불금이 품목별 농업생산에 미치는 효과는 다르다고 지적하였다.

Adams et al.(2001)과 Fargher(2002)는 한계지 보전을 위한 직접지불이 생산과잉과 환경문제를 발생시키는 요인이 될 수 있고, 농지가격을 높여 구조조정을 저해할 수 있음을 지적한 반면, Roberts et al.(2003)는 직접지불제와 농지임차료의 관계를 실증적으로 분석한 결과, 생산과 연계되지 않은 직접지불은 100% 지대 인상에 반영될 것이라는 이론과 달리, 현실적으로는 증산효과가 있어 직불금이 전액 지대인상으로 귀속되지는 않을 것이라고 설명하고 있다.

국내 농업·농촌 구조 변화 분석과 전망

김정호 외(2003)는 1990년, 1995년, 2000년도 농업총조사를 이용하여 농가의 가족 구조, 노동력 구조, 토지이용 구조, 농업생산 및 경영 구조 등의 변화를 분석하였다. 김정호 외(2007)는 최근 10년간 농업인력, 농업생산구조, 농업경영구조의 측면에서 농업구조 변화를 분석하고 시장개방에 따른 농업구조 변화를 KREI-ASMO 모형을 이용, 전망하여 구조정책의 과제를 도출하였다.

박성재 외(2007)는 지식정보화, 저출산 고령화, 다문화 사회화 등 경제사회의 메가트렌드 외에 국제곡물시장의 변화, 농업기술발전의 변화 동향, 지구온

난화와 기후변화협약 등 최근의 여건변화를 고려하여 우리 농업의 구조변화 방향을 전망하고 농정의 선진화를 위한 과제를 도출하였다.

김홍상 외(2005)는 쌀 관세화 유예 협상 이후 농지이용구조 변화를 전망하고 농지이용구조의 합리화와 농지시장 안정화 방안, 농지정책 방향 등을 제시하였다.

4. 연구범위와 방법

직접지불제는 목적에 따라 소득보전과 안정을 위한 직불제, 농업의 다원적 기능을 함양하기 위한 직불제, 농업구조조정을 촉진하기 위한 직불제, 직불성 복지예산으로 구분할 수 있다. 이 연구에서는 직접지불제의 전반적인 흐름을 농업발전과의 관계 속에서 평가하되, 개별 직불제의 효과 분석과 개선방안 제시는 첫 번째의 소득보전과 안정을 위한 직불제에 한정하였다.

표 1-1. 직접지불제의 유형에 따른 분류

범주 구분	우리나라에서 시행한 직불제 사례
소득보전과 안정	쌀소득보전직불제, FTA 피해보전 직불제
다원적 기능 함양	친환경농업직불제, 경관보전직불제, 조건불리지역직불제
농업구조조정 촉진	경영이양직불제, 쌀생산조정제
직불성 복지예산	농어민을 대상으로 한 각종 보험(연금보험, 건강보험, 농작물재해보험 등)에 대한 지원. 농업인자녀학자금 지원 등

직접지불제가 농가소득과 농업구조에 미치는 영향을 분석하기 위해 통계청의 농가경제통계 조사농가 원자료를 분석하였다. 대상 기간은 2003-2007년까지의 5개년이다.

농가단위 소득안정 직접지불제의 방향을 모색하기 위해서, 몇 가지 대안에 대해 현장의 농업인과 지자체 관련 공무원들의 의견을 청취하였다. 간담회는 2008년 5월 13일과 14일에 경기 평택시, 충남 논산시, 충북 영동군에서 3차례 실시하였고, 토론이 끝난 후 참석자를 대상으로 설문조사를 진행하였다. 간담회 결과는 부록에 정리하였다.

5. 보고서의 구성

제2장에서는 UR 이후 도입된 직접지불제 관련 법제도와 개별 프로그램의 현황을 정리하고 추진 실적을 평가하였다. 직접지불제의 시행 기간이 길지 않아 계량적 분석은 하지 못하였으며, 주로 국내외 선행연구를 검토하고 정책 틀과 시행과정을 분석한 제도적 평가에 치중할 수밖에 없었다.

제3장에서는 직접지불제가 농업구조변화와 농가소득에 미치는 영향을 중점 분석하여 직불제 개선방향에 대한 시사점을 도출하였다.

제4장에서는 외국의 소득안정직불제에 관한 최근의 제도변화와 평가를 제시하였다. 특히 일본의 품목횡단적 직접지불제와 미국이 최근 통과시킨 새로운 농업법에 대해 소개하였다.

제5장에서는 우리나라 농업의 미래에 영향을 미치는 중요한 사회경제적 변수와 중장기 전망에 기초하여 농정발전과제를 도출하고 이와 연계하여 직접지불제의 역할과 발전방향을 제시하였다.

마지막으로 제6장에서는 농가단위 소득안정직불제의 도입방향을 검토한 후, 대상농가와 품목, 소득지표 등 구체적 시행방안을 제시하였고, 다른 직불제와의 관계를 정리하였다.

제 2 장

직접지불제 추진 실태와 평가

1. 직접지불제 실시 현황

1.1. 직접지불제 도입의 배경과 필요성

1993년 UR협상이 타결됨에 따라 우리 농업은 커다란 전환기를 맞게 되었다. 쌀을 제외한 전 품목에 대해 관세화에 의한 수입개방이 확정되어 가격하락과 생산감소가 예상되었다. 주곡인 쌀은 2004년까지 관세화가 유예되었지만 최소시장접근(MMA)에 의한 수입량을 1～4%까지 연차적으로 확대하기로 하였고, 감축대상보조(AMS) 감축에 따라 추곡수매제 축소가 불가피한 상황이어서 개방피해에 대한 농업인의 불안감이 높았다.

정부는 수입개방에 효과적으로 대응하기 위해 1994년에 「농어촌발전대책과 농정개혁방안」을 확정하고 42조원 규모의 「농업구조개선대책」을 1998년까지 앞당겨 완료하기로 하였다. 그러나 구조개선의 효과는 장기간에 걸쳐 점차 나타나는 반면 개방확대로 인한 소득감소는 단기간에 발생하므로 농업인의 소득문제가 현안으로 등장하게 되었다.

이에 따라 시장개방에 따른 피해를 최소화하기 위해 UR 협정문에서 허용하는 직접지불제가 도입되어야 한다는 주장이 농민단체와 학계에서 제기되었다.

이러한 주장을 배경으로 1994년 12월에 국회에서 통과된 「세계농업기구협정 이행법」에서 직접지불제가 주요 정책으로 등장하게 되었다.

이행법 제11조 2항에서 정부는 협정 발효 후 조속한 시일 내에 농림수산물의 생산자를 보호하기 위하여 협정이 허용하는 다음과 같은 지원조치를 강구할 것을 규정하였다.

1) 생산통제를 목적으로 한 직접지불
2) 영세농을 위한 보조
3) 토양 등 환경보전을 위한 유기농, 경종농에 대한 보조
4) 농림수산물 재해에 대한 지원
5) 생산과 연계되지 아니하는 소득보조

그러나, 이행법에서 구체적인 지원방안이나 시한을 정한 것은 아니어서 직접지불제 실시를 둘러싼 찬반 논란이 계속되었다. 직접지불제를 먼저 도입한 외국 사례나, 우리나라에서의 도입의 필요성과 방향에 대한 연구들이 적지 않았지만[4], 재정의 효율성을 논거로 한 반대론도 제기되었다.

1996년 농림부의 위탁으로 수행된 한국농촌경제연구원의 연구(서종혁 외, 1996)는 외국의 직불제도, 국내외 정책환경에 대한 광범한 조사·분석을 바탕으로 직접지불제 도입의 기본 방향과 시행방안을 제시하였다. 이 연구에서는 직불제의 필요성으로 WTO 체제의 출범에 따른 농정전환에 대한 보상, 환경과 국토보전과 같은 농업의 다면적 기능의 진작, 쌀 식부면적 감소에 대한 대응, 영농규모화 드라이브 필요, 농가경영위험의 감소 등 직접지불제의 적극적 기능을 제시하였다. 농정목표와의 정합성, 농업인들의 정책지지도, 재정소요, 행정기술적 가능성을 검토하여 정책의 우선순위도 정하였다. 환경규제지역에 대한

---

[4] 최정섭 외(1991)는 농가소득 감소에 대한 소득보상 프로그램의 이론적 배경과 외국의 사례를 제시하였다. 김명환 외(1994)는 쌀에 대한 생산비 보조보다 직접지불제가 사회적 후생의 증대효과가 크다는 것을 계량적으로 분석하였다. 이정환 외(1995)는 우선 도입할 직불제로 이탈농 지원, 자연재해 구제, 조건불리지역 농가에 대한 보조를 들고, 중장기적으로 쌀에 대한 부족불제도, 소득안정화 지원, 환경보전농법에 대한 지원 도입을 검토할 것을 제시하였다.

지원과 노령농가 조기은퇴 지원을 최우선 과제로 제시하고, 쌀농가에 대한 지원은 쌀산업 정책 전반의 개편과 관련하여 신중하게 결정할 것과, 유기농에 대한 지원, 소득안정화 지원, 조건불리지역 지원은 중장기적으로 검토할 것을 제안하였다.

1.2. 직접지불제 도입 연혁

정부는 1997년에 경영이양직불제를 처음 도입한 이후 단계적으로 직접지불제를 확대해 왔다. 1999년에는 친환경농업 인증 농가에 대해 직불제를 실시하였고, 2001년에는 논농업직불제를 도입함으로써 본격적인 직불제 시대에 들어섰다. 2004년의 쌀재협상에 대비하여 쌀소득보전직불제(2002)와 쌀생산조정제(2003-2005 3년간 한시적으로 시행)도 연차적으로 도입되었다.

2004년 2월에 발표된 「농업·농촌종합대책」에서는 3대 농정목표 중 하나로 "농업인의 소득 및 경영안정"을 설정하고, 이를 위한 핵심적 정책수단의 하나로 직접지불제 확대를 제시하였다.[5]

종합대책에서 직접지불제 확대의 구체적인 목표는 다음과 같이 설정되었다.

1) 2013년까지 직접지불제를 농업예산의 23%, 농가소득의 10% 수준이 되도록 확대한다.
2) 논농업직불제를 생산중립적직불제로 개편하고 쌀소득보전직불제는 쌀전업농의 소득안정장치로 내실화하되, 구체적인 개편방안은 DDA 협상과 쌀협상 결과를 감안하여 확정한다.
3) 가격과 생산량 변동에 따른 농가의 소득변동에 품목 단위 직불제보다 효과적으로 대응할 수 있는 농가단위 소득안정계정 도입을 검토한다.
4) 농업의 공익적 기능 제고를 위한 친환경직불제 프로그램을 다양화하고, 친환경축산직불제를 도입하며, 농촌지역 활성화와 연계하여 조건불리지

[5] 경영안정장치 강화와 농외소득원 확충도 주요 정책수단으로 같이 제시되었다.

역직불제와 경관보전직불제를 도입한다.

종합대책의 중장기 계획에 따라 2004년에는 조건불리지역직불제, 친환경축산직불제를 도입하였다. 동년 한·칠레 FTA로 인한 피해보상을 위해 시설포도와 키위에 대해 소득보전직불제를 도입하였다. 조건불리지역직불제는 낙후지역의 경사지 밭을 대상으로 도입하였으며 2006년부터는 낙후지역이 아닌 일반 시군의 경사지까지 포함하는 것으로 확대되었다.

2004년의 쌀협상에 따른 수입확대에 대응하여 2005년부터 논농업직불제와 쌀소득보전직불제가 쌀소득보전직불제로 통합되었으며(고정직불과 변동직불), 경관보전직불제 시범사업이 도입되었다.

2007년의 직접지불제 예산은 2조 2,074억원(직불성 복지예산 포함)으로 2003년(6,722억원 결산)에 비해 3.3배로 증가하였다. 이는 당초 2008년에 계획된 2조 4700억원(22.6%)에 근접하여 예산 확보 면에서는 목표가 달성되었다고 할 수 있다. 농업인연금지원, 학자금지원 등 직불성 복지예산을 제외한 협의의 직접지불제 예산은 2007년에 1조 7,493억원으로 직불제 전체 예산의 79%에 달하고 있다.

표 2-1. 직접지불제 실시 현황

단위: 억원

	2003	2007	비고
쌀소득보전직불	4,552	16,672	2005년 개편
조건불리지역직불	-	523	2004년 도입
친환경농업직불	30	175	1999년 도입
경영이양직불	43	113	1997년 도입
경관보전직불	-	10	2005년 도입
생산조정보상	810	-	2003-2005년간 한시 시행
소 계	5,435	17,493	
직불성 복지예산	1,287	4,581	
합 계	6,722	22,074	

주: 친환경축산직불제는 2004-2006년간 시범사업을 하고 2007년에는 시행하지 않음

2. 직접지불제 추진 평가

2.1. 총평

앞에서 언급한 바와 같이 직접지불제는 예산 확보 면에서 당초 목표를 달성하였고, 도입한 직접지불제 종류에서도 대체로 처음 계획대로 이루어졌다고 평가된다.

그러나, 직불제가 쌀 농업에 편중되어 있어 다른 작목에 대한 소득안정장치가 미흡한 점을 지적하지 않을 수 없다. 협의의 직불제 중 쌀소득보전직불제의 비중이 95.3%에 이르고 경영이양직불제도 쌀 농가를 주 대상으로 하고 있다. 그 결과 쌀 생산의 과잉구조가 지속되는 부작용이 나타나는 반면, 가격등락이 심하고 재해에 취약한 축산과 시설원예 농가들의 경영불안이 해소되지 못하고 있다.

한편 농업의 공익적 기능을 제고하기 위한 조건불리직불, 친환경농업직불, 경관보전직불, 친환경축산직불 등 다양한 정책을 실시하고 있으나 대상 농업과 예산액수가 적어 효과가 미약하다. 또한 환경보전을 위한 프로그램은 해당 지역의 자연・인문환경을 감안하여 다양하게 이루어져야 하는데, 우리의 경우 지방자치단체가 이를 관리할 만한 전문성이 부족하고 중앙정부의 권한이양도 불충분하다. 그 결과 친환경 프로그램이 중앙정부의 보조에 지나치게 의존한 결과, 프로그램의 다양성이 부족하고 의무사항 이행의 점검과 성과 평가를 위한 모니터링이 취약한 실정이다.

또한 중장기 비전으로 제시한 농가단위 소득안정직불제의 실시 전망이 불확실하다는 점도 문제점으로 지적된다. 2004년 「농업・농촌종합대책」에서 소득안정계정을 2007년경에 도입할 것을 검토하기로 하였으나 대상 농가, 소득변동 파악과 보전방법 등 기본방향이 아직 설정되지 못하고 있다. 농가단위 소득안정정책의 전제조건으로 되어 있는 농가등록제는 '07년 시범사업을 실시하였고, '08년과 '09년에 전국으로 확대할 계획으로 있어, 소득안정 프로그램은 빨

라도 2010년 이후에야 시범사업을 실시할 수 있을 것으로 보인다.

한편, 직불제가 다양하게 시행되고 예산도 계획대로 확보되고 있으나, 다수 농가에 소액으로 지급되고 있어 소득 안정 및 제고 효과가 미흡하다는 주장이 있다.[6] 우리나라의 직불금 액수는 최근에 대폭 증가하였음에도 불구하고 2007년 예산을 기준으로 할 때 호당 142만원으로 농업소득의 13.6%에 불과하다. 이에 반해 미국의 농가들이 받는 직불제 액수는 농업소득의 30% 내외이고, EU도 20%대에 이르고 있다.

이하에서는 농가소득보전과 경영안정을 위한 직접지불제의 제도적 측면과 추진실적을 평가한다.

2.2. 쌀소득보전직불제

2.2.1. 개요

쌀소득보전직불제는 쌀 추가개방과 추곡수매제 폐지에 따른 시장가격 하락에 대응하여 2005년에 개편되었다. 쌀 가격은 시장수급에 맡기되 쌀값 하락에 따른 소득감소분의 일부를 직불제로 보전하는 것이 골격이다. 2015년에 닥칠 예정인 쌀 관세화개방에 대응하여 쌀의 가격경쟁력을 높이고 수급균형을 도모하기 위한 정책개편의 일환이었다.

쌀협상 이전의 농가의 평균 총 수취가격(시장가격+추곡수매이익+논농업직불금)을 기준으로 목표가격을 설정하고 목표가격과 당년 산지 쌀값 평균과의 차액의 85%를 직불금으로 지원하는 것이 정책의 골격이다. 목표가격은 2005년부터 3년간은 170,083원(80kg 가마당)으로 하였고 3년 후 시장가격 변동을 반영하여 재산정하기로 하였다.

---

[6] 이태호(2002)는 선진국들은 농업인구 비율이 5% 미만으로 감소하면서 직불제가 도입되었는데, 우리나라가 직불제를 본격 도입한 2001년의 농가인구 비중은 8.6%였음을 지적하고 있다.

직불금은 고정직불금과 변동직불금으로 구분하였다. 고정직불금은 과거 논농업직불금을 계승한 것으로 벼 재배유무, 쌀가격 등락과 관계없이 ha당 70만원(농업진흥지역은 74만 6천원, 진흥지역 밖은 59만 7천원)을 지급한다. 변동직불금은 벼 재배 농업인에게만 지급하되, 목표가격과 당년 쌀값과의 차액의 85%에서 고정직불금을 차감한 액수로 하고 있다.

2.2.2. 평가와 문제점

직불제 시행은 쌀 농가의 소득안정에 크게 기여하였다. 예를 들어 2006년산 쌀 풍작으로 가격이 80kg당 평균 147,715원으로 하락하였음에도 불구하고, 직불금이 ha당 116만원씩 지급되어 목표가격의 170,083원의 98%인 166,727원의 총 수취가격을 받았다. 그러나 직불제의 시행을 둘러싸고 몇 가지 문제점도 지적되고 있다.

목표가격 재산정을 둘러싼 논란

쌀소득보전직불제의 가장 중요한 정책 모수는 목표가격이다. 원래 목표가격의 설정기준에 대해서는 3가지 의견이 있었다.

첫째는 시장가격의 변화를 감안하여 일정기간마다 조정해야 한다는 안이다. 이는 시장여건의 변화를 수용하여 생산구조를 바꾸도록 유도하는 시장지향적인 방안이기는 하지만, 쌀 가격이 추세적으로 하락하는 경우 목표가격도 하락하여 소득보전효과가 크게 제한된다.

둘째는 목표가격을 고정하거나 생산비 상승분만큼 인상해야 한다는 안으로 주로 농업인단체에서 주장되었다. 이 경우 시장여건의 변화를 반영하지 않아 쌀산업의 구조조정을 저해할 우려가 있다는 비판이 제기되었다.

셋째로 전 3년간의 시장가격에 직불금을 더해 목표가격을 산정해야 한다는 견해도 있었다. 이 경우 보조금이 다시 보조금을 받을 근거가 된다는 비판이 없지 않았지만 시장여건의 변화와 소득보전 사이에 균형을 갖춘 안으로 평가할 수 있다.

2004년의 입법과정에서 첫 번째 안이 채택되었다.[7] 이에 따르면 2008년산의 목표가격은 2005~2007년간 시장가격을 기준으로 산정하여야 했다. 재산정한 목표가격은 161,265원으로 전보다 5.2% 하락한 가격이었으나, 국회 동의과정에서 2012년까지 과거 목표가격 170,083원으로 동결하였다. 지속적인 가격하락 추세를 반영한 목표가격의 인하가 농가소득의 급격한 감소를 초래하지만, 반대로 시장상황을 반영하지 않은 목표가격 고정은 2015년 이후 쌀산업의 연착륙에 문제를 가져올 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 이에 대해서는 제5장에서 쌀수급 중장기 전망을 별도로 다룬다.

부재지주와 거대 기업농 지급, 이중 지급 문제

2007년 쌀소득보전직불제의 부적절한 운영사례가 감사원에 의해 지적되었다. 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 제도적으로 직불금은 실경작자에게 지급되어야 하는데, 영농을 하지 않는 부재지주가 직불금을 수령하는 사례가 발생하였다. 조사에 의하면 직불금 수령자 중 17~28%가 비농업인으로 추정되었으며, 실제 농업인 중 13~24%는 지주가 임대차를 확인해주지 않아 직불금을 수령하지 못한 것으로 나타났다.

이론적으로 직불금은 생산과 연계가 약할수록 고정자산(농지)에 대한 보조의 성격이 된다. 특별한 의무 조건이 부여되지 않는 쌀소득보전직불금 특히 고정직불금은 농지소유자에게 귀속될 가능성이 높은 것이 경제이론이다. 설사 직불금을 생산농민이 수취하더라도 임대차료의 인상을 가져오게 된다. 농지 소유자와 경작자의 직불금 배분에서 국민정서와 괴리되고 위법한 사례가 발생할 수밖에 없는 사유이다. 이와 함께 1996년 이후 취득한 농지의 임대차를 금지한 농지법으로 임차경작인이 직불제를 신청하지 못하는 경우도 적지 않게 발생한 것으로 보인다.[8]

---

7 세 번째 안은 2002년 쌀소득보전직불제가 처음 논의될 때 검토되었던 안으로, 2004년에 명시적으로 거론되지는 않았다. 2004년에는 쌀협상 자체에 대한 찬반 논란으로 후속대책에 대해 정부와 농민단체와의 토론은 제대로 이루어지지 않았다.

8 농지임대차는 법에 의해 강한 제약을 받고 있다. 헌법은 농업생산성 제고와 합리적인 농

둘째, 소득수준이 높은 대농과 기업농의 과다한 직불금을 수취한 사례가 발생하였다. 즉, 직불금 상한을 설정하지 않았기 때문에 몇몇 기업농이 과다한 직불금을 수취한 경우가 발생하였다.[9] 가격지지정책의 축소에 대한 보상이라는 관점에서 생산규모에 비례한 지불이 가능하지만 경영규모가 큰 고소득농가에 보조금이 집중됨으로써 농민계층간이나 도시가구와의 사이에 형평성을 훼손할 수 있다는 비판이 있다. 미국과 EU에서도 직불금의 대농 편중에 대한 비판여론이 높으며, 미국은 직불제 한도를 설정하고 낮추어가고 있다.

OECD의 생산연계성 등 지적(OECD, 2008)

OECD의 2008년 한국농정 평가에서도 직접지불제를 언급하고 있다. 즉, 쌀 과잉생산, 환경영향, 소비감소 등을 고려할 때 생산을 유발하는 변동직불금은 재고되어야 한다고 지적하고 있다. 고정직불금도 직불금의 자본화로 지가 상승을 가져오고 보조금이 비농민 농지소유자에게 귀속되는 등 문제가 발생하고 있으므로, 목적을 분명히 하여 그에 부합한 형태로 조율되어야 한다고(should be targeted) 주장하고 있다. 그러나 한국의 식량자급률이 낮은 점, 쌀이 다수 영세농의 주요 소득원인 점 등을 감안하여 정책방향이 결정되어야 한다는 반론도 제기되었다.

지의 이용을 위해 필요한 경우, 불가피한 사정이 있는 경우에 한해 농지임대차를 인정하고 있다. 「농지법」에 의해 임대차가 허용되는 농지는 다음과 같다(농지법 제23조).

① 「농지법」 시행일(1996. 1. 1) 이전부터 소유하고 있는 농지(부칙 제5조)
② 1ha 이내의 상속 농지, 다만 농지은행을 통하여 장기임대하는 경우 2ha까지 임대 허용
③ 8년 이상 농업경영을 하던 자가 이농당시 소유하고 있던 농지 중 1ha 이내의 농지, 다만 농지은행을 통하여 장기임대하는 경우 제한없이 임대 허용
④ 60세 이상 고령자가 5년 이상 자경한 농지를 임대하는 경우
⑤ 주말·체험영농 희망자 또는 주말·체험영농 임대업자에게 임대하는 경우
⑥, ⑦, ⑧, ⑨ 항 생략
⑩ 농지를 농업경영에 이용하거나, 이용할 자가 소유농지를 농지은행에 위탁하여 임대하는 경우

[9] 쌀소득보전직불금의 호당 평균 지급액은 2005년산이 150만원, 2006년산이 112만원이었다. 직불금 1억원 이상 수급자는 양 년도에 각각 8명이었으며, 2005년산의 최고지급액은 53.2억원이었다.

2.3. FTA 피해보전 직불제

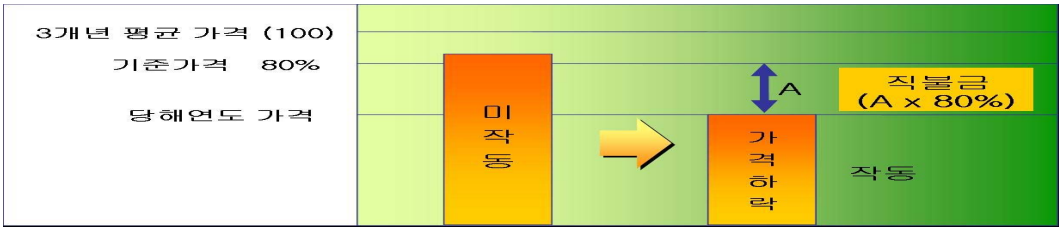
2.3.1. 개요

한·칠레FTA협정 이행으로 수입량이 증가하여 피해를 입은 품목을 생산하는 농업인의 소득안정을 도모하기 위해 2004년 도입되었다. 근거법은 「자유무역협정에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법(법률 제7207호, 2004.3.22)」이다. 동법 제5조에서는 '경영안정을 위한 소득보전'을 제6조에서는 '폐원지원'을 규정하고 있다.

직불금의 지급단가는 기준가격과 당해연도 시장가격과의 차이의 일정비율(보전비율. 위원회 심의를 거쳐 장관이 결정하며 현재는 80%)을 곱한 액수로 한다. 농가별 직불금 지급 액수는 지급단가에 해당품목의 재배면적과 단위면적당 평균생산량을 곱하여 산정하며, 품목별 지급총액이 WTO 협정에 의한 상한을 초과할 경우에는 비율을 적용하여 감액 지급한다. 기준가격은 전 5개년도 가격의 올림픽평균의 일정비율(현재 80%)로 한다.

대상 품목은 한·칠레FTA의 경우에는 시설포도와 키위로 한정하되 신규로 조성한 과원은 제외하였다. 기준가격은 시설포도는 kg당 4,560원, 키위는 1,700천원으로 하였다. 국내 가격의 하락 외에도 국내 생산량 대비 수입량 비율이 증가할 것을 지급조건으로 하였다. 지원기간은 2004년부터 2010년까지 7년으로 하고 있다.

그림 2-1. FTA 피해보전직불제의 지원 수준



나. 한미 FTA 이후 개편 검토 사항

2.3.2. 문제점과 정부의 개선 계획

한·미FTA 체결에 대비하여 피해보전정책에 대한 검토가 이루어졌다. 한·미FTA는 한·칠레FTA보다 훨씬 많은 품목에서 큰 영향을 미칠 것으로 예상되기 때문이다. 대체로 다음과 같은 문제점들이 지적되었다.

첫째, 대상 품목이 사전에 지정되어(시설포도와 키위), 실제 피해와 지원간의 연계가 부족할 수 있다. 더구나 한·미FTA의 영향은 광범위하여 어떤 품목에 피해가 발생할지 사전에 정확히 예측하기는 어렵다.

둘째, 지원을 가격 기준으로 하여 소득(수입) 변동을 정확히 반영하지 못할 수 있다. 예를 들어 어떤 품목의 흉작으로 국내가격이 상승하여 FTA 체결국으로부터 수입이 증가하는 경우, 해당 농산물 가격은 하락하지 않았지만 소득은 하락할 수 있으며, FTA가 체결되지 않은 경우와 비교하여 소득하락 폭이 크게 된다. 따라서 가격보다는 조수입 변동을 기준으로 하는 것이 합리적이라 할 수 있다. 경우는 다르지만 미국의 2008농업법에서는 기존의 가격보전직불(CCP)의 대안으로 평균작물수입보전방식을 선택할 수 있도록 정책 변화를 시도하고 있다.

셋째, 발동요건을 시장가격이 과거 가격의 80% 이하로 떨어지고 수입량 비율이 증가할 경우로 엄격히 제한함으로써 2004년 이후 발효된 적이 없다. 훨씬 큰 피해가 예상되는 한미FTA 발효 이후에도 이 조건 하에서 소득보전직불제의 발동은 매우 한정될 것으로 예상된다. 소규모의 가격변동은 경영 내에서 흡수하는 대신 경쟁력 강화를 위한 투자지원을 늘린다는 원칙에 타당성이 없지 않지만, 지속적인 가격하락이 예상되는 국면에서 소득보전효과가 미흡하다는 비판을 면하기 어렵다.

정부는 이러한 문제점을 해소하기 위해 대상 품목의 사후심의제, 조수입 보전방식, 보전비율의 상향조정 등을 검토하였으나 아직 제도적으로 명문화 하지는 않고 있다. 그리고 발동기준 80%에 대해서는 특별한 언급이 없는데 이의

상향조정이 필요하다고 판단된다.

2.4. FTA 폐원보상

한·칠레 FTA 체결에 대한 대책으로 시설포도와 키위, 복숭아 농가를 대상으로 FTA 폐원보상을 실시하였다. 이들 품목에 수입피해가 예상되어 사업을 계속하는 것이 곤란한 농업인에 대한 대책이 필요하였기 때문이다.

직불금은 폐원면적에 지급단가를 곱하여 계산하였으며, 폐원시에는 3년간의 소득손실분(조수입-경영비-자가노력비), 매도시에는 1년간의 소득손실분을 지원하는 것으로 하였다. 지원기간은 5년('04～'08년)이며 폐업지원을 받은 농가는 5년간 동일 품목을 재배하지 않는 것을 조건으로 하였다.

폐업지원 제도의 문제점은 두 가지가 제기되었다.

첫째, 대상 품목을 사전에 지정하여 수입피해 여부와 상관없이 폐원지원이 이루어졌다는 점이다. 예를 들어 식물검역 제한(과실 파리)으로 칠레에서 복숭아가 수입되지 않았음에도 복숭아 폐원자금이 지원되었고, 시설포도와 키위는 폐원 지원 후 재배면적이 오히려 증가하는 모순이 발생하였다.

둘째, 소득손실분을 계산함에 있어 소득에서 자가노력비만 감액함으로써 과다계상하였다는 비판이다. 즉, 다른 용도에 사용할 수 있는 자가 토지·자본용역비가 지급액수 계산에 포함되었다는 점이다.

표 2-2. 폐업지원 실적(2004-2006)

단위: ha, 호

	재배면적 (A)	폐원면적 (B)	폐원농가수	비율 (B/A)
복숭아	15,014	3,207	9,919	21.4%
시설포도	1,951	320	1,106	16.4
키위	969	82	312	8.5
계	17,934	3,609	11,337	20.1

자료: 농림수산식품부 내부 자료.

따라서, 폐업지원정책은 다음의 개선과제를 검토할 필요가 있다.

첫째, 대상품목을 사전 지정에서 사후지정으로 전환할 것인가의 문제이다. 당년의 소득감소를 보전하는 피해보전직불제와 달리 폐업지원은 사전에 지정되고 일정기간 지속되는 것이 필요하다. 고정투자의 비중이 크고 회임기간이 길기 때문이다. 단, 수입피해 영향을 정확히 분석하여 피해가 상당히 클 것으로 예상되는 품목에 한정할 필요가 있다.

둘째, 폐업지원금의 단가는 토지·자본용역비를 제외한 순수익으로 변경하는 것이 타당하다고 판단된다. 셋째, 일정규모 이상의 전업적 농가의 폐원 지원은 제한하고 중소규모 농가를 우선하는 방식이 바람직하다. 수입피해가 있더라도 해당 품목의 생산이 괴멸하는 것은 아니므로 상대적으로 경쟁력이 높은 대규모 농가의 생산을 유지하는 것이 구조조정 효과가 높기 때문이다.

2.5. 쌀생산조정제

쌀 수급균형 조기회복 및 WTO 쌀 재협상시 입지강화를 위해 쌀생산조정제가 '03～'05년까지 3년간 한시적으로 시행되었다. 지급단가는 매년 300만 원/ha이며, 사업규모는 27천 ha로서 전체 논 면적의 2.4%에 해당되었다.

일반적으로 생산조정제는 수급균형 및 소득보전을 위한 다른 정책방식, 예를 들어 시장격리와 가격지지 및 소득보전에 비해 효율적이라고 알려져 있다(사공용 2007, p33). 이는 생산조정제가 생산요소의 투입을 하지 않으며 수요의 가격탄력성이 낮기 때문이다.

한편으로 생산조정에 참여한 농지의 대부분이 자연퇴출될 한계농지라는 점을 감안하면 생산조정제가 효율적이라고 보기 어렵다는 주장도 있다. 김명환(2005)은 쌀 생산조정제 시범사업의 순효과가 당초 계획치의 35～68%에 불과하며, 그 원인은 생산조정제가 없어도 휴경했을 한계지가 대부분 프로그램에 들어왔기 때문이라고 주장하였다. 또한, 쌀 생산량을 1톤 줄이는데 필요한 비용을 시나리오별로 분석하고, 콩 전작보상제나 바이오작물 재배로의 전환 또는

농업진흥지역을 대상으로 하되 연속 휴경을 제한하는 방안 등을 대안으로 제시하였다.

정부는 각계의 의견을 수렴한 결과, 생산량의 조정은 정부 개입에 의한 인위적인 방법보다는 시장신호에 의해 이루어지는 것이 효율적이라고 판단하여 생산조정제를 연장하지 않기로 결정하였다.

여기에는 다음과 같은 상황이 고려되었다. 첫째, 새로운 쌀소득보전직불제에서 쌀 목표가격의 단계적 인하가 이루어질 것으로 예상되었고, 둘째, 2003년 이후 생산 감소로 식용 재고가 충분하지 않은 상황에서 생산조정제를 연장할 긴급성이 없다고 결론을 내렸다. 마지막으로 쌀 관세화 등 생산조정제를 중단해야 할 상황이 머지않아 올 것으로 예상할 때, 생산조정제를 그만 두는 것에 대한 농업인의 반발은 생산조정제 시행기간이 길수록 심각해질 것이라는 요인이 고려되어 우선은 실시하지 않는 것으로 하였다.

제 3 장

직접지불제가 농업구조와 소득에 미치는 영향

1. 직접지불제와 농업소득

시장개방 확대에 따른 농가소득안정정책으로 직접지불제가 도입되었다. 직접지불제의 효과는 크게 소득보전, 소득변동 완화, 소득안전망으로 구분할 수 있다. 소득보전 효과는 수입개방 확대 등으로 인한 농업소득 감소분의 전부 또는 일부를 보전해 주는 것이고, 소득안전망 효과는 농가의 소득이 일정한 수준(예를 들어 빈곤선) 이하로 떨어지는 경우 이를 보충함으로써 사회적 최저생활을 유지할 수 있도록 하는 것이다. 소득변동 완화 효과는 생산물 가격의 변동이나 자연재해에 따른 농가소득의 단기적 변동을 완화해 줌으로써 일시적인 경영위험을 넘길 수 있게 하는 것을 의미한다.

이 장에서는 직불제의 효과를 소득변동 완화를 중심으로 하여 소득보전과 소득안전망 효과를 같이 살펴보고자 한다.

농업소득은 매년 증감을 반복하여 뚜렷한 경향을 보이고 있지 않다. 반면, 농가소득은 2007년을 제외하고 매년 증가하여 왔는데, 이는 직불금 등을 포함한 공적 이전수입과 사적 이전소득의 증가에 기인한다. 2003년에 이전소득은 전체 농가소득의 7.6%를 차지하였는데 2007년에는 15.5%까지 증가하였다. 이와 같은 이전소득 증가로 인해 도시근로자가구에 비교한 농가의 소득비는 2003년

77.6%에서 2006년 79.0%로 개선되었다.[10]

표 3-1. 농가소득의 추이

단위 : 천원

주요지표별	2003	2004	2005	2006	2007
농가소득(A)	26,878	29,001	30,503	32,303	31,967
농업소득(B)	10,572	12,050	11,815	12,092	10,406
농외소득(C)	9,397	9,544	9,884	10,037	11,097
이전수입(D)	2,031	3,006	4,078	4,886	4,959
도시근로자 평균소득(E)	34,641	36,738	38,586	40,869	43,318
A/E	77.6%	78.9%	79.1%	79.0%	73.8%
D/A	7.6%	10.4%	13.4%	15.1%	15.5%

자료: 통계청, 「농가경제통계」, 「가계조사연보」, 각 년도

농가소득의 구성을 보면 경지규모가 큰 농가는 작은 농가에 비해 농업소득의 비중이 큼을 알 수 있다. 연도별로 보면 0.5ha 미만 농가는 농업소득 비율이 2003년 27.9%에서 26.6%로 조금 감소하였지만, 2ha이상 농가에서는 60.4%에서 47.0%로 크게 감소하였다. 이는 경지규모가 큰 농가가 주로 쌀전업농이기 때문에 쌀값 하락에 따른 농업소득의 감소에 기인한다고 할 수 있다.

한편 경지규모가 큰 농가일수록 정부보조금 의존도가 높다는 것을 알 수 있다.[11] 경지규모가 0.5ha 미만인 농가에서는 농업소득 대비 정부보조금 비중이 약 7.9%(2007년 기준)를 차지하고 있지만, 2ha 이상 농가에서는 농업소득 대비 정부보조금 비중이 21.2%로 큰 차이를 보이고 있다. 이는 지금까지 직불제가

10 그러나 2007년에는 농업소득이 격감함에 따라 도농간 소득비는 73.8%로 하락하였다.

11 직불금은 「농가경제조사」에서 별도의 항목으로 분류되어 있지 않고, 이전소득>공적보조>기타농업보조금 항목과 농업소득>농업총수입>농업잡수익>농업피해보상금 항목에 포함되어 있다. 후자는 쌀소득보전직불금이 해당된다. 그렇지만 전자의 기타농업보조금 항목은 직불금뿐만 아니라 비료나 농약에 대한 보조금도 함께 포함되어 있어, 엄격한 의미에서 직불금이라 하기에는 해석상에 제약이 있다.

쌀 농업에 치중되어 있고, 또한 경지규모가 큰 농가의 대부분이 쌀 전업농이기 때문에 농가소득에서 정부보조금 소득이 큰 비중을 차지하고 있음을 보여준다.

표 3-2. 농가소득 대비 농업소득 비율

단위 : %

	2003	2004	2005	2006	2007
0.5ha 미만	27.9	31.3	28.8	29.8	26.6
0.5-1.0ha 미만	37.0	37.2	35.6	32.3	33.2
1.0-1.5ha 미만	49.2	42.6	42.1	43.8	40.2
1.5-2.0ha 미만	51.5	49.5	46.7	44.5	38.2
2.0ha 이상	60.4	57.9	52.7	52.6	47.0
평균	42.7	42.0	39.0	38.8	35.5

자료: 통계청, 「농가경제통계」, 각 년도

표 3-3. 농업소득 대비 정부보조금 비율

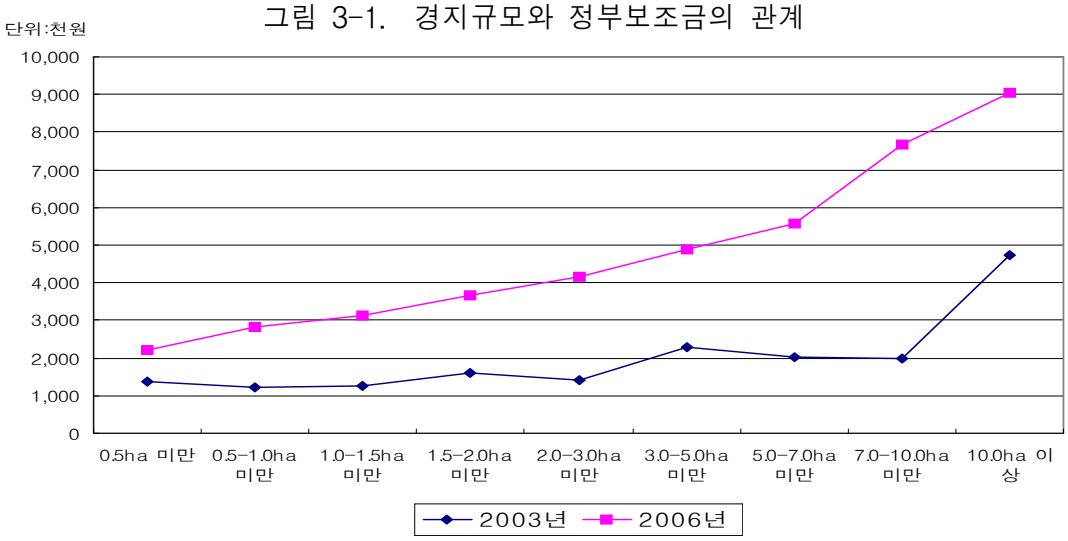
단위 : %

	2003	2004	2005	2006	2007
0.5ha 미만	4.0	5.0	5.0	8.1	7.9
0.5-1.0ha 미만	4.7	6.9	7.7	15.8	13.6
1.0-1.5ha 미만	5.5	6.5	8.2	15.4	13.3
1.5-2.0ha 미만	5.5	7.3	8.9	17.4	18.5
2.0ha이상	5.1	7.6	11.3	23.5	21.2
평균	4.9	6.7	8.3	16.4	14.8

자료: 통계청, 「농가경제통계」, 원자료 분석.

환경보전이나 구조조정 촉진을 목적으로 하는 직불제를 제외한 농가 소득보전을 목표로 하는 직불제의 지급액수는 대체로 대상 품목의 경지규모와 비례하는 것으로 설계되어 있다. 그 결과 <그림 3-1>에서 보듯이 직접지불금을 포함한 정부보조금의 액수가 영농규모와 뚜렷이 정(+)의 관계로 나타나고 있다.

그림 3-1. 경지규모와 정부보조금의 관계



소득안전망 효과를 평가하는 기준에 대해서는 여러 가지 견해가 있다. 이 연구에서는 개별 농가별로 상대적 기준을 설정하기로 하고 이를 농가소득이 가계비를 충족하지 못하는가의 여부로 하였다. 이 기준을 적용하여 직불금 포함 여부에 따라 이 수준보다 낮은 소득수준을 얻은 농가가 어떻게 변화하는지를 분석함으로써, 직불금의 농가소득 안정망 효과를 평가하고자 한다.

그 결과 2007년을 기준으로 전체 농가의 41.3%가 직불금 포함 전의 소득으로 가계비를 충당하지 못하지만, 직불금을 포함하였을 경우에는 37.4%로 감소하였다<그림 3-2>. 즉 농가 중 3.9%가 직불금의 수취로 소득이 가계비 미만에서 가계비를 충당하는 수준으로 소득이 향상되었다.

이러한 농가의 비율을 유형별로 살펴보면 농가연령이 높아질수록, 농업소득이 낮을수록, 논벼농가일수록 소득안전망 효과는 커지는 사실을 알 수 있다<표 3-4>. 구체적으로 살펴보면, 경영주 연령이 40세 이하인 농가에서는 직불금 포함전후 소득 대비 가계비 충당 부족 비율에 변화가 없으나, 경영주 연령이 70세 초과인 농가에서는 직불금 포함 전후로 소득 대비 가계비 충당 부족 비율이 4.8% 감소하는 것으로 나타났다.

그림 3-2. 소득/가계비 비율별 농가 누적 분포(2007)

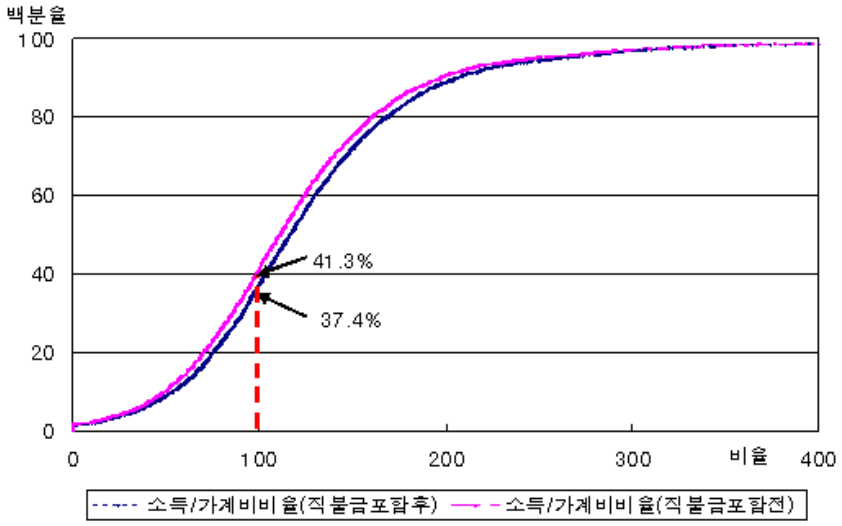


표 3-4. 유형별 소득 대비 가계비 충당 부족 비율(2007)

구분		직불금 포함전	직불금 포함후	변화율
전체평균		41.3%	37.4%	3.8%
연령별	40세이하	34.6%	34.6%	0.0%
	40-49이하	46.1%	42.6%	3.4%
	50-59이하	42.2%	39.1%	3.1%
	60-70이하	36.4%	32.7%	3.7%
	70세 초과	45.2%	40.4%	4.8%
농가유형별	과수농가	39.5%	36.3%	3.2%
	논벼농가	42.4%	37.4%	5.0%
	전작농가	37.0%	33.6%	3.4%
	채소농가	44.2%	40.7%	3.6%
	축산농가	32.1%	29.7%	2.4%
	특작농가	35.8%	35.8%	0.0%
	화훼농가	46.5%	46.5%	0.0%
농업소득별	2천만원이하	64.9%	60.1%	4.8%
	2천-4천만원미만	35.0%	30.6%	4.4%
	4천-6천만원미만	20.0%	17.2%	2.8%
	6천-8천만원미만	16.1%	14.7%	1.4%
	8천만원이상	6%%	6.0%	0.0%

다음은 변이계수를 통해 농업소득 변동을 비교해 본다. 직불금으로 인한 농업소득 변동 완화효과를 살펴보면 논벼 농가만 변이계수가 9%에서 6%로 감소하고 다른 농가는 별 변화가 없었다. 소득불안정 정도는 과수와 축산, 화훼, 특용작물이 높게 나타났으나, 아직까지 우리나라의 직불금 정책은 다른 품목에 비해 농업소득 변동이 작은 쌀 위주의 운영으로 품목간 형평성에 문제가 제기되고 있다.

표 3-5. 영농형태별 농업소득 변이계수(2003-2007)

단위: %

구분	직불금 포함 전	직불금 포함 후	변화
평균	8	7	△1
논벼	9	6	△3
과수	10	10	△1
채소	6	5	0
특용작물	22	21	△1
화훼	38	38	0
축산	10	11	0

2. 직접지불제와 농업구조

1990년대 중반 우리나라에 직접지불제 도입이 논의되던 시기부터 직접지불제에 대한 우려 중 하나는 그것이 구조조정을 저해할 수 있다는 점이었다. 우리나라는 농지에 대한 인구 압력이 높고 영세농 비율이 높아 구조조정을 강력히 추진해야 하는데, 직접지불제 확대는 이를 지연시킬 수 있다는 지적이다. 소득보전적 직접지불제 확대가 농업구조조정을 지연시킬 것이라는 주장은 다음과 같은 근거에서 주장되었다.

첫째, 과도한 소득보전은 생산자들이 시장상황의 변화에 제한적으로 반응하

게 유도하게 된다. 즉, 한계농가의 탈농을 억제하고 한계지 경작을 지속시키며, 타작목으로의 전환(인적, 물적)을 억제함으로써 시장을 왜곡시키고 경쟁력이 없는 부분을 과도하게 지속시키게 된다.

둘째, 농지와 연계된 보조금 지불로 임대차료와 지가가 상승함으로써 농지유동화를 억제하고 젊은 농가의 진입을 어렵게 함으로써 농업구조조정을 저해할 우려가 있다는 점이다. 실제 현장에서 임대인이 경작자가 받은 직불금을 요구하거나 임차료를 인상한 사례, 심지어는 임대지를 환수한 사례까지 있다.

셋째, 고령농업인에 경영이양지원의 효과가 쌀소득보전직불제 확대로 상쇄된다는 점이다. 같은 대상을 두고 두 가지 다른 목적의 정책이 상충하고 있다는 주장이다.

이상의 주장에 대해서는 여러 견해가 있지만, 이 연구에서는 직불제가 경지규모별 농가의 지대부담력 비율에 미치는 영향과 농가의 농외활동 결정에 미치는 영향을 분석한다. 지대부담력 문제는 임대차에 관한 두 번째 논점과, 농외활동 결정 문제는 한계농가 탈농에 관한 첫 번째의 논점과 관련이 있다.

2.1. 직불제가 경지규모별 지대부담력 비율에 미치는 영향

2.1.1 이론적 검토

여기서는 경지면적을 기준으로 지불되는 직불제가 농지임대차를 통한 구조변화에 어떤 영향을 미치는가를 검토한다.

농업경영의 구조변화에는 농지임대차가 중요한 역할을 한다. 이것은 농지가격이 비농업적 전용에 대한 기대로 인하여 농업수익의 현재가치보다 높게 형성되어 생산자의 농지 구입이 어렵고, 영농을 그만 두는 노령자의 경우에도 농지의 소유권을 유지하고자 하는 전통적 의식 등 농지의 매매를 통한 유동성 제약이 존재하기 때문이다.

농지임대차는 기본적으로 농가간에 지대부담력의 격차가 있기 때문에 이루

어진다. 지대부담력이란 농업생산에 투입되는 생산요소 즉 중간투입재, 자본, 노동력, 농지 중에서 농지를 제외한 생산요소에 대한 보수를 지불하고 남는 경제적 잉여를 말한다. 이 잉여가 농가가 지대를 부담할 수 있는 여력을 나타내는 것이다.

그런데 이 지대부담력은 면적 당 소득과 잉여의 두 가지 척도로 측정할 수 있다. 이때 소득과 잉여는 다음과 같이 정의된다

○ 소득＝수입－직접비용

○ 잉여＝수입－[직접비용＋자가노동에 대한 보수]

즉, 소득은 면적당 수입에서 중간투입재, 자본, 그리고 타인노동에 대한 보수 등 직접비용만을 공제한 것이며, 잉여는 여기서 다시 자가노동에 대한 보수까지 공제한 것이다. 따라서 소득은 그 정의상 잉여보다 항상 크게 되어 있다. 경제적으로는 '소득'에서 지대를 지불하고 남는 것이 자기노동에 대한 (기회비용이 아니라) 사후적 보수가 되는 것이다.

모든 농가가 자가노동에 대한 기회비용을 시장가격에 의해 제대로 평가한다면 임대차를 통한 농지의 이동은 잉여를 기준으로 이루어진다. 즉, 같은 농지에 대하여 자신의 노동에 대한 보수까지도 공제하고 나서 지대를 적게 부담할 수 있는 농가(잉여가 낮은 농가, 이하에서는 '하층농'으로 칭함)로부터 보다 많은 지대를 부담할 수 있는 농가(잉여가 많은 농가, 이하에서는 '상층농'으로 칭함)로 농지가 이동하게 되는 것이다. 그러나 하층농의 농외부문 취업가능성이 매우 낮아 자가노동에 대한 기회비용이 낮다면(다수의 노령농가가 이에 해당한다고 할 수 있음), 농지를 임차하고자 하는 상층농의 잉여가 하층농의 소득을 추월해야 임대차가 원활하게 이루어질 수 있다.

즉, 하층농의 자가노동에 대한 기회비용이 낮은 경우 임대차의 조건은 다음과 같이 표시할 수 있다.

○ 상층농의 잉여 ≥ 하층농의 소득 (잉여＋자가노동 보수)

직불제가 임대차를 통한 농업구조 변화에 어떤 영향을 미치는가는 앞에서 논의한 바에 따르면 농가의 지대부담력의 차이에 어떤 영향을 미치는가 하는

문제로 귀결된다. 현재 쌀소득보전직불제는 면적을 기준으로 일정액을 지불하는 형태로 이루어지고 있다. 따라서 면적당 지대부담력의 '절대적' 격차에는 영향을 미치지 않게 된다. 예컨대 하층농의 지대부담력이 A, 상층농의 지대부담력이 B이고 거래비용이 존재하지 않는다면 B>A가 임대차가 이루어지기 위한 기본 조건이며 이때 직불제의 존재로 지대부담력이 각각 A+a, B+a (이때 a가 직불제 면적당 지급단가)로 바뀌더라도 임대차 형성 조건은 B+a>A+a 로 역시 B>A가 된다.

그러나 직불제는 상이한 규모 계층간 지대부담력의 '비율'에는 영향을 미친다. 이때 만약 임대차의 형성에 거래비용이 수반되고 그것이 지대수익에 비례하는 관계를 갖고 있다면, 직불제의 존재가 임대차 형성에 영향을 줄 수도 있다. 예컨대 임대차와 관련한 거래비용이 지대부담력의 일정한 비율(r)로 발생한다면, 직불제가 존재할 때 임대차 형성을 위해서는 A와 B 사이에 더 큰 격차가 요구된다.

이 점을 산식을 통해 확인해 보자.

거래비용이 존재하고 직불제가 없는 상황에서의 임대차 형성조건은 다음과 같이 볼 수 있다.

$$B - r_1B > A + r_2A, \quad \cdots\cdots (1)$$

위 식의 좌변에서 B에서 다시 r_1B 이 차감되는 이유는 임차농이 지불할 수 있는 지대의 상한선이, 거래비용의 존재로 인해, r_1B 만큼 낮아지기 때문이다. 반면, 우변에서 A에 다시 r_2B가 더해지는 것은 경작을 하다가 자신의 농지를 임대하려는 임대지 공급자가 최소한 받으려고 하는 지대가 자신의 지대부담력 A는 물론, 거래비용(r_2A)을 더한 것으로 결정되기 때문이다. 여기서 거래비용이 지대부담력에 비례한다고 가정한 것은, 임대차 계약의 성사를 위해서는 탐색, 조정 등에 농가의 여러 자원, 특히 시간이 투입되어야 하고 그에 비례하여 수익성에 손실이 발생할 것이라고 볼 수 있기 때문이다.[12]

---

12 비례계수를 r_1 과r_2로 구분한 것은 임차와 임대의 입장에 따라서 거래비용이 다르기 때문이다.

위 식은 다음과 같이 정리할 수 있다.

$$(B/A)>(1+r_2)/(1-r_1) \cdots\cdots (2)$$

그런데 직불제가 존재하면 임대차 형성조건은 앞에서 설명한 원리에 따라서 (1-r)(B+a) >(1+r)(A+a), 즉 다음의 부등식이 된다.

$$(B+a)/(A+a)>(1+r_2)/(1-r_1) \cdots\cdots (3)$$

여기서 부등식(3)의 좌변은 B>A인 한, B/A보다 항상 작다. 따라서 식 (2)는 성립하지만 식 (3)는 성립하지 못하는 경우가 있을 수 있으며, 이것은 직불제의 존재가 임대차 형성에 장애요인으로 작용할 가능성이 있음을 보여준다. 이하에서는 그러한 가능성이 어느 정도일지를 실증적으로 검토한다.

2.1.2. 실증분석

가. 분석방법

생산비통계 원자료를 이용하여 논벼 재배 농가의 재배면적규모별 평균적 지대부담력을 계산하고 이것이 직불제의 존재로 인하여 어떻게 변화하는지를 측정한다. 구체적으로는 최소계층의 면적당 소득대비 다른 계층의 지대부담력의 비율을 계산하고 이 비율이 직불제의 효과로 어느 정도 변화하는지를 살핀다.

나. 자료

통계청이 제공한 2007년도 생산비통계 집계 원자료를 이용한다.

10a 당 소득과 잉여를 다음과 같이 계산한다.

○ 소득＝생산물 평가액－[총비용－토지용역비]

○ 잉여＝생산물 평가액－[총비용－토지용역비－자가노동비]

직불금은 자료상 조사되어 있지 않으므로 자료에 나타난 농가별 논 재배면적과 2007년산에 대한 다음과 같은 지급단가를 적용하여 농가별로 추정한다.

○ 고정분 70만원/ha (자료상 진흥지역 구분 불가능)
○ 평균수확량 61가마/ha
○ 목표가격 170,083원/80kg, 산지평균가격 150,810원/80kg, 보전율 85%,
○ 따라서 가변분 지급단가는 299,327원/ha

다. 분석결과

직불제 도입시 지대부담력의 변화

2007년 자료에 입각한 직불금을 제외하고 계층간 지대부담력을 비교하면 규모에 따른 서열이 확인되지만, 상층농의 잉여가 하층농 소득을 크게 앞지르지는 못하고 있다.

표 3-6. 논면적 계층별 지대부담력

단위: 10a, 농가, 원, %

		직불제외				직불포함			
논면적	표본수	액수소득	잉여	비율(%)* 소득	잉여	액수소득	잉여	비율(%)* 소득	잉여
~0.5	446	459,586	352,181	100.0	76.6	559,518	452,113	100.0	80.8
0.5~1	345	497,908	401,623	108.3	87.4	597,840	501,555	106.8	89.6
1~1.5	165	521,179	440,597	113.4	95.9	621,111	540,529	111.0	96.6
1.5~2	90	529,872	450,784	115.3	98.1	629,804	550,716	112.6	98.4
2~3	70	551,175	471,352	119.9	102.6	651,107	571,284	116.4	102.1
3~4	39	542,302	469,080	118.0	102.1	642,234	569,012	114.8	101.7
4~	44	578,966	511,334	126.0	111.3	678,898	611,266	121.3	109.2

주*: 0.5ha 이하 계층의 소득기준
주 : 10a 당 직불금은 99,932 원

위의 표에서 알 수 있듯이 재배면적의 증가에 따라 지대부담력은 상승하는 서열을 보여준다.

우선, 소득기준으로 비교하면, 0.5 ha 이하 계층을 기준, 즉 100%로 잡을 때 1~1.5 ha 계층은 113%, 2~3ha 계층은 120%이며 4ha 이상 계층은 126% 이다,

일단, 1~4 ha까지의 여러 계층간 지배부담력 격차는 그리 크지 않은 것으로 보인다.

반면, 잉여 기준으로 보면 그 서열은 보다 뚜렷하게 나타난다. 0.5 ha 이하 계층에 비하여 3~4 ha 계층의 잉여는 1.45배에 달하고 있다.

앞에서 하층농의 자가노동에 대한 평가가 낮을 경우에는 상층농의 잉여가 하층농의 소득을 추월해야 임대차를 통한 농지이동이 가능함을 언급하였다. 자료를 보면, 상층농이 자신의 잉여로 소규모 계층의 소득을 추월하기 위해서는 상당한 규모가 필요하다. 즉, 0.5 ha 이하계층의 소득을 추월하는 잉여는 2 ha 이상의 계층에서 나타나며 0.5~1 ha 계층의 소득을 추월하는 잉여는 4 ha 이상에서 나타난다. 또한, 1~1.5 ha 이하계층의 소득은 4ha 이상계층의 잉여에도 추월당하지 않고 있다.

이제 직불금을 포함하여 지대부담력을 비교함으로써 이러한 상하층간 지대부담력 대소에 어떤 변화가 오는지를 살펴보면, 하위층 대비 상위층의 우위가 약간 약화되지만 결정적이지 않는 것으로 보인다.

위의 표에 보이듯이 소득기준으로 비교하면, 0.5 ha 이하 계층을 기준, 즉 100%으로 잡을 때 1~1.5 ha 계층은 111%, 2~3ha 계층은 117%이며 4ha 이상 계층은 121% 이어서 상층농의 우위가 직불제가 없을 때에 비하여 약간 약화된다. 이와 같이 직불제가 하층농 대비 상층농의 지대부담력 비율을 약화시키는 효과는 잉여 기준으로 보면 더 분명히 나타난다. 즉, 0.5 ha 이하 계층에 비하여 3~4 ha 계층의 잉여는, 직불금을 고려하지 않을 때는 1.45배이던 것이, 1.36배로 줄어든다.

다음으로 하층농 소득 대비 상층농 잉여의 비율도 약간 감소하지만 큰 폭은 아니다. 0.5 ha 이하계층의 소득 대비 3~4 ha 층의 잉여는 직불제가 없을 때는 111%, 있을 때는 109%로 거의 같은 수준이다.

즉, 임대차 시장에서의 경쟁이 소득기준, 혹은 하층농 소득 대 상층농 잉여의 경쟁으로 이루어진다면 직불제가 임대차 상황에 미치는 효과는 크지 않을 것이다. 반면, 임대차 시장 경쟁이 잉여기준으로 이루어진다면, 위의 경우보다는 큰 부정적 효과를 미칠 수 있겠으나 현실에 있어서 그 가능성은 높지 않을 것

으로 판단된다.

쌀 가격 하락시 지대부담력의 변화

다음으로는 쌀 가격이 하락하는 경우의 지대부담력 변화가 직불제에 의해 어떻게 영향 받는가를 살핀다. 가격의 하락은 농가의 면적당 수입을 동일한 액수만큼 감소시킨다. 이것은 상하층의 지대부담력도 절대액으로는 동일하게 떨어지지만, 변화 이전의 하층농의 지대부담력의 절대적 크기가 작으므로 결국 지대부담력의 비율을 상층농에게 유리하게 변화시킨다. 그러므로 쌀 가격의 하락은 상층농의 지대부담력 우위를 강화시키는 효과를 갖는다. 그런데 직불제는 면적당 지대부담력을 상하층을 막론하고 절대액으로 같은 크기만큼 상승시키므로 쌀 가격하락에 따른 구조변화의 압력(상하층농 지대부담력 비율의 상승)을 완화시키는 효과를 갖게 된다. 이하에서는 이러한 직불제의 쌀 가격하락으로 인한 구조변화 압력 완화효과를 실증적으로 살펴보려하는 것이다.

각 농가의 생산물 평가액이 10% 및 15% 수준으로 떨어지고, 직불제는 그대로 유지되는 것으로 가정하면, 이때 직불금(고정+변동)은 현행 제도 하에서는 2007년의 10a 당 99,932원에서 각각 178,123원 및 217,224 원으로 증가할 것이다.

가격이 10% 하락하는 경우 현재에 비하여 비율로 본 지대부담력 서열은 직불을 고려하지 않은 경우에는 조금 강화되며 직불을 고려하면 약간 약화된다. 직불을 고려하지 않은 경우 최상위층의 소득은 최하위층의 130%로 현재의 126%에 비하여 약간 높아진다. 그런데 직불을 고려하면 이 비율은 120.5%로 현재(121.3%)와 큰 차이가 없다. 다른 한편, 하위층 소득과 상위층 잉여의 비율은 직불을 고려하든 하지 않든 큰 차이가 없다. 즉, 이론적으로 보아 가격이 하락할 때, 직불제의 존재는 임대차를 통한 경영규모구조 변화 압력을 완화시키는 효과가 있음이 확인된다. 그러나 그 효과를 실증적으로 측정해 보면 현저할 것으로는 생각되지 않는다.

표 3-7. 가격 10% 하락시 논면적 계층별 지대부담력

단위: ha, 농가, 원, %

		직불제외				직불포함			
논면적	표본수	소득	잉여	비율(%)* 소득	잉여	소득	잉여	비율(%)* 소득	잉여
~0.5	446	380,804	273,399	100.0	71.8	558,926	451,521	100.0	80.8
0.5~1	345	418,168	321,883	109.8	84.5	596,291	500,006	106.7	89.5
1~1.5	165	440,542	359,960	115.7	94.5	618,664	538,083	110.7	96.3
1.5~2	90	450,507	371,420	118.3	97.5	628,630	549,542	112.5	98.3
2~3	70	467,853	388,030	122.9	101.9	645,975	566,152	115.6	101.3
3~4	39	462,423	389,202	121.4	102.2	640,545	567,324	114.6	101.5
4~	44	495,126	427,494	130.0	112.3	673,248	605,617	120.5	108.4

주*: 0.5ha 이하 계층의 소득기준
주 : 10a 당 직불금은 178,123 원

다음으로 가격이 15% 하락하는 경우에는 위에서 언급한 효과들이 모두 조금씩 더 커지지만 질적으로 큰 차이를 보이지는 않는다. 다만, 잉여기준으로 볼 때 직불제의 유무는 상당한 효과를 가진다. 즉, 직불제를 고려하지 않으면 최하위층 대비 최상위층 잉여는 165%(=112.8/68.5)에 달하게 되어 현재의 145%(=111.3/76.6)보다 상당히 커지지만, 직불제를 고려하면 그 비율은 가격하락에도 불구하고 135%에서 거의 바뀌지 않는다.

2.1.3 소결

이상의 논의를 종합하면 다음과 같다. 만약 다음의 두 가지 가정이 동시에 성립한다면 직불제는 임대차 시장을 통한 경영규모 구조변화의 압력을 상당한 정도로 완화시키는 효과가 있을 것이다. 즉, 임대차에 상당한 정도의 거래비용이 존재하고, 임대차 시장의 경쟁이 규모계층간 '잉여'의 대소에 의해 좌우된다는 조건이다. 이 두 조건이 충족되고 있다면, 직불제는 향후 가격하락 시에 나타날 임대차를 통한 농지유동화의 압력을 완화시켜 구조조정을 지연시키는 효과를 가질 것이다. 그러나 위의 두 가정, 특히 후자의 가정은 현재의 우리 농지 임대차 시장과 관련하여 충족될 가능성이 제한적이라고 판단된다.

따라서, 직접지불제 실시가 농지유동화를 억제하여 구조조정을 지연시키는 효과는 매우 작다고 결론지을 수 있다.

2.2. 직불제가 겸업 결정에 미치는 영향

2.2.1 이론적 검토

겸업화는 농업구조변화의 중요한 측면을 구성한다. 겸업은 농업경영을 통한 가족노동에 대한 보수가 상대적으로 낮은 농가들이 농외 노동시장으로 진출하는 현상으로 이를 통해 겸업농가는 소득을 보충하게 되고, 전업농가는 겸업농가의 경영축소를 통해, 자신의 경영규모를 확대할 여지를 갖게 된다.

겸업을 결정하는 요인에 대한 표준적인 미시경제학적 이론은 농외노동시장 참여시 기대 임금율(w)과 전업적 농업종사시의 시간부존의 암묵적 가격(w*)의 비교로 요약된다. 이 이론에 따르면, 전자가 후자보다 높을 때 겸업이 일어난다(이명헌, 2006). 따라서 겸업 결정은 위에 언급한 두 개의 임금율에 영향을 미치는 변수들에 의해 좌우된다. 기대 임금율에 영향을 주는 요인은 연령, 교육수준 등이며, 시간의 암묵적 가격에 영향을 주는 요인은 농업생산관련 가격변수들(농산물 가격, 투입재 가격), 자산규모, 농가의 인구사회학적 특성, 각종 이전소득 등이다.

이러한 이론적 검토에 입각해 볼 때, 현재의 쌀소득보전직불금이 겸업 결정에 영향을 미치는가를 살펴보는 방식은 두 가지가 있을 수 있다. 하나는 농업경영 결정과 무관한 이전소득으로 보는 방식이다. 단기적으로는 이러한 가정을 채택할 수 있을 것이다. 다른 하나는 실질적 임차료 부담을 덜어주는 효과로 보는 방법이다. 즉, 경작자에게 지급되는 직불금은 농지를 쌀 생산에 투입하는 것에 대한 보조금적 성격을 갖고 이것은 실제 부담을 시장 임차료보다 낮추는 효과를 가진다. 물론, 이것이 임차 수요곡선을 우측으로 이동시켜서 시장 임차료를 상승시켜 그 일부가 임대자에게 전이될 수 있다. 직불금이 임대자와 임차

농 사이에 어떻게 분배되는가는 임대차 수요와 공급의 탄력성에 따라서 달라진다. 이하 분석에서는 이러한 이전의 문제는 고려하지 않고 직불금이 생산농가에 모두 귀착되는 것으로 가정한다. 따라서 이 가정 하에서 얻어지는 결과는 직불금이 겸업 결정에 미치는 효과의 상한선이라 볼 수 있다.

이론적으로 보면 위에 언급한 두 가지 중 어느 경우든, 직불제는 농가의 시간부존의 암묵적 가격을 상승시켜 겸업 결정에 부정적으로 작용하게 되며(이명헌, 2006), 이러한 측면에서 직불제가 농업구조 변화에 부정적으로 작용할 가능성이 인정된다. 이하에서는 겸업 결정에 관한 계량모형을 이용하여 그러한 '부정적' 효과가 어느 정도인지를 측정해 보고자 한다.

2.2.2 실증분석

가. 자료와 모형

겸업여부의 결정을 프로빗 모형으로 추정함으로써 직불제가 겸업결정에 미치는 영향을 실증적으로 검토한다. 이 모형은 농가가 겸업을 할 확율이 $\Phi(\beta' x)$ 라고 가정한다. 여기서 Φ는 표준정규분포의 누적분포함수이며, x는 농가별로 다른 설명변수 벡터이고, β는 추정의 대상이 되는 모수이다.

이 모형의 추정을 위해 농가경제통계 원자료와 생산비조사 통계의 원자료를 이용한다. 쌀 생산비에 대한 자료가 있는 1,196 농가를 이용하였다. 이 자료로부터 농가 가족원의 인적 특성, 주된 취업분야, 자산 현황, 공적이전소득, 사적이전소득, 임차료에 대한 정보를 얻을 수 있다. 그러나 공적이전소득은 쌀소득보전직불금에 대한 자료를 구분하여 수록하고 있지는 않다.

분석에 이용된 변수들과 그 기술통계량은 다음과 같다. 우선, 겸업여부는 경영주와 경영주의 배우자 중 한 사람이라도 그 주업이 농업이 아닌 경우로 정의하였다. 이용한 자료에는 공식통계에 나타나는 겸업여부를 가르는 기준, 즉, 가족원의 30일 이상 농업이외 취업여부가 나타나 있지 않았기에 이러한 정의를 채택하였다.

표 3-8. 겸업방정식 추정에 사용된 변수와 기술통계량

변수명	내용	평균값	표준편차	최소값	최대값
dy	겸업여부	0.23	0.42	0	1.00
age	연령	62.8	9.96	33.00	89.00
ages	연령2/100	40.4	12.26	10.89	79.21
syear	교육연수	7.58	3.63	0	16.00
famnum	가족의 수	3.00	1.33	2.00	10.00
mgojung	고정자산(백만원)	346.46	444.95	3.15	4198.67
agitranm	농업투자보조금(백만원)	0.18	1.49	0.00	30.55
agotranm	기타농업보조금(백만원)	1.11	1.32	0.00	17.32
oputranm	기타공적보조금(백만원)	1.67	2.99	0.00	26.09
mpv	사적이전소득(백만원)	2.24	4.68	0.00	60.99
lndrnt	임차료(원/10a)	232172	49761	42939	507708

다음으로, 기대 임금율에 영향을 주는 요인으로 경영주의 연령과 그 제곱 , 교육연수를 이용한다. 연령의 제곱항은 연령이 임금율이나 농업생산성에 미치는 영향이 선형이 아니고 뒤집어진(concave) U자형이 많다는 점을 반영하기 위한 것이다. 끝으로 시간의 암묵적 가격에 영향을 주는 요인으로 가족의 수, 농업투자보조금, 기타농업보조금, 기타공적보조금, 사적이전소득, 농업용 고정자산액, 임차료율을 이용하였다. 이 중 농업투자보조금, 기타농업보조금, 기타공적보조금은 모두 공적보조이기는 하지만, 그 보조금의 성격이 달라서 농가의 행동에 서로 다른 영향을 미칠 수 있음을 고려하여 구분한 것이다.

나. 분석 결과

겸업결정 방정식 추정 결과

모형의 추정결과는 이론적 기대 및 선행연구의 결과들과 대체로 일치한다.

연령의 일차항 이차항은 모두 통계적으로 유의하며 연령이 겸업에 미치는 영향은 전형적인 뒤집어진 U 자 모습을 가진다. 겸업 확률은 44세 정도에서 극대화 되는 것으로 나타났다. 이론적으로 농외노동공급의 임금률을 높이는 것으

로 기대되는 교육연수는 뚜렷한 양의 효과를 가지는 것을 나타났다. 가족의 수도 양의 효과를 가지는 것으로 나타났지만 통계적으로 유의하지는 않았다.

농업생산관련 고정자산은 음의 효과를 나타내는 계수를 보이지만 통계적 유의성은 높지 않았다. 3가지 공적보조 항목 중 농업투자보조금과 기타농업보조금은 통계적으로 유의하고 뚜렷한 음의 효과를 갖는 것으로 나타났고 그 중 전자의 효과가 더 강하게 나타났다. 반면, 기타 공적보조금의 효과는 없는 것으로 나타났다. 사적이전소득 역시 겸업결정에 뚜렷한 영향을 끼치지 못하는 것으로 나타났다.

표 3-9. 겸업 결정에 관한 프로빗 모형 추정결과

내용	계수	표준오차	유의수준
상수항	-4.147	1.810	0.022
연령	0.157	0.060	0.009
연령2/100	-0.179	0.050	0.000
교육연수	0.034	0.015	0.027
가족의 수	0.045	0.037	0.217
고정자산(백만원)	-.626574D-04	0.000	0.571
농업투자보조금(백만원)	-0.289	0.140	0.039
기타농업보조금(백만원)	-0.174	0.043	0.000
기타공적보조금(백만원)	0.000	0.016	0.989
사적이전소득(백만원)	0.004	0.010	0.695
임차료(백만원/10a)	1.760	0.881	0.046

주 *: '계수=0'의 귀무가설이 유의수준에서 1% 기각됨

임차료는 이론적으로 예측되는 것처럼(투입재의 가격 상승은 농업경영의 수익성을 떨어뜨려 겸업 확률을 높임) 양의 효과를 보였고 통계적으로는 1% 유의수준에서는 '임차료가 효과가 없다'는 귀무가설을 기각할 수 없었으나, 5% 유의수준에서는 기각할 수 있는 통계적 유의성을 가지고 있다.

직불제가 겸업결정에 미치는 효과 추정

이상과 같은 모형 추정결과를 이용하여 직불제가 존재하지 않는 가상적 상황과 현 상황의 겸업결정 확률 차이를 다음과 같이 추정한다.

$$d_i = \Phi(b' x_i *) - \Phi(b' x_i)$$

b: 추정계수

x_i^*: 직불제가 없는 가상적 상황의 설명변수 벡터

x_i: 현재의 설명변수 벡터

자료는 농가별 쌀소득보전 직불금 수령액을 보고하지 않으므로 쌀 재배면적 자료와 2007년도 직불제 정책모수를 이용하여 추정한다.

구체적 효과 추정은 직불금이 모형의 설명변수 중 어느 부분에 해당된다고 보는가에 따라 달라진다. 여기서는 그 효과가 기타농업보조금과 같다고 보는 경우와 임차료에 대한 보조금이라고 보는 두 가지 경우를 고려한다. 첫째, 직불금이 농업투자보조가 아닌 기타농업보조금이라고 간주하는 경우 x_i^* 는 기타농업모형 보조금이 추정된 직불금만큼 감소하는 것을 나타낸다. 둘째, 직불금을 임차료에 대한 보조금이라고 보는 경우 x_i^* 는 임차요율이 면적당 직불금만큼 상승하는 것을 나타낸다. 즉, 직불금이 존재할 경우 생산자가 농지이용에 대해 지는 비용부담이 직불금만큼 경감되고 있으며, 직불금이 없다면 그만큼 실제부담 비용이 증가할 것으로 보는 것이다.

어느 경우든 앞에서 언급한 이론적 고찰에 따라 직불금 부재는 겸업확률을 높일 것이다.

첫째 가정에 따라서 직불금이 기타농업보조금이라 보는 경우, 직불제가 없다면, 표본농가의 겸업확률이 평균 22.6%에서 27.8%로 4.2%p 상승할 것으로 나타난다. 다른 한편 직불금이 임차료에 대한 지원금이라고 보는 경우에도, 직불제가 없다면, 표본농가의 겸업확률이 평균 22.6%에서 4.2%p 상승하는 것으로 나타난다. 단, 임차요율의 계수의 통계적 유의성이 기타농업보조금에 비해 약간 낮았으므로 이 결과의 신빙성은 그만큼 낮다고 보아야 할 것이며 또한, 직불

금의 일부가 생산자가 아닌 임대인에게 귀속되는 부분을 고려하면 그 효과는 더 낮아질 것이다.

2.2.3 소결

이론적으로 직불금의 존재는 겸업을 택하지 않는 쪽으로 영향을 미칠 것으로 분석된다.

정량적으로 그 크기가 어느 정도인가를 프로빗 모형으로 분석한 결과 직불금이 농업에 대한 지원금 중 비투자보조금과 성격이 비슷하다고 가정하는 경우에 그것이 농가의 겸업여부 결정에 미치는 부정적 효과는 무시할 정도는 아니지만, 그렇다고 해서 전체적으로 겸업참여 농가의 비율을 극적으로 바꾸어 놓을 정도는 아닌 것으로 추정되었다. 또한, 직불금이 임차료에 대한 보조금의 성격이 있다고 보는 경우에도 정량적으로 비슷한 효과를 가진 것으로 나타난다. 단, 직불금을 임차료에 대한 보조금으로 보는 경우에는 그 중의 일부는 임대차 시장에서의 수요와 공급의 탄력성에 의해서 일부는 지주에게 귀속될 것이므로, 실제 효과는 여기에서 제시된 효과보다 더 낮을 가능성이 높다.

제 4 장

외국의 직접지불제 동향

1. EU

1.1. 농정개혁 경과

유럽경제공동체(EEC) 설립을 통해 유럽통합의 기초가 된 1957년의 로마선언은 농업정책의 목표를 첫째 농업생산성 향상, 둘째 적절한 가격에 농식품 공급의 안정성 확보, 셋째 농업사회에 적정한 소득 보장에 두고 있다. 제2차 세계대전 이후 붕괴된 농업 생산기반 재구축 및 농촌경제 부흥을 우선순위로 둔 것이었다.

오랜 준비기간을 거쳐 1967년에 시작된 공동농업정책(CAP, Common Agricultural Policy)에 나타난 농정목표는 역내 단일시장을 형성하고 농가의 소득안정을 실현하는 것이었다. 공동농업정책은 시장·가격정책을 핵심으로 하면서도 소농의 경제적 지위 향상을 위한 농업구조 개선을 위한 정책을 병행하기로 하였다.

가격지지와 구조정책은 1980년대 중반까지 공동농업정책의 핵심적인 두 축으로 작동하였다. 1992년 농정개혁 이전의 농가소득은 주로 농산물에 대한 공동가격 제도를 통해 지원되었다. 공동가격 제도 아래 개입가격, 목표가격(target

price)이 설정되었는데, 개입가격 제도는 시장가격이 개입가격 미만으로 하락하면 회원국이 개입가격으로 농산물을 무제한 수매함으로써 최저가격을 보장하는 방식이다. 목표가격은 개입가격보다 보통 20~30% 높은 수준에서 결정된다. 목표가격과 수문가격(sluice-gate price)[13]은 농가가 실제로 받는 가격이 아니며 산출을 위해 인위적으로 설정된 가격이다. 따라서 공동가격 제도 아래 시장가격은 목표가격과 개입가격의 사이에서 변동된다.

가격지지 중심의 공동농업정책은 1992년(MacSharry Reform), 1999년(Agenda 2000), 2003년(Mid-term Review)의 연이은 농정개혁을 통해 직불제와 농업의 다원적 기능 중심으로 전환되었다. 공동농업정책 개혁내용으로는 첫째, 개입가격을 점진적으로 인하하고, 둘째, 이에 따른 소득하락의 일정 부분을 직접지불로 보상하며, 셋째, 생산연계적인 직불을 생산중립적인 농가단위직불(2005년 도입)로 전환하며, 넷째, 농업/농촌의 다원적 기능을 극대화할 수 있도록 교차준수의무(cross compliance) 부과 등이 있다.

2003년 농정개혁은 핵심적인 두 개의 축으로 이루어져 있는데, 제1축은 가격소득정책이고 제2축은 농촌개발정책이다. 제1축은 EU 재정으로 100% 충당하고 제2축의 재정은 EU와 회원국이 공동으로 부담하는 것으로 하였다. 2003년 농정개혁의 결과로 농업 예산 가운데 가격보조(수매) 및 수출보조는 감소한 반면에 직접지불과 농촌개발은 꾸준히 증가하고 있다. 2005년에 직접지불이 농업예산(EAGGF)에서 차지하는 비중은 69%이다.[14]

EU 집행위원회 자료에 따르면, 2005년에 EU-15국의 농가당 평균 직접지불액은 6,327유로이고, 수혜 농가의 74%가 5,000유로 이하로 지급받고 있다. 2004년 기준으로 농가당 순 농업보조(농업보조+부가세-농업조세)가 농업 총소득에서 차지하는 비율은 평균 21%이고, 회원국별로 최저 4%(네덜란드)에서 최대 78%(핀란드)로 큰 차이를 보이고 있다. 2005년에 EU-25국의 직접지불 규모는 총 325억 유로이고 이 가운데 작물이 59%, 축산이 36%, 나머지는 기타 직

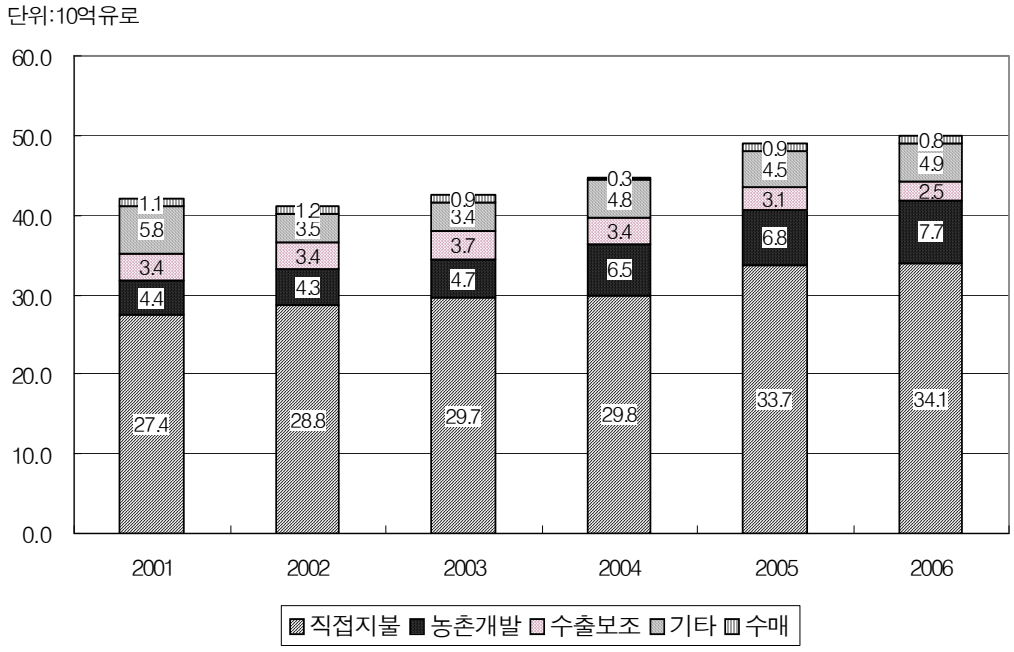
---

13 수입관세가 부과된 기본 최저 수입가격을 말한다.

14 이는 가격소득정책에 포함된 보상지불에 포함한다. 조건불리직불제, 환경직불제는 EU 회원국이 다양하게 분담하여 통계를 잡기에 어려움이 있다.

접지불이다. 전체 농가의 72%인 약 695만호가 직접지불 수혜를 받았다.

그림 4-1. EU 농업예산의 구성 변화



1.2. 단일직불제

1.1.1. 도입경과

2003년 농정개혁에 따라 특정 작목 생산이나 가격과 연계되지 않은 단일직불제(Single Farm Payment Scheme, SPS)가 도입되었다. 이는 WTO 농업협상에서 생산과 연계한 기존의 블루박스형 직접지불제에 대한 규제 강화 움직임에 대응한 것이다. 2005년부터 시행한 단일직불제는 기존의 직접지불제에 산출 근거를 두고 있으나, 다양한 농업 부문의 지원을 하나로 통합한 것이고 농가가 선택한 생산형태와 관계없이 지급된다는 특징을 지닌다.

1.1.2. 정책의 목적 및 지원내용

단일직불의 도입 목적은 첫째, 시장수요에 따라 농가가 자유롭게 생산하도록 유도하고, 둘째, 환경과 경제 측면에서 지속 가능한 영농을 촉진하고, 셋째, WTO 농업협상에 대한 능동적 대응에 있다.

2005년부터 도입된 단일직불은 보조대상 농가가 2000-2002년에 받았던 직접지불 총액, 즉 기준액(reference amount)을 대상 농지면적으로 나누어 산출한 수급권(payment entitlement)에 따라 지급하는 소득보조 정책이다.[15] 특징으로는 첫째, 수급권을 양도할 수 있고, 둘째, 생산하는 작물형태와 연계되지 않으므로 WTO 규정상 그린박스에 해당한다는 점이다.

공동농업정책 개혁이 추진되면서 단일직불제의 범주가 커지고 있는데, 2007년 전체 공동농업정책 예산 369억 유로 중 생산비연계 직불금이 302억 유로로 약 81.9%를 차지하고 있다.[16]

단일직불의 산출은 농가별로 기준기간·기준 면적을 근거하여 받았던 과거 지급률(historic payment)을 적용하는 방식과 지역에서 받은 평균 과거 지급률을 농가별 면적으로 환산한 고정 지급률(flat rate) 방식으로 구분된다.

1) 과거 지급률=(∑2000-02년 개별보조÷3)÷(∑2000-02년 개별보조 대상면적÷3)
2) 고정 지급률=(∑2000-02년 지역전체보조÷3)÷(∑2000-02년 지역전체보조 대상면적÷3)

=> 단일직불=과거지급률 또는 고정지급률 × 농가의 현재 대상면적

---

15 직불제 대상은 농가를 포함한 '농업 경영체'이다.

16 참고로 2005년은 333억 유로 중 14억 유로(4.2%)가 생산비연계 직불금이었다.

표 4-1. EU 회원국별 직불금 지급 형태

선택사항	단일직불기준		
	농가별 방식	혼합(hybrid) 방식	
		정태적 방식(static)[17]	동태적 방식(dynamic)[18]
완전비연계	그리스, 아일랜드 이탈리아, 스코틀랜드, 웨일스	룩셈부르크 북아일랜드	잉글랜드
부분 비연계	오스트리아, 벨기에 프랑스, 네덜란드 포르투갈, 스페인	스웨덴	덴마크 핀란드 독일

자료: Agra Informa(2007)

1.3. 단일면적직불제

2004년과 2007년에 회원국이 된 12개국에는 단일직불제를 조정한 단일면적직불 조치(Single Area Payment Scheme)가 적용된다. 단일면적직불 아래 농가는 개별 생산수준이 아니라 농가규모와 국가 수준에서 산출한 단위 면적을 기준으로 한 수급권에 따라 보조를 받는다. 신규 회원국은 기준기간에 공동농업정책 보조를 받지 않았으므로 과거 실적에 기초한 방식의 단일 직불이 불가능하기 때문이다. 단일면적직불은 지역기준 단일 직불과 비슷하나, 차이점은 채소, 감자 등 공동농업정책 보조대상이 아닌 작물을 재배하는 농가도 보조금을 받는다는 사실이다.

신규 회원국은 적어도 2010년 이내에 지역기준 단일직불로 전환해야 한다. 그러나 2005-2006년에 면적기준 직불을 시행했던 몰타와 슬로베니아는 2007년부터 지역기준 단일 직불을 채택하고 있다.

---

17 정태적 접근은 개별지급률 방식과 지역화된 지급 방식이 고정된 것이다(Member States either to operate a mixed historic/flat rate approach that stays the same over time).

18 동태적 접근은 전환기간을 거쳐 개별지급률 방식이 없어지고, 순전히 지역기준 방식만 남는 것이다.

단일면적직불과 단일직불을 비교하면 <표 4-2>와 같다.

표 4-2. 단일직불제와 단일면적직불제 비교

구분	단일면적 직불제(SAPS)	단일 직불제(SPS)
전환기간	2008년부터 단일 직불화	2005-2007년 전환기간을 거쳐 영구화
보조 기준	면적 기준(지급권・권한양도・국별 추가 자금 등이 없음).	면적 기준(지급권 설정)
지급률	공통(=연간 자금/국가의 농지면적)	상이(역사적 지역적 차이)
대상 농지	경종 면적, 초지, 영년생 작물, 남새밭(kitchen garden)	경종 면적, 초지
최소대상면적	농가당 1ha의 대상 농지	0.3ha
농지 사용	휴경 안 됨. 과실과 채소 허용	휴경과 초지 허용, 과실・채소는 제한
부가 준수사항	모범영농 및 환경요건(GAEC) 준수 법적 관리요건(SMR) 준수는 선택사항	GAEC와 SMR 준수

주: 임송수 외, EU 농업구조 변화와 농정개혁 연구, 2007

1.4. 평가와 시사점

EU의 직접지불제는 생산형태와 연계되지 않아 그린박스에 해당한다. 목표가격이 인하되고 생산과 연계되지 않은 직불제가 도입됨으로 해서, 수익성이 한계치에 있는 소규모 농가나 조건이 열악한 농가가 상업적으로 생존하기 어려운 상황에 직면할 것으로 예상할 수 있다. 그러나 과거의 생산연계 직불을 근거로 단일직불의 수급권이 설정된다는 점에서 농가소득의 계층간 형평성에는 별 문제가 없을 것으로 예상된다.

또한 생산과 연계하여 지급하던 직불을 단일직불제로 통합함으로써 정책이행 비용을 줄이고 정책 효율을 높일 수 있게 되었다. 즉, 품목별・직불별로 신

청하고 처리하던 것을 일원화함으로써 행정비용을 줄일 수 있고 특히 단일직불제는 농가에 대한 감시(Monitoring) 비용을 절감시킬 것으로 예상된다.

그리고 농업환경조치를 포함한 폭넓은 농촌개발 조치를 담고 있는 2003년 공동농업정책은 직접지불에서 일정비율을 갹출하여 농촌개발에 사용도록 의무화하고 있다. 이 조치가 농촌 지역의 근본적인 사회 경제적 문제들을 해결하지는 못하겠지만 환경 측면에서는 어느 정도 성과를 나타낼 수 있을 것으로 예상된다.

2. 미국

2.1. 농정개혁 경과

미국 농업정책의 초점은 국내 소비를 초과하는 구조적인 과잉생산 문제의 해결에 주어졌다. 외부 여건이 달라짐에 따라 다소 정책 수단의 변화를 가져왔지만 생산 통제를 근간으로 하면서 주요 농작물에 대한 가격지지와 그를 통한 농가 소득지지는 오랫동안 미국 농정의 중심 내용이 되어 왔다.

미국은 주기적으로(대략 5년~7년) 농업법을 만들어 시행해 오고 있는데 대부분이 이전에 시행되어 온 법을 수정하는 형태를 취한다. 따라서 그동안 수많은 농업법이 입법, 개정, 대체의 과정을 겪어 왔다.

국가 건설기부터 대공황 이전까지는 무역장벽을 통한 농업보호와 농지분배가 주요 정책이었고, 1929년 대공황 이후에는 도농간 소득균형 개념이 미국 농정의 기본적인 이념으로 등장한다. 1933년 농산물 가격지지와 농가소득을 지지해주는 최초의 농업조정법이 입법되었다. 그 이후 1980년대 중반까지 식부면적 통제를 통한 공급관리 정책이 오랫동안 미국 농업정책의 근간이 되었다. 그 이후 일련의 국제 경제환경 변화를 반영하여 1985년 농업법에서는 보호농정과 시장지향성이 혼합된 가격・소득지지 정책이 농업정책의 중심으로 등장

하게 되었다. 1990년, 1996년 농업법을 거치면서 직접지불을 통한 소득지지와 시장의 생산량을 조절하는 농업정책으로 그 방향을 선회하여 미국 농업법 사상 가장 시장지향적인 농업법이라고 평가받았다. 그러나 1990년대 말 주요 농산물 가격 파동을 겪으면서 2002년 농업법에서는 사실상 목표가격을 부활시키는 등 농가의 소득보전을 중시하는 보호농정으로 회귀하였다.

행정부에서는 2002농업법의 시효만료일(2007년 9월말)이 다가옴에 따라 2007년 초에 농업보호 수준을 대폭 감소시킨 새로운 정부안을 제안하였지만, 하원과 상원은 보호수준을 높이는 법안을 가결하였다. 그러나 이러한 의회안에 대해 대통령이 거부권을 행사하였고, 이에 대해 의회가 압도적인 다수로 재가결함으로써 2008년 5월 22일 새로운 농업법이 확정되었다. 2008년 농업법의 명칭은 「2008년 식품・보전・에너지법(The Food, Conservation, Energy Act of 2008)」이다. 실시기간은 5년(2008~2012년)이며, 소요예산은 약 3,070억 달러에 달한다. 구체적으로 살펴보면 식품프로그램(Nutrition program)에 2,090억 달러, 농업 품목정책(Agricultural commodity program)에 350억 달러, 보존정책(Conservation program)에 250억 달러가 배분되어 있다.

2004년 농업자원사용표본조사(ARMS, Agricultural Resource Management Survey)에 따르면, 40.2%의 농가가 어떤 형태로든 정부보조금을 지급받았으며, 정부로부터 지불받은 농가의 평균 정부보조금 수취액은 호당 12,034 달러로 순현금소득의 21.9%에 달하는 것으로 나타났다. 또한 농가별 보조금수취액 규모가 큰 상위 7.5%의 농가가 정부보조금의 56%를 지급받은 것으로 조사되어 정부의 지원이 일부 대규모 농가에 집중되고 있는 것으로 나타났다.

최근 5년간(2002～2006) 미국정부가 농가에 지불한 직접지불금 형태의 농업보조금 총액은 845억 달러에 달하며, 이는 동기간 농업소득의 약 27%를 차지하고 있다.

표 4-3. 2002~2006년의 미국 농업부문 소득구성

단위: 10억 달러

	2002	2003	2004	2005	2006
현금소득계정					
1. 현금수입	195	216.6	241.2	239	231.7
경종	101	111	117.8	114.1	109.4
축산	94	105.6	123.5	124.9	122.3
2. 정부직접지불금	11.2	17.2	13.3	23	18.5
3. 농업관련소득	14.8	15.7	17.2	17.5	18
4. 총현금소득(1+2+3)	221	249.5	271.7	279.5	268.2
5. 현금지출	171.6	177.9	186.2	196.7	203.5
6. 순현금소득(4-5)	49.5	71.6	85.5	82.8	64.8
농가소득계정					
7. 총현금소득(1+2+3)	221	249.5	271.7	279.5	268.2
8. 비화폐소득	12.3	12.8	13.6	14.5	15.5
9. 재고조정	-3.4	-2.5	7	-0.3	1.7
10. 통합소득(7+8+9)	229.9	259.8	292.3	293.6	285.4
11. 총지출	193.4	200.3	209.8	221.1	229.2
12. 순농가소득(10-11)	36.6	59.5	82.5	72.6	56.2

2.2. 2008년 농업법(The Food, Conservation, and Energy Act of 2008)

2008년 농업법은 2012년까지 적용된다. 2008년 농업법의 가장 큰 특징은 2002년 농업법과 마찬가지로 보호농정 기조를 계속 유지한다는데 있다.

2008년 농업법에서 중요한 소득보조는 고정직불제(direct payments), 가격보전지불(counter-cyclical payments), 평균작물수입보전(average crop revenue election), 유통지원융자(marketing assistance loans), 융자부족불제도(loan deficiency payments) 등에 의해서 이루어진다. 중층적인 소득지원제도의 효과를 요약하면, 주요 농산물에 대해서 목표가격(target price)을 설정하고 시장가격이 그 이하로 하락할 경우 부족분을 생산자에게 지불해주는 일종의 부족불지급제도(deficiency payments)이다. 여기서 평균작물수입산정 방식을 제외하고는

2002년 농업법과 큰 차이를 보이지 않는다.

표 4-4. 2008년 농업법의 지불한도

	2008 농업법
직접지불, 가격보전지불	
(a) 고정직불	$40,000
(b) 가격보전지불	$65,000
이중허용(doubling allowance)	$105,000
소계	$210,000
(c)유통융자지불	
(c1)유통융자수익(MLG) +(c2)융자부족불지급(MLG)	$75,000
(c3)상품증권 (c4)융자포기수익	무제한
이중허용(doubling allowance)	$75,000
(c1)+(c2)	$150,000
(c1)+(c2)+(c3)+(c4)	무제한
합계	
(a)+(b)+(c1)+(c2)	$360,000
(a)+(b)+(c1)+(c2)+(c3)+(c4)	무제한

주: 배우자 규칙(Spouse rule)만 이중허용하고, 3 경영체 규칙(three entity rule)은 폐지.

이번 농업법에서는 조정 총소득(Adjusted Gross Farm Income: AGFI)이 75만 달러를 이상이거나 또는 조정 농외소득(Adjusted Gross Non-farm Income: AGNI)이 50만달러 이상인 농업인은 보조 대상에서 제외하도록 규정하고 있다. 이는 보조대상과 관련하여 대농의 수혜를 배제하도록 하는데 목적이 있다. 2008년 농업법에서는 농업인당 최대 보조 한도가 36만 달러이다. 이를 구체적으로 살펴보면 직접지불 4만 달러, 가격보전지불 6만 5천 달러, 유통융자수익과 융자부족불지급의 합 7만 5천 달러로서 전체를 합하면 18만 달러가 된다. 그런데 이 금액이 배우자 규칙(spouse rule)에 따라 두 배가 될 수 있으므로 총액 한도는 36만 달러가 된다. 단, 2008년 농업법에서 3 경영체 규칙(three entity

rule)[19]은 폐지되었다. 그런데 유통융자지불이 엄격한 의미에서 무제한적 성격을 지니고 있는 요소가 있어 사실상은 36만 달러가 강한 상한으로서 기능을 하지 못한다. 왜냐하면 생산자는 필요한 경우 무제한으로 상품증권(commodity certificates)을 이용하여 유통융자지불 혜택을 볼 수 있기 때문이다.

2.2.1. 주요 정책 대상품목

2008년 농업법에 의해 직불 지원대상 품목은 밀, 수수, 보리, 귀리, 밭면화, 쌀, 두류, 대두, 해바라기씨, 유채씨, 카놀라, 홍화, 아마유, 겨자씨, 크램비이고, 융자대상 품목은 직불지불대상 품목에 장융면화(long staple cotton), 양모, 앙골라염소털, 꿀, 건완두, 렌즈콩, 병아리콩이다.

2.2.2. 고정직불제(Direct payments)

2008 농업법에서 고정직불제는 2002년 농업법과 동일하고, 이는 1996년 농업법에서 생산자율계약에 의해 지불되던 고정지불금인 '생산자율계약직접지불금(PFC)'을 승계한 것이다. 품목별 직접지불금 단가, 대상면적과 단수 등은 기준년도 수준으로 고정되어 실제 생산품목이나 면적과 관계없이 직불금을 받는다. 각 작물의 직접지불 단가는 고정되어 있으며 현재 생산량이나 현재 시장가격에 영향을 받지 않는다. 농민에 대한 직접지불 금액은 과거의 식부면적과 과거의 단수에 기초한다.

---

[19] '3 entity rule'은 농업인이 별도의 농업법인을 만들거나 다른 농업인과 공동으로 경작한 경우 보조금 대상 경영체를 3개까지 인정해주는 것을 의미한다. 이 경우 농업인(첫번째 경영체)은 100% 받을 수 있으나 두 번째와 세 번째 경영체는 보조금 수령시 상한액의 50%씩만 받을 수 있다.

표 4-5. 품목별 고정직접지불금 단가

품목	단위	직불금($)
밀	Bushel	0.52
옥수수	Bushel	0.28
수수	Bushel	0.35
보리	Bushel	0.24
귀리	Bushel	0.024
밭면화	Pound	0.0667
쌀	Hundredweight	2.35
대두	Bushel	0.44
기타 오일유	Pound	0.008
땅콩	Ton	36.00

자료: The Food, Conservation, and Energy Act of 2008 (2008 Farm Act)

2008년 직불제 아래에서 농민들은 매년 일정 금액을 지불 받는다. 지불 금액은 지불단가(2002농업법에 규정), 생산자의 지불 기준면적(1991-95년간 평균 혹은 1998-01년간 평균 면적), 그리고 지불 기준단수(1998년-01년간 평균 단수)의 곱의 85%로 정해진다.

고정직불금＝지불단가×기준면적×기준단수×0.85

2.2.3. 유통융자지원(Marketing Assistance Loan Program)

주요 농산물 생산자는 유통융자제도(marketing loan program) 하에서 유통융자수익(marketing loan gain)을 얻거나 혹은 유통융자부족불(marketing loan deficiency)을 직접보조 형태로 받을 수 있다. 이 제도는 생산자로 하여금 대상 품목의 수확기에 출하될 생산물을 담보로 제공하게 하고, 미리 정해져 있는 품목별 단위당 융자단가에 따라 정부로부터 융자를 받을 수 있다. 2008년 농업법은 품목별 융자 단가를 법률로 명시하였는데 2008-2009년에 비해 2010-2012년의 단가는 약간 증가하는 것으로 되어 있다. 그리고 수확기에 해당 품목의 시장가격이 융자단가보다 낮으면 생산자는 시장가격을 상환단가

(loan repayment rates)로 하여 융자금을 상환할 수 있다. 융자단가보다 낮은 상환단가를 적용하므로 그 차액은 생산자 입장에서는 정책에 따른 혜택이 되며, 이것을 유통융자수익(marketing loan gain)이라 한다. 이 때 추가적으로 발생하는 이자 역시 모두 면제 된다. 유통융자수익을 받은 담보 물량만큼은 추가융자혜택 대상에서 제외된다.

또한 생산자는 융자금을 받지 않더라도 수확기에 해당 품목의 시장가격이 융자단가보다 낮을 때 유통융자수익에 해당되는 금액을 직접지불로도 받을 수 있는데 이를 융자차액직접지불(loan deficiency payments: LDP)이라고 한다. 따라서 생산 단위당 유통융자수익과 융자차액직접지불 금액은 동일하게 된다.

표 4-6. 품목별 유통지원융자단가

품목	단위	2008($)	2009($)	2010-12($)
밀	Bushel	2.75	2.75	2.94
옥수수	Bushel	1.95	1.95	1.95
수수	Bushel	1.95	1.95	1.95
보리	Bushel	1.85	1.85	1.95
귀리	Bushel	1.33	1.33	1.39
육지면화	Pound	0.52	0.52	0.52
장융면화	pound	0.7977	0.7977	0.7977
쌀	Hundredweight	6.50	6.50	6.50
대두	Bushel	5.00	5.00	5.00
기타 오일유	Hundredweight	9.3	9.3	10.09
건완두	Hundredweight	6.22	5.4	5.4
렌즈콩	Hundredweight	11.72	11.28	11.28
작은 병아리콩	Hundredweight	7.43	7.43	7.43
큰 병아리콩	Hundredweight	-	11.28	11.28
Graded wool	Pound	1.00	1.00	1.15
Nongraded wool	Pound	0.40	0.40	0.40
앙골라염소털	Pound	4.20	4.20	4.20
꿀	Pound	0.60	0.60	0.69

자료: The Food, Conservation, and Energy Act of 2008 (2008 Farm Act)

2.2.4. 가격보전직접지불제(Counter Cyclical Payments)

가격보전직접지불은 정책대상 품목을 미리 정해두고 이들 품목의 유효가격이 2008년 농업법에 정해져 있는 품목별 목표가격보다 낮을 때 시행되는 제도이다. 이 때 유효가격은 해당 품목의 당해 연도 융자단가(loan rate)와 전국평균 시장가격 가운데 높은 것과 2008년 농업법에서 규정한 해당품목의 고정직접지불 단가를 합한 금액이다.

이렇게 계산된 유효가격이 해당품목의 목표가격보다 낮을 때 앞에서 본 고정직접지불에서 적용된 것과 같은 과거 일정기간의 식부면적과 과거 일정기간의 단수를 곱하여 지불하게 된다. 그런데 가격보전 직접지불은 가격변수와 수량변수 모두가 과거 실적에 근거하는 고정직접지불제도와는 달리 유효가격을 도출할 때 현재 시장가격을 근거로 계산된다.

표 4-7. 가격보전 직접지불을 위한 목표가격

품목	단위	2008($)	2009($)	2010-2012($)
밀	Bushel	3.92	3.92	4.17
옥수수	Bushel	2.63	2.63	2.63
수수	Bushel	2.57	2.57	2.63
보리	Bushel	2.24	2.24	2.63
귀리	Bushel	1.44	1.44	1.79
육지면화	Pound	0.7125	0.7125	0.7125
쌀	Hundredweight	10.50	10.50	10.50
대두	Bushel	5.80	5.80	6.00
기타 오일	Hundredweight	10.10	10.10	12.68
건완두	Hundredweight	-	8.32	8.32
렌즈콩	Hundredweight	-	12.81	12.81
작은 병아리콩	Hundredweight	-	10.36	10.36
큰 병아리콩	Hundredweight	-	12.81	12.81

자료: The Food, Conservation, and Energy Act of 2008 (2008 Farm Act)

2.2.5. 평균작물수입보전(Average Crop Revenue Election Program)

평균작물수입보전 방식은 2008 농업법에 새롭게 추가된 것으로 2009년부터 시행된다. 이 방식은 실제소득 증감을 반영하기 위해 가격 기준을 조수입 기준으로 변경한 것으로, 가격기준인 CCP와 달리 주 단위(state-based) 평균작물수입 기준으로 농가에게 지원하는 방식이다.

지급은 기준수입에서 당해연도 수입의 차액을 보전하는 방식으로 한다. 기준수입은 최근 5년의 주(state)별 평균단수[20]에 최근 2년간의 전국 평균가격을 곱한 수치의 90%로 한다. 실질수입은 당해연도 실제 주별 평균단수에 전국 평균가격을 곱한 수치이다.

1) 기준수입: 5년간 주별 단수 × 최근 2년 전국평균가격 × 90%
2) 실질수입: 당해연도 주별 단수 × 당해연도 전국평균가격

농가는 현행의 농가소득보전 프로그램(가격보전직불제, 고정직불제, 유통융자지원)과 평균작물수입보전 방식 중에서 선택할 수 있다. 만약 평균작물수입보전 방식에 참여하면, 농가는 고정직불금의 20%, 유통융자금의 30%와 가격보전직불금의 전액을 받을 수 없다. 따라서 농가는 평균작물수입보전 방식을 선택하지 않을 수도 있다. 그리고 위의 방식에 참여한 농가는 비가역성으로 인해 2012년까지 탈퇴할 수 없다는 조건이 부여된다.

2.3. 평가와 시사점

2002년 농업법은 고정직접지불제, 가격보전직접지불제, 유통융자지원제도 등과 같은 품목과 연계된 정책으로 생산자로 하여금 이 목표가격을 최소한 보

[20] 최근 5년간 평균단수에서 최고치와 최저치를 제외한 3년 평균

장받게 해주었다. 그러나 2008년 농업법에 새로이 도입된 평균작물수입보전 방식은 가격보다는 조수입과 연계함으로써 농가의 실질적인 소득안정망 확충에 보다 더 기여할 것으로 예상된다.

그러나 정부지출의 대규모 증가는 농업부문의 구조조정을 저해하게 된다는 주장이 대두되고 있다. 이는 정책 대상이 곡물 등 일부 품목에 한정하여 지정되므로 시장 기능에 의한 작목 전환이 제약을 받을 수 있고, 특정품목들로의 집중을 유도하고 있다는 지적이다. 현재 지급금액 결정이 시장가격과 연계되고 운용되는 가격보전직접지불도 경영위험을 줄여주므로 생산의사 결정에 영향을 줄 수 있다.

또한 품목의 생산규모에 비례하여 직불금이 지급되므로 정부보조가 대농에게 집중되고 있다. 현재 미국 상업농가의 평균소득이 일반 가구당 평균 소득을 훨씬 상회하는 실정에서 정부지출을 통한 농가소득 지원이라는 명분이 약하다는 지적도 대두되고 있다.

국제사회에서도 미국의 농업법을 둘러싼 논란은 계속될 것이다. 행정부는 새로운 농업법에서 보호수준을 인하함으로써 도하개발어젠다(DDA)에서 논란이 되고 있는 미국의 농업보호 수준을 낮추려 하였지만 성공하지 못하였다. 캐나다와 브라질은 미국의 농업보조금이 WTO 협정위반이라고 하여 WTO에 제소하였다. 이 문제에 대해서 지난해 12월 17일 WTO 분쟁해결기구(DSB)는 패널 설치를 결정하였다. 특히 캐나다는 미국의 감축대상보조금(AMS)이 매년 상한을 초과하였고, 또 고정직불과 CCP에 대해 미국이 허용대상으로 주장하는 것도 문제라고 지적하였다.

2008년 농업법을 통하여 학교급식과 영양개선 등을 통한 국산 농산물 소비촉진, 평균작물수입보전에 의한 경영안정대책 강화, 그리고 환경보전・재해대책 확충이라는 미국 의회의 정책의지가 드러나고 있지만 농업보조금의 대폭적인 감축을 요구하는 DDA의 개혁방향에 역주행하는 문제를 안고 있다.[21]

---

[21] 김태곤, 미국 2008년 농업법 제정, 농업보호 강화, KREI 논단

3. 일본

3.1. 농정개혁 경과

1999년 이전의 농업기본법 하에서 일본의 농업소득정책은 도작경영안정대책, 맥작경영안정자금, 대두작경영안정자금 등과 같은 품목별 가격지지정책이 중심이 되어 왔다. 1999년 7월에 새로 제정된 '식료・농업・농촌 기본법'에서 가격정책에서 소득정책으로의 전환을 표명하고, 기본법을 구체화한 '식료・농업・농촌 기본계획(2000.3)'에서 경영안정을 위한 정부 시책의 방향을 제시하였다.

2005년 3월에 새로 발표된 '식료・농업・농촌 기본계획'에서는 일정규모이상 농가를 대상으로 품목별 가격지지에서 경영단위 대책을 기본으로 하는 '품목횡단적 경영안정대책'의 도입을 제시하였다.

2007년부터 농정개혁의 3대 대책이 시행되었는데, 품목횡단적경영안정대책과 쌀정책개혁, 농지・물・환경보전향상대책이다. 품목횡단적경영안정대책은 2008년에 「논・밭경영소득안정대책」으로 명칭이 바뀌면서 시행내역이 일부분 조정되었다. 농지・물・환경보전향상대책은 산업정책과 지역정책을 구분하여 농업정책을 체계화 한다는 관점에서 품목횡단적 경영안정대책에서 제외되는 농가나 지역을 대상으로 하고 있다.

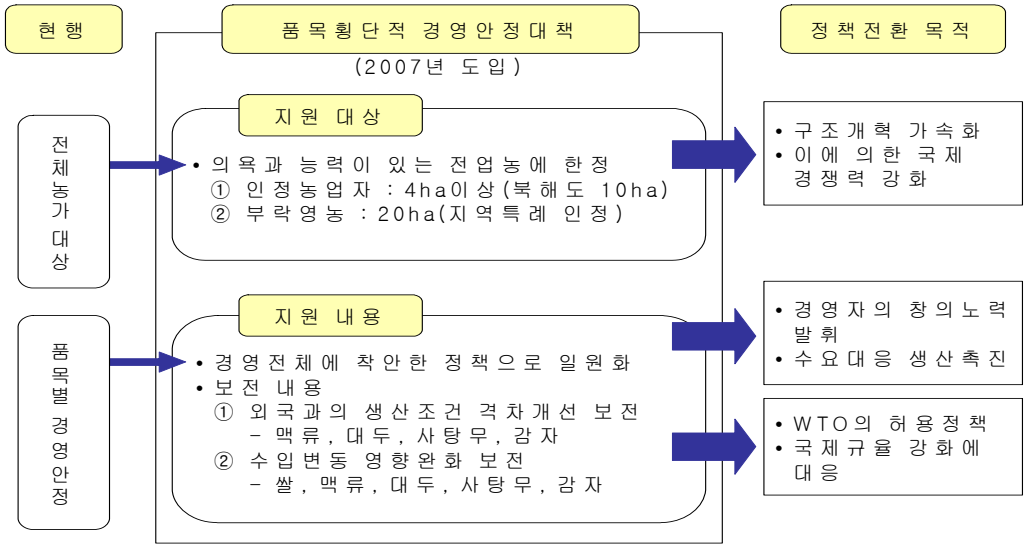
3.2. 논・밭경영소득안정대책(과거 품목횡단적 경영안정대책)

3.2.1. 정책의 목적과 특징

논・밭경영소득안정대책(품목횡단적 경영안정대책)은 지원대상을 일정 규모 이상의 전업적인 농가에 한정하여 집중함으로써 구조개혁을 가속화하고 이에

의해 일본 농업의 국제경쟁력을 강화하는데 목적이 있다. 이는 종전의 시장개방에 대한 수세적 자세에서 탈피하여 새장개방에 적극적으로 대응하면서 시장개방의 효과를 활용하는 공격적 농정의 일환이다(김태곤외, 2008; p.119).

그림 4-2. 품목횡단적 경영안정대책 개요



자료: 김태곤, 「밭농업 직접지불제 도입방안 연구」, 2005, 30쪽

2007년도부터 시행에 들어간 새로운 경영안정대책의 대상은 4ha 이상 인정농업자(북해도는 10ha)와 20ha 이상의 부락영농에 한정하고 있다.[22] 시장개방에 대응한 정책의 대상을 전업적인 농가에 집중하는 정책전환을 분명히 한 것이다. 이와 함께 지역농업의 발전을 위한 하나의 대안으로 부락영농을 강조하고 있는 것도 특징이다.

이러한 정책전환은 WTO의 허용대상정책의 틀을 갖추어 국제적인 규율의 강화에 적극적으로 대응할 수 있다는 특징이 있다. 또한, 이 제도는 현행 품목

22 인정농업자의 경영규모는 장래에 타산업종사자와 같은 소득을 얻을 수 있는 경영의 출발점이란 관점에서 균형소득이 가능한 경영면적의 약 1/2을 기준으로 한 것이다. 북해도는 다른 지역과 달리 일모작 지역이므로 균형소득 연계 기준 면적이 크게 되어 있다.

중심에서 경영단위로 전환함으로써 경영자의 창의와 노력을 발휘하여 수요에 적극 대응하는 생산이 가능하다는 장점이 있다. 그러나 실제로는 도부현[23] 지역에서는 쌀과 맥류, 대두에 한정되어 있고, 북해도는 사탕무와 전분용 감자가 추가되지만, 채소와 과수, 축산 등은 이에 포함되지 않고 별도의 품목별 경영안정대책이 유지되고 있다.[24] 따라서, 모든 품목이 포함된다고 오해할 수 있는 '품목횡단적'이라는 용어를 바꾸어, 도부현 지역은 '논경영소득안정대책', 북해도는 '논・밭경영소득안정대책'이라고 부르게 되었다.

2008년에는 몇 가지 정책보완이 있었다. 예를 들어, 농업인의 경영면적이 기준보다 작더라도 지역여건을 감안하여 기준을 낮추어주거나, 시정촌이 열의를 가진 농업인을 인정농업자로 판단할 수 있는 재량권을 주었다. 지역여건에 따른 규모의 하향조정은 개인농업인은 2.6ha, 마을경영은 평야지역은 12.8ha, 중산간지역은 10ha로 하고 있다.

3.2.2. 지원 내용

지원내용은 크게 생산조건불리 보전대책과 수입감소영향 완화대책으로 이루어져 있다.

생산조건불리 보전대책

생산조건불리보전대책(맥류・콩등 직접지불)은 전업농의 생산비와 일본산 국내가격(판매수입)과의 차액에 근거한 지불로서 쌀을 제외한 4개 품목(맥류, 대두, 사탕무, 감자)이 대상이다.[25] 수입품의 일본 국내가격(CIF에 관세와 국내운임과 이윤 등 부대비용을 더함)과 일본산 가격과의 차이는 일본산의 품질격

---

23 도부현은 북해도를 제외한 지역을 말한다.

24 복합경영이 많은 쌀과, 맥류, 대두, 감자 등과 달리, 채소와 과수, 축산은 전업경영이 생산의 대부분을 차지하고 품목별로 경영환경이나 개선과제도 많이 다르므로 품목별 정책이 효율적이라는 판단에 근거해서이다.(김태곤외, 2008; p.121)

25 쌀은 높은 관세로 수입이 차단되어 있기 때문에 생산조건격차보전지불의 대상에서 제외되어 있다.

차라고 보고, 일본산 국내가격과 일본의 전업적 농가의 생산비와의 차액을 생산조건의 격차로 파악한다(그림 4-3의 ① 참조).

지원은 ㉠ 과거의 생산실적에 기초한 지불(고정지불)과 ㉡ 매년의 생산량과 품질에 기초한 지불(성적지불)로 구분된다. 고정지불은 경작면적을 기준으로 하고, 성적지불은 생산실적을 기준으로 한다. 대체로 직불액의 70%가 고정지불, 30%가 성적지불이다. 고정지불은 지역마다 액수가 달라 단수가 높은 지역(市町村)은 지불단가가 높다. 고정지불은 WTO의 그린박스로 고안하였으며 단가는 고정하고 있다. 성적지불은 앰버박스로 고안하였지만 농가의 경영안정을 위해 2009년까지는 고정하고 있다.

전국 평균적인 단수와 표준적인 품질인 지역에서의 10a당 지불단가는 소맥이 40,400엔, 대두가 28,900엔, 사탕무가 41,300엔, 전분용 감자가 52,900엔으로 과거의 소득대책보다 적지 않다.

수입감소 영향 완화대책

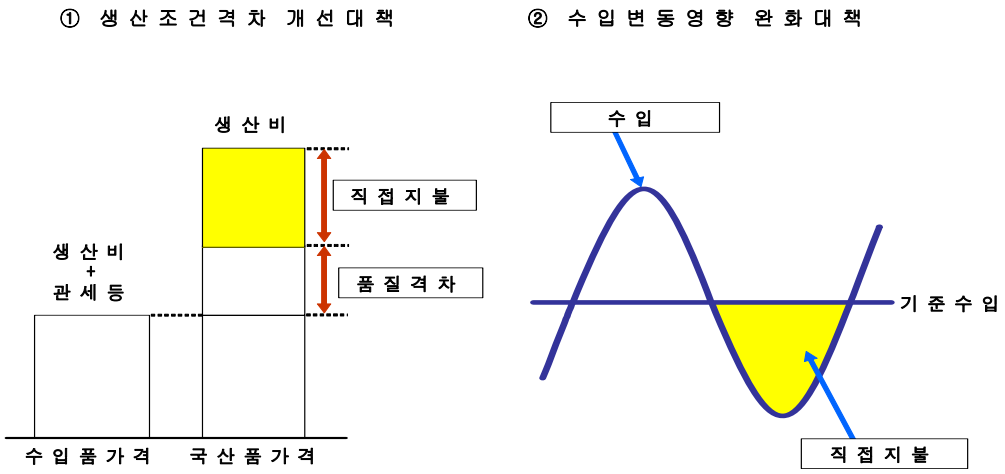
수입감소영향 완화대책은 가격변동에 의해 경영불안이 있는 품목에 대해, 일정한 기준 조수입을 설정하여 당해연도 수입이 그것을 하회하는 경우 그 차액의 일정부분(90%)을 직접지불로 보전하는 방식이다.

기준 조수입은 과거 5년 중 최저와 최고치를 제외한 3개년 평균으로 하되, 도도부현(우리나라의 道)별로 설정한다. 해당 품목 전체에 대해 경영체별로 합산하여 계산하고(플러스와 마이너스가 있는 경우 상쇄) 재해보상제도에 의한 보상과의 중복은 배제한다. 적립금은 평균 수입의 10% 감소에 대응할 수 있도록 하고, 정부와 생산자가 3대 1의 비율, 즉 6.75%와 2.25%를 갹출한다.[26] 지원조건은 대상 농지를 농지로서 이용하고 국가의 환경규범을 준수하는 것이다.

---

[26] 2007년산의 쌀값 하락이 심하여 수입감소가 10%를 넘기는 농가가 생기게 되었다. 우선은 농민의 추가부담 없이 정부가 보전하는 것으로 하고, 2008년산 부터는 농가 선택에 따라 20%까지의 수입감소에 대응할 수 있는 수준으로 적립금을 늘릴 수 있도록 하였다.

그림 4-3. 논·밭경영소득안정대책의 보전방법



3.3. 평가와 시사점

일본은 가격지지정책의 비중이 크며 직접지불제 도입에 신중을 기하고 있다. 직불제는 한번 시작하면 후퇴하기 어려우며, 시혜적 직불제는 자립적 경제주체인 농가의 자존심과 상치된다고 보기 때문이다.

일본의 정책은 WTO의 규율과 정합성을 유지하면서 구조개혁의 가속화라는 국내 농업과제를 반영하고 있다는 점에서 선진적 자세를 취하고 있다. 경영안정대책을 전업농에 한정하여 구조조정을 가속화하고 일본 농업의 핵심을 담당하는 경영주체를 육성한다는 특징이 있다.

그러나 논·밭경영소득안정대책은 다음과 같은 한계가 있다. 먼저 대상작물에서 쌀을 제외한 4개 품목은 농업생산액의 8% 미만에 불과하여 전체적으로는 '품목특정적' 경영안정대책이 중심이다. 정책대상농가가 지나치게 대농층에 제약된 것이 일면 구조개혁을 위한 것이라고 하지만, 대상에서 제외된 다수 농민의 경영개선이 방기된 측면에서 보면 구조개혁의 한계가 있다고도 할 수 있다. 또한 가격이 중장기적으로 하락하는 국면에서는 기준가격도 하락하므로 소득

지지의 효과가 적다는 단점이 있다.

4. 캐나다

4.1. 농정개혁 경과

캐나다는 농가소득 안정을 농정의 주요 과제로 추진하여 왔는데, 1991년 순소득안정계정(Net Income Stabilization Account: NISA), 1998년 농업소득긴급지원대책(Agricultural Income Disaster Assistance: AIDA), 2000년 농업소득안정대책(Canadian Farm Income Program: CFIP), 2003년 농업소득안정제도(Canadian Agricultural Income Stabilization: CAIS), 2007년에는 CAIS를 개편한 농업투자계정(AgriInvest)과 농업소득안정계정(AgriStability)을 도입하는 등 지속적인 개선을 추진하고 있다.[27]

1991년에는 농가가 소득안정을 위한 계정에 일정액을 예치하면 이에 대응하여 정부가 보조금액을 예치하였다가 소득감소 시에 인출하게 하는 순소득안정계정을 도입하였다.

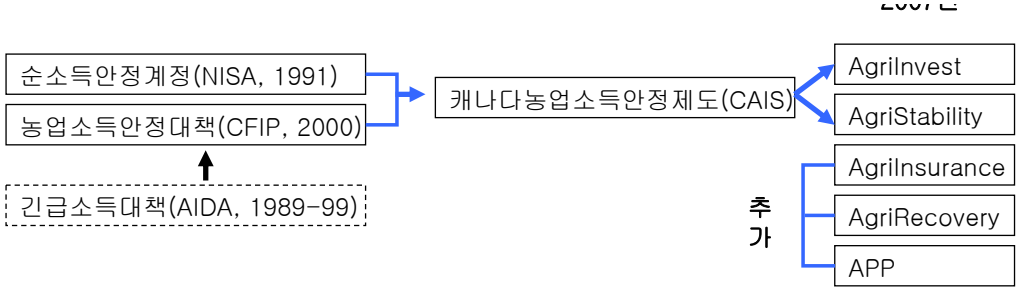
그러나 캐나다 정부는 순소득안정계정이 기대한 만큼의 소득안정 효과를 거두지 못하고 제도적 미비로 인한 부작용이 부각되자 2000년에 농업소득안정대책을 도입하여 순소득안정계정의 보완제도로 운영하였다. 농업소득안정대책은 2000~2002년의 3년간 운영되었다. 농업소득안정대책은 당년소득이 기준소득의 70% 미만일 때 그 차액(기준 소득의 70%－당년소득)을 지원하는 프로그램

27 캐나다 농정의 틀(Agricultural Policy Framework)은 사업위험관리(business risk management), 환경(environment), 식품안전과 품질(food safety and food quality), 과학과 혁신(science and innovation), 갱생과 대외업무(renewal and international)의 5대 요소로 구성되어 있다. 여기서 우리의 관심사인 소득안정제도는 생산보험, 각종 신용보증 프로그램 등과 함께 사업위험관리 정책을 구성하는 하나의 프로그램이다.

이다. 순소득안정계정의 적립금(농가 예치금＋정부 보조) 인출로도 기준소득의 70%를 충당할 수 없을 경우가 있기 때문에 이를 보완하는 제도로 도입되었다. 2003년부터는 순소득안정계정과 농업소득안정대책을 통합하여 캐나다농업소득안정제도로 재편하였다.

그러나, 2007년부터는 기존의 캐나다농업소득안정제도를 다시 농업투자계정(AgriInvest)과 농업소득안정계정(AgriStability)으로 대체하고, 이외에도 자연재해에 대한 생산보험에 해당하는 농업보험제도(AgriInsurance), 재난에 대한 구조 프로그램에 해당하는 농업재난대비제도(AgriRecovery), 미국의 마케팅론에 해당하는 선급제도(Advance Payment Program, APP) 등을 도입하였다.

그림 4-4. 캐나다 농정 변화



4.2. 농업소득안정제도(Canadian Agricultural Income Stabilization)

4.3.1. 개요

농업소득이 기준년도보다 감소했을 때 보전할 소득수준(보호수준)을 농가가 선택하고 정해진 금액을 예치해 두었다가 소득감소 시 이를 인출하면 정부는 보호수준에 따라 정해진 보조금을 지급하는 방식이다. 순소득안정계정은 농가가 자금을 예치하면 이에 상응해서 정부도 보조금을 예치하고 보너스 이자를 지급하는 방식이었으나 농업소득안정제도는 농가의 자금 인출 시에 정부보조를 주는 것으로 단순화(이자보조는 없음) 하였다.

보호수준에 따라 농가의 예치금과 정부 보조금의 분담비율은 3단계로 나뉜다. 기준소득의 70%까지 보전하는 단계를 3단계(tier 3), 70～85% 보전을 2단계(tier 2), 85～100% 보전을 1단계(tier 1)라 한다. 농가와 정부의 분담비율은 3단계 2 : 8, 2단계 3 : 7, 1단계 5 : 5 이다. 소득이 마이너스가 되었을 때는 농가의 부담 없이 정부가 마이너스 소득의 60%를 보조한다.

가입자가 스스로 보호수준(protection level)을 선택하고, 그에 따른 보전금액을 미리 예치해놓으면 정해진 손실보전금을 지급한다는 점에서 보험적 성격을 갖고 있어 정부보조에 대한 납세자의 저항이 적다. 또한 손실에 대해 농가가 주도적으로 보호수준을 택하여 비용을 부담하기 때문에 순소득안정계정에 비해 도덕적 해이가 적고 생산과 경영의 효율성을 제고할 수 있다. 소득불안정의 원인(가격, 비용, 생산)에 관계없이 소득안정을 기할 수 있고, 신규농가나 대규모 소득하락의 경우에도 효과적으로 보호할 수 있다는 점도 장점이다.

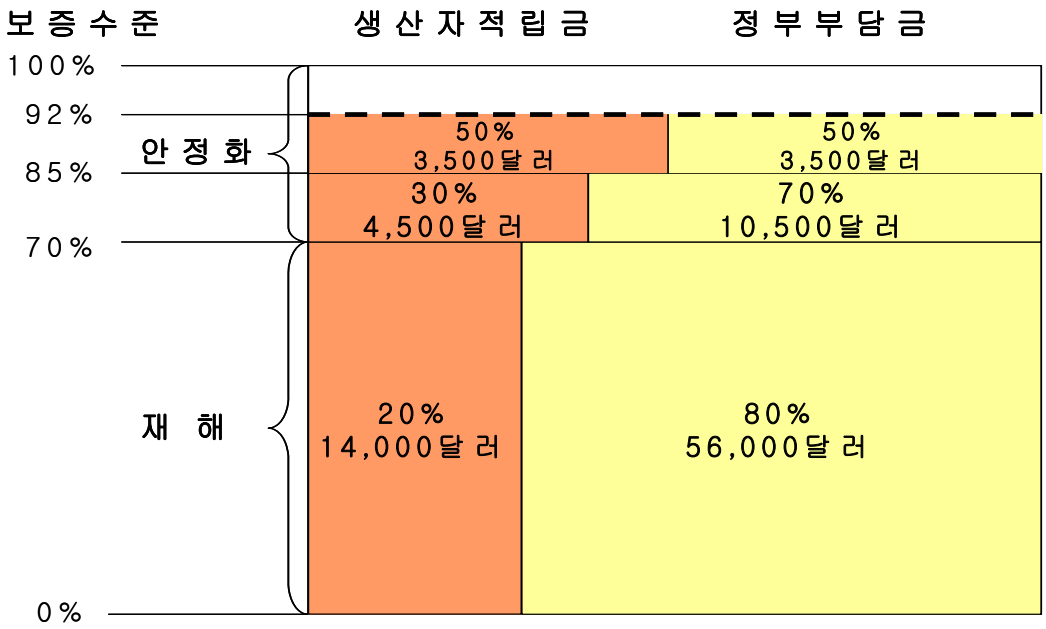
그러나 순소득안정계정보다는 소득을 정밀하게 계산하기 때문에 제도를 운영하는데 필요한 정보의 요구량이 상대적으로 많은 반면 혜택은 크기 때문에 소득파악 기반이 잘 되어 있어야 시행 가능하다는 점이 단점이다.

4.3.2. 적립과 인출

적립 및 인출의 기준이 되는 농업소득의 계산에는 마진이란 개념을 이용한다. 매뉴얼에서 정하는 농업수입에서 농업지출을 공제한 것을 '생산마진'(농업소득)이라 하고, 최근 5년의 생산마진 중 최고와 최저치를 제외한 평균(올림픽 평균 방식)을 '기준마진'(기준소득) 이라 한다.

가입자는 자신의 기준소득에 선택한 보호수준 또는 소득보증수준(Coverage level)을 곱한 금액을 CAIS 계좌에 적립한다. 보호수준은 100%를 선택할 수 있지만 정부의 보조금의 한도는 손실보전금의 70%를 넘지 않도록 한다. 따라서 100% 손실일 때는 정부보조가 70%가 되는 수준이 기준소득의 92%가 되므로 최대보증수준은 92%가 된다.

그림 4-5. 적립금 계산사례, 기준소득 10만달러의 경우



주: 보증수준 70%를 선택한 경우 가입자 14,000달러, 정부 56,000달러

만일 기준소득 10만 달러인 농가가 기준소득의 70%까지 보호하겠다면(30% 감소는 감수) 기준소득의 70%에 해당되는 7만 달러의 20%인 14,000달러를 적립해야 하고, 보호수준을 85%까지 높이면 18,500달러를 적립해야 한다.[28] 보증수준 70~85% 수준의 부담률은 30%가 되어 4,500 달러를 추가로 내야 하기 때문이다. 또 정부보조금 수준의 한계인 92% 수준의 보증을 받자면 1단계 부담률에 의해 3,500 달러를 추가로 내야 하므로 총 부담액은 22,000달러가 되고, 정부의 보조금은 각 보증단계별 부담률 계산에 의해 70,000달러가 되어 총인출금액은 92,000달러가 된다.

28 캐나다 사례에서 사용한 달러는 캐나다 달러를 의미함.

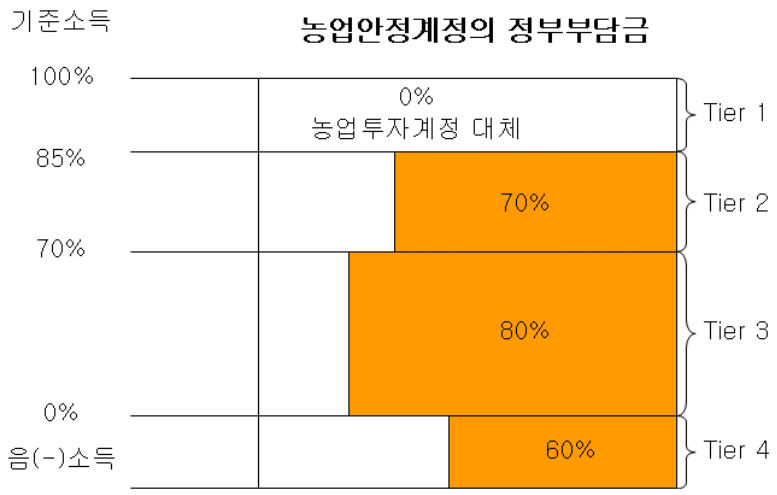
4.3.3. 최근 변화내용

농업소득안정제도는 소득불안정의 원인(가격, 비용, 생산)에 관계없이 소득안정을 기할 수 있다는 장점이 있으나, 제도 운영에 있어 소득을 정밀하게 계산해야 하기 때문에 많은 행정비용이 필요하다. 따라서 농업소득안정제도는 농가의 대규모 소득 감소에는 효과적이지만 소규모 소득감소에는 비용대비 편익이 크지 않다.

이로 인해 캐나다 정부는 기존의 농업소득안정제도를 보다 차별적이고, 단순하고, 민감하게 반응할 수 있도록 2007년부터 농업투자계정(AgriInvest)과 농업소득안정계정(AgriStability)으로 대체하여 시행하고 있다. 15% 이하의 작은 농업소득변동 부분에 대해서는 농업투자계정으로, 15% 이상의 농업소득변동에 대해서는 농업소득안정계정으로 각각 구분하여 시행하고 있다.

농업투자계정은 순소득안정계정방식과 유사한데 총판매액에서 제도가 허용하는 변동비용을 제외한 소득(Allowable Net Sales)의 1.5%까지 금융기관에 예치하면, 정부는 그 금액만큼 보조로 별도의 기금을 예치하고, 생산자는 이 펀드를 이용하여 소득변동 완화나 아니면 새로운 투자에 활용할 수 있다.

그림 4-6. 2008년 농업안정계정에 따른 정부부담금 비율



농업안정계정은 15%이상 농업소득이 감소하는 경우 작동하게 된다는 것 그리고 몇 개의 개선내용이 있다는 것 외에는 기본적으로 기존의 농업소득안정제도와 동일하다. 개선내용은 주요 농자재의 잔존 가치평가 방식, 큰 피해가 해를 거듭하여 일어나는 경우에 대한 적절한 소득안정, 소득안정 자금이 필요시기에 신속하게 지불되는 방안이다. 농업안정계정은 기존의 농업소득안정제도와 같이 보호수준에 따라 농가의 예치금과 정부 보조금의 분담비율은 3단계로 나뉜다. 기준소득의 85～100%를 1단계(tier 1)라 하고, 이 구간에서의 농업안정계정의 정부부담 비율은 0%이다. 이 구간에서는 농업안정계정 대신 농업투자계정하에서 소득보전이 이루어진다. 기준소득의 70～85% 보전을 2단계(tier 2), 70%까지 보전하는 단계를 3단계(tier 3)라 하는데, 농가와 정부의 분담비율은 2단계 3 : 7, 3단계 2 : 8이다. 소득이 마이너스가 되었을 때는 농가의 부담 없이 정부가 마이너스 소득의 60%를 보조한다. 지급기준은 기준소득(reference margin)의 85% 수준에 0.45%를 예치하면 된다. 최소 예치금은 45달러이다. 지급한도는 개인당 최대 3백만달러로 제한하고 있다.

농가는 농업투자계정과 농업안정계정 가입에 대한 선택권이 부여되고, 둘 다 가입할 수 있고, 또는 둘 중에 하나만 가입할 수도 있다.

농업보험제도는 과거 생산보험에 몇 개 품목을 포함시켜 확장된 형태로 가뭄, 홍수 등과 같은 자연재해로 생산이 감소한 농가를 지원하는 제도이다. 농업재난대비제도는 특정지역이나 산업의 피해가 커서 농업보험제도 등으로 소득안정을 이룰수 없는 경우에 대응하는 제도이다. 선급제도는 생산자로 하여금 생산물을 담보로 제공하게 하고 정부로부터 융자를 받을 수 있도록 해 주는 제도로 미국의 유통지원융자 프로그램과 유사하다.

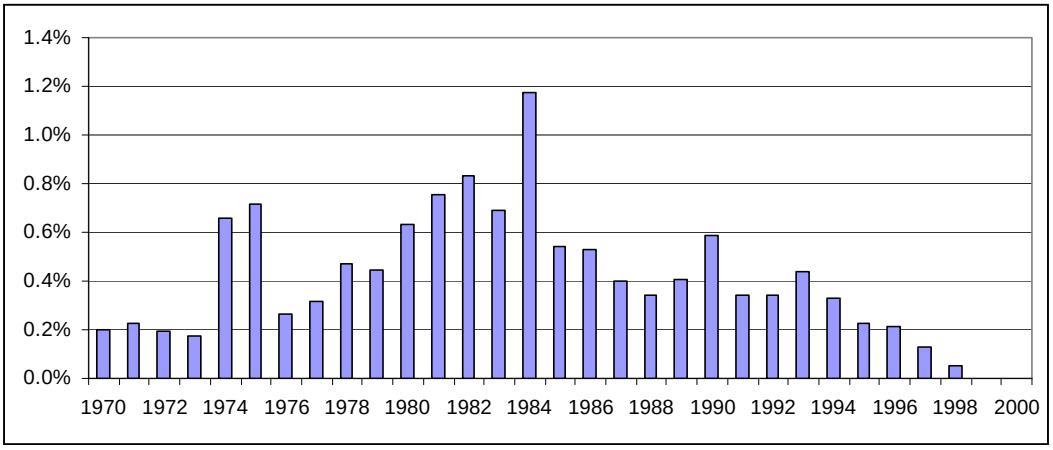
5. 멕시코

5.1. 소득직불제(PROCAMPO) 정책의 도입 경과

멕시코는 1994년에 북미자유무역협정(NAFTA)을 체결한 전후에 국내 농업정책에 많은 변화가 있었다. 1990년까지 농산물 시장에서 중요한 역할을 하던 생계지원청(CONASUPO: Compania Nacional de Subsistencias Populares)은 옥수수와 콩의 최저가격을 보장함으로써 생산자를 보호하고 또띠야(옥수수 전병으로 멕시코의 주식임)에 대한 보조를 통해 소비자도 보호하였다. CONASUPO는 거의 모든 곡물을 수매하였지만, 이러한 CONASUPO의 역할은 1990년대 들어 급속하게 감소되었고, 1990년부터 1998년 사이에 옥수수와 콩을 비롯한 모든 농산물의 구매사업이 중단되었으며, 또띠야의 소비자가격 보조도 중단되었다.

멕시코는 1994년 NAFTA 체결로 인해 종래의 가격지지 정책이 어려워짐에 따라 농산물 시장 개방으로 피해가 우려되는 농가의 손실을 보전하기 위해 PROCAMPO를 1993년 10월 도입하였다. 이 제도는 1994년부터 15년간 지속

그림 4-7. GDP 대비 CONASUPO 예산 비중 변화



자료: Agricultural policy in mexico: recent achivements: continuing the reform agenda, OECD, 2006

되는 프로그램으로 NAFTA 체결에 따른 무역자유화가 완료되는 2008년에 종료할 예정이었으나, 최근에 2012년까지 연장하였다.

5.2. 정책 목적 및 특징

PROCAMPO의 목적은 첫째, 관리가격체계에 의해 보호받지 못한 농민에게 직접소득을 보조하고, 둘째, 비교우위가 있는 작목으로의 생산전환을 촉진하고, 셋째, 미래 소득지지에 관한 확신 제공하고, 넷째, 산림회복 및 토양보존을 촉진함으로써 환경침해를 방지하고 나아가 환경지속농업을 추구하기 위함이다.

PROCAMPO의 특징으로는 현재의 생산량이 아니라 과거의 경작면적(historical acreage, 헥타르(ha) 기준)에 근거하여 식재(植栽) 기간마다 관련 농가에 직불형태로 지급되는 것이다.

지급요건은 농지요건과 농민요건으로 나눌 수 있다. 먼저 농지요건은 1994년에는 시장가격지지와 소득직불제를 동시에 실시하고 있어 대상 농지 활용에 제한이 없었다. 그러나 1995년 시장가격지지제도를 철폐하고 소득직불제만을 실시함에 따라 지원대상 농지요건을 대폭 강화하였다. 즉 1993년 8월 이전에 3년간 옥수수, 밀, 두류, 수수, 쌀, 대두, 목화 또는 보리 등 아홉 가지의 농산물이 재배된 농지로 한정되었다. 하지만 1996년 이후에는 각종 농산물, 축산업 등을 목적으로 활용하고 있는 농지 또는 승인된 환경프로그램에 가입된 토지의 경우로 조건이 완화되었다. 이 경우 농지를 방치하거나 기타 다른 용도로 사용되는 것은 대상에서 제외되었다. 다음 농민요건으로 농지를 실제 경작하는 농민에 한정한다. 자작농이나 임차농, 가족농이나 기업농 여부는 불문하며 농지 소유 또는 임차증명서 소지가 필수조건이다.

운용방법은 농림부(Secretariat of Agriculture Livestock and Rural Development, Fisheries and Foodstuffs: SAGARPA) 및 농산물유통지원청(Support Services for Agricultural Marketing Agency: ASERCA)의 관리하에 시행되었다. ASERCA는 16개의 지역사무소를 통해 대상농지, 자격농민 적격 여부 및 투명한 지불

등을 확인하는 역할을 수행하였다.

지불방법으로 작목별 단위면적을 기준으로 지불하였으며 지원에 필요한 재원은 멕시코 의회 하원이 매년 정부예산에 배정하도록 하였다.

5.3. 주요 지원 내용

PROCAMPO는 보조액이 현재의 생산이 아니라 과거의 토지 이용에 연결되게 함으로써 현재 생산되는 농산물과의 연계성을 끊고 농가가 고소득 작물로 전환하도록 설계된 생산중립적 보조프로그램으로 ha당 지원액은 생산성과 관계없이 동일하게 지급되며, 다른 작물로 전환한 경우에도 지급된다. 대상 농산물은 보리, 콩, 옥수수, 면화, 쌀, 수수, 대두, 해바라기씨, 밀 등이다.

지원 대상 농지는 1993년 이전 3년동안 9개 작물을 재배하던 농지로 파종기에 ha 단위로 지급된다. 멕시코 정부는 직접지불을 빈곤농가 지원책으로 활용하고 있는데, 재배면적이 1ha미만인 농가에게는 1ha에 해당하는 금액이 지급된다. 1~5ha사이에 농가에게는 대규모 농가보다 높은 지원 단가를 적용하고 있다. 2005/06년까지 지급되는 단가는 실질가격으로 고정되어 있어 물가의 변동에 영향을 받지 않으며, 이 후에는 일정 비율로 단가가 감소하도록 설계되었다.

표 4-8. PROCAMPO 연도별 지원 내역

단위: 페소/ha

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
가을/겨울	1,416	1,254	1,060	995	980	958	974	1,012	999	979	948	963
봄/여름	1,502	1,379	1,166	1,143	1,104	1,083	1,071	1,079	1,052	-	-	-
천수답[1]	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,156	1,174	1,160
일반지급	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,015	980	963

주: 1) 2005년을 기준으로 GDP물가지수로 디플레이트하였다.
2) 2003년부터 봄과 여름시기를 대상으로 천수답 지역의 직접지불제가 도입되었다.

자료: Agricultural policy in mexico: recent achivements: continuing the reform agenda, OECD, 2006

제 5 장

직접지불제 개편 방향

1. 농업여건의 변화

1.1. 농업생산 및 구조 변화

2006년 기준으로 농업 총생산액은 35조 2,324억 원이다. 이중 재배업이 66.8%인 23조 5,560억 원이고 축산업은 11조 6,760억 원으로 33.2%이다. 농업 총 생산액은 2000~2006년간 명목으로 10.2% 증가했지만 실질가격으로 디플레이트하면 3.3% 감소하였다. 축산업 생산액은 꾸준히 늘어났지만 재배업은 정체를 보여 재배업과 축산업의 생산액 비율은 2000년 75:25에서 2006년 67:33로 바뀌었다. 2000년 이후 6년간의 생산 변화를 보면 약용작물(기간 중92.5%), 가축(53.7%), 화훼(41.9%), 축산물(20.0%)의 성장 속도가 높았고 특용작물(-23.5%)과 식량작물(-17.7%)은 크게 감소했다.

생산액의 변화를 개별 품목별로 보면 다음과 같다.

생산규모가 5천억 원 이상인 품목은 모두 17개이다. 이 중 1조 원 이상인 품목은 쌀(8.4조 원), 돼지(3.6조 원), 한우(2.8조 원), 우유(1.5조 원), 닭(1.3조 원)의 5개로서 쌀을 제외하고는 모두 축산 품목이다. 가장 큰 비중을 차지하는 쌀 생산액이 줄고 있어 전체 생산액을 정체시키는 결정적인 역할을 하고 있다. 그

동안 성장세가 두드러졌던 품목은 축산, 시설 과채류와 감귤, 인삼이었고, 재배업 품목 중 쌀 다음으로 중요했던 고추는 크게 감소했다.

표 5-1. 주요 농산물의 생산 규모와 동향

	1조원 이상	5천억~1조원
성장형	돼지(3,609), 한우(2,836), 닭(1,330)	시설 수박(775), 시설 딸기(752), 시설 토마토(618), 인삼(707), 감귤(621), 감(617), 오리(648)
정체형	우유(1,521)	노지 배추(596), 사과(527), 계란(867)
감소형	쌀(8,406)	고추(816), 포도(536)

주: ( )내는 2006년도 생산액이고 단위는 10억 원이며, 성장유형은 2000년 이후의 생산액 변화를 기준으로 구분한 것이다.
자료: 박성재 외, 2007

표 5-2. 농가호수, 인구, 경지면적의 변화

	1990	2000	2005	2007
농가호수 (천 호)	1,767	1,383	1,273	1,231
경지면적 (천 ha)	2,109	1,889	1,824	1,782
호당 경지면적 (a)	119.4	137.5	143.3	144.7
농가인구 (천 명)	6,661	4,031	3,434	3,274
농림업취업자 (천 명)	3,100	2,162	1,747	1,670

자료: 농림수산식품부, 「농림수산식품 주요통계」, 각 연도

그동안 농업구조개선과 경쟁력 강화를 위한 정부 정책과 농업인의 노력에도 불구하고 경영규모의 영세성 탈피는 더디고 농업인구의 노령화는 급진전된 것으로 나타났다. 농업구조가 개선되려면 유능한 젊은 농업인에게 자원이 집적되어야 하는데, 부채경감, 직접지불제 등 평균적인 지원의 성격을 가지는 정책이 늘어난 결과 경쟁력이 뒤떨어진 영세농과 노령농가가 광범하게 잔존하게 되었다는 비판이 있다. 이른바 농정에서의 선택과 집중이 이루어지지 않았다는 것이다.

이러한 한계 속에서도 농업의 규모화와 전문화는 꾸준히 진행되어 왔다. 중소농의 다각경영 형태에서 특정 작목의 규모 확대를 통해 전문화 함으로써 경쟁력과 소득을 향상시켜 온 것으로 평가할 수 있다.

예를 들어 축산업의 총 생산액은 늘었지만 축산 농가 수는 크게 감소해 가장 빠른 규모화 경향을 보이고 있다. 1990~2006년간 축산농가 호수는 한우 69.4%, 낙농 69.4%, 돼지 75.8%, 닭 97.8%가 감소했다. '80년대까지 흔히 볼 수 있었던 부업 축산농가가 대폭 줄어들고 전문화된 대규모 사육농가가 늘어난 결과이다. 쌀 농가도 40.8% 감소하여 전체 농가의 감소율 29.5%를 월등히 상회하였다. 그러나 1990년 이전에 생산이 미미했던 화훼는 총생산의 증가와 함께 농가호수도 94%나 늘어났다.

전반적으로 농가들이 경영 작목의 수를 줄이는 농업의 전문화가 진행되었다. 전업농 중심의 전문화와 규모화가 현저히 진행되면서 대농에의 집중이 빠르게 이루어지고 있다. 1995~2005년의 10년 사이에 논 3.0ha 이상의 대농의 비중은 2.8%에서 4.9%로 2.1%포인트 늘었고, 이들의 경영 면적은 14.8%에서 26.4%로 11.6%포인트 증가했다. 축산에서는 집중도가 현저히 높아서 젖소, 돼지, 닭의 대농 집중도는 70%를 상회하고 있다.

1990년대 이후 우리나라의 농업은 규모화와 전문화의 움직임을 보이고 있으며 앞으로도 이러한 경향은 강화될 것으로 예상된다. 그러나, 노령화된 영세농가도 다수 잔존하여 전체적으로 양극화 양상을 보이고 있다. 이러한 농가의 특성에 따라 당면한 문제와 정책에 대한 수요도 차별화되고 있다.[29]

상업화되고 전문화된 대농 층은 신규투자 확대를 위한 부채가 늘어나면서 시장 개방과 경쟁 격화에 따른 소득불안정의 문제에 당면하고 있다. 반면 중소농과 노령층은 경영규모 축소와 쌀 단작화로 인한 농업소득 감소, 비농업 취업기회의 제약과 복지제도의 미흡 속에서 농가소득이 정체되어 있다.

이러한 상황 속에서 직접지불제의 방향도 재정립 할 필요가 있다. 단기적으

---

29 김정호외(2006)의 농가조사 결과 자립농과 전업농은 재해보험과 규모확대 지원, 준전업농은 소득직불제와 규모확대 지원, 중소농은 농외 일자리 창출, 영세농은 특별소득보조가 가장 필요하다고 응답한 것으로 나타났음.

로 개방확대로 인한 소득보전이 불가피하지만 이는 개방 충격을 완화하고 생산조정을 하는데 필요한 일정 기간에 한정하는 것이 바람직하다. 전업적 농가에 대해서는 경영불안정을 완화할 수 있는 소득안정프로그램과 재해보험이 중요할 것이고, 영세농이나 노령층은 농업생산에 연계된 지원보다는 복지성 지원이 효과적일 것이다. 중장년의 중소농 층에 대해서는 친환경농업, 농촌관광과 도농교류사업, 농산물가공과 유통 등 다양한 소득활동에 연계한 지원을 발굴해야 할 것이다.

표 5-3. 품목별 대농으로의 자원 집중화 경향

단위: %

경영규모	농가호수 비율		경영면적(사육두수) 비율	
	1995	2005	1995	2005
논 3ha 이상	2.8	4.9	14.8	26.4
밭 2ha 이상	2.5	3.9	18.0	30.0
과수원 1ha 이상	13.6	14.6	42.9	45.8
시설 2천 평 이상	12.4	9.6	38.3	52.9
한우 30두 이상	1.7	6.9	16.6	46.9
젖소 50두 이상	5.6	49.9	17.8	71.6
돼지 1천 두 이상	2.4	24.0	36.5	77.9
닭 3만 수 이상	0.3	1.1	44.0	73.7

출처: 통계청, 「농업총조사 조사보고서」에서 재계산

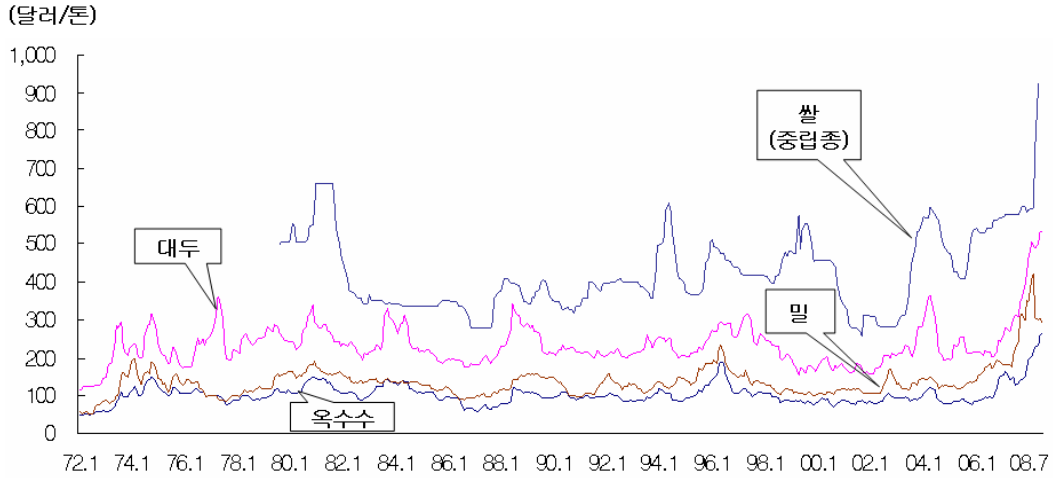
1.2. 국제 곡물시장의 동향과 전망

1970년대 초 세계적인 식량파동 이후 식량증산 노력의 결과 세계 곡물생산이 확대되었다. 그 결과 공급과잉 상태가 된 농산물의 시장 확보를 위한 경쟁이 1980~90년대 국제 농산물시장 개방 움직임의 배경이 되었다. 그러나 2000년대 들어 곡물 생산은 정체된 반면 곡물 수요는 지속적으로 증가하여 가격이 상

승하게 되었다. 곡물재고율은 1986/87년도에는 35% 수준까지 상승하였으나 2007/08의 재고율은 1973년 식량위기 때와 비슷한 15% 수준으로 떨어졌다.

2008년 6월 현재 밀·옥수수·콩의 국제가격은 '06/'07 평균 대비 87~111% 상승하였고, 특히 옥수수와 콩은 6월 중순 미국 중서부 지역의 홍수로 사상 최고 가격을 갱신하였다. 쌀도 장립종의 경우 인도·이집트·베트남 등의 수출제한으로 '06/'07 평균 대비 166%나 가격이 급등하여 많은 아시아·아프리카 국가의 식량난을 가중시키고 있다.

그림 5-1. 국제 곡물가격 추세 (1972.1~2008.6; 명목가격)



자료: ERS/USDA; CBOT.

최근의 세계적인 곡물가격 상승은 애그플레이션(Agflation)이란 신조어를 탄생시켰다. 애그플레이션은 농업(agriculture)과 인플레이션(inflation)의 합성어로서 농산물 가격의 상승이 주된 원인이 되어 식품가격이 상승하고 곡물 및 곡물제품을 원재료로 하는 요식업, 가공업 등 관련 부문에도 영향을 미쳐 인플레이션을 심화시키는 현상을 말한다.

최근의 곡물가격 상승에는 몇 가지 요인이 복합적으로 작용하였다. 이중 일부는 일시적인 현상으로 볼 수 있지만, 대부분 중장기적으로 지속되거나 심화될 요인이라는 점에서 식량위기의 가능성이 상존하고 있다고 보아야 할 것이

다. 곡물가격 상승의 원인을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 세계의 인구증가로 인한 곡물수요 증가이다. 세계 인구는 1920년 25억 명에서 1998년 59억 명으로 증가하였으며, 앞으로도 매년 9,000만 명에서 1억 명씩 늘어나 2025년에는 85억 명으로 증가할 것으로 추정된다. 또한 세계 각국의 경제성장과 소득증대로 식생활이 곡류 위주에서 육류로 변함으로써 사료용 곡물 수요가 증가하는 것도 중요한 원인이다.[30]

둘째, 거대인구국인 중국과 인도 등의 경제성장으로 곡물수요가 증가하고 있다. 2000년대에 들어 중국은 연평균 10% 내외의 높은 경제성장률을 기록하고 있는 반면 급속한 산업화와 사막화로 곡물 재배환경이 악화되고 있다.

셋째, 바이오연료용 수요 확대이다. 국제 유가가 급등함에 따라 바이오연료 생산의 경제성이 개선되고, 미국 등이 에너지 안보 차원에서 바이오연료 생산을 장려함에 따라 연료용 옥수수와 사탕수수의 재배가 늘어나고 이것이 농산물 가격 상승을 초래하고 있다. 미국의 1990년 바이오에탄올 생산에 투입된 옥수수는 8.9백만 톤에 불과하였으나 2007년에는 81.3백만 톤으로 소비량의 30%를 기록하였다.

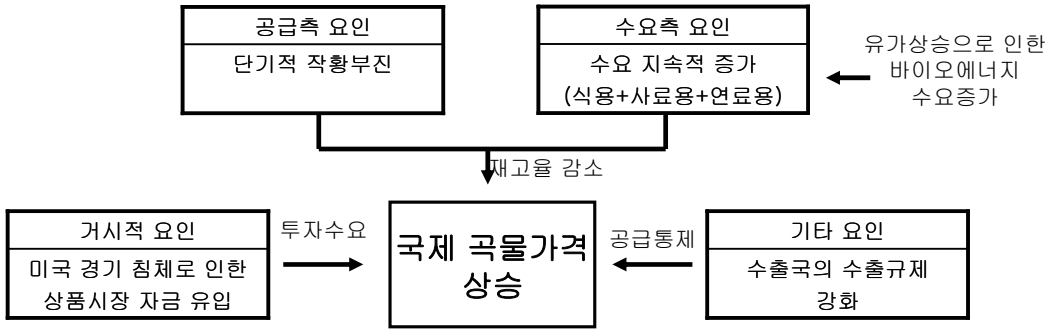
넷째, 곡물 수출국들이 자국의 식품가격 상승 억제를 목적으로 수출제한조치를 취하고 있기 때문이다. 러시아가 보리와 밀에 수출세를 부과하고('07.11～'08.4) 베트남이 쌀 수출을 금지('08.2～'08.6)하였다. 곡물 수출국의 수출 규제 조치가 지속될 경우 국제 곡물시장의 교역물량이 감소하여 가격 상승을 가속화할 수 있다.

이 외에도 최근의 곡물가격 상승은 미국 경기 악화에 따른 금리 인하와 금융시장의 악화로 자금이 곡물 등 원자재 상품시장으로 대거 유입되고 있는 것도 한 원인으로 작용하고 있는 것으로 보인다.

---

[30] 1980-2006년간 전 세계 축산물(쇠고기, 돼지고기, 닭고기) 생산량은 2배 증가하였다.

그림 5-2. 국제 곡물가격 가격 상승 요인



이러한 애그플레이션의 결과 미국, 브라질 등 수출국의 농가는 소득증대 효과를 누리고 있지만 전 세계의 곡물수입국들에 심대한 영향을 미치고 있다. 우리나라 축산농가들은 생산비 상승으로 경영수익이 급격히 악화되고 있다.

지금까지 발표된 국제곡물가격 전망 결과에 의하면 향후 10년간은 2006년보다 훨씬 높은 수준에서 가격이 형성될 것이란 전망이 많다. 여러 가지 제약 요인으로 인해 생산 증가는 한계가 있지만, 중국과 인도 등이 소비 증가 추세에 있기 때문이다. 국제 곡물가격은 현재와 같이 급등한 상태를 지속하거나, 조정과정을 거쳐 하락하더라도 과거 수준보다 높은 상태에서 새로운 변동 추이를 보일 것으로 전망된다.

표 5-4. 국제 곡물가격 전망 비교

	2008. 3. 8	2016/17 전망치		
		KREI*	OECD-FAO	FAPRI
옥수수	160.1	137-173	138	152
대두	538.0	328-383	300	288
밀	440.7	374-489	183	204

* KREI 추정치 구간 중 하한은 원유가격이 2007년 수준을 유지할 경우, 상한은 100달러 선인 경우를 가정한 경우이다.

출처: 김병률 외, 2008.

이와 같이 국제곡물 가격의 상승은 단기적으로 축산농가의 소득 감소, 식품 가격 상승을 가져오고, 중장기적으로 전반적 물가 상승과 임금 상승을 가져와 국민경제의 경제력 저하의 요인으로 작용한다.

정책 측면에서는 단기적인 비용 급등에 따른 축산 농가의 경영안정을 위한 방안과 함께 식량위기 발생에 대처하기 위한 국내생산기반 확충 등 종합적인 대책이 필요하다.[31] 직접지불제의 방향도 이러한 관점에서 개선·조정될 필요가 있다.

1.3. 지구온난화와 교토의정서 이행에 따른 대응

이산화탄소 등 온실가스 배출의 증가와 기상이변이 세계 곳곳에서 발생하면서 지구온난화 현상은 국제사회의 이슈가 되고 있다. 기후변화협약은 여러 당사국총회를 통하여 구체화 되었고, 1997년 일본에서 개최된 당사국총회에서 교토의정서(Kyoto Protocol)가 채택되었고 2005년 발효되었다. 교토의정서가 공식적으로 발효됨에 따라 국내외적으로 온실가스 감축에 관한 논의가 빠르게 진행되고 있다. 온실가스 발생은 많은 산업부문 활동과 직간접으로 연계되어 있고 교토 의정서에 따른 온실가스 감축을 실제로 이행하는 경우 농업부문에도 직간접적으로 영향을 미칠 것으로 전망된다. 우리나라는 2013년부터 온실가스를 의무적으로 감축해야 하는 입장이다.

농업부문의 온실가스 배출량 변동 추이를 보면 경종부문의 경우 벼 재배면적 감소로 메탄 배출량은 2000년 750만 9천 CO_2톤에서 2005년에는 686만 2천 CO_2톤으로 8.6% 감소하였고, 아산화질소는 화학비료 사용량이 감소하여 같은 기간에 257만 4천 CO_2톤에서 237만 6천 CO_2톤으로 7.7% 감소한 것으로 나타났다(김창길 외, 2007).

---

31 김병률 외(2008)에서는 애그플레이션에 대응한 곡물확보 방안으로 쌀소비 촉진을 위한 식품 개발, 이모작 우리밀 생산 확대, 식량안보 비축 확대, 국제곡물에 대한 조기경보시스템 구축, 해외농업개발 등을 들고 있다.

상기 연구에 의하면 축산부문의 배출량 증가분보다 경종부문의 재배면적 감소로 인한 배출량 감소분이 더 많아, 농업부문 전체 온실가스 배출량이 향후 지속적으로 감소할 것으로 전망하고 있다. 2020년 농업부문 온실가스 배출량은 2000년 농업부문 온실가스 배출량 1,569만 3천 CO_2톤 대비 7.6% 정도 감소한 1,450만 3천 CO_2톤으로 전망된다. 따라서 2000년을 기준으로 온실가스 감축을 이행할 경우 농업부문 전체적으로 약 119만 CO_2톤을 추가로 배출할 수 있는 여유가 발생하는 것으로 전망된다.

표 5-5. 농업부문 온실가스 배출량 및 온난화지수 전망

단위: 천 톤, 천 CO_2톤

	경종부문 배출량				축산부문 배출량				계 (GWP)
	메탄		아산화질소		메탄		아산화질소		
		GWP	질소	GWP		GWP	질소	GWP	
2000	357.6	7,509	8.3	2,574	147.0	3,086	8.1	2,525	15,693
2005	326.8	6,862	7.7	2,376	152.3	3,198	8.8	2,736	15,172
2010	301.8	6,338	7.2	2,247	170.1	3,573	9.6	2,981	15,139
2015	286.9	6,024	6.8	2,096	173.6	3,645	9.9	3,058	14,823
2020	272.8	5,729	6.4	1,977	175.8	3,691	10.0	3,105	14,503

주: 지구온난화지수는(Global Warming Potenial, GWP)는 이산화탄소가 1, 메탄 21, 아산화질소 310을 적용하여 산출한 이산화탄소 환산 배출량임.

출처: 김창길 외, 2007.

전체 농업 부문의 온실가스 배출량은 감소되나 축산 부문은 561만 CO_2톤에서 680만 CO_2톤으로 119만 CO_2톤이나 증가할 것으로 예상되어 대책 마련이 필요하다. 또한 화석에너지 부문에 탄소세를 부과할 경우(30%의 탄소세율 가정) 시설농업 부문의 농업경영비 상승률은 에너지 비용의 비중이 높은 시설감귤 18.9%, 시설장미 11.2%, 시설오이 10.7% 등의 순으로 나타났다. 축산부문의 경우는 비육돈 6.7%, 산란계 6.4%, 번식우 6.2% 등으로 분석되었다. 온실가스 감축 수단으로 농업부문이 배출권거래제에 참여하는 경우 내부적 수익 증가와 국가 경제에 기여하는 것으로 분석되었다.

교토의정서 이행에 따른 농업부문의 대응전략에 대해서는 다양한 수단이 제시되고 있다. 그중 농업생산 방식 또는 관련 정책으로는 화학비료 감축, 친환경 농업 확대, 가축 사육두수 제한, 축분 메탄가스 감축 방안 도입, 겨울철 푸른들가꾸기, 바이오에너지 작물 재배 등을 들고 있다(김창길 외, 2007).

표 5-6. 농림부문 온실가스 감축 분야 추진사업

사업명	추진 내용
질소질 비료 감축	유기질비료 지원, 겨울철 푸른들가꾸기 사업
축산분야 메탄가스 감축	액비저장조 설치 확대, 공동자원화시설 확충
신재생 에너지 생산 및 보급 확대 - 바이오디젤용 유채 생산	유채재배 시범사업, 시범사업 평가 후 사업확대 검토

자료: 김창길 외(2007), p105의 <표 23>에서 발췌하여 작성함

1.4. 농산물 시장개방

DDA 농업협상과 FTA 체결 등으로 농산물 시장개방이 확대됨에 따라 국내 농산물 가격이 하락하여 농업소득의 불안정성이 높아질 것으로 우려된다. 농가소득 중에서 차지하는 농업소득의 비중이 높은 우리나라에서 시장개방이 농가경제에 미치는 영향은 매우 클 수밖에 없다.

우리나라는 칠레(2004년 4월), 싱가폴(2006년 3월), 유럽자유무역연합(EFTA, 2006년 9월)과 FTA를 체결하여 발효한 상태이다. 그리고 농업부문에 파급효과가 큰 미국과 FTA 협상을 타결짓고 양국에서 국회 비준을 기다리고 있다.

칠레와 체결한 FTA에서 우리나라는 주요 민감 농산물을 관세철폐 대상에서 제외하거나 DDA 타결 이후에 재협상하기로 하는 등 농업부문의 피해를 줄이기 위한 노력을 하였다. 한·칠레 FTA가 농업부문에 미치는 피해규모는 소득개념으로 10년간 3,035억원에 이르는 것으로 추정되었다(최세균 외, 2002). 이는 연평균 300억 원 정도의 피해를 의미한다. 관세감축이 시작되는 초기에는

피해액이 작으나 관세감축 폭이 커지는 10년 뒤에는 피해액이 667억원이 될 것으로 추정하고 있고, 품목별로는 포도와 돼지고기의 수입이 크게 증가할 것으로 추정하였다.

2007년 4월에 체결된 한·미 FTA가 이행될 경우 향후 미국산 농산물 수입으로 우리나라 농산물 생산액은 발효 후 5년차에 4,465억 원, 10년차에 8,958억 원, 15년차에 1조 361억 원 감소할 것으로 추정되었다(최세균 외, 2007). 품목별로는 축산물(쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 유제품 등)과 과수(사과, 감귤, 포도 등) 부문의 피해가 클 것으로 예상되고 있다. 또한 오렌지 수입의 증가는 직접적 대체재로 여겨진 감귤 농업에만 타격을 주는 것이 아니라 참외, 수박, 배 등 수요 대체관계에 있는 다수의 과일과 과채류의 가격하락을 초래할 것으로 예상된다. 그러나 한·미 FTA가 채소와 특작부문에 미치는 영향은 크지 않을 것으로 전망되고 있다.

또한 2008년 타결을 목표로 진행되고 있는 한·EU FTA가 체결되면 낙농과 양돈에서 피해가 발생할 것으로 예측되고 있다. 나아가 현재 논의되고 있는 한·중 FTA가 체결되면 곡물과 채소 부문의 피해가 클 것으로 전망된다.

이와 같이 FTA와 DDA협상이 진행될수록 농업부문의 피해는 몇 개 품목에 그치는 것이 아니라 산업 전반으로 확산될 것으로 예상된다. 따라서, 개별 품목에 대한 소득보상 정책보다는 여러 관련 프로그램을 연계시킨 종합적 농가지원대책이 필요할 것으로 판단된다.

2. 농업의 장기전망과 과제

2.1. 농업의 장기전망[32]

농업구조

농업이 국가경제에서 차지하는 생산과 고용의 비중은 지속적으로 감소할 것으로 전망된다. 특히 시장개방이 확대될 경우 그 감소속도는 더욱 빨라질 것으로 예상된다.

농가호수는 2027년 기준으로 2006년의 50% 수준인 61만 9천 호까지 감소하고, 농가인구는 그 감소 폭이 더욱 커서 2027년에는 150만 6천 명 수준에 머물 것으로 전망되고 있다. 호당 경지면적은 2.3ha로 증가하나 여전히 영세성을 벗어나지 못할 것으로 예상된다.

표 5-7. 농가호수 및 농가인구 전망

연도		농가호수 (천호)	농가인구 (천명)	총인구 중 농가인구비율(%)	호당 농가인구 (명)
1997		1,440	4,468	9.7	3.1
2006		1,245	3,304	6.8	2.7
2007*		1,218	3,192	6.6	2.6
2017		853	2,137	4.3	2.5
2027		619	1,506	3.1	2.4
변화율	1997-2007	-1.7	-3.3		-1.7
	2007-2017	-3.5	-3.9		-0.4
	2017-2027	-3.2	-3.4		-0.3

*분석을 위한 잠정치임.
자료: 박성재 외, 2007

32 이하의 내용은 박성재 외(2007)를 참조하여 정리하였다.

총 경지면적은 과거부터 지속적으로 감소하는 추세에 있다. 향후 농지면적의 감소 폭은 다소 확대될 것으로 예상된다. 쌀, 채소류, 과일류 등의 작물 재배면적도 지속적으로 감소할 것으로 전망된다. 쌀 재배면적은 2014년 이후 관세화가 적용되면 그 감소 폭이 다소 확대되어 2027년에 73.5만ha 수준까지 감소할 것으로 전망되고 있다.

표 5-8. 경지 및 재배면적 전망

단위: 천ha, ha, %

연도		경지면적 (천ha)	농가호당 경지면적 (ha)	총재배면적 (천ha)	쌀 (천ha)	채소류 (천ha)	과실류 (천ha)
1997		1,924	1.3	2,097	1,052	385	174
2006		1,800	1.4	1,860	955	333	146
2007		1,789	1.5	1,846	945	326	145
2017		1,595	1.9	1,630	834	308	125
2027		1,436	2.3	1,452	735	302	113
변화율 (%)	1997-2007	-0.7	1.0	-1.3	-1.1	-1.7	-1.8
	2007-2017	-1.1	2.5	-1.2	-1.2	-0.6	-1.4
	2017-2027	-1.0	2.2	-1.1	-1.3	-0.2	-1.0

출처: 박성재 외, 2007

농업생산과 소득

농업생산액은 전반적인 재배면적, 생산량의 감소와 가격의 하락추세에 의해 2027년에 2006년보다 약 8.7% 감소한 32.2조원 수준에 이를 것으로 보인다. 재배업 부문 생산액은 동 기간 23.6조원에서 19.2조원으로 지속적으로 감소하는 반면, 축산부문 생산액은 지속적으로 증가할 것이다. 단, 한육우와 양계부문에서 다소 감소할 것으로 전망된다.

표 5-9. 농업생산액 전망(경상가격)

단위: 10억원, %

연도		농업생산액	재배업	축산업	축산업 비중
1997		29,375	22,472	6,903	23.5
2006		35,232	23,556	11,676	33.1
2007		34,775	23,205	11,570	33.3
2017		33,576	21,027	12,550	37.4
2027		32,160	19,241	12,919	40.2
변화율	1997-2007	1.7	0.3	5.3	
	2007-2017	-0.4	-1.0	0.8	
	2017-2027	-0.4	-0.9	0.3	

출처: 박성재 외, 2007

2027년 농업부문 총소득은 2006년 15.1조원에서 26.6%가 감소한 11.1조원까지 하락할 것으로 전망된다. 그중 재배업부문 소득은 2006년 13.0조원에서 2027년엔 26.4%가 감소한 9.6조원 수준까지 하락할 것으로 전망된다. 축산부문 소득 감소 폭은 재배업 부문보다 큰 28.0%로, 2006년 2.1조원에서 다소 등락을 거듭하다가 2027년 1.5조원 수준에 이르는 것으로 전망된다.

표 5-10. 농업부문 총소득 전망(경상가격)

단위: 10억원, %

연도	농업총소득	재배업	축산업
1997	14,694	12,920	1,774
2006	15,056	12,994	2,062
2007	14,586	12,918	1,668
2017	12,758	11,151	1,609
2027	11,050	9,566	1,485

출처: 박성재 외, 2007

쌀 수급

우리나라의 쌀은 DDA에서 개도국 특별품목 또는 선진국 민감품목이 될 것으로 예상된다.[33] 현재의 DDA 관세감축 논의와 국제 쌀 가격 전망(톤당 400달러 이상)을 고려하면 2014년 이후 관세화 개방이 되더라도 MMA 물량 이외의 추가 수입은 없을 것으로 전망된다.

따라서, 국내 쌀 수급과 가격 및 소득은 해외요인보다는 국내 수급요인과 목표가격, 대북지원 등 정책변수에 의해 결정될 것이다. 한국농촌경제연구원의 거시전망모형인 KREI-ASMO 분석에 의하면, <시나리오 1>의 경우(쌀소득보전직불제의 목표가격을 고정하고 개도국 특별품목으로 인정받을 경우), 쌀 재배면적은 2013년에 892천 ha로 2008년보다 48천 ha 감소하고 2018년에는 839천 ha로 53천 ha 추가 감소되는 것으로 나타났다. <시나리오 2>의 경우(목표가격을 변동시키고 선진국 민감품목으로 적용되는 경우), 2018년의 재배면적은 808천 ha로 <시나리오 1>보다 31천 ha 더 감소할 것으로 전망되었다.

표 5-11. 시나리오별 쌀 재배면적 전망

		재배면적 (천 ha)	단수 (kg/10a)	생산량 (천 톤)	1인당 소비량(kg)
2007		955	490	4,680	76.9
2008		950	464	4,408	75.7
2013	S-1	892	480	4,281	69.5
	S-2	876		4,203	68.6
2018	S-1	839		4,029	64.9
	S-2	808		3,879	62.7

주: 양곡년도 기준임. 즉, 2008년의 재배면적과 단수는 2007년도 생산분임
자료: 한국농촌경제연구원, 「농업전망 2008(Ⅱ)」, 2008.1

[33] 2007년 5월에 제시된 팔코너 농업협상그룹 의장의 세부원칙(모델리티) 2차 수정안에 의하면, 선진국에는 민감품목(sensitive products), 개도국에는 특별품목(special products)을 인정하여 관세 삭감을 적게 하거나 아예 안할 수 있는 가능성을 열어두었다. 민감품목은 관세감축을 구간별 관세감축 공식보다 1/3 내지 1/2 적게 감축하는 대신 소비량의 일정비율을 추가 쿼터로 제공하여야 할 것으로 예상된다. 특별품목의 일부에 대해서 관세감축을 면제하자는 안에 대해서도 찬반 양론이 대립하고 있다.

쌀 가격과 직불제 단가 및 예산액 전망은 <표 5-12>와 같다. 목표가격을 고정시킬 경우 생산증대를 유발하여 시장가격의 하락을 가져오고 그 결과 변동직불액을 증가시킨다. 20012년의 변동직불 총액은 1조 1,155억원으로 추정되며 계속 증가하게 된다. 이는 변동직불금을 현재와 같이 AMS 한도 내에서 운용하기 곤란하며, 목표가격을 변동시켜 직불금을 줄이거나 아니면 최소허용보조 등 DDA의 다른 보조금 틀에서 해결해야 한다는 것을 의미한다.[34]

표 5-12. 쌀 가격과 직접지불제 소요액 전망

연도	재배면적 (천원)	농판가격 (천원/80kg)	목표가격 (천원/80kg)	변동직불 (천원/80kg)	농가수취가격 (천원/80kg)	변동직불총액 (백만원)
2008	950	149	170	8.2	168.6	606,453
2009	939	146	170	10.6	168.2	738,666
2010	928	143	170	13.1	167.8	867,585
2011	917	140	170	15.6	167.3	993,210
2012	906	137	170	18.1	166.9	1,115,542
2013	895	134	170	20.5	166.5	1,234,580
2014	883	132	170	23.0	166.0	1,350,324
2015	872	129	170	25.5	165.6	1,462,775

주: 목표가격은 2015년까지 170,083원/ha로 고정된다고 가정
자료: KREI-ASMO 2007

3. DDA 협상 동향

UR협상 결과의 토대 위에서 시장개방을 더욱 가속화 한다는 목표 하에 2001년 카타르 도하에서 도하개발아젠다(DDA) 협상이 출범하였다. 2003년 2월 하

[34] 이에 대해서는 다음 절에서 검토한다.

빈슨 농업협상 의장이 초안을 제시한 후 여러 합의 추진과정을 거쳐 2007년 7월 팔코너 의장이 세부원칙 초안을 제시하였고, 2008년 5월에 2차 수정안을 제시하였다.[35] 국내보조와 관련하여 제2차 수정안은 초안의 기본 내용을 유지한 가운데 이행기간과 이행 첫날 감축폭을 구체적으로 제시하였다.

3.1. 무역왜곡보조총액(OTDS)

무역왜곡보조총액(OTDS, Overall Trade Distorting Support)은 AMS, De-minimis, Blue Box를 모두 더한 총액을 의미한다. 선진국의 OTDS 감축기준은 (a) 최종 양허 AMS, (b) De-minimis 수준('95~'00년 평균 농업생산액의 10%(품목특정 5% 및 품목 불특정 5%)), (c) Blue box 수준('95~'00년 평균 통보한 Blue box 지급실적 혹은 총생산액의 5% 중 높은 수치) 각각을 더한 것이다. 개도국의 경우는 (b) De-minimis 와 (c) Blue box의 기준기간을 '95~'00년 혹은 '95~'04년 중에서 선택가능토록 신축성을 부여하고 있다.

이행기간은 선진국인 경우 5년, 개도국인 경우 8년으로 설정하고 이행 초년도에 큰 감축부담을 부여하고 있다.

1) 1,2구간 국가는 이행 첫날 1/3감축, 나머지는 5년 균등 감축
2) 3구간 해당 선진국은 이행 첫날 25% 감축, 나머지는 5년 균등 감축
3) 개도국인 경우 이행 첫날 20% 감축, 나머지는 8년 균등 감축

표 5-13. 무역왜곡보조총액 감축구간 및 감축율

구간	OTDS 규모(억$)	감축률(선진국)	감축률(개도국)
1구간(EU)	600 초과	[75] [85] %	[33.3] [40] % 선진국의 2/3
2구간(미국, 일본)	600~100	[66] [73] %	
3구간(기타국가)	100 미만	[50] [60] %	

[35] 2008. 7월 각료회의 전에 3차 수정안이 제시되었으나, 여기에서는 2차 수정안을 기준으로 분석하였음

무역왜곡보조총액의 이행연도 말 한도는 선진국 기준시 24,419억원~30,536억원, 개도국 기준시 55,113억원~61,240억원('95~'00년 기준)이 된다. 현 지급실적('95~'00년 평균: 22,491억원, '03-'04년 평균: 20,567억원)<표 5-16 참고>을 기준으로 볼 때 우리나라의 경우 OTDS 감축에 따른 큰 부담은 없을 것으로 보이나, 선진국 기준시 60% 감축 또는 FTA체결로 인한 시장개방 확대로 국내보조가 증가할 경우 보조금 한도가 직불제 시행에 부담으로 작용할 수 있을 것이다.

표 5-14. 개도국기준 적용시 우리나라 보조금 한도 추정

단위: 억원

구분	기준액	감축 수준	이행말
AMS	14,900	30%	10,430
블루박스	('95-'00년 기준) 15,391 ('95-'04년 기준) 15,967	생산액 5% 유지	('95-'00년 기준) 15,391 ('95-'04년 기준) 15,967
품목특정 최소허용보조	('95-'00년 기준) 30,782 ('95-'04년 기준) 32,201	33.3-40%	('95-'00년 기준) 18,469~20,521 ('95-'04년 기준) 19,321~21,467
품목불특정 최소허용보조	('95-'00년 기준) 30,782 ('95-'04년 기준) 32,201	33.3-40%	('95-'00년 기준) 18,469~20,521 ('95-'04년 기준) 19,321~21,467
보조총액 (OTDS)	('95-'00년 기준) 91,855 ('95-'04년 기준) 95,403	33.3-40%	('95-'00년 기준) 55,113~61,237 ('95-'04년 기준) 57,242~63,602

주: '95~'00년 평균 농업총생산액은 307,823억원, '95~'04년 평균은 322,012억원임

표 5-15. 선진국기준 적용시 우리나라 보조금 한도 추정

단위: 억원

구분	감축기준	감축 수준	이행말
AMS	14,900	45%	8,195
블루박스	15,391	총생산액의 2.5%	7,696
품목특정 최소허용보조	15,391	50~60% 감축	6,156~7,696
품목불특정 최소허용보조	15,391	50~60% 감축	6,156~7,696
보조총액 (OTDS)	61,073	50~60%감축	24,429~30,537

표 5-16. 우리나라의 연도별 국내보조 현황

단위: 억원

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
연간 양허보조총액	21,826	21,056	20,287	19,517	18,748	17,978	17,209	16,439	15,670	14,900
농업총생산	275,123	296,066	303,884	308,696	331,774	331,395	335,683	334,445	330,163	372,886
OTDS 지급실적	23,577	23,111	25,923	23,464	20,384	22,153	21,774	23,388	21,161	19,972
AMS 지급실적	20,755	19,674	19,370	15,628	15,519	16,909	16,316	15,504	14,717	14,584
품목불특정 de-minimis	2,488	2,904	3,933	5,255	4,048	4,127	3,981	5,014	4,144	4,372
품목특정 de-minimis	334	533	2,620	2,581	817	1,117	1,477	2,870	2,300	1,016

3.2. 감축대상 보조(AMS)

최종 양허 AMS 규모에 따라 3개 구간으로 나뉘어 감축한다. AMS 한도가 '95-'00년 평균 농업총생산액의 40%이상인 선진국의 경우, 2구간 해당 국가는 1,2구간 감축율 차이만큼, 2구간 해당 국가는 2,3구간의 감축율 차이의 1/2만큼 추가 감축한다. 이행기간과 관련하여 3구간 해당 선진국은 감축률을 6등분 분할하여 이행 첫날 감축률의 16.7%를 적용하고 나머지는 5년동안 균등 적용한다. 개도국의 경우는 감축률을 9등분 분할하여 이행 첫날 감축률의 11.1%를 적용하고 나머지 감축은 8년동안 균등 적용한다.

표 5-17. 감축대상 보조 감축구간 및 감축율

구간	AMS 규모(억$)	감축률(선진국)	감축률(개도국)
1구간(EU)	400 초과	70 %	30 % 선진국의 30%
2구간(미국, 일본)	400~150	60 %	
3구간(기타국가)	150억 미만	45 %	

품목특정 AMS 한도는 선진국의 경우 '95-'00년 통보된 품목특정 AMS의 평균지급액을 한도로 적용한다.[36] 개도국은 다음의 옵션 중 한 가지를 선택하여 품목별 AMS 한도를 양허한다.

1) '95-'00년 혹은 '95-'04년 평균 통보된 AMS 지급액
2) '95-'00년 혹은 '95-'04년 평균생산액의 20%(UR de-minimis 수준의 2배)
3) 해당년도 총 AMS의 20%

우리나라는 2005년도 양정제도 개편으로 쌀 수매제도가 폐지되어, 현재 쌀과 관련하여서는 쌀소득보전직불제의 변동직불금만이 AMS에 포함된다. 그러나, 국회에서 목표가격을 2012년까지 동결하였는데 이 경우에는 DDA 협상에 따른 AMS 한도 초과가 예상된다.

표 5-18. 목표가격 동결에 따른 예산추정치와 AMS 한도 비교

구분(억원)		'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16
AMS 한도	선진국	14,900	13,559	12,459	10,877	9,536	8,195	8,195	8,195	8,195
	개도국	14,900	14,341	13,783	13,298	12,665	12,106	11548	10,989	10,430
변동직불예산		6,065	7,387	8,676	9,932	11,155	**12,346**	**13,503**	**14,628**	**15,719**

[36] 기준기간 이후 품목특정 AMS 지원 품목의 경우는 세부원칙 채택 이전 최근 2년 통보된 AMS 평균 지급액이 한도이다.

3.3. 최소허용보조(De minimis)

선진국은 현행 최소허용보조수준(품목특정보조: 해당품목 생산액의 5% + 품목불특정보조: 농업총생산액의 5%)을 〔50〕－〔60〕% 이상 감축하고, 감축이행기간은 이행 첫날부터 5년간 균등 감축한다. 개도국은 현행 최소허용보조수준(품목특정보조: 해당품목 생산액의 10%＋품목불특정보조: 농업총생산액의 10%)을 〔33.3〕－〔40〕 % 이상 감축하고, 감축이행 기간은 선진국보다 3년 더 긴 이행기간을 부여한다.

우리나라의 경우 현재까지 지급실적[37](품목특정보조: 0.65%, 품목불특정보조: 1.3%)을 기준으로 볼 경우에는 감축에 따른 큰 부담은 없을 전망이다. 다만 최근 보조수준이 증가하고 있는 마늘(2004년 기준으로 생산액 대비 보조 비중 1.37%), 양파(2.19%), 당근(1.39%), 배(1.75%) 등의 경우와 또한 향후 FTA 대책 등 보조 증액 가능성이 높기 때문에 선진국 기준 적용시(2-2.5%) 일정수준 부담으로 작용할 것으로 전망된다.

표 5-19. 연도별 품목불특정 De-minimis 지급실적 및 농업총생산액 대비 비율

	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04
농업총생산액 (단위:10억)	2,586	2,905	3,027	3,075	3,306	3,300	3,363	3,345	3,302	3,729
보조비율	0.96	1.00	1.30	1.71	1.22	1.25	1.18	1.50	1.26	1.17

3.4. 블루박스(Blue Box)

선진국은 1995-2000년 평균 농업총생산액의 2.5%, 개도국은 1995-2000년 또는 1995-2004년 평균 농업총생산액의 5% 한도를 이행 첫날부터 적용한다. 기

[37] '95-'04년간의 평균 지급실적

준기간동안 블루박스와 AMS 지원실적이 없는 품목들에 있어서는 선진국의 경우 전체 블루박스 한도의 5% 범위 내에서, 개별 품목별로는 블루박스 한도의 2.5%를 상한으로 하여 블루박스 지원이 가능하다. 개도국의 경우에는 전체적으로 블루박스 한도의 7.5% 범위 내에서 개별품목별로 블루박스 한도의 5%를 상한으로 설정한다. 품목특정 AMS를 블루박스로 전환시 품목별 블루박스 지급한도는 초과할 수 있으나(전체 블루박스 한도는 유지), 전환된 만큼 품목특정 AMS을 감축하여야 한다.

우리나라의 경우 개도국 지위를 가질 경우 블루박스 한도는 '95-'00년 적용시 15,280억원이고, '95-'04년 적용시에는 16,034억원이다.

4. 농정과제와 직접지불제의 역할

4.1. 농업발전을 위한 과제

21세기를 맞이한 우리나라의 농업발전 방향과 과제에 대해서는 많은 연구가 수행되었고, 이러한 논의를 기초로 하여 정부의 중장기 농업발전계획이 수립되었다.

이정환 외(1998)는 식량의 안정적 공급, 농촌환경의 보호와 보전, 농촌지역사회 유지, 농업경쟁력의 제고, 외부경제효과와 위험에 대한 보상을 주요 과제로 제시하였다. 2002년에 농어업·농어촌특별대책위원회에서 채택한 보고서에서는 농림업의 안정 성장과 다원적 기능 제고, 농어촌 정주여건 개선과 주민복지의 확충, 재정정책과 정책 추진체계의 개선을 주요 과제로 제시하였다.

2004년 2월에 정부가 발표한 「농업·농촌종합대책」에서는 시장지향적 농업구조로의 재편을 통한 농업의 체질 강화, 개방으로 인한 농가소득하락 대비 등 구조조정의 연착륙 뒷받침, 농촌지역개발 및 복지정책의 강화를 통한 도농균형발전의 실현을 들고 있다. 박성재 외(2007)는 인적자본의 확충과 기술력 제고,

농가의 조직화 등 협동시스템 구축, 우량농지의 확보와 효율적 이용, 식품안전관리와 식품영양정책의 체계화, 농가소득의 제고와 안정화, 선진적 금융시스템 도입을 통한 자금운용과 부채 대책, 농촌정책에 있어 어메니티 등 지역자원에 대한 관심증대와 지역통합적 접근방식의 강화 등을 들고 있다.

이하에서는 선행 연구와 정책의 검토를 바탕으로 우리나라 농업발전을 위한 과제들을 정리해 본다.

농업·농촌의 새로운 비전과 역할

국제경쟁에서 이기는 농업, 국민이 사랑하는 농촌이 비전이 되어야 한다. 그러기 위해서는 첨단 기술농업을 구현하여 개방 확대로 잠식되는 시장을 대체할 새로운 시장을 확보하여야 한다. 성장하는 동아시아 시장을 겨냥한 수출농업체제 구축, 기능성 물질과 의료 등 바이오 산업 연계 등을 예로 들 수 있다. 동시에 생산자 중심의 농업에서 탈피하여 다양한 농산물과 식품의 공급, 품질향상과 안정성 확보 등을 통해 소비자 만족도를 제고하여야 한다. 예를 들어 친환경농업은 UR 이후 무한 경쟁시대에 대응한 효과적인 시장 차별화 전략이라 할 수 있다.

농업·농촌은 농산물 생산 외에도 홍수 예방, 지하수 함양, 토양유실 방지 등 환경보전 기능을 수행하고 있다. 나아가 자연적, 환경적, 문화적 어메니티를 바탕으로 국민에게 여가와 휴식 공간을 제공하는 기능이 점차 중요해지고 있다. 이제 농촌은 생산공간이라는 좁은 인식 틀을 벗어나 생태환경 보전의 장이자, 전 국민의 정주·휴양공간으로 가치 창출의 장이 되어야 한다.

농가소득 보전과 경영안정 지원

시장개방에 따른 급격한 소득감소의 충격을 완화하기 위한 소득보전대책이 필요하다. 이와 함께 단기적인 가격변동이나 자연재해로 인한 경영위험을 흡수하여 농가경제의 안정을 도모하여야 한다.

소득안정 문제는 농가의 계층에 따라 관심사항이 다르다. 개방 피해를 보전하는 쌀소득보전직불제나 FTA 피해보전직불제는 모든 계층의 농가에게 중요

한 정책이라 할 수 있다. 그렇지만 소득수준이 높은 대농층에게는 평균적인 직불금보다는 소득불안정의 해소가 더 큰 관심사일 수 있다. 반면 영세농 층은 최저생계비 이하로 소득이 떨어질 경우에 대비한 사회보장책이 더 중요할 것이다. 한편, 청장년 중소농 층에게는 비농업 직업교육과 취업기회 창출이 농업소득 증대보다 중요할 수 있다.

이처럼 농가의 소득과 경영안정은 한 두 정책으로 해소될 수 없으므로, 다양한 정책 프로그램이 개발되어 농가들이 처한 여건과 주체적 상황에 따라 선택할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이를 위해 각종 농가정보가 신뢰할 수 있는 수준으로 구축된다면 정책의 수립과 집행 그리고 사회적 합의에 이르기가 용이해질 것이다.

우수한 농업경영인의 확보

영세한 농업구조를 가진 우리나라가 농업경쟁력을 제고하기 위해서는 인적자본을 확충하고 기술력을 높여야 한다. 우리 농업인의 근면성과 강한 의지는 높은 것으로 평가되나, 급속한 고령화와 후계자 미확보, 현대적 경영자 의식의 희박, 선진국에 비해 낮은 기술수준 등 약점이 많다(박성재 외, 2007).

우수 농업인력 육성 방안은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫 번째 방안으로는 체계적인 기술과 경영교육, 지속적인 자금 지원과 컨설팅의 연계를 통해 경영체로서의 성장을 지원하는 육성체계의 변화이다.

두 번째 방안으로는 비농업부문의 자본과 기술, 인력이 유입될 수 있는 투자환경을 조성하고 불필요한 규제를 완화하는 것이다.

생산자 조직화와 유통혁신

시장여건이 변하고 기술이 진보함에 따라 농업도 점차 시설과 기계를 많이 사용하는 자본집약적 경영으로 변화하고 있다. 많은 자본을 동원하고 그에 걸맞는 경영관리를 하기 위해서는 개인의 역량으로서는 한계가 있다. 가족농의 물적, 인적 한계를 극복하고 경영의 지속성을 확보하기 위해서는 법인 경영체로의 전환을 적극 검토할 필요가 있다.

국가간에서나 산지간의 경쟁의 심화와 소비지 대규모 유통회사의 시장지배에 대응하여 표준화된 농산물을 대량으로 공급하기 위해서는 산지유통의 조직화도 매우 중요하다. 산지 조직화는 소비자 수요에 부응하는 생산혁신의 전제조건이자 생산·가공·유통을 연계하는 가치사슬의 출발점이기도 하다.

노령층의 생활안정과 복지 대책

농촌지역의 불리한 교육·의료·문화 생활여건을 개선하기 위한 인프라를 확충하고 추가적인 비용을 보상하여야 한다. 양적인 시설 확대에만 치중하지 않고 거점학교 육성, 응급의료체제 구축 등 서비스 공급체계의 효율화가 모색되어야 한다.

고령 농업인의 취약한 경제능력을 보완하여 최소한의 안정된 생활이 가능하도록 지원이 강화되어야 한다. 먼저 국민연금제도에 보다 많은 농어업인들이 실질적인 연금수급을 받을 수 있도록 지원을 늘리고 연금에 가입하지 않은 층에 대한 노령연금이 강화되어야 한다. 한편에서는 농가 자산을 노후생활에 활용할 수 있게 농지 등 토지에 대한 역모기지론 상품이 개발될 필요가 있다.

이 외에 국민기초생활보장제, 농작업 상해공제, 국민건강보험 등에 대한 집행에서 농업과 농업인의 특성을 충분히 고려하여 촘촘한 사회안전망을 구축하여야 할 것이다.

4.2. 직접지불제의 역할

직접지불제는 당초 시장과 무역왜곡적인 농업보조를 감축하는 농정개혁의 수단으로서 도입되었다. 따라서 가격지지와 투입재 보조를 대체하는 소득지지적 성격에서 출발하였으나, 점차 다양한 형태로 분화되면서 농업의 다원적 기능 제고를 위한 수단으로서 활용이 늘어나는 경향이 있다.

직접지불제는 목적에 따라 여러 가지로 분류할 수 있으나 <표 5-20>과 같이 소득보전과 경영안정을 위한 직불제, 구조조정을 위한 직불제, 다원적 기능 제

고를 위한 직불제로 대별할 수 있다.

표 5-20. 직접지불제 목적에 따른 분류

분 류	목 적	사 례
소득보전과 경영안정	농산물가격의 하락, 자연재해로 인한 소득감소를 보전	재해 지원 소득 보상
구조조정	생산성이 낮은 농가나 자원의 퇴출을 유도하여 생산성을 제고하고 수급안정을 도모	이탈농 지원 휴폐경 보상
다원적 기능 제고	지역과 환경에 미치는 긍정적 외부효과를 높이는 방향으로 농업활동을 유도	환경보전 지원 조건불리지역 지원 경관보전 지원

앞에서 논의한 우리나라의 농업발전을 위한 과제를 고려하면 향후 직접지불제의 역할은 다음과 같이 설정할 수 있다.

첫 번째 과제중 하나인 농업·농촌의 다원적 기능의 제고와 연계된 직접지불제의 역할이 증대하고 있다. 이 직불제는 현재의 농가소득을 보전하는 외에도 장기적으로 농업·농촌의 사회적 역할을 함양하여 농업지원시스템을 유지하는 뒷받침이 된다. EU에서는 환경직불, 조건불리지역 직불 등을 확충하는 외에도 소득보전을 위한 단일직불제의 수급조건으로 일정한 환경의무를 부여하고 있다(cross compliance). 일본도 대부분의 직불제에서 환경의무 준수를 조건으로 하고 있다.

다음으로 수입개방 확대에 따른 농가소득 보전을 위한 직불제는 현 단계에서 가장 중요하다고 할 수 있다. 이는 앞의 농정과제의 두 번째와 관련되며 현 쌀소득보전직불제와 FTA피해보전직불제가 이에 해당된다. 진행 중인 DDA나 FTA 협상에서 농업의 민감성을 반영하는 노력을 하고 있으나 이전보다 빠른 속도로 개방이 확대될 것으로 예상된다. 따라서 개방충격을 완화할 수 있는 소득보전책은 농업생산의 유지와 농업인의 복지향상에 매우 중요한 요소이다. 그러나, 과도한 소득보전은 농가가 새로운 경제환경에 적응하는 것을 저해할 수

있음에 유의해야 한다.

세 번째 과제인 우수 경영인 확보 및 두 번째 과제인 경영안정과 관련하여 전업적 농가에 대한 위험관리 지원정책은 앞으로 그 중요성이 커질 것으로 예상된다. 경영규모와 투자의 확대, 전문화 진전으로 경영위험은 커지고 있으나 그에 대응할 수 있는 민간의 보험이나 금융수단은 제공되지 않고 있기 때문이다. 반면 전업농의 농지확보를 지원하기 위한 경영이양 프로그램의 효과는 적어질 것으로 예상된다.

5. 직접지불제 개편의 기본방향

5.1. 직접지불제의 흐름 (발전단계)

선진국의 관련 정책 동향과 WTO의 생산연계보조 감축 논의를 고려할 때 직접지불제는 다음과 같이 생산과 연계하지 않는 방향, 소득보전에서 경영안정과 다원적 기능 제고 방향으로 발전하고 있다.

첫째, 직불제가 과거에는 특정한 품목의 생산 여부나 생산량, 가격 등과 연계되었던 데서 점차 생산과 연계되지 않는 방향으로 전환되고 있다. 대표적인 예가 EU의 단일직불제이다. 단일직불제는 품목과 연계되지 않았을 뿐만 아니라 농지 휴경시에도 지급하고 있어 가장 생산중립적이라 평가된다. 단일직불제의 수급권은 농지와 분리하여 거래될 수도 있다. 미국의 고정직불금과 가격보전직불(CCP)은 기준년도의 재배 품목을 기준으로 지급하지만 현재의 생산품목과 연계되지 않으므로 생산중립적 정책으로 평가할 수 있다. 일본의 논밭경영소득안정직불은 개별 품목의 생산과 가격에 연계되어 직불금을 계산하고 지급하지만, 농가 단위에서 통합하여 소득감소와 직불액을 계산한다는 점에서 과거 품목별 정책에 비해 개선된 것으로 평가할 수 있다.

둘째, 직불제의 중심이 소득보전에서 경영안정과 다원적기능 제고로 전환되

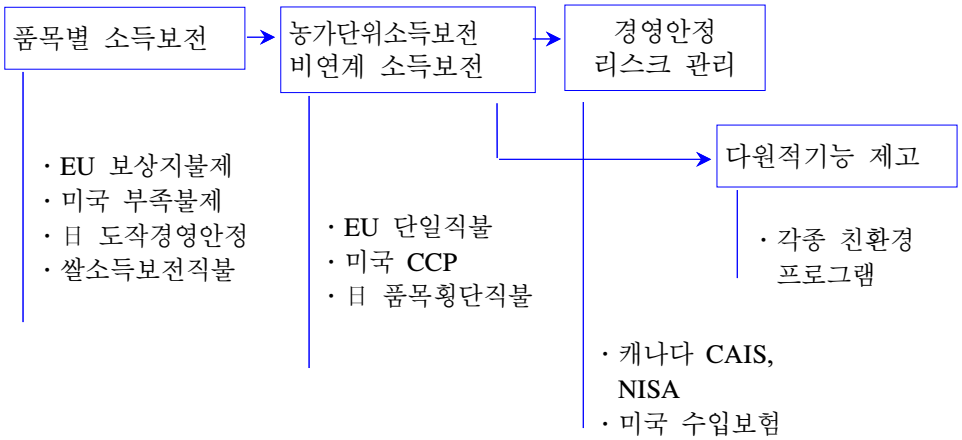
고 있다. EU가 소득보전을 위한 직불금을 연차적으로 감축하고 이를 농촌개발 정책에 사용할 계획인 점, 소득보상직불제의 조건으로 환경의무준수(cross compliance) 조건을 부여한 점을 예로 들 수 있다. 캐나다는 1991년에 농가 단위 소득안정을 위한 순소득안정계정(NISA) 프로그램을 도입하였고, 2003년에는 소득안정효과가 높은 보험방식(CAIS)를 도입하였다. 2007년에는 사후적 소득안정프로그램과 작물보험, 농업투자자금의 원활한 확보 등 다양한 프로그램을 결합한 종합적소득안정장치를 마련하였다.

셋째, 직불제 집행의 투명화와 단순화를 통하여 행정비용을 줄이고 직불제에 대한 지지를 높이고 있다. EU는 품목별 직불제를 통합한 단일직불제를 도입하면서 통합관리통제시스템(IACS)을 강화하였다. 변화된 IACS는 직불제 수급권을 명확하게 식별하고 관리하기 위한 경영체와 농지의 전산관리 시스템을 포함하고 있다. 한편, 멕시코의 소득보전직불제(procampo)에서도 지원은 과거의 식부면적에 근거해 지불되며 재배면적이 1ha 미만인 농가에 대해서는 1ha에 해당되는 동일액을 지급함으로써 행정비용을 줄이고 있다.

한편, 우리나라는 직불제가 도입된 후 10년이 지나고 다양한 직불제가 시행중이지만, 아직 품목별 소득보전직불이 중심이고 생산과 연계된 정도가 비교적 높은 편이다. 대부분의 농가가 쌀을 재배하고 있을 뿐만 아니라 쌀에 경제재 이상의 정치경제적, 역사문화적 중요성이 주어진 상황에서 쌀에 대해 차별적인 지원이 불가피한 측면이 있다. 그러나 직불제의 정책효과를 높이고 지속가능하기 위해서는 국제 흐름과 규정에 맞추는 노력이 필요하다.

생산과 연계된 직불제는 자원배분을 왜곡시키는 요인으로 WTO에서도 감축대상으로 분류된다. 그러나 농산물 수출국인 미국과 캐나다, EU 등과 달리 식품자급률이 낮은 우리나라에서 휴경지에도 보조금을 지급하는 식으로 완전히 생산중립적인 직불제는 사회적 지지를 받기 어렵다. 즉, 직불제를 농업생산의 유지와 연계시키는 것이 타당한 측면이 있다. 그렇지만 농지의 보전과 휴폐경화 방지를 넘어서 특정 품목의 생산과 연계시키는 것은 농업 내에서의 자원배분을 왜곡시키게 된다. 이런 점에서 FTA피해보전직불처럼 특정 품목의 현재 생산과 연계된 직불을 지속하는 것은 재고하여야 한다.

그림 5-3. 직접지불제의 흐름



5.2. 직불제 개편의 기본 방향

직불제가 농업발전에 기여하고 국내외적으로 지속성을 확보하기 위해서는 다음과 같은 기본원칙 하에서 개편하는 것이 바람직하다.

품목별 소득보전에서 농가단위 소득보전으로

과거 한·칠레 FTA에서는 농산물 피해가 복숭아, 포도, 키위 등 일부 품목에 한정되었다. 그러나 한·미 FTA가 발효되면 쇠고기, 돼지고기 등 축산물과 감귤, 사과, 포도 등 과수부문까지 피해가 확대될 것으로 예상된다. 진행되고 있거나 예상되는 한·EU FTA, 한·중 FTA, DDA 타결에 따라 개방피해는 다수 품목으로 확대될 것이고 간접피해까지 늘어나 농업 전반에 파급영향을 미칠 것으로 예상된다.

즉, 앞으로 FTA의 다발적 체결과 DDA 타결이 이루어지면 특정의 개방조치와 품목별 소득변동과의 직접적 인과관계는 모호해지면서 전체 농업의 피해액은 늘어날 것이다. 따라서, 품목별 직접피해만을 보상하는 직불제로 농가의 소

득변동에 대응하기에는 한계가 있으며 개방 이후 농업소득 전체의 변화에 대응하는 정책이 보다 바람직하다. 이 단계에서는 소득보전은 피해를 입는 모든 농가를 대상으로 하여야 할 것이다.

그러나 이 경우에도 특정 개방조치로 직접 발생하는 피해에 대한 보상의 필요성은 검토되어야 한다. 특히 다른 용도로의 전환이 어려운 고정자산의 비중이 큰 품목의 경우에는 고정자산의 가치하락에 대한 보상을 하는 방안도 고려하여야 한다.

생산 연계성은 당분간 유지

DDA에서는 국내보조의 감축이 예상되고 있다. 따라서, 직접지불제의 지속가능성을 위해서는 허용보조로 설계하거나 아니면 감축대상 보조의 상한 내에서 운용해야 한다.

이런 관점에서 직불제를 생산과 연계되지 않도록 하여야 한다는 주장이 있다. 그러나, 향후 국제 농산물 수급상황의 불안정성과 관세 감축 등 교역조건의 불확실성을 고려하면, 적절한 식량자급률과 생산기반 유지를 위해서 당분간 생산연계성을 유지하는 것이 필요하다고 판단된다. 더구나 직불제가 한번 생산비연계로 전환하면 다시 생산 연계로 돌아오기 어려우므로(비가역적) 신중하여야 할 것이다. 그렇지만 직불제를 생산과 연계시키더라도 자원의 효율적 이용을 위해서 품목 선택의 자유도는 확대하는 것이 바람직하다. 예를 들어 농지의 형태를 유지하면서 생산을 지속할 것을 의무화하는 것이다.

또한 쌀, 콩 등 식량작물의 생산에 대해서는 수급균형을 크게 저해하지 않는 범위 내에서 다른 작목보다 우대 지원을 하는 것은 식량의 안정적 확보의 중요한 방안이자, 채소나 특작 등 상업적 작목의 과도한 시장불안정을 피하는 방안이 될 수 있다.

중장기적으로 소득보전보다는 경영안정/리스크 관리로 전환

우리 농정의 주요 과제 중의 하나는 전업농 육성을 통한 농업구조개선이다. 전업농이 성장하기 위해서는 경영규모 확대와 함께 자연재해, 시장가격 변동

등 농업경영의 불확실성과 위험에 효과적으로 대처하여야 한다. 이러한 관점에서 직불제를 평균적인 소득보전을 넘어 경영위기에 대한 대처수단으로 활용할 수 있다.

캐나다의 NISA나 CAIS와 같이 농가 경영안정을 위한 직불제를 시행하기 위해서는 농가소득을 체계적으로 파악할 수 있는 시스템 구축과 더불어 농업인의 기여금 납부 등 책임 분담의 조건이 성숙되어야 하나 우리나라는 아직 여건이 미비하다. 그렇더라도 축산과 과수 등 품목의 전업농부터 대상으로 하여 정책을 개발하고 시범사업을 시행할 필요가 있다.

농업・농촌의 다원적기능 제고를 위한 직불제 확충

다원적 기능과 관련된 직불제가 효과적으로 확산되기 위해서 가장 필요한 조건은 프로그램의 유연성이다. 환경보전 등 다원적 기능은 각 지역마다의 자연과 생태, 문화적 배경에 따라 가치와 보전 및 유지방법이 다를 수밖에 없기 때문이다.

따라서, 정부는 프로그램의 큰 원칙을 제시하고, 지방자치단체와 지역농업인(주민)과의 협약에 기초하여 추진하도록 하여야 한다. 이 때 협약의 내용에서 지역의 생태, 환경, 문화적 여건을 고려한 다양한 방식이 허용되어야 하고, 지방자치단체 등이 프로그램을 입안하여 정부 승인을 받아 시행하는 절차를 따를 수 있다. 정책의 책임과 주도권의 지방이양에 대응하여 필요한 재정은 지방자치단체와 정부가 분담하는 것이 바람직하다.

다원적기능과 연계된 직불제가 효과적으로 시행되기 위해서는, 다원적기능을 수행할 수 있는 농법으로의 전환 등 수행조건 이행 노력에 대한 철저한 모니터링과, 사업 전과 사업 후의 환경지표 등의 변화에 기초한 객관적 성과 평가가 병행되어야 한다.

제 6 장

농가단위 소득안정 직접지불제 도입 방안

1. 도입의 필요성

1.1. 농업소득의 불안정 요인 확대

농업은 잦은 자연재해, 긴 생산주기, 비교적 낮은 수요탄력성으로 인해 생산과 가격의 변동이 크고 소득이 불안정한 편이다. 기술발전에 따라 농업생산의 불안정이 줄어들기도 하지만 농업발전 과정에서 나타나는 상업화, 전문화, 자본 투자의 확대는 농업소득의 불안정을 심화하는 요인으로 작용해 왔다. 1980년대 이후 농가부채의 빠른 증가는 이러한 소득불안정이 누적된 결과라고 할 수 있다.[38]

1990년대에 들어와 농산물 시장개방이 확대되면서 농업소득의 불안정은 더욱 심해졌다. 경쟁에서 살아남기 위한 생산적인 투자는 늘어난 반면 농산물가격은 추세적으로 하락할 뿐만 아니라 등락도 심해졌기 때문이다. UR 타결에 대응하여 1990년대 중후반 추진된 농업구조정책은 상당한 정도의 생산성 향상

[38] 1980-2007년간 농가소득은 12배로 증가한 반면 농가부채는 88배로 늘어났다. 그 결과 농가소득 대비 부채의 비율은 같은 기간 중 12.6%에서 93.7%로, 농가자산 대 부채의 비율은 2.5%에서 7.6%로 늘어났다.

을 이루었음에도 불구하고 농산물 실질가격의 하락을 가져와 농가경제에 부채 증가라는 부담을 남겼다.

2007년에 정부간 협상을 타결하고 국회비준을 기다리고 있는 한·미FTA와 2008년 타결을 목표로 진행되어 온 DDA 협상, 검토 단계에 있는 한·중FTA 등이 추진되어 발효되면 축산과 과수, 양념채소, 곡물 등 대다수 주요 품목의 수입이 늘어나 농가경제에 막대한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 시장개방의 제2파고가 닥치기 전에 농업소득 안정을 위한 정책 대비가 절실한 것이 현실이다. 아래에서는 농업소득 불안정의 몇 가지 측면을 살펴보기로 한다.

품목별 가격 변동

농업소득 변동의 가장 큰 요인은 가격등락이다. 주요 품목별로 최근 20년간(1988-2007년)의 가격변동을 보면 <표 6-1>과 같다. 엽채류와 일부 화훼, 과일류의 가격변동계수가 0.2가 넘는 것으로 나타났다. 예상과 달리 계란을 제외한 축산물의 가격변동은 크지 않았던 것으로 나타났다(품목별 변동은 부록 참조).

표 6-1. 주요 품목별 가격 변동, 1988-2007

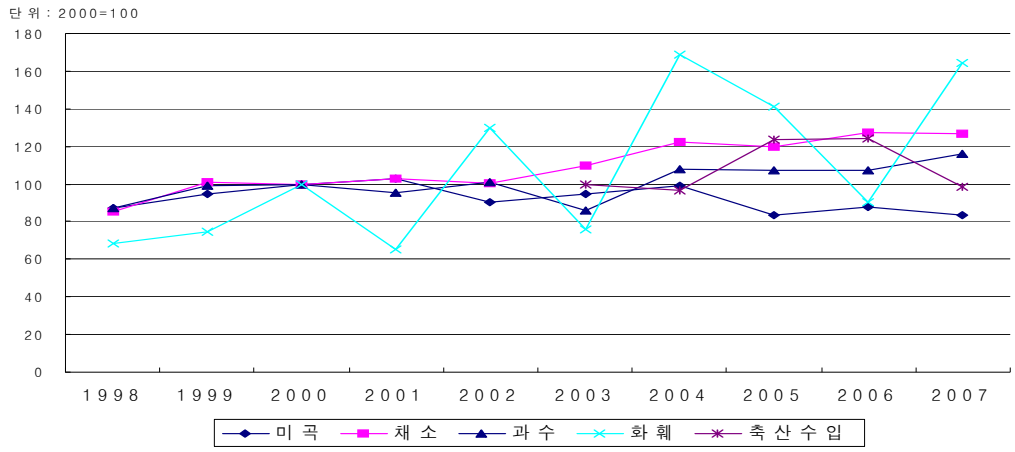
변동계수 구간	품목
0.1 미만	일반미, 돼지, 닭, 우유
0.1 - 0.15	콩, 딸기, 사과, 한우(암소, 황우), 계란, 인삼, 카네이션
0.15 - 0.2	감자, 고추, 마늘, 느타리버섯, 장미
0.2 - 0.25	양파, 수박, 배, 포도, 감귤, 표고버섯
0.25 - 0.3	(해당 품목 없음)
0.3 - 0.4	배추, 상추, 무, 백합

참고: 변이계수는 가격추세선과 실제치와의 편차를 기준으로 계산
자료: 농협조사월보, 통계청의 농가판매가격을 기준으로 계산.

품목별 조수입 변동

농가경제통계를 통해 품목류별로 평균적인 조수입의 변화를 보면 <그림 6-1>과 같다. 최근 10년간(1998-2007) 농업조수입의 변이계수(표준편차/평균)를 보면 미곡이 0.077, 과수가 0.093으로 비교적 낮으며, 화훼가 0.371로 가장 높은 변동을 나타내고 있다. 채소와 축산은 0.128로 비교적 안정된 수치를 보이고 있으나 개별 품목별로는 상당한 진폭을 보이고 있다.

그림 6-1. 품목류별 농가조수입 변화(2000년=100)



자료: 통계청, 「2007년 농가경제통계」에서 작성

농업소득률의 저하

조수입의 변동도 문제이지만 농업소득률이 매년 큰 폭으로 낮아져 농업소득이 정체되고 불안정이 심해지고 있는 점을 지적할 수 있다. 특히 시설원예나 축산은 소득률이 낮아 조수입 감소나 경영비 증가가 농업소득에 미치는 영향이 증폭된다. <표 6-2>에서는 축산과 시설원예의 소득률이 낮은 점을 보여주고 있다. 특히 축산은 소득률이 20~30%대에 불과해 약간의 조수입 감소나 경영비 증가에도 소득변동이 매우 큼을 알 수 있다.

<표 6-3>에 의하면 농업소득률은 매우 빠른 속도로 떨어지고 있다. 1990년대 수입개방에 대응하여 경쟁력 강화를 위한 영농규모 확대, 기계화, 시설현대화를 추진하고 농업구조정책으로 이를 지원하면서 농업의 비용구조가 바뀌었음을 알 수 있다. 2000년대에 들어와서는 경유와 농업용 파이프 등 투입재 가격의 상승이 소득률 저하를 가속시키고 있다. 2007년의 농업소득률은 평균적으로 40%에 미치지 못하고 있다. 이는 조수입이 감소하면 농업소득의 감소는 2.5배로 증폭된다는 것을 의미한다.

표 6-2. 품목별 소득률과 소득변동, 2006

품목	조수입 (천원)	경영비 (천원)	소득률(%)	조수입 30% 감소시 소득 감소(%)	경영비 30% 증가시 소득 감소(%)
쌀 (10a)	892	350	60.8	49.3	19.3
콩 (10a)	632	195	69.1	43.4	13.4
배 (10a)	4,554	1,622	64.4	46.6	16.6
시설상추 (10a)	6,523	2,678	58.9	50.9	20.9
시설고추 (10a)	17,523	8,645	50.7	59.2	29.2
한육우 (두)	5,441	3,875	28.8	104.2	74.2
양돈 (두)	274	178	35.0	85.7	55.7

자료: 농촌진흥청, 「2006 농축산물소득자료집」, 2007

표 6-3. 농업소득률의 추이와 소득변동에의 영향

단위: %

	1990	2000	2007
농업 전체의 평균 소득률	69.0	55.8	39.9
조수입 30% 감소시 소득감소율	43.5	53.8	75.2
경영비 30% 증가시 소득감소율	13.5	23.8	45.2

자료: 통계청, 「2007년 농가경제통계」에서 계산

투입재 가격 상승

농업생산의 중간투입재를 외부로부터 구입하는 비중이 높아지면서 투입재 가격의 변동이 농업소득 저하와 불안정의 주요 원인이 되고 있다.

예를 들어 국제 곡물가격과 해상운임의 상승에 따라 2006년 말부터 배합사료 가격이 상승하기 시작하였고, 이는 구입농후사료에 의존하는 우리나라 축산농가에 큰 경영압박 요인으로 작용하고 있다. 양돈용 배합사료 가격은 2006년 10월부터 2008년 3월 사이에 25% 상승하였으며, 이는 돼지 출하가격의 하락과 겹쳐 양돈농가의 수익성을 크게 떨어뜨렸다.[39]

2007년 하반기부터의 유가상승은 시설원예 농가의 경영비를 크게 증가시키고 있다. 한국농촌경제연구원 분석에 의하면 2008년도의 원유가격을 배럴당 $102.8로 가정할 때 시설원예 단위면적당 소득을 2007년과 비교해 보면 시설고추는 19.7%, 시설오이는 18.3%, 시설딸기는 6.2% 감소하는 것으로 추정되었다. 유가 상승은 광열·동력비 뿐만 아니라 비료, 비닐과 같은 자재의 연쇄적인 가격인상을 불러오게 된다.

1.2. 농업부문의 취약한 위험관리 수단

농업소득이 불안정하다고 하여 바로 정부 개입이 정당화되는 것은 아니다. 시장경제의 모든 경제활동에는 불확실성과 위험이 따르며 이는 이윤의 한 부분을 구성하기 때문이다. 소득변동의 위험을 관리할 일차적인 책임은 경제주체에 있으며, 보험 등 시장 메카니즘을 활용하는 것이 원칙이라 할 수 있다.

그러나 농업부문에는 생산과 가격, 소득의 변동에 대처할 수 있는 민간과 정부의 위험관리제도가 잘 발달되어 있지 않다. 농산물의 선물시장은 도입되지

---

39 한국농촌경제연구원, 「사료가격 상승이 양돈업에 미치는 영향과 대응방안(2008.3.20)」에 근거하여 계산한 결과이다. 양돈협회에 의하면 2007년에는 100kg당 6,987원 손실이 발생하였고 2008년에는 손실 폭이 훨씬 커질 것이라 예측하고 있다.

않았고 재해보험과 계약재배는 일부 품목에 대해서만 작동되고 있으며, 자영업자인 농업인에 대한 실업보험은 없고 농작업 중 재해에 대한 대책도 매우 부족하다.

이러한 상황에서 농업소득의 불안정 증폭은 전업농 육성을 통한 구조개선에 장애로 작용하고 있다. 농산물가격이 폭락하거나 심각한 재해가 발생하면 농가가 충격을 이겨내지 못하고 도산할 위험이 크기 때문이다. 도산 위험은 전문화되고 투자액이 많은 전업농일수록 심하다. 또한 농가가 위험을 회피하기 위하여 투자규모를 축소하거나 과도한 다각경영을 하는 등의 의사결정으로 자원배분의 효율성 저하를 가져옴으로써 농업발전에 역행할 우려도 있다.

선진농업국들은 농업소득안정을 위해 다양한 가격지지정책과 재해보험제도를 운영하여 왔다. 최근에는 무역자유화와 가격정책의 축소 속에서 직접지불제를 확대하고 있으며, 특히 농가단위의 소득안정 프로그램을 강화하고 있는 점을 볼 수 있다

표 6-4. 주요 국가의 소득안정 제도 개요

	EU	미국	일본	캐나다
제도 명	단일직불	가격보전직불	품목횡단적 경영안정제도	농업소득안정제도
안정 기준	과거 직불실적	품목별 목표가격	과거 3년간 평균 조수입	과거 평균수입 (5년 올림픽평균)
지불기준	농지 면적	기준년도 품목별 면적	평균가격 변동 (농가단위 가중)	농가단위 농업수입 변동
시장가격 연계	없음	품목별 연계	가중 평균치 연계	없음
정책 대상	농가 단위 (농지와 연계)	품목 단위	농가 단위 (전업농 한정)	농가 단위
감축 조건	그린박스	감축 대상	감축 대상	감축 대상

1.3. 품목별 소득보전대책의 문제

시행중인 쌀소득보전직불제와 FTA피해보전직불제는 품목별로 기준가격과 시장가격과의 차이의 일부를 보전함으로써 농업소득 안정을 도모하는 품목별 대책이다. 이들 품목별 대책은 개방으로 인한 피해를 직접 보상함으로써 이해관계자의 설득과 지원에 대한 사회적 공감대 형성이 비교적 용이하였다. 그러나 다음과 같은 문제점도 지적되고 있다.

품목별 보전방식은 생산중립적이 아니어서 품목간 형평성 문제를 일으키고 시장왜곡을 야기할 수 있다[40]. 시장 여건의 변화에 따라 특정 품목의 생산이 조정되어야 함에도 불구하고 정부 지원에 따라 구조조정이 지연되기 때문이다. 쌀의 목표가격을 2012년까지 고정함으로써 생산과잉 기조가 지속될 우려가 큰 것이 사실이다. WTO 보조금협상에서는 생산과 연계된 보조(OTDS)가 대폭 감축될 것으로 예상되어 정책의 지속성에도 문제가 생길 수 있다.(제5장 참조)

농가의 경영위험은 품목별 소득이 아니라 농가 전체의 소득 감소에 좌우된다. 따라서 농가 단위에서 소득변동을 파악하여 정책을 시행하는 것이 재정 효율성이 높다고 할 수 있다.

이 외에도 품목별 보전방식은 개별 농가의 품목별 경영규모를 파악하여야 하는 문제점이 있다. 현재는 쌀과 키위, 시설포도만을 대상으로 하고 있지만 앞으로 대상 품목이 늘어나면 경영규모 파악이 더욱 어려워질 것이다. 품목별로 보면 곡물이나 과수의 재배면적은 비교적 파악이 쉽지만, 시설원예나 축산은 시설 내에서 생산활동이 이루어지고 규모가 수시로 변하여 정확한 파악이 어렵다. 설사 가능하다고 하더라도 대상 품목이 늘어남에 따라 행정비용도 증가하게 된다.

이러한 점을 감안하면 품목별 소득보전 방식보다는 농가단위 소득보전방식이 시장지향적이며 국제적 기준에 보다 부합한 방식이라 할 수 있다.

앞의 <표 6-4>에서 본 바와 같이 EU와 캐나다의 소득보전 정책은 일부 품목

---

[40] 현재의 생산과 연계하지 않고 기준년도 품목에 대해 지불하면 시장왜곡을 피할 수 있다.

별 정책이 남아있지만 농가단위의 정책을 근간으로 하고 있다. 일본은 품목별 대책이 주를 이루지만 일부 품목에 대해 농가단위로 접근하고 있다. 미국의 CCP는 현재의 재배작목에 연계되지 않으나, 융자가격이나 목표가격이 품목별로 설정되어 있고 과거 품목별 재배면적에 연계되어 있어 전체적으로는 품목별 대책의 틀을 가지고 있는 것으로 평가된다.

표 6-5. 품목별 보전과 농가단위 보전방식의 비교

	품목별 소득보전	농가단위 소득보전
장 점	지원에 대한 사회적 공감 용이 주요 품목에 차별적 정책 가능	농가 경영안정에 효율적으로 대응 개방 간접피해까지 고려 생산중립적으로 시장지향적
문제점	생산연계로 시장왜곡 가능성 품목별 규모파악 행정비용 과다 국제 규범(OTDS 감축) 제약	지원에 대한 공감 형성 필요 전체 소득 파악을 위한 비용 증가

1.4. 소득안정계정 방식의 문제

소득안정계정 방식의 개요

농가단위 소득안정 프로그램의 구체적인 방안으로 소득안정계정이 거론되어 왔다. 캐나다의 순소득안정계정(NISA, Net Income Stabilization Account)을 참조하여 서종혁 외(1996)에서 제기된 소득안정계정은 오내원 외(2001), 박성재 외(2006)에서 구체적인 시행방안이 제시되었다. 정부의 2004년 「농업·농촌종합대책」에서도 2007년 이후 농가단위 소득안정계정 도입을 검토할 것을 제시하였다.

소득안정계정 방식은 '프로그램에 참여하는 농가와 정부가 공동으로 기여금을 갹출하여 금융기관에 개별농가 명의의 소득안정계정을 개설하고, 소득이 정

해진 기준 이하로 하락하면 계정 적립금 액수 내에서 인출할 수 있도록 함'으로써 농업소득의 안정을 기하는 제도이다. 농가별로 생산물 출하 실적과 관련 자료, 주요 경영비 지출자료에 근거하여 농가별 기준소득과 당년도 소득을 계산한다.[41]

소득안정계정의 평가와 문제점

소득안정계정은 평균적인 가격변동 뿐만 아니라 농가 수준에서 발생할 수 있는 자연재해 등 수량변동 요인, 품질 저하나 마케팅 실패에 따른 수취가격 저하, 경영주의 질병과 같은 경영애로 요인 등으로 발생하는 소득변동에 대응할 수 있다. 품목별 생산과 가격에 연계되지 않아 국제규범과도 방향을 같이 하고 있다. 또한 농가별로 계정이 설정되어 있고 계정 내에서 인출하기 때문에 보험방식과 달리 도덕적 해이와 행정비용이 비교적 낮다는 장점이 있다.

그럼에도 불구하고 우리나라에서 이 정책이 아직 실행단계에 들어서지 못한 것은 개별 농가의 농업소득 파악이 어렵다는 점 때문이다. 우리나라에서 농산물 거래는 기장하지 않는 경우가 많다. 농협을 통한 계통출하에서는 거래내역이 기장되고 있지만 이 경우도 농협과 생산자간의 정산을 위하여 출하일자별로 전표를 정리한 수준으로서, 농가별로 농산물 판매액 전체를 파악할 수 있도록 관리되고 있지 않다. 경영비 파악은 더욱 어렵다. 시장에서의 농업용 자재 거래나 농업노임과 임작업료의 지급, 농지 임대차료 지급 등이 대부분 거래 관련 자료 없이 거래되기 때문이다.

소득안정계정의 선행연구들에서는 이러한 문제를 해결하기 위해 조정수입 개념을 도입하고 축산과 과수부터 시범사업을 실시하는 방안이 제안되었다. 축산과 과수는 경영이 규모화, 전문화되고 출하실적 관리와 추적이 비교적 용이한 품목이기 때문이다. 또한 전체 경영비의 파악은 어렵지만 사료비, 광열비, 묘목 구입비, 지급 노임과 임차료 등은 실적자료 제출과 검증이 가능하다고 판단되었다.

---

41 소득안정계정의 자세한 내용은 6장 부록을 참조할 것

그럼에도 불구하고 현장에서 농가와 관련 공직자들을 면담한 결과 농가의 품목별 경영규모와 매출액, 경영비를 파악하는 시스템이 미비하다는 의견이 많았다.[42] 특히 소득파악이 정책지원과 연계되려면 객관적인 검증이 가능해야 하는데, 이것이 취약할 경우 사회적 공감을 얻어 정책을 지속하는데 장애가 될 것을 우려하는 목소리가 높았다. 2007년에 농가등록제 시범사업을 담당한 국립농산물품질관리원 관계자들도 개별 농가의 정확한 소득파악을 위해서는 조사인력과 예산 확충이 이루어져야 하며, 현재의 관리능력으로는 자료의 조사와 검증, 갱신 관리가 어렵다는 의견이었다.

2007년도 쌀소득보전직불제에 대한 감사원 조사에서 동일농지에 대한 이중지급 사례와 경작자가 아닌 농지소유자 특히 부재지주에 대한 직불금 지급 사례가 다수 적발되었다. 그 결과 일부 개인의 도덕적 해이 차원을 넘어서 직접지불제 집행시스템의 취약성이 지적되고 나아가 농정의 신뢰성에 대한 문제까지 파급되었다.

이러한 상황에서 직접지불제를 개별 농가의 경영자료에 근거하여 시행하는 것은 당분간 어렵다고 판단된다. 기장거래 관행의 정착, 농가등록제의 실효성 확보 등이 선결된 이후 소득안정계정 도입이 가능한 것으로 보인다. 따라서 농가단위 소득안정프로그램의 새로운 방안 모색이 요구된다.

2. 농가단위 소득안정직불제의 새로운 대안

2.1. 기본 방향

농가 단위의 경영실적에 기초한 정책이 실시하기 어렵다면 소득안정을 위한 차선책은 무엇인가? 구체적 정책 프로그램을 구상하기 이전에 원칙을 검토해

---

42 부록의 간담회 자료 참조

보자.

첫째, 개인적인 소득변동을 파악하기 어렵다면, 차선책으로 품목별로 전국 또는 지역적인 소득변동 요인을 감안할 수 있다. 이것을 위해서는 시장의 평균 가격과 평균 수확량을 파악하는 것으로 가능하다. 이는 시장여건의 변화에 따른 소득변동에 한정하여 정책을 실시하는 것으로, 농가별로 편차가 크고 개인의 귀책사유가 어느 정도 있는 수확량과 품질의 차이에 따른 소득변화는 고려하지 않는 것이다. 단, 평균 가격뿐만 아니라 평균 수량(풍흉 반영)까지 고려할 필요가 있다. 예를 들어 단수가 2% 늘고 가격이 5% 하락했다면 수입은 3% 감소한 것으로 보는 것이 소득변동을 더 정확하게 반영한 것이다.

둘째, 앞에서 논의한 바와 같이 품목별 소득 변동에 대한 대책보다는 농가 전체의 농업소득 변동에 대한 대책이 보다 바람직하다.

셋째, 특정한 품목의 수입 확대로 인한 직접피해에 대한 보상이란 개념보다는 개방화에 따른 전반적인 농업소득 하락과 불안정에 대한 대책이라는 관점에서 접근한다.

2.2. 대안 검토: 평균조수입 보전 방안

기본 틀

품목별로 전국 평균 가격과 단수를 기준으로 기준조수입을 설정하고, 당년 평균조수입이 기준조수입보다 작을 경우 직불금을 지급한다. 단, 품목별 조수입의 변동을 농가 단위에서 합산하여 시행한다.

안정화 대상 소득지표

정책 대상인 소득지표로는 보통 농업조수입과 농업소득을 고려할 수 있다. 농업조수입은 가격 등락 외에 생산량 변동까지 고려하므로 가격만을 기준으로 하는 것보다는 소득증감을 보다 잘 반영할 수 있다. 그러나 경영비의 비중이

커지고 사료나 유류 등 주요 투입재의 가격변동이 심한 상황에서 농업조수입을 안정시키는 것만으로는 농업소득의 안정을 달성하기가 어렵다. 따라서 경영비 변동까지 계산한 농업소득의 증감을 기준으로 정책을 실시하여야 한다는 주장이 제기된다.

그러나 전국 평균치일지라도 품목별로 소득을 파악하는 것은 쉽지 않다. 지역의 기후와 토양조건에 따라 수확량의 차이가 크고 농법도 상이한 경우가 많기 때문이다. 출하시기에 따라 농산물의 판매가격도 차이가 적지 않다. 현재 우리나라에서 농산물 소득파악을 위한 통계는 적지 않지만 통계치의 신뢰도는 편차가 크다.

통계청의 생산비통계조사는 쌀, 겉보리, 쌀보리, 마늘, 양파, 노지고추, 참깨 등 7개 품목을 대상으로 하고 있으며, 통계적 방법으로 표본을 추출하고 조사를 진행하여 통계의 신뢰도가 높다. 생산비와 경영비, 단수 자료 모두 소득안정정책의 기초자료로 사용할 수 있다.

국립농산물품질관리원에서는 번식우, 비육우, 젖소, 비육돈, 산란계, 육계 등 6대 축종에 대해 두당 생산액과 생산비, 경영비 등을 조사해 왔는데, 2008년 정부조직 개편으로 관련 업무가 통계청으로 이관되었다. 이 자료도 통계적 방법에 의한 것으로 조수입과 생산비, 경영비의 신뢰도가 높은 편이다.[43]

한편 농촌진흥청에서는 43개 주요 품목에 대한 소득통계를 조사·분석하여 발표하고 있다.[44] 이 통계는 농업경영연구와 경영상담을 위한 자료로서 표본수가 작아 여기에서 파악된 조수입과 경영비를 소득정책의 기반으로 삼기는 어렵다.[45]

요약하면 소득안정정책을 위해 평균소득을 파악할 수 있는 품목은 현재로는

---

[43] 표본농가는 6개 축종에 1,400농가로 번식우가 450호이고 산란계가 120호로 가장 작다. 변동계수는 0.93~2.08%로 설계되었다.

[44] 2008년부터는 57개 품목을 조사하고 있으며(통계승인 품목), 이 외에 미승인 품목 61개 작목도 조사하고 있다. 조사항목의 내용에 대해서는 부록에 수록하였다.

[45] 2006년의 경우 43개 작목에 3,540농가로 작목당 평균 82.3호이다. 207호를 조사하고 있는 배가 가장 많고 시설감귤과 시설시금치가 21호로 가장 적다.

경종 7개 품목과 축산 6개 품목에 지나지 않는다. 따라서 농업소득을 지표로 정책을 설계하는 것은 아직 시기상조이다.

반면 조수입의 파악은 비교적 작은 비용으로 가능하다. 대부분의 중요한 농산물에 대해 농가판매가격이 통계적으로 조사되고 있으며, 그렇지 않은 품목도 도매시장 가격이 조사되고 있어 이를 분석하면 농가판매가격 변동의 근사치로 활용할 수 있다. 현재 단수가 조사되지 않는 품목의 수확량 변동 파악도 용이한 편이다. 따라서, 농업조수입을 기준으로 하는 것이 현실적이라 할 수 있다.

그렇지만, 축산과 가온형 시설원예에서는 조수입에서 사료비와 유류비를 공제한 조정수입 개념을 사용할 것을 대안으로 제시한다. 이들 비목은 경영비 중에서도 비중이 크고 가격변동이 심하며 통계치의 확보가 어렵지 않다고 판단된다. 아래 표에서 보는 바와 같이 축산 경영비 중 사료비의 비중은 50% 내외, 시설원예는 품목마다 편차가 크지만 동계 난방이 들어가는 작물은 광열동력비의 비중이 30% 이상에 이르고 있다.

표 6-6. 축산과 시설원예의 사료비와 광열동력비 비중, 2006

단위: 천원

축산				시설원예			
품목	경영비(A)	사료비(B)	B/A(%)	품목	경영비(C)	광열동력비(D)	D/C(%)
비육우	3,875	1,255	32.4	시설고추	8,645	3,294	38.1
젖소	3,474	2,302	66.3	방울토마토	8,516	2,599	30.5
비육돈	178	87	48.9	오이(촉성)	11,465	4,214	36.8
산란계	2,170	1,081	49.8	딸기(촉성)	5,724	463	8.1
육계	132	70	53.0				

자료: 농촌진흥청, 「2006 농축산물소득자료집」에서 계산

표 6-7. 안정화 지표 장단점 비교

	농업조수입	농업소득
장 점	통계확보가 용이(평균 가격과 단수) 조기 시행이 가능	농가 경영안정의 정책목표와 부합
단 점	소득변화를 정확히 반영하기 어려움	통계기반 미비로 조기 시행이 어려움 (특히 경영비)
비 고	사료, 유류비 등을 공제한 조정농업수입 개념으로 보완	통계가 확보된 일부 품목부터 시작

직불금 지급액 계산 방법

1) 품목별 기준조수입 설정
   ○ 품목별로 10a당(가축 두당) 기준조수입을 설정
   : 평균 가격×평균 단수
   ○ 직전 5년 단위면적당 조수입 중 최고·최저치를 제외한 3년간의 평균치로 함: 올림픽 평균

2) 농가별 기준조수입 설정
   ○ 농가별로 그 해의 품목별 재배면적(가축사육두수)에 기초하여 기준조수입 설정
   : ∑ [품목별 기준조수입×재배면적(두수)]
   ○ 이는 농산물가격과 작황이 평년 수준을 유지할 경우 예상되는 수입임

3) 농가의 당년 추산조수입이 기준조수입 이하로 하락할 경우 직불금 지급
   ○ 농가별 추산조수입 = ∑ [품목별 당년추산조수입×재배면적]
   ○ 보전액은 추산조수입과 기준조수입을 비교하여 하락분의 일정 비율로 함

발동기준과 보전비율

현재 FTA 피해보전직불제의 발동기준과 보전비율은 각각 80%이다. 시장가

격이 20% 하락할 때까지는 직불제가 발동하지 않으며 80% 이하로 추가 하락한 가격의 80%만 보전되고 있다. 따라서 실제 직불제가 발동되기도 어렵고 직불액도 작아 소득보전에 큰 도움이 되지 못한다. 예를 들어 가격이 30% 하락하면 8%, 40% 하락할 경우에도 직불제 액수는 16%에 불과하다.

더구나 가격이 추세적으로 일정하게 하락하는 국면에서는 기준가격도 연차적으로 하락하게 되어 소득안정효과가 거의 없을 수도 있다. 이 점을 감안하여 FTA 피해보전직불에서는 기준가격을 7년간 고정시켜 놓았지만 소득안정효과가 크지 않다는 점을 쉽게 추론할 수 있다. <표 6-8>에서 이 점을 확인할 수 있다. 매년 시장가격이 6% 포인트씩 하락할 경우 기준가격을 변동시킬 경우 7년차에 가격은 42% 하락하였지만 소득보전액은 1%에도 미치지 못한다. 기준가격을 고정시켰을 경우에도 소득보전액은 17.6%에 불과함을 알 수 있다.

표 6-8. 가격하락 시 소득보전율(시나리오 분석)

		전5년	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차	6년차	7년차
시장가격		100	94	88	82	76	70	64	58
기준가격 변동	기준가격	-	100	100	98	92	86	80	74
	발동기준	-	80	80	78.4	73.6	68.8	64	59.2
	보전액	-	0	0	0	0	0	0	0.96
기준가격 고정	기준가격	-	100						
	발동기준	-	80						
	보전액	-	0	0	0	3.2	8.0	12.8	17.6

반면 쌀소득보전직불제의 발동기준은 100%, 보전비율은 85%이다.[46] 이는 쌀 가격이 30% 하락하면 25.5%를 직불제로 받는 것으로, 쌀의 중요성을 고려하더라도 FTA 피해보전직불제와의 차별이 매우 크다.

---

[46] 고정직불금은 쌀값 여하에 불문하고 지급되므로 발동기준을 100%라 하는 것은 정확하지 않으나 비교하는 의미에서는 100%라 할 수 있다.

한편, WTO 협정문에서는 그린박스의 조건으로 70% 발동기준을 제시하고 보전비율은 총 손실액의 70%를 한도로 정하고 있다. 즉 소득이 30% 감소하면 21%, 40% 감소하면 28%까지 지원할 수 있다. 따라서 위의 두 가지 직불제 모두 이 조건을 충족하지 못하고 있다. 소득안정프로그램으로서 WTO 협정문의 이 조항을 만족시키는 사례는 외국에서도 없다. 발동기준인 '30% 소득 감소'가 너무 높기 때문이다. 우리나라도 실질적인 소득안정을 가져오기 위해서는 이 그린박스 조건에 얽매이지 말고 감축대상 보조 프로그램으로 운용하는 것으로 하였다.

여기에서는 발동기준을 90%로 하고 보전비율은 소득감소 비율의 크기에 따라 차등화하는 방안을 제시한다. 발동기준이 너무 높으면 농가의 책임의식이 저하되고 비농업부문의 공감을 얻기 어렵다는 점, 발동기준이 낮으면 경영안정 효과가 적다는 점을 감안하였다.

보전비율은 평균보전률을 80%로 하되 소득하락의 정도에 따라 구간별 차등률을 다음과 같이 제시한다[47].

○ 기준조수입과 추산조수입의 차액이 10% 이하인 경우: 지급하지 않음
○ 10-20% 인 경우: 10%를 초과하는 차액의 70%
○ 20-30% 인 경우: 20%를 초과하는 차액의 80%와 조수입의 7%
○ 30% 이상인 경우: 30%를 초과하는 차액의 90%와 조수입의 15%

이 때 과거의 직불금 등을 기준조수입에 포함할 것인가 하는 문제가 제기된다. 찬성론에서는 소득안정을 위해서는 과거의 실제수입(시장수입＋소득보전직불금)을 근거로 해야 한다는 점을 들고 있고, 반대론에서는 과거 보조금을 기준으로 또 보조금을 지급하는 것은 불합리하다는 주장이다. <표 6-9>에서 보는 바와 같이 직불금을 기준수입에 포함하지 않을 경우 소득보전액이 작으며, 소

47 소폭의 소득변동은 경영체 내에서 흡수하고 상당히 큰 소득감소에만 정부가 개입한다는 점에서 소득감소 정도에 따른 보전비율 차등화는 합리성이 있다. 반면, 이미 10% 소득감소를 공제하였으므로 추가 차등화는 필요하지 않다는 견해도 있으며, 실제 차등화의 효과에 비해 프로그램 설계가 복잡한 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 여기에서는 원칙적인 입장에서 보전비율 차등화를 상정하였다.

득감소속도를 1년 정도 늦추는 효과에 지나지 않는다. 캐나다의 소득안정제도에서도 기준소득에 소득안정프로그램에 의한 지불금을 포함시키고 있다. 이런 점을 감안하여 이 연구에서는 이 프로그램에 의한 과거 직불금은 기준수입에 포함할 것을 제안한다.

표 6-9. 소득하락 시 소득보전률(시나리오 분석)

		전5년	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차	6년차	7년차
시장수입		100	94	88	82	76	70	64	58
직불금 기준수입 불포함	기준수입	-	100	100	98	94	88	82	76
	발동기준	-	90	90	88.2	84.6	79.2	73.8	68.4
	보전액	-	0	1.4	4.34	6.02	6.48	7.02	7.42
	총 수입		**94**	**89.4**	**86.34**	**82.02**	**76.48**	**71.02**	**65.42**
직불금 기준수입 포함	기준수입		100	100	98	94.47	89.91	86.12	82.27
	발동기준		90	90	88.2	85.02	80.92	77.51	74.03
	보전액		0	1.4	4.34	6.62	7.84	9.95	12.00
	총 수입		**94**	**89.4**	**86.34**	**82.62**	**77.84**	**73.95**	**70**

소득변동과 직불금 예시

비육돈 500두를 연간 2회전 사육하며 사과 0.7ha를 경영하는 농가 A를 상정하여 농업수입 변동시 직불금을 예시해 본다. 품목별 기준조수입과 A농가의 기준조수입은 다음과 같이 계산된다.

○ 품목별 기준조수입은 <표 6-10>과 같이 계산된다. 여기에서는 농관원의 축산물생산비조사와 농촌진흥청의 표준소득조사 자료를 활용하였지만, 실제 정책 도입시에는 별도의 농판가격과 수확량 조사가 필요하다.

- 양돈 23.5만원/두・회
- 사과 437.4만원/10a.

○ 당년도 A 농가 기준조수입은 다음과 같이 2억 6,562만원, 발동기준 조수입은 2억 3906만원으로 계산된다.

- 500두×2회전×23.5만원 + 437.4만원×7 (10a)
- 발동기준 조수입: 2억 3,906만원 (10% 차감)

【경우 1】 돼지가격이 20% 하락하고, 사과가격은 10% 하락하되 단수는 불변인 상황을 가정한다. 이 경우 직불금의 계산은 다음과 같다.

○ 품목별 당년조수입: 양돈 18.8만원/두, 사과 393.6만원/10a

○ A 농가 추산조수입은 2억 1,555만원으로 기준조수입보다 19.9% 감소
- 500두×2회전×18.8만원＋393.6만원×7(10a)

○ A 농가 직불금 지급액: 1,317만원 (조수입 하락액의 26%)
- (23,906-21,555) × 0.7(보전비율)

【경우 2】 돼지가격이 30% 하락하고, 사과가격은 20% 하락하되 단수는 불변인 상황을 가정한다. 이 경우 직불금 계산은 다음과 같다.

○ 품목별 당년조수입: 양돈 16.45만원/두, 사과 349.9만원/10a

○ A 농가 추산조수입: 1억 8,899만원
- 500두×2회전×16.45만원 + 349.9만원×7(10a)

○ A 농가 직불금 지급액: 3,770만원 (조수입 하락액의 49%)
- (23,906-18,899) × (보전비율)

표 6-10. 기준 조수입 계산

구분		2002	2003	2004	2005	2006	올림픽평균
사과 (10a)	조수입(원)	3,495,991	3,853,591	4,559,509	4,707,835	5,083,668	4,373,645
	수량(kg)	2,298	2,203	2,085	2,153	2,169	2,175
	단가(원)	1,520	1,749	2,185	2,186	2,342	2,040
양돈 (두/회)	조수입(원)	181,541	171,035	250,323	273,211	273,642	235,025
	사료비(원)	79,480	79,480	92,559	94,431	87,136	86,617
	조정수입(원)	102,061	91,555	157,764	178,780	186,506	146,202

자료: 농촌진흥청, 2006 농축산물소득자료집에서 계산

【조정수입을 기준으로 한 경우】

조정수입을 기준으로 한 경우는 양돈을 재계산하여 다음과 같이 변경된다.

○ 품목별 기준조정수입

- 양돈 14.6만원/두・회
- 사과 437.4만원/10a.

○ 당년도 A 농가 기준조정수입: 1조 7,662만원, 발동기준 조정수입은 1억 5896만원으로 계산된다.

- 500두×2회전×14.6만원 + 437.4만원×7 (10a)

【경우 1】 돼지가격이 20% 하락하고, 사과가격은 10% 하락한 경우

○ 품목별 당년조정수입: 양돈 9.9만원/두, 사과 393.6만원/10a

○ A 농가 추산조정수입: 1억 2,655만원으로 기준조정수입보다 28.4% 감소

- 500두×2회전×9.9만원＋393.6만원×7(10a)

○ A 농가 직불금 지급액: 2,423만원

- (15,896-12,655) × (보전비율)

【경우 2】 돼지가격이 30% 하락하고, 사과가격은 20% 하락한 경우

○ 품목별 당년조수입: 양돈 7.55만원/두, 사과 349.9만원/10a

○ A 농가 추산조수입: 9,999만원으로 기준조정수입보다 43.4% 하락

- 500두×2회전×7.55만원 + 349.9만원×7(10a)

○ A 농가 직불금 지급액: 4,779만원 (조수입 하락액의 62%)

- (15,8966-9,999) × (보전비율)

조정수입을 기준으로 하는 경우 같은 가격 하락에도 직불금이 높게 결정된다. 이는 수입 하락액은 같으나 하락률이 높아 보전비율이 높기 때문이다. 따라서, 조정수입을 기준으로 할 경우에는 발동기준과 보전비율의 하향조정을 검토할 필요가 있다.

정책대상 농가

소득안정직불제의 대상 농가를 전체로 할 것인가, 아니면 특정 계층을 대상

으로 할 것인가의 문제가 있다. 농업소득의 불안정은 대부분의 경영체가 직면한 현실이지만, 특히 전문화되고 규모가 큰 농가일수록 시장조건 변동의 영향을 크게 받는다. 따라서 전업적 농가를 일차적 정책대상으로 설정하는 데에서 정책의 설득력을 찾을 수 있다.

그러나, 대상 농가의 규모나 연령을 인위적으로 한정하는 것은 바람직하지 않다. 기준 설정이 기술적으로 곤란하고 농가 계층간, 부문간 형평성 시비를 일으킬 수 있기 때문이다. 더구나, 소득안정직불제는 수입개방 피해에 대한 소득보전의 기능도 있기 때문에 규모가 작은 농가라고 배제하는 것은 문제가 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 정책에서 제외된 계층에 대한 보완대책이 병행되어야 한다.

농외소득이 농업소득보다 많은 2종겸업농은 농업소득의 변동이 농가경제에 미치는 영향이 작으므로 제외하자는 의견도 있다. 이 견해는 타당한 측면이 있으나 농외소득을 정확히 파악하기가 쉽지 않고 겸업농의 농외취업상태가 불안정한 경우도 많으므로, 이를 적용하는 것이 현실적이라 보기 어렵다.

EU의 단일직불제나 캐나다의 농업소득안정제도(CAIS)는 농가의 경영규모나 경영주 연령, 농외소득의 크기 등을 사유로 농가의 제도 참여를 배제하지 않는다. 농가가 정확한 경영정보를 등록하고 관련 신청서와 자료를 제출하면 제도에 참여하는 것으로 하고 있다. 단지, 일본에서는 대상농가의 경영규모를 4ha 이상으로 한정하고 있는데, 대다수의 농가가 농외소득이 절대적으로 많은 일본의 특수한 현실을 반영하고 있다.

결론적으로, 이 정책은 전업농을 주 목표로 설정하더라도 실제 시행시에 대상은 전 농가에 개방하는 것이 현실적이다. 단, 국민기초생활보장제에서 보조를 받는 농가는 가입의 실제 이익이 없으므로 제외하도록 한다. 농산물 생산을 주업으로 하는 법인도 대상에 포함하되, 법인 소유의 경영 농지 및 법인 명의의 임차계약 농지만 직불금 지급 대상에 포함시킨다.

농가는 농업경영체 등록제에 경영정보를 등록하고 소득안정직불제 프로그램에 신청서와 함께 가입금을 납입한다. 프로그램의 관리기관은 농가등록사항과 신청서를 검증하여 가입을 승인함으로써 가입절차가 완료된다.

보전한도와 가입금

대농과 소농, 저소득 근로자가구와의 형평성을 고려하여 농가별 직불금의 상한액을 설정할 필요가 있다. 직불금은 사회구조나 정책의 변화로 피해를 입는 계층에 대한 보상이며 국민 세금으로 부담하는 것이기 때문이다. 그렇지만 수입개방 등으로 피해를 크게 입는 계층이 전업농이라는 점을 감안하여 이들의 피해를 충분히 보상할 수 있는 선에서 상한이 결정되어야 한다.

2007년 현재 호당 평균 농업소득은 1,041만원이고 농업조수입은 2,610만원이다. 농업조수입에서 사료비와 광열동력비를 차감한 조정수입은 2,312만원이다. 전업농이 농업소득으로 도시근로자가구의 평균소득(3,870만원)의 84%를 얻는 층으로 가정하면[48] 농업조수입은 8,150만원, 조정수입은 7,220만원이다. 소득안정정책의 대상으로 하는 소득을 이 기준의 2배로 정하면, 농업조수입은 1억 6천만원, 조정수입 1억 4천만원 내외로 설정할 수 있다. 2007년 농가경제통계 원자료 분석에 의하면 조사대상 농가 3,121호중 위 기준을 넘는 농가는 각각 14호(0.4%), 21호(0.7%)에 불과하다.

표 6-11. 농업조수입 분포

	농업조수입 기준		조정수입 기준	
	호수(호)	누적 빈도(%)	호수(호)	누적빈도(%)
2천만원 미만	2,041	65.4	2,107	67.5
2천만 - 5천만원	708	88.1	673	89.1
5천만 - 1억원	292	97.4	271	97.8
1억 - 1억4천만원	53	99.1	49	99.3
1억4천 - 1억6천만원	13	99.6	9	99.6
1억6천 - 1억8천만원	7	99.8	5	99.8
1억8천 - 2억원	2	99.8	3	99.9
2억원 이상	5	100.0	4	100.0
계	3,121	-	3,121	-

[48] 도시가구의 총소득중 16%는 재산소득, 이전소득, 경상외소득이다.

조수입의 변동비율은 품목에 따라 다르나 최대 50%로 설정할 경우 조수입의 33%까지 지불하게 된다. 이런 점을 고려하면 지급상한을 5천만원으로 설정하면 거의 모든 농가(99.6%)가 50%까지 조수입이 하락할 경우에도 보전을 받을 수 있는 금액으로 충분한 상한이 된다.

농가가 경영체등록을 성실하게 이행하게 하고 정책 참여의 책임의식을 제고하기 위해 대상농가에 일정한 의무를 부과하는 방안을 고려할 수 있다. 위반시 지원금을 환수하는 방안, 민형사상의 책임을 지우는 방안, 일정한 행정비용을 납부하도록 하는 방안 등을 생각할 수 있으나, 여기에서는 기준조수입 대비 일정액의 농가 가입금 납입을 의무화하는 방안을 제시한다. 납부액은 기준조수입의 1~2%로 하되, 소득보전에 사용하지 않고 탈퇴시에 원금을 환불하도록 한다.

대상 품목

농가 단위의 정책이므로 원칙적으로 모든 품목이 포함되어야 하나 다음과 같은 점을 고려하여 단계적으로 결정한다.

첫째, 정책 시행을 위해서는 평균 가격과 단수 등 전국적 통계치 확보가 필요하다. 따라서 전체 생산액이 많은 품목을 우선 대상으로 하되, 생산액은 적으나 소수의 농가가 대규모로 생산하는 품목은 심사를 거쳐 순차적으로 포함시킨다. 품목별 생산액이 총 농업생산의 0.1% 이상인 품목은 45개 품목으로 우선 이들을 정책 대상으로 고려할 수 있다.

표 6-12. 생산액이 큰 주요 품목

품목류	품 목	품목수
곡물	쌀, 콩	2
채소 (화훼포함)	수박, 고추, 딸기, 배추, 토마토, 오이, 참외, 풋고추, 마늘, 무, 배추, 호박, 고구마, 양파, 파, 감자, 상추, 부추, 화훼(분화류, 절화류)	20
과수	감귤, 배, 포도, 사과, 단감, 떫은 감, 복숭아	7
특작	인삼, 버섯(느타리, 양송이, 표고, 새송이), 연초, 산약, 참깨,	8
축산	한우, 양돈, 우유, 계란, 육계, 오리 산양, 사슴	8

둘째, 이들 45개 품목도 현재 농업조수입에 대한 통계치가 잘 확보되어 있지는 않다. 먼저 가격 통계를 보면 농가판매가격은 양송이, 새송이, 산약, 오리, 산양, 사슴을 제외하고는 모두 조사되고 있으며, 현재 조사되고 있지 않은 품목도 가격 통계를 확보하기는 어렵지 않을 것으로 판단된다. 그러나, 단수에 대한 통계는 미비하다. 통계청에서 조사하는 쌀, 마늘, 양파, 고추, 참깨를 제외하고는 신뢰성 있는 단수 조사체계를 세워야 한다.

셋째, 현재 우유는 별도의 가격결정체계가 수립되어 있다. 따라서 농가단위의 별도 정책에서는 제외하고 낙농품 수입 개방, 사료값 인상 등 경영불안요인에 대한 대책은 별도로 마련한다.[49]

넷째, 농가별 식부면적과 사육두수의 파악이다. 농가등록제를 전제로 하므로 농가별 관련 자료를 확보할 수 있으나 검증체계의 보완이 필요하다. 노지에서 재배되고 생육기간이 긴 곡물과 과수는 면적 검증이 가장 용이하고, 다음이 노지채소가 가능하다. 시설채소, 특히 생육기간이 짧은 엽채류는 면적 확인이 어려운 편이다. 따라서 이들에 대해서는 시설물 확인과 출하 관련 자료 제출 등 보완책이 마련되어야 한다. 축산물은 사육규모를 증빙할 수 있는 사료 구입이나 출하전표 등을 제출하도록 제도를 정비하면 사육규모 확인이 가능할 것이다. 마지막으로 쌀에 대해서는 현재 두터운 소득안정장치가 마련되어 있어 이 제도에 포함하는 것을 쌀 농가들이 반대할 것으로 보인다. 따라서 2013년 이후 쌀소득보전직불제의 목표가격 변동 등 제도를 재검토할 때까지는 이에 포함하지 않고 별도로 운영한다.

결론적으로 말하면 콩과 축산(낙농 제외), 과수를 우선 대상으로 할 수 있다.

---

49 우유는 대부분 유업체와 계약을 통해 판매되고 있어 가격이 안정되어 있다. 원유(原乳) 가격 조정의 가이드라인은 보통 낙농진흥회에서 소위원회를 구성하여 결정한다. 원유의 실질가격은 장기적으로 하락하고 있지만(1983-2006년간 교역조건 연 3.5%씩 악화) 생산성 향상이 이를 앞질러(동기간 중 연 5.7% 향상) 채산성은 개선되어 왔다. 그러나, 2007년 하반기 이후에는 국제 곡물가격의 상승으로 심각한 경영압박을 받고 있다. 공급과잉에 대응하기 위해 2002년 말부터 농가별 생산쿼터제를 실시하는 등 감산정책도 병행하고 있다. 1999년에 도입되고 2006년에 의무자조금으로 전환된 낙농자조금은 2006년도에 48억원을 조성하였는데, 주로 소비홍보에 사용하고 있으며 수급안정사업은 하고 있지 않다.(정민국, 2008)

이들 품목은 한미FTA로 비교적 큰 피해가 예상되는 품목이기도 하다. 채소와 시설원예, 특작에 대해서는 농가별 경영규모의 파악과 검증방법이 마련되는 대로 대상에 포함을 검토하기로 한다.

한편, 대상농가가 대상 품목을 경작하고 있어도, 농가 단위에서 상업적으로 의미 있는 수준 이하로 생산되는 품목은 제외하는 것이 정책목표를 저해하지 않고도 행정비용을 줄일 수 있다고 판단된다. 품목별 기준으로는 현재 농가 요건인 최소 경영규모의 3배 수준을 제시한다. 즉, 일반 밭작물과 노지채소는 0.3ha, 과수는 0.2ha, 화훼・특작・시설원예는 0.1ha로 하고, 한우와 젖소는 3마리, 돼지는 10마리, 닭은 200마리를 기준으로 하여 그 이하는 프로그램에 포함하지 아니한다.

3. 추진 방안

3.1. 정책의 도입시기와 다른 직불제와의 관계

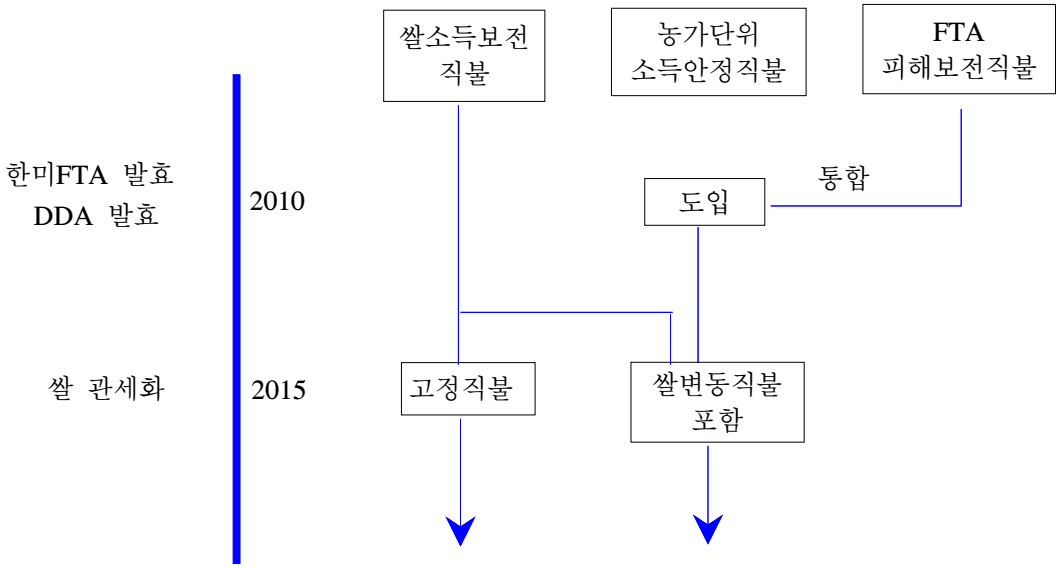
앞 절에서 제시된 농가단위 소득안정직불제는 기본적으로 FTA피해보전직불제의 대안이라고 할 수 있다. 따라서 한・미FTA나 DDA의 발효 시기에 FTA피해보전직불제를 대체하여 도입할 수 있으며, 빠른 경우에는 2009년부터 시행될 수도 있다. 그렇게 되면 도입기반으로 설정한 농가등록제와 병행하여 추진하게 될 것이다.

이 직불제는 농가단위의 정책이므로 원칙적으로 모든 품목을 포함하여야 한다. 그러나 앞 절에서 검토한 바와 같이 소득파악이 용이한 과수와 축산(낙농 제외) 및 콩에 대해 우선 실시하고, 채소와 특작, 시설원예는 통계기반이 정비되는 대로 포함하도록 한다. 단, 이 정책이 시행되면 해당되는 품목에 대해 기능이 중복되는 가격안정정책은 중단하는 것을 원칙으로 해야 할 것이다.

농업소득 중 가장 비중이 큰 품목인 쌀에 대한 소득보전직불제와의 통합도

검토되어야 한다. 과거의 논농업직불제에서 기원한 고정직불금은 환경보전 등 농업의 다원적기능에 대한 보조이므로 이는 별도로 하고, 변동직불제는 정책목적이 유사하므로 농가단위 소득안정직불에 통합하는 것이 바람직하다. 그러나 양 직불제의 소득보전 수준에 차이가 많으므로 바로 통합은 어렵다. 쌀소득보전직불제의 목표가격이 재산정될 2013년이나 쌀관세화 개방 유예가 연장된 2014년 이후 새로운 여건 속에서 통합이 검토될 수 있을 것이다.

그림 6-2. 소득안정직불제의 체계



3.2. 재해보험과의 관계

농가단위 소득안정직불제는 농업조수입(또는 조정수입)의 변동을 대상으로 하고 있지만, 평균적인 수확량과 가격을 지표로 하므로 개인 또는 지역적으로 닥치는 자연재해나 병충해, 가축질병 등으로 인한 피해와 소득감소는 고려되지 않는다. 따라서 이러한 요인으로부터 농업소득을 안정시키기 위해서는 이 직불

제와 별도로 재해보험 등의 제도가 필요하다.

농가 또는 품목 단위의 소득안정 프로그램을 가지고 있는 일본과 캐나다, 미국의 경우에도 거의 모든 주요 품목에 대해 재해보험을 시행하고 있다.

개별 농가의 실제 소득 변동을 대상으로 하는 캐나다의 소득안정 프로그램에서는 재해보험과 소득안정제도가 연계되어서 운영된다. 즉, 재해로 인한 소득감소는 재해보험에서 대처하고 수령한 재해보험금을 농업소득에 포함시킨 후에 소득안정 프로그램에 적용된다. 그러나, 이 연구에서 제시한 소득안정 직불제는 개별 농가의 실제 수확량을 고려하지 않으므로 재해보험과 독립적으로 운영된다. 단, 작물보험이나 가축공제의 대상으로 된 품목에 대해서는 보험(공제) 가입을 소득안정 직불제 참여의 조건으로 부과할 수 있다.

3.3. 시행체계

소득안정 직접지불제는 <그림 6-3>의 절차에 따라 시행한다.

① 가입의사가 있는 농가는 신청서를 작성하여 정책 관리기관(예: 국립농산물품질관리원 지소)에 제출한다. 가입신청서에는 정부가 고시한 대상 품목별로 당년 재배면적(사육두수) 계획을 기재한다.

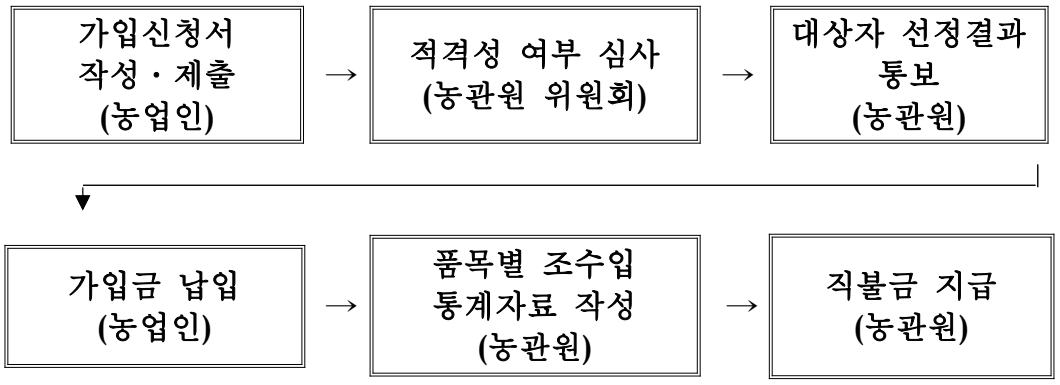
②③ 관리기관은 농가의 가입신청서를 농가등록자료와 대조하여 심의한 후 적격성 여부를 심사하고, 결과를 대상자에 통보한다.

④ 적격 통보를 받은 농가는 당년도 영농계획과 연계되어 계산된 가입금을 프로그램 관리 금융기관(예: 농협)에 납입하고, 금융기관은 이를 관리기관에 통보한다.

⑤ 당년 농산물의 수확과 주 출하기가 끝난 후 품목별로 당년도 평균 단수와 가격을 산출하여 공표한다. 지역의 관리기관은 이를 근거로 가입농가별 추산조수입, 수입 변동액, 직불금 지급액을 산출한다.

⑥ 관리기관은 산출된 지급액을 해당 농가와 금융기관에 통보하고, 금융기관은 농가의 관리계좌에 직불금을 입금한다.

그림 6-3. 소득안정 직접지불제 시행체계



3.4. 소요예산 추정

재정소요액은 대상 품목과 대상 농가, 프로그램 가입률 등에 따라 달라진다. 여기에서는 과일과 축산을 대상으로 하되 이를 다시 2단계로 구분하여 소요예산을 추정하였다. 1단계에서는 현재 FTA피해보전직불제 대상 품목인 포도와 키위 외에 한·미FTA가 발효되면 바로 피해가 예상되는 한육우와 돼지를 대상으로 하였다.

정책 대상인 농가의 영농규모나 연령을 제한하지 않고 모든 농가가 가입하는 것으로 가정하였다. 그리고, 복합영농을 고려하지 않고 농가가 모두 한 품목에 전문화한 것으로 가정하고 추정하였다. 따라서 예산소요액은 약간 과다추정되었다.

추정 결과 포도, 키위, 소, 돼지 품목에 한해 시행되는 1단계에는 연평균 1,340억원이 소요되고, 모든 품목의 조수입이 통계적 최저치로 하락하는 경우 최대 9,484억원까지 소요되는 것으로 추산되었다. 주요 11개 품목으로 확대한 2단계에서는 연평균 2,191억원, 최대 1조 4,587억원이 소요되는 것으로 추산되었다. 이 프로그램의 운영에서는 상당한 행정관리 비용이 소요될 수 있지만, 여기에서는 별도의 행정관리비용은 계상하지 않았다.

표 6-13. 농가단위 소득안정직접지불 예산 소요

단위: 억원

단계	대상품목	총생산액	평균 소요예산	최대 소요예산
1단계	포도, 키위, 소, 돼지	69,949	1,340	9,484
2단계	축산, 과수 주요 11개 품목 포함	107,334	2,191	14,587

주: 생산액은 2007년 기준(포도 5,254억원, 키위 342억원, 소 31,156억원, 돼지 33,197억원, 사과 5,143억원, 배 3,245억원, 감귤 4,526억원, 닭 10,275억원, 복숭아 1,804억원, 감 6,568억원, 오리 5,824억원)

추정방법을 보다 구체적으로 보면 다음과 같다.

지난 20년간(1988-2007년) 품목별 농산물 판매가격지수 추세선으로부터의 잔차항을 구하고 그 표준편차를 계산하였다. 평균적인 변동은 대상 농산물의 절반(생산액 기준)이 표준편차만큼 조수입이 감소한 경우, 최대 변동은 모든 품목에서 표준편차의 1.96배만큼 조수입이 감소한 경우를 상정하였다. 평균보전률을 80%로 하되 소득하락의 정도에 따라 구간별 차등률을 적용하여 예산소요액을 평가하였다.

부록 1

소득안정계정 방식

개요

농가별로 은행에 소득안정계정(통장)을 설치하여 그해의 농업소득이 기준소득보다 작을 경우 인출할 수 있도록 한다. 캐나다의 순소득안정계정(NISA)를 모델로 해 우리나라에 적합하게 변용한 프로그램이다.

기준 소득 산출과 계정 적립

소득안정지표로 농업조수입 대신 농업소득에 가까운 「조정농업수입」을 사용한다. 이는 농업조수입에서 비중이 크고 검증이 가능한 인정경영비를 제외한 것이다. 조정농업수입은 농업소득과 다르지만 소득의 변화를 비교적 정확하게 파악할 수 있도록 산출되어야 한다. 이를 위해 공제해야 하는 인정경영비는 농지임차료, 종축비, 구입사료, 고용노동비, 광열동력비, 제재료비(시설), 방역치료비(양돈), 지불이자를 들 수 있다. 농업시설과 농기계 상각분은 액수는 크지만 계산방법이 복잡한 반면 일정하게 예상되는 비용이므로 인정경영비에 포함하지 않는다. 이렇게 계산된 조정농업수입은 소득보다 약간 크지만(1.3배 정도), 농업소득의 변화를 잘 반영할 수 있다.

농가는 '조정농업수입'을 매년 산출하여 관련 자료와 함께 프로그램 관리기관에 신고한다. 관리기관은 농가별로 직전 3년간 조정농업수입을 평균하여 기준농업수입을 계산한다.

<부표 1> 조정농업수입과 농업소득의 비교

	비육돈 (만원/두)	시설포도 (만원/10a)	사과 (만원/10a)
농업조수입(A)	27.4	893.4	508.4
경영비(B)	17.8	372.0	155.2
농업소득(C=A-B)	9.6	521.4	353.2
인정경영비(D)	15.9	215.2	31.8
조정농업수입(E=A-D)	11.5	678.2	476.6
A/C	2.85	1.71	1.44
E/C	1.20	1.30	1.35

참고: 여기에서 조정농업수입은 6장 본문에서 제시된 개념과는 다름

농가별로 금융기관에 소득안정계정을 개설하되, 농가기여금은 조정농업수입의 3% 이내로 하고 정부는 같은 액수의 대응보조를 적립한다. 연간 대응보조의 한도는 200만원으로 하고 계정적립금은 기준농업수입의 100%로 한다. 농가적립금 유지를 위해서 3%의 프리미엄 이자를 지급한다.

적립금 인출

조정농업수입이 20% 이상 감소할 경우 적립금을 인출할 수 있도록 한다. 인출은 정부 적립금을 우선하며, 계정의 잔액 내에서만 가능하다. 여기에서 조정농업수입 20%는 농업소득 26% 내외에 해당되며, 20% 이내의 소액변동은 경영 내에서 흡수하는 것으로 하였다.

정책 대상 및 가입과 탈퇴

가입대상은 농업경영체 등록제에 경영정보를 등록한 농가 중 참여를 희망하는 농가로 한다. 물론 이 정책의 주 대상은 전업농이지만 본인이 적립금을 납입하므로 영농규모나 연령에 따른 가입제약은 불필요하다고 판단된다.

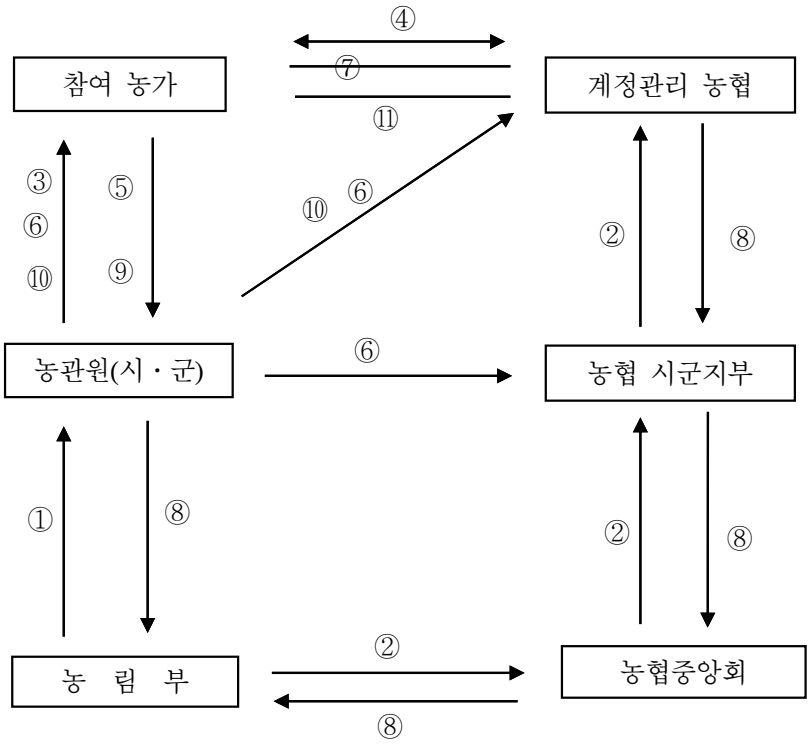
영농을 계속하면서 탈퇴하는 경우에는 자신이 적립한 부분만 찾을 수 있도록 하며, 3년간 재가입을 금지한다. 그러나, 농가가 탈농하거나 은퇴할 경우에

는 정부기여금을 포함한 계정 잔액의 전액을 인출할 수 있도록 한다.

사업시행체계

① 농식품부에서 품목별 표준조수입과 경영비를 고시.
② 정부 대응보조자금을 배정.(정책자금관리단→지정금융기관(농협))
③ 시군 지역의 품목별 표준조수입과 경영비를 고시.
④ 농가는 농관원, 계정관리 농협의 지도로 조정수입 신고서를 작성
⑤ 작성된 조수입 신고서와 기여금 납입 희망액을 농관원(시군)에 신고.
⑥ 농관원(시군)에서는 신고서를 심사하여 확인 후 농가와 농협 시군지부, 계정관리농협에 통보

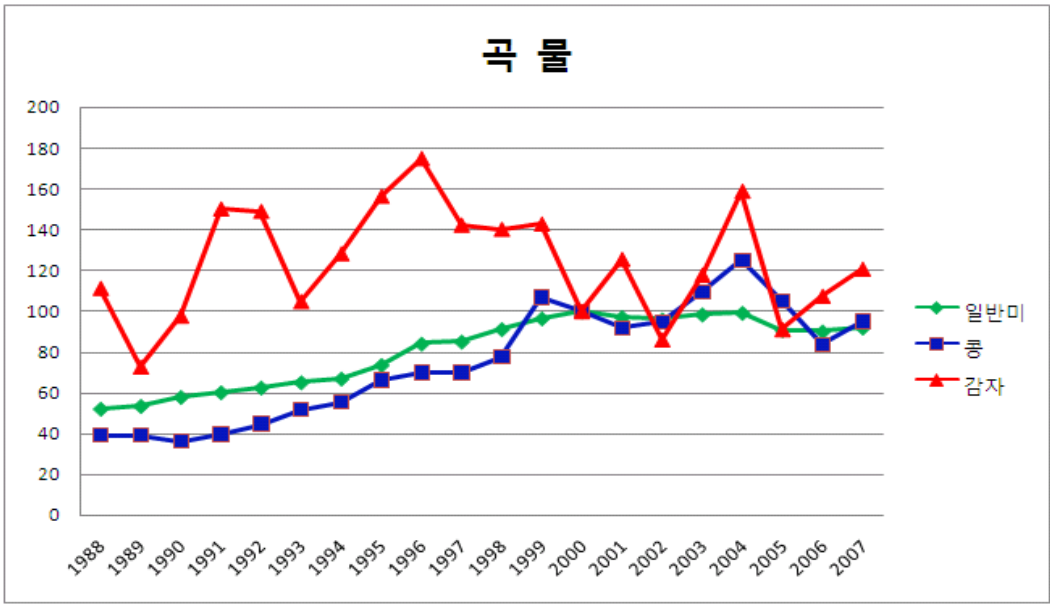
<부록그림 1> 소득안정계정 프로그램의 추진 체계도

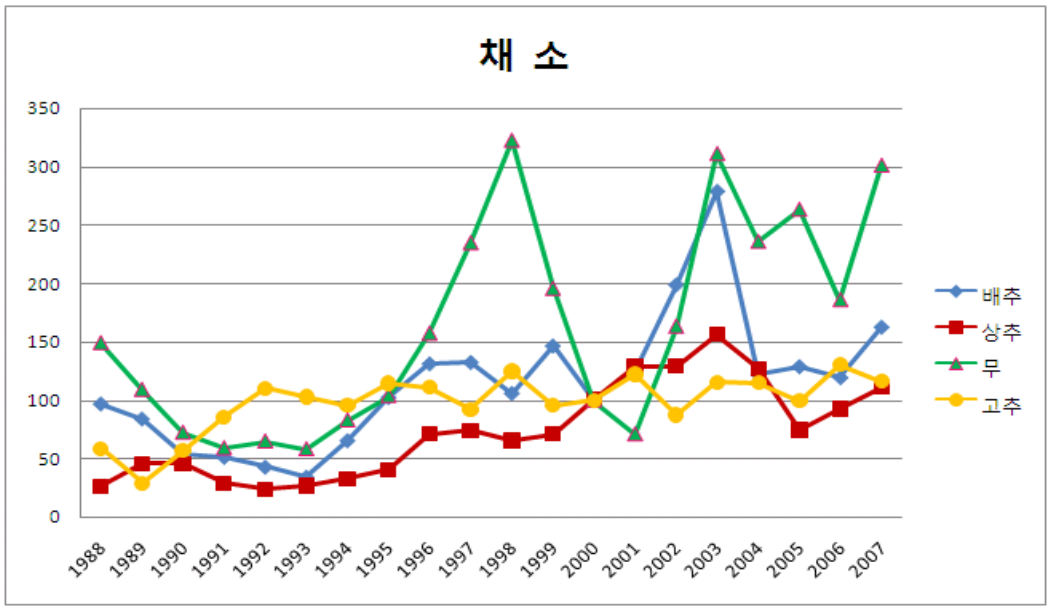


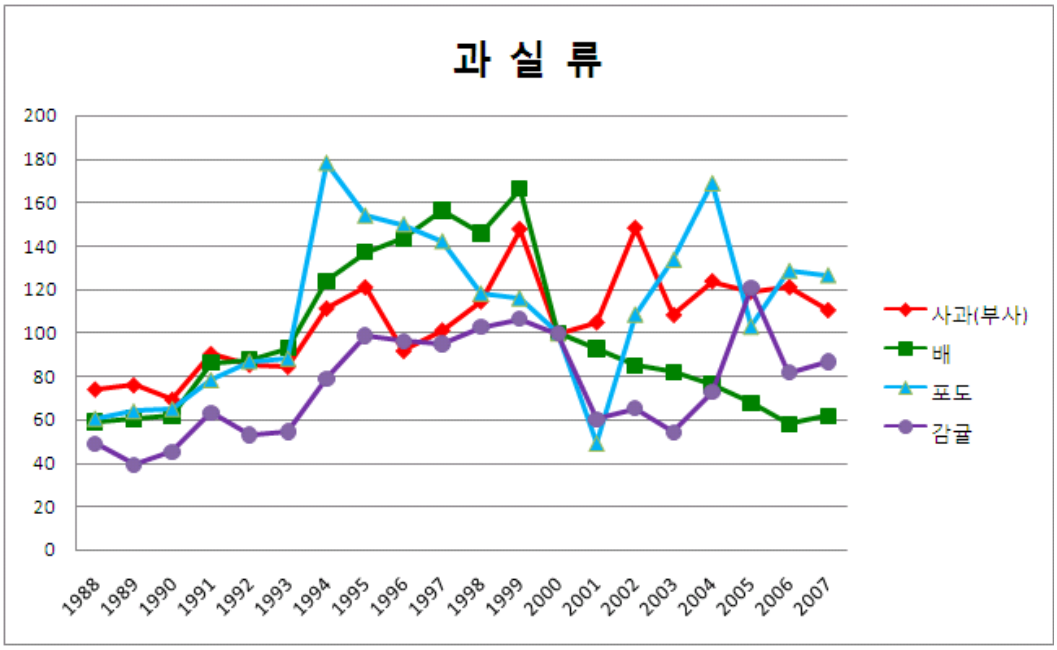
⑦ 농가기여금의 입금을 확인한 후 계정관리농협이 농가별 계정에 정부 보조금을 입금.
⑧ 보조금 집행 내역을 통보하여 정산.
⑨ 농가가 연말에 소득이 일정 수준 이상 감소하였을 경우에는 근거 자료와 함께 인출을 신청.
⑩ 농관원(시군)에서 심사후 인출 승인 여부를 통보(농가, 계정관리농협)
⑪ 농가가 계정에서 인출.

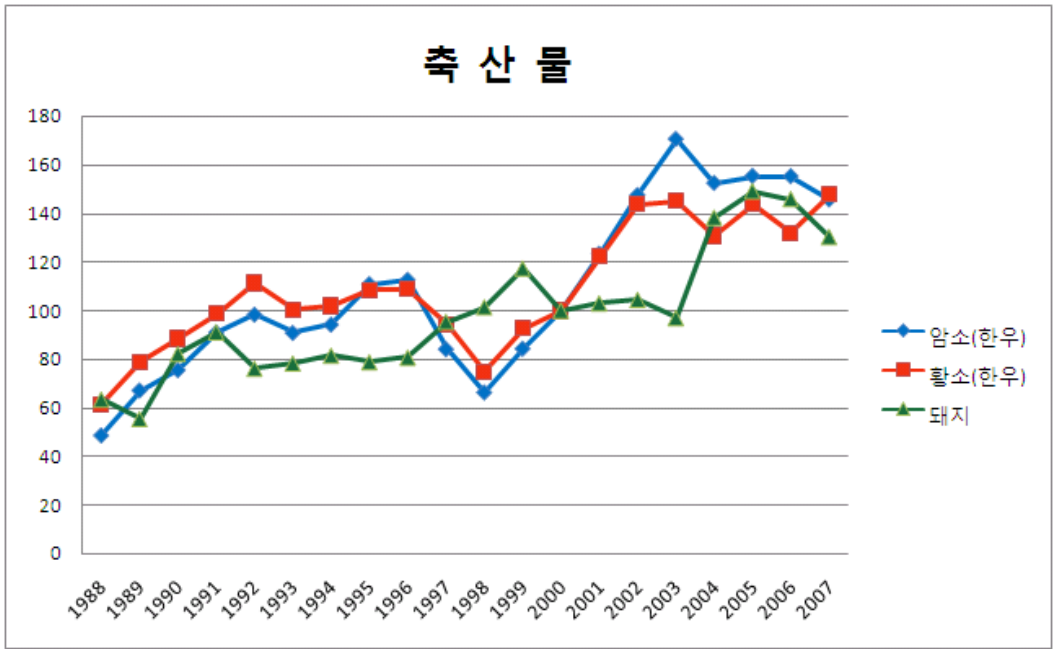
부록 2

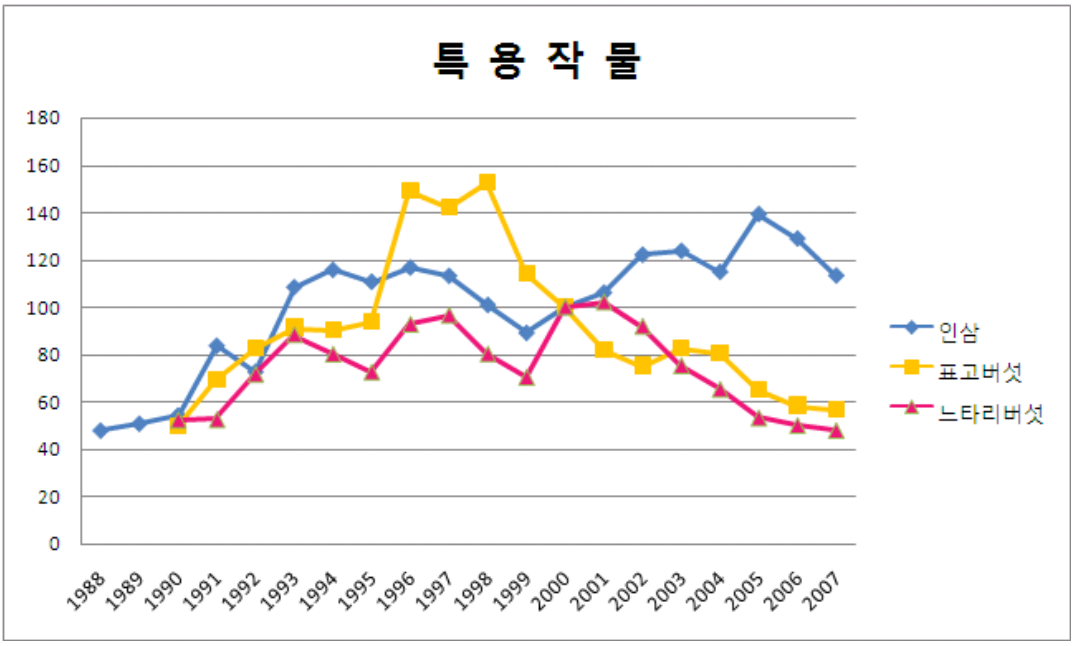
주요 품목의 가격변동 추세 (1988-2007)

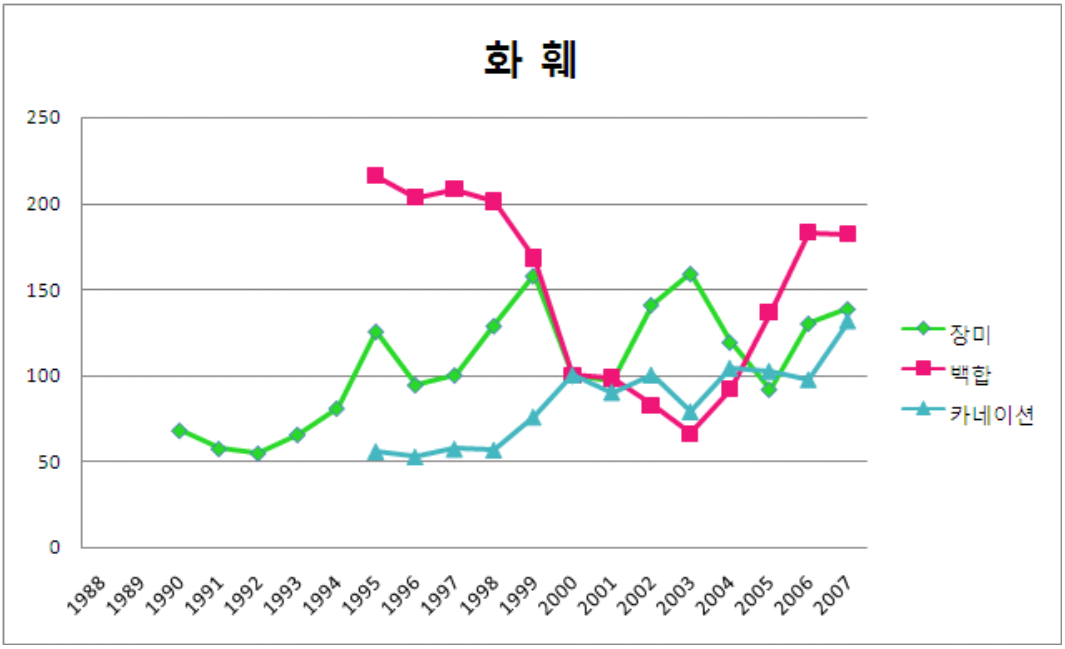





과 실 류
200
180
160
140
120
100
80
60
40
20
0
1988 1989 1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007
사과(부사)
배
포도
감귤


축 산 물
180
160
140
120
100
80
60
40
20
0
1988 1989 1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007
암소(한우)
황소(한우)
돼지


특 용 작 물
180
160
140
120
100
80
60
40
20
0
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
인삼
표고버섯
느타리버섯


화 훼
250
200
150
100
50
0
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
장미
백합
카네이션

부록 3

직불제 방향 설정을 위한 전문가 간담회 개요

1. 직불제 도입의 기본 방향(안)

제1안: 평균조수입 보전 방식

품목별로 기준조수입을 설정하고, 당년 평균조수입(전국 평균 가격과 단수 기준)이 기준조수입보다 작을 경우 직불금 지급한다.

【특징】

○ 품목별 단위면적당(가축 두당) 조수입의 변동은 전국 평균치를 사용한다.

- 개별 농가의 재해, 판매저조 등 소득변동 요인은 감안하지 않는다.
- 농가별로는 품목별 재배면적, 가축 사육두수 파악이 필요하며, 수입과 지출에 대한 자료는 필요하지 않다.

○ 품목별 조수입 변동을 농가 단위에서 합산하여 시행한다.

- 예를들어 사과·양돈을 겸업하는 농가 경우, 양돈 조수입이 2천만원 감소하고 사과가 5백만원 증가하면, 순 감소액 천 5백만원에 대해 정책을 시행한다.

제2안: 농가별 소득안정계정 방식

농가별로 지정 은행에 소득안정계정(통장)을 설치하여 농가와 정부가 공동으로 적립하고, 그해의 농업수입이 기준수입보다 작을 경우 인출할 수 있도록 한다.

【특징】

○ 농가별로 실제 수입과 비용의 변화를 반영하여 정책 시행한다.

- 농산물가격 변동 외에 개별 농가가 닥친 자연재해나 경영비 변동사항을 반영

하여 실제 소득변동에 대처할 수 있다(관련 통계 필요).
○ 소득안정을 위한 개인별 계정(통장) 적립금은 농업인과 정부가 분담하며, 수입이 감소할 경우 통장의 잔액 한도 내에서 인출할 수 있다.

2. 제시안

제1안: 평균조수입 보전 방식

가. 직불금 지급기준 및 산출방법

① 품목별로 10a 당(가축 두당) 기준조수입(평균 가격×평균 단수) 설정
* 품목별 기준조수입: 직전 5년간 단위면적당 조수입 중 최고·최저치를 제외한 3년간의 평균치(올림픽 평균)

② 농가별 기준조수입은 그해의 식부면적(가축사육두수)에 기초하여 설정
* 농가별 기준조수입 = ∑ [품목별 기준조수입 × 재배면적(두수)]
: 농산물가격과 작황이 평년 수준을 유지할 경우 예상되는 수입

③ 농가의 당년 추산조수입이 기준조수입 이하로 하락할 경우 직불금 지원
* 농가별 추산조수입 = ∑ [품목별 당년조수입 × 재배면적]
* 보전액은 소득하락의 정도에 따라 구간별 차등 적용
(발동기준 10%, 평균보전률 80%)
- 기준조수입과 추산조수입의 차액이 10% 이하인 경우: 지급하지 않음
- 10-20% 인 경우: 10%를 초과하는 차액의 70%
- 20-30% 인 경우: 20%를 초과하는 차액의 80%와 조수입의 7%
- 30% 이상인 경우: 30%를 초과하는 차액의 90%와 조수입의 15%

나. 정책대상 농가 및 지급 상한

□ 농업경영체 등록제에 경영정보를 등록한 주업농 중 참여를 희망하는 농가를 대상으로 시행
○ 주업농: 농업 외의 안정된 소득원이 있는 취미·부업농은 제외

○ 농산물 생산을 주업으로 하는 법인은 대상에 포함
  - 법인 소유의 농지 및 임대차계약 농지만 직불금 지급 대상에 포함

□ 농가의 책임의식 제고를 위해 대상농가에 일정한 의무 부과

○ 실 경작하는 주업농이 직불금을 받을 수 있도록 기준조수입 대비 일정액의 농가 가입금 납입 의무화
  - 기준조수입의 2%로 하되, 소득보전에 사용하지 않고 탈퇴시에 원금을 환불함

□ 대농과 소농, 저소득 근로자가구와의 형평성을 고려하여 농가별 직불금 상한액 설정

○ 농업경영체별 기준조수입의 30%, 5천만원 이내

다. 대상 품목

□ 소득안정 장치가 미흡한 밭농사, 과수, 축산을 포괄하여 운영하되, 별도의 소득안정장치가 있는 쌀은 2013년경 포함

○ 원활한 제도운영을 위해 대상 품목 제한
  - 전체생산액이 많은 품목, 많은 농가가 상업적 목적으로 재배하는 품목, 농가는 소수이나 대규모로 생산하는 품목 중 선정
  - 경종: 수박, 고추, 딸기, 인삼, 버섯(느타리, 양송이, 표고, 새송이), 배추, 토마토, 감귤, 감, 포도, 사과, 배, 오이, 참외, 풋고추, 마늘, 무, 콩, 단감, 떫은감, 배추, 호박, 고구마, 복숭아, 양파, 화훼(분화류, 절화류), 파, 감자, 상추, 연초, 산약, 참깨, 부추 (36품목)
  - 축산: 돼지, 한우, 닭, 우유, 계란, 오리, 산양, 사슴(8품목)
    ※ 우유 등 별도의 소득안정장치가 있는 품목 제외 검토

○ 농가별 상업적으로 의미 있는 수준 이하로 생산되는 품목 제외
  - 일반 밭작물과 노지채소 0.3ha, 과수 0.2ha, 화훼・특작・시설 0.1ha
  - 한우・젖소(3마리), 돼지(100마리), 닭(2,000마리) 미만

라. 필요한 통계

□ 품목별 평균조수입의 산출 근거
○ 주요 품목별 전국 평균가격과 단수
- 작물의 재배·출하기가 현저히 다른 경우에는 별도의 품목으로 간주

□ 농가별 경종 재배면적과 가축 사육두수
○ 매년 두 차례 신고(11월과 5월 기준)
- 하계와 동계, 또는 작기별로 구분하여 신고
- 조수입의 귀속년도는 수확기를 기준으로 함

○ 축산에 대해서는 축종별로 별도 기장
- 비육돈은 월별 출하 두수를 기재
- 한우 비육우는 월별 사육두수, 번식우는 출하 두수 기재
- 산란계는 월별 사육수수, 육계는 월별 출하수수
- 젖소는 월별 납유량

제1-1안: 평균소득 보전 방식

【개요와 특징】
○ <제1안>과 비슷하지만 안정화 대상 지표로 농업조수입이 아니라 표준소득을 사용
○ 소득안정효과가 보다 명확함
- 사료비, 유류비 등 경영비 변화까지 고려
- 조수입을 기준으로 하는 경우 발생하는 품목간 불균형을 완화함
  · 예를 들어 노지작물은 농업소득율이 50~70%로서 조수입 변동이 소득에 미치는 효과가 크지 않지만, 양돈은 소득률이 20% 내외로서 조수입이 10% 감소하면 소득은 50% 정도 감소하게 됨

○ 표준소득을 구하기 위해 현 통계시스템의 평가와 보완이 필요함
- 통계청: 쌀, 마늘, 양파, 노지고추, 참깨 등 7개 품목
- 농관원: 번식우, 비육우, 젖소, 비육돈, 산란계, 육계 등 6 품목(통계청으로 이관)

- 농진청 표준소득 조사: 43작목 (정책기반 통계로서는 취약)

제2안: 농가별 소득안정계정 방식

가. 기준 소득 산출과 계정 적립

□ 농업조수입 대신 농업소득에 가까운 「조정농업수입」 사용

○ 농가는 농업조수입에서 비중이 크고 검증이 가능한 인정경영비를 제외한 '조정농업수입'을 매년 산출하여 신고함. 조정농업수입은 농업소득과 다르지만, 소득의 변화를 비교적 정확하게 파악할 수 있음

- 인정경영비: 농지임차료, 종축비, 구입사료, 고용노동비, 광열동력비, 제재료비(시설), 방역치료비(양돈), 지불이자
- 농업시설과 농기계 상각분의 액수는 크나, 계산방법이 복잡한 반면 일정하게 예상되는 비용이므로 포함하지 않음

○ 이렇게 계산된 조정농업수입은 농업소득보다 약간 크지만(1.3배 정도), 농업소득의 실제 변화를 잘 반영할 수 있음

○ 농가별로 직전 3년간 조정농업수입을 평균하여 매년 기준농업수입 계산

<부표 1> 조정농업수입과 농업소득의 비교

	비육돈 (만원/두)	시설포도 (만원/10a)	사과 (만원/10a)
농업조수입(A)	27.4	893.4	508.4
경영비(B)	17.8	372.0	155.2
농업소득(C=A-B)	9.6	521.4	353.2
인정경영비(D)	15.9	215.2	31.8
조정농업수입(E=A-D)	11.5	678.2	476.6
A/C	2.85	1.71	1.44
E/C	1.20	1.30	1.35

□ 계정 적립금액과 한도

○ 농가별 계정을 개설하되, 농가기여금은 조정농업수입의 5% 이내로 하고 정부는 같은 액수의 대응보조를 적립함.

- 연간 대응보조의 한도는 300만원으로 하고 계정적립금은 기준농업수입의 100%로 함
- 농가적립금 유지를 위해서 3%의 프리미엄 이자 지급

□ 적립금 인출

○ 조정농업수입이 20% 이상 감소할 경우 적립금을 인출할 수 있도록 함

- 조정농업수입 20%는 농업소득 26% 내외에 해당되며, 20% 이내의 소액변동은 경영 내에서 흡수함

○ 인출은 정부 적립금을 우선하며, 계정의 잔액 내에서만 가능함

나. 지급 대상자 및 가입과 탈퇴

□ 농업경영체 등록제에 경영정보를 등록한 농가 중 참여를 희망하는 농가

○ 주업농을 주 대상으로 하지만 본인이 적립금을 납입하므로 영농규모나 연령에 따른 가입제약은 불필요

○ 농산물 생산을 주업으로 하는 법인은 대상에 포함

□ 농가의 탈퇴에 일정한 제약을 부과

○ 영농을 계속하면서 탈퇴하는 경우에는 자신이 적립한 부분만 찾을 수 있도록 하며, 3년간 재가입 금지

○ 농가가 탈농하거나 은퇴할 경우에는 정부기여금을 포함한 계정 잔액 전액 인출 가능

다. 필요한 통계

□ 주요 품목에 대한 표준조수입과 비용 산출

○ 농가 제출자료의 검증 기준으로 사용

○ 전국 자료도 되지만, 가능하면 지역별 통계 확보가 바람직

□ 농가의 수입과 인정경영비를 산출하기 위한 농가별 통계

○ 경종 재배면적과 가축 사육두수
○ 조수입을 객관적으로 파악할 수 있는 출하 물량과 가격 증빙 자료
○ 인정 경영비 집계표와 증빙자료
- 구입 물재비는 영수증
- 지불임차료는 임대차계약서
- 지불노임 관련 자료. 자료를 증빙하기 힘든 일고는 작업일지 첨부

라. 대상 농업

○ <제1안>과 동일하되, 농가별로 주요 3～4개 품목에 한정

3. 주요 쟁점 및 의견

○ 통계자료 확보 가능성
- 농가등록제 자료를 활용하여 직접지불제 정책을 시행하는 데는 아직까지 어려움이 있음. 먼저 시스템상으로 담당인력이 부족하고, 또한 시범사업 결과에 농지임대차, 가축사육두수 및 시설원예의 재배품목 등을 파악하기가 어려움.
- 통계자료 확보에 있어 일별 또는 월별 가격진폭이 큰 품목에 대해서는 기준조수입이나 평균소득을 어떤 기준으로 파악할 것인지 의문이 있음(축산농가, 시설원예농가).
- 시설원예는 여러 품목을 동시에 재배하고, 또한 어떤 품목을 재배하는지 파악하기에 어려움이 있음. 따라서 조사품목을 단순화하여 대분류로 조사하자는 일부 의견도 있음. 예를 들어 세부 품목을 엽채류, 근채류 등의 평균소득과 비용자료를 활용하는 방법 등임. 그러나 정책시행 측면에서 적합하지 않음.
- 개별출하나 직거래 물량은 어떻게 통계를 확보할 것인가에 대한 지적이 있음.
- 시설투자 비중이 높은 축산농가는 경영비 중에서 감가상각비를 파악하기

가 어려움.
- 현재 농촌에서는 현금거래와 영수증거래의 차이가 크기 때문에 기장거래에 대한 유인효과가 부족한 실정임.

○ 다른 정책과의 관계
- 시설원예 품목은 직불제 보다는 가격안정제도나 자조금 제도를 통해 농가소득 안정을 도모하고, 농가단위 소득안정 직불제로의 통합은 장기적으로 통계체계가 완벽히 구축된 이후에 대상품목을 확대하는 것이 좋을 것으로 생각됨.
- 보전수준이 높은 쌀소득보전직접지불제는 당장 농가단위 소득안정 직접지불제와 통합하지 말고 목표가격 고정시한이 끝나는 2013년 전후에 통합 추진하자는데 별다른 이견이 없음.
- 현재의 농가등록제의 등록정보를 바탕으로 농가단위 소득안정직접지불제와 연계하기에는 아직까지 부족한 실정임.

○ 대상농가와 품목
- 농가단위 소득안정직불제에서의 대상농가의 기준과 직불제에 포함되지 않는 농가에 대한 대책이 같이 병행되어야 한다는 지적이 있었음. 즉 별도의 소득 및 복지대책이 없는 중소농이나 가족농을 제외하는 것은 문제가 있음.
- 현실적으로 통계자료 확보에 있어 취미·부업농의 농외소득 파악에 어려움이 있음.
- 품목을 제한할 경우 농가단위 소득안정직불제라는 본래의 목적에 맞는 않는다는 의견이 있음. 또한 해당품목과 비해당품목간의 형평성 문제가 발생함.
- 통계자료 확보측면에서 시설원예는 어려움이 있음.

○ 발동 기준 및 보전 수준

- 다른 품목도 쌀소득보전직불제처럼 가격하락하면 즉시 보전이 이루어졌으면 하는 견해가 많음. 가격이 지속적으로 하락하여 제도가 발동하지 않는다면 농가의 피해를 보면서 아무런 지원을 받지 못하는 것이 아니냐는 우려가 있음.
- 전업농에 대한 보조한도를 확대해달라는 의견이 있음.

○ 정책선호도

- 현재 농산물 가격 변화보다 생산비 변동이 더 크기 때문에 농가입장에서는 조수입 보전방식보다는 평균소득 보전방식이나 농가별 소득안정계정방식이 좀 더 현실적으로 보인다는 의견이 많음. 그러나 2안 시행이 어렵다면 조수입방식을 먼저 시행하고 통계자료 등의 제도적 기반이 구축되면 점진적으로 2안인 농가별 소득안정계정방식을 도입하는 방식으로 진행하자는 의견이 있음.

○ 정책대안

- 각 대안들이 농가상황에 따라 각각 장단점이 있기 때문에, 정책시행에 있어 여러 안을 복수로 시행하고 농가로 하여금 선택하도록 하자는 의견이 있음. 예를 들어 농가별 소득파악이 용이한 영농조합법인이나 전업농의 경우는 농가별 소득안정계정방식으로, 평균소득 보전방식은 전업농이나/시설원예 농가를 대상으로 하고, 평균조수입 보전방식은 영세농를 대상으로 하는 맞춤형 농정이 필요하다는 의견이 있음.

4. 주요 설문결과

1) 쌀소득보전직접지불제에 대해서 잘 알고 계십니까?

	잘 알고있다	조금 알고있다	잘 모른다	전혀 모른다	전체
농민	12 (48.0)	12 (48.0)	1 (4.0)	0 (0.0)	25 (100.0)
공무원	19 (79.2)	4 (16.7)	1 (4.2)	0 (0.0)	24 (100.0)
전체평균	31 (63.3)	16 (32.7)	2 (4.1)	0 (0.0)	49 (100.0)

2) FTA 피해보전직접지불제에 대해서 잘 알고 계십니까?

	잘 알고있다	조금 알고있다	잘 모른다	전혀 모른다	전체
농민	0 (0.0)	12 (48.0)	12 (48.0)	1 (4.0)	25 (100.0)
공무원	9 (39.1)	10 (43.5)	4 (17.4)	0 (0.0)	23 (100.0)
전체평균	9 (18.8)	22 (45.8)	16 (33.3)	1 (2.1)	48 (100.0)

3) 현행 직접지불제도가 농가소득 안정에 도움이 된다고 생각하십니까?

	매우 도움이 됨	약간 도움이 됨	모르겠음	별로 도움이 안됨	전혀 도움이 안됨	전체
농민	3 (12.0)	14 (56.0)	3 (12.0)	4 (16.0)	1 (4.0)	25 (100.0)
공무원	5 (20.8)	17 (70.8)	0 (0.0)	2 (8.3)	0 (0.0)	24 (100.0)
전체평균	8 (16.3)	31 (63.3)	3 (6.1)	6 (12.2)	1 (2.0)	49 (100.0)

4) 선생님께서는 오늘 제시된 소득안정직접지불제 시행방안 중에서 가장 바람직한 방식은 무엇이라고 생각하십니까?

	평균조수입 보전방식(1안)	표준소득 보전방식(1-1안)	농가별 소득안정계정방식(2안)	전체
농민	8 (33.3)	10 (41.7)	6 (25.0)	24 (100.0)
공무원	9 (32.1)	10 (35.7)	9 (32.1)	28 (100.0)
전체평균	17 (32.7)	20 (38.5)	15 (28.8)	52 (100.0)

4-1) 4번 답변의 가장 큰 이유는 무엇입니까?

	소득지지 효과가 크기 때문	소득 변동완화 효과가 크기 때문	정책도입이 용이하기 때문에	기타	전체
농민	7 (35.0)	6 (30.0)	6 (30.0)	1 (5.0)	20 (100.0)
공무원	8 (30.8)	9 (34.6)	9 (34.6)	0 (0.0)	26 (100.0)
전체평균	15 (32.6)	15 (32.6)	15 (32.6)	1 (2.2)	46 (100.0)

5) 평균조수입(평균소득) 보전방식에서 발동기준 조수입(소득)이 기준조수입의 90%는 적당하다고 생각하십니까?

	90%보다 높여야 함	적당하다	90%보다 낮추어야 함	전체
농민	14 (56.0)	9 (36.0)	2 (8.0)	25 (100.0)
공무원	6 (22.2)	17 (63.0)	4 (14.8)	27 (100.0)
전체평균	20 (38.5)	26 (50.0)	6 (11.5)	52 (100.0)

6) 소득보전비율을 소득하락의 정도에 따라 70%, 80%, 90%로 구간별 차등 적용하는 것에 대해서 어떻게 생각하십니까?

	필요하다	필요하지 않다	전체
농민	17 (70.8)	7 (29.2)	24 (100.0)
공무원	23 (82.1)	5 (17.9)	28 (100.0)
전체평균	40 (76.9)	12 (23.1)	52 (100.0)

6-1) 평균 소득보전비율은 80%입니다. 이 기준에 대해서는 적당하다고 생각하십니까?

	80%보다 높여야 함	적당하다	80%보다 낮추어야 함	전체
농민	16 (64.0)	8 (32.0)	1 (4.0)	25 (100.0)
공무원	13 (48.1)	14 (51.9)	0 (0.0)	27 (100.0)
전체평균	29 (55.8)	22 (42.3)	1 (1.9)	52 (100.0)

7) <제2안>의 농가별 소득안정계정에서 농가기여금(조정농업수입의 5%)에 대해서 어떻게 생각하십니까?

	높여야 한다	적정하다	낮추어야 한다	전체
농민	1 (4.2)	9 (37.5)	14 (58.3)	24 (100.0)
공무원	1 (3.7)	10 (37.0)	16 (59.3)	27 (100.0)
전체평균	2 (3.9)	19 (37.3)	30 (58.8)	51 (100.0)

8) <제2안>의 농가별 소득안정계정방식에서 개별 농가자료(품목별 조수입, 주요경영비)를 객관적으로 파악하는 것이 가능하다고 생각하십니까?

	모두 가능	조수입만 가능	주요 경영비만 가능	모두 확보 곤란	전체
농민	4 (18.2)	3 (13.6)	8 (36.4)	7 (31.8)	22 (100.0)
공무원	3 (11.1)	4 (14.8)	6 (22.2)	14 (51.9)	27 (100.0)
전체평균	7 (14.3)	7 (14.3)	14 (28.6)	21 (42.9)	49 (100.0)

9) 직접지불제의 대상농가는 어떤 방법이 적당하다고 생각하십니까?

	모든농가를 대상	일부농가 제외	전체
농민	18 (72.0)	7 (28.0)	25 (100.0)
공무원	12 (44.4)	15 (55.6)	27 (100.0)
전체평균	30 (57.7)	22 (42.3)	52 (100.0)

부록 4

농촌진흥청 농산물소득조사 대상 작목

○ 통계승인 소득 작목 : 57작목

구 분	작 목 명
일반작물 (16)	고구마, 가을감자, 노지풋옥수수, 가을무, 고랭지무, 가을배추, 고랭지 배추, 양배추, 대파, 쪽파, 생강, 당근, 맥주보리, 봄감자, **겉보리, 녹차**
채소 (24)	노지수박, **노지시금치, 노지부추**, 노지봄무, 시설무, 노지봄배추, 시설배추, 시설시금치, 시설상추(치마), 시설오이(촉성), 시설오이(반촉성), **시설오이(억제)**, 시설토마토(촉성), 시설토마토(반촉성), 시설방울토마토, 시설호박, 시설참외, 시설수박(반촉성), 시설딸기(촉성), 시설딸기(반촉성), 시설고추, **시설부추, 시설가지, 착색단고추**
과수 (11)	사과, 배, 복숭아, 노지포도, 노지감귤, 단감, **유자, 참다래, 오미자**, 시설감귤, 시설포도
화훼 (2)	**시설국화, 시설장미**
기타 (4)	엽연초, 인삼, **더덕, 느타리버섯**

주 1) 2008년에 추가로 통계승인된 작목은 고딕체로 표시

2) 겉보리는 통계청 조사품목이었으나 2008년부터 농진청에서 조사하고, 대신 농진청에서 조사하던 콩을 통계청으로 이관하였음

○ 통계 미승인 소득조사 작목 : 61작목

구 분	작 목 명
일반작물(6)	겨울감자, 고랭지감자, 찰쌀보리, 시설감자, 시설풋옥수수, 완두풋콩
채 소(29)	월동배추, 월동무, 노지취나물, 복수박, 연근, 노지딸기, 풋마늘, 구마늘, 노지오이, 노지단호박, 조생양파, 단고추(피망), 시설머위, 시설청경채, 시설돌나물, 시설취나물, 시설미나리, 시설들깨잎, 시설양상추, 시설수박(촉성), 시설호박(억제), 시설고추(억제), 시설고추(꽈리), 시설메론(촉성), 시설메론(억제), 시설근대, 시설피클오이, 브로콜리, 알로에
과 수(9)	대추, 떫은감, 자두, 한라봉, 매실, 무화과, 하우스월동감귤, 세토까, 복분자
화훼(4)	시설나리, 심비디움, 접목선인장, 팔레놉시스
기타(13)	당귀, 황기, 구기자, 도라지, 천궁, 산약, 인삼6년근, 시설표고버섯새송이버섯, 양송이, 양잠(약용), 땅콩, 율무

참고 문헌

김관수 외, 2006, “직접지불금의 임차료 귀속과 규모별 쌀소득” 「농업경영·정책연구」, 제 33권 4호.

김명환 외, 2003, 「쌀 생산조정제 평가 및 개편방안」, 한국농촌경제연구원.

김병률 외, 2008, 「애그플레이션의 농식품 부문 영향과 대응방안」, 한국농촌경제연구원.

김정호 외, 2006, 「맞춤형 농정 추진방안 연구」, 한국농촌경제연구원.

_____, 2003, 「1990·1995·2000 농업총조사에 의한 농업구조 변화 분석」, 한국농촌경제연구원.

_____, 2007, 「농가의 경제사회적 성격 변화와 전망」, 한국농촌경제연구원.

김창길 외, 2007, 「교토의정서 이행에 따른 농업부문 대응 전략」, 한국농촌경제연구원

김태균 외, 2005, “쌀 소득안정 정책수단의 생산자 선호 및 후생효과에 대한 실증분석” 「농업경제연구」, 제 46권 4호.

김홍상 외, 2003, 「쌀 협상 이후의 농지이용구조 변화 전망과 대책」, 한국농촌경제연구원.

박동규 외, 2004, 「중장기 직접지불제 확충방안 연구」, 한국농촌경제연구원.

박성재 외, 2006, 「농가단위 농업소득 안정에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.

_____, 2007, 「선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구(1/2차연도)」, 한국농촌경제연구원.

사공용, 1999, “쌀 소득 직접지불제도,” 「서강경제논집」, vol 28, 서강대학교 경제학연구원

사공용, 2007, “소득보전직불제의 생산연계성 계측: 농가별 생산비용 차이를 고려한 시뮤레이션 평가,” 「농업경제연구」, 제 48권 1호.

서종혁 외, 1996, 「WTO 체제하의 농업지원제도 조사연구」, 한국농촌경제연구원.

성방욱, 2006, “생산조정정책과 소득안정에 관한 연구- 일본의 사례를 중심으로,” 농업경제연구, 제47권 제1호.

오내원 외, 2001, 「경영체별 소득안정화 방안 연구」, 한국농촌경제연구원

_____, 2005, 「직접지불제가 농업생산 및 구조변화에 미치는 영향」, 한국농촌경제연구원.

이명헌, 2006, “농가 경영주 부부의 농외소득활동 여부에 따른 농업노동공급 패턴의 비교” 「농업경제연구」, 제 47권 1호.

이용기, 2006, “쌀 산업 직접지불제의 생산 및 소득효과” 「농업경제연구」, 제 47권 2호.

_____, 2007a, “쌀 직접지불제 누구의 이익인가?” 「농업경제연구」, 제 48권 2호.

_____, 2007b, “직접지불을 통한 쌀농가 소득지원정책의 효율성 분석” 「농업경제연구」, 제 48권 4호

이정환 외, 1995,「WTO 출범과 농업부문 직접지불제도」, 한국농촌경제연구원.

_____, 1998,「한국 농업과 농정 비전 전략 시책」, 한국농촌경제연구원.

이태호, 2002,「농가위험관리와 소득안정대책의 체계화방안」, 한국농촌경제연구원.

임송수 외, 2007,「EU 농업구조 변화와 농정개혁 연구」, 한국농촌경제연구원

정민국 외, 2008,「축산 정책수단과 생산성 변화 연구」, 한국농촌경제연구원.

최정섭 외, 1991,「UR 이후 농가소득 보상방안」, 한국농촌경제연구원.

Adams, G., P. Westhoff, B. Willott, and R. E. Young II, 2001, “Direct Payments, Safety Nets and Supply Response: Do ’Decoupled’ Payments Affect U.S. Crop Area? Preliminary Evidence from 1997-2000”, American Journal of Agricultural Economics 83: 1190-1195.

Agra Informa. 2007. CAP Monitor. Kent.

Chau, N., and H. de Gorter, 2000, “Disentangling the Production and Export Consequences of Direct Farm Income Payments.” Paper presented at the 2000 AAEA meetings, Tampa, FL.

Fargher, Ben., 2002, Farm Policy in North America and Europe: An Australian Observation. Winston Churchill Memorial Trust.

Goodwin, B.K. and A.K. Mishra, 2002, “Are ’Decoupled’ Farm Program Payments Really Decoupled? An Empirical Evaluation”, Department of Agricultural, Environmental, and Development Economics, Ohio State University, Working Paper, Columbus, Ohio.

Goodwin, B.K., A.K. Mishra and F.N. Ortalo-Magné, 2003a, “Explaining Regional Differences in the Capitalization of Policy Benefits into Agricultural Land Values”, in C.B. Moss and A. Schmitz, Government Policy and Farmland Markets, Ames, Iowa State Press.

_____, 2003b, “What’s Wrong with Our Models of Agricultural Land Values?”, American Journal of Agricultural Economics, 85: 744-752.

Jacquet, Florence, 2003. “Future Agricultural Policy in the European Union.” Choices, 1st Quarter 2003: 23-26.

Key, N., R. Lubowski and M.J. Roberts, 2004, “The 1996 Federal Agriculture Improvement and Reform Act: Correcting a Distortion?”, Paper presented at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Denver, Colorado.

Kirwan, B. E., 2004, “The Incidence of U.S. Agricultural Subsidies on Farmland Rental

Rates", Department of Policy Analysis and Management, Cornell University, Working Paper, Ithaca, New York.

Lence, S.H. and A.K. Mishra, 2003, "The Impacts of Different Farm Programs on Cash Rents", American Journal of Agricultural Economics 85: 753-761.

Mullen, K., N. Chau, H. de Gorter and B. Gloy, 2001, "The Risk Reduction Effects of Direct Payments on U.S. Wheat Production", Paper presented at the International Agricultural Trade Research Consortium Symposium, Washington DC.

OECD, 2006, Agricultural Policy in Mexico: Recent Achivements: Continuing the Reform Agenda.

_____, 2008, Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Korea.

Roberts, Michael J., Barrett Kirwan, and Jeffrey Hopkins, 2003 "The Incidence of Government Program Payments on Agricultural Land Rents: The Challenges of Identification," American Journal of Agricultural Economics 83(3): 762-69.

Ⓒ 2008-31

농업구조조정과 직접지불제 개편방안

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2008. 6.
발 행 2008. 6.
발행인 최정섭
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
02-3299-4000 http://www.krei.re.kr
인 쇄 문원사
02-739-3911~5 E-mail: munwonsa@chol.com

• 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.