발간등록번호
11-1543000-000681-01

농가 특성별 맞춤형 경영안정화 방안 연구

2014. 3

연구기관

(사) 한국농업경제학회

농림축산식품부
Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs

농림축산식품부장관 귀하

본 보고서를 “농가 특성별 맞춤형 경영안정화 방안 연구” 연구 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2014. 3

주관연구기관명 (사)한국농업경제학회

연구책임자 전남대학교 농업경제학과 서종석 교수

연 구 원 서울대학교 농경제사회학부 이태호 교수
서울대학교 농경제사회학부 김관수 교수
서울대학교 농경제사회학부 임정빈 교수
서울대학교 농경제사회학부 안동환 교수

목 차

I. 서론 ····· 1
1. 연구 배경 및 목적 ····· 1
2. 연구 내용 및 방법 ····· 3
3. 기대효과 및 활용방안 ····· 4

II. 선행연구 검토 ····· 6
1. 이론 및 제도 연구 ····· 6
2. 정책효과 측면 연구 ····· 7
3. 농업경영체등록정보를 이용한 직불제 분석 ····· 11

III. 농업직불제의 현황과 사회안전망 확충의 과제 ····· 1
1. 선진국 직불제 논의 동향 ····· 15
2. 농업직불제 현황 ····· 17
3. 현행 농업직불제의 특징 및 문제점 ····· 20
4. 영세고령농 사회안전망 확충을 위한 직불제 개편의 과제 ····· 22

IV. 쌀직불금 배분 현황 분석 ····· 3
1. 소득분배 현황 ····· 31
2. 경작면적 규모화 ····· 34
3. 쌀 경작면적의 분포와 직불금의 배분 ····· 38
4. 시사점 및 대안 ····· 43

V. 직불제의 효과 분석 ····· 4
1. 소득수준 증대 효과 ····· 49
2. 소득안정화 효과 ····· 55
3. 결론 및 시사점 ····· 64

VI. 지역맞춤형 농정 추진 방안 ····· 5
1. 현행 농림사업의 현황 및 문제점 ····· 65
2. 지역맞춤형 농정 추진 ····· 68

참고문헌 ····· 74

<부록 1> 쌀 직불제 관련 법령 ····· 76
<부록 2> 주요 선진국의 농업직불제 현황과 시사점 ····· 77

<표 차례>

<표 II-1> 연간소득에서 직불금의 비중 ····· 9
<표 II-2> 소득보전직불제 효과분석을 위한 시나리오 ····· 9
<표 II-3> 주요 분석 결과 ····· 10
<표 II-4> 농업경영체 유형화 결과 ····· 12
<표 II-5> 쌀소득보전직불금과 밭농업직불금 비교(공부상 지목) ····· 14

<표 III-1> 우리나라 현행 직접지불제 실시 현황 ····· 19
<표 III-2> 쌀직불금 지급 농가수 및 면적 ····· 19
<표 III-3> 주요국의 농가소득 대비 직접지불제 비중 ····· 20

<표 IV-1> 농가판매액을 기준으로 한 농가의 계층분화 ····· 31
<표 IV-2> 농가 판매액별 평균면적 분포 ····· 33
<표 IV-3> 경작규모별 농가의 분포, 2000년 ····· 34
<표 IV-4> 경작규모별 농가의 분포, 2010년 ····· 35
<표 IV-5> 임차논 비중의 증가, 2000년-2010년 ····· 36
<표 IV-6> 위탁작업(전부 남에게 맡겨서 하는 작업) 비중, 2000년-2010년 ····· 37
<표 IV-7> 농가의 쌀농사 규모별 면적 분포 ····· 40
<표 IV-8> 농가의 쌀농사 규모별 평균면적 분포 ····· 41
<표 IV-9> 농가 경영주 연령별 면적 분포 ····· 42
<표 IV-10> 농가 경영주 연령별 평균면적 분포 ····· 42
<표 IV-11> 0.5ha 미만, 65세 이상, 농업수입 의존 농가 ····· 44
<표 IV-12> 현행 직불제 하에서의 수확기 시장 쌀가격과 ha당 직불금 ····· 45
<표 IV-13> 규모별 수확기 시장 쌀가격과 ha당 직불금 시뮬레이션 ····· 46
<표 IV-14> 경영주 연령별 수확기 시장 쌀가격과 ha당 직불금 시뮬레이션 ····· 48

<표 V-1> 쌀농가의 실질 농가소득 변화 추이 ····· 52
<표 V-2> 쌀농가의 규모별 평균 농업소득(농가소득) ····· 53
<표 V-3> 쌀농가의 전·겸업별 평균 농가소득 ····· 54
<표 V-4> 쌀농가의 경영주 연령별 평균 농가소득 ····· 55
<표 V-5> 연도별 쌀농가의 농가소득 변이계수 ····· 61
<표 V-6> 쌀농가의 규모별 농업 및 농가소득 변이계수 ····· 62

<표 V-7> 쌀농가의 전겸업별 농가소득 변이계수 ····· 63
<표 V-8> 쌀농가의 경영주 연령별 농가소득 및 변동성 ····· 64

<표 VI-1> 농림사업 사업목적별 분야별 대상별 현황 ····· 66
<표 VI-2> 지역맞춤형 농림사업 운영 체계(안) ····· 70

<부표 2-1> 2008년 농업법의 고정직접지불 대상품목과 지불단가 ····· 81
<부표 2-2> 2008년 농업법의 마케팅론 대상품목 및 융자단가 ····· 82
<부표 2-3> 2008년 농업법의 CCP 대상품목 및 목표가격 ····· 84
<부표 2-4> 미국의 농업자원 및 환경보전 관련정책 ····· 98
<부표 2-5> 농업자원 및 환경보전정책별 사업비 추이 ····· 90
<부표 2-6> 미국의 농업소득에서 정부직접지불금의 차지비중 ····· 93
<부표 2-7> 정부직접지불금의 정책수단별 지원 현황 ····· 93
<부표 2-8> 스위스 연방헌법 104조 ····· 99
<부표 2-9> 직접지불제도의 종류, 수혜조건, 단가 ····· 102
<부표 2-10> 스위스 농업직접지불제의 실적 ····· 106
<부표 2-11> 일반 직접지불제 유형별 지급실적 ····· 107
<부표 2-12> 생태적 직접지불금의 실적 ····· 108
<부표 2-13> 일반 직접지불제도 종류별 참여 농가수 ····· 109
<부표 2-14> 생태적 직접지불제도 종류별 참여 농가수 ····· 110
<부표 2-15> 스위스 평야지대 농가소득과 직접지불금 비중 ····· 111
<부표 2-16> 스위스 산악지대 농가소득과 직접지불금 비중 ····· 111
<부표 2-17> 육류 생산 및 소비 ····· 116
<부표 2-18> 식량생산, 수출입, 소비, 자급률 ····· 117

<그림 차례>

<그림 IV-1> 농가 규모별 소득률 ····· 32
<그림 IV-2> 쌀농가의 소득과 농업소득 ····· 32
<그림 IV-3> 총 경작면적의 지니계수 추이 ····· 38
<그림 IV-4> 쌀 경작면적 분포 로렌츠 곡선: 2000, 2010 ····· 39
<그림 IV-5> 밭 경작면적 분포 로렌츠 곡선: 2000, 2010 ····· 39

<그림 V-1> 실질 농가소득 변화 추이 ····· 52
<그림 V-2> 전겸업별 쌀농가의 농업소득 분포(2011년 기준) ····· 57
<그림 V-3> 경영규모별 쌀농가의 농업소득 분포(2011년 기준) ····· 58
<그림 V-4> 연도별 쌀농가의 농가소득 변이계수 추이 ····· 60

<그림 VI-1> 지역맞춤형 농림사업 운영 체계 ····· 70

<부도 2-1> 미국의 주요 정책대상 품목에 대한 직불제도의 네 가지 유형 ····· 79
<부도 2-2> 미국 농가소득안정 및 가격보전제도 개념도 ····· 85
<부도 2-3> 미국 수입보전 직접지불(ACRE) 작동원리와 개념도 ····· 87
<부도 2-4> 미국의 농업자원 및 환경보전사업별 사업비 지출 추이 ····· 91
<부도 2-5> 농가 규모에 따른 직불금의 지급률 변화 ····· 104
<부도 2-6> 농업소득, 직불금, 농가소득 변화추이(평야지대) ····· 112
<부도 2-7> 스위스 토양의 잉여 질소 및 인의 양 ····· 114
<부도 2-8> 농업 부문 온실가스 배출 ····· 115
<부도 2-9> 스위스의 농산물 생산(1990년=100) ····· 116
<부도 2-10> 스위스의 식품소비 자급도(에너지 섭취량 기준) ····· 116
<부도 2-11> 스위스의 농수산식품 무역 수지 ····· 117

< 요 약 문 >

□ (연구배경 및 필요성) 쌀직불제를 둘러싼 다양한 논의가 제기되고 있음. 예를 들어, 쌀직불제가 과연 쌀 경작농가의 소득을 얼마나 안정시키는 효과가 있는가?, 직불제가 구조개선을 저해하지는 않는가?, 쌀직불제를 면적 기준으로 지급하는 것에 대한 개선이 필요하지 않은가? 등임

○ 이를 분석하기 위해 개별농가자료(예: 농가경제조사 자료)를 이용한 농가소득 수준 및 소득 변동성 분석을 통해 직불제의 효과를 "미시적으로" 살펴볼 필요가 있음.

○ 쌀직불금이 지주에게 귀속되는 비중이 높을수록 실제 쌀 생산농가의 소득안정 효과는 낮아짐.

○ 영세농의 영농 유지라는 측면에서 쌀직불금과 농지규모화 정책과의 상호배타성에 대한 분석 또한 중요함.

□ 농가 소득의 안정·증대를 위해서는 직불제 뿐만 아니라, 평균적·획일적인 농림사업지원방식에서 탈피하여 농가 유형별, 협업체별, 지역별 맞춤형 지원체계에 대한 고민도 필요함.

□ (연구의 목적) 쌀직불제가 농가소득 및 경영안정화에 미친 효과를 분석함.

○ 구체적으로 본 연구의 첫 번째 목적은 쌀직불제를 중심으로 직불제가 농가소득 및 경영안정에 미친 영향을 농가 특성별로 분석하고, 이에 기초하여 농가유형별 맞춤형 경영안정화 방안 마련을 위한 시사점 도출함.

○ 직불제 대상 농가의 규모, 소득, 연령, 영농형태 등을 고려한 메뉴 형식 맞춤형 복지방안 모색하고, 단편적 농가 유형화 보다는 메뉴 형식의 직불제 구조를 제시함.

□ (연구의 목적) 농림사업의 지원대상 및 지원방식 개편을 통한 농가 소득안정·증대 방안 모색

□ (연구 내용) 쌀직불제 관련 국내 문헌자료 수집 및 분석, 쌀직불제의 효과에 대한 실증분석, 고령농에 대한 국내/외 복지제도 조사, 현행 농림사업시행지침서 분석, 지역맞춤형 농정 추진 방안 등

□ (연구 결과) 현행 농업직불제의 특징

○ 첫째, 현행 직불제는 쌀에 집중되어 있어 쌀에 대한 구조적인 생산과잉과 함께 전체 식량자급률이 오히려 떨어지는 부작용이 초래될 가능성이 있음.

○ 둘째, 농업직불제가 다양하게 시행되고 예산도 늘어나고 있으나, 다수 농가에 소액으로 지급되고 있음. 우리나라의 직불금 액수는 최근에 대폭 증가하였음에도 불구하고 2012년 기준으로 농가당 평균 약 138만원으로 농업소득의 15%, 농가소득의 4.4%에 불과함. 이에 반해 미국과 EU 농가들이 받는 직불제 액수는 연도별로 차이가 있으나 농업소득의 20% 내외이고, 일본의 경우 직불금이 농가소득에서 차지하는 비중은 7.8%, 농업소득 차지 비중은 30.4%, 스위스의 경우는 농가소득에서 직불금이 차지하는 비중이 60% 이상임.

○ 셋째, 농가의 직불제 수령을 위한 이행조건 준수 모니터닝 시스템이 확충될 필요가 있음.

○ 넷째, 농업의 다원적 기능 확산을 위한 공익형 직불제가 고려될 필요가 있음. 농업이나 농촌이 가지는 다원적 기능에 대한 국민의 기대도 높아지고 있으나 농업자원의 유지와 보전, 환경 및 경관 보전 등 다원적 기능 확산을 위한 소위 '공익형' 직불제가 부족한 실정임.

□ (연구 결과) 영세고령농 사회안전망 확충을 위한 과제

○ 한국 농업 구조는 영세 소농이 큰 비중을 차지하고 있음에도 농업정책은 전업농 중심의 생산지원에 초점을 맞추어 왔음. 경영규모 측면에서 0.5ha 미만 농가와 3ha 이상 농가가 동시에 증가하는 양극화 현상이 진행되고 있으나, 규모화와 전업농 육성을 강조한 측면이 있음.

○ 현재 영세·고령농(경지규모 1ha 미만, 연령 65세 이상)의 특성을 고려한 소득안정 지원대책이 미흡하며 영세·고령농의 노후 생활안정에 대한 대책이 필요한 실정임.

○ 복지제도: 현행 복지제도는 영세 고령농의 사회안전망 측면에서 농촌 현실을 제대로 반영하지 못하고 있는 것으로 평가될 수 있음. 농촌노인은 단독가구, 고령노인의 비율

이 도시지역에 비해 높으며 부양의무자 기준 등의 요인으로 농촌노인의 경우, 실제 소득 수준 대비 기초생활수급 비율이 높지 않음.

○ 사회보험: 농촌주민에게 적용되는 주요 사회보험으로는 국민연금, 국민건강보험, 노인장기요양보험이 있으나 그 수혜 정도가 낮음.

○ 공공부조: 1) 농촌지역의 경우 빈곤인구 대비 국민기초생활보장 수급인구 비율이 28.3%로 전국 평균 49.1%에 비해 매우 낮은 것으로 나타났으며, 소득평가액 및 재산의 소득환산액 산정, 부양의무자 기준, 부양능력 판정 등에서 불합리한 것으로 드러남. 2) 기초노령연금은 생활이 어려운 노인의 생활안정과 복지증진을 목적으로 하는 제도로 대도시와 달리 농촌에서는 소득과 재산 수준이 낮은 노인들이 많아 소득 하위 70%에게 주는 기초노령연금 수급률이 높은 편임: 보건복지부에 따르면, 2013년 농어촌지역 79개 가운데 54개가 기초노령연금 수급률이 80% 이상으로 나타났으나, 대도시는 75개 중 한 군데도 수급률 80%를 넘지 못한 것으로 조사됨.

○ 대부분의 고령 농업인은 영농규모가 영세하여 농업소득만으로는 노후생활이 크게 불안정하며, 향후 직불제 개선 과정에서 이에 대한 고려가 필요함.

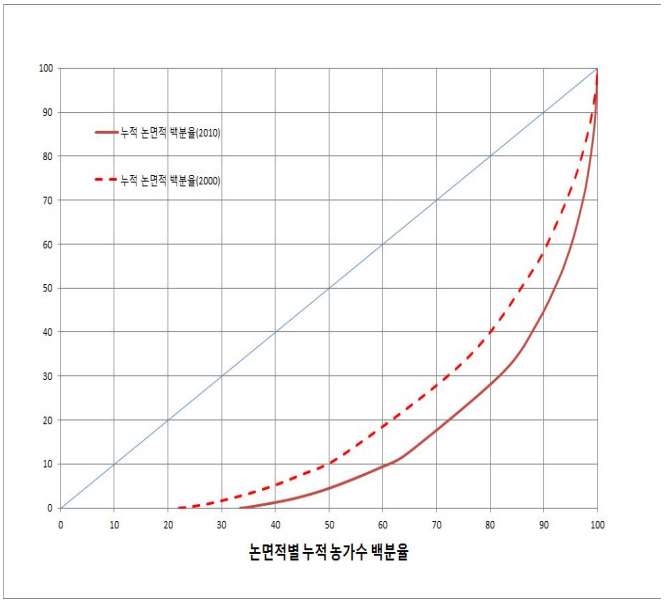
□ (연구 결과) 쌀직불금 배분 현황 분석

○ 쌀농가 소득의 경우에는 면적 격차 → 판매액 격차 → 농업소득 격차 → 농가소득 격차의 인과관계가 성립한다고 볼 수 있음.

○ 2000년과 2010년 경작규모별 농가의 분포를 살펴보면, 경작면적의 규모화가 상당히 진행된 것으로 나타남. 이러한 경작면적 규모화의 원인으로는 임차논 비중의 증가, 위탁작업 비중의 증가 등이 있음.

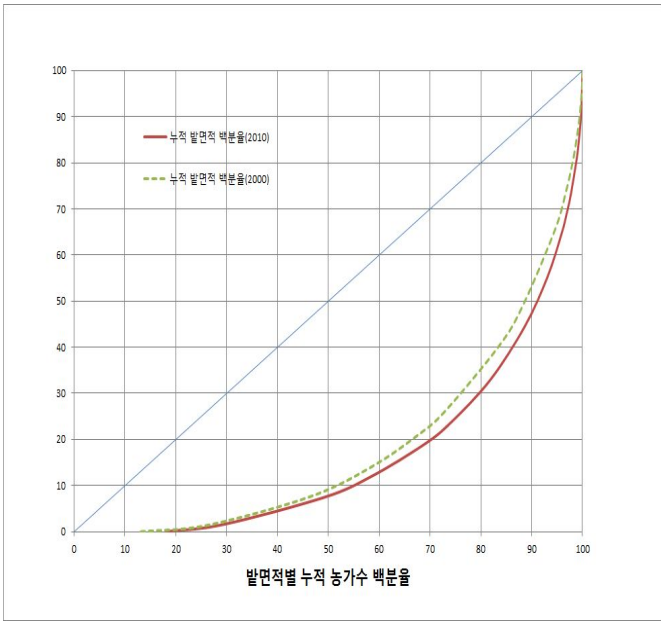
○ 쌀 경작면적의 분포와 직불금의 배분: 논 경작면적 분포의 지니계수(Gini coefficient)는 2000년 0.57, 2010년 0.71로 10년 간 매년 약 1.4% 포인트 증가하였음. 이것은 농경작면적이 매우 빠른 속도로 규모화 되고 있다는 것을 의미.

<그림 1> 쌀 경작면적 분포 로렌츠 곡선: 2000, 2010



자료: 농림어업총조사, 통계청, 2000, 2010

<그림 2> 밭 경작면적 분포 로렌츠 곡선: 2000, 2010



자료: 농림어업총조사, 통계청, 2000, 2010

○ 아래 <표 1>의 'B/A'는 각 집단에 속하는 농가가 평균적으로 지불되는 직불금의 몇 배를 받는지 나타내는 숫자를 나타냄. 예를 들어 한 농가에 평균 100만 원씩 직불금이 지불된다고 하면, 'B/A'가 0.50인 '03-0.4ha 미만' 집단에 속하는 농가는 50만원

을 받는다는 것을 뜻함. 쌀농사 면적이 증가함에 따라 'B/A'가 급격히 증가해서 면적이 10ha 이상인 경우는 평균적 농가가 받는 쌀직불금의 무려 24.9배를 받는다는 것을 보여 줌.

○ 또 '농가당 평균 논면적'은 각 집단에 속하는 농가가 얼마의 쌀직불금을 받게 되는지 나타내는 숫자임. 예를 들어 ha 당 120만 원씩 직불금이 지불된다고 하면, '농가당 평균 논면적'이 1.25ha인 '1.0-1.5ha 미만' 집단에 속하는 농가는 150만원을 받게 됨.

<표 1> 농가의 쌀농사 규모별 평균면적 분포

쌀농사 면적규모 (ha)	농가수 백분율 (A)	논면적 백분율 (B)	B/A	농가당 평균 면적	농가당 평균 논면적	농가당 평균 밭면적
0	33.42	0.00	0.00	0.72	0.00	0.72
0.0-0.1	1.38	0.16	0.12	0.41	0.08	0.33
0.1-0.2	8.58	1.98	0.23	0.43	0.16	0.27
0.2-0.3	7.30	2.65	0.36	0.56	0.26	0.30
0.3-0.4	8.93	4.44	0.50	0.69	0.35	0.34
0.4-0.5	5.15	3.34	0.65	0.83	0.46	0.37
0.5-0.7	8.86	7.57	0.85	1.00	0.61	0.39
0.7-1.0	8.66	10.58	1.22	1.31	0.87	0.44
1.0-1.5	6.36	11.10	1.75	1.74	1.25	0.50
1.5-2.0	3.99	9.85	2.47	2.33	1.76	0.57
2.0-2.5	1.68	5.30	3.15	2.85	2.25	0.60
2.5-3.0	1.38	5.29	3.84	3.39	2.74	0.65
3.0-4.0	1.67	8.15	4.88	4.20	3.48	0.71
4.0-5.0	0.79	5.01	6.37	5.26	4.54	0.71
5.0-7.0	0.88	7.41	8.38	6.72	5.98	0.74
7.0-10.0	0.55	6.54	11.86	9.21	8.46	0.75
10.0-	0.43	10.65	24.94	18.74	17.79	0.95

자료: 농림어업총조사, 통계청, 2010

□ (연구 결과) 쌀직불금 배분 현황 분석결과의 시사점

○ 현행 쌀직불제는 각 농가가 경작하는 면적을 기준으로 일정한 금액을 지불하므로 넓은 면적을 경작할수록 직불금 수령액도 많아지게 됨.

○ 직불제의 목적이 경영 안정에 있기 때문에 보다 높은 경영위험에 노출되는 대규모 농가에 많은 직불금이 지급되는 것은 어느 정도 불가피한 면이 있음. 그러나 영세·소농이

농가의 대다수를 차지하고 있음을 고려하면, 현행 면적 기준의 직불제를 새로운 지급기준 변수를 추가하여 보완하거나, 더 나아가 영세·소농의 소득안정을 위한 새로운 프로그램(복지 서비스)을 개발할 필요가 있음. 새로운 지급기준은 쌀 농업의 변화추세, 농가별 분포, 정책 목표 등을 감안하여 결정하는 방안을 고려할 수 있음

□ (연구 결과) 쌀직불금 배분 현황 분석결과의 시사점-대안 1

○ 형평성을 위해 면적에 따라 지불되는 것을 지양하고 농가의 인원에 따라 지불하는 정책으로 전환. 인원에 따라 지불하는 정책은 품목 특정적 지불이 아니기 때문에 수급조절이 용이하게 된다는 장점이 있음.

□ (연구 결과) 쌀직불금 배분 현황 분석결과의 시사점-대안 2

○ 특정한 취약계층을 집중적으로 지원하는 방향으로의 개편을 고려할 수 있음. 이 대안은 특히 '부양의무제,' '기초생활수급 재산기준' 등의 제약에 의해 기초생활급여를 받지 못하는 농가를 위한 대책이 될 수 있을 것으로 생각됨.

○ 예를 들어, 농업판매액이 500만원 미만이고 경작면적이 0.5ha 미만이며, 경영주 연령이 65세 이상이고, 농업수입 이외의 수입이 없는 농가가 144,634 호임.

○ 이들 중 실제로 부양을 받고 있지 못하거나, 환금될 수 있는 재산이 없음에도 불구하고 '부양의무제'와 '기초생활수급 재산기준' 때문에 기초생활급여를 받지 못하는, '복지사각지대'의 농가를 가려내어 일정한 금액을 지원하는 것이 바람직함.

□ (연구 결과) 쌀직불금 배분 현황 분석결과의 시사점-대안 3

○ 면적에 상관없이 쌀농사 규모가 1.0ha 미만인 농가들에게 일률적으로 농가당 일정액을 지불하는 대안을 생각해 보기로 함.

○ 이러한 대안은 영세 고령농의 사회안전망 확충 차원에서 활용할 수 있을 것으로 생각됨. 이 대안과 현 직불제의 예산 차이를 계산하기 위해 먼저 현 직불제 하에서 ha당 지불되어야 하는 금액을 계산해 본 결과는 아래와 같음.

○ 1ha 미만의 농가에게 논면적에 상관없이 일률적으로 100만원의 고정직불금을 지불하는 경우(변동 직불금은 지불하지 않음):

○ 약 5,752억의 고정직불 예산이 필요함. 예를 들어 수확기 시장 쌀가격이 150,000원/80kg일 경우 현행 쌀직불제를 통해 지불하게 되는 금액은 약 5,250억 원이고, 수확기 시장 쌀가격이 145,000원/80kg일 경우 현행 쌀직불제를 통해 지불하게 되는 금액은 약 5,941억 원임.

○ 수확기 시장 쌀가격이 171,194원 밑으로 떨어지게 되면 고정직불금에 더하여 변동직불금이 지불되게 됨. 수확기 시장 쌀가격이 150,000원/80kg원 밑으로 하락하여 145,000원에 접근하게 되면 기존의 고정직불금과 변동직불금을 모두 지불하는 정책의 예산이 약 5,941억원에 달하게 되어 일률적으로 100만원을 지불할 때 소요되는 예산 약 5,752억원을 초과하게 됨.

○ 이러한 정책을 시행할 경우 쌀 생산 초과로 수확기 시장 쌀가격이 145,000원/80kg 이하로 하락하더라도 5,752억원만 지불하게 되어 현행 직불제에 따른 예산지출(약 5,941억원)보다 적은 예산을 유지할 수 있음.

□ (연구 결과) 쌀직불금 배분 현황 분석결과의 시사점-대안 4

○ 대안 2의 취약계층 중 '부양의무제'와 '기초생활수급 재산기준' 때문에 기초생활급여를 받지 못하는 고령소농을 가려내는 것이 불가능하다면, 경영주 연령이 65세 이상이고 경작면적 규모(논면적 규모가 아니라 총 경작면적 규모임)가 0.5ha 미만인 농가들에게 면적에 상관없이 일률적으로 농가당 일정액을 지불하는 대안을 생각해 볼 수 있음.

○ 이 계층은 경작면적이 좁고 논농사보다 밭농사를 많이 하기 때문에(65세 이상 경작면적 64,589ha 중 논면적은 30,090ha) 쌀직불제의 혜택이 특히 적음.

○ 경영주 연령 65세 이상이고 경작면적 0.5ha 미만의 농가에 일률적으로 100만원의 직불금을 지불하는 경우(변동 직불금은 지불하지 않음) 약 2,374억의 예산이 필요함. 수확기 시장 쌀가격이 150,000/80kg일 경우 현행 쌀직불제를 통해 지불하게 되는 금액은 약 750억 원(쌀직불제 약 612억 원이고, 밭직불제 약 138억 원)임.

□ (연구 결과) 직불제의 효과 분석(소득수준 증대 효과)

○ 평균효과 계측에 사용된 분석 자료는 통계청에서 발간되는 농가경제조사 2003-2012년 원자료임. 2003-2007년의 5개년 자료, 2008-2012년 5개년 자료는 각각 동일 표본농가를 추적 조사하여 구축된 패널자료로서 농가간 변이를 계측하는 그룹간 효과(between effects) 및 주어진 농가의 시계열적 변이를 계측하는 그룹내 효과(within effects)를 고려할 수 있는 장점이 있음. 구체적인 실증분석에는 쌀직불금이 지불되는 쌀농가 자료가 사용됨.

○ 직불제의 평균효과 추정에는 계량경제학적 기법을 활용하여 농업 및 농가소득의 평균함수를 추정하는 방법이 있으나, 직불제의 효과를 식별하는 데 문제의 여지가 있을 수 있음. 이러한 정책변수의 효과분석에 있어서 선택적 변이(selection bias)로 인하여 발생할 수 있는 정책효과에 대한 식별문제는 널리 알려져 있는 바, 본 연구에서는 계량경제학적 접근법에 따른 이러한 식별문제를 해소하고자 시뮬레이션 기법을 활용함.

○ 농가경제조사 자료를 살펴보면, 농업소득에는 변동직불금이 포함되어 있고, 농가소득에는 변동직불금과 고정직불금이 모두 포함되어 있음. 따라서 농업소득의 경우 변동직불금(구체적으로 농업잡수입 항목)이 포함되어 있는 실제 농업소득과 변동직불금을 차감하여 새롭게 계산된 농업소득과의 평균 차이를 통하여 직불금의 평균효과를 식별하고자 함.

○ 농가소득의 경우에는 이전소득의 일종인 공적보조금 항목에 고정직불금이 이미 포함되어 있음. 따라서 농가소득의 경우 변동+고정직불금이 포함된 실제 농가소득과 변동+고정직불금을 차감하여 새롭게 계산된 농가소득과의 평균 차이를 통하여 평균효과를 식별하고자 함.

○ **(분석결과)** 보조금은 농가의 실질 농업소득의 감소를 완화하는 기능을 한 것으로 나타남. 이는 보조금이 농업소득 증가에 기여한 정도가 2003년 0.84% 수준에서 2011년 30.52% 수준으로 크게 상승한 것을 통해서도 확인할 수 있음.

○ **(분석결과)** 농업소득과 마찬가지로 농가소득에 대한 보조금의 기여도 역시 2003년

2.25% 수준에서 2012년 7.22% 수준으로 지속적으로 증가한 것으로 나타남. 이와 같이 최근 10년간 쌀농가의 호당평균 실질소득 변화 추이를 보면 직불금을 포함한 농업관련 보조금이 소득 수준 증가에 기여하고 있는 것으로 나타남. 다시 말하여 보조금은 농업소득 및 농가소득의 감소 추세에 대하여 어느 정도 완충작용을 하고 있는 것으로 평가될 수 있음.

<표 2> 쌀농가의 실질 농가소득 변화 추이

단위: 천 원, %

연도	농업소득			농외소득	농가소득		
	보조금 포함(A)	보조금 제외(B)	보조금 기여율 (A−B)/B*100		보조금 포함 (C)	보조금 제외 (D)	보조금 기여율 (C−D)/D*100
2003	7,977	7,910	0.84	10,241	25,130	24,577	2.25
2004	9,181	9,161	0.22	11,036	27,957	27,065	3.29
2005	8,210	8,201	0.12	11,240	28,908	27,770	4.10
2006	8,579	7,375	16.33	11,947	31,218	28,653	8.95
2007	7,411	6,722	10.24	12,583	30,599	28,598	7.00
2008	6,697	6,339	5.64	12,617	29,179	27,703	5.33
2009	6,234	6,111	2.01	13,339	28,811	27,310	5.50
2010	4,659	3,722	25.17	14,337	28,110	25,760	9.12
2011	5,250	4,022	30.52	13,393	27,118	24,261	11.78
2012	5,032	4,829	4.21	14,569	27,845	25,971	7.22

○ 쌀농가의 경작면적 규모별 평균 농업소득의 경우, 보조금을 포함했을 때 소득 수준 상승효과는 규모에 비례하여 증가하는 것으로 분석됨. 예를 들어 1ha 미만의 영세농의 경우 직불금으로 인한 농업소득 수준 상승효과는 0.5ha 미만 8.43%, 0.5-1.0ha 7.61%로 나타났으며, 5ha 이상 대농의 경우 직불금으로 인한 상승효과는 약 7.15%로 분석됨.

○ 이는 농업소득의 수준을 기준으로 할 때, 직불금(변동)의 효과에 있어서 규모 효과는 그리 크지 않은 것을 의미함.

□ (연구 결과) 직불제의 효과 분석(소득안정화 효과)

○ 직불제의 도입이 농업소득 및 농가소득의 변동성에 완충 역할을 담당하는지, 담당하고 있다면 어느 정도의 역할을 수행하고 있는지를 분석하기 위한 분석 도구로는 통계학의 기초개념인 1차/2차 적률(평균/분산)과 가격 변동성의 상대적 척도를 제시하는

변이계수(coefficient of variation)가 고려됨.

○ 일반적으로 1차 적률인 평균(mean)과 2차 중심 적률인 분산(variance)의 개념을 이용하여 직불금(기타농업보조금)이 포함된 농가소득(또는 농업소득)과 직불금(기타농업보조금)이 포함되지 않은 농가소득(또는 농업소득)의 분포에 대한 기초 통계량을 측정함으로써 직불금의 소득변동성 완화효과를 분석할 수 있음. 그러나 일반적으로 평균 및 분산(또는 표준편차)은 측정 단위에서 자유롭지 못하기 때문에 상대적인 척도로 사용하기에는 어려움. 특히 2003-2012년의 10년 동안 소득 수준이 변화하였기 때문에 단순한 시계열적 비교에는 무리가 있음. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 표준편차를 평균으로 나눈 값, 즉 변이계수가 활용됨.

○ **(분석결과)** 농업관련 보조금이 농가소득 변동성에 미친 영향을 보조금을 포함한 소득과 보조금을 제외한 소득의 변이계수를 비교를 통해 직접적으로 분석한 결과, 대체적으로 농업관련 보조금이 쌀농가의 농업소득 및 농가소득 안정성에 기여하고 있는 것으로 분석됨.

○ 농업소득의 경우, 보조금 제외시 변이계수가 2012년 기준 2.632로서 보조금 포함시 변이계수에 비해 2.13% 높아 보조금의 농업소득 변동성 완화효과가 존재하는 것으로 나타남. 2012년 농가소득의 경우, 보조금을 제외한 경우의 변이계수가 0.923로서 보조금을 포함한 경우의 변이계수에 비해 4.51%나 높은 것으로 나타나 보조금의 농가소득 안정화 효과가 확인됨.

<표 3> 연도별 쌀농가의 농업소득/농가소득 변이계수

연도	농업소득			농외소득	농가소득		
	보조금 포함(A)	보조금 제외(B)	보조금 기여율(%) (B-A)/A*100		보조금 포함(C)	보조금 제외(D)	보조금 기여율(%) (D-C)/C*100
2003	1.738	1.753	0.87	1.272	0.802	0.814	1.53
2004	1.428	1.431	0.19	1.255	0.776	0.787	1.52
2005	1.352	1.352	0.02	1.325	0.804	0.820	1.95
2006	1.392	1.481	6.41	1.331	0.777	0.805	3.67
2007	1.600	1.675	4.72	1.395	0.803	0.830	3.33
2008	1.735	1.799	3.67	1.424	0.831	0.855	2.94
2009	1.617	1.608	−0.59	1.381	0.774	0.795	2.80
2010	2.375	2.765	16.42	1.326	0.846	0.883	4.33
2011	3.481	4.373	25.61	1.397	0.962	1.031	7.16
2012	2.577	2.632	2.13	1.431	0.884	0.923	4.51

□ (결론 및 시사점)

○ 직불제 효과에 대한 실증 분석결과, 기대한 것처럼 **직불제는 농가의 소득수준을 향상시키고 농가의 소득안정화에 기여한 것**으로 나타남.

○ 그러나 이러한 직불제의 효과가 농가소득 기준으로 영세농에게는 상대적으로 적게 나타나 **영세농의 소득수준 향상과 소득안정화에는 제한적인 것**으로 분석됨.

○ 따라서 이러한 한계를 보완하기 위하여 농외소득 증대 또는 영세농이 소속된 복지 사각지대를 해소하기 위하여 보편적 복지 차원에서의 정책적 접근이 필요한 것으로 판단됨. 또한 현행 면적 비례 방식의 쌀 직불제의 보완 방안을 고민할 필요가 있는 것으로 생각됨.

□ (연구 결과) 지역맞춤형 농정 추진방안

○ 현행 농림사업은 대부분이 사업별로 개별 분산 지원되어 사업간 시너지 효과 창출 및 재정 투자의 효율성과 사업의 효과성 제고에 한계를 보이고 있음. 각종 사업이 개별사업별로 추진됨에 따라 지자체 단위에서 유사사업간 연계 조정을 통한 자원의 효율적 활용 및 시너지 창출이 미흡하였음. 또한 지방농정을 활성화 하고, 지자체의 자율성을 보장하기 위해 도입된 포괄보조금제는 현실운용 상에서 노정된 문제로 인해 본래 취지 구현에 한계를 보임.

○ 수요자 맞춤형 농정을 위해 지역이 주도하는 상향식 농정체계로의 개편이 필요하며, 이를 위해 지자체는 지역의 특성과 역량에 기초한 농정계획을 수립하고 중앙정부는 지자체 계획을 검토, 지원하는 형식의 지역맞춤형 농정지원체계 구축이 필요함.

○ **(지역맞춤형 농정지원 체계의 틀)** 지역맞춤형 농정 지원사업은 지자체의 특성을 반영한 계획수립과 그에 따른 중앙정부의 패기지 방식의 지원으로 이루어지며, 개별· 분산적 지원에 따른 문제 해결을 위해 지역내 협업체 육성 및 협업체간 연계 협력을 지원하는 방식으로 이루어지는 것이 바람직함.

○ 이를 위해 지자체는 지역의 특성과 역량을 고려한 '종합사업계획'을 수립하여 농림사

업 패키지를 운영하며, 농식품부는 지역의 사업계획을 종합적으로 심사하고 지역이 필요로 하는 농림사업을 패키지로 지원함. 이를 통해 연관된 농림사업들을 종합 패키지 방식으로 지원하여 사업간 시너지효과를 극대화하고 조직화된 경영체를 육성해 나감

○ **(지역맞춤형 농정지원 기반 마련)** 지역단위 맞춤형 농정지원이 가능하도록 현행 농림사업을 운영주체별로 전국단위사업과 지역단위사업의 two-track으로 재분류가 필요함. 이 중 지역단위사업에 대해서는 지자체의 자율적 계획을 통해 패키지로 지원하는 지역맞춤형 농정지원 사업 형태로 지원할 수 있도록 추진.

○ **(지역맞춤형 농정지원 사업 도입)** 지역맞춤형 농정지원 사업의 기본틀은 지자체가 지역단위사업군내에서 종합사업계획을 수립하면 농식품부가 이를 평가한 후 선정된 사업에 대해 패키지화하여 지원하는 방식임.

○ **(지역맞춤형 농정지원 체계의 조기 안정화를 위한 검토 과제)** 농림사업지원체계 이원화에 따른 혼란을 막기 위한 농정추진 체계 정립방안에 대한 심도 있는 검토가 필요하며, 농식품부 내부적으로는 지역 맞춤형 농정 지원 전담조직을 마련할 필요가 있음.

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

1.1. 연구 배경

□ **시장개방에 대응하여 농가소득 및 경영 안정을 위해 다양한 직불제가 도입·시행되어 왔음.**

○ 쌀소득보전직접지불제, 경영이양직불제, 친환경농업직불제, 조건불리지역직불제, 경관보전직불제, 밭농업직불제 등

□ **이러한 직불제, 특히 쌀직불제의 효과를 둘러싼 다양한 논의가 제기되고 있음. 예를 들어, 쌀직불제가 과연 쌀 경작농가의 소득을 얼마나 안정시키는 효과가 있는가?, 직불제가 구조개선을 저해하지는 않는가?, 직불금을 면적 기준으로 지급하는 것에 대한 개선이 필요하지 않은가? 등임**

○ 이를 분석하기 위해 개별농가자료(예: 농가경제조사 자료)를 이용한 농가소득 수준 및 소득 변동성 분석을 통해 직불제의 효과를 "미시적으로" 살펴볼 필요가 있음.

○ 또한, 개별경영체 자료(예: 농업총조사, 농업경영체등록정보)를 이용한 농업경영체의 현황 및 특성에 대한 유형화 분석 및 지역별 분석, 직불제 효과에 대한 시뮬레이션 분석 등을 통해 향후 직불제 개선 방안 마련을 위한 시사점을 제공할 수 있을 것임.

□ **쌀직불금이 지주에게 귀속되는 비중이 높을수록 실제 쌀 생산농가의 소득안정 효과는 낮아짐.**

○ 원론적으로 쌀직불금이 쌀 생산농가에 귀속되어야 쌀 농가 소득과 경영안정화에 기여할 수 있으나, 지주 귀속분이 많아질수록 쌀 생산농가의 소득 안정 효과는 하락하게 됨.

○ 따라서 실경작자에게 직불금이 지급되더라도 직불제에 의해 임차료가 상승한다면 실경작자의 소득 안정에 미치는 효과는 하락하게 될 것임.

□ **영세농의 영농 유지라는 측면에서 쌀직불금과 농지규모화 정책과의 상호배타성에**

대한 분석 또한 중요함.

○ 직불금이 탈농 또는 은퇴하고자 하는 영세농을 계속 생산에 머무르게 하는 유인을 제공하고 있다는 주장이 제기되고 있기 때문임.

□ 최근 논쟁이 되고 있는 쌀직불금의 역진성에 대한 논의도 중요한 이슈 중의 하나임.

○ 2010년 기준 쌀 변동직불금은 면적단위로 설계되어 있음으로 인하여 상위 10%의 농가가 평균 415만 원을 수령했으나, 하위 50%는 31만원 수준인 것으로 조사됨.

○ 그러나, 규모화 정책 기조와 경영안정이라는 쌀 변동직불제의 취지를 고려할 때 현행 쌀직불제의 구조는 받아들여져야 한다는 주장도 존재.

□ 나아가, 농가의 소득 안정·증대를 위해서는 직불제 뿐만 아니라, 평균적·획일적인 지원 형태에서 탈피하여 개별 농가 유형별, 협업체별, 지역별 맞춤형 지원체계에 대한 고민도 필요함.

1.2. 연구 목적

□ 농가소득 및 경영안정화에 미친 효과 분석

○ 본 연구의 첫 번째 목적은 쌀직불제를 중심으로 직불제가 농가소득 및 경영안정에 미친 영향을 농가 특성별로 분석하고, 이에 기초하여 농가유형별 맞춤형 경영안정화 방안 마련을 위한 시사점 도출.

- 구체적으로 직불제 대상 농가의 규모, 소득, 연령, 영농형태 등을 고려한 메뉴 형식 맞춤형 복지 방안 모색
- 단편적 농가 유형화 보다는 메뉴 형식의 직불제 구조를 제시

□ 농림사업의 지원대상 및 지원방식 개편을 통한 농가 소득안정·증대 방안 모색

○ 본 연구에서는 농림사업의 지원대상 및 지원방식 개편을 통해 농가의 경영안정을 지원하기 위한 수요자 맞춤형 경영안정화 방안을 모색함.

- 구체적으로 농림사업을 지역/협업체 중심으로, 사업중심에서 종합지원/패키지 방식으로 전환하는 지역 맞춤형 농정 추진 방안을 모색함.

- 협업체 중심의 패키지 지원을 통한 농가 규모화/조직화 방안을 모색함.

2. 연구 내용 및 방법

1.1. 연구 내용

□ 관련 국내 문헌자료 수집 및 분석

○ 국내 쌀직불제사업 관련 선행연구 자료 분석을 통한 장/단점 분석

- 사업현황, 대상별 자금편중 정도, 지급방식 등의 분석을 통하여 현행직불제의 한계점 도출

□ 쌀직불제의 효과에 대한 실증 분석

○ 농가경제조사 자료 분석을 통한 쌀직불제의 농가 경영안정화 효과 분석

- 연령, 규모, 전겸업 등 농가특성에 따른 경영안정화 효과 실증 분석
- 영세농, 고령농 등 농가유형에 따른 직불제의 효과에 대해 소득 수준, 소득 안정성 관점에서의 제한성 파악

○ 농업총조사 자료 분석을 통한 직불제의 형평성 분석

- 농가소득의 분포
- 경작면적의 분포

□ 미국 및 스위스의 직불제 분석 및 시사점 도출

○ 미국 및 스위스의 현행 직불금 제도 분석

○ 국내 직불금 개편 방안에 대한 시사점

□ 고령농에 대한 국내/외 복지제도 조사 분석

- 고령농에 대한 복지 지원대책 선행연구자료 조사 분석
- 행복연금제도(가칭, 보건복지부), 국민연금, 노인장기요양보험 등에 대한 선행연구

분석

□ 현행 농림사업시행지침서 분석

- 농림사업을 중앙정부 운영사업과 지자체 자율기능사업으로 재분류
- 농림사업 회계별(지원방식 포함) 장단점 분석
- 현행 농림사업 중 패키지 형태의 지원사업에 대한 문제점/개선방안 도출

□ 지역맞춤형 농정 추진 방안

- 농림사업 체계 개편 방안
- 지역맞춤형 농정 추진 체계 검토
- 지역맞춤형 농정 추진을 위한 과제

1.2. 연구 방법

□ 본 연구를 위해서는 문헌조사와 실증분석을 병행함.

○ 기존 농가 소득안정화 및 직불제 관련 선행연구

○ 미국 및 스위스의 직불제 관련 국내외 문헌 연구

○ 농가경제조사 및 농업총조사 자료 분석을 통한 직불제 효과 분석

○ 농업경영체등록정보자료 등을 활용한 지역별, 농가유형별 경영체 분석

3. 기대효과 및 활용방안

1.1. 기대효과

○ 쌀직불제 관련 중요 이슈의 논의에는 면적에 기초한 획일적인 지원 형태에서 탈피하여 개별 농가 유형별, 협업, 지역 단위에서의 맞춤형 지원체계에 대한 고민이 필요.

○ 농업경영체등록정보 자료를 통해 농업경영체의 현황 및 특성에 대한 지역별 분석이 이루어질 수 있으며, 이러한 분석은 직불제 효과 및 개선 방안 마련을 위한 시사점을 제공할 수 있을 것임.

1.2. 활용방안

○ 직불제가 농가소득 및 경영안정화에 미친 영향을 농가특성별로 분석함으로써 수요자 맞춤형 경영안정화 정책 수립의 기초자료 제공

- 직불제 대상 농가의 소득, 연령, 영농경력 등을 고려한 맞춤형 복지 방안 모색
- 지역특성을 고려한 맞춤형 경영안정화 방안 모색

○ 농림사업을 지역/협업체 중심으로, 사업 중심에서 종합지원/패키지 방식으로 전환하는 방안을 마련하기 위한 기초자료 제공

II. 선행연구 검토

1. 이론 및 제도 연구

□ **기존의 쌀직불제 효과 분석에 대한 연구는 생산효율성 측면, 목표가격 등 정책효과, 제도적 보완 측면에서 이루어짐.**

○ 이용기(2005, 2006)는 한국 쌀직불제에 관한 경제 분석을 시도하면서 이에 관한 이론적 분석의 기초를 처음으로 마련함.

○ 김관수·안동환·이태호(2006)는 쌀직불제가 임차료 및 임차수요에 미치는 효과 분석과 함께 이 제도의 규모화 역행 가능성을 제시함.

○ Lee(2006)와 사공용(2007)은 이 제도가 생산과 어느 정도 연계되어 있는지를 알아내기 위한 디커플링도 측정을 시도함.

○ 국회입법예산처(2009)의 연구는 실증분석이 아닌 문헌연구를 통해 제도적 보완 필요성 지적에 초점을 둠.

□ **특히 서세욱(2008)은 초기 직접지불제의 문제점과 개선방안을 제시한 대표적 연구임.**

○ 위 연구는 쌀소득보전직불사업의 문제점인 예산이 쌀이라는 특정작목에 편중되어있고, 직접지불사업 및 농업정책 사이에 상충문제가 존재하며, 농가소득지지 효과는 미미하고, WTO 농업협정문과 같은 국제기준에 부합하지 않음을 지적하고, 이의 해결을 위해 농가단위 직불제를 도입할 필요가 있으며, 이를 위한 선결과제로서 농가등록제가 도입되면 실경작자의 정보가 명확하게 드러나므로 쌀소득보전직불사업의 제도운영상 문제가 해결될 것으로 전망함.

○ 실증 분석의 주요 연구 결과는 다음과 같음.

- 2009년 예산안 기준 직접지불 관련 예산 1조 9,497억 원 중 1조 765억 원이 쌀소득보전직접지불사업으로, 전체의 55.2%를 차지하여 쌀이라는 특정품목에 편중되어 있음.

- 예산규모가 빠르게 확대되었음에도 불구하고, 직접지불제의 소득지지효과는 아직 미미한 수준이며, 직접지불소득이 농가소득에 차지하는 비율은 2007년 5.3%에 불과함. 주요선진국에 비해 농가소득 대비 직접지불사업의 비중은 높은 수준이 아님.

- 하지만 단지 선진국 대비 농가소득 중 직접지불 비중이 낮기 때문에 소득안정화에 기여하지 못하고 있다고 주장하고 있어 근거가 부족함.

○ 아울러 이 연구에서는 EU와 일본의 농가단위 소득안정직불제도로부터 다음과 같은 시사점을 도출함.

- 안전 농산물을 선호하는 소비자의 요구를 적극 반영하고 환경보전 등 농업의 다원적 기능을 강화하는 방향으로 농업정책을 개혁함.
- 직불제에 구조조정을 가속화하여 국제경쟁력을 강화시키기 위한 조치를 도입함. 특히 일본의 경우 일정규모 이상의 전업농과 마을영농으로 지원대상을 한정하였고, EU의 경우 대규모 농가에 대한 보조금에 상한을 도입하였고, 보조금을 단계적으로 감축할 것을 결정함.
- 농가의 자부담을 지원조건으로 하였는데, 도덕적 해이문제를 해결하기 위하여 EU의 경우 비용의 일부를 농가가 부담하고 있으며, 일본의 경우 정부와 생산자가 3대 1의 비율로 갹출하여 적립금을 조성하고 적립금의 범위에서 보전하는 방법을 채택함.
- 대상품목을 제한한 점으로 특히 일본의 경우 쌀을 포함하여 5개 품목으로 한정함.

□ **한편, 최근의 대표적인 쌀직불제 개편 논의 연구로는 박동규 외(2013)이 있음.**

○ 여기서는 쌀직불제의 목적을 농가의 경영안정을 도모하기 위한 최소한의 수단으로 설정하되, 쌀산업의 효율화에 역행하지 않도록 운용해야 하며 쌀직불제 만으로 농가소득을 보전하겠다는 생각에서 벗어날 필요가 있음을 주장함.

2. 정책효과 측면 연구

□ **이용기(2007)는 직접지불을 통한 쌀 농가 소득지원정책의 효율성을 분석하였으며, 이용기·이동명(2011)은 균형모델에서 옵션가치로서 시나리오별 정책효과를 분석함.**

□ **한편, 쌀직불제의 소득안정 효과에 관한 연구는 김태곤 외(2011)의 연구에서 부분적으로 시도된 바 있음.**

○ 이 연구는 선진국 소득안정제의 최근동향과 농가소득안정 직불제의 쟁점분석에서

지역사례 및 설문조사를 통해 쌀소득보전직불제의 효과를 평가하고 개선방향을 제안하였으며, 중장기적으로는 소득안정직불제로의 방향을 제시함.

- 이 연구는 현재 우리나라에서 실시하고 있는 다양한 직접지불제에 대한 개편방안을 제시하고, 농가소득안정직불제의 구체적인 도입방안과 예상되는 주요 쟁점에 대해 시나리오별 장단점을 분석, 정리하여 직불제의 정책효과 제고를 목적으로 함.
- 이를 위해 현행 쌀소득보전직불제를 지역사례조사와 농가의향조사를 통해 평가한 후 개편방안을 제시하고 있음.

○ 이천시 모가면의 4개 리를 대상으로 한 면접조사를 통해 다음과 같은 쌀소득보전직접지불제의 효과 및 개선점을 제시함.

- 쌀직불금 수령과 관련하여 지주와 임차인의 협의에 따라 직불금을 신청하지 않는 사례가 많음.
- 농민의 입장에서 쌀직불금은 농업경영체 많은 도움을 주고 있으며, 대다수 지역 쌀 생산농가는 현재의 생산면적 확대를 희망함.
- 실경작지이지만 지주의 비협조로 쌀직불금을 수령하지 못하는 불만이 있음.
- 신규 신청조건이 매우 까다로운 점과 직불금 수령 대상자 갑에서 을로 변경될 경우 2년 후 신규 신청조건이 발생하는 문제점이 있음.

○ 농업인들의 만족도 조사를 위해 전국 한국농촌경제연구원 현지통신원 중 쌀 경작농민 251명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 쌀소득보전직불제의 직불금이 연간 소득에서 차지하는 평균 비율은 약 16% 수준으로 나타남.

- 직불제의 기여도와 관련하여, 농지형상 및 기능유지에 기여도가 가장 높게 나타난 반면, 영농규모화 촉진은 상대적으로 낮게 나타나, 직불금이 실제 쌀재배 농가의 경영안정에 기여하고 있어 경작자는 최대한 영농활동을 영위할 것이므로 영농규모화 촉진은 기대한 만큼 달성되지 않을 것으로 판단하고 있음.
- 개선방안으로는 직불금 단가 인상과 실경작자 지급 강화, 지원절차 간소화에 대한 요구가 높은 것으로 조사됨.
- 소득안정직불제로의 전환을 위해, 쌀직불제가 존치될 경우 밭작물직불제의 병행을 현실적 대안으로 제시하고 있음.

<표 II-1> 연간소득에서 직불금의 비중

단위: 명, %

구분	빈도	비율
10% 이하	107	53.0
11-20%	59	29.2
21-30%	21	10.4
31-40%	7	3.5
41-50%	3	1.5
50% 이상	5	2.5
합계	202	100.0

자료: 김태곤 외(2011)

□ 다음으로 이춘수·양승룡(2008)은 시나리오별로 쌀소득보전직불제의 효과를 시뮬레이션 기법을 이용하여 분석함.

○ 이 연구는 변화하는 시장상황에 대응한 최적의 소득보전직불정책을 디자인하기 위해 주요 정책변수 및 운영방식의 변화 효과를 분석함.

- 목표가격, 보전수준 및 고정직불금 등 주요 정책변수 변동의 효과에 대한 실증적 분석의 필요성 제기
- 시장가격 변화에 따른 농가소득 및 정책비용 변화에 대한 분석 요구
- 쌀 변동직불금 적용 산지 기준금액을 전국평균에서 도별 평균가격으로 전환 주장에 대해 지역별 가격 적용 시의 농가소득 및 정책비용 증감효과에 대한 분석 실시

○ 이를 위해 위 연구에서는 몬테카를로 시뮬레이션을 이용하여 다양한 시나리오 하에서 소득보전직불제의 농가소득 보전효과와 정책비용을 비교 분석함

<표 II-2> 소득보전직불제 효과분석을 위한 시나리오

연구대상	연구범위
시장가격	2004~2006년 평균 시장가격의 10%, 20%, 30%, 40%, 50% 만큼 감소하는 경우의 효과분석
목표가격	현행 vs 농림부 제출안(161,265원/80kg)
보전수준	현행 vs 100% 보전
고정직불금	현행보다 10%, 20%, 30%, 40% 만큼 증가하는 경우와 고정직불금만 지급하는 경우의 효과분석
생산조정제	생산조정제를 통한 정책적 휴경 실시유무에 따른 효과분석
가격 적용방식	지역별 가격 및 단수 적용 유무에 따른 효과분석

<표 II-3> 주요 분석 결과

시나리오의 가정	정책변수 변화 결과	시사점
시장가격이 30% 감소한 경우	농업소득은 82% 감소하였지만, 변동직불금의 소득안정 효과로 농가소득은 11% 감소	
목표가격이 농림부 제출안 수준으로 하락할 경우	농가소득 및 소득안정성은 각각 6% 및 80% 감소하지만 정책비용은 24% 감소	
보전수준을 100%로 높일 경우	정책비용이 15% 증가한 반면 기대소득 및 소득안정성이 각각 4%, 34% 증가	목표가격 및 보전수준 인하가 정책비용 측면에서는 유리하나 농가소득 및 소득안정성 측면에서는 부정적 영향
고정직불금 수준이 30% 증가할 경우	농가소득이 0.7% 증가, 정책비용 2.7% 증가, 소득안정성 49% 감소	고정직불금 증가에 따라 변동직불금 비율 감소로 인해 소득위험 헤징 효과 감소
현행의 정책과 생산조정제를 연계하여 실시할 경우	재배면적 감소로 인한 농업소득 증대로 농가소득이 4% 가량 증대했음에도, 단위면적당 정책비용은 현행에 비해 13% 가량 감소	생산조정제와 소득보전직불제의 연계효과가 농가소득 및 정책비용 측면 모두에서 유리한 정책임을 반영
지역별 시장가격을 적용하는 경우	전국 평균 103천원/ha의 농가소득 증가효과 발생 경기, 강원, 충북지역의 이전소득 수준 감소, 그 외 지역 정책수혜 증가	지역별 시장가격 적용방식 도입 긍정적

3. 농업경영체등록정보를 이용한 직불제 분석

□ 경영체 대상의 직불제 분석 연구는 농업경영체등록정보DB를 활용한 직불제 분석 연구로는 김한호 외(2012)를 들 수 있음.

○ 이 연구에서는 먼저 연령 및 전체 경영면적에서의 결측치를 제외한 2012년 8월 3일 기준 농업경영체에 등록된 141만 농업경영체를 대상으로 농촌진흥청의 지역별 농산물 소득자료(2010)를 사용하되 농업총소득이 0인 경영체와 농업총소득 상하위 1% 경영체를 이상치(outlier)로서 제외한 총 133만 330개의 농업경영체를 유형화함.

□ 농업경영체 유형화 변수로는 경영주 연령, 가구원 수, 경영면적, 임차면적, 시설재배면적, 농업총소득, 품목별 소득비중을 사용함.

○ 농업총소득을 목표변수로 설정, 그 외 변수들을 설명변수로 둠.

○ CART 시행 결과 농업총소득에 가장 많은 영향을 미치는 요인은 농업경영체의 경영면적과 쌀소득비중변수로 나타남.

○ 의사결정나무 CART(Classification and Regression Tree)를 활용하여 농업경영체를 주로 전업농/중심복합농/복합농으로 분류함.

□ 농업경영체 유형화 안으로서, 국가보훈처의 2010년 도시근로자 소득계층 등급분류를 활용, 도시근로자 가계지출비 대비 소득에 따른 가계 계층 분류를 분석에 도입함.

○ 그 결과, 생활안정층, 생계유지층, 생계곤란층 기준 소득을 가지고 농업소득과 쌀소득 두 변수를 사용하여 농업경영체를 유형화한 결과 79%의 농업경영체가 생계곤란층에 속하여 농업소득만으로는 생계유지가 어려운 것으로 판단

○ 따라서, 우리나라 농업경영체는 쌀 중심 영농형태로 농업소득만으로도 안정된 생활을 누리기 위해서는 규모화가 동반된 품목의 다각화가 이루어져야 한다고 주장

□ 지역별로는 농촌진흥청의 '지역별 농산물 소득자료(2010)'를 활용한 소득 분석을 시도함.

○ 농업총소득 산출 시 농촌진흥청의 '지역별 농산물 소득자료(2010)'를 활용하였으나, 농촌진흥청의 가격 자료가 허용하는 범위 내에서 소득이 산출된 작물소득과 가축소득을 더한 값이며, 각 품목별 소득 비중은 쌀소득 비중, 전작작물 소득 비중, 과

수소득 비중, 채소작물소득 비중, 특약용작물소득 비중, 원예작물소득 비중, 가축소득 비중, 기타소득 비중(양잠)으로 이루어짐

○ 지역별 분석에서는 유형별 농업경영체의 지역별 분포를 중심으로 지역특화, 집적 정도 등을 검토함.

<표 II-4> 농업경영체 유형화 결과

1단계 유형		2단계 세부유형		평균소득 (천원)	% (전체 기준)
A 유형	쌀 소득비중이 낮은 대규모 농업경영체 - 30만 5천호 - 농업총소득 4000만원 - 경영면적 2.38ha - 쌀 소득비중 7.9%	A1	대규모 축산전업농	83,100	0.41
		A2	대규모 특약용작물전업농	63,200	0.84
		A3	대규모 채소전업농	59,000	3.44
		A4	대규모 과수전업농	47,300	2.95
		A5	대규모 작물복합농	37,200	9.36
		A6	중 · 대규모 전작 · 채소복합농	27,800	4.04
		A7	중 · 대규모 전작전업농	18,900	1.91
B 유형	중간규모 쌀중심 농업경영체 - 31만 8천호 - 농업총소득 1,380만원 - 경영면적 2.64ha - 쌀 소득비중 68.6%	B1	중간규모 쌀중심 채소복합농	21,100	3.83
		B2	중간규모 쌀중심 전작물복합농	13,800	1.97
		B3	중간규모 쌀준전업농	13,700	13.22
		B4	중소규모 쌀전업농	8,420	4.9
C 유형	쌀 소득비중이 낮은 소규모 농업경영체 - 44만 9,974천호 - 농업총소득 814만원 - 경영면적 0.42ha - 쌀 소득비중 8.3%	C1	소규모 축산전업농	46,900	0.85
		C2	소규모 원예전업농	29,500	0.12
		C3	소규모 특약용작물전업농	19,800	0.70
		C4	소규모 채소전업농	10,600	5.31
		C5	소규모 과수전업농	10,300	1.90
		C6	소규모 과수중심 쌀복합농	6,630	7.37
		C7	소규모 채소중심 복합농	5,490	6.47
		C8	소규모 전작중심 채소복합농	3,510	9.49
		C9	소규모전작전업농	1,910	1.57
D 유형	초소규모 쌀중심 농업경영체 - 25만 6천호 - 농어총소득 196만원 - 경영면적 0.44ha - 쌀 소득비중 91.8%	D1	소규모 쌀중심복합농	2,700	5.56
		D2	초소규모 쌀전업농	1,660	13.67
합계		133만 330 농업경영체			100

□ **다음으로 밭농업직불제를 중심으로, 농업경영체 등록정보 DB를 기초로 19개 품목에 대해 전국적인 밭농업직불금 분포를 파악함.**

○ 밭농업직불금 전국 총 지급예상액을 약 250억 원으로 추정함.

○ 비교대상으로서 쌀소득보전직불금(공부상지목 기준)을 제시함.

□ **또한 본 연구에서는 Tomoya Mori 외(2005)가 개발한 지역간 편중도 D-index를 이용하여 직불제간 지역간 집중도를 비교 분석함.**

○ 중앙정부의 정책적 관점에서 직불제의 지역별 형평성 유지가 중요하다는 측면에서 이러한 지역간 직불제 혜택의 집중도는 중요한 문제임.

○ D-index는 참조분포 대비 각 직불제별 지역별 편중의 상대적 차이를 나타내는 것으로 구성하였으며, 본 연구에서 사용된 참조분포는 농업소득, 농업경영체, 재배면적 등임.

○ 분석 대상 직불제로는 쌀소득보전직불제, 조건불리지역직불제, 친환경농업직불제, 밭농업직불제(공부상지목), 밭농업직불제(실제지목), 쌀소득+밭농업(공부), 쌀소득+밭농업(실제)을 포함함.

○ 분석 결과, 쌀소득보전직불제의 D-index가 가장 낮게 나타남. 즉, 다른 직불제 대비 쌀소득보전직불제가 가장 전국적으로 고르게 분포되어 있는 것으로 나타남.

- 시군구별 쌀소득보전직불제, 조건불리직불제, 친환경직불제 금액 및 대상농업경영체 수를 첨부표로 제시함.

□ **김한호 외(2012)의 연구는 농업경영체정보 DB를 활용하여 실질적인 직불제의 지불금액을 분석하였으나, 유형화의 변수로 활용하는 데 그쳐 소득보전 및 경영안정화에 미친 영향에까지 분석이 이어지지 않음.**

○ 농업소득을 중심으로 농업경영체정보상의 농가를 유형화하는 그 자체에 초점을 맞추고 있으며, 공간적으로 유형화에 따른 지역별 분포를 고려함. 그러나 농업소득은 유형화를 위한 기준(목표변수)으로 사용되었을 뿐, 직불금이 농업경영체 소득보전 효과에 대한 논의가 이루어지지는 않음.

○ 또한 국가보훈처 도시근로자소득기준은 도시 4인 가족이 일상생활을 영위하는데 필요한 소득 수준을 기준으로 분류되기 때문에 농업경영체와 직접 비교가 적절한가에 대해 고민이 필요함(4인 가족 기준, 도시와 농촌의 생활물가 격차 고려 등).

○ 개별경영체의 경영정보를 담고 있는 농업경영체정보DB를 활용하여 쌀직불제의 효과를 분석해낼 수 있는 방법론의 도입과 이를 활용한 실증분석 및 활용 필요

<표 II-5> 쌀소득보전직불금과 밭농업직불금 비교(공부상 지목)

구분	쌀소득보전 직불금 (백만원, A)	쌀소득보전 직불금 전국비중	밭농업직불금 (백만원, B)	밭농업 직불금 전국대비 비중	쌀소득보전직불금 대비 밭농업직불금 비율 (B/A)
전체	983,284	1.00000	25,300	1.00000	3%
서울	359	0.00037	12	0.00048	3%
부산	2,576	0.00262	9	0.00036	0%
대구	3,919	0.00399	20	0.00079	1%
인천	13,909	0.01415	68	0.00267	0%
광주	6,898	0.00701	24	0.00094	0%
대전	2,038	0.00207	15	0.00061	1%
울산	4,075	0.00414	11	0.00045	0%
경기	91,529	0.09308	1,296	0.05123	1%
강원	44,560	0.04532	4,384	0.17327	10%
충북	50,461	0.05132	3,260	0.12887	6%
충남	171,004	0.17391	1,460	0.05769	1%
전북	162,286	0.16504	1,176	0.04650	1%
전남	202,714	0.20616	6,133	0.24240	3%
경북	136,835	0.13916	4,276	0.16902	3%
경남	90,072	0.09160	396	0.01567	0%
제주	49	0.00005	2,759	0.10906	5,631%

III. 농업직불제의 현황과 사회안전망 확충의 과제

1. 선진국 직불제 논의 동향

□ 직접지불제는 농가의 소득 및 경영안정이라는 농업정책의 주요 목적 달성을 위해 정부가 생산자에게 직접 보조금을 지불하는 제도로서, 1995년 WTO 출범 이후 농산물 시장개방 확대 추세 속에서 미국, EU, 일본, 스위스 등 선진국의 주요 농정수단으로 자리잡아왔음.

○ 미국, EU, 일본, 스위스 등 주요 선진국들은 WTO/FTA 등 농산물 시장개방 확대로 발생 가능한 농가소득의 하락, 농업경영의 불안정 문제 이외에도 자국의 농정문제 해결 및 농정목표 달성을 위해 농업직불제를 개편하고, 강화해 나가고 있음.

- 우선 미국은 2008년 농업법을 통해 국내외의 반대여론에도 불구하고 주요 품목의 융자단가 및 목표가격을 상향조정하고, 기존 정책에 더하여 농가단위의 수입보전 직접지불제(ACRE)를 신규 도입하여 농가소득을 안정적으로 보장하는 소득안정장치를 강화하였음.
- EU는 2003년 농정개혁을 통해 과거 품목별로 실시하던 소득보상직불을 농가단위의 단일직불제(SFP)로 전환하여 농가의 소득 안정망을 강화하였고, 2013년 10월 농정개혁을 통해 종전의 농가 단위의 단일직불제를 기본직불제와 다양한 가산형 직불제(친환경직불, 조건불리직불, 영세농가직불, 청년농업인 직불제 등)로 개편하여 직불제의 공익성을 강조하면서 농가소득 및 경영안정을 도모하고 있음.
- 일본은 기존 논작물 위주의 직불정책에서 2010년부터 밭작물까지 포함하여 농가소득안정과 식량자급률 향상이라는 정책목적 달성을 위해 '호별소득보상제도'를 실시해 왔으며, 2013년 농정개혁을 통해 농업의 공익성을 강조한 다원적 기능직불제(지역자원활용, 농지유지지불)를 신규 도입하였음.
- 스위스는 1999년 이후 전 경지면적과 축종을 대상으로 토양 및 수자원보전, 환경보호, 생물다양성유지 등 농가의 상호의무준수조건(cross compliance) 이행을 전제로 일반직불금을 제공하고 있고, 상호의무준수조건보다 더 엄격한 이행조건을 자발적으로 수행하는 농가에 대해 추가적인 생태직불금을 주고 있음.

□ 이렇게 국제적으로 농업에 대한 직접지불제도는 다양한 형태로 확산되고 있는데, 직불제가 확대되는 주요 배경은 무엇보다 1995년 출범한 WTO 농업협정에서 가격지지가 생산과 무역을 왜곡한다는 측면에서 감축대상정책(amber box)으로 분류되고, 단계적으로 감축의무를 가지게 됨에 따라 최근 세계 주요국가에서 농가소득 유지 및 안정차원에서 가격지지정책을 축소 혹은 폐지하는 대신 직불제가 확대되고 있는 것임.

○ 또한 최근 선진국에서는 농가소득 저하와 소득불안정 문제를 해결하기 위해 전통적인 가격지지정책에서 직접지불제로 전환되는 경향 이외에도 농업생산 활동이 부수적으로 창출하는 토양, 수자원 등 환경보전, 생물다양성유지, 경관 및 문화보전 등 다원적 기능이나 공익적 가치를 확대한다는 차원에서도 농업직불제가 다양하게 도입되고 있는 것임.

□ 한편 농업정책 목표나 여건변화 등에 따라 직불제는 주요 국가별로 특수성이 있기는 하지만 다음과 같은 공통된 방향으로 진전되고 있음.

○ 우선 WTO와 FTA를 통한 농산물 시장개방 확대 추세에 대응하여 농가소득 및 경영 안정망 장치로 농업직불제를 확충하고 있고, 특히 주요 품목에 대한 '품목별' 생산연계 지불방식에서 '농가단위 혹은 품목생산 비연계' 직불제로 전환되고 있음.

○ 또한 농업이 가지는 다원적 기능 혹은 공익적 가치를 반영하여 공익형 직불제가 강화되고 있음. 다만 농업 생산자가 직불금을 수혜받기 위해서는 정부가 제시하는 이행조건 준수를 전제로 하는 것이 일반적이며, 정책효과를 제고하고, 납세자의 조세저항을 줄이기 위해 농가의 이행조건을 강화하고 있음.

□ 따라서 우리나라도 미국, EU, 일본, 스위스 등의 선진국과 같이 농정수단의 선진화 차원에서 농업직불제의 개편과 강화를 통해 농가소득 및 경영의 안전장치(safety net)가 마련되어야 함.

○ 또한 선진국에서와 같이 농가소득 안정이외에 친환경적 농업생산 증대, 식량자급률 향상, 농촌개발 등 주요 농정목적 달성을 위해서도 직불제의 확충과 개선이 필요함.

○ 특히 향후 한-미, 한-EU FTA 협정이행의 진전, 한·중 FTA의 발효, TPP 협상 참여 그리고 WTO DDA 협상타결 등에 의한 전면적 농산물 시장개방 확대에 대비하여, 개별적인 FTA 혹은 미시적 차원의 피해보전형 직불제 보다는 시장개방으로 인해 발생하는 식량자급률 하락과 농업생산 활동 쇠퇴로 인한 다원적 기능제고 문제 등을 감안한 큰 틀의 농정목표 달성을 위한 종합적 안목에서 직불제를 강화하고, 개선해 나갈 필요가 있음.

2. 농업직불제 현황

□ 우리나라는 1993년 UR 농업협상 타결 이후 출범한 WTO 체제에서 본격화된 농산물 시장개방과 생산 및 무역왜곡 국내보조금 감축에 대응하여 농가소득안정과 구조조정을 촉진하기 위해 다양한 직불제를 시행해 왔음.

○ 우선 1997년에 경영이양직불제를 처음 도입한 이후 1999년에는 친환경농업 직불제, 2001년에는 논농업직불제를 도입함으로써 본격적인 직불제 시대에 들어섰고, 2004년의 쌀 재협상에 대비하여 쌀소득보전직불제(2002)와 쌀생산조정제(2003~2005년 3년간 한시적으로 시행)도 연차적으로 도입되었음.

○ 2004년 2월에 발표된 '농업·농촌종합대책'의 중장기 계획에 따라 2004년에는 조건불리지역직불제, 친환경축산직불제를 도입하였음.

- 조건불리지역직불제는 낙후지역의 경사지 밭을 대상으로 도입하였으며 2006년부터는 낙후지역이 아닌 일반 시군의 경사지까지 포함하는 것으로 확대되었음.
- 친환경축산직불제는 2004-2006년간 시범사업을 하고 2007-08년에는 시행하지 않았으나 2009년부터 친환경안전축산직불제로 변경하여 시행 중임.

○ 또한 2004년에는 한·칠레 FTA 발효로 인한 피해보상을 위해 시설포도와 키위에 대해 소득피해보전직불제를 도입하였고(2007년과 2011년 한-미, 한-EU FTA 체결 대비 피해보전직불제 확대 개편), 2004년쌀 관세화유예 재협상에 따른 수입확대에 대응하여 2005년부터 논농업직불제와 쌀소득보전직불제가 쌀소득보전직불제로 통합되었으며(고정직불과 변동직불), 경관보전직불제 시범사업이 도입되었음.

□ 한편 현재 우리나라에서 시행되고 있는 직불제의 대부분은 성격상 WTO 농업협정상 감축의무가 없는 허용보조(Green Box)로 분류되고 있음.

○ 다만, 우리나라 농업직불제의 대부분을 차지하는 쌀직불제 중 변동형 직불제는 보조금이 목표가격과 연계되고, 생산을 전제로 하기 때문에 성격상 감축대상 보조(Amber Box)에 해당하고, FTA 피해보전직불제 역시 제도의 성격상 감축대상 보조로 분류됨.

□ 우리나라 직불예산은 2000년 초까지만 해도 농업예산의 5% 정도에 불과하였지만, 이후 새로운 직불제가 계속 도입되면서 직불예산이 증가해 왔는데, 특히 2005년에 쌀소득보전직불제가 도입되면서 직불예산은 급격히 증가했음.

○ 농업직불예산은 2007년에 2조 1,466억 원을 기록하면서 전체 농업예산의 25%까지 증가하였고, 2012년에는 1조 5,909억 원으로 농업예산의 15.2% 수준임.[1)]
- 하지만 농작물재해보험, 농어민 건강보험료 지원 등 복지성 지출예산을 제외하면 순수한 형태의 직불제 예산 비중은 10% 수준임.

□ 그런데 우리나라 농업직불 예산의 대부분은 쌀 소득보전직불(고정+변동)에 할당되고 있는데, 2011년에는 65.4%(1조 4,188억 원), 2012년에는 42.7%(6,801억 원)의 비중을 보이고 있음.

○ 특히 우리나라 농업직불제에 소요되는 예산규모는 쌀소득보전 변동직불금 규모에 크게 의존하고 있는데, 이는 쌀 변동직불금이 속성상 정해진 목표가격과 차이가 나는 산지 쌀 가격 변동에 따라 달라지므로 해당연도 쌀 시장가격이 어떻게 형성되는가에 따라 직불금 규모가 결정되기 때문임.

□ 한편 농업직불금 예산이 매년 증가해 왔음에도 불구하고 농업직불금이 농가소득에서 차지하는 비중은 5%내외 수준으로 아직 미국, EU, 일본, 스위스 등 선진국들에 비해 매우 낮은 실정임(표 III-1).

○ 쌀직불금의 경우 2005년 이후 연간 6,100억~ 1조 5,000억 원 정도 지급됨.

1) 이 직불예산에는 농작물재해보험, 송아지생산안정사업과 같은 순수 직불제가 아닌 지원과 농어민 영유아양육비지원, 건강보험료지원 등과 같은 복지정책적 지원까지 포함되어 있다.

<표 III-1> 우리나라 현행 직접지불제 실시 현황

단위 : 억 원

구분	2005	2007	2009	2010	2011	2012
농림수산식품분야 예산(A)	73,406	87,335	99,878	103,202	104,004	104,420
직불예산합계 (B)	10,014	21,466	15,914	20,224	21,704	15,909
직불예산 비중 (B/A, %)	13.6%	24.6%	15.9%	19.6%	20.9%	15.2%
ㅇ쌀소득보전(고정)	6,026	7,171	7,088	6,650	6,195	6,181
ㅇ쌀소득보전(변동,기금)	69	175	676	5,951	7,993	620
ㅇ경영이양	300	300	845	699	623	659
ㅇ친환경농업	286	113	423	520	379	506
ㅇ조건불리	123	523	336	417	388	436
ㅇ경관보전	6	10	96	157	139	76
ㅇFTA소득보전	–	10	400	250	250	600
– 폐업지원	–	603	500	300	300	300
순수직불예산합계(C)	6,810	8,905	10,364	14,944	16,277	10,016
순수직불금 비중	9.3%	10.2%	10.4%	14.5%	15.7%	9.6%

자료: 농림축산식품부

<표 III-2> 쌀직불금 지급 농가수 및 면적

년산	고정직불금			변동직불금			총지급액 (억원, A+B)
	농가수 (천 호)	면적 (천ha)	지급액 (억원, A)	농가수 (천 호)	면적 (천ha)	지급액 (억원, B)	
2005	1,033	1,007	6,038	984	940	9,007	15,045
2006	1,050	1,024	7,168	1,000	951	4,371	11,539
2007	1,077	1,018	7,120	1,016	932	2,791	9,912
2008	1,097	1,013	7,118	1,025	920	–	7,118
2009	866	893	6,328	815	809	5,945	12,330
2010	838	883	6,223	781	789	7,506	13,729
2011	812	875	6,174	740	754	–	6,174
2012	791	866	6,101	719	747	–	6,101

자료: 농림축산식품부. 양정자료. 2013.3.

3. 현행 농업직불제의 특징 및 문제점

□ 우리나라가 현재 실시하고 있는 농업직불제의 특징과 문제점을 살펴보면 다음과 같음.

○ 첫째, 현행 직불제는 쌀에 집중되어 있음.

- 우리나라의 농가의 소득안정을 목적으로 쌀소득보전직불제를 비롯하여, 친환경직불제, 조건불리지역직불제, 경관직불제, 경영이양직불제 등 7개의 다양한 직불제가 실시되고 있으나 논 농업 또는 쌀 중심으로 실시되어 쌀에 대한 구조적인 생산과잉과 함께 전체 식량자급률이 오히려 떨어지는 부작용이 초래되고 있음.
- 이론적으로 특정 품목에 대한 지원은 생산을 왜곡하는 문제가 발생하고, 지원이 집중되는 경우 생산과잉을 유발하여 균형적인 농업성장을 저해하게 되는데, 현재 쌀 과잉문제가 발생하는 것도 품목간 지원의 불균형으로 나타나는 현상으로 볼 수 있음.

<표 III-3> 주요국의 농가소득 대비 직접지불제 비중

구분	한국	미국	일본	스위스	EU 27
농가수(천호)	1,151	2,200	2,528	59	10,384
농업소득	9,197 천원	62,187 백만$ (전체농장소득)	1,196 천￥	9,249 CHF	143,118 백만€ (농업부가가치)
농가소득	31,301 천원		4,633 천￥	89,643 CHF	
직불예산	15,909 억원	12,663 백만$	9,185 억￥	2,789 백만CHF	39,676 백만€
호당 직불금	1,382 천원	5,756 천$	363 천￥	55,378 CHF	3,821€
농업소득 중 직불비중(%)	15.0 %	20.4%	30.4%	598.7%	27.7%
농가소득중 직불비중(%)	4.4 %		7.8%	61.8%	

주:1. 한국(2012년), 일본(2011년), 미국(2009), 스위스(2010년, 평야지역기준). EU(2010년) 기준임.
2. 미국은 전체 농장소득에서 차지하는 직불제 비중이며, EU는 전체 농업부가가치에서 차지하는 직불금 비중임.
3. EU는 농가수 대신 농업인 수 기준 농업인 1인당 직불금임.
4. 스위스의 경우 정부가 농가에 지원하는 연평균 농업직불금이 농업소득보다 6배이상 많음을 의미함.

자료: 한국(e-나라지표: 농업예산과 기금내역, 농림수산식품통계연보), 미국(US Census Bureau "The 2012 Statistical Abstract"), 일본(농림수산성), 스위스(농업청과 연방통계청) EU(agriculture-Statistical and information 2012).

○ 둘째, 농업직불제가 다양하게 시행되고 예산도 늘어나고 있으나, 다수 농가에 소액으로 지급되고 있음

- 우리나라의 직불금 액수는 최근에 대폭 증가하였음에도 불구하고 2012년 기준으로 농가당 평균 약 138만원으로 농업소득의 15%, 농가소득의 4.4%에 불과함.
- 이에 반해 미국과 EU 농가들이 받는 직불제 액수는 연도별로 차이가 있으나 농업소득의 20% 내외이고, 일본의 경우 직불금이 농가소득에서 차지하는 비중은 7.8%, 농업소득 차지 비중은 30.4%, 스위스의 경우는 농가소득에서 직불금이 차지하는 비중이 60% 이상임.
- 이는 농업직불제를 단지 개방 피해에 대한 일부 소득보전이라는 미시적 관점에서 설계된 우리나라의 직불정책 방향과 달리 선진국들은 오래전부터 농업이 발휘하는 다원적 기능을 감안한 공익적 직불이라는 측면을 감안한 큰 틀에서의 농가소득 및 경영 안정장치로 직불제를 단계적으로 강화해 왔다는 근본적 차이로 판단됨.
- 물론 경제발전단계의 차이로 인해 구조조정이 진행 중인 상황에서 개방의 파고를 맞은 우리나라의 특수성(미흡한 재정여력, 많은 농가수, 농업직불제에 도입 시행의 미천한 역사, 비농업부문의 농업의 다원적 기능에 대한 인식 부족 등)이 동시에 작용하고 있기 때문으로 보임.

○ 셋째, 농가의 직불제 수령을 위한 이행조건 준수 모니터닝 시스템이 부족함.

- 농업 직불제별로 나름대로 이행조건을 설정하고 있으나 다수의 농가와 모니터링 인력제약 등으로 현장에서 이행조건의 준수여부에 대한 점검이 성실하게 행해지지 않고 있음.
- 지방자치단체 실무자와 농업생산자 등이 이행조건에 대한 이해 부족이나 지자체 단계에서 이행조건에 대한 점검인력 부족 등의 한계로 직불제 점검이 미흡한 것이 현실임.
- 이로 인해 2008년도 쌀직불금 부당 수령 사태 이후 농업직불제에 대해 비농업계의 비판적 시각이 존재하고 있음.

○ 넷째, 농업의 다원적 기능 확산을 위한 공익형 직불제가 부족함.

- 농업이나 농촌이 가지는 다원적 기능에 대한 국민의 기대도 높아지고 있으나 농업자원의 유지와 보전, 환경 및 경관 보전 등 다원적 기능 확산을 위한 소위 '공익형' 직불제가 부족한 실정임.
- 반면에 주요 선진국의 농업직불제는 가격지지를 대체하는 농가소득지지 및 안정화 정책수단에 그치는 것이 아니라, 최근 환경편익 증진을 비롯하여, 농업자원 및 경관보전, 생물다양성 유지 등 농업의 공익적 기능 확산 등을 위한 중요한 수단으로

활용되는 방향으로 진화하고 있음.

4. 영세고령농 사회안전망 확충을 위한 직불제 개편의 과제

4.1. 영세 고령농과 사회안전망의 필요성

□ 저출산 및 평균수명 연장에 따른 인구의 고령화와 청장년층의 이촌향도 현상은 영농후계 인력단절 및 농가경영주의 고령화를 가속화 시키고 있음.

○ 평균 수명의 연장과 세계 최저수준의 출산율 등으로 인해 OECD 국가 가운데 고령화 속도가 가장 빨라 2018년 고령사회, 2026년 초고령사회[2] 진입이 예상되며 통계청은 2026년 이후에 고령인구 비율이 더 상승할 것으로 전망함.

○ 전체 농가인구에서 65세 이상의 고령농가가 차지하는 비율은 1970년 4.9%에서 2010년 31.8%로 증가하였고 도시보다 농가에서의 고령인 증가 속도가 훨씬 빨랐음(농협경제연구소, 2012).

○ 고령화와 더불어 도시화에 따른 청장년층의 이촌향도 현상은 농촌의 노동력 부족문제를 발생시켰고 그 결과, 농촌의 소득 불안정 문제로 이어짐.

□ 한국 농업의 구조는 영세 소농이 큰 비중을 차지하고 있음에도 농업정책은 전업농 중심의 생산지원에 초점을 맞추어 왔음.

○ 경영규모 측면에서 0.5ha 미만 농가와 3ha 이상 농가가 동시에 증가하는 양극화 현상이 진행되고 있으나, 규모화와 전업농 육성을 강조한 측면이 있음

○ 대부분의 고령 농업인은 영농규모가 영세하여 농업소득만으로는 노후생활이 크게 불안정함.

- 65세 이상 고령 농가의 가구당 평균 영농규모는 0.8ha에 불과하며 연간 농·축산물

2) 통계청. 2011. UN은 전체인구 중 65세 이상 인구의 비율이 7% 이상에서 14 미만인 사회를 고령화사회(aging society), 14% 이상 20% 미만인 사회를 고령사회(aged society), 20% 이상인 사회를 초고령사회(super-aged society)라고 분류하고 있음

판매수익이 1,000만 원 미만인 가구가 77.5%임.

○ 중·소농가가 농촌 빈민으로 전락되지 않도록 영농규모와 수득수준·연령에 따른 맞춤형 정책이 요구됨.

□ 생계가 어려운 영세 고령농을 위한 복지·의료 서비스 등 소득 보조 방안이 부족함.

○ 농촌지역의 경우, 단독가구가 많고 여성노인의 비율이 월등히 높은 상황임.

○ 농촌노인의 소득이 낮음에도 불구하고 국민기초생활 수급자 비율은 도시노인과 유사하고, 과거 수급자였으나 현재는 아닌 노인의 비율이 도시노인에 비해 높은 것으로 나타남(박대식 외, 2013).

○ 1차 사회안전망이라 할 수 있는 연금보험에 가입하지 않은 영세·고령농이 70%, 2차 사회안전망인 국민기초생활보장제도의 수혜를 받고 있는 농업인은 7%에 불과한 것으로 조사됨(박대식 외, 2009)

○ 이외에도 농촌에 있는 영세 고령농의 경우, 의료 서비스를 받기 힘들고 도시에 있는 노인에 비해 건강수준이 좋지 않음.

○ 현재 영세·고령농(경지규모 1ha 미만, 연령 65세 이상)의 특성을 고려한 소득안정 지원대책이 미흡하며 영세·고령농의 노후 생활안정에 대한 대책이 필요한 실정임.

□ 영세 고령농에 대한 사회안정망 확충은 지속가능성장과 양극화 해소에 대한 사회적 요구에 대응하는 동시에 긍정적인 농업 농촌의 가치 인식 제고, 복지비용 절감 등에도 기여할 수 있을 것임.

○ 최근 성장 중심의 경제체제에서 벗어나 지속가능 경제성장에 관심을 모으는 중이며, 또한 소득 양극화 해소 및 사회적 약자에 대한 관심이 높은 현실을 고려해야 함.

○ 농가 소득 안정을 통한 안정된 소비는 농촌의 침체된 분위기를 활성화 시킬 수 있으며 긍정적인 농업 농촌의 가치 인식과 살만한 농촌의 이미지 제고에 기여함 할

수 있음. 따라서 고령농업인 생계대책 마련이 곧 농촌인구 유입책이 될 수 있음.

○ 사회안전망의 확충은 여러 경제 충격에도 흔들리지 않고 중심을 잡을 수 있는 주춧돌이 될 수 있으며 계획된 노후설계를 가능하게 함.

○ 또한 농가들이 농촌에 계속 거주함에 따라 추가적인 도시 과밀문제가 발생되지 않으며 소득확보 능력이 부족한 농업인이 도시로 진입 시 추가될 복지비용이 절감될 수 있음.

4.2. 영세 고령농의 사회안전망 수혜 실태

가. 복지제도

□ 현행 복지제도는 영세 고령농의 사회안전망 측면에서 농촌 현실을 제대로 반영하지 못하고 있는 것으로 평가될 수 있음.

□ 2014년 정부가 새로 편성한 농촌 복지 관련 예산은 모두 4천650억 원으로 지난해보다 증가하였지만, 국민연금 보험료와 건강보험료 지원금의 자연증가분 때문임.

○ 실질적으로 농촌생활현장에서 필수적인 주거와 의료서비스 등의 복지 예산은 동결되었음.

- 현재 농촌의 주거환경은 열악하며 전국의 농촌지역 단독주택 186만 채 가운데 34%인 64만 채가 이른바 지은 지 30년이 넘은 노후 주택으로 분류됨.
- 농민에 지원되는 농촌주택 개량사업비는 연리 3%에 달하며 시중은행 담보대출 금리 4%대와 큰 차이가 없음.
- 고령화는 농촌의 의료서비스 수요를 점증하고 있는 추세지만 현재 정부의 지원책은 건강보험료와 국민연금보험료 50% 지원뿐임.

□ 노인의 건강과 관련하여 노인돌봄서비스, 노인장기요양보험과 같은 노인 건강증진 관련 정책이 존재하지만, 사각지대가 발생하고 있음.

○ 농촌노인은 단독가구, 고령노인의 비율이 도시지역에 비해 높으며 부양의무자 기준

등의 요인으로 농촌노인의 경우, 실제 소득 수준 대비 기초생활수급 비율이 높지 않음(박대식 외, 2013).

- 돌봄서비스의 필요성이 큼에도 불구하고 소득요건으로 인해 서비스 이용 대상에서 제외되거나, 본인 부담금으로 인해 이용하지 못하는 경우도 발생하고 있음.
- 또한 장기요양서비스의 경우 방문목욕이나 방문간호 등은 방문요양보다 공급이 지나치게 제한적이고, 기타 돌봄서비스의 경우에는 실제로 제공되는 서비스 양 자체가 부족함.

□ 경영이양직불제의 경우, 농지가 없는 농민과 소작농, 영세한 규모의 빈농들을 고려하지 못했음.

○ 경영이양 직불사업은 3년 이상 소유한 농지를 전업농 등에 이양할 경우 매월 ha당 25만 원의 보조금을 6~10년간 지급하는 제도임.

○ WTO 출범에 따른 국내 보조금 감축에 대비해 도입된 것으로 고령·은퇴 농업인의 노후생활에 기여할 것으로 기대되나 다른 차원의 도움을 필요로 하는 영세한 규모의 빈농들에 대한 고려가 없음.

□ 복지자원이 부족하고 사회복지서비스 전달체계가 농촌실정과 잘 맞지 않음.

○ 사회복지서비스를 제공할 수 있는 기관 및 인력이 부족하고 농촌의 특성상 복지 수요자가 광범위하게 산재되어 있어 복지서비스가 효율적으로 전달되지 않고 있음.

나. 사회보험

□ 노동능력이 있는 국민이 소득과 비례하여 사회보험료를 내고 약속된 급여를 받는 제도인 사회보험에 있어서도 농촌주민의 수혜 정도는 상대적으로 낮은 수준임.

□ 농촌주민에게 적용되는 주요 사회보험으로는 국민연금, 국민건강보험, 노인장기요양보험이 있으나 그 수혜 정도가 낮음.

○ 국민연금의 경우, 농어업인은 가처분소득의 부족, 연금에 대한 인식 부족 등으로 인

해서 가입률이 상대적으로 낮으며 수급자도 소수에 불과함.

- 농업인 소득활동 특성을 잘 반영하고 연금보험료 지원 대상 농업인 범위를 확대할 필요가 있음.

○ 국민건강보험의 경우, 현재 본인 부담이 차지하는 비중이 50% 이상에 이를 정도로 보장성이 매우 취약하며 농촌주민에 대한 국민건강보험료 경감 수준 및 방식에 대한 논란이 있음.

- 국민건강보험 보험료 부과방식을 개선할 필요가 있으며 장기적으로 보험료 부과방식을 소득비례 단일 방식으로 전환할 필요가 있음.

○ 노인장기요양보험의 경우 농촌 지역에서는 등급판정체계가 지나치게 엄격하여 수혜를 받는 수가 적으며 장기요양급여의 공급이 불균형하게 이루어지고 있고, 요양기관의 경쟁이 과열되고 있다고 조사됨(박대식, 2013).

- 노인장기요양보험은 알지 못해서 신청을 못 하는 경우가 많으므로 노인장기요양보험에 대해 교육 및 홍보를 강화할 필요가 있음.

다. 공공부조

□ 공공부조는 국가 및 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도임.

○ 공공부조의 대표적인 것으로는 국민기초생활보장제도와 기초노령연금을 들 수 있음.

□ 먼저 국민기초생활보장제도는 절대 빈곤층의 기초생활을 보장하는 제도로 농촌의 경우, 농어촌 특례제도를 도입하고 연금 보험료의 지원을 강화해 왔으며 농지연금(부부 모두 65세 이상이고 영농경력이 5년 이상이면서 농지 소유 면적이 약 9,075평 이하인 농업인이면 신청이 가능)을 도입하여 2011년부터 시행하고 있음.

○ 하지만, 박대식(2013)의 분석 결과에 따르면, 농촌지역의 경우 빈곤인구 대비 국민기초생활보장 수급인구 비율이 28.3%로 전국 평균 49.1%에 비해 매우 낮은 것으로 나타났으며, 소득평가액 및 재산의 소득환산액 산정, 부양의무자 기준, 부양능력 판정 등에서 불합리한 것으로 드러남.

○ 소득평가액의 산정방식은 영세 농가는 영농실정에 맞는 소득산정 기준 마련이 필요하며 재산의 소득환산율 계산에서 계산이 이중으로 적용되지 않도록 할 필요가 있음.

□ 다음으로 기초노령연금은 생활이 어려운 노인의 생활안정과 복지증진을 목적으로 하는 제도로 대도시와 달리 농촌에서는 소득과 재산 수준이 낮은 노인들이 많아 소득 하위 70%에게 주는 기초노령연금 수급률이 높은 편임.

○ 보건복지부에 따르면, 2013년 농어촌지역 79개 가운데 54개가 기초노령연금 수급률이 80% 이상으로 나타났으나, 대도시는 75개 중 한 군데도 수급률 80%를 넘지 못했다고 함.

- 상대적으로 농촌에 도움이 되는 정책이지만 실질적인 금액이 적어 급여 수준의 단계적 인상 필요성이 제기됨.
- 2014년부터 보건복지부는 기초노령연금 소득 인정액 기준을 일부 수정하여 자녀의 부양을 받으며 여유 있는 생활을 하는 노인에게 기초연금을 지급하지 않고 실질적으로 필요한 저소득층의 혜택을 늘렸음.

4.3. 일본의 고령농 소득지원 정책 사례와 시사점

□ 일본의 경우 고령 인구 비율은 2005년 이미 20.2%로 초고령사회에 진입하였으며 농촌의 고령화 속도가 도시에 비해서 훨씬 빠른 것으로 알려짐(농협경제연구소 2012).

○ 2000년 농촌인구에 대한 고령 인구 비율이 21.8%에서 2030년에 32.8%에 이를 전망.

○ 65세 이상 고령 인구 1명의 부양인구수를 보면, 1960년 11.2명이 고령 인구 1명을 부양하였으나 2005년에는 3.3명으로 감소하고 2055년에는 1.3명으로 더욱 하락할 전망임.

가. 개호보험 제도

□ 개호보험은 스스로 일상생활을 유지할 수 없는 사람을 위해 노인요양 서비스만을 전담하는 새로운 사회보험으로 일반기업이나 시민단체들이 노인 요양 서비스 제공의 주체로 참여하는 보험제도임.

○ 일본은 집안 문제로 치부됐던 간병을 사회적 이슈로 이끌어내면서 2000년에 간병보험제도인 '개호(介護)보험'을 도입

- 40세 이상 국민이 피보험자이며 40~64세는 제2호 피보험자, 65세 이상은 제1호 피보험자로 65세 이상은 개호와 지원이 필요하다고 인정된 때 서비스 이용이 가능함.

○ 일본의 개호보험은 보건의료서비스와 복지서비스가 연계되어 있고, 급여·본인 부담의 관계가 확실한 보험방식을 통해 사회가 고령자에 대한 종합적 요양서비스를 제공하고 있어, 노인을 위한 장기요양보험으로 봄.

○ 하지만, 일본의 개호보험제도는 재원 문제로 2005년 큰 개정을 하였고 정부는 법으로 개호 제도를 3년에 한 번씩 개정하고 있음.

- 보험제도에선 재원 문제가 가장 중요한데 현재 일본 젊은 층은 보험료 내는 것을 강하게 반대하고 있음.
- 한국은 노인장기요양보험 법안 통과 당시(2008년) 20~45세의 75% 이상이 보험료를 부담하겠다고 찬성하였지만, 일본 정부는 20, 30대를 설득하지 못함.
- 한국의 경우도 일본과 비슷한 형상으로 갈 수 있으므로 일본을 무작정 참고하기보다는 현실적 접근이 필요함.

나. 공공부조(생활보호제도)

□ 생활보호제도는 스스로 최저생활을 유지할 수 없는 빈곤층에 대해 생활부조 외에 주택부조, 의료부조 등의 급여를 포괄적으로 지급하는 제도임.

○ 사회보험과 같은 기존의 사회보장제도를 보완하는 역할을 하며 현물급부(의료부조)와 현금급부(생활보조, 주택부조, 교육부조, 출산 부조, 생업부조, 장제 부조 등)로 구성됨.

○ 일본의 생활보호제도에 의해 보장되고 있는 급여 수준은 표준 생계비의 2/3수준이

며, 최저임금 수준과 비슷하고 신정 절차가 무척 복잡하고 까다로움.

- 생활보호를 받는 사람 중의 46% 정도가 고령자 세대이며, 의료보조비에 가장 많은 예산이 사용되고 있음.

다. 고령농 지원 방안

□ 일본은 정부, 농협, 지역사회가 노인들의 공헌을 인정하고 노인들의 복지 증진을 공동으로 추진함.

○ 노인들의 기술·지식·지혜를 적극적으로 활용하는 방안과 농촌노인들이 수행하기 적합한 영농기회 제공을 확대함.

□ 일본 농림수산성의 농촌노인 관련 지역농업 발전대책

○ 일손 부족과 관련해서 마을 영농조직을 구축하여 공동·집단으로 해결하도록 하고 노인 스스로 할 수 있는 경량의 간단한 농작물 도입·보급

라. 정책적 시사점

○ 선진국 중 우리나라와 비슷한 상황에 있는 일본의 경우, 농촌노인들을 위한 사회안전망이 체계적으로 구축되어 있으며 안정적임.

○ 개호보험제도의 경우, 재원 문제로 진통을 겪기도 하였으나 개호 지원을 받는 사람은 조금씩 늘어나고 있는 중임.

○ 일본은 노인들을 단순한 복지의 수혜 대상으로 보는 것이 아니라 생산적이고 활동적인 삶의 주체로 인정하며 노인들의 생각과 경험을 중시하였음.

○ 우리나라 역시, 사각지대에 있는 농민을 포함하는 외형적인 틀을 잘 갖추는 것도 중요하지만, 내실을 강화한 사회안전망 구축이 필요함.

○ 따라서 농촌노인들을 단순히 수동적 입장에서의 수혜자로 보기보다는 자신의 신체

적 조건에 알맞은 일을 지속할 수 있도록 지원할 필요가 있으며 사회 구성원의 일부라는 느낌을 줄 필요가 있음.

○ 향후 직불제 보완과정에서 이러한 영세 고령농의 사회안전망 강화 측면을 고려할 필요가 있음.

IV. 쌀직불금 배분 현황 분석

1. 소득분배 현황

1.1. 판매액 계층분화

○ <표 IV-1>은 1995년 이후 전체 농가의 숫자가 감소하는 가운데, 농산물 판매액 500만 원 미만인 농가와 3,000만 원 이상인 농가의 비중이 꾸준히 증가해 왔음을 보여줌. 이것은 한국의 농가가 농산물 판매액 500만 원 미만인 계층과 3,000만 원 이상인 계층으로 분화되고 있음을 의미함. 농산물 판매액이 500만 원 미만인 계층의 비중은 1995년에는 47.29%이었으나, 2010년에는 53.12%로 증가하였고, 3,000만 원 이상인 계층의 비중은 1995년에 4.16% 이었으나 2010년에는 12.92%로 증가함.

<표 IV-1> 농가판매액을 기준으로 한 농가의 계층분화

(단위: 원, 호, %)

구분	100만 미만	100-500만	500-1000만	1000-2000만	2000-3000만	3000-5000만	5000만-1억	1억-2억	2억 이상	총 농가수	500만원 미만 농가비율	3000만원 이상 농가비율
1995	20.50	26.79	23.56	17.53	7.16	3.58	0.71	0.14	0.04	1,500,745	47.29	4.46
2000	22.04	26.19	21.04	16.35	7.85	4.30	1.67	0.42	0.13	1,383,468	48.23	6.53
2005	23.69	27.99	16.61	13.61	7.83	5.75	3.23	0.88	0.41	1,272,908	51.68	10.27
2010	23.22*	29.90*	14.73	11.96	7.28	6.17	4.54	1.48	0.74	1,177,318	53.12	12.92

*2010년은 100만 원 대신 120만 원을 구간으로 사용

자료: 통계청 홈페이지

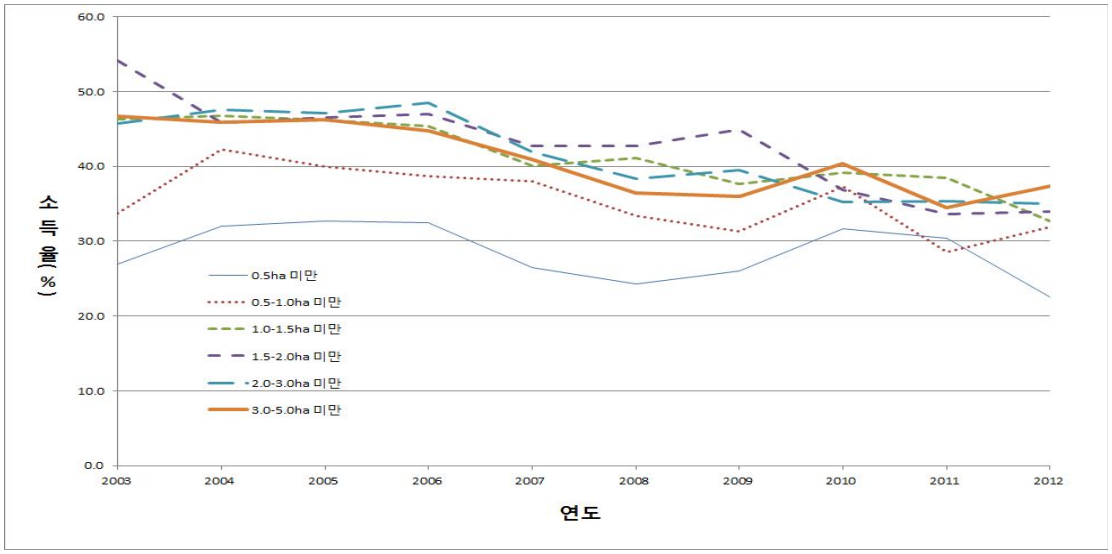
1.2. 판매액과 소득

○ <그림 IV-1>는 농가의 판매액과 농업소득의 관계를 나타내는 농업소득율의 변화를 연도별, 규모별로 나타낸 것임. 소득률은 농가규모에 따라 차이가 있기는 하나, 시

간의 흐름에 따라 25%에서 35% 사이로 수렴하고 있는 것으로 생각됨.

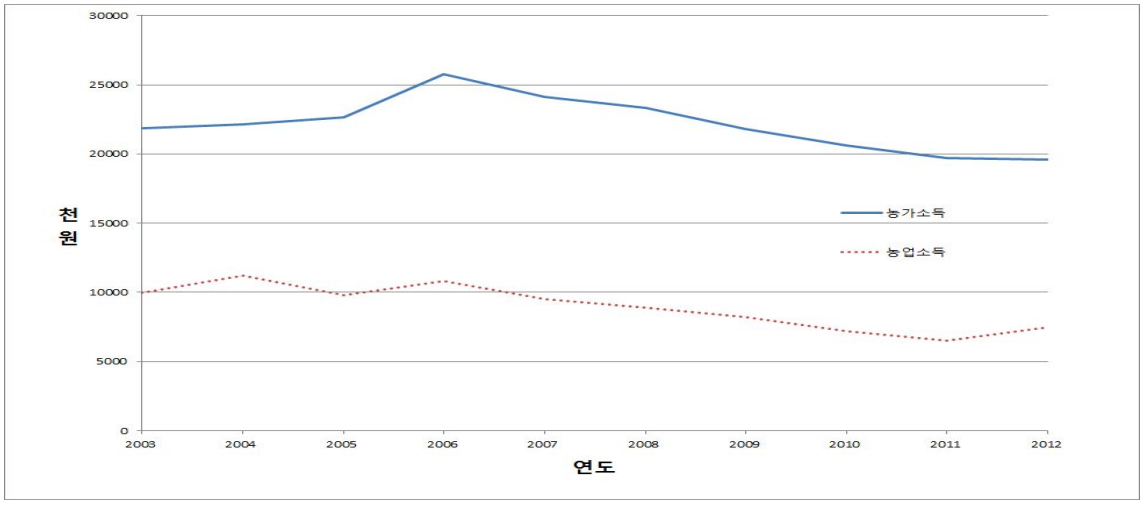
○ <그림 IV-2>는 쌀농가의 농가소득과 농업소득이 안정적인 상관관계를 유지하고 있는 것을 나타냄. 최근 5년간(2008-2012) 농업소득이 농가소득에서 차지하는 비중은 약 36% 수준에 안정되어 있음.

<그림 IV-1> 농가 규모별 소득률



자료: 농가경제조사, 통계청, 각 연도

<그림 IV-2> 쌀농가의 소득과 농업소득



자료: 농가경제조사, 통계청, 각 연도

1.3. 면적과 판매액

○ 농가의 판매액에 가장 큰 영향을 미치는 것은 면적이라고 할 수 있음. <표 IV-2>는 면적과 판매액의 관계를 나타내는 것임.

<표 IV-2> 농가 판매액별 평균면적 분포

농가의 판매액	농가수 백분율(A)	논면적 백분율(B)	농가당 평균 면적	농가당 평균 논면적	농가당 평균 밭면적
판매없음	10.62	2.87	0.33	0.15	0.19
120만원 미만	12.60	3.83	0.37	0.19	0.18
120~300만원	16.30	7.17	0.54	0.32	0.23
300~500만원	13.60	8.81	0.80	0.50	0.30
500~1천만원	14.73	13.75	1.15	0.72	0.43
1천~2천만원	11.96	15.70	1.62	1.00	0.62
2천~3천만원	7.28	12.59	2.13	1.26	0.87
3천~5천만원	6.17	13.49	2.69	1.53	1.16
5천~1억원	4.54	13.25	3.60	2.02	1.57
1억~2억원	1.48	5.56	4.64	2.50	2.14
2억원이상	0.74	2.97	4.98	1.91	3.07

자료: 농림어업총조사, 통계청, 2010

○ 이상의 관계를 종합하면, 쌀농가 소득의 경우에는 면적 격차 → 판매액 격차 → 농업소득 격차 → 농가소득 격차의 인과관계가 성립한다고 볼 수 있음.

2. 경작면적 규모화

2.1. 양극화 현황

○ <표 IV-3>과 <표 IV-4>는 각각 2000년과 2010년의 경작규모별 농가의 분포를 나타내는 것임.

○ <표 IV-3>과 <표 IV-4>는 2000년에 비해 2010에 양극화가 심화된 것을 보여줌.

<표 IV-3> 경작규모별 농가의 분포, 2000년

면적구분 (ha)	총면적		논면적		밭면적	
	농가수	면적(ha)	농가수	면적(ha)	농가수	면적(ha)
0	14,170	-	305,026	-	181,871	-
0.0-0.1	7,686	387	8,195	548	178,986	8,230
0.1-0.2	105,980	14,599	75,368	10,718	277,371	37,197
0.2-0.3	105,252	25,199	122,963	28,832	168,244	39,189
0.3-0.4	98,119	33,104	110,012	36,472	129,392	43,018
0.4-0.5	94,774	41,170	107,401	46,079	74,700	31,950
0.5-0.7	183,856	108,489	183,252	108,560	145,167	85,315
0.7-1.0	187,156	155,290	127,715	105,023	64,918	53,220
1.0-1.5	242,799	291,238	168,982	197,852	87,395	99,841
1.5-2.0	128,812	218,833	63,228	105,977	29,257	48,673
2.0-2.5	81,928	179,473	46,774	100,199	18,864	40,600
2.5-3.0	42,135	113,770	19,439	52,139	7,459	19,923
3.0-4.0	45,249	152,425	20,987	69,679	9,738	32,263
4.0-5.0	19,388	84,341	10,468	44,801	3,348	14,241
5.0-7.0	16,427	94,595	9,018	51,808	4,227	24,417
7.0-10.0	5,814	46,688	2,683	21,562	1,024	8,264
10.0-	3,923	56,106	1,957	26,628	1,507	22,486
합계	1,383,468	1,615,707	1,383,468	1,006,879	1,383,468	608,828

자료: 농어업총조사, 통계청, 2000

<표 IV-4> 경작규모별 농가의 분포, 2010년

면적구분 (ha)	총면적		논면적		밭면적	
	농가수	면적(ha)	농가수	면적(ha)	농가수	면적(ha)
0	13,556	-	393,473	-	212,302	-
0.0-0.1	22,658	2,051	16,257	1,340	133,309	9,446
0.1-0.2	151,201	23,179	101,039	16,635	232,704	35,691
0.2-0.3	100,242	25,688	85,891	22,256	110,751	28,028
0.3-0.4	116,725	41,131	105,142	37,276	120,435	41,722
0.4-0.5	81,831	37,729	60,582	28,055	63,557	29,671
0.5-0.7	136,618	83,140	104,363	63,567	90,851	56,107
0.7-1.0	151,077	130,449	101,914	88,858	79,916	70,831
1.0-1.5	141,501	175,214	74,824	93,226	52,149	64,905
1.5-2.0	87,039	151,415	46,981	82,728	32,641	57,095
2.0-2.5	46,612	104,321	19,797	44,504	13,053	29,380
2.5-3.0	31,628	86,584	16,209	44,414	9,238	25,300
3.0-4.0	38,137	131,850	19,653	68,433	12,196	41,834
4.0-5.0	18,902	84,848	9,255	42,043	4,627	21,179
5.0-7.0	19,066	112,948	10,413	62,224	4,738	28,738
7.0-10.0	11,140	92,850	6,495	54,946	2,542	21,930
10.0-	9,385	166,021	5,030	89,492	2,309	47,565
합계	1,177,318	1,449,418	1,177,318	839,996	1,177,318	609,422

자료: 농림어업총조사, 통계청, 2010
*짙은 색 배경의 숫자들은 2000년에 비해 증가한 것들.

2.2. 경작면적 규모화의 원인

가. 임차논 비중의 증가

○ <표 IV-5>는 2000년 논면적이 약 100만 7천 ha이었다가 2010년 약 84만 ha로 약 16.6%나 감소했으나, 임차한 논 면적은 약 36만 ha에서 약 33만 8천 ha로 5.9% 정도만 감소했다는 것을 보여 줌.

○ 논면적 중 임차논이 차지하는 비중은 35.7%에서 45.3%로 증가함.

○ 논면적이 대폭 감소하는 와중에서도 쌀농사 규모가 3ha 이상 되는 농가들은 임차 논 면적을 증가시킴.

<표 IV-5> 임차논 비중의 증가, 2000년-2010년

농가의 쌀농사 면적규모 (ha)	총면적(ha)		총 임차면적(ha)		논 면적(ha)		임차한 논 면적 (ha)	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
0	214,216	283,854	77,067	96,093	-	-	-	-
0.0-0.1	2,951	6,647	612	1,386	548	1,340	87	207
0.1-0.2	29,495	43,951	6,817	9,564	10,718	16,635	2,002	2,629
0.2-0.3	63,064	47,777	14,812	10,293	28,832	22,256	5,829	3,637
0.3-0.4	70,432	72,575	17,060	16,784	36,472	37,276	7,824	6,735
0.4-0.5	80,129	50,264	19,538	11,862	46,079	28,055	10,160	5,542
0.5-0.7	174,751	104,554	45,691	26,390	108,560	63,567	26,842	14,347
0.7-1.0	152,571	133,584	42,609	37,067	105,023	88,858	28,786	23,103
1.0-1.5	269,743	130,281	85,522	42,742	197,852	93,226	62,280	30,108
1.5-2.0	134,961	109,566	48,737	40,860	105,977	82,728	38,530	30,949
2.0-2.5	122,856	56,398	48,939	23,926	100,199	44,504	40,521	19,076
2.5-3.0	62,041	54,884	26,710	24,744	52,139	44,414	22,776	20,484
3.0-4.0	80,723	82,450	37,380	40,466	69,679	68,433	32,816	34,421
4.0-5.0	50,341	48,650	24,945	26,045	44,801	42,043	22,585	22,846
5.0-7.0	56,667	69,936	30,843	39,086	51,808	62,224	28,692	35,723
7.0-10.0	22,906	59,789	13,284	35,795	21,562	54,946	12,660	33,436
10.0-	27,860	94,257	17,768	57,311	26,628	89,492	17,177	55,056
합계	1,615,707	1,449,418	558,335	540,414	1,006,879	839,996	359,568	338,301

자료: 농림어업총조사, 통계청, 2010

*짙은 색 배경의 숫자들은 2000년에 비해 증가한 것들.

나. 위탁작업 비중의 증가

○ 위탁경작은 직접 경작면적에 변화를 주는 것은 아니지만 임대차의 전 단계로서 경작면적 규모화에 간접적으로 영향을 주고 있다고 생각함.

○ <표 IV-6>은 모내기, 벼베기, 탈곡 작업을 '전부 남에게 맡겨서' 하는 비율을 나타내는 것임. <표 V-6>은 농가의 쌀농사 면적규모가 작을수록 남에게 맡겨서 농사 짓는 비율이 높다는 것을 보여줌.

○ <표 IV-6>에 의하면 2010년에는 2000년에 비해 위탁작업의 비율이 높아졌음.

<표 IV-6> 위탁작업('전부 남에게 맡겨서 하는 작업') 비중, 2000년-2010년

쌀농사 면적규모 (ha)	2000			2010	
	모내기	벼베기	탈곡	모내기	벼베기+탈곡
0.0-0.1	63.7	73.2	78.6	70.6	81.0
0.1-0.2	72.4	81.4	84.1	75.7	86.0
0.2-0.3	72.9	83.2	85.0	75.4	87.3
0.3-0.4	70.8	83.4	84.8	72.3	86.3
0.4-0.5	69.3	83.7	84.9	69.0	86.0
0.5-0.7	60.9	80.8	81.8	65.8	85.1
0.7-1.0	54.0	80.2	81.1	59.3	82.9
1.0-1.5	40.3	75.0	75.8	51.3	78.5
1.5-2.0	28.5	69.0	69.5	42.3	70.7
2.0-2.5	21.4	61.3	61.8	36.3	64.4
2.5-3.0	15.9	52.8	53.1	29.3	56.6
3.0-4.0	12.6	44.3	44.6	22.7	46.8
4.0-5.0	10.1	35.8	35.9	18.0	38.5
5.0-7.0	7.1	25.4	25.4	12.8	28.6
7.0-10.0	6.1	20.8	20.7	9.8	21.8
10.0-	4.4	13.9	13.8	8.5	16.7
전체 평균	54.3	76.7	77.9	61.0	79.5

자료: 농림어업총조사, 통계청, 2010

*짙은 색 배경의 숫자들은 2000년에 비해 증가한 것들.

3. 쌀 경작면적의 분포와 직불금의 배분

○ 현재 쌀직불금은 전적으로 경작면적에 따라 배분되고 있으므로 경작면적의 분포가 곧 쌀직불금의 배분현황을 나타낸다고 할 수 있음.

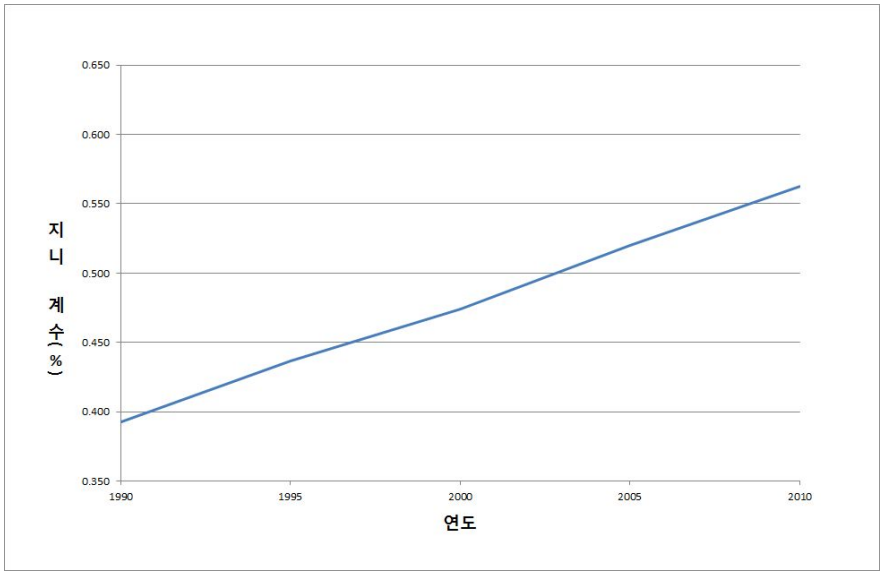
3.1. 경작면적의 규모화

○ <그림 IV-3>은 총 경작면적의 지니계수 추이를 보여주는 것임. 총 경작면적의 지니계수는 1990년에서 2010년까지 20년 간 매년 약 1% 포인트 증가하였음.

○ 밭 경작면적 분포의 지니계수(Gini coefficient)는 2000년 0.63, 2010년 0.67임.

○ 논 경작면적 분포의 지니계수(Gini coefficient)는 2000년 0.57, 2010년 0.71로 10년 간 매년 약 1.4% 포인트 증가하였음. 이것은 농경작면적이 매우 빠른 속도로 규모화 되고 있다는 것을 의미.

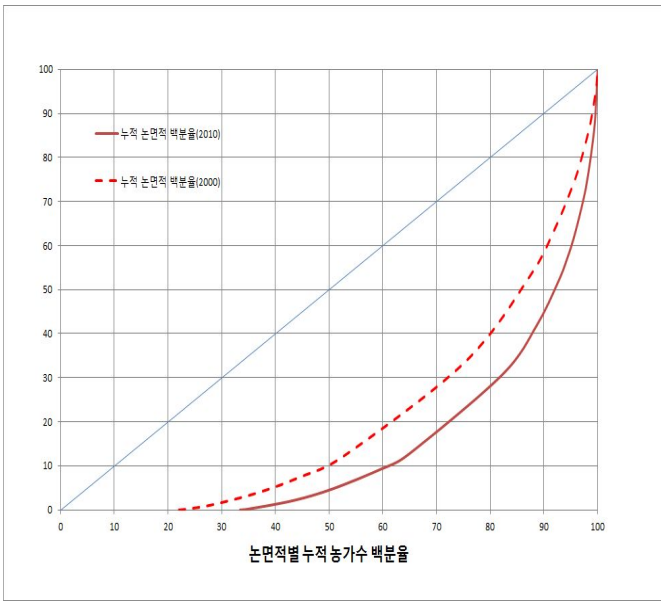
<그림 IV-3> 총 경작면적의 지니계수 추이



자료: 농림어업총조사, 통계청, 2010

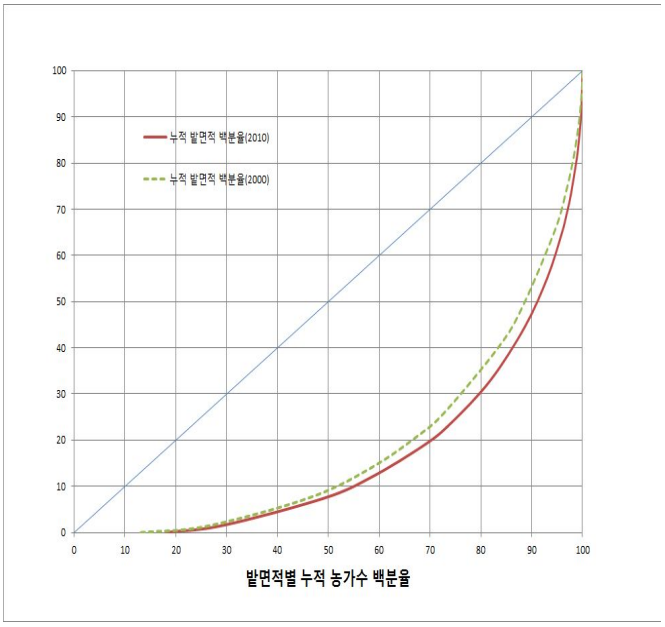
○ <그림 IV-4>와 <그림 IV-5>는 각각 논 경작면적과 밭 경작면적 분포의 로렌츠 곡선을 나타내는 것임.

<그림 IV-4> 쌀 경작면적 분포 로렌츠 곡선: 2000, 2010



자료: 농림어업총조사, 통계청, 2000, 2010

<그림 IV-5> 밭 경작면적 분포 로렌츠 곡선: 2000, 2010



자료: 농림어업총조사, 통계청, 2000, 2010

3.2. 쌀직불금의 배분

가. 쌀 경작면적과 쌀직불금 배분

○ <표 IV-7>은 농가를 쌀농사 규모별로 17개 집단으로 구분한 뒤 각 집단이 경작하는 총경지면적, 논면적, 밭면적을 나타내는 것임. 표에 의하면 쌀농사 면적이 0인 농가 수가 393,473호인데 이들이 재배하는 밭면적은 283,854ha에 이름. 2010년 논 면적 839,996ha 중 40.3%인 338,301ha가 임차한 논이고, 밭 면적 609,422ha 중 33.2%인 201,113ha가 임차한 밭 면적임.

<표 IV-7> 농가의 쌀농사 규모별 면적 분포

쌀농사 면적규모 (ha)	농가수	총면적(ha)	논(ha)	임차한 논(ha)	밭(ha)	임차한 밭(ha)
0	393,473	283,854	-	-	283,854	96,093
0.0-0.1	16,257	6,647	1,340	207	5,307	1,179
0.1-0.2	101,039	43,951	16,635	2,629	27,317	6,935
0.2-0.3	85,891	47,777	22,256	3,637	25,521	6,656
0.3-0.4	105,142	72,575	37,276	6,735	35,300	10,048
0.4-0.5	60,582	50,264	28,055	5,542	22,209	6,320
0.5-0.7	104,363	104,554	63,567	14,347	40,986	12,042
0.7-1.0	101,914	133,584	88,858	23,103	44,727	13,964
1.0-1.5	74,824	130,281	93,226	30,108	37,055	12,635
1.5-2.0	46,981	109,566	82,728	30,949	26,839	9,911
2.0-2.5	19,797	56,398	44,504	19,076	11,894	4,850
2.5-3.0	16,209	54,884	44,414	20,484	10,471	4,260
3.0-4.0	19,653	82,450	68,433	34,421	14,017	6,045
4.0-5.0	9,255	48,650	42,043	22,846	6,607	3,199
5.0-7.0	10,413	69,936	62,224	35,723	7,712	3,363
7.0-10.0	6,495	59,789	54,946	33,436	4,844	2,359
10.0-	5,030	94,257	89,492	55,056	4,765	2,254
합계	1,177,318	1,449,418	839,996	338,301	609,422	202,113

자료: 농림어업총조사, 통계청, 2010

○ <표 IV-8>의 'B/A'는 각 집단에 속하는 농가가 평균적으로 지불되는 직불금의 몇 배를 받는지 나타내는 숫자를 나타냄. 예를 들어 한 농가에 평균 100만 원씩 직불

금이 지불된다고 하면, ‘B/A’가 0.50인 ‘03-0.4ha 미만’ 집단에 속하는 농가는 50만원을 받는다는 것을 뜻함. <표 IV-8>은 쌀농사 면적이 증가함에 따라 ‘B/A’가 급격히 증가해서 면적이 10ha 이상인 경우는 평균적 농가가 받는 쌀직불금의 24.9배를 받는다는 것을 보여 줌.

○ 또 ‘농가당 평균 논면적’은 각 집단에 속하는 농가가 얼마의 쌀직불금을 받게 되는지 나타내는 숫자임. 예를 들어 ha 당 120만 원씩 직불금이 지불된다고 하면, ‘농가당 평균 논면적’이 1.25ha인 ‘1.0-1.5ha 미만’ 집단에 속하는 농가는 150만원을 받게 됨.

<표 IV-8> 농가의 쌀농사 규모별 평균면적 분포

쌀농사 면적규모 (ha)	농가수 백분율(A)	논면적 백분율(B)	B/A	농가당 평균 면적	농가당 평균 논면적	농가당 평균 밭면적
0	33.42	0.00	0.00	0.72	0.00	0.72
0.0-0.1	1.38	0.16	0.12	0.41	0.08	0.33
0.1-0.2	8.58	1.98	0.23	0.43	0.16	0.27
0.2-0.3	7.30	2.65	0.36	0.56	0.26	0.30
0.3-0.4	8.93	4.44	0.50	0.69	0.35	0.34
0.4-0.5	5.15	3.34	0.65	0.83	0.46	0.37
0.5-0.7	8.86	7.57	0.85	1.00	0.61	0.39
0.7-1.0	8.66	10.58	1.22	1.31	0.87	0.44
1.0-1.5	6.36	11.10	1.75	1.74	1.25	0.50
1.5-2.0	3.99	9.85	2.47	2.33	1.76	0.57
2.0-2.5	1.68	5.30	3.15	2.85	2.25	0.60
2.5-3.0	1.38	5.29	3.84	3.39	2.74	0.65
3.0-4.0	1.67	8.15	4.88	4.20	3.48	0.71
4.0-5.0	0.79	5.01	6.37	5.26	4.54	0.71
5.0-7.0	0.88	7.41	8.38	6.72	5.98	0.74
7.0-10.0	0.55	6.54	11.86	9.21	8.46	0.75
10.0-	0.43	10.65	24.94	18.74	17.79	0.95

자료: 농림어업총조사, 통계청, 2010

나. 경영주 연령과 쌀직불금 배분

○ 2010년 현재 농가수가 가장 많은 연령계층은 70~74세이나 가장 많은 논과 농지를 보유한 계층은 60~64세임. 농가당 평균 농지면적이 가장 넓은 계층은 50~54세임.

<표 IV-9> 농가 경영주 연령별 면적 분포

농가 경영주 연령	농가수	총면적	논	임차한 논	밭	임차한 밭
24세 이하	115	139	84	32	54	20
25-29세	1,581	2,240	1,186	533	1,054	439
30-34세	7,354	10,152	5,567	2,635	4,585	1,990
35-39세	24,093	32,141	18,008	8,569	14,133	5,948
40-44세	50,354	71,524	37,305	18,593	34,219	15,660
45-49세	90,125	141,202	78,180	40,571	63,022	27,377
50-54세	136,936	227,120	128,764	64,027	98,357	39,439
55-59세	150,203	227,978	130,344	59,733	97,634	34,554
60-64세	170,809	229,171	134,780	53,706	94,392	28,401
65-69세	181,618	202,919	120,433	41,123	82,486	22,539
70-74세	193,274	180,116	109,407	31,477	70,709	16,732
75-79세	121,129	93,624	57,402	13,776	36,222	7,117
80세 이상	49,727	31,091	18,536	3,526	12,555	1,899
합계	1,177,318	1,449,418	839,996	338,301	609,422	202,113

자료: 농림어업총조사, 통계청, 2010

<표 IV-10> 농가 경영주 연령별 평균면적 분포

경영주 연령	농가수 백분율(A)	논면적 백분율(B)	B/A	농가당 평균 면적	농가당 평균 논면적	농가당 평균 밭면적
24세 이하	0.01	0.01	0.98	1.20	0.73	0.47
25-29세	0.13	0.15	1.15	1.42	0.75	0.67
30-34세	0.62	0.70	1.12	1.38	0.76	0.62
35-39세	2.05	2.22	1.08	1.33	0.75	0.59
40-44세	4.28	4.93	1.15	1.42	0.74	0.68
45-49세	7.66	9.74	1.27	1.57	0.87	0.70
50-54세	11.63	15.67	1.35	1.66	0.94	0.72
55-59세	12.76	15.73	1.23	1.52	0.87	0.65
60-64세	14.51	15.81	1.09	1.34	0.79	0.55
65-69세	15.43	14.00	0.91	1.12	0.66	0.45
70-74세	16.42	12.43	0.76	0.93	0.57	0.37
75-79세	10.29	6.46	0.63	0.77	0.47	0.30
80세 이상	4.22	2.15	0.51	0.63	0.37	0.25

자료: 농림어업총조사, 통계청, 2010

4. 시사점 및 대안

○ 현행 쌀직불제는 각 농가가 경작하는 면적을 기준으로 일정한 금액을 지불하므로 넓은 면적을 경작할수록 직불금 수령액도 많아지게 됨.

○ 직불제의 목적이 경영 안정에 있기 때문에 보다 높은 경영위험에 노출되는 대규모 농가에 많은 직불금이 지급되는 것은 어느 정도 불가피한 면이 있음. 그러나 영세·소농이 농가의 대다수를 차지하고 있음을 고려하면, 현행 면적 기준의 직불제를 새로운 지급기준 변수를 추가하여 보완하거나, 더 나아가 영세·소농의 소득안정을 위한 새로운 프로그램(복지 서비스)을 개발할 필요가 있음. 새로운 지급기준은 쌀 농업의 변화추세, 농가의 특성별 분포, 정책 목표 등을 감안하여 결정하는 것이 바람직함.

4.1 대안 I

○ 형평성을 위해 면적에 따라 지불되는 것을 지양하고 농가의 인원에 따라 지불하는 정책으로 전환.

○ 인원에 따라 지불하는 정책은 품목 특정적 지불이 아니기 때문에 수급조절이 용이하게 된다는 장점이 있음.

○ 상당수 농가의 경작 면적이 1ha에 못 미치는 상황에서는 1인당 지불금액을 적절히 조절하면 적은 예산으로 대부분의 농가에 더 많은 금액이 돌아가도록 할 수 있음.

- 예를 들어, 2005년 이후 논 1ha 당 쌀직불금 평균 수령액은 약 125만 원이고, 2010년 현재 1.0ha(쌀 이외 작물도 포함) 이하를 경작하는 농가는 약 65%, 농가 가구당 평균 인구는 2.8명임.
- 1인 당 45만 원씩 지불해 주면 가구당 평균 126만원을 받게 되므로 65%의 1ha 이하 농가는 현재 쌀직불제로 지불 받는 것보다 더 많은 금액을 받게 됨.
- 이 때 지출되는 예산은 농가인구를 300만이라고 할 때, 1조 3천 500억이며, 이것은 2011년 쌀직불제 지출금액 1조 4천 200억 보다 적음.

○ 고정직불금은 농가인원에 따라 지불하고 변동직불금은 면적에 따라 지불할 수 있도록 개편하는 방안도 생각해 볼 수 있음.

4.2 대안 II

○ 다음으로 특정한 취약계층을 집중적으로 지원하는 방향으로의 개편을 고려할 수 있음. 이 대안은 특히 '부양의무제,' '기초생활수급 재산기준' 등의 제약에 의해 기초생활급여를 받지 못하는 농가를 위한 대책이 될 수 있을 것으로 생각됨.

○ 예를 들어, <표 IV-11>에 의하면 농업판매액이 500만원 미만이고 경작면적이 0.5ha 미만이며, 경영주 연령이 65세 이상이고, 농업수입 이외의 수입이 없는 농가가 144,634 호임.

○ 이들 중 실제로 부양을 받고 있지 못하거나, 환금될 수 있는 재산이 없음에도 불구하고 '부양의무제'와 '기초생활수급 재산기준' 때문에 기초생활급여를 받지 못하는, '복지사각지대'의 농가를 가려내어 일정한 금액을 지원하는 것이 바람직함.

<표 IV-11> 0.5ha 미만, 65세 이상, 농업수입 의존 농가*

구분	농업판매액 / 작목	500만원 미만	500~1천만	1천~2천만	2천~3천만	3천~5천만	5천~1억원	1억원 이상	합계
전체농가	논벼	324,445	87,508	56,490	25,598	16,831	9,617	2,664	523,153
	논벼 이외 경종(노지)	278,095	66,588	59,843	37,909	30,611	19,333	6,254	498,633
	논벼 이외 경종(시설)	6,758	7,065	11,200	12,207	15,630	15,160	6,357	74,377
	축산	16,079	12,246	13,226	9,981	9,551	9,291	10,781	81,155
	합계	625,377	173,407	140,759	85,695	72,623	53,401	26,056	1,177,318
0.5ha 미만 농가	논벼	171,200	6,383	1,468	299	81	26	6	179,463
	논벼 이외 경종(노지)	215,291	23,159	9,560	2,110	669	186	54	251,029
	논벼 이외 경종(시설)	4,558	3,310	4,063	3,088	2,759	1,847	677	20,302
	축산	11,206	5,659	4,917	3,387	3,022	2,948	4,280	35,419
	합계	402,255	38,511	20,008	8,884	6,531	5,007	5,017	486,213
0.5ha 미만, 65세 이상 농가	논벼	90,239	3,338	672	123	32	9	1	94,414
	논벼 이외 경종(노지)	110,335	11,235	4,101	804	220	35	6	126,736
	논벼 이외 경종(시설)	1,784	1,239	1,383	896	606	238	53	6,199
	축산	4,746	2,083	1,370	666	501	336	385	10,087
	합계	207,104	17,895	7,526	2,489	1,359	618	445	237,436
0.5ha 미만, 65세 이상, 농업수입 의존 농가*	논벼	64,652	2,324	464	82	20	9	1	67,552
	논벼 이외 경종(노지)	75,345	7761	2,861	579	168	26	1	86,741
	논벼 이외 경종(시설)	1,210	912	1,010	677	449	184	37	4,479
	축산	3,427	1,471	975	494	380	265	311	7,323
	합계	144,634	12,468	5,310	1,832	1,017	484	350	166,095

자료: 농림어업총조사, 통계청, 2010
*농업수입 이외의 수입이 없는 농가

4.3 대안 III

○ 여기서는 면적에 상관없이 쌀농사 규모가 1.0ha 미만인 농가들에게 일률적으로 농가당 일정액을 지불하는 대안을 생각해 보기로 함.

○ 이러한 대안은 영세 고령농의 사회안전망 확충 차원에서 활용할 수 있을 것으로 생각됨.

○ 이 대안과 현 직불제의 예산 차이를 계산하기 위해 먼저 현 직불제 하에서 ha당 지불되어야 하는 금액을 계산해 보기로 함.

○ 쌀 80kg 한 포대의 목표가격이 18만 8천원이고, ha당 고정직불금이 90만원이며, ha당 생산량이 63포대(80kg/포대)라고 하면, 수확기 시장 쌀가격과 그에 따라 지불되어야 하는 ha당 변동직불금, ha당 총직불금은 다음 표와 같음. 표에 의하면 수확기 시장 쌀가격이 171,194원일 때 변동직불금이 0이 됨.

<표 IV-12> 현행 직불제 하에서의 수확기 시장 쌀가격과 ha당 직불금

수확기 시장 쌀가격	ha당 변동직불금	ha당 총직불금
171,194	-	900,000
171,000	10,350	910,350
170,000	63,900	963,900
165,000	331,650	1,231,650
160,000	599,400	1,499,400
155,000	867,150	1,767,150
150,000	1,134,900	2,034,900
145,000	1,402,650	2,302,650
140,000	1,670,400	2,570,400
135,000	1,938,150	2,838,150
130,000	2,205,900	3,105,900
125,000	2,473,650	3,373,650
120,000	2,741,400	3,641,400
115,000	3,009,150	3,909,150
110,000	3,276,900	4,176,900
105,000	3,544,650	4,444,650
100,000	3,812,400	4,712,400

자료: 농림어업총조사, 2010

○ 농가규모별 논면적 분포가 <표 IV-7>과 같다고 하면, 현직불제 하에서 수확기 시장 쌀가격에 따라 농가에 지급되어야 하는 금액은 다음 <표 IV-13>의 상단의 짙게 칠해진 부분과 같음. 표의 하단에는 면적에 상관없이 쌀농사 규모가 1.0ha 미만인 농가에 일률적으로 농가당 일정액을 지불할 때 농가에 지불하기 위해 필요한 금액이 농가 규모별로 계산되어 있음.

<표 IV-13> 규모별 수확기 시장 쌀가격과 ha당 직불금 시뮬레이션

단위: 백만원

제도		농가규모(ha)							합계
	수확기시장 쌀 가격(원)	0.0-0.1	0.1-0.2	0.2-0.3	0.3-0.4	0.4-0.5	0.5-0.7	0.7-1.0	
현 직불제	171,194	1,206	14,971	20,031	33,548	25,250	57,211	79,972	232,188
	171,000	1,220	15,143	20,261	33,934	25,540	57,868	80,892	234,858
	170,000	1,292	16,034	21,453	35,930	27,043	61,273	85,650	248,674
	165,000	1,651	20,488	27,412	45,910	34,554	78,293	109,442	317,750
	160,000	2,009	24,942	33,371	55,891	42,066	95,313	133,233	386,826
	155,000	2,368	29,396	39,330	65,872	49,578	112,333	157,025	455,902
	150,000	2,727	33,850	45,289	75,852	57,090	129,353	180,817	524,978
	145,000	3,086	38,304	51,248	85,833	64,602	146,373	204,608	594,054
	140,000	3,445	42,757	57,207	95,813	72,114	163,393	228,400	663,130
	135,000	3,803	47,211	63,167	105,794	79,626	180,414	252,192	732,206
	130,000	4,162	51,665	69,126	115,774	87,137	197,434	275,983	801,282
	125,000	4,521	56,119	75,085	125,755	94,649	214,454	299,775	870,358
	120,000	4,880	60,573	81,044	135,735	102,161	231,474	323,567	939,434
	115,000	5,239	65,027	87,003	145,716	109,673	248,494	347,358	1,008,510
	110,000	5,598	69,481	92,962	155,696	117,185	265,514	371,150	1,077,586
	105,000	5,956	73,935	98,921	165,677	124,697	282,534	394,941	1,146,662
	100,000	6,315	78,389	104,880	175,657	132,208	299,555	418,733	1,215,738
농가당 일정액 지급	농가당 100만원 지급	16,257	101,039	85,891	105,142	60,582	104,363	101,914	575,188
	농가당 120만원 지급	19,508	121,247	103,069	126,170	72,698	125,236	122,297	690,226
	농가당 240만원 지급	39,017	242,494	206,138	252,341	145,397	250,471	244,594	1,380,451

자료: 농림어업총조사, 2010

○ <표 IV-13>에 의하면 1ha 미만의 농가에게 논면적에 상관없이 일률적으로 100만

원의 고정직불금을 지불하는 경우(변동 직불금은 지불하지 않음):

- 약 5,752억의 고정직불 예산이 필요함. 한편 짙은 배경 칸 속의 숫자들은 현행 쌀 직불제 하에서 수확기 시장 쌀가격에 따라 이들 농가에 지불되는 금액을 나타냄. 예를 들어 수확기 시장 쌀가격이 150,000원/80kg일 경우 현행 쌀직불제를 통해 지불하게 되는 금액은 약 5,250억 원이고, 수확기 시장 쌀가격이 145,000원/80kg일 경우 현행 쌀직불제를 통해 지불하게 되는 금액은 약 5,941억 원임.
- 수확기 시장 쌀가격이 171,194원 밑으로 떨어지게 되면 고정직불금에 더하여 변동직불금이 지불되게 됨. 수확기 시장 쌀가격이 150,000원/80kg원 밑으로 하락하여 145,000원에 접근하게 되면 기존의 고정직불금과 변동직불금을 모두 지불하는 정책의 예산이 약 5,941억원에 달하게 되어 일률적으로 100만원을 지불할 때 소요되는 예산 약 5,752억원을 초과하게 됨.
- 이러한 정책을 시행할 경우 쌀 생산 초과로 수확기 시장 쌀가격이 145,000원/80kg 이하로 하락하더라도 5,752억원만 지불하게 되어 현행 직불제에 따른 예산지출(약 5,941억원)보다 적은 예산을 유지할 수 있음.

4.4 대안 IV

○ 대안 II의 취약계층 중 '부양의무제'와 '기초생활수급 재산기준' 때문에 기초생활급여를 받지 못하는 고령소농을 가려내는 것이 불가능하다면 경영주 연령이 65세 이상이고 경작면적 규모(논면적 규모가 아니라 총 경작면적 규모임)가 0.5ha 미만인 농가들에게 면적에 상관없이 일률적으로 농가당 일정액을 지불하는 대안을 생각해 볼 수 있음.

○ 이 계층은 경작면적이 좁고 논농사보다 밭농사를 많이 하기 때문에(65세 이상 경작면적 64,589ha 중 논면적은 30,090ha) 쌀직불제의 혜택이 특히 적음.

○ 현행 쌀직불제 하에서 수확기 시장 쌀가격에 따라 이들 농가에 지급되어야 하는 금액은 <표 IV-14> 상단의 짙게 칠해진 부분과 같음. 표의 하단에는 면적에 상관없이 경작 규모가 0.5ha 미만인 65세 이상 고령 농가에 일률적으로 농가당 일정액을 지불할 때 농가에 지불하기 위해 필요한 금액이 농가 규모별로 계산되어 있음.

○ <표 IV-14>에 의하면 경영주 연령 65세 이상이고 경작면적 0.5ha 미만의 농가에 일률적으로 100만원의 직불금을 지불하는 경우(변동 직불금은 지불하지 않음) 약 2,374억의 예산이 필요함. 한편 짙은 배경 칸 속의 숫자들은 현행 쌀직불제 하에서 수확기 시장 쌀가격에 따라 이들 농가에 지불되는 금액을 나타냄. 예를 들어 수확기 시장 쌀가격이 150,000/80kg일 경우 현행 쌀직불제를 통해 지불하게 되는 금액은 약 750억 원(쌀직불제 약 612억 원이고, 밭직불제 약 138억 원)임.

<표 IV-14> 경영주 연령별 수확기 시장 쌀가격과 ha당 직불금 시뮬레이션

단위: 백만원

		농가 경영주 연령			
	수확기 시장 쌀가격(원/80kg)	65세 이상	70세 이상	75세 이상	80세 이상
현행 쌀직불제	171,194	27,081	19,437	10,052	3,170
	171,000	27,392	19,661	10,167	3,206
	170,000	29,004	20,817	10,765	3,395
	165,000	37,060	26,600	13,756	4,338
	160,000	45,117	32,383	16,746	5,281
	155,000	53,173	38,165	19,736	6,223
	150,000	61,230	43,948	22,727	7,166
	145,000	69,286	49,730	25,717	8,109
	140,000	77,343	55,513	28,707	9,052
	135,000	85,399	61,296	31,698	9,995
	130,000	93,456	67,078	34,688	10,938
	125,000	101,512	72,861	37,678	11,881
	120,000	109,569	78,643	40,669	12,824
	115,000	117,626	84,426	43,659	13,767
	110,000	125,682	90,209	46,649	14,710
	105,000	133,739	95,991	49,640	15,653
	100,000	141,795	101,774	52,630	16,596
밭직불금*		13,800	9,581	4,927	1,608
농가당 일정액 지급	100만원	237,436	168,152	88,449	29,542
	120만원	284,923	201,782	106,139	35,450
	240만원	569,846	403,565	212,278	70,901
농가수		237,436	168,152	88,449	29,542
경작면적(ha)		64,589	45,549	23,486	7,543
경작 논면적(ha)		30,090	21,597	11,168	3,522

자료: 농림어업총조사, 2010

* 밭직불금은 경작면적에서 경작 논면적을 뺀 면적에 ha당 40만원을 곱하여 계산하였음.

V. 직불제의 효과 분석

1. 소득수준 증대 효과

1.1. 소득수준 증대 효과 계측방법

□ 농가소득 직불제의 목적이 농가소득 수준의 향상과 농가소득의 안정화에 있는 만큼 직불제의 효과 분석도 이에 맞추어 이루어질 필요가 있음. 물론 직불제의 이러한 직접적인 효과뿐만 아니라 임차료 및 농지가격의 상승, 다원적 기능의 확대 효과 등 2차적인 효과도 존재하나, 본 연구에서는 직불제의 1차적 효과에 대한 분석에 초점을 맞춤.

□ 먼저 직불제가 농가소득 "수준(level)" 향상에 어느 정도 기여하고 있는지를 살펴보기 위하여 직불제의 평균효과를 계측함.

□ 평균효과 계측에 사용된 분석 자료는 통계청에서 발간되는 농가경제조사 2003-2012년 원자료임. 2003-2007년의 5개년 자료, 2008-2012년 5개년 자료는 각각 동일 표본농가를 추적 조사하여 구축된 패널자료로서 농가간 변이를 계측하는 그룹간 효과(between effects) 및 주어진 농가의 시계열적 변이를 계측하는 그룹내 효과(within effects)를 고려할 수 있는 장점이 있음. 구체적인 실증분석에는 쌀직불금이 지불되는 쌀농가 자료가 사용됨.

○ 분석에 사용된 변수는 직불금과 가장 연계성이 높은 농업소득 및 농가소득(농업소득+농외소득+이전소득)임. 농가경제조사의 분류에 따르면, 변동직불금은 농업잡수입 항목으로 농업소득에 포함되어 있으며, 고정직불금은 이전소득으로 분류되며 공적보조금 항목의 기타농업보조금(농약, 비료 등의 보조 및 쌀직불금 등)에 포함되어 있음.

○ 쌀직불금은 농업생산과 연계되어 있지 않은 고정직불금과 농업생산활동과 연계되어 있는 변동직불금으로 구성되어 있기 때문에 농업소득과의 연결고리가 큼. 따라서 본 연구에서는 직불금과 연관성이 높은 농업소득의 평균효과를 중심으로 직불제의

효과를 분석함. 추가적으로 고정직불금의 생산 비연계적 특성을 고려하여 농가소득의 평균효과도 분석함.

□ 직불제의 평균효과 추정에는 계량경제학적 기법을 활용하여 농업 및 농가소득의 평균함수를 추정하는 방법이 있으나, 직불제의 효과를 식별하는 데 문제의 여지가 있을 수 있음. 이러한 정책변수의 효과분석에 있어서 선택적 변이(selection bias)로 인하여 발생할 수 있는 정책효과에 대한 식별문제는 널리 알려져 있는 바, 본 연구에서는 계량경제학적 접근법에 따른 이러한 식별문제를 해소하고자 시뮬레이션 기법을 활용함.

○ 농가경제조사 자료를 살펴보면, 농업소득에는 변동직불금이 포함되어 있고, 농가소득에는 변동직불금과 고정직불금이 모두 포함되어 있음. 따라서 농업소득의 경우 변동직불금(구체적으로 농업잡수입 항목)이 포함되어 있는 실제 농업소득과 변동직불금을 차감하여 새롭게 계산된 농업소득과의 평균 차이를 통하여 직불금의 평균효과를 식별하고자 함.

○ 농가소득의 경우에는 이전소득의 일종인 공적보조금 항목에 고정직불금이 이미 포함되어 있음. 따라서 농가소득의 경우 변동+고정직불금이 포함된 실제 농가소득과 변동+고정직불금을 차감하여 새롭게 계산된 농가소득과의 평균 차이를 통하여 평균효과를 식별하고자 함.

○ 직불금이 0 보다 큰 양의 값을 가지기 때문에 계산된 농업소득(농가소득)은 실제 농업소득(농가소득) 보다 항상 작게 됨. 본 분석에서 규명하고자 하는 것은 직불금(이하 보조금으로 표기됨)이 가지는 이러한 양의 소득 수준 증대 효과가 농가 유형별로 어떻게 나타나며, 그 크기는 어떠한가 하는 것임. 농가의 유형 구분에는 경작면적의 규모, 연령, 전겸업 여부 등이 고려됨.

1.2. 소득수준 증대 효과 계측결과

□ 본 소절에서는 위에서 제시된 분석방법에 기초한 직불제의 평균효과 계측결과가 제시됨.

□ 쌀농가의 실질 농업소득은 2004년 이후 감소 추세를 보이고 있으며, 농업관련 보조금을 포함할 경우 감소 속도는 다소 느린 것으로 나타남.

○ 2012년 현재 보조금을 포함한 실질 농업소득은 5.0백만 원 수준으로 최근 10년간 최고를 기록한 2004년의 9.1 백만 원의 54.5% 수준으로 낮아짐.

○ 보조금을 제외할 경우 2012년의 실질 농업소득은 4.8백만 원 수준으로 2004년 대비 52.7% 수준에 불과한 것으로 분석됨.

○ 이와 같이 보조금은 농가의 실질 농업소득의 감소를 완화하는 기능을 한 것으로 나타남. 이는 보조금이 농업소득 증가에 기여한 정도가 2003년 0.84% 수준에서 2011년 30.52% 수준으로 크게 상승한 것을 통해서도 확인할 수 있음.

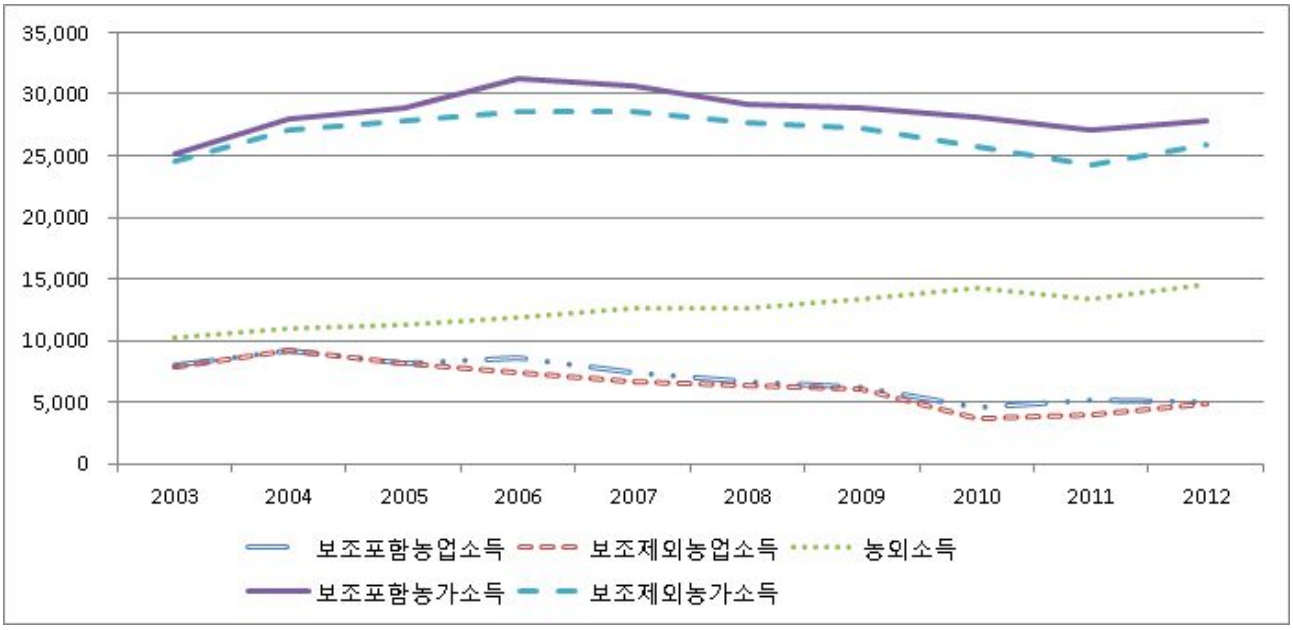
□ 보조금을 포함한 쌀농가의 실질 농가소득은 2012년 현재 27.8백만 원 수준으로 2003년 이후 증가추세를 보이다가 2006년을 정점으로 감소추세에 있는 것으로 나타남. 이러한 추세는 보조금을 제외할 경우에도 동일하게 나타나는 것으로 분석됨.

○ 이러한 실질 농가소득의 감소추세를 완화해주고 있는 것은 농외소득의 증가임.

○ 농업소득과 마찬가지로 농가소득에 대한 보조금의 기여도 역시 2003년 2.25% 수준에서 2012년 7.22% 수준으로 지속적으로 증가한 것으로 나타남.

□ 이와 같이 최근 10년간 쌀농가의 호당평균 실질소득 변화 추이를 보면 직불금을 포함한 농업관련 보조금이 소득 수준 증가에 기여하고 있는 것으로 나타남. 다시 말하여 보조금은 농업소득 및 농가소득의 감소 추세에 대하여 어느 정도 완충작용을 하고 있는 것으로 평가될 수 있음.

<그림 V-1> 실질 농가소득 변화 추이



<표 V-1> 쌀농가의 실질 농가소득 변화 추이

단위: 천 원, %

연도	농업소득			농외소득	농가소득		
	보조금 포함(A)	보조금 제외(B)	보조금 기여율 (A−B)/B*100		보조금 포함 (C)	보조금 제외 (D)	보조금 기여율 (C−D)/D*100
2003	7,977	7,910	0.84	10,241	25,130	24,577	2.25
2004	9,181	9,161	0.22	11,036	27,957	27,065	3.29
2005	8,210	8,201	0.12	11,240	28,908	27,770	4.10
2006	8,579	7,375	16.33	11,947	31,218	28,653	8.95
2007	7,411	6,722	10.24	12,583	30,599	28,598	7.00
2008	6,697	6,339	5.64	12,617	29,179	27,703	5.33
2009	6,234	6,111	2.01	13,339	28,811	27,310	5.50
2010	4,659	3,722	25.17	14,337	28,110	25,760	9.12
2011	5,250	4,022	30.52	13,393	27,118	24,261	11.78
2012	5,032	4,829	4.21	14,569	27,845	25,971	7.22

주) 기준년도 2005년의 GDP 디플레이트 적용(한국은행)

□ 쌀농가의 경작면적 규모별 평균 농업소득의 경우, 보조금을 포함했을 때 소득 수준 상승효과는 규모에 비례하여 증가하는 것으로 분석됨. 예를 들어 1ha 미만의 영세

농의 경우 직불금으로 인한 농업소득 수준 상승효과는 0.5ha 미만 8.43%, 0.5-1.0ha 7.61%로 나타났으며, 5ha 이상 대농의 경우 직불금으로 인한 상승효과는 약 7.15%로 분석됨.

○ 이는 농업소득의 수준을 기준으로 할 때, 직불금(변동)의 효과에 있어서 규모 효과는 그리 크지 않은 것을 의미함.

□ 한편 농가소득의 경우, 직불금(변동+고정)의 효과는 농업소득과 비교하여 소규모 농가에서는 상대적으로 작게 대규모 농가에서는 상대적으로 크게 나타남. 이는 농가소득의 직불금 평균효과에 고정직불금의 영향이 추가적으로 고려되었기 때문인 것으로 생각됨. 1ha 미만의 영세농의 경우, 보조금으로 인한 농가소득 수준 상승효과는 0.5ha 미만 1.26%, 0.5-1.0ha: 2.82%, 5ha 이상의 대농의 경우 농가소득 수준 상승효과는 약 12.50%로 나타나 규모별 격차가 더욱 큰 것으로 분석됨.

○ 이는 영세농의 경우 농외소득 비중이 상대적으로 높고, 대규모 농가의 경우 면적 기준 고정직불금의 크기가 크기 때문인 것으로 생각됨.

<표 V-2> 쌀농가의 규모별 평균 농업소득(농가소득)

단위: 천 원, %

구분		0.5ha 미만	0.5-1ha	1-3ha	3-5ha	5ha 이상
농업소득	보조금 포함 (A)	1,135	2,485	6,583	13,158	23,754
	보조금 제외 (B)	1,047	2,310	6,201	12,370	22,168
	보조금 기여율 (A-B)/B*100	8.43	7.61	6.16	6.37	7.15
농외소득		16,904	12,629	11,270	10,754	12,320
농가소득	보조포함(C)	25,724	23,410	26,777	33,448	48,859
	보조제외(D)	25,405	22,768	25,363	30,534	43,432
	보조금 기여율 (C-D)/D*100	1.26	2.82	5.57	9.54	12.50

주) 실질소득: 기준년도 2005년의 GDP 디플레이트 적용(한국은행)

□ 쌀농가의 전·겸업별 평균 농업소득의 경우, 보조금을 포함했을 때 소득 수준 상승효과는 겸업농의 경우 13.24%, 전업농의 경우 4.76%로 나타나 상대적인 크기(비율) 기준으로는 겸업농이 큰 것으로 분석됨.

□ 한편 평균 농가소득의 경우, 보조금의 평균 효과는 전업농이 상대적으로 크게 분석되었는데, 이는 겸업농의 농외소득이 전업농의 농외소득 보다 상대적으로 크기 때문에 보조금의 상대적인 소득 증가 효과가 작게 나타났기 때문인 것으로 생각됨.

<표 V-3> 쌀농가의 전·겸업별 평균 농가소득

단위: 천 원, %

구분		겸업	전업
농업소득	보조금 포함(A)	2,408	12,507
	보조금 제외(B)	2,090	11,911
	보조금 기여율 (A−B)/B*100	13.24	4.76
농외소득		20,947	2,825
농가소득	보조포함(C)	32,144	24,634
	보조제외(D)	30,953	22,527
	보조금 기여율 (C−D)/D*100	3.71	8.55

주1) 실질소득: 기준년도 2005년의 GDP 디플레이트 적용(한국은행)
2) 전업농은 농업소득이 농외소득 보다 큰 농가, 겸업농은 농외소득이 농업소득 보다 큰 농가로 정의됨

□ 마지막으로 쌀농가의 보조금의 연령별 평균효과는 아래의 표에 제시됨. 이에 따르면 농업소득 및 농가소득 모두의 경우 연령별 평균효과의 상대적 차이는 미미한 것으로 나타남.

○ 농업소득의 경우 보조금의 평균효과는 모든 연령층에서 약 5.87~6.77%, 농가소득의 경우 모든 연령층에서 약 5.45~5.98%로 나타남.

<표 V-4> 쌀농가의 경영주 연령별 평균 농가소득

단위: 천 원, %

구분		50세 미만	50-60세 미만	60-70세 미만	70세 이상
농업소득	보조금 포함(A)	9,191	8,943	7,721	5,151
	보조금 제외(B)	8,635	8,338	7,268	4,824
	보조금 기여율 (A-B)/B*100	6.05	6.77	5.87	6.35
농외소득		21,705	20,853	10,717	5,960
농가소득	보조금 포함(C)	38,183	38,714	28,677	19,416
	보조금 제외(D)	36,103	36,515	27,050	18,254
	보조금 기여율 (C-D)/D*100	5.45	5.68	5.67	5.98

주) 실질소득: 기준년도 2005년의 GDP 디플레이트 적용(한국은행)

2. 소득안정화 효과

2.1. 소득안정화 효과 계측방법

□ 직불제의 도입이 농업소득 및 농가소득의 변동성에 완충 역할을 담당하는지, 담당하고 있다면 어느 정도의 역할을 수행하고 있는지를 분석하기 위한 분석 도구로는 통계학의 기초개념인 1차/2차 적률(평균/분산)과 가격 변동성의 상대적 척도를 제시하는 변이계수(coefficient of variation)가 고려됨.

○ 일반적으로 1차 적률인 평균(mean)과 2차 중심 적률인 분산(variance)의 개념을 이용하여 직불금이 포함된 농가소득(또는 농업소득)과 직불금이 포함되지 않은 농가소득(또는 농업소득)의 분포에 대한 기초 통계량을 측정함으로써 직불금의 소득 변동성 완화효과를 분석할 수 있음. 그러나 일반적으로 평균 및 분산(또는 표준편차)은 측정 단위에서 자유롭지 못하기 때문에 상대적인 척도로 사용하기에는 어려움. 특히 2003-2012년의 10년 동안 소득 수준이 변화하였기 때문에 단순한 시계열적 비교에는 무리가 있음. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 표준편차를 평균으로 나눈 값, 즉 변이계수가 활용될 수 있음.

○ 변이계수(coefficient of variation)는 변동성/산재함의 크기를 나타내는 표준편차를 수준의 크기/위치를 나타내는 평균으로 나누어줌으로써 비교 대상 분포간의 상대적인 비교가 가능하다는 장점 때문에 변동성의 크기 비교 분석에 많이 활용되고 있는 통계적 개념임.

○ 잘 알려져 있듯이 변이계수는 상대적인 일탈도(逸脫度)를 측정하기 위하여 고안되었으며, 이 계수가 작을수록 분포가 평균에 가깝게 분포하고 있다는 것을 의미함. 변이계수의 특징으로는 종류가 다른 것이나 단위가 다른 경우에도 비교가 가능하고, 확률론적 관점에서 볼 때, 이 수치가 1/3 보다 클 때는 표본 평균이 제공하는 정보는 제한적인 것으로 해석됨.

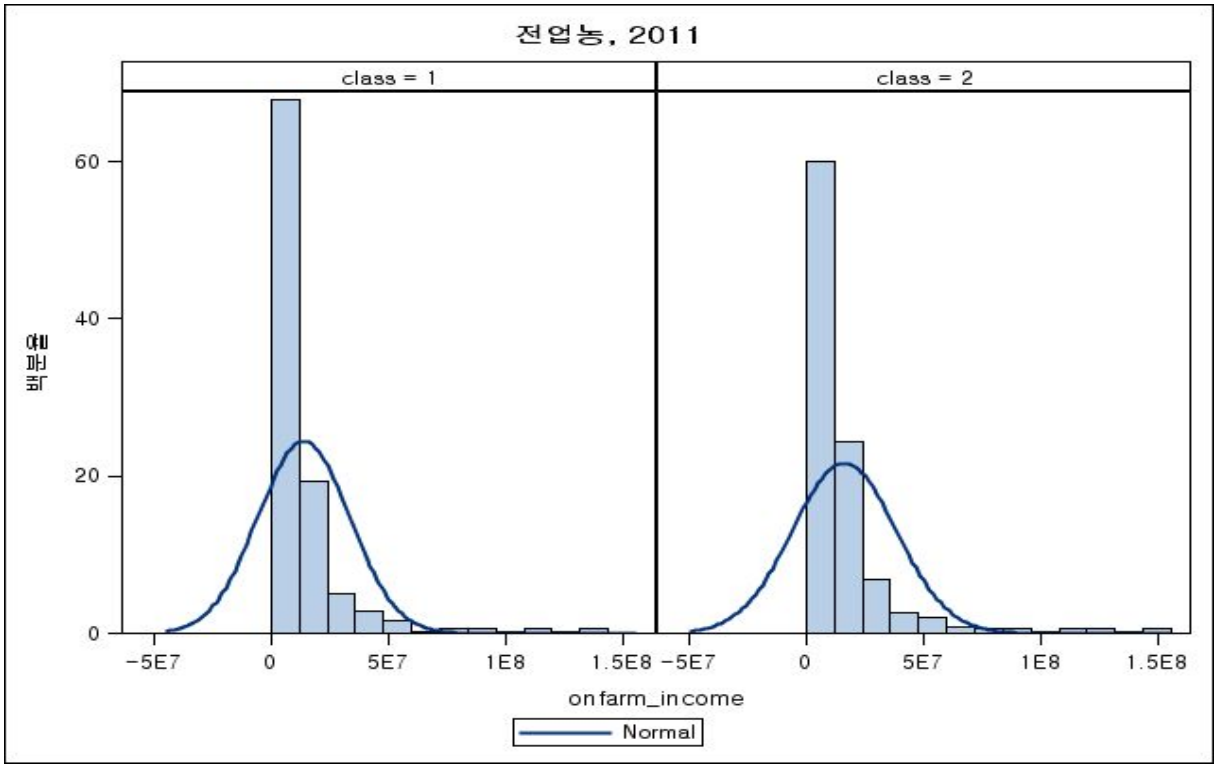
○ 변이계수의 추정에 앞서 직불금과 연계성이 높은 농업소득의 직불금 포함 여부에 따른 실증분포의 차이를 살펴봄. Class가 1인 경우는 보조금이 배제된 농업소득의 실증분포를 의미하며, class가 2인 경우는 보조금이 포함된 농업소득의 실증분포를 의미함. 아래에는 변동직불금의 규모가 컸던 2011년의 경우를 기준으로 전업농/겸업농, 소규모 영세농(1ha 미만)/대규모 농가(5ha 이상)의 경우의 농업소득 실증분포의 직불금 포함 여부에 따른 분포의 차이를 예시함.

2.2. 소득안정화 효과 계측결과

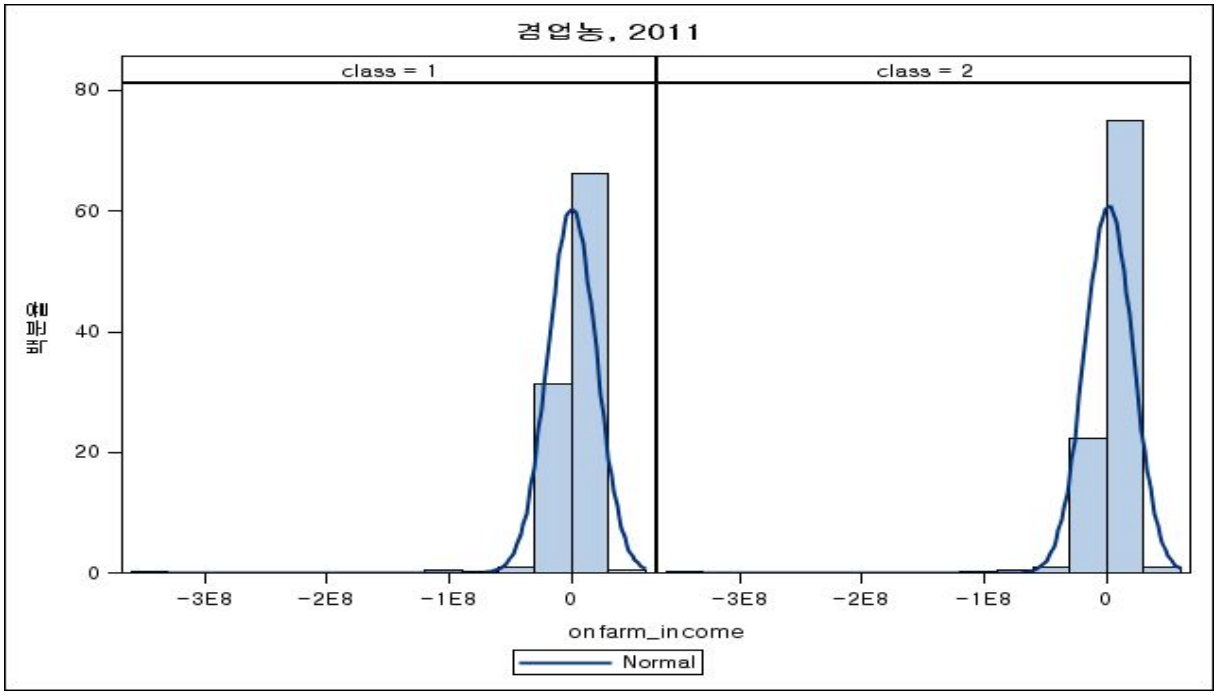
□ 아래에는 위의 분석방법에 기초한 직불제의 분산효과 계측결과가 제시됨.

○ 전겸업별/규모별로 쌀농가의 보조금이 배제된 농업소득 분포와 보조금이 포함된 농업소득 분포가 아래의 <그림 V-2>와 <그림 V-3>에 나타나 있음. 겸업농과 대농의 경우 보조금 포함 여부에 따른 분포의 상대적 차별성이 더 큰 것으로 나타남.

<그림 V-2> 전겸업별 쌀농가의 농업소득 분포(2011년 기준)

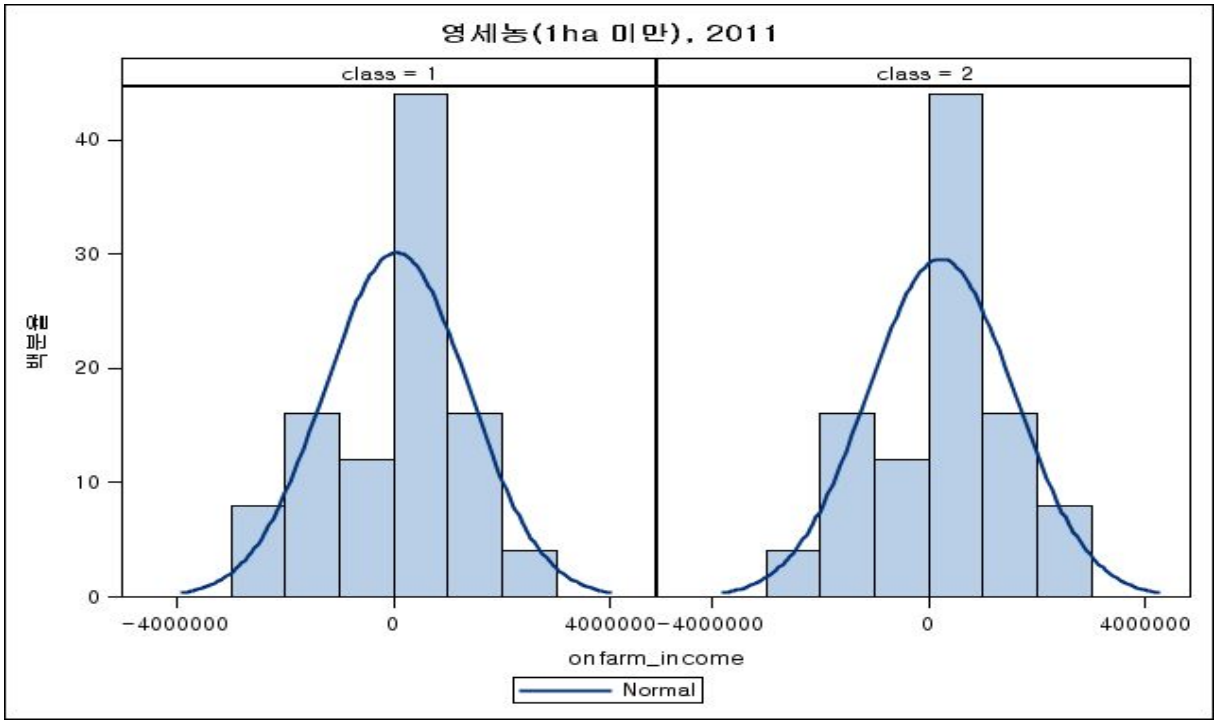


(a) 전업농

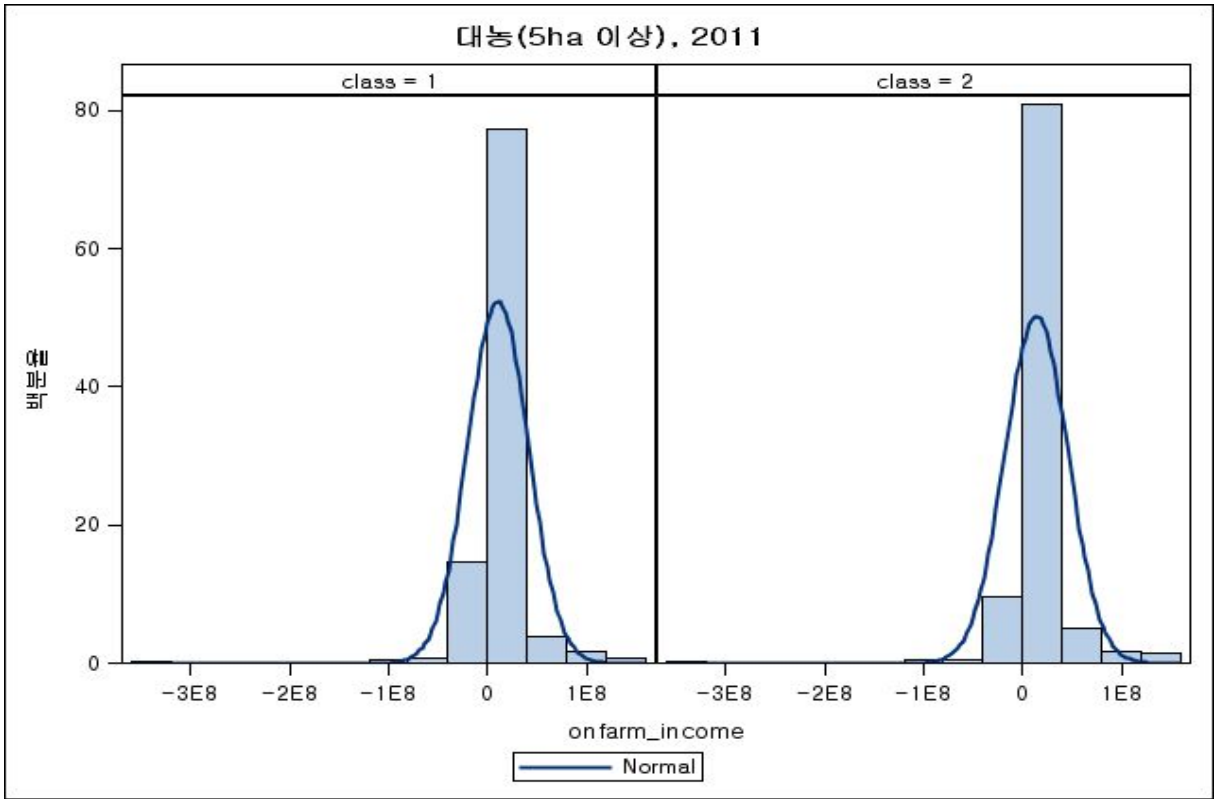


(b) 겸업농

<그림 V-3> 경영규모별 쌀농가의 농업소득 분포(2011년 기준)



(a) 영세농



(b) 대농

□ 다음의 <그림 V-4>에는 변이계수로 표시된 연도별 쌀농가의 농가소득 및 농업소득 변동성 추이가 제시되어 있음. 쌀농가의 농가소득 변동성은 미미하지만 2011년에는 증가한 것으로 나타남. 이러한 쌀농가의 농가소득 변동성 추세는 농외소득의 완충작용 때문인 것으로 판단됨.

○ 2012년 현재 보조금을 포함한 농가소득의 변이계수는 0.884로 전년 대비 감소하였으나 2006년(0.777) 이후 증가 추세를 보이고 있음.

○ 보조금을 포함한 농업소득과 농외소득의 변이계수는 2012년 현재 각각 2.577 및 0.884로 농가소득 변이계수보다 약 2.9배 높은 수준으로 농업소득의 경우 직불금의 가격안정화 효과가 큰 것으로 분석됨. 이러한 결과는 쌀농가의 농가소득 변동성 증가는 농외소득보다는 농업소득의 변동성 증가에 기인함을 의미함.

○ 지난 10년간 농업소득의 변이계수도 역시 증가 추세를 보이고 있으며, 특히 쌀농가의 농업소득 변동성은 2009년 이후 큰 폭으로 증가한 것으로 나타남.

○ 농외소득의 변이계수는 2012년 현재 1.431로서 농가소득이나 농업소득과 비교하여 상대적으로 작고 연도별 변화도 크지 않은 것으로 나타남.

□ 한편, 농업관련 보조금이 농가소득 변동성에 미친 영향을 보조금을 포함한 소득과 보조금을 제외한 소득의 변이계수를 비교를 통해 직접적으로 분석한 결과, 대체적으로 농업관련 보조금이 쌀농가의 농업소득 및 농가소득 안정성에 기여하고 있는 것으로 분석됨.

○ 구체적으로 2012년 농가소득의 경우, 보조금을 제외한 경우의 변이계수가 0.923로서 보조금을 포함한 경우의 변이계수에 비해 4.51%나 높은 것으로 나타나 보조금의 농가소득 안정화 효과가 확인되었으며, 이러한 안정화 효과는 2003년 1.53%에서 점차 증가하면서 등락을 하고 있는 것으로 나타남.

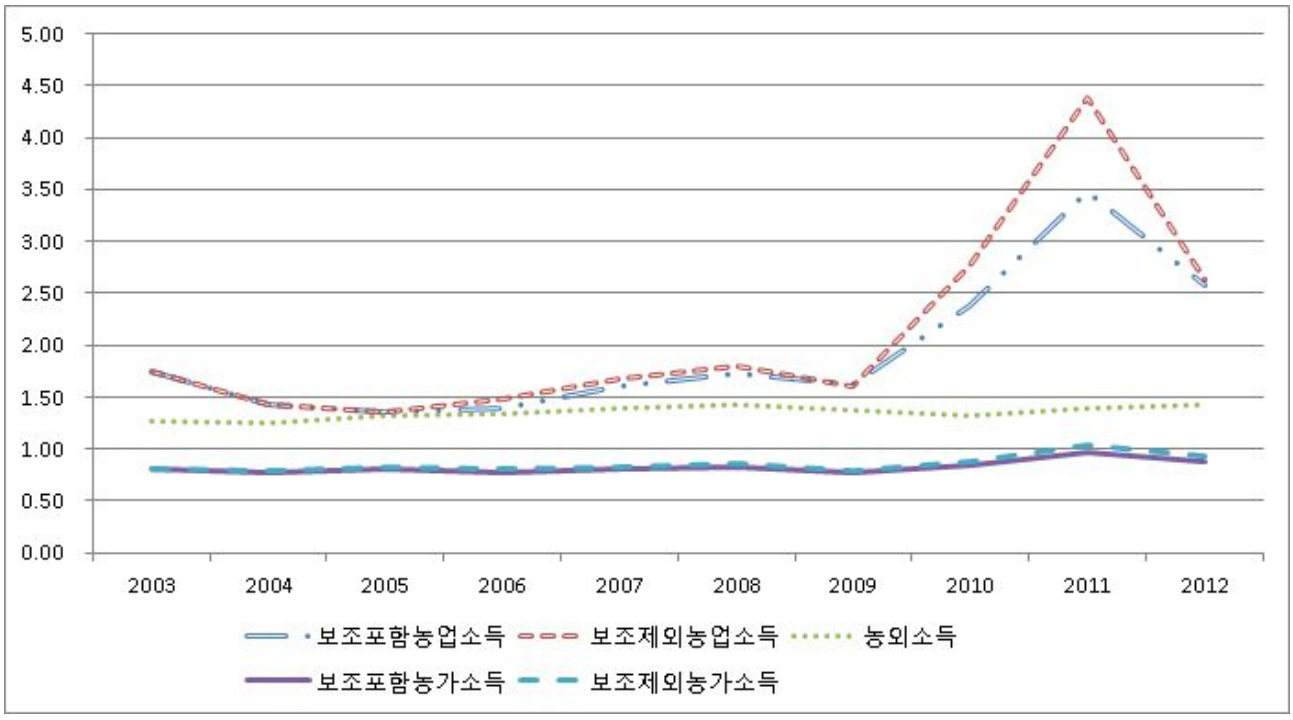
○ 농업소득의 경우, 보조금 제외시 변이계수가 2012년 기준 2.632로서 보조금 포함

시 변이계수에 비해 2.13% 높아 보조금의 농업소득 변동성 완화효과가 존재하는 것으로 나타남.

○ 또한 이러한 보조금의 농업소득 변동성 완화효과는 2003년 0.87%에서 지속적으로 증가하고 있으며 특히 2010년 이후 크게 증가한 것으로 나타남.

□ 이와 같이 농업관련 보조금은 농업소득 및 농가소득의 안정화 또는 변동성 증가를 완화하는데 기여한 것으로 평가되며, 변동직불금을 포함한 쌀직불제가 본격적으로 적용된 이후 이러한 소득안정화 효과가 증가하고 있는 것으로 분석됨.

<그림 V-4> 연도별 쌀농가의 농가소득 변이계수 추이



<표 V-5> 연도별 쌀농가의 농가소득 변이계수

연도	농업소득			농외소득	농가소득		
	보조금 포함(A)	보조금 제외(B)	보조금 기여율(%) (B-A)/A*100		보조금 포함(C)	보조금 제외(D)	보조금 기여율(%) (D-C)/C*100
2003	1.738	1.753	0.87	1.272	0.802	0.814	1.53
2004	1.428	1.431	0.19	1.255	0.776	0.787	1.52
2005	1.352	1.352	0.02	1.325	0.804	0.820	1.95
2006	1.392	1.481	6.41	1.331	0.777	0.805	3.67
2007	1.600	1.675	4.72	1.395	0.803	0.830	3.33
2008	1.735	1.799	3.67	1.424	0.831	0.855	2.94
2009	1.617	1.608	-0.59	1.381	0.774	0.795	2.80
2010	2.375	2.765	16.42	1.326	0.846	0.883	4.33
2011	3.481	4.373	25.61	1.397	0.962	1.031	7.16
2012	2.577	2.632	2.13	1.431	0.884	0.923	4.51

□ 직불제의 평균효과 분석에서와 마찬가지로 직불제의 이러한 분산효과가 농가 유형별로 어떻게 나타나며, 그 크기는 어떠한가 하는 것에 대한 정책적 시사점이 클 것이기 때문에 아래에는 농가의 유형별 직불제의 분산효과를 계측함. 농가의 유형 구분에는 평균효과 분석에서와 동일하게 경작면적의 규모, 연령, 전겸업 여부 등이 고려됨.

□ 먼저, 쌀농가의 농업소득 및 농가소득 변동성을 규모별로 보면, 1ha 미만의 영세농과 5ha 이상의 대농이 상대적으로 높은 변동성을 보이는 것으로 나타남.

○ 농업소득의 경우 0.5ha 미만 영세농의 변이계수가 2.165로 가장 크고, 다음으로 0.5-1ha 미만의 농가가 1.996 순으로 규모가 증가할수록 감소 경향이 있는 것으로 나타남.

○ 다음으로 농가소득의 경우 5ha이상의 대농과 0.5-1ha 미만 영세농의 변이계수가 가장 크고, 다음으로 1-3ha, 그리고 3-5ha 규모의 순으로 나타남.

□ 보조금이 소득의 변동성에 미치는 효과는 농가소득보다는 농업소득에서 더 큰 것으로 나타났으며, 이는 규모별 직불제의 분산효과는 농가소득과 농업소득에서 차별화되어 있음을 의미함.

○ 농업소득의 경우, 영세농의 보조금(변동)에 의한 변동성 완화 효과(보조금 기여율)가 크고 대농으로 갈수록 이러한 변동성 완화 효과가 감소하는 경향이 있는 것으로 분석됨.

○ 이러한 결과의 해석에는 다음과 같은 점이 고려될 필요가 있음. 0.5-1ha 규모의 영세농의 경우 이러한 분산효과는 첫째, 영세농의 농업소득의 규모가 일반적으로 작고, 둘째, 농외소득 의존도가 높아 농업소득 변동성에 대한 대처능력이 부족하기 때문에 변동성 수준 자체가 상당히 크기 때문인 것으로 판단됨.

○ 농가소득의 경우, 이와 상반되게 대규모 농가의 보조금(변동+고정) 기여율이 영세농 보다 더 큰 것으로 분석됨. 농가소득의 경우 규모가 증가할수록 보조금의 분산효과가 대체적으로 증가하는 것으로 나타남.

<표 V-6> 쌀농가의 규모별 농업 및 농가소득 변이계수

구분		0.5ha미만	0.5-1ha	1-3ha	3-5ha	5ha 이상
농업소득	보조금 포함(A)	1.996	1.894	1.184	1.010	1.226
	보조금 제외(B)	2.165	2.038	1.254	1.074	1.282
	보조금 기여율(%) (B-A)/A*100	8.44	7.59	5.91	6.39	4.58
농외소득		1.092	1.319	1.502	1.350	1.265
농가소득	보조포함(C)	0.766	0.843	0.768	0.652	0.775
	보조제외(D)	0.775	0.866	0.807	0.699	0.828
	보조금 기여율(%) (D-C)/C*100	1.18	2.80	5.16	7.32	6.90

□ 다음으로 전겸업별 비교에서는 농업소득 농가소득 모두 변동성의 경우 겸업농가가 전업농가에 비해 상대적으로 크게 나타났음.

□ 전겸업별 보조금의 분산효과의 경우 겸업농이 모두 높게 나타나, 직불금이 전업농

보다는 겸업농의 소득변동성 완화에 상대적으로 크게 기여하는 것으로 나타남. 이러한 결과는 겸업농의 경우 일반적으로 규모가 작고 농외소득 의존도가 높기 때문에 0.5-1ha 규모 농가의 결과와 연계하여 해석될 필요가 있음.

○ 즉, 겸업농의 경우 농외소득 의존도가 높아 농업소득 변동성에 대한 대처능력이 일반적으로 낮을 뿐만 아니라 농업소득의 규모 또한 작아 농업소득 변동성이 일반적으로 크기 때문에 전업농 대비 상대적으로 변동성 및 변동성 완화 효과가 크게 나타난 것으로 해석됨.

<표 V-7> 쌀농가의 전겸업별 농가소득 변이계수

구분		겸업	전업
농업소득	보조금 포함(A)	3.807	1.116
	보조금 제외(B)	4.382	1.129
	보조금 기여율(%) (B-A)/A*100	15.11	1.20
농외소득		0.905	1.739
농가소득	보조포함(C)	0.775	0.852
	보조제외(D)	0.797	0.864
	보조금 기여율(%) (D-C)/C*100	2.93	1.37

□ 마지막으로 경영주의 연령별로 보면, 농업소득의 경우 경영주의 연령이 낮을수록 변동성이 큰 반면, 농가소득의 경우 70세 이상 고령농가에서 변동성이 가장 큰 것으로 나타남.

□ 농업보조금이 소득의 변동성 완화에 미치는 직불제의 분산효과는 농업소득의 경우 모든 연령대에서 약 3~5% 내외의 변동성 완화 효과가 있는 반면, 농가소득의 경우 70세 이상 고령 농가를 제외하면 1-3% 내외의 미미한 변동성 완화효과를 보이는 것으로 분석됨.

<표 V-8> 쌀농가의 경영주 연령별 농가소득 및 변동성

구분		50세 미만	50-60세 미만	60-70세 미만	70세 이상
농업소득	보조금 포함(A)	2.175	1.699	1.673	1.190
	보조금 제외(B)	2.269	1.762	1.738	1.239
	보조금 기여율(%) (B-A)/A*100	4.32	3.73	3.89	4.12
농외소득		0.867	0.947	1.290	2.245
농가소득	보조금 포함(C)	0.717	0.702	0.755	0.876
	보조금 제외(D)	0.729	0.724	0.777	0.919
	보조금 기여율(%) (D-C)/C*100	1.66	3.23	2.92	4.90

3. 결론 및 시사점

□ 직불제는 긍정적인 평균 및 분산 효과를 보임. 그러나 영세농의 경우 이러한 긍정적인 효과가 상대적으로 낮은 것으로 분석됨.

○ 직불제 효과에 대한 실증 분석결과, 기대한 것처럼 **직불제는 농가의 소득수준을 향상시키고 농가의 소득안정화에 기여한 것**으로 나타남.

○ 그러나 이러한 직불제의 효과가 농가소득 기준으로 영세농에게는 상대적으로 적게 나타나 **영세농의 소득수준 향상과 소득안정화에는 제한적인 것**으로 분석됨.

○ 따라서 이러한 한계를 보완하기 위하여 농외소득 증대 또는 영세농이 소속된 복지 사각지대를 해소하기 위하여 보편적 복지 차원에서의 정책적 접근이 필요한 것으로 판단됨. 또한 현행 면적 비례 방식의 쌀 직불제의 보완 방안을 고민할 필요가 있는 것으로 생각됨.

VI. 지역맞춤형 농정 추진 방안

1. 현행 농림사업의 현황 및 문제점

□ 2013년도 농림사업시행지침서를 기준으로 볼 때, 농림사업은 총 97개 사업으로 구성되어 있으며, 현행 농림사업들은 지원대상과 관계없이 대부분 사업을 개별 분산적으로 지원하는 형태임.

○ 분야별로는 농촌개발이 31개로 가장 많고, 다음으로 원예식품이 28개, 식량과 축산이 각각 16개 사업으로 구성됨.

○ 대상별로는 법인 대상이 35개로 가장 많고, 다음으로 농업인 및 법인 대상이 28개, 농업인 대상과 지자체 대상이 각각 17개 사업으로 구성됨.

- 과거에 비해 농업인 대상 농림사업은 감소한 반면, 농업인 및 법인, 법인 대상 농림사업 지원은 확대되고 있는 추세임.

○ 한편 사업목적별로는 생산기반이 41개로 가장 많고, 다음으로 가공유통이 25개 농촌복지 17개 등의 순임.

□ 농업인 대상 사업 중 일정부분 농가유형을 고려하여 지원하는 사업은 11개 사업에 불과하며 사업 내용에 있어서도 특정 사업목적에 편중되어 추진됨으로써 사업의 효과성에 제한을 보임.

○ 전업농 대상의 농지규모화, 과원영농규모화, 농업경영컨설팅, 경영회생지원농지매입 사업, 창업농 대상의 후계농업인육성, 우수후계농업인 추가지원 사업, 영세·고령농 대상의 경영이양직불, 취약농가인력지원 사업 등이 농가유형을 일정부분 고려하는 맞춤형 사업 유형으로 볼 수 있음.

○ 농업인 및 법인 대상 사업의 경우에도 생산기반 목적에 집중되어 있어 대부분 생산시설 자금 용도로 활용되고 있음.

○ 법인 대상 사업의 경우 가공·유통 목적에 집중되어 있으며 대부분 시설 및 장비 자금 용도로 활용됨.

○ 지자체 대상 사업 역시 대부분 생산기반 구축에 편중되어 있으며, 일부 농촌개발 사업에 국한하여 포괄보조형태로 시·도자율편성(농촌자원복합산업화지원, 농업기반정비사업) 또는 시·군·구 자율편성(일반농촌개발사업: 기초생활 기반, 경관개선 등 지원) 사업으로 추진되고 있음.

○ 패키지형태의 지원사업은 농산물브랜드 육성, 가축계열화 등 일부사업에 불과하며, 지자체 대상 지원사업은 포괄보조 방식의 농촌개발 사업에 국한됨.

- 패키지형태로 지원되는 사업은 인삼생산·유통시설현대화, 농산물브랜드육성, 가축계열화, 축산브랜드경영체 지원 등으로 시설, 운영, 마케팅 등에 대해 종합 지원하는 형태임.

<표 VI-1> 2013년 농림사업 사업목적별 분야별 대상별 현황

구분		시업목적별				계
		생산기반	가공・유통	농촌・복지	소득・안정	
분야별	원예식품	11(1)	17			28(1)
	식량	14(1)	1		1(1)	16(2)
	축산	10(1)	5		1	16(1)
	농촌개발	5(1)	1	13(1)	12(5)	31(7)
	광특	1	1	4		6
	소계	41(4)	25	17(1)	14(6)	97(11)
대상별	농업인	6(2)		5(1)	6(3)	17(6)
	법인	10	23	2		35
	농업인・법인	16	1	3	8(3)	28(3)
	지자체	9(2)	1	7		17(2)
	소계	41(4)	25	17(1)	14(6)	97(11)

자료: 농식품부 (2014)

주: ( )내 수치는 농가유형을 고려한 농림사업 개수임

□ 이와 같이 현행 농림사업은 대부분이 사업별로 개별 분산 지원되어 사업간 시너지 효과 창출 및 재정 투자의 효율성과 사업의 효과성 제고에 한계를 보이고 있음.

○ 개별농가 평균적 지원 방식은 농가의 영농의지와 역량을 고려하지 못함으로써 과잉·중복 투자, 농가 간 경쟁심화, 농가양극화 등을 유발함.

- 3ha 이상 농가와 0.5ha 미만 농가의 비율이 2000년 각각 6.2%와 32.8%에서 2011년에는 각각 8.4%와 42.1%로 증가하여 농가 양극화가 심화되었음.

- 농가소득 5분위 배율 역시 2003년 9.0배에서 2011년 12.3배로 확대되어 전국 가구의 그것(4.9배 및 5.8)에 비해 높고 그 격차도 커진 것으로 나타남.

□ 개별농가를 영농규모 및 경영주 연령 등 정량적 기준을 중심으로 농가를 유형화하고 이에 따라 정책지원을 구분하여 차별화하려는 시도도 실제 시행과정에서 많은 한계를 보임.

○ 수치로 유형화하기 어려운 농가의 영농의지와 역량을 고려하지 못하는 정책 지원은 농정에 대한 불신과 불만을 초래하고 있음.

□ 그 동안 지자체의 자율성, 창의성과 책임성 강화 및 상향식 농정 추진을 위해 농림사업 통합실시요령을 제정(1995)하고 포괄보조금제를 도입(2010)하는 등의 농정개혁을 추진하였으나 만족스러운 성과를 얻지 못하였음.

○ 각종 사업이 개별사업별로 추진됨에 따라 지자체 단위에서 유사사업간 연계 조정을 통한 자원의 효율적 활용 및 시너지 창출이 미흡하였음.
- 지역의 여건 및 정책수요 등을 고려할 때 불필요한 사업이라도 우선 최대한 유치하는 방식으로 접근하여 통합의 효과 부족 및 재원의 낭비가 발생하였고,
- 유사 중복 사업 추진, 지역여건 및 사업성을 고려하지 않은 과잉투자 등으로 자원의 비효율적 활용 및 정책의 사각지대가 나타남.

○ 지자체의 자율성을 보장하는 포괄보조금제는 현실운용 상에서 노정된 문제로 인해 본래 취지 구현에 한계를 보임.
- 시·도 자율편성사업예산의 경우 시·군 할당비율이 낮고 광역자치단체가 기초자치단체를 통제하는 수단으로 활용되는 사례 발생하였고,
- 지자체는 역량강화 등을 통해 지역실정에 맞는 창조적 사업을 발굴하기 보다는 포괄보조금으로 통합되기 이전 기존사업을 선호하는 행태를 보임.
- 지역 특성을 반영한 사업발굴을 유도하기 위해 정부차원에서 다양한 사업모델을 개발·제시하고 있으나 지역별 특수성을 반영하는데 한계가 있었음.
- 또한, 포괄보조금제도는 선심성·인기영합적 사업 및 하드웨어(각종 시설지원, 기초생활인프라) 중심으로 사업이 추진됨.

□ 또한, 중앙과 지방간 농정의 역할구분이 명확하지 않아 유사·중복 사업 추진 및 정책간 상충 문제가 발생하기도 하였음.

○ 중앙정부는 개별경영체에 대한 보조지원을 줄이고 융자금으로 전환하고 있으나 지자체

차원에서 다양한 투입재에 대해 보조 지원을 확대하는 등의 엇박자를 내기도 함.

□ 따라서 지역의 특성과 역량에 기초한 맞춤형 농정지원체계 구축을 통해 지자체가 주도적으로 계획을 수립하면 중앙정부는 이를 지원하는 방식의 수요자 중심의 상향식 농정체계로의 개편이 필요함.

○ 재정운용의 효율성과 정책의 효과성 제고를 위해서는 지원대상과 지원방식의 전환이 필요함.

○ 지원대상의 경우 개별농가 중심에서 지역(지자체)이나 협업체 중심으로 그리고 지원방식에 있어서는 개별적 분산 지원에서 종합패키지 방식으로의 전환이 필요함

2. 지역맞춤형 농정 추진

2.1 지역맞춤형 농정지원 체계의 틀

□ 지역맞춤형 농정의 목표는 지역중심의 농정지원체계 구축을 통해 정책효과성, 체감도 및 재정효율성을 제고하는 것임.

□ 지역맞춤형 농정 지원은 농림사업의 지원체계를 상향식으로 전환하는 것으로 지자체의 특성을 반영한 계획수립과 그에 따른 중앙정부의 패키지 방식의 지원을 기본틀로 하며, 지역내 협업체 육성 및 협업체간 연계 협력을 지원하는 방식으로 추진함으로써 개별, 분산적 지원에 따른 문제 해결을 도모할 필요가 있음.

○ 지자체는 지역의 특성과 역량을 고려하고, 사업들간의 연계 및 시너지 극대화를 염두에 두고 '종합사업계획'을 수립하여 농림사업 패키지를 운영하며, 농림축산식품부는 지역의 사업계획을 종합적으로 심사하고 지역이 필요로 하는 농림사업을 패키지로 지원하는 방식이 바람직함.

- 이를 위해서는 지역의 농정 기획 역량 강화가 필수적이고, 지자체가 수립한 계획에 대한 관리, 감독을 위해 농식품부 내에도 전담 지원 조직이 마련되어야 함.

○ 지자체에서 지역의 농정 발전 계획을 기초로 신청한 연관된 농림사업들을 종합 패키지 형태로 지원함으로써 사업간 시너지효과가 극대화될 수 있을 것으로 기대됨.

- 재정을 패키지 형태로 지원하되, 패키지내 개별사업에 대한 이행점검 및 환류 강화 등을 통해 포괄보조지원 방식과 차별화, 포괄보조지원의 현실 운영상 문제점을 최소화할 필요가 있음.

○ 그간 정부의 농정방향이 전업농의 경쟁력 강화 위주라는 지적을 감안하여 협업체를 육성하여 중소농은 규모화를 통해 경쟁력을 강화하고 영세소농은 다양한 형태로 영농활동에 참여할 수 있도록 지역농정과 협업체 육성 연계를 강화할 필요가 있음.
- 전문농, 영세·고령농이 다양한 형태으로 참여할 수 있는 다각적 협업방식을 통해 협업체간 연계 협력 지원을 모색하여야 함.

2.1 지역맞춤형 농정지원 기반 마련

□ 지역단위 맞춤형 농정지원이 가능하도록 현행 농림사업을 운영주체별로 전국단위사업과 지역단위사업의 two-track으로 재분류가 필요함.

○ 먼저 지자체와 관련성이 낮고 전국적인 성격을 지닌 사업(예: R&D, 수급안정 등)은 전국 단위로 운영이 필요한 사업군으로 분류하는게 바람직함.

○ 다음으로 지역의 필요와 지역의 실정에 맞게 계획하고 운영해야 지역주민의 체감도를 제고할 수 있는 유형의 사업은 지역단위사업으로 분류(예: 농기계임대, 시설현대화사업, 브랜드경영체 육성 사업 등)

□ 이 중 지역단위사업에 대해서는 지자체의 자율적 계획을 통해 패키지로 지원하는 지역맞춤형 농정지원 형태로 지원할 수 있도록 추진

2.3 지역맞춤형 농정지원 사업 모델에 관한 제언

□ 지역맞춤형 농정지원 사업의 기본 구상은 지자체가 지역단위사업군내에서 종합사업계획을 수립하면 농식품부가 이를 평가한 후 선정된 사업에 대해 패키지 지원하는 것임.

○ 지자체는 지역의 특성과 역량 등을 고려하여, 지역의 농업분야 발전구상을 구체화시킨 '종합사업계획'을 수립하여 농식품부에 지원 신청
- 농어업·농어촌 및 식품산업기본법」에 따르면 도와 시·군은 5년 단위 농업·농촌 및 식품산업발전계획 수립이 의무화되었음.

- 시군 및 시도 농발계획이 단순히 계획으로 그치지 않기 위해서는 이를 구체화하고, 추진할 수 있는 세부적인 추진계획이 필요함.
- 지역맞춤형 농정지원 종합사업계획은 시군 및 시도 농발계획의 지역 농정발전 구상을 구체화하고, 설문조사 및 컨설팅 등을 통해 지역내 사업수요를 파악하여 반영해야함.
- 이를 위해서 시·군·구가 지역 특화품목, 경영체 현황, 역량, 의지 등을 고려하여 필요한 사업 및 사업량 등을 시·도에 신청하면,
- 시·도는 시·군·구가 제출한 계획과 사업간 우선순위 등을 고려하여 지원받고자 하는 농림사업(‘지역단위사업군’에서 지자체가 선택) 및 사업별 운영계획 등을 구체적으로 포함한 ‘종합사업계획’을 수립하여 농식품부에 신청하는 절차를 거침.

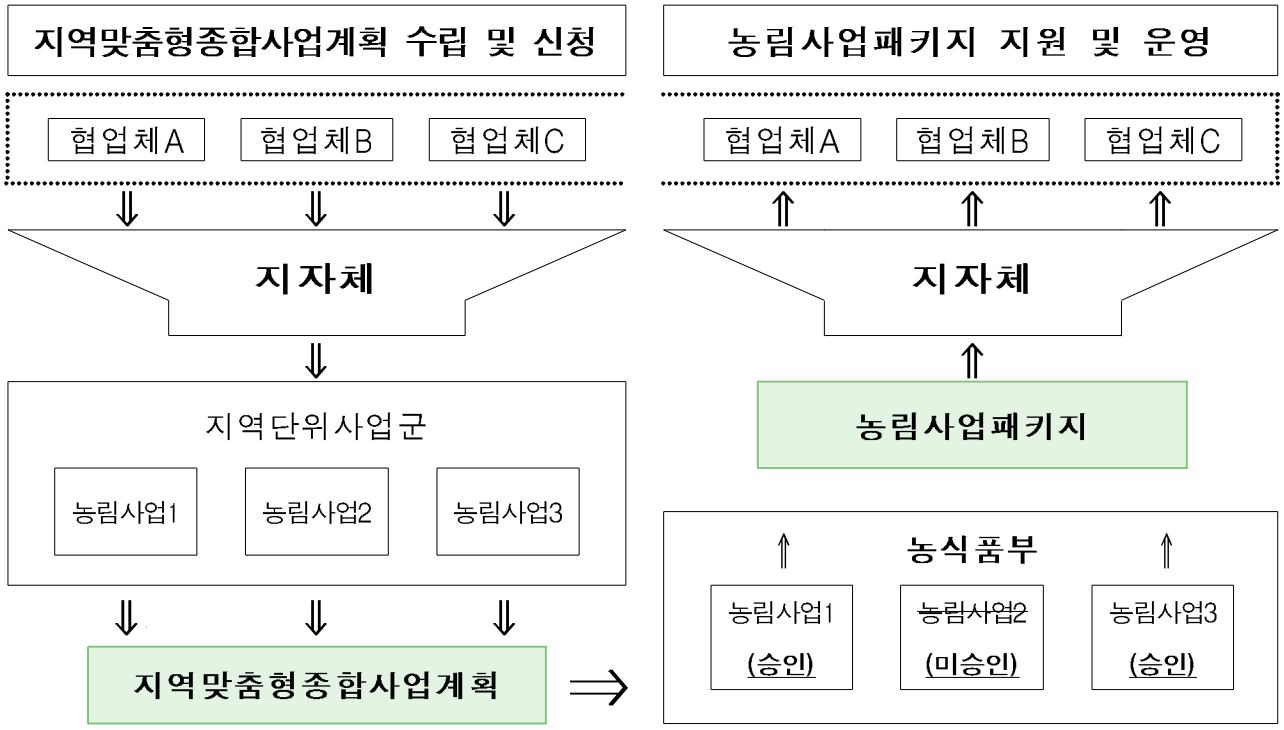
□ 농식품부는 지자체 사업계획의 적절성 등에 대해 평가할 수 있는 평가체계를 구축하여야함. 지역맞춤형 농정지원의 취지를 고려하여 외부전문가 등이 포함된 심의회(가칭 '지역맞춤형농정지원 심의위원회')를 통해 종합적 관점에서 사업계획을 평가하여 사업 내용을 확정하는 방식이 적합함.

○ 심의위원회는 종합적 관점에서 심의하되, 계획에 담긴 개별사업에 대해서는 농식품부 각 해당사업 담당자들의 검토 의견이 반영되도록 할 필요가 있음.
- 각 사업담당자들의 검토 결과 및 심의 결과에 따라 일부사업은 사업량이나 시기 등을 조정할 수 있게 함으로써 지자체의 도덕적 해이를 방지하면서 중앙정부 차원의 판단 여지를 남겨둘 필요는 있음.

□ 계획에 대한 평가뿐만 아니라 지자체가 지원받은 사업패키지를 계획에 따라 운영했는지 여부와 함께 추진 성과 등을 농식품부가 평가하는 평가 환류 체계 도입이 필요함.

○ 사업계획 수립 및 이행의 충실성, 사업의 성과 등을 지자체별로 평가하고 결과가 우수한 지자체 우대함으로써 우수사례를 확산시키고, 지역의 농정 역량을 강화시켜 나갈 필요가 있음.

<그림 Ⅵ-1> 지역맞춤형 농림사업 운영 체계(안)



□ 협업체 육성과 연계를 위해 지자체는 '종합사업계획' 수립단계에서 지역별·품목별 여건을 고려한 협업체 육성방안을 마련하여 사업계획에 반영할 수 있도록 할 필요가 있음.

○ 기본적으로 생산, 가공, 유통, 서비스 등 융·복합을 통해 전문농, 영세·고령농 등이 다양한 방식으로 참여할 수 있는 협업 기반을 마련해 줄 필요가 있음.

- 경영규모(농지면적, 참여농가 수 등), 경영역량(컨설팅 교육 수료시간, 사무장 지원 여부 등), 협업 경력 등을 종합적으로 고려한 발전단계별 지원을 기본 방향으로 함.

○ 품목별협업체의 경우 생산기능 중심의 협업조직(들녘별경영체, 공선출하회 등)을 기초로 하여 가공·유통 등 계열화를 통한 협업체의 규모화·조직화 유도가 가능함.

- 품목 특성을 고려한 협업기준을 마련하여 협업조직 중심으로 각종지원을 집중(개별농가 직접지원 배제)하고, 공동브랜드 경영체 중심으로 협업체간 연계협력 강화 시켜나가는 것이 바람직함.

○ 마을영농협업체의 경우는 개별농지, 개별경작 방식에서 마을단위 농지집적, 공동경작 방식으로 전환하는 방식으로, 영세·고령농 등의 영농참여를 가능하게 할 수 있는

협업 방식임.

- 공동경작 농지비율, 농가 마을영농 협업체(법인) 참여비율 등 고려하여 협업이 일정수준 이상인 마을단위 협업체에 대해서 공동시설·장비, 기반정비 및 경상경비 지원, 경영역량강화 컨설팅 등을 지원할 수 있음.
- 마을협업체간 특성과 여건을 고려한 연계·협력으로 2,3차 산업 융·복합화를 유도하고, 영세·고령농의 영농참여 기반을 마련해 줄 수 있음.

2.4 지역맞춤형 농정지원 **체계**의 조기 안정화를 위한 검토 과제

□ 농림사업지원체계 이원화에 따른 혼란을 막기 위한 농정추진 체계 정립방안에 대한 심도 있는 검토가 필요함.

○ 향후 '지역단위사업군'에 포함될 사업의 경우 사업의 지원창구 이원화에 따른 정책대상자 및 일선 지자체에서 혼란이 발생할 가능성이 있음.

- 기존 사업시행방식과 지역맞춤형 농정지원 사업을 통한 시행방식이 공존함에 따라 지원대상 결정시 기존방식과 맞춤형 사업을 통한 방식 간 예산 배분 문제 발생 등이 발생할 것으로 예상됨.

○ 단기적으로는 병행하여 추진하더라도 장기적으로는 지역맞춤형 사업으로 일원화하기 위한 연착륙 방안 마련이 필요함.

○ 또한, 지역맞춤형 농정지원 사업으로 예산을 별도 확보하여 이를 활용하는 방안에 대한 타당성 검토 및 예산확보를 위해서 이와 유사한 기존 포괄보조금과의 차별성 부각이 요구됨.

□ 농림사업의 지원체계를 지자체 중심으로 개편하기 위해서는 무엇보다 지자체 역량강화 및 실제 현장에서 발생가능 한 상황에 대한 의견수렴을 통한 제도 보완이 필수적임.

○ 현재로서는 지자체 농정조직 약화 및 현안업무 부담, 담당자 역량 부족, 거버넌스 체계 미흡 등 지자체 차원의 종합 농정 추진 역량 부족에 따라 비효율적으로 운영될 가능성이 있음.

- 농촌정주여건 같은 복지측면의 비중이 확대되면서 농업 정책을 다루는 지자체 농정조직은 지속적으로 축소되고 있는 상황임.

- 이런 상황에서 일선 지자체에서는 지역맞춤형 농정추진을 추가적인 업무부담으로 느끼거나 예산확보를 위한 수단으로만 활용하는 등 부실 운영 가능성이 있음.
- 불필요한 업무로 인식되지 않도록 지자체의 편의를 고려한 사업설계가 요구됨.

○ 지자체 의견수렴을 통한 현장 애로 해소와 지자체 역량강화를 위한 교육 기회 확대를 통해 이런 문제들을 해결해 나갈 필요가 있음.
- 자체적으로 종합적 농정발전 계획을 수립·추진 중인 지자체 현황을 조사하고, 이러한 우수사례를 연구하여 확산시킬 필요가 있음.
- 지자체 관련 공무원 워크샵 및 현장 토론회 개최 등을 통해 지자체 자율 계획 수립 추진에 따른 애로사항 및 건의사항을 지속 경청해 나가야 함.

□ 농림축산식품부 내부적으로는 지역 맞춤형 농정 지원 전담조직을 마련할 필요가 있음.

○ 지역 맞춤형 농정지원 사업 도입으로 기획기능 일부가 지자체로 옮겨감에 따라 농림축산식품부내 사업 부서의 역할과 내부조직 및 예산 규모 축소 가능성에 대한 우려도 가능함.
- 포괄보조금과 형태가 유사하고, 패키지 방식으로 지원됨에 따라 사업간 칸막이가 낮아져 향후 농식품부 소관 예산이 축소될 수 있다는 현실적 반발도 있음.

○ 이러한 문제제기에 대응하여, 중장기적으로 지역 맞춤형 농정 지원 전담조직 마련 및 중앙과 지역의 효과적인 역할 분담 체계를 구축하여야 함.
- 지역맞춤형 농정지원 사업 도입이 중앙정부와 지자체 내부 조직 및 역할에 미치는 영향에 대한 검토가 이루어져야 함.
- 조직 개편 필요성 및 신규 조직 마련시 구체적 역할·범위 등에 대해 연구가 필요함.
- 또한 지역맞춤형 농정지원 체계의 운영취지를 살리기 위한 중앙과 지역간 효과적인 역할 재정립 방향을 검토하여야 함.
- 중앙과 지방간 역할을 명확히 하고, 지방정부에서 자체적으로 계획·운영하는 것이 효과적인 사업 등을 구체적으로 분석하는 작업이 선행되어야 할 것으로 보임.

참고문헌

김관수, 안동환, “직접지불금의 임차료 귀속과 규모별 쌀소득”,『「농업경영·정책연구」』, 제33권 제4호: 803-825, 2006

김관수, 안동환, 이태호, “쌀소득보전직불제가 농지 임차수요에 미치는 영향: 규모화 역행 효과 논의를 중심으로”, 한국농업경제학회 2006년 동계학술대회 발표 논문집:144-159, 2006

김정호, 「쌀 농업의 규모 효과와 구조 정책」, 한국농촌경제연구원, 2004

김정호 외, 「고령 은퇴농의 생활안정 지원제도 도입방안」」, 한국농촌경제연구원, 2007

김태곤 외, 「선진국 소득안정제의 최근동향과 농가소득안정 직불제의 쟁점분석」. 2011.

김한호 외, 「농업경영체 등록정보를 활용한 유형별 농업경영체 특성 분석」. 2012.

농림부, “2005년도 쌀소득등보전직접지불제 사업시행지침서”, 2005. 6.

농협경제연구소,「「농촌인구 고령화의 파급영향과 시사점」, 2012

마상진 외, 「100세 시대 도래에 따른 농어촌 대응방안」」, 한국농촌경제연구원, 2011

박대식, 「고령·양극화시대의 농촌복지정책」」, 한국농촌경제연구원, 2013

박대식 외, 「영세·고령농의 사회안전망 개선방안」」, 한국농촌경제연구원, 2009

박대식 외, 「농촌노인 건강관리실태와 정책과제」」, 한국농촌경제연구원, 2013

박동규, 임송수, 김배성, 김혜영, 「쌀농가 소득안정방안 연구」, 한국농촌경제연구원 C2004-45, 2004.

박동규 외. 「쌀직불제의 합리적 운용방안」. 2013.

서진교, 이정환, 임송수, 김상현, 최지현, 임소영, 김태곤, 정정길, 「2004년 쌀 재협상 전략 수립에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원 C2004-47, 2004.

안병일, 이정환, “쌀농업의 규모확대: 시장개발의 유효한 정책인가?” 「농업경제연구」 제43권 3호: 57-75, 2002.

이용기, “한국의 쌀 산업 직접지불제와 디커플링”, 「농업경제연구」 제46권 4호: 215-233, 2005.

이춘수·양승룡. 「시나리오별 쌀소득보전직불제 효과분석」. 2008.

임정빈, 이토쇼이치, 임송수, 「 선진국 농정의 주요현안과 전망: 미국, EU, 일본을 중심으로」, 서울대학교 산학협력단, 2008.

임정빈, 이수연, “스위스와 한국 농업직불제 비교 분석” 「농업경영·정책연구」 38권4호: 968-1006. 2011.

정학균, 김용렬, 「 스위스 농업·농촌의 직접지불제도 추진 결과와 시사점」, 한국농촌

경제연구원, 2013.
Roberts, M. J., B. Kirwan, and J. Hopkins, "The Incidence of Government Program Payments on Agricultural Land Rents: The Challenges of Identification" Amer. J. Agr. Econ. 85 (2003): 762-769.

<부록 1> 쌀 직불제 관련 법령

1. 쌀소득 등의 보전에 관한 법률

제9조(고정직접지불금의 지급)

① 농림축산식품부장관은 쌀소득등직불금 등록자에게 농지의 형상(形狀) 및 기능을 대통령령으로 정하는 기준에 따라 유지하고 있는 농지분에 대하여만 고정직접지불금을 지급하여야 한다.

②고정직접지불금의 지급액의 구체적인 산정기준·방법 그 밖에 지급에 필요한 세부사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(목표가격의 고정 및 변경) ① 목표가격은 2013년산부터 2017년산까지는 쌀 80킬로그램당 188,000원으로 고정하며, 5년 단위로 변경하여야 한다. <2014.1.14>

②농림축산식품부장관은 제1항에 따라 목표가격을 변경하려면 국회의 동의를 받아야 한다.

③제2항에 따라 변경되는 목표가격은 쌀의 평균 수확기 가격변동을 고려하여 정하되, 그 목표가격의 산정 방법 및 변경 절차 등에 필요한 세부사항은 대통령령으로 정한다.

제11조(변동직접지불금의 지급) ① 농림축산식품부장관은 쌀소득등직불금 등록자 중 다음 각호의 요건을 모두 갖춘 자에 대하여 변동직접지불금을 지급한다.

1. 대통령령으로 정하는 바에 따라 농지의 형상 및 기능을 유지하고 쌀을 생산할 것
2. 농약 및 화학비료를 농림축산식품부령으로 정하는 기준에 따라 사용할 것

②제1항에 따른 변동직접지불금은 목표가격과 해당 연도 쌀의 수확기 평균가격의 차액에 100분의 85를 곱하여 산정한 금액에서 고정직접지불금을 빼고 남은 금액으로 한다. <개정 2009.3.25>

③변동직접지불금의 지급단가, 지급액의 산정방법 및 그 지급 등에 필요한 세부사항은 대통령령으로 정한다.

2. 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 시행령

제4조의3(농업 외의 종합소득금액) ① 법 제6조제3항제1호에 따른 농업 외의 종합소득금액은 쌀소득등보전직접지불금 지급대상자 등록신청 전년도를 기준으로 3천7백만

원으로 한다. 다만, 영농조합법인 및 농업회사법인은 농업 외의 종합소득금액에 대한 적용에서 제외한다.

쌀소득 등의 보전에 관한 법률 시행규칙

제2조(지급상한면적) 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제5조제1항 및 제2항에 따른 쌀소득등보전직접지불금 지급대상 농지의 지급상한면적은 다음 각 호와 같다.

1. 농업인의 경우: 30만제곱미터
2. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조에 따른 영농조합법인(이하 "영농조합법인"이라 한다) 또는 같은 법 제19조에 따른 농업회사법인(이하 "농업회사법인"이라 한다)의 경우: 50만제곱미터

<부록 2> 주요 선진국의 농업직불제 현황과 시사점

1. 선진국의 농업직불제 확충 배경

□ II 장에서 언급된 바와 같이 국제적으로 직접지불제가 농정의 주요 수단으로 등장하고 있는데, 이는 직불제가 농가에 대한 소득지지 또는 경영안정을 비롯하여, 친환경농업 확산, 조건불리지역 농업진흥, 국토의 균형발전, 농촌경관 형성 및 전통문화보전 등 다양한 공익적 정책효과를 기대할 수 있기 때문임.

○ 우선 생산과 연계되지 않는 농업직불제는 농산물 무역이나 시장을 왜곡하지 않는다는 측면에서 WTO 농업협정상 허용대상정책이며, WTO/FTA를 통한 농산물 시장개방 확대와 세계적 기상이변 등 지연재해 빈발로 발생 가능성이 높아진 농가소득 저하와 농업경영불안정의 충격에 효과적으로 대응할 수 있는 중요한 정책수단이라는 인식에 기인함.

○ 또한 WTO 체제에서 농산물 시장가격지지는 불가피하게 축소되거나 철폐될 수밖에 없는 상황에서 농업직불제로 전환을 통해 농가소득 유지와 안정이 필요하기 때문임.

○ 농업직불제는 재정부담이 관건이나 농업부문도 언젠가는 시장원리에 따른 가격기능 회복을 통해 농산물 수요확대를 유발할 필요가 있고, 농업이 창출하는 다원적 기능 등 다양한 역할을 수행하고 있기 때문임.

- 이런 측면에서 주요 선진국에서 직불제는 가격이나 소득변동 등 경영리스크에 대응하는 소득 및 경영안정 목적의 직불제와 환경 및 경관보전, 농업생물자원보전 등을 목적으로 한 공익형 직불제로 분화하면서 최근 확충되고 있음.
- 즉 최근 직불제는 농가소득 및 경영안정을 비롯하여, 친환경농업 확산, 경관보전, 조건불리지역 농업유지, 농업생태자원 보전 등 실시목적이 다양해지고 있음.

2. 미국의 농업직불제

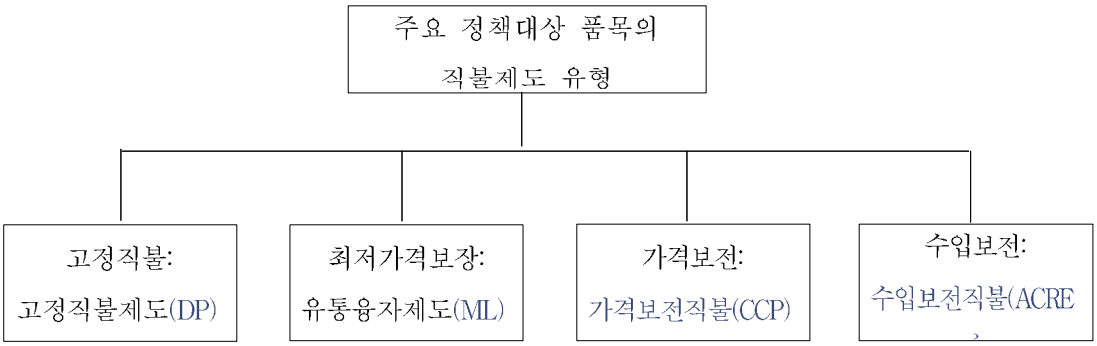
□ 미국은 농가소득 및 경영안정 목적으로 ① 고정직접지불제도(Fixed Direct Payment: DP), ② 마케팅론제도(Marketing Loan: ML), ③ 가격보전직불제도(Counter Cyclical Payment, CCP), 그리고 ④ 수입보전직접지불제(Average Crop

Revenue Election Program: ACRE)를 시행 중이고, 이러한 네 가지 직불정책은 미국 농가 소득 및 경영안정망의 핵심을 이루고 있음.

○ 미국의 직불제는 마케팅론제도를 통해 최저가격을 지지하는 기반 위에서 가격변동에 상관없이 지불하는 '고정직불', 그리고 생산비 수준의 목표가격을 보장하는 '가격보전 직접지불(CCP)'로 구성되어 있음.

○ 또한 2008년 농업법에서는 여기에 추가하여 '농가판매수입'의 감소에 대응한 '수입보전직접지불(ACRE)'을 도입하여 농가들이 가격보전직접지불(CCP)나 수입보전직접지불(ACRE)중에서 유리한 제도를 선택할 수 있는 길을 열어 두었음.
- 특히 2008년 농업법에서는 기존 농가소득안정 정책프로그램의 기본골격은 유지하면서, 현행 가격기준 보전방식인 CCP의 한계를 보완하는 수입보전직접지불제(ACRE: Average Crop Revenue Election Program)를 신설하여 농가소득안정을 위한 장치를 더욱 강화하였음.

<부도 2-1> 미국의 주요 정책대상 품목에 대한 직불제도의 네 가지 유형



2.1 고정직접직불제(DP)

□ 고정직접지불(DP)은 현재의 가격이나 생산 수준과 관계없이 지급되는 소득보조로 2002년 농업법을 통해 도입되었음.

○ 이 제도 도입의 목적은 주요 정책대상품목에 대해 고정적인 금액을 농가에 지원해 줌으로써 소득안정을 도모하기 위한 것임.

○ 정책대상 품목은 밀, 옥수수, 수수(grain sorghum), 보리, 귀리, 육지면화(upland cotton), 쌀(장립종), 쌀(중단립종), 대두, 기타유지작물(해바라기씨, 유채, 카놀라, 아마씨, 겨자씨, 참깨, 크램비(crambe)), 땅콩 등 11개임.

○ 직접지불 단가는 미국 농업법에 의해 매년 고정되어 있고 현재 생산량이나 현재 시장가격에 영향을 받지 않으며, 품목별 생산자에 대한 고정직접지불 금액은 과거의 식부면적과 과거의 단수에 기반하여 계산됨.

- 고정직불금 지불금액은 직접지불단가(direct payment rate-2008 농업법에 규정), 생산자의 지불 기준면적(2002년 농업법 유지)의 83.3%(2009-2011년), 혹은 85%(2008년과 2012년), 그리고 지불단수(1998년-01년간 평균 단수)의 곱으로 정해짐.
- DP = (Direct Payment Rate) x (Payment Yield) x (Base Acres × 0.833혹은 0.85)
- 2009~2011년은 기준면적의 83.3% 적용, 2008년과 2012년은 기준면적의 85% 적용
- 직접지불단가는 2008년 농업법에서 신설된 수입보전직접지불(ACRE)에 참여할 경우 20% 인하된 지불단가를 적용
- 고정직접금 수혜한도는 농민 1인당 4만 달러임.

○ 농가는 정책대상 품목의 기준 면적에 아무 작물도 재배하지 않아도 직접지불을 받을 수 있으나, 다음과 같은 의무준수 요건을 준수해야 함.

- 기준 면적에 과실 및 채소를 재배할 수 없음.
- 자원보전과 습지보전 조치를 수행해야 함.
- 기준면적은 농업 및 농업관련 활동에 사용하면서 토양침식을 방지해야 함.
- 경작하지 않는 농지는 잡초를 제거하고 적절한 농지상태로 유지해야함.

※ 참고로 미국은 고정직접지불을 허용보조(그린박스)로 WTO에 통보하고 있으나, 브라질이 미국을 상대로 제소한 면화사건에서 WTO는 기준 면적에 과실 및 채소 재배를 배제한 것은 허용보조 요건에 어긋난다고 판정한 바 있음.

<부표 2-1> 2008년 농업법의 고정직접지불 대상품목과 지불단가

대상품목	단위	지불단가(달러)	비고
Wheat	Bushel	0.52	2002년 농업법과 동일
Corn	Bushel	0.28	
Grain sorghum	Bushel	0.35	
Barley	Bushel	0.24	
Oats	Bushel	0.024	
Upland cotton	Pound	0.0667	
Rice(장립종)	Hundred weight	2.35	
Rice(중단립종)	Hundred weight	2.35	
Soybeans	Bushel	0.44	
Other oilseeds	Hundred weight	0.80	
Peanuts	Ton	36.00	

주) 단위에서 Hundredweight(cwt)는 100파운드임.
자료: USDA ERS

2.2 마케팅론제도(Marketing Loan: ML)

□ 마케팅론제도(ML)는 미국의 대표적인 품목별 가격하락대응 직불정책으로 1933년 농업조정법(Agricultural Adjustment Act)에 의해 최초로 도입된 농가소득 안전망의 기초이며, 1985년 농업법 이후 더욱 발전된 형태인 유통지원융자 프로그램이란 명목으로 시행 중임.

○ 1996년, 2002년, 2008년 농업법에서도 유통지원융자제도를 통한 주요 품목에 대한 최저가격지지 정책의 골격은 그대로 유지되고 있으나 융자단가(최저보장가격)와 정책대상 품목에는 일부 변화가 있어 왔음.

○ 이 제도의 도입 목적은 주요 농산물의 가격하락에 대응하여 최저가격을 지지함으로써 농가소득을 안정시키기 위한 것으로 시장가격이 융자단가(loan rate) 보다 낮으면, 그 차액을 어떤 형태로든 보상해 주는 것으로 이 제도 하에서는 융자단가가 사실상 최저보장가격이 됨.
- 따라서 가격과 연계된 유통융자지원제도 명목으로 지급되는 보조는 WTO의 감축대상 보조로 분류됨.

○ 정책대상품목은 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 쌀(장립종), 쌀(중단립종), 대두, 기타 유지작물, 육지면화(upland cotton), ELS면화(ELS cotton), 땅콩, 등급양모, 비등급양모, 앙골라 염소의 털(mohair), 꿀, 병아리콩(소형), 병아리콩(대형), 렌즈콩

(lentils), 건조완두(dry peas) 등 20개 품목임.

- 2002년 농업법과 달리 쌀을 장립종과 중단립종으로 구분하고, 정책대상품목에 병아리콩(대형)을 추가

<부표 2-2> 2008년 농업법의 마케팅론 대상품목 및 융자단가

Commodity	Unit	2002년 농업법	2008년 농업법		
			2008년	2009년	2010-12년
Wheat	$/Bushel	2.75	2.75	2.75	2.94
Corn	$/Bushel	1.95	1.95	1.95	1.95
Grain sorghum	$/Bushel	1.95	1.95	1.95	1.95
Barley	$/Bushel	1.85	1.85	1.85	1.95
Oats	$/Bushel	1.33	1.33	1.33	1.39
Long-grain Rice	$/Hundred weight	6.50	6.50	6.50	6.50
Medium-grain Rice	$/Hundred weight	6.50	6.50	6.50	6.50
Soybeans	$/Bushel	5.00	5.00	5.00	5.00
Other oilseeds	$/Hundred weight	9.30	9.30	9.30	10.09
Upland cotton	$/Pound	0.52	0.52	0.52	0.52
ELS cotton	$/pound	0.7977	0.7977	0.7977	0.7977
Peanuts	$/Ton	355.00	355.00	355.00	355.00
Graded wool	$/Pound	1.00	1.00	1.00	1.15
Nongraded wool	$/Pound	0.40	0.40	0.40	0.40
Mohair	$/Pound	4.20	4.20	4.20	4.20
Honey	$/Pound	0.60	0.60	0.60	0.69
Small chickpeas	$/Hundred weight	7.43	7.43	7.43	7.43
Large chickpeas	$/Hundred weight	-	-	11.28	11.28
Lentils	$/Hundred weight	11.72	11.72	11.28	11.28
Dry peas	$/Hundred weight	6.22	6.22	5.40	5.40

주) ELS cotton: extra-long staple cotton

자료: USDA ERS

2.3 가격보전직불제도(Counter-Cyclical Payments: CCP)

□ 가격보전직접지불(CCP)은 시장가격(혹은 융자단가)과 고정직접지불의 합계가 목표가격보다 낮을 때에 그 차액만큼 농가에 지급하는 보조로 1996년 농업법에서 폐지됐다가 2002년 농업법을 통해 다시 도입되었음.

○ 가격보전직불제는 가격에 연동하여 보조금을 지급하는 정책으로 정책대상 품목을 미리 정해두고 이들 품목의 유효가격(effective price)이 농업법에 미리 정하여져 있는 품목별 목표가격보다 낮을 때 시행되는 제도임.

- 유효가격은 당해 연도 융자단가(loan rate)와 전국평균 시장가격 가운데 높은 것과 2008년 농업법에서 규정한 해당품목의 고정직접지불 단가를 합한 금액임.

○ 정책대상품목은 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 쌀(장립종), 쌀(중단립종), 대두, 기타 유지작물, 육지면화(upland cotton), 땅콩, 병아리콩(소형), 병아리콩(대형), 렌즈콩(lentils), 건조완두(dry peas) 등 15개임.

- 2008년 농업법에서는 2002년 농업법과 달리 쌀을 장립종과 중단립종으로 구분하고, 정책대상품목에 2009년부터 건조완두, 렌즈콩, 병아리콩(소형, 대형)을 추가하였음.
- 2009년부터 정책대상품목으로 추가된 건조완두, 렌즈콩, 병아리콩(소형, 대형)을 제외하고 나머지 품목은 고정직접지불제도의 대상 품목과 동일함.

○ 농가별 CCP 지불금액은 다음과 같이 결정됨.

- 농가별 CCP 지불금액=지불단가×지불면적(기준면적× 85%)×기준단수
- 지불단가(CCP rate)=목표가격(target price)-유효가격(effective price)
- 유효가격=고정직불단가+ 시장가격과 융자단가 중 높은 것
- CCP 지불면적(base acres)은 기준면적의 85%로 2002 농업법과 동일
- 기준단수(base yields)도 2002농업법의 기준단수를 적용

○ 미국의 가격보전직접지불(CCP)은 단수와 면적을 과거 실적에 근거하는 고정직접지불제도와는 달리 유효가격을 도출할 때 현재가격이 연계됨으로 WTO의 감축대상 정책으로 분류됨.

- 다만 미국은 CCP 지불금액이 농업생산액의 5%를 하회한다는 이유로 최소허용보조(de-minimis)로 분류하여 통보 하고 있음.

<부표 2-3> 2008년 농업법의 CCP 대상품목 및 목표가격

Commodity	Unit	2002 농업법	2008 농업법		
			2008년	2009년	2010-12년
Wheat	$/Bushel	3.92	3.92	3.92	4.17
Corn	$/Bushel	2.63	2.63	2.63	2.63
Grain sorghum	$/Bushel	2.57	2.57	2.57	2.63
Barley	$/Bushel	2.24	2.24	2.24	2.63
Oats	$/Bushel	1.44	1.44	1.44	1.79
Upland cotton	$/Pound	0.724	0.7125	0.7125	0.7125
Long-grain Rice	$/Hundred weight	10.50	10.50	10.50	10.50
Medium-grain Rice	$/Hundred weight	10.50	10.50	10.50	10.50
Peanuts	$/Ton	495	495	495	495
Soybeans	$/Bushel	5.80	5.80	5.80	6.00
Other oilseeds	$/Hundred weight	10.10	10.10	10.10	12.68
Dry peas	$/Hundred weight	-	-	8.32	8.32
Lentils	$/Hundred weight	-	-	12.81	12.81
Small chickpeas	$/Hundred weight	-	-	10.36	10.36
Large chickpeas	$/Hundred weight	-	-	12.81	12.81

자료: USDA ERS

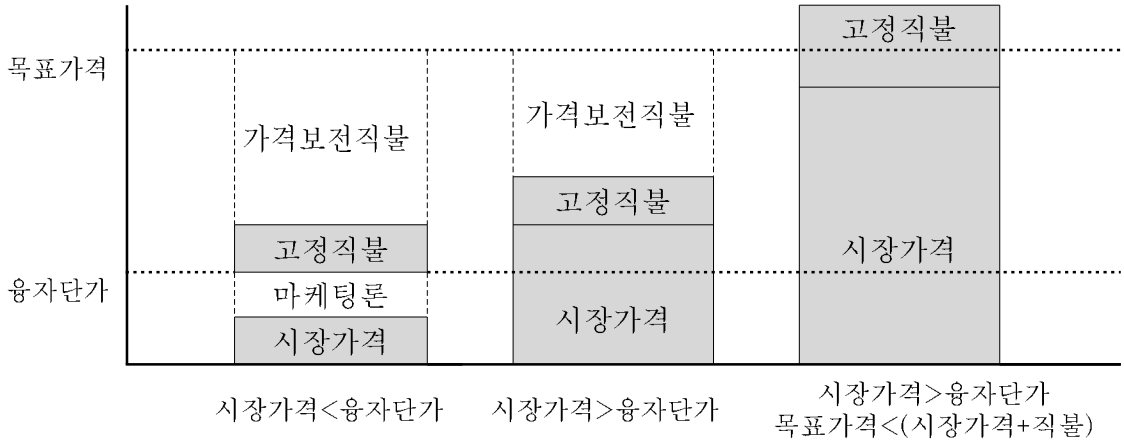
○ 이 정책에 참가를 원하는 생산자는 매년 등록하도록 하며 등록한 생산자에게는 유효가격과 목표가격의 차이에 따르는 손실을 직접 지불하는 제도이고, 농민 1인당 수혜한도는 6만5천 달러임.

○ 이렇게 CCP는 주요 품목의 정부 설정가격인 목표가격과 연계되어 농업생산자의 소득과 경영안정을 도모하는 것이 목적임.

- 다만 자연재해 등에 의한 농작물 생산 감소로 가격이 상승하는 경우 실제 생산자는 소득이 감소하였음에도 불구하고 가격상승이라는 요인으로 직불금을 수령하지 못하는 사례가 있었음.
- 이러한 문제를 해결하기 위해 2008년 농업법에서 수입(판매수입) 기준의 수입보전 수입보전직접지불(ACRE)이 도입되었으며, 이에 대해서는 후술함.

□ 아래 <그림 VI-2>은 위에 언급한 미국의 주요 품목별 농가소득 및 경영지원 정책인 고정직접지불제, 유통융자지원제 가격보전직불제의 작동원리 및 개념도임.

<부도 2-2> 미국 농가소득안정 및 가격보전제도 개념도



2.4 수입보전직접지불(Average Crop Revenue Election: ACRE)

□ 2008년 농업법에서 처음 도입된 수입보전직접지불제(ACRE)는 현행 가격보전직불제(CCP)의 가격보전방식이 가지는 농가소득안정 측면에서의 한계점을 보완하고, 농가소득을 보다 안정적으로 지지하기 위한 장치로 마련됨.

○ 2008년 농업법에서 도입되어 2009년부터 시행되고 있고, CCP의 한계를 보완한 제도로서 가격하락이나 생산 감소로 인한 농가의 소득하락에 대비하여 농가의 소득과 경영안정을 도모하는 것이 목적임.

○ ACRE는 CCP의 현행 '가격기준' 보전방식에서 '수입기준(판매금액)' 보전방식을 추가하여 생산자가 CCP나 ACRE 중에서 선택할 수 있도록 하였고, ACRE는 2009년부터 실시되며 일단 선택한 경우는 2008년 농업법 만료 기한까지 계속 적용됨.

○ 정책대상품목은 CCP 품목과 동일함.
- ACRE 정책대상품목(15개): 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 쌀(장립종), 쌀(중단립종), 대두, 기타유지작물, 육지면화(upland cotton), 땅콩, 병아리콩(소형), 병아리콩(대형), 렌즈콩(lentils), 건조완두(dry peas)임.

○ 대상자격 및 요건
- 현행 CCP 대신 ACRE제도를 자발적으로 선택한 농가에 대하여 적용하되 이 제도

를 선택하면 2008년 법시행기간인 2012년까지 취소가 불가능함.

- ACRE 참여농가는 고정직접직불 단가의 20%, 융자단가의 30% 감축에 동의해야 함.
- 정책대상품목 중 농장에서 경작하는 일부 품목에 대해서만 CCP 대신 ACRE제도를 선택할 수는 없음.

○ ACRE 보조금 발동기준

- 수입보전직접지불은 주단위 실제수입이 주단위 목표수입보다 적고, 농가 실제수입이 농가 목표수입보다 낮을 때 지급: 동시충족 조건(도덕적 해이(Moral hazard) 방지차원)
  - · 주단위 목표수입 : 90%×주단위 기준단수(5개년 올림픽 평균단수)×목표가격(2년 평균 국내가격)
  - · 주단위 실제수입 : 주단위 당해연도 단수×(연평균 국내가격과 융자단가의 70% 중 높은 것)
  - · 농가 목표수입: 농가별 기준단수(5개년 올림픽 평균단수)×목표가격(2년 평균 국내가격)+ 작물보험료
  - · 농가 실제수입 : 농가 당해연도 단수×(연평균 국내가격과 융자단가의 70%중 높은 것)
- 2010-2012년 동안 ACRE제도하 보장된 목표수입은 이전 작물연도 동안 보장된 목표수입의 10%이상 변화할 수 없음(과대한 재정지출 방지목적).
- 품목별 수입보전직접지불액은 기본적으로 주(state)단위로 계산되며, 만일 주단위 실제수입이 주단위 목표수입에 미달할 경우 ACRE에 등록된 농가들은 잠재적으로 ACRE 보조금을 수취할 자격을 얻으며, 개별 농장도 실제수입이 목표수입에 미달하는 경우 ACRE 보조금을 수취함.

○ ACRE 보조금 단가와 지급액

- 에이커(1 acre=0.4 ha)당 ACRE 보조금단가는 원칙적으로 주단위 목표수입과 주단위 실제수입간의 차이(주단위 목표수입-주단위 실제수입)로 계산되나 만일 이 차이가 주단위 목표수입의 25%보다 크다면 주단위 목표수입의 25%가 ACRE 보조금단가의 상한이 된다(과대한 재정지출 방지목적).
- ACRE 보조금은 실제 농가재배면적(단 기준면적(base acres) 이내)의 일정부문(2009-2011동안은 83.3%, 2012년은 85%)에 대해 지급됨.
- ACRE 보조금 지급시 농장 특정적 생산성 비율(farm-specific productivity ratio)이 감안됨: 농가별 기준 단수(5개년 올림픽 평균단수)÷주단위 기준단수(5개년 올림픽 평균단수)

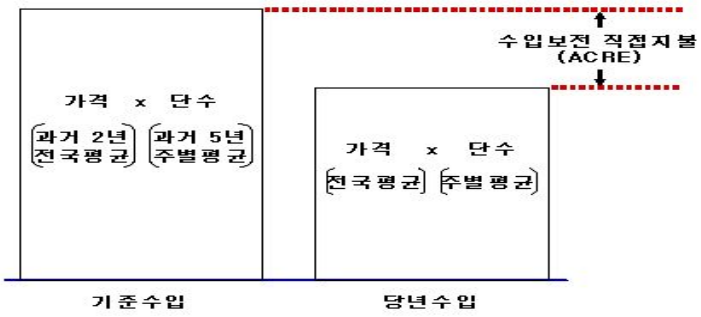
○ 따라서 농가수취 품목별 수입보전직접지불액은 다음과 같이 계산됨.

- ACRE Payment = [(주단위 목표수입-주단위 실제수입)과 주단위 목표수입의 25% 중 적은 것]×[83.3%('12년 85%)×농가재배면적]×[(농가별 기준 단수(5개년 올림픽 평균단수)÷주단위 기준단수(5개년 올림픽 평균단수)]

○ 결론적으로 ACRE는 지금까지의 보조금과는 달리 '가격'만이 아니라 '단수'의 변동에도 대응하는 제도임.

- 즉 '가격'과 '단수'로 결정되는 '수입'을 일정수준으로 보증한다. 기준액을 주의 기준수입으로 하고, 수입보증기준의 가격은 전국 평균가격으로 하고 있음.

<부도 2-3> 미국 수입보전 직접지불(ACRE) 작동원리와 개념도



2.5 공익형 직불제

□ 미국 농업부(USDA)는 1985년 농업법 이후 농업자원과 환경보전을 목적으로 광범위한 공익형 농가지원정책을 강화해 나가고 있음.

○ 1985년 농업법에서 환경 관련 직접지불제도인 보전유보제도(Conservation Reserve Program, CRP)를 도입하고, 2002년 농업법에서는 보전보장제도(Conservation Security Program, CSP)를 도입하는 등 환경보전을 위한 다양한 정책을 강화하고 있음.

- 2008년 농업법에서도 농업자원과 환경보전을 목적으로 한 지원예산을 79억 달러 증액 등 농업자원 및 환경보전 프로그램을 확대·강화하였다.
- 이들 제도는 근본적으로 토양침식 방지, 수질개선이라는 환경보전을 주목적으로 하고 있지만, 과잉생산을 억제하면서 생산자에 대한 소득지지 효과를 통해 정부재정지출 감소도 겨냥하고 있음.

□ 미국의 농업자원 및 환경보전 관련 정책은 크게 규제정책과 지원정책으로 나누어지며, 농업법에 근거하여 농업부에 의해 추진되고 있는 농업자원 및 환경보전 관련 주요 정책 유형은 아래 <표 VI-5>와 같음.

○ 농업법에 의한 환경보전 규제정책으로는 토양 침식 방지를 위한 보전준수(Conservation Compliance) 및 경작지보호(Sodbuster), 습지보전을 위한 습지보호(Swampbuster) 규제가 있음.

- 연방 농업정책 지불금을 받는 농민에게 토양침식성이 높은 작물 경작지에 대해서는 습지보존과 토양보존을 의무화 하는 것임.

<부표 2-4> 미국의 농업자원 및 환경보전 관련정책

정책 유형		정책의 종류
규제정책	- 토양침식 방지	- 보전준수제도(Conservation Compliance) - 경작지보호제도(Sodbuster)
	- 습지 보전	- 습지보호제도(Swampbuster)
지원정책	- 휴경농지 대상	- 보전유보제도(CRP) - 습지보전제도(WRP)
	- 경작농지 대상	- 보전보장제도(CSP) → 보전책무제도(CStP)로 전환 - 환경개선지원제도(EQIP)
	- 농지와 초지보호	- 농지보호제도(FPP: Framland Protection Program) - 초지보호제도(GPP: Grassland Protection Program)

○ 보전준수조항(Conservation Compliance)과 경작지보호(Sodbuster)규제는 1985년 농업법에서 처음 도입된 후 개정을 거쳐 지금까지 계속 시행되는 제도로 침식우려지(highly erodible land, HEL)에 작물을 재배할 경우 농업부 산하기관인 자연자원보전청(NRCS)으로부터 승인받은 보전조치(approved conservation system)를 수행해야 하며, 그렇지 않을 경우 정부의 농가 지원정책인 마케팅론, 직접지불 등의 각종 혜택을 받을 수 없음.

○ 농업자원 및 환경보전관련 정책 중 지원정책은 규제정책과 달리 농가의 자유의사에 따라 참가 여부를 결정하게 되며, 대상 토지의 경작여부와 정책목적에 따라 농지은퇴제도(Land-retirement programs)와 활용농지제도(Working-land programs), 농용지보호제도(Agricultural land preservation programs) 등 크게 세 가지 유형으로 구분됨.

- 농지은퇴제도(Land-retirement programs): 일반적으로 농지를 농업생산으로부터

장기간 제외시키는 조치인데 최소한 10년 동안이며 어떤 경우에는 영구히 제외시키는 경우도 있음. 이렇게 농경지 및 습지 등을 경작하지 않고 보전하는 경우 임대료 수준의 직불금을 지원하는 제도로 보전유보사업(Conservation Reserve Program, CRP)과 습지보전사업(wetland Reserve Program, WRP)이 있음.

- 활용농지제도(Working-land programs): 생산에 투입된 농지에 친환경적 영농행위를 도입하고 이행하는 농민들에게 비용보전과 기술적 금융적 지원을 해준다. 이렇게 토지를 경작하되 친환경적 방식으로 관리하는 경우 그 소요경비의 일부를 지원하는 제도로 보전보장사업(Conservation Security Program, CSP), 환경개선지원사업(Environmental Quality Incentive Program, EQIP) 등이 있음.
- 농용지보호제도(Agricultural land preservation programs): 농지를 농업용으로 유지하기 위하여 농지개발권 구매자금을 지원하는 농지보호제도(FPP: Farmland Protection Program)와 목초방목지를 개량하거나 보존하기 위해 고안된 초지유보제도(GRP: Grassland Reserve Program) 등이 있음.

○ 이러한 미국의 공익형 농업자원 및 환경보전정책별 사업비 규모는 지속적으로 증가해 왔는데 아래 <표 VI-5>과 같고, 2010년 기준으로 약 총 57억 불에 해당하는 보전(conservation)관련 사업비에서 차지하는 비중은 농지은퇴제도(46%), 활용농지제도(35%), 기타보전제도(14%), 농지보호제도(5%)의 순으로 규모가 큼.

□ 이렇게 최근 강화되고 있는 미국의 공익형 농업자원 및 환경보전정책의 특징을 살펴보면 다음과 같음.

○ 포트폴리오 접근(Portfolio Approach)에 따른 보존정책

- 미국은 농업자원 및 환경보전 문제를 다루는데 있어서 농지은퇴제도, 활용농지제도, 농지보호제도, 보존기술지원 등 다양한 메뉴방식을 통해 농가에게 상당한 신축성을 부여함.
- 대부분의 생산자는 자신들의 농장여건에 따라 정부지원을 받을 수 있는 다양한 정책 선택의 가능성을 부여받고 있으며, 자신의 환경개선노력 정도에 따라 정부의 지원을 받을 수 있는 선택권을 가짐.

○ 활용농지보전(working-land conservation)에 대한 정책 강화

- 아직도 미국 농업자원 및 환경보존지출의 중심은 농지은퇴제도를 통한 휴경제도인 보전유보사업(CRP)이 중심이지만 아래 그림에서 볼 수 있듯이 실제 경작되는 농지에 대한 자원 및 환경보전사업인 환경개선사업(EQIP), 보전보장사업(CSP)이나 보전

책무사업(CStP), 야생서식지보호사업(WHIP) 등이 포함되는 활용농지보전 지출이 지속적으로 확대되고 있음.

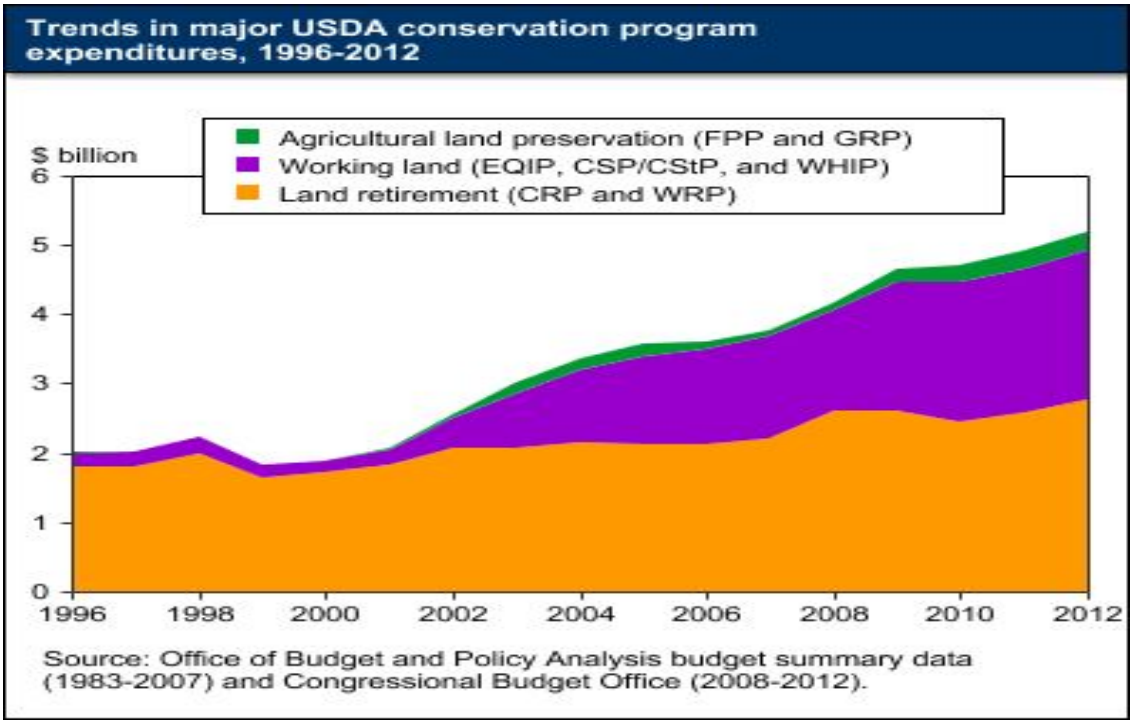
<부표 2-5> 농업자원 및 환경보전정책별 사업비 추이

단위 : 백만 달러

	2009 지출	2010 지출	2011 추정	2012 예산
Total	4,905	5,656	6,145	6,588
Conservation Reserve Program	1,916	1,911	1,997	2,142
Environmental Quality Incentives Program	1,067	1,174	1,180	1,408
Conservation Technical Assistance	730	762	762	783
Wetlands Reserve Program	436	630	726	785
Conservation Security Program	276	222	203	197
Farm and Ranch Lands Protection Program	121	150	175	200
Wildlife Habitat Incentives Program	85	83	85	73
Agricultural Water Enhancement Program	73	72	74	60
Resource Conservation and Development	51	51	51	0
Grassland Reserve Program	48	100	117	67
Watershed Rehabilitation Program	40	40	40	0
Chesapeake Bay Watershed	23	43	72	50
Agricultural Management Assistance	15	15	15	10
Emergency Forest Conservation Reserve Program	10	8	9	8
Conservation Stewardship Program	9	390	601	788
Grassroots Source Water Protection Program	5	5	5	0
Voluntary Public Access and Habitat Incentives Program	0	0	33	17

자료: Monke J. (2012). Budget Issues Shaping a 2012 Farm Bill. June 1. Congressional Research Service, R42484

<부도 2-4> 미국의 농업자원 및 환경보전사업별 사업비 지출 추이



○ 현재 활용중인 경작지에 대한 대표적인 보존정책인 환경개선지원사업(EQIP)을 위한 재원을 보면 2002년 농업법에서 5배정도 증가하여 2002-07년간 약 $58억 정도 책정되었고, 2008년 농업법에서도 환경개선지원사업(EQIP)비는 가장 크게 더욱 증대되어 2009-2012년 동안 총 72억 3천만 불 가량이 소요될 것으로 보고됨.

- 환경개선지원사업(EQIP)은 환경친화적 농업생산을 장려하기 위한 기술, 교육, 경제적 지원사업으로 특히 축산업에 많은 지원을 하고 있음.
- 예를 들면 가축의 배설물처리를 위한 시설, 목장 울타리 설치 등의 비용의 75%까지를 지원하는데, 그 배경에는 축산으로 인한 하천 수질오염이 심각해진 사정이 있음.

※ 참고로 농업자원 및 환경보전에 대한 직접지불은 WTO 농업협정상 '허용대상정책'(Green Box)에 해당됨.

□ 결론적으로 미국의 공익형 환경농업정책은 농업법이 개정될 때마다 계속 확충되어 왔음.

○ 향후 미국의 농업직접지불에서 환경보전직불이 유력한 위치를 차지할 것으로 예상

됨.

- 이는 미국에서도 농업이라는 산업은 농산물 생산이라는 역할뿐 아니라 재해를 방지하는 국토 보전, 풍요로운 자연생태계, 아름다운 농촌경관과 전통문화 등 다원적 기능을 가지고 있다는 점이 인정되기 때문임.
- 특히 미국의 공익형 환경 및 자원보전 농업정책은 과거 '휴경장려정책' 위주에서 최근에는 '농업생산과정에서의 환경보전대책'으로 전환되고 있으며, 동시에 농가의 농업 생산활동이 발휘하는 공익적 기능수행의 지원대책으로 그 성격이 변화되고 있음.

2.6 미국의 농업직불금 지원 현황

□ 미국 정부는 품목별 가격지지 및 농가소득지원을 정부의 직접지불금(direct government payments)이라는 이름으로 표현하고 있는데, 여기에는 위에서 살펴본 직접지불(direct payment), 가격보전직접지불(CCP, counter-cyclical payments), 마케팅론, 보전유보제도(CRP, conservation reserve program)와 같은 환경보전직접지불 등 을 포함하고 있음.

○ 최근 10개년(2002~2011) 평균기준으로 미국정부가 농가에 지원한 직접지불금 형태의 농업보조금은 연간 141억 달러에 달하며, 이는 동기간 평균 농업소득의 21%를 차지하고 있음

- 농업소득에서 정부직접지불금이 차지하는 비중은 일반적으로 정책대상 농산물가격이 낮을 경우(2002년, 2003년, 2005년) 높아지는 경향이 있으며, 가격이 높게 형성되는 경우(2004년, 2007년, 2008년, 2010년) 낮아지는 경향이 있음.

□ 미국 정부 직접지불금의 최근 8개년(2004~2011) 동안 정책유형별 정부직접지불금 지원추이를 보면, 총 직접지불액은 연간 약 143억불 수준이며, 이 중 고정직불제, 환경보전직불제, 가격보전직불제(CCP) 등의 순으로 정부지원액이 많은 것으로 나타남.

○ 항목별로는 고정직불제로 인한 직불금이 연평균 약 50억 불(34.7%)로 가장 많으며 그 뒤를 이어 환경보전직불금이 약 29억 불(20.21%), 가격보전직불금(CCP)이 약 16억 불(10.9%) 등의 순으로 정부 전체 직불금에서 차지하는 비중이 높았음.

<부표 2-6> 미국의 농업소득에서 정부직접지불금의 차지비중

단위: 십억 달러, %

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 *	2011 *	평균 (02~11)
정부직접지불금 (A)	12.4	16.5	13.0	24.4	15.8	11.9	12.2	12.3	12.2	10.6	14.1
농업소득(B)	40.2	60.4	85.8	79.3	58.5	70.3	86.6	62.2	79.0	94.7	71.7
$\frac{A}{B}$ (%)	30.8	27.3	15.1	30.8	27.0	16.9	14.1	19.8	15.4	11.2	20.8

주) *는 추정치임.
자료: USDA-ERS, '2008 Farm income forecast', '2010 Farm income forecast'

<부표 2-7> 정부직접지불금의 정책수단별 지원 현황

단위: 백만 달러

항목	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011*	평균 (04~11)	전체 직불금 차지 비중 (%)
고정직접지불액 (Fixed direct payments)	5,242.4	5,198.8	5,052.1	5,059.7	5,110.2	4,726.7	4,740.0	4,655.0	4,973.1	34.7
경기대응적 가격보전직접지불액 (Counter-cyclical payments)	1,122.0	4,073.8	4,035.9	1,124.9	712.1	1,169.5	210.0	0.0	1,556.0	10.9
ACRE payment	-	-	-	-	-	-	430.0	20.0	56.3	0.4
융자부족불지불액 (Loan deficiency payments)	2,865.1	5,080.3	730.6	54.5	85.2	155.9	115.4	18.0	1,138.1	8.0
유통융자수익 (Marketing loan gains)	131.2	368.7	188.3	271.9	33.7	251.6	4.0	2.0	156.4	1.1
상품증서교환이득 (Certificate exchange gains)	475.7	1,614.0	873.3	818.4	202.1	686.2	0.3	0.0	583.8	4.1
땅콩쿼터구매지불액 (Peanut quota buyout payments)	24.7	22.3	21.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.5	0.1
우유소득손실보상지불액 (Milk income loss program payments)	205.7	9.6	431.2	73.9	-0.3	880.1	55.2	200.0	231.9	1.6
담배전환지불액 (Tobacco Transition Payment Program)	0.0	2,083.1	1,206.3	901.2	816.3	876.9	820.0	780.0	935.5	6.5
환경보전직접지불 (Conservation program payments)	2,319.6	2,767.5	2,974.3	3,072.2	3,155.1	2,835.5	2,984.0	3,030.0	2,892.3	20.2
특별긴급지불액 (Ad hoc and emergency program payments)	582.4	3,168.8	274.5	528.0	2,121.2	648.4	2,790.0	1,900.0	1,501.7	10.5
기타지불액 (Miscellaneous program payments)	5.4	9.9	1.7	-1.3	6.1	31.6	27.5	25.0	13.2	0.1
총 직접지불액 (Total direct payments)	12,969.9	24,395.9	15,788.9	11,903.4	12,241.7	12,262.6	12.176.4	10,630.0	14,313.2	100.0

주 : *는 추정치임.
자료: USDA-ERS, '2008 Farm income forecast', '2010 Farm income forecast'

2.7 평가와 시사점

□ 미국은 행정부의 반대, 시장지향적 교역질서 증진에 역행한다는 WTO 회원국들의 비판 등 국내외의 반대여론에도 불구하고, 2008년 농업법 개정을 통해 농가소득 및 경영안정 장치를 더욱 강화하였음.

○ 주요 품목의 융자단가 및 목표가격을 상향조정하고, 기존 정책에 더하여 수입보전 직접지불제(ACRE)과 긴급자연재해 시 농가의 손실을 추가적으로 보상해주는 수입 지원직불제(SURE) 등을 신규 도입하여 농가소득과 경영을 안정적으로 보장하는 장치를 강화하였음.

□ 한편 2008년 농업법 시한 만료에 따라 새로운 농업법 마련을 위한 작업이 미국 내에서 2012년 이후 활발히 이루어지고 있는데, 상·하원의 농업법안은 모두 농가소득 및 경영위험 증대에 대한 효과적 대응 수단으로서 경미한 농가 손실에 대한 보상 차원의 경손보상정책(shallow loss policy)의 개념 도입과 함께 수입보장지원 프로그램(revenue based payments)과 작물보험(Crop Insurance) 관련 지원 강화를 제안하고 있음.

○ 현재 국가 재정절감이 미국의 최대 과제가 된 상황에서 농업예산도 상당한 감축이 불가피하고, 현재의 농산물 가격지지 및 농가소득지원제도의 개혁이 불가피하다는 공감대 형성에도 불구하고, 자국 내 농가 소득 및 경영안정 장치를 더욱 강화해 나간다는 것임.

- 이렇게 현재 미국에서는 농정개혁은 하되 농가소득 안전망 장치는 지속적으로 튼튼히 확립되어야 한다는 전제하에 신농업법 개정 논의가 진행 중에 있음.

□ 국제 농산물 가격의 상승으로 미국 농가소득이 증가하는 상황에서도 농가의 수입 및 경영위험 안전망 장치를 강화하는 방향으로 진화하고 있는 미국의 농업직불제는 한국의 농업부문에 다음과 같은 시사점을 제공함.

○ 무엇보다 WTO나 FTA를 통한 무역자유화 물결 속에 농가소득 안정 장치 확충이 필요하며, 최근 기후변화, 병해충, 가축질병의 빈도가 증가하는 추세에서 농가의 소득 및 경영불확실성이 높아지는 상황을 감안할 때, 농가의 소득 및 경영 위험관리 방안 마련을 위해 지속적인 지원과 노력이 요구됨.

- 특히 우리의 경우도 농업생산의 불확실성 및 시장위험으로부터 농가의 소득 손실

을 보상하기 위한 직불제 강화와 함께 농가수입보장지원 프로그램의 개발 및 농업재해 보험프로그램의 확충이 필요함.

- 물론 정부의 농가소득 및 경영 위험관리 정책은 농가 스스로의 적극적인 위험회피 행동과 위험회피를 위한 적절한 시장도구의 발전을 저해하지 않는 방향이 되도록 정책간 상충성을 최대한 줄이면서 농가소득지원, 농업보험, 긴급재해지원의 조화로운 정책설계가 요구됨.

○ 또한 현행 쌀 위주의 직불제를 주요 품목을 포함하는 형태의 경영안정 장치로 발전시키고, 농업의 다원적 기능을 유지하는 대가로 지불하는 공익형 직불제를 강화해 나갈 필요가 있음.

3. 스위스의 농업직불제

3.1 전면적 농업직불제 도입의 배경과 근거

□ 스위스는 UR 협상 타결과 WTO 출범으로 인한 농업부문의 충격을 완화하기 위한 차원에서 1992년 연방 농업보고서(Federal Agricultural Report) 발표를 통해 새로운 농정개혁 방향을 제시하였고, 그 일환으로 1993년부터 본격적으로 농가소득안정과 환경 및 경관보전형 농업활성화를 위한 직불제의 개편과 강화를 추진하였음.

○ 과거 스위스 농업정책은 국민을 위한 안정적 식량공급이라는 정책 목표를 달성하기 위해 주로 국경보호와 시장가격지지라는 수단을 활용해 왔으나 1980년대 후반 들어 대내적으로 버터와 우유의 과잉생산과 가격지지 비용의 증가, 환경 및 경관 파괴적 농업생산 등에 대한 비판적 시각이 고조되었으며, 동시에 대외적으로 UR 농업협상을 통해 농업부문에 대한 보호 감축과 시장개방화의 움직임이 태동하고 있었음.

○ 이런 농정개혁에 대한 대내외적인 요구를 반영하고, 농업부문의 경제, 사회, 환경적 측면에서 지속가능한 발전을 도모하기 위한 목적으로 직불제의 개편과 확충이 이루어졌음.

□ 농업직불제도의 확충과 곡물, 우유, 육류 등의 가격지지인하를 주요 내용으로 하는 농업개혁 프로그램을 실시하기로 확정한 1992년 스위스 연방농업보고서(Federal

Agricultural Report)는 아래 4가지 이유로 인해 만들어 졌음.

○ 첫째, 1986년부터 진행된 UR 농업협상의 진전에 따른 농산물 시장개방 및 농업보조금 감축 의무의 이행 충족 필요

○ 둘째, 농산물 시장가격 지지로 인해 발생한 품목별 과잉생산과 그로 인한 재정비용 증가 해소 필요

○ 셋째, 고투입 농업생산과 농업규모화로 환경오염과 경관의 파괴 축소 필요

○ 넷째, 대농과 소농, 그리고 평야지대 농가와 산악지역 농가 사이의 소득분배의 불균형 해소 필요

□ 이러한 농정개혁의 필요성에 대한 대내외적인 요인으로 인해 1993년 1월 1일부터 스위스는 농업직불제 도입과 강화를 근간으로 하는 새로운 농업정책을 시행하였음.

○ 소득정책과 가격정책을 분리한다는 기본 원칙하에 1993년 1월 1일부터 생산과 연계되지 않은 일반직불금뿐만 아니라 새로운 생태직불금(ecological direct payment)을 도입하였음.
- 그 이전에도 생산과 연계된 직불제도가 시행되고 있었으나 1993년 이후 생산과 연계된 직불금을 생산비연계 직불금으로 개편하고, 생태직불금을 추가적으로 도입하였음.

○ 이는 대외적으로 UR 농업협정 이행을 충족하면서 농가의 소득과 경영을 안정시키고자 한 측면과 대내적으로 환경보호적, 경관보전적 농업생산활동 촉진이라는 목소리를 반영한 결과임.
- 특히 생태직불금의 도입은 농업이 가지는 환경적, 경관적, 공익적 가치를 처음으로 반영한 획기적 조치였음.
- 물론 농가는 직불금을 수령하기 위해 토양 및 수자원보호, 생물다양성유지 등 농가의 상호의무준수 조건(cross compliance)이행이 요구되었음.

□ 스위스는 1992년 연방농업보고서(Federal Agricultural Report)의 기본 정신을 발전시켜 오랫동안의 논의와 검토를 거쳐 1996년에 대다수 국민들의 지지하에 농업의 역할 측면에서 다원적 기능 농업(Multifunctional Agriculture)이라는 개념을 처

음으로 연방헌법(Federal Constitution)의 조문(104조)에 명문화하고, 농업지원에 대한 근거를 마련함.

○ 1996년 개정된 스위스 헌법 제104조에는 정부는 '농업의 다원적 기능'을 활성화하고 생태 농업을 육성하기 위해 직접지불제을 통해 농가를 보상할 수 있는 근거를 명시하고 있음.

- 스위스의 연방헌법은 무엇보다 농업의 역할과 관련하여 농업이 식량을 생산할 뿐만 아니라 농업생산 활동과 결합하여 다원적 기능의 발휘와 공공재 역시 공급한다는 철학을 공식적으로 명문화 하고 있으며, 시장에서 보상하지 않는 농업의 다원적기능과 공익적 편익 제공(public utility service)에 대해 농업직불제를 통해 보상이 필요하다는 것을 정당화시키고 있음.

□ 현재 스위스는 연방헌법에 규정된 농업의 역할과 보상의 원칙을 바탕으로 지속가능한 농업과 환경 및 경관보전을 목적으로 1999년 이후 전경지면적과 축종을 대상으로 토양 및 수자원보호, 생물다양성유지 등 농가의 상호의무준수조건(cross compliance) 이행을 전제로 기본적으로 일반직불금을 제공하고 있으며, 상호의무준수조건보다 더 엄격한 이행조건을 수행하는 농가에 대해서는 추가적으로 가산적 형태의 생태직불금을 제공하고 있음.

○ 이는 WTO와 FTA를 통한 농산물 시장개방 확대추세 속에서 농가의 소득과 경영 불안정에 대한 우려를 불식시키면서 농업부문도 시장경쟁의 원리에 부합하는 방향으로 생산활동이 이루어지도록 하기 위한 측면이 고려된 것임.

○ 또한 직불금의 수혜를 받는 농가는 1999년부터 생태학적 성과증명(proof of ecological performance, PEP)이라는 강화된 의무준수 조항을 이행하도록 함으로써 친환경적이고 생태적인 농업생산 활동을 통해 경관을 보전하고 다음세대를 위한 아름다운 환경을 유지하도록 하고 있음.

□ 스위스 연방헌법(104조)의 주요 내용

○ 우선 스위스 연방헌법 104조 1항은 주요 3가지의 농업의 역할과 기여를 정의하고 있으며, 농업이 시장수요에 부응할 수 있는 지속가능한 생산을 통해 이러한 농업의 역할과 기여를 할 수 있도록 보장해야 함을 규정하고 있음.

- 스위스 국민을 위한 식량 공급 보장: 충분한 식량 공급은 평상시(normal times) 충

분한 공급뿐만 아니라, 비상시 충분한 수준으로 생산을 증가시킬 수 있어야 됨.

- 천연자원의 보존과 농촌 경관의 유지: 토양은 농업생산의 가장 중요한 요소 중에 하나임. 토양을 비옥하게 보호하는 것은 천연자원을 보호하는 매우 중요한 부분임. 더욱이, 물, 공기, 동물과 식물 역시 천연 자원에 속하며 농업생산 과정에서 반드시 고려되어야 함. 농촌 경관은 농업 생산과 연계되고, 농업활동은 전형적인 농촌의 경관을 창출함.
- 농촌지역의 분산적 정착 유지: 독특한 정치적, 문화적 삶을 가지고 있는 마을 공동체는 반드시 보존되어야 하며, 농업을 통해 발전 되어야 함.

○ 스위스 연방헌법 104조 2항은 농업부문의 자구적 노력의 합리적 수준에서 필요시 토지를 기반으로 하는 농장을 지원해야 할 것을 규정하고 있음.

- 농가의 농약, 비료 사용량 절감, 수자원 및 환경자원 보호 등 생태학적 성과증명 (proof of ecological performance, PEP) 이행 등의 의무준수를 전제로 농업지원이 된다는 근거조항으로 볼 수 있음.
- 이는 미래 세대가 비옥한 토양과 깨끗한 마실 물을 가지는 것을 보장하는 생산방법을 이용하도록 정당한 농업지원이 필요하다는 것임,

○ 스위스 연방헌법 104조 3항은 농업이 발휘하는 다원적 기능의 임무를 수행할 수있도록 정책수단을 강구해야 함을 규정하고 있음. 이 조항은 농업직불제의 시행의 근거로 작동하고 있음.

- 3항 a는 국가가 직불금 형태로 농가의 소득이 보전되어야하며, 이러한 국가의 보조는 다원적 편익(multifunctional service) 제공에 대한 보상이며, 생태적 성과 증명 (proof of ecological performance, PEP)을 조건으로 함을 규정하고 있음.
- 3항 b는 일반적인 직불제와 생태적 직불제를 구분하는 조항으로 경제적인 인센티브제공을 통해 국가는 환경적으로 수용가능하며, 동물 친화적이며, 자연환경과 가까운 생산 형태를 장려할 수 있도록 해야 함을 규정하고 있음.

<부표 2-8> 스위스 연방헌법 104조

Art. 104 Agriculture

1 The Confederation shall ensure that agriculture makes a major contribution through sustainable production geared to market demands to:
  a. ensuring food supplies for the population;
  b. maintaining the natural resources and preserving the countryside;
  c. maintaining a decentralised settlement pattern in rural areas.

2 Further to a reasonable degree of self-help in the agricultural sector and, when necessary, notwithstanding the basic principle of economic freedom, the Confederation shall support land-based agricultural farms.

3 The Confederation shall devise measures in such a way as to ensure that the agricultural sector is able to fulfil its multifunctional tasks. It shall be given in particular the following powers and tasks:
  a. It shall supplement farmers'' incomes through direct payments aimed at ensuring an appropriate remuneration for the services provided, on condition that proof of ecological performance is provided.
  b. It shall promote methods of production that are close to nature, environmentally acceptable and animal-friendly through economic incentives.
  c. It shall issue regulations concerning declaration of origin, quality, production methods and processing methods for foodstuffs.
  d. It shall protect the environment from the harmful effects of the excessive use of fertilisers, chemicals and other auxiliary substances.
  e. It may promote agricultural research, extension and training as well as supporting investment.
  f. It may issue regulations for consolidating agricultural property.

4 For this purpose it shall use specific agricultural funds as well as general federal funding.

자료 : FOAG, 「Swiss agriculture on the move : The New Agriculture Act Ten years on」, 2009

3.2 직불제의 유형과 단가

□ 일반직접지불제

○ 일반직접지불제는 생태학적 성과 증명(proof of ecological performance, PEP)을 준수하면 농가의 영농조건에 따라 직접지불금을 지급

- 면적직접지불제(Area Payments): 경작가능면적 ha당 연간 1,040 CHF(약 135만원)를, 개활지 혹은 다년생 작물에 대해서는 추가적으로 연간 ha 당 640 CHF를 지급함.
- 방목직접지불제(Payments for keeping grazing farm animals): 소, 물소, 들소, 말 등은 마리당 690 CHF(약 90만원)를, 기타 양과 염소, 사슴 등은 520 CHF를 받음. 초지 1ha 당 지정된 두수 이상에 대해서는 직접지불금이 지급되지 않음. 단, 옥수수와 사탕무 사료를 사용할 경우, 초지 1ha당 지급대상 개체수가 0.5마리씩 증가함.
- 조건불리축산직접지불제(Payments for keeping livestock under difficult conditions): 구릉지역은 마리당 300 CHF(약 39만원), 산악지역 Zone I은 마리당 480 CHF, Zone II는 730 CHF, Zone III는 970 CHF, Zone IV는 1,230 CHF를 지급함[3].
- 경사직접지불제(Payments for farming on steep slopes): 50a이상 경작하는 경영주를 대상으로 경사도 18~35%일 경우 ha당 410 CHF(약 53만원), 경사도가 35% 이상일 경우 ha당 620 CHF를 지급함.
- 경사지포도직접지불제(Payments for wine cultivation on steep slopes): 경사도가 30~50%일 경우 ha 당 1,500 CHF(약 195만원), 50% 이상일 경우에 ha당 3,000 CHF, 계단식 포도밭일 경우 ha당 5,000 CHF를 지급함. 직접지불금 수혜 자격을 갖는 계단식 밭은 주 정부가 지정함.

□ 공익형 직불제

○ 공익형 직불제는 생태적 직접지불제와 동물복지 직접지불제가 있음. 생태적 직접지불제는 일반직접지불제보다 높은 환경생태 규정을 이행한 농가에 추가적으로 혜택을 주는 제도임.
- 생태보상직접지불제(Payments for Ecological compensation): 자연보호법에 근거한 자연보호에 대한 규정을 따라야 하고, 질이 떨어진 경지, 심한 피해를 입은 경지는 제외됨. 지원 대상을 세분하여 다양한 이행조건을 준수할 경우 대상 경지의 종류에 따라 ha당 연간 300 CHF에서 2,800 CHF의 직접지불금을 지급함.
- 조방적곡물생산직접지불제(Payments for Extensive cereals): 정부기관이 추천한 곡물을 20a 이상 심은 뒤 생장조절물질이나 살균제, 자연기능 조절제, 살충제 등을 쓰지 않고 수확하면 ha당 연간 400 CHF를 지불함.
- 유기농직접지불제(Payments for Organic farming): 유기농업 법령에 따라 작물을

3) 스위스는 농업지대를 경지의 고도, 기후, 일조량, 토질, 농업기반을 고려하여 8단계로 구분하고 있으며 8개 지역은 평야곡물지역, 전환지역, 평야초지지역, 구릉지역, 산간지역 I, II, III, IV이며 구릉지역과 산간지역 4그룹이 지원대상임.

생산하고, 보증 기관에 의한 감독을 받는 경작지에 대해 개활지의 경우 ha당 950 CHF, 일반 농경지의 경우 200 CHF를, 포도, 홉, 과일, 담배, 의약용 허브 등의 경우 ha 당 연간 1,350 CHF를 지급함.

- 환경규정이행직접지불제(Payments for Ordinance on Eco-Quality): 생태적 수준을 향상시키거나 생태적 네트워크 구축 계획의 요구 조건을 만족하였을 경우, 지역에 따라 연간 300 CHF에서 2,000 CHF를 지급함.

○ 동물복지직접지불제는 동물복지형, 정기방목, 여름방목 등이 있음.

- 동물복지형 직접지불제(Payments for animal welfare through housing systems): 규정된 사육시스템을 준수하는 경우 120일 이상 기른 소와 물소, 30개월 이상 기른 말, 1년 이상 기른 염소에 대해서는 마리당 90 CHF(약 12만원), 젖을 뗀 돼지는 마리당 155 CHF, 닭과 병아리, 암칠면조, 토끼는 마리당 280 CHF의 직접지불금을 지급함.
- 정기방목직접지불제(Payments for turning animals outdoors regularly): 5월부터 10월까지 한 달에 최소 26회 이상 야외 방목과 11월부터 4월까지 한 달에 최소 13회 이상 방목을 이행조건으로 규정하고 있음. 돼지와 토끼는 매일 몇 시간씩 방목하도록 하고, 수익성 가금류는 낮 시간 동안 야외 마당에 나갈 뿐만 아니라 방목장에 매일 접근할 수 있도록 하고 있음. 1년 이상 기른 소와 물소, 말, 양, 염소, 토끼는 마리당 연간 180 CHF(약 23만원), 젖을 뗀 돼지는 155 CHF, 닭과 병아리, 암칠면조는 280 CHF의 직접지불금을 지급함.
- 여름방목직접지불제(Payments for summer pasturing): 여름동안 산중 방목 이행조건을 준수할 경우 조사료를 먹는 큰 가축 한 마리에 330 CHF(약 43만원), 우유를 생산하는 소나 양, 염소를 58일 내지 100일 간 여름 방목했을 경우 330 CHF이며, 항상 목동이 감시한다는 조건 하에 양에 대해서도 목장 경영자 당 330 CHF를 지급함. 윤환 방목(rotational grazing)을 하는 양에 대해서는 경영자 당 250 CHF, 기타 방식으로 방목하는 양에 대해서는 경영자 당 120 CHF을 지급함.

<부표 2-9> 직접지불제도의 종류, 수혜조건, 단가

		종류	수혜조건	단가
일반	소득및경영안정	면적	경작면적당 지급	- 1,040CHF/ha - 개활지 혹은 다년생 작물: 640CHF/ha 추가
		방목	가축 초지방목	- 690 or 520CHF/마리 - 지정 두수 이상은 미지급 원칙
		조건불리축산	산악지역 방목	- 구릉지역: 300CHF/마리 - 산악지역: 480~1,230CHF/마리
		경사	경사지 50a이상[1]	- 18~35% 경사도: 410CHF/ha - 35% 이상 경사도: 620CHF/ha
		경사지포도	경사도에 따라 지급	- 30~50% 경사도:1,500CHF/ha - 50% 이상 경사도: 3,000CHF/ha - 계단식: 5,000CHF/ha
공익	생태적	생태보상	비료, 살충제 등 제한	- 다양한 이행조건 준수시: 경지의 종류에 따라 300~2,800CHF/ha
		조방적곡물 생산	추천 곡물 재배	- 생장조절물질, 살균제, 자연기능 조절제, 살충제 사용 안한 경우: 400CHF/ha
		유기농	유기농 작물 재배	- 개활지: 950CHF/ha - 일반농경지: 200CHF/ha - 포도, 홉, 과일 등:1,350CHF/ha
		환경규정이행	생태 네트워크 구축	-생태적 수준 향상 혹은 생태적 네트워크 구축: 지역에 따라 300~2,000CHF
	동물복지	동물복지형	동물보호 사육장	- 규정된 사육시스템 이행조건 준수: 가축의 종류에 따라 90~280CHF/마리
		정기방목	5~10월 월 26회, 11월~4월 월 13회 방목	- 방목 이행조건 준수: 가축의 종류에 따라 180~280CHF/마리
		여름방목	여름철 산중 방목	- 여름동안 산중 방목 이행조건 준수: 가축의 종류에 따라 120~330CHF/마리

주 1) 방목장, 포도재배지, 생울타리, 산림지역, 나무가 우거진 비탈은 제외
자료: 임정빈, 이수연(2011)의 자료를 재구성함.

3.3 직접지불금 수혜 자격 및 의무준수 이행조건

□ 직접지불금 수혜 자격

○ 직접지불금 수혜자격을 살펴보면, 개인 농장을 운영하며, 기초적인 농업전문훈련을 이수한 스위스에 거주하는 농가임. 원칙적으로는 국가, 주, 시 그리고 법인이 운영하는 농장은 수혜 대상에서 제외되고, 허용 가능한 가축의 수를 초과한 농가의 경우도 직접지불금을 받지 못하는 것으로 되어 있음.

□ 생태적 성과 증명(PEP)

○ 직접지불금을 수령하는 농가는 생태적 성과 증명(PEP) 의무를 지켜야 하며 이는 1999년에 도입됨.

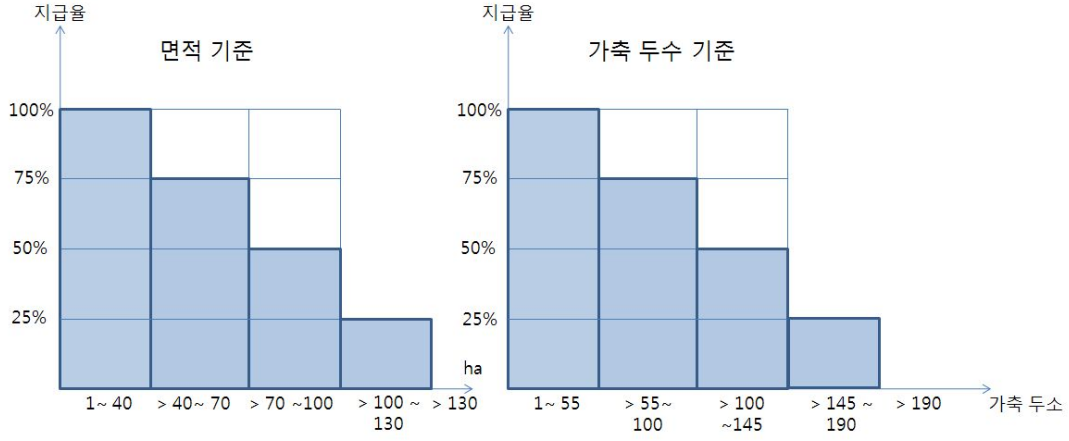
- 가축의 경우 동물보호법(Ordinance on the Protection of Animals)의 조항을 준수하여 동물친화적인 방법으로 사육함.
- 토양의 경우에는 양분수지 균형이 이루어지도록 비료를 사용하고 질소와 인의 최대 허용치를 준수함.
- 재배하는 작물의 성격에 따라 3.5%~7.0%의 면적을 휴경 등의 방법으로 생태보전지구로 유지함.
- 경지면적이 3ha 이상인 농가의 경우, 1년에 적어도 네 종류의 다른 곡물을 재배하고, 작물과 작물 사이에 최대 휴식기를 준수하는 윤작의무를 이행함.
- 경작가능한 평야지와 구릉지, 그리고 산악 지역 I의 경우 표토를 보존할 수 있는 작형을 유지하고, 토양침식 방지를 위한 노력을 다함으로써 정기적인 점검을 받았을 때 시각적으로 표토 손실이 없어야 함.
- 발아전처리 제초제(preemergency herbicides), 살충제(insecticides), 펠렛(pellets) 등 농작물 관리에 필요한 농약에 대한 사용규제를 준수

□ 농가의 구조적인 수혜 조건

○ 우선 직접지불금을 받는 농가는 최소 표준인력 요구량 이상을 보유하여야 함. 농가당 표준인력의 0.25 단위가 필요하며, 표준인력 단위(UMOS)는 관련 규정에 의해 산정됨. 그리고 표준 인력 1명당 최대 직접지불금 수혜 금액은 70,000 CHF 이며, 농가의 경작규모 및 사육규모에 따라 직접지불금 지급률이 상이함.

- 스위스 농업 직접지불금은 농가 규모가 클수록 직접지불금을 차감하여 지급함. 영농 규모가 40ha 이상이면 원래 직접지불금의 75%만 받고, 70ha가 넘으면 50%만 받음.
- 가축 사육규모가 100마리를 넘게 되면 원래 직접지불금의 50%만 받음. 이는 소득의 불균형 상태가 심화될 수 있는 문제를 고려한 정책임.

<부도 2-5> 농가 규모에 따른 직불금의 지급률 변화



○ 스위스 농업직접지불금은 소득이나 재산이 많을수록 차감하여 지급

- 농가의 소득이 8만 CHF를 넘으면 소득에서 8만 CHF를 뺀 금액의 10%만큼 직접지불금이 차감됨.
- 재산이 80만 CHF가 넘으면 역시 재산과 80만 CHF의 차액의 10%만큼 직접지불금을 차감함.
- 재산이 100만 CHF를 넘으면 직접지불금 수혜 대상에서 제외됨.

□ 상호준수의 모니터링 시스템

○ 상호 준수(Cross Compliance)는 농업직불금을 받기 위한 농가의 의무준수 사항을 의미하며, 만일 농가가 직불금 수혜의 대가로 요구된 의무준수사항을 이행하지 않고 사회적 편익을 제공하지 않을 경우, 직불금에 의한 보상은 기준에 따라 축소되거나 전혀 지급되지 않을 수 있음

- 스위스는 농가의 의무를 감시하고, 모니터링할 것인지, 만약 위반하였을 경우 어떻게 해야 하는지 등을 체계적으로 관리하고 있음.

○ 모니터링, 통제 및 허가

- 의무준수 이행에 적합한 증거를 제시하는 농업인들만이 직접지불금을 받을 수 있음. 농업인들은 그들이 환경서비스를 제공한다는 것을 보여주어야 하며, 조사기관에 의해서 검증받아야 함.
- 검증을 통과할 경우에만 기존 기록을 유지할 수 있으며, 통과하지 못하면 지역 직

접지불금이 줄어들게 됨.

- 직접지불금 규정에 따라 직접지불금 통제 시스템에 대한 책임은 주 정부에 있음. 주 정부는 목적에 따라 직접 통제하기도 하며, 외부기관에 위탁하기도 함. 주 정부(또는 위탁기관)은 처음 직접지불금을 받는 모든 농장을 통제해야 하고, 전년도 검증에서 발견되지 않은 불이행이 있는 모든 농장을 확인해야 함. 또한 임의로 선정된 잔여 농가의 최소 30%를 확인해야 함.
- 거짓 자료를 제시하는 농업인들은 규정에 따라 벌칙을 받게 됨. 예를 들어 여름방목의 조건을 이행하지 못한 농업인들은 표준가축밀도에 따라 벌칙을 부여받는데, 동물 수가 표준가축밀도의 10~15%를 초과할 경우 직접지불금의 25%를 삭감 받고, 15% 이상을 초과할 경우에는 직접지불금을 받지 못하며, 표준가축밀도보다 25% 적을 경우에는 실제 가축밀도에 따라 직접지불금을 계산함.

3.4 스위스의 직불금 지원 현황

□ 스위스에서 전면적인 농업직불금 제도가 시행된 1999년 이후 직불금으로 사용된 예산은 지속적으로 증가하였음.

○ 스위스에서 농업직불금으로 집행된 예산은 1999년 약 21억 CHF에서 지속적으로 증가하여 2010년에 28억 CHF까지 증가하였음.

- 반면에 농업과 식품에 대한 정부 지출액은 1999년 약 40억 CHF에서 2010년 37억 CHF로 감소추세임.
- 이에 따라 농업직불금이 농업과 식품에 대한 정부 지출액에서 차지하는 비중은 1999년 53% 수준에서 꾸준히 증가하여 2010년 76%에 달함.
- 이러한 농업직불금이 차지하는 비중 증가는 농업직불제가 스위스 농정에서 차지하는 중요도가 지속적으로 증가하고 있다는 것을 의미함.

□ 앞서 언급한 바와 같이 스위스의 농업 직접지불제는 크게 일반직접제와 생태적 직접지불제로 나눌 수 있는데, 전체 직불금에서 차지하는 일반 직접지불금 수혜 비중이 감소 추세를 보이는 데 비해 생태적 직접지불제의 비중은 지속적으로 증가하고 있음.

○ 2010년 기준으로 전체 농업직불금에서 일반직불금이 차지하는 비중은 78.9%이고, 생태직불금이 차지하는 비중은 21.4% 수준임.

- 일반적 직접지불제 비중은 1999년 85.5%에서 78.9%로 줄어든 반면에 생태직접지

불제 비중은 같은 기간 동안 15.7%에서 21.4%로 증가하였음.

○ 물론 아직도 일반직불금이 생태직불금에 비해 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있지만 생태직불금의 증가 속도가 보다 빠르다는 것을 의미하며, 2000년 이후 직불금 금액의 변화는 주로 생태적 직불금에 의한 것이라고 해석할 수 있음.

- 즉, 이는 농민들이 상호준수에 따른 일반 직불금 수혜와 더불어 생태적 직불금 획득을 위해 해당 프로그램에 보다 적극적으로 참여하고 있고, 특히 생태적 직불제도의 목표인 친환경 영농활동의 활성화가 잘 이루어지고 있음을 의미함.

<부표 2-10> 스위스 농업직접지불제의 실적

단위: 100만 CHF, %

	1999	2005	2006	2007	2008	2009	2010
전체 직접지불금	2,081	2,486	2,500	2,575	2,505	2,742	2,789
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
일반적 직접지불금	1,779	2,000	2,007	2,070	1,987	2,190	2,201
	(85.5)	(80.4)	(80.3)	(80.4)	(79.3)	(79.9)	(78.9)
생태적 직접지불금	327	507	518	524	539	566	598
	(15.7)	(20.4)	(20.7)	(20.3)	(21.5)	(20.6)	(21.4)
감가	24	20	26	19	21	15	10
	(1.2)	(0.8)	(1.0)	(0.7)	(0.8)	(0.5)	(0.4)

자료: 연방농업청, 「Agricultural report 2011」, 2012.

□ 일반직접지불제는 면적, 방목, 조건불리축산, 경사, 경사지포도 등으로 나눌 수 있는데, 지급 실적을 보면 1999년 18억 CHF에서 2010년 22억 CHF로 연평균 2.0%로 증가하였음.

○ 일반직접지불제유형별로 살펴보면 면적, 경사직접지불금은 연평균 1% 내외로 증가하였고, 방목, 조건불리축산, 경사지포도 직접지불금은 각각 7.1%, 3.4%, 1.8%로 증가하였음.

- 일반직접지불제유형별 직불금 구성비 비중 변화를 살펴보면 면적 직접지불금은 크게 감소하고, 방목과 조건불리축산 직접지불금은 증가하는 특징을 보이고 있음.
- 2010년 기준 구성비는 면적 55.5%, 방목 23.2%, 조건불리축산 16.1%, 경사 4.7%, 경사지포도 0.5%를 각각 나타내고 있음.

<부표 2-11> 일반 직접지불제 유형별 지급실적

단위: 100만 CHF, %

	1999	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균
합 계	1,779	2,000	2,007	2,070	1,987	2,190	2,201	2.0
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	
면적직접지불금	1,163	1,320	1,319	1,276	1,201	1,226	1,221	0.5
	(65.4)	(66.0)	(65.7)	(61.6)	(60.4)	(56.0)	(55.5)	
방목직접지불금	255	292	301	413	406	510	510	7.1
	(14.3)	(14.6)	(15.0)	(19.9)	(20.4)	(23.3)	(23.2)	
조건불리축산직접지불금	256	282	281	278	277	353	354	3.4
	(14.4)	(14.1)	(14.0)	(13.4)	(13.9)	(16.1)	(16.1)	
경사직접지불금	96	95	94	93	92	91	104	0.8
	(5.4)	(4.7)	(4.7)	(4.5)	(4.6)	(4.2)	(4.7)	
경사지포도직접지불금	9	11	11	11	11	12	11	1.8
	(0.5)	(0.6)	(0.6)	(0.6)	(0.6)	(0.5)	(0.5)	

자료: 연방농업청, 「Agricultural report 2011」, 2012.

□ 생태적 직접지불제는 생태적 기여, 동물복지, 여름방목, 수질 보호 등으로 나눌 수 있는데, 생태적 직접지불금의 실적을 보면 1999년 3.3억 CHF에서 2010년 6.0억 CHF로 연평균 5.7%로 증가하였음.

○ 생태적 직접지불제 종류별로 연평균 증가율을 살펴보면 생태적 기여 3.9%, 동물복지 8.9%, 여름방목 3.9%, 수질 보호 88.8%로 모두 증가하는 것으로 나타났음.

- 생태적 직접지불제 유형별 구성비의 비중 변화를 살펴보면 생태적 기여는 크게 감소하고, 동물복지, 여름방목, 수질 보호는 증가하는 특징을 보이고 있음.
- 2010년 기준 구성비는 생태적 기여 14.8%, 동물복지 37.7%, 여름방목 16.9%, 수질 보호 3.6%를 각각 나타내고 있음.

○ 생태적 기여 직접지불금을 구성항목별로 살펴보면, 생태적 보상, 환경규정이행, 유기농업은 각각 연평균 2.3%, 28.9%, 11.1%로 증가하는 것으로 나타난 반면, 조방적 경작은 1.6% 감소하는 것으로 나타남.

<부표 2-12> 생태적 직접지불금의 실적

단위: 100만 CHF, %

	1999	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균
합 계	327	507	518	524	539	566	598	5.7
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	
생태적기여	165	214	217	218	225	235	250	3.9
	(50.6)	(42.1)	(41.9)	(41.6)	(41.6)	(41.5)	(41.8)	
생태적보상	101	126	127	127	123	123	129	2.3
	(30.8)	(24.9)	(24.5)	(24.2)	(22.8)	(21.7)	(21.5)	
환경규정이행	-	27	30	32	43	55	62	28.9
	(0.0)	(5.4)	(5.8)	(6.1)	(8.0)	(9.7)	(10.4)	
조방적경작	35	32	31	31	31	29	29	-1.6
	(10.8)	(6.2)	(6.0)	(5.9)	(5.7)	(5.1)	(4.9)	
휴경지초지이용	18	-	-	-	-	-	-	-2.8
	(5.4)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	
유기농업	12	29	29	28	28	28	30	11.1
	(3.6)	(5.6)	(5.5)	(5.4)	(5.2)	(4.9)	(5.0)	
동물복지	94	196	203	208	217	223	226	8.9
	(28.7)	(38.6)	(39.2)	(39.7)	(40.2)	(39.4)	(37.7)	
여름방목	68	92	92	92	92	98	101	3.9
	(20.7)	(18.1)	(17.7)	(17.6)	(17.0)	(17.3)	(16.9)	
물보호	-	6	6	6	6	10	21	88.8
	(0.0)	(1.2)	(1.2)	(1.1)	(1.2)	(1.8)	(3.6)	

자료: 연방농업청, 「Agricultural report 2011」, 2012.

3.5 직접지불제 유형별 참여농가

□ 우선 일반적 직접지불제 종류별 참여 농가를 보면 면적, 조건불리, 경사의 경우는 소폭 감소하나 방목은 약간 증가하는 것으로, 경사지 포도재배는 변동이 없는 것으로 나타났음.

○ 스위스 전체농가에서 일반적 직접지불금 제도의 종류별 참여 농가를 살펴보면, 2010년을 기준으로 면적 직접지불금을 수령하는 농가가 전체 농가의 87.3%, 방목 직접지불금을 받는 농가가 76.5%, 조건불리 축산 직접지불금 대상농가가 53.1%를 차지함.

<부표 2-13> 일반 직접지불제도 종류별 참여 농가수

단위: 호, %

연도	전체 농가수	일반직접지불제도				
		면적 직접 지불금	방목 직접 지불금	조건불리 축산직접 지불금	경사 직접 지불금	경사지나 계단식 포도재배 직접 지불금
1999	73,591	60,696	38,768	35,693	33,903	2,650
	(100.0)	(82.5)	(52.7)	(48.5)	(46.1)	(3.6)
2000	70,537	60,473	38,846	35,707	33,880	2,833
	(100.0)	(85.7)	(55.1)	(50.6)	(48.0)	(4.0)
2005	63,627	56,162	35,763	33,743	31,626	2,908
	(100.0)	(88.3)	(56.2)	(53.0)	(49.7)	(4.6)
2009	60,034	52,539	45,939	31,849	29,775	2,745
	(100.0)	(87.5)	(76.5)	(53.1)	(49.6)	(4.6)
2010	59,065	51,588	45,180	31,385	29,314	2,672
	(100.0)	(87.3)	(76.5)	(53.1)	(49.6)	(4.5)
연평균증감률	-2.0	-1.5	1.8	-1.2	-1.3	0.1

주: ( )는 해당 직접지불제도 참여 농가의 전체 농가에서 차지하는 비중을 나타냄.
자료: 스위스 통계청

□ 생태적 직접지불제 종류별 참여 농가를 보면 생태적 보상, 조방적 곡물은 소폭 감소하나 환경적 질에 대한 규정(Environmental Quality Objective, EQO), 유기농, 동물복지형 직접지불금은 증가하는 것으로 나타났음.

○ 스위스 전체농가에서 생태적 직접지불제의 종류별 참여 농가를 살펴보면, 2010년을 기준으로 생태적 보상 직접지불금 83.2%, 동물복지형 직접지불금 63.5%, 환경적 질에 대한 규정 50.4%, 조방적 곡물 24.7%, 유기농업 9.6%를 나타냈음.

○ 특히 2002년부터 시행된 환경적 질에 대한 규정을 이행하는 농가의 수와 동물 복지 직불금 수혜 농가의 경우, 해당 프로그램의 참여하는 농가의 비중은 물론 참여 농가 수가 모두 증가추세임.

- 환경적 질에 대한 규정을 이수하는 농가는 2002년 1만 가구(전체 15.4%)에서 2010년 3만 가구(전체 50.4%)까지 증가하였음.
- 그리고 동물복지 직불금의 경우, 1999년 2만 7천 가구(전체 37%)에서 2010년 3만 7천 가구(전체 64%)까지 증가하였음..

○ 반면에 곡물의 조방적 경작 프로그램의 경우, 참여 농가 수와 비중이 모두 감소추세임.

- 1999년 2만 5천 가구(전체 31%)에서 지속적으로 감소하여 2010년 1만 5천 가구(전체

25%)까지 감소하였음.

○ 이렇게 직접지불제 유형별로 참여 농가수가 연도별로 차이가 발생하는 이유는, 직불 유형별 참여여부를 메뉴선택 방식에 따라 농가 스스로 득실을 감안하여 선택적으로 결정하기 때문임.

<부표 2-14> 생태적 직접지불제도 종류별 참여 농가수

단위: 호, %

연도	전체 농가수	생태적 직접지불금				
		생태적 보상	환경적질에대한규정(EQO)	조방적 곡물	유기농	동물복지형 직접지불금
1999	73,591	56,437	-	22,538	4,744	27,258
	(100.0)	(76.7)	-	(30.6)	(6.4)	(37.0)
2000	70,537	56,395	-	20,482	4,904	31,433
	(100.0)	(80.0)	-	(29.0)	(7.0)	(44.6)
2002	67,421	55,015	10,377	18,403	5,898	36,215
	(100.0)	(81.6)	(15.4)	(27.3)	(8.7)	(53.7)
2009	60,034	49,967	28,928	14,847	5,714	37,815
	(100.0)	(83.2)	(48.2)	(24.7)	(9.5)	(63.0)
2010	59,065	49,136	29,788	14,603	5,641	37,535
	(100.0)	(83.2)	(50.4)	(24.7)	(9.6)	(63.5)
연평균증감률	-2.0	-1.2	15.6	-3.8	1.7	3.1

주: ( )는 해당 직접지불제도 참여 농가의 전체 농가에서 차지하는 비중을 나타냄.
자료: 스위스 통계청

3.6 직불제 시행의 효과

가. 농가소득 안정에 기여

□ 우선 스위스의 농업지역은 크게 평야, 언덕, 산악지대로 구분되는데, 공통적으로 농가소득에서 농업소득이 차지하는 비중은 줄어드는 반면, 직불금이 차지하는 비중은 증가하고 있는 추세임.

○ 평야 지대의 경우, 농가 소득에서 농업 소득이 차지하는 비중은 1999년 약 37%에서 2010년 10%로 감소한 반면 직불금이 농가소득에서 차지하는 비중은 약

41%에서 62%로 증가하였음.

- 산악지역의 경우 1999년부터 농업 소득은 음의 값을 가지고, 시간이 지날수록 영농활동을 통한 소득은 (-)값이 커지고 있으나 농가소득은 꾸준한 증가세를 기록하고 있는데, 이는 직접지불금의 증가에 따른 것임. 산악지대의 경우 직불금이 농가소득에서 차지하는 비중은 1999년 82%에서 지속적으로 증가하여 2010년에는 98%까지 증가하였음.

○ 농가소득에서 직불금이 차지하는 비중은 지역별로 상이하나 모든 지역에서 50%가 넘으며, 이는 직불금 제도가 스위스 농가 소득에서 매우 중요한 역할을 하고 있음을 의미함.

- 특히, 언덕지대와 산악지대의 경우, 직불금에 대한 농가소득의 의존도가 매우 심하며, 직불금 제도가 이들 지역의 농가 소득 안정에 매우 큰 영향을 미치고 있음을 알 수 있음.
- 만일 직불제가 없었다면 언덕지대와 산악지역은 거의 대부분 영농활동을 포기했을 것이라는 것을 의미함.

<부표 2-15> 스위스 평야지대 농가소득과 직접지불금 비중

단위: CHF, (%)

연도	농가소득	직접지불금	농업소득	농외소득
1999	79,548	32,359	29,609	17,580
	(100.0)	(40.7)	(37.2)	(22.1)
2000	95,543	32,944	44,794	17,805
	(100.0)	(34.5)	(46.9)	(18.6)
2005	84,227	42,994	19,702	21,531
	(100.0)	(51.0)	(23.4)	(25.6)
2010	89,643	55,378	9,249	25,016
	(100.0)	(61.8)	(10.3)	(27.9)

자료: Agroscope Reckenholz-Tänikon ART(2012).

<부표 2-16> 스위스 산악지대 농가소득과 직접지불금 비중

단위: CHF, (%)

연도	농가소득	직접지불금	농업소득	농외소득
1999	62,642	51,279	-7,887	19,250
	(100.0)	(81.9)	-(12.6)	(30.7)
2000	66,732	50,719	-2,998	19,011
	(100.0)	(76.0)	-(4.5)	(28.5)
2005	66,958	59,185	-14,378	22,151
	(100.0)	(88.4)	-(21.5)	(33.1)
2010	69,837	68,544	-25,740	27,033
	(100.0)	(98.1)	-(36.9)	(38.7)

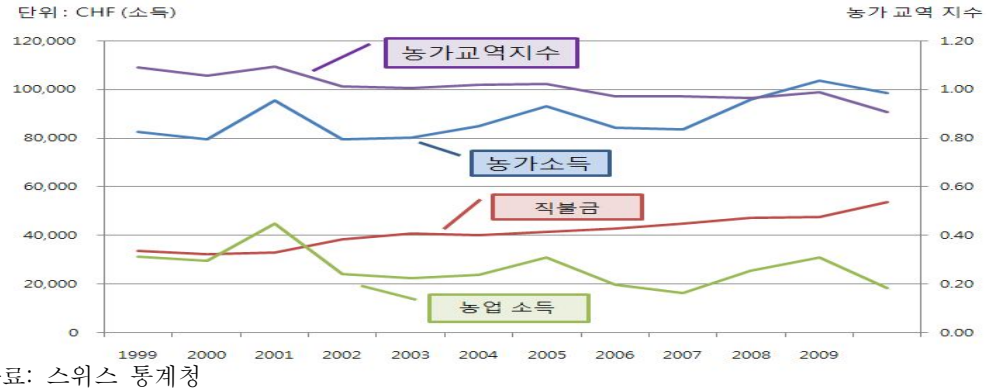
자료: Agroscope Reckenholz-Tänikon ART(2012).

□ 농업직불금이 농가소득 안정에 기여한 바를 살펴보기 위해 농가교역지수, 농업소득, 직불금 수혜액, 농가소득의 변화를 살펴보면 다음과 같음.

○ 농업수익성을 나타내는 농가교역 지수는 지속적으로 감소하고 있으며, 2005년 이후 1 이하를 유지하고 있어 농업수익성이 악화되고 있음.

- 이에 따라 평야, 언덕, 산악 등 모든 지역에서 농업소득이 지속적으로 감소하고 있지만 직불금이 증가하고 있어 농가소득의 경우 일정한 상태를 유지할 뿐만 아니라 최근 들어 조금씩 증가하는 추세임.

<부도 2-6> 농업소득, 직불금, 농가소득 변화추이(평야지대)



자료: 스위스 통계청

□ 결론적으로 농산물 수입개방 확대에 따라 농업수익성이 악화되어 농업소득이 감소하고 있지만 정부의 직불제도 확충에 따른 보조금 증가로 인해 농가 소득이 일정 수준으로 유지되고 있음을 알 수 있음.

○ 스위스의 경우 농산물 시장 개방으로 인해 발생하는 농업소득의 감소를 강화된 농업직불제도를 통해 농업소득 감소분을 보전함으로써 농가 소득안정에 크게 기여하고 있음.

- 스위스는 직불금 정책을 통해 농업생산활동의 급격한 쇠퇴를 막고 있으며, 이를 통해 농가소득의 안정과 함께 농업생산활동으로 부수적으로 창출되는 환경보전, 생태적 경관유지, 인구의 분산적 정착이라는 정책 목표를 동시에 달성하고 있음.

나. 친환경 생태적 영농활동의 증가

□ 2002년 이후 강화된 생태직불금 제도가 시행된 이후 유기농법을 사용하는 경작지와 생태보전 지역은 지속적으로 증가하고 있음.

○ 스위스의 유기농 면적은 1996년 전체 경작 가능한 면적의 약 5%에서 지속적으로 증가하여 2010년 약 11%까지 증가하였음.
- 생태보전 지역도 1996년 경작 가능한 면적의 7%에서 2010년 약 11%까지 증가하였음.

○ 유기농 농가 수도 증가하고 있는데, 1999년 유기농 농가는 전체 농가의 약 6%에서 2010년 약 10%로 증가하였음.

□ 유기농법을 사용하는 면적의 경우, 약 70%가 산악지역인 것으로 나타났으며, 이는 영농 환경이 불리하여 영농의 규모화가 어려운 지역이 유기농업을 더욱 선호하는 것으로 해석할 수 있음.

○ 즉, 산악지역 농가들은 규모화 등을 통해 얻을 수 있는 수익보다는 생태적 직불금을 받을 수 있는 유기농법을 선호한다고 해석할 수 있음.

○ 환경적 질에 대한 규정(EQO, Ecological Quality Ordinance)이 도입된 2002년 이후에는 환경적 질에 대한 규정을 준수하고 있는 생태보전지역이 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났으며, 이는 농가들이 추가적인 직불금 수혜를 위해 환경적 질에 대한 규정을 준수하는 비중이 증가하고 있다는 것을 의미함.

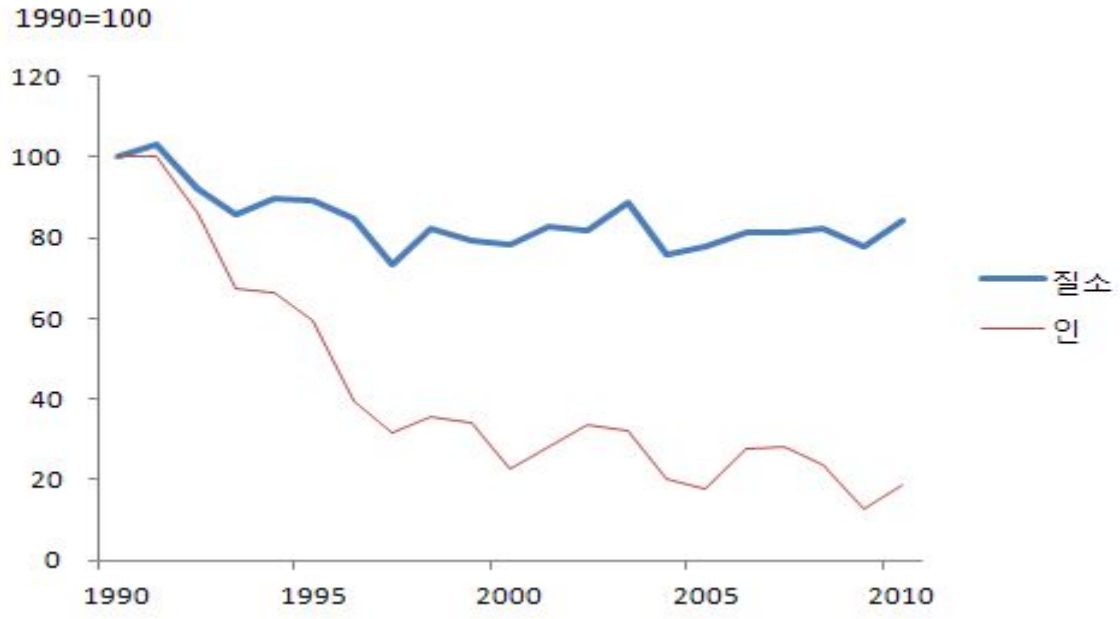
□ 농약과 화학비료 사용량도 지속적으로 감소하고 있는 반면 농약과 화학비료 사용의 효율성이 증가하여 생산성에는 큰 영향을 미치지 않는 효과를 발휘하고 있음.

○ 농약 사용에 대한 규제는 1999년 도입된 생태적 성과 증명(PEP) 준수의무에 에 속하며, 농가는 직불금을 받기 위해서는 농약 사용에 대한 규제를 따라야 함.
- 농약과 마찬가지로 비료도 역시 직불금 수혜를 위한 생태적 성과 증명에 포함되어 있고, 이러한 비료 사용에 대한 제약은 스위스 토양에 남아 있는 질소와 인을 감

소시키는 역할을 하였음.

○ 이에 따라 토양에 남아 있는 질소와 인의 양은 지속적으로 감소하고 있음.

<부도 2-7> 스위스 토양의 잉여 질소 및 인의 양



자료: 스위스 연방통계청

□ 또한 농가의 친환경적 농업활동을 위한 상호의무 준수 조항과 생태직불금 도입은 농업 부문에서 발생하는 온실가스 배출량을 지속적으로 감소시키고 있음.

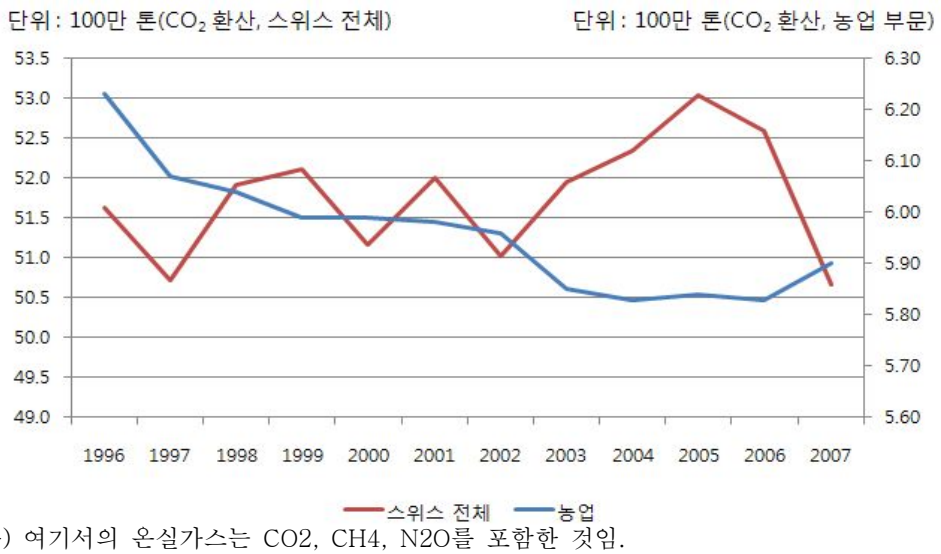
○ 특히 농업부문의 온실가스 배출량 안정적 감소추세는 상대적으로 변동이 심한 스위스 전체 온실가스 배출량과는 다른 양상을 보이고 있고, 국가 온실가스배출량 감소에도 크게 기여하고 있음.

□ 결론적으로 스위스는 1999년 이후 일반직불금의 의무준수 사항인 생태적 성과증명(PEP)제도 도입과 함께 추가적인 생태보전적 직불금제도 시행으로 정부가 의도한 환경 친화적이며 생태적 영농 프로그램에 참여하는 농가의 수가 지속적으로 증가하고 있으며, 이로 인해 직불금 제도의 주요 목표 중 하나인 자연친화형 농업이 성공적으로 정착되고 있음.

○ 토양 및 수자원 보전, 온실가스 배출감소, 농약 및 화학비료사용 절감 등의 효과가

가시화되고 있음.

<부도 2-8> 농업 부문 온실가스 배출



주) 여기서의 온실가스는 CO2, CH4, N2O를 포함한 것임.

자료: 스위스 통계청

다. 농업생산 유지 및 농식품의 안정적 공급

□ 스위스는 직불금제도 확충을 통해 WTO/FTA를 통한 농산물 수입개방 등으로 인한 농업여건의 악화에도 불구하고 급격한 농업생산 축소 및 농촌 사회의 붕괴를 방지하면서 식량의 안정적인 공급 달성이라는 정책 목표를 달성하고 있음.

○ 우선 농산물 생산의 경우, 2000년도 이전까지 하락세를 유지하였으나 최근 들어 1990년의 생산량을 회복한 것으로 나타났음.

○ 또한 스위스 농업에서 중요한 위치를 차지하는 축산물의 경우, WTO UR 협정 이행과 EU와의 쌍무적 자유무역협정 등으로 생산감축의 우려가 있었으나 강화된 새로운 직불제가 도입된 1999년 이후에도 지속적으로 약 76% ~ 81%의 자급률을 유지하고 있음.

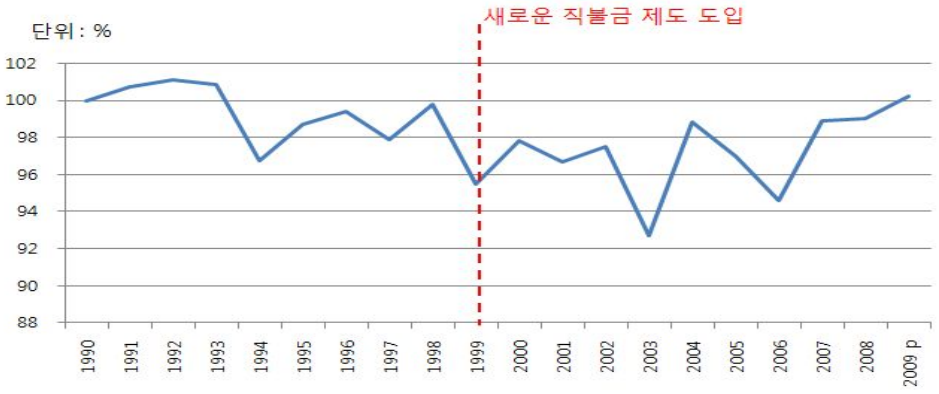
- 스위스의 육류소비는 1999년 약 39만 톤에서 2009년 약 42만 톤으로 증가추세이나 소비증가의 대부분을 수입산이 아닌 국내 육류생산 증가로 대체함으로써 고일정한 자급률을 유지하고 있음.

○ 스위스 국민의 식품소비에서 국내산 식품이 차지하는 비중도 전반적으로 60% 가량

으로 일정한 자급률을 유지하고 있음.

- 식물성 식품은 40%, 동물성 식품은 90%이상의 자급률 상태를 1999년 이후 일정하게 유지하고 있음.

<부도 2-9> 스위스의 농산물 생산(1990년=100)



자료: 스위스 통계청

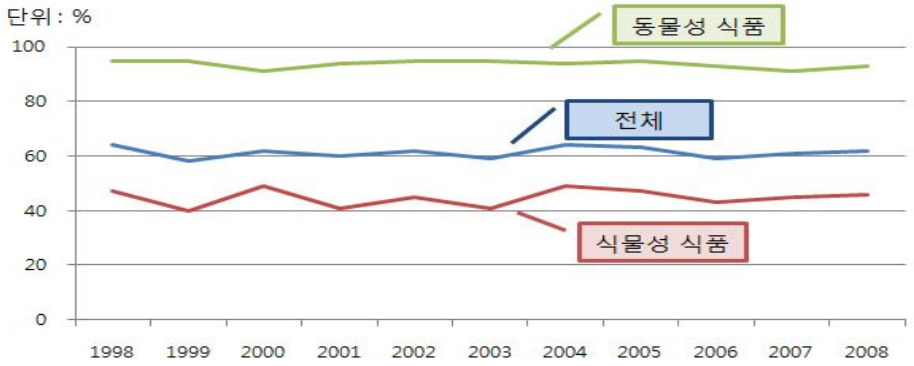
<부표 2-17> 육류 생산 및 소비

단위 : 톤

	국내 생산 및 점유율(%)		수입 및 점유율(%)		소비량
1999	308,879	(79.7)	78,568	(20.3)	387,447
2000	297,770	(77.9)	84,701	(22.1)	382,470
2005	314,100	(81.0)	73,542	(19.0)	387,642
2009	329,467	(79.3)	86,067	(20.7)	415,534

자료 : 스위스 통계청

<부도 2-10> 스위스의 식품소비 자급도(에너지 섭취량 기준)

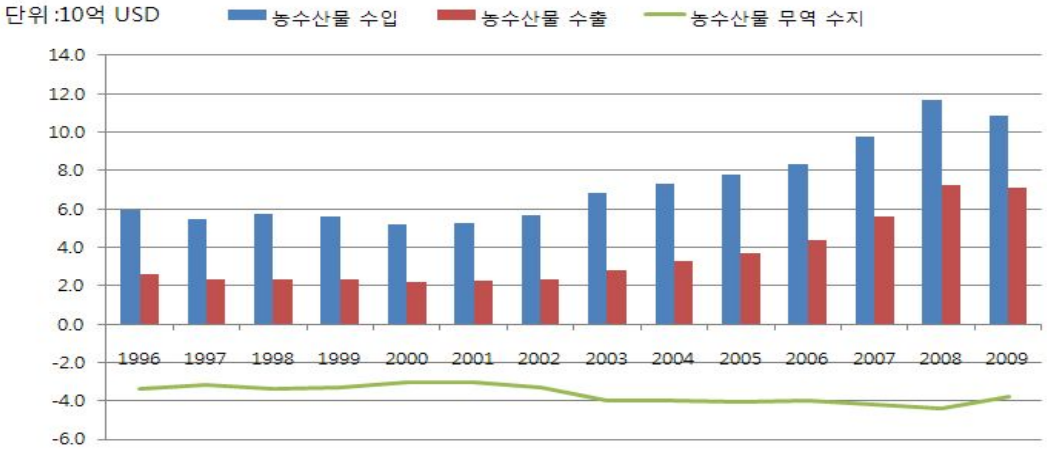


자료: 스위스 통계청

□ 이에 따라 WTO 출범 이후 농산물 시장개방에도 불구하고 스위스의 농수산식품 무역 수지는 크게 악화 되지 않은 것으로 나타났음.

○ EU와 농산물에 대한 일부 시장개방을 약속한 2002년 이후 스위스의 무역 수지는 악화되었으나. 2003년 이후 일정한 수준을 유지하고 있음.

<부도 2-11> 스위스의 농수산식품 무역 수지



자료: International Trade by Commodity Statistics (ICTS) database.

<부표 2-18> 식량생산, 수출입, 소비, 자급률

단위: kg/1인

	국내생산	수출량	수입량	소비량	자급률
1990	463.5	57.6	331.7	751.8	61.7
1995	433.5	57.5	341.0	720.6	60.2
2000	449.0	67.0	350.7	720.1	62.4
2005	404.2	127.3	400.3	687.1	58.8
2009	419.9	117.0	408.1	709.8	59.2

자료: 스위스 농업인연맹(2012).

□ 결론적으로 스위스의 농업생산, 농식품 자급도는 수입개방 이후에도 일정한 상태를 유지하고 있으며, 이는 스위스 정부의 직불제 확충을 통한 안정적 식량 공급이라는 농업 정책 목표와도 일치하는 결과임.

○ 물론 앞서 살펴본 바와 같이 스위스도 농산물 시장개방 이후 농가교역 조건이 악화되고 있음에도 불구하고 직불제를 통해 농가의 안정적 농업생산 활동을 유지토

록 하고 있으며, 국내 소비자들도 국내산 농식품을 선호함에 따라 나름대로 일정 수준의 식량자급률을 유지하고 있다고 판단됨.

3.7 평가와 시사점

□ 스위스의 경우 1996년 다원적 농업(multifunctional agriculture)이라는 아이디어가 연방헌법(Federal Constitution)에 도입되었으며, 이를 바탕으로 1999년 새로운 농업법(New Agricultural Act)을 통해 전 경지면적과 축종에 대해 일반직불과 생태직불제를 시행하고 있음.

○ 이러한 농업직불제도의 확충을 통해 스위스는 WTO나 EU와의 FTA 등을 통한 농산물 시장개방 확대 이후에도 농가의 소득안정, 환경과 경관보전, 농업생산 및 농식품 자급률 유지 등의 정책 목표를 달성해 오고 있음.

○ 스위스 직불제는 농가의 철저한 의무준수 조항과 이에 대한 모니터링 시스템 마련과 함께 크게 일반직불과 생태직불로 구분되나, 지역별/농법별/축종별로 매우 다양하고 세밀한 직불제를 운영함으로써 농가가 처한 여건에 따라 합리적으로 직불제를 선택할 수 있는 '메뉴 방식'으로 운영 중에 있음.

□ 따라서 WTO나 FTA를 통한 무역자유화 물결 속에 농가 소득안정 장치가 미흡하며, 농식량자급률이 낮고, 농업의 환경부하가 높은 우리나라의 농업부문의 경우도 농가소득 및 경영 안정을 위한 일반직불과 함께 농업의 다원적 기능을 제고하기 위한 공익형 직불제를 확충하여 환경친화적 지속 가능한 농업으로의 전환이 요구됨.

○ 다만 스위스와 같이 정부 정책의 수혜를 받는 농가에게도 지원에 대한 대가로 상호 의무준수 규정을 명확히 하고, 모니터링도 강화해 나감으로써 농업과 농촌지원에 대한 국민적 공감대를 형성해 나갈 필요가 있음.
- 특히 스위스와 같이 농정 성과 홍보자료 작성 시 농업부문뿐 아니라 국가경제와 국민들에 기여하는 지표를 국민들에 제시해 나갈 필요가 있음.