

발 간 등 록 번 호

11-1543000-001741-01

2016. 12.

# 농업직접지불제 운영 현황 분석 및 발전방안 연구

연구기관  
한국농촌경제연구원



# 제 출 문

## 농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「농업직접지불제 운영 현황 분석 및 발전방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2016년 12월

연구기관: 한국농촌경제연구원  
연구책임자: 박준기 (선임연구위원)  
연구참여자: 오내원 (선임연구위원)  
유찬희 (부연구위원)  
김종인 (부연구위원)  
박지연 (연구원)



## 요 약

---

### □ 농업직불제 주요 쟁점

- 직접지불제<sup>1</sup>는 농산물의 가격지지, 농가에 대한 투입재 보조와 같은 간접지원방식에서 나타난 시장왜곡을 최소화하고, 농업의 경쟁력을 제고시키는 것을 목적으로 농가에게 직접 소득을 지원하는 방식의 제도이다. 1997년 경영이양직불제를 시작으로 2012년 발농업직불제 등 20여 년간 다양한 직불제가 도입·운영되고 있으며, 농가의 소득증대, 경영안정, 공익적 역할 지속 등의 성과를 거두었지만, 다음과 같은 문제점도 제기되고 있다.
- 첫째, 쌀 농업에 편중되어 있다는 점이다. 2016년 직불제 예산중에서 쌀 관련 직불금(고정 및 변동) 비율이 73.1%를 차지하였다. 고정직불 단가를 비교하면 발농업(45만원/ha)과 논농업(100만원/ha) 간 차이도 크다. 지자체의 쌀농업에 대한 추가 지원까지 고려할 경우 쌀 집중 정도는 더욱 클 것으로 판단되어 품목간 형평성 제고의 필요성이 제기되고 있다.
- 둘째, 발농업직불제의 역할 명확화가 필요하다. 현행 지원 목적은 발작물 소득안정과 자급률 제고이다. 그러나 FTA 이행에 따른 연차적 관세율 하락 및 철폐가 진행되고 있으며, 시장개방의 영향을 크게 받는 부분이 발농업이다. 특히 시장개방의 영향을 명확히 할 수 없는 간접피해에 대한 소득보전이 필요하다는 점에서 발농업직불제의 역할에 대한 재검토가 필요하다.
- 셋째, 면적기준 지원에 따른 대농층 집중지원의 완화 필요성이다. 정책전환에 따른 대규모 농가에 대한 보상 강화는 양정개혁 및 시장개방 등 정책전환 초기에는 불가피한 것이었지만, 어느 정도 이행기간이 경과한 상황이므

---

<sup>1</sup> ‘직접지불제’라는 용어 사용을 원칙으로 하였으며, 필요에 따라서는 ‘직불제’라는 용어를 같은 의미로 병행하여 사용하였다.

로 사회적 형평성 확보 차원에서 재검토가 필요한 측면이 있다.

- 넷째, 농업의 공익적 기능이 강조되고 있지만 이에 대한 농가의 인식이나 정부의 관리 및 모니터링이 미흡하다는 점이다. 향후 직불제 확충의 당위성 확보 차원에서도 농업의 공익적 기능에 대한 명확한 개념 정립, 농가의 상호준수의무 현실화, 중앙정부 및 지자체의 모니터링 강화 방안 등이 마련되어야 한다.
- 마지막으로 직불제 설계 및 시행 과정에서 지역별 특성이 반영될 수 있도록 지자체의 역할이 강화되어야 한다는 점이다. 농업의 공익적 역할, 조건불리지역, 친환경농업 관련 직불제는 현장의 특성을 반영하는 것이 필수적이며, 이러한 부문에 대한 지자체의 역할을 단계적으로 강화해야 할 것이다.

#### □ 농업직불제 개편 방안

- 농업직불제의 개편은 농업구조 변화 추세 속에서 농정비전과 연계하여 검토되어야 한다. 농정비전과 농업직불제 간 관계는 다음과 같이 정리할 수 있다.
  - 첫째, 지속가능한 농업·농촌(시장개방 대응, 농업·농촌의 가치 제고)을 실현하기 위해서는 농업직불제를 통해 시장개방에 대한 피해 보전과 다원적 기능 제고를 위한 소득보전이 이루어져야 할 것이다.
  - 둘째, 안전한 농식품의 안정적 공급을 위하여 친환경농업에 대한 직불제의 역할이 강화되어야 한다.
  - 셋째, 지역 간 격차 완화를 위해서는 조건불리지역 유지를 위한 직불제의 역할이 강화되어야 한다.
  - 마지막으로 경영안정과 우수경영체 확보를 위해서도 직불제의 역할 확대가 필요하다.
- 농업직불제 개편방향은 첫째, 정책목표를 소득보전과 공익적 역할 강화로 명확히 하고, 둘째, 품목단위 접근으로부터 농지단위 접근으로 전환하며, 셋

제, 쌀 편중지원 문제 해소를 위하여 품목 및 농가 간 형평성을 확보해야 한다. 마지막으로 공익적 역할 강화를 위하여 이행조건을 강화하고, 직불제의 역할과 대상을 재정립할 필요가 있다.

- 소득보전 목적의 고정직불제의 경우, 현행 논과 밭으로 분리되어 있는 것을 가칭 농지관리직불로 통합하고, 농가의 이행준수의무를 명확히 할 필요가 있다.
  - 경관보전직불제의 경우 농지를 활용한 경관작물 이외의 지역경관사업은 별도의 지역특화사업으로 관리하는 것이 바람직하다.
  - 조건불리지역직불은 밭농업직불제와의 중복 문제, 현행 조건불리지역 선정 및 지원방식에 대한 별도의 검토가 필요하다.
  - 친환경농업직불제는 단기적으로는 현행 한시적 지원방식을 지속적 지원 방식으로 전환하되, 중장기적으로는 친환경농업육성정책과 연계하여 관행농업을 친환경농업 방식으로 전환하기 위한 방안 모색이 필요하다.
- 농업직불제 지원의 핵심 근거인 공익적 역할 강화와 관련하여 현행 고정직불금 지급요건에 대한 재검토와 국민적 공감대를 형성할 수 있는 수준의 농가이행조건 설정 및 현실화 방안이 심도있게 검토되어야 한다.
- EU의 경우 작물 다양화, 초지 유지 의무 부여, 생태초점지역 유지 의무 등 구체적인 방안을 제시하고 있다. 우리 농업도 현장에서 실현 가능한 수준의 이행준수의무를 설정하고, 이를 효과적으로 모니터링 할 수 있는 체계를 마련해야 한다.

#### □ 쌀변동직불제 개편 방안

- 쌀 공급과잉 현상이 지속되면서 쌀 수급안정의 일환으로 변동직불제에 대한 개편 요구가 높아지고 있다. 2004년 양정개혁으로 쌀산업 정책은 추곡수매제로부터 시장기능 활성화, 공공비축제 그리고 직불제에 의한 소득보전이라는 세 축으로 전환되었다. 특히 목표가격으로 대표되는 변동직불제는 목표가격 변경 과정에서 시장가격이 제대로 반영되지 못하면서 쌀 생산을

유인하고 있다는 비판을 받고 있다.

- 쌀 변동직불제는 목표가격이 기준가격 역할을 하는 일종의 가격보험 방식이다. 다만 기준가격 역할을 하는 목표가격이 국회동의 과정에서 정치적으로 결정되면서 시장의 변화를 반영하지 못하는 한계가 있다. 그 결과, 쌀 농가 입장에서는 공급과잉에 다른 시장가격의 하락 추세에도 불구하고 쌀 생산량을 늘리려는 유인을 갖게 되면서 논농업의 작물 다양화가 이루어지지 못해 쌀을 제외한 곡물자급률은 낮은 수준에 머물러 있는 형편이다.
- 본 연구에서는 쌀 변동직불제 개편을 위한 전제조건을 제시하고, 쌀농가의 경영안정화를 위한 합리적 방안으로 대규모 농가에 대한 수입보장보험 도입 방안을 제시하였다.
- 쌀 수급안정이 이루어지지 못한 상황에서 변동직불제 개편은 현실적으로 어려울 것으로 판단되므로, 쌀 수급안정화가 선행되어야 할 것이다. 또한, 쌀 수급안정화는 곡물자급률 제고 방안과 연계하여 검토하는 것이 바람직하다.
  - 즉, 쌀 수급안정화를 위해서는 벼 재배면적을 축소하는 것이 불가피하며 이에 따른 잉여 농지에는 쌀 이외의 곡물을 재배하도록 유도하여 곡물자급률을 제고하는데 활용해야 할 것이다.
  - 이를 위해서는 전작보상 방식의 제도적 뒷받침이 필요하다. 단기적으로는 생산조정제, 생산 비연계 방식 등도 검토될 수 있을 것이다.
- 쌀 수급안정화를 전제로 한 변동직불제 개편은 쌀 농가의 경영위험을 효과적으로 관리할 수 있는 방안 마련의 차원에서 검토되어야 한다.
  - 본 연구에서는 변동직불제 개편방안으로 첫째, 현행 제도의 개선 방안(목표가격 및 보전을 하향 조정), 둘째, 변동직불제의 고정직불제화 가능성 검토, 셋째, 수입보장보험 도입방안 검토 등을 실시하고 장단점을 제시하였다.



## 차 례

---

### 제1장 서 론

1. 연구 필요성 및 목적 .....	1
2. 연구 방법 및 범위 .....	3
3. 선행연구 검토 .....	6
4. 연구 추진체계 .....	12

### 제2장 농업직불제 추진 실태와 주요 쟁점

1. 직접지불제 개념 및 근거 법령 .....	15
2. 직접지불제 운영 현황 .....	20
3. 직접지불제 운영 실적과 쟁점 .....	22

### 제3장 농업직불제 성과평가와 개선과제

1. 쌀소득보전직불제 .....	29
2. 밭농업직불제 .....	48
3. 친환경농업직불제 .....	54
4. 조건불리지역직불제 .....	59
5. 경관보전직불제 .....	63
6. 농업직불제 개선과제 .....	67

### 제4장 주요국 농업직불제 사례와 시사점

1. 일 본 .....	73
2. EU CAP(유럽 공동농업정책) .....	85
3. 미 국 .....	89
4. 시사점 .....	98

**제5장 농업직불제 중장기 개편 방안**

- 1. 농업구조 변화 전망과 직접지불제의 위치 ..... 101
- 2. 농업직불제 개편 기본방향 및 제도정비 방안 ..... 112
- 3. 농업직불제 형평성 제고 방안 ..... 129
- 4. 소득보전과 경영안정의 단계적 연계 방안 ..... 134

**제6장 쌀 변동직불제 운용 실태와 개선방안**

- 1. 쌀 수급 현황과 문제 ..... 139
- 2. 쌀 변동직불제 운용 실태와 문제 ..... 142
- 3. 쌀 변동직불제 개편 방안과 검토과제 ..... 151

**제7장 요약 및 결론**

- 1. 농업직불제 쟁점 및 개편 필요성 ..... 173
- 2. 농업직불제 중장기 개편 방안 ..... 174

<부 록> 농업직불제, 주요 쟁점과 개편방안 정책토론회 ..... 179

참고 문헌 ..... 199

## 표 차례

---

### 제1장

<표 1-1>	연구대상 직불제 .....	6
---------	----------------	---

### 제2장

<표 2-1>	현행 직불제별 목적 및 근거법령 .....	17
<표 2-2>	현행 농업직불제 개요 .....	21
<표 2-3>	2015-2017년 농림축산식품부 직접지불제 예산 내역 .....	22

### 제3장

<표 3-1>	쌀소득보전직접지불제 지급 면적 상한 .....	32
<표 3-2>	고정직불금 지급단가 .....	32
<표 3-3>	쌀소득보전직불금 지급 현황 .....	32
<표 3-4>	쌀소득보전직불금의 농가소득 증가효과 비교 .....	35
<표 3-5>	쌀소득보전직불금의 농업소득 증가효과 비교 .....	37
<표 3-6>	직불금 지급 여부에 따른 ‘위험구간에 속한 논벼농가’ 비중 변화 ...	39
<표 3-7>	고정직불금 지급 여부에 따른 ‘위험구간에 속한 논벼농가’ 비중 변화 ...	40
<표 3-8>	변동직불금 지급 여부에 따른 ‘위험구간에 속한 논벼농가’ 비중 변화 ...	40
<표 3-9>	연령별-경지규모별 평균 임차지 비중 .....	42
<표 3-10>	연령별 고정 및 변동직불금 수령실태 .....	42
<표 3-11>	쌀 고정직불금 및 변동직불금의 경지규모별 수령실태 .....	43
<표 3-12>	주요 직접지불제 지니계수, 2014~2015년 .....	43
<표 3-13>	이용기(2005)의 방법을 이용한 생산연계 수준 계측 .....	45
<표 3-14>	Goodwin and Mishra(2006)의 방법을 이용한 생산연계 수준 계측 ...	47
<표 3-15>	밭직불제 대상 토지, 대상품목과 단가 인상 추이 .....	50

<표 3-16> 연도별 밭농업직불제 대상 토지 면적 상한 .....	50
<표 3-17> 밭 고정직불 지급현황 .....	51
<표 3-18> 논 이모작 지급현황 .....	52
<표 3-19> 친환경농업직불제 단가 추이 .....	55
<표 3-20> 친환경농업직불금 수령기간 종료 후 관행농업 회귀 농가 .....	57
<표 3-21> 시나리오 (1) 하에서 농약 및 화학비료 투입량 증가분 시산 결과 .....	58
<표 3-22> 각 직접지불제의 지급 조건 비교 .....	63
<표 3-23> 경관직불금 대상작물(예시) .....	64
<표 3-24> 공익형직불제의 목적 .....	71

#### 제4장

<표 4-1> 일본의 농업 직접지불제 및 경영안정대책 예산추이, 2013~2015 .....	83
<표 4-2> 아베정부의 경영안정대책 개혁 전후 비교 .....	84
<표 4-3> 농업보험보장 수준별 보험료 국가보조율 .....	93
<표 4-4> CCP의 생산중립성 .....	96
<표 4-5> 주요 변동직불 프로그램의 생산 비연계성 검토 .....	97

#### 제5장

<표 5-1> 농식품 무역 현황 및 전망 .....	102
<표 5-2> 부류별 소비 현황 및 전망 .....	103
<표 5-3> 호당 농가소득 동향(명목) .....	104
<표 5-4> 농가호수, 농가인구, 농림업취업자 동향 및 전망 .....	105
<표 5-5> 작물별 재배면적 전망 .....	106
<표 5-6> 농가유형 구조 변화 .....	108
<표 5-7> 2인 이상 도시근로자 가구소득 이상 농가 비중 .....	109
<표 5-8> 그룹별 평균 부채비율 .....	109
<표 5-9> 농정비전과 직접지불제의 역할 .....	111
<표 5-10> 조건불리직불제 관련 기본지불과 가산지불의 이행조건 .....	120

<표 5-11> 소득보전직불제의 지원 요건 .....	124
<표 5-12> 시나리오별 쌀 고정직불 총액 증감 규모 .....	131
<표 5-13> 논 면적 둘레에 따른 고정직불금 지급규모 비교 .....	133

## 제6장

<표 6-1> 목표가격 대비 쌀농가 수입(직불금 포함) .....	143
<표 6-2> 벼 주요 품종별 수확량 .....	148
<표 6-3> 목표가격 효과 분석의 베이스라인 .....	164
<표 6-4> 목표가격을 당초 산정방식 적용 시 효과 .....	165
<표 6-5> 변동직불 보전을 변화에 따른 변동직불금 감소 규모 .....	166
<표 6-6> 고정직불로 전환 시 농지규모별 지원규모의 차이 .....	171

## 그림 차례

---

### 제1장

<그림 1-1> 연구 추진체계 .....	13
------------------------	----

### 제2장

<그림 2-1> 농업직불제의 역할 .....	19
<그림 2-2> 농림축산식품 전체 예산 및 직접지불제 예산 추이 .....	24

### 제3장

<그림 3-1> 소득안정정책의 개념 .....	34
---------------------------	----

### 제4장

<그림 4-1> 수입감소영향완화대책 개념도 .....	77
<그림 4-2> 사료용 쌀·쌀가루용 쌀의 단수별 직불금 단가 .....	81
<그림 4-3> EU의 직접지불제 개념도 .....	88
<그림 4-4> 미국의 농가 소득 및 경영 위험 관리의 세 기둥(pillar) .....	89
<그림 4-5> 미국의 품목별 가격보전제도 변화 .....	90
<그림 4-6> 작물보험과 연계된 SCO의 작동 원리 .....	94

### 제5장

<그림 5-1> 농가유형구분(표준영농규모/연령) .....	108
<그림 5-2> 농업직불제 개편 방향 .....	112
<그림 5-3> 농업직불제 체계 개편(안) .....	114
<그림 5-4> 조건불리직불제 개편(안) .....	119
<그림 5-5> 교차의무준수사항의 정책 개입 논리 .....	128

<그림 5-6>	기본지불 및 상한 기준 .....	131
<그림 5-7>	경지면적과 들레의 관계 .....	132
<그림 5-8>	농업직불제의 단계적 개편 방안 .....	135

## 제6장

<그림 6-1>	연도별 쌀 공급량과 수요량 변화 .....	140
<그림 6-2>	쌀 재고량과 재고율 변화 .....	141
<그림 6-3>	쌀 산업 정책의 구조 .....	144
<그림 6-4>	쌀소득보전직불금 지급 실적 .....	144
<그림 6-5>	쌀 산업정책에서 쌀소득보전직불제의 위치 .....	150
<그림 6-6>	쌀 변동직불제 개편 방향(안) .....	155
<그림 6-7>	쌀 수급안정화를 위한 정책대응 방식 .....	156
<그림 6-8>	생산 비연계 방식 적용 시 벼 재배면적 전망 .....	157
<그림 6-9>	개방 하 직접지불제의 생산연계 여부에 따른 효과 .....	160
<그림 6-10>	생산조정제의 도식화 .....	161
<그림 6-11>	쌀 목표가격 운용 현황 .....	163





# 제 1 장

---

## 서 론

### 1. 연구 필요성 및 목적

- 농가에 대한 직접보조 정책인 직불제는 시장개방 대응과 구조조정 정책 추진을 위한 농정개혁의 일환으로 도입되었다. 1997년 경영이양직불제가 최초로 도입되었으며, 2005년에는 기존의 논농업직불제(2001년 도입)와 쌀소득보전직불제를 통합하여 고정직불과 변동직불로 개편되었다. 이 외에도 친환경농업직불제(1999년), 조건불리지역직불제(2004년), FTA 피해보전직불제(2004년), 경관보전직불제(2005년), 말농업직불제(2012년), 폐업지원 등을 시행 중에 있다.
  - 직불제 운영의 법적근거는 첫째, 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」 제11조(국내지원정책의 시행), 둘째, 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」, 셋째, 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」, 넷째, 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」 등이다.
- 특히, 쌀소득보전직불제는 2005년부터 쌀 시장 추가개방에 대응하여 쌀 수매제를 폐지하고, 공공비축제로 전환하는 대신 도입되었다. 직불제 도입으로 쌀 농가의 소득 증대 및 안정화 측면에서 일정 수준의 성과를 거두고 있

는 것으로 나타났다. 그럼에도 다양한 직불제가 시행됨에 따라 복잡한 제도와 시행체계, 정책목적의 불명확, 쌀 편중지원, 형평성 문제 등이 제기되고 있다. 예산 측면에서도 한정된 재원을 여러 갈래로 나눠서 운용함에 따라 제도 당 예산규모가 작고, 수혜대상인 농업인의 정책만족도 및 정책인지도가 낮다는 비판이 제기되고 있다.

- 이처럼 현행 직불제에 대하여 제기되고 있는 주요 쟁점을 요약하면 다음과 같다.
  - 첫째, 직불제의 도입 목적이 가격지지 축소에 따른 소득보상을 위한 산업정책 중심으로 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 충분한 보상이 이루어지지 못하였다.
  - 둘째, 농가 소득보전 측면에서 한정된 예산으로 다수 농가에 분산 지급되고 있어서 소득효과가 미흡하다.
  - 셋째, 쌀농업 편중지원으로 채소, 과수 등 다른 품목에 대한 소득안정장치가 미흡하다.
  - 넷째, 상호준수조건 이행에 대한 농업인의 인식 부족과 정부의 관리·감독이 미흡하다. 그 결과, 납세자들은 농업직불금을 일반적 농업보조금의 하나로 인식하여 충분한 공감대 형성에 한계가 있다.
  - 다섯째, 농지와 연계하여 전체 농가를 대상으로 직불제를 실시함으로써 영세농의 퇴출을 억제하여 구조조정에 역행하고, 농지유동화를 억제함으로써 농업경쟁력 제고를 저해한다는 비판이다.
- 한편, 김미복·오내원·황의식(2016)의 연구에서는 농가유형을 연령대와 영농규모로 구분하여 유형별 소득구조 분석을 실시하여 ‘고령 소농’ 그룹의 농업·농가소득이 다른 그룹에 비해 매우 낮은 수준임을 지적하며 이들을 대상으로 한 지원 정책은 강화될 필요가 있다는 점을 지적하였다.
- 현행 농업직불제의 주요 쟁점을 정리하고 농업 여건변화에 대응하여 직불제가 농업정책에서 어떤 위치로 자리매김하는 것이 바람직한 지에 대한 검

토가 필요한 시점이다. 본 연구에서는 현행 농업직불제의 운영 실태 분석을 통해 주요 쟁점들을 점검하고, 농업직불제의 중장기 개편방안을 제시하는데 목적이 있다.

## 2. 연구 방법 및 범위

### 2.1. 연구 방법 및 분석자료

#### □ 연구방법

- 본 연구에서는 개별 직불제의 성과 평가를 위하여 농업부문 통계자료를 활용하여 제표분석과 계량분석을 실시하였다. 소득보전 효과와 경영안정 효과 분석은 농가경제자료와 『농업경영체 D/B』를 활용하였으며, 형평성 효과는 『농업경영체 D/B』 자료를 활용하였다.
- KREI-KASMO(2015) 모형을 활용하여 농업구조변화 분석(농가인구, 농지, 농가경제의 변화와 전망)과 쌀 변동직불제의 목표가격 시나리오 분석 및 생산조정제의 효과 분석을 실시하였다.
- 친환경농업직불제 효과분석은 김창길 외(2013)가 개발한 계량모형을 활용하였으며, 쌀 변동직불제의 생산연계 정도 분석은 이용기(2005)의 방법을 적용하여 분석하였다.
- 해외사례는 우리와 유사한 농업구조를 가지면서 최근에 쌀직불제 폐지 등 농정개혁을 실시한 일본, 단일직불제와 공익형직불제로 대표되는 EU의 CAP 개혁 사례, 소득보전으로부터 경영안정 방향으로 전환하여 보험방식 위주로 운영하고 있는 미국 사례를 분석하고 시사점을 제시하였다.

- 농업직불제 관련 생산자단체, 학계 및 전문가, 공무원 등 이해관계자의 의견 수렴하기 위한 노력을 기울였다. 첫째, 농식품부 주관의 농업직불제 정책포럼(4회)에 연구진이 참여하여 연구 수행과정에서 정리된 내용들을 수시로 발표하고 의견을 수렴하였다. 둘째, 원내외 전문가 간담회와 담당 부처 간 수시 업무협의회를 실시하였다. 셋째, 공개토론회 방식의 정책토론회를 개최하여 농민단체, 전문가, 학계, 공무원, 언론사 등 주요 관계자의 의견을 수렴하였다.
- 제1차 정책토론회(2016.11.29)는 「농업직불제, 주요 쟁점과 개편방안」을 주제로 연구결과를 중심으로 의견을 수렴하였으며, 제2차 정책토론회(2016.12.26)는 「농업직불제 발전방안」을 주제로 선정하고, 본 연구 결과는 물론, 서울대(이태호 교수)와 고려대(양승룡 교수)에서 수행한 직불제 관련 연구 결과를 발표하고, 농업직불제 전반의 중장기 개편방향과 쌀 변동직불제 개편방향에 대한 의견을 수렴하였다.
- 농업직불제 실태 및 분석결과 중 제2장, 제3장의 연구결과 중 일부는 한국농촌경제연구원에서 2016년에 실시한 “직접지불제 효과 분석과 개선방안 연구(1/2)”의 내용을 활용하였음을 밝혀 둔다. 한국농촌경제연구원(2016)의 연구는 농업직불제의 실태와 성과 평가에 초점을 두고 추진하였으며, 본 연구에서는 성과 평가에 따른 농업직불제 중장기 개편방안과 쌀 변동직불제의 개편 방안 제시에 목적을 두었다. 두 연구과제의 연구진 중 다수가 동일하다는 점도 밝혀 둔다.

#### □ 분석자료

- 본 연구에서는 성과분석을 위하여 다양한 농업관련 통계자료를 활용하였다. 여기서는 대표적 분석을 위해 활용한 데이터를 중심으로 정리하였다. 대표적인 자료로는 『농가경제조사』, 『농업경영체 D/B』, 통계청 KOSIS 『농림어업통계자료』, 『농산물생산비통계』 등을 들 수 있다.

- 『농가경제조사』는 전국 2,800개의 표본 농가를 대상으로 5년 단위로 농가 수입 및 지출과 자산과 부채 등을 조사한 패널 자료이다. 본 연구는 2003~2007년과 2008~2012년의 2개의 5개년 패널과 함께 가장 최근에 구축된 패널의 2013~2015년 자료를 기초로 분석하였다. 『농가경제조사』 자료는 쌀 직불제가 소득안정에 미친 효과를 분석하는데 이용하였다.
- 『농업경영체 D/B』는 농가의 일반 현황, 생산 현황, 이외에도 농업경영 관련 각종 현황 등이 기재된 전수조사 자료이다. 본 연구에서는 쌀, 밭 직불제 등의 지급 현황과 정책 변화에 따른 효과를 추산하는데 활용하였다.
- 통계청 KOSIS 『농림어업통계자료』는 매년 품목별 생산 자료와 가격 지수 등을 제공하는 총량 자료이다. 본 연구는 쌀 직불제가 도입된 2005년의 전년도인 2004년부터 2015년까지를 대상 기간으로 하여 쌀 재배면적, 생산비, 가격지수 등을 활용하여 쌀 직불제가 생산면적에 미친 효과를 분석하였다.

## 2.2. 연구 범위

- 본 연구는 농업직불제 전반의 중장기 개편방안을 제시하는데 연구의 목적이 있다. 따라서 현행 농업직불제 중에서 개편을 통해 제도 운용이 지속 가능한 직불제를 대상으로 하였으며, FTA 피해보전직불제, 폐업지원 등 한시적 직불제는 분석대상에서 제외하였다.
- 경영이양직불제는 농지은행사업과 연계하여 별도의 연구가 수행되고 있어서 본 연구의 범위에 포함하지 않았음을 밝혀 둔다.

〈표 1-1〉 연구대상 직불제

농업직불제 내역		제도 성격	연구대상 여부
쌀소득보전직불	쌀고정직불	지속적 운영	연구 대상
	쌀변동직불	지속적 운영	
발농업직접지불		지속적 운영	
친환경농업직접지불		지속적 운영	
조건불리지역직접지불		지속적 운영	
경관보전직접지불		프로그램 사업화 검토	
경영이양직접지불		농지은행사업 별도 검토	연구에서 제외
피해보전직불(FTA기금)		한시적 제도	
폐업지원(FTA기금)		한시적 제도	

### 3. 선행연구 검토

- 농업직불제는 크게 소득보전형과 공익형으로 구분할 수 있다. 또한 본 연구에서 핵심으로 다루고 있는 쌀 변동직불제에 대한 연구결과도 별도로 검토하였다. 본 연구에서는 농업직불제의 성과평가와 제도개편 등과 관련하여 직불제의 성격별(소득보전형, 공익형, 쌀변동직불)로 주요 연구보고서와 학술논문을 검토하였다.

#### □ 직불제 체계 관련 연구

- 박동규 외(2004)의 연구에서는 다양한 직불제에 대한 평가를 토대로 직불제 정비 방안, 앞으로 도입이 필요한 직불제(친환경농업직불, 친환경축산직불, 조건불리직불, 경관보전직불, 생산중립직불제)를 제안하였다.
- 김태균 외(2005)는 쌀 소득안정 정책에 대한 효과분석을 통하여 현행 “고정직불, 변동직불, 재해보험”을 혼합한 방식보다는 “고정직불, 수입보장보험”

을 혼합한 방식이 농업인 선호도와 생산자 후생의 측면에서 더욱 효율적이고, 정책효율성도 높다고 주장하였다.

- 박준기 외(2015: 58-59)에서는 밭농업직불제와 FTA피해보전직불제 및 조건불리직불제 사이에 서로 상충되거나 중복되는 부분이 있어 직불제의 효율성이 저하되고 시행 과정에서 제약이 뒤따르는 문제가 발생한다고 지적하였다.
- 오내원·채광석·이명현(2008)의 연구는 다양한 직불제를 시행해 왔음에도 불구하고, 한정된 예산이 다수 농가에 분산 지급되는 문제, 소득효과가 미흡한 점, 쌀 농가 편중 문제, 농가단위 소득안정 직불제의 기본방향이 제대로 설정되지 못한 점 등을 문제점으로 지적하였다.
  - 미국, EU, 캐나다 등의 해외 사례를 통하여 직불제의 개편 방향과 농가단위소득안정직불제의 도입방안을 제시하였다.
- 김태곤·채광석·허주녕(2010)은 농업 전반 여건을 고려하여 직불제 개편 방향을 제시하면서, 공익형 직불제에 대한 쟁점을 정리하고 실시 프로그램을 제안하였다.
  - 중장기적인 관점에서 논과 밭을 아우르는 ‘공익형 기본직불’을 주요한 축으로 하고, 이행조건을 준수하면 ‘가산지불’을 추가로 지급하여 ‘다원적 기능’을 제고하는 방향의 개편안을 제시하였다.

#### □ 직불제의 성과 평가 관련 연구

- 김관수·안동환·민선형(2014)은 『농가경제조사』 자료를 분석하여 쌀소득보전직불금의 소득증대·소득안정화 효과를 계측하였다. 분석 결과, 직불금은 쌀수입 뿐만 아니라 농업·농가소득을 향상시키고 소득안정화 측면에서도 효과가 있는 것으로 나타났다. 유형별로 비교하면 고정직불금이 소득증대 효과가 상대적으로 크게 나타났고, 변동직불금은 소득안정화 효과가 더욱 큰 것으로 나타났다.

- 오내원·채광석·이명현(2008)는 『농가경제조사』 자료를 활용하여 직불제로 인한 소득변동성 완화 정도를 분석하였다. 직불금 지급 여부에 따라 농가소득으로 가계지출을 감당할 수 없는 농가의 비중을 비교하였고, 직불금 지급에 따른 농업소득의 변이계수를 산출하였다. 분석결과에 따르면 논벼농가, 고령농, 농업소득이 낮은 농가일수록 직불제로 인한 소득안전망 효과가 크게 나타났다.
- 현행 직불제는 면적비례와 가격하락에 대한 소득보전 방식으로 설계되어 있는데, 이는 과거의 가격지지정책으로부터 전환된 방식이다. 그 결과, 재배면적이 크거나 생산량이 늘어나면 이와 비례해서 직불금이 늘어나는 구조로 농가 입장에서는 생산량을 늘리려는 유인이 발생하게 된다. 수요량을 넘어서는 생산량 증가는 시장기능을 왜곡하는 문제를 초래하고, 재정운용상의 부담 요인으로 작용한다(서세욱, 2008; 안병일, 2015; 김윤중, 2013; 김윤식, 2006; 사공용, 2007; 이용기, 2005).

#### □ 공익형직불제 개편 관련 연구

- 오내원 외(2002)는 조건불리지역직불제를 중심으로 직불금 지원의 이론적 근거와 이를 위한 정책 방안을 제시하였다. 조건불리지역에서 이루어지는 영농활동은 농가에게 편익을 주는 동시에 주변 지역에 긍정적인 외부효과를 발생시키고, 지역의 균형적인 개발 측면에서도 중요하다는 점을 지원의 주요 근거로 제시하였다. 또한 지불의사액(willingness to pay, WTP) 조사를 통하여 조건불리지역의 영농활동이 지니는 ‘다원적 기능’의 경제적 가치를 1조 2,370억 원 ~1조 3,802억 원 수준으로 추정하였다.
- 박동규 외(2004)는 ‘다원적 기능’과 연관된 직불제 중 친환경농업직불제를 중심으로 그 실태를 점검하고, 정책 개편 방향을 제시하였다. 문제점으로는 친환경농업으로 전환하거나 이를 지속하기에 직불금 단가가 충분하지 않다는 점, 정부의 모니터링 체계 미흡 등을 지적하였다. 이를 개선하기 위한 방



안으로는 단가 차등화, 메뉴 방식 도입 등을 제시하였다.

- 오내원 외(2002)와 김태곤·채광석·허주녕(2010)는 직불제 예산이 쌀에 과도하게 집중되어 있는 현상을 문제로 지적하였다. 이에 따라 ‘공익형직불제’의 예산 규모를 확대하는데 한계가 있다는 점을 지적하였다.

#### □ 쌀소득보전직불제 관련 연구

- 박동규·승준호(2013)의 연구는 쌀직불제의 추진 경위와 성과를 평가하고, 관세화나 생산·소비 여건 변화에 따른 시나리오분석을 실시하였다. 이를 토대로 쌀 농가의 경영을 안정시키고 쌀산업을 효율화 하기 위한 쌀직불제의 중장기 운용방향을 제시하였다.
- 이용기(2007b)는 후생 분석을 통해 쌀직불제의 효율성을 계측하였다. 분석 결과, 직불제 시행으로 생산자 수취가격과 시장가격이 분리되므로 생산자와 소비자의 후생이 모두 증가하는 것으로 나타났다.
  - 한편, 분석결과를 토대로 고정직불금 단가를 최대한 인상하는 것이 바람직한 정책 방향이라고 제안하였다.
- 이용기(2014)에서도 유사한 분석 방법을 통하여 고정직불금의 단가 인상이 농가소득 증대로 이어진다는 주장을 전개하였다. 반면, 박동규·승준호(2013)는 고정직불금 확대가 경영 불안정성을 높일 수 있다는 점을 지적하였다.<sup>2</sup>
- 김한호 외(2014)는 쌀소득보전직불제가 면적비례 방식으로 운영되기 때문에 영세농의 소득증대 효과가 제한적이라는 점을 지적하였다. 이 방식으로 인해 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」에서 제시하는 ‘농업인 등의 소득안

<sup>2</sup> “고정직불금이 인상되어 쌀직불금을 대체하는 경우, 쌀 가격 하락 시에 농가의 경영 안정을 도모하기 어려워지고, 쌀 가격이 상승하는 경우에는 과잉지원이라는 비판이 제기될 수 있음”이라고 주장하였다(박동규·승준호, 2013: 11).

정'이라는 정책 목적이 국민적인 공감대를 얻는 것도 어렵다는 측면을 지적하였다. 이러한 논의 등을 바탕으로 직불제의 대안을 제시하고, 정책 대안별 기대 소득과 재정소요액을 추산하였다.

- 쌀 변동직불금으로 인하여 쌀 생산이 필요한 수준 이상으로 확대되어 수급 불안정이 심화된다는 지적도 있다(농림축산식품부, 2015b).
- 한편, 박동규 외(2012)는 밭농업직불제가 밭작물 생산에 미치는 영향을 분석하였는데 결과적으로 그 정도가 미미한 것으로 나타났다.

#### □ 수입보장보험 관련 연구

- 정원호 외(2013)는 농업경영위험 관리방안의 하나로 수입보장보험의 도입 방향을 제시하였다. 이 연구에서는 수입보장보험 도입을 위한 전제조건, 수입보장보험 수요 분석, 대상품목 선정 및 도입을 위한 과제를 제시하였다.
- 오내원 외(2014)는 농업소득 불안정 완화 방안으로 도입을 검토하고 있는 농업수입보장보험과 관련하여 포도 등 5개 품목의 도상연습 시행 결과를 평가하였다. 이 연구에서는 도상연습 결과 나타난 제도 및 운영상 개선과제를 제시하고, 품목선정의 적절성, 상품 설계 및 보험 운영의 적합성 등을 위한 시나리오 분석을 실시하였다. 또한 기존제도의 활용 가능성과 근거 법령 구축방안 등 제도적 기반 정비 방안을 제시하였다.
- 오내원·김미복·임지은(2015)는 수입보장보험 도입의 기초자료인 가격 통계의 정비방안을 제시한 연구이다. 이 연구에서는 가격통계의 적용원칙을 정리하고, 가격자료 실태와 기준가격 산출방안, 예정가격 산출 및 활용 가능성 등을 검토하고, 관련 제도 정비 방안을 제시하였다.

## □ 선행연구 활용 및 차별성

- 다양한 형태의 직불제가 농업부문에서 시행되고 있으며, 이와 관련한 쟁점 및 비판도 다양하다. 본 연구에서는 농업직불제 관련 선행연구에서 제시하고 있는 주요 개선과제와 쟁점을 정리하고, 실증분석을 위한 방법론 모색 그리고, 개편방안을 마련하는데 기초자료로 활용하였다.
- 직불제 체계 관련 연구에서는 현행 직불제 체계상의 상층 문제, 편중지원, 소득효과 미흡 등의 문제점을 지적하였다. 또한 농가단위 소득안정방식 혹은 공익형과 가산형의 연계 등의 개편방안도 제시하였다. 이러한 연구결과는 본 연구에서 주요 쟁점과 개편방안 마련의 기초자료로 활용하였다.
- 직불제 성과평가 관련 연구는 주로 농가 특성별 소득증대효과, 면적비례 방식 지원, 변동성 완화 정도 등을 중심으로 이루어졌다. 직불제의 생산유인 가능성을 지적한 연구도 다수 수행되었다. 본 연구에서는 선행연구에서 제시한 분석방식을 활용하여 최근에 직불제가 어떤 성과를 거두었는지, 이 과정에서 나타나는 문제점은 무엇인지를 정리하는데 이 연구의 결과를 활용하였다.
- 공익형직불제와 관련한 선행연구에서는 기본적으로 다원적 기능 관련 내용이 주로 다루어졌다. 초창기에는 농업부문 다원적 기능에 대한 소득보전 필요성이 강조되었으며, 최근으로 올수록 다원적 기능의 명확화 및 관리체계 강화 필요성이 제기되었고, 농가의 역할에 따른 가산지불 방식을 제안하고 있다. 본 연구에서 공익형직불제의 개편방향 제시에 위의 연구결과를 활용하였다.
- 쌀 수급불균형 현상이 심화되면서 변동직불제 개편 필요성이 강하게 제기되고 있다. 선행연구에서도 쌀소득보전직불제의 변동직불금이 쌀 생산을 유발한다는 지적이 제기되고 있다.
- 직불제는 원칙적으로 일정 조건을 갖춘 농가에게 소득을 직접 지원하는 방

식으로 경영위험 관리에 한계가 있다. 수입보장보험 관련 선행연구들은 가격보험 성격의 쌀 변동직불제 개편 방안 모색의 일환으로 수입보장보험 도입 가능성을 검토하는 데 활용하였다.

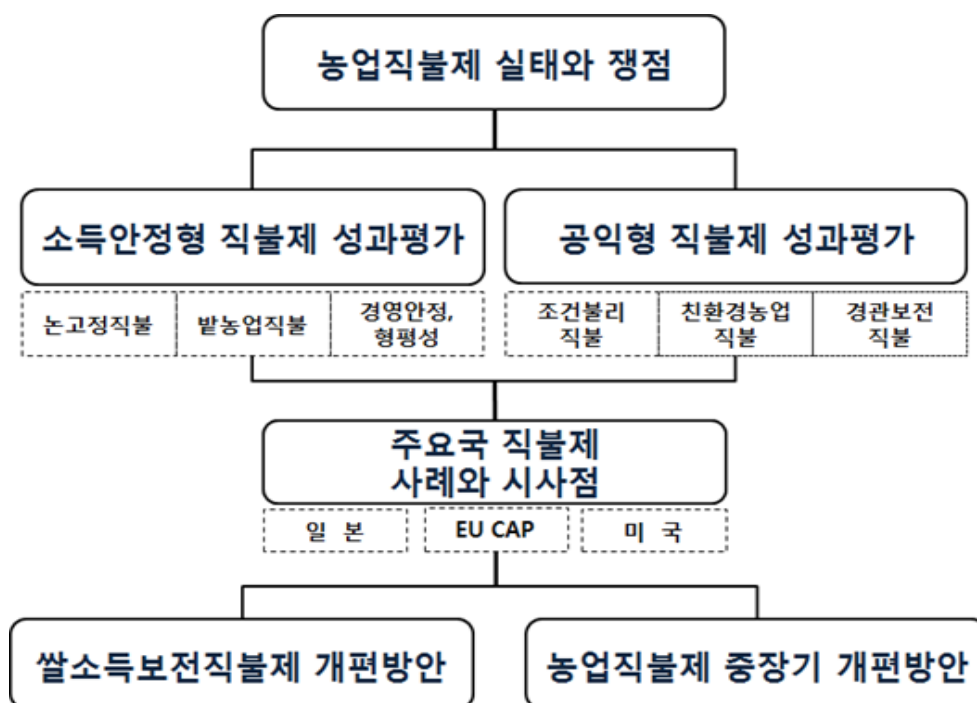
- 쌀소득보전직불제는 예산 측면에서 직불제 전체에서 차지하는 비중이 높아 고정직불과 변동직불에 대한 성과와 쟁점에 대한 다양한 선행연구가 시행되었다. 면적기준 직불제의 성과와 한계, 변동직불제의 생산유인효과 등의 분석 방법 및 쟁점들은 본 연구에서 변동직불제 개편 방안 모색에서 활용하였다.
- 본 연구의 차별성은 첫째, 농업구조 변화에 따른 농정비전 제시와 농정에서 직불제의 역할을 제시하였다. 둘째, 직불제의 역할은 소득보전, 경영위험 관리의 보험방식으로 접근하는 것에 대한 근거를 제시하였다. 셋째, 가능한 수준에서 개별 직불제의 성과를 계량적으로 평가하였다. 넷째, 쌀산업 문제와 연계한 변동직불제 개편방안을 제시하였다. 마지막으로 개편된 직불제에 대하여 시나리오별 예산 추계를 실시하였다.

#### 4. 연구 추진체계

- 본 연구에서는 첫째, 농업직불제가 농정에서 차지하는 비중을 분석하기 위한 예산 분석, 개별 직불제의 비중, 선행연구에서 제시한 시사점 등을 중심으로 농업직불제 전반의 실태 분석과 주요 쟁점을 정리하여 연구 추진 방향을 설정하였다.
- 둘째, 농업직불제의 성격별(소득보전, 공익형)로 성과평가를 실시하고, 개별 직불제의 운용상 개선과제를 도출하였다. 소득보전형직불제는 소득보전효과, 경영안정효과, 형평성 정도 등을 분석하였으며, 공익형직불제는 당초 정책목적에 따라 효과적으로 추진되고 있는지를 분석하고 개선과제를 정리하였다.

- 셋째, 일본, EU CAP, 미국 등 3개국의 농업직불제 운영 사례와 시사점을 정리하였다. 일본은 우리와 유사한 농업구조를 가지고 있으며, 최근 아베정부의 농정개혁으로 직불제에 상당한 변화가 있었다. 현지 조사출장과 문헌 검토에 근거하여 직불제 개편의 이유와 시사점을 정리하였다. EU CAP는 단일직불제를 시행하고 있으며, 공익적 기능에 대한 소득보전이 이루어지고 있는 대표적 사례이다. 공익적 기능이 부족한 우리 직불제에 시사하는 바가 크다. 미국은 대표적 농산물 수출국으로 최근 농정개혁을 통해 소득보전으로부터 경영안정 방향으로 전환하고, 보험제도를 확대 시행하고 있다. 우리도 대규모 전업농의 경우 경영안정 방향으로 접근할 필요가 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

〈그림 1-1〉 연구 추진체계



- 넷째, 쌀정책에서 쌀소득보전직불제의 위치를 제시하고, 개편방안을 제시하였다. 쌀 편중지원 문제의 완화와 농가 특성별 소득보전 및 경영안정화 방안을 제시하였다.
- 마지막으로 농업직불제 전반의 중장기 개편방안을 제시하였다. 여기서는 쌀 고정직불과 밭농업직불의 농지관리직불제(가칭)로 통합하여 품목 간 형평성 제고 및 공익적 기능 강화, 농가 간 형평성 제고 방안, 농업 여건 변화에 대응한 공익형직불제의 개편방안 등을 제시하였다.

## 제 2 장

### 농업직불제 추진 실태와 주요 쟁점

#### 1. 직접지불제 개념 및 근거 법령

##### 1.1. 직접지불제의 개념

- 직접지불제는 정부가 시장기능을 이용하지 않고 재정을 집행하여 농가에 직접 소득을 지원하는 정책방식(농림축산식품부, 2013)이나 재정에서 개별 생산자에게 직접 지급하는 소득 이전 성격의 보조를 의미한다(박동규 외, 2004: 12). 따라서 직불금을 포함한 소득지지 정책은 보조금의 범주에 들어 간다(김병률 외, 2009: 116).<sup>3</sup>
- WTO 분류상 보조금은 허용보조(Green Box), 최소허용 보조(De-minimis), 생산제한 요건 직접지불(Blue Box), 감축대상보조(Amber Box)로 분류된다. 현행 직불제 중 쌀고정직불제, 경영이양직불제는 생산중립적 소득보조이고, 친환경농업직불제, 경관보전직불제는 환경보전형 지원 정책이고, 조건불리

<sup>3</sup> WTO 분류에 따르면 보조 정책은 1) 보조금, 융자 등 자금 이전 성격 보조, 2) 세금 감면 조치, 3) 정부가 제공하는 재화나 서비스 등(일반 기반시설제외), 4) 가격 및 소득지지로 구분된다(김병률 외, 2009: 116).

지역직불제는 허용보조로 분류된다. 한편, 쌀 변동직불제, FTA피해보전직불제 등은 감축대상보조이다(김윤중, 2013: 443).

## 1.2. 직접지불제별 목적과 근거 법령

- 우리나라는 농업 여건 변화 등을 반영하여 1997년 이후 직불제를 순차적으로 도입하였으며, 현재 여덟 개의 직불제를 시행하고 있다.
- 농축산식품부는 1996년 ‘쌀산업발전종합대책’의 일환으로 영농 규모화를 촉진하고자 1997년에 경영이양직불제를 도입했다. 1997년 「환경농업육성법」(현 「친환경농업육성법」)이 제정되었는데, 이에 따라 1999년에 친환경 농업직불제가 도입되었다. 또한 ‘농업·농촌발전계획’에서 제시한 소득안정 대책의 일환으로 논농업직불제(2001년)와 쌀소득보전직불제(2002년)가 차례로 도입되었다.
- 2004년 정부는 무역협상에 대비하기 위해 가격지지 정책으로 분류되는 수매제도를 폐지하고 직불제와 공공비축제 등을 새롭게 도입하였다. 양정개혁에 따른 농가의 손실을 보전하기 위해 기존의 논농업직불제와 쌀소득보전직불제를 통합한 형태의 쌀소득등보전직불제를 2005년부터 실시하였다.
- 한·칠레 FTA에 대응하여 FTA피해보전직불제, FTA폐업지원과 함께 조건 불리지역직불제를 2004년에 도입하였다. 이후 2005년에 경관보전직불제를 도입하였고, 한·미FTA 보완대책의 일환으로 쌀농업직불제가 2012년에 도입되었다.



〈표 2-1〉 현행 직불제별 목적 및 근거법령

구분	목적	근거 법령
쌀소득보전 직불제	1) 쌀값 하락으로부터 농업인등의 소득안정 도모 2) 농지의 기능과 형상 유지로 농지의 사회적 편익을 확보하고, 식량자급률 제고에 기여	- 「농업소득법」 제3조
경영이양 직불제	1) 농업경영을 이양하는 고령 은퇴농가의 소득안정 도모 2) 전업농 중심의 영농규모화 촉진 등 농업구조 개선	- 「무역특별법」 제11조 제2항 제5 - 「기본법」 제39조 제3항 제3호 및 제5호 - 「시행규정」 제4조 등
친환경농업 직불제	1) 친환경농업 확산을 도모 2) 농업의 환경보전기능 등 공익적 기능 제고	- 「무역특별법」 제11조 제2항 - 「시행 규정」 제16조, 제23조
조건불리지역 직불제	농업생산성이 낮고 정주여건이 불리한 지역에 거주하는 농업인 등의 소득보전 및 지역 활성화 도모	- 「무역특별법」 제11조제2항 - 「기본법」 제39조 제3항 - 「삶의 질 특별법」 제40조 - 「WTO 농업협정문 부속서」 2의 13 - 「시행규정」 제4장
경관보전 직불제	농어촌의 경관을 아름답게 형성·유지·개선하고 이를 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계함으로써 지역경제 활성화 도모	- 「무역특별법」 제11조 제2항 - 「시행규정」 제5장 - 「삶의 질 특별법」 제30조 - 「기본법」 제44조
FTA피해보전 직불제	자유무역협정의 이행으로 수입량이 급격히 증가하여 가격 하락 피해를 입은 품목의 생산자의 경영안정을 도모하고 피해를 보전	- 「무역특별법」 제6조
발농업직불제	1) 발작물 재배농가의 소득안정 도모 2) 주요 발작물의 자급률 제고	- 「기본법」 제17조 - 「무역특별법」 제11조 제2항 - 「농업소득법」 제4조 - 「시행규정」 제5장의 2

주 1) 직불제별 사업 대상자 제외 규정은 표시하지 않았음.

2) 「농업소득법」은 「농업소득의 보전에 관한 법률」, 「무역특별법」은 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」, 「기본법」은 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」, 「시행규정」은 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」, 「삶의 질 특별법」은 「농어업인 삶의 질 향상 및 농촌지역 개발촉진에 관한 특별법」, 「경영체육성법」은 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」, 「소득보전법」은 「농업소득의 보전에 관한 법률」, 「친환경법」은 「친환경 농어업 육성 및 유기식품 등의 관리지원에 관한 법률」을 의미함.

자료: 유찬희 외(2016)에서 인용. pp.21-22.

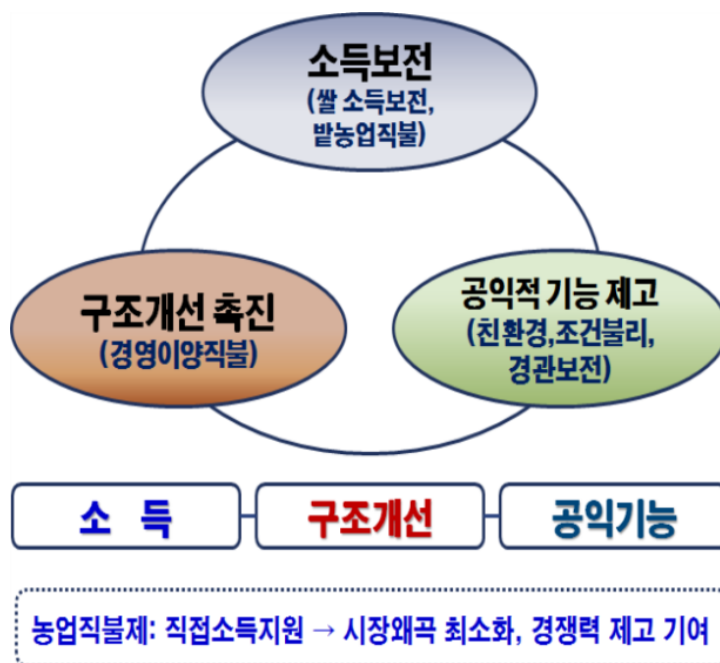
원자료: 농림축산식품부(각 연도). 『농림사업시행지침서』; 농림축산식품부(2015a). 2015년도 성과관리 시행계획

### 1.3. 직접지불제의 역할

- 기존 농업 지원정책은 농산물 가격지지 혹은 투입재 보조 위주로 시행되어 시장을 왜곡시키고 공정경쟁을 저해하는 측면이 강했다.
- 이러한 간접적인 지원 형태의 부작용을 완화하기 위해 농가에 직접 지불하는 방식인 직불제가 도입되었으며, 심화되는 시장 경쟁 환경과 이에 따른 농산물 가격 하락 추세 속에서도 농가가 지속적으로 농업을 영위할 수 있도록 지원하는 것이 직접지불제의 목적이다.
- 직접지불제가 경쟁력 제고와 배치된다는 주장은 논리적 근거가 부족하다.
  - 첫째, 직접지불제는 농가에 대한 직접지불금(소득보전) 지원으로 시장개방 하에서 낮은 가격에 농산물 생산이 가능하도록 경쟁력 확보를 지원하는 정책이다.
  - 둘째, 경쟁력 제고 목적의 시설보조, 투입재 보조 등의 기존 농업 지원정책은 시장 왜곡, 정부 지원 과다 의존과 농가의 도덕적 해이 등 부조리를 발생시키는 원인으로 작용하고 있다.
  - 셋째, 투입재 지원의 편익 중 일정부분이 농가로 돌아가지 않고, 기업 몫으로 돌아가는 문제도 간과할 수 없다.
- 직접지불제는 농업이라는 산업을 영위하는 농업인에게 지원되는 소득보전이라는 점에서 산업정책이며, 시장 왜곡과 불공정경쟁 등의 문제를 해소하는 것을 목적으로 도입되어 운영되고 있다는 점에서 결과적으로 경쟁력 제고에 기여하고 있다는 점을 명확히 인식할 필요가 있다.
  - 다만, 전술하였던 것처럼 고령 소농 계층은 상대적으로 소득이 낮은 문제점이 존재하므로 이들을 대상으로 해서는 산업정책적인 관점만으로 정책을 시행하기에 한계점도 존재한다.
- 한편, 직접지불제의 또 다른 중요한 목적은 영농활동 과정에서 농산물 생산뿐만 아니라 부가적으로 식량안보, 환경 및 경관 보전 등의 공익적 기능

이 제공되므로 이에 대한 적절한 보상을 통하여 공익적 기능 제공을 확대하는 것이다.

〈그림 2-1〉 농업직불제의 역할



## 2. 직접지불제 운영 현황

- 농업부문 직접지불제는 양정개혁으로 대표되는 농정개혁과 시장개방에 대응하기 위한 방안으로 도입되었다. 1997년 경영이양직불제를 시작으로 다양한 직접지불제가 운영되고 있으며, 다수 직접지불제가 정책전환 및 시장개방 등 여건 변화에 대응하기 위한 목적이다.
- 쌀소득보전직불제는 2004년 양정개혁(수매제 폐지·공공비축제 도입)을 계기로 도입되었으며, FTA피해보전직불제는 한·칠레 FTA 대책, 밭농업직불제는 한·미 FTA 보완대책으로 도입되었다. 한편, 경영이양직불제는 당초 ‘농지유동화장려금’을 직접지불제 방식으로 전환한 사례이다. 한편, 농업·농촌의 공익적 기능을 강화하고자 친환경농업직불제, 조건불리지역직불제, 경관보전직불제를 시행하고 있으나 예산 등 사업비중은 낮은 수준이다.
- 직접지불제 중 예산 비중이 가장 높은 쌀소득보전직불제는 고정직불제와 변동직불제로 구성되며, 2016년 기준 고정직불금은 100만원/ha, 목표가격은 188,000원/80kg이다. 고정직불제는 시장 여건과 관계없이 매년 정해진 수준의 직불금을 지급하며, 변동직불제는 쌀 농가가 직면한 불확실성을 완화하여 소득 및 경영안정에 기여할 수 있도록 목표가격을 설정하고, 시장가격과의 차액의 일정 부분을 보전한다.
- 변동직불금은 수확기 쌀 가격이 목표가격보다 낮게 형성될 경우 목표가격과 수확기 쌀 가격 차액의 85%를 보전하는데, 고정직불금 단가를 제외한 금액만큼 지원한다. 시장가격 하락폭이 클수록 변동직불금 규모가 커져 쌀 농가의 소득 감소를 완화시키는 효과가 있다.

〈표 2-2〉 현행 농업직불제 개요

종류(도입년도)	유형	대상 농지 및 대상자	지원 단가	
쌀 소득보전 직접지불제 (’05)	고정 직불	공익형	’98~’00년 사이에 논농업에 이용된 농지의 경작자	90만원/ha (’14년 기준) 100만원/ha (’16년 기준)
	변동 직불	소득 안정형	벼 재배농가	목표가격과 수확기 쌀값과 차액의 85%보전하되 고정직불금으로 보전하고 부족한 금액을 지원
경영이양직접지불제 (’97)	구조 개선형	- 대상자: 65~74세, 영농경력 10년 이상 인 농업인 - 대상농지: 진흥지역 내 전·답·과수원, 진흥지역 밖 경지 정리된 전·답·과수 원 등으로 경영이양 이전 3년 이상 소 유한 농지	월 25만원/ha 지급 (2~10년 지급)	
친환경농업 직접지불제 (’99, 축산 ’09)	공익형	친환경농·축산물 인증 농가 (축산의 경우 HACCP 지정 농가에 한함)	<농업> 논: 유기 60만원/ha, 무농약 40, 유기지속 30 밭: 유기 120만원/ha, 무농약 100, 유기지속 60 <축산> 한우: 유기 170천원/두, 무항생제 65 돼지: 유기 16천원/두, 무항생제 6	
조건불리지역 직접지불제(’04)	공익형	대상지역은 읍·면지역은 읍·면의 경지율이 22%이하이면서 경지경사도 14%이상인 농지면적이 50%이상인 법정리, 도서지역 (제주도 포함)은 읍·면의 모든 법정리 ’03~’05년간 농업에 이용된 농지 또는 초 지(단, 쌀 고정직불제 대상 농지 제외)	농지: 55만원/ha 초지: 30만원/ha (국고 80%, 지방비 20%)	
경관보전 직접지불제 (’05)	공익형	협약에 따라 경관작물을 재배하는 농가	경관작물: 170만원/ha 준경관작물: 100만원/ha 마을경관보전활동비: 15만원/ha (국고 50%, 지방비 50%)	
FTA피해보전 직접지불제 (’04)	소득 안정형	지원대상 품목을 생산하는 농업인(사후지정으로 수입량 기준과 가격 기준을 만족하는 경우 대상품목으로 선정)	해당 연도 평균가격이 기준가격(해당 연도 직전 5년간의 평균 가격 중 최저치와 최고치를 제외한 3년간의 평균가격의 90%) 미만으로 하락하는 경우 차액의 90%를 보전	
FTA폐업지원 (’04)	구조 개선형	사후지정으로 수입량 기준과 가격 기준을 만족하는 경우 대상품목으로 선정	과수, 축산 등 농가가 폐업을 희망하는 경우 3년간의 순수익을 폐업지원금으로 지원	
밭농업 직접지불제 (’12)	소득 안정형	밭고정: 지목과 상관없이 ’12~’14년까지 연속하여 밭농업에 이용된 농지 논이모작: 겨울철 논에 식량·사료작물 재배한 농지	45만원(밭고정), 50만원(논이모작)	

자료: 농림축산식품부(2016), 『농림사업시행지침서』를 참고하여 작성.

### 3. 직접지불제 운영 실적과 쟁점

#### 3.1. 예산 현황

- 농업정책에서 직접지불제의 위치는 농식품부 예산에서 직접지불제 예산 비중으로 추정해 볼 수 있다. 2017년 농림축산식품부의 직접지불제 예산액은 2조 8,542억 원(순직불제예산)으로 전체 농식품부 예산액의 19.7%의 비중을 차지하였다. 순직불제 예산중에서 쌀소득보전직불제(고정+변동) 예산 비중은 80.8%로 절대적 위치를 차지하고 있다.
- 직접지불제 성격별로 구분해 보면, 공익형 직불제(쌀고정, 친환경, 조건불리, 경관보전)의 2017년 예산액은 전년 대비 48억 원이 감소한 9,159억 원 규모이다. 다만, 쌀고정직불제는 양정개혁에 따른 소득보전이 주목적임에도 지급조건으로 공익적 역할을 부여하고 있다.

〈표 2-3〉 2015-2017년 농림축산식품부 직접지불제 예산 내역

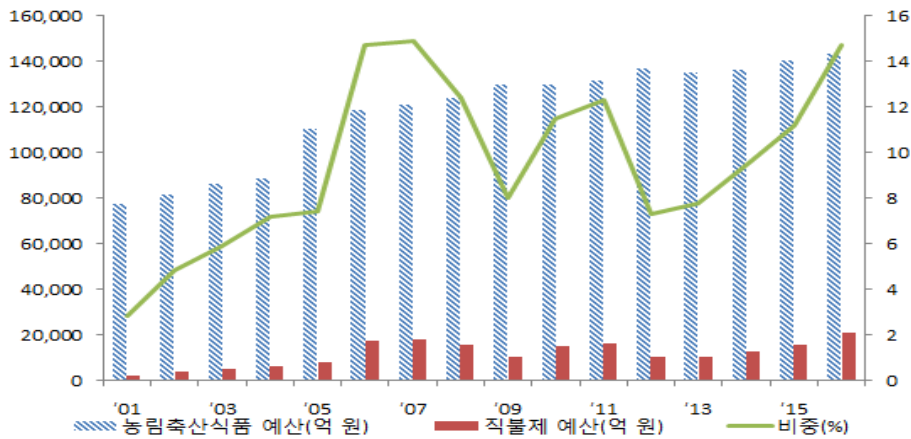
단위: 백만 원, %

구분	2015년 예산		2016년 예산(안) (A)		2017년 예산(안) (B)		증 감	
	액	비중	액	비중	액	비중	B-A	%
농업직불제예산	1,568,457	100.0	2,112,406	100.0	2,854,266	100.0	741,860	35.1
○ 쌀소득보전 고정직불(농특)	845,000	53.9	824,000	39.0	816,000	28.6	-8,000	-1.0
○ 쌀소득보전 변동직불(쌀기금)	164,146	10.5	719,291	34.1	1,490,000	52.2	770,709	107.1
○ 경영이양직접지불(농특)	58,998	3.8	57,339	2.7	54,517	1.9	-2,822	-4.9
○ 친환경농업직접지불(농특)	50,806	3.2	43,650	2.1	41,096	1.4	-2,554	-5.9
○ 조건불리지역직접지불(농특)	39,511	2.5	39,511	1.9	47,220	1.7	7,709	19.5
○ 경관보전직접지불(농특)	13,870	0.9	13,591	0.6	11,592	0.4	-1,999	-14.7
○ 피해보전직불(FTA기금)	100,478	6.4	100,478	4.8	100,478	3.5	-	-
○ 폐업지원(FTA기금)	102,717	6.5	102,717	4.9	102,717	3.6	-	-
○ 발농업직접지불(농특)	192,931	12.3	211,829	10.0	190,646	6.7	-21,183	-10.0
농림축산식품부 예산	14,043,100	-	14,368,100	-	14,488,700	-	1,206	0.8

자료: e-나라지표(<http://index.go.kr>); 농림축산식품부(각 연도). 예산 및 기금운용 개요; 농림축산식품부(각 연도). 농림축산식품 주요통계.

- 소득보전형직불제(쌀변동, 피해보전, 폐업지원, 밭농업)의 2017년 예산액은 전년 대비 7,495억 원이 증가한 1조 1,884억 원 규모이다. 이는 2016년산 쌀 가격의 목표가격 이하로 하락함에 따른 쌀 변동직불제 예산 증가와 밭농업직불제의 지원규모 확대에 따른 것으로 분석된다. 쌀 변동직불예산을 WTO 규정 상 감축대상보조(AMS: aggregate measurement of support)의 한도 금액인 1조 4,900억 원으로 증액한 점이 특징이다.
- 직접지불제 예산은 2001년 2,221억 원에서 2006년 1조 6,900억 원, 2017년 2조 8,542억 원으로 늘어났다. 농림축산식품부 예산 총액 중 농업직불제 예산 비중을 살펴보면, 2015년에는 11.2%에서 2016년에는 14.7%, 2017년에는 19.7%로 높아졌다. 이처럼 직불금 예산 비중이 높아진 것은 앞에서 언급한 것처럼 최근에 쌀 가격이 하락하면서 쌀변동직불금이 크게 증액되었기 때문이다.
- 직불금 예산 변화의 특징은 첫째, 변동직불금이 발동했던 해에 직불금 예산이 크게 늘어났다. 2005~2007년, 2009~2010년, 2015~2017년 변동직불금 평균 예산은 7,911억 원으로 발동하지 않은 기간보다 크게 상회하여 변동직불제 발동 여부가 직접지불제 예산 비중 변화의 주요 요인으로 작용하고 있다.
- 둘째, 공익형직불제 예산 규모가 소득보전형직불제보다 높은 것이 일반적인데 이는 소득보전 성격이 강한 쌀고정직불제를 ‘공익형’에 포함하였기 때문이다. 쌀고정직불제를 제외한 공익형직불제 예산이 전체 직불 예산에서 차지하는 비율은 2005~2015년 기간 동안 평균 5.7%에 불과하였다.

〈그림 2-2〉 농림축산식품 전체 예산 및 직접지불제 예산 추이



주 1) 농림축산식품부 예산은 일반지출과 기금을 포함했고, 외청 예산을 포함하지 않음.

2) 수산 부문 예산과 수산발전기금은 제외하였음.

3) 직불금 예산은 쌀소득보전직불제, 친환경농업직불제, 경यी양직불제, 경관보전직불제, 조건불리지역직불제, FTA피해보전직불제, 밭농업직불제, 폐업지원제를 포함함.

자료: 유찬희 외(2016)에서 인용. p.43.

원자료: e-나라지표(<http://index.go.kr>); 농림축산식품부(각 연도). 예산 및 기금운용 개요; 농림축산식품부(각 연도). 농림축산식품 주요통계.

## 3.2. 농업직불제의 주요 쟁점

### 3.2.1. 쌀농업 위주 지원에 따른 품목 간 형평성 확보 부족

- 정부수매제 폐지와 수입확대(MMA 물량 도입, 관세화)와 같은 정책전환에 따른 보상의 성격으로 쌀에 대해 우선적으로 지원하는 것은 지금까지 사회적 지지를 받아 왔다. 그러나 한편에서는 쌀 농업 편중 지원으로 농업 내에서 논농업과 밭농업 간 형평성 저해 문제뿐만 아니라, 이로 인해 쌀 과잉생산을 유발한다는 지적이 꾸준히 제기되고 있다.
- 쌀 편중 지원으로 인해 쌀 이외 곡물의 자급률이 오히려 높아지지 못하는 역설적 결과를 초래하였다. 즉, 쌀과 서류 이외의 식량작물 자급률은 여전히 미미한 수준에 머물러 있는 형편이다. 소비자의 수요변화에 능동적으로



대응하고, 실질적으로 곡물자급률을 제고하여 식량의 안정적 공급을 달성하는 농업의 공익적 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 쌀을 편중적으로 지원하는 기존의 정책 방향에서 탈피할 필요가 있다.

### 3.2.2. 쌀농업직불제의 역할과 범위에 대한 비판

- 쌀농업직불제의 도입 목적이 ‘쌀작물 재배농가의 소득안정 도모 및 주요 쌀작물의 자급률 제고’로 제시(농림축산식품부, 2015. 『농림축산사업시행지침서』 전자매뉴얼)되어 있다. 그러나 쌀농업직불제는 당초 한·미 FTA 보완대책으로 도입되었으며, ‘수입개방 확대에 의한 쌀농업의 수익성 악화에 대한 대책’이라는 점에 대한 인식을 명확히 할 필요가 있다. 그러나 이러한 점이 명확하지 않으면서 직접피해 보전 대책인 FTA피해보전직불제와의 역할 분담에 관한 논의가 이루어지지 못하고 있다.
- 현행 제도 하에서는 FTA 협정에 따른 관세철폐가 장기간에 걸쳐 진행되는 경우 기준가격도 연차적으로 하락하기 때문에 FTA피해보전직불제 발동요건을 충족하기 어려울 수 있다.<sup>4</sup> 또한 지속적 관세율 인하 및 철폐에 의한 농산물의 간접피해에 대한 명확한 보전 방안이 없는 상황에서 쌀농업직불제의 역할은 더욱 중요해질 수밖에 없다.

### 3.2.3. 면적 단위 직접지불제의 소득재분배 역진성

- 소득보전 목적의 쌀고정직불 및 쌀농업직불제가 경지면적 규모에 비례한 지원으로 규모가 큰 농가가 상대적으로 많은 지원을 받아 빈익빈 부익부라는 비판이 제기되고 있다. 수입피해 및 농정개혁에 따른 보상이란 측면에서 면적기준의 직불금 지원의 불가피한 점은 인정되지만 농가의 경영안정과

<sup>4</sup> FTA피해보전직불제의 수입(收入)기여율은 법적 근거가 불분명하며, 소득보전액이 적어 농가의 경영안정에 도움이 되지 않는다는 비판이 있다.

소득재분배 측면에서 농업인 또는 농업경영체 기준으로 지원하는 방식으로 전환이 필요하다는 주장도 제기되고 있다. 이러한 주장들을 정리하면 다음과 같다.

- 첫째, 직접지불제는 시장 지향적 정책으로의 전환에 따른 소득보전 목적으로 도입되었으므로 정책전환의 영향을 크게 받는 대농에게 많은 지원이 이루어지는 것은 합당한 측면이 있다.
- 둘째, 시장 지향적 정책 전환으로 인한 소득보전의 필요성은 인정되나 농가 간 형평성 저하로 사회적 문제가 되는 측면이 있으므로, 지원규모의 상한을 낮추거나 일정 면적 이상에 대해서는 직불금 단가를 감액하는 방법도 강구할 필요가 있다.
- 셋째, 농업의 지속적 발전 차원에서 가족농이라 하더라도 가계의 경제활동 중 농업비중, 농업종사자 수와 전업 여부, 고용종사자 등 농가 간 차이가 크므로 이러한 점들을 고려하여 합리적인 지급 기준에 대한 검토가 필요하다.

### 3.2.4. 직접지불제 지원규모 확대 타당성 쟁점

- 직접지불제 확대를 요구하는 주장과 직접지불제 지원에 대한 사회적 타당성에 대한 의문을 제기하는 상반된 주장이 있다. 시장개방 확대에 따른 소득보전과 농업의 다원적 기능 제공에 대한 보상 측면에서 지원이 필요하다는 주장이 있는 반면, 이에 대한 비판의 목소리도 없지 않다.
- 첫째, 시장개방 확대에 따른 지원은 필요하나 농업계 역시 경제여건 변화에 발 맞추어 구조조정을 해 나가야 하므로 지원은 한시적이어야 한다는 것이다. 둘째, 농축산업이 집약적으로 이루어지며 수질 오염, 토양 침식과 같이 오히려 환경에 부하를 주는 경우가 많은 등 다원적 기능을 함양하기 위한 노력이 부족하다는 점을 들고 있다. 셋째, 직불금이 다수의 농가에 분산되어 지급되어 농업발전에 실질적으로 기여하고 있지 못하므로, 경쟁력 강화

를 위해서는 투·융자 확대에 집중할 필요가 있다는 주장이다.

- 한편, 농민단체 등은 정부가 시장개방을 확대하고 가격지지 정책을 축소하는 시장 친화적 농정으로 전환하는 대신 직접지불제를 확대하겠다고 약속했는데, 제대로 지켜지지 않고 있다고 비판하고 있다. 2008년 이후에는 농업정책 가운데 미래산업 육성, 경쟁력 제고 등이 우선적인 농정 목표가 되고 있고, 소득안정 정책은 복지 정책의 일환으로 다루어지고 있는 측면도 있다.

### 3.2.5. 공익적 기능 및 농가 이행조건의 불명확

- 농업·농촌의 공익적 기능이 충분히 발휘되지 못하고 있다는 비판이다. 직접지불제 도입 배경이 정책전환에 따른 소득보전 중심이어서 상호준수조건 이행에 대한 농업인의 인식 부족, 정부의 관리·감독 미흡, 중앙정부와 지자체 간 역할 관계 불명확 등의 요인으로 작용하고 있다.
- 그 결과, 납세자들이 농업의 공익적 기능에 대한 보상으로서 농업직불금이 아닌 일반적 농업보조금의 하나로 인식하여 충분한 지지를 받지 못하는 한계가 있다.
- 농업직불제의 중장기적 발전방향은 소득보전으로부터 공익적 기능에 대한 보전으로 전환되어야 한다는 점에서 선제적으로 공익적 역할을 강화할 수 있는 방안과 추진체계를 마련하는 것이 필요하다.

### 3.2.6. 지역적 특성 반영 부족

- 농업직불제 중 공익형직불제의 경우 지역별 특성을 충분히 반영할 수 있도록 제도가 설계되어야 하며, 시행과정에서도 지자체의 역할이 중요하다. 그러나 현행 추진과정에서는 지역별 특성과 현실을 제대로 반영하지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다.

- 지역정책 범주로 분류할 수 있는 조건불리지역직불, 경관보전직불, 친환경 농업직불은 지자체의 정책 참여가 낮은 수준에 머물러 있다. 공익적 목적의 직접지불제는 지역적 특성을 충분히 반영하는 것이 성과 제고의 핵심이므로 농촌개발정책 차원에서 지방자치단체의 책임과 권한을 강화하고, 정책 결정 과정에서도 상향식으로 접근할 수 있도록 정비할 필요가 있다.

## 제 3 장

### 농업직불제 성과평가와 개선과제

#### 1. 쌀소득보전직불제<sup>5</sup>

##### 1.1. 개 요

- 쌀 재배 농가의 소득안정 등을 위해 1998년1월1일부터 2000년 12월31일까지 논농업에 이용된 농지에서 논농업에 종사(휴경 포함)하는 농업인에게 보조금을 지원하는 제도이다.
- 쌀소득보전직불제는 DDA/쌀협상 이후 시장개방 폭이 확대되어 쌀 가격이 떨어지는 경우에 대비하여 쌀 재배 농가소득 안정 도모를 목적으로 한다. 지원 근거는 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 및 동법 시행령·시행규칙('05 ~ '14)이었으며, 2015년 이후에는 농업소득의 보전에 관한 법률 및 동법 시행령·시행규칙('15. 이후)에 근거하여 시행하고 있다.

<sup>5</sup> 본 절의 쌀소득보전직불제 일반현황은 고정직불제와 변동직불제를 포함하여 설명하였으며, 개편방안은 고정직불제를 중심으로 정리하였다. 변동직불제 개편방안은 제6장에서 별도로 제시하였다.

- 쌀소득보전직불제는 양정개혁(2004년)을 계기로 2005년에 도입되었으며, 대상농지는 공부상 지목에 관계없이 1998년1월1일부터 2000년 12월31일까지 논농업(벼, 연근, 미나리, 왕골재배)에 이용된 농지(농지법에 의한 농지)이다. 대상자는 대상농지에서 실제 논농업에 종사(휴경 포함)하는 농업인으로서 법에서 정하는 지급요건을 만족하는 자이다.
- 쌀소득보전직불금은 쌀고정직불금과 쌀변동직불금으로 구분된다. 쌀고정직불제는 2001년에 도입된 “논농업직접지불제”를 “고정직접지불제”로 개편한 제도이며, 쌀 변동직불제는 2002년에 도입된 “쌀소득보전직접지불제”를 “변동직접지불제”로 개편한 제도이다.
- 쌀고정직접지불금은 대상농지에서 농업생산(작목 제한 없음) 여부와 관계없이 농지의 형상 및 기능을 유지하는 조건으로 지원하는 보조금이다. 지급단가는 평균 1,000천원/ha('15. 4월 진흥·비진흥 지급단가 고시)이다.
- 쌀변동직불금은 목표가격과 수확기 산지 쌀값 차액의 85%에서 고정직불금으로 지원하고 남은 차액을 변동직불금으로 보전하는 제도이다. 지급조건은 농지의 형상 및 기능을 유지하고 대상 농지에 물을 가두어 쌀을 생산하되 농약 및 화학비료의 사용기준을 준수하는 것이다.
- 쌀변동직불금 지급단가(80kg) 계산식은 다음과 같다.
  - 지급단가 = (목표가격 - 당해연도 수확기 산지 전국평균 쌀값) × 85%
  - 고정직불금 지급단가(진흥, 비진흥 지역 평균)
  - 지급액 : 지급단가 × 63가마 × 재배면적(ha)
- 쌀소득보전직불제 도입 이후 쌀고정직불금 단가는 2005년 평균 60만원/ha에서 2015년 100만원/ha로 단계적으로 인상되었다. 변동직불제 목표가격은 2005년 도입 당시 170,083원/80kg이었고, 2013년 188,000원/80kg으로 인상<sup>6</sup>

<sup>6</sup> 변동직불제의 목표가격은 정해진 산식에 의하여 도출하는데, 국무회의를 거쳐 국회

되어 운용되고 있다.

- 쌀소득보전직접지불제의 지원대상은 농업경영체 등록자(「경영체육성법」 제4조 제1항) 중 논농업소득보전직불금 지급대상 농지(「농업소득법」 제5조)에서 논농업에 종사하는 농업인 및 농업법인이며, 지급대상 농지를 실제 경작 또는 경영하는 농업인(영농조합법인, 농업회사법인 포함)이다.
- 2008년까지는 논 0.1ha 이상을 경작하는 주체라면 모두 쌀소득보전직접지불제를 받을 수 있었으나, 2009년부터는 기수령자 이외의 신규진입자에 대한 조건을 강화<sup>7</sup>했고 2015년부터는 신규진입자에 대한 조건이 완화되었다.<sup>8</sup>
- 쌀소득보전직접지불제의 면적제한은 2005년 도입 당시에는 없었으나 2009년 이후 농업인은 30ha, 농업회사법인은 50ha를 기준으로 한 상한이 도입되었다. 2015년부터는 들녘경영체에 한정하여 지급 대상면적의 상한을 400ha까지로 확대하였다.

---

의 동의를 받아 결정된다. 이 산식은 「농업소득 보전에 관한 법률」 시행령 제 9조에 다음과 같이 제시되어 있다.

- 비교연도: 변경 목표가격을 산출하는 연도의 직전 5개 연도
- 기준연도: 비교연도의 직전 5개 연도
- 절단평균: 최고치·최저치를 제외한 평균

$$\text{변경목표가격} = \frac{\text{비교연도 수확기 쌀값의 절단평균 값}}{\text{기준연도 수확기 쌀값의 절단평균 값}} \times \text{변경 목표가격산출 직전 목표가격}$$

<sup>7</sup> 지급대상 농지에서 직전 2년 이상 1ha 이상 경작하거나 농산물 판매액이 9백만 원 이상인 농업인을 대상으로 한다(『농림부 사업시행지침서』).

<sup>8</sup> 지급대상 농지에서 직전 3년 기간 중 1년 이상 0.1ha 이상 경작하거나 농산물 판매액이 120만 원 이상인 농업인을 대상으로 한다(『농림부 사업시행지침서』).

〈표 3-1〉 쌀소득보전직접지불제 지급 면적 상한

단위: ha

구 분	농업인		영농조합법인, 농업회사법인		공동영농조직(들녘경영체)	
	하한	상한	하한	상한	하한	상한
2005~2008	0.1	-	0.1	-	-	-
2009~2014	0.11	30	0.1	50	-	-
2015~2016	0.11	30	0.1	50	0.1	400

주: 2008년까지는 실경작면적에 대한 제한이 없었으나 2009년부터는 논농업에 실제로 이용되는 실경작면적이 0.1ha 이상이어야 직불금지급대상이 될 수 있음.

자료: 유찬희 외(2016)에서 인용. p.26.

원자료: 농림축산식품부. 『농림사업시행지침서』(각 연도)를 참고하여 작성.

〈표 3-2〉 고정직불금 지급단가

단위: 천 원/ha

구 분	진흥지역 내 지원 단가(A)	진흥지역 외 지원 단가(B)	단가차액 (A-B)	차등율(% (A-B)/A)	평균 예산단가
2005	640	512	128	20	600
2006~2012	746	597	149	20	700
2013	850	680	170	20	800
2014	970	728	242	25	900
2015~2016	1,076	807	269	33	1,000

자료: 농림축산식품부 웹사이트. 쌀소득보전 직불제 운영현황. <<http://www.mafra.go.kr/>>. 접속일: 2016. 6. 14

〈표 3-3〉 쌀소득보전직불금 지급 현황

연산별	예산액 (억원)	지급총액 (억원)	ha당 지급액(원)	80kg당 지급액(원)	수확기쌀값 (원/80kg)	80kg당 조수입(원)	목표가격 대비(%)
2005년산	15,008	15,045	1,558,310	25,546	140,028	165,574	97.3
2006년산	16,487	11,539	1,159,757	19,012	147,715	166,727	98.0
2007년산	16,672	9,911	999,327	16,382	150,810	167,192	98.3
2008년산	7,792	7,118	700,000	11,475	162,307	173,781	102.2
2009년산	13,039	12,273	1,433,708	23,564	142,360	165,924	97.6
2010년산	14,643	13,724	1,650,868	27,074	138,231	165,305	97.2
2011년산	6,815	6,174	701,169	11,495	166,308	177,803	104.5
2012년산	6,433	6,101	702,071	11,509	173,779	185,288	108.9
2013년산	7,184	6,866	800,924	12,713	174,707	187,420	99.7
2014년산	9,686	9,501	1,167,516	18,532	166,198	184,730	98.3
2015년산	15,747	15,645	1,999,621	31,740	150,659	182,399	97.0

주: 목표가격은 2005~2012년산은 170,083원/80kg, 2013~2017년산은 188,000원임.

자료: 농림축산식품부 웹사이트. 쌀소득보전 직불제 운영현황. <<http://www.mafra.go.kr/>>. 접속일: 2016. 6. 14.



## 1.2. 성과평가<sup>9</sup>

### □ 분석방법

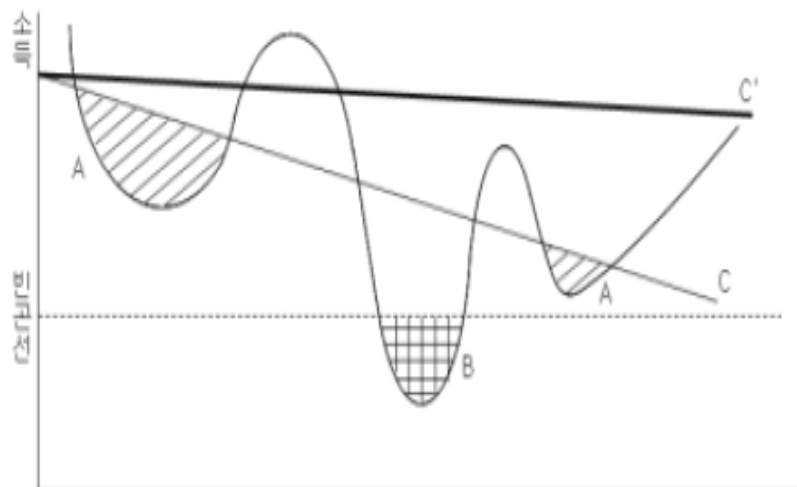
- 농가 경영안정은 박성재 외(2006)와 오내원·채광석·이명현(2008)이 정의한 바와 같이 소득보전, 소득변동성 완화, 소득안전망의 세 가지 측면을 포괄한다. ‘소득보전형직불제’의 성과평가는 소득보전 및 변동성 완화 측면에서 충분성을 분석하였으며, 최근에 제기되고 있는 품목 간 및 농가 계층 간 형평성 측면에서 분석하였다. 소득안전망은 농가의 빈곤 완화 혹은 해소와 같은 복지적 성격이 강하므로 분석대상에서 제외하였다.
- 직접지불제 효과의 ‘충분성’은 <그림 3-1>에서 ‘소득 추세선 C를 C’로 끌어 올리는’ 효과와 변동성을 완화(A, B의 상향 조정)시키는 정도를 의미한다. 고정직불금은 소득선을 상향 이동시키고, 변동직불금은 쌀 소득의 변동성을 완화시키는 역할을 한다. 대다수 농가가 쌀 관련 직불금을 받고 있으므로, 현재 소득 추세를 <그림 3-1>의 C’라고 볼 수 있다. 충분성 효과는 쌀소득보전직불제를 도입하지 않았을 경우(소득선 C)를 가정하여 『농가경제조사』 원자료를 활용하여 현재 소득수준(소득선 C’)과 비교하였다.
- 분석자료는 2003~2015년 『농가경제조사』 원자료를 이용하였으며, 자료 특성상 분석 결과의 해석 시 다음 사항을 유념할 필요가 있다.
  - 첫째, 『농가경제조사』는 5년 단위로 조사대상 농가가 변경되는 패널자료이다. 2003~2007년, 2008~2012년, 2013~2015년의 분석 기간별 패널은 동일 집단이나 분석기간의 변경에 따른 패널 변경으로 농가단위의 추세 분석에는 한계가 있다.
  - 둘째, 변동직불금은 지급조건을 충족한 다음 해 3월에 지급된다. 따라서 표본농가의 변경이 불가피하여 동일 패널 중 마지막 연도(2007년, 2012

<sup>9</sup> 유찬희 외(2016), 『직접지불제 효과 분석과 개선방안 연구(1/2차연도)』를 참고하여 재정리하였다.

년)는 분석에서 제외하였다.

- 셋째, 『농가경제조사』 항목에 직불금이 별도로 구분되어 있지 않아<sup>10</sup> 직접지불제의 효과를 다소 과대 추계될 수 있다.
- 마지막으로 직불금 예산 중 75% 이상이 쌀소득보전직불금이기 때문에 논벼 농가를 중심으로 분석하였다.

〈그림 3-1〉 소득안정정책의 개념



자료: 박성재 외(2006), p 14.

<sup>10</sup> 『농가경제조사』 자료에서 고정직불금은 2003~2010년에는 ‘이전소득 → 공적보조금 → 기타 농업보조금’으로, 2011년부터는 ‘이전소득 → 공적보조금 → 기타 공적보조금’으로 분류되며, 변동직불금은 ‘농업총수입 → 농업잡수입 → 농업피해보상금’으로 분류된다. 이러한 분류로 농가 단위의 직불금 지원액만의 분리는 제한적이다.

### □ 쌀농가 농가소득 증대효과는 4.2%

- 2003~2015년 기간 동안 소득보전형 직불금이 농가의 소득 수준을 어느 정도 증가시켰는지를 분석하였다. 분석 방법은 직불금이 없는 상황과 현재와 같은 수준의 직불금을 지원받은 상황을 비교하는 방식이다.
- 논벼농가의 평균 농가소득은 2003~2015년 동안 직불금을 지급한 결과 논벼 농가소득을 평균 4.2% 증가시킨 것으로 나타났다. 또한 2008년 이후에는 쌀 고정직불금 지급단가 인상으로 직불금 수령 유무에 따른 농가소득 격차가 확대되었다. 한편, 직불금 수령에 따른 전체 농가소득은 평균 1.3% 증가하는데 그쳐 직불금 지원이 쌀에 집중되어 있음을 시사한다.

〈표 3-4〉 쌀소득보전직불금의 농가소득 증가효과 비교

단위: 천 원, %

구 분	논벼 농가			전체 농가		
	쌀직불금 포함(A)	쌀직불금 제외(B)	증가율	쌀직불금 포함(A)	쌀직불금 제외(B)	증가율
2003	21,813	21,674	0.6	24,484	24,414	0.3
2004	22,004	21,859	0.7	26,315	26,243	0.3
2005	24,404	23,713	2.9	29,967	29,629	1.1
2006	29,507	29,011	1.7	32,341	32,106	0.7
2007	28,252	27,819	1.6	33,984	33,784	0.6
2008	31,833	30,983	2.7	34,997	34,616	1.1
2009	28,572	26,436	8.1	33,711	32,859	2.6
2010	25,319	22,762	11.2	32,121	31,196	3.0
2011	21,147	20,382	3.8	27,466	27,169	1.1
2012	20,877	20,090	3.9	27,736	27,458	1.0
2013	24,557	23,763	3.3	32,165	31,891	0.9
2014	23,952	22,744	5.3	32,534	32,096	1.4
2015	27,841	25,506	9.2	32,908	32,135	2.4
평균	25,391	24,365	4.2	30,825	30,430	1.3

주: 경제활동별 국내총생산 디플레이터(농림어업)를 이용하여 실질화하였음.

자료: 유찬희 외(2016)에서 인용. p.68.

원자료: 통계청. 각 연도. 『농가경제조사』 원자료.

- 2009~2010년과 2014~2015년에는 직접지불제 유무에 따른 논벼농가의 소득 차이가 컸다. 이는 2009년과 2010년에 변동직불금을 각각 5,945억 원, 7,501억 원 지급했기 때문이다. 2014년, 2015년도 같은 이유 때문이다.
- 한편 2008년 이후 직불금을 제외한 실질 농가소득은 계속해서 감소하여 2004년 수준까지 낮아졌다. 이는 직불금 지원으로 농가소득 하락을 일정 부분 완화하였음을 시사한다.

#### □ 쌀농가 농업소득 증대효과는 11.8%

- 직불금 지원 유무에 따른 농업소득 변화 실태도 분석하였다. 직불금은 『농가경제조사』의 항목 구분에서는 이전소득으로 분류되지만 영농활동을 전제로 지급되기 때문에 농업소득과의 관계를 분석하는 것은 의미가 크다.
- 2003~2015년 동안 쌀직불금이 논벼농가의 농업소득에서 차지하는 비중은 평균 11.8%이었다. 직불금 유무에 따른 농업소득 변동 양상은 농가소득과 비슷하지만, 2009~2010년, 2014~2015년에는 변동 폭이 훨씬 컸다. 이는 수확기 산지 평균 쌀값이 목표가격보다 낮아 변동직불금이 발동한 해이기 때문이다. 변동직불금을 지급하지 않았다면 낮은 쌀값 때문에 농업수입은 물론, 농업소득의 감소도 불가피하기 때문이다. 전체농가 대상 농업소득 증대 효과는 평균 4.0%로 논벼 농가에 비해 낮았다.
- 한편, 직불금 지급으로 농가소득 및 농업소득을 ‘충분히’ 늘렸는지 여부는 신중하게 판단해야 한다. 119조 투융자 계획 중 직접지불제 관련 목표(2013년 투융자 예산 대비 22.9%, 농가소득의 10%)나 농가소득에서 직불금 비중을 고려할 때 농가소득을 ‘충분히’ 높이는데 기여했다고 평가하기는 어렵다.

〈표 3-5〉 쌀소득보전직불금의 농업소득 증가효과 비교

단위: 천 원, %

구 분	논벼 농가			전체 농가		
	쌀직불금 포함(A)	쌀직불금 제외(B)	증가율	쌀직불금 포함(A)	쌀직불금 제외(B)	증가율
2003	9,928	9,789	1.4	9,630	9,561	0.7
2004	11,127	10,983	1.3	10,934	10,862	0.7
2005	10,568	9,878	7.0	11,608	11,269	3.0
2006	12,364	11,868	4.2	12,106	11,870	2.0
2007	11,138	10,705	4.0	11,062	10,862	1.8
2008	12,106	11,256	7.6	11,068	10,688	3.6
2009	10,768	8,632	24.7	10,610	9,757	8.7
2010	8,830	6,273	40.7	10,098	9,173	10.1
2011	6,972	6,207	12.3	7,974	7,677	3.9
2012	7,945	7,158	11.0	8,158	7,880	3.5
2013	8,121	7,327	10.8	9,349	9,075	3.0
2014	7,517	6,309	19.1	9,591	9,153	4.8
2015	9,112	6,777	34.5	9,954	9,181	8.4
평균	9,730	8,705	11.8	10,165	9,770	4.0

주: 경제활동별 국내총생산 디플레이터(농림어업)를 이용하여 실질화하였음.

자료: 유찬희 외(2016)에서 인용. p.70.

원자료: 통계청. 각 연도. 『농가경제조사』 원자료.

## □ 농가의 경영안정에 기여

- 쌀변동직불금 지원은 일종의 가격보험 방식(보험료 국가 부담)으로 농가수취가격을 목표가격에 가깝게 유지시켜 소득변동을 완화하는 방식이다. 자산 수익률(Rate of Return on Assets, ROA)은 생산에 투입한 자원 대비 수익의 비율로 높을수록 수익성이 양호하다고 평가할 수 있다. 『농가경제자료』에서 분석에 적용 가능한 항목을 활용하여 다음과 같은 식에 의해 분석하였다.

$$- ROA = (\text{농가 순소득}^{11} + \text{이전소득}^{12} - \text{경비}) / \text{연말 농가자산} \times 100$$

11 농업소득과 농외소득의 합이다(통계청).

12 2003~2010년 자본수입은 이자 및 배당수입, 유가증권매매차익, 농지 임대료, 기타

- 자본수익율(Rate of Return on Equity, ROE)은 농가 순가치(net worth) 대비 수익의 비율로, 높을수록 수익성이 양호하다. 농가 순가치는 연말 기준 농가자산과 농가부채의 차액으로 계산하였다.
  - $ROE = (\text{농가 순소득} - \text{경비}) / \text{순가치} \times 100$
- 운영수익마진(Operating Profit Margin, OPM)은 수입 대비 수익의 비율로 높을수록 경영 상태가 양호하다.
  - $OPM = (\text{농가 순소득} + \text{이전소득} - \text{경비}) / \text{농업총수입} \times 100$
- 위의 경영지표를 이용하여 얼마나 많은 농가가 위험구간(critical zone)에 속하는지를 살펴보았다. 위험 구간에 속한 농가는 앞으로 재무적인 문제를 겪을 가능성이 높기 때문이다(유찬희, 2015). Northwest Farm Credit Service(2008)<sup>13</sup>의 기준에 근거하여  $ROA < 1.0\%$ ,  $OPM < 10.0\%$ 이면 위험구간에 속하는 것으로 판단하였다.<sup>14</sup>
- ‘위험구간에 속한 농가’는 경영 위험에 더 많이 노출되어 있음을 의미므로 여기에 속하는 농가비중이 높을수록 더 많은 농가가 위험에 노출되어 있음을 의미한다. 즉, 앞에서 언급한 ROA, ROE, OPM 수준이 높을수록 경영 상태가 양호하다고 해석하는 것과는 반대로 해석해야 한다.
- 직불금을 지급하지 않았을 경우 ROA와 OPM 기준으로 위험구간에 속한 비율이 늘어난다. 위험구간에 속하는 농가비중 증가 정도는 대체로 경지규모와 비례하는 경향을 보인다. 즉, 직접지불제가 없었다면 중대농의 경영안정

---

임대료로 구성되었다. 2011년부터는 농지임대료와 기타 자본수입으로 바뀌었다. 분석 과정에서 2011~2012년에 기타 자본수입을 포함시켰기 때문에 ROA%를 과대평가하고, 결과적으로 ROA% 기준 위험구간 포함 농가 비중을 과소 추정했을 가능성이 있다.

<sup>13</sup> Northwest Farm Credit Service(2008)에서는 13개 지표에 대해 위험 구간을 제시하였다. 이 중 ROA, ROE, OPM, DAR을 다루었다.

<sup>14</sup> ROE 위험구간 농가 비중은 ROA와 비슷하여 별도로 제시하지 않았다.

정도가 더욱 저해되었을 수 있음을 보여주고 있다.

- 1.0~7.0ha 규모의 농가에서는 직불금 유무에 따른 농가 비중이 규모가 커질수록 높아지는 것으로 나타났다. 반면, 7.0ha 이상 농가는 비중의 변동 정도가 낮고, 10.0ha 이상 농가는 직불금 수령 여부와 상관없이 경영안정 정도가 크게 변하지 않았다. 따라서 직불금 지원이 대다수 농가를 포함하는 7ha 이하 쌀 농가의 경영안정에 일정부분 기여한 것으로 판단된다.
- 쌀고정직불과 쌀변동직불로 나누어서 살펴보면, 일정금액을 지속적으로 지원하는 쌀고정직불이 쌀 가격 하락 시에만 지원되는 쌀변동직불에 비해 상대적으로 경영안정에 미치는 효과는 근소하게 높은 것으로 나타났다. 이 경우에도 10.0ha 이상 농가에 대한 직불금 지원의 경영안정효과는 크지 않은 것으로 나타났다.

〈표 3-6〉 직불금 지급 여부에 따른 '위험구간에 속한 논벼농가' 비중 변화

단위: %, %p

2003~2015년 평균	직불금 지급 시		직불금 미지급 시		증감(%p)	
	ROA%	OPM%	ROA%	OPM%	ROA%	OPM%
전체	19.6	14.5	21.6	16.2	2.0	1.7
0.5ha 미만	25.2	17.6	26.6	19.4	1.4	1.8
0.5~1.0ha 미만	18.7	12.5	20.3	13.7	1.6	1.2
1.0~1.5ha 미만	20.1	13.8	22.1	15.0	1.9	1.3
1.5~2.0ha 미만	18.1	13.0	20.1	14.6	2.0	1.7
2.0~3.0ha 미만	22.3	16.8	24.6	19.5	2.3	2.7
3.0~5.0ha 미만	18.2	15.3	20.6	17.3	2.4	2.0
5.0~7.0ha 미만	20.5	16.5	22.8	19.1	2.2	2.6
7.0~10.0ha 미만	13.2	11.7	16.7	12.9	3.5	1.3
10ha 이상	16.9	14.1	17.3	14.5	0.4	0.4

자료: 유찬희 외(2016)에서 인용. p.73.

원자료: 통계청, 각 연도. 『농가경제조사』 원자료.

〈표 3-7〉 고정직불금 지급 여부에 따른 '위험구간에 속한 논벼농가' 비중 변화

단위: %, %p

2003~2015 평균	직불금 지급		직불금 미지급 시		증감(%p)	
	ROA%	OPM%	ROA%	OPM%	ROA%	OPM%
전체	19.6	14.5	20.7	15.5	1.1	1.0
0.5ha 미만	25.2	17.6	25.9	19.0	0.7	1.4
0.5~1.0ha 미만	18.7	12.5	19.6	13.4	0.9	1.0
1.0~1.5ha 미만	20.1	13.8	21.1	14.4	0.9	0.7
1.5~2.0ha 미만	18.1	13.0	19.3	13.5	1.2	0.5
2.0~3.0ha 미만	22.3	16.8	23.5	18.2	1.2	1.4
3.0~5.0ha 미만	18.2	15.3	19.5	16.5	1.4	1.1
5.0~7.0ha 미만	20.5	16.5	22.0	18.3	1.4	1.8
7.0~10.0ha 미만	13.2	11.7	15.8	12.6	2.5	0.9
10ha 이상	16.9	14.1	17.3	14.5	0.4	0.4

자료: 유찬희 외(2016)에서 인용. p.73.

원자료: 통계청. 각 연도. 『농가경제조사』 원자료.

〈표 3-8〉 변동직불금 지급 여부에 따른 '위험구간에 속한 논벼농가' 비중 변화

단위: %, %p

2003~2015 평균	직불금 지급 시		직불금 미지급 시		증감(%p)	
	ROA%	OPM%	ROA%	OPM%	ROA%	OPM%
전체	19.6	14.5	20.4	15.2	0.8	0.7
0.5ha 미만	25.2	17.6	25.9	18.1	0.7	0.5
0.5~1.0ha 미만	18.7	12.5	19.2	13.2	0.5	0.7
1.0~1.5ha 미만	20.1	13.8	20.8	14.2	0.7	0.4
1.5~2.0ha 미만	18.1	13.0	18.7	13.6	0.6	0.7
2.0~3.0ha 미만	22.3	16.8	23.3	17.9	0.9	1.1
3.0~5.0ha 미만	18.2	15.3	19.5	16.4	1.3	1.1
5.0~7.0ha 미만	20.5	16.5	22.0	17.5	1.4	1.0
7.0~10.0ha 미만	13.2	11.7	14.8	12.0	1.6	0.3
10ha 이상	16.9	14.1	16.9	14.1	0.0	0.0

자료: 유찬희 외(2016)에서 인용. p.74.

원자료: 통계청. 각 연도. 『농가경제조사』 원자료.



#### □ 면적단위 지급에 따른 농가 간 형평성 확보 필요

- 농업직불제 예산 중 쌀소득보전직불금의 비중이 높아 쌀에 치중되어 있다는 점과 함께 지적되는 것이 면적비례 방식의 지원에 따른 농가 간 직불금 수령액의 형평성 저해 비판이다. 현행 지원방식으로 나타나는 직불금 수령 규모의 불균형 실태를 분석하고 개선과제를 제시하였다.
- 농가별 직불금 수령 규모는 경영주 연령, 경지규모, 임차지 비중 등 농가특성별로 다양한 방식으로 분석할 수 있으나 여기서는 경지면적 비례 방식에 따른 농가 간 형평성 저해 지적이 많으므로 경지규모별 불평등 정도를 계측하였다.
- 분석자료는 2015년 『농업경영체 D/B』를 활용하였다. 지역 식별이 어려운 강원도와 경상도 고성군, 그리고 농업비중이 낮은 특별시 및 광역시는 분석 대상에서 제외하였다. 또한 임차지 비중이 100%를 초과한 농가(103호, 전체 호수 대비 0.013%)도 자료 입력 상 오류 가능성이 있어서 분석에서 제외하였다.
- 쌀소득보전직불금 수령 농가의 특성을 살펴보면, 경지규모가 커질수록 임차지 비중이 증가하였다. 이는 대규모 농가들이 임차를 통해 규모화를 추진하는 현상을 반영한다. 또한 상대적으로 낮은 연령대일수록 임차지 비중이 높았다.
- 현행 직불금 지급 기준에 따르면 농가 수 측면에서 비중은 낮지만 일정 규모 이상인 농가가 직불금을 수령하는 비중은 높은 현상의 발생은 불가피하다. 이러한 문제점에 대응하기 위하여 지급 상한(농가 30ha, 들녘경영체 400ha)을 설정하고 있지만 적용 대상 농가 및 경영체 수가 적어 실효성이 낮다.
- 전체 농가 호수 대비 1.5ha 이상 농가 비중은 18.2%에 불과하지만 쌀고정직불금은 58.6%, 쌀변동직불금은 60.9%를 수령하였다. 또한 3ha 이상 농가수 비중은 6.7%이지만 쌀고정직불금은 고정직불금 중 36.7%, 쌀변동직불금 중 38.9%를 수령하였다. 한편, 1.0ha 미만의 소규모 농가수 비중은 69.9%인 반면, 직불금 수령액은 각각 28.2%와 26.4%에 머물렀다.

- 쌀소득보전직불제의 형평성 정도 분석을 위하여 통상적으로 소득불평등 정도 분석에 활용되는 지니계수(Gini Coefficient)를 계측하였다. 분석결과, 쌀 고정직불과 쌀변동직불 모두 지니계수 값이 0.5를 넘는 것으로 나타났으며, 밭농업직불제는 0.6을 넘는 것으로 분석되었다. 통상 지니계수 값이 0.4 이상이면 불평등도가 높은 것으로 판단하므로 현행 면적기준 직불금 지원 방식에 따른 농가 간 불평등 정도는 높은 것으로 평가된다.

〈표 3-9〉 연령별-경지규모별 평균 임차지 비중

단위: %

구 분	30세미만	30-39세	40-49세	50-59세	60-69세	70세이상	평 균
0.5ha 미만	46.4	36.1	32.7	29.7	25.7	36.4	34.5
0.5-1.0ha	53.0	45.8	45.4	41.7	34.2	37.2	42.9
1.0-1.5ha	61.5	54.6	55.2	50.1	41.7	40.5	50.6
1.5-2.0ha	57.5	63.8	62.2	56.4	47.2	44.0	55.2
2.0-3.0ha	71.0	68.7	67.4	61.7	53.4	49.0	61.9
3.0-5.0ha	76.8	71.6	73.2	67.7	60.5	56.5	67.7
5.0-7.0ha	72.7	76.0	74.0	70.7	65.8	62.5	70.3
7.0-10.0ha	68.9	75.1	75.6	72.0	66.9	64.9	70.6
10ha 이상	73.2	73.7	75.0	71.7	67.7	68.4	71.6

자료: 『농업경영체 D/B』 원자료 분석(2015).

〈표 3-10〉 연령별 고정 및 변동직불금 수령실태

구 분	고정직불금				변동직불금			
	농가 호수	수령액		평균 (천 원)	농가 호수	수령액		평균 (천 원)
		십억원	%			십억원	%	
30세 미만	1,055	2.1	0.3	2,034.7	890	1.9	0.3	2,083.3
30-39세	9,445	16.9	2.0	1,794.3	7,774	14.5	2.0	1,864.3
40-49세	50,381	75.1	9.0	1,491.5	42,103	63.4	8.7	1,506.3
50-59세	157,421	234.1	27.9	1,487.1	134,651	199.5	27.5	1,481.8
60-69세	230,973	265.7	31.7	1,150.2	204,506	229.8	31.7	1,123.9
70세 이상	324,647	244.3	29.1	752.4	294,866	215.9	29.8	732.3

자료: 『농업경영체 D/B』 원자료 분석(2015).

〈표 3-11〉 쌀 고정직불금 및 변동직불금의 경지규모별 수령실태

구 분	고정직불금					변동직불금				
	농가수		수령액		평균 (천원)	농가수		수령액		평균 (천원)
	호수	%	십억원	%		호수	%	십억원	%	
0.5ha 미만	338,991	43.8	94	11.3	278	275,066	40.2	76	10.5	277
0.5-1.0	202,315	26.1	142	16.9	700	183,983	26.9	115	15.9	628
1.0-1.5	91,598	11.8	111	13.2	1,212	87,118	12.7	92	12.7	1,061
1.5-2.0	45,789	5.9	79	9.4	1,728	44,496	6.5	67	9.4	1,511
2.0-3.0	42,836	5.5	105	12.5	2,442	42,139	6.2	92	12.6	2,172
3.0-5.0	30,134	3.9	116	13.9	3,858	29,855	4.4	105	14.4	3,509
5.0-7.0	10,949	1.4	66	7.8	5,987	10,879	1.6	60	8.3	5,546
7.0-10.0	6,554	0.8	55	6.6	8,458	6,524	1.0	52	7.1	7,908
10ha 이상	4,756	0.6	70	8.4	14,789	4,730	0.7	66	9.1	13,879
전 체	773,922	100.0	838	100.0	4,384	684,790	100.0	725	100.0	4,054

자료: 『농업경영체 D/B』 원자료 분석(2015)

〈표 3-12〉 주요 직접지불제 지니계수, 2014~2015년

구분	쌀소득보전			발농업			조건 불리
	고정	변동	합계	발 고정	논 이모작	합계	
2014년	0.559	0.562	0.563	-	0.644	0.644	0.509
2015년	0.565	0.568	0.580	0.488	0.785	0.600	0.517

자료: 유찬희 외(2016)에서 인용. p.79.

원자료: 『농업경영체 D/B』 원자료 분석(2014, 2015)

### 1.3. 변동직불제의 생산연계 정도 분석<sup>15</sup>

○ 선행연구에서는 정량적 방법을 사용하여 직접지불제 효과를 계측하였다. 이 연구에서는 연구 목적에 맞추어 이용기(2005)의 방법론과 Goodwin and Mishra(2006)의 방법론을 도입하여 분석하였다.

- 첫째, 이용기(2005)의 방법론을 적용하여 쌀고정직불제와 변동직불제가

<sup>15</sup> 유찬희 외(2016), 『직접지불제 효과 분석과 개선방안 연구(1/2차연도)』를 참고하여 재정리하였다.

생산중립성 또는 연계성을 지니는지 여부를 판단하였다. 이 방법론은 비교적 제한된 자료만을 사용해도 의미 있는 추론을 할 수 있는 장점이 있는 반면, 생산연계성이 존재하더라도 그 강도를 정확하게 알기 어렵다는 한계가 있다.

- 이에 두 번째로 Goodwin and Mishra(2006)을 도입하였다. 이 방법론을 사용하면 농가 단위에서 직불금 수령 여부에 따라 의사결정을 바꾸는지, 직불금 수령액에 따라 생산 유인이 얼마나 늘어나는지를 정량적으로 판단할 수 있다.<sup>16</sup>

#### □ 이용기(2005) 방법 적용

- 이용기(2005)는 이윤극대화 모형을 이용하여 직접지불제 시행이 생산량에 미치는 효과를 이론적으로 규명하였다. 직접지불제 시행 여부에 따른 최적 생산량을 비교하고 그 차이를 살펴보면 생산연계 수준을 측정할 수 있다고 주장하였다. 이용기(2005)가 제안한 생산연계도 계측식은 다음과 같다.<sup>17</sup>

$$DD = 1 - \left( \psi - \frac{r/Y}{P^T - P_0} \right)$$

주: DD는 생산중립도(Degree of Decoupling),  $\psi$ 은 소득보전율, r은 고정직불단가(원/ha), Y는 기준단수, PT는 목표가격, P0은 당해연도 시장가격임.

- 산출한 DD 값이 클수록 생산중립성이 강하고, 반대로 작을수록 생산연계성이 강하다고 평가할 수 있다. 이용기(2005)는 다른 조건이 동일한 경우 목표가격과 소득보전율이 높을수록 생산연계성이 강하고, 고정직불이 커질수록 생산중립성이 높아져 Green Box 요건을 충족한다고 주장하였다.

<sup>16</sup> 그러나 이 방법은 표본농가를 대상으로 분석하기 때문에 전체 농가 단위(aggregated level)에서 생산연계성 효과가 어느 정도 나타날지 예단하기 어렵다는 한계가 있다. 따라서 한국농촌경제연구원에서 운영하는 총량모형인 KREI-KASMO 모형을 사용하여 쌀 목표가격 변경에 따른 효과 분석을 제6장에서 추가적으로 실시하였다.

<sup>17</sup> 이 식에서 얻은 결과는 근사치이고, 변화율이 작을수록 보다 정확한 값을 얻을 수 있다(이용기, 2005: 228).

- 변동직불제의 생산연계성 분석을 위하여 2005~2015년 자료를 활용하였다. 소득보전율, 고정직불단가, 기준단수 등은농림축산식품부 자료를 이용하였고, 시장가격은 통계청 『산지쌀값조사』 자료를 이용하였다.

〈표 3-13〉 이용기(2005)의 방법을 이용한 생산연계 수준 계측

단위: 원, 가마

구분	보전율( $\omega$ )	고정직불단가( $r$ )	기준단수( $Y$ )	목표가격( $P^j$ )	시장가격( $P_0$ )	DD	DD'	지급여부
2005	0.85	600,000	61	170,083	140,028	0.477	-	Y/Y
2006	0.85	700,000	61	170,083	147,715	0.663	-	Y/N
2007	0.85	700,000	61	170,083	150,810	0.745	0.000	Y/N
2008	0.85	700,000	61	170,083	162,307	1.626	0.000	N/N
2009	0.85	700,000	61	170,083	142,360	0.564	1.362	Y/N
2010	0.85	700,000	61	170,083	138,231	0.510	1.371	Y/N
2011	0.85	700,000	61	170,083	166,308	3.190	0.000	N/N
2012	0.85	700,000	61	170,083	173,779	-2.955	0.000	N/N
2013	0.85	800,000	63	188,000	174,707	1.105	0.000	N/N
2014	0.85	900,000	63	188,000	166,198	0.805	2.814	Y/N
2015	0.85	1,000,000	63	188,000	150,659	0.575	0.000	Y/N

주 1) 시장가격은 수확기 평균 가격으로 당해연도 10월부터 이듬해 1월까지의 가격임.

2) DD'는 이전 3개년 가격 평균을 목표가격으로 설정했을 때 생산중립도임.

3) 지급 여부에서 왼쪽은 현행 목표가격 하에서, 오른쪽은 3개년 평균 가격 하에서의 변동직불금 발동 여부임.

자료: 유찬희 외(2016)에서 인용. p.199.

원자료: 농림축산식품부; 통계청 『산지쌀값조사』.

- 쌀변동직불금을 지급한 해의 생산연계도는 0.447~0.805이었다. 이 기간 동안 다른 변수값은 변화하지 않았고, 시장가격만 변화하였기 때문에 시장가격 변화에 따라 생산연계도가 달라졌다고 볼 수 있다. 변동직불제가 생산연계성을 가지고 있음을 나타내고 있다.
- 목표가격 산정 방식에 따라 변동직불금 발동 횟수와 생산중립도가 변화하였다. 당해연도 이전 3개년 평균가격을 목표가격으로 설정했을 경우의 생산중립도(DD')를 계산하여 DD와 비교하였다.

- 분석 결과에 따르면, 3개년 평균가격을 목표가격으로 적용하면 현재 방식보다 생산연계성이 낮아졌다. 당해연도 이전 3개년 가격의 평균을 기준으로 하면 2005년을 제외하고는 변동직불제가 발동하지 않았다. 반면, 변경 목표가격<sup>18</sup> 하에서는 변동직불제가 4차례(2005, 2009, 2010, 2015년) 발동하였다.

#### □ Goodwin and Mishra(2006)의 방법 적용

- Goodwin and Mishra(2006)는 생산자가 기대효용을 극대화한다고 가정하고 직불금 수령이 생산면적에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 대상 정책 프로그램은 농산물시장 이행직불금(Agricultural Market Transition Act Payment, AMTA)과 시장손실보전지불(Market Loss Assistance Payment, MLA)이었다.<sup>19</sup> 직불금 수령 외에도 보험 가입 여부 역시 생산자의 의사결정에 영향을 줄 수 있다는 가설을 검정하고자 보험 변수도 포함하여 효과를 추정하였다. Goodwin and Mishra(2006)는 분석 결과를 토대로 생산중립적 지원 방식은 생산에 미치는 영향이 크지 않다고 주장하였다.
- 『농가경제조사』 2008~2011년을 이용하여 고정, 변동직불금이 생산자 의사결정에 미치는 영향을 추정하였다.<sup>20</sup> 영농 형태 중 ‘논벼’ 농가만을 선택하였고, 종속변수는 연도 초 면적을 사용하였다.
  - 전기 경작면적을 포함시켜 추세를 반영하였고, 생산자 경영과 관련된 변수인 자본-부채(debt-to-asset) 비율, 농작물 수입, 총비용을 포함시켰다. 직불금 변수로는 전년도 고정직불금, 전년도 변동직불금, 연도 더미를 포

<sup>18</sup> 「농업소득의 보전에 관한 법률」 시행령 제9조에 따르면 변경 목표가격은 변경 목표가격 산출 직전 목표가격 × 비교연도(변경 목표가격을 산출하는 연도의 직전 5개 연도) 수확기 쌀값의 절단평균값 / 기준연도(비교연도의 직전 5개 연도) 수확기 쌀값의 절단평균값이다.

<sup>19</sup> 직접지불제 등의 정책 도입이 생산에 미치는 영향을 분석한 연구는 방대하나 이 중 Goodwin and Mishra(2006)의 방법이 우리나라 자료를 이용하기에 가장 적합하여 이를 선택하였다. 위의 결과들은 상이하기 때문에, 이 연구에서 채택한 방법에 따른 결과가 가장 정확하다고 볼 수는 없다.

<sup>20</sup> 변동직불금이 이듬 해 2월에 지급되기 때문에 마지막 연도인 2012년을 제외하였다.

함시켰다.

- 농작물재해보험 가입 여부도 생산자 의사결정에 영향을 미칠 수 있다고 판단하였다. 이에 보험가입금액과 보험가입금액·직접지불금의 교차항을 포함시켰다. 그러나 보험 관련 변수는 통계적으로 유의한 결과를 보이지 않았다.
- 자산 중 부채 비중이 높으면 농가는 투자 여력이 충분하지 않아 이후 경작면적을 확대하는 데 한계가 있을 수 있다.<sup>21</sup> 실증분석 결과, 자산-부채 비율이 증가하면 다음 해 경작면적을 감소시키나, 효과가 미미하고 통계적으로 유의하지 않았다.
- 농작물 수입이 늘어나면 수익을 증가시켜 이듬해 경지면적을 증가시킨다는 분석 결과는 이론적으로 합당하며, 통계적으로 유의했다. 그러나 당해연도 생산비가 늘어나면 다음 해 경작면적을 증가시킨다는 분석 결과는 보다 면밀하게 검토해야 한다.
- 고정직불금 수령은 경지면적 확대에 정(+)의 영향을 미치지만, 통계적으로 유의하지 않았다. 반면, 변동직불금 수령 농가는 이듬해 경작면적을 늘리는 것으로 나타났다. 즉, 변동직불금이 논벼 농가의 의사결정에 영향을 미친다고 볼 수 있다.

〈표 3-14〉 Goodwin and Mishra(2006)의 방법을 이용한 생산연계 수준 계측

설명변수	계수(탄성치)	표준편차	P-값
상수항	886,553.6*	46,837.4	0.059
연도	-441.7*	233.1	0.058
자산-부채비율	-842.4(-0.003)	1,857.8	0.650
농작물 수입	0.0006(0.744)**	0.0000	0.000
총비용	0.0003(0.226)**	0.0000	0.000

<sup>21</sup> 규모가 큰 농가가 투자용 부채를 늘려서 자산-부채 비율이 증가했을 가능성도 있다. 이 경우에는 경작면적이 향후 오히려 증가할 수 있다.

(계속)

설명변수	계수(탄성치)	표준편차	P-값
고정직불금	0.0000(0.009)	0.0001	0.444
변동직불금	0.0005(0.026)**	0.0002	0.004

Adj. R<sup>2</sup> = 0.707, Obs. = 2,333.

주 1) \*는 유의확률 10%에서, \*\*는 유의확률 1%에서 통계적으로 유의함을 의미함.

2) 탄성치는 평균값에서 계측하였음.

자료: 유찬희 외(2016)에서 인용. p.201.

원자료: 통계청. 각 연도. 『농가경제조사』

## 2. 밭농업직불제

### 2.1. 개 요

- 밭농업직불제는 한·미 FTA 협정에 따른 시장개방으로 발생할 수 있는 농업 부문 소득감소의 보완대책으로 도입되었다. 그럼에도 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제4조 및 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 제 40조의2에 나타나 있는 밭농업직불제 시행 목적은 밭작물 재배농가 소득보전 및 밭작물의 자급률 제고로 되어 있다.
- 밭농업직불제 지원 대상 농지는 밭고정은 지목과 상관없이 2012년부터 2014년까지 밭농업에 이용된 농지이며, 논 재배 식량·사료작물의 경우는 쌀 고정직불금 지급대상 농지와 1998년 이후 조성되어 동계 식량·사료작물 재배에 이용된 농지이다.
- 밭고정은 품목 제한이 없이 휴경 및 시설면적을 포함하며, 논 이모작은 겨울철 논에 재배한 식량·사료작물이다. 2012년 도입 당시에는 지목 상 ‘전(田)’인 토지에서 재배하는 19개 밭작물을 대상으로 하였다. 2013년 밭작물 직불금 대상 품목이 26개로 확대되었고, 2014년 논에서 재배하는 논 이모작 직불금이 도입되었으며, 2015년 밭농업직불제 지급 토지<sup>22</sup>가 지정되며 밭



고정직불제가 처음 도입되었다. 2016년부터는 지목 상 ‘전(田)’인 토지에서 재배된 26개 작물 대상 직불금이 폐지되고, 밭고정직불이 도입되었다.

- 지원단가(ha당)는 지목 상 ‘전(田)’에서 재배한 밭작물 대상 직불금의 단가는 40만 원/ha이다. 논 이모작 직불금은 2014년 40만 원/ha가 지급되었고, 2015년부터 50만 원/ha가 지급되고 있다. 2017년부터 밭직불제는 4년간 단계적으로 지원 단가를 현행 40만 원/ha에서 매년 5만 원씩 인상하여 2020년에는 60만 원/ha까지 인상하기로 여야정협의체에서 합의하였다.<sup>23</sup>
- 지급대상은 밭농업에 이용된 면적의 합이 1천m<sup>2</sup>이상을 기준으로 하며, 지급 상한은 4ha(법인 10ha), 논 이모작의 경우는 30ha(법인 50ha)이다.
- 밭농업직불제의 직불금 신청, 대상자 선정 및 지급 등은 지자체(시·군), 이행점검은 농산물품질관리원에 위임하여 시행하고 있다. 밭농업직불금 지원 실적은 2015년에 464천ha(546천농가), 1,294억원이었다.<sup>24</sup>
- 밭농업직불제 예산은 도입 당시인 2012년에 624억 원 규모였으나 2013년부터는 지급대상을 26개로 확대하여 예산지출도 726억 원으로 증액되었다. 2014년에는 논에서 밭작물을 경작하는 농가에 대한 형평성이 떨어진다는 지적을 반영하여 논외 이모작 작물<sup>25</sup>에 대한 직불금을 신설하였고, 밭직불금 예산을 전년 대비 85.5% 증액한 1,347억 원으로 늘렸다. 2015년에는 밭고정직불금 지급이 시작되고 논 이모작 직불금의 단가가 40만 원/ha에서 50

<sup>22</sup> 지목과 상관없이 2012년 1월 1일부터 2014년 12월 31일까지 밭농업에 이용된 농지(「농지법」에 따른 농지를 말한다.)로서 농지의 형상 및 기능을 갖추고 「농업소득의 보전에 관한 법률 시행령」 제7조의 지급 요건을 갖춘 농지가 대상이다.

<sup>23</sup> 한·중 FTA 비준동의안이 2015년 11월 30일 가결되며 여야정협의체는 2017년 이후 밭직불제 단가를 단계적으로 인상하는데 합의하였다(산업통상자원부 외, 2015).

<sup>24</sup> 농림축산식품부(2015c), “2015년 쌀·밭·조건불리직불금 1조 134억 원 지급.” 보도자료.

<sup>25</sup> 청보리, 호밀, 이탈리아라이그라스 등 조사료, 겉보리, 쌀보리, 맥주보리, 밀, 호밀, 귀리, 콩, 팥, 녹두, 강낭콩, 동부, 완두, 조, 수수, 옥수수, 메밀, 기장, 피, 울무, 감자, 고구마가 대상이다.

만 원/ha로 인상되어 예산액이 1,929억 원으로 전년도에 비해 약 620억 원 늘었다. 2016년에는 밭고정직불금 단가가 40만 원/ha로 인상되어 밭농업직불금 예산이 2,118억 원 수준으로 확대되었다. 향후 밭고정직불금 단가가 단계적으로 인상되면 관련 예산도 지속적으로 늘어날 전망이다.

〈표 3-15〉 밭직불제 대상 토지, 대상품목과 단가 인상 추이

단위: 만 원/ha

대상토지	지목 상 '전(田)' <sup>1)</sup>		밭직불 등록토지 <sup>2)</sup> (밭고정직불금 <sup>3)</sup> )			밭직불금수령 토지 논 이모작 <sup>5)</sup>
	19개 밭작물 <sup>3)</sup>	7개 밭작물 <sup>4)</sup>	나머지밭작물	시설재배작물	휴경	
2012	40	-	-	-	-	-
2013	40	40	-	-	-	-
2014	40	40	-	-	-	40
2015	40	40	25	25	25	50
2016	-	-	40	40	40	50

- 주 1) 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」에 따른 지목이 전(田)인 토지로서 해당 연도에 밭농업보조금 대상품목 재배에 이용된 밭임.
- 2) 밭고정직불제 대상토지로 2015년에 처음 지정됨. 지목과 상관없이 2012년 1월 1일부터 2014년 12월 31일까지 밭농업에 이용된 농지(「농지법」에 따른 농지를 말한다.)로서 농지의 형상 및 기능을 갖추고 「농업소득의 보전에 관한 법률 시행령」 제7조의 지급 요건을 갖춘 농지가 대상임.
- 3) 동계작물은 겉보리, 쌀보리, 맥주보리, 밀, 호밀, 마늘, 조사료(IRG)이고, 하계작물은 수수, 옥수수, 조, 메밀, 기타 잡곡(기장, 피, 울무), 콩, 팥, 녹두, 기타두류(완두, 강낭콩, 동부), 조사료(수단그라스, 유채, 귀리(연맥), 자운영, 알팔파 등), 땅콩, 고추, 참깨임.
- 4) 동계작물은 유채, 양파, 대파(추파), 감자(봄감자)임. 하계작물은 감자(가을감자), 고구마, 들깨, 대파(춘파), 쪽파임.
- 5) 청보리, 호밀, IRG 등 조사료, 겉보리, 쌀보리, 맥주보리, 밀, 호밀, 귀리, 콩, 팥, 녹두, 강낭콩, 동부, 완두, 조, 수수, 옥수수, 메밀, 기장, 피, 울무, 감자, 고구마를 포함함.

자료: 유찬희 외(2016)에서 인용. p.29.

원자료: 농림축산식품부. 각 연도. 『농림사업시행지침서』.

〈표 3-16〉 연도별 밭농업직불제 대상 토지 면적 상한

단위: ha

구 분	항 목	농업인		농업법인		들녘 경영체	
		밭직불상한	이모작상한	밭직불상한	이모작상한		
2014	논 농지 보유현황	0~5ha 미만	4	30	10	50	-
		5~8ha 미만	3	30	10	50	-
		8ha 이상	2	30	10	50	-
2015		4	30	10	50	-	
2016		4	30	10	50	400	

자료: 유찬희 외(2016)에서 인용. p.31.

원자료: 농림축산식품부. 각 연도. 『농림사업시행지침서』.

## 2.2. 성과평가

### □ 논 농업에 비하여 영세한 규모인 밭 농업

- 2016년 밭 고정직불 지급현황을 살펴보면, 543천 명에게 1,085억 원이 지급되었는데, 기존에 26개 품목에 한정해서 지급하던 것을 2016년부터 품목 제한 없이 지급하고 지급단가도 ha당 45만 원으로 인상하여 신청농가와 지급총액이 증가한 것으로 판단된다.
- 밭 고정직불을 신청한 농가는 1ha 미만의 작은 규모 농가가 대부분으로 전체의 88.7%를 차지하였는데, 이 중에서도 0.5ha 미만이 대다수를 차지하였다.
  - 전체 농가 중 0.5ha 미만 농가가 차지하는 비율이 70.9%였으며, 0.5ha 이상 1.0ha 미만 농가가 전체의 17.8%를 차지하였다.
- 1ha 미만의 밭 고정직불 신청 농가가 수령하는 금액은 전체의 59.1%로 농가수 대비 상대적으로 작은 규모였으나, 쌀 고정직불과 비교했을 때 전체 수령액 대비 상대적으로 높은 비율을 차지하였다.
  - 쌀 고정직불의 경우 2015년산 기준으로 하면 1.0ha 미만 쌀 농가가 수령

〈표 3-17〉 밭 고정직불 지급현황

구분	농가수		수령액		평균 (천원)
	호수	%	억원	%	
0.5ha 미만	384,826	70.9	372	34.3	97
0.5-1.0	96,885	17.8	269	24.8	278
1.0-2.0	44,023	8.1	240	22.1	544
2.0-3.0	9,902	1.8	95	8.8	960
3.0-4.0	3,653	0.7	50	4.6	1,376
4.0-6.0	3,343	0.6	54	5.0	1,616
6.0-10.0	113	0.0	3	0.3	2,957
10ha 이상	38	0.0	2	0.1	4,065
전 체	542,783	100.0	1,085	100.0	

자료: 『농업경영체 D/B』 원자료 분석(2016).

하는 금액이 전체의 28.2%에 불과하였다.

- 다시 말해 밭농업직불제는 쌀소득보전직불제와 비교했을 때 대규모 농가에 덜 편중되어 있는 상황인데, 이는 밭의 경우 쌀에 비해 규모화 진행 정도가 덜하기 때문인 것으로 판단된다.

#### □ 논 이모작은 상대적으로 규모화 되었으나 참여율이 저조

- 논 이모작 밭직불금은 밭 고정직불 신청농가와 비교하여 약 10% 수준의 농가가 신청하여 일부 농가만 참여하고 있으나, 평균 경작 규모는 1.8ha로 밭 고정직불 신청농가의 4배에 가까웠다.
  - 논 이모작 밭직불금은 54천 명 정도에게 476억 원이 지급되었다.
  - 밭 고정직불의 경우는 평균 경작 규모가 0.5ha로 영세한 수준이었던 것에 비해, 논 이모작 신청 농가는 1.0ha 이상 농가가 전체의 45.1%를 차지할 정도로 일정 수준의 규모화가 진전된 모습을 보이고 있다.
  - 이는 논 이모작 밭직불금이 형식적으로는 밭농업직불금이나 실제로는 논에서 재배되므로 상대적으로 규모화하기가 수월한 측면이 있었던 것으로 풀이된다.

〈표 3-18〉 논 이모작 지급현황

구분	농가수		수령액		평균 (천원)
	호수	%	억원	%	
0.5ha 미만	17,661	32.9	26	5.5	148
0.5-1.0	11,833	22.0	43	9.0	364
1.0-2.0	10,846	20.2	77	16.2	712
2.0-3.0	4,898	9.1	60	12.6	1,223
3.0-4.0	2,778	5.2	48	10.1	1,730
4.0-6.0	2,798	5.2	68	14.2	2,424
6.0-10.0	1,906	3.5	72	15.1	3,779
10ha 이상	1,006	1.9	82	17.2	8,161
전 체	53,726	100.0	476	100.0	886

자료: 『농업경영체 D/B』 원자료 분석(2016).

□ **밭농업직불제 중 논이모작 직불의 목적 명확화 필요**

- 밭농업직불제에 포함되어 있는 논이모작 직불금은 겨울철에 논에 이모작으로 식량·사료작물을 재배하는 경우 지급하는 직불금으로 농지법에 따라 한시적(8개월 이내)으로 농지임대가 허용되며, 지급단가는 ha당 50만원이다.
- 논이모작 밭직불금은 해당 작물이 조사료 등 밭작물이어서 밭작물이라서 밭 직불로 분류되어 있지만 밭이 아닌 논에 적용되기 때문에 밭 직불과 성격이 상이하다. 또한 지원 목적 측면에서도 밭 고정직불의 성격이 아니라 사료작물 자급률 제고, 농지 이용 효율화 등 제도의 목적이 상이하다는 점에서 조정이 필요하다.
- 품목단위로부터 농지단위로 직접지불제를 개편할 필요성이 제기되는 상황에서 논에 재배되는 밭작물에 대하여 별도의 직불금이 지원되는 것은 제도 시행 목적의 명확성과 체계의 단순화 측면에서도 적합하지 않다. 따라서 겨울철 밭작물의 논재배가 필요하다면 밭농업직불제에 포함하기 보다는 사료작물 자급률 제고 관련 사업 등으로 별도로 구분하여 시행하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

### 3. 친환경농업직불제

#### 3.1. 개 요

- 친환경농업직불제는 친환경농업을 실천하는 농업인에게 관행농업 대비 생산비 차이 및 초기 소득 감소분을 지원하여 친환경농업이 조기에 정착하는 것을 돕고, 고품질 안전농축산물 생산 장려 및 환경보전 등 농업의 공익적 기능 제고를 목적으로 1999년에 도입하여 시행하고 있다.
  - 지원근거는 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법 제11조 제2항과 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정 제16조~제23조이다.
- 친환경농업직불제 지원대상은 「친환경농업육성법」 제17조의 규정에 의하여 친환경 농산물 인증을 받은 농업인 중 인증기관의 이행점검 결과 적격으로 통보받은 자이다.
- 친환경직불제의 개편과정을 살펴보면, 첫째, 전체 항목에 대한 단가를 인상(2012년)하고, 둘째, 직불금을 3년까지 수령했던 기존의 제한을 유기농업에 한해 5년으로 늘리고(2012년), 셋째, 유기농 전담의 친환경직불금 수령기한을 8년(기존 5년)으로 연장하였으며<sup>26</sup>, 넷째, 밭농업직불금과 친환경직불금을 중복수령을 허용<sup>27</sup>(2015년)하는 등 변화하는 농업환경과 친환경정책에 따라 제도를 수정해 왔다.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> 2015년에는 유기지속직불을 도입하였다.

<sup>27</sup> 이밖에도 쌀소득보전직접지불금, FTA피해보전직접지불금, 경영이양직접지불금, 조건불리직접지불금과 중복수령이 가능하다(강마야 외, 2014).

<sup>28</sup> 대표적으로 2010년부터 저농약 신규인증을 중단하고 2016년부터 저농약 인증제를 폐지한 사례가 있다.

〈표 3-19〉 친환경농업직불제 단가 추이

단위: 만 원/ha

구분	논			밭			유기지속직불	
	유기	무농약	저농약	유기	무농약	저농약	논	밭
2006	39.2	30.7	21.7	79.4	67.4	52.4	-	-
2007	39.2	30.7	21.7	79.4	67.4	52.4	-	-
2008	39.2	30.7	21.7	79.4	67.4	52.4	-	-
2009	39.2	30.7	21.7	79.4	67.4	52.4	-	-
2010	39.2	30.7	21.7	79.4	67.4	52.4	-	-
2011	39.2	30.7	21.7	79.4	67.4	52.4	-	-
2012	60	40	21.7	120	100	52.4	-	-
2013	60	40	21.7	120	100	52.4	-	-
2014	60	40	21.7	120	100	52.4	-	-
2015	60	40	21.7	120	100	52.4	30	60
2016	60	40	-	120	100	-	30	60

주: 저농약인증은 2016년에 폐지됨.

자료: 유찬희 외(2016)에서 인용. p.33.

원자료: 농림축산식품부. 2016. 『농림사업시행지침서』.

- 친환경농업직불제는 농업인(「기본법 시행령」 제3조) 중 유기·무농약농산물 인증<sup>29</sup>을 받은 농업인(「친환경법」 제19조, 제34조) 및 법인을 대상으로 지급된다. 유기농산물은 최대 8회, 친환경농산물은 3회까지 직불금을 수령할 수 있다. 친환경직불금은 친환경인증단계(2016년부터 무농약, 유기)와 논, 밭 여부에 따라 다른 단가가 적용된다.
- 지급 단가는 논에서 유기농업은 600천원/ha, 무농약은 400천원이며, 밭의 경우 유기농업은 1,200천원/ha, 무농약은 1,000천원이다. 농가당 지급한도 면적은 0.1 ~ 5.0ha이며, 지급 기간 및 방법은 친환경농산물은 3년간만 지급(불연속인 경우 3회)하며, 유기재배인 경우는 5년간(불연속인 경우 5회) 지급한다.
- 친환경직불제 예산은 2015년 기준 508억 1천만 원으로 전체 직불금 예산액의 2.8% 수준이다.

---

<sup>29</sup> 저농약인증은 2016년에 폐지되었다.

### 3.2. 성과 평가<sup>30</sup>

#### □ ‘상품 산출물’ 생산 관련 효과 분석

- 지급 기한에 제한이 있지만, 친환경농업직불금을 지급하면 친환경농업에 종사하는 농가 소득을 증대시키는 효과가 있다. 특히 관행농법에서 친환경농법으로 전환하면 단기적으로 소득이 감소(정학균 외, 2014: 7)한다는 점을 고려할 때, 친환경농업직불금 도입은 친환경농업에 참여하려는 농가에게 유인을 제공할 수 있다.
- 김창길 외(2013)의 모형을 연장하여 친환경농업직불제가 친환경농업 확대에 미친 영향을 분석하였다.
  - 앞선 연구에서 사용한 변수인 농업 분야 GDP(경상, 실질), 농업 부문 경제활동 인구, 농가 취업자 수, 근로자 임금, 농가 호수, 농산물 생산량, 친환경농업 관련 정부 지원(친환경농업직불금 등), 국민소득 등을 사용하였다.<sup>31</sup>
- 김창길 외(2013)의 변수를 사용하되 2014년까지 기간을 연장하여 재추정하였다.<sup>32</sup> 2012~2014년 동안의 여건 변화도 고려하였다.
  - 2009년 「친환경농업육성법」을 개정하여 2010년부터 저농약 신규인증을 중단하기로 하였다. 다음 단계로 2015년에는 저농약 인증을 폐지하기로 결정하였다(정학균 외, 2014: 2).
  - 이러한 이유로 저농약 인증을 중단하였기 때문에 친환경농업 재배면적이 줄어들었을 가능성이 있다(국회예산정책처, 2014: 85). 최근 친환경농업 면적 변화를 분석하려면 저농약 인증 폐지가 미치는 효과를 고려해야 한다.

<sup>30</sup> 유찬희 외(2016) 126-130쪽을 참고하여 작성하였다.

<sup>31</sup> 모형 설계에 관한 설명은 김창길 외(2013) 86~91쪽을 참고하기 바란다.

<sup>32</sup> 김창길 외(2013)는 2011년까지의 자료만을 이용하여 저농약 신규 인증 폐지 결정 이후 농가의 의사결정 변화를 반영하기 못했다. 이 문제를 완화하고자 자료를 확보할 수 있는 2014년까지 분석 기간을 연장하였다.



- 도입 초기부터 친환경농업직불금을 50% 감액하거나 10%씩 증액 또는 감액하는 시나리오를 베이스라인과 비교하여 친환경농업직불금이 친환경농업 확대/축소에 어느 정도 영향을 미쳤을 지를 살펴보았다.<sup>33</sup>
- 시나리오 (1) 결과에 따르면, 친환경농업 직불금 단가가 낮았다면 고정 자본 형성, 농가소득, 생산량이 전부 감소하였을 가능성이 있다.
  - 친환경 농산물 생산량은 베이스라인보다 10% 이상 줄었을 것으로 전망되었다. 농가소득도 일부 연도를 제외하면 10% 이상 감소하였다.
- 극단적으로 친환경농업직불제가 없었다면 친환경농업 규모가 지금보다 상당히 작았을 것임을 시사한다.
- 시나리오 (2)와 (3)도 주요 변수 변화를 기준으로 평가할 수 있다. 주목할 점은 친환경직불금 단가를 동일한 비율로 변화시켜도 감축했을 때 효과가 증액했을 때보다 크다는 것이다. 이는 친환경농가의 현행 (평균) 소득 수준이 직불금에 상당히 영향을 받을 수도 있음을 시사한다.
  - 예를 들어, 현재 소득이 손익분기점보다 약간 많은 수준이거나, 직불금 단가가 친환경농업으로 전환하면서 추가로 투입되는 노동력이나 시간을 별충할 만큼 충분하지 않은 것이 원인일 수 있다.<sup>34</sup>
  - 시나리오 (2)와 (3)을 비교하여 얻은 결과에서 친환경직불금이 생산자의 사결정에 영향을 미친다고 유추할 수 있다. 또한 친환경농업직불금을 더

〈표 3-20〉 친환경농업직불금 수령기간 종료 후 관행농업 회귀 농가

단위: 호, %

구분	2011년 직불금 수령 완료 농가	2012년 관행농법 회귀 농가	비중	2013년 직불금 수령 완료 농가	2014년 관행농법 회귀 농가	비중
유기	1,325	141	10.6	1,793	236	13.2
무농약	17,029	3,446	20.2	12,963	3,511	27.1

자료: 농림축산식품부, 최미희(2015)에서 재인용.

<sup>33</sup> 극단적으로 친환경농업직불금을 도입하지 않은 시나리오를 분석하려 했으나 균형 값을 찾을 수 없었다. 2010년 이후의 변화를 반영했음에도 불구하고 모형 구축의 한계로 인한 문제라고 판단된다.

<sup>34</sup> 이는 예시로 제시한 것이며, 엄밀하게 분석한 결과는 아니다.

이상 수령할 수 없게 된 농가가 관행농법으로 회귀하는 현상도 일정 부분 설명할 수 있다.

#### □ ‘비상품 산출물’ 생산 관련 효과 분석: 환경에 미친 영향 분석

○ 몇 가지 가정을 하고 친환경농업 확대·축소가 환경에 미치는 영향을 시산하였다.<sup>35</sup>

- 연도별로 단수가 동일하다고 가정한다. 이렇게 가정하면 시나리오별 생산면적 변화분과 생산량 감소분이 같아진다. 둘째, 변화한 면적에 저농약 쌀만 재배하였다고 가정한다. 저농약 인증 기준은 다른 기준에 비해 낮은 수준이기 때문에 친환경농업 축소 효과를 상대적으로 작게 추정하게 된다. 즉, 시산한 간접효과는 실제 효과의 하한으로 볼 수 있다. 셋째, 유기합성농약과 화학비료 사용량은 실제 사용량 대비 각각 1/2이라고 가정하였다.<sup>36</sup>

〈표 3-21〉 시나리오 (1) 하에서 농약 및 화학비료 투입량 증가분 시산 결과

구분	항목	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
농약 사용량	전체 (천 톤)	1.9	1.8	1.9	1.8	1.9	1.8	1.8	1.8	1.7
	ha당 (kg)	12.8	12.9	13.1	13.8	12.2	11.2	10.6	9.9	10.9
	ha당 추가(kg)	6.4	6.5	6.6	6.9	6.1	5.6	5.3	5.0	5.5
	총 추가(톤)	17.6	46.7	88.2	160.7	185.2	114.1	105.6	109.7	129.6
	전체 대비 증가율(%)	1.8	2.6	4.8	8.8	9.9	6.3	5.9	6.2	7.4
화학 비료 시비량	전체(천 톤)	722	477	631	570	500	423	447	472	459
	ha당(kg)	376	257	340	311	267	233	249	267	262
	ha당 추가(kg)	188.0	128.5	170.0	155.5	133.5	116.5	124.5	133.5	131.0
	총 추가(천 톤)	0.5	0.9	2.3	3.6	4.1	2.4	2.5	3.0	3.1
	전체 대비 증가율(%)	0.1	0.2	0.4	0.6	0.8	0.6	0.6	0.6	0.7

자료: 유찬희 외(2016)에서 인용. p.130.

원자료: 농림축산식품부 소비정책과; 친환경농업과; 한국작물보호협회; 한국공업비료협회.

<sup>35</sup> 간단하게 시산한 결과만을 제시하였다.

<sup>36</sup> 저농약농산물은 유기합성농약 살포횟수 1/2 이하, 최종살포일 2배수 적용, 화학비료는 권장시비량의 1/2이하를 사용해야 한다(정학균·문동현, 2013). 그러나 자료를 확보하기 어려워 가용자료를 준용하였다. 이 때문에 시산 결과를 과대 또는 과소추정할 수 있다.

- 위와 같이 가정하고 시나리오 (1) 하에서 추가로 사용했을 농약과 화학비료 투입량을 시산하였다. 친환경농업직불제를 실시하지 않았을 경우 2005~2013년 동안의 비료와 농약 사용량은 실제 투입량보다 평균 0.48%, 5.83% 늘어났을 것이다.

## 4. 조건불리지역직불제

### 4.1. 개 요

- 조건불리지역직불제는 농업생산성이 낮고 정주여건이 불리한 지역에 거주하면서 영농활동(실경작)을 하는 농업인들에게 직불금을 지급하는 제도로 2004년에 도입되었다. 이 제도의 시행목적은 농업생산 및 정주여건이 불리한 농촌지역에 대한 지원을 통해 농가소득 보조 및 지역사회 유지에 있다. 이를 위하여 마을활성화를 통한 지역발전을 도모하고자 주민 스스로 마을발전계획을 수립하도록 하고, 실천이행 의무를 부과하고 있다.
- 지원근거는 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법 제11조제2항 제5호, 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제40조제3항 제3호 및 제4호, 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제40조, WTO 농업협정문 부속서 2의 13(지역지원계획에 따른 지불) 및 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정 및 시행규칙 등이다.
- 지급대상 지역은 농업생산성, 정주여건 등이 불리한 지역으로 농림축산식품부 장관이 경지율과 경지경사도를 고려하여 법정리 단위로 선정한 지역으로 육지지역은 경지율 22% 이하, 경지경사도 14%이상의 농지면적이 50% 이상인 읍·면지역 법정리 내의 농지 및 초지이다. 도서지역은 읍·면지역 모

든 법정리(제주도 포함)내의 농지 및 초지이다.

- 지급대상자는 지원 대상 농지 및 초지에서 자신의 계산과 책임 하에 농업경영에 종사하는 농업인(농업·농촌 및 식품산업기본법상 농업법인 포함)으로 경작지 소재 읍·면에 실거주(주민등록 기준) 하는 자이며, 경작지와 거주지가 다른 농가의 경우 지원대상 법정리에 연접한 읍·면에 거주하는 실경작자만 인정한다. 지급단가는 농지는 550천원/ha, 초지는 300천원/ha이며, 국고 80%, 지방비 20%의 중앙-지자체 간 대응보조방식이다. 쌀소득보전직불금이나 쌀농업직불금과 중복 수령할 수 없으며 수령한 직불금의 일부는 마을공동기금으로 조성해야 하는 의무가 있다.
- 지급조건은 첫째, 농지관리의무로 직불금 지급 농지는 최소한의 생산 또는 해당 연도 1회 이상 경운 등으로 농지기능을 유지할 것, 둘째, 직불금의 20% 이상을 마을공동기금으로 조성하여 마을활성화 실천 비용 등으로 활용할 것, 셋째, 마을활성화 실천 활동, 공익적 기능 증진 활동 등은 마을여건에 따라 자율 이행 등이다.
- 조건불리지역직불제 예산액은 농림축산식품부 전체 직접직불제 예산에서 차지하는 비중이 2015년 기준 2.1%(395억 1천만 원)에 그쳤다.

## 4.2. 성과 평가

### 4.2.1. 조건불리직불제의 실효성 약화

- 조건불리지역직불제는 쌀소득보전직불금, 쌀직불금과 중복하여 받을 수 없다. 쌀고정직불금이 조건불리직불금보다 많아 논에 대해서는 사실상 조건불리직불제가 작동하지 않아 실질적으로 조건불리지역 내의 쌀농업직불제로 출발한 셈이다. 이에 대해서는 논농업에 있어서도 생산성 격차가 있기

때문에 밭만을 대상으로 한 조건불리직불제는 반쪽 정책이라는 비판이 있었다.

- 2012년에 도입된 밭농업직불제의 단가가 2015년에 작목에 관계없이 ha당 40만원으로 인상되면서 조건불리직불제의 실효성이 크게 저하되었다. 마을 공동기금 20%를 제외하면 조건불리직불제 단가도 같은 액수가 되었기 때문이다. 더구나 국회에서 밭농업직불제 단가를 60만원까지 인상하기로 합의함에 따라 지원금의 역전이 예상된다.
- 이러한 문제는 조건불리지역직불금이 기본적으로 쌀소득보전직불제, 밭농업직불제와 중복수혜가 불가능하도록 설계되어 있기 때문에 발생한다.
  - 문제를 해결하려면 조건불리지역이 타 지역에 대비하여 가지는 ‘농업·정주여건 불리 정도’를 조건불리직불금의 지급단가로서 설정하고, 쌀고정직불금 또는 밭고정직불금과 중복수혜가 가능하도록 개편하는 것이 바람직하다.

#### 4.2.2. 조건불리 정도에 따른 지원의 차등화

- 조건불리지역직불제 대상 지역을 선정함에 있어 농업조건을 중시하는 입장과 사회경제적 조건도 포함되어야 한다는 견해가 있었으나 우리나라는 농지의 경사도와 농지율 등 농업조건만을 기준으로 조건불리지역을 선정하였다. 그렇지만 법정리 단위로 지정하여 역내의 모든 농지를 지원대상으로 한 점에서는 지역 관점을 어느 정도 수용하고 있다.
- 경지율과 경사도, 도서지역 여부 등에 따라 기준을 정한 것은 나름대로 타당성이 있다고 할 수 있다. 그렇지만 조건불리의 정도에 관계없이 일률적으로 지원하고 있어 이를 차등화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 유사한 직접지불제를 운용하는 EU와 일본에서도 조건불리의 정도에 따라 지원액을 차등화하고 있음을 참고할 수 있다.

- 조건불리의 정도는 2단계 정도로 구분할 수 있으며, 단계별 농업생산성 차이 등에 관한 근거자료가 필요하다. 지역별 경지율과 경지경사도에 관한 자료는 이미 정책수행과정에서 수집되고 있기 때문에 이를 활용할 수 있다.
- 조건불리지역직불제는 농업생산조건의 불리성을 직접직불제로 보전함으로써 농업을 유지하는 동시에 다원적 기능을 확산하는 것이 목적이므로, 지원조건의 강화를 전제로 논과 밭을 포함하여 조건불리지역내 모든 농가가 지원조건을 이행할 경우 조건불리에 상응하는 지원을 받도록 하는 것이 정책 목적에 부합한다고 볼 수 있다.

#### 4.2.3. 지급 조건, 마을공동기금의 조성과 사용

- 조건불리지역직불제는 해당 농지에 대해 휴경을 허용하고 있고 휴경시 연 1회 이상의 경운만을 조건으로 하여 쌀소득보전직불제나 밭농업직불제보다 지급요건이 엄격하지 않은 문제점이 있다. 농업생산을 유지함으로써 다원적 기능을 보전한다는 사업목적은 충족하기 위해서는 농지관리·농업생산과 관련된 지급요건 강화를 검토하여야 한다.
- 지원대상자들은 지급된 직불금의 20% 이상을 마을공동기금으로 조성하여야 한다. 조건불리지역직불제의 시행 목적이 궁극적으로 지역활성화이기 때문에 마을공동기금의 조성과 활용은 적절한 것으로 보인다. 하지만 마을기금의 규모가 작아 활용성이 낮은 점이 문제점으로 지적되고 있다(김태곤·허주녕·김정승, 2011).
  - 이의 해결방안으로 현재와 같이 개별 농가에 대하여 집행되는 직불금의 20%를 각출하는 것보다, 국가에서 일정액 이상의 마을공동기금을 조성하도록 제도를 개편하는 방안과 조건불리지역에 대해 마을활성화를 위한 보조사업을 연계하는 방안도 검토할 과제이다.

〈표 3-22〉 각 직접지불제의 지급 조건 비교

직불제	지급 조건
쌀소득보전직접지불제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업 외 종합소득액 3천 7백만원 미만</li> <li>- 논농업 농지면적 0.1ha 이상</li> <li>- 논농업 연간 판매금액 120만원 이상</li> <li>- 휴경 시 농작물 생산이 가능하도록 토양 관리·유지</li> <li>- 휴경 시 배수로 유지·관리 및 잡초제거 실시</li> </ul>
밭농업직접지불제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업 외 종합소득액 3천 7백만원 미만</li> <li>- 밭농업 농지면적 0.1ha 이상</li> <li>- 연간 농산물 판매금액 120만원 이상</li> <li>- 휴경 시 농작물 생산이 가능하도록 토양 관리·유지</li> <li>- 휴경 시 잡초제거 실시</li> </ul>
조건불리지역직접지불제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조건불리지역 농지 또는 초지</li> <li>- 보조금 대상 농지 또는 초지면적 합계 0.1ha 이상</li> <li>- 농업의 다원적 기능제고를 위한 최소한의 생산</li> <li>- 휴경 시 해당 연도에 1회 이상 경운</li> </ul>

자료: 『농림축산식품사업시행지침서』(2016).

## 5. 경관보전직불제

### 5.1. 개 요

- 경관보전직불제는 농촌의 경관을 아름답게 가꾸기 위해 지자체와 마을간 협약을 체결하고, 농지에 일반작물 대신 경관작물을 재배하는 경우 소득 손실액 등을 직불금으로 지급하는 제도로 2005년 도입되었다.
- 경관보전직불제는 지역별 특색 있는 경관작물 재배와 마을경관보전활동을 통해 농촌 경관을 아름답게 가꾸고 형성·유지·개선하고, 이를 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계함으로써 지역경제 활성화 도모를 목적으로 시

행되고 있다.

- 지원근거는 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법 제11조(국내지원 정책의 시행), 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정 제5장(경관보전 직접지불제도), 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발촉진에 관한 특별법 제30조(농어촌 경관의 보전) 등이다.
- 대상농지는 「농지법」 제2조제1항에 따른 농지로 지역축제·체험·관광 등 도농교류 프로그램과 연계 가능한 농지, 경관작물 식재면적이 마을단위(지구) 및 필지별로 집단화 된 농지를 대상으로 한다.

〈표 3-23〉 경관직불금 대상작물(예시)

경관작물	준 경관작물
갯, 구절초, 국화류, 꽃양귀비, 꿀풀(하고초), 달맞이꽃, 라벤더, 메밀, 유채, 자운영, 코스모스, 해바라기, 헤어리베치, 감국, 안개초, 끈끈이대나му, 백일홍, 설악초 등	밀, 보리(겉보리, 쌀보리, 맥주보리, 청보리 등), 연꽃, 이탈리아안라이그라스, 호밀 등

- 지급대상은 농업경영체에 등록된 자로서 지자체와 협약을 체결하고 경관보전보조금 지급대상 농지에서 경관작물을 재배·관리하는 농업인 또는 농업법인이다. 경관작물 식재면적이 마을단위(지구) 및 필지별로 집단화 된 농지(경관작물 2ha, 준경관작물 10ha이상)이다. 지급단가는 경관작물 170만원/ha, 준경관작물 100만원/ha이며, 마을경관보전활동비(15만원/ha)를 지원한다.
- 경관보전직불금 신청 및 지급방식은 마을주민들이 스스로 농촌경관을 유지·보전하기 위한 마을경관보전활동계획을 수립하여 지자체장에게 신청하며, 지자체장은 마을의 계획을 심사·평가한 후 마을과 마을경관보전협약을 체결하고, 협약사항 이행점검 후 이행결과에 따라 보조금을 지급한다. 매년 국립농산물품질관리원 각 지원에서 작물재배관리에 대한 이행점검을 동·하계 2회 실시하고, 마을경관보전활동은 시장·군수·구청장이 협약사항 이행 여부를 최종 확인한 후 지급한다.



- 2013~2015년 경관보전직불제 예산은 약 140억 원이었다. 농림축산식품부 직접지불제 전체 예산에서 0.8~1.3%를 차지한다. 경관보전직불금은 국비 외에도 지방자치단체에서 자체 예산을 활용하여 추가로 지원할 수 있다.

## 5.2. 성과 평가

### 5.2.1. 경관작물 재배 중심의 사업 적절성

- 농촌경관은 매우 다양한 요소들이 유기적으로 어우러져 형성된다. 하천과 산, 숲 등 자연적 요소와 농경지, 농가주택들이 한데 어울려 농촌경관을 이룬다. 이 외에도 그 지역의 생활양식과 문화 등 전통이 물리적 경관과 결합하여 나타난다. 즉, 경관은 종합적이고 지역적이며 긴 시간에 걸쳐 형성되는 것이라 할 수 있다.
- 그럼에도 불구하고 현재 경관보전직불은 경관작물의 재배에 한정되고 있어 농촌경관의 유지와 정비라는 원래의 목적을 달성하기 쉽지 않다. 직불금 뿐만 아니라 마을단위 경관보전활동비도 경관작물 재배면적에 비례하여 지불하고 있다. 특정한 작물을 장려하는 방식으로 직불금이 지급되기 때문에, 오히려 지역 고유의 경관을 저해하고 농촌경관의 다양성을 감소시킬 가능성이 있다고 할 수 있다.
  - 스위스 등 공익형직불제가 발달한 선진국의 경우 경관보전직불제를 지역 고유의 경관을 보존하고 농촌경관의 다양성을 증진시키는 데 이용하기 때문에 이와 같은 작물에 대한 제한이 상대적으로 적다.
  - 마을경관보전활동비는 농업생산 경관뿐 아니라 자연경관이나 역사·문화 경관의 증진에도 사용할 수 있다. 그렇지만 보전해야 할 경관요소의 존재에 관계없이 경관작물 식재면적을 기준으로 지급되고 있다.

- 경관작물에 대한 보조 중심에서 마을 돌담과 울타리 가꾸기, 빈집 정비, 특색 있는 가로수 식재와 꽃길 조성, 당산나무와 공동우물터, 농약과 같은 유무형 문화유산 정비와 계승 등 다양한 사업에 대한 지원을 검토할 필요가 있다.
  - 이는 개별농가에 대한 지원인 직접지불제보다는 경관보전프로그램에 대한 보조사업 형태가 보다 적절할 것이다.
- 이와 같이 다양한 사업에 대한 지원은 물론 중앙정부의 획일적이고 부분적인 지침이 아니라 지역성과 종합성에 기초한 경관보전프로그램에 근거하여야 한다. 따라서 중앙보다는 지방의 역할이, 관보다는 주민의 주도적 역할이 강조되어야 할 것이다.
  - 지역적 이해가 높은 사업이므로 예산에서도 조건불리직불제 이상으로 지방비 부담이 이루어져야 하는 사업이다.

## 5.2.2. 지급대상자 자격요건

- 쌀소득보전직불제, 밭농업직불제와 마찬가지로 농외소득액이 연간 3천 7백만원 이상일 경우 지급대상에서 제외되고 있다. 이 농외소득요건은 전체 직접지불제에 대한 규정이 일괄적으로 적용된 것으로, 경관보전직불제는 환금작물(Cash Crop)을 대상으로 하지 않기 때문에 이는 부적절하다.
  - 대다수의 경관작물은 수익성이 떨어지고, 경관작물을 많이 재배하고 관광사업 목적으로 이용하는 농가일수록 오히려 농외소득이 주요 수입원이 될 가능성이 높다. 즉 경관보전직불제에서의 농외소득 제한은 사업목적에 역행하는 것일 수 있다.
  - 앞에서 말한 바와 같이 사업형태를 지역 경관보전프로그램 보조사업으로 전환하면 이 조항은 의미가 없다.

## 6. 농업직불제 개선과제

### 6.1. 개별 직접지불제의 목적과 역할 명확화 필요

- 소득보전 목적의 직접지불제는 쌀소득보전직불제와 밭농업직불제가 있다. 쌀소득보전직불제는 논(농지) 고정직불제와 쌀(품목) 변동직불제가 혼재되어 있다. 한편, 밭농업직불제는 시장개방에 따른 소득보전 목적으로 도입되었음에도 식량안보, 이모작 지원 등 모호한 역할을 수행하고 있다.
- 현행 밭농업직불금 단가는 논이모작직불금을 포함하더라도 쌀고정직불금보다 낮고, 쌀의 경우 변동직불금까지 지원하고 있다. 전면개방시대를 맞이하여 농산물 수입에 따른 밭작물의 직·간접적 피해를 고려할 때 쌀고정직불과 밭농업직불 간 형평성 확보의 필요성이 제기되고 있다.
- 한편, 밭농업직불제가 제도 측면에서 안고 있는 현안 문제는 조건불리지역 직불제와의 역할 중복 문제이다. 밭농업직불금 지급단가가 연차적으로 인상되면서 농가수령 기준으로 조건불리직불금 지급단가보다 밭농업직불금 지급단가가 높아져 현행 방식의 조건불리직불제의 유지 필요성에 대한 의문이 제기되고 있다. 즉, 현행 규정상 두 직불금을 중복 수령할 수 없기 때문에(농림축산식품부, 2016년 『농림사업시행지침서』) 조건불리지역직불제 효과가 반감할 수밖에 없다.

### 6.2. 특정품목 편중 지원 문제 해소 필요

- 쌀소득보전직접지불제는 제도 명칭에서 대상 품목을 쌀로 명확히 밝히고 있는 바와 같이 양정개혁(2004년)의 일환으로 도입된 제도이다. 우선 쌀고

정직불금의 지급 요건은 ‘지급대상 농지<sup>37</sup> 또는 다른 작물로 전환하거나 휴경하는 경우에도 지급하되(후략)’로 되어 있다. 반면, 쌀변동직불금을 받으려면 ‘고정직불금의 지급요건을 충족하고 대상농지에 물을 가두어 쌀을 생산하되, 농약 및 화학비료의 사용 기준을 준수’해야 한다는 조건을 부가하고 있다.

- 생산기반 정비에 따른 높은 기계화율로 인해 고령농가들도 다른 작물에 비해 상대적으로 쉽게 쌀을 재배할 수 있다는 점과 함께 위에서 언급한 지급 규정으로 인해 농가가 쌀 이외 품목으로의 전환에 제약요인으로 작용한다.
- 첫째, ‘다른 작물로 전환하거나 휴경을 해도’ 쌀고정직불금을 받을 수 있지만 휴경이나 전작 등으로 다른 작목을 재배할 경우 현행 규정상 변동직불금은 받을 수 없다. 따라서 현행 규정 하에서는 농가가 쌀 이외 작목으로 전환할 유인이 제한적이다.
- 둘째, 직불금 단가 측면에서도 쌀이 아닌 다른 품목을 선택할 유인이 작다. 현행 쌀고정직불금 단가(100만 원/ha)는 밭농업직불금 단가(밭고정직불금 45만 원/ha, 논이모작직불금 50만 원/ha)보다 두 배 이상 높은 수준이다. 이러한 제도 설계 때문에 타 작목으로의 전환 효과가 더욱 낮아지고, 예산이 집중되어 다른 직접지불제 운용에도 제약요인으로 작용한다.

<sup>37</sup> 첫째, 1998년 1월 1일부터 2000년 12월 31일까지 계속하여 논농업(벼, 미나리, 연근, 왕골 재배에 한함)에 이용된 농지법에 따른 농지, 둘째, 1997년 12월 31일 이전 논농업에 1년 이상 이용된 농지 중 다음의 어느 하나에 해당하는 경우 지급대상 농지에 포함된다(『농림사업시행지침서』).

### 6.3. 변동직불제 운용의 합리성 확보 필요

- 쌀 변동직불제는 일종의 가격보험 성격의 제도이다. 즉, 보험료를 정부가 전액 지원하는 형태이며, 목표가격은 보험에서 기준가격 역할을 담당한다. 최근 쌀 공급과잉 현상이 지속되면서 쌀 변동직불제가 쌀 생산을 유인하고 있다는 비판이 제기되고 있다.
- 분석결과, 쌀 변동직불제가 생산연계성을 지니고 있음을 실증적으로 확인하였다. 이는 제도 자체가 쌀이라는 특정품목만을 대상으로 한다는 점과 관계가 깊다. ‘논에 물을 가두어 쌀을 생산해야만’ 변동직불금을 받을 수 있기 때문에 쌀 이외 작물을 재배할 유인이 줄어든다. 즉, 양정개혁이라는 제도 전환 과정에서 품목특정적(commodity-specific) 방식으로 변동직불제를 설계하였기 때문에 발생한 문제이다.
- 또한 기준가격 역할을 하는 목표가격의 결정과정에 대한 문제이다. 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제11조(목표가격의 고정 및 변경) 제1항은 5년 단위로 목표가격을 고정하고(“목표가격은 2013년산부터 2017년산까지는 쌀 80kg 당 188,000원으로 고정하며, 5년 단위로 변경”), 제2항에서는 국회의 동의를 받아야 목표가격을 바꿀 수 있도록 규정하고 있다.
- 동법 시행령 제9조(목표가격의 산정 등) 제1항에서는 법 제11조 제2항에 따라 변경하는 목표가격에 대한 산식<sup>38</sup>을 규정하고 있으나 실제 결정 과정에서는 정치적 합의에 의해 결정되어 시장가격 변화가 제대로 반영되지 못하였다. 결국 실제 목표가격이 변경목표가격보다 높은 상태로 유지되므로 생산중립성을 확보하기가 어려운 것이 현실이다.

<sup>38</sup> 변경목표가격 = (비교연도 수확기 쌀값의 절단평균값 / 기준연도 수확기 쌀값의 절단평균값) × 변경목표가격 산출 직전 목표가격으로 규정하였다.

#### 6.4. 면적비례 지급방식에 따른 역진성 완화 필요

- 현재는 면적에 비례하여 직불금이 지급되므로 경지규모가 큰 농가일수록 많은 직불금을 받는 구조이다. 이에 따라 소규모 농가가 받을 수 있는 직불금도 소액이어서 이들 농가의 소득증대에 충분히 기여하지 못할 뿐만 아니라, 농가 간 소득 격차를 오히려 확대시키는 요인으로 작용하는 측면도 있다.
- 2015년 『농업경영체 D/B』 자료 분석 결과, 경지면적 1ha 미만 농가수는 전체의 69.9%에 달했으나 고정직불금 수령액은 전체 수령액의 28.2%에 그쳤다. 반면 경지규모 5ha 이상 농가 비중은 2.8%에 불과하지만 고정직불금 수령액 비중은 22.8%로 나타났다. 변동직불금의 경우도 유사한 규모를 나타냈다.

#### 6.5. 농가이행조건의 강화 필요

- 현행 직접지불제의 농가 이행조건이 명확하지 않으며, 농가의 인식도 낮은 수준이다. 반면, 향후 직접지불제를 농업부문에 지원해야 하는 근거는 농업 부문에서 생산·공급하는 공익적기능이 되어야 한 것이므로 이를 명확히 하고, 농가의 인식수준도 높이는 방향으로 개편해 나아가야 한다.
- 현행 농가 이행조건을 살펴보면, 우선, 직접지불제별로 추구하고자 하는 ‘다원적 기능’이 명확하게 제시되어 있지 않다. 예를 들면, 식량자급률 제고(쌀 고정직불제), ‘환경보전’(친환경농업직불제), ‘지역 활성화’(조건불리지역직불제, 경관보전직불제) 등이 상위 목표가 되고, 이에 따른 부수적 전략과 방안들이 구체적으로 마련되어야 할 것이다.
- 다음으로 지속가능한 농업의 실현을 위해서는 관행적 영농활동 수준을 넘어서는 실천가능한 수준의 공익적 역할 부여가 필요하다. 농업의 다원적 기

능에 대한 범위와 대상을 설정하고, 농가의 수용 가능성, 정부의 모니터링 측면을 고려하여 구체적인 이행조건을 마련하여 농가가 실천 가능하도록 유인할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

〈표 3-24〉 공익형직불제의 목적

구 분	목 적
쌀고정직불제	직불금 지급을 통한 농지의 기능과 형상 유지로 농지의 사회적 편익을 확보하고, 식량지급률 제고에 기여
친환경농업직불제	1) 친환경농업 확산을 도모 2) 농업의 환경보전기능 등 공익적 기능 제고
조건불리지역직불제	농업생산성이 낮고 정주여건이 불리한 지역에 거주하는 농업인 등의 소득보전 및 지역 활성화 도모
경관보전직불제	농어촌의 경관을 아름답게 형성·유지·개선하고 이를 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계함으로써 지역경제 활성화 도모

자료: 유찬희 외(2016)에서 인용. p.150.

원자료: 농림축산식품부. 각 연도 『농림사업시행지침서』; 농림축산식품부(2015). 2015년도 성과관리 시행계획.





## 제 4 장

### 주요국 농업직불제 사례와 시사점

#### 1. 일 본

##### 1.1. 개관

- 일본의 농업 분야 직접지불제 및 경영안정대책은 공익형과 경영안정형으로 크게 구분되며 공익형직불제 성격인 ‘중산간지역 등 직불’이 2000년 먼저 도입되었고, 경영안정형은 쌀을 중심으로 했던 정책방향이 2007년 이후 주요 발작물을 포함하는 방향으로 개편되었다.
- 일본 농업분야의 직접지불제를 포함한 경영안정대책은 2007년과 2011년, 2014년을 기점으로 크게 개편되었다. 2007년 이후의 공통적인 특징은 기존에는 개별품목별로 가격을 지지하던 정책방향이 ‘주요품목을 중심으로 한 농가단위 소득정책(품목횡단적 경영안정대책)’으로 변경되었다는 점이다.
- 일본 농업직불제와 관련해 가장 중요한 요소는 여전히 쌀 과잉 등으로 인한 쌀 소득 감소이며, 이를 해결하기 위한 정책적 노력이 각 개편 과정에서 중요하게 고려되었다.
  - 농업생산액 중 쌀이 차지하는 비중은 꾸준히 감소하여 왔으나 2013년 기

준 21.0%로서 여전히 단일 품목 중에서는 가장 높다.<sup>39</sup>

- 일본 정부는 이러한 쌀 공급과잉을 해소하기 위해 1971년 이후 생산조정을 실시하여 왔으며, 1978년 이후부터는 대두·밀 등으로의 전작을 중심으로 하는 전작형 생산조정제로 변경되었다.
  - 2004년 이후 전작 보조금의 규모가 증액되는 등 전작 유도정책이 강화되었고, 2014년 이후에는 사료용 쌀·쌀가루용 쌀 등에 대한 지원이 확대되었다.

## 1.2. 공익형

- 일본은 중산간지역 등의 고령화 심화 및 경작포기 증가로 인한 식량안보 위협 및 다원적 기능의 저하에 대처하기 위해 2000년에 중산간지역 등을 대상으로 ‘중산간지역 등 직불’<sup>40</sup>을 처음으로 직접지불제를 도입하였다.
- 유럽과 미국 등의 환경보전형 직불은 상호준수의무(Cross Compliance)를 강조하며 환경에 부하를 주는 농업 생산 활동을 제한하는 것을 통해 환경을 보전하는 방식을 취한다. 반면, 일본 환경보전형 직불의 효시라고 할 수 있는 ‘중산간지역 등 직불’은 농업 생산 활동을 계속하는 것을 통해 환경보전을 실현하는 것을 목표로 하는 점이 큰 차이점이다.
- 공익형 직불 성격인 ‘중산간지역 등 직불’이 2000년에 처음 도입된 이후, 이와 유사한 공익형 직불로는 농지·물·보전관리직불, 환경보전형 농업직불

<sup>39</sup> 농업생산액 중 쌀 생산액 비중은 1980년 30.1%였던 것이 점차 하락하여 2000년에 25.4%, 2013년에는 21.0%까지 하락하였다.

<sup>40</sup> 경사도 등의 일정 기준을 만족하는 농용지 중 마을단위로 농용지를 유지 및 관리하기 위한 규약을 체결하여 이를 준수할 경우 면적에 따라 일정액을 지급한다. 2016년 기준 논의 경우 조건에 따라 10a당 8,000~21,000엔, 밭의 경우 10a당 3,500~11,500엔을 지급한다.

- 이 신설되었고 2014년에 농지유지직불이 새롭게 도입되었다.
- 2014년에 농지유지직불을 신설하면서 기존의 공익형직불제(환경보전형 농업직불, 중산간지역 등 직불, 자원향상직불)를 함께 묶어 일본형직불제로 명명하고, 이를 법제화하는 등 공익형직불제를 강화하고 있다.
  - 다만, 보존해야 하는 다원적 기능이 어떠한 것인지, 또 각 다원적 기능은 중요도에서 어떠한 차이점을 보이는지 등에 대한 구체적인 논의가 결여되어 있는 점은 한계점이라 할 수 있다.
    - 다원적 기능 자체에 대한 충분한 논의가 부족한 것과 함께 농업 유지가 환경 보전에 어떻게 기여하고 있는지에 대한 논거 또한 부족하여 일반 국민들 입장에서 공익형직불제에 대한 이해도가 떨어질 수밖에 없는 점은 향후 공익형직불제 유지 및 확충에 걸림돌로 작용할 수 있다.
    - 2014년에 신설된 농지유지직불 역시 농지의 공익적 기능 강화를 목적으로 내세우고 있지만, 실제로는 농로·수로 관리 등의 일상적인 공동 활동에 대한 직불금이어서 생산기반 유지가 실제적인 목적이라고 볼 수 있다.

### 1.3. 경영안정형

- 일본의 직접지불제를 포함한 경영안정형 대책은 2007년과 2011년, 2014년을 기점으로 크게 개편되었으며, 2007년 이후의 공통적인 특징은 기존에는 개별품목별로 가격을 지지하던 정책방향이 ‘주요품목을 중심으로 한 농가 단위 소득정책(품목횡단적 경영안정대책)’으로 변경되었다는 점이다.
  - ‘농가단위 소득안정 제도 도입(2007년), ‘호별소득보상제 도입(2010년), ‘쌀직불제 폐지 및 경영안정대책 개편(2014년)이 이에 해당한다.

### 1.3.1. 농가단위 소득안정 제도

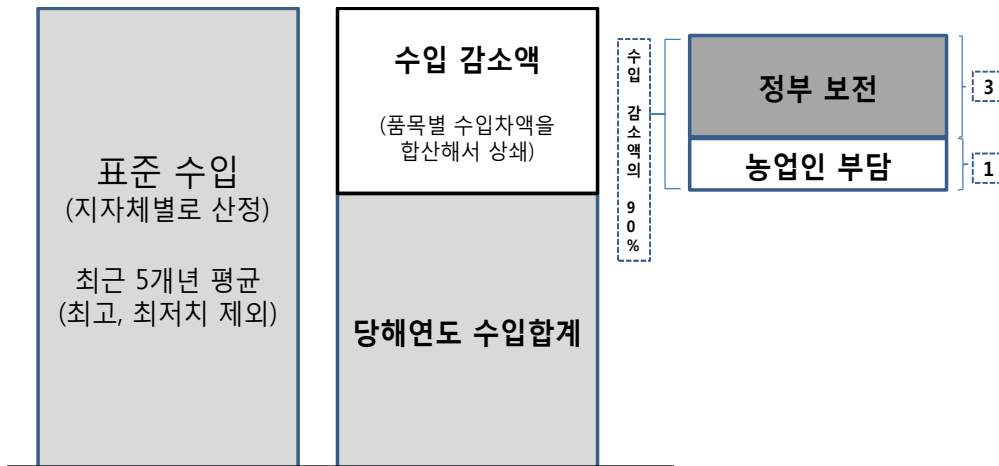
- 2007년에 ‘품목횡단적 경영안정대책’을 도입하며 기존에 쌀을 중심으로 특정품목들의 가격을 지지하던 정책에서, 농가의 주요품목 수입합계(쌀, 맥류, 대두, 사탕무, 전분용 감자)를 기준으로 하여 소득을 보전하는 방향으로 전환하였다.<sup>41</sup>
- 이는 기존의 ‘품목별 가격정책’ 기초를 ‘농가경영 전반을 대상으로 한 소득정책’으로 정책방향을 크게 전환한 것으로 평가받고 있다.<sup>42</sup>
  - 이 과정에서 쌀에 대한 지원 수준이 크게 약화된 것은 아니나, 쌀에 한정된 지원형태가 아니라 쌀도 주요품목 중 한 개 품목으로 그 중요도가 상대적으로 낮아진 것이라고 할 수 있다.
- 정책개편의 배경으로는 직불금이 특정품목 생산을 자극하지 않아야 한다는 WTO규정과 경영안정대책을 합치시키는 동시에 이를 통해 농업경영체의 품목 선택 자유도를 높이려는 의도도 내포되어 있었다.
- ‘수입감소영향완화대책’은 농가의 주요품목 수입 합계(주식용 쌀, 맥류, 대두, 사탕무, 전분용 감자)를 기준으로 하여 소득을 보전하는 방식이다.
  - 농가의 주요품목 수입 합계가 평년수입 합계(과거 5년간의 올림픽평균<sup>43</sup>보다 낮으면 그 차액의 90%를 보전하는데, 이 때 보전액의 25%는 생산자가 부담하는 구조이다. 여기에는 직불금이 특정품목 생산을 유도하지 않아야 한다는 WTO규정과 합치시키는 동시에 농업경영체의 품목 선택 자유도를 높이려는 의도도 내포되어 있다.

<sup>41</sup> 농가의 주요품목 수입합계(주식용 쌀, 맥류, 대두, 사탕무, 전분용 감자)가 평년수입 합계(과거 5년간의 올림픽평균)보다 낮은 경우 그 차액의 90%를 보전하는데, 이 때 보전액의 25%는 생산자가 부담함.

<sup>42</sup> 本間(2010).

<sup>43</sup> 과거 5년간 수입 중 최고치와 최저치를 제외한 3개년 수입의 평균값을 의미한다.

〈그림 4-1〉 수입감소영향완화대책 개념도



자료: 유찬희·김종인·박지연(2016)에서 인용. p.28.

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

- 한편, 2007년부터 지원의 대상을 ‘후계농업자<sup>44</sup>’로 한정하였고, 동시에 규모 조건(인정농업자 4ha 이상, 집락영농 20ha 이상)을 부과하여 농업의 구조개혁을 뒷받침하고자 하였다.

- 농가당 경작면적은 1960년에 0.88ha였던 것이 2005년 기준 1.76ha로서 2배로 늘어나는데 그쳤고, 조방적 농업이 일반화된 홋카이도를 제외할 경우 농가당 경지면적은 0.77ha에서 1.30ha로 약 1.7배 증가하는데 그쳤다.

### 1.3.2. 호별소득보상제

- 2007년의 ‘품목횡단적 경영안정대책’은 규모조건(인정농업자 4ha 이상, 집락영농 20ha 이상)만을 기준으로 할 경우 대상농가가 전체의 10%에도 미치지 못해 다수 농가들은 정책대상에서 제외된다는 비판에 직면하였다.

<sup>44</sup> 일본 정부의 정의에 따르면 후계농업자(원어로는 担い手)는 인정농업자(농업경영 개선계획을 지자체에 제출하여 인증받은 농업인과 특정농업법인)와 인정신규취농자, 집락영농을 포함하며, 향후 농업을 이끌어갈 주요 경영체를 의미한다.

- 2010년 기준 4ha 이상의 농업경영체는 전체의 7.4%<sup>45</sup>였다
- 이에 따라 2011년에는 기존의 ‘품목횡단적 경영안정대책’과는 달리 지급대상을 대다수 농가로 확대하고 보전수준을 강화한 ‘호별소득보상제’가 쌀과 주요 발작물(맥류, 대두, 사탕무, 전분용 감자)을 대상으로 실시되었고 2013년까지 이어졌다.<sup>46</sup>
  - 품목횡단적 경영안정대책의 경우 지급대상을 후계농업자 중 규모조건을 충족한 자로 한정하였으나, 호별소득보상제의 경우 판매농가(경지면적 30a 이상 혹은 연간 농산물 판매금액 50만 엔 이상)로까지 확대하였다.<sup>47</sup>
  - 쌀직불제는 고정직불과 변동직불로 나뉘며, 고정직불은 생산비를 보전하는 것이고, 변동직불은 갑작스러운 가격 하락에 대비해 평년 수준의 판매가격을 보장하기 위한 것이었다.
  - 쌀 고정직불은 10a당 15,000엔으로 산정(‘02~‘08년간의 생산비와 판매가격 차이)하였고, 당해 연도의 쌀 판매가격이 과거 판매가격(‘06~‘08년)을 하회할 경우 그 차액을 지급하였다.

### 1.3.3. 쌀 직접지불제 폐지 및 경영안정대책 개편

- 호별소득보상제는 막대한 예산 투입에 따른 타산업 및 타작물 종사자와의 형평성 문제, 고령자 등의 경영이양을 오히려 저해하는 등 농지유동화에 역행하는 점 등이 꾸준히 문제점으로 지적되었다.
  - 호별소득보상제 관련 예산: (‘10) 5,618억 엔 → (‘11) 8,003 → (‘12) 6,901
- 이에 따라 2014년에는 직접지불제 및 경영안정대책이 크게 개편되었는데, 향후 수요 증대가 예상되는 사료용 쌀 등의 전략작물에 대해서는 직불금을

<sup>45</sup> 전체 농업경영체는 143만 3천여 개였고, 이 중 4ha 이상은 10만 6천 여개였다.

<sup>46</sup> 쌀은 2010년에 시범사업으로 먼저 도입되었다.

<sup>47</sup> 호별소득보상제는 일본의 민주당이 추진했던 정책으로, 민주당은 이 정책을 통해 다수 농가의 지지를 얻어 정권 교체에 성공했다는 평가도 있다.

인상하고, 쌀직불제는 폐지하여 전락작물의 증산을 유도하고, 이 과정에서 쌀농가의 소득이 감소하는 것을 최소화하기 위해 농가단위의 경영안정대책을 강화하였다.

〈쌀직불제 폐지가 가능했던 이유〉

- 일본에서 쌀직불제가 도입된 것은 2010년(시범사업이 2010년에 도입되고, 본 사업은 2011년에 도입)으로 단계적 폐지가 결정된 2013년 기준으로는 3년밖에 경과하지 않은 제도였다.
- 또한 쌀직불제를 새롭게 도입하면서 농업 전체 예산을 늘린 것이 아니라<sup>48</sup>, 다른 예산을 대폭 삭감(일반 공공사업비가 2009년 기준 9,760억 엔에서 6,371억 엔으로 전년대비 34.7% 감소)하여 사업비를 마련한 것이어서 이에 대한 농촌지역 사회 내 반발이 있었다.
- 쌀 농가는 소규모 겸업 비중이 높아, 대다수의 쌀농가 입장에서는 쌀소득이 농가소득에서 차지하는 비중이 낮았다. 2010년 농업센서스에 따르면, 쌀농가의 평균 경지면적은 1.0ha이고, 주업농가 비중은 18.7%에 불과하였다.
- 또한, 일본 정부가 논활용 직불 증액, 농지유지직불 신설, 수입감소영양완화대책의 지급대상자 확대 등의 보완대책을 마련하여 쌀농가들의 소득 감소에 따른 불안을 일정 정도 해소한 것도 쌀 농가들의 반발을 최소화할 수 있었던 요인으로 판단된다.

- 쌀 변동직불은 2014년산부터 폐지하였고, 쌀 고정직불은 2018년산부터 폐지할 계획이다.<sup>49</sup>
- 일본 정부는 쌀직불제가 폐지될 예정인 2018년 이후 정부 주도의 생산조정제를 개편하여 민간이 자율적으로 생산조정을 실시하는 체제로 전환하겠다는 방침이다.
  - 생산조정에 참여하는 농가에게 쌀직불금을 지급하고 있으므로, 쌀직불제가 완전히 폐지되는 '18년 이후에는 쌀농가 입장에서 생산조정에 참여해야 하는 인센티브가 약해지므로 정부 주도의 생산조정은 구심점을 상실할 수 있다는 우려가 있다.

<sup>48</sup> 농림수산 분야 예산 총액이 2009년 2조 5,605억 엔에서 2010년 2조 4,517억 엔으로 1,088억 엔 오히려 감소하였다.

<sup>49</sup> 일본의 쌀 고정직불은 2013년산까지 15,000엔/10a이었다. 이것을 2014년산 이후부터 절반으로 줄인 7,500엔/10a를 지급하다가 2018년산부터는 폐지할 계획이다.

- 단, 일본 정부는 2018년 이후에도 전국의 쌀 수급 정보 및 광역단체의 쌀 수급 관련 정보(가격, 판매 및 재고 현황) 등을 상세하게 제공하여 향후 민간이 자율적으로 적정 수준의 쌀을 생산할 수 있도록 지원할 계획이다.

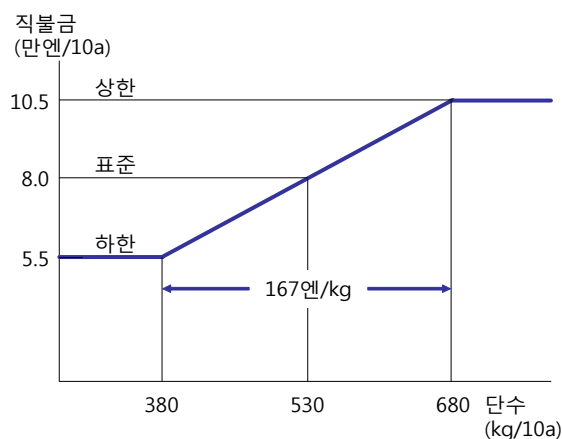
〈 일본의 생산조정제 이행 과정 〉

- 심각한 쌀 과잉 재고 해결을 위해 생산조정 제도 도입('71년)
  - (배경) '67년부터 대풍작이 3년 계속되어 '70년 쌀 재고가 생산량의 절반 수준 육박
  - (도입) '69년 시범사업을 거쳐 '71년부터 생산조정 제도를 도입
  - (방식) 면적관리방식(국가 전체의 쌀 생산 면적을 중앙정부가 결정한 후 지자체를 통해 개별농가별로 감축 목표면적을 설정)으로 쌀 생산을 제한하고, 해당 농지에 식량작물 등의 타작물 재배를 유도, 맥류·대두·사료작물의 지원단가를 높게 설정하여 수급조절과 함께 식량자급률 제고 도모
  - (보상) 생산조정제에 참여한 농지에 타작물을 재배할 경우 대상품목, 단지화 여부 등에 따라 차등 지급하였음. 초기에는 해당 농지를 휴경하는 경우에도 지원했으나, 중동 오일쇼크의 영향으로 식량자급의 중요성이 강조되며 타작물 재배 지원에 중점
  - (결과) '73년부터 정부 재고가 100만 톤대로 떨어지는 등 수급조절에 효과를 나타냈으나, 소비감소 및 단수 증대 등의 영향으로 '76년부터 정부 재고가 다시 증가하였음. 공급과잉을 해결하기 위한 일시적 방안으로 도입되었으나 '76년 이후의 수급불균형으로 인하여 실시기간이 계속 연장됨.
- 단수 증가로 수급조절효과 상쇄되어 수량관리로 전환('04)
  - 소비량 감소, 단수 증대 등의 영향으로 생산조정 면적이 오히려 늘어남
    - '71년 55만 ha(전체의 20%) → '03년 102만 ha(전체의 38%)
  - 400kg 중후반에 머물던 단수는 '84년에 517kg을 기록한 뒤 조금씩 증대되어 생산면적 감축을 통한 수급조절효과를 상쇄
  - 단수 증대로 인한 문제 해결을 위해 수량을 기준으로 하는 수량관리방식으로 변경
    - '수량관리방식'이란 정부는 쌀 수요량에 근거하여 쌀 생산목표량을 결정하고, 지자체에 할당. 각 지자체는 할당된 생산수량과 지역 단수를 고려하여 개별농가별로 할당하는 것을 의미함.
- 정부 주도 생산조정제 폐지, 민간 자율적 생산조정제로 이행('18)
  - 생산조정제를 개별농가에 일률적으로 적용하여, 생산성이 높은 농가의 생산까지 제한하는 문제점
  - 일본 정부는 '18년 이후 정부 주도의 생산조정제를 폐지하여, 경쟁력 있는 농가들이 규모화를 통해 경쟁력을 강화하도록 유도할 방침임.
    - 쌀직불제가 '18년 이후 완전히 폐지될 예정이므로, 쌀직불금 수령을 인센티브로 했던 생산조정제는 원칙적으로 폐지되는 것임.
    - 다만, 일본 정부는 '18년 이후에도 민간이 자율적으로 생산조정을 실시하도록 유도할 계획임.
  - 정부는 쌀 수급 관련 정보를 지역의 민간 협의회(농협 중심)에 제공하여, 민간이 자율적으로 적정 규모의 쌀 생산을 하도록 유도할 계획임.



- 또한, 일본 정부는 쌀직불제 폐지로 인한 쌀 농가로부터의 반발을 막기 위해 ‘논활용 직불’을 강화하고, 새로운 직불제인 ‘농지유지직불’을 도입하였으며, 경영안정대책의 대상자를 확대하는 등의 보완대책을 마련하였다.
- 사료용 쌀·쌀가루용 쌀 등을 중심으로 ‘논활용 직불’ 단가를 인상하여 이들 품목의 증산을 유도한다.
  - 사료용 쌀·쌀가루용 쌀에 대한 지원단가를 80,000엔/10a에서 105,000엔/10a으로 상향 조정한다.
  - 한편, 단수에 따라 직불금 단가에 차등을 두는 방식을 새롭게 도입하여 단수 증대를 통한 경제성 제고를 유도할 방침이다.

〈그림 4-2〉 사료용 쌀·쌀가루용 쌀의 단수별 직불금 단가



주: 10a당 단수가 1kg 증가 시 직불금이 167엔씩 증가하는 구조임.  
 자료: 농림수산성(2014), “平成26年度予算の概要水田活用の直接交付金”.

- 쌀직불제 폐지로 인한 쌀 농가의 소득감소를 보전하기 위해 농가단위 경영안정대책의 일환으로서 ‘수입감소영향완화대책’의 지급대상자를 2015년산부터 확대하였다.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> 한편, 수입감소영향완화대책은 일부 품목만을 대상으로 하고 있고, 농가수입이 지속적으로 하락하는 추세하에서는 소득보전 기능이 약화되므로, 농가수입 전체를 대상

- 기존에는 규모 조건<sup>51</sup>을 부과하였으나 2015년산부터 이를 해지하는 것을 통해 지급대상을 확대하였다.
  - 단, 규모조건을 해지하는 대신 기존의 조건인 인정농업자 등의 인증 조건은 유지시켰으며 인정신규취농자를 대상으로 추가하였다.
- 또한, 2014년을 기점으로 농지유지직불이 신설되는 등 공익형직불제가 강화되었는데, 농지유지직불은 농로·수로 관리 등의 공동활동을 지원하는 것으로서 지원대상을 지역주민으로까지 확대하여 농촌의 과소화로 인한 후계 농업자의 공동활동 부담이 가중되는 것을 막고자 하였다.<sup>52</sup>
- 일본 정부는 농지유지직불 신설을 통해 쌀직불제 폐지에 따른 쌀농가의 소득감소분을 일부 보전할 수 있다는 점도 내세우고 있다.
- 일본 정부는 쌀직불제 개편을 중심으로 한 경영안정대책 개편안을 제시하며, 평균적인 집락영농 경영체의 경우 정책개편 이후 직불금 포함 소득이 13% 수준 증가할 것으로 전망하였다.
- 평균적인 집락영농 경영체로서 경작면적 34ha(논 19ha, 밭 15ha)를 상정하고 있으며, 쌀 직접지불제의 단계적 폐지로 인해 쌀소득은 27.3% 감소(420만 엔→305.5 5만 엔)하나, 전작 보조금(69만 엔→247.5만엔)과 공익형직불제(83.6만 엔→132.6만 엔)가 크게 증가하며 전체적으로는 늘어날 것으로 예상하였다.<sup>53</sup>

---

으로 하는 수입보장보험을 도입할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 이에 일본 정부는 타당성 조사를 실시하였으며, 2019년부터 수입보장보험을 도입할 계획이다.

<sup>51</sup> 인정농업자는 4ha, 집락영농경영체의 경우는 20ha였음.

<sup>52</sup> 농지의 형태에 따라 직불 단가가 상이한데 ha당 논 3만 엔, 밭 2만 엔, 초지 2,500엔임.

<sup>53</sup> 한편, 일부에서는 정부의 전망이 사료용 쌀·쌀가루용 쌀에 대한 직불단가를 최대 수준(10만 5천엔/10a)으로 상정하여 계산하는 등 과대 전망되었다고 비난하고, 평균 단수에 따라 직불금 포함 소득을 다시 추정할 경우 6% 감소할 것으로 전망하였다.

- 실제로 아베정부의 개혁 전후의 직접지불제 총액을 비교해 보면 큰 변화가 없는 가운데, 소폭 감소한 것을 확인할 수 있다. 구체적으로는 아래 표에서도 확인할 수 있듯이, 쌀 직접지불제가 대폭 감축되며 경영소득안정 대책 관련 예산이 줄어든 반면, 농지유지직불이 신설되며 공익형직불제의 예산액이 증가하며 직불금 총액이 예년과 비슷한 수준을 유지하고 있다.

〈표 4-1〉 일본의 농업 직접지불제 및 경영안정대책 예산추이, 2013~2015

단위: 억 엔, %

구 분	2013	2014	2015
농림수산예산총액	22,976.0	23,267.0	23,090.0
직불제예산합계	7,778.3	7,536.2	7,692.6
-농림수산예산총액 대비 직접지불제 예산비중(%)*	33.9	32.4	33.3
경영소득안정(경영안정형)	7,185.6	6,742.5	6,894.0
계타(밭작물직불)	2,123.2	2,092.7	2,071.9
나라시(수입감소영향완화대책)	724.4	751.4	802.1
수입감소영향완화이행원활화대책	-	-	385.3
쌀직불	1,696.5	1,006.3	760.3
-고정직불	1,612.5	806.3	760.3
-변동직불	84.0	200.0	-
운영비	104.4	102.5	86.7
기타	-	-	-
가산조치	20.0	19.4	17.4
논활용직불제	2,517.1	2,770.3	2,770.3
일본형직불제(공익형)	592.7	793.7	798.6
자원향상직불	281.6	281.6	281.6
농지유지직불	-	200.9	200.9
환경보전형농업직불	26.4	26.5	26.1
중산간지역등직불	284.6	284.7	290.0

주 1) 모든 예산은 당초예산 기준임.

2) 금액은 억 엔 기준으로 반올림했으므로 합계가 일치하지 않는 경우도 있음.

자료: 농림수산성 웹사이트. <<http://www.maff.go.jp/j/budget>>. 검색일: 2016. 7. 1.

〈표 4-2〉 아베정부의 경영안정대책 개혁 전후 비교

	개혁 이전(~2013년)	개혁 이후(2014년 이후)
쌀 고정직불	15,000엔/10a	2014~2017년산에 대해서는 7,500엔/10a로 인하하고, 2018년산부터는 폐지
쌀 변동직불	당해년도 판매가격이 최근 3년간의 평균 판매가격보다 낮은 경우에는 차액을 전액 보전	'14년산부터 폐지
논활용 직불 (전작 보조금)	사료용 쌀, 쌀가루용 쌀에 대하여 면적당 단가에 따라 일정 금액을 직불금으로 지급 - 80,000엔/10a(사료용 쌀, 쌀가루용 쌀) - 35,000엔/10a(맥류, 대두, 사료작물) - 20,000엔/10a(메밀, 유채, 가공용 쌀)	사료용 쌀, 쌀가루용 쌀에 대해 단수에 비례해서 직불금이 달라지는 방식(수량직불)으로 변경하고, 직불금의 상한도 105,000엔/10a으로 상향 조정 - 80,000엔/10a(벼발효 조사료용 쌀) - 35,000엔/10a(맥류, 대두, 사료작물) - 20,000엔/10a(가공용 쌀)
수입감소영향 완화대책 수령조건	일정규모 이상의 인정농업자, 집락영농 경영체 - 인정농업자는 4ha, 집락영농 경영체는 20ha	'15년부터 규모조건이 없어졌으며, 기존의 지급대상자인 인정농업자, 집락영농 경영체 외에 인정신규 취업자를 지급대상자로 추가
농지유지직불신설	-	일상적인 농로·수로 관리 등의 공동 활동에 대해 직불금을 지급. 지원대상을 농업인뿐만 아니라 지역주민으로까지 확대.

주 1) 쌀 변동직불은 당해년도 판매가격이 과거 3년간의 평균 판매가격보다 낮을 경우 그 차액을 전액 보전하는 제도로써 '10년 처음으로 도입되었다.

2) 벼발효 조사료(WCS, Whole Crop Silage)는 벼의 나락과 줄기, 잎을 동시에 수확하여 발효시킨 후 소의 사료로 사용하는 조사료를 의미한다.

3) 인정농업자는 '농업경영 개선계획'을 지자체에 제출하여 인증받은 농업인 및 경영체(법인 포함)

자료: 일본 농림수산성(2013), 「新たな農業農村政策が始まります」.

## 2. EU CAP(유럽 공동농업정책)<sup>54</sup>

### 2.1. 공동농업정책(CAP) 하의 농가경영안정지원제도 체계

- EU의 CAP(공동농업정책)는 농업·농촌·농가소득 정책의 세 가지 축을 기본으로 하여 연계되어 있다. 농업 부문은 시장조치를 기본방향으로 설정하여 구조조정을 실시하며, 농촌개발과 연계하여 환경 및 자원 보전과 지역 다양성 확보를 추구한다. 특히 농촌개발 부문에서 공익적 가치와 관련한 역할은 공공재 생산뿐만 아니라 농가소득원이 될 수 있도록 정책을 추진하고 있다. 본 연구에서는 농가소득 정책 중에서 직접지불제를 중심으로 살펴보고자 한다.

### 2.2. 직접지불제

- EU 공동농업정책에서 직접지불제는 단일직불제(Single Farm Payment)라는 특성을 가진다. 단일직불제는 기존 품목별 직접지불제 운영에 따른 생산왜곡 문제를 해소하고, WTO 협상에서 생산제한 보조(Blue-box)의 감축에 대응하기 위하여 도입된 생산중립적 직접지불제이다. 일정 시기를 기준으로 지급액을 고정하는 방식의 수급권(entitlement)을 농가에 부여하여 기존 품목별 직접지불제를 통합하고, 직불금 지급대상 면적과 지원 단가를 새롭게 설정한 기준 연도의 실적치 기준으로 변경하여 생산에 미치는 효과를 최소화하였다. 이러한 방식은 우리나라의 현행 고정형 직접지불제 통합과 관련하여 참고할만하다.

<sup>54</sup> 박준기 외(2014), 농가경영안정지원제도 운영 실태와 정책과제(1/2) 중 제5장 2. EU를 참고하여 재작성하였다.

- 단일직불제로 통합되는 보조의 주요 내역을 살펴보면, ① 경종작물, 콩류, 쌀, 호프 품목에 대한 면적기준 보조, ② 종자, 올리브유, 담배에 대한 생산 보조, ③ 낙농보조, ④ 쇠고기, 양, 염소에 대한 축산 보조 등이다. 또한 수급권 부여 품목은 쌀, 콩, 곡물, 전분용 감자, 사료작물, 우유 및 낙농품, 쇠고기, 염소, 양 등이다. 특별한 사유 없이 수급권을 5년 이상 행사하지 않으면 수급권은 국가에 귀속된다.
- 단일직불제 참여 농가는 ‘대응 의무’ 이행이 수반되며, 이행하지 않을 경우 지급액이 감액된다. 대응 의무는 크게 ‘우수농업환경조건(Good Agricultural and Environmental Condition, GAEC)’과 ‘법적 관리의무(Statutory Management Requirement, SMR)’이다. 우수농업환경조건(GAEC) 의무는 단일직불금 수급자에게만 적용되는 열 세가지 의무사항으로 다섯 가지 정책목표(토양 및 유기물질 보전, 토양 침식방지, 수자원 보호와 관리, 최소한의 경관 유지 및 생활공간 악화 방지) 달성을 목적으로 한다. EU 회원국들의 ‘농가지도체계(Farm Advisory System)’ 구축을 의무화하여 통상적 농업인의 생산관련 정보를 지원하고 있다. 식품·환경안전, 동식물 건강 및 동물 복지 등과 관련된 열여덟 개 규정으로 구성된 법적 관리의무(SMR)는 모든 농업인들이 준수해야 하는 조항이다.
- EU 집행위원회는 “2020년을 향한 공동농업정책”을 2010년 11월에 발표하여 2013년 이후 공동농업정책의 기본 틀을 제시하였다<sup>55</sup>. ‘식량안보, 친환경 및 기후변화 대응, 지역균형 발전’ 등 세 가지 이슈를 EU 농업이 직면한 도전으로 제시하였다. 이를 위한 정책 개혁의 방향 중 직접지불제와 관련된 사항으로는 ① 분배 측면에서 형평성 제고, ② 정책목적의 명확성 및 지향

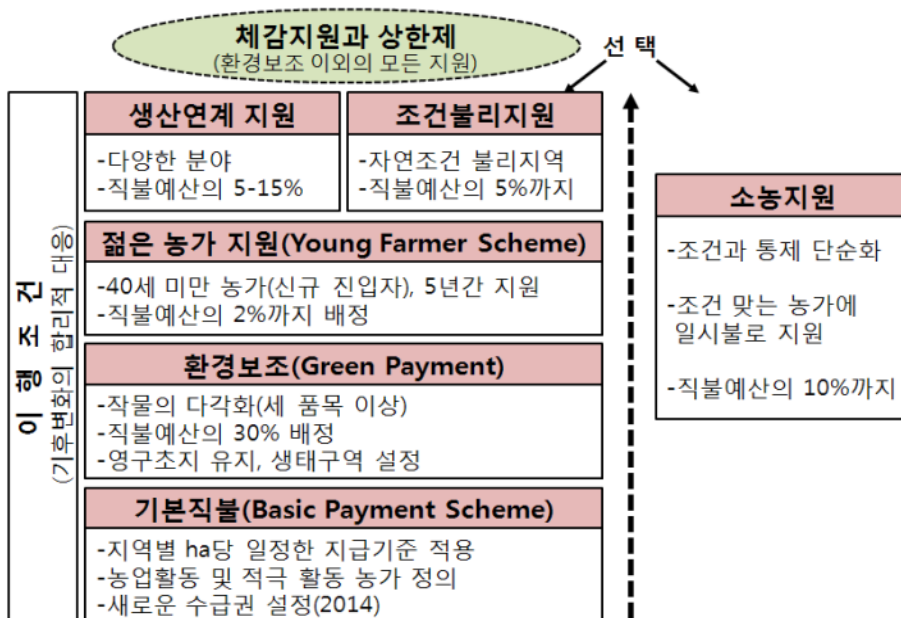
<sup>55</sup> 2013년 이후 EU 보조금 개혁은 주로 이명현(2014a), “EU직접지불제도: 현황과 개혁을 둘러싼 논쟁들”(『세계농업』 149호. 한국농촌경제연구원)와 이명현(2014b), “EU CAP 직접지불제 개혁의 주요 내용”(『세계농업』 170호. 한국농촌경제연구원)에서 발췌하였다.

성 제고, ③ 관련 제도의 단순화 등이다.

- 2013년 CAP 개혁에서는 선택형 직접지불제가 추가되는 체계로 개편되었다. 기존에는 ‘기본 직불’, ‘녹색화 직불’, ‘단순 직불’로 구성되었으나, ‘기본 직불’, ‘녹색화 직불’에 더하여 ‘젊은 농가 지원 직접지불제’, ‘재분배 직접지불제’, ‘자연적 제약에 대한 직접지불제’, ‘커플링 직접지불제’ 등이 새롭게 도입되었다.
- 첫째, ‘기본 직불(Basic Payment Scheme)’은 기존의 단일직불제보다 상호준수의무가 완화되었다. 기본직불 도입 개혁의 핵심은 면적당 직불금 단가를 균등화하도록 조정한 것이다. 지역단위로 면적 직불금 단가를 단일화하였다. 기본 직불금 수혜 농가는 스스로 수혜자격 신청을 해야 하며, 일정규모 이상의 겸업소득자는 농업에 종사하고 있더라도 지급대상에서 제외된다.
- 둘째, ‘녹색화 직불(Green Payment)’은 기본직불에 가산하는 방식으로 환경보전 및 기후변화 대응 기여 활동(작물 다양화, 항구적 초지 유지, 생태중점 지역 관리)에 면적단위로 추가 지급하는 직불금이다. EU 회원국은 제1지주(pillar, 직불 및 시장개입 예산)의 ‘유럽 농업보증예산’ 중 30%를 여기에 할당하도록 하여 농업의 친환경 관련 예산을 늘리고 있다.
- ‘작물 다양화’는 농가별로 세 품목 이상 재배작물을 다양화하는 것을 의미한다. 작물별 재배면적 비중은 5% 이상이며, 특정 작물의 면적 비중이 70%를 초과하지 않아야 한다. ‘항구적 초지’는 풀 및 초본 사료작물을 재배하는 농지로, 농가는 2014년 시점에 초지로 정해진 농지를 계속적으로 유지해야 한다. ‘생태중점지역’은 휴경지, 계단식 농지, 경관용 토지 이용, 완충대 조림 등을 의미하며, 기본직불 대상 농지의 최소 7%를 사용해야만 녹색화 직불의 대상이 된다.
- 셋째, ‘젊은 농가 지원 직불(Young Farmers Scheme)’은 40세 이하의 농민을 대상으로 하며, 신청 당시 영농을 처음으로 시작하거나 신청일 기준 5년 이내에 영농을 시작하여야 한다.

- 넷째, ‘재분배 직불(Redistributive Payment)’은 중소규모 농가를 대상으로 하며, 회원국별 여건에 따라 신축적으로 직접지불제를 운영할 수 있는 권한을 부여하고 있다.
- 다섯째, ‘자연적 제약에 대한 직불(Natural Constraint Support)’은 자연적 제약 지역(Areas of Natural Constraints, ANC) 농가에 추가로 직불금을 지원하는 제도로 조건불리지역직불제와 유사하다.
- 여섯째, ‘생산연계 직불(Coupled Support)’은 특정 국가·지역의 특정 작목을 대상으로 하는 것을 의미하며, 생산연계 정도를 완화시키기 위해 전체 직불금 예산 내 일정 비율 한도 내에서만 지급할 수 있다.
- 일곱째, ‘소규모 농가 지원 직불(Small Farmer Scheme)’은 이행조건에 대한 모니터링 등 행정비용 절감을 목적으로 하며, 다양한 옵션형 없이 소규모 농가에 농지규모와 무관하게 500~1,250유로를 지급하는 제도이다.

〈그림 4-3〉 EU의 직접지불제 개념도



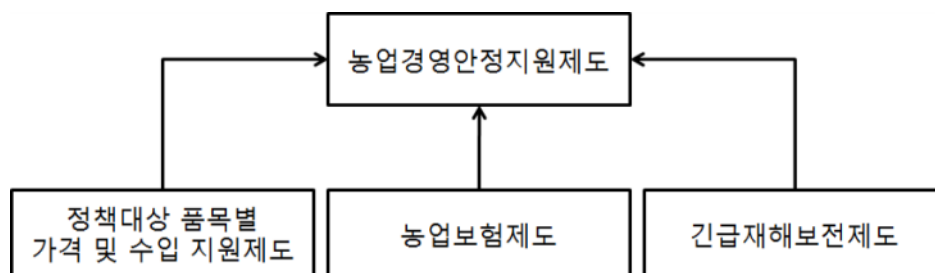


### 3. 미 국<sup>56</sup>

#### 3.1. 농업경영안정지원제도 체계

- 미국은 농업분 분야에서 발생하는 자연재해 및 가격변동 등 경영위험관리의 중요성을 인식하고, 가격보전제도(Commodity Program), 농업보험제도(Insurance), 농업재해보전제도(Disaster Payment) 등을 중심으로 지원정책을 발전시켜 왔다. 1933년 농업법을 통해 품목별 가격보전제도를 도입하였으며, 이후에 농업보험제도(1938년), 농업재해보전제도(1973년)를 도입하여 시행하고 있다.
- 미국은 대표적인 농산물 수출국으로서 최근 기후변화에 따른 이상기상으로 발생한 자연재해와 그로 인한 작황 및 가격 변동성 심화에 대응하기 위하여 농업 경영위험 관리를 위한 지원정책을 확충하고 있다. 미국 농업정책은 5년 단위로 개정되는 농업법에 근거하여 시행되고 있다. ‘농업법 2014(Agriculture Act of 2014)’는 농가 소득변동성 완화를 위한 방향으로 개정되었으며, 작물보험은 미국 농정의 네 가지 핵심 분야(국민영양, 작물보험, 환경보전, 품목별 농가 지원) 중 예산규모 측면에서 가장 강화되었다.

〈그림 4-4〉 미국의 농가 소득 및 경영 위험 관리의 세 기둥(pillar)



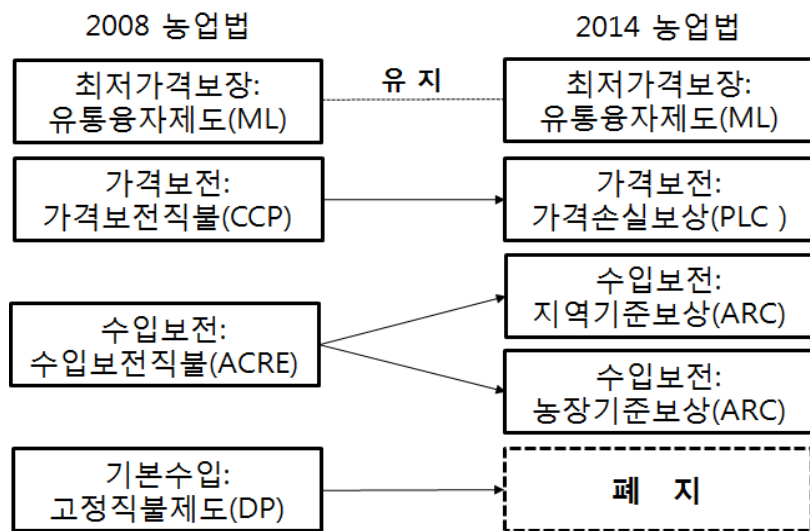
자료: 박준기 외(2014)에서 인용. p. 146.

<sup>56</sup> 박준기 외(2014), 농가경영안정지원제도 운영 실태와 정책과제(1/2) 중 제5장 1. 미국을 참고하여 재작성하였다.

### 3.2. 품목별 가격 및 수입보전제도(Commodity Program)

- 주요 품목별 소득 및 가격 위험을 관리하는 품목별 정책(Commodity Programs)은 미국의 대표적 경영안정정책이다. 기초농산물을 대상으로 하는 이 정책은 1933년 농업법이 제정되며 시작되었으며, 국내외 농업여건 변화에 따라 대응 방식이 수정되면서 발전되어 왔다.
- 농업법 2014는 최근에 높은 국제농산물 가격으로 인해 미국 농가경제가 호전되면서 고정형 직불금 지원은 폐지하는 대신 기존 유통용자지원제도(ML)는 유지시켰다. 한편, 가격보전직불제도(CCP)와 수입보전직불제도(ACRE)는 유사한 형태인 가격손실보상(Price Loss Coverage, PLC)과 수입손실보상(Agriculture Risk Coverage, ARC)으로 전환하였다.

〈그림 4-5〉 미국의 품목별 가격보전제도 변화



자료: 박준기 외(2014)에서 인용. p.147.

- 최저가격보장 정책 성격의 유통지원용자제도(ML)는 용자 단가가 시장가격보다 높으면 그 차액을 보장하는 제도이다. 즉, 용자단가가 최저보장가격

역할을 하는 것으로 대상품목은 옥수수, 밀 등 20개 품목이다. 농업법 2008의 가격보전직불제(CCP)와 같은 방식인 가격손실보상제도(PLC)는 대상 품목을 사전에 정하고, 시장 평균가격이 사전에 설정한 기준가격(CCP의 목표가격에 상응)보다 낮을 경우에 차액을 보전하는 제도이다.

- 농업법 2008에서 처음 도입된 수입손실보상제도(ARC)는 수입보전직접지불제(ACRE)와 유사한 방식의 수입 위험관리를 위한 지원정책이다. 수입손실보상제도(ARC)는 농장단위(farm level) 혹은 지역단위(county level)의 평균수입을 기준으로 한다. 대상품목은 가격손실보상제도(PLC)와 동일하며, 농가는 농장단위 방식과 지역단위 방식 중에서 선택할 수 있다. 수입손실보상제도(ARC)는 농가의 수입 감소 대비는 물론, 지역별 농가 지원의 불균형 문제 해소에 기여할 수 있을 것이다.
- 한편, 농업법 2014에서는 수혜 자격과 지급 한도도 개정되었다. 농업법 2008에서 농가당 수혜 한도는 고정직불은 4만 불, 가격보전직불(CCP)은 6만 5천불, 수입지원직불(ACRE)은 7만 3천불 등 개별 사업별로 설정되었으며, 유통지원융자제도(ML)의 한도는 없었다. 반면, 농업법 2014에서는 지원 합계액 기준 1인당 12만 5천불을 수혜한도로 설정하였고, 조정된 농가소득(AGI=농업소득+농외소득)이 90만 불 이상이면 수혜자격이 상실된다.

### 3.3. 농업보험제도(Crop Insurance)

- 미국에서 농업보험제도는 예상하기 어려운 기상이변이나 병해충 발생 등의 위험으로부터 농가를 보호하려는 목적으로 1938년에 도입되었다. 1980년까지는 주로 시설피해 보전 위주였으나, 1980년에 생산손실(단수감소)을 보전하는 방향으로 전환되었다. 특히 1994년에는 기초보험제도인 대재해보험(CAT) 제도를 도입하였고, 기존 수량보장 작물보험(Yield Insurance)에 추가하여 수입보장보험(Revenue Insurance)상품을 허용하였다.

### 3.3.1. 체계 및 현황

- 모든 농가가 가입하도록 권장하는 대재해보험(CAT)과 농가가 보장수준을 자유롭게 선택할 수 있는 작물보험(Crop Insurance)으로 구분된다. 작물보험은 다시 단수보장작물보험(Crop Yield Insurance)과 수입보장보험(Revenue Insurance)으로 구분할 수 있다.
- 기초보험 성격인 대재해보험(CAT)은 극심한 자연재해가 발생하였을 때 경영회생을 위한 기초 지원 성격의 제도로 작물보험개혁법(1994년)에 근거하여 도입되었다. 특정 연도의 작물단수가 평균 단수 대비 50% 아래로 하락하면 감소한 부분에 대하여 수확기 평균가격의 55% 기준의 보험금을 지급한다. 보험료는 연방정부가 전액 지원하며, 농가는 행정비용으로 작물당 300달러의 수수료를 부담한다(농업법 2014에서 창업농은 CAT 비용 납부 면제).
- 미국에서 농업보험의 가입원칙은 농가의 자발적 참여에 의한 임의가입방식이지만 기초보험 성격인 CAT는 모든 농가의 가입을 권고하고 있다. 이를 위한 방안으로 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(ARC) 직접지불제 수혜대상자는 CAT에 의무적으로 가입해야 한다.
- 자연재해로 인한 단수 손실에 대하여 면적당 생산량을 기준으로 보상하는 보험이 단수 보장 작물보험(Crop Yield Insurance)이다. 여기에는 농가단위 작물보험(Actual Production History, APH)과 지역단위 작물보험(Group Risk Plan, GRP)이 있다.
- 한편, 수입보장보험(Revenue Insurance)은 생산량 및 가격 변동으로 인한 수입손실을 보상하는 보험으로 농장단위 수입보장보험(Adjusted Gross Revenue, AGR), 지역단위 수입보장보험(Group Revenue Insurance Policy, GRIP), 소규모농장 수입보장보험(AGR-Lite), 수입보증(Revenue Assurance, RA), 소득보장(Income Protection, IP) 중에서 농가가 선택할 수 있다.

- 농업법 2014는 대규모 농가 및 보험회사에 대한 과다 지원 비판에 대응하여 조정된 농업총소득(Adjusted Gross Income, AGI)이 75만 불 이상인 농가는 보험료 보조를 15%까지 감축하기로 하였다. 농업보험 대상 품목 수는 100개 이상이며, 옥수수, 콩, 밀, 면화, 쌀 등이 총 가입면적 및 보험금액에서 차지하는 비중은 80%와 75%로 높다. 한편, 채소류는 보험대상 품목에서 제외하였다.
- 수입보장보험의 대상작물은 전통적인 수량보험의 대상작물에 비해 그 수가 많지 않은데, 이는 수입보장보험이 적용되기 위한 조건으로서 객관적인 생산량 및 가격자료, 농가의 재무자료 등이 구비되어야하기 때문이다. 수입보장보험은 옥수수, 대두, 밀과 같이 주로 선물거래소에 상장되어 있는 농산물에 대해 운영 중이다.

〈표 4-3〉 농업보험보장 수준별 보험료 국가보조율

보장수준	55%	60%	65%	70%	75%	80%	85%
보조율	64%	64%	59%	59%	55%	48%	38%

주: 보장수준 80%와 85%는 일부 적용 지역에 한함.  
 자료: 박준기 외(2014)에서 인용. p.150.  
 원자료: USDA/RMA.

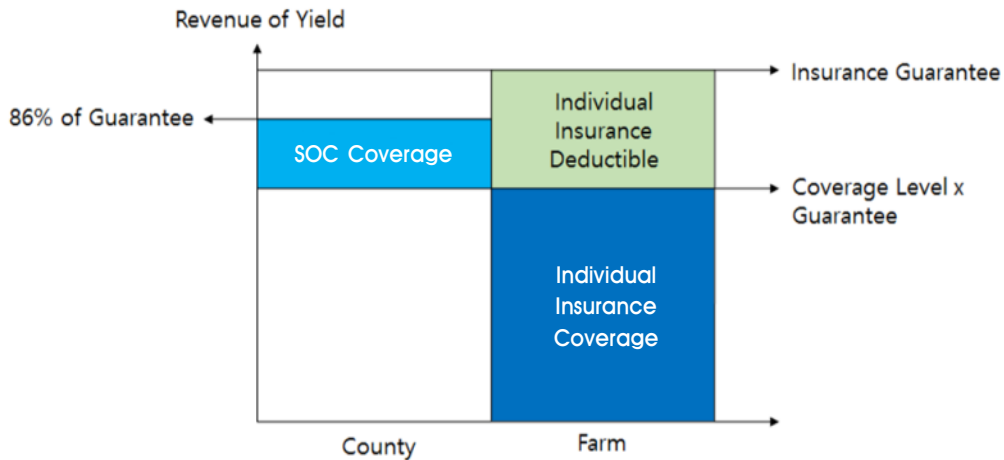
### 3.3.2. 기존 보험제도의 보완장치(보완적 보상옵션)

- 농업법 2014에서는 가격손실보상(PLC) 가입 농가에 대하여 보완적 보상옵션(Supplemental Coverage Option, SCO)을 구입할 수 있도록 하였다. SCO는 작물보험 가입 농가의 손실 발생 자기부담금(deductible)을 보상해 주는 보험상품으로 수입기준(revenue-based)과 단수기준(yield-based) SCO가 있다.
- 70% 보장수준(coverage)의 작물수입보장보험에 가입한 농가의 경우, 실제 수입이 75%이면 손실을 본 25%에 대해서는 자기부담금으로 보상 받지 못한다. 그러나 SCO에 가입한 농가는 ‘기준수입의 86% - 실제수입(기준수입

의 75%)’을 추가적으로 보상받게 된다. SCO 가입 농가의 보험료 중 65%는 국가가 지원하므로 농가 부담은 35%이다.

- 수입손실보상(ARC)과 보완적 보상옵션(SCO)의 차이는 ARC의 경우 농가 소득 제한요건(AGI 90만 불)과 지불상한(12만 5천불, 배우자포함 25만 불)이 있지만 SCO는 소득제한 요건이나 지불 상한이 없다는 점이다.

〈그림 4-6〉 작물보험과 연계된 SCO의 작동 원리



자료: 박준기 외(2014)에서 인용. p.151.

### 3.3.3. 미국 농정에서 보험제도의 위치

- 농업법 2014를 농업법 2008과 비교하면 재정지출 증액이 가장 큰 부문이 보험부문으로 주요 농정분야 중 유일하게 큰 폭의 증액이 이루어졌다. 한편, 농업법 2014의 작물보험(Crop Insurance)제도는 농업법 2008의 내용을 대부분 승인(Title XI)하였으며, 일부 신규 작물보험 도입으로 재정 지출 확대를 제안하고 있다.

### 3.4. 생산 비연계 직접지불제 사례: 미국 PFC와 CCP

#### 3.4.1. 경작자율계약직불(PFC)

- 1996년 농업법을 개정하면서 경작자율계약직불(Production Flexibility Contract, PFC)을 도입하였다. 생산중립성을 강화하는 방향으로 설계하였다. 당해연도에 어떤 품목을 얼마나 생산했는지는 관계없이, 과거 계약면적(historically based contract acreage)과 과거에 심었던 품목을 기준으로 직불금을 지급하였다. 따라서 기존의 부족분 지불(deficiency payments) 등에 비해 생산중립성이 강해졌다. 2002년 농업법에서 고정직불(Direct Payments, DP)로 전환되었고, 농업법 2014 도입 과정에서 폐지되었다.
- 경작자율계약직불금을 받으려면 1) 계약면적을 농업용지로 사용해야 하고, 2) 대부분의 과일 및 채소를 재배해서는 안 된다. 다른 경종작물을 심거나 휴경을 해도 직불금을 지급하므로 생산 비연계 성격을 지닌다.

(예시) 1991~1995년 사이에 밀 부족분 지불에 참여해 계약을 맺었던 농가가 1996년에 7년짜리 PFC에 참여하였다고 가정 하자. 이 농가는 PFC 계약을 맺은 7년 동안 이전 계약면적에 어떠한 품목을 재배하더라도 ‘밀을 심은 것으로 간주되어’ 직불금을 받을 수 있다.

#### 3.4.2. 소득손실보전직불(CCP)

- 소득손실보전직불(Counter-Cyclical Payments, CCP)은 2002년 농업법에서 도입되었고, 농업법 2014 개혁 과정에서 가격손실보전직불(Price Loss Coverage, PLC)로 개편되었다.
- CCP는 ‘유효가격’이 목표가격보다 낮을 때 발동되는 변동직불제 형태이다. 발동 조건에 사용하는 용어와 산식은 아래와 같다. 직불금액은 (사전에 정해진 고정 기준면적) × (CCP 단수) × 85%로 산정한다.

- CCP 지불 단가 = Max (목표가격 - 유효가격, 0)
- 유효가격 = Max (융자단가(Loan Rate), 평균 시장가격) + 고정직불 단가

- CCP는 현재 심은 품목에 관계없이 사전에 정한 품목을 대상으로 지급하므로 품목 비연계 성격을 지닌다. 또한 제도 설계상 일정 정도 생산중립적이다.
- 특정 제도가 생산중립성을 지니는지 여부는 1) 생산량에 따라 수혜금액이 바뀌는지, 2) 수혜금액이 생산량에 영향을 미치는지 여부로 판단한다 (Westcott, 2005). 1), 2)에 모두 해당하면 ‘완전 생산연계적’이고, 전혀 해당하지 않으면 ‘완전 생산중립적’이다. CCP는 당해연도 생산량에 무관하게 과거 기준면적을 기초로 산정하므로 1)을 만족한다. 그러나 CCP 단가 산식이 당해연도 시장가격을 포함하므로 2)를 부분적으로 만족하지 못한다. 평균 시장가격을 쓰므로 개별 농가수취가격을 사용할 때보다는 생산연계 정도가 약하다.

〈표 4-4〉 CCP의 생산중립성

구분		1) 생산량에 따라 수혜금액이 변함.	
		Y	N
2) 수혜금액이 생산량에 영향을 미침.	Y	(완전 생산연계적) Marketing Loan	CCP
	N	-	(완전 생산중립적) DP

자료: Westcott(2005)에서 재구성.

- CCP 단가 산식이 시장 가격에 영향을 받기는 하지만, 과거 기준면적과 CCP 단수를 사용하기 때문에 농가에서 생산을 하지 않아도 직불금을 받을 수 있어 생산 비연계 성격을 지닌다. 다른 국가의 주요 변동직불제나 유사한 프로그램과 비교해 보면 CCP 외에는 생산 비연계 성격을 지니는 정책 프로그램은 없는 것으로 보인다.



〈표 4-5〉 주요 변동직불 프로그램의 생산 비연계성 검토

구분	생산연계			
	휴경 허용/ 작목 선택 제한 없음.	휴경 불허/ 작목 선택 제한 없음.	프로그램에서 명시한 품목만 선택 가능	품목 선택 불가 또는 제한
당해연도 가격과 무관	PFC (미국) DP (미국)	PROCAMPO (멕시코)	보상지불 및 휴경지불(EU), 조건불리직불(일본)	-
최근 가격 추세와 연동	-	-	소득안정정책, 채소우유가격안정정책(일본)	-
당해연도 가격과 연동	CCP (미국)	NISA (캐나다)	가격지지 (EU), Marketing Loan (미국), 일부 부족분 지불 (일본)	부족분 지불 (미국, 1990년 농업법)

자료: Burfisher and Hopkins (2003).

- 농업법 2014를 개정하면서 CCP를 폐지하는 대신 가격손실보전직불(PLC)을 도입하였다. PLC도 CCP와 마찬가지로 품목·생산 비연계 속성을 지닌다. 18개 정책 대상 품목(covered commodities) 외에 다른 품목을 심거나(품목 비연계) 휴경을 해도(생산 비연계) 직불금을 받을 수 있다.
- PLC는 CCP와 몇 가지 차이점이 있다(Farm Service Agency). 첫째, 기존의 목표가격(target price)을 기준가격(reference price)으로 바꾸었다. 산식에서는 동일한 방식으로 적용한다. 둘째, 1회에 한해 기준면적으로 바꿀 수 있도록 허용하되, 기존 기준면적보다 크면 안 되게끔 규정하였다. 기준면적은 기존 기준면적을 유지하거나, 2009~2012년 정책 대상 품목을 재배했거나 재배했다고 인정되는(planted or considered planted) 면적의 평균을 기초로 재배정할 수 있다. 셋째, 기준 단수도 1번 변경할 수 있다. 2013년 9월 30일 CCP 단수를 유지하거나, 정책 대상 품목에 한해 2008~2012년 단수 평균의 90%로 갱신할 수 있다. 넷째, 단가 산정 방식은 기본적으로 CCP 산식과 동일하지만 고정직불 단가 등을 산식에서 제외하였다. PLC 직불금액은 (기준면적) × (기준 단수) × (기준 면적) × 85%이고, 이 중 생산자 지분(producer's share)만큼 받는다.

- PLC 지불 단가 = Max (목표가격 - 유효가격, 0)
- PLC 유효가격 = Max (융자단가(Loan Rate), 마케팅 연도 평균가격)

#### 4. 시사점

##### □ 농가단위별 경영안정과 공익형직불제를 확대하는 일본

- 2014년의 쌀 직접지불제 단계적 폐지 결정은 큰 정책 변화이긴 하나, 기존의 농정 방향과 배치되는 측면, 예산 마련의 어려움 등으로 어느 정도 예견된 것이었다.
  - 쌀직불제는 2007년 이후 확립된 농정방향인 ‘특정 품목에 대한 가격정책에서 농가 단위의 경영 안정 대책’과 배치되는 정책이었다.
  - 쌀직불금을 신설하면서 필요 재원을 추가로 조달한 것이 아니라 기존 사업(토지개량사업 등)의 예산을 삭감하면서 도입되었다.
- 일본의 2014년 쌀 직접지불제 개편이 성공하기 위해서는 장기적으로 사료용 쌀·가루용 쌀과 같은 전작 작물의 단수 증대 등을 통한 생산성 향상으로 장기적으로 직불금 의존도를 낮추어 나가는 과정이 필수적이다.
  - 일본 정부내에서도 재정당국(재무성)은 사료용 쌀 등의 전작 강화 정책에 따른 예산 소요액이 과다하다는 점을 문제점으로 지적하고 있다.
- 일본과 같이 우리나라에서도 타작물 재배 지원 형태의 생산조정제를 도입한다면, 대상이 되는 타작물의 생산성을 증대시키는 노력을 통해 전작 작물에 대한 재정 지원 규모를 점차 줄여나가는 정책적 노력이 동시에 필요할 것으로 판단된다.
  - 즉, 향후 전작 지원금 지급이 줄어들다고 하더라도 타작물 재배가 지속적으로 유지되기 위해서는 쌀과 타작물 간 수익성의 차이가 크지 않아야 하기 때문이다.
  - 일본은 전작 작물의 생산성 향상을 위해 단수가 높을수록 지원단가가 높아지는 방식을 도입하고 있다.

- 일본 정부는 2014년에 농지유지직불을 신설하고, 기존의 공익형직불제도 법제화 하는 등 공익형직불제를 강화하고 있다.
  - 다만, 공익적 기능의 구체적인 기준 및 목표 등이 불명확하여 일본 국민들로부터 폭넓은 지지를 받지 못하고 있다는 점은 향후 공익형직불제의 유지 및 확대에 걸림돌로 작용할 것으로 보인다.

#### □ 형평성 완화와 공익적 기능을 강조하는 EU의 직접지불제

- EU의 직접지불제 개편에서는 경지면적 기준 지급방식에 따른 형평성 문제를 완화하기 위하여 지원규모별 상한제를 설정하였다. WTO 규정 준수 측면에서 생산 비연계 기초를 유지하면서도 자연환경 등 조건불리지역에 대해서는 생산연계 지원을 일정부분 유지하여 농촌지역 유지를 위한 장치도 마련하여 운영하고 있다. 또한 고령화 추세에 대응하기 위한 방안으로 신규 진입 농가 및 청년 농가에 대하여 기본 직불금의 25%까지 일정기간 동안 지원할 수 있도록 하였다. 농업의 공익적 역할 강화를 위하여 환경 관련 이행조건의무를 강화함으로써 공공재 공급에 대한 납세자의 공감대 형성 노력을 기울이고 있다.

#### □ 경영위험 관리 중심의 지원제도를 운영하는 미국

- 미국은 농업위험을 관리하기 위해 품목별 특성과 농가여건에 기초하여 주요 정책대상 품목별로 가격·수입(收入) 지원제도, 농업보험, 긴급농업재해 지원 제도 등 농가위험 안전망 장치를 마련하여 적극적으로 대응하고 있다.
- 미국은 영농 착수 이전에 주요 품목별 지원정책 내역을 미리 공지하여 계획적 영농을 지원하고 있다. 또한 사후적으로 일정 수준 이상의 자연재해가 발생한 경우나 가격이 급락하여 소득 변동이 심한 경우 등 농업경영상의 위험에 대응하기 위하여 수량 및 수입에 대한 보장 장치로 농업보험을 운영하고 있다. 또한 보험 대상에 포함되지 못한 작물의 경우에도 긴급재해용자제도(EL), 긴급농업재해지원제도(SADA), 비보험작물피해보전제도(NAP) 등

의 농업재해지원제도를 마련하여 농가의 경영위험을 관리하고 있다.

- 미국의 농업경영위험 관리를 위한 지원제도는 정부 주도와 농가 주도 제도 간 상호 보완 관계를 갖고 있다. 정부 주도 위험관리 수단은 품목별 지원제도(ML, CCP, ACRE, PLC, ARC 등)이며, 농가 주도의 선택과 부담에 의한 제도는 보험제도이다. 다만, 대규모 자연재해가 발생한 경우에는 CAT, NAP, SADA와 같은 정부 주도의 경영위험 관리 제도를 통해 지원한다.
- 품목별 지원제도는 가격하락 위험은 물론, 단수 위험관리를 포함하며, 보험제도의 경우도 단수 위험에서 가격 위험까지 포함하도록 상호 보완적 제도로 발전되어 왔다.
- 농업경영위험 관리 측면에서 농업법 2014의 특징 중 하나는 경손정책(shallow loss policy)의 도입을 통해 농가의 소득 및 경영위험 관리를 강화하였다는 점이다. 경손정책(수입손실보상지원제도(ARC)와 보완적보상옵션(SCO)제도)은 최근 미국의 양호한 농가경제 여건에도 불구하고 새롭게 도입된 제도로, 고정직불(DP), 수입보전직불(ACRE), 가격보전직불(CCP), 보완적수입보전제도(SURE) 폐지에 대응한 정책 수단이다.
- 농업법 2014에서는 유통지원용자제도(ML), 가격손실보상제도(PLC), 그리고 수입손실보상지원제도(ARC)를 경영위험관리의 기본 정책으로 하며, 심대한 손실(deep loss)이 발생한 경우에는 보상 범위에 따른 농가의 보험료 부담을 전제로 하는 작물보험과 긴급재해지원대책 등을 실시하도록 규정하였다.

## 제 5 장

### 농업직불제 중장기 개편 방안

#### 1. 농업구조 변화 전망과 직접지불제의 위치<sup>57</sup>

##### 1.1. 전면 개방시대의 불확실성 증가

##### 1.1.1. 수·출입: 농축산물 수입의 지속적 증가 전망

- 기 체결된 FTA로 관세 감축 및 철폐가 확대됨에 따라 그 영향이 누적되고 있고, 특히 쌀 이외 모든 농산물의 관세를 철폐하는 한·미 FTA의 이행이 지속되면서 그로 인한 영향이 가중될 것으로 전망된다.<sup>58</sup>
- 시장개방의 확대로 농축산물 수입액은 지속적으로 증가하여, 2016년부터 2026년까지 연평균 2.6% 늘어날 것으로 전망되어 2026년 411억 달러에 이를 것으로 전망된다.
- 쌀 시장도 개방되어 국제시장의 영향 아래 있게 되었다. 물론 고율관세

<sup>57</sup> 한국농촌경제연구원의 『농업전망 2017』을 중심으로 정리하였다.

<sup>58</sup> 이정환(2015), 농업농촌 70년, 한국농촌경제연구원 중 p.54.

(513%) 부과로 TRQ 이외의 외국쌀 수입 가능성은 단기적으로 매우 낮지만 원칙적으로 국제시장의 영향을 피하기는 어렵게 되었다.

〈표 5-1〉 농식품 무역 현황 및 전망

	2015	2016 (추정)	전망			연평균 변화율(%)		
			2017	2021	2026	16/15	17/16	26/16
총 수입액(A)	236.2	241.8	248.9	277.7	312.7	2.3	3.0	2.6
수입량	34,241	36,518	36,829	38,878	41,148	6.6	0.9	1.2
7대 곡물 <sup>1)</sup>	16,257	16,479	16,590	17,202	17,556	1.4	0.7	0.6
5대 채소 <sup>2)</sup>	403	226	241	252	278	-43.8	6.5	2.1
과일	753	818	835	890	955	8.7	2.0	1.6
6대 과일 <sup>3)</sup>	50	57	60	73	86	14.6	3.7	4.1
오렌지·열대과일	703	761	775	817	869	8.3	1.9	1.3
5대 축산물 <sup>4)</sup>	921	949	941	1,024	1,098	3.0	-0.9	1.5
총 수출액(B)	57.2	61.2	62.3	67.7	75.1	6.9	1.8	2.1
수출량	2,888	2,958	3,021	3,269	3,597	2.5	2.1	2.0
무역수지적자(A-B)	179.0	180.6	186.7	209.9	237.6	0.9	3.4	2.8

주 1) 7대 곡물: 쌀, 보리, 밀, 콩, 옥수수, 감자, 고구마

2) 5대 채소: 배추, 무, 마늘, 고추, 양파

3) 6대 과일: 사과, 배, 복숭아, 포도, 감귤, 단감

4) 5대 축산물: 소, 돼지, 닭, 계란, 낙농품

자료: 한국농촌경제연구원(2017)에서 인용. p.13.

원자료: GTIS, 관세청, 한국농촌경제연구원 KASMO(Korea Agricultural Simulation Model)

### 1.1.2. 국산 농산물 소비의 감소 추세와 수입농축산물 증가

○ 1996년 이후 소비자의 식생활이 서구화되며, 육류와 열대수입의 소비량은 증가하는 반면, 7대 곡물, 5대 채소, 6대 과일의 소비량은 지속적으로 감소하고 있다.

- 1996년부터 2015년 기간 동안 쌀을 중심으로 한 7대 곡물의 1인당 소비량은 연평균 1.7% 감소하였으며, 2016~2026년 기간 중 1.0%의 감소폭을 보일 것으로 전망된다.
- 또한, 5대 채소의 1인당 소비량도 같은 기간 연평균 0.9% 감소하였다.

〈표 5-2〉 부류별 소비 현황 및 전망<sup>1)</sup>

단위: kg/인, %

	1996	2015	2016 (추정)	전망			연평균 변화율(%)			
				2017	2021	2026	15/96	16/15	17/16	26/16
7대 곡물 <sup>2)</sup>	191.5	137.7	135.9	135.6	130.0	122.5	-1.7	-1.3	-0.2	-1.0
5대 채소 <sup>3)</sup>	132.0	110.6	105.0	110.9	107.5	105.0	-0.9	-5.1	5.6	0.0
6대 과일 <sup>4)</sup>	44.6	43.0	41.0	41.0	40.9	40.2	-0.2	-4.7	0.1	-0.2
오렌지 및 열대 수입과일	3.9	13.7	14.8	15.0	15.6	16.5	6.8	7.9	1.5	1.1
3대 육류 <sup>5)</sup>	28.6	46.9	48.6	48.2	49.3	51.5	2.6	3.6	-0.7	0.6

주 1) 7대 곡물, 5대 채소, 6대 과일 및 오렌지·열대과일 1인당 소비량은 유통연도 기준, 3대 육류는 회계연도 기준이며, 1인당 소비량은 총 국내 공급량(국내 생산량 + 수입량 - 수출량 - 재고 변화량)으로부터 도출된 1인당 공급량을 의미함.

2) 7대 곡물: 쌀, 보리, 밀, 콩, 옥수수, 감자, 고구마

3) 5대 채소: 배추, 무, 마늘, 고추, 양파

4) 6대 과일: 사과, 배, 복숭아, 포도, 감귤, 단감

5) 3대 육류: 소, 돼지, 닭

자료: 한국농촌경제연구원(2017)에서 인용. p.14.

원자료: 한국농촌경제연구원 KASMO(Korea Agricultural Simulation Model)

### 1.1.3. 농업 수익성 저하 가능성

- 수입증가에 따른 판매 감소, 농산물 가격 하락과 투입재 가격 상승 등으로 농가의 교역조건이 악화될 것으로 전망된다.
  - 농가구입가격지수(투입재)는 2016~2026년 기간 중 연평균 1.7% 상승할 것으로 전망되는 반면, 농가판매가격지수는 같은 기간 중 0.7% 상승에 그쳐 농가교역조건은 같은 기간 중 1.0% 악화될 것으로 전망된다.
- 농산물 수입 증가는 당해 품목에 대한 직접적인 효과와 더불어 모든 식품에 대한 간접효과를 통해 실질가격 하락과 농가판매가격의 천장효과를 유발할 것으로 예상되고, 농산물 소비정체 추세가 지속된다면 실질농업소득은 2016년 10,576천원(추정치)에서 2026년 9,585천원으로 연평균 0.6% 감소할 것으로 예상된다.

- 실질 농업소득이 감소하는 가운데 농외소득은 상승세를 이어갈 것으로 전망되어 농가의 소득원으로 농외소득이 앞으로 더욱 중요한 요소로 부각될 것으로 보인다.
  - 2016년 기준 농외소득은 농가 소득의 약 40.2%(추정치)를 차지하여 농가 소득 측면에서 이미 높은 비중을 차지하고 있으나, 농외소득이 증대함에 따라 2026년에는 그 비중이 44.2%로 상승할 것으로 전망된다.

〈표 5-3〉 호당 농가소득 동향(명목)

단위: 천 원, %

	1996	2015	2016 (추정)	전망			연평균 변화율			
				2017	2021	2026	15/96	16/15	17/16	26/16
농가소득	23,298	37,216	38,113	38,311	40,300	41,948	2.5	2.4	0.5	1.0
(실질) <sup>1)</sup>	(32,741)	(34,963)	(35,274)	(35,230)	(35,217)	(33,767)	0.3	0.9	-0.1	-0.4
농업소득	10,837	11,257	10,959	11,156	11,301	11,908	0.2	-2.6	1.8	0.8
(실질)	(15,229)	(10,576)	(10,142)	(10,259)	(9,875)	(9,585)	-1.9	-4.1	1.1	-0.6
농외소득	7,487	14,939	15,307	15,670	16,987	18,531	3.7	2.5	2.4	1.9
이전소득	4,974	7,906	8,727	8,358	8,858	8,323	2.5	10.4	-4.2	-0.5
비경상소득 <sup>2)</sup>	-	3,114	3,120	3,126	3,154	3,187		0.2	0.2	0.2

주 1) ( )는 GDP 디플레이터를 이용하여 실질로 변환한 값임.

2) 비경상소득은 통계청에서 2003년부터 조사를 시작함.

자료: 한국농촌경제연구원(2017)에서 인용. p.30.

원자료: 통계청, 「농가경제조사」, 한국농촌경제연구원 KASMO(Korea Agricultural Simulation Model)

## 1.2. 농업구조 변화 전망

### 1.2.1. 농가인구 감소, 노령층 확대 등 고령화 현상 가중

- 2026년 농가수는 2016년 대비 1.1% 감소한 96만호로, 농가인구는 2016년 대비 2.2% 감소한 203만 명 수준까지 감소하여, 총인구 대비 농가인구 비율 역시 2016년 4.9%에서 2026년에는 3.8%까지 하락할 것으로 예상된다.
- 젊은 층의 신규 농업 진입이 활발하지 않아 농가인구의 고령화 정도가 심화



되고 있으며, 향후에도 이러한 경향은 심화될 전망이다.

- 65세 이상 농가인구 비율은 2016년 39.3%(추정치)에서 2026년 49.3%까지 늘어날 것으로 전망된다.
- 특히, 후계농 부재는 농업의 지속가능성을 크게 위협하는 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 영농을 상속받을 후계인력이 없다는 응답이 77.4%에 이른 것으로 나타났다(김동원·박혜진, 2016)
- 농가인구가 감소하는 가운데, 경지면적의 감소폭은 이에 못 미쳐 농가인구 당 경지면적은 2015년 65.3a에서 2016년 66.2a(추정치)로 늘어났으며, 2026년에는 농가인구 당 경지면적이 78.9a까지 증가할 것으로 전망된다.

〈표 5-4〉 농가호수, 농가인구, 농림업취업자 동향 및 전망

	1996	2015	2016 (추정)	전망			연평균 변화율(%)			
				2017	2021	2026	15/96	16/15	17/16	26/16
농가호수(만 호)	148	109	107	106	101	96	-1.6	-1.6	-1.4	-1.1
농가인구(만 명)	469	257	252	247	226	203	-3.1	-2.0	-2.1	-2.2
65세 이상 농가인구 비율(%)	18.2	38.4	39.3	40.2	44.1	49.3	1.1%p	0.9%p	0.9%p	1.0%p
총 인구 중 농가인구 비율(%)	10.3	5.0	4.9	4.8	4.3	3.8	-0.3%p	-0.1%p	-0.1%p	-0.1%p
농림업취업자(만 명)	243	135	133	132	126	116	-3.1	-0.9	-1.0	-1.4

자료: 한국농촌경제연구원(2017)에서 인용. p.33.

원자료: 통계청, 한국농촌경제연구원 KASMO(Korea Agricultural Simulation Model)

### 1.2.3. 경지면적 감소 추세 지속 전망

- 재배업의 수익성 저하로 향후 10년간(2016~2026년) 특용·약용 작물과 사료 작물을 제외한 대부분의 작물 재배면적이 지속적으로 감소할 전망이다.

〈표 5-5〉 작물별 재배면적 전망<sup>1)</sup>

단위: 천 ha, %

	2015	2016 (추정)	전망			연평균 변화율(%)		
			2017	2021	2026	16/15	17/16	26/16
곡물류	982	956	935	864	798	-2.7	-2.1	-1.8
노지 채소(과채 포함)	198	198	202	189	180	0.1	1.9	-1.0
노지 과수	154	154	153	152	149	-0.2	-0.4	-0.3
시설 작물 <sup>2)</sup>	90	85	85	83	82	-5.9	-0.7	-0.3
특용·약용 작물	93	99	101	103	104	7.1	1.8	0.5
기타 작물 <sup>3)</sup>	164	158	162	180	189	-3.9	2.8	1.8
사료작물	66	60	63	79	83	-9.3	6.5	3.4

주 1) 통계청 농산물 재배면적 조사 통계 기준으로 작성됨.

2) 시설 작물 면적에는 시설 과수, 시설 채소, 시설 화훼 등이 포함됨.

3) 기타 작물 면적에는 사료작물, 인삼, 담배, 화훼 등이 포함됨.

자료: 한국농촌경제연구원(2017)에서 인용, p.19.

원자료: 통계청, 한국농촌경제연구원 KASMO(Korea Agricultural Simulation Model)

### 1.3. 농가 유형별 소득구조 분석<sup>59</sup>

#### 1.3.1. 농가유형 구분

- 2013년 농가소득이 전년 대비 11.3% 증가한 이후 2014년에 1.0%, 2015년에 6.5%가 증가하는 등 연속적인 증가 추세를 보이며 농가경제 회복에 대한 기대가 높아지고 있다. 다만, 농가유형에 따라 농업·농외·이전소득의 변화 추이가 상이하므로 농가유형별 소득구조의 변화를 분석할 필요가 있다.
- 농업구조 변화로 인해 농가도 다양한 유형으로 분화되므로 평균 농가를 상정하여 정책을 설계하는 방식은 한계가 있기 때문에 농가소득을 농가유형별로 파악하여 정책 예상효과를 가늠해 볼 필요가 있다.

<sup>59</sup> 김미복·오내원·황의식(2016)의 “농가유형별 소득구조 변화와 정책적 시사점”을 재정리하였다.

- 농가 유형은 농가경영주 연령(65세)과 표준영농규모(2ha)를 기준으로 구분하였다. 표준영농규모는 농업의 자본집약화에 따른 축사, 온실 등 농업자본 관련 유형자산을 영농규모에 반영하도록 경지로 환산한 ‘규모’ 개념이다.<sup>60</sup>
- 기준에 따라 농가유형을 구분하면 다음과 같다.
  - 그룹1(L/Y) 청장년 중대농: 평균 연령은 56세로, 40~50대 농가가 75%를 차지한다. 성장 가능성이 높아 전문농가로 발전시켜야 하는 그룹이다.
  - 그룹2(S/Y) 청장년 소농: 겸업형태가 다수일 것으로 추정되며, 귀농 등 신규 진입농, 1종·2종 겸업 등 다양한 형태의 소규모 농가가 포함되는데 경제활동의 기회를 확대하는 것이 중요한 그룹이다.
  - 그룹3(S/O) 고령 소농: 전체 농가 중 과반을 차지한다. 평균 연령 74세이며 50% 이상이 75세 이상 초고령 농가로 미래 영농기반이 취약한 은퇴를 앞둔 그룹이다.
  - 그룹4(L/O) 고령 중대농: 평균 연령 71세로 고령 농가지만 농업생산 자원 측면으로는 아직도 비중이 높은 그룹이다. 단작인 논벼농가가 주를 이룰 것으로 예상되고 영농후계자가 있는 경우와 그렇지 않은 경우로 나뉜다.
- 2010년과 2015년 두 시점 간 농가유형별 농가소득과 농업소득 증가율을 비교해 보면, 청장년 중대농 그룹은 농가소득과 농업소득 증가율이 높아 농업을 선도하는 역할을 하고 있는 것으로 판단된다.

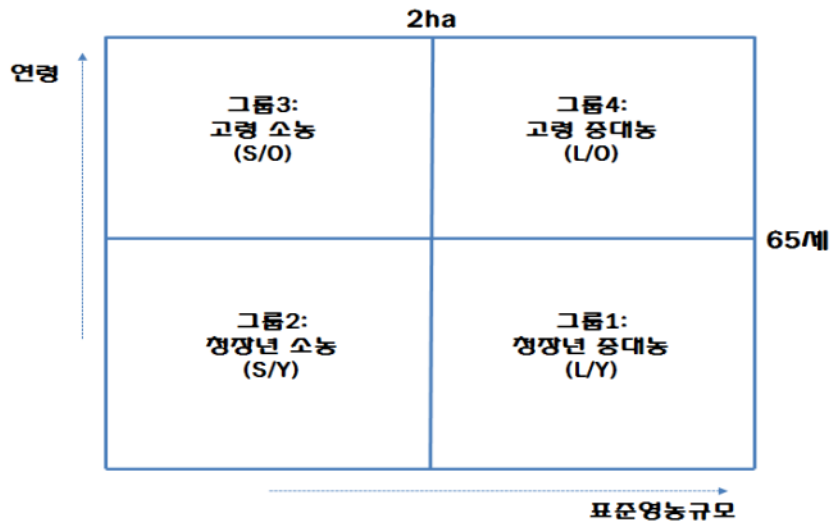
<sup>60</sup> 축산, 시설농가는 경지규모가 작더라도 고소득이기 때문에 이러한 개념의 적용이 필요하다. 일반적으로 농가들이 다양한 영농형태를 동시에 시행하고 있으므로 단지 논, 밭의 경지면적만으로 농가의 영농규모를 정의하는 방식에는 한계가 있으므로, 농업용 고정자산(농업시설, 대동물, 대식물 등)도 함께 고려하여 영농규모를 조정할 필요가 있다. 이에 따라 농업용 고정자산과 경지면적을 함께 고려한 다음과 같은 식으로 표준영농규모를 산출할 수 있다.

$$SSF = L_C + \frac{FA}{L_P}$$

$L_C$ : 경지면적,  $FA$ : 농업용 고정자산,  $L_P$ : 당년 평균농지가

- 반면, 청장년 소농 그룹은 농가소득이 증가했으나 주로 농외소득 증가로 인한 것으로 농업소득의 비중은 매우 미미하였다. 고령 소농 그룹은 농업소득이 감소했으나 이전소득 증가로 인해 농가소득 차원에서는 소폭 증가하였다. 고령 중대농 그룹은 농업소득이 증가한 반면, 농가소득 증가율 측면에서는 가장 낮았다.

〈그림 5-1〉 농가유형구분(표준영농규모/연령)



자료: 김미복·오내원·황익식(2016)에서 인용. p.6.

〈표 5-6〉 농가유형 구조 변화

단위: 천원, %

구분	비중		평균 농가소득			평균 농업소득		
	2010	2015	2010	2015	증가율	2010	2015	증감률
그룹1 청장년 중대농 (L/Y)	12.5	15.7	58,500	69,800	19.3	30,300	36,600	20.8
그룹2 청장년 소농 (S/Y)	32.5	21.5	38,000	44,100	16.1	8,830	5,900	-33.2
그룹3 고령 소농 (S/O)	47.2	45.5	22,100	24,700	11.8	5,690	5,160	-9.3
그룹4 고령 중대농 (L/O)	7.8	17.4	35,500	37,500	5.6	14,800	16,900	14.2

자료: 김미복·오내원·황익식(2016)에서 인용. p.7.

### 1.3.2. 농가유형별 소득구조

#### □ 청장년 중대농(L/Y)

- 농업정책의 핵심 대상이라 할 수 있는 청장년 중대농만을 한정하여 보면, 농가소득이 6.980만 원으로 2010년 대비 19.3%(실질 기준 12.1%) 상승하였다. 농가소득이 성장세를 보이며 농업소득 의존도도 52.4%로 높아 농업성장과 가장 연관된 농가 유형이다.
- 청장년 중대농(L/Y) 그룹은 농가수도 증가하였는데 주로 축산·채소·과수 농가로 인한 것이었다. 특히 축산농가수가 크게 증가하였다. 이 그룹 중 2인 이상 도시근로자 가구소득보다 농가소득이 높은 농가수가 점차 늘어나고 있고, 이들의 평균소득도 증가하고 있어 이 그룹의 경쟁력은 높은 편이다.
- 그러나 청장년 중대농 그룹은 소득이 양극화되고, 도시근로자 가구소득보다 농가소득이 낮은 농가 역시 전체의 절반 이상이어서 이들을 위한 경영안정 방안이 필요하다고 판단된다. 이 그룹의 부채비율은 13%로 고령 소농 그룹의 부채비율보다 4배 이상 높고, 약 25%의 농가가 부채비율 20% 이상일 정도로 경영위험이 높은 것이 우려되는 점이다.

〈표 5-7〉 2인 이상 도시근로자 가구소득 이상 농가 비중

단위: 농가, 천 원, %

구 분	2003	2010	2013	2015
도시근로자 가구소득 이상 농가수(A)	58	142	175	180
청장년 중대농 그룹(B)	83	330	449	408
그룹 내 비중(A/B)	69.9	43.0	39.0	44.1
A의 평균소득	77,400	86,400	93,600	113,000

자료: 김미복·오내원·황익식(2016)에서 인용. p.9.

〈표 5-8〉 그룹별 평균 부채비율

구 분	청장년 중대농(L/Y)	청장년 소농(S/Y)	고령 소농(S/O)	고령 중대농(L/O)
2015	0.13	0.10	0.03	0.05

자료: 김미복·오내원·황익식(2016)에서 인용. p.10.

#### □ 청장년 소농(S/Y)

- 청장년 소농 그룹의 2015년 농가소득은 2010년과 비교해서 16.1% 상승하여 4,410만 원을 기록하였는데, 이는 농외소득의 꾸준한 증가에 기인한 바가 크다. 농외소득 중 81.8%가 사업외소득인데, 이 중 대부분이 농외임금이 고 그 외 자본수입이 소액 있다.
- 이 그룹은 2종 겸업농가가 57.2%를 차지하는데 2010년 대비 10%p 이상 증가한 수준이며, 이 그룹 중 전업농가는 주로 채소농가로 2010년 대비 그 비율이 감소하였다.
- 이 그룹은 농외소득을 증대시켜 겸업농으로 전환할 수 있도록 정책적으로 지원 할 필요가 있다. 한편, 귀농, 창업농 등 신규로 진입한 농가에 대해서는 규모화를 통하여 농업소득을 늘릴 수 있도록 하는 지원이 필요하다.

#### 1.4. 농정목표와 직접지불제 역할 간 연계 강화

- 전면 개방시대의 불확실성 증가, 농업교역조건 악화에 따른 농업 수익성 저하 가능성, 고령화로 인한 농업인력 확보의 한계 등의 문제들을 극복하기 위한 농업정책 목표를 명확히 제시하고, 농정에서 직접지불제의 역할을 분명하게 설정할 필요가 있다.
- 농정비전은 첫째, 지속가능한 농업·농촌을 이루기 위해서는 시장개방에 대한 대응과 농업·농촌의 가치 제고를 위한 정책 수립 및 지원이 이루어져야 한다. 여기에서 직접지불제는 시장개방으로 인한 직·간접 피해 보전과 농업·농촌의 다원적 기능 제고에 대응한 소득보전 역할을 담당해야 할 것이다.
- 둘째, 안전한 농식품의 안정적 공급은 농업이 존재하는 이유이기도 하다. 농식품의 안전성 확보를 위한 방안으로 내실 있는 친환경농업 추진이 있어야 할 것이며, 이에 따른 관행농법과의 차이에 대한 직접지불제 방식의 지원방

안 모색이 필요하다.

- 셋째, 농업내부의 농가 간 양극화의 완화와 생산조건이 불리한 지역에 대한 지원이 이루어져야 할 것이다. 직접지불제의 지원방식도 정책전환에 따른 피해보전과 함께 농업 내부의 소득격차를 완화할 수 있는 방식으로 개편되어야 한다. 또한 국토자원 관리, 농업자원 보전 및 지역유지 차원에서 조건 불리지역에 대한 보다 실효성 있는 직접지불제 지원방식이 모색되어야 할 것이다.
- 마지막으로 능력 있는 경영체가 안정적으로 영농에 종사하며, 새로운 인력이 농업부문에 유입되기 위해서는 경영안정이 이루어져야 할 것이다. 직접지불제와 보험방식의 연계 등 체계적인 경영위험 관리 수단을 마련하여 우수경영체가 안정적으로 영농에 종사할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

〈표 5-9〉 농정비전과 직접지불제의 역할

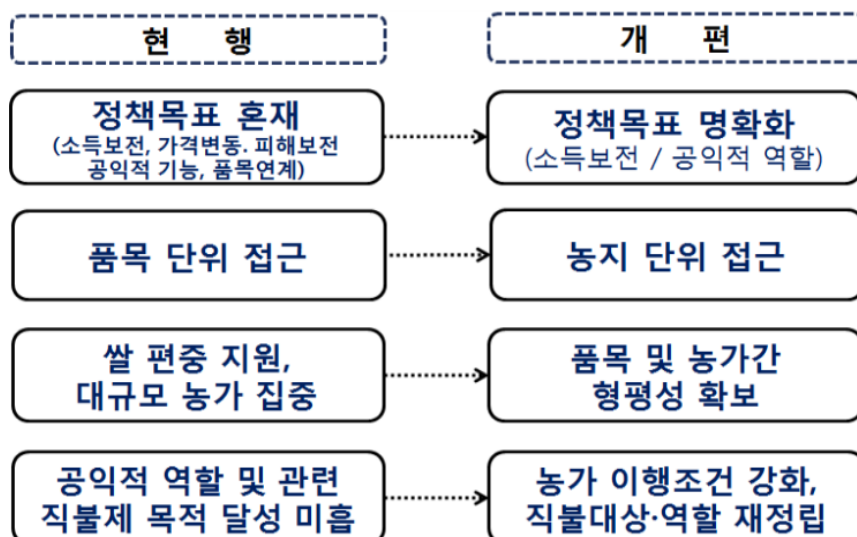
농 정 비 전	직불제 역할
<b>지속가능한 농업·농촌</b> ·시장개방에 대응 ·농업·농촌의 가치 제고	<b>개방 피해 보전</b> <b>다원적 기능 제고</b>
<b>안전한 식품의 안정적 공급</b> ·식품 안전성 제고 ·유통 혁신	<b>친환경농업</b>
<b>계층·지역 간 격차 완화</b> ·저소득층 복지 확대 ·도농 균형발전과 낙후지역 개발	<b>조건불리지역 지원(농촌 유지)</b>
<b>우수 경영체 확보</b> ·인적자본 제고(교육과 컨설팅, 재정지원) ·경영안정 수단 확충	<b>경영안정, 신규인력 확보</b>

## 2. 농업직불제 개편 기본방향 및 제도정비 방안

### 2.1. 개편 방향

- 직접지불제 개편 방향은 첫째, 농정목표에서 제시한 경영안정화 중 소득보전과 소득안정의 역할을 직접지불제에서 담당할 수 있도록 명확히 할 필요가 있다. 다만, 소득안정의 경우 직접지불제만으로 감당하는 데 한계가 있으며, 보험방식, 자조금 등 시장조성기능이 병행되어야 할 것이다.
- 둘째, 품목 단위 접근에서 농지 단위 접근으로 전환이 필요하다. 농지 단위로 접근할 경우 생산왜곡의 정도를 완화시킬 수 있으며, 작목별 면적 파악 등 행정비용 감소의 효과도 기대할 수 있을 것이다.
- 셋째, 직접지불제 수급의 이행조건을 강화하여 농업소득 보전 필요성에 대한 국민적 공감대가 뒷받침되어야 한다. 다원적 기능을 제고할 수 있도록 구체적인 이행조건과 연계하여 지원함으로써 납세자의 공감도를 높여 나가야 한다.

〈그림 5-2〉 농업직불제 개편 방향





- 넷째, 쌀 편중지원 완화와 구조적 공급과잉 문제를 완화할 수 있는 방안으로 개편되어야 한다. 즉, 쌀 중심의 수급안정 정책으로부터 곡물자급률 차원의 수급안정 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 통해 쌀의 수급안정은 물론, 품목 간 형평성 확보, 곡물자급률 제고를 동시에 이루어낼 있는 합리적 방안 모색이 필요하다.
- 다섯째, 국토관리와 지속가능성이라고 하는 공익적 차원에서 조건불리지역 직불제의 합리화 방안이 마련되어야 한다. 반면, 경관보전직불제는 지역특화사업 성격이 강하여 지역단위로 지역 특성에 적합한 사업을 지자체 주도의 프로그램사업화로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다.

## 2.2. 농지관리직불제(가칭) 도입

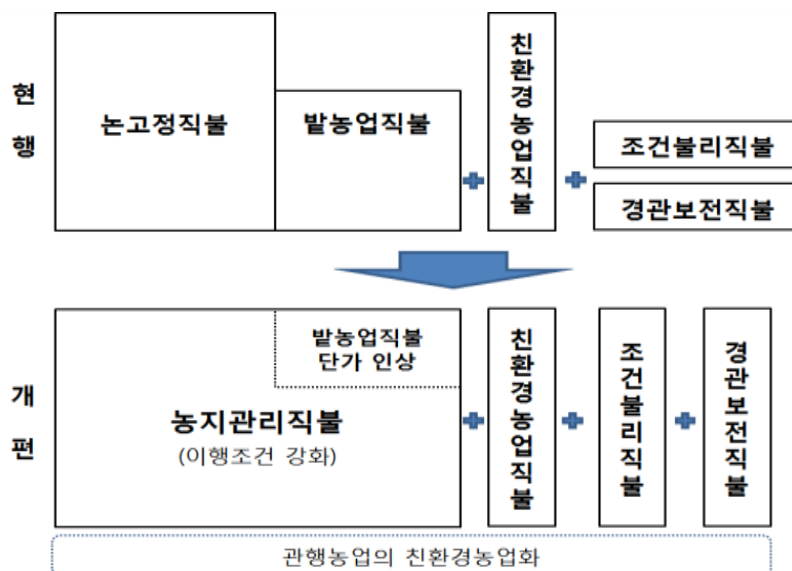
- 쌀고정직불금과 밭농업직불금을 농지관리직불제로 통합하여 품목 연계를 완화하고 농업의 공익적 기능에 대한 보상 성격을 강화한다. 2015년부터 시행된 「농업소득의 보전에 관한 법률」에서는 두 직불금을 고정직불금으로 분류하고 있으나 이를 다시 논과 밭으로 구분하여 별도로 운영하고 있으며, 농업소득 보전 목적 외의 지원 근거나 목적을 명확히 제시하지 않고 있다.
- 두 직접지불제를 농지관리직불제로 통합하는 정책 전환은 특정 품목의 생산을 자극하지 않고 농지 보전과 기능 유지와 같은 공익적 기능을 제고하는 방향으로 농지이용을 장려하기 위한 것이다.
- 두 직접지불제를 통합하는 방안으로서 지원단가를 일원화(쌀고정직불금 수

<sup>61</sup> 2015년 1월 1일자로 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」이 폐지되고 「농업소득의 보전에 관한 법률」로 대체되었다. 이는 밭농업직불제의 전면 실시에 따른 것으로 직불금 체계의 부분적 개편을 가져왔다. 즉, 소득안정을 위한 직접지불제를 고정·변동직불금으로 나누고 고정직불금의 대상을 다시 논농업과 밭농업으로 구분하였으며, 변동직불금은 쌀을 재배하는 논에 한정하였다.

준으로 밭농업직불금 단가를 인상)하되, 논과 밭을 구분하지 않고 진흥·비  
 진흥 지역으로 단가를 차등화하는 방안을 우선적으로 검토할 필요가 있다.

- 농업진흥지역은 안정적 식량공급 차원에서 국가차원의 필요에 의해 관  
 리하는 농지로 앞으로도 유지 보전할 필요가 있다. 또한 농가 입장에서  
 는 비진흥지역에 비해 재산권 차원의 불이익 등 불편사항이 불가피하므  
 로 직불금의 단가 차등화 방안이 모색되어야 할 것이다.
  - 현재 쌀고정직불과 밭농업직불금 모두 비진흥지역에 비해 진흥지역에  
 직불금 단가를 33% 상향하여 지급하고 있는데, 향후 이 차이를 그대로  
 적용할 것인지, 아니면 새로운 기준을 적용할 것인지를 놓고 생산성 차  
 이 등의 다양한 요소를 토대로 한 검토가 요구된다.
- 만약 재정 여건 등으로 단기간 내 지원단가를 일원화하는 것이 어렵다면 현  
 재 쌀고정직불금과 밭농업직불금의 차이(ha당 각각 100만 원과 45만 원)를  
 수용하여 고정직불금을 차등 지급하되 쌀 직불금의 축소는 어려우므로, 일  
 정 기간 동안 논에 대한 고정직불금 인상은 억제하면서 밭 직불금을 점차  
 인상하는 안을 검토할 필요가 있다.

〈그림 5-3〉 농업직불제 체계 개편(안)



- 또한 직접지불제의 지급면적 상한을 조정할 필요가 있다. 농업의 다원적 기능 제고에 초점을 맞춘다면 현재의 쌀고정직불 상한 면적인 30ha를 축소하여 대농에게 편중된 현상을 개선할 필요가 있다<sup>62</sup>. 면적 상한을 조정하면 직불금 편중 문제가 일부 해소될 것으로 기대할 수 있다.
- 대상농지는 쌀 고정직불과 밭농업직불금의 과거 지급 대상농지로 정하는 것을 원칙으로 하여 기준면적을 설정하여야 할 것이다.
  - WTO협정 상 허용보조로 인정받기 위해서는 과거 경작면적을 기준으로 설정하여 생산을 증대시키는 요인으로 작용하지 않아야 한다.
- 한편 농지관리직불제의 수급조건을 현행보다 강화하여 환경과 생태 보전을 위한 보다 적극적인 활동을 유도하는 것도 대농 편중 현상을 완화하는 방안으로 고려할 수 있다.

〈 경지면적 기준 vs. 농업인 기준 〉

- 쌀고정직불 밭농업직불의 경우, 경지면적 기준 지원방식으로 대농에게 지원이 편중됨에 따른 농가 간 배분의 형평성 문제 발생에 대한 비판이 있음. 이 문제의 완화를 위해 농업인 기준으로 지원하는 방식으로 전환이 필요하다는 주장에 대하여 다음 사항에 대한 검토가 선행되어야 할 것이다.
- 첫째, 직불금은 과거 가격지지 방식에서 시장 지향적 정책 전환에 따른 소득보전의 필요성에 따라 도입되었다. 이에 따라 손실이 큰 대규모 농가에 많은 지원이 이루어지는 것이 당위성을 지니게 되었던 측면이 있다.
- 둘째, 농업인(노동력) 기준으로 지급하는 방식은, 현재 전통적인 가족농위주의 영농 형태보다는 고용노동력 및 위탁영농 등의 영농 형태가 늘어났기 때문에 지급기준과 투입 노동력에 대한 명확한 개념을 규정하는데 한계가 있다.
- 셋째, 정책 전환에 따른 소득보전의 필요성이 있지만 지나치게 형평성을 저해하는 방식은 사회적 문제를 조장하는 측면이 있으므로 EU와 같이 지원규모별 상한을 강화하는 식으로 개편할 필요가 있다.
- 넷째, 특정 정책으로 소득배분 형평성 문제를 일괄적으로 해결할 수 없으므로, 경지면적 기준 방식이 필요한 정책은 그대로 유지하되 이를 보완하는 방안(조건불리직불, 농촌개발 등)을 적극적으로 마련할 필요가 있다.

<sup>62</sup> 농업인일 경우의 상한이며, 영농조합법인 등은 50ha 또는 400ha로 늘어난다.

### 2.3. 친환경농업직불제<sup>63</sup>

- 친환경농업은 관행농업과 비교했을 때 생산비는 높고 수량은 감소하지만 시장가격은 관행농업에 비해 충분히 보상받지 못하는 측면이 있어 친환경농업 실천농가가 확대되는데 한계가 있다. 이에 정부는 친환경농법 실시로 인한 초기 소득 감소분을 보전하기 위한 친환경농업직불제를 실시하고 있다.
- 현행 친환경농업직불제 지원단가는 2009년에 조사된 생산비, 소득 등을 기준으로 산정한 것이어서 친환경농업 실천 농가에게 실질적인 혜택을 주기에는 부족한 수준이다. 또한, 저농약인증제도가 2016년부터 폐지되며 저농약 인증 농가들을 무농약, 유기 재배로 유도하기 위한 친환경농업직불제 개편이 요구되고 있다.
- 현재 지원단가는 밭작물의 경우 ha당 유기 농산물이 120만 원, 무농약 농산물이 100만 원으로 모든 품목류에 동일하게 적용되고 있다. 논·밭과 인증종류(유기, 무농약)에 따라서는 차등적으로 단가를 적용하나 작물별 소득 차이 및 재배 난이도는 반영하지 않고 있다.
  - 친환경농법으로 재배가 어려운 작물들도 있어 이들 작물의 상위 인증 전환을 유도하는 방안이 필요하다.
  - 논 지급 단가는 밭 지급 단가에서 쌀 고정직불금을 제외한 금액을 지급하는 방식이어서 실제 소득감소분을 충분히 반영하지는 못하고 있다.
- 친환경농업직불제의 개편방향은 품목류별 소득 차이를 고려하여 지원 단가를 차등화하는 것이 바람직하다. 다만, 관리의 효율성을 고려하여 곡류, 채소·특작류·기타, 과실류로 나누는 것이 적합하다고 보인다. 현행 지급단가는 2009년에 조사한 결과를 반영하고 있어 5년이 경과한 것이어서 그 이후의 친환경농자재의 가격상승분이 반영되지 않아 친환경농업 확대에 제약요

<sup>63</sup> 김창길 외(2009)를 참고하여 작성하였다.

인으로 작용하는 측면이 있다.

- 유기지속직불을 한시적으로 지급하는 것이 아니라 지속적으로 지급할 필요가 있다. 친환경농업은 일반적으로 관행농업에 비해 생산비가 높다. 그런데 유기농업은 최대 8년까지, 무농약 농업은 최대 3년까지만 한시적으로 지원되고 있다.
- 친환경농업 실천 농가는 외부경제의 특성 상 친환경농업의 공공재적 측면에 대하여 적절한 보상을 받지 못하는 측면이 있다. 따라서 이러한 친환경농업의 공익적 가치에 대하여 지속적으로 적절한 보상을 해 줄 필요가 있다.
  - 친환경농업의 환경보전적 가치를 정확히 산정하여 직불금 지원단가를 산정하는 것이 가장 바람직하나, 현실적으로 이를 정확히 계측하는데 기술적 어려움이 뒤따른다. 따라서 그 대안으로는 관행농업과 친환경농업의 소득 차이를 기준으로 산정하는 방법이 있다.
- 친환경농업직불제 수혜농가에 대한 적절한 모니터링 시스템을 구축하는 것은 중장기적으로 친환경농업직불제의 규모 확대와 정당성 확보를 위하여 중요하다.
  - 현재 매년 이행 실태를 인증기관에서 점검하여 인증마크를 부여하고 있어 모니터링에는 큰 문제가 없는 것으로 보인다.
  - 친환경농업 직접지불제의 수급 실적이 『농업경영체 D/B』와 연계되어 있기 때문에 이를 통하여 부정수급·중복지원 등이 발생하지 않도록 지속적인 노력을 경주해야 할 것이다.
- 친환경농업직불제 수혜농가에 대한 농가별 데이터베이스를 구축할 필요가 있다. 이는 향후 친환경농산물의 생산이력관리, 농가별 자금지원 관리 등의 다양한 측면에서 중요한 기초 자료로 활용할 수 있다.
- 건전한 친환경농업 발전을 위해서는 농자재 판매상의 농가별 판매 실적 또한 중앙 관리기관에 보고하도록 하여 농가의 친환경농업 이행실적을 확인

하는데 근거자료로 활용할 필요가 있다.

- 현재의 친환경농업직불제는 중앙정부가 보조금을 지원하는 방식으로 운영되고 있다. 그러나 지자체의 참여를 유도하기 위해 지자체가 친환경농업직불제에 일정 비율의 보조금을 지급할 경우 해당 지자체에 보조금을 추가로 지급하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

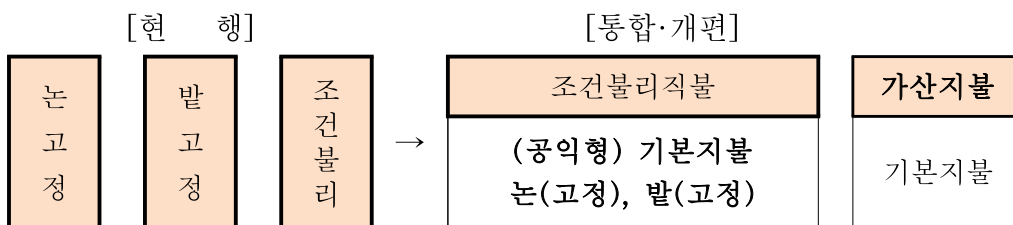
#### 2.4. 조건불리지역직불제

- 현재 쌀직불(고정)과 밭직불(고정)을 받을 경우 중복수혜금지 규정으로 인해 조건불리직불금을 받을 수 없는데, 조건불리직불제는 근본적으로 농업생산성이 낮고 정주여건이 불리한 지역에 대한 지원이므로 현재 친환경농업직불과 같이 가산 형태로 동시에 수령할 수 있도록 개편 하는 것이 바람직하다.
- 조건불리지역직불제는 해당지역의 경작포기 방지를 통한 지역분산정착과 농업의 다원적 기능 유지 및 함양이 주목적이므로, 이를 위해 조건불리성의 격차를 반영한 가산지불형태로 개편이 필요하다.
  - 왜냐하면 현재 조건불리직불금(농지 50만원/ha, 초지 25만원/ha, 지불금의 20%이상은 마을공동기금조성 의무로 실제 농가수혜금액은 농지 40만원/ha, 초지 20만원/ha)은 쌀고정직불(100만원/ha)과 밭농업직불(45만원/ha, 논이모작 50만원/ha)에 비해 농가가 받는 면적당 지급단가가 낮아서 사실상 조건불리직불제에 참여할 유인이 거의 없다.
- 쌀직불(고정)과 밭직불(고정)의 가산적 형태로 조건불리지역직불제를 운영하되 농업의 다원적 기능함양 차원에서 농업생산과 농지관리에 대한 지급요건(의무준수 사항)을 쌀직불(고정)과 밭직불(고정) 이상으로 강화해 나감으로써 조건불리지역직불제의 당초 정책목적에 부합하도록 하고, 이를 통

해 정책효과를 달성해 나갈 필요가 있다.

- 농업생산과 농지관리에 대한 지급요건(의무준수 사항)을 초기단계에는 쌀직불(고정)과 밭직불(고정) 수준으로 하되, 점진적으로 조건불리지역의 특성과 정책목적에 감안한 새로운 의무이행준수 조건을 만들어 나아가야 한다(예: 생물다양성 유지, 이산화탄소 저감·흡수, 농업자원 보전 등을 위한 이행조건을 추가).
- 조건불리지역직불제 정책효과를 높이기 위하여 쌀직불(고정)과 밭직불(고정)을 기본지불로 하고, 사업 특성에 적합한 이행조건의 준수를 전제로 가산지불의 형태로 전환하는 것이 바람직할 것이다(예 : EU, 스위스 참조).
  - 기본지불 : 쌀고정직불금 혹은 밭고정직불금
  - 가산지불 : 조건불리직불금(일반평야 지역대비 조건불리 정도를 반영한 소득감소분)
- 조건불리지역 농가로 친환경농업을 하는 농가의 경우 현행과 같이 친환경 농업직불도 함께 가산지불로 지급하는 것이 바람직하다.
  - 기본지불: 쌀고정직불금, 밭고정직불금
  - 가산지불: 친환경직불금(관행농법 대비 소득감소분) + 조건불리직불금

〈그림 5-4〉 조건불리직불제 개편(안)



〈표 5-10〉 조건불리직불제 관련 기본지불과 가산지불의 이행조건

구 분	내 용	이행조건
조건불리지역 관행농업	기본지불 : 쌀(고정), 밭(고정) 가산지불 : 조건불리직불금	현행수준 - 논·밭 형상·기능 유지 - 농약 : 잔류허용기준 - 화학비료 : 권장시비량 추가수준 : 현행수준 + $\alpha$
조건불리지역 친환경농업	기본지불 : 쌀(고정), 밭(고정) 가산지불 : 조건불리직불금 +친환경농업직불금	현행수준 - 관행농업 이행수준 - 친환경농업 의무준수요건 이상 추가 충족 추가수준 : 현행수준 + $\alpha$

## 2.5. 경관보전직불제

- 중앙정부 지침에 따라 그 동안 경관작물(혹은 준경관작물) 중심으로 진행되어 온 사업에서 탈피하여 보다 지자체 자율적으로 특성에 맞게 다양한 경관 관리 활동을 할 수 있도록 정책방향을 전환하는 것이 바람직하다.
- 경관보전직불제는 지역 농촌의 경관을 아름답게 형성·유지·개선하고, 이를 지역축제, 농촌관광, 도농교류 등과 연계함으로써 지역경제 활성화를 도모하는 것이 주목적이므로 지자체(시군)에 의해 선정된 경관보전직불제 사업 지구를 대상으로 선정하고 있으므로 지자체의 자율성을 보다 확대하는 동시에 책임도 강화하는 방식으로 개편이 필요하다.
- 지방정부의 책임과 권한을 높여 지역의 매력적인 자연·문화, 경관, 환경 등을 관광자원으로 적극 육성하고, 지역의 특성에 맞는 다양한 경관 프로그램을 자체적으로 개발하도록 유도한 것이 필요하다.
- 농촌경관은 산, 하천, 숲 등 자연적인 요소와 농경지로 이루어진 농업적 요소, 주택으로 구성된 마을 등이 유기적으로 어우러져 있고, 도시경관에 비해 오랜 간에 걸쳐 형성되어 지역의 관습, 문화 생활양식 등과 밀접히 연관된다는 특징이 있어 선진국에서는 문화경관(cultural landscape)으로 불린다.



- 경관보전직불제는 좁은 의미의 작물 중심의 경관형성 보다는 광범위한 지역 단위의 자연과 환경 보전, 양호한 경관 형성, 문화 계승 등 농업·농촌이 가지는 다원적 기능의 유지·발휘에 정책의 중점을 두고 추진해 나갈 필요가 있다.
- EU, 스위스 등 선진국은 농촌 경관에 대해 통합적으로 접근하고 있는데 반해 우리나라의 경관보전직불제는 좁은 의미의 농업보조금 정책사업으로 작물재배를 중심으로 한 단편적인 경관형성에 그치는 한계가 있다.
  - 이런 측면에서 향후 경관보전직불제는 지역별 특성을 살린 종합적 경관 진흥정책으로서 농지·물·환경 등 작물이외의 다양한 경관요소를 대상으로 하는 지원 프로그램으로의 확대 개편이 요구된다.
- 경관보전사업은 농촌 지역 경관의 유지와 활용을 통해 도농교류 및 농촌관광 활성화, 지역경제 활력 증진 등을 모색하는 것으로 기본적으로 지역정부와 지역주민의 공감대 형성과 추진 의지가 필수적이므로 지방정부와 지역주민의 자체 계획에 기반을 둔 사업설계가 바람직하다.
  - 지역주체를 중심으로 스스로 자체 특성과 실정에 맞는 차별성 있는 농업 및 농촌경관 육성, 지역 마케팅에 활용하는 방안 등을 모색하도록 유도해야한다.
- 이런 측면에서 경관보전직불제는 중앙정부 주도로 이루어지는 쌀직불제(고정)와 밭직불제(고정)를 기본지불로 하고, 지자체 및 지역주민의 자율성과 책임을 동시에 강화하여 사업특성에 적합한 이행조건의 준수를 전제로 가산지불 형식(예: 스위스)으로 전환하거나 농촌지역 경관유지 및 개선 프로그램 공모사업 방식의 형태로 전환(예: EU) 하는 것이 바람직하다.
  - 단기적으로는 쌀직불(고정)과 밭직불(고정)의 가산적 형태로 경관보전직불제를 운영해 나가되, 중장기적으로는 지역별 특성을 살린 종합적 경관 진흥정책으로서 농지·물·환경 등 작물이외의 다양한 경관요소를 포함하는 지역경관유지 및 개선 프로젝트 사업으로 전환해 나가야 할 것이다.

- 기존의 경관보전직불제 대상 중 농지를 기반으로 하는 사업은 농지 관리 차원에서 가산지불 형식으로 개편하되, 농지와 직접적으로 연관이 없는 사업은 프로그램 공모사업 방식으로 전환하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.
- 다만, 농촌지역 경관유지 및 개선 프로그램 공모사업 방식의 경우 현재 포괄보조사업인 일반농산어촌개발사업 내 창조적 마을만들기 경관분야(최대 5억원 지원, 중앙 70%, 지방 30%)에서 하는 방식이다. 해당 사업의 경우 농촌지역 주민들이 상향식 (경관)계획을 수립해 지원하면, 지방정부의 심사를 거쳐 중앙정부에서 최종 지원 여부를 심사하도록 되어 있다.
- 일반농산어촌개발사업의 경우 농업인 뿐만 아니라 비농업인이 모두 참여하는 공동체 단위의 방식인 만큼, 자칫 프로그램 형태의 경관보전직불제와 차별화되지 않을 가능성이 있다.
- 따라서 직접지불제의 근간을 유지하면서도, 비농업인들(공동체)과 협력/계약을 바탕으로 농업인의 역할을 극대화할 수 있는 방식을 가산형을 포함해 검토해 볼 필요가 있다. 대안으로 시군단위-마을단위 경관계획을 세우고, 심사를 거쳐 지원을 결정하는 경우 마을만들기 경관사업과 함께 참여 농가에 경관직불금을 가산해 주는 방식 등도 기존 체계와 조화를 이루는 방식일 수 있다. 지역개발사업도 농산어촌지역개발공간정보시스템(RAISE)로 모두 전산화되어 있는 만큼, Agrix 시스템과 연계해 수급권을 부여하고 박탈할 수 있다고 판단된다.
- 중장기적으로 경관보전직불제는 중앙정부에 의한 직접지불제 사업이 아닌 중앙정부와 지방정부 간의 사업협약 방식으로 전환하여 지역별 특성을 살린 경관유지 및 개선 프로그램 사업으로 추진해야 할 것이다.
- EU와 같이 지역이 주도적으로 설계한 경관사업계획을 평가한 후, 사업별 특성을 감안하여 EU-연방정부-주정부 사이에 협약을 통해 사업예산 부담비율도 신축적으로 결정한다.

- 해당지역의 환경, 물, 관광 등 농업이외 다른 관련 부서와의 협력 체계 구축과 긴밀한 의견 교환을 통해 지역의 종합적 경관진흥 프로그램으로의 조화를 도모해야한다.

## 2.6. 직접지불제 이행조건 강화

### 2.6.1. 기본 방향

- 사회적 공감을 얻기 위해서는 농가가 따라야 하는 의무준수사항(cross compliance)의 수준을 강화할 필요가 있다. 직접지불제는 농산물 시장의 개방 등의 산업구조와 농업정책의 급격한 변화를 근거로 도입되었다. 구조조정에 적응한다는 한시적인 근거로 직접지불제를 지속적으로 운영할 수 없기 때문에, 농업계는 환경과 사회를 위해 기여할 역할을 수행해야 직접지불제 운용을 위한 지속적인 예산을 확보할 수 있을 것이다. 농지관리직불로의 개편안은 이런 예산의 지속적 확보 측면을 고려한 것이다.
- 현재 우리나라의 소득보전직불제의 지급요건은 아래 표와 같다. 현행 고정직불금의 이행조건은 ‘농지의 형상’과 ‘농지의 기능’을 유지하는 것이고, 변동직불금의 이행조건은 농산물 잔류 농약 검사에서 허용수준의 농약이 검출될 것, 토양검사 결과에 따른 권장시비량 기준을 따르는 것이다. 고정직불금의 이행조건은 이행이 쉽고 적합률이 높으며, 변동직불금 또한 허용수준을 초과한 결과가 나오더라도 농민에 대한 구체적인 제약이 없어 농업의 공익적 기능을 제고하기 위한 적극적 노력이 포함되어 있다고 보기 어렵다.
- 우리나라의 실정에 적합한 의무준수사항 내용은 후속연구가 필요한 부분이고 이 연구의 범위를 넘는다. 대신, 유럽의 사례에서 시사점을 찾고자 한다.
- 유럽에서 교차의무준수사항을 농업지원에 도입하기 시작한 시점은 공동농업정책(CAP)이 1992년에 개혁되면서부터이다. 처음 도입된 항목은 면적당 방목두수 제한이었고, 이후 시장조성분야(Pillar 1) 직불금 수령의 필

수 이행조건이 되었다. 이행조건을 수행하지 않으면 직불금의 감액에서부터 취소까지의 불이익을 받게 된다. 2007년, 농업발전정책분야(Pillar 2)에서 가장 큰 예산비중을 차지하는 환경지불에도 높은 교차의무준수사항이 적용되었다.

〈표 5-11〉 소득보전직불제의 지원 요건

구 분	지원 요건
고정직불금	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농작물의 생산이 가능하도록 토양을 유지·관리할 것</li> <li>- 이웃 농지와 구분 가능하도록 경계를 설치하고 관리할 것</li> <li>- 이웃 농지의 영농에 지장이 없도록 잡초를 제거할 것</li> <li>- 농지 주변의 용수로·배수로를 유지·관리할 것(는)</li> </ul>
변동직불금	<ul style="list-style-type: none"> <li>위 고정직불금 지원 요건에 다음 사항 추가</li> <li>- 물을 가두는 방법으로 쌀을 생산할 것</li> <li>- 농약: 식품의약품안전처장이 정하여 고시하는 생산단계의 농산물에 대한 유해물질 잔류 허용 기준 준수</li> <li>- 화학비료: 농촌진흥청장이 토양검사 결과에 따라 권장하는 시비량 기준 준수</li> </ul>

자료: 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제10조, 제12조와 관련 시행령, 시행규칙.

- 교차의무준수사항은 농업경영표준(Statutory Management Requirements, SMR)과 적정농업환경조건(Good Agricultural and Environmental Condition, GAEC)<sup>64</sup> 두가지로 구성되어있다. SMR은 동식물 건강, 공중위생, 동물복지, 환경으로 구성되며, EU는 공동기준을 만들고 회원국은 구체적 실행방안을 구상한다. GAEC에서는 EU 회원국이 농지의 토양의 침식을 막고 구조를 유지하며, 동식물의 서식지 악화를 막고 수자원을 관리하는 실행방안을 마련하여 농가에 제시한다. 이는 경작 중인 토지 뿐 아니라 휴경·폐경된 농지에도 적용된다.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> GAEC는 선택적 준수사항인 GAP(Good Agricultural Practice)나 농업환경조치(AEM)의 기준보다는 낮은 수준(reference level)이다.

<sup>65</sup> EU의 의무준수사항에 대한 보다 자세한 사항은 절 말미에 제시하였다(IEEP·Oreade-Breche Sarl(2007) 참조).

- EU는 농업의 역사, 환경, 기후, 생태가 우리나라와 다르기 때문에 EU의 상호의무준수사항과 제도를 우리나라에서 그대로 시행하는 것은 불가능하다. 하지만 EU의 사례는 사회·환경적 가치 제고를 통해 직접지불금의 지급근거를 세웠다는 점에서 시사하는 바가 있다. 먼저, 우리나라가 교차의무준수사항을 강화하는 방향으로 제도를 개편하고자 한다면 먼저 농업을 통해 이루고자 하는 다원적 기능의 가치를 정립해야 한다. 다음으로 농업과 관련된 사회·환경 조건을 파악하고, 농법에 따라 생태와 환경이 어떤 영향을 받는지 과학적 분석을 수행해야한다. 또한, 농업주체가 이행조건 수행시 발생할 비용과 실천 가능성, 제도의 이행가능성을 고려하여 사회적 합의를 이루어 가야 한다.

〈교차의무준수사항 도입을 위한 검토사항〉

- 농업이 적극적으로 보전, 진작해야 할 다원적 기능의 재정립
  - 식량자급률 제고와 식생활 다양성 유지
  - 토양, 수자원, 경관의 양적·질적 보전
  - 식품의 안전성 확보
  - 농촌지역사회의 유지
- 다원적기능을 구현하기 위한 실천방법과 목표 수준 설정
  - 지역 환경과 영농방식과의 관계 연구: 농약·비료 등 화학재 투입, 시설재배, 품목 선택, 이모작 등
  - 식량자급률, 농촌인구율 등의 목표치 설정
- 직접지불제 지급을 위한 의무준수사항 마련을 위한 당사자 협의
  - 농지관리와 영농방식
  - 다원적기능이 다른 품목군 선택에 따른 차별 지원
  - 지역사회 활동에 관한 사항

## 2.6.2. EU의 교차의무준수사항제도(cross compliance)<sup>66</sup>

### □ 교차의무준수사항의 배경과 추진 과정

- 유럽의 교차의무준수사항 관련 논의는 1980년 후반 EC가 환경을 농업정책에 포함하여 고려하기 시작하면서 시작되었다. 이 시점 직접지불제는 투명성을 제고할 것을 요구받았고, 이로써 직접지불제는 환경보전 역할과 사회적 역할 수행을 조건으로 보조금을 지급하는 방향으로 선회하게 되었다. 이런 변화의 기저에는 농업계가 농산물을 생산한다는 점이 공적부조의 이유가 될 수 없다는 인식이 깔려있었다.
- 1992년 환경보전 목표를 적용한 첫 교차의무준수사항이 CAP 개혁의 일부로 소개되었다. CAP 개혁에서 회원국은 농업 경영 주체들에 ‘적당한 환경조건’을 제시하도록 요구받았고, 축산직불금(소, 양)에 가축방목밀도를 제한 할 지 결정하여 시행하도록 권고받았다.
- 교차의무준수사항은 2003년 의무화되었다. 2003년 CAP 개혁에서는 교차준수 의무사항의 범위가 환경부문에서 다른 범위로 대폭 확대되었다. 2005년 1월에 발효된 규정 1782/2003에는 Pillar 1의 직접지불금을 받는 농업인은 의무준수사항을 준수하지 않을 시 지원액수가 줄어들거나 지원이 취소될 수 있다는 내용이 포함되어있다. 이러한 접근방식은 2007년 1월부터 CAP 제2기등의 8가지 수단으로 확장되었다.

### □ 교차의무준수사항의 내용

- 교차의무준수사항은 직불금을 받는 농업인이 표준적인 이행조건의 준수를 통하여 EU농업의 지속가능성을 높이기 위한 전제 조건으로서 다음의 7가지 범주로 구분된다.

<sup>66</sup> 이 자료는 IEPP·Oreade-Breche Sarl(2007)에서 발췌·번역한 것이다.

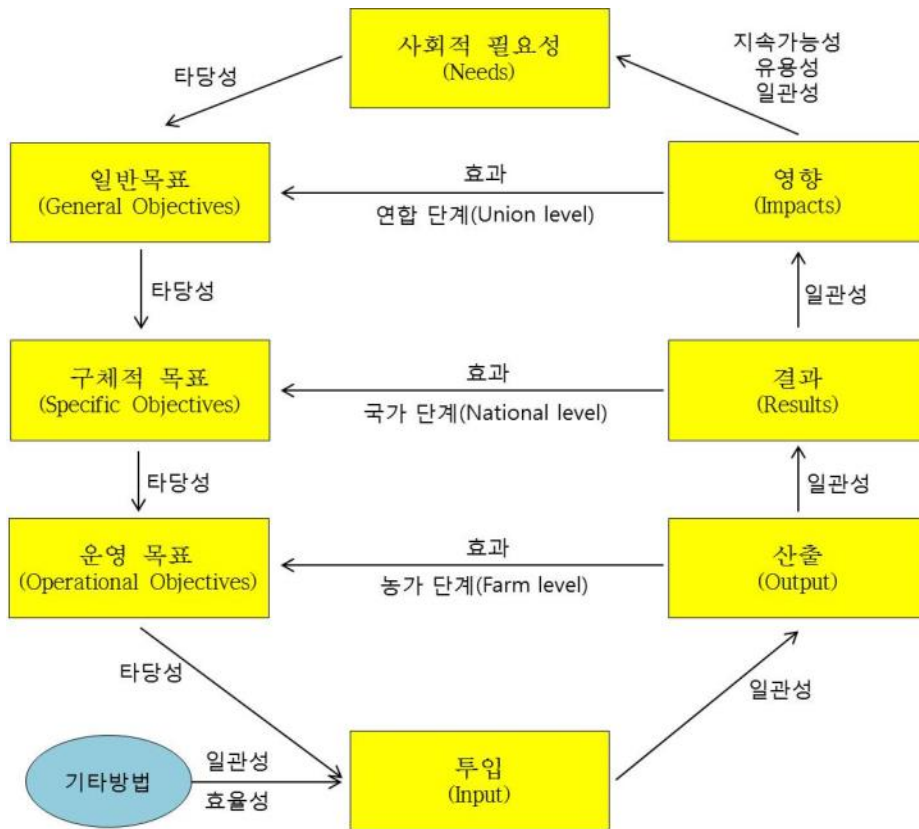
- 1) 법정농업경영(SMR)
  - EU에서 제정한 지침에 따라 각 회원국별로 각국 실정에 맞는 법과 제도를 만들기 때문에 경우에 따라서는 회원국이 지침 일부를 채택하지 않을 수도 있다.
  - 조류보호, 지하수, 생물 서식지, 구제역 등 19개 지침으로 구성된다.
- 2) 좋은 농업과 환경적 상태(GAEC)
  - 각 회원국별로 다양하게 의무조항을 개발하는데, 대체로 GAP를 기반으로 발췌하는 형태를 취하며, 구체적으로는 유기질, 토양침식, 토양구조, 수자원 보호 등의 내용이 포함된다.
- 3) 영구 초지
  - 환경보호를 위해 영구초지가 급격히 감소하는 것을 억제하는 것을 목적으로 하며 구체적인 기준은 국가와 지역 단위로 설정한다.
- 4) 통제기구(component control authorities) 구축
- 5) 관리 및 통제 시스템
  - 교차의무준수사항의 실천을 통제하고 검사하기 위한 표본을 선정하고 조사를 실시한다. 표본은 지역의 5%, 직불금 수급 농가의 1% 이상을 선정하여야 한다.
- 6) 지불의 감축과 제외 체계
  - 불이행 항목의 중요도와 수에 따라 직불금을 감액하는 체계 마련한다.
- 7) 농업인에 대한 정보 제공 및 조언

#### □ 교차의무준수사항 정책 개입 체계

- 교차의무준수 여부를 평가하는 기준에는 목적, 투입, 산출이 있다. 사회가 필요로 하는 궁극적인 목적은 일반목적이라고 한다. 일반 목적을 구체화 한 것이 세부목적과 운영목적이다. 운영목적은 투입목적과 그 기초이다. 실행 단계에는 결과가 반영된다. 산출을 통해 결과가 나오고, 결과는 일반 목적을

달성하는 수단이다. 이 결과물은 일반목적(사회가 필요로 하는 목적)하고 편익을 늘린다.

〈그림 5-5〉 교차의무준수사항의 정책 개입 논리



자료: IEEP·Oreade-Breche Sarl(2007)에서 재인용.



### 3. 농업직불제 형평성 제고 방안

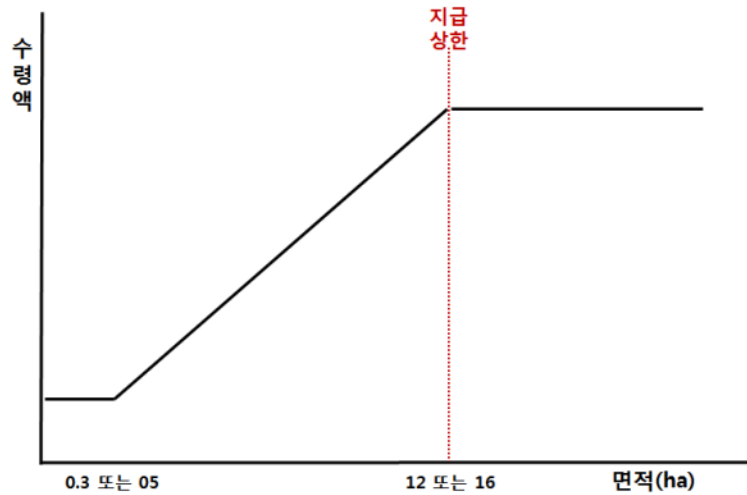
- 농업직불제의 형평성 제고와 관련하여 쟁점에서도 서술한 것처럼 면적이 큰 농가의 정책전환에 따른 피해가 크다는 점과 그럼에도 불구하고 재분배 차원에서 조정이 필요하다는 두 가지 입장이 존재한다.
- 현재와 같이 면적비례 방식을 유지하자는 측면에서는 영농규모가 클수록 소득보전의 필요성이 크고, 경영안정의 필요성도 크다는 점, 쌀농업의 경우 대규모 농가일수록 소유 형태가 아닌 임차농 형태라는 점 등의 특성에 대한 고려가 필요하므로 현행 방식의 유지가 불가피하다는 주장이다.
- 반면, 형평성 제고가 필요하다는 입장은 면적비례 지급이 불가피하더라도 현재와 같이 정비례하는 방식은 사회적 형평성 측면에서 과도한 측면이 있다는 점, 쌀 단일 품목으로 평균 농가소득 수준 혹은 도시근로자가구 평균 소득을 상회하는 수준의 농가는 소득보전에서 경영위험을 관리할 수 있는 보험방식 등으로 전환하는 것이 농가 입장에서도 더 효과적인 접근이라는 주장이다.
- 본 연구에서는 일정부분 형평성 제고가 필요하다는 측면에서 기본지불 개념을 고려한 면적 비례 방식과 상한을 조정하는 방식 등으로 형평성 제고 방안을 제시하고자 한다.

#### □ 제1안: 기본지불 도입 및 상한 조정

- 기본지불은 일정 규모 이하의 농가를 대상으로 일정액을 일괄적으로 지급하는 것으로 형평성 제고를 주요 목적으로 한다.
- 또한, 향후 직접지불제를 공익적 기능을 강화하는 방향으로 개편한다는 전제하에 농가에 대한 상호준수의무(Cross Compliance)가 강화된다면 소규모

- 농가에 대해서는 현행 이행 수준을 달성하는 것을 조건으로 일정 금액을 지불하는 것이 보다 효율적일 수 있다.
- 소규모 농가 모두를 대상으로 상호준수의무 사항에 대한 점검을 실시한다면 과도한 행정 비용이 발생하기 때문에 이러한 측면에서도 일정 규모 이하의 농가에게는 행정 비용을 최소화하는 방안이 요구된다.
- 기본지불의 기준 규모는 다양하게 설정할 수 있겠지만, 여기서는 전체 쌀 고정직불 대상 농가의 1/4에 해당하는 0.3ha이하와 1/2에 가까운 0.5ha를 기준으로 하는 두 가지 방안에 대하여 그 효과를 분석하였다.
- 2016년 『농업경영체 D/B』 기준으로 0.3ha 미만 농가는 전체 농가의 24.6%이고, 0.5ha미만 농가는 44.5%이다.
- 상한 기준 면적은 농업소득만으로 농가소득 평균 수준을 달성하는 규모가 약 6ha라는 점을 고려하여 6ha의 두 배 수준인 12ha로 설정하는 방안과 농업소득만으로 도시 근로자가구와 유사한 수준의 소득을 얻는 규모가 8ha 수준이라는 점에서 이의 두 배 수준인 16ha로 설정하는 방안에 대하여 그 효과를 분석하였다.
- 정부가 기존에 추진해 온 쌀 전업농 육성사업에서는 전업농 목표를 6ha로 설정하였으므로 이와 정합성을 유지하려면 최소한 전업농 목표와 같거나 그보다 많은 수준에서 기준 면적이 설정되어야 할 것이다.
  - 2013~2015년 기간 중 5~7ha 규모의 농업소득 평균은 3,472만 원이고, 이는 같은 기간 중 농업소득 평균(3,556만 원)과 유사한 수준이다.
  - 2013~2015년 기간 중 7~10ha 규모의 농업소득 평균은 4,477만 원으로 같은 기간 중 도시 근로자가구 근로소득 평균인 4,888만 원과 유사한 수준이다
- 기본지불 기준 면적과 상한 면적에 따라 네 가지 시나리오를 설정할 수 있는데, 기본지불 규모를 높게 설정하고 상한을 낮게 설정할수록 형평성은 크게 제고되는 반면, 재정소요액이 커지는 것을 알 수 있다.

〈그림 5-6〉 기본지불 및 상한 기준



〈표 5-12〉 시나리오별 쌀 고정직불 총액 증감 규모

단위: 억 원

시나리오별	예상 재정소요	증감액	지니계수 변화
0.3ha,12ha	8,383	17	-0.042
0.3ha, 16ha	8,472	106	-0.037
0.5ha,12ha	8,946	581	-0.115
0.5ha,16ha	8,847	482	-0.120

자료: 『농업경영체 D/B』(2016)를 토대로 분석.

#### □ 제2안: 둘레직불 방식

- 현행 쌀 고정직불금은 면적기준으로 지급되므로 경영규모가 클수록 직불금 수령액이 많아지는 구조로 직불금의 농가 내에서 소농과 대농간 형평성 문제가 제기되고 있다. 농업의 역할이 농산물 생산뿐만 아니라 자원 관리와 보전 등 공익적 기능이 강조되고 있는 점을 고려하여 지원방식을 개편하는 것을 검토할 필요가 있다.
- 이에 대한 대안의 하나로 현행 지원 방식과 둘레기준 지원방식(시산)을 비

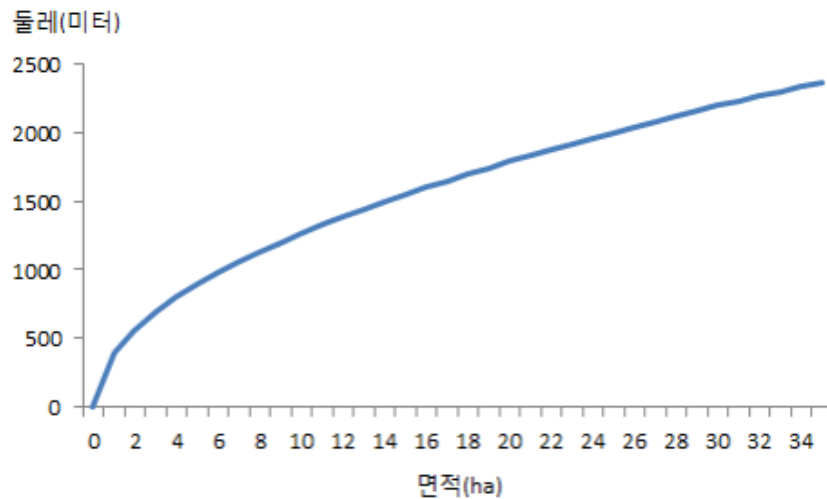
교 분석하였다.

- 분석 자료는 농가경제 원자료(2015년)이며, 데이터와 일관성 유지를 위하여 지급단가는 2015년(1,000,000원/ha)를 적용하였다. 일모작에 이용하는 논을 크기를 정사각형으로 가정하고, 논면적을 다음과 같은 식으로 길이로 환산하였다.
- $D=4\sqrt{S}$ , 여기서  $D$ 는 논의 둘레,  $S$ 는 논의 넓이를 의미한다. 논 넓이의 제곱근의 4배가 논 둘레 길이가 된다. 2015년의 1ha당 100만 원의 지급단가를 길이로 환산하면 1m당 지급단가는 2,500원( $\alpha$ )이다.

$$4\sqrt{10000(m^2)} \times \alpha = 1,000,000(\text{원})$$

$$\therefore \alpha = 2,500\text{원/m}$$

〈그림 5-7〉 경지면적과 둘레의 관계



- 논 둘레 기준으로 고정직불을 지급하는 경우, 면적기준 지급에 비해 대규모 농가 편중 지원 문제는 크게 완화시키는 것으로 나타났다.
  - 현행 방식의 쌀 고정직불금 지니계수는 0.565이나 둘레방식으로 개편하는 0.292로 형평성이 크게 개선된다. 직불금 수령금액 기준 상위 10%와 하위 10%간의 수령액 비교에서도 현행 쌀고정직불금은 13.26배인 반면,

둘레 직불 방식은 3.64배로 크게 낮아지는 것으로 나타났다.

- 둘레 기준 산정 방식은 대규모 농가일수록 지원단가가 현행 수준보다 큰 폭으로 낮아지고 고정직불금 총액이 감소하므로 이에 대한 문제제기가 있을 수 있다.
  - 7.0ha<sup>67</sup> 미만 농가에서는 고정직불금이 8.4%(589.1억 원) 감소하나, 7ha 이상에서는 70.5%(406.0억 원) 감소하여, 대규모 농가에서 더 크게 감소하였다.
  - 전체 고정직불금은 8,388.0억 원에서 6,829.1억 원으로 18.6%(1,558.9억 원) 감소하였다.

〈표 5-13〉 논 면적 둘레에 따른 고정직불금 지급규모 비교

구분		7.0ha 미만	7.0ha 이상	합계
현행	억원	7,012.2	1,375.8	8,388.0
	비중	83.6	16.4	100.0
조정후	억원	6,423.1	406.0	6,829.1
	비중	94.1	5.9	100.0
증 감		△589.1	△969.8	△1,558.9

자료: 『농업경영체 D/B』, 2015년.

- 둘레직불 방식으로 쌀 고정직불제를 개편할 경우 농가간 형평성 수준을 크게 제고시키는 효과가 기대되지만, 규모가 큰 농가의 직불금 감소폭이 크고, 직불금 총액 또한 상당 수준 줄어들기 때문에 개편의 대안으로 채택하기 어려운 한계점이 존재한다.
- 또한, 농가 입장에서는 둘레직불 지급방식이 직관적으로 이해하기 어려운 측면도 있어 현실적인 도입 가능성은 낮다고 판단된다.

<sup>67</sup> 7ha는 앞서 제시한 6ha와 8ha의 중간 수준이다.

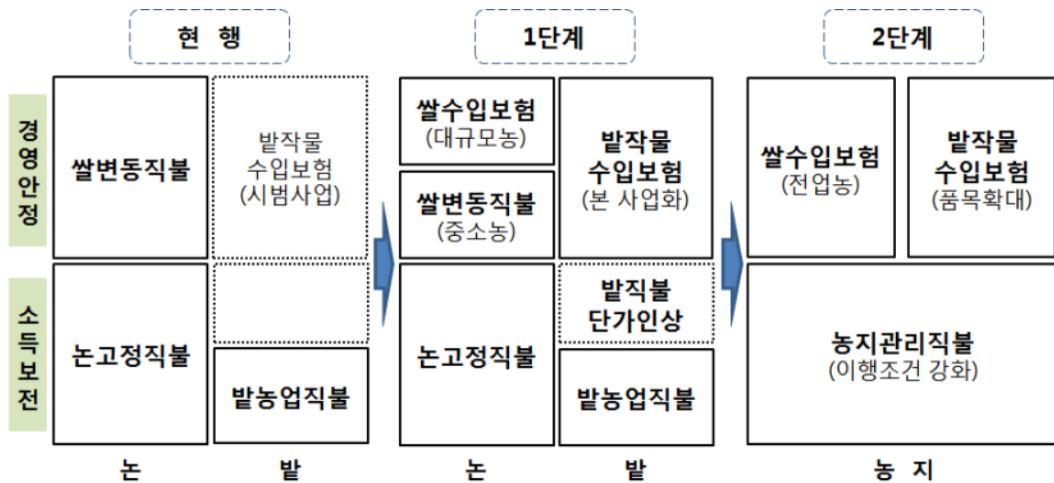
#### 4. 소득보전과 경영안정의 단계적 연계 방안<sup>68</sup>

##### □ 농업직불제 개편 기반 조성

- 농업직불제 개편은 단계적이며, 종합적인 접근이 필요하다. 이를 위해서는 개편을 위한 기반 조성이 선행되어야 한다. 지원 단가 측면에서는 농지단위의 고정직불제인 논농업직불과 밭농업직불의 단가 일원화를 위하여 밭농업직불 지원단가의 단계적 인상이 선행되어야 한다.
- 현행 농업직불제에서 담당하고 있는 소득보전과 경영안정이라는 두 가지 정책 목적의 분리가 필요하다. 소득보전은 직접지불제가 담당하되, 경영안정은 보험방식으로 접근하는 것이 바람직하다. 쌀 변동직불제는 물론, 밭농업의 주요 작물에 대해서도 단계적으로 수입보장보험 대상 품목을 확대하여 경영안정장치를 확충할 필요가 있다.
- 농업직불제의 예산비중이나 농가의 수혜 측면에서 쌀소득보전직불제(쌀고정+쌀변동)의 합리적 개편이 가능하도록 쌀 수급안정과 같은 여건이 조성되지 못하면 앞에서 제시한 개편안의 시행이 어려워진다. 따라서 쌀 수급안정화를 위한 생산조정제, 전작보상제, 생산비연계 방식 등 다각적 노력이 선행되어야 한다.

<sup>68</sup> 수입보장보험 적용 사례는 제6장 쌀 변동직불제 개편방안에서 제시하였다.

〈그림 5-8〉 농업직불제의 단계적 개편 방안



□ 농업직불제와 수입보장보험의 연계

- 다수의 선행연구에서 현행 변동직불제 방식 운영에 따른 편중지원 문제, 예산 운용의 제약요인으로 작용, 생산중립성 저해 등의 지적이 있지만 단기간에 변동직불제를 폐지하는 것은 어려운 것이 현실이다. 이에 대한 한 방안으로 현행 직접지불제와 수입보장보험 방식을 연계하는 방식을 들 수 있다.
- 미국은 물론, 일본에서도 농가경영안정 정책 방향을 소득보전에서 경영위험 관리로 전환하고 있다는 점에서 일정규모 이상 농가를 대상으로 직접지불제와 수입보장보험 방식의 연계 가능성을 검토할 필요가 있다.
- 수입보장보험은 보험 가입 농가가 보장률에 따라 보험료를 부담하는 방식으로 농가 책임 하에서 생산면적을 결정하므로 목표가격 방식 하에서 일정가격 보장에 따른 일방적 생산면적 확대 등은 발생하지 않게 된다.
- 현 단계에서 모든 농가를 수입보장보험에 가입하도록 하는 것은 비현실적이다. 따라서 중소규모 농가에 대해서는 현재와 같이 소득보전(쌀고정+쌀변동) 방식을 유지하되, 일정규모 이상 농가는 일정규모 이상(예를 들면

6ha 또는 8ha 이상) 전업화된 농가는 스스로 경영위험을 관리할 수 있도록 보험방식으로 유도하는 것이 바람직할 것이다.

#### □ 수입보장보험 적용을 위한 기반 조성

- 쌀농업은 가격보험방식의 변동직불제로 인하여 생산량 변동에 따른 경영위험에 효과적으로 대응하지 못하는 한계가 있으며, 발작물은 가격 및 생산량 변동 모두로 인한 소득불안정 문제에 대한 대응책이 마련되어 있지 못하다. 즉, 현행 직접지불제와 농업재해보험은 종합적 농가경영안정 수단으로 활용하기에 미흡하고, 농가단위소득안정직불제는 현 시점에서 시행 상 어려움이 예상되므로 수입보장보험을 대안으로 고려할 수 있다.
- 수입보장보험은 생산량 감소 및 가격하락으로 농가의 수입이 일정 수준 이하로 낮아지지 않도록 보장하는 보험이다. 수량과 가격 변동을 동시에 반영하므로 둘 중 하나의 변동만을 대상으로 하는 수량·가격보험에 비해 농가의 소득 변동 정도를 완화하는 효과가 있다.
- 수입보장보험의 기본구조를 보면, 개별농가는 품목별 기준 수확량, 기준가격 및 보장률 등을 설정하고 수입보장보험에 가입하게 된다. 가입 품목의 실제 수입이 보장수입보다 낮으면 가입농가는 보장수입과 실제수입의 차액만큼을 보상받게 된다.
- 수입보장보험의 효과를 정리하면,
  - 첫째, 가격 변동과 수확량 변동에 의한 두 가지 요인 변화에 따른 수입의 변동을 보장해 주어 농가의 수입을 안정화시키는 효과가 있다.
  - 둘째, 전업농의 경영 측면에서 보면 가격위험부담 못지않게 수량변동에 따른 경영위험이 크므로 일정 수준 이상의 수입을 보장해주는 수입보장보험에 가입할 경우 이러한 경영위험에 대한 대비를 할 수 있다는 장점이 있다.
  - 셋째, 시장의 수급상황과 이에 따른 가격변화 등 시장의 신호가 농가의



재배면적 결정 등에 영향을 주는 정도가 커진다는 측면에서 시장에 의한 자율적인 수급 조절 기능이 제고될 것으로 기대할 수 있다.

- 넷째, 전업농의 경영안정에 기여하므로 농가가 일정 수준의 위험을 감수하고 신기술을 도입하도록 유도하는 등 영농 혁신을 촉진하여 농업 경쟁력 제고 효과도 기대할 수 있다.
- 수입보장보험의 기본개념은 복잡하지 않으면서도 농가의 경영안정을 기대할 수 있으나, 보험설계 및 운영 측면에서 다양한 시나리오를 가정한 도상연습 등을 통해 충분한 준비기간을 거친 뒤 본 사업에 들어가는 신중한 접근이 필요하다.
- 현행 재해보험은 자연재해가 발생한 특정 지역의 생산량 감소만을 보상범위로 하는 한계가 있다. 반면, 수입보장보험은 대다수의 농가를 대상으로 하고 개별농가가 생산하는 농산물의 가격변동과 생산량 변동을 함께 파악해야 하는 어려움이 있다.
- 수입보장보험을 경영안정의 수단으로 정착시키기 위해서는 단계적 접근이 필요하다. 첫째, 개별농가의 품목별 수입을 정확하게 파악하는 것이 어려우므로 적정 보험료율 산정을 위해서는 농가의 기준 생산량과 가격을 예측하기 위한 자료 축적 및 모형 개발·운영 등이 필요하다.
- 둘째, 현재 시행되고 있는 농업재해보험의 인프라를 활용하고, 대상 품목도 일시에 확대하기 보다는 단계적으로 늘려 나가는 방안이 바람직하다. 농업재해보험에서 축적된 예정 생산량·가격 및 재해 시 생산량 등의 정보를 활용한다면 수입보장보험 도입이 보다 용이해 질 것이다.
- 셋째, 단기간에 수입보장보험을 전면적으로 도입하는 경우 부작용이 따를 수 있기 때문에 초기에는 제한적 범위에서 도입하여 시행착오를 최소화하여, 중장기적으로는 농가의 핵심적인 경영안정 수단으로 정착할 수 있도록 해야 할 것이다.

- 넷째, 수입보장보험이 농가의 경영안정 수단으로 정착하기 위해서는 농가의 수입에 대한 객관적인 자료가 체계적으로 구축되어야 한다. 우리나라에서는 농업소득세가 폐지되면서 개별농가의 수입을 객관적으로 입증할 수 있는 경영기록이 부족한 형편이다. 따라서 체계적인 경영안정화를 위해서는 농업회계준칙을 설정하고 농가가 경영에 대한 기록을 유지하도록 유도하는 방안 마련이 시급하다.

## 제 6 장

### 쌀 변동직불제 운용 실태와 개선방안

#### 1. 쌀 수급 현황과 문제

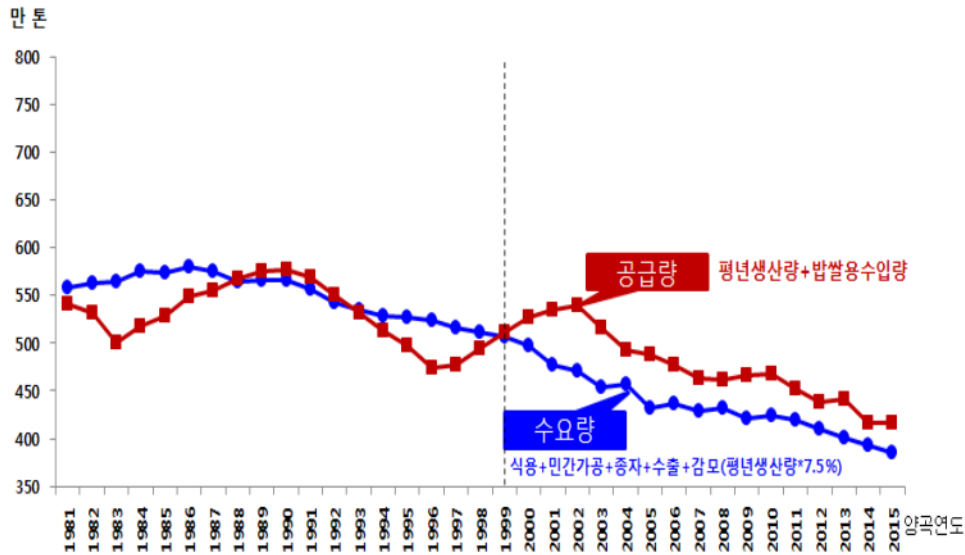
- 최근 10년(2006~2015양곡연도) 간의 연도별 초과공급물량을 산출한 결과, 매년 공급과잉인 것으로 나타났으며, 연평균으로는 약 29만 톤이 초과공급되고 있어 구조적 공급과잉상태인 것으로 판단된다.<sup>69</sup>
- 한편, 특별한 정부의 정책 개입이 없다고 가정한다면 향후 10년 간(2017~2026양곡연도) 평균적으로 약 32만 톤이 초과공급 될 것으로 예상된다.
- 쌀 공급과잉에 따른 수급불균형은 단기적인 현상이 아닌 구조적인 현상으로 판단된다. 쌀 생산과 소비 모두 감소 추세이지만 소비감소가 생산 감소보다 빨라서 기타수요가 동일하다면 재고는 누증될 수밖에 없는 것이 현실이다.
  - 최근 10년(2006~2015년)간 생산량과 재배면적 변화율을 살펴보면, 쌀 생산량은 연평균 -1.3%의 감소율을 보였고, 재배면적도 -2.0%의 감소율을 보였다. 그러나 쌀 식용 소비량 감소율은 같은 기간에 -1.9%, 1인당

<sup>69</sup> 평년생산은 작황에 따른 생산변동을 제거하기 위해 당해 재배면적에 평년단수를 적용하여 계산하였다.

소비량은 -2.5%로 생산량 감소보다 소비량 감소 정도가 컸다.

- 또한, 쌀 관세화 유예 대가로 의무적으로 수입해야 하는 물량(MMA)이 1995년 5만 1천 톤에서 2014년 40만 9천 톤으로 크게 증가하여 쌀 수급에 큰 부담이 되고 있다.
- 쌀 수급 불균형에 따라 쌀 재고량도 주기적으로 과잉 현상을 보이고 있다. 양곡연도 말 재고는 대략 8~10년 주기로 증감현상을 보인다. 최고치는 1991양곡연도의 214만 1천 톤이었으며, 최저치는 1996 양곡연도의 24만 4천 톤이었다.

〈그림 6-1〉 연도별 쌀 공급량과 수요량 변화



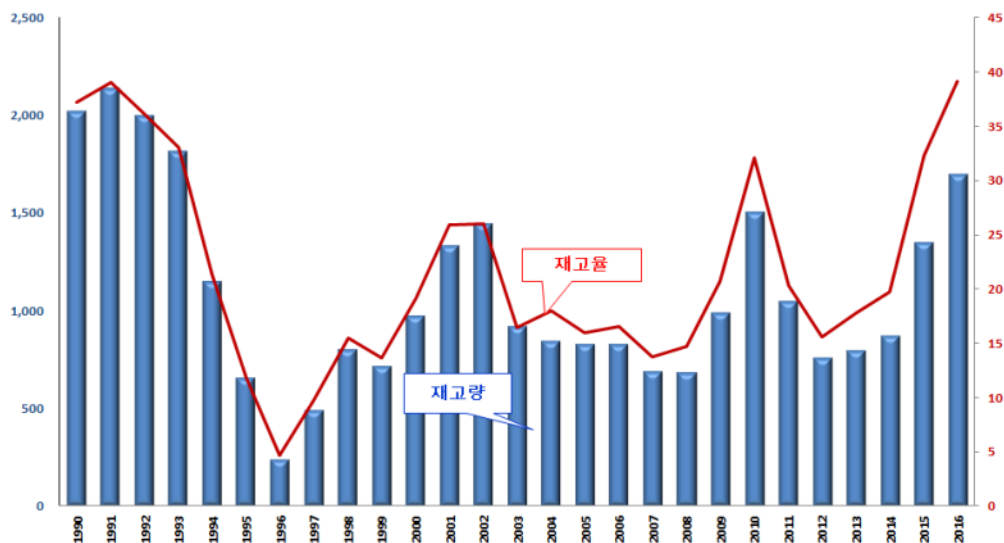
자료: 농림축산식품부(2016b). 양정자료 2016.

- 특히, 2013년부터 연이은 풍작으로 공급이 늘어났으나 과거와 같이 대북지원 등 특별 재고처리가 이루어지지 못하여 과잉재고 문제가 심화되고 있다.
  - 2016양곡연도말 재고량은 170만 톤 2천 톤 내외로 추정된다.
  - 쌀 단수는 2014년산 520kg, 2015년산 542kg(사상 최대)을 기록하였고,

2016년산도 539kg으로 역대 두 번째로 높은 수준을 기록하였다.

- 2002년부터 2005년까지 연간 40만 톤의 국내산 쌀 지원이 이루어졌으며 (2004년은 10만 톤), 지금까지 총 180만 5천 톤의 국내산 쌀이 북한에 지원되었다.
- 2016양곡연도말 기말재고율(기말재고량/총 수요량)은 39.2%로 재고 문제가 심각했던 1991양곡연도의 기말재고율(39.0%)과 유사한 수준을 보이고 있다.

〈그림 6-2〉 쌀 재고량과 재고율 변화



주: 재고율=기말재고량/총 수요량  
 자료: 농림축산식품부(2016b). 양정자료 2016.

- 연이은 풍작, 잦은 역계절진폭 발생, 재고 증가 등으로 2013양곡연도 이후 산지 쌀 가격의 하락세가 지속되고 있다.
  - 2005양곡연도부터 일곱 번의 역계절진폭 현상이 발생하였다. 2014, 2015 양곡연도에는 각각 4.5%와 8.1%의 역계절진폭이 발생하여 산지쌀값 하락이 가속화되었다.

- 역계절진폭 시 농협, RPC 등 산지유통업체의 손실이 발생하여 이들 산지유통업체가 수확기 원료곡 구매에 소극적이 되는 반면, 농가는 판매를 확대하고자 하여 유통경색이 발생하고 가격이 크게 하락할 수 있다.
- 2013양곡연도의 80kg당 수확기(10~12월) 쌀 가격이 17만 5,279원이었던 것에 비해 2016년산 수확기 쌀 가격은 12만 9,711원/80kg까지 하락하여 이 기간 중 26.0%나 하락하였다.

## 2. 쌀 변동직불제 운용 실태와 문제

### 2.1. 실 태

- UR 협상 타결로 보조금 감축 의무가 발생됨에 따라 수매량이 감소하고 수매제도의 소득지지 효과가 줄어든 한편, 이중미가제로 인한 재정 부담이 가중되면서 수매제도는 폐지되었다. AMS는 1995년 2조 1,825억 원에서 2004년 1조 4,900억 원으로 감축하기로 합의하였으며, 이후 변동 없이 운용되고 있다.
- 쌀 수매제가 폐지되면서 농가 경영안정을 위한 대안으로 「쌀 소득 등의 보전에 관한 법률(이하 쌀직불제)」가 추진되었다. 단위 면적당 일정 금액을 지불하는 고정직불금(허용보조)과 시장가격에 연동되는 변동직불금(감축보조)이 지급되고 있다.
  - 쌀 가격 하락에 따른 쌀 농가의 소득감소를 보전하기 위해 쌀직불제를 시행하고 있으며, 고정직불제와 함께 쌀가격이 목표가격 이하로 하락했을 때 차액의 85%를 보전하는 변동직불제를 통하여 생산농가의 소득을 지지해 주고 있다.

- 이를 통해 쌀 농가는 직불금 수령으로 목표가격에 근접한 수준의 수입을 얻게 되는 구조이다.<sup>70</sup>
  - 2010~2016년까지의 쌀 생산농가의 직불금 포함 수취가격을 살펴보면, 수확기 쌀값이 큰 폭으로 변동했음에도 불구하고 목표가격 대비 97.0~108.9% 수준이었다.

〈표 6-1〉 목표가격 대비 쌀농가 수입(직불금 포함)

단위: 원, %

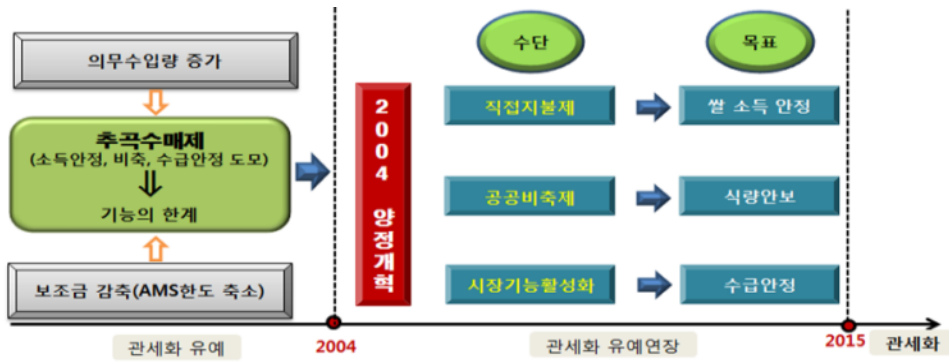
구 분	'10 (‘09년산)	'11 (‘10년산)	'12 (‘11년산)	'13 (‘12년산)	'14 (‘13년산)	'15 (‘14년산)	'16 (‘15년산)
생산농가 수입 (A=B+C+D)	165,924	165,305	177,803	185,288	187,420	184,730	182,399
▪ 수확기 산지쌀값(B)	142,360	138,231	166,308	173,779	174,707	166,198	150,659
▪ 고정직불금(C)	11,536	11,486	11,495	11,509	12,713	14,306	15,873
▪ 변동직불금(D)	12,028	15,588	-	-	-	4,226	15,867
목표가격(E)	170,083	170,083	170,083	170,083	188,000	188,000	188,000
달성률[F=(A/E)×100]	97.6	97.2	104.5	108.9	99.7	98.3	97.0

자료: 농림축산식품부(2016a).

- 이처럼 직불금을 포함한 쌀 농가의 수입이 목표가격과 거의 동일한 수준이거나 오히려 이를 상회하여 쌀 농가 입장에서는 경영에 대한 위험부담이 쌀 이외의 작물에 비해 상대적으로 낮은 편이다.
- 또한, 170,083/80kg이었던 목표가격이 2013년산 이후 188,000/80kg 으로 인상되어 농가 입장에서 쌀 수익성에 대한 기대가 높아졌다.

<sup>70</sup> 변동직불금 단가(80kg 기준): [목표가격(188,000원) - 전국 수확기 평균 쌀값] × 0.85 - (고정직불금 단가)

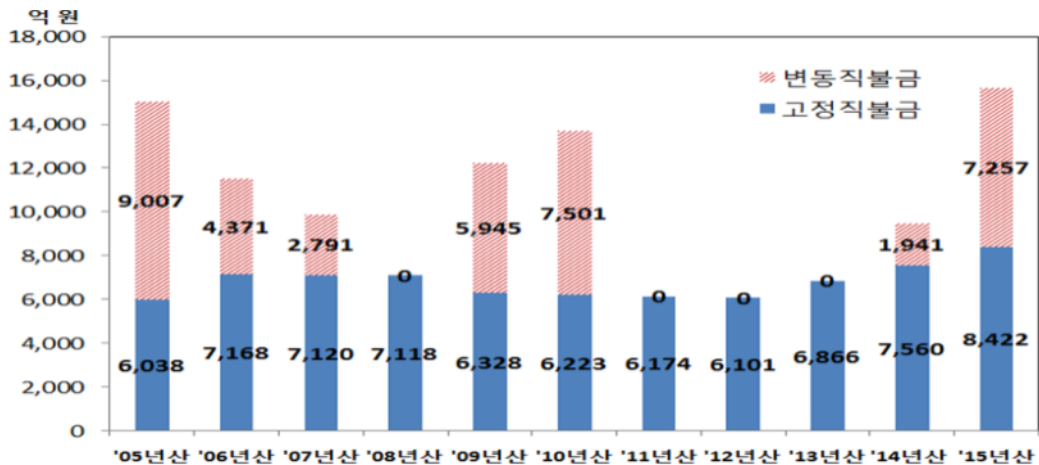
〈그림 6-3〉 쌀 산업 정책의 구조



자료: 김태훈 외(2015)에서 인용. p.3..

- 고정직불금 지급총액은 직불금 단가 인상에 따라 점차 증대되는 경향을 보이나 변동직불금액은 해당연도의 쌀 수급에 따른 쌀 시장가격 추이에 따라 지급 여부가 결정되므로 지급총액 또한 연도별로 큰 차이를 보인다.
  - 변동직불금이 전혀 발생하지 않은 경우도 대상기간(2005~2015년산) 중 네 번이나 있었던 반면, 9,007억 원이 지급된 경우도 있어 변동폭이 매우 큰 것을 확인할 수 있다.

〈그림 6-4〉 쌀소득보전직불금 지급 실적



자료: 농림축산식품부 웹사이트. 쌀 소득보전 직불제 운용현황. <<http://www.mafra.go.kr>>. 검색일: 2016. 9. 10.



## 2.2. 주요 쟁점

### □ 변동직불제의 쌀 생산연계 문제

- 고정직불금과 달리 변동직불금 수령과 관련하여 쌀 생산이 연계되어 있고, 생산면적에 비례하여 지급되므로 농가 입장에서는 생산량을 늘리려는 인센티브로 작용한다는 비판이 제기된다.
- 생산량 증대 등으로 쌀 가격 하락폭이 클 경우, 변동직불금 지원단가도 상승하여 결과적으로 변동직불 지급총액이 급격히 늘어나 재정 부담이 확대된다는 문제점이 있다.

### □ 목표가격 보장방식의 한계

- 쌀 변동직불제를 도입하여 운영하는 목적은 시장가격 하락에 따른 소득감소를 보전하는 것이며, 정책 대응 방식은 목표가격을 설정하여 일정 수준 이하로 가격이 하락한 경우 보전하고 있다. 목표가격 산출식을 보면, 시장에서 산지가격의 추세를 반영하여 목표가격을 주기적으로 재설정하는 방식이다.<sup>71</sup>
- 국회 동의 과정에서 목표가격(2013~2017년산 대상)은 산정식에 의한 174,083원/80kg보다 높은 188,000원으로 인상되었다. 국회와 농업인단체가 물가상승률 및 생산비 인상률 등을 반영할 것을 요구하여 인상되었지만, 다음 사항에 대한 면밀한 검토와 이를 개선하기 위한 방안 모색이 필요하다.
- 첫째, 쌀 소비량 변화에 따라 시장에서 생산량도 자율적으로 조절되어야 하는데, 현재의 목표가격 운영방식 하에서 이것이 가능한지 여부에 대한 검토가 필요하다. 현행 쌀 목표가격 방식 하에서는 필요한 소비량 이상의 쌀

<sup>71</sup> 「농업소득의 보전에 관한 법률 시행령」 제9조에서는 목표가격 산정 방식을 규정하고 있다. 변경 목표가격 = 기존 목표가격 ×  $\frac{\text{비교연도('08-'12) 수확기 평균쌀값}}{\text{기준연도('03-'07) 수확기 평균쌀값}}$

- 이 생산되어 시장가격이 하락하여도, 일정 수준 이상의 농가수취가격이 보장되므로 이듬해에 쌀 생산량이 필요한 수준만큼 줄어들지 않는 문제가 있다.
- 둘째, 흉년이 들어 생산량 감소로 인한 쌀 소득 감소폭이 큰 해에 경우에 따라서는 생산량 감소가 시장가격 상승으로 이어져 변동직불금이 발생하지 않을 수 있는 한계가 있다.
    - 물론, 생산량 감소로 인한 소득 감소 정도보다 시장가격 상승에 따른 소득 증대효과가 크다면 농가의 수입이 감소하지 않을 수 있는 가능성도 배제할 수는 없다.
  - 셋째, 농업부문 직접지불제 예산 운용상의 문제이다. 특정 연도의 쌀 생산량 및 산지가격 변동에 따라 예산 집행 여부가 결정되다 보니 예산 운용상의 불안정성 문제가 발생하며, 예산 활용의 제약 요인이 되고 있다.
    - 한편, 예산 집행 여부가 유동적인 점을 고려하여 정부는 변동직불금 관련 예산을 일반 회계나 농특 회계로 편성하지 않고, 농업소득보전직접지불기금으로 편성하여 운영하고 있다.
    - 그러나 변동직불금이 증액되어도 농업예산 총액이 반드시 이와 비례해 늘어나는 것은 아니므로, 농업예산 중 다른 부분의 예산이 일정 수준 삭감되는 것이 불가피하다는 지적도 있다.
  - 넷째, 쌀 이외의 품목에 대한 정책을 개발하고 추진하는데 제약요인으로 작용한다. 농업 분야의 WTO 감축대상 보조금 상한인 1조 4,900억 원의 상당부분을 변동직불금 지급에 사용하고 있어 농가단위소득안정방식, 보험제도 확충 등 합리적인 농업경영안정 정책수단 개발 및 적용에 제약요인이 되고 있다.
  - 이에 대한 대안으로 이정환·조영득(2013)<sup>72</sup>은 생산비연계 방식으로의 전환, 목표가격 계산방식 변경 등의 대안을 제시하였다. 또한 서세욱(2016)<sup>73</sup>은 쌀

<sup>72</sup> 이정환·조영득(2013). “쌀 목표가격의 합리적 대안.” GS&J.

소득보전제 부작용의 개선방안으로 목표가격 인하 및 농가단위직불제 도입 검토 필요성과 함께 농가 부담방식의 적립금 조성 방식 도입, 환경보전에 대한 지급 성격 강화 등을 제안하였다.

### 2.3. 쌀 정책 접근방식 전환

- 쌀 소비량은 지속적으로 감소하여 왔음에도 생산량 감소는 그에 미치지 못하였고, 최근에는 단수가 540kg대 수준까지 증수되면서 오히려 쌀 생산량이 늘어났다. 그 결과, 쌀 산지가격이 크게 하락하면서 수급안정 목적의 시장격리조치에 따른 재고관리 부담과 쌀 변동직불금 지급 예산이 급격하게 늘어나는 등 쌀 문제가 농정의 핵심 이슈로 등장하였다.
- 쌀 공급과잉 현상은 오래전부터 예견되어 왔으며, 쌀을 주식으로 하는 일본과 대만의 경우를 보더라도 앞으로도 당분간은 쌀 수요는 늘어나지 않을 것으로 예상된다. 쌀 수급 불균형으로 인한 구조적 공급과잉 현상은 2000년 이후 10년 이상 지속되어 왔으며, 이를 해소하기 위하여 각종 정책을 시행해 왔음에도 쌀 문제에서 헤어나지 못하고 있다.
- 일부에서는 2004년 양정개혁으로 도입된 쌀직불제 중 특히 목표가격으로 대표되는 변동직불제의 생산유인 효과로 인해 쌀 수급 불균형이 초래되었다고 주장한다. 특히 목표가격이 국회 동의 과정에서 정치적 논리로 상향조정되면서 농가의 쌀 생산을 유도하는 결과를 초래했다는 것이다.
  - 이는 목표가격 인상이 쌀 기대수익을 상승시킨다는 측면에서 분명 일리 있는 주장이다.

<sup>73</sup> 서세욱(2016). “쌀소득보전직불제의 효과와 개선방안.” 예산정책연구 제5권 제1호.

- 그러나 쌀 변동직불제 개편을 통한 쌀 생산유인 감소만으로는 쌀 수급안정을 달성하는데 역부족이다. 쌀을 둘러싸고 있는 제반 정책들, 예를 들면 농업 R&D, 친환경농업육성사업, 사료작물·식량작물 등 곡물자급률 관련 정책 등이 체계적인 조합(Policy Mix)을 이루어 시행되어야 한다.
- 쌀 소비량은 줄고, 고품질 쌀을 선호하는 방향으로 소비행태가 변화하였음에도 쌀 관련 R&D 정책은 여전히 다수확품종의 개발 및 보급 중심으로 추진되어 왔다.
  - 국립종자원에 따르면 2015년 기준 다수확 품종 비율은 42%에 달한다. 최근 정부가 다수확품종 쌀은 공공비축미 수매에서 배제한다는 발표를 하였는데 이는 되짚어보면 지금까지 다수확품종 벼를 정책적으로 보급하고 관리했다는 점을 방증하고 있다.

〈표 6-2〉 벼 주요 품종별 수확량

단위: kg/10a

품명	개발연도	수량성	품명	개발연도	수량성
추청	1970	453	황금누리	2006	574
오대	1983	481	새누리	2007	571
일품	1990	534	칠보	2007	557
대안	1994	511	하이아미	2008	538
일미	1995	522	영호진미	2009	544
남평	1997	547	미품	2010	564
동진찰	1998	549	전수미	2010	586
신동진	1999	596	소다미	2011	597
삼덕	2002	568	맛드림	2012	556
삼광	2003	569	대보	2013	592
호평	2003	512	새일미	2013	585
운광	2004	586	-	-	-

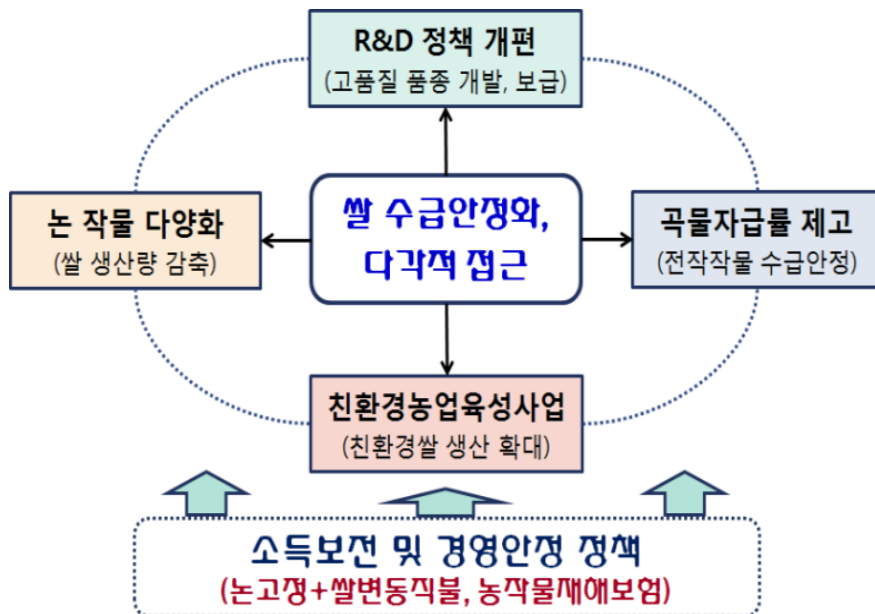
자료: 국립종자원 웹사이트 자료를 취합하여 재구성. <<http://www.seed.go.kr/>>. 검색일: 2016. 9. 10.

- 농업의 지속가능성 측면에서 친환경농업육성을 강조하여 왔다. 친환경농업 육성은 안전한 농산물 공급이라는 점에서 국민적 공감대를 형성할 수 있는 핵심 농정수단 중 하나이다. 친환경농법으로 쌀을 생산할 경우 같은 면적에서 낮은 단수의 생산이 불가피하므로 안전한 쌀 생산은 물론, 생산량 감축 효과도 거둘 수 있다. 그러나 친환경농업육성정책에서 쌀 관련 비중은 여전히 낮은 수준이다.
- 우리나라는 곡물자급률이 2015양곡연도 기준 23.8% 수준에 머물러 있어서 대표적 곡물수입국이다. 정부도 이를 인식하고 곡물자급률 목표치를 설정하여 정책방향을 제시하고 있다. 그러나 곡물자급률 상향을 위한 체계적인 정책적 노력이 부족한 실정이다.
- 쌀 공급과잉 해소를 위하여 쌀 생산면적을 줄이는 정책을 두 차례에 걸쳐 실시하였다. 생산조정제(2003~2005년)와 논소득기반다양화사업(2011~2013년)이 이에 해당하는데, 이 정책들은 쌀 생산량 감축이라는 일차적 목적에만 머물렀다는 한계점이 있다.
  - 특히 논소득기반다양화사업의 경우 전작작물 공급량 증가에 따른 해당 작물의 수급안정 및 소득보전을 위한 방안이 마련되지 않은 상태에서 시행되어 기존 재배농가로부터 반발이 있었다.
- 최근에 다시 생산조정제가 불가피하다는 주장이 제기되고 있다. 쌀 수급안정뿐만 아니라 필요 곡물의 자급률 향상을 위한 종합적·체계적 방안을 수립하여 제시하지 못하면 과거의 오류를 반복하게 될 수 있다는 점을 인식해야 한다.
- 도, 시·군 등 지방자치단체도 쌀 공급과잉 문제에서 자유롭지 못하다. 넉넉하지 못한 재정여건에도 불구하고 대다수 지자체들이 자체적으로 쌀 소득보전 예산을 편성하여 지원하고 있으며, 투입재에 대한 지원도 실시하고 있다. 지역에 따라서는 불가피한 측면도 있지만 중앙정부와 협의를 통해 지

역 특성을 살릴 수 있는 품목과 정책 수립 및 추진이 되어야 할 것이다.

- 목표가격 변경과 관련된 절차와 관련하여 국회가 주요한 영향력을 발휘하며 법률이 본래 의도했던 목적(시장기능에 의한 수급조절 기능 강화 및 이 과정에서 소득보전 장치 마련)과 배치되는 결과가 나타났다는 한계점도 있다.
- 요컨대, 쌀 문제는 목표가격으로 대표되는 소득보전 방식만의 문제가 아니라 관행적으로 지속되어 온 다수확품종 위주의 R&D 정책, 친환경농업정책의 소극적 추진, 쌀 이외 곡물들에 대한 자급률 제고 노력 부족, 중앙정부와 지자체 간 정책공조 체계 미비 등 다양한 정책적 요인들이 종합적으로 작용한 결과이다. 따라서 이러한 점을 충분히 인식하여야만 쌀 수급안정을 위한 합당한 해법을 찾을 수 있을 것이다.

〈그림 6-5〉 쌀 산업정책에서 쌀소득보전직불제의 위치



### 3. 쌀 변동직불제 개편 방안과 검토과제

#### 3.1. 검토 배경

##### □ 쌀 수급불균형에 대응 필요

- 쌀 기말재고량은 2000년대 후반부터 급격하게 증가하고 있다. 1980년대 중반 이후 쌀 수급이 구조적 공급과잉 국면에 직면함에 따라 쌀 재고 문제는 최근 더욱 심화되고 있다.<sup>74</sup>
- 사공용(2007), 김관수·안동환·민선형(2014), 이정환·김명환·표유리(2015), 김태훈·박동규·조남욱(2015) 등은 쌀 변동직불제가 생산을 유인하는 요인으로 작용하여 쌀 수급불균형에 영향을 미쳤다고 주장하였다.
  - 반면, 서세욱(2016) 등은 변동직불금과 쌀 생산 확대 간 인과관계가 불분명하다고 주장하였다.
- 쌀 수급불균형의 또 다른 원인으로는 생산성 향상을 위한 제도(기계화, 수리시설 확충, 품종 개발 등)등의 영향으로 생산량 감소 속도가 소비량 감소 속도에 미치지 못하게 된 측면도 있다.

##### □ 개편의 목적과 해결해야 할 문제 명확화

- 개편의 목적을 쌀 과잉 해소로 명확히 해야 할 것이다. 쌀 공급의 구조적 과잉은 생산자원의 왜곡 및 재고관리 비용 증대 등의 부작용을 유발하므로 현재의 쌀 과잉이 일시적인 현상인지 장기적이고 구조적인 현상인지에 대한 판단이 필요하다. 과잉이 일시적인 것이라면 직접지불제 개편보다는 단기적인 정책 수단을 검토하는 것이 바람직하다.

<sup>74</sup> 쌀 재고량 추이: 978천 톤(2000년) → 832천 톤(2005년) → 1,509천 톤(2010년) → 1,702천 톤(2016년 예상치)

- 변동직불 예산의 축소가 정책목표 또는 판단지표가 될 수 있는지 검토가 필요하다. 시장가격이 높아지면 변동직불 지급액은 줄어들지만 소비자 후생이 감소하므로 이를 고려한 종합적 판단이 필요하다.
- 쌀 변동직불제를 도입하여 운영하는 목적은 목표가격 설정을 통하여 쌀농가 경영의 측면에서 최소한의 안전판 기능을 제공하여, 쌀 생산을 일정 수준으로 유지하는 것이다.
- 반면, 목표가격 산정 과정에서 비경제적 요인 개입 등으로 인해 쌀 공급과잉이 구조화된 상황에서는 변동직불제 개편이 불가피한 측면이 있다.
  - 앞서 살펴봤던 것처럼 현행 목표가격은 170,083원/80kg에서 188,000원으로 인상되었는데, 이는 산출식에 의한 목표가격(174,083원)보다 높은 수준이다.
- 우리나라의 쌀 산업과 유사하게 공급과잉 상황이 지속되고 있는 일본 역시 2014년 이후 쌀직불제 개편을 포함한 정책 변화를 통해 주식용 쌀의 공급과잉 구조를 개선해 나가기 위해 노력하고 있다.

〈 일본의 쌀 공급과잉에 대응한 정책 변화 〉

일본의 경우도 적정 수요보다 많은 양의 주식용 쌀이 공급되는 상황이 지속되고 있으며, 일본 정부는 최근 10년(2006~2015년) 동안에도 연평균 19만 톤 수준이 초과공급된 것으로 추산하고 있다.<sup>75</sup> 일본 정부는 쌀 생산감축을 위해 1971년부터 휴경 형태의 생산조정제를 도입했다. 그러나 휴경형은 단기간에 폐지되었고 이후 대두·맥류 등의 주요 식량작물을 대상으로 한 전작 유도형으로 전환하였다. 이렇듯 주식용 쌀 중심의 농정방향을 주요 곡물로까지 확대하여 종합적인 곡물 농정으로 재편하여, 주식용 쌀 공급과잉 문제를 해결하고자 하였다.<sup>76</sup>

주요 곡물로의 전작이 일정 수준에서 정제되는 양상을 보이자, 일본 정부는 최근 쌀직불제를 단계적으로 폐지(변동직불은 2014년산부터 폐지하고, 고정직불은 2018년산 이후 폐지할 예정)하고, 주식용 쌀 대신 수요 증대가 예상되는 사료용 쌀·쌀가루용 쌀 등으로의 전작을 유도하기 위해, 2014년부터는 이들 품목에 대한 전작 보조금 단가를 인상(사료용 쌀, 쌀가루용 쌀 재배에 대한 보조금 단가를 기존의 80,000엔/10a에서 105,000엔/10a으로 인상)하였다. 이를 통해 향후 10년 이내에 사료용 쌀은 10배(11만 톤→110만 톤), 쌀가루용 쌀은 5배(2만 톤→10만 톤)까지 생산을 확대하는 것을 목표로 하고 있다.<sup>77</sup>

즉, 전작 작물에 대한 지원 강화를 통하여 향후 수요가 늘 것으로 예상되는 타작물의 재배를 확대하여, 주식용 쌀 시장의 공급과잉을 해소하고자 하고 있다.

일본의 전작 유도 정책은 전작 대상 품목인 사료용 쌀, 쌀가루용 쌀의 생산량이 지원을 강화한 2014년 이후 크게 증가하여 정책성과가 나타나고 있다. 사료용 쌀, 쌀가루용 쌀의 생산량 합계는 2013년에 129천 톤이었던 것이 2016년에 600천 톤으로 3.9배 증가하였다.



## 3.2. 변동직불제 개편 기본 방향

### 3.2.1. 기본 방향

- 쌀 수급이 구조적으로 과잉현상을 보이고 있으며, 현행 목표가격 지원 방식의 변동직불제가 쌀 생산유인효과를 갖는 것으로 나타나 개편이 불가피한 상황이다.
  - 앞서 살펴본 것처럼 최근 10년(2006~2015양곡연도)간의 쌀 수급 상황을 살펴보면 연평균 29만 톤의 초과공급이 발생하고 있는 것으로 판단된다.
- 다만, 현행 쌀 변동직불제는 양정개혁 과정에서 도입되었고 쌀 농가에 대한 경영안정 효과가 커서 특정 시점에서 일시에 제도를 개편하는 것은 한계가 있다.
- 쌀 변동직불제 개편 방향은 단계별로 중장기적 접근을 해야 할 것으로 판단된다. 먼저 1단계에서는 생산조정제, 쌀 변동직불금 지원의 생산 비연계 등을 통해 만성적으로 나타나고 있는 쌀 과잉공급 문제를 해소하고, 산지가격을 안정시킬 필요가 있다.
  - 쌀 수급 불안정(특히 공급 과잉)은 단지 쌀 재배농가만의 문제가 아니라 수확후 수매를 담당하는 농협 및 민간 RPC의 경영수지 악화에도 큰 영향을 미치고 있으며, 재고관리, 수매자금 지원 등 재정 운용 측면의 비효율성도 초래하고 있다. 따라서 1단계에서는 우선적으로 생산조정제를 실시하여 쌀 재배면적을 줄이고, 한시적인 생산조정제 실시 이후 변동직불제를 생산 비연계 방식으로 개편하여 타작물로 전작했던 농가들이 벼 재배로 복귀하지 않도록 지원해야 할 것이다.

75 일본 농림수산성(2015a), “米をめぐる關係資料”.

76 일본 산업경쟁력회의(2013), “農業基本政策の根本改革について”

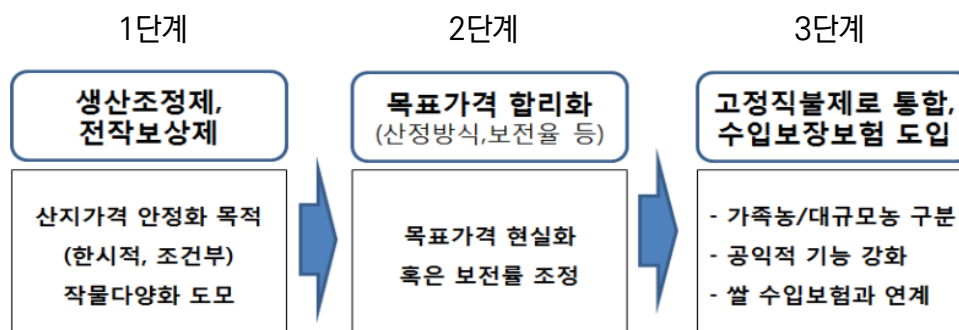
77 농림수산성(2015b), 『食料・農業・農村基本計畫』.

- 2단계는 현재 운용되고 있는 목표가격의 합리화 방안이다. 쌀직불제 도입 시 목표가격의 도입 취지에 맞게 운영되도록 해야 할 것이다.
  - 목표가격 설정의 취지는 시장가격하락에 따른 소득감소를 보전하기 위한 것이나, 실제 운용상 그 취지가 제대로 지켜지지 못하였으므로 이를 도입 취지에 맞게 운용하도록 해야 할 것이다.<sup>78</sup>
- 3단계는 장기적으로 변동직불제를 고정직불제로 개편하고 경영안정을 위해서는 쌀 수입보장보험을 점차적으로 도입하는 안을 검토할 필요가 있다.
  - 현행 직접지불제의 도입 및 운용 목적은 대부분이 농산물 시장개방, 양정개혁 등 정책 전환에 따른 소득보전에 있다. 그러나 정책전환에 따른 영향은 장기적으로 보면 일정 기간 동안 한시적일 수밖에 없다.
  - 직접지불제 지원에 대한 납세자의 공감대 형성을 위해서는 농업에 대한 ‘소득보전’ 목적으로부터 농업이 창출하는 ‘공익적 기능’과 ‘지속가능성’의 방향으로 전환해야 한다.
  - 앞에서 서술한 것처럼 현재의 목표가격만을 기준으로 한 보상체계에서는 생산량 변동으로 인한 소득 감소를 보전하지 못하는 한계가 있으므로 이를 개선할 필요가 있다.
  - 즉, 현행 보상 체계는 생산량(Q) 증가로 수확기 가격(P)이 하락한 경우에 변동직불금 지급으로 농가의 총수입(TR)에는 별다른 영향이 없는 반면, 자연재해 등으로 흉작이 발생하여 소득 보전이 필요한 경우에는 수확기 가격 상승으로 변동직불금이 지급되지 않을 수도 있는 구조적 한계가 있다.
  - 따라서, 가격과 생산량 변동을 동시에 고려할 수 있는 쌀 수입보장보험 등의 합리적인 경영안정방안 모색이 필요하다.
- 이를 위해서는 농가 성격을 구분하여 소규모 가족농과 대규모 농가를 구분하고, 지원방식도 차별화할 필요가 있다.

<sup>78</sup> 만약 원래 산식대로 목표가격을 운용하기 어렵다면, 목표가격의 보전율을 조정하여 쌀 생산을 자극하는 정도를 완화시키는 방안도 검토할 필요가 있다.

- 기업적 성격이 강한 그룹에 대해서는 시장지향적이고 농가의 의사결정에 의해 경영안정을 도모할 수 있는 보험방식 등을 고려해야 할 것이다.
- 반면, 가족농은 공익적 기능을 강화할 수 있도록 농가 이행조건을 강화하고, 이에 대한 보상으로 직불금을 지원하는 방식이 바람직하다.

〈그림 6-6〉 쌀 변동직불제 개편 방향(안)



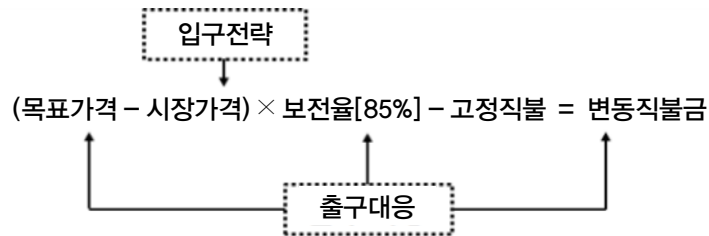
### 3.2.2. 검토과제

- 쌀소득보전직불제는 직접지불제의 대부분을 차지하며, 농가들이 법적으로 확보하고 있는 소득지지 수단이므로 축소 내지 폐지하기 위해서는 정치적 결단이 필요한 사안이다.
- 즉, 변동직불제를 축소하려면 농가소득을 보전할 수 있는 대체수단을 제시해야 할 것이며, 대체수단에 소요되는 예산에 대한 사전 검토가 선행되어 정책 대안의 실현 가능성을 가늠해 보아야 할 것이다.
- 직접지불제의 부분적인 개편(축소)은 성사 가능성이 낮고, 전반적인 농정개편 속에서 농업인과 정치권의 이해를 구하여야 할 것이다. 다른 형태의 직접지불제 또는 소득지지정책의 도입과 확대를 검토하여야 하며, 정부의 국내농업 보호 내지 육성에 대한 신뢰를 바탕으로 농업인, 소비자, 정부, 전문가가 참여하는 위원회 운영을 통해 개편방안을 모색해야 한다.

### 3.3. 생산조정제와 생산 비연계 방식 검토

- 변동직불제의 개편방식은 생산조정제나 생산 비연계 방식 등의 쌀 생산 감축 방안, 목표가격 적정화, 쌀 변동직불제의 고정직불제화, 지급대상 변경 등의 측면에서 검토할 수 있다.

<그림 6-7> 쌀 수급안정화를 위한 정책대응 방식



- 쌀 변동직불제와 관련해서는 생산증가를 유인하여 쌀 과잉공급을 심화시켜, 비효율적인 자원 이용과 재정 낭비를 초래하고 있다는 비판이 꾸준히 제기 되어 왔다. 따라서 쌀 변동직불제를 생산과 연계되지 않는 방식으로 개편하여 쌀 공급과잉을 해소하는 동시에 WTO의 보조금 감축 압박에 대비해야 한다는 지적이 있다(이정환·조영득, 2013).
  - 생산 비연계 방식으로 개편하면 쌀을 재배하던 농가 중 일부가 전작·휴경할 것이므로 쌀 공급량이 감소하여 쌀 수급불균형 완화에 기여할 수 있다는 논리이다.
  - 다만, 이러한 주장을 뒷받침하기 위해서는 쌀 변동직불제의 생산유인 효과를 보다 정확하게 추정해야 하며<sup>79</sup>, 일정 수 이상의 농가가 다른 작목으로 전환하거나 휴경할 유인을 가지고 있어야 한다.
  - WTO 보조금 감축 가능성에 대해서는 WTO 품목불특정 최소허용보조 기준 적용 가능성에 대한 검토가 필요하다.

<sup>79</sup> 사용하는 자료나 분석 방법에 따라 전망치에 차이가 있음.

- 박동규 외(2016)의 연구에 따르면 변동직불금을 비연계 방식으로 개편할 경우 벼 재배면적이 베이스라인 전망치 대비 평균 4.2%(3~4만 ha) 감소하고, 쌀 가격이 4.9% 상승하여 2023양곡연도의 변동직불금 지급총액이 4,500억 원 감소될 것으로 전망된다.

〈그림 6-8〉 생산 비연계 방식 적용 시 벼 재배면적 전망



자료: 박동규 외(2016). 『중장기 곡물 수급분석 및 대응방향 수립』, p.192.

- 다만, 생산 비연계 방식은 정부가 정책 개편에 따른 효과를 제어할 수 있는 정책적 수단이 마땅치 않아서 쌀 수급불균형이 심화되어 즉각적인 감축이 필요한 상황에서는 시행하기가 어려운 측면이 있다.
- 반면, 생산조정제는 감축하고자 하는 면적 규모를 사전에 설정하고 이에 따라 정책의 내용과 규모를 설계할 수 있어서 정책 효과에 대한 불확실성이 생산 비연계 방식에 비해 낮다고 할 수 있다.
- 생산조정제는 크게 휴경형과 전작형으로 구분된다. 휴경 방식의 생산조정제는 농가와 계약을 체결하여 농지를 휴경하는 대신 경제적 유인을 제공하는 방식인 반면, 전작보상형 생산조정제는 타작물 재배를 조건으로 지원금을 지급하는 방식이다.
  - 휴경형은 생산성이 낮은 농지부터 휴경에 사용되는 경향이 있어 휴경면적에 비해 생산량 감소효과가 적은 점이 문제점으로 지적되는 반면, 전

- 작형에 비해 타작물 수급에 영향을 미치지 않는다는 장점이 있다.
- 전작형은 타작물의 생산을 늘려 해당 작물의 자급률을 높이는 부수적인 효과가 있는 반면, 해당 타작물의 수급에 영향을 주어 기존에 해당작물을 재배하고 있던 농가에 피해를 줄 수 있다는 점이 문제점으로 지적된다.
- 우리나라에서는 휴경 중심의 생산조정제가 2003년부터 2005년까지 논농업 직불제 대상 토지에 대해 시행되었고, 전작 보상형 생산조정제인 ‘논소득기반다양화사업’이 2011년부터 2013년까지 시행되었으며, 실제로 벼 재배면적이 감소하는 효과가 있었다.<sup>80</sup>
- 2003~2005년 실시된 휴경형 생산조정제는 연평균 25,000ha 수준의 면적 감소효과가 있었으나, 생산성이 낮은 한계지 등이 주를 이루어서 생산 감소효과가 상대적으로 크지 않았다는 지적이 있다.
  - 논소득기반다양화사업의 경우 연간 감축 목표를 40,000ha로 설정하였고, 첫해에는 37,196ha가 참여하여 이에 따른 벼 재배면적 감축 효과가 컸으나 이듬해 흉작으로 생산량이 감소하며 2년차부터는 사업규모가 대폭 축소되었다.
  - 한편, 논 소득기반 다양화’사업의 경우 쌀 재배농가들이 벼 대신 논에 재배한 배추, 대파, 콩 등의 생산이 확대되며 이들 품목의 가격 하락을 초래하였다는 지적을 받았다.<sup>81</sup>
- 한편, 휴경형과 전작형 모두 단기적으로는 대상작물의 재배면적 감축을 통하여 가격이 상승하는 효과가 있지만, 이것이 다시 대상작물의 생산을 유인하여 가격 하락의 원인이 되므로 결과적으로 가격을 지지하기 위해서는 대상면적을 확대해야 하는 딜레마에 봉착할 가능성이 있다.
- 일본의 생산조정 사례 등에서도 이러한 요인으로 인해 쌀 생산조정 면적이 시간이 경과함에 따라 점차 확대되었다.

<sup>80</sup> 두 정책 모두 지원단가는 300만원/ha이었다.

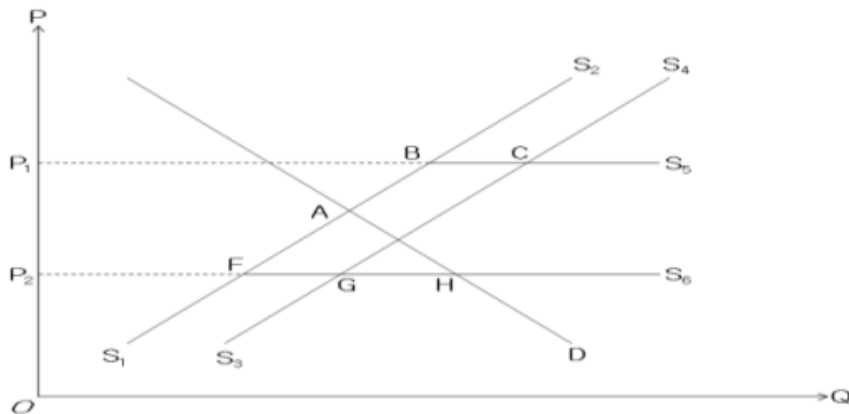
<sup>81</sup> 배민식(2015). “논 소득기반 다양화 사업”. 국가기록원.

- 따라서 향후 생산조정제를 도입한다면 한시적인 기간으로 한정할 필요가 있으며 전작보상형의 경우 전작 품목에 대한 경영안정 대책이 함께 강구되어야 할 것이다.
- 우리나라는 식량의 대부분을 외국에서 수입하는 순수입국이므로 휴경형보다는 전작 작물의 자급률 향상 효과도 기대할 수 있는 전작형 도입을 검토할 필요가 있다.
  - 해당 품목은 국내시장에 영향이 적은 사료작물이나 콩과 잡곡 등의 식량 작물을 대상으로 할 수 있는데, 후자는 국내 시장규모가 작아 기존 생산자의 피해가 우려되므로 이에 대한 대책이 함께 추진되어야 할 것이다.
  - 일부에서는 전작형 형태의 생산조정제가 아니라 변동직불금 지급 조건으로 일정 면적을 휴경하는 형태의 생산조정제 도입을 주장한다.
  - 이 방식은 추가적인 재정 투입을 최소화하면서 쌀 수급불균형을 완화할 수 있다는 장점이 있는 반면, 만약 변동직불금이 발동하지 않고 농가가 휴경 등으로 인한 소득 감소분을 충분히 보상받지 못할 경우 제도가 안정적으로 운영되기 어렵다는 단점도 있다.
- 또한, 생산조정제 참여자는 새로운 품목의 재배 기술, 기계장비, 유통 측면에서 비용을 절감하여 생산성 제고 효과가 있도록 농업법인, 농업협동조합, 들녘경영체 등 일정 규모 이상의 경영체를 중심으로 하는 것이 바람직하다.
- 이들이 생산조정제에 참여하고 규모의 경제를 달성할 수 있도록 임차지의 집단적 확보 방안 검토가 필요한데, 예를 들어 이들 경영체에게 미분양 간척지를 타작물재배 조건으로 우선적으로 임대하는 방안을 검토할 필요가 있다.
- 생산조정제 도입으로 쌀 수급이 일정 수준으로 안정화되면, 생산 비연계 방식을 도입하여 전작한 면적이 쌀 생산으로 회귀하지 않도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다.
  - 생산조정제가 장기화될 경우 생산조정 면적이 지속적으로 늘어날 수 있고, 예산상의 제약도 있으므로 쌀 수급불균형이 일정 수준으로 완화되면

추가적인 재정 지출을 최소화하면서도 쌀 생산을 억제하는 효과가 있는 생산 비연계 방식으로 전환할 필요가 있다.

- 한편, 2015년 쌀이 관세화 개방되었기 때문에 가능성이 낮기는 하나 국제 쌀 가격이 급락하거나 환율의 급격한 변동 여하에 따라서는 수입이 가능한 구조로 개편되어서 쌀 자급률 하락에 대비하여야 한다는 지적도 있다.
  - 물론 단기간 내에 쌀을 둘러싼 국제 통상 환경이 급격하게 변화될 개연성은 낮지만, 비연계 방식으로 변경 후 기후 등의 영향으로 국내 쌀 생산량이 급격히 감소하는 등의 이례적인 상황이 발생했을 경우 대처하기 어렵다는 지적이다.
  - <그림 6-9>에서 보듯 생산 비연계 방식은 생산 연계 방식에 비해 전반적으로 생산량이 줄어드는 효과가 있다.

〈그림 6-9〉 개방 하 직접지불제의 생산연계 여부에 따른 효과

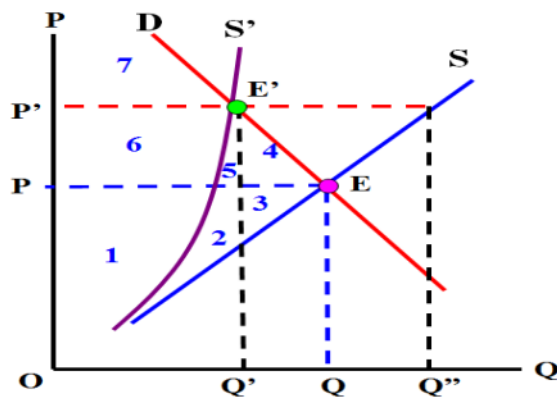


- 주 1) 생산 비연계 직접지불제 경우(또는 직접지불제 전) 국내산 공급곡선: S1S2
  - 2) 생산연계 직접지불제 경우 국내산 공급곡선: S3S4
  - 3) 관세화수입의 경우 수입가격에서 국내총공급곡선이 수평으로 꺾임.  
 예) 수입가격 P1이고 생산 비연계직불인 경우 공급곡선: S1BS5  
 수입가격 P2이고 생산연계직불인 경우 공급곡선: S3GS6
  - 4) 수입가격이 P1인 경우
    - 수입가격이 국내가격보다 높아 관세화 수입 안 됨.
  - 5) 수입가격이 P2인 경우 수입량은 직접지불제 형태에 따라 다름.
    - 생산 비연계직불 경우 수입량은  $\overline{FH}$
    - 생산연계직불 경우 수입량은  $\overline{GH}$ 로 생산 비연계직불인 경우보다  $\overline{FG}$ 만큼 국내생산이 늘게 됨.
- 자료: 박준기 외(2015)에서 인용. p.128.



〈 생산조정제의 경제학적 의미 〉

〈그림 6-10〉 생산조정제의 도식화



주: 한국에서 실시한 생산조정제는 경작면적에 상관없이 휴경면적을 신청받아 생산조정을 하였으나, 위 그림에서는 경작면적의 일정비율을 휴경하는 생산조정제를 도식화하고 있음.

자료: University of Wisconsin-madison, Agricultural & Applied Economics,

([http://www.aae.wisc.edu/aae215/ppt/ch\\_11\\_11.pptx](http://www.aae.wisc.edu/aae215/ppt/ch_11_11.pptx): 2017.01.04.) p.53.

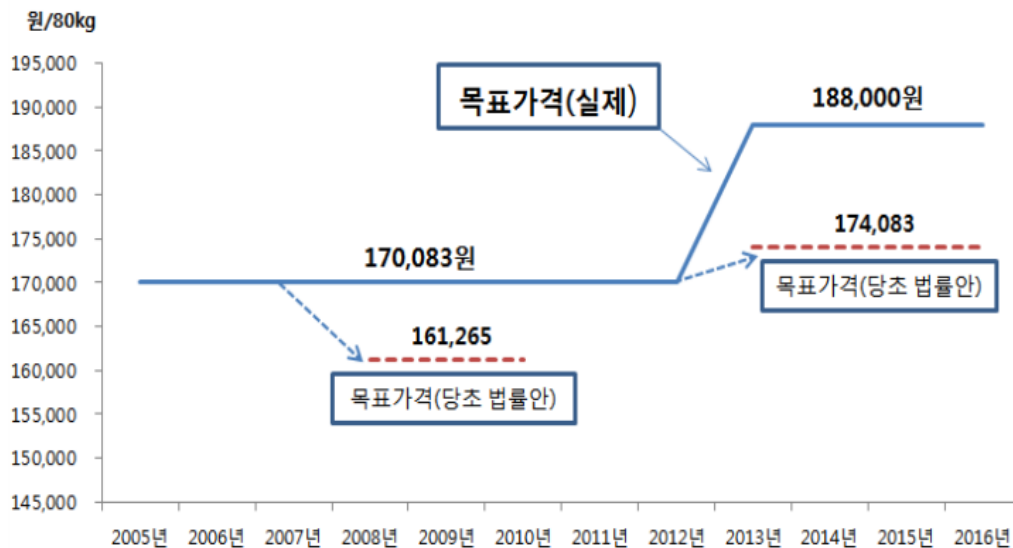
- 정부는 농산물 과잉생산과 농산물가격 하락에 대응하기 위해 시장격리조치, 생산조정제 등의 정책을 사용함.
- 생산조정제의 생산량 조정효과를 그래프로 도식화한 것임.
  - 정부가 생산조정제를 시행하며 농가의 공급곡선은 S에서 S'로 이동함.
  - 생산조정제의 시행 결과 균형점은 E에서 E'로 이동하며, 균형가격은 P에서 P'로 상승하고, 균형 생산량은 Q에서 Q'로 줄어듦.
- 생산조정제의 후생효과
  - 농가의 후생은 생산조정 전 1+2+3에서, 생산조정 후 1+2+5+6이 됨.
  - 소비자의 후생은 생산조정 전 4+5+6+7에서, 생산조정 후 7이 됨.
  - 사회 후생은 생산조정 전 1+2+3+4+5+6+7에서, 생산 조정 후 1+2+5+6+7이 됨.
  - 사회 전체적으로 보면, 3+4의 자중손실(Deadweight Loss)이 발생함.

### 3.4. 목표가격 합리화 방안

#### 3.4.1. 목표가격 운용 현황

- 현재는 목표가격 산식을 법률에서 규정하고 있는 한편, 국회의 동의를 받아야 한다는 조항이 동 법률에 포함되어 있다.
  - 「농업소득의 보전에 관한 법률」의 시행령 제9조에서 목표가격 산정 방식을 규정하고 있으며 다음과 같다.
  - 변경 목표가격 산출 직전 목표가격 × 비교연도(변경 목표가격을 산출하는 연도의 직전 5개 연도) 수확기 쌀값의 절단평균값 / 기준연도(비교연도의 직전 5개 연도) 수확기 쌀값의 절단평균값
- 그러나 실제 목표가격은 당초의 법률에서 정하는 산식과는 다르게 결정되어 왔다.
  - 당초 법률(「쌀 소득 등의 보전에 관한 법률」)에서는 3년 단위로 목표가격을 변경하도록 규정하여서 정부는 2008년산 쌀부터 적용될 변경 목표가격을 산식에 따라 161,265원/80kg으로 국회에 제출하였다.
  - 그러나 국회는 5년 단위로 목표가격을 변경하도록 변경(2008.3월)하였고, 2008~2012년산 쌀의 목표가격을 정부안보다 8,818원/80kg 높은 수준인 170,083원/80kg으로 상향 조정하여 결정하였다.
  - 이후 정부는 2013~2017년산에 적용될 변경 목표가격을 산식에 따라 174,083원/80kg으로 제출하였으나, 국회는 이보다 13,917원 높은 188,000/80kg으로 결정하였다.

〈그림 6-11〉 쌀 목표가격 운용 현황



자료: 국회 의안정보시스템. <<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>>. 검색일:2016.12.5. 의안번호 178042(쌀소득등보전직접지불금 지급을 위한 2008~2010년산 적용 목표가격 변경 동의안), 의안번호 1905201(쌀소득등보전직접지불금 지급을 위한 2013~2017년산 적용 목표가격 변경 동의안)

### 3.4.2. 목표가격 효과 분석: KREI-KASMO 적용

#### □ 모형 설계

- 시나리오 분석에서는 2005년부터 쌀 변동직불제를 도입하되 목표가격 산정 방식을 당초 법률안대로 적용하였다고 가정하였다. 이 산식을 따랐을 경우 산출되는 목표가격을 적용하였다.
- 분석 편의상 몇 가지 가정을 하였다. 단위면적당 수확량, 경영비 등은 분석 기간 동안 실제 관측치와 동일하다고 가정하였다.

## □ 베이스라인

- 베이스라인 값은 2005/06 ~ 2014/15 양곡연도 동안의 실측치이다. 이 값은 시나리오에 따른 결과치와 비교하여 목표가격 변화가 쌀 수급과 농가 소득 등에 미치는 영향을 계측할 때 사용하였다.

〈표 6-3〉 목표가격 효과 분석의 베이스라인

단위: 천ha, 천 톤, %, 천 원/10a, 천 원/80kg, 조 원

구 분	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15
재배면적	980	955	950	936	924	892	854	849	833	816
생산량	4,768	4,680	4,408	4,843	4,916	4,295	4,224	4,006	4,230	4,241
총수요량	5,008	5,061	4,675	4,793	4,707	5,172	4,883	4,493	4,437	4,199
자급률	95.2	92.5	94.3	101.1	104.5	83.1	86.6	89.2	95.4	101.0
농가소득	673.7	671.5	605.2	734.6	707.8	606.9	701.4	682.2	758.8	764.6
농가수취가격	165.6	166.7	167.2	173.8	165.9	165.3	177.8	185.3	187.4	184.9
정부 지출액	1.50	1.15	0.99	0.71	1.22	1.37	0.61	0.61	0.69	0.95

주 1) 양곡연도 기준임.

2) 농가수취가격은 직불금을 포함한 금액임.

3) 정부지출액은 고정직불금과 변동직불금의 합계임.

자료: KREI-KASMO, 유찬희 외(2016)에서 인용. p.83.

## □ 목표가격 당초 법률 방식 적용에 따른 효과

- 당초 「쌀 소득 등의 보전에 관한 법률」에서는 3년 단위로 목표가격을 변경하도록 규정하고 있었으므로 2005년산부터 2007년산까지 170,083/ 80kg으로 설정하였고, 이후 5년 단위로 산식에 따라 목표가격을 변경하도록 정하였다.
  - 2008년산의 목표가격은 당초 정부안(161,265/80kg)으로 설정하였으며, 2008년산과 2013년산의 목표가격도 산식에 따라 결정하였다.

〈표 6-4〉 목표가격을 당초 산정방식 적용 시 효과

단위: 천ha, 천 톤, %, 천 원/10a, 천 원/80kg, 조 원

구 분	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15
재배면적	980	955	950	936	924	887	846	844	830	814
생산량	4,768	4,680	4,408	4,843	4,916	4,271	4,185	3,982	4,215	4,233
총수요량	5,008	5,061	4,675	4,790	4,703	5,159	4,861	4,470	4,416	4,182
자급률	95.2	92.5	94.3	101.1	104.5	82.8	86.1	89.1	95.4	101.2
농가소득	673.7	671.5	605.2	734.6	658.0	562.2	709.3	692.0	768.5	743.9
목표가격(원/kg)	170,083	170,083	170,083	161,265	161,265	161,265	161,265	161,265	165,504	165,504
농가수취가격	165.6	166.7	167.2	173.8	158.4	157.9	179.1	186.9	199.0	181.7
정부 지출액	1.50	1.15	0.99	0.71	0.86	0.99	0.62	0.61	0.69	0.76

주 1) 연도는 양곡연도임.

2) 농가수취가격은 직불금을 포함한 금액임.

3) 정부지출액은 고정직불금과 변동직불금의 합계임.

자료: KREI-KASMO, 유찬희 외(2016)에서 인용.

## □ 시사점

- 목표가격을 당초 산정방식대로 운영했다면 2005~2014년 목표가격 수준은 현행수준보다 낮아졌을 것으로 전망되었다.
  - 대체로 수확기가격이 하락하는 추세를 보여 초기 목표가격 수준(170,083/80kg)과 비교해 2013년산의 목표가격이 165,504원/80kg으로 하락하였다.
- 현행 대비 목표가격 수준이 낮아지게 되므로 생산을 자극하는 정도도 완화되어 쌀 생산량이 다소 감소하고, 이는 쌀 수급 안정화에 기여하며, 변동직불금 총액이 감소하여 정부의 재정 지출액도 감소할 것으로 전망된다.
  - 목표가격이 낮아지면 변동직불제의 발동 확률도 낮아지고, 발동하더라도 재정 부담 또한 경감될 것으로 전망되었다.
  - 다만, 생산면적 감소 정도가 크지는 않게 나타났는데, 이는 부분적으로 모형 설계 과정에서 생기는 불가피한 문제(aggregation)에 영향을 받았으므로 실제 생산 감소폭은 전망치보다는 다소 클 것으로 판단된다.

- 변동직불금 지급 규모에 따라 농가수취가격과 농가소득이 일정 정도 영향을 받았을 것으로 전망되므로 변동직불제 개편을 추진할 때 농가소득에 미치는 영향을 최소화하는 방안을 강구할 필요가 있다.
- 목표가격을 당초 산식 그대로 변경한다고 하더라도 여전히 문제점으로 지적받는 것은 변동직불제의 발동 여부가 불확실하기 때문에 재정 효율성이 여전히 낮을 수 있다는 측면이다.
- 또한, 위와 같은 방식으로 목표가격을 운용하기 위해서는 국회의 동의가 필요하다는 측면에서 실현 가능성이 낮다는 한계점이 있다.

### 3.4.3. 보전을 조정 방안

- 현행 변동직불제가 가격하락 위험을 대부분 보상해 주는 효과로 인하여 수급이 균형을 맞추는 수준보다 과다하게 쌀이 생산된다고 본다면, 보전율을 조정하여 현재의 보장 수준을 낮추는 것도 대안의 하나로 검토할 수 있다.
- 이를 통하여 변동직불제의 생산 유인 효과가 완화되는 것을 기대할 수 있을 것으로 판단된다.
- 보전을 인하폭이 클수록 변동직불금 총액의 감소폭이 커지는데, 보전율을 70% 수준까지 인하하면 변동직불금 총액이 현행 수준 대비 26.0%까지 감소한다.

〈표 6-5〉 변동직불 보전율 변화에 따른 변동직불금 감소 규모

단위: 억 원, %

산지쌀값	보전율 85%		보전율 80%		보전율 75%			보전율 70%		
	변동	변동	감소액	감소율	변동	감소액	감소율	변동	감소액	감소율
129,711	14,961	13,666	-1,295	-8.7	12,371	-2,590	-17.3	11,076	-3,885	-26.0

주: 2016년산의 변동직불금 한도는 1조 4,900억 원이나 여기서는 보전율 조정에 따른 감축 효과를 계산하기 위해 원래의 산식대로 계산했을 때의 변동직불금 총액을 제시하였다.

자료: 『농업경제체 D/B』원자료(2016).

### 3.5. 쌀 변동직불제의 수입보장보험 대체 가능성 검토

#### □ 수확량을 고려하는 방안으로의 전환 필요성

- 현행 변동직불제의 목표가격 설정에는 수확량 변동 등을 고려하지 않아 흉년에는 소득보전을 충분히 하지 못하고, 풍년에는 오히려 과잉 보상하는 문제가 발생한다는 지적이 있다.
- 따라서 변동직불제 개편방향은 쌀의 시장가격뿐만 아니라 수확량을 함께 고려하여 쌀농가의 경영안정 목표를 달성하는데 초점이 맞추어져야 한다.
- 한편, 일부에서는 이와 같은 방향으로의 개편을 위해서는 개별농가의 산출량을 파악하는 행정비용이 과다하게 소요되는 문제점이 제기되고 있다.
  - 즉, 전면적 기장거래 의무화 등이 선행되지 않고서는 개별농가의 수확량을 정확히 파악하기 어렵다는 것이다.
  - 그러나 이 경우에도 한시적으로 전국 또는 지역별 평균수확량을 대신하여 사용하는 방안도 고려할 수 있다.
- 따라서 현행 변동직불제를 이처럼 경영안정에 초점을 맞춘 수입보장보험 형태로 대체하는 방안을 검토할 필요가 있다.

#### □ 수입보장보험 도입을 위한 검토과제

- 쌀 변동직불제를 수입보장보험으로 대체할 경우 일부 농가는 보장 수준이 하락할 가능성도 있으므로 일률적으로 적용하기 보다는 일정 규모 이상의 농가를 대상으로 먼저 도입하는 것을 고려할 필요가 있다.
  - 일정 규모에 대한 면적 기준을 설정할 때에는 기존에 정부가 6ha를 기준으로 쌀 전업농 육성사업을 실시해 왔으므로, 기존 목표면적과의 정합성을 유지하는 노력 또한 필요하다.
  - 한편, 들녘경영체 등 공동경영에 적용할 기준 면적 설정을 위한 검토가

추가적으로 필요하다.

- 이제까지는 쌀 시장가격에 정책(수급조절정책 등)의 영향력이 컸는데, 수입 보장보험이 원활하게 기능하기 위해서는 시장가격 변동의 우연성이 확보되어야 한다는 전제조건이 있으므로, 이를 위해서는 정부의 쌀 시장 개입이 최소화되어야 할 것이다.

#### □ 쌀소득보전직불제 지급 상한 조정 및 수입보장보험 적용 검토

- 농가 간 형평성 확보 차원에서 쌀고정직불금과 쌀변동직불금의 현행 지급 대상 상한(30ha)의 하향 조정은 불가피하다. 다만 일률적으로 하향조정할 경우 규모화, 전업화 추진에 역행한다는 비판과 해당 농가의 저항이 불가피하다.
- 농가 간 형평성 제고와 대규모의 소득변동성 완화를 위하여 농지면적 규모 별로 다음과 같이 차별적 대응방안을 제시하고자 한다.
  - 6.0~12.0ha 또는 8.0ha~16ha의 면적을 기준으로 고정직불금을 받는 조건으로, 변동직불금을 수령하지 않고 그 대신에 수입보장보험 가입이 의무화되며, 수입보장보험 가입 시 중앙정부는 보험료의 절반을 지원한다.
  - 12.0ha 또는 16.0ha를 초과하는 농지의 경우 상한을 초과하는 면적에 대해서만 쌀 직불금 대상에서 제외하고 수입보장보험을 적용한다.<sup>82</sup>
- 이와 같은 방식으로 개편하면 단기적으로는 변동직불금 관련 예산을 1,074~1,576억 원 감소시킨다.
  - 2017년에 개편 내용을 적용한다고 했을 때, 변동직불금 수급 농가 중 기준면적 이상의 농가들이 생산한 최근 생산량<sup>83</sup>에 최근 수확기 쌀값

<sup>82</sup> 농외소득 초과농, 간척지와 같은 신규재배 농지 등 쌀소득보전직불제 대상 외의 농지/농가에 대한 경영안정정책으로 수입보장보험 활용

<sup>83</sup> 6ha 이상인 농가들의 재배면적 합계는 141,894ha, 8ha 이상인 농가들의 재배면적 합



(‘12~‘16년간의 수확기 쌀값)을 곱하여 생산액(1조 2,642억 원)을 산출한 후, 벼 수입보장보험 예상 보험요율(6.6%)<sup>84</sup> 중 중앙정부가 50%를 부담한다고 가정하여 추가 재원을 계산하였다.

- 정부가 타작물 전작을 유도하는 대신 해당 타작물의 공급과잉으로 인한 피해를 보상하는 정책을 펼 경우를 가정하여 재정소요액을 개략적으로 시산하면 다음과 같다.
  - 만약 콩으로의 전작을 유도하는 대신 콩의 수입을 일정 수준 이상으로 보장하는 수입보장보험<sup>85</sup>을 전국적으로 확대하면, 2017년의 경우 약 467억 원의 중앙정부 지원이 필요할 것으로 예상되며, 이는 위에서 제시한 쌀 변동직불 개편으로 절감되는 재정 규모(1,074~1,576억 원)보다 작다.<sup>86</sup>

### 3.6. 쌀 변동직불제의 고정직불제화 방안

#### □ 기대효과 및 검토과제

- 쌀 변동직불제의 고정직불제화를 통한 폐지를 위한 전제 조건으로는 첫째, 쌀 변동직불제를 폐지하는 대신 쌀고정직불 단가를 얼마나 인상할지 검토해야 한다. 둘째, 농지관리직불제(가칭) 단가 산정과도 연계하여 결정해야 한다.

계는 96,734ha였으며, 최근 단수인 522kg/10a(‘12~‘16년산까지의 단수를 절단평균)를 곱하여 산출하였다.

<sup>84</sup> 벼 재해보장보험 평균 보험요율(3%)에 포도·양파·마늘의 재해보장보험과 수입보장보험의 보험요율 차이(2.2배)를 곱하여 산출하였다.

<sup>85</sup> 콩은 현재 5개 군을 시범지역으로 대상으로 하여 실시되고 있으며, 수입보장 수준(60~90%)에 따라 보험료가 달라지는 구조이다.

<sup>86</sup> 기준수입에 대한 평균 보험요율이 현재 16.8%이고, 최근 5년(‘12~‘16년)의 기준수입 총액이 5,563억 원인 점을 고려하고, 보험료에 대한 중앙정부 지원율을 통상적인 수준인 50%로 설정할 때를 가정하여 산출하였다.

- 고정직불제화의 기대 효과는 다음과 같이 정리할 수 있다.
  - 첫째, 변동직불제 폐지 시 목표가격도 없어지므로 생산 유인 효과가 더욱 적어지게 되어 수급안정 효과를 기대할 수 있다.
  - 둘째, 쌀고정직불금 단가를 일정 수준 인상하면 매년 발동하지는 않는 변동직불제 운영 시보다 안정적인 소득을 확보할 수 있다.
  - 셋째, 현행 AMS 내에서 국내 보조 운영 폭이 커지게 된다. 일본의 전략 작물 사례처럼 주요 식량작물 자급률을 높이는 방향으로 활용할 수 있다.
- 쟁점 사항으로는 고정직불금 단가를 인상해도 대규모 농가는 변동직불제를 운영할 때보다 소득 변동 폭이 커질 수 있다. 또한 목표가격 폐지 시 생산자가 느끼는 체감 효과가 클 수 있다.
- 쌀 변동직불제 폐지(고정직불제화)에 따른 검토 과제로는
  - 첫째, 쌀가격 변동에 대응한 보호수단이 없다는 것은 농업인 입장에서나 식량안보 측면에서 바람직하지 않다.
  - 둘째, 쌀에 농업수입보장보험을 도입하는 방안을 고려할 수 있다. 그러나 농가별 생산량을 파악하는 행정비용이 과다 소요 가능성이 높으며, 조수입을 평균 단수와 평균가격을 적용하는 경우 변형된 변동직불 가능성이 크다.
  - 셋째, 고정직불제에 통합될 경우 고정직불금의 단가인상, 쌀 시장가격 관리에 대한 농업인의 요구는 훨씬 강해질 우려가 있다.

#### □ 변동직불을 고정직불로 전환

- 고정직불 단가를 최근 2016년산의 쌀직불금 단가(고정직불+변동직불) 수준으로 인상하는 대신 변동직불을 폐지하는 방식이다.
  - 2016년산 쌀직불금 단가(고정+변동) 수준으로 인상하면 278만 6,473원/ha 이 새로운 고정직불금 단가가 된다.
  - 2016년산 고정직불금 총액(8,366억 원)과 변동직불금 총액(1조 4,900억 원)을 고정직불금 대상면적(83만 4,948ha)으로 나누어 새로운 고정직불

금 단가를 산출하였다.

- 전체 농가 중 2ha 미만의 농가들은 고정직불 전환으로 인하여 전반적으로 직불금 수령액이 증가하였고, 2ha 이상의 농가들은 전반적으로 직불금 수령액이 감소하였고, 규모가 클수록 이러한 경향이 강했다.
- 고정직불 단가를 최근 3년(2014~2016년산)간의 쌀직불금 단가(고정직불+변동직불) 수준을 기준으로 하면 새로운 고정직불금 단가는 193만 2,719원/ha 이 된다.

〈표 6-6〉 고정직불로 전환 시 농지규모별 지원규모의 차이

단위: 억 원

구 분	0.5ha미만	0.5~1.0	1.0~2.0	2.0~3.0	3.0~5.0	5.0~7.0	7.0~
현 행	2,492	3,699	5,048	2,859	3,277	1,941	3,948
조 정 후	2,748	3,943	5,173	2,816	3,142	1,819	3,625
증 가 액	255	244	125	-44	-134	-123	-324

자료: 『농업경영체 D/B』(2016년).



## 제 7 장

### 요약 및 결론

#### 1. 농업직불제 쟁점 및 개편 필요성

- 직접지불제는 농산물의 가격지지, 농가에 대한 투입재 보조와 같은 간접지원방식에서 나타난 시장왜곡을 최소화하고, 농업의 경쟁력을 제고시키는 것을 목적으로 농가에게 직접 소득을 지원하는 방식의 제도이다.
- 1997년 경영이양직불제를 시작으로 2012년 쌀농업직불제 등 20여 년간 다양한 직불제가 도입·운영되고 있으며, 농가의 소득증대, 경영안정, 공익적 역할 지속 등의 성과를 거두었지만, 다음과 같은 문제점도 제기되고 있다.
  - 첫째, 직불제의 도입 목적이 가격지지 축소에 따른 소득보상을 위한 산업정책 중심으로 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 충분한 보상이 이루어지지 못하였다.
  - 둘째, 농가 소득보전 측면에서 한정된 예산으로 다수 농가에 분산 지급되고 있어서 소득효과가 미흡하다.
  - 셋째, 쌀농업 편중지원으로 채소, 과수 등 다른 품목에 대한 소득안정장치가 미흡하다.
  - 넷째, 상호준수조건 이행에 대한 농업인의 인식 부족과 정부의 관리·감

독이 미흡하다. 그 결과, 납세자들은 농업직불금을 일반적 농업보조금의 하나로 인식하여 충분한 공감대 형성에 한계가 있다.

- 다섯째, 농지와 연계하여 전체 농가를 대상으로 직불제를 실시함으로써 영세농의 퇴출을 억제하여 구조조정에 역행하고, 농지유동화를 억제함으로써 농업경쟁력 제고를 저해한다는 비판이다.
- 농업직불제의 주요 쟁점을 정리하고 농업 여건변화에 대응하여 직불제가 농업정책에서 어떤 위치로 자리매김하는 것이 바람직한 지에 대한 검토가 필요한 시점이다. 본 연구에서는 현행 농업직불제의 운영 실태 분석을 통해 주요 쟁점들을 점검하고, 농업직불제의 중장기 개편방안을 제시하였다.

## 2. 농업직불제 중장기 개편 방안

### 2.1. 농정비전과 농업직불제의 역할

- 농정비전은 첫째, 지속가능한 농업·농촌을 이루기 위해서는 시장개방에 대한 대응과 농업·농촌의 가치 제고를 위한 정책 수립 및 지원이 이루어져야 한다. 여기에서 직접직불제는 시장개방으로 인한 직·간접 피해 보전과 농업·농촌의 다원적 기능 제고에 대응한 소득보전 역할을 담당해야 할 것이다.
- 둘째, 안전한 농식품의 안정적 공급은 농업이 존재하는 이유이기도 하다. 농식품의 안전성 확보를 위한 방안으로 내실 있는 친환경농업 추진이 있어야 할 것이며, 이에 따른 관행농법과의 차이에 대한 직접직불제 방식의 지원방안 모색이 필요하다.
- 셋째, 농업내부의 농가 간 양극화의 완화와 생산조건이 불리한 지역에 대한 지원이 이루어져야 할 것이다. 직접직불제의 지원방식도 정책전환에 따른

피해보전과 함께 농업 내부의 소득격차를 완화할 수 있는 방식으로 개편되어야 한다. 또한 국토자원 관리, 농업자원 보전 및 지역유지 차원에서 조건불리지역에 대한 보다 실효성 있는 직접지불제 지원방식이 모색되어야 할 것이다.

- 마지막으로 능력 있는 경영체가 안정적으로 영농에 종사하며, 새로운 인력이 농업부문에 유입되기 위해서는 경영안정이 이루어져야 할 것이다. 직접지불제와 보험방식의 연계 등 체계적인 경영위험 관리 수단을 마련하여 우수경영체가 안정적으로 영농에 종사할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

## 2.2. 농업직불제 개편 방안

- 농업직불제 개편방향은 첫째, 정책목표를 소득보전과 공익적 역할 강화로 명확히 하고, 둘째, 품목단위 접근으로부터 농지단위 접근으로 전환하며, 셋째, 쌀 편중지원 문제 해소를 위하여 품목 및 농가 간 형평성을 확보해야 한다. 마지막으로 공익적 역할 강화를 위하여 이행조건을 강화하고, 직불제의 역할과 대상을 재정립할 필요가 있다.
- 소득보전 목적의 고정직불제의 경우, 현행 논과 밭으로 분리되어 있는 것을 가칭 농지관리직불로 통합하고, 농가의 이행준수의무를 명확히 할 필요가 있다.
- 경관보전직불제의 경우 농지를 활용한 경관작물 이외의 지역경관사업은 별도의 지역특화사업으로 관리하는 것이 바람직하다.
- 조건불리지역직불제는 밭농업직불제와의 중복 문제, 현행 조건불리지역 선정 및 지원방식에 대한 별도의 검토가 필요하다.
- 친환경농업직불제는 단기적으로는 현행 한시적 지원방식을 지속적 지원방

식으로 전환하되, 중장기적으로는 친환경농업육성정책과 연계하여 관행농업을 친환경농업 방식으로 전환하기 위한 방안 모색이 필요하다.

- 농업직불제 지원의 핵심 근거인 공익적 역할 강화와 관련하여 현행 고정직불금 지급요건에 대한 재검토와 국민적 공감대를 형성할 수 있는 수준의 농가이행조건 설정 및 현실화 방안이 심도있게 검토되어야 한다.
- EU의 경우 작물 다양화, 초지 유지 의무 부여, 생태초점지역 유지 의무 등 구체적인 방안을 제시하고 있다. 우리 농업도 현장에서 실현 가능한 수준의 이행준수의무를 설정하고, 이를 효과적으로 모니터링 할 수 있는 체계를 마련해야 한다.

### 2.3. 쌀변동직불제 개편 방안

- 쌀 공급과잉 현상이 지속되면서 쌀 수급안정의 일환으로 변동직불제에 대한 개편 요구가 높아지고 있다. 2004년 양정개혁으로 쌀산업 정책은 추곡수매제로부터 시장기능 활성화, 공공비축제 그리고 직불제에 의한 소득보전이라는 세 축으로 전환되었다. 특히 목표가격으로 대표되는 변동직불제는 목표가격 변경 과정에서 시장가격이 제대로 반영되지 못하면서 쌀 생산을 유인하고 있다는 비판을 받고 있다.
- 쌀 변동직불제는 목표가격이 기준가격 역할을 하는 일종의 가격보험 방식이다. 다만 기준가격 역할을 하는 목표가격이 국회동의 과정에서 정치적으로 결정되면서 시장의 변화를 반영하지 못하는 한계가 있다. 그 결과, 쌀 농가 입장에서는 공급과잉에 따른 시장가격의 하락 추세에도 불구하고 쌀 생산량을 늘리려는 유인을 갖게 되면서 논농업의 작물 다양화가 이루어지지 못해 쌀을 제외한 곡물자급률은 낮은 수준에 머물러 있는 형편이다.
- 본 연구에서는 쌀 변동직불제 개편을 위한 전제조건을 제시하고, 쌀농가의



경영안정화를 위한 합리적 방안으로 대규모 농가에 대한 수입보장보험 도입 방안을 제시하였다.

- 쌀 수급안정이 이루어지지 못한 상황에서 변동직불제 개편은 현실적으로 어려울 것으로 판단되므로, 쌀 수급안정화가 선행되어야 할 것이다. 또한, 쌀 수급안정화는 곡물자급률 제고 방안과 연계하여 검토하는 것이 바람직하다. 즉, 쌀 수급안정화를 위해서는 벼 재배면적을 축소하는 것이 불가피하며 이에 따른 잉여 농지에는 쌀 이외의 곡물을 재배하도록 유도하여 곡물 자급률을 제고하는데 활용해야 할 것이다.
- 이를 위해서는 전작보상 방식의 제도적 뒷받침이 필요하다. 단기적으로는 생산조정제, 생산 비연계 방식 등도 검토될 수 있을 것이다. 쌀 수급안정화를 전제로 한 변동직불제 개편은 쌀 농가의 경영위험을 효과적으로 관리할 수 있는 방안 마련의 차원에서 검토되어야 한다.
- 본 연구에서는 변동직불제 개편방안으로 첫째, 현행 제도의 개선 방안(목표 가격 및 보전을 하향 조정), 둘째, 변동직불제의 고정직불제화 가능성 검토, 셋째, 수입보장보험 도입방안 검토 등을 실시하고 장단점을 제시하였다.



## <부 록>

### 농업직불제, 주요 쟁점과 개편방안 정책토론회

#### □ 일시 및 장소

- 일시: 2016년 11월 29일(화) 10:00~12:00
- 장소: aT센터 창조룸 I(서울시 서초구)

#### □ 행사진행순서

등 록	09:40~10:00('20)
개 회 식	10:00~10:10('10)
◆ 개회사: 김창길(한국농촌경제연구원 원장)	
주제발표 및 토론	10:10~10:40('30)
◆ 주제발표 :	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 발표자: 박준기 선임연구원 (한국농촌경제연구원)</li> <li>- 주제: "농업직불제, 주요 쟁점과 개편방안"</li> </ul>	
토론 및 질의응답	10:40~12:00('80)
◆ 토론	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 좌장: 김병률(한국농촌경제연구원 부원장)</li> <li>• 토론자</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>김한호(서울대학교 교수)</li> <li>박동규(한국농촌경제연구원 선임연구원)</li> <li>박찬준(세계일보 기자)</li> <li>박형대(전국농민회총연맹 정책위원장)</li> <li>임병희(쌀전업농중앙연합회 사무총장)</li> <li>정 송(충청남도 농업정책국장)</li> <li>정학철(쌀생산자협회 사무총장)</li> <li>조재호(농림축산식품부 농업정책국장)</li> <li>한민수(한국농업경영인중앙연합회 정책실장)</li> </ul>	
◆ 질의응답	
폐 회	12:00

## □ 정책토론회 참여자

- 좌 장: 김병률(한국농촌경제연구원 부원장)
- 발표자: 박준기(한국농촌경제연구원 선임연구위원)
- 지정 토론자
  - 김한호(서울대학교 교수)
  - 박동규(한국농촌경제연구원 선임연구위원)
  - 박찬준(세계일보 경제부 부장)
  - 박형대(전국농민회총연맹 정책위원장)
  - 임병희(쌀전업농중앙연합회 사무총장)
  - 이건호(충청남도 친환경농업과장)
  - 정학철(쌀생산자협회 사무총장)
  - 조재호(농림축산식품부 농업정책국장)
  - 한민수(한국농업경영인중앙연합회 정책실장)

## □ 지정토론 및 종합토론 주요 내용

<임병희(쌀전업농중앙연합회 사무총장)>

- 시장개방에 따른 쌀작물 수급보전을 위하여 쌀작물 직불금 예산을 확장한다면, 농업예산 확충을 통한 쌀작물 직불금 인상을 해야 한다.
  - 이번 토론회의 개최배경에는 쌀소득보전직접지불제 예산을 축소하여 쌀 직불금으로 전용하려는 의도도 있다고 생각된다. 이에 반대한다.
  - 농업예산확대를 통한 쌀직불금 상향은 분명히 필요하다. 쌀직불금을 삭감하여 쌀직불금 예산을 확충하는 개편이 아니라, 농업예산을 먼저 확충하는 개편이 이루어져야 한다.
- 쌀 직불금에 대해 정부와 기재부는 쌀직불제가 생산 과잉의 요인이 되기 때문에 개편이 필요하다는 주장, 그리고 지급대상 면적의 상한을 조정해야한

다는 주장을 하고 있다.

- 쌀소득보전직접지불제가 생산과잉의 요인이 아니라는 점을 먼저 짚고 싶다. 쌀생산 과잉은 정책이 아니라 구조적 요인이 크다. 쌀생산 과잉의 원인을 정책(쌀직접지불제)으로 진단하는 것은 정부의 (직불금 삭감)의도가 있어 보이며, 이는 받아들이기 어렵다.
- 발표에서 직접지불제는 복지제도가 아니라고 언급했지만, 결국 복지수단으로 활용되기도 하고 복지 효과가 크다. 그리고 발표에서 상한면적을 조정하고 차등구간을 두는 것은 이런 복지적 의도가 반영된 것으로 보인다. 이처럼 상한면적을 제한하고 차등구간을 두는 개편방안은 직접지불제가 복지수단이 아닌 산업정책이라고 했던 말과 상충된다.
- 고정직불금의 목표가 논의 공익적 기능에 대해 보전을 하는 것인데, 공익적 기능에 대한 보상을 면적이 아닌 다른 단위로 하는 것은 의미가 없다.
  - 그리고 변동직불은 쌀 가격이 목표가격 밑으로 하락할 때 지급되는 것이다. 가격하락으로 소득이 감소하는 농업인이 대상이 되고 가격하락으로 인한 소득하락은 면적에 비례할 수밖에 없는데 대규모농가를 지급대상에서 제외한다면 이 변동직불금은 설립취지에 맞지 않는 것이 아닌가. 이에 대해서도 다시 한 번 질의를 해보고 싶다.
- ‘당장 지금이 변동직불금의 개편 시기는 아니다. 생산조정을 통해서 먼저 생산조정이 된 이후에 변동직불금과 직불금 개편에 대한 논의를 해야한다’는 부분에 대해서 동의한다.
  - 농민단체 쪽에서도, 2015년 논의를 진행하면서면서 생산 비(非)연계까지 일정부분 동의한 바 있다.
  - 생산 비(非)연계로 개편해서 직접지불제를 개선을 하고, 또 생산조정제, 논농업 다양화 사업 등의 정책을 연계한다면 수급조절을 통한 쌀가치 제고와 농가소득안정, 변동직불금 지출 감소를 꾀하는 것에 동의한다.
- 정부정책에 일관성이 결여되어있고, 부문별로 정책목표가 다르기 때문에 현

장의 농민들은 혼란스럽고 정부의 정책을 읽지 못하며 반감을 가진다.

- 2015년 연말에도 쌀에 대한 중장기 대책이 나왔다. 정부의 정책은 규모화를 통한 경쟁력 강화, 생산비절감, 공동의 마케팅 등을 통한 경쟁력 강화를 이야기하고 있다.
  - 그런데 직접지불제를 개편하면서 면적상한이 낮아지면 규모화를 추구하는 정부의 정책과 직접지불제 정책은 발표했던 목표와 반대로 움직이게 된다.
- 농지직불로 개편하면서 상한조정을 해야한다는 내용이 있다. 면적 상한제한은 2008년에 직불금 파동 시 한번 조정된 바 있다. 그 전에는 상한제한이 없다가 2008년에 개인 30ha 면적제한이 생겼고 법인은 50ha제한이 생겼다. 이것을 더 줄이고 면적조정도하고 차등구간도 두는 것은 이중적인 규제로 보인다.
- 자경규모가 20ha 이상인 농가가 그렇게 많지는 않다. 하지만 농촌은 굉장히 고령화 되어있고, 노인의 땅을 농지를 젊은 분들과 규모화된 농장을 운영하는 분들이 대부분 임대농을 하고 있다. 임대농을 하는 분 중에서는 20ha 이상 농사짓는 분들이 꽤 많이 있다.
- 그러면 그분들은 상한면적제한 때문에 20ha까지만 임대농업하고 그 이상은 못하게 된다. 또한 20ha까지 농사를 짓는다고 하더라도 임대료 내고나면 그렇게 수익률이 높지 않다.
  - 규모화농가의 임차지와 임대료에 대한 고려 없이 쌀과잉생산의 책임을 규모화된 농가로 돌려 대규모 임차농가에 쌀과잉생산의 책임을 지우는 것은 현장에 대한 지식이 불충분한 상태에서 성급하게 내린 결론이 아닌가 싶다.
- 쌀전농은 다음을 주장한다. 이와 같은 생산자 조직의 의견도 개편에 반영되었으면 한다.
- 시장보호기능이 확대가 되어야한다. 쌀생산자들은 여태까지 다른 정책으

로 보호된다는 이유로 FTA 특별지원 등 무역관련된 직접지불제에서는 배제 됐다. 그래서 밭작물직불금은 시장개방에 따른 피해보전 차원에서 직불금을 상향해야 하고, 쌀소득보전직접지불제는 시장개방에 따른 피해보전차원을 고려하여 예산을 축소해서는 안 된다.

- 소득안정을 통해 농촌의 삶을 보장해야한다. 지금처럼 소득보전을 농산물 부문에 대한 지원이나 경관보전직불금을 통해서 하는 것이 아니라, 농촌거주에 관련된 직불을 새롭게 만드는 것이 좋다고 생각한다.
- 농업의 공익적기능 가치제고를 확실히 해야한다. 2006년 농촌진흥청은 농업, 특히 논외 공익적 가치가 36조원 이라고 이야기했다. 농업의 공익적기능에 대한 가치제고를 통해서 수혜범위를 넓혀야 한다.
- 부정수급자 특별단속 기간이 꼭 설정되어야한다. 정부차원에서도 특별단속기간을 분명히 기간별 구간별로 설정해서 자체적으로 못하게 해야 한다. 그리고 제재 조항이 더 강화되어야한다.
- 쌀소득보전직접지불제에 대해서, 목표가격설정시 생산비 물가변동이 분명히 반영되어야 한다.
  - 2004년 쌀소득보전직불제가 도입 될 때, 변동직불금의 목적에는 농가의 소득안정, 시장가격과 쌀가치의 차액을 보전한다는 점이 명시되어 있었다. 그 차액보전이란 가격의 차액이 아닌 물가와 생산비를 고려한 가격으로 조정이 되어야한다.
  - 변동직불금의 목표가격에 지역별 가격 하락율을 확인해서 이것을 적용해야한다. 올해도 지역별로 쌀가격 편차가 굉장히 크다. 경기강원권에서는 한 오천원에서 팔천원대까지 떨어진 반면에 호남권 충청이남권에서는 거의 만오천원 이상 가격이 하락을 했다. 이런 지역별 가격 하락을 보전해줄 수 있는 제도적 정비가 필요하다.

<박형대(전국농민회총연맹 정책위원장)>

- 시기적으로 직접지불제 개편논의는 맞지 않다.
  - 현재는 대선정국이다. 대선정국에서 농업계는 농업의 미래 비전과 정책

방향을 제시해야한다. 현재 직접지불제 개편에 이런 미래와 방향제시에 대한 내용은 결여되어있다. 따라서 지금의 직접지불제 개편논의방식은 시기에 맞지 않다.

- 농식품부는 직접지불제 개편논의를 발전적으로 수행하여 농업계의 의견을 일치시키고 국회를 설득할 역량이 없다.
- 개편안에서 핵심은 변동직불제의 개편이다. 그리고 제시된 개편 안에는 변동직불금 개편안에 농민의 의견이 반영되어 있지 않다. 농경연의 연구방향은 변동직불금으로 인해 농민들의 생산이 쌀작물에 편향되어 생산과잉을 유발한다는 정부의 전제를 그대로 따르고 있다.
- 현재 농업계가 고민해야 할 주제는 ‘농업을 살리기 위해서 우리가 무엇을 해야할까’이다. 이에 대해 몇 가지를 제안하고자 한다.
  - 먼저, 직불금 제도에는 몇 가지 사각지대가 있다.
  - 면적중심으로 제도를 수행하다보니 중소농에 대한 지원이 부족하다. 직불금뿐 아니라 다른 농업정책에서도 중소농은 거의 소외되어 왔다.
  - 농촌사회를 유지하는 것은 중소농이다. 현재 농촌사회는 붕괴되고 있다. 현재 외국인 노동자가 없으면 일할 수 없는 지경이 되었다. 이런 상황에서는 농업계는 실태조사와 해결책을 내놓아야 한다.
  - 위와 같은 맥락에서 농가직불금을 만들어야한다고 본다. 이미 다른 계층에서는 청년배당과 기본소득을 이야기하고 있다. 농가직불금이던, 농민 배당이던, 농민수당이던, 농민기본소득이던, 농촌사회를 유지하기 위해서 농업을 유지하고, 이를 위해서 국가적, 사회적, 범정부적으로 정책을 마련해야 하는 시점이라고 생각하고 있습니다.
  - 구체적인 내용은 논의가 필요하겠지만 농가직불금에 대한 새 논의가 진행되었으면 한다.



<정학철(쌀생산자협회 사무총장)>

- 쌀농사를 짓는 농민들은 쌀 변동직불제 관련 사안을 굉장히 심각하게 받아들이고 있는 상황이다.
  - 농식품부도 변동직불금을 손보기위해 직접직불제 개편을 하려고 하는 것으로 보인다.
- 지금까지 쌀은 주식으로 그 중요성이 크기 때문에 정부가 수매제를 통해 가격지지를 하며 직접관여를 해 왔다.
  - 2005년 가격지지정책이 소득보전정책으로 바뀌어 쌀소득보전직접직불제가 도입되었다.
  - 당시 농민들은 수매제의 유지를 요구했다.
  - 현재 현행직불제도의 문제점이 무엇인지에 대해 명확한 언급이 없이 공익적기능을 해야 한다고 하며 개편을 하려하고 있다.
- 쌀작물에 직불금예산이 편중되었다는 점이 지적되는데, 이는 다른 작물에 예산이 투입되지 않은 문제가 있는 것이지 쌀에 예산이 들어가서 문제가 되는 것이 아니다.
  - 쌀작물처럼 다른 작물도 직불금을 수령할 수 있다면 식량자급률을 높일 수 있다.
- 고정직불금은 이해가 쉽지만 변동직불금은 산식이 복잡하여 이해하는 농민이 많지 않다.
- 변동직불금은 고정직불금 기지급분을 제해서 지급된다.
  - 고정직불금은 논외 공익적기능을 근거로 지급되는 직불금이다. 쌀값이 떨어지는 해에 고정직불금을 제하고 변동직불금을 지급하면 쌀값이 떨어지는 해에는 논외 공익적기능에 대한 대가를 못받는 것이다.
- 발표에서 농민이 쌀소득보전직불제 변동직불금을 통해 목표가격의 97%를 받고 있다고 하지만 실제 농민수령액과는 괴리가 있다.

- 전남 화순의 경우, 40kg 나락 거래가격이 35,000원, 선지급시 30,000원, 시가로는 34,000원이다. 정미해서 쌀로 환산해 보면 80kg 한 가마에 10만원 꼴을 받는다.
  - 변동직불제의 목표가격은 188,000원이지만 시가기준(13만원)을 적용하면 화순의 경우 농민이 버는 돈은 가마당 158,000원 정도이다.
- 농식품부는 흉작과 풍년 여부에 따라 생산조정제와 휴경지 영농장려를 농민에게 요구한다. 농식품부가 농산물 가격안정책과 수급안정책을 가지고 있지 않기 때문에 생산을 조정하려하기 때문이다.
- 농식품부가 직접지불제도를 손보기 위해서는 먼저 수급안정과 가격안정 수단을 확보해야한다.
- 농식품부의 생산조정제도 3만 ha 목표에는 허점이 있다.
- 정부가 생산조정에 개입하지 않아도 논은 매년 1만 5천 ha에서 2만 5천 ha 씩 줄어들고 있다. 예산을 들여가며 3만 ha 생산지 감축을 목표로할 필요가 없다.
- 소득보전정책이 어려우면 가격지지정책으로 회귀하면 된다. 농민들은 정부 수매제에 반대한 적 없다. 여기에 더해서 공익적 기능을 보충하고 확대 및 강화해야 한다.
- 유럽은 직불금이 농업예산에서 차지하는 비중이 60 퍼센트 이상이다. 우리나라의 경우 농업예산에서 직불금이 차지하는 비중이 10 퍼센트 남짓이다.
- 직불금의 비중이 작는데 작은 직불금을 재편성하여 유럽의 공익형직불제를 도입하는 것은 실효성이 있기 어렵다.
  - 유럽형 공익형직불제를 하고자 한다면 농업예산확충이 먼저 이루어져야 한다. 예산규모와 우리나라의 농업사정을 고려하지 않고 변동직불제를 축소한다면 공익형직불제의 성공을 담보할 수 없을 뿐더러 쌀농가의 경제적 사정만 어려워질 것이다.

<한민수(한국농업경영인증연합회 정책실장)>

- 발표자는 직접지불제는 산업정책으로 간주하고서 접근하고 풀어나가야 한다고 하였다. 개편안에는 하후상박, 들레직불과 같은 방안이 제시되어있다. 쌀직불제 개편을 영세소농한테는 좀 더 많이 준다고 하면서 20ha까지 상한을 두고 기존의 개인경작면적상한 30ha를 줄인다. 그렇게 아랫돌 빼서 윗돌 엮는 개편안을 제시해주셨는데 이런 부분은 앞 토론자께서 짚어주셔서 넘어가겠다.
- 경작규모가 큰 농민은 자기 농지를 가지고 있다고 하더라도 최장 30년 상환기간인 2% 이자율의 농지구입자금을 대출받고 계속 원리금을 갚는 금융상황에 있다. 아니면 땅을 임대해서 경작하시는 분들인데, 혁신도시건설과 사대강 사업 등을 거치면서 농지구모자체가 많이 줄어들고 농지 임차 경쟁이 많이 늘어서 임차료가 올라갔다.
  - 임차농이 받는 직불금이 ‘기존에 받던 것, 렌트화’ 라고 언급되는데, 임차료 상승 등으로 상당액이 지주에게 간다. 어떤 경우는 아예 농지원부를 지주 앞으로 해놓아서 직접지불금을 지주가 다 가져가버리고 농민들은 받는 몫이 거의 없다. 현장에서는 계속 이런 문제들이 제기되는데 이 문제에 대한 해결방안을 제시해 주지 않는다.
  - 농민의 금융상황이 대출금 상환과 토지임대료 등으로 인해 정상이윤을 확보하기 어려운 상황인데 대농이 상호준수의무를 지키지 않는다거나 제도를 이해하지 못한다는 식으로 발표하는 것은 상당히 유감이다.
- 대농에 할당된 예산을 깎아 영세소농에 나눠주는 것이 아니라 아니라 박형대 위원장의 말처럼 기초소득에 대한 논의를 진행하고, 농업분야 기초소득에 대한 논의를 했으면 한다. 농촌에서 살려면 적어도 얼마가 필요한 지, 그것을 못 버는 분들에게 대해서는 어떻게 소득보전을 해주고 어떤 보조를 해줄 것인지 등에 논의를 진행하고 대안을 찾아나가는 노력이 필요하다.
- 직접지불제 개편을 통해서 상호준수의무를 정확하게 준수하고 환경과 생태

를 보호하고, 사회, 문화, 농촌경제를 지키겠다는 목표를 세웠다면, 쌀에 예산이 편중되어있으니 쌀 예산을 줄이는 접근이 아니라, 밭작물에 대한 지원을 쌀과 거의 유사한 수준으로 맞춰주고 품목수와 혜택을 늘려나가야 한다.

- 쌀 관련 예산을 삭감해서 밭 예산을 확충하면 품목 간, 지역 간, 계층 간의 갈등만 정부가 무책임하게 초래하게 된다. 이번 직접지불제 개편방안에서 그 부분은 비판할 수밖에 없고, 현장 농민들의 비판에 대해서 연구자와 정부 관계자 여러분도 겸허하게 받아들여서 이 부분을 신중하게 접근했으면 한다.
- 대선이 최소한 4-5개월 정도는 앞당겨지고, 만약에 지금이라도 대통령이 퇴진한다고 하면 당장 대선정국이 60일 밖에 남지 않았다. 아주 급박한 상황이다. 대선공약 논의 시에는 중장기적인 농정기조에 대한 이야기를 할 수 있기 때문에 정책도 새로 출범할 정부를 고려하여 구상해야 한다.
  - 거시적인 목표를 먼저 설정하고 미시적인 방안제시로 차근차근 도출해 나가야 한다. 쌀 고정·변동직불제와 같은 미시적인 안건조정에 매몰되면 산업적인 관점, 농촌 복지와 농촌사회에 대한 영향력을 고려하는 부분은 놓치게 된다. 그런 부분에 있어서는 좀 더 신중을 기울여야 된다고 생각한다.

<김한호 (서울대학교 교수)>

- 유럽의 사례에서 시사점을 찾아볼 필요가 있다.
- 유럽은 2013년 직접지불제를 개혁했고, 기본 직접지불제를 중심으로 한 여러가지 선택지불제를 도입해서 직접지불제 체계(Pillar I)를 구축했다.
  - 이 체계는 기본직불제를 중심으로 몇 가지 직접지불제—오지직불제, 신규농업, 창업직불제, 특수농업직불제를 운영한다.
  - 품목간, 특수품목에 대해서 품목연계도 일부 허용한다.
- 유럽 직접지불제 체계의 제도와 정책목표는 단기간에 고안한 제도와 정책

목표가 아니다.

- 유럽은 농업이 장기적으로 추구해야 할 목표, 농업이 사회에 베풀어야 할 기능에 대한 깊은 연구가 선행되었다.
  - 그리고 이를 실현하기 위해 농업생산자들이 반드시 수행해야 하는 역할과 단계별 수행계획을 수립하였다.
  - 중간목표를 수행하기 위한 계획 단계에서는 경영기법, 투입재에 대한 기준 등에 대한 연구가 함께 진행되었다.
  - 먼저 가치를 논의하면서 목표설정으로, 목표설정에서 제도구상으로 연구를 진행하며 직접지불제도가 필요하다는 결론에 도달했다.
- 유럽에는 Joint Research Center라는 연구기관이 있다.
- 이 기관은 정책의 효율적인 집행과 점검, 정책수행 방법을 연구하는 정책연구기관으로, 유럽에서 가장 큰 정책집행과 관련된 일을 한다.
  - 본부는 벨기에에 있지만, 유럽 몇 개 지역에 지사를 가지고 있고, 농업을 포함하여 기초과학, 사회과학에서 정책연구까지 넓은 연구범위와 높은 수준을 자랑하는 연구기관이다.
- Joint Research Center에는 굉장히 중요한 역할을 하는, 프로젝트였지만 지금은 거의 부서처럼 취급 되는 MARS라는 부서가 있다.
- MARS는 Monitoring Agricultural Resources의 약자이다. 이 부서는 매년 매우 큰 심포지엄을 개최한다.
  - 매년 MARS에서 개최하는 심포지엄에서는 농업자원을 유지보전하고 지켜나가기 위해 어떤 농업자원이 중요한지, 어떤 농법을 이용할 것인지에 대한 방법론을 다룬다.
  - 이것이 cross compliance이고 MARS는 농민들이 지켜야 하는 기준인 cross compliance를 만들어낸다.
- Cross compliance가 만들어지고 회원국이 만들어진 내용에 합의를 하면, 각 회원국은 IACS라는 프로그램을 이행한다.

- IACS는 Integrated Administration And Control System의 약자로, 통합정책관리 시스템이라고 번역할 수 있다.
  - EU 회원국이 공동정책예산을 배분받기 위해서는 IACS를 필수적으로 이행해야 한다.
  - IACS는 쉽게 말하자면 회원국이 cross compliance를 지키고 있는지 점검하는 시스템이다. 그 결과에 따라 직접지불제 예산이 배정되고 패널티를 물리고 인센티브를 부여한다.
- 직접지불제 논쟁은 오랫동안 진전되지 못하고 있다. 쌀, 밭, 논, 밭, 변동, 보전 같은 품목이슈에 계속 논쟁이 집중되면 합의는 불가능하다.
- 별도의 연구를 통해서 농업이 궁극적으로 수행해야 하는 역할, 추구해야 할 방향, 농업자본의 보전과 같은 것을 연구해야 한다.
  - 현재 우리나라 농가는 선택권이 쌀, 밭작물, 품목 몇가지로 제한되어있어 인센티브 조정에 민감할 수 밖에 없다.
  - 유럽은 MARS 프로젝트와 IACS를 통해 cross compliance를 연구하고 수행점점을 한다. 그리고 이는 농민들에게 다양한 선택지를 준다.
  - 예를 들어 쌀직불금이 줄어들더라도 다른 방식으로 재배하면 다른 직불금을 받을 수 있기 때문에 쌀직불금의 삭감에 대해서 덜 민감해 질 수 있다.
- KREI나 다른 기관에서 이와 같은 종합적 연구를 했으면 한다. 종합적인 목표구상과 제도 구상을 해낼 수 있다면 직접지불제를 둘러싼 논쟁은 정리될 수 있다.

<박찬준(세계일보 경제부 부장)>

- WTO AMS로 인해 변동직불금으로 지급할 수 있는 예산액에 상한이 있기 때문에 미가가 13만 411원 미만으로 떨어지면 정부에서 보조할 수 있는 한도를 넘어서게 된다.
- 한도를 넘겨서 지급할 방법이 있는지, 농민의 직불금 수령액이 줄어드는

지, 아니면 직접직불제를 개편하여 다른 식으로 지급을 할 지 지켜보고 있다.

- 현재 미가하락과 쌀공급과잉의 가장 큰 문제는 소비량감소이다.
  - 소비량을 늘리기 위해 소비촉진을 위한 가공 등의 문제해결노력이 필요하다.
- 목표가격 설정이 시스템화 되어 있지 않다는 문제제기가 있다.
  - 목표가격 산정방식이 5년 평균가격을 반영하는 산식을 따르지 않고 매년 다르다고 하는데, 이 부분은 일관성을 갖춰야 한다고 생각한다.
- 농민들이 변동직불금 지급액을 알지 못한다는 것은 큰 문제라고 생각한다.
- 정부예산은 한정된 예산을 다양한 곳에 사용하는 것이다. 농민들이 예산확충을 요구할 때 농업예산확충에 어떤 정당성이 있는지 국민들을 설득하기 위해 노력했으면 한다.
  - 현재 청년일자리와 실업률 문제가 심각한데, 얼마 전 서울시의 청년수당 지급 제안도 큰 비판을 받았다. 예산을 농업분야에 달라고 하기 위해서는 국민 모두가 납득할 수 있을만한 설명이 필요하다고 생각한다. 선심성정책으로 여겨지지 않도록 국민들을 설득하는데 농업계가 좀 더 노력해 주었으면 한다.

#### <이건호(충청남도 친환경농업과장)>

- 현재 충청남도는 자체 직접지불금 개선안에 맞춰서 시범사업을 하고 있고, 충남도 자체적으로 지급하던 직불금을 개편할 예정이다.
  - 먼저, 직불금 제도 개선방향은 세가지이다.
  - 첫째로 쌀소득보전직불금을 발농업까지 확대하고자 한다. 현재 쌀수급 불균형 상황에서 쌀위주로 직불금 예산이 편성되어있다고보니 직접지불제 지급내역의 73%가 쌀직불금이다. 벼 재배가 안정적인 소득을 올릴 수 있다보니, 생산량이 어느 정도 유지되고 그것이 쌀값하락으로 이어지는 문

제점이 있다. 그래서 직불금을 밭작물 쪽으로도 확대해서 밭작물재배가 활성화되면 식량자급률이 제고될 수 있다.

- 둘째로, 현재 면적규모에 따라서 직불금이 지급되기 때문에 경지면적이 많은 농가가 많이 가져가는 구조로 되어있다. 그래서 현재 농촌의 소득 양극화가 굉장히 심화되고 있다. 이 직불금 지급액을 면적 규모별로 차감률을 적용하는 방법으로 직불금제도가 수정되는 것은 필요하다고 생각한다.
  - 셋째, 중장기적으로 선진국처럼 농업농촌의 다원적기능에 초점을 맞추는 직불금제도로 개선하는 것이 바람직하다. 유럽은 이제 생태나 환경, 또 공익적기능에 중점을 둔 집행으로 운영되고 있다. 우리도 이제 그런 것을 벤치마킹할 필요가 있다. 일본 또한 직불금 제도가 2018년부터 쌀직불금이 폐지가 되고, 공익적기능을 강화하는 쪽으로 농지유지직불이 신설될 것으로 알고 있다.
- 위의 문제의식에서 충청도에서는 국가직불금제도 개선안을 제안한 바 있다. 이 개선안은 농업농촌의 다원적기능 보상을 통해서 현재의 산업정책위주로 되어있는 현재 직불금제도를 지역정책으로 전환하는 것을 도모하고자 하는 내용이다.
- 현재 직접지불금은 쌀산업지거나 소득보전기능을 위주로 시행되고 있다. 충청남도의 개선안은 식량자급이나 농업생태환경, 경관유지, 농촌공동체 활동, 이런 공익적 활동을 할 때 직불금을 지급하는 제도로 개편하는 안이다. 그리고 직불금 예산도 전체농정예산에서 비중을 늘려서 확대하는 것이 필요하다.
- 이 직불금 제도 개선안을 충청도 내 마을에 직접 적용하는 시범사업을 진행하고 있다. 2015년부터 시범사업을 시작했는데, 농업생태환경 프로그램이라는 이름으로 진행되고 있다. 농업생태환경에 적합한 프로그램을 충청남도가 마련하고, 농가가 그 프로그램 내용을 선택했을 때 연 300만원 내에서 직불금을 지급한다.



- 현재 충남의 보령과 청양 두개 마을을 선정해서 시범사업을 하고 있는데, 그 프로그램은 식량작물 프로그램과 농업생태 환경프로그램 두 분야로 나뉘어 있다. 식량작물 분야는 토종작물 재배라던가 작물다양화, 친환경 농업, 이모작 등은 농가들이 선택해서 할 때 직불금을 지급하는 것이고, 농업생태프로그램은 벗짚 환원이라던가, 농지내 수원 유지, 휴경, 둠벙 조성, 논두렁 풀 안 베기와 논두렁 식재 등을 하는 것으로 구성되어있다.
  - 올해 3월까지는 농가교육과 서로 협약하는 과정을 거쳤고, 4월부터 지금까지 진행을 7-8개월 진행하고 있는데, 결과는 긍정적으로 나타나고 있다. 농업 생태환경도 조금 개선되고 있고, 농촌모습도 바뀌고 있고, 무엇보다 농촌주민들이 스스로 농촌의 환경을 바꾸고 농촌마을의 모습을 바꾼다는 것에 대해서 어느 정도 긍지를 가지고 있는 것으로 보인다. 그래서 이것을 내년까지 하면서, 마을을 추가로 선정할 계획도 가지고 있다.
- 충청남도에서 자체적으로 지급하는 직불금이 두가지 있다. 국가 쌀직불금에 붙여서 하는 경영안정직불금과 쌀재배전농가에 지급하는, 비료를 무상으로 지급하는 맞춤형 비료지원사업이 있다.
- 이 두 가지 사업을 통합을 해서 농업환경 프로그램 실천사업으로 내년 부터 개편할 예정이다.
- 이 두 가지 사업의 문제점이 있다.
- 첫번째 문제점은 두 사업 모두 면적 베이스로 지급을 하다보니, 소농에는 적게 들어가고 대농에는 많이 들어가는 구조이다. 도내 1헥타르 미만 비중이 65%정도 되는데, 그 1ha 미만의 소농은 한 20만원 정도 밖에 수혜를 못 받는다. 이 두가지 직불금 예산을 합친 금액이 485억정도 되는데, 농가한테 돌아가는 금액이 1헥타르 미만은 65%로 대부분임에도 불구하고 평균 20만원 정도에 불과했고, 3헥타르 이상의 농가는 7.6%에 불과함에도 불구하고 평균 130만원 정도를 받았다. 그래서 이것은 문제가 있고 소농을 배려할 필요가 있다는 문제의식이 있었다.
  - 두번째 문제점은 비료지원시 다수확재배경향이 심화되는 문제다. 비료무

상지원같은 경우, 충남 같은 경우에는 다수확재배가 일반적이다. 무상으로 비료를 지원받고 다수확을 하기 위해 또 돈을 들여 비료를 사서 사용한다. 결과적으로 다수확 재배경향이 심화되는 문제가 있었다.

- 따라서 두 사업을 통합을 하고 내년부터는 벼재배농가 뿐만이 아니고, 도내농가 전체에 균등지원하는 방식으로 운영을 하려고 한다. 직접지불제 개편에 충청남도의 사례가 도움이 되기를 바란다.

<박동규(한국농촌경제연구원 선임연구위원)>

- 대농에 대한 지원을 줄이면서, 영세소농에 대한 지원을 확대하는 것이 좋다는 의견이 있었다.
  - 하지만 대농은 소농에 비해 더 큰 경영위험에 노출된다. 영세 소농에 대한 지원이 절실하다면 별도프로그램을 만들어 영세소농을 지원하는 것이 좋을 것 같다.
- 연구에 일관성이 필요하다. 직접지불제는 산업 정책의 보완책이지 복지정책이 아니라고 했는데, 그렇다면 산업정책의 분석방식만 차용하는 것이 맞다.
- 변동직불제를 개편해야 하는 이유에 대해서 좀 더 고민해 봐야 한다.
  - 변동직불을 폐지하고 고정직불화하면 가격하락시 농가의 소득이 그만큼 줄어들고 더 많은 경영위험에 노출될 수 있다.
  - 고정직불화를 했는데 쌀값이 오르면 필요이상으로 농가에 지급되는 돈이 많다는 비판이 있을 수 있다.
  - 일례로 미국의 경우 국제곡물가격이 상승하면서 과잉지원에 대한 문제의식이 생겨 고정직불금을 폐지하고 경영안정에 중점을 주는 방식으로 제도를 개편하게 되었다. 현재는 변동직불방식으로 지원을 하고 있다.
- 농가에서 변동직불금을 얼마 수령하는지 모르고 제도가 복잡하고 어렵다는 이야기를 하는데, 이는 ‘우리지역의 미가가 낮아 전국 평균가격을 쓰는 정부 방침에서 손해를 보고 있으니 지역별 가격을 반영해달라’는 반론과 상충된다.

- 목표가격과 생산비를 고려하여 그 차이를 보전해주기로 했다는 주장은 사실과 맞지 않다. 생산비는 상황에 따라 다 다르게 책정되기 때문에 제도를 명료하게 정의하고 운용하기 위해서는 가장 객관적인 기준이 필요하다. 가장 객관적인 것은 시장에서 결정된 가격이다.
- 제도개편을 실제로 적용할 시에 어떤 일이 일어날지를 고려하면서 연구를 해야 한다고 생각한다.
  - 면적구간별로 어떻게 지원해야 할지, 현실에서 가능할 지, 정책이 시행될 때 농가는 얼마나 정부를 불신하게 되고 정부에서 받는 보조금을 극대화하기 위해 어떤 식으로 자경면적을 재조정하고 임차면적을 설정하게 되는지가 모두 고려되어야 한다.

<조재호(농림축산식품부 농업정책국장)>

- 직접지불제 정책연구는 한중 FTA 체결과 발효 후 있었던 여야정 합의서에 포함된 발직불금 단가 인상 내용과 쌀직불제 관련 내용, 그리고 직접지불제 전반에 대해 점검하고 앞으로 어떻게 끌고 나가야 할지 고민하자는 내용에 근거하여 발주되었고 이것이 연구의 목적이었다.
  - 현재 문제되는 쌀가격하락과 쌀변동직불금 개편 논란은 연구 발주시에 고려하지 못했던 사항임을 양지해주길 바란다.
  - 오늘 발표된 내용의 뒷부분에는 변동직불이 언급되지만, 이 발표의 초점은 우리나라에 있는 다양한 직접지불제들이 제대로 운영되고 있는 건지, 아니면 당초의 목적하고 다르게 움직이고 있는 건지, 아니면 집행과정에서 효율성이 떨어지는 문제가 없는지, 이런 것들을 점검하고 앞으로 어떻게 더 좋은 방향으로 이끌어 갈 것인가 중장기적인 방안을 제시하는 것에 있다.
  - 오늘 토론이 현재 문제가 많은 친환경직불, 조건불리 등의 공익형직불의 개선방안은 논의되지 않아서 아쉽게 생각한다.

- 변동직불제에 대해서는 많은 문제가 제기되고 있다.
  - 제도의 운영이 당초목적과 설계된 대로 이루어지지 않았다. 특히 목표가격의 결정방식이 당초의 의도(쌀가격의 변동성보장)와 다르게 움직이고 (당초 의도보다 높은 목표가격이 책정되고 있다) 있다.
  - 따라서 당초의 의도대로 운영하도록 돌아가는 것이 맞을 것 같은데, 정치적인 상황을 고려해봤을 때 돌아갈 수 있을지, 돌아갈 수 없다면 다른 대안이 무엇이 있는지 추가적으로 논의할 필요가 있다.
  
- 농가단위 직불, 기초직불, 기초노령 직불 등은 농식품부가 관여하기 어려운 영역이다.
  - 현재 정부의 정책기조는 보편적 복지를 향하고 있다. 보편적 복지는 농촌과 도시가 동일한 기준으로 실시되어야 하는 것이고 복지부 소관이다. 농식품부가 독자적으로 기초노령연금, 연금제도 등에 개입하기는 어렵다.
  - 농식품부는 산업적인 영역에 개입한다. 그 안에서 관점의 설정방식에 따라 추가적으로 농촌의 거주 공간 문제와 그 안에 살고 있는 사람들의 삶의 질에 관련된 것들을 고려하고 있다. 그래서 업무영역 안에서 복지를 위해 할 수 있는 일이 어떤 것인지를 고민하고 있다.
  - 그리고 스위스 등의 외국에서는 65세 이상 농민에게 직불금을 주지 않는다. 국가에서 연금이 그만큼 나오기 때문이다. 직불금을 받지 않아도 생활이 가능하기 때문에 65세 이상은 직불금을 수령할 수 없게끔 제도를 설계했다. 우리나라는 기초노령연금으로 생활이 불가능하기 때문에 기초노령연금과 생활비의 간극을 메울 방법을 고민한다. 직불금에 나이제한을 거는 것이 불가능하다. 국가마다 여건이 다르기 때문에 외국의 방식을 따라하자는 것은 선부른 접근이다.
  
- 직접지불제 개편은 농민단체, 학계 등의 많은 의견을 수렴하여 보완해가며 개편해 나갈 것이다.
  - 덧붙여 직접지불제는 법으로 정해져 있기 때문에 국회의 동의과정이 필

요하다. 국회의 동의를 얻기 위해서는 많은 논의를 거쳐야 한다. 연구용역으로 갑자기 제도가 바뀔 수 없다.

- 농식품부 예산이 늘어나면 문제가 없지만 얻어올 수 있는 예산에는 한계가 있고, 예산확충은 국민적인 동의가 선결되어야 한다.
  - 예산확충을 바란다면 국민적 동의를 이끌어내기 위해서 농업부문이 무슨 일을 할 수 있는지, 농업계가 어떤 역할하기에 지원에 합리성이 있다고 할지 논리적인 설명을 해야 한다.
  - 예산확충을 위한 논리보강에 함께 책임감을 느끼고 고민해야 한다.



## 참고 문헌

- 강마야·허남혁·이관률·김종화·박경철·이민수. 2014. 농업직불금 제도개선 방안. (재)충남 발전연구원.
- 국회예산정책처. 2014. 2015년도 정부 성과계획 평가(경제·산업). 국회예산정책처.
- 김관수·안동환·민선형. 2014. 『직불제의 성과평가와 시사점』 R719-2. 한국농촌경제연구원.
- 김동원·박혜진. 2016. “농업·농촌에 대한 2016년 국민의식 조사 결과.” 『KREI 농정포커스』 제139호. 한국농촌경제연구원.
- 김미복·오내원·황의식. 2016. 농가유형별 소득구조 변화와 정책적 시사점. 『KREI 농정포커스』 제132호. 한국농촌경제연구원.
- 김병률·이명기·최지현·권오복·김창길·김태곤·박대식·성명환·송미령·이용선·황의식·마상진·우병준·정호근·조영수·허정희·노호영. 2009. 『농어업선진화방안 마련을 위한 세부관제 연구』 C2009-34. 한국농촌경제연구원.
- 김윤식. 2006. “한국과 미국의 쌀 직접지불정책의 생산 중립성 분석.” 『농촌경제』 29(3): 19-32.
- 김윤중. 2013. 『농가소득 안정정책』 D352. 한국농촌경제연구원.
- 김창길·정학균·김윤희·김종진·문동현. 2013. 『지속가능한 농업시스템 구축 연구(1/2차년도)』 R708. 한국농촌경제연구원.
- 김창길·정학균·장정경·권희민·문동현. 2009. 『친환경농업직접지불제 개편 및 환경기준 준수조건 지원정책 도입방안 연구』 C2009-63. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤·채광석·허주녕. 2010. 『공익형직불제 세부 실시 프로그램 연구』 C2010-29. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤·허주녕·김정승. 2011. 『조건불리지역 직접지불제 중장기 발전방안 연구』 C2011-42. 한국농촌경제연구원.
- 김태균·조재환·박준형·고재모. 2005. “쌀 소득안정 정책수단의 생산자선호 및 후생효과에 대한 실증분석.” 『농업경제연구』 46(4): 195-214. 한국농업경제학회.
- 김태훈·박동규·조남욱. 2015. 『늘어나는 쌀 재고, 어떻게 할 것인가? 토론회 자료집』 R764 연구자료-1. 한국농촌경제연구원.
- 김태훈·박동규·조남욱·손미연. 2015. 『중장기 양곡정책방향(1/2차년도)』 R764. 한국농촌경제연구원.
- 김한호·이태호·김창호·이문호·남대희. 2014. 『쌀 소득보전직접지불제 개선방안 연구』. 서울대학교 산학협력단.

- 농림축산식품부. 각 연도. 『농림사업시행지침서』.
- \_\_\_\_\_. 2013. 2013년 농림축산식품부 주요 직불제 현황. 농림축산식품부, 2013.4.
- \_\_\_\_\_. 2015a. 2015년도 성과관리 시행계획.
- \_\_\_\_\_. 2015b. 중장기 쌀 수급안정 대책. 농림축산식품부.
- \_\_\_\_\_. 2015c. “2015년 쌀·밭·조건불리직불금 1조 134억 원 지급.” 보도자료. 2015. 11. 27.
- \_\_\_\_\_. 2016a. “농식품부, ‘15년산 쌀값 하락에 따른 변동직불금 지급 완료” 보도자료. 2016.03.24.
- \_\_\_\_\_. 2016b. 『양정자료. 2016』.
- 박동규·김창길·임송수·송미령·김배성·박경철. 2004. 『중장기 직접지불제 확충 방안 연구』 C2004-6. 한국농촌경제연구원.
- 박동규·김태훈·김미복·김창호. 2012. 『밭농업 직불제의 생산유발 효과』 P160. 한국농촌경제연구원.
- 박동규·승준호. 2013. “쌀 직불제의 합리적 운용 방안.” 『KREI 농정포커스』 제75호. 한국농촌경제연구원.
- 박동규·김태훈·승준호·조남욱. 2016. 『중장기 곡물 수급분석 및 대응방향 수립』 C2016-14. 한국농촌경제연구원.
- 박성재·오내원·김태곤·박준기·정호근·문한필·조용원·김석현. 2006. 『농가단위 농업소득 안정에 관한 연구』 C2006-29. 한국농촌경제연구원.
- 박준기·김태곤·유찬희·전지연. 2014. 『농가경영안정지원제도 운영 실태와 정책과제(1/2차년도)』 R719. 한국농촌경제연구원.
- 박준기·오내원·지성태·이현근·정호연. 2015. 『농가경영안정지원제도 운영 실태와 정책과제(2/2차년도)』 R744. 한국농촌경제연구원.
- 배민식. 2015. “논 소득기반 다양화 사업”. 국가기록원.
- 사공용. 2007. “소득보전직불제의 생산연계성 계측: 농가별 생산비용 차이를 고려한 시뮬레이션 평가.” 『농업경제연구』 48(1): 1-22.
- 산업통상자원부·기획재정부·농림축산식품부·해양수산부·외교부·환경부. 2015. “한·중 FTA 여야정협의체 협의 결과.” 보도자료. 2015. 11. 30.
- 서세욱. 2008. “직접지불제의 문제점과 개선방안.” 『예산현안분석』 제23호, 국회예산정책처.
- \_\_\_\_\_. 2016. “쌀소득보전직불제의 효과와 개선방안.” 『예산정책연구』 5(1): 147-176.
- 안병일. 2015. “쌀소득보전직불제가 쌀 재배면적에 미치는 영향 분석.” 『농업경영정책연구』 42(3):467-486.



- 오내원·김미복·임지은. 2015. 『농업수입보장보험 도입을 위한 농산물 기준가격 산출방안』. C2015-14. 한국농촌경제연구원.
- 오내원·김태곤·박시현·장우환·이을경. 2002. 『조건불리지역 발농업 직접지불제 세부 시행 방안』 C2002-7. 한국농촌경제연구원.
- 오내원·정원호·김종선·김미복·양찬영·지연구. 2014. 『농업수입보장보험 운용방안 정책연구』 C2014-24. 한국농촌경제연구원.
- 오내원·채광석·이명현. 2008. 『농업구조조정과 직접지불제 개편 방안』 C2008-31. 한국농촌경제연구원.
- 유찬희. 2015. 『한국과 미국 농가 경제 구조 비교: 2011년을 중심으로』. 충북대학교 특강 자료. 2015.11.18.
- 유찬희·김종인·박지연. 2016. 『주요 국가 직접지불제 도입 배경과 경과』 D800 연구자료-3. 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·박준기·김종인·박지연. 2016. 『직접지불제 효과분석과 개선방안 연구(1/2차년도)』 D800. 한국농촌경제연구원.
- 이명현. 2014a. “EU직접지불제도: 현황과 개혁을 둘러싼 논쟁들.” 『세계농업』 149호. 한국농촌경제연구원.
- 이명현. 2014b. “EU CAP 직접지불제 개혁의 주요 내용.” 『세계농업』 170호. 한국농촌경제연구원.
- 이용기. 2005. “한국의 쌀 산업 직접지불제와 디커플링.” 『농업경제연구』 46(4): 215-233.
- \_\_\_\_\_. 2007b. “직접지불을 통한 쌀 농가 소득지원정책의 효율성 분석.” 『농업경제연구』 48(4): 69-89.
- \_\_\_\_\_. 2014. “쌀 고정직불금 인상의 효과와 적정수준에 관한 연구.” 『농업경영·정책연구』, 41(4): 643-665.
- 이정환. 2015. 『농업·농촌 70년』 C2015-100. 한국농촌경제연구원.
- 이정환·김명환·표유리. 2015. “긴급제안, 쌀 수급문제의 해법.” 『시선집중 GSnJ』 제210호.
- 이정환·조영득. 2013. “쌀 목표가격의 합리적 대안.” 『시선집중 GSnJ』 제168호.
- 일본 농림수산성. 2013. 「新たな農業農村政策が始まります」.
- \_\_\_\_\_. 2014. 『平成26年度予算の概要水田活用の直接交付金』
- \_\_\_\_\_. 2015a. 『米をめぐる関係資料』
- \_\_\_\_\_. 2015b. 『食料・農業・農村基本計画』
- 일본 산업경쟁력회의. 2013. “農業基本政策の根本改革について”
- 일본 중의원. 2014. 『經營所得安定對策の見直し』.

- 정원호·최경환·임지은·김윤중. 2013. 『농가경영안정을 위한 농업수입보험제도 도입에 관한 연구』 R690. 한국농촌경제연구원.
- 정학균·김창길·한석호·서강철. 2014. 친환경농업 활성화를 위한 직불제 개선방향. 한국농촌경제연구원, 『농정포커스』 제99호.
- 정학균·문동현. 2013. 『친환경농산물 저농약인증제 폐지에 따른 대응방안』 P172. 한국농촌경제연구원.
- 최미희. 2015. 농업직불금 개편을 위한 농업보조금 정책의 과제. “농정 제도개선을 위한 국회 심포지엄-대한민국 농업직불금의 새로운 길.” 발표자료. 2015. 5.
- 통계청, 각 연도, 『농가경제조사』.
- 한국농촌경제연구원. 2016. 『2015년 FTA 국내보완대책 농업인지원 성과분석 보고서』 E13-2015. 한국농촌경제연구원 자유무역협정 이행에 따른 농업인등 지원센터.
- 한국농촌경제연구원. 2017. 『농업전망 2017』 E04-2017.
- IEEP and Oreade-Breche Sarl. 2007. Alliance Environment, Evaluation of the application of cross compliance as foreseen under Regulation 1782/2003. Part II: Replies to Evaluation Questions. <<http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/market-and-income-reports/2007/cross-compliance/part2.pdf>>. 검색일: 2016. 10. 21.
- Burfisher, M. E., & Hopkins, J. 2003. Decoupled payments: Household income transfers in contemporary US agriculture.
- Goodwin, B and Mishra, A.K. 2006. Are “Decoupled” Farm Program Payments Really Decoupled? An Empirical Evaluation. *American Journal of Agricultural Economics*, 88(1):73-89.
- Northwest Farm Credit Service. 2008. Understanding Key Financial Ratios and Benchmarks. Spokane, WA: Business Tools Publication.
- University of Wisconsin-madison, Agricultural & Applied Economics, <[http://www.aae.wisc.edu/aae215/ppt/ch\\_11\\_11.pptx](http://www.aae.wisc.edu/aae215/ppt/ch_11_11.pptx)>. 검색일: 2017.01.04.
- Westcott, P. C. 2005. Counter-cyclical payments under the 2002 Farm Act: production effects likely to be limited. *Choices*, 20(3), 2005-3.
- 本間. 2010. 『현대일본농업의 정책과정(現代日本農業の政策過程)』. 慶応義塾大學出版會.

<웹사이트>

농림축산식품부. <<http://www.mafra.go.kr/>>.

농림축산식품부 웹사이트. 쌀 소득보전 직불제 운용현황. <[http://www.mafra.go.kr/list.jsp?board\\_kind=&board\\_skin\\_id=&depth=3&division=H&group\\_id=4&link\\_menu\\_id=&link\\_target\\_yn=N&link\\_url=&menu\\_id=1247&menu\\_introduction=&menu\\_name=&parent\\_code=67&popup\\_yn=N&reference=3&tab\\_yn=N&code=left&tab\\_kind=Y&locationId=4](http://www.mafra.go.kr/list.jsp?board_kind=&board_skin_id=&depth=3&division=H&group_id=4&link_menu_id=&link_target_yn=N&link_url=&menu_id=1247&menu_introduction=&menu_name=&parent_code=67&popup_yn=N&reference=3&tab_yn=N&code=left&tab_kind=Y&locationId=4)>. 검색일: 2016. 9. 10.

국가통계포털. <<http://kosis.kr>>. 각 연도. 『산지쌀값조사』, 『농가경제조사』.

국립종자원. <<http://www.seed.go.kr/>>.

국회 의안정보시스템. <<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>>.

한국작물보호협회. <<http://koreacpa.org/korea>>.

한국비료협회. <<http://fert-kfia.or.kr>>.

관세청 GTIS. <<https://www.gtis.com/gta/>>.

일본 농림수산업성 웹사이트. <<http://www.maff.go.jp/j/budget>>.