

2011. 12.

선진국 소득안정제의 최근동향과 농가소득안정 직불제의 쟁점분석

한국농촌경제연구원

제 출 문

농림수산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「선진국 소득안정제의 최근동향과 농가소득안정
직불제의 쟁점분석」 연구의 최종보고서로 제출합니다.

2011년 12월

한국농촌경제연구원 김 태 곤 연구 위원
채 광 석 부 연구 위원
허 주 녕 전문 연구 원

요 약

□ 연구의 배경과 목적

WTO/FTA에 의한 시장개방이 확대되고 지구온난화에 의한 기상이변이 빈발해짐에 따라 농산물의 가격이나 수량이 급격하게 변화하는 등 농업경영의 리스크가 높아지고 있다. 선진국의 최근 소득안정관련 직불제의 개편내용을 참고로 하여, 시장개방에 대한 영향을 완화하고, 쌀 과잉문제를 해소하면서 농가의 경영안정을 보장하여 농업의 지속적인 발전과 식량자급률 향상을 도모하는 농가소득안정직불제를 도입하기 위한 연구가 필요하다.

이 연구는 현재 우리나라에서 실시하고 있는 다양한 직접지불제에 대한 개편방향을 제시하고자 한다. 향후 도입을 검토하고 있는 농가소득안정직불제에 대해서는 구체적인 도입방안과 예상되는 주요 쟁점에 대해서 몇 가지 시나리오별로 장단점을 분석·정리하여, 농가소득안정직불제의 안정적 정착을 도모하고 직불제의 정책효과를 제고하는 것이 목적이다.

□ 주요 연구내용

- 선진국의 직접지불제 최신동향과 시사점
- 쌀소득보전직불제의 평가
- 소득안정직불제와 다른 직접지불제와의 관계
- 농가소득안정직불제의 쟁점분석

□ 주요 쟁점

농가소득안정직불제의 주요쟁점에서 ① 대상농가는 소득안정직불제의 경영리스크가 큰 대규모 농가일수록 선호도가 높다. 그러나 직불제는 특정농가를 배제하기 어려운 점이 있다. 판매실적이 있는 농가를 대상으로 하되,

이를 위해 하한면적을 설정하는 것이 바람직하다. ② 대상품목은 농가의 주요 소득원 여부(생산액), 가격과 생산의 변화, 지역집중도 및 주산지효과, 식량자급률 향상 기여도, FTA 등에 의한 피해예상 품목, 관련 정책(식량안보 등), 직불제의 실효성(행정비용 포함) 등을 고려하여 결정한다. ③ 보전기준으로 경영리스크를 파악하는 지표인 가격, 수량, 판매수입, 소득 등이 있다. 이 중에서 소득안정직불제의 보전기준으로서 적절한 지표는 가격, 판매수입, 소득 등을 활용할 수 있다. ④ 보전수준으로 쌀소득보전직불제의 변동직불금 발동기준은 100%, 보전수준은 85%이다. 반면, FTA 피해보전직불제의 발동기준은 85%, 보전수준은 90%이다. 쌀소득보전직불제, FTA 피해보전직불제, 소득안정직불제는 품목은 달리하지만 실시 목적은 유사하다. 따라서 발동하기 용이하면서 보전수준도 통일성을 가지는 것이 중요하다. ⑤ 실시주체와 추진체제에서 소득안정직불제는 농가별 대상품목의 식부면적 통계를 필요로 한다. 농업경영정보 등록 업무를 수행하고 있는 국립농산물품질관리원이 실시주체로 하되, 시군이나 읍면 등 지자체와의 협력체제를 구축하여 실시하는 것이 바람직하다.

□ 중장기적 직접지불제 체계

우리나라의 현행 직불제는 쌀소득보전직불제를 비롯하여, 구조개선을 유도하는 경영이양직불제, 다원적 기능을 발휘하는 친환경직불제와 경관직불제, 조건이 불리한 지역에서 불리성을 보전하여 농업유지를 목적으로 한 조건불리지역직불제, 그리고 FTA에 의한 시장개방에 대한 영향을 완화하는 FTA 피해보전직불제 등이 실시되고 있다.

쌀소득보전직불제의 고정지불과 경영이양직불제, 친환경직불제, 경관직불제 등은 일종의 공익형 직불제로서 농지면적당으로 단가가 설정되어 있고, WTO 농업협정상의 허용대상정책에 해당된다. 그리고 쌀소득보전직불제의 변동지불과 FTA 피해보전직불제는 일종의 경영안정형 직불제로서 가격에 연동되어 있어 감축대상정책이다.

현재 도입을 검토하고 있는 것이 ‘소득안정직불제’와 ‘발작물직불제’이다.

소득안정직불제는 밭작물을 대상으로 하되, 변동지불이다. 밭작불직불제는 밭작물을 대상으로 하되, 고정지불이다.

직불제의 기본적인 특징은 과거 대상작물을 식부한 논과 현재 대상작물을 식부하고 있는 밭에 대해 면적단위의 고정지불을 기본으로 하고, 여기에 가산되어 이해조건 준수를 전제로 한 경영이양직불제, 친환경직불제, 경관직불제, 조건불리직불제가 가산되는 2중 구조의 형태이다. 현행 체계는 매우 복잡한 구조를 가진다. 중장기적으로는 하나의 경영안정형으로 통합하여 품목별로 목표가격(기준가격)을 설정하여 보전하는 방식으로 전환하는 것이 바람직하다.

Abstract

Issue analysis of direct payment programs on farm income stability and latest trend of income stability programs of advanced countries

In the wake of frequent occurrences of the extreme weather change due to the global warming and expansion of the marketing opening thanks to WTO/FTA, the risk of agriculture management is increasing, including rapid changes of crops in terms of pricing and quantities. Research is necessary to introduce farm income stability direct programs based on restructuring details of the direct payment related to latest income stability in which relieves the effects of market opening and the problems of surplus rice while ensuring management stability of farms for the promotion of sustainable development of agriculture and improve food self-sufficiency.

Key research details are the implications and latest trend of direct payment of advanced countries, evaluation of the direct payment program on rice income, the relationship between the direct payment on income stability and other direct payment programs, as well as issue analysis of direct payment programs on farm income stability.

In the main issues of the direct payment program on farm income stability, ① the larger the farm scale with management risks of the direct payment on income stability, it is more likely to have higher preference. However, there are difficulties to rule out specific farms from direct payment programs. It is recommended to set up an extent area, while targeting farms with sales performance. ② Matters to be consider for target items: The main income source of farms (the output), changes in prices and production, regional concentration and effects of main production areas, contribution to the improvement of food self-sufficiency, products expected to be damaged due to FTA, related policies (food security, etc.), effectiveness of direct payment programs (including administrative costs). ③ Based income preservation standard, there are pricing, quantities, sales revenue, and income, which are the indicators to identify management risks. Of these, appropriate indicators for the direct payment program on income stability are pricing, quantities,

sales revenue, and income. ④ The exercise standard for variable direct payments of the direct payment program on rice income is 100%, while the income preservation standard is 85%. On the other hand, the exercise standard for direct payment of FTA damage preservation is 85%, while the income preservation standard is 90%. Whilst items for the direct payment programs on rice income, FTA damage preservation, and income stability are different, implementation purpose is similar. Therefore, it is important that programs are easy to exercise and have a unity of the preservation standard. ⑤ The direct payment on income stability in the implementation principle and promotion systems requires plant area statistics for target items by farm. It is advisable to set up National Agricultural Products Quality Management Service, which performs registration of agriculture management information, as the implementation principle, and establish a cooperative system with local governments.

The study suggests a restructuring direction on various direct payment programs that are currently implemented in Korea. The study aims to analyze and organize expected key issues and detailed introduction plans into several scenarios, which regard to the direct program on farm income stability under review for introduction henceforth in order to promote the policy effects of direct payment programs as well as their early settlement.

Researchers: Tae-Gon Kim, Gwang-Seok Chae and Joo-Nyung Heo

E-mail address: taegon@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

1. 연구의 필요성	1
2. 연구 목적	2
3. 연구내용 및 방법	2
4. 기대효과 및 활용방안	3

제2장 선진국의 직불제 최근동향과 시사점

1. 미국	4
2. 캐나다	19
3. 유럽연합(EU)	34
4. 일본	44

제3장 쌀소득보전직불제의 평가와 개선방향

1. 지역사례조사 결과	58
2. 농가의향조사 결과	68
3. 쌀소득보전직불제의 평가와 개편방향	84

제4장 농가소득안정직불제와 다른 직불제와의 관계

1. 소득안정직불제의 개념	86
2. 쌀소득보전직불제	88
3. FTA 피해보전직불제	91
4. 발작물직불제	94
5. 소득안정직불제의 도입방향과 쟁점	96

제5장 농가소득안정직불제의 주요쟁점

1. 대상농가	98
2. 대상품목	99
3. 보전기준	138
4. 보전수준	140
5. 실시주체와 추진체제	141
6. 소요예산	142
7. 중장기적인 직접지불제 체계	144

참고문헌	149
------------	-----

표 차 례

제2장

표 2-1. 미국의 신규농가 특성	6
표 2-2. 미국의 순농가소득 중 직접지불액 비중	7
표 2-3. 미국의 2008년 농업법 지출액 추정	9
표 2-4. ACRE 참가자 및 참가면적 현황	16
표 2-5. ACRE의 보증가격과 목표가격의 비교	16
표 2-6. AgiInvest 기금 구조	22
표 2-7. EU 회원국 가입 단계별 주요 농업지표, 2009년	35
표 2-8. 단일직불금 수급사례(독일, K농가, 130ha)	40
표 2-9. 작물별 평균보험료율	43
표 2-10. 일본 호별소득보상제도 개요	48
표 2-11. 논활용 소득보상직불지불단가, 2011년	51
표 2-12. 밭작물 소득보상직불제 수량지불 단가	52
표 2-13. 호별소득보상직불금의 산정 예	53
표 2-14. 직접지불제 관련 예산내역	55

제3장

표 3-1. 2010년산 고정직접지불금 지급대상자 및 현황	59
표 3-2. 이천시 쌀소득보전 직불금 현황	60
표 3-3. 이천시 모가면 쌀소득보전 직불금 현황	61
표 3-4. 모가면 쌀소득직불제 지급현황, 2010년	61
표 3-5. 경영주의 영농 개황(2010)	62
표 3-6. 경영주의 영농 개황(2010)	63
표 3-7. 경영주의 영농 개황(2010)	65

표 3-8. 경영주의 영농 개황(2010)	66
표 3-9. 연령 및 영농경력	69
표 3-10. 농업총소득 및 쌀소득 비중	70
표 3-11. 쌀 영농규모	71
표 3-12. 쌀소득보전직불제 참여 여부	72
표 3-13. 쌀 직불금 신청 농지	73
표 3-14. 쌀 직불금 미신청 농지 현황	74
표 3-15. 직불금 수령 규모	75
표 3-16. 직불금에 대한 정보 획득 방법	76
표 3-17. 직불금 사용처	77
표 3-18. 연간소득에서 직불금의 비중	77
표 3-19. 직불제 미참여 원인	78
표 3-20. 직불제의 기여도	79
표 3-21. 직불제 실시후 재배규모 변화	80
표 3-22. 직불제 실시후 재배규모 감소 원인	80
표 3-23. 직불제 실시후 농지가격 및 임차료 변화	81
표 3-24. 직불제 효과 극대화 방안	82
표 3-25. 직불제 확대 방안	83
표 3-26. 직불제 단가 조정 방안	83

제5장

표 5-1. 농가소득안정직불제 고려대상 품목	101
표 5-2. 주요 품목별 생산액 순위	102
표 5-3. 주요 품목별 생산액 순위	103
표 5-4. 주요 품목별 생산액 순위	103
표 5-5. 주요 품목별 생산액 순위	104
표 5-6. 쌀의 생산 및 가격 변동성	104

표 5-7. 보리의 생산 및 가격 변동성	106
표 5-8. 밀의 생산 변동성	107
표 5-9. 옥수수의 생산 및 가격 변동성	108
표 5-10. 콩의 생산 및 가격 변동성	109
표 5-11. 팥의 생산 및 가격 변동성	111
표 5-12. 감자의 생산 및 가격 변동성	112
표 5-13. 고구마의 생산 및 가격 변동성	113
표 5-14. 고추의 생산 및 가격 변동성	115
표 5-15. 마늘의 생산 및 가격 변동성	116
표 5-16. 양파의 생산 및 가격 변동성	118
표 5-17. 무의 생산 및 가격 변동성	119
표 5-18. 배추의 생산 및 가격 변동성	120
표 5-19. 수박의 생산 및 가격 변동성	120
표 5-20. 참외의 생산 및 가격 변동성	121
표 5-21. 사과와 감의 생산 및 가격 변동성	121
표 5-22. 배의 생산 및 가격 변동성	123
표 5-23. 복숭아의 생산 및 가격 변동성	124
표 5-24. 포도의 생산 및 가격 변동성	125
표 5-25. 감귤의 생산 및 가격 변동성	127
표 5-26. 감의 생산 및 가격 변동성	128
표 5-27. 참깨의 생산 및 가격 변동성	130
표 5-28. 농축산물 생산위험 분석 결과(단수변동크기 분석)	131
표 5-29. 품목별 지역 집중도 (2005)	133
표 5-30. 품목별 지역 집중도(2010)	134
표 5-31. 품목별 곡물자급도 추이	135
표 5-32. 품목별 자급률 목표치 설정 수준(2015년, 2020년)	136
표 5-33. 대상품목(안)	138
표 5-34. 농가소득안정직불제 품목별 소요예산 시산	144

그림 차례

제2장

그림 2-1. 미국의 농장수 추이	5
그림 2-2. 미국 소득안정제의 3중구조	10
그림 2-3. 쌀의 CCP 단가 추이, 2002~10년	11
그림 2-4. 쌀의 농가수취가격 추이	12
그림 2-5. ACRE의 개요	13
그림 2-6. ACRE의 지급기준	14
그림 2-7. 농업소득안정 프로그램의 구간별 정부보조 비율	27
그림 2-8. EU 회원국 농가소득 및 도농간 소득격차	36
그림 2-9. CAP 주요 지출내역	39
그림 2-10. CAP 지출에서 직불제의 비중, 2007~09년	39
그림 2-11. 쌀 소득보상직불제 지불단가	50
그림 2-12. 발작물 소득보상직불제 지불단가 개념도	52
그림 2-13. 호별소득보상제도 관련예산, 2011년	55

제4장

그림 4-1. 쌀소득보전직불제의 두가지 기능	90
그림 4-2. 쌀소득보전직불의 소득보전을	90
그림 4-3. FTA 피해보전직불제 개요	92
그림 4-4. FTA 피해보전직불제와 소득안정직불제와의 관계	94

제5장

그림 5-1. 농가소득안정직불제 대상품목 선정체계	100
그림 5-2. 쌀의 식부면적, 생산량 변화	105

그림 5-3. 쌀의 생산자가격, 생산액 변화	105
그림 5-4. 보리의 식부면적, 생산량 변화	106
그림 5-5. 보리의 생산액, 가격 변화	107
그림 5-6. 옥수수의 식부면적, 생산량 변화	108
그림 5-7. 옥수수의 생산액, 가격 변화	109
그림 5-8. 콩의 식부면적, 생산량 변화	110
그림 5-9. 콩의 생산액, 가격 변화	110
그림 5-10. 팥의 식부면적, 생산량 변화	111
그림 5-11. 팥의 생산액, 가격 변화	111
그림 5-12. 감자의 식부면적, 생산량 변화	112
그림 5-13. 감자의 생산액, 가격 변화	113
그림 5-14. 고구마의 식부면적, 생산량 변화	114
그림 5-15. 고구마의 생산액, 가격 변화	114
그림 5-16. 고추의 식부면적, 생산량 변화	115
그림 5-17. 고추의 생산액, 가격 변화	116
그림 5-18. 마늘의 식부면적, 생산량 변화	117
그림 5-19. 마늘의 생산액, 가격 변화	117
그림 5-20. 양파의 식부면적, 생산량 변화	118
그림 5-21. 양파의 생산액, 가격 변화	118
그림 5-22. 사과 of 식부면적, 생산량 변화	122
그림 5-23. 사과의 생산액, 가격 변화	122
그림 5-24. 배의 식부면적, 생산량 변화	123
그림 5-25. 배의 생산액, 가격 변화	123
그림 5-26. 복숭아의 식부면적, 생산량 변화	124
그림 5-27. 복숭아의 생산액, 가격 변화	125
그림 5-28. 포도의 식부면적, 생산량 변화	126
그림 5-29. 포도의 생산액, 가격 변화	126
그림 5-30. 감귤의 식부면적, 생산량 변화	127

그림 5-31. 감귤의 생산액, 가격 변화	128
그림 5-32. 감의 식부면적, 생산량 변화	129
그림 5-33. 감귤의 생산액, 가격 변화	129
그림 5-34. 참깨의 식부면적, 생산량 변화	130
그림 5-35. 참깨의 생산액, 가격 변화	131
그림 5-36. 중장기적 직접지불제 체계	146

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성

- WTO/FTA에 의한 시장개방이 확대되고 지구온난화에 의한 기상이변이 빈발해짐에 따라 농산물의 가격이나 수량이 급격하게 변화하는 등 농업 경영의 리스크가 높아지고 있다.
- 이러한 농업경영 리스크에 대해 적절히 대응하여 경영안정을 도모하고 장기적으로 농업의 지속가능한 발전과 농촌의 활력을 유지하는 정책수단으로서 농가소득안정직불제의 도입이 필요하다.
- 미국, 캐나다, EU, 일본 등 선진국에서도 최근 경영안정을 위한 직불제를 강화하고 있다. 미국과 일본은 품목별로 가격변동에 따른 영향을 완화하는 직불제를 실시하고 있고, EU는 품목횡단의 단일직불제로서 경영안정을 도모하고 있는 점이 특징이다.
- 특히 농산물 수입국이면서 쌀 과잉문제에 직면하고 있는 일본은 쌀작물의 증산을 유도하는 동시에 쌀 감산을 도모하는 새로운 직불제를 도입하

여 농가의 경영안정과 식량자급률 향상을 기대하고 있다는 점에서 주목을 끈다.

- 따라서 선진국의 최근 소득안정관련 직불제의 개편내용을 참고로 하여, 시장개방에 대한 영향을 완화하고, 쌀 과잉문제를 해소하면서 농가의 경영안정을 보장하여 농업의 지속적인 발전과 식량자급률 향상을 도모하는 농가소득안정직불제를 도입하기 위한 연구가 필요하다.

2. 연구 목적

- 이 연구는 현재 우리나라에서 실시하고 있는 다양한 직접지불제에 대한 개편방향을 제시하고,
- 향후 도입을 검토하고 있는 농가소득안정직불제에 대해서는 구체적인 도입방안과 예상되는 주요 쟁점에 대해서 몇 가지 시나리오별로 장단점을 분석·정리하여,
- 농가소득안정직불제의 조기 정착을 도모하고 직불제의 정책효과를 제고하는 것이 목적이다.

3. 연구내용 및 방법

- 주요 연구내용은 선진국의 직접지불제 최신동향과 시사점, 쌀소득보전직불제의 평가, 소득안정직불제와 다른 직접지불제와의 관계, 농가소득안

정직불제의 쟁점분석 등이다.

- 선진국 사례는 미국, 캐나다, EU, 일본 등 4개국의 소득안정관련 직불제에 한정하였다.
- 다른 직불제와 관계는 이미 실시되고 있는 쌀소득보전직불제, FTA피해보전직불제, 그리고 실시를 계획하고 있는 밭작물직불제 등과의 관계를 분석하였다.

- 이를 위해 문헌연구 및 관련 통계분석, 현지 실태조사와 농가 의향조사, 전문가 자문회, 외국의 경영안정관련 직불제의 문헌조사 등을 실시하였다.

4. 기대효과 및 활용방안

- 이 연구에서 제시된 농가소득안정직불제의 구체적인 실시 프로그램과 2011년 2차 도상연습 결과 등을 바탕으로 2013년 이후 추진할 ‘농가소득안정직불제’ 본사업의 정책 완성도를 제고한다.
- 단기적으로는 농가소득안정직불제를 실시함으로써 시장개방에 의한 영향 완화, 쌀 과잉문제 해소, 수요가 증가하는 밭작물의 생산 확대를 통한 식량자급률 향상, 농가의 경영안정 등을 도모하는 효과를 기대한다.
- 중장기적으로는 한국 농업을 둘러싼 국내외 여건변화 등에 대응한 직불제의 개편 또는 확충에 의한 농업의 지속적인 발전을 위한 기초자료로 활용한다.

제 2 장

선진국의 직불제 최근동향과 시사점

1. 미국

1.1. 농업구조 개황

- 미국의 농장수¹⁾는 1930년대 이후로 지속적으로 감소하여 2009년에는 1930년대의 3분의 1 수준인 약 220만으로 감소하였다.
 - 1930년대 중반까지는 농지면적의 증가로 새롭게 진입한 농가가 늘어나면서 농장수가 늘었으나 이후 농지면적이 점차 감소하고, 기계화의 진행으로 농장의 규모화가 진행되었다.
 - 그 결과 1930년대 후반부터 70년대까지 농장수가 급격히 감소하였으며, 1980년대 이후부터 감소 추세가 둔화되었다. 감소 추세에서 주목할 점은 2006년 200만 개를 약간 상회하였던 농장수가 2007년 220만 개 이상으로 늘어나고 있다는 점이다. 특히 영세규모의 농장이 증가하고 있다<그림 2-1>.

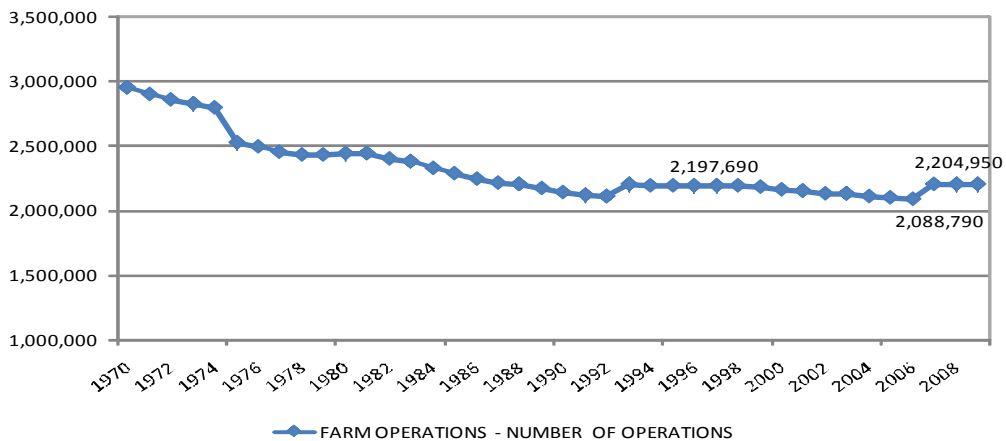
1) 미국에서 농장이란 연간 1,000달러 이상의 농산물 판매실적이 있는 농업경영체라고 정의하고 있다.

- 2007년 농업센서스에 의하면, 전체 농가 중 86.5%가 가족 혹은 개인소유의 농장이며, 7.9%는 공동경영, 4.4%는 법인이다. 1997년 이후 가족농의 급격한 감소세는 둔화되었지만, 법인수는 지속적으로 증가하고 있다.

- 미국의 농업센서스 조사는 5년 단위로 실시된다. 2002년에 비해 2007년에는 29만 1,329농가가 신규로 진입하였으며, 지난 10년간 36만 1,491농가가 새로 농사를 시작하였다. 신규 진입한 농가의 평균 연령은 비교적 낮은 편이며, 영농규모도 영세한 것이 특징이다.

그림 2-1. 미국의 농장수 추이

단위: 농가수



자료 : 미국 농무부(<http://www.usda.gov>)

- 2003~07년에 진입한 농가의 평균 연령은 47.6세로 전체 농가의 평균 연령에 비해 10세 정도 낮다. 65세 이상의 고령농 비율은 10%로 낮은 편이며, 이들의 약 80%는 겸업농가이다. 영농규모는 81ha로 전체 농가에 비해 2분의 1 정도이다. 1998년 이전에 진입한 농가의 영농규모는 198ha, 1998~02년에 진입한 농가의 영농규모는 115ha이다. 신규 진입한 농가의 순소득은 6,864달러로 10,000달러 이하의 영세 소득계층이 증가하고 있다는 것을 의미한다.

표 2-1. 미국의 신규농가 특성

단위: %, 달러

구 분	전체 농가	신규 진입농가		
		2003-2007	1998-2002	1998 이전
평균연령	57.1	47.6	50.4	60.4
65세 이상 비율	30	10	14	37
겸업비율	65	79	77	59
영농규모(ha)	169.1	81.3	115.3	198.3
순 소득	29,117	6,864	15,077	36,565

자료 : 미국 농무부(<http://www.usda.gov>)

- 농장의 규모화 정도를 보면, 소규모와 대규모 농장간의 규모 격차가 심화되고 있다. 즉 미국의 농장들이 전반적으로 규모화 추세를 보이고 있지만, 소규모 농장보다 대규모 농장을 중심으로 규모화가 집중적으로 진행되어 왔다.
 - 농장의 평균 경지면적의 추세를 보면, 1950년 86ha에서 2009년 169ha로 2배 증가하였다. 1992년 기준으로 하위 50% 농장의 경지면적은 전체 평균 농장 판매액의 25분의 1에 불과하며, 전체 판매액의 2%만을 생산하였다. 반면에 상위 10%의 농장은 전체 평균 농장 판매액의 7배를 생산하였으며, 이는 하위 50% 농장에 비해 152배의 규모이다.

- 순농가소득은 2000년 대 들어 지속적으로 증가하여, 2010년에는 7만 7,000 달러에 달하고 있다. 순농가소득 중 직접지불액이 차지하는 비중을 보면, 2000년대 들어 계속 증가(2005년 37.4%)하였지만, 최근 농산물 가격 상승 등으로 인해 순농가소득에서 직불제가 차지하는 비중이 감소하고 있는 추세이다(2010년 15.5%).

표 2-2. 미국의 순농가소득 중 직접지불액 비중

단위: 천 달러, %

구분	직접지불액(A) (Direct Payment)	순농가소득(B) (Net Farm Income)	비율 (A/B)
1950	0.3	13.6	2.06
1960	0.7	11.2	6.25
1970	3.7	14.4	25.83
1980	1.3	16.1	8.01
1990	9.3	44.8	20.76
2001	20.7	50.6	40.91
2002	11.0	37.3	29.49
2003	15.9	59.2	26.86
2004	14.5	73.6	19.70
2005	24.1	64.4	37.42
2006	15.8	57.4	27.49
2007	11.9	70.3	16.93
2008	12.2	86.6	14.14
2009	12.3	62.2	19.72
2010	11.9	77.1	15.47

자료 : 미국 농무부(<http://www.usda.gov>)

1.2. 주요정책 동향

- 현행 미국 농정을 규정하는 것은 2008년 농업법(Food, Conservation, and Energy Act of 2008)²⁾이며, 2012년까지 5년간 연방정부의 농업 및 농촌관련 정책을 제시하고 있다. 지난 20년 동안 축소되어온 농업에 대한 정부보조를 다시 증가시키는 등 세계 농정개혁 기조와는 다른 추세를 보이고 있다.
- 농산물 가격의 상승으로 농가소득이 급증한 반면, 보조금 수혜농가 자격을

2) 2008년 농업법은 2012년 9월말, 또는 2012년 곡물년도가 기한이다. 현재 2012년 농업법 제정을 검토 중이다.

완화하고 보조 수준을 높임으로써 납세자의 부담은 가중되었다는 비판이 제기되고 있다.

1.2.1. 소득안정망 및 위험관리

- 소득안정망에 대해서는 가격보전 직접지불(CCP)의 대상 품목 확대 및 소맥과 대두 등의 목표가격 인상, 융자단가 상향 조정을 통해 농가소득의 보전을 강화하고 있다. 또한 과일, 채소, 유기농산물 등은 신규 보조품목에 포함되었고, 설탕과 낙농품 등 기존 특별보호품목에 대한 지원은 증가하였다.
 - 수입보전 직접지불(ACRE)을 도입하여 농가소득 안전망을 확충하였다.

1.2.2. 환경관련 예산 증액

- 보존유보계획(CRP) 대상 면적은 감소하였지만 습지보존 면적이 확대되었으며 CRP 대상 토지에 방풍림이나 야생 동물을 위한 통로 개설을 위해 나무를 벨 경우 비용분담금을 지원하는 등 환경보전 관련 예산을 증액하였다.
- 또한 환경개선장려정책(EQIP)을 강화하여 경작지 보존을 위한 재원 증액, 보존관리계획(CSP)에 따라 토지, 물, 야생동물 등 자원보호 경영 방식을 채택하는 농민에게 보조금을 지급하고 있다.

1.2.3. 식품안전

- 가장 많은 예산이 투입되는 영양(Nutrition) 정책에서는 저소득층에 대한 최소공제한도를 늘려 지원 대상을 확대하였다. 원산지표시제 확대, 식품안전 및 소비자 보호에 관한 규정 강화³⁾와 육아비 부담 가구에 대한 지원액 상한

3) The Food Safety Modernization Act of 2010

을 없애고 지원강화, 긴급식품지원계획(TEFAP) 예산 증액, 학교 급식에 과일·채소 무료지원 확대 등 식품 안전과 국민건강에 대한 소비자와 정부의 관심이 정책에 반영되었다.

1.2.4. 연구개발

- 바이오에너지 제품 검사와 표시제도 강화, 바이오정제 시설 개량 지원 등 유가 상승에 대응한 바이오에너지 개발에 투자를 확대하는 등 농촌 에너지 소비를 효율화하기 위한 노력과 에너지 개발 지원이 확충되고 있다.

표 2-3. 미국의 2008년 농업법 지출액 추정

단위: 백만 달러

	작물(A)	환경보전(B)	수출(C)	소계	식량지원	합계
2008	7,454	3,988	334	11,776	36,108	47,884
2009	7,560	4,159	334	12,053	36,641	48,694
2010	7,238	4,196	335	11,769	36,898	48,667
2011	7,095	4,439	334	11,868	37,635	49,503
2012	7,191	4,774	334	12,299	38,722	51,021
계	36,538	21,556	1,671	59,765	186,004	245,769
연평균	7,308	4,311	334	11,953	37,201	49,154

자료 : CRS report for Congress(2008)

1.3. 소득안정직불제

1.3.1. 기본 구조

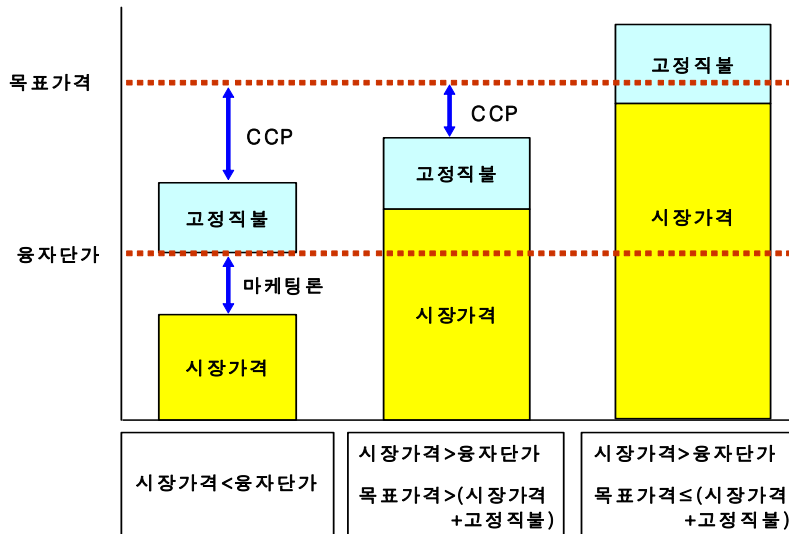
- 미국은 다양한 정책수단을 통해 농가 소득을 지지하거나 안정을 도모하고 있다. 소득정책의 핵심은 품목별 생산비 기준의 목표가격⁴⁾을 설정하고, 다

4) 목표가격은 생산비 기준으로 설정된다. 2006년 옥수수의 부셸당 생산비는 2.74달러(100), 목표가격은 2.63달러(96)이며, 대두는 생산비 5.80달러(100), 목표가격 5.80달

양한 직불제로서 이를 보장하는 방식을 강구하고 있는 점이 특징이다<그림 2-2>.

- 우선 최저가격을 지지하는 융자제도(Loan Rate)를 기본으로 하여, 과거 생산에 기초하여 지불하는 고정직불(Direct Payment; DP), 목표가격과의 차액을 보전하는 CCP가 중심이다.
- 그리고 시장가격이 최저지지가격을 하회하는 경우, 마케팅론(MAL)과 융자부족불(Loan Deficiency Payment; LDP)로서 시장에서 매도를 유도함으로써 수출을 확대하거나 재고를 감소하는 효과를 기대한다.

그림 2-2. 미국 소득안정제의 3중구조

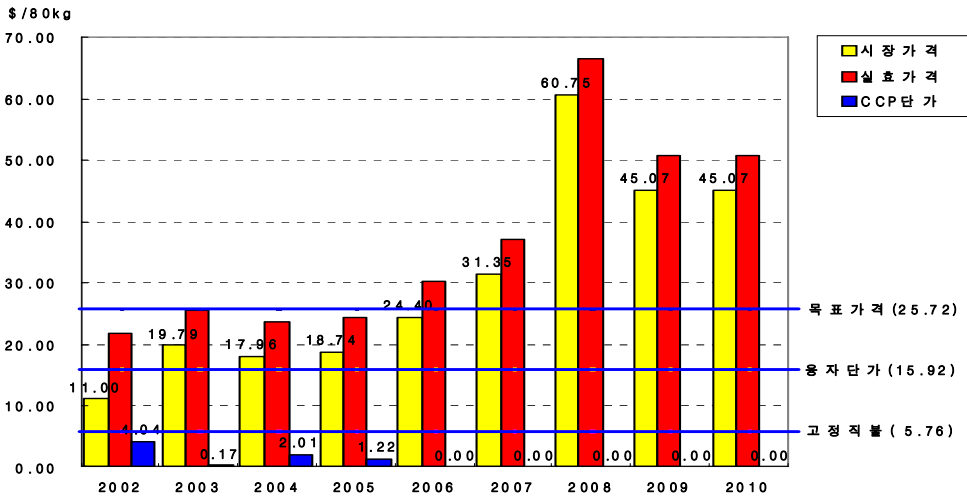


- 최근의 보조금 지불상황을 보면 국제 곡물가격의 상승으로 고정직불은 가격에 상관없이 지불되고 있으나, 이 이외의 마케팅론이나 CCP는 지불되지 않고 있다. 따라서 이러한 현상에 의해 2012년 농업법 검토과정에서 소득안정직불제 개편의 필요성이 제기되고 있다.

러(100), 소맥은 생산비 5.20달러(100), 목표가격 3.92달러(75)이다. 대체로 목표가격에 고정직불을 추가하면 생산비를 상회하게 된다.

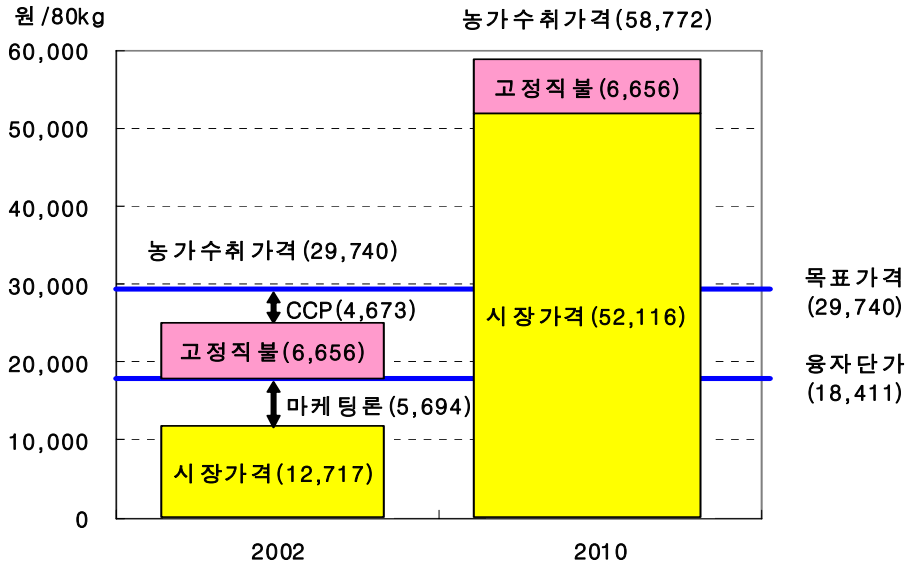
- 쌀의 경우, 2002년 이후 2005년까지는 소액이기는 하지만 CCP가 지불되었으나 곡물가격이 상승한 2006년 이후는 CCP가 지불되지 않았다. 또한 시장가격이 용자단가를 상회한 2003년 이후는 마케팅론이나 용자부족불도 지불되지 않는 등 제도가 작동하지 않고 있다<그림 2-3>.
- 실제 쌀 농가의 수취가격을 살펴보면 2002년과 같이 시장가격이 용자단가를 하회하면, 그 차액은 마케팅론이나 용자부족불로서 보전된다. 여기에 고정직불을 추가한 금액이 목표가격을 하회하면 그 차액은 CCP로서 보전된다.
 - 2002년의 경우, 쌀 80kg당 시장가격(12,717원)에 세가지 보조금(마케팅론(5,694원)+고정직불(6,656원)+CCP(4,673원))이 추가되어 농가는 목표가격(29,740원)을 수취한다.
 - 2010년의 경우, 곡물가격의 폭등으로 시장가격이 목표가격을 대폭 상회하기 때문에 농가는 80kg당 시장가격(52,116원)에 고정직불(6,656원)을 추가한 58,772원을 수취한다<그림 2-4>.

그림 2-3. 쌀의 CCP 단가 추이, 2002~10년



주 : (1) 정곡 80kg당으로 환산한 금액임.
 (2) 실효가격(effective price)은 시장가격이나 용자단가 중 높은 가격에 고정직불을 추가한 가격이며, 이것이 목표가격을 하회하면 그 차액이 CCP 단가임.

그림 2-4. 쌀의 농가수취가격 추이



주 : (1) 농가수취가격은 ‘시장가격+ 직불금’의 합계임.
 (2) 2010년 기준환율(1달러=1,156.3원)로 환산함.

1.3.2. 수입보전 직접지불(ACRE)

○ ACRE는 2008년 농업법에 의해 처음으로 도입되었으며, 종전의 CCP를 보완하는 제도이다. 가격기준의 CCP는 흉작으로 수량이 감소해도 시장가격이 상승하면 직불금이 지불되지 않고, 또한 풍작이 되어 수량이 증가해도 가격이 하락하면 직불금이 지급되는 등 소득안전망으로서 충분히 기능하지 않는 한계가 있었다.

○ 이러한 단점을 시정하고 농가 소득을 안정적으로 보전하기 위해 2009년부터 가격 기준 CCP 대신에 수입기준 보조금인 ACRE를 농가가 자발적으로 선택할 수 있는 기회를 제공하고 있다.

- 농가별로 $\text{당년수입}(\text{전국평균} \times \text{주별평균})$ 이 $\text{기준수입}(\text{과거 2년 전국평균} \times$

- 과거 5년 주별평균)을 하회하면 그 차액에 대해 수입기준의 보전방식이다.
- 농가는 일단 ACRE를 선택하면 2012년까지 번복이 불가능하며 고정직불(DP)의 20%와 용자단가(LR)의 30%가 삭감되는 조건으로 직불금을 받게 된다.
 - 농가의 ACRE 대상품목 경작면적이 기준면적(base acreage)을 초과할 경우 농가는 어떤 경작지가 이 제도에 포함될 것인지를 선택해야 한다.

그림 2-5. ACRE의 개요

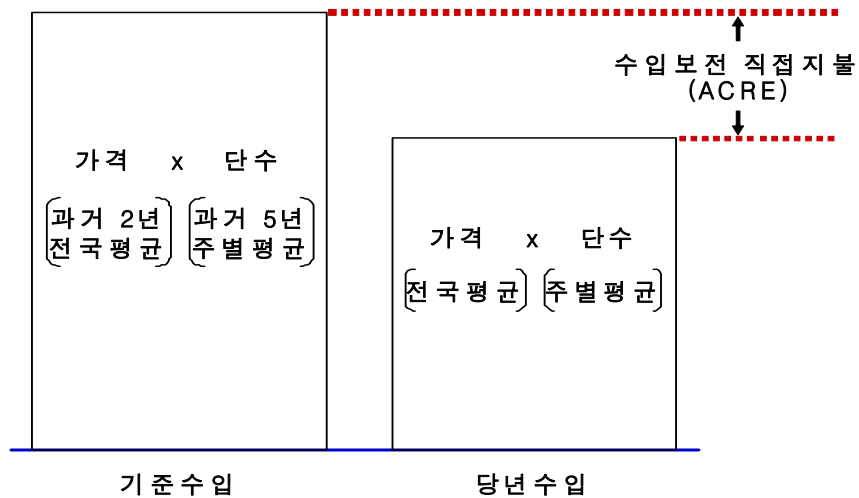
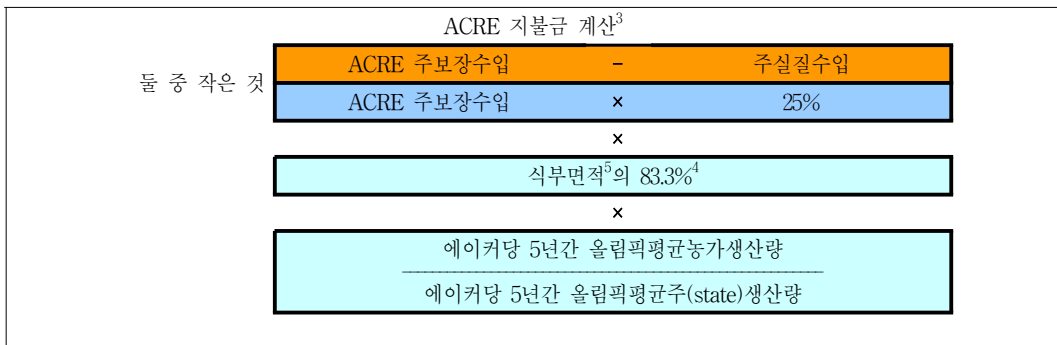


그림 2-6. ACRE의 지급기준



주 : (1) ACRE 참여농가는 CCP 대신 고정직불의 20%, 용자단가의 30% 감소된 직불금을 수급하게 됨.
 (2) 올림픽평균은 5년중 최고·최저 수치를 제외한 3년간 평균임.
 (3) ACRE은 10월 1일에 공고될 예정임.
 (4) 2012년에는 85%가 됨.
 (5) ACRE 지불금을 받을 농가는 총식부면적이 농가총기준면적을 초과해서는 안 됨.

- ACRE 지불을 위해 충족해야 할 두 가지 조건
 - ① 농가실질수입이 농가ACRE기준수입보다 반드시 적어야 한다.
 - 농가실질수입=농가실질생산량×둘 중 큰 것[미국 국내 평균시장가격 혹은 용자단가의 70%]
 - 농가ACRE기준수입={최근 5년간 평균생산량×ACRE 보장가격}+농가 지불한 에이커 당 작물보험료
 - ② 주 실질수입이 ACRE 후보장수입보다 반드시 적어야 한다.

- ACRE 지불금 한도
 - 직접지불금=\$40,000 - 고정직불에서 20% 차감한 금액
 - ACRE 수입보장지불금=\$65,000 + 고정직불에서 20% 차감한 금액

- 2009년 기준 ACRE에 신청자는 전체 대상자 중에서 8.1%인 13만 7,000명 이고, 면적기준으로는 13.6%인 3만 2,000에이커에 불과하다<표 2-4>.
 - 당초 예상했던 것보다는 대폭 하회하는 수준이며, 요인은 곡물가격이 높은 수준을 유지하고 있어 CCP에서 ACRE로 전환할 필요성이 낮아졌기 때문이다.
 - 향후 ACRE로의 전환될 가능성은 2012년 새로 제정될 농업법에서 고정 직불의 삭감이나 폐지 여부와 농산물 가격수준 여하에 달려있다.⁵⁾

- 2009년산 ACRE 보장가격은 2007년 판매가격과 2008년 판매가격의 평균에 90%를 적용하여 계산한다. 계산 결과 ACRE 보장가격은 부셸당 옥수수는 4.34달러, 대두는 10.08달러, 소맥은 6.17달러가 된다. 이러한 가격수준

5) 단지 CCP에서 ACRE로 전환되는 경우 WTO 농업협정과의 정합성 문제가 예상된다. ACRE는 목표가격 대신에 시장가격을 기준으로 한 수입금액이 기준이기 때문에 시장가격이 상승하면 ACRE 지불금액이 증대될 가능성이 있다. CCP는 현재 감축대상보조이나 최소허용보조로 취급되고 있고 DDA에서는 새로운 blue box로서 이행될 가능성이 있으나 ACRE는 감축대상정책에 해당되기 때문이다.

은 목표가격보다 60% 정도 상회하는 수준이며, 2008년보다는 떨어지지만 2007년 전국평균 판매가격과 거의 비슷한 수준이다<표 2-5>.

- 따라서 ACRE는 수입보전을 위한 가격보장 수준을 가격이 대폭 상승한 2007년 가격에 연계하여 높은 수입을 보장한다는 취지라고 이해할 수 있다.

표 2-4. ACRE 참가자 및 참가면적 현황

단위 : 천명, 천에이커, %

	2009				2010			
	농가기준		면적기준		농가기준		면적기준	
ACRE	129	7.7	32,529	12.8	137	8.1	35,129	13.6
CCP	1,541	92.3	222,044	87.2	1,562	91.9	222,283	86.4
전체	1,670	100.0	254,573	100.0	1,699	100.0	257,412	100.0

자료 : USDA

표 2-5. ACRE의 보증가격과 목표가격의 비교

	옥수수	대두	소맥
목표가격	2.63	5.80	3.92
전국평균판매가격(2007)	4.25	10.15	6.48
전국평균판매가격(2008)	5.40	12.25	7.25
ACRE보증가격	4.34	10.08	6.17

주 : ACRE 보증가격은 2007~08년 평균의 90% 수준임.

자료 : USDA

1.3.3. 수입보험

- 수입보장 상품(Revenue Insurance Plans)은 자연재해로 인한 생산량 감소, 가격하락 등으로 인한 농가 수입손실을 보상하는 제도이다. 옥수수, 대두, 소맥, 면화, 쌀, 보리, 카놀라, 해바라기 등 선물거래소에 상장되어 있는 농

산물에 한하여 실시된다.

- IP(Income Protection), CRC(Crop Revenue Coverage), GRIP(Group Revenue Insurance Protection), RA(Revenue Assurance) 등이 이에 해당한다.

○ 작물수입보험(CRC)은 1996년 Redland Insurance사가 개발한 소득보장형 상품으로, 가격 하락 또는 생산량 하락에 따른 농가의 소득 손실을 보상한다.

- RA, IP와 상품내용이 유사하며, 선물가격에 기초하여 보험계약시의 보험 금액 및 수확시의 가격이 산정된다.

○ 대상작물

- CRC : 옥수수, 대두, 밀, 면화, 수수, 쌀
- RA : 옥수수, 대두, 밀, 면화, 쌀, 보리, 카놀라, 해바라기
- IP : 옥수수, 대두, 밀, 면화, 수수, 보리

○ 보장수준=APH×계약사선택수준(50~85%)×수확가격(선물가격)

○ 기존 농작물수입보험과의 관계

- ACRE는 기존에 운영되고 있는 두 개의 농작물수입보험인 GRIP와 CRC를 혼합한 형태이다. 따라서 ACRE는 주 보장수입을 설정하는데 있어 GRIP와 유사한 면이 있다.
- 그러나 보장수입을 결정하는데 있어서 ACRE는 생산량은 주(state) 단위의 생산량을, 가격은 미국 국내 평균시장가격을 사용하고, GRIP는 카운티단위의 생산량과 시카고 상품거래소(CBOT) 선물가격을 이용한다는 점에서 차이가 있다. 또한 ACRE와 CRC는 농가수입손실에 대한 보상을 결정할 때 농가실질수입이 보장수입보다 적어야 한다는 점에서는 유사하다.
- 그러나 보장수입을 정하는데 있어 ACRE는 농가의 5년간 올림픽평균 생

산량과 2년간 미국 국내평균가격을 이용하는 반면에 CRC는 과거 농가 실질생산실적과 CBOT 선물가격을 이용한다는 점에서 차이가 있다.

1.4. 특징

- 미국의 소득안정형 직불제는 ① 용자제도, ② 고정직불, ③ CCP(또는 ACRE), 그리고 ④ 각종 수입보험 등 복수의 정책수단을 통하여 일정 수준의 농업소득을 보장하며, 소득안정망으로서 효과적으로 기능하고 있다.
- 기본적으로는 최저가격을 지지하면서, 과거의 식부면적과 단수, 현재의 가격 등을 연계하여 리스크 관리를 도모하는 방식이다. 가격보전의 수준은 생산비 수준의 목표가격을 보상하는 부족불제도의 성격이 강하다.
- 이와 같이 농가의 소득안정은 지원제도를 통해 시장가격 하락 문제를 해결하고, 국제경쟁력 제고에 의해 농산물 수출을 확대하는 효과를 나타나고 있다. 단지 최근 국제 곡물가격의 상승으로 인하여 마케팅론이나 CCP가 발동되지 않는 문제가 있어 일부 생산자는 제도 개정의 필요성을 제기하고 있다.
- 미국은 1996년 생산조정 폐지와 연계하여 직불제를 확대함에 따라 수출 확대의 가능성을 높였다. 즉 목표가격과 시장가격을 분리하되, 목표가격과의 차액에 대해서는 복수의 직불제로서 보전을 하고, 시장가격은 국제가격 수준으로 낮게 유지함으로써 수출 가능성이 높아진 것이다. 이러한 제도적 기반 위에서 향후 FTA 등에 의해 수입국의 관세가 인하되면 수출 가능성을 더욱 높아질 것이다.

2. 캐나다

2.1. 농업 현황

- 캐나다의 면적은 998만km²로 남한의 100배, 남북한의 45배 정도이며, 인구는 3,300만명이며, 10개 주와 3개 준주로 구성되어 있다.
- 2006년 센서스에 의하면 농장경영주(farm operators)는 32만 7,055명이며, 이 중 전업농⁶⁾은 17만 6,145명이다. 농가인구(farm population)는 68만 4,260명(전체인구의 약 2%), 이 중 농촌지역 농가인구 64만 2,715명, 도시지역 농가인구 4만 1,545명이다. 농촌인구(rural population)는 612만 4,025명이며, 농촌인구 중 농가인구 비중은 10.3%이다.
- 2006년 현재 경지면적은 6,758만 6,739ha(국토의 6.8%), 농장당 경지면적은 295ha에 달한다. 농업인 1인당 경지면적은 207ha이다.
- 농업생산액(GDP)은 262.8억달러(캐나다달러, 2009년)이며, 캐나다 GDP의 2.2%, 농업과 식품산업을 포함한 GDP는 980억달러(GDP의 8.2%, 2009년)에 달한다.
- 농가소득은 10만 31달러, 감가상각후 농가소득은 8만 5,156달러이다(2008년). 이 중 비농업소득은 7만 8,475달러, 농업소득은 2만 1,555달러이다.

6) 겸업의 경우 운수업, 수리공, 건설업, 중장비 등을 겸업하는 경우이다.

2.2. 농업정책 일반

- 캐나다는 매 5년마다 연방농무부(AAFC) 장관과 주·준주의 농업부 장관들이 농업정책의 틀에 대한 협약을 체결하여 정책을 추진한다.
 - 현행 농업정책(Growing Forward)은 2008~13년까지 추진되며, 농업투자 계정(AgriInvest), 농업소득안정 프로그램(AgriStability) 등의 경영안정 프로그램이 핵심이다.
 - 이전의 2003~08년의 농업정책(APF : Agricultural Policy Framework, 농업정책틀)에서는 CAIS 등의 경영안정 프로그램이 중심이었다.
- 유일하게 모든 품목을 포괄하는 농가단위 소득안정제도를 전면 실시하고 있다. 1999년부터 일부 주에서 시범사업을(조정총수익보험 : Adjusted Gross Revenue, AGR)하였고, 미국을 제외하고 유일하게 모든 품목을 포괄하는 농가단위 소득안정제도는 1991년 NISA(Net Income Stabilization Account : 순소득안정계정) 도입 이후 계속되고 있다.
- 캐나다의 주요 농업정책의 특징에서 협동조합운동의 영향과 곡물수출국으로서 대평원지역에 대한 정책적 지원 사례가 다수를 차지한다.
- 농산물의 유통질서를 확립하기 위해 정부로부터 독점권(monopoly power)을 부여받은 생산자중심(경우에 따라 정부중심)의 법정 조직인 마케팅보드를 운영하는 것이 특징이다. 마케팅보드의 목적은 가격안정을 위한 공급조절 및 적정가격 유지를 통해 생산자의 적정이윤을 보장하는 것에 있다.

2.3. 농가소득안정제도

2.3.1. 농업투자계정(AgriInvest)

(1) 개요

- 농업투자계정은 일종의 저축예금(savings account)으로 농가의 소규모 소득 감소에 대한 경영안정을 목적으로 운영된다.
 - 대규모 소득감소(기준소득의 85%이하로 소득감소)는 농업소득안정 프로그램(AgriStability)이 담당한다.

- 농업투자계정(AgriInvest)은 1991년 농가소득보호법의 제정과 함께 도입된 NISA(Net Income Stabilization Account, 순소득안정계정)을 거의 그대로 계승하였으며, NISA제도는 2003년 CAIS(Canadian Agricultural Income Stabilization, 캐나다 농업소득안정 프로그램) 제도와 함께 폐지되었으나 다시 시행한다.
 - 1991년 당시 NISA제도의 도입은 1980년대 하반기 계속되는 곡물생산지대(대평원)의 대가뭍에 대한 임시지원 프로그램으로 인한 재정압박, UR 농업협상에 대한 대응 등을 위해 기존 품목별 보조제도에서 탈피하여 모든 품목을 포괄하는 농가단위의 소득안정제도로서 도입되었다.

- 이 제도의 도입시기는 2008년이며, 캐나다의 농업정책은 5년마다 연방농무부(AAFC) 장관과 주정부 농업부장관들이 협약을 맺어 추진하고 있다.
 - 현행 농업정책(Growing Forward)은 2008년부터 2013년까지 5년간 추진된다.
 - 법적 근거는 ‘농업소득보호법’(Farm Income Protection Act, 1991년)이다.
 - 대상농가는 신청하여 가입한 농업인으로 제한되며, 캐나다에서 농업경영에 종사하고, 국세청(CRA)에 소득세(농업소득세) 신고를 한 농업인만이 가입이 가능하다.

- 이 프로그램 기본구조는 농업인은 <기금 1>에 예치하고, 정부는 <기금 2>에 농업인 예치금에 상응하는 금액을 예치(농업인과 정부의 예치금비율은 1:1, 정부예치금은 연방정부와 주정부가 각각 6:4 비율로 부담한다.
 - 소득하락시 농업인은 <기금 2>(정부 예치금)에서 먼저 인출하고, <기금 2>가 고갈되면 <기금 1>(농업인 예치금)에서 인출한다. <기금 1>에서의 인출금은 비과세이나 <기금 2>에서의 인출은 과세대상이다.

표 2-6. AgilInvest 기금 구조

기금 1(Fund 1)	기금 2(Fund 2)
농업인 예치금	정부 예치금
기금2 고갈시 인출	우선인출
비과세	과세

- 농업인예치금은 인정순매출(ANS, Allowable Net Sale)을 기준으로 예치한다.
 - 인정순매출=인정품목 매출(sales of allowable commodities) -
인정품목 매입(purchases of allowable commodities)
 - 인정품목은 공급관리(Supply Management)⁷⁾ 대상 품목을 제외한 대부분의 1차 농산물이 해당된다. 또한 가입자의 농장에서 생산한 가공 농산물(예를 들면 딸기잼, 육포, 밀랍초 등)도 인정품목에 포함된다.
 - 인정품목 매출에는 생산손실이나 소득대신 받는 농작물보험(production insurance) 보험금, 야생동물피해보상, 식품검역청의 지급금 및 가축의

7) 공급관리(Supply Management) 정책대상품목은 낙농(Dairy), 가금류(양계, 계란, 칠면조), 소맥(밀)은 각각 별도 법률과 별도 마케팅보드(Marketing Board, 캐나다낙농위원회, 캐나다소맥위원회, 전국양계에이전시)를 구성하여 생산쿼터제(낙농, 가금류), 가격통제권, 생산물의 독점매입권 및 독점판매권 등을 가진다. 공급관리정책은 오랜 역사를 가지고 있어 1차세계대전시 가격안정(소맥), 대공황이후 공급과잉상황에서 가격보장(낙농), 만성적인 가격불안정 해소(가금류, 1972년) 등을 위해 강구되어 왔다.

주문사육 소득도 포함된다. 그 밖에 인정품목의 판매액(매출액)은 당연히 포함된다. 그리고 인정품목 매입에는 종자, 식물(묘목 등), 가축 등 농자재(투입재)의 비용과 배합사료 매입, 가축의 주문사육 비용도 포함된다.

- 예치금 한도는 매년 인정순매출(ANS)의 1.5%, 금액으로는 2만 2,500달러 이하 까지 예치 가능하고, 누적 예치금 한도(maximum account balance), 즉 <기금 1>과 <기금 2>를 합친 계정 전체의 최대 잔고는 그 해 및 이전 2년(총 3년)간의 평균 인정순매출(ANS)의 25%를 초과할 수 없다.
 - 인정순매출은 매년 150만달러까지 인정된다($1,500,000 \times 1.5\% = 22,500$ 달러)
 - 농업인 예치금이자는 농업인이 선택한 금융기관과 농업인 협의하여 결정하고, 발생이자는 모든 <기금 2>(정부예치금)로 입금되어 관리된다.
 - 언제라도 경영위험 완화 또는 기타 투자를 위해 기금인출이 가능하다.

(2) 가입현황

- 농업투자계정의 가입현황은 2007년 14만 2,896명에서 2008년 11만 2,324명으로 감소하였다.
 - 2006년 센서스 당시 농업인(farm operators, 농장경영주) 32만 7,055명을 기준으로 할 경우, 2008년에 약 34.3% 수준의 농업인이 가입하였고,
 - 농업소득(gross sales)이 1만달러 이상인 농업인 가운데 가입율은 각각 2007년 76%(1만달러이상 농업인 18만 9,100명), 2008년 61%(1만달러이상 농업인 18만 5,250명) 정도이다.
 - 농업인예치금 총액(2010년)은 5억 6,400만달러이다.
 - 소요재원은 8억 4,580만달러(2007년)→2억 6,330만달러(2008년)→1억 2,000만달러(2009년)로 매년 감소하고 있다.

(3) 이전 순소득안정계정(NISA)과의 차이

- NISA에서는 순소득(net income, 즉 이윤)이 5년 평균 이하이거나 20만달러 이하인 경우만 인출 가능하였으나 농업투자계정(AgrInvest)에서는 언제라도 경영위험완화 또는 기타 투자를 위해 기금인출이 가능하다(인출조건 폐지).
- NISA에서는 <기금 1>에 대한 은행의 지급이자 외에 추가로 3%의 보너스 이자를 지급하였으나 농업투자계정(AgrInvest)에서는 폐지되었다(보너스이자 폐지).
- NISA에서는 순매출(매출-매입)의 3%까지 예치 가능하였으나 농업투자계정(AgrInvest)에서는 순매출의 1.5%까지만 예치 가능하다(예치한도 축소).

(4) 특징

- 캐나다의 농업투자계정은 임의가입방식으로서 일괄 적용방식인 미국, EU, 일본, 한국과 상이하다.
 - 일부 농가부담 방식으로 전액 정부보조의 미국, EU, 일본, 한국과 상이하다. 즉, 농업인+주정부+연방정부의 3자(tripartite)가 공동 부담하는 방식(농업인 50%부담, 주정부+연방정부 50%부담)이다.
 - 그러나 실제로는 농업인의 예치금에 상응하는 금액(즉 1:1 비율)을 정부가 예치금으로 적립함으로써 농업인 입장에서는 예금이자율이 100%가 넘는 초고금리 저축상품에 해당된다.
 - 정부 예치금을 농업인 예치금의 이자수입으로 간주할 경우 예금이자율이 100%이다. 여기에 농업인 예치금에는 별도 은행이자가 발생하므로 농업인 입장에서는 100%가 넘는 이자가 발생하는 셈이다.
- 농업투자계정(AgrInvest)는 소규모 소득감소에 대응한 경영안정 프로그램

이고, 농업소득안정 프로그램(AgriStability)은 대규모 소득감소(기준소득의 85%이하 소득감소)를 위한 프로그램으로 설계되었지만, 실제 농업투자계정(AgriInvest)은 어느 때나 인출이 가능하므로 대규모 소득감소를 포함하는 모든 수준의 소득감소에 대한 경영안정 프로그램으로 기능한다.

- 2003년부터 2008년까지 시행된 CAIS(캐나다 농업소득안정 프로그램)에 종래 NISA(순소득안정계정)제도가 재도입됨으로서 결과적으로 농업인의 경영안정 프로그램을 보다 강화하였다고 할 수 있다.
- 농업인 입장에서는 초고금리 저축상품이므로 NISA때와 마찬가지로 경영위험시기에 인출하지 않고 계속 적립한 후 은퇴시에 인출해 갈 가능성이 높다.
- 농가의 모든 품목을 포괄하는 전체 농업소득을 파악해야 하므로 농업소득과약이 곤란한 경우 제도운영이 불가능하다고 할 수 있다.

2.3.2. 농업소득안정 프로그램(AgriStability)

(1) 개요

- 농업소득안정 프로그램(AgriStability)은 농가의 대규모 소득감소에 대한 경영안정을 목적으로 운영된다.
 - 농업소득이 기준소득의 85%이하 감소시 경영안정을 도모하는 프로그램이다.
- 이 제도는 2003년 도입되었던 CAIS(Canadian Agricultural Income Stabilization, 농업소득안정 프로그램)과 같은 제도로서 이를 보다 보완한 것이 특징이다.
 - CAIS는 2003년 당시 연방농무부 장관이 주정부 농업부 장관들과 5년간(2003~08년)의 농업정책(APF: Agricultural Policy Framework) 협약을 체결하면서 APF 농업정책의 하나로 도입되었다.⁸⁾

8) 종래 NISA(순소득안정계정)를 대체하여 소득감소에 대해 보다 효과적으로 경영안정을 도모하기 위한 목적으로 도입되었다.

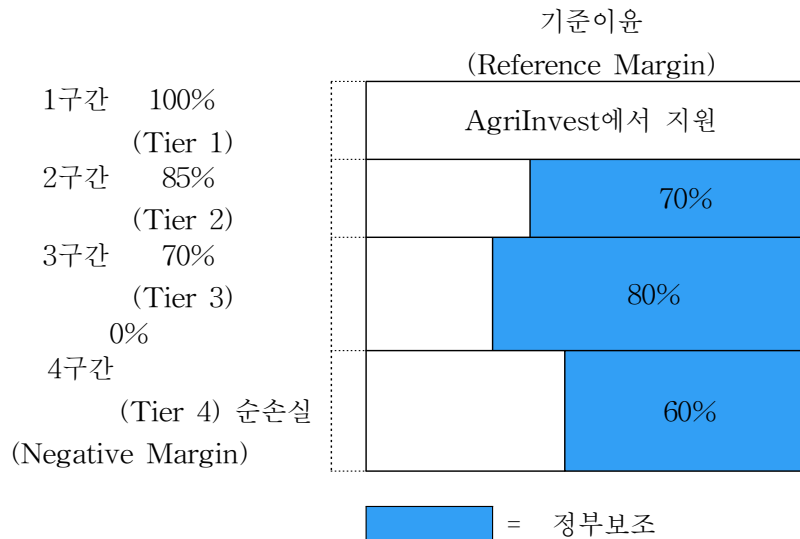
- 2008년 도입되면서 농업투자계정(AgriInvest) 등과 같이 현 농업정책 (Growing Forward)의 주요 정책으로 운영되고 있으며, 법적 근거는 농업소득보호법(Farm Income Protection Act, 1991년)이다.
- 대상농가는 신청하여 가입한 농업인에 한정하고, 캐나다에서 농업경영에 종사하고, 국세청(CRA)에 소득세(농업소득세) 신고를 한 농업인만이 가입 가능하다.
- 다만 추가적으로 연속해서 최소 6개월 이상 영농활동에 종사해야 하며, 작물의 생산주기(production cycle)를 완료하는 것을 요건으로 한다. 즉 작물(crop)의 재배와 수확, 가축의 사육을 마친 후 가입 가능하다.
- 프로그램 기본구조는 그 해의 이윤(margin, 농업소득-농업비용)이 기준이윤(reference margin)보다 85%이하로 하락(즉 이윤감소가 15%이상)하는 경우부터 보조금을 지급하여, 이윤이 마이너스(-), 즉 손실이 발생하는 경우에도 보조금을 지급한다.
- 구간을 정해 이윤감소가 커질수록 보조금 지급비율이 높아지는 구조이며, 기준이윤은 이전 5년간 평균이윤(순소득=농업소득-농업비용)으로서, 최저이윤과 최고이윤은 제외하고 계산하는 올림픽 평균방식으로 산출한다.
 - 이윤(margin)은 인정소득(allowable income)-인정비용(allowable expenses),
 - 인정소득은 농업투자계정(AgriInvest)과 마찬가지로 대부분의 1차 농산물이 해당된다.
 - 인정비용은 농업투자계정(AgriInvest)과 마찬가지로 종자, 식물(묘목 등), 가축 등 농자재(투입재)의 매입비용이 포함된다.
- 보조금 지급비율
- 1구간(15%미만 이윤감소, Tier 1) : 농업투자계정(AgriInvest)으로 해결
 - 2구간(15%이상~30%미만 이윤감소, Tier 2) : 70% 보조

- 3구간(30%이상~100%미만 이윤감소, Tier 3) : 80% 보조

* 순손실(100%이상 이윤감소)의 경우에는 60% 정부보조⁹⁾

- 보조금의 재원부담은 농업투자계정(AgriInvest)과 마찬가지로 연방정부와 주정부가 6:4 비율로 분담한다.

그림 2-7. 농업소득안정 프로그램의 구간별 정부보조 비율



- 보조금 지급상한은 300만달러 또는 가입자의 이윤감소의 70% 중 보다 적은 금액을 지급상한으로 한다(순손실의 경우에도 적용).

- 보조금 선지급제도

- 중간지급(interim payment) : 생산주기를 완료하고, 6개월이상 계속해서 영농활동에 종사하고, 15%이상 이윤감소시 보조금을 미리 지급한다.

9) 다만 기준이윤이 플러스이거나 또는 기준이윤이 마이너스(순손실)인 경우에는 기준이윤 계산에 사용된 이윤들의 3분의 2는 플러스이어야 한다.

- 특정선지급(targeted advance payment, TAP) : 특정지역이나 특정품목 생산자들에게 심각한 재정타격을 주는 비정상적 생산상황이나 시장붕괴 상황시 지급한다.

(2) 가입현황

- 가입 농업인은 2007년 11만 9,087명에서 2008년 10만 6,420명으로 감소하였다.
- 2006년 센서스당시 농업인(farm operators, 농장경영주) 32만 7,055명을 기준으로 할 경우 2008년에 약 32.5% 정도의 농업인이 가입하고 있다.
- 농업소득(gross sales)이 1만달러이상인 농업인 가운데 가입율은 각각 2007년 63%(1만달러이상 농업인 18만 9,100명), 2008년 57%(1만달러이상 농업인 18만 5,250명) 정도이다.
- 보조금 지급액은 2008년 1만 9,807명에게 7억 5,300만달러이다.
- 소요재원은 2007년 6억 9,630만달러에서 2008년 7억 2,130만달러, 2009년 5억 7,610만달러이다.

(3) 이전 CAIS(캐나다 농업소득안정 프로그램)와의 차이

- 종전 CAIS에서는 순손실(negative margin, 마이너스 이윤)의 경우에는 보조금 지급이 없었으나 현 농업소득안정 프로그램(AgriStability)에서는 60% 보조금을 지급한다.
- 종전 CAIS는 NISA(현 AgriStability)가 없었으므로 모든 이윤감소구간에 적

용되었으나 농업소득안정 프로그램(AgriStability)은 15%이상 이윤 하락시 작동한다.

(4) 농작물보험(AgriInsurance)과의 관계

- 농작물보험 가입유도를 위해 순손실이 발생한 경우 농작물보험 미가입 농가에게는 가입농가보다 적게 보조금을 지급한다(농작물보험 가입시 받았을 금액의 최고 60%까지 삭감).
- 농업투자계정(AgriInvest)과 마찬가지로 농작물보험 보험금도 생산감소 또는 소득대신 받은 것이므로 인정소득에 포함된다.
 - 농작물보험은 수량(Q) 변동만 보장하는 반면에 농업소득안정 프로그램(AgriStability)은 수량(Q)변동과 가격(P) 변동을 모두 보장한다.

(5) 특징

- 농업투자계정(AgriInvest)과 마찬가지로 임의가입방식이며, 일괄 적용방식인 미국, EU, 일본, 한국과는 상이하다.
 - 일종의 종합소득보험(comprehensive income insurance)으로서 소득감소가 많은 구간일수록 보조금 지급비율이 높아지는 구조이다.
 - 2003년부터 2008년까지 시행된 CAIS(농업소득안정 프로그램)에 종래 NISA(순소득안정계정)제도가 재도입됨으로써 결과적으로 농업인의 경영안정 프로그램은 보다 강화되었다고 할 수 있다.
- 단기적인 소득변동에는 효과를 발휘할 수 있으나 장기적인 소득감소추세에서는 효과적으로 작동하지 못하는 한계가 있다.
 - 단기에서도 처음 이윤감소 해에는 효과적이거나, 2년이상 연속적인 경영악화에는 보조금이 감소하게 된다.

- 역시 농가의 모든 품목을 포괄하는 전체 농업소득을 파악해야 하므로 농업 소득파악이 곤란한 경우 제도운영이 불가능하다.
 - 서류작성이 복잡하여 농업인 신청의 70~80%는 회계사 또는 제3자가 대행하고 있으며, 주요 선진국(미국, EU, 일본 등) 중 유일하게 전면적으로 시행되는 품목횡단적 농업소득안정 프로그램이다.

2.3.3. 농업보험(AgriInsurance)

(1) 개요

- 농업보험은 생산량 변동 또는 가격 변동에 대응한 품목별 소득안정 도모가 목적이며, 생산량(Q) 변동에 따른 경영위험을 완화하는 것이 주이나 가격(P) 변동을 보장하는 프로그램도 일부 운영되고 있다.
- 법적 근거는 농업소득보호법(Farm Income Protection Act, 1991년)이다.
 - 연방법률 외에 주별로 주 법률을 제정하여 운영하는 경우도 다수 있다 (브리티시컬럼비아주의 경우 농작물보험법(Insurance for Crops Act, 1996년)에 근거하여 운영).

(2) 추진체계

- 연방정부
 - 주정부개발 보험프로그램의 승인(연방정부의 부담이나 합의가 필요한 프로그램의 경우), 보험료율·기준수확량·보장수준(coverage level) 등에 관한 기준 개발 및 적용을 담당한다.
- 주정부
 - 보험프로그램 개발 및 시행(design and delivery)을 한다.

- 비용부담
 - 연방과 주정부가 6:4 비율로 부담한다.

(3) 농작물보험 유형

- 수량기준보험(production-based) 또는 면적기준보험(area-based)으로 구분된다.
- 수량보험이 일반적이나 일부 주에서 가격보험(price insurance, 앨버타 가축 보험, 퀘벡 소득안정보험 및 온타리오 위험관리프로그램)도 운영된다.
- 기타 유기농보험(유기농산물대상), 날씨파생보험 등 특수 보험도 존재한다.

(4) 주별 보험프로그램

- 브리티시컬럼비아(BC)
 - 베리류(berry), 초지(forage), 곡물, 과수(이상 50, 70, 80% 보장), 포도(99, 95% 보장), 채소(수량기준 50, 70, 80% 보장, 면적기준 90, 80% 보장)
- 퀘벡(Quebec)
 - 작물보험(과수, 곡물, 감자, 가공용채소, 메이플시럽, 양봉 등 포함) 및 품목별 소득보험 시행
- 온타리오(Ontario)
 - 작물보험(곡물, 유기농, 담배, 채소, 과수, 양봉), 초지에 대한 날씨보험(성장기 강우량부족, 수확기 강우량과다), 곡물 및 유지작물에 대한 가격보험(위험관리프로그램) 운영

○ 앨버타(Alberta)

- 생산기준보험(50, 60, 70, 80%, 90%(사탕무만 해당) 보장), 양봉보험(50, 60, 70, 80% 보장), 면적기준보험 및 가격보험(축우 및 양돈)

(5) 가입현황

○ 농업보험 대상농장은 신청하여 가입한 농업인이 대상이며, 2010년 가입현황을 보면 면적은 38.6%, 농장수는 35.5% 정도이다.

- 가입농장수 : 8만 1,409농장(2006년 센서스기준 22만 9,373농장의 35.5%)¹⁰⁾
- 평균보장수준(coverage level) : 74.74%
- 가입면적 : 2,609만 7,000ha(2006년 센서스기준 농경지(6,758만 7,000ha)의 38.6%)
- 보험금 지급 : 9억 1,900만달러(6만 9,837농장이 보험청구)

○ 소요재원은 2007년 5억 8,230만달러에서 2008년 8억 1,290만달러, 2009년 8억 1,520만달러로 매년 증가하고 있다.

(6) 특징

○ 주별 특성에 따라 다양한 보험(수량보험, 가격보험, 날씨보험 등)이 운영되고 있으며, 농업소득안정 프로그램(AgriStability)에 미가입시 보험금을 삭감하는 방식으로 불이익을 주어 농업소득안정 프로그램(AgriStability)과의 연계를 유도하고 있다.

- 농업소득안정 프로그램(AgriStability)에 비해 덜 복잡하고 원하는 품목별로 선택하여 가입할 수 있어서 농업인들이 농업소득안정 프로그램

10) 연방농식품 내부자료에 의하면 50~55% 농장과 65~70%의 농경지가 보험에 가입한 것으로 알려져 있다.

(AgriStability)보다 더 선호하는 경향이 있다.¹¹⁾

- 일부 주(퀘벡, 온타리오)에서 생산비용(cost of production)을 보장하는 보험을 운영하는 것이 특이하다(생산비용보다 시장가격이 낮을 경우 그 차액을 보상하는 제도로서 농가의 도덕적 해이를 가져올 수 있다).
- 양봉(honey bee)의 경우 질병(disease) 피해도 보상하는 점은 국내에도 도입을 검토할 만하다. 또한 우리나라도 단계적으로 대상품목을 확대하고 대상 재해를 확대한다면 농가 경영안정에 크게 기여할 것으로 판단된다.

2.3.4. 시사점

- 소득과약을 전제로 하는 농업소득안정 프로그램의 국내 도입은 신중히 접근할 필요가 있다.
- 먼저 농업인 소득과약이 가능한 제도적 기반조성이 선결되어야 한다.
 - 소득과약의 제도적 기반조성이후 장기적으로 도입할 경우에는 일괄 적용되는 직불제 방식이 아닌 임의가입의 보험방식으로 운영하는 것이 바람직하다.
- 품목횡단적인 농업소득안정 프로그램보다 개별품목을 대상으로 하는 농작물보험의 지속적 확대로 농업인의 경영안정에 크게 기여할 것으로 보인다.
- 농작물보험의 대상품목과 대상재해를 단계적으로 확대하여 품목횡단적 농업소득안정제도와 유사한 효과를 유도할 필요가 있다.
- 자국 실정에 맞는 소득안정 프로그램의 개발과 적용이 바람직하다.
- 캐나다는 소득안정제도 발전과정에서 자국의 농업문제 해결을 위한 지

11) 연방농식품부(AAFC) 담당자에 의하면 농업인들은 농작물보험을 더 선호한다고 한다.

속적인 정책적 대응과정에서 미국이나 EU, 일본과 상이한 캐나다만의 고유한 소득안정제도를 발전시켜 왔다.

- 우리나라도 우리 실정에 적합한 소득안정제도의 운영이 필요하며, 특히 벼 농업의 비중이 커 벼농가에 대한 소득안정이 가장 중요할 것으로 판단된다.

○ 새로운 WTO 규정과 합치되는 소득안정제도의 운영이 필요하다.

- UR 농업협정에 이어 진행중인 DDA 협상에서 국내보조에 대한 추가감축이 추진됨에 따라 최종협정에서 허용되는 보조금액내에서 직불제 또는 소득안정제도를 운영해야 하는 제약이 예상된다.
- 따라서 향후 DDA 협상결과에서 허용하는 보조금액 범위 내에서 소득안정제도가 운영 가능하도록 검토 및 대응책 마련이 필요하다.

3. 유럽연합(EU)

3.1. 농업 현황

○ 유럽연합(EU)은 1952년 6개국으로 시작하여 6차례에 걸쳐 추가 회원국의 가입을 통해 현재 27개국(EU-27)으로 늘어났다. 동구권 12개국이 가입하기 전 유럽연합은 EU-15라 하고, 최근 추가로 가입한 동구권 12개국은 EU-12이라 한다.

- EU-27의 총인구는 2011년 기준 5억 249만명에 달하며, 1인당 소득 분포는 회원국간 격차가 매우 크고, 추가 가입한 동구권 국가들의 소득 수준이 상대적으로 낮은 것이 특징이다.

○ EU 농업은 다양한 회원국으로 구성되어 복잡하며, 국제 농산물시장에서 주

요 수출국이기도 하면서 수입국이다.

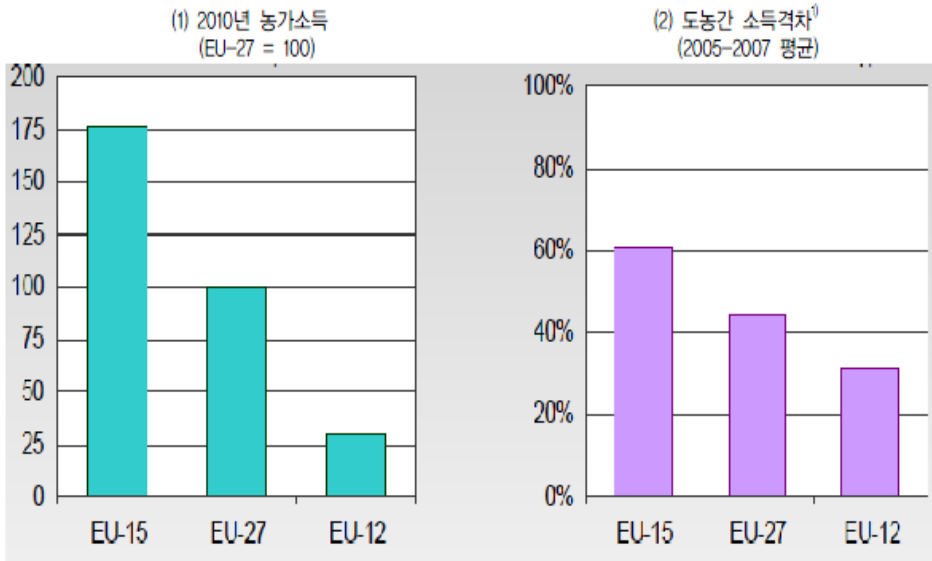
- 2009년 기준 농업생산액의 비중이 가장 큰 국가는 프랑스로서 EU (3,342억 유로)의 18.8%를 차지하고 있으며, 그 다음이 이탈리아 13.0%, 독일 12.6%, 스페인 11.2% 순으로 높다. 상위 4개국의 농업생산액을 합치면 전체의 56%를 차지한다.
- EU의 호당 평균경지면적은 13ha이다.
- 주요 수출농산물은 주류, 와인, 곡물조제품, 소맥 등이다.
- EU-27의 2010년 평균 농가소득지수를 100으로 할 때, 기존 EU-15개국은 175인 반면에 신규 EU-12개국의 평균 소득지수는 27에 불과하다.
- 도시와 농촌의 소득 격차를 보면 2005~07년 농가소득은 전체가구의 43%에 불과하다. 부문간 소득격차도 기존 15개국은 60%인데 반해 신규 12개국은 32%에 불과하여 상대적으로 격차가 심한 편이다<표 2-7>, <그림 2-8>.

표 2-7. EU 회원국 가입 단계별 주요 농업지표, 2009년

	회원국명	경지면적 (천ha)	농가호수 (천호)	호당경지 (ha)	고용비중 (%)	GDP비중 (%)
EU-15	프랑스,독일,이태리, 벨기에,네덜란드,룩셈 부르크,영국,덴마크, 아일랜드,그리스	91,443	4,037	22.7	3.5	1.0
	스페인,포르투갈,오스 트리아,스웨덴,필란드	35,321	1,625	21.7	5.5	1.0
	15개 회원국	126,764	5,662	22.4	4.1	1.0
EU-12	체코,에스토니아, 사이프러스,라트비아, 리투아니아,헝가리,몰 타,폴란드,슬로베니아 ,슬로바키아	32,885	3,612	9.1	6.1	1.4
	불가리아,루마니아	18,846	4,424	4.3	18.1	4.6
	동구권 추가	51,681	8,036	6.4	8.1	1.9
Eu-27	전체	178,443	13,700	13.0	5.1	1.1

자료 : 유럽연합 집행위원회. 2010.

그림 2-8. EU 회원국 농가소득 및 도농간 소득격차



주: 1) 전체 가구소득 대비 농가소득(%)
 2) EU-15는 1995년 이전 회원국, EU-12는 동구권 12개 회원국
 자료: 유럽연합 농업총국(Eurostat)

3.2. 공동농업정책(CAP)

- EU 농업정책의 기본 목표는 1957년 로마조약에 명시되어 있다. 농업생산성 제고, 농민에 대한 공정한 생활수준 보장, 농산물시장 안정, 식품의 안정적인 공급, 소비자에 대한 합리적 식품가격 보장 등이 주요 목표이다.
- 국경보호와 역내 농산물 가격지지를 양대 수단으로 시행된 CAP는 높은 가격 유지를 통한 농민소득 지지에 성과를 거두었지만, 생산량 증가와 재정지출, 수출환급금 등으로 국제적 마찰 등이 발생하였다. 우루과이 라운드(UR) 농업협상을 계기로 CAP에는 몇 차례의 정책개혁이 추진되었다.
 - 1992년 CAP 개혁으로 지지가격을 인하하는 대신 소득보상 직불제를 도입하였고, 1999년 개혁으로 직불제를 확충하였다.

- 가격지지에서 직접지불로 전환되면서 농산물 생산량이 증대하여 EU는 농산물 수입국에서 수출국으로 전환되었다.
- 2003년 개혁에서는 직불제가 과거의 농산물 생산 실적에 의해 보조금을 지급하는 방식에서 생산중립 또는 생산 비연계의 단일직불제로 전환하여 현행 CAP의 핵심적인 역할을 하고 있다.
 - 지지가격은 유지를 하되 가맹국별로 2005년부터 품목별 직불제를 통합한 단일직불제로 전환하고 있다.

3.3. 단일직불제

3.3.1. 도입배경과 목적

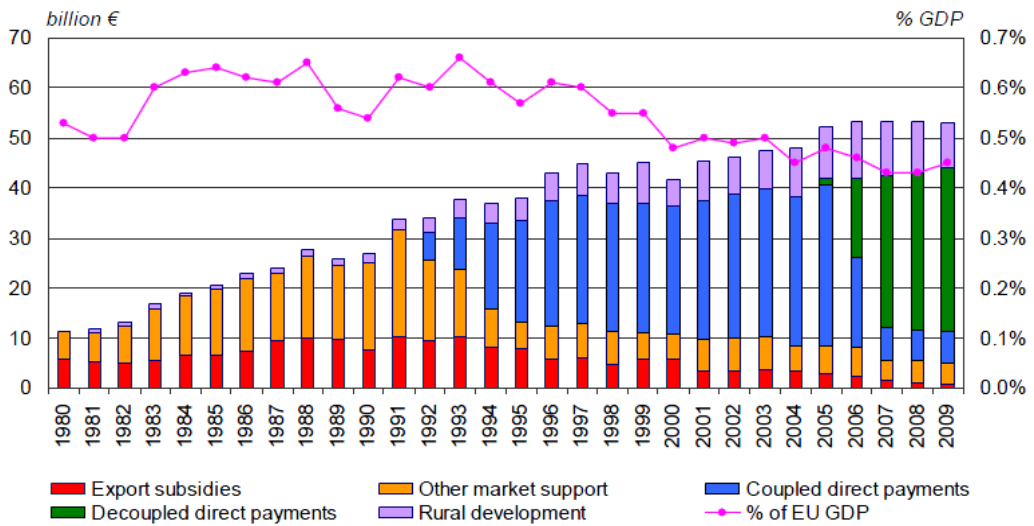
- 소득보상직접지불은 기준년도 작물별 재배면적(사육두수) 범위 내에서 지불되고 휴경을 의무화 하여 가격지지에 비해 생산에 미치는 영향이 적은 편이다.
- 도입배경은 직접적인 생산에 영향은 줄이고 WTO 규범에 합치하는 제도의 필요성이 대두되었기 때문이다.
 - 단일직불제는 기존의 품목별 직접지불제도를 흡수·통합하여 지급면적과 그 단가를 기준년도의 실적치 기준으로 전환하여 생산에 미치는 영향을 최소화 할 필요가 있었다.
 - 소득보상직불이 WTO 농업협정상 블루박스 보조로 분류되어 감축대상에서 제외되는 허용보조이나 단일직불제는 생산중립적인 허용대상보조로 분류된다.

3.3.2. 단일직불제의 지급방식

- 모든 품목별 소득보상직불을 통합하여 도입 연도의 실제 경작자에게 수급 권한을 부여한다.
 - 곡물, 축산 등 다양한 농산물을 대상으로 수급권을 부여한다.
 - 수급권은 2005년 1월에서 2007년 1월 사이에 회원국이 선택하여 실시한다.
- 기준년도의 농가별 소득보상직불 총액과 경지면적에 따라 수급단가와 규모가 결정된다. 농업생산자의 수급권은 2000~02년까지 생산자가 수급한 직접지불의 실적에 따라 결정된다.
 - 수급권 면적은 2000~02년 동안 소득보상직접지불 대상이었던 농지의 평균면적에 따라 결정된다. 또한 수급권 단가는 2000~02년 동안 지급 받은 직불금액의 연 평균치를 평균면적으로 나누어 산출한다.
 - EU 회원국의 단일직불제 예산의 한도는 기준년도 소득보상직불의 총액으로 정해진다.
- 단일직불제의 도입시기와 지급형태에 대해서는 가맹국에 재량권을 부여하여 제도 도입의 연착륙을 유도하였다.
 - 한 국가가 기준년도에 지급하던 직접지불금의 합계액이 단일직불제로 지출할 수 있는 금액의 상한이 되며, 각국의 특수성을 반영하여 단일직불제가 아닌 다른 형태의 지출도 가능하도록 하였다.
 - 국가별 한도액의 10% 범위에서 환경의 보호 및 개선을 위한 활동을 지원하거나 농산물 마케팅 등의 활동에 지원할 수 있도록 하였다.
- 2009년 CAP 예산은 전체 GDP의 약 0.45%로 2001년의 0.50%보다 0.05%p 감소하였고, 향후 2013년까지 하락 추세는 계속될 것으로 예상된다. 그리고 2007~09년사이 직불금의 지출비중은 EU-27은 60% 후반, EU-15는 70% 초반, EU-12는 30% 중반 정도를 차지하고 있다. <그림 2-9> <그림 2-10>

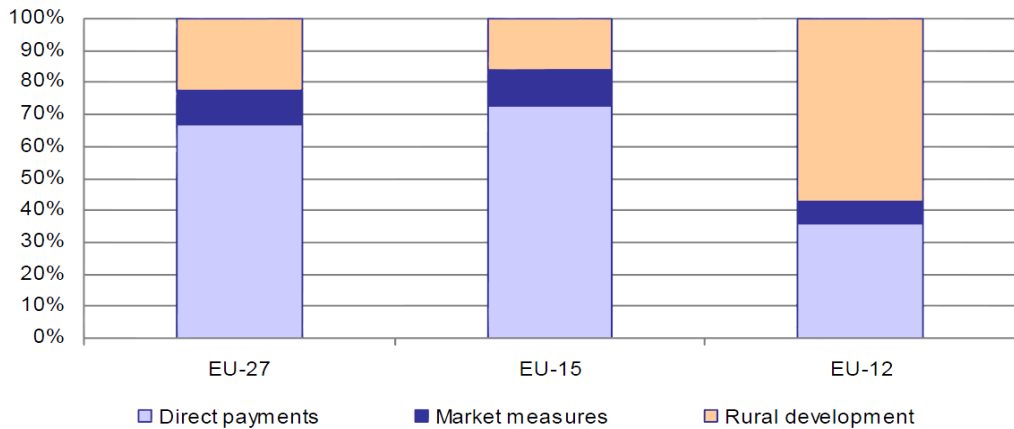
- EU의 2008년 직불금 예산은 375억 유로에서 2009년 391억 유로로 증가하였고, CPA 예산의 약 67%를 차지한다.
- 또한 농촌개발예산은 133억 유로에서 140억 유로로 증가하였고, CAP 예산의 22.5%를 차지한다.

그림 2-9. CAP 주요 지출내역



Source: European Commission, DG AGRI

그림 2-10. CAP 지출에서 직불제의 비중, 2007~09년



3.3.3. 단일직불제 지불사례(독일 사례)

- 독일은 ‘표준모델’과 ‘지역모델’을 혼합하여 지불한다. 표준모델은 기준년도(2000~02년) 지불실적을 농가당으로 환산한 지불금액, 지역모델은 기준년도 지불금액을 농지면적당으로 환산한 금액이며, 초기에는 혼합방식을 적용하여 지역모델로 전환하면서, 2013년 이후 단가를 농지 지목별로 균등화한다.
- K농가의 수급액은 2004년 31,550유로에서 2005년 40,949유로로 9,399유로가 증액되었다. 요인은 초지가 포함된 것, 축산부문 금액이 경지와 초지로 환산하여 지불한 것 등이다.

표 2-8. 단일직불금 수급사례(독일, K농가, 130ha)

□ 2004년 직불금 수급액

	면적·두수	지불단가(유로)	수급액(유로)
곡물·휴경	40ha	353	14,120
사탕무	9ha	353	3,177
호프	1ha	353	353
영년초지	50ha	-	-
경지사료(쿨로버)	10ha	406	4,060
사과 과수원	10ha	-	-
크리스마스트리원	10ha	-	-
소계	130ha	-	21,710
우유지불	400,000kg	-	-
숫소특별지불	20두/년	210/두	4,200
소사육조방화수당	20두/년	100/두	2,000
젖소도축지불	15두/년	80/두	1,200
숫소도축지불	20두/년	80/두	1,600
성우보충지원	35두/년	24/두	840
소계			9,840
합계			31,550

□ 2005년 단일직불금

청구종류	호별지불	농지지불 (전국평균)	합계	수급액
휴경(4.66ha)	-	301	301	1,403
경지지불(53.34ha)	184	301	485	25,870
초지지불(52ha)	184	79	263	13,676
합계(110ha)				40,949

주 : 대상농지 중 사과과수원·크리스마스트리원은 제외, 초지는 포함.

□ 2013년까지 지불금액(유로/ha)

청구종류	2009	2010	2011	2012	2013	2013년이후 수취금액
휴경(4.66ha)	301	304	309	317	328	1,528
경지지불(53.34ha)	485	469	438	391	328	17,496
초지지불(52ha)	263	270	283	302	328	17,056
합계(110ha)						36,080

자료 : 村田武. 2006.

3.3.4. 단일직불제의 단순화

- 2003년 EU는 품목별·축종별 등으로 실시하던 소득보상직불제를 정책단순화 관점에서 단일직불제(SPS)로 개편한 이후 계속적으로 정책 개선과 정책 단순화를 추진하고 있다.
- 지급요건 강화
 - 정책효과를 제고하기 위해 환경보전을 비롯하여, 수질관리, 공중위생, 동식물위생, 동물복지 등 농업생산활동 및 농지적정관리 등과 관련한 이행조건(cross compliance)을 확대·강화하고 있다.
- 모듈레이션(modulation) 의무화

- 일정규모 이상의 직불금에 대한 체감률을 적용하여, 농촌개발정책으로 이전하고 있다. 체감률은 보조금이 5,000 유로를 초과하는 경우, 2010년 8%, 2012년 12%, 그리고 30만 유로를 상회하는 경우 다시 4%의 이전이 추가된다.
- 2008년 이후 CAP에 대한 검증작업과 정책개선의 일환으로 실시하는 ‘정책 검증’(health check)을 거쳐 2012년까지는 거의 모든 품목이 통합될 예정이다.
 - 단지 단일직불제의 도입에 있어서는 가맹국의 재량권을 대폭 인정했기 때문에 각국의 제도는 차이가 있다.
 - 2007년 11월 EU 집행위원회(EC)가 제시한 정책개정의 검토방향을 기본으로 하여 가맹국 등의 논의를 거쳐 새로운 규칙을 제시하였고, 직불제와 관련하여서는 ① 직불제의 간소화, ② 디커플링으로의 전환, ③ 모듈레이션 확대 및 누진화 등의 방향으로 개편이 진행 중이다.

3.4. EU 농업보험

- 농업보험에 대해서는 ‘농업분야 국가지원 공통지침(Community Guidelines for State Aid in the Agriculture Sector)’에 따라 EU 회원국의 농업재해보험 지원기준을 마련하여 운영하고 있다.
 - 농작물 고유의 생산량 변동성을 감안하여 자연재해로 인한 생산량 손실 발생률이 조건불리지역 20% 이상, 그 외 지역 30% 이상일 경우에 지원 가능토록 가이드라인을 제시하고 있다.
 - 보험료 지원율은 자연재해와 예외적인 사건을 원인으로 발생한 손실을 보장하는 경우에는 보험료의 80%까지, 동식물의 질병으로 인한 손실을 보장하는 경우에는 보험료의 50%까지 지원이 가능하다.

3.4.1. 농업보험 운영현황

- EU에서 농업보험은 ‘정부주도형’ ‘정부+민간혼합형’ ‘민간주도형’ 등 세가지 유형이 있다.
 - 정부주도형은 정부기관이 직접 제도를 운영하는 형태이다.
 - 정부+민간혼합형은 정부와 민영보험사가 공동으로 설립한 농업재해보험 전담보험회사(co-insurance company)가 운영하거나 민영보험회사 단독으로 사업을 운영하는 경우는 농업인에게 정부의 보험료 지원이 있는 형태이다.
 - 민간주도형은 민영보험회사가 일반보험상품인 우박보험, 가축보험으로 일부 자연재해위험을 보장하며, 정부의 보험료 지원은 없는 형태이다.
 - 보험가입은 대부분의 국가에서 임의가입방식을 채택하고 있으며, 그리스나 사이프러스, 폴란드 등 일부 국가에서는 의무가입방식으로 운영되고 있다.

- EU 회원국별 지원수준은 각국의 상황에 따라 보험료 지원율이 다르며, 보험료 지원수준을 확대하는 추세이다.

- 보험료율은 자연재해 발생빈도나 유형, 보장범위 등에 따라 결정된다. 보험료율은 지역에 따라 작물별로 다르다<표 2-9>. 그리스의 경우에는 리스크를 고려하지 않고 모든 작물(가축)에 대해 전국 동일한 보험료율을 적용한다.

표 2-9. 작물별 평균보험료율

	평균보험료율
과수작물	8~14%
밭작물	
특정위험	1~3%
종합위험	3~7%
채소	5~9%
와인용 포도	6~8%

자료 : European Commission

3.4.2. 시사점

- 대부분의 EU 회원국은 농가에서 자율적으로 농업보험에 가입하는 임의가입제도를 운영하나, 그리스나 사이프러스 등 의무가입제도를 적용하고 있다. 국가의 필요성에 따라 신축적인 제도 운영을 하고 있다. 우리나라도 농업인의 안정적인 농업재생산을 위해 주요작물에 선택적으로 의무가입방식을 도입하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다.
- 품목 및 대상재해 확대는 단계적으로 추진하며, 지수보험, 수입보험 등 새로운 유형의 상품은 장기간의 관련통계 집적과 충분한 연구를 통해 개발을 검토하는 것이 바람직하다.
- 중장기적으로 농업재해의 빈도나 강도 등을 고려할 때 안전망으로서 보험제도의 확대가 요구된다. 재해보험을 도입하기 위한 기반으로 자연재해의 현황과 예측, 피해통계의 집적·관리 등 재해보험 운영과 관련된 농업리스크를 종합적으로 파악하고 효과적으로 관리할 수 있는 조직을 구성할 필요가 있다.

4. 일본

4.1. 농업구조 개황

- 일본 농업은 시장개방에 의한 농산물가격 하락을 비롯하여, 농가인구의 감소와 고령화, 농지면적과 경지이용율의 감소 등으로 농업생산액은 1990년을 정점으로 계속 감소하고 있다.

- 경지면적과 농가수가 동시에 감소하였지만, 농가수 감소로 토지이용형 농업의 호당 경영규모는 서서히 확대되고 있다.
 - 2011년 농가 호당경영규모는 2.02ha(홋카이도 22.0ha, 도부현 1.46ha)로 확대되고 있다.
 - 규모확대는 농지임차에 의한 것이며, 임차농지비율은 홋카이도 19.6%, 도부현 27.4%로 증가하고 있다.

- 국내 농업생산력이 저하하는 가운데 식생활 소비패턴의 변화로 인하여 자급률은 계속 하락하여 왔으나, 자급률 목표를 설정하여 생산을 장려한 결과 최근 하락률이 정체 내지 소폭 증가하고 있다.
 - 열량기준 자급률은 1970년 60%에서 2000년 40%로 하락하였으나, 이후 자급력 향상에 노력한 결과 39%에서 41%로 추이하고 있다.

- 인구의 고령화와 함께 총인구 감소가 동시에 진행됨에 따라 쌀 수요가 지속적으로 감소하여, 국민 1인당 쌀 소비량(백미)은 1962년 최고 118kg에서 2009년 59kg으로, 총소비량(현미)은 최고 1963년 1,341만톤에서 2010년 811만톤으로 감소하는 등 농업의 정체를 가져오는 요인이 되고 있다.

- 쌀 과잉에 의한 가격하락이 계속되는 가운데 영세농가들의 지연성 조직경영체인 ‘마을영농’이 늘어나고 있다. 마을영농은 신규수요미, 채소, 대두 등의 ‘복합경영’, 가공·직거래 등 ‘다각경영’으로 고부가가치를 실현하는 경영체로서 최근 주목을 받고 있다.¹²⁾

12) 마을영농수는 2005년 10,063개 조직에서 2011년 2월 현재 14,643개 조직으로 확산되고 있다. 전체의 75.5%가 ‘1마을1농장’ 형태이며, 1농장당 평균 38호, 34ha로서 참가하는 총농가수는 55만호, 농지면적은 50만ha에 달한다. 최근 증가세가 빨라지고 있는 것은 직불제 등의 대상으로 인정함으로써 영세농가의 조직경영체로서 그 역할을 인정받고 있기 때문이다.

- 또한 농가 주도의 산지직판장을 통한 ‘직거래’의 매출액이 급증하고, 채소·과일·축산 등 자본·기술집약 부문에서는 ‘농외기업의 농업진입’ ‘농가와 기업간의 연대’ 등 새로운 경영형태가 출현하여 지역활성화에 기여하고 있다.
 - 이러한 현상을 지원하여 지역농업과 지역경제를 진흥하는 정책수단으로 6차산업화와 농상공연대, 지산지소 등이 있다.

4.2. 주요정책 동향

4.2.1. 농정개혁 배경

- 농정개혁의 배경에는 농업의 식량공급력 저하, 농업종사자의 고령화와 과소화, 농지유희화와 같은 농업자원 유실 등의 문제가 확산되고 있다는 점을 지적할 수 있으며, 이에 대한 위기감이 작용하여 농정개혁을 추진하고 있다.
- 동시에 농정의 국제규율 강화와 통상정책 변화에 대한 정합성을 유지하기 위하여 농정개혁이 불가피한 점도 있다. 또 비농업부문에서의 규제완화의 흐름이 농업의 구조개혁을 비롯한 규제완화 내지는 철폐를 강요하는 것도 정책개혁의 요인으로 작용하고 있다.
- 세계 식량위기의 심각성도 중요하게 고려되고 있다. 신흥국의 수요증가와 재생에너지 등 곡물수요의 다양화와 수요 확대가 동시에 진행되는 반면에 공급은 지구온난화 등에 의해 제약을 받고 있다. 식량의 안정적인 공급을 농정의 이념으로 설정하여 식량안보를 확보하기 위한 정책을 강화하고 있다.
- 이러한 현상에 대응하여 구조개혁을 단행하되, 규모확대와 공동이용 등을 통한 생산비를 절감하고, 개별경영만으로는 대응하기 어려운 지역에서는 조직경영으로서 ‘마을영농’을 비롯하여, 농외기업의 농업진입, 제3섹터 등

다양한 경영체를 육성하는 방향으로 정책이 전개되고 있다.

4.2.2. 주요 정책수단

- 1999년 제정된 새로운 기본법에서는 농정의 추진체제와 관련하여 농정의 4대 이념을 제시하고, 이에 근거하여 10년 정도의 중장기정책방향으로서 ‘기본계획’을 수립하되, 5년마다 갱신하는 추진방식을 도입하였다.
- 4대 이념은, ① 식량의 안정적인 공급, ② 다원적 기능발휘, ③ 농업의 지속적 발전, ④ 농촌 진흥 등이며, 특히 ‘식량의 안정적인 공급’과 ‘다원적 기능의 발휘’를 농정의 최상위 이념으로 설정하고 있다.
- 최근 정권교체후 민주당이 제시한 정책과제는 ① 지구온난화와 지구의 자원문제에 대응, ② 식량자급률 하락과 식품의 안전·안심에 대한 기대상실 대응, ③ 농산어촌 붕괴의 위기에 대한 대응 등이다.
- 이러한 과제를 해결하기 위한 수단으로 ① 호별소득보상제도 도입, ② 농산어촌 6차산업화, ③ 안전하고 안심할 수 있는 농산물 생산 등을 제시하였다. 이를 통하여 자급률(열량기준)은 2009년 40%에서 2020년 50%로 향상한다는 계획이다.

4.3. 호별소득보상제도

4.3.1. 개요

- 호별소득보상제도는 농가의 소득감소, 쌀 과잉문제 해소, 논·밭농업 활성화, 자급률 향상 등을 목적으로 2010년 쌀을 대상으로 한 모델사업을 거쳐

2011년 전면 도입되었다.

- 호별소득보상제도의 특징은 ‘쌀을 감산하는’ 동시에 ‘전략작물을 증산하여’ 지급률을 향상한다는 점이다. 전략작물은 수요가 늘어나고 일본 국내에서 증산이 가능한 작물로서 ① 맥류, 대두, 사료작물, ② 신규수요미(사료용쌀¹³), 가루용쌀, 연료용쌀, 청벼, 가공용쌀), ③ 메밀, 유채, ④ 사탕무 등이다.
- 호별소득보상제도는 다음의 3가지 직불제로 구성된다. <표 2-10>
 - ① 쌀 소득보상직불제 : 논 대상, 쌀농가의 경영안정 도모
 - ② 논활용 소득보상직불제 : 논 대상, 전략작물(쌀 대체작물)의 증산 도모
 - ③ 밭작물 소득보상직불제 : 논·밭 대상, 밭작물 증산 도모

표 2-10. 일본 호별소득보상제도 개요

구 분	쌀소득보상직불제	논활용소득보상직불제	밭작물소득보상직불제
목적	○ 쌀농업 적자보전 ○ 쌀농가 경영안정	○ 전략작물 생산증대 ○ 쌀 수급조정	○ 밭작물 경영안정 ○ 지급률 향상
대상자	○ 쌀생산수량목표 달성자 ○ 판매농가, 마을영농	○ 대상작물 생산자 ○ 판매농가, 마을영농	○ 대상작물 생산자 ○ 판매농가, 마을영농
대상작물	○ 주식용쌀	○ 맥류, 대두, 사료작물 ○ 가루용쌀, 사료용쌀, 청벼 ○ 메밀, 유채, 가공용쌀 ○ 지역특산물	○ 맥류, 대두 ○ 사탕무 ○ 전분용감자 ○ 메밀, 유채
보전방법	○ 생산비·판매가격차액 ○ 고정지불, 변동지불	○ 주식용쌀과의 소득균형 ○ 작물별단가	○ 생산비와 판매가격차액 ○ 작물별단가 ○ 면적지불, 수량지불
가산조치	품질(밭작물만), 규모확대, 재생이용, 녹비작물, 마을영농법인화		

자료 : 일본, 농림수산성, 2011.

13) 특히 쌀의 사료화 추진에 중점을 두고 있다. 과잉문제를 안고 있는 쌀에 대해 주식용과 사료용으로 용도를 구분하여, ‘주식용은 감산’ ‘사료용은 증산’하여 논농업을 활성화하는 동시에 지급률을 향상한다는 목적으로 실시하고 있다.

- 대상농가는 특별히 한정하지 않고, 대상작물을 생산하는 판매농가 전체와 마을영농 등으로 광범위하게 설정하고 있다. 보전수준은 만성적인 적자품목에 대해 ‘생산비를 보전’하는 일종의 ‘부족불제도’로서, 전국 ‘일률적인 단가’로 지불하는 방식이다.

4.3.2. 쌀 소득보상직불제

(1) 목적

- 수급 불균형으로 인한 가격하락으로 적자경영을 하는 쌀농가의 경영안정에도모하는 것이 목적이다.

(2) 보전방법

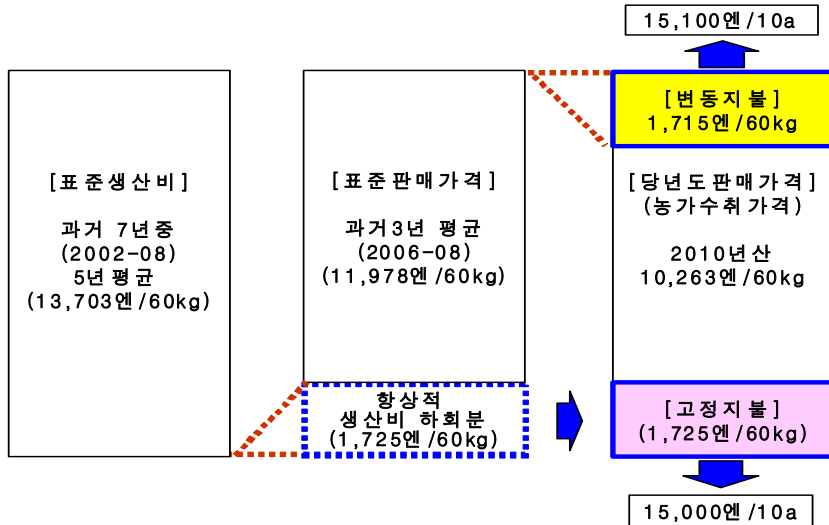
- 판매가격과 생산비의 항상적인 적자분을 ‘고정지불’로 보전한 후, 당년도 판매가격이 표준판매가격을 하회하는 경우 그 차액을 ‘변동지불’로 보전하는 일종의 ‘부족불제도’이다<그림 2-9>.

(3) 지불단가

- 고정지불단가
 - 표준생산비¹⁴⁾(과거 7년중 최고·최저를 제외한 5년 평균 생산비) - 표준판매가격(과거 3년 평균판매가격)
 - 15,000엔/ha
- 변동지불단가
 - 표준판매가격 - 당년도 판매가격
 - 2010년산 : 15,100엔/ha

14) 가족노동비에 대해서는 전액이 아니라 휴업보상 수준인 80%만 보상한다.

그림 2-11. 쌀 소득보상직불제 지불단가



4.3.3. 논활용 소득보상직불제

(1) 목적

- 논농업에서 쌀 공급과잉에 대응하여 논에서 과잉인 쌀 대신에 전략작물의 증산을 도모하는 것이 목적이다.

(2) 전략작물

- 전략작물이란, ① 판매가격이 항상적으로 생산비를 하회하는 작물로서, ② 국민의 식생활에 특히 중요한 작물이며, ③ 농지를 효율적으로 이용하기 위해 다른 작물과 조합이 가능한 작물을 말한다.

(3) 작물별 단가

- 작물별 단가는 <표 2-12>와 같다. 이 중에서 특히 사료용 쌀을 비롯하여, 가루용 쌀, 청벼 등에 대해서는 높은 단가를 설정하여 증산을 유도한다는 목적이 있다.

- 품목별 단가 이외에도 이모작가산이나 경축연대가산 등을 설정하여 논농업 구조개선이나 지역순환농업 구축을 도모하는 점도 포함되어 있다.

표 2-11. 논활용 소득보상직불지불단가, 2011년

작물	단가(엔/10a)	비고
① 맥류, 대두, 사료작물	35,000	
② 사료용쌀, 가루용쌀, 청벼	80,000	증산유도
③ 메밀, 유채, 가공용쌀	20,000	
④ 이모작가산<추가>	①, ②, ③+15,000	
⑤ 경축연대가산<추가>	13,000	

자료 : 일본, 농림수산성, 2011.

4.3.4. 밭작물 소득보상직불제

(1) 목적

- 밭작물 중에서 전락작물을 대상으로 경영안정을 도모하여 자급률을 향상하는 것에 목적이 있다.

(2) 보전수준 및 보전방법

- 주식용 쌀과의 소득균형을 유지하는 수준의 단가를 설정하고, 증산을 장려하기 위해 수량단위의 단가를 지불하는 ‘수량지불’을 기본으로 하되, 일정 단수이하의 농가에 대해서는 전년도 생산면적으로 기준으로 지불하는 ‘면적지불’을 병행한다.
- 지불단가는 면적지불은 밭작물 공통으로 10a당 20,000엔이며, 수량지불은 <표 2-12>와 같다.

그림 2-12. 발작물 소득보상직불제 지불단가 개념도

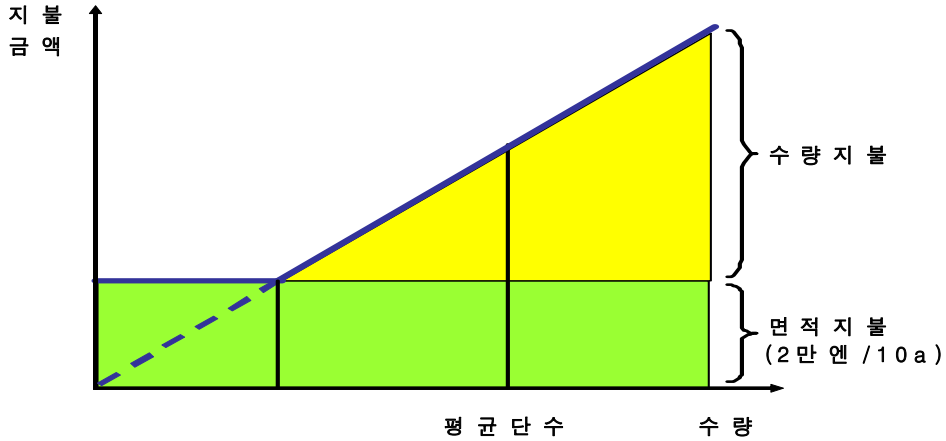


표 2-12. 발작물 소득보상직불제 수량지불 단가

대상작물	평균지불단가	
소맥	6,360	엔/60kg
2조대맥	5,330	엔/50kg
6조대맥	5,510	엔/50kg
나맥	7,620	엔/60kg
대두	11,310	엔/60kg
사탕무	6,410	엔/톤
전분용감자	11,600	엔/톤
메밀	15,200	엔/45kg
유채	8,470	엔/60kg

주 : 수량지불단가는 평균지불단가를 기준으로 품질에 따라 단가를 차등 설정하여 고품질을 유도하고 있음.

4.4. 호별소득보상제도에 의한 경영안정효과

4.4.1. 전국 평균규모의 농가

- 일본의 농가 호당 평균경영규모는 2010년 현재 2.2ha로 확대되었고, 호별소득 보상제도의 소득안정효과를 산정하기 위해 다음과 같은 경영을 상정한다.
 - 종전 경영면적 : 1.4ha(벼 0.8ha, 생산조정작물(대두) 0.6ha)
 - 제도도입후 경영면적 : 1.4ha(벼 0.8ha, 대두 0.6ha)

4.4.2. 호별소득보상직불금의 산정 예

표 2-13. 호별소득보상직불금의 산정 예

경영개황	종전 1.4ha (쌀 0.8+대두 ⁽¹⁾ 0.6)	호별소득보상제도 1.4ha (쌀 0.8+대두 ⁽²⁾ 0.6)
농업소득(만엔) A	-18.1	-18.1
쌀·대두 판매수입 ⁽³⁾	103.7(쌀 90.1+대두 13.6)	103.7(쌀 90.1+대두 13.6)
쌀·대두 경영비 ⁽⁴⁾	121.8(쌀 92.6+대두 29.2)	121.8(쌀 92.6+대두 29.2)
직불금(만엔) B	21.0	54.5
생산조정보조금 ⁽⁵⁾	21.0	-
쌀소득보상직불 ⁽⁶⁾	-	10.5
논활용소득보상직불 ⁽⁷⁾	-	21.0
밭작물소득보상직불 ⁽⁸⁾	-	23.0
소득합계(만엔) (A+B)	2.9	36.4
직불금증가액(만엔)	-	34.5

주 : (1) 생산조정작물로서의 대두 식부

(2) 본작으로서의 대두이며, 논활용소득보상직불과 밭작물소득보상직불의 대상임.

(3) 2009년산 생산비통계의 전국평균 판매수입 기준으로 산정

(4) 2009년산 생산비통계의 전국평균 농업경영비 기준으로 산정

(5) 생산조정보조금 단가는 3.5만엔/10a

(6) 쌀소득보상직불 단가는 1.5만엔/10a, 자기소비분 10a는 대상에서 제외함.

(7) 논활용소득보상직불 단가는 3.5만엔/101a

(8) 밭작물소득보상직불 단가는 3.83만엔/10a

자료 : 일본, 농림수산업, 2011.

- 1.4ha의 농지에 쌀 0.8ha, 대두 0.6ha를 각각 식부하는 경우 직불금은 종전의 대두 생산조정정보조금 21만엔에서 호별소득보상제도 도입이후는 54만 5,000엔으로 34만 5,000엔이나 순증가하여 소득증대에 기여하고 있다.

4.5. 호별소득보상제도 관련 예산

- 일본의 2011년도 농림수산예산은 2조 2,712억엔으로 전년대비 7.4%(1,806억엔)나 감소하였다. 농림수산예산이 11년 연속 감소하여 농정에서 예산 제약이 강하게 작용하고 있다.¹⁵⁾
 - 2011년도 국가예산총액은 92조 4,116억엔에 달하며, 전년대비 0.1% 증가하였고, 반면에 농림수산예산비율은 2.5%로 떨어지고 있다.
- 예산 제약 하에서 호별소득보상제도의 예산을 확보하기 위해서는 ‘공공사업비의 대폭적인 축소’를 가져왔다. 2010년도 공공사업비는 전년대비 3,389억엔(34.1% 감소)이나 감소하는 등 공공사업비의 축소와 사업 폐지를 단행하였다.
- 호별소득보상제도의 2011년도 예산으로 8,003억엔을 확보하였다. 이 외에도 농업자원 보전이나 다원적 기능을 유지하기 위한 ① 중산간지역직불제, ② 농지·물보전관리직불제, ③ 환경보전형 농업직불제 등과 같은 공익형 직불제와 사탕수수 등 특정품목에 대한 직불금을 별도로 1,182억엔을 확보하였다<표 2-14>.
 - 직불제 예산총액은 9,185억엔으로 농림수산예산의 40.4%에 달한다.

15) 농림수산예산이 최고였던 것은 1982년의 3조 7,010억엔이며, 2011년은 동년대비 38.6%나 감소하였다.

그림 2-13. 호별소득보상제도 관련예산, 2011년

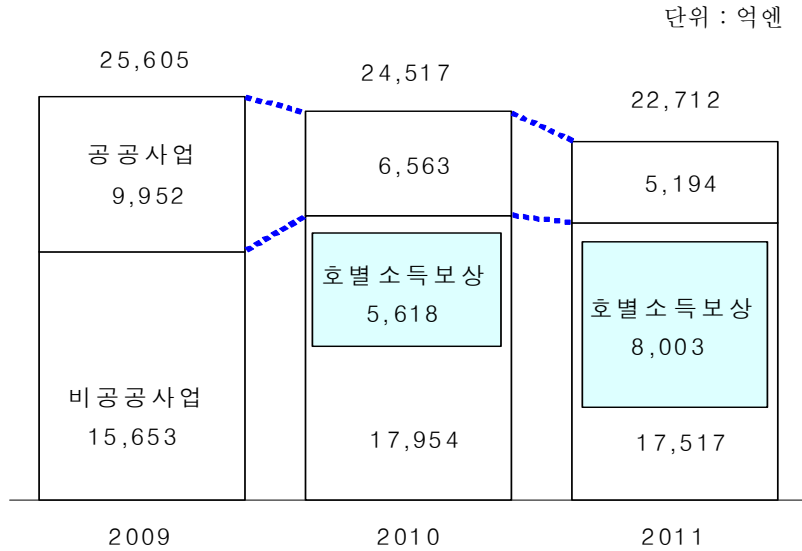


표 2-14. 직접지불제 관련 예산내역

단위 : 억엔

구분	2011년	2010년
호별소득보상제도(A)	8,003	5,618
발작물 소득보상직불	2,123	0
논활용 소득보상직불	2,284	2,167
쌀 소득보상직불(고정지불)	1,929	1,980
쌀 변동지불	1,391	1,391
가산지불	150	0
추진사업비등	126	80
기타직불제(B)	1,182	618
중산간지역직불	270	265
농지·물보전관리직불	285	273
환경보전형농업직불	48	-
감미자원·사탕수수직불	579	80
직불제 합계(C=A+B)	9,185	6,236
농림수산업예산(D)	22,712	24,517
C/D(%)	40.4	25.4

자료 : 일본, 농림수산성, 2011.

4.6. 특징

- 일본은 미국, 캐나다, EU 등 농산물 수출국과는 달리 수입국 입장에서 직불제를 통하여 쇠퇴하는 일본농업을 재생하고 농업구조를 개선하여 식량자급률을 향상하는 목적으로 호별소득보상제도를 2011년부터 전면 실시하고 있다.
- 직불제 예산이 대폭 확대되었으며, 확대된 배경에는 두 가지 상충되는 의미가 있다. 하나는 시장개방의 영향으로 나타나는 피해를 보전하여 경영안정을 도모하고 자급률을 향상한다는 의도이고, 다른 하나는 환태평양경제연대협정(TPP) 등 추가적인 시장개방에 대비하여 경영안정을 위한 조건을 정비한다는 의미이다.
- 쌀 감산정책에서 전략작물 증산정책으로 전환하고, 생산조정을 폐지하여 작목선택의 자율성을 제고하는 등 호별소득보상제도의 실시와 함께 생산조정제도도 개편하고 있다.
 - 종전의 쌀 생산조정제도는 쌀 감산을 유도하는 정책이었으나 이를 수요가 증가하면서 자급률 향상에 기여하는 전략작물을 증산하는 방향으로 전환하였다.
 - 특히 쌀에 대해서는 용도를 ‘주식용’과 ‘신규수요용’(사료용, 가공용, 가루용, 청벼 등)으로 구분하여, 주식용은 감산하는 대신 신규수요미를 전략작물로 선정, 생산을 장려하는 등 논의 높은 생산력을 활용하고 있다는 점이 특징이다.
- 대상농가를 한정하지 않고 판매농가 전체, 마을영농 등 다양한 농가를 대상으로 하고 있다. 종전의 ‘효율적인 경영체’ 육성에서 ‘다양한 경영체’ 육성으로 구조정책의 노선이 전환되었다는 것을 의미한다. 이것은 차세대 후계자·신규취농자를 육성하면서 지역활성화와 농촌고용을 확보를 중시하여 농가에 대한 소득보상으로 지역활성화가 실현되면 농업부문고용이 확대된다

는 것을 기대하고 있다.

- 호별소득보상제도는 개별 직불제에 추가하여 품질 가산, 규모확대 가산, 마을영농 법인화 가산 등과 같이 구조개선을 유인하는 요소를 가미하고 있다는 점도 직불제를 통하여 시장개방에 대응하여 구조개선을 도모한다는 의도이다.
- 한편, 직접지불은 농가 소득증가에 기여하는 효과도 기대되는 반면에 농산물 가격하락이나 지주로 직불금이 귀속되는 경향도 고려해야 한다. 직접지불이 유통이나 식품제조업으로 이전될 가능성이 있고, 또한 직접지불이 임차료(지대)를 통하여 지주로 이전될 가능성도 남아 있다. 이러한 점에 대한 대응도 마련되어야 한다.
- 호별소득보상제도의 효과와 관련하여 쌀농업의 경영안정을 도모하면서, 논에서 쌀을 대체하는 전략작물을 육성한다는 상충되는 점도 내재되어 있다. 그러나 직불제 단가를 쌀에 대해서는 가족노동비의 80%를 보전하나 전략작물에 대해서는 가족노동비의 100%를 보전하는 등 단가를 차별화하여 쌀에서 전략작물로의 전환을 유도하고 있으나 실효성에 대해서는 의문이 있다.

제 3 장

쌀소득보전직불제의 평가와 개선방향

1. 지역사례조사 결과

1.1. 이천시

- 이천시는 총인구는 2010년 기준 201,285명, 농업인구는 27,011명이다
 - 총면적은 46,119ha, 논 면적 9,558ha, 쌀생산량은 51,693톤이고, 수매량은 33,120톤에 달한다
 - 양곡유통시설에는 RPC(5개소), DSC(3개소), 도정공장(2개소) 및 이천라이스센터를 운영하고 있다.
- 이천시는 사단법인 임금님표이천쌀운영본부를 활용하여 지역의 쌀 생산과 유통 활성화를 도모하고 있다.
 - 임금님표이천쌀운영본부는 이천시, 농협이 공동출자하여 운영되는 기구이며, 이천쌀의 명품화와 세계화를 위해 홍보, 마케팅, 교육, 연구 등 분야에서 활동하고 있다.
- 이천시는 명품쌀 생산단지 시범운영하고 있다. 농업기술센터에서 매년 예

산을 투입하여 고품질쌀 생산과 효율적인 판매를 위해 단지를 조성하여 운영하고 있다.

- 관내 13개 읍면동에서 2,503ha를 단지로 지정하여 운영하고, 재배품종은 추청벼로 통일하여 재배하고 있다.
 - 또한, 지역의 쌀브랜드가치를 향상하기 위해 지속적인 농업인 교육과 실습의 기회를 제공한다.
- 이천시의 2010년 고정직불금 대상자는 6,993명, 대상건수는 7,003건, 대상면적은 78,980,242㎡, 소요자금은 약 56억원 정도이다.
- 지역에서 장호원읍이 대상면적이 가장 크고, 다음으로 설성면, 부발읍 등의 순이다.

표 3-1. 2010년산 고정직접지불금 지급대상자 및 현황

읍·면·동	지급대상 신청지급건수 (인원수)	지급대상면적(㎡)	소요 자금(원)		
		합계	합계	진흥지역 안	진흥지역 밖
합계	7,003 (6,993)	78,980,242.56	5,663,486,150	4,748,937,210	914,548,940
장호원읍	953 (953)	11,178,808.70	804,500,790	686,644,930	117,855,860
부발읍	690 (690)	7,276,386.64	514,088,750	399,047,750	115,041,000
신둔면	607 (607)	5,232,681.72	378,325,100	330,170,030	48,155,070
백사면	620 (620)	6,823,459	489,055,760	409,091,140	79,964,620
호법면	604 (604)	6,680,984.74	479,384,340	403,255,820	76,128,520
마장면	553 (553)	4,978,869.40	353,386,820	281,177,620	72,209,200
대월면	537 (537)	6,174,563.90	442,303,950	368,958,500	73,345,450
모가면	507 (507)	6,253,700.80	441,739,000	342,477,800	99,261,200
설성면	716 (716)	9,512,988.95	683,261,560	577,542,170	105,719,390
율면	672 (672)	9,721,142	709,327,860	645,828,930	63,498,930
증포동	150 (150)	1,378,953.01	99,069,670	83,856,820	15,212,850

주: 인원수는 각기관별 인원수로 건수와는 다르며, 기관별 인원수 합계 수치는 합계항목의 인원수와 다름, 각 기관별 신청수중 중복신청한 신청인의 수는 한명으로 계산됨.

자료: 이천시 농정과.

- 이천시의 쌀소득보전직불금 현황에서 신청자는 2008년 8,528명에서 2009년 7,080명, 2010년 6,993명으로 감소하고 대상면적과 직불금 전체 수령액은 감소하는 추세를 나타내고 있다.

- 그러나 최근 쌀 가격의 하락으로 변동직불금은 2009년 55억 4,917만원에서 2010년 71억 3,587만원으로 약 16억원이 증가하였다.

표 3-2. 이천시 쌀소득보전 직불금 현황

단위: 명, 천㎡, 천원

	신청자		면적		직불금		비고
	고정	변동	고정	변동	고정	변동	
2007	8,273	8,074	9,016	8,628	6,496,930	2,582,596	
2008	8,528	-	8,983	-	6,479,101	-	미지급
2009	7,080	6,877	79,295	75,634	5,734,500	5,549,172	
2010	6,993	6,794	78,980	75,048	5,663,486	7,135,873	

주: 인원수는 각기관별 인원수로 건수와는 다르며, 기관별 인원수 합계 수치는 합계항목의 인원수와 다름, 각 기관별 신청수중 중복신청한 신청인의 수는 한명으로 계산됨.

자료: 이천시 농정과, 2011.

1.2. 모가면

- 이천시 모가면의 최근 쌀소득보전직불금 현황에서 신청자, 대상면적은 미세하게 감소하는 추세를 보이고 있으며, 직불금은 연평균 10억원 내외 정도이다.
- 모가면 쌀소득직불금 대상 금액은 2009년 8억 8천만원에서 2010년 10억 1천만원로 증가하였다.
 - 고정직불금은 2009년과 2010년 큰 변화없이 약 4억 4천만원 수준이지만, 변동직불금은 2009년 4억 3,900만원에서 2010년 5억 6,800만원으로 증가하였다. 향후 쌀가격의 하락이 지속되면 변동직불금의 대폭 증가가 예상된다.
- 모가면에서 서경1리가 대상농가, 면적, 직불금 수령규모에서 가장 높게 나타나고, 2010년 직불금 수령액에서 고정직불금은 3,600만원, 변동직불금은 4,800만원 정도이다.

표 3-3. 이천시 모가면 쌀소득보전 직불금 현황

단위: 명, 천㎡, 천원

	신청자		면적		직불금		비고
	고정	변동	고정	변동	고정	변동	
2007	557	552	6,514	6,237	458,624	186,687	
2008	558	-	6,558	-	462,834	-	미지급
2009	510	506	6,255	5,986	441,166	439,211	
2010	507	503	6,254	5,982	441,739	568,797	

자료: 이천시 모가면 농정과, 2011.

표 3-4. 모가면 쌀소득직불제 지급현황, 2010년

단위: 명, 천㎡, 천원

마을 (신청자 거주지별)	신청자		면적		지급액	
	고정	변동	고정	변동	고정	변동
계	507	503	6,254	5,982	441,739	568,797
관내농촌 (모가면외)	16	16	148	146	10,264	13,864
관내 도시	28	28	243	232	16,829	22,053
관의 읍면	9	9	85	85	6,174	8,040
관의 도시	8	7	97	81	7,174	7,666
두미1	30	30	362	292	25,389	27,734
두미2	22	22	330	309	21,996	29,349
산내리	8	8	141	140	8,475	13,295
서경1	43	43	524	513	36,434	48,780
서경2	12	12	254	249	18,453	23,639
소고1	28	28	352	344	25,297	32,679
소고2	24	23	256	242	18,852	23,038
소고3	13	13	164	155	11,715	14,717
소사	19	19	191	165	13,773	15,680
송곡1	32	32	445	442	30,386	42,027
송곡2	14	14	179	166	12,853	15,746
신갈1	24	24	310	309	22,124	29,424
신갈2	23	23	305	294	22,445	27,927
양평	21	20	208	207	14,393	19,641
어농1	15	15	185	176	13,445	16,764
어농2	24	24	293	270	21,238	25,632
어농3	12	12	167	165	11,831	15,712
원두1	25	24	247	242	18,106	23,022
원두2	11	11	215	215	15,689	20,469
원두3	8	8	75	75	5,442	7,170
진가1	30	30	416	408	28,542	38,777
진가2	8	8	63	63	4,420	5,950

자료: 이천시 모가면 농정과, 2011.

1.3. 사례조사

1.3.1. 부발읍 아미1리

표 3-5. 경영주의 영농 개황(2010)

	경영규모 및 경력	직불금 수령규모	
논	20,000평 (임차: 14,000평, 자경: 6,000평)	고정직불	230만원
밭	1,500평	변동직불	280만원
합계	21,500평	합계	510만원
영농경력 및 연령	40년, 54세	마을이장	○

- 이천시 부발읍 아미1리에서 이장으로 쌀 농사를 40년째 경영하고 있다. 밭은 자경하고 있으며, 가정에서 소비되는 농산물을 생산하고 있다.
 - 쌀 농사는 총 20,000평을 경영하고 있고, 임차농지는 14,000평, 자경지는 6,000평 정도이다.
 - 200평(1마지기)당 평균 생산량은 40kg(조곡) 포대기준 11개(440kg) 정도 생산되고 있다.
 - 수매가는 40kg(포대벼)당 평균 58,000원 정도임. 매년 수매가는 하락하고 있으며, 2007-8년 대비 약 1만원 정도 하락하였다.
 - 쌀생산 조수입은 약 6천 4백만원 정도이다.
 - 2010년의 쌀 생산량은 전년도보다 약 30% 생산량이 감소하였다.

- 2010년 쌀직불금으로 총 510만원을 수령하였다. 고정직불금으로 230만원, 변동직불금으로 280만원 각각 수령하였다.
 - 2010년 10,000평 논에서 수령한 금액이고, 임차경영하는 농지 중에서 약 1만평은 직불금을 수령하지 못하였다.

- 쌀 생산비는 10,000평당 약 7-800만원 소요된다.
 - 단, 경영비에서 자가노력비와 농기계 임대 및 감가상각비 그리고 임차료를 제외한 것이다.
 - 현재 지역에서 200평당 임차료는 정곡기준으로 40kg-80kg 정도 지급하고 있다.

- 아미1리는 420가구 중에서 농가는 80가구, 비농가는 340가구로 구성되어 있으며, 80농가 중에서 30농가는 벼를 재배하고 50농가는 밭농사와 축산업에 종사하고 있다.
 - 지역의 농지가격은 평당 50-70만원 수준이다.
 - 부발농협에서는 조생종(히포메보레)과 만생종(추청) 두종류의 벼 품종에 대해서 전량 수매하고 있음. 지역에서 생산된 벼를 전량 수매하므로 판매와 관련된 애로사항은 없지만, 수매물량이 매년 감소하고 있다.
 - 부발농협의 경우 2008년 4,700톤에서 2010년 3,700톤으로 수매물량이 축소되었다.

1.3.2. 부발읍 고백1리

표 3-6. 경영주의 영농 개황(2010)

	경영규모 및 경력	직불금 수령규모	
		고정직불	변동직불
논	9,000평 (임차: 3,000평, 자경: 6,000평)	170만원	
밭	-	200만원	
합계	9,000평(17,000평, 2011년)	합계	370만원
영농경력 및 연령	30년, 57세	마을이장	○

- 이천시 부발읍 고백1리에서 이장으로 쌀 농사를 30년째 경영하고 있다.
 - 쌀 농사는 총 9,000평을 경영하고 있고, 임차농지는 3,000평, 자경지는

6,000평 정도이다.

- 200평(1마지기)당 평균 생산량은 40kg(조곡) 포대기준 11개(440kg) 정도 생산되고 있다.
 - 수매가는 40kg(포대벼)당 평균 53,000원 정도이다. 매년 수매가는 하락하고 있으며, 2007-8년 대비 약 1만원 정도 하락하였다.
 - 쌀생산 조수입은 약 2천 6백만원 정도이다.
- 2010년 쌀직불금으로 총 370만원을 수령하였다. 고정직불금으로 170만원, 변동직불금으로 200만원 각각 수령하였다.
 - 2010년 약 8,000평 논에서 수령한 금액이고, 임차경영하는 농지 중에서 직불금을 수령하지 못하였는 부분도 있다.
 - 쌀 생산비는 10,000평당 약 7-800만원 소요된다.
 - 단, 경영비에서 자가노력비와 농기계 임대 및 감가상각비 그리고 임차료를 제외한 것이다.
 - 현재 지역에서 200평당 임차료는 정곡기준으로 40kg-80kg 정도 지급하고 있다.
 - 고백1리는 70가구 중에서 50가구는 농가이고, 나머지 20가구는 비농가로 구성되어 있다.
 - 지역에서 대단위 축산단지가 있어 가구수가 예전에는 140가구였지만, 구제역 등으로 농장이 폐쇄되면서 관련 종사자 등이 이농하여 현재 가구수를 유지하고 있다.
 - 지역의 농지가격은 평당 15-20만원 수준이다.

1.3.3. 모가면 소고1리

표 3-7. 경영주의 영농 개황(2010)

	경영규모 및 경력	직불금 수령규모	
		고정직불	변동직불
논	12,000평 (임차: 2,000평, 자경: 10,000평)	고정직불	280만원
밭	3,000평	변동직불	350만원
합계	15,000평	합계	660만원
영농경력 및 연령	40년, 56세	마을이장	○

- 이천시 모가면 소고1리에서 이장으로 쌀 농사를 40년째 경영하고 있다. 밭은 자경하고 있으며, 가정에서 소비되는 농산물과 복숭아(1,000평), 고추(500평), 콩(1,000평), 참깨(500평)을 생산하고 있다.
 - 쌀 농사는 총 12,000평을 경영하고 있고, 임차농지는 2,000평, 자경지는 10,000평 정도이다.
 - 200평(1마지기)당 평균 생산량은 40kg(조곡) 포대기준 11개(440kg) 정도 생산되고 있다.
 - 수매가는 40kg(포대벼)당 평균 55,500원 정도임. 매년 수매가는 하락하고 있으며, 2007-8년 대비 약 1만원 정도 하락하였다.
 - 쌀생산 조수입은 약 4천 5백만원 정도이다.
 - 2010년의 쌀 생산량은 전년도보다 생산량이 감소하였다.

- 2010년 쌀직불금으로 총 660만원을 수령하였다. 고정직불금으로 280만원, 변동직불금으로 350만원 각각 수령하였다.
 - 2010년 12,000평 논에서 수령한 금액이고, 임차경영하는 농지 2,000평에 대한 직불금도 경작자가 수령하고 있다.

- 쌀 생산비는 10,000평당 약 7-800만원 소요된다.
 - 단, 경영비에서 자가노력비와 농기계 임대 및 감가상각비 그리고 임차료를 제외한 것이다.
 - 현재 지역에서 200평당 임차료는 정곡기준으로 80kg 정도 지급하고 있다. 평당 800-900원 정도의 임차료가 지급되고 있다.

- 밭에서 생산되는 복숭아와 기타 밭작물을 회원대상으로 판매하고 있으며, 쌀의 임차지는 지주와 원만한 관계로 직불금을 경작자가 수령하고 있다.
 - 논·밭의 지가가 높아 구입에는 많은 한계가 있고, 경작면적을 확대하기를 희망하고 있다.
 - 경지정리시 분산된 경작지의 환지를 통해 집에서 10-15분 거리에 집중화되어 있어 쌀 경작에 많은 장점이 있다.

1.3.4. 모가면 서경1리

표 3-8. 경영주의 영농 개황(2010)

	경영규모 및 경력	직불금 수령규모	
논	1,000평(임대: 1,000평) 6,000평(임대: 6,000평)	고정직불	20만원
밭	회원운영(80평) 비료대리점	변동직불	30만원
합계	7,000평(임대)	합계	50만원
영농경력 및 연령	25년, 57세	마을이장	○

- 이천시 모가면 서경1리에서 이장으로 농업기술센터에서 근무하였다.
 - 논 1,000평과 밭 6,000평을 현재 임대하고, 회원과 비료대리점을 운영하고 있다.

- 2009년까지 농업을 경영하였지만, 농기계 임대료, 노임, 쌀수매가격 등 경영성과가 낮아 현재 임대해서 직불금과 임대료를 수령하고 있다.

1.4. 쌀직불제의 효과 및 개선점

- 쌀직불금 수령과 관련해서 지주와 임차인의 협의에 따라 직불금을 신청하지 않는 사례가 많다.
 - 임차인은 영농의 연속성을 보장받고, 대신 지주는 직불금 부당수령 및 양도소득세 면제 등의 혜택을 받고 있는 사례가 있다.
- 하지만, 농민의 입장에서 쌀직불금은 농업경영에 많은 도움을 주고 있으며, 대다수 지역 쌀 생산농가는 현재의 생산면적을 확대하기를 희망하고 있다.
- 실경작자이지만 지주의 비협조로 쌀직불금을 수령하지 못하는 불만사항이 지역의 특성상 높다.
- 신규 신청조건이 너무 까다로운 점과 직불금 수령 대상자 갑에서 을로 변경될 경우 2년후 신규 신청조건이 발생하는 문제점이 있다. 그리고 세부적으로 1ha, 900만원(판매금액) 등 복잡한 수령조건이 완화가 필요하다.

2. 농가의향조사 결과

2.1. 조사 개요

- 쌀소득보전직접지불제에 대한 농민들의 만족도 조사와 관련하여 설문조사를 실시하였고, 조사대상은 한국농촌경제연구원 현지 통신원 중에서 쌀을 재배하는 농민을 대상으로 하였다.
 - 전국을 대상으로 실시하였으며, 응답자는 251명이다.
 - 기본적인 영농현황과 쌀소득보전직접제 참여실태, 만족도를 조사하였다.

쌀소득보전직접지불제 조사대상자 개요

- 조사대상 : 전국 현지통신원 251명(남자 238명, 여자 9명)
- 조사시기 : 2011년 11월
- 응답자 평균 연령은 67세, 영농경력 20년 이상
- 논 면적 : 자경논면적(1.6ha), 임차(1.9), 총경작면적(2.5ha)
자경 최소면적 0.12ha, 임차 최소면적 0.05ha
- 2010년 농업총소득: 가구당 2,000만원 내외
- 농업총소득 중 쌀소득 비중은 60% 내외

- 쌀소득보전직접지불제에 대한 농민들의 만족도 조사에서 현재 쌀 재배면적의 유지에 대한 질문에서 대부분의 농민이 고령화 등의 이유로 유지 및 축소를 계획하고 있는 것으로 조사되었다.
 - 쌀재배 농가는 평균적으로 0.07ha(1마지기 기준)당 평균 생산량은 조곡포대 기준 11개(440kg) 정도 생산하고 있다.

2.2. 조사 결과

2.2.1. 영농현황

가. 연령 및 영농경력

- 쌀소득보전직접지불제에 참여 및 만족도 조사에 참여한 농민의 평균 연령은 60대 이상이 74%를 차지하고, 70대 경영주의 비중은 44.7%로 가장 높았다. 40대는 2.4%, 50대 22.4%, 60대 25.2%를 차지하고 있다.
- 영농종사 경력에서 25년 이상이 전체 93.2%를 차지하고, 10년 미만은 0.8%를 차지하고 있다. 쌀재배 농가의 경영주가 고령이므로 영농종사 기간도 상대적으로 길게 나타난다.

표 3-9. 연령 및 영농경력

단위: 명, %

구분	빈도	비율	구분	빈도	비율
30대	2	0.8	5년 미만	2	0.8
40대	6	2.4	5-10년	-	-
50대	55	22.4	11-15년	4	1.6
60대	62	25.2	16-20년	5	2.0
70대	110	44.7	21-25년	6	2.4
80대	11	4.5	26-30년	232	93.2
합계	246	100.0	합계	249	100.0

나. 농업총소득 및 쌀소득 비중

- 참여 경영주의 2010년 기준 평균 농업총소득으로 연간 1,500만원 이하가 47.2%로 가장 높고, 다음으로 1,500-2,000만원이 18%로 나타난다.
 - 연간 농업총소득이 3,000만원 이상인 농가의 비중은 16.8%로 나타난다.

상대적으로 대규모의 쌀 재배 전업농가의 비중이 높게 나타난다.

- 응답자의 농업총소득에서 쌀소득이 차지하는 비중에서 30% 미만이 12.9% 이고, 80% 이상인 농가의 비중은 27%로 가장 높게 나타난다.
 - 전체 농업소득에서 쌀소득이 차지하는 비중이 50% 이하는 29.4% 이고, 50% 이상의 농가는 71.6%로 조사되었다.

표 3-10. 농업총소득 및 쌀소득 비중

단위: 명, %

구분	빈도	비율	구분	빈도	비율
1,500만원 미만	118	47.2	30% 미만	32	12.9
1,500-2,000 만원	45	18.0	31-50%	41	16.5
2,000-2,500 만원	25	10.0	51-60%	28	11.3
2,500-3,000 만원	20	8.0	61-70%	40	16.1
3,000-4,000 만원	18	7.2	71-80%	40	16.1
4,000 만원 초과	24	9.6	81% 이상	67	27.0
합계	250	100.0	합계	248	100.0

다. 쌀 영농규모

- 참여하는 농가의 영농규모에서 자경 면적은 0.5-1ha의 비중이 36.4%로 가장 높고, 임대면적에서는 0.5ha미만이 27.7%, 그리고 자경 및 임대 면적을 합한 총경작 면적은 1-2ha의 비중이 29.4%로 가장 높게 나타난다.
 - 쌀 영농규모에서 3ha 이상 자경하는 농가의 비중은 12.2%, 임대하는 농가의 비중은 19.3%이지만, 1ha 미만의 자경농가의 비중은 52.3%, 임대하는 농가는 53.8%로 전체 농가에서 절반이상을 차지하고 있다.
 - 상대적으로 쌀 재배농가의 규모는 편차가 높게 나타나고, 쌀직불금의 수령액도 차이가 높게 조사되었다.

- 쌀소득보전직불제에 참여하는 쌀재배 농가의 자작 평균 면적은 1.6ha, 최소 면적은 0.6ha, 최대면적은 16.7ha로 나타나고, 임차지의 경우 평균 면적은 1.9ha, 최대15ha로 나타난다. 평균면적에서 자작지 면적보다 임차지 면적이 상대적으로 높게 나타난다.

표 3-11. 쌀 영농규모

단위: 명, %

구분	자경 빈도	비율	임차 빈도	비율	총 경작 빈도	비율
0.5ha 미만	38	15.9	33	27.7	27	11.0
0.5-1ha	87	36.4	31	26.1	65	26.5
1-2ha	62	25.9	26	21.8	72	29.4
2-3ha	23	9.6	6	5.0	24	9.8
3-4ha	14	5.9	11	9.2	20	8.2
4ha 이상	15	6.3	12	10.1	37	15.1
합계	239	100.0	119	100.0	245	100.0

2.2.2. 쌀소득보전직불제 참여 실태

가. 참여 여부

- 현재 쌀소득보전직접지불제에 참여하는 농가는 전체 응답자의 91.9%로 나타나고, 참여하지 못하고 있는 농가는 4.4%로 나타난다.
 - 참여하지 못하는 농가는 고령으로 영농을 포기하거나, 태풍 등으로 일시적 농사경영이 불가하여 참여하지 못하고 있는 사례도 있다.
 - 쌀소득보전직불제에 쌀재배 농가의 대부분이 참여하여 정책의 참여도가 상당히 높게 나타난다.

표 3-12. 쌀소득보전직불제 참여 여부

단위: 명, %

구 분	빈도	비율
그렇다	228	91.9
아니다	11	4.4
향후 참여 예정	8	3.2
기타	1	.4
합계	248	100.0

나. 직불금 신청 농지

- 쌀소득보전직접지불제에 직불금을 신청한 농가의 면적에서 자작지는 0.5-1ha가 35.8%로 가장 높게 나타나고, 임차지는 1ha 이하가 57.2%를 차지하고 있다. 직불금 신청면적에서 4ha이상 자작지 면적은 전체의 6.9%를 차지하고, 임차지는 6.7%를 차지하고 있다.
 - 실제 임차하여 쌀 재배를 하는 농가의 경우 직불금 신청에서는 임차 면적이 감소되는 경향이 있다. 임대차 문제, 지주의 실경작 증명 등 현실적인 애로사항으로 농사는 짓지만, 실경작자(임차인)가 직불금을 신청하지 못하는 사례가 나타난다.
- 직불금 신청 자작지의 평균 면적은 1.64ha, 임차지는 1.55ha로 나타나며, 자작지의 최대 신청면적은 16.6ha, 임차지는 7.8ha로 나타난다.

표 3-13. 쌀 직불금 신청 농지

단위: 명, %

구분	자경 빈도	비율	임차 빈도	비율	총 신청 빈도	비율
0.5ha 미만	36	15.5	30	28.6	16	8.1
0.5-1ha	83	35.8	30	28.6	53	26.8
1-2ha	62	26.7	20	19.0	58	29.3
2-3ha	21	9.1	7	6.7	19	9.6
3-4ha	14	6.0	11	10.5	18	9.1
4ha 이상	16	6.9	7	6.7	34	17.2
합계	232	100.0	105	100.0	198	100.0

다. 직불금 미신청 농지 및 금액

- 직불제 참여하는 농가 중에서 직불금을 미신청한 임차지의 면적은 0.5ha 이하가 48.0%이고, 0.6-1ha가 26.0%로 나타난다. 임차지의 평균 미신청 면적은 1.41ha이고 최고 면적은 13.3ha이다.
- 직불금이 실제 경작자인 임차인에게 귀속되지 않고 지주에게 귀속되는 금액으로 100만원 이하가 전체 66.6%를 차지하고 있으며, 200만원 이상의 비중은 13.3%를 차지하고 있다.
 - 임대인(지주)에게 귀속되는 직불금의 최소 금액은 20만원이고, 최대 금액은 450만원, 그리고 평균 임대인이 수령하는 금액은 116만원으로 조사되었다.
- 쌀소득보전직불제 직불금 지급요건과 관련해 임차인이 직불금을 수령하지 못하고, 농사만 짓는 사례가 나타나고 있다.
 - 농지법에 따라 자경하지 않는 농지의 처분시 양도소득세 부과라는 규제

가 실제로 쌀소득보전직불금의 실경작자에게 직불금이 지급되지 않고, 영농활동만 종사하는 사례가 발생하고 있다.

- 고정직불금을 수령하는 농가는 79.7%가 쌀을 재배하고 있고, 벼이외 작물을 재배하는 경우는 14.3%로 주로 마늘, 콩, 옥수수, 들깨, 고추, 사료작물 등을 재배하고 있다.
 - 고정직불금 수령 농가가 벼 이외 작목 재배 또는 휴경하는 이유로 쌀 가격 하락이 15.9%로 가장 높고, 벼소득이 타작목에 비해 낮아서(14.7%), 영농활동 애로(4.4%) 등의 요인이 작용하고 있는 것으로 조사되었다.

표 3-14. 쌀 직불금 미신청 농지 현황

단위: 명, %

구 분	미신청 면적	비율	구 분	임대인에 지급되는 직불금	비율
0.5ha	24	48.0	50만원 이하	5	33.3
0.6-1ha	13	26.0	50-100 만원	5	33.3
1-2ha	6	12.0	100-200 만원	3	20.0
2ha 이상	7	14.0	200 만원 이상	2	13.3
합계	50	100.0	합계	15	100.0

라. 직불금 수령액

- 쌀소득보전직불제의 직불금 수령에서 고정직불금은 100만원 이하가 전체 57.4%로 나타나고, 200만원 이상 수령자는 22.8% 정도이다. 그리고 51-100만원 수령자가 31.1%로 가장 높게 나타난다.
 - 고정직불금으로 최대 수령액은 1,200만원, 평균 수령액은 155만원으로 조사되었다.

- 쌀소득보전직불제의 직불금 수령에서 변동직불금은 100만원 이하가 전체 54.3%로 나타나고, 200만원 이상 수령자는 20.9%로 나타난다. 그리고 50만원 이하 수령자가 30.1%로 가장 높게 나타난다.
 - 변동직불금으로 최대 수령액은 1,300만원, 평균 수령액은 156만원으로 조사되었다.
- 쌀소득보전직불제의 직불금으로 수령하는 최대 금액에서 고정직불금은 2010년 기준 1,200만원, 변동직불금은 1,300만원으로 농가 농업소득에서 차지하는 비중이 상당히 높은 것으로 판단되며, 쌀재배 농민의 소득 유지와 향상에 직불제의 역할이 상당히 높을 것으로 판단된다.
 - 직불금 수령액에서 고정직불금 보다 변동직불금 평균 수령액이 미미하지만 높게 나타나며, 최근 쌀 가격의 변동성이 증가한 원인이라고 판단된다.

표 3-15. 직불금 수령 규모

단위: 명, %

구분	고정직불금 신청자	비율	변동직불금 신청자	비율
50 만원	44	26.3	46	30.1
51-100만원	52	31.1	37	24.2
101-150만원	24	14.4	26	17.0
151-200만원	9	5.4	12	7.8
201-500만원	31	18.6	25	16.3
500만원 이상	7	4.2	7	4.6
합계	167	100.0	153	100.0

마. 직불제 인지도

- 쌀소득보전직불제의 정책에 대한 인지 수단으로 담당공무원을 통하는 경우가 47.3%로 가장 높고, 다음으로 언론과 방송이 43.5%로 나타난다. 그리고

쌀소득보전직불제에서 고정직불과 변동직불이 나누어 시행되는 것을 인지하는 농가는 전체 87.8% 정도이다.

- 쌀소득보전직불제의 농가 인지도는 정책의 시행 시기와 홍보활동 등으로 상당히 높은 수준이다.

표 3-16. 직불금에 대한 정보 획득 방법

단위: 명, %

구분	빈도	비율	구분	고정 및 변동직불제 실시 인지 여부	비율
언론과 방송	103	43.5	예	215	87.8
담당공무원	112	47.3			
농협직원	12	5.1	아니오	30	12.2
기타	10	4.2			
합계	237	100.0	합계	245	100.0

바. 직불금 사용처 및 비중

- 쌀소득보전 직불금의 사용처로 1순위에서 가장 높게 나타난 것은 생활비와 용돈용도가 54%를 차지하고, 2순위로 벼재배 영농활동비가 40%로 가장 높다.
 - 대부분의 직불금 수령 농가는 생활비와 영농활동비로 사용하고 있고, 기타로 사용하는 농가들 중에서 부채상환, 농기계 수리비, 영농자재 등으로 활용하고 있는 것으로 조사되었다.

표 3-17. 직불금 사용처

단위: 명, %

구분	직불금 1순위 사용처	비율	직불금 2순위 사용처	비율
생활비와 용돈	127	54.0	35	17.9
노후대비 저축	7	3.0	17	8.7
벼재배 영농활동비	89	37.9	78	40.0
타작목 영농활동비	3	1.3	23	11.8
농기계 구입비	7	3.0	32	16.4
기타	2	0.9	10	5.1
합계	235	100.0	195	100.0

표 3-18. 연간소득에서 직불금의 비중

단위: 명, %

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

- 쌀소득보전직불제의 직불금이 연간 소득에서 차지하는 비중으로 10% 이하가 전체 53%(107명)으로 가장 높고 다음으로 11-20%가 29.2%로 나타난다. 그리고 50% 이상 차지하는 농가는 2.5%로 조사되었다.
 - 직불금이 농가 총소득에서 차지하는 평균 비율은 16% 정도이다.
- 쌀 직불금이 전체 농가 총소득에서 차지하는 비중이 30% 이하가 92.6% 이다.

사. 직불제 미참여 원인

- 쌀소득보전 직불제에 참여하지 못하는 이유로 1순위에서 높게 나타난 것은 임차지 확보 어려움(26.4%), 정보부족(22.8%), 직불금 임차인 귀속문제(21.3%) 등이고, 2순위에서는 직불금 임차인 귀속문제(30.5%), 지원절차 복잡(21.3%), 임차지 확보 어려움(19.9%) 등으로 나타난다.
 - 신청조건 미달은 각각 16.8%, 18.4%로 나타나고, 기타사항으로 임대인 연락 어려움 등이 있다.

표 3-19. 직불제 미참여 원인

단위: 명, %

구분	미참여 1순위	비율	미참여 2순위	비율
정보부족	45	22.8	12	8.5
임차지 확보 어려움	52	26.4	28	19.9
직불금 임차인 귀속문제	42	21.3	43	30.5
신청조건 미달	33	16.8	26	18.4
지원절차 복잡	11	5.6	30	21.3
기타	14	7.1	2	1.4
합계	197	100.0	141	100.0

2.2.3. 쌀소득보전직불제의 영향 및 효과

가. 직불제 기여도

- 쌀소득보전 직불제가 실제 농지형상 및 기능유지, 영농규모화 촉진 및 농가 경영안정 등의 기여도와 관련하여 농지형상 및 기능유지는 기여하고 있다고 응답한 비율은 39.4%이고, 영농규모화 촉진에 기여했다고 응답한 비율은 33%, 농가경영 안정의 기여는 35.9%로 조사되었다.

- 쌀소득보전 직불제가 농지형상 및 기능유지와 관련해서 기여도가 가장 높게 나타난 반면, 영농규모화 축진은 상대적으로 기여도가 낮은 것으로 조사되었다.
 - 직불금이 실제 쌀재배 농가의 경영안정에 기여하고 있어 경작자는 최대한 영농활동을 영위할 것이므로 영농규모화 축진의 기대한 만큼 달성되지 않을 것으로 분석된다.

표 3-20. 직불제의 기여도

단위: 명, %

	농지 형상 및 기능유지	비율	영농규모 화 축진	비율	농가 경영안정 기여	비율
매우 미흡	18	7.6	12	5.1	51	21.5
약간 미흡	37	15.7	33	14.0	51	21.5
보통	88	37.3	113	47.9	50	21.1
대체로 기여	63	26.7	64	27.1	71	30.0
매우 기여	30	12.7	14	5.9	14	5.9
합계	236	100.0	236	100.0	237	100.0

나. 쌀 재배규모 변화

- 쌀소득보전 직불금의 지급으로 쌀 재배규모의 변화에서 현재 규모 유지가 70.6%로 가장 높게 나타나고, 증가(예정)한 농가는 17.3%, 감소(예정) 농가는 10.8%로 조사되었다.
 - 직불금 지원후 영농규모가 증가(예정)한 농가의 평균 증가 면적은 1.26ha 이고, 오히려 영농규모가 감소(예정)한 농가의 평균 면적은 0.7ha로 조사되었다.

표 3-21. 직불제 실시후 재배규모 변화

단위: 명, %

	빈도	비율
영농규모 증가(예정)	40	17.3
영농규모 감소(예정)	25	10.8
변화 없음	163	70.6
기타	3	1.3
합계	231	100.0

- 직불금 지원후 영농규모의 증감은 경영주의 고령화 정도와 임차지에 대한 직불금 귀속문제 등이 요인으로 작용하고 있는 것으로 분석된다.
 - 경영주가 고령화로 추가적인 규모확대 보다는 현 규모 유지 및 점진적 축소가 필요할 경우도 있고, 영농규모를 확대할 경우 임차지의 확보 어려움과 직불금 귀속문제가 있는 것으로 나타난다.
 - 그리고 벼 영농규모를 확대와 관련해 경영주가 논을 구입해서 하는 경우 경제성이 낮아 회피하고 있는 실정이다.
- 직불금 지급이후 벼 영농규모가 감소한 이유로 고령화로 영농 애로가 60%로 가장 높고, 다음으로 임차지 지주의 경작지 회수 20%, 토지구입 애로 14.1% 등으로 나타난다.

표 3-22. 직불제 실시후 재배규모 감소 원인

단위: 명, %

	재배규모 감소(예정) 이유	비율
임차지 지주의 경작지 회수	34	20.0
고령화로 영농 애로	102	60.0
지가 상승으로 토지구입 애로	24	14.1
기타	10	5.9
합계	170	100.0

다. 농지가격 및 임대료 변화

- 쌀소득보전 직불금으로 농지가격이 상승했다고 응답한 경영주는 8.9%인 반면 농지가격 상승에 영향이 없다고 응답한 비율은 68.9%로 나타났지만, 향후 상승에 영향을 미칠것으로 응답한 경우는 20%로 조사되었다.
 - 실제 농지가격이 상승한 곳은 20,000원(평당)에서 30,000원, 40,000원에서 70,000원으로 조사되었고 평균 농지가격이 35,000원에서 45,000원으로 나타난다.

- 쌀소득보전 직불금으로 농지 임차료가 상승했다고 응답한 경영주는 9.7%인 반면 농지임차료 상승에 영향이 없다고 응답한 비율은 65.7%로 나타났지만, 향후 상승에 영향을 미칠것으로 응답한 경우는 19.9%로 조사되었다.
 - 직불금으로 임차료가 상승한 곳은 평당 500원에서 700원, 1,300원에서 1,500원으로 평균 920원에서 1,140원으로 조사되었다.

- 쌀소득보전 직불금으로 실제 농지가격의 상승을 크게 유인하지 않으며, 개발과 도시화 등으로 농지가격이 상승하는 것으로 나타난다. 그러나 임차의 경우 영농기계화 등으로 임차농이 증가하여 실질 임차료의 상승을 유인할 가능성이 높은 것으로 분석된다.

표 3-23. 직불제 실시후 농지가격 및 임차료 변화

단위: 명, %

	직불금으로 농지가격 상승 영향	비율	직불금으로 농지임차료 상승 영향	비율
그렇다	21	8.9	23	9.7
아니다	162	68.9	155	65.7
향후 상승 예정	47	20.0	47	19.9
기타	5	2.1	11	4.7
합계	235	100.0	236	100.0

2.2.4. 쌀소득보전직불제의 개선 방안

가. 효과 극대화 방안

- 쌀소득보전 직불제의 효과를 극대화 하기 위해서는 직불금 단가 인상과 실경작자 지급 강화, 지원절차 간소화 등에 대한 요구가 높은 것으로 조사되었다.
 - 직불제 효과 극대화를 위해서 1순위는 직불금 단가 인상이 43.1%로 가장 높고, 다음으로 실경작자 지급 강화 33.7%, 신규 지원조건 완화 18.7% 등으로 나타나고,
 - 2순위에서는 직불금 단가 인상이 33.6% 가장 높고, 다음으로 지원절차 간소화 22.7%, 실경작자 지급 강화 21.8% 등의 순으로 조사되었다.
- 쌀소득보전 직불제의 정책적 효과를 극대화하기 위해서는 직불금의 단가와 실경작자 지급 강화 등이 필요할 것이다.
 - 지원절차 간소화 및 신규 지원조건 완화 등의 제도적 개선이 우선 필요할 것으로 분석된다.

표 3-24. 직불제 효과 극대화 방안

단위: 명, %

	1순위 직불제 효과 극대화 방안	비율	2순위 직불제 효과 극대화 방안	비율
신규 지원조건 완화	46	18.7	17	7.7
실경작자 지급 강화	83	33.7	48	21.8
직불금 단가 인상	106	43.1	74	33.6
지원절차 간소화	6	2.4	50	22.7
신규농지 구입 지원	5	2.0	31	14.1
합계	246	100.0	220	100.0

나. 확대 방안

- 쌀소득보전 직불제의 확대 방안에 대해 현행 쌀 직불제는 유지하고 밭작물로 확대를 희망하는 농가는 82.1%로 가장 높고, 현행 쌀 직불제 단가 인하하고 밭작물 확대 희망하는 농가는 3.3%로 낮게 조사되었다.
 - 현행 쌀 직불제는 유지하고 향후 밭작물로 확대되기를 농가는 희망하고 있다.

표 3-25. 직불제 확대 방안

단위: 명, %

구분	빈도	비율
쌀 직불금 단가 유지, 밭작물 확대	202	82.1
쌀직불금 단가 인하, 밭작물 확대	8	3.3
잘 모름	24	9.8
기타	12	4.9
합계	246	100.0

다. 직불금 단가 조정

- 직불금의 단가 조정과 관련해 농가는 직불금 단가 인상을 전체 응답자의 84.3%가 희망하고 있다.

표 3-26. 직불제 단가 조정 방안

단위: 명, %

직불금 단가	빈도	비율
현재 그대로 유지	25	10.0
직불금 단가 인상	210	84.3
직불금 단가 인하	3	1.2
잘 모름	10	4.0
기타	1	.4
합계	249	100.0

3. 쌀소득보전직불제의 평가와 개편방향

3.1. 지원조건 완화

- 쌀소득보전 직불제와 관련 개선사항으로 신규 취농(귀농, 귀촌 등)자에 대한 조건완화, 지원절차 간소화, 실경작자 지급 강화, 직불금 단가 인상 등을 개선 사항으로 요구하고 있다.
- 신규 신청하는 귀농인의 경우 아래의 조건이 너무 까다롭고 실질적인 농촌의 인구 유입 요인을 저해할 수 있다. 따라서 귀농, 귀촌인이 농촌에서 농사를 영위하고자 할 경우 해당 면적을 보다 축소하는 방안이 필요하다.

(신규 신청인)

- ㉠ 후계농업경영인으로 선정된 자, 전업농업인, 전업농육성대상자 입증서류
- ㉡ 지급대상자로 등록하는 연도의 직전 연도까지 2년 이상 연속하여 **1만제곱미터** 이상 쌀직불금 지급대상 농지를 경작하는 농업인과 **5만제곱미터** 이상 쌀직불금 지급대상 농지를 경작하는 영농조합법인 또는 농업회사법인(휴경하는 경우 제외)

3.2. 고정직불금 지급단가 균등 지원

- 물가상승률 변화만큼 쌀소득보전 직불금을 인상하고 직불금을 진흥지역 등으로 차등화 지급하는 것을 평준화하여 지급하는 방안의 고려가 필요하다.

- 최근 경지정리율이 높고 도시근교의 양질의 농지가 전용되는 사례가 증가하고 있으며, 쌀소득보전직불제의 대상자에게 농지의 상태에 따라 직불금의 차이를 두는 것보다 대상농지의 농업경영의 연속성을 증진하기 위해 균등 지원하는 것이 필요하다.
 - 쌀직불금은 조건의 불리성에 따라 직불금을 지급하는 것이 아니라 생산의 연속성과 개방화에 따른 소득 보전에 근거하기 때문이다.

3.3. 행정절차 간소화

- 직불금 지원절차와 관련해 매년 신청 절차가 복잡하므로 변동사항에 대한 신청 절차로 간소화 하는 방안이 필요하다.
- 직불금 대상자가 인접 지역에 농사를 영위할 경우 농지가 있는 지역의 행정기관을 통해 직불금 수령절차를 처리해야 하는 번거로움이 있다.

제 4 장

농가소득안정직불제와 다른 직불제와의 관계

1. 소득안정직불제의 개념

1.1. 직불제의 역할

- WTO 체제에서 시장개방이 확대됨에 따라 농산물 가격이 하락하고 농가소득이 감소하는 경향이 있다. 한·EU FTA에 이어서 한·미 FTA 등이 발효되면 이러한 현상은 더욱 가속화 될 것이다. 직불제는 시장개방에 의한 피해를 보전하여 농가의 경영안정을 도모하는 역할을 한다.
- 세계적인 식량위기의 가능성도 꾸준히 제기되고 있다. 식량자급률이 하락하는 추세가 계속되고 있는 상황에서 자급률 향상을 위한 직불제의 역할이 요구되고 있다. 이것은 생산과 연계한 방식이며, 직불제에 의해 특정 품목의 생산을 증대하거나 감산을 유도할 수 있다.
- 농업이나 농촌이 가지는 다원적 기능에 대한 국민의 기대도 높아지고 있다. 농업자원의 유지와 보전, 환경보전, 다원적 기능 확산을 위하여 직불제가 활용되는 경우도 있다. 친환경직불제, 경관직불제, 자원보전직불제 등 공익

형 직불제가 이러한 기능을 한다.

- 조건불리지역은 경작조건이나 경영조건외 불리성으로 인하여 농지가 유향화되거나 유실되는 경향이 있다. 조건불리지역에서 농업을 유지함으로써 농지와 생태가 보전된다. 조건의 불리성을 직불제로 보전함으로써 농업진흥을 도모할 수 있다. 이것이 조건불리지역 직불제이다.
- 중장기적으로 시장개방이 확대되는 가운데, 기상이변이 빈발하고, 농산물 수요변화가 발생하는 등 농업경영의 리스크가 높아지고 있다. 이에 대응하는 것이 ‘소득안정형’ 직불제이다. 소득안정 직불제는 가격이나 소득 변동의 영향을 완화하여 경영안정을 도모하는 것이 목적이다.
- 이 외에도 영세 농업구조에서 농지의 규모화·단지화 등의 구조개선, 농업의 2차·3차 산업화 등 다양한 소득활동 등과 연계한 직불제 개발도 가능하다. 구조개선이나 소득증대 등 특정 활동에 대해 직접지불을 추가하는 ‘가산지불’ 방식의 직불제로서 이러한 역할을 할 수 있다.

1.2. 소득안정직불제의 개념

- 최근 시장개방이 확대됨에 따라 수입 농산물에 의한 가격하락이나 기상재해에 의한 수량변동, 그리고 수요의 변화에 따른 가격 불안정 등 경영리스크가 높아지는 경향이 있다. 이에 따른 경영불안에 대응하기 위해 가격(소득 또는 판매수입) 변동의 영향을 완화하는 직불제가 ‘소득안정직불제’이다.
- 소득안정직불제는 일반적으로 농지면적당 지불하는 고정지불의 기반 위에서 가격이나 소득, 판매수입 변동의 영향을 완화하는 ‘변동지불’ 방식이다.
 - 기준가격(기준소득, 기준판매수입)과 당년가격(소득, 판매수입)과의 차이

을 직불제로 보전함으로써 안전망 기능을 한다.

- 소득안정제는 원칙적으로 시장개방이나 자연재해 등의 영향으로 가격이나 수량 변동이 큰 작물을 대상으로 하며, 경영 리스크가 큰 일정규모 이상의 농가를 대상으로 하여 경영안정을 도모하는 것이 목적이다.

- 소득안정제는 농산물 가격이나 수량의 변화에 의해 경영위험이 큰 일정규모 이상인 전업적인 농가가 대상이 된다. 품목별보다는 농가단위로 실시하는 것이 바람직하다. 따라서 곡물·채소·과수·축산 등 대상품목의 한정, 대상 농가의 제한, 가입자 부담의 유무, 가격·소득·판매수입 등 보전기준의 설정 등이 쟁점이 된다.
- 소득안정직불제 사례로는 미국의 가격보전직접지불(CCP)이나 수입보전직접지불(ACRE), 캐나다의 캐나다 소득안정 프로그램(CAIS)이나 농업소득안정 프로그램(AgriStability), 농업투자계정(AgriInvest), 일본의 품목횡단적 경영안정대책이나 호별소득보상제도 등이 대표적이다.

2. 쌀소득보전직불제

2.1. 두가지 기능

- 쌀소득보전직불제는 가격이라는 변수로서 쌀농가의 소득을 지지하는 동시에 안정화하는 두가지 기능을 한다. 고정지불은 소득 지지기능, 변동지불은 소득안정화기능을 한다.
 - 고정지불 : 면적기준으로 단가 설정, 소득을 항상적으로 지지하는 효과
 - 변동지불 : 가격기준으로 단가 설정, 가격변동의 영향을 완화하여 소득을 안정화하는 효과(소득안정직불제 유사)

2.2. 소득안정직불제와의 관계

- 종전 농가단위 소득안정제 도입을 검토한 때에는 ‘농가단위’ 관점에서 쌀소득보전직불제에 대해서는 고정지불은 ‘공익형’으로 변동지불은 ‘경영안정형’으로 확대 개편하는 방안¹⁶⁾에 대해 검토한 바 있다.
- 즉 쌀소득보전직불제를 논밭을 포함하는 농가단위로 전환하는 것이 최종적인 직불제의 개편 체제이다.
 - 현행 공익형인 고정지불은 밭으로 확대하여 논밭 단일단가를 설정하거나, 혹은 차등단가를 설정한다.
 - 변동지불은 쌀 이외의 곡물·대두·채소·과수 등을 포함하여 농가단위 소득안정제로 확대한다. 이렇게 되면 현행 쌀 중심의 쌀소득보전직불제는 밭으로 확대되는 동시에 다수의 품목을 포함하는 농가단위 소득안정제로 확대된다.¹⁷⁾
- 현실적인 여건을 감안하여 쌀소득보전직불제를 종전대로 존치하는 것을 상정하는 경우 소득안정제는 다음과 같은 방향으로 검토할 필요가 있다. 즉 쌀소득보전직불제의 존치를 전제로 하되, 쌀직불제와 유사한 방식으로 밭작물 또는 밭농업으로 확대하는 방안이다.
 - 이 방식은 종전의 품목별 합산방식의 ‘농가단위’에서 ‘품목별’로 실시하는 방식으로의 전환을 의미하며, 단지 대상품목을 어떻게 한정하느냐의 문제이다.

16) 김태곤 외. 2009.

17) 제시된 개편 방향을 요약하면 우리나라 직불제는 논밭을 대상으로 하는 공익형의 ‘고정지불’을 기본으로 하고, 일정규모 이상의 농가를 대상으로 하되 가격하락의 일정부분을 보전하는 경영리스크를 완화하는 ‘농가단위 소득안정제’로 전환한다. 여기에 이행조건 준수를 전제로 지불하는 ‘가산지불’을 추가한다. 가산지불은 구조개선형, 소득개발형, 친환경형(환경편익 증진, 환경부하 경감, 탄소배출 감축 등), 경관형, 조건불리형 등과 같이 현행 직불제와 정책수요에 따른 다양한 프로그램을 설계할 수 있다. (김태곤 외. 2009)

그림 4-1. 쌀소득보전직불제의 두가지 기능

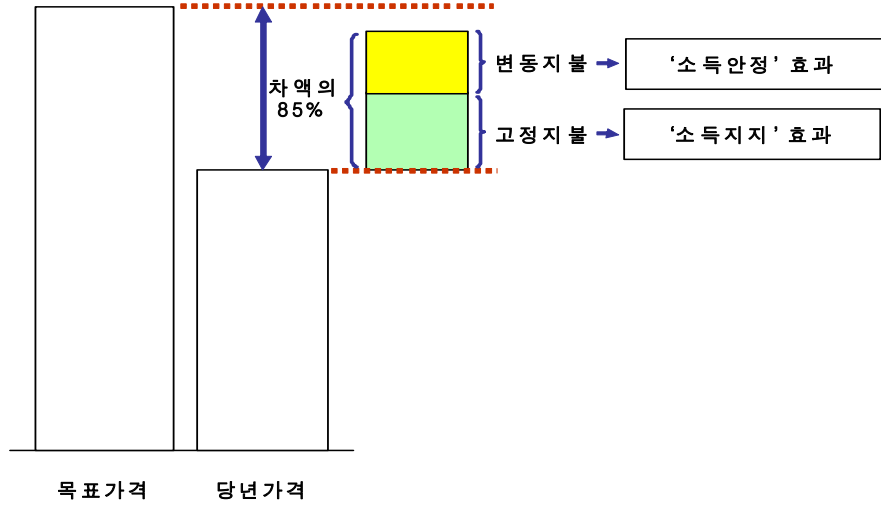
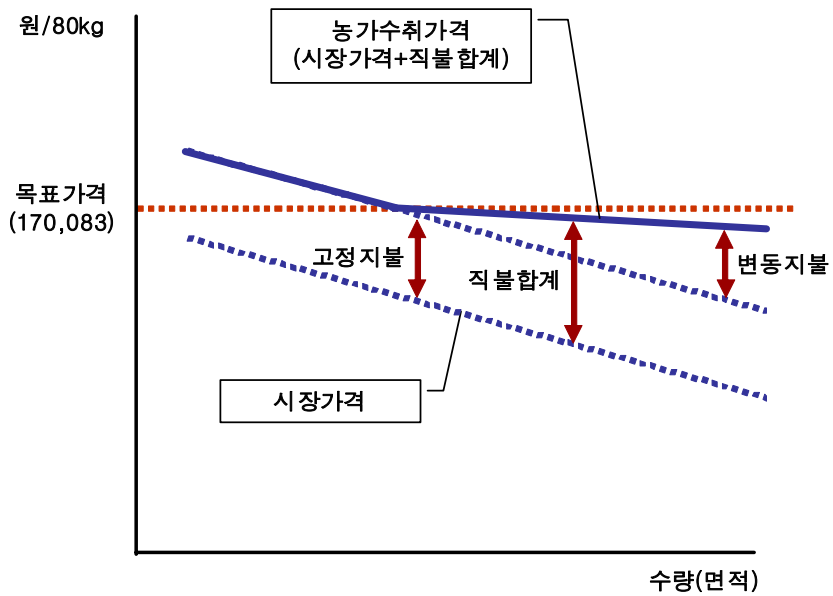


그림 4-2. 쌀소득보전직불의 소득보전율



3. FTA 피해보전직불제

3.1. 경과

- 한·미 FTA 협상이 타결된 후 2007년 6월 한·미 FTA 피해보완대책으로 ‘농가단위 소득안정제’ 도입을 결정하였다. 일정연령 미만, 일정규모 이상의 주업농을 대상으로 하고, 당해연도 농업소득이 기준소득보다 낮아질 경우 그 차액의 일부를 보전하는 경영안정형 직불제의 도입을 발표하였다.
- 2009년 2월 장관보고에서 농가단위 소득안정제 도입을 결정하였다. 지원대상을 주업농으로 한정하고, 품목별 지원을 농가단위로 전환하되, 농가의 책임경영을 유도하기 위해 농가부담을 의무화한다는 방침을 결정하였다.
- 2009년 7월 ‘농어업선진화위원회’에서 직불제 개편방향이 합의되었다. 현행 직불제를 ‘공익형’과 ‘경영안정형’으로 통합·개편하고, 중소농과 규모화된 농가의 여건을 감안, 직불제 개편을 통한 각각에 대해 적합한 소득안전망을 확충한다는 방향이다.
- 이어서 2009년 10월 농어가의 농어업경영정보를 등록하는 근거로서 ‘농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률’을 제정, 소득안정직불제를 도입하기 위한 법적근거 마련하였다. 2010년 농가단위 소득안정제에 관한 도상연습을 실시하였다.

3.2. FTA 피해보전직불제

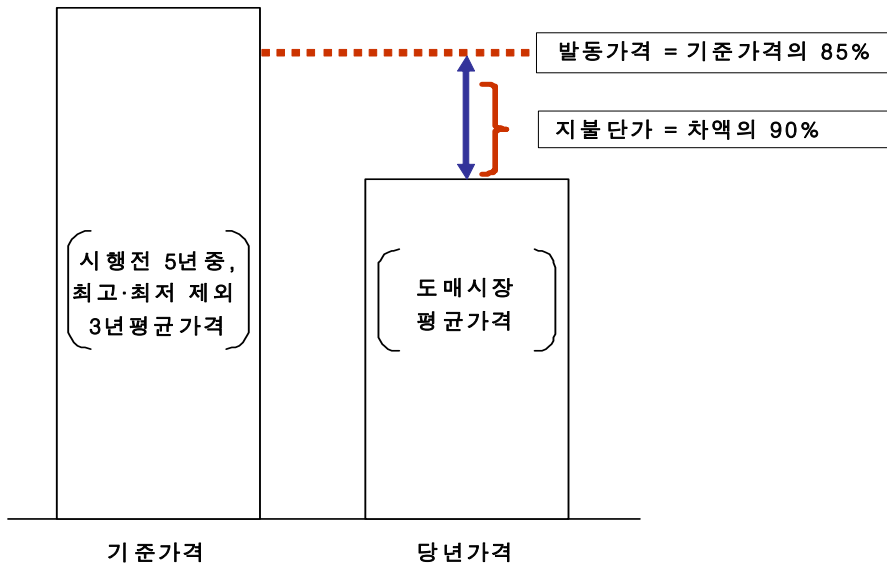
- 농가단위 소득안정제는 당초 한·칠레 FTA 농업대책(2004~10년)에서 FTA

소득보전직불제로 등장하여, 한·미 FTA 농업대책에서 ‘FTA 피해보전직불제’로 명칭이 변경되었다.

○ 그리고 한·EU FTA 대책으로 2011년 10월부터 실시되고 있으며, 한·미FTA가 발효되면 같은 방식으로 실시된다<그림 4-3>.

- 대상작물 : FTA 상대국별 실제피해가 발생하는 품목(과수, 축산물 등)
- 보전기준 : 가격기준
- 보전방식 : 당년가격이 기준가격의 85% 수준보다 더 하락하는 경우 그 차액의 90%를 보전

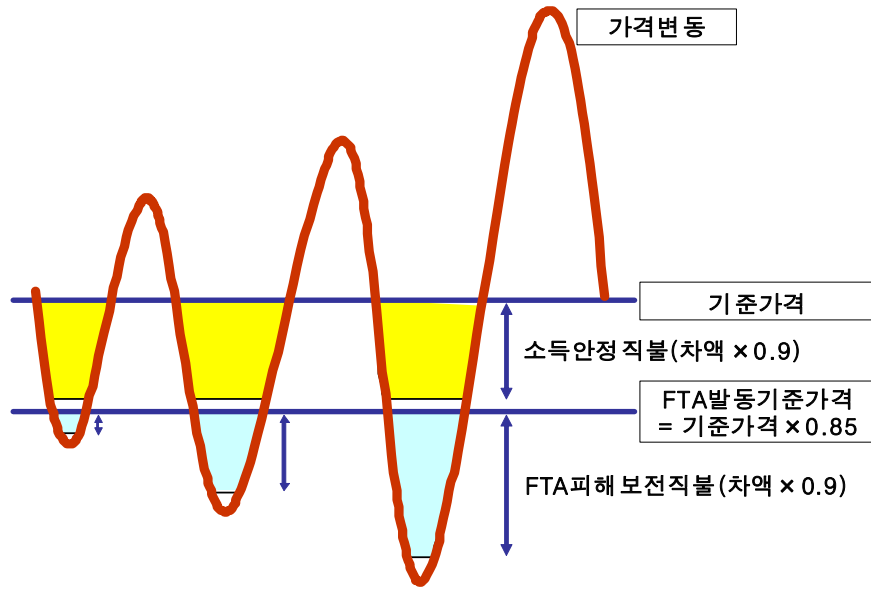
그림 4-3. FTA 피해보전직불제 개요



3.3. 양자간의 관계

- 당초 소득안정직불제는 WTO나 FTA에 의한 시장개방에 의한 가격하락에 대응하여 손실을 보상하는 직불제로서 도입을 검토하였다. 그러나 FTA 피해보전직불제가 선행 실시됨에 따라 양자간의 관계를 다시 설정할 필요가 있다.
- 소득안정직불제는 FTA 피해보전직불제와 별도로 실시하는 경우 두가지 방안에 대해 검토할 필요가 있다.
 - 소득안정직불제는 FTA 피해보전직불제의 대상품목에서 제외되는 품목을 대상으로 실시하는 방안이다.
 - 양자는 동일 품목을 대상으로 하되, 발동기준을 차등화하여 상호 보완하는 방안이다. 예를 들면 FTA 피해보전직불제를 기준으로 하여, 발동기준 가격이 기준가격의 85%까지는 소득안정직불제로 보전하고, 85%를 하회하는 부분은 FTA 피해보전직불제로 보전하는 방식이다<그림 4-3>.
- 대상품목을 분리하는 경우 FTA 피해보전직불제는 품목을 사후 결정하나 소득안정직불제는 품목을 사전에 지정해야 하기 때문에 양자간에 품목을 달리하는 것은 현실적으로 불가능하다. 또한 대상품목이 중복되는 경우 가격하락의 요인을 FTA 요인, WTO 요인, 기타 요인 등으로 구분하여 보전해야 하는 애로사항이 있기 때문에 발동기준을 차등화하면 효과적인 소득안전망으로 기능한다.

그림 4-4. FTA 피해보전직불제와 소득안정직불제와의 관계



4. 발작물직불제

4.1. 개요

○ 도입목적

- 시장개방에 따른 피해를 보전하여, 농가의 경영안정 보장
- 식량자급률 향상
- 발농업의 다원적 기능 확산

○ 대상작물

- 시장개방에 따른 피해가 예상되는 작물

- 자급률 향상이나 다원적 기능 확산에 기여하는 작물
- 농가의 소득구성면에서 중요한 작물

○ 지급기준

- 농지면적당 단가를 설정하고, 농가별로 대상품목의 식부면적을 합산하여 지불금액을 계산한다.
- 단지 ‘작물’ 기준인 경우, 논에서 대상 밭작물을 재배하는 경우 지불대상으로 할 것인지에 대해 검토가 요구된다.

○ 대상농지 및 농가의 한정

- 식부면적 기준으로 단가를 설정하는 경우, ‘품목별 하한면적’ ‘농가별 하한면적’의 설정이 필요하다.
- 품목별 하한면적 1a(30평), 농가별 하한면적 10a(300평)로 하는 경우, 대상품목 중 1a 이상 품목의 면적을 합계한 면적이 10a 이상이어야 지불대상이 된다.
- 이 경우 전국적으로는 어느 정도 식부면적이 있다 하더라도 농가별로는 소규모 품목(조, 수수, 참깨 등 자가소비용 작물)은 제외되어 면적이 축소될 가능성이 있다.

4.2. 소득안정직불제와의 관계

- 밭작물직불제는 대상 밭작물의 식부면적당 지불하는 ‘고정지불’이다. 대상 작물은 소득안정직불제와 중복되게 설정하되, 가격하락이나 소득감소에 대응하는 ‘변동지불’로 설계하면 양자는 상호 보완하는 역할을 하게 된다.
- 소득안정직불제는 밭작물직불제의 영향으로 증산에 의해 가격이 하락하는 경우 이를 보전하는 역할도 한다.

5. 소득안정직불제의 도입방향과 쟁점

5.1. 도입 원칙과 방향

○ 도입목적의 명확화

- 도입목적은 예산확보나 농업보호의 근거가 된다.
- 도입목적은 농업소득 지지 또는 안정화, 농산물수입국 입장에서의 식량안보 확보, 쌀 생산의 적정수준 유지와 식량작물 육성, WTO/FTA에 의한 피해보전 및 기타요인에 의한 가격하락에 대응한 경영안정 도모 등 다양하다.
- 단지 FTA 등에 의한 피해보전을 통하여 농가의 경영안정을 보장하는 것이 직접적인 목적이라고 해도 농업의 지속적인 발전을 통한 식량안보 확보나 다원적기능 발위 등 공익성이 있는 목적을 설정할 필요가 있다.

○ 제도의 단순화

- 정책의 효과를 제고하고 제도실시의 비용절감이라는 원칙에서 제도는 가급적 단순화하는 것이 바람직하다.

○ 다른 직불제와의 정합성 유지

- 다양한 직불제가 도입·실시되는 과정에서 직불제의 효과 제고 등의 관점에서 다른 직불제와 정합성을 유지해야 한다.

○ 이행조건 및 점검의 강화

- 이행조건은 직불제의 수급요건이 되면서 실시효과를 제고하는 수단이다. 이행조건은 직불제 실시효과, 생산자의 실현가능성, 점검 비용 등의 관점에서 설정되어야 한다.

5.2. 주요 쟁점

- 대상작물의 한정
 - 도입목적과 관련하여 대상작물을 한정할 필요가 있다. 이것이 제도의 효과를 제고하고, 점검 등 실시비용을 경감하는 효과가 있다.

- 보전기준
 - 소득안정제의 기본개념에 입각하여 농업경영의 안정을 보장하기 위한 기준으로는 가격, 판매수입, 소득 등이 있으며, 실효성이나 다른 직불제와 정합성 등과 관련하여 결정해야 한다.

- 보전수준
 - 기준가격과 당년가격과의 차액에 대한 보전수준은 현행 제도에서는 85%(쌀소득보전직불제), 90%(FTA피해보전직불제)를 적용하고 있다.

- 대상농지 및 농가의 한정
 - 소득안정직불제는 식부면적 기준으로 단가를 설정하기 때문에 ‘품목별 하한면적’과 ‘농가별 하한면적’을 객관적으로 설정해야 한다.
 - 자가소비용 작물을 대상에서 제외하는 것을 상정하여 농가별 하한면적을 10a(300평)로 하는 경우, 이를 구성하는 대상품목별 하한면적도 객관적으로 설정해야 한다.

제 5 장

농가소득안정직불제의 주요쟁점

1. 대상농가

1.1. 선정기준

- 직불제는 특정목적을 달성하는데 효과적인 정책수단이다. 즉 ① 대상농가를 한정하여 규모확대를 가속화 한다든가(구조개선), ② 특정행위의 이행조건을 설정하여 다원적 기능을 제고한다든가(친환경농업), 또는 ③ 품목별로 지불단가를 차등화 하여 특정품목의 생산을 억제하거나 증산을 유도하는(생산조정) 등의 정책효과를 기대할 수 있다.
- 이 중에서 대상농가에 대해서는 경영규모를 확대하여 장래 전업적인 후계농으로 육성하기 위한 구조정책의 수단으로 고려하는 경우는 일정규모 이상의 농가로 한정하는 것이 바람직하다. 시장개방이나 재해 등에 의한 가격변동의 영향을 완화하여 경영안정을 도모하는 것이 목적인 경우는 판매농가 전체를 대상으로 하는 것이 바람직하다.

1.2. 대상농가

- 자급농가는 가격의 영향을 받지 않기 때문에 판매실적이 있는 판매농가를 대상으로 하되, 이를 위해 하한면적을 설정하는 것이 바람직하다.
 - 자가소비용 농산물을 생산하는 자급농가를 배제하는 것이 하한면적(10a)의 설정하는 것이며, 하한면적의 산정은 대상작물별 하한면적(예를 들면 1a)을 초과하는 작물의 식부면적을 합산하여 계산한다.
- 따라서 대상농가는 농가별 하한면적(10a)과 작물별 하한면적(1a)을 설정하여, 대상작물 중에서 작물별 하한면적을 초과하는 작물을 합산하여 농가별 하한면적을 초과하는 농가를 대상으로 한다.

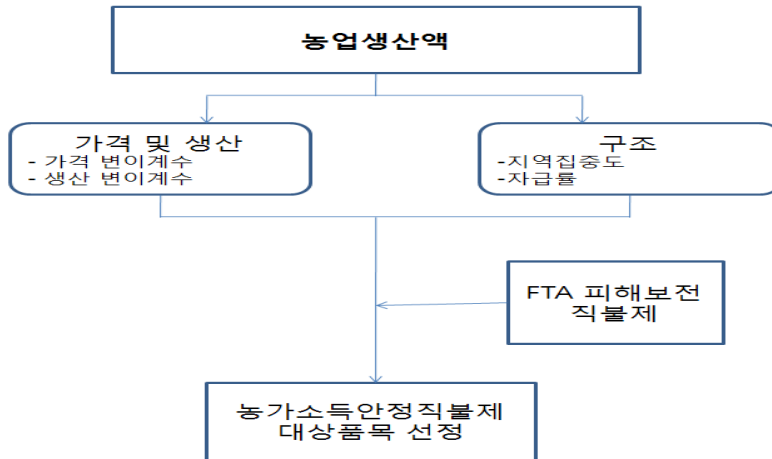
2. 대상품목

2.1. 선정 기준

- 대상품목을 선정하는 기준으로는, ① 농가의 주요 소득원 여부(생산액), ② 가격과 생산의 변화, ③ 지역집중도 및 주산지효과, ④ 식량자급률 향상 기여도, ④ FTA 등에 의한 피해예상 품목, ⑤ 정책(식량안보 등) 상의 주요 품목, ⑥ 제도 실시 상의 실효성(행정비용 포함) 등을 고려하여 결정할 수 있다.
 - 농산물 가격 및 생산에서는 변이계수 등을 고려
 - 생산 구조적 측면에서는 지역집중도, 자급률 등을 고려
 - FTA 피해보전 직불제와 상호 보완성도 고려
- 우선 대상품목 선정기준으로는 농업생산액에서 차지하는 비중이 높은 품목 중에서 FTA 등과 같은 농산물시장 개방으로 피해가 예상되는 품목을 중심으로 선정한다.

- 한·미 FTA가 이행될 경우 축산물과 과수부문, 한·EU FTA는 낙농과 양돈에서 피해가 클 것으로 예상된다. 현재 논의되고 있는 한·중 FTA가 체결되면 곡물과 채소부문의 피해가 클 것으로 전망된다.
- 이와 같이 FTA와 DDA협상이 진행될수록 농업부문의 피해가 몇 개 품목에 그치는 것이 아니라 수요 대체관계에 있는 다른 품목의 산업 전반으로 확산될 것으로 예상된다.

그림 5-1. 농가소득안정직불제 대상품목 선정체계



2.2. 검토대상 품목군

- 농가소득안정직불제 대상 품목군으로 식량작물, 채소류, 과실류, 축산 등을 고려하여 다양한 자료를 이용하여 분석한다.
 - 식량작물은 쌀, 보리, 밀, 옥수수, 콩, 감자, 고구마, 팥 등이 해당된다.
 - 채소류는 고추, 마늘, 양파, 무, 배추, 수박, 참외 등이 해당된다.
 - 과실류는 사과, 배, 포도, 복숭아, 감귤, 감(단감) 등이 해당된다.
 - 특작류는 참깨, 축산물은 한육우, 돼지, 닭, 계란, 오리 등이 해당된다.

표 5-1. 농가소득안정직불제 고려대상 품목

구 분	고려대상 품목
식량작물	쌀, 보리, 밀, 옥수수, 콩, 감자, 고구마, 팥
채소류	고추, 마늘, 양파, 무, 배추, 수박, 참외
과실류	사과, 배, 포도, 복숭아, 감귤, 감
축산	한우, 돼지, 닭, 계란, 오리
특작류	참깨

주: 채소류와 과실류에서 시설작목은 제외

2.2.1. 농업생산액

- 농업의 유지와 농가 주요 소득원의 주요 지표인 품목별 생산액을 농가소득 안정직불제 고려대상 품목에 적용할 수 있다. 2001~10년 전체 농업 생산액의 평균은 35조 9,029억원이다. 그리고 축산물을 제외한 고려 대상 품목의 생산액은 15조 3,364억으로 전체 생산액에서 42.7%를 차지하고 있다.
 - 고려 대상품목에서 축산물의 생산액은 9조 8,637억 이다.
- 축산의 경우 다른 품목류에 비해 가격위험 보다는 질병에 의한 경영위험이 매우 크다. 따라서 농가소득안정직불제를 통한 보상보다는 가축공제를 통한 위험관리가 필요하다.
- 축산은 시설 내에서 생산이 이루어지고 규모가 수시로 변하여 사육규모 확인에 애로사항이 있고, 현재 우유는 별도의 가격결정체계가 수립되어 있기 때문에 농가단위소득안정제에서는 제외하고 낙농품 수입 개방, 사료값 인상 등 경영불안요인에 대한 대책은 별도로 마련해야 할 것이다.
- 고려대상 식량작물의 생산액은 9조 9,477억원이며, 재배면적은 118만 7천ha로 나타난다.
 - 쌀이 8조 8,724억원의 생산액으로 1위를 차지하고 있으며, 재배면적도 97만 9,000ha로 가장 높다.

- 밀, 옥수수, 팥 등은 생산액은 낮은 수준이지만, 곡물의 자급률 향상에 기여할 수 있는 품목이다.이 1,000억원 미만이다.

표 5-2. 주요 품목별 생산액 순위

단위: 천ha, 천톤, 억원

순위	품목	재배면적	생산량	생산액
1	쌀	979	4,780	88,724
2	돼지	-	-	37,528
3	한육우	-	-	31,598
4	닭	-	-	12,251
5	계란	-	-	9,908
6	고추	57	143	9,269
7	오리	-	-	7,352
8	감귤	22	654	6,002
9	배추	36	2,332	5,965
10	사과	28	420	5,723
11	감	29	345	5,370
12	포도	21	347	5,268
13	마늘	30	360	4,849
14	콩	81	131	3,670
15	무	25	1,223	3,242
16	배	21	411	3,117
17	양파	17	1,065	2,764
18	고구마	17	310	2,204
19	보리	60	173	2,101
20	감자	24	632	2,056
21	참깨	34	19	1,868
22	복숭아	14	187	1,751
23	수박	5.2	136.1	536
24	옥수수	16	74	445
25	팥	6	7	172
26	밀	4	12	105
27	참외	0.4	7.6	78
주요 품목				155,279억원
전체				359,029억원

주 : 노지재배 기준, 축산물을 제외한 주요 품목의 생산액 평균임. 보리는 겉보리, 쌀보리, 맥주보리 합계임.

자료 : 통계청, 농림수산물부, 「농림수산물주요통계」, 각 연도.

표 5-3. 주요 품목별 생산액 순위

단위: 천ha, 천톤, 억원

구 분	재배면적	생산량	생산액	
식량작물	쌀	979	4,780	88,724
	보리	60	173	2,101
	밀	4	12	105
	옥수수	16	74	445
	콩	81	131	3,670
	감자	24	632	2,056
	고구마	17	310	2,204
	팥	6	7	172
합계	1,187	6,119	99,477	

- 채소류 생산액은 2조 6,703억원이고, 재배면적은 17만ha이다. 고추 생산액은 9,269억원으로 가장 높고, 노지수박과 참외는 낮은 수준이다.

표 5-4. 주요 품목별 생산액 순위

단위: 천ha, 천톤, 억원

구 분	면적	생산량	생산액	
채소류	고추	57	143	9,269
	마늘	30	360	4,849
	양파	17	1,065	2,764
	무	25	1,223	3,242
	배추	36	2,332	5,965
	수박	5.2	136.1	536
	참외	0.4	7.6	78
합 계	170	5,266	26,703	

- 과실류의 생산액은 2조 7,231억원이고, 재배면적은 13만 6천ha로 나타난다. 그리고 감귤의 생산액은 6천억으로 가장 높고, 다음은 사과로 5,723억원이다.

표 5-5. 주요 품목별 생산액 순위

단위: 천ha, 천톤, 억원

구 분		면적	생산량	생산액
과실류	사과	28	420	5,723
	배	21	411	3,117
	포도	21	347	5,268
	복숭아	14	187	1,751
	감귤	22	654	6,002
	감	29	345	5,370
합 계		136	2,365	27,231

○ 특작류의 참깨는 생산액이 1,868억원이고, 재배면적은 3만 4천ha이다.

2.2.2. 생산 및 가격의 변동성

○ 쌀의 식부면적, 생산량, 생산액, 생산자가격 등이 최근 하락세를 보이고 있다. 2005년을 기준으로 이전과 이후의 변이계수를 통한 변동성을 보면 식부면적과 생산량의 변동성은 2005년 이전이 이후보다 높지만, 생산액과 생산자가격은 오히려 2006년 이후의 변동성이 더욱 높게 나타난다.

○ 식부면적은 최근 10년간 연평균 2.1% 감소하고, 생산량은 2.7%, 생산액은 5.0% 감소하였다.

- 최근 쌀 가격의 하락으로 가격의 변동성이 증가하고 있다.

표 5-6. 쌀의 생산 및 가격 변동성

단위: 천ha, 천톤, 억원, %

		평균	변화율	변이계수	05이전 평균	변이계수	06이후 평균	변이계수
쌀	식부면적	979	-2.1	6.1	1,027	4.0	931	2.7
	생산량	4,780	-2.7	7.4	4,932	7.9	4,628	5.8
	생산액	88,724	-5.0	12.5	95,228	9.2	82,221	11.8
	생산자가격	153,659	-0.4	3.4	151,148	1.4	156,170	4.2

주 : 변화율은 2001~10년간의 연평균 변화율을 의미.

자료 : 통계청, 농림수산식품부, 농촌진흥청, 농산물유통공사

그림 5-2. 쌀의 식부면적, 생산량 변화

단위: 천ha, 천톤

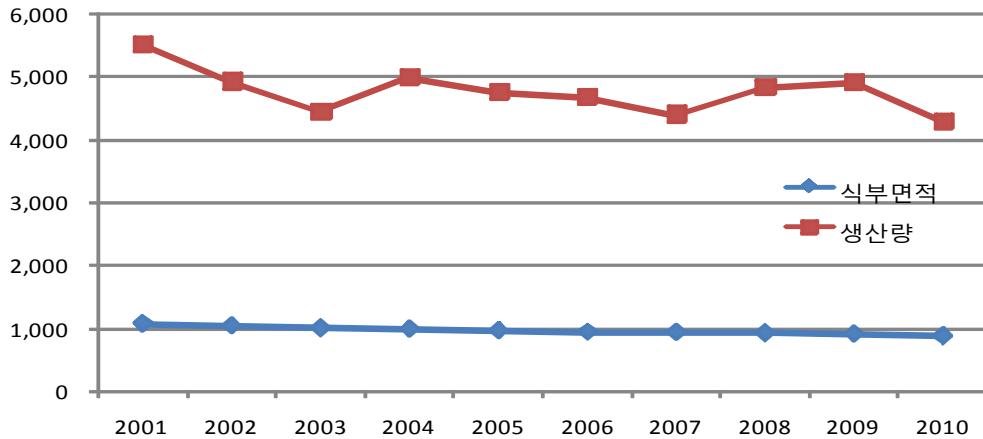
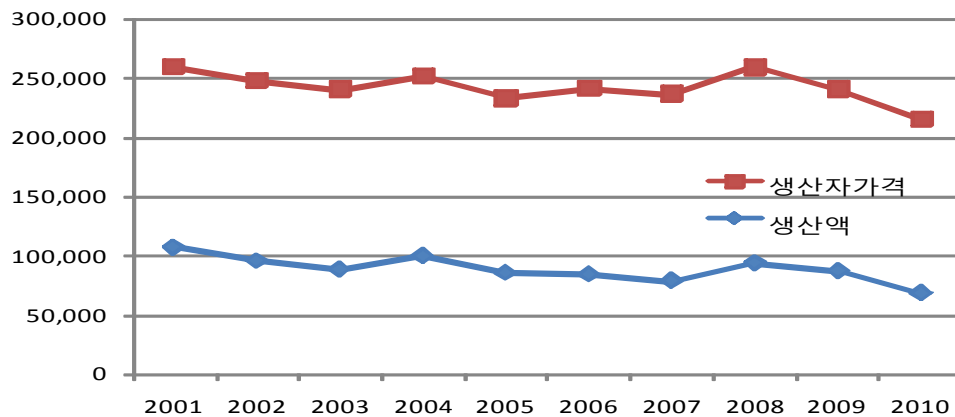


그림 5-3. 쌀의 생산자가격, 생산액 변화

단위: 원/80kg/일반정부미, 억원



- 보리의 식부면적, 생산량, 생산액, 도매가격 등이 최근 하락세를 보이고 있다. 2005년을 기준으로 이전과 이후의 변이계수를 통한 변동성을 보면 식부면적과 도매가격의 변동성은 2005년 이전이 이후보다 높지만, 생산량과 생산액은 오히려 2006년 이후의 변동성이 더욱 높게 나타난다.

- 식부면적은 최근 10년간 연평균 9.2% 감소하고, 생산량은 12.5%, 생산액은 14.3% 감소하였다.
 - 보리의 도매가격(중품, 과맥,35kg)은 최근 0.7% 감소하였다.

표 5-7. 보리의 생산 및 가격 변동성

단위: 천ha, 천톤, 억원, %

		평균	변화율	변이계수	05이전 평균	변이계수	06이후 평균	변이계수
보 리	식부면적	60	-9.2	24.8	70	20.7	50	14.7
	생산량	173	-12.5	28.1	202	21.3	144	25.4
	생산액	2,101	-14.3	31.5	2,520	21.9	1,681	29.0
	도매가격	41,594	-0.7	4.3	42,279	5.1	40,909	2.9

자료 : 통계청, 농림수산식품부, 농촌진흥청, 농산물유통공사

그림 5-4. 보리의 식부면적, 생산량 변화

단위: 천ha, 천톤

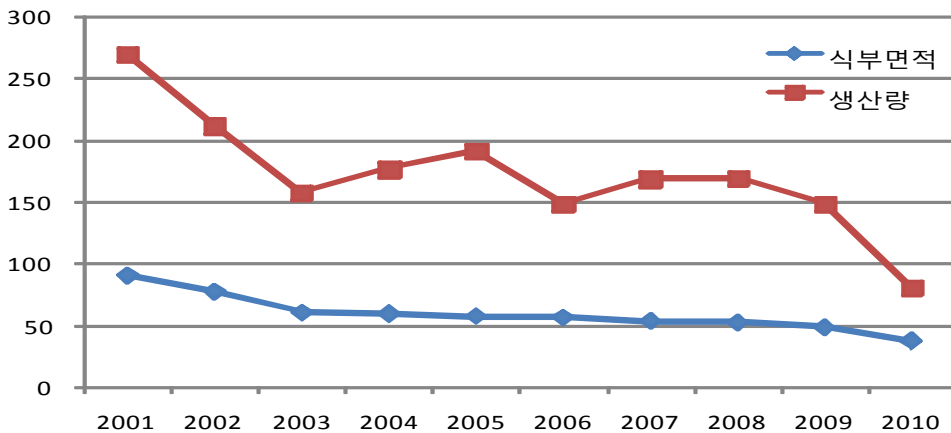
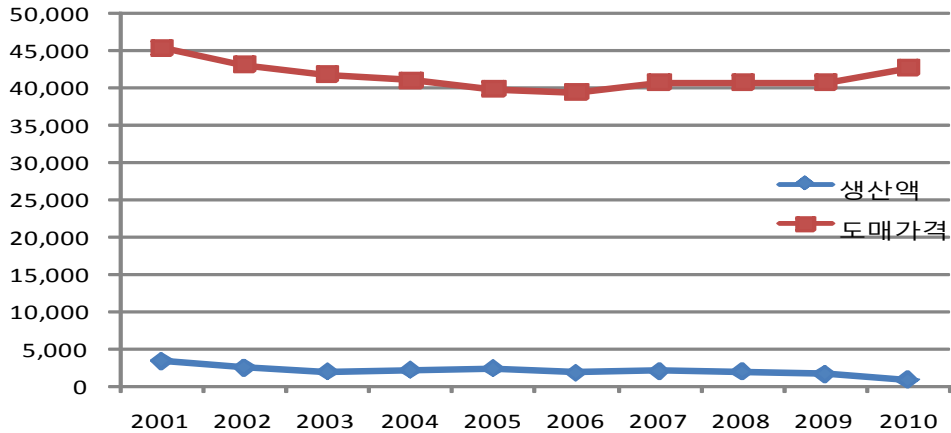


그림 5-5. 보리의 생산액, 가격 변화

단위: 원/35kg/과맥/중품, 억원



- 밀의 식부면적, 생산량, 생산액 등이 최근 증가세를 보이고 있다. 2005년을 기준으로 이전과 이후의 변이계수를 통한 변동성을 보면 식부면적과 생산량, 생산액 모두 2005년 이전이 이후보다 높고, 최근 생산의 변동성을 2005년 이전보다 완하되는 추세를 보이고 있다.
- 식부면적과 생산량은 최근 10년간 연평균 33.0% 증가하고, 생산액은 33.5% 증가하였다.
 - 최근 식용 밀과 조사료에 대한 수요의 증가에 따른 생산량과 식부면적이 증가하고 있다.

표 5-8. 밀의 생산 변동성

단위: 천ha, 천톤, 억원, %

구 분		평균	변화율	변이 계수	05이전 평균	변이 계수	06이후 평균	변이 계수
밀	식부면적	4	33.0	93.7	2	47.5	5	92.7
	생산량	12	33.0	86.3	8	47.6	16	84.8
	생산액	105	33.5	87.1	69	48.1	141	85.4

자료: 통계청, 농림수산식품부, 농촌진흥청, 농산물유통공사

- 옥수수의 식부면적, 생산량, 생산액, 도매가격 등이 최근 증가세를 보이고 있다. 2005년을 기준으로 이전과 이후의 변이계수를 통한 변동성을 보면 생산액의 변동성은 2005년 이전이 이후보다 높지만, 식부면적, 생산량과 생산자가격은 오히려 2006년 이후의 변동성이 더욱 높게 나타난다.
- 식부면적은 최근 10년간 연평균 1.5% 증가하고, 생산량은 2.9%, 생산액은 4.4% 증가하였다.
 - 옥수수의 생산자가격은 수매가격(중품, 75kg)이 기준이며, 국내 자급률은 1% 미만이다.

표 5-9. 옥수수의 생산 및 가격 변동성

단위: 천ha, 천톤, 억원, %

		평균	변화율	변이계수	05이전 평균	변이계수	06이후 평균	변이계수
옥수수	식부면적	16	1.5	9.5	16	10.1	16	9.9
	생산량	74	2.9	13.2	70	11.3	79	13.4
	생산액	445	4.4	15.4	407	11.6	483	14.4
	생산자가격	44,825	1.2	4.8	43,500	0.0	46,481	5.1

자료 : 통계청, 농림수산식품부, 농촌진흥청, 농산물유통공사

그림 5-6. 옥수수의 식부면적, 생산량 변화

단위: 천ha, 천톤

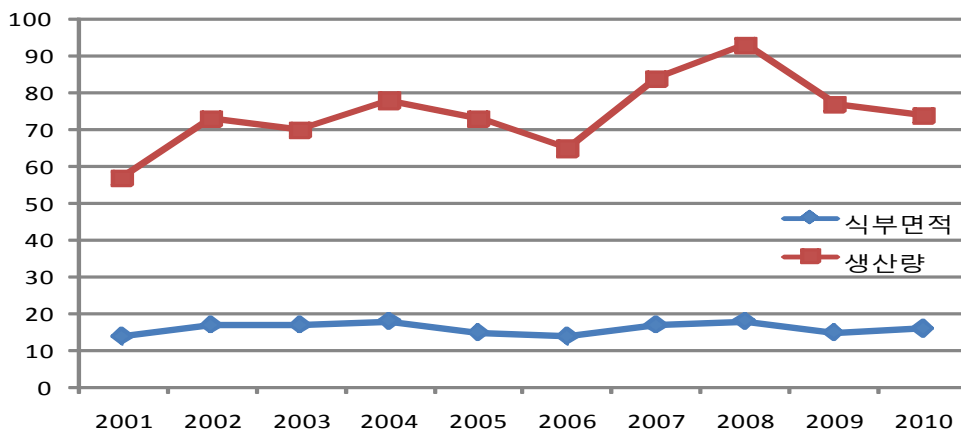
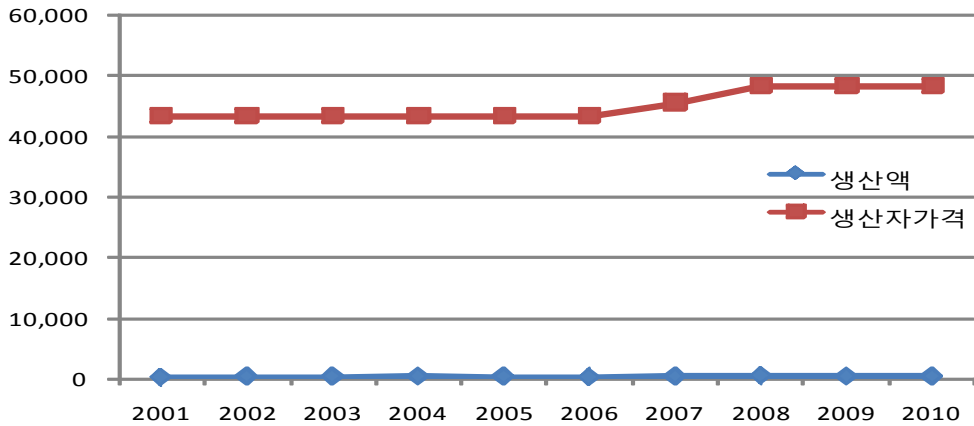


그림 5-7. 옥수수의 생산액, 가격 변화

단위: 원/75kg/수매/중품, 억원



- 콩의 식부면적, 생산량은 최근 감소 추세를 보이고 있지만, 생산액과 생산자 수매가격은 증가세를 보인다. 2005년을 기준으로 이전과 이후의 변이계수를 통한 변동성을 보면 식부면적, 생산량, 생산액 및 생산자가격 등의 변동성은 2005년 이전이 이후보다 높다.
- 식부면적은 최근 10년간 연평균 1.0%, 생산량은 1.3% 감소 추세를 보이고 있지만, 생산액과 생산자 가격은 각각 6.6%, 3.1% 증가 추세를 보인다.

표 5-10. 콩의 생산 및 가격 변동성

단위: 천ha, 천톤, 억원, %

		평균	변화율	변이계수	05이전 평균	변이계수	06이후 평균	변이계수
콩	식부면적	81	-1.0	12.8	86	12.9	76	10.5
	생산량	131	-1.3	19.0	132	23.5	129	15.7
	생산액	3,670	6.6	24.6	3,470	28.9	3,870	22.1
	생산자가격	197,608	3.1	12.3	180,915	10.8	218,475	2.5

자료: 통계청, 농림수산식품부, 농촌진흥청, 농산물유통공사

그림 5-8. 콩의 식부면적, 생산량 변화

단위: 천ha, 천톤

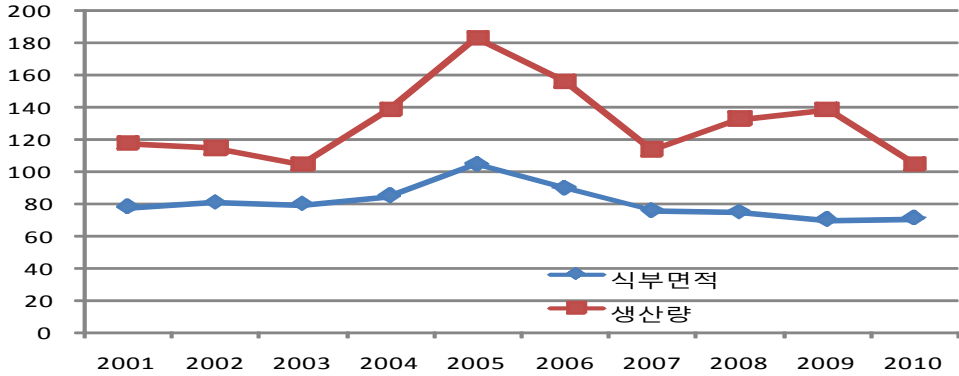
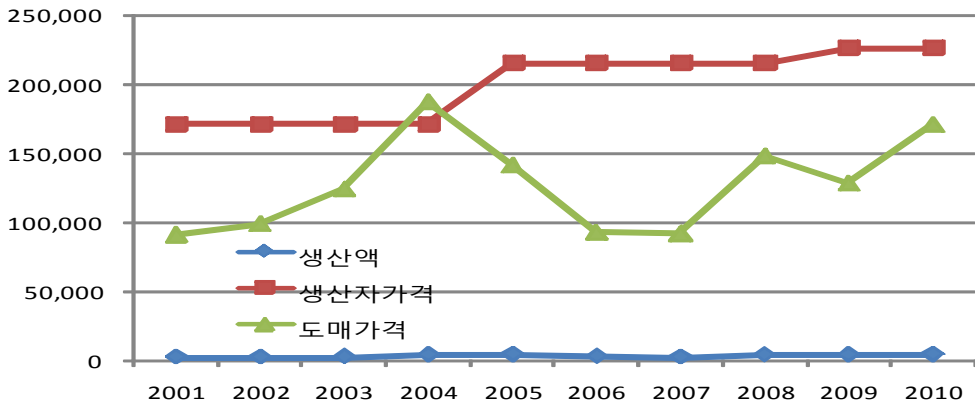


그림 5-9. 콩의 생산액, 가격 변화

단위: 원/75kg/2등급/중품, 원/백태/35g, 억원



- 팥의 식부면적, 생산량 및 생산액은 최근 감소 추세를 보이고 있지만, 도매 가격은 증가세를 보인다. 2005년을 기준으로 이전과 이후의 변이계수를 통한 변동성을 보면 식부면적, 생산량, 생산액 및 생산자가격 등의 변동성은 2005년 이전이 이후보다 높다.
- 식부면적은 최근 10년간 연평균 9.8%, 생산량은 8.9%, 생산액은 9.9% 감소 추세를 보이고 있지만, 도매가격(적두)은 3.6% 증가 추세를 보인다.

표 5-11. 팔의 생산 및 가격 변동성

단위: 천ha, 천톤, 억원, %

		평균	변화율	변이계수	05이전 평균	변이계수	06이후 평균	변이계수
팔	식부면적	6,057	-9.8	33.6	7,446	27.9	4,668	9.0
	생산량	6,470	-8.9	27.6	7,600	25.1	5,340	11.2
	생산액	172	-9.9	39.4	225	24.9	119	9.9
	도매가격	4,410	3.6	18.2	4,087	17.7	4,732	17.3

자료 : 통계청, 농림수산식품부, 농촌진흥청, 농산물유통공사

그림 5-10. 팔의 식부면적, 생산량 변화

단위: 천ha, 천톤

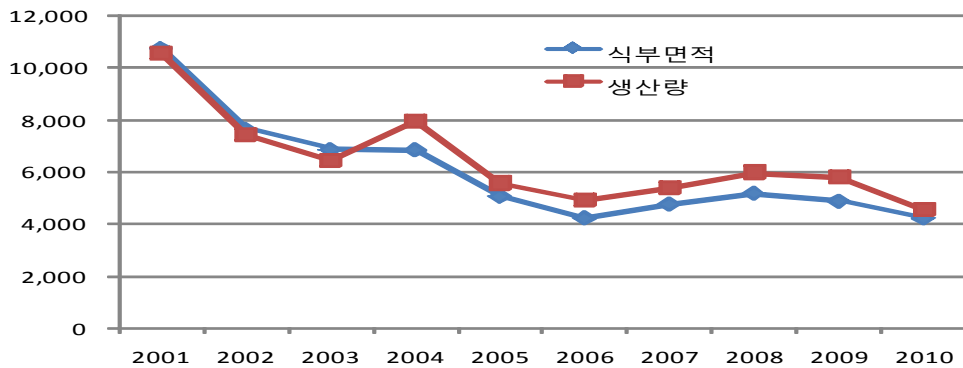
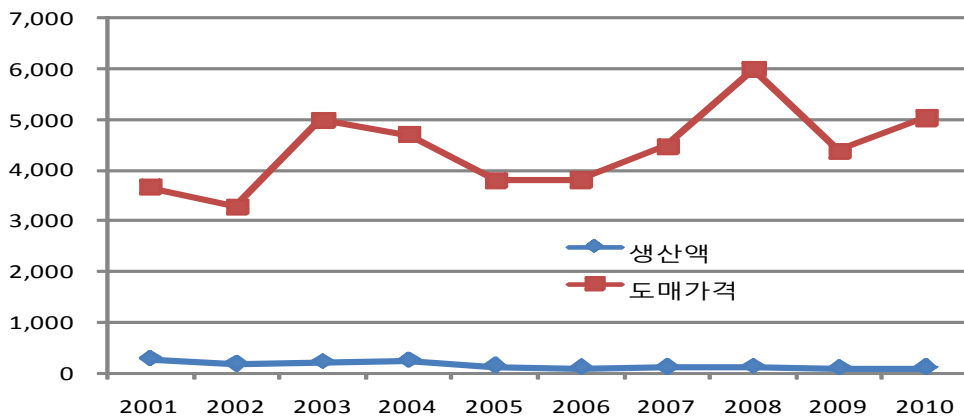


그림 5-11. 팔의 생산액, 가격 변화

단위: 원/kg/적두, 억원



- 감자의 식부면적, 생산량 생산액 및 도매가격은 최근 증가 추세를 나타내고 있다. 2005년을 기준으로 이전과 이후의 변이계수를 통한 변동성을 보면 식부면적, 생산량, 생산액 및 도매가격 등의 변동성은 2005년 이전이 이후보다 높다.
- 식부면적은 최근 10년간 소폭 증가하였고, 생산량은 0.2%, 생산액은 0.1% 증가 추세를 보이고 있으며, 도매가격(가을감자)도 8.9% 증가 추세를 보인다.

표 5-12. 감자의 생산 및 가격 변동성

단위: 천ha, 천톤, 억원, %

		평균	변화율	변이계수	05이전 평균	변이계수	06이후 평균	변이계수
감 자	식부면적	24	0.0	16.2	26	18.2	22	9.8
	생산량	632	0.2	16.2	661	22.0	604	3.7
	생산액	2,056	0.1	18.5	2,108	23.8	2,004	13.1
	도매가격	20,979	8.9	26.9	19,079	32.5	22,878	21.5

자료 : 통계청, 농림수산물부, 농촌진흥청, 농산물유통공사

그림 5-12. 감자의 식부면적, 생산량 변화

단위: 천ha, 천톤

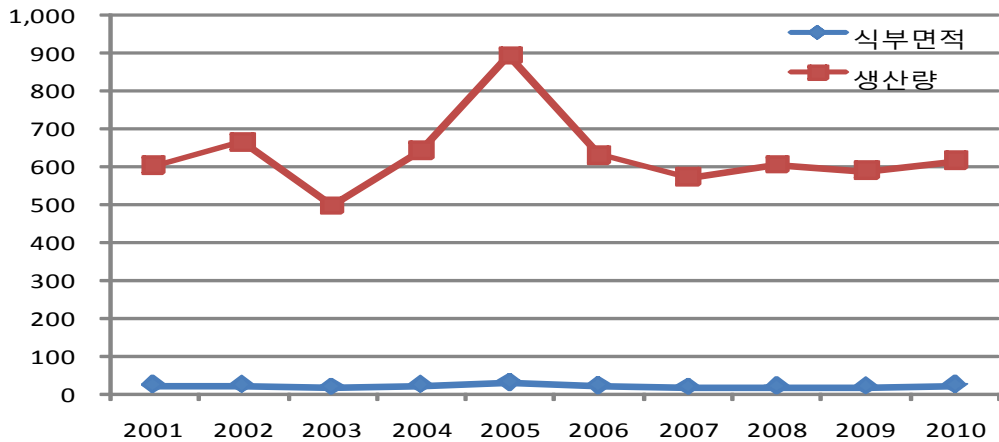
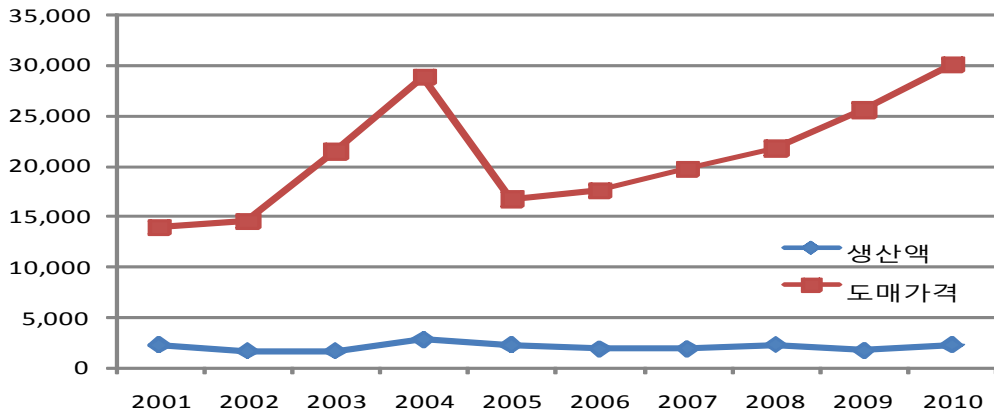


그림 5-13. 감자의 생산액, 가격 변화

단위: 원/20kg/가을감자, 억원



- 고구마의 식부면적, 생산량 생산액 및 도매가격은 최근 증가 추세를 나타내고 있다. 2005년을 기준으로 이전과 이후의 변이계수를 통한 변동성을 보면 식부면적, 생산량, 생산액 및 도매가격 등의 변동성은 2005년 이전이 이후보다 높다.
- 식부면적은 최근 10년간 4.3%, 생산량은 1.0%, 생산액은 11.4% 증가 추세를 보이고 있으며, 도매가격도 8.1% 증가 추세를 보인다.

표 5-13. 고구마의 생산 및 가격 변동성

단위: 천ha, 천톤, 억원, %

		평균	변화율	변이계수	05이전 평균	변이계수	06이후 평균	변이계수
고 구 마	식부면적	17	4.3	15.9	15	11.8	19	8.6
	생산량	310	1.0	10.5	297	11.0	323	9.3
	생산액	2,204	11.4	34.9	1,527	19.8	2,881	10.7
	도매가격	18,756	8.1	19.9	16,812	23.1	20,699	12.7

자료: 통계청, 농림수산식품부, 농촌진흥청, 농산물유통공사

그림 5-14. 고구마의 식부면적, 생산량 변화

단위: 천ha, 천톤

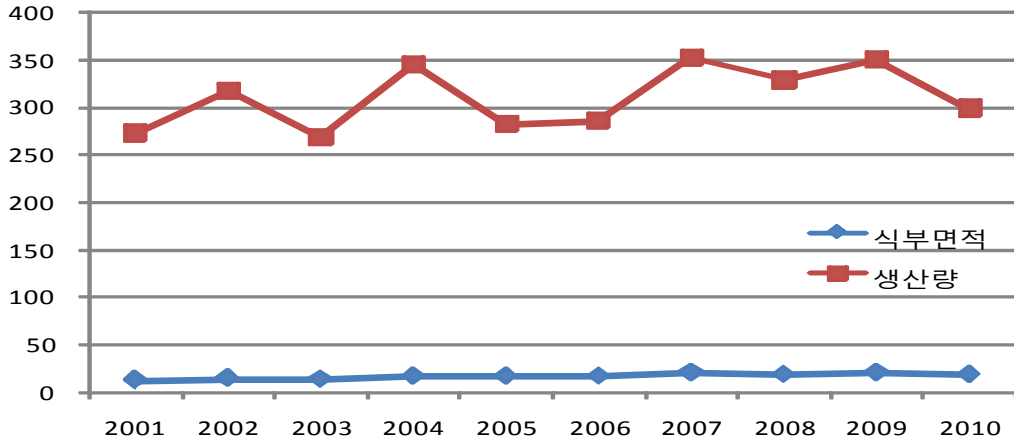
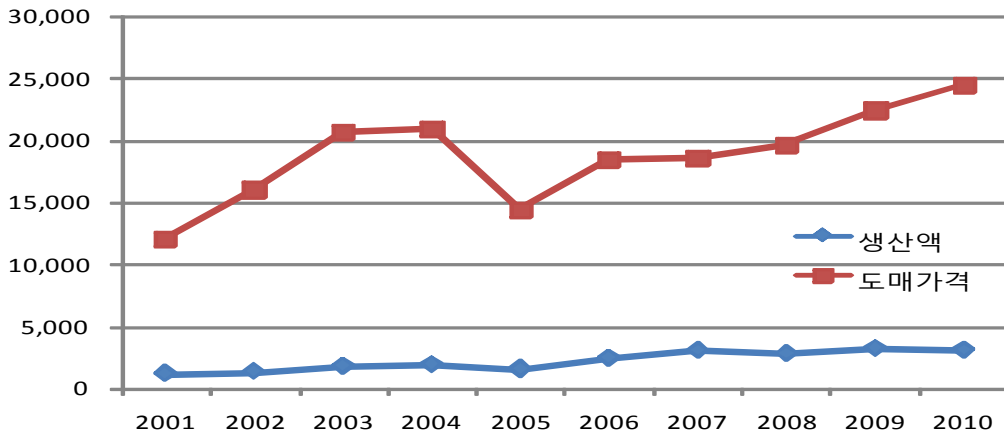


그림 5-15. 고구마의 생산액, 가격 변화

단위: 원/10kg, 억원



- 고추의 식부면적, 생산량 생산액은 최근 감소 추세를 나타내고 있지만, 도매가격은 증가 추세를 보인다. 2005년을 기준으로 이전과 이후의 변이계수를 통한 변동성을 보면 식부면적, 생산량, 생산액 및 도매가격 등의 변동성은 2005년 이전이 이후보다 높다.

- 식부면적은 최근 10년간 4.9%, 생산량은 6.9%, 생산액은 3.8% 감소 추세를 보이고 있으며, 도매가격도 2.8% 증가 추세를 보인다.

표 5-14. 고추의 생산 및 가격 변동성

단위: 천ha, 천톤, 억원, %

구 분		평균	변화율	변이계수	05이전 평균	변이계수	06이후 평균	변이계수
고 추	식부면적	57	-4.9	16.9	65	9.7	49	9.2
	생산량	143	-6.9	21.8	164	14.3	123	19.2
	생산액	9,269	-3.8	12.2	9,437	15.2	9,100	9.4
	도매가격	8,605	2.8	14.6	7,884	16.1	9,325	8.7

자료: 통계청, 농림수산물부, 농촌진흥청, 농산물유통공사

그림 5-16. 고추의 식부면적, 생산량 변화

단위: 천ha, 천톤

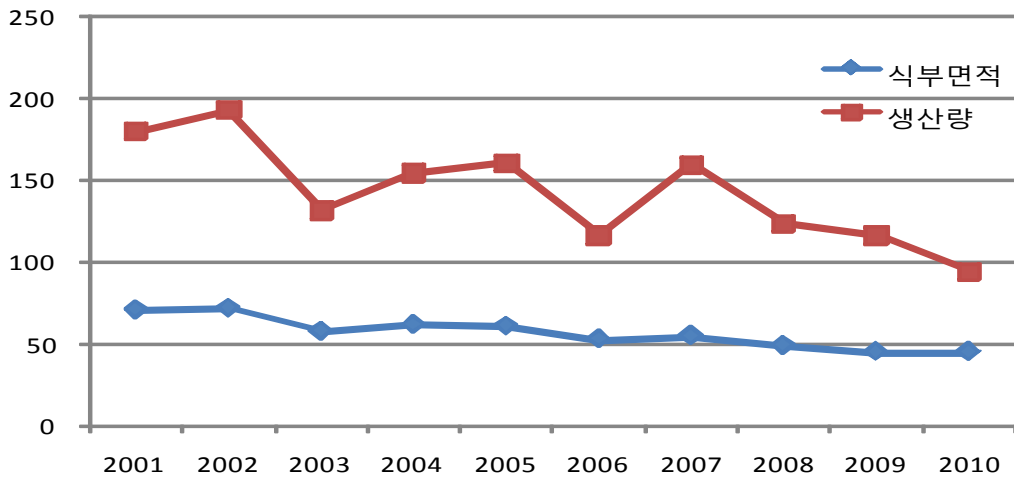
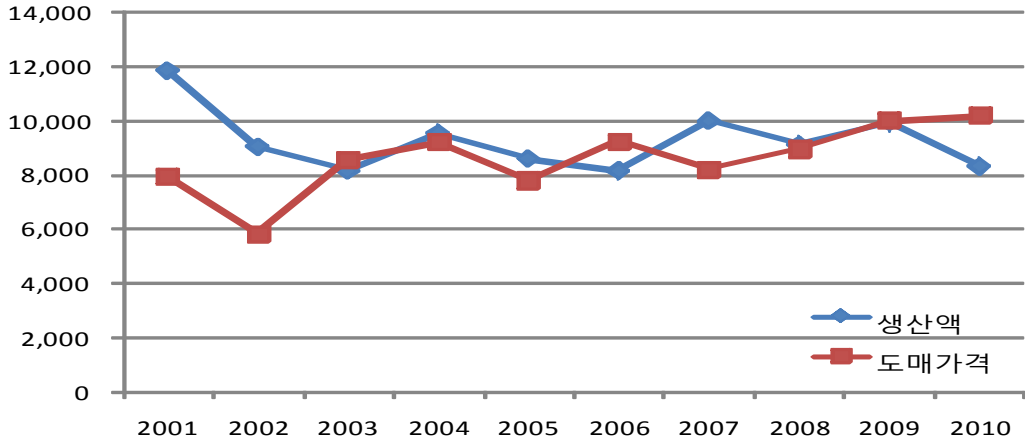


그림 5-17. 고추의 생산액, 가격 변화

단위: 원/kg/화건, 억원



- 마늘의 식부면적, 생산량, 생산액 및 도매가격은 최근 감소 추세를 나타내고 있다. 2005년을 기준으로 이전과 이후의 변이계수를 통한 변동성을 보면 식부면적, 생산량, 생산액 및 도매가격 등의 변동성은 2005년 이전이 이후보다 낮다.
- 식부면적은 최근 10년간 5.6%, 생산량은 4.4%, 생산액은 3.2% 감소 추세를 보이고 있으며, 도매가격은 11.4% 증가 추세를 보인다.

표 5-15. 마늘의 생산 및 가격 변동성

단위: 천ha, 천톤, 억원, %

구분	평균	변화율	변이계수	05이전 평균	변이계수	06이후 평균	변이계수
마늘	식부면적	30	-5.6	14.4	33	26	10.2
	생산량	360	-4.4	10.5	382	337	11.7
	생산액	4,849	-3.2	19.6	5,668	4,030	10.0
	도매가격	2,311	11.4	33.0	2,077	2,545	40.9

자료 : 통계청, 농림수산식품부, 농촌진흥청, 농산물유통공사

그림 5-18. 마늘의 식부면적, 생산량 변화

단위: 천ha, 천톤

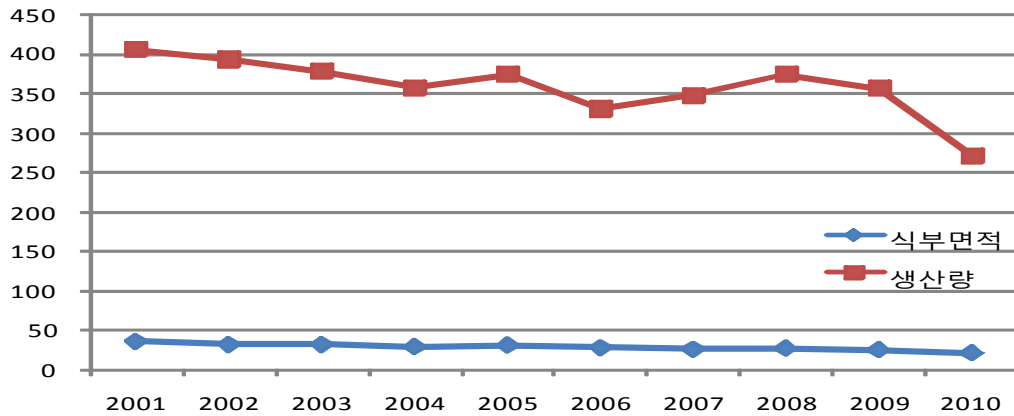
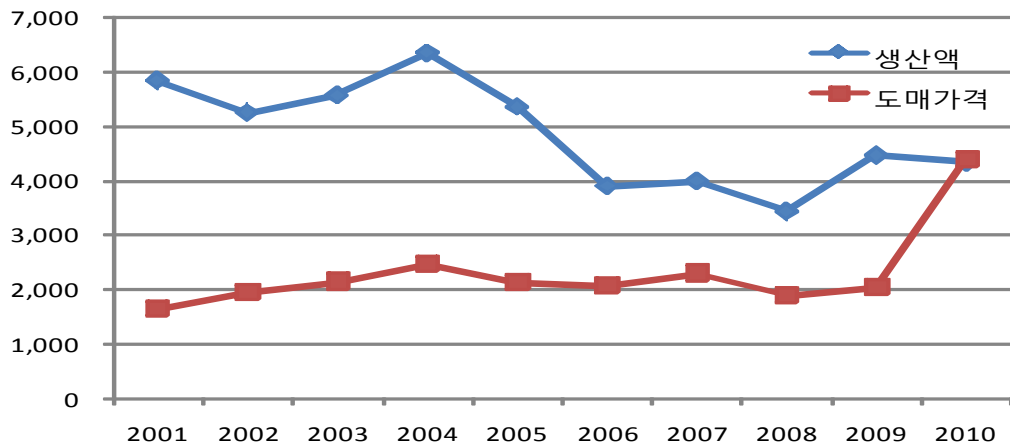


그림 5-19. 마늘의 생산액, 가격 변화

단위: 원/kg/난지, 억원



- 양파의 식부면적, 생산량, 생산액 및 도매가격은 최근 증가 추세를 나타내고 있다. 2005년을 기준으로 이전과 이후의 변이계수를 통한 변동성을 보면 식부면적, 생산량, 생산액 및 도매가격 등의 변동성은 2005년 이전이 이후보다 낮다.

○ 식부면적은 최근 10년간 1.6%, 생산량은 3.1%, 생산액은 3.9% 증가 추세를 보이고 있으며, 도매가격은 7.6% 증가 추세를 보인다.

표 5-16. 양파의 생산 및 가격 변동성

단위: 천ha, 천톤, 억원, %

		평균	변화율	변이계수	05이전 평균	변이계수	06이후 평균	변이계수
양 파	식부면적	17	1.6	15.8	16	15.1	18	15.4
	생산량	1,065	3.1	19.9	945	13.3	1,184	18.7
	생산액	2,764	3.9	28.5	2,596	13.2	2,932	37.5
	도매가격	677	7.6	26.3	599	33.7	754	16.5

자료 : 통계청, 농림수산물부, 농촌진흥청, 농산물유통공사

그림 5-20. 양파의 식부면적, 생산량 변화

단위: 천ha, 천톤

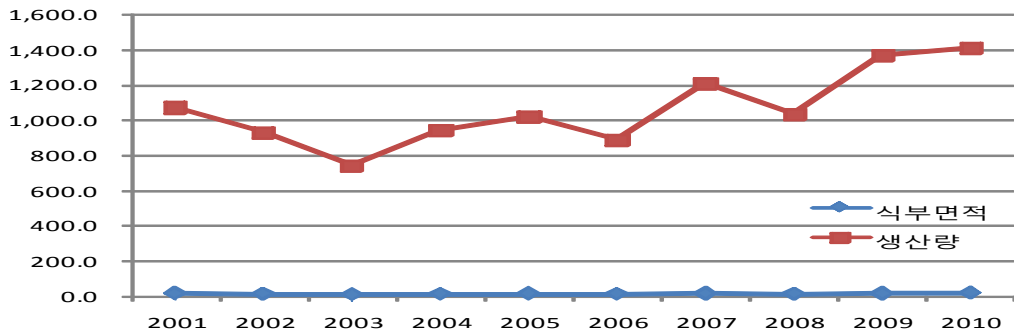
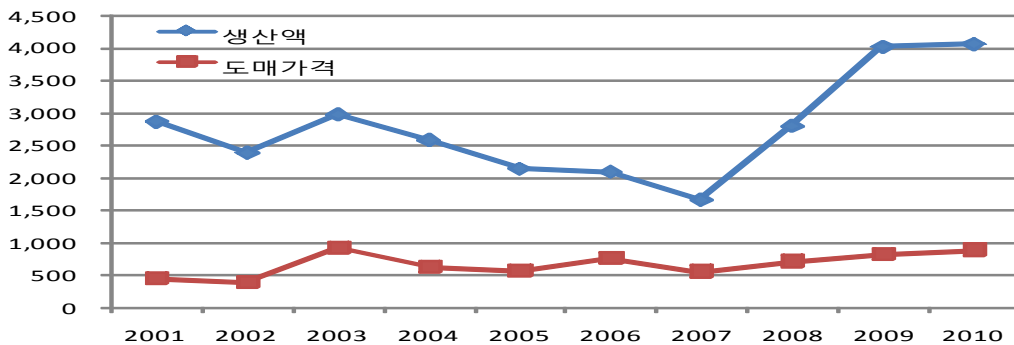


그림 5-21. 양파의 생산액, 가격 변화

단위: 원/kg, 억원



- 무의 식부면적, 생산량은 최근 감소 추세를 보이고 있지만, 생산액 및 도매 가격은 최근 증가 추세를 나타내고 있다. 2005년을 기준으로 이전과 이후의 변이계수를 통한 변동성을 보면 식부면적, 생산량은 2006년 이후가 2005년 이전보다 낮게 나타나고, 생산액 및 도매가격 등의 변동성은 2005년 이전이 이후보다 낮다.
- 식부면적은 최근 10년간 4.9%, 생산량은 4.5%로 감소 추세를 보이고, 생산액은 3.9%, 도매가격은 10.5% 증가 추세를 보이고 있다.

표 5-17. 무의 생산 및 가격 변동성

단위: 천ha, 천톤, 억원, %

구 분	평균	변화율	변이계수	05이전 평균	변이계수	06이후 평균	변이계수	
무	식부면적	25	-4.9	16.7	28	13.6	22	9.3
	생산량	1,223	-4.5	14.2	1,317	12.9	1,129	11.4
	생산액	3,242	3.9	14.7	3,213	2.9	3,272	21.6
	도매가격	519	10.5	35.8	474	12.6	564	46.6

자료: 통계청, 농림수산식품부, 농촌진흥청, 농산물유통공사

- 배추의 식부면적, 생산량은 최근 감소 추세를 보이고 있지만, 생산액 및 도매 가격은 최근 증가 추세를 나타내고 있다. 2005년을 기준으로 이전과 이후의 변이계수를 통한 변동성을 보면 식부면적, 생산량, 생산액 및 도매가격은 2006년 이후가 2005년 이전보다 높게 나타난다.
- 식부면적은 최근 10년간 6.1%, 생산량은 5.9%로 감소 추세를 보이고, 생산액은 2.4%, 도매가격은 9.8% 증가 추세를 보이고 있다.

표 5-18. 배추의 생산 및 가격 변동성

단위: 천ha, 천톤, 억원, %

구 분		평균	변화율	변이계수	05이전 평균	변이계수	06이후 평균	변이계수
배 추	식부면적	36	-6.1	16.5	39	11.6	32	15.0
	생산량	2,332	-5.9	14.6	2,447	11.8	2,217	17.2
	생산액	5,965	2.4	10.7	5,665	8.7	6,265	10.7
	도매가격	564	9.8	31.8	504	22.3	624	36.2

자료 : 통계청, 농림수산식품부, 농촌진흥청, 농산물유통공사

- 노지수박의 식부면적, 생산량, 생산액 및 도매가격은 최근 감소 추세를 보이고 있다. 2005년을 기준으로 이전과 이후의 변이계수를 통한 변동성을 보면 식부면적, 생산량, 생산액은 2006년 이후가 2005년 이전보다 낮게 나타나고, 도매가격의 변동성은 2005년 이전이 이후보다 낮다.
- 식부면적은 최근 10년간 10.5%, 생산량은 8.2%, 생산액은 8.1%로 감소 추세를 보이고, 도매가격은 1.8%로 증가 추세를 보이고 있다.

표 5-19. 수박의 생산 및 가격 변동성

단위: 천ha, 천톤, 억원, %

구 분		평균	변화율	변이계수	05이전 평균	변이계수	06이후 평균	변이계수
노 지 수 박	식부면적	5,165	-10.5	41.4	6,718	30.3	3,611	8.1
	생산량	136,097	-8.2	31.5	167,569	22.9	104,624	13.2
	생산액	661	-8.1	32.8	776	33.9	546	10.7
	도매가격	9,905	1.8	8.5	9,295	3.4	10,515	7.1

자료 : 통계청, 농림수산식품부, 농촌진흥청, 농산물유통공사

- 참외의 식부면적, 생산량, 생산액은 최근 감소 추세를 보이고 있다. 2005년을 기준으로 이전과 이후의 변이계수를 통한 변동성을 보면 식부면적, 생산량, 생산액은 2006년 이후가 2005년 이전보다 높게 나타나 최근의 변동성이 증가하는 추세를 보인다.

- 식부면적은 최근 10년간 17.9%, 생산량은 15.2%, 생산액은 17.1%로 감소 추세를 보이지만, 도매가격은 4.2%로 증가 추세를 보이고 있다.

표 5-20. 참외의 생산 및 가격 변동성

단위: 천ha, 천톤, 억원, %

구 분		평균	변화율	변이계수	05이전 평균	변이계수	06이후 평균	변이계수
노 지 참 외	식부면적	381	-17.9	50.7	514	32.0	247	44.8
	생산량	7,630	-15.2	43.9	9,974	25.7	5,287	42.2
	생산액	78	-17.1	48.5	103	33.8	54	44.2
	도매가격	37,019	4.2	12.7	35,196	16.6	38,842	6.9

자료 : 통계청, 농림수산물부, 농촌진흥청, 농산물유통공사

- 사과의 식부면적, 생산량, 생산액 및 생산자 가격지수는 최근 증가 추세를 보이고 있다. 2005년을 기준으로 이전과 이후의 변이계수를 통한 변동성을 보면 식부면적, 생산액은 2006년 이후가 2005년 이전보다 높게 나타나 최근의 변동성이 증가하는 추세를 보인다. 그리고 생산량과 생산자가격지수의 변동성은 2006년 이후보다 2005년 이전이 더욱 높게 나타난다.
- 식부면적은 최근 10년간 1.8%, 생산량은 1.5%, 생산액은 6.0%로 증가 추세를 보이며, 도매가격도 4.8%로 증가 하고 있다.

표 5-21. 사과의 생산 및 가격 변동성

단위: ha, 톤, 10억원, %

구 분		평균	변화율	변이계수	05이전 평균	변이계수	06이후 평균	변이계수
사 과	식부면적	28,159	1.8	6.7	26,494	1.1	29,824	3.5
	생산량	419,575	1.5	11.3	385,360	8.3	453,790	7.3
	생산액	572	6.0	24.2	486	17.2	659	20.1
	도매가격	38,818	4.8	19.5	37,601	29.4	40,034	5.0

자료 : 통계청, 농림수산물부, 농촌진흥청, 농산물유통공사

그림 5-22. 사과의 식부면적, 생산량 변화

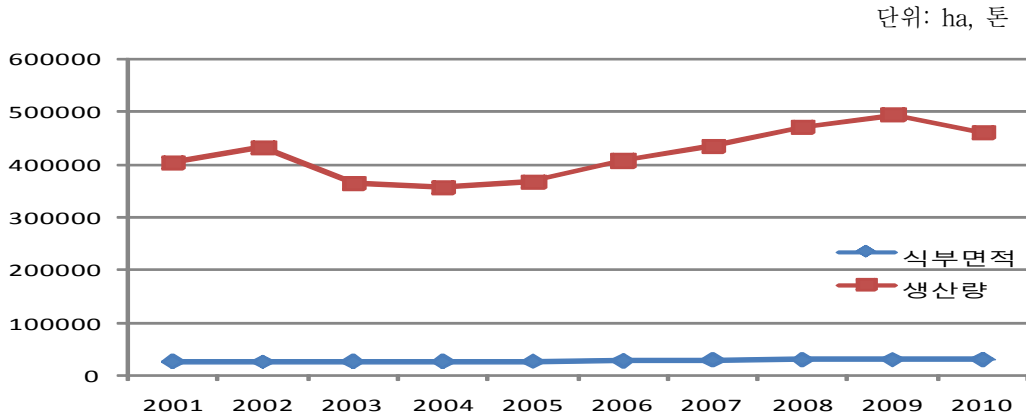
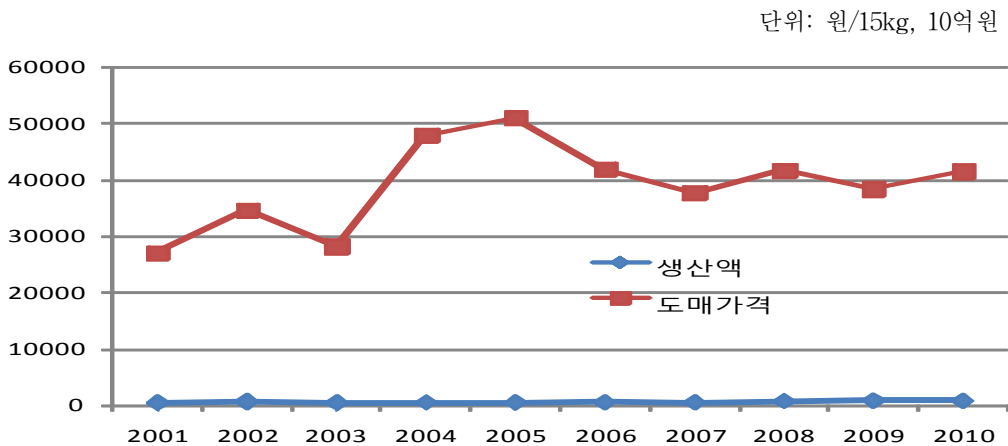


그림 5-23. 사과의 생산액, 가격 변화



- 배의 식부면적, 생산량, 생산액 및 도매가격은 최근 감소 추세를 보이고 있다. 2005년을 기준으로 이전과 이후의 변이계수를 통한 변동성을 보면 식부면적, 생산액, 생산량 및 생산자 가격지수는 2006년 이후가 2005년 이전보다 높게 나타나 최근의 변동성이 증가하는 추세를 보인다.
- 식부면적은 최근 10년간 1.8%, 생산량은 1.5%, 생산액은 6.0%로 증가 추세를 보이며, 생산자가격 지수는 4.8%로 증가 하고 있다.

표 5-22. 배의 생산 및 가격 변동성

단위: ha, 톤, 10억원, %

구분	평균	변화율	변이계수	05이전 평균	변이계수	06이후 평균	변이계수	
배	식부면적	21,192	-4.9	15.7	23,954	6.6	18,430	10.0
	생산량	411,103	-3.3	14.1	403,040	13.6	419,165	15.8
	생산액	312	-6.6	20.6	358	13.6	265	14.6
	생산자가격	111	-1.2	15.1	119	11.6	97	13.4

자료 : 통계청, 농림수산식품부, 농촌진흥청, 농산물유통공사

그림 5-24. 배의 식부면적, 생산량 변화

단위: ha, 톤

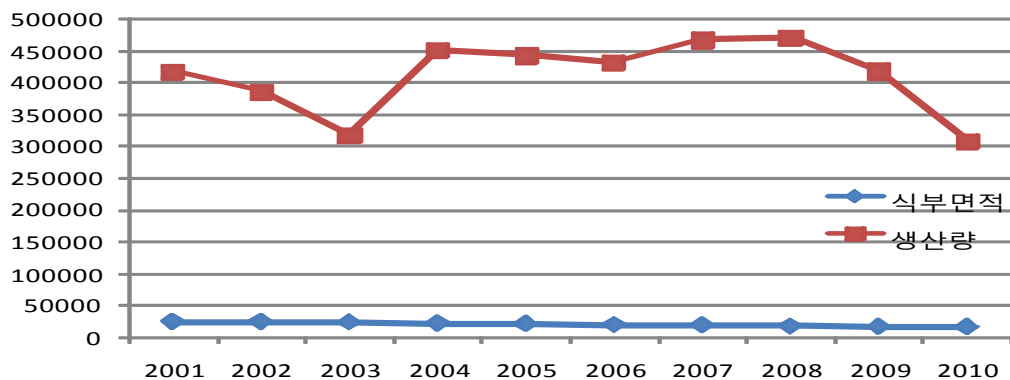
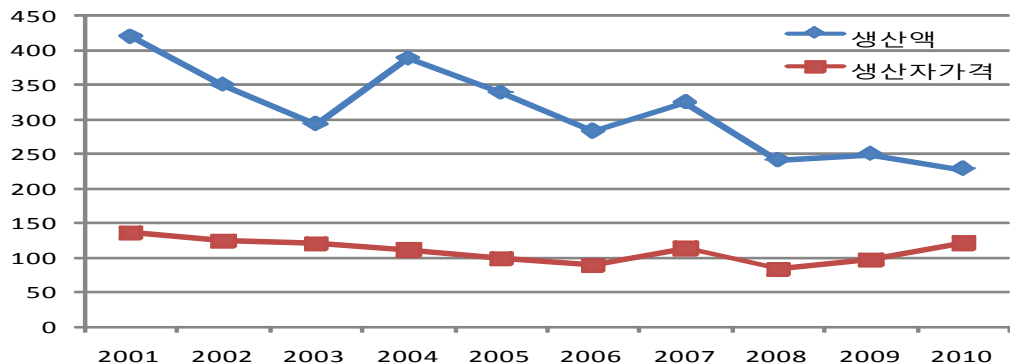


그림 5-25. 배의 생산액, 가격 변화

단위: 원/15kg, 10억원



- 복숭아의 식부면적, 생산량, 생산액은 최근 감소 추세를 보이고 있지만, 생산자가격지수는 증가 추세를 나타낸다. 2005년을 기준으로 이전과 이후의 변이계수를 통한 변동성을 보면 식부면적은 2006년 이후가 2005년 이전보다 낮게 나지만, 생산량과 생산액 및 생산자 가격지수는 높게 나타나 최근의 변동성이 증가하는 추세를 보인다.
- 식부면적은 최근 10년간 0.4%, 생산량은 2.0%, 생산액은 0.6%로 감소 추세를 보이지만, 생산자가격지수는 1.3%로 증가 하고 있다.

표 5-23. 복숭아의 생산 및 가격 변동성

단위: ha, 톤, 10억원, %

		평균	변화율	변이계수	05이전 평균	변이계수	06이후 평균	변이계수
복 숭 아	식부면적	14,255	-0.4	8.4	15,294	3.8	13,217	3.6
	생산량	187,174	-2.0	11.9	193,493	10.8	180,855	13.4
	생산액	177	-0.6	12.7	181	10.1	172	16.9
	생산자가격	106	1.3	12.9	106	6.4	102	18.2

자료 : 통계청, 농림수산식품부, 농촌진흥청, 농산물유통공사

그림 5-26. 복숭아의 식부면적, 생산량 변화

단위: ha, 톤

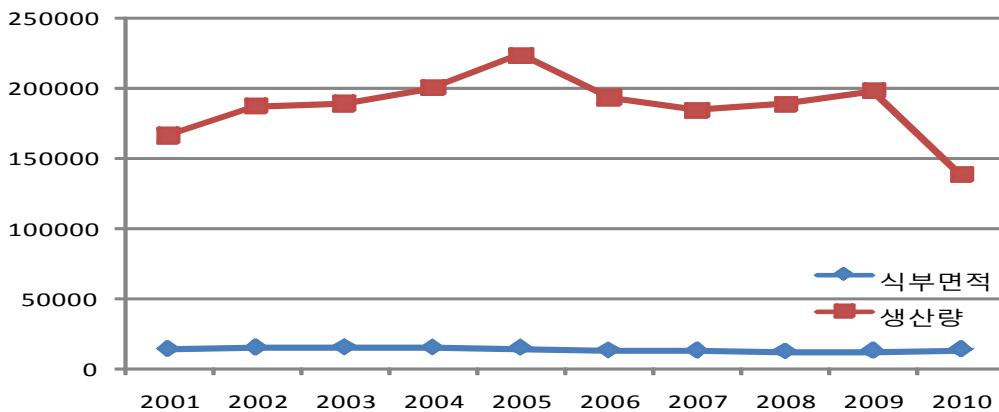
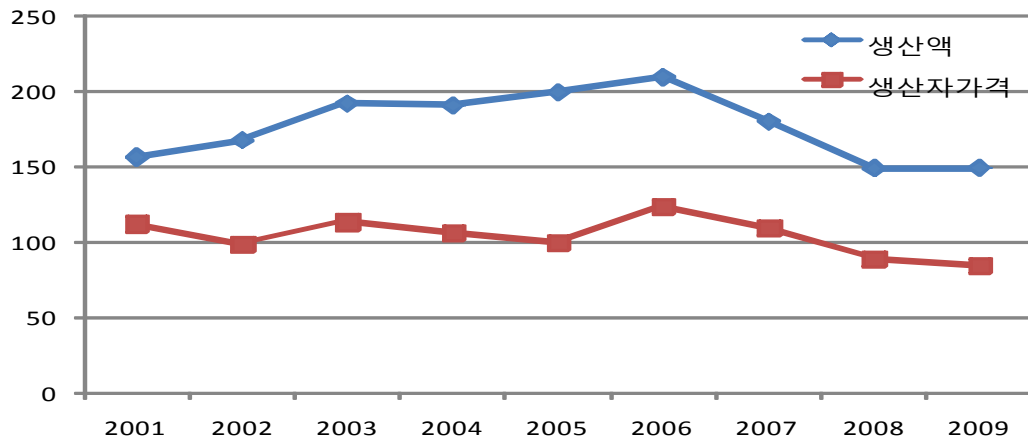


그림 5-27. 복숭아의 생산액, 가격 변화

단위: 원/4.5kg, 10억원



- 포도(캠버얼리)의 식부면적, 생산량은 최근 감소 추세를 보이고 있지만, 생산액과 생산자 가격지수는 증가 추세를 나타낸다. 2005년을 기준으로 이전과 이후의 변이계수를 통한 변동성을 보면 식부면적, 생산량, 생산액 및 생산자 가격지수 모두 2006년 이후가 2005년 이전보다 낮게 나타난다.
- 식부면적은 최근 10년간 6.0%, 생산량은 4.3% 감소 추세를 나타내고, 반면 생산액은 8.9%, 생산자 가격지수는 9.8% 증가 추세를 나타내고 있다.

표 5-24. 포도의 생산 및 가격 변동성

단위: ha, 톤, 10억원, %

구 분		평균	변화율	변이계수	05이전 평균	변이계수	06이후 평균	변이계수
포 도	식부면적	20,519	-6.0	21.0	23,107	20.6	17,931	8.6
	생산량	347,447	-4.3	18.3	368,728	23.9	326,165	3.6
	생산액	527	8.9	25.7	544	36.0	509	8.8
	생산자가격	110	9.8	28.1	109	39.1	110	18.4

자료 : 통계청, 농림수산식품부, 농촌진흥청, 농산물유통공사

그림 5-28. 포도의 식부면적, 생산량 변화

단위: ha, 톤

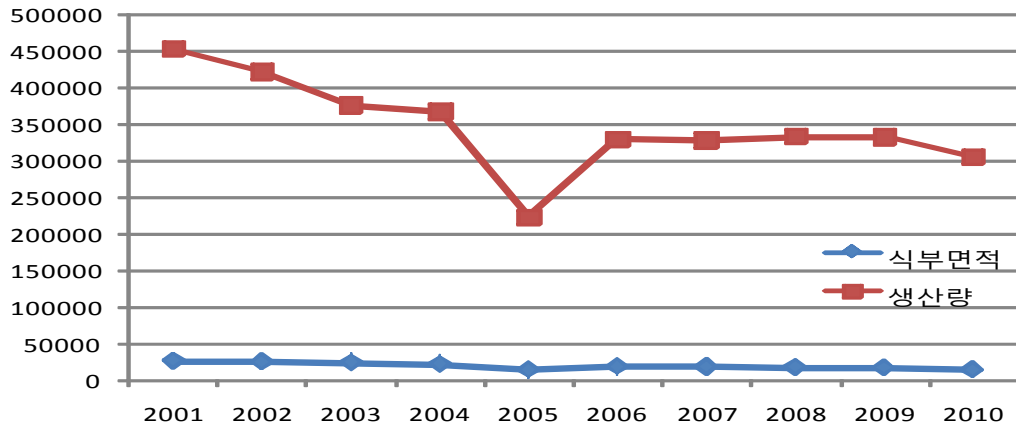
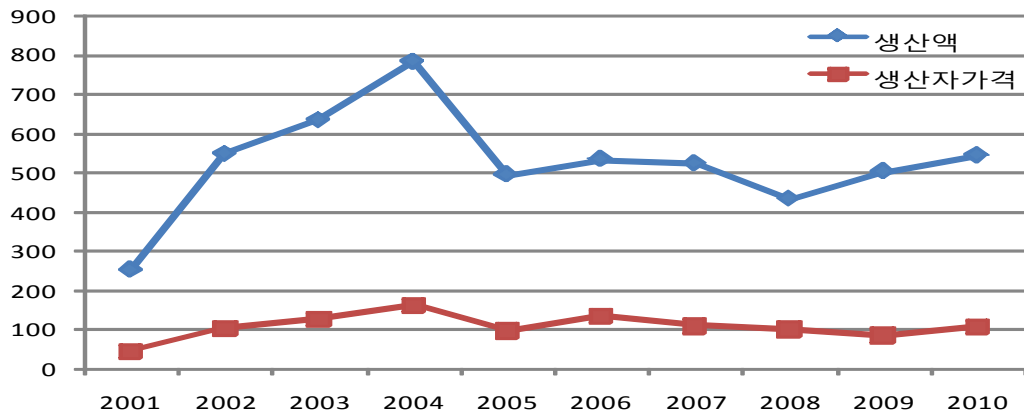


그림 5-29. 포도의 생산액, 가격 변화

단위: 원/5kg, 10억원



- 감귤의 식부면적, 생산량은 최근 감소 추세를 보이고 있지만, 생산액과 생산자 가격지수는 증가 추세를 나타낸다. 2005년을 기준으로 이전과 이후의 변이계수를 통한 변동성을 보면 생산량은 2006년 이후가 2005년 이전보다 높게 나타나 최근 변동성이 증가하고 있다. 그리고 식부면적, 생산액 및 생산자 가격지수는 2006년 이후보다 2005년 이전의 변동성이 높게 나타난다.

- 식부면적은 최근 10년간 4.2%, 생산량은 0.5% 감소 추세를 나타내고, 반면 생산액은 10.2%, 생산자 가격지수는 2.2% 증가 추세를 나타내고 있다.

표 5-25. 감귤의 생산 및 가격 변동성

단위: ha, 톤, 10억원, %

구 분		평균	변화율	변이계수	05이전 평균	변이계수	06이후 평균	변이계수
감 귤	식부면적	22,463	-4.2	11.7	24,222	9.7	20,705	7.2
	생산량	654,346	-0.5	9.4	628,300	4.0	680,392	11.5
	생산액	600	10.2	36.0	490	37.3	710	28.7
	생산자가격	67	2.2	26.7	62	35.4	76	17.5

자료 : 통계청, 농림수산식품부, 농촌진흥청, 농산물유통공사

그림 5-30. 감귤의 식부면적, 생산량 변화

단위: ha, 톤

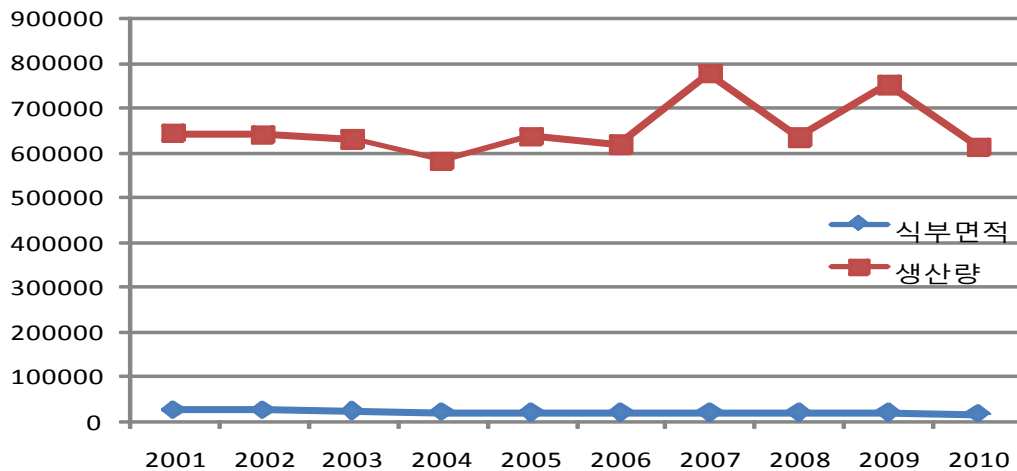
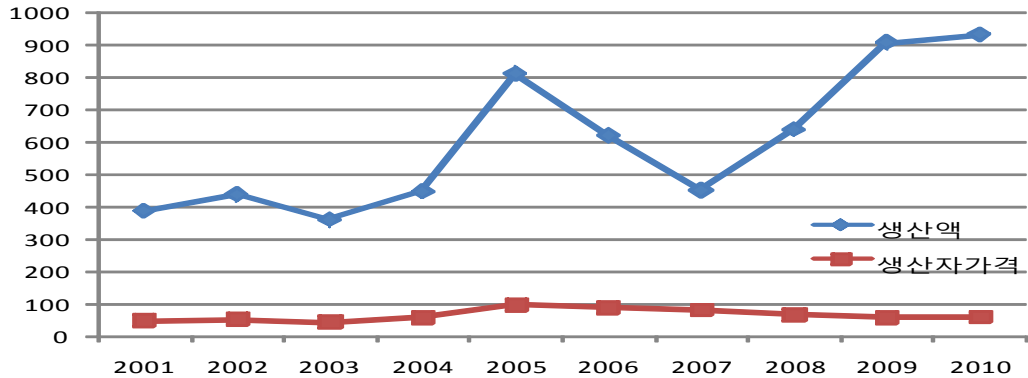


그림 5-31. 감귤의 생산액, 가격 변화

단위: 원/10kg, 10억원



- 감의 식부면적, 생산량, 생산액 및 생산자 가격지수는 최근 증가 추세를 보이고 있다. 2005년을 기준으로 이전과 이후의 변이계수를 통한 변동성을 보면 식부면적, 생산량 및 생산액은 2006년 이후가 2005년 이전보다 낮게 나타나지만 생산자가격 지수는 높게 나타나 최근 변동성이 증가하고 있다.
- 식부면적은 최근 10년간 0.52%, 생산량은 4.2%, 생산액은 12.4%로 증가 추세를 나타내지만, 생산자 가격지수는 7.8% 감소 추세를 나타내고 있다.

표 5-26. 감의 생산 및 가격 변동성

단위: ha, 톤, 10억원, %

구 분	평균	변화율	변이계수	05이전 평균	변이계수	06이후 평균	변이계수	
단 감	식부면적	29,159	0.5	5.6	28,298	5.3	30,020	4.6
	생산량	344,983	4.2	18.9	292,711	14.9	397,255	7.5
	생산액	537	12.4	31.8	409	37.4	665	6.2
	생산자가격	95	-7.8	39.2	123	18.2	71	38.9

자료 : 통계청, 농림수산식품부, 농촌진흥청, 농산물유통공사

그림 5-32. 감의 식부면적, 생산량 변화

단위: ha, 톤

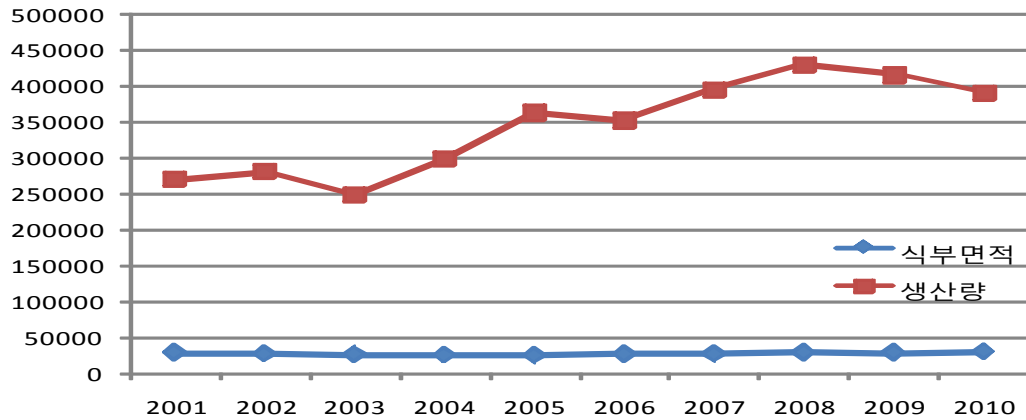
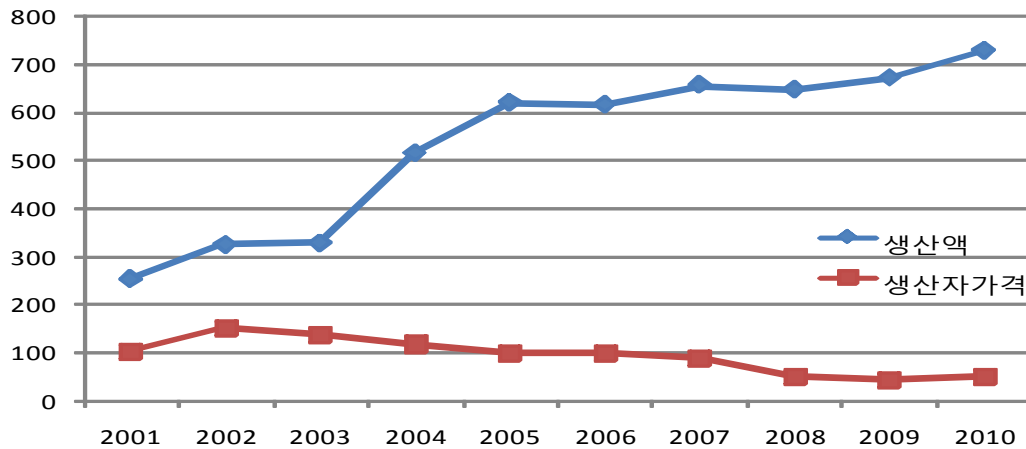


그림 5-33. 감굴의 생산액, 가격 변화

단위: 원/15kg, 10억원



- 참깨의 식부면적, 생산량 및 생산액은 최근 감소 추세를 나타내지만, 도매가격은 최근 증가 추세를 보이고 있다. 2005년을 기준으로 이전과 이후의 변이계수를 통한 변동성을 보면 식부면적, 생산량, 생산액 및 도매가격은 2006년 이후가 2005년 이전보다 낮게 나타난다.

- 식부면적은 최근 10년간 5.1%, 생산량은 9.2%, 생산액은 5.5%로 감소 추세를 나타내지만, 도매가격은 4.9% 증가 추세를 나타내고 있다.

표 5-27. 참깨의 생산 및 가격 변동성

단위: ha, 톤, 억원, %

		평균	변화율	변이계수	05이전 평균	변이계수	06이후 평균	변이계수
참깨	식부면적	34,179	-5.1	16.6	37,713	15.2	30,644	9.5
	생산량	18,911	-9.5	32.2	22,232	30.9	15,590	19.0
	생산액	1,868	-5.5	23.0	2,084	20.6	1,652	20.4
	도매가격	14,517	4.9	17.1	14,206	22.6	14,827	12.3

자료 : 통계청, 농림수산물부, 농촌진흥청, 농산물유통공사

그림 5-34. 참깨의 식부면적, 생산량 변화

단위: ha, 톤

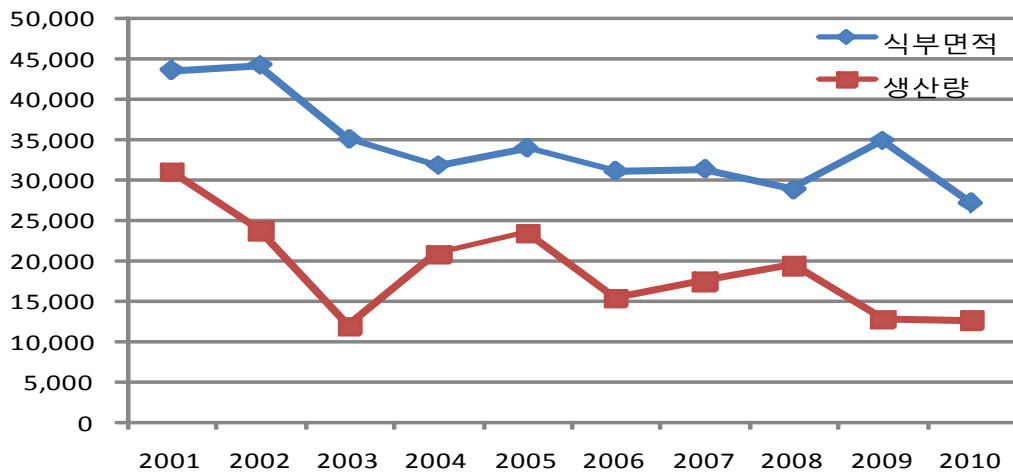
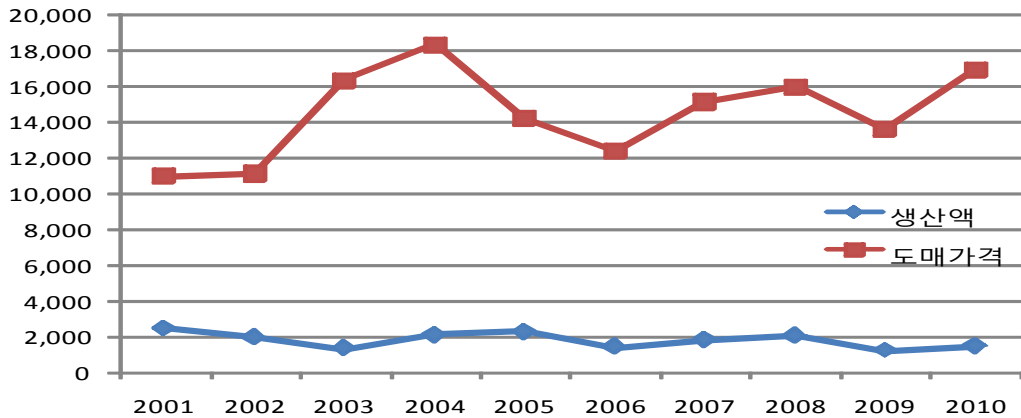


그림 5-35. 참깨의 생산액, 가격 변화

단위: 원/kg/백색, 억원



- 소득불안정에 영향을 미치는 요인은 생산, 가격 등이 있다. 먼저 생산위험이 높은 품목은 과채류, 채소류, 과실류로 분석된다. 곡물류의 경우에는 변이계수가 0.1~0.15 수준이어서 타 품목에 비해 비교적 변동성이 상대적으로 낮게 나타난다

표 5-28. 농축산물 생산위험 분석 결과(단수변동크기 분석)

	곡물류	과실류	채소류	과채류
변이계수	미곡(0.11)	사과(0.17)	마늘(0.40)	수박(0.38)
	콩(0.15)	배(0.36)	양파(0.37)	딸기(0.69)
	맥류(0.13)	포도(0.53)	무(0.07)	토마토(0.61)
		감(0.33)	배추(0.11)	오이(0.79)
		감귤(0.25)	고추(0.96)	참외(0.47)

주 : 1) 경종작물은 kg/10a, 축산물은 각 축종의 증체량 및 생산량 자료 이용

2) 로그-선형 추세모형을 이용하여 추세변동 부분을 배제하고 분석

- 품목군별 생산 및 가격의 변동성을 종합적으로 살펴보면 식량작물에서 쌀, 채소류에서는 노지수박, 노지참외 등은 상대적으로 생산액, 변동성에서 중요도가 낮게 나타난다.

2.2.3. 지역집중도

- 농업 생산액과 가격 및 생산의 변동성의 비중이 높지 않더라도 특정 지역 경제에서 차지하는 비중이 높은 품목은 시장개방에 따라 특정 지역에 미치는 피해가 크게 나타날 수 있다.
 - 지역별로 품목별 재배면적이 얼마나 집중 혹은 분산되어 있는지를 변이계수를 이용하여 살펴보았다. 경지면적에서 해당 품목의 재배면적 비율을 계산한 후 이의 평균과 표준편차를 각 품목별로 계산한다. 평균에 대한 표준편차의 비율(즉, 표준편차/평균×100)은 변이계수(CV: Coefficient of Variation(%))로 정의하여 이는 품목별 재배면적의 지역 집중도를 평가한다. 변이계수가 작을수록 품목의 시군 재배면적이 평균 재배면적 주위에 보다 가깝게 분포되어 있다고 할 수 있다. 그러므로 변이계수가 클수록 지역집중도가 크다는 것을 나타낸다.

- 반면에 지역집중도가 낮지만 생산액의 비중이 높은 품목은 농업이 주 소득원의 역할을 담당하고 있기에 지역집중도가 낮지만 생산액 및 변동성을 종합적으로 고려해야 한다.

- 지역집중도가 높은 감귤은 특정지역의 경제와 농업에 중요한 영향을 미치기에 고려 대상으로 충분하다. 그리고 쌀, 고추 등은 생산액의 비중이 높은 것은 주요 농가의 소득원으로 역할을 하는 작목이다.

표 5-29. 품목별 지역 집중도 (2005)

순위	품목	시군별 경지면적에서 각 품목 수확, 재배면적이 차지하는 비율		
		평균	표준편차	변이계수 (CV)
상	감귤	0.023	0.091	397.70
	대과	0.012	0.025	197.56
	옥수수	0.007	0.012	167.79
	사과	0.013	0.021	155.73
	단감	0.012	0.018	147.72
	인삼	0.010	0.015	143.14
	감자	0.019	0.026	135.02
	복숭아	0.009	0.012	132.07
	보리	0.021	0.027	130.98
중	양파	0.007	0.009	124.19
	배	0.023	0.028	121.44
	포도	0.012	0.014	118.97
	마늘	0.017	0.019	113.34
	김장무	0.016	0.014	84.35
	콩	0.049	0.032	66.07
하	고구마	0.012	0.007	57.51
	팥	0.003	0.002	56.26
	김장배추	0.020	0.010	52.49
	고추	0.040	0.020	49.07
	참깨	0.013	0.006	46.37
	벼	0.581	0.191	32.81

자료: 농업총조사 2005.

표 5-30. 품목별 지역 집중도(2010)

순위	품목	시군별 경지면적에서 각 품목 수확, 재배면적이 차지하는 비율		
		평균	표준편차	변이계수 (CV)
상	감귤	0.021	0.082	394.27
	대과	0.011	0.022	198.76
	인삼	0.015	0.025	164.35
	무	0.015	0.025	162.77
	옥수수	0.009	0.014	161.26
	사과	0.014	0.023	157.97
	보리	0.013	0.019	150.06
	단감	0.010	0.015	145.93
중	양파	0.008	0.011	132.51
	복숭아	0.008	0.010	131.75
	배	0.017	0.022	130.20
	마늘	0.012	0.016	125.53
	포도	0.009	0.011	113.76
	감자	0.016	0.016	101.95
하	배추	0.021	0.016	77.59
	콩	0.039	0.030	75.30
	팥	0.002	0.002	63.91
	참깨	0.006	0.003	56.53
	고구마	0.017	0.009	53.43
	고추	0.024	0.013	53.00
	논벼	0.519	0.182	35.08

자료: 농업총조사 2010.

2.2.4. 식량자급률 향상 기여도

○ 품목별 곡물자급도를 살펴보면 쌀은 자급도가 100%를 넘고 있지만, 다른 식량작물의 자급도는 매우 낮은 수준이다.

- 품목별로 쌀은 101.1%를 유지하고 있으나, 밀, 옥수수는 1% 이하, 두류는 10% 수준에 불과하다. 쌀을 제외하고는 국내 수요량의 대부분을 수입에 의존하고 있는 실정이다.

표 5-31. 품목별 곡물자급도 추이

단위: %

	쌀	보리쌀	밀	옥수수	두류	서류	합계
1970	93.1	106.3	15.4	18.9	86.1	100.0	80.5
1975	94.6	92.0	5.7	8.3	85.8	100.0	73.1
1980	95.1	57.6	4.8	5.9	35.1	100.0	56.0
1985	103.3	63.7	0.4	4.1	22.5	100.0	48.4
1990	108.3	97.4	0.05	1.9	20.1	95.6	43.1
1995	91.4	67.0	0.3	1.1	9.9	98.4	29.1
2000	102.9	46.9	0.1	0.9	6.4	99.3	29.7
2005	102.0	60.0	0.2	0.9	9.7	98.6	29.4
2009	101.1	45.8	0.5	1.0	10.7	98.4	30.2

주 : 양곡년도 기준임.

자료 : 식품수급표, 한국농촌경제연구원.

- 최근 농식품부(2011.7)에서는 2015년 식량자급률 목표치 재설정 및 2020년 식량자급률 목표치를 신규로 설정하였다.
 - 정부의 새로운 정책목표에 따르면 곡물자급률을 기존의 27%에서 2015년 30%, 2020년 32%로 제고시킬 계획이다. 쌀은 자급수준을 유지하고, 밀 등과 다른 곡물류의 자급률을 높였다.
- 국내 농산물의 자급률을 향상시키기 위해서는 기존 쌀의 과잉을 해소하고 기타 작물의 자급율을 향상시키기 위해 적극적인 지원과 유도 정책이 수반되어야 할 것이다. 쌀을 제외한 기타식량 작물의 재배를 통한 식량의 대외 의존도를 줄이고, 국내 자급률을 향상시킬수 있을 것이다.
 - 정부에서도 논에 다양한 식량작물 및 사료작물의 재배를 적극 지원하고 있다.

표 5-32. 품목별 자급률 목표치 설정 수준(2015년, 2020년)

구분	2015년			2020년		
	소비량	생산량	자급률	소비량	생산량	자급률
쌀	4,367	4,280	98.0	4,136	4,053	98.0
밀	1,960	195	10.0	1,890	284	15.0
보리	295	92	31.0	295	92	31.0
콩	468	170	36.3	498	199	40.0
서류	224	222	99.0	237	235	99.0
사료(전체)	25,119	10,339	41.2	25,966	11,531	44.4
- 배합사료	18,342	4,432	24.2	18,035	4,432	24.6
- 조사료	6,777	5,907	87.0	7,931	7,099	90.0
채소류	11,200	9,630	86.0	11,200	9,300	83.0
과실류	3,625	2,900	80.0	3,867	3,020	78.0
육류	2,104	1,502	71.4	2,220	1,600	72.1
- 쇠고기	517	232	44.8	543	258	48.0
- 돼지고기	952	762	80.0	976	781	80.0
- 닭고기	635	508	80.0	701	561	80.0
우유·유제품	3,111	2,027	65.0	3,142	2,015	64.0
계란	624	618	99.0	656	649	99.0
합 계	76,585	41,171	-	78,495	43,445	-

자료 : 농림수산식품부 식량정책과, 2011.

2.3. 대상품목 선정

- 대상품목의 선정에서 농업생산액, 생산 및 가격 변동성, 지역집중도, 자급률 향상 기여도 및 FTA 피해 등을 종합적으로 고려하여 품목군별 작목을 선정하였다.
- 대상품목의 선정 원칙은 다음과 같은 점을 고려하여 단계적으로 확장하는 것이 바람직하다.
 - 먼저 농업생산의 확인이 어려운 시설채소를 제외하고 생산액이 큰 주요 품목 중에서 소득 불안정성이 높고, 관련 통계자료 수집이 용이하고 수입피해가 예상되는 사과·포도·감귤 등의 과수류를 대상으로 한다.

- 자급률 향상 기여도와 쌀 과잉 해소를 위해 기타 식량작물(콩, 보리 등)을 우선 대상으로 할 수 있다.
- 채소와 특작 등에 대해서는 농가별 경영규모의 파악과 검증방법이 마련되는 대로 대상 포함여부를 검토하기로 한다.
- 또한 시범사업 기간에는 식량작물을 위주로 하고, 이후 확대하는 방안이 필요하다.

○ 대상품목

- 1안 : 보리, 밀, 콩, 옥수수, 감자, 고구마(6개)
- 2안 : 보리, 밀, 콩, 옥수수, 감자, 고구마, 고추, 마늘(8개)
- 3안 : 보리, 밀, 콩, 옥수수, 감자, 고구마, 고추, 마늘, 양파, 참깨(10)
- 4안 : 보리, 밀, 콩, 옥수수, 감자, 고구마, 고추, 마늘, 양파, 참깨, 사과, 배, 포도, 감귤(14)
- 5안 : 보리, 밀, 콩, 옥수수, 감자, 고구마, 고추, 마늘, 양파, 참깨, 사과, 배, 복숭아, 포도, 감귤, 감(16)

표 5-33. 대상품목(안)

구 분	고려대상 품목	농업생산액	생산 및 가격 변동성	지역집중도	자급률 향상 기여도
식량 작물	쌀	◎	△	△	△
	보리	△	△	○	◎
	밀	△	△	○	◎
	옥수수	△	△	○	◎
	콩	○	○	△	◎
	감자	△	○	△	◎
	고구마	○	○	△	◎
	팥	△	△	△	◎
채소류	고추	◎	○	△	○
	마늘	◎	○	○	○
	양파	○	○	○	○
	무	○	○	○	△
	배추	○	○	○	△
	수박	△	○	△	△
	참외	△	○	△	△
과실류	사과	◎	○	○	△
	배	○	○	○	△
	포도	○	○	○	△
	복숭아	○	○	○	△
	감귤	◎	○	○	△
	매	○	○	○	△
특작류	참깨	○	○	△	△

주 : 대상 품목을 선정하기 위해 각각의 중요도에 따라 ◎ 매우 중요, ○ 중요, △ 보통의 정성적 표기로 매트릭스로 작성하여 주요 품목을 선정함.

3. 보전기준

3.1. 리스크 지표

○ 경영 리스크를 파악하는 지표는 가격, 수량, 판매수입, 소득 등이 있다. 이

중에서 소득안정직불제의 보전기준으로서 적절한 지표는 가격, 판매수입, 소득 등이 활용되고 있다.

- 가격 : 한국 쌀소득보전직불제·FTA피해보전직불제, 일본 호별소득보상제도, 미국 CCP
- 판매수입 : 미국 ACRE, 일본 품목횡단직불제
- 소득 : 캐나다 직불제(조정소득)

- 조수입은 비교적 파악이 용이하다. 조수입은 식부면적, 단수, 판매가격으로 산정이 가능하다. 대부분의 농산물에 대해 농가판매가격, 단수 등이 조사되고 있고, 농가별 식부면적만 파악하면 판매수입을 쉽게 산정이 가능하다.
 - 조수입은 가격 등락 외에 생산량 변동까지 고려하므로 가격만을 기준으로 하는 것보다는 소득증감을 보다 잘 반영할 수 있다.
 - 그러나 최근 국제 원자재가격 상승으로 인하여 사료가격 등 농업투입재 가격변동이 심한 상황에서 농업조수입을 안정시키는 것만으로는 농업소득의 안정을 달성하기가 어려운 측면이 있어 지표로서 한계가 있다.
- 소득은 유효한 지표가 될 수 있으나 파악이 용이하지 않는 문제가 있다. 현재 통계청이나 농진청 조사결과를 보면 편차가 크게 나타나는 한계가 있다.
- 대부분의 국가가 가격을 지표로 하면서, 보험제도 등으로 보완을 하고 있다. 우리나라의 현행 쌀소득보전직불제와 FTA 피해보전직불제는 가격을 기준으로 하고 있어 이러한 제도와의 정합성, 실시의 편의성 등을 고려하면 보전기준으로서 가격 지표가 적절하다.

3.2. 가격 지표

- 따라서 가격을 지표로 하는 경우, 소득안정직불제를 도입하기 위해서는 시

행시점에서 적어도 과거 5년간 대상품목의 ① 전국평균 농가판매가격, ② 품목별 단수, 그리고 ③ 농가별 품목별 당해연도 식부면적 등의 통계가 필수적이다.

4. 보전수준

4.1. 현행 수준

- 쌀소득보전직불제의 변동직불금 발동기준은 100%, 보전수준은 기준가격(목표가격)과 당년가격과의 차액의 85%이다. 반면, FTA 피해보전직불제의 발동기준은 85%, 보전수준은 차액의 90%이다. 양자를 비교하면 전자가 발동하기 용이하여 농가의 경영리스크 관리에 유리하다.
- FTA 피해보전직불제는 시장가격이 15% 이상 하락해야만 발동하며, 이 때 기준가격과의 차액에 대해 90%가 보전된다. 보전수준은 높지만 발동하기 어려운 점이 한계이다.

4.2. 제도간의 정합성 유지

- 쌀소득보전직불제, FTA 피해보전직불제, 소득안정직불제는 품목은 달라하지만 경영안정이라는 실시 목적은 유사하다. 따라서 발동하기 용이하면서 보전수준도 통일성을 가지는 것이 중요하다.
- 현행 직불제가 도입의 필요성에 따라 다양한 형태로 실시되고 있으나 중장기적으로 보면 통합하여 단일 직불제나 농가단위로 실시하는 것이 비용면이나 효과면에서 유리하다. 따라서 소득안정형은 발동기준은 100%, 보전수

준을 90%로 설정하여 중장기적으로 통합을 용이하게 하도록 설계하는 것이 바람직하다.

5. 실시주체와 추진체제

5.1. 실시주체

- 소득안정직불제는 농가별 대상품목의 식부면적 통계를 필요로 한다. 농업경영정보 등록 업무를 수행하고 있는 국립농산물품질관리원이 실시주체로 하되, 시군이나 읍면 등 지자체와의 협력체제를 구축하여 실시하는 것이 바람직하다.

5.2. 추진체제

- 소득안정직불제 실시과정에서 관련 업무는 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 신청단계의 신청서 접수와 이것의 확인이고, 다른 하나는 보조금 지불과 관련하여 신청계획서대로 대상품목을 식부하여 수확을 하고 있는지에 대한 점검이다.
 - 정책효과를 제고하기 위해서는 농가별 신청서에서와 같이 대상품목의 식부면적의 확인이 필수적이며, 최종적으로 수확여부까지의 확인이 필요하다.
- 식부면적 확인 등의 업무는 현지 사정과악이 용이한 지자체를 활용하는 경우에는 지역주민들과 협조가 원활하며, 공식적인 지자체 네트워크(이장 등)가 이미 구축되어 단기적으로 인력(비정규직)을 집중 투입하여 운영할 수

있다는 장점이 있다.

- 실시주체는 농산물품질관리원으로 하되, 현장에서의 확인이나 점검업무는 시군단위로 시군 지자체 및 읍면, 농어촌공사 등과의 점검반을 구성하여 실시하는 것이 정책효과를 높일 수 있다. 점검반은 가입신청서의 대상품목의 식부여부, 품목별 식부면적 확인 등의 업무를 수행한다.

5.3. 필요 통계

- 소득안정직불제를 실시하기 위해서는 기본적으로 다음과 같은 자료가 구비되어야 한다.
 - 농가 자료 : 경종부문은 대상품목별 당해연도 식부면적, 축산부문을 포함하는 경우 당해연도 축종별 사육 두수 및 판매 두수 등
 - 전국 자료 : 대상품목(대상축종)의 과거 5년간 전국평균 산지가격, 당해연도 단수 등
- 농가별 자료는 ‘농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률’에 근거하여 농업경영체로 등록되고 장기적으로 관리되어야 하며, 전국 통계는 현재 제외된 품목에 대해서는 추가적인 통계조사가 실시되어야 한다.

6. 소요예산

6.1. 산정기준

- 소득안정직불제 대상품목의 시나리오별 소요 예산의 시산과 관련하여 농가

판매가격의 제약으로 전체 품목을 적용하지 못하고 일부 품목을 대상으로 소요예산을 시산한다.

- 발작물 16개 중에서 12개 품목을 대상으로 과거 5년간 올림픽 평균으로 기준가격을 계산하였다. 그리고 당년가격이 기준가격 대비 각각 5% 하락, 10% 하락, 15% 하락을 상정하고, 보전기준은 90%를 적용하여 보전단가를 계산하여 전국 평균단수와 식부면적을 근거로 하여 예산을 시산하였다.

6.2. 산정결과

- <표 5-34>에서와 같이 품목별로 시나리오별(5%, 10%, 15% 하락) 소요예산을 산정하였다. 예를 들면 보리의 경우 시나리오별 소요예산은 69억원, 137억원, 206억원 등이다. 고추가 단가가 높은 관계로 437억원, 876억원, 1,315억원에 달한다.
- 시나리오에서 모든 품목이 동시에 가격이 하락하는 것을 가정하여 계산을 한 결과이나 현실적으로 모든 품목의 가격이 동시에 하락하는 경우는 드물다.

표 5-34. 농가소득안정직불제 품목별 소요예산 시산

	기준가격 (원/kg)	단수 (kg/ha)	평균 재배면적 (ha)	시나리오(원)			지불총액(억원)		
				5%	10%	15%	5%	10%	15%
보리	787	2,920	66,333	35	71	106	69	137	206
콩	2,569	1,512	82,000	116	231	347	143	287	430
옥수수	580	4,408	16,333	26	52	78	19	38	56
소계							231	461	692
고추	5,890	2,557	64,667	265	530	795	438	876	1,315
마늘	1,433	11,714	32,667	64	129	193	247	493	740
양파	251	61,008	15,867	11	23	34	109	219	328
소계							794	1,588	2,383
사과	1,250	14,313	26,467	56	112	169	213	426	639
배	915	17,213	24,143	41	82	124	171	342	513
복숭아	949	12,506	15,393	43	85	128	82	164	247
감귤	699	26,215	24,317	31	63	94	200	401	601
감	834	10,105	28,057	38	75	113	106	213	319
포도	1,071	15,822	24,572	48	96	145	187	375	562
소계							961	1,921	2,882

- 주 : 1) 기준가격(2001~05)은 해당품목의 농가판매가격을 올림픽 평균하여 적용
 2) 기준가격을 당년가격으로 상정하고 가격이 시나리오별 5%, 10%, 15% 감소 가정
 3) 보전수준은 차액(기준가격-당년가격)의 90%로 상정

자료 : 농림수산식품부, 농협

7. 중장기적인 직접지불제 체계

7.1. 현행 직불제

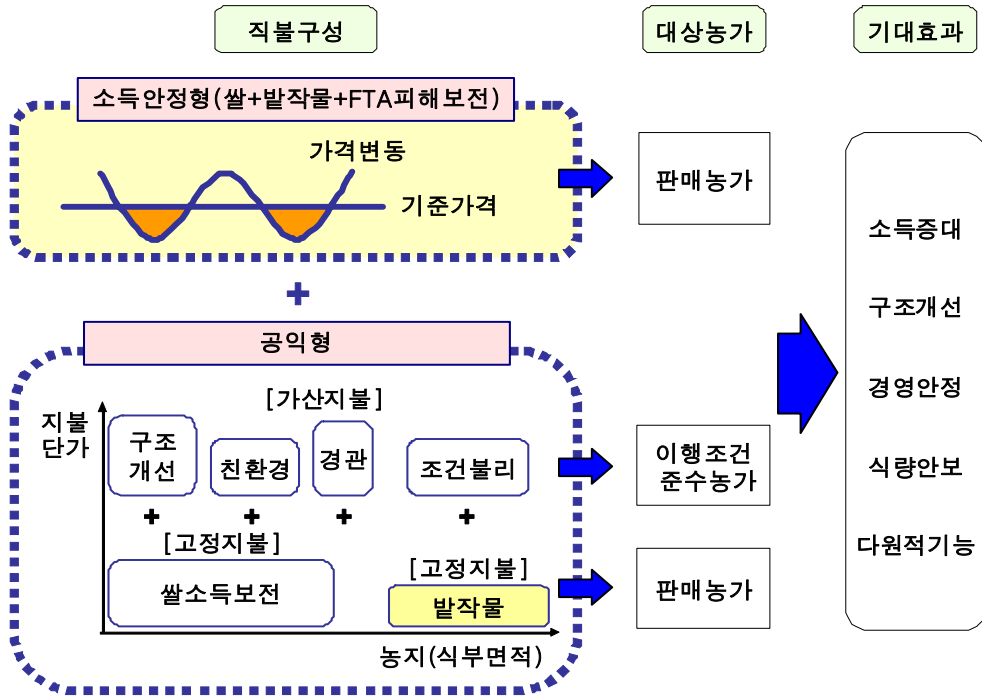
- 우리나라의 현행 직불제는 쌀소득보전직불제를 비롯하여, 구조개선을 유인하는 경영이양직불제, 다원적 기능을 발휘하는 친환경직불제와 경관직불제, 조건이 불리한 지역에서 불리성을 보전하여 농업유지를 목적으로 한 조건불리지역직불제, 그리고 FTA에 의한 시장개방에 대한 영향을 완화하는 FTA 피해보전직불제 등이 실시되고 있다.

- 이것을 유형화하면 쌀소득보전직불제의 고정지불과 경영이양직불제, 친환경직불제, 경관직불제 등은 일종의 공익형 직불제로서 농지면적당으로 단가가 설정되어 있고, WTO 농업협정상의 허용대상정책에 해당된다.
- 그리고 쌀소득보전직불제의 변동지불과 FTA 피해보전직불제는 일종의 경영안정형 직불제로서 가격에 연동되어 있어 감축대상정책이다.

7.2. 도입검토 직불제

- 현재 도입을 검토하고 있는 것이 ‘소득안정직불제’와 ‘밭작물직불제’이다. 소득안정직불제는 밭작물을 대상으로 하되, 변동지불이다. 밭작물직불제는 밭작물을 대상으로 하되, 고정지불이다.
- 이 두가지 직불제는 쌀소득보전직불제와 같이 밭작물에 대해 고정지불(밭작물직불제)과 변동지불(소득안정직불제)의 형태를 가진다. 따라서 양 직불제는 동일 품목을 대상으로 하여 실시하는 것이 제도간의 정합성을 가진다.

그림 5-36. 증장기적 직접지불제 체계



- 이상의 직불제 체계가 <그림 5-36>과 같다. 직불제의 기본적인 특징은 과거 대상작물을 식부한 논과 현재 대상작물을 식부하고 있는 밭에 대해 면적단위의 고정지불을 기본으로 하고, 여기에 가산되어 이행조건 준수를 전제로 한 경영이양직불제, 친환경직불제, 경관직불제, 조건불리직불제가 가산되는 2중 구조의 형태이다.
- 그리고 목표가격(기준가격)과 당년가격과의 차액에 대해 일정수준을 보전하는 쌀소득보전직불제의 변동지불, 소득안정직불제(밭작물), FTA 피해보전직불제 등의 경영안정형으로 구성된다.
- 소득안정직불제와 FTA 피해보전직불제와의 관계는 피해의 정도에 따라 발동여부가 결정된다. 예를 들면 밭작물직불제의 대상품목의 가격이 하락하

는 경우 기준가격의 85%까지는 소득안정직불제가 발동되며, 85%를 초과하여 하락하면 FTA 피해보전직불제가 발동하게 되는 구조이다.

- 현행 체계는 매우 복잡한 구조를 가진다. 중장기적으로는 하나의 경영안정형으로 통합하여 품목별로 목표가격(기준가격)을 설정하여 보전하는 방식으로 전환하는 것이 바람직하다. 이렇게 되면 미국의 CCP, 일본의 호별소득보상제도와 유사한 형태가 된다.

참고 문헌

- 김명환 외. 2003. 「쌀 생산조정제 평가 및 개편방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 1999. “농정개혁의 국제적인 동향과 직접지불제”, 『농촌경제』 제22권 제1호. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 외. 2000. “일본의 중산간지역 직접지불제”. 『농촌경제』. 제23권 제1호. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 2002. 「미국과 일본의 농업소득안정정책」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 2005. “농가단위 소득지원제도 : 일본의 새로운 시도”. GS&J.
- 김태곤 외. 2005. 「발농업 직접지불제 도입방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 외. 2008. 「FTA 대응을 위한 제주형 발농업 직접지불제 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 외. 2009. 「농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제 개편방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 외. 2010. 「공익형 직접지불제의 세부 실시프로그램 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 외. 2005. “쌀 소득안정 정책수단의 생산자 선호 및 후생효과에 대한 실증분석” 『농업경제연구』. 제46권 제4호.
- 농림수산식품부. 2009. 「직불제 개편, 농가단위 소득안정제 도입방안」.
- 박동규 외. 2004. 「중장기 직접지불제 확충방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박성재 외. 2006. 「농가단위 소득안정에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 사공용. 1999. “쌀 소득 직접지불제도” 『서강경제논집』. 제28권. 서강대학교 경제학연구원.
- . 2007. “소득보전직불제의 생산연계성 계측: 농가별 생산비용 차이를 고려한 시뮬레이션 평가” 『농업경제연구』. 제48권 제1호.
- 서세욱. 2010. “쌀 직불 수급조건 변화에 따른 소요예산 전망과 직불제 개선방안” 『농정연구』 제32호(2009년 겨울호). 농정연구센터.
- 서종혁 외. 1996. 「WTO 체제 하의 농업지원제도 조사연구」. 한국농촌경제연구원.
- 성방욱. 2006. “생산조정정책과 소득안정에 관한 연구- 일본의 사례를 중심으로” 『농업경제연구』. 제47권 제1호.
- 오내원 외. 2001. 「경영체별 소득안정화 방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- . 2005. 「직접지불제가 농업생산 및 구조변화에 미치는 영향」. 한국농촌경제연구원.

- . 2008. 「농업구조조정과 직접지불제 개편 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 이명현 · 양승룡. 2004. 「소득안정계정의 도입 시행방안」. 농림부.
- 이용기. 2006. “쌀 산업 직접지불제의 생산 및 소득효과” 『농업경제연구』. 제47권 제2호.
 . 2007a. “쌀 직접지불제 누구의 이익인가?” 『농업경제연구』. 제48권 제2호.
 . 2007b. “직접지불을 통한 쌀농가 소득지원정책의 효율성 분석” 『농업경제연구』. 제48권 제4호.
- 이용기. 2010. “우리나라 직불제 현황과 개편방향” 『농정연구』 제32호(2009년 겨울호). 농정연구센터.
- 이정환 외. 1995. 「WTO 출범과 농업부문 직접지불제도」. 한국농촌경제연구원.
 . 2003. 「한국농업의 현실과 비전」. 한국농촌경제연구원.
- 이정환. 2010. “농가경제문제의 현실과 정책쟁점” 이정환·고영곤 편 「농업·농촌, 새로운 소득기회의 탐색」 GS&J 탐구4. 도서출판 해남.
- 이태호. 2002. 「농가위험관리와 소득안정대책의 체계화방안」. 한국농촌경제연구원.
 . 2010. “농가소득보전직불제도의 현실과 발전방안” 이정환·고영곤 편 「농업·농촌, 새로운 소득기회의 탐색」. GS&J 탐구4. 도서출판 해남.
- 채광석. 2007. “정부직접지불금의 농지임차료 귀속에 관한 연구” 『농업경영·정책연구』. 제34권 제3호.
- 최정섭 외. 1991. 「UR 이후 농가소득 보상방안」. 한국농촌경제연구원.
- 최진식. 2008. “국외출장결과보고” 영국농촌지불청 출장결과. 한국행정연구원.
- 황연수. 1999. “소득안정직접지불제의 도입방안” 『농촌경제』. 제22권 제1호.
- Emmanuel de Laroche. 2009. “Presentation of CAP Support Payment” Presented at the meeting with KREI researcher in Nov 2009. Natural England. UK.
- James Lepage. 2009. “Agric-Environment Scheme in England”. Presented at the meeting with KREI researcher in Nov 2009. ASP. France.
- Rural Payment Agency. 2009 「Single Payment Scheme Handbook and Guidance for England 2009」 영국 농식품부
- Rural Payment Agency. 2009 「The Inspectorate」 영국 농식품부